

关于高等学校教育规划 管理的几点思考

● 何玉海 王传金

摘要:高等学校教育规划是高等学校运用科学的方法对学校教育发展愿景及其实施方略予以谋划的活动过程,而高等学校教育规划管理是指通过教育规划的制定与实施对高等学校教育予以管理的活动过程。高等学校教育规划是教育规划管理的前提,而教育规划管理则是实现高等学校教育规划的手段。实施规划管理,要正确理解高等学校教育规划的本质内涵,系统把握高等学校教育规划的逻辑体系,确切认识高等学校教育规划与管理的关系。只有这样,才能实现高等学校教育管理的规范化、科学化,进而实施治理体系与治理能力的现代化。

关键词:高等学校教育规划;高等学校教育规划管理;高等教育

随着高等教育事业的蓬勃发展,规划管理越来越引起我国高校的重视,根据国家的统一部署截止到2010年底各高校普遍制定了学校教育规划,至此我国高等学校从形式上驶入了高等学校教育规划管理时期。制定高等学校教育规划,实现规划管理也是我国实现大学治理体系与治理能力现代化的重要举措。现在,我国各高等学校均已制定“十三五”教育(发展)规划,并已逾开局之年,进入了“十三五”教育规划实施时期。然而,笔者通过对上海地区部分高校教育(发展)规划制定与实施情况的调查和对近20所高等学校教育(发展)规划文本的研究发现,在我国部分高校规划管理并没有真正落实到实处,许多学校对教育规划的本质与作用、规划本身与规划文本的关系、规划的制定与规划管理的关系、高等学校到底该制定哪些规划以及各类规划间的逻辑等问题的认识并不十分清楚,这些已严重影响了高等学校教育规划与规划管理的质量。在个别学校,“规划规划,鬼话规划;随便写写,墙上挂挂”的现象十分明显。我们说,高等学校教育规划是通过严密的调查、分析与论证做出来的,谋划出来的,而不是几个人写出来的,编制出来的,高等学校教育规划本身就是决策,就是学校管理活动与过程。学校教育管理的前提是规划的科学制定,规划的制定就是为了实现科学的规划管理。只有对高等学校

教育规划的本质与作用、类型与整体结构、规划与规划管理的本质予以正确的认识与理解,才能制定出科学的高等学校教育规划,才能实现高等学校教育的规划管理。因此,必须在正确认识高等学校教育规划本质内涵的基础上,通过调查、分析与论证对高等学校教育予以全面、系统规划,确切把握高等学校教育规划管理的内涵与意义,对高等学校教育实施科学的规划管理。只有这样,才能真正提高高等学校教育质量,为学生的成长与发展创造良好的环境与条件。

一、正确理解高等学校教育规划的本质内涵

何谓教育规划,迄今尚无统一的定义,但基本观点是一致的。联合国教科文组织在《全球教育发展历史轨迹——国际教育大会60年建议书》中认为,“教育规划是一个过程,旨在确认最佳的行动过程,说明问题、确定重点目标并提供最经济合理的资源分配的方案。”^[1]《高等教育百科全书》的解释是,教育规划可以被简单的定义为“对未来行动进行决策的准备过程”^[2]。联合国教科文组织国际教育规划所在《教育规划基础》一书中认为,“教育规划的核心任务之一是决定如何在动态变化的情境中,最佳地使教育系统那些盘根错节的内外部关系保持合理平衡,并不断将之引

何玉海/上海师范大学高等教育研究所副教授,博士 王传金/常州工学院教授,博士

向指定的方向。”^[3]教育学家罗伯特·V·卡尔森(Robert V. Carlson)和凯瑞·沃尔德曼(Cary Awderman)从现代管理学的视阈对教育规划予以系统研究后认为,“教育规划为到哪里去,为什么到那里去,决定什么时候到达提供基本准则,旨在为个人、团体、组织和社会创造一种美好的未来。”^[4]由此可见,人们对教育规划的认识与理解仁者见仁,智者见智,但对教育规划的意义与作用的认识不谋而合。

教育伴随着人类社会的产生而产生,发展而发展,实际上我们可以说有了学校教育就有了一定形式的教育规划。正像联合国教科文组织国际教育规划所所言,“自教育机构诞生之日起,负责管理这些机构的人就得制定方方面面的日常规划。”^[5]但是,具有当代意义的教育规划始于20世纪60年代,其历史并非久远。一般认为具有当代意义的教育规划的产生与发展大体经历了四个阶段:一是起步与兴盛阶段(1960—1974);二是衰落与徘徊阶段(1975—1984);三是反思与恢复阶段(1985—1995);四是振兴与发展阶段(1996—2005)。进入21世纪,教育战略规划的研究与发展进入了黄金时期。^[6]教育规划既有着悠久的历史,又是现代社会的产物。“凡事预则立,不预则废”,现代社会教育规划的作用显而易见。联合国教科文组织国际教育规划所认为,“从最广泛的通用意义上讲,规划是或者应该是整个教育管理过程中不可或缺的一部分。它可以帮助从教师到部长以及国会在内的各级决策者做出更为明智的决策,因为它可以帮助决策者更清楚地看待正在思考的那些目标,为实现目标可能采取的各种方案,以及每种方案可能产生的影响。”^[7]有了教育规划,就能避免头痛医头脚痛医脚、拆了东墙补西墙等不规范管理行为的发生,实现学校教育资源的合理配置与有效使用,进而为学生提供更加优质的教育服务,让学生满意,让家长满意,让社会满意。

那么,何谓高等学校教育规划?迄今尚无具有说服力的定义。笔者认为,“高等学校教育规划是指高等学校依据组织功能学原理、系统论和全面质量管理理论,根据国家有关法律法规、大学章程以及学校的具体实际,通过科学而系统的分析、评估与论证,谋划学校教育整体发展愿景与实施方略的活动和过程,以及呈现这一活动与过程结果的文本形式。”^[8]能否科学界定与正确理解高等教育规划的概念,直接关系到高等教育规划制定的质量,关系到高等教育规划贯彻与执行。科学的高等教育规划的概念具有如下特征。

首先,具有明确的规划制定主体。高等教育规划的主体即高等学校教育规划的制定者是谁。高等学校教育规划是高等学校对一段时间内学校教育发展愿

景与实施方略的谋划以及对谋划结果的文本呈现形式(规划书)。这一规划由高等学校自己而不是其主管部门制定,因此规划的主体当然是高等学校自身。高等学校规划的制定要广纳善言,全员参与。那种“随便写写,墙上挂挂”,那种几个人坐在办公室“编制规划”的做法显然是做不出科学的规划来的,当然也是对规划本质与作用的曲解。

其次,具有明确的规划制定依据。高等学校规划的依据即高等学校制定教育规划的根据是什么。笔者认为,高等学校教育规划制定的依据有五:一是理论依据,即高等学校教育规划是根据哪些基本理论,特别是教育基本理论制定的。组织学原理、教育学原理、系统论、全面质量管理论等是高等学校教育规划制定的理论基础;二是法律法规根据,遵守法律、法规是高等学校办学与管理的前提,不能与国家的法律、法规相悖。高等学校教育规划的制定必须遵守《宪法》,以《教育法》、《高等教育法》等教育相关法律法规为依据,遵守国家其他相关法律法规。三是国家或地方政府的“教育改革和发展规划或纲要”,国家或地方政府的“教育发展规划或纲要”是上位,高等学校的教育规划要与之兼容,保持方向上的一致性;四是学校章程依据,学校章程好比学校内部的“宪法”,而高等教育规划则处于学校章程的下位,教育规划的制定必须以学校章程为依据;五是校情依据,高等教育规划是高等学校各自的教育发展蓝图与愿景,必须以本校的具体实际为出发点和归宿。

再次,明确的规划制定方法与途径。高等学校教育规划的方法是指制定高等学校教育规划的方式、手段与程序的总和。高等学校教育规划是学校一段时期内的工作计划,是对学校教育发展愿景与实施方略的谋划。因此规划不是“拍脑袋”拍出来的,更不是主观臆断的结果。而是采用科学的方法、手段、工具和策略,通过科学的调研、系统的分析、合理的论证与评估“做出来”的。在我国高等学校规划的制定中,上到校长,下到教职员工对这一问题的认识普遍存在着偏差。因此,必须提高认识,否则就难以制定出科学、适用、有效的规划。

还有,明确的规划制定的主要内容。高等学校教育规划的内容即高等学校教育规划制定活动过程中要考虑与谋划的各个方面。主要包括:设计与确定学校教育整体发展愿景、使命以及实现愿景目标、完成使命的最佳方案、实施方略、保障措施以及评价体系等。高等学校教育规划是对学校教育发展愿景与实施方略的战略谋划,其核心是确定愿景目标,重点是实现目标基本方略和实现目标的保障措施与评鉴体系。

高等学校教育规划结构内容除了通过“前言和引言”表述外,至少要从“总体战略”(包括指导思想、发展定位、基本目标、工作方针、质量方针等)、“基本工作”、“实施方略”、“保障条件”、“管理评鉴”以及“附件”六个方面来表述。

最后,具有明确的规划品质属性。高等学校教育规划的品质属性是指高等学校教育规划是一个由规划活动、规划过程和规划结果的文本表现形式(即规划书)构成的有机整体,具有三位一体的基本特征。也就是说高等学校教育规划既是规划活动又是规划过程,同时还是规划的文本形式。说它是规划活动,是因为整个高等学校教育规划从规划方案制定到规划开始与进行,从规划文本的编制到规划鉴定与评估,从规划的实施到规划改进与完善,都是由一个个活动有机构成的。说它是过程,是因为整个高等学校教育规划从规划方案的制定到规划的开始与进行,从规划的实施到规划的持续改进等等,都是由一个个过程组成的过程系统。所谓过程是指“一组将输入转化为输出的相互关联或相互作用的活动。学生的培养与成长是一个十分复杂而漫长的过程,在学校教育中控制‘过程’要比控制‘结果’更为重要而科学”。^[9]说它是一文本形式,是因为规划活动与过程的结果需要通过文本(即规划书)的形式呈现出来。

可见,高等学校教育规划本身就是决策,就是管理,这就充分说明了它的复杂性。制定高等学校教育规划,实施规划管理,其前提是对高等教育规划的本质与内涵予以系统、全面的认识与整体把握。

二、系统把握高等学校教育规划的逻辑体系

出于不同的需要和管理目的,高等学校要从不同的视域来谋划学校教育发展愿景与实施方略,这就必然会产生不同类型的高等学校教育规划活动与过程,而高等学校教育规划活动与过程的结果又需要用文字形式予以呈现出来,这就又产生了不同类型的高等教育规划的文本。本质而言,高等学校教育规划的类型也就是高等学校教育规划活动及其文本的种类。高等学校教育规划呈现出不同的类型,一方面是学校教育管理活动本身的复杂性使然,另一方面又是人们出于不同的管理需要或研究目的而人为进行的分类。

从组织职能层面上看,高等学校教育规划类型有四:学校组织的教育(发展)规划、中层组织的教育(发展)规划、基层组织的教育(发展)规划和个人(发展)规划。学校这一组织的教育规划即学校教育发展总规划,是从宏观的角度对学校教育发展的整体战略

性谋划;中层组织的教育规划即院(系)的教育发展规划和 中层职能部门发展规划,是学校中层组织机构对本组织某一时段内整体发展的宏观谋划;基层组织的教育规划即科(组)部门的教育发展规划,是基层组织对本组织某一时段内教育整体发展的宏观谋划;个人规划即学校组织中个人从宏观方面对自己某一时段内的教育与发展的谋划。

从规划的性质上看,高等学校教育规划的类型有二:学校这一组织的一般教育(发展)规划和学校组织的专项(发展)规划。高等学校教育一般规划即高等学校的基本规划,是学校及其下属单位对某一时段内教育发展的宏观谋划,包括校(院)级、院(系)级、科(室)级的教育发展规划;高等学校专项发展规划即学校的专门规划,是学校及其下属职能部门/院(系)对某一专项工作的整体谋划。

从规划的时限来看,高等学校教育规划类型有三:一是短期高等学校教育规划;二是中期高等学校教育规划;三是长期高等学校教育规划。从管理的角度讲,任何组织都会涉及到短期规划、中期规划、长期规划。高等学校短期教育规划是学校各级组织对较短时间内教育发展的整体谋划,一般时限为1-2年;高等学校中期教育规划是学校各级组织对稍长时段教育发展的整体谋划,一般时限为4-5年;高等学校长期教育规划则是学校各级组织对较长时段教育发展的整体谋划,一般时限为10-15年。当然规划期限可视具体情况灵活掌握与确定。

根据高等学校组织职能和高等学校教育管理工作性质,笔者认为,整体而言高等学校教育规划应由“一总三分”组成。“一总”指高等学校这一组织的教育规划,即高等学校教育(发展)的总规划;“三分”是指高等学校教育总规划下位的规划,包括院/系教育规划、职能/保障处(室)服务保障规划、学校专项规划三大规划。院/系教育规划、学校专项规划、职能/保障处(室)保障规划又分别各自拥有自己的下位规划,即系/科教育规划、院/职能部门专项规划、职能/保障室(科)保障规划。确切地说,高等学校教育规划是一完整的规划系统。如图所示:



高等学校的教育规划的整体结构及其关系图

高等学校教育规划即高等学校教育总规划,也称高等学校教育发展规划或高等学校教育战略规划。此规划是高等学校根据组织学、教育学、系统论以及全面质量管理论等,依据国家相关法律与法规、学校章程和具体实际,通过科学调研、系统论证与分析,设计与确定的学校教育整体发展愿景与实现这一愿景的基本方略与保障措施。高等学校教育规划既指规划活动与过程,又指规划结果的呈现形式(即,规划文本的编制),是对整个学校教育发展的统筹谋划,是学校未来几年中教育发展的战略部署和发展蓝图。

院/系教育规划也称院/系教育发展规划或院/系教育战略规划,是高等学校教育总规划的下位规划。院/系教育规划是学院/系依据高等学校教育总规划,结合学院或系里的具体实际,通过科学调研、系统论证与分析,设计与确定学院或系的教育整体发展愿景和实现这一愿景的方略与保障措施。院/系教育规划既指院/系教育规划活动与过程本身,又指规划文本的编制,是对整个学院/系教育发展的统筹谋划与战略部署。院/系教育规划的下位还有系/科教育规划。

职能/保障处(室)保障规划也称职能/保障处(室)服务保障规划,是高等学校教育总规划的下位规划。职能/保障处(室)保障规划是职能部门或服务保障部门依据学校教育总规划,同时结合本部门的具体实际,通过科学调研与分析、论证与评估,设计与确定本部门整体服务保障工作愿景以及实现这一愿景的方略与保障措施。职能/保障处(室)保障规划既指其规划活动与过程本身,又指规划文本的编制,是对整个保障与服务工作的统筹谋划,是职能/保障处(室)未来几年中保障或服务工作的战略部署。职能/保障处(室)保障规划的下位还有职能/保障室(科)的服务保障规划。

高等学校专项规划也称高等学校专门规划或单项规划,居于高等学校教育总规划的下位。高等学校专项规划是依据学校总规划,结合学校和某一专项的具体实际,通过科学而系统的分析、论证与评估,对学校某一专项发展愿景以及实现这一愿景最佳方案和保障措施的谋划活动与过程。专项规划既指规划活动与过程本身,又指规划文本的编制,是对某一专项发展的统筹谋划和战略部署,是某一时段内某一专项发展的蓝图。高等学校“专项规划应支持战略规划中至少一个目标的实现,或为实现提供条件”。^[10]高等学校专项规划种类很多,如学科发展规划、课程建设规划、财政规划,基本建设规划、实验室建设规划、公共管理规划、信息技术发展规划、国际化规划等等,是否单列专项并予以规划要视其重要程度与紧迫性,同时

结合学校的具体实际而定。高等学校专项规划的下位还有院/职能部门专项规划。

通过上述分析我们发现,高等学校教育规划是一个由“一个总规划”,“三大分规划”,即高等学校教育总规划及其下位的三大规划(院/系教育规划、学校专项规划、职能/保障处(室)服务保障规划)构成的高等学校教育规划体系。高等学校教育规划的制定必须遵循“自上而下,自下而上,上下结合”的基本原则,“总规划”与“分规划”的制定统筹考虑,一并进行,这也是高等学校教育规划的性质决定的。

三、确切认识高等学校教育规划与管理的关系

高等学校教育规划是高等学校在系统分析、评估与论证的基础上,对学校教育发展愿景和实施方略予以谋划的活动与过程以及呈现谋划结果的文本形式。那么,什么是高校教育规划管理?目前尚无统一的定义。笔者认为,高校教育规划管理是高校通过规划制定与规划的实施实现对整个学校教育资源(包括人、才、物、信息等)的合理配置与有效使用,以确保学校科学发展,为学生提供优质的、持续改进的教育服务,满足其素质生成与发展需要的活动与过程。首先,高等学校规划管理包括规划的制定与规划的具体实施两个活动与过程,规划制定的活动和过程的开始就是规划管理的开始,而规划的实施则是高等学校规划管理的进行。其次,“对人、才、物、信息等教育资源的合理配置与有效使用”是高等学校规划管理的内容,也是对整个“学校愿景”实现活动与过程的管理。其三,“以确保学校科学发展,从而为学生提供持续改进的教育服务”是高等学校规划管理的基本目标,也是学校发展的方略和职责。其四,“满足学生素质生成与发展需要”是高等学校规划管理的基本目的,当然也应该是办学目的。本质而言,学校管理的最终目的就是通过为学生提供持续改进的教育资源和教育服务让学生满意,通过培养社会需要的人才和人类文明的推动者让国家和社会满意。其五,“活动与过程”说明高等学校规划管理不但是管理活动,同时更是管理过程,在高等学校教育管理中,既要关注每一项具体活动又要控制好每个过程。

高校教育规划管理是办学的基本保证,是实现学校教育整体发展愿景及其实施方略的保证。高校教育规划管理的前提是规划的科学制定,核心是全面质量管理,关键是全员参与,策略是采用“过程方法”和“管理系统的方法”。可见,对高校教育发展予以科学的规划是高等学校办学与发展的前提,根据科学的管理落

实并实现宏伟蓝图则是确保高等学校科学发展、长足发展的关键。

高等教育规划与高校教育规划管理既有区别又有联系,主要表现在四个方面:第一,规划是高校教育发展的宏伟蓝图,规划管理则是实现这一蓝图的基本活动。高等学校教育规划是对学校教育整体发展愿景与实施方略的谋划,正如学者高书国所言,“教育规划是为实现确定时限内教育发展目标而自主制定的一种愿景、路径和行动设计。”^[1]高等学校教育规划管理则是在现代科学管理学理论指导之下,高等学校所进行的旨在为实现“发展愿景”进而让学生和社会满意的一系列管理行为,是落实高校教育规划的一系列具体活动与过程。

第二,高等学校教育规划是高校教育的管理决策,规划管理则是确保这一决策实现的活动与过程。高等教育规划应从两个方面来理解:一是高等教育规划本身(即规划的活动与过程)就是对高等学校教育整体发展方案的谋划活动与过程;二是高等教育规划文本(即规划书)则是对整个教育规划活动与过程结果的文字呈现形式。就规划活动而言,高等教育规划本身就是决策,就是管理。据此,联合国教科文组织国际教育规划所认为,“规划不应该被视为一种技术,而应该更多地视为一个长期的过程。”笔者认为,高等教育规划(即规划的活动与过程)是基本的管理决策,而高等教育规划管理则是根据“决策”科学有效地配置各种教育资源并将其转化为现实的活动过程,是高等学校根据规划系统地组织与协调各个部门、各个成员、各种教育资源以实现对整个组织资源有效配置与合理使用,进而完成学校教育发展目标的活动与过程。

第三,高等学校教育规划是高校教育发展的先决条件,规划管理则是实现教育发展的基本手段。高校学校实施规划管理,制定科学的规划是先决条件,没有科学的规划,规划管理就没有了可靠的基础。规划的目的是为了谋划一个学校教育整体发展的宏伟的蓝图,而规划管理则是依据科学的管理理论通过一系列的管理行为和举措来实现这一宏伟蓝图。

第四,高等学校教育规划是高校教育与管理的工作法规,而规划管理则是实现这一法规的具体方略。从管理学角度而言,高等学校教育规划居于《学校章程》的下位,如果说《学校章程》是高校内部的“宪法”的话,那么高等学校教育规划则是高校教育与管理的工作法规,是学校教育一段时间发展与管理的指导性文件。“从最广泛的通用意义上讲,教育规划是把理性的系统分析运用于教育发展过程,使教育能更有效、

更经济地满足学生及社会的需要与目标。”^[2]高等学校教育规划的实现需要科学的规划管理,需要遵循“管理的系统方法”实施全面质量管理,高等学校教育规划管理更离不开科学、系统的规划。

可见,谋划高等学校教育发展蓝图不是目的,而实现这一蓝图才是根本。高等学校教育要在规划中管理,在管理中规划,实现高等学校教育规划与规划管理的融合。只有这样,高等学校才能实现教育管理的规范化、科学化和治理体系与治理能力的现代化,进而科学有效地配置教育资源,提高教育质量。

参考文献:

- [1] 联合国教科文组织.全球教育发展历史轨迹——国际教育大会60年建议书[M].赵中建等译.北京:教育科学出版社,1999.261.
- [2] Burton R. Clark, Guy Neave (Eds). The Encyclopedia of Higher Education [M]. Oxford: Pergamon Press, 1992.1429.
- [3][5][7][12] 联合国教科文组织国际教育规划所.教育规划基础[M].丁笑炯等译.上海:上海教育出版社,2009.9,12,9,8.
- [4] Robert V. Carlson, Cary Awderman. The Strategic Planning of Education [M]. New York: Longman, 1991.9.
- [6][11] 高书国.教育战略规划——复杂——简单理论[M].北京:教育科学出版社,2009.42-53,18.
- [8] 何玉海.论高等院校教育规划的制定[J].教育理论与实践,2013,(3).
- [9] 何玉海.试论教学质量评价转型:教育服务观的视角[J].上海教育评估研究,2012,(1).
- [10] 刘念才,周玲.中外大学规划:比较与借鉴[M].上海:上海交通大学出版社,2007.15.

(责任编辑:刘丙元)

