



中国教育科研参考

2016年第10期
总第(380)期

中国高等教育学会编

2016年5月30日

目 录

以提高教育质量为核心 扎实推进高等教育现代化.....	瞿振元 (02)
教育现代化目标与指标	
——兼谈“十三五”教育发展基本思路.....	胡鞍钢 王洪川 鄢一龙 (03)
制度、质量、公平: 实现高等教育现代化的突破口.....	何传启 (07)
治理体系和治理能力现代化与高等教育现代化的关系.....	别敦荣 (10)
论高等教育现代化进程中理论认识与实践选择.....	李国仓 (14)
中国离高等教育现代化还有多远	
——几个关键指标的国际比较.....	凌云 俞佳君 (18)
中国高等教育现代化指标体系研究的回顾与展望.....	杨小峻 王毅 (23)
发改委: 加快推进教育现代化 促进“十三五”开好局.....	中国新闻网 (28)
实现教育现代化还需迈过哪些坎儿.....	中国教育报 (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)

以提高教育质量为核心 扎实推进高等教育现代化

瞿振元

习近平同志提出的“发展具有中国特色、世界水平的现代教育”，是对我国教育现代化目标的最好诠释。党的十八大把教育现代化这一重大任务写入十八大报告，成为全面建成小康社会的一项战略任务。党的十八届五中全会后，国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，提出到本世纪中叶基本建成高等教育强国。我国高等教育现代化的近期目标和长远目标鼓舞人心、催人奋进，需要我们以新发展理念为遵循，在高等教育发展中崇尚创新、注重协调、倡导绿色、保持开放、推进共享，以提高教育质量为核心，扎实走好高等教育现代化的每一步。

提高教育质量是高等教育现代化的重中之重。现代化是人类文明的一种深刻变化，它既是一个过程，又是一种状态。现代化的具体目标会随着社会的发展而不断变化，而且因文化的多元性而各具特色，但其核心指向应是“世界先进水平”。教育现代化的内涵非常丰富，它包括教育的普及化、教育的高质量、教育治理现代化、教育国际化、教育信息化等，不同时期教育现代化强调的工作重点各有侧重，但其关键要素是教育质量。教育质量是衡量一个国家教育现代化水平的核心指标。因此，提高教育质量是推进教育现代化的重中之重。世纪之交，我国高等教育迈出了大改革大发展大建设的步伐，实现了高等教育大众化，成为名副其实的高等教育大国，但高等教育质量相对较低也是一个客观事实。当前，我国高等教育站在了由大向强的新起点上，加快推进高等教育现代化进程的战略选择就是全面提高教育质量。党的十八届五中全会以“提高教育质量”破题，规划了未来5年我国基本实现教育现代化的宏伟蓝图。我们要真正把工作重点转移到提高教育质量上来，让每个学生都能获得高质量的现代教育。

高等教育现代化旨在立德树人、促进人的现代化。立德树人，是教育工作的根本任务。我们要提高教育质量、推进高等教育现代化，归根结底就是围绕培养什么人和怎么培养人这个重大问题展开的，也就是要坚持育人为本不动摇，促进人的现代化。党的十八届五中全会《建议》强调：“全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，加强社会主义核心价值观教育，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。深化教育改革，把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为重点任务贯彻到国民教育全过程。”《建议》明确了立德树人是新时期贯彻党的教育方针、实施素质教育的时代要求。将于2016年6月1日起施行的新的高等教育

法，以法律的形式进一步确立了高等教育立德树人的根本任务，彰显了国家依法治教、推进高等教育现代化的坚定决心。把立德树人作为根本任务，对高等教育现代化具有重要意义，直接影响高校的办学思路。我们知道，教学、科研和社会服务是高校的主要活动，共同的中心是培养人才、保证教育教学质量达到国家规定的标准。但实践中一些高校不能很好地处理教学与科研的关系，存在轻教学重科研的倾向。实际上，只有教学和科研都做到一流才是真正的一流大学。把立德树人作为根本任务，要求高校从解决思想认识、评价体系、薪酬制度和教学评估等环节入手，调动全体师生的积极性，使重视教学的声音变成实际的行动；要从革新培养方案、课程体系和内容、教学手段和方法等方面着力，使教学水平与现代化建设相适应，使先进的教育理念变成提高教育质量的实际效果。轻视教学，不注重立德树人，就偏离了高等教育现代化的方向。

推进高等教育现代化要正确处理重点突破与整体提升的关系。国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》后，调动了一批基础好、综合实力强的高校的积极性，这些高校希望在向世界一流大学和一流学科迈进过程中有所作为。这一方案印发后，广东、江苏、浙江等省先后出台加大省级财政投入、建设国内“双一流”方案，这将大大促进区域高等教育质量的整体提升，促进我国高等教育逐步形成“高原隆起、高峰耸立”的可喜格局。实践证明，集中资源、率先突破、带动整体的建设路径，将加快缩小我国与世界高等教育强国之间的差距，加快推进高等教育现代化。在建设“双一流”过程中，要抓住教师队伍建设这个关键。提高教育质量、推进教育现代化，必须依靠一支数量充足、结构合理的高素质教师队伍。“十三五”期间，要抓住教师队伍特别是青年教师队伍建设这个关键，把支持和扶持拔尖人才与帮助、培养广大教师结合起来，使教师队伍的职业能力和师德素养有一个整体性提升，为高等教育提高水平、办出特色、由大变强、实现现代化打下可靠基础。

高等教育现代化既是世界潮流，也是国际竞争的重要领域。作为现代化的后来者，我国在推进高等教育现代化过程中要善于利用“后发优势”，实现“弯道超越”。同时，还要善于形成“先发优势”，创造性地解决其他国家未曾遇到的问题。把我们的优势发挥好，才能更好发展中国特色、世界水平的现代教育。

（瞿振元，国家教育咨询委员会委员、中国高等教育学会会长，北京 100082）
（原文刊载于《人民日报》2016年1月31日）

教育现代化目标与指标

——兼谈“十三五”教育发展基本思路

胡鞍钢 王洪川 鄢一龙

“十三五”时期是基本实现教育现代化目标的五年，其核心任务是全面开发世界上最丰富的人力资本，全面投资全体人民的人力资本，把教育大国建设成教育强国，把高等教育大国建设成高等教育强国，把人力资源大国建设成人力资源强国，把人才资源大国建设成人才资源强国，为2020年建成全面小康社会奠定人力资源和国民素质基础，为2030年主要教育发展指标达到或接近发达国家水平、实现更高水平教育现代化、建成终身学习型社会，奠定坚实基础。

一、“十二五”中期教育发展主要指标进展评估

这里主要基于《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》中教育相关指标进行2011-2013年第三方评估研究。结果表明，两个《纲要》提出的教育发展主要目标、重点任务进展顺利。预计“十二五”规划教育主要指标将如期或提前完成。具体来看：

教育投入大幅度增长。国家财政性教育经费占GDP比重达到4.28%，按时完成2012年达到4%的目标，2013年达到了占GDP比重4.30%，这一比重在世界173个国家和地区中首次进入前100位，为97位，比2010年上升24位，预计到2015年这一指标创历史新高，超过4.5%。教育投入的增长极大地改善了全国特别是农村地区、中西部地区、贫困地区、少数民族地区的教育设施、办学条件、教育质量，也不断提高了教师的经济待遇，极大地改善了他们的生活条件。从全社会范围看，教育已经成为中国最大的现代服务业之一。第三次全国经济普查数据表明，2013年教育行业法人单位从业人员达到1913.8万人，在全国服务业中排第2位（居批发和零售业之后），教育法人单位资产总计达到5.41万亿元。

学前毛入园率指标进展良好。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》提出到2015年学前一年毛入园率达到85%，学前三年毛入园率达到60%。实际上，2013年学前三年毛入园率达到67.5%，已经提前实现2015目标。

义务教育指标进展良好。2013年义务教育巩固率达到92.3%，累计增加了2.6个百分点，与规划提出的约束性目标3.3%仅差0.7个百分点，完全有希望在2015年顺利完成规划目标。

高中教育毛入学率指标进展良好。这一指标的人力资源产出表现为，全国高中文化程度人口由2010年1.88亿人上升至2013年的2.09亿人，净增加2100万人，增长了11.2%。高中阶段毛入学率从2010年的82.5%提高至2013年的86.0%，接近“十二五”规划目标（87%），平均每年提高1.17个百分点，2014年会实现目标，到2015年将超过88%，接近2020年实现90%的目标。

普通本专科在校生数、研究生在校生数迅速增加，高等教育规模进一步扩大。2010-2013年，全国普通本专科在校生数增加了236万人，研究生在校生数达到179万人，提前实现2015年目标（170万人）。高等教育毛入学率从2010年的26.5%提高至2013年的34.5%，平均每年提高2.7个百分点。预计到2014年将提前实现2015年规划目标（36%）。全国大专以上学历人口由2010年的1.19亿人上升至2013年的1.43亿人，增加了2400万人，增长20.2%，超过世界总人口第10位的俄罗斯（2012年为1.43亿人），到2015年预计突破1.6亿人。

2010-2014年，进入劳动力队伍的大专以上人数在2500万左右，大大超过了“十一五”时期的2160万大学毕业生，再加上中等职业教育毕业生，两者合计在4500-5000万人之间，所产生的教育红利（通过提高劳动力素质及劳动生产率来体现）实际上超过了人口红利减少的负面影响，成为真正发挥教育红利的最好时期。这也说明，随着中国人口红利下降，迎来教育红利迅速扩大时期，教育红利将发挥长期性、基础性作用。

二、“十三五”时期教育发展机遇、挑战与总体目标

（一）“十三五”教育发展面临的机遇与挑战

“十三五”时期，中国的教育发展面临着巨大

机遇。首先，教育现代化将成为我国实现全面现代化的先导。教育发展、人力资本积累、经济结构变迁和社会发展阶段的推进之间有一种互动关系。在经济追赶之前人力资本追赶已经开始，而当经济追赶开始启动时，人力资本追赶已经达到较高水平。这说明成功的经济追赶一般以人力资本追赶为先导。到2030年人均GDP只达到美国的56%时，中国的人均受教育年限已经与美国基本持平，这可以说是人类历史上最为显著的教育先导型追赶。

其次，人力资本红利正在取代人口红利成为中国不断持续发展的源动力。中国的人力资本红利包括以下几个方面：首先是人力资本红利，主要是指由教育发展产生的直接收益，即国民受教育年限不断增加，进而提升一国的总人力资本。其次是就业总量红利。教育水平提高有利于提高劳动参与率，特别是可以提高女性的就业参与度，从而扩大了国家就业总量，表现为就业人口与非就业人口之比上升。第三是就业结构红利。教育水平特别是高等教育水平提高，对于促进一个国家服务业发展具有重要作用，会加速劳动力从农业部门向非农产业部门转移，从低劳动生产率的部门向高劳动生产率的部门转移。

第三，教育是实施创新驱动发展战略的根本动力。教育是实施创新驱动战略的基础。教育的主要功能就是为经济发展输送一大批创新型人才。高等教育本身对创新也有重要作用。通过基础理论创新和产学研结合，高等院校建立了最重要的创新平台。教育不仅仅是创新的推动者，更是重要的参与者。高等院校和科研教学工作者对于创新的作用是全方位的。高等教育在科技创新、技术创新、人力资源和研发投入等几个重要的创新指标上都起着关键作用。

与此同时，教育发展也面临着诸多挑战。首先，教育质量需要进一步提高，我国教育发展的大而不强的格局仍未根本改变。高等教育规模迅速扩张的同时，如何提高高等教育质量成为突出挑战。目前的教育管理制度、工作机制、资源配置仍然更多的是数量导向，而不是质量导向。人才培养的质量，教师队伍的总体素质也有待提高。其次，教育不均衡问题仍然突出。我国义务教育城乡、地区以及人群间的差异性明显，教育发展不均衡是推进教育现

代化的严重障碍。我国教育呈现城乡二元分割、地区发展悬殊、学校之间差别大的局面，在城市内部流动人口与非流动人口之间享受的教育质量差别较大。第三，教育发展需要加快转变，以适应经济发展“新常态”。不同的社会发展阶段、不同的经济结构对于人力资本的积累水平有不同的要求，而社会发展阶段的推进和经济结构的变迁又为教育和人力资本的进一步发展创造了条件。我国已经进入服务业主导的发展阶段，这意味着教育发展方式要更加注重高等教育的人力资本驱动，更加注重终身学习型社会的人力资本驱动，更加注重创新型人才培养，更加注重教育方式的多元化、弹性化、灵活化。

(二)“十三五”时期教育发展总体目标与主要任务

“十三五”规划教育发展的总体目标就是“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”。具体讲，全面建成更高水平的人力资源强国，全面建成惠及全民的教育公平社会，全面建成体系完备的终身学习型社会，全面发挥教育红利作用，全面建成充满活力的现代化教育体系。

全面建成人力资源强国。实现更高水平的普及教育，普及学前教育，学前教育毛入园率达到90%以上，超过高收入国家平均水平，大幅度超过美国。巩固提高九年义务教育水平。全面普及高中教育，高中阶段毛入学率达到95%，接近高收入国家平均水平。高等教育毛入学率达到43%，缩小与高收入国家平均水平的差距。高等教育总规模超过4000万人。具有高等教育文化程度的人数比2010年翻一番，达到2.1-2.2亿人。新增劳动力平均受教育年限超过14年。

到2020年，中国将成为教育规模最大的国家，教育水平主要指标接近高收入国家平均水平，进一步缩小与发达国家教育发展差距，基本满足世界上最大规模教育人口的日益增长的优质教育需求。

教育的国际化程度大幅度提高，国际影响力大大增强，大力发展教育服务贸易。来华各类留学生数超过50万人次，出国留学人员学成回国率达到较高水平，普通高校来华教师数翻一番。广泛全面开展多层次、多渠道的教育国际交流合作。

全面建成惠及全民的教育公平社会。保障人民

共同享有接受良好教育的机会，办人民共同满意的教育。建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系，实现基本公共教育服务均等化，缩小区域差距、城乡差距和不同群体之间的差距。非城镇户籍人口教育免学费年限达到12年，随迁子女平等接受义务教育比例超过90%。推进教育资源均衡分配，促进义务教育均衡发展，义务教育发展基本均衡县达标率达到95%以上，城乡生均教育经费比显著降低，消除教育贫困，扫除文盲，文盲率接近零。

全面建成终身学习型社会。建成人人学习、时时学习、终身学习的学习型社会，促进全体人民学有所教、学有所成、学有所用。普遍树立起终身学习的观念，普遍享有终身学习的机会，广泛形成终身学习的社会风气。

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联结，加快中等职业教育发展，实现中等职业教育和普通高中教育大体相当，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%以上，提高农村劳动力转移培训和农民工培训人次。

建成终身学习制度体系。现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成。构建学习型机关、学习型企业、学习型社区和学习型乡镇。完善职业资格认证体系，完善继续教育评价体系。

全面发挥教育红利作用。教育红利就是指人才红利、创新红利、经济红利等，它们对经济社会发展的溢出效应更为显著，支撑作用更为强化，引领作用更为突出。

教育的人才红利更为显著，为中国特色的社会主义现代化源源不断地输送各行各业的优秀人才，培养和造就一大批拔尖创新人才和数以亿计的专门人才和高素质劳动者，人才资源总量达到1.8亿人，居世界领先水平，高等教育毕业生实现充分就业，毕业生初次就业率超过75%。为中国建成人才强国做出最重要的贡献。

教育的创新红利更为显著，高校研发能力显著增强。鼓励和支持中国大学进入世界500强大学。高校科技创新和哲学社会科学研究能力显著增强，高校发明专利授予量达到4万件，高校国际科学论文收录数达到250万篇，为中国建成创新型国家做出重要贡献。

教育的经济红利更为显著，为中国经济增长提供人力资源保障，人力资本对经济增长的贡献率进一步提升，达到8%。推动经济发展方式转变，促使劳动力从低劳动生产率的农业向高劳动生产率的非农产业转移。提高教育服务业及相关产业占GDP比重，实现教育服务业及相关产业到2020年翻一番半。

全面建成充满活力的现代化教育体系。全面深化教育体制改革，全面建成与社会主义市场经济体制和全面建成小康社会目标相适应的充满活力、富有效率、更加开放、更加公平的教育体制机制，办出具有中国特色、世界水平、人民满意的现代教育。

构建政府主导，多元主体共同参与，公共财政保障，多种渠道筹措资金，面向基层，上下联动的可持续的教育基本公共服务供给机制，强化和健全基层的基本教育公共服务体系。

保证教育优先，加大全社会教育投入。以财政教育投入保障教育事业发展，鼓励多种渠道筹集教育经费。教育总经费占GDP比重争取达到7%，其中国家财政性教育经费支出占GDP比重争取达到5%以上，同时进一步提高教育投入产出效率。

改革创新国民教育体系。创新人才培养模式，教学内容、招生制度、质量评价改革和制度建设取得突破。教育质量全面提高。各级各类教育质量显著提高，教育思想先进，教师素质全面提高，学生综合素质显著增强。各级各类学校的办学条件均达到国家规定标准，基本普及信息基础设施，教育信息化水平显著提高，信息化配备水平显著提高。

推进素质教育，办人民满意的教育。将素质教育作为推进教育改革的突破口和关键环节，在教育管理体制、办学体制、教育内容、教育方法、考试评价制度改革上取得重要进展。学生思想道德素质、学业成就水平、科学文化素质、体质健康水平明显提高。人民接受高质量教育的需求得到更大满足。

总之，到2020年中国基本实现教育现代化，吸收国际上也包括西方教育现代化的成功经验，同时要继承中国传统教育的优秀思想和精华，充分发挥社会主义国家集中力量办大事特别是办教育大事的制度优越性。为更好观测和评估教育现代化进展，笔者从普及与公平、水平与质量、条件与保障、服务与贡献、国际化与信息化五个维度设计了教育现代化指标体系（详见表1）。

表 1 中国教育现代化体系指标设计（共 26 个）

类别	指标	2010	2015	2020	2030	属性
普及与公平 (8 个)	学前教育毛入园率 (%)	62.3a	80	90	>95	约束性
	高中阶段毛入学率	82.5	87c	92	100	约束性
	高等教育毛入学率	26.9a	38	43	>60	预期性
	文盲率	4.9	2	0	0	约束性
	农村人口（含农民工）基础教育免学费年限	9	12	12	12	约束性
	随迁子女平等接受义务教育比例	79.4a	85	90	100	预期性
	义务教育基本均衡县达标率 (%)		65	95	100	约束性
	城乡生均教育经费比	1.2	1	0.9		约束性
水平与质量 (7 个)	预期受教育年限 (年)	12.4	13.2	13.8	15.2	约束性
	新增劳动力平均受教育年限 (年)	12.4b	13.3	14.2	15.5	预期性
	人才资源总量 (亿人)	1.14	1.56	2.0	2.70	预期性
	学生学业成就水平					预期性
	学生体质健康水平					预期性
	继续教育参与率 (%)		42	50	>60	预期性
	世界前 500 名大学数					预期性
服务与贡献 (4 个)	毕业生初次就业率 (%)	>70	>73	>75	>77	预期性
	高校发明专利申请授权量 (万件)	1.5	2.5	4		预期性
	高校发表国际科技论文 (万篇)	110	177	250		预期性
	人力资本对经济增长的贡献率 (%)	(8.14)	(14.2)	(18.5)		预期性
条件与保障 (4 个)	全社会教育总经费占 GDP 比重 (%)	5.2	5.8	6.4	>7.0	预期性
	财政性教育经费占财政总支出比重 (%)	15.76				约束性
	教育经费使用结构					约束性
	各级教育生师比					约束性
信息化与国际 化 (3 个)	百名学生教学用终端数					预期性
	外国来华留学生数 (万人)	26.5a	40	>50	>70	预期性
	普通高校来华教师比例 (%)	0.8	1	2	5	预期性

三、2030 教育发展远景目标

展望未来，教育现代化是中国实现伟大复兴的必由之路。中国最具竞争力的优势就是人力资本优势，中国最重要的基本国策是强化人力资本投资。人力资源是国民经济长期持续增长的第一资源；开发人力资源是全面建设小康社会的第一目标。中国未来的经济持续稳定发展和人民生活质量的改善，很大程度上依赖于人力资本的积累和使用。教育公平是最大的公平，教育责任也是政府的第一责任。中国要建成全世界最大的学习型社会，实现教育现代化，这不仅是中国顺利崛起的条件，也是中国长远竞争力的来源。

未来十几年，中国需要有效应对教育改革的挑战，到 2030 年，我国要率先实现教育现代化，构建世界上最大规模的全民学习、终身学习、灵活学习的学习型社会，形成现代化的教育体系，建成世界人力资源强国。这是一个十分宏大的战略目标，它旨在全面开发、充分利用世界上最大、最丰富、最宝贵的人才资源，为全面现代化宏伟目标的实现奠定人力资源基础。

到 2030 年，学前三年毛入园率达到 95% 以上；实现更高水平的 12 年义务教育，毛入学率达到 95% 以上；高等教育毛入学率达到 50% 以上；新增劳动力平均受教育年限达到 16 年以上；主要劳动年龄人口平均受教育年限达到 14 年以上，具有高等教育文化

程度的人数达到 3 亿。从国际比较视角看，到 2030 年，中国主要教育发展指标与美国差距迅速缩小，按初等到高等预期受教育年限缩小至 1.3 年，按学前到高等预期受教育年限将超过美国 0.5 年。中国用 80 年的时间（1949—2030）实现了美国用二百年时间（1830—2030）完成的人力资本现代化过程，成为真正名副其实的世界人力资源强国和人才强国，这为 2050 年实现社会主义现代化奠定了最大规模的人力资源基础。一些细微的差错，在往后的发展中，它会按本身的逻辑，偏离原来的目标，演进到远离原来设计的另一种体制去。这种论断同样适用于高考制度改革。回顾我国高考建制六十余年的历史，当年被视为权宜之计的许多特殊政策到了后期愈演愈烈，如保送生制度、加分政策等广受诟病，甚至动摇了高考制度的公平基石。因此，为了避免出现这种“失之毫厘，差之千里”的情况，变革者不仅要考虑将要采取措施的直接后果，还要研究其长远影响，不能为了获得短期的效果而陷入长期的被动。此外，变革者还应该密切留意改革的动向，对偏离路径的做法及时纠正，避免积重难返。

（胡鞍钢，清华大学国情研究院院长、公共管理学院教授，北京 100084；王洪川，清华大学公共管理学院博士研究生，北京 100084；鄢一龙，清华大学公共管理学院助理教授，北京 100084）

（原文刊载于《清华大学教育研究》2015 年第 3 期）

制度、质量、公平：实现高等教育现代化的突破口

何传启

国家教育规划纲要提出了“2020年基本实现教育现代化”的战略目标。现在距离2020年约有6年时间，中国“基本实现教育现代化”已经进入倒计时。教育现代化包括基础教育、中等教育、高等教育、学前教育、职业教育和继续教育的现代化。如果说，实现基础教育和中等教育现代化是一项基础工程，那么，实现高等教育现代化就是一项战略工程，它与国家的科技创新能力、文化创新能力和经济创新能力息息相关，与国家高端人才紧密相关。推进高等教育现代化，可以选择三个突破口：制度；质量；公平。

一、教育现代化是一项系统工程

现代化既是一个世界现象，也是一种社会选择；它发源于先行国家，然后扩展到全世界。教育现代化既是现代化的一种表现形式，也是现代化的一个重要基础。没有教育现代化，就没有人的现代化；没有人的现代化，就没有世界现代化。

在英文里，“现代化”一词产生于18世纪（1748

年~1770年）。在中文里，“现代化”一词出现于20世纪初。目前，现代化一词尚无统一定义。2013年8月“首届世界现代化论坛”在北京成功举行，会议通过了《现代化论坛宣言》，形成了若干共识。

现代化是18世纪以来人类文明的一种深刻变化。它既包括政治、经济、社会、文化各个领域从传统向现代的巨大转变，目前也包括人的全面发展和自然环境的合理保护。现代化是一个世界现象和国际潮流，它发源于先行国家，然后发生在全世界，但在社区层次有一些例外。

在18世纪~21世纪期间，世界现代化进程大致分为两大阶段（表1）。其中，第一次现代化包括从农业经济向工业经济、农业社会向工业社会的转变；第二次现代化包括从工业经济向知识经济、工业社会向知识社会的转变等。第一次现代化通常被称为经典现代化；第二次现代化则是一种新型现代化，有些学者称其为后现代化、继续现代化或再现代化等。

表1 世界现代化的两大阶段和六次浪潮

两大阶段	六次浪潮	大致时间	经济现代化	社会现代化
第一次现代化、工业化、城市化、民主化、理性化、福利化、非农业化	第一次	1763~1870	第一次产业革命、机械化	城市化、世俗化、理性化
	第二次	1870~1945	第二次产业革命、电气化	民主化、普及义务教育
	第三次	1945~1970	第三次产业革命、自动化	福利化、普及中等教育
第二次现代化、知识化、信息化、生态化、全球化、个性化、非农业化	第四次	1970~2020	知识和信息革命、信息化	智能化、普及高等教育
	第五次	2020~2050	新生物学革命、生物经济	仿生和再生、信息转换
	第六次	2050~2100	新物理学革命、文化经济	体验化、新能源、新运输

在世界现代化过程中，根据《联合国宪章》序言和第一章所倡导的原则，所有国家，不分大小，不分贫富，一律平等和自治，一律享有追求和平、安全、发展和幸福的权利，享有自主选择发展道路和发展模式的权利；与此同时，这种权利的实现，不应建立在牺牲他国权利和破坏生态系统的基础上。

在世界现代化过程中，根据国家的人均收入、人文发展和现代化水平，所有国家可以分为两组：发达国家和发展中国家；与此同时，有些国家在不同方面同时具有一些发达的和欠发达的特征，文化多样性永久和普遍的存在。在几十年里，发达国家有可能下降为发展中国家，发展中国家有可能上升为发达国家，这种转变有一定规律性。

现代化既是一个过程，又是一种状态。从政策角度看，它既是不同国家现代化的世界先进水平，又是追赶或保持这种先进水平的过程，同时文化具

有多元性。目前世界各国都在自觉或不自觉地经历某种现代化过程，如果愿意都可以把现代化作为一个国家目标。

当今世界，现代化的驱动力不再只是物质生产，而且包括人类对美好生活的不懈追求，包括人类的创造性、技术创新和制度创新等，由教育和科学所激发。文化多样性是创造、创新和发展的源泉之一；公民个人、公民社会、企业组织和政府部门都可以在其中发挥作用。

事实上，现代化既是一种文明变化，又是一种国际竞争。从文明变化的角度看，每一个国家的现代化都在进步，都有可能成功。当然国家进步有快慢，国家水平有高低，成功时间有先后。从国际竞争的角度看，只有部分国家能够达到和保持世界先进水平。在过去300年里，发达国家的比例不到20%，发展中国家的比例超过80%；在大约50年里，发展中国家升级为发达国家的可能性约为5%，发达国家

下降为发展中国家的可能性约为 10%。

现代化发生在人类文明的所有领域，教育领域的现代化是现代化的一种表现形式。教育现代化既是一个过程，又是一种状态，迄今没有统一定义。

《现代化科学》认为：教育现代化是 18 世纪以来教育系统的一种前沿变化和国际竞争，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、达到和保持世界教育先进水平的国际竞争和国际分化等。从政策角度看，教育现代化既是教育发展的世界先进水平，又是追赶和保持这种世界先进水平的行为与过程；达到和保持世界先进水平的国家是教育发达国家，也是教育现代化国家，其他国家是教育发展中国家；在几十年里，教育发展中国家有可能升级为教育发达国家，实现教育现代化。

在 18 世纪~21 世纪期间，世界教育现代化的前沿过程，可大致分为两个阶段。其中，第一次教育现代化是从农业社会的教育向工业社会的教育、从传统教育向初级现代教育的转型过程及其深刻变化，其特点包括专业化、理性化、世俗化、科学化、电气化、民主化、制度化、标准化、公平化和普及初等义务教育等；第二次教育现代化是从工业社会的教育向知识社会的教育、从初级现代教育向高级现代教育的转型过程及其深刻变化，目前的特点包括信息化、网络化、个性化、开放化、国际化、创新化、生态化、高质量、普及高等教育和终身学习等。

如果说，第一次教育现代化是初级教育现代化，是从传统教育向初级现代教育的转变；那么，第二次教育现代化是高级教育现代化，是从初级现代教育向高级现代教育的转变；两次教育现代化的协调发展是综合教育现代化。22 世纪教育现代化还会有新变化。

教育现代化是一项复杂的系统工程，包括教育行为、教育结构、教育制度和观念的现代化，包括教育投入、教育产出和效率的现代化，包括教育参与、教育内容和教育回报的现代化，包括学校设施、教师队伍和教育方法的现代化，包括基础教育、中等教育、高等教育、学前教育、职业教育和继续教育的现代化，包括教育体系、教育法规和教育管理的现代化等。

概括地说，教育现代化是 18 世纪以来教育领域的一种前沿变化，它包括从传统教育向现代教育和终身学习的转变过程及其国际竞争，包括教育思想和教育观念的理性化、教育制度和教育管理的民主化、教育内容和教育方法的科学化、教育效率和教

育质量的全面提高、教育普及率和国民素质的全面提升、教育公平和国际教育体系的变化等。

在世界范围内，教育与现代化的关系包括两个方面：教育是世界现代化的重要基础，教育现代化是国家现代化的重要内容，它们相互交叉和相互支撑。

二、高等教育现代化是一项战略工程

高等教育是国家教育体系的高端部分，高等教育现代化具有战略意义。高等教育现代化既遵循世界现代化和教育现代化的普遍规律，又有高等教育的独有特点。

一般而言，高等教育现代化是教育现代化的一个组成部分，是 18 世纪以来高等教育的一种前沿变化和国际竞争，它包括现代高等教育的形成、发展、转型和国际互动，高等教育要素的创新、选择、传播和退出，以及追赶、达到和保持世界高等教育先进水平的国际竞争和国际分化等。

简单地讲，高等教育现代化，就是高等教育的世界先进水平，以及追赶、保持这种世界先进水平的行为和过程。高等教育现代化的内涵非常丰富，包括高等教育的行为、结构、制度和观念的现代化，包括高等教育的投入、产出和效率的现代化，包括高等教育的参与、内容和回报的现代化，包括高等教育的基础设施（学校）、教师队伍和教育方法的现代化，包括高等教育的教育体系、教育法规和教育管理的现代化等。

高等教育现代化既发生在国家层面，也发生在高等学校层面（表 2）。其中，在国家层面，高等教育现代化既有共性特点，即教育现代性，又有许多的国别差异，即文化和教育多样性。在高等学校层面，高等学校大致分为研究型大学、普通大学、高等职业学校（城市学院）三大类，它们的现代化既有共性又有差别。例如，在共性方面，三类学校都需要在国际比较中达到同类高校的世界先进水平等；在差别方面，研究型大学的现代化，重点关注教育质量和科研质量的现代化；普通大学的现代化，重点关注教育质量和学生能力的现代化；高等职业学校的现代化，重点关注教师素质和学生技能的现代化等。

高等教育现代化同样是一项复杂的系统工程，而且是具有战略意义的系统工程。因为，现代化是 18 世纪以来的一种国际竞争，成功者成为发达国家，其他的成为发展中国家；高等教育现代化，目前已成为国际竞争的一个决胜因子，成为国家现代化的一个战略支点。

世界现代化的国际竞争大致经历了三个阶段。

表 2 高等教育现代化的两个层次和三个方面

项目	国家和地区的高等教育现代化	高等学校的现代化
教育过程现代化	教育行为、教育内容、教育体系、教育效率、教育质量、科研质量、教育参与、教育公平、教师素质、学生素质的现代化	教育方法、教育内容、教育结构、教育效率、教育质量、科研质量、教师素质、学生素质、学生生活的现代化
教育软件现代化	教育观念、教育制度、教育管理的现代化	教育观念、学校制度、学校管理的现代化
教育硬件现代化	教育投入、学校设施、教师待遇、学生福利的现代化	学校设施、学校环境、教师待遇、学生福利的现代化

第一个阶段的竞争是产品和实力竞争，谁的产品便宜，谁就赢得市场；谁的实力强大，谁就赢得主动。第二个阶段的竞争是体制和模式竞争，谁的制度符合生产力的需要，谁的模式符合人类文明的需要，谁就赢得竞争。第三阶段的竞争是知识和文化竞争，谁的知识最新，谁的文化最先进，谁就会赢得竞争。

目前，世界现代化的国际竞争已经进入第三阶段，知识经济和知识社会成为国际竞争的前沿，知识创新和制度创新成为关键要素，知识资源和创新能力成为核心竞争力。没有高等教育现代化，就不可能有高素质的创新人才；没有创新人才，就不可能有科技创新、文化创新和经济创新等。在知识经济时代，高等教育现代化是一项战略工程。

三、实现高等教育现代化的三个突破口

改革开放以来，中国高等教育取得了巨大成绩，但国际差距依然明显。例如，高等教育入学率低于世界平均水平、高等教育质量差强人意、现代大学制度尚不完善等。中国高等教育现代化需要在国家层次和学校层次协同推进，目前可把“制度、质量和公平”作为突破口。

建立和完善现代大学制度。没有制度现代化，就没有真正现代化。没有现代大学制度，就没有现代化大学。现代社会的组织大致分为三类：营利组织、非营利组织和政府部门。每一类组织都需要有相应的立法，都需要依法运行。高等学校是一种非营利组织，应该按非营利组织的法规进行管理和运营。在国家层次，需要完善非营利组织（包括教育机构）的相关立法，明确高等学校的法律地位。在学校层次，需要建立现代大学制度，如理事会制度（董事会制度）、校长选聘制度、校长责任制度、教授治学制度、学生自治制度等，全面落实高校办学自主权等。

全面提升高等教育质量。在 1978 年~2010 年期间，中国高等学校从 598 家上升到 2358 家，高等教育毛入学率从约 1% 提高到约 26%，2012 年达到约 30%，进入高等教育大众化阶段。但迄今为止，中国没有一所大学是国际公认的“世界一流大学”，高等教育质量不高是一个客观现象。在国家层次上，提升高等教育质量，需要进行分类管理和科学评价，

合理分配教育资源。在学校层次上，三类高校需要各有侧重。一般而言，研究型大学是培养高素质创新型人才的战略基地，可以把建设“世界一流大学”作为目标，全面提升教学质量和科研质量；普通大学是培养高素质通用型人才的综合基地，可以把提升教学质量和学生能力作为重点；高等职业学校是培养高素质技能型人才的专业基地，可以把提升教师素质和学生技能作为重点。目前关于教育质量并没有统一标准。通俗地说，高质量大学是学生满意、教师满意和社会满意的大学；高素质大学生是具有独立人格、自由思想、平等观念、民主意识和科学精神的现代知识青年；高素质大学教师是有知识、有文化、有道德和有责任的知识工作者。

全面提升高等教育公平性。高等教育公平性涉及教育机会公平、教育过程公平和教育结果公平等。形象地说，机会公平就是要让每一个愿意上大学的青年都可以上大学，过程公平就是让每一个高等教育的行为主体都享受公平待遇，结果公平就是让每一个愿意上大学的青年都可以获得他满意的高等教育；机会公平和过程公平是结果公平的前提条件。目前，中国高等教育不公平现象比较普遍，特别是教育机会和教育过程不公平，社会反映比较强烈。例如，中国高等教育入学率低于世界平均水平和发达国家水平，中国青年接受高等教育的机会比较少而且不公平。根据世界银行的统计资料，2010 年高等教育毛入学率，世界平均约为 29%，发达国家约为 72%，比中国高出不少百分点。在国家层次上，需要继续提高高等教育入学率，全面改革“学生高考”——“高校录取”制度，合理配置高教资源，缩小高等教育发展的地区差距和学校差距。在学校层次上，需要采取切实措施，逐步实现校内机会公平和过程公平，逐步克服专业机会不公平、教师地位不公平、教师待遇不公平和学生机会不公平等现象。

没有现代学校制度，就没有现代化学校，就没有现代化教育，就没有现代化人才，就没有现代化国家。中华民族实现伟大复兴的过程，就是中国全面实现现代化的过程。为了中国复兴梦和中国现代化，教育要先行，教育现代化要先行，高等教育现代化要上新台阶。

（何传启，中国科学院中国现代化研究中心，北京 100864）

（原文刊载于《中国高等教育》2014 年第 7 期）

治理体系和治理能力现代化与高等教育现代化的关系

别敦荣

现代化是当前和未来很长一个时期我国高等教育改革与发展的根本目标，没有高等教育现代化，关于高等教育的所有美好愿望都是难以实现的。高等教育现代化是一项系统工程，不仅体现在高等教育理念、功能和办学过程的现代化上，而且还体现在高等教育体制和办学能力的现代化上。高等教育治理与高等教育现代化相辅相成，治理现代化是高等教育体制现代化的有机组成部分，而治理能力现代化则是高等教育现代化的重要保障。在我国高等教育内外环境下，治理体系和治理能力现代化更具有支持和引导高等教育现代化的重要作用。

一、治理体系和治理能力是高等教育治理的优先选项

高等教育治理是一个新概念，是在高等教育现代化进程中出现并得到应用的，开始的时候是学者们在学术研究中运用，表示高等教育是一种涉及多种利益相关组织、公民群体和个人的事业，不能由政府或高校领导管理部门垄断举办和管理，应当发挥各利益相关组织、公民群体和个人在办学和管学方面的作用。就治理的本意而言，既有公共治理又有公司（组织）治理，也就是说，治理的涵义既涉及宏观层面又涉及微观层面；既包括了参与举办和办理相关事业，又包括了拥有相关事业的话语权、表决权和监督权。其内涵主要有四：一是利益相关者共同参与举办；二是利益相关者共同参与决策；三是利益相关者共同参与监督；四是利益相关者共同参与分享。也就是说，治理一方面要保证利益相关者的利益不受侵犯，另一方面要保证事业得到更好的发展，唯其如此，利益相关者才可能共同分享成果，从而达到利益相关者各方参与治理的目的。因此，治理所尊崇的价值主要是平等、协商、责任和共享。

传统上，我国对高等教育实行集权管理，中央政府控制了绝大部分高等教育政策的制定权，并通过一定的行政手段，对地方高等教育政策和高校办学施加直接而有效的领导与管理。我国高等教育内外部关系封闭，除各级党委和政府及其高等教育主管部门、高校内部党政组织机构和相关党务、行政人员外，其他利益相关组织、公民群体和个人基本被排除在办学和管学之外，在举办、决策、监督和利益分享等各方面都没有参与的权利。治理就是要打破这种格局，在高等教育发展进程中，充分实现利益相关者各方的参与，改变只有少数权力机关和

工作人员办学和管学的状况。因此，高等教育治理的内涵主要有四：一是建立和完善多样化的高等教育投资办学体制，形成政府、社会组织和公民群体与个人共同办学的格局，丰富高等教育资源筹措渠道，促进高等教育良性发展；二是建立和完善有关社会组织和公民个人参与高等教育政策制定过程的机制，保证高等教育政策反映利益相关各方的诉求；三是建立和完善高校内部治理结构，健全教授治学和学生参与的机制，使高校内部利益相关各方的权益得到保障和实现；四是鼓励社会组织和公民个人对高等教育的监督，放松管制，以形成社会化的高等教育问责体系。由此可见，高等教育治理的任务是复杂而多样的，既包括宏观层面也包括微观层面，既包括办学也包括管学，涉及高等教育全方位各层面的改革。

毫无疑问，治理体系和治理能力是高等教育治理的有机组成部分。从功能看，高等教育治理包括参与投资举办、咨询决策、监督问责和权益保障等方面；从构成要素看，高等教育治理包括思想、组织、制度和能力等方面。高等教育治理的功能是通过其构成要素的相互作用来实现的，也就是说，构成要素是高等教育治理功能实现的基础。在构成要素中，高等教育治理思想发挥着引导作用，高等教育治理的组织建立、制度建设和能力要求与培养都以高等教育治理思想为指导，都要体现治理思想所包含的价值期望，并保证其得到实现。高等教育治理组织包括遵循治理思想所建立的各种审议、咨询、决策、审核、监督、仲裁和评估机构及其组成人员；若以高校为界，又可分为外部或宏观治理组织和内部或微观治理组织，外部和内部都可能建立不同层次的治理功能组织，它们共同构成高等教育治理体系。高等教育治理制度是根据治理思想的要求所制定的各种法规、政策和规章，它既是高等教育治理思想的反映，又是治理组织开展治理活动的准绳。高等教育治理能力是治理主体，即治理组织和相关人员开展治理活动、实现治理目标的能力。由于组织的功能主要是通过其组成人员实现的，因此，治理人员的能力是关键。如此看来，在高等教育治理的四要素中，在治理思想和治理制度得到一定程度发展的情况下，治理组织或治理体系与治理能力发挥着至关重要的作用，因为治理思想和制度需要通过治理组织和能力才能发挥作用。从这个意义上说，治理体系和治理能力应当成为推进高等教育治理的

优先选项。

我国高等教育治理首先表现为实践，即建立治理组织，执行相关治理政策规定，以促进高等教育现代化进程。也就是说，我国高等教育治理是为了解决特定的高等教育现代化问题而采取的策略，最初并没有成熟的治理思想或理论，属于“摸着石头过河”式的改革探索。“文革”结束以后，我国延续并强化了中央和地方政府部门办学的举办和管理体制，其结果是：一方面，政府具有全能性，既是高等教育的举办者，又是高等教育的管理者，还是高等教育成果的调配者；另一方面，中央、地方、部门各自为阵、缺乏协调和统筹，中央和地方高等教育行政机关只能对所属高校发挥影响力，政策效力难以达到其他政府机关所属的高校。1986年，中央政府改组原教育部，成立了具有广泛代表性的国家教育委员会，以发挥政府中各利益相关者的作用。尽管后来原国家教委又改组为教育部，而且原国家教委的设立还只涉及到政府部门权力和利益的协调与保障，但不可否认，成立国家教委本身代表了高等教育治理及其意义开始为我国政府所接受，为后来更广泛意义上的治理改革开了先例。

20世纪90年代所兴起的治理研究为高等教育治理的进一步发展提供了理论指导。与治理研究相向而行的是，高等教育治理实践得到了一定程度的发展。在宏观层面，国家教育咨询委员会、教育部教育考试指导委员会等组织得到成立，在相关政策研究和咨询方面发挥影响；在微观层面，高校学术委员会改组，教授会成立，董事会、理事会、校务委员会等组织设立提上议程，都表明高等教育治理组织发展开始走向多样化，且渐成体系，治理思想已经成为高等教育举办和管理的重要指导思想。不过，应当承认，高等教育治理仍然是新生之物，其思想还不成熟，组织和制度建设尚处于摸索阶段，治理能力也还有待改善和加强。不仅如此，高等教育治理的内外环境仍有待改善和优化，因此，高等教育治理的理论研究和改革实践任重而道远。

二、治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的应有之义

治理体系建设是在高等教育办学和管理体制改革中提出的课题，改革办学和管理体制既是高等教育现代化的要求，又是高等教育现代化的重要组成部分。改革办学体制，实现由封闭向开放、由单一投资主体向多元投资主体的转变，是高等教育现代化的需要。封闭办学不可能满足社会和大众的高等教育需要，单一投资主体不可能支持高等教育大规模办学，不可能提供大众高等教育所需要的办学能力。所以，构建开放、多元的办学体系，推进高等

教育办学体制现代化，就成为高等教育现代化发展的必由之路。改革管理体制，在宏观层面，建立政府宏观管理、中央和地方合理分治、社会组织和公民参与治理的体系；在微观层面，建立高校政治权力、行政权力、专业权力和社会参与共同治理的体系，提高高等教育决策的民主性、办学的透明度、监督的多元化，促进高等教育管理体制的现代化，保障利益相关者各方能够共享高等教育发展的成果，是实现高等教育现代化的重要保障。

治理能力是治理主体所具有的达成治理目的的能力。高等教育治理的主体既有办学和管学的传统主体，包括中央和地方政府及其高等教育行政部门，以及相关任职人员，又有非传统主体，即因治理的需要参与进来的社会组织、公民群体和个人。传统主体和非传统主体都有治理能力建设问题。在高等教育治理由动议转化为实践的过程中，治理能力便开始发挥作用。治理能力强，则高等教育治理的推进可能比较顺利；治理能力弱，则高等教育治理的发展可能比较缓慢，障碍重重。所以，加强治理能力建设，实现治理能力现代化，是提高高等教育治理水平的要求。

治理体系和治理能力现代化与一般的社会现代化要求并不完全相同，而有其特定的意蕴。在具体阐释治理体系和治理能力现代化的意蕴之前，先明确它与另一个常见的表述“治理体系和治理能力建设”的关系。从语义的角度讲，二者有着大致相同的内涵，治理体系和治理能力建设的目标指向正是现代化，所以，在本研究中，二者被看作是同义语。一般而言，现代化往往要经历一个由传统走向现代的转变过程，但高等教育治理是一个新概念，在实践中则是正在探索的新领域，客观上并不存在传统的治理体系和治理能力。即便改革开放以来建立的一些治理组织以及由此而形成的治理能力，仍属于新事物，也不存在需要现代化的问题。所以说治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的要求，与高等教育的现代性特征有着相同的意蕴。尽管我国现代高等教育起源于19世纪后期，但今天所探讨的高等教育现代化实际上是20世纪后期提出来的任务，从这个意义上说，治理体系和治理能力现代化与高等教育现代化一脉相承，没有高等教育现代化的要求，就无需现代化的治理体系和治理能力。也就是说，我国高等教育的自身发展和其所处外部环境要求推进高等教育治理。推进治理体系和治理能力现代化，就是要根据高等教育发展的自身规律和高等教育现代化的基本要求，以构建政府、高校、社会新型关系为核心，以推进管办评分离为基本要求，以转变政府职能为突破口，建立系统完备、科

学规范、运行有效的制度体系，形成政府宏观管理、高校自主办学、社会广泛参与的格局，更好地调动中央和地方的积极性，更好地激发高校的活力，更好地发挥全社会的作用。

治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的有机组成部分。治理体系现代化不是要建立一种新的体系来代替现行的办学和管学组织及其体系，而是改善，是一种功能补救。具体而言，它主要包括以下几方面的内容：一是建立和完善开放的、多元主体参与办学的高等教育投资举办组织及其体系，形成公办高校、民办高校和混合型高校并存的局面，保障中央和地方政府、社会组织和团体、公民个人投资举办高等教育的权利。二是建立健全多元办学主体、社会团体和公民代表参与的高等教育咨询、审议和决策委员会组织及其体系，发挥多元利益相关者的作用，保证民主办学和民主管理，促进高等教育和谐发展。三是建构和完善社会问责和评估监督组织及其体系，发挥社会组织、公民团体和个人的监督保证作用，促进高等教育健康有效的发展。四是建立和完善高校内部中层、基层和师生员工充分参与的治校和治学组织及其体系，尤其是教授治学的组织及其体系，形成全员参与、群策群力、责任共担的高校办学格局。

治理体系与已经存在的高等教育办学和管理组织及其体系之间既相互交叉，又具有独立性。交叉主要表现为中央和地方政府、高校内部党政组织作为传统的办学和管学主体，往往也是治理组织及其体系的构成主体，因其特殊的身份和地位在治理过程中依然发挥着重要的作用。独立性主要表现为治理组织及其体系构成主体多元化，尽管有政府和高校党政组织代表参与，但却不是依靠政治权力和行政权力发挥影响，而是通过利益相关各方民主协商、多元互动形成决议发挥作用。治理组织及其体系从属于政府和高校，比如，高校学术委员会、教授会等；可以附着于政府和高校，比如，政府成立的具有治理功能的咨询或审议委员会、高校建立的有社会企事业单位参加的联合办学组织等；也可以独立于政府和高校之外，自主地参与高等教育治理，比如，社会组织和个人自主设立的高等教育评估组织、研究组织等。整体上，治理体系是对宏观和微观的高等教育治理组织的统称，它具有松散性，构成治理体系的治理组织之间可以有所属关系，比如，高校学术委员会与其所成立的各种专门委员会之间就存在隶属关系，但多数治理组织之间往往不具有严密的隶属关系。因此，治理体系现代化的重点在于高等教育治理组织建设，包括理清和明确各种治理组织的职能、人员代表的构成、运行方式以及与相

关高等教育管理权力组织的关系等，创设治理组织发挥作用的环境和条件，以保证治理组织能够发挥促进高等教育健康有效发展的作用。至于具体的高等教育治理组织的体系化，虽然只是个别治理组织建设的任务，但也不可轻视，尤其是高校学术委员会的体系化，直接关系到学术委员会能否有效地发挥其功能，应当加强建设。根据《普通高等学校学术委员会暂行规程》，学术委员会是高校最高学术组织，具有学术咨询、决策、评议和审核等功能，除了其自身能够自主地发挥治理功能外，其所属的教学指导委员会、学术争议评议或仲裁委员会、学术道德委员会等各种专门委员会所构成的学术委员会体系，可以在多方面发挥治学作用。因此，发挥高校学术委员会的作用，应当建立高校学术治理体系，包括加强学术委员会体系建设，以及新建或调整学术委员会与大学党委、校长及其办公会以及相关的行政职能部门之间的关系。

治理能力现代化是对高等教育治理主体提出的要求。概而言之，高等教育治理的主体主要分两类：一类是治理组织，另一类是治理组织的构成人员。两类主体都有能力现代化的需要，对治理组织而言，治理能力现代化的重点是：根据高等教育现代化的要求，明确并落实各种治理组织的职责权限、运行规范、活动准则以及与相关政府部门和高校党政领导及职能部门相互作用的方式方法等；对治理人员而言，因其构成来源差异很大，包括来自校外党政部门的代表、高校党政领导及职能部门的代表、社会组织的代表以及公民团体或群体的代表等，不同人员治理能力现代化的要求存在较大差异。对治理组织中的党政部门代表和高校党政领导及职能部门代表而言，治理能力现代化的重点在于实现角色转换，加强沟通、协商和协调能力，调动其他治理人员参与办学、管学和治学的积极性，充分发挥其他治理人员的作用，保证高等教育治理目的的实现；对其他治理人员而言，治理能力现代化主要是提高其对高等教育的理解能力、意愿表达能力、沟通协商能力、监督和评判能力以及责任分担能力，以保证参与高等教育治理的效率和质量。治理能力现代化的意义是不言而喻的，不论是治理组织还是治理人员，能力现代化不仅事关治理组织目标的有效实现，而且事关高等教育现代化的进程与质量。

三、治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的基础工程

治理体系和治理能力现代化不仅是高等教育现代化的有机组成部分，而且具有为高等教育现代化服务、为高等教育现代化提供必要条件的作用。从这个意义上讲，治理体系和治理能力现代化是高等

教育现代化的基础工程，其基础地位不仅是由其自身的属性决定的，而且是由高等教育现代化的任务决定的。

治理体系现代化是高等教育体制改革的核心任务。体制改革是高等教育现代化的必然要求。体制是高等教育的组织外壳，只有现代化的体制才能承载现代化高等教育的功能。体制改革就是要建立现代高等教育体制，它主要针对的是传统的、封闭的、办学和管学主体单一的高等教育体制。改革开放以来，高等教育体制改革的广度和深度不断得到拓展，招生就业体制、人才培养体制、投资拨款体制、宏观管理体制、高校内部管理体制等都进行了改革，不仅中央政府与地方政府之间的关系、政府各部门之间的关系得到了一定程度的调整，而且高校与政府之间的关系、高校与社会的关系、社会与政府的关系也得到了一定程度的改善。这些改革既有对原有办学和管学体系的完善，也有在原有体制之中嵌入新的治理机制的改革，也就是说，现代高等教育体制既包括传统的高等教育体制的维新，又包括治理体系的新建。之所以要新建治理体系，是因为传统的高等教育体制难以实现高等教育现代化的目标，即便对传统体制进行维新，也不可能解决根本问题，所以，治理体系现代化是对传统高等教育体制弊端的补救。治理体系的嵌入将广泛的社会组织和公民团体、个人纳入进来，使高等教育体制具有更大的包容性，有助于改善高等教育体制的结构，优化传统的中央政府与地方政府、政府各部门和高校与政府之间的关系，增强高等教育的适应性，从而使高等教育体制的现代功能得到更好的发挥。

治理体系现代化为高等教育现代化提供更充分的物质基础。高等教育现代化是大众化、甚至普及化的，是技术先进、设备优良的，是条件充裕、环境优越的，是高水平和高质量的。这也就意味着高等教育现代化离不开充分的物质基础，没有充分的物质保障，高等教育现代化只可能是镜中月、水中花。一般来讲，高等教育现代化的物质保障需要通过两条腿走路来实现：一条是政府公共财政投资；另一条是民间资本投资。在传统的高等教育体制下，政府独揽高等教育的举办权，政府财政拨款成为高等教育唯一的物质保障渠道，由此形成了传统的办学体系。治理体系现代化就是要突破传统的高等教育举办体制，打通民间资本投资高等教育的渠道，建立多元投资主体举办高等教育的体系，为高等教育现代化筹集更充分的办学资源。经过 30 多年的改革与建设，我国高等教育多元投资主体办学的格局已经初见雏形，但进一步完善治理体系，健全民间

资本投资办学的组织体系，更开放地吸引更广泛的民间资本投资举办高等教育，保障高等教育现代化所需要的物质基础，仍是高等教育现代化不能忽视的重要任务。正因为如此，治理体系现代化主要具有两方面的意义：一是在高等教育体制中嵌入治理体系，实现高等教育体制现代化；二是开拓高等教育投资办学渠道，消除民间资本进入高等教育的障碍，为高等教育现代化提供更充分的物质基础。

治理能力现代化不仅引导高等教育现代化的方向，而且支持高等教育持续健康发展。治理体系现代化能够为高等教育扩容、发展大众或普及高等教育奠定组织和资源基础，但高等教育发展的方向及其进程在很大程度上却是由治理主体的能力所决定的。治理主体由传统的办学与管学主体和新兴的参与办学与治学的主体所构成，两类主体所代表的高等教育利益诉求和价值取向既有共性又有差异。正是其差异之处反映了高等教育发展的新要求，即高等教育现代化的任务。因此，治理能力的状况与高等教育现代化密不可分，治理能力水平高，高等教育现代化的方向越明确、进程越顺利；治理能力水平低，高等教育现代化就会方向模糊不清，进程缓慢拖沓。改革开放以来，虽然高等教育治理取得了一定的进展，但治理体系建设历史短，治理组织健全程度不高，治理人员构成复杂且治理经验不足是客观事实。加强各治理主体的能力建设，实现治理能力现代化，其意义不但事关治理水平的高低，更是关系到高等教育现代化的方向与进程。

正如有学者所指出的，实质上，高等教育治理是高等教育现代化的有机组成部分。实现高等教育治理必须优先推进治理体系和治理能力现代化。治理体系和治理能力现代化与高等教育现代化之间既是包含关系，又存在因果条件关系。一方面，治理体系和治理能力现代化是高等教育现代化的有机组成部分；另一方面，治理体系和治理能力现代化又是高等教育现代化的必要条件。为此，优先推进治理体系和治理能力现代化，完善高等教育体制，提高各级各类办学、管学和治学主体的能力，不仅能够增强高等教育满足社会发展需要的能力，提高人民群众接受高等教育的水平，而且能够加快高等教育现代化进程，保障高等教育现代化沿着健康的轨道不断前进。

（别荣荣，厦门大学高等教育质量协同创新中心主任，教育研究院教授、副院长，福建厦门 361005）

（原文刊载于《中国高教研究》2015 年第 1 期）

论高等教育现代化进程中理论认识与实践选择

李国仓

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》将“到2020年，基本实现教育现代化”作为教育改革发展的战略目标，党的十八大则将这一战略目标转变成清晰明确的发展任务。高等教育现代化变得越重要，就越需要对高等教育的本质、功能与目的等重大理论认识和实践选择问题进行思考和研究，因为高等教育现代化进程是理论认识和实践选择的张力性结果，而“理论的成熟和自觉于理论指导不仅是人类社会文明进步的一个重要标志，也是检验一项事业是否成熟不可或缺的标准”。所以，本文从教育理论与教育实践本然统一的角度，对高等教育现代化进程中的理论认识与实践选择问题进行反思和建构。

一、高等教育现代化的本质是实现人的现代化

自高等教育产生至今，人们在高等教育的本质问题上一直争议不断。无论是国外的“认识论”与“政治论”，还是国内的“三论”（社会本位、个人本位和知识本位）之争，体现的都是人们对“高等教育是什么”“高等教育区别于其他教育的核心特质是什么”等本体性问题的探讨与回答。虽然答案言人人殊，但有一点乃为不争之论，即高等教育与人的紧密联系，高等教育活动是属人的活动。所以，我们必须以人作为探讨与研究的起点，拷问高等教育与初等教育、中等教育的根本区别，科学回答“高等教育的本质是什么”，这也是高等教育现代化理论认识和实践选择必须解决的根本问题。

从人的本质属性来看，人的完整存在形态是自然存在和文化存在的统一体，但“人的自然存在与动物的自然存在具有完全不同的特性，在于人在其自然特性的非完成性和非自足性基础上，发展起来一种

“补偿”机制，只有人才具有这种“补偿”机制。正如美国文化学家怀特所言：“每个人都降生于先于他而存在的文化环境中。当他一来到这个世界，文化就统治了他，随着他的成长，文化赋予他语言、习俗、信仰、工具等等，这种与生俱来的“文化环境”或“文化压力”会让人产生一种适应和超越文化的驱动力。这种内生的驱动力和人类所独自具有的“补偿机制”，为人类个体通过教育获得前人生活

的实践经验，实现自我完成提供了潜在条件，这也成为教育得以存在并发挥功能的根本。

因此，人与动物的本质区别在于人不仅仅是一种自然存在，更是一种文化存在，“文化性”才是人的本质特性。一切教育的本质就是在人与文化的矛盾中，通过人类个体身上发生的文化“内化—外化”这一循环往复的文化呼吸运动，实现文化与人的双向建构，进而螺旋式解决人与文化的永久矛盾。以此推理，教育的本质就是文化主体化和主体文化化的统一，在这个过程中，人才才是真正的主体，只有人才是教育的出发点和最终归宿，真正的教育应是促进人全面、完整、自由地获得人之为人本质特性的教育，是一种自我适应或自我超越的教育。

高等教育作为教育的最高阶段和重要组成部分，必然具有教育的普遍本质属性，即实现文化与人的双向建构。但是，“高等教育并非只是教育概念的一个子集，也不应假定我们通常的教育思考自动涵盖了高等教育”，我们应该重点关注的是高等教育在此过程中，与其他教育阶段或形式的本质区别是什么，这是高等教育的本质问题，也是我们建构高等教育现代化理论认识体系，在实践选择中进行科学取舍的本源所在。

从事物本质的区别分析，高等教育的本质就在于它在实现文化与人的双向建构过程中，使个体发生了在其他教育阶段或形式中个体不会发生的独特变化，这种独特变化就是个体在自我适应或自我超越的过程中，逐步获得了解决“自身发展与文化压力之间的矛盾”的心智能力，即推理反思和批判评价的能力。高等教育现代化作为高等教育发展之鹄，其本质含义是人通过高等教育这种文化与人的双向建构活动，在追求人的价值理想和本质特性的过程中，实现人类个体心智能力的现代性增长，它最终的价值旨归和衡量标准应是人的现代化发展程度，人的现代化理应处于高等教育现代化理论认识和实践选择的核心地位。为此，“国际社会普遍呼吁，必须把人置于发展的中心，发展是人的发展和为了人的发展，现代化首先是人的现代化”。

应该说，2013年召开的以“质量·改革·责任：高等教育现代化”为主题的高等教育国际论坛使人

们对高等教育现代化，对国家现代化战略、高等教育强国建设和创新型国家建设等的巨大作用有了更深入、更全面的认识。但我们目前的首要任务是，在建构高等教育现代化理论体系和开展高等教育现代化实践选择的过程中，首先明确和突出人的地位，“把过去教育过程中丢失的‘人’重新找回来，把工作重心从过去的‘物’自身重新拉回到‘人’本身”。只有把高等教育现代化理解为人的现代化，才能从理论认识和实践选择中逐步摆脱实用主义哲学和功利主义思想的影响。在关注高等教育物化功能的同时，不断加强对人自身的关注，扭转以往只重视知识传输、技能培训或职业训练式的教学科研行为，将教育教学、科学研究的聚焦点定位于如何培养与时俱进的现代人，并依此来规范和指导教育实践，这既是对高等教育本质观的理性呼唤，也是我国高等教育现代化走向科学发展之路的应有选择。

二、实现人的现代性增长是高等教育现代化实践选择的价值判据

无论是建构一套成熟的理论体系，还是选择具体的实践方案，我们无法回避的首要问题就是：目的是什么？实现目的的价值判据又是什么？高等教育现代化作为理论认识和实践选择的结合体，我们有没有与高等教育本质相吻合而又具体可行的实践目的和达成标准，这事关高等教育现代化的成败和国家的长远发展。

高等教育现代化之所以被人们寄予厚望，一是因为高等教育是整个社会大系统中最重要的“知识、人才”输出系统，在以知识和科技为动力中心的现代世界，它已成为国家现代化建设进程的动力中枢；二是因为人们坚信高等教育现代化能够提高人的现代性，培养出现代科学精神和民族人文素养兼具的时代新人，从而实现人的自由、全面发展。在此价值预期下，我们习惯性地把社会发展与人的发展的矛盾作为选择高等教育现代化目的的逻辑起点。

本质上，无论是社会发展，还是人的发展，最终都只能是人的实践活动的结果。因为，由社会发展需要而产生的“环境压力”如果不能被作为实践主体的人所意识到或认同接受，这种“环境压力”就不能使人产生适应或超越的驱动力，就不能引发人的“内化—外化”这一循环往复机制，这种社会需要也就只能停留在可能性状态，既不会使人出现相应的社会实践活动，也不会产生符合人的主体需

求的现代性教育。

传统哲学思维中，我们经常从“处于实体化的社会”中的人来理解人的主体性，认为社会先于个人，社会的发展或需求优于人的发展或人的主体性需求，结果导致“适应论”教育目的观大行其道，教育的超越性理念和达臻“自由与解放”的终极目的日渐式微，高等教育成为物质实利获取能力的“培养机构”和社会物质现代化的“轴心机构”，其对人对社会的批判超越和引领发展功能，则被人们撰写于理论之中，供奉于庙堂之上。在此认识背景下，为高等教育现代化预设一个“形式主体——实体化的高等教育现代化，并主张从体现高等教育外部特征的指标体系，如物质条件、技术手段、高等教育毛发展率、高等教育人均经费等，去衡量和评估高等教育现代化的实现程度或发展阶段似乎变得准确吻合。例如，自从国家确立基本实现教育现代化这一宏伟目标以来，各个地区纷纷提出率先基本实现教育现代化的规模指标、结构指标、管理指标、经费指标等数字化指标体系，并为达成这些指标而做出了巨大努力。教育手段、设备、规模、结构等硬性条件的现代化的确是衡量某所高校乃至国家高等教育现代化发展程度的一个重要方面，但是，这些硬性标准只能为人的现代化提供条件，并不直接等同于人的现代发展程度。

因为，高等教育现代化作为一个阶段性特征明显而前后阶段持续相连的历史进程，其发展目的和衡量标准理应包含“物化”与“人化”两个既相互联系又相互区别的衡量尺度。就像现代化不是一个无主体、无目的的发展过程一样，高等教育现代化也不是一个无主体、无目的的发展过程。高等教育作为文化与人双向建构的高级形式，其主体只能是具有类主体性的人，只有在思想认识和价值选择中凸显人在高等教育现代化进程中的主体地位，并在体系庞大的教育实践中，始终如一地凸显和维护人的主体性需求和发展，将提升人的主体性和促进人的现代性增长作为高等教育现代化理论认识和实践选择的起点和落点，我们才能扭转把高等教育外部特征现代化或高等教育外部价值作为高等教育现代化根本追求的偏颇认识，实现高等教育现代化本质观、目的观、功能观和过程观等思想体系或理论认识的根本转变，并在推进高等教育现代化的伟大实践中自觉于这种思想体系或理论认识的指导，将“物化”与“人化”这两个取向不同的指标体系统一于

“人的现代化和现代性”这一质性标准上。

在实践中，我们既需要国家和政府持续提高教育投入占 GDP 的百分比，不断升级和完善高等教育的各项硬件条件，营造和优化良好的育人环境，更需要在高等教育思想、理念上强化以人为本的教育发展理念，将实现学生的现代性增长作为评价和衡量学校现代化发展程度的核心指标，引导学校重视通识教育、人文教育和素质教育，以物质条件的现代化助推学生德行品质、能力素养的现代化。

只有将人的现代性增长作为高等教育现代化发展水平的衡量标尺，才能逐步引导高等教育活动从传统走向现代、从社会化的发展目标转变为发展人类自我的人本主义目标，这既是高等教育现代化实践选择的价值判据，也是高等教育现代化理论认识的精神统领。因为我们树立了怎样的高等教育现代化目的观、价值观，就会对高等教育现代化有怎样的理论认识和实践选择，也就会有与之相应的高等教育现代化发展结果，所以在行动的价值判据问题上，我们必须树立科学的判断标准，避免出现标准误导实践现象的发生，对于教育活动的价值判断，我们尤其要慎之又慎，任何一次失败都会影响一个人乃至一代人的生命历程。

三、高等教育现代化的理想功能是实现文化与人的双向建构

功能是一事物对另一事物的功效或作用。在以知识和科技为动力中心的现代世界，教育之所以被人们视为社会发展的轴心机构，就是人们希望教育能够对社会发展范畴内的各项事物产生巨大的正向功效或作用，当这种功效或作用偏离了人们的价值预设，各种批判声就会纷纷而至。高等教育现代化作为人们对高等教育发展的一种价值预期，无疑在推动或形塑社会主义现代化建设的过程中发挥着极其重要的功效和作用，但具体该如何运用高等教育现代化功能，不致出现脱离高等教育现代化本质的功能脱轨问题，应是建构高等教育现代化理论体系，选取高等教育现代化实施路径必须深入思考的价值取向问题。

在“教育·人·社会”的框架内，高等教育具有对人对社会两种功能向度。但长期以来，在经济增长和科技进步的挟裹下，从决策管理者到大众个体都把高等教育简化为“人力教育”，人力资本理论的形成与发展更是让人们坚定了高等教育对人、对社会的巨大功效或作用。据此认识，决策管理者

在实践选择中过度重视高等教育的各种衍生功能，如经济功能、政治功能、文化功能、社会分层功能等。大众个体在现实选择上则将高等教育视为就业市场上的“脚手架”，寄希望于通过高等教育获得实用的知识，并在将来谋取一份体面的职业。高等教育本身为了获得现实存在基础，则亦步亦趋地跟在社会需求后面，不仅严重偏离了高等教育的原生功能，而且使这种功能僭越现象成为一种恶性循环，最终将使高等教育走向一种尴尬的境地，因为高等教育“只是注重于去满足国家的短期需要，则它终究会在对国家的贡献及其自身的存在上都陷入失败的境地”。

根据马克思主义实践唯物主义对“社会”以及“人与社会关系”的理解，“社会”不是先在于人的，而是人“交互作用”和实践活动的产物。所以，在高等教育的功能体系中，高等教育的各种衍生功能是其原生功能（文化与人的双向建构功能）在人类实践活动中的投射结果，各种衍生功能的实现都必须通过受过高等教育的大众个体来实现或表现出来。高等教育功能的本质就是对人的个体性功能，社会性功能向度是个体性功能向度在社会中的投射结果。因为从本质上说，社会就是人的实践存在形式，社会的一切实践活动都是大众个体实践活动的集群化结果。

教育作为人类为实现自我完成，适应或超越既存文化而形成的一种“补偿”机制，其本体功能在于促进人的发展完善，核心在于赋予人类现实文化规定性的同时，使人类形成一种自我改变和自我实现的发展能力。高等教育正是在推动文化与人的双向建构过程中，不仅使大众个体为实践生活做好了文化准备，而且使其掌握了动态更新自我知识库与对自我发展进行批判性反思的能力。通过此种功能，大众个体在自我确定的文化预设中，实现着客体主体化和主体客体化的相互转化，高等教育的各种衍生功能都是这一功能转化的结果。

我国的现代化在实践表征上是工业、农业、科技、国防等物质的现代化，但国家现代化的最终目的是让国人在安享现代化物质成就的同时，追求一种和谐、文明、达臻人类自由个性的文化与生活方式。如果我们把高等教育视为当今社会发展的轴心机构，并充分肯定高等教育现代化在国家现代化中的地位与作用，那么人的现代化理应成为我们建构高等教育现代化理论认识体系的价值引领，推动和

实现高等教育现代化的各项规划部署、改革举措、制度章程等科学与否，也理应以能否提高人的现代化程度和主体性地位为最终判据。

在某种程度上，事物功能发挥的优先性往往受制于人类的价值支配。高等教育的功能发挥更是离不开人们的价值支配。在当前，高等教育适应论之所以成为人们普遍接受的基本观点，就是因为人们在理论认识上颠倒了高等教育原生功能与衍生功能的次序地位，在文化价值观念上出现了褊狭，并引导人们在实践选择上将高等教育与政治、经济、文化和科技的协同进步，而不是将人的自我完善发展作为高等教育活动的功能向度和实践路径，最终导致高等教育在发展中逐渐丧失了本体性内涵和主体性追求，沦为物质和实利的“工具”，成为无“人”的教育。

为了高等教育现代化的根本大计，我们必须建构一种以高等教育原生功能（文化与人的双向建构功能）为认知核心的理论体系，使高等教育现代化的各种价值支配由以往以“物化”或“实利”为价值中心的理论体系转向以“凸显人的价值和地位，解决人与文化的矛盾”为价值中心的理论体系，以此引导人们在实践选择中，将尊重人的发展需求，提升人的精神道德能力和达成现代人的主体性地位作为高等教育现代化的功能诉求，使高等教育成为“为人”的教育。

“在科研文化盛行、教师个人发展与数字指标密切挂钩的今天，我们十分有必要围绕人才培养这个基本中心，牢牢把握住学生‘投身学习’与教师‘献身教育’这两个基本点，对各种办学理念、管理思想和实践举措等做一次彻底的回归与纠偏。”通过重铸大学的主体理性，在高等教育治理体系建设过程中，再次强调高等教育人才培养的中心地位，并通过卓有成效的制度体系建设，规范和控制各种弱化人才培养中心地位的不当做法，将科学研究、社会服务和文化传承等衍生性功能凝聚在人才培养的周围，通过人才培养的核心带动作用，实现文化与人的双向建构，达致人的自由全面发展，这是高等教育现代化的终极追求，也是其功能的人性体现。

四、高等教育现代化进程是理论认识和实践选择的张力性结果

我们“从‘实践逻辑’的视角审视教育理论与实践的关系，就会发现教育理论与实践间的隔阂、脱离是双向的，有一定的必然性”。这种隔阂是诸如思想观念、价值诉求、认识局限性等主观认识和诸如经济、政治、文化等客观条件共同作用的结果，人们只能尽其所能地缩小这种隔阂，而不能从根本上

上消除这种隔阂。高等教育现代化作为一项宏观与微观、目标与过程相统一的浩大工程，是人们对高等教育发展阶段、状态和趋势的理性认识，是理论认识和实践选择的结合体。理论和实践间隔的伴生性，从根本上决定了我国的高等教育现代化进程不会完全按照理论认识的预定轨道平稳前行，注定这一伟大进程将是理论认识和实践选择的张力性结果。在这种张力中，高等教育将呈现出波浪形、螺旋状发展态势。

尽管我们对高等教育现代化的各种理论认识带有某种程度的想象或推测成分，但当这种推测和想象无限接近高等教育现代化的本质、目的、功能及由此衍生出的关联性问题时，这种理论认识就具有了科学性，就可以用来指导我们的实践。但是实践是生动的，总是处于不停的发展变化中，这就使相对固化的理论认识变得片面而死板，二者之间的“复位一错位”现象既是理论与实践动态辩证发展的根源，也是人类实践活动呈现波浪形发展形态的根源。高等教育现代化作为实践的一种，自然也走不出这种窠臼。我们能做的就是尽可能准确、科学地认识高等教育现代化过程中的各种现象及隐藏在现象背后的根源性问题，使这种认识具有动态性和灵活性，也就是要保持认识过程中思想的开放性、包容性和改革性，这是缩小理论认识与实践选择之隔阂的唯一手段，也是缩短高等教育现代化发展波峰与波谷之间距，促进其螺旋式健康、快速发展的根本。

总之，高等教育越变得重要，就越需要我们对高等教育之本质、目的与功能等问题进行反思。“党的十八大做出的战略部署把《教育规划纲要》提出的‘基本实现教育现代化’的战略目标变成了具体工作任务，而且要比我国整体基本现代化提前30年，这不仅赋予了教育改革发展的新使命、新目标，同时也是教育改革发展的重大机遇。”在这个重大历史机遇面前，我们要不断加大对高等教育现代化本质、目的、功能及其衍生性问题的理论研究和探讨，这种研究和探讨既要源于对历史、现实和未来的科学审视，避免出现“无实践的理论”，又不能掣肘于现实的局限性，要高于现实，要能够引领或指导实践的发展，从而避免出现“无理论的实践”，在理论认识和实践选择之间架构起一道圆润的通道，使高等教育现代化在理论认识和实践选择的张力中科学前行，最终将国家实现高等教育现代化的各项战略规划落地和实施。

（李国仓，南京大学教育研究院博士研究生，江苏南京 210093；河南工业大学校长办公室，河南郑州 450001）

（原文刊载于《江苏大学学报（社会科学版）》2015年第3期）

中国离高等教育现代化还有多远

——几个关键指标的国际比较

凌云 俞佳君

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出，到 2020 年我国教育发展的战略目标是：“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。”实现高等教育现代化，显然是我国当前高等教育发展的战略目标。那么，什么是高等教育现代化？目前我国高等教育现代化进程如何？与其他国家相比如何？到 2020 年是否可以基本达成现代化目标？笔者选取了高等教育现代化规模、投入、质量、效益 4 个可比指标，进行国内梳理和国际比较，设定了高等教育现代化在 4 个指标上的具体标准，并预测 2020 年我国在这些指标上的实现程度。

一、高等教育现代化及其内涵

“现代化”一词产生于十八世纪，一般来说，是指社会、经济、政治体制向现代类型的变迁。高等教育的现代化既是社会现代化的重要组成部分，也是由经济社会现代化引起的传统教育向现代教育变迁的过程。对于高等教育现代化的内涵，我国学者进行了多方面的深入探讨，概括起来，主要有以下几种观点。一是从内容的角度描述高等教育现代化。认为高等教育包含着四个层面的现代化，即教育物质基础和技术手段、教育制度、教育内容和教育思想的现代化。也有学者认为高等教育现代化包括规模、结构、质量、经费和管理等方面内容的现代化。二是从特征角度描述。认为高等教育现代化主要表现在高等教育的个性化、终身化、信息化、国际化、多样化、民主化、特色化、社会化、普及化、绩效化等方面。三是从过程角度描述。认为高等教育现代化是高等教育获得专业教育这一特定内涵，所经历的长期演化和发展过程。主要包含从传统大学发轫，经由科学教育阶段，走向当今的技术教育时代三个阶段。这几种观点从不同的角度和侧面描述了高等教育现代化，对于我们深入理解高等教育现代化的内涵有很大的帮助。但是，高等教育现代化不能认为就是高等教育相关内容的现代化，也不能简单等同于现代西方高等教育的特征。

本研究认为，高等教育现代化从形式上来看，

是一种由传统向现代变迁的“过程”。对于我国这样的后发外生型国家来说，也曾经是一种对以西方社会现代化特征为蓝本的价值追求。但从实质上看，却是一个不断追求教育现代性的过程。哈贝马斯指出，现代性是旨在用一种新的模式和标准取代旧有的模式和标准，来构建一种新的社会和时代。高等教育现代性规定着高等教育现代化的内在价值和发展方向，从一定意义上讲，其现代性可以通过高等教育现代化的形式（特征）来实现，它体现了高等教育现代化过程中呈现的一些新特点和新性质，如高等教育民主化、信息化、国际化等，是区别于非现代高等教育的本质属性。

因此，高等教育现代化指标可以从两个维度去构建：一是高等教育现代性，表现为高等教育现代化的特征，包括民主化、大众化、人本化、信息化、科学化、法制化、社会化、绩效化、多样化、国际化等。二是高等教育现代化的内容，主要分为四个方面：发展成就现代化、资源条件现代化、运行体系现代化和思想观念现代化。高等教育现代化一级指标可直接从内容中进行分解，包括 3 个发展成就指标（规模、质量、效益）、1 个资源条件指标（投入）、3 个运行体系指标（制度、结构、管理）和 1 个思想观念指标（观念）。二级指标由高等教育现代化内容（一级指标）与特征构成一个二维框架，形成具有操作性的具体指标。当然，不是每一个高等教育现代化特征都与内容有直接联系。例如民主化主要体现在观念、制度、管理上，可以用教育价值观与目标、现代大学制度等具体指标来反映，而大众化主要体现在规模上，可以用毛入学率来反映。

二、高等教育现代化的指标选择、数据来源和比较对象

本研究中的比较指标，并不严格苛求于指标的完整性，只作定量指标比较，不作定性指标分析。指标选取遵循重要性、可收集性和可比性的原则。既要能够反映高等教育现代化水平，同时能在不同国家和地区进行比较，且反映指标的数据具有一定

的权威性。因此，高等教育现代化 8 个一级指标中，笔者只选取了规模、投入、质量、效益 4 个定量指标，制度、结构、管理和观念等方面的定性指标不在本研究比较范围之内。4 个定量指标中，主要选取了高等教育毛入学率、高等教育生均经费、财政性高等教育经费支出占 GDP 比例、一流大学数、高等教育外国留学生数占本国在校生数比例、劳动力人口中接受过高等教育的比例、高等教育对经济增长的贡献率等具体指标为代表。

文章分析数据主要来源于以下几个方面：（1）联合国教科文组织统计机构（UNESCO Institute for Statistics）的在线数据库。（2）经济合作与发展组织 2012 年发布的《教育概览》及其在线数据库。（3）上海交通大学发布的世界大学学术排名、《泰晤士高等教育》发布的 THE 世界大学排名和美国新闻与世界报道发布的全球大学排行。（4）中国统计年鉴、中国教育统计年鉴、中国教育经费统计年鉴以及中华人民共和国教育部官网发布的全国教育事业发展统计公报、教育统计数据等。（5）个别数据来源于国内权威期刊发表的文献。

文章采用《世界经济展望》中的国家分类，将世界 183 个国家或地区分为先进经济体和新兴发展中经济体两大类。其中，先进经济体共包括 33 个国家或地区，其余 150 个国家或地区属于新兴发展中经济体。笔者从先进经济体中选择了 6 个国家作为比较和参照对象，既包括 G7 集团中的美国、英国、法国、日本，也包括可比性较强的澳大利亚和新兴发达国家韩国；从新兴发展中经济体中选择了 6 个国家，包括“金砖五国”俄罗斯、中国、巴西、印度和南非，此外还选择了墨西哥作为比较对象。

三、指标解读与比较

（一）高等教育规模

高等教育规模可以反映一个国家或地区的高等教育普及程度。主要通过高等教育毛入学率这一指标来体现。高等教育毛入学率是指高校在校生总数与适龄（18-22 岁）人口的比例，表明了一个国家提供高等教育机会的综合水平。国际上通常认为，高等教育毛入学率在 15% 以下属于精英教育阶段，15%-50% 为大众化阶段，50% 以上为普及化阶段。1978 年，我国的高等教育毛入学率只有 1.55%。随着高等教育扩招政策的实施，我国高等教育毛入学率快速

上升，2002 年已达到 15%，实现了从精英教育阶段向大众化阶段的转型。1998 年到 2013 年这 15 年期间，中国高等教育毛入学率增加了 24.7%，年均增长率为 1.6%（见图 1）。

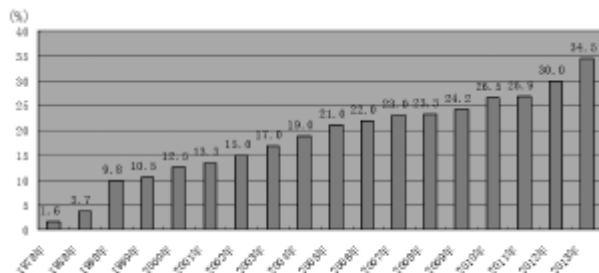


图 1 1970-2013 年中国高等教育毛入学率

从全球范围来看，2012 年，世界高等教育毛入学率平均数字达到 32%，发达国家和发展中国家分别为 76% 和 25.5%。中国 2012 年的高等教育毛入学率为 26.7%。比较而言，我国高等教育毛入学率与世界平均水平还有一点距离，远远低于发达国家。其中，6 个发达国家高等教育毛入学率均已超过 50%，进入高等教育普及化阶段。其中，以韩国和美国最高，分别为 98.4% 和 94.3%。而 6 个发展中国家中（巴西和南非数据缺失），除俄罗斯外，墨西哥、中国、印度仍处于高等教育大众化阶段。从我国人口基数大、人均 GDP 不高的国情出发，高等教育毛入学率达到 40%，在规模上基本实现高等教育现代化，达到 50%（普及化阶段）实现高等教育现代化。根据国际经验和我国高等教育毛入学率的年平均增长率、经济增长情况等，预计到 2020 年中国高等教育毛入学率达到或超过 40%，到 2026 年达到 50%（见图 2）。

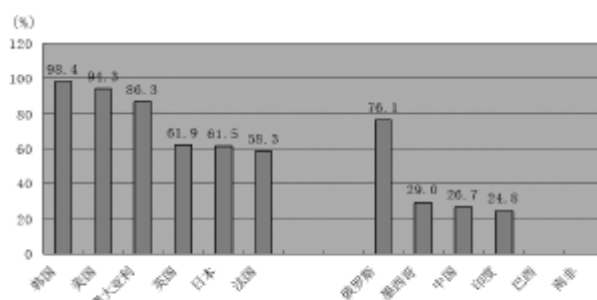


图 2 2012 年各国高等教育毛入学率

（二）高等教育投入

高等教育投入是高等教育现代化的重要保障。高等教育生均经费支出和财政性高等教育支出占 GDP 比例是反映一个国家或地区对高等教育投入的两个重要指标。2008-2011 年，我国高等教育生均

经费支出逐年增加，2011年已突破2.4万元（见表1）。

表1 2008~2011年我国高校生均经费支出

年份	高校生均经费支出(人民币)	PPP转换因子(私人消费)*	购买力平价转换后的等值(万美元)
2008	17256.89	3.57	0.4834
2009	18149.52	3.56	0.5098
2010	19952.96	3.62	0.5512
2011	24040.83	3.70	0.6498

2009年，除韩国外，其它五国高等教育生均支出都超过14000美元，美国高达29201美元。发展中国家中，巴西、墨西哥、俄罗斯高等教育生均支出也超过了7000美元，中国和南非较低，分别为5098和3616美元。OECD国家中，加拿大、挪威、瑞典、瑞士和美国高等教育生均经费支出在1.9万美元以上，高等教育生均经费支出在1万美元以上的有21个国家。考虑到我国人均GDP较低，我们将我国高等教育生均经费支出设在3万元人民币（届时以当年购买力平价转换后预计将接近0.8万美元）作为高等教育现代化的标准。这一指标预计2020年能够达成（见图3）。

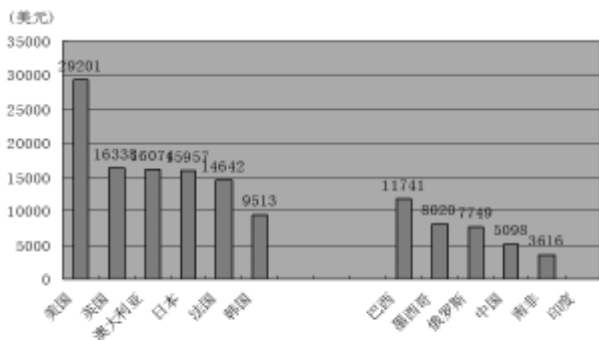


图3 各国高等教育生均支出(2009年)
(以购买力平价转换后的等值美元)

财政性高等教育经费支出占GDP比例是指政府部门（地方、地区、中央或联邦政府）的高等教育支出占当年GDP的百分比。这一指标反映了一个国家或地区对高等教育投入的重视程度和充足水平，是教育经费支出占GDP比例的分教育阶段体现。2011年，我国全国财政性教育经费支出占GDP比例为3.93%，其中，高等教育支出4096亿元，占GDP的0.87%。从1997年到2011年这14年间，我国财政性高等教育经费支出占GDP从0.42%上升到0.87%，

年均增长率为0.03%。

2011年，在12个样本国家中，发达国家财政性高等教育经费支出占GDP比例美国最高，达1.39%。低于1%的只有韩国和日本。发展中国家（俄罗斯数据缺失）财政性高等教育经费支出占GDP比例最高的是印度（1.29%），巴西、墨西哥、中国、南非比例依次递减。在所有国家中，政府资金是高等教育经费的主要来源，但政府资金在高等教育经费支出中的比例各国差异很大。如韩国和美国，政府资金仅占高等教育经费支出的27%和38%，而在芬兰和丹麦，这一比例都高达95%。因此，本研究把财政性高等教育经费支出占GDP比例设为1%作为高等教育经费投入现代化的标志。按照我国财政性高等教育经费支出占GDP年增长率0.03%计算，到2020年，我国可以实现1%这一指标（见图4）。

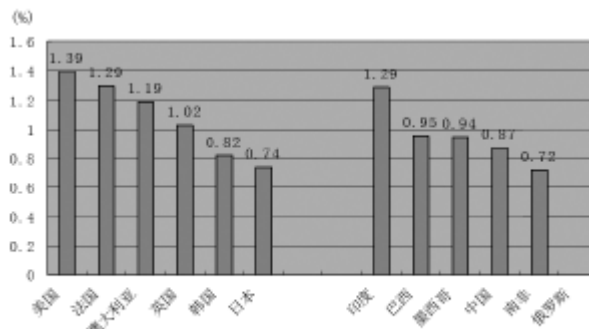


图4 各国财政性高等教育经费支出占GDP比例(2011年)

(三) 高等教育质量

大学本身的质量和在国际中的影响力是反映一个国家或地区高等教育质量的重要指标。虽然国际国内各界对大学教育质量的认识不一，但通过国际声誉和综合办学实力来反映大学在世界高等教育位置的大学排行榜，是目前通过量化手段，可以进行直观比较的常用方法。各种大学排行榜所选取的质量指标各有不同，比较的侧重点也有所差异。目前，国际上较为有影响力的世界大学排名分别是上海交通大学的世界大学学术排名、《泰晤士高等教育》的THE世界大学排名和美国新闻与世界报道的全球大学排行。

在2015年美国新闻与世界报道(U.S. News)发布的全球大学排行榜中，中国内地共有27所大学上榜，其中北大、清华进入前100名，分列第39、67位。进入前200名的还有复旦大学、浙江大学、中国科技大学、上海交通大学和南京大学。

就世界范围内来看，U.S.New 排行榜中，前十名美国有 8 所大学，英国有 2 所。前 100 名中，美国有 50 所，英国有 9 所，澳大利亚 6 所，法国、日本各 2 所，韩国 1 所；中国有 2 所，巴西 1 所，南非、印度、俄罗斯和墨西哥均无。前 500 名中，美国有 144 所，英国有 38 所，中国有 27 所。可见，美国大学不论从数量还是质量，都远远高于其他国家，居世界首位。英国、法国、澳大利亚紧追其后。日本、韩国虽小，但在前 100 均有席位。发展中国家则在国际大学排名中落后较多，中国一流大学数量和质量均有待提升（见图 5）。

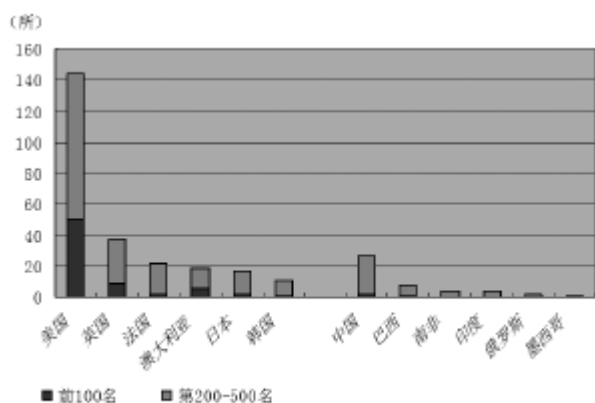


图 5 U.S.News全球大学排名各国大学数(2015年)

在 2015 年英国《泰晤士高等教育》发布的世界大学排行榜中，前十名仍是美国和英国的大学。中国的北京大学和清华大学分列第 48、49 名。复旦大学首次进入前 200 强。在 2014 年中国上海交通大学公布的《世界大学学术排名》500 强中，中国内地共有 32 所大学上榜，其中清华大学、北京大学等 6 所学校进入世界 200 名。前 100 名，则无一所中国的大学。

虽然各种大学排行榜所选取的指标不同，中国大学在各种排行榜的表现也不同。但我们仍然能够得到美国是世界高等教育强国，英国、法国、德国等老牌资本主义国家仍占有一席之地，澳大利亚、日本也参与世界竞争等信息。中国迈向高等教育现代化之路，必然需要中国大学的崛起。到 2020 年，通过努力使 3-5 所大学步入世界一流大学行列，是我们建设现代化的高等教育之目标。

接收外国留学生的数量和比例是最能反映某一国家或地区的高等教育在国际高等教育中的地位和影响力。留学生包括学习语言文化的短期学生和接受学历或学位教育的长期学生。2012 年，中国出国留学人员总人数接近 40 万人，同年在华学习的外国留学人员（高等教育阶段）约为 16 万人（包括学历生和非学历生）。外国留学生数占本国高等教育在校

生的比例为 0.48%（见表 2）。

表 2 2010-2012 年我国高等教育阶段留学生占在学总规模比例

年份	高等教育阶段		高等教育在学总规模(万人)	比例(%)
	出国留学生数(万人)	在华留学生数(万人)		
2010	28	13	3105	0.42
2011	34	15	3167	0.47
2012	40	16	3325	0.48

2000 年以来，世界范围内高等教育阶段的外国留学生总数增长了 99%，年均增长率为 7.1%。其中，欧洲吸收了留学生总数的 41%，北美为 21%。美、英、澳、德、法、加、日这 7 个国家接收了世界 62% 的留学生（2000 年数据，2010 年为 57%）。在高等教育国际化进程大步迈进的今天，世界各国的留学生生源大战已经硝烟四起。2012 年，6 个发达国家中，美国接收高等教育阶段留学生数最多，达 74.05 万人，其次是英国 42.77 万人。法、澳、日也是留学生输入大国。6 个发展中国家中（墨西哥数据缺失），俄罗斯接收高等教育阶段留学生最多，达 17.36 万人，其次为中国 8.9 万人（见图 6）。

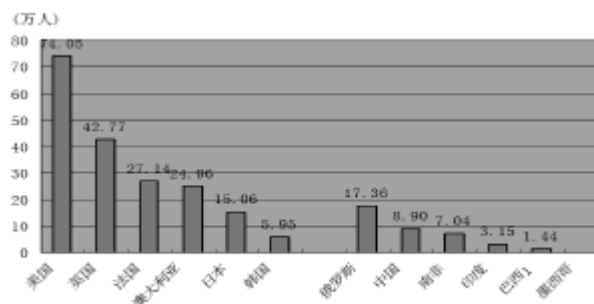


图 6 各国高等教育阶段留学生数(2012年)

2012 年，在 6 个发达国家中，虽然美国接收的外国留学生远远多于其他几个国家，但因为本国高等教育在校生基数大，所以在高等教育外国留学生数占本国在校生数这一指标上相对还要低于其他几个国家。其中，澳大利亚高等教育外国留学生占本国在校生的比例最高，达 18.3%，其次为英国和法国，分别为 17.14% 和 11.82%。6 个发展中国家中（墨西哥和南非数据缺失），俄罗斯高等教育外国留学生占本国在校生的比例相对最高，达 2.17%，我国仅为 0.27%。考虑到国际国内各方面因素，将外国留学生数占本国在校生数比例设定为 1%，作为衡量高等教育现代化的标准较为合适。但根据目前我国高等教育阶段外国留学生增长情况和高等教育规模增长情

况，这一标准恐怕难以实现（见图7）。

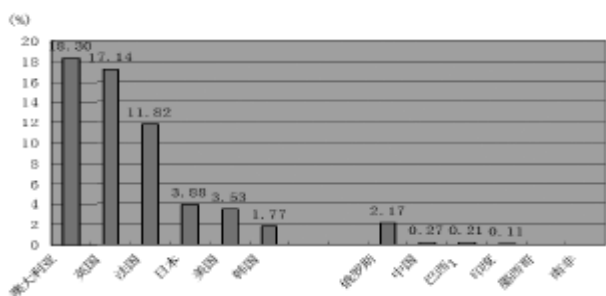


图7 各国高等教育阶段留学生数占本国在校生比例 (2012年)

(四) 高等教育效益

劳动力人口中接受过高等教育的比例和高等教育对经济增长的贡献率是体现高等教育效益的两个重要指标。劳动力人口中接受过高等教育的比例是指25-64岁的常住人口中，接受过大学专科及以上学历教育人口所占的比重，是国际上评价国家和地区劳动力资源水平和受教育程度的重要分析指标。

世界劳动力人口中接受过高等教育的比例在过去30年有大幅增长。2010年，就OECD国家的平均水平而言，25-64岁人口有31%的完成了高等教育。在6个发达国家中，日美25-64岁人口中有40%以上完成了高等教育，韩、英、澳接近40%。在6个发展中国家中（印度数据缺失），俄罗斯25-64岁人口完成高等教育的比例高达50.4%，而南非仅有4.3%（见图8）。

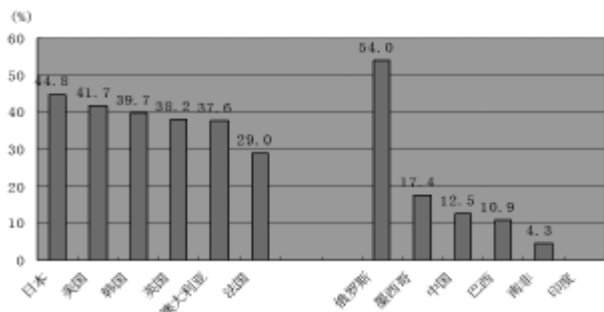


图8 2010年各国劳动力人口中接受过高等教育的比例

我国劳动力人口接受过高等教育的比例为12.5%，这一数字与发达国家相差较大，与巴西、意大利等国相当。因此，笔者将劳动力人口中接受过高等教育的比例设为20%，为基本实现高等教育现代化的标准。到2020年，预计我国在这一指标上可以实现。

高等教育对经济增长的贡献率是指由于劳动者接受高等教育或培训引起的国内生产总值或国民生产总值的增加量或实际增长速度。根据我国学者研究，2001-2011年，我国教育对经济增长的贡献率为14.83%，其中，高等教育贡献率为3.62%。这一数据与上个世纪80年代相比，具有一定的提升，尤其

是高等教育贡献率。数据显示，1982-1990年我国GNP年平均增长率仅有0.48%是由高等教育带来的。可见，随着我国高等教育规模不断扩大，劳动力人口中接受过高等教育的比例越来越高，高等教育对国家经济增长的作用也愈益明显。

但从国际上来讲，由于受多方面因素制约，我国二十一世纪初高等教育对经济增长的贡献率仅相当于日本、德国20世纪70-80年代水平，与同时期的美、法、英相比还存在着很大的差距。发达国家经验表明，高等教育对促进国家经济社会发展发挥巨大作用。当前，我国正处于社会经济发展转型期，提高高等教育对经济增长贡献率十分重要。为此，必须加快高等教育发展速度，扩大高等教育规模，提高高等教育质量，促进高等教育对国家经济发展贡献水平的不断提升（见图9）。

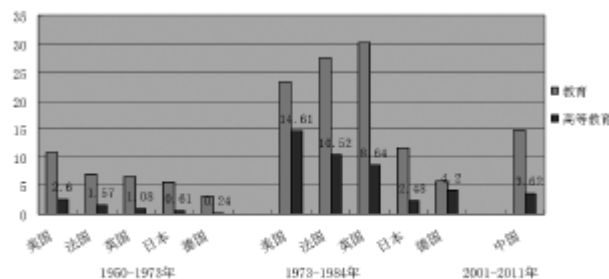


图9 高等教育对各国GDP增长的贡献率(%)

目前，国际上高等教育对经济增长贡献率的计算方法多样，尚未有统一标准。此外，由于国家经济增长受多方面因素影响等原因，我们暂时无法估算出我国高等教育现代化进程中，这一指标的具体标准。

四、结论

我国高等教育现代化发展进程迅速，但仍远远落于发达国家，在发展中国家中位于中等位置。本研究认为，可以把基本实现高等教育现代化的指标设定为以下标准比较合适：高等教育毛入学率达到40%；高等教育生均经费3万元；财政性高等教育经费支出占GDP1%；有3-5所大学跻身一流大学行列；留学生数占本国在校生数1%；劳动力人口中接受过高等教育的比例达到20%。根据我国现实情况和发达国家经验，到2020年，预计我国除留学生数占本国在校生数1%这一指标难以完成，其他5项指标均可以达到。

（凌云，华中师范大学教育学院，湖北武汉430079；俞佳君，华中师范大学教育学院，湖北武汉430079）

（原文刊载于《教育研究与实践》2015年第2期）

中国高等教育现代化指标体系研究的回顾与展望

杨小峻 王毅

教育现代化已成为中国现代化建设的重要指标。实现现代化必将引领国家、民族和社会的全面发展。就教育自身发展而言，教育现代化“是引领教育事业科学发展的先导旗帜，是促进内涵发展的先进理念，是改革创新的理性实践，是促进和保障长远发展的体制机制。”高等教育作为国家教育系统中的顶端，同时作为整体教育现代化的重要指标之一，与社会发展的各个领域都有密切联系，“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。”高等教育现代化关系到社会整体的现代化进程，更直接关系到教育事业现代化水平。在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》中，将“基本实现教育现代化”确定为当前中国教育改革和发展的战略目标，高等教育作为其中的关键一环，但其现代化如何实现？这一宏大目标如何转变为确实可行的工作任务？这些问题已成为当前高等教育现代化理论研究和实践共同面临的课题。

近年来，经济学、社会学、历史学和教育学等领域，对高等教育现代化问题有着丰富的研究。从作为社会发展指标之一的高等教育现代化研究，到作为高等教育自身现代化的研究，形成了一个从外及内的过程。伴随现代化指标体系研究的推进，高等教育现代化指标体系研究成为了当前教育领域现代化研究关注的焦点之一。大批国家教育科研机构 and 高校高等教育研究机构投入其研究，从宏大的理论批判向具体的指标建设转化，推进高等教育现代化进入实践操作层面。

本文试图从文献研究的视角，对国内有关“高等教育现代化指标体系研究”的成果进行梳理并加以评述，尽力呈现已有研究现状，同时提出此研究有待深入拓展的空间。

一、研究兴起

中国现代化研究从向西方学习到自主探索，经历了一个不断借鉴与创新的过程。国内高等教育现代化指标体系研究同样经历着参照西方，再通过分析比较形成中国特色的指标体系的过程。因此，有

必要首先回顾现代化指标体系研究的历史发展，从而发掘国内高等教育现代化体系研究的源头活水。

西方兴起的现代化研究，形成了一个庞杂的现代化理论体系。“在20世纪后五十年里，世界现代化研究取得丰硕成果，从50年代至60年代的经典现代化理论、70年代的后现代化理论、80年代的生态现代化和再现代化理论、到90年代的第二次现代化理论”，经过长期的发展，已经融入了人文社会科学的各个领域。中国有关现代化研究源自于史学领域，特别是中国发展史研究，“中国的新史学在19至20世纪之交产生。新史学以进化史观为指导，对近代以来中国的衰败、民族危机和种种复兴努力所作的初步探讨，可以看作现代化研究的起始阶段。”新文化运动中，中国学界围绕中国现代化的各种问题，在“30年代由《申报月刊》发起讨论，将此前的有关问题归结为一个总问题——‘中国现代化问题’。”此举点燃了中国现代化研究的火种。

随着现代化研究的深入，各国政府已将现代化发展作为国家发展和社会进步的目标。作为发展目标，需要一整套可以评价的方法，建设科学的发展指标体系是其中的关键。20世纪70年代西方的社会指标运动，开启了现代化发展指标的研究。此领域研究改变了以往社会发展中的经济指标的主导地位，包括教育在内的社会指标开始受到重视。现代化指标的研究则进一步提出了衡量一个国家和地区的现代化发展程度，最终形成了一些“具有代表性的定性和定量的指标体系与标准。”

国内的现代化指标体系的研究同样起步于社会指标领域的研究，大量借鉴国外现代化指标的理论依据与设计，不断与中国国情相结合，形成中国特色现代化的指标体系建设。“20世纪30年代、80年代，中国先后两次出现‘何为现代化’的大讨论，对于现代化问题达成了一些基本的共识，对现代化指标体系也有了初步认识。”学者们一致认为设计建立一套科学的现代化指标体系是必要的。由此，中国社会科学院社会指标课题组根据国情及各国的指标体系综合比较形成了有代表性的16项指标，随着

“二次现代化”理论的提出，中国现代化战略研究课题组提出了“《中国现代化报告 2001》评价指标体系”。与此同时，中国科学院可持续发展战略研究组发布的《2004 中国可持续发展战略报告》中提出了“全面建设小康社会的指标体系”，这一系列的现代化指标的探索与构建，极大地推动了中国现代化建设事业的发展进步。

各国社会发展指标都将教育作为重要指标，同时也将“教育类指标”视为现代化指标体系必不可少的部分。比如，箱根模型提出“全面推广文化知识”，列维模型指出“教育组织的专业化程度高”，现代人模型提到“愿意接受正规的教育和科学知识”，比较模型谈到普及正规教育等。在定量的标准中，布莱克标准中提出了“中小学适龄组入学比例和高等教育在每百万居民中的学生数”，英格尔斯标准中将“大学入学率（在校大学生占 20-24 岁人口的比例）”作为现代化指标之一。联合国开发计划署的人类发展指数中将“教育获得，用成人识字率及小学、中学、大学综合入学率”作为共同衡量现代化指标体系中的指数之一。《联合国千年发展目标》中也将“普及初等教育”作为一项人类现代化指标。这些指标模型与标准的制订有效地推动了世界各国现代化进程，加快了世界各国教育现代化发展。中国学者同样将“教育”作为国家发展的重要社会指标，特别是在现代化研究中，将“教育类指标”呈现在不同层次的指标目录中。比如，在中国社会科学院社会指标课题组的十六项指标中，将“教育经费占国民生产总值的比重”作为重要指标之一；在《中国现代化报告 2001》中，“中学普及率（在校中学生人数占适龄人口的比例）、大学生普及率（在校大学生占 20-24 岁人口的比例）”是两次现代化指标中的重要组成部分；《2004 中国可持续发展战略报告》中提出了社会运行质量的指标，其中“大专以上受教育人口比例”和“教育公平度”都是重要的内容。

这些现代化指标体系在构建的过程中，都将“教育”作为重要指标，充分体现了教育现代化在整个人类社会现代化发展中的重要地位，同时也开启了“教育现代化指标体系”的研究。同样，作为教育发展体系中的重要一员，“高等教育现代化指标体系”的研究也找到了它的研究起点。

二、研究现状

较其他现代化指标而言，教育自身现代化研究起步较晚，其原因在于早期现代化研究将社会各部门纳入整体研究。这使得许多学科在现代化研究中多少涉及到了教育，它们仅仅“把教育作为其中的个体因素，并没有进行专门的教育现代化研究。”高等教育现代化的研究有着同样的命运，也就导致了高等教育现代化研究没有系统成熟的理论，更谈不上有关现代化指标体系的研究。中国高等教育现代化研究，脱胎于人文社会科学对大学的研究，同时也依托于教育现代化的研究。1978 年《人民教育》发表了著名短评《加快教育现代化的步伐》，文中明确提出了“四个现代化的关键是科学技术现代化，而科学技术现代化的基础又在教育。要实现四个现代化，必须大大加快教育现代化的步伐。”这也正是近现代以来，中国教育现代化研究的又一个春天，也可以说是中国高等教育现代化研究的新起点。高等教育现代化指标体系研究伴随着社会现代化指标体系研究和教育现代化指标体系研究的推进而不断深化，多层次、多学科的现代化指标体系研究，在一定程度上影响了高等教育指标体系的理论建构与实践路径的探究。

1. 渗透于国家整体现代化指标体系中。早期社会指标研究将教育作为社会发展中的重要因素，以其评价各国社会发展进步的重要指标。比如，布莱克标准中“高等教育（每百万居民的学生数）”，英格尔斯标准中“大学入学率（在校大学生占 20-24 岁人口比例）”，联合国开发计划署的人类发展指数中的“教育获得中大学入学率”，《世界发展指标》中的“高等教育生均公共教育经费、高等教育毛入学率”，《联合国千年发展目标》中“女孩对男孩的接受高等教育的比率”，还有联合国教科文组织、经济合作与发展组织等国际组织都提出了相应的高等教育发展在整个社会发展中的指标项目。对这些指标体系的参照，开启了中国高等教育现代化指标体系研究。国内具有代表性的社会指标研究也都涉及了高等教育发展的指标，比如，20 世纪 80 年代中国社会科学院社会指标课题组参照国外指标体系的理论框架，充分结合中国国情，建立了 16 项指标，其中就包括“大学生占 20-24 岁年龄人的比重”，《中国现代化报告》的评价指标体系中也提出了在第一

次、第二次现代化过程中，都将“大学生普及率（在校大学生占20-24岁人口的比例）”纳入指标之中。

在这些社会指标体系中，高等教育始终是必不可少的元素，比如大学入学率、大学普及率、高等教育经费等指标都影响着社会进步和国家现代化的进程。由此可见，社会发展指标、现代化指标的研究，渗透着对高等教育现代化指标体系的研究。

2. 融合于教育现代化指标体系中。由于长期依附于社会指标研究，教育现代化指标的研究起步较晚，导致了高等教育现代化指标研究的滞后。同时，教育现代化研究不能完全等同于高等教育现代化研究，对于高等教育自身独特性的认识不足，也造成了高等教育现代化常常被教育现代化所代替。有关指标体系的研究中，早期的教育指标研究常常包含了高等教育指标，大量教育现代化定性指标也同样是高等教育现代化所需的指标。从某种程度讲，教育现代化指标体系的研究是高等教育现代化指标体系研究的另一股源水。1978年《人民教育》以《加快教育现代化的步伐》的短评提出：“搞教育现代化无非就是资金、技术装备、干部三方面的问题。”这是当时中国对教育现代化的三个要素的认识，也可以说是一种类似指标的雏形。随后，学界对于教育现代化的内涵、特征等的研究，目的在于研讨到底怎么样才算教育现代化，但是这些还不是真正的教育指标。随着教育现代化研究的理论与实践的发展，指标体系的探索逐渐成为关注点，教育指标从社会指标中的国家整体指标中独立出来。学者们根据各自对教育现代理解的不同，从教育自身的立场来思考建构现代化指标。杨明从对教育现代化理念和方法的认识出发，提出了教育现代化指标，如“教育公共经费、留学生百分比、大学毛入学率和每10万居民中大学生数”。褚宏启则认为，背景与政策、教育管理体制、教育的类型与结构、课程与教育教学方法、教育条件等方面是衡量一个国家教育现代化的主要因素。殷革兰提出教育现代化指标中应包括教育思想、教育发展水平、教学体系、办学条件、师资队伍和教育管理等方面内容为维度的现代化指标。谈松华等人从定性定量两个方面提出了教育现代化指标体系：定性指标包括教育制度、教育思想与观念、教育内容、教育手段与设备、教育管理及决策、教师队伍；定量方面包括“高等教育的入

学率，每10万人口中的高等学校在校生人数，公共教育经费占GDP的比例，人均公共教育经费等。”李健宁等人则以“压力—状态—响应”的概念框架设计了由教育现代化动力系统、教育现代化质量系统、教育现代化公平系统组成的现代化指标体系。

邬志辉对教育指标体系研究进行了更深入的推进，他指出：“教育现代化重心下移趋势使学校教育现代化主题日益凸显。”由此，他提出了学校教育现代化指标体系，包括资源、质量、公平、持续性、管理和生命活力六大领域，这些指标的设计与以往指标的根本取向不同，强调建立以学校、学生为出发点的现代化指标体系。杨东平等人则从教育自身公平的因素入手，提出了由总体教育水平差异和高等教育公平指数（入学机会、教育过程、学业成就）等方面的教育公平指标体系。此外，还有一些有关区域教育现代化的研究也值得关注，叶平等人从地区发展的角度研究教育现代化的区域格局，揭示不同区域教育发展的水平和实现的条件，提出了“社会经济—教育”（S—E）二维指标体系。“20世纪末和21世纪初，北京、广东、江苏、浙江、天津等一些发达地区都纷纷提出了在2010年率先基本实现教育现代化的目标，并制定了相应的评估指标体系或框架。”比如，徐娅提出首都教育现代化指标包括教育监测指标和教育统计指标。成媛提出“西部地区教育现代化评估指标体系应该按照五个指标进行评估，即教育投入指标、教育规模指标、教育成就指标、教育质量指标和教育管理指标。”在大量的论文成果发表的同时，一些著作也开始关注教育现代化指标体系的系统化研究，比如，贾宏燕在其著作中提出了将“社会满意度、学生综合素质水平、教育对经济的贡献等”加入教育现代化指标体系中。胡卫等人提出将教育现代化指标分为背景模块、投入模块、过程模块和质量模块。

综上教育现代化指标研究中，不难看出中国教育现代化指标体系从理论到实践都有了系统化的研究，这些探索都有利地推进中国教育领域现代化指标体系的深层研究，其中无一例外地都涉及了高等教育现代化指标研究，这些都为高等教育开展自身现代化指标体系研究打下了良好基础。

3. 以高等教育自身为主体的现代化指标体系的研究。高等教育现代化与教育现代化，两者有着

密切联系，高等教育现代化是国家整体教育现代化的有机组成部分，高等教育现代化的程度直接影响着国家整体教育现代化进程。教育现代化指标体系研究包含着的高等教育现代化指标的内容。但是，高等教育也具有其自身的独立性，其现代化指标体系不能仅仅停留于教育现代化指标体系的统合之下，以高等教育自身为主体的现代化指标体系研究也渐渐成为研究重点。

中国高等教育建设与发展，早期最为明显的路途是学习苏联模式，在 20 世纪 80 年代的现代化研究中，高等教育现代化研究也将苏联作为研究模版，提出了一些教育现代化的特征。比如，龙杏云认为：苏联高等教育现代化主要表现在高等学校的任务、培养目标、专业设置、课程结构、教学内容、教学手段和教学设备的现代化。虽然这个特征不等于指标，但指标构建需要建立在这些特征之上，指标的设计要有理论与实践的依据，要准确把握当前高等教育现代化发展的现实状况与未来走向。

20 世纪 90 年代，许多学者从世界发达国家高等教育现代化与中国高等教育现代化的特征与趋势入手，对高等教育现代化问题展开了讨论。冒荣认为：当代世界高等教育发展呈现出“战略化、普及化、一体化、信息化、国际化和新人本化”的趋势，“中国高等教育现代化，也包含着四个层面的变化，即教育物质基础和技术手段的现代化、教育制度的现代化、教育内容的现代化和教育思想的现代化。”史贵全则从民族化的角度提出在高等教育国际化的同时，民族化也是中国高等教育现代化发展应有的趋势。此外，一些学者也提出了高等教育现代化发展的目标。比如，顾冠华总结以往研究，结合现实，提出了中国高等教育现代化的目标分为内部与外部两个视角：内部包括高等教育思想观念、教育制度、教育教学内容、教育物质条件和技术手段的现代化；外部包括高等教育发展的国际化、法制化、民主化、大众化、终身化、创新化和“科学—人文”化以及理论体系健全化等。

进入 21 世纪，一些学者重新提炼出有关高等教育现代化的发展趋势与目标，比如，张安富提出了“教育现代化的发展进程中，个性化、终身化、信息化、国际化、多样化、民主化、特色化、社会化、普及化、绩效化等趋势是其基本特征。”刘智运则指

出，中国高等教育现代化不能与西方国家的现代高等教育的特征等同，由此他提出：中国特色高等教育现代化特征有民族性、时代性、人本性和国际性。也有研究者深入高校内部，提出了课程现代化是高等教育现代化的实质，也有学者提出要处理好传统与现代的关系，比如，廖莉萍指出：传统文化因素应当被纳入高等教育现代化指标体系之中。

这些有关特征与趋势的研究，从不同视角、层次与分析框架对高等教育现代化发展进行了探索，提出了构成高等教育自身现代化的基本因素，是高等教育现代化指标体系研究的基础，更是构建指标体系的参照系。中国专门的高等教育现代化指标体系研究可追溯起 20 世纪 90 年代，刘晖于 1997 年进行了广东省高等教育现代化的指标体系研究，该文对设计高等教育现代化指标的社会发展背景、建立指标体系的意义、原则及基本思路等方面开展研究，提出从规模、效益、质量和资源四个一级指标，高等教育毛入学率等 20 个二级指标构建指标体系。

21 世纪初，高等教育现代化指标体系研究开始升温，许多学者提出了自己的指标体系的构想。比如，王洪才对高等教育现代化现有的主流指标进行了分析，提出了高等教育的毛入学率、高等教育的开放度、高等教育评价体系的社会化程度、高等教育的课程设置与社会经济发展需要等 11 项核心指标，提出在量化指标外，还需要注重软指标的体现。刘智运则明确提出了高等教育规模指标、质量指标、结构指标、投入指标和观念指标。这些有益探索深化了人们对高等教育现代化指标体系研究的认识。

高等教育现代化指标体系研究的另一个特点是对区域性高等教育现代化指标体系的研究。2007 年，继广东省之后，上海市高等教育现代化指标体系的一系列研究也随之开展，比如，上海高等教育现代化指标研究课题组提出了上海高等教育现代化指标体系的理论依据，同时还有指标框架。朱益明认为：“建立上海高等教育现代化指标体系需要回应经济全球化、知识经济、终身教育、高等教育角色变迁等时代特征，要发挥支持与服务社会发展的重要功能。这些都是我们建设指标体系需要考虑的问题。”朱益明从上海高等教育现代化发展的愿景出发，提出了由规模、结构、质量、经费与管理等五个方面确立指标体系，并进行了核心指标与扩展指标的区

分。”上海市教委 2009 年发表了上海教育现代化内涵及指标体系研究的报告，通过综合分析，指出了上海高等教育发展水平定位，同时提出了相应的指标体系，为中国高等教育现代化指标体系研究的推进提供了研究范例。

江苏省也是最早提出高等教育现代化指标体系建构的地区之一，发布了《2020 年江苏教育现代化指标》，许庆豫等人就将江苏省指标与经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）所提出的高等教育现代化的主要指标进行了比较，提出了在高等教育成就、高等学校生均教育经费、高等教育毛入学率、高等学校生师比四个指标维度与 OECD 组织成员国之间的差距，提出未来江苏高等教育现代化发展的目标。此研究为我们与世界高等教育现代化发展指标相适应提供了思考。

与发达地区相比，边疆地区由于经济社会发展水平较低，有关高等教育现代化指标的研究很少，只有甘肃省和西藏自治区开展了相关的研究。比如，李洁在甘肃省高等教育现代化的研究中，结合高等教育发展指标的共性与区域指标的个性，针对甘肃省提出了“以普及化、多样化、信息化、特色化、终身化、国际化、民主化”等目标，并未给出系统的现代化指标体系。相比之下，有关西藏高等教育现代化指标体系的研究更深入一些，刘凯等人比较了国内外有关高等教育现代化指标体系，结合西藏高等教育现代化推进的现有水平，“从要素的视角对高等教育现代化的特征内涵进行了分析，并提出了七大要素：教育观念、教师队伍、教育体制与管理、教育结构、人才培养、科学研究和社会服务、办学条件。”

总之，对于高等教育现代化指标体系，自 20 世纪 80 年代以来，许多领域的学者都对其进行了深入研究，从社会指标研究开始，不断向教育自身学科推进，最终形成了高等教育自身独立的研究专题。这些研究既有全球视野，又注重本土化，兼顾国家整体和地区，相互不断借鉴，体现了高等教育现代化指标体系在社会发展中的协调作用。同时，在指标体系的构建中，这些研究考虑到社会发展指标的总体要求，在追求与教育现代化指标体系相适应的同时，构建了适应高等教育自身发展需要的指标体系。

三、反思与展望

国内高等教育现代化指标研究是一个不断深化的过程，如同指标体系自身是一个动态发展的过程。笔者认为，中国高等教育现代化指标体系研究具有三个特征：首先，研究学科多样化。植根于社会指标研究的高等教育现代化指标体系研究，从社会指标研究推进到教育指标研究再到高等教育自身指标研究，其过程体现出高等教育发展对社会发展的重要性。其次，研究参照系多元化。既有与国际组织的指标比较，又有国别指标的参照，这是中国高等教育现代化指标研究的传统，也是建设中国高等教育现代化指标体系的基石。最后，区域性的研究成为主导。在中国高等教育现代化指标体系研究成果中，区域化的成果最多，上海、广东、江苏和西藏等地区的研究充分证明了这一特色。因此，中国高等教育现代化指标体系研究还有继续努力的方向。

1. 继续推进高等教育现代化指标体系研究的区域化。18 世纪工业革命以来形成的经典现代化理论，对人类社会从传统性走向现代性提供了理论支持。然而经典现代化呈现以工业化进程为标志的图景之时，也显露出其不能回避的缺陷。“经典现代化产物的现代性，带来了极大的物质财富，也带来了理性的专制、人性的淡化、精神的空虚、生态的灾难等人类越来越难以忍受的‘现代病’。”以西方发达国家现代化为模式，形成了路径依赖，出现了社会发展具有工业化趋同的倾向，各国各地区的现代化水平并非同步。可见，现代化发展并不是仅以某一国家或者模型为目标的追赶，而是一种基于自身特点的发展过程。

就高等教育而言，区域性的发展水平不是同步的，呈现出不均衡性。因此，在构建高等教育现代化指标体系的过程中，要充分考虑区域的现实需求。指标的目的在于促进现代化水平。区域化也不意味着国家整体现代化指标的失效，更不意味着对世界主流指标体系的否定。只能说，现代化过程本身就是一个多样化过程，具有发展的动态性。因此，在中国这样一个经济发展不均衡、文化多样态的国家，高等教育现代化指标体系的研究更要实事求是，结合当地社会经济现实的现实与未来的需要、当地高等教育自身发展的特点、各类指标体系的优势，有效地推进高等教育现代化。只有继续深化现代化指标体系的区域化研究，才能科学地推进中国特色高等教育现代化。

发改委：加快推进教育现代化 促进“十三五”开好局

中国新闻网

据国家发改委网站消息，发改委日前表示，2016年是全面深化教育综合改革、加快推进教育现代化承上启下的重要一年。教育领域将按照党中央国务院决策部署，落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，加快推进教育现代化，促进“十三五”开好局、起好步。

发改委表示，2015年是“十二五”的收官之年，也是《教育规划纲要》颁布实施5周年。教育领域坚持问题导向，锐意改革创新，提出了一系列重大教育改革举措，组织开展《教育规划纲要》中期评估，教育改革年度任务基本落实，重点改革任务取

得突破，改革红利不断释放，呈现全面发力、纵深推进的良好态势。

首先，扩投入、补短板，促进教育公平共享。积极扩大学前教育资源覆盖面，2015年继续实施国家学前教育重大项目，中央财政下达学前教育专项奖补资金149亿元，中央预算内投资19亿元，进一步扩大公办园和普惠性民办园的覆盖面，重点解决连片特困地区、少数民族地区、留守儿童集中地区资源短缺问题。学前三年毛入园率达到75%，远超“十二五”规划《纲要》确定的2015年60%的目标。

大力促进义务教育均衡发展，出台全面改善贫

2. 加快高等教育现代化指标体系导向和监测机制的研究。高等教育现代化指标体系不仅仅是一种衡量方法，更是一种促进高等教育现代化发展的机制。现代化进程的分析主要运用三种方法：一是“叙事方式”，用大量历史事实阐述现代化进程的特点与规律；二是“定量分析”，用大量历史统计数据，建立评价模型，分析现代化进程的结构和特征的变化；三是“综合分析”，采用历史事实和统计数据相结合、定性和定量结合、现象分析和数学分析相结合的方法，综合阐释现代化进程的特点。这正是现代化指标体系构建的基础，通过定量指标和定性指标共同衡量发展水平。

衡量水平的目的在于明确差异，更重要的是要在指标中找出发展的标准和策略化的路径，这是建立高等教育现代化指标体系的更高一级的目的。高等教育现代化指标具有导向、评估和监测功能。其中导向功能和监测功能的实现就体现在指标体系的构建之中，一方面，指标的选择和权重，体现出对现代化发展的理解；另一方面，运用指标评估现有水平，体现以评促建的效果。由此，在构建高等教育现代化指标体系的过程中，不能忽略其导向与监测功能的实现，在全面实现教育现代化的背景下，加快导向与监测功能的研究是当务之急。

3. 在研究中体现指标体系研究的学科立场。已有的高等教育现代化指标体系分为两种：以数量为

标志的硬指标和以状况为标志的软指标。硬指标在各国和国内部分省市使用的较多，此现象主要来源于对经济增长的价值崇拜，将教育过程与生产过程相统一，将教育要素数量化，易于操作。但是，在现代化过程中，数量的标志不能作为绝对标准，还有一些不易测量的指标。基于后现代化理论、生态现代化开始对人的现代化进行关注，中国学者何传启综合以往各种现代化理论后提出：满足人类幸福追求和自我表现是现代化的重要标志。由此，倡导人的自由充分发展正是教育自身的终极目的，比如学生成长体验、教师职业信仰和职业幸福感等。因此，现有高等教育现代化指标不能只考虑社会经济发展与物质财富增涨的量化指标，也要高度关注基于现代化发展的核心因素——人的发展的指标。有学者提出：一些主观指标中关注人的生命活力，这类指标是“基于个人层次的，是以个体的内省和经验为基础的概念，它着重关心的是学校成员怎样看待和评价自己学校生活质量。”这是高等教育现代化应有的指标观。总之，要在指标体系中体现教育本身价值取向，并体现教育学科立场。

（杨小峻，西藏民族学院教育学院，陕西咸阳712082；王毅，西藏民族学院教育学院，陕西咸阳712082）

（原文刊载于《高教发展与评估》2016年第2期）

困地区义务教育薄弱学校基本办学条件专项督办办法，中央财政下达薄改计划专项资金 330 亿元、初中校舍改造工程 60 亿元，目前全国校舍建设已开工面积 5689 万平方米、竣工面积 2727 万平方米，完成设备购置 159 亿元。贯彻落实义务教育免费就近入学政策，“择校热”得到遏制。中央财政下达 114.23 亿元随迁子女教育奖补资金，随迁子女在公办学校就读比例保持在 80%，另有 10% 享受政府购买服务，全国 29 个省份、近 8 万名符合条件的随迁子女在流入地参加高考。研究起草关于加强农村留守儿童关爱服务工作的意见。扎实开展义务教育均衡发展督导评估认定，目前义务教育均衡发展县已占全国的 46%。

出台《国务院关于加快发展民族教育的决定》，国务院召开第六次全国民族教育工作会议，对民族教育发展作出系统部署。积极稳步推进双语教育和内地民族班教育管理服务，2015 年共招收各类民族班学生 8 万人。2015 年特殊教育在校生新增 4 万多人，同时出台残疾人参加普通高考和研究生考试管理办法，为残疾人升学提供便利。

其次，强改革、建制度，提升教育质量水平。推进职业教育产教融合、校企合作。安排中央预算内投资 40 亿元，加强职业教育基础能力建设。成立全国高等职业院校创新创业教育联盟，印发推进集团化办学的指导意见，目前全国已建成 1000 多个职教集团，覆盖 60% 以上的职业院校、近 3 万家企业。出台《关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》和《职业院校管理水平提升行动计划（2015—2018 年）》，深化人才培养模式和教学改革，切实增强服务经济社会发展能力。

推动高等教育结构调整、质量提升。出台《统筹推进一流大学和一流学科建设总体方案》，进一步提升中国高等教育综合实力和国际竞争力。印发引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见，明确办学定位、凝练办学特色，增强为区域经济社会发展服务的能力。持续推进“中西部高等教育振兴计划”，实施“中西部高校基础能力建设工程”，100 所高校共规划硬件建设项目 183 项，超过一半项目完成建设任务并投入使用。“对口支援中西部部分地区普通高校招生协作计划”安排 20 万人，“面向贫困地区定向招生专项计划”安排 7.5 万人，

缩小地区差距、促进机会平等。

在“一市两校”（上海市、北京大学、清华大学）综合改革试点基础上，部署指导各省（区、市）、部属高校综合改革，引领教育综合改革向纵深推进。健全教育督导体系，超过 99% 的中小学实现挂牌督导。

第三，稳基础、促开放，推动教育长远发展。出台《乡村教师支持计划》，以乡村教师为重点全面加强教师队伍建设。2015 年，中央财政投入 56.6 亿元，招聘 6 万多名优秀高校毕业生作为特岗教师，国培计划培训乡村教师 200 多万人次。全面推开中小学教师职称制度改革，明确建立统一的中小学职称系列，把教书育人工作实绩作为评价的重要依据。

加强教育经费保障，2015 年全国一般公共预算教育支出增幅 10%，高于全国一般公共预算收入 7.3% 的增幅。进一步完善城乡义务教育经费保障机制，构建城乡统一的中央和地方分项目、按比例分担的义务教育经费保障机制。改革完善中央高校预算拨款制度，构建导向清晰、科学规范、强调绩效的拨款制度。完善学生资助政策，将中职学校和普通高中国家助学金补助标准由每年生均 1500 元提高到 2000 元。

加强顶层设计和系统谋划，研究制定关于做好新时期教育对外开放的若干意见，印发 2015—2017 年推进留学工作行动计划，推进中外合作办学和教育援外，围绕“一带一路”等国家战略，进一步增强教育服务经济社会发展的能力。

发改委还表示，2016 年是全面深化教育综合改革、加快推进教育现代化承上启下的重要一年。教育领域将按照党中央国务院决策部署，落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，加快推进教育现代化，促进“十三五”开好局、起好步。

首先，加快推进中西部教育发展。出台和实施《加快中西部教育发展行动计划（2016—2020 年）》，加强政策和项目统筹，缩小区域差距。制定加强教育脱贫的实施意见。研究制定少数民族双语教育指导意见。出台内地民族班改革和发展 2016—2025 年长远规划。

其次，推进城乡教育一体化发展。出台新型城镇化背景下统筹城乡义务教育一体化发展的意见。深入开展县域义务教育均衡发展督导评估认定和监

实现教育现代化还需迈过哪些坎儿

中国教育报

“教育是今天的事业、明天的希望。”今年的政府工作报告提出要让每个人都有机会通过教育改变自身命运。要实现这一目标，根本在于教育的现代化。到本世纪中叶基本实现现代化是实现中国梦的突出标志，到2020年率先基本实现教育现代化是全面建成小康社会的重要目标。目前距离实现这个目标的计划期限，还有不到五年时间，时间紧、任务重。那么，在过去几年里，中国教育现代化取得了哪些成就？目前还有哪些坎儿需要迈过去？“两会”期间，本报记者就此对全国人大代表、江苏省教育厅厅长沈健和上海教育科学研究院副院长、研究员张珏进行了访谈。

开端良好：总体水平达到新高 各级教育快速普及

记者：沈厅长，您好。江苏是教育现代化的先行者，对教育现代化进行了长时间理论和实践上的探索，那么该如何把握教育现代化的内涵和路径呢？

沈健：现代化的核心是人的现代化，基础是教育的现代化。各国均把经济健康发展、教育基本普及、人民幸福生活作为重要核心指标。党的十八大提出到2020年基本实现教育现代化的目标，是中央对教育工作的明确任务和要求。当前，

测复查。全面改善贫困地区义务教育学校基本办学条件，加快推进义务教育公办学校标准化建设，改善农村学校寄宿条件，办好乡村小规模学校（含教学点）。深入实施农村义务教育学生营养改善计划。健全留守儿童教育关爱体系，加强留守儿童控辍保学。进一步完善进城务工人员随迁子女平等接受义务教育政策，落实和完善在当地参加中考、高考政策。

第三，加快普及高中阶段教育。制定普及高中阶段教育实施意见及攻坚计划，重点支持中西部贫困地区、民族地区提高普及水平。研究制订逐步分类推进中等职业教育免除学杂费、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相关政策。

第四，推进高等教育分类指导、分类管理。出台“十三五”高等学校设置工作的意见，推动修订《普通高等学校设置暂行条例》，改进高校设置宏观调控。探索建立高校分类体系，加快推进分类管理。鼓励具备条件的普通高校向应用型转变。制定优化

我国经济发展已进入新常态。教育在经济社会发展中具有基础性、先导性和全局性作用，必须主动迎接新常态，积极适应新常态，努力引领新常态。

记者：张副院长，大家都知道，一年多来，上海教育科学研究院受教育部委托，牵头有关单位，研究开发中国特色、国际可比的教育现代化进程监测评价指标体系，并研制完成系列教育现代化进程监测评价报告，那么经过你们的工作，您认为中国教育现代化走过了哪些路程，到今天最大的成就是什么？

张珏：党的十八大以来，党中央实施一系列重大战略举措，有力推动了我国的社会主义现代化建设，为实现教育现代化发展目标提供了可靠保障。

《规划纲要》颁布实施以来，党中央、国务院高度重视教育改革和发展，全国人大、政协给予了大力指导和支持，通过建立健全包括部门协调机制、专家咨询机制、分解落实机制、部省部部共建机制和检查督促机制在内的推进《规划纲要》落地的长效工作机制，并以纲要为统领，结合教育各重点领域特点，研究制定专题规划以及配套政策、推进实施一批教育体制改革试点项目，全国教育改革和发展取得了显著成效。无论是普及与公平、结构与质量方面，还是条件与保障、服务与贡献等方面，发展

高校专业结构、加强本科专业设置管理工作的若干意见，建立国家调控、省级统筹、高校自主的专业设置管理机制。

第五，支持和规范民办教育发展。出台鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的意见，完善相关配套文件，鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务。

第六，系统谋划“十三五”教育改革。按照“四个全面”的战略布局，落实五大发展理念，以提高教育质量为主线，编制出台《国家教育事业发展的第十三个五年规划》。研究提出“十三五”期间拟实施的重大教育工程项目。

第七，研究制订《中国教育现代化2030》。立足“两个百年”奋斗目标，以教育现代化为主题、以2030年为重要时间节点，研究制定加快教育现代化的远景规划，明确推进的战略目标、举措和路径，确定教育现代化的时间表、路线图。

（原文刊载于《中国新闻网》2016年3月10日）

水平都得到了提高。

全国各地积极贯彻落实中央要求和实施本地区中长期教育规划纲要，立足省情教情，突出发展重点，创新体制机制，推进教育现代化发展，为 2020 年实现国家目标提供了良好开端。各地区在承担国家教育体制改革试点任务的同时，结合本地实际，确立并实施了一批重大项目、工程，有力推动了各级各类教育改革发展，提升了教育现代化发展水平。在总体格局上，各地区教育与经济社会之间保持总体协调发展态势。从总体上看，人均国内生产总值和人均财政收入高的地区，教育现代化发展水平也较高。分区域来看，东中西部地区进展基本符合国情特征，符合国家总体目标要求，在中央和各级政府支持下，中西部地区教育发展不断加速，进展幅度较大。

仅从西部地区部分主要核心指标情况看，很大程度体现了国家重点支持政策力度。2010 年到 2012 年，西部地区学前教育毛入学率提高了 13.1%，高等教育毛入学率、信息化配备水平和劳动力受教育水平等核心指标的增长幅度均达到 20%以上，分别为 20.3%、22.3%和 21.0%。中西部地区各级教育和人力资源开发的快速发展，不仅更好地满足了当地经济社会和广大人民群众的要求，也有效提升了全国教育现代化发展水平。

总体而言，最主要的成就表现在如下两个方面：

一是我国教育发展总体水平不断达到新的高度，与发达国家的差距逐步缩小，相对于新兴经济国家和发展中人口大国的教育比较优势越发明显，为进一步提升国家综合实力与核心竞争力形成重要基础。

二是重大民生政策的出台推进了我国各级教育普及水平快速提升。我国基本实现“两基”后，国家对中西部农村地区义务教育家庭经济困难学生实行“两免一补”政策，并逐步推向全国。国家从农村到城市全面实行免费义务教育政策，为提高我国各地义务教育普及和巩固水平提供了强有力的基础与制度保障。2002 至 2012 年，我国小学净入学率由 98.58%提升到 99.85%；九年义务教育巩固率由 80.7%提升到 90.35%。西部地区 2012 年九年义务教育巩固率达到 85.9%，比 2002 年提高了 15.6 个百分

点。

记者：沈厅长，目前江苏教育现代化的进展如何？在实现教育现代化的过程中，我们的政府和教育行政部门发挥了什么样的作用？

沈健：近年来，江苏作为部省共建的国家教育现代化试验区和国家高等教育综合改革试验区，认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，在教育部的指导支持下，深入实施教育规划纲要，全面深化教育综合改革，教育现代化建设取得积极进展。截至 2014 年底，学前三年教育毛入园率达 97.5%，义务教育巩固率保持在 100%，高中阶段教育毛入学率达 99.0%，高等教育毛入学率达 51.0%，各类教育的质量指标在全国名列前茅。

江苏自上世纪九十年代在苏南部分乡镇和学校开启了教育现代化的实践试点，继而是县域教育基本现代化和当今全面推进教育现代化。在此过程中，我们发现，必须坚持政府主导、社会参与。作为教育行政部门，我们做了以下几方面工作：一是依法施教，积极推动教育立法，严格依法行政。二是科学规划，明确教育现代化的发展目标和实践路径，并研究与规划与之相配套的政策措施。三是制订标准，使得教育各个领域各个环节，做到有章可循。四是争取投入，形成公共财政为主、社会力量积极参与和非义务教育家庭合理分担的教育投入体系。五是深化改革，加快教育改革创新，突破制约瓶颈，显著提升教育活力。六是督导评估，科学制订督导评估制度，依法依规开展评估。七是加强科研，围绕教育改革与发展中的全局性、战略性、政策性问题以及热点、难点问题，开展教育决策咨询研究。八是营造氛围，加强新闻宣传与舆论引导，凝聚支持教育发展的强大合力。

未来落点：创新教育结构 大幅提高质量

记者：张副院长，按照《规划纲要》要求，到 2020 年率先基本实现教育现代化，目前时间过半，您认为要如期实现教育现代化，还有哪些坎要迈？

张珏：对照我国教育现代化发展总体水平不高的现实，要在 2020 年基本实现教育现代化的目标，仍面临诸多困难，任务严峻。比如在学前教育、高中阶段教育、高等教育的普及方面，我国与发达国家的差距还较为明显。2010 年，我国高等教育毛入

学率、25岁及以上人口中受高中及以上教育的比例，与发达国家的差距达40个百分点，25岁及以上人口平均受教育年限相差2年。而从区域来看，我国农村、尤其困难地区仍面临着“保基本”的严峻任务。我国农村尤其是农村边远山区、少数民族地区、集中连片特困地区的学前教育发展水平仍然较为落后，大部分中西部地区不仅学前教育毛入园率不高，部分经济不发达的中西部地区高中阶段毛入学率也有待大幅提高，特别是在集中连片特困地区。

全国基本实现教育现代化，关键是各地区形成一盘棋。由于我国人口多、区域广、发展不平衡，各地区教育发展水平差异较大，因而在推进教育现代化进程过程中面临的发展任务不同，只有各地区立足实际，把握优势差异，统筹发展，才能保证全国教育基本现代化目标的实现。

加快实现教育基本现代化步伐，需要以更大的决心和勇气推进教育改革，促进教育发展，着力解决影响教育健康发展的重要矛盾，在结构和质量等重点领域和关键环节取得突破。尤其是要关注教育质量和内涵建设，加快教育质量评价体系建设，构建能够充分体现我国国情、符合未来公民素质要求、突出德智体美等综合素质培养的科学、多样的评价制度；建立专业与产业行业的关联，强化社会服务导向，主动建立动态适应社会需要、符合教育规律的学科专业调整新机制；构建现代国民教育体系必须以终身教育理念为指导，改革传统的教育制度和模式，形成有利于终身学习的法规、政策和体制；加快推进现代学校制度建设，办好每一所学校；进一步提升教育对国家经济发展和科技进步的服务贡献。

记者：沈厅长，能否结合江苏教育现代化进程中获得的经验，谈谈我们该如何应对面临的挑战，从而最终克服困难，顺利按照《规划纲要》要求完成基本实现教育现代化的目标？

沈健：当前江苏教育主要以教育现代化为统领，以立德树人为根本，以提高质量为核心，以促进公平为重点，以改革创新为动力，以队伍建设为关键，以扩大开放、提高国际合作交流水平和教育信息化为着力点，以探索建立中国特色现代学校制度、争取更多的教育投入和营造健康向上的校园文化、有利于改革发展的社会氛围为保障，努力办好人民满意的教育。教育现代化建设涉及经济社会发展的方方面面，因此其推进与实施必须做足如下工作：

首先要试点先行，在推进与实施过程中立足基层试点和实践。其次是坚持区域推进。一方面，根据区域经济社会和教育发展实际，分层次、分步骤推进教育现代化；另一方面，实行由点到面，按学校—乡镇—县（市、区）—市的顺序逐步推进，夯实区域教育现代化基础，使教育现代化建设成果惠及每一个乡村、每一所学校、每一名学生。再其次是坚持统筹兼顾。推进教育现代化建设，需要统筹好全局与局部、硬件与软件、外延与内涵、当前与长远的关系，统筹好区域、城乡、校际教育发展，统筹好发展速度、改革力度和经济承受度的关系。然后是坚持分类指导。一方面坚持与小康社会进程基本同步、适当提前2至3年的原则，加强对各县（市、区）的分类指导，确保按照标准要求进行建设，提高建设成效；另一方面，鉴于区域之间和城乡之间的发展差异，坚持共同发展、局部先行、分类指导。最后是坚持以评促建。充分发挥评估的导向功能，做到以评促建、以评促改、以评促管、评建结合、重在建设，这对推进教育现代化建设至关重要。

我们希望国家加强全国教育发展的顶层设计和加大对省级统筹的指导力度，及时研究解决各地教育现代化建设中的重大问题，加快全国教育现代化进程，提升教育现代化水平。为此，我今年提了几条具体的建议：一是制定《学前教育法》，对学前教育的基本属性、管理体制、办学规范、保障机制等方面作出全面规定，进一步明确各级政府发展学前教育的主体责任，形成普惠性民办幼儿园发展促进机制，大力加强幼儿园教师队伍建设，推进学龄前幼儿家庭教育，健全学前教育督导评估制度，为推动学前教育健康持续发展提供法律保障。二是在加快构建现代职业教育体系工作中，支持并指导地方在新建本科院校和条件较好的高职院校开展应用技术大学试点；对包括职业教育分类考试、对口单招在内的高考方案改革加强指导；制订职业教育校企合作促进条例，加快构建现代职业教育体系。三是修订《民办教育促进法》，研究出台营利性与非营利性民办学校分类管理、分类支持意见，进一步鼓励和扶持社会力量捐资或出资办学，促进民办学校管理规范、科学发展、办出水平、办出特色。

（记者：齐林泉 缪志聪）

（原文刊载于《中国教育报》2015年3月15日）