

高职院校“十四五”事业发展规划编制的思考

李莹

摘要 高职院校“十四五”事业发展规划属于“中长期规划”，规划的科学性、权威性和严肃性以及职业教育类型教育属性对高职院校“十四五”事业发展规划编制提出了新要求。当前，由于思想认识的偏差和编制能力的相对不足，加之客观因素的影响，部分高职院校（尤其是非“双高校”）规划编制存在缺乏前瞻性眼光，规划的战略性强不强；缺乏“问题导向”，规划的针对性不强；缺乏科学的编制规程，规划的信度和效度较低等问题。为此，必须坚持前瞻性思维统领，创设战略性发展目标；坚持以问题为导向，构建协调一致的规划体系；坚持依法依规编制，增强规划的科学性。

关键词 高职院校；“十四五”；事业发展规划

中图分类号 G718.5 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2020)34-0036-05

作者简介

李莹（1987—），江西科技师范大学讲师，研究方向：高等教育，职业教育（南昌，330038）

基金项目

江西省高校人文社会科学基金项目“江西省地方高校大学生创业潜能激发及培养研究”（JY19223）；江西省教育科学规划一般项目“从愿景到行动：终身学习战略推展的比较研究”（19YB137），主持人：李莹

2020年，“十三五”规划收官在即，“十四五”大幕即将拉开^[1]。“十四五”是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期。在这个承上启下、继往开来的重要历史时期，编制好“十四五”规划意义非同小可。当前，伴随国家、各级地方政府以及各行业部门“十四五”规划编制工作的全面推动，作为微观层面的教育组织——高职院校也在迅速启动该项工作。

“十四五”规划的编制，看似是“编制”，其实质是“研究”。“研究”是“编制”的重要基础，如果没有对面临发展形势的准确“研判”、对存在问题的深度“解剖”、对自身发展的合理“定位”、对未来工作的“创新”推进，“十四五”规划的编制将流于形式，很难起到约束和牵引未来发展的作用。为此，本研究从高职院校“十四五”事业发展

规划编制工作的新要求、存在的问题、思路创新三个方面，对高职院校“十四五”事业发展规划进行系统思考，以期高职院校编制出一个契合学校实际、经得起历史检验的规划奠定基础，为更好地推动职业教育高质量发展，进而为更好地服务区域经济社会发展作出积极贡献。

一、高职院校“十四五”事业发展规划编制的新要求

高职院校“十四五”事业发展规划作为“中长期规划”中的“中期规划”，是指高职院校在上级主管部门的指导和学院党委的领导下，依据社会经济发展对职业教育事业发展的总体要求，就有关学校发展目标、实施步骤、工作任务、主

要措施和保障条件等拟定的全面、长远计划。职业教育是类型教育,高职院校如何强化自己的类型特色,做好能够反映高职院校特点的“十四五”事业发展规划,是一项十分重要的工作。党的十八大以来,习近平总书记十分重视经济社会发展规划的编制,并在不同场合作出了一系列重要论述,就规划编制的科学性、严肃性以及规划的引领性等提出了新要求,这些重要论述既是编制“十四五”教育规划的基本遵循^[2],也是高职院校编制“十四五”发展规划的重要指南。

(一) 规划的科学性要求高职院校严谨对待“十四五”规划的编制

习近平总书记指出,“规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳”^[3]。这是对规划科学性的最好诠释。作为教育规划的重要组成部分,高职院校“十四五”事业发展规划的重要性主要表现在能够较大程度上反映国家和地方各级政府对职教发展的态度,凝聚社会各界对职教发展的基本共识,对职业教育资源配置发挥着重要影响。改革开放后,我国教育规划的编制由最初的“政府层面”逐渐走向了微观的“学校层面”,并开始建立起相对独立的运行体系,积累了一些有益的、宝贵的经验。规划的编制及其管理有自身内在的规律和运行逻辑,五年一个周期,需经历“前期研究、文本编制、审定发布、实施与监测评估、再回到前期研究”这样一个不断循环递进的过程。一个规划及管理周期内,“文本编制”作为规划及其管理运行体系中不可或缺的重要环节,其基础就是“前期调研”。若要提高“十四五”事业发展规划编制的科学性,高职院校必须充分认识和了解规划的基本要素,掌握教育规划编制的特殊要求,学习和借鉴其他教育单位规划编制的有益经验,尤其是要做好上一个周期即“十三五”规划实施的监测评估以及“十四五”规划编制的前期调研,统筹协调各环节工作,力争使规划既符合规范要求,又符合客观实际。

(二) 规划的权威性要求高职院校严肃对待“十四五”规划的编制

习近平总书记指出,“总体规划经法定程序批准后就具有法定效力,要坚决维护规划的严肃性和权威性”^[4]。高职院校“十四五”事业发展规划虽属于单位的发展规划,但亦需经学校教职工代表大会表决通过,并报上级主管部门批准实施,同样要维护其严肃性和权威性。当前,依法治校已经成为学校治理的基本方式,特别是党的十九届四中全会通过《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治

理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》后,在进一步强化制度意识、带头维护制度权威、做制度执行表率的新背景下,“有无规划”或“能否有效执行规划并实现规划目标”已经成为上级主管部门衡量高职院校建设发展的重要内容,也是教育及其他业务主管部门考核评价高职院校专项工作所关注的重要因素,甚至“规划的科学合理与否”亦被看作是判断高职院校领导班子是否有所作为的“观测指标”。高职院校事业发展规划的这种权威性和严肃性,以及其被外界日益重视的关注程度,对其“十四五”事业发展规划的编制提出了更高要求。高职院校若要编制出能实现发展规模、速度、质量、结构、效益、安全相统一的“十四五”事业发展规划,就必须进行大量的调查研究,审时度势,主动适应职业教育发展大环境;实事求是,深度挖掘制约其自身发展的瓶颈问题;群策群力,寻求自身高质量发展的创新之路,立足实际,编制出既“尽力而为”又“量力而行”的事业发展规划。

(三) 职业教育类型特点要求高职院校高标准对待“十四五”规划的编制

2019年1月,国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》(国发[2019]4号)强调,职业教育是类型教育,和普通教育具有同等重要地位^[5]。“类型教育”的提法是国家层面对职业教育认识上的重大突破。职业教育作为和普通教育不同的教育类型,其以就业为导向,教学内容与职业岗位标准相对应,强调能力的培养和技能的训练,在教育目标、教学内容和教学方法上与普通教育存在较大差异。当前,随着国家产业结构的转型升级和经济发展速度的加快,职业教育不仅肩负着培养更多技术技能人才的重要任务,还肩负着阻断贫困的责任。职业教育需要从教育体系中强化类型教育特点,按照类型教育的规律办学,打造体系(包括中职、高职、职教本科等)、形成制度(指1+X证书制度)。而目前的职业教育和真正的“类型教育”还存在一定距离。

“十四五”是职业教育打造类型教育特色的关键时期,高职院校作为职业教育的重要组成部分,在类型教育中发挥着排头兵的作用。因此,高职院校编制好自己的“十四五”事业发展规划,必须坚守“类型教育”本色,坚持问题导向,聚焦类型教育特点和学校发展的“结构性矛盾”以及长期困扰学院发展的“痛点”和“堵点”,重点解决好教育目标、教育功能、活动特征、教学标准、培养模式、评价制度、课程体系、组织方式、教学主体和运行机制等一系列问题,通过高标准的规划制订来推动学校层面的工作,为职业教育成为真正的类型教育作出积极贡献。

二、高职院校“十四五”事业发展规划编制存在的主要问题

当前,许多高职院校“十四五”事业发展规划编制工作已经全面启动,少数学校的编制工作已经接近尾声。但是,由于思想认识的偏差和编制能力的相对不足,加之受新冠疫情等客观形势的影响,已经编制出高质量发展规划的院校并不多见。本研究采取访谈等方式对某省11所高职院校(均为非“双高校”,其中省属高职院校4所,地市属高职院校7所)“十四五”规划的编制情况进行了详细了解,对其初步编制的“十四五”规划文本进行了比较分析,并对其规划编制中遇到的困惑进行了梳理,发现其规划编制存在的主要问题有三个方面。

(一) 缺乏前瞻性思维, 规划的战略性强

前瞻性不等于高大上,不是目标越高就越具有前瞻性。所谓前瞻性,主要指往远看、往前看的特性,与预见性的意思相近。换句话说,就是要有长远的眼光,能够想到还未发生的而又有可能发生的事情。高职院校规划作为单位的事业发展规划,理应有长远眼光、前瞻意识。但据对11所高职院校调查了解的情况,部分院校没有充分认识到事业发展规划对学校建设发展的引领和指导作用,对规划的编制工作不重视,主要表现有:一是规划发展目标或办学愿景存在虚高现象,即一味求高,且表现出严重的趋同性。学校规划目标大多是“省内先进、国内知名”“省内引领、国内一流”。看似很高、很远、很有号召力,但对自身发展面临形势的准确“研判”、对存在问题的深度“解剖”、对自身发展的合理“定位”、对未来工作的创新等,还做得很不够,目标空洞且难以实现。二是把规划视同年度工作计划,只不过是年度计划变成了5年计划,有的学校重视年度计划胜过5年规划。由于时间跨度相对较长,规划实施预期的不确定性增大,他们更愿意按照上级工作要求对学校进行规划。把规划的制订当作是上级规定的一项工作任务,或者是5年一次的例行工作。由于思想认识不到位,缺乏前瞻性思维,看不到规划制订的战略意义,缺乏努力实现更高质量、更有效率、更可持续发展的行动自觉。由于没有前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进的引领性战略导向,因而很难编制出符合学校发展实际的中长期规划^[6],更谈不上运用规划进行宏观调控和引导,运用规划提升学校的治理能力。

(二) 缺乏“问题导向”, 规划的针对性不强

高职院校事业发展规划编制是一项复杂的系统工程,

具有较强的综合性,其制订必须符合国家政策法规,反映经济社会和职业教育发展规律、体现政府统筹管理职责、综合各方意志或意见、尊重学校自身发展的实际,尤其要重点解决学校自身发展问题。通过分析11所被调查高职院校的规划文本可以清楚地看到,大多数学校的编制规划问题导向不鲜明,规划大而全,针对性不是很强。一是学校对“十三五”规划的执行情况总结不到位,尤其是对存在的问题分析不客观、不深刻,直面问题的勇气不够,大多情况下是以“不够”或“进一步”等轻描淡写的语言来掩饰存在的关键问题,如“校企合作不够紧密”“师资结构有待进一步优化”“人才培养模式改革有待深化”“社会服务能力有待增强”等。二是规划的主要任务(内容)大而全、不切实际,要解决的重点和难点任务不具体、不细致。有的基础相对薄弱的内地学校,却把“国际化”办学作为一个方向,强调要积极融入国家“一带一路”倡议。而真正需要解决的、反映职业教育类型特点的关键问题,如产教融合、校企合作机制建设,“双师”队伍及结构化教学团队建设,“三教”改革,服务区域经济发展能力提升等,长期困扰职业院校发展问题的内容偏弱且不具体。三是具体措施和保障条件缺乏针对性。措施和保障条件是完成规划任务、实现规划愿景的重要保证。比如,在产教融合、校企合作机制建设问题上,有的学校规划具体措施和主要任务的关联度不高,一方面,解决关键问题的具体措施不足以支撑规划目标及具体任务的完成;另一方面,有些可有可无的措施又不在少数,有的措施过于原则、空洞无物,推进路径不符合学校实际,编制的规划对学校工作的指导性不强,引领学校未来发展的战略导向亦不明显。

(三) 缺乏科学的编制规程, 规划的信度和效度较低

高职院校规划编制的主体是学校自身。相较于区域教育发展规划,由于高职院校事业发展规划专门针对本单位而制订,因而其复杂程度要低得多。加上以前对学校规划的编制不够重视,这些学校大多依据原有规划编制经验来对待“十四五”规划编制工作,其编制过程难免会出现以下主要问题:一是编写班子凭经验编制。据调查,牵头负责编制工作的机构有的是院办、有的是高职研究所,有的是发展规划处,也有跨部门临时组建规划编制班子的。编制班子组成员没有接受过专门规划编制的培训,不熟悉规划编制的工具和方法,基本上依据上一轮规划编制工作的经验,或借鉴别的学校规划样本开展编制工作,对学校发展机遇分析、相关利益群体分析以及问题分类、问题诊断与问题排序等的研究缺乏科学方法。二是关起门来编制规划。规划编

制班子把规划当作一个文字工作材料,其工作的基本流程是参照拟定的规划编制大纲目录,进行简单的任务分工,各部分任务完成后,然后统稿汇总成册,再交学校层面审定。编制过程中大多是坐在办公室思考问题,不注重调查研究,没有充分利用问卷、座谈、访谈、研讨等方式广泛征求各方意见,没有充分调动广大师生民主参与的积极性,以便实现群策群力、集聚智慧。三是没有实行论证咨询。被调查的11所学校均未引进高水平规划编制团队指导规划编制工作,未充分发挥高端智库的咨询作用。由于没有掌握正确的方法依法依规编制,使得编制机构(或编制班子)的规划编制与学校实际发展情况契合度不高。编制的规划看似比较全面,实则难以真正直面学校的问题和短板,未突出未来工作的重点和难点,编制的规划效度和信度自然偏低。

三、高职院校“十四五”事业发展规划编制创新的建议

尽管高职院校编制事业发展规划是5年一个周期的常规性工作,但新时期高职院校规划的科学性、权威性、严肃性以及职业教育类型教育属性对高职院校“十四五”规划编制提出了新的要求。高职院校,尤其是非“双高校”更应该重视“十四五”规划的编制。为了更好地推动高职院校“十四五”规划编制的科学化和规范化,使其真正成为引领下一个阶段高职院校发展的行动指南,针对前期部分高职院校规划编制工作中存在的问题本文提出如下建议。

(一) 坚持前瞻性思维统领,创设战略性规划目标

前瞻性思维是一种高瞻远瞩的能力。前瞻性来自于“知己知彼”。知己,是对自身办学现状的深刻认识;知彼,则是对学校面临形势以及未来发展趋势的准确把握,只有做到立足现在,预测未来,多角度、全方位分析现状和发展,才能具备敏锐的信息捕捉能力,并提前作出正确判断。目前,我国有高职院校1400多所,非“双高校”占绝大多数,每个学校所处地域、文化传统、隶属关系、发展基础、资源禀赋、办学水平等千差万别,其发展既需要遵循职业教育一般规律,更需要坚持寻求适合自身特点的发展方式和办学模式。因此,每个学校尤其是非“双高校”,在规划未来5年事业发展目标时,首先要密切关注当前职业教育发展的新形势、新政策和新导向,合理谋划发展目标。能否实现“省内先进、国内知名”“省内引领、国内一流”等类似愿景和目标,是一步一步脚踏实地做出来的,高职院校可以采取倒逼的思路,把规划目标定在“特色”“质量”和“水平”上,要通

过“创造特色”“确保质量”和“提升水平”等途径,逐渐实现名声在外。因此,高职院校要坚持前瞻性思维统领,合理引导规划预期,规划的内容和指标除了与国家对职业教育类型发展方向保持基本一致外,还应更多地把学校放在区域经济坐标体系中加以思考,结合自身发展实际,以高质量发展为目标,创新设定战略性目标,突出规划编制的高度。尤其要在对接产业、优化专业布局,深化产教融合、校企合作,深化办学体制改革和育人机制改革等方面做文章,重点关注规划目标的特质化和差异化,围绕学校“特色发展”设置引导性指标。对大多数高职院校来说,“双高校”建设的各项指标不应都是非“双高校”规划编制的目标,让学校成为区域经济发展不可或缺的组成部分才是最重要的。有为才会有位,成为当地经济社会发展的不可或缺者,才是高职院校尤其是一般高职院校的最高规划目标。

(二) 坚持以问题为导向,构建协调一致的规划体系

作为中长期规划,高职院校“十四五”事业发展规划的编制是形式与内容的统一。所谓形式是指规划编制的文本范式或格式,包括文本的具体结构和编制的基本要求等;所谓内容则是指全面反映学校特点的事业发展规划的具体架构,如学校现状分析、发展目标展望、主要任务和措施、保障条件等。高职院校规划除了必须符合规划编制的形式要求外,更重要的是规划内容必须符合学校发展的实际,能真正起到引领学校发展的作用,高职院校要做好规划编制工作,必须坚持以问题为导向,统筹兼顾,突出重点。一是统筹兼顾,协同发展。学校事业发展涉及党的建设、专业建设、人才培养、队伍建设、科学研究、社会服务、国际交流与合作、文化建设、保障体系建设、校园基本建设等方方面面,这些方面相互依存、相互制约。因此,高职院校规划的编制要加强沟通协调,做好顶层设计,分类规划,处理好学校总体规划与专项规划之间的衔接,统筹兼顾各项事业的推进,以促进学校各项事业良性运行和协调发展。二是突出规划编制的重点。要客观分析学校发展面临的主要矛盾,认真查找学校发展存在的短板(难点、痛点和堵点问题),围绕类型教育的特点,突出特色发展,把握好重点突破与整体推进的关系,以人才培养质量为核心,以专业建设、师资队伍建设和治理体系与治理能力现代化建设为重点,推进重大项目、重点工程、重要改革落地落细。采取切实有效的措施,补短板、强弱项,强化特色项目培育,汇聚校内外各种资源,推动学校事业持续健康发展。只有坚持问题导向,紧密结合学校实际,突出未来5年事业发展重点,编制出的规划才能做到既具有前瞻性又具有开放性、先进性和可操作

性,才能避免规划措施空洞、路径不符合实际、目标偏离地区需要的情况。

(三) 坚持依法依规编制,增强规划编制的科学性

高职院校“十四五”发展规划是指导其未来一个时期建设、改革与发展的宏伟蓝图和行动纲领,是学校制订相关政策和年度工作计划的重要依据。而编制事业发展规划作为一项技术含量相对较高的专业性工作,需要专业的人来做专业的事。编制规划耗时、费力,既要舍得投入,又要创新编制思路。一个切合实际的学校发展规划,既不是专家闭门造车、无中生有的“产品”,也不是学校自己按照相关文件要求把学校各条块工作简单描绘的“拼图”,而是一种全新的“知识图景”,是专门智库团队和学校密切沟通、充分交流后的“作品”^[7]。为了改变过去规划编制的陈旧做法,实现规划编制思路从“写规划”向“作规划”的根本性转变,高

职院校要重点做好以下几方面工作:一是加强编制人员的培训。学校组建专门规划编制工作班子后,需聘请高端智库团队为编制班子成员开展规划编制专项技能培训,帮助规划编制班子成员了解规划编制的理论知识、方法工具和编制技巧,提高规划编制班子的理论水平和编制能力;二是依法依规编制。严格遵循规划编制工作的相关要求,坚持依法依规编制、开门编制、民主编制,深入调研,借鉴规划编制的先进做法和经验,广泛征求意见,集聚智慧,提高规划编制质量和水平^[8]。三是创新规划编制方式方法,做到自上而下与自下而上相结合,总目标与分目标相结合,总体规划和专项规划相结合,发展和民生相结合,软件建设和硬件建设相结合,学校发展规划与国家、省市规划相结合^[9]。另外,高职院校还可以请高端智库团队参与规划论证咨询,以确保编制规划的科学性。

参考文献

- [1][6]辛声.高质量编制好“十四五”发展规划[J].新湘评论,2020(18):64.
- [2][3][4]桑锦龙.我国“十四五”教育规划编制面对的形势与特点[J].中国教育学报,2020(8):42-47.
- [5]国务院关于印发《国家职业教育改革实施方案》的通知[EB/OL].(2019-01-24)[2020-11-15].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm.
- [7]周军伟.基于治理能力现代化的市县“十四五”规划编制创新研究[J].中国工程咨询,2020(7):35-39.
- [8]毛亚庆.学校如何制订“十四五”发展规划[J].中国教师,2020(8):5-8.
- [9]李根,葛新斌.“三个结合”:地方教育规划编制的关键[J].教育发展研究,2015(11):22-26.

Thoughts on Editing the Development Plan of Higher Vocational Colleges during the “14th Five-year Plan”

Li Ying

Abstract The development plan of higher vocational colleges during the “14th five-year plan” is a component of the Medium and Long-term planning. Its scientificity, authority and seriousness, along with educational attribute of vocational education, altogether propose new requirements to the development plan editing of vocational colleges and universities during the “14th Five-Year Plan”. Currently, due to the inaccuracy of recognition and the deficiency of the capability in edition, as well as the influences of several objective factors, there are certain amount of problems in terms of editing the plan in some higher vocational colleges and universities (especially in those Non-Double-First Class higher educational institutes). The problems include: the lack of forward-looking mind, the incapability of being strategic, the insufficiency of being “problem-oriented”, specific and scientific. Meanwhile, the planning is not credible and effective enough. For the sake of enhancing the scientificity, credibility and the effectiveness of the development plan of higher vocational colleges and universities during the “14th Five-Year Plan”, higher vocational colleges have to maintain a forward-looking mind, set a strategic plan for development, being problem-oriented, and ensure the plan editing is coherent to the laws and regulations, and increase the scientificity of the planning.

Key words higher vocational colleges; the “14th Five-Year”; development plan

Author Li Ying, lecturer of Jiangxi Normal University of Science and Technology(Nanchang 330038)