



中国教育科研参考

2016年第9期

总第(379)期

中国高等教育学会编

2016年5月1日

目 录

“十三五”规划纲要提出：提升全民教育水平 推进教育现代化.....	新华社 (02)
高等教育现代化的理性思考.....	眭依凡 (03)
事实与前景：我国高等教育现代化进程	
——基于我国东中西三省及全国平均水平的比较研究.....	李硕豪 杨海燕 李世萍 (11)
地方教育现代化监测评价指标体系及实践研究.....	谢绍焯 马晓燕 鲍银霞 (18)
管窥高等教育现代化的制度逻辑	
——兼论重庆市高等教育布局结构调整问题.....	刘 耀 (21)
城市教育现代化监测评价的思路、指标与方法：以副省级城市为例.....	课题组 (26)
省域教育现代化的探索与实践	
——以江苏省为例.....	陈 琳 (30)

编者的话：2016年3月16日，十二届全国人大四次会议通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，在第十四篇第五十九章列出“推进教育现代化”，“全面贯彻党的教育方针，坚持教育优先发展，加快完善现代教育体系，全面提高教育质量，促进教育公平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。”教育现代化是涉及政治、经济和文化领域的一个关系全社会、全系统的过程。在高等教育领域，从高等教育普及化、高等教育的高质量、高等教育的善治结构、高等教育国际化、高等教育信息化、高等教育的学习化社会等角度来解析高等教育现代化更具有理性指导意义，为此，本刊以“高等教育现代化”为选题，集中选编若干文章，供读者参阅。

主 编：王小梅 本期执行主编：范笑仙 责任编辑：聂文静 李 璐
地 址：北京市海淀区文慧园北路10号中教仪楼中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部
邮 编：100082 电 话：(010) 59893297
电子信箱：gaoyanbianjibu@163.com
网 址：www.hie.edu.cn (中国高等教育学会——学术观点栏目)

“十三五”规划纲要提出： 提升全民教育水平 推进教育现代化

新华社

据新华社北京3月17日电 新华社授权于3月17日全文播发《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》。十二届全国人大四次会议3月16日表决通过了关于国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要的决议，决定批准这个规划纲要。

纲要共分为20篇：指导思想、主要目标和发展理念；实施创新驱动发展战略；构建发展新体制；推进农业现代化；优化现代产业体系；拓展网络经济空间；构筑现代基础设施网络；推进新型城镇化；推动区域协调发展；加快改善生态环境；构建全方位开放新格局；深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展；全力实施脱贫攻坚；提升全民教育和健康水平；提高民生保障水平；加强社会主义精神文明建设；加强和创新社会治理；加强社会主义民主法治建设；统筹经济建设和国防建设；强化规划实施保障。

在第十四篇“提升全民教育和健康水平”中，规划纲要提出，把提升人的发展能力放在突出重要位置，全面提高教育、医疗卫生水平，着力增强人民科学文化和健康素质，加快建设人力资本强国。

在第五十九章“推进教育现代化”中，规划纲要提出，全面贯彻党的教育方针，坚持教育优先发展，加快完善现代教育体系，全面提高教育质量，促进教育公平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

加快基本公共教育均衡发展。建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，加大公共教育投入向中西部和民族边远贫困地区的倾斜力度。科学推进城乡义务教育公办学校标准化建设，改善薄弱学校和寄宿制学校办学条件，优化教育布局，努力消除城镇学校“大班额”，基本实现县域校际资源均衡配置，义务教育巩固率提高到95%。加强教师队伍特别是乡村教师队伍建设，落实乡村教师支持计划，通过政府购买岗位等方式，解决结构性、阶段性、区域性教师短缺问题。改善乡村教学环

境。鼓励普惠性幼儿园发展，加强农村普惠性学前教育，实施学前教育三年行动计划，学前三年毛入园率提高到85%。普及高中阶段教育，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费，高中阶段教育毛入学率达到90%以上。提升残疾人群特殊教育普及水平、条件保障和教育质量。积极推进民族教育发展，科学稳妥推行双语教育，加大双语教师培训力度。

推进职业教育产教融合。完善现代职业教育体系，加强职业教育基础能力建设。推动具备条件的普通本科高校向应用型转变。推行产教融合、校企合作的应用型和技术技能人才培养模式，促进职业学校和企业技术人员双向交流。推动专业设置、课程内容、教学方式与生产实践对接。促进职业教育与普通教育双向互认、纵向流动。逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，实行国家基本职业培训包制度。

提升大学创新人才培养能力。推进现代大学制度建设，完善学校内部治理结构。建设一流师资队伍，用新理论、新知识、新技术更新教学内容。完善高等教育质量保障体系。推进高等教育分类管理和高等学校综合改革，优化学科专业布局，改革人才培养机制，实行学术人才和应用人才分类、通识教育和专业教育相结合的培养制度，强化实践教学，着力培养学生创新创业能力。深入实施中西部高等教育振兴计划，扩大重点高校对中西部和农村地区招生规模。全面提高高校创新能力，统筹推进世界一流大学和一流学科建设。

加快学习型社会建设。大力发展继续教育，构建惠及全民的终身教育培训体系。推动各类学习资源开放共享，办好开放大学，发展在线教育和远程教育，整合各类数字教育资源向全社会提供服务。建立个人学习账号和学分累计制度，畅通继续教育、终身学习通道，制定国家资历框架，推进非学历教育学习成果、职业技能等级学分转换互认。发展老年教育。

高等教育现代化的理性思考

眭依凡

党的十八大提出国家治理体系和治理能力现代化的治国方略之后，高等教育治理体系及治理能力的现代化自然就成为高等教育界的紧迫任务。然而，做为国家强盛之基础的高等教育不只是治理现代化的问题，其整体现代化更是承载着强国使命的高等教育必须面对的挑战。高等教育强国已经写进了我国的教育改革和发展纲要，然而问题的关键在于：什么样的高等教育才能担起强国之重？答案是：高等教育的现代化。高等教育现代化即是高等教育发展和强国的目标又是高等教育发展和强的手段和基础，即是我国高等教育改革进程中迫切需要解决的重大理论问题又是高等教育强国实践之急需。我国的高等教育现代化有赖于理论的指导，这是讨论高等教育现代化的意义所在。本文旨在提出和讨论与之相关的三个问题：何谓高等教育现代化？高等教育现代化有哪些特征和要素？如何实现高等教育现代化？

一、何谓高等教育现代化

2013年在宁波举办的主题为“高等教育现代化：改革、质量、责任”的“高等教育国际论坛”上，中国高等教育学会会长瞿振元教授提出了如下观点：高等教育现代化是新时期高等教育改革发展的重大使命，实现高等教育现代化需要理论先行。笔者对此完全赞同。事实上，无论把高等教育现代化视为高等教育强国的目标还是手段，何谓高等教育现代化都是我们首先必须厘清的概念。为此，在本次论坛上瞿振元教授率先对高等教育现代化的意义及其与高等教育要素的关系作了如下诠释：“高等教育现代化要求我们以

先进的教育思想理念为指导，使高等教育与经济、社会的现代化发展相适应，达到现代世界高等教育先进水平，培育出满足现代经济与社会建设要求的新型劳动者和高素质人才。高等教育现代化是宏观与微观的统一，也是目标与过程的统一，要求在思想理念、规模、结构、质量、效益、公平、体质、机制等各个方面全面实现现代化。”同时，本次论坛的特邀嘉宾、中国科学院中国现代化研究中心主任及中国现代化战略研究课题组组长何传启先生在其《国家现代化战略中的教育现代化》报告中，基于对“现代化是人类文明的一种前言变化”的认识，认为“教育现代化是教育系统的现代化，是18世纪以来的一种教育变迁和国际竞争。它包括现代教育的形成、发展、转型和国际互动，教育要素的创新、选择、传播和退出，以及追赶、达到、保持世界教育发展先进水平的国际竞争和国际分化。……教育现代化就是现代教育发展的世界先进水平及追赶和保持这种世界先进水平的行为和过程”。

然而，笔者特别注意到应邀参加本次论坛的五位外国学者，他们在主论坛和分论坛所作的报告都没有直接讨论高等教育现代化的问题，更没有涉及高等教育现代化概念。OECD教育司副司长安德烈亚斯·施莱克尔（Andreas Schleicher）的发言主题是“高等教育学习绩效评价”（Assessing Higher Education Learning Outcomes），澳大利亚墨尔本大学马丁学院项目主任哈密什·科茨（Hamish Coates）教授讨论的是“学生学习绩效评价的国际视角”（International Insights on Assessing Stu-

增强教育改革活力。深化教育改革，增强学生社会责任感、法治意识、创新精神、实践能力，全面加强体育卫生、心理健康、艺术审美教育，培养创新兴趣和科学素养。深化考试招生制度和教育教学改革。推行初高中学业水平考试和综合素质评价。全面推开中小学教师职称制度改革，改善教师待遇。推动现代信息技术与教育教学深度融

合。依法保障教育投入。实行管办评分离，扩大学校办学自主权，完善教育督导，加强社会监督。建立分类管理、差异化扶持的政策体系，鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务。完善资助体系，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。

（原文刊载于《中国教育报》2016年3月18日）

dent Learning Outcomes), 印度教育规划和管理大学教授柬德哈拉·提拉克 (Jandhyala B.G. Tilak) 的发言是“促进公平发展的高等教育财政” (Financing Higher Education for Equitable Development), 日本名古屋大学国际开发研究科教授米泽秋吉 (Akiyoshi Yonezawa) 关注的是“日本高等教育面对老龄化社会的挑战” (Challenges of Japan's Higher Education in the Ageing Society), 另一位澳大利亚学者玛丽安·塔库尔 (Marina Thakur) 研究的是“21世纪高等教育的质量保障” (Quality Assurance of Higher Education at 21 Century)。作为论坛特邀的主旨发言人, 他们为何不针对论坛的要求聚焦于高等教育现代化问题? 答案如日本学者米泽秋吉所说, 他们国家就没有高等教育现代化的概念。

笔者曾请在美国波士顿学院访学并接受著名比较高等教育学者菲利普·阿特巴赫教授指导的熊万曦博士查了美国的有关数据库, 结果发现美国很少高等教育现代化 (The Modernization of Higher Education) 的提法, 也没有与关键词“高等教育现代化”及其标题匹配的论文。我的同事、爱丁堡大学博士朱剑亦查找了英国的相关文献, 同样没有找到英国关于高等教育现代化的直接和具体表述。英国通常把高等教育现代化放在欧洲这个大的背景中, 从“政府系统致力于高等教育机构自治” (System Level Governance and Institutional Autonomy)、“高等教育机构管理的专业化和采用新的治理结构” (Professionalization of Institutional Management and Adaptation of Institutional Governance Structure)、“质量评估与认证” (Quality Assessment and Accreditation)、 “大学和企业的合作” (the Cooperation between University and Industry)、 “增强大学的国际竞争力” (Strengthen International Competitiveness of Universities)、 “促进高等教育系统的多样化” (Promote the Diversity of Higher Education System)、 “吸引人才来大学工作” (Attractiveness of the HEIs as a Working Place)、 “提升年轻人接受高

等教育的水平” (Increasing Educational Attainment of Young People)、 “知识金三角: 高等教育、研究和企业能够紧密合作” (Knowledge Triangle Work: the Close Cooperation of Higher Education, Research and Enterprises)、 “鼓励学校之间和跨区域的学生流动” (Encourage Cross-border and Inter-sectoral Student Mobility)、 “资助与学费改革” (Funding and Tuition Fees Reform) 等领域涉及高等教育现代化问题。这与本次论坛的五位外国专家均试图通过一个自己所理解的最接近

表1 OECD高等教育发展指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
教育机构的产出和学习的影 响 (9个 二级指 标)	成人的受教育水平	6项
	中等教育完成率和高等教育升学率	5项
	高等教育完成率	4项
	15岁学生的科研能力	5项
	PISA2006学生测评中的科研态度和动机	7项
	学习的参与如何影响就业的参与	4项
	教育的收益	3项
	教育投入的激励措施	4项
	教育的社会效益	7项
教育投入 (经济和 人力资 本) (7 个二级指 标)	生均教育支出	5项
	教育投入在国家财富中的比例	4项
	教育投入中的公共和私人投入	3项
	公共教育投入总数	1项
	高等教育个人承担和公共资助	4项
	教育资金支出的来源	2项
	影响教育投入水平的因素	3项
教育的机 会、参与 和发展 (3个二 级指 标)	教育的参与	6项
	学生的国际流动	6项
	从学习到工作的转变质量	6项
学习环境 和教育组 织 (5个 二级指 标)	学生课堂学习的时间	2项
	生师比和课堂规模	3项
	教师工资	2项
	教师如何获得评价和反馈及其影响	5项
	如何使教师的行为、信念以及态	1项

高等教育现代化概念的领域或问题参与讨论在思维方式上如出一辙。

2010年笔者为“长三角教育联动论坛”撰写“合作与引领发展：‘长三角’高等教育行动”大会报告时，为了了解国际社会是否有高等教育现代的指标体系，曾请北京大学著名教育经济与管理学者丁小浩教授和她的博士查找OECD仅有高等教育发展的概念，并无表征高等教育现代化的指标体系，其衡量高等教育发展的指标体系如表1所示。其在四个一级指标中，“教育机构的产出和学习的影响”含9个二级指标，“教育投入（经济和人力资本）”含7个二级指标，“教育的机会、参与和发展”含3个二级指标，“学习环境和教育组织”含5个二级指标。从OECD评价和衡量教育发展的四个一级指标看，有两个一级指标强调学生的素质发展，二级指标中也有多项指标是强调学生知识考试以外的素质改善和提高。由此可见，强调学生的发展或许是发达国家追求教育现代化的一个倾向。

据有关文献称，已有外国学者将现代化定义为发展中的社会为获得发达的工业社会所具有的一些特点而经历的文化与社会变迁，一种包容一切的全球性过程；认为现代化是人类文明的一种深刻变化，是文明要素的创新、选择、传播和退出交替进行的过程，是追赶、达到和保持世界先进水平的国家竞争。尤其是近代以来，现代化被视为国际社会以西欧及北美地区发达国家近现代以来形成的价值为目标，追求社会更文明、文化更繁荣、经济更发达、科技更先进、生活更富足的发展过程。然而，如同“素质教育”为我国所独创并频繁使用一样，现代化概念即便不是我们首创，我国也是最认同现代化概念且使用该概念频率最高的国家。据何传启先生在“高等教育国际论坛”上提供的信息，现代化作为一种国际共识是2013年在北京召开的国际会议上形成的。或许这就是现代化概念尚不清晰且未被国际社会广泛认可并加以专门研究的原因，具体到高等教育现代化亦然。因此，对高等教育现代化进行理论思考的必要性愈加凸显。高等教育现代化行动唯有在正确认识高等教育现代化的基础上才能得其要领，高等教育现代化也才有可能在高等教育现代化观念的引领下向高等教育现代化实践顺利推进。

在概念厘清的讨论中，高等教育现代化究竟是

个目标概念还是个过程概念？是一个指向未来的概念还是一个现在的概念？是个国际比较的概念还是一个本土的概念？如果是目标概念，是什么目标？如果是未来概念，是多久的未来？高等教育现代化与高等教育强国一样，如果是一个国际比较的概念，那么应该与谁来比较？这些都是高等教育现代化推进过程中所无法回避的基本理论问题。为获得对高等教育现代化更为全面准确的认识，有必要先对我国早期提出和界定现代化的情况做个简单的回顾。

作为现代化的倡导和追求者，我国于1964年12月在第三届全国人民代表大会第一次会议上，由周恩来总理根据毛泽东主席的建议，在政府工作报告中首次提出了“四个现代化”的概念，即“工业现代化”“农业现代化”“国防现代化”“科学技术现代化”，并且提出了要用两个十五年实现“四个现代化”。第一个十五年，建立一个独立、比较完整的工业体系和国民经济体系，使中国工业大体接近世界先进水平；第二个十五年，力争在20世纪末，使中国工业走在世界前列，全面实现工业、农业、国防和科学技术的现代化。1979年12月，邓小平同志认为上述现代化是个很笼统的概念，因此把现代化具体表述为实现小康，并与1984年提出“所谓小康，就是到本世纪末，国民生产总值人均800美元”，这使我国的现代化进程有了一个具体的、操作的数据参照。随着我国人均GDP的不断增长，2007年10月党的十七大又提出在新世纪头20年全面建设小康社会，这个阶段我国人均GDP目标是实现1000美元向3000美元的跨越。但是2012年我国人均GDP就达到了6100美元，于是党的十八大后我国又把工业化、信息化、城镇化、农业现代化确定为“四化”并赋予其新的内涵。由此可见，就国家有关经济社会领域的现代化概念而言，我们的现代化是一个既有本土区域界定又有一个相对量化目标的概念，即现代化是一个在不断实现、不断调整、不断提升的与时俱进、动态发展的概念。

1983年邓小平同志提出“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”，这是我国首次提出教育现代化的概念。就笔者掌握的资料，此前把教育与现代化关联起来的是张伯苓先生。张伯苓在南开的一次演讲中提到，瓦式邦博士到南开中学时曾问他“教育之目的为何”，他这样回答：“我之教育目

的在以教育之力量，使我中国现代化，俾我中华民族能在世界上得到适当的地位，不至于被淘汰。”这只是表明张伯苓先生早就认识到教育救国的作用，而邓小平同志提出的教育的“三个面向”虽然不同于“四个现代化”，但它为教育事业的改革发展指明了方向。现在看来，教育的“三个面向”对我们进一步理解教育现代化具有方法论的意义，即教育现代化绝非是一个独立的概念，其解读既不能脱离世界也不能无未来。能否据对教育的“三个面向”的解读并参照对国家经济社会现代化的理解来界定“高等教育现代化”？在对此予以回答之前，笔者想强调自己在前期研究中获得两个结论：

“高等教育的高级专门人才培养和知识创新的属性决定了它是追求效率优先的社会活动，高等教育更具有竞争性、开放性和国际性”；“高等教育强国是一个国际比较的概念因而必须以世界为参照系，高等教育强国绝非是高等教育数量规模的概念而是一个高等教育质量的概念。”基于上述讨论，我们对高等教育现代化作如下界定是合适的：高等教育现代化是以国际高等教育最高水平、最先进状态为参照的目标体系和追求，是具有时空局限性的相对概念，反映未来某阶段或现实高等教育发展的最高水平及其综合实力的最强状态。

二、高等教育现代化的特征与要素何在

通常我们把概念理解为人们在认识过程中对所感知事物的共同本质特征的概括和提炼，是感性认识向理性认识的提升，即概念是反映事物本质属性的抽象思维形式。正是因为概念是人们对事物的认知结果，因此概念当然也随着社会和人类认识的发展而变化。概念作为知识单元或理论的基石是对特征的独特组合，是“通过使用抽象化的方式从一群事物中提取出来的反映其共同特性的思维单位”。亦如黑格尔所说：“任何定义都是整个理论的浓缩，概念的展开就是全部理论。”认识无疑源于实践且是对大量实践经验进行抽象的概念或理论通过其特征和要素的展开使之具体化、可观测、可实践。高等教育现代化绝非只是一个概念符号，更是高等教育发展的实践进程，后者则要求我们必须把高等教育现代化这个抽象概念转化为对高等教育现代化进程具有操作价值的理论指导，否则高等教育现代化就难以指导高等教育的发展且也不具实践意义。对高等教育现代化的特征和要素的讨论之所以

必要，就在于两者不仅是高等教育现代化直观可视的具体化和基本构成，更是引领高等教育现代化行动的要领和方向所在。

关于高等教育现代化的基本特征，在高等教育现代化的概念讨论中我们已经有所触及，因为特征本来就是用来描述概念的。基于上述高等教育现代化概念的讨论，可以确定高等教育现代化的特征绝不是其内部独立要素的反应，而是高等教育内部及其外部诸多具有共性的特殊关系的体现。限于篇幅这里仅把这些关系归纳如下：高等教育现代化既是一个国际比较及国际化目标追求，又是一个注重本土现实的过程；高等教育现代化既包含数量发展的要求更强调质量的要求，是精英高等教育与普及化高等教育的结合；高等教育现代化既是高等教育未来发展的方向和目标，又是高等教育发展的进程和状态；高等教育现代化始于国家竞争和国家现代化需要，又引领国家现代化发展并构成国家现代化不可或缺的基础；高等教育现代化是建立在本土基础上的高等教育国际化；高等教育现代化就是高等教育宏观治理体系的现代化，又是作为高等教育实施者大学治理能力的现代化，是两者的结合，缺一不可；高等教育现代化是高等教育理念现代化和高等教育内容、手段、方法现代化的结合等等。

关于高等教育现代化概念的讨论我们还获得一个认识，高等教育现代化绝非一个孤立的抽象概念，无论作为目标还是过程的变量其操作价值就在于它是由诸多具体表达高等教育某一状态或过程即一组高等教育要素构成的集群概念。因为高等教育现代化是一个多要素参与的反应高等教育发展的复杂状态和进程，根本无法用某个单一的高等教育技术术语描述高等教育现代化及其进程。如果我们认同“高等教育发展的最好水平及其综合实力的最强状态”确实较好地表达了高等教育现代化的内涵，或者说关于高等教育现代化的这一陈述是真实可信的，据此前提我们就可以通过对这一基本理论的演绎获得高等教育现代化的以下六个主要构成要素（如图1所示）：

(1) 高等教育的普及化。这是30%以上的适龄青年有机会有条件接受高等教育的概念，也是高等教育现代化必须率先达成的基本目标。(2) 高等教育的高质量。高等教育有两个基本职能或核心使命即人才培养和知识贡献，高等教育的高质量概念是

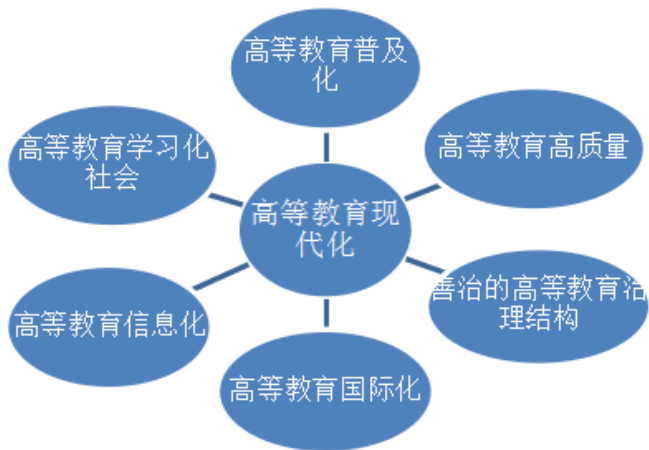


图1 高等教育现代化的构成要素

杰出人才培养和知识创新的体现，高等教育的数量规模如普及化程度毫无疑问是高等教育现代化之必需，但它必须是一个有效率及质量保证的数量规模概念，否则就不是真正意义的现代化。（3）高等教育的善治结构。高等教育事业及实施高等教育的组织——大学均为复杂系统，其系统结构及内外部关系的复杂性、活动与目标的多样性等特征，决定了包括在内的高等教育系统必须构建特别强调效率优先、民主管理、整体设计、依法保障的治理体系即善治结构，这是确保高等教育现代化的组织条件和制度前提。（4）高等教育的国际化。高等教育现代化本身就是国际比较且反映高等教育之国际最先进状态和最高水平的概念，因此高等教育国际化是构成和体现高等教育现代化的要素之最。为此，本文第三部分将专门讨论之。（5）高等教育的信息化。计算机和现代信息通讯技术的普及及其日新月异的发展彻底改变了人类社会的生活和生活方式，它对传统高等教育提出了从高等教育概念到高等教育方法手段的全面挑战并把高等教育带入了全新的大教育时代。尤其是由美国一批世界著名大学发起的大规模开放网络课程（MOOCs）运动，使得高等教育优质资源已经不再是少数大学的垄断及少数知识精英独享的特权。这一由信息通讯技术的现代化给高等教育带来的巨大冲击，不仅改变了传统的高等教育途径方法而且改变了传统高等教育和大学的概念及方式和意义。尽管其对传统高等教育还未形成所谓颠覆性的挑战，但诸如MOOCs这种全方位的具有海啸般冲击力的高等教育信息化趋势已不得不为国际社会所高度认同，并被视为代表了高等教育现代化的发展方向和发展趋势。（6）高等教育的学习化社会。学习化社会根本不同于学历教

育社会，无论是高等教育的提供者还是接受者均不在只是以提供或获得某一特殊阶段的高学历为目的，高等教育学习成为一种常态的生活方式，成为人们满足兴趣爱好和知识更新需要的闲暇教育和终身教育。作为高等教育的理想，它是一种体现了学习时空开放性、学习内容的多样性，学习机会的公平性、学习者的全民性、学习过程的主体性的社会形态。高等教育的学习化社会不仅反映了高等教育中升华的社会诉求，也是让人们终身参与高等教育学习得以实现的基础。因此，高等教育的学习化社会可以说是高等教育现代化的终极目标。

或许我们还可以找到其他反应高等教育现代化的指标，但上述六大要素构成了高等教育现代化不可或缺的组成部分。

三、高等教育现代化如何实现

尽管我国的高等教育事业近几十年来取得了举世瞩目的长足进步，但与世界高等教育强国之间的差距还很大，除了规模总量，我们在高等教育效率和质量等方面尚无优势可言。这使加速高等教育现代化的进程显得尤其迫切。毫无疑问，以世界高等教育综合实力最高水平及最强状态为基本特征的高等教育现代化并不是一蹴而就的过程，然而当我们认识到高等教育现代化之重要性及其强国作用的不可替代后，如何实现并加强高等教育现代化的进程则成为我们当下面临的紧迫任务。总结党的十一届三中全会后当代中国巨变的成功经验，“改革”与“开放”两个关键词即可高度概括。正因如此，党的十八大后新一届党中央坚定不移地选择了进一步深化改革开放作为我们实现中国梦的破冰之船、载梦之舟。习近平同志也多次告诫全党：“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”；“改革开放是当代中国发展进步的活力之源，是我们党和人民大踏步赶上时代前进步伐的重要法宝，是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路”；“改革开放是党在新的历史条件下领导人民进行的新的伟大革命，是党的历史上一次伟大觉醒”。高等教育作为国家体系的一个极其重要且甚为复杂的系统又何尝不是如此？高等教育的现代化也唯有选择改革开放别无他方。

1. 关于高等教育现代化与高等教育改革的讨论。我国近几年来先后出台了三个2010-2020年

发展纲要，即《国家中长期科学和技术发展规划纲要》《国家中长期人才发展规划纲要》与《国家中长期教育改革和发展规划纲要》。我们注意到后者与前两者标题有所不同，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》特别强调其为“改革和发展”纲要。从“改革”置前的词序安排逻辑解读，其是否具有我国之教育发展必须以改革为前提的意蕴？教育的发展特别强调改革先行原因有二：一则缘于教育作为一种最为复杂的社会活动其涉及的社会因素包括利益诉求者最多，因此对教育的要求最多反应亦最强烈。其二，我们的教育积淀的久而未决的问题太多，在这些教育与政府、社会、学校、受教育者，以及教育理想与社会现实之间相互缠绕的诸多复杂关系尚未理顺、矛盾尚未解决、障碍尚未搬除之前，教育的顺利发展则成为不可能。具体到高等教育亦然，尤其是对具有超越传统高等教育模式意味的高等教育现代化而言，改革毋庸置疑是推动高等教育现代化进程的动力和手段。

就旨在以推行高等教育现代化进程而言的高等教育改革来说，必须率先解决好两个问题：其一，我们能否把高等教育现代化作为促进高等教育发展、缩小与世界高等教育先进水平差距的不二选择并努力实践之，首先取决于我们有多大的决心和勇气改革落伍于时代和落后于世界的高等教育理念及陈规旧制。习近平同志指出：“我国改革已经进入攻坚期和深水区，必须坚持改革开放正确方向，以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，“改革是一个国家、一个民族的生存发展之道”。国家如此，处于国家体系架构中的高等教育子系统亦然。高等教育的核心使命是人才培养和知识发展，这是高等教育内生的功能，其他均为由此衍生的社会职能。高等教育及其实施者——大学的这样两项基本活动决定了高等教育及大学有其不同于其他的内在规律，规律的特征之一就是不可违逆。如果我们欲望高等教育更好地为体制服务，即让高等教育充分发挥其强国之作用，为民族作出更大的贡献，那么我们面对的最大挑战就是能否率先从观念体系和制度机制上革除阻碍高等教育及大学按其规律办学治校育人的不利因素。这样一种触及深水区的改革实践无疑要涉及习近平同志所说的属于智慧范畴的认识问题，以及我们是否有更大的政治勇气敢于选择具有攻坚破冰意义的重大改革并承

担起应有的责任。

例如，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》颁发后，既有利于国家科学选拔人才又有利于促进青少年按身心发展规律健康成长，既有利于维护社会公平又有利于提高高等教育人才培养效率和质量，力图从根本上解决一考定终身弊端的“高考改革方案”在千呼万唤中终于出台，这就是教育部经过深思熟虑之后作出的需要巨大政治勇气的高等教育改革选择。“招生和考试相对分离、高考不再文理分科、学生考试多次选择、高校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督”这一高考招生制度及其运行机制的突破性改革，不仅有利于克服以往高考招生体制带来的诸多时弊，更为重要的是这一人才选拔方式的彻底改变，为基础教育从热衷于选拔的应试教育向强调发展的素质教育的切实转型，以及为大学不拘一格选拔人才和培养富有创新能力的人才奠定了重要的文化环境和制度基础。

其二，由于高等教育是统一性与多样性统一、系统要素及其利益主体众多、内外部关系及其问题错综复杂、相互交织的庞大体系，因此高等教育改革是一项牵一发而动全身的系统工程，对其复杂程度必须有充分的认识。尤其是旨在推进高等教育现代化进程的改革，涉及高等教育规模数量的发展和质量效率的提升，高等教育治理体系和学习化社会的构建，高等教育信息化及国际化等诸多要素及其关系，由此极易导致高等教育改革过程中的不确定性以致改革目的难以达成。减少高等教育系统改革进程中的不确定性及其复杂性，唯一的选择就是防止顾此失彼、就事论事的碎片化改革，对高等教育改革进行缜密科学、全面综合、系统整体的顶层设计。越是复杂的、问题积淀很多的改革，越是应该“不断增强改革的系统性、整体性、协同性”。

笛卡尔在《方法论》一书中写道：“有许多部分组成，经由众多师傅之手的工程，常常不像仅由一位师傅经手的工程那样完美。由此，我们就会看到，由一位建筑师设计并完成的楼房，一般来讲要比由好几位建筑师东拼西凑、用以前用于其他目的的旧墙建起来的楼房漂亮整齐许多。”笛卡尔的这个发现正好佐证了高等教育改革必须进行整体综合、高屋建瓴的顶层设计的重要性。“就事论事的改革或解决问题的办法固然可能达到暂时和局部明

显快捷的效果，但并不是根本解决问题的办法。”然而，选择一个什么样的价值预设亦就是用什么样的指导思想去统领具有整体性的高等教育改革之顶层设计，在很大程度上决定了改革的得与失、成与败。笔者在《公平与效率：教育政策研究的价值统领》一文中提出过如下观点：由于高等教育主要通过培养高层次专门人才和知识创新并据此直接参与并影响社会文明进程而对国家的社会发展具有直接性和决定性，决定了“高等教育是需要强调效率优先的社会活动，而以实施高等教育为己任的大学也应该是强调效率优先的组织”，因此“高等教育的整体综合改革必须在兼顾公平的基础上，以效率优先为价值统领进行顶层设计，否则就无法激发其活力以根本改变高等教育质量不高的局面”。高等教育现代化本质上就是以效率和质量为目标追求，因此以效率优先作为推进高等教育现代化进程的核心价值，并以此作为高等教育综合改革的统领是符合高等教育发展规律及高等教育现代化诉求的，更何况提高高等教育及其实施者——大学办学治校育人和知识创新的效率和质量原本就是我国高等教育改革的紧迫任务。

2. 关于高等教育现代化与高等教育国际化的讨论。热力学理论把与外界既有物质交换又有能量交换的系统称为开放系统；具有社会科学方法论意义的系统论把社会系统不仅定义为“是相互联系相互作用的诸要素有机结合的整体”，而且认为系统也是“由人财物及信息、技术等不同要素及其有机关联构成的组织”。所谓开放的社会系统即与外界人财物及信息、技术等资源交换的社会组织，与之对立的是封闭系统或孤立系统。任何社会系统无论其规模结构大小、复杂程度强弱都是开放系统，即没有资源交换的社会系统是不存在的而开放是绝对的。但是任何社会系统都是一个相对的概念，当我们根据需要把某个社会组织确定为一个系统之后，其与外界的资源交换的强度、频度、速度等是与其他类似组织有大小之别的。当对开放系统有了基本概念之后，需要引起注意的是系统论关于开放系统的如下结论：一个资源与能量强度对外界较低的系统，一旦对外开放成为一个开放系统就会与外界发生资源与能量的交换，通过吸纳外界的资源与能量该系统就会使自己逐渐达到与外界资源和能量强度接近的状态。这就是系统开放的意义和

作用。

高等教育人才培养和知识创新的内在规定性使任何国家的高等教育系统具有了一致性，即高等教育是强调和追求效率和质量的社会体系。高等教育的这样一种普遍特征要求高等教育及其实施者——大学必须是通过不断吸收外界资源和能量以提升自己效率和质量水平的开放系统，而非与外界失去资源和能量交换的封闭系统，而这与高等教育国际化的概念不谋而合。所谓高等教育的国际化，即通过高等教育系统的对外开放和高等教育的国际合作交流，促进国际高等教育包括教育理念、办学模式、成功经验、科学技术、物质设备及人才和信息等资源共享和流动，以提升高等教育发展水平和质量的活动及过程。高等教育国际化是通过学习、借鉴世界高等教育最先进方法、经验和技能，用尽可能短的时间达到或接近世界高等教育最先进状态的有效途径。因此，如前述关于高等教育现代化讨论获得的结论，高等教育的国际化不仅是促进高等教育现代化的手段和途径，也是反映高等教育现代化不可或缺的要害。高等教育国际化是高等教育开放的最佳途径和欲达到的最高境界。以下案例是高等教育国际化最好的佐证。

联合国教科文组织在1996年发表了《关于高等教育的变革与发展的政策性文件》，这份关于高等教育发展主要趋势的文件把教科文组织20世纪80年代以来一直强调的高等教育主题词“针对性、质量和效率”改为了“针对性、质量、国际化”。时任教科文组织总干事费德里科·马约尔在这份文件的前言部分指出：“高等教育对不断变革的世界的响应应当以针对性、质量和国际化为指导，这三个口号决定着高等教育在地方上、在本国和在国际上的地位与作用，教科文组织为促进变革与发展而发挥的作用和应作的贡献也正是结合这些目标制定出来的。”这份文件通过分析和总结世界各国的不同经验以及各会员国、各政府间组织和非政府组织、高等教育当局、决策者和研究人员所表达的观点，进而提出了教科文组织关于高等教育发展主要趋势的观点，并分析了哪些趋势可以作为拟订教科文组织政策的基础。该文件称，迅速变革的世界导致高等教育所面临的主要挑战可以归纳为三个方面：其一“针对性”，指高等教育在社会上的作用与地位，包括它的任务、职责、课程、内容和教学手段以及公平、责任及经费问题，强调学术自由和学校自治

是保证和提高针对性所作一切努力的原则；其二“质量”，这是一个包括高等教育所有主要职责与活动的多层面的概念；其三“国际化”，教科文组织认为这是高等教育在20世纪后五十年里已大大提高的一个特征。当然，笔者并不以为关键词的这一替换是教科文组织对高等教育效率之重要性的忽视，而是在唯有高等教育国际化才能根本提升高等教育效率的认识前提下更明智的选择。“高等教育融入国际是刻不容缓、毋庸置疑的”，这是长期从事高等教育国际化研究的著名学者、加拿大多伦多大学安大略教育研究院教授简·奈特获得的结论。

如果要在全球范围内确定一个最能代表高等教育现代化水准的标杆，由于拥有世界最强大的高等教育系统，美国的当选将无可争议。无论是杰出人才培养还是知识创新及其生产力转化等方面，美国高等教育均处在世界的最高水平并具有领导地位是毋庸置疑的。从上海交通大学世界一流大学研究中心发布的世界大学学术排名（ARWU）、国际教育研究机构英国席孟兹公司（Quacquarelli Symonds）发布的QS世界大学排名以及英国泰晤士报高等教育副刊（Times Higher Education）发布的THE世界大学排名的结果来看，无论在前10名或前20名、前100名世界最好大学中，美国大学都长期占有绝对的数量优势。美国何以能够后来居上超越历史悠久的欧洲高等教育迅猛发展并崛起成为世界高等教育大国和强国？除了受实用主义哲学影响，大学自觉从象牙塔中走出来积极服务于社会外，其另一个成功的法宝便是致力于高等教育国际化。

20世纪初前后美国持续派出大量留学人员赴德国学习，据文献称这些学成归来的留学人员回国后言必称德国大学，正是自觉于向欧洲高等教育取经的国际化道路迅速缩小了美国高等教育与欧洲高等教育的差距。当美国高等教育占据强势地位后，其高等教育国际化的模式和策略则悄然无声、顺其自然地转变为利用其世界高等教育中心的条件和地位把世界各国最具创造力及最富有发展潜力的学者和学生吸引到美国去访学、进修、学习和工作。据有关资料统计，美国重点科研机构、大公司科研机构的科技带头人、重点大学的系主任中美籍外国人占了60%-70%。在世界高科技产业中心——美国的硅谷，其软件公司的技术主管和实验室主任中35%的是华人，20万名工程技术人员中有6万多名中国人。联合国教科文组织与国际纯粹与应用化学联合会（IPAC）把2011年确定为“国际化学年”，为配

合“国际化学年”的庆祝活动，全球领先的专业信息供应商汤森路透集团发布了2000-2010年全球顶尖100名化学家榜单（TOP100 CHEMISTS, 2000-2010），入榜者主要依据过去10年所发表研究论文的影响因子而确定，其中入选的12位华人科学家中，除一名在新加坡大学工作外，其他11人均在美国大学和实验室工作。约翰·霍普金斯大学校长比尔·布罗迪在题为“美国的竞争力：创新的挑战”的演讲中坦承：外国公民对于美国的高新技术产业是何等重要！外国学生几乎占据了美国大学工程和计算机专业在校本科生的一半，35%以上的工程和计算机科学的大学教师是外国科学家。2012年6月，美国90所大学的校长联名写信给奥巴马总统和国会，呼吁建立“绿卡直通车”为顶尖外国研究生毕业后留在美国工作提供方便。2013年美国就出台了移民改革法案，其中制定了一系列针对高科技人才移民的优惠政策。由此我们看到的不仅是外国智力资源对美国高科技发展的不可或缺以及美国政府留住外国人才的决心，同时我们也看到了美国因为坚持高等教育国际化策略而尽享了世界各国带给他们的人才红利。

印度理工学院（IIT）以其人才培养尤其是IT业人才培养的高质量闻名世界，其人才遍布世界且为IT产业的发展作出了巨大的贡献。比尔·盖茨因此赞誉印度理工学院是一所改变世界且潜力无限的神奇学府，美国前驻印度大使约翰·加尔布雷思甚至把硅谷喻为一块印度的殖民地。印度理工学院是1947年印度独立后，其政府认识到只有通过大力发展科学技术和理工教育才能把刚从殖民地独立出来的贫穷落后国家建设成为世界强国，而于1951年创建并先后建成了7所分校的一所理工大学。印度理工学院在半个世纪内的崛起，其成功就是一个最具典型意义的高等教育国际化案例。

据有关资料，印度理工学院从创建伊始就瞄准国际一流理工学院的目标，比如其创建的第一所分校——卡拉格普尔分校不仅以麻省理工学院为模板构建其组织及制度结构，而且积极聘请国际杰出学者组建其具有世界水平的教师队伍。其孟买分校从建校开始持续十多年获得了前苏联大批专家及大量教学科研设备的援助，并在联合国教科文组织的支持下由前苏联为该分校培养了一批高水平的教学及科研人员。而马德拉斯分校则是在当时的联邦德国政府帮助下创建的，联邦德国政府不仅向该校输送专家学者任教及为其培养专业师资，还提供了1800

事实与前景：我国高等教育现代化进程

——基于我国东中西三省及全国平均水平的比较研究

李硕豪 杨海燕 李世萍

一、研究背景

当代中国正处于转型发展的关键时期，教育现代化是转型发展之要厄。只有教育现代化才能实现人的现代化，人的现代化才能推动国家现代化。高等教育现代化在推进人的现代化过程中处于临门控扼的位置，其责任和使命不言而喻。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》确立了我国在2020年基本实现教育现代化的战略目标。近年来，不论在高等教育实践中还是在高等教育理论探索中，高等教育现代化成为人们无法回避的实践问题和理论问题。由于我国幅员辽阔，各地区自然环境、社会文化、经济水平存在较大差异，到2020年，我国各地区能否同步基本实现高等教育现代化自然引发人们的质疑和探索。但关于区域高等教育现代化问题的研究，对上海、江苏、浙江、广东等东部地区研究较多，而对中西部地区高等教育

现代化问题的研究相对较少。人们对我国不同地区高等教育现代化进程缺乏较为全面的了解和比较清晰的宏观把握，基于此，有必要对存在发展差距的我国东、中、西地区高等教育现代化进程进行分析研究，以便为整体推进我国高等教育现代化进程，顺利实现教育现代化战略目标提供决策参考和进一步研究的论据。

二、研究设计

（一）资料来源与研究方法

本研究以国家统计局2010—2013年有关高等教育的统计数据，2010—2013年《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》《甘肃年鉴》《甘肃发展年鉴》《甘肃城市年鉴》《江苏教育年鉴》《江苏教育发展报告》《江苏年鉴》《湖北年鉴》《湖北教育年鉴》《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》作为主要资料来源，资料和数据有较高的可靠性。本研究

万卢比的科研设备，高起点的办学使该校两年内就成为全国重点大学。1959—1981年间，两国政府先后共签署了5个高等教育的合作协议，由此马德拉斯分校获得了极大的发展空间。而创建于1959年的坎普尔分校则是“坎普尔印美项目”的最大受益者，其与美国加州理工学院、卡内基理工学院、凯斯理工学院、麻省理工学院、俄亥俄州立大学、普林斯顿大学、普渡大学、加州大学伯克利分校和密歇根大学9所顶尖大学的结盟，使坎普尔分校成为高等教育国际化极为成功的典范。此外，印度理工学院及其各分校的机构还积极与诸如联合国教科文组织、世界卫生组织、英特尔、德州仪器、北方电信、联合国开发计划署、福特基金会、美国国家科学基金会、欧盟等国际组织和科研机构及跨国公司等进行各种类型的合作交流并承担了大量的国际科研项目。这些“科研项目的国际合作研究不仅扩大了印度理工学院的国际影响，而且提升了其学术

研究能力和水平，更重要的是使印度理工学院和印度分享了研发的经验和知识，占据了科学技术发展的前言位置。以上事实给了我们一个明确的结论：印度理工学院之所以能够在半个世纪的时间内崛起成为一所让世界顶尖大学都不敢小视的著名学府，完全是高等教育国际化道路使然。

在一个知识的决定性作用日益强大的时代，尤其在高等教育成为一个国家的实力象征和社会缩影的这样一个特殊时代，没有高等教育的崛起，国家和民族的崛起凭借什么？没有高等教育的崛起，我们又靠什么去圆强国之梦？我想这正是我们必须研究高等教育现代化并致力加速高等教育现代化进程的意义和目的所在。

（睦依凡，教育部长江学者特聘教授、浙师大教科院院长、博士生导师，浙江金华 321004）

（原文刊载于《高等教育研究》2014年第10期）

采用统计分析、文献分析、归纳分析等定量与定性相结合的研究方法，通过SPSS19.0对数据进行定量分析，再对江苏省、湖北省、甘肃省的高等教育现代化水平，以及全国高等教育现代化平均水平进行定性比较，探究我国高等教育现代化东、中、西部之间的差异，并明晰今后我国高等教育现代化发展的重点和方向。

(二) 分析框架

1. 分析框架。对高等教育现代化进程的评估采用美国著名教育评估专家斯塔弗尔比姆(Stufflebeam, D. L.)提出的CIPP评估模式，它是一种置于一定背景下的“输入—过程—输出”系统分析框架，长久以来具有普遍影响力。CIPP评估模式涉及四个方面：背景评估(Context Evaluation)、输入评估(Input Evaluation)、过程评估(Process Evaluation)和结果评估(Product Evaluation)。在高等教育现代化评估中，CIPP评估模式具体可包括高等教育的人口、经济、社会等背景评估，高等教育的人力、物力、财力等投入评估，高等教育参与、组织、环境等过程评估，高等教育学业、服务、就业等成就评估。在本研究中，不对背景评估进行单列研究，因为它贯穿于投入、过程和输出评估之中，例如，受高等教育人口比例的统计就涉及到总人口这一社会人口背景。

2. 指标遴选。高等教育现代化进程可通过高等教育现代化发展指标体系来体现，合理的指标体系有助于对高等教育现代化的全面认识和科学操作。高等教育现代化指标因其遴选角度和标准不同而繁杂凌乱。本研究指标的确定充分考虑两方面因素：其一，指标的核心性和可比较性，指标按照亲密度可分为核心指标和扩展指标，由于本研究涉及东中西三个地区高等教育现代化的比较，指标必须具备普遍性、核心性和可比较性；其二，指标数据的可搜集性，由于条件限制，指标选择上还须考虑数据查找的可能性和有限性。

综合上述两方面因素，最终将指标确定如下：(1) 输入评估，包括保障度和统筹度两个一级指标，其中，保障度含教育经费、基础设施、信息化三个二级指标，统筹度含办学层次、办学体制、师生结构三个二级指标；

(2) 过程评估，包括普及度、开放度、质量

度、公平度四个一级指标，其中，普及度含高等教育规模和高等教育毛入学率两个二级指标，开放度含境外留学生一个二级指标，质量度含高校排名一个二级指标，公平度含学生资助一个二级指标；

(3) 输出评估，包括贡献度一个一级指标，其中，贡献度含教育成就和就业率两个二级指标。高等教育现代化比较指标体系详见表1。

表 1 高等教育现代化比较指标体系

评估维度	一级指标	二级指标	监测点
输入评估	保障度	教育经费	1. 生均教育经费
		基础设施	2. 生均占地面积 3. 生均图书量
		信息化	4. 生均信息化设备资产值
	统筹度	办学层次	5. 本、专科在校生比 6. 本科生和研究生比
		办学体制	7. 民办高校比
		师生结构	8. 高等学校师生比
过程评估	普及度	规模	9. 每十万人口高校平均在校生数
		毛入学率	10. 18-22岁人口高等教育毛入学率
	质量度	高校排名	11. 国际前500名高校比例 12. 进入ESI顶尖学科排行榜高校比例
	开放度	境外留学生	13. 境外留学生在在校生比例
	公平度	学生资助	14. 学生资助经费占总资助经费比例 15. 学生资助经费占事业费比例
输出评估	贡献度	教育成就	16. 6岁以上受高等教育人口
		就业率	17. 普通高校初次就业率

三、我国高等教育现代化事实

(一) 高等教育输入评估

充足稳定的经费投入对高等教育现代化发展至关重要，特别是在高等教育扩大规模的背景下，保障性的投入更显重要。而经费投入是否会产生较好的效益，常常取决于高等教育结构是否比较合理。因此，高等教育输入评估主要关注保障度评估和统筹度评估两个问题。

1. 保障度。

(1) 教育经费。教育经费指标主要通过生均教育经费来监测。整体而言，我国高等教育生均教育经费总体水平较低。OECD国家2007年生均教育经费平均为12907美元，2011年达到13958美元。从我国2008—2012年高等教育生均教育经费来看，全国

平均生均教育经费为18978.4元，甘肃省仅为13876.2元，湖北省为18192.8元，江苏省达到了21888元。可见甘肃省和湖北省高等教育生均教育经费均低于国家平均水平，江苏省、湖北省和甘肃省的生均教育经费虽呈逐年增长趋势，但三省的增长幅度存在较大差距。同时，甘肃省高等教育生均教育经费与其他二省及全国平均水平的差距呈波动上升趋势，五年内与湖北省的差距依次为3365、3337、4391、6002、4488元，差距拉大33%，与江苏省的差距依次为4488、7775、7442、9593、8961元，差距拉大近一倍，与全国平均水平的差距依次为4761、4342、4533、6111、5764元，差距拉大了21%。就中、东部差距而言，湖北省生均经费也低于江苏省和国家平均水平，但差距并不悬殊，五年内与全国的差距依次为1396、1005、142、109、1276元，差距缩小了9%，与江苏省的差距依次为2923、4438、3051、3591、4473元，呈波动上升趋势，其间差距拉大了52%。可见，在高等教育生均教育经费指标上，我国东中西部三省之间的差距在不断扩大。详见表2。

表2 2008—2012年三省及全国高等学校生均教育经费(元)

	甘肃省	湖北省	江苏省	全国
2008	10732	14097	17020	15493
2009	12915	16252	20690	17257
2010	13616	18007	21058	18149
2011	13842	19844	23435	19953
2012	18276	22764	27237	24040

(2) 基础设施。基础设施的监测指标包括高等学校生均占地面积、生均图书量。就生均占地面积而言，如表3显示，从2010年至2012年，甘肃省高等学校生均占地面积低于全国平均水平，且生均占地面积出现减少趋势；江苏省高等学校生均占地面积高于全国平均水平，且生均占地面积呈增长趋势；湖北省高等学校生均占地面积也高于全国平均水平，生均占地面积在三年内基本保持不变。从以上趋势中可发现，甘肃省高等学校生均占地面积与其他二省的差距正在逐步扩大；湖北省与江苏省的差距较小，三年内维持在3平方米左右。

就生均图书量而言，表3显示，三省中仅有甘肃省低于全国平均水平，且生均图书量逐渐减少，而湖北省和江苏省的生均图书量却呈稳步增长趋势，这一相反的趋势导致甘肃省与其他二省的差距不断增大；就其他二省而言，湖北省生均图书量超过江苏省，但差距不大，保持在3本左右。可见，在基础设施上，东、中部差距较小，且差距逐步缩小，西部与中、东部差距较大，且差距逐步扩大。详见表3。

表3 2010—2012年三省及全国高等学校生均占地面积和生均图书量(m², 册)

	甘肃省		湖北省		江苏省		全国	
	占地面积	图书量	占地面积	图书量	占地面积	图书量	占地面积	图书量
2010	41	46	53	67	56	64	46	57
2011	42	47	54	71	56	66	45	57
2012	38	42	53	72	57	70	44	57

(3) 信息化。信息化的监测指标为高等学校生均信息化设备资产值。从2011年和2012年的统计数据来看，我国高等学校生均信息化设备资产值普遍增长，甘肃、湖北、江苏以及全国整体水平依次增长12元、83元、214元和136元。其中，江苏省增幅最大，为6.8%，高于全国增长幅度6.6%，湖北省次之，为3.8%，甘肃省增幅最小，为0.8%。不难发现，甘肃省高校生均信息化设备资产值与其他二省和全国水平的差距正在逐渐扩大，2011年甘肃省与湖北省的差距为717元，2012年扩大到788元，2011年甘肃省与江苏省的差距为1670元，2012年扩大到1872元，2011年甘肃省与全国平均水平的差距为581元，2012年则扩大到705元。此外，湖北省与江苏省的差距也由2011年的953元扩大到2012年的1084元，但扩幅较小。可见，在信息化程度上，东

表4 2011—2012年三省及全国高等学校生均信息化资产值表(元)

	甘肃省	湖北省	江苏省	全国
2011	1493	2210	3163	2074
2012	1505	2293	3377	2210

中西部三省的差距正在逐步扩大。详见表4。

2. 统筹度。

(1) 办学层次。办学层次通过本、专科在校生比和本科生与研究生在校生比来监测。就本、专科在校生比而言，2010—2012年我国高校本科在校生数量多于专科在校生数量，且本科在校生比例缓慢增长。由图1可知，三省及全国高等学校本专科在校生比例差距不大。甘肃省本、专科在校生比值均维持在1.4:1左右，湖北省次之，大约为1.34:1，全国平均水平大约为1.29:1，江苏省最低，大约为1.24:1。

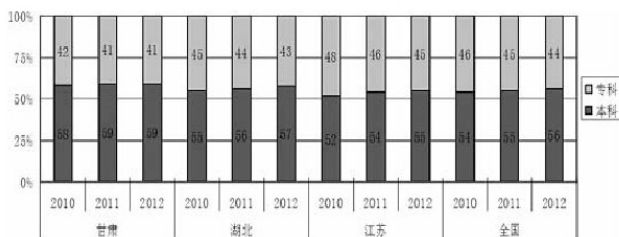


图1 2010—2012年三省及全国高等学校本专科在校生比例

就本科生和研究生在校生比例而言，由图2可知，甘肃省比值最高，2012年增至11.5:1，高于全国平均水平10.11:1。湖北省本科生和研究生在校生比值逐年降低，其中，2010、2011年最高，为9.00:1，江苏省本科生与研究生在校生的比值保持不变，为8.09:1。可见，在办学层次上，东中西三省间存在一定的梯度差异。

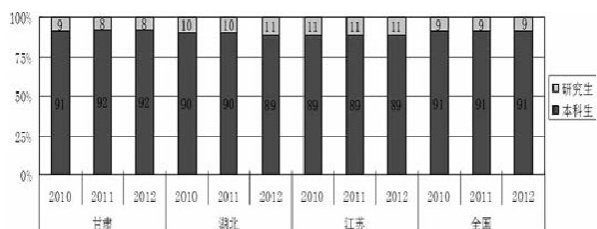


图2 2010—2012年三省及全国高等学校本科生与研究生在校生比例

(2) 办学体制。办学体制以民办高等学校比例作为监测点。本研究统计的民办高校包括普通民办高校以及公有民办性质的独立学院。从图3看，我国整体民办高校比例不高。其中，甘肃省民办高校比例最低，三年内维持在15%左右，仅有全国平均水平的一半左右，并远低于其他二省。湖北省和江苏省民办高等学校比例三年内均维持在35%左

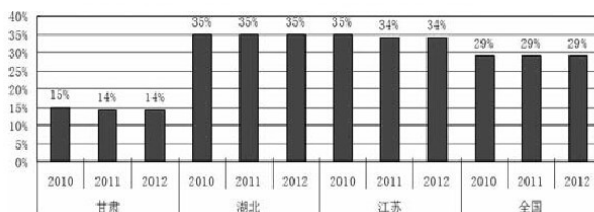


图3 2010—2012年三省及全国民办高等学校比例

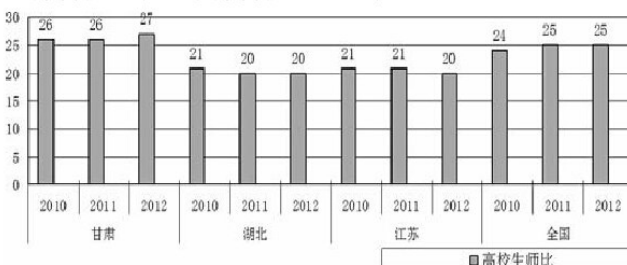


图4 2010—2012年三省及全国高等学校生师比

右。可见，在办学体制上，西部与中、东部的差距较大，中、东部差距不明显。

(3) 生师结构。生师结构通过高等学校生师比来监测。从图4可知，2010—2012年，在高等学校生师比上，湖北省和江苏省均低于全国平均水平，只有甘肃省明显高于全国平均水平；同时，甘肃省高等学校生师比明显高于其他二省水平，足见甘肃省高等学校存在师资数量短缺的问题。湖北省与江苏省的差距则不明显。可见，在生师结构上，西部省份劣于东、中部省份，东、中部省份差距不明显。

(二) 高等教育过程评估

良好的高等教育过程是优质高等教育输出的保证。近年来，高等教育规模逐步扩大，“量”的增长也带来“质”的思考，高等教育过程日益受到关注。本研究对高等教育过程的评估包括普及度、质量度、开放度和公平度四个指标。

1. 普及度。

(1) 毛入学率。高等教育毛入学率的适龄人口按18岁—22岁年龄段计入。由图5可见，我国高等教育毛入学率稳步上升，但各省之间仍然存在不小差距。从2010—2013年的统计数据来看，甘肃省高等教育毛入学率最低，四年内均未超过30%，明显低于全国平均水平，其毛入学率最高年份（2012年）也仅有26%，而全国2010年的平均水平就已达到27%。再看甘肃省与其他两省的差距，与江苏省的差距最大，四年内的差距依次为20%、22%、23%、23%，与湖北省四年内的差距依次为11%、

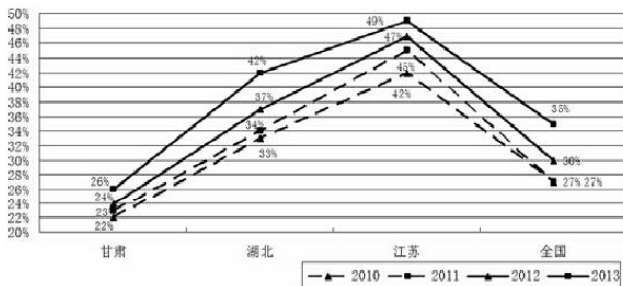


图5 2010—2013年三省及全国高等教育毛入学率

11%、13%、16%，可见，甘肃省高等教育毛入学率与其他二省的差距仍呈逐年扩大趋势。湖北省与江苏省之间也存在一定差距，四年年内差距依次为9%、11%、10%、7%，差距呈逐步缩小的趋势。可见，在高等教育毛入学率上，西部省份与东、中部省份差距逐步扩大，但东、中部省份之间差距逐步缩小。

(2) 高等教育规模。高等教育规模以每十万人高等学校平均在校生数作为监测点。从图6来看，三省及全国每十万人高等学校平均在校生数基本呈逐年增长趋势。甘肃省每十万人高等学校平均在校生数最低，尚未达到国家平均水平，2013年勉强达到全国2010年的平均水平，甘肃省高等学校平均在校生数有待提高。湖北省每十万人高等学校平均在校生数最高，2012年已突破3000人，远超过全国平均水平。江苏略逊于湖北省，2013年每十万人高等学校平均在校生数也几近达到3000人。四年内，甘肃省与湖北省和江苏省差距逐步减少，其中，与湖北省的差距由2010年的1024人减少到2012年的951人，与江苏省的差距由2010年的937人减少到2012年的621人。同时，湖北省与江苏省之间的差距却逐步拉大，由2010年的87人扩大到2012年330人。可见，在每十万人高等学校平均在校生数上，西部与东、中部差距悬殊，但差距逐步减少，东、中部也存在一定差距，且差距逐步扩大。

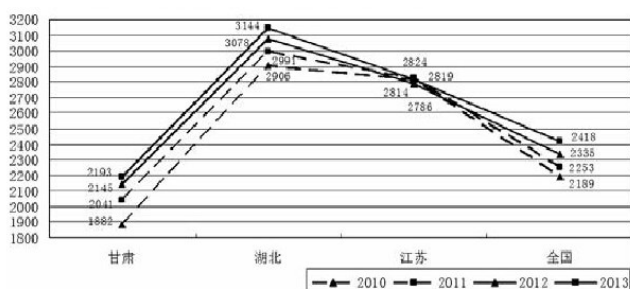


图6 2010—2013年三省及全国每十万人高等学校平均在校生数

2. 质量度。质量度通过大学排名来监测，具体监测点包括上海交通大学高等教育研究院世界大学学术排行榜世界前500名高校比例和进入ESI顶尖学科排行榜高校比例。

首先就世界前500名高校比例来看，总体而言，我国世界前500名高校比例很小，2011—2013年维持在1.6%左右。甘肃省世界前500名高校比例最高，三年内保持为2.4%，入选高校均为兰州大学1所高校，高校总数基数小也是其比例高的原因之一。其次为湖北省，三年内维持在1.6%左右，入选高校包括华中科技大学和武汉大学2所高校。最后为江苏省，2011和2013年比例低于1%，入选高校仅有南京大学1所，2012年比例为1.3%，入选高校包括南京大学和东南大学2所高校。

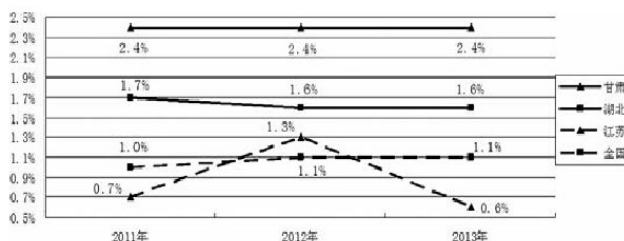


图7 2011—2013年三省及全国世界前500名高校比例

其次就2015年入选ESI顶尖学科排行榜来看，江苏省有21所高校上榜，占江苏省高校的比例为13.5%，湖北省共有7所高校上榜，占湖北省高校的比例为5.7%，甘肃省共有2所高校上榜，占甘肃省高校的比例为4.8%。可见，江苏省高校入围ESI顶尖学科排行榜的比例最高，湖北省次之，甘肃省最低，东部与中部、西部的差距显著。

3. 开放度。开放度的评估以高等教育国际化作为核心指标，以高等学校（机构）总在在校生与境外留学生在校生成生比值作为主要监测点。比值越低说明开放度越高，反之，比值越高说明开放度越低。由图8可知，甘肃省高等学校（机构）在校生与留学生在在校生比值最高，超出全国平均水平的3倍之多，超出江苏和湖北4倍之多，此外，甘肃省高等学校（机构）在校生与留学生在在校生比值还出现波动上升趋势，总体而言，甘肃省高等学校开放度较低。湖北、江苏二省在在校生与留学生比值均小于国家平均水平，并呈逐年逐步下降趋势，且两省之间差距不明显。可见，在开放度上，西部省份与东、中部省份差距较为悬殊，东、中部省份之间不存在明显差距。

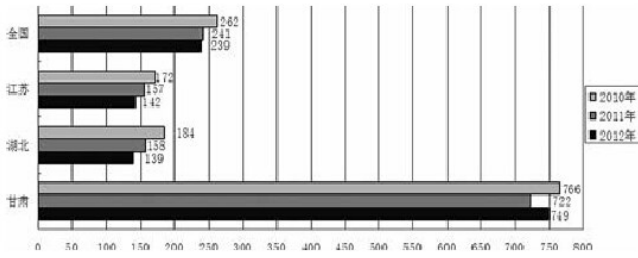


图8 2011—2013年三省及全国高等学校(机构)在校生与留学生比值

4. 公平度。公平度评估以学生资助作为核心指标，并以学生资助经费占事业费比例以及学生资助经费占总资助经费比例作为监测点。由图9可见，甘肃省的学生资助力度较大，已超过其他二省和全国平均水平。在学生资助经费占事业费比例上，甘肃省最高，2010—2012年比例依次为7.6%、8.2%和7.2%，全国水平依次为6.2%、6.4%和6.3%，湖北省次之，其比例依次为5.6%、7.7%和6.3%，江苏省最低，其比例依次为4.6%、5.5%和4.7%。在学生资助经费占总资助经费比例上，甘肃省依然最高，三年内比例依次为44%、47%和49%，高于全国水平，其比例依次为37%、37%和39%，湖北次之，其比例依次为29%、39%和37%，江苏省最低，其比例依次为31%、34%和32%。可见，在学生资助上，西部省份优于东、中部省份。

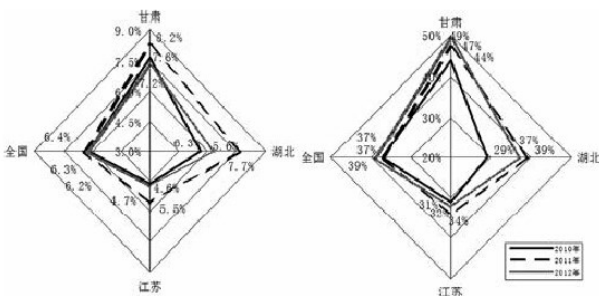


图9 2010—2012年三省及全国高校学生资助经费占事业费/总资助经费比例

(三) 高等教育输出评估

高等教育输出评估相当于一种结果评估。本研究对高等教育的输出评估包括贡献度一个维度，含教育成就和就业率2个指标。

(1) 教育成就。教育成就是衡量人力资本存量的常用指标，反映了人口和劳动力市场所需技能之间的关系，指一个国家、一个地区或社会组织所拥有的人力资源的数量和质量的综合。总体而言，与OECD成员国相比，我国受高等教育人口比例较

低。以2010年为例，江苏省在三省中受高等教育人口比例最高，但与高等教育人口比例最小的土耳其其所差无几，与高等教育人口比例最大的加拿大相差约37%，与OECD成员国的平均值相差13%。

就各省份而言，从图10来看，2011—2013年，甘肃省16岁以上受高等教育人口比例三年内徘徊在8.9%左右，低于全国平均水平（10%左右），湖北省次之，保持在11%左右，江苏省最高，达到13%左右。此外，除湖北省外，其他二省和全国16岁以上受高等教育人口比例，基本都呈逐年增长趋势，其中江苏增幅最大，全国平均水平次之，甘肃增幅最小。可发现，在高等教育成就上，西部与东、中部差异显著，东、中部也存在一定程度的差异。

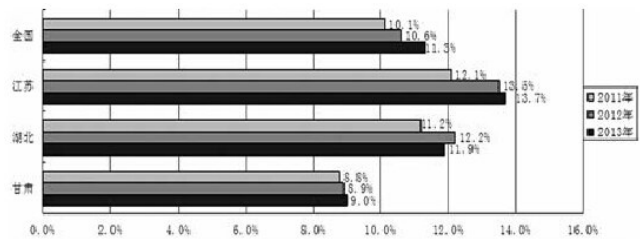


图10 2011—2013年三省及全国16岁以上受高等教育人口比例

(2) 就业率。就业率以高等学校初次就业率为监测点。由图11可知，三省高等学校初次就业率均超过80%，高于全国平均水平，三省间差距并不悬殊。各省的就业率均逐年上升，其中甘肃省就业率上升最快，江苏省次之，湖北省最慢。可见，在初次就业率上，东中西部三省间不存在明显差距。

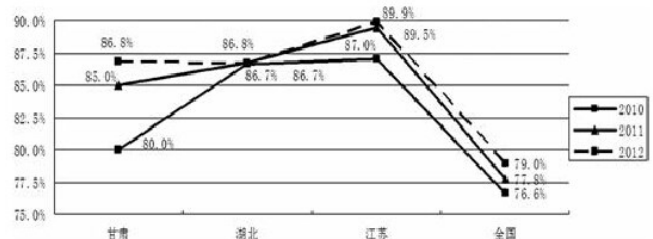


图11 2011—2013年三省及全国高校初次就业率

四、我国高等教育现代化前景

从我国高等教育现代化的事实来看，高等教育现代化的不平衡性将持续存在。从东中西部三个省份的差距来看，东部与中部在基础设施等指标上的差距正在逐步缩小，但在生均教育经费、信息化程度、高等教育规模等指标上的差距却在不断扩

大。西部省份在高等教育毛入学率、教育经费、基础设施、信息化程度、国际化程度、受高等教育人口比例上，与中部省份，特别是与东部省份的差距越来越大。

与我国现代化进程一样，我国高等教育现代化的重点与难点同样在于东、中、西部发展的梯度差异，在于不同省市之间发展的不平衡性。在这一背景下，我们究竟该如何制定高等教育现代化的方针政策？如何保持适宜的高等教育现代化节奏？如何真正有效地落实现代化进程中“质量”与“改革”两大关键词？本研究认为，高等教育现代化发展须以“差异”为基础，以不同地区高等教育现代化的已有成就和未来需求为前提，以国家高等教育现代化的整体走向为目标，因地制宜地规划高等教育现代化道路，控制高等教育现代化进程节奏，制定高等教育现代化改革策略，寻求高等教育现代化质量突破。概言之，即在“差异”的背景下，促进发展。

首先，要尊重我国高等教育业已形成的雁阵发展模式，继续寻求帕累托改进空间的大大增加。雁阵理论来自于对大雁分型队形的观察。根据动力学的分析，这种V字型飞行队形结构比单飞形式将增加近70%效率，这种既能利用领头者的强大抗阻力特质，又能体现出雁阵成员差异性的运动模式非常适用于全球、区域和国家内部的经济的发展。由于在区域发展过程中内部成员的资源禀赋优势差异造成了区域发展水平层次不齐，这和共同提高的宗旨相违背，会造成帕累托改进空间的大大增加。这一解释区域经济发展的理论同样可以解释全球、区域和国家内部的高等教育发展。我国东部、中部和西部地区自然环境、人文社会环境和经济发展水平等资源禀赋优势存在较大差距，这势必导致不同区域高等教育发展水平的差异。从区域来看，我国已经形成东部地区和内陆若干中心城市高等教育发展水平较高，中部地区次之，西部绝大部分地区相对落后的发展格局；从校际发展来看，“985工程”大学发展水平较高，“211工程”大学次之，其余高等学校相对落后。这种发展格局非常符合雁阵模型，也确实大大推进了我国高等教育的现代化进程。今后我国高等教育在推进现代化的进程中，仍须尊重雁阵发展模式，让东部地区尽快进入高等教育现代化发展阶段，“985工程”大学尽快进入世界一流大学行列，中西部地区的高等教育不仅可以从东部地区和“985工程”大学的成功模式中汲取

制度经验，而且可以利用我国高等教育集中管理的特点，在教育部支持下，寻求东、中、西地区高校之间的战略合作，带动中西部地区特别是西部地区高等教育早日进入现代化发展阶段。其次，西部地区高等教育发展要寻求“单项突破”，带动整体。西部地区高等教育在办学诸要素方面与东部地区高等教育全面比肩的可能性很小，差异将是长期的。在这种情况下，西部高等教育应充分利用国家西部大开发战略和相关政策，寻求“单项突破”，带动整体的战略。在“单项突破”方面，要借船出海，借东部地区的资源发展自己的高等教育。目前来看，高等教育普及度的提高是最容易实现“单项突破”的领域，也是最能促进地区高等教育现代化的选项。因为高等教育现代化不是为高等教育现代化而现代化，而是为了促进人的现代化，只要一个地区的绝大部分高等教育适龄人口能够接受高质量的高等教育，就能大大促进人的现代化，人的现代化是高等教育现代化的最好例证。目前，我国东部地区和内陆一些地区高等学校每年完不成招生计划，一方面西部地区高等教育毛入学率较低，大批中等学校毕业生要求进入高等学校继续深造，另一方面东部地区一些高校却无法招到足额的学生，这一现象正好给西部地区提供了大幅度提高高等教育毛入学率、快速推进高等教育普及化的机会。国家教育行政部门应发挥统筹作用，协调东部地区高校扩大西部招生数量，西部地区也要改变观念，放开高职高专的分数线限制，鼓励本地区中等学校毕业生到东部地区接受高等教育。

再次，充分发挥次动优势，推进西部高等教育跨越式发展。次动优势也称后发优势，也是经济学的一个概念，是指后动者具有“免费搭乘”效应，可能会在产品与工艺研究与开发、顾客教育、员工培训、政府审批、基础投资等很多方面比先动者节省大量的投资。从高等教育角度来看，高等学校的次动优势主要体现在节约制度探索的成本，利用现代化教育手段获取最优秀的教育资源。高等学校办学水平固然受经费、基础设施等硬件的制约，但合理的内部治理结构、教育教学模式和制度规范可以降低因硬件设施差而造成的不利因素。当年西南联合大学的硬件设施差到我们今天无法想象的程度，却培养出大批大师级人才，在我国教育发展史上留下了史诗般的记忆。我国东部地区大学和“985工程”大学在最近十多年来与国外发达国家高等学校建立了密切的校际交流合作关系，从

地方教育现代化监测评价指标体系及实践研究

谢绍熠 马晓燕 鲍银霞

为贯彻国家中长期教育规划纲要精神，北京、上海、广东、江苏、浙江等经济发达省市都明确提出了2020年实现教育现代化的目标。2004年，上海发布《关于全面实施教育综合改革率先基本实现上海教育现代化的若干意见》，提出到2010年率先基本实现教育现代化的奋斗目标。1993年，江苏省教委颁发了《关于在苏南地区组织实施教育现代化工程试点的意见》，在全国率先启动实施教育现代化工程。浙江以创建教育现代化县（市、区）促进发展。广东则立足省情，分类推进教育现代化：一是教育强市、教育强县（市、区）、教育强镇（乡、街道）评估，另一类是教育现代化先进县（市、区）和教育现代化先进市评估。

一、各地设计指标体系的主要做法与经验

1. 注重指标体系框架的科学性。一级指标的划分需要一个严密的逻辑框架支撑，国际通用的教育指标模式为“投入-过程-产出”模式，从四省（市）指标体系内容来看，其框架设计都在一定程度上受此模式影响。

广东省指标体系框架与“投入-过程-产出”模式最为接近，分别与“投入”“过程”“产出”相对应，为此，广东省设计了“教育现代化保障”“教育现代化实践”“教育现代化成就”3个一级指标。

江苏省一级指标有8个，其中“教育保障度”和“教育统筹度”属于教育的供给和制度保障，可归为“投入”；教育普及度”“教育公平度”

“教育质量度”和“教育开放度”属于教育自身发展的程度与水平，可归为“过程”；“教育贡献度”和“教育满意度”属于教育的外部贡献和影响，可归为“产出”。

浙江省的指标体系从内容上更偏重于“过程”，5个一级指标中除了“优先发展”和“改革创新”属于对教育人、财、物保障和制度保障，可归为“投入”之外，“育人为本”“促进公平”“提高质量”从其二级指标内容上来看绝大多数都属于教育自身的发展，可归为“过程”。教育的“产出”只涉及到教育对人发展的影响（提高人均受教育年限），作为其中一个二级指标放在了“促进公平”内容中。

上海市级指标体系从内容上更偏重于“投入”和“产出”，9个一级指标“教育布局、结构的合理程度”“政府对教育的投入水平”“义务教育资源均衡配置程度”“教育信息化水平”4个可归为“投入”，教育国际化水平、学习型城市建设水平两个一级指标可归为“过程”，教育发展水平、学生综合素质水平、社会满意度从其内容上讲可视为产出。

成都市指标体系8个一级指标（A1教育事业发展水平、A2教育公平和质量、A3教育经费投入、A4办学条件及教育信息化水平、A5师资队伍建设、A6教育国际化、A7学习型社会建设水平、A8教育管理水平和满意度）在进行设计时也运用了国际教育指标研究常用的“投入-产出”模式，属于“投入”的指标所占比例较大。

世界高水平大学借鉴了一些先进的制度规范，结合我国实际进行了改进，已经在我国落地扎根，产生了良好的效果。西部地区应该借鉴这些制度规范，改善高校内部治理结构和教育教学模式。另外，目前高等教育数字化、智能化发展较快，数字化、智能化不受地区限制，能够让受教育者享受最优质的高等教育资源。西部地区可以利用信息化引进先进、优质的高等教育资源，一旦校园引进了先进优质的高等教育资源，就能大大减少高等教育现代化

的空间、地区制约因素。

（李硕豪，兰州大学教育学院教授，博士研究生导师，兰州大学教育学院院长，甘肃兰州 730000；杨海燕，兰州大学教育学院硕士研究生，甘肃兰州 730000；李世萍，兰州大学《高等理科教育》编辑部编辑，兰州大学硕士，甘肃兰州 730000）

（原文刊载于《高教探索》2015年第12期）

2. 兼顾省情、教情与国际可比性。教育现代化指标体系一方面应选取国际组织通用的教育检测指标, 体现国际可比性; 另一方面需突出中国教育现代化进程的特点, 重点关注我国教育改革发展中的重点、难点和热点问题。五省市指标体系基本上都体现了上述两者的统一。相对而言, 浙江县域层面的教育现代化指标体系更加侧重解决教育实践中的具体问题, 许多二级指标和三级检测点的设置都体现了国情和省情。如浙江二级指标设有“平安校园”, 三级检测点“落实‘减负’责任”“确保学校按规定开课”“建立校舍维修改造长效机制”等。

上海市级指标体系更好地体现国际教育发展的可比性, 大部分指标都选取了国际通用的指标, 如“财政性教育经费占GDP比例”“高校境外学生占在校生的比例”“每十万人人口在校大学生数”“劳动力平均受教育年限”等。

江苏、成都指标设计则力图实现两者更好的协调, 尤其是江苏的指标体系一方面吸收了大量的国际通行的指标, 如“各级教育毛入学(园)率”, “高水平大学数量”, “留学生占普通本科高校在校生比例”“新增劳动力人均受教育年限”; 同时也设计了很多能够反映江苏省情和特色的指标, 如在“城市和农村居民社区教育活动年参与率”中增加“老年人年参与率”子项, 符合江苏老年社会的发展趋势, 针对江苏生均经费偏低的情况, 在“投入水平”二级指标中, 设计了“各级教育生均预算内教育经费在全国省份排名”检测点。

广东县域指标体系在大量关注解决教育现实问题的基础上, 也尽可能吸纳了具有国际可比性的指标, 如“升学率与就业率”“教育对县域社会发展的贡献力”“农村适龄人口教育机会”“女性适龄人口教育机会”等。

3. 突出对实际工作的引领推动性。教育现代化指标体系对于教育现代化拥有细化目标、引领发展、监控过程、评价结果等多重功能, 研制指标体系的目的不仅是为了检测教育现代化建设的结果, 还重在引领教育实践变革和发展, 其功能定位不同决定了指标体系内容侧重点的不同。很显然, 在指标体系几项功能中, 引领发展是最重要的功能。

浙江、广东指标体系内容非常全面, 涉及教育工作中的方方面面, 绝大多数都是教育实践中需要重点关注和解决的现实问题, 引领功能十分明显。

江苏指标体系8个一级指标有4个是有关教育自身发展的过程和水平, 立足点都是为了推动工作、引领教育水平提升, 这四个一级指标权重分值占一半以上。此外, 指标体系中还设计有很多体现现代教育理念、适应时代发展潮流、体现未来发展需要的前瞻性的指标, 如教育普及度设计有“继续教育”二级指标, 并且占有相当的权重, 教育公平度三级检测点包含有“提供多样化教育”, 另外其他具有前瞻性和引领性的指标还有“困难学生受帮扶比例”“高校学分互认比例”“各类教育协调发展与互通衔接”“技能人才满足经济社会发展需求”等。此外, 在考虑到与教育现代化关联度的基础上, 对某些具有很强的引领性指标适当增加了权重分值。

成都指标体系在选择国际普适性指标的基础上增加了引领成都教育改革创新的相关指标, 如“区(市)县内教师流动比例”“中职毕业生对口就业率”等。

4. 体现定性定量指标的结合。浙江省、广东省其指标性质绝大部分是定性描述, 采用定性描述的优点是涉及内容全面、指标设计灵活、缺点是难以精确量化、客观性和操作性相对较差, 检测难度较大。

上海和江苏采用定量和定性相结合的方式, 上海市28个二级指标中13个定性指标, 江苏省46个三级检测点中有14个定性指标。

成都的指标体系绝大多数是定量指标, 只设计一个定性三级指标“学校依法治校、民主管理水平”, 其他32项指标全是定量指标。

从国际教育指标体系的设计来看, 定量和定性指标相结合可谓教育指标体系的主流和发展趋势。因此, 在数据可采集、能量化的前提下尽量量化; 不能量化但对教育现代化的关联度强、对教育实践具有重要引领性的指标可采用定性描述的方式。

二、各地指标选取及其特点

对各地具体指标(检测点)的选取情况进行比较分析可知, 尽管五省市指标体系的逻辑框架

不同，指标所涵盖的内容和范围也不尽相同，但对于教育现代化的核心如教育普及、教育公平、教育质量、教育保障等是五省市共通的内容。

不同地区教育现代化指标体系的构成特点

从具体指标的设计来看，除上海、成都外，江苏、浙江、广东省标体系都包含有三级。其中上海市级指标体系一级指标9个，分别为“教育布局、结构的合理程度”“政府对教育的投入水平”“义务教育资源均衡配置程度”“教育信息化水平”“教育国际化水平”“学习型城市建设水平”“教育发展水平”“学生综合素质水平”“社会满意度”。二级指标28个。

江苏省指标体系一级指标8个，分别为“教育普及度”“教育公平度”“教育质量度”“教育开放度”“教育保障度”“教育统筹度”“教育贡献度”“教育满意度”，二级指标16个，三级指标46个。

广东省指标体系一级指标3个，分别为“教育现代化保障”“教育现代化实践”“教育现代化成就”二级指标14个，三级指标43个。

浙江省一级指标5个，分别为“优先发展”“育人为本”“促进公平”“提高质量”“改革创新”，二级指标12个，三级指标41个。

成都市指标体系一级指标8个，“教育事业发展水平”“教育公平和质量”“教育经费投入”“办学条件及教育信息化水平”“师资队伍建设”“教育国际化”“学习型社会建设水平”“教育管理水平和满意度”，二级指标33个。

三、各地指标体系的监测评价方法及实施情况

1. 各地指标的监测评价方法。指标性质不同决定了指标体系评价方法的差异。各地指标体系的监测评价方法总体可分为两类，一是分级制，二是计分制。以定性指标为主的指标体系多采用分级制。如广东省采用分级制，二级指标的检测结果分为A、B、C、D等四个级别，教育现代化和基本现代化有不同的标准，县域教育实现现代化的标准： $A \geq 12$ ， $C=0$ ， $D=0$ ，且所有必达指标为A；县域教育基本实现现代化的标准： $A \geq 9$ ， $C \leq 1$ ， $D=0$ ，且所有必达指标为A。

江苏2007年县域教育现代化指标采用分级制。浙江的指标体系以定性指标为主，但采用计分制。成都指标体系（2012年）通过运用统计和观测、调查数据计算各项指标“实现度”来对教育现代化建设水平进行监测。上海（2010年）和江苏（2012年）指标都采用定性和定量相结合的方式，其检测和实施相对更为便捷、操作性更强，评定方法上主要采用计分制，辅以等级打

分。

计分制评价方法涉及到定性指标如何量化的问题。成都关于“重大公共教育政策、措施的决策社会参与度”“学校依法治校、民主管理水平”“社会及家长对教育满意度”三个检测点的评价方法都是委托第三方进行独立调查。调查对象为教职工、家长和学生，调查方式为随机面访、集中访问相结合。江苏则根据检测点不同采用现场考察、专家打分和抽样调查方式的结合。

2. 各地指标体系的监测实施情况。上海是通过试点推进全市教育现代化发展，江苏则实施县（市、区）教育现代化建设水平评估，浙江是分层推进县（市、区）教育现代化发展，广东是通过建立县域教育现代化督导制度推进教育现代化先进县、先进市创建工作，成都通过区（市）县教育现代化水平动态监测结合阶段评估来推动教育现代化建设工作。

四、地方教育现代化指标体系及其监测实施的若干启示

1. 将教育现代化指标体系作为政府推进教育现代化创建和引领教育事业改革与发展的重要抓手。上海、江苏、浙江、广东、成都等地的实践表明，运用指标体系进行教育现代化监测评估能够充分调动和激发地方创建教育现代化的积极性和创造性，对各级各类教育事业的改革和发展能够起到重要的总揽统领作用，因此，在新时期，做好教育现代化标准制定，规划统筹、评估督导将是政府管理和教育服务，实现职能转变的重要方面。

2. 指标体系的设计坚持定量与定性指标相结合的原则。定量指标和定性指标的划分是相对的，各地实践表明，教育现代化指标体系不应该完全是定量指标，也不可能是绝对的定性指标，定量和定性指标相结合可谓教育指标体系的主流和发展趋势。教育现代化指标体系是以定量指标为主还是以定性指标为主，各地都进行了不同模式的选择和探索。因此，如何扬长避短，既实现对教育现代化方方面面全覆盖，又便于长期持续监测是我们在编制国家教育现代化指标体系时需要重点解决的问题。

3. 指标体系既体现国际可比性，又反映地方特色，体现对教育实践工作的引领作用。教育现代化指标体系有两个主要功能：（下接第25页）

管窥高等教育现代化的制度逻辑

——兼论重庆市高等教育布局结构调整问题

刘耀

一、高等教育现代化及其布局结构的制度分析

高等教育现代化的实现意味着高等教育在促进社会进步、经济发展和人的全面发展等方面发挥了其应有作用。因此，高等教育现代化是涉及社会政治、经济、文化、历史等多因素的综合产物，是使高等教育事业成为一个内部结构完善、外部体系协调、可持续发展的系统的过程。在实现这一举措中，政治、经济和文化的需要是高等教育发展的最根本制度逻辑；而高等教育与社会发展的不同步又决定了内外体系之间固有的阻力与障碍，需要一个贯穿各个领域的分析工具直陈利弊。20世纪90年代以来，新制度主义分析范式已成为超越单一学科，遍及经济学、政治学、社会学乃至整个社会科学的分析路径。制度分析代表一种经验研究方法，它像关注个体行为一样关注社会政治生活的制度基础，强调制度因素的解释性权力。高等教育现代化作为社会系统现代化的一部分，运用这一分析范式可将高等教育纳入社会发展的全系统，考察其现代化进程中的政治、经济、文化等制度元素，以及这些元素如何通过赋权、驱动与建构，促成一种新的适应社会现代化发展的高等教育现代化体系。

据此，我们可以以高等教育布局结构在现代化进程中的发展变化为研究对象，审视各个制度元素在其间的支持与阻力，管窥其中高等教育现代化制度逻辑，并遵此逻辑搭建一个高等教育现代化的理想模型。因为高等教育布局结构的相对稳定性，它能集中反映高等教育与各个领域之间互动的过程和结果。正如美国管理学家弗里蒙特·E·卡斯特等所指出的那样：“任何组织为了满意地完成其职能，必须保持足够的稳定性，但不能使其变得停顿、过于保守或者忘却了适应变化着的条件的必要性……稳定性和适应性对于生存和发展同样是必不

可少的。”高等教育现代化与其布局结构之间相互作用、相互表征，两者互相作用的结果是：一个运转良好的高等教育布局结构充分发挥高等教育在社会现代化中不可替代的先导作用和支撑作用。用制度分析在理论上建构一个高等教育现代化理想模型，然后选取一个地区高等教育布局结构的相关数据，从地域结构、专业结构、办学性质和层次结构四个方面考察高等教育现代化的动力与阻力，验证理想模型中的各种制度元素的作用，归纳出制度逻辑在高等教育现代化中的重要意义，有利于加快高等教育现代化进程。

二、高等教育现代化理想模型的构建

在制度分析中，“现代经济和政治体系中的主要行为者是各种正式组织，其中法律制度和官僚机构是当代社会的支配性角色”。为了实现高等教育现代化，政府、企业、社会组织及其他与高校相关的社会部门等作为社会生活中的制度安排，相互构成政治经济制度、文化教育传统、思想观念及各类组织，通过塑造人的行为动机和偏好方面发挥作用。意即各个领域的制度体系是敦促高等教育现代化的内在驱动力，这种驱动力即“制度逻辑”。在高等教育现代化进程中，高等教育事业以及各高校面对的是一个广义“制度”体系，包括规制性力量、规范性约束以及观念认知框架，这些因素成为高等教育现代化的制度逻辑。

在政治领域，制度表现为一种规制性力量。“规制”是覆盖不同领域并具有不同程度效力的协定，是一系列明确或隐含的原则、模式、规则与决策程序，行动者的期望由此在特定领域内融合。政治力量通过赋予高校、各教育主管部门、企业等组织以权力，实现全社会现代化的政治目标。这些权力以不同程度加载于行政命令、政策文件或法律效应中实施。一旦权力被赋予到各类组织，便能在短

时间内集合利益相关者的注意力和执行力，并形成趋于一致的选择和期望。政治赋权是高等教育事业实现现代化进程的首要动力，这里的“权”既包括赋予高校和相关部门实施现代化的权力/权利，也蕴含赋予各类组织行动的合法性。

在经济领域，制度表现为资本形式，是一种具备约束性的规范，用以减少行动者行为的不确定性。由于政治是经济的集中反映，政治赋权也不能不以实现现代化的经济利益为导向；同政治需求相比，经济驱动是最为直接的利益指向。经济利益使制度规范作为资本，支持人与人之间的信用和信任，保障组织与个人在支持私人的短期收益中不受损失并能有所增益。于是政治赋权用强制性的力量“命令”高等教育进行现代化变革，经济领域则通过规范性约束“诱使”各个高校展开实际行动。此时，制度这种资本是受利益驱动的一种共同遵循的规范——高校只有紧跟现代化进程的步伐，才能找到存在的合法性和发展空间，并借由这一规范使各方受益。所以政治赋权是中国高等教育现代化的原始初动力，而经济利益是满足高等教育自身发展的直接驱动力。

高等学校作为文化领域的组织，它的内在发展逻辑显然不止于政治和经济的需求，还要符合文化领域的规律，这些规律体现在行动者根深蒂固的观念中。制度分析中，文化也是制度，观念是这种制度的表现形式，它是影响政策发展和制度选择的决定性变量，是“政治合作的资源、政策行为合法化的手段、政策选择结构的认知框架、政策工具和制度变迁的催化剂”。高等教育现代化最重要的是改变人们的思维习惯，因为制度不仅包括正式的规则、程序或规范，还包括符号系统、认知规定和道德模板。行动者对高等教育现代化概念的理解，是高校组织所拥有的共同价值观和态度，它为组织内的行动者提供模板，提供一个“意义框架”指导行动者行为。在这个框架下的行动者不仅获得实施现代化的合法性，还会主动寻求与之相匹配的行为方式支撑这一进程，并否定、排斥非现代化的事物——这是“支撑”高等教育现代化发展的持久后续力。

通过制度分析对高等教育现代化在政治、经济

和文化等制度元素的考察，可以看到，高等教育现代化的最理想制度模型，便是政治赋权“命令”各类组织展开行动、经济利益“诱使”高校主动完成现代化、现代化高等教育观念建构“支撑”这一进程长久进行。遵循这种制度逻辑搭建的理想模型如图1。

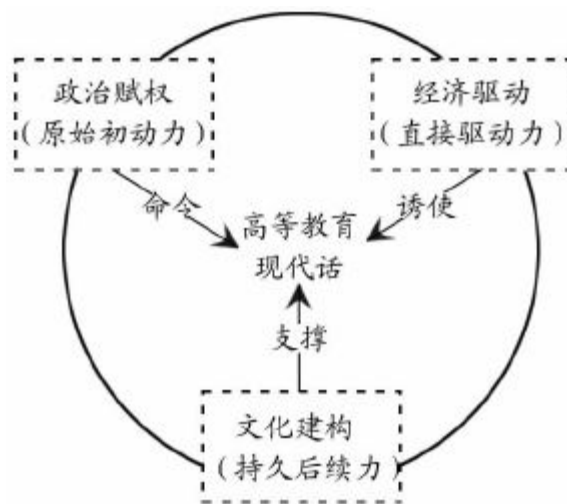


图1 高等教育现代化理想模型

图1所示的圆象征一个理想的高等教育现代化系统，这个系统的运行需要来自政治、经济和文化等领域的支持。其中，政治通过赋权，以行政命令、政策文本、法律条款等规制力量作用于系统，成为高等教育现代化的原始初动力；经济领域将高等教育视为一种资本，通过利益驱动、效益激励、质量监控等方式诱使系统向利益最大化的方向发展，是高等教育现代化的直接驱动力。这两个领域作用得以发挥的前提是尊重文化领域的组织发展规律，在高等教育体系内外建构现代化的观念体系，确保其间的行动者能根据“现代化”意义框架行动，使体系在“后续持久力”的支撑下健康持久地运转。模型包括来自政治、经济和文化领域对高等教育现代化的期待和支持，且需要通过事实数据资料予以验证。

三、重庆高等教育现代化进程的动力与阻力

为了对理想模型进行实证，研究选取重庆高等教育布局结构的相关数据。数据来源主要是纵向考察1997年重庆直辖以来官方公布的资料，以及某一时期重庆教科院高教所通过电话、问卷等形式向辖区内61所高等学校横向调查的结果，并按照地域结

构、专业结构、办学性质和层次结构四个方面对数据进行了必要处理。

1. 重庆高等教育地域结构的调整。成为直辖市之初，重庆高等教育主城区较集中的办学格局十分明显：主城区之外，唯有万州一所本科院校，涪陵和永川各一所师范专科学校——这种格局与重庆现代化发展的需求差距越来越大。一般来说，“后发外生型”现代化的直接动力大多由政治推动，重庆高等教育现代化的原动力亦在政治领域。直辖之后重庆市委、市府将调整结构布局当作一个重要的历史任务，紧扣经济形势制定格局调整规划——政治赋权与经济驱动两者很快结合，成为重庆高等教育现代化的源初动力，使其布局结构开始经历不尽合理到趋于合理的发展过程。

重庆经济发展格局被称为“一圈两翼”。“一圈”是主城区和渝西地区，这是发展水平最好的地区；“两翼”是渝东南地区和以长江水道串起来的渝东北和三峡库区，这是相对比较落后需要大力发展的地区。为此市政府制定“积极调整‘一圈’高等教育内部格局，大力发展‘两翼’高等教育”的布局结构调整战略。政府首先赋予“一圈”内高等教育布局结构调整的权利，因主城区受狭窄的地势限制，已经没有支持高校扩张的可能。为此，市政府斥资在主城区较偏僻的歌乐山以西、歌乐山和缙云山之间的宽阔山谷地带兴建大学城，目前已有13所高校进驻大学城，包括部属院校、军队院校、高职院校和民办高校，成为拥有数十万大学生的聚集区。渝西地区形成“永川职业高等教育为主、合川民办高等教育为主”的特色高等教育发展区。永川发展定位于高等职业教育，兴办“职教城”；合川则是“从无到有”，独立学院和民办高校入住，势在建立“重庆第二高校区”。“一圈”的经济效益很快显示出来，依托人才资源优势，建立了被誉为中国西部“硅谷”的重庆西永微电子工业园区。其次是“两翼”，通过升格两所专科学校为普通本科院校，在万州、涪陵、黔江兴建高职高专，为当地经济发展提供强有力支持。

尽管政治赋权带来巨大原始动力，但仍面临来自经济领域的阻力。高等学校占地广、涉及面大，其校址的调整往往耗资为甚。目前，在渝61所高等

学校中，仍有36所位于重庆市主城区，17所分布在经济发展较好的渝西走廊；“两翼”高等教育作为薄弱地区，仅8所分布在万州和涪陵。这与理想中的高等教育现代化布局结构有很大差距。经济上的阻力之外，是否具备地域结构现代化观念所带来的阻力与动力也不容小觑。位于主城区的高校教师和学生因为便利的生活条件，不愿意在偏远地方工作和居住，使校区搬迁困难重重；而一旦在人们思想中形成区域布局均衡的观念，其力量就不容遏制。如作为西部教育高地重点建设的本科院校之一的重庆交通大学，2010年启动新校区建设项目，主动将位于主城区的老校区搬迁到外环线上的江津境内。可见，高等教育现代化首先是现代化高等教育观念的更新，然后才是实体组织的现代化。

2. 重庆高等教育专业结构的调整。1998年教育部颁布新的高等学校本专科专业指导目录以来，重庆各高等学校结合实际，开展了学科专业结构调整和学科整合。重庆市委、市府制定《重庆市教育委员会关于加强高等学校本科学科专业建设和结构调整工作的意见》，提出要加快学科专业结构调整，加大对学科专业的建设力度，每年投入近200万元用于重点学科、重点实验室、品牌专业建设。政治与经济力量相辅相成促成高等教育现代化积极发展。截止2010年，重庆市高等学校的专业设置涵盖专业目录中全部11大学科门类，且多分布在一些应用性学科领域。按照培养规模依次是工学、文学、理学、管理学、医学和农学等，这些专业设置为重庆的经济产业发展适时提供了所需人力资源。

政治经济领域的动力仍然不能抵制来自思想观念的强大阻力。由于从专业设置到人才输送有一定滞后性，需具有超前的专业设置现代化观念。出于经济发展需要，重庆正在壮大汽车摩托车、天然气石油、化工、装备制造、电子信息五大支柱产业，加快发展以信息工程、生物工程、环保工程为代表的高新技术产业。到2015年，重庆人才需求总量将达到546.8万，其中仅电子信息产业就业人数就将达85万人。行业需求就业人数总量庞大，但专业选择也非常明显。相形之下，重庆专业设置尽管覆盖全，但发展不均衡。统计数据显示，重庆2010年的专业设置规模排名前五的本科专业依次是：英语、

法学、计算机科学与技术、汉语言文学、会计学。主要集中在一些传统学科领域，前沿性学科领域专业较少，呈现“应用性学科偏多、基础性学科偏少，传统学科较强、前沿学科较弱”的学科结构特征。与市场需求量相比，工科类人才培养所占比例远小于文经管法类人才的需求量。前些年，专业设置缺乏监控机制，专业设置脱离市场且严重趋同化，老牌的传统专业和培养成本相对较低的应用专业毕业生过度发展，导致专业人才培养和人才市场需求存在较大差距。尽管经济需求十分旺盛，政治赋权也已经落实，但适应现代化的专业设置理念转变依然任重而道远。

3. 重庆高等学校办学性质的调整。考察重庆高等学校中普通高等学校和高等职业学校数量和学生数，以及公办高校和民办高校数量与学生数，可以窥探出高等教育现代化进程中办学类型与办学主体的变化。这其中，变化最大的是高职院校。1999年，重庆市委、市政府颁发《关于实施科教兴渝战略、深化教育改革，全面推进素质教育的决定》，明确要求：“大力发展高等职业教育，有计划地将独立设置的成人高校，部分高等专科学校及部分符合条件的中专，调整或升格为职业技术学院。”2000年，重庆市相继出台《关于改革和发展职业教育的决定》和《重庆市职业教育“十五”规划》，要求在全市设置10—12所高等职业技术学院。到2012年，重庆高等职业教育专业设置已覆盖19大类的280多个专业，专业布点达440多个，其中电子信息类、制造类、土建类、财经类、艺术传媒类、文化教育类、旅游类专业布点占全市专业布点数的80%，与重庆产业布局基本相适应。

但遗憾的是，社会对高职院校、民办院校的认同度并不高，导致民办高校生源不足、新生报到率低。2008年，重庆公办高校数与民办高校数的比值为31:14，民办高校在校生规模、招生比例不足公办高校的20%。因此，民办高等教育和职业高等教育要继续扩大办学规模，在专业设置和人才培养模式上打造自身特色。

4. 重庆高等学校层次结构的调整。重庆高等学校在硕士和博士研究生教育两个高层次人才的培养情况值得关注。总体看，重庆高层次人才培养工

作基础差、底子薄，影响了高层次人才培养功能的发挥。2011年，重庆高校在校研究生（不含军队院校）为45213人，仅占高等学校在校生总数的5.3%；在校博士生5245人，仅占在校研究生总数的11.6%。研究生教育总量小，尤其博士研究生数量太少。相对全国来说，重庆市研究生培养单位和博士硕士学位授权点较少，现有的研究生培养单位大多是在20世纪80年代获硕士博士学位授予权的。目前全市仅7个博士授权单位，国家目录设置一级学科数81个（军事学除外），重庆只有33个，国家级重点一级学科仅3个，其中哲学、经济学、文学、历史学是空白点。因此，积极发展研究生教育，是重庆高等学校层次结构调整的重点。事实上，研究生学位中的科学学位在研究型大学和专门的研究机构进行比较有优势，但专业学位的高层次人才，与市场接轨更紧密的高职院校是完全可以承担的。不仅如此，通过重点学科、重点实验室和重点科研项目成立硕士点和博士点，都不失为高层次人才培养的途径——观念的创新是持久发展的动力。

四、结论与对策

对策之一：强化政治赋权的科学性。政治赋权是高等教育现代化的原始初动力，中国政府领导下的地方政府及其教育主管部门，在高等教育现代化中很好地通过赋权使各高校的行动合法化。政治赋权在中国语境之下是决定性的动力这毋庸置疑，但规制性力量发挥作用也会面对科学性不强的阻力。为此，要重视政治赋权前后的科学论证，尊重高等教育的经济和文化规律。“任何教育政策都必须研究和分析隐含着有关科学与显性模式中关于科学和社会本质的许多隐性假设，即真正上升到认识论高度的具有理论指导的教育政策”。否则政策出台前的“可行性论证”、政策执行后的“不可行论证”不足；政策执行过程中和执行后的正效应评估研究多，负效应评估研究不足。这些只见问题缺少理论的政策与现实脱节，执行起来阻力很大，易朝令夕改甚至流产夭折。高等教育的功用需要较长时间周期，教育本身应具有“超前性”，政策的朝令夕改无助于稳定的高等教育布局结构的形成，也不能发挥高等教育的先导性作用。按照理论模型和实践论

证，先解决观念，再确定问题，然后出台政策，最后监督反馈，进行政策执行前、执行中和执行后的全方位评估分析，强化政治赋权的科学性。需要注意的是，并不是出现高等教育现代化的苗头始于政治领域，而是政治力量才能从行动上启动，经济利益是现代化的直接驱动力，要紧跟经济利益对高等教育事业的驱动。

对策之二：提升利益驱动的及时性。随着高等教育现代化的实现，高等学校与经济领域的关系愈发密切。但提升高等教育的经济利益并不是也决不能是高等教育现代化的目的，而是借此提升高等学校组织效益的有效手段，从而更好地完善组织功能，提升产品质量。目前高等教育现代化最大阻力之一，是经济领域对高等教育现代化的扶持还不够。加拿大政府始终把高等教育作为一种投资而不是支出，这意味着经济领域首先要大量注入资金，然后才能有高等教育现代化的实现，也才能发挥高等教育的功能从而反哺全社会。但高等教育毕竟隶属于文化领域，若只追逐经济效应，有可能得不偿失或者失却高等教育文化本质的生命本源所在；单纯的文化观念建构又容易脱离实践，成为空中楼阁，使高校离社会和市场越来越远。因此，高等教育现代化的实施需经济驱动和文化建构两种动力才

能克服利益驱动的阻力。

对策之三：注重观念建构的持久性。在用理想模型考察重庆高等教育布局结构现状与制度逻辑的分析中，发现重庆高等教育现代化进程的最大阻力来自现代化观念的建构。没有现代化高等教育发展观念，便不能认识到高等教育布局结构的超前性和相对稳定性，也就有可能不尊重高等教育的发展规律。观念、文化是高等教育现代化制度逻辑的重要组成部分，长期存在的价值理念、习惯、风俗等认知网络为高校行动者提供“高等教育现代化”的意义框架，约束人们的行为，才能克服学科专业脱离市场，高职高专、民办高校需求不旺，以及高层次人才培养不足的现代化阻力。因此在实施高等教育现代化的过程中，要重视组织、结构、文化、规范、习俗构成社会行为的过程，以及在行动者之间权力分配的过程和结果，强化现代化高等教育观念建构的持久性。要建立文化思想建构的长久机制，循序渐进，最终在人们的思想认识上形成科学合理的高等教育现代化发展格局和行为模式。

（刘耀，重庆市教育科学研究院高教所助理研究员，重庆 400015）

（原文刊载于《现代教育科学》2014年第4期）

（上接第20页）一是以监测结果进行区域比较，二是推动当前教育现实问题的解决，引领教育变革和创新。无论对于地方教育现代化指标体系还是国家的教育现代化指标体系而言，引领教育实践变革可谓首要的最重要的功能。从各地指标体系的设计及其实施情况来看，教育现代化创建要成为教育发展与变革的重要推动力量，指标体系的设计必须“落地”，必须关注教育实践中的重大和热点问题。因此，国家教育现代化指标设计中一方面应尽量体现国际可比性指标，以体现教育现代化的共性；同时应体现当前教育实践中的重大问题如教育质量提升、现代职业教育体系建设、现代学校制度创建等，以反映国情教情。

4. 教育现代化指标体系需要形成动态调整和更新机制。上海、广东、成都、江苏各地的教育现代化指标体系在实施推进过程中都经过了不同

版次的调整，一方面反映各地对本地适宜的教育现代化指标体系评价模式的探索，另一方面也反映事物本身是发展变化的，教育的“现代化”本身便是一个相对的动态的过程，指标自身也有一个不断完善的过程，需要我们不断总结经验，与时俱进，不断创新，使指标体系真正反映教育现代化的建设水平。因此，根据不同时期的重点，后期在指标体系实施过程中可以根据实际情况在不同年份对某些指标和目标值进行调整。

（谢绍熤，广东省教育研究院，广州 510035；鲍银霞，广东省教育研究院，广州 510035；马晓燕，江苏省教育科学研究院，南京 210013）

（原文刊载于《教育发展研究》2015年第1期）

城市教育现代化监测评价的思路、指标与方法： 以副省级城市为例

课题组

现代化是中国的百年之梦，而教育现代化是国家现代化的先行奠基工程。党的“十八大”明确提出基本实现教育现代化，表明教育现代化已成为党和国家的奋斗目标。教育现代化引领国家现代化，而城市教育现代化又引领全国教育现代化，直辖市和副省级城市的教育现代化更是引领着城市教育现代化。沈阳、大连、长春、哈尔滨、南京、杭州、宁波、厦门、济南、青岛、武汉、广州、深圳、成都、西安等15个副省级城市，是我国的特大城市，其人口占全国人口的近十分之一，经济总量占全国五分之一强，其教育现代化必将与北京、上海、天津、重庆等四个直辖市一起，在全国城市教育现代化中先行一步。有鉴于此，课题组率先以15个副省级城市为研究样本，通过建立监测评价指标体系并进行评价研究，揭示城市教育现代化的基本特征、发展水平、发展趋势，并对加快城市教育现代化发展提出政策建议。本文所选取的主要是工具部分，即监测评价的思路、指标与方法。

一、监测评价的思路与指标体系设计的原则

教育现代化是一个过程。我国已提出2020年基本实现现代化，但目前教育现代化的实现程度如何？主要问题和差距在哪些方面？如何针对性地加快推进？如何进行监测评价？我们认为，CIPP评价模型是教育现代化评价中可以参考借鉴的重要模型之一。美国学者斯塔弗尔比姆(Stufflebeam, D. L.)1967年在对泰勒行为目标模式反思的基础上提出了CIPP模型，包括背景评估(Context evaluation)、输入评估(Input evaluation)、过程评估(Process evaluation)和成果评估(Product evaluation)四个方面和角度。其显著特点在于全局性、关联性、过程性和反馈性，因此也被称为决策导向型评价模型。

城市教育现代化应从哪些方面进行监测评价？从教育现代化的价值取向和内涵方面进行分析，可包括六个方面：一是教育的普及水平，这是教育现代化的基础。发展是硬道理，联合国教科文组织也首先推动全民教育运动，教育首先要保证“有学上”。二是教育的公平状况，促进公平是我国的基

本教育政策，也是国际范围内普遍认可的教育政策价值取向。三是教育的发展状况，包括数量和质量。“有学上”之后人们希望“上好学”，要把促进人的全面发展和适应社会需要作为衡量教育质量的根本标准。四是教育的服务贡献。教育的质量如何度量最终要看教育的服务贡献。五是教育的条件保障，这是教育现代化的支撑。六是教育的科学治理，这是教育现代化的动力。这六个方面是进行城市教育现代化评价的总体思路。其中，前四个方面为产出评价，后两个方面为投入评价，背景评价和过程评价则在分析中具体体现。根据以上总体思路构建评价指标体系，构建原则包括：

1. 评价指标的代表性。代表性原则主要体现在三个方面：一是科学性。代表性是指标体系科学性的核心要求，选取具有代表性的关键指标，就是要体现监测评价的目的内容，突出指标体系的导向性与评价的有效性。二是适用性。如从管理权限上看，副省级城市的高等教育功能并不完全，因此在设计和选取指标时考虑的教育领域主要为基础教育和职业教育（包括部分高职）。另外结合破解副省级城市教育发展的热点难点问题，选取针对性指标。三是简明性。兼顾简明性和敏感度，降低研究成本，提高研究效率。

2. 评价指标的引领性。引领性原则主要体现在三个方面：一是评价指标体系对副省级城市教育现代化发展的引领作用。通过对副省级城市重要教育指标的分项分析及排序，为各地总结经验、诊断问题、预警发展以及调整政策提供依据与支持。二是体现副省级城市先行现代化的引领性。如在全国范围内，当前主要是促进县域内义务教育的均衡发展，但副省级城市评价突出强调了“市域统筹”。三是体现教育改革对于教育发展的引领性，专门设计了教育治理现代化指标。

3. 评价指标的可获得性。可获得性原则主要体现在三个方面：一是在指标设计的前半程，首先着眼于评价指标的必要性、完整性构建较为理想的指标体系。二是在指标设计的后半程和实际运用过程中，充分考虑评价指标的可获得性、可操作性、可

行性。如不可操作或不可获得，则需要替代性指标或暂时舍弃。三是随着国际教育统计体系的调整完善和研究数据库的积累，逐步增补过去不曾获得的指标。

4. 评价指标的可比性。可比性原则主要体现在三个方面：一是着眼于国际先进水平，强调指标的国际可比性。合理选用联合国教科文组织、联合国开发计划署、世界银行、经合组织等国际机构和部分发达国家广泛使用的教育指标与公开权威数据。二是着眼于横向比较，考虑指标口径的可比性。不同统计指标体系中的同一指标口径可能不一，为此必须从多个维度进行鉴别处理，以实现各城市之间的可比，与上一年指标值的可比。三是指标合成的可加性。要对指标数据进行无量纲、标准化、指数化的处理。

5. 定性与定量相结合。评价指标选取应以客观数量指标为主，部分可量化主观指标为辅。除了选择部分常用统计指标外，拟在15个副省级城市配合下直接采集一些统计数据库中未纳入但却需要观察评价的一手调查数据指标。此外，拟选择部分定性指标进行问卷调查，如对副省级城市教育治理进行补充问卷调查和分析评价，体现了大数据思维及其分析在本研究中的应用。对于需要问卷调查或专家打分的软指标，则采用科学规范的调查方法以获得独立、可信的数据。

二、监测评价指标体系

根据以上原则，确立了由6个一级指标、27个二级指标、76个三级指标组成的较为全面的指标体系。6个一级指标分别为教育普及水平指数、教育公平指数、教育质量指数、教育服务贡献指数、教育条件保障指数和教育治理现代化指数。其中，教育普及水平指数、教育公平指数、教育质量指数、教育服务贡献指数为教育产出性指标；教育条件保障指数、教育治理现代化指数为教育投入性指标。

1. 教育普及水平指数。“教育普及水平指数”反映教育普及程度和教育机会供给情况。该指数由“小学一年级新生中接受过学前教育比例指数”“九年义务教育巩固率指数”“初中毕业生升学率指数”“继续教育参与率指数”等四个二级指标构成。考虑到副省级城市的教育管理体制、年度统计数据及有关实际情况，暂由“小学一年级新生中接受过学前教育的比例”替代“学前三年毛入学率”，暂由“初中毕业生升学率”替代“高中阶段教育毛入学率”，而“高等教育毛入学率”没有收入。“继续教育参与率”可反映继续教育、终身学习和学习型社会的情况，具有引领性，虽然目前还

缺乏年度统计数据，但可通过专项调查的方式获得。

2. 教育公平指数。“教育公平指数”反映对特殊群体入学机会保障情况和教育资源配置的合理性，是体现教育现代化发展的重要方面。该指数由“义务教育阶段随迁子女公办学校就读比例指数”“残疾儿童少年受教育水平指数”“家庭经济困难学生资助指数”“市域内义务教育校际均衡指数”“市域内义务教育县际均衡指数”“市域内义务教育城乡一体化指数”等六个二级指标构成。其中，前三个二级指标聚焦城镇化进程中的义务教育阶段随迁子女、残疾儿童少年和家庭经济困难学生三个特殊群体，反映了全纳教育的重要要求；后三个二级指标则聚焦教育资源配置公平，反映了从“普及”到“均衡”、从“有学上”到“上好学”的教育发展阶段性特征。与目前国家层面主要推动县域内的均衡不同，15个副省级城市均衡，包括校际均衡、县际均衡、城乡一体化，均指向市域统筹、市域均衡，体现了副省级城市作为现代化先行地区的引领性要求。

“家庭经济困难学生资助指数”包括“家庭经济困难学生资助比例”和“家庭经济困难学生资助水平”两个三级指标。“市域内义务教育校际均衡指数”，参照国家教育督导委员会办公室确定的均衡发展验收认定八项指标，也从“市域内校际生均教学及辅助用房”“市域内校际生均体育运动场馆面积”“市域内校际生均教学仪器设备值”“市域内校际生均图书册数”“市域内校际每百名学生拥有计算机台数”“市域内校际生师比”“市域内校际生均高于规定学历教师”“市域内校际生均中级及以上专业技术职务教师”等八个方面三级指标监测。“市域内义务教育县际均衡指数”，除以上八个方面外，还增设了“市域内县际每百名学生多媒体教室数”“市域内县际生均公共财政预算教育事业发展支出”“市域内县际生均公共财政预算教育公用经费支出”等三项三级指标。“市域内义务教育城乡一体化指数”则增加“市域内班额达标率”“市域内学生体质健康优良率”“市域内义务教育巩固率”等三项三级指标，但略去“市域内中级及以上专业技术职务教师比例”指标，因职称比例各市大体相当。

3. 教育质量指数。任何事物都是“质”与“量”的统一。“教育质量指数”与“教育普及水平指数”共同反映教育发展。同时“更高质量”与“更加公平”一起，共同构成“更好教育”“人民满意教育”的主要内涵。“教育质量指数”包括

“德育艺术实践课程开设水平指数”“学生学业成就水平指数”“学生体质健康优良率指数”“生师比指数”“班额达标率指数”“普通高中选修课比例指数”等六个二级指标。目前我国有关教育质量的测评还处在起步阶段，缺少全国统一的教育质量监测。但配合基础教育质量监测评价和中小学教育质量综合评价，15个副省级城市可联合开展“学生学业水平”测评。此外，还可对“德育艺术实践课程开设水平”“普通高中选修课”等开展专项调查。

4. 教育服务贡献指数。衡量教育质量的根本标准是促进人的全面发展和适应社会的需要。“教育服务贡献指数”反映了教育的累积效应和最终质量。从副省级城市的实际出发，该指数暂包括“劳动力受教育水平指数”“人均受教育年限指数”“职业教育对口就业率指数”等三个二级指标。

5. 教育条件保障指数。“教育条件保障指数”反映教育现代化的支撑条件和保障程度，体现地方政府对教育的重视程度和努力程度。该指数由“师资投入指数”“经费投入指数”“装备投入指数”“教育信息化指数”等四个二级指标构成。把“师资”列入指标体系彰显教师的重要性，“软件”“硬件”并举且更加重视“软件”。把“教育信息化”从“装备投入”中单列，反映飞速发展的信息技术对教育日益强烈的革命性影响。“师资投入指数”包括“高于规定学历教师比例”“接受培训教师比例”“教师境外进修比例”“职业教育双师型教师比例”等四个三级指标。“经费投入指数”包括“公共财政预算教育经费支出占公共财政支出比例”“生均公共财政预算教育事业费支出”“生均公共财政预算教育公用经费支出”等三个三级指标。“装备投入指数”包括“生均教学及辅助用房面积”“生均体育运动场馆面积”“生均教学仪器设备值”“生均图书册数”等四个三级指标。“教育信息化指数”包括“百名学生拥有计算机台数”“宽带接入互联网学校比例”“百名学生拥有多媒体教室数”“百名学生拥有数字资源量”“教师教育信息化应用水平”等五个三级指标。

6. 教育治理现代化指数。“推进国家治理体系和治理能力现代化”是全面深化改革的总目标，“推进教育治理体系和治理能力现代化”是深化教育领域综合改革的总要求。“教育治理现代化指数”反映教育治理、教育管理的现代化水平，既是教育现代化的重要组成部分，又是实现教育现代化的重要引领。该指数由“教育政策内容现代化指数”“教育政策程序现代化指数”“教育政策实施

有效性指数”“教育舆情应对有效性指数”等四个二级指标构成。

教育政策内容现代化首先要求教育政策理念现代化，同时体现管、办、评分离的要求，而且要鼓励副省级城市带头政策创新，因此“教育政策内容现代化指数”包括“教育政策理念现代化”“政府职能转变与管办评分离”“现代学校制度建设”“教育质量综合评价改革”“地方教育政策创新”等五个三级指标。“教育政策程序现代化指数”则采用“地方教育政策制定中的专家参与”“地方教育政策制定中的公众参与”“地方教育政策法规透明度”和“依法治教指数”等四个三级指标。

三、监测评价指标体系的运用与评价分析

1. 指数化。指数化主要是通过去量纲实现标准化，保证指标的可比性和指标合成的可加性。各个三级指标的指数化公式为：某一城市某一三级指标的指数值=该城市实际值/副省级城市最大值。标准化后每个三级指标均为0-1之间的数值。

2. 赋权。各指标权重反映指标的重要性，体现研究的价值观。指标合成的前提就是指标赋权，如果没有特别赋权，实质上是等值赋权。指标赋权主要通过特尔菲法确定，这也是国际上的通行做法，包括人类发展指数、教育发展指数、全球竞争力指数及各类排行榜等，都是通过专家主观赋权法确定的，以主观意见平均尽可能求得客观。副省级城市教育现代化监测评价主要吸纳国内相关高水平专家和15个副省级城市的代表参加赋权。

3. 数据获得。副省级城市教育现代化监测评价指标体系的大多数数据可以通过国家教育统计数据库获得，这有助于保证研究的客观性。为了全面准确地反映各副省级城市教育现代化的发展水平，专题组确定的指标体系中包含目前缺乏统计数据或难以量化的指标。解决的办法有，一是与时俱进进一步完善国家教育统计体系，更新统计报表，充实国家教育统计数据库获得数据；二是进行专门专项数据抽样调查获得一手数据；三是进行问卷调查及专家打分，将难以量化的定性指标合理化。

4. 达成度与进步度评价。对副省级城市教育现代化的发展水平，可以参考国际相关指标确立目标值，从而分析各城市教育现代化指标的达成度，同时还可以比较不同年份进行进步度评价。

5. 因素分析。对相关指标可以进行因素分析，例如投入与产出比较的因素分析，可以明确教育效益；教育发展与经济社会发展的因素分析，可以看出二者之间的相关系数；教育财政支出与财政总支出的比较，可以看出各城市发展教育的努力程度。

一级指标	二级指标	三级指标
A1教育普及水平指数	B1 小学一年级新生中接受过一年以上学前教育比例指数	C1 小学一年级新生中接受过一年以上学前教育比例指数
	B2 九年义务教育巩固率指数	C2 九年义务教育巩固率指数
	B3 初中毕业生升学率指数	C3 初中毕业生升学率指数
	B4 继续教育参与率指数	C4 继续教育参与率指数
A2教育公平指数	B5 义务教育阶段随迁子女公办学校就读比例指数	C5 随迁子女公办学校就读比例指数
	B6 残疾儿童少年受教育水平指数	C6 残疾儿童少年受教育水平指数
	B7 家庭经济困难学生资助指数	C7 家庭经济困难学生资助比例指数 C8 家庭经济困难学生资助水平指数
	B8 市域内义务教育校际均衡指数	C9 市域内校际生均教学及辅助用房面积均衡指数
		C10 市域内校际生均体育运动场馆面积均衡指数
		C11 市域内校际生均教学仪器设备值均衡指数
		C12 市域内校际生均图书册数均衡指数
		C13 市域内校际每百名学生拥有计算机台数均衡指数
		C14 市域内校际生师比均衡指数
	C15 市域内校际生均高于规定学历教师均衡指数	
	C16 市域内校际生均中级及以上专业技术职务教师均衡指数	
	B9 市域内义务教育县际均衡指数	C17 市域内县际生均教学及辅助用房面积均衡指数
		C18 市域内县际生均体育运动场馆面积均衡指数
		C19 市域内县际生均教学仪器设备值均衡指数
C20 市域内县际生均图书册数均衡指数		
C21 市域内县际每百名学生拥有计算机台数均衡指数		
C22 市域内县际每百名学生多媒体教室数均衡指数		
C23 市域内县际生师比均衡指数		
C24 市域内县际高于规定学历教师比例均衡指数		
C25 市域内县际中级及以上专业技术职务教师比例均衡指数		
C26 市域内县际生均公共财政预算教育经费支出均衡指数		
C27 市域内县际生均公共财政预算教育公用经费支出均衡指数		
A2教育公平指数	B5 义务教育阶段随迁子女公办学校就读比例指数	C5 随迁子女公办学校就读比例指数
	B6 残疾儿童少年受教育水平指数	C6 残疾儿童少年受教育水平指数
	B7 家庭经济困难学生资助指数	C7 家庭经济困难学生资助比例指数 C8 家庭经济困难学生资助水平指数
	B8 市域内义务教育校际均衡指数	C9 市域内校际生均教学及辅助用房面积均衡指数
		C10 市域内校际生均体育运动场馆面积均衡指数
		C11 市域内校际生均教学仪器设备值均衡指数
		C12 市域内校际生均图书册数均衡指数
		C13 市域内校际每百名学生拥有计算机台数均衡指数
		C14 市域内校际生师比均衡指数
	C15 市域内校际生均高于规定学历教师均衡指数	
	C16 市域内校际生均中级及以上专业技术职务教师均衡指数	
	B9 市域内义务教育县际均衡指数	C17 市域内县际生均教学及辅助用房面积均衡指数
		C18 市域内县际生均体育运动场馆面积均衡指数
		C19 市域内县际生均教学仪器设备值均衡指数
C20 市域内县际生均图书册数均衡指数		
C21 市域内县际每百名学生拥有计算机台数均衡指数		
C22 市域内县际每百名学生多媒体教室数均衡指数		
C23 市域内县际生师比均衡指数		
C24 市域内县际高于规定学历教师比例均衡指数		
C25 市域内县际中级及以上专业技术职务教师比例均衡指数		
C26 市域内县际生均公共财政预算教育经费支出均衡指数		
C27 市域内县际生均公共财政预算教育公用经费支出均衡指数		
B10 市域内义务教育城乡一体化指数	C28 市域内生均教学及辅助用房面积城乡一体化指数	
	C29 市域内生均体育运动场馆面积城乡一体化指数	
	C30 市域内生均教学仪器设备值城乡一体化指数	
	C31 市域内生均图书册数城乡一体化指数	
	C32 市域内每百名学生拥有计算机台数城乡一体化指数	
	C33 市域内每百名学生多媒体教室数城乡一体化指数	
	C34 市域内生师比城乡一体化指数	
	C35 市域内班额达标率城乡一体化指数	
	C36 市域内高于规定学历教师比例城乡一体化指数	
	C37 市域内生均公共财政预算教育经费支出城乡一体化指数	
	C38 市域内生均公共财政预算教育公用经费支出城乡一体化指数	
	C39 市域内学生体质健康优良率城乡一体化指数	
	C40 市域内义务教育巩固率城乡一体化指数	

A3 教育质量指数	B11 德育艺术实践课程开设水平指数	C41 德育艺术实践课程开设水平指数
	B12 学生学业成就水平指数	C42 学生学业成就水平指数
	B13 学生体质健康优良率指数	C43 学生体质健康优良率指数
	B14 生师比指数	C44 生师比指数
	B15 班额达标率指数	C45 班额达标率指数
A4 教育服务贡献指数	B16 普通高中选修课比例指数	C46 普通高中选修课比例指数
	B17 劳动力受教育水平指数	C47 劳动力受教育水平指数
	B18 人均受教育年限指数	C48 人均受教育年限指数
	B19 职业教育对口就业率指数	C49 职业教育对口就业率指数
A5 教育条件保障指数	B20 师资投入指数	C50 高于规定学历教师比例指数
		C51 接受培训教师比例指数
		C52 教师境外进修比例指数
	B21 经费投入指数	C53 职业教育双师型教师比例指数
		C54 公共财政预算教育经费支出占公共财政支出比例指数
		C55 生均公共财政预算教育经费支出指数
B22 装备投入指数	C56 生均公共财政预算教育公用经费支出指数	
	C57 生均教学及辅助用房面积指数	
	C58 生均体育运动场馆面积指数	
B23 教育信息化指数	C59 生均教学仪器设备值指数	
	C60 生均图书册数指数	
	C61 百名学生拥有计算机台数指数	
A6 教育治理现代化指数	B24 教育政策内容现代化指数	C62 宽带接入互联网学校比例指数
		C63 百名学生拥有多媒体教室数指数
		C64 百名学生拥有数字资源指数
		C65 教师教育信息化应用水平指数
	B25 教育政策程序现代化指数	C66 教育政策理念现代化指数
		C67 政府职能转变与管办评分离指数
		C68 现代学校制度建设指数
B26 教育政策实施有效性指数	C69 教育质量综合评价改革指数	
	C70 地方教育政策创新指数	
B27 教育舆情应对有效性指数	C71 地方教育政策制定中的专家参与指数	
	C72 地方教育政策制定中的公众参与指数	
	C73 地方教育政策法规透明度指数	
	C74 依法治教指数	

6. 分项排名。副省级城市教育现代化监测评价指标体系包括六个一级指标、27个二级指标和76个三级指标。为了降低敏感性，我们将指标合成到六个一级指标，即分别给出教育普及水平指数、教育公平指数、教育质量指数、教育服务贡献指数、教育条件保障指数和教育治理现代化指数分项排名，但不再对六个一级指标赋权，即不再合成教育现代化总指数。评价不是为了证明，而是为了改进；排名不是目的，而是为了让各城市明确强项与弱项，总结经验，找准问题，确立对策，加快推进教育现代化。

（本文系教育部哲学社会科学重大课题委托项目（教育政策研究）“教育现代化监测评价指标体系研究”（13JZDWJY01）的部分成果。本专题由国家教育发展研究中心杨银付副主任及其研究团队执笔。）

（原文刊载于《教育发展研究》2015年第1期）

省域教育现代化的探索与实践

——以江苏省为例

陈琳

在改革开放的推动下，我国国力迅速增强，为教育现代化奠定了一定的物质基础。经济发展相对较快的江苏省于1991年在全国率先提出实现教育现代化的动议。1992年，广东省部分学者建议开展珠江三角洲教育现代化研究。1993年2月，中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》提出：“再经过几十年的努力，建立起比较成熟和完善的社会主义教育体系，实现教育的现代化。”江苏省积极响应“实现教育的现代化”这一号召，1993年年底发布《关于在苏南地区组织实施教育现代化工程试点的意见》，在全国率先提出实施教育现代化工程，拉开了我国教育现代化伟大实践的序幕。由此算起，我国教育现代化的实践已整整20年。20年后的今天，全国教育行业正在为实现《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出并得到党的十八大再次确认的“到2020年，基本实现教育现代化”的宏伟目标而努力奋斗，江苏省、广东省、浙江省、北京市、上海市的教育工作者更是希望捷足先登，在为相应的省（自治区、直辖市）2020年率先实现教育现代化作不懈努力。

我国教育现代化由省级政府发起，并由省级政府统筹。因此，探讨省域教育现代化，对于我国教育现代化实践具有指导意义。2013年教育部决定与江苏省共建国家教育现代化试验区，以“总结推广江苏成功经验，为全国教育现代化和江苏现代化作出更大贡献”，更好探讨省域教育现代化创新之路。

一、江苏省教育现代化的创新发端于基础教育

（一）率先组织实施教育现代化工程试点

地处苏南的苏、锡、常地区，1992年在全省率先完成了普及九年制义务教育的任务，江苏省教委审时度势地加快了对苏南教育发展战略的研究，1993年颁布《关于在苏南地区组织实施教育现代化工程试点的意见》，选择苏南及沿江7个省辖市所辖76个乡镇作为实施教育现代化工程的试点，苏南地区由此迈开了向教育现代化进军的坚实步伐。江苏省组织实施教育现代化工程试点，

表现了江苏教育行政部门的与时俱进以及自加压力。

江苏省在苏南地区组织实施教育现代化工程试点工作，在我国教育现代化史上具有里程碑意义，因为在此之前的所有关于教育现代化的探讨，都是理论的或者是零星的行动，而该工程试点使教育现代化转化为区域实实在在的建设行动。此外，它不仅是全国第一个教育现代化试点，而且具有理论先行、标准导航、示范带路的特色。

《关于在苏南地区组织实施教育现代化工程试点的意见》对教育现代化的内涵这一重大理论问题作出回答：教育现代化包括教育思想现代化、教育发展水平现代化、教学体系现代化、办学条件现代化、教师队伍现代化和教育管理现代化。

1994年，江苏省教委举办市、县（市、区）教育局长（教委主任）培训班，对教育现代化背景下的素质教育提出明确要求。这种理论提高、观念变化从局长抓起的做法，在今天仍具有指导意义，因为领导的观念、认识将决定一个单位或领域的行动。这种好的做法，江苏省20年来始终如一地坚持。例如，为了推进以教育信息化带动教育现代化，2013年江苏省召开省辖市主管教育副市长、教育局长参加的教育信息化工作研讨会。

创新的行动需要创新理论的支持。江苏省十分重视教育现代化的研究和发展。早在1995年全省教育现代化理论和实践研讨会上，江苏省就提出“总体规划、分步实施、重点突破、示范引路”的策略。教育现代化工程不同于其他自然科学工程，它不容许反复试误，因此，制订科学合理的参照标准就显得尤为必要和迫切。江苏省教委在1995年之后的3年内出台了《江苏省乡镇教育基本实现现代化建设标准（试行）》《江苏省小学基本实现现代化要求（试行）》《江苏省普通初中基本实现现代化要求（试行）》《江苏省普通高中基本实现现代化要求（试行）》等10多个建设标准。

评估是督促标准实施的最好办法。在出台教育现代化试点标准后不久，江苏省出台了《江苏省乡镇教育基本实现现代化评估意见（试行）》等6个实施教育现代化工程的评估细则和办法。随着教育现代化的深入，江苏省适时推出新的标准和评估办法：1999年制定《江苏省县（市）教育基本实现现代化建设标准》，启动县域层面教育现代化建设，使考察单元由乡镇上升为县市；1999年出台《实施教育现代化工程示范初中评估办法》以及《实施教育现代化工程示范初中评估细则》。

试点工程开展不久的1995年，江苏省教委召开全省教育现代化工程实施工作现场会，随后苏南各地出现了教育现代化建设千帆竞发的喜人局面，苏南地区的教育跨越式发展势头很快凸显，仅从随后几年的教育投入和校园改善数据可见一斑：1995年起无锡市政府3年筹措资金3亿元，用于市区学校的现代化建设，所辖三县（市）也通过多种渠道大幅度增加教育投入；苏州市建立开发区教育实验区，两年投入3个亿，建成了7所中小学；常州市教育投入的总量逐年大幅度增长，1995年为6.76亿元，1996年达8.66亿元，1997年达10.64亿元。

（二）率先启动实施教学条件现代化改造系列工程

办学条件现代化是教育现代化的基础。几十年的穷国办大教育，使我国教育基础设施建设欠账太多，教育基础设施状况与高速发展的社会经济很不相称。进入新世纪，江苏省通过实施消除中小学危房工程、农村中小学布局调整工程、“教育富民”工程、“三新一亮”工程、“六有”工程等系列化重大工程，提升全省现代化办学条件。

例如，2000—2002年，江苏省实施并全面完成农村中小学危房改造任务。2001—2004年，江苏省实施农村中小学布局调整工程。全省小学从2000年的19110所调整到6548所，初中由2816所调整为2063所。2003年，江苏省启动实施“5112”教育富民工程，提出在“十五”期间广泛开展多规格、多层次、多门类、多形式的职业教育和成人培训，转移500万农村劳动力，培养100万农村致富骨干，重点推广1000个农村科技致富示范项目，培训200万下岗（失业）转岗职工，全面提高城乡劳动者科学技术素质。随之而来的是积极深化教育教学改革，主动适应经济结构与产业结构调整的需要，根据人才市场的需求，调整专业结构，更新课程内容，推进专业现代化建设，将职业教育和成人教育

的教育培训与技术型劳务输出结合，与下岗分流职工转岗、再就业结合，与实施地方致富项目结合，直接为富民服务。2003年，江苏省启动以“新课桌、新板凳、新讲台、电灯亮”为主要内容的“三新一亮”工程，解决了部分农村中小学教室内存在的“三破一暗”现象。2004年，江苏省启动造福全省百万农家孩子、促进教育均衡发展的“有整洁的校园、有满足师生就餐需要的卫生食堂、有冷热饮用水、有水冲式厕所、有安全宿舍、寄宿生一人有一张床”的农村中小学的“六有”工程。到2010年，江苏省农村中小学办学条件全面改善。

教育现代化既要有现代化的硬件条件，也要有现代化的软件条件，还要特别关注教育条件的均衡。江苏省将义务教育均衡发展作为教育现代化的重要内容设计与优先建设，2004年开始，建立校长和教师定期交流制度。2010年，江苏省启动实施义务教育优质均衡改革发展示范区建设。2013年，全国县域义务教育均衡发展督导评估认定现场会对张家港、常熟、太仓三市义务教育均衡发展进行评估认定。

二、确立教育优先发展战略地位和教育现代化两步走战略

（一）率先提出科教兴省战略、科教与人才强省战略，优先发展教育

教育现代化的一个重要标志是教育在经济社会发展中的战略地位。江苏省于1994年提出科教强省战略，从此始终优先发展教育；2006年，将教育确定为唯一的率先实现现代化的领域；2011年，将科教兴省战略提升为科教与人才强省战略。

随着教育地位的提升，江苏省教育现代化的主导设计、顶层谋划的层级相应由教委、教育厅上升为省政府，教育现代化成为政府工程、一把手工程。2013年江苏省教育现代化建设推进会，以省政府组织召开，省委书记批示，省长、主管副省长出席会议并讲话，还特别邀请教育部部长与会指导。

（二）率先提出基本实现教育现代化和实现教育现代化的两阶段目标

1996年，江苏省率先在全国（京津沪城市型省份除外）基本实施普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲，率先实现了教育普及工作的历史性突破。在“两基”的基础上，江苏省不失时机地组织实施教育现代化工程，1996年江苏省教育工作会议宣布，高举教育现代化旗帜，到2010年全省基本实现教育现代化。“基本实现教育现代化”，从此成

为我国各地教育现代化的重要阶段性目标。

2007年，江苏省出台《江苏省县（市、区）教育现代化建设主要指标》，这不仅意味着我国县域教育现代化评价指标的诞生，而且预示着教育现代化由基本实现向实现的重大转变。

江苏形成的完整的教育现代化发展脉络是：教育现代化试点→教育现代化示范乡镇→县域基本教育现代化→全省教育基本现代化→县域教育现代化→全省教育现代化。

三、江苏教育现代化的其他路径创新

（一）率先完成全域的教育现代化标准或评价指标体系

2013年，江苏省出台《江苏教育现代化指标体系》。这是全国第一个省域教育现代化的评价指标体系，包括教育普及度、公平度、质量度、开放度、保障度、统筹度、贡献度以及满意度8项46个指标。这是一个必须经过不懈努力才能达到的现代化教育指标体系。

江苏省于1995年出台《江苏省乡镇教育基本实现现代化建设标准（试行）》、1999年出台《江苏省县（市）教育基本实现现代化建设标准》、2007年出台《江苏省县（市、区）教育现代化建设主要指标》、2013年出台《江苏教育现代化指标体系》，反映了江苏教育现代化范围的不断扩大以及层次的不断提升，这充分体现了因地制宜和与时俱进。这种分步推进、逐层提升的做法值得各地教育现代化借鉴。

（二）率先进行现代职业教育制度改革试验和启动现代职业教育体系建设试点

新中国成立后的前20多年，职业教育是短板，然而，职业教育现代化是教育现代化的重要组成部分。职业教育现代化的核心是职业教育制度的改革。1994年起，江苏省在苏南地区进行现代职业教育制度改革试验。针对农村地区教育结构改革迟缓现状，江苏省大力兴办骨干中等职业学校，1994年到20世纪末实施“1122”工程，即在每个县区建设1所以上（全省共100所）占地100亩以上、建筑面积2万平方米以上、在校生规模2000人以上的县区级职教中心。

从1996年起，江苏省以专业课程和教学体系改革为核心，紧紧围绕专业需求和专业设置、培养目标和素质要求、课程体系和教学内容、培养模式和产教结合、教师队伍和“双师”型教师培养、改善实习实训基地建设等关键环节，率先在

现代农业、机电一体化等6个专业群内组织全省职业学校联合攻关，率先在全国职教界进行战略调整，为21世纪初全国职教发展高潮预设了富有现代性内涵的伏笔。

2012年，江苏省启动现代职业教育体系建设试点，以学制贯通为突破、以课程一体为根本，积极探索系统培养技术技能人才体制、模式和办法，切实增强职业教育发展力、吸引力和贡献力。

20年职业教育现代化探索与实践，硕果累累：在全国职业院校技能大赛中，江苏省连续多年力拔头筹；全国职业院校信息化教学能力大赛中，江苏省取得第一名；2013年，苏南成为第一个国家级现代化建设示范区。

（三）率先高等教育“大扩招”，领跑高等教育“大众化”和内涵式发展

人的现代化是教育现代化的根本，高等教育入学率是教育现代化中重要的观察指标。继普及义务教育之后，1996年江苏省再次突破体制束缚，率先启动高校“大扩招”。至2004年，江苏省普通本专科在校生由2000年的45万人增加到100万人，而且年1万人以上的招生增量持续数年，为我国高等教育大众化时期的提早到来作出了贡献。

江苏省高校招生，连续几年每年增招一成以上，这在当时要克服许多困难，江苏省教育工作者勒紧腰带干事业，创新机制促发展。大扩招需要大量资金，其额度之大绝非当时政府财力所能解决，江苏省积极探索高等学校以银行贷款、政府贴息、学校还本为主的投融资模式，以新建扩建校区为主要特征的高校大建设取得重大突破。

扩招同时，江苏省坚持高等教育规模与质量的“双轮驱动”、两手硬。江苏省早在2003年就在全国率先启动省高校品牌、特色专业建设，2010年又开始实施全国迄今唯一的“高校优势学科建设工程”。同时，江苏省积极组织实施“江苏高校协同创新计划”，在全国首批立项建设的14个“2011协同创新中心”中，江苏省高校有3个协同创新中心获得认定，其中面向区域发展类型的中心占全国同类型中心总数的50%。

（陈琳，江苏师范大学教育研究院，江苏徐州 221116）

（原文刊载于《中国教育周刊》2013年第11期）