

目 录

第一部分 国家、教育部、广东省等各层级的中长期发展规划	1
国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）	1
国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020 年）	32
教育部 财政部关于印发《高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011—2020 年）》的通知	51
教育部办公厅关于做好教育事业发展“十三五”规划编制工作的通知	56
中共广东省委广东省人民政府关于印发《广东省中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》的通知	58
珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）	91
第二部分 国家、教育部、广东省等各层级关于教育改革、发展的重要文件	121
中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	121
关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明	142
中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定全文	152
关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明	169
教育部办公厅财政部办公厅关于做好 2014、2015 年高等学校本科教学改革与教学质量工程工作的指导意见	178
教育部关于印发《全面推进依法治校实施纲要》的通知	179
教育部有关负责人就《全面推进依法治校实施纲要》答记者问	188
教育部关于印发《中国特色新型高校智库建设推进计划》的通知	192
中共教育部党组关于深入推进高等学校惩治和预防腐败体系建设的意见	196
教育部、财政部、民政部关于加强中央部门所属高校教育基金会财务管理的若干意见	204
教育部关于 2013 年深化教育领域综合改革的意见	207
第三部分 国内外高校的中长期发展规划样本	213
国际高校	213

加州大学伯克利 2020 长期发展计划.....	213
康奈尔大学规划.....	214
牛津大学策略计划 2013-2018	216
国内高校	217
厦门大学“十二五”规划和 2021 年远景规划.....	217
上海交通大学 2010-2020 年中长期发展暨“十二五”规划	218
暨南大学“十二五”发展规划暨 2020 年中长期改革与发展规划.....	219
吉林大学中长期改革与发展规划纲要	220
中国矿业大学中长期发展战略规划（2011--2020 年）	221
海南大学中长期发展战略规划.....	222
第四部分 做好中长期改革发展战略规划的理论文章	223
英美高校发展规划经验的借鉴与启示.....	223
美国杜克大学的发展战略规划研究.....	228
高校发展战略规划的制度化建设:英国大学的经验及启示.....	234
办好人民满意的高校教育.....	240
教育质量政策的设计与思考.....	243
大学发展战略规划编制刍议.....	247
大学发展战略规划的逻辑研究.....	251
大学发展战略规划的制定与实施.....	256
高校发展规划的思考:文本的考察.....	263
高校发展战略研究若干重要问题的思考	269
论大学发展战略规划.....	275
面向一流大学的跨越式发展:战略规划的作用	280
我国高校制定发展规划现状透析.....	292
高校发展战略规划制订中的几个问题.....	299
发展战略规划的高校特色.....	303
研究型大学发展战略的三个问题.....	306
牢牢抓住发展主题是高校制订十五计划的关键	310
新形势下高校制定发展规划的实践与思考	313

第一部分 国家、教育部、广东省等各层级的中长期 发展规划

国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）

教育规划纲要工作领导小组办公室

2010-07-29

目 录

序言

第一部分 总体战略

第一章 指导思想和工作方针

（一）指导思想

（二）工作方针

第二章 战略目标和战略主题

（三）战略目标

（四）战略主题

第二部分 发展任务

第三章 学前教育

（五）基本普及学前教育

（六）明确政府职责

（七）重点发展农村学前教育

第四章 义务教育

（八）巩固提高九年义务教育水平

（九）推进义务教育均衡发展

（十）减轻中小学生课业负担

第五章 高中阶段教育

（十一）加快普及高中阶段教育

（十二）全面提高普通高中学生综合素质

(十三) 推动普通高中多样化发展

第六章 职业教育

(十四) 大力发展职业教育

(十五) 调动行业企业的积极性

(十六) 加快发展面向农村的职业教育

(十七) 增强职业教育吸引力

第七章 高等教育

(十八) 全面提高高等教育质量

(十九) 提高人才培养质量

(二十) 提升科学研究水平

(二十一) 增强社会服务能力

(二十二) 优化结构办出特色

第八章 继续教育

(二十三) 加快发展继续教育

(二十四) 建立健全继续教育体制机制

(二十五) 构建灵活开放的终身教育体系

第九章 民族教育

(二十六) 重视和支持民族教育事业

(二十七) 全面提高少数民族和民族地区教育发展水平

第十章 特殊教育

(二十八) 关心和支持特殊教育

(二十九) 完善特殊教育体系

(三十) 健全特殊教育保障机制

第三部分 体制改革

第十一章 人才培养体制改革

(三十一) 更新人才培养观念

(三十二) 创新人才培养模式

(三十三) 改革教育质量评价和人才评价制度

第十二章 考试招生制度改革

(三十四) 推进考试招生制度改革

(三十五) 完善中等学校考试招生制度

(三十六) 完善高等学校考试招生制度

(三十七) 加强信息公开和社会监督

第十三章 建设现代学校制度

(三十八) 推进政校分开、管办分离

(三十九) 落实和扩大学校办学自主权

(四十) 完善中国特色现代大学制度

(四十一) 完善中小学学校管理制度

第十四章 办学体制改革

(四十二) 深化办学体制改革

(四十三) 大力支持民办教育

(四十四) 依法管理民办教育

第十五章 管理体制变革

(四十五) 健全统筹有力、权责明确的教育管理体制

(四十六) 加强省级政府教育统筹

(四十七) 转变政府教育管理职能

第十六章 扩大教育开放

(四十八) 加强国际交流与合作

(四十九) 引进优质教育资源

(五十) 提高交流合作水平

第四部分 保障措施

第十七章 加强教师队伍建设

(五十一) 建设高素质教师队伍

(五十二) 加强师德建设

(五十三) 提高教师业务水平

(五十四) 提高教师地位待遇

(五十五) 健全教师管理制度

第十八章 保障经费投入

(五十六) 加大教育投入

(五十七) 完善投入机制

(五十八) 加强经费管理

第十九章 加快教育信息化进程

(五十九) 加快教育信息基础设施建设

(六十) 加强优质教育资源开发与应用

(六十一) 构建国家教育管理信息系统

第二十章 推进依法治教

(六十二) 完善教育法律法规

(六十三) 全面推进依法行政

(六十四) 大力推进依法治校

(六十五) 完善督导制度和监督问责机制

第二十一章 重大项目和改革试点

(六十六) 组织实施重大项目

(六十七) 组织开展改革试点

第二十二章 加强组织领导

(六十八) 加强和改善对教育工作的领导

(六十九) 加强和改进教育系统党的建设

(七十) 切实维护教育系统和谐稳定

实施

根据党的十七大关于“优先发展教育，建设人力资源强国”的战略部署，为促进教育事业科学发展，全面提高国民素质，加快社会主义现代化进程，制定本《教育规划纲要》。

序言

百年大计，教育为本。教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径，寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。强国必先强教。优先发展教育、提高教育现代化水平，对实现全面建设小康社会奋斗目标、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家具有决定性意义。

党和国家历来高度重视教育。新中国成立以来，在以毛泽东同志、邓小平同志、江泽民同志为核心的党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，全党全社会同心同德，艰苦奋斗，开辟了中国特色社会主义教育发展道路，建成了世界最大规模的教育体系，保障了亿万人民群众受教育的权利。教育投入大幅增长，办学条件显著改善，教育改

革逐步深化，办学水平不断提高。进入本世纪以来，城乡免费义务教育全面实现，职业教育快速发展，高等教育进入大众化阶段，农村教育得到加强，教育公平迈出重大步伐。教育的发展极大地提高了全民族素质，推进了科技创新、文化繁荣，为经济发展、社会进步和民生改善作出了不可替代的重大贡献。我国实现了从人口大国向人力资源大国的转变。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期。世界多极化、经济全球化深入发展，科技进步日新月异，人才竞争日趋激烈。我国正处在改革发展的关键阶段，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，人口、资源、环境压力日益加大，经济发展方式加快转变，都凸显了提高国民素质、培养创新人才的重要性和紧迫性。中国未来发展、中华民族伟大复兴，关键靠人才，基础在教育。

面对前所未有的机遇和挑战，必须清醒认识到，我国教育还不完全适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求。教育观念相对落后，内容方法比较陈旧，中小学生课业负担过重，素质教育推进困难；学生适应社会和就业创业能力不强，创新型、实用型、复合型人才紧缺；教育体制机制不完善，学校办学活力不足；教育结构和布局不尽合理，城乡、区域教育发展不平衡，贫困地区、民族地区教育发展滞后；教育投入不足，教育优先发展的战略地位尚未得到完全落实。接受良好教育成为人民群众强烈期盼，深化教育改革成为全社会共同心声。

国运兴衰，系于教育；教育振兴，全民有责。在党和国家工作全局中，必须始终坚持把教育摆在优先发展的位置。按照面向现代化、面向世界、面向未来的要求，适应全面建设小康社会、建设创新型国家的需要，坚持育人为本，以改革创新为动力，以促进公平为重点，以提高质量为核心，全面实施素质教育，推动教育事业在新的历史起点上科学发展，加快从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进，为中华民族伟大复兴和人类文明进步作出更大贡献。

第一部分 总体战略

第一章 指导思想和工作方针

（一）指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，实施科教兴国战略和人才强国战略，优先发展教育，完善中国特色社会主义现代教育体系，办好人民满意的教育，建设人力资源强国。

全面贯彻党的教育方针，坚持教育为社会主义现代化建设服务，为人民服务，与生产劳动和社会实践相结合，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

全面推进教育事业科学发展，立足社会主义初级阶段基本国情，把握教育发展阶段性特征，坚持以人为本，遵循教育规律，面向社会需求，优化结构布局，提高教育现代化水平。

（二）工作方针。优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量。

把教育摆在优先发展的战略地位。教育优先发展是党和国家提出并长期坚持的一项重大方针。各级党委和政府要把优先发展教育作为贯彻落实科学发展观的一项基本要求，切实保证经济社会发展规划优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要。充分调动全社会关心支持教育的积极性，共同担负起培育下一代的责任，为青少年健康成长创造良好环境。完善体制和政策，鼓励社会力量兴办教育，不断扩大社会资源对教育的投入。

把育人为本作为教育工作的根本要求。人力资源是我国经济社会发展的第一资源，教育是开发人力资源的主要途径。要以学生为主体，以教师为主导，充分发挥学生的主动性，把促进学生健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点。关心每个学生，促进每个学生主动地、生动活泼地发展，尊重教育规律和学生身心发展规律，为每个学生提供适合的教育。努力培养造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。

把改革创新作为教育发展的强大动力。教育要发展，根本靠改革。要以体制机制改革为重点，鼓励地方和学校大胆探索和试验，加快重要领域和关键环节改革步伐。创新人才培养体制、办学体制、教育管理体制，改革质量评价和考试招生制度，改革教学内容、方法、手段，建设现代学校制度。加快解决经济社会发展对高质量多样化人才需要与教育培养能力不足的矛盾、人民群众期盼良好教育与资源相对短缺的矛盾、增强教育活力与体制机制约束的矛盾，为教育事业持续健康发展提供强大动力。

把促进公平作为国家基本教育政策。教育公平是社会公平的重要基础。教育公平的关键是机会公平，基本要求是保障公民依法享有受教育的权利，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距。教育公平的主要责任在政府，全社会要共同促进教育公平。

把提高质量作为教育改革发展的核心任务。树立科学的质量观，把促进人的全面发展、适应社会需要作为衡量教育质量的根本标准。树立以提高质量为核心的教育观，注重教育内涵发展，鼓励学校办出特色、办出水平，出名师，育英才。建立以提高教育质量为导向的管理制度和工作机制，把教育资源配置和学校工作重点集中到强化教学环节、提高教育质量上来。制定教育质量国家标准，建立健全教育质量保障体系。加强教师队伍建设，提高教师整体素质。

第二章 战略目标和战略主题

(三) 战略目标。到 2020 年, 基本实现教育现代化, 基本形成学习型社会, 进入人力资源强国行列。

实现更高水平的普及教育。基本普及学前教育; 巩固提高九年义务教育水平; 普及高中阶段教育, 毛入学率达到 90%; 高等教育大众化水平进一步提高, 毛入学率达到 40%; 扫除青壮年文盲。新增劳动力平均受教育年限从 12.4 年提高到 13.5 年; 主要劳动年龄人口平均受教育年限从 9.5 年提高到 11.2 年, 其中受过高等教育的比例达到 20%, 具有高等教育文化程度的人数比 2009 年翻一番。

形成惠及全民的公平教育。坚持教育的公益性和普惠性, 保障公民依法享有接受良好教育的机会。建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系, 逐步实现基本公共教育服务均等化, 缩小区域差距。努力办好每一所学校, 教好每一个学生, 不让一个学生因家庭经济困难而失学。切实解决进城务工人员子女平等接受义务教育问题。保障残疾人受教育权利。

提供更加丰富的优质教育。教育质量整体提升, 教育现代化水平明显提高。优质教育资源总量不断扩大, 更好满足人民群众接受高质量教育的需求。学生思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高。各类人才服务国家、服务人民和参与国际竞争能力显著增强。

构建体系完备的终身教育。学历教育和非学历教育协调发展, 职业教育和普通教育相互沟通, 职前教育和职后教育有效衔接。继续教育参与率大幅提升, 从业人员继续教育年参与率达到 50%。现代国民教育体系更加完善, 终身教育体系基本形成, 促进全体人民学有所教、学有所成、学有所用。

健全充满活力的教育体制。进一步解放思想, 更新观念, 深化改革, 提高教育开放水平, 全面形成与社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标相适应的充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制, 办出具有中国特色、世界水平的现代教育。

(四) 战略主题。坚持以人为本、全面实施素质教育是教育改革发展的战略主题, 是贯彻党的教育方针的时代要求, 其核心是解决好培养什么人、怎样培养人的重大问题, 重点是面向全体学生、促进学生全面发展, 着力提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力。

坚持德育为先。立德树人, 把社会主义核心价值观体系融入国民教育全过程。加强马克思主义中国化最新成果教育, 引导学生形成正确的世界观、人生观、价值观; 加强理想信念教育和道德教育, 坚定学生对中国共产党领导、社会主义制度的信念和信心; 加强以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神教育; 加强社会主义荣辱观教育, 培养学

生团结互助、诚实守信、遵纪守法、艰苦奋斗的良好品质。加强公民意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念，培养社会主义合格公民。加强中华民族优秀传统文化教育和革命传统教育。把德育渗透于教育教学的各个环节，贯穿于学校教育、家庭教育和社会教育的各个方面。切实加强和改进未成年人思想道德建设和大学生思想政治教育工作。构建大中小学有效衔接的德育体系，创新德育形式，丰富德育内容，不断提高德育工作的吸引力和感染力，增强德育工作的针对性和实效性。加强辅导员、班主任队伍建设。

坚持能力为重。优化知识结构，丰富社会实践，强化能力培养。着力提高学生的学习能力、实践能力、创新能力，教育学生学会知识技能，学会动手动脑，学会生存生活，学会做人做事，促进学生主动适应社会，开创美好未来。

坚持全面发展。全面加强和改进德育、智育、体育、美育。坚持文化知识学习与思想品德修养的统一、理论学习与社会实践的统一、全面发展与个性发展的统一。加强体育，牢固树立健康第一的思想，确保学生体育课程和课外活动时间，提高体育教学质量，加强心理健康教育，促进学生身心健康、体魄强健、意志坚强；加强美育，培养学生良好的审美情趣和人文素养。加强劳动教育，培养学生热爱劳动、热爱劳动人民的情感。重视安全教育、生命教育、国防教育、可持续发展教育。促进德育、智育、体育、美育有机融合，提高学生综合素质，使学生成为德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

专栏 1：教育事业发展主目标

指标	单位	2009年	2015年	2020年
学前教育				
幼儿在园人数	万人	2658	3400	4000
学前一年毛入园率	%	74.0	85.0	95.0
学前两年毛入园率	%	65.0	70.0	80.0
学前三年毛入园率	%	50.9	60.0	70.0
九年义务教育				
在校生	万人	15772	16100	16500
巩固率	%	90.8	93.0	95.0
高中阶段教育*				
在校生	万人	4624	4500	4700
毛入学率	%	79.2	87.0	90.0

职业教育				
中等职业教育在校 生	万人 万人	2179 1280	2250 1390	2350 1480
高等职业教育在校 生				
高等教育**				
在学总规模	万人	2979	3350	3550
在校生	万人	2826	3080	3300
其中：研究生	万人	140	170	200
毛入学率	%	24.2	36.0	40.0
继续教育				
从业人员继续教育	万人次	16600	29000	35000

注：*含中等职业教育学生数；**含高等职业教育学生数。

专栏 2：人力资源开发主要目标

指标	单位	2009年	2015年	2020年
具有高等教育文化程度的人数	万人	9830	14500	19500
主要劳动年龄人口平均受教育年限	年	9.5	10.5	11.2
其中：受过高等教育的比例	%	9.9	15.0	20.0
新增劳动力平均受教育年限	年	12.4	13.3	13.5
其中：受过高中阶段及以上教育的比例	%	67.0	87.0	90.0

第二部分 发展任务

第三章 学前教育

（五）基本普及学前教育。学前教育对幼儿身心健康、习惯养成、智力发展具有重要意义。遵循幼儿身心发展规律，坚持科学保教方法，保障幼儿快乐健康成长。积极发展学前教育，到2020年，普及学前一年教育，基本普及学前两年教育，有条件的地区普及学前三年教育。重视0至3岁婴幼儿教育。

(六) 明确政府职责。把发展学前教育纳入城镇、社会主义新农村建设规划。建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。大力发展公办幼儿园，积极扶持民办幼儿园。加大政府投入，完善成本合理分担机制，对家庭经济困难幼儿入园给予补助。加强学前教育管理，规范办园行为。制定学前教育办园标准，建立幼儿园准入制度。完善幼儿园收费管理办法。严格执行幼儿教师资格标准，切实加强幼儿教师培养培训，提高幼儿教师队伍整体素质，依法落实幼儿教师地位和待遇。教育行政部门加强对学前教育的宏观指导和管理，相关部门履行各自职责，充分调动各方面力量发展学前教育。

(七) 重点发展农村学前教育。努力提高农村学前教育普及程度。着力保证留守儿童入园。采取多种形式扩大农村学前教育资源，改扩建、新建幼儿园，充分利用中小学布局调整富余的校舍和教师举办幼儿园（班）。发挥乡镇中心幼儿园对村幼儿园的示范指导作用。支持贫困地区发展学前教育。

第四章 义务教育

(八) 巩固提高九年义务教育水平。义务教育是国家依法统一实施、所有适龄儿童少年必须接受的教育，具有强制性、免费性和普及性，是教育工作的重中之重。注重品行培养，激发学习兴趣，培育健康体魄，养成良好习惯。到 2020 年，全面提高普及水平，全面提高教育质量，基本实现区域内均衡发展，确保适龄儿童少年接受良好义务教育。

巩固义务教育普及成果。适应城乡发展需要，合理规划学校布局，办好必要的教学点，方便学生就近入学。坚持以输入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主，确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育，研究制定进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的办法。建立健全政府主导、社会参与的农村留守儿童关爱服务体系和动态监测机制。加快农村寄宿制学校建设，优先满足留守儿童住宿需求。采取必要措施，确保适龄儿童少年不因家庭经济困难、就学困难、学习困难等原因而失学，努力消除辍学现象。

提高义务教育质量。建立国家义务教育质量基本标准和监测制度。严格执行义务教育国家课程标准、教师资格标准。深化课程与教学方法改革，推行小班教学。配齐音乐、体育、美术等学科教师，开足开好规定课程。大力推广普通话教学，使用规范汉字。

增强学生体质。科学安排学习、生活、锻炼，保证学生睡眠时间。大力开展“阳光体育”运动，保证学生每天锻炼一小时，不断提高学生体质健康水平。提倡合理膳食，改善学生营养状况，提高贫困地区农村学生营养水平。保护学生视力。

(九) 推进义务教育均衡发展。均衡发展是义务教育的战略性任务。建立健全义务教育均衡发展保障机制。推进义务教育学校标准化建设，均衡配置教师、设备、图书、校舍等资

源。

切实缩小校际差距，着力解决择校问题。加快薄弱学校改造，着力提高师资水平。实行县（区）域内教师、校长交流制度。实行优质普通高中和优质中等职业学校招生名额合理分配到区域内初中的办法。义务教育阶段不得设置重点学校和重点班。在保障适龄儿童少年就近进入公办学校的前提下，发展民办教育，提供选择机会。

加快缩小城乡差距。建立城乡一体化义务教育发展机制，在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。率先在县（区）域内实现城乡均衡发展，逐步在更大范围内推进。

努力缩小区域差距。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区义务教育的转移支付力度。鼓励发达地区支援欠发达地区。

（十）减轻中小学生课业负担。过重的课业负担严重损害儿童少年身心健康。减轻学生课业负担是全社会的共同责任，政府、学校、家庭、社会必须共同努力，标本兼治，综合治理。把减负落实到中小学教育全过程，促进学生生动活泼学习、健康快乐成长。率先实现小学生减负。

各级政府要把减负作为教育工作的重要任务，统筹规划，整体推进。调整教材内容，科学设计课程难度。改革考试评价制度和学校考核办法。规范办学行为，建立学生课业负担监测和公告制度。不得以升学率对地区和学校进行排名，不得下达升学指标。规范各种社会补习机构和教辅市场。加强校外活动场所建设和管理，丰富学生课外及校外活动。

学校要把减负落实到教育教学各个环节，给学生留下了解社会、深入思考、动手实践、健身娱乐的时间。提高教师业务素质，改进教学方法，增强课堂教学效果，减少作业量和考试次数。培养学生学习兴趣和爱好。严格执行课程方案，不得增加课时和提高难度。各种等级考试和竞赛成绩不得作为义务教育阶段入学与升学的依据。

充分发挥家庭教育在儿童少年成长过程中的重要作用。家长要树立正确的教育观念，掌握科学的教育方法，尊重子女的健康情趣，培养子女的良好习惯，加强与学校的沟通配合，共同减轻学生课业负担。

第五章 高中阶段教育

（十一）加快普及高中阶段教育。高中阶段教育是学生个性形成、自主发展的关键时期，对提高国民素质和培养创新人才具有特殊意义。注重培养学生自主学习、自强自立和适应社会的能力，克服应试教育倾向。到2020年，普及高中阶段教育，满足初中毕业生接受高中阶段教育需求。

根据经济社会发展需要，合理确定普通高中和中等职业学校招生比例，今后一个时期总

体保持普通高中和中等职业学校招生规模大体相当。加大对中西部贫困地区高中阶段教育的扶持力度。

(十二) 全面提高普通高中学生综合素质。深入推进课程改革,全面落实课程方案,保证学生全面完成国家规定的文理等各门课程的学习。创造条件开设丰富多彩的选修课,为学生提供更多选择,促进学生全面而有个性的发展。逐步消除大班额现象。积极开展研究性学习、社区服务和社会实践。建立科学的教育质量评价体系,全面实施高中学业水平考试和综合素质评价。建立学生发展指导制度,加强对学生的理想、心理、学业等多方面指导。

(十三) 推动普通高中多样化发展。促进办学体制多样化,扩大优质资源。推进培养模式多样化,满足不同潜质学生的发展需要。探索发现和培养创新人才的途径。鼓励普通高中办出特色。鼓励有条件的普通高中根据需要适当增加职业教育的教学内容。探索综合高中发展模式。采取多种方式,为在校生和未升学毕业生提供职业教育。

第六章 职业教育

(十四) 大力发展职业教育。发展职业教育是推动经济发展、促进就业、改善民生、解决“三农”问题的重要途径,是缓解劳动力供求结构矛盾的关键环节,必须摆在更加突出的位置。职业教育要面向人人、面向社会,着力培养学生的职业道德、职业技能和就业创业能力。到2020年,形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念、中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系,满足人民群众接受职业教育的需求,满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需要。

政府切实履行发展职业教育的职责。把职业教育纳入经济社会发展和产业发展规划,促使职业教育规模、专业设置与经济社会发展需求相适应。统筹中等职业教育与高等职业教育发展。健全多渠道投入机制,加大职业教育投入。

把提高质量作为重点。以服务为宗旨,以就业为导向,推进教育教学改革。实行工学结合、校企合作、顶岗实习的人才培养模式。坚持学校教育与职业培训并举,全日制与非全日制并重。制定职业学校基本办学标准。加强“双师型”教师队伍和实训基地建设,提升职业教育基础能力。建立健全技能型人才到职业学校从教的制度。完善符合职业教育特点的教师资格标准和专业技术职务(职称)评聘办法。建立健全职业教育质量保障体系,吸收企业参加教育质量评估。开展职业技能竞赛。

(十五) 调动行业企业的积极性。建立健全政府主导、行业指导、企业参与的办学机制,制定促进校企合作办学法规,推进校企合作制度化。鼓励行业组织、企业举办职业学校,鼓励委托职业学校进行职工培训。制定优惠政策,鼓励企业接收学生实习实训和教师实践,鼓

励企业加大对职业教育的投入。

(十六) 加快发展面向农村的职业教育。把加强职业教育作为服务社会主义新农村建设的重要内容。加强基础教育、职业教育和成人教育统筹,促进农科教结合。强化省、市(地)级政府发展农村职业教育的责任,扩大农村职业教育培训覆盖面,根据需要办好县级职教中心。强化职业教育资源的统筹协调和综合利用,推进城乡、区域合作,增强服务“三农”能力。加强涉农专业建设,加大培养适应农业和农村发展需要的专业人才力度。支持各级各类学校积极参与培养有文化、懂技术、会经营的新型农民,开展进城务工人员、农村劳动力转移培训。逐步实施农村新成长劳动力免费劳动预备制培训。

(十七) 增强职业教育吸引力。完善职业教育支持政策。逐步实行中等职业教育免费制度,完善家庭经济困难学生资助政策。改革招生和教学模式。积极推进学历证书和职业资格证书“双证书”制度,推进职业学校专业课程内容和职业标准相衔接。完善就业准入制度,执行“先培训、后就业”、“先培训、后上岗”的规定。制定退役士兵接受职业教育培训的办法。建立健全职业教育课程衔接体系。鼓励毕业生在职继续学习,完善职业学校毕业生直接升学制度,拓宽毕业生继续学习渠道。提高技能型人才的社会地位和待遇。加大对有突出贡献高技能人才的宣传表彰力度,形成行行出状元的良好社会氛围。

第七章 高等教育

(十八) 全面提高高等教育质量。高等教育承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进社会主义现代化建设的重大任务。提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求。到2020年,高等教育结构更加合理,特色更加鲜明,人才培养、科学研究和社会服务整体水平全面提升,建成一批国际知名、有特色、高水平的高等学校,若干所大学达到或接近世界一流大学水平,高等教育国际竞争力显著增强。

(十九) 提高人才培养质量。牢固确立人才培养在高校工作中的中心地位,着力培养信念执著、品德优良、知识丰富、本领过硬的高素质专门人才和拔尖创新人才。加大教学投入。把教学作为教师考核的首要内容,把教授为低年级学生授课作为重要制度。加强实验室、校内外实习基地、课程教材等基本建设。深化教学改革。推进和完善学分制,实行弹性学制,促进文理交融。支持学生参与科学研究,强化实践教学环节。加强就业创业教育和就业指导服务。创立高校与科研院所、行业、企业联合培养人才的新机制。全面实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”。严格教学管理。健全教学质量保障体系,改进高校教学评估。充分调动学生学习积极性和主动性,激励学生刻苦学习,增强诚信意识,养成良好学风。

大力推进研究生培养机制改革。建立以科学与工程技术研究为主导的导师责任制和导师

项目资助制，推行产学研联合培养研究生的“双导师制”。实施“研究生教育创新计划”。加强管理，不断提高研究生特别是博士生培养质量。

（二十）提升科学研究水平。充分发挥高校在国家创新体系中的重要作用，鼓励高校在知识创新、技术创新、国防科技创新和区域创新中作出贡献。大力开展自然科学、技术科学、哲学社会科学研究。坚持服务国家目标与鼓励自由探索相结合，加强基础研究；以重大现实问题为主攻方向，加强应用研究。促进高校、科研院所、企业科技教育资源共享，推动高校创新组织模式，培育跨学科、跨领域的科研与教学相结合的团队。促进科研与教学互动、与创新人才培养相结合。充分发挥研究生在科学研究中的作用。加强高校重点科研创新基地与科技创新平台建设。完善以创新和质量为导向的科研评价机制。积极参与马克思主义理论研究和建设工程。深入实施“高等学校哲学社会科学繁荣计划”。

（二十一）增强社会服务能力。高校要牢固树立主动为社会服务的意识，全方位开展服务。推进产学研用结合，加快科技成果转化，规范校办产业发展。为社会成员提供继续教育服务。开展科学普及工作，提高公众科学素质和人文素质。积极推进文化传播，弘扬优秀传统文化，发展先进文化。积极参与决策咨询，主动开展前瞻性、对策性研究，充分发挥智囊团、思想库作用。鼓励师生开展志愿服务。

（二十二）优化结构办出特色。适应国家和区域经济社会发展需要，建立动态调整机制，不断优化高等教育结构。优化学科专业、类型、层次结构，促进多学科交叉和融合。重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模。加快发展专业学位研究生教育。优化区域布局结构。设立支持地方高等教育专项资金，实施中西部高等教育振兴计划。新增招生计划向中西部高等教育资源短缺地区倾斜，扩大东部高校在中西部地区招生规模，加大东部高校对西部高校对口支援力度。鼓励东部地区高等教育率先发展。建立完善军民结合、寓军于民的军队人才培养体系。

促进高校办出特色。建立高校分类体系，实行分类管理。发挥政策指导和资源配置的作用，引导高校合理定位，克服同质化倾向，形成各自的办学理念和风格，在不同层次、不同领域办出特色，争创一流。

加快建设一流大学和一流学科。以重点学科建设为基础，继续实施“985工程”和优势学科创新平台建设，继续实施“211工程”和启动特色重点学科项目。改进管理模式，引入竞争机制，实行绩效评估，进行动态管理。鼓励学校优势学科面向世界，支持参与和设立国际学术合作组织、国际科学计划，支持与境外高水平教育、科研机构建立联合研发基地。加快创建世界一流大学和高水平大学的步伐，培养一批拔尖创新人才，形成一批世界一流学科，

产生一批国际领先的原创性成果，为提升我国综合国力贡献力量。

第八章 继续教育

(二十三)加快发展继续教育。继续教育是面向学校教育之后所有社会成员的教育活动，特别是成人教育活动，是终身学习体系的重要组成部分。更新继续教育观念，加大投入力度，以加强人力资源能力建设为核心，大力发展非学历继续教育，稳步发展学历继续教育。重视老年教育。倡导全民阅读。广泛开展城乡社区教育，加快各类学习型组织建设，基本形成全民学习、终身学习的学习型社会。

(二十四)建立健全继续教育体制机制。政府成立跨部门继续教育协调机构，统筹指导继续教育发展。将继续教育纳入区域、行业总体发展规划。行业主管部门或协会负责制定行业继续教育规划和组织实施办法。加快继续教育法制建设。健全继续教育激励机制，推进继续教育与工作考核、岗位聘任（聘用）、职务（职称）评聘、职业注册等人事管理制度的衔接。鼓励个人多种形式接受继续教育，支持用人单位为从业人员接受继续教育提供条件。加强继续教育监管和评估。

(二十五)构建灵活开放的终身教育体系。发展和规范教育培训服务，统筹扩大继续教育资源。鼓励学校、科研院所、企业等相关组织开展继续教育。加强城乡社区教育机构和网络建设，开发社区教育资源。大力发展现代远程教育，建设以卫星、电视和互联网等为载体的远程开放继续教育及公共服务平台，为学习者提供方便、灵活、个性化的学习条件。

搭建终身学习“立交桥”。促进各级各类教育纵向衔接、横向沟通，提供多次选择机会，满足个人多样化的学习和发展的需要。健全宽进严出的学习制度，办好开放大学，改革和完善高等教育自学考试制度。建立继续教育学分积累与转换制度，实现不同类型学习成果的互认和衔接。

第九章 民族教育

(二十六)重视和支持民族教育事业。加快民族教育事业的发展，对于推动少数民族和民族地区经济社会发展，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，具有重大而深远的意义。要加强对民族教育工作的领导，全面贯彻党的民族政策，切实解决少数民族和民族地区教育事业发展的特殊困难和突出问题。

在各级各类学校广泛开展民族团结教育。推动党的民族理论和民族政策、国家法律法规进教材、进课堂、进头脑，引导广大师生牢固树立马克思主义祖国观、民族观、宗教观，不断夯实各民族大团结的基础，增强中华民族自豪感和凝聚力。

(二十七)全面提高少数民族和民族地区教育发展水平。公共教育资源要向民族地区倾

斜。中央和地方政府要进一步加大对民族教育支持力度。

促进民族地区各级各类教育协调发展。巩固民族地区义务教育普及成果，确保适龄儿童少年依法接受义务教育，全面提高普及水平，全面提高教育教学质量。支持边境县和民族自治地方贫困县义务教育学校标准化建设，加强民族地区寄宿制学校建设。加快民族地区高中阶段教育发展。支持教育基础薄弱地区改扩建、新建一批高中阶段学校。大力发展民族地区职业教育。加大对民族地区中等职业教育的支持力度。积极发展民族地区高等教育。支持民族院校加强学科和人才队伍建设，提高办学质量和管理水平。进一步办好高校民族预科班。加大对人口较少民族教育事业的扶持力度。

大力推进双语教学。全面开设汉语文课程，全面推广国家通用语言文字。尊重和保障少数民族使用本民族语言文字接受教育的权利。全面加强学前双语教育。国家对双语教学的师资培养培训、教学研究、教材开发和出版给予支持。

加强教育对口支援。认真组织落实内地省市对民族地区教育支援工作。充分利用内地优质教育资源，探索多种形式，吸引更多民族地区少数民族学生到内地接受教育。办好面向民族地区的职业学校。加大对民族地区师资培养培训力度，提高教师的政治素质和业务素质。国家制定优惠政策，鼓励支持高等学校毕业生到民族地区基层任教。支持民族地区发展现代远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。

第十章 特殊教育

（二十八）关心和支持特殊教育。特殊教育是促进残疾人全面发展、帮助残疾人更好地融入社会的基本途径。各级政府要加快发展特殊教育，把特殊教育事业纳入当地经济社会发展规划，列入议事日程。全社会要关心支持特殊教育。

提高残疾学生的综合素质。注重潜能开发和缺陷补偿，培养残疾学生积极面对人生、全面融入社会的意识和自尊、自信、自立、自强的精神。加强残疾学生职业技能和就业能力培养。

（二十九）完善特殊教育体系。到2020年，基本实现市（地）和30万人口以上、残疾儿童少年较多的县（市）都有一所特殊教育学校。各级各类学校要积极创造条件接收残疾人入学，不断扩大随班就读和普通学校特教班规模。全面提高残疾儿童少年义务教育普及水平，加快发展残疾人高中阶段教育，大力推进残疾人职业教育，重视发展残疾人高等教育。因地制宜发展残疾儿童学前教育。

（三十）健全特殊教育保障机制。国家制定特殊教育学校基本办学标准，地方政府制定学生人均公用经费标准。加大对特殊教育的投入力度。鼓励和支持接收残疾学生的普通学校

为残疾学生创造学习生活条件。加强特殊教育师资队伍建设，采取措施落实特殊教育教师待遇。在优秀教师表彰中提高特殊教育教师比例。加大对家庭经济困难残疾学生的资助力度。逐步实施残疾学生高中阶段免费教育。

第三部分 体制改革

第十一章 人才培养体制改革

（三十一）更新人才培养观念。深化教育体制改革，关键是更新教育观念，核心是改革人才培养体制，目的是提高人才培养水平。树立全面发展观念，努力造就德智体美全面发展的高素质人才。树立人人成才观念，面向全体学生，促进学生成长成才。树立多样化人才观念，尊重个人选择，鼓励个性发展，不拘一格培养人才。树立终身学习观念，为持续发展奠定基础。树立系统培养观念，推进小学、中学、大学有机衔接，教学、科研、实践紧密结合，学校、家庭、社会密切配合，加强学校之间、校企之间、学校与科研机构之间合作以及中外合作等多种联合培养方式，形成体系开放、机制灵活、渠道互通、选择多样的人才培养体制。

（三十二）创新人才培养模式。适应国家和社会发展的需要，遵循教育规律和人才成长规律，深化教育教学改革，创新教育教学方法，探索多种培养方式，形成各类人才辈出、拔尖创新人才不断涌现的局面。

注重学思结合。倡导启发式、探究式、讨论式、参与式教学，帮助学生学会学习。激发学生的好奇心，培养学生的兴趣爱好，营造独立思考、自由探索、勇于创新的良好环境。适应经济社会发展和科技进步的要求，推进课程改革，加强教材建设，建立健全教材质量监管制度。深入研究、确定不同教育阶段学生必须掌握的核心内容，形成教学内容更新机制。充分发挥现代信息技术作用，促进优质教学资源共享。

注重知行统一。坚持教育教学与生产劳动、社会实践相结合。开发实践课程和活动课程，增强学生科学实验、生产实习和技能实训的成效。充分利用社会教育资源，开展各种课外及校外活动。加强中小学校外活动场所建设。加强学生社团组织指导，鼓励学生积极参与志愿服务和公益事业。

注重因材施教。关注学生不同特点和个性差异，发展每一个学生的优势潜能。推进分层教学、走班制、学分制、导师制等教学管理制度改革。建立学习困难学生的帮助机制。改进优秀学生培养方式，在跳级、转学、转换专业以及选修更高学段课程等方面给予支持和指导。健全公开、平等、竞争、择优的选拔方式，改进中学生升学推荐办法，创新研究生培养方法。探索高中阶段、高等学校拔尖学生培养模式。

（三十三）改革教育质量评价和人才评价制度。改进教育教学评价。根据培养目标和人

才理念，建立科学、多样的评价标准。开展由政府、学校、家长及社会各方面参与的教育质量评价活动。做好学生成长记录，完善综合素质评价。探索促进学生发展的多种评价方式，激励学生乐观向上、自主自立、努力成才。

改进人才评价及选用制度，为人才培养创造良好环境。树立科学人才观，建立以岗位职责为基础，以品德、能力和业绩为导向的科学化、社会化人才评价发现机制。强化人才选拔使用中与实践能力的考查，克服社会用人单纯追求学历的倾向。

第十二章 考试招生制度改革

（三十四）推进考试招生制度改革。以考试招生制度改革为突破口，克服一考定终身的弊端，推进素质教育实施和创新人才培养。按照有利于科学选拔人才、促进学生健康发展、维护社会公平的原则，探索招生与考试相对分离的办法，政府宏观管理，专业机构组织实施，学校依法自主招生，学生多次选择，逐步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度。加强考试管理，完善专业考试机构功能，提高服务能力和水平。成立国家教育考试指导委员会，研究制定考试改革方案，指导考试改革试点。

（三十五）完善中等学校考试招生制度。完善初中就近免试入学的具体办法。完善学业水平考试和综合素质评价，为高中阶段学校招生录取提供更加科学的依据。改进高中阶段学校考试招生方式，发挥优质普通高中和优质中等职业学校招生名额合理分配的导向作用。规范优秀特长生录取程序与办法。中等职业学校实行自主招生或注册入学。

（三十六）完善高等学校考试招生制度。深化考试内容和形式改革，着重考查综合素质和能力。以高等学校人才选拔要求和国家课程标准为依据，完善国家考试科目试题库，保证国家考试的科学性、导向性和规范性。探索有的科目一年多次考试的办法，探索实行社会化考试。

逐步实施高等学校分类入学考试。普通高等学校本科入学考试由全国统一组织；高等职业教育入学考试由各省、自治区、直辖市组织。成人高等教育招生办法由各省、自治区、直辖市确定。深入推进研究生入学考试制度改革，加强创新能力考查，发挥和规范导师在选拔录取中的作用。

完善高等学校招生名额分配方式和招生录取办法，建立健全有利于促进入学机会公平、有利于优秀人才选拔的多元录取机制。普通高等学校本科招生以统一入学考试为基本方式，结合学业水平考试和综合素质评价，择优录取。对特长显著、符合学校培养要求的，依据面试或者测试结果自主录取；高中阶段全面发展、表现优异的，推荐录取；符合条件、自愿到国家需要的行业、地区就业的，签订协议实行定向录取；对在实践中作出突出贡献或具

有特殊才能的人才，建立专门程序，破格录取。

(三十七)加强信息公开和社会监督。完善考试招生信息发布制度，实现信息公开透明，保障考生权益，加强政府和社会监督。公开高等学校招生名额分配原则和办法，公开招生章程和政策、招生程序和结果，公开自主招生办法、程序和结果。加强考试招生法规建设，规范学校招生录取程序，清理并规范升学加分政策。强化考试安全责任，加强诚信制度建设，坚决防范和严肃查处考试招生舞弊行为。

第十三章 建设现代学校制度

(三十八)推进政校分开、管办分离。适应中国国情和时代要求，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间新型关系。适应国家行政管理体制改革要求，明确政府管理权限和职责，明确各级各类学校办学权利和责任。探索适应不同类型教育和人才成长的学校管理体制与办学模式，避免千校一面。完善学校目标管理和绩效管理机制。健全校务公开制度，接受师生员工和社会的监督。随着国家事业单位分类改革推进，探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策，克服行政化倾向，取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。

(三十九)落实和扩大学校办学自主权。政府及其部门要树立服务意识，改进管理方式，完善监管机制，减少和规范对学校的行政审批事项，依法保障学校充分行使办学自主权和承担相应责任。高等学校按照国家法律法规和宏观政策，自主开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务，自主设置和调整学科、专业，自主制定学校规划并组织实施，自主设置教学、科研、行政管理机构，自主确定内部收入分配，自主管理和使用人才，自主管理和使用学校财产和经费。扩大普通高中及中等职业学校在办学模式、育人方式、资源配置、人事管理、合作办学、社区服务等方面的自主权。

(四十)完善中国特色现代大学制度。完善治理结构。公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序，依法落实党委、校长职权。完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。加强教职工代表大会、学生代表大会建设，发挥群众团体的作用。

加强章程建设。各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校。尊重学术自由，营造宽松的学术环境。全面实行聘任制度和岗位管理制度。确立科学的考核评价和激励机制。

扩大社会合作。探索建立高等学校理事会或董事会，健全社会支持和监督学校发展的长效机制。探索高等学校与行业、企业密切合作共建的模式，推进高等学校与科研院所、社会

团体的资源共享，形成协调合作的有效机制，提高服务经济建设和社会发展的能力。推进高校后勤社会化改革。

推进专业评价。鼓励专门机构和社会中介机构对高等学校学科、专业、课程等水平和质量进行评估。建立科学、规范的评估制度。探索与国际高水平教育评价机构合作，形成中国特色学校评价模式。建立高等学校质量年度报告发布制度。

（四十一）完善中小学学校管理制度。完善普通中小学和中等职业学校校长负责制。完善校长任职条件和任用办法。实行校务会议等管理制度，建立健全教职工代表大会制度，不断完善科学民主决策机制。扩大中等职业学校专业设置自主权。建立中小学家长委员会。引导社区和有关专业人士参与学校管理和监督。发挥企业参与中等职业学校发展的作用。建立中等职业学校与行业、企业合作机制。

第十四章 办学体制改革

（四十二）深化办学体制改革。坚持教育公益性原则，健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。调动全社会参与的积极性，进一步激发教育活力，满足人民群众多层次、多样化的教育需求。

深化公办学校办学体制改革，积极鼓励行业、企业等社会力量参与公办学校办学，扶持薄弱学校发展，扩大优质教育资源，增强办学活力，提高办学效益。各地可从实际出发，开展公办学校联合办学、委托管理等试验，探索多种形式，提高办学水平。

改进非义务教育公共服务提供方式，完善优惠政策，鼓励公平竞争，引导社会资金以多种方式进入教育领域。

（四十三）大力支持民办教育。民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责，鼓励出资、捐资办学，促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。完善独立学院管理和运行机制。支持民办学校创新体制机制和育人模式，提高质量，办出特色，办好一批高水平民办学校。

依法落实民办学校、学生、教师与公办学校、学生、教师平等的法律地位，保障民办学校办学自主权。清理并纠正对民办学校的各类歧视政策。制定完善促进民办教育发展的优惠政策。对具备学士、硕士和博士学位授予单位条件的民办学校，按规定程序予以审批。建立完善民办学校教师社会保险制度。

健全公共财政对民办教育的扶持政策。政府委托民办学校承担有关教育和培训任务，拨付相应教育经费。县级以上人民政府可以根据本行政区域的具体情况设立专项资金，用于资

助民办学校。国家对发展民办教育作出突出贡献的组织、学校和个人给予奖励和表彰。

（四十四）依法管理民办教育。教育行政部门要切实加强民办教育的统筹、规划和管理工作。积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理。规范民办学校法人登记。完善民办学校法人治理结构。民办学校依法设立理事会或董事会，保障校长依法行使职权，逐步推进监事制度。积极发挥民办学校党组织的作用。完善民办高等学校督导专员制度。落实民办学校教职工参与民主管理、民主监督的权利。依法明确民办学校变更、退出机制。切实落实民办学校法人财产权。依法建立民办学校财务、会计和资产管理制度。任何组织和个人不得侵占学校资产、抽逃资金或者挪用办学经费。建立民办学校办学风险防范机制和信息公开制度。扩大社会参与民办学校的管理与监督。加强对民办教育的评估。

第十五章 管理体制变革

（四十五）健全统筹有力、权责明确的教育管理体制。以转变政府职能和简政放权为重点，深化教育管理体制变革，提高公共教育服务水平。明确各级政府责任，规范学校办学行为，促进管办评分离，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。中央政府统一领导和管理国家教育事业，制定发展规划、方针政策和基本标准，优化学科专业、类型、层次结构和区域布局。整体部署教育改革试验，统筹区域协调发展。地方政府负责落实国家方针政策，开展教育改革试验，根据职责分工负责区域内教育改革、发展和稳定。

（四十六）加强省级政府教育统筹。进一步加大省级政府对区域内各级各类教育的统筹。统筹管理义务教育，推进城乡义务教育均衡发展，依法落实发展义务教育的财政责任。促进普通高中和中等职业学校合理分布，加快普及高中阶段教育，重点扶持困难地区高中阶段教育发展。促进省域内职业教育协调发展和资源共享，支持行业、企业发展职业教育。完善以省级政府为主管理高等教育的体制，合理设置和调整高等学校及学科、专业布局，提高管理水平和办学质量。依法审批设立实施专科学历教育的高等学校，审批省级政府管理本科院校学士学位授予单位和已确定为硕士学位授予单位的学位授予点。完善省对省以下财政转移支付体制，加大对经济欠发达地区的支持力度。根据国家标准，结合本地实际，合理确定各级各类学校办学条件、教师编制等实施标准。统筹推进教育综合改革，促进教育区域协作，提高教育服务经济社会发展的水平。支持和督促市（地）、县级政府履行职责，发展管理好当地各类教育。

（四十七）转变政府教育管理职能。各级政府要切实履行统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共教育服务的职责，建立健全公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，维护教育公平和教育秩序。改变直接管理学校的单一方式，综合应用立法、拨款、规

划、信息服务、政策指导和必要的行政措施，减少不必要的行政干预。

提高政府决策的科学性和管理的有效性。规范决策程序，重大教育政策出台前要公开讨论，充分听取群众意见。成立教育咨询委员会，为教育改革和发展提供咨询论证，提高重大教育决策的科学性。建立和完善国家教育基本标准。整合国家教育质量监测评估机构及资源，完善监测评估体系，定期发布监测评估报告。加强教育监督检查，完善教育问责机制。

培育专业教育服务机构。完善教育中介组织的准入、资助、监管和行业自律制度。积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育公共治理中的作用。

第十六章 扩大教育开放

（四十八）加强国际交流与合作。坚持以开放促改革、促发展。开展多层次、宽领域的教育交流与合作，提高我国教育国际化水平。借鉴国际上先进的教育理念和教育经验，促进我国教育改革发展，提升我国教育的国际地位、影响力和竞争力。适应国家经济社会对外开放的要求，培养大批具有国际视野、通晓国际规则、能够参与国际事务和国际竞争的国际化人才。

（四十九）引进优质教育资源。吸引境外知名学校、教育和科研机构以及企业，合作设立教育教学、实训、研究机构或项目。鼓励各级各类学校开展多种形式的国际交流与合作，办好若干所示范性中外合作学校和一批中外合作办学项目。探索多种方式利用国外优质教育资源。

吸引更多世界一流的专家学者来华从事教学、科研和管理工作，有计划地引进海外高端人才和学术团队。引进境外优秀教材，提高高等学校聘任外籍教师的比例。吸引海外优秀留学人员回国服务。

（五十）提高交流合作水平。扩大政府间学历学位互认。支持中外大学间的教师互派、学生互换、学分互认和学位互授联授。加强与国外高水平大学合作，建立教学科研合作平台，联合推进高水平基础研究和高技术研究。加强中小学、职业学校对外交流与合作。加强国际理解教育，推动跨文化交流，增进学生对不同国家、不同文化的认识和理解。

推动我国高水平教育机构海外办学，加强教育国际交流，广泛开展国际合作和教育服务。支持国际汉语教育。提高孔子学院办学质量和水平。加大教育国际援助力度，为发展中国家培养培训专门人才。拓宽渠道和领域，建立高等学校毕业生海外志愿者服务机制。

创新和完善公派出国留学机制，在全国公开选拔优秀学生进入国外高水平大学和研究机构学习。加强对自费出国留学的政策引导，加大对优秀自费留学生资助和奖励力度。坚持“支持留学、鼓励回国、来去自由”的方针，提高对留学人员的服务和管理水平。

进一步扩大外国留学生规模。增加中国政府奖学金数量，重点资助发展中国家学生，优化来华留学人员结构。实施来华留学预备教育，增加高等学校外语授课的学科专业，不断提高来华留学教育质量。

加强与联合国教科文组织等国际组织的合作，积极参与双边、多边和全球性、区域性教育合作。积极参与和推动国际组织教育政策、规则、标准的研究和制定。搭建高层次国际教育交流合作与政策对话平台，加强教育研究领域和教育创新实践活动的国际交流与合作。

加强内地与港澳台地区的教育交流与合作。扩展交流内容，创新合作模式，促进教育事业共同发展。

第四部分 保障措施

第十七章 加强教师队伍建设

（五十一）建设高素质教师队伍。教育大计，教师为本。有好的教师，才有好的教育。提高教师地位，维护教师权益，改善教师待遇，使教师成为受人尊重的职业。严格教师资质，提升教师素质，努力造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍。

（五十二）加强师德建设。加强教师职业理想和职业道德教育，增强广大教师教书育人的责任感和使命感。教师要关爱学生，严谨笃学，淡泊名利，自尊自律，以人格魅力和学识魅力教育感染学生，做学生健康成长的指导者和引路人。将师德表现作为教师考核、聘任（聘用）和评价的首要内容。采取综合措施，建立长效机制，形成良好学术道德和学术风气，克服学术浮躁，查处学术不端行为。

（五十三）提高教师业务水平。完善培养培训体系，做好培养培训规划，优化队伍结构，提高教师专业水平和教学能力。通过研修培训、学术交流、项目资助等方式，培养教育教学骨干、“双师型”教师、学术带头人和校长，造就一批教学名师和学科领军人才。

以农村教师为重点，提高中小学教师队伍整体素质。创新农村教师补充机制，完善制度政策，吸引更多优秀人才从教。积极推进师范生免费教育，实施农村义务教育学校教师特设岗位计划，完善代偿机制，鼓励高校毕业生到艰苦边远地区当教师。完善教师培训制度，将教师培训经费列入政府预算，对教师实行每五年一周期的全员培训。加大民族地区双语教师培养培训力度。加强校长培训，重视辅导员和班主任培训。加强教师教育，构建以师范院校为主体、综合大学参与、开放灵活的教师教育体系。深化教师教育改革，创新培养模式，增强实习实践环节，强化师德修养和教学能力训练，提高教师培养质量。

以“双师型”教师为重点，加强职业院校教师队伍建设。加大职业院校教师培养培训力

度。依托相关高等学校和大中型企业，共建“双师型”教师培养培训基地。完善教师定期到企业实践制度。完善相关人事制度，聘任（聘用）具有实践经验的专业技术人员和高技能人才担任专兼职教师，提高持有专业技术资格证书和职业资格证书教师比例。

以中青年教师和创新团队为重点，建设高素质的高校教师队伍。大力提高高校教师教学水平、科研创新和社会服务能力。促进跨学科、跨单位合作，形成高水平教学和科研创新团队。创新人事管理和薪酬分配方式，引导教师潜心教学科研，鼓励中青年优秀教师脱颖而出。实施海外高层次人才引进计划、“长江学者奖励计划”和“国家杰出青年科学基金”等人才项目，为高校集聚具有国际影响的学科领军人才。

（五十四）提高教师地位待遇。不断改善教师的工作、学习和生活条件，吸引优秀人才长期从教、终身从教。依法保证教师平均工资水平不低于或者高于国家公务员的平均工资水平，并逐步提高。落实教师绩效工资。对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师，在工资、职务（职称）等方面实行倾斜政策，完善津贴补贴标准。建设农村艰苦边远地区学校教师周转宿舍。研究制定优惠政策，改善教师工作和生活条件。关心教师身心健康。落实和完善教师医疗养老等社会保障政策。国家对在农村地区长期从教、贡献突出的教师给予奖励。

（五十五）健全教师管理制度。完善并严格实施教师准入制度，严把教师入口关。国家制定教师资格标准，提高教师任职学历标准和品行要求。建立教师资格证书定期登记制度。省级教育行政部门统一组织中小学教师资格考试和资格认定，县级教育行政部门按规定履行中小学教师的招聘录用、职务（职称）评聘、培养培训和考核等管理职能。

逐步实行城乡统一的中小学编制标准，对农村边远地区实行倾斜政策。制定幼儿园教师配备标准。建立统一的中小学教师职务（职称）系列，在中小学设置正高级教师职务（职称）。探索在职业学校设置正高级教师职务（职称）。制定高等学校编制标准。加强学校岗位管理，创新聘用方式，规范用人行为，完善激励机制，激发教师积极性和创造性。建立健全义务教育学校教师和校长流动机制。城镇中小学教师评聘高级职务（职称）时，原则上要有一年以上在农村学校或薄弱学校任教经历。加强教师管理，完善教师退出机制。制定校长任职资格标准，促进校长专业化，提高校长管理水平。推行校长职级制。

创造有利条件，鼓励教师和校长在实践中大胆探索，创新教育思想、教育模式和教育方法，形成教学特色和办学风格，造就一批教育家，倡导教育家办学。大力表彰和宣传模范教师的先进事迹。国家对作出突出贡献的教师和教育工作者设立荣誉称号。

第十八章 保障经费投入

（五十六）加大教育投入。教育投入是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资，是教

育事业的物质基础，是公共财政的重要职能。要健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制，大幅度增加教育投入。

各级政府要优化财政支出结构，统筹各项收入，把教育作为财政支出重点领域予以优先保障。严格按照教育法律法规规定，年初预算和预算执行中的超收收入分配都要体现法定增长要求，保证教育财政拨款增长明显高于财政经常性收入增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。按增值税、营业税、消费税的 3% 足额征收教育费附加，专项用于教育事业。提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例，2012 年达到 4%。

社会投入是教育投入的重要组成部分。充分调动全社会办教育积极性，扩大社会资源进入教育途径，多渠道增加教育投入。完善财政、税收、金融和土地等优惠政策，鼓励和引导社会力量捐资、出资办学。完善非义务教育培养成本分担机制，根据经济发展状况、培养成本和群众承受能力，调整学费标准。完善捐赠教育激励机制，落实个人教育公益性捐赠支出在所得税税前扣除规定。

（五十七）完善投入机制。进一步明确各级政府提供公共教育服务职责，完善各级教育经费投入机制，保障学校办学经费的稳定来源和增长。各地根据国家办学条件基本标准和教育教学基本需要，制定并逐步提高区域内各级学校学生人均经费基本标准和学生人均财政拨款基本标准。

义务教育全面纳入财政保障范围，实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的投入体制。进一步完善中央财政和地方财政分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制，提高保障水平。尽快化解农村义务教育学校债务。

非义务教育实行以政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措经费的投入机制。学前教育建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制。普通高中实行以财政投入为主，其他渠道筹措经费为辅的机制。中等职业教育实行政府、行业、企业及其他社会力量依法筹集经费的机制。高等教育实行以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、学校设立基金接受社会捐赠等筹措经费的机制。

进一步加大农村、边远贫困地区、民族地区教育投入。中央财政通过加大转移支付，支持农村欠发达地区和民族地区教育事业发展，加强关键领域和薄弱环节，解决突出问题。

健全国家资助政策体系。各地根据学前教育普及程度和发展情况，逐步对农村家庭经济困难和城镇低保家庭子女接受学前教育予以资助。提高农村义务教育家庭经济困难寄宿生

活补助标准，改善中小学生学习营养状况。建立普通高中家庭经济困难学生国家资助制度。完善普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系。完善助学贷款体制机制。推进生源地信用助学贷款。建立健全研究生教育收费制度，完善资助政策，设立研究生国家奖学金。根据经济发展水平和财力状况，建立国家奖助学金标准动态调整机制。

（五十八）加强经费管理。坚持依法理财，严格执行国家财政资金管理制度和财经纪律。建立科学化、精细化预算管理机制，科学编制预算，提高预算执行效率。设立高等教育拨款咨询委员会，增强经费分配的科学性。加强学校财务会计制度建设，完善经费使用内部稽核和内部控制制度。完善教育经费监管机构职能，在高等学校试行设立总会计师职务，提升经费使用和资产管理专业化水平。公办高等学校总会计师由政府委派。加强经费使用监督，强化重大项目建设和经费使用全过程审计，确保经费使用规范、安全、有效。建立并不断完善教育经费基础信息库，提升经费管理信息化水平。防范学校财务风险。建立经费使用绩效评价制度，加强重大项目经费使用考评。加强学校国有资产管理，建立健全学校国有资产配置、使用、处置管理制度，防止国有资产流失，提高使用效益。

完善学校收费管理办法，规范学校收费行为和收费资金使用管理。坚持勤俭办学，严禁铺张浪费，建设节约型学校。

第十九章 加快教育信息化进程

（五十九）加快教育信息基础设施建设。信息技术对教育发展具有革命性影响，必须予以高度重视。把教育信息化纳入国家信息化发展整体战略，超前部署教育信息网络。到2020年，基本建成覆盖城乡各级各类学校的教育信息化体系，促进教育内容、教学手段和方法现代化。充分利用优质资源和先进技术，创新运行机制和管理模式，整合现有资源，构建先进、高效、实用的数字化教育基础设施。加快终端设施普及，推进数字化校园建设，实现多种方式接入互联网。重点加强农村学校信息基础建设，缩小城乡数字化差距。加快中国教育和科研计算机网、中国教育卫星宽带传输网升级换代。制定教育信息化基本标准，促进信息系统互联互通。

（六十）加强优质教育资源开发与应用。加强网络教学资源体系建设。引进国际优质数字化教学资源。开发网络学习课程。建立数字图书馆和虚拟实验室。建立开放灵活的教育资源公共服务平台，促进优质教育资源普及共享。创新网络教学模式，开展高质量高水平远程学历教育。继续推进农村中小学远程教育，使农村和边远地区师生能够享受优质教育资源。

强化信息技术应用。提高教师应用信息技术水平，更新教学观念，改进教学方法，提高教学效果。鼓励学生利用信息手段主动学习、自主学习，增强运用信息技术分析解决问题能

力。加快全民信息技术普及和应用。

(六十一) 构建国家教育管理信息系统。制定学校基础信息管理要求, 加快学校管理信息化进程, 促进学校管理标准化、规范化。推进政府教育管理信息化, 积累基础资料, 掌握总体状况, 加强动态监测, 提高管理效率。整合各级各类教育管理资源, 搭建国家教育管理公共服务平台, 为宏观决策提供科学依据, 为公众提供公共教育信息, 不断提高教育管理现代化水平。

第二十章 推进依法治教

(六十二) 完善教育法律法规。按照全面实施依法治国基本方略的要求, 加快教育法制建设进程, 完善中国特色社会主义教育法律法规。根据经济社会发展和教育改革的需要, 修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法, 制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律。加强教育行政法规建设。各地根据当地实际, 制定促进本地区教育发展的地方性法规和规章。

(六十三) 全面推进依法行政。各级政府要按照建设法治政府的要求, 依法履行教育职责。探索教育行政执法体制机制改革, 落实教育行政执法责任制, 及时查处违反教育法律法规、侵害受教育者权益、扰乱教育秩序等行为, 依法维护学校、学生、教师、校长和举办者的权益。完善教育信息公开制度, 保障公众对教育的知情权、参与权和监督权。

(六十四) 大力推进依法治校。学校要建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度, 依法办学, 从严治校, 认真履行教育教学和管理职责。尊重教师权利, 加强教师管理。保障学生的受教育权, 对学生实施的奖励与处分要符合公平、公正原则。健全符合法治原则的教育救济制度。

开展普法教育。促进师生员工提高法律素质和公民意识, 自觉知法守法, 遵守公共生活秩序, 做遵纪守法的楷模。

(六十五) 完善督导制度和监督问责机制。制定教育督导条例, 进一步健全教育督导制度。探索建立相对独立的教育督导机构, 独立行使督导职能。健全国家督学制度, 建设专职督导队伍。坚持督政与督学并重、监督与指导并重。加强义务教育督导检查, 开展学前教育和高中阶段教育督导检查。强化对政府落实教育法律法规和政策情况的督导检查。建立督导检查结果公告制度和限期整改制度。

严格落实问责制。主动接受和积极配合各级人大及其常委会对教育法律法规执行情况的监督检查以及司法机关的司法监督。建立健全层级监督机制。加强监察、审计等专门监督。强化社会监督。

第二十一章 重大项目和改革试点

(六十六) 组织实施重大项目。2010—2012 年，围绕教育改革发展战略目标，着眼于促进教育公平，提高教育质量，增强可持续发展能力，以加强关键领域和薄弱环节为重点，完善机制，组织实施一批重大项目。

义务教育学校标准化建设。完善城乡义务教育经费保障机制，科学规划、统筹安排、均衡配置、合理布局。实施中小学校舍安全工程，集中开展危房改造、抗震加固，实现城乡中小学校舍安全达标；改造小学和初中薄弱学校，尽快使义务教育学校师资、教学仪器设备、图书、体育场地基本达标；改扩建劳务输出大省和特殊困难地区农村学校寄宿设施，改善农村学生特别是留守儿童寄宿条件，基本满足需要。

义务教育教师队伍建设。继续实施农村义务教育学校教师特设岗位计划，吸引高校毕业生到农村从教；加强农村中小学薄弱学科教师队伍建设，重点培养和补充一批边远贫困地区和革命老区急需紧缺教师；对义务教育教师进行全员培训，组织校长研修培训；对专科学历以下小学教师进行学历提高教育，使全国小学教师学历逐步达到专科以上水平。

推进农村学前教育。支持办好现有的乡镇和村幼儿园；重点支持中西部贫困地区充分利用中小学富余校舍和社会资源，改扩建或新建乡镇和村幼儿园；对农村幼儿园园长和骨干教师进行培训。

职业教育基础能力建设。支持建设一批职业教育实训基地，提升职业教育实践教学水平；完成一大批“双师型”教师培训，聘任（聘用）一大批有实践经验和技能的专兼职教师；支持一批中等职业教育改革示范校和优质特色校建设，支持高等职业教育示范校建设；支持一批示范性职业教育集团学校建设，促进优质资源开放共享。

提升高等教育质量。实施中西部高等教育振兴计划，加强中西部地方高校优势学科和师资队伍队伍建设；实施东部高校对口支援西部高校计划；支持建设一批高等学校产学研基地；实施基础学科拔尖学生培养试验计划和卓越工程师、医师等人才教育培养计划；继续实施“985工程”和优势学科创新平台建设，继续实施“211工程”和启动特色重点学科项目；继续实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”、“研究生教育创新计划”、“高等学校哲学社会科学繁荣计划”和“高等学校高层次创新人才计划”。

发展民族教育。巩固民族地区普及九年义务教育成果，支持边境县和民族自治地方贫困县实现义务教育学校标准化；重点扶持和培养一批边疆民族地区紧缺教师人才；加强对民族地区中小学和幼儿园双语教师培养培训；加快民族地区高中阶段教育发展，启动内地中职班，支持教育基础薄弱县改扩建、新建一批普通高中和中等职业学校；支持民族院校建设。

发展特殊教育。改扩建和新建一批特殊教育学校，使市（地）和 30 万人口以上、残疾儿童少年较多的县（市）都有一所特殊教育学校；为现有特殊教育学校添置必要的教学、生活和康复训练设施，改善办学条件；对特殊教育教师进行专业培训，提高教育教学水平。

家庭经济困难学生资助。启动民族地区、贫困地区农村小学生营养改善计划；免除中等职业教育家庭经济困难学生和涉农专业学生学费；把普通高中学生和研究生纳入国家助学体系。

教育信息化建设。提高中小学每百名学生拥有计算机台数，为农村中小学班级配备多媒体远程教学设备；建设有效共享、覆盖各级各类教育的国家数字化教学资源库和公共服务平台；基本建成较完备的国家级和省级教育基础信息库以及教育质量、学生流动、资源配置和毕业生就业状况等监测分析系统。

教育国际交流合作。支持一批示范性中外合作办学机构；支持在高校建设一批国际合作联合实验室、研究中心；引进一大批海外高层次人才；开展大中小学校长和骨干教师海外研修培训；支持扩大公派出国留学规模；实施留学中国计划，扩大来华留学生规模；培养各种外语人才；支持孔子学院建设。

（六十七）组织开展改革试点。成立国家教育体制改革领导小组，研究部署、指导实施教育体制改革工作。根据统筹规划、分步实施、试点先行、动态调整的原则，选择部分地区和学校开展重大改革试点。

推进素质教育改革试点。建立减轻中小学生课业负担的有效机制；加强基础教育课程教材建设；开展高中办学模式多样化试验，开发特色课程；探索弹性学制等培养方式；完善教育质量监测评估体系，定期发布测评结果等。

义务教育均衡发展改革试点。建立城乡一体化义务教育发展机制；实行县（区）域内教师、校长交流制度；实行优质普通高中和优质中等职业学校招生名额合理分配到区域内初中的办法；切实解决区域内义务教育阶段择校问题等。

职业教育办学模式改革试点。以推进政府统筹、校企合作、集团化办学为重点，探索部门、行业、企业参与办学的机制；开展委托培养、定向培养、订单式培养试点；开展工学结合、弹性学制、模块化教学等试点；推进职业教育为“三农”服务、培养新型农民的试点。

终身教育体制机制建设试点。建立区域内普通教育、职业教育、继续教育之间的沟通机制；建立终身学习网络和服务平台；统筹开发社会教育资源，积极发展社区教育；建立学习成果认证体系，建立“学分银行”制度等。

拔尖创新人才培养改革试点。探索贯穿各级各类教育的创新人才培养途径；鼓励高等学

校联合培养拔尖创新人才；支持有条件的高中与大学、科研院所合作开展创新人才培养研究和试验，建立创新人才培养基地。

考试招生制度改革试点。完善初中和高中学业水平考试和综合素质评价；探索实行高水平大学联考；探索高等职业学校自主考试或根据学业水平考试成绩注册入学；探索自主录取、推荐录取、定向录取、破格录取的具体方式；探索缩小高等学校入学机会区域差距的举措等。

现代大学制度改革试点。研究制定党委领导下的校长负责制实施意见。制定和完善学校章程，探索学校理事会或董事会、学术委员会发挥积极作用的机制；全面实行聘任制度和岗位管理制度；实行新进人员公开招聘制度；探索协议工资制等灵活多样的分配办法；建立多种形式的专职科研队伍，推进管理人员职员制；完善校务公开制度等。

深化办学体制改革试点。探索公办学校联合办学、中外合作办学、委托管理等改革试验；开展对营利性和非营利性民办学校分类管理试点；建立民办学校财务、会计和资产管理制度；探索独立学院管理和发展的有效方式等。

地方教育投入保障机制改革试点。建立多渠道筹措教育经费长效机制；制定各级学校学生人均经费基本标准和学生人均财政拨款基本标准；探索政府收入统筹用于支持教育的办法；建立教育投入分项分担机制；依法制定鼓励教育投入的优惠政策；对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师实行工资福利倾斜政策等。

省级政府教育统筹综合改革试点。探索政校分开、管办分离实现形式；合理部署区域内学校、学科、专业设置；制定办学条件、教师编制、招生规模等基本标准；推进县（市）教育综合改革试点；加强教育督导制度建设，探索督导机构独立履行职责的机制；探索省际教育协作改革试点，建立跨地区教育协作机制等。

第二十二章 加强组织领导

（六十八）加强和改善对教育工作的领导。各级党委和政府要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把推动教育事业优先发展、科学发展作为重要职责，健全领导体制和决策机制，及时研究解决教育改革发展的重大问题和群众关心的热点问题。要把推进教育事业科学发展作为各级党委和政府政绩考核的重要内容，完善考核机制和问责制度。各级政府要定期向同级人民代表大会或其常务委员会报告教育工作情况。建立各级党政领导班子成员定点联系学校制度。有关部门要切实履行职责，支持教育改革和发展。扩大人民群众对教育事业的知情权、参与度。

加强教育宏观政策和发展战略研究，提高教育决策科学化水平。鼓励和支持教育科研人员坚持理论联系实际，深入探索中国特色社会主义教育规律，研究和回答教育改革发展的重大

理论和现实问题，促进教育事业科学发展。

（六十九）加强和改进教育系统党的建设。把教育系统党组织建设成为学习型党组织。深入学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观，坚持用发展着的马克思主义武装党员干部、教育广大师生。深入推动中国特色社会主义理论体系进教材、进课堂、进头脑。深入开展社会主义核心价值体系学习教育。

健全各级各类学校党的组织。把全面贯彻党的教育方针、培养社会主义建设者和接班人贯穿学校党组织活动始终，坚持社会主义办学方向，牢牢掌握党对学校意识形态工作的主导权。高等学校党组织要充分发挥在学校改革发展中的领导核心作用，中小学党组织要充分发挥在学校工作中的政治核心作用。加强民办学校党的建设，积极探索党组织发挥作用的途径和方法。

加强学校领导班子和领导干部队伍建设，不断提高思想政治素质和办学治校能力。坚持德才兼备、以德为先用标准，选拔任用学校领导干部。加大学校领导干部培养培训和交流任职力度。

着力扩大党组织的覆盖面，推进工作创新，增强生机活力。充分发挥学校基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。加强在优秀青年教师、优秀学生中发展党员工作。重视学校共青团、少先队工作。

加强教育系统党风廉政建设和行风建设。大兴密切联系群众之风、求真务实之风、艰苦奋斗之风、批评和自我批评之风。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，完善体现教育系统特点的惩治和预防腐败体系。严格执行党风廉政建设责任制，加大教育、监督、改革、制度创新力度，坚决惩治腐败。坚持从严治教、规范管理，积极推行政务公开、校务公开。坚决纠正损害群众利益的各种不正之风。

（七十）切实维护教育系统和谐稳定。加强和改进学校思想政治工作，加强校园文化建设，深入开展平安校园、文明校园、绿色校园、和谐校园创建活动。重视解决好师生员工的实际困难和问题。完善矛盾纠纷排查化解机制，完善学校突发事件应急管理机制，妥善处置各种事端。加强校园网络管理。建立健全安全保卫制度和工作机制，完善人防、物防和技防措施。加强师生安全教育和学校安全管理，提高预防灾害、应急避险和防范违法犯罪活动的的能力。加强校园和周边环境治安综合治理，为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习、生活环境。

实 施

《教育规划纲要》是 21 世纪我国第一个中长期教育规划纲要，涉及面广、时间跨度大、

任务重、要求高，必须周密部署、精心组织、认真实施，确保各项任务落到实处。

明确目标任务，落实责任分工。贯彻实施《教育规划纲要》，是各级党委和政府的重要职责。各地区各部门要在中央统一领导下，按照《教育规划纲要》的部署和要求，对目标任务进行分解，明确责任分工。国务院教育行政部门负责《教育规划纲要》的组织协调与实施，各有关部门积极配合，密切协作，共同抓好贯彻落实。

提出实施方案，制定配套政策。各地要围绕《教育规划纲要》确定的战略目标、主要任务、体制改革、重大措施和项目等，提出本地区实施的具体方案和措施，分阶段、分步骤组织实施。各有关部门要抓紧研究制定切实可行、操作性强的配套政策，尽快出台实施。

鼓励探索创新，加强督促检查。充分尊重人民群众的首创精神，鼓励各地积极探索，勇于创新，创造性地实施《教育规划纲要》。对各地在实施《教育规划纲要》中好的做法和有效经验，要及时总结，积极推广。对《教育规划纲要》实施情况进行监测评估和跟踪检查。

广泛宣传动员，营造良好环境。广泛宣传党的教育方针政策，广泛宣传优先发展教育、建设人力资源强国的重要性和紧迫性，广泛宣传《教育规划纲要》的重大意义和主要内容，动员全党全社会进一步关心支持教育事业的改革和发展，为《教育规划纲要》的实施创造良好社会环境和舆论氛围。

国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）

《中华人民共和国中央人民政府网》2010-06-06

中共中央 国务院（中发〔2010〕6号）

目 录

序言

一、指导方针、战略目标和总体部署

（一）指导方针

（二）战略目标

（三）总体部署

二、人才队伍建设主要任务

（一）突出培养造就创新型科技人才

(二) 大力开发经济社会发展重点领域急需紧缺专门人才

(三) 统筹推进各类人才队伍建设

三、体制机制创新

(一) 改进完善人才工作管理体制

(二) 创新人才工作机制

四、重大政策

(一) 实施促进人才投资优先保证的财税金融政策

(二) 实施产学研合作培养创新人才政策

(三) 实施引导人才向农村基层和艰苦边远地区流动政策

(四) 实施人才创业扶持政策

(五) 实施有利于科技人员潜心研究和创新政策

(六) 实施推进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才合理流动政策

(七) 实施更加开放的人才政策

(八) 实施鼓励非公有制经济组织、社会组织人才发展政策

(九) 实施促进人才发展的公共服务政策

(十) 实施知识产权保护政策

五、重大人才工程

(一) 创新人才推进计划

(二) 青年英才开发计划

(三) 企业经营管理人才素质提升工程

(四) 高素质教育人才培养工程

(五) 文化名家工程

(六) 全民健康卫生人才保障工程

(七) 海外高层次人才引进计划

(八) 专业技术人才知识更新工程

(九) 国家高技能人才振兴计划

(十) 现代农业人才支撑计划

(十一) 边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划

(十二) 高校毕业生基层培养计划

六、组织实施

- (一) 加强对《人才规划纲要》实施工作的组织领导
- (二) 建立健全人才发展规划体系
- (三) 营造实施《人才规划纲要》的良好社会环境
- (四) 加强人才工作基础性建设

根据党的十七大提出的更好实施人才强国战略的总体要求,着眼于为实现全面建设小康社会奋斗目标提供人才保证,制定《人才规划纲要》。

序言

人才是指具有一定的专业知识或专门技能,进行创造性劳动并对社会作出贡献的人,是人力资源中能力和素质较高的劳动者。人才是我国经济社会发展的第一资源。

在人类社会发展进程中,人才是社会文明进步、人民富裕幸福、国家繁荣昌盛的重要推动力量。当今世界正处在大发展大变革大调整时期。世界多极化、经济全球化深入发展,科技进步日新月异,知识经济方兴未艾,加快人才发展是在激烈的国际竞争中赢得主动的重大战略选择。我国正处在改革发展的关键阶段,深入贯彻落实科学发展观,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设,推动工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展,全面建设小康社会,实现中华民族伟大复兴,必须大力提高国民素质,在继续发挥我国人力资源优势的同时,加快形成我国人才竞争比较优势,逐步实现由人力资源大国向人才强国的转变。

党和国家历来高度重视人才工作,新中国成立以来特别是改革开放以来,提出了一系列加强人才工作的政策措施,培养造就了各个领域的大批人才。进入新世纪新阶段,党中央、国务院作出了实施人才强国战略的重大决策,人才强国战略已成为我国经济社会发展的一项基本战略,人才发展取得了显著成就。科学人才观逐步确立,以高层次人才、高技能人才为重点的各类人才队伍不断壮大,有利于人才发展的政策体系进一步完善,市场配置人才资源的基础性作用初步发挥,人才效能明显提高,党管人才工作新格局基本形成。同时必须清醒地看到,当前我国人才发展的总体水平同世界先进国家相比仍存在较大差距,与我国经济社会发展需要相比还有许多不适应的地方,主要是:高层次创新型人才匮乏,人才创新创业能力不强,人才结构和布局不尽合理,人才发展体制机制障碍尚未消除,人才资源开发投入不足,等等。

未来十几年,是我国人才事业发展的重要战略机遇期。我们必须进一步增强责任感、使命感和危机感,积极应对日趋激烈的国际人才竞争,主动适应我国经济社会发展需要,坚定

不移地走人才强国之路，科学规划，深化改革，重点突破，整体推进，不断开创人才辈出、人尽其才的新局面。

一、指导方针、战略目标和总体部署

（一）指导方针

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，更好实施人才强国战略，坚持党管人才原则，遵循社会主义市场经济规律和人才成长规律，加快人才发展体制机制改革和政策创新，扩大对外开放，开发利用国内国际两种人才资源，以高层次人才、高技能人才为重点统筹推进各类人才队伍建设，为实现全面建设小康社会奋斗目标提供坚强的人才保证和广泛的智力支持。

当前和今后一个时期，我国人才发展的指导方针是：服务发展、人才优先、以用为本、创新机制、高端引领、整体开发。

服务发展。把服务科学发展作为人才工作的根本出发点和落脚点，围绕科学发展目标确定人才队伍建设任务，根据科学发展需要制定人才政策措施，用科学发展成果检验人才工作成效。

人才优先。确立在经济社会发展中人才优先发展的战略布局，充分发挥人才的基础性、战略性作用，做到人才资源优先开发、人才结构优先调整、人才投资优先保证、人才制度优先创新，促进经济发展方式向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

以用为本。把充分发挥各类人才的作用作为人才工作的根本任务，围绕用好用活人才来培养人才、引进人才，积极为各类人才干事创业和实现价值提供机会和条件，使全社会创新智慧竞相迸发。

创新机制。把深化改革作为推动人才发展的根本动力，坚决破除束缚人才发展的思想观念和制度障碍，构建与社会主义市场经济体制相适应、有利于科学发展的人才发展体制机制，最大限度地激发人才的创造活力。

高端引领。培养造就一批善于治国理政的领导人才，一批经营管理水平高、市场开拓能力强的优秀企业家，一批世界水平的科学家、科技领军人才、工程师和高水平的哲学社会科学专家、文学家、艺术家、教育家，一大批技艺精湛的高技能人才，一大批社会主义新农村建设带头人，一大批职业化、专业化的高级社会工作人才，充分发挥高层次人才在经济社会发展和人才队伍建设中的引领作用。

整体开发。加强人才培养，注重理想信念教育和职业道德建设，培育拼搏奉献、艰苦创

业、诚实守信、团结协作精神，促进人的全面发展。关心人才成长，鼓励和支持人人都作贡献、人人都能成才、行行出状元。统筹国内国际两个市场，推进城乡、区域、产业、行业 and 不同所有制人才资源开发，实现各类人才队伍协调发展。

（二）战略目标

到 2020 年，我国人才发展的总体目标是：培养和造就规模宏大、结构优化、布局合理、素质优良的人才队伍，确立国家人才竞争比较优势，进入世界人才强国行列，为在本世纪中叶基本实现社会主义现代化奠定人才基础。

——人才资源总量稳步增长，队伍规模不断壮大。人才资源总量从现在的 1.14 亿人增加到 1.8 亿人，增长 58%，人才资源占人力资源总量的比重提高到 16%，基本满足经济社会发展需要。

——人才素质大幅度提高，结构进一步优化。主要劳动年龄人口受过高等教育的比例达到 20%，每万劳动力中研发人员达到 43 人年，高技能人才占技能劳动者的比例达到 28%。人才的分布和层次、类型、性别等结构趋于合理。

——人才竞争比较优势明显增强，竞争力不断提升。人才规模效益显著提高。在装备制造、信息、生物技术、新材料、航空航天、海洋、金融财会、生态环境保护、新能源、农业科技、宣传思想文化等经济社会发展重点领域，建成一批人才高地。

——人才使用效能明显提高。人才发展体制机制创新取得突破性进展，人才辈出、人尽其才的环境基本形成。人力资本投资占国内生产总值比例达到 15%，人力资本对经济增长贡献率达到 33%，人才贡献率达到 35%。

专栏：国家人才发展主要指标

指标	单位	2008 年	2015 年	2020 年
人才资源总量	万人	11385	15625	18025
每万劳动力中研发人员	人年/万人	24.8	33	43
高技能人才占技能劳动者比例	%	24.4	27	28
主要劳动年龄人口受过高等教育的比例	%	9.2	15	20
人力资本投资占国内生产总值比例	%	10.75	13	15
人才贡献率	%	18.9	32	35

注：人才贡献率数据为区间年均值，其中 2008 年数据为 1978—2008 年的平均值，2015 年数据为 2008—2015 年的平均值，2020 年数据为 2008—2020 年的平均值。

（三）总体部署

一是实行人才投资优先，健全政府、社会、用人单位和个人多元人才投入机制，加大对人才发展的投入，提高人才投资效益。二是加强人才资源能力建设，创新人才培养模式，注重思想道德建设，突出创新精神和创新能力培养，大幅度提升各类人才的整体素质。三是推动人才结构战略性调整，充分发挥市场配置人才资源的基础性作用，改善宏观调控，促进人才结构与经济社会发展相协调。四是造就宏大的高素质人才队伍，突出培养创新型科技人才，重视培养领军人才和复合型人才，大力开发经济社会发展重点领域急需紧缺专门人才，统筹抓好党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才以及社会工作人才等人才队伍建设，培养造就数以亿计的各类人才，数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。五是改革人才发展体制机制，完善人才管理体制，创新人才培养开发、评价发现、选拔任用、流动配置、激励保障机制，营造充满活力、富有效率、更加开放的人才制度环境。六是大力吸引海外高层次人才和急需紧缺专门人才，坚持自主培养开发与引进海外人才并举，积极利用国（境）外教育培训资源培养人才。七是加快人才工作法制建设，建立健全人才法律法规，坚持依法管理，保护人才合法权益。八是加强和改进党对人才工作的领导，完善党管人才格局，创新党管人才方式方法，为人才发展提供坚强的组织保证。

推进人才发展，要统筹兼顾，分步实施。到 2015 年，重点在制度建设、机制创新上有较大突破。到 2020 年，全面落实各项任务，确保人才发展战略目标的实现。

二、人才队伍建设主要任务

（一）突出培养造就创新型科技人才

发展目标：围绕提高自主创新能力、建设创新型国家，以高层次创新型科技人才为重点，努力造就一批世界水平的科学家、科技领军人才、工程师和高水平创新团队，注重培养一线创新人才和青年科技人才，建设宏大的创新型科技人才队伍。到 2020 年，研发人员总量达到 380 万人年，高层次创新型科技人才总量达到 4 万人左右。

主要举措：创新人才培养模式，建立学校教育和实践锻炼相结合、国内培养和国际交流合作相衔接的开放式培养体系。探索并推行创新型教育方式方法，突出培养学生的科学精神、创造性思维 and 创新能力。加强实践培养，依托国家重大科研项目和重大工程、重点学科和重点科研基地、国际学术交流合作项目，建设一批高层次创新型科技人才培养基地。加强领军

人才、核心技术研发人才培养和创新团队建设，形成科研人才和科研辅助人才衔接有序、梯次配备的合理结构，提高自主创新能力。深化科技体制改革，完善权责明确、评价科学、创新引导的科技管理制度，健全有利于科技人才创新创业的评价、使用、激励措施，进一步解放和发展科技生产力。制定加强高层次创新型科技人才队伍建设意见。改进完善院士制度，注重院士称号精神激励作用，规范院士学术兼职。加大海外高层次创新创业人才引进力度。组织实施创新人才推进计划、海外高层次人才引进计划，推进“百人计划”、“长江学者奖励计划”、“国家杰出青年科学基金”等人才项目。注重复合型人才培养，破除论资排辈、求全责备观念，加大对优秀青年科技人才的发现、培养、使用和资助力度。加强产学研合作，重视企业工程技术与管理人才的培养，推动科技人才向企业集聚。发展创新文化，倡导追求真理、勇攀高峰、宽容失败、团结协作的创新精神，营造科学民主、学术自由、严谨求实、开放包容的创新氛围。建立健全科研诚信体系，从严治理学术不端行为。

（二）大力开发经济社会发展重点领域急需紧缺专门人才

发展目标：适应发展现代产业体系和构建社会主义和谐社会的需要，加大重点领域急需紧缺专门人才开发力度。到 2020 年，在装备制造、信息、生物技术、新材料、航空航天、海洋、金融财会、国际商务、生态环境保护、能源资源、现代交通运输、农业科技等经济重点领域培养开发急需紧缺专门人才 500 多万人；在教育、政法、宣传思想文化、医药卫生、防灾减灾等社会发展重点领域培养开发急需紧缺专门人才 800 多万人。经济社会发展重点领域各类专业人才数量充足，整体素质和创新能力显著提升，人才结构趋于合理。

主要举措：加强产业、行业人才发展统筹规划和分类指导，围绕重点领域发展，开展人才需求预测，定期发布急需紧缺人才目录。调整优化高等学校学科专业设置，加大急需研发人才和紧缺技术、管理人才的培养力度。大规模开展重点领域专门人才知识更新培训。建设一批工程创新训练基地，建立和完善与国际接轨的工程师认证认可制度，提高工程技术人才职业化、国际化水平。根据国家规划，制定人才特别是产业领军人才、工程技术人才向重点产业集聚的倾斜政策。继续实施“四个一批”人才培养工程，加强哲学社会科学、新闻、出版、文艺等领域高层次人才队伍建设。注重培养造就一批马克思主义理论家特别是中青年理论家。依托重大哲学社会科学研究项目，大力培养哲学社会科学学术带头人。加强宣传思想文化、医药卫生人才培养。支持重点领域科学家参加国际科研计划、学术交流。完善重点领域科研骨干人才分配激励办法。建立重点领域相关部门人才开发协调机制。

（三）统筹推进各类人才队伍建设

1. 党政人才队伍

发展目标：按照加强党的执政能力建设和先进性建设的要求，以提高领导水平和执政能力为核心，以中高级领导干部为重点，造就一批善于治国理政的领导人才，建设一支政治坚定、勇于创新、勤政廉洁、求真务实、奋发有为、善于推动科学发展的高素质党政人才队伍。到 2020 年，具有大学本科及以上学历的干部占党政干部队伍的 85%，专业化水平明显提高，结构更加合理，总量从严控制。

主要举措：适应科学发展要求和干部成长规律，开展大规模干部教育培训，加强干部自学。实施党政人才素质能力提升工程，构建理论教育、知识教育、党性教育和实践锻炼“四位一体”的干部培养教育体系。坚持德才兼备、以德为先用人标准，坚持民主、公开、竞争、择优改革方针，树立坚定信念、注重品行、科学发展、崇尚实干、重视基层、鼓励创新、群众公认的用人导向。扩大干部工作民主，加大竞争性选拔党政领导干部工作力度，拓宽选人用人渠道，提高干部工作科学化水平，促进优秀人才脱颖而出。实施后备干部队伍建设“百千万工程”。注重从基层和生产一线选拔党政人才。加强女干部、少数民族干部、非中共党员干部培养选拔和教育培训工作。实施促进科学发展的干部综合考核评价办法。建立健全党政干部岗位职责规范及其能力素质评价标准，加强工作业绩考核。完善党政人才分类管理制度。加大领导干部跨地区跨部门交流力度，推进党政机关重要岗位干部定期交流、轮岗。健全权力约束制衡机制，加强干部管理监督。

2. 企业经营管理人才队伍

发展目标：适应产业结构优化升级和实施“走出去”战略的需要，以提高现代经营管理水平和企业国际竞争力为核心，以战略企业家和职业经理人为重点，加快推进企业经营管理人才职业化、市场化、专业化和国际化，培养造就一大批具有全球战略眼光、市场开拓精神、管理创新能力和社会责任感的优秀企业家和一支高水平的企业经营管理人才队伍。到 2015 年，企业经营管理人才总量达到 3500 万人。到 2020 年，企业经营管理人才总量达到 4200 万人，培养造就 100 名左右能够引领中国企业跻身世界 500 强的战略企业家；国有及国有控股企业国际化人才总量达到 4 万人左右；国有企业领导人员通过竞争性方式选聘比例达到 50%。

主要举措：依托知名跨国公司、国内外高水平大学和其他培训机构，加强企业经营管理人才培训，提高战略管理和跨文化经营管理能力。采取组织选拔与市场化选聘相结合的方式选拔国有企业领导人员。健全企业经营者聘任制、任期制和任期目标责任制，实行契约化管理。完善以市场和出资人认可为核心的企业经营管理人才评价体系，积极发展企业经营管理人才评价机构，建立社会化的职业经理人资质评价制度，加强规范化管理。健全企业经

营管理人才经营业绩评价指标体系。完善年度薪酬管理制度、协议工资制度和股权激励等中长期激励制度。建立企业经营管理人才库。培养和引进一批科技创新创业企业家和企业发展急需的战略规划、资本运作、科技管理、项目管理等方面专门人才。实施企业经营管理人才素质提升工程和国家中小企业银河培训工程。

3. 专业技术人才队伍

发展目标：适应社会主义现代化建设的需要，以提高专业水平和创新能力为核心，以高层次人才和紧缺人才为重点，打造一支宏大的高素质专业技术人才队伍。到 2015 年，专业技术人才总量达到 6800 万人。到 2020 年，专业技术人才总量达到 7500 万人，占从业人员的 10%左右，高级、中级、初级专业技术人才比例为 10：40：50。

主要举措：进一步扩大专业技术人才队伍培养规模，提高专业技术人才创新能力。构建分层分类的专业技术人才继续教育体系，加快实施专业技术人才知识更新工程。进一步实施并完善新世纪百千万人才工程。组织实施青年英才开发计划、高素质教育人才培养工程、文化名家工程、全民健康卫生人才保障工程。加大现代物流、电子商务、法律、咨询、会计、工业设计、知识产权、食品安全、旅游等现代服务业人才培养开发力度，重视传统服务业各类技术人才的培养。发挥各类社会组织培养专业技术人才的作用。制定双向挂职、短期工作、项目合作等灵活多样的人才柔性流动政策，引导党政机关、科研院所和高等学校专业技术人才向企业、社会组织 and 基层一线有序流动，促进专业技术人才合理分布。统筹推进专业技术职称和职业资格制度改革。完善政府特殊津贴制度，强化激励，科学管理。改进专业技术人才收入分配等激励办法。改善基层专业技术人才工作、生活条件，拓展职业发展空间。注重发挥离退休专业技术人才的作用。

4. 高技能人才队伍

发展目标：适应走新型工业化道路和产业结构优化升级的要求，以提升职业素质和职业技能为核心，以技师和高级技师为重点，形成一支门类齐全、技艺精湛的高技能人才队伍。到 2015 年，高技能人才总量达到 3400 万人。到 2020 年，高技能人才总量达到 3900 万人，其中技师、高级技师达到 1000 万人左右。

主要举措：完善以企业为主体、职业院校为基础，学校教育与企业培养紧密联系、政府推动与社会支持相结合的高技能人才培养培训体系。加强职业培训，统筹职业教育发展，整合利用现有各类职业教育培训资源，依托大型骨干企业（集团）、重点职业院校和培训机构，建设一批示范性国家级高技能人才培养基地和公共实训基地。改革职业教育办学模式，大力推行校企合作、工学结合和顶岗实习。加强职业教育“双师型”教师队伍建设。在职业教育

中推行学历证书和职业资格证书“双证书”制度。逐步实行中等职业教育免费和学生生活补助制度。实施国家高技能人才振兴计划。促进技能人才评价多元化。制定高技能人才与工程技术人才职业发展贯通办法。建立高技能人才绝技绝活代际传承机制。广泛开展各种形式的职业技能竞赛和岗位练兵活动。完善国家高技能人才评选表彰制度，进一步提高高技能人才经济待遇和社会地位。

5.农村实用人才队伍

发展目标：围绕社会主义新农村建设，以提高科技素质、职业技能和经营能力为核心，以农村实用人才带头人和农村生产经营型人才为重点，着力打造服务农村经济社会发展、数量充足的农村实用人才队伍。到 2015 年，农村实用人才总量达到 1300 万人。到 2020 年，农村实用人才总量达到 1800 万人，平均受教育年限达到 10.2 年，每个行政村主要特色产业至少有 1—2 名示范带动能力强的带头人。

主要举措：大规模开展农村实用人才培训，充分发挥农村现代远程教育网络、全国文化信息资源共享工程网络、各类农民教育培训项目、农业技术推广体系、各类职业学校和培训机构的主渠道作用。整合现有培训项目，健全县域职业教育培训网络，推进农村实用人才带头人素质提升计划和新农村实用人才培训工程，重点实施现代农业人才支撑计划。鼓励和支持农村实用人才带头人牵头建立专业合作组织和专业技术协会，加快培养农业产业化发展急需的企业经营管理人员、农民专业合作社带头人和农村经纪人。积极扶持农村实用人才创业兴业，在创业培训、项目审批、信贷发放、土地使用等方面给予政策支持。因地制宜，建立健全农村实用人才评价制度。加大对农村实用人才的表彰激励和宣传力度，提高农村实用人才社会地位。加大公共财政对农村发展急需的农业技术人员、教师、医生等方面人才培养的支持力度。继续开展城乡人才对口扶持，推进万名医师支援农村卫生、城镇教师支援农村教育、社会工作者服务社会主义新农村建设、科技人才下乡支农等工作。

6.社会工作人才队伍

发展目标：适应构建社会主义和谐社会的需要，以人才培养和岗位开发为基础，以中高级社会工作人才为重点，培养造就一支职业化、专业化的社会工作人才队伍。到 2015 年，社会工作人才总量达到 200 万人。到 2020 年，社会工作人才总量达到 300 万人。

主要举措：建立不同学历层次教育协调配套、专业培训和知识普及有机结合的社会工作人才培养体系。加强社会工作学科专业体系建设。建设一批社会工作培训基地。加强社会工作从业人员专业知识培训，制定社会工作培训质量评估指标体系。建立健全社会工作人才评价制度。加强社会工作者队伍职业化管理。加快制定社会工作岗位开发设置政策措施。推进

公益服务类事业单位、城乡社区和公益类社会组织建设，完善培育扶持和依法管理社会组织的政策。组织实施社会工作服务组织标准化建设示范工程。研究制定政府购买社会工作服务政策。建立社会工作人才和志愿者队伍联动机制。制定加强社会工作人才队伍建设意见。

三、体制机制创新

（一）改进完善人才工作管理体制

1.完善党管人才的领导体制

目标要求：坚持党管人才原则，创新党管人才方式方法，完善党委统一领导，组织部门牵头抓总，有关部门各司其职、密切配合，社会力量广泛参与的人才工作格局。发挥党委领导核心作用，统筹经济社会发展和人才发展，切实履行好管宏观、管政策、管协调、管服务的职责，用事业凝聚人才，用实践造就人才，用机制激励人才，用法制保障人才，提高党管人才工作水平。党政主要负责人要树立强烈的人才意识，善于发现人才、培养人才、团结人才、用好人才、服务人才。

主要任务：制定完善党管人才工作格局的意见。健全各级党委人才工作领导机构，建立科学的决策机制、协调机制和督促落实机制，形成统分结合、上下联动、协调高效、整体推进的人才工作运行机制。建立党委、政府人才工作目标责任制，提高各级党政领导班子综合考核指标体系中人才工作专项考核的权重。建立各级党委常委会听取人才工作专项报告制度。完善党委联系专家制度。实行重大决策专家咨询制度。完善党委组织部门牵头抓总职能，发挥政府人力资源管理部门作用，强化各职能部门人才工作职责，充分调动各人民团体、企事业单位、社会组织的积极性，动员和组织全社会力量，形成人才工作整体合力。

2.改进人才管理方式

目标要求：围绕用好用活人才，完善政府宏观管理、市场有效配置、单位自主用人、人才自主择业的人才管理体制。改进宏观调控，推动政府人才管理职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务转变，运行机制和管理方式向规范有序、公开透明、便捷高效转变。健全人才市场体系，发挥市场配置人才资源的基础性作用。遵循放开搞活、分类指导和科学规范的原则，深化国有企业和事业单位人事制度改革，创新管理体制，转换用人机制，扩大和落实单位用人自主权。发挥用人单位在人才培养、吸引和使用中的主体作用。

主要任务：按照政府行政管理体制改革的总体部署，完善人才管理运行机制。规范行政行为，推动人才管理部门进一步简政放权，减少和规范人才评价、流动等环节中的行政审批和收费事项。分类推进事业单位人事制度改革，逐步建立起权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力的事业单位人事管理制度。克服人才管理中存在的行政化、“官本位”倾向，取消

科研院所、学校、医院等事业单位实际存在的行政级别和行政化管理模式。在科研、医疗等事业单位探索建立理事会、董事会等形式的法人治理结构。建立与现代科研院所制度、现代大学制度和公共医疗卫生制度相适应的人才管理制度。完善国有企业领导人员管理体制，健全符合现代企业制度要求的企业人事制度。鼓励地方和行业结合自身实际建立与国际人才管理体系接轨的人才管理改革试验区。

3.加强人才工作法制建设

目标要求：坚持用法制保障人才，推进人才管理工作科学化、制度化、规范化，形成有利于人才发展的法制环境。加强立法工作，建立健全涵盖国家人才安全保障、人才权益保护、人才市场管理和人才培养、吸引、使用等人才资源开发管理各个环节的人才法律法规。

主要任务：研究制定人才开发促进法和终身学习、工资管理、事业单位人事管理、专业技术人才继续教育、职业资格管理、人力资源市场管理、外国专家来华工作等方面的法律法规。完善保护人才和用人主体合法权益的法律法规。

（二）创新人才工作机制

1.人才培养开发机制

目标要求：坚持以国家发展需要和社会需求为导向，以提高思想道德素质和创新能力为核心，完善现代国民教育和终身教育体系，注重在实践中发现、培养、造就人才，构建人人能够成才、人人得到发展的人才培养开发机制。坚持面向现代化、面向世界、面向未来，充分发挥教育在人才培养中的基础性作用，立足培养全面发展的人才，突出培养创新型人才，注重培养应用型人才，深化教育改革，促进教育公平，提高教育质量。统筹规划继续教育，基本形成学习型社会。

主要任务：把社会主义核心价值体系教育贯穿人才培养开发全过程，不断提高各类人才的思想道德水平。建立人才培养结构与经济社会发展需求相适应的动态调控机制，优化教育学科专业、类型、层次结构和区域布局。创新人才培养模式，全面推进素质教育。坚持因材施教，建立高等学校拔尖学生重点培养制度，实行特殊人才特殊培养。改革高等学校招生考试制度，建立健全多元招生录取机制，提高人才培养质量。建立社会参与的人才培养质量评价机制。完善发展职业教育的保障机制，改革职业教育模式。完善在职人员继续教育制度，分类制定在职人员定期培训办法，倡导干中学。构建网络化、开放式、自主性终身教育体系，大力发展现代远程教育，支持发展各类专业化培训机构。支持建立军民结合、寓军于民的军队人才培养体系。

2.人才评价发现机制

目标要求：建立以岗位职责要求为基础，以品德、能力和业绩为导向，科学化、社会化的人才评价发现机制。完善人才评价标准，克服唯学历、唯论文倾向，对人才不求全责备，注重靠实践和贡献评价人才。改进人才评价方式，拓宽人才评价渠道。把评价人才和发现人才结合起来，坚持在实践和群众中识别人才、发现人才。

主要任务：健全科学的职业分类体系，建立各类人才能力素质标准。建立以岗位绩效考核为基础的事业单位人员考核评价制度。分行业制定事业单位领导人员考核评价办法。完善重在业内和社会认可的专业技术人才评价机制。加快推进职称制度改革，规范专业技术人才职业准入，依法严格管理；完善专业技术人才职业水平评价办法，提高社会化程度；完善专业技术职务任职评价办法，落实用人单位在专业技术职务（岗位）聘任中的自主权。完善以任期目标为依据、工作业绩为核心的国有企业领导人员考核评价办法。探索技能人才多元评价机制，逐步完善社会化职业技能鉴定、企业技能人才评价、院校职业资格认证和专项职业能力考核办法。健全完善党政领导干部考核评价机制。建立健全公务员职位分类制度。建立在重大科研、工程项目实施和急难险重工作中发现、识别人才的机制。健全举才荐才的社会化机制。

3.人才选拔任用机制

目标要求：改革各类人才选拔使用方式，科学合理使用人才，促进人岗相适、用当其时、人尽其才，形成有利于各类人才脱颖而出、充分施展才能的选人用人机制。深化党政领导干部选拔任用制度改革，提高选人用人公信度。健全国有企业领导人员选拔制度，加大市场化选聘力度。完善事业单位聘用制度和岗位管理制度，健全事业单位领导人员选拔制度。

主要任务：完善党政领导干部公开选拔、竞争上岗制度，探索公推公选等竞争性选拔干部方式。规范干部选拔任用提名制度。推行和完善地方党委讨论决定任用重要干部票决制。坚持和完善党政领导干部职务任期制。建立聘任制公务员管理制度。建立组织选拔、市场配置和依法管理相结合的国有企业领导人员选拔任用制度，完善国有资产出资人代表派出制和选举制。健全事业单位领导人员委任、聘任、选任等任用方式。全面推行事业单位公开招聘、竞聘上岗和合同管理制度。建立事业单位关键岗位和国家重大项目负责人全球招聘制度。

4.人才流动配置机制

目标要求：根据完善社会主义市场经济体制的要求，推进人才市场体系建设，完善市场服务功能，畅通人才流动渠道，建立政府部门宏观调控、市场主体公平竞争、中介组织提供服务、人才自主择业的人才流动配置机制。健全人才市场供求、价格、竞争机制，进一步促进人才供求主体到位。大力发展人才服务业。加强政府对人才流动的政策引导和监督，推动

产业、区域人才协调发展，促进人才资源有效配置。

主要任务：在建立统一规范、更加开放的人力资源市场基础上，发展专业性、行业性人才市场。健全专业化、信息化、产业化、国际化的人才市场服务体系。积极培育专业化人才服务机构，注重发挥人才服务行业协会作用。进一步破除人才流动的体制性障碍，制定发挥市场配置人才资源基础性作用的政策措施。推进政府所属人才服务机构管理体制改革，实现政事分开、管办分离。逐步建立城乡统一的户口登记制度，调整户口迁移政策，使之有利于引进人才。加快建立社会化的人才档案公共管理服务系统。完善社会保险关系转移接续办法。建立人才需求信息定期发布制度。完善劳动合同、人事争议仲裁、人才竞业禁止等制度，维护各类人才和用人单位的合法权益。建立完善与西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、中部地区崛起、东部地区率先发展战略相配套的区域人才交流合作机制，加快长江三角洲、珠江三角洲、环渤海等区域人才开发一体化进程。根据国家主体功能区布局，引导各类人才合理分布。

5.人才激励保障机制

目标要求：完善分配、激励、保障制度，建立健全与工作业绩紧密联系、充分体现人才价值、有利于激发人才活力和维护人才合法权益的激励保障机制。完善各类人才薪酬制度，加强对收入分配的宏观管理，逐步建立秩序规范、激发活力、注重公平、监管有力的工资制度。坚持精神激励和物质奖励相结合，健全以政府奖励为导向、用人单位和社会力量奖励为主体的人才奖励体系。完善以养老保险和医疗保险为重点的社会保障制度，形成国家、社会和单位相结合的人才保障体系。

主要任务：统筹协调党政机关和国有企事业单位收入分配，稳步推进工资制度改革。建立产权激励制度，制定知识、技术、管理、技能等生产要素按贡献参与分配的办法。健全国有企业人才激励机制，推行股权、期权等中长期激励办法，重点向创新创业人才倾斜。逐步提高企业退休人员基本养老金，对在企业退休的高层次专业技术人员给予重点倾斜。建立完善事业单位岗位绩效工资制度。探索高层次人才、高技能人才协议工资制和项目工资制等多种分配形式。建立国家荣誉制度，表彰在经济社会发展中作出杰出贡献的人才。调整规范各类人才奖项设置。研究制定人才补充保险办法，支持用人单位为各类人才建立补充养老、医疗保险。扩大对农村、非公有制经济组织、新社会组织人才的社会保障覆盖面。

四、重大政策

（一）实施促进人才投资优先保证的财税金融政策

各级政府优先保证对人才发展的投入，确保国家教育、科技支出增长幅度高于财政经常

性收入增长幅度，卫生投入增长幅度高于财政经常性支出增长幅度。逐步改善经济社会发展的要素投入结构，较大幅度增加人力资本投资比重，提高投资效益。进一步加大人才发展资金投入力度，保障人才发展重大项目的实施。鼓励和支持企业和社会组织建立人才发展基金。在重大建设和科研项目经费中，应安排部分经费用于人才培养。适当调整财政税收政策，提高企业职工培训经费的提取比例。通过税收、贴息等优惠政策，鼓励和引导社会、用人单位、个人投资人才资源开发。加大对中西部地区财政转移支付力度，引导中西部地区加大人才投入。利用国际金融组织和外国政府贷款投资人才开发项目。

（二）实施产学研合作培养创新人才政策

建立政府指导下以企业为主体、市场为导向、多种形式的产学研战略联盟，通过共建科技创新平台、开展合作教育、共同实施重大项目等方式，培养高层次人才和创新团队。实施研究生教育创新计划，发展专业学位教育，建立高等学校、科研院所、企业高层次人才双向交流制度，推行产学研联合培养研究生的“双导师制”。改革完善博士后制度，建立多元化的投入渠道，发挥高等学校、科研院所和企业的主体作用，提高博士后培养质量。实行“人才+项目”的培养模式，依托国家重大人才计划以及重大科研、工程、产业攻关、国际科技合作等项目，重视发挥企业作用，在实践中集聚和培养创新人才。对企业等用人单位接纳高等学校、职业学校学生实习等实行财税优惠政策。

（三）实施引导人才向农村基层和艰苦边远地区流动政策

对在农村基层和艰苦边远地区工作的人才，在工资、职务、职称等方面实行倾斜政策，提高艰苦边远地区津贴标准，改善工作和生活条件。采取政府购买岗位、报考公职人员优先录用等措施，鼓励和引导高校毕业生到农村和中小企业就业。逐步提高省级以上党政机关从基层招录公务员的比例。制定高校毕业生到艰苦边远地区创业就业扶持办法。开发基层社会管理和公共服务岗位。实施公职人员到基层服务和锻炼的派遣和轮调办法。完善科技特派员到农村和企业服务的政策措施。实施东部带西部、城市带农村的人才对口支持政策，引导人才向西部和农村流动。实施高校毕业生基层培养计划，继续做好“三支一扶”、大学生志愿服务西部计划和农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划等工作。加强和改进干部援藏援疆、博士服务团、“西部之光”访问学者、少数民族科技骨干和少数民族地区小学“双语”教师特殊培养等工作，为西部地区特别是边疆少数民族地区提供人才和智力支持。实施边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划。

（四）实施人才创业扶持政策

促进知识产权质押融资、创业贷款等业务的规范发展，完善支持人才创业的金融政策。

完善知识产权、技术等作为资本参股的措施。加大税收优惠、财政贴息力度，扶持创业风险投资基金，支持创办科技型企业，促进科技成果转化和技术转移。加强创业技能培训和创业服务指导，提高创业成功率。继续加大对创业孵化器等基础设施的投入，创建创业服务网络，探索多种组织形式，为人才创业提供服务。制定科研机构、高等学校科技人员创办科技型企业的激励保障办法。

（五）实施有利于科技人员潜心研究和创新政策

在科研院所、高等学校、企业建立符合科技人员和管理人员不同特点的职业发展途径，鼓励和支持科技人员在创新实践中成就事业并享有相应的社会地位和经济待遇。对事业单位管理人员全面推行职员制度。完善科研管理制度，扩大科研机构用人自主权和科研经费使用自主权，健全科研机构内部决策、管理和监督的各项制度。建立以学术和创新绩效为主导的资源配置和学术发展模式。改进科技评价和奖励方式，完善以创新和质量为导向的科研评价办法，克服考核过于频繁、过度量化的倾向。加大对基础研究、前沿技术研究、社会公益类科研机构的投入力度，建立以财政性资金设立的科研机构创新绩效综合评价制度。完善科技经费管理办法和国家科技计划管理办法，对高水平创新团队给予长期稳定支持。健全科研院所分配激励机制，注重向科研关键岗位和优秀拔尖人才倾斜。改善青年科技人才的生活条件，有条件的城市可在国家保障性住房建设中优先解决住房问题。

（六）实施推进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才合理流动政策

完善党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才交流和挂职锻炼制度，打破人才身份、单位、部门和所有制限制，营造开放的用人环境。扩大党政机关和国有企事业单位领导人员跨地区跨部门交流任职范围。拓宽党政人才来源渠道，完善从企事业单位和社会组织选拔人才制度。完善党政机关人才向企事业单位流动的社会保险关系转移接续办法。

（七）实施更加开放的人才政策

大力吸引海外高层次人才回国（来华）创新创业，制定完善出入境和长期居留、税收、保险、住房、子女入学、配偶安置，担任领导职务、承担重大科技项目、参与国家标准制定、参加院士评选和政府奖励等方面的特殊政策措施。建立海外高层次人才特聘专家制度。鼓励海外留学人员回国工作、创业或以多种方式为国服务。加强留学人员创业园区建设，提供创业资助和融资服务。建立统一的海外高层次人才信息库和人才需求信息发布平台。完善外国人永久居留权制度，吸引外籍高层次人才来华工作。加大引进国外智力工作力度，探索实行技术移民，制定国外智力资源供给、发现评价、市场准入、使用激励、绩效评估、引智成果共享等办法。扩大国家公派出国留学和来华留学规模。开发国（境）外优质教育培训资源，

完善出国（境）培训管理制度和措施。支持高等学校、科研院所与海外高水平教育、科研机构建立联合研发基地。推动我国企业设立海外研发机构。积极支持和推荐优秀人才到国际组织任职。推进专业技术人才职业资格国际、地区间互认。发展国际人才市场，培育一批国际人才中介服务机构。制定维护国家重要人才安全的政策措施。

（八）实施鼓励非公有制经济组织、新社会组织人才发展政策

对社会主义市场经济体制下各种所有制组织中的人才，坚持一视同仁、平等对待。把非公有制经济组织、新社会组织人才开发纳入各级政府人才发展规划。制定加强非公有制经济组织、新社会组织人才队伍建设意见。政府在人才培养、吸引、评价、使用等方面的各项政策，非公有制经济组织、新社会组织人才平等享受。政府支持人才创新创业的资金、项目、信息等公共资源，向非公有制经济组织、新社会组织人才平等开放。政府开展人才宣传、表彰、奖励等方面活动，非公有制经济组织、新社会组织人才平等参与。

（九）实施促进人才发展的公共服务政策

完善政府人才公共服务体系，建立全国一体化的服务网络。健全人事代理、社会保险代理、企业用工登记、劳动人事争议调解仲裁、人事档案管理、就业服务等公共服务平台，满足人才多样化需求。创新政府提供人才公共服务的方式，建立政府购买公共服务制度，为各类人才平衡工作和家庭责任创造条件。加强对人才公共服务产品的标准化管理，大力开发公共服务产品。

（十）实施知识产权保护政策

实施国家知识产权战略。制定职务技术成果条例，完善科技成果知识产权归属和利益分享机制，保护科技成果创造者的合法权益。明确职务发明人权益，提高主要发明人受益比例。制定职务发明人流动中的利益共享办法。建立非职务发明评价体系，加强对非职务发明创造的支持和管理。制定国家支持个人和中小企业发明创造的资助办法，鼓励创造知识财产。加强专利技术运用转化平台建设。完善非物质文化遗产传承人知识产权保护相关措施。完善知识产权工作体系，加大知识产权宣传普及和执法保护力度。建立健全有利于知识产权保护的社会信用制度。营造保护知识产权的法制、市场和文化氛围，提升知识产权创造、运用、保护和管理能力，推进国际合作交流。

五、重大人才工程

（一）创新人才推进计划

为积极应对国际科技竞争，提高自主创新能力，着眼于培养造就一批世界水平的科学家，在我国具有相对优势的科研领域设立 100 个科学家工作室；瞄准世界科技前沿和战略性新兴产业

产业，每年重点支持和培养一批具有发展潜力的中青年科技创新领军人才；着眼于推动企业成为技术创新主体，每年重点扶持 1000 名科技创新创业人才；依托一批国家重大科研项目、国家重点工程和重大建设项目，建设若干重点领域创新团队；以高等学校、科研院所和高新技术产业开发区为依托，建设 300 个创新人才培养示范基地。

（二）青年英才开发计划

着眼于人才基础性培养和战略性开发，提升我国未来人才竞争力，在自然科学、哲学社会科学和文化艺术等重点学科领域，每年重点培养扶持一批青年拔尖人才；在高水平研究型大学和科研院所的优势基础学科建设一批国家青年英才培养基地，按照严入口、小规模、重特色、高水平的原则，每年选拔一批拔尖大学生进行专门培养；为培养造就未来国家所需的高素质、专业化管理人才，每年从应届高中、大学毕业生中筛选若干优秀人才送到国外一流大学深造，进行定向跟踪培养。

（三）企业经营管理人才素质提升工程

着眼于提高我国企业现代化经营管理水平和国际竞争力，到 2020 年，培养一批具有世界眼光、战略思维、创新精神和经营能力的企业家；培养 1 万名精通战略规划、资本运作、人力资源管理、财会、法律等专业知识的企业管理人才。

（四）高素质教育人才培养工程

为建设一支高素质、创新型教育人才队伍，通过研修培训、学术交流、项目资助等方式，每年重点培养和支持 2 万名各类学校教育教学骨干、“双师型”教师、学术带头人和校长，在中小学校、职业院校、高等学校培养造就一批教育家、教学名师和学科领军人才。

（五）文化名家工程

为更好地推动宣传思想文化工作，进一步提高国家文化软实力，着眼于培养造就一批造诣高深、成就突出、影响广泛的宣传思想文化领域杰出人才，每年重点扶持、资助一批哲学社会科学、新闻出版、广播影视、文化艺术、文物保护名家承担重大课题、重点项目、重要演出，开展创作研究、展演交流、出版专著等活动。到 2020 年，由国家资助的宣传思想文化领域文化名家达到 2000 名。

（六）全民健康卫生人才保障工程

适应深化医药卫生体制改革、保障全民健康需要，加大对卫生人才培养支持力度。到 2020 年，培养造就一批医学杰出骨干人才，给予科研专项经费支持；开展住院医师规范化培训工作，支持培养 5 万名住院医师；加强以全科医师为重点的基层卫生人才队伍建设，通过多种途径培训 30 万名全科医师，提高基层医疗卫生服务能力。

（七）海外高层次人才引进计划

重点围绕国家发展战略目标，在中央、国家有关部门、地方分层次、有计划引进一批能够突破关键技术、发展高新技术产业、带动新兴学科的战略科学家和创新创业领军人才。其中，中央层面实施“千人计划”，建设一批海外高层次人才创新创业基地，用5—10年时间引进2000名左右海外高层次人才回国（来华）创新创业。

（八）专业技术人才知识更新工程

围绕我国经济结构调整、高新技术产业发展和自主创新能力的提高，在装备制造、信息、生物技术、新材料、海洋、金融财会、生态环境保护、能源资源、防灾减灾、现代交通运输、农业科技、社会工作等重点领域，开展大规模的知识更新继续教育，每年培训100万名高层次、急需紧缺和骨干专业技术人才，到2020年，累计培训1000万名左右。依托高等学校、科研院所和大型企业现有施教机构，建设一批国家级继续教育基地。

（九）国家高技能人才振兴计划

适应走新型工业化道路、加快产业结构优化升级的需要，加强职业院校和实训基地建设，培养造就一大批具有精湛技艺的高技能人才。到2020年，在全国建成一批技能大师工作室、1200个高技能人才培训基地，培养100万名高级技师。

（十）现代农业人才支撑计划

适应建设社会主义新农村、加快发展现代农业的需要，加大对现代农业的人才支持力度。到2020年，选拔一批农业科研杰出人才，给予科研专项经费支持；支持1万名有突出贡献的农业技术推广人才，开展技术交流、学习研修、观摩展示等活动；选拔3万名农业产业化龙头企业负责人和专业合作组织负责人、10万名生产能手和农村经纪人等优秀生产经营人才，给予重点扶持。

（十一）边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划

为促进边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区加快发展，实现基本公共服务均等化目标，在职务、职称晋升等方面采取倾斜政策，每年引导10万名优秀教师、医生、科技人员、社会工作者、文化工作者到边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区工作或提供服务。每年重点扶持培养1万名边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区急需紧缺人才。

（十二）高校毕业生基层培养计划

着眼于解决基层特别是中西部地区基层人才匮乏问题，培养锻炼后备人才，积极引导和鼓励高校毕业生到基层创业就业。实施一村一名大学生计划，用5年时间，先期选派10万名高校毕业生到村任职，到2020年，实现一村一名大学生目标。统筹各类大学生到基层服

务创业计划。通过政府购买工作岗位、实施学费和助学贷款代偿、提供创业扶持等方式，引导高校毕业生到农村和社区服务、就业和自主创业。

六、组织实施

（一）加强对《人才规划纲要》实施工作的组织领导

中央人才工作协调小组负责《人才规划纲要》实施的统筹协调和宏观指导。制定各项目标任务的分解落实方案和重大工程实施办法。建立《人才规划纲要》实施情况的监测、评估、考核机制，加强督促检查。

（二）建立健全人才发展规划体系

各省（自治区、直辖市）、中央和国家机关有关部门要以《人才规划纲要》为指导，根据实际，编制地区、行业系统以及重点领域的人才发展规划，形成全国人才发展规划体系。

（三）营造实施《人才规划纲要》的良好社会环境

大力宣传党和国家人才工作的重大战略思想和方针政策，宣传实施《人才规划纲要》的重大意义和《人才规划纲要》的指导方针、目标任务、重大举措，宣传《人才规划纲要》实施中的典型经验、做法和成效，形成全社会关心、支持人才发展的良好社会氛围。

（四）加强人才工作基础性建设

深入开展人才理论研究，积极探索人才资源开发规律。加强人才学科和研究机构建设。建立健全人才资源统计和定期发布制度。推进人才工作信息化建设，建立人才信息网络和数据库。加强人才工作队伍建设，加大培训力度，提高人才工作队伍的政治素质和业务水平。

中国人民解放军和中国人民武装警察部队人才发展规划，由中央军委另行制定。

教育部 财政部关于印发《高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011—2020年）》的通知

教社科[2011]3号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委）、财政厅（局），新疆生产建设兵团教育局、财务局，有关部门（单位）教育、财务司（局），教育部直属各高等学校：

为贯彻落实党的十七届六中全会精神，贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅转发<教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见>的通知》（中办发〔2011〕31号）精神，教育部、财政部制定了《高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011—2020年）》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

附件：高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011—2020年）

中华人民共和国教育部 中华人民共和国财政部

二〇一一年十一月七日

附件：

高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011-2020年）

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》《中共中央办公厅国务院办公厅转发〈教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见〉的通知》，全面规划2011-2020年高等学校哲学社会科学的发展，制定本计划。

一、主要任务

“高等学校哲学社会科学繁荣计划”（以下简称“繁荣计划”）是教育部、财政部贯彻落实中央精神，推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的重大举措，自2003年实施以来，调动了高等学校广大哲学社会科学工作者的积极性、主动性和创造性，提升了高等学校的综合实力和整体水平，推动了高等教育事业改革和发展，为进一步繁荣发展高等学校哲学社会科学奠定了坚实基础。

当前，高等学校哲学社会科学进入了新的发展阶段，面临新的机遇和挑战。深入实施“繁荣计划”，大力提升人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新的能力和水平，全面提高高等教育质量，积极推进高等学校哲学社会科学创新体系建设，为建设国家哲学社会科学创新体系，构建以当代中国马克思主义为指导，具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学提供有力支撑，为全面建设小康社会作出新贡献，是未来十年的主要任务。内容包括：

——积极参与马克思主义理论研究和建设工程，深入开展中国特色社会主义道路、理论体系、制度的研究宣传，大力推动实践基础上的理论创新，加强哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化、时代化、大众化作出新贡献。

——以研究解决重大理论和现实问题为重点，凝练学术方向、汇聚研究队伍、增强发展活力，构建哲学社会科学创新平台体系，建设一批达到世界水平，享有国际声誉的学术高地和咨询智库。

——统筹基础理论研究、应用对策研究，重点支持跨学科研究、综合研究和战略预测研究，构建团队协同攻关与个人自由探索并重的研究项目体系，大力提高研究质量和创新能力，

努力培育学术精品和传世力作。

——推进哲学社会科学成果的转化应用，强化哲学社会科学育人功能，普及哲学社会科学知识，大力开展决策咨询研究，积极发挥思想库和智囊团作用，构建哲学社会科学社会服务体系，全面提升社会服务水平。

——适应信息化、数字化发展趋势，加强图书文献、网络、数据库等基础设施和信息化建设，构建方便快捷、资源共享的哲学社会科学研究条件支撑体系，全面提高保障水平。

——按照政治强、业务精、作风正的要求，造就一批学贯中西、享誉国际的名家大家，一批功底扎实、勇于创新的学术带头人，一批年富力强、锐意进取的青年拔尖人才，构建结构合理的哲学社会科学人才队伍体系，增强可持续发展能力。

——坚持“走出去”与“请进来”相结合，加强统筹规划，创新思路办法，拓展交流途径，健全合作机制，有选择、有步骤、有层次地推进高等学校哲学社会科学走向世界，推动中华文化“走出去”，增强我国国际话语权。

——深化科研体制机制改革，创新科研组织形式。加大科研投入，完善经费管理制度，提高经费使用效率。一手抓繁荣发展，一手抓科学管理，建立健全哲学社会科学管理体系，为学术发展提供良好的制度保障。

——加强科研诚信和学风建设，完善以创新和质量为导向的科研评价制度，构建教育、制度、监督、惩治相结合的学风建设工作体系，营造风清气正的学术环境。

二、重点建设内容

（一）积极参与马克思主义理论研究和建设工程。

深化马克思主义基础理论和基本观点研究，加强马克思主义经典著作研究，深入开展中国特色社会主义道路、理论体系、制度的研究宣传，在服务于中国特色社会主义建设的实践中，推动马克思主义理论创新。不断丰富我国哲学社会科学的学术思想和理论体系，努力形成具有中国特色、中国风格、中国气派的学术话语体系。扎实做好马克思主义理论研究和建设工程重点教材编写和使用工作，建立工程重点教材统一使用工作的检查监督机制，确保高校相关专业统一使用工程教材。建立中央、地方和高校分级培训体系，对工程教材所涉课程的任课教师有计划地开展培训。深入推进哲学社会科学教学科研骨干和思想政治理论课骨干教师研修，制定实施《高等学校马克思主义理论队伍建设规划》，加强高校马克思主义理论队伍特别是中青年理论队伍建设。制定实施《高等学校思想政治理论课教师队伍建设规划》，全面实施课程建设标准，健全质量测评体系，进一步提高教学水平。

（二）推进人文社会科学重点研究基地建设。

按照立足创新、提高质量、增强能力、服务国家的总体要求，构建特色鲜明、优势突出、结构合理、协调发展的人文社会科学重点研究基地体系。深化科研体制改革，创新组织管理，强化开放合作，全面提升综合创新能力，全面提升服务国家战略和经济社会发展能力，全面提升国际学术影响力和话语权。大力推进以国家重大需求为导向和新兴交叉研究领域的重点研究基地建设，推动社会科学实验室建设，着力加强部部共建、部省共建重点研究基地建设，以高水平学术平台建设引领和带动高等学校哲学社会科学的创新发展。

（三）加强哲学社会科学基础研究。

充分发挥高等学校基础研究实力雄厚的优势，重点支持关系哲学社会科学发展全局和学科创新发展的基础研究；重点支持对经济社会发展和国家安全具有长远影响的基础研究；重点支持对人类社会发展共同面对的一系列重大问题的基础研究；重点支持对传承中华文化、弘扬民族精神有重大作用的基础研究，加强文献资料的整理研究，推出对理论创新和文化遗产创新具有重大影响的标志性成果。充分发挥高等学校学科齐全的优势，着力推进跨学科研究，促进哲学社会科学不同学科之间，哲学社会科学与自然科学、工程技术之间的交叉融合，培育新的学术领域和学科增长点。

（四）加强哲学社会科学应用对策研究。

着眼党和国家的战略需求，聚焦社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设和党的建设中的重大问题，重点扶持立足实践、对经济社会发展有重要影响的应用对策研究，开展全球问题、国际区域和国别问题的长期跟踪研究，推进高等学校与国家部委、地方政府等合作建设咨询型智库，推出系列发展报告和政策建议，以扎实有力的研究成果服务于党和政府的决策。

（五）加强哲学社会科学优秀成果推广普及。

充分发挥高等学校高层次人才密集的优势，面向社会开设“高校名师大讲堂”，开展“高校理论名家社会行”活动，组织动员名家大家撰写高质量社科普及读物，积极宣传哲学社会科学优秀成果，弘扬优秀传统文化，传播科学理论，满足人民群众日益增长的精神文化需求，提高公众人文素质。

（六）推动哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。

坚持以推进学术交流与合作为主线，坚持“走出去”与“请进来”相结合，提升国际学术交流质量和水平，推动高等学校哲学社会科学走向世界，增强中国学术的国际影响力和话语权。探索在国外和港澳地区合作建立海外中国学术研究中心。面向国外翻译、出版和推介高水平研究成果与精品著作。重点加强高等学校优秀外文学术网站和学术期刊建设。鼓励高

等学校参与和设立国际性学术组织。积极推动海外中国学研究。

(七) 加强哲学社会科学基础支撑和信息化建设。

加强高等学校社会调查、统计分析、基础文献、案例集成等专题数据库建设，推进人文社会科学优秀学术网站建设，加强与现有信息服务机构的衔接，推动哲学社会科学研究信息资源的共建共享。加强中国高校人文社会科学文献中心建设，扩大外文图书期刊入藏数量，提高服务水平，为教学科研提供文献保障。继续实施高校哲学社会科学名刊工程，建设一批国际知名的学术刊物，推动学术期刊专业化和数字化发展。

(八) 开展哲学社会科学优秀成果评奖和表彰。

以质量和贡献为导向，进一步完善高等学校哲学社会科学研究优秀成果奖励制度，建立健全成果分类评价标准，探索建立政府、社会组织、公众等成果受益者参与的多元多方评价机制。加强对理论创新和社会服务作出突出贡献的哲学社会科学优秀成果、优秀人才的奖励和宣传，定期组织开展高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）评奖和表彰活动，充分发挥奖励的激励和导向作用，增强高等学校哲学社会科学工作者的使命感和荣誉感。

三、经费保障和组织实施

1. 保障经费投入。“繁荣计划”由中央财政专项支持。鼓励各地区、各部门、各高等学校在中央财政资金支持的基础上，结合自身特点，积极筹措经费支持“繁荣计划”的实施。

2. 加强经费管理。“繁荣计划”中各类建设项目和经费使用坚持公开透明、公平公正原则。财政部、教育部联合制定《高等学校哲学社会科学繁荣计划专项资金管理办法》。项目承担高校要严格执行财政部、教育部有关规定，进一步完善经费管理制度，提高经费使用效益。在经费安排和使用上注重与国家社科基金、自然科学基金、中央高校基本科研业务费、“985工程”、“211工程”等的有机衔接，避免重复投入，形成合力，实现集成发展。

3. 完善管理体制。教育部、财政部共同成立繁荣计划管理委员会，负责审定“繁荣计划”管理规章制度，决定“繁荣计划”实施中的重大事项。管理委员会下设办公室，负责制定“繁荣计划”实施方案，编制年度工作计划和预算建议，组织实施和日常管理工作。

4. 坚持公平竞争、择优立项。繁荣计划管理委员会办公室根据繁荣计划建设目标和任务，制定年度项目指南，经繁荣计划管理委员会审议通过后，面向全国高等学校组织申报和评审，提出立项方案报繁荣计划管理委员会审批。各地区、各部门、各高校根据年度项目指南，发挥自身优势，组织项目申报和实施，并提供相应条件和经费支持。

5. 坚持项目建设与教育改革试点相结合。充分发挥“繁荣计划”建设项目的导向作用和示范效应，推动教育改革和体制机制创新。鼓励各地区、各高等学校将改革创新贯穿于项

目实施的全过程，大胆探索，勇于实践，敢于突破。根据统筹规划、分步实施、试点先行、动态调整的原则，选择部分地区和高等学校开展推广应用、科研合作、学术评价、学科交叉等改革试点。

教育部办公厅关于做好教育事业发展“十三五”规划编制工作的通知

教发厅函[2014]134号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），各计划单列市教育局，新疆生产建设兵团教育局：

根据国家发展改革委关于国民经济和社会发展第十三个五年规划编制工作的统一部署，国家教育事业“十三五”规划编制工作现已正式启动。为指导各地做好教育“十三五”规划编制工作，现将有关事项通知如下：

一、准确把握发展形势，充分认识编制教育“十三五”规划的重要意义

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的关键时期，也是我国基本实现教育现代化的决定性阶段。随着我国经济进入新常态，实施创新驱动发展战略，加快转方式、调结构，要求科学谋划“十三五”时期教育事业发展，进一步加快教育改革发展步伐，加快基本实现教育现代化，增强教育对区域经济社会发展的服务贡献能力，促进经济增长从主要依靠劳动力成本优势向劳动力价值创造优势转变。

党的十八大明确提出了“全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，进入人才强国和人力资源强国行列，教育现代化基本实现”的目标任务。十八届三中全会对深化教育领域综合改革作出了全面部署。习近平总书记等中央领导同志对新时期教育作出一系列重要指示，李克强总理对“十三五”规划编制提出了明确要求。“十三五”规划是贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神的第一个五年规划，也是贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称教育规划纲要）最为关键的五年规划。科学编制和实施好教育“十三五”规划，对于积极应对经济社会发展的新挑战、服务全面建成小康社会的奋斗目标具有重大意义。

二、以改革创新的精神切实做好教育“十三五”规划编制工作

编制教育事业“十三五”规划，必须认真贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，贯彻落实教育规划纲要，以立德树人为根本，以基本实现教育现代化为总任务，坚持“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”的工作方针，深化教育领域

综合改革，创新国家教育制度，完善现代教育体系，调整教育结构，促进教育公平，全面提升教育服务经济社会发展和人的全面发展的能力，全面实现教育规划纲要目标，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力支撑。

（一）准确把握规划定位。“十三五”时期是教育规划纲要实施的攻坚阶段。各地在编制“十三五”规划的过程中，要深入分析“十三五”期间全国和本地区经济社会发展的新形势，准确把握教育改革发展新阶段的新特征，抓住若干关键问题，提出对策措施和实施办法，确保教育规划纲要提出的目标任务如期实现。

（二）全面深化改革创新。贯彻落实党的十八届三中全会全面深化教育领域综合改革的工作部署，坚持规划发展与规划改革并重，深入总结近年来特别是教育规划纲要实施以来本地区教育领域改革的经验，谋划好重点领域和关键环节的改革举措。要注重总结提炼和吸收基层的改革创新经验，加快简政放权和政府职能转变，深入推进管办评分离，提升教育治理体系和治理能力现代化水平，激发教育发展新活力。

（三）努力提高规划编制科学化水平。要切实提高目标体系设计的科学性，坚持定性与定量目标相结合，既有体现导向性的目标，又有可以量化、测评的目标，促进教育由规模发展向内涵发展转变。规划编制要注重远近结合，既要五年为主，确保教育规划纲要确定的到2020年各项目标任务的落实；又要考虑更长时期的远景发展，注重深化教育重要领域和关键环节改革。要按照分区规划、分类指导的原则，统筹城乡教育发展，统筹本区域内不同发展水平地区的教育发展。

（四）切实做好规划编制基础性工作。要积极引入第三方评估，全面总结和评估“十二五”规划实施情况，认真分析“十二五”时期教育改革发展取得的成就、经验和存在的薄弱环节，面临的新情况和新问题，有针对性地提出“十三五”时期的工作思路。要对关系到教育改革发展全局和人民群众切身利益的重大问题进行深入研究，科学预测分析本地区“十三五”期间人口结构变化、产业结构变化和新型城镇化发展的趋势，细致深入地做好各级各类教育需求的预测，优化学校布局结构和教育资源配置。要在充分研究、科学论证的基础上，立足国情省情，着眼发展需要，提出一批对教育改革发展全局带动性强的重大项目、工程、政策，重大项目、重大工程必须列入当地规划将来才能逐步组织实施，切实提高规划编制和实施的严肃性。

三、工作要求

（一）切实加强组织领导。教育“十三五”规划编制工作是一项系统工程，涉及面广，各地教育行政部门要在当地党委、政府领导下，按照发改部门的工作部署，切实加强组织领

导，落实机构、人员及责任，并根据规划编制工作需要提供相应的经费支持和必要的条件保障。

（二）进一步解放思想。要准确把握中国经济新常态、实施创新驱动发展战略对教育事业发展提出的新任务、新要求，着力扩大国际视野，更新规划编制理念，在编制程序、编制方法、实施机制等方面开展创新，更好发挥规划的功能和作用，系统谋划“十三五”教育改革。

（三）坚持科学民主决策。要认真听取社会各界和有关方面的意见和建议，建立健全规划专家咨询论证制度，提高规划编制的透明度和社会参与度，努力编制出经得起时间检验、符合教育发展规律和人民群众需求的规划。

（四）保证规划编制进度。国家教育“十三五”规划编制工作大体分三个阶段，从现在起到2014年底为基本思路研究与规划框架稿起草阶段，从2015年1月到2016年3月为规划文本编制阶段，2016年3月到6月为规划发布与宣传阶段。各地要以这个进度为参考，制订本地区规划编制的时间表，明确各阶段的工作重点。各地在规划编制过程中要加强与教育规划纲要、全国教育“十三五”规划、本地区国民经济和社会发展规划以及国家区域发展规划等规划的衔接，推动教育事业优先发展、科学发展。

（五）请各地于11月底前将“十三五”规划基本思路，分县、分年龄学龄人口预测数据，重大教育工程项目设计初步方案报送我部发展规划司，供编制国家教育事业“十三五”规划参考。

教育部办公厅

2014年10月23日

中共广东省委广东省人民政府关于印发《广东省中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》的通知

粤发〔2010〕15号

各地级以上市党委、人民政府，各县(市、区)党委、人民政府，省委各部委，省直各单位，省各人民团体，中直驻粤各单位：

现将《广东省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《省教育规划纲要》）印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

《省教育规划纲要》是我省贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的重要举措,是今后一个时期指导全省教育改革和发展的行动纲领。深入贯彻实施《省教育规划纲要》,加快教育改革和发展,进一步提高教育现代化水平,关系到我省经济社会发展全局,对当好推动科学发展、促进社会和谐的排头兵具有重要的意义。

各级党委、政府要切实增强做好教育工作的紧迫感和自觉性,加强对教育工作的领导,把落实教育优先发展、推动教育事业科学发展作为重要职责,加强对《省教育规划纲要》的组织实施,明确责任分工,抓好贯彻实施。要开展广泛深入的学习宣传活动,引导各级领导干部和广大人民群众深刻理解《省教育规划纲要》目标任务和各项举措,形成全社会重视、关心支持教育发展的良好氛围。要结合本地本部门实际,采取有力措施,把《省教育规划纲要》提出的各项任务落到实处,推动我省教育工作上新台阶。

附件: 广东省中长期教育改革和发展规划纲要 [下载点击此处](#)

中共广东省委

广东省人民政府

2010年9月19日

附件:

广东省中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)

目 录

序 言

第一部分 总体战略

第一章 指导思想和工作方针

(一) 指导思想

(二) 工作方针

第二章 战略主题和主要目标

(三) 战略主题

(四) 主要目标

第二部分 发展任务

第三章 普及学前到高中阶段教育

- (五) 普及学前教育
- (六) 高质量普及九年义务教育
- (七) 普及高中阶段教育。

第四章 推进义务教育均衡发展

- (八) 推进义务教育学校规范化建设。
- (九) 促进城乡义务教育一体化。

第五章 发展壮大职业教育

- (十) 建设现代职业教育体系。
- (十一) 推进职业教育战略性结构调整。
- (十二) 加强职业教育基础能力建设。
- (十三) 推进职业教育校企合作。
- (十四) 建设我国南方重要的职业教育基地。

第六章 提升高等教育发展水平

- (十五) 实行对高等学校科学定位和分类指导。
- (十六) 优化结构办出特色。
- (十七) 全面提高本专科教育质量和水平。
- (十八) 建立完善研究生教育创新体系。
- (十九) 增强高等学校的自主创新和社会服务能力。

第七章 建立完善面向全民的终身教育体系

- (二十) 推进继续教育发展。
- (二十一) 推进教育资源社会共享。
- (二十二) 推进学习型社会建设。

第八章 全面推进素质教育

- (二十三) 创新中小学德育和高等学校思想政治教育。
- (二十四) 加强和改进学校体育卫生艺术教育和国防教育。
- (二十五) 加强高等学校和中等职业学校学生就业创业指导。
- (二十六) 建设社会资源大课堂。

第三部分 体制改革

第九章 深化教育体制机制改革

(二十七) 推进多元化办学体制和办学模式改革。

(二十八) 深化教育管理体制机制改革。

(二十九) 深化教育教学改革。

(三十) 建立多样化考试招生制度。

(三十一) 完善各级教育助学制度。

(三十二) 深化学校人才工作体系改革。

(三十三) 建立新型学校后勤服务保障体系。

第十章 构建教育开放合作新格局

(三十四) 提升粤港澳台教育合作层次和水平。

(三十五) 积极发展留学生教育。

(三十六) 加强教育国际交流与合作。

(三十七) 建立省内区域间教育发展联动机制。

第十一章 改革试点

(三十八) 组织开展改革试点。

第四部分 保障措施

第十二章 加强教师队伍建设

(三十九) 加强师德建设。

(四十) 完善教师培养培训体系。

(四十一) 提高中小学教师业务水平和地位待遇。

(四十二) 加强职业教育“双师型”教师培养培训。

(四十三) 加强高等学校创新人才培养引进和创新团队建设。

第十三章 提升教育经费保障能力和水平

(四十四) 不断加大财政对教育投入力度。

(四十五) 多渠道增加教育经费投入。

(四十六) 完善各级各类教育经费保障机制。

(四十七) 提高教育经费管理水平和使用效益。

第十四章 提高教育信息化水平

(四十八) 推进教育信息化一体化工程。

(四十九) 全面提高教育科研网水平。

(五十) 构建数字化教育公共服务体系。

第十五章 推进依法治教

- (五十一) 完善教育法规规章。
- (五十二) 建立现代学校制度。
- (五十三) 发挥教育督导作用。
- (五十四) 改革教育质量评价制度。
- (五十五) 建立教育发展问责制。

第十六章 加强组织领导

- (五十六) 加强和改善对教育工作的领导。
- (五十七) 加强和改进教育系统党的建设。
- (五十八) 切实维护教育系统和谐稳定。

实施

序 言

百年大计，教育为本。教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径，寄托着广大人民群众对美好生活的期盼。强省必先强教。优先发展教育、提高教育现代化水平，对我省当好推动科学发展、促进社会和谐排头兵具有决定性意义。

省委、省政府历来高度重视教育。改革开放以来，我省大力办教兴学，建成了全国最大规模的教育体系，实现了义务教育从缴费到免费的跨越，保障了广大人民群众受教育的权利。教育投入大幅增长，办学条件显著改善，教育改革逐步深化，基本形成了各级各类教育协调发展的格局，基本建立起教育可持续发展的体制机制，教育公平迈出重大步伐。区域中心城市举办普通高等学校、考试招生制度改革、高等学校毕业生就业制度改革、学校后勤服务社会化、省部共建部属高等学校以及基础教育课程改革、技工院校发展等走在全国前列。教育的发展极大地提高了全省人民素质，推进了科技创新、文化繁荣，为经济发展、社会进步和民生改善作出了重大贡献。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期。世界多极化、经济全球化深入发展，科技进步日新月异，人才竞争日趋激烈。我省正处在改革发展的关键阶段，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，人口、资源、环境压力日益加大，经济发展方式加快转变，都凸显了提高人民群众素质、培养创新人才的重要性和紧迫性。

面对前所未有的机遇和挑战，必须清醒地认识到，我省教育还不完全适应经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求。教育观念相对落后，城乡、区域义务教育资源配置不合理，职业教育质量还需进一步提高，高等教育规模、结构、质量、效益、特色不协调；学生适应社会和就业创业能力不强，中小学生学习负担过重，素质教育推进困难；一些地方党委和政府履行领导、发展和管理教育职责不充分，教育投入明显不足，教育优先发展的战略地位尚未得到完全落实。接受良好教育成为人民群众强烈期盼，深化教育改革成为全社会共同心声。

教育振兴，全民有责。各级党委和政府务必把教育摆在优先发展的位置。坚持面向现代化、面向世界、面向未来，坚持育人为本，以改革创新为动力，以促进公平为重点，以提高质量为核心，全面实施素质教育，推动教育事业在新的历史起点上科学发展，为建设教育强省、人力资源强省作出更大的贡献。

第一部分 总体战略

第一章 指导思想和工作方针

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，实施科教兴粤战略和人才强省战略，优先发展教育，完善中国特色社会主义现代教育体系，办好人民满意的教育，建设人力资源强省。

全面贯彻党的教育方针，坚持教育为社会主义现代化建设服务，为人民服务，与生产劳动和社会实践相结合，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

全面推进教育事业科学发展，立足省情，把握教育发展阶段性特征，坚持以人为本，遵循教育规律，面向社会需求，优化结构和布局，提高教育现代化水平，推动教育事业全面协调可持续发展。

（二）工作方针

优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量。

把教育摆在优先发展的战略地位。教育优先发展是党和国家提出并长期坚持的一项重大方针。各级党委和政府要把优先发展教育作为贯彻落实科学发展观的一项基本要求，切实保证经济社会发展规划优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要。

把育人为本作为教育工作的根本要求。人力资源是我省经济社会发展的第一资源，教育是开发人力资源的主要途径。以学生为主体，以教师为主导，充分发挥学生的主动

性，把促进学生健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点，促进每个学生主动地、生动活泼地发展，努力培养造就数以千万计的高素质劳动者、数以百万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。

把改革创新作为教育发展的强大动力。教育要发展，根本靠改革。要大胆探索和试验，加快解决经济社会发展对高质量多样化人才需要与教育培养能力不足的矛盾、人民群众期盼良好教育与资源相对短缺的矛盾、增强教育活力与体制机制约束的矛盾。创新人才培养体制、办学体制、教育管理体制，改革质量评价和考试招生制度，改革教学内容、方法和手段，建设现代学校制度，为教育事业持续健康发展提供强大动力。

把促进公平作为基本教育政策。教育公平是社会公平的重要基础。教育公平的关键是机会公平，基本要求是保障公民依法享有受教育的权利，重点是促进义务教育均衡发展 and 扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距。教育公平的主要责任在政府，全社会要共同促进教育公平。

把提高质量作为教育发展的核心任务。树立科学的质量观，把促进人的全面发展、适应社会需要作为衡量教育质量的根本标准。树立以提高质量为核心的教育观，注重教育内涵发展，鼓励学校办出特色、办出水平。建立以提高教育质量为导向的管理制度和工作机制，把教育资源配置和学校工作重点集中到强化教学环节、提高教育质量上来。加强教师队伍建设，提高教师整体素质。

第二章 战略主题和主要目标

（三）战略主题

坚持以人为本、全面实施素质教育是教育发展的战略主题，是贯彻党的教育方针的时代要求，其核心是解决好培养什么人、怎样培养人的重大问题，重点是面向全体学生、促进学生全面发展，着力提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力。坚持德育为先，立德树人；坚持能力为重，强化能力培养；坚持全面发展，促进德育、智育、体育、美育有机融合，提高学生综合素质，使学生成为德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

（四）主要目标

围绕建设教育强省和人力资源强省，加快实现义务教育均衡化、学前教育到高等教育普及化、终身教育全民化、教育服务多元化、教育合作国际化，在全国率先基本实现教育现代化，为我省当好推动科学发展、促进社会和谐排头兵作出应有的贡献。

2012 年目标。全省普及小学到高中阶段 12 年教育，珠江三角洲发达地区市域、其

他地区县域初步实现义务教育均衡发展，高中阶段教育毛入学率超过 85%；初步构建满足区域需求、与现代产业体系相适应的现代职业教育体系，基本满足经济社会发展对高素质劳动者和各层次技能型人才的需求；高等教育毛入学率达到 30%，高等学校人才培养质量、自主创新能力和社会服务能力加快提升；建设一支较高素质的师资队伍；健全以财政拨款为主、多渠道筹措经费的教育投入体制机制。珠江三角洲发达地区率先基本实现教育现代化。

2015 年目标。全省普及学前到高中阶段 15 年教育，各县（市、区）高中阶段教育毛入学率均达到 85%以上；珠江三角洲发达地区市域、其他地区县（市、区）域基本实现义务教育均衡发展；建设集约化高水平职业教育基地，构建起满足区域需求、与现代产业体系相适应的现代职业教育体系；高等教育人才培养数量和质量、自主创新能力和社会服务能力明显提升，毛入学率达到 36%；建成一支高素质的师资队伍，全面适应推进教育现代化的要求；教育经费来源稳定，总量显著扩大，绩效显著提高。珠江三角洲地区教育现代化水平显著提升，其他地区初步实现教育现代化。

2020 年目标。全省高质量高水平普及学前到高中阶段教育，义务教育均衡发展水平显著提升，高中阶段教育毛入学率达到 90%以上；完善现代职业教育体系，建成我国南方重要的职业教育基地；户籍人口高等教育毛入学率达到 50%，进入普及化阶段，教育教学质量显著提高，自主创新能力和社会服务能力显著增强。建立起高水平的现代国民教育体系和终身教育体系，形成充满活力、富有效率的教育体制机制，建成满足人民群众多层次、多样化学习需求的学习型社会。珠江三角洲地区和其他地级市城区教育发展整体水平达到发达国家平均水平，其他区域达到中等发达国家平均水平，基本建成教育强省和人力资源强省，成为国家教育综合改革示范区。

教育事业发展和人力资源开发主要目标

指 标		2009 年	2012 年	2015 年	2020 年
学前教育	幼儿在园人数（万人）	249.47	270	290	280
	学前三年毛入园率（%）	77.3	全省 85 以上，珠三角发达地区和地级市城区 90 以上	全省 90，珠三角发达地区 95	全省 90 以上
九年义	在校生（万人）	1391.33	1250.90	1170	1160

义务教育	小学适龄儿童入学率 (%)	99.88	100	100	100
	小学五年保留率 (%)	100	100	100	100
	初中生年辍学率 (%，含转入转出差)	4.25	全省 1.5 以下，珠三角地区 1 以下，粤东西北地区 2 以下	全省 1.2 以下，粤东西北地区 1.5 以下	全省 1 以下
高中阶段教育	全日制在校生 (万人)	377.90	415	440	400 左右
	其中：中等职业教育在校生 (万人)	185.46	207	220	200 左右
	毛入学率 (%)	79.9	85 以上	90	90 以上
高等教育	在学总规模 (万人)	208.31	252	286	315
	在校研究生 (万人)	6.59	10	12	18.5
	普通本专科生 (万人)	133.41	167	196	215
	成人本专科生 (万人)	46.34	52	58	62
	毛入学率 (%)	27.5	30	36	50
继续教育	从业人员继续教育 (万人次)	600	800	900	1080
人力资源开发	具有高等教育文化程度的人数 (万人)	583	760	930	1200
	新增劳动力平均受教育年限 (年)	12.07	13	14	14 以上
	其中：受过高中阶段及以上教育的比例 (%)	75	83	88	95
	主要劳动年龄人口 (20—59 岁) 平均受教育年限 (年)	9.70	10.46	11.23	12 以上
	其中：受过高等教育的比例 (%)	9.5	12.8	15	20

第二部分 发展任务

第三章 普及学前到高中阶段教育

（五）普及学前教育

提高学前教育水平。积极发展学前教育，重视0—3岁婴幼儿教育。遵循幼儿身心发展规律，坚持科学保教方法，引导幼儿养成良好生活行为习惯，保障幼儿快乐健康成长。

完善学前教育体制。建立政府主导、社会参与，公办与民办并举的办园体制；实行以县为主，县、乡镇（街道）共管，教育行政部门归口的管理体制。坚持公益性，各级财政合理投入，多渠道筹措经费，多形式举办幼儿园。省制订办园标准和收费管理办法，完善设置审批制度，建立教师持证上岗制度、教育质量标准和监测评估体系。

加快发展农村学前教育。健全以乡镇中心幼儿园为骨干，村幼儿园、幼儿班为基础的农村学前教育体系。到2012年，每个乡镇建成一所以中心幼儿园。村幼儿园采取大村独办、小村联办的形式举办。充分利用农村小学布局调整后的富余校舍和师资举办幼儿园，扩大学前教育资源。

（六）高质量普及九年义务教育

努力消除义务教育辍学现象。着重加强农村学校基本建设，确保办学条件，提高办学水平。全面落实资助政策，确保每个适龄儿童少年不因家庭经济困难、就学困难、学习困难等原因而失学。

统筹解决非户籍常住人口子女平等接受义务教育问题。结合推进产业和劳动力“双转移”，调整完善政策，多途径为非户籍常住人口子女提供义务教育学位，逐步实现非户籍常住人口子女平等接受义务教育。加大对接受非户籍常住人口子女就读的民办学校扶持和管理的力度。建立健全关爱留守儿童少年健康成长服务体系。

关心和支持特殊教育。实施特殊教育百校建设工程，全面改善特殊学校办学条件。完善普通学校接受残疾儿童少年随班就读办法。制定实施特殊学校各项经费标准，足额配备特殊教育教职员，落实特殊教育教师津贴，健全特殊教育保障机制。到2012年，力争地级以上市和30万以上人口、残疾人较多的县（市、区）均建成一所标准化特殊教育学校，适龄残疾儿童少年入学率力争达到97%。

全面提高义务教育质量。遵循学生身心发展规律，注重品行培养，激发学习兴趣，培育健康体魄，养成良好习惯，促进学生快乐成长。建立义务教育质量基本标准和监测制度，完善教学体系，实施有效教学。

(七) 普及高中阶段教育。

加快发展高中阶段教育。实施高中阶段教育普及工程。逐年提高高中阶段教育毛入学率，促进普通高中与中等职业教育(含技工学校，下同)规模相当。到 2020 年，全省高质量、高水平普及高中阶段教育，全面满足初中毕业生接受高中阶段教育需求。

优化发展普通高中。珠江三角洲地区稳步发展普通高中，粤东粤西粤北地区适当扩大普通高中办学规模。优化普通高中布局结构，推动普通高中进一步向城市、县城集中。鼓励支持办好特色高中，推动普通高中多样化发展。充分发挥优质普通高中的辐射带动作用，整体提升普通高中教育教学水平。到 2020 年，建立起满足人民群众需求、多模式、多取向、开放型的优质普通高中教育新格局。

大力发展中等职业教育。以省属和珠江三角洲地区各市中等职业学校(含技工学校，下同)以及其他地级市城区中等职业学校为主体，加快扩大办学规模，不断提高教育质量和办学水平，充分发挥中等职业教育在普及高中阶段教育和开发人力资源中的作用。

第四章 推进义务教育均衡发展

(八) 推进义务教育学校规范化建设。

深化中小学布局结构调整，加强学校基本条件建设。根据城乡规划，结合常住人口密度、生源、交通等条件，调整优化中小学布局，实行规模办学，优化资源配置。实施中小学校舍安全工程和“三室一场五有”(按标准配置教室、实验室、阅览室和运动场，有符合标准的饮用水、厕所和供教师工作休息的住房，寄宿制学校有符合标准的学生宿舍、食堂)工程。到 2012 年，珠江三角洲地区和大中城市义务教育学校以及粤东西北地区完全小学和初中力争基本达到规范化标准。到 2015 年，全省义务教育学校均达到规范化标准。继续鼓励和支持教育强镇、教育强县(市、区)和教育强市创建，作为推进城乡义务教育均衡发展的重要抓手。

解决城镇义务教育大班额问题，推行标准班教学。加大中小学基础设施建设力度，确保有足够学位满足适龄儿童少年入学需要。鼓励有条件的地区开展小班化教学。消除大班额现象，到 2015 年，全省班额普遍达到国家标准。

(九) 促进城乡义务教育一体化。

建立城乡一体化义务教育发展机制。实行区域内城乡统一的义务教育学校建设标准、教职员编制标准、教职员工资标准和公用经费标准，适当向农村学校和城镇薄弱学校倾斜。以满足常住人口子女就近入学为目标，合理规划义务教育学校建设，实行教师配置、经费拨付、学位分配城乡一体化。改革办学模式，鼓励和支持采取合并、一校多区或集

团办学等形式，促进优质教育教学资源共建共享，加快缩小城乡之间、学校之间的差距，着力解决择校问题。

实施农村中小学装备工程。按照国家和省定标准配置中小学教学仪器设备、体育艺术教学器材设备和图书资料，重点加强农村学校和城镇薄弱学校实验室、功能室、图书室和卫生室建设，努力缩小城乡学校教育装备差距。

改善农村就学环境。实施农村寄宿制学校建设计划，重点支持粤东西北地区改建、扩建一批寄宿制学校。重视解决学生交通问题，鼓励有条件的地区对路途较远的农村走读生提供校车接送服务或交通补贴。实施农村义务教育学生营养计划，寄宿制学校建设标准化食堂，定期监测学生营养和健康状况。

第五章 发展壮大职业教育

（十）建设现代职业教育体系。

大力发展职业教育。到 2020 年形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念、中高等职业教育(含技工教育，下同)协调发展的现代职业教育体系，构建从初级到高端的应用型技能型人才的完整培养链条，满足人民群众接受职业教育的需求，满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需要。统筹中等职业教育与高等职业教育发展。把提高质量作为重点，坚持学校教育与职业培训并举，全日制与非全日制并重。建立健全职业教育质量保障体系，吸收企业参加教育质量评估。

健全应用型技能型人才培养体制。适应产业结构调整优化升级需要，强化综合素质和职业技能培养，使学生具备较强的适应产业发展和岗位迁移的基本能力。以职业资格标准为基础，形成不同层次职业教育专业设置、课程体系、教材体系和人才培养标准的一体化设计机制，充分体现开放性、多样性、系统性的特点。全面推行就业准入制度，完善职业资格证书制度，提高学生就业创业能力。

（十一）推进职业教育战略性结构调整。

推进中等职业教育布局结构调整。着力推进全省中等职业教育统筹发展。整合省属中等职业教育资源，做大做强省属中等职业学校。珠江三角洲地区加快建设一批优质中等职业学校，面向全省招生。粤东西北地区加强市级统筹，以地级市城区为主发展中等职业教育，有条件的县（市）集中力量办好一所中等职业学校（职业教育中心）。

促进区域高等职业教育合理发展。加强全省高等职业教育统筹规划。鼓励在珠江三角洲地区设置以工科专业为主体的高等职业院校。加大对粤东西北地区高等职业院校扶持力度，提高办学水平。支持发展技师学院，着力培养技师和高级技师。

（十二）加强职业教育基础能力建设。

重点建设一批示范性职业院校。坚持突出重点、以点带面、集约发展的原则，着力支持基础条件好、发展潜力大的职业院校成为龙头骨干学校。到 2012 年，建设 10 所以上国家级示范性高等职业学院、15 所省级示范性高等职业学院、100 所国家级示范性中等职业学校、50 个国家级县职教中心，建设 2 所国家示范性技师学院、5 所省级示范性技师学院、40 所国家级示范性技工学校，构建高素质技能型人才培养重要基地，带动全省职业教育整体办学水平提高，引领产业转型升级。

加强实训中心统筹规划建设。按照行业、产业类别，整合实训中心资源，构建省、市、校职业教育实训体系，重点支持校内公共实训基地建设，同时借助行业、企业力量，建立资源共享、开放服务的区域性公共实训中心、企业实训中心、学生创业中心等实习实训平台。

（十三）推进职业教育校企合作。

建立校企合作共同体。以现代产业体系为依托，坚持优势互补、资源共享、互利共赢的原则，形成政府主导、行业参与、校企结合的应用型技能型人才培养共同体，在专业设置、人才标准和培养方案设计、课程改革、教材建设、实训实习、就业指导、产学研合作等方面形成合力。到 2012 年，建成一批省、市行业性职业教育集团。

建立校企合作保障机制。推进校企合作制度化、常态化。落实有关税收政策，鼓励支持企业以各种形式参与职业教育办学。加强舆论引导，形成职业教育主动服务企业、企业积极支持职业教育的良好氛围。鼓励行业、企业、学校建立校企合作工作机构，指导、组织、协调、评价校企合作。

（十四）建设我国南方重要的职业教育基地。

建设集约化高水平职业教育基地。整合资源，优化布局，建设以省级职业教育基地和珠江三角洲地区各市职业教育基地为核心，以粤东西北地区各市职业教育基地为节点，辐射泛珠江三角洲地区的职业教育基地网络，完善适应现代产业体系要求的专业体系，创新人才培养模式，成为全国职业教育科学发展示范区和我国南方重要的职业教育基地。

以基地建设带动职业教育全面协调可持续发展。到 2012 年，基本建成省、市两级职业教育基地。到 2015 年，初步形成以专业学位研究生教育和应用型本科教育为龙头、以高等职业教育和中等职业教育为主体、集学历教育与技能培训于一体的职业教育新格局；校企合作日益紧密，现代职业教育体系初步形成，服务经济社会发展的能力明显增强。到 2020 年，建成珠江三角洲与环珠江三角洲和泛珠江三角洲区域联动、最具吸引力和高

就业率的职业教育基地，形成各级职业教育协调发展、国际化程度高、充满生机活力的现代职业教育体系，使广东成为全国职业教育强省。

第六章 提升高等教育发展水平

（十五）实行对高等学校科学定位和分类指导。

完善高等学校的分类定位与指导。建立与高等学校分类定位、分类指导、分类发展、分类评估相适应的体制机制，发挥政策指导和资源配置的作用，促进高等学校科学定位。到 2015 年，形成各类型院校定位明确、特色鲜明、优势突出的分类发展格局。鼓励高等学校在本层次本类型中办出特色，创造品牌，争当一流。到 2020 年，每类高等学校均建成 1—2 所国内一流、国际先进的高水平学校。

加快高水平大学建设步伐。“985 工程”大学要以国际科技前沿和国家、广东现代化建设重大需求为导向，围绕重大基础研究、高新技术研究和重大科技计划，建设一批高水平科技创新平台，集聚大批拔尖创新人才，增强承担国家重大任务、开展高水平国际合作和解决经济社会发展重大问题的能力。“211 工程”大学要以重点学科建设为引领，瞄准学科前沿和国家、广东重大需求，培养造就一流学科队伍，创建一流学科平台，形成特色鲜明、优势明显的学科体系，大力开展支撑广东现代产业体系的高层次创新人才培养、基础研究和高新技术研究。努力将中山大学建设成为国内一流国际先进的高水平研究型综合性大学，将华南理工大学建设成为国内一流世界知名的高水平研究型理工类大学。

（十六）优化结构办出特色。

保持高等教育规模合理增长。充实高等教育资源，着力发展普通本专科教育，加快发展研究生教育特别是专业学位研究生教育，积极发展成人高等教育，加快高等教育普及化进程，不断满足经济社会发展对人才和智力的需求。

优化高等教育结构。鼓励在珠江三角洲地区新设一批主要面向高新技术产业、先进制造业、生产性服务业的应用型本科学校和高等职业学院。鼓励有条件的成人高等学校改制为普通高等学校。研究型大学和教学研究型本科学校逐步退出成人本专科教育，其他普通本科学校逐步退出成人专科教育。合理确定层次结构，积极调整本科教育与专科教育比例。调整优化学科专业布局，积极培育与战略性新兴产业相关的新兴学科和交叉学科，加大与基础产业、支柱产业和新兴产业紧密相关的学科专业建设力度，着力提高工科专业比重，构建对现代产业体系起重要支撑作用的优势学科专业群。

完善大学园区（城）规划和功能定位。广州大学城要为提升广州的城市综合实力和

我省的文化软实力、国际竞争力作出重要贡献，成为全国一流、国际知名的大学园区和产学研结合的重要基地。深圳大学城、珠海大学园区、佛山大学园区、东莞大学园区要为提升区域科技创新能力和国际竞争力作出重要贡献，成为我省乃至全国高等教育科技创新示范基地和产学研结合典范区域。科学规划，把各大学园区（城）及其周边逐步建设成为高水平科技产业区和优质生活服务区，推进高等学校全面融入区域创新体系。

巩固提升区域性高等教育基地的地位。湛江、汕头市是粤西、粤东中心城市，也是区域性高等教育基地，要大力支持所在地高等学校的建设和发展，逐步形成具有一定规模和水平的高等教育园区，促进高等学校发展与区域经济社会发展相协调，为提升城市核心竞争力和促进产业发展提供重要的人才、智力和科技支撑。

（十七）全面提高本专科教育质量和水平。

牢固树立人才培养在高等学校工作中的中心地位。坚持思想、知识、能力协调发展，着力提高应用型本科人才和技能型专科人才培养质量。深入实施高等学校本科教学质量与教学改革工程，加强专业、课程、教师队伍建设和实践教学，实现人才培养与经济社会发展相适应。深入实施高职高专教育改革与实践工程，加强办学基础设施、专业、课程、教材和实习实训基地建设，推进校企合作、工学结合，实现人才培养与产业结构优化升级相促进。全面实施应用型技能型人才培养计划，促进人才培养模式综合改革。全面实施师范教育质量提升计划，加强与基础教育、职业教育改革发展相适应的师范教育体系建设。全面实施教育质量保障与教学服务支撑体系建设计划，完善各类高等学校教育质量评价标准和方法。

（十八）建立完善研究生教育创新体系。

以提高质量为核心，建立健全学术型、专业型研究生教育创新体系。基础学科加强高层次创新人才培养，应用学科加快专业学位研究生教育发展。加强研究生教育教学改革研究和课程建设。推进研究生培养机制创新，实行教学助理和研究助理制度，落实以科研为导向的导师责任制和导师项目资助制。利用社会资源，推行产学研联合培养研究生的“双导师”制，推动研究生深入实际研究解决问题，促进研究生培养与科研创新有机结合。鼓励开展研究生教育国际交流合作和研究生学术交流活动。建立研究生创新奖励制度。

（十九）增强高等学校的自主创新和社会服务能力。

提高高等学校自主创新能力。加大高等学校科研经费投入力度，为科学研究提供基本保障。加强重点科研基地和科技创新平台建设，扶持优秀青年创新人才和学术创新团

队，支持一批科技创新专项，增强高等学校承担重大科研任务的能力。完善以创新、质量为导向的高等学校科研和自主知识产权评价体系，大力表彰奖励科研创新和自主知识产权创造，建立健全有利于科研成果转化的制度。聚集优势创新要素，鼓励和支持跨校、跨省、跨国的科研合作与学术交流，推动与国外和港澳台地区高等学校联合开展科技创新活动。逐步建立高等学校学科建设、科技创新和社会服务状况监测评价与信息公布机制。

发挥高等学校建设区域创新体系的重要作用。围绕现代产业发展需要，支持高等学校参与构建以企业为主体、以市场为导向、产学研结合的开放型区域创新体系。完善省部产学研创新联动机制。加强大学科技园建设。支持高等学校、科研院所、企业共建工程技术研发机构和产学研结合示范基地，共同承担重大科技项目，共同培养高素质创新人才。支持一批有自主知识产权、示范性强的高等学校科技成果工程化和产业化。支持高等学校参加省部企业科技特派员行动计划。积极发展并规范管理高等学校科技企业。

繁荣发展哲学社会科学。构建具有世界视野、广东特色的哲学社会科学创新体系。充分发挥高等学校的学科、专业、人才优势和思想库、智囊团作用，为党委和政府决策、企业经营管理、公民素质提升和社会文明程度提高服务。建设一批国家级、省级哲学社会科学创新基地和重点研究基地，设立一批哲学社会科学重大专项，突出重大理论和实际问题研究，注重成果转化。加强和改进高等学校哲学社会科学教学科研骨干研修工作。鼓励开展国内外学术交流与合作，促进文化创新，增强文化软实力。

第七章 建立完善面向全民的终身教育体系

（二十）推进继续教育发展。

加强统筹协调，推进学历教育和非学历教育协调发展、职业教育和普通教育相互沟通、职前教育和职后教育有效衔接，构建完备的终身教育体系，使全体人民学有所教、学有所成、学有所用。着重完善职业资格证书制度和就业准入制度，健全继续教育激励机制，推进从业人员继续教育规范化制度化。主要依托普通高等学校发展成人本专科教育。依托各级各类学校特别是广播电视大学和职业院校，加强覆盖城乡的社区教育机构和网络建设，开展针对职业、生活的继续教育和培训。采取各种办学形式，推动企业职工、进城务工人员、城市下岗和转岗人员接受不同层次和年限的职业技能培训或学历教育。鼓励有关学校整合乡镇成人文化技术学校，加强农民文化知识和生产技能培训，促进农民素质提高和农村富余劳动力转移就业。积极为残疾人提供有针对性的中等、高等职业教育和培训。建设老年人教育学习活动中心。

（二十一）推进教育资源社会共享。

大力发展现代远程教育，构建以信息技术为支撑、为各类人员提供教育服务的网络，实现跨越时空的教育资源共享。以有条件的普通高等学校为依托，扩大现代远程教育规模。着力办好各级广播电视大学，充分发挥电大教育在全民学习、终身学习中的重要支撑作用。大力推进自学考试向农村发展。建立继续教育学分积累与转换制度，实现不同类型学习成果的互认与衔接，不断扩大社会成员以不同方式接受高等教育的机会。大力推进公共文化设施建设与开放，充分发挥其教育功能。

（二十二）推进学习型社会建设。

推动学习型家庭、社区、机关、企事业单位和城市建设。深入开展全民读书活动，引导全民树立终身学习理念，形成好学崇教新风尚，提升科学文化素质。统筹开发社区教育资源，深入开展社区教育实验区建设，建成一大批具有较高发展水平的国家、省、市级社区教育实验区。在全社会推广普通话，推行使用规范汉字。

第八章 全面推进素质教育

（二十三）创新中小学德育和高等学校思想政治教育。

建立符合规律有特色的中小学德育体系。遵循青少年身心发展规律和教育教学规律，改进中小学德育课程教学方式，注重发挥课程育人作用，促进德育与学科教学融合。积极开展主题教育实践活动和校园文化活动，创建书香校园，优化育人环境，引导学生养成良好的礼仪修养、行为习惯和责任意识。加强法制教育、廉洁教育和民族团结教育，不断强化公民意识和国家观念。重视办好工读学校，预防青少年违法犯罪。大力推进青少年心理健康教育，培养学生良好的心理素质和健全的人格。加强中等职业学校的职业道德教育，指导学生学会规划人生和职业生涯，培养良好的职业道德素质。推进实施中小学德育骨干和班主任能力建设计划，建设专业能力强、奉献精神好的德育骨干和班主任队伍。构建生态德育体系，探索建立学生成长档案、“诚信银行”和中小学德育绩效评价制度，促进德育科学发展。

构建可持续发展的高等学校思想政治教育工作机制。完善高等学校思想政治教育课程教材体系、教学质量监控体系和学生心理健康监护体系。改进学生社会实践教育，注重校园文化建设，开展廉洁文化进校园活动，切实加强网络思想政治教育，培养具有引领社会文化发展使命感的高素质人才。加大思想政治教育队伍建设力度，培养一批有较大影响力的思想政治理论课学术带头人和骨干教师，努力实现思想政治教育工作队伍职业化、专业化和专家化，形成一支数量足素质高的思想政治理论课教师、政治辅导员、

校园文化和社会实践活动组织者、心理健康辅导者、就业创业指导者、勤工俭学协助者队伍，构建思想政治教育工作新格局。

（二十四）加强和改进学校体育卫生艺术教育和国防教育。

建立健全符合素质教育要求的学校体育卫生艺术教育和国防教育体系。全面实施阳光体育计划、卫生保障计划和学生艺术展演计划。切实加强学校体育卫生艺术教育的设施、器材和师资队伍建设，完善职能部门、学校、社区、家庭相结合的青少年体育卫生艺术教育网络，培养青少年良好的体育锻炼习惯和健康高尚的生活方式。加强国防教育，注重国防观念、军事知识和纪律作风教育。加强学生安全教育和自护自救技能训练。到 2012 年，全省学校体育卫生艺术教育条件明显改善，青少年体能素质和艺术素养明显提高。到 2020 年，形成大中小学相衔接的完善的体育卫生艺术教育和国防教育工作机制。

（二十五）加强高等学校和中等职业学校学生就业创业指导。

把高等学校和中等职业学校学生就业创业指导作为素质教育重要内容，实行全程化设计，切实提高毕业生就业创业能力。建立专业化的就业创业指导队伍，提供职业培训、就业推荐和就业援助等服务，实现学生就业创业从群体指导向个体指导的转变。加强就业创业指导课程和教材建设，让学生从步入校门开始即接受系统的职业生涯规划指导和就业创业指导。建立健全促进毕业生就业创业的政策体系。多形式多渠道设立毕业生创业园和创业投资引导基金，为毕业生创业提供基本保障。

（二十六）建设社会资源大课堂。

整合社会教育资源，形成社会育人合力。充分发挥中小学德育实践基地、青少年宫等校外活动场所的育人作用。各类博物馆、档案馆、纪念馆、展览馆、烈士陵园等爱国主义教育基地，以及科学馆（中心）、文化馆（站）、图书馆、体育馆（场）等公共文化体育设施，经常性地开展历史、传统、科技、文化、艺术、体育等有益于学生身心健康的活动。深入开展科普工作，提高公众的科学素质和人文素质。充分开发社会资源，将组织学生修学旅游纳入中小学综合实践课程，旅游、交通等行政部门和景区、食宿、交通等经营单位要提供优惠和便利。

建立健全联动育人机制，提升育人效果。创新学校、家庭、社区联系方式，完善联动育人机制。各级教育行政部门与妇联密切配合，指导办好中小学、幼儿园家长学校和家庭教育指导中心；积极运用媒体和互联网，面向社会广泛开展家庭教育宣传，普及家庭教育科学知识，推广家庭教育成功经验；加强进城务工人员子女的家庭教育和农村

留守儿童少年的家庭教育。充分发挥学术团体和科研单位的作用，积极开展家庭教育科学研究，提高家庭教育指导的科学性、针对性和有效性。

繁荣优良文化，净化育人环境。以建设社会主义核心价值体系为根本，以促进受教育者健康成长为目标，着力净化网络、网吧、荧屏声频、出版物市场和校园周边环境，运用教育、法律、行政、技术和经济等多种手段实现长效管理。深入开展平安校园、绿色校园、和谐校园、文明校园创建活动。大力弘扬岭南优秀传统文化，繁荣发展体现时代特点、民族精神和人类文明成果的先进文化，营造有利于受教育者健康成长的良好社会文化环境。

第三部分 体制改革

第九章 深化教育体制机制改革

（二十七）推进多元化办学体制和办学模式改革。

深化各级各类教育办学体制机制改革。大胆探索，积极创新，形成政府主导、行业企业支持配合、社会力量积极参与、公办与民办共同发展的多元化办学格局。在规范管理的前提下，鼓励和支持从实际出发，以非义务教育阶段为主探索公办名校办民校、公办民助、民办公助、委托管理、兼并重组等办学模式和运作方式，充分发挥优质教育资源的辐射和带动作用，加快满足人民群众多层次多样化的教育需求。鼓励和支持公办职业院校采取多种形式，与企业、社会力量合作办学，形成以公有制为主导、产权明晰、多种所有制并存的职业教育办学体制。鼓励依托企业集团、大型企业和职业院校组建职业教育集团，促进校企合作。

促进和规范民办教育发展。各级政府要将民办教育作为教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量，纳入经济社会发展规划，促进民办教育健康发展。落实民办学校教师、学生与公办学校教师、学生同等的法律地位。捐资举办和出资人不要求回报的民办学校，享有与公办学校同等的税收、用地及其他优惠政策。出资人要求合理回报的民办学校，享有国家规定的税收及其他优惠政策。参照事业单位人员为民办学校教师办理社会保险。健全公共财政对民办教育的扶持政策，县级以上政府要设立民办教育发展专项资金，支持办学规范的民办学校实验室、信息化、师资培训等重点项目建设，对在发展民办教育中作出突出贡献的举办者和学校给予奖励和表彰。依法完善民办学校法人治理结构，落实民办学校法人财产权，健全民办学校监管制度和退出机制，推动民办教育发展水平提升。

（二十八）深化教育管理体制机制改革。

改革政府管理教育的方式。按照建设公共服务型政府的要求，坚持教育的公益性和普惠性，对教育的管理从直接行政管理为主向服务为主转变，切实履行统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共教育服务的职责，建立健全基本公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化。建立新型政校关系，综合运用立法、规划、拨款、信息服务、政策指导和必要的行政措施，维护教育公平和教育秩序，落实学校办学自主权，促进教育质量和效益提高。

完善义务教育管理体制。加强省、市政府统筹，充分调动县级政府办学积极性，落实以县（市、区）为主的管理责任。县级政府负责本区域义务教育均衡发展的具体规划和实施工作。教育部门和其他相关部门依法履行相应的义务教育职责，为义务教育均衡发展提供保障。乡镇政府和街道办事处依法履行动员适龄儿童少年入学、防止适龄儿童少年辍学、整治校园周边环境、确保校园安全稳定等义务教育工作职责。充分调动社区、街道、村民自治组织支持义务教育改革和发展的积极性。

完善职业教育管理体制。加强职业教育工作组织领导、统筹协调和督导检查，完善职业教育工作联席会议制度。把职业教育纳入经济社会发展特别是产业发展规划，统筹中等职业教育和高等职业教育发展，促进职业教育规模、结构、专业设置、办学水平与社会需求相适应。建立健全省政府领导下的分级办学、分级管理体制，以及珠江三角洲地区以县级为主，粤东西北地区以地级市为主的中等职业教育发展机制。

深化高等教育管理体制改革的改革。完善高等教育由中央、省、市三级办学，中央和省两级管理、以省为主的体制。加强省统筹力度，合理设置高等学校；理顺有关高等学校的管理体制机制；逐步取消市属高等学校区域内招生比例限定，实行全省招生计划统一配置使用。探索建立部属在粤高等学校省域统筹模式与机制，促进部属在粤高等学校全面融入区域经济社会发展。

建立健全继续教育管理体制机制。建立跨部门继续教育协调机制，促进继续教育统筹发展。各级政府要将继续教育纳入教育发展总体规划和社会发展规划，各行业主管部门负责制定本行业继续教育的规划和组织实施办法。加强继续教育法制建设。健全继续教育激励约束机制。建立继续教育质量标准和机构资质认证制度，加强准入监管和质量评估。

加强教育体制机制改革和教育发展的科学研究。整合资源，壮大力量，加强教育改革和发展的战略研究、政策研究和应用研究，加强教育理论和实践创新，提高教育决策、管理和教育教学改革的科学化水平。

（二十九）深化教育教学改革。

深化义务教育教学改革。积极探索建立广东特色义务教育课程教材体系。从偏重知识教育和应试教学方式向注重学思结合、知行统一和启发式、参与式教学转变，合理控制教学难度，培养中小学生良好的学习习惯，促进学生个性特长健康发展。建立学生课业负担监测和公告制度，切实减轻学生过重的课业负担。建立以校为本、区域联动的教研制度。规范义务教育学科考试测评行为，坚决纠正考试测评偏多偏难的倾向，重视学生综合素质提升及考评，各种等级考试和竞赛成绩不得作为入学和升学依据。健全省、市、县（市、区）三级义务教育质量监测网络体系。

深化普通高中教育教学改革。加快探索建立广东特色普通高中培养目标和培养模式。深化课程改革，加强校本课程开发，完善课程体系，增强课程的开放性和选择性；重视教材革新和教学改革，提高课堂活力与效率，加强探究式、讨论式教学和创新精神、实践能力培养，开展分层分类教学；改革教学评价方式，注重发现和培养学生的兴趣与特长，着力提升学生自主学习、自强自立和适应社会的能力，促进学生全面而有个性地发展。完善普通高中教学水平评估制度。

深化职业教育教学改革。积极探索应用型技能型人才培养模式，以服务为宗旨，以就业为导向，以能力为本位，动态调整专业设置和人才培养方案，着力培养学生的职业道德、职业技能和就业创业能力。科学研制各层次应用型技能型人才培养标准，开发既能体现我省经济社会发展和技术进步趋势，又能适应行业、企业需求的宽基础、活模块、多元化的课程和教材。推广实施学分制、分段式等弹性学习制度，为学生工学交替、分阶段完成学业创造条件。

深化高等教育教学改革。推动教育观念转变，突出高尚品格追求和创新能力培养。优化课程体系，更新教育内容，改革教学方法，推进人文教育与科学教育、理论教学和实践教学紧密结合，促进校内教学与社会实践互动，形成多样化的人才培养模式。加强特色专业、精品课程建设以及教材革新，建设创新型人才培养基地和教育教学资源共享平台。构建高等学校与科研院所、行业企业联合培养人才的新机制。推进教育教学国际交流和人才培养国际合作。激发学生学习的主动性，鼓励跨学科跨专业选修课程，鼓励参与社会实践和科研活动，促进潜能开发、个性培养、特长施展，培养创新能力、就业创业能力和适应经济社会变迁能力。

（三十）建立多样化考试招生制度。

贯彻素质教育理念，改革片面应试教育模式。按照有利于全面推进素质教育、有利

于各级各类学校选拔培养创新人才、有利于维护教育公平公正的原则，根据普通教育、职业教育不同的培养目标，建立全面、综合、多元的招生考试评价制度。深化考试内容改革，突出对学生创新精神和实践能力的考查。完善高中学业水平考试和综合素质评价制度，逐步建立综合素质评价诚信认定机制，不断提高综合素质评价的公信度。探索建立中等职业学校学业水平考试和技能抽查制度。

坚持公开公平公正原则，健全多样化选拔录取制度。完善义务教育学生免试、就近入学制度。实行初中学业水平考试和综合素质评价，并作为高一级学校招生录取依据的制度。探索多样化的普通高中招生方式，包括推行将优质普通高中招生指标合理分配到初中学校，逐步提高分配比例；中等职业学校实行自主招生或根据初中学业水平考试成绩注册入学。逐步建立与高中学业水平考试、综合素质评价相结合的多元录取的高等学校招生制度，探索自主录取、推荐录取、定向录取、破格录取的具体方式。支持高水平大学采取统一考试、学校联考、学校单考等多样化考试招生方式，探索创新型人才选拔培养新模式；一般普通本科学校以国家统一考试为主要依据，结合高中学业水平考试和综合素质评价择优录取；推进高等职业学校自主考试招生或根据高中阶段学业水平考试成绩和技能测试成绩注册入学；成人高等教育逐步由统一考试招生过渡到注册入学。深入实施高等学校“阳光招生工程”。

（三十一）完善各级教育助学制度。

建立以财政承担为主，满足各层次学生需要的助学体系。建立家庭经济困难学生认定制度。逐步建立农村家庭经济困难和城镇低保家庭子女接受学前教育资助政策。完善义务教育家庭经济困难学生生活补助政策。建立普通高中家庭经济困难学生国家资助制度。逐步实行中等职业教育免费制度，完善家庭经济困难学生资助政策。健全高等学校学生资助政策体系，引入保险机制防范助学贷款风险。鼓励企事业单位、社会团体、公民和港澳台同胞、侨胞参与各级各类助学奖学活动。

（三十二）深化学校人才工作体系改革。

深化学校人事管理体制改革的。省级教育部门加强教师资格制度、继续教育制度、职级晋升制度建设，完善教师准入资格和专业晋升标准，统一组织教师资格考试和资格认定，全面推进教师专业发展。县级教育部门依法履行中小学教师招聘、录用、职务评聘、流动调配等职能。

深化学校人员聘用（任）制改革。建立合理配置教师资源新机制。以岗位设置管理为重点，按照按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘用、严格考核、合同管理的原则，

全面推行教职员聘用制，形成以聘用制和岗位管理为主要内容的新型用人机制。建立完善教师转岗、退出机制。建立健全中小学校长职级制，提高校长治校理政的能力和水平。

深化学校人才考核评价机制改革。探索建立以能力为基础、以绩效为核心、以贡献为目标的科学合理、分类量化的学校人才评价指标体系。创新学校人才引进、培养、评价、使用、表彰奖励和服务保障机制。改革高等学校专任教师评价制度，促进专任教师专注人才培养。建立以技术研发对产业发展的实际贡献为主的高等学校科技人员业务能力水平评价标准。建立符合职业教育特点的“双师型”教师评价、聘用制度。在普通中小学和中等职业学校设置正高级职务。

深化学校分配制度改革。建立重实绩、重贡献、向高层次人才和一线教学岗位倾斜的绩效分配制度。贯彻以岗定薪、岗变薪变和多劳多得、优劳优酬的原则，发挥收入分配的激励功能和导向作用，激发教职员的积极性和创造性。高等学校与地方或企业合作的项目，收益分配向骨干人员和第一线人员倾斜。完善教师养老、失业和医疗保障体系。

（三十三）建立新型学校后勤服务保障体系。

完善新型高等学校后勤服务保障体系。引入竞争机制，加强政府宏观调控和行业自律管理，实现高等学校后勤资源优化整合，提高后勤服务效率。推进后勤服务机构相对独立，探索建立具有法人资格的企业及相应的用人制度和服务运营制度。拓宽后勤服务领域，为教学、科研、对外交往和师生工作学习生活提供全方位后勤服务保障。

建立新型中小学后勤服务保障体系。推行以政府购买服务的方式，招标引进优质企业从事中小生活服务、校产物业等经营管理。增强统筹力度，加强资源整合，建立集团式、集群式、集约式中小学大后勤服务格局。

完善学生社会保险制度。创造条件，完善机制，全面推行大中小学生医疗保险、意外伤害险、学校食品安全责任险和学生实习责任险制度，有效提高学校及学生抗风险能力。

第十章 构建教育开放合作新格局

（三十四）提升粤港澳教育合作层次和水平。

加强粤港澳教育更紧密合作与融合发展。巩固粤港澳教育交流合作平台，优化珠江口东岸、西岸教育开放合作功能布局，扩大合作领域，促进粤港澳人才培养优势互补，深化科研合作和学术交流，加强产学研结合，推进青少年交流互访。积极解决港澳人士子女在粤接受教育问题，支持设立港澳人士子女学校。推进粤港澳职业教育在培养培训、师资交流、技能竞赛等方面的合作。促进珠江三角洲地区高等学校与港澳知名大学合作

举办高等教育机构，着力引进国际化人才，借鉴先进办学理念和经验，促进教育国际化，形成良性互动新机制。促进粤港澳共同建设以紧密合作、融合发展为特征的我国南方教育高地。

加强粤台教育交流与合作。积极创新粤台教育交流合作机制，拓展交流渠道，广泛开展粤台人才培养合作和学术交流。鼓励办好台商子弟学校。支持高等学校扩大招收台湾学生就读，探索粤台高等学校交换学生联合培养机制。探索支持台湾知名大学来粤合作办学。

（三十五）积极发展留学生教育。

积极做好来粤留学宣传工作，努力扩大留学生教育规模，推进我省成为来华留学生的主要目的地。完善外国留学生管理制度，提高留学生教育质量和水平。鼓励外国机构、外资企业及中国企业设立来粤留学奖学金，积极争取我省高等学校成为中国政府奖学金院校。鼓励优秀留学生毕业后留粤工作。

（三十六）加强教育国际交流与合作。

提高交流合作水平。积极参与双边、多边和区域性、全球性教育交流与合作。充分利用友好省州、城市等合作平台和侨务渠道，建立高层次教育国际交流合作机制。适应国家和省对外开放和对外教育服务需要，提高各级各类学校对外交流与合作水平，积极建设对外汉语教学基地，深入开展汉语和中华文化国际推广活动，鼓励有条件的高等学校设立孔子学院，提升广东教育的国际影响力和竞争力。

培养国际化人才。积极探索与国际接轨、有广东特色的课程体系和教学内容。在有条件的地区各级各类学校推动双语教学。努力培养理解多元文化、具有国际视野、懂得国际规则、能够参与国际事务和国际竞争的专业人才。实施高等学校学生海外学习实习计划，积极扩大与国外大学交换学生培养领域。鼓励支持学科带头人和学术骨干出国进修访问。鼓励支持参与国家建设高水平大学公派研究生项目。

推进与外国合作办学。拓展与外国合作办学的领域，借鉴国际先进的教育理念和办学经验，吸引海外高端人才和学术团队。加大对国家重点建设大学国际合作重点项目的扶持力度，鼓励有条件的高等学校与外国知名高等学校合作培养人才，争创国家示范性中外合作学校和中外合作办学项目。着重推进高等教育、职业教育领域的中外合作办学，引进国际先进的办学模式、课程体系和教材，提高教育教学质量和管理水平。到 2020 年，重点引进 3—5 所不同类型的国外知名大学到珠江三角洲地区合作举办高等教育机构，不断提高教育国际化水平。

（三十七）建立省内区域间教育发展联动机制。

拓展省内义务教育对口帮扶和学校对口支援工作的途径。加强珠江三角洲地区对口支援粤东西北地区教育和城市对口支援农村教育。完善政策措施，大力推进义务教育“千校扶千校”行动计划，扩大结对帮扶对象数量，提高帮扶水平。建立义务教育学生辍学信息通报和协查机制，提高防辍工作效率。

实施中等职业教育集约化发展战略。推动珠江三角洲地区根据战略定位和产业分工，优化中等职业学校布局及专业结构，形成特色和优势。推动珠江三角洲地区中等职业学校与粤东西北地区各县（市）中等职业学校采取多种方式联合办学，鼓励珠江三角洲地区优质中等职业学校把粤东西北地区各县（市）相应层次的学校办成分校，或到粤东西北地区设立校区，实现优势互补、合作共赢。依托区域中心城市建设粤东西北区域职业教育中心，并辐射周边地区。

推进珠江三角洲地区与粤东西北地区高等学校的人才培养和科研合作。积极推进形式多样的区域间高等学校教师培训、学生培养和科研的交流与合作。坚持珠江三角洲地区优质高等学校对口支援粤东西北地区高等学校，不断扩大优质教育资源受益面。

第十一章 改革试点

（三十八）组织开展改革试点。

2010—2015年，按照全面推进、重点突破和先试验、后推广的原则，精心组织若干重大改革项目试点，为推进教育综合改革和争创国家教育综合改革示范区奠定坚实基础。包括确立城乡教育统筹发展试验区、非户籍常住人口子女平等接受教育试验区、基础教育综合改革试验区、学前教育改革发展试验区、义务教育课程教学改革试验区、普通高中新课程改革示范区、职业教育综合改革试验区、职业教育教学改革试验区、构建现代职业教育体系试验校、高等教育综合改革试验区、高等教育综合改革试验校、高等学校自主办学综合改革试点、建立中国特色现代大学制度试点、建立基础教育现代学校制度试点、教育国际化试验区。鼓励支持各市、县（市、区）和学校从实际出发，积极开展各项改革试验。

第四部分 保障措施

第十二章 加强教师队伍建设

（三十九）加强师德建设。

切实加强教师职业理想和职业道德教育，增强广大教师教书育人的责任感和使命感。深入开展崇教厚德、为人师表主题教育活动，促进广大教师关爱学生、严谨笃学、淡泊

名利、自尊自律，以人格魅力和学识魅力教育感染学生，做学生健康成长的指导者和引路人。把师德表现作为教师考核、聘任（聘用）和评价的首要内容。大力表彰和宣传模范教师的先进事迹。采取综合措施，建立长效机制，形成良好的学术道德和学术风气，克服学术浮躁，严肃查处学术不端行为。

（四十）完善教师培养培训体系。

调整优化师范院校及教育类专业设置。按照布局合理、结构优化、比重适当的原则，继续发展普通师范教育，着力发展职业技术师范教育，优化师范院校布局和教育类专业结构，满足各级各类教育师资需求。依托有条件的普通师范院校内设职业技术师范学院、特殊教育学院（或独立创办特殊教育学院），鼓励有条件的理工类院校或综合性大学内设职业技术师范专业，支持师范院校设置特殊教育专业和学前教育专业。理顺师范分院的管理体制。牢固确立师范类院校定位，突出教师教育特色，提高教育类专业及在校生比重。

加强教师培养体系建设。推进教师教育改革，建立和完善以师范院校为主体，综合性大学和其他非师范院校共同参与，适合各级各类教育发展需要的教师培养新体系。完善优惠政策，吸引优秀生源报读师范类专业。突出职业道德和教育教学能力培养，建立符合课程改革需要和素质教育需求的教师培养模式和课程教材体系，提高教师培养质量。

加强教师培训体系建设。建立教师继续教育和终身学习机制，形成全员培训以远程为主、骨干培训以面授为主、个性化培训以校本为主的培训体系。改革和完善教师培训制度。健全教师培训网络和机构，充分利用本地教育资源，构建区域性教师培训中心。推进教师培训信息化，加快实施教师教育网络联盟计划，大规模、低成本、高效益培训教师特别是农村教师。深入实施基础教育“百千万人才工程”，培养一批具有较强引领力的名教师名校长。

（四十一）提高中小学教师业务水平和地位待遇。

促进城乡师资均衡配置。健全县域内公办中小学教师、校长定期交流制度，积极推进城镇教师支援农村教育工作，完善城镇、发达地区优质学校教师对口支援农村、欠发达地区薄弱学校制度，城镇中小学教师在评聘高级职称时原则上要有一年以上农村或薄弱学校任教经历。加快解决中小学代课人员问题。

提升农村教师队伍素质。深入实施高等学校毕业生农村从教上岗退费政策，吸引优秀毕业生到欠发达地区农村任教。建立农村教师定向培养机制，实施农村学校教育硕士师资培养计划、农村教师攻读教育硕士学位资助计划，为农村教师提升学历水平创造良

好条件。扩大师范生实习支教、置换农村教师培训规模，加快促进农村教师队伍提高素质。

提高教师地位待遇。严格实施教师准入制度。实施义务教育学校绩效工资制度，保障教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平。省制定义务教育教师工资基本标准，对粤东西北地区已尽最大财力但工资仍低于基本标准的县给予特别转移支付。建立农村教师岗位津贴制度。建设农村学校教师周转宿舍，实行教师住房优惠政策。健全教师医疗、养老、住房公积金等社会保障制度，吸引优秀人才从事基础教育工作。

（四十二）加强职业教育“双师型”教师培养培训。

完善职业教育“双师型”教师培养培训制度，推进技工学校“一体化”师资队伍建设。以职业技术师范院校、工科院校以及技师学院、企业实训基地为依托，探索建立“双师型”教师培养培训新机制，通过校企合作途径提高专业课教师实践教学能力。鼓励各级政府设立专项经费，建立特聘教师制度，支持职业院校面向社会、职业教育先进国家聘请优秀专业人才担任兼职教师，支持职业院校选派骨干教师赴境外培训。建立教师实践培训基地，落实专业课教师每年不少于两个月到企业参加实践的制度。

加强高等职业院校专业领军人才队伍建设。实施高等职业院校珠江学者岗位计划，吸引、遴选和造就一批高素质的专业领军人才。支持高等职业院校与企业联合建立技术创新平台，为专业领军人才充分发挥培养人才、创新技术的作用创造良好条件。

（四十三）加强高等学校创新人才培养引进和创新团队建设。

加强高等学校高层次创新人才培养引进。积极参与国家“千人计划”和长江学者奖励计划，推进我省高等学校珠江学者岗位计划和“千百十工程”，支持面向国内外引进一批具有重要学术影响力的科学家、领军人才和学术团队，吸引海外优秀留学人员到高等学校从事教学科研工作，提高聘任外籍高级教师的比例。每年选派中青年骨干教师赴国内外一流大学、研发机构研修学习，培养一大批优秀中青年学术带头人。制定政策，采取措施，解决高等学校教师住房难问题，促进高等学校加快培养引进高层次创新型人才。

加强高等学校创新团队建设。按照相对稳定、合理流动、专兼结合、资源共享的原则，建立开放、竞争、协作的教育教学机制和科学研究机制，创新教学和科研队伍的资源配置方式和管理模式。改革创新教学、科研的组织方式，凸显学科带头人和学术骨干的作用，建立跨学科跨专业的教学、科研团队，在更宽领域、更深层次、更高水平上组织以学科群、专业群为基础的人才培养和科学研究协作体系。加强高等学校与行业组织、企业、科研院所在申报科研课题和科技研发上的交流与合作，促进高层次创新团队培养

引进和高水平教学科研平台建设。

第十三章 提升教育经费保障能力和水平

(四十四) 不断加大财政对教育投入力度。

建立健全教育公共财政投入稳定增长机制。按照财政资金优先保障教育投入、公共资源优先满足教育和人力资源开发需要的要求,合理划定省、市、县(市、区)预算内教育经费占财政总支出的比例并逐年提高,到2020年各级财政教育拨款占财政总支出比例达到25%以上。各级政府要确保教育财政拨款增长明显高于财政经常性收入增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长,确保各级各类学校生均拨款高于国家基本标准。

加大教育项目财政投入。各级财政重点支持实施义务教育均衡发展工程、高中阶段教育普及工程、职业教育发展壮大工程、高等教育发展水平提升工程、高素质教师队伍建设工程。化解农村义务教育债务,建立防止产生新债务的长效机制,重视防范和化解其他公办学校债务问题。建立专项资金激励机制,发挥专项资金的综合效应。

(四十五) 多渠道增加教育经费投入。

完善教育成本分担机制。核算培养成本,合理确定政府与社会、受教育者个人或家庭分担比例。非义务教育在完善奖助学体系的同时,根据培养成本,结合经济社会发展、物价变化情况及居民经济承受能力等因素,建立学杂费正常调整机制和成本补偿机制。服务性收费、代收费按受益者付费原则规范有序收取。

完善教育税收政策。积极落实教育税收优惠政策。足额征收教育费附加和地方教育附加,专项用于教育事业。完善捐资办学、出资办学优惠政策,鼓励企事业单位、社会团体、港澳台同胞和华侨华人捐资办学、出资办学。

开拓教育融资新渠道。深化教育与金融合作,探索金融支持教育发展新模式。在风险可控范围内,继续充分利用金融资金发展教育。鼓励依法依规设立教育基金会,鼓励海内外各界捐资助学助教、奖学奖教。

支持发展校办产业和提供社会服务。完善政策,促进高等学校和中等职业学校发展校办产业,提供社会服务。对学校发展产业、开展勤工俭学、为社会服务在贷款、税费等方面给予优惠。理顺高等学校企业产权,支持组建按现代企业制度运作的产业公司,积极发展科技型企业。

(四十六) 完善各级各类教育经费保障机制。

建立学前教育经费保障机制。建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投

入机制，逐步加大财政投入力度。各地根据学前教育普及程度和发展情况，逐步对农村家庭经济困难和城镇低保家庭子女接受学前教育予以资助。

完善义务教育经费保障机制。健全义务教育经费省级统筹、各级政府分担、管理以县为主的体制。继续加大省级财政投入和统筹力度，实行城乡校舍建设维修改造经费、公用经费、教师工资等项目的补助标准、分担比例、拨款方式、资金管理统一政策。加大省、市对欠发达县（市）农村、乡镇义务教育学校扶持力度，提高保障水平。

完善高中阶段教育经费保障机制。普通高中教育经费按隶属关系以同级政府财政投入为主，受教育者缴费和其他渠道筹措为辅。健全中等职业教育政府、行业和企业及其他社会力量共同投入的机制。鼓励公办普通高中采取多种形式扩大优质教育资源，补充办学经费。创新中等职业教育投入体制，逐步对公办中等职业学校实行生均综合定额拨款制度；鼓励中等职业学校充分利用资金加快基础能力建设，积极争取行业、企业在培养培训上给予经费支持，与企业共建共享实训基地、实训中心等基础设施。

完善高等教育经费保障机制。健全高等学校生均综合定额拨款预算制度，加快建立省属高等职业院校生均综合定额拨款制度，积极推进地方高等学校生均综合定额拨款，构建涵盖齐全、导向明确、增长合理的生均拨款体系。建立高等教育学杂费正常调整机制。完善保障高水平大学建设、高层次创新型人才培养引进以及各类科技创新项目财政投入机制。鼓励支持高等学校通过项目合作、技术支持、人才支撑等方式有效引入社会资金。

完善特殊教育经费保障机制。省制定特殊教育学生公用经费标准，各级财政加大特殊教育经费投入，加快特殊教育发展。残疾人就业保障金按一定比例用于特殊教育事业。支持设立特殊教育基金会，鼓励社会各界出资兴教兴学、奖教奖学。

完善教师培训经费保障机制。加大教师进修培训机构建设投入，提高进修培训能力和水平。各级财政安排专项经费用于教师进修培训，全面落实中小学教师培训经费各项政策，确保教师常规培训。

完善教育装备经费保障机制。完善教育装备建设标准，优化教育装备配置，加大教育装备投入，确保生均教学仪器设备值和教育信息化设备值逐年提高，形成与经济社会发展和培养创新型人才相适应的教育装备体系。加强科学管理，大力提高教育装备使用效率。

完善教育科研经费保障机制。落实教育科研专项经费，加强教育科学研究，加快教育科研成果转化应用。

（四十七）提高教育经费管理水平和使用效益。

建立保障财政教育经费增长的监督和责任追究机制。各级政府的教育经费支出，在财政预算中单独列项。各级政府定期向同级人民代表大会或其常务委员会报告教育工作情况。以市、县（市、区）党政领导干部基础教育实绩考核为载体，细化教育经费投入考核，以考核结果作为省对市、县（市、区）教育经费补助的重要依据。建立各级财政教育投入公告制度，由教育、财政、统计、审计部门定期向社会发布财政教育投入情况。

完善学校经费使用评价、审计监督机制。加强学校财会制度建设，合理划分各项支出比例，建立支出绩效评价体系。加大教育经费审计力度，提高经费分配和使用的规范性、安全性和有效性。试行高等学校总会计师制度，提高经费使用效益和资产管理专业化水平。

加强学校基础设施建设管理。各级政府要保证学校建设用地和配套基础设施，强化政府相关部门对学校选址、校园规划、项目立项、招投标、预结算等方面的责任，按照安全、适用、美观的原则严格控制基建规模和成本，建设节约型学校。鼓励创新学校建设管理模式和融资方式。

第十四章 提高教育信息化水平

（四十八）推进教育信息化一体化工程。

创新省、市、县（市、区）、校四级信息化建设协调管理与联动机制。以农村教育信息化为重点，加快推进城乡教育信息化资源均衡配置，缩小城乡学校数字化差距。加快各级各类学校信息化基础设施建设，完成全省独立建制中小学信息化设施的标准化配置。加快推进教育专网“校校通”计划，完成全省独立建制中小学的省基础教育专网全覆盖，以及全省广播电视大学远程教育专网建设。全面推进高等学校、职业学校教学、科研、管理等方面的信息化。

（四十九）全面提高教育科研网水平。

按照构建“数字广东”的总体要求，坚持统筹规划、合理布局、适度超前、安全可靠的原则，大力推进全省教育科研网建设和升级改造，构建教育网络综合管理平台和信息安全保障体系。实施移动教育网建设计划，推进无线教育网络和校园网建设，建成随时随地随需的宽带教育网络体系。

（五十）构建数字化教育公共服务体系。

推进省级教育数据中心建设，制定教育信息化基本标准，建设全省教育基础数据库和共享数据交换系统，促进信息系统互联互通。构建全省教育管理公共服务平台，建立

各级衔接顺畅的教育电子政务系统、电子校务系统和教育应急指挥系统，基本建成教育质量、师生信息、资源配置和毕业生就业状况等数据监测分析系统，为教育宏观决策提供科学依据，促进教育管理模式创新，不断提高教育管理现代化水平。突破行政区划、部门、行业界限和体制性障碍，加强统筹协调，整合全省教育信息资源，建设决策、管理、考试招生、教学、培训等方面的综合信息服务系统和数字化学习平台，为社会公众提供公共教育服务信息，推动数字化学习进入各级各类学校、各行各业、街道、乡村和家庭，力争率先建成教育信息服务共同体，为建设学习型社会提供支撑。

第十五章 推进依法治教

（五十一）完善教育法规规章。

在教育投入、职业教育、特殊教育、学前教育、终身教育、学校安全等方面加快地方立法，完善教育地方性法规和政府规章体系。创新教育法制宣传工作，提高教育法律法规规章知晓率，在全社会营造支持教育改革发展良好环境。全面推进依法行政，探索教育行政执法体制机制改革，落实教育行政执法责任制。

（五十二）建立现代学校制度。

切实理顺学校与政府、学校与社会以及学校内部各方面关系，完善学校法人治理结构。探索建立中国特色现代大学制度，推进高等学校章程建设，逐步实行举办权与管理权、行政权与学术权、决策权与执行权和监督权分离，完善学校内部的领导体制、组织制度和评价制度。健全公办高等学校党委领导下的校长负责制，探索校长职业化和教授治学、社会监督、民主管理的有效途径。充分发挥教职工代表大会、学生代表大会在学校科学决策、民主决策、依法决策中的重要作用，强化学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。扩大社会合作，建立高等学校理事会或董事会，健全社会支持和监督学校发展的长效机制。探索建立基础教育现代学校制度，推进中小学章程建设，加强中小学科学管理、民主管理、依法管理和校本管理，引导社区、家庭、社会组织 and 公民有序参与学校办学和管理，促进学校管理与运行制度化、规范化和程序化。推进各级各类学校校务公开。

（五十三）发挥教育督导作用。

建立相对独立的教育督导机构，独立行使督导职能；健全督导制度，建设专职督导队伍。坚持督政与督学并重、监督与指导并举。加强督政，强化对政府落实教育法律法规和政策情况的督导检查，促进区域、城乡基础教育优先发展均衡协调发展。加强督学，强化高质量高水平普及九年义务教育及义务教育规范化学校建设督导检查，开展学前教育

育和高质量高水平普及高中阶段教育督导检查。建立督导检查结果公告制度和限期整改制度。

（五十四）改革教育质量评价制度。

逐步建立与国际接轨、有广东特色、有利于分层定位和分类指导的各级各类教育教学质量标准与评估指标体系。规范教育评估行为，逐步建立健全教育评估资质认证制度，强化专业教育评估机构的职能，建设高素质、专业化的教育评估专家队伍，促进教育评估工作专业化、规范化和制度化。以提高教育评估的专业权威性和社会公信力为目标，逐步吸引人单位、行业协会、专业学会、研究机构等社会组织参与教育评估，改变现行以政府为主体的单一评估模式，建立多元化教育评估新机制。

（五十五）建立教育发展问责制。

把教育优先发展落实情况纳入各级党委、政府政绩考核范围，作为领导干部任用的重要依据。探索建立责任分担体系和责任追究机制。依法明晰各级政府发展教育的职责权限及教育、财政、编制、人力资源社会保障、国土资源、建设等部门保障教育优先发展的职能分工，重点对各级政府教育经费投入、学校规划建设、教师队伍建设等实施问责，切实解决有法不依、违法不究的问题，确保提高教育管理效能，确保教育优先发展、科学发展。各级政府及其部门要主动接受和积极配合各级人大及其常委会对教育法律法规执行情况的监督检查以及司法机关的司法监督。建立健全层级监督机制，加强监察、审计等专门监督，发挥社会舆论监督的作用。

第十六章 加强组织领导

（五十六）加强和改善对教育工作的领导。

各级党委和政府要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把推动教育事业优先发展、科学发展作为重要职责，健全领导体制和决策机制，及时研究解决教育发展的重大问题和群众关心的热点难点问题。要把推进教育事业优先发展、科学发展作为各级党委和政府政绩考核的重要内容，完善考核机制和问责制度。各级政府要定期向同级人民代表大会或其常务委员会报告教育工作情况。建立各级党政领导班子成员定点联系学校制度。各部门要切实履行职责，积极主动地支持教育改革和发展。扩大人民群众对教育事业的知情权、参与权、表达权和监督权。

加强教育宏观政策和发展战略研究，提高教育决策科学化水平。鼓励和支持教育科研人员坚持理论联系实际，深入探索中国特色社会主义教育规律，研究和回答教育改革重大理论和现实问题，促进教育事业科学发展。

（五十七）加强和改进教育系统党的建设。

把教育系统党组织建设成为学习型党组织。深入学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观，坚持用发展着的马克思主义武装党员干部、教育广大师生。深入推动中国特色社会主义理论体系进教材、进课堂、进头脑。深入开展社会主义核心价值体系学习教育。

健全各级各类学校党的组织。把全面贯彻党的教育方针、培养社会主义建设者和接班人贯穿学校党组织活动始终，坚持社会主义办学方向，牢牢把握党对学校意识形态工作的主导权。高等学校党组织要充分发挥在学校改革发展中的领导核心作用，中小学党组织要充分发挥在学校工作中的政治核心作用。加强民办学校党的建设，积极探索党组织发挥作用的途径和方法。

加强学校领导班子和领导干部队伍建设，不断提高思想政治素质和办学治校能力。坚持德才兼备、以德为先用人标准，选拔任用学校领导干部。加大学校领导干部培养培训和交流任职力度。

着力扩大党组织的覆盖面，推进工作创新，增强生机活力。充分发挥学校基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。加强在优秀青年教师、优秀学生中发展党员工作。重视学校工会、共青团、少先队工作。

加强教育系统党风廉政建设和行风建设。大兴密切联系群众之风、求真务实之风、艰苦奋斗之风、批评和自我批评之风。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，完善体现教育系统特点的惩治和预防腐败体系。严格执行党风廉政建设责任制，加大教育、监督、改革、制度创新力度，坚决惩治腐败。坚持从严治教、规范管理，积极推行政务公开、校务公开。坚决纠正损害群众利益的各种不正之风。

（五十八）切实维护教育系统和谐稳定。

加强和改进学校思想政治工作，加强校园文化建设，深入开展平安校园、文明校园、绿色校园、和谐校园创建活动。重视解决好师生员工的实际困难和问题。完善矛盾纠纷排查化解机制，完善学校突发事件应急管理机制，妥善处置各种事端。加强校园网络管理。建立健全安全保卫制度和工作机制，完善人防、物防和技防措施。加强师生安全教育和学校安全管理，提高预防灾害、应急避险和防范违法犯罪活动的的能力。加强校园和周边环境治安综合治理，为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习、生活环境。

实施

《省教育规划纲要》是 21 世纪我省第一个中长期教育规划纲要，涉及面广、时间跨度大、任务重、要求高，必须周密部署、精心组织、认真实施，确保各项任务落到实处。

明确目标任务，落实责任分工。贯彻实施《省教育规划纲要》，是各级党委和政府的重要职责。各地各部门要在省委、省政府统一领导下，按照《省教育规划纲要》的部署和要求，对目标任务进行分解，明确责任分工。省教育行政部门负责《省教育规划纲要》的组织协调与实施，各有关部门积极配合，密切协作，共同抓好贯彻落实。

提出实施方案，制定配套政策。各地要围绕《省教育规划纲要》确定的总体战略、发展任务、体制改革、保障措施等，提出本地区实施的具体方案和措施，分阶段、分步骤组织实施。各有关部门要抓紧研究制定切实可行、操作性强的配套政策，尽快出台实施。

鼓励探索创新，加强督促检查。充分尊重人民群众的首创精神，鼓励各地积极探索，勇于创新，创造性地实施《省教育规划纲要》。对各地在实施过程中好的做法和有效经验，要及时总结，积极推广。对《省教育规划纲要》实施情况进行监测评估和跟踪检查。

广泛宣传动员，营造良好环境。广泛宣传党的教育方针政策，广泛宣传优先发展教育、建设人力资源强省的重要性和紧迫性，广泛宣传《省教育规划纲要》的重大意义和主要内容，动员全社会进一步关心支持教育事业的改革和发展，为《省教育规划纲要》的实施创造良好社会环境和舆论氛围。

珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）

国家发展和改革委员会

二〇〇八年十二月

目录

前言

一、加快珠江三角洲地区改革发展的重要意义

（一）30 年改革发展的成就

（二）面临的挑战和机遇

(三) 重要意义

二、总体要求和发展目标

(一) 指导思想

(二) 战略定位

(三) 发展目标

三、构建现代产业体系

(一) 优先发展现代服务业

(二) 加快发展先进制造业

(三) 大力发展高技术产业

(四) 改造提升优势传统产业

(五) 积极发展现代农业

(六) 提升企业整体竞争力

四、提高自主创新能力

(一) 推进核心技术的创新和转化

(二) 强化企业自主创新主体地位

(三) 构建开放型的区域创新体系

(四) 深化国家与地方创新联动机制

(五) 加强自主创新环境建设

五、推进基础设施现代化

(一) 建设开放的现代综合交通运输体系

(二) 构建清洁安全可靠的能源保障体系

(三) 建设人水和谐的水利工程体系

(四) 构建便捷高效的信息网络体系

六、统筹城乡发展

(一) 提高城乡规划和建设管理水平

(二) 加强农村基础设施建设

(三) 促进城乡基本公共服务均等化

(四) 建立以城带乡、以工补农新机制

七、促进区域协调发展

(一) 发挥中心城市的辐射带动作用

- (二) 优化珠江口东岸地区功能布局
- (三) 提升珠江口西岸地区发展水平
- (四) 推进珠江三角洲区域经济一体化
- (五) 带动环珠江三角洲地区加快发展

八、加强资源节约和环境保护

- (一) 节约集约利用土地
- (二) 大力发展循环经济
- (三) 加大污染防治力度
- (四) 加强生态环境保护

九、加快社会事业发展

- (一) 优先发展教育
- (二) 完善医疗卫生服务
- (三) 健全住房保障体系
- (四) 完善就业和社会保障体系
- (五) 建设和谐文化

十、再创体制机制新优势

- (一) 创新行政管理体制
- (二) 深化经济体制改革
- (三) 推进社会管理体制改革
- (四) 推进民主法制建设
- (五) 充分发挥经济特区的改革开放先行作用

十一、构建开放合作新格局

- (一) 提升开放型经济水平
- (二) 推进与港澳更紧密合作
- (三) 提升对台经贸合作水平
- (四) 深化泛珠江三角洲区域合作
- (五) 加强与东盟等国际经济区域的合作

十二、规划实施的保障机制

- (一) 加强组织领导
- (二) 加强统筹协调

（三）加强监督检查

前 言

珠江三角洲地区是我国改革开放的先行地区，是我国重要的经济中心区域，在全国经济社会发展和改革开放大局中具有突出的带动作用 and 举足轻重的战略地位。改革开放以来，在党中央、国务院的正确领导下，珠江三角洲地区锐意改革，率先开放，开拓进取，实现了经济社会发展的历史性跨越，为全国改革开放和社会主义现代化建设做出了重大贡献。当前，国内外经济形势发生深刻变化，珠江三角洲地区正处在经济结构转型和发展方式转变的关键时期，进一步的发展既面临严峻挑战，也孕育着重大机遇。在改革开放 30 周年之际，从国家战略全局和长远发展出发，为促进珠江三角洲地区增创新优势，更上一层楼，进一步发挥对全国的辐射带动作用和先行示范作用，特制定珠江三角洲地区改革发展规划纲要。

本规划纲要的规划范围是，以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市为主体，辐射泛珠江三角洲区域，并将与港澳紧密合作的相关内容纳入规划。规划期至 2020 年。

本规划纲要是指导珠江三角洲地区当前和今后一个时期改革发展的行动纲领和编制相关专项规划的依据。

一、加快珠江三角洲地区改革发展的重要意义

（一）30 年改革发展的成就。

改革开放 30 年来，珠江三角洲地区充分发挥改革“试验田”的作用，率先在全国推行以市场为取向的改革，较早地建立起社会主义市场经济体制框架，成为全国市场化程度最高、市场体系最完备的地区；依托毗邻港澳的区位优势，抓住国际产业转移和要素重组的历史机遇，率先建立开放型经济体系，成为我国外向度最高的经济区域和对外开放的重要窗口；带动广东省由落后的农业大省转变为我国位列第一的经济大省，经济总量先后超过亚洲“四小龙”的新加坡、香港和台湾，奠定了建立世界制造业基地的雄厚基础，成为推动我国经济社会发展的强大引擎；人口和经济要素高度聚集，城镇化水平快速提高，基础设施比较完备，形成了一批富有时代气息又具岭南特色的现代化城市，成为我国三大城镇密集地区之一；城乡居民收入水平大幅提高，覆盖城乡的社会保障体系初步形成，教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业迅速发展，公共服务体系基本建立。珠江三角洲地区已经站在了一个新的更高的历史起点上。珠江三角洲地区改革发展的巨大成就雄辩地证明，发展是硬道理，改革开放是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路。

（二）面临的挑战和机遇。

在经济全球化和区域经济一体化深入发展,尤其是当前国际金融危机不断扩散蔓延和对实体经济的影响日益加深的背景下,珠江三角洲地区的发展受到严重冲击,国际金融危机的影响与尚未解决的结构性矛盾交织在一起,外需急剧减少与部分行业产能过剩交织在一起,原材料价格大幅波动与较高的国际市场依存度交织在一起,经济运行困难加大,深层次矛盾和问题进一步显现。主要是:产业层次总体偏低,产品附加值不高,贸易结构不够合理,创新能力不足,整体竞争力不强;土地开发强度高,能源资源保障能力较弱,环境污染问题比较突出,资源环境约束凸显,传统发展模式难以持续;城乡和区域发展仍不平衡,生产力布局不尽合理,空间利用效率不高;社会事业发展相对滞后,人力资源开发水平、公共服务水平和文化软实力有待进一步提高;行政管理体制、社会管理体制等方面的改革任务仍然繁重,改革攻坚难度越来越大。另一方面,珠江三角洲地区也面临着重大机遇:国际产业向亚太地区转移的趋势不会改变,亚洲区域经济合作与交流方兴未艾,中国-东盟自由贸易区进程加快;我国仍处在重要战略机遇期,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展,粤港澳三地经济加快融合,经济发展具有很强的后劲;特别是经过改革开放 30 年发展,珠江三角洲地区积累了雄厚的物质基础,经济实力、区域竞争力显著增强,这些都为珠江三角洲地区加快改革发展提供了有利条件和广阔空间。

（三）重要意义。

在新形势下,推进珠江三角洲地区加快改革发展,充分发挥自身优势,着力解决突出问题,变压力为动力,化挑战为机遇,把国际金融危机带来的不利影响降到最低程度,加快推动经济社会又好又快发展,既是该地区转变经济发展方式的必然选择,也是我国当前保持经济增长的迫切要求和实现科学发展的战略需要。加快珠江三角洲地区的改革发展,有利于推进珠江三角洲地区经济结构战略性调整,增强经济发展的动力和活力;有利于提高我国的综合实力、国际竞争力和抵御国际风险的能力,更好地参与国际经济合作与竞争;有利于辐射和带动环珠江三角洲和泛珠江三角洲区域的经济的发展,促进形成优势互补、良性互动的区域经济发展新格局;有利于贯彻“一国两制”方针,保持港澳地区长期繁荣稳定;有利于深化体制机制创新,为建立实现科学发展的体制机制探索新路径、提供新经验。

二、总体要求和发展目标

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,进一步解放思想,坚持改革开放,努力争当实践科学发展观的排头兵。

着力构建现代产业体系，加快发展方式转变，率先建立资源节约型和环境友好型社会；着力推进科技进步，增强自主创新能力，率先建立创新型区域；着力解决民生突出问题，促进城乡区域协调发展，率先构建社会主义和谐社会；着力深化体制改革，勇于推进体制机制创新，率先建立完善的社会主义市场经济体制；着力加强与港澳合作，扩大对内对外开放，率先建立更加开放的经济体系。要把解决当前问题与谋划长远发展结合起来，保持珠江三角洲地区经济平稳较快发展，为保持港澳地区长期繁荣稳定提供有力支撑，为我国改革开放和社会主义现代化建设做出新的更大贡献，率先建成全面小康社会和基本实现现代化。

（二）战略定位。

--探索科学发展模式试验区。赋予珠江三角洲地区发展更大的自主权，支持率先探索经济发展方式转变、城乡区域协调发展、和谐社会建设的新途径、新举措，走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，为全国科学发展提供示范。

--深化改革先行区。继续承担全国改革“试验田”的历史使命，大胆探索，先行先试，全面推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革，在重要领域和关键环节率先取得突破，为实现科学发展提供强大动力，为发展中国特色社会主义创造新鲜经验。

--扩大开放的重要国际门户。坚持“一国两制”方针，推进与港澳紧密合作、融合发展，共同打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群。创新国际区域合作机制，全面提升经济国际化水平，完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系。

--世界先进制造业和现代服务业基地。坚持高端发展的战略取向，建设自主创新新高地，打造若干规模和水平居世界前列的先进制造产业基地，培育一批具有国际竞争力的世界级企业和品牌，发展与香港国际金融中心相配套的现代服务业体系，建设与港澳地区错位发展的国际航运、物流、贸易、会展、旅游和创新中心。

--全国重要的经济中心。综合实力居全国经济区前列，辐射带动能力进一步增强，形成以珠江三角洲为中心的资源互补、产业关联、梯度发展的多层次产业圈，建设成为带动环珠江三角洲和泛珠江三角洲区域发展的龙头，成为带动全国发展更为强大的引擎。

（三）发展目标。

当前和今后一段时间，必须充分估计形势的严峻性和复杂性，坚定信心，迎难而上，把保持经济平稳较快发展作为首要任务，抓紧落实中央关于扩大内需的各项部署。要结合珠江三角洲地区的实际，大力改善民生和启动最终消费需求，大力拉动民间投资，大力促进外贸出口，形成促进经济增长的合力。

到 2012 年，率先建成全面小康社会，初步形成科学发展的体制机制，产业结构明显升

级，自主创新能力明显增强，生态环境明显优化，人民生活明显改善，区域城乡差距明显缩小，区域一体化格局初步形成，粤港澳经济进一步融合发展。人均地区生产总值达到 80000 元，服务业增加值比重达到 53%；城乡居民人均收入比 2007 年显著增长，平均期望寿命达到 78 岁，社会保障体系覆盖城乡，人人享有基本公共服务；城镇化水平达到 80%以上；每新增亿元地区生产总值所需新增建设用地量下降，单位生产总值能耗与世界先进水平的差距明显缩小，环境质量进一步改善。

到 2020 年，率先基本实现现代化，基本建立完善的社会主义市场经济体制，形成以现代服务业和先进制造业为主的产业结构，形成具有世界先进水平的科技创新能力，形成全体人民和谐相处的局面，形成粤港澳三地分工合作、优势互补、全球最具核心竞争力的大都市圈之一。人均地区生产总值达到 135000 元，服务业增加值比重达到 60%；城乡居民收入水平比 2012 年翻一番，合理有序的收入分配格局基本形成；平均期望寿命达到 80 岁，实现全社会更高水平的社会保障；城镇化水平达到 85%左右，单位生产总值能耗和环境质量达到或接近世界先进水平。

三、构建现代产业体系

促进信息化与工业化相融合，优先发展现代服务业，加快发展先进制造业，大力发展高技术产业，改造提升优势传统产业，积极发展现代农业，建设以现代服务业和先进制造业双轮驱动的主体产业群，形成产业结构高级化、产业发展集聚化、产业竞争力高端化的现代产业体系。

（一）优先发展现代服务业。

支持珠江三角洲地区与港澳地区在现代服务业领域的深度合作，重点发展金融业、会展业、物流业、信息服务业、科技服务业、商务服务业、外包服务业、文化创意产业、总部经济和旅游业，全面提升服务业发展水平。支持广州市、深圳市建设区域金融中心，构建多层次的资本市场体系和多样化、比较完善的金融综合服务体系。支持符合条件的优质企业上市融资，扩大直接融资比重。培育具有国际竞争力的金融控股集团，尽快在深圳证券交易所推出创业板、完善代办股份转让系统，支持建设广东金融高新技术服务区。大力发展金融后台服务产业，建设辐射亚太地区的现代金融产业后援服务基地。发展一批具有国际影响力的专业会展，扩大中国（广州）进出口商品交易会、中国（深圳）国际高新技术成果交易会、中国（珠海）国际航空航天博览会、中国（广州）中小企业博览会、中国（深圳）国际文化产业博览交易会的国际影响力，打造世界一流的会展品牌。推进白云空港、宝安空港、广州港、深圳港等一批枢纽型现代物流园区建设，完善与现代物流业相匹配的基础设施，带动广东建

设世界一流的物流中心。建设以珠江三角洲地区为中心的南方物流信息交换中枢，进一步确立珠江三角洲地区的国际电子商务中心地位。着力发展外包服务业，到 2012 年，培育 2-3 个国家级国际服务外包基地城市，形成较为完整的国际服务业外包产业链。支持发展研究设计、营销策划、工程咨询、中介服务等第三方专业服务机构，促进科技服务业和商务服务业发展。加快发展人力资源服务业，扶持一批立足本地、辐射全国、具有国际竞争力的人力资源服务机构，促进人力资源合理流动和有效配置。培育一批创意产业集群，加快建设珠江三角洲国家级软件和动漫产业基地。大力发展总部经济，鼓励国内外大型企业以及有影响力的中介服务机构在珠江三角洲地区设立总部或分支机构。建设全国旅游综合改革示范区，建成亚太地区具有重要影响力的国际旅游目的地和游客集散地。到 2020 年，现代服务业增加值占服务业增加值的比重超过 60%。

（二）加快发展先进制造业。

充分利用现有基础和港口条件，重点发展资金技术密集、关联度高、带动性强的现代装备、汽车、钢铁、石化、船舶制造等产业，坚持走新型工业化道路。加快发展装备制造业，在核电设备、风电设备、输变电重大装备、数控机床及系统、海洋工程设备 5 个关键领域实现突破，形成世界级重大成套和技术装备制造产业基地。加快发展以自主品牌和自主技术为主的汽车产业集群，打造 2-3 家产值超千亿元的特大型汽车制造企业，建设国际汽车制造基地。发展大功率中低速柴油机船舶关键配套装备，打造产能千万吨级的世界级大型修造船基地和具有现代化技术水平的海洋工程装备制造基地。以宝钢重组韶钢、广钢为契机，建设现代化的千万吨级湛江钢铁基地。集约发展石化产业，集中力量在深水港口条件好、环境承载能力相对较大的沿海地区，依托条件较好的现有企业，高标准建设 2-3 个千万吨级炼油、百万吨级乙烯炼化一体化工程，力争形成世界先进水平的特大型石油化工产业基地。支持发展通用飞机制造产业，壮大新能源汽车产业。大力培育精细化工、医药等产业，提升规模和水平，形成新的经济增长点。到 2020 年，先进制造业增加值占工业增加值的比重超过 50%。近期，要适度控制新增产能，加快结构调整，为长远发展奠定基础。

（三）大力发展高技术产业。

坚持全面提升与重点突破相结合，突出自主创新和产业集聚，培育壮大新兴产业，建成全球重要的高技术产业带。着力发展高端产业和产业链高端环节，加快提升高技术产业核心竞争力。引导生产要素向优势地区、产业基地和产业园区集聚，促进形成产业特色鲜明、配套体系完备的高技术产业群。重点发展电子信息、生物、新材料、环保、新能源、海洋等产业。电子信息领域重点发展软件及集成电路设计、新型平板显示、半导体照明、新一代宽带

无线移动通信、下一代互联网、数字家庭等产业，促进数字视听产品转型升级，提升通信设备在全球的竞争优势，建设现代信息产业基地。生物领域重点加强干细胞、转基因、生物信息等关键技术和重要产品研制，大力发展生物医学、生物育种等产业。新材料领域重点发展新型电子材料、特种功能材料、环境友好材料和高性能结构材料等。环保领域着力发展环保技术与装备、环境服务产业等。新能源领域重点发展风能、太阳能等清洁能源。海洋领域重点发展海洋生物、海洋资源综合利用等。围绕重点领域实施高技术产业化重大专项，加大对高技术产业化项目的支持力度。推进高新技术产业开发区“二次创业”，重点加快广州科学城（北区）和深圳高新技术产业带建设，加快科研、标准化与科技成果产业化三同步步伐，把广州、深圳国家高新技术产业开发区建设成为全国领先的科技园区。到 2012 年，培育形成 3-5 个产值规模超千亿元的新兴产业群，重点打造 3-5 家销售收入达千亿元、具有全球影响力的跨国企业。到 2020 年，高技术制造业增加值占工业增加值的比重达 30%。

（四）改造提升优势传统产业。

实施改造提升、名牌带动、以质取胜、转型升级战略，做优家用电器、纺织服装、轻工食品、建材、造纸、中药等优势传统产业，提高产业集中度，提升产品质量，增强整体竞争力。积极采用高新技术、先进适用技术和现代管理技术改造提升优势传统产业，推动产业链条向高附加值的两端延伸。以提高产业链配套能力、增加产品附加值为重点，加大研发投入，强化工艺设计，提高技术装备水平，大力发展环保、节能、高附加值产品，推动优势传统产业向品牌效益型转变。加快优势传统产业组织结构调整，打造一批具有知名品牌的龙头企业。发挥龙头企业、名牌产品和驰名商标的带动作用，打造佛山家电和建材、东莞服装、中山灯饰、江门造纸等具有国际影响力的区域品牌，做大做强产业集群。提高优势出口产品的技术含量和附加值，提高自主品牌出口产品比重。提高产业准入门槛，促进资源型低端产业逐步退出，淘汰落后产业和落后生产能力。

（五）积极发展现代农业。

按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，加快转变农业发展方式，优化农业产业结构，建立具有岭南特色的都市型、外向型现代农业产业体系，率先实现农业现代化。稳定粮食面积，建设标准农田，实施优质稻产业工程，确保现有粮食生产能力不下降、粮食安全保障能力不降低。加强蔬菜、水产和畜禽等鲜活农产品基地建设，突破农产品保鲜加工和流通瓶颈，建设具有国际竞争力的园艺产业带和农产品现代物流体系。加强基本农田保护区建设，改造水利灌溉设施，加强良种繁育和动植物防疫等基础设施建设，不断优化农业设施装备结构，健全农业社会化服务体系。推进农业科技创新和成果转化，提高科技对农业的贡献率，

高标准建成若干个国家级现代农业园区。完善农村集体土地股份合作制，推进农业产业化、规模化、集约化经营，提高劳动生产率和土地产出率。全力推进农业标准化，建立健全“从田头到餐桌”的农产品及食品良好生产规范、质量安全监督管理体系及产品可追溯制度。强化农业支持保护体系，增强农业抗风险能力。加强农业国际合作，拓展珠江三角洲外向型农业的广度和深度，增强国际竞争力和可持续发展能力。

（六）提升企业整体竞争力。

通过淘汰一批落后企业，转移一批劳动密集型企业，提升一批优势企业，培育一批潜力企业，推动企业组织结构调整。大力推进企业信息化，切实提高企业管理水平。当前，要综合运用各种有效手段，帮助困难企业渡过难关，同时鼓励和支持优势企业围绕主业实行业务并购和重组，形成一批拥有自主知识产权和世界级品牌、具有国际竞争力的大企业。发挥大企业在产业链中的核心作用，带动中小企业发展，形成以大企业为龙头、中小企业专业化配套的协作体系。到 2012 年，年主营业务收入超百亿元企业达到 100 家以上，其中超千亿元企业 8 家左右，世界名牌产品数量翻一番。到 2020 年，年主营业务收入超千亿元企业达到 20 家左右，世界名牌产品达到 20 个左右。

四、提高自主创新能力

完善自主创新的体制机制和政策环境，构建以企业为主体、以市场为导向、产学研结合的开放型区域创新体系，率先建成全国创新型区域，成为亚太地区重要的创新中心和成果转化基地，全面提升国际竞争力。

（一）推进核心技术的创新和转化。

围绕现代产业发展的需求，着力抓好关键领域的引进消化吸收再创新和集成创新，积极推进原始创新，加快创新成果转化，实现产业技术跨越式发展。重点开展电子信息、生物与新医药、先进制造、新材料、节能与新能源、环保与资源综合利用、现代农业等关键领域的自主创新，掌握一批行业核心和共性技术。实施产业前沿技术重大攻关计划，开展关键领域联合科技攻关，实施节能减排与可再生能源、创新药物的筛选与评价、下一代互联网、新一代移动通信等自主创新重大专项，支持产学研合作和区域联合承担国家重大科技专项。加强大学科技园、科技成果孵化器和中试基地建设，新建一批创新成果产业化基地，组织实施高技术产业化示范工程，支持国家重大创新成果在珠江三角洲地区转化。大力发展技术评估、产权交易、成果转化等科技中介服务机构，构建技术转移平台，促进创新成果转化。力争到 2012 年，年发明专利申请量达 600 件/百万人口，在一些重点领域自主创新接近或达到世界先进水平。到 2020 年，基本实现由“广东制造”向“广东创造”转变。

（二）强化企业自主创新主体地位。

引导创新要素向企业集聚，鼓励企业加大研发投入，强化本土企业在自主创新中的主体地位。支持探索促进自主创新的政策举措，鼓励率先建立和完善增强企业自主创新能力的政策体系。完善企业自主创新激励机制，全面落实企业研发费用税前加计扣除等自主创新优惠政策，加大创新产品的政府采购力度。支持企业与全国高等院校、科研院所共建高水平的技术研发机构和人才培养机构，组建企业技术中心，共同承担国家重大科技项目。加强行业公共技术平台和创新服务体系建设，为企业自主创新提供公共服务支撑。培育一批创新能力强、经济效益好的创新型企业，重点支持打造 50 家国家级和 10 家世界领先的创新型龙头企业。

（三）构建开放型的区域创新体系。

加强区域合作与国际合作，完善区域创新布局，加强创新能力建设，构建开放融合、布局合理、支撑有力的区域创新体系。深化粤港澳科技合作，建立联合创新区，支持联合开展科技攻关和共建创新平台。规划建设深港创新圈，加强穗港产学研合作，加快国家创新型城市建设，形成以广州-深圳-香港为主轴的区域创新布局。支持广州国家级开发区开展创新发展模式试验。实施企业国际合作创新试点，鼓励企业设立境外研发机构，积极承接跨国公司研发中心转移。完善创新平台的运行管理机制，建立健全科研设备和科技信息开放共享制度，强化创新平台的公共服务功能。加快建设深圳国家高技术产业创新中心、华南新药创制中心、广州国际生物岛等重大创新平台。到 2012 年，建成具有现代运行管理机制的国家重点实验室、工程中心、工程实验室等 100 家创新平台。到 2020 年，形成较为完善的区域性国际化创新体系。

（四）深化国家与地方创新联动机制。

国家有关部门与广东省联合开展自主创新综合试验，积极推进协调管理、考核评价、科技体制等方面的体制机制改革，促进国家与地方创新资源的高效配置和综合集成，上下联动凝聚创新合力。设立省部产学研合作重大科技项目，实施“产学研合作综合示范企业”行动计划和省部企业科技特派员行动计划。支持国家重点高校、科研院所与珠江三角洲地区联合，组建 100 个左右省部产学研技术创新联盟，共建一批高水平的研究型大学、科研机构、重大创新平台和省部产学研合作示范基地。支持在珠江三角洲地区布局建设国家重大科技基础设施、重要科研机构和重大创新能力项目，积极推进中国科学院与广东省自主创新战略合作，加快建设散裂中子源、南方深海海洋科技创新基地、中科院广州生命健康研究院、中国华南超级计算中心、中科院广州工业技术研究院、中科院深圳先进技术研究院等共建项目。

（五）加强自主创新环境建设。

加强自主创新投入、知识产权保护、人才等支撑体系建设。优化整合财政资源，加大财政投入。完善创新创业融资环境，积极发展知识产权质押、租赁融资和创业投资，探索组建服务自主创新的新型金融组织，开展科技保险试点。实施知识产权和技术标准战略，加大知识产权保护和应用力度，支持开展行业、国家和国际标准的制订工作。支持开展工业设计人员等职业能力评价认证体系试点。创新人才引进、培养、评价、任用、表彰激励和服务保障机制，实施高端人才引进计划和培养工程，发挥“中国留学人员广州科技交流会”等人才引进平台的作用，建设一支高层次、国际化的优秀人才队伍。到 2012 年，研究与发展经费支出占地区生产总值的比重达 2.5%，研发人员总量达 28 万人左右。到 2020 年，形成要素完备、支撑有力、开放包容的自主创新环境。

五、推进基础设施现代化

按照统筹规划、合理布局、适度超前、安全可靠的原则，紧紧抓住当前扩大内需的战略机遇，加快交通、能源、水利和信息基础设施建设，推进区域基础设施一体化发展，提高保障水平，实现基础设施现代化。

（一）建设开放的现代综合交通运输体系。

大力推进交通基础设施建设，形成网络完善、布局合理、运行高效、与港澳及环珠江三角洲地区紧密相连的一体化综合交通运输体系，使珠江三角洲地区成为亚太地区最开放、最便捷、最高效、最安全的客流和物流中心。尽快建成珠江三角洲城际轨道交通网络，完善区内铁路、高速公路和区域快速干线网络，增强珠江口东西两岸的交通联系。重点建设环珠江三角洲地区高速公路、中山至深圳跨珠江口通道、港珠澳大桥、深港东部通道、广深港高速铁路、沿海铁路、贵州至广州铁路、南宁至广州铁路，以及广州、深圳、佛山、东莞城市轨道交通等重大项目。加强城市公共交通基础设施及广州、深圳、珠海等交通枢纽建设，完善区域公交网络。提高珠江三角洲高等级内河航道网的现代化水平，有效整合珠江口港口资源，完善广州、深圳、珠海港的现代化功能，形成与香港港口分工明确、优势互补、共同发展的珠江三角洲港口群体。加快广州白云国际机场扩建，巩固其中心辐射地位并提高国际竞争力，扩容改造深圳宝安机场，提升其服务水平，将其发展为大型骨干机场。加强珠江三角洲民航机场与港澳机场的合作，构筑优势互补、共同发展的机场体系。到 2012 年，珠江三角洲高速公路通车里程达 3000 公里，轨道交通运营里程达 1100 公里，港口货物吞吐能力达 9 亿吨，集装箱吞吐能力达 4700 万标箱，民航机场吞吐能力达 8000 万人次；到 2020 年，轨道交通运营里程达 2200 公里，港口货物吞吐能力达 14 亿吨，集装箱吞吐能力达 7200 万标箱，民航机场吞吐能力达 1.5 亿人次。

（二）构建清洁安全可靠的能源保障体系。

统筹区域内外能源基础设施建设，以电力建设为中心，构建开放、多元、清洁、安全、经济的能源保障体系，满足珠江三角洲地区经济社会发展需要。加快开展前期工作，规模化发展核电，延伸核电产业链，推进核电自主化，把广东建成我国重要的核电基地和核电装备基地。优化发展火电，在沿海沿江建设一批环保型骨干电厂，在珠江三角洲区内负荷中心建设支撑电源，统筹推进区域热电冷联供和清洁发电示范工程。合理配置广东省内电源和“西电东送”外区电源，确保电网安全稳定运行。进一步完善珠江三角洲电网和跨区域输电通道，构建电力安全体系及应急处置体系，提高电网抗灾害能力和电力减灾应急能力。在国家重点油气项目战略规划布局的前提下，加快油气基础设施建设及 LNG 接收站建设，统筹推进油气管网一体化，建设区域石油流通枢纽和交易中心。稳步推进能源储备工程，建设石油储备基地和大型煤炭中转基地。加强国内外能源合作，多渠道开拓能源资源。积极开发新能源和可再生能源，重点建设风力发电场和太阳能利用工程。到 2020 年，建成供应能力强、结构优、效率高的现代能源保障体系。

（三）建设人水和谐的水利工程体系。

加快推进水利基础设施建设，完善水利防灾减灾工程体系，优化水资源配置，强化水资源保护和水污染治理，确保防洪安全、饮水安全、粮食安全和生态安全，建立现代化水利支撑保障体系。重点推进北江乐昌峡、湾头、大藤峡水利枢纽建设，实施景丰联围、江新联围、中顺大围等重要江海堤围加固达标工程以及防洪排涝工程，加快病险水库除险加固。继续实施珠江河口整治工程，统筹协调珠江流域防洪工程标准，完善防洪防潮抗旱指挥系统和防御超标准洪水预案建设。建立省部合作珠江三角洲中小尺度气象灾害监测预警中心。继续加强江河治理和水生态保护的基础设施建设，加快水文、水资源和水环境实时监控体系建设。建立合理高效的水资源配置和供水安全保障体系，重点推进广州西江引水、珠海竹银水源等水资源调蓄工程建设，加强珠江流域水资源统一管理，实施西江上游骨干水库和东江三大水库的联合调度，保障珠江三角洲及港澳地区的供水安全。加强农业、工业和生活节水工作，提高水资源利用效率。到 2020 年，广州、深圳市市区防洪防潮能力达到 200 年一遇，其他地级市市区达到 100 年一遇，县城达到 50 年一遇，重要堤围达到 50—100 年一遇；供水水源保证率大中城市达 97% 以上，一般城镇达 90% 以上，水源水质均达到水功能区水质目标。

（四）构建便捷高效的信息网络体系。

按照构建“数字珠江三角洲”的总体要求，突破区划、部门、行业界限和体制性障碍，加大信息基础设施建设力度，加快部署新一代移动通信网络，分区域、按步骤推进无线宽带

城市群建设，构建“随时随地随需”的珠江三角洲信息网络。统筹信息网络规划、建设和管理，率先推进电信网、互联网和广播电视网“三网融合”，促进网络资源共享和互联互通。建设南方现代物流公共信息平台，率先发展“物联网”，推进基础通信网、应用网和射频感应网的融合。建设政府信息资源共享平台，构建信息安全保障体系。统筹珠江三角洲基础地理信息资源的开发利用。到2012年，互联网普及率和家庭宽带普及率分别达90%和65%以上，无线宽带人口覆盖率达60%左右。到2020年，珠江三角洲地区进入全球信息化先进水平行列。

六、统筹城乡发展

按照城乡规划一体化、产业布局一体化、基础设施建设一体化、公共服务一体化的总体要求，着力推进社会主义新农村建设，完善和提升城市功能，率先形成城乡一体化发展新格局。

（一）提高城乡规划和建设管理水平。

切实加强统筹城乡的规划布局，建设与经济发展水平相适应的现代化城乡示范区，打造具有岭南特色的宜居城乡。建立以主体功能区规划为基础，国民经济和社会发展规划、土地利用规划及城乡规划相互衔接的规划体系。合理划定功能分区，明确具体功能定位，改变城乡居民区与工业、农业区交相混杂的状况，优化城乡建设空间布局。按照一体化的要求，统筹编制城乡规划，加强配套设施建设，改善农村人居环境。因地制宜改造城中村、拆除空心村、合并小型村，加快推进城乡新社区建设。加强城乡非农产业空间布局的统一规划，优化农村产业结构，统筹城乡产业发展。探索城乡统一规划、统一建设、统一管理的新机制，提高城乡规划建设管理水平。提高规划制定的公开性、透明性和群众参与度，推进规划编制和实施的法制化进程。

（二）加强农村基础设施建设。

提高城乡基础设施建设一体化水平，着力加强农村基础设施建设。大力推进农村饮水安全工程，提高农村供水保证率和质量安全水平。提高农村公路建设等级和标准，健全农村公路管护机制，完善农村路网体系，加快农村出行公交化步伐，2020年建成覆盖城乡、方便快捷的公交客运网络。加快农村现代物流基础设施建设，鼓励城市商贸流通企业向农村延伸，健全城乡连锁经营体系。推进建设农村清洁、经济的能源体系，进一步健全城乡统一供电网络，推广农村沼气、生物质清洁燃料、太阳能等可再生能源技术，实现农村居民普遍用上清洁经济能源目标。实施农村清洁工程，加快建设农村垃圾、污水集中处理系统，实现农村废弃物和人畜粪便无害化处理，改善农村卫生条件和人居环境。

（三）促进城乡基本公共服务均等化。

统筹教育、卫生、文化、社会保障等公共资源在城乡之间的均衡配置，把社会事业建设的重点放在农村。全面提高财政保障农村公共事业水平，加快建立城乡统一的公共服务制度，健全以常住人口为目标人群的公共服务体系，率先实现基本公共服务均等化。完善农村义务教育经费保障机制，严把农村教师准入关，建立教师退出机制，提高农村教育师资水平，促进城乡义务教育均衡发展。加强面向农村的职业教育培训。加强农村医疗卫生基础设施建设，全面改善农村预防保健和医疗救治条件，完善新型农村合作医疗制度，着力构建城乡一体的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系和药品供应保障体系。加强农民工权益保护，逐步实现农民工子女就学、公共卫生等公共服务与城镇居民享有同等待遇。统筹城乡就业，加快建立城乡一体的人力资源市场和公平竞争的就业制度。加快建立与经济社会发展水平相适应、城乡统筹的社会保障体系。健全农村养老保险制度，切实做好被征地农民的就业培训和社会保障工作。大力发展农村社会福利和慈善事业，建立制度相对统一、待遇标准有别的城乡居民最低生活保障制度，逐步提高最低生活保障标准和补助水平，完善农村五保供养、灾民和孤儿救助政策，全面提高社会福利整体水平。大力推进农村公共文化设施建设，以社区和乡村基层文化设施为基础，完善城乡公共文化服务体系。加强农村基层组织建设，提高城乡社会管理一体化水平。

（四）建立以城带乡、以工补农新机制。

建立健全财政、金融等支农政策体系，完善城乡对口支援机制，逐步形成以城带乡、以工补农新机制。完善财政支农保障机制，实现各级财政支农投入增长幅度高于经常性收入增长幅度。调整政府投资、土地出让收益和耕地占用税新增收入使用结构，大幅度提高用于“三农”的比例。加快发展适合农村特点的新型金融机构（组织）和以服务农村为主的地区性金融机构，推进农村信贷担保机制和农村信用体系建设，扩大政策性农业保险覆盖面，积极支持开展水稻、生猪、渔业、森林保险。到 2020 年建成资本充足、运行安全、功能完善的农村金融体系。加强城市对农村教育、医疗卫生、文化等领域的对口支援，增强城市对农村、二三产业对农业的带动作用。

七、促进区域协调发展

按照主体功能区定位，优化珠江三角洲地区空间布局，以广州、深圳为中心，以珠江口东岸、西岸为重点，推进珠江三角洲地区区域经济一体化，带动环珠江三角洲地区加快发展，形成资源要素优化配置、地区优势充分发挥的协调发展新格局。

（一）发挥中心城市的辐射带动作用。

广州市要充分发挥省会城市的优势，增强高端要素集聚、科技创新、文化引领和综合服务功能，进一步优化功能分区和产业布局，建成珠江三角洲地区一小时城市圈的核心。优先发展高端服务业，加快建设先进制造业基地，大力提高自主创新能力，率先建立现代产业体系。增强文化软实力，提升城市综合竞争力，强化国家中心城市、综合性门户城市和区域文化教育中心的地位，提高辐射带动能力。强化广州佛山同城效应，携领珠江三角洲地区打造布局合理、功能完善、联系紧密的城市群。将广州建设成为广东宜居城乡的“首善之区”，建成面向世界、服务全国的国际大都市。深圳市要继续发挥经济特区的窗口、试验田和示范区作用，增强科技研发、高端服务功能，强化全国经济中心城市和国家创新型城市的地位，建设中国特色社会主义示范市和国际化城市。

（二）优化珠江口东岸地区功能布局。

以深圳市为核心，以东莞、惠州市为节点的珠江口东岸地区，要优化人口结构，提高土地利用效率，提升城市综合服务水平，促进要素集聚和集约化发展，增强自主创新能力，面向世界大力推进国际化，面向全国以服务创造发展的新空间，提高核心竞争力和辐射带动能力。着力建设深圳通讯设备、生物工程、新材料、新能源汽车等先进制造业和高技术产业基地。加快东莞加工制造业转型升级，建设松山湖科技产业园区。积极培育惠州临港基础产业，建设石化产业基地。珠江口东岸地区要加快发展电子信息高端产品制造业，打造全球电子信息产业基地。大力发展金融、商务会展、物流、科技服务、文化创意等现代服务业，推进产业结构优化升级，构建区域服务和创新中心。

（三）提升珠江口西岸地区发展水平。

以珠海市为核心，以佛山、江门、中山、肇庆市为节点的珠江口西岸地区，要提高产业和人口集聚能力，增强要素集聚和生产服务功能，优化城镇体系和产业布局。珠海要充分发挥经济特区和区位优势，加快交通基础设施建设，尽快形成珠江口西岸交通枢纽，增强高端要素聚集发展功能和创新发展能力，提升核心竞争力，提高发展带动能力，建成现代化区域中心城市和生态文明的新特区，争创科学发展示范市。加快建设珠海高栏港工业区、海洋工程装备制造基地、航空产业园区和国际商务休闲旅游度假区。重点发展佛山机械装备、新型平板显示产业集聚区和金融服务区，中山临港装备制造、精细化工和健康产业基地，江门先进制造业重点发展区，肇庆传统优势产业转型升级集聚区。珠江口西岸地区要规模化发展先进制造业，大力发展生产性服务业，做大做强主导产业，打造若干具有国际竞争力的产业集群，形成新的经济增长极。

（四）推进珠江三角洲区域经济一体化。

珠江三角洲地区九市要打破行政体制障碍，遵循政府推动、市场主导，资源共享、优势互补，协调发展、互利共赢的原则，创新合作机制，优化资源配置。要制定珠江三角洲地区一体化发展规划。探索建立有利于促进一体化发展的行政管理体制、财政体制和考核奖惩机制。在省政府的统一领导和协调下，建立有关城市之间、部门之间、企业之间及社会广泛参与的多层次合作机制。以广州佛山同城化为示范，以交通基础设施一体化为切入点，积极稳妥地构建城市规划统筹协调、基础设施共建共享、产业发展合作共赢、公共事务协作管理的一体化发展格局，提升整体竞争力。推进城市规划一体化，优化珠江三角洲城市群的空间结构布局。加快建设珠江三角洲城际快速轨道交通系统，推进高速公路电子联网收费，撤除普通公路收费站，减少高速公路收费站，建立统一的综合交通运输体系。统筹推进能源基础设施一体化，形成统一的天然气输送网络和成品油管道网络，实现区域内油、气、电同网同价。统筹规划信息基础网络，统一信息交换标准和规范，共建共享公共信息数据库。统筹跨行政区的产业发展规划，构建错位发展、互补互促的区域产业发展格局，推进产业协同发展。协同构建区域环境监测预警体系，建立区域联防协作机制，实现区内空气和水污染联防联控。加强社会公共事务管理协作，推进区域教育、卫生、医疗、社会保障、就业等基本公共服务均等化。到 2012 年，基本实现基础设施一体化，初步实现区域经济一体化。到 2020 年，实现区域经济一体化和基本公共服务均等化。

（五）带动环珠江三角洲地区加快发展。

环珠江三角洲地区是指粤东、粤西、粤北及周边省、区的相邻地区。要充分发挥珠江三角洲地区的辐射、服务和带动功能，促进要素流动和产业转移，形成梯度发展、分工合理的多层次产业群和优势互补、互利共赢的产业协作体系。加强基础设施建设，完善港口运输系统，形成贯通珠江三角洲地区、连接周边地区的高速公路、铁路通道。推动珠江三角洲地区劳动密集型产业梯度转移。加快建设粤东、粤西地区石化、钢铁、船舶制造、能源生产基地，形成沿海重化产业带，培育粤北地区成为珠江三角洲地区先进制造业的配套基地。健全珠江三角洲地区对粤东、粤西、粤北地区的挂钩帮扶机制，创新帮扶方式，促进产业和劳动力“双转移”，重点扶持主导产业集聚发展的产业转移示范园区，形成产业集群，在有条件的产业转移园区设立封闭管理的海关特殊监管区域或保税监管场所。加快粤东、粤西、粤北地区农村人口向城镇转移，扩大区域中心城市规模，在粤东、粤西、粤北地区培育新的经济增长极。

八、加强资源节约和环境保护

实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度，提高资源节约集约利用水平，切实加强环境保护和生态建设，增强区域可持续发展能力，率先建立资源节约型和环境友好型社会。

（一）节约集约利用土地。

严格执行土地利用总体规划和年度计划，切实落实耕地和基本农田保护目标。统筹建设占用和补充耕地规模，积极整理开发部分低效园地山坡地补充耕地，加大土地整理复垦力度，严格实行耕地占补平衡。积极探索耕地保护严、建设占地少、用地效率高的科学发展道路，创新土地管理方式，建设国家节约集约用地试点示范区。支持加大闲置土地处置力度，盘活存量建设用地。有效保护河口和海岸湿地，合理有序将围填海造地和滩涂资源用于非农建设，减少对现有耕地的占用。加强土地需求调控，实行更严格的区域土地供应政策、土地使用标准和市场准入标准，实行差别化供地政策，积极推进工业园区按照产业集聚、布局合理、用地集约的原则进行提升改造，推进交通基础设施、城乡建设用地集约化。探索用地审批制度改革，简化程序，强化监督。探索建立土地收益调节机制，利用经济手段提高土地利用集约化水平。

（二）大力发展循环经济。

坚持开发节约并重、节约优先，按照减量化、再利用、资源化的原则，大力推进节能节水节材，加强资源综合利用，全面推行清洁生产，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的经济发展方式。落实节能减排目标责任制，严格实施新建项目节能评估和审查制度。抓好重点用能单位节能管理，加快工业、建筑、交通等领域的节能降耗技术改造，到 2020 年单位地区生产总值能耗下降到 0.57 吨标准煤。鼓励发展符合国家政策的资源综合利用项目，推动垃圾发电、余热利用发电等工程建设。加强用电需求侧管理，建立节电管理长效机制。实行用水总量控制和定额管理，到 2020 年，工业用水重复率达到 80%。建设城镇再生水利用系统。制定清洁生产推行规划，指导和督促企业推行清洁生产。制定循环经济推进规划，积极探索有利于资源节约和循环经济发展的地方性价格、财政政策，建成一批符合循环经济发展要求的工业园区，形成资源高效利用、循环利用的产业链。鼓励生产和使用节能节水节材产品、可再生产品和节能环保汽车，形成健康文明、节约资源的生产和消费模式。

（三）加大污染防治力度。

坚持预防为主、综合治理的方针，提高环境管理水平，创新环境管理机制，切实解决危害人民群众身体健康和影响经济社会发展的突出问题。采取严格有力措施，降低污染物排放总量。科学规划产业布局，避免产业转移中的污染扩散。引导工业企业进园区，废水集中处理。加快规划和建设城镇污水处理设施和配套管网，强化对已建成设施的运营监管。加快规划和建设城镇垃圾处理设施，完善垃圾收运体系。加强省界水质监督监测和入河排污口监督管理。加强水环境管理，着力加强粤港澳合作，共同改善珠江三角洲整体水质，减少整体水

污染量，提升污水处理水平。加强饮用水源地建设和保护，确保饮用水安全。陆海统筹，控制近岸海域污染。建立健全大气复合型污染监测和防治体系，着力解决大气灰霾问题。积极治理农业面源污染，重点控制禽畜、水产养殖污染。加强固体废物处理处置，有效控制并加强治理持久性有机污染物、重金属等对土壤的污染，改善耕地质量，确保农业生产安全。制定更严格的区域环境标准，统筹环保基础设施建设，鼓励环境管理体制创新和先行先试，充分利用价格、财政、金融等经济手段，率先建立政府、企业、公民各负其责、高效运行的环境管理机制。到 2012 年，城镇污水处理率达到 80%左右，城镇生活垃圾无害化处理率达到 85%左右，工业废水排放达标率达到 90%；到 2020 年，城镇污水处理率达到 90%以上，城镇生活垃圾无害化处理率达到 100%，工业废水排放完全达标。

（四）加强生态环境保护。

优化区域生态安全格局，构筑以珠江水系、沿海重要绿化带和北部连绵山体为主要框架的区域生态安全体系。保护重要与敏感生态功能区，加强自然保护区和湿地保护工程建设，修复河口和近岸海域生态系统，加强沿海防护林、红树林工程和沿江防护林工程建设，加强森林经营，提高森林质量和功能，维持生态系统结构的完整性。加强珠江流域水源涵养林建设和保护，综合治理水土流失。推进城市景观林、城区公共绿地、环城绿带建设，促进城乡绿化一体化，加快建成沿公路和铁路的绿化带，维护农田保护区、农田林网等绿色开敞空间，形成网络化的区域生态廊道。实施生态保护分级控制，探索建立流域、区域统筹的生态补偿机制。到 2020 年，城市人均公园绿地面积达到 15 平方米，建成生态公益林 90 万公顷，建成自然保护区 82 个。

九、加快社会事业发展

以改善民生为重点，大力发展各项社会事业，切实做到全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，打造全国高水平、高品质社会事业发展示范区，促进人的全面发展，实现人民幸福安康、社会和谐进步。

（一）优先发展教育。

--优化基础教育结构。合理配置义务教育办学资源，逐步解决常住人口子女平等接受义务教育问题。从实际情况出发，由地方财政统筹考虑，逐步实现普及学前到高中阶段教育。以中等职业教育为重点，大力发展职业教育，率先实现农村中等职业教育免费。推进校企合作，建设集约化职业教育培训基地，面向更大区域配置职业技术教育资源，把珠江三角洲地区建设成为我国南方重要的职业技术教育基地。高等教育普及化水平进一步提高，显著提升高校科技创新与服务能力。

--以新的思维和机制推动高等教育发展上水平。支持港澳名牌高校在珠江三角洲地区合作举办高等教育机构，放宽与境外机构合作办学权限，鼓励开展全方位、宽领域、多形式的智力引进和人才培养合作，优化人才培养结构。加大对国家重点建设大学支持力度，到 2020 年，重点引进 3-5 所国外知名大学到广州、深圳、珠海等城市合作举办高等教育机构，建成 1—2 所国内一流、国际先进的高水平大学。

--争创国家教育综合改革示范区。制定中长期教育发展纲要，率先探索多种形式的办学模式和运作方式。改革应试教育模式，全面实施素质教育。积极开展教学改革和教师队伍建设改革试验，深化人才培养模式改革，探寻符合人类文明成果传承规律的教育方式。扩大高等教育办学自主权，推进高等学校治理模式改革。积极探索完善以政府投入为主，多渠道筹措教育经费的教育经费保障机制。

（二）完善医疗卫生服务。

--提高公共卫生和医疗服务水平。加强疾病预防控制、妇幼保健、精神卫生、职业卫生等公共卫生机构建设。加强重大疾病防控、医疗救治和卫生监督体系建设，提高突发公共卫生事件应急处置能力。大力发展城乡基层医疗卫生服务体系，提高医疗卫生服务水平，切实解决人民群众看病就医问题。深入开展爱国卫生运动，普及国家卫生镇。到 2012 年，率先建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度；到 2020 年，实现城乡居民人人享有优质的医疗卫生服务。

--优化配置医疗卫生资源。统筹规划和使用大型医疗设备、检验仪器，启动门急诊病历“一本通”和医疗机构医学检验、医学影像检查结果互认，考虑实际服务人口等因素合理确定大型医疗设备配置数量。推动医疗卫生资源向农村基层、城市社区倾斜。统筹高层次医学人才和面向基层的实用卫生人才的培养与引进。充分发挥中医药在预防保健医疗服务中的独特优势，加快基层医疗卫生机构中医科、中药房的标准化、规范化建设，率先建立健全中医“治未病”预防保健服务网络。

--推进医疗卫生机构管理体制和运行机制改革。开展公立医院改革试点，破除以药补医模式，完善公立医院经济补偿机制。积极促进非公医疗卫生机构发展，形成投资主体多元化、投资方式多样化的办医体制。探索政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开实现形式，在医药卫生体制改革中发挥试验区作用。

（三）健全住房保障体系。

--大力推进保障性住房建设。落实廉租住房、经济适用住房建设用地划拨、税费减免等优惠政策，加大政府投入力度，增强廉租住房对低收入住房困难人口的保障作用。

--完善住房货币分配和政策性租赁机制。建立住房货币补贴标准与住房市场价格、居民收入水平相适应的动态调整机制。完善住房公积金制度，适当提高住房公积金在工资总额中的比例，发挥公积金在住房保障方面的作用，增强职工住房支付能力。推行政策性租赁住房制度，满足新就业职工、中低收入住房困难家庭和符合规定条件的暂住人员的基本住房需求。

（四）完善就业和社会保障体系。

--加快完善促进就业的政策体系和服务体系。落实促进就业的各类优惠政策，统筹城乡和省内外各类群体劳动者就业。强化农村劳动者职业技能培训，提高其转移就业能力，把珠江三角洲地区打造成为全国农村劳动者转移就业职业技能培训示范区。着力提升劳动者职业技能素质，建设全国一流的职业技能开发评价示范基地。完善创业扶持政策，健全创业服务体系，加强创业培训，构建全国性的创业带动就业孵化基地。全面实行劳动合同制度和集体合同制度，健全劳动保障监察体系和劳动争议调解仲裁机制，依法维护劳动者合法权益。强化安全生产监督管理，加强职业病防治。

--完善覆盖城乡惠及全民的社会保障网。建立健全养老保险制度体系，扩大城镇基本养老保险范围，逐步做实基本养老保险个人账户，实现养老保险省级统筹。建立新型农村养老保险制度。尽快实现养老保险关系无障碍转移。到 2012 年，城镇户籍从业人员参保率达到 95%以上、外来务工人员参保率达到 80%以上，农村养老保险参保率达到 60%以上，其中，被征地农民参保率达到 90%以上。建立健全统筹城乡、保障基本医疗、满足多层次需要的医疗保障体系，实现全民医保。深化失业保险制度改革，扩大工伤保险和生育保险覆盖面。大力推动所有用人单位依法为农民工办理参加工伤保险，建设国家级工伤康复基地。逐步建立覆盖城乡退休人员的社会化管理服务体系。完善以最低生活保障为基础的社会救助体系，加强社会福利、优抚安置和救灾应急保障机制。建立健全社会保障待遇调整机制，逐步提高社会保障水平。到 2020 年，建成比较完善、保障有力的社会保障体系。

（五）建设和谐文化。

--提升公民文明素质。创新社会主义核心价值教育模式，使社会主义核心价值体系融入国民教育和精神文明建设全过程。弘扬中华优秀传统文化和岭南特色文化，培育创业、创新、诚信精神，打造具有时代特征的新时期广东人精神，促进物质文明和精神文明共同发展。以增强诚信意识为重点，加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设。建设学习型社会，形成热爱学习、崇尚知识的良好氛围。

--建立覆盖城乡的公共文化服务体系。实施基础文化设施覆盖工程，构建完善的市、县

(市、区)、乡镇(街道)、行政村(社区)四级公共文化设施网络,到2012年,基层文化建设各项主要指标达到全国领先水平,建成城市“十分钟文化圈”和农村“十里文化圈”,确保城乡群众能够免费享受各种公益性文化服务。创新公共文化服务方式,加快建立健全文化信息资源共享网络服务体系,推进公共文化流动服务工程建设,打造全国性的公共文化建设示范区。积极挖掘、抢救文化遗产资源,有效保护并传承具有历史和科学价值的文化遗产。到2020年,形成服务优质、覆盖全社会的公共文化服务体系。

--推进文化创新。深化文化体制改革,积极推进国有经营性文化单位转企改制,建立和完善文化产业竞争机制,培育多元化、市场化的生产和消费空间,形成富有活力的文化产品生产和服务经营机制。实施高端文化人才引进工程,激励优秀文化产品创作,打造优秀文化艺术品牌,不断推进先进文化发展,形成积极向上、特色鲜明、结构优化、科技含量高的文化产业体系,更好地满足人民群众多层次、多方面、多样化的精神文化需求。到2020年,文化产业增加值占地区生产总值的8%。

十、再创体制机制新优势

继续发挥珠江三角洲地区特别是经济特区的“试验田”和示范区作用,以行政管理体制改革为突破口,深化经济体制和社会管理体制改革,健全民主法制,在重要领域和关键环节先行先试,率先建立完善的社会主义市场经济体制,为科学发展提供强大动力。

(一) 创新行政管理体制。

--根据建立中国特色社会主义行政管理体制的总体要求,按照经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的基本定位,遵循精简、统一、效能的改革方向,着力转变职能、理顺关系、优化结构,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,努力建设服务政府、责任政府、法制政府和廉洁政府。全面推进政企、政资、政事、政府与市场中介组织分开。凡是能够由市场机制调节的事,坚决放给市场;凡是应由企业自主决策的事,一律交还企业;凡是能够由社会组织解决的事,积极移交社会组织管理;凡是应由政府承担的职责,要切实履行好。政府要把精力集中到落实国家宏观调控的政策措施,改善发展环境,推动经济发展,促进就业和社会保障,加强市场监管,规范市场秩序,加快社会事业发展,切实保护生态环境等方面上来。增强处置突发公共事件和社会治安综合治理的能力。按照财力与事权相匹配的原则,科学配置地方各级政府的财力,增强市(地)、县(市)政府提供公共服务的能力。进一步理顺和明确垂直管理部门与地方政府权责关系。制定各项配套措施,完善各级政府主要职责的考核、审计和问责制度。

--进一步优化政府组织体系和运行机制。支持深圳市等地按照决策权、执行权、监督权

既相互制约又相互协调的要求，在政府机构设置中率先探索实行职能有机统一的大部门体制，条件成熟时在珠江三角洲地区及全省推行。选择部分有条件的地方推行机构编制科学化、规范化、法制化管理试点，探索机构编制管理与财政预算、组织人事管理的配合制约机制，合理配置行政事业编制。适应经济社会发展需要，选择有条件的地方合理调整行政区划。试行省直管县体制，进一步扩大县级政府经济社会管理权限。积极推进乡镇机构改革。按照强镇扩权的原则，对具备一定人口规模和经济实力的中心镇赋予部分县级经济社会管理权限；对与县级政府驻地联系紧密的乡镇，在条件成熟时转为县级政府的派出机构；对规模较大和城镇化水平较高的特大型乡镇，整合设立地级市的市辖区。创新乡镇事业站所管理体制，构建新型农业社会化服务体系。

--改进政府管理和服务方式。深化行政审批制度改革，继续清理和调整行政审批项目，进一步减少和规范行政审批。支持中山市开展创新审批方式改革试点。改进企业登记方式，试行告知承诺制。推进行政事业性收费改革，减少收费项目，率先在珠江三角洲地区实行审批管理“零收费”制度。建立和完善跨部门统一互联的电子政务平台，积极推行网上办公和政务处理。完善行政监督制度，加快推进省、市、县和镇级电子监察系统的四级联网。推进政务公开，完善政府信息发布制度，充分发挥政务信息对经济社会活动和人民群众生产生活的引导作用。强化行政规划和行政指导，扩大委托购买服务和合约式管理，推行现代行政管理方式，降低管理成本，提高工作效率。实现政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变。

--按照责权利相统一的要求，构建专业管理相对集中、综合管理重心下移的城市管理体制。整合行政执法资源，建立综合行政执法体系，减少行政执法层次，避免政出多门。建立政府内部相关领域信息共享和联动工作机制。健全行政执法争议协调机制，完善行政执法责任制、评议考核制和责任追究制。深化城市公用事业改革，建立多元化的投资机制和规范高效的运营机制，逐步放开公用事业的建设和运营市场。创新公用事业监管模式，构建政府、公众和社会三方共同参与、有机结合的监管评价体系。

（二）深化经济体制改革。

--农村经济体制改革。稳定和完善农村基本经营制度，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，制定实施相关配套政策。培育农民新型合作组织，大力发展农民专业合作社，发展多元化的农业社会化服务体系。积极推进集体林权制度改革，确立农民经营主体地位。积极培育和发展农村土地承包经营权流转市场，支持有条件的地方发展多种形式的规模经营。全力推进农村土地确权登记发证工作，做好农村各类土地登记资料的收集、整理、共享和汇

交管理，提供农村土地登记结果查询服务。继续深化征地制度改革，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制，依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿，解决好被征地农民就业、住房、社会保障。加快推动农村集体建设用地使用权流转，逐步实现集体建设用地与国有土地同地同价，建立城乡统一的土地市场。创新宅基地管理制度，严格宅基地管理，依法保障农户宅基地用益物权。开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点，优化土地利用结构和布局。健全农业投入保障机制。建立政府引导、多方投入的村级公益事业建设新机制，制定村级公益事业建设“一事一议”财政奖补办法。重构农村信用基础，开辟农村金融服务新路子。支持惠州、佛山、中山等市开展统筹城乡发展综合改革试点。

--财政和投资体制改革。按照基本公共服务均等化和主体功能区建设的要求，完善公共财政体系。探索建立财政预算编制、预算执行和监督审查既相互制衡又相互协调的财政管理体制。健全财力与事权相匹配的体制，理顺各级财政收入分配关系。调整财政支出结构，重点向有利于促进基本公共服务均等化的领域倾斜。增加体现主体功能区的因素，健全转移支付办法。改革财政资金分配办法，建立和完善通过制度健全、公开透明方式取得财政资金的机制。完善投资项目管理，扩大地方投资项目审批核准权限。完善政府投资管理制度，规范政府投资行为，开展政府投资项目公示试点。

--金融改革与创新。允许在金融改革与创新方面先行先试，建立金融改革创新综合试验区。支持符合条件的企业发行企业债券。培育股权投资机构。建立创业投资引导基金，发展创业投资。创新中小企业融资模式，积极建立中小企业信用担保基金和区域性再担保机构，发展小额贷款公司和中小企业投资公司。稳步推进金融业综合经营试点。稳妥开展和创新人民币外汇衍生产品交易，便利各类经济主体汇率风险管理。研究开放短期出口信用保险市场，扩大出口信用保险的覆盖面，支持外向型企业做大做强。在国家外汇管理改革的框架下，深化境外投资外汇管理改革，选择有条件的企业开展国际贸易人民币结算试点。健全内部控制和风险防范机制，加强金融监管，防范和化解金融风险。

--企业体制改革。借鉴先进国家国有企业治理经验，创新国有资产运营和监管模式。完善国有资本有进有退、合理流动的机制，加快国有经济布局和结构调整，积极推进国有企业公司制股份制改革，大力发展混合所有制经济，促进国有企业整体改制上市，进一步增强国有经济活力、控制力和影响力。积极推动国有资产向关键领域、支柱产业和先导产业集中。建立现代企业制度，完善法人治理结构。改革和完善国有企业经营管理人才选拔任用制度，建立职业经理人市场。建立健全国有企业风险管理体系。探索发展多种形式的新型集体经济。

运用资本转让、股权结构调整、企业整合和其他有效形式，推进集体企业改革。大力发展民营经济，放宽非公有制企业的投资领域和行业限制，合理引导进入金融服务、公用事业、基础设施建设等领域。鼓励非公有制企业自身改革，建立现代法人治理结构，做大做强。

--完善市场环境。加快推进电、油、气、水、矿产等资源性产品及要素价格改革，建立反映市场供求状况、资源稀缺程度和环境损害成本的价格形成机制。改革土地供给制度，完善经营性用地土地使用权的招标、拍卖和挂牌制度，强化市场机制对配置土地资源的基础性作用。进一步打破行政性垄断和地区封锁，推进市场一体化。推进水务管理体制改革。完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系。创新市场监管模式，健全行政执法与司法相衔接的监管机制。规范市场经济秩序，健全产品质量监管机制。加快社会信用体系建设，建立和完善以组织机构代码和身份证号码等为基础的实名制信用信息体系。建立健全企业信用警示、惩戒以及信用预警机制，营造诚实守信的社会环境。探索适度开放信用服务市场。清理、完善现有政策法规。规范市场经济秩序，建立稳定规范的政策和法制环境。

（三）推进社会管理体制改革。

--完善社会管理制度，创新社会管理方式。借鉴发达国家和地区的先进经验，不断完善公共治理结构。推进基层社会管理体制改革，理顺政府与城乡自治组织的关系。整合社会管理资源，增强基层自治功能。完善社区管理体制，构建社区公共资源共享机制和综合治理机制。创新治安管理与城市管理、市场管理、行业管理等有机结合的新模式。率先全面完成事业单位分类改革。采取政府直接提供、政府委托社会组织提供和政府购买等方式，形成多元化的公共服务供给模式。鼓励社会组织和企业参与提供公共服务，提高公共服务的能力和效率。积极培育志愿服务队伍。简化社会组织注册登记办法。支持珠海等市开展社会管理综合改革试点。

--调节收入分配。调整国民收入分配结构，逐步提高居民收入所占比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。建立最低工资标准与经济发展及物价增长相适应的联动机制。建立健全工资集体协商、最低工资、工资支付保障、工资指导线和企业薪酬调查等制度，着力提高低收入劳动者的工资水平，逐步提高企事业单位退休人员收入水平。增加城乡居民尤其是农村居民的财产性和转移性收入。建立和完善确保农民收入持续增长的长效机制。加大对收入分配的调节力度，逐步缩小社会不同阶层收入差距。

--推进户籍管理制度改革。实行城乡居民户口统一登记管理制度。改革和调整户口迁移政策，逐步将外来人口纳入本地社会管理。推动流动人口服务和管理体制创新，放宽中小城

市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。适应产业转型升级要求,完善中级以上技能流动就业人员户口准入政策。探索和完善流动人口积分制管理办法,引导流动人口融入所在城市。全面推行居住证及“一证通”制度,加强流动人口管理与服务。完善境外在粤人员登记管理制度。

(四) 推进民主法制建设。

--着力构建法治政府。坚持依法行政,规范执法行为,严格按照法定权限和法定程序办事,维护法律权威。树立有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿、违法受追究的法制观念,强化公务员法制和责任意识,全面落实行政执法责任制。加快推进政务公开,提高执法效能,强化执法监督,探索建立科学、严谨的法治评价体系。推进司法公开,保证司法公正,加强司法救助和法律援助。探索改进立法方式,建立法规规章多元起草机制,探索从制度上完善立法起草、咨询论证程序的有效途径。建立健全立法听证会等扩大公民有序政治参与的制度和机制。建立立法后评估和法规规章定期清理制度。

--推进决策科学化、民主化。完善重大决策的规则和程序。健全重大事项集体决策、专家咨询、公众参与和决策评估等制度。建立决策反馈纠偏机制和责任追究制度。完善人大代表、政协委员监督与参政、议政制度和联系选民制度。健全重大决策征求民主党派和无党派人士意见的规则与程序,使之制度化、规范化。扩大公民有序的政治参与,引导公民依法行使权力和履行义务。加强新闻舆论监督,充分发挥互联网的监督作用。加强科学决策程序的研究和制定,保障公民的知情权、表达权、参与权和监督权等合法权益。健全和发展基层民主制度,保证城乡居民享有更多更切实的民主权利。

(五) 充分发挥经济特区的改革开放先行作用。

经济特区是全国改革开放的一面旗帜。在新的历史时期,经济特区要继续发扬敢为人先、大胆探索、改革创新的精神,勇当深化改革、再创体制机制新优势的先锋,在推进珠江三角洲地区和全国的改革开放中发挥窗口、试验、示范和带动作用,在解放思想、改革开放、落实科学发展观和构建社会主义和谐社会等方面走在前列。经济特区特别是深圳综合配套改革试验区,要制定综合配套改革总体方案,有序推进改革,允许在攻克改革难题上先行先试,率先在一些重点领域和关键环节取得新突破。

十一、构建开放合作新格局

进一步发挥“窗口”作用,以粤港澳合作、泛珠江三角洲区域合作、中国-东盟合作为重要平台,大力推进对内对外开放,全面加强与世界主要经济体的经贸关系,积极主动参与国际分工,率先建立全方位、多层次、宽领域、高水平的开放型经济新格局。

（一）提升开放型经济水平。

--创新对外贸易发展方式。发挥在全国的龙头带动和示范作用，优化进出口结构，坚持以质取胜，加快推进对外贸易从货物贸易为主向货物贸易与服务贸易并重转变。积极推动外贸经营模式的转变，运用全球资源，延伸产业的国际链条，发展高端贸易。鼓励加工贸易延伸产业链，扶持一批有规模、有优势的加工贸易企业从贴牌生产、委托设计向自主品牌转型，增强设计研发能力和品牌营销能力，增加内销业务，支持建设全国加工贸易转型升级示范区。科学规划、合理设立海关特殊监管区和保税业务监管网点，支持珠江三角洲地区保税加工业和保税物流业可持续健康发展，在制定全国海关特殊监管区域规划中，统筹考虑设立白云空港综合保税区问题。大力发展金融、软件、文化等服务贸易，建立一批国际服务外包基地。率先实行符合国际惯例的质量、安全、环境、技术、劳工等标准，加快“电子口岸”建设，实现海关查验、检验等方面的规范化、国际化、便利化。服务贸易占进出口总额的比重 2012 年达 20%，到 2020 年达 40%以上。

--提高利用外资水平。积极吸引世界 500 强企业和全球行业龙头企业投资，严格限制低水平、高污染、高能耗的外资项目进入。引导外资投向高新技术产业、现代服务业以及研发、营运中心等，推动能源、交通、环保、物流、旅游等领域国际合作。积极开展金融、教育、医疗、文化等领域中外合资、合作试点。积极引导和鼓励海外优秀人才前来创业、投资。实现利用外资从资金为主提升到以先进技术、管理经验和高素质人才为主，从制造业为主向制造业与服务业并重的转变。

--加快实施“走出去”战略。鼓励有条件的企业在国外建立生产基地、营销中心、研发机构和经贸合作区，开展境外资源合作开发、国际劳务合作、国际工程承包；购并国外掌握关键技术的中小企业、研发机构和营销网络。完善支持企业“走出去”的总体协调机制，在资金筹措、外汇审核、人员进出、货物通关、检验检疫、项目管理等方面建立便捷高效的境内支撑体系，在领事保护、风险防范、信息沟通、政府协调等方面建立境外服务体系。到 2020 年，形成 10 个年销售收入超 200 亿美元的本土跨国公司。

--努力构建规范化、国际化的营商环境。合理利用国际惯例与规则，积极参与国际规则、标准的制定，主动建立与其相适应的体制机制。强化契约精神、法治观念和商业信用意识，建立完善的法制、透明稳定的商业制度和规范的商业纠纷解决机制，培育熟悉国际规则的金融、法律、会计等方面专业队伍。在企业设立、经营许可、人才招聘、产权登记和跨境交易等方面提供便利、高效的服务，保护投资者权益，与港澳共建全球营商环境最佳的地区之一。

--积极防范国际经济风险。建立对国际经济风险的预警机制和防范机制，主动应对和防范国际经济风险。健全跨境资金流动监控和预警机制。积极防范由国际金融创新与合作、跨国产业并购、国际产业技术标准调整、国际贸易争端、汇率变动、国际能源资源价格波动等带来的风险。

（二）推进与港澳更紧密合作。

--推进重大基础设施对接。本着互惠互补的原则，加强与港澳的协调合作，充分发挥彼此的优势，支持与港澳在城市规划、轨道交通网络、信息网络、能源基础网络、城市供水等方面进行对接。加快建设广深港客运专线，尽快开工建设港珠澳大桥、深圳东部过境高速公路和与香港西部通道相衔接的高速公路等基础设施，积极推进莲塘/香园围口岸规划与建设，积极推进深港空港合作等项目。支持港口、码头、机场等基础设施建设、运营和管理等方面的合作。支持共同规划实施环珠江口地区的“湾区”重点行动计划。积极开展与港澳海关合作，深化口岸通关业务改革，探索监管结果互认共享机制，加强在打击走私、知识产权保护方面的合作。支持广东省与港澳地区人员往来便利化，优化“144小时便利免签证”。

--加强产业合作。全力支持在珠江三角洲地区的港澳加工贸易企业延伸产业链条，向现代服务业和先进制造业发展，实现转型升级。同时支持劳动密集企业顺利过渡，并协助港资企业拓展内地市场，以增加应对外部环境急剧变化的能力。深化落实内地与港澳更紧密经贸关系安排（CEPA）力度，做好对港澳的先行先试工作。支持粤港澳合作发展服务业，巩固香港作为国际金融、贸易、航运、物流、高增值服务中心和澳门作为世界旅游休闲中心的地位。坚持上下游错位发展，加强与港澳金融业的合作。支持港澳地区银行人民币业务稳健发展，开展对港澳地区贸易项下使用人民币计价、结算试点。鼓励共同发展国际物流产业、会展产业、文化产业和旅游业。加大开展银行、证券、保险、评估、会计、法律、教育、医疗等领域从业资格互认工作力度，为服务业的发展创造条件。支持珠江三角洲地区企业到香港上市融资。支持科技创新合作，建立港深、港穗、珠澳创新合作机制。规划建设广州南沙新区、深圳前海地区、深港边界区、珠海横琴新区、珠澳跨境合作区等合作区域，作为加强与港澳服务业、高新技术产业等方面合作的载体。鼓励粤港澳三地优势互补，联手参与国际竞争。

--共建优质生活圈。鼓励在教育、医疗、社会保障、文化、应急管理、知识产权保护等方面开展合作，为港澳人员到内地工作和生活提供便利。推动专业技能人才培养的合作。完善粤港澳三地传染病疫情信息通报与联防联控、突发公共卫生事件应急合作机制和食品、农产品卫生事件互通协查机制。支持建立劳动关系协调合作机制。共同建立绿色大珠江三角洲地区优质生活圈。鼓励建立污染联防联控机制，开展治理环境污染、共建跨境生态保护区、

保护水库集水区。支持粤港共同研究合作发展清洁能源及可再生能源，实施清洁生产等方面的合作，建设具有经济效益的区域能源供应销售网络。确保输港澳农副产品和供水的优质安全。支持粤港澳合作推行清洁能源政策，逐步实现统一采用优于全国其他地区的汽车燃料、船舶燃油与排放标准，力争改善珠江三角洲地区空气质量。支持发展珠江三角洲区域的循环经济产业，鼓励粤港澳开展物料回收、循环再用、转废为能的合作，研究废物管理合作模式。

--创新合作方式。加强与港澳协调沟通，推动经济和社会发展的合作。支持粤港澳三地在中央有关部门指导下，扩大就合作事宜进行自主协商的范围。鼓励在协商一致的前提下，与港澳共同编制区域合作规划。完善粤港、粤澳行政首长联席会议机制，增强联席会议推动合作的实际效用。坚持市场为主、政府引导的原则，进一步发挥企业和社会组织的作用，鼓励学术界、工商界建立多形式的交流合作机制。

（三）提升对台经贸合作水平。

依托珠江三角洲地区现有台资企业，进一步扩大对台经贸合作，拓展合作领域。支持建立多种交流机制，加大协会、商会等民间交流力度，鼓励开展经贸洽谈、合作论坛和商务考察。加强与台湾在经贸、高新技术、先进制造、现代农业、旅游、科技创新、教育、医疗、社保、文化等领域合作。加强海峡西岸农业合作，推进珠海金湾台湾农民创业园和佛山海峡西岸农业合作实验区建设。积极为台商创造良好的营商和生活环境，鼓励开办台商子弟学校和建立相关的医疗、工伤保险机制。鼓励粤东地区利用地缘、人文相通的优势，发展对台贸易，提升对台经贸合作水平。

（四）深化泛珠江三角洲区域合作。

将泛珠江三角洲区域合作纳入全国区域协调发展总体战略，继续深化合作，促进东中西部地区优势互补、良性互动、协调发展。加强指导协调，不断完善合作机制和合作规划，创新合作模式，探索设立合作项目专责小组等方式，确保合作取得实效。促进资金、技术、人才、信息、资源等要素的便捷流动，推进产业区域合作。加快省际通道建设，构筑以珠江三角洲地区为核心向周边地区辐射的综合交通网络。继续实施以“西电东送”为重点的能源合作，完善输电网络建设。推进生态环境建设、加强保护水源和污染防治的合作。开展科技、人才、知识产权保护、旅游等方面的合作，建设区域技术、人力资源、无障碍旅游区等合作平台。加快信息基础设施建设，推动电子商务合作。主动消除行政壁垒，建立企业信用信息共享机制、联合执法机制、维权联动机制和检测结果互认制度，支持加快形成公平开放、规范统一的大市场。

（五）加强与东盟等国际经济区域的合作。

开展与国际经济区域和新兴市场多层次、多方式、多领域的合作，构建多元化的国际经贸合作格局。在中国—东盟自由贸易区框架协议下，支持与东盟国家有关机构建立对话协调机制和友好省州、城市关系，鼓励开展民间对话交流，举行经贸洽谈会，扩大文化交流。支持与新加坡等东盟先进国家加强经济、技术、园区管理、人才培养等多方面的合作。鼓励资金技术优势企业到东盟国家开展资源开发、产品营销、基础设施建设、农产品种植加工和水产品养殖加工等方面的合作，鼓励优势产业向东盟国家发展，扩大对东盟的进出口贸易。鼓励与东盟开展旅游合作，建立旅游便利签证合作机制。扩大与欧盟、北美自由贸易区在经济、技术、人才、贸易等方面的合作，大力开拓印度、俄罗斯、巴西和中东地区等新兴市场，加强与澳大利亚、新西兰以及南美、非洲各国的经贸合作，开创多元化的国际经贸合作局面。充分利用中国（广州）进出口商品交易会、中国（广州）中小企业博览会、中国（深圳）国际高新技术成果交易会、广东国际咨询会、友好省州及城市等合作平台，推动更高层次的对外开放与交流。

十二、规划实施的保障机制

要充分认识推进珠江三角洲地区改革发展的重大意义，切实加强对规划实施的组织领导，完善规划实施机制，保障规划顺利实施。

（一）加强组织领导。

广东省和国务院有关部门要切实加强对规划纲要实施的组织领导，制定实施方案，明确工作分工，完善工作机制，落实工作责任。要在国家有关部门的指导下，编制有关重点领域的专项规划。要按照本规划纲要确定的功能定位和发展重点，抓紧推进相关项目的组织实施。要从解决当前最紧迫、最突出、最重大的问题入手，实化措施，为规划纲要的顺利实施奠定基础。在规划纲要的实施过程中，要注意研究新情况，解决新问题，总结新经验，重大问题要及时向国务院报告。

（二）加强统筹协调。

国务院有关部门要结合各自职能，加强对规划纲要实施的指导。要依据本规划纲要的要求，制定本部门支持珠江三角洲地区改革发展的具体政策措施，在有关规划编制、政策实施、项目安排、体制创新等方面给予积极支持，并做好组织协调工作。要加强部门之间的沟通和协调，指导和帮助地方解决规划纲要实施过程中遇到的问题。

（三）加强监督检查。

国家发展改革委会同有关部门加强对本纲要实施情况的跟踪分析，做好各项工作和政策措施落实的督促检查工作。会同广东省人民政府定期组织开展规划实施情况的评估，并将

实施情况向国务院报告。完善社会监督机制，鼓励公众积极参与规划的实施和监督。

推进新时期、新阶段珠江三角洲地区的改革发展，使命光荣，任务艰巨，责任重大。要以实施规划纲要为契机，动员广大人民群众，振奋精神，解放思想，开拓进取，奋力拼搏，推动珠江三角洲地区在全国改革开放和社会主义现代化建设新的伟大历史征程中，开创新局面，建立新业绩，铸造新辉煌。

第二部分 国家、教育部、广东省等各层级关于教育改革、发展的重要文件

中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定

(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)

《新华每日电讯》2013-11-16

为贯彻落实党的十八大关于全面深化改革的战略部署，十八届中央委员会第三次全体会议研究了全面深化改革的若干重大问题，作出如下决定。

一、全面深化改革的重大意义和指导思想

(1)改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色。党的十一届三中全会召开三十五年来，我们党以巨大的政治勇气，锐意推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，不断扩大开放，决心之大、变革之深、影响之广前所未有，成就举世瞩目。

改革开放最主要的成果是开创和发展了中国特色社会主义，为社会主义现代化建设提供了强大动力和有力保障。事实证明，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。

实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境。面对新形势新任务，全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须在新的历史起点上全面深化改革，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。

(2)全面深化改革，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚定信心，凝聚共识，统筹谋划，协同推进，坚持社会主义市场经济改革方向，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚

点,进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力,坚决破除各方面体制机制弊端,努力开拓中国特色社会主义事业更加广阔的前景。

全面深化改革的总目标是完善和发展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。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性,加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明,让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民。

紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革,加快完善文化管理体制和文化生产经营机制,建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系,推动社会主义文化大发展大繁荣。

紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序。

紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革,加强民主集中制建设,完善党的领导体制和执政方式,保持党的先进性和纯洁性,为改革开放和社会主义现代化建设提供坚强政治保证。

(3)全面深化改革,必须立足于我国长期处于社会主义初级阶段这个最大实际,坚持发展仍是解决我国所有问题的关键这个重大战略判断,以经济建设为中心,发挥经济体制改革牵引作用,推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应,推动经济社会持续健康发展。

经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监

管不到位问题。

必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革,大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。

(4)改革开放的成功实践为全面深化改革提供了重要经验,必须长期坚持。最重要的是,坚持党的领导,贯彻党的基本路线,不走封闭僵化的老路,不走改旗易帜的邪路,坚定走中国特色社会主义道路,始终确保改革正确方向;坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,一切从实际出发,总结国内成功做法,借鉴国外有益经验,勇于推进理论和实践创新;坚持以人为本,尊重人民主体地位,发挥群众首创精神,紧紧依靠人民推动改革,促进人的全面发展;坚持正确处理改革发展稳定关系,胆子要大、步子要稳,加强顶层设计和摸着石头过河相结合,整体推进和重点突破相促进,提高改革决策科学性,广泛凝聚共识,形成改革合力。

当前,我国发展进入新阶段,改革进入攻坚期和深水区。必须以强烈的历史使命感,最大限度集中全党全社会智慧,最大限度调动一切积极因素,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱,推动中国特色社会主义制度自我完善和发展。

到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。

二、坚持和完善基本经济制度

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,是中国特色社会主义制度的重要支柱,也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济,坚持公有制主体地位,发挥国有经济主导作用,不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,激发非公有制经济活力和创造力。

(5)完善产权保护制度。产权是所有制的核心。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯。

国家保护各种所有制经济产权和合法利益,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护,依法监管各种所有制经济。

(6)积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式,有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。允许更多国有经济和

其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体。

完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。

划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴公共财政比例,二〇二〇年提到百分之三十,更多用于保障和改善民生。

(7)推动国有企业完善现代企业制度。国有企业属于全民所有,是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。国有企业总体上已经同市场经济相融合,必须适应市场化、国际化新形势,以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点,进一步深化国有企业改革。

准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入,在提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业,实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革,根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务,推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。

健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。建立职业经理人制度,更好发挥企业家作用。深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。建立长效激励约束机制,强化国有企业经营投资责任追究。探索推进国有企业财务预算等重大信息公开。

国有企业要合理增加市场化选聘比例,合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。

(8)支持非公有制经济健康发展。非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等,废除对非公有制经济各种形式的不合理规定,消除各种隐性壁垒,制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。

鼓励非公有制企业参与国有企业改革,鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业,鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。

三、加快完善现代市场体系

建设统一开放、竞争有序的市场体系,是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。必

须加快形成企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系,着力清除市场壁垒,提高资源配置效率和公平性。

(9)建立公平开放透明的市场规则。实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。推进工商注册制度便利化,削减资质认定项目,由先证后照改为先照后证,把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。推进国内贸易流通体制改革,建设法治化营商环境。

改革市场监管体系,实行统一的市场监管,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为,反对地方保护,反对垄断和不正当竞争。建立健全社会征信体系,褒扬诚信,惩戒失信。健全优胜劣汰市场化退出机制,完善企业破产制度。

(10)完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革,放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节,提高透明度,接受社会监督。完善农产品价格形成机制,注重发挥市场形成价格作用。

(11)建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

(12)完善金融市场体系。扩大金融业对内对外开放,在加强监管前提下,允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。推进政策性金融机构改革。健全多层次资本市场体系,推进股票发行注册制改革,多渠道推动股权融资,发展并规范债券市场,提高直接融资比重。完善保险经济补偿机制,建立巨灾保险制度。发展普惠金融。鼓励金融创新,丰富金融市场层次和产品。

完善人民币汇率市场化形成机制,加快推进利率市场化,健全反映市场供求关系的国债收益率曲线。推动资本市场双向开放,有序提高跨境资本和金融交易可兑换程度,建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系,加快实现人民币资本项目可兑换。

落实金融监管改革措施和稳健标准,完善监管协调机制,界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任。建立存款保险制度,完善金融机构市场化退出机制。加强金融基础设施建设,保障金融市场安全高效运行和整体稳定。

(13)深化科技体制改革。建立健全鼓励原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新的体制机制,健全技术创新市场导向机制,发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。建立产学研协同创新机制,强化企业在技术创新中的主体地位,发挥大型企业创新骨干作用,激发中小企业创新活力,推进应用型技术研发机构市场化、企业化改革,建设国家创新体系。

加强知识产权运用和保护,健全技术创新激励机制,探索建立知识产权法院。打破行政主导和部门分割,建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。发展技术市场,健全技术转移机制,改善科技型中小企业融资条件,完善风险投资机制,创新商业模式,促进科技成果资本化、产业化。

整合科技规划和资源,完善政府对基础性、战略性、前沿性科学研究和共性技术研究的支持机制。国家重大科研基础设施依照规定应该开放的一律对社会开放。建立创新调查制度和创新报告制度,构建公开透明的国家科研资源管理和项目评价机制。

改革院士遴选和管理体制,优化学科布局,提高中青年人才比例,实行院士退休和退出制度。

四、加快转变政府职能

科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。

(14)健全宏观调控体系。宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡,促进重大经济结构协调和生产力布局优化,减缓经济周期波动影响,防范区域性、系统性风险,稳定市场预期,实现经济持续健康发展。健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系,推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化,加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合,提高相机抉择水平,增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。形成参与国际宏观经济政策协调的机制,推动国际经济治理结构完善。

深化投资体制改革,确立企业投资主体地位。企业投资项目,除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外,一律由企业依法依规自主决策,政府不再审批。强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准,建立健全防范和化解产能过剩长效机制。

完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重,更加重视

劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。加快建立国家统一的经济核算制度,编制全国和地方资产负债表,建立全社会房产、信用等基础数据统一平台,推进部门信息共享。

(15)全面正确履行政府职能。进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率;直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理。

政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动监管,加强各类公共服务提供。加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。

加快事业单位分类改革,加大政府购买公共服务力度,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。建立事业单位法人治理结构,推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。建立各类事业单位统一登记管理制度。

(16)优化政府组织结构。转变政府职能必须深化机构改革。优化政府机构设置、职能配置、工作流程,完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。严格绩效管理,突出责任落实,确保权责一致。

统筹党政群机构改革,理顺部门职责关系。积极稳妥实施大部门制。优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革。严格控制机构编制,严格按照规定职数配备领导干部,减少机构数量和领导职数,严格控制财政供养人员总量。推进机构编制管理科学化、规范化、法制化。

五、深化财税体制改革

财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性。

(17)改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制,建立权责发生制的政府综合财务报告制度,建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。

完善一般性转移支付增长机制,重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区

的转移支付。中央出台增支政策形成的地方财力缺口,原则上通过一般性转移支付调节。清理、整合、规范专项转移支付项目,逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套,严格控制引导类、救济类、应急类专项,对保留专项进行甄别,属地方事务的划入一般性转移支付。

(18)完善税收制度。深化税收制度改革,完善地方税体系,逐步提高直接税比重。推进增值税改革,适当简化税率。调整消费税征收范围、环节、税率,把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。加快房地产税立法并适时推进改革,加快资源税改革,推动环境保护费改税。

按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则,加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定,清理规范税收优惠政策。完善国税、地税征管体制。

(19)建立事权和支出责任相适应的制度。适度加强中央事权和支出责任,国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务,中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。

保持现有中央和地方财力格局总体稳定,结合税制改革,考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分。

六、健全城乡发展一体化体制机制

城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

(20)加快构建新型农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,发展壮大集体经济。稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。

鼓励农村发展合作经济,扶持发展规模化、专业化、现代化经营,允许财政项目资金直接

投向符合条件的合作社,允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护,允许合作社开展信用合作。鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式。

(21)赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

(22)推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。维护农民生产要素权益,保障农民工同工同酬,保障农民公平分享土地增值收益,保障金融机构农村存款主要用于农业农村。健全农业支持保护体系,改革农业补贴制度,完善粮食主产区利益补偿机制。完善农业保险制度。鼓励社会资本投向农村建设,允许企业和社会组织在农村兴办各类事业。统筹城乡基础设施建设和社区建设,推进城乡基本公共服务均等化。

(23)完善城镇化健康发展体制机制。坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力。

推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制,允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道,允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营,研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。完善设市标准,严格审批程序,对具备行政区划调整条件的县可有序改市。对吸纳人口多、经济实力强的镇,可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。建立和完善跨区域城市发展协调机制。

推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,从严合理供给城市建设用地,提高城市土地利用率。

七、构建开放型经济新体制

适应经济全球化新形势,必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合,促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合,加快培育参与和引领国际经

济合作竞争新优势,以开放促改革。

(24)放宽投资准入。统一内外资法律法规,保持外资政策稳定、透明、可预期。推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放,放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制,进一步放开一般制造业。加快海关特殊监管区域整合优化。

建立中国上海自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措,要切实建设好、管理好,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。在推进现有试点基础上,选择若干具备条件地方发展自由贸易园(港)区。

扩大企业及个人对外投资,确立企业及个人对外投资主体地位,允许发挥自身优势到境外开展投资合作,允许自担风险到各国各地区自由承揽工程和劳务合作项目,允许创新方式走出去开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等。

加快同有关国家和地区商签投资协定,改革涉外投资审批体制,完善领事保护体制,提供权益保障、投资促进、风险预警等服务,扩大投资合作空间。

(25)加快自由贸易区建设。坚持世界贸易体制规则,坚持双边、多边、区域次区域开放合作,扩大同各国各地区利益汇合点,以周边为基础加快实施自由贸易区战略。改革市场准入、海关监管、检验检疫等管理体制,加快环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判,形成面向全球的高标准自由贸易区网络。

扩大对香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区开放合作。

(26)扩大内陆沿边开放。抓住全球产业重新布局机遇,推动内陆贸易、投资、技术创新协调发展。创新加工贸易模式,形成有利于推动内陆产业集群发展的体制机制。支持内陆城市增开国际客货运航线,发展多式联运,形成横贯东中西、联结南北方对外经济走廊。推动内陆同沿海沿边通关协作,实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。

加快沿边开放步伐,允许沿边重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策。建立开发性金融机构,加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设,推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设,形成全方位开放新格局。

八、加强社会主义民主政治建设

发展社会主义民主政治,必须以保证人民当家作主为根本,坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,更加注重健全民主制度、丰富民主形式,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,充分发挥我国社会主义政治制度优越性。

(27)推动人民代表大会制度与时俱进。坚持人民主体地位,推进人民代表大会制度理论和实践创新,发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。完善中国特色社会主义法律体系,健全立法起草、论证、协调、审议机制,提高立法质量,防止地方保护和部门利益法制化。健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。加强人大常委会同人大代表的联系,充分发挥代表作用。通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。

完善人大工作机制,通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径,通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。

(28)推进协商民主广泛多层制度化发展。协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中。

构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。

发挥统一战线在协商民主中的重要作用。完善中国共产党同各民主党派的政治协商,认真听取各民主党派和无党派人士意见。中共中央根据年度工作重点提出规划,采取协商会、谈心会、座谈会等进行协商。完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度。贯彻党的民族政策,保障少数民族合法权益,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。各级党委和政府、政协制定并组织实施协商年度工作计划,就一些重要决策听取政协意见。完善人民政协制度体系,规范协商内容、协商程序。拓展协商民主形式,更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商,增加协商密度,提高协商成效。在政协健全委员联络机构,完善委员联络制度。

(29)发展基层民主。畅通民主渠道,健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,加强社会组织民主机制建设,保障职工参与管理和监督的民主权利。

九、推进法治中国建设

建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

(30)维护宪法法律权威。宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法,具有最高权威。要进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度。坚持法律面前人人平等,任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

普遍建立法律顾问制度。完善规范性文件、重大决策合法性审查机制。建立科学的法治建设指标体系和考核标准。健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。健全社会普法教育机制,增强全民法治观念。逐步增加有地方立法权的较大的市数量。

(31)深化行政执法体制改革。整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。减少行政执法层级,加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。理顺城管执法体制,提高执法和服务水平。

完善行政执法程序,规范执法自由裁量权,加强对行政执法的监督,全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度,做到严格规范公正文明执法。完善行政执法与刑事司法衔接机制。

(32)确保依法独立公正行使审判权检察权。改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施。

建立符合职业特点的司法人员管理制度,健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制,完善司法人员分类管理制度,健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。

(33)健全司法权力运行机制。优化司法职权配置,健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制,加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督。

改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责。明确各级法院职能定位,规范上下级法院审级监督关系。

推进审判公开、检务公开,录制并保留全程庭审资料。增强法律文书说理性,推动公开法院生效裁判文书。严格规范减刑、假释、保外就医程序,强化监督制度。广泛实行人民陪审

员、人民监督员制度,拓宽人民群众有序参与司法渠道。

(34)完善人权司法保障制度。国家尊重和保障人权。进一步规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。健全错案防止、纠正、责任追究机制,严禁刑讯逼供、体罚虐待,严格实行非法证据排除规则。逐步减少适用死刑罪名。

废止劳动教养制度,完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律,健全社区矫正制度。

健全国家司法救助制度,完善法律援助制度。完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度,加强职业道德建设,发挥律师在依法维护公民和法人合法权益方面的重要作用。

十、强化权力运行制约和监督体系

坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。

(35)形成科学有效的权力制约和协调机制。完善党和国家领导体制,坚持民主集中制,充分发挥党的领导核心作用。规范各级党政主要领导干部职责权限,科学配置党政部门及内设机构权力和职能,明确职责定位和工作任务。

加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督,加强行政监察和审计监督。

推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。

(36)加强反腐败体制机制创新和制度保障。加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导。改革党的纪律检查体制,健全反腐败领导体制和工作机制,改革和完善各级反腐败协调小组职能。

落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任,制定实施切实可行的责任追究制度。各级纪委要履行协助党委加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作的职责,加强对同级党委特别是常委会成员的监督,更好发挥党内监督专门机关作用。

推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。

全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构,实行统一名称、统一管理。派驻机构对派出机关负责,履行监督职责。改进中央和省区市巡视制度,做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。

健全反腐倡廉法规制度体系,完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、领

领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面法律法规,推行新提任领导干部有关事项公开制度试点。健全民主监督、法律监督、舆论监督机制,运用和规范互联网监督。

(37)健全改进作风常态化制度。围绕反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风,加快体制机制改革和建设。健全领导干部带头改进作风、深入基层调查研究机制,完善直接联系和服务群众制度。改革会议公文制度,从中央做起带头减少会议、文件,着力改进会风文风。健全严格的财务预算、核准和审计制度,着力控制“三公”经费支出和楼堂馆所建设。完善选人用人专项检查和责任追究制度,着力纠正跑官要官等不正之风。改革政绩考核机制,着力解决“形象工程”、“政绩工程”以及不作为、乱作为等问题。

规范并严格执行领导干部工作生活保障制度,不准多处占用住房和办公用房,不准超标准配备办公用房和生活用房,不准违规配备公车,不准违规配备秘书,不准超规格警卫,不准超标准进行公务接待,严肃查处违反规定超标准享受待遇等问题。探索实行官邸制。

完善并严格执行领导干部亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等相关制度规定,防止领导干部利用公共权力或自身影响为亲属和其他特定关系人谋取私利,坚决反对特权思想和作风。

十一、推进文化体制机制创新

建设社会主义文化强国,增强国家文化软实力,必须坚持社会主义先进文化前进方向,坚持中国特色社会主义文化发展道路,培育和践行社会主义核心价值观,巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。坚持以人民为中心的工作导向,坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一,以激发全民族文化创造活力为中心环节,进一步深化文化体制改革。

(38)完善文化管理体制。按照政企分开、政事分开原则,推动政府部门由办文化向管文化转变,推动党政部门与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系。建立党委和政府监管国有文化资产的管理机构,实行管人管事管资产管导向相统一。

健全坚持正确舆论导向的体制机制。健全基础管理、内容管理、行业管理以及网络违法犯罪防范和打击等工作联动机制,健全网络突发事件处置机制,形成正面引导和依法管理相结合的网络舆论工作格局。整合新闻媒体资源,推动传统媒体和新兴媒体融合发展。推动新闻发布制度化。严格新闻工作者职业资格制度,重视新型媒介运用和管理,规范传播秩序。

(39)建立健全现代文化市场体系。完善文化市场准入和退出机制,鼓励各类市场主体公平竞争、优胜劣汰,促进文化资源在全国范围内流动。继续推进国有经营性文化单位转企改制,加快公司制、股份制改造。对按规定转制的重要国有传媒企业探索实行特殊管理股制度。推

动文化企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组,提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。

鼓励非公有制文化企业发展,降低社会资本进入门槛,允许参与对外出版、网络出版,允许以控股形式参与国有影视制作机构、文艺院团改制经营。支持各种形式小微文化企业发展。

在坚持出版权、播出权特许经营前提下,允许制作和出版、制作和播出分开。建立多层次文化产品和要素市场,鼓励金融资本、社会资本、文化资源相结合。完善文化经济政策,扩大政府文化资助和文化采购,加强版权保护。健全文化产品评价体系,改革评奖制度,推出更多文化精品。

(40)构建现代公共文化服务体系。建立公共文化服务体系建设协调机制,统筹服务设施网络建设,促进基本公共文化服务标准化、均等化。建立群众评价和反馈机制,推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接。整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施,建设综合性文化服务中心。

明确不同文化事业单位功能定位,建立法人治理结构,完善绩效考核机制。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会,吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。

引入竞争机制,推动公共文化服务社会化发展。鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设,培育文化非营利组织。

(41)提高文化开放水平。坚持政府主导、企业主体、市场运作、社会参与,扩大对外文化交流,加强国际传播能力和对外话语体系建设,推动中华文化走向世界。理顺内宣外宣体制,支持重点媒体面向国内国际发展。培育外向型文化企业,支持文化企业到境外开拓市场。鼓励社会组织、中资机构等参与孔子学院和海外文化中心建设,承担人文交流项目。

积极吸收借鉴国外一切优秀文化成果,引进有利于我国文化发展的人才、技术、经营管理经验。切实维护国家文化安全。

十二、推进社会事业改革创新

实现发展成果更多更公平惠及全体人民,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求。

(42)深化教育领域综合改革。全面贯彻党的教育方针,坚持立德树人,加强社会主义核心价值观体系教育,完善中华优秀传统文化教育,形成爱学习、爱劳动、爱祖国活动的有效形式和长效机制,增强学生社会责任感、创新精神、实践能力。强化体育课和课外锻炼,促进青少年身心健康、体魄强健。改进美育教学,提高学生审美和人文素养。大力促进教育公平,健全家

庭经济困难学生资助体系,构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制,逐步缩小区域、城乡、校际差距。统筹城乡义务教育资源均衡配置,实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗,不设重点学校重点班,破解择校难题,标本兼治减轻学生课业负担。加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才。创新高校人才培养机制,促进高校办出特色争创一流。推进学前教育、特殊教育、继续教育改革发展。

推进考试招生制度改革,探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制,从根本上解决一考定终身的弊端。义务教育免试就近入学,试行学区制和九年一贯对口招生。推行初高中学业水平考试和综合素质评价。加快推进职业院校分类招考或注册入学。逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制。探索全国统考减少科目、不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考。试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换,拓宽终身学习通道。

深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构。强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估监测。健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度,鼓励社会力量兴办教育。

(43)健全促进就业创业体制机制。建立经济发展和扩大就业的联动机制,健全政府促进就业责任制度。规范招人用人制度,消除城乡、行业、身份、性别等一切影响平等就业的制度障碍和就业歧视。完善扶持创业的优惠政策,形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业新机制。完善城乡均等的公共就业创业服务体系,构建劳动者终身职业培训体系。增强失业保险制度预防失业、促进就业功能,完善就业失业监测统计制度。创新劳动关系协调机制,畅通职工表达合理诉求渠道。

促进以高校毕业生为重点的青年就业和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业。结合产业升级开发更多适合高校毕业生的就业岗位。政府购买基层公共管理和社会服务岗位更多用于吸纳高校毕业生就业。健全鼓励高校毕业生到基层工作的服务保障机制,提高公务员定向招录和事业单位优先招聘比例。实行激励高校毕业生自主创业政策,整合发展国家和省级高校毕业生就业创业基金。实施离校未就业高校毕业生就业促进计划,把未就业的纳入就业见习、技能培训等就业准备活动之中,对有特殊困难的实行全程就业服务。

(44)形成合理有序的收入分配格局。着重保护劳动所得,努力实现劳动报酬增长和劳动生产率提高同步,提高劳动报酬在初次分配中的比重。健全工资决定和正常增长机制,完善最低工资和工资支付保障制度,完善企业工资集体协商制度。改革机关事业单位工资和津贴补贴

制度,完善艰苦边远地区津贴增长机制。健全资本、知识、技术、管理等由要素市场决定的报酬机制。扩展投资和租赁服务等途径,优化上市公司投资者回报机制,保护投资者尤其是中小投资者合法权益,多渠道增加居民财产性收入。

完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制,加大税收调节力度。建立公共资源出让收益合理共享机制。完善慈善捐助减免税制度,支持慈善事业发挥扶贫济困积极作用。

规范收入分配秩序,完善收入分配调控体制机制和政策体系,建立个人收入和财产信息系统,保护合法收入,调节过高收入,清理规范隐性收入,取缔非法收入,增加低收入者收入,扩大中等收入者比重,努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距,逐步形成橄榄型分配格局。

(45)建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制,确保参保人权益,实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则。推进机关事业单位养老保险制度改革。整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。推进城乡最低生活保障制度统筹发展。建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制。完善社会保险关系转移接续政策,扩大参保缴费覆盖面,适时适当降低社会保险费率。研究制定渐进式延迟退休年龄政策。加快健全社会保障管理体制和经办服务体系。健全符合国情的住房保障和供应体系,建立公开规范的住房公积金制度,改进住房公积金提取、使用、监管机制。

健全社会保障财政投入制度,完善社会保障预算制度。加强社会保险基金投资管理和监督,推进基金市场化、多元化投资运营。制定实施免税、延期征税等优惠政策,加快发展企业年金、职业年金、商业保险,构建多层次社会保障体系。

积极应对人口老龄化,加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系,健全残疾人权益保障、困境儿童分类保障制度。

(46)深化医药卫生体制改革。统筹推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革。深化基层医疗卫生机构综合改革,健全网络化城乡基层医疗卫生服务运行机制。加快公立医院改革,落实政府责任,建立科学的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人才培养、人事薪酬制度。完善合理分级诊疗模式,建立社区医生和居民契约服务关系。充分利用信息化手段,促进优质医疗资源纵向流动。加强区域公共卫生服务资源整合。取消以药补医,理顺医药价格,建立科学补偿机制。改革医保支付方式,健全全民医保体系。加快健全重特大疾病医疗保险和救助制度。完善中医药事业发展政策和机制。

鼓励社会办医,优先支持举办非营利性医疗机构。社会资金可直接投向资源稀缺及满足

多元需求服务领域,多种形式参与公立医院改制重组。允许医师多点执业,允许民办医疗机构纳入医保定点范围。

坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展。

十三、创新社会治理体制

创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。

(47)改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题。坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。

(48)激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理,引导它们依法开展活动。

(49)创新有效预防和化解社会矛盾体制。健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制,使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障。

改革行政复议体制,健全行政复议案件审理机制,纠正违法或不当行政行为。完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,建立调处化解矛盾纠纷综合机制。

改革信访工作制度,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度。

(50)健全公共安全体系。完善统一权威的食品药品安全监管机构,建立最严格的覆盖全过程的监管制度,建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度,保障食品药品安全。深化安全生产管理体制改革,建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系,遏制重特大安全事故。健全防灾减灾救灾体制。加强社会治安综合治理,创新立体化社会治安防控体系,依法严密防范和惩

治各类违法犯罪活动。

坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针,加大依法管理网络力度,加快完善互联网管理领导体制,确保国家网络和信息安全。

设立国家安全委员会,完善国家安全体制和国家安全战略,确保国家安全。

十四、加快生态文明制度建设

建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。

(51)健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制。健全能源、水、土地节约集约使用制度。

健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责。

(52)划定生态保护红线。坚定不移实施主体功能区制度,建立国土空间开发保护制度,严格按照主体功能区定位推动发展,建立国家公园体制。建立资源环境承载能力监测预警机制,对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施。对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。

探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制。

(53)实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革,全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则,逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围,调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途,有序实现耕地、河湖休养生息。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制,提高工业用地价格。坚持谁受益、谁补偿原则,完善对重点生态功能区的生态补偿机制,推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场,推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三方治理。

(54)改革生态环境保护管理体制。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。健全国有林区经营管理体制,完善集体林权制度改革。及时公布环境信息,健全举报

制度,加强社会监督。完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度,依法追究刑事责任。

十五、深化国防和军队改革

紧紧围绕建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队这一党在新形势下的强军目标,着力解决制约国防和军队建设发展的突出矛盾和问题,创新发展军事理论,加强军事战略指导,完善新时期军事战略方针,构建中国特色现代军事力量体系。

(55)深化军队体制编制调整改革。推进领导管理体制,优化军委总部领导机关职能配置和机构设置,完善各军兵种领导管理体制。健全军委联合作战指挥机构和战区联合作战指挥体制,推进联合作战训练和保障体制改革。完善新型作战力量领导体制。加强信息化建设集中统管。优化武装警察部队力量结构和指挥管理体制。

优化军队规模结构,调整改善军兵种比例、官兵比例、部队与机关比例,减少非战斗机构和人员。依据不同方向安全需求和作战任务改革部队编成。加快新型作战力量建设。深化军队院校改革,健全军队院校教育、部队训练实践、军事职业教育三位一体的新型军事人才培养体系。

(56)推进军队政策制度调整改革。健全完善与军队职能任务需求和国家政策制度创新相适应的军事人力资源政策制度。以建立军官职业化制度为牵引,逐步形成科学规范的军队干部制度体系。健全完善文职人员制度。完善兵役制度、士官制度、退役军人安置制度改革配套政策。

健全军费管理制度,建立需求牵引规划、规划主导资源配置机制。健全完善经费物资管理标准制度体系。深化预算管理、集中收付、物资采购和军人医疗、保险、住房保障等制度改革。

健全军事法规制度体系,探索改进部队科学管理的方式方法。

(57)推动军民融合深度发展。在国家层面建立推动军民融合发展的统一领导、军地协调、需求对接、资源共享机制。健全国防工业体系,完善国防科技协同创新体制,改革国防科研生产管理和武器装备采购体制机制,引导优势民营企业进入军品科研生产和维修领域。改革完善依托国民教育培养军事人才的政策制度。拓展军队保障社会化领域。深化国防教育改革。健全国防动员体制机制,完善平时征用和战时动员法规制度。深化民兵预备役体制改革。调整理顺边海空防管理体制机制。

十六、加强和改善党对全面深化改革的领导

全面深化改革必须加强和改善党的领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作

用,建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党,提高党的领导水平和执政能力,确保改革取得成功。

(58)全党同志要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革重大决策部署上来,正确处理中央和地方、全局和局部、当前和长远的关系,正确对待利益格局调整,充分发扬党内民主,坚决维护中央权威,保证政令畅通,坚定不移实现中央改革决策部署。

中央成立全面深化改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。

各级党委要切实履行对改革的领导责任,完善科学民主决策机制,以重大问题为导向,把各项改革举措落到实处。加强各级领导班子建设,完善干部教育培训和实践锻炼制度,不断提高领导班子和领导干部推动改革能力。创新基层党建工作,健全党的基层组织体系,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用,引导广大党员积极投身改革事业,发扬“钉钉子”精神,抓铁有痕、踏石留印,为全面深化改革作出积极贡献。

(59)全面深化改革,需要有力的组织保证和人才支撑。坚持党管干部原则,深化干部人事制度改革,构建有效管用、简便易行的选人用人机制,使各方面优秀干部充分涌现。发挥党组织领导和把关作用,强化党委(党组)、分管领导和组织部门在干部选拔任用中的权重和干部考察识别的责任,改革和完善干部考核评价制度,改进竞争性选拔干部办法,改进优秀年轻干部培养选拔机制,区分实施选任制和委任制干部选拔方式,坚决纠正唯票取人、唯分取人等现象,用好各年龄段干部,真正把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部选拔出来。

打破干部部门化,拓宽选人视野和渠道,加强干部跨条块跨领域交流。破除“官本位”观念,推进干部能上能下、能进能出。完善和落实领导干部问责制,完善从严管理干部队伍制度体系。深化公务员分类改革,推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度,加快建立专业技术类、行政执法类公务员和聘任人员管理制度。完善基层公务员录用制度,在艰苦边远地区适当降低进入门槛。

建立集聚人才体制机制,择天下英才而用之。打破体制壁垒,扫除身份障碍,让人人都有成长成才、脱颖而出的通道,让各类人才都有施展才华的广阔天地。完善党政机关、企事业单位、社会各方面人才顺畅流动的制度体系。健全人才向基层流动、向艰苦地区和岗位流动、在一线创业的激励机制。加快形成具有国际竞争力的人才制度优势,完善人才评价机制,增强人才政策开放度,广泛吸引境外优秀人才回国或来华创业发展。

(60)人民是改革的主体,要坚持党的群众路线,建立社会参与机制,充分发挥人民群众积极性、主动性、创造性,充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用,齐心协力推进改革。鼓

励地方、基层和群众大胆探索,加强重大改革试点工作,及时总结经验,宽容改革失误,加强宣传和舆论引导,为全面深化改革营造良好社会环境。

全党同志要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围,锐意进取,攻坚克难,谱写改革开放伟大事业历史新篇章,为全面建成小康社会、不断夺取中国特色社会主义新胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗!

新华社北京 11 月 15 日电

关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明

习近平

《人民日报》2013-11-16

受中央政治局委托,现在,我就《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》向全会作说明。

一、关于全会决定起草过程

改革开放以来,历届三中全会研究什么议题、作出什么决定、采取什么举措、释放什么信号,是人们判断新一届中央领导集体施政方针和工作重点的重要依据,对做好未来 5 年乃至 10 年工作意义重大。

党的十八大之后,中央即着手考虑十八届三中全会的议题。党的十八大统一提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标,强调必须以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。我们认为,要完成党的十八大提出的各项战略目标和工作部署,必须抓紧推进全面改革。

从党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策以来,已经 35 个年头了。中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌能发生如此深刻的变化,我国能在国际社会赢得举足轻重的地位,靠的就是坚持不懈推进改革开放。

1992 年,邓小平同志在南方谈话中说:“不坚持社会主义,不改革开放,不发展经济,不改善人民生活,只能是死路一条。”回过头来看,我们对邓小平同志这番话就有更深的理解了。所以,我们讲,只有社会主义才能救中国,只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。

正是从历史经验和现实需要的高度，党的十八大以来，中央反复强调，改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招，实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路，改革开放只有进行时、没有完成时。面对新形势新任务，我们必须通过全面深化改革，着力解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题，不断推进中国特色社会主义制度自我完善和发展。

当前，国内外环境都在发生极为广泛而深刻的变化，我国发展面临一系列突出矛盾和挑战，前进道路上还有不少困难和问题。比如：发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，科技创新能力不强，产业结构不合理，发展方式依然粗放，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，社会矛盾明显增多，教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多，部分群众生活困难，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题突出，一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻，等等。解决这些问题，关键在于深化改革。

今年4月，中央政治局经过深入思考和研究、广泛听取党内外各方面意见，决定党的十八届三中全会研究全面深化改革问题并作出决定。

4月20日，中央发出《关于对党的十八届三中全会研究全面深化改革问题征求意见的通知》。各地区各部门一致认为，党的十八届三中全会重点研究全面深化改革问题，顺应了广大党员、干部、群众的愿望，抓住了全社会最关心的问题，普遍表示赞成。

改革开放以来历次三中全会都研究讨论深化改革问题，都是在释放一个重要信号，就是我们党将坚定不移高举改革开放的旗帜，坚定不移坚持党的十一届三中全会以来的理论和路线方针政策。说到底，就是要回答在新的历史条件下举什么旗、走什么路的问题。

党的十八届三中全会以全面深化改革为主要议题，是我们党坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，在新形势下坚定不移贯彻党的基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，坚定不移高举改革开放大旗的重要宣示和重要体现。

议题确定后，中央政治局决定成立文件起草组，由我担任组长，刘云山、张高丽同志为副组长，相关部门负责同志、部分省市领导同志参加，在中央政治局常委会领导下进行全会决定起草工作。

文件起草组成立以来，在将近7个月的时间里，广泛征求意见，开展专题论证，进行调查研究，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会会议3次、中央政治局会议2次分别审议决定，决定征求意见稿还下发党内一定范围征求意见，征求党内老同志意见，专门听取各民

主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈情况看，各方面一致认为，全会决定深刻剖析了我国改革发展稳定面临的重大理论和实践问题，阐明了全面深化改革的重大意义和未来走向，提出了全面深化改革的指导思想、目标任务、重大原则，描绘了全面深化改革的新蓝图、新愿景、新目标，汇集了全面深化改革的新思想、新论断、新举措，反映了社会呼声、社会诉求、社会期盼，凝聚了全党全社会关于全面深化改革的思想共识和行动智慧。

各方面一致认为，全会决定合理布局了全面深化改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，形成了改革理论和政策的一系列新的重大突破，是全面深化改革的又一次总部署、总动员，必将对推动中国特色社会主义事业发展产生重大而深远的影响。

在征求意见过程中，各方面共提出了许多好的意见和建议。中央责成文件起草组认真整理研究这些意见和建议，文件起草组对全会决定作出重要修改。

二、关于全会决定的总体框架和重点问题

中央政治局认为，面对新形势新任务新要求，全面深化改革，关键是要进一步形成公平竞争的发展环境，进一步增强经济社会发展活力，进一步提高政府效率和效能，进一步实现社会公平正义，进一步促进社会和谐稳定，进一步提高党的领导水平和执政能力。

围绕这些重大课题，我们强调，要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究思考，着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题。我们中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题。可以说，改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化。

35年来，我们用改革的办法解决了党和国家事业发展中的一系列问题。同时，在认识世界和改造世界的过程中，旧的问题解决了，新的问题又会产生，制度总是需要不断完善，因而改革既不可能一蹴而就、也不可能一劳永逸。

全会决定起草，突出了5个方面的考虑。一是适应党和国家事业发展新要求，落实党的十八大提出的全面深化改革开放的战略任务。二是以改革为主线，突出全面深化改革新举措，一般性举措不写，重复性举措不写，纯属发展性举措不写。三是抓住重点，围绕解决好群众反映强烈的问题，回应人民群众呼声和期待，突出重要领域和关键环节，突出经济体制改革牵引作用。四是坚持积极稳妥，设计改革措施胆子要大、步子要稳。五是时间设计到2020年，按这个时间段提出改革任务，到2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。

在框架结构上，全会决定以当前亟待解决的重大问题为提领，按条条谋篇布局。除引言和结束语外，共 16 个部分，分三大板块。第一部分构成第一板块，是总论，主要阐述全面深化改革的重大意义、指导思想、总体思路。第二至第十五部分构成第二板块，是分论，主要从经济、政治、文化、社会、生态文明、国防和军队 6 个方面，具体部署全面深化改革的主要任务和重大举措。其中，经济方面开 6 条（第二至第七部分），政治方面开 3 条（第八至第十部分），文化方面开 1 条（第十一部分），社会方面开 2 条（第十二至第十三部分），生态方面开 1 条（第十四部分），国防和军队方面开 1 条（第十五部分）。第十六部分构成第三板块，讲组织领导，主要阐述加强和改善党对全面深化改革的领导。

这里，我想就全会决定涉及的几个重大问题和重大举措介绍一下中央的考虑。

第一，关于使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这是这次全会决定提出的一个重大理论观点。这是因为，经济体制改革仍然是全面深化改革的重点，经济体制改革的核​​心问题仍然是处理好政府和市场关系。

1992 年，党的十四大提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，提出要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这一重大理论突破，对我国改革开放和经济社会发展发挥了极为重要的作用。这也说明，理论创新对实践创新具有重大先导作用，全面深化改革必须以理论创新为先导。

经过 20 多年实践，我国社会主义市场经济体制已经初步建立，但仍存在不少问题，主要是市场秩序不规范，以不正当手段谋取经济利益的现象广泛存在；生产要素市场发展滞后，要素闲置和大量有效需求得不到满足并存；市场规则不统一，部门保护主义和地方保护主义大量存在；市场竞争不充分，阻碍优胜劣汰和结构调整，等等。这些问题不解决好，完善的社会主义市场经济体制是难以形成的。

从党的十四大以来的 20 多年间，对政府和市场关系，我们一直在根据实践拓展和认识深化寻找新的科学定位。党的十五大提出“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，党的十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十七大提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。可以看出，我们对政府和市场关系的认识也在不断深化。

在这次讨论和征求意见过程中，许多方面提出，应该从理论上对政府和市场关系进一步作出定位，这对全面深化改革具有十分重大的作用。考虑各方面意见和现实发展要求，经过反复讨论和研究，中央认为对这个问题从理论上作出新的表述条件已经成熟，应该把市场在

资源配置中的“基础性作用”修改为“决定性作用”。

现在，我国社会主义市场经济体制已经初步建立，市场化程度大幅度提高，我们对市场规律的认识和驾驭能力不断提高，宏观调控体系更为健全，主客观条件具备，我们应该在完善社会主义市场经济体制上迈出新的步伐。

进一步处理好政府和市场关系，实际上就是要处理好在资源配置中市场起决定性作用还是政府起决定性作用这个问题。经济发展就是要提高资源尤其是稀缺资源的配置效率，以尽可能少的资源投入生产尽可能多的产品、获得尽可能大的效益。理论和实践都证明，市场配置资源是最有效率的形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。作出“使市场在资源配置中起决定性作用”的定位，有利于在全党全社会树立关于政府和市场关系的正确观念，有利于转变经济发展方式，有利于转变政府职能，有利于抑制消极腐败现象。

当然，我国实行的是社会主义市场经济体制，我们仍然要坚持发挥我国社会主义制度的优越性、发挥党和政府的积极作用。市场在资源配置中起决定性作用，并不是起全部作用。

发展社会主义市场经济，既要发挥市场作用，也要发挥政府作用，但市场作用和政府作用的职能是不同的。全会决定对更好发挥政府作用提出了明确要求，强调科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。全会决定对健全宏观调控体系、全面正确履行政府职能、优化政府组织结构进行了部署，强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

第二，关于坚持和完善基本经济制度。坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，关系巩固和发展中国特色社会主义制度的重要支柱。

改革开放以来，我国所有制结构逐步调整，公有制经济和非公有制经济在发展经济、促进就业等方面的比重不断变化，增强了经济社会发展活力。在这种情况下，如何更好体现和坚持公有制主体地位，进一步探索基本经济制度有效实现形式，是摆在我们面前的一个重大课题。

全会决定强调必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。

全会决定坚持和发展党的十五大以来有关论述，提出要积极发展混合所有制经济，强调国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制

度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力。这是新形势下坚持公有制主体地位，增强国有经济活力、控制力、影响力的一个有效途径和必然选择。

全会决定提出，完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制；国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全；划转部分国有资本充实社会保障基金；提高国有资本收益上缴公共财政比例，更多用于保障和改善民生。

国有企业是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。经过多年改革，国有企业总体上已经同市场经济相融合。同时，国有企业也积累了一些问题、存在一些弊端，需要进一步推进改革。全会决定提出一系列有针对性的改革举措，包括国有资本加大对公益性企业的投入；国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务；健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构；建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用；建立长效激励约束机制，强化国有企业经营投资责任追究；探索推进国有企业财务预算等重大信息公开；国有企业要合理增加市场化选聘比例，合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。这些举措将推动国有企业完善现代企业制度、提高经营效率、合理承担社会责任、更好发挥作用。

坚持和完善基本经济制度必须坚持“两个毫不动摇”。全会决定从多个层面提出鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力的改革举措。在功能定位上，明确公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础；在产权保护上，明确提出公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯；在政策待遇上，强调坚持权利平等、机会平等、规则平等，实行统一的市场准入制度；鼓励非公有制企业参与国有企业改革，鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。这将推动非公有制经济健康发展。

第三，关于深化财税体制改革。财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。现行财税体制是在 1994 年分税制改革的基础上逐步完善形成的，对实现政府财力增强和经济快速发展的双赢目标发挥了重要作用。

随着形势发展变化，现行财税体制已经不完全适应合理划分中央和地方事权、完善国家治理的客观要求，不完全适应转变经济发展方式、促进经济社会持续健康发展的现实需要，

我国经济社会发展中的一些突出矛盾和问题也与财税体制不健全有关。

这次全面深化改革，财税体制改革是重点之一。主要涉及改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度等。

全会决定提出，要实施全面规范、公开透明的预算制度，适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担；对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。

这些改革举措的主要目的是明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度，形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制，更好发挥中央和地方两个积极性。

财税体制改革需要一个过程，逐步到位。中央已经明确，要保持现有中央和地方财力格局总体稳定，进一步理顺中央和地方收入划分。

第四，关于健全城乡发展一体化体制机制。城乡发展不平衡不协调，是我国经济社会发展存在的突出矛盾，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。改革开放以来，我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是，城乡二元结构没有根本改变，城乡发展差距不断拉大趋势没有根本扭转。根本解决这些问题，必须推进城乡发展一体化。

全会决定提出，必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

全会决定提出了健全城乡发展一体化体制机制的改革举措。一是加快构建新型农业经营体系。主要是坚持家庭经营在农业中的基础性地位，鼓励土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，鼓励农村发展合作经济，鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营等。二是赋予农民更多财产权利。主要是依法维护农民土地承包经营权，保障农民集体经济组织成员权利，保障农户宅基地用益物权，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点。三是推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。主要是保障农民工同工同酬，保障农民公平分享土地增值收益；完善农业保险制度；鼓励社会资本投向农村建设，允许企业和社会组织在农村兴办各类事业；统筹城乡义务教育资源均衡配置，整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度，推进城乡最低生活保障制度统筹发展，稳步推进城镇

基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系。

第五，关于推进协商民主广泛多层制度化发展。协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。推进协商民主，有利于完善人民有序政治参与、密切党同人民群众的血肉联系、促进决策科学化民主化。

全会决定把推进协商民主广泛多层制度化发展作为政治体制改革的重要内容，强调在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。要构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道；深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商；发挥统一战线在协商民主中的重要作用，发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，完善人民政协制度体系，规范协商内容、协商程序，拓展协商民主形式，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，增加协商密度，提高协商成效。

第六，关于改革司法体制和运行机制。司法体制是政治体制的重要组成部分。这些年来，群众对司法不公的意见比较集中，司法公信力不足很大程度上与司法体制和工作机制不合理有关。

司法改革是这次全面深化改革的重点之一。全会决定提出了一系列相互关联的新举措，包括改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度；健全司法权力运行机制，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审判者裁判、由裁判者负责；严格规范减刑、假释、保外就医程序；健全错案防止、纠正、责任追究机制，严格实行非法证据排除规则；建立涉法涉诉信访依法终结制度；废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，等等。

这些改革举措，对确保司法机关依法独立行使审判权和检察权、健全权责明晰的司法权力运行机制、提高司法透明度和公信力、更好保障人权都具有重要意义。

第七，关于健全反腐败领导体制和工作机制。反腐败问题一直是党内外议论较多的问题。目前的问题主要是，反腐败机构职能分散、形不成合力，有些案件难以坚决查办，腐败案件频发却责任追究不够。

全会决定对加强反腐败体制机制创新和制度保障进行了重点部署。主要是加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导，明确党委负主体责任、纪委负监督责任，制定实施切实可行的责任追究制度；健全反腐败领导体制和工作机制，改革和完善各级反腐败协调小组职能，规定查办腐败案件以上级纪委领导为主；体现强化上级纪委对下级纪委的领导，规定线索处

置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告；全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，改进中央和省区市巡视制度，做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。

这些措施都是在总结实践经验、吸收各方面意见的基础上提出来的。

第八，关于加快完善互联网管理领导体制。网络和信息安全牵涉到国家安全和社会稳定，是我们面临的新的综合性挑战。

从实践看，面对互联网技术和应用飞速发展，现行管理体制存在明显弊端，主要是多头管理、职能交叉、权责不一、效率不高。同时，随着互联网媒体属性越来越强，网上媒体管理和产业管理远远跟不上形势发展变化。特别是面对传播快、影响大、覆盖广、社会动员能力强的微客、微信等社交网络和即时通信工具用户的快速增长，如何加强网络法制建设和舆论引导，确保网络信息传播秩序和国家安全、社会稳定，已经成为摆在我们面前的现实突出问题。

全会决定提出坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加大依法管理网络力度，完善互联网管理领导体制。目的是整合相关机构职能，形成从技术到内容、从日常安全到打击犯罪的互联网管理合力，确保网络正确运用和安全。

第九，关于设立国家安全委员会。国家安全和社会稳定是改革发展的前提。只有国家安全和社会稳定，改革发展才能不断推进。当前，我国面临对外维护国家主权、安全、发展利益，对内维护政治安全和社会稳定的双重压力，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。而我们的安全工作体制机制还不能适应维护国家安全的需要，需要搭建一个强有力的平台统筹国家安全工作。设立国家安全委员会，加强对国家安全工作的集中统一领导，已是当务之急。

国家安全委员会主要职责是制定和实施国家安全战略，推进国家安全法治建设，制定国家安全工作方针政策，研究解决国家安全工作中的重大问题。

第十，关于健全国家自然资源资产管理体制和完善自然资源监管体制。健全国家自然资源资产管理体制是健全国家自然资源资产产权制度的一项重大改革，也是建立系统完备的生态文明制度体系的内在要求。

我国生态环境保护中存在的一些突出问题，一定程度上与体制不健全有关，原因之一是全民所有自然资源资产的所有权人不到位，所有权人权益不落实。针对这一问题，全会决定提出健全国家自然资源资产管理体制的要求。总的思路是按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资

源资产所有权人职责的体制。

国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理和国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的，前者是所有权人意义上的权利，后者是管理者意义上的权力。这就需要完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责，使国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督。

我们要认识到，山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责，对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。

第十一，关于中央成立全面深化改革领导小组。全面深化改革是一个复杂的系统工程，单靠某一个或某几个部门往往力不从心，这就需要建立更高层面的领导机制。

全会决定提出，中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。这是为了更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证改革顺利推进和各项改革任务落实。领导小组的主要职责是：统一部署全国性重大改革，统筹推进各领域改革，协调各方力量形成推进改革合力，加强督促检查，推动全面落实改革目标任务。

三、关于讨论中要注意的几个问题

这次全会的任务就是讨论全会决定提出的全面深化改革的思路和方案。这里，我给大家提几点要求。

第一，增强推进改革的信心和勇气。改革开放是我们党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色，也是我们党最鲜明的旗帜。35年来，我们党靠什么来振奋民心、统一思想、凝聚力量？靠什么来激发全体人民的创造精神和创造活力？靠什么来实现我国经济社会快速发展、在与资本主义竞争中赢得比较优势？靠的就是改革开放。

面对未来，要破解发展面临的各种难题，化解来自各方面的风险和挑战，更好发挥中国特色社会主义制度优势，推动经济社会持续健康发展，除了深化改革开放，别无他途。

当前，在改革开放问题上，党内外、国内外都很关注，全党上下和社会各方面期待很高。改革开放到了一个新的重要关头。我们在改革开放上决不能有丝毫动摇，改革开放的旗帜必须继续高高举起，中国特色社会主义道路的正确方向必须牢牢坚持。全党要坚定改革信心，以更大的政治勇气和智慧、更有力的措施和办法推进改革。

第二，坚持解放思想、实事求是。高举改革开放的旗帜，光有立场和态度还不行，必须有实实在在的举措。行动最有说服力。中央决定用党的十八届三中全会这个有利契机就全面深化改革进行部署，是一个战略抉择。我们要抓住这个机遇，努力在全面深化改革上取得新突破。要有新突破，就必须进一步解放思想。

冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱，解放思想是首要的。在深化改革问题上，一些思想观念障碍往往不是来自体制外而是来自体制内。思想不解放，我们就很难看清各种利益固化的症结所在，很难找准突破的方向和着力点，很难拿出创造性的改革举措。因此，一定要有自我革新的勇气和胸怀，跳出条条框框限制，克服部门利益掣肘，以积极主动精神研究和提出改革举措。

提出改革举措当然要慎重，要反复研究、反复论证，但也不能因此就谨小慎微、裹足不前，什么也不敢干、不敢试。搞改革，现有的工作格局和体制运行不可能一点都不打破，不可能都是四平八稳、没有任何风险。只要经过了充分论证和评估，只要是符合实际、必须做的，该干的还是要大胆干。

第三，坚持从大局出发考虑问题。全面深化改革是关系党和国家事业发展全局的重大战略部署，不是某个领域某个方面的单项改革。“不谋全局者，不足谋一域。”大家来自不同部门和单位，都要从全局看问题，首先要看提出的重大改革举措是否符合全局需要，是否有利于党和国家事业长远发展。要真正向前展望、超前思维、提前谋局。只有这样，最后形成的文件才能真正符合党和人民事业发展要求。

全面深化改革需要加强顶层设计和整体谋划，加强各项改革的关联性、系统性、可行性研究。我们讲胆子要大、步子要稳，其中步子要稳就是要统筹考虑、全面论证、科学决策。经济、政治、文化、社会、生态文明各领域改革和党的建设改革紧密联系、相互交融，任何一个领域的改革都会牵动其他领域，同时也需要其他领域改革密切配合。如果各领域改革不配套，各方面改革措施相互牵扯，全面深化改革就很难推进下去，即使勉强推进，效果也会大打折扣。

中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 全文

《就业指导网》2014-10-28

《决定》章节目录

一 坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系

二 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施

三 深入推进依法行政，加快建设法治政府

四 保证公正司法，提高司法公信力

五 增强全民法治观念，推进法治社会建设

六 加强法治工作队伍建设

七 加强和改进党对全面推进依法治国的领导

各部分具体内容详见下文：

一、坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

我国正处于社会主义初级阶段，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。面对新形势新任务，我们党要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

我们党高度重视法治建设。长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，积极建设社会主义法治，取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强。

同时，必须清醒看到，同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出；有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，

执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈；部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强，一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这些问题，违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍党和国家事业发展，必须下大气力加以解决。

全面推进依法治国，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这就是，在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

实现这个总目标，必须坚持以下原则。

——坚持中国共产党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机

关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。

——坚持人民主体地位。人民是依法治国的主体和力量源泉，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。必须保证人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。必须使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识，使法律为人民所掌握、所遵守、所运用。

——坚持法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基本属性。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

——坚持依法治国和以德治国相结合。国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。必须坚持一手抓法治、一手抓德治，大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

——坚持从中国实际出发。中国特色社会主义道路、理论体系、制度是全面推进依法治国的根本遵循。必须从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。汲取中华法律文化精华，借鉴国外法治有益经验，但决不照搬外国法治理念和模式。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，需要付出长期艰苦努力。全党同志必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国，努力实现国家各项工作法治化，向着建设法治中国不断前进。

二、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施

法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

(一)健全宪法实施和监督制度。宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。

完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。

将每年十二月四日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

(二)完善立法体制。加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。增加有法治实践经验的专职常委比例。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。

明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决。加强法律解释工作，及时明确法律规定含义和适用法律依据。明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。

(三)深入推进科学立法、民主立法。加强人大对立法工作的组织协调，健全立法起草、论证、协调、审议机制，健全向下级人大征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度，推进立法精细化。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。完善立法项目征集和论证制度。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案。

健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

完善法律草案表决程序，对重要条款可以单独表决。

(四)加强重点领域立法。依法保障公民权利，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式。

社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。国家保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求。加强企业社会责任立法。完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。加强市场法律制度建设，编纂民法典，制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规，促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。依法加强和改善宏观调控、市场监管，反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序。加强军民融合深度发展法治保障。

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化。加强社会主义协商民主制度建设，推进协商民主广泛多层制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体

系。完善和发展基层民主制度，依法推进基层民主和行业自律，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。完善国家机构组织法，完善选举制度和工作机制。加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度，把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益。

建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。制定公共文化服务保障法，促进基本公共文化服务标准化、均等化。制定文化产业促进法，把行之有效的文化经济政策法定化，健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。制定国家勋章和国家荣誉称号法，表彰有突出贡献的杰出人士。加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。

加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。

贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。

用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。

实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

三、深入推进依法行政，加快建设法治政府

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

(一)依法全面履行政府职能。完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权

限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。

推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县执行职责。

(二)健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论。

积极推行政府法律顾问制度，建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

(三)深化行政执法体制改革。根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。

推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

完善市县两级政府行政执法管理，加强统一领导和协调。理顺行政强制执行体制。理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。

严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

(四)坚持严格规范公正文明执法。依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重

重点领域执法力度。完善执法程序，建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。

建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法信息化建设和信息共享，提高执法效率和规范化水平。

全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治执法腐败现象。

(五)强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。

加强对政府内部权力的制约，是强化对行政权力制约的重点。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。完善政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导。探索省以下地方审计机关人财物统一管理。推进审计职业化建设。

(六)全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。

涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布。推行行政执法公示制度。推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设。

四、保证公正司法，提高司法公信力

公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具

有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

(一)完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。

健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的规定。

建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。

(二)优化司法职权配置。健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。

完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制。改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。

最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。

改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。

完善审级制度，一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威。完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度。检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不履行职责的行为，应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

明确司法机关内部各层级权限，健全内部监督制约机制。司法机关内部人员不得违反规定干预其他人员正在办理的案件，建立司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制

度。完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，落实谁办案谁负责。

加强职务犯罪线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，明确纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接，依法严格查办职务犯罪案件。

(三)推进严格司法。坚持以事实为根据、以法律为准绳，健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准。

推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。

明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史检验。

(四)保障人民群众参与司法。坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益。在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与。完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，扩大参审范围，完善随机抽选方式，提高人民陪审员制度公信力。逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题。

构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。

(五)加强人权司法保障。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。

切实解决执行难，制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度。依法保障胜诉当事人及时实现权益。

落实终审和诉讼终结制度，实行诉访分离，保障当事人依法行使申诉权利。对不服司法机关生效裁判、决定的申诉，逐步实行由律师代理制度。对聘不起律师的申诉人，纳入法律援助范围。

(六)加强对司法活动的监督。完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。司法机关要及时回应社会关切。规范

媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。

依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为。严禁司法人员私下接触当事人及律师、泄露或者为其打探案情、接受吃请或者收受其财物、为律师介绍代理和辩护业务等违法违纪行为，坚决惩治司法掮客行为，防止利益输送。

对因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要依法追究刑事责任。

坚决破除各种潜规则，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。坚决反对和克服特权思想、衙门作风、霸道作风，坚决反对和惩治粗暴执法、野蛮执法行为。对司法领域的腐败零容忍，坚决清除害群之马。

五、增强全民法治观念，推进法治社会建设

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

(一)推动全社会树立法治意识。坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，引导全民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委(党组)中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。

健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要加强对普法工作的领导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。

牢固树立有权力就有责任、有权利就有义务观念。加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。

加强公民道德建设，弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗。发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。

(二)推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为引导、规则约束、权益维护作用。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。

高举民族大团结旗帜，依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐。

(三)建设完备的法律服务体系。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助。

发展律师、公证等法律服务业，统筹城乡、区域法律服务资源，发展涉外法律服务业。健全统一司法鉴定管理体制。

(四)健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。

构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。

健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。

深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全。依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，绝不允许其形成气候。依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全等重点问题治理。

六、加强法治工作队伍建设

全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

(一)建设高素质法治专门队伍。把政治建设摆在首位，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育，坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上，加强立法队伍、行政执法队伍、司法队伍建设。抓住立法、执法、司法机关各级领导班子建设这个关键，突出政治标准，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道。

推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，提高职业素养和专业水平。完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考试制度，建立法律职业人员统一职前培训制度。建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，畅通具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制。加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设。加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，完善职业保障体系，建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度。

建立法官、检察官逐级遴选制度。初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。上级人民法院、人民检察院的法官、检察官一般从下一级人民法院、人民检察院的优秀法官、检察官中遴选。

(二)加强法律服务队伍建设。加强律师队伍政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍。提高律师队伍业务素质，完善执业保障机制。加强律师事务所管理，发挥律师协会自律作用，规范律师执业行为，监督律师严格遵守职业道德和职业操守，强化准入、退出管理，严格执行违法违规执业惩戒制度。加强律师行业党的建设，扩大党的工作覆盖面，切实发挥律师事务所党组织的政治核心作用。

各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师，企业可设立公司律师，参与决策论证，提供法律意见，促进依法办事，防范法律风险。明确公职律师、公司律师法律地位及权利义务，理顺公职律师、公司律师管理体制机制。

发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍。推动法律服务志愿者队伍建设。建立激励法律服务人才跨区域流动机制，逐步解决基层和欠发达地区法律服务资源不足和高

端人才匮乏问题。

(三)创新法治人才培养机制。坚持用马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论全方位占领高校、科研机构法学教育和法学研究阵地，加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，纳入司法考试必考范围。坚持立德树人、德育为先导向，推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。

健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，实施高校和法治工作部门人员互聘计划，重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队，建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍。

七、加强和改进党对全面推进依法治国的领导

党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。

(一)坚持依法执政。依法执政是依法治国的关键。各级党组织和领导干部要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调。完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通。党委要定期听取政法机关工作汇报，做促进公正司法、维护法律权威的表率。党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责。各级党委要领导和支持工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织在依法治国中积极发挥作用。

人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织和党员干部要坚决贯彻党的理论和路线方针政策，贯彻党委决策部署。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施。政法机关党组织要

建立健全重大事项向党委报告制度。加强政法机关党的建设，在法治建设中充分发挥党组织政治保障作用和党员先锋模范作用。

(二)加强党内法规制度建设。党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。党章是最根本的党内法规，全党必须一体严格遵行。完善党内法规制定体制机制，加大党内法规备案审查和解释力度，形成配套完备的党内法规制度体系。注重党内法规同国家法律的衔接和协调，提高党内法规执行力，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，促进党员、干部带头遵守国家法律法规。

党的纪律是党内规矩。党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚决同违法乱纪行为作斗争。对违反党规党纪的行为必须严肃处理，对苗头性倾向性问题必须抓早抓小，防止小错酿成大错、违纪走向违法。

依纪依法反对和克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，形成严密的长效机制。完善和严格执行领导干部政治、工作、生活待遇方面各项制度规定，着力整治各种特权行为。深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任，对任何腐败行为和腐败分子，必须依纪依法予以坚决惩处，决不手软。

(三)提高党员干部法治思维和依法办事能力。党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者，要自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，高级干部尤其要以身作则、以上率下。把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位。

(四)推进基层治理法治化。全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法治观念、法治为民的意识，提高依法办事能力。加强基层法治机构建设，强化基层法治队伍，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制，改善基层基础设施和装备条件，推进法治干部下基层活动。

(五)深入推进依法治军从严治军。党对军队绝对领导是依法治军的核心和根本要求。紧紧围绕党在新形势下的强军目标，着眼全面加强军队革命化现代化正规化建设，创新发展依法治军理论和实践，构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平。

坚持在法治轨道上积极稳妥推进国防和军队改革，深化军队领导指挥体制、力量结构、政策制度等方面改革，加快完善和发展中国特色社会主义军事制度。

健全适应现代军队建设和作战要求的军事法规制度体系，严格规范军事法规制度的制定权限和程序，将所有军事规范性文件纳入审查范围，完善审查制度，增强军事法规制度科学性、针对性、适用性。

坚持从严治军铁律，加大军事法规执行力度，明确执法责任，完善执法制度，健全执法监督机制，严格责任追究，推动依法治军落到实处。

健全军事法制工作体制，建立完善领导机关法制工作机构。改革军事司法体制机制，完善统一领导的军事审判、检察制度，维护国防利益，保障军人合法权益，防范打击违法犯罪。建立军事法律顾问制度，在各级领导机关设立军事法律顾问，完善重大决策和军事行动法律咨询保障制度。改革军队纪检监察体制。

强化官兵法治理念和法治素养，把法律知识学习纳入军队院校教育体系、干部理论学习和部队教育训练体系，列为军队院校学员必修课和部队官兵必学必训内容。完善军事法律人才培养机制。加强军事法治理论研究。

(六)依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一。坚持宪法的最高法律地位和最高法律效力，全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制，依法行使中央权力，依法保障高度自治，支持特别行政区行政长官和政府依法施政，保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作，防范和反对外部势力干预港澳事务，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

运用法治方式巩固和深化两岸关系和平发展，完善涉台法律法规，依法规范和保障两岸人民关系、推进两岸交流合作。运用法律手段捍卫一个中国原则、反对“台独”，增进维护一个中国框架的共同认知，推进祖国和平统一。

依法保护港澳同胞、台湾同胞权益。加强内地同香港和澳门、大陆同台湾的执法司法协作，共同打击跨境违法犯罪活动。

(七)加强涉外法律工作。适应对外开放不断深化，完善涉外法律法规体系，促进构建开放型经济新体制。积极参与国际规则制定，推动依法处理涉外经济、社会事务，增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力，运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，依法维护海外侨胞权益。深化司法领域国际合作，完善我国司法协助体制，扩大国际司法协助覆盖面。加强反腐败国际合作，加大海外追赃追逃、遣返引渡力度。积极参与执法安全国际合作，共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和贩毒走私、跨国有组织犯罪。

各级党委要全面准确贯彻本决定精神，健全党委统一领导和各方分工负责、齐抓共管的

责任落实机制，制定实施方案，确保各项部署落到实处。

全党同志和全国各族人民要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，积极投身全面推进依法治国伟大实践，开拓进取，扎实工作，为建设法治中国而奋斗！

关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明

习近平

《就业指导网》2014-10-28

受中央政治局委托，我就《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》起草情况向全会作说明。

一、关于全会决定起草背景和过程

党的十八届三中全会后，中央即着手研究和考虑党的十八届四中全会的议题。党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标，党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计，实现这个奋斗目标，落实这个顶层设计，需要从法治上提供可靠保障。

党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国；到 2020 年，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。党的十八届三中全会进一步提出，建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。全面贯彻落实这些部署和要求，关系加快建设社会主义法治国家，关系落实全面深化改革顶层设计，关系中国特色社会主义事业长远发展。

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面推进依法治国，是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题，解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。要推动我国经济社会持续健康发展，不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景，就必须全面推进社会主义法治国家建设，从法治上为解决这些问题提供制度化方案。

改革开放以来，我们党一贯高度重视法治。1978 年 12 月，邓小平同志就指出：“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”党的十五

大提出依法治国、建设社会主义法治国家,强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。党的十六大提出,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的十七大提出,依法治国是社会主义民主政治的基本要求,强调要全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家。党的十八大强调,要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。

党的十八大以来,党中央高度重视依法治国,强调落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程,强调坚持党的领导,更加注重改进党的领导方式和执政方式;依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政;新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政;党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

现在,全面建成小康社会进入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区。我们党面对的改革稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是完善和发展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的重要方面。我们要实现党的十八大和十八届三中全会作出的一系列战略部署,全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。

基于这样的考虑,今年1月,中央政治局决定,党的十八届四中全会重点研究全面推进依法治国问题并作出决定。为此,成立由我任组长,张德江同志、王岐山同志任副组长,相关部门负责同志、两位省里的领导同志参加的文件起草组,在中央政治局常委会领导下进行文件起草工作。

1月27日,党中央发出《关于对党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题征求意见的通知》。2月12日,文件起草组召开第一次全体会议,文件起草工作正式启动。2月18日至25日,文件起草组组成8个调研组分赴14个省区市进行调研。

从各方面反馈的意见和实地调研情况看,大家一致认为,党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题并作出决定,意义重大而深远,符合党和国家事业发展需要和全党全国各族人民期盼。大家普遍希望通过这个决定明确全面推进依法治国的指导思想和总体要求,深

刻阐明党的领导和依法治国的关系等法治建设的重大理论和实践问题，针对法治工作中群众反映强烈的突出问题提出强有力的措施，对社会主义法治国家建设作出顶层设计。

文件起草组在成立以来的8个多月时间里，深入调查研究，广泛征求意见，开展专题论证，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会召开3次会议、中央政治局召开2次会议分别审议全会决定。8月初，决定征求意见稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内老同志意见，还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈的情况看，各方面一致认为，全会决定直面我国法治建设领域的突出问题，立足我国社会主义法治建设实际，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则，提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措，回答了党的领导和依法治国的关系等一系列重大理论和实践问题，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署，有针对性地回应了人民群众呼声和社会关切。各方面一致认为，全会决定鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的重大论断，明确建设社会主义法治国家的性质、方向、道路、抓手，必将有力推进社会主义法治国家建设。

在征求意见的过程中，各方面提出了许多好的意见和建议。中央责成文件起草组认真梳理和研究这些意见和建议。文件起草组对全会决定作出重要修改。

二、关于全会决定的总体框架和主要内容

中央政治局认为，全面推进依法治国涉及改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等各个领域，必须立足全局和长远来统筹谋划。全会决定应该旗帜鲜明就法治建设的重大理论和实践问题作出回答，既充分肯定我国社会主义法治建设的成就和经验，又针对现实问题提出富有改革创新精神的新观点新举措；既抓住法治建设的关键，又体现党和国家事业发展全局要求；既高屋建瓴、搞好顶层设计，又脚踏实地、做到切实管用；既讲近功，又求长效。

全会决定起草突出了5个方面的考虑。一是贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，贯彻党的十八大以来党中央工作部署，体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这“三个全面”的逻辑联系。二是围绕中国特色社会主义事业总体布局，体现推进各领域改革发展对提高法治水平的要求，而不是就法治论法治。三是反映目前法治工作基本格局，从立法、执法、司法、守法4个方面作出工作部署。四是坚持改革方向、问题导向，适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求，直面法治建设领域突出问题，回应人民群众期待，力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措。五是立足我国国情，从实际出发，坚持走中国特色社会主义法治道路，既与时俱进、体现时代精神，又不照抄照搬别国模式。

全会决定共分三大板块。导语和第一部分构成第一板块，属于总论。第一部分旗帜鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，阐述全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则，阐述中国特色社会主义法治体系的科学内涵，阐述党的领导和依法治国的关系等重大问题。

第二部分至第五部分构成第二板块，从目前法治工作基本格局出发，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行论述和部署。第二部分讲完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施，从健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法民主立法、加强重点领域立法 4 个方面展开，对宪法实施和监督提出基本要求和具体措施，通过部署重点领域立法体现依法治国同中国特色社会主义事业总体布局的关系。第三部分讲深入推进依法行政、加快建设法治政府，从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开 6 个方面展开。第四部分讲保证公正司法、提高司法公信力，从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督 6 个方面展开。第五部分讲增强全民法治观念、推进法治社会建设，从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制 4 个方面展开。

第六部分、第七部分和结束语构成第三板块。第六部分讲加强法治工作队伍建设，从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制 3 个方面展开。第七部分讲加强和改进党对全面推进依法治国的领导，从坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作 7 个方面展开。最后，号召全党全国为建设法治中国而奋斗。

三、关于需要说明的几个问题

第一，党的领导和依法治国的关系。党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这 3 个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，

规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

全会决定明确提出，坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义；党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。全会决定围绕加强和改进党对全面推进依法治国的领导提出“三统一”、“四善于”，并作出了系统部署。

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征，做到正本清源、以正视听。

第二，全面推进依法治国的总目标。全会决定提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，并对这个总目标作出了阐释：在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。一是向国内外鲜明宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。在走什么样的法治道路问题上，必须向全社会释放正确而明确的信号，指明全面推进依法治国的正确方向，统一全党全国各族人民认识和行动。二是明确全面推进依法治国的总抓手。全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。三是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是全面深化改革的必然要求，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。

第三，健全宪法实施和监督制度。宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧

抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。

党的十八届三中全会提出，要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把实施宪法要求提高到一个新水平。这次全会决定进一步提出，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；将每年12月4日定为国家宪法日；在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。

全会决定提出建立宪法宣誓制度。这是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在142个有成文宪法的国家中，规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有97个。关于宪法宣誓的主体、内容、程序，各国做法不尽相同，一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。全会决定规定，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。这样做，有利于彰显宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法，也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。

第四，完善立法体制。新中国成立以来特别是改革开放以来，经过长期努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是一个了不起的重大成就。同时，我们也要看到，实践发展永无止境，立法工作也永无止境，完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。

我们在立法领域面临着一些突出问题，比如，立法质量需要进一步提高，有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够，解决实际问题有效性不足，针对性、可操作性不强；立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出，有的立法实际上成了一种利益博弈，不是久拖不决，就是制定的法律法规不大管用，一些地方利用法规实行地方保护主义，对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍，损害国家法治统一。

推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制，创新公众参与立法方式，广泛听取各方面意见和建议。全会决定提出，明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。一是健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用；建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度；增加有法治实践经验的专职常委比例；依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制；重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草；对部

门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，不能久拖不决。三是明确地方立法权限和范围，禁止地方制发带有立法性质的文件。

需要明确的是，在我们国家，法律是对全体公民的要求，党内法规制度是对全体党员的要求，而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队，对党员的要求应该更严。全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五，加快建设法治政府。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。

政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。全会决定提出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。全会决定提出了一些重要措施。一是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。二是建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审计监督权。五是全面推进政务公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。这些措施都有很强的针对性，也同党的十八届三中全会精神一脉相承，对法治政府建设十分紧要。

第六，提高司法公信力。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。我曾经引用过英国哲学家培根的一段话，他说：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”这其

中的道理是深刻的。如果司法这道防线缺乏公信力，社会公正就会受到普遍质疑，社会和谐稳定就难以保障。因此，全会决定指出，公正是法治的生命线；司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。

当前，司法领域存在的主要问题是，司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，“吃了原告吃被告”，等等。司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。

党的十八届三中全会针对司法领域存在的突出问题提出了一系列改革举措，司法体制和运行机制改革正在有序推进。这次全会决定在党的十八届三中全会决定的基础上对保障司法公正作出了更深入的部署。比如，为确保依法独立公正行使审判权和检察权，全会决定规定，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度；健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度；建立健全司法人员履行法定职责保护机制，等等。为优化司法职权配置，全会决定提出，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点；统一刑罚执行体制；探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离；变立案审查制为立案登记制，等等。为保障人民群众参与司法，全会决定提出，完善人民陪审员制度，扩大参审范围；推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开；建立生效法律文书统一上网和公开查询制度，等等。全会决定还就加强人权司法保障和加强对司法活动的监督提出了重要改革措施。

第七，最高人民法院设立巡回法庭。近年来，随着社会矛盾增多，全国法院受理案件数量不断增加，尤其是大量案件涌入最高人民法院，导致审判接访压力增大，息诉罢访难度增加，不利于最高人民法院发挥监督指导全国法院工作职能，不利于维护社会稳定，不利于方便当事人诉讼。

全会决定提出，最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。这样做，有利于审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，有利于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和司法解释、审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。

第八，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现，跨行政区划乃至跨境案件越来越多，涉案金额越来越大，导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理，甚至利用职权和关系插手案件处理，造成相关诉讼出现“主客场”现象，不利于平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。

全会决定提出，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

第九，探索建立检察机关提起公益诉讼制度。现在，检察机关对行政违法行为的监督，主要是依法查办行政机关工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件，范围相对比较窄。而实际情况是，行政违法行为构成刑事犯罪的毕竟是少数，更多的是乱作为、不作为。如果对这类违法行为置之不理、任其发展，一方面不可能根本扭转一些地方和部门的行政乱象，另一方面可能使一些苗头性问题演变为刑事犯罪。全会决定提出，检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。作出这项规定，目的就是要使检察机关对在执法办案中发现的行政机关及其工作人员的违法行为及时提出建议并督促其纠正。这项改革可以从建立督促起诉制度、完善检察建议工作机制等入手。

在现实生活中，对一些行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件，如国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等，由于与公民、法人和其他社会组织没有直接利害关系，使其没有也无法提起公益诉讼，导致违法行政行为缺乏有效司法监督，不利于促进依法行政、严格执法，加强对公共利益的保护。由检察机关提起公益诉讼，有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度，也有利于推进法治政府建设。

第十，推进以审判为中心的诉讼制度改革。充分发挥审判特别是庭审的作用，是确保案件处理质量和司法公正的重要环节。我国刑事诉讼法规定公检法三机关在刑事诉讼活动中各司其职、互相配合、互相制约，这是符合中国国情、具有中国特色的诉讼制度，必须坚持。同时，在司法实践中，存在办案人员对法庭审判重视不够，常常出现一些关键证据没有收集或者没有依法收集，进入庭审的案件没有达到“案件事实清楚、证据确实充分”的法定要求，使审判无法顺利进行。

全会决定提出推进以审判为中心的诉讼制度改革，目的是促使办案人员树立办案必须经得起法律检验的理念，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。这项改革有利于促使办案人员增强责任意识，通过法庭审判的程序公正实现案件裁判的实体公正，有效防范冤假错案产生。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。制定好这次全会决定具有十分重要的意义。大家要深刻领会中央精神，从党和国家事业发展全局出发，全面理解和正确对待全会决定提出的重大改革举措，深刻领会有关改革的重大现实意义和深

远历史意义，自觉支持改革、拥护改革。在讨论中，希望大家相互启发、相互切磋，既提出建设性的修改意见和建议，进一步完善全会决定提出的思路和方案，又加深理解，以利于会后传达贯彻。让我们共同努力，把这次全会开好。

教育部办公厅财政部办公厅关于做好 2014、2015 年高等学校本科教学改革与教学质量工程工作的指导意见

《教育部网站》2014-05-07

教高厅[2014]2 号

新疆生产建设兵团教育局、财务局，有关部门（单位）教育司（局）、财务司（局），教育部直属各高等学校：

根据《教育部 财政部关于“十二五”期间实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的意见》（教高〔2011〕6号），自2011年起，启动实施了本科教学工程，对于推进本科教学改革起到了很好的示范推动作用。但是，在工程实施过程中各高校工作进展不平衡，部分高校存在重立项轻建设、资金执行相对较慢等问题。为进一步做好本科教学工程各项工作，确保取得预期成效，现就2014、2015年本科教学工程实施工作提出如下意见。

一、指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，落实教育规划纲要要求，进一步转变部门管理职能，创新管理方式，将部门管理由事前评审变为事中、事后评估与监管，充分发挥高校在本科教学工程项目管理和实施中的主体作用，推动高校本科教育教学综合改革，持续提高人才培养质量。

二、转变项目管理方式。教育部、财政部共同确定本科教学工程重大方针政策和总体规划，组织对项目的检查、验收和评价，推广项目建设成果。中央有关部门（单位）负责指导、检查、监督本部门本科教学工程项目建设进展情况，及时协调、解决项目建设过程中的问题。

三、转变项目立项方式。转变评审立项的方式，由项目承担高校根据6号文件有关精神，结合本校本科教学改革实际，在6号文件框架内确定建设项目。其中，本科专业类教学质量国家标准研制、国家级教师教学发展示范中心、国家级实验教学示范中心、西部受援高校教师和管理干部进修锻炼项目应按照国家规划安排；其余项目由高校自主安排。

各高校应对本校拟立项的本科教学改革项目整体设计、统一规划、逐个论证后形成本校本科教学工程建设方案，报教育部备案。2014年、2015年项目请分别于2014年5月底前、9月底前报教育部。

四、转变资金管理方式。根据学校报送的建设方案，综合各校本科教学工程实施情况和学校教学改革成效，测算确定当年的分高校经费额度。改变以往经费分配具体到项目的做法，经费以打包整合的方式下达，首先用于国家规划项目，其余经费由学校自主安排用于其它本科教学工程项目。其中，2014年下达给各高校的经费额度中，不包括精品视频公开课和精品资源共享课建设经费。

五、明确资金使用范围。本科教学工程专项资金支出范围包括：设备费、材料费、办公用品费、测试化验加工费、差旅费、会议费、国际合作与交流费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、劳务费、专家咨询费等与本科教学改革相关的费用。不得开支有工资性收入的人员工资、奖金、津补贴和福利支出，不得用于土建，不得购置大型仪器设备，不得提取项目管理费，不得偿还学校债务，不得支付罚款、捐赠、赞助、投资等。

项目承担高校应严格执行国家有关开支范围和标准的规定，自觉接受财政、教育、审计、监察等部门的监督检查，并及时纠正存在的问题。

六、做好工程工作总结。项目承担高校应加大推进改革的力度，明确深化改革的思路，加强对本校本科教学工程所有项目的统筹管理，把项目作为深化本科教学综合改革的“助推剂”，注重改革实效，不断积累改革经验，推广改革成果，切实提高本科人才培养水平。

各高校于2015年底前提交本校“十二五”期间本科教学工程实施情况。教育部、财政部将对“十二五”期间本科教学工程项目进行整体评价和总结。

各高校应根据本意见要求制定适合本校特点的实施细则。本意见执行中如遇问题，请及时反馈教育部、财政部。

教育部办公厅 财政部办公厅

2014年5月7日

教育部关于印发《全面推进依法治校实施纲要》的通知

《教育部网站》2012-11-22

教政法[2012]9号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），各计划单列市教育局，新疆生产建设兵团教育局，部属各高等学校：

为贯彻落实党的十八大精神，进一步推动《国家中长期教育改革和发展规划纲要

《(2010-2020年)》实施,在各级各类学校全面落实依法治国要求,大力推进依法治校,我部在全面总结各地依法治校经验、做法的基础上,研究制定了《全面推进依法治校实施纲要》,现印发给你们。请结合本地区、本学校实际,认真组织学习宣传、贯彻落实,全面推动教育行政管理体制以及学校内部管理体制改革、创新,在依法行政、依法治校的基础上,构建政府、学校、社会之间新型关系,加快建设现代学校制度。

各地和教育部直属高校贯彻落实情况以及在依法治校实践中取得的进展,形成的具有示范意义的典型和经验,请及时报我部政策法规司(法制办公室)。

附件:全面推进依法治校实施纲要

教育部

2012年11月22日

附件

全面推进依法治校实施纲要

为贯彻落实党的十八大精神,进一步推动《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》实施,在各级各类学校深入贯彻科学发展观,全面落实依法治国要求,大力推进依法治校,建设现代学校制度,制定本实施纲要。

一、全面推进依法治校的重要性与紧迫性

1.深刻认识全面推进依法治校的重要性。当前,随着社会主义民主法治和政治文明建设的推进,教育的不断深化,各级各类学校的发展环境、发展理念、发展方式正在发生深刻变化,迫切需要全面推进依法治校、加快建设现代学校制度。推进依法治校,是学校适应加快建设社会主义法治国家要求,发挥法治在学校管理中的重要作用,提高学校治理法治化、科学化水平的客观需要;是深化教育体制改革,推进政校分开、管办分离,构建政府、学校、社会之间新型关系,建设现代学校制度的内在要求;是适应教育发展新形势,提高管理水平与效益,维护学校、教师、学生各方合法权益,全面提高人才培养质量,实现教育现代化的重要保障。

2.深刻认识全面推进依法治校的紧迫性。《教育部关于大力加强依法治校工作的通知》(教政法〔2003〕3号)发布以来,各地和学校普遍重视学校章程和制度建设,加强校长和教师法制培训,积极创建依法治校示范学校,探索了不少成功的经验,依法办学和依法管理的意识和能力明显提高。但是,与教育发展的新形势、新任务相比,与全面推进依法治国的新要求相比,依法治校还存在较大差距,主要体现在:工作进展不平衡,一些地方和学校对推进依法治校认识还不到位,制度不健全;一些群众反映强烈的违法办学、违规招

生、违规收费等问题在个别地区和学校还不时发生；学校管理者和教师运用法律手段保护自身权益、依法对学生实施教育与管理的能力、意识还亟待提高，权利救济机制还不健全；政府教育管理职能转变还未完全到位，部分教育行政管理人员依法行政意识和能力还不强。这些问题的存在，在一定程度上影响了国家教育方针的贯彻落实，影响到教育科学发展与深化改革的进程。解决以上问题，必须进一步深化教育改革，加快转变政府职能，全面加快推进依法治校。

二、全面推进依法治校的指导思想和总体要求

3.全面推进依法治校的指导思想。全面推进依法治校，必须以中国特色社会主义理论为指导，坚持社会主义办学方向，弘扬和践行社会主义核心价值观体系，将坚持和改善学校党的领导与学校的依法治理紧密结合起来；必须全面贯彻国家教育方针，把立德树人，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人作为学校教育的根本任务，全面提高校长、教职工和学生的法律素质，加强公民意识教育，培养社会主义合格公民；必须坚持以人为本，依法办学，积极落实教师、学生的主体地位，依法保障师生的合法权利；必须切实转变管理理念与方式，提高管理效率和效益，为全面推进依法治国和全面实现教育现代化打下坚实的基础。

4.全面推进依法治校的总体要求。学校要牢固树立依法办事、尊重章程、法律规则面前人人平等的理念，建立公正合法、系统完善的制度与程序，保证学校的办学宗旨、教育活动与制度规范符合民主法治、自由平等、公平正义的社会主义法治理念要求；要以建设现代学校制度为目标，落实和规范学校办学自主权，形成政府依法管理学校，学校依法办学、自主管理，教师依法执教，社会依法支持和参与学校管理的格局；要以提高学校章程及制度建设质量、规范和制约管理权力运行、推动基层民主建设、健全权利保障和救济机制为着力点，增强运用法治思维和法律手段解决学校改革发展中突出矛盾和问题的能力，全面提高学校依法管理的能力和水平；要切实落实师生主体地位，大力提高自律意识、服务意识，依法落实和保障师生的知情权、参与权、表达权和监督权，积极建设民主校园、和谐校园、平安校园。

三、加强章程建设，健全学校依法办学自主管理的制度体系

5.依法制定具有自身特色的学校章程。学校起草制定章程要遵循法制统一、坚持社会主义办学方向的基本原则，以促进改革、增强学校自主权为导向，着力规范内部治理结构和权力运行规则，充分反映广大教职员工、学生的意愿，凝练共同的理念与价值认同，体现学校的办学特色和发展目标，突出科学性和可操作性。高等学校要依据《高等学校章程制定暂行办法》制定或者修改章程，由教育部或者省级教育行政部门核准；普通中小学、幼儿园、中等职业学校章程，由主管教育行政部门核准。到2015年，全面形成一校一章程的格局。经

过核准的章程，应当成为学校改革发展、实现依法治校的基本依据。

6.提高制度建设质量。学校制定章程或者关系师生权益的重要规章制度，要遵循民主、公开的程序，广泛征求校内外利益相关方的意见。重大问题要采取听证方式听取意见，并以适当方式反馈意见采纳情况，保证师生的意见得到充分表达，合理诉求和合法利益得到充分体现。要依据法律和章程的原则与要求，制定并完善教学、科研、学生、人事、资产与财务、后勤、安全、对外合作等方面的管理制度，建立健全各种办事程序、内部机构组织规则、议事规则等，形成健全、规范、统一的制度体系。章程及学校的其他规章制度要遵循法律保留原则，符合理性与常识，不得超越法定权限和教育需要设定义务。学校章程和规章制度，应当加以汇编并公布，便于师生了解、查阅。有网络条件的，应当在学校网页上予以公开。涉及师生利益的管理制度实施前要经过适当的公示程序和期限，未经公示的，不得施行。

7.建立规范性文件审查与清理机制。学校要设立或者指定专门机构，按照法制统一的原则，对校内规章制度进行审查。对与上位法或者国家有关规定相抵触，不符合学校章程和改革发展要求，或者相互之间不协调的内部规范性文件和管理制度，要及时修改或者废止，保证学校的规章制度体系层次合理、简洁明确、协调一致。要建立规范性文件核管理制度定期清理制度，清理结果要向师生公布。新的教育法律法规、规章或者重要文件发布后，要及时对照修订校内相应的规章制度。

四、健全科学决策、民主管理机制，完善学校治理结构

8.依法健全科学民主决策机制。要依法明确、合理界定学校内部不同事务的决策权，健全决策机构的职权和议事规则，完善校内重大事项集体决策规则，大力推进学校决策的科学化、民主化、法治化。要进一步加强和改善党对学校的领导，按照《中国共产党高等学校基层组织工作条例》，在公办高等学校完善党委领导下的校长负责制；在中小学、民办学校充分发挥基层党组织的政治核心作用。依法明确高等学校党委会、校长办公会的职权范围和决策规则，发挥学术委员会、学校理事会（董事会）等组织在决策中的作用；中小学要健全校长负责制，建立有教师、学生及家长代表参加的校务委员会，完善民主决策程序；职业学校要建立有行业企业人员参加的学校理事会或董事会，形成校企合作决策机制；民办学校和中外合作办学机构要健全学校董事会或者理事会的议事规则，依法按期开会履行法定职责。健全决策程序。有关学校发展规划、基本建设、重大合作项目、重要资产处置以及重大教育教学改革等决策事项，应当按照有关规定，进行合法性论证，开展合理性、可行性和可控性评估，建立完善职能部门论证、邀请专家咨询、听取教师意见、专业机构或者主管部门测评相结合的风险评估机制。要以教学、科研为中心，积极探索符合学校特点的管理体制，克服实

际存在的行政化倾向，实现行政权力与学术权力的相对分离，保障学术权力按照学术规律相对独立行使。

9.完善决策执行与监督机制。要在学校内形成决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调的内部治理结构，保证管理与决策执行的规范、廉洁、高效。按照精简、高效的原则和为教师、学生提供便利服务的要求，自主设置职能部门，明确职能部门的职责、权限与分工，健全重要部门、岗位的权力监督与制约机制，完善预防职务犯罪和商业贿赂的制度措施。除依法应当保密或者涉及学校特定利益需要保密的事项外，决策事项、依据和结果要在校内公开，允许师生查阅。在重大决策执行过程中，学校要跟踪决策的实施情况，通过多种途径了解教职员及各方面对决策实施的意见和建议，全面评估决策执行效果，并根据评估结果决定是否对决策予以调整或者停止执行。公办学校因违反决策规定、出现重大决策失误、造成重大损失的，要按照谁决策、谁负责的原则追究责任。

10.完善民主管理和监督机制。要落实《学校教职工代表大会规定》，充分发挥教职工代表大会作为教职工参与学校民主管理和监督主渠道的作用。学校专业技术职务评聘办法、收入分配方案等与教职工切身利益相关的制度、事务，要经教职工代表大会审议通过；涉及学校发展的重大事项要提交教职工代表大会讨论。要扩大教职工对学校领导和管理部门的评议权、考核权。要积极拓展学生参与学校民主管理的渠道，进一步改革完善高等、中等学校的学生代表大会制度，推进学生自主管理。制定涉及学生利益的管理规定，要充分征求学生及其家长意见。要扩大有序参与，加强议事协商，充分发挥教职工代表大会、共青团、学生会等群众组织在民主决策机制中的作用，积极探索师生代表参与学校决策机构的机制。

11.建立中小学家长委员会制度。中小学、幼儿园应当逐步建立健全家长委员会制度。家长委员会承担支持教育教学工作、参与和监督学校管理、促进学校与家庭沟通、合作等职责，其成员应当由全体家长民主选举产生。学校应当提供必要条件，保障家长委员会对学校、教师的教育教学、管理活动实施监督，提出意见、建议；应当定期与家长委员会成员进行沟通，听取意见。学校实施直接涉及学生个体利益的活动，一般应由学校或者教师提出建议和选择方案，并做出相应说明，提交家长委员会讨论，由家长自主选择、做出决定。要积极探索完善家长委员会的组织形式和运行规则，不断扩大家长对学校办学活动和管理行为的知情权、参与权和监督权。

12.依法健全社会参与机制。要积极探索扩大社会参与学校办学与管理的渠道与方式。中小学要加强与所在社区的合作，积极开展社区服务，创造条件开放教育资源和公共设施，参与社区建设，完善与社区、有关企事业单位合作共建的体制、机制。健全兼职法制副校长

的聘任办法和任职要求，探索借助社会资源和力量，加强学校安全管理、开展法制和其他有针对性的教育教学活动，改善学校周边环境。职业学校、高等学校要积极扩大社会合作，在决策咨询、教学科研、安全管理、学生实习实践等方面更多引入社会资源，健全制度，扩大社会参与的广度与深度。

五、依法办学，落实师生主体地位，形成自由平等公正法治的育人环境

13.依法组织和实施办学活动。学校办学活动应当以育人为本，全面贯彻党和国家教育方针，切实依法规范办学行为，全面执行国家课程方案和课程标准，注重教育教学效果，形成良好的校风、教风和学风。要严格依法依规招生，建立内部制衡机制和社会监督机制，保证招生制度、选拔机制的公平、公正，招生活动的规范、透明。学校不得违背法律原则和国家有关规定，擅自设立有区别的招生条件或规则。要健全教育教学管理制度，在专业设置、课程安排、教材选择等环节建立评估机制，建立教学质量的评估和反馈机制。要依据有关规定，完善管理制度，对学校内设机构开展或者参与经营性培训活动进行规范，保证不影响学校正常的教育教学活动。要落实教师职业道德规范，明确教师行为规则，坚决杜绝教师违反法定义务和国家规定，利用自身特定职权谋取不当利益的行为。

14.依法建设平等校园环境。大力弘扬平等意识，在体制和制度上落实和体现师生平等、性别平等、民族平等、管理者与师生平等的理念。全面落实面向每个学生、平等对待每个学生的原则，消除以不当形式对学生进行分类、区别对待以及带有歧视的制度、言行。要切实保障残疾人的平等受教育权利，不得以非法理由拒绝招收残疾学生。要为残疾学生平等、无障碍地参与学校生活提供必要条件和合理便利。

15.尊重和保护学生权利。要完善制度规则，健全监督机制，保证学生在使用教育教学设施、资源，获得学业和品行评价，获得奖学金及其他奖励、资助等方面受到平等、公正对待。学生管理制度应当以学生为中心，体现公平公正和育人为本的价值理念，尊重和保护学生的人格尊严、基本权利。对学生进行处分，应当做到事实清楚、定性准确、依据充分、程序正当，重教育效果，做到公平公正。作出不利处分前，应当给予学生陈述与申辩的机会，对未成年学生应当听取其法定监护人的意见。对违反学校纪律的学生，要明确处分的期限与后果，积极教育挽救。要保障学生的人身权、财产权和受教育权不受非法侵害，杜绝体罚或者变相体罚、限制人身自由、侵犯人格尊严、违法违规收费，以及由于学校过错而造成的学生伤害等侵权行为，以及教师、学校工作人员对学生实施的违法犯罪行为。

16.尊重和保障教师权利。学校要依据《教师法》和相关法律法规的规定，进一步建立和完善教师聘任和管理制度，制定权利义务均衡、目标任务明确，具有可执行性的聘任合同，

明确学校与教师的权利与义务，依法聘任教师，认真履行合同。要依法在教师聘用、职务评聘、继续教育、奖惩考核等方面建立完善的制度规范，保障教师享有各项合法权益和待遇。要充分尊重教师在教学、科研方面的专业权力，学术组织中教师代表的比例不低于 1/2。要落实教师职业道德规范，强化师德建设，明确教师考核、监督与奖惩的规则与程序。

17.建立健全学术自由的保障与监督机制。要依法建立健全保障师生的研究自由、学习自由和学术自由的体制、机制。健全学术评价制度，保障各种学术评价机构独立开展活动，建立公平、公正的学术评价标准和程序。要建立灵活的教学管理制度，鼓励、保护学生自主、自由的学习，形成有利于创造性人才成长的制度环境。要明确教师课堂教学的行为规则和基本要求，保障教师根据课程的有关要求，科学安排教学内容和方法，充分、正当地行使教学的专业自主权，提高课堂教学的质量与效果。要建立完善对违反学术规范、学术道德行为的认定程序和办法，维护良好的学术氛围。

18.大力推进信息公开和办事公开。学校配置资源以及实施干部选拔任用、专业技术职务评聘、岗位聘任、学术评价和各种评优、选拔活动，要按照公开公正的原则，制定具体的实施规则，实现过程和结果的公开透明，接受利益相关方的监督。要按照《高等学校信息公开办法》以及中小学信息公开的规定，建立健全信息公开的机构、制度，落实公开的具体措施，保证教职工、学生、社会公众对学校重大事项、重要制度的知情权，重点公开经费使用、培养目标与课程设置、教育教学质量、招生就业、基本建设招投标、收费等社会关注的信息。要创新公开方式、丰富公开内容，建立有效的信息沟通渠道，使学生、家长以及教师对学校的意见、建议能够及时反映给学校领导、管理部门，并得到相应的反馈。学校面向师生提供管理或者服务的职能部门，要全面推进办事公开制度，公开办事依据、条件、要求、过程和结果，充分告知办事项目有关信息，并公开岗位职责、工作规范、监督渠道等内容，提供优质、高效、便利的服务。

六、健全学校权利救济和纠纷解决机制，有效化解矛盾纠纷

19.依法健全校内纠纷解决机制。要把法治作为解决校内矛盾和冲突的基本方式，建立并综合运用信访、调解、申诉、仲裁等各种争议解决机制，依法妥善、便捷地处理学校内部各种利益纠纷。要特别注重和发挥基层调解组织、教职工代表大会、学生团体和法制工作机构在处理纠纷中的作用，建立公平公正的处理程序，将因人事处分、学术评价、教职工待遇、学籍管理等行为引发的纠纷，纳入不同的解决渠道，提高解决纠纷的效率和效果。要尊崇法律、尊重司法。对难于在校内完全解决的纠纷，应当按照法定程序，提交有关行政机关、仲裁机构、社会调解组织或者司法机关依法解决。对师生与学校发生的法律争议，学校应当积

极应诉，认真落实法律文书要求学校履行的义务。

20.完善教师学生权利救济制度。学校要设立教师申诉或者调解委员会，就教师因职责权利、职务评聘、年度考核、待遇及奖惩等，与学校及有关职能部门之间发生的纠纷，或者对学校管理制度、规范性文件提出的意见，及时进行调查，做出申诉结论或者调解意见。教师申诉或者调解委员会应当有广泛的代表性和权威性，成员应当经教职工代表大会认可。完善学生申诉机制。学校应当建立相对独立的学生申诉处理机构，其人员组成、受理及处理规则，应当符合正当程序原则的要求，并允许学生聘请代理人参加申诉。学校处理教师、学生申诉或纠纷，应当建立并积极运用听证方式，保证处理程序的公开、公正。

21.健全安全管理及突发事件的应急处理机制。各级各类学校、幼儿园要根据学生的身心特点和认知能力，完善校园安全管理制度，落实对学生教育与管理的法定职责，健全学校安全事故、突发事件应急处理机制，切实保障学生、教师的人身权和财产权，维护学校秩序的稳定。要积极借助政府部门、社会力量、专业组织，构建学校安全风险管理体系，形成以校方责任险为核心的校园保险体制，建立学校安全风险管理制度、学生伤害事故调解制度，健全安全风险的事前预防、事后转移机制，建设平安、和谐校园。

七、深入开展法制宣传教育，形成浓厚的学校法治文化氛围

22.切实加强对学校领导干部、职能部门工作人员依法治校意识与能力的培养。学校管理者要带头增强学法尊法守法用法意识，牢固树立依法办学、依据章程自主管理、公平正义、服务大局、尊重师生合法权益的理念，自觉养成依法办事的习惯，切实提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，准确把握权利与义务、民主与法治、实体与程序、教育与惩戒的平衡，实现目的与手段的有机统一。学校领导任职前，主管教育行政部门应当以适当方式考察其掌握相关法律知识和依法治校理念的情况。学校要高度重视内部职能部门管理理念和方式的转变，切实提高职能部门工作人员依法、依章程办事，为师生服务的意识。

23.全面提高教师依法执教的意识与能力。要认真组织教师的法制宣传教育，在教师的入职培训、岗位培训中，明确法制教育的内容与学时，建立健全考核制度，重要的和新出台的教育法律、法规要实现教师全员培训。要围绕全面推进依法治校的要求，组织教师深入学习有关落实国家教育方针、规范办学行为、维护教师合法权益、保障教职工民主管理权的法律规定，明确教师的权利、义务与职责，切实提高广大教职员工依法实施教育教学活动、参与学校管理的能力。对专门从事法制教育教学的教师，要组织参加专门培训，提高其对法治理念、法律意识的理解与掌握程度。

24.加强和改善学生法制教育。认真落实教育系统普法规划的要求，开展好“法律进课堂”活动。中小学要将学生法治意识、法律素养，作为素质教育的重要内容，在学生综合素质评价中予以体现。要深入开展学生法制教育的理论与实践研究，不断丰富法制教育的形式与内容，使学生通过课堂教学、主题活动、社会实践等多种方式，掌握法律知识，培养法治理念。要把法治文化作为校园文化建设的重要组成部分，将平等自由意识、权利义务观念、规则意识、契约精神等理念，渗透到学生行为规则、日常教学要求当中，凝练到学校校训或者办学传统、教育理念当中，营造体现法治精神的校园文化氛围。要适当加大对《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》等我国签署加入的重要国际公约的宣传教育，培养学生建立对多元文化、少数人群和弱势人群权利的尊重与平等意识。

八、加强组织与考核，切实提高依法治校的能力与水平

25.完善依法治校工作机制。学校要将依法治校纳入整体工作规划，明确学校领导班子、各级职能部门、工作岗位的职责，建立健全工作要求与目标考核机制。要将依法治校情况作为年度工作的专门内容，向教职工代表大会进行报告，并同时报送主管教育行政部门。高等学校应当设立或者指定专门机构、中小学应当指定专人负责学校法律事务、综合推进依法治校，有条件的学校，可以聘请专业机构或者人员作为法律顾问，协助学校处理法律事务。学校的法制工作机构或人员在学校的决策、管理过程中要发挥参谋和助手作用，对学校出台的有关管理措施、对外签订的合同、实施改革方案等，要进行合法性评估、论证。

26.健全依法治校考核评价机制。教育行政部门要把依法治校情况，作为对学校进行综合评估重要方面，在对学校办学和管理评估考核中，更加突出依法治校综合考核的作用，减少对学校具体办学与管理活动的干扰。要完善校长选任和考核制度，把依法治校的情况，作为考核学校领导班子的重要指标，创新考核评价机制，采取多种途径听取师生和社会公众的意见。各级教育行政部门都要建立由法制工作机构或者其他综合部门牵头负责的推进依法治校工作机制，加强对学校依法治校工作的指导，健全学校领导依法治校能力培训和考核制度，采取有效措施，推动和鼓励学校积极实践、不断创新推进依法治校的制度、机制。

九、转变政府职能，加强对学校依法治校的保障

27.切实转变对学校的行政管理方式。各级教育行政部门要大力推动依法治校工作，严格依法行政，按照法律规定的职责、权限与程序对学校进行管理，规范行政权力的行使。要切实转变管理学校的方式、手段，从具体的行政管理转向依法监管、提供服务；切实落实和尊重学校办学自主权，减少过多、过细的直接管理活动。要主动协调其他有关部门为学校解决法律问题，保障学校的办学自主权和合法权益，积极开展校园及周边环境的治理工作，依

法维护校园安全，为学校改革发展创造良好外部环境。

28. 依法建立健全对学校的监督和指导机制。教育行政部门要积极探索建立教育行政执法体制机制，健全行政执法责任制，提高行政执法能力，实现依法对学校办学与管理行为的监督和管理。要遵循法定职权与程序，积极运用行政指导、行政处罚、行政强制等手段，依法纠正学校的违法、违规行为，保障法律和国家政策有效实施。对公办学校实施违反国家法律和政策规定的行为，要依法健全对学校及其负责人的问责机制。要建立对学校办学与管理活动中违法行为的投诉、举报机制，引入社会监督和利益相关人的监督，进一步健全教师、学生的行政申诉制度，畅通师生权利的救济渠道，改革完善行政监管机制。要建立学校规章和重要制度的备案制度，及时纠正学校有悖法律规定和法治原则的规定。

29. 深入开展依法治校示范学校创建活动。推进依法治校要立足学校需求，结合实际、分类指导、示范引领。不同层次、不同类型的学校要根据本纲要，结合自身特点和需要，制定本校依法治校的具体办法。地方各级教育行政部门要及时总结在依法治校实践中形成的典型经验与成功做法，完善对不同层次、类型学校依法治校的具体要求，分类实施指导。要进一步完善依法治校示范校的评价标准，将依法治校示范学校创建活动制度化、规范化，在国家 and 地方层面，开展依法治校示范学校创建活动，积极推广典型经验，推动各级各类学校依法治校水平的整体提高。

教育部有关负责人就《全面推进依法治校实施纲要》 答记者问

《教育部》 2013-01-16

1. 制定出台《全面推进依法治校实施纲要》的背景和意义是什么？

制定出台《实施纲要》是教育部贯彻落实党的十八大精神和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的一项重要举措。在各级各类学校实施依法治校是教育领域落实依法治国基本方略的必然要求，也是建立依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间新型关系的必由途径。《实施纲要》共分9个方面，全面涵盖了各级各类学校推进依法治校的目标要求和主要任务，对学校按照法治精神与原则，转变管理理念和手段、方式提出了系统要求，是一个具有里程碑意义的文件，对推动我国学校行政管理体制和内部治理机制改革具有重大的现实意义和深远的历史意义。

颁布《实施纲要》，根本目的在于促使各地和各级各类学校深刻认识依法治校的重要性和紧迫性，明确推进依法治校的思路、举措和重点；积极推进依法治校的实践，加快形成政

府依法管理学校、学校依法办学、自主管理，教师依法执教，社会依法支持和管理学校的新格局，使法治成为政府管理学校和学校内部治理的基本方式。

2.如何理解全面推进依法治校?

教育部早在 1999 年就提出了依法治校的要求，2003 年印发了《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》。《实施纲要》根据已有实践和新的形势，提出了新要求：一是全面部署。

《实施纲要》抓住了学校办学和管理中核心要素，对各级各类学校提出了普遍要求，全面推进。二是全面阐释内涵和要求。《实施纲要》根据实践发展，全面阐述了依法治校的内涵、意义和指导思想，系统提出了总体要求和具体措施。三是全面推进实施。《实施纲要》从健全依法办学自主管理的制度体系、完善学校内部治理结构、规范学校依法办学行为、健全校内权利救济和纠纷解决机制、营造学校法治文化氛围、健全依法治校评价考核机制和转变政府职能等 7 个方面，对学校办学管理提出了具体的工作要求和目标任务，将全面提升学校依法治校的能力和水平摆上了教育部门和学校的议事日程。四是全面动员各方力量。《实施纲要》明确了政府及学校内部各个主体，以及社会在推进依法治校中的地位、职责及权利义务，构建了广泛参与、共同推进的格局。

3.《实施纲要》对学校内部制度体系建设提出了哪些要求?

《实施纲要》强调学校要以章程建设为核心，切实推进学校依法办学自主管理的制度体系建设。《实施纲要》明确，学校章程应当着力规范学校的内部治理机构和权力运行规则，成为依法治校的基本依据;要求教育部门建立健全章程核准机制，到 2015 年全面形成一校一章程的局面。同时，要求学校从程序和实体两个方面，不断提高制度建设质量，凡制定章程和关系师生权益的重要规章制度，都要遵循民主公开的程序，健全师生参与的渠道，征求利益相关方意见。学校规章制度的内容要符合法律保留、公平公正等法治原则，不得非法给师生设定义务，如乱设罚款等。《实施纲要》还要求建立校内规范性文件审查与清理机制，由专门机构依据法律和学校章程对校内规章制度进行审查定期进行清理，保证学校制度体系的合法适当和协调统一。

4.《实施纲要》对学校治理结构的完善提出了哪些要求?

依法健全学校内部治理机构，保障学校权力依法规范行使和有效监督是全面推进依法治校的关键。《实施纲要》要求，学校首先要健全科学民主的决策机制，实现决策的科学化、民主化和法治化。在加强和改进学校党的领导的基础上，高等学校、中小学、职业学校、民办学校和中外合作办学机构，要根据各自特点，依法健全决策机制，在重大事项决策上建立相应的决策风险评估机制，完善决策公开和决策执行效果评估制度。同时，要完善决策执行

与监督机制，在学校内部形成决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调的治理结构。其次，学校应当以教学科研为核心，探索完善管理体制，克服实际存在的行政化倾向，实现学术权力与行政权力的相对分离，保障学术权力按照学术规律相对独立行使。第三，要完善学校的民主管理和监督机制。《实施纲要》强调，学校要扩大有序参与，加强议事协商，完善基层民主制度，切实通过教职工代表大会、学生会等组织，保障师生的知情权、参与权、表达权和监督权。第四，要健全社会参与机制，积极扩大社会参与学校办学与管理的渠道和方式。

5. 为什么要把家长委员会制度作为中小学依法治校的重要内容？

在中小学全面建立家长委员会制度，既是促进家校合作与沟通的重要途径，也是保障学生家长能够有效参与学校管理，增加学校管理、决策的科学性、民主性，完善学校治理机构的重要机制。《实施纲要》对中小学家长委员会的职能、产生办法以及学校与家长委员会的关系作了全面规定，特别规定在一些涉及学生利益的事项上，家长委员会要有发言权甚至是决策权。要求学校完善制度、提供条件，保障家长委员会在学校治理中发挥更大的作用。

6. 《实施纲要》对学校依法自主办学提出了哪些要求？

教书育人是学校的核心职能和存在根基。依法办学，落实师生主体地位，形成自由平等公正法治的育人环境，是学校推进依法治校的落脚点和具体体现。《实施纲要》从学校组织和实施办学活动、建设平等校园环境、保护学生和教师权利、健全学术自由的保障与监督机制、推进信息公开和办事公开等几个方面，对学校依法办学提出了全面要求。明确了学校在招生、教学、评价等活动中依法实施管理行为的基本规则。要求坚决杜绝教师违反法定义务和国家规定，利用自身特定职权谋取不当利益的行为。强调要在校园中大力弘扬平等意识，注重对学生和教师权利的尊重和保护。要求全面加强学校的信息公开和办事公开，建立便捷有效的信息沟通渠道，公开社会、师生关注的信息，使师生对学校的意见能够及时得到反馈。

7. 《实施纲要》为什么提出建设平等校园环境？

构建平等校园是落实教育公平、权利平等理念的直接要求和集中体现。实践中，有些学校在办学、管理以及招生过程中，制定的政策或者规章制度有意或者无意间，违背了权利平等原则，甚至构成歧视。因此，《实施纲要》从建立平等理念入手，要求以平等对待所有学生为核心，明确学校要在体制和机制上落实和体现师生平等、管理者与师生平等、性别平等和民族平等，消除任何不合法、不合理的分类及区别对待，并特别强调要把保障残疾人的平等受教育权作为依法治校、建设平等校园的重要内容。

8. 为什么要把保障学术自由作为依法治校的内容？

教师和学生是学校的主体，保障教师和学生的研究自由、学习自由和学术自由是学校办学自主权的重要内容。同时，学术自由也需要在法定限度内行使。当前出现的学术失范行为等现象，与缺乏相应的监督机制有直接的关系。因此，《实施纲要》从保障和监督两个层面对学术管理的体制机制提出了要求，要求学校建立公正、公平的学术评价标准和程序，健全完善对违反学术规范、学术道德行为的认定程序和办法，形成良好的学术氛围。

9.《实施纲要》对健全学校内部的救济和纠纷解决机制提出了哪些要求？

当前，教育领域的各种矛盾也开始日益突出，学校与学生、教师之间纠纷也呈多发趋势。学校传统的管理手段正在面临挑战。面对新的形势，学校要依法健全校内权利救济和纠纷解决机制，切实增强运用法治思维和法律手段解决学校改革发展中矛盾、纠纷的能力。这既是依法治校的重要要求，也是维护和谐稳定校园环境的必要条件。《实施纲要》要求学校依法建立和畅通纠纷解决渠道，特别是要建立校内教师申诉或者调解制度，规范学生申诉制度，落实正当程序原则，积极运用听证等方式，保证处理程序的公开公正。针对目前学校安全面临的较大压力和复杂局面，《实施纲要》强调，要健全校园安全管理及突发事件的应急处理机制，妥善处理因为安全事故引发的纠纷，积极借助政府部门、社会力量、专业组织，多方合作共同构建学校安全风险管理体系，探索建立学生伤害事故调解等制度，通过法治手段，建设平安、和谐校园。

10.为什么要加强学校法治文化氛围建设？

全面推进依法治校，加强法制宣传教育，增强校长、教师和学生学法尊法守法用法的意识是基础。《实施纲要》进一步强调了学校法制教育的重要作用，针对学校管理者、教师和学生三个群体分别提出了要求。要求学校管理者要带头增强法治意识，养成依法办事的习惯，提高运用法治解决问题的能力，要求在学校领导任职前，教育部门以适当方式考察其法律知识和依法治校理念；要求在教师入职、岗位培训和履行职责的全过程都要包含法制教育的内容，全面提高教师依法执教的意识与能力。同时，要加强和改善学生法制教育，开展好“法律进课堂”活动，把法治文化作为校园文化建设的重要内容。

11.就提高学校依法治校水平的能力与水平，教育部门将采取哪些具体措施？

提高学校依法治校的能力和水平需要制度保障，《实施纲要》从组织工作机制和考核评价机制两个方面规定了具体措施。要求学校将依法治校纳入学校整体工作规划，作为年度工作专门内容进行报告。强调学校要有专门机构或专职人员负责法律事务，有条件的可以聘请法律顾问，协助学校处理法律事务。学校出台有关管理措施、签订合同、实施改革方案等，都要进行合法性评估、论证。《实施纲要》要求，教育部门在对学校办学和管理评估考核中，

更加突出依法治校综合考核的作用，减少对学校具体办学和管理活动的干扰。要把依法治校作为对学校领导班子考核的重要指标，创新考评机制，听取师生和社会公众意见。

12.《实施纲要》对转变政府职能提出了哪些要求？

转变政府职能是全面推进依法治校的关键因素。《实施纲要》提出两个方面要求：一是切实转变对学校的行政管理方式，强调依法监管、提供服务，减少过多、过细的直接管理，要主动协调有关部门为学校解决法律问题，为学校改革发展创造良好外部环境。二是依法建立健全对学校的监督和指导机制。教育部门要积极探索建立教育行政执法的体制机制，提高执法能力，依法纠正学校的违法、违规行为，要建立对公办学校及其负责人的问责机制，健全对违法办学活动的投诉机制，改革和完善行政监管机制，实现对学校的依法管理。

13.为全面推进依法治校，教育部近期有何举措和要求？

近期，教育部将根据《实施纲要》制定依法治校的具体评价指标体系，明确中小学、高等学校依法治校的行为规则，指导各地深入开展依法治校示范学校创建活动。将按照分类指导的原则，推动示范学校创建活动的制度化、规范化，集中推广一些典型经验，促进各级各类学校依法治校水平的整体提高。

各地教育行政部门、各级各类学校要从新的高度认识全面推进依法治校的重要意义。按照《实施纲要》要求，把全面推进依法治校作为推进学校管理体制改革的，建设现代学校制度的一项核心工作，切实抓好落实。

教育部关于印发《中国特色新型高校智库建设推进计划》的通知

《教育部》2014-02-10

教社科[2014]1号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），新疆生产建设兵团教育局，有关部门（单位）教育司（局），部属各高等学校：

现将《中国特色新型高校智库建设推进计划》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

教育部

2014年2月10日

中国特色新型高校智库建设推进计划

为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神，贯彻落实习近平总书记关于加强智库建设的重要批示和刘延东副总理在“繁荣发展高校哲学社会科学 推动中国特色新型智库

建设”座谈会上的重要讲话精神，推进中国特色新型高校智库建设，为党和政府科学决策提供高水平智力支持，制定本计划。

一、服务国家发展，明确建设目标

1. 明确高校智库的功能定位。高校智库应当发挥战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导、公共外交的重要功能。一是发挥基础研究实力雄厚的优势，着重开展事关国家长远发展的基础理论研究，为科学决策提供坚实的理论支撑。二是发挥学科门类齐全的优势，围绕重大现实问题，开展多学科的综合研究，提出具有针对性和操作性的政策建议。三是发挥人才培养的优势，努力培养复合型智库人才，为中国特色新型智库建设提供有力的人才保障。四是发挥高校学术优势，针对社会热点问题，积极释疑解惑，引导社会舆论。五是发挥对外交流广泛的优势，积极开展人文交流，推动公共外交。

2. 建立形式多样、结构合理的高校智库组织形式。按照总体设计、点面结合、突出重点、分类实施的原则，创新体制机制，整合优质资源，打造高校智库品牌，带动高校社会服务能力的整体提升。一是以学者为核心，支持和培养一批具有重要影响的高端智库人才和咨政研究团队。二是以机构建设为重点，培育建设一批具有集成优势的新型智库机构。三是以项目为抓手，改革科研项目管理，提高应用研究项目质量。四是以成果转化平台为基础，拓展转化渠道，搭建高端发布平台。

二、聚焦国家急需，确定主攻方向

围绕完善和发展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的总目标，结合高校优势和特色，统筹规划高校各类科研机构、人才团队和项目设置，凝炼智库建设的主攻方向，力求在以下关键领域、关键环节以及亟待解决的问题上取得重大突破。

1. 经济建设。围绕社会主义市场经济体制完善、经济发展方式转变等重大问题，重点推进经济结构调整与转型、创新驱动发展和国家创新体系建设、城乡一体化发展、财税体制改革、金融创新与安全、粮食与食品安全、区域经济协调发展等重点领域研究。

2. 政治建设。围绕社会主义民主政治建设、依法治国等重大问题，重点推进发展人民民主、行政体制改革、公共治理创新、社会主义法律体系完善、司法体制改革、民族与宗教问题等重点领域研究。

3. 文化建设。围绕提升国家软实力、深化文化体制改革等重大问题，重点推进社会主义核心价值观体系建设、中华优秀传统文化传承创新、文化产业发展、中国文化“走出去”等重点领域研究。

4. 社会建设。围绕民生保障与改善、社会体制改革等重大问题，重点推进教育现代化、

医药卫生体制改革、人口发展战略、收入分配改革、社会保障体系、创新社会治理体制等重点领域研究。

5. 生态文明建设。围绕国家经济社会可持续发展中的重大问题，重点推进国土开发、节能减排、发展低碳经济、应对全球气候变化、环境保护等重点领域研究。

6. 党的建设。围绕提高党的建设科学化水平、保持党的先进性和纯洁性等重大问题，重点推进党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设等重点领域研究。

7. 外交与国际问题。围绕维护国家主权与安全、促进世界和平发展等重大问题，重点推进构建新型大国关系、周边环境与周边外交、新兴国家崛起、海洋战略与海洋强国政策、反恐维和、全球治理、公共外交等重点领域研究。

8. “一国两制”实践与推进祖国统一。围绕“一国两制”的理论与实践、两岸关系和平发展中的重大问题，重点推进完善与基本法实施相关的制度和机制、深化内地与港澳经贸关系、推进两岸交流合作等重点领域研究。

三、整合优质资源，建设新型智库机构

1. 以 2011 协同创新中心和人文社会科学重点研究基地建设为抓手，重点打造一批国家级智库。按照“国家急需、世界一流、制度先进、贡献重大”的总体要求，认定和建设一批国家“2011 协同创新中心”。深化高校人文社会科学重点研究基地运行和管理体制改革，实行“有进有退、优胜劣汰”的动态管理和弹性经费制度，完善总体布局，推动重点研究基地从整体上向问题导向转型,提升社会服务能力。

2. 实施社科专题数据库和实验室建设计划，促进智库研究手段和方法创新。围绕内政外交重大问题，重点建设一批社会调查、统计分析、案例集成等专题数据库，和以模拟仿真和实验计算研究为手段的社会科学实验室，为高校智库提供有力的数据和方法支撑。

3. 以高校哲学社会科学“走出去”计划为依托，扩大高校智库国际学术话语权和影响力。完善结构布局，创新组织形式，重点建设一批全球和区域问题研究基地。推动高校智库与国外一流智库建立实质性合作关系，建立海外中国学术中心，支持高端智库参与和设立国际学术组织、举办创办高端国际学术会议。

4. 加强高等学校软科学研究基地建设。以综合性大学现有的高水平战略研究机构为基础，培育一批面向国家和国际重大科技战略问题的国家级智库。培育、鼓励行业特色院校组建行业、产业科技发展战略研究中心，形成全面覆盖的行业、产业发展战略与政策研究支撑网络。面向区域发展需要，在高校培育一批面向区域产业发展需要的特色政策咨询机构。

四、发挥人才关键作用，着力培养和打造高校智库队伍

1. 实施高端智库人才计划。遴选确定立场坚定、理论深厚、视野开阔、熟悉情况、掌握政策、联系实际的 200 多名高校专家，建立咨政研究核心人才库，给予长期稳定支持。构建密切联系机制，引导和支持专家围绕全局、战略问题和重点、热点、难点问题，及时向党中央、国务院各部门提出政策建议，适时向公众发布研究观点，引导社会舆论。

2. 实施哲学社会科学教学科研骨干研修跟踪培养计划。对参加中央六部门举办的哲学社会科学教学科研骨干研修学员进行跟踪培养，组织参与实践考察、社会调研、挂职锻炼，在各类人才计划、团队建设、科研项目、出国访学等方面给予重点支持，培养一支智库建设的骨干队伍。

3. 推动智库人才交流。与有关部门密切配合，有计划地推荐高校智库核心专家到政府部门和国际组织挂职任职。聘请有较高理论素养的党政、企事业单位领导干部参与高校智库研究工作，形成政产学研用之间人才交叉流动的良好格局。

五、拓展成果应用渠道，打造高端发布平台

1. 建设中外高校智库交流平台。围绕国际国内重大热点问题，支持高校与国外高水平智库开展合作研究，举办高层智库论坛，打造高端引领、集中发布、影响广泛的高校智库成果发布品牌，发挥高校智库引导舆论、公共外交的重要作用。

2. 加大智库成果报送力度。进一步加强高校、科研机构、项目团队咨政建议的报送工作。建立咨政报告数据库，定期收集、整理、分析和反馈相关信息。拓展《教育部社会科学委员专家建议》报送渠道，加大报送力度，建立定向征集、集中报送的工作机制。

3. 加强成果发布管理。制订实施《关于加强和规范高校哲学社会科学成果发布管理的实施办法》，规范发布流程，切实把好政治关和质量关。

六、改革管理方式，创新组织形式

1. 大力推动协同。支持高校智库与实际工作部门联合组建研究团队，主动加强与政府研究机构、社科院、科学院、工程院，以及民间智库等的合作，强化高校之间及高校内部的合作，着力构建强强联合、优势互补、深度融合、多学科交叉的协作机制。密切关注、全程跟踪党和政府重大决策，及时提供动态监测、效果评估和信息反馈。

2. 改进科研评价。牢固树立质量第一的评价导向，实施科学合理的分类评价标准，把解决国家重大需求的实际贡献作为核心标准，完善以贡献和质量为导向的绩效评估办法，建立以政府、企业、社会等用户为主的评价机制。协调推进组织管理、人才培养、资源配置等方面的综合改革，构建有利于智库创新发展的长效机制。

3. 改革项目管理。建立后期资助方式，对政府决策产生重大影响的科研成果给予后期

奖励和持续支持。密切跟踪重大需求，与实际工作部门合作确定科研项目选题，完善课题立项和申报制度，提高项目设置的针对性实用性。

七、加强组织领导，提供有力保障

1. 健全管理体制。把加强智库建设作为推动高等教育改革发展和繁荣发展哲学社会科学的重点任务，研究制定《关于提高高等学校哲学社会科学社会服务能力的意见》等文件，做好统筹规划，明确任务分工，形成工作合力。

2. 完善政策配套支持。根据新型智库特点和发展需要，在研究生招生、经费投入、项目支持等方面给予重点倾斜，在组织管理、人员评聘、科研活动安排等方面赋予更大的自主权，建立健全政策指导到位、保障措施得力、有利于激发智库活力的管理机制。

3. 加强经费保障。加大经费投入力度，多措并举筹集智库建设经费。完善经费使用机制，加大人力资本投入，实行绩效奖励。规范经费管理，加强绩效评估和审计，提高经费使用效益。

中共教育部党组关于深入推进高等学校惩治和预防腐败体系建设的意见

教育部网站》 2014-10-28

教党[2014]38号

各省、自治区、直辖市党委教育工作部门、教育厅（教委），新疆生产建设兵团教育局，部属各高等学校党委：

为深入贯彻《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》，加强高等学校党风廉政建设和反腐败工作，现就深入推进高等学校惩治和预防腐败体系建设提出如下意见。

一、总体要求

全面推进体现高等学校特点的惩治和预防腐败体系建设，是高等学校的重要战略任务和重大政治责任。长期以来，广大高等学校认真落实中央决策部署，深入推进惩治和预防腐败体系建设，党风廉政建设和反腐败工作取得明显成效。同时要清醒看到，高等学校违纪违法案件仍然易发多发，腐败蔓延势头尚未根本遏制，有的问题性质严重、影响恶劣。高等学校要深刻领会、准确把握以习近平同志为总书记的党中央关于党风廉政建设和反腐败斗争的新思想、新观点、新部署、新要求，清醒认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，坚持惩治和预防腐败两手抓、两手硬，把党风廉政建设和反腐败工作引向深入。

加强高等学校惩治和预防腐败体系建设，要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科

学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和习近平同志重要讲话精神，按照党章要求，紧紧围绕全面推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程，紧紧围绕立德树人根本任务和深化教育领域综合改革总体要求，坚持党要管党、从严治党，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，以改革精神加强反腐败体制机制创新和制度保障，坚定不移反对腐败，建设良好从政和教育生态，为办好人民满意的高等教育提供有力保障。

经过今后4年的不懈努力，坚决遏制高等学校腐败蔓延势头，取得干部师生和社会比较满意的进展和成效。作风建设深入推进，“四风”问题得到有效治理；惩治腐败力度持续加大，纪律约束、法律制裁和责任追究的震慑作用充分发挥；预防腐败工作扎实开展，构建起“不想腐、不能腐、不敢腐”的有效机制，党员、干部廉洁自律意识和拒腐防变能力进一步增强，权力运行制约和监督机制更加健全，立德树人、风清气正的高等教育生态不断形成。

二、狠抓党的作风建设，落实立德树人根本任务

把加强作风建设作为反腐败的治本之策，严明党的纪律，树立党员干部为民务实清廉形象，以优良党风带教风学风。

（一）严明党的纪律，维护政令畅通

高等学校各级党组织和广大党员要牢固树立党章意识，自觉学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章，自觉反对特权思想、特权现象，自觉按照党的组织原则和党内政治生活准则办事。严格执行党的政治纪律、组织纪律、财经纪律、工作纪律和生活纪律等各项纪律，把党的纪律融入立德树人根本任务和教育改革之中。健全党纪执行情况监督检查制度，坚决克服组织涣散、纪律松弛问题，严肃处理违反党的纪律的行为。加强管理，教育引导党员干部自觉接受组织监督，做到“四个服从”。加强对课堂、报告会、研讨会、讲座、论坛、校园网、报刊等的管理，深入开展干部师生思想政治动态和意识形态领域倾向性问题的研判，严防敌对势力利用学术交流、科研资助、捐资助学、项目培训等手段进行意识形态领域的渗透，牢牢掌握意识形态工作的领导权、管理权、话语权。

（二）坚决纠正“四风”，持之以恒落实中央八项规定精神

严格执行教育部改进作风二十项措施和《高等学校领导班子及领导干部深入解决“四风”突出问题有关规定》，以抓铁有痕、踏石留印的劲头纠正“四风”。牢记“两个务必”，弘扬理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评以及艰苦奋斗、求真务实的优良作风。巩固党的群众路线教育实践活动成果，落实党员干部联系和服务师生员工制度，不断完善维护群众权益机制，畅通群众诉求反映渠道，着力解决师生员工关心的热点难点问题。细化解决“四

风”突出问题措施，实施校级领导干部办公用房、公务用车、公务接待、兼职兼薪、承担教学科研任务、因公因私出国（境）等公开公示制度，制订学校中层干部、院（系）领导和附属单位领导的办公用房、公务用车、出国（境）等实施细则。完善作风建设监督惩戒制度，加强执纪检查和责任追究，严肃查处违规行为。领导干部要带头落实作风建设各项要求，自觉在监督下开展工作，正确行使权力。

（三）加强师德师风建设，弘扬优良教风学风

严格执行《高等学校教师职业道德规范》《严禁教师违规收受学生及家长礼品礼金等行为的规定》，大力弘扬立德树人、教书育人的师德风范，表彰、宣传优秀教师典型，不断提高教师思想政治素质和职业道德水平。完善教育教学规范、学术研究规范、教师兼职规范等配套措施，完善教师聘用和工作评价体系，将师德作为教师年度考核、岗位聘任、职务（职称）评审、绩效评价和评优奖励的首要标准。防范学术活动中寻租营私、舞弊失德、垄断资源等行为。严肃查处违反师德行为和学术不端行为。

三、保持高压态势，坚决有力惩治腐败

发生在高等学校的腐败问题危害极大，必须坚持零容忍，发现一起查处一起，决不姑息，决不手软。

（一）坚决查处违纪违法案件

坚持有案必查、有腐必惩。严格审查和处置党员干部违反党纪政纪、涉嫌违法的行为。严肃查办领导干部违反政治纪律、组织纪律案件，以及贪污贿赂、权钱交易、腐化堕落、失职渎职等案件，严肃查处滥用权力违反程序选拔任用干部、干预职称评定、违规招生等问题，严肃查处利用职务插手教材教辅选用、基建后勤、校办企业、招标采购等领域的问题。重点查处不收敛不收手、问题线索反映集中、群众反映强烈、现在重要岗位且可能还要提拔使用的党员干部。坚决纠正损害群众利益的不正之风，着力解决教育领域存在的突出问题。

（二）完善查信办案工作机制

加大高等学校信访案件工作协调和督查督办力度，进一步推动实施部地、教检合作查办案件机制，完善举报线索评估、案件线索信息沟通、案件查办协同、案件处理协调、办案工作交流、办案成果共享机制，指导和推进高等学校查信办案工作。高等学校要建立健全问题线索主动发现和及时查处机制，通过信访举报、日常检查、专项治理、内部审计等方式及时发现线索。严格规范举报线索管理和审查，落实问题线索“集中管理、集体排查、分层督办”制度。严格落实重要信访举报及案件情况向上级纪委监委报告制度，规范办案程序，严明办案纪律，提高办案质量。推行重大案件“一案五报告”制度，形成调查报告、剖析报告、

监察建议报告、被调查对象检查报告和查办工作总结报告。实施“一案双查”制度，对发生重大腐败案件和不正之风长期滋生蔓延的高等学校，既要追究当事人责任，又要追究相关领导责任。

（三）坚持抓早抓小、防微杜渐

坚持对党的事业、对高校发展、对干部成长高度负责的态度，对党员干部身上的问题要早发现、早提醒、早教育、早纠正，防止小问题变成大问题。对反映的问题线索，及时采取约谈、函询等方式向本人和组织核实，给被举报人说明情况和问题的机会，加强诫勉谈话工作。对于涉及面广、群众反映强烈、社会关注度高的突出问题，列入党委行政督查督办和专项整改范围。建立重大案件剖析制度，加强案件通报，利用典型案例进行警示教育，通过深入剖析，举一反三查找管理上的薄弱环节，堵塞漏洞，推进建章立制。

四、突出监管重点，提高治理水平

推进高等学校治理体系和治理能力现代化，强化重点部位和关键环节监管，加强廉政风险防控，铲除滋生腐败的土壤。

（一）规范干部的选拔任用

坚持党管干部原则，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》，选好用好干部。严格干部任用标准和程序，完善民主推荐制度，改进任职考察工作，强化廉政审查把关，对拟提拔干部进行公示。严格执行干部选拔任用重要事项请示报告制度，认真落实干部选拔任用“一报告两评议”制度。整治选人用人上的不正之风，对跑官要官、托人说情的，一律不列为考察对象，并视情节严肃处理；对无正当理由反复找组织要求解决职务职级、甚至闹情绪的，严肃批评教育；对顶风违纪的，发现一起，查处一起。加强“三超两乱”的整治工作，存在问题的高校要限时拿出整改方案，尽快化解问题，整改工作完成前应暂停干部调整配备。开展干部档案排查清理工作，重点审核干部“三龄二历一身份”（年龄、工龄、党龄、学历、经历和身份），对发现的问题逐个核实、逐项纠正。做好整治“裸官”相关工作，按照《配偶已移居国（境）外的国家工作人员任职岗位管理办法》，对相关人员实行职位限入或组织调整。

（二）治理违规招生问题

深化考试招生制度改革，不断完善、严格执行招生政策规定，建立健全促进公平、科学选才、监督有力的招生体制机制。健全招生录取重大事项集体决策机制，招生章程和招生简章合法性、廉洁性、规范性审核制度。加强考试安全责任落实机制建设，有效防范和查处试题泄露和考试舞弊。不断扩大招生信息公开范围，完善保送生、高水平运动员等特殊类型招

生资格和录取名单的公示和监督制度。加强招生计划管理，严格执行招生计划，规范计划调整程序。清理高考录取加分政策，加强考生加分资格审核和公示。完善和规范自主招生。严明招生纪律，严禁和着力整治各种突破招生计划录取、突破公示优惠分值录取、降低标准录取、录取时变更专业等违规行为。严格执行《普通高等学校招生违规行为处理暂行办法》，严惩各种暗箱操作、弄虚作假、以权谋私、权钱交易等违规行为。

（三）强化教育经费监管

严格执行高等学校财经制度，健全经济责任制。推进高校内部控制规范建设，实现经济活动决策、执行、监督重要岗位有效分离，建立经济活动风险评估机制，实施高校财务管理状况年度评价制度，建设高校财务管理信息系统。实施无现金结算模式，推行公务卡，强化预算执行，加强结转结余资金管理。认真落实《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》，加强科研经费预算管理，完善经费外拨制度，结合科研人员实际贡献安排绩效支出，推进科研信息系统建设，完善科研考核评价办法，建立健全科研经费管理责任制。加强科研信用管理，建立约谈警示机制。强化内部审计监督，特别是对重大项目、重要资金的审计监督，及时发现问题，排除隐患。严厉惩处套取、截留、贪污、挪用、滞拨资金等行为。

（四）加强学校资产和校办企业监管

加强高等学校国有资产管理，理顺资产管理关系，严防借改革之机侵吞国有资产、牟取私利。加强投资管理，认真履行学校作为直接出资人的管理职责，依法对投资效益进行考评。加强校办企业管理，加快建立现代企业制度，加强市场主体建设，禁止院（系）、教师违规利用学校资源兴办企业，杜绝“一手办学、一手经商”现象。加强对附属医院、附属学校等高等学校直属单位管理，理清权属关系，创新体制机制，消除腐败隐患。建立教育部直属高校国有资产考评指标体系，发布年度资产发展报告，切实加强国有资产、对外投资专项审计。对因管理不善、监管不力、失职渎职造成学校重大经济损失的，严肃追究相关人员责任。

（五）严格规范采购行为

严格执行政府采购规定，积极推动政府采购管理从程序导向型向结果导向型改革。健全学校采购管理体制，实行采管分离。完善学校采购监管制度，重点加强对学校自行组织的采购活动的管理和监督。强化对附属医院大型医疗器械耗材和药品采购等环节的有效管控。完善采购内控机制，对采购预算、采购程序和采购结果等实施动态监管，科学构建评标专家库。严禁在采购活动中违规收受回扣、手续费，严厉查处商业贿赂案件。

（六）加强基建项目监管

严格遵守国家基本建设法律法规，全面落实《教育部直属高校基本建设管理办法》《严禁教育系统领导干部违反规定插手干预基本建设工程项目管理的若干规定》。完善学校内部基建管理制度，推进基本建设信息化系统建设。厉行勤俭办学，加强基建项目建设成本控制，推行基建项目全过程跟踪审计制度。加强对学校建设项目参建方的管理。推动基本建设办事制度、审批权限、操作流程、审批结果、投资安排、招标投标等信息公开，接受校内外监督。查找基建各个环节廉政风险点，制定风险清单，建立健全基本建设管理和监督的风险防控体系。

（七）加强评审评比评估监管

强化评审、评比、评估过程的监督，建立相应结果公示复议制度。严禁教师利用职务之便或学术资源、评价权力，要求、默许学生及家长支付应由学校、教师等承担的任何费用。严禁教师在参与论文课题评审、职务（职称）评聘、院士评选等各类评审评比评估过程中，接受利益相关人的礼品、礼金、支付凭证、有价证券或高消费娱乐活动，发生人情请托、寻租等违规违纪行为。推进管理信息化平台建设和管理信息公开，提高教师、学生管理工作的客观性、公正性。

五、科学有效预防腐败，规范权力运行

推进教育、制度、监督综合发力，形成“不想腐、不能腐、不敢腐”的有效机制。

（一）深化党风廉政教育，筑牢拒腐防变的思想道德防线

深入开展中国特色社会主义和中国梦教育、理想信念和宗旨教育、社会主义核心价值观教育，深入学习习近平总书记对各级领导干部“三严三实”的要求，构建以领导干部为重点、纪律教育为核心、警示教育为特色、廉政文化为引领的党风廉政教育工作格局。党组织理论学习中心组每年要安排廉洁从政专题学习，各级党校干部培训要把廉洁从政教育作为必修内容。建立领导干部廉政教育档案，加强学习情况考核。进一步树立大宣教理念，把党风廉政建设和反腐败宣传教育工作纳入党委宣传工作总体部署，加强宣传和舆论引导。发挥高等学校廉政研究机构 and 人才智力优势，深入推进党风廉政理论创新。积极借鉴我国历史上优秀廉政文化，充分挖掘高校自身优秀文化中的廉洁元素，推动校园廉政文化作品的创作和传播，提升校园廉政文化建设的品质和实效。

（二）加强反腐倡廉制度建设，把权力关进制度的笼子里

根据现代大学制度建设的要求，加快构建以大学章程为龙头的制度体系，把党风廉政建设和纪检监察工作作为学校治理体系的重要组成部分，把廉洁性要求融入制度建设，完善防止利益冲突、任职回避等方面制度，科学有效配置学校内部权力，形成自我约束、自我规范

的内部管理体制机制。按照《党的纪律检查体制改革实施方案》要求，完善学校内部纪检监察体制机制，在大学章程中明确学校纪委和监察机构的监督责任。坚持和完善党委领导下的校长负责制，严格执行“三重一大”集体决策制度，完善群众参与、专家咨询和集体决策相结合的决策机制，规范学术委员会的组成、权责和运行规则，健全教职工代表大会的民主参与机制、理事会（董事会）的社会联系和合作机制，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系。

（三）强化权力运行制约和监督，确保权力正确行使

切实完善监督方式，健全重大决策公示和听证制度，重要改革方案、重大政策措施、重点工程项目在决策前都要公开征求意见，并以适当方式公布意见采纳情况。涉及教职工切身利益的重要事项，须经教职工代表大会讨论通过；涉及学生权利义务变更的制度性文件，须经过合法性审查和听证程序。深化党务校务公开，认真落实“高校信息公开事项清单”，充分利用信息化和新媒体手段建设信息公开平台。加大审计工作力度，加强内部审计制度建设，完善审计监督体系，建立审计结果公开制度、审计结果应用制度和审计问题责任追究制度。加强和改进巡视工作，用好巡视成果。落实巡视报告和整改结果公开制度。改革信息公开监督检查机制，综合运用行政监察、专项检查等手段强化公开工作的日常监督，探索引入第三方参与信息公开评估。

六、明确职责定位，强化组织领导与综合保障

深入推进高等学校党风廉政建设和反腐败工作，必须健全领导体制和工作机制，严格落实党风廉政建设责任制，在学校党委统一领导下，坚持全校齐抓共管。

（一）落实党委主体责任

学校党委要认真落实《中共教育部党组关于落实党风廉政建设主体责任的实施意见》，把党风廉政建设和反腐败工作列入党委重要议事日程，纳入学校发展总体规划，细化党风廉政建设主体责任内容，每年定期研究部署党风廉政建设和反腐败工作。完善落实主体责任保障机制，明确党风廉政建设领导小组职责任务和工作机制，严格执行党风廉政建设工作报告制度。领导班子主要负责同志要认真履行第一责任人职责，细化“重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要案件亲自督办、重要情况亲自报告”的具体措施。领导班子成员要坚持“一岗双责”，抓好职责范围内的党风廉政建设和反腐败工作，每年定期组织分管部门、联系院（系）研究部署党风廉政建设工作，指导督促工作落实并听取落实情况汇报。学校党委要支持和保证纪检监察机构认真履行职责，重视纪检监察队伍建设，加强纪检监察干部培养使用，完善激励保障机制，增强二级单位的纪检监察力量。领导班子成

员要自觉接受纪委监督。

（二）落实纪委监督责任

学校纪委要聚焦党风廉政建设和反腐败工作，转职能、转方式、转作风，切实履行监督责任，强化监督执纪问责。协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作，分析研判高校党风廉政建设形势，及时向党委汇报传达党中央和中央纪委关于党风廉政建设的决策部署，提出工作意见建议。协助党委进行党风廉政建设任务分解和落实情况检查考核，督促学校各部门、院（系）落实惩治和预防腐败工作任务，督促各级领导班子和领导干部落实党风廉政建设责任制，督促党员、干部执行党的纪律和廉洁自律规定，经常进行检查监督和教育提醒。加大纪律审查力度，严肃查处违纪违法行为。加强纪检监察机构自身建设，强化日常管理和监督，规范纪检监察干部行为，增强纪检监察干部职业素养和履职能力。

（三）增强工作合力

学校各级党组织要抓好组织实施，整体推进作风建设、惩治和预防腐败各项工作。分年度确定惩治和预防腐败体系建设的工作重点，把任务细化分解到班子成员、主责单位和责任人员，构建权责明晰、逐级负责、层层落实的责任体系。主责单位和参与单位以及各级领导干部要按照“一岗双责”和“谁主管，谁负责”的要求，认真执行党风廉政建设责任制。组织人事部门要把惩治和预防腐败的要求落实到干部选拔任用和教育管理之中；宣传部门要抓好党风廉政建设和反腐败工作宣传教育，强化舆论引导；教学、科研、财务、招生、资产、基建、后勤、招标采购等业务管理部门要加强监督管理，防范廉政风险，增强党风廉政建设和反腐败工作综合效果。积极组织师生员工参与反腐败工作，发挥学校各方面的积极作用。

（四）强化监督考核

高等学校党委每年要对学校、院（系）党风廉政建设工作组织自查自纠和检查考核，把监督考核成果作为各级领导班子和领导干部考核评价、干部选拔任用、评先评优的重要依据，监督考核情况要向上级党委、纪委报告。完善校内监督考核指标体系和责任追究办法，增强监督考核的针对性、科学性和实效性。各级教育部门党组（党委）要加强对所属高等学校党风廉政建设和反腐败工作情况的定期检查，检查结果向校内公开，接受干部师生和社会监督。

各高等学校要制定贯彻落实本意见的实施办法。各地教育部门和部属各高等学校对贯彻实施本意见的意见和建议，请及时报告教育部党组和驻部纪检组监察局。

中共教育部党组

2014年10月17日

教育部、财政部、民政部关于加强中央部门所属高校教育基金会财务管理的若干意见

《教育部网站》 2014-10-28

教财[2014]3号

有关部门（单位）教育司（局），各中央部门所属高校，各中央部门所属高校教育发展基金会：

为加强中央部门所属高等学校（以下简称学校）教育基金会(以下简称基金会)财务管理，规范财务行为，维护捐赠人、受益人和基金会的合法权益，进一步促进基金会健康发展，根据《公益事业捐赠法》《高等教育法》《基金会管理条例》及国家其他有关法律法规，现就加强基金会财务管理提出以下意见。

一、完善治理结构，保障内控体系健全有效

1. 基金会作为学校多元化筹资体系的重要组成部分和接受社会公益捐赠的窗口，围绕学校办学目标开展活动，通过筹资、投资等方式为学校办学活动提供经费等支持。

2. 学校应当支持基金会的运行和发展，促进基金会的能力建设。

3. 基金会资金的募集、管理和使用计划、基金会财务收支预算、决算等重大事项，应当经理事会讨论决定。

4. 基金会财务工作在基金会理事会领导下开展，并接受业务主管单位和学校财务部门的业务指导和监督。

5. 基金会应当建立健全内部控制体系，严格执行不相容职务的分离制度，严格贯彻决策、执行和监督相分离制度，有效控制各类风险。

6. 基金会应当配备具有专业资格的专职财会人员。财会人员数量应当满足不相容职务分离的要求。会计岗位、出纳岗位和投资岗位的人员不得相互兼任。

7. 基金会应当将所有分支机构、代表机构、专项基金以及各项业务活动纳入统一管理。分支机构的运行情况和财务状况应当在基金会年报中反映和说明。

8. 基金会应当支持监事依照章程规定的程序检查财务和会计资料，列席理事会会议，向理事会提出质询和建议，并向登记管理机关、业务主管单位以及税务、会计主管部门反映情况。

二、加强财务管理，规范会计核算工作

9. 基金会执行《民间非营利组织会计制度》，依法进行会计核算，建立健全内部会计监督制度，保证会计资料合法、真实、准确、完整。

10. 基金会应当开设独立、合法的银行账户。

11. 基金会获得的各类收入应当及时足额地纳入账户核算，不得长期挂账，不得“坐收坐支”，更不得形成“账外资金”和“小金库”。

12. 基金会收到捐赠后应当据实开具捐赠票据。捐赠人不需要捐赠票据的，或者匿名捐赠的，也应开具捐赠票据，由基金会留存备查。

13. 基金会接受现金捐赠，收款人和开票人应当由两人以上分别承担，所收取的现金应及时入账。

14. 基金会接受非现金捐赠，应当在实际收到并确认公允价值后开具捐赠票据。受赠财产未经基金会验收确认，由捐赠人直接转移给受助人或者其他第三方的，不得作为基金会的捐赠收入，不得开具捐赠票据。

15. 基金会接受非现金捐赠时，在捐赠人提供了发票、报关单或其他凭据的情况下，应当以相关凭据作为确认入账价值的依据；在捐赠方不能提供凭据的情况下，应以其他确认捐赠财产的证明，作为确认入账价值的依据。

16. 基金会接受捐赠的固定资产、股权、无形资产、文物文化资产，没有发票、报关单或其他凭据作为入账依据的，应当以具有合法资质的第三方机构的评估作为确认入账价值的依据。无法评估或经评估无法确认价格的，基金会不得计入捐赠收入，不得开具捐赠票据，应当另外造册登记。

三、加强筹资过程管理，促进筹资专业化

17. 基金会接受捐赠，必须与捐赠人明确权利义务，订立书面捐赠协议。

18. 基金会接受捐赠应确保公益性。附加对捐赠人构成利益回报条件的赠与和不符合公益性质的赠与，不应确认为公益捐赠，不得开具捐赠票据。

19. 基金会应当严格区分交换交易收入和捐赠收入。通过出售物资、提供服务、授权使用或转让资产包括无形资产等交换交易取得的收入，应当记入商品销售收入、提供服务收入等，不得计入捐赠收入，不得开具公益事业捐赠票据。对于协议或合同中载明知识产权归捐赠人或除学校外第三方的研究类合同，不应确认为捐赠合同，收入不得确认为捐赠收入。

20. 基金会接受捐赠过程中，如果涉及学校建筑、设施、场所的冠名事项以及学校内部机构冠名事项，应当征得学校同意。

21. 基金会不得将本组织的名称、公益项目品牌等用于非公益目的。

22. 基金会不得直接宣传、促销、销售企业的产品和品牌。

23. 基金会可以筹资设立支持附属学校和附属单位发展的基金，但不得收取与入学挂钩

的赞助费、捐赠款，不得以接受捐赠的名义乱收费。

24. 基金会应当加强对筹资过程的管理和监督，推动筹资活动的专业化。

四、规范投资行为，防范和控制财务风险

25. 基金会应当加强资产管理，配备资产管理人员，建立定期盘点制度，对非现金资产应该进行登记和管理，做到账实相符、账表相符。

26. 基金会资产保值增值应当遵循合法、安全、有效的原则，建立投资责任体系和追踪问责机制，明确投资止损原则，通过有效的过程管理控制投资风险。

27. 基金会可用于保值增值的资产限于非限定性资产和在保值增值期间暂不需要拨付的限定性资产。捐赠人对于其捐赠款投资有限制性意见的，基金会不能违背捐赠人意愿开展投资活动。基金会应保持资金的流动性，投资活动不得影响公益支出的实现。

28. 基金会投资决策与执行应当分离。建立规范的投资决策议事规则，投资计划必须经过理事会决策同意方可执行。理事会授权投资委员会开展投资活动的，投资计划也必须报理事会决策，投资结果必须向理事会汇报，投资责任仍由理事会承担。每一项投资决策都必须经过表决，决策记录应载明投资事项、提请投资人的意见和签名、参与表决人的意见和签名，表决结果存书面档案。

29. 基金会进行委托投资的，应当委托银行或者其他金融机构进行。

30. 基金会的资金不得投向期货、期权等衍生金融工具，不得提供任何形式的经济担保或财产担保。

31. 基金会投资收益必须全部足额纳入统一账户进行管理，并确保用于符合公益宗旨的方向。

五、合理使用捐赠资金，促进教育事业发展

32. 基金会应当将接受的捐赠财产用于资助符合其宗旨和业务范围的活动和事业。基金会与捐赠人订立了捐赠协议的，应当按照协议约定使用。如需改变用途，应当征得捐赠人书面同意。

33. 捐赠协议和募捐公告中约定可从捐赠收入中列支工作人员工资福利和行政办公支出的，按照约定列支；没有约定的，不得列支。基金会工作人员工资福利和行政办公支出应当符合《基金会管理条例》要求，累计不得超过当年总支出的 10%。

34. 基金会用于公益事业的支出应当按照有关规定使用。公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出，不得低于上一年总收入的 70%；非公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出，不得低于上一年基金余额的 8%。基金会工作人员在学校有薪金收入的，

不得再从基金会取得收入。

35. 基金会资助学校的项目，在使用时可转至学校进行财务明细核算。学校对于基金会转来的资助项目，应当准确完整及时地提供经费使用情况。

36. 基金会在使用经费时，应当主要通过银行进行支付，减少现金的使用。

37. 基金会不得向个人、企业直接提供与公益活动无关的借款，不得资助以盈利为目的的活动。

六、健全信息公开制度，自觉接受社会监督

38. 基金会应当建立定期财务报告制度，准确、完整、及时地反映基金会财务状况、业务活动和现金流量情况。

39. 基金会应当按照登记管理机关、业务主管单位的要求进行审计，并自觉接受税务、会计等主管部门的监督。

40. 基金会应当于每年 3 月 31 日前向登记管理机关报送上一年度工作报告，接受年度检查，同时抄报业务主管单位；通过登记管理机关年度检查后，要将年度工作报告在登记管理机关指定的媒体及基金会网站上公布。

41. 基金会的信息公开工作，应当符合《基金会信息公开办法》《关于规范基金会行为的若干规定（试行）》的要求。

42. 捐赠人有权查询捐赠财产的使用、管理情况。对于捐赠人的查询，基金会应及时如实答复。

43. 学校应当协助基金会就审计中发现的问题进行整改，促进工作的规范化。

教育部 财政部 民政部

2014 年 9 月 18 日

教育部关于 2013 年深化教育领域综合改革的意见

教改[2013]1 号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），新疆生产建设兵团教育局，部属各高等学校：

为深入贯彻落实党的十八大关于深化教育领域综合改革的要求和部署，现提出以下意见。

一、充分认识深化教育领域综合改革的紧迫性

教育规划纲要发布实施以来，国务院成立国家教育体制改革领导小组，发布开展国家教

育体制改革试点总体方案，召开全国教育体制改革工作电视电话会议，按照顶层设计、试点先行、有序推进的原则，对教育改革进行系统部署，形成了在培养模式、办学体制、管理体制、保障机制四个方面，从国家统一实施、地方承担试点和基层自主改革三个层面推进教育改革的总体格局。目前，教育改革稳步推进，一些改革已取得明显进展，各地涌现出了许多好的经验和做法，成效开始显现，人民群众对教育的满意度明显提高，以改革促发展的势头良好，我国教育正站在新的起点上。

随着我国教育改革进入深水区、攻坚期，涉及面更广、关联度更高，破解深层次矛盾和问题难度更大，许多问题解决起来往往涉及多个部门职责，涉及多种政策配套，涉及多方利益调整，靠原来的单项改革办法或局部突破套路已难以奏效。教育改革仍存在亟待解决的问题，主要是各地改革进展不平衡，一些热点难点问题尚未有效解决，一些保障政策措施还不到位。党的十八大报告提出深化教育领域综合改革，是对教育改革提出的新要求，重点在深化，关键在综合。要用系统思维、全局意识和全球视野认识改革，用普遍联系观点设计改革，用统筹兼顾办法推进改革，进一步增强改革的系统性、整体性、协同性；要不断增强教育改革的自觉性、紧迫性、坚定性，在继续深入实施国家教育体制改革试点的基础上，牢固树立改革意识，提振教育改革信心，冲破思想观念束缚，突破利益固化藩篱，将改革贯穿教育工作始终，切实把教育改革不断引向深入。

二、准确把握深化教育领域综合改革的总要求

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入学习贯彻党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面落实教育规划纲要，以加快推进教育现代化、努力办好人民满意的教育为目标，以破解制约教育科学发展的关键领域和薄弱环节为突破口，以加快转变教育发展方式、完善推进教育改革的体制机制为着力点，不失时机深化教育领域综合改革。

（二）基本原则。

——坚持正确方向。立足社会主义初级阶段基本国情，坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路，坚持按规律办事，不断推动教育制度自我完善和发展，坚持服务大局，更加突出民生，把促进学生全面发展、健康成长作为改革出发点和落脚点，以改革增添活力，促进教育事业科学发展。

——加强整体谋划。综合考虑经济、社会对教育的影响，强化顶层设计，以发展出题目，以改革做文章，以稳定为前提，统筹改革力度、发展速度和社会可承受度；坚持全局和局部

相配套、治标和治本相结合、渐进和突破相促进,进一步优化改革整体布局,系统推进改革。

——尊重基层首创。从基层实践创造和人民群众对教育多样化选择要求中完善政策,尊重实践,尊重基层,鼓励试验,大胆突破,保护基层改革积极性;从实际出发,分类指导,有序推进;深入实施改革试点,总结推广成功经验,以点带面,扩大改革成效。

——增强政策协调。凝聚改革共识,更加注重各级各类教育的相互联系及教育各要素的相互影响,更加注重上下左右各部门的相互配合和改革政策措施的相互促进,更加注重理论创新、制度创新和机制创新的有机衔接,更加注重社会各方参与,形成合力,顺利推进改革。

三、进一步聚焦深化教育领域综合改革突破口,在重点领域和关键环节取得重要进展

从群众反映强烈、制约教育事业科学发展的热点难点问题出发,深入分析问题产生的深层次体制机制障碍,聚焦改革重点;从工作有基础、社会有共识、群众能感知的环节入手,找准突破口;组织力量攻坚克难,尽快取得更具标志性、更具显示度的成效。

(一)改革人才培养模式。

1. 推进考试招生制度改革。研究制定高考改革的总体目标和基本框架。推进普通本科与高职教育分类考试。督促各地落实进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的方案。做好高中学业水平考试及综合素质评价改革试点。深化高校自主选拔录取改革试点;完善高校招生考试综合评价改革试点。研究提出高考英语科目一年多次考试实施办法。加大普通高校招生计划向中西部民族地区、贫困地区倾斜力度。实施好国家扶贫定向招生专项计划。积极推进研究生招生改革试点。推进普通高中考试招生制度改革。清理和规范高考加分政策,加强艺术、体育类等特殊类型招生和自主招生的监管,坚决查处违法违规行为。

2. 深化课程内容改革。坚持立德树人,加强小学、中学、大学语文和历史课程的整体设计和基本建设,完成大中小学相衔接的德育课程体系建设,探索语文、历史等学科渗透思想品德教育的方式方法,挖掘各门课程蕴含的德育资源,整合法制教育内容,增强德育工作针对性和实效性。深化中小学课程改革,加强课标制定、教材使用与考试评价的衔接。

3. 探索创新人才培养途径。深化高中办学模式多样化试验,加强高中学校特色建设,启动中小学与高校科研院所合作开展创新人才培养试验。落实试点学院改革指导意见,加大支持力度,深入推进高校拔尖创新人才培养综合改革。鼓励和支持高校结合实际,探索通识教育新模式。开展地方高校技能型人才培养试点。组织实施科教结合协同育人行动计划。切实加强实践教学和创新创业教育。全面启动研究生教育综合改革。

4. 完善职业教育人才培养模式。建设现代职业教育体系,加快发展现代职业教育,推进技术技能人才系统培养的体系、制度、政策和机制建设。制定职业学校学生顶岗实习管理

办法。开展委托培养、定向培养、订单式培养改革试点；选择示范性职业院校与重点行业企业合作开展现代学徒制试点。推动职业院校开展社区教育服务。大力发展面向农村的职业教育，服务“三农”，培养新型农民、职业农民。

5. 落实人才成长立交桥支撑措施。研究提出加强开放大学建设的指导意见，深化开放大学改革。统筹专业、课程和教材体系建设，推进职业教育学制改革。完善职业教育层次结构，建立多种形式中高职衔接的制度。制定学习成果认证和“学分银行”相关制度。

（二）改革办学体制。

1. 改善民办教育发展环境。出台鼓励和支持民办教育发展的意见，落实支持民办教育发展的政策措施。吸引社会资金进入教育领域。出台营利性和非营利性民办学校分类管理的指导意见。全面清理针对民办教育的歧视政策。探索公办学校多种办学形式，完善独立学院管理办法。

2. 完善职业教育产教融合制度。研究制定职业教育校企合作促进办法。出台职业教育集团化办学的指导意见。提升行业指导职业教育的能力。建立健全行业企业参与办学的体制机制。建立职业学校与行业企业联动开发课程机制。

3. 落实高校办学自主权。进一步减少和严格规范政府对高等学校的行政审批，减少行政干预，落实高校办学自主权。加快大学章程建设，理顺大学、政府和社会的关系，规范高校办学行为。2013年所有试点高校都要制定章程。扩大公开选拔大学校长试点。

4. 扩大教育对外开放。扩大来华留学规模，落实《留学中国计划》，出台外国留学生招收和管理有关规定，提高来华留学教育水平。完善市场选择和淘汰机制，建立中外合作办学质量保障体系，支持办好一批高起点中外合作办学机构。实施《孔子学院发展规划（2012-2020年）》，充分发挥孔子学院综合文化交流平台作用。加强与港澳台地区的教育合作与交流。推进教育国家合作交流综合改革试验区建设。扩大省级教育行政部门在教育涉外管理方面职权。

（三）改革管理体制。

1. 完善均衡发展义务教育机制。建立健全教育资源配置机制，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜。加快推进义务教育学校标准化建设。全面启动实施集中连片地区教育扶贫工程。全面推行中小学教师交流制度。逐步消除义务教育薄弱校、大班额。着力解决大城市的中小学择校问题，各省（区、市）分别制定实施方案。开展义务教育均衡发展督导评估，国家公布各省（区、市）实现义务教育基本均衡县名单和比例。建立义务教育均衡发展激励机制。

2. 落实省级政府教育统筹。健全中央和地方统筹有力、责权明确的教育管理体制。坚

决实行简政放权，进一步推进中央向地方放权，扩大省级政府教育统筹权。对试点省份，有序下放学校设置、招生计划、学位点评审、学科建设等方面权限。分省制定省级政府加强教育统筹的工作方案，进一步细化目标任务。省级人民政府要切实负起加大教育统筹的职责，统筹落实推进各级各类教育协调发展职责，统筹落实城乡教育协调发展职责，统筹编制办学条件、教师编制、招生规模等基本标准，统筹确定合理教育支出结构。开展省级政府履行教育职责评价。

3. 健全教育监测评价机制。研制学生综合评价标准，探索建立中国特色教育质量监测评价办法。启动中小学生课业负担、学生体质健康状况、人民群众教育满意度的监测评估，2013年年底以前，各县（市、区）公布辖区内所有学校监测结果。建立健全政府、行业、企业和第三方机构深度参与的职业教育质量监测评估体系。发挥社会组织、中介机构的教育评价作用。推广中小学“绿色评价”，组织开展试点。以质量、创新、贡献为导向，改进高校科研评价体系。健全教育质量监测评估机构。

4. 推进教育督導體制改革。发挥国务院教育督导委员会作用，建立健全教育决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，尽快完善县级以上人民政府负责教育督导的机构。全面落实《教育督导条例》，扩大督导范围，实现各级各类教育督导全覆盖，依法对各级各类教育进行督导。

5. 完善高校治理结构。加强高校教职工代表大会、学术委员会等相关机构建设，完善决策程序，规范高校内部权力运行，推进科学民主决策。全面落实校务公开，建立社会参与和监督高校办学的有效机制，加快形成高校自我发展、自我约束的良性机制。

（四）改革保障机制。

1. 改革教师管理制度。设立专项资金，大幅提高中西部贫困地区、民族地区村小和教学点教师待遇，吸引优秀人才在村小和教学点长期从教。完善教师评价办法，全面落实师德表现一票否决制。完善教师资格制度，扩大教师“国标、省考、县聘、校用”改革试点。拓宽用人视野，多渠道补充教师。制定吸引政策，扩大职业学校“双师型”教师比例。建立教师退出机制。

2. 完善投入保障机制。健全各级政府教育经费分担机制，进一步明晰中央和地方的教育事权和财政支出责任。加快研究制定高等职业学校生均财政拨款标准。加强教育经费使用绩效评价和审计监督。

3. 改进教育信息化推进策略。以教育信息化带动教育现代化。引入市场机制，调动各方积极性，探索形成政府引导、市场驱动、多方参与、共建共享的教育信息化推进格局。推

进信息技术与教学深度融合，改进教育教学方式和教育管理方式，促进教育公平与教育质量提升。研究制定相关标准，将信息技术应用能力纳入教师资格认证体系。

四、进一步完善推进机制，形成推进教育领域综合改革的整体合力

推进“深水区”的教育改革，必须采取综合改革的办法，统筹兼顾，上下结合，部门协调，建立健全强有力的推进机制，凝聚共识，减少阻力，增强引力，形成合力。

（一）加强统筹协调。中央有关部门要在国家教育体制改革领导小组的领导下，各负其责，切实承担起推进教育改革的责任，积极支持教育改革。要采取联合调研、部门会商等方式，共同研究解决教育改革重大问题，加强政策协调，建立改革重大政策突破机制。要发挥国家教育咨询委员会、国家教育考试指导委员会等机构的作用，完善工作机制，加强决策咨询，提高决策水平。发挥教育领域学会、协会在教育综合改革中的作用。各省（区、市）也要结合实际，充分发挥本地区教育体制改革领导小组的作用，建立健全改革领导协调机制。

（二）加大激励引导。加大对国家教育体制改革试点的政策支持力度，支持改革条件成熟地区和学校先行先试。研究出台改革试点转示范的办法，确立一批改革示范项目，加大推广力度，充分发挥试点的引领和带动作用。动态调整国家教育体制改革试点项目，及时淘汰一批毫无进展、有名无实甚至发生偏差的项目，补充一批基础好、积极性高且初显成效的项目。通过召开座谈会或现场推进会等方式，在更大范围推广典型做法和经验。把改革试点成效作为资源配置的重要依据，对成效显著的地区和学校，以适当方式予以奖励。

（三）强化检查监督。组织完成国家教育体制改革试点项目中期评估，形成评估意见。密切跟踪改革试点进展，定期通报情况，加大督查力度，加快实施进度。各地、各部门要建立健全深化教育领域综合改革目标责任制，强化责任意识和责任约束，将任务分解到具体部门，明确分管领导，落实责任人，确保可衡量、可检查。建立健全重大改革决策稳定风险评估机制，切实维护教育系统和谐稳定。

（四）营造良好氛围。全面深入宣传教育改革，最大限度凝聚改革共识，争取各方理解支持，合理引导改革预期，进一步坚定改革信心，为改革营造良好舆论氛围。建立媒体深度参与宣传报道教育改革的机制。集中力量对改革取得重大成效的典型经验进行重点宣传。建立教育改革新闻通气和发布制度，及时发布改革信息，主动通报改革进展，掌握舆论主动权。建立教育改革新闻会商制度，加强舆情监测、研判，提高热点舆情应对能力。

教育部

2013年1月26日

第三部分 国内外高校的中长期发展规划样本（结构目录）

说明：欲索取此部分样本全部内容，请联系 020-84096918

国际高校

加州大学伯克利 2020 长期发展计划

[http://www. cp. berkeley. edu/LRDP_2020. pdf](http://www.cp.berkeley.edu/LRDP_2020.pdf)

目 录

前言

2020 长期发展计划的目标

2020 长期发展计划的范畴

学术准则

2020 长期发展计划的任务

发展规划

校园人口

校园空间及基建

校园土地使用

校园住宿

校园出入口

校园开放区域

可持续发展的校园

战略投资

设计准则

校内公园架构

城市环境架构

HILL 校区架构

项目指引

场所指引

校园项目审批流程

致谢

康奈尔大学规划

<http://www.cornell.edu/strategicplan/docs/060410-strategic-plan-final.pdf>

概要

方法

志向

具体目标及措施

战略重点及倡议

评价

1 绪论

为何制定战略计划

战略计划 2009-2010

任务实施的办法

计划的组织架构

2 康奈尔的一贯承诺

大学的使命

核心价值

“雨伞”大学目标

大学的志向

3. 制度及其环境

多变社会的学生能力

财政问题

康奈尔面临的战略问题

董事会战略导向

管理问题

4. 目标区域：目标及措施

师资卓著

教育卓越

学术、科研、创新的卓越

卓越的公众关系

优秀教职工

5. 战略举措 2010–2015

6. 卓著的组织工作

总体准则

财政来源

固定资产及环境

信息技术

7. 康奈尔 150 周年纪念

附录 A 2010 战略计划的架构及进程

附录 B 康奈尔多元化报告

附录 C 学生学习成果

附录 D 2010–2015 进展成果

牛津大学策略计划 2013-2018

http://www.ox.ac.uk/about/introducing_oxford/strategic_plan_201318/

愿景

优先事项

1 全球性覆盖

2 网络, 沟通, 跨学科

科研

教学

扩招

人事

战略实施

财政、资金及物有所值

房产管理

IT 基础建设

校友关系及发展

国内高校

厦门大学“十二五”规划和 2021 年远景规划

目 录

- 一、“十一五”发展回顾
- 二、“十二五”发展面临的机遇与挑战
- 三、“十二五”发展的指导思想、基本思路和总体目标
- 四、“十二五”发展的主要任务和改革举措
- 五、“十二五”规划的组织实施

上海交通大学 2010-2020 年中长期发展暨“十二五” 规划

目 录

前 言

一、发展中尚存的主要问题

二、机遇与挑战

三、指导思想

四、建设思路

五、战略目标

六、战略重点

七、建设内容

八、改革重点

九、保障举措

十、组织与实施

结束语

暨南大学“十二五”发展规划暨 2020 年中长期改革与 发展规划

目 录

一、规划依据

- (一) 发展现状
- (二) 困难与差距
- (三) 历史赋予的机遇与挑战

二、指导思想、发展思路和建设目标

- (一) 指导思想
- (二) 发展思路
- (三) 战略定位与阶段目标

三、战略任务与措施

- (一) 加快学科结构调整，全面提升学科水平
- (二) 坚持质量立校理念，培养高素质创新人才
- (三) 贯彻人才强校战略，建设一流师资队伍
- (四) 加强科研平台和创新团队建设，提升科技创新水平、社会服务能力和为侨服务水平
- (五) 以新校区建设为契机，优化校区布局，提高办学效益
- (六) 加强国际化建设进程，提升学校的国际竞争力
- (七) 深化管理体制和运行机制改革，积极推进制度创新
- (八) 加强党建，推进校园文化与精神文明建设，发展侨生文化，构建和谐校园

吉林大学中长期改革与发展规划纲要

(2011-2020年)

目 录

第一章 明确新目标，实现新跨越

第一节 形势分析

第二节 指导思想

第三节 发展目标

第二章 坚持内涵发展，全面提升办学质量

第四节 坚持育人为本，着力提高人才培养质量

第五节 强化高端引领，不断提高队伍整体素质

第六节 加快优化升级，实现优势学科率先突破

第七节 推动协同创新，促进科学研究跨越发展

第八节 服务国家战略，显著提高社会服务能力

第九节 实施国际化战略，逐步提升国际影响力

第十节 推进改革创新，完善现代大学制度

第十一节 凝炼吉大精神，传承创新现代大学文化

第十二节 加强党的建设，促进学校事业全面发展

第三章 强化科学管理，持续提高办学支撑能力

第十三节 优化资源配置机制，建设节约校园

第十四节 完善公共服务体系，建设数字校园

第十五节 调整校区功能布局，建设宜人校园

第十六节 改善师生生活条件，建设和谐校园

中国矿业大学中长期发展战略规划（2011--2020年）

目 录

一、战略背景

二、指导思想与发展思路

（一）指导思想

（二）发展思路

三、战略目标

四、战略实施

（一）教育创新工程。

（二）人才强校工程。

（三）科技攀登工程。

（四）学科提升工程。

（五）社会服务工程。

（六）校园建设工程。

（七）管理创新工程。

（八）党的建设与和谐校园工程。

五、组织与保障

海南大学中长期发展战略规划

目 录

一、“十五”期间学校发展与改革基本情况

二、学校改革与发展面临的形势

三、学校中长期发展的指导思想、基本思路与发展目标

1、指导思想

2、基本思路

3、发展目标

四、发展的战略重点

1、加大学科建设力度，积极构筑较为完善的学科体系，努力创建支撑学校发展的特色学科

2、实施“人才强校”战略，建设一支高水平、高素质的教师队伍

3、深化教学改革，全面提高教育质量

4、大力提升科研实力和学术水平

5、加强对外交流与合作，大力提升国际化水平

6、科学制定校园规划，建设优美的南国特色校园

五、物质条件与保障措施

1、国家政策保障

2、物质条件保障

3、公共服务体系保障

4、体制创新保障

5、资金保障

第四部分 做好中长期改革发展战略规划的理论文章

英美高校发展规划经验的借鉴与启示

李开学 韦滢

(贵州大学发展规划处, 贵州贵阳 550025)

摘要: 21 世纪是充满变革与希望的世纪, 国内的高等院校怎样抓住前所未有的机遇制定一份既立足国情校情、又紧跟世界发展趋势的发展规划, 实现跨越式发展有着十分重要的意义。在制定高校发展规划方面, 英美高等院校起步较早, 在规划理论、规划与院校研究等方面都有丰富的经验值得我们认真借鉴和思考。

关键词: 高等教育; 发展; 规划

中图分类号: G647 文献标识码: A 文章编号: 1002—6983(2007)01—0019—04

21 世纪是个充满变革与希望的世纪, 高校面临着前所未有的发展机遇。通过科学制定并有效实施发展规划, 优化配置和有效利用各种资源, 提升核心竞争力与可持续的竞争优势, 已经成为高校实现跨越式发展的有效途径。面对飞速发展、日新月异的周边环境, 针对新的机遇与挑战, 制定既立足国情校情, 又紧跟世界发展趋势的发展规划, 对于立志创建高水平的高等院校来说具有深远的历史意义和现实意义。在制定高校发展规划方面, 英美高等院校起步早, 在规划理论、规划与院校研究等方面都有着丰富的经验, 值得我们认真借鉴和思考。在制定高校发展规划的过程中, 我们既要学习和借鉴外国的经验, 又不简单照搬国外高校的模式, 按照高等教育的自身规律, 结合我国高校内外部的实际情况, 制定切实可行的发展规划。

一、英美高校发展规划的基本概况

英美高校发展规划起步较早, 从机构、人员到程序、内容等方面都形成了规范的体系。英美高校发展规划的文献也较为丰富, 包括规划理论、高校规划与院校研究、实践经验总结等等方面。

(一) 美国高校发展规划的发展历史

美国是一个典型的教育分权型国家, 联邦政府和联邦教育部对教育的控制权并不太大, 具体事务一般由各州的教育行政部门负责。但是, 联邦教育部非常重视制订并积极推行国家教育发展战略, 以便更好地服务于面向世界的国家战略和指导高校发展规划的制定。美国高校发展规划始于 20 世纪 50 年代, 经历了权威性年代、定量技术年代、实用主义年代、前瞻性战略年代。

20 世纪 50 年代以前, 美国高校规模很小, 处于经验型管理阶段, 基本没有像样的发展规划。进入 50 年代后, 随着高等教育入学人数的大幅度增加, 管理日益复杂, 简单的经验

型管理已经不能适应发展的需要，高校开始重视发展规划工作。但是，50年代的美国高校发展规划缺乏规范的实践体系和理论支撑，仍然以权威领导的思路为主导。这一时代被称为权威性年代。

20世纪60年代，美国高校发展规划的一个重要特点就是把管理科学技术运用到高等教育中，发展定量技术。校园管理的计算机化给决策制定者带来新的信息，很多高校在发展规划过程中实验各种定量模型和其他管理技术。高校在发展规划时所面临的挑战更多的是在几个定量模型所确定的答案中做出选择。因此，这一年代被称为定量模型时代或定量技术年代。

进入70年代后，美国高校面临诸如有选择性的增长而不是全面的扩张、持续的财政压力等等问题，简单的定量技术应用已无法适应发展规划的要求。大多数的高校发展规划变成在环境条件变得清晰时对聚焦问题做出的被动反应，带有明显的实用主义色彩。因此被人们称为实用主义年代。

20世纪80年代以后的美国高校面临比以往更多的挑战，如高校入学人数的持续下降、学生的大龄化、少数民族学生的快速增长等等。这些挑战迫使高校领导采用发展规划方法，在进行环境分析和制定发展规划时，不再是被动的应付，而是变成有前瞻性的主动反应，强调战略规划和战略管理，而淡化对定量技术本身的关注。美国高校发展规划真正进入前瞻性战略年代。20世纪90年代的美国高校发展规划是80年代发展规划的延续。随着经济全球化、高教国际化的日益加剧，对高校的发展规划的要求也在不断提高。

美国各高校都根据“全球性思考，地方性行动”的基本思路和行动原则制定本校特色的高等教育发展规划。在构建高等教育发展规划过程中，始终抓住自身优势和特色，既体现全球性的大视野，又符合地方经济社会发展的实际。

（二）上升为国家发展战略的英国高校发展

规划指南作为国家整体发展战略的一个部分，英国高等教育发展战略对教育指导思想、课程体系乃至教育教学等各个方面的发展规划都进行了概括和阐述。为规范英国高校发展规划，英格兰高等教育拨款委员会于2000年专门编辑出版了“高等学校战略规划指南”，分为四大部分共100条。第一部分，前言。主要描述了提供该指南的目的和重要意义，并对高校发展规划进行了总体描述。第二部分，战略规划循环之一——规划。对领导的要求，内部和外部环境资源的扫描与分析，思路的产生，保障条件的确定等等因素都作了概述。第三部分，战略规划循环之二——形成规划文件。这一部分主要概述了战略规划的时间跨度，使命与目标，战略规划，操作性行动计划，专项计划，财政与资源规划等等关键性文件。概括了规划过程产生的关键性文件的性质和目的。第四部分，战略规划循环之三——规划的实施与监控。该部分是战略规划、专项规划、操作性行动计划的实施和监控主要手段的总结。

2003年1月，英国教育与技术国务大臣查尔斯·克拉克对新制定的《高等教育白皮书——高等教育的未来》作了说明：英国政府允许和鼓励不同的高校界定自己的特色和目标，

并凝练科学研究、知识转化、与地方经济的联系以及为学生进步提供更多机会等一个或多个突出的优势。各高校根据自身特点和发展方向制定前瞻性、可操作性的发展规划和战略管理行动方案，引领和推动教学、科研的发展。

(三)对英美高校发展规划的基本认识

综观英美高校发展规划，本质上大都是采取一些优化的方案来调适组织与环境之间的关系，进而达到发展的目的。一般地说，英美大多数的高校发展规划虽各有千秋，但大都包括三个部分和四个方面的内容。三个部分是：学校的总体发展规划、学科和队伍建设规划、校园建设规划。三个构成部分之间不是孤立的，而是存在着极其密切的关系。总体发展规划决定着学科和队伍建设规划、校园建设规划。学科和队伍建设规划服从于总体发展规划，同时又影响着总体发展规划。校园建设规划一般围绕和配合总体发展规划、学科和队伍建设规划去进行，但又在很大程度上影响和制约总体发展规划、学科和队伍建设规划的制定和实施。四个方面的内容是：学校现状分析、发展目标、发展要素和保障系统。现状分析是对自身所具有的基础进行全方位梳理，明确在同行中所处的位置。学校发展目标陈述学校在某一时段的发展方向 and 程度，即学校要办成什么性质和类型以及什么水平的学校。发展要素是发展规划的主体部分，即学校选择要重点发展的若干项目及领域。保障系统包括为发展目标和要素服务而提供的人、财、物等必要资源及其相关制度。

英美高校的发展规划特别是各高校面向 21 世纪的发展规划，都是特点鲜明、重点突出，形成了指引学校建设与发展的有机系统。其特点主要体现在以下几个方面：

第一个特点：站在时代的前沿制定长远发展规划高等院校的发展规划既要对现状作准确的分析，又要对未来作科学的预见。可持续发展是高校发展规划的重要指标，因此，英美高校的发展规划都对自身所具有的基础条件进行了全方位的梳理，深层次地剖析学校所面临的内外部机遇和挑战。发展规划对涉及未来发展的各大领域的现状进行描述与分析，更对学校在未来的发展中所面临的机遇与挑战，如来自政府机构的办学资金日渐减少，资金的不确定性增加，高等教育的国际竞争加剧，国内外院校的飞速发展给学校的招生工作带来的新压力等进行利弊分析并作科学预测。在科研活动与学科设置等方面反映社会发展变化的最新成果。将新的教学方法、教学技术应用于教学实践，以改善教学环境。为学生提供未来发展所必需的能力与技术。倡导更为开放的校园文化等。使学校着眼于长远发展，既保持自身特色，又不失现代气息，在激烈的教育市场竞争中立于不败之地。

第二个特点：围绕明确的总体目标制定全方位的行动计划英美高校的发展规划都设定了明确的发展目标，在教学、科研与服务等方面都起到引领作用。有了发展目标，即明确了建设一个什么样学校和怎样建的问题。但实现这一宏伟的目标需要有力的措施作保障。在每一个具体发展规划的目标下，又分别从不同的角度进行分析，共同构成对总目标的有力支撑。这样，从发展措施到具体要求，从发展重点到总体目标，形成层层递进，使整个发展规划成为一个有机整体。有了明确的总体目标，各项要求与措施才会有方向性，而有

了具体的规划与要求，总体目标才会有足够的支撑。

第三个特点：围绕自身特色突出重点发展方向高等院校的建设是个动态发展的系统工程，需要各方面的建设与发展，其中至关重要是科研与教学工作。英美的高校都将发展规划的核心放在提高学术卓越上，在师资队伍、学术研究、资源分配等方面都制定了增强学术卓越的发展目标。对所有项目都提出了卓越的品质要求。对每一个研究项目进行系统的评估，对潜在的优势项目予以积极关注，采取各种应对措施提高质量。在资源配置上优先考虑最具竞争力的研究项目。通过调整学科设置、完善学科布局和开展严格的科研成果评估活动，以保持发扬现有的学术优势。

同时，英美的高校也都意识到，虽然增强学术卓越是学校的核心任务，但是科学研究与教学工作却离不开其他因素的协同发展：多渠道的筹措资金能保持对教学科研活动的有力支持，校园文化建设有助于形成和谐一致却又百家争鸣的学术氛围，高效灵活的行政管理能够保证教学科研活动有条不紊地进行等。因此，英美各个高校都从各个方面制定发展规划，构成对发展重点的有力支撑。

三、借鉴英美经验对我国高校发展规划制定的启示

高校发展规划是指导自身行动的纲领，是对未来环境的应对策略。英美高校在制定自己的发展规划时，既注重高等教育发展的时代背景，又立足于本校实际，眼光放得长远，又具有可操作性。借鉴英美高校制定发展规划对于中国高校的发展具有特别重要的意义。

（一）用战略管理的理念促进学校全面发展

从广义上讲，战略是指一个组织全局性与长远性的谋划。战略就是组织的管理者决定实现的一整套目标，以及为实现这一目标而制定的作为一般准则的一组政策或规划。战略管理具有全局性、长期性、系统性、适应性、风险性。战略管理是指对组织目标的管理，包括发展规划制定、形成与实施两个部分，它是组织的日常业务决策同长期计划决策相结合而形成的一系列管理活动。因此，丹尼尔·若雷和赫伯·谢尔曼说：“战略管理与学校传统的决策方式不同，它要求在学校建立一种新的文化，在学校里建立一套新关系。”¹

虽然英美各高校总体发展目标不尽相同，但大都不约而同地将发展规划的核心放在提高学术卓越上，各项活动包括校园建设、行政管理等都紧紧围绕这一核心进行。同时，也强调各子目标之间的协调与平衡。学校建设是一项综合性的系统工程，学校的发展规划要有总体目标和核心目标，同时也要制定较为详细的子目标，以涵盖学校发展的各个方面。各个子目标之间应相互联系，相互支撑，以保证各个子目标能够顺利实现，从而为学校总体发展目标的实现奠定坚实的基础。高校发展规划的制定和实施过程实质上就是高校进行战略管理的过程，它必须遵循战略管理的有关规律，而且要贯彻到发展规划制定、实施、评价、控制整个过程中。

（二）抓住自身特色和优势加强学科建设提升核心竞争力

学科建设和发展是提高学校办学效益的基础。学科建设涵盖了科学研究、人才培养、

为社会服务三大职能。随着时代的发展，高等教育的理论工作者和管理者将企业核心竞争力理论引入和应用于高校战略管理和学科建设，取得了初步成果。“核心竞争力”（competence）一词最早是普拉哈拉得德和哈默于 20 世纪 90 年代初在《哈佛商业评论》上所发表的“公司的核心竞争力”一文提出的。是指某一组织内部一系列互补的技能和知识的结合，它具有使一个或几个项目达到同行一流水平、具有明显优势的能力。核心竞争力的培育要确定组织到底具有何种真正出众的独特技能，确定自身优势的核心竞争力能维持多久，正确估计核心竞争力可能创造出的实际价值，实现核心竞争力的整合。学科建设就是高校发展的核心竞争力。在制定学校发展规划时要紧紧抓住学科建设这个核心，把握建设中主要矛盾和矛盾的主要方面，对自身的优劣进行准确的判断。从学校教学、科研和管理等方面入手，对学校的人才培养质量、科研水平和为经济与社会服务的能力进行纵向与横向比较分析，从而获得学校发展水平、阶段和发展要素的准确认知。一般来说，高校发展的主要矛盾是学科发展的矛盾。其中，发展有特色的重点学科是矛盾的主要方面。重点学科发展得好，就会带动其他非重点学科的发展。要靠学科建设带动教学科研水平的提高和总体实力的推进，就要不断优化和调整学科结构，考虑新兴学科、交叉学科和前沿学科，从而集中有限资源发展一些重点的特色学科和项目。

在这一过程中必须坚持有所为有所不为，充分发挥出自己的优势。优势是在比较中产生的，这种比较是与国内外同行比、与同类学科比。从大的来说，有教学、科研和社会服务。科研又有基础研究、应用基础研究和应用研究，教学则包括教学条件、教学方法、培养模式，甚至校园的自然、人文环境等等。但主要是学科的比较优势，打造比较优势就是要做到人无我有，人有我强。

(三) 站在时代前沿把握规划的前瞻性和可操作性

高校的发展规划是指向未来的，要表明未来时段的事业发展状态，因此要超前一些，有预见的成分。高校的发展规划要从实际出发，但又不能拘泥于实际，而是要在实际的基础上提出发展的要求，创造发展的条件，制定发展的措施，这就是前瞻性原则。发展规划是在立足现状的基础上针对未来发展的设计，致力于提出设想与要求，因此具有一定的预见性。高等院校的发展规划一定要充分体现前瞻性，要对教育发展与社会发展趋势做出科学预测，从而积极应对学校未来发展的机遇与挑战。

可操作性，是指高校的发展规划要能够在现有的或可能的条件下付诸实施。为此，高校发展规划必须要有相应的指标体系，有可以获得和测量的数据和具体的、可以实施的对策与措施。高校的发展规划目标的制定一定要切实可行，防止空谈。一个合理、科学的发展规划必须有相应的指标体系，有相应的可比性数据，并有相应的具体措施的支撑，否则这份发展规划难以得到切实的贯彻与执行。因此，发展规划要立足于学校的现状确定科学合理的发展目标，运用切实可行的发展措施，指引学校实现可持续发展。

总之，英美经验表明，发展规划作为一种未来导向的目标设定和行动方案，在高校内

部管理中发挥着行为导向、资源分配、决策协调、参与动员和效率评价的作用。因此，在高等教育市场日益激烈的竞争环境中，只有制定有效的发展规划，辅之以相应的领导权威和组织文化，才能真正提高高校的核心竞争力和实现可持续发展，为地方经济社会的进步与发展做出应有的贡献。

美国杜克大学的发展战略规划研究

于凤银 李长伟²

(1. 山东科技大学高等教育研究所发展战略规划处，山东青岛 266510；

2. 山东师范大学教育学院，山东济南 250014)

[摘要]美国杜克大学是一所很有个性和特色的国际性大学，重视教育质量、跨学科、多样化、国际化等是杜克大学历次战略规划的重点和特色。21 世纪的杜克大学增加了对战略规划的投资，并制定了详细的投资战略规划。杜克大学的发展战略规划对我国高校的规划具有一定的借鉴意义。

[关键词]杜克大学；战略规划；国际化；多样化；跨学科

杜克大学起源于伦道夫郡 (Randolph County) 所私立宗教学校，1892 年被命名为“三一学院”。为纪念华盛顿·杜克对学校的捐赠，1924 年 12 月，“三一学院”更名为杜克大学。杜克大学仅用了几十年时间就从一所宗教学校，发展成为在美国国内和国际上都名列前茅的综合性研究型大学和国际性大学，这与它长期以来重视并制定切实可行的发展战略规划是分不开的。

一、杜克大学发展战略规划的历史回顾

像其他美国优秀大学一样，杜克大学很早就对其发展进行了战略规划。1964 年，校长道格拉斯·奈特 (Douglas M. Knight) 根据长期规划委员会六年的研究制定了《第五个十年》(The Fifth Decade) 报告，提出了四个承诺：杜克的主要功能是提供广泛的、综合的和为职业做准备的教育；在多样化的领域进行研究生教育和职业教育；朝着知识的前沿和国际知识共同体进发；真正参与到当地、地区、国家和国际事务中。[1] 这四个承诺为杜克大学的成功奠定了基础。20 世纪 80 年代以来，由于经济紧缩、适龄入学人口减少、高校竞争等原因，定期制定战略发展规划成为杜克大学的必然选择。1987 年，杜克大学制定了加强本科生教育质量，确保杜克大学在研究型大学中名列前茅的战略目标，其中师资队伍建设被放在首要位置。此次规划也要求加强研究生项目、鼓励跨学科研究和改进学术设施以加强杜克大学的科学研究，为支持跨学科研究，杜克大学对本校的学科状况进行了大量详细的研究工作，并以此制定了《跨越边界：九十年代的跨学科规划》(Crossing Boundaries: Interdisciplinary Planning for the Nineties)，随后，鼓励跨学科教学和研究成为杜克大学的发展主

题，杜克大学并为此建立了新的管理机构和资金机制。

卓越或优秀是世界上许多一流大学的发展目标，也是杜克大学长期以来的追求。20世纪90年代以来，杜克大学制定了三部具有重要影响的战略规划，它们分别是：1994年制定的《形成我们的未来：一个年轻的大学面对新世纪》(Shaping Our Future: A young University Faces a New Century)、2001年的《追求卓越》(Building on Excellence)和2006年制定的《与众不同：杜克大学的战略规划》(Making a Difference: The Strategic Plan for Duke University)。现代大学处于一个竞争日益激烈的市场中，通过战略目标的调整形成自己的特色和个性是在竞争中取胜的关键所在。1994年杜克大学规划提出要在一切方面都达到卓越，由于资金环境的快速变化、教育和科研方法的革新、教育的多样化和全球化等问题，杜克大学需要重新配置资源以达到卓越的目标，2001年将规划的主题直接定为“追求卓越”(Building on Excellence)。

杜克大学本身是一所很有特色的大学，它是建立在博艺文科教育和职业教育基础上的综合性大学，学术自由、国际化、多样化等是它的传统和特色。在校长理查德·布罗德海德的带领下，2006年杜克大学的规划将发展目标直接定为“与众不同”。杜克大学认为，通过注重质量获得了卓越，通过发展新的领域将帮助他们在知识前沿和社会需求的交叉点上迎接挑战。“为了做到这一点，杜克大学不仅要吸引最好的教师和学生，而且为了迎接教育、发现和服务的挑战，它还要成为一个灵活的机构，我们认为这必定是21世纪大学的特点”。此次规划文件明确规定，“杜克大学的目标不是大学排名，而是要建立我们的领导地位，通过我们向社会提供的教育、教师的科研、毕业生的生活，使我们的社区成为一个更好的工作和生活场所”。校长理查德·布罗德海德说，杜克大学要从根本上在两个领域做到与众不同：一是为教学方法和学生校外学习方法创新研究投资；二是把运用所学知识和创造能力解决公众面临的问题，如改善卫生条件、摆脱贫困和保护环境等作为杜克大学教师和学生的一种责任。

二、杜克大学发展战略规划的主要内容及特色

大学发展战略规划制定的程序和过程具有相同之处，一般都要由环境评估、战略规划、专项规划、规划的实施、规划的监控等组成，所不同的是各学校的发展目标、具体的规划内容和措施。下面主要以1994年、2001年和2006年杜克大学的发展战略规划为重点，来了解杜克大学战略规划的主要内容及特色。

(一) 注重本科生和研究生教育质量

为本科生和研究生提供高质量的教育，是杜克大学在国内外大学中产生重大影响的基础。追求大学教育质量不仅为杜克大学赢得了很高的国际声誉，而且也为杜克大学在美国国内与世界大学排名中赢得了好成绩。注重质量是杜克大学的传统，杜克大学一直秉承杜克先生的赠言“本大学的所有部门应该注重卓越而不是规模，要以质量——教师的质量和学生的质量为目标，而不是以数量为目标……。”提高本科生的生活质量是1994年杜克大学

战略规划的五大目标之一，规划提出要加强教师和学生的联系、提高学生居住区的生活质量。为达到卓越的发展目标，在 2001 年战略规划中，杜克大学加强了对新的文理科课程 (Arts and Sciences)、新世纪课程新教学方法研究的资金支持；将杜克大学的创新项目——“焦点计划”为大一新生提供的一种优秀的、培养跨学科领域能力的小组教学模式) 模式应用于其他项目。规划提出，杜克大学不仅要成为顶尖的研究型大学，还要成为最优秀的本科生教育机构。杜克大学坚持实践是学生最好的学习，注重培养学生科学研究的素质，强调把科研经验和社区服务结合起来。

2006 年杜克大学的战略规划更加重视学生跨学科的综合能力培养。校长理查德·布罗德海德说“我们面临的挑战是如何培养通用型人才和推动思想创新，这样我们培养的人才在应对十年、二十年甚至是五十年以后出现的问题时仍然能游刃有余。”杜克大学要培养本科生学习的热情和在社会上担负起与众不同的责任，采取的措施主要有：继续杜克大学本科教育的特色——以调查为基础的跨学科学习；利用已有的模式及方法整合、评价课程；为本科生创造实践机会；改善校园文化。杜克大学同时也十分注重研究生教育的质量，认为高质量的研究生项目不仅对实现大学培养未来的学者和具有创造能力的领导者的目标至关重要，而且还是聘用和留住最优秀教师的根本条件。因此，2006 年杜克大学的规划要求继续吸引最优秀的研究生。

(二) 师资队伍建设

高水平的师资队伍是获得高质量教育的前提和基础。像其他许多世界一流大学一样，杜克大学很早就重视师资队伍的建设。20 世纪 80 年代初，美国大学把注意力都放在了自然科学和社会科学的发展上，普遍对人文学科重视不够。但从 1984 年起，杜克大学就聘请了一批人文学科的“超级明星”，其中最著名的是从霍普金斯大学请来的英语系主任费什。接着，杜克大学又吸引来了诸多新潮人物，包括美国当时最著名的马克思主义文学专家詹姆逊，使他成为“全国最富有的马克思主义者”。1987 年杜克大学的战略规划也提出要继续加强师资队伍建设。1994 年，教师多样化成为杜克大学提高教育质量重要的战略目标和战略措施，他们认为教师多样化是增强实力的源泉之一，而不是一种挑战。

为提高师资水平而不断投资，是杜克大学制定 2001 年战略规划的一个基本原则，这也是所有大学达到卓越或优秀的途径。杜克大学不仅通过聘用新教师来提高师资水平，而且认为师资建设的中心任务是留住各学科知识分子的带头人。杜克大学的院长有权奖励利用业余时间开发新研究领域的教师，杜克大学强调把资源集中在减少最优秀教师离开杜克大学到其他大学工作的可能性方面。2006 年杜克大学规划的重要目标是每个学院都要建立一支优秀的师资队伍，而且为提高教师的学科及跨学科知识的研发和交流能力制定了具体的措施，如进行“快速雇用”和“群体雇用”，通过师资的雇用、保留和发展促进教师的多样化等。

(三) 跨学科的教育和研究

不断加强大学与现实生活的联系，进行跨学科的教育和研究是杜克大学战略规划永久主题之一。杜克大学成立了各种各样的跨学院、多学科、跨学科研究所和研究中心，如约翰·霍普人文主义研究所、基因政策科学研究所、社会科学研究所等。1990年杜克大学最先设立了副教务长跨学科研究办公室(Vice Provost for Interdisciplinary Studies)，为教师提供跨学科发展机会和大学论坛，鼓励跨学科合作。杜克大学于1994年建立了莱温科学研究中心(The Levine Science Research Center)，进行跨学科研究，其建筑也是杜克大学历史上最大的建筑。杜克大学认为他们的人文学科和社会科学十分优秀，发展科学和工程学是他们的最大挑战也是最大机遇。杜克大学在1994年、2001年和2006年规划中，都把科学、工程学的教育和研究列为发展战略重点。在1994年规划中，杜克大学加强了本校进行世界级科学教育和研究的能力，还为此改进了科学和工程学的教学和研究设施、拓展了杜克大学的外部研究基金，招聘了一些国际上的杰出科学家。

杜克大学2001年的重要规划目标是促进多学科和跨学科研究项目，继续加强科学和工程学的教学和研究。杜克大学2006年的战略规划目标之一是加强大学与现实生活问题的联系。校长理查德·布罗德海德说“在我们即将实施的学校发展战略规划中，我们将会把主要的教育资源投入到学科综合上来，将原先分散的领域和院系联系起来，发挥学科交叉的优势。这也是杜克大学教育改革的中心思想。”杜克大学通过制定具有特色的学术规划加强与现实社会的联系，预见新的知识生成模式，并用于解决面临的社会问题，为学生提供在这些领域成功的机会，从而达到与众不同。为此，杜克大学继续加强了具有杜克特色的6个研究机构的发展规划，它们是：基因科学和政策研究所、社会科学研究所、约翰·霍普·弗兰克林人文主义研究所、凯恩道德规范研究所、尼古拉斯环境政策研究所和桑福德公共政策研究所。同时，杜克大学还建立了两个新的研究中心：脑、思想、遗传与行为研究所和全球健康研究所。

(四) 多样化

多样化是杜克大学战略发展规划的另一永久主题。早在1961年杜克大学就修改了招生政策，规定学生不论种族、信仰和民族出身在入学机会等方面一律平等。1988年初，杜克大学的一些激进师生抗议杜克大学黑人教师奇缺，“黑人教授委员会”便决定每个“聘任单位”在1993年以前至少聘任一名黑人教授，否则就会受到学校的制裁。杜克大学认为，关注多样化能够提高杜克大学的教育质量，因为学生不仅通过历史书籍、实验室、艺术作品等进行学习，而且他们也从一起生活和工作所接触的人那里学习到很多东西。最好的学习经验是与不同地理区域、不同经济背景、不同性别和不同种族的人谈论学问，这样往往能够产生新思想、新观念。杜克大学2001年的规划提出，要促进大学各方面生活的多样化，因为多样化是优秀教育和民主的公民社会的根本要求，它为学生将来参与多样化的群体工作或领导多样化的群体做准备，还有利于吸引最优秀的人才。

2006 年的规划把教师、学生和全体职员多样化作为杜克大学的一种责任，并致力于国内少数民族和国外落后地区的历史、文化和当代问题方面的教学和科研。该规划为实现多样化的战略目标制定了更为具体可行的四个战略措施：(1)必须继续执行《师资多样化规划》，促进师资多样化，支持扩大、保留非裔和其他教师成员；(2)必须继续改进入学政策，为本科生提供财政资助项目以促进学生的多样化；(3)必须使校园文化发生永久变化，并通过校内外项目发展其内涵；(4)必须创造机会，支持科学、社会科学、人文学科等在种族、种族划分、性别问题方面的学科研究及跨学科研究。

(五)国际化

国际化是与杜克大学的多样化、跨学科等战略有交叉的一个规划领域。杜克大学在 1964 年《第五个十年》的战略规划中就提出“要向知识的前沿和国际知识共同体进发”，桑福德公共政策研究所 Terry Sanford Institute of Public Policy) 是为世界各国培养公共政策和管理硕士的重要机构。1994 年 2 月教务长国际事务执行委员会制定了杜克大学的国际化战略规划——《杜克大学在一个相互依赖的世界》。随着全球相互依赖的日益加强，1994 年的规划使杜克大学成为一个国际性的大学，成为全球社区的一部分。到 2001 年杜克大学已有近 5% 的本科生来自国外，46% 的本科生有国外学习的经验。但杜克大学并不满足已取得的成绩，提出要进一步提高外国学生的比例，增加本校学生到国外学习的机会。“扩大杜克大学在全球的范围和影响”一直是 2001 年—2005 年的战略目标之一。规划强调在冷战后的国际新环境里，人们不再仅仅是一个国家的公民，而是一个相互依赖的世界的成员，杜克大学的责任是教育学生与不同民族和文化背景下的人合作相处。杜克大学一直认为没有实现国际化就不能称为一流大学，于是 2006 年的规划将吸引世界各地的优秀学生、教师，鼓励科研合作定为具体目标，并在国际化问题上提出四个“必须”：1) 必须将教育和科研资源集中于地域性和全球性的重大问题上；(2) 必须建立国际伙伴关系以提升教育和科研；(3) 必须集中资源聘用、保留和支持有才华的国外教师和学生；(4) 必须扩展、整合学生的全部学术项目和国外学习经验。

三、杜克大学对战略发展规划的财政支持

在杜克大学 2001 年和 2006 年的战略规划中，周密而详细的投资战略规划成为杜克战略规划的重要内容之一。根据全校整体规划而制定的投资战略规划为杜克大学战略目标的实现提供了强有力的物质保证。杜克大学投资战略规划遵循一定的规划程序，首先要检查主要收入来源的优势和弱势；其次，审查、完善投资战略规划，校长协调战略投资产生真正的中央基金；再次，建立、检查每个学院的五年预算规划模型，确定其财政结构中的基本问题，确定每个学院的内部投资能力，重新配置和发展新的收入资源；最后为中央基金资助的每个战略计划制定单个详细的财政规划。2001 年杜克大学的投资战略规划目标是：发展师资、改进科学和工程学项目、建立有效的跨学科项目、加强科技、设备等基础设施和为学生提供更有效的教育项目，总投资 7.27 亿美元，其中基础设备 5.155 亿美元，占

总投资的 70.9%，项目投资 1.616 亿美元，占总投资的 22.2%。

杜克大学董事会 2006 年 9 月一致通过了《与众不同：杜克大学的战略规划》，学校准备为以后 5~8 年的学生、教师、项目和设备投资 13 亿多美元。杜克大学各学院在优先支出方面有相当大的自由和强烈的动机来合理地发展资金和分配资源。为保证学院战略重点的实施，杜克大学建立了中央资金机制以补充学院资源。中央资金的支持是完成战略目标的关键，而投资战略规划是将来发展资源和配置资源的蓝图。资源配置以下列几个方面为基础：保证学校或特殊学院的战略投资重点；中央平衡附加资源的能力，包括学院提供的资源或来自外部的资源如慈善事业；加强项目的维持能力。2006 年杜克大学的战略投资目标是：加强师资队伍，加强研究生项目，提高本科生经验，完善重点设备投资等。

四、对我国高校发展战略规划的借鉴意义

(一) 大学战略目标要具有可行性

杜克大学战略目标一般都十分清晰简洁、具体、可行。学校的远大目标和战略规划成为各部门、各学院制定各年度工作计划的指南，并让这一目标成为激励师生为之奋斗的动力，从而形成凝聚力。现今我国高校制定的发展战略目标往往没有考虑到国情和本校的实际，许多高校提出要创建综合性、研究型、开放性的“世界一流”或“国内一流”大学。这些战略目标往往流于形式，只是不切合实际的口号，缺乏可行性，故战略规划在大学的发展中往往起不到指导作用。早在 1985 年，我国某大学第七次党代会上，就提出了要“成为世界一流”的发展目标，直到现在“世界一流”仍是其长期的奋斗目标。现今我国已存在制定大学战略规划的内部动因，如高校负债、毕业即失业、教育经费、国际化等许多涉及到高校生存的问题，因此，制定大学战略发展规划应成为我国高校寻求自身发展的主动选择，而不是仅仅对外部刺激的被动反应。

(二) 大学战略规划的连续性

大学战略规划目标的实现本身是一个长期的过程，有时需要全校师生员工几十年持续不断地努力。因此，大学战略规划目标确定后，就应成为师生员工共同追求的目标，不应发生较大的变更。从杜克大学战略规划的历史可以看出，为了达到优秀的目标，注重教育质量、国际化、多样化、跨学科等是杜克历次规划的战略重点。虽然杜克大学经历了九位校长的更替，但杜克大学的这些战略重点和杜克大学的传统并没有发生很大变化。保持战略规划的连续性应该是杜克大学战略规划取得成功的关键。

(三) 大学战略规划的特殊性

剑桥大学第 344 任校长艾莉森·理查德说：“大学之所以卓而不凡，不仅因为这些大学具备了在世界范围内使它们成名的一致性，还因为它们各有各的独特性。”大学通过战略规划可以保持或形成自己的个性和特色，杜克大学更是将 2006 年战略规划的目标直接定位为“与众不同”。但追求独特性、特殊性并不是抛弃原来的基础和传统，相反杜克大学认为传统正是他们具有的特色。“杜克大学建立在一个紧密协作的博艺文科教育和职业教育

基础上，在今天，这成为杜克大学一个至关重要的、与众不同的遗产”。试想如果我国大学能把蔡元培校长“兼容并包，思想自由”的传统保存下来并不断发展，在继承优良传统的基础上循序渐进，我国大学在世界教育中的地位就可能不会是今天这样了。

（四）大学校长在战略规划中的领导作用

无论是早期《第五个十年》的战略规划报告，还是2006年制定的《与众不同：杜克大学的战略规划》，杜克大学校长在历次战略规划中都发挥了不可替代的领导作用。美国大学校长最重要的职责是领导制定大学战略发展规划、确定学校的发展方向。校长首先是一位大学发展的领导者，其次才是一名教育者和管理者。国外大学的教务长具有很大的管理权限，负责学术等许多大学的具体工作，这使校长能够集中精力进行战略规划工作。虽然1998年8月29日《中华人民共和国高等教育法》第四十一条明确规定了我国高校校长的职责之一是拟订大学发展规划，但我国高校校长还“要全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作”，承担的职责和社会责任过多，校长就很少有时间进行战略规划方面的思考。

高校发展战略规划的制度化建设：英国大学的经验及启示

李建航 周洪利

【摘要】我国高校发展战略规划工作存在诸多问题，这都是由于缺少此方面的制度化建设造成的。英国大学在此方面取得了不少有效的经验，给我们提供了很多启示。我国高校的发展战略规划制度建设要加强宏观指导和监督、建立有效的管理机制、强化战略目标共。

【关键词】高校发展战略规划制度化建设英国大学经验策略

目前，我国高校发展战略规划的制定总体上还处于起步阶段，存在很多方面的缺失。例如，有的学校的发展战略规划目标远大，但措施空洞，缺少可操作性；有的战略规划与战略实施严重脱节，缺少有效性的实施；有的发展战略规划在实施过程中比较僵化，缺少控制反馈的及时性。究其原因，在于我国高校发展战略规划的制定尚不规范，还没有形成制度化建设的局面。本文拟对高校发展战略规划的制度化建设问题进行探讨。

一、高校发展战略规划制度化建设的含义

高校发展战略规划的制度化建设，就是高校发展战略规划从制定到实施、评价、控制的整个过程，从特殊的不固定的方式向被普遍认可的固定化模式转化。它能反映高校发展战略规划的成熟度、规范化和有序化。其标志主要有四个：第一，拥有成熟的上位设计理念，即教育主管部门出台关于高校发展战略规划制定的主体、程序、内容、实施、监控等成熟的指导性文件，并得到普遍的认可；第二，拥有共同的价值观念，即学校内部对学校

的长远发展方向拥有一致的价值取向，愿意为学校发展战略规划中确定的目标长期奋斗；第三，制定有效的规范，即为了实现学校的发展目标而制定有效的规范，把全体师生的行为纳入到统一的奋斗目标之中，并且师生愿意自觉工作；第四，建立专业化的发展战略规划队伍和机构。英国各大学的发展模式和定位虽然不同，但在大学发展战略规划制定方面却具有许多共性，形成了一套手段先进、程序清晰、操作性强的发展战略规划制定方法，并且在操作层面和管理层面全面体现了学校发展战略的意图，对我国高校发展战略规划的制度化建设具有很好的参考价值。

二、英国高校发展战略规划制度化建设概况

1、英国大学发展战略规划的一般程序。

英格兰局等教育拨款委员会（Higher Education Funding Council of England，简称 HEFCE）于 2000 年编辑出版了《高等学校战略规划指南》（Strategic Planning in Higher Education A Guide for Heads of Institutions, Senior Managers and Members of Governing Bodies）。该指南吸收了 13 所高校的有效经验，讨论了战略规划过程中的几个关键阶段——规划制定、形成文件、实施与控制等，为英国高等学校制定发展战略规划提供了参考蓝本。

根据《高等学校战略规划指南》，一般英国大学发展战略规划的制定由以下几个阶段组成：

咨询调研阶段。在这个阶段，英国大学特别强调大学校长的作用。大学校长的思想和发展思路往往对一所大学的发展具有重要的影响。因此，在规划制定的过程中，多数英国高校都由校长任专职的规划领导，并带领其他管理人员完成咨询调研阶段的具体任务。该阶段包括以下具体步骤。①环境扫描。目的在于发现可能影响学校发展的宏观环境的变化。例如，国家政策的变化、宏观与微观经济的变化、科学技术的进步、利益相关者对学校的期待等。②内情分析。目的在于通过对学校有效资源、学科专业情况、财务状况等的分析，为规划工作提供信息。③形成思路。通过环境扫描和内情分析，确定学校未来工作的思路。④保障条件。保障条件涉及领导者的态度、执行人员的态度与能力、执行过程中有效的资源以及信息来源等。

文件形成阶段。英国高校在规划制定过程中要形成若干关键的文件。这些文件包括：①使命与目标。几乎所有高校的战略规划都阐述了学校的使命和目标，并且不少学校对两者没有进行明显的区分。一般而言，阐述使命时特别强调办学特色和国内外的定位。②战略规划。通常包括以下要素：制定规划的目的、中长期发展目标、实现目标的责任落实与时间跨度、对关键活动与资源的安排、可行性分析、实施过程中的监控等。③操作性行动计划。操作性行动计划是为了实现中长期目标而制定的短期计划，一般包括具体的任务和目标。大多数学校的操作性行动计划是单独的文件，可以附在战略规划后边。④专项规划。英国高校还有一系列的专项规划，以便为总体战略规划各个目标的实现提供支持。专项规

划包括以学术为基础的学科规划、科研规划、教学规划等，包括以资源为基础的财政与资源规划、信息技术规划等，还包括国际化规划、市场化规划等其他类专项规划。

实施阶段。英国大学发展战略规划在实施过程中采取了落实责任、项目管理、承担风险等措施和方法。①落实责任。有效的监控使个人、团体都要对他们成功或失败的原因进行解释，因此必须落实各自的责任。②项目管理。战略规划中的一些关键目标通过具体的项目来落实，如建设工程、综合改革等，要求高级管理层要有项目管理的技能和常识。③承担风险。任何重大战略改革都要承担一定的风险，但要对失败予以足够的宽容。

(4)有效的监控。有效的监控是英国大学发展战略规划过程的重要组成部分。英国大学发展战略规划的监控系统主要由以下几个方面组成：①关键领域监控。对建筑工程、软件工程、海外活动等关键领域进行严格监控，预先确立进展报告制度并明确报告的内容、频率和规范。②多层面监控。包括宏观层面监控、学术质量监控、管理层面监控、具体财务层面监控、资源层面监控等。对于不同层面的监控，其评估的频率不同。③财政监控。财政监控是战略规划监控系统的重要内容。负责监控的人员不仅要清楚财务的状况，而且还必须了解学校资源的使命和目标。财务、规划等职能部门的人员要紧密协作。当监控报告指出有值得注意的问题时，必须同时提出解决的方案。

2. 英国大学发展战略规划的个案分析。

(1)利兹大学(University of Leeds)的战略规划。利兹大学是英国最好的十所研究型大学之一。它有完整的规划体系和思路，有具体的行动方案和监督机制，在战略规划方面最具特色的是《战略地图》。《战略地图》是一张由红、蓝、绿、浅绿、浅红相区别的具有坐标功能的彩色地图，它由5组关键词串连、由34份战略描述短语组成并具有链接功能。5组关键词按照战略规划的内在逻辑由下向上排列，依次是战略支持元素、行动主要主题、合作者利益期待、目标与价值理念、大学愿景。5组关键词的下级链接为34个战略描述短语(战略支持要素)，形成了对学校办学目标、价值理念、大学愿景的支撑系统。34个战略描述短语的下级链接是对短语的详细解释，形成了对战略规划的操作认识。这样就使《战略地图》更具有逻辑严谨、层次清楚、全员参与、可操作性强等特点。学校每一个部门、每所学院、甚至每一个工作人员都能在《战略地图》上找到自己的位置和定位，并自觉按照学校的目标和愿景创造性地进行工作。

(1)爱丁堡大学(the University of Edinburgh)的战略管理。爱丁堡大学是英国最古老、最大的大学之一，战略规划是其学校管理的重要手段。爱丁堡大学的发展战略规划具有开放性、全景连接、连年滚动、交互式等特点，实现了从战略规划到战略管理的跨越。爱丁堡大学的发展战略规划建有专门的主页，链接的项目有战略规划、计划和预算、收入和支出、管理部门通知、教学工作、苏格兰高等教育拨款委员会(SHEFC)在线服务、内部核心链接、故障排除等。学校发展战略规划办公室将最新的战略规划用三种不同的版本提供给学校师生查阅使用，并附有电话和电子邮件地址，形成了一个开放式、全景式、

交互式的战略规划管理平台。爱丁堡大学发展战略规划的另一个突出特点就是连年滚动，一般为四年一次。如果中间进行修改，则年份顺延。例如，他们近 8 年来的连年滚动式战略计划为 1997—2001、1998—2002、1999—2003、2000—2004、2001—2005、2002—2006、2003—2007、2004—2008 等。学校的战略规划 and 战略管理对学校的发展起到了很强的引领和推动作用。

(2) 利兹都会大学 (Leeds Metropolitan University) 的国际化战略。利兹都会大学是一所新型大学。它以成为世界级地方大学为愿景，制定了以国际化目标为核心战略的《2004—2008 发展战略规划》，并将其嵌入式地落实到了各项行动和方案之中。《2004—2008 发展战略规划》包括三大战略：一是国际化——致力于提高所有学生的国际化体验；二是世界范围内的体验——将国际化视野渗透到学校的各项工作中；三是世界范围的视野——提高教职员的能力和国际化体验，最终实现国际化。其国际化战略拟定了三个具体目标以及实现这些目标的三个行动方案。即在 2004—2005 年开始第一次发展研究，课程涉及更广泛的领域，为入学的学生设计应用型课程；于 2004—2005 年成立一个国际学术发展办公室，以促进海外学习和交流的机会；学校在所有大洲建立合作伙伴关系，2004—2005 年至少有两个新的国际交流项目开始运作。世界范围内的体验战略和世界范围的视野战略也分别拟定了具体的目标和实现目标的行动方案。

3、英国大学发展战略规划制度化建设的基本经验。

通过对英国大学发展战略规划整体程序和三所大学发展战略规划范例的描述与分析，我们认为英国大学发展战略规划制度化建设的成功经验至少包括以下几个方面：

(1) 校长带队，专业组合，全员参与。在制定学校发展战略规划时，英国大学一般采用项目管理的方式。大学校长是项目的总负责人，由他带领专业化的规划团队并调动全校师生的热情与智慧来制定学校的发展战略规划。以利兹大学为例，校长 Michael Arthur 教授亲自主持学校的发展战略规划工作；学校战略规划机构的人员来自学校的各个部门，都具有制定战略规划的理论或实践经验。利兹大学认为，“我们的战略规划是全校师生的结晶”，说明利兹大学战略规划是经过全校师生广泛参与而得出的。

样本内容的标准化，形式的特色化。我们调查和检索到的英国大学发展战略规划都遵循一个比较标准的体例格式，一般为愿景、导言、目标、中心战略目标、目标支撑系统、具体行动方案等。其战略规划一般为网络版本，在每一个层级的目录下都有深层的阐释、说明或数据支撑。同时，英国不同大学的战略规划在形式上又各不相同。如，利兹大学的《战略地图》、爱丁堡大学的连年滚动、利兹都会大学的“战略目标——具体目标——行动方案”等各具特色，很少出现千篇一律的现象。

目标逐级分解，任务落实到部门。英国高校将学校的战略目标分解成有针对性的、可操作的、可行的、及时的活动、目标和任务，并要求校内学术单位、行政单位乃至个人结合学校的规划和常规工作制定自己的实施计划。以利兹大学的《战略地图》为例，该

系统中标记着各个部门在学校发展中的战略位置和主要任务。这样，各职能部门和院系都可以将战略规划转变并衍生出具体的行动计划，从而使学校的战略规划得到全面、具体的落实。

随时接受反馈意见，采用多种形式宣传。英国高校一般都建有发展战略规划的专门网站。在网站上可以查询到所有主要规划制定人员的相关信息，包括他对高校战略规划的想法、主要承担的责任、研究领域以及个人联系方式等，以便能够随时随地地接受他人对学校战略规划的反馈意见。同时，任何人都可以在学校战略规划网站上查询详细的战略规划内容，并可以选择具有链接功能的 WEB 格式、制作精美的 PDF 格式或者简单明了的 WORD 格式进行下载。以上方式都不失是对学校长远发展进行有力宣传的有效策略，很值得我们学习、借鉴。

实施多层面监控并提供解决方案。英国高校规划实施的监控在多个层面上进行，对所有战略规划、专项规划、行动计划的实施都进行监控。当监控报告指出存在值得注意的问题时，必须同时建议解决问题的方案，以供决策者参考。

三、对我国高校发展战略规划制度化建设的启示

研究英国高校发展战略规划对我国高校发展规划的制定具有重要意义。特别是英国战略管理方法和操作层面的具体做法，对我国高校发展战略规划的制度化建设具有重要启示作用。

1、对于高等教育主管部门，应制定有效的上位指导办法，以加强对高校发展战略规划的指导和监督。

国家对高校发展战略的指导和监督是英国高校发展战略规划取得成效的经验之一。英格兰高等教育拨款委员会颁布的《高等学校战略规划指南》为英国高等学校制定发展战略规划提供了很好的参考蓝本。2003年，在教育部直属高校工作咨询委员会上，周济部长强调，高校要制定好三个规划，即发展战略规划、学科建设和队伍建设规划、校园建设规划。之后，虽然各级政府和教育主管部门开始重视学校发展战略规划的制定工作，但在宏观指导和监督上还有许多环节有待加强。

高等教育主管部门应在充分调研的基础上进行制定高校发展战略规划的上位设计，以便为高校制定发展战略规划提供顶层指导。顶层设计的内容要在三个层面上展开：第一个层面是国家关于高校定位、人才需求、规模设置方面的指导；第二个层面是关于制定规划的程序、标准以及信息与技术方面的指导；第三个层面是关于整体协调的指导，各类考评、检测、投资等活动都应嵌入式地落实发展规划的意图和有关定量的指标。目前，我国大学发展战略规划在第一个层面上指导比较多，但在第二、第三层面都比较缺乏。

2、对于高等学校，要加强对学校战略规划目标的宣传，并建立制定发展战略规划的管理机制。

英国大学高度重视对学校“愿景”的宣传，这是我们可以学习的另一条经验。学校的

“愿景”是学校长远的奋斗目标，是全校师生的核心价值取向。加强对学校“愿景”的宣传可以凝聚人心，使师生有较强的归属感，从而对学校发展战略规划制定的目标、任务能够自觉地认可和执行。宣传的手段和途径可以多样化，立体化的网络格式、印刷精美的纸质格式、感官直接的音频、视频格式等都是英国大学所采用的。我们也应借鉴。

高等学校要建立健全制定学校发展战略规划的体制机制。包括：采取什么样的管理方式，由谁负责战略规划制定、实施的全过程，由哪些部门和主要人员参与战略规划的制定，战略规划的目标、内容、实施方案如何有效监控等。这些都要形成书面性的规定，以确保学校发展战略规划的切实落实。当然，建立有效的管理机制是为了战略规划制定得更加规范化，不是框死战略规划的制定，战略规划的体例格式可以而且应该是多样化的。

3、发展战略规划部门要从加强制度与机制建设、专业队伍建设两方面入手。

高校发展战略规划部门自身建设是高校发展战略规划制度化建设的一个重要方面。一方面，要加强制度和机制建设。加强制度和机制建设就是要明确自身的工作职责，明确本部门在学校职能系统中的地位和作用，明确工作人员的职责和分工。同时，还要完善本部门的规章制度以及关于发展战略规划制定的管理办法，包括咨询专家系统、领导小组、主要成员专业背景、收集信息的来源及渠道等的管理办法。另一方面，要加强专业化队伍建设。高校发展战略规划制度化的标志之一，是建立专业化的发展战略规划机构和队伍。目前，全国高校发展战略规划部门工作人员的专业素质和水平参差不齐，既不能很好地履行其职能，更谈不上规划管理。所以，要切实提高规划人员的工作技能和业务水平，尤其是要加强发展战略规划的咨询和研究工作，开发和推广各种技术手段与专业工具。对于预引进的工作人员要严格考核其资质，着重考察其是否具有制定发展战略规划的理论知识和实践经验、是否能够熟练使用制定发展战略规划的各种前沿信息和技术工具。

4、强化学校师生的主人翁意识，使他们自觉把个人奋斗目标与学校发展战略规划目标相结合。

利兹大学的发展战略规划在前沿部分明确指出，“我们的战略规划是全校师生的结晶”。这反映了英国高校师生对学校发展战略规划的重视程度。高校发展战略规划制度化的标志之一就是，学校全体师生对学校的长远发展才的主要方向拥有一致的价值取向，愿意为学校发展战略规划中明确的目标长期奋斗。所以，我们在制定学校发展战略规划时一定要多方征求广大师生的意见和建议，鼓励他们积极建言献策，使他们真正认识到学校发展战略规划的制定是学校全体师生的分内职责并将其个人奋斗目标与学校战略规划的目标相结合，形成一种全校上下为学校战略规划目标奋斗的局面。

办好人民满意的高校教育

——学习《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020年）》的认识

高丽，李倩，成亚伟

（石家庄学院学生处，石家庄 050035）

【摘要】《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》是指导高校教育改革与发展的纲领性文件。各高校必须把它作为行动指南，认真贯彻落实，把纲要中对高等教育改革与发展的新要求融入到教育教学实践中去，办人民满意的高校教育。

【关键词】 高校教育；规划纲要；教育改革

【中图分类号】 G640 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-8794(2011)12-0070-02

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》简称《规划纲要》，于2008年8月启动，2010年5月7日国务院审议通过《规划纲要》的出台充分体现了党和国家对教育的高度重视。作为教育的重要组成部分，高等教育在《规划纲要》中被列为最核心的内容，它将成为各高等院校制定“十二五”规划和今后10年高校教育改革与发展必须遵守的纲领性文件。

一、我国高校教育改革与发展面临的问题

从发展规模上看，大规模扩招后，高校毕业生就业竞争压力加大、高校数量增加、规模不断扩大，这对高等学校学科专业结构调整及增强学生就业能力和社会适应性提出了更高的要求，对高校教育质量提出了严峻挑战，从某种程度上也影响了高校的良好有序发展；从人才培养质量上看，由于我国教育事业发展面临的严峻挑战，高等教育人才培养质量还不能满足现代化建设事业和人民群众的强烈需求，尤其是拔尖创新人才培养能力较弱；从体制机制上看，目前高校教育在人才培养模式、考试招生制度、办学体制和管理体制上的诸多问题仍然严重制约着高校的发展；从资金投入上来看，自上世纪90年代以来，国家对高等教育财政性经费投入状况就不乐观，高校贷款已形成债务压力，高等学校在资源总量整体投入不足的情况下，资源配置结构不合理，对整个高等教育事业的长期发展产生了不良影响。伴随着我国高等教育由精英教育向大众化教育的转变，这些问题成为制约高等教育发展的瓶颈。

二、《规划纲要》中高等教育改革与发展的基本内容

针对我国高等教育所面临的诸多问题《规划纲要》从整个战略目标、发展任务、体制改革和保障措施等方面都对2020年前的高等教育改革与发展进行了新的重要部署，并提出了很多新的政策亮点。《规划纲要》的70个问题中，涉及高等教育的就有40个，大多反映了当前人民普遍关心的高等教育的难点、热点问题。

《规划纲要》首先谈到的是我国高等教育发展规模问题。从纲要中的相关数据，我们可以看出，改革开放前20年，高等教育发展是相对平缓稳步发展的，自1999年扩招后，

规模增长幅度显著。就这一问题《规划纲要》提出,从现在起到2020年,高等教育总规模将从2900多万增加到3550万,高等教育毛入学率从24.2%提高到40%。2 这些数据从侧面可以反映出各行各业对专门人才的迫切需要,也体现了高等教育规模发展将达到一个高位平台后稳步增长的趋势。《规划纲要》在我国高等教育质量上,提出了要提高人才培养质量、增强社会服务能力,并明确要求,到2020年我们的高等教育结构更加合理、特色更加鲜明。在第七章中专门就高等教育体制改革问题提出了人才培养体制改革、办学体制改革、改革教育质量评价和人才评价制度、深化考试招生制度改革及管理体制改革等九项具体措施,形成了新的改革切入点和政策措施亮点。在保障措施方面《规划纲要》特别提出了要加强高等学校教师队伍建设;在经费方面实现以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、学校设立基金接收社会捐赠等多渠道经费的投入机制。为了加强经费管理《规划纲要》还明确提出了强化制度监督、社会监督及媒体监督的有效措施,让高等教育领域的公共资源配置在阳光下合理运行。

三、落实教育规划纲要、办人民满意高校教育的相关思考

胡锦涛在中共中央政治局第三十四次集体学习时强调指出,要坚持把教育摆在优先发展战略地位,努力办好让人民群众满意的教育。各高校更是要贯彻落实好教育《规划纲要》,办人民满意的高校教育。

准确把握发展目标,树立全新的高校教育发展理念

把握好《规划纲要》中高等教育的发展目标,树立大众化、多样化和终身教育的高校教育发展观是我国高校教育迎接新挑战的客观要求,也是办人民满意高校教育的首要条件。树立全新的高校教育发展理念,应当充分认识到我国社会发展、特别是经济快速发展对高校教育发展的紧迫性,把实现高校教育大众化作为我国高校教育发展的重要目标。在高校林立、规模不断扩大且各院校间竞争日趋激烈的今天,树立高等教育多样化的理念成为必然,即高校教育目标的多样化、举办主体的多元化、资源利用的多样化、办学模式的多样化、专业结构的多样化、评价体系的多样化等等。另外,信息时代的到来成为终身教育迅速发展的重要动力,高校教育的终身化、信息化正成为当今高等教育发展的潮流。对于高校教育工作者尤其是高职院校教育工作者来说,只有转变传统的高校教育观,确立高校教育终身化和信息化的新理念,把人才培养目标和培养模式更好地贯穿到学习者整个职业生涯的全过程中,才能适应高校教育发展的需要。

领会《见划纲要》精神,合理制订高校新的发展规划

目前,各高校“十二五”规划的编制工作已经全面展开。高校在编制“十二五”规划过程中,首先要全面落实《规划纲要》中提出的促进教育公平、提高教育质量的重大举措,精心制订院校各项改革发展规划;要确定符合本校实际的发展战略、发展目标和重点,要准确把握高校发展的主要任务和保障措施,从学科建设、师资队伍建设、人才培养质量、科技创新及社会服务能力等方面落实《规划纲要》的重要精神;要将本院校确定的工作任

务逐一分解，细化各职能部门的配套措施，狠抓落实，增强高校各项工作的系统性、协调性，提高各院校“十二五”规划的实效性和可操作性。《规划纲要》明确指出：积极推进文化传播，弘扬优秀传统文化，发展先进文化。3 高校作为知识的集中地，是保存、传承、传播和创造先进文化的重要场所，加强高校文化建设，不断提炼和丰富高校精神文化的内涵，是推动“十二五”发展的精神动力，是保证“十二五”规划顺利实施的重要环节。加强高校文化建设，必须以社会主义核心价值体系为指导，以培育大学精神为核心，在学生中广泛开展世界观、人生观、价值观教育，创造和谐的校园氛围，丰富并创新校园文化活动，满足高校师生多层次、多方面、多领域的精神文化需求，形成大学文化认同，为高校教育改革与发展营造良好的文化环境，提供充足的精神动力。

重视人才培养过程，切实保障高校教育质量的稳步提高

人才培养是大学的根本任务，提高高等教育质量的核心在于提高人才培养质量，高校教育工作者必须切实把重点放在提高教育质量上。在人才培养目标上，我们必须清醒认识到高校应根据社会实际需要，以培养面向实际、面向生产一线掌握一定的基础理论知识，并有一定的科研成果创造转化能力的应用性人才为主，并培养出一批社会需要的高素质、具有实践创新能力的“精英人才”。在教学实践中，各高校要确保教学工作的中心地位，通过深化改革，大力推进《规划纲要》中提出的体制改革和机制创新，以人为本，加强教学管理，全面推进素质教育和创业教育，加大实践教学的比例，突出学生动手能力、解决实际问题能力、二次创新能力的培养，把填鸭式的教学模式转变为以培养学生的知识转化能力、专业设计能力、职业能力、团队协作能力、社会适应能力为主的启发式教学模式；在师资队伍建设上，要高度重视和切实加强建设力度，调动广大教师的积极性、主动性和创造性，加强对教师的实践技能的课程教学质量评估，为提高人才培养质量而建设一支学术一流、德才兼备的高校教师队伍；在专业布局上，要根据院校自身实际，结合市场需求和社会经济发展的需要合理设置专业，以《规划纲要》为指导，把专业前景与专业特色有机结合，实现对传统专业的提升和改造，逐步优化学科专业和层次类型结构，加快建设区域经济发展需要的特色学科专业、交叉学科专业、新兴学科专业；在课程设置上，要以能力为本位构建课程体系、选择课程内容；在人才培养质量监控环节上，要以提高学生、社会对教育质量的满意度为目标，建立高校信息公开制度，建立由行业企业、用人单位、教师、学生、家长和中介组织多方参与的高校教育教学质量监控体系。

强化社会服务功能，发挥高校在国家创新体系中的作用

高等教育的社会性、公益性、服务性等特征决定了高校教育必须贴近市场、为社会服务。知识经济时代，社会发展日新月异，伴随着教育改革与发展“产教结合”的办学思想愈来愈明确，并逐步走向发展的更高阶段——产、学、研合作教育，积极参与教科研成为经济社会发展的客观要求。

中国人民大学纪宝成校长提出，建设“人民满意、世界一流”大学要有一流的高等教

育研究。强化高校社会服务功能，必须充分发挥高校的科研优势，瞄准科技尖端，不断提高科技创新能力，发挥高等教育的人才产出与汇聚功能，为区域经济建设提供强有力的智力支撑；强化高校社会服务功能，必须发挥学科优势和人才资源优势，加强产学研结合，构建以市场为导向、企业为主体的知识创新体系、技术创新体系、国防科技创新体系和区域发展创新体系，加强与地方企业及社会力量的合作交流，帮助企业建立研发中心，促进科技成果转化；强化高校社会服务功能，必须拓展服务领域，为政府科学决策提供正确的咨询服务，提出具有前瞻性、实效性、可操作性的合理化建议。

教育质量政策的设计与思考

——解读《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》

摘要：《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》中有关的教育质量政策体现了教育科学发展观及内涵发展观。其中设定提高教育质量的五个指标为落脚点，在人才培养、关键环节在教学过程、外部保障靠质量标准及有效手段靠质量评价。纲要中的教育质量政策呈现出覆盖面全、涉及点广，质量建设和质量保障并重、更加注重质量保障的要求，及将制度改革作为提高质量的突破口三大特点。

关键词：教育质量政策；价值分析；指标设定；特点

教育质量是指教育满足教育者发展需要并实现特定社会目的的能力及属性。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(以下简称“教育规划纲要”)中，“质量”一词出现28次，“教育质量”一词出现23次。此次《教育规划纲要》将“教育质量”放到如此凸显的位置上来，是与我国经济社会改革和教育事业的发展分不开的。

一、何为教育质量政策

教育质量政策是国家和政府对教育质量的认识和规定。“教育质量政策，所要解决的是人才培养的质量标准问题。主要是解决教育质量标准的标准及如何处理好学校教学与德育、管理等工作之间的关系，以全面提高教育质量。国家要制定出最基本的学生培养的质量标准，以及实现这些标准的基本要求。”^①因此，教育质量政策是要解决各级各类教育培养目标和教学质量标准、人才培养的目标、类型和标准的问题。教育质量政策是最基本最重要的教育政策之一，对教育的改革与发展起着规定培养目标、确定培养方向和人才规格、决定培养模式、课程结构和教学内容等方面的作用。其通过制度化、常规化的形式为社会主义经济建设人才的培养提供政策层面上的保障。

政策文本是教育质量政策的表象形态。对于静态的政策文本的研究主要是透过政策的表象形态分析其内在的实质形态，即政策文本所隐含的教育价值取向、质量观和内容特点的演变。《教育规划纲要》本身作为导向性和目标性的教育政策，其包含的教育质量政策的性质则也是导向性和目标性的，是对未来十年我国教育质量的总体要求和全面部署。

二、《纲要》中教育质量政策的价值分析

教育政策的价值选择是教育政策制定者在自身价值判断基础上所作出的一种集体选择或政府选择。它蕴涵着政策制定者对于政策的期望或价值追求，体现了政策系统的某种价值偏好，表达着教育政策追求的目的与价值。影响教育政策价值选择的决定性因素是教育政策问题和教育政策价值观。教育政策价值观是教育政策制定者及其所处的社会对教育政策活动中价值关系的根本性的总的认识，它是教育政策价值取向的主要内容。政策制定者有什么样的教育政策价值观，就会作出什么方向或性质的价值选择。^②《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》是在教育全球化和教育现代化的国际视野下制定的，是与建设和谐社会相统一的，主要体现在以下两点：

（一）科学质量观。树立科学教育质量观是《教育规划纲要》中提高质量的核心和灵魂。科学的教育质量观意味着全面的、多样化的质量观。《纲要》中指出，“树立科学的质量观，把促进人的全面发展、适应社会需要作为衡量教育质量的根本标准”。这表明倡导以人为本，重视人的全面发展，强调人与社会的和谐需要已经成为教育事业发展的风向标。教育质量政策实现由政府本位到以人为本、重应试选拔到重素质教育、重知识到重能力三个重大转变。可以说，纲要反映了教育质量变迁的重要趋势特征是以受教育者为本，重在受教育者素质教育和能力培养上。另外，在教育质量的指标和评价方面，在不同层级、不同类型的教育机构制定不同的质量标准和政策支持措施，强调多指标与多样化的评价标准和方式，凸显了对“人才质量”的重新定义与诠释，体现了科学的教育质量观。

（二）内涵发展观。《纲要》中明确提出，“树立以提高质量为核心的教育发展新观，注重教育内涵发展，鼓励学校办出特色、办出水平，出名师，育英才。”随着教育普及率的提高，我国教育政策从数量扩张转向质量的提高，反映了我国教育发展重心的转移。注重教育内涵发展，要求科学地配置教育资源、改革教育管理体制，在增加教育投入、扩大优质教育资源总量的同时优化教育资源结构，提高教育效益。鼓励学校办出特色、办出水平，就要推进办学体制改革，增强学校依法自主办学的能力，建设有中国特色的现代学校制度。将提高教育质量的重任切实放到学校、教学、教师上来，鼓励创新教育教学方法，创新人才培养模式，造就一批教学名师和学科领军人才，形成独具特色的学校发展模式，最终实现各级各类学校根据社会发展需要和学校的优势科学定位。

三、《纲要》中教育质量的指标设定

一个事物的质量包含两个因素：一是“规定性”，二是“适用性”。“教育质量”的规定性取决于对“人才”的规定性。《教育规划纲要》中的对教育质量的阐述，落脚点在人才培养的规格及要求，继而加强对教学过程的重视。“教育质量”的适用性如何则主要依靠当前国家经济社会发展对教育的需求及教育发展的水平，即需要建立外部的质量标准和评价体系来保证其适应性，从而实现教育质量的提高真正适应社会发展需要。

（一）落脚点在人才培养。此次《教育规划纲要》中也明确将“育人为本”写进今后十

年我国教育事业改革与发展的二十字方针之中，也就是说，就教育的根本价值追求来讲，即培养高素质人才。然而，好的教育是人才培养模式和培养目标的多样化，只有这样，才能使得最大限度的让每一个学生都能得到适合自己的教育并充分发展。例如，《教育规划纲要》中要求高等教育“培养信念执着、品德优良、知识丰富、本领过硬的高素质专门人才和拔尖创新人才”；职业教育则指出，探索实行符合职业教育特色的人才培养模式，着眼于提高学生的就业和创业能力，这是衡量职业教育质量的重要标准。另外，创新人才培养模式，培养出更多富有创造力、个性化的优秀人才也是彰显教育质量的重要趋势。

(二)关键环节在教学过程。教学是教育的主体部分，把教育资源配置和学校工作重点集中到强化教学环节、提高教育质量上来是明智之举。《教育规划纲要》明确将提高教育质量的关键环节放在教学上。一方面，要求遵循教育规律和人才成长规律，注重学思结合、知行统一和因材施教，深化教育教学改革，改革教学模式和方法，进一步完善新课程改革；加强教师队伍建设，提高教师整体素质；加强国际合作与交流，充分利用国内外优质教育资源；推进教育信息化进程，促进教育资源共享。另一方面，加强学校在提高教育质量中的角色意识和地位，强调学校的自主性与质量责任之间的关系与协调，强调学校的自主性建构，使得强调质量保障与评价体系在学校内部形成巨大的驱动力支撑，充分发挥学校的能动性，从而提高学校的办学质量。

(三)外部保障靠质量标准。教育质量标准是综合社会、政治、经济、文化、教育以及人的发展等多种因素而确立的衡量教育质量的准则。制定国家教育质量标准，建立健全教育质量保障体系是《纲要》中对提高教育质量的重大举措。在此次《教育规划纲要》中，明确建立了各级各类的质量标准和评估指标体系。例如，在义务教育阶段中提出“建立国家义务教育质量基本标准和监测制度”；在高中阶段教育中提出“建立科学的教育质量评价体系，全面实施高中学业水平考试和综合素质评价；在职业教育中提出“建立健全职业教育质量保障体系，吸收行业企业参加教育质量评估。”高等教育则提出“健全教学质量保障体系，改进高校教学评估。”这一系列的国家教育质量标准标志着探索建立符合我国国情的教育质量宏观调控体系的形成。

(四)有效手段靠质量评价。改革教育质量评价和人才评价制度是《教育规划纲要》中提高教育质量的又一重要任务。质量评价的科学性直接决定了质量评价标准的适用性。因此，在建立科学、多样的质量评价标准之后，积极开展教育质量评价就成为重要任务。教育质量评价要处理好评价主体、目的、对象与方法的关系，即处理好“由谁来保障评价”、“如何保障评价”及“保障评价什么”的问题。第一，开展由政府、学校、家长及社会各方面参与的教育质量评价活动，积极引导社会化评估机构的参与。第二，推行建构性评价、定量评估与定性评估相结合、分类评估与综合评估相结合，这是我国教育中质量政策的重要策略和路径选择。第三，强调教育质量评价对象的针对性和评价内容的多层面性。注重评价对象的多样性和个性发展，处理好教育结构、功能、质量、效益的关系与协调。

四、《纲要》中教育质量政策的特点

(一)覆盖面全、涉及点广。“提高质量”作为《纲要》的四大工作方针之一，除在第一章“指导思想和工作方针”中提出了提高质量的五大措施外，在第二部分“各级各类教育发展任务”、第三部分“‘人才培养体制’及第四部分“加强教师队伍建设”等方面均有阐述。在《教育规划纲要》中，各级各类教育在教育质量上都有着清晰的规定性要求。义务教育质量、高中阶段教育质量、职业教育质量、高等教育质量及留学生教育质量在相应章节里都有各自的发展任务和要求。同时，教育质量涉及教师质量、教学质量、人才培养体制改革、质量评价、质量保障等多个方面。真正体现了未来10年里国家和政府要提高教育质量的信心和决心。

(二)质量建设和质量保障并重，更加注重质量保障的要求。质量建设与质量保障是教育质量政策内容的一体两面，只有两者达到平衡才能真正有效地促进教育质量的不断提高。然而，长期以来，我国教育质量政策的强调重点在质量建设，而忽视质量保障。新的《纲要》要求打破这种不平衡的状态，强调两者齐头并进。一方面，质量建设不放松，尤其在质量建设的项目上，保持了持续性和稳定性。以提升高等教育质量为例，《纲要》指出了实施中西部高等教育振兴计划、人才教育培养计划；继续实施“985工程”、“211工程”和“高等学校本科教学质量与教学改革工程”、“研究生教育创新计划”、“高等学校哲学社会科学繁荣计划”和“高等学校高层次创新人才计划”等；另一方面，要保证教育的办学质量和人才培养质量，没有相关制度措施的保障是难以实现的。建立以提高教育质量为导向的管理制度和工作机制，建立健全教育质量保障体系等，更加重视和关注质量保障和评价的制度建设。

(三)将制度改革作为提高质量的突破口。《教育规划纲要》作为目标导向非问题导向的政策，主要是面向未来十年我国教育事业的发展，即如何达成未来发展目标的角度进行的政策设计和规划，因此，制度化建设就显得尤为重要。教育质量政策制度化包括质量建设的制度化和质量保障的制度化。《教育规划纲要》强调把握教育规律、教学规律和人才成长规律，明确教育质量评价和人才评价制度的建设方向。例如，提出制定国家教育质量标准；提出探索与国际高水平教育评价机构合作，形成中国特色学校评价模式；提出建立高等学校质量年度报告发布制度；提出加强教育监督检查，完善教育问责机制；树立科学人才观，建立以岗位职责为基础，以品德、能力和业绩为导向的科学化、社会化人才评价发现机制等等。《教育规划纲要》的这些制度设计体现了我国教育制度创新的成果，廓清了许多在教育质量问题上的认识误区和模糊概念，回应了实践中存在的教育质量内涵不清晰、标准不完善、监测不到位、保障不得力等问题，特别是反映了以质量标准为基础建立制度体系的质量保障思想，契合了教育科学发展的客观要求。^③

《教育规划纲要》中的教育质量政策是一个涵盖价值引导、宏观策略、中观思路、实际措施在内的系统政策，对提升未来十年我国教育质量具有战略性和较强的操作性。这些

教育质量政策符合教育发展规律和我国教育的实际，科学反映了经济社会发展和现代化建设对教育的需求，深刻体现了国家意志和人民的愿望，对于在新的历史起点上加快推进高等教育改革发展，建设人力资源强国、满足人民群众接受良好教育的需求、全面建成惠及十几亿人口的小康社会具有重大深远意义。

大学发展战略规划编制刍议

闫志军

(厦门大学教育研究院 福建厦门 361005)

摘要：大学发展战略规划的编制过程是把战略思维转变为实践工作的关键环节。由于规划的编制还没有受到足够的重视，因而存在着对编制工作的认识不到位、编制程序不规范、编制的价值取向存在偏差等问题。为了确保战略规划编制的质量，应采取组建适合的编制团队、遵循必要的程序和专业的规范要求、注重全体成员的参与、将规划编制与实施结合起来等措施。

关键词：大学发展战略规划编制；问题；建议

中图分类号：G647 文献标志码：A 文章编号：1002-0845(2012)12-0068-02

大学发展战略规划，是大学基于现实状态对未来一定时期的发展所进行的设想，是对大学发展的整体的、系统的设计。大学发展战略规划的编制，则是指把这种设想以文本的形式呈现出来的行为和过程。谈到发展规划，人们首先想到的是规划编制的结果——它的文本形式，但对整个编制过程却较少关注，在这方面所进行的研究也是非常有限的。笔者试图对此做一探讨，以期进一步加深对规划编制过程的了解，从而推动大学发展战略规划编制工作再上新台阶。

一、战略规划编制的意义

第一，战略规划的编制，是将大学发展的战略思维转变为规划文本的过程，也是实现大学发展目标的关键环节。我们知道，战略和规划是两个既有区别又有联系的概念。战略是对大学发展的一种谋划，指明的是大学发展的路径；规划则是根据这种谋划，对发展过程中要解决的实际问题进行部署和安排，涉及战略目标的细化、战略重点的论证、资源的分配及保障措施的确立等，并最终形成文本形式呈现出来。战略和规划组合在一起，构成了完善的发展战略规划，没有战略的规划只能是一般的日常工作计划，没有规划的战略往往会因为缺乏实施步骤而成为空中楼阁。

第二，战略规划的编制过程，是大学区分、界定实际问题和协调各种矛盾的过程[1]。现在的大学是一个融行政、学术于一体的复杂的社会组织，其战略目标的实现，要面对很多实际问题和矛盾。在一个有限的战略周期内，大学能够解决的问题是非常有限的。所以

在对战略规划进行编制时，必须依据这些问题的性质对其加以区别对待，协调解决。如对于那些受大环境限制、大学自身无法解决的问题和不紧迫的问题，可以暂时搁置或在时机成熟时再来考虑，大学首先要应对的是发展中必须解决的且大学自身有能力解决的问题。大学中长期存在的各种矛盾和问题，如各部门的权限、重点学科的设置、某类资源的分配等，在不同阶段其对于战略实现的价值和意义也是不同的。这就要求大学在战略编制的过程中务必明确其各个发展时期的主要矛盾和次要矛盾，力争做到无差错，无遗漏，统筹兼顾，全面协调，为战略规划的操作执行打下良好的基础。

第三，战略规划的编制过程，应成为统一思想、凝聚人心、集思广益、凝聚智慧的过程。大学中存在着不同的群体，这些群体分布在各个部门、学院、年级和社团之中，不同群体成员由于在经历、职责、任务等方面存在一定的差异，对事物认识的角度和程度也是不一样的。所以在大学发展战略提出之初，往往很难得到所有组织成员的一致认同，这对于大学发展战略的实施是十分不利的。因此，在规划的编制过程中，规划人员会以多种方式进行宣讲动员，向各类群体成员解惑答疑、征询意见。上述这一系列活动可以使大学发展战略规划编制的思路和意图得到广泛的宣传，让人们有所了解，而且可以让每一个持不同看法的人都有机会说出自己的观点，充分尊重了所有成员发表自己见解的权利。

二、战略规划编制中存在的问题

对战略规划编制的认识不到位

在国外，制定大学发展战略规划通常是大学在组织生存环境发生变化时，为满足自身发展的需要而产生的一种自觉应对行为。但在国内，由于各方面的原因，长期以来高校存在一种普遍的看法，认为各种规划或计划都是为应对领导视察工作而炮制的“应景”之作，战略规划也不例外。我国最初制定大学发展战略规划这一要求，也是由行政管理部门领导提出来的，而非大学本身战略意识自我觉醒的结果。由此，很多大学把战略规划等同于一般规划或工作计划，认为没有必要去研究“战略规划”为何物，按以往惯例当做行政任务来完成就可以了。因而常见的规划编制工作，就是组织一些文字功底比较好的工作人员，按照领导的安排，凭借长期练就的闭门造车的功夫，“编撰”出文采飞扬的规划文本，而且满纸皆是领导的指示，很难被广大组织成员所认同。对于作为学校领导者的校长的意图，在学校发展战略规划编制过程中必须给予高度重视，但规划并不仅仅是领导个人的规划，不能只反映校长的办学思想，它还应当体现大学发展的整体要求，应是全体师生员工关于大学发展意愿的集中体现[3]。

编制程序不规范，编制过程缺乏理性

编制程序不规范的问题，是大学编制战略规划过程中常见的技术性问题。如有的大学在对发展环境进行分析时，由于对宏观环境的剖析不够深入，因而难以正确判断发展所面临的外部形势，不利于规避风险和把握机遇；由于对竞争对手的实力分析不够具体，无法明确与其他大学的真正差距所在，导致对自身发展情况和发展趋势认识的模糊[4]。大学发

展战略规划编制普遍缺乏必要的理论和科学的方法，难以形成具有建设性的方案，规划的作用难以发挥，价值难以体现，导致确定的战略规划目标无法实现，更遑论促进大学的发展了。

3. 在价值取向上，只注重外延扩充和数量增长，忽视了内涵发展与质量提升

目前，国内很多大学在确定战略规划目标时，往往只重视数量的增加，强调发展上的“高大全”——层次高、规模大、学科全，对质量提升与内涵发展较少提及。因而在规划文本中，目之所及的皆是各种数据、指标和“质量”信息的影踪。这种“数字化”的编制取向把物质范畴的建设放到首位，把精神范畴的构筑放到了次要的位置上，体现的是现代大学办学中功利主义和实用主义的思想。这样，大学在发展中就会以外部形象工程为重，忽视了人的主体性发展。我们应重视大学的实体化建设，但这肯定不是大学发展的全部内容。现代大学发展观追求的是大学在规模、质量、结构、效益等方面的协调发展。如果规划的编制过程缺少这种和谐的大学发展观做指导，各部分内容不能依其性质和价值受到应有的重视，势必会阻碍高水平大学建设的进程。

三、对战略规划编制的建议

组建适合的编制团队

编制团队的组建一般有以下三种方式：一是大学自己组织团队，独立进行规划编制；二是聘请校外人员，委托专业团队编制规划；三是由本校人员和校外专业人员共同组成编制团队，合作完成[2]。我国大学发展战略规划的编制团队的组建大多采用的是第一种方式，也有少数学校完全“外包”给专业团队，但近年来越来越多的学校认为最佳的方式是第三种。因为如果由大学自己组建编制团队，则成员都来自本校各职能部门或院系，作为本校工作人员，虽然他们对学校组织的内部情况比较熟悉，对领导层的态度和意图也比较清晰，对自己的“家底”了解的更透彻，能更好地协调各群体间的利益诉求和各种矛盾冲突，但由于受人员来源范围所限，团队成员的专业化程度可能不会很高，编制技术和水平有限，而且因为都是“自己人”，难免会受到各种矛盾关系的制约，因而规划编制的质量会受到一定的影响。如果把规划编制完全交给校外专业团队来做，有利的一面是这些专业人员具有较深厚的战略规划理论基础知识和专业的规划编制技术，因而在规划编制的科学性上会有一定的保障，而且因为他们是来自校外的“局外人”，不隶属于学校的任何一个部门，与各方面都不存在利益冲突，能够超越部门利益，从全局出发权衡利弊，站在整体发展的高度思考大学的未来发展问题。但是，专业团队同样也存在不足之处，那就是他们在有限的时间内，难以深刻透彻地了解大学的发展历史和现状，难以全面认识大学内部的各种学术传统，结果可能会出现专业水准很高的规划文本难以实施的情况。而由第三种方式组建的团队，其包括了校内、校外两方面的人员，它有助于优势互补“既能保证深入了解校情，又有充足的专业力量；既保证了规划编制的专业性，又减少了其中的干扰因素。

遵循必要的程序和专业的规范要求

首先是对规划编制人员进行培训。规划的编制涉及方方面面的工作,需要同各个部门、学院与各类群体联系、沟通,所以在规划编制团队中,既要有具备理论基础和编制技术的专业人员,也要有协调能力较强的保障人员。但无论是不是专业人员,也不管成员之前是否从事过编制工作,当团队承担了一个新的战略规划编制任务时,所有成员就都有了一个新的角色,因而需要对其进行必要的培训,使其做好充分的心理和技术上的准备,以便能尽快进入工作状态。

其次是采集信息,开展调查研究。规划编制需要搜集各种信息、资料,包括学校的发展历史、档案资料、现在的物理信息以及学校的外部环境等多方面的内容。在获得足够的信息、资料的基础上,规划人员需要运用专业技术对各种信息、数据进行处理,并根据相关理论对结果进行分析。之后要写出校情研究报告,对大学发展具备的条件、面临的形势、未来的发展趋势等从专业的角度进行说明。

第三是起草规划大纲,形成规划文本。规划人员应在“校情研究”的基础上,与学校管理层进行深入的沟通,根据既定的战略目标起草规划大纲,对大学的发展提出初步的设想及实施方案,并呈报学校决策层及各部门征求意见。然后再根据修改后的规划大纲,着手对规划文本进行起草,对其中的各项事宜做出进一步的部署。

规划的编制要注重全员参与

前面已谈到,规划的编制必须要重视学校领导层的办学思路和意图,因为他们是组织的管理者,整个战略规划的制定和实施都离不开他们的领导和推动。但是大学作为一个社会组织,不是某个领导的,也不是一部分人或少数人的,而是所有组织成员的。因此,除了要重视领导层的意志外,规划的编制还要考虑全体师生员工的意愿。只有让全体成员参与进来,将领导层的意志与他们的愿望结合起来,才能使大学发展战略规划既有认识高度,又有群众基础,才能得到广大组织成员的认同和支持。在编制规划的过程中,要尽量让学校全体师生员工都能参与其中,通过访谈、座谈会、汇报会、报告会等多种途径,让所有成员对正在制订的学校发展战略规划都能有所了解,让大家一起思考,为学校的发展建言献策。尤其要重视来自学生的信息,应多倾听他们的意见,让他们站在自己的角度发表观点,对学校发展提出看法,表达他们的期望,这些意见对于学校改革与发展极具启发作用。

规划的编制要与规划实施结合起来

为了确保战略规划能最大限度的发挥作用,大学通常会配备专门的工作人员,运用专业的方法来推进规划实施工作的开展,但这需要两方面的前提条件。一是规划要具有可操作性。因为规划的执行者多数都是普通工作人员,而不是专业规划人员,所以规划文本的编制不但要具有规范性和科学性,还要力求语句简洁明了,内容清晰易懂,不用深奥的专业术语,问题的分析要深入浅出。只有这样,才能避免对规划文本的误读。二是要有较好的群众基础,这同样需要在规划编制过程中去构筑。如在采集信息时,规划人员要与各类群体甚至个人的沟通,这一过程可以让群体成员认识到自己的工作与学校的战略发展是紧

密相联的，自身的工作价值与学校的未来是密切相关的，这种责任意识非常有利于规划编制工作的开展。

大学发展战略规划的逻辑研究

包水梅

(厦门大学教育研究院，福建厦门 361005)

摘要：战略规划是在高等教育走向大众化之后，伴随着市场经济的发展和信息化时代的来临引发的大学内外部环境的巨大变化而被广泛运用的。大学需要通过战略规划来应对激烈的市场竞争、适应变化的外部环境，并在多样化的发展目标或路径中做出选择、对教育资源进行合理配置、对多元利益主体进行协调等，以期获得可持续发展。对于我国来说，大学发展战略规划除了基于上述逻辑运行之外，还与大学自主权的落实直接相关。

关键词：大学；战略；规划

中图分类号：G640 文献标识码：A 文章编号：1672-4038(2013)02-0043-05

规划意味着确定理想目标以及确定实现这个目标的方式。规划的目的是通过变革，使组织更贴近客户的需要，更有效地使用现有资源，从而提高组织的绩效。作为社会组织，在其发展达到一定的复杂阶段后，规划得以在大学中广泛应用。大学发展战略规划是一种积极主动、目的明确、面向未来的大学管理方式，其任务在于谋划全局、谋划长远、谋划重点。

一、大学发展战略规划的缘起

20 世纪 50 年代，在美国和英国的高校就开始了以制订院校中长期发展战略规划为标志的战略理论与实践经验总结。而在这之前，大学基本都处于经验管理阶段。20 世纪 50 年代以后，随着入学人数增加，院校扩张，管理日益复杂，开始出现权威领导主导的发展战略规划。但这类规划既缺少理论研究，也缺少广泛参与。20 世纪 60 年代，以计算机为工具，以数学模型为标志的定量技术，被很多高校用于制定发展战略规划。20 世纪 70 年代，管理工具继续不断引入战略研究。但受经济危机的影响，大学发展面临着巨大的挑战，随着持续的财政压力等，简单的定量技术已经无法适应规划的要求。许多管理专家开始将企业发展战略规划用于大学。在美国，许多大学邀请军界和企业界的人士到大学介绍实施发展战略规划理论的经验，大学的一些著名学者也不断研究战略规划理论在大学中应用的方法和途径。1972 年，美国学者申达尔和哈顿发表了题为《战略计划与高等教育：概念、问题和机会》的文章，最早将战略规划用于高校发展。1978 年，哈佛大学霍斯墨出版《学术战略》一书，完整地提出了战略规划用于高等教育的理论。1983 年美国学者乔治·凯勒出版的《大学战略与规划：美国高等教育管理革命》更是掀起了高等教育研究人员对高校发展战略规划的研究热潮。除了一些专家的研究，美国全国高校管理系统中心与全国

州立大学协会等组织也将战略规划应用到大学的管理实践之中从而加强了理论与实践研究工作。

由此可见，从 20 世纪 50 年代开始，战略规划才引入大学，20 世纪 80 年代以后才在大学中广泛实施。乔治·凯勒的论述也印证了这一点：“1983 年本书首次出版时，只有少数几所美国大学采用了战略规划来设计学校的未来发展。而今天，在美国的 3900 所学院和大学中，却有一半以上的学校已经制定了某种形式的战略规划，或者正在制定一系列战略行动重点。在过去的 20 年里，在其他国家的大学里，战略规划也得到了广泛的重视并被广泛采用。

战略规划之所以在 20 世纪 50 年代才引入大学，在 20 世纪 80 年代以后才广泛地在大学中运用，与大学自身的变化和外部社会环境的变革直接相关。正是在这段时期，美国的高等教育从单一的精英阶段走向多样化为主要标志的大众化阶段。高等教育也从社会的边缘进入社会中心，成为美国经济的强大引擎。高校面临着比以往更多的挑战，如大学入学人数的持续下降、学生的大龄化、少数民族学生的快速增长等。这些挑战迫使高校领导采用战略规划方法，在进行环境分析和制定规划时，不再是被动地应付，而是变成有前瞻性地主动反应，强调战略管理而淡化对定量技术本身的关注。此时，大学本身演变为复杂的学术组织，其发展目标多样，与社会关系密切，资源配置、市场竞争等问题凸显，结构与功能不断分化，这种情况下大学才需要进行发展战略规划。

二、大学发展战略规划的基本逻辑

1. 竞争逻辑

“西方世界在 1520 年以前建立的大约 75 个公共机构，仍旧以可辨认的形式存在，有着类似的功能和未中断的历史，包括天主教会……以及 61 所左右的大学”。也就是说，精英教育时代的大学较之在竞争中前赴后继的企业而言，无异于百年老店，不存在资源与社会声誉方面的竞争。20 世纪 80 年代以来，随着高等教育大众化的来临，随着市场经济体制的建立与完善以及高等教育国际化、信息化的发展，高校面临着来自各方面的竞争和挑战。首先，高等教育大众化促成了大量大学的产生，进而促成了大学之间对资金、生源、师资乃至社会声誉的竞争。其次，伴随着大众化进程，就整体而言，高等教育将不再是一种难以企及的稀缺资源，高等教育发生了由精英教育时代的“卖方市场”向“买方市场”的转变。市场化意味着大学对紧缺资源和消费者市场的激烈竞争将不可避免。再次，随着高等教育的国际化，大学的竞争将超越国家边界，在全球范围内展开。最后，随着信息化时代的来临，在信息化时代，知识的创造、提炼、控制、传播等成为一个巨大的商业领域，远远超出了大学的范围。很多新的巨型公司，比如微软等，都以信息或知识为业，而这在传统上是大学的功能。基于此，大学不再能垄断知识的创造和传授，而是面临着严峻的与其他社会组织的竞争。“学校之间的竞争已经日益增强，而且未来还将大大加强，这就要求学校应当有新的运行方式和新的管理程序”。对于大学来说，发展环境的竞争性决定了

它也需要被规划，战略规划是大学应对外部竞争性环境的基本途径，是大学形成持续竞争优势的关键。可见，正是出于竞争的需要，战略规划才引入大学发展及其管理过程中。

2. 适应逻辑

追溯高等教育的发展历史可见，在精英教育时代，大学作为“象牙塔”始终远离社会经济发展的中心。它创造知识，并传授给前来的学习者，之外与社会再无更多的交集。而伴随着高等教育大众化时代的到来，大学成为科学研究和新思想的温室，引领着社会经济和文化发展的新方向，掌控着使个人成为明天的专业人员、领导以及政治与经济巨鳄的权力。简言之，大学已经处于社会经济发展的中心，它与外部社会环境的联系越来越紧密、复杂。而与此同时，外部社会也在发生急剧的变革。社会经济的发展、新技术的影响以及来自外部力量的干预和控制等使得大学正在进入一个革命性的时期：社会经济的发展带来了商学、工程学、生物学、计算机科学的迅速发展；终身教育理念把数百万成年人带入了大学，受教育者从学生转变为学习者；市场需要大量的技能型、应用型人才，而许多大学仍然因袭旧的教学方式，大量培养理论型、学术型的人才。

社会环境是大学活动的空间，是大学生生存和发展的基础。“不能适应环境的组织将走向衰落，很多组织甚至连生存都成问题。”基于此，大学需要通过新的管理方式或变革来适应社会环境。战略规划的角色毫无疑问是目前可以获得的最好方式来帮助一个组织更好地适应环境。正如乔治·凯勒所言：“现在高等教育所面临的复杂的变革不再容许学校回避管理的要求，通过战略规划和深思熟虑的建设性的管理改革，学院和大学将在效益和效率两方面都得到提高。”

3. 选择逻辑

在高等教育的精英化阶段，大学只需要按照单一的发展模式，实现精英人才培养的目标即可。时至今日，以多样化为主要标志的高等教育大众化使大学的发展面临众多前所未有的新问题。大众化意味着大学的数量不断增加，大学内部的规模急剧增长。与此同时，大学也变得更加分权，更加多层次、多类型，拥有更多样化的使命。也就是说大众化必然引发大学发展目标多元化，功能发挥多样化，发展模式多样化，大学内部的管理也趋于层级化、复杂化。

面对大众化带来的大学发展目标和模式的复杂多样，大学必须从中做出选择。因为社会不需要让研究型大学主宰整个高等教育，国家也没有足够的资源支持所有的大学都成为研究型大学。为增强大学的长期生存能力，大学领导者有必要对未来的发展目标多些思考和判断，选择对于大学的发展来说关键的、战略性的、根本的目标和发展战略。而这正是战略规划要解决的问题，战略规划的任务就在于谋划全局、谋划长远、谋划重点。运用战略规划作为新的管理方式，大学领导常常能够高瞻远瞩，选择未来若干年内大学的发展目标，根据对未来目标的选择决定现在的工作重点和任务。可见，大学处于以大众化为标志的复杂化阶段时，需要通过规划，对发展目标、功能、层次、发展领域的先后顺序等做出

选择，即选择是发展战略规划得以在大学运用的基本逻辑。

资源配置逻辑

资源是所有组织最关心的因素，它决定着组织的生存和发展；资源也是大学全部活动的基础，有了资源，大学才能维持运转，发挥其基本功能。目前，随着大众化时代的到来，大学规模越来越大，其内部的组织结构更加复杂，院系和管理部门越来越多，功能不断扩展。基于此，大学对资源的需求量必然越来越大，而大学获取资源的能力、利用资源的能力却很有限。

在资源有限且不断消耗的情况下，大学尤其需要重视资源的合理配置、争取。如何将有限资源运用于发展的关键领域，是大学管理者必须考虑的问题。而战略规划的目的正是通过变革，使组织更贴近客户的需要，更有效地使用现有资源，从而提高组织的绩效。通过战略规划，大学可以了解如何充分利用外界环境中的机会，避开威胁，充分挖掘和运用学校现有的资源，并争取更大的资源投入，扩大办学规模和拓展发展空间。大学发展战略规划的基本作用就在于优化整合、组织调配学校资源，将各类资源效用最大化，减少消耗浪费，指导大学资源配置的优先顺序，保证大学在资源有限的情况下，集中有限资源用于战略性、关键性的发展领域，“有所为，有所不为”，“有先为，有后为”，保证在不断取得阶段性成果的同时，实现大学的跨越式发展。

协调逻辑

随着高等教育的大众化、市场化，大学内部组织结构越来越趋于复杂，发展包括的子目标越来越多且关系错综复杂，比如行政目标与学术目标之间，教学目标、科研目标与服务社会的目标之间，基础学科发展目标与应用学科发展目标之间等等，有的关联性很强，有的互相冲突，都需要协调和平衡。与此同时，大学的发展还涉及外部的多个利益主体，不同的利益主体又会对大学提出很多不同的要求。比如，大学的办学经费来自国家、地方政府、社会团体、公司等，这些不同利益的投资者有权对大学的事业发展目标、方向提出意见和建议。只有满足多个利益主体的需要，大学才能获得发展。总之，大学有多个子目标，多个利益团体。当我们考察各个团体的需要时，就会意识到重要的是平衡，不同的团体有不同的需要。[12]但大学本身的资源和能力有限，不可能同时实现所有发展目标，满足所有利益主体的需要，为此只有通过战略规划进行协调。因为规划的任务之一即在谋划重点，讲究重点思维，所以可以通过规划来协调实现不同子目标的先后顺序以及协调多元利益主体的不同需求，分阶段、分层次，以一定的轻重缓急的顺序来逐步解决问题，对每一类社会群体的需求都能够有所回应，进而推动大学的发展。从这个角度来说，协调促成了大学发展需要规划。

三、战略规划之于中国大学的发展

在我国，高等教育发展曾经是远离竞争的。在计划经济时期，高等教育呈现出以集中控制和服从模式为特征的运行特点。在这种制度安排中，由于高等学校运作的条件完全由

上级主管部门所占有和支配，高等学校不存在退出的威胁。另外，当时大学的发展也处于精英化时代，规模较小，结构简单，发展目标和模式单一。而从 20 世纪 80 年代中期开始，随着社会主义市场经济改革的不断深化，大学所应对的环境千变万化，充满竞争。在国际化背景下，中国大学与国外大学既有合作更有竞争；在中国教育体制改革中，伴随着高等教育大众化的进程，在国家资源有限的情况下，大学之间对生源、师资等的竞争愈演愈烈；在市场经济体制的构建过程中，大学与其他行业、社会组织也处于激烈的竞争之中。在这种激烈的竞争环境中，大学经受着不进则退、缓进也退的巨大压力。因此，任何大学都不能再像过去那样对自身的生存、发展和未来高枕无忧了。另外，信息化时代的到来、终身教育理念的倡导等都不断冲击着大学的发展，尤其是 20 世纪 90 年代末，我国高等教育开始逐步向大众化推进，大学大幅度扩招，学生规模迅速扩大，学校数量不断增加。内外部环境的这一系列变化对大学的生存提出了挑战：如何应对市场竞争，如何适应外部环境的变化，如何在多样化的发展目标和模式中做出选择，如何协调日益复杂的内部结构和外部利益主体，如何优化资源配置等问题成为当前我国大学发展的热点话题。要做到这一点，最迫切的就是要引入战略规划。战略规划是高校适应和驾驭内外部环境变化的一个重要手段，众多高校力图通过制定和实施战略规划以增强自身应对急剧变化的环境的能力，并通过战略规划来优化配置和有效利用各种资源，提升核心竞争力与可持续的竞争优势，对自己的发展目标和模式做出选择等，以期实现新的跨越式发展。基于这样的认识，自 20 世纪 90 年代末期以来，国内越来越多的高校开始重视发展战略规划的编制与实施工作。各大学在这个时期纷纷成立发展战略规划部门，如北京大学 1999 年 6 月成立发展战略规划部、中国人民大学 2000 年 11 月成立发展战略规划处、武汉大学 2001 年 1 月成立发展战略规划与政策法规办公室等。也就是说，在我国，制定和实施战略规划成为我国众多高校的共识与集体行动是在 20 世纪 90 年代之后。

可见，对于我国来说，大学发展战略规划的产生同样基于竞争、适应、选择、资源配置以及协调等基本逻辑。独特之处在于，大学发展战略规划在我国的广泛运用还与 20 世纪 90 年代末国家以法律的形式明确提出大学是独立法人、依法自主办学直接相关。一方面，具有独立的自身利益和自主权，是大学进行规划的前提。因为拥有自主权，大学才可以自我判断、自我选择、自我设计、自我管理。在我国过去高度集中的计划经济体制下，教育事业一直被视为由政府支出的公益性福利事业，大学产品的性质为纯公共产品，大学所有权与管理权都由政府掌握。高校办学自主权小，甚至没有办学自主权，就没有寻求发展的权利和机会，其发展就无法自我设计和规划，只能跟着政府指令走。从 20 世纪 90 年代开始，随着社会主义市场经济体制的逐步确立，我国教育体制的改革也加大了步伐，形成了以市场机制为导向、政府宏观调控为主导、学校自主办学为主体的高校运作机制。1999 年《高等教育法》的颁布也从法律上有效地保证了大学的办学自主权。基于办学自主权的逐步确立，目前我国的大学发展才可以被规划。从这个角度来说，办学自主权是大学制定和

落实战略规划的基本前提。另一方面,要将大学自主权落到实处,除了政府放权以外,大学自身也需要加强自我意识的树立和自主发展能力。大学自我意识的树立及其自主发展能力的养成,不是短时间内就能做到的,它需要一个过程。而在这个过程中,学会制订、实施发展战略规划是至关重要的。大学发展战略规划的制定、实施等过程,本身就体现了大学寻求自我发展的意图,承载着大学为实现发展目的而进行的自我设计、自我管理、自我调控。因此,大学通过发展战略规划来思考自己的未来,能提高大学自主发展的意识,激发大学自主发展的热情,强化独立决策的功能,进而将办学自主权落到实处。

四、结语

通过对大学发展战略规划的缘起和逻辑进行分析可见,无论是在美英等发达国家,还是在我国,大学发展战略规划都是在高等教育走向大众化之后,伴随着大学内外部环境的巨大变化而被广泛运用的。未来10年,中国高等教育发展的核心是建设高等教育强国。从实现高等教育大众化到建设高等教育强国,是中国高等教育发展目标和发展战略的一次历史性转变。其中,世界一流大学是建设高等教育强国的基石。建设高等教育强国,必须要建设一批具有世界先进水平、领先水平的大学和学科。但目前,作为高等教育大国,中国的大学却始终难以与发达国家的一流大学相抗衡。中国大学难以跟发达国家的一流大学相抗衡,这与我国大学的发展模式直接相关。长久以来,我国大学一直处于指令式发展模式、无目标发展模式、模糊发展模式、紊乱发展模式,这些发展模式严重制约了我国大学的持续、高效发展。[13]要建设世界一流大学进而实现从高等教育大国到高等教育强国的宏大目标,大学必须改变无目标的、模糊的、紊乱的发展状况,创新发展模式,走战略发展的道路。战略发展模式有助于大学理性发展,用战略目标引导发展,用战略措施驾驭办学,使学校发展轨道成为能够为人所控制、发展节奏和结果能够为人所预期的事情。战略发展模式的运行离不开规划,规划是把战略落实到行动方案上。如果没有科学的规划,大学发展战略就会流于形式、束之高阁,就不可能实行真正意义上的大学战略发展。因此,规划有助于我国大学实现发展模式转型,走战略发展的道路。而只有发展模式转变了,我国的大学群体才能建立起可持续发展机制,实现科学发展和有效发展,进而带动整个高等教育的发展,达到建设高等教育强国的目标。

大学发展战略规划的制定与实施

——青岛大学案例研究

别敦荣

【摘要】大学发展战略规划具有理论和实践两方面的作用,制定大学发展战略规划是一项科学性、技术性与社会性、艺术性相结合的工作。“十·五”期间,青岛大学通过制定和实施发展战略规划,用规划指导办学,全面落实规划提出的各种战略及相关措施,使发展的结果成为师生员工可以预期、可以感知的进步,提高了发展的有效性,推动了快速发

展。

【关键词】战略规划大学发展青岛大

【作者简介】别敦荣，华中科技大学教育科学研究院副院长、教授、博士生导师。

我国大学已经形成了一个很好的管理传统即制定五年发展战略规划。与国家经济社会发展五年计划相对应很多大学都在制定和实施自己的五年发展战略规划。在有些大学发展战略规划的制定和实施产生了积极的效果促进了大学的改革与发展。当然也有不少大学因为各种原因尽管制定了发展战略规划，但由于未能将其付诸实施导致战略规划的各种设计落空。现在临近“十一·五”末期，又到了大学制定新的发展战略规划的时候，有的大学捷足先登已经启动了“十二·五”发展战略规划的编制工作。为了帮助大学规划人员更好地理解发展战略规划工作的有关要求使规划编制和实施工作取得更好的效果本文拟根据青岛大学的经验对有关问题展开探讨。

一、大学发展战略规划的作用

发展战略规划受到大学的广泛重视，是20世纪90年代以来的事忆尤其是2000年以来，在教育部组织开展的第一轮普通高等学校教学工作水平评估的推动下，各大学更是高度重视，纷纷开展发展战略规划的编制工作。就大学发展战略规划的作用而言可以从理论和实践两方面来认识从理论方面看主要表现为：

第一，它有助于大学形成一种系统理性的发展哲学。发展战略规划为人们提供的是一种整体思维它将大学发展的各个方面纳入一个全景式的思维之中，使人们能够清楚地认识大学发展中什么是最重要的，核心价值是什么，应当解决的主要问题是什么。明确了这些问题大学发展就可能走出经验发展的旧模式，超越“经验哲学”，构建一套大学发展的理性模型。

第二它有助于大学形成一套全员主动参与的管理理念。我国大学长期实行集权管理，中下级管理层面的自主权较小，导致中下级管理层工作人员常常只能被动地开展工作缺乏主动性积极性也不高。发展战略规划能够让大学每个教职员工明确学校、部门和个人的使命与任务，根据整体构想积极主动地开展工作而不必凡事向上请示。

第三它有助于大学形成一个注重效率的发展观。各部门、各院系、各学科专业以及每位教职员工所开展的工作与大学总体发展目标是什么关系哪些是有意义的，哪些是关系不大的发展战略规划会予以明确定位遵循规划办学，能够合理协调各种关系，优化资源配置，减少消耗浪费，提高发展效率。

发展战略规划在实践上能否真正发挥这些作用还取决于大学对待规划的态度及其工作力度。很多大学在每个五年规划期都制定了发展战略规划但效果并不理想，一个根本的原因就在于其态度和工作力度出现了偏差。2000年笔者曾应邀为青岛大学编制“十·五”发展战略规划，我们的研究团队为青岛大学提出了建设国内知名高水平综合大学的发展目标

得到了高度的认同。青岛大学用规划指导办学,全面落实规划提出的各种战略及相关措施,取得了较好的效果。从青岛大学的经验来看发展战略规划对一所大学的实际意义主要表现在:

第一,它使大学发展明确了行动方向。发展目标是什么,发展路径是什么,很多大学并不明确尤其是处于重大变革之中时内外各种关系错综复杂,令人难以理出头绪。当时,青岛大学还处于四校合并后的磨合期,人们对新的青岛大学向何处去还没有达成共识我们编制的青岛大学发展战略规划发挥了积极作用为人们思考大学发展的重大问题提供了依据,使人们明确了新的青岛大学的发展定位

第二它发挥了凝聚人心的作用。合并后处于磨合期的大学面临的一项重要任务就是要在尽可能短的时间内聚合人心,团结来自不同校园文化背景的教职员工,使人们能够自觉地投身到新的事业中去。当时的青岛大学也面临这样的形势我们在发展战略规划中有意识地强化了新的学校发展的意义,构建了新的学校发展平台,将各学科专业发展和广大教职员工的最大利益紧紧地捆绑在新的青岛大学的发展上。青岛大学发展战略规划凝聚了人心,避免了很多合并大学曾经出现的人心浮动、人才流失等问题

第三它为人们提供了工作的依据。发展战略规划编制出来后,青岛大学要求全校各部门、各院系根据战略规划制订工作计划年初制定工作目标,年终考核目标完成状况,形成了一条以发展战略规划为主线的工作链条年复一年地坚持下来到“十.五”末期实现了预期的发展战略目标。不仅如此青岛大学还由此形成了一套新的工作方式,学校运行以规划为依据,大学发展目标不再是一个黑箱,只由少数人决定,只有少数人知道现在全校教职员工都是决策者都明白自己在学校发展中的位置大大提高了教职员工的工作积极性和主动个性

二、大学发展战略规划的制定

制定大学发展战略规划既是一项科学性、技术性工作,又是一项社会性、艺术性工作。就其科学性、技术性而言大学发展战略规划的制定需要运用科学的信息搜集、统计和分析手段,运用科学的预测模型尊重客观事实追求其内在逻辑的自洽性和现实的可行性。就其社会性、艺术性而言大学发展战略规划的制定要处理好内外部各种复杂的社会人际关系,协调好内部各方面的矛盾和冲突,尊重历史传统,兼顾内外部发展的需要、现实和长远发展的需要,统筹各种影响力量在总体上实现发展战略的高度统一。一般而言,大学制定发展战略规划主要有以下几种方式

第一,自己组织团队制订。很多大学由一位主要领导,如校长、书记或副校长、副书记牵头各部门参与组成班子负责制订发展战略规划。团队成员对各方面的利益、矛盾关系比较熟悉对领导的意图比较清楚对各方面的发展愿望比较了解具有熟悉校情的优势。不足之处是团队成员的专业化程度不高,而且难以超越内部各种利益、矛盾和冲突从整体上前瞻性地把握大学发展战略。

第二聘请专业团队帮助制订。专业团队的优势在于能够超越局部利益站在整体的角度思考大学发展问题。他们与各方面不存在利益冲突能够把握全局用专业眼光来认识大学发展面临的形势。不足之处在于他们难以做到深刻透彻地了解大学的发展历史和现状难以全面认识大学内部的各种传统和复杂的人际关系。因此，提高规划在教职员工中的认可度及其可行性是需要予以高度重视的关键。

第三本校团队与专业团队合作编制。这是制订大学发展战略规划的比较理想的方式，它有助于双方扬长避短优势互补，既能深入了解校情又有专业水准从而保证发展战略规划的科学性和可行性。

在对待发展战略规划的态度上，很多大学都存在一些认识误区，主要包括以下三种：

第一种误解认为，制订规划就是把领导的意图变成文本。毫无疑问，领导的意图在编制发展战略规划时必须高度重视，不能回避。但若认为规划是校长的规划^[12]，那就误读了大学发展战略规划的本质了。规划并不仅仅是领导个人的规划不能只反映校长的办学思想它应当代表大学发展的整体要求是全体师生员工关于大学发展意愿的集中体现。

第二种误解认为，制订规划可以靠秘书班子妙笔生花一些大学将功夫用在文稿上，让一批文字功底比较好的“写手”来承担编制发展战略规划的任务。显然这样的规划尽管文字上比较好看但难以保证其科学性，难以解决发展面临的问题也难以获得教职员工的认同。

第三种误解认为，规划要解决的是眼前的问题很多领导‘任斯’意识强为了显示‘政绩’，要求规划着眼于解决当前的问题而对于长远的发展则不予考虑。大学发展应当是持续性的，应当在长远的、整体的目标框架下，规划各阶段的发展目标，从而形成一个连续的目标链只解决眼前问题的规划是短视的，也是难以持续的，不符合大学发展的最大利益。

这些误区并非只是个别现象，在制订发展战略规划的时候很多大学或多或少都存在上述问题这也是制约我国大学发展战略规划发挥其应有作用的主要障碍。如何才能打破旧的习惯，保证大学发展战略规划编制的科学性、前瞻性和可操作性？青岛大学的做法提供了一个范例。

2000年初青岛大学领导打破常规，将制订“十·五”发展战略规划的工作以项目研究的形式委托给华中科技大学教育科学研究院。^[14]应当说在当时，邀请局外专业人员为大学制定发展战略规划是罕见的，是一个冒险之举。但正是这一冒险之举使大学规划工作成为了科学研究的对象它意味着制订规划不单纯是一件事务性工作还是一种需要进行科学研究的工作。它把规划置于研究的基础之上使规划的制订有了深厚的理论根基并超越了一所大学的视野。

立项协议签订后，青岛大学和华中科技大学教科院联合成立了课题组，青岛大学由一名副校长牵头校长助理、高教研究室主任和校办秘书科长等参加华中科技大学教科院则配备了强大的研究队伍。联合课题组的成立为规划的研究和制订建立了一个有效的机制，双方的组成人员既有分工又有合作保证了规划研究和制订工作的顺利开展。

在初始阶段，课题组确立了一个原则即规划的研究和制订既要重结果，更要重过程；既要利用课题组成员的专业智慧，又要把广大师生员工的积极性调动起来尤其要让广大干部和教师参与到规划的过程中来事实上在我们的思想深处我们还认为，真正有效的规划是全校教职员共同制订出来的不是几个规划人员闭门造出来的。为此课题组先后在学校召开了大大小小的规划座谈会、调研会和报告会近 20 场，参加这些会议的有来自全校各部门、各院系的干部教师代表和学生代表这些会议不仅向全校干部、教师和学生传达了制订发展规划的信息，而且向广大干部、教师和学生表明他们的意见和建议在规划的研究和制订中将受到高度重视更为重要的是，广大干部、教师和学生参与规划讨论将使们主动把自己的工作、学习及所在部门和单位的发展与学校的整体发展规划联系起来这样就能凝聚人心在全校营造一种心往一处想、劲往一处使的氛围增强广大师生员工的归属感增强学校的向心力。

制订规划最忌讳的就是对形势和问题大而化之，不研究事实凭经验、印象或模糊不清的情况下结论、做决策。为了准确地掌握校情，弄清优势和强势明确问题和困难，课题组设计了较为完善的信息采集清单搜集了大量有价值的信息，使规划工作有了可靠的信息保证。不仅如此，根据规划的要求课题组设计了信息分析方法和发展预测模型，对学校现状和未来发展展开理性的分析和预测保证了规划的客观性与合理性。

现代大学办学的社会环境已经与以往有了很大的不同，大学的自主权不断扩大，学校发展的主动性大为增强，大学之间的竞争加剧大学在整个高等教育系统中的地位将随学校办学实力和水平的波动而发生改变。对大学而言这一形势既是机遇又是挑战。如能抓住机遇大学就能得到较快发展使自己的位次向高端移动。课题组对此有清晰的认识，在规划研究和制订过程中，不仅高度重视研究学校的办学环境而且有意识地引导广大干部和教师认清经济社会快速发展带来的难得机遇理解“十·五”以及更长一个时期对学校发展的重大意义。机遇对任何人都是公平的，面对同样的机遇有的人是幸运者，有的人则不是。原因只有一个：能否认识和把握机遇在高等教育大发展时期，很多大学随波逐流盲目求大，以为抓住了机遇实际上是被机遇的表面现象迷惑了。课题组秉持冷静、科学的态度，提出了学校短期和中长期发展目标设计了发展战略与措施并制定了相配套的学科发展规划、师资队伍建设和干部队伍建设规划，将学校发展纳入理性和科学的发展轨道。

规划的最终成果不应当是写在一叠稿纸上的文字，而应当是大学每一位师生员工的实际行为应当表现在师生员工的工作、活动和学习上。青岛大学的领导深深地懂得这一点。在课题组完成了规划文本的起草后，学校领导并没有急于付诸表决，而是将规划文本下发到各部门、各院系进一步研究讨论，使其更完善、更具有可操作性，也更深入人心。这一做法不仅更好地统一了全校教职

员工的思想汇聚了教职员工的智慧而且凝聚了人心，鼓舞了士气消除了改革与发展中的诸多观念和认识障碍。

编制发展战略规划需要采取一些常规的步骤和方法比如立项决策组织班子；采集信息调查研究形成思路多方沟通；起草文本反复修改达成共识决策采纳，等等。除了这些一般方法和程序之外编制大学发展战略规划还需要有具体的方法和技术在青岛大学的规划中，我们的经验主要有以下几点：

第一，重视深度信息采集。在编制规划的初期通常要对影响学校发展的因素进行信息搜集和分析包括物理信息和心理信息、校内信息和校外信息等。物理信息指的是学校地理和社会环境、现存的各种档案资料和数据等；心理信息主要是通过召开各个层次的座谈会和访谈来了解征集广大师生员工对学校发展的想法。我们编制了长达 30 多页的物理信息采集清单以搜集各方面的数据和信息。这些信息一方面为校情分析提供了资料，信息汇总后的分析有助于我们更好地认清学校发展的状况和形势；另一方面在向各部门、各院系、甚至某些个人进行信息采集工作时，也会让他们强烈地感觉到，自己的工作与学校的战略发展是紧密相联的，自身的工作价值与学校的发展是直接相关的，这样做还能对教职员的工作产生激励作用。

第二，重视全员参与。在制订规划时我们将学校方方面面的人员都包括进来让大家都参与到这项工作中来。通过访谈、座谈会、汇报会、报告会等多种途径让全校教职员都了解发展战略规划让大家一起思考学校的发展问题。我们还特别重视来自学生的信息通过召开学生座谈会倾听他们的意见。这种座谈往往很有收获，因为学生的视野与管理者和教师的视野大不相同他们站在自己的角度发表观点，对学校提出批评，并表达他们的期望，很多意见对于学校改革与发展是很有启发作用的。另外我们还特别重视与学校领导充分沟通意见制订规划既要考虑领导的意愿又要站在全局考虑问题如果二者冲突就比较难办。所以要有充分的沟通我们采取积极主动的姿态客观理性地将我们的想法和思路与学校领导不断地进行交流同时听取他们的意见力图形成统一的意见。这个过程有时候也是比较艰苦的在一定程度上它也说明发展规划具有教育学校领导者的作用，制订规划有助于使他们认识到哪些工作对学校发展是重要的，是应当予以优先考虑的。规划中还会遇到不同领导之间的意见分歧这也需要加强与领导者的沟通，做好协商工作。

第三重视开展中长期规划设计。很多大学通常只做五年规划，但我们为学校设计了 20 到 30 年的发展路径目的是让学校看到一个比较长远的发展需要和前景，并使之成为全体教职员工的共识我们希望这种长期规划能够成为一种力量让以后新任领导上任后不至于轻易加以抛弃或改变，这样才能在一个较长的时期保证学校持续向前发展。

第四重视子规划集群的协调。编制规划是要付诸实施的，因此，各部门、各院系的规划一定要与之一致、互相配合。青岛大学发展战略规划编制出来后，各种子规划陆续制订出来不仅如此学校年度工作计划和各部门、各院系的年度工作计划都以战略规划为依据为落实战略规划的各项目标服务，形成全校一盘棋的发展局面。

三、大学发展战略规划的实施

在很多大学，规划制订的过程往往是严肃认真的，但规划一通过就被束之高阁，规划文本完成之日就是规划失效之时。实在令人可惜！对于学校发展而言这样的“表面文章”没有任何意义相反还可能产生某些负面影响，使师生员工对学校发展失去信心。常有人问，真的有大学是按照规划办学的吗？笔者的回答是不仅有而且这样的大学的数量还在不断增加。青岛大学不一定是第一所真正实施了“十·五”发展战略规划的大学但可以肯定地是，它是既实施了规划、又取得了比较理想的绩效的大学。

规划编制完成后，青岛大学召开了实施规划动员大会，提出了实施规划的具体计划和措施。自2001年开始青岛大学每年的工作计划都是根据发展战略规划制订的，年终再对工作计划的执行情况进行考核由此形成了一套围绕规划开展工作的学校运行机制。五年下来不仅全面实现了规划确定的发展目标，而且形成了新的运行机制学校面貌发生了全面而深刻的变化。通过实施“十·五”发展战略规划，青岛大学迈上了快速健康发展的轨道，成为山东省名列前茅的、有重要影响的省属综合大学被公认为是最具活力的大学。总结青岛大学的经验，在规划的实施上，主要有以下四点：

第一，领导特别重视。规划制定出来后，青岛大学领导没有将其弃置一边而是将其作为实际工作的航标将领导意志统一到规划的实施上来不另搞一套保证了规划实施的严肃性。这样实施战略规划不仅仅是一项工作而且成为了一种新的管理模式改变了过去凭经验办事的无序管理状况青岛大学领导善于用规划统一教职员工的思想增强学校的凝聚力，在规划的实施过程中凝聚人心、鼓舞士气。

第二，组织落实到位。在实施规划的过程中，青岛大学做到了组织到位，在原高教研究室的基础上，成立了发展规划处，赋予该处组织执行和检查协调规划实施的权力。每年开学初，在学校领导的统筹安排下，该处牵头对各部门和院系工作计划与目标进行检查落实年终进行考核评价。

第三，措施得力有效。在规划的执行过程中，学校经常组织全校性的教育思想报告会，邀请全国知名的高等教育研究专家学者为教职员工作学术报告先后受到邀请的专家学者有潘懋元教授、刘献君教授、别敦荣教授等。规划的实施需要有思想解放、熟悉现代大学办学要求的行政管理干部为了培养一批行政管理的骨干力量2003年青岛大学选派了近30位年富力强的中层领导到美国一所大学进修学习3个月。这批干部在美国学习了大学管理理论，并在美国大学各相关部门观摩、见习。通过进修学习，他们对学校发展有了全新的认识，对学校发展战略规划提出的发展思路和各种战略措施有了更深入的理解回国后成为执行规划的中坚力量。

第四过程严谨严格。青岛大学在规划的执行过程中，将发展目标和任务分解到每一年并制定了工作目标责任制年终进行考核。2003年青岛大学组织了全校性的规划实施中期评估由一位校领导牵头组成了学科建设、教学科研、师资队伍、后勤服务、综合调研等

五个专题小组通过座谈、问卷、查阅资料等方式对规划执行近 3 年的情况进行调研。161 在专题调查研究的基础上形成了规划实施的中期评估报告。2005 年底规划实施结束时，学校又对规划的执行情况进行了全面的总结。

作为规划的编制者规划的实施是我们非常关注的事情。为了保证规划的实施效果，在为青岛大学编制规划的过程中，我们还做了以下几个方面的工作：

第一，为学校提供实施发展战略规划的建 i 议在提交发展战略规划文本的同时，我们还向学校提供了一套如何实施规划的建议建议的内容包括规划实施的组织建制、责任分工、过程控制、效果评估、领导策略等。

第二为学校实施发展战略规划进行思想动员。规划编制出来后，我们为学校组织了规划宣讲、解释和推广活动。这种宣讲是在不同层次、不同场合进行的，目的是为了使学校主要领导、各层次管理干部、教师代表直至全体教职工都能了解和认同规划。

第三为学校提供发展战略规划文本外的建议在规划编制和实施过程中，我们利用多种途径将不适合在文本上反映的东西，直接与学校领导进行交流、通报，使其做到心中有数予以关注和重视。

第四，与学校领导保持经常性联系，关注规划的实施情况适时提出建 i 议在规划实施过程中，我们每年都会回访学校，与学校领导和有关方面人员一起研究规划执行的情况提出建议供学校参考。

青岛大学通过制定和实施发展战略规划使学校发展的结果成为师生员工可以预期、可以感知的进步，提高了规划在学校发展中的有效性这是一次成功的规划，从规划的制订、实施到评估都遵循了科学规范的要求，推动了学校的快速发展。17 青岛大学的经验让很多大学真切地看到了规划能够发挥的重要作用，所以后来又有一些大学邀请我们去帮助编制规划从而使规划在更多的大学发挥了其应有的作用。

高校发展规划的思考：文本的考察

韩建华

摘要：学校制定发展规划，是高等教育管理对时代发展的一种必然回应。作为战略规划表现形式的规划文本，是高校发展目标的具体化，规定了学校的生存和发展。本文通过对我国高等学校的发展规划文本的实证分析，总结高校发展规划中存在的不断完善之处，并提出高校发展规划的未来走向。

关键词：高等学校；发展规划

发展规划本质上是采取一些优化的方案来调适组织与环境之间的关系，进而达到发展的目的。当前，我国高校纷纷抓紧制定和完善本校的发展规划，其主要原因在于：一是高校自身发展迫切需要科学合理的规划来引领。高校发展水平不仅是投入的竞争，更重要的

是产出的竞争即办学质量与效益的竞争。高校不能合理地规划自己的发展目标、选择合适的发展方向,则难以提高质量以同他人竞争。另外,高校要获得必需的资源支持(包括政府投入和社会资本投入的资源支持),也要求高校有一个科学合理的发展规划。二是国际、国内同行之间的竞争促使高校积极认真制定发展规划。如何在资源争夺战中立于不败之地是高校发展面临的重要问题。因此,高校战略规划研究不仅仅涉及到学校发展的有效性问题,还涉及到对未来发展可能性的估计。

本研究选取我国不同层次、不同类型高校的发展规划文本,包括“985工程”高校,“211工程”高校、全国重点高校、所省属重点及省部共建大学、一般本科院校、独立学院、民办高校、高职高专院校,涵盖综合、师范、农业、工科、林业、民族、财经、医药、理工、语言等学校类型。所选学校在办学层次、办学类型及综合排名上具有一定的代表性。通过对这些高校发展规划文本的实证分析,总结高校发展规划中存在的问题及未来走向。

一、基于规划制定步骤的高校规划文本分析

要制定一个好的规划,既要把握高等教育发展的时代背景,又要立足于本校实际;既要眼光长远,又要具有现实可操作性。彼得森(Peterson)提出规划制定的四个步骤对我国高校发展规划制定有很大的参考价值:环境评估(判断环境大发展趋势或潜在变化及其对大学的影响)、大学评估(认清自己的优势、不足和可能性)、价值评估(考虑大学各种顾客的价值取向及他们的希望和理想,考虑大学对他们乃至社会大众的责任)、总计划产生(在前三大要素或步骤的基础上提出发展规划或战略方向)。[1]本文所研究的高校,其规划制定的过程都力求做到以下几点:

1. 发展规划体现学校办学性质、办学思路,规定学校工作的重点及发展任务

在本文所考察的高校发展规划文本中,“211工程”、“985工程”高校纷纷实施“人才强校”战略,积极创造吸引人才、留住人才和人才健康成长的良好环境,努力建设高水平的师资队伍;各高职高专院校也在为大力引进“双师型”教师队伍创造条件。

分析规划文本可以发现,几乎所有“985工程”、“211工程”高校都提出走内涵发展道路。高校提出要稳定或控制本科生的数量,重点及适度加快发展研究生教育,逐步构建研究型大学的人才培养体系。说明了我国高层次的高校选择更加理智、成熟的发展道路,为我国其他层次的高校指明了科学发展方向。此外,一般本科院校还积极申报硕士学位授予点,其研究生规模呈现出大力扩张态势,与此同时,学校还积极发展成人教育。民办高校、独立学院、高职高专院校当前的竞争主要表现为招生人数、办学规模的竞争,其招生人数进入逐步并持续增长阶段,我国高等教育的增量主要靠此类学校完成。

从“985工程”高校到一般本科院校再到民办、高职高专院校,所有高校在规划文本中都提出要以质量求得生存和发展。根据自身情况的不同,他们从不同渠道和角度出发来提高办学质量。“985工程”、“211工程”高校把精力更多放在科研创新、发展重点学科群及交叉学科、建设高水平队伍、提高教育教学质量,培养创新型人才等方面。一般本科

院校多注重优化学科结构，加强省、校级重点学科建设，积极申报硕、博士学位授予点，国家、省精品课程建设等可以量化的指标建设上，以期提高学校的办学质量。民办及高职高专院校通过引进“双师型”人才、加强实验实训基地建设、完善校园基础设施建设，面向市场、加强校企合作，走产学研相结合道路等提高办学质量。“985工程”、“211工程”院校及全国重点院校为构建研究型大学的人才培养体系，纷纷扩大研究生招生规模，转变研究生培养模式，坚持“有可为、有可不为”的方针，打造学科品牌，构建核心竞争力，凸显办学特色。民办高校、高职高专院校则注重教师队伍结构的调整，在其发展规划中对师资的职称结构、学历结构、专兼职都有明确的量化及比例要求。

2. 发展规划以自身核心竞争力为基础

核心竞争力也称核心能力，是指某一组织内部一系列互补的技能和知识的结合，它具有使一项或多项业务达到竞争领域一流水平、具有明显优势的能力。大学要认知自身的核心竞争力，必须先对学校的现状作出分析，这在规划制定中显得尤其重要“现状分析一般从学校教学、科研和管理等领域入手，分类统计在校生人数与结构、毕业生就业率及社会地位、教师队伍数量及结构、专业与学科数量及结构、重大科研项目数量、图书及其他教学与实验室设施等有关数据，并在此基础上对学校的人才培养质量、科学研究水平以及为经济与社会服务的能力进行纵向与横向的可比性分析，从而获得学校发展水平、阶段和发展要素的准确认知。

在本文研究的高等学校发展规划的文本中，不同层次和类型的学校都制定了学校事业发展的主要指标，在招生规模、师资队伍、学科建设、科学研究、社会服务、人才培养、开放办学等方面提出了明确的数量指标要求。不过，我们也要用辩证的眼光看待这些指标，一方面，这些指标容易把握和考核，也很符合我国高校的现实情况；而且指标一旦确定就会迫使学校以发展规划为指导，促进学校各项事业的发展。但是，我们要把握住发展规划的本质和内涵，发展规划是对学校未来发展目标的谋划、安排或展望，是针对学校动态和静态的内外环境相互作用、相互结合所作出的前导性的预测。特别是在社会急速变革的今天，高校面临的机遇和挑战是层出不穷，所以，规划也要预留一定的发展空间，体现出灵活性和适应性。

在“985工程”、“211工程”高校发展规划中，很多高校呈现出面向区域经济社会发展和面向特定行业及研究领域的定位。特别是西部地区的高校，如兰州大学提出扎根西部，西北师范大学、西南政法大学、西安电子科技大学、吉林大学也均提出立足本区域，为地区经济社会发展培养人才。在师范、财经、民族、工科、林业等特色鲜明的高校中，呈现出面向特定领域的优势发展路线。如北京师范大学和华南师范大学均提出为基础教育服务的理念；中南财经政法大学提出要成为重点解决财经政法领域重大理论和实际问题的重要知识创新基地。全国、省属重点及省部共建大学均立足于本省，发挥其社会服务职能；一般本科院校和独立学院提出为地方经济社会发展服务，如宁波大学提出立足宁波、江南大

学立足苏南、石河子大学立足南疆、重庆大学立足重庆等；高职高专院校则根据学校办学特色呈现出面向行业及地区的特点。

二、高校发展规划制定中存在的主要问题

虽然我国高等学校发展规划工作进行了较多探索，但也面临许多亟待解决的问题。

高校规划部门的职能有待明确

目前高等教育管理学界的学者及高等学校领导层已达成共识的是，高校发展规划主要包括事业规划、学科规划、校园规划，但事实上全面从事这三项规划及相关工作的高校发展规划部门较少。大多数高校的发展规划部门“择”其一二而为之；另有少数高校的发展规划部门仅仅从事校园规划；还有个别高校的发展规划部门只负责校友会的联络接洽工作。可以说，高校发展规划部门的工作职责在实际中没有得到有效的确认和践行。

在性质定位方面，虽然大多数高校倾向于将发展规划部门作为高校的一个处级行政单位来设立，将其明确为具有行政管理职能的机构，但也有高校有不同做法。有的高校的发展规划处就只是一个咨询、研究部门，没有行政管理职能。

由于高等学校的发展规划部门在工作职责、性质定位等方面存在模糊认识，导致实际工作中出现一系列矛盾。有的高校行政机关设置较多，校园规划办公室、学科建设办公室、高教研究所等部门多年前已成立，如今又设立一个发展规划处，没有多少实权，但又不能纯粹搞研究，处境较为尴尬；有的高校虽负责职能范围内的多个领域，但因为职能范围，较多校领导都要过问，常陷于无所适从的迷茫之中。

办学目标“同质化”倾向较明显

高校发展规划文本中，关于学校发展目标的表述中使用最多的词就是一流、知名、高水平、有影响。不同程度的一流又可分为世界一流、国内一流、一流研究型综合大学、一流工科院校、一流多科性院校、部分学科国际一流、部分学科国内一流、省内一流，知名又可分为世界知名、中国知名，有影响包括国内外有影响、有重要影响、有一定影响，水平又有高水平、较高水平程度上的不同。

“985工程”高校的发展目标多定位为世界一流，在所选取的5所国家“985工程”高校的发展规划中，其中有3所高校以建设世界一流大学为奋斗目标，占60%。“211工程”高校办学目标的表述多为国内一流、世界知名、国际知名、国内高水平、国内知名、国际上有影响、国内一流、部分学科国际知名、国内外有重要影响。国家、省属重点院校的表述多为国内一流、国内同类院校先进水平、国内高水平。一般本科院校多为国内有较大影响、国际有一定的知名度、国内外有较大影响的高水平、全国同类高校前列、省内一流、全国有较大影响、省内有较高知名度、部分学科国内先进水平。独立学院以达到同类院校前列为奋斗目标。高职高专、民办高校的办学目标多为创建国家、省级示范性高职院校。

在本文选取高校的发展规划表述中，可以明显看出我国各层次院校的发展目标呈现出高度的统一性。在发展规划中，很多学校以提升办学类型为重要发展任务。主要表现为研

究教学型大学向研究型大学转变，这以“985工程”高校和部分“211工程”高校为主。教学研究型向研究教学型大学转变的以部分“211工程”高校为主。省属重点高校和部分一般本科院校以教学型大学向教学研究型大学转变以及以多科型向综合型发展为目标。部分一般本科院校和独立学院以教学型为主，且从单科型向多科型转变。笔者认为，办学类型是学校历史传统、教学和研究水平、办学实力等综合因素发展的结果，其转变不是一蹴而就的，需要根据学校的具体情况合理制定目标。

人才培养目标特色没有凸显

高等学校培养的人才按类型可以分为学术型、应用型、复合型、专业型、职业型等。“985工程”高校主要实施精英教育，培养具有创新精神和高素质的杰出人才和领袖式人物；高职高专院校主要实施职业教育，培养适应地方经济社会发展的技能型、应用型人才。不同类型的高校在人才培养目标上有着明显的区别，这也符合我国经济社会发展对不同层次、不同类型人才的需求。但在全国、省属重点及一般本科院校发展规划文本中，很多学校只提到了指标化的招生人数，很难看出甚至没有提出其人才培养目标，仅有的一些学校其表述也多为基础扎实、实践能力强、综合素质高的德智体美全面发展的应用型人才等传统提法。

笔者认为，我国精英人才的培养主要由“985工程”、“211工程”院校承担。但是在高等教育大众化的今天，人们对教育形式的需求也呈现出多样化的态势，近年来我国高校毕业生出现了结构性失业的情况，其根源就是由人才培养目标与就业市场的脱节和错位造成的。因此，各种类型高校要找准自己的定位，不能一味贪大求全，要把工作重心放在人才培养质量上，形成学校的特色和优势，以避免同一层次教育的过度发展而造成资源浪费。

三、战略管理：高校发展规划的未来走向

战略管理是指对组织战略的管理，包括战略制定、形成与战略实施两个部分，它是组织的日常业务决策同长期计划决策相结合而形成的一系列管理活动。高校发展规划的制定和实施过程实质上就是高校进行战略管理的过程，它必须遵循战略管理的有关规律，而且要贯彻到战略制定、实施、评价、控制整个过程中。

规划目标的制定要具有可行性，体现独特性

高校的目标和战略规划成为各部门、各学院制定各年度工作计划的指南，并让这一目标成为激励师生为之奋斗的动力，从而形成凝聚力。现今我国不少高校制定发展战略目标往往没有考虑到国情和本校在的实际，许多高校提出要创建综合性、研究型、开放性的“世界一流”或“国内一流”大学。这些战略目标往往流于形式缺乏可行性，战略规划在高校发展中往往起不到指导作用。因此，制定大学战略发展规划应成为我国高校寻求自身发展的主动选择，而不是仅仅对外部刺激的被动反应。

剑桥大学第344任校长艾莉森·理查德曾说：“大学之所以卓而不凡，不仅因为这些大学具备了在世界范围内使它们成名的一致性，还因为它们各有各的独特性。”^{2]}纵观世界

著名高校，之所以能够保持领先地位，和他们通过制定独特的规划，保持或形成自己的个性和特色分不开。因此，科学的高校发展规划应体现其独特性。

明确发展规划部门的职能

虽然我国很多高校成立了发展规划处，但其职能并没有明确，有的高校的发展规划部门只是一个事实上的高教研究所，有的则成为校领导的秘书处。明确我国高校发展规划部门的具体职能是一个亟待解决的问题。只有明确职能，发展规划部门才能顺利有效地开展工作，才能有章可循、有事可谋。同时，发展规划部门还应成立各种发展规划工作委员会，吸纳高校精英的意见和建议，力争与校内其他院系部门加强合作、密切联系。在高校外部，发展规划部门应积极与教育部、教育厅的发展规划司（处）以及所在省市的发展改革部门保持接触，最大限度争取外界的支持和认同。

此外，高校发展规划部门的工作人员水平参差不齐，与承担真正的发展规划工作尚有较大差距。一些高校虽然把信息统计这项工作承揽下来，但因为自身业务水平不高，只是依照以往的做法对数据进行简单汇总，难以进行科学准确的统计和分析，也就很难为战略规划的制定提供可资参鉴的基础。在校园规划方面，有些高校规划部门人员因为缺乏此领域的专业知识。为此，应切实提高高校从事发展规划的工作人员的工作技能和业务水平，促进高校规划工作健康协调发展。

3. 加强战略规划的实施与监控

科学合理地制订规划只是基础，规划的价值和生命力在于其执行，得不到执行的规划只能是无意义的摆设。在本文研究的高校发展规划文本中，所有学校都花了很大的篇幅制定发展规划的实施及保障措施，但这些措施的落实情况由于普遍存在缺乏评估和控制环节而无从得知。评估与控制环节的缺失，使得我们很难对规划执行情况进行及时有效的跟踪、监测与调整。高校的发展规划仅仅停留在文件层面而流于形式，随着时间的流逝，发展规划也多束之高阁，缺乏对学校实际运行的指导，也就失去了自身应有的价值与意义。因此，高校发展规划必须建立一整套完善的规划评估和控制机制，从而实现高校从战略规划向战略管理的转变。

第一，要细化和分解责任。资源配置是实现规划目标的重要保障，战略规划使资源能够按照规划确定的发展重点和目标进行配置。用于实现预期目标的资源主要包括财力、物力、人才和技术资源等。预算应该遵循规划，而不是规划遵循预算，预算政策应以战略规划为导向，把资金投向规划确定的重点发展领域，确保规划目标的实现。预算应根据规划执行情况，激励、支持和奖励在实现战略规划目标方面取得进展的单位。从战略制定到战略实施的转变需要有从校级领导到二级系部责任的转移。在完成规划制定工作后，要落实每一个目标的责任人，指明落实规划目标达成的关键以及要达到的目标，制定并执行具体的行动计划。

第二，不断修正和调整战略规划。根据高校内、外部环境的变化，学校要对战略规划

进行相应的调整。高校不应该在环境条件发生变化时仍机械地坚持原有的规划，要经常进行总结以便及时进行调整。

调整战略规划将迫使高校对其组织结构和环境条件进行系统分析，并通过设置发展方向和奋斗目标而产生凝聚力。

高校发展战略研究若干重要问题的思考

杨兴林

(北京信息科技大学, 北京 100192)

摘要: 现阶段, 我国高校设立发展战略研究或规划机构的越来越多, 但地位却多尴尬, 导致这种状况的重要原因之一在于有关“高校发展战略研究”本身的研究几近空白, 导致高校发展战略研究在行动上常常处于不自觉状态。高校发展战略研究, 本质上旨在为学校科学制定及实施相关发展战略, 或为学校解决发展建设中的重大问题, 提供咨询或建议。高校发展战略研究涉及三个层次的问题, 提供咨询或建议的形式大体有四个方面, 其责任履行既要努力克服“泛化论”的影响, 又要克服“虚无论”的影响, 高校发展战略研究需要具备责任、前瞻、忧患、全局四种重要意识。

关键词: 高等学校; 发展战略; 发展战略研究

中图分类号: G649. 21 文献标识码: A 文章编号: 1674-5485(2013)01-0037-05

一、高校发展战略研究的基本意蕴

战略, 原属军事学术语, 基本涵义是指有关战争全局的谋划, 具体包括战争的性质、战争的目标、战争发展的方向和进程及特点、战争所需资源及其保证等等。在西方, “strategy”一词, 源于希腊语“strategos”, 意为军事将领、地方行政长官, 后来演变成军事术语, 指军事将领指挥军队作战的谋略。在中国, 战略一词历史久远, “战”指战争, “略”指谋略, 远在春秋时代的《孙子兵法》, 被认为是中国最早对战争进行全局筹划的著作。战略, 一般具有宏观性、全局性、长远性、发展性、预测性等特点。战略的正确与否从根本上影响和制约着战争的胜败。

社会科学引入战略一词, 多与社会发展相关联。社会科学中的战略, 多指发展战略, 具体是指大至一个国家或一个社会、小至一个组织或一个单位在一定历史时期或发展阶段内的总体性思考与谋划。其内容主要包括发展面临的重大条件分析, 自身的发展状况评估、发展目标的确立以及实现目标的大致路径与保障等, 相应地这些方面的专门研究或旨在为这些方面的专门研究提供服务的研究都属于发展战略研究的范畴。其鲜明特点是既需要相关学科的扎实理论基础, 又需要对研究对象及其所涉及的发展、变化有深入了解和把握, 特别注重理论与实际的联系及运用, 注重问题意识及其对问题的方向性求解。

高校发展战略有广义与狭义之分。广义的高校发展战略是指一个国家或地区在某个历

史时期内对高校整体发展及其布局的谋划与部署，属于国家或地区宏观层面的高校发展战略。狭义的高校发展战略，就是关于一所具体高校在某个历史时期或阶段内的发展理念、发展目标、发展重点、发展路径、发展条件、发展保障等方面的谋划与布局。本文所指的高校发展战略仅是狭义层面的。

高校发展战略研究的价值追求，从本质上说就是旨在为学校科学制定及实施相关发展战略或为学校解决建设发展中的重大问题提供有效咨询或建议，它所研究的都是事关学校建设发展的重要理论问题与现实问题，但是又不拘泥于具体发展战略的制定及实施的有关方面，更多的是联系国内外政治、经济、文化发展的状况与趋势，通过对高等教育发展中的重大理论问题或实践问题的关注与探讨，既为学校科学制定相关发展战略提供理论准备，也为学校建设发展及其解决运行实践中的重大问题提供咨询和建议。

高校发展战略研究的理论基点有二：一是高校如何立足和适应高等教育自身发展规律，始终坚守自己的本质和追求，以及如何在不同的时代背景、不同的历史条件下有效贯彻自身的本质与追求；二是高校如何立足和适应经济社会发展要求，既为自身发展创造宽松的条件和机会，又为推动经济社会又好又快发展提供重要动力。

根据是否由研究者自己选择研究问题来划分，高校发展战略研究有受命式研究和自由式研究之分。受命式研究多是由学校基于自身中长期发展需要或近期需要重点研究、解决的重大问题而交付的研究。这类研究一般都目标明确、要求明确、时间界限明确、成果形式明确。学校发展战略研究或规划机构适应学校发展建设而设立，接受和努力完成这类交付式或指令式研究任务是义不容辞的责任和义务。这类研究中，也会有并非研究人员所长或感兴趣的问题，因而难免有些研究只能保证一般性地完成任务，并不一定保证具有较高的质量和水平。一般而言，给研究者以充分的自由，尽量减少或避免不正常的权力干扰，应当是这类研究顺利开展并且取得较高质量研究成果的重要保证。自由式研究是指研究者根据自己的研究专长、学术兴趣，主动选择那些对于学校中长期发展建设具有重要影响或重大影响的问题，或者是学校在一段时间内迫切需要研究解决的问题而研究。这类研究的最大特点是自由，研究者头脑中的约束小，可以凭借自己的兴趣，在尊重科学规律的基础上充分地发表自己的意见和见解。研究者严格自律，既解放思想又实事求是应是这类研究确保质量的重要保证。

二、高校发展战略研究应当关注的三个问题

现实中，一些高校的发展战略机构及其研究工作陷于尴尬的境地，很大程度上与其不十分清楚自己究竟应该怎样深入研究哪些方面的问题，难以为学校建设发展提供有价值的咨询与建议有直接关系。立足高校发展战略研究的本质要求，笔者认为应考虑三个层面的问题。

一是重要基础理论问题。这类问题的最大特点是常研常新，随着历史的发展和进步，人们对一些重要理论问题的认识和理解也往往产生新的感悟和飞跃，进而指导新的实践，

提供新的指导和帮助。如大学本质、大学理念、大学的社会责任、大学的人才培养、大学的学术权力与行政权力的关系等问题，在本质上属于“什么是大学，怎样建设大学”的具体化和展示，深入研究这类问题，对于引导大学在适应社会发展的过程中坚定地坚守自身历史使命，实现健康协调可持续发展极其重要，同时也是大学发展战略研究的价值定位和理论基础，反映在大学发展战略的制定上就是大学的价值追求与导向。这类问题本身及其研究都带有更多的“形而上”的特点，既有“大道无形”的意蕴，又高屋建瓴地对大学的发展给予根本性指导。

二是事关学校中长期发展的重大现实问题。这类问题或者是某一具体高校中长期发展战略已经确定的问题，需要通过进一步的研究来推动问题的解决，保证发展战略目标的达成；或者是基于具体高校在特定发展阶段所提出的事关中长期发展的重要问题。深入研究这类问题，有利于为学校制定相应中长期发展规划作好相应的准备。但不管这两类问题中的哪一类，诸如高校的发展定位与目标、学科发展、专业建设、学科建设与专业建设的关系与处理、教学与科研的关系与处理、学校和相关利益者的关系与处理以及办学体制、人才培养体制机制问题等，都应当是重点研究的内容。这两类问题本身及其研究都带有很强的应用性特征，以现实的问题为切入点和主线而展开，研究结论往往对相关问题的实际解决具有重要的借鉴和参考意义。

三是可中观可微观研究的问题。这类问题的显著特点在于它们本身确实属于某个具体的管理部门或领域，居于微观层面，但确实又可以从中观的层面来研究。作为中观层面的研究，往往是立足于问题求解的方向性探究，为微观层次的具体研究或实践提供理论的方向性指导；作为微观层面的研究，往往从具体行动或操作的视角探寻解决问题的具体措施和方法，考虑更多的不是方向性、指导性，而是具体行动或操作的方便性、有效性。现实中的人才培养模式创新问题、教学质量问题、校企合作的体制机制问题、教风学风问题、大学生科技创新能力培养问题等都属于这一类问题。值得指出的是，现实高校的发展以人才培养为中心，人才培养工作始终是高校所有工作的中心，人才培养过程中这类可中观可微观的问题是大量的，深入进行相关研究，应当是高校发展战略研究的重要要求。

三、高校发展战略研究提供咨询服务的基本形式

高校发展战略研究的基本任务是为学校建设发展提供咨询和建议，具体形式主要可以考虑四个方面：一是以扎实深入的理论研究为学校建设发展提供相关咨询或建议。具体是指学校发展战略研究应当立足学校建设发展的需要，关注国内外高等教育发展状况及趋势，关注国家有关教育发展方针及政策，关注国内外学术界关心、重视的领域或问题，结合学校建设发展的现实及需要，扎扎实实地开展相关理论研究，撰写并公开发表学术论文，实现与学术界同行的广泛交流，不断提升自己的理论水平及理论联系实际的能力。在此基础上，既可以根据学校建设发展的需要主动将自己的研究观点整理成文，供学校领导参考，也可以在适应学校领导要求，就学校有关建设发展提供建议或咨询时，将自己研究中形成

的观点或看法体现于相应的咨询报告或建议中，特别是在参与或主要承担编制学校有关发展战略规划时，更应当有意识地提供自己的研究观点与建议，以有效提高规划的科学性。二是针对具体实际问题撰写调研报告。这里的具体问题，既可以是由学校领导根据学校建设发展或决策需要所指定，也可以是研究者根据自己的观察、判断或兴趣所选择，但不管属于哪一种情况，其报告都应当突出实用性。当然，这并不是不需要理论分析，而是理论分析必须为解决现实问题服务。三是密切关注某个时期高等教育学术界聚焦的某些具有重要战略意义的理论问题或实践问题，注意收集、整理、概括、提炼相关研究观点和看法，形成简要的研究报告，供学校领导阅览和参考。四是在涉及学校建设发展的有关会议上，根据自己的相关研究与思考，针对学校建设发展中的现实问题发表建设性意见或建议，供与会者讨论或争鸣，或供学校领导思考或参考。

现实中，有人认为高校发展战略研究的基本职责就是为学校发展建设的实际工作提供咨询或建议，因此衡量高校发展战略研究人员工作成就的标准就是看其向学校提供咨询或建议的多少，特别看是有多少得到了学校的采用，而不是在公开学术期刊上发表了多少研究论文，因为发表研究论文更多的是一种个人行为，体现更多的也是一种个人荣誉和利益。这种观点有失偏颇。学校发展战略研究的基础和活力全在于研究，有关学校发展战略咨询报告或建议的提出，必须建立在深入的理论研究基础上，没有深入的理论研究和累积，要随时适应学校要求提供高质量的咨询报告或建议是绝不可能的。同时，学校发展战略研究者的研究、探索工作是否确有意义或者意义有多大，也不能由研究者自己来评判，现实中比较直接、简便的评判方式，就是能否被专业的学术期刊所认可，而且在一般意义上，论文被采用的专业学术期刊层次越高，越具有较高的学术性，其观点和看法的借鉴及参考价值无疑也越高。从事学校发展战略研究的研究者就某个或某些问题在专业学术期刊特别是较高层次的学术期刊上发表的论文越多，他在某个或某些方面的研究、积累无疑也越厚，相应地其观点和看法一般也会越深刻、越全面，以此为基础撰写的咨询报告或建议也就会越具针对性和建设性，因而具有更大的借鉴或参考价值。

四、高校发展战略研究应当履行的基本责任

管理实践中，明确责任是保证各项工作有序开展的首要前提。高校发展战略研究究竟怎样才能有效地履行研究职责，既不越位，又不失位，切实为学校长远建设发展提供有价值的借鉴或参考，同样是一个亟待研究和回答的重要问题。

现实中，在这一问题上有两个方面的观点很具代表性，一是责任泛化论，一是责任虚无论。这两个观点的失误都极其明显。所谓责任泛化论，就是认为学校发展建设的方方面面都属于学校发展战略研究的范畴，发展战略研究人员都应当尽量多地去参与，并且都应当能够提出有价值的意见或建议，否则就是未能有效履行相应的职责。这种观点看似赋予了高校发展战略研究以很高的地位，事实上却混淆了高校发展战略研究与一般工作研究的区别。高校发展战略研究的对象是在学校建设发展全局中居于重要地位的问题，往往具有

全局性、前瞻性和方向性；一般工作研究则是从学校的具体工作实际出发开展的研究，研究的目的是直接推动具体工作的开展，相比于学校发展全局，往往居于从属的地位。不区分研究对象的性质，把大量的具体工作研究纳入发展战略研究的范畴，使发展战略研究人员大量研究那些本应由相关职能部门研究和解决的具体问题，既会严重分散发展战略研究的精力，客观上也会减弱相关职能部门应尽的责任和义务，无论哪一种情况，都对有效开展学校发展战略研究不利，也对具体职能部门有效开展工作不利，某些情况下甚至可能成为某些部门或个人推卸责任的借口。所谓责任虚无论，主要是认为学校发展建设，归根到底是学校领导的责任，学校发展战略研究该怎么做，不该怎么做，一切都应由学校领导说了算，学校领导布置什么任务，发展战略研究人员就完成什么任务，不布置任务，也就无所谓研究，至于研究的价值指向，更应依学校领导的意图为转移，研究的结论科学与否，对学校发展建设的作用积极与否，自有学校领导承担责任。这种观点在本质上就是不负责任，实不足取。

高校发展战略研究既应当努力避免责任泛化论的影响，更应当竭力摆脱责任虚无论的干扰，其基本责任应当有两个方面：

一方面，在学校中长期发展规划编制过程中发挥主力。具体而言：一是在学校党政领导下，牵头提出规划编制的工作方案，包括规划编制的机构设置、人员组成、编制进程及其相关工作安排、规划编制框架等，提交学校领导讨论、决策。二是在规划编制过程中，立足国内外高等教育发展现实及趋势、国家特别是学校所在区域经济社会发展的现实和走向及需要等对学校发展提出的机遇与挑战，以及学校发展的现实基础、条件与问题等，就学校中长期发展的指导思想、发展理念、发展目标等进行恰当的顶层设计，同时在研究、整合有关职能部门关于人才培养、科学研究和学科、专业、队伍建设等方面发展目标及任务的基础上，恰当确定学校的发展任务及保障，供学校领导及有关方面研究、讨论和决策。三是根据规划编制进程，适时组织各种形式的调研会议，广泛听取和整合学校各方面的意见，实现规划编制的过程同时是全校师生员工对学校未来发展献计献策和凝聚人心的过程，既有效提高规划的科学性，又为规划在未来的贯彻实施塑造适宜的心理和文化氛围。当然，除学校层面的中长期发展规划外，具体职能部门有关发展规划的制定，学校发展战略研究机构在必要时也可适当参与，视实际情况提供相应建议或支持。

另一方面，就是扎实开展相关理论研究和实践研究，为学校各种发展规划的制定及有关建设发展建言献策打下坚实的基础。这里有一个问题值得特别注意，就是高校发展战略研究应当关注的问题是比较宽泛的，相应地高校发展战略研究的面是否越宽越好，答案是否定的。在这个问题上，一是要视学校在不同发展时期关注的主要问题而定，只要抓住了学校发展的主要问题，提出了有价值的意见或建议，学校发展战略研究就很好地履行了责任；相反东一榔头西一棒子，到处伸手，学校迫切需要研究的问题却无力承担，迫切需要的咨询或建议提供不了，那就势必与高校发展战略研究应当履行的职责相背。二是要视发

展战略研究（规划）机构的人员配备而定，人员数量充实且各有专长，研究的范围自然可以较宽，人员少且研究专长不突出，那就必须坚持“有所为，有所不为”的原则，集中力量在有限的领域发挥作用。但不管怎样，学校的迫切需要或重大需要，始终都是学校发展战略研究必须履行的职责所在，研究者的兴趣和需要应当服从学校发展建设的要求，毕竟高校发展战略研究不同于一般的自由型学术研究。

五、高校发展战略研究必须具备的研究意识

高校发展战略研究与一般的高教研究不同，其直接价值追求就是为学校建设发展特别是相关战略规划的制定建言献策，因此它特别要求相关研究人员具备较强的责任、前瞻、忧患和全局四个方面的研究意识。

其一，责任意识。学校发展战略研究涉及的是学校建设发展的重大问题，对学校建设发展决策的制定往往具有直接影响，不可谓不重要，因而要求高校发展战略研究人员必须具有极强的责任意识，既要主动配合学校领导的部署和工作，准确理解学校战略发展的方针与意图，又必须秉持不唯上、不唯书、只唯实的研究精神，遵守客观事实和客观规律，实事求是，力争使研究结论及向学校提供的咨询或建议有充足的根据，经得起实践和历史检验。

其二，前瞻意识。学校发展战略研究，从根本上说更多的不是确定学校当下应该怎么办、怎么办，而是学校在未来的中长期时间内怎么办、怎么办，它十分注重从当下国内外政治、经济、教育、文化以及学校自身的发展现实及其趋势中认识未来、把握未来，进而提供有预见性、前瞻性的咨询或建议，以供学校决策借鉴或参考，并且确定相应的应对意识与方略，以在未来的发展中把握机遇，应对挑战。适应这样的研究要求，学校发展战略研究人员当然必须具备强烈的前瞻意识，善于养成“一叶落而知千秋”的机智与灵敏。

其三，忧患意识。《孟子·告子下》云：“入则无法家拂士，出则无敌国外患者，国恒亡。然后知生于忧患而死于安乐也。”其意思就是忧虑祸患则生长发展，安享快乐则堕落死亡。忧患意识，源于历史主体对社会发展趋势的分析和预测所产生的一种自觉的危机感、紧迫感、责任感和使命感，体现的是一种精神自觉。当今时代全球化快速发展，科学技术、经济社会发展日新月异，所有这些在为高等教育提供重大发展机遇的同时，也提出了严峻的挑战，高等教育内部不同类型和层次和学校之间以及同一类型和层次的学校之间，相互竞争越发激烈。具体到某一所高校到底该如何发展，它的历史传承、现实基础怎样，面对未来的机遇与挑战，它有哪些适应和不适应等等，学校的发展战略研究人员都必须十分自觉地关注和对待，并及时通过自己的研究向学校提供咨询和建议。现实中，也确实有人认为我们的公办高校，经费由国家出资，招生由国家安排，无论如何都不会有什么忧患。这种看法在当下可能确有道理，但从根本上不能不说是短视的。随着我国整个社会改革开放的继续深入，随着高等教育体制的不断改革，随着国外优质教育资源的不断进入，随着民办高校的创新发展，这种“铁饭碗”的安逸状态是否永远依然，实在是需要认真考虑的。

其四，全局意识。战略的基本涵义是全局，是关于全局的谋划，具有宏观性、整体性、长远性、前瞻性和预见性。立足战略的这些基本特征，旨在为学校长远建设发展提供意见和建议的学校发展战略研究，当然必须牢固地确立全局意识，不仅要在一些重大问题的研究方面，善于从学校发展的整体和长远进行考虑和判断，而且尤其应当善于将具体学校放到所在区域和整个国家的政治、经济、文化发展中分析和判断，放在全球发展的大潮流、大趋势中分析和判断。只有这样的研究及结论，才可能避免片面性，有效地为学校建设发展提供借鉴或参考。

论大学发展战略规划

别敦荣

[摘要]战略规划是对大学发展进行的整体性、系统性设计，是基于大学现实状态而进行的面向未来一定时期的发展状态的设想。制定和实施战略规划是大学发展的内在需要，有助于大学实现自主发展。编制战略规划应厘清各种关系，明确其所应关注的重点和要解决的主要问题，以此保证战略规划具有科学性和合理性。

[关键词]大学；大学发展；战略规划；自主发展

[作者简介]别敦荣，华中科技大学教育科学研究院副院长、教授、博士生导师（武汉430074）

战略规划是一种重要的现代大学管理手段，制定和实施战略规划是大学发展的内在需要，有助于大学领导和广大教职员明确自己所承担的工作的地位与意义，理解自身工作对实现战略目标的影响，促进大学实现自主发展。本文结合笔者参与部分大学战略规划编制工作的经验，从理论和实践两方面对大学战略规划编制展开讨论，以期对大学编制发展战略规划有所帮助。

一、大学发展战略规划的性质与特点

大学规划一般有两类，一类是常规的工作计划；另一类是涉及一个比较长的时期，三年、五年甚至更长时期的规划。前一类很具体，属于日常工作性的；后一类相对比较抽象，从性质上讲，它是战略性的，也就是通常所说的战略规划。关于战略规划与工作计划的关系，从一般意义上讲，前者涉及大学发展方向、基本指导思想，而后者更多的是把战略规划的目标、思路付诸实际的工作安排和行动方案。这两类规划既相联系又相区别，二者是相互影响、相互补充和相互依托的关系。[1]

但战略规划和工作计划毕竟是两种不同的规划，除了在编制技术与方法上存在差别外，二者在性质和任务上也存在重要差别。就工作计划而言，它着重解决三个问题。一是谋划具体工作，如年度工作计划一年中大学发展目标、主要任务、要开展的主要工作及其进程等，都具体而详尽地反映出来；二是谋求变化，即追求绩效，高度关注结果、高度关注

变化是工作计划的重要特征；三是谋定责任，即解决做什么、怎么做和谁来做的问题。一个由工作目标、工作活动、工作部门、负责人员所组成的责任系统构成了工作计划编制的基本逻辑。而战略规划所考虑的问题、所关注的重点则有很大的不同。

（一）战略规划所关注的重点

谋划全局

战略规划是对大学整体的、系统的设计，是基于大学现实状态而进行的面向未来一定时期的发展状态的设想。在战略规划中，院系发展、学科专业建设、教学与科研等都是放在大学全局中来考虑的，是从全局发展的需要来设计的。因此，在局部与整体的关系上，整体优先于局部，局部服从整体。这样讲并不意味着局部就是无足轻重的，事实上，在战略规划中，局部的战略意义就在于它是影响全局的重要因素，因此，谋划全局时必须高度重视局部设计。

谋划重点

大学发展面临的机遇和挑战很多，千头万绪，往往令人在规划中难以取舍和抉择。战略规划就是要超越各种具体问题，抓住影响大学发展的重大问题、核心问题和关键性问题进行重点设计，如此方可提纲挈领，将大学发展的总体思路梳理清楚。在大学发展的不同阶段，战略规划应当解决的重点问题是不同的。战略规划编制完成后，大学整体的发展局面就像一盘棋，环环紧扣、步步衔接，蓝图描绘出来了，轻重缓急弄清楚了，具体工作就好计划和安排了。

谋划长远

战略规划所覆盖的时限往往要持续一个时期，一般来讲，少则三年五年，长则十年八年，甚至二三十年。其中，涉及十年八年或更长时期的战略规划更具有战略意义。战略规划所关注的是可以预期的未来。现在信息越来越发达，预测手段越来越先进，预测和规划能力不断提高，对大学长远的发展状态是可以进行比较准确的预测和设计的。所以，战略规划要谋划长远，不能短视或近视，要看到长远发展和未来趋势。

（二）战略规划须有战略思维

要做好谋全局、谋重点、谋长远的工作，在战略规划中必须有战略思维—创新思维。首先，它是一种整体思维，着重于宏观设计，超越一般的、具体的层面而关注大学发展的整体性问题；其次，它是一种重点思维，确定优先发展的问题和发展的核心问题，将这些问题集中起来进行重点思考，从中找到大学发展的方向；再次，它是一种主体性思维，不拘泥于文件，强调超越具体规定，形成大学自身的主张和追求；另外，它是一种责任思维，是基于大学的社会责任而进行的谋虑，是对大学长远发展的负责任的选择，超越了个人利益、局部利益和眼前利益；最后，它是一种理想思维，以高等教育理想为支撑，不畏各种困难和风险，在设计大学未来时适度超越现实、更具理想化特征。

二、战略规划应当着力解决大学发展问题

战略规划是一种着眼于大学长远发展需要、影响大学整体发展方向及进程的设计。编制战略规划，不仅要掌握信息采集技术、形势分析技术、预测和模式设计技术，以及发展路径的设计与最优化技术等，而且还应当厘清战略规划编制所涉及的各种关系，明确它关注的重点和要解决的主要问题。技术是重要的，但后者并非不重要，在我国大学，编制战略规划尤其要重视其性质和它所关注的重点。只有这样，才能保证编制的战略规划具有**科学性和合理性，能够对大学发展发挥应有的促进作用。**

（一）编制规划文本还是规划学校发展行动

编制战略规划——完成规划文本

编制战略规划是一个阶段性的工作，不管是大学办公室、规划处(办)还是临时成立的规划小组(委员会)，其任务都是在规定的时限内完成编制工作，其标志就是拿出一份规划文本。对规划部门而言，完成规划文本的写作是其工作目标。对大学而言，规划文本的成稿还只是迈出了战略规划的一小步，其实际执行还要经历一个很长的时期。所以，一份规划文本不仅具有形式上的意义，而且还具有实质的意义，也就是影响大学发展的意义。但有些大学规划部门往往重形式更甚于实质，以拿出文本为主要目的，而忽视了它应当解决的主要问题。这也是为什么很多战略规划编制完成后虽然经过行政办公会、教代会或党代会讨论通过了，但对大学发展所起的作用却很不明显的一个重要原因。

规划行动—设计大学未来的办学行为

战略规划的实质在于规划行动，在于设计大学未来的办学行为。在一个规划周期内，不管是五年还是十年，大学发展要达到什么目标、开展什么工作、解决什么问题、采取什么重大措施，都是战略规划必须做出回答的。战略规划将大学发展行动设计出来后，大学领导、有关部门和教职员的工作就可以有所遵循了。所以，编制大学发展战略规划，既要重视文本形式，更要重视内容实质。文本形式要规范，有利于师生员工理解；发展行动设计要有针对性，要能使师生员工明确大学发展的方向，明确要解决的问题和自身的使命。做好发展行动设计，需要有充分的信息作保证。在编制战略规划时，一般都要开展数据统计，召开各种座谈会，以获取所需要的信息。但很多大学所进行的数据统计缺乏科学性，座谈会缺乏战略性，导致发展行动设计难以为师生员工所认同。

深度信息采集

要编制一份既有前瞻性又有合理性的战略规划，必须做好深度信息采集。[2]深度信息采集涉及大学方方面面的信息，一般来说，主要分为三类。第一类是物理信息。包括对大学地理位置、区域分布、校园布局以及有文字材料作依据的各种信息。第二类是数据信息。数据信息可以通过信息采集表获得，信息采集表所涉及的信息应当是能够反映大学核心价值的各种数据。第三类是心理信息。通过各种形式、各种层次的讨论会、座谈会或访谈，可以获得师生员工对大学发展的愿望和期望，也包括他们的抱怨和批评。通过三类信息的采集，可以获得大学各方面的相关信息，全面系统地了解大学发展状况以及未来发展潜力，

在这个基础上开展大学发展行动设计，所编制规划的质量是有保障的。

（二）回避矛盾还是超越矛盾

大学是一个社群，人员密集，关系错综复杂，各种利益关系和非利益关系对大学发展有着重要影响。在实际办学过程中，大学领导之间、院系之间、部门之间、教师和行政人员之间、教师和学生之间、学生和学校之间都存在诸多矛盾，有时还有很激烈的利益冲突。战略规划需要确定大学重点和优先发展领域与项目，决定有关部门院系、学科专业在战略上的意义，决定资源的总体流向，因此，必然触及各种关系和矛盾。由于规划人员所处的特殊位置，在处理有关矛盾的时候，有的采取迁就的方式，哪一方强势就向哪一方倾斜；有的采取回避的方式，尽可能地不去碰那些矛盾，实在需要面对，也采取绕弯子的办法，尽可能地兼顾各方利益。显然，这样编制出来的规划不可能真正解决大学发展的核心问题。

编制战略规划不仅要直面各种矛盾，而且要超越各种矛盾。规划人员应当全面了解规划所涉及的各种矛盾，理解方方面面的利益诉求，从整体上把握大学各方利益关系对长远发展的意义。在此基础上，从大学长远发展需要出发，协调各种矛盾和利益诉求，在保证重点和优先领域与项目的前提下，适度兼顾有关方面正当的需要。做到这一点还不能保证规划的战略性和前瞻性，规划人员还应当超越各种矛盾来审视大学的长远发展。

战略规划的关键是确定大学新的学术生长点。发现新的学术生长点的过程是超越各种矛盾和利益冲突的过程，如果陷入各种矛盾关系之中而不能自拔，是不可能有所发现的。发现大学新的学术生长点，需要规划人员进行战略思维。一般而言，可以从三个方面来考虑。

在各种矛盾冲突中寻找新的学术生长点大学的矛盾冲突并不都是有害的，在某种意义上，大学学术的发展是由各种矛盾冲突变化推动的。规划人员要善于分析各种矛盾冲突的原因、背景、条件及其变化结果，将其中与大学长远发展高度相关的学术要素挑选出来，作为重点予以考虑，使其成为大学重点培育的新的学术领域或项目。

在薄弱或空白领域寻找新的学术生长点一所大学总有其优势学术领域，具体表现为实力较强、水平较高、条件较好的院系以及学科专业和学科方向等。这些优势领域往往有着较高的地位，受到特别的关注，在资源分配上常常得到优惠或倾斜。在战略规划中，出于巩固大学地位和社会声誉的需要，往往会对这些优势领域予以高度重视，这也是大学发展的重要战略之一。今天的高等教育大变革，应当开发新的学术生长点，培育更多的优势学术领域，谋求更大的发展。在一些弱势的或空白学术领域，大学能否有所作为，需要在编制战略规划时进行谨慎的研究和选择。如果能够超越现有的优势学术领域，从长远发展需要对学术发展进行战略性设计，是可能找到新的学术生长点的。

在社会新需要中寻找新的学术生长点大学的使命在于服务社会，社会发展对大学不断提出新的要求，在适应社会发展需要的过程中，大学也实现了自身的发展。我国社会正处于工业化发展的关键时期，新的产业和职业领域不断涌现，对大学学术发展的新

要求层出不穷。在战略规划中，规划人员应当拥有广阔的视野，善于从新科技发展、产业变革和社会现代化进程中发现大学学术功能的新领域，使大学发展富有时代感，使大学学术始终充满生机与活力。

(三)描绘蓝图还是解决问题

战略规划是对未来的设计，包含了师生员工对大学发展的期望和憧憬。它应当能够激发师生员工奋斗的激情，让师生员工看到未来的希望，也就是说，它应当是一幅美好的蓝图。但它又不能只是一幅蓝图。[3]从大学发展看，师生员工需要看到未来发展的方向，教职员需要鼓劲，需要增强对未来发展的信心，这是战略规划应当产生的效果，但若要让这种效果转化为师生员工的实际行动，不能只是让大家看到一幅美丽的画卷，它还需要有问题针对性，能够解决大学发展的问题。

大学发展要解决的问题很多，各种各样的问题都是需要予以重视的，比如，领导体制问题、管理制度和机制问题、机构设置问题、人才培养方式问题、资源分配问题、人员结构和素质问题、环境氛围问题、对外关系问题、理念精神问题等，都需要在战略规划中予以关注。尽管战略规划要关注长远，但它毕竟只是一个有限时间段的发展设计，时间有限，资源有限，能够解决的问题也是有限的，不可能解决大学发展面临的所有问题。因此，在编制战略规划时，对于要解决的问题必须进行周详的研究，要区别问题的性质和轻重缓急，根据大学发展的条件和可能，作出谨慎的选择。一般来讲，大学发展面临的问题主要有三类。

第一类是在当前社会条件下暂时还不可能解决的问题。这类问题在我国大学还很多，比如，领导体制问题、课程体系整体改革问题、领导关系问题等，都需要有社会政治体制改革作基础。在政治体制改革未能先行的条件下，大学是无力解决这些问题的。所以，在战略规划中，对这类问题只好暂时搁置起来。

第二类是在大学职责范围能够解决，但受内外各种关系制约暂时还不可能完全解决的问题。任何类型的大学都是遗传和环境的产物。[4]遗传和环境既可能给大学积淀下来宝贵的精神遗产，也会给大学留下各种盘根错节的社会关系。问题的解决可能引发不必要的纠纷和矛盾，但不理不睬却又可能使大学发展陷入被动，所以，对这类问题，战略规划应当予以适度关注，在可为之处采取必要的措施，但不能下“猛药”，点到为止，待条件成熟时再进一步全面解决。

第三类是非解决不可且有能力解决的问题。这些问题往往涉及规划周期内大学发展的核心价值，它们的解决具有标志性的效果，对大学发展有着重大意义。因此，在编制战略规划时，要着力研究这些问题，拿出切实可行的、有效的解决措施，务求在规划周期内得到突破。只有这样，才能将描绘蓝图与解决问题结合起来，使战略规划真正推动大学整体的发展。

面向一流大学的跨越式发展：战略规划的作用

武亚军

(北京大学光华管理学院, 100871)

摘要 基于战略管理的基本原理和大学的组织特性, 本文提出了研究型大学跨越式发展的战略规划的一般框架和理论假说, 并选择了三个中外著名大学跨越式发展的案例进行实证分析, 结果发现: 跨越式发展的多个案例体现了中高水平的正式的战略规划活动, 并具备自上而下与自下而上相结合的战略规划流程, 理性基础上的参与式战略规划模式及其实施对跨越式发展有非常重要的作用。

关键词 跨越式发展; 战略规划; 多案例研究

中图分类号: G647. 2 文献标识码: A 文章编号: 1671-9468(2006)014109-17

一、问题的提出

20 世纪 90 年代后期, 中国一些著名高校相继提出了创建世界一流大学的目标, 并期望通过跨越式发展, 在 2020 年左右成为世界一流大学。事实上, 一些著名高校已经在学科交叉融合、集中发展新学科、特色立校、改善工作与生活环境等方面开始了跨越式发展的构思与行动。所谓大学的跨越式发展, 是指大学在政府政策支持下, 利用外部环境中的战略机会和自身优势, 获得更多的资源并让资源得到更合理的分配与利用, 比其他大学更快地速度发展, 以便在 20 年左右的时间内成为或接近世界一流研究型大学。学者已经明确指出, 这种跨越式发展不仅需要资金和硬件上的较大投入, 也需要在办学思想、理念、体制上的跨越或突破原有范式。针对“中国大学如何实现研究型大学的跨越式发展”这样一个重大理论和实践问题, 国内外文献主要有三大类观点: 1. 战略规划与领导论; 2. 大学治理与管理体制改革论; 3. 综合论, 即同时强调通过战略规划与制度改革来创建一流大学。

现有文献对于大学跨越式发展的基本战略方向与制度改革进行了论述, 但是, 对于成功的跨越式发展需要什么样的战略规划模式, 这些文献并未进行深入的理论探讨与实证分析。实际上, 作为一种前瞻性、系统性的思考和行为方式, 战略管理旨在为组织提供一套具有全局性、长期性的思考逻辑和行动指导框架, 从而使其利用环境中的机会和自身优势达到生存和发展的目的。’大学的跨越式发展从本质上要求大学采取“战略选择”的决策模式, 而不是传统的官僚与政治体系下的“垃圾桶”模式。国际上大学管理的文献也普遍认为, 在竞争激烈和资源有限的情况中, 大学应进行有效的战略规划 and 战略管理实践。中国著名大学跨越式发展的战略实践, 迫切要求我们从理论和实证上探讨研究型大学跨越式发展的战略管理规律与要求。

基于上述文献回顾, 本文提出如下的基本的研究问题: 1. 研究型大学的成功的跨越式发展需要什么样的战略规划模式? 它是如何发挥作用的? 2. 大学的战略规划与战略领导之间有什么关系? 它们在大学的战略管理体系中处于什么样的地位

本文的安排如下：第二部分将从战略管理理论的角度，结合大学的基本组织特征，提出研究型大学跨越式发展战略规划模式的基本理论与假说；第三部分在文献和理论假说之后，将选择三个被认为是跨越式发展的中外著名大学案例进行实证分析，对原有理论特别是战略规划模式进行修正和完善；第四部分是全文的结论和进一步讨论。

二、基本理论与假说

在对大学战略领导的分析中，笔者曾提出了中国著名高校跨越式发展战略管理的基本配置体系假说，并对战略领导模式进行了分析。[26:本文将重点分析战略规划的模式与作用。

管理文献认为战略规划体现在七个方面：使命陈述、趋势分析、竞争者分析、长期计划、年度目标、短期计划和持续评估。学者也认为，不论是对企业还是非赢利组织来说，战略规划的过程特性——如直线管理者参与决策的方式与程度等，会影响战略规划结果的质量。因此，战略规划系统的设计需要考虑规划的完整性、时间尺度、努力程度、直线管理者的参与程度、分析的复杂性和深度、领导的参与度、正式性等多项因素。

大学变革的研究表明，虽然存在其他的方法，如“自发式”的战略模式，但正式战略规划仍是一种最结构化和目的明确的战略变革方法。有一些学者倡议在大学管理中进行正式的战略规划^[34]，另外一些则持反对意见^[34]。然而，不论是在欧洲还是美国，大学校长们普遍认为，战略规划是其第一位的职责或任务事实上，采用正式战略规划不仅可以满足校董会或政府管理当局对校长的职业要求，而且，它往往被校长们作为重建大学文化和领导风格的机会或工具。然而，对大学战略规划的内容、性质、影响因素及其效果，仍然存在认识上的分歧。一个较为认可的观点是，大学的战略规划系统的设计应该采用一种权变观点，这些权变因素包括：内部因素（如大学文化和传统、领导特征）、环境和竞争等外部因素。

（一）大学的组织特性及其规划影响

作为一个“松散耦合的组织”（loosely coupled organization），大学内部有多样性的文化、价值观和目标，因此，大学的战略规划并非是纯理性分析的过程，而要考虑大学内部的政治和文化因素，强调沟通和对组织成员期望的协调。这种规划过程被有些学者称为是一种“混乱的网络过程”（Amessynet working process）基于这种考虑，一些学者建议大学采用参与式的战略规划模式，例如采取由多方利益相关者组成的决策委员会的形式。事实上，有学者指出，这种合法的决策未必是最合适的，它也需要更多的时间，当需要改变组织的方向或采取快速和决策性行动以保存组织时，这种模式很可能导致差的绩效。¹同样基于对大学组织的文化和政治特性的认识，凯勒（Keller）明确地指出，在大学战略形成中除了应考虑大学内部的学术和财务优劣势外，要重视大学特定的文化、价值观和传统以及大学领导的能力和优先目标，使之纳入大学战略形成的框架中。

作为一种对教员具有标准技能要求的层级结构，大学的层级性对战略规划的合理模式

也会产生影响。一方面，由于大学教师掌握学术领域具体的知识、信息和相当多的学术资源，通过教师由下而上的参与，大学的战略规划可以获得更多信息、更多观点，也易取得更大的合法性和教员承诺；另一方面，在大学之间激烈竞争又需要快速发展的情形下，有限的组织资源需要明确优先性和集中配置，而这又需要校长的领导作用，需要自上而下的方向性指导、确立明确的战略准则和共享的价值观。因而，大学跨越式发展中有效的战略规划模式的一个基本要求，就是在自下而上的参与和自上而下的领导之间达成平衡。

（二）大学外部环境的特征及其影响

大学的外部环境包括各种类型的知识产业竞争者和社会、政治、经济、技术等宏观环境因素。基于大学竞争日趋激烈的竞争形势，凯勒指出，大学战略形成中必须充分地考虑宏观环境趋势、市场偏好与方向、竞争状况等。彼德森(Peterson)等人认为，根据外部环境特征（复杂性和动态性）的不同，大学可采取不同的规划模式——长期规划、战略规划和重塑情景的规划方法（Contextual Planning Perspective）。他指出：在不断变动的高等知识产业环境中，大学应该重新考虑其角色、定位与外界关系，并且主动地改变外部环境和大学的内部安排以成为新的知识产业中更为有效的竞争者。在这里，规划模式的选择是权变进行的：在有限竞争和较为有利的资源条件下，预测与长期规划仍然有价值；在资源有限及环境变化部分可预测的情形下，传统的战略规划是适用的（即强调 SWOT 分析、优先目标和支持性资源集中配置）；在新的竞争者不断出现和知识产业重塑的环境下，则需要采取重塑情景的规划方法以实现大学的新定位，这是一种先动型战略规划模式在内容上，它强调重新定义行业和角色、调整方向、进行结构重组和文化变革；在过程上，它强调远见、创意、基础设施投资、激励、承诺、信息获取与组织整合等。“传统的战略规划往往依赖于确定清晰的优先目标、辨别特定的项目和发展支持性的资源战略，以使大学在既定的战略市场进行竞争；而重塑情景关系的规划模式假定一个行业是变动的，组织的战略是首先构造宽泛的创议或战略意图，并且在组织基础设施——文化和激励系统基础上激发组织成员的努力，以实现大学的目标。”。这种规划观在环境动态性越强的情形下越重要，因为，与传统的战略规划方法相比，它更注重主动创造而不是单纯适应。当然，这种规划方法并不是对传统的战略规划方法的替代，它应被视作一种更适应动态竞争环境的理想模式。

（三）高质量的战略规划模式的主要特征

迪尔(Dill)认为，在后工业化环境——高度竞争、资源稀缺和学费收入变动等情形下，大学面临很大的战略不确定性，因此，要提高组织的效率，必须采取“战略选择”而非“垃圾桶”的决策模式，而这要求其规划流程必须以“组织整合”为主要目的来进行设计，而那些领先的研究型大学的做法可以为此提供标杆。他在研究斯坦福、普林斯顿、密西根、明尼苏达四所大学的规划特点后指出，有效的战略规划模式往往具有以下特点：1. 明确宣布促进规划合理性的决策标准，如追求高质量、符合社会需求、突显优势和提升效率等。2. 确定进行规划的合理组织层级——通常包括系、学院和学校，以更好地反映各个学术单

位的差异同时有效地进行整合。3. 促进自下而上和自上而下的双向沟通。资源的稀缺性和战略不确定性往往要求集中和自上而下的信息沟通,而这会导致灵活性和创新能力的降低。因此,需要更多的双向沟通和信息分享。其中,大学校长及其管理团队设定规划指导文件、对单位的规划进行评估和提供反馈是一些重要的方式。4. 提高下属单位的战略规划水平,包括提供标准的分析内容、数据格式等,并且在强调正式报告结果的同时,要求规划单位报告各自的项目、财务和管理方面的优势、弱点或者优先竞争领域,以提高战略思维的水平。5. 利用正式和非正式方式促进直接沟通和信息分享,包括会议、私人直接沟通、特别报告(如预算指南)、成员广泛的大学审核委员会、校长提议的规划草案(Protocol)等。

克拉克(Clark)认为,在现代高等知识产业环境下,有效的大学管理除了需要在对各个院系进行财务资源分配外,还需要通过各种形式的对话、信息追踪及周期性的评估来对大学进行整合重塑情景的规划理论认为,在动态环境下高效的战略规划应强调战略宗旨/方向、结构、文化等方面的调整。此外,学者们还认为应强调资源的集中配置,特别是战略规划与预算的结合。这些特征也应被视作高效战略规划模式在内容方面的重要特点。

(四) 大学战略规划的绩效

斯通(Stone)等认为,大学战略规划的动机(获得承诺以获得资源或者科学合理地分配资源)影响了所采用的战略规划的类型,进而影响到其结果。他们明确指出,大学正式战略规划的采用主要是为了更高效的配置资源,而为了更多地获得资源则需要对正式战略规划形式进行变化。

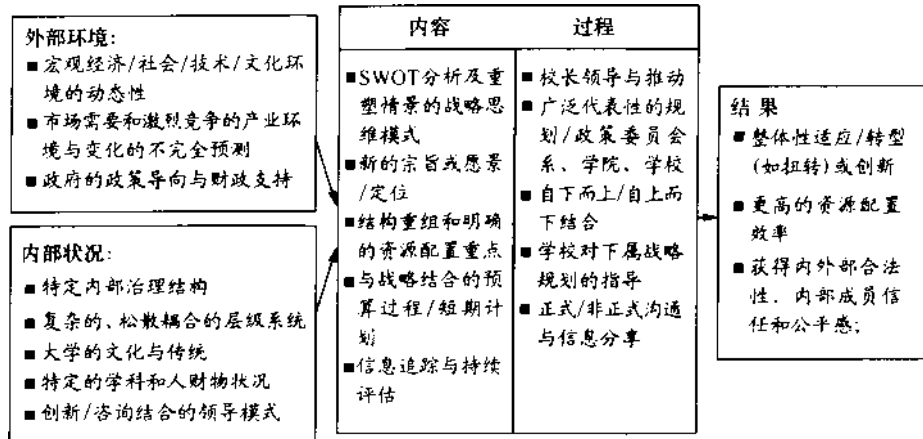
查菲(Chaffee)曾发现斯坦福大学的规划和预算流程的合法性感受,部分来自大学教务长的公开声明,部分来自于规划流程的后续过程。这些过程导致了利益相关者特别是不同领域教师的信任、公平感,进而影响到战略决策内容的质量。大学成员特别是教师感受的合法性本身应该作为战略规划的绩效的一个方面。

文献中关于大学在困难或危机中使用战略规划的结果并不统一。有学者发现,传统的战略规划——即注重描述组织的优势、弱点、机会、威胁等的SWOT方法,与更动态的规划方法及用于沟通组织期望和战略的解释性方法相结合时,更容易会使大学从困难中扭转。一些学者发现,战略规划的努力与清晰的愿景及大学文化相联系时会更成功——大学能更适应环境变化对大学的挑战,这些结果意味着:成功的大学战略规划,需要高效的战略领导相配合,并采取一种文化和解释过程而并非是纯理性的技术分析过程。

实际上,文献对于大学领导者在战略形成中的作用的讨论仍十分有限。有学者提出在大学战略领导中,进行战略咨询(即听取各方利益相关者的意见与进行战略构造(确定合理的战略)同样重要,并且需要将两者进行结合。也有学者指出在进行大的战略变革时,可以通过校长的领导而不是正式战略规划本身来实施。迪尔等人则认为,规划的成功取决于领导者清晰地说明其价值观、决策标准和规划过程的准则,并使之在规划中显现出来——因为优先目标和项目很少在会议和讨论中出现,而往往是由领导者提出并通过多方沟通和

协商过程形成的。然而，也有学者认为，大学的愿景应该是战略规划的结果而不是领导者提供的投入。这表明在大学领导与战略规划的关系仍然存在不清楚之处，其关系需要进一步研究。

根据以上的文献和理论，我们综合性地提出了动态环境下研究型大学跨越式发展中有效的大学战略规划系统的初步框架（见图一）。



图一 研究型大学跨越式发展中有效的大学战略规划：初步框架

三、跨越式发展中的战略规划：多案例比较

(一) 研究设计、样本选择与资料 (二) 分析与结果比较

1. 香港科技大学

(1) 战略规划

在建校初期，在校长督促下，各学院院长进行了一次非正式的战略规划，主要提出各院的筹备计划和重点研究方向。例如，理学院院长提出的科研理念是集中资源于前沿、主流与地利。这为以后院系的战略规划、特别是明确各学科研究的重点提供了基础。在1994年，在校长、学术副校长的领导下，各个系、学院进行了一次正式（书面）的全面的战略规划，这次战略规划有以下一些典型特征：1) 由学术副校长领导，校级行政管理层负责督促、列计划、定速度；2) 各系、学院以及大学层次都制定了非常全面的四年期的战略规划，内容包括：大学、学院、系的使命；重点研究领域；教授/职员数量；委员会；学位科目和学生人数；科研重点和资源等；3) 采取了由下到上的程序，教员对本系、本院的规划进行了多次的协商和讨论，取得了基本共识；4) 费时较长，经历了一年到两年的时间才完成；5) 在战略规划中强调学科和研究方面集中资源和突出重点，这反映在学术规划中强调重点研究领域和发展方向。此外，在内部科研资金（学校预算中依章提取2%）的分配方面，也注重能够获得突破和对本地经济发展有帮助的课题。

(2) 战略实施与变革

与具有较长历史与传统的老大学不同，科大从1991年建校开始就在人事政策、激励方面采取了一系列严格和高效的措施，并且在1994年将其规则化。其主要特点是：1) 建立和

实施严格、完善的教师聘任、升迁规则，这主要体现在：U)科大按照国际惯例，明文规定：正教授需要在学术领域有所创新，开出一条像样的道路，有人选择并跟进这一条路；副教授需要在学术领域有公认的贡献，保持着水准以上的质与量。(b)审核鉴定的程序：在科研上，靠同行评议；在教学上，靠学生评议；在服务上，靠同事评议。(c)执行：在系、院、校三级成立了不同级别、不同组成、不同职责的委员会。其中，招聘委员会是由本校、本系的资深教授而非行政人员组成的一个独立的群体，负责在全球范围内在给定的条件下寻找最合适的人。评审委员会把的是选人程序，只有符合标准的教员才能得到聘任和升迁。这些规则和程序使科大具有吸引和聚集一流教授的学术氛围。2)建立有吸引力的薪酬体系。在创校之初的1988~1993年，教授的薪水几乎增加了一倍，到1998年总增幅为2.7倍。此外，科大为聘任教师在最初几年提供了住房福利，以后则提供各种补贴。世界水平的高薪和福利成为吸引高质量教授的另外一个重要条件。

科大的校长、院系领导也采取了一系列象征与政治行动，以建立研究型大学追求卓越的理念与价值观，主要包括：1)学术副校长主动关心聘任的著名教授，给他们提供研究和生活中的方便，这对树立追求卓越、以人为本的价值观和大学文化有明显的促进作用。2)要求后勤和行政管理简化手续，改进态度，推行行政为教师教学和科研服务的观念。3)管理层内部以及管理层与教师的良好沟通也促进了公正、客观和相互信任的文化氛围。在大学层面，组成学科领域相对平衡的校级聘用和审核委员会，以平衡各学院的不同权力影响。

香港科大在人事、激励和文化等方面采取的措施对其宗旨/战略及规划的实施起到了很重要的作用。®事实上，这些措施的作用在很大程度上由于其配合或一致性而得到相互强化。例如，严格的高标准的教师选聘和升迁制度与其高薪酬激励是紧密配合的，而这很好地促进了完成高质量的学术研究的任务，它们也与向国际性研究型大学发展的战略要求相一致。又如，文化因素与技术系统也有很好的协调，人员选聘和升迁中注重研究成果的规则和对研究的高激励促进了大学以人为本、追求学术卓越的文化，而大学领导者的行动的象征意义又强化了这一核心文化，进而促进了香港科大这所研究型大学的发展。

2. 卡内基—梅隆大学 (CMU)

(1) 战略规划

从赛耶特 (Cyert)任校长后，CMU引入了正式战略规划体系。在内容方面指导该体系的核心战略原则有两条：以学科发展和研究为核心，追求竞争优势和集中配置资源。其基本程序如下：①大学层次行政管理者——包括在 Cyert 倡导下成立的大学政策委员会以及长期计划委员会，提供一些原则或标准来指导规划过程，比如根据优势原则来选择目标与战略，这些优势可能来自系所在的地理位置、系的教员、传统及其某些特别优势，同时大学行政层还提供宽泛性的大学环境趋势分析等；②在各个系级层次上进行规划，并通过教员参与达成共同认同的目标与战略；③达成学院层次的目标，包括各系之间的合作目标；④各学院在大学的政策委员会面前进行陈述、答辩和讨论（该委员会由校长任主席）；⑤校

长起草大学目标体系的草稿和实施优先项目清单；⑥有组织地收集大学利益相关方的意见——包括校董、教师、学生和校友等，并通过明确的渠道反馈给校长；⑦校长在考虑这些意见的基础上，提出包含个人远见又有一定共识的大学目标系统和优先目标序列；⑧通过预算体系进行资源配置和院系的业绩评估，包括利用5年滚动预算和规划一项目一预算系统（PPBS），加强总体目标的可操作性以及跨学科项目的发展。

1990年后，CMU进一步强化了大学层面战略规划的组织，使其更加正式、理性和具有整合性。大学层次的战略规划的组织体系包括三部分：1)由校长或教务长为核心组成的战略规划领导委员会，其主要任务是：制定战略规划的总方向、时间表、指导原则和协调；保证各级/各团体的参与。2)战略任务小组，根据讨论组成若干战略任务规划小组，如竞争地位、研究机会、筹资运动等，由专家组成并由一两个校董或顾问参与。3)顾问委员会，主要由院长、副校长、系主任等组成，主要任务是对建议、计划、财务预测、趋势分析等进行评估，并对规划实施情况进行检查。此外，CMU在学校成立了专业的选聘和计划委员会，用以考虑校长等高层领导人的继任，同时评价大学所面临的战略挑战。

应该指出，虽然其大学战略规划过程进一步正式化，并强化了科学性和整合性，但其基本原则、程序和主要特征并未发生实质变化。

(2) 战略实施与变革

为了实现战略规划的要求，CMU采取了一系列战略措施：1)在资源分配上重点集中于“人员和学术项目”，其次才是房屋等设施；2)“弱的系主任和院长被替换，而配备强的、新的人选”；3)学术领域和研究重点被重新修订。例如，方向松散的数学系被转变为应用数学系，Cyert从密西根大学聘任了一位有才华的应用数学家来领导这一转变；又如，在心理学系，管理层决定将重点集中于认知心理学和社会心理学研究，并辅之于计算机、学习和组织理论，为此，聘任了一批在经济学、公共政策和组织社会学方面高水平的社会科学家；教育项目被取消了，外语项目进行了重整。4)校长Cyert还组织院系主任参加星期六上午的研讨会，专门讨论战略重点、可聘任的优秀教授和教师聘任技巧。此外，学校通过设立具体的激励措施来促进教学创新与变革。在校长Cyert的直接领导下，CMU设立了学术项目改进基金、项目学分（针对学生）和创新建议评审委员会，鼓励学生、教员、各单位（如系或学院等）提出提高教学质量与效率的创新方法。该奖金在1974年即达10万美金，校长亲自参加由三人组成的建议评审委员会。

3. 斯坦福大学

(1) 20世纪30年代：资源积聚时期

战略规划：该时期的战略规划主要是局部的，正式性也较低，其主要行动包括：1)校长和一些系主任根据筹措经费的需要，计划筹建新的研究机构，如斯坦福研究院（SRI），以加强与产业界的关系；2)电子工程系主任特曼研究了其他大学同领域竞争对手的情况，决定吸引工业界的研究资助，以提高该系的学术声誉并吸引优秀学生。

战略实施与变革措施：1)结构调整。改变校系模式，建立学院一级结构。加强基础设施建设。在胡佛的积极倡导下，大学的图书馆建设得以现代化。积累优秀教师资源。在最为困难的一段时间，校方并没有像其他大学那样用裁减教员的手段降低运营成本，而是千方百计留住人才，采取降低平均工资水平、虚位以待等策略挽留和吸引了一大批优秀教员，并放松了对女生数的限制以增加学费收入，为以后的发展奠定了基础。

(2) 20世纪40年代：战略转型时期

战略规划：这一时期的战略规划更加正式和有组织，也更加全面，战略思想上突出了追求优势、满足社会需要而创建“学术尖塔”的新原则。这主要表现在三个方面。一是学校提出总体战略和改革计划。1942年教务长提出了改革的主要计划：1)进入能吸引工业界关注和资助的新领域，如微波研究、公共管理等；2)撤销一些不能获得外部资助的系与项目，如历史和新闻；3)主要考核学院院长并据此分配财务资源，考核标准是学院的声誉与学院教学和科研生产率；4)进行公共宣传，让大学更多地参与服务社会。二是成立了特别委员会进行与国防研究相关规划，40年代中期成立了大学的国防委员会（成员包括各理工系的系主任等），并建议校长在华盛顿设立机构来获得政府的研究经费；校董会成立了一个大学服务委员会寻求获取战争相关研究项目。三是各学院、系被要求进行服务于产业的特别发展规划。在校长要求下，各系制定获取产业研究经费的计划，特别是航空工程和地质、物理等系；学院如工学院规划发展有产业应用前景的电子工业等学科领域。

战略实施与变革措施：1)组织结构调整。1946年设立了斯坦福研究院(SRI)，目的是进行工业方面的应用研究和为教师提供研究机会；组建有应用前景的跨学科实验室，如微波实验室等。2)改革教员激励体系。第一，以院系和老师获得项目与科研资助的成效来评定升迁和决定薪酬。第二，制定严格的校规校纪，对教师严格考勤。3)改变工作重点。将重点从学生素质培养转变为生产人力资源产品特别是为军方和企业输送人才；由于学校更加注重研究生教学与培养工作，所以，本科生的教育有了被忽视的趋势。

(3) 20世纪50-60年代：高速发展时期

战略规划：这一阶段的战略规划比前一阶段更有组织，也更有系统性，继续推行了塑造学术尖塔的非平衡发展战略思想，并强化了大学层面的整合。主要体现在：1)突出发展重点学科与资源集中配置。学校希望通过吸引政府/军方研究经费，重点发展能产生全国影响和有广阔应用前景的学科及研究领域，如电子工程、高能物理、心理学、生物化学、地质、材料等；根据学科对国家的重要性来配置资源；通过“工资分离”政策促进学术研究的尖塔化。2)系统整合社会科学的研究规划。1950年设立了社会科学研究委员会，由跨学科学的教授组成，根据外部基金的要求，提出了行为科学的研究计划，该计划包括沟通、心理和政治行为等，用以帮助政府有关部门处理战后问题；1955年在福特基金会资助下，进行了社会科学领域内的自我调查，要求各系评估自身的优势和弱点，提出发展方向，并由一个福特基金会选择的委员会对各系进行外部评估。3)强化与产业界的合作。与企业设

立了荣誉合作项目，允许企业组织员工在职攻读工程硕士学位；开办产业会员项目将其新研究成果与企业分享；鼓励企业在学校附近设立新公司或转移到斯坦福所有的土地上。在校内鼓励利用企业赞助资金来聘请相关领域教授或兼职教授，并鼓励教授创业。

战略实施与变革：1) 组织结构调整。成立了理科的应用科学研究院和理论科学研究院、人文学科的研究院等，发挥学科综合协调的优势，进行重点项目的研究；在各个研究院成立专门的委员会负责到校外拉赞助和相关项目，成立专门的部门管理校园资产和校园企业，接纳企业（出钱）设立冠名教授。2) 教师激励体系的改革。用量化的指标如研究成果公开发布的数量、新培养博士生的数量等对系、教员进行评估和奖惩；利用工资分离，使得重点发展领域新教授的工资水平提高；允许教员兼职办企业。3) 教学和学生工作的调整。对学生进行分级式评价，禁止学生参与政治活动，对本科生的心理问题采取了一些措施，如引入心理咨询和心理治疗、让教授入驻学生宿舍，在一定程度上减轻了本科生对学校重视研究和社会服务措施的抵触情绪。

（三）案例研究的结论与对概念模型的修正

1. 大学战略规划的模式与作用

基于案例材料的分析，可以将跨越式发展的战略规划特征概括为表一。

表一 跨越式发展的战略规划特征：概括与比较

	战略规划内容与原则	正式性、完备性与资源投入	制定程序与过程	校长的作用	利益相关者参与	作用与效果
卡内基—梅隆大学	形成系、学院和大学的以学术发展为中心的中长期（3~5年）目标、战略；明确提出了集中资源与追求竞争优势规划原则，发展新兴和有优势的学科，如计算机科学等；战略规划与预算结合（按照目标优先性分配财务资源）。	形成较完备的规划，高度的正式性，需要较多的资源投入，费时较长（1年以上）。	系—学院—大学—校长提出综合报告—各利益群体讨论及反馈—校长进行综合；大学层设有领导委员会、任务小组和顾问委员会等组织。	担任学校政策/规划领导小组/委员会主席；为战略规划提供愿景与战略思维/决策原则；综合和形成大学一级的目标体系及优先排序；监督实施。	以教授与管理层为主要参与者的战略规划过程，通过有组织的、明确的渠道反映校董、学生、校友对远景及战略规划的意见。	是CMU寻找战略机会和进行集中资源配置的核心管理工具，也是通过参与式战略规划流程促进大学变革的重要工具。
	确定学科方向与重点、调整组织结构以及院长与重点教授人选等；重点发展有社会需求的新领域；电子/高能	大学一级的正式规划主要侧重学科方向与研究重点、组织	各系、学院在校长推动下制定本系、院计划；校长直接推动校级项目，	由校长领导，教务长、校董、教授等组成大学的规划与发展委员会，谋划改	以学校高层为核心，成立有一定代表性的规划与发展委员会；	正式和非正式规划相结合，形成塑造学术尖塔的非平衡发展策略，吸

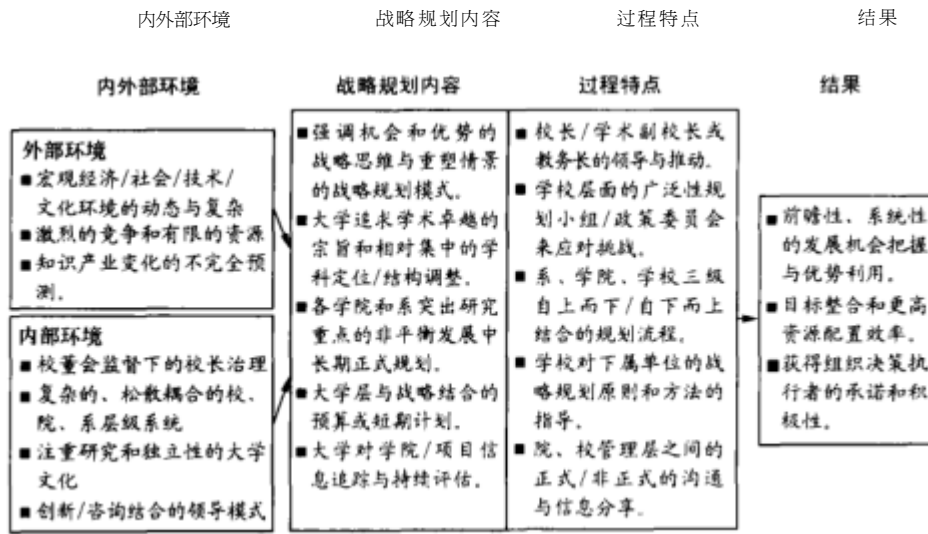
斯坦福大学	物理/地质/行为科学; 1951年曾在福特基金会资助下,对社会科学各系的优势/弱点进行了自我评估,并提出相应研究计划; 战略原则:吸引、集资源塑造能带来全国影响的有应用前景的学术尖塔。	结构调整等方面,主要由校长、教务长等两层制定;院、系一级制定以获取经费推进学术研究为主的规划;中等程度的正式性。	并成立了规划与发展委员会制定规划;此外,在学校层也设立一些特殊委员会(如国防、社会科学等)对特定机会进行规划。	革、提出愿景与战略原则;校长/学术副校长或教务长直接参与各学院、系的发展方向与规划,进行评价,监督实施。	1951年成立了以教授为主的跨学科的社会科学研究委员会;研究领域和项目选择上广泛听取外部利益相关者特别是捐赠者的意见。	引并将资源集中配置于对社会有重要影响的学科和领域为斯坦福学的研究及战美国的发展起推的推用。
-------	--	--	---	--	---	---

(续表)

	战略规划内容与原则	正式性、完备性与资源投入	制定程序与过程	校长的作用	利益相关者参与	作用与效果
香港科技大学	1994年制定了包括大学、学院、系的使命/重点领域/科研方向/学生与学位/资源等内容的全面的四年计划; 校内的科研经费分配交出集中重点原则(学术突破、对地区发展有帮助的项目) ^A 。	包括系、院、大学三级的正式的综合规划;投入资源较多。	全体教员多次讨论、协商,费时1-2年完成;遵循系—学院—大学三级的次序。	校长和学术副校长等负责战略规划的督促、列计划、定速度;学术副校长制定年度工作目标及监督规划的实施。	以校董会、校长、副校长等为核心中发展四大学科领域;在四个主要学科的发展中院长、系主任和教师讨论协商。	为科大的发展起到了设计蓝图的作用,到1998年已基本实现。 ^B 该流程得到强化并已成为科大进一步发展的重要制度基础。
典型特征	强调把握社会机会、追求优势和集中资源发展学术研究的中长期(3年以上)战略规划; 在传统战略规划基础上强调重塑情景的规划方法; 根据愿景与战略重点进行人员、财务资源的配置。	包括学校、院、系的综合性(或交出学术发展的)规划;中等或高度的正式性;投入的资源在中等程度或很大。	系、学院、大学三级的参与式规划,自上而下与自下而上相结合,较为费时(1-2年);学校层成立特定的委员会来组织或协调该过程。	校长/学术副校长或教务长等提供愿景与战略规划的基本原则,并对规划和实施过程进行监督与领导。	以教师和高年级行政管理为主要参与者,其他多方利益相关者参与协商与讨论。	明确和细化了战略方向和机遇,是高层进行集中资源配置、促进研究发展和实施变革的重要工具。

注:A:见孔宪铎(2002)第124页的描述。B:见孔宪铎(2002)151页的资料。

基于以上多案例分析的结果,本文对大学跨越式发展中的战略规划模式和作用概括如图二所示。



2- 战略实施与变革的作用模式

表二 跨越式发展中的主要战略实施工具：概括与比较

	组织结构	人员	激励	冲突管理流程
卡内基梅隆大学	成立专门的计算机科学系和机器人研究所, 建立很多交叉项目, 撤消了一些弱系。	按照学科发展更换系主任和聘任优秀教师。	教学改进项目和奖励基金, 以促进教学和研究。	通过战略研讨会、各学院与系主任组成的顾问委员会进行协商和冲突协调。
斯坦福大学	成立斯坦福研究所、社会科学研究院等, 撤并系所等实行重组。	按照学科和研究领域发展的战略方向更换系主任等。	工资分离政策, 对新的重点领域教员进行(相对其他领域)高水平的激励。	通过高层(校长/教务长/院长等)的非正式的沟通活动进行冲突协调和管理。
香港科技大学	设立集中发展的四个学院, 并设立专门的研究与发展副校长。	以学术为主的严格的高标准聘任规则和世界范围内搜寻教授和高级行政管理人人员。	世界范围内对教师富有吸引力的薪水和待遇, 以及尊重教师的氛围。	通过院长例会等进行各学院(学科)冲突协调与管理。
典型特征	按照学科战略发展重点进行大学结构重组。	按照高标准进行行政管理人和教师的选聘和评审。	根据战略方向设计激励措施, 以在绝对或相对水平上加强激励。	利用正式和非正式的组流程进行冲突协调与管理。

*详细内容参见武亚军 (2005)对战略领导中沟通与协商过程的分析。

基于以上案例研究中战略实施与变革的特征分析，可以将三个案例中跨越式发展主要战略实施工具概括如表二。

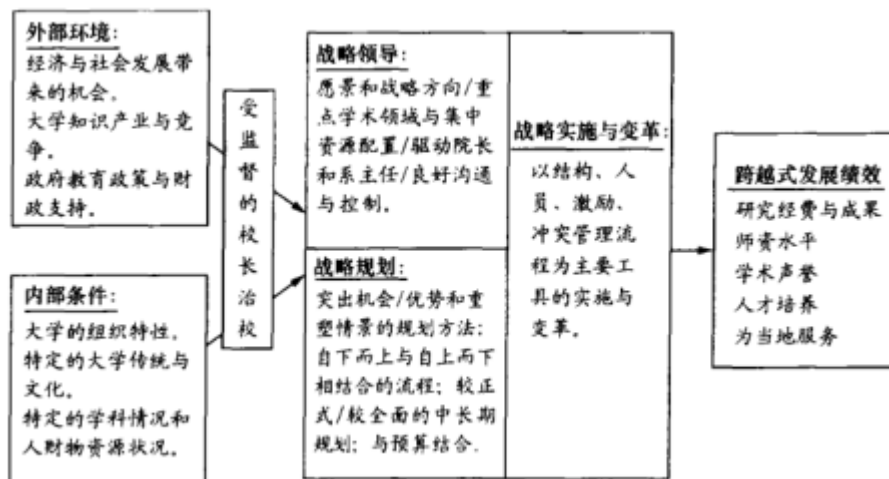
四、主要结论与讨论

1. (一)主要结论

2. 大学的跨越式发展，主要是大学校长与学术管理层发挥领导作用进行战略决策并实施的结果，而不是消极的“垃圾桶”决策模式的结果。从战略管理的角度看，大学的跨越式发展的绩效，主要受大学战略领导、战略规划和战略实施与变革三个主要范畴的因素的影响（见图三）。

3. 跨越式发展中，高绩效的战略规划模式在内容上具有如下特点：1)以学术发展和研究为核心、注重利用外部机会和突出优势的战略思路与原则；²⁾在辨识大学的优先目标和实施资源支持战略的同时，强调重塑情景的规划模式——强调大学的新理念、新愿景和结构重组；3)大学的相对集中的学科领域**定位**；4)在学院、系层次上制定突出研究重点的非平衡发展型中长期正式规划；5)战略与预算或财务资源分配相结合；6)大学对学院/项目信息追踪与持续评估。

跨越式发展中，高绩效的战略规划模式在过程上具有如下特点：



图三 研究型大学跨越式发展中战略管理的核心特征

1) 校长/学术副校长或教务长的领导与推动；2) 规划中采取自上而下的领导与自下而上的参与相结合的流程，通常较为费时；3) 采用系、学院、大学三个层次的规划单位；4) 大学设立特定的委员会或任务小组来进行战略规划的组织、协调和指导。5) 院、校管理层之间的正式/非正式的沟通与信息分享。

在跨越式发展中，战略实施与变革的主要措施是进行组织结构重组、关键人员选聘或更换、支持战略的激励和完善冲突管理流程等。

(二) 进一步讨论

1. 三个案例中，CMU 和香港科大在其快速发展时期采用了包含大学、学院和系三层次

的正式的中长期战略规划，斯坦福大学在大学整体层面的战略规划体系并不如其他两个大学那样有组织和很强的正式性，但它在学院和系层次上也有相当正式的战略规划行为，一种可能的解释是斯坦福大学在 40-60 年代强有力的战略领导保证了其战略转型的成功，这意味大学层次正式的战略规划并不是必然的形式，大学高层强有力的战略领导可以充当组织的整合机制，从而弥补或补充大学层面战略规划正式性水平的下降。对于战略领导和正式战略规划两者之间的关系，仍然需要进一步分析和更多的实证支持。

2. 案例中各大学的发展机会是植根于特定的社会和经济环境和发展环境的独特历史或资源地位中的，本研究主要探讨了高层管理者和战略规划在其发展中的作用，对于外部机遇的性质及其影响未进行深入的研究。毫无疑问，大学所在经济、社会环境中；|；现了较好的机遇是跨越式发展的一个重要条件，例如斯坦福的发展就得益于二战和冷战时期美国西部经济的发展和政府对大学研究的支持政策。对于大学跨越式发展中外部机遇的性质及其影响，仍需要进一步探讨。

3. . 大学的外部制度/体制环境可以对大学的发展造成重要影响，本文并未分析外部制度环境对这些大学跨越式发展的影响，例如，各种与大学有关的法律、法规和政府教育管理部门对大学发展的影响，这是今后需要进一步研究的问题。事实上，在中国目前环境下，研究型大学跨越式发展的外部环境中有一些非常特殊的体制和政策因素需要引起注意并加以探讨。例如，中国目前的高等教育法律、法规对大学的跨越式发展有何影响？政府的教育管理体制对大学的发展有何影响？在中国目前的国家战略和国家创新体系中，大学应处于什么样的战略地位？如何利用教育财政政策如税收优惠等促进教育经费来源的多样化和经费投入的快速增长？对这些问题的思考和分析有助于我们理解中国著名大学跨越式发展的一般体制和政策环境，进而促进大学跨越式发展的绩效。

我国高校制定发展规划现状透析

杨琪 罗云

(1. 北京师范大学甘肃省高等学校师资培训中心，甘肃兰州 730070；

2. 州大学教育学院，甘肃兰州 730000)

定发展规划是高等学校自主发展的需要，是高等学校科学发展的需要，是高等学校创新发展的需要。由于我国高校发展规划的制定工作起步较晚，经验不足，加之院校管理研究滞后，我国高等学校制定的发展规划存在学校定位和办学目标趋同、校情分析不透、发展思路模仿性强等问题。为提高高校发展规划的科学性和有效性，学校领导要提高对发展规划作用的认识，加强对发展规划制定工作的领导；发展规划部门要加强对院校管理的学习和研究，努力提高制定发展规划的专业化水平；同时要提高广大教职员工的参与度，把发展规划的制定过程变成一个群策群力、集思广益的过程。

关键词: 高校发展规划；院校管理研究；高等学校创新发展

发展规划是高等学校的办学纲领,是指导学校建设与发展的宏伟蓝图,是引领教职员工前进的行动指南。一所高校,要想在愈益激烈的院校竞争中立于不败之地,就必须有一个科学的发展规划。由于我国高校发展规划的制定工作起步较晚,经验不足,加之院校管理研究滞后,我国高等学校发展规划的制定的确存在不少问题,值得我们关注和研究。

一、高校制定发展规划的重要意义

(一) 制定发展规划是高等学校自主发展的需要

自主发展是社会主义市场经济对高等学校办学的客观要求。在计划经济体制下,高等学校是上级行政机关的附庸,高等学校的一切办学行为都必须按照上级领导机关的“计划”执行,不需要也不可能自主办学。在市场经济条件下,高等学校是独立的法人单位,根据《中华人民共和国高等教育法》的规定,它应当面向社会,依法自主办学。自主办学就意味着高校需要自主发展。高等学校要自主发展,就需要制定一个科学合理的发展规划,因为自主发展就要自己决定发展方向和目标,自己决定发展速度和策略,自己承担发展后果和责任。在这种情况下,如果没有一个科学合理的发展规划作指导,自主发展就变成了没有依据的盲目发展或随意发展,很可能丧失机遇,也可能会留下后患。因此,制定发展规划是高等学校实现自主发展的一个前提条件。

(二) 制定发展规划是高等学校科学发展的需要

科学发展是高等学校全面、协调、可持续发展的保证。高等学校要实现科学发展,也需要制定一个科学的发展规划。因为没有发展规划,我们就不知道发展什么,不发展什么?先发展什么,后发展什么?重点发展什么,兼顾发展什么?不弄清楚这些问题,在实际工作中,我们只能“眉毛胡子一把抓”,或者“脚踩西瓜皮,滑到哪里算哪里”。这样的发展显然不是科学发展,也不可能实现学校的全面、协调、可持续发展。要实现学校全面、协调、可持续发展,就必须对上述问题及早谋划、深入研究、科学预测、严密论证。这样的工作就是制定发展规划的工作,这样的过程也就是制定发展规划的过程。可见,要实现高等学校的科学发展,需要制定科学的发展规划。

(三) 制定发展规划是高等学校创新发展的需要

创新发展是新时期对高等学校办学的新要求。改革开放以来,特别是高等教育大扩招以来,我国高等学校基本上走的是一条以外延扩张为主的发展道路,扩大办学空间和办学规模是这一时期高等学校发展的主旋律。经过近30年特别是最近10年的大发展,我国高等教育已经实现了大众化,高等教育总规模已跃居世界第一,我国已经成为名副其实的高等教育大国。如何从高等教育大国变为高等教育强国,这是新时期对高等学校办学提出的新问题,面对这个新问题,继续沿用过去的发展方式显然已不合时宜,只有转变发展方式,走以提高质量为主的创新式发展道路,才能促进我国早日从高等教育大国转变为高等教育强国,而要

走创新式的发展道路，就必须有创新的发展规划作指导。否则，所谓的创新不是急功近利的标新立异，就是“新瓶装旧酒”的形式主义。所以，制定发展规划也是高等学校实现创新发展的需要。

二、我国高校制定发展规划存在的问题及原因

不可否认，近年来，在国家实施的“211工程”“85工程”等一系列重点建设项目的推动下，在教育部制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》和《2003-2007教育振兴行动计划》的引领下，我国高等学校的规划意识有了明显的增强，很多学校不仅成立了专门的规划管理机构，而且还都制定了自己的发展规划。这些发展规划对于增强学校的自主办学意识，促进办学目标合理定位，加强校情科学分析，明确办学思路思想，指导教育教学改革，都发挥了积极的作用。但从目前的现实看，问题还是不少的。

（一）我国高校制定发展规划存在的问题

1. 位和目标趋同、缺乏特色和个性

从现有的高校发展规划来看，学校定位和办学目标趋同，缺乏特色和个性，是一个普遍存在的问题。如在学校的定位上，很多学校都是对自己所属类型和办学层次的一种期望确认，缺少具体内涵的规定。‘985’高校的定位基本上都是研究型；‘211’高校的定位大都是研究教学型，省属重点大学的定位大都是教学研究型，省属一般本科院校的定位大都是教学型，高职高专院校的定位大都是高等职业教育，至于研究型、研究教学型、教学研究型、教学型、高等职业教育的具体内容是什么，则没有具体规定。在学校的发展目标上，也存在着类似的问题“综合性”“研究型”、“高水平”、“世界一流”、“国内外知名”“以xx教育为主”“内一流”“省内一流”等词汇，是我国高校发展目标中使用最多、最频繁的词语，但很少有学校对其具体含义和特殊质性作出明确的界定，给人的感觉好像是不同类型、同一层次的高校定位和办学目标基本相同。比较而言，发达国家高校的定位和办学目标则显得层次清晰，个性鲜明。如澳大利亚的悉尼大学是澳大利亚历史最悠久的大学，其发展目标是成为各个学科都争创一流的综合性大学和澳大利亚大学总体水平的代表；澳大利亚国立大学的发展定位是建成南半球的普林斯顿，规模不大，但研究力量雄厚的研究型大学；北悉尼技术和继续教育学院的发展规划则是要与工业界紧密联系，课程满足工业界最新要求，毕业生掌握实际工作技能，在求职时具有优势。

2. 校情分析不透

尽管各个学校的发展规划都有对本校情况的分析，但不少学校发展规划的校情分析都是对本校校史的概述和现状的描述，或者是对学校办学成绩、存在不足、面临困难的一般总结，缺少对学校办学文化与传统、基础与机遇、优势和特色的深入分析和准确把握。有的甚至不了解本校的文化与传统，不清楚本校的基础与机遇，不知道本校的优势和特色。他们把校情分析仅仅当作发展规划的一个组成部分或点缀，而不是看作制定规划的依据或基础。所以，在制定发展规划中，他们往往不求甚解，敷衍了事。而美国大学则普遍认为，

进行战略规划的首要任务就是要对战略环境进行详细的分析和评估。他们不仅对外部战略环境的分析详尽透彻，而且在内部环境的分析方面，他们都普遍采用 SWOT 分析法，将与研究对象密切相关的各种优势(Strength)、劣势(Weakness)、机遇(Opportunity)、威胁(Threat)列出，后用系统分析的思想，把各种因素相互匹配起来加以分析，据此制定相应的发展战略与对策，从而保证了规划制定的科学性和可行性。

3. 路模仿性强，创新不足

在发展思路上，各个学校的发展规划存在着严重的相互模仿现象。所有的学校都是要“有所为，有所不为”“发挥优势，突出重点、形成特色”，要“汇聚队伍、凝练方向、建设基地”，要“加强基础学科，发展交叉学科，培育新兴学科”，要“行政权力，强化学术权力”，要“立足地方、面向区域，服务全国，走向世界”，要“坚持以人为本，创新体制机制、促进科学发展”，除了学校名字、区位特点、学科差异之外，不同的学校，发展思路很相近。这一方面说明了我国高等学校具有高度的同质性；另一方面也表明我国很多高等学校的发展规划不是根据高等教育的发展规律和自己的办学实际建构出来的，而是相互模仿，复制抄袭，生搬硬套来的，缺少创新或创新不足。

3. 操作性内容规定“过硬”和“过软”并存，指导性不强

从发展规划的操作性内容来看，很多高校的发展规划都存在着规定“过硬”和“过软”两个方面的问题：一方面，一些学校提出的办学对策、举措，在发展规划中规定“过硬”，指令性过强，缺乏前瞻性和灵活性，导致这些学校的发展规划刚刚公布或者公布不久就不适用于已经变化的条件了，还有些学校的发展规划则变成了各职能部门、学院、甚至教职员的工作手册，不仅不利于学校各职能部门、学院和广大教职员创造性的开展工作，而且还在一定程度上抑制了他们的主动性和积极性；另一方面，有些学校的发展规划提出的发展策略、措施又“过软”，意思含糊，模棱两可，缺乏操作性和可行性，使发展规划完全变成了不切实际，空洞无物，毫无指导作用的“大话”“空话”和“套话”。这两种情况都不利于发展规划指导作用的发挥。

(二) 高校制定发展规划存在问题的原因分析

发展规划是学校的办学依据，是指导学校建设、改革与发展的纲领性文件。为什么由学校领导专人负责，由专门的发展规划部门负责起草，经过上上下下各种会议多次讨论通过，事关学校发展全局的学校发展规划，还会出现这么多的问题呢？笔者以为，原因主要有以下几点：

1. 学校领导对制定发展规划重视不够

表面看来，各个学校在制定发展规划时，都成立了专门的领导机构，有些学校还由副校长甚至校长亲自负责，大会动员、小组讨论，场面热热闹闹，形式轰轰烈烈。其实，大家心里都清楚，我国高等学校一直实行的都是行政主导的管理模式，学校的一切办学行为都必须按照上级的政策和文件执行。高等学校要完全按照自己制定的发展规划来办学有很大

的难度。上级主管部门政策的变化，或者学校主要领导职务发生变动，都会影响规划的落实和执行。因此，不少学校领导对制定发展规划是口头上重视，心理上轻视，行动上忽视。在美国大学，战略规划具有纲领性文件与行动指南的至高地位，无论哪方面工作，都必须根据规划来进行。因此，大学校长的重要任务之一就是组织制定发展战略规划。在战略规划草案出台后，大学校长还要致信给全体师生员工、校友以及关注大学的人们，邀请他们对规划提出意见和建议。每位校长对此都非常重视，常常要举行多次各种规格和规模的辩论和讨论会，以确保规划的严谨和科学。这些做法，值得我们借鉴。

2. 发展规划部门及其工作人员的专业化水平有待提高

众所周知，发展规划部门是我国高等学校新设立的一个组织机构。在1999年以前，我国高等学校基本上都没有设置这种机构，与发展规划相近的一些工作如信息统计、参谋咨询等，主要是由校长办公室或高等教育研究所来承担。在1998年教育部制定了《面向21世纪教育振兴行动计划》之后，一些重点大学如北京大学、上海交通大学等，为了更好地落实这个计划，才相继成立了这种专门的发展规划机构。应该说，高校发展规划机构的成立，体现了学校领导对发展规划工作的重视，在促进高等学校“二大规划”的制定和实施方面发挥了积极的作用。但我们也必须承认，由于我国院校研究相对滞后，大多数发展规划部门没有制定发展规划的经验，相关工作人员也没有接受过相应的专业培训，他们对高等教育的发展规律和高等学校的办学规律理解得还不够深刻，对本校的历史和现状也把握得不够准确，影响了发展规划部门在科学制定学校发展规划中应有的作用。

3. 广大教职员参与不够

应该承认，不少学校在制定发展规划时也很重视群众的参与，如采取多种形式深入到院系等基层部门搞调查研究；召开座谈会，征求教职员工的意见；规划草稿写好后，下发到各部门、学院，让教职员进行讨论等。但由于这些形式都是自上而下的，带有明显的行政主导色彩。在当今形式主义盛行和公共责任分散的大学校园里，大多数教职员对学校发展规划缺乏参与热情，不愿意参加这样的座谈会和讨论会，即使勉强参加，由于没有对这个问题进行过深入研究和思考，加之有“言多必失”“讨嫌”的顾虑，也只能提一些不着边际的“不成熟意见”或说一些“不痛不痒”的“套话”或歌功颂德的“好话”，不能代表广大教职员的意见和愿景。由于缺少一定广度和深度的群众参与，很多事关学校发展的深层次问题并没有在制定规划的过程中得到应有的重视，教职员工的创造性和积极性没有得到有效利用。

三、加强我国高校发展规划制定工作的建议

(一) 学校领导要提高对发展规划作用的认识，加强对发展规划制定工作的领导

尽管受管理体制的影响，我国的高等学校还不能完全做到自主发展、创新发展，但学校领导不能因此而轻视制定发展规划的作用。作为高等学校的领导，必须要认识到：高等学校要实现自主发展、创新发展，就必须学会制定发展规划。制定发展规划既是现代高校领导

的主要工作方式之一，又是实现大学校长思想领导的一个重要途径。所以，作为一个现代化的大学校长，必须高度重视发展规划的制定工作，加强对学校发展规划制定工作的领导。

首先，要健全发展规划制定工作的机构。要改变目前由发展规划办公室起草，由发展规划领导小组审议，由校长办公会议或学校党委会议审定的行政工作范式，充分发挥学术组织或学术人员在发展规划制定中的作用。要成立学校发展规划委员会，委员会要由一定规模的、具有不同学术背景、熟悉学校情况、懂得高校管理、关心学校发展、具有远见卓识的专家组成。校长作为学校的最高行政负责人，要亲自担任发展规划委员会的主任。规划委员会作为学校发展规划的参谋、咨询、审议、督察机构，规划委员会委员对学校发展规划的所有问题都有建言献策的权利和义务。规划委员会要定期召开会议，讨论发展规划的制定、执行、检查、完善事宜。

其次，要加强对发展规划制定工作的思想指导。现在，我国高校在制定发展规划中存在的一个突出问题是不能体现校长的办学思想，这主要有两个方面的原因：一是大学校长没有自己的办学思想。不少大学校长都是“空降”的，加之任期过短，对任职学校了解不多，没能形成自己的办学思想；二是有些大学校长虽然在长期的办学实践中，形成了自己的办学思想，但由于缺少高等教育科学素养，加之不重视高等教育研究机构建设，不善于研究总结和理论提升，没有概括出来，无法指导发展规划的制定。要改变这种现状，作为校长，就要加强对发展规划制定工作的思想指导。作为学校发展规划制定的责任人和实施的负责人，校长必须与发展规划委员会及办公室的有关同志经常交流，共同讨论学校的定位、办学目标、发展方向，共同寻找学校的发展优势、重点和特色，在讨论中形成、完善自己的办学思想。只有这样，发展规划委员会及办公室的同志才能理解并在发展规划的起草、论证、审议中贯彻校长的办学思想，也只有在这种思想指导下制定的发展规划，才有实施的可能。

(二) 发展规划部门要加强对院校管理的学习和研究，努力提高制定发展规划的专业化水平

发展规划部门不同于一般的行政机构，它的主要工作是制定发展规划。制定发展规划是以院校研究为基础的，因为“弄清楚一所学校现在处于什么状况，然后据此分配资源，这是一项艰苦、细致和繁重的工作”。^⑧因此，发展规划部门必须把院校管理的学习和研究作为经常性的任务。只有把院校管理学习好了、研究透了，制定的发展规划才会有科学性和前瞻性，才可能有创造性和可行性。否则，平时不注重研究院校管理，不注意搜集反映学校校情的信息和数据，不掌握高等教育的发展现状，不懂高等教育的科学和规律，到制定发展规划时，只能是模仿、复制兄弟院校的发展规划，或者是对兄弟院校的发展规划进行修改、更新，不可能也不会创造性地制定学校的发展规划。所以，发展规划部门的工作人员必须加强对院校管理的学习和研究，完善发展规划的制定流程，尽快提高自己工作的专业化水平。

(三) 要善解民意，善问民计，切实把发展规划的制定过程变成一个群策群力、集思广益的过程

由于发展规划是对高校未来发展结果的一种展望，它要解决的是“学校向何处去”的大问题，事关学校发展的前途和命运，也事关教职员工的利益和福祉，因此，制定发展规划，必须要善解民意，善问民计。

第一，要善解民意。反映民意是制定高校发展规划的基本要求，在当前高等学校管理模式严重行政化的情形下，尊重民意、善解民意，对制定学校发展规划尤为重要。只有尊重民意、善解民意，把广大教职员工的意见和愿望反映到规划中来，才能使教职员工真正感到学校领导对普通教职员工的尊重和重视，并愿意为规划的落实和执行贡献自己的智慧和努力。

第二，要善问民计。善问民计是制定高校发展规划的根本方法。广大教职员工特别是广大教师都是各个学科的专家，他们热爱学校，对学校情况更熟悉，对学校的发展尤其是对本学科的发展往往有自己独到的想法，所以制定发展规划一定要善于向他们问计。善问民计，就是要虚心听取教职员工的意见，坚持向教职员工学习。善问民计，就要摒弃那种带有明显形式主义和官僚主义色彩的自上而下的调研方法，采取更加有效的、民主的调研方法，更广泛、更深入地听取广大教职员工对学校发展定位、目标、优先领域和工作重点的看法和建议。只有这样，我们才能真正把发展规划的制定过程变成一个激发热情、凝聚人心的过程，变成一个群众参与、聚众思进的过程，变成一个广纳善言、集思广益的过程。

高校发展战略规划制订中的几个问题

刘献君

凡事预则立，不预则废。进入 21 世纪之际，不少大学都在着手制订战略规划纵观我国的大学，有的发展快，有的发展比较慢，重要原因之一，是学校领导能否制订一个很好的发展规划，采取超常规的战略措施本文就参与华中科技大学战略规划制订和研究的过程，谈谈战略规划制订中的几个问题

1. 明确战略规划的内涵

“战略是指重大的带全局性或决定全局的谋划”，其基本特点有四：一是全局性战略是关系到全局成败的一种筹划，而不是对局部、个别事情的谋略；二是未来性战略规划的着眼点不是当前，而是未来；三是层次性，系统是有层次的，每个层次都有自己的全局和战略；四是稳定性战略一经确定，不应随环境的变化、领导人的更换而改变

一个完整的战略规划所包含的主要内容有以下几个方面

战略指导思想这是确定战略目标·重点、措施和发展阶段的基本依据。要根据我们所处时代的特征、党和国家对教育的要求、高等教育的规律以及本校的历史发展状况，提出自己的办学指导思想原华中理工大学在制订战略规划时，曾提出“育人为本，学研产三足鼎立”的基本办学思想，同时提出“办大学在战略上要站得高一些”、“没有一流的学科不可能建成一流的大学”、“以人为本，确立教师在学校办学中的主体地位”、“科技教育和人文教育相融合”、“办大学就是要办一个氛围”等指导思想

战略目标，它是学校在一个较长时期内全局性的发展奋斗目标，是整个战略的核心。战略目标要有具体时间、确定的内涵、可以计量的成果，有明确的责任原华中理工大学曾把“建设社会主义一流大学”作为战略目标，七五、八五时期都这么提后来发现，这样的目标没有时限，没有内涵，可以永远提下去。对此，学校领导再三讨论后提出，“我校 21 世纪初期的战略目标是：在今后 20 年内，切实增强综合办学实力，把华中科技大学建设成为一所世界知名高水平大学。这样的大学应该是在国际上有重要影响的，部分学科接近或达到国际先进水平的第一流的社会主义大学。其主要标志是：培养德智体全面发展的一流人才；创造具有国际先进水平的一流科研成果；提供对社会产生重大影响的一流服务。”

战略重点。它是实现战略目标的关键环节。应以学科的优势领域，作为战略重点的选择因为学科发展水平，是一所大学在国内外地位的主要标志，有了一流的学科，才能吸引一流的教师，才有一流的科研和教学，才能培养一流的人才。

战略措施它是指同实现战略目标有直接关系的若干主要措施和政策提出战略措施必须集思广益要有远见和魄力，要有大手笔。

战略阶段它是指一定战略时期内，由于条件和任务的变化所表现出来的阶段性学校领导的任务是要根据现实状况和今后发展的客观趋势，将整个战略时期划分若干发展阶段，并相应地规定每个阶段所应实现的具体目标，实行分阶段指导华中科技大学在制订 50 年发展战略规划时，将 50 年分为前 20 年和后 30 年，又将前 20 年划分为四个五年计划，进而将十五规划又分为前三年和后两年

2. 把握学校发展的宏观背景

在制订学校发展战略规划时，要从时代特征、国家意志和高等教育的发展趋势，把握高等教育发展的机遇和挑战

进入 21 世纪，中国高等教育面临的挑战目前仍然来自两个方面——世界性的新科技革命和计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变。这种挑战向高等教育提出了新的问题和新的要求，正如潘懋元教授指出的：“知识经济占主导地位，将大学从经济社会的边缘推向经济社会中心；信息社会的到来，网络课程的开发，将对传统的教学过程从理论到实践提出挑战；高等教育大众化摆上日程，必须在增加投入与开拓大学生的就业、创业途径上寻求解决办法；市场经济的发展，作为特殊产业的高等教育，必须解决一连串的新问题；进入 WTO，高等教育不仅要面向国内市场，而且要面向世界市场，竞争将更为激烈。”我们在制订战略规划时，不能无视这些深刻的变化

学校发展战略规划的制订，必须充分体现江泽民同志“三个代表”的思想，高等学校在科技创新·促进生产力发展中举足轻重，应当成为中国先进社会生产力的重要策源地要更加敏锐地把握先进生产力的特点、趋势和要求，尤其是要对现代科学的发展能作出前瞻性反应，跟上时代发展的要求高等学校具有孕育和创造新思想、新观念及传播新思想、新观念的重要职能，有责任担负起民族文化整合和创新的重任，成为中国先进文化创造和传播的先锋，成为推动社会全面进步的宣传者、引导者要十分重视人文教育，将科技教育和人文教育相融合作为十分重要的教育思想高等学校的发展，同样要体现代表最广大人民群众的根本利益，必须时刻把人民的利益放在首位在战略规划中，要将用先进文化教育青年，培养其德智体全面发展的教育目标放在十分重要的位置，这关系到国家的前途，也是人民群众的愿望

21 世纪中国高等教育的走向，也是我们在制订战略规划中必须关注的一个重要问题从高等教育发展的结构、规模来看，世界高等教育发展经历了“精英型——大众型——普及型”三

个阶段现在，我国正面临从精英型向大众型教育转变的阶段这就要求扩大高等教育规模，并使学校类型和办学形式多样化从教育的功能看，高等教育经历了“教学——教学、科研——产、学、研”三个阶段。现在，我们正在从教学科研两个中心向产、学、研三足鼎立转变这就要求我们的教育观念有一个根本的转变，将发展产业，并实现产学、研的有机结合和协调发展，作为高等教育发展的重要内容从教育内容来看，高等教育的发展经历了“以人文教育为主——以科技教育为主——人文与科技教育融合”三个阶段现在我们正在从科技教育为主向人文与科技教育融合转变这就要求我们的思维方式发展模式、课程体系和结构都能跟上这一转变的要求从学习的途径和方式来看，教育经历了一个“向过去学习——向现在学习——向未来学习”三个阶段，现在正面临着从向过去学习到向未来学习的转变这就要求我们从以“继承”为中心向以“创新”为中心的转变

3. 分析学校自身的特点

各个学校的情况千差万别，制订战略规划一定要对自身情况作透彻分析找出优势和劣势，明确定位和目标，确立发展的战略思想。

优势和劣势要从学校发展的历史和现状入手，透彻分析自身的优势和劣势，特别是要看到目前状况与目标之间的差距比如，北京大学制订《北京大学创建世界一流大学计划》时，在分析优势的基础上，认真找出了自己的差距：与世界一流大学相比，处于国际学术前沿的学科和有世界影响的学者不多；重大的创新性研究成果和对经济社会发展有重大价值的开发应用性成果不多；在经费上，由于过去长期投入不足，历史上沉积的问题很多，与实际需求仍有很大差距；符合现代研究型大学运行规律的管理理念和管理制度还没有很好形成差距找到了，措施才会有针对性和力度。

定位我国大学的发展，最大的问题之一是缺乏个性，几乎所有院校都追求高层次重要原因之一是学校发展定位不准疏社会经济发展是多层次的，对人才的要求是多层次的，因而学校也一定是多层次的。每一所高校，一定要根据社会要求、自身发展的状况，在高等学校体系中明确定位现在，不少高校已开始重视这一问题例如：北京大学清华大学将发展定位在“世界一流大学”；华中科技大学定位在“世界知名高水平大学”；青岛海洋大学定位在“高水平特色大学”。这些定位都是比较准确的

目标定位不等于目标。目标和定位有一定联系，制订目标，除了前面谈到的以外，十分重要的一条是要使本校的目标具有特色例如，北京大学的发展目标是：“从1999年初开始，大体用17年左右的时间，即到2015年前后，将北京大学建设成为一所综合性、研究型 and 开放性的国际公认的世界一流大学”。清华大学的发展目标是：“力争到2011年建校100周年的

时候，将清华大学建设成为世界一流大学”。

战略思想各个学校的特色，除了定位和目标之外，还应体现在自己的战略思想上战略思想是整个战略规划的灵魂这种战略思想是对本校形成的教育思想、观念，办学方针，未来发展思路等的综合概括华中科技大学初步将自己的战略思想概括为：育人为本，三足鼎立；人文教育和科技教育相融合；突出特色的综合化；开放式和国际化。

4. 提出超常规的战略措施

战略目标的实现要靠战略措施来保证战略规划的特色，往往体现在战略措施上提出重大的超常规措施，由于受到传统思想观念的束缚和领导思路的局限，由于会打破一种平衡、会损害一部分人的既得利益，因而比较困难不少规划中的措施，往往显得一般化因此，在战略规划制订中，一定要解放思想，更新观念，敢于提出重大的超常规措施

原华中理工大学近二十年之所以实力增强较快，主要原因就是在 1980 年前后，以朱九思同志为首的学校领导发动全校教师，寻找国内外大学办学经验，开展广泛学习和讨论，在此基础上，提出并实施了三条战略措施：一是在纯粹工科的基础上办文、理科和管理学科；二是在国内最早提出科研要走在教学的前面，形成教学科研两个中心；三是高度重视引进人才，在当时知识分子不吃香的时候，学校采取超常规措施，引进了 600 多教师。

进入 20 世纪 90 年代，杨叔子校长领导学校在全国率先开展人文教育，举办人文讲座，举行中国语言水平达标考试，文、理工科前三个学期打通、加强人文和自然科学基础教育，每年投入 50-100 万元建立人文教育基地等措施，扎扎实实推进人文教育，从而推动了教育思想的转变、课程体系的调整和学校文化氛围的形成周济校长上任以后，强调“实力是根本，发展是硬道理”，采取包括产、学、研协调发展在内的若干重大措施，使学校实力大大增强。

并校以后，在融合的基础上，学校党委抓的第一件大事是制订学校发展战略在研究战略措施时，提出实施五大工程：新世纪学科建设工程、新世纪科技创新产业化工程、新世纪辉煌工程、新世纪教学改革工程、新世纪校园环境建设与后勤社会化工程。每项工程中，都有大手笔的措施，例如，在新世纪学科建设工程中，规划从 2000 年到 2003 年投入 6 亿元，用于学科建设：投入 2 亿元，建设 10 个左右重大项目；投入 2 亿元，建设 100 个左右重点项目；投入 2 亿元，引进 100 名左右高层次人才。这些超常规措施的提出和实施，将推动华中科技大学实现第三次大发展。

发展战略规划的高校特色

张应强

我国高等学校长期运行于计划经济环境中，在总体上，学校的发展由国家统一规划，统一管理，高等学校的自主意识和自主权都非常有限，发展战略规划得不到应有的重视随着高等教育管理体制改革的深化，高等学校办学自主权逐步增强进入新世纪，许多高等学校都把制定发展战略作为促进学校跨越式发展的大事，这是我国高等学校的主体意识发展意识竞争意识强化的重要表现在十五计划的开局之年，如何把握高等教育的发展趋势，结合我国经济社会发展的需要和学校发展的实际，制订面向未来，对学校发展具有长远指导意义的发展战略规划，是我们必须加以认真研究的课题下面结合原华中理工大学的历史发展，就高等学校发展战略规划的特色问题提出几点看法

1. **高等学校的发展战略规划要以学科建设与发展规划为核心。**尽管现代大学已发展为组织结构非常复杂的庞大体系，大学的社会职能呈现出多样化特征，但总体上，大学仍然是以学术组织为核心建构起来的社会组织作为学术组织，学科是大学组织的基本构成单元，学科建设是大学发展的关键大学的人才培养科学研究和产业开发，都是以学科专业为基础的。离开了学科建设，人才培养科学研究科技产业的开发等就会成为无源之水、无本之木现在，人们普遍认为学科建设是学校发展的“重中之重”，学校的发展水平在很大程度上取决于学科建设和发展的水平。纵观世界一流大学，大多以一流的学科发展水平闻名于世我国大学发展水平的差异，实际上是学科发展水平的差异。因此，许多大学提出了以学科建设为龙头，带动学校发展整体上台阶的发展思路。学科建设规划搞得越好，学科发展水平高，就可以促进大学其他方面工作的开展所以，在大学发展战略规划中，学科建设规划就成为重点和核心。这是大学作为学术组织，其发展战略规划不同于其他社会组织发展战略规划的鲜明特点。

对学科建设起支撑作用的是师资队伍建设一方面，大学的师资队伍是以学科为中心组织起来的，学科使从事教学科研和社会服务的广大教师联系起来，使教师的活动成为有组织和共同目标的活动。另一方面，师资队伍的水平又是学科发展水平的集中反映没有一流的师资，就不可能有一流的学科世界上有影响的大学，都有一支学术水平高的师资队伍，拥有不少大师级的学者，他们发挥着“领头羊”作用，领导着学科建设工作。因此，学科建设规划，在某种意义上讲，要落实到师资队伍建设规划上将学科建设与师资队伍建设联系起来的，是大学的科学研究活动。科学研究活动，一方面开辟了新的学科领域，促进了学科的发展，另一方面又锻炼和提高了师资队伍的学术水平。

原华中理工大学虽然建校时间短，但在近 50 年左右的时间内一跃成为在国内有较大影响的大学，很重要的一个方面，是能够把握高等教育发展的趋势，高度重视学科建设的规划工作，提出一个既切合实际，又具有远见的学科建设规划。比如在 20 世纪 70 年代末期，以朱九思为代表的学校领导者，敏锐地看到学科建设和师资队伍建设是学校能否实现跨越式发展的前提，科学研究是带动学科建设和师资队伍建设的核心，是增强办学实力和提高人才培养质量的源头活水因此明确提出了“科学研究要走在教学的前面”的发展战略思想，以科学研究为先导和核心，开展相应的学科建设和学科队伍建设工作率先开办新型专业，建设相应的新兴学科，大规模地引进学科建设所需要的人才，建设学科梯队，为学校历史上的第二次大发展打下了学科和人才基础。

2. 高等学校的发展战略规划要确立前瞻性的办学理念和明确的办学思路。战略规划是一种带全局性的总体发展规划因此，战略规划的制订，必须站得高、看得远，确立战略思想，提出长远的战略目标和战略措施对高等学校来说，就是要在准确地把握学校生存和发展的背景，把握世界高等教育发展趋势的基础上，抓住发展机遇，确立具有前瞻性的办学理念和办学思路，在学校发展的关键时期确立相应的战略重点尤其要在激烈竞争的形势下深谋远虑，敢为人先，脱颖而出。

原华中理工大学在近 50 年的发展历程中，实现了 3 次跨越式发展这 3 次跨越式发展，分别是以确立具有前瞻性的综合化人文化产业化办学理念与办学思路为基础的 70 年代中后期，当时作为一所工科学校的华中工学院大胆提出了理工、文、管交叉，走综合化道路的办学理念，确立了“科学研究要走在教学的前面”，大力开展科学研究，开设新专业，发展和建设文科、理科的办学思路采取了若干重大的办学举措，如大抓科学研究，组织教师承担国家重大科学研究项目，创办了激光技术无线电通讯等 9 个新技术专业，使学校向综合化方向发展迈出了坚实的一步

进入 90 年代，国际高等教育领域出现了一股强劲的“科学教育与人文教育相融合”的教育理念，直接关注人才的人文精神的培育与人文素养的提高，人文教育受到重视学校及时把握高等教育领域的时代趋势，总结人才培养的经验教训，提出了“重点理工大学要实现四个转变”的战略思想，提出学校的发展要“由只注重科技教育向科技教育和人文教育并重转变”，培养学生的全面素质。率先在高等学校中高举文化素质教育大旗，建设大学生文化素质教育基地，开展实实在在的人文素质教育，在全国产生了重大影响仅人文讲座就进行了近 700 次，并汇集人文讲座讲稿，出版了 4 卷本的《中国大学人文启思录》文化素质教育的开展，不仅提高了人才培养质量，使学校获得了“学在华工”的美誉，而且对全国

高等学校的文化素质教育起到了示范和推动作用。

90年代中期，学校在分析了我国高等教育改革发展的形势后，突出了“育人为本，三足鼎立”的办学理念，依托优势学科，发展特色产业，走产学研协调发展的办学道路，形成人才培养、科学研究产业开发的协调发展通过抓科研成果产业化，学校的财政收入从1996年的1亿元，增加到2000年的7亿元学校的经济实力和办学实力大大加强，学科建设有了坚实的经济后盾，教职工员工的生活福利待遇得到显著改善，产学研协调发展产生了巨大的经济效益和社会效益

原华中理工大学的发展说明，确立具有前瞻性的办学理念和办学思路对学校的发展具有重大作用。确立具有前瞻性的办学理念与思路，就是要站得高，看得远，能够先人一筹，预测和感受到高等教育领域未来变革和发展趋势，并把握历史的发展机遇。

3.大学发展战略规划要立足校情分析，突出特色和品牌大学的发展战略规划，除了要把握高等教育的发展趋势外，很重要的一个方面是要进行实事求是的校情分析，要把“把握趋势”与“校情分析”有机结合起来校情分析实际上是一种比较分析，在一定的比较范围内分析学校的优势与劣势，知己知彼，扬长避短任何一所大学，都有其个性与特色，都是以特色立校，以特色强校，以特色取胜。特色鲜明往往能带动学校整体上台阶，并取得良好的社会评价和社会声誉关键是如何确定特色，发展特色，强化特色这就要进行校情分析校情分析是确定学校发展特色和选择发展突破口的关键，其核心是要给学校发展以准确定位，并确定从哪方面突破才能铸就学校品牌，带动学校出特色、上水平，切忌不切实际，盲目攀比，四面出击以学科建设为例，原华中理工大学文科建设与发展的经验是首先发展应用文科，从应用文科上首先突破为什么要首先发展应用文科而不是基础文科？因为原华中理工大学是一所以工为主的学校，有强大的工科作后盾，可以进行学科交叉，用工科带动文科发展，办出特色文科，从而带动文科水平的提高，带动文科发展这就是“锥子战略”——从一点突破，建强一点，带动全面如果以基础文科作为突破口，不仅学校没有相关学科和师资作为依托，缺乏学科建设平台，而且基础文科是综合性大学的强项，首先发展基础文科难以在强手如林的竞争环境中脱颖而出，并丧失学校的文科特色经过近20年的建设，原华中理工大学的管理学教育学、经济学语言学、新闻学、哲学、法学社会学等学科迅速在理工背景中发展起来了。现在又开始部署从应用文科向基础文科发展转变，全面建设强大的文科学科群。事实证明，原华中理工大学立足实际。进行切合实际的校情分析，首先发展应用文科，然后向基础文科发展的路子走对了。学科的发展如此，学校的发展也是如此所以，大学的发展战略规划必须立足校情、进行校情分析，在此基础上找到突破口，

以特色取胜，最终实现学校的跨越式发展。

当前，高等学校自主权逐渐加大，高校之间竞争日益加剧。不少学校，特别是行业性或单科性高校，在发展战略规划上出现了贪大求全、盲目攀比、脱离校情、急于求成的倾向，不能立足校情，给学校发展以一个准确定位，缺乏实事求是的发展目标比如，不少高校都把建设为综合性大学作为发展战略目标，在学科建设上争相建设和发展热门或新兴学科专业，这是不切实际的各高等学校的历史传统不一样，学校的发展基础不一样，学科专业发展水平不一样……如果不顾学校的基础和特点，都向综合性大学发展，盲目走综合化道路，必然忽视实现综合化的环境与条件全面出击势必缺乏重点和突破口，并丧失已有特色，急于求成往往会一事无成这是高校在制订发展战略规划时要谨记的。

4.大学发展战略规划要有广泛的群众参与，要突出战略管理战略规划，虽然是一种长远规划，具有全局性和未来性等特点，但战略规划的制订要充分考虑对大学办学实践的总括性指导作用，不能忽视操作性，并能进行总体性检验与评价。这就要求在大学发展战略规划的制订过程中要有广泛的群众参与，不能是学校领导与秘书班子的“闭门造车”。群众参与就是教师参与，要充分考虑广大教师参与规划的积极性通过规划的宣讲、讨论等形式，吸收广大教师的意见和建议，真正使学校的战略规划具有广泛的群众基础，一方面提高战略规划的科学性，另一方面为战略规划的有效实施创造条件，体现以教师为办学主体的办学思想。

战略规划不只是制订规划，还包括战略管理，如战略实施，战略实施控制，以及战略实施评价等。一个完整的发展战略规划应该把战略制订、战略实施、战略管理等有机结合起来，使战略规划真正具有实践特色，具有可操作性，对大学发展有具体而长远的指导作用。

研究型大学发展战略的三个问题

沈红

不同国家对于研究型大学的定义有不同的侧重。美国的研究型大学，给研究以优先地位，以每年授予 50 个以上的博士学位来定义；英国的研究主导型大学，以研究经费的增长速度大大高于教学经费的增长速度来定义；我国研究型大学的理论定义尚待构建，但已开始了建设研究型大学的行动。本文从大学发展总体战略的角度，讨论我国研究型大学发展战略的三个问题

1. 将研究放在首位

我国许多重点大学都自称为教学、研究双中心，但还没有一所大学明确地宣称“将研究放在第一位”。究其原因有二：一是政府主管部门一再强调各种类型和层次的高校都要以教学为中心，那些不提教学为中心的大学会受到上级部门的批评；二是长期以来人们认为只有教学才与育人相联系，不强调教学为中心，便意味着忽视育人，会失去学生及其家长的信任，降低社会认可度。

把研究放在第一位，并不是说不关注教学，因为教学和人才培养是大学的立校之本把研究放在第一位说的是，在教授的工作负荷和时间安排、学校的资源收入、学校的社会声誉等诸多方面，这类大学的研究比教学有着更重要的地位我国目前的数十所重点大学，也就是正在建设中的研究型大学，其实际做法正是如此此一般性访谈结果表明，在许多重点大学，除基础课教师以外，许多教授的工作负荷就是以研究为主，教学只占其工作时间的20~30%，甚至更少，在教师评价标准中，对研究成果方面的要求明显地比教学成果要求重；学校人财、物、信息等资源中的重要比例来自各类科研项目。

要把大学办成研究型大学，在战略规划上首先要将研究放在第一位对外明确宣称研究第一，树立科研强校的品牌，吸引科研资源，吸引有学术追求的教授和学生，对内合理地制定教师评价标准，突出研究上的贡献但不以发表物数量为依据，目的是将以前的“教学科研双中心”发展战略转变为既符合研究型大学的理论设计又与其实际追求相一致的“研究第一”战略。

那么，什么样的研究才是研究型大学的正确选择呢？一个国家可被建设成为研究型大学的学校并不多，即使在有着强大财力的美国，研究型大学数也只占高校总数的3.5%中国科学院所属科研机构在近年的改革中数量在缩小，因此，研究型大学承担起高水平的、可代表国家利益的科学研究就有了充分的发展空间研究项目是有层次的，研究型大学的科学研究与以教学为主的院校的科学研究是有区别的，研究型大学重在开展纵向项目研究，且基础研究要占到相当比例；在选择厂矿企业委托的项目中，要看其理论与实践相结合的程度，看研究成果向生产力转化的可能性，看其推广应用的价值。这就是说，对大学科研项目的来源以及各类项目所占比例的评价应作为是否为研究型大学的标准之一。

2. 致力于培养精英人才

重点大学培养精英人才是多年的事实但在近几年高等学校大扩招，加速我国高等教育大众化进程的环境下，一些研究型大学没有明确地宣称并实践培养精英的目标，反而与其他层次和类型的学校类似，也进行大规模扩招，且招收各种层次的学生究其原因，可能有

四个方面的误区。第一，单以学生数量(在校生数和毕业生数)来评价高等学校对社会的贡献;第二,得到政府投入多的学校应该为实现政府设定的高等教育大众化目标作出更大贡献;第三,一定程度上继续沿用计划经济体制下招生和扩大招生的指标分配模式;第四,招收多层次的学生,来满足多层次教师并存一校的教师队伍稳定的需要如果要真正建设研究型大学,必须走出这四个误区,理直气壮地提出研究型大学永远培养精英人才的目标

这就要求建设中的研究型大学做到以下几点。第一,在学生规模扩大中把握层次定位一是在本科生录取标准不变的前提下稍有扩充;二是相对稳定本科生招生规模,将扩招的对象主要放在研究生层次;三是放弃招收专科生成人高考生以及自考生,把招生指标分流到应该招收这些学生的一般高校以及民办高校第二,以多种类型的高水平产出回报社会,提供训练有素的精英人才,提供高水平科研成果,充任政府决策的智囊和企业发展的伙伴。第三,采取超常规措施,行之以“大刀阔斧”的高校人事制度改革,“为我所有”(引入)“为我所用”(兼职和专聘)和“为我所不有”(流出)“为我所不用”(建立小型、人事财政独立、以消化部分教师为目的的大学二级学院,使符合高水平要求的教学科研队伍相对独立)并行,使建设中的研究型大学把主体教师的注意力集中在科学研究和精英人才培养上在教师队伍的高质量高层次前提下,得到的会是高质量的毕业生、高水平的研究成果,这些结果将会产生循环往复的正面效应反之,则会给学校带来不可挽回的负面影响和经济损失。

为了走出误区,也要求政府主管部门给那些实现高等教育大众化的“主力”学校——一般高校(无论是国家部委所属还是地方政府所属)以人才培养的资源扩充,给那些符合办学条件的民办高校更多的支持政策和发展空间,鼓励民办高校讲究质量,蓬勃发展,以补充公办高校在高等教育大众化进程中的教育资源不足。

综上所述,研究型大学在扩招中应注重三点:稳定高质量的本科教育,不因扩招压力而降低录取要求;利用扩招政策发展研究生教育;放弃专科生、成人高考生及自考生的招收

大学办企业而且办大型企业,曾受到国际国内社会各界的怀疑和反对,但北大方正、清华紫光、东大阿尔派>华工科技等的发展,使这些怀疑和反对转变为默许和赞扬。

国家的经济发展与产业结构及其发展存在互动关系美国经济从 1860 年位居世界第四到 1890 年前后跃居世界第一,靠的是农业机械化的完成及工业化的初步实现;日本在二战后的短期内一跃成为世界经济第二大,靠的是企业的技术进步。但是在 21 世纪,农业机械化、工业化和企业的技术进步已不能主导经济发展的主流了。况且,作为一个发展中国家,我国尚不具备美国和日本等国的工业基础和能力,我国的工业界对国家研究与开发 (I&D) 的贡献也不足如美国和日本工业界的 R&D 经费分别占各自国家 R&D 总经费的 71%(1995 年)和

66.1%(1994年),我国仅占36.8%(1996年)在这样的R&D体系结构下,我们不能借鉴美国模式,主要依靠研究型大学的基础研究能力和企业界强大的研究与开发实力的结合来发展中国的知识经济;也不能借用日本模式,主要依靠经济实力雄厚、R&D能力强大的企业界来顶起国家的经济发展大梁因为从政策上看,政府对国企改革财政拨款的强度不足,出台的关于企业发展的法规往往协调不力,还缺少一些如同“小企业法”、“风险企业投资法”等刺激企业不按常规发展的法规:员工的素质,无论在知识积累、技能训练、受教育年限,还是对新生事物的认识水平等方面,都亟待大幅度提高。这就是说我们还缺乏使现代企业成为知识经济发展主力所要求的政策环境员工素质和管理理念等,外在和内在条件在这种背景下,我们的大学来办与知识经济发展互动的高科技企业,其社会效益和经济效益都是巨大的。大学的高科技企业将是我国赶超其他国家的经济发展,实现知识经济突破的希望所在担此发展大学高科技企业重任的主要是研究型大学。大学企业“羽翼丰满”后也许会有两条出路:依然为大学的一部分,依然利用大学品牌和人才资源优势来发展大学企业;与大学母体剥离而成为社会企业第一条出路涉及到大学企业发展的持续性,第二条出路是仅把大学作为高科技企业的孵化器无论哪一条出路,从国家利益的高度来看,对国家知识经济的整体发展都是有利的。在全球范围内,许多发展中国家之所以仍处于欠发达状态,主要的原因是工业落后有的发展中国家拥有世界上相当知名的大学,如被印度政府称为可与美国麻省理工学院相媲美的印度5所理工学院,泰国亚洲理工学院,中国的北大、清华等大学,它们都有能力培养精英人才,提供尖端科研成果,创办强大的高科技企业如果用好用到位这批大学的力量来兴办国家需要而工业界力量不足以承担的高科技企业,带动一批社会企业向前发展,最终将会形成发展中国家知识经济发展的强大力量。

正在建设中的中国研究型大学,要将创办大学高科技企业作为发展战略的重点之一。这是发展中国家探索的一条知识经济发展新路,是不同于西方发达国家在不同时代、不同国情下的不同选择。

研究型大学要做与国家利益关系最密切、最一致的事承担高水平的研究项目,取得高水平研究成果;培养精英人才而不以毕业生数量和在校生规模论贡献大小;创办有强大生命力的高科技企业并带动全国企业的改革与进步。

牢牢抓住发展主题是高校制订十五计划的关键

别敦荣

从 21 世纪初期我国社会与经济发展战略和高等教育发展要求来看，高校必须以发展为主题，规划工作目标任务和战略措施

1. 发展是时代的呼唤

在经历了 20 世纪后期以改革为主题的发展阶段后，21 世纪的中国将迈向中兴之路，中华民族将迎来伟大复兴的历史时期尤其是在国际竞争日益激烈的时代，发展对于后发的中国有着特别重要的意义

(1) 只有抓住发展主题，才能把握高等教育大发展的机遇 20 世纪 90 年代中期以来，我国高等教育发展驶上了快车道根据国家高等教育发展战略，到 2005 年我国高等教育在校生数将达到 1600 万人，高等教育大众化的目标将提前实现十五期间我国每年将新增劳动力 1100 万人，每年有数百万人需要接受再就业培训所以，高等教育大发展的势头将继续保持下去十五高等教育大发展的目标对高校既是挑战又是机遇从社会动力学角度讲，充足的生源是高等学校发展的最有效动力生源的持续大规模增长，必将促进高等教育的大发展

(2) 只有抓住发展主题，才能把握学校发展的黄金时期。在过去的五年，高等教育管理体制任务十分繁重，一大批高等学校参与了“共建调整、合作、合并”的改革统计表明，高等教育管理体制涉及 31 个省、市、自治区，60 多个国务院部门和 900 多所高等学校，556 所高校经合并调整为 232 所，509 所高校的管理体制得到了调整涉及面如此之广，改革力度如此之大，在我国高等教育发展史上是少见的可以说，对多数高校而言，九五期间的高等教育体制改革为高校在十五期间的发展创造了条件，如有的高校增强了师资队伍力量，有的完善了学科结构，有的提高了办学层次，有的确保了教育经费，有的还拓宽了办学渠道，等等。体制改革任务基本完成后，高校必然迎来一个发展的黄金时期。因此，十五期间，高校应当及时调整战略，把工作重心转变到学校的发展上来，利用体制改革为发展创造的条件，加快学校事业发展步伐，用发展来巩固体制改革成果，在发展中形成办学的新理念新精神。

(3) 只有抓住发展主题，才能解决学校各种深层次的问题最近 20 多年，是我国高等教育事业发展比较顺利的时期，高等教育的规模不断扩大，层次、类别、形式质量效益等都有程度不同的改善和提高，各级各类高校经历了历史上最好的发展时期但是，由于高等教育发展要求的不断提高，高校的办学环境也在不断变化，许多高校在办学中还存在不少问题

和困难，有些深层次问题已经严重影响到学校各方面的工作如不断发展的社会需要与学校综合办学水平之间的矛盾，日趋激烈的高等教育竞争与学校整体竞争力之间的矛盾，学校事业迅速发展与教育资源之间的矛盾，学校的多元化与办学理念和办学精神的整合和重塑之间的矛盾，等等这些问题的解决不能单纯依靠体制改革，有的问题本身就是伴随体制改革产生的。从根本上说，只有学校事业的不断发展才能缓解或解决学校的深层次矛盾。

(4)只有抓住发展主题，才能凝聚人心，团结广大师生员工共济时艰，共创未来在经济体制下，高校教职员工的价值选择越来越多样化，高等教育市场竞争的加剧也在一定程度上强化了教职员工的多元价值追求在一种竞争与流动日益合理化的社会背景下，高校靠什么凝聚人心，靠什么增强学校的向心力，靠什么留住大批办学骨干力量?学校没有其他选择，只有靠事业的发展，让教职员工看到学校发展的希望，使教职员工能够在学校事业发展中实现其人生价值，才能形成凝聚力和亲和力，从而使教职员工产生归属感尤其是有的学校暂时还存在一些现实问题，如校舍建设滞后、办学经费紧张、福利待遇差、工作条件简陋等，更应当抓住发展主题，拓展学校发展空间，让教职员工心想发展，事系发展，艰苦创业，在发展中创造光明未来对高水平师资来说，很多人更看重学校发展的势头和前景如果学校事业发展长期按部就班、不紧不慢，教职员工看不到解决问题的希望，尤其是在高等教育大发展的社会氛围下，学校还不能认清形势，抓住机遇，大力发展自己，就可能出现人心涣散，人心思走的局面。

2. 发展的核心是学科专业的成长

高校发展的核心是学科专业的成长，以及在学科专业基础上拓展起来的相关事业的发展不同的高校，由于校情不同，发展的内容可能有所不同但不论对什么层次和类型的学校来讲，发展的核心内容都只能是学科专业的成长不同的学校可以从学科专业的实际发展状况与要求出发，确定自身当前发展的重点和远景目标，但不可脱离学科专业，因为学科专业是高校事业的基础学科专业是人才成长的摇篮，是学术研究的基地，是技术创新的发源地高校的全部活动都是在学科专业范围内展开的，离开了学科专业，高校的活动就会背离学校的办学宗旨，学校也将异化为其他社会机构

制订十五计划的首要任务是确定学科专业的发展目标。由于学科专业设置不同，发展历史与办学水平不同，不同高校的学科专业发展目标也是各不相同的对于创办世界高水平知名大学的高校来讲，其学科专业发展的参照系就是世界高水平大学的学科发展水平。换句话说，这类大学的发展就是要认清与世界高水平大学在学科发展水平上的差距，确立赶超目标及进程对于一般本科院校来讲，发展目标应当定位于进一步增强学科专业实力，强

化自身特色，提高办学水平和质量对于新办院校来讲，发展任务应当主要是夯实学科专业发展基础，完善学科专业结构，增加学科专业内涵

在十五计划中，应当将学科发展目标贯穿到学校事业发展的各个方面，用学科发展目标统率学校各方面发展目标在确立学科专业发展在十五计划中的核心地位的同时，学校还应当从实际出发，分轻重缓急，处理好学科专业发展与学校其他工作之间的关系。这些关系处理不好，难以保证学科专业发展的核心地位有的学校，长期存在着文件或口头)上重视学科专业建设，实际上顾不上学科专业发展的问题比如，学校办学经费紧张，首先要用于解决教职工的福利待遇问题，如有余力，才可能用于学科专业建设制订计划的时候，学校领导可能重视学科专业建设工作，但实施起来却难有精力考虑学科专业建设了。这些情况都是不利于学校可持续发展的学科专业间的匹配发展应当成为十五计划的重点之一。我国高校学科专业建设方面存在的一个突出问题，就是学校内部各学科专业水平间的差距较大，不相匹配这种状况已经影响到一部分高校创办高水平大学。近 20 多年来，不少高校根据社会需要，调整以往过分单一的学科专业结构，向多科性•综合性大学发展在很多高校出现了一批实力较弱的学科专业如有的重点大学，博士点学科专业达到数十个，甚至上百个，但与此同时，有的学科专业却连硕士点都没有，师资规模小，力量弱，潜力也不大如果采取“不作为”政策，让这些弱小学科专业“自力更生”的话，不仅无助于这些学科专业快速成长壮大，而且将严重阻碍学校整体发展目标的实现因此，必须以匹配发展为发展导向，对所有的学科专业进行整体规划，着力解决学科专业方面的“软肋”问题

学科专业建设应当树立以人为本的发展观尽管学科专业本身表现为一种知识体系，但具体到某一所高校，作为知识体系的学科专业则表现为一种附着于教师身上的学术素养教师的学术素养从总体上反映学校学科专业的水平和质量因此，高校的学科专业建设，说到底，就是教师队伍建设没有结构合理专业方向齐全的师资力量，高校的学科专业也是残缺不全的。

创建合理的学科专业生长机制是实现学科专业发展目标的基本保证。人们一般比较重视学科专业方向、教学科研条件、师资队伍、教学质量研究成果等，但却忽视学科专业生长机制建设学科专业生长机制的优劣对学科专业的成长具有重要影响，优良的生长机制能够保证学科专业结构不断优化，适应性不断提高，实力不断增强，水平和质量不断提升。反之，则可能造成学科专业适应性降低，日益萎缩，直至在竞争中被淘汰。学科专业生长机制主要由学校学术机构及其相关制度、程序等组成，核心要素是学术机构的决策机制。长期以来，我国高校学术机构的决策机制是一种从属性决策与个人决策相结合的机制，即

学术机构的决策从属于学校行政决策，即便是在学术机构内部，也主要是由各院(系、所)负责人决策学校学术决策的过度集权性不利于学科专业成长因此，在学校发展中，应当从保障学科专业生长的要求出发，进行机制创新，建立集权与分权、集中与民主相结合的学术决策机制。

新形势下高校制定发展规划的实践与思考

——以南京林业大学为例

黄成林，彭斌，邹沐，高江勇

随着我国现代化事业的蓬勃发展和高等教育大众化阶段的来临，中国的高等教育已进入一个前所未有的快速发展时期。周济部长提出 21 世纪的前 20 年是我们国家、我们民族发展的一个重要战略机遇期，也是我们高等教育的重要战略机遇期，要求我们树立强烈的机遇意识，“聚精会神搞建设，一心一意谋发展”抓住这个历史机遇，实现高等院校的跨越式发展。如何谋发展，就要求各个高校进一步加强思考和战略研究，认真制定学校的发展规划。

一、恰当定位是高校制定发展规划的切入点

我国的高等教育，一方面肩负着“科教兴国”的历史使命；另一方面，由于市场经济的影响，高等教育形成了多元、开放和竞争的办学格局。面对机遇和挑战，认真研究自身发展战略是高校面临的重大课题，而恰当定位则是高校制定发展规划的切入点。一个学校的定位准确与否，关系到学校办学的得与失、进与退。香港科技大学在成立短短十几年时间里，发展成为在国际上有深远影响的一所大学，其商学院被英国《金融时报》评为世界 50 佳，学校成立初进行准确定位是其成功的关键因素。

作为一所具有百年历史的学校，南京林业大学从建校之初就十分注重学校的定位。早在 1926 年，中央大学的前身国立东南大学所订的《组织大纲》中阐明：“本大学以研究学术，发扬文化，培养人材，以应社会需要为宗旨。”学校的另一前身金陵大学农林科成立于民国初年在《金陵大学农学院三十年来事业要览》中阐述了学校的教育宗旨：本院教学方针，除重视农业科学与技术外，尤着重人格陶冶，以及吃苦耐劳服务社会精神培养。1952 年在全国高等学校院系调整的背景下，由南京大学农学院森林系与金陵大学农学院森林系合并成立南京林学院，开始了我校独立建校的历程；1955 年全国第二次院系调整，又将华中农学院森林系调整到我校。独立建校以后，学校学习苏联经验，结合中国实际进行教学改革，并且积极开展科学研究，确立了为国家林业发展培养技术人才的目标。1978 年学校提出

了“以林为主，综合发展”的思路，这是我校发展的重大转折，此定位指导着学校实现由单科性向多科性方向发展。在 1982 年（独立建校 30 周年之际）学校明确提出：“把学校办成教学、科研中心，建成为具有中国特色的，国内一流、国际先进的社会主义林业大学”在此目标的指引下，学校各项事业得到了长足的发展，并于 1985 年更名为南京林业大学。这为学校向多科性大学发展提供了条件，也开辟了学校前进的道路。从我校的发展过程可以看出，在不同历史时期制定符合时代特征的发展定位是学校不断前进的发动机。在新形势下，科学进步和技术创新的进程越来越快，周期也越来越短，这对大学发展目标定位提出了更高的要求，要求我们进行定位时既要注重前瞻性，适应社会和高等教育的发展潮流，又要注重可行性。南京林业大学是一所中央与地方共建、以地方管理为主的高校，因此在进行定位时，既要考虑为国家生态建设和林业发展服务，又要在区域和“地方”经济服务上多做贡献。学校的学科建设、专业设置、人才培养模式等都要充分考虑江苏省的经济基础和产业发展特点，各项发展目标都要适应江苏省经济、科技发展方向和人才的需求状况，同时积极主动地争取地方政府支持，并在服务和贡献中得到政府和社会的认同。此外，在定位时，我们还对学校自身基础进行全方位的梳理和思考：我校的办学特色是什么？学校的优势学科有哪些？在哪些领域的研究是别人不可取代的？通过比较分析，找出学校在整个高校系统中所处的位置，以特色取胜。

二、凸显特色，科学定位

高等教育的大众化，意味着多样化的高等教育体系和多样化的人才培养标准，每所学校都应根据自己的传统、特色、优势以及当地经济社会发展的需求，科学定位，各安其位。中国科技大学校长朱清时认为，任何国家的高等教育像自然界的生态平衡一样要保持多样性，国家的教育生态系统需要多种多样的高校，每所学校都有特长，形成优势互补。一般来说，大学应当结合内外部因素来考虑自身的定位，内部因素包括学校的办学条件、办学水平、办学规模、学科方向、师资状况等，还要重点注意学校的历史传统及特色；外部因素包括社会经济与发展需要，高等教育发展方向以及科学技术发展趋势。只有把内外部因素进行统筹思考，紧密结合，才能实现科学定位。

(1)目标定位。目标定位是指在某个较长时间内，学校生存发展中带全局性、方向性的奋斗目标，实际上是从长远思考，学校应该发展成为一所怎样的大学。进行目标定位也就是要在整个教育系统中找准自己的位置和发展目标。为此，首先要科学论证。目标定位既要考虑历史延续性，又要考虑前瞻性，赋予新的时代要求，这就需要对相关高校的定位实践、学校内的定位历史进行研究，综合社会经济发展现状进行分析论证。其次要反复地讨

论，让学校的教职员都来思考学校下一步的发展方向。第三，目标定位也可说是顶层设计，校长的办学理念、办学思路是影响目标定位的关键因子。校长和领导层要明确学校将办成一所什么样的大学，学校以什么为特色等，总之要有清晰的发展思路。

我校在进行目标定位过程中，顶层设计和基层愿望相结合，民主与集中相结合，在分析学校面临的主客观形势的基础上，确立了我校未来五年的发展目标：把学校建设成为以生态环境建设和生物资源培育、保护与开发利用为特色，理、工、农、文、管、经、哲、法等学科协调发展，具有一定国际影响的高水平研究教学型大学。

(2) 层次定位。确定一所高校的人才培养结构，层次定位与目标定位紧密相关。要实现建设研究教学型大学的发展目标，在层次定位上就应该突出重点，因此我校提出了要稳定本科生教育，积极发展研究生教育和留学生教育，适度发展继续教育和高等职业教育，以此来优化人才培养结构。

(3) 学科定位。学科是一所学校的根本，高校的教育、科研、社会服务等工作都是以学科为基础和载体学校的特色优势集中体现在学科上。学科定位就是要确定学科建设重点和目标，凝练学科方向，优化学科结构。我校在长期办学过程中已经形成一批特色优势学科，对于今后的学科建设，定位为：加强重点学科，支持优势学科，培植新兴与交叉学科，建成以生态环境建设和生物资源培育、保护与开发利用为特色，理、工、农为重点，文、管、经、哲、法等协调发展的学科格局。

(4) 服务面向定位。高等学校要找准社会服务的空间范畴，即高校在履行人才培养、科学研究、社会服务等职能时所涵盖的地理区域或行业范围。在过去计划经济条件下，我校主要是为行业服务；经济体制改革后，更注重地方经济社会发展需要，在面向地方服务的同时，发挥原有办学优势，积极地为林业服务。我校实行中央与地方共建以后，提出了要“立足江苏、服务社会、面向全国”，但随着世界经济的全球化趋势，高等教育的国际化成为一种必然。在新形势下，我校把服务面向调整为“立足江苏、服务全国、面向世界”。既要牢固地树立为我国林业现代化建设全方位服务的思想，又要积极主动地服务于江苏“两个率先”的发展战略，从经济建设的大局出发，在服务中体现并发挥学校长期形成的办学特色和优势。同时，加大国际交流与合作的力度，走国际合作的道路，使学科和人才瞄准世界科学前沿领域，通过合作与交流取长补短，创造出新的特色和优势。

(5) 功能定位。培养人才、科学研究和社会服务是高等学校的三大功能，这是世界范围内大学发展的普遍性趋向，但各个高校由于内外部环境和自身条件的不同，在执行中侧重点会有所不同。根据实际，我校要形成人才培养、科学研究和社会服务三大职能相互促进、

相互提高的互动机制。

人才培养是高校的中心和根本，各个学校应首先明确要培养什么样的人才，确定自己的人才培养目标。我校有能力培养一部分的精英人才，但应侧重于培养面向地方经济建设的应用型人才，培养基础知识宽厚、具有较强科研能力的创新型人才和学科交叉、知识综合、适应面广的复合型人才，因此我校的人才培养目标要以经济社会和人的全面发展为根本，培养厚基础、宽口径、强能力、高素质的创新型人才。

科学研究与社会服务的关系应是相辅相成的，社会服务是进行科学研究的目的，同时为科学研究提供资源和信息方面的支撑。在科学研究方面，我校提出要凭借自身的科技和人才优势，抓好学科建设尤其是重点实验室建设，围绕国家林业发展的实际和江苏省经济社会的需要，构建以重点实验室、重点学科、工程技术中心为核心的应用开发体系。此外，还要注重科研成果的转化。科研成果只有转化为现实的生产力，才能产生经济效益，更好地为经济社会发展服务。

三、以科学发展观为指导，制定学校的发展规划

一个好的定位为学校发展指明了方向，回答了我们要建一所什么样学校的问题。而学校的奋斗目标如何实现？怎样建设学校？则需要通过制定发展规划来回答。党的十六届三中全会提出了要树立“科学发展观”。理解和落实科学发展观，要把握三个要点：以人为本是核心；促进经济社会和人的全面发展是目的；全面、协调、可持续发展是途径。¹⁵¹我们在制定发展与规划时，就要紧紧围绕科学发展观的核心和目的，努力提高办学质量和办学水平，实现学校全面、协调、可持续发展。

第一，坚持以人为本，加强队伍建设。在学校功能定位中我们确定了人才培养的中心地位。如何培养高素质的人才来促进社会经济的发展，一支数量充足、水平较高、结构合理、基本稳定的教师队伍是关键因素。高校扩招后，为了解决师资不足的问题，我校采取有效措施加强对教师的引进和培养，使教师队伍的数量和质量都有了一定改善和提高。今天，高校之间的根本竞争可以说是师资的竞争，一个高水平的学术带头人能够支撑起一流的学科，带出一流的队伍，培养出一流的人才，吸引一大批学生，而目前我校在国际国内有重要影响的知名学者、大师级学术带头人和中青年拔尖人才相对较少，此外新教师比例较大，他们大多缺乏教育教学经验。我们要继续重视队伍建设，要以培养新一代的学科带头人、学校骨干队伍和管理队伍为重点，提高综合素质和创新能力，建设好一支高素质、专业化的师资队伍，建设好一支精通高校管理的管理干部队伍，建设好一支保障有力、服务意识强的服务队伍，充分发挥人才队伍的整体功能，为学校事业发展提供强有力的人才

支撑。

师资队伍建设中引进人才和培养人才要并举，引进人才要依据有利于教师结构优化、有利于发挥学科优势、填补学科研究的盲点、有利于新老教师学术交融的原则。加大人才引进的力度，还要完善人才引进政策，花大力气引进急需的学科带头人和高层次人才。同时要加强对学科带头人的培养，并重视发挥老教授、老专家在培育中青年人才过程中的传帮带作用，注重对青年教师的培养，以形成良好的人才建设梯队。要注重软环境建设，营造良好的学术氛围和制度环境，创造拴心留人的良好氛围，营造适宜人才成长的良好环境，开辟发挥聪明才智的良好园地。

加强和改进师德建设是一项十分紧迫而艰巨的战略任务，是我国教育事业发展的必然要求，要按照“志存高远、爱国敬业、为人师表、教书育人、严谨笃学、与时俱进”的要求，不断提高教师的道德修养。161 教师的一言一行都会对学生产生重要而持久的影响。教师只有做到知识与道德的完美结合，做到“学为人师、行为示范”才能开启学生智慧，陶冶学生情操，净化学生心灵，成为学生成长的引路人，真正地为人师表。

第二，以特色创优势，构建学科体系。高校要根据自身的历史背景、环境特点、学科特色、资源结构等实际情况，制定本校的发展规划，不能盲目地追求“大而全”。世界高水平大学建设的经验证明，每个学校都应该立足自身的实际，扬长避短，整合学科资源，博采众长，创新交叉学科，突出社会急需的新学科建设，形成各个学校的办学特色。1711 大学要想突出办学特色，就要在学科建设上多下工夫。一所学校不一定办得面面俱到，但要有自己的特色，有自己的重点学科和专业，并且在保持学校特色的同时，也要把握时代发展的脉络，把优势学科和新兴学科融合起来。我校在长期的办学过程中，形成了一批有影响、有特色的学科，有生态学、木材科学与技术、林产化学加工工程和林木遗传育种 4 个国家级重点学科和 1 个省级“重中之重”学科和 4 个省、部级重点学科。根据现代科学技术既高度分化又高度综合的发展趋势，综合考虑我校现有的学科基础，我们按照有利于保持和发展现有学科优势和专业特色，有利于增强办学活力和社会适应能力，有利于提高教育质量和办学效益的原则，积极进行学科专业优化调整，培育新的学科增长点。在未来的学科发展上，要发挥重点学科的带头作用，凝练学科方向，以自身的特色取胜，与此同时，加大学科资源的整合力度，以重点学科为中心，构建学科群。在具体措施上采用以重大科研项目和课题为纽带来促进科研团队的建设，构建开放、共享、集成的信息平台，完善有利于学科资源群体的创新能力和服务功能，形成以科研创新团队为支撑的特色学科群。

第三，提高教育质量，实现内涵式发展。教育质量是学校的生命线，保证和提高教学

质量是高校永恒的主题。只有质量真正地提高了，才能培养出适应经济社会发展需要的优秀人才，完成高等教育使命。高校自主办学以来，竞争日趋激烈，只有狠抓教学质量，不断提高办学效益，才能使学校立于不败之地，实现可持续发展。我校经过“十五”期间的大扩招和大建设，下一步就是要实现“大提高”通过办学水平、办学质量的提高，实现内涵式发展。我们要按照经济社会发展的需要，按照人全面发展的需要，以提高教学质量为中心着手进行教学改革。一是以本科教学评估为契机，推进教学工作制度化、规范化和科学化，进一步转变广大教师教育观、质量观和人才观，从制度上确保教学质量的稳步提高。二是深化教学内容和课程体系改革。学校的办学思想、办学理念、发展定位和专业建设，都要通过课程体系和课程内容去实现。要以专业、课程、教材“三大建设”为载体全面改革教育内容和方法，更新教育观念和手段。三是学校的人才培养定位为导向，提高学生综合素质。在培养“厚基础、宽口径、强能力、高素质”的创新型人才定位的指引下，通过加强体现办学特色和品牌的精品课程、优秀课程和优秀课程群建设来培养学生的专业知识；通过加强教育教学实践性环节和加强实验中心及实习、实训基地的建设来培养学生的实践能力；通过营造学习、学术和文化氛围，加强素质教育，提高学生的综合素质。

教育是一个“百年树人”的工程，大学的发展更是一个长远的过程，只有明确学校的发展定位，制定出科学合理的发展规划，才能实现持续的发展。中国高等教育的多样性和差异性给学校的发展提供了广阔空间，在高等教育新一轮发展的机遇期里，各个高校只有找准坐标，科学定位，以特色创优势，以创新求发展，使学校的规模、结构、质量、效益协调发展，才能实现学校制定的奋斗目标，更好地为我国社会主义现代化建设服务。