

# 教育现代化：跨世纪的使命与选择

## ——上海教育现代化内涵及指标体系研究

### （征求意见稿）

2004年，上海召开了全市教育工作会议，明确提出了“到2010年上海要率先基本实现教育现代化。”2004年9月27日，上海市委、市政府下发《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》，提出建立以开放多样、高标准高质量为特点的现代国民教育体系和以学习型城市为标志的终身教育体系；各类教育确立先进的教育理念和科学的人才观，使受教育者得到全面而有个性的发展；形成以政府办学为主体、社会各界积极参与的多元化办学格局；学校办学条件基本达到现代化水准；形成科学合理的教育结构和学校布局结构。2007年5月，中共上海市第九次代表大会提出，上海要加快推进“四个率先”，加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市，充分发扬上海“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神，努力实现经济社会发展的历史性跨越，这对上海教育提出了新的发展要求。

教育现代化将为上海城市现代化提供强大的智力支持、人才保障和科技支撑。而教育现代化指标体系研究的目的正在于，寻找国际和国内大城市具有公认度、敏感的、可供比较的教育发展指标，通过评价的工具和手段检测指标达成和实现的程度，判断上海教育所处的位置 and 水平，进而预警教育现代化进程中存在的问题和矛盾，监测教育

---

本报告由上海教科院民办教育研究所胡卫、唐晓杰、王毅、张继玺、刘耀明、何金辉等执笔。

政策的实施效果，以实现连续不间断地推动上海教育事业的发展。

为此，上海市教委2006年4月设立了“上海教育现代化内涵及指标体系研究”重大攻关课题，课题领导小组由李宣海书记、沈晓明主任担任组长，王奇副主任担任课题总负责人，总课题组邀请了上海市人大教科文卫委员会、上海市政协教科文卫委员会等立法和监督机构，民革、民盟、民进、农工民主党、致公党、九三学社、台盟等民主党派及华东师大、上海市教科院等高等院校和科研院所历时16个月对这一重大课题进行了综合性、全方位的研究。上海市教科院民办教育研究所作为课题的牵头单位负责了上海市教育现代化理论研究、上海市教育现代化(2010年)指标体系的研究和制定、总报告撰写和课题的组织与协调等工作。

本课题研究得到了社会各方面的关心和支持。总课题组先后召开上海人大教科文卫委员会、上海政协教科文卫委员会、上海各民主党派，大、中、小学、区县教育局、科研院所的领导、专家参加的研讨会、咨询会、论证会45次，对总课题报告的结构、重要观点以及教育现代化指标体系的框架、模块、指标内容、标准等进行广泛深入的探讨，并以多种形式反复征求上海教委领导和教委相关职能部门以及上海市统计局和发改委的意见和建议，最终形成了《教育现代化：跨世纪的使命与选择——上海教育现代化内涵及指标体系研究》研究报告，包括1个总报告、7个子报告、2个附件，其中核心的学术研究成果是“上海市教育现代化(2010年)指标体系”。

## 一、上海教育现代化指标体系制定的依据

### （一）教育现代化指标体系制定的指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻党的十六届六中全会精神，用科学发展观统领上海教育现代化的发展，坚持“科教兴市”主战略，坚持以人为本、体制创新、协调发展、分类指导的原则，深化教育综合改革，建立和完善国民教育体系和终身教育体系，率先基本实现教育现代化，为实现上海“四个率先”和“四个中心”的发展目标发挥教育先导性、全局性和基础性的作用。

——坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想，为人民群众提供更多的受教育机会和优质教育资源，建立全民学习、终身学习的学习型社会。

——深入贯彻十六届六中全会精神，建构和谐教育。教育要适应经济社会发展的需求，推进教育的区域、城乡、校际的均衡化发展，为弱势群体提供公平公正的受教育机会，使教育改革成果惠及全民。

——贯彻“科教兴市”、“人才强市”的方针，确保教育的优先发展，使教育为上海市从人口大市迈向人力资源强市服务。

——配合上海“十一·五”教育发展规划，建立科学的指标体系和评价工具，检测教育现代化的目标达到和实现的程度，引导教育的发展由经验形式转向可预见性、可检测性的方式上来，从而推进教育的质量提高。

## （二）国际国内教育发展指标的借鉴和学习

制定上海教育现代化指标体系，离不开上海教育发展已取得的成就及存在的不足，同时也参照国内其他发达地区制定教育现代化指标的经验，这是制定上海教育现代化指标的现实出发点。另外，也须参照国外其他发达地区制定教育现代化指标的相关研究。

## 1. 国际教育发展指标的参照

一些国际组织和发达国家的教育指标可成为上海制定教育现代化指标体系的重要参照。

——**联合国教科文组织的世界教育指标**。联合国教科文组织一直重视教育指标的开发和统计数据的采集与发布。在《全球教育要览2004年》中的指标体系包括11个方面：成年人口的教育成就、学前教育（在校生人数及教学人员）、小学教育（吸纳率及在校生人数、入学率及教学人员、学生升级变化状况、小学完成状况及预期在校时间）、中学教育（在校生人数、教学人员、升学率及非高等的中等后在校生人数）、高等教育（按接受国和来源地区统计的国际学生人数、按学科分的毕业生人数）、教育经费（支出占国民生产总值的百分比及类别、按来源计算占国民生产总值的百分比及类别）等。联合国教科文组织是教育统计和发布信息具有权威性和专业性的国际组织，其教育指标覆盖了世界各国的教育统计数据，被广泛引用。

——**经济合作与发展组织（OECD）的教育指标**。经济合作与发展组织每年编撰的《教育要览》中的指标日趋完善，框架也基本稳定。经济合作与发展组织从政策决策的需要出发，除了数据的更新，每年的重点和选用的具体指标都会有一定的变化。如1997年《教育要览》包括7大类41个指标：如教育的人口、社会与经济背景，投入教育的财力与人力资源，受教育机会、参与和深造，学校的学习环境和组织管理，教育的社会产出与劳动力市场产出，学生成绩，教育机构的毕业生输出。2001年的指标体系包括6大类31个指标：如教育的背景，教育的经费投入和人力资源投入，受教育机会、参与与进步，学习环境和学校的组织，教育对个人、社会和劳动力市场的影响结果，

学习成果等。2003年的指标体系则包括4大类34个指标：如教育机构毕业生的输出与学习效果，投入教育的财力与人力资源，教育参与和进步，学习环境和学校的组织等。概括而言，其主要指标体系主要包括：教育环境指标、资源指标、过程指标、效果指标。经济合作与发展组织的教育指标的主要特点是：

采用“背景－投入－过程－产出”的分析模式，对教育投入到产出进行的描述和评价比较系统和深入；

从社会、经济的角度描述和评价教育，关注教育和人力资源同社会经济的关系、投入教育的财力和教育的效率；

重视对教育过程的监测和比较分析。经济合作与发展组织国家的教育普及化程度很高，因而其主要着眼点放在评价教育质量、学生成绩、教学组织等方面，如利用PISA（国际学生质量评价项目体系）调查结果分析学生的学习表现并进行国际比较；

重视对终身教育和终身学习的评价，设计了反映25岁以上人口的受教育程度以及接受继续教育状况的指标。

——**欧盟：欧洲教育质量指标。**随着经济全球化及欧盟一体化进程的加快，欧盟各成员国都意识到必须优先考虑进行教育改革，加强教育合作，发展优质教育，提高教育质量和公民素质，以增强欧盟在世界上的竞争力。1998年，布拉格欧盟教育部长会议决定建立一个由各国教育专家组成的工作小组，目的是制定欧盟教育质量的指标，以便对欧盟各国的教育体系进行评估。第二年，工作小组向欧盟教育部长会议提交了关于“欧洲教育质量指标”的报告。

欧盟的教育质量指标涉及教育体系的4个方面16项要素，这16项指标构成反映了教育质量的整体信息。

学生必须掌握的知识。学生必须掌握的知识 and 能力有 7 项指标：数学、阅读和书写能力、科学、通讯信息能力、外语、学会学习、公民教育。

毕业和升学。包括初中教育的失败率、高中教育的毕业率、高等教育的入学率。

学校教育评估和家长参与程度。学校领导、教师、学生和家長都是教育的直接参与者，他们是改善学校教育的基本要素；教育评估旨在对教育人员（如教育管理人员、学校的校长和教师）提出基本的教育要求和目标。

资源结构。主要包括 4 项指标：教师的培养和培训、学前教育的入学率、学校每台电脑的学生使用人数、生均教育经费。

——**美国教育发展指标**。美国十分重视教育统计，是全球教育统计最完善的国家。美国国家教育统计中心定期发布各种教育统计数据，每年出版多种教育统计报告，如《美国教育统计摘要》、《美国教育状况》、《美国州教育指标》、《教育统计季刊》、《教育统计预测》等。

《美国教育统计摘要》包括 7 个部分：各级各类教育概况，初等和中等教育，中学后教育，联邦教育项目及相关法律，教育的结果，教育的国际比较，图书馆和教育技术。而《美国教育状况》则是分析报告，通过一些主要指标进行问题分析，研究不同指标之间的关系，主要包括 6 个方面的内容：教育的参与、学习的结果、学生的努力程度和教育的进步、小学和中学教育状况、中学后教育状况、社会对学习的支持。美国的教育指标注重数据统计、指标的滚动更新、国际比较。

——**新加坡教育发展指标**。新加坡每年出版《教育统计摘要》，其指标体系包括：普通教育（入学和浪费、成绩和进步、财力与人力

资源、按人口统计的家庭资助、身体健康和肥胖的程度），职业培训和第三级教育（供给与需求、接受教育的质量、就业机会和起始工资、人口统计差异、费用和补助金）、成人教育（技能更新课程的参与比例、人口的受教育程度、成年人识字率）、语言和数学及科学教育（国家之间的比较、注册在校生和毕业生、性别和种族差异）。新加坡的教育统计数据非常详细，包括学生学校教育的历史和成绩、教师的学位与调动、学校设施和资源、经费等方面。

## 2. 国内部分地区教育现代化指标的参照

我国从20世纪80年代以来开始逐步完善年度统计用指标体系，共分教育机构、教育对象、教职工队伍、教育经费投入、教育设施、科学技术研究、勤工俭学活动等7类90项，指标侧重于教育现状的数量描述。1991年国家教委颁发教育评价与监测指标体系，包括综合教育程度、国民受学校教育状况、学校办学条件、教育科学研究等4类77项。

与国际尤其是发达国家相比，我国的教育发展指标及数据的采集途径、指标的分析等方面还存在比较大的差距：我国现有的教育指标主要集中在教育系统内部的统计数据，缺乏教育外部社会经济等与教育相关的信息；教育指标更多地是反映教育规模的总量指标，反映教育质量、效益、效率、教育投资使用效益等方面的指标缺乏，难以反映学生的学习效果、学习环境以及教育的产出；一些指标不具有国际可比性；统计分析缺乏对数据的深度开发；教育指标缺乏对社会环境与政策变化的灵敏性（如教育机会的公平）。

20世纪末和本世纪初，我国北京、广东、江苏、浙江、天津等一些沿海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。

——**北京**：北京制定了北京市教育监测指标体系，从教育的人口及社会背景、投入教育的财力和人力、受教育的机会及参与和深造、教育机构的学习环境和办学条件、教育水平和质量等方面来监测教育发展。

——**浙江**：浙江提出了基本实现教育现代化的要求：教育思想现代化（以提高国民素质为根本宗旨、以培养学生的创新精神和实践能力为重点，面向全体学生，形成以素质教育为核心的教育思想体系）、发展水平现代化（普及高中段教育，实现高等教育大众化）、教育教学体系现代化、条件保障现代化、管理水平现代化（依法办学、依法治教，建立与社会主义市场经济体系相适应、符合教育规律的管理体制和运行机制）。

——**广东**：广东于2004年提出了教育现代化的建设目标：实现义务教育均衡化、高中教育普及化、高等教育大众化、社区环境学习化、教育合作国际化；建立起结构优化、协调发展、具有广东省特色、充满生机与活力的现代国民教育体系和终身教育体系，形成满足人民群众多样化学习需求的学习型社会。其评估指标主要包括办学思想、领导班子、教师队伍、管理水平、教育质量效益、办学条件等。

——**江苏**：江苏省则在《关于加快建设教育强省率先基本实现教育现代化的决定》上进一步提出了区县教育现代化的指标。其指标体系包括全民受教育水平、教育发展水平、办学条件水平、师资队伍水平、教育管理水平和教育投入水平等六个方面。

——**天津**：天津提出了从教育发展成就、教育质量与效益、教育公平、教育国际化、终身学习、教育对经济的贡献和教育投入等方面



来评价天津教育现代化的进程。

### （三）教育现代化指标体系制定的理论与方法论支撑

#### 1. 教育现代化指标体系制定的理论依据

教育现代化确切涵义究竟是什么？学术界至今没有一致的看法，更无公认的定义。目前查阅到的关于教育现代化的种种界定，大致可归纳为以下几类：<sup>①</sup>

##### （1）两次现代化视角下的教育变革

从历史上看，人类社会正在进入第二次现代化的进程中。第一次现代化是指从农业社会向工业社会、农业文明向工业文明的转变过程及其引发的深刻变化，其主要特点是工业化、专业化、城市化、世俗化、法制化等。表现在教育方面，是由工业化引起并与之相适应的教育变革。教育就像流水线，学生就像流水线上的原料，经过层层筛选、考试，培养成“标准件”，适应严格的社会分工。教学特点是课本中心、课堂中心、教师中心。概述之，就是一个“加工”学生的过程，就此而言，工业社会的教育是大规模工业生产的缩影。

第二次现代化是指从工业社会向知识社会、工业文明向知识文明转变的过程及其引发的深刻变化。我国正处于这种深刻的转变过程。据权威部门宣布，2000年在全国两次现代化进程中，上海和北京已经达到了中等发达国家水平，处于全国领先地位。表现在教育方面，

---

<sup>①</sup>对教育现代化的内涵界定的综述，来自于以下文献：殷革兰. 浅谈教育现代化的内涵和标准，机械工业高教研究，2000（1）；谈松华，袁本涛. 教育现代化衡量指标问题的探讨，清华大学教育研究，2001（1）；中央教育科学研究所课题组. 关于发达地区基础教育现代化发展水平若干指标的思考，教育研究，2001（10）；王利珉，朱佳生. 对教育现代化及其标准的探讨，上海高教研究，1998（1）；吴俊卿等. 绩效评价的理论与方法，北京：科学技术文献出版社，1992。

作为上海城市现代化的重要组成部分，教育正在经历由近代工业化引起的第一次现代化尚未实现的历史前提下，超越阶段合二为一转向第二次现代化的过程。这一历史条件决定了上海教育在当前的的发展必然包含着完成工业化引起的现代化和实现知识化引起的现代化双重目标，因而学校教育必须适应这两种目标引起的变革。

## （2）教育现代化：不同视角的界定

### ——从内容角度加以界定

六因素说。认为教育现代化是指教育思想现代化，教育发展水平现代化，教育体系现代化，办学条件现代化，师资队伍现代化，教育管理现代化。

三层次说。认为教育现代化至少具有三个不同的层面：教育在数量、规模上的发展，以及在办学条件、校舍、设备、技术手段、教育经费等方面的先进程度；教育在制度层面的现代化；教育价值、教育思想、教育观念等方面的现代化。

四层次说。认为除物质、制度、观念三层次外，还应包括知识层面的现代化。具体指学校的课程体系、教材、教法、学法等方面的现代化。

### ——从功能和特点角度加以界定

强调适应性。“一般认为就是能充分适应现代化事业的发展，能为国家现代化的建设提供优质服务的教育。”

强调组成性。教育现代化是经济、社会现代化的重要组成部分，是经济、社会现代化的强大支撑力量，是推进社会全面进步，建设社会主义精神文明的奠基工程。

强调过程性。从工业社会到信息社会，教育现代化不是静态的，而是一个发展的过程。

概括起来，教育现代化有八个方面的特征，即教育的全民性与民主性、教育的终身性、教育的生产性、教育的个性化、教育的多样化、教育的信息性、教育的国际化以及教育的科学性。

### ——从形态变迁角度加以界定

突显内部变迁。“教育现代化是指与教育形态的变迁相伴的教育现代性不断增长的历史过程。教育形态的变迁是指教育各个层面的变化、演进过程，主要指教育结构分化和教育功能增生、改变的过程。”

突显外部转型。“教育现代化产生于大工业化运动，主要指从那种适应小农经济的封建旧教育转向适应工业化时代的民主时代的新教育的历史进程，是大工业革命和科技革命的产物，是一切有关现代教育改革和发展的总称。”

然而，上述界定或多或少地存在着不足，或仅就某些方面对教育现代化加以描述，或笼而统之，把一切有关教育的变革都纳入教育现代化的领域，缺乏对本质内容的揭示。

### （3）教育现代化的新诠释

教育现代化作为一个综合、开放、动态的概念，必须与整个社会的现代化，包括经济现代化与人文现代化联系起来加以考虑。广义而言，教育现代化是社会现代化的重要组成部分，是由工业化以及知识社会引起，并与之相适应由传统教育向现代教育的整体转换的过程。狭义而言，教育现代化是指教育要适应经济、社会、文化发展，构建起国民教育体系和终身教育体系相贯通的教育格局，结合国内外教育

资源，继承并创新、赶超国内外先进教育发展水平的过程。

——追求有质量的教育。教育现代化是保障人民受教育权利，追求高质量的教育平等，让教育成果惠及人民的现代化。近年来，许多国家都在致力于改革教育结构、体制和方法，从新的发展概念来重新认识教育的作用。2003年第32届UNESCO大会教育部长圆桌会议上提出“有质量的教育”；2005年UNESCO全民教育全球监测报告《全民教育提高质量势在必行》发表。中国的素质教育与这一趋势形成了一定契合点。教育现代化意味着教育在促进整个社会进步、经济发展和人的全面发展等方面发挥其应有的作用，同时，教育现代化要求教育必须是高质量的，必须能为经济、文化等发展提供有效的支撑，并让全体人民共享教育现代化的成果。

——重视教育由人口大国向人力资源强国迈进中的作用。当今世界，知识越来越成为提高综合国力和国际竞争力的决定性因素，人力资源越来越成为推动经济社会发展的战略性资源。在知识经济时代，教育将发挥以往时代从未有过的基础性、本原性作用。上海教育与人力资源开发面临着难得的机遇和严峻挑战。上海作为人口众多的大城市，充分开发人力资源、普遍提高居民教育水平，是当今全球开发人力资源以增强综合国力的大趋势，也是上海率先实现教育现代化的必然选择。如何使低水平、不全面、发展不平衡的教育与人力资源开发的状况彻底改观，把人口负担转化为丰富的人力资源优势；如何造就高素质的专门人才和创新人才，满足群众接受优质高效教育的需求，是上海教育现代化进程中必须考虑的一个重要问题。

——强调把教育贯穿人的始终。教育现代化不是阶段性的教育，而是贯穿人一生的教育过程。人类已经进入知识经济时代、信息化时

代，教育逐渐走向社会化和国际化，终身学习是当今社会发展的必然趋势。因此，教育现代化要在教育体制内学历要实现上下贯通，在社会体系内实现学历教育与非学历教育相贯通，国内教育和境外教育相贯通，最后要实现国民教育体系和终身教育体系相贯通，从而逐步建立和完善有利于终身学习的教育制度，为各类社会成员提供多层次、多样化的教育服务。

——重视信息技术在教育中的应用。教育现代化不仅仅依靠传统的物质手段，更是在信息技术条件下的教育现代化。人类社会正在发生着两大根本性的转变，一是工业化社会向知识经济社会的转变，二是人们一次性学历教育向终身学习的转变。正是由于社会生产力的发展与人力资源开发水平、国民创新能力密切相关，这两大转变是一个整体，既是制度的变迁，更是文化的演进，为终身教育的发展打造了坚实的平台。随着教育信息化进程的不断推进，信息技术的重要性也日益凸显。教育现代化必须充分应用信息技术，使教育体制、教育内容、教育模式、教育管理与评价等方方面面都有重大进展。

——推进教育的国际化。教育现代化不是局限于本区域和本民族，而是在全球化境域下的现代化。教育全球化是在经济全球化背景下衍生的概念，是针对经济全球化趋势而采取的教育应对行动。在全球化背景下，各国教育政策的制定越来越受全球共同认可的价值观影响，关注人类共同未来的发展与命运；各国教育活动的开展越来越倾向于使学生获得理解国际复杂系统的能力，形成全球观念，学会共同生活。因此，国民素质的提高、国家竞争力的增强，不仅与本国教育发展密切相关，也体现在与其他地区和国家教育的交流和开放程度上。如何在全球化背景下继承传统教育中的优秀部分并吸纳外来先进因素，成为推进上海教育现代化一个不可回避的问题。

综上，教育现代化一方面意味着教育事业自身的发展与进步，成为一个内部结构完善、系统运转有序、可持续发展的系统。另一方面，在不同的区域和阶段，教育现代化的进程和要求也不一样，多元化和多样性是教育现代化的一个重要特点。

## 2. 教育现代化指标体系制定的方法论依据

在方法论上，本研究主要采用了专家咨询、头脑风暴、主题词分析等研究方法，并采用国际通行的 CIPP 评价模式确定出上海教育现代化的指标框架。即以背景（context）来确定上海教育现代化的目标，以投入（input）帮助确定上海教育现代化的评价框架，以过程（process）引导评价的实施，以成果（product）提供决策参考。研究主要经历了以下几个阶段：

第一阶段，通过专家咨询会的头脑风暴过程，将上海教育现代化的各种指标列举出来；

第二阶段，通过对上海教育现代化的内涵分析，确定出上海教育现代化指标的核心价值：即时代特征、上海特点与现代化的要求三个主题词，并围绕这三个主题词，聚焦上海教育现代化指标项目；

第三阶段，按照 CIPP 分析模式，明确第二阶段的指标项目并将其结构化和最优化。

## 二、上海教育现代化的目标定位

### （一）2010 年上海率先基本实现教育现代化的内涵特征

从上海市教育发展的实际水平出发，采取定性与定量相结合的办

法，我们提出到2010年上海教育现代化发展略高于现实水平，适度超前的发展指标体系。

### **1. 上海率先基本实现的教育现代化是社会主义初级阶段的教育现代化，是近年来我国整体经济迅速发展、区域经济发展很不平衡背景下的区域教育现代化，也是目前受到各种体制障碍制约条件下的教育现代化**

就上海基础教育均衡化标准而言，应该是有条件的均衡化，而非完全相同的平均化。上海拥有优于全国其他各地的素质教育的大环境，基础教育在很多方面已经超越了全国标准，应向着更高的标准努力；职业教育需要从上海市情出发，从促进与社会经济建设需要紧密结合的战略高度，提升上海职业教育的能级水平，调整高中教育阶段普通教育与职业技术教育的结构与比例；上海高等教育需要在社会创新发展和学习型城市建设中进一步发挥引领和示范作用，不仅要完成知识的传承，更需发挥知识创新、科技发展以及科研产品的孵化等方面的积极作用，进一步发挥高等教育作为上海生产力发展助推器的重要作用。

### **2. 上海的教育现代化应是符合十六届六中全会精神的教育现代化**

首先是坚持科学发展的教育现代化，是教育与经济社会相适应的全面发展，是城乡之间、区域之间、校际之间，以及高职普成教之间的协调发展，是教育的可持续发展。因此，上海教育现代化是用科学发展观统筹各级各类教育和谐发展，体现教育发展为人民，教育发展依靠人民，教育发展成果由全体人民共享。第二，上海教育现代化必须体现出社会的公平与正义，尤其是国家财政举办的公共教育要面向

每一位学生，无论是校舍、场地，还是师资、课程、评价都应该有均衡标准，同时需要对优质教育资源进行界定，优质教育资源最大的特点是鼓励创新、多元选择、兼容并包、潜能开发。在坚持公平、正义原则的同时，要充分考虑社会结构和利益格局的变化，因此需要对教育市场进行细分，并在此过程中，满足不同利益群体对教育的多元诉求。概言之，公办教育要提供足额和有质量的学位，民办教育要提供特色、品牌服务的选择，尽可能做到有限覆盖、有效覆盖。第三，上海教育现代化应该为新的教育管理机制的建立提供制度平台，十六届六中全会要求，各级政府和行政部门要从不属于政府职能的具体事务中解脱出来，把精力放在制度建设这样具有战略意义的举措上，为新的社会管理机制提供平台；要权衡各种政策工具的成本，充分鼓励和扶持各种社会自治性组织发挥作用，从而形成一种政府管理的新思路。

### **3. 上海的教育现代化是具有上海文化特点的教育现代化，即具有“海纳百川、兼容并蓄”海派文化多元与包容性的教育现代化**

主要体现在三个方面：一是多元性，包括教育的目标、内容以及出口的多元性等；二是包容性，就是吸收国内外不同的教育特色，优势互补，兼容并包，促使教育协调发展、整体跃升；三是创造性，在全球化广阔的背景和海派文化的基础上，坚持独立自主的文化教育品性，创造出“海纳百川，兼容并蓄”的教育模式。

### **4. 上海到 2010 年时率先基本实现的教育现代化，主要包含两层意思，一是指上海教育现代化水平在全国处于最前列；二是达到 2010 年上海教育现代化发展的预定目标**

通过对 20 项监测指标的评估与赋值（每项最高赋值 5 分），从而



监测衡量目前上海教育现代化发展的水平。本研究认为，赋值总分达到或超过80分，即可认定上海基本实现教育现代化。

## **5. 到 2010 年，上海教育至少要在以下几个方面率先实现现代化**

政府的投入，义务教育的均衡化发展，对全国教育的辐射力与贡献力，教育的国际化水平，高等教育大众化及职业教育与经济发​​展的适切性等。

### **（二）上海教育现代化的时代特征与上海特点**

#### **1. 完成传统教育向现代教育的转型**

我国正处在社会转型期，是从农业社会向工业社会转型，甚至部分区域向后工业社会转型。这种转型的实质性内容在当前体现为体制转型，即为了适应现代社会生产力的发展，在坚持和完善社会主义制度的前提下，针对传统的计划经济体制与社会生产力发展的矛盾，实现从传统的计划经济体制向市场经济体制转换的体制转型。因此，就教育领域而言，首当其冲的改革是实现教育体制由政治行政管理模式向经济市场管理模式转型，即进行以经济市场模式为导向的教育改革，增强学校对消费者的责任感。要完成这一转型的关键是政府教育职能的重新构造，即剥离传统计划体制赋予政府的不适当权力，实现由与计划经济相适应的全能教育行政向与市场经济相适应的有限教育行政的变革。与此同时，适度地运用市场手段进行教育资源的合理配置，引入市场效益观和竞争机制促进教育发展的多样化，保障教育质量和水准。这种政府教育职能的变革不是简单地弱化、淡化政府，而是精化、强化政府管理，让政府作用的定位和范围更为合理和合法，

从而使政府的教育干预更为有利和有效。

## **2. 为“四个中心”建设和“四个率先”实现作贡献**

本世纪头 20 年，是上海建设社会主义现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心的重要战略机遇期，上海肩负着实现“四个率先”的伟大历史使命，必须全面贯彻落实科学发展观，努力突破发展的瓶颈，率先转变经济增长方式，把经济社会发展切实转入科学发展轨道；率先提高自主创新能力，为全面建设小康社会提供强有力的科技支撑；率先推进改革开放，努力创造有利于经济社会又好又快发展的体制环境；率先构建社会主义和谐社会，切实保证社会主义现代化建设顺利进行。上海教育现代化将为整个城市的现代化发展提供强大的智力支持、人才保障和科技支撑。

## **3. 推进学习型社会建设**

随着上海教育规模的扩展和学习型社会的推进，教育在人的发展和社会经济发展中的角色与地位发生了相应的变化。教育在社会创新发展和学习型社会建设中将产生越来越重要的引领和示范作用，这尤其表现在对职业教育的要求上：当前职业教育必须跨越学校系统局限，使正规学校提供的“前职业教育”与“职场”学习、社会教育等建立有机联系，将社会岗位群的需求转化为实在而持久的驱动力。

## **4. 推进高等教育改革，适应社会发展需求**

高等教育的发展与社会经济科技发展以及人的全面发展之间有着十分密切的关系。在上海，随着高等教育从精英教育向大众化和普及化的演变，以及学习型社会中终身教育体系的建立，高等教育的功能发生了变化。一方面，传统的高等教育功能仍需强调，即高等教育更有效地服务于经济发展、追求基础科学研究和人文文化、与产业和

商业更加密切以及促进企业发展。因此，政府需要规划高等教育的数量化扩展，需要实现毕业生与产业人员之间的数量平衡，建立不同人群的高等教育参与比例（女性）以及满足个体发展的继续教育需求。另一方面，高等教育需要新的定位和新的功能，包括：新科技的产生使产业结构和劳动力就业结构发生变化，影响到对人才和高等教育的需求；以网络技术为代表的信息技术使传统的学校教育尤其是高等教育形式发生变革；国家或者地区中经济发展、科技进步与高等教育之间产生更为明显的互动；知识与技能的激增使教育的使命发生变革，学会学习和终身学习影响高等教育的内容；全球化的趋向，使高等教育成为国际合作的重要途径之一。

### **5. 增强上海教育服务和辐射全国的意识**

上海是全国的上海，上海教育现代化也是全国教育现代化的重要组成部分，并且应该成为全国教育现代化建设的先行者和引领者。上海的发展在全国发展中具有特殊的重要地位，上海教育的发展在全国始终具有辐射力，上海的教育现代化需要充分利用上海在国内外的区域优势，保持在全国的领先地位，不断增强上海教育服务于全国、辐射周边地区的意识和力度，尤其在国民教育体系与终身教育体系的构建等方面应该处于全国领先水平。

## **三、上海教育现代化指标体系的框架与内容**

研究和开发上海教育现代化指标体系不仅可以客观真实地反映上海教育发展的面貌，而且能够为政府的科学决策提供依据。因此，确立 2010 年具有中国特色、上海特点、社会主义现代化教育指标体

系，不仅是规划上海教育发展远景目标的需要，也是推进上海教育现代化的需要。

上海教育现代化的研究，重点在于上海教育现代化指标体系的制订，它既是本课题的重点，也是本课题的突破口。为此，本课题在重视国际、国内纵横比较、广泛收集相关文献的同时，还重视通过召开专家咨询会、课题研讨会等形式，邀请教育行政部门的领导，高校、科研单位的相关专家、教授一起交流、研讨。经过多次讨论，我们将上海教育现代化的指标体系分为背景、投入、过程和质量四大模块展开，四大模块下设15个一级指标和59个二级指标。（详见附表）在确定2010年上海教育现代化的指标值时，我们尽量收集该指标项国际上相关国家和城市以及国内同等城市和地区的现状水平，以确定2010年上海教育现代化的坐标。

### （一）指标的分类

“指标”一词，虽然在各种领域中广泛运用，却没有一致的定义。有人认为指标是一种指示物，用以测量事物的质量或数量；也有人主张，指标是一种信号（signals）或导引，用以显示制度或部分制度的表现情形。这些定义很难将指标的轮廓明确、具体地描绘出来，Johnstone（1981）对于指标五种特性的说明，或许可以帮助我们对指标的内涵有更深切的认识。他认为：（1）指标可以指出普遍的状态，但未必具有高度的科学精确性；（2）指标表现制度的简要图像；（3）指标的值是暂时性的，适用于一点或一段时间，这个点可能是特定的月份或年份，也可能是过去的一段时间；（4）指标是理论发展的起点，研究者若想研究某个现象，必须先确认相关的概念，再将概念之操作型定义转化成可测量的变量，并进行数据收集的工作；（5）指标具有

普遍性、预测性、量化性、实时性、推论性等特征。<sup>①</sup>

教育指标是针对教育制度各个主要层面的现状进行价值判断的一种统计量。此统计量特别强调它本身具备的评价性质，以反映教育的质量与产出、重要层面的改变、判断个人或制度在达成教育目标方面的效率与功能。从上述定义可以看出，教育指标也是一种评价教育现状、预测教育发展未来的统计量。

根据不同的标准，教育现代化指标有不同的分类，如按其反映的内容不同，可分为数量指标和质量指标；按其作用和表现形式的不同，有总量指标、相对指标和平均指标；按其性质的不同，有描述性指标和评价性指标；按其测量的方法不同，可分为硬指标和软指标。OECD的CIPP（Context背景、Input投入、Process过程、Production产出）教育质量评价模式，将评价指标分为保健指标<sup>②</sup>（health maintainness indicators）和竞争指标（competitive indicators）。在本课题研究中，各子课题也提出了不同的指标分类方法，有的分为核心指标、扩展指标；有的分为约束性指标、预期性指标。在总课题研究过程中，考虑到指标体系既要能较好地反映上海教育现代化的目标达成情况，又要能对上海教育现代化的过程进行实时的监测，总课题组在认真研究指标的不同功能、特征和评价的不同目的的基础上，将指标分为综合指标、监测指标和专题指标。

**1. 综合指标：**是为了全方位、立体地对上海教育现代化进行综合评价而制订的指标体系。综合指标反映上海社会、经济、人口发展变化对教育的要求，具有全面性、综合性、立体性的特点。它强调定

<sup>①</sup> Johnstone, J. N. (1981). *Indicators of education system*. Paris: UNESCO.

<sup>②</sup> 保健指标是指各项检查的上下限，而竞争指标是指表现指标。投入与过程指标可视为保健指标，它是成果指标的必要条件，而成果指标则可视为竞争指标。

量评价与定性评价相结合，强调评价的有限覆盖和有效覆盖。综合指标由背景、投入、过程、质量4大模块、9个一级指标、59个二级指标组成。

**2. 监测指标<sup>①</sup>：**是为了对上海教育现代化的进程进行随机、常规性的监测而制订的指标体系。它具有随机性、灵活性和可量化、可比较等特点。该部分指标由整个指标体系中的部分显性和可量化的指标组成，相关数据的采集较方便，耗费的时间较短。上海教育现代化的监测指标由18个指标组成。

**3. 专题指标：**是为了对上海教育现代化过程中的某些特定领域进行专门评价，从指标体系中，选择该领域内具有高度相关的指标组成。如在本指标体系中，可以将政府管理、学校管理作为一个“教育管理”专题，也可以从指标体系中选取与高等教育相关的指标组成“高等教育”专题。专题指标聚焦度高、针对性强。

## （二）上海教育现代化指标体系的功能

### 1. 宏观决策功能

上海教育现代化指标体系是从社会、经济、文化等多元角度来描述和评价教育的，它不仅关注教育本身的发展，而且关注教育与上海社会经济的发展、教育与上海人口的发展；关注教育如何在上海城市现代化过程中寻找到自己合适的位置，从而合理定位上海教育的发展速度、规模和结构。因此，该教育指标体系致力于为上海市教育现代化提供决策咨询服务，为上海教育的发展献计献策。

### 2. 效益评估功能

---

<sup>①</sup>监测指标在本指标体系中以\*号加粗显示。

上海教育现代化指标体系最显著的特点是对教育投入、过程及产出的重视。在指标体系中，教育产出是以“教育质量”模块出现的，构成了一个相对完整的亚指标体系。它通过上海教育发展水平和学生素质水平两个二级指标，较全面地对上海教育的产出效益作出评估，以求客观地反映上海教育现代化的水平。

### **3. 监测预警功能**

上海教育现代化指标体系重视对过程的实时监测，以发现和掌握现代化过程中出现的各种情况，帮助政府部门及时作出判断和处置。例如，通过收集政府教育预决算数据，统计教育预算和决算中各级教育经费分配的不同比例，监测财政性教育经费在各级各类教育中的分配情况，从而监督政府财政资源的分配过程，保证教育现代化的顺利实施。

在监测教育现代化的实施过程中，本指标体系还将发挥诊断和预警功能。在收集相关数据的基础上，进行科学的统计和分析，以了解教育现代化进程中可能存在的问题与障碍，并作出相应的诊断与矫正。

### **4. 参照比较功能**

上海教育现代化指标体系的制订既总结了国内近年来关于教育现代化研究的已有成果，又参照了国际上先进国家一些通行的做法。在内外比较的基础上，形成具有时代特点、上海特色的社会主义教育现代化的指标体系。通过该教育指标体系所反映的信息，不仅可以了解上海教育在世界教育发展进程中所处的位置，也可以通过与国内发达地区的教育发展状况进行全面比较来深化对上海教育的认识。

### **5. 发展导向功能**

上海教育现代化指标体系通过对上海市教育发展情况定期的监测、评估，与世界不同地区的相关数据进行有效的比较，将为全市教育整体发展提供既客观又科学的指导意见与导向功能。

上海教育现代化指标体系的上述功能，相互联系，相互补充。通过这个指标体系所提供的指标参数，我们不仅可以准确定位和客观评价上海市教育现代化整体发展现状——教育发展的规模、速度及发展水平，为政府的教育发展规划、教育决策服务，而且还可以有效监测教育政策的实施效果，并且预警教育发展中偏态现象发生，为政府的教育宏观调控提供依据。

### **（三）上海教育现代化指标体系的框架**

#### **三、上海教育现代化指标体系的框架**

基于对国际教育相关指标体系的研究，依据上海教育的现实情况和对未来发展的预期，我们认为借鉴 OECD 的教育发展指标体系——CIPP 模式来架构上海教育现代化的指标体系比较切合未来上海教育发展的需要。

据此，上海教育现代化的评价指标体系主要从上海教育现代化的背景、投入、过程和质量四大模块展开，四大模块下设 15 个一级指标和 59 个二级指标。

所谓模块是构成系统的具有相对完备性并提供特定功能的基本单位。每个模块被细化后都可以作为独立的指标系统，针对教育的特定领域进行检测或评价。模块也可以加以组合，形成完整的指标体系，更加全面地反映教育现代化在几个重要方面的达成度。就教育现代化指标体系而言，四个模块的选择既方便对教育现代化实现程度进行整



体判断，也可以对教育现代化的重点领域进行局部诊断。

## 1. 背景模块

该模块反映上海教育布局、结构以及多元办学格局适应本市社会、经济和人口的发展变化的情况。背景模块是教育现代化各指标的综合指向，所选择的指标具有横断性和综合性，因此，宏观背景模块中的指标难以归属其它指标模块。

背景模块含2个一级指标：

——**教育布局、结构的合理程度**：该指标主要反映上海教育与现有及未来经济社会发展的适应程度。关注教育要适应社会经济发展对人力资源的需求，关注教育要适应经济结构转型对人力资源的需求，关注教育要满足老百姓对优质、均衡教育的需求，从而合理规划教育的布局与结构，其中主要包括区域间学校的合理布局、教育与产业结构调整适应程度、高普职成的协调发展等内容。

——**多元办学格局的建立**：该指标主要反映上海教育类型多元化的程度。发展形式和内容多元的教育是适应经济社会发展，应对城市开放格局，满足人民群众不同教育需求的趋势。因此，上海教育要有各具特色的各级各类民办学校，还要建立适合外籍居民学生入学需求的国际学校。该指标主要包括各级各类公办、民办学校的合理比例，国际学校和中外合作办学机构数，公办学校办学体制改革的积极探索三项二级指标。

## 2. 投入模块

该模块反映上海教育现代化进程中教育经费的保障情况。经费保障涉及经费投入的充足程度、经费分配的主要机制和经费的主要来源

等不同情况。该模块包含政府投入、义务教育均衡发展程度、社会投入3个一级指标：

——**政府投入**：该指标主要反映政府对公共教育事业发展所需资金的保障情况，以衡量政府对发展教育的努力程度与支持力度，具体包括财政性教育经费占GDP的比例<sup>①</sup>、财政性教育经费占财政支出的比例、财政性教育经费占义务教育总投入的比例、教育投入达到法定“三个增长”的要求。

——**义务教育均衡发展程度**：该指标主要反映上海市各级政府保障适龄儿童、青少年受教育机会的公平程度。提供优质、均衡的义务教育是政府的公共服务职能之一。义务教育资源均衡配置程度指标包括校舍建设达标学校的比例、生均教育经费的基本水平、城市教育费附加用于转移支付的比例、建立区县内教师合理流动的机制等四项二级指标。

——**社会投入**：该指标主要反映社会教育资源对教育的投入情况。社会对教育的投入包括社会团体和公民个人办学经费，社会捐、集资办学经费，教育事业收入，其他收入四部分，即纳入国家教育经费基本统计之内除去国家财政性教育经费的那四部分。该指标用社会对教育的年投入总额占GDP的比例予以反映。

### 3. 过程模块

教育现代化是一个复杂而艰巨的过程，涉及到政府、学校、社会

---

<sup>①</sup> 国家财政性教育经费支出包括：各级财政预算内教育经费（含教育事业费拨款、基建拨款、科研经费拨款、其他经费拨款），各级政府征收用于教育的税费（含城市教育费附加、农村教育事业费附加、地方教育费附加），企业办学校教育经费，校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费。参见《中国教育年鉴2002》第109页。

等各个方面，需要全社会的共同参与。因此该模块主要反映教育现代化过程中政府宏观管理、学校内部管理、师资队伍建设、学习型城市及教育信息化建设等方面的水平，从多种角度综合反映政府、学校、社会等方面在教育现代化进程中所作的努力。

过程模块包含 5 个一级指标：

——**政府管理水平**：该指标主要反映政府对教育的宏观管理和民主决策水平以及政府职能转变的程度。政府在教育现代化建设中责任重大，反映在指标中主要包括：重大公共教育政策听证、论证、协商、问责制度的执行度，教育督导制度的完善程度、中小学专任教师资格认证制度的执行程度 3 个二级指标。

——**学校管理水平**：该指标主要反映学校内部管理机制和民主管理的程度。包括学校管理制度文本的健全与执行，健全学校依法治校、民主管理机制，家长、社区有效参与学校管理 3 项二级指标。

——**师资队伍建设水平**：该指标主要反映中小学阶段教师的质量及教师专业发展的情况。包括中小师生师比、教师人均年培训进修时间、教师学历合格率、高中阶段专任教师研究生学历所占比例、职业学校中“双师”型教师的比例 5 项二级指标。

——**学习型城市建设水平**：该指标主要反映上海市在构建终身教育体系的完善程度和终身教育的发展水平。学习型城市建设是终身教育体系形成的重要标志，主要包括社区教育网点的有效覆盖，学校和社会公共文化、体育设施资源向公众开放度，企业用于员工继续教育和培训的经费占员工工资总额的比例、进入各类教育机构学习的老年人口比例、公共图书馆人均藏书拥有量、家长每周和未成年子女沟通交流的时间等 6 项二级指标。

——**信息化水平**：该指标反映教育系统对信息化社会的适应情况和信息技术在教育中应用的情况。该指标具体包括：中小生机比、中小学计算机因特网连通率（班班通）、信息技术在教育教学中的有效使用程度3项二级指标。

#### 4. 质量模块

该模块反映上海各级各类教育的主要成就和质量状况。教育成就与质量是教育现代化的直接目的，也是诊断教育现代化的最通用的衡量指标。质量模块包括教育的开放度和贡献力、教育发展水平、高校竞争力、学生综合素质水平和社会对教育的满意度5个一级指标。

质量模块包含5项一级指标：

——**教育的开放度与贡献力**：该指标主要反映教育的国际化水平与国内影响力，具体包括高校招收外省市学生比例、高校境外学生占在校生的比例、流动儿童在公办学校就读比例、对口支援任务的完成度4项二级指标内容。

——**教育发展水平**：提高教育发展水平是实现教育现代化的最终目的之一。根据各级各类教育的普及程度，可以判断教育资源转化为人力资源的实现程度，也可以判断各级各类教育满足人民群众需要的程度。教育发展水平也是一个地区劳动力素质的综合反映。教育发展水平是判断教育现代化程度的客观依据。教育发展水平指标包括0-6岁婴幼儿教育普及率、义务教育完成率、高中阶段教育入学率、残障儿童入学率、每十万人口在校大学生数、新增劳动力平均受教育年限等6项二级内容。

——**高校竞争力**：该指标主要反映上海高等教育的综合实力和核心竞争力。高等教育的重要职能之一是科研与创新，科研与创新是高

校竞争力的重要内容。高校竞争力指标包括高等学校专任教师研究生学历所占的比例，国家级教学、科研奖项数，国家重点学科数、科技论文被国内外引用数、高等学校年专利授权数 5 项二级指标。

——**学生综合素质水平**：该指标主要反映学生全面而有个性发展的程度。学生综合素质水平指标关注的是教育产出的质量，与教育发展水平指标主要关注数量有所不同。本指标主要包括学生行为规范达标率，学生学业水平，学生科学、人文素养水平，学生每学期参加社会实践与公益服务的时间，中小學生人均周课外阅读时间、学生体质健康总体达标率 6 项二级指标。

——**社会对教育的满意度**：上海教育现代化有最终目的，是办高质量的让人民满意的教育。因此，上海教育现代化的质量到底如何，最后要接受全社会的评价。而要创办高质量的教育也需要全社会的共同参与，以创造一个良好的育人环境。该指标主要包括社会各界对学校教育的满意度、家长对社会育人环境的满意度、用人单位对各级毕业生的满意度 3 项二级指标。

表1 上海教育现代化市级指标体系（科研版）

指标模块	一级指标	二级指标	2010年标准
背景模块	教育布局、结构的合理程度	区域间学校的合理布局	
		教育与产业结构调整适应程度	
		高普职成的协调发展*	
	多元办学格局的建立	各级各类公办、民办学校的合理比例*	
		国际学校和中外合作办学机构数	
		公办学校办学体制改革的积极探索	
投入模块	政府投入	财政性教育经费占GDP的比例*	4%
		财政性教育经费占财政支出的比例*	16%
		财政性教育经费占义务教育总投入的比例	85
		教育投入达到法定“三个增长”的要求	
	义务教育的均衡发展程度	校舍建设达标学校的比例*	80%
		生均教育经费的基本水平	9000
		城市教育费附加用于转移支付的比例	
		建立区县内教师合理流动的机制	
	社会投入	社会对教育的年投入总额占GDP的比例	1.2%
	过程模块	政府管理水平	重大公共教育政策听证、论证、协商、问责制度执行度*
教育督导制度的完善程度			
中小学专任教师资格认证制度的执行程度			

	学校管理水平	学校管理制度文本的健全与执行		
		健全学校依法治校、民主管理机制		
		家长、社区有效参与学校管理		
	师资队伍的建设水平	中小师生比		
		教师人均年培训进修时间	60课	
		教师学历合格率	100%	
		高中阶段专任教师研究生学历所占比例*	6%	
		职业学校中“双师”型教师的比例*		
	学习型城市建设水平	社区教育网点的有效覆盖*		
		学校和社会公共文化、体育设施资源向公众的开放度		
		企业用于员工继续教育和培训经费占员工工资总额的比例*	2%	
		进入各类教育机构学习的老年人口比例		
		公共图书馆人均藏书拥有量	4.5册	
		家长每周和未成年子女沟通交流的时间	14小	
	教育信息化水平	中小生机比*	5:1	
		中小学计算机因特网连通率（班班通）	97%	
		信息技术在教育教学中的有效使用程度		
	质量模块	教育的开放度与贡献力	高校招收外省市学生比例	30%
			高校境外学生占在校生的比例*	8%
			流动儿童在公办学校就读比例	60%
对口支援任务的完成度				
教育发展水平		0~6岁婴幼儿教育普及率*	98%	
		义务教育完成率	99%	

	高中阶段教育入学率	98%
	残障儿童入学率*	98%
	每十万人人口在校大学生数*	4700
	新增劳动力平均受教育年限*	14.5
高校竞争力	高等学校专任教师研究生学历所占的比例	70%
	国家级教学、科研奖项数	
	国家重点学科数*	110
	科技论文被国内外引用数	
	高等学校年专利授权数	2000
学生综合素质水平	学生行为规范达标率	98%
	学生学业水平	
	学生科学、人文素养水平	
	学生每学期参加社会实践与公益服务的时间*	2周
	中小學生人均周课外阅读时间	5小时
	学生体质健康总体达标率	98%
社会对教育的满意度	社会各界对学校教育的满意度	
	家长对社会育人环境的满意度	
	用人单位对各级毕业生的满意度	

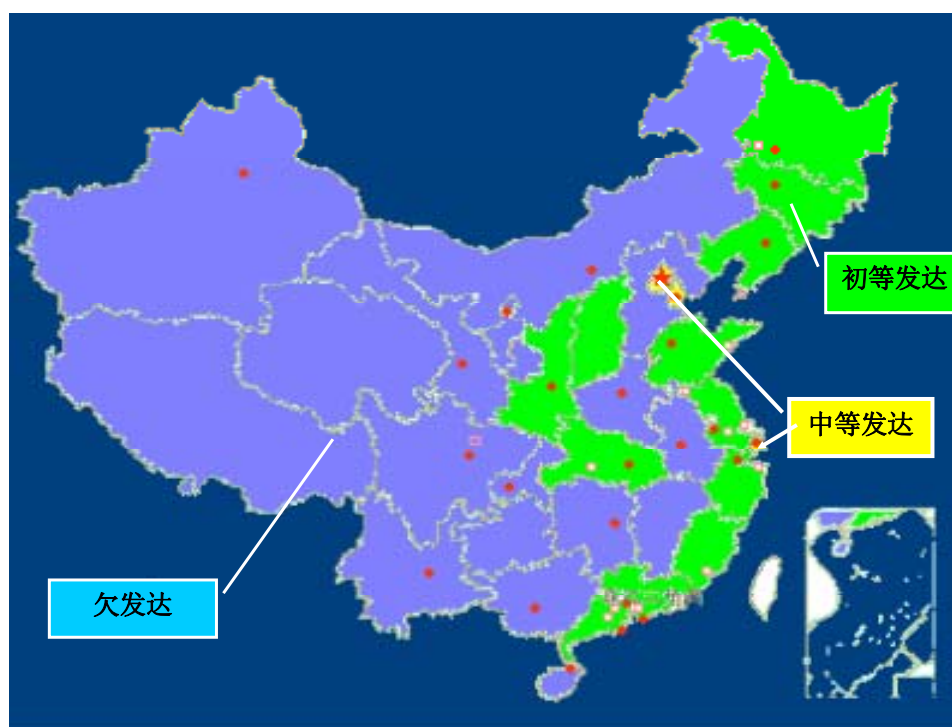
#### 四、对上海教育现代化进展的监测与评价

依据上海教育现代化的四大模块的重要指标，对当前上海教育现代化的进展状况进行初步检测，许多方面达到或者接近了国际先进水平。2000年时，上海在全国两次现代化进程中，已经达到中等发达水平，处于全国领先地位（见图1）。教育作为上海城市现代化的重



要组成部分，在国内也同样处于领先地位。但是也应清醒地认识到，教育现代化的水平与整体城市现代化的水平，尤其是经济的发展还不协调，上海教育现代化的整体发展水平还不够均衡，还不能完全满足社会经济的发展和人民群众对优质教育的需要，办学体制改革还有待进一步深化，教育的内涵建设仍需加强。为此，必须进一步更新观念，深化改革，解决发展中存在的问题，争取到2010年在总体发展水平上率先基本实现教育现代化。

图1 2000年全国各地区两次现代化的实现程度<sup>①</sup>



### （一）上海教育现代化：进展与成就

结合上海教育发展现状，根据上海教育现代化指标体系，对上海教育现代化进展与成就总结如下：

#### 1. 抓住历史机遇，基本完成学校布局结构调整

<sup>①</sup> 张力：《当前教育形势与政策问题》（2006年9月）。

近年来，“小学、初中标准化建设工程”投入资金40多亿元，改扩建校舍面积188万平方米。“加强初中建设工程”投入资金85.7亿元，全市列为“初中工程”督导验收的547所公办学校全部达到二类以上学校，其中，一类学校为64.2%，全市已全部撤并了三类和四类标准的初中学校。有效缩小了城乡间、区域间、学校间的办学差距，基本形成了义务教育合理布局均衡发展的格局。

现代化寄宿制高中建设和“实验性、示范性高中建设”等措施，优化了高中教育的布局，扩大了高中优质教育资源，更大程度上满足了人民群众“上好学校”的需求。

以“2+2+X”为标志的上海高等院校布局结构调整实现了“三区联动”的重大进展。“十五”期末，上海普通高校新增校园面积2.8万亩，比“九五”期末增加1.4倍；新增校舍面积544万平方米，比“九五”期末增加0.6倍，为上海高等学校的跨越式发展奠定了基础，也为地区的经济社会发展建立了新机制。

## 2. 政府的教育投入在国内处于领先水平

上海市政府在“十五”期间，集中并合理配置资源，为教育发展做了不少大事和实事。比如市区两级政府先后投入资金40多亿元启动中小学标准化工程，使校舍的改扩建面积达到188万平米；实施了上海中小学网络“校校通”工程，为上海基础教育实现跨越式发展打下坚实基础。相继建设了现代化寄宿制高中，迅速改变了高中教育的办学水平，扩大了优质教育的资源。强力推进以“2+2+X”为标志的高校布局结构的调整，使高等教育的规模和水平得到很大的扩展和提高。

### (1) 财政性教育经费占 GDP 比例处于全国领先水平

2004 年，上海市财政性教育经费占 GDP 的 2.1%，与 4% 的国际通行标准虽然有一定差距，但这是未扣除上海上缴中央的财政性经费前的 GDP，故而相对较低。按照上海财政局的统计，若以扣除上海上缴中央的财政性经费之后计算 GDP，则财政性教育经费占 GDP 的比例已超过 4.6%，处于全国领先水平。

### (2) 上海各级各类教育的生均预算内教育经费均处于全国领先水平

2004 年，从小学到高中阶段的生均预算内教育事业费都是全国最高值。

表 2 2004 年全国生均预算内教育事业费状况

	普通小	普通初中	普通高中	职业中学	普通高校
全国平均(元)	1129.11	1246.07	1758.63	1842.58	5552.5
最高值	6638.21 (上海)	6878.37 (上海)	7219.46 (上海)	5193.89 (上海)	15809.95 (北京)
最小值	654.41	763.92	912.87	921.04	1946.3
最高值/最小值	10.2	8.9	7.8	5.6	8.1

2004 年，全市教育部门教育经费总投入 229.24 亿元，教育财政拨款 138.89 亿元，教育费附加 21.11 亿元，教育事业费附加 1.63 亿元。<sup>①</sup>

### (3) 对郊区和农村地区投入政策倾斜

上海推进义务教育均衡发展的一个重点是在郊区和农村地区，在确保远郊区县政府教育经费投入三个增长的前提下，上海市政府对个

<sup>①</sup> 《2005 上海教育年鉴》，上海教育出版社，2005 年 9 月。

别财力保障有困难的区县继续实施财政转移支付，并设立专项资金，努力缩小城乡差距。研究制定远郊地区教师特殊津贴实施方法，确保远郊农村地区中小学教师工资收入较市区教师有更快增长。在远郊地区实施教师安居工程，吸引更多的优秀教师到远郊地区中小学执教。<sup>①</sup>截止2004年底，全市实际完成设施设备改善的郊区学校共423所，改善了郊区，特别是农村义务教育阶段学校的办学条件。<sup>②</sup>“十五”期间，市教委等部门组织开展了《上海市义务教育均衡发展若干规定》的立法调研，加大了对义务教育的投入，全市小学、初中生均公用经费定额标准分别从1995年的80元和94元，提高到2004年的420元和560元。同时，政府还对财政相对困难的区县建立了义务教育最低生均经费保障的转移支付机制。从2005年起，市财政每年安排2亿元专项资金用于远郊区以及其他财政相对困难区县的义务教育。从2005年9月起，上海市对农村困难家庭学生实行了“两免一补”政策，2006年春季学期开始，免除郊区义务教育公办学校学生学杂费金额约3600万元，56.2万人从中受益。<sup>③</sup>

### 3. 上海基础教育改革的体制优势明显

上海基础教育实行市、区（县）“两级政府、两级管理”的体制。这种体制的优势在于促进市政府与市教育主管部门进一步转变职能，加强基础教育的宏观管理和调控，并充分调动区县政府发展和管理基础教育的积极性，形成了你追我赶、奋勇争先、百花齐放的生动局面。

<sup>①</sup> 苏军：“关键是将各项规定落到实处——上海市教委主任沈晓明谈《义务教育法》的学习与贯彻”，载《文汇报》2006年8月31日。

<sup>②</sup> 上海基础教育事业发展大调研课题组：《上海基础教育事业发展课题研究报告》（未公开发表），第20页。

<sup>③</sup> 数据来源：<http://www.chinaorg.cn/disnews.php?id=44275>。

(1) 市教委简政放权，加强了区县统筹管理基础教育的能力。

(2) 构建政府规范管理，学校依法自主办学的管理模式，架构起教育系统与政府、社会紧密联系的有效桥梁。

(3) 政府分类指导的学校科学评价体系逐渐形成。

#### **4. 上海教育整体发展水平相对较高**

(1) 学前教育毛入学率达到 99% 以上

(2) 义务教育完成率良好，领先全国

(3) 高中教育的净入学率超过 99%

(4) 高等教育的毛入学率达到发达国家水平，进入高等教育普及化阶段

(5) 在校大学生人数占总人口的比例达到 5.9%，接近世界发达地区水平

(6) 高等学校国家重点学科数量逐步增长

(7) 高等学校的知识技能创新作用不断彰显

数据显示，2005 年上海市全市专利授权数为 12603 件，高于北京的 10100 件，其中上海高等院校专利授权数达 1096 件，<sup>①</sup>占上海市当年专利授权总量的 8.69%。

#### **5. 教育信息化硬件设施赶超世界先进水平**

(1) 中小生机比接近发达国家水平

---

<sup>①</sup> 《上海统计年鉴 2006》，参考

<http://www.stats-sh.gov.cn/2004shtj/tjnj/tjnj2006.htm#>

2004年，上海市全市拥有计算机室的中小学比例分别为98.4%和99.7%，中学生机比达5.49:1，小学生机比为7.65:1，超过了市政府规定的小学15:1、初中10:1、高中8:1的标准。<sup>①</sup>该项指标与世界发达国家水平接近。

(2) 互联网连通率（校校通、班班通）接近100%

## 6. 成人接受继续教育的比例处于国内领先水平

越来越多的市民接受了继续教育。上海市民呈现出浓厚的学习兴趣，多元化的教育机构也为市民提供了多元化的教育选择。

政府加大投入，满足老年人终身学习的需求。2004年，为了改善老年教育的办学条件，上海市政府将“兴办10所、完善80所老年学校”列入实事项目，年底实际兴办12所，完善91所。具有独立校舍的老年学校校舍面积增加了81.7%；共用校舍面积增加了94.8%；学员数增加了111%；103个老年教育项目共投入经费10440万元，从而使老年教育的条件大为改善，切实增加了老年人的学习机会。

## 7. 教育国际化水平领先全国

(1) 普通高等学校中境外留学生比例居全国首位

随着上海教育对外开放和教育国际化程度的不断提高，境外留学生人数逐年增多。2004年，全市境外留学生为2.22万人；2005年，全市23所高校共计招收留学生2.62万人<sup>②</sup>，约占全市高校（不含成人高校）在校生数的5.45%。而北京同期虽然留学生总人数达2.63万人，但留学生占全市高等学校（不含成人高校）在校生人数的比例低

<sup>①</sup> 上海基础教育事业发展大调研课题组：《上海基础教育事业发展课题研究报告》（未公开发表），第10页。

<sup>②</sup> 《深化教育综合改革，完善创新人才培养体系研究》之“高等教育分报告”。

于上海，占 3.75%<sup>①</sup>。因此，上海留学生比例超过北京，居全国第一。

### （2）面向外籍人士子女的教育体系逐渐完善

截至 2004 年 6 月底，在沪常住外籍人士（不包括港澳台地区人士，下同）已达 64,860 人，占全国常住外籍人士总数的 27% 左右，随之而来的外籍人士子女的就学需求也越来越旺盛。目前，上海面向外籍人士子女的教育设施发展较快，已经形成了从学前教育到高中阶段教育的完整体系。至 2004 年底，上海共有 150 所中小学接受来自近 40 个国家和地区的境外学生，中小學生人数达到 1.3 万余名，居全国第二。另外，上海还有 22 所外籍人员子女学校，在校生 8000 余名。<sup>②</sup>

### （3）中外合作办学发展迅速

全市有 255 个中外合作办学机构和项目，占全国总数的近三分之一，<sup>③</sup>说明上海教育对外开放和国际合作方面取得了显著成绩。

## （二）上海教育现代化：问题与不足

尽管上海教育现代化取得了阶段性的进展与成就，但不容否认，也存在一些问题和不足，包括观念与制度等方面，与世界发达地区水平依然存在相当的差距。在今后发展过程中，需要着力突破这些障碍。

### 1. 上海市教育发展与社会经济、人口发展对教育的需求仍存在

---

<sup>①</sup> <http://www.bjstats.gov.cn/tjnj/2006-tjnj/>

<sup>②</sup> 关于上海改善外籍人士生活、工作环境的若干建议（草案），<http://www.shszx.gov.cn/node2/node1721/node2005/node2142/node2152/node2155/u1a10182.html>

<sup>③</sup> 数据来源：《上海教育事业第十一个五年规划纲要》。

## 一定差距

### （1）职业教育与产业结构调整适应度偏低

目前上海已经基本建立起以第三产业为支柱的新型产业结构，在未来上海城市发展中，企业家和职业经理人、研发人才、高技能人才、新兴职业人才、知识服务人才、生产服务业人才、装备制造业人才、公共管理及社会事业人才将是城市重点发展领域的核心人才需求<sup>①</sup>。但是，目前学校职业教育系统本身的发展与改革暂时无法适应这种新型经济增长模式的发展和城市重点领域核心人才培养的需求。

首先，学校职业教育的培养目标不能适应企业对技能型人才的基本要求。研究显示，企业最关注的五项用人基本标准（认真负责、敬业诚信、团结合作、适应能力、专业知识）中，职业教育的毕业生都存在明显不足。但是，职业学校认为最重要和最紧迫的问题是加强技能培训 and 加强学习能力的，反映出当前职业教育在技能型人才的培养目标上，与企业的需求存在距离。

其次，办学模式不能激发企业支持学生实践实训的主动性。当前职业教育的办学模式是一种脱离企业、脱离生产一线的办学模式，“闭门造车”、缺少实践实训是不可能培养出企业和市场需要的技能型人才的。脱离企业和生产一线的办学模式，直接导致职业教育培养出来的学生存在“做人”和“做事”两方面的空白和不足，正成为制约技能型人才培养，尤其是技能型创新人才培养的瓶颈，无法满足企业的实际需求。

再次，上海目前的学校职业教育培养的学生数量无法满足社会相

---

<sup>①</sup> 上海市教育科学研究院智力开发研究所：《新时期上海教育发展研究（1983-2005）》，上海社会科学院社 2005 年。



关用人单位的需求。数据显示，2006年第一季度，以数控机床工为代表的机械加工类技术人员，用人单位的需求量达到9200人，但求职人数仅5300人，供求严重失衡，类似情况在服务业也存在。<sup>①</sup>这种市场调控职业教育公共目标的失灵现象说明学校职业教育规模不能仅仅依靠市场调节，政府应该进一步加大学校职业教育的规模结构的宏观调控力度。

最后，与发达国家相比，上海的技能型人才队伍在结构上都存在差距。从技能等级看，高技能人才比重较小；从年龄结构看，技能型人才队伍的年龄普遍偏大；从文化程度看，技能型人才队伍的总体学历不高；从行业分布看，现代服务业的技能型人才较少。

## **（2）高校留学生占在校生数的比例偏低，与国际化的城市定位不相匹配**

2005年上海高等学校留学生占全市高等学校在校生总数的5.45%，低于世界上一些著名的国际大都市的水平。2002年在伦敦各高校就学的外国留学生高达14.2%，波士顿该指标达8.5%<sup>②</sup>。上海目前只有23所高校招收留学生，一定程度上反映出上海教育对外开放的程度还偏低。

到2004年底，在沪常住外籍人士占全市人口（户籍）比重仅为0.49%，与新加坡（26%）、纽约（20%）、香港（7.6%）、东京（2.3%）相比，差距很大。随着我国加入WTO和经济全球化的发展，外籍人士来沪将呈现多层次和多元化的趋势。近几年，来沪就读的外籍学

---

<sup>①</sup> 《深化教育综合改革，完善创新人才培养体系》之职业教育分课题组报告（2006年9月，未公开发表）。

<sup>②</sup> 上海市教育科学研究院智力开发研究所：《新时期上海发展研究（1983—2005）》，上海社会科学出版社2005年，第140页。

生平均每年以 15% 的速度增长，有必要进一步加强对外籍人士子女就学及国际化学校教育研究的力度。<sup>①</sup>

### （3）人均受教育水平仍需进一步提高

到 2004 年，上海市 6 岁以上人口平均受教育年限只有 10.11 年，只相当于高中入学水平。虽然这一指标与北京的 10.56 年水平大体相当，但与发达国家相比还有较大差距。美国 2000 年时的人均受教育年限已达 13.17 年，英国人均受教育年限达 12.85 年，日本人均受教育年限也达到 12.78 年。目前的人才储备显然无法适应上海国际化大都市建设进程的需求。

### （4）接受高等教育人数的比重相对较低

据 2000 年全国第五次人口普查，上海大专及以上学历人员占从业人员比例为 13.8%，东京为 45.9%，上海不到东京的 1/3。其中，本科以上的比例为 5.9%，而东京为 32%，上海不到东京的 1/5。从普通高校在读研究生占全部在校生的比例指标来看，上海市高等学校中研究生教育所占的比重较低。2006 年上海市研究生在读人数为 8.15 万人（不含科研机构），全市普通高校在校生（含研究生、本专科，不含成人高校）数达 61.31 万人，占 13.29%。<sup>②</sup>而北京市 2005 年的这一指标已远远超出上海，2005 年北京在读研究生在校生规模达到 14.16 万人（不含科研机构），全市普通高校在校学生达 67.83 万人，

---

<sup>①</sup> 《关于上海改善外籍人士生活、工作环境的若干建议（草案）》，<http://www.shsxx.gov.cn/node2/node1721/node2005/node2142/node2152/node2155/u1a10182.html>

<sup>②</sup> 数据来自：上海市教委发展规划处，《2006 年上海市各级普通学校基本情况》。

占 20.88%。<sup>①</sup>

### （5）25 岁以上人口受教育程度偏低

根据全国第五次人口普查（2000年）的相关数据，上海25岁及以上人口受教育程度的构成情况如下：研究生学历的占0.55%、本科学历的占4.56%，大专学历的占6.06%，高中层次占23.09%，初中层次的占38.47%，小学层次的占18.28%，未上过学和扫盲班的占8.99%。同期，北京市研究生学历的占1.59%、本科学历的占8.19%，大专学历的占8.92%，高中层次占23.27%，初中层次的占36.58%，小学层次的占14.85%，未上过学和扫盲班的占6.60%。<sup>②</sup>

从以上数据可以看出，上海25-60岁社会主要劳动力的受教育程度比北京略低。但发达国家的水平远高于上海。1999年OECD有关国家25-64岁劳动力受教育水平则远远超过上海2000年的水平，美国这一年龄段中受过高中及以上教育的占90%，受过大学教育的占39%；英国这一年龄段中受过高中及以上教育的占88%，受过大学教育的占28%；日本这一年龄段中受过高中及以上教育的占82%，受过大学教育的占33%。<sup>③</sup>而上海2000年25岁及以上人口受过高中教育及以上教育的仅占34.26%，受过大学教育的只有11.21%。上海的高素质劳动力队伍对于国际化大都市的人力资源需求而言仍显匮乏。

### （6）外来务工人员子女义务教育阶段在公办学校的入学率相对

<sup>①</sup> 数据来自：北京市教委，《2005年北京各级普通学校基本情况》。

<sup>②</sup> 中国教育与人力资源问题报告课题组编：《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社2003年版，第611页。

<sup>③</sup> 中国教育与人力资源问题报告课题组编：《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社2003年版，第240页。

## 较低

2005年在全日制公办中小学（含民办）中就读的外来流动人口子女数为187234人，占流动人口子女总数的49.05%；2006年在全日制公办中小学（含民办）中就读的外来流动人口子女数为207814人，占流动人口子女总数的53.88%，首次超过了外来流动人口子女总数的一半。

据最近统计，北京公办学校吸纳外来义务教育阶段流动人口子女就读的比例达到62%，杭州、武汉的这一比例分别达到70%和80%。相比而言，上海公办学校接纳外来流动人口子女就读的比例还比较低，上海在2010年实现公办学校吸纳70%流动人口子女就读的任务还比较艰巨。

## 2. 教育投入问题仍然是制约上海教育进一步发展的瓶颈因素

尽管上海政府对教育的投入在全国处于领先水平，但是作为国际化大都市，政府增长教育经费还有较大空间。主要表现在以下几个方面。

### （1）财政性教育经费占财政支出的比例逐年下降，政府对教育的实际支持力度有待提高

2003、2004、2005年上海国家财政性教育经费占地方财政支出的比例分别为16.79%、16.21%、16.08%，呈现逐年下降趋势。虽然教育拨款绝对数逐年增长，但与财政收入相比，比例却逐年下降。而1996年，世界53个中等收入国家仅基础教育阶段的公共教育经费占政府开支的比例平均就达17.09%，某些发达国家的该指标项达到23%—45%。上海要实现科教兴市的战略目标，财政性教育经费占财

政支出的比例应扭转下降趋势。

## **（2）财政性教育投入占义务教育投入总额的比例低于国际通行标准**

按照国际通行标准，当人均 GDP 达到 600 - 2000 美元的国家（地区），学前和小学、中学、大学三个阶段的教育经费比例应该为 40.5:29:17.9，但是上海自上世纪 80 年代至今，高等学校所占比例都在 20% 以上，偏离了国际通行标准。2003 年，上海高等学校教育经费所占比例达到 25.3%，这无形中挤占了原本就不足的其他教育层次的经费。

## **3. 区域、城乡与校际之间发展很不均衡，需要政府加大协调力度**

### **（1）教育投入区域差异大，市财政转移支付力度不足**

由于上海市各个区县财力不均，基础教育财政制度是“教育投入与地方财力挂钩”，以及人口导入、导出区的差异，引发了各区县之间，特别是城区与郊区之间的生均教育经费水平、生均教育事业费、生均预算内教育事业费、教师收入水平差异过大。

2004 年，小学生均公用经费最多的卢湾区达到 9409.19 元，最少的奉贤区只有 734.50 元，前者是后者的 12.81 倍。初中和高中的生均公用经费最高区县与最低区县的比值也分别为 7.94 倍和 4.03 倍。从 1995 年到 2003 年，各区县中小學生均教育事业费、生均预算内教育事业费的绝对值差异迅速增长的同时，相对差异也在扩大。1995 年，小学生均教育事业费最高区县比最低区县的倍率是 1.82，2003 年该项倍率达到 3.84；1995 年小学生均预算内教育事业费最高

的区县比最低区县的倍率是 1.74，2003 年，倍率达到 3.98。

通过对“九五”以来全市即各区县义务教育生均预算内外事业经费和生均预算内事业费拨款进行的统计分析结果表明，按照 2003 年的离散系数判断，全市各区县的均衡化水平并未得到明显改善。除了黄浦、卢湾、静安等少数市区外，全市三分之二的区县小学和初中的生均预算内外事业经费呈现差异扩大的趋势。由于经费紧张，远郊区县中小学普遍出现改善办学条件难，开展教研活动难，实施校园信息化难，组织教师培训提高素质难，教学质量保证难的“五难”问题，使教育教学活动受到一定影响。因此，需要市政府加大财政转移支付的力度。在努力保证教育投入的三个增长的同时，逐步缩小上海市的区域差异、校际差异和城乡差异，保证教育均衡化的实现。

## **（2）政府对各级各类教育的投入结构失衡，加大了校际之间的差距**

上世纪 80 年代，我国开始逐步建立一批重点中学，目的是在教育资源总体短缺的情况下，用尽可能短的时间解决人才紧缺问题。1995 年，示范高中政策取代了重点中学政策。此后，“示范学校热”在教育领域刮起，造成新一轮教育差距的扩大。随着我国社会进入转型期，特别是十六届六中全会提出全体人民共享改革开放的成果的要求，以及新《义务教育法》的颁布，要求义务教育走均衡化的道路，逐步取消重点校、示范校已成为势所必然。目前，上海的重点校、示范校获得经费较多，非重点、非示范获得的政府经费相对较少；公办学校获得的政府经费较多，民办学校除了少数获得较少资助外，几乎无任何来自政府的经费支持；部委院校获得的政府投入较多，地方院校所获较少；进入“211”大学的政府投入较多，非“211”大学所获较少，

导致“择校风”的盛行，重点学校超额扩招，一般学校生源不足，举步维艰。

#### 4. 政府对教育的引领、指导有待进一步提高，以适应上海教育多元化特征的发展要求

##### (1) 在政府行政过程中，需要进一步加大决策程序的民主化和科学化

从目前上海政府的教育行政过程来看，主要存在以下几个问题：第一，重大教育公共政策的出台缺乏科学规范的听证、论证程序，缺乏社会相关人员与科研机构的参与；第二，政府没有将主要精力放在制度建设层面，至今尚未建立起完善的教育规范体系，在教育的人、财、物等方面缺乏有效的管理，而对可以由中介机构承担的事务越位管理；第三，政府对教育的投入效益缺乏评估机制，以对教育投入经费的使用情况为例，包括经费的投入路径与经费使用效益等仍未建立起有效的数据收集、统计分析与监测管理机制。

##### (2) 政府对教育事业规划的力度需要进一步加大

以中等职业教育与普通高中比例为例，2005年上海市高中阶段的普职比为56:44，<sup>①</sup>与上海“十一五”职业教育发展的目标存在一定差距（目标要求到2010年，上海中等职业教育与普通高中的招生规模保持大体相当）。即使与北京相比也有差距，2005年底，北京市高中阶段教育规模达到53.64万人，其中普通高中在校生规模达27.84万人，中等职业学校在校生规模达25.80万人，普职比为52:48。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 上海基础教育事业大调研课题组：《上海基础教育事业大调研课题研究报告》（2006年3月，未公开发表），第8页。

<sup>②</sup> 徐娅：《我国经济发达地区教育指标体系的实证研究》（课题研究报告，未

从公办学校与民办学校事业发展规划来看，政府需要进一步规划各级各类公办民办学校的数量规模与发展结构。至2005年，民办幼儿园在园幼儿数占全市幼儿数的14.69%；民办小学在校生占全市小学学生数的4.91%，从近年来的统计数据看，民办小学吸纳的学生在全市小学生总数中所占比例基本保持在5%左右；民办初中在校生数占全市初中学生数的12.34%；民办高中学生数占全市普通高中学生数的11.46%；民办普通高等学校在校生数占全市高校在校生数的8.98%。<sup>①</sup>从上海市民旺盛的选择性教育需求来看，民办教育应该在学前教育、高中教育以及高等教育等阶段充分发挥其市场化的优势，为市民提供更丰富多元的教育选择。

### （3）学校办学自主权需要进一步落实

制约学校享有充分办学自主权的制度层面因素主要有两个：第一是学校的管理与政府行政部门的高度层级化的科层式体系同构，导致学校的领导由党的机构和政府部门直接任命和管辖，并享有相应的行政职级。中小学对行政机构和权利的依附性是其无法享有充分办学自主权的重要原因。第二，学校资源配置基本上是由国家、政府和教育行政部门通过计划的方式来完成的。政府集所有权、办学权与管理权于一身，学校无法自主进行资源的优化配置，也不能根据自己掌握和支配的外部信息及时做出预期反应和采取相应行动，更不能承担任何产权责任风险，学校发展的内源动力荡然无存。

缺少办学自主权，因而特色和精品学校资源也相应稀缺，人们对优质教育资源需求的“无限性”和优质教育资源的“有限性”的矛盾越

---

公开出版)，第2页。

<sup>①</sup> 上海基础教育事业发展大调研课题组：《上海基础教育事业发展课题研究报告》（2006年3月，未公开发表），第143页。



来越突出。随着经济社会的发展，优质教育资源的数量和规模与人民群众的需求不相适应的现象依然存在。据1948年统计，上海290所中学中，公办学校仅占30%，70%的学校是私立、教会学校等。蔡元培、陶行知、晏阳初、陈鹤琴等人在上海都办有私立学校，作为实现自己理想的试验田。而当今面对市场细分，老百姓需求多元化，我们的学校走的是一条片面追求升学率的独木桥，上海教育出现严重的同质化倾向。同时，境外人士、留学归国人士、高级管理人才、其他非沪籍人员的子女对各类教育的需求与日俱增，推进国际化教育和扩大优质教育资源成为上海教育发展的当务之急。

#### **（4）各级各类师资队伍水平无法满足日益多元化、国际化、专业化的高标准**

尽管上海教师学历达标率较好，但是学历水平较低，远远落后于北京、深圳等城市，与发达国家的水平则差距悬殊。<sup>①</sup>2005年，上海市小学、初中、高中专任教师学历合格率分别为82.8%，99.6%，98%。其中，幼儿园专任教师中，专科及以上学历教师83.4%，大学本科及以上学历达到13.7%；小学专任教师中，大学本科及以上学历达到18.5%；初中专任教师中，本科及以上学历占98%，研究生学历达0.55%；高中专任教师具有研究生以上学历占3.6%。<sup>②</sup>与美国的中学教师中硕士及以上学历比例49.7%相差悬殊，与日本的4.5-11.1%也有相当距离。某些学段与学科存在结构性短缺，区域间、学段间、学校间教师资源配置差异较大，高水平、高素质的骨干

---

<sup>①</sup> 《上海市基础教育教师队伍建设第十一个五年规划纲要》附件“上海市中小学教师队伍数据分析”（未公开发表）

<sup>②</sup> 上海基础教育事业发展大调研课题组：《上海基础教育事业发展课题研究报告》，（2006年3月，未公开发表），第11页。

教师、校长数量不足，缺少有影响的领军人物，教师队伍整体内涵素质有待提高。

上海教师来源的单一化，教师队伍的同质化倾向明显，无法满足教育改革对教师专业化、多元化、国际化的要求。目前，教师教育培养多以封闭式为主，缺乏开放性和与学校实际需求的联系，主要是培养质量不高，尤其是学术水平不高，师范性不强。目前，师范学校毕业的学生大多对理论知识和单一学科知识掌握情况良好，但是对于如何施教、如何培养学生、如何协调与家长、校方、社区的关系等方面的知识与技能严重欠缺。

另外，上海市尚未建构起中小学教师专业化发展的培训机制，而培训的形式、内容和效率需要进一步提升。由于传统的师范教育概念的影响，人们更多强调了对于教师的职前的培养，忽视了教师作为职业的可持续性发展机制的建构。对于在职教师的学术性与师范性双学科基础的巩固与结合，是当务之急。教师的专业发展需要在实践中逐步推进，教师教育的价值核心也应转移到作为个体的教师的教育理念与素养的养成上来。<sup>①</sup>

最后，各级各类的学校教师职业认同感较低。调查显示，51%的教师认为学校和自己已是雇佣关系。教师职业认同感的缺乏使其在亲和力、责任心、敬业精神、创造精神等素质方面表现不佳，直接影响了学校教育教学质量。另有数据调查显示，2001年至2005年，上海市中小学幼儿园共减员40169人，其中自然减员26641人，流出13348人。流出人员中60%是本科及以上学历教师，91%是40岁以下的青

---

<sup>①</sup> 谢安邦：“中国师范教育改革发展的问题研究”，同时请参看[http://www.dss.gov.cn/Article\\_Print.asp?ArticleID=50303](http://www.dss.gov.cn/Article_Print.asp?ArticleID=50303)

年教师。<sup>①</sup>

### **（5）“自主办学、权力制衡”的学校内部管理机制有待健全**

目前，上海各级各类学校内部管理普遍缺乏透明有效的民主决策机制，主要表现在以下几个方面。第一，校长“一言堂”、“家长制”的现象不同程度地存在。学校重大决策大多由校长一个人说了算，缺乏有效的监督机制。第二，在教职工民主参与学校事务方面，校务委员会、教职工代表大会等常流于形式，学校重大决策的出台并不公开、透明，不符合民主程序，教职工作为学校主人的权力仍无法真正行使。第三，学校的很多规章制度的执行情况不尽如人意。目前，绝大多数学校虽然有各类发展规划、各部门的规章制度，但是缺乏对学校基本规章和制度执行的监管与反馈，学校管理中仍存在较为严重的“人治”，而非“法治”。

### **（6）教育信息化建设有待从硬件建设逐步转移到“软件”建设，为创建学习型社会搭建数字化平台**

为了进一步发挥信息资源的作用，上海有必要在信息资源使用效益的提高、信息资源的共享以及教育软件的开发等方面加大力度，努力为满足二期课程改革及市民终身教育的各种需要提供丰富的“软件”平台，为基础教育、社区教育、终身教育提供优质教育资源，使市民可从教育资源库中自由选择所需课程，真正为“人人皆学、时时能学、处处可学”的学习型城市创造一个大载体。

## **5. 教育质量的评价标准有待重建，有利于学生全面而有个性发**

---

<sup>①</sup> 胡卫、张继玺主编：《新观察：中国教育热点透视（2004-2005）》，上海人民出版社，2006年。

## 展的环境需要全社会共同构建

和全国其他大多地区相比，上海市教育质量相对较高，但是，这种质量评价的体系与标准在关注学生学业成就的同时，忽视学生的身体健康与人格培养；重视高等学校数量规模的超常规发展同时，忽视学生综合素质的培养；学校教育与社区、家庭的有效互动机制欠缺；用人单位对学生满意度不高，这些问题都需要动员学校教育内外的资源共同解决。

### （1）学生体质逐年下降，生活方式有欠科学

由市教委、市体育局和市卫生局共同组织实施，并于近期完成的《2005年上海市学生体质与健康调研报告》显示上海市学生身体素质呈现逐年下降趋势，青少年学生的生活行为方式也有欠科学。具体表现在：

肥胖检出率持续增加。2005年上海7-22岁学生总体肥胖率11.5%，比2000年增加了1.4个百分点，城市高于农村。16-18岁学生肥胖率最高（14.8%），13-15岁学生肥胖率最低（8.9%）。与全国学生肥胖率相比，上海城市与乡村的男女学生肥胖率均高于全国水平。

龋齿患病率有所上升。上海7岁城男、城女乳牙龋患病率分别为62%和63.33%，分别高出全国14.3和14.6个百分点。

视力不良检出率居高不下。与2000年相比，7-9岁学生视力不良检出率为18.4%，上升了11.45个百分点；10-12岁视力不良检出率为39.3%，上升15.7个百分点；13-15岁视力不良检出率为63.8%，上升10.06个百分点；16-18岁视力不良检出率为79.8%，上

升 1.25 个百分点；19-22 岁视力不良检出率为 81.8%，上升 6.8 个百分点。小学生达到 42.5%，初中生达到 73.9%，高中生达到 81.1%，大学生达到 87.6%，比全国分别高出 10.83, 15.43, 5.08, 4.92 个百分点。

生理机能状况不容乐观。与 2000 年相比，7-13 岁男女生脉搏呈上升趋势，14-18 岁均呈下降趋势；男女生收缩压除 12-13 岁外，均下降。男女生舒张压 11 岁前下降。7-18 岁男生肺活量平均增长 40.19 毫升、女生肺活量平均降低 21.5 毫升，其中 11-18 岁男生上升，10-16 岁女生下降。大学生男女机能水平，除男女生舒张压、女生收缩压外，总体呈下降趋势。

身体素质指标总体有所下降。与 2000 年相比，反映 7-18 岁学生速度素质的 50 米跑成绩，男生有所提高，女生略下降；引体向上，斜身引体向上成绩明显下降；反映爆发力素质的立定跳远，男女生均下降；反映耐力素质的往返跑、800 米跑、1000 米跑成绩下降显著。19-22 岁大学生除柔韧素质略有上升外，力量、速度、爆发力素质男女生均下降，尤其耐力素质下降显著。

行为生活方式尚欠科学。调查表明学生喜欢上体育课的占 64.9%，认为可上可不上的占 32.73%；愿意参加体育活动的学生占 55.4%，认为一般的占 32.73%；每天保证 7-9 小时睡眠时间的占学生总数 69.4%，少于 7 小时占 25.6%；学生每天平均用于体育锻炼时间大于 30 分钟以上的占 74%；每天花在看电视、玩游戏、上电脑少于 30 分钟的占 45.3%，30-60 分钟的占 29.3%，大于 60 分钟的占 25.4%。

## **（2）学校教育重“育分”、轻“育人”的现象依然普遍存在**

目前，上海学校教育的培养目标严重异化，延续着升学主义的学术教育模式，导致学生的学习观和价值观偏颇。这与错误的政绩观、用人制度有关。有些领导只关注学校的考试成绩和名次，而不关心学生的发展，常常把考试成绩和名次作为衡量区域教育工作好坏的唯一指标。另外，用人制度把人的素质窄化为高学历和高文凭，又把这种高学历、高文凭的人才的标准泛化为国家、各级政府部门遴选干部的人才观。理想、社会责任感、人文精神都被抛到了人才素质标准之外，这是强化学校片面追求升学率，导致学生过重学习负担的重要社会原因。

### **（3）超常规发展的上海高等教育质量堪忧，与上海高速发展的社会经济文化发展需求不相适应**

自1998年来，上海市的高等教育与全国的高等教育共同发展，取得了较为明显的成就。到2005年，上海高等教育毛入学率已经达到57%，超过一些发达国家。但是，这种超常规的扩展，与真正的科学发展之间存在着诸多差距。当前，上海高等教育发展中仍面临许多矛盾和问题，尤其是高等教育质量还不能完全适应经济社会发展需求。例如，高校在教育教学观念、人才培养模式与方式、课程教学内容与方法以及教师队伍水平等方面还需要改进和提高；高等教育的经费投入增长跟不上规模发展，部分高校办学条件存在不足；高等教育与社会和经济之间联系不紧密，高校毕业生就业面临较大压力。更不可忽视的是，整个计划式的自上而下的高等教育管理制度需要改革，需要建立合理而规范的有助于高等教育事业发展的新体制。

上海高校的专利申请数占全市申请比例逐年下降，高校在城市发展中的知识、科技创新方面的作用力有所下降。2004年上海高校申

请专利数为 2212, 占上海市全年专利申请总量的 10.8%; 到 2005 年, 上海高校专利申请数为 2955, 占上海市当年专利申请总量的 9.03%,<sup>①</sup>比 2004 年下降了 1.77 个百分点。随着社会经济、文化的迅猛发展, 高等教育作为上海市经济文化社会发展的助推器, 在科技成果转化, 知识文化创新, 提高生产力、促进生产力发展等方面需要加大力度。

#### （4）社会和用人单位对毕业生满意度偏低

社会与用人单位对毕业生满意度普遍偏低, 特别表现在学生道德水平和心理素质不健全等方面。据 2005 年上海社会科学院调查显示, 67% 的用人单位认为毕业生存在工作不踏实, 缺乏实干精神; 52% 的用人单位认为毕业生团队合作精神较差, 以自我为中心的情况比较严重; 毕业生的人力资本含量低于用人单位的期望。上海市职业技能鉴定中心对许多高校毕业生的评价是: 基础技能差, 基本操作能力差, 综合应用能力差, 这反映出学校教育对学生综合素质培养的忽视。另一项调研表明, 当前职校毕业生难以达到企业的用人要求( 详见表 3)。

表 3 94 家企业对职业院校毕业生“不足之处”的评价<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 《上海统计年鉴 2006》。

<sup>②</sup> 《深化教育综合改革, 完善创新人才培养体系》之职业教育分课题组报告 (2006 年 9 月, 未公开发表)。

可选答案	石化行业（20家企业）		医药行业（23家企业）		制造业（4家企业）		第三产业（47家企业）		合计（94家企业）	
	票数	行业内比重	票数	行业内比重	票数	行业内比重	票数	行业内比重	票数	总样本比重
开拓创新	14	70.00%	7	30.43%	2	50.00%	19	40.43%	42	44.68%
适应能力	12	60.00%	8	34.78%	1	25.00%	17	36.17%	38	40.43%
职业技能	7	35.00%	4	17.39%	3	75.00%	21	44.68%	35	37.23%
钻研思考	9	45.00%	13	56.52%	1	25.00%	12	25.53%	35	37.23%
敬业诚信	4	20.00%	7	30.43%	1	25.00%	14	29.79%	26	27.66%
专业知识	7	35.00%	3	13.04%	2	50.00%	12	25.53%	24	25.53%
认真负责	2	10.00%	8	34.78%	0	0.00%	13	27.66%	23	24.47%
团结合作	3	15.00%	7	30.43%	0	0.00%	9	19.15%	19	20.21%
学习进取	3	15.00%	6	26.09%	1	25.00%	7	14.89%	17	18.09%
文明礼貌		0.00%	4	17.39%	0	0.00%	4	8.51%	8	8.51%
职业资格证书		0.00%		0.00%	0	0.00%	7	14.89%	7	7.45%
遵纪守法		0.00%	2	8.70%	0	0.00%	4	8.51%	6	6.38%
学历		0.00%		0.00%	1	25.00%	4	8.51%	5	5.32%
其他		0.00%		0.00%	0	0.00%	5	10.64%	5	5.32%

因此，如何根据社会需求，培养出能为社会所接纳的高素质人才，成为教育的重要任务，这也是影响上海教育现代化进展的因素之一。

### （5）家庭、社区、媒体与学校教育没有形成合力

首先，学校教育理念与家庭对孩子的要求严重错位，使得政府对学校教育的要求以及学校对学生的要求显得苍白无力。受几千年来的科举文化影响，有些家长（尤其是处于社会中下层的家长）历来把读书作为改变自己政治地位和经济地位的敲门砖：“学而优则仕”的传统观念根深蒂固，加之目前独生子女的现状，很多家长抱有“输不起”的心态，对孩子的期望值非常高。因此请家教、各种特长学习、补习络绎不绝，家长力求毕其功于一役，而不顾孩子的其它方面发展，对孩子的要求往往超越学校的要求，甚至与教育改革背道而驰。

其次，目前上海的社区活动对于青少年的吸引力不大，教育性不足，尚未建立起与学校教育有效互动的机制。我国目前的社区概念与



国际上通行的社区概念并不一致，并未建立起自治性的管理机构，因此难以发挥自主性的教育功能。而社区资源的教育性功能尚未得到合理开发和利用，社区内众多的教育资源往往被异化为少部分人营利的工具与手段。另外，目前社区组织的活动缺乏专业性，对于青少年的教育意义不显著，活动内容和形式无法引起青少年的兴趣，更无法吸引他们参与。

第三，在商业化的利益驱动下，新闻传媒的内容良莠不齐，媚俗化倾向突显，出版业对于利润较高的教辅市场的恶性竞争，对学校教育和青少年健康成长造成了一定负面影响。目前，大多新闻媒体对教育的报道主要关注学生的分数和成绩，忽视学生的能力和素质；而各种媚俗文化引导下的传媒节目缺乏对青少年建立积极人生观、价值观的引导，弱化了学校教育的正面影响。此外，不少质量不高的教辅资料充斥市场。据调查，全国566家出版社介入教辅用书的竟达500多家，2004年发行的教辅图书品种数在90000种左右，如此多的出版社、如此多的教辅图书涌入市场，只追逐利润，很少考虑学生身心发展，既加重了家长的经济负担，又加重了学生的课业负担。

### **（三）推进上海教育现代化进程的建议与对策**

上海教育现代化的程度总体上在全国处于领先的位置，但与国际一些发达地区相比，差距依然不小。当前，上海正全面建设小康社会与构建社会主义和谐社会，教育应该发挥更大的作用。在新的历史机遇面前，上海必须既高质量又均衡地发展义务教育，大力发展职业教育和继续教育，创新高等教育的发展模式和体制，同时，要使公共教育服务惠及全民，使得人民共享改革开放的成果。上海教育在今后的发展中，必须重点着力于建立国民教育体系和终身教育体系、进一步

改革政府职能以及创设有利于教育发展以及青少年健康成长的社会环境。

上海正进入一个工业现代化程度较高、知识型社会初期，必须建立以开放多样、高标准高质量为特点的现代国民教育体系，必须重视人的终身学习需求、适应社会生活多方面需要、关注人的发展多样性。具体的措施主要包括：提供优质与均衡化的义务教育；大力发展以就业为导向、有特色的职业教育；加强高等教育人才培养模式的创新；进一步加大对办学体制改革的力度。

### **1. 明确政府职责，转变政府职能，提高政府教育行政水平**

为了促进教育快速、和谐与持续发展，需要重新界定政府角色，转变政府职能。传统的政府公共事务管理常常要么“越位”（管了不该管、管不好的事情），要么是“缺位”（该管的事情，不去管）。从改善公共事务的管理水平、提高公共服务的品质角度而言，政府有必要改革对公共事务的管理方式，改变提供公共服务的形式。政府在教育管理上，退出一般性公共教育竞争领域，把办学竞争的利益和责任“归还学校、回归社区”；政府要从过于微观、具体、细致的管理职能中退出，把办学的微观职能“归还校长，回归学校”，从而确保学校作为相对独立的事业法人依法自主办学的权利。政府的主要职责是制定各类政策、法规、规章、制度和标准；制定事业发展规划和年度计划；培育和发展教育要素市场；实施财政拨款、资助和财务监督；依法督导、依法进行常规或特殊检查，依法仲裁有关非讼争议；推进教育改革；表彰与惩处有关的办学行为等。除上述内容之外，政府对学校的管理应当遵循“最少介入”原则。在教育行政部门、学校、学生及其家长、社会之间建立起新型的“问责”关系。比如，在推进教育公平过程

中，政府应将财政性教育经费主要投入在义务教育阶段；提供后义务教育阶段的优质服务；家庭则应将重点投入到前义务教育阶段和后义务教育阶段；社会在这一过程中，要支持政府的相关政策与行为，并支持后义务教育水平的提高，具体参见下图。

图3 政府、家庭、社会在推进教育公平中的角色



### 政府要加大对整个教育事业的规划力度

对教育发展的规模、结构、速度进行科学规划。以职业教育为例，政府要加快发展城乡职业教育和培训网络，努力使劳动者人人有知识、个个有技能。保持高等学校招生合理增长，注重增强学生的实践能力、创造能力和就业能力、创业能力。同时政府需要进一步科学规划，促进公办与民办教育、城市与农村教育的协调发展。

### 政府要提供制度平台，为教育发展建构保障制度

逐渐做到用制度管人、管权、管钱和管事；政府应更多地承担公共教育服务的管理，提供基本的公平感和平等感，保证社会稳定。要明确各级政府提供教育公共服务的职责，保证财政性教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度，逐步使财政性教育经费占上海GDP的比例达到4%。

### **第三，政府要利用投资和拨款杠杆，保证教育公平正义，并提高教育的效能**

要做的事情可包括：普及和巩固九年义务教育，落实郊区义务教育经费保障机制，在郊区并逐步在中心城区免除义务教育学杂费，全面落实对家庭经济困难学生免费提供课本和补助寄宿生生活费政策，保障农民工子女接受义务教育，等等。

### **第四，政府牵头，会同各有关部门，研究解决教育的瓶颈问题**

由政府分管秘书长牵头，协同劳动、人事、财政、物价、民政、编委等相关部门，解决教育发展面临的一些难题。

#### **——必须明确义务教育均衡发展过程中政府责任的内涵**

推进义务教育均衡发展、促进教育公平是社会主义教育事业的本质要求。在教育事业新的发展阶段，教育公平问题已经成为全社会广泛关注的热点。虽然近年来上海义务教育取得了令人瞩目的进展，但是城乡之间、地区之间和学校之间的差距依然存在，在一些地方和有些方面还有扩大的趋势。如果这些差距继续扩大，势必影响到义务教育的全面、协调和可持续发展，势必影响到教育的公平与公正，势必影响到构建社会主义和谐社会目标的实现。同时，教育的不均衡发展，在一定程度上也严重影响了优质教育资源的效益的发挥。

义务教育是政府的责任，应当在政府与国民的关系层面上加以界定，政府应当保障适龄儿童和青少年，包括盲、聋、辅读、工读学校及外来务工人员子女接受义务教育的权利和机会均等。体现义务教育政府责任的关键政策，是要建立新的义务教育财政责任体制。当前，尤其要从制度安排上加大市和区县“两级财政”对于义务教育生均教

育经费差异的宏观调控力度。政府履行义务教育责任的主要手段是公共教育财政政策，或公共教育财政资源配置的系统政策，这涉及到义务教育财政经费的动态标准、占财政教育经费总量的比例标准、财政教育经费的拨款方式、财政教育经费内部的比例结构标准（人员经费、公用经费和基建经费）等等。

### ——确立上海义务教育的政府财力支持标准

义务教育是政府埋单，上海市民的子女都应该能够接受较好的教育，应该给上海的义务教育定个标准。现阶段，上海政府应该清楚对义务教育负担什么样的责任。

### ——关于支持性、辅助性、配套性公共政策和制度安排

政府除了在财政方面支持义务教育发展之外，还必须考虑相关的配套政策与制度，以切实推进义务教育均衡化。

◆设点布局规划与就近入学制度。义务教育实行就近入学政策，需要一个良好的支持性、辅助性制度环境。如学校的设点布局规划要综合考虑区域内人口数量、密度、经济水平等因素，科学、均衡、透明地设置学校；学校设置标准涉及的硬件和软件标准应基本一致；公共教育财政拨款应尽可能缩小城乡差距和学校差异；政府逐年增加财政教育经费投入，实现公共财政公平化、均等化；对财政困难的区县和乡镇加大财政转移支付的力度；对弱势群体落实奖、助、贷学金制度；对学校创收和收费实行收支两条线制度，保证均衡；公办学校、民办学校、简易学校等共同解决流动人口子女教育的制度设计，一方面要规范入学渠道，另一方面要加强管理。

◆学校设置标准与公共财政支出重心的转移。要加紧修订实施义

义务教育的中小学建设标准，在校舍建筑设计的理念、结构、功能和定量指标体系上基本实现统一，特别要在中西文化的融合、建筑与教育的文化融合上有新的创造和突破。

义务教育公共财政投资的重点，要从硬件设施建设转移到以人力资源能力建设为中心的轨道上来；义务教育标准化建设的重心，适时地转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来，转移到以人力资源能力建设、课程和教学改革，现代学校制度建设为中心的软件建设轨道上来。

◆**义务教育的课程标准与质量基准。**目前的课程标准（特别是学术性知识标准）仍然偏高，这样的课程不可能是“面向全体学生”的，相当规模的学生处在“学不了、学不好”的学习状态，“高”而“划一”的课程标准和教学要求是以背离学生的学习能力、个人选择和发展倾向为代价的，因而在总体上必然导致较低的教学质量效果。当前，有两项工作必须加以重视。首先，国家课程和地方课程应确立统一的课程理念、原则与合格水平的标准。目前需要制定一个普及标准、基础标准，面向99%学生的标准，而不是升学标准、面向少数学生的提高标准；另一方面，课程的行政体制应该改革，给学校的校本实验提供发展空间，给予学校更多的课程自主权，为有条件的学校进行校本课程实验松绑，真正实现国本课程、地本课程与校本课程的结合。

——使教师的配置与分布达到均衡化的序列标准，促进教师的合理流动

为促进全市范围内教师的合理流动，需要建立区县的教育对口支援制度，校长、师资定期轮换，促使好学校和薄弱学校的教师合理流动，促进城乡教师流动。在公办学校校长和教师工资性收入相对均衡

方面，可采取如下步骤：

第一步，在区县范围内实验公办学校校长和教师工资性收入相对均衡的办法。加强对学校预算外收入的财务监管，坚决实行“收支两条线”政策，所有公办学校预算外收入一律收缴区县财政统筹管理。

第二步，在全市范围内推行公办学校校长和教师工资性收入的相对均衡办法。市级财政在对财政困难、财政教育支出占财政总支出18%以上区县的转移支付经费中，逐步加大校长和教师等人力资源经费所占的结构比例。

第三步，在全市实现公办学校校长和教师工资收入的统一的等级标准，同样职称的校长或教师享有相同的工资标准。与此同时，在与民办教育行业协会沟通与协商的基础上，通过政策引导和行业自律，实现公办学校与民办学校之间校长和教师工资性收入的相对均衡。

此外，政府还要为教师的专业化发展搭建平台。建议由市教委牵头，成立教师发展工作委员会，吸收华东师大、上海师大等高校及其他教育科研机构的参与，协调分工，推动上海教师的专业发展。

### ——进一步深化办学体制改革

教育要创新，关键是通过深化改革，不断健全和完善与社会经济发展相适应的教育体制。在上海教育现代化进程中，需要特别在各阶段的公办和民办教育的规模比例、促进办学体制改革多元化的制度创新以及完善与办学体制改革相关的法律法规保障体系等方面加大力度。

民办教育的发展需作出结构性调整

根据学前、初等、中等和高等教育的实际需求，放开社会力量参

与举办学前教育，严格控制义务教育阶段的民办学校的比例，发展高中教育的增量部分的民办学校，让出空间发展民办高等教育。

◆应逐步减少政府对幼儿园的公共财政的投入。更多地引入企业、事业、社会团体乃至私人资金，大力发展民办学前教育机构。

◆把民办中小学作为公办中小学的有益补充。义务教育是政府的责任，民办中小学在义务教育阶段的定位主要是满足部分群众对优质义务教育的需要。

◆大力发展民办高中。提高目前高中阶段民办学校数及在校生数的比例，为民办高中的发展创造良好的生存空间。政府逐步从对优质高中的垄断中退出，有步骤有计划地减少对示范性高中、重点高中的“超国民待遇”。

◆让出空间发展民办高校。通过重组、信托、升格、退出等途径，促进民办高校的结构优化，规范独立二级学院，实现上海市民办高等教育的高起点、快速度的发展，在取得规模发展的同时，提升教育水平，提供高质量的本科教育服务。进一步明确民办高校与上海其它公办高校的功能定位，公办本科院校，尤其是重点高校应大幅度减少，甚至可停办专科、高职。成人高校要有序退出，停止举办国家学历文凭考试，为民办高校的规模数量发展提供空间。

## **第二，探索制度创新，促进办学体制改革多元化**

体制创新的实质是以产权优化来促进学校教育质量和效率的提高。教育产权实际上包含了所有权、投资权和控制权三个方面。在实际对各级各类教育的管理运行中，上述三权完全可以独立分开，其中任何一个方面的改变并不一定要求其余两个方面也进行变化。比如，非政府力量进行教育投资，并不一定要求改变学校的所有制形式，也



不一定要求给予非政府投资者比先前更多的控制权。同样，给予非政府力量更多的学校控制权，也不一定需要所有权和投资权发生变化。概言之，上述变化大致可以分为四种形式，这四种形式构成了教育体制改革的具体策略和模式：

◆**转移非义务教育阶段教育机构的办学所有权。**把公办高中和大学的所有权转移到民营者手中，使之成为民办学校。尽管我国国有企业所有制的转移在工业领域以及其它经济领域已经成为普遍现象，但在教育领域还不常见。除了我国民营企业和社会力量还没有足够财力来购买非义务教育阶段的教育机构，尤其是公办大学，还与人们对优质公办高中和大学的信任和对政府在教育领域中起主导作用的期望使得转移公办学校所有权的条件尚未成熟有关。

◆**调整非义务教育阶段公办和民办教育机构部分之间的平衡。**在不对现存教育机构重组的情况下，保持非义务教育阶段，公办学校的数量和规模相对稳定，但是与之平等的民办学校可以得到准许或鼓励而增加数量和扩大规模。

◆**增加政府对非义务教育阶段民办教育机构，尤其是民办大学的资金投入和支持。**政府通过给非义务教育阶段民办学校提供经费或其它支持的方式来扶持民办学校，但是并不扩大对学校的控制权。比如，政府通过向家长提供一定数额的教育券或减免家长个人所得税等形式，鼓励家长自由决定是否将他们的孩子送到民办大学去。

◆**增加非政府机构和私人对非义务教育阶段公办学校的投入和管理。**学校的所有权依旧归属国家和政府，但可增加非政府性投入或控制民办学校的比例。

除了义务教育阶段，教育的责任主要在个人、家庭和与教育有关

的社会力量，而不是政府。从经济学意义上讲，就是将包括高等教育在内的诸多职权由过去的政府包揽转向民营化的非政府领域。

### 第三，完善办学体制改革的相关法律法规保障体系

◆**建立工作协调机制，设立专门管理机构。**上海的区域特点是国有经济比较强大，公办教育体系比较发达，人口的文化构成相对较高，市民对于优质教育的需求较旺，计划经济体制的惯性影响较大，民办教育规范发展的制约因素较多，质量竞争的压力较大。沿用公办学校的模式管理民办学校，在一定程度上会阻碍民办学校的进一步发展。因此，需要建立有利于民办教育发展的协调机制，设立针对民办教育的专门管理机构，在民办学校的评优、分等评级、督导等方面发挥直接作用。

◆**制定配套的法律法规政策。**尽管十多年来，上海积极贯彻国家的有关政策法规，从地方民办教育发展的实际出发，本着“积极鼓励、规范管理”的原则，适时地制定和出台了有利于促进民办教育发展的法规和政策，但是在《民办教育促进法》及其《实施条例》正式颁布实施的背景下，需要对已有的民办教育法规和政策进行一次全面的清理。对于由于前后颁布时间不一、有些具体内容的规定上存在较大差异、有些政策规范的内容已经不适应民办教育的发展实际，需要作出调整，并废除一些与《民办教育促进法》和《实施条例》精神不相适应的规章。在此基础上，结合上海民办教育发展的自身特点和问题，在不违背上位法原则精神的前提下，制定《民办教育促进法》的地方实施条例或对某些内容进行特别规定。

◆**各部门协作解决民办教育发展的深层次问题。**现在民办教育的发展已经涉入“深水区”，进入攻坚阶段，许多问题仅仅依靠教育部门

一家是难以解决的，需要与民办教育有关的职能部门，对制约民办教育发展的、涉及全局性的问题进行研究。譬如：

**学校性质：**拟将举办学历教育的民办教育机构定性为事业单位法人，按照有关法律法规的规定进行法人登记。这有利于在性质、地位上使民办学校和公办学校享受同等的法律地位。

**教师身份：**市政府相关部门应建立人才（教师）交流中心，负责管理民办学校教师的人事档案，其教师职称参照同级公办学校教师标准、办法予以评定，在教龄上应连续计算。

**税收优惠：**财政税务等部门依法落实民办教育的税收优惠政策。出资人不要求取得合理回报的民办学校，应依法享受与公办学校同等的税收优惠政策。出资人要求取得合理回报的民办学校，按照国家有关规定免收营业税，企业所得税减半征收。出资人将应取得的合理回报用于学校发展的，作为再投入计入其出资额，享受相应的税收优惠政策。

**合理回报：**地方财政部门应依据《民办教育促进法》及其实施条例规定的原则与程序，确定合理回报的标准和办法。将民办学校缴纳的税费返还给同级教育行政部门，用于资助民办教育的发展。

**鼓励、扶持措施：**上海政府在设立民办教育专项资金的基础上，应完善专项经费的使用政策和办法，完善扶持民办教育发展的政策体系。对民办教育事业作出突出贡献的集体和个人给予表彰与奖励；对教育质量较高、诚信办学的民办学校予以资助。

## 2. 进一步落实学校办学自主权，促进各级各类学校内涵发展

学校办学自主权涉及的方面很多，主要包括：办学经费筹措使用权、机构设置和人员编制确定权、各类人员的遴选与聘任使用权、教职工考核与报酬分配权、招生自主权，这里重点就教育教学自主权和人事管理中的教师聘任权提出如下建议：

### **国家课程、地方课程与校本课程相结合**

学校自主发展机制的核心，从根本上说在于教育教学管理体制。构建一种有效的政府宏观调控与充分的教学自主权相结合的教学管理体制，势在必行。教育教学自主权主要是课程设置权，它涉及“课程门类与教学时间分配规范”（教学计划）、“学科规范”（教学大纲）、“教材规范”（教科书）和“课程表”等四个层面。我国课程设置权基本掌握在国家教育行政部门，不论公办学校还是民办学校，所谓的教学自主权只是一种相当有限的自主权，而这种教学自主权的行使不仅要符合我国的教育目的、教育方针和政策法规等有关规定，而且是在政府的严格管理和控制之下。近年来，随着办学体制改革和管理体制改革的不断深入，政府包揽办学、统得过死的弊端日益显现，人们开始呼唤一种“校本管理”的办学机制，在这样的背景下，“校本课程”的理念也应运而生。校本管理的教学基础就是实施校本课程。

试行校本课程应当慎重。为了真正搞活课程机制，提出如下建议：

**◆转变政府包揽办学的格局，使办学重心下移。**校本课程实施要和行政管理体制改革相结合，教育行政机构功能、行政人员和教师的角色都要经历由政治行政的管理机制，向自由市场的管理机制进行转换。

**◆给学校一定的课程抉择权，使国家和地方课程面向每一位学生。**给予学校利用自己的资源优势以自主选择课程的余地。国家、地

方、学校三类课程中，国家课程是基本要求，不是升学要求，强调基础性。

◆**给予学校教材选择权。**国家主抓课程计划，不干预教育大纲和教育用书，上海主抓地方性的课程计划、教育大纲与通用教材；允许学校自主择定教材，如果教材还是“一刀切”，学校特色无从谈起。

◆**进行校本课程试验。**确定管理水平、师资水平较高的学校进行试验。校本课程实施计划一旦确定，应报送教育主管部门备案，同时学校有权拒绝除国家课程和地方课程以外的所谓“计划外课程”和“摊派课程”。

### 推进教师队伍建设

教师队伍建设关系到学校的办学质量。师资队伍建设包含如何遴选与评价教师、提高教师职业认同度与责任感、促进教师的专业发展、保障教师的合法权益等方面。

◆**教师的评价与遴选。**学校是为学生提供教育和从事研究的场所，广大教师从事的职业是对知识传承与创造的追求，并从中获得满足。所以，现代学校需要设计一个制度，把校内外将传递知识和创新作为人生追求目标，并且把有教育教学研究能力的人选拔出来。

◆**教师身份的明确。**从国际比较的角度来看，教师的身份主要有两种，一是以香港为代表的教师公务员身份，另一种是以美国为代表的教师雇员身份。中国教师既非公务员，又非雇员，而是所谓事业单位编制。要提高教师的社会地位，增强教师的职业认同度，必须对教师的身份予以明确。

◆**教师职责的承担。**教师的职责是指必须承担的工作（主要是指

教书育人和科学研究)和所要达到的要求。各级各类的学校教师工作可以采取“自上而下”的布达式,也可以是“自下而上”的选择式。中国教师与西方教师的教学风格正好相反,有一种自上而下的倾向,即听命于教育行政部门、校长和上级主管的布达,只关注对教材的研究,忽视对学生的研究。这种自上而下的教学虽然有利于整齐划一的教育,却忽略了教师自发性的探讨和研究。某种意义上说,从学生实际出发,“散兵游勇”式的因材施教比自上而下的布达式教学更加有效。

◆**教师权益的保障。**教师不论职称、地位高低,无论普通教师还是教学骨干、学术权威,无论是博导、教授,还是讲师、助教,在追求知识和创新方面应该是平等的。他们的权利应该包括教育教学与学术研究的自由,参与学术共同体的自由。除此之外,教师应该得到体面生活的基本物质保障。

### ——加强高等教育人才培养模式的创新

随着上海高等教育规模的扩大和大众化教育的进一步深化,许多新的变化和问题开始出现,比如,高等教育的机会供给矛盾缓解之后,教育质量和优质教育资源供给的矛盾日益尖锐;规模扩大之后,管理并促进世界最大规模高等教育的健康、协调与可持续发展成为新课题等等。因此,必须从大学的理念层面直到政策、制度等层面逐步加以改革和完善。

#### 第一,让“学校自治,学术自由”的精神回归大学

◆**独立和自由。**大学是追求知识和创新的地方,学术与教学的自由乃是对大学追求知识和创新的保证。没有学术与教学的自由,不仅不可能产生新的发现和新的思想,而且现代大学制度所赖以立足的基础也付之阙如。因此,学术活动中,大学教师不应受到来自外部的行

政与“学术”权力的干扰以及市场经济条件下金钱和地位的诱惑。

◆多元和包容。多元化和包容性是高等教育发展的目标和追求之一。包括大学目标的多元化、学校提供者的多元化等。政府不应是单一的公共教育权力的中心，事实上，公与私、政府与社会、政府与市场的界限正越来越模糊。在这种模糊的背后，存在着一种趋势，即公共教育的责任不仅要由政府承担，也要部分转移到非政府组织和个人上来。所谓的包容性，指大学不能只是一味地强调自己的独特性，自我封闭，应具有“万物并育而不相害，道并行而不相悖”的开放和宽容的态度，海纳百川、兼容并包。促进人际、校际、国际之间的合作与交流，打破科研的壁垒。

## 第二，树立高等教育人才培养新理念

在以人为本的科学发展观的指导下，必须始终坚持以终身教育理论为指导，高等教育及其高等学校必须坚持为学生包括毕业生提供持续的支持和帮助，使高等教育和高等学校成为学生不断发展和进步的驿站和源泉。由此，高等教育及其学校需要重新审视教育目标和教育内容，需要对学科、专业、课程和学习活动予以新的认识。

◆充分意识到高等教育的人才培养与社会经济建设实践的人才标准的差异性。从创新性实践人才的需求角度，规划和实施高等教育人才培养，在人才培养方面实现高等教育及其学校与外部工作世界的密切联系。

◆按照素质教育的要求，把培养创新精神和实践能力置于高等教育发展的核心目标地位。考虑不同类型学校的差异性，使高等学校在人才培养上体现多样化和多元性，力求高等教育的人才培养满足全社会的各种需求，以及实现每个个体的最大发展。

◆合理界定高等教育在教学、研究和社会服务等三方面的职能，突出以教学为中心的高等教育基本功能。培养拔尖人才与一般人才并举，使每个大学生都具有创新精神和实践能力，成为时代所需要的创新性人才。

◆将创新人才观渗透到高等教育教学的过程中，使以学生为中心的教学法引领教与学的实践。将实践检验人才的思想应用到高等教育领域，建立以结果为本的评价机制和方法。

◆利用全球化的便利，培养创新性人才。在全面提高高等教育质量方面，探索外部合作和支持。在开放与合作的环境下，在国际化视野下建设教师队伍，培养创新型人才。

### 第三，创新高等教育政策体系

建立多元和多样的高等教育现代化体系，必须依靠政策创新。就当前高等教育的政策而言，重点是要体现教育公共政策的公正、公平和公开性，体现政策的规范性、服务性、有效性，由此促进整个高等教育的全面、均衡和协调发展。

◆确立上海高等教育发展的结构目标。制订分类指导的高等学校发展政策，促使每所高等学校有明确的发展定位，实现上海高等教育的内部结构体系的合理建构。

◆制订为高等学校服务的公共教育政策。以各种有效的方式方法引导高等学校的发展，尤其是为高等学校切实加强与社会经济发展的联系、增加内在办学能力提供政策支持和帮助。

◆研制高等学校学生培养基本标准。促使高等学校的教育教学改革，促使高等学校重视学生各种能力的培养和提高，为学生的终身学



习奠定基础。

◆建立非行政的上海市高等教育发展与改革委员会。运用多方面资源和力量，为高等学校发展提供专业支持，为改进高等教育的质量提供咨询和建议。

◆建立上海市大学生信息监测中心。定期收集大学生的相关信息，包括大学毕业生在实践工作中的表现，为政府提供基于学生表现的绩效评估依据，为学校提供改进教育的反馈意见或建议。

#### 第四，加强高等学校内部能力建设

高等学校是高等教育发展的基础，上海高等学校的法人治理结构、校长专业化管理、学术事务与行政事务管理的定位、教师发展、教育教学等诸方面在高等教育现代化的要求下，都应加大改革步伐，探究建立具有时代特征、中国特色和上海特点的现代化新型高等学校。

◆健全高等学校的法人治理结构。高等学校需要通过建立健全决策委员会、评议会、监事会等组织架构，逐步完善学校内部权力制衡、民主决策的机制。决策委员会应由教育主管部门、政府委派人员、社会贤达、教师代表、学生代表组成。作为学校最高决策机构，承担学校重大方针政策、发展规划的制定和完善。评议会应由超过决策委员会的人数组成，其功能主要在于对决策委员会拟通过的重大决策进行咨询和评议。监事会应由两名以上的委员组成，其中一名必须具有会计师资格，作为学校最高领导机构成员，承担监督学校工作、财务工作以及决策委员会的常务工作的职责。

◆校长应成为专业化的管理人才。校长需要集中力量做好教育、教学、科研和社会服务的管理工作，与决策委员会、评议会、监事会

各司其职，形成决策与执行分开，又互相监督的机制。校长应成为专业化的管理人才，评价校长的标准不应仅仅看其学术水平的高低，而应更侧重看其管理学校的专业能力和绩效。

◆教授参与学术事务管理，远离行政事务管理。随着高校规模的日益扩大，结构日益复杂，完全意义上的教授治校几乎不可能，因为现代行政管理完全是职业化的。因此，从校长到各行政部门的成员都应是专业化的管理人才，而学术领域的事务，如专业设置、课程选择、课题选择与评审、学位授予等则应该由教授参与。除此以外，教授的大部分时间和精力应该用于学术研究和教育教学。

◆突出教师为本的发展宗旨。以教师为本的发展一方面涉及到学校对教师的专业发展的要求和目标，另一方面也涉及到教师诉求的表达与满足。具体地说，包括以下几个方面：

教师的标准：高等学校应该设计并完善教师遴选与评价制度，把对探索知识和创新作为人生追求目标，并且有学术研究能力的校内外优秀人才选拔出来。

教师的职责：既包括承担“自上而下”的教学科研任务，也包括自主式的科研活动。从某种意义上说，要提高大学的教学与科研水平，自发式的研究更为有效。

教师的权利：无论职称、地位高低，无论是学术权威还是普通教师，在追求知识和创新方面里应该是平等的。教师的权利包括学术与教学自由，参与学术共同体的自由，应该得到学校的充分认可与尊重。

◆改革高等学校的教学模式。充分鼓励学生在教学中的参与。要注重培养学生的公民意识、社会责任和企业家精神，而不仅仅注重学科专业知识的传授和专业技能的训练。必须为学生实施系统的课外活

动（校内或者校外），并将它与课堂教学活动统一起来。通过跨学科、跨学校等课外活动，培养学生的交往能力、合作能力、探究能力和实践能力。参与课外活动必须成为每个学生的学习任务之一。

◆鼓励学生跨专业和跨学科的学习选择，完善更为合理的学分制。支持和发展学生社团活动，促进学生自主开展活动的能力和营造学生积极参与的学校文化。充分利用信息技术提供的便利，尽可能为学生建立信息化的学习平台，使信息技术为促进学生的学习和发展服务，为学生提供持久的支持和帮助等。

### ——适应社会需求，调整职业学校人才培养模式

当前，上海职业学校教育面临着前所未有的挑战，必须“把发展职业教育作为经济社会发展的重要基础，是教育工作的战略重点。”要跨越学校系统局限，使正规学校提供的“前职业教育”与“职场”学习、社会教育等建立有机联系。突出短期性、技能性、社区性、岗位驱动以及企业参与，尽可能与成人教育相互融合，并逐步覆盖之，将社会岗位群的需求转化为实在而持久的驱动力。

上海职业学校教育新的定位是，以就业为导向、以服务求支持、以质量求生存、以特色求发展。逐步实现从计划培养向市场驱动转变；从政府直接管理向宏观引导转变；从传统的升学导向向就业导向转变。大力改革、发展职业教育的主要对策和建议包括：

#### 坚持政府主导、加强政府的统筹与管理

健全政府资助体系，成立由教育、劳动保障、计划、经贸、财政、人事等有关部门参加的职业教育工作领导小组，由市主要领导任组长，加强统筹与管理，确保各项工作的落实；同时建立由行业、企业

等社会各界人士参加的咨询委员会，为学校重大问题尤其是专业设置、课程设置等提供咨询或参与决策，使学校能够根据社会、企业的需要及时做好教育教学调整，更好地培养技术人才，服务社会。

加大财政对职业学校教育的投入。强调要“加大公共财政对职业教育的投入”。上海城市教育费附加用于职业教育的比例由15% - 20%提高为20% - 30%。

把职业教育工作纳入目标管理。作为对主要领导干部进行政绩考核的重要指标，并接受人大、政协的检查和指导。

职业教育施行低收费或免费政策。鼓励学生和社会人员进入职业教育体系。

提高技能型人才的收入待遇。

建立和完善职业院校毕业生就业和创业服务体系。

第二，加快学校职业教育的模式转型

上海学校职业教育应加快从传统学科教育模式向就业导向模式的转型。

表4 职业教育模式转型内涵<sup>①</sup>

	传统学科教育模式 (以教师为中心)	就业导向模式 (以学生为中心)
培养目标	偏重理论知识和文化技术	态度、知识和技术技能
学习制度	学校是核心；全日制是主体， 职前	产学合作，工学结合，弹性学 制，职前与职后结合

<sup>①</sup>马树超：“我国职业教育新理念、新形势、新战略和新行动”（讲稿）。

教学内容	校内课程为主；重视学科性与专业性；注重内容的教学	校内外经验一致；行动导向重于书本知识，注重过程
证书制度	学历证书	双证书，融通
教学评估	书面考试，学科标准	综合能力、多种形式评价
学习方法	教室、图书馆和实验室是主要学习地；独立学习，竞争性强；书本学习是基础	教室与实习一体化；团队式学习；协作性强；服务与生产性学习多
学习过程	系统地学习经过组织的主题材料，为进一步学习打基础	满足经济界和学生发展的需要；就业是重要动力
专业教师	强调知识理论型，专家型功能	强调教师的脚手架功能；双师结构；双师素质

### 第三，采取灵活多样的职业教育形式和人才培养新机制

◆加强学历教育与职业资格证书的相互沟通。教育质量评估与就业准入制度相互结合。

◆加快改革学制模式。鼓励长、短学制并行，实行弹性学制，建立模块式课程结构和教材体系，加强课程和教材内容与职业资格标准的衔接；全日制与非全日制结合；学历与非学历教育并重；专业教育与职业培训并举。

◆满足人民群众充分就业和终身学习需要，与市场需求和劳动就业紧密结合。建立企校合作、工学结合的培养人才的新机制，推行“定单”、“定点”、“定向”培养培训的模式。

◆加快培养高质量技能型人才。目前，企业急需一大批高质量技

能型人才，因此，职业教育应义不容辞地承担起责任，特别是高级技工和技师的培养。

◆建立健全回归教育制度。施行主动辍学、工学交替、召回返读制度。

◆创办世界一流的职业学校、培训中心。

◆稳步健全职业教育毕业生劳务输出机制。特殊职业定向批量输出、学校与境外企业直接订单、中外合作/联合培养、对外职业教育服务。

**3. 动员全社会关心和支持教育改革发展，营造有利于教育发展的社会氛围**

### ——教育中介组织的建立与完善

长期以来，政府对学校有形的“硬件”建设投入较容易操作与把握，而对无形的“软件”建设，往往迫于政府职能和运作机制的限制，很难有效控制投入效能。随着社会事务的越来越趋于复杂化、专业化和精细化，也越来越需要依靠专业化、精细化的管理来实现各项事业的发展目标。当政府的公共职能越来越清晰地定位于宏观掌舵时，专业化的非政府社会机构（教育中介组织和机构）在这方面的优势与重要性将会显得越来越突出。体制外中介平台的引入使教育资源的跨区域选择与优化配置有了可能。委托管理、购买专业服务的方式使教育资源投入效能的提高有了新的抓手。为此，我们建议：

第一，建立和完善研究性的中介组织，为政府宏观决策服务；

第二，推动与发展鉴证评价性的中介机构，不断提升学校的教育

质量和办学水平；

第三，规范和引导行业自律性中介组织，发挥其架构政府与学校之间的桥梁、自律、维权、服务等作用。

譬如，浦东新区“管办评分立联动”机制的实施为政府职能的转变作了有益的尝试。它把传统的公共教育的全流程切分为管、办、评三大领域，这种切分使过去笼统的“政府教育职能”有了主题性分解（管、办、评）和主体性分担（政府、学校、社会）的基础，为明确参与主体的权责对应框架创造了可能。“管办评分立联动”机制也第一次从资源化的角度来看待“管、办、评”的不同领域和功能，从而为教育资源的配置机制创新开辟了新的途径。由于资源的可交换性，因此可以通过资源的选择、购买、组合使公共资源得到优化配置，使政府教育职能的有效履行有了更多的实现途径。

### ——加大考试评价制度的改革力度

解决上海教育现代化进程中的难点和问题，需要整个社会的参与和支持，目前要重点进行改革高考制度、推行课程改革、缓解升学与就业的竞争压力等。

上世纪80年代，上海在全国率先进行招生考试制度改革，下一步如何深化并再进一步，已成为推进教育现代化进程中必须要思考的问题。因高考一头连着基础教育，另一头连着高等学校，直接关系到教育的质量。因此，要推进高考制度改革，为学校“松绑”，逐级下放考试权力，最终让学校能够自主考试和自主招生。

考试制度是一把双刃剑，一方面体现了公正、公平、可操作性的特点；另一方面，升学考试成了唯一的功利追求。不仅造成学生学业

负担过重，而且损害学生的身心健康。因此，在还没有一种更好的方法能够取代高考制度的情况下，必须对我国的高考制度加以改革。考试制度改革需要整体设计，需要规划分步实施步骤，以确保改革的稳妥与新旧制度的交替。可以考虑的建议有：

◆**淡化考试的选拔功能，可将其作为录取学生的依据和参考；**

◆**保持“毕业考”与“升学考”两考分离，确保高中教育学段的完整评价；**

◆**全面推开高中阶段招生考试制度改革。**经广泛征求群众意见，可试行赋予高中阶段学校有推荐特长生、优秀生的权力。但要保证推荐程序的公开、透明和公示，可成立推荐委员会进行操作；

◆**逐步提高高校自主招生学生的比例。**可参考国际成功经验，在参照高考成绩的基础上，通过面试、笔试、情景考试等方式测评学生的综合能力和特长，作为升学诸多标准之一；

◆**学生的出口要多样化。**升学考试的机会要多元化，改变“千军万马过独木桥”的现象，避免路径锁定；

◆**要建立社会的诚信体系。**没有社会诚信体系的支撑，再好的考试改革方案也会走样；

◆**加快建立有利于人才多样化发展的劳动人事制度。**上海政府要根据职业分类和职业特点，制定科学的用人标准，完善行业、职业准入资格制度。引导企事业单位树立科学的用人观念，把品德、知识、能力和业绩作为衡量人才的主要标准。此外，要加快建立惠及所有劳动者的社会保障制度。

## ——创建教育现代化的法治环境



国际国内发达国家（地区）的经验表明，无论是宏观层面的教育制度现代化，还是微观层面的现代学校的经营管理，其核心与基础是教育法治建设与民主建设。上海教育现代化的过程必须包括法治环境的创建。

### **第一，确定 2010 年建设教育现代化法治环境的总目标**

根据建设服务政府、责任政府、法治政府和全面提高市民素质的要求，结合教育实际，确定本市到 2010 年的教育现代化法治环境的总目标：即以宪法精神和“依法治国”基本方略为指引，遵循“法制统一”原则和“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的方针，落实科学发展观和建构社会主义和谐社会的要求，逐步建立、完善与社会主义市场经济体制和社会主义民主、法治建设相适应的教育法律制度，为努力实现教育现代化提供良好的法制保障。

### **第二，加强教育现代化法规体系建设**

根据上海教育现代化发展的立法迫切性与可操作性，建议上海人大教科文卫委员会在 2010 年前后重点完成以下立法项目：

◆制定《上海市终身教育促进条例》。旨在构建学习型城市，健全与完善现代化大都市的终身教育体系，营造推进上海教育现代化的社会环境；

◆修订《上海市实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》。旨在建构公平、均衡、优质的义务教育的实施保障体系。

◆制定《上海市民办教育促进条例》，或《上海市实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉办法》。旨在推进民办教育的健康、有序和规范发展，特别要根据本市民办教育改革与发展的需要，针对存在的突

出问题，立法重点研究解决本市民办学校资产归属及变更、转让、终止和民办教育的合理回报、同等待遇等问题。

◆制定《上海市实施〈中华人民共和国中外合作办学条例〉办法》的政府规章。旨在促进本市中外合作办学健康有序发展，提升教育国际化水平。

◆制定《上海市教育经费投入与管理办法》的政府规章。旨在保障教育投入，规范教育经费投入的决策程序，加强教育经费管理，提高经费使用效益。

◆在重点完成上述立法项目的同时，还应积极创造条件，加强对下一项目立法的前期调研。比如，《上海市学前教育条例》、《上海市教育督导条例》、《上海市特殊教育条例》、《上海市教育重大事项决策程序规范》、《上海市教育行政组织条例》、《上海市校园安全管理办法》和《上海市学校营养工作管理办法》等。

对于国家已列入修订计划的法律，应根据法律修订的进程，及时完成本市相关实施性法规的修订或制定。

### **第三，在深层次普法工作的基础上，加强对政府依法行政、学校依法治校的推进与监督**

依法行政是教育现代化法治环境建设的重中之重。以国务院《全面推进依法行政实施纲要》为抓手，坚持以人为本和全面、协调、可持续发展观，坚持执政为民，做到依法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。而依法治校是教育现代化法治环境建设的基础，以贯彻落实教育部《关于加强教育法制建设的意见》和《关于加强依法治校工作的若干意见》为抓手，形成教育行政部门依法行政，学校依法自主办学、依法接受监督的格局。

在本研究过程中，一些困难始终挡在研究人员面前，阻碍着研究的进程与突破。这些困难包括教育现代化具体指标的设定，如何搜集相关指标的数据和信息，以及在有限的资料基础上如何作出相对客观的判断与评价。很多对于教育现代化指标体系非常重要的指标项目，由于相关数据或信息的缺失而不得不放弃，譬如：上海教育对全国的贡献力与辐射度作为上海教育现代化的特征之一就没有纳入本指标体系中；即使有些在列的指标项目，因相关数据或信息的缺失与不足，例如中小学教师年人均培训时间、教师接受信息技术培训时间、在沪任教的外籍教师人数、0-6岁婴幼儿教育普及率等指标项，无法进行量化分析与比较，并难以制定2010年的具体标准。由于上述困难，从而影响到本报告的分析评价部分。

上海教育现代化指标体系的建立与完善，本身是一个开放和动态的过程，我们建议逐步建立起全面、系统、规范的上海教育现代化数据采集、监测、统计、分析平台，从而为上海教育现代化的持续性监测、评价以及改进提供系统支持，为上海市教育现代化发展水平阶段性评估奠定基础，为上海市教育现代化发展的政策出台提供决策服务。

## 附件：教育现代化市区两级指标体系

### 一、市区两级指标体系的制定

课题组研究的学术性成果，也为制定上海市教育现代化（2010年）市级指标体系和上海教育现代化区（2010年）县级指标体系奠定了扎实的基础。

从政府和教育行政部门实际工作需要出发，按照上海2004年教育工作会议提出的教育现代化的五大目标，在课题组研究的学术成果基础上，从指标体系科研版中抽离出了较为浓缩和简化的市级和区县两级指标体系。市级层面的指标与区县层面的指标相辅相成，各有侧重，构成了一个完整的上海教育现代化指标体系。

**市级指标体系。** 主要实现三方面的功能：1. 导向功能。通过对上海教育发展水平的定期评价及与国内外相关数据的比较，不仅可以准确定位和客观评价上海教育现代化整体发展现状，而且还可以进一步引导上海教育不断接近现代化的目标；2. 宏观决策功能。为实现上海教育现代化提供决策咨询服务，为上海教育的发展献计献策；3. 监测预警功能。通过对教育过程的实时监测，以发现和掌握现代化过程中出现的各种情况，帮助各级政府和教育行政部门及时做出判断和处置。市级指标还可对全市教育发展进行宏观引导，具有整体性、综合性和立体性，全面反映上海教育现代化的内涵；同时，市级指标简洁明了，选择了最能代表上海教育现代化的敏感与特色指标，强调指标的有限覆盖和有效覆盖。

**区县级指标体系。** 该指标体系是上海教育现代化的重要组成部分，是对市级指标的进一步落实，也是上海市级指标的具体化和操作化。没有上海区县的教育现代化，就没有上海全市的教育现代化。因

此，区县教育现代化的指标数量上多于市级指标，层次上比市级指标更微观和具体。另外，在强调区县指标与市级指标保持一致的同时，也给予区县教育现代化留出适当的空间，尊重其差异性，凸现各区县教育现代化的特色。

## 二、上海教育现代化（2010年）市级指标体系

	指 标	指标内容	2010 年 标 准
布 局	教育布局、结构的合理程度	1. 区域间学校的合理布局	
		2. 高普职成的协调发展	
投 入	政府对教育的投入水平	3. 财政性教育经费占 GDP 比例*	4%
		4. 教育投入达到法定“三个增长”的要求	
	义务教育资源均衡配置程度	5. 校舍建设达标学校的比例*	80%
		6. 建立区县内教师合理流动的机制	
过 程	学习型城市建设水平	7. 社区教育网点的有效覆盖*	
		8. 学校和社会公共文化、体育设施资源向公众的开放度	
		9. 企业用于员工继续教育和培训的经费占员工工资总额的比例	2%
	教育信息化水平	10. 中小学生机比*	5: 1
		11. 信息技术在教育教学中的有效使用程度	
	教育的开放度与贡献力	12. 高校招收外省市学生比例	30%
		13. 高校境外学生占在校生的比例*	8%
14. 流动儿童在公办学校就读比例		60%	

		15. 对口支援任务的完成度	
质量	教育发展水平	16. 0-6岁婴幼儿教育普及率*	98%
		17. 义务教育完成率	99%
		18. 高中阶段教育入学率	98%
		19. 残障儿童入学率*	98%
		20. 每十万人人口在校大学生数*	4700人
		21. 新增劳动力平均受教育年限*	14.5年
	高校竞争力	22. 国家级教学、科研奖项数	
		23. 科技论文被国内外引用数	
	学生综合素质水平	24. 学生行为规范达标率	98%
		25. 学生科学、人文素养水平	
		26. 学生体质健康总体达标率	98%
		27. 学生每学期参加社会实践与公益服务的时间*	2周
	社会对教育的满意度	28. 社会各界对学校教育的满意度	
		29. 家长对社会育人环境的满意度	

### 三、上海教育现代化（2010年）区县级指标体系

#### 1. 基本指标部分

	指标	指标内容	2010年标准
布	教育布局、	1. 区县内学校的合理布局	

		2. 普职成的协调发展	
投入	政府对教育的投入水平	3. 财政教育经费占本级财政支出的比例*	16%
		4. 教育投入达到法定“三个增长”的要求	
	义务教育资源均衡配置程度	5. 校舍建设达标学校的比例*	80%
		6. 建立区县内教师合理流动的机制	
过程	教育管理水 平	7. 重大公共教育政策听证、论证、协商、问责制 度执行度*	
		8. 健全学校依法治校、民主管理机制	
	师资队伍建 设水平	9. 中小师生师比	
		10. 教师学历合格率	100%
		11. 高中阶段专任教师研究生学历所占比例*	6%
		12. 职业学校中“双师”型教师的比例*	
		13. 教师人均年培训进修时间	60 课时
	学习型城区 建设水平	14. 社区教育网点的有效覆盖*	
		15. 学校和社会公共文化、体育设施资源向公众 的开放度	
		16. 公共图书馆人均拥有藏书量	4.5 册
	教育信息化 水平	17. 中小师生机比*	5: 1
		18. 中小学计算机因特网连通率（班班通）	97%
19. 信息技术在教育教学中的有效使用程度			
质 量	教育发展水 平	20. 0-6 岁婴幼儿教育普及率*	98%
		21. 义务教育完成率	99%

		22. 高中阶段教育入学率	98%
		23. 残障儿童入学率*	98%
学生综合素质水平		24. 学生行为规范达标率	98%
		25. 学生科学、人文素养水平	
		26. 学生体质健康总体达标率	98%
		27. 学生每学期参加社会实践与公益服务的时间	2周
社会对教育的满意度		28. 社会各界对学校教育的满意度	
		29. 家长对社会育人环境的满意度	

## 2. 特色指标部分

指标	指标内容	2010年标准
教育的开放度与贡献力	对口支援任务的完成度	
	中小学境外学生占在校生的比例	
	国际学校和中外合作办学水平	
	流动儿童在公办学校就读比例	60%
自选指标		

## 四、上海教育现代化（2010年）市级指标体系的标准说明

### （一）教育布局、结构的合理程度

该指标主要反映上海教育与现有及未来经济社会发展的适应程



度。关注教育要适应社会经济发展对人力资源的需求，关注教育要适应经济结构转型对人力资源的需求，关注教育要满足老百姓对优质、均衡教育的需求，从而合理规划教育的布局与结构，其中主要包括区域间学校的合理布局、高普职成的协调发展等内容。

### 1. 区域间学校的合理布局

该指标内容主要反映上海各级各类教育在全市范围内满足广大居民子女接受优质、多样教育需求的程度。从义务教育阶段来说，满足居民子女的就近入学的需求是学校合理布局的前提条件；从高中阶段来说，优质教育资源合理分布，保证不同区域的青少年都有机会进入优质高中学习是检视区域间学校合理布局的重要标准；而高等学校的布局则应与区域社会经济发展紧密相联，以培养各类高素质和创新型人才为目标。

### 2. 高普职成的协调发展

该指标内容主要反映各级各类教育比例和结构的合理程度。其中普职比是国家和地方比较关注的内容。按照国家的规定，普通高中与职业高中的比例为 5: 5，上海目前把这一比例定为 6: 4。但普职比应该是动态变化的，要根据上海社会经济发展对人才需求的变化不断加以调整。

## （二）政府对教育的投入水平

该指标主要反映政府对公共教育事业所需资金的保障情况，以衡量政府对发展教育的努力程度与支持力度，具体可包括财政性教育经费占GDP的比例<sup>①</sup>、教育投入达到法定“三个增长”的要求。

---

<sup>①</sup> 国家财政性教育经费支出包括：各级财政预算内教育经费（含教育事业费拨款、基建拨款、科研经费拨款、其他经费拨款），各级政府征收用于教育的税费（含城市教育费附加、农村教育事业费附加、地方教育费附加），企业办学校教育经费，校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费。参见《中国教育年鉴 2002》第 109 页。

## 1. 财政性教育经费占 GDP 的比例

该指标内容反映政府对教育事业的努力程度。2005 年上海市全口径（含中央政府支出）财政性教育经费支出为 266.95 亿元（其中预算内教育经费为 214.17 亿元），按照上海市财政局的统计口径，上海 GDP 如果扣除上缴中央财政后，财政性教育经费占 GDP 比重为 5%。如果按照国家的统计口径，上海全口径财政性教育投入占 GDP 的比例 2003 年为 3.08%，<sup>①</sup>因此，到 2010 年上海全口径财政性教育投入占 GDP 的比例宜定为 4%。

## 2. 教育投入达到法定“三个增长”的要求

《义务教育法》规定，义务教育投入要保持“三个增长”：教育投入增长比例应当高于财政收入的增长，在校学生生均义务教育费用逐步增长，教职工工资和学生人均公用经费逐步增长。在未来的几年内，上海市政府在实现经济又好又快增长的同时，应加大对教育的投入，确保“三个增长”落在实处。

### （三）义务教育资源均衡配置程度

该指标主要反映上海市各级政府保障适龄儿童、青少年受教育机会的公平程度。提供优质、均衡的义务教育是政府的公共服务职能之一。义务教育资源均衡配置程度指标包括校舍建设达标学校的比例、建立区县内教师合理流动的机制两项内容。

#### 1. 校舍建设达标学校的比例

该指标内容反映义务教育阶段学校硬件建设的达标与均衡程度。目前上海市中小学校建设有“1990”与“2004”两套建设标准，后者要求明显高于前者。要求上海中小学全部执行“04”标准有困难，从实际出发，不同时期建造或改建的中小学可按不同标准衡量。到 2010

---

<sup>①</sup> 市教委财务处：“上海市基础教育经费投入情况（2000-2004）”，载《上海基础教育事业发展课题研究报告》（2006 年）。

年，上海市义务教育阶段中小学校舍建设达到“1990”和“2004”标准学校的比例应不低于80%。

## 2. 建立区县内教师合理流动的机制

该指标内容主要反映政府和教育行政部门为中小学教师资源均衡配置所进行的制度建设和政策措施制定完善的情况。为了实现教师的合理流动，一方面需要在完善财政收支两条线制度的前提下，制定各级各类教师工资等级标准序列，逐步使教师的收入水平均衡化；另一方面，在区县范围内的各学校之间要使一定比例的骨干教师和校长能合理流动，并形成机制，做到规范化和制度化。

### （四）学习型城市建设水平

该指标主要反映上海市在构建终身教育体系的完善程度和终身教育的发展水平。学习型城市建设是终身教育体系形成的重要标志，主要包括社区教育网点的有效覆盖，学校和社会公共文化、体育设施资源向公众开放度，企业用于员工继续教育和培训的经费占员工工资总额的比例等内容。

#### 1. 社区教育网点的有效覆盖

社区教育是学校教育的延伸，反映市民接受教育机会的充分程度，起到优势互补、拾遗补缺的作用。目前，所有街道（乡镇）都已将社区学校建设纳入社会事业发展规划。约占全市总人口五分之一的市民经常参加各级各类的学习、培训。学习已逐渐成为市民生活、工作的重要组成部分。到2010年，街道乡镇社区教育网点（含教育机构）的设置要达到90%以上，初步形成涵盖文化教育、职业教育、职业培训、老年教育等的终身教育体系。

## 2. 学校和社会公共文化、体育设施资源向公众的开放度

该指标内容主要反映依据资源共享原则，利用学校以及公共文化、体育设施等教育资源为社会公众服务的开放情况，它是学习型城市建设水平的重要内容。它主要包括两个方面，第一，通过学校向社会适度开放，使学校成为构建学习型社会的载体，即要求学校在非教学时间向社会开放其体育场馆、图书馆、教室、礼堂、计算机房等，供社区青少年、儿童和居民使用；第二，各种校外的公共文化和体育设施要供学校免费使用，为学校教育和学生发展服务。根据国家有关部门的规定，上海的部分公共文化设施已对未成年人免费或优惠开放，但仍有相当部分的公共文化、体育设施由于实行市场化运作，过分强调经济效益，忽视了社会效益。因此，到2010年，力争80%的公共文化、体育设施（包括博物馆、纪念馆、美术馆、体育场馆等）免费向学校开放。同时，上海市的各类学校机构要制定教育设施向社会开放的具体措施，使教育资源的开放经常化、制度化。

## 3. 企业用于员工继续教育和培训的经费占员工工资总额的比例

该指标内容反映企业对职工继续教育和培训的重视和努力程度。《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》（国发[2002年]16号）第19条规定，“各类企业要按照规定实施职业教育和职工培训，承担相应费用。一般企业按照职工工资总额的1.5%足额提取教育培训经费，从业人员技术素质要求高、培训任务重、经济效益较好的企业可按2.5%提取，列入成本开支”。据有关抽样（近900家各类企业的样本量）调查显示，2004年我国有59.7%的企业按国家规定提取了职工教育经费，其中提取比例高于工资总额1.5%的企业

有 20.6%。<sup>①</sup>上海曾经把这一比例定为 3%，但大部分企业难以做到，本指标从实际出发，到 2010 年，将本市企业用于员工继续教育和培训的经费占员工工资总额的比例定为 2%。

## （五）教育信息化水平

该指标主要反映教育系统对信息化社会的适应情况以及信息技术和网络资源在教育中的应用情况。教育信息化不仅表现为电脑和网络等信息基础设施和信息共享平台的建设情况，更表现为教师和学生教育信息资源的开发和使用情况。教育信息化指标具体包括：中小生机比、信息技术在教育教学中的有效使用程度等。

### 1. 中小生机比

此指标内容反映学校教育信息化硬件建设水平。根据 2003 年美国国家教育统计中心的调查结果，2002 年美国公立学校的学生数与联网计算机数之比是 4.8: 1。2003 年英国小学的生机比达到 8，中学的生机比小于 6。2003 年韩国小学、初中、高中的学生与计算机之比分别为 8.0、6.1、5.9。2002 年新加坡教育信息化一期规划结束后，所有学校学生与计算机之比达到 2: 1。至 2004 年，上海市拥有计算机室的中小学校比例分别为 98.4%和 99.7%，中学计算机生机比达 5.49: 1，小学为 7.65: 1，超过了市政府确定的小学 15: 1、初中 10: 1、高中 8: 1 的标准。根据目前信息化推进的趋势，2010 年上海市生机比将达到 5: 1。

### 2. 信息技术在教育教学中的有效使用程度

---

<sup>①</sup> 全国总工会宣教部：“关于企业职工教育经费提取和使用情况的调查报告”，[http://www.cko.com.cn/web/articles/lo/61/20060808/61\\_2598\\_0.html](http://www.cko.com.cn/web/articles/lo/61/20060808/61_2598_0.html)

该指标内容主要反映现代信息技术在提高教育教学效率、提高教学质量方面发挥的作用。上世纪80年代以来，上海市教委和各区县市府十分重视信息技术硬件配置。到本世纪初，上海各区县学校已基本实现“校校通”的目标，但是信息技术手段在教育管理、教育教学中应用仍不充分。衡量信息技术是否有效应用的标准是：第一，学生能有效利用信息技术手段来获取信息、分析信息和处理信息；第二，教师能运用信息技术手段来丰富课程和教学资源、提高教育教学的效率和教育教学的质量。

## （六）教育的开放度与贡献力

该指标主要反映上海教育的国际化水平与国内影响力。教育的开放度与贡献力指标具体包括高校招收外省市学生比例、高校境外学生占在校生的比例、流动儿童在公办学校就读比例、对口支援任务的完成度等内容。

### 1. 高校招收外省市学生比例

该指标内容主要反映上海为全国服务的程度。从现有上海高校招收外省市学生的比例和北京作比较，北京的部属院校多，地方院校少，所以招收的外省市的学生比上海多；而上海部属院校少，地方院校多，两者相加，招收外省市的学生比北京少。为了使上海更好地为全国服务，到2010年，要求上海逐步提高地方院校招收外地学生的比例，所有高校招收外省市学生比例不能低于30%。

### 2. 高校境外学生占在校生的比例

高等学校中境外留学生的比重一定程度上反映了高等教育对外开放的程度。有关数据显示，高收入国家该指标平均值为10.3%，中上等收入国家为4.2%。截止2005年，上海有24所普通高等学校接受境外留学生2.62万人，占全市高校（不含成人高校）在校生数

的 5.45%。外国留学生比例列全国大中城市第一位，比北京略高。北京同年全市普通高等学校在校境外留学生共 2.63 万人，占当年全市普通高校在校生（不含成人高校）的 3.75%。但与国际上一些大城市相比，我们仍有较大距离，2004 年在伦敦各高校就学的外国留学生就高达 14.2%。随着近年来上海高等教育对外合作与交流的步伐不断加快，预计到 2010 年接收境外留学生高校将达到 30 所以上，境外学生比例有可能达到 8% 左右。

### 3. 流动儿童在公办学校就读比例

该指标内容反映上海对外来流动人口适龄子女提供义务教育的情况，也可反映上海市教育的开放度与贡献力。根据国家义务教育法规定，流动人口子女教育以流入地政府管理为主，以公办学校就读为主，依法保障其接受义务教育的权利。据 2006 年统计，义务教育阶段在沪就读的外来流动儿童有 38.6 万人，其中约 80% 为农民工子女。目前流动儿童在公办学校就读比例达到 54%。到 2010 年，本市流动儿童在公办学校就读比例将提高到 60%。

### 4. 对口支援任务的完成度

上海教育为全国服务的一项重要内容就是对西部地区开展教育的对口支援。对口支援具体内容包括援建学校，购置图书和设备，培训教师和管理人员，派驻支疆、支内人员，设立西藏班、新疆班、开展人员交流等。通过对口支援既实现上海教育为全国服务，又可以发挥上海教育改革和实践成果对全国的影响。到 2010 年，上海市除了要继续增强政府渠道的对口支援力度，还要充分挖掘非政府的教育对口支援潜力，更好地完成对口支援任务。

## （七）教育发展水平

提高教育发展水平是实现教育现代化的最终目的之一。根据各级

各类教育的普及程度，可以判断教育资源转化为人力资源的实现程度，也可以判断各级各类教育满足人民群众需要的程度。教育发展水平也是一个地区劳动力素质的综合反映。教育发展水平是判断教育现代化程度的客观依据。教育发展水平指标包括 0-6 岁婴幼儿教育普及率、义务教育完成率、高中阶段教育入学率、残障儿童入学率、每十万人口在校大学生数、新增劳动力平均受教育年限等内容。

### 1. 0-6 岁婴幼儿教育普及率

该指标内容主要反映上海 0-3 岁婴幼儿家长接受科学育儿指导服务和 3-6 岁儿童接受学前教育的普及情况。按照 2006 年上海市制定的《学前教育三年行动计划（2006-2008 年）》，0-3 岁婴幼儿家长科学育儿指导每年不少于四次，建立和完善以社区为依托，以学前教育机构为中心，向家庭辐射的科学育儿指导服务体系。上海 3-6 岁学前教育的质量始终处在全国前列，2005 年，3-6 岁在园儿童为 28.70 万人，入园率达 95%以上<sup>①</sup>。本指标要求到 2010 年，上海 0-6 岁婴幼儿教育普及率将达到 98%左右。

### 2. 义务教育完成率

该指标内容反映上海适龄儿童完整接受九年义务教育的比率。2000~2005 年，上海市小学和初中学龄儿童入学率始终保持在 99%。鉴于义务教育中以入学率来检验已经没有特别意义，故在此采用义务教育完成率指标。但是目前没有相关数据。可以参考的数据是初中毕业升入高中阶段学校的升学率，2000 年上海市为 97.1%，2005 年提高到 99.7%。

<sup>①</sup> 沈晓明：《学前教育的回眸和展望》，

<http://www.age06.com/Age06Public/SPEAuditing/PostPreview.aspx?view&ContentId=227239>



### 3. 高中阶段教育入学率<sup>①</sup>

该指标内容主要反映适龄青少年接受高中阶段教育的普及程度。目前，中等发达国家的中学入学率平均值在74.6%，而发达国家这一指标较高，一般都在95%以上，平均值为86.7%，基本普及了中等教育。目前北京市高中阶段教育毛入学率达到95%以上。2000年，上海市户籍学龄人口高中阶段入学率已超过98%，2005年上海市高中阶段入学率达到99.7%。近年来，由于受到普职招生比例调整的影响，上海高中阶段入学率有所回落，到2010年，高中阶段教育入学率应稳定在98%。

### 4. 残障儿童入学率

该指标内容主要反映适龄残障儿童在义务教育阶段的入学情况。2007年4月，上海宣布：适龄儿童“一个不少”地全部接受义务教育。上海攻克最后一个“堡垒”是让804名重度残障适龄儿童开始接受个别化教育<sup>②</sup>。据此，到2010年，上海残障儿童的入学率将超过99%。

### 5. 每十万人人口在校大学生数

该指标内容反映居民的文化素质和高等教育规模。2006年，北京市每十万人人口中高等教育（包括普通本专科、成人专科和研究生）在校学生数为6897人，上海市该指标数为4206人<sup>③</sup>。到2010年，上海市高等教育在校生规模将达到约90万人，常住人口将达到1900万，届时每十万人人口在校大学生数将达到4737人。据此，到2010年，上

---

<sup>①</sup> 入学率一般指净入学率，某一级教育的净入学率指该级教育适龄人口中正在该级学校就读的比例；某一级教育的毛入学率是指该级教育在校学生总数与该年龄段人口总数的百分比。

<sup>②</sup> 资料来源：《中国教育报》2007年4月16日。

<sup>③</sup> 资料来源：教育部发展规划司《中国教育事业发展统计简况（2006）》。

海每十万人人口在校大学生数应不低于4700人。

## 6. 新增劳动力平均受教育年限

该指标内容主要反映上海基础人力资源建设的水平。2004年，上海从业人员平均受教育年限已由2000年时的9年增加到了10.3年，新增劳动力受教育年限已由2000年时的12年提高到2004年的13年以上，接近中等发达国家水平。根据上海“十一五”规划，到2010年新增劳动力平均受教育年限将达到14.5年。

### （八）高校竞争力

该指标主要反映上海高等教育的综合实力和核心竞争力。高等教育的重要职能之一是科研与创新，科研与创新是高校竞争力的重要内容。高校竞争力指标包括国家级教学、科研奖项数，科技论文被国内外引用数两项内容。

#### 1. 国家级教学、科研奖项数

该指标内容主要反映上海高等学校教学、科研水平，主要包括自然科学和人文社会学科国家级奖项数、百篇优秀博士论文数、国家级精品课程数。

#### 2. 科技论文被国内外引用数

该指标内容反映上海高校在科技创新方面的实力，也体现了上海高校的科研竞争力。它主要通过高校科技论文在国内外杂志上的引用数来反映。根据国际3大权威检索系统，即科学引文索引（SCI），工程文献索引（EI）和国际科技会议论文索引（ISTP）的统计，3大检索系统收录的我国学者发表的论文数量在近年迅速增加。但是，更可以说明论文质量的是该论文发表后被国内外同行引用的次数。论文的被引用次数越多，说明该论文的科学知识生产质量越高，含原始创新

的成分越多。有关统计数据表明，2005年，在SCI收录论文数居前二十位高校中上海有两所，其中上海交通大学2169篇居第3位，复旦大学1300篇居第7位。而EI收录论文数最多的前二十位高等学校中上海占三所，包括上海交通大学2951篇居第2位，同济大学910篇居第10位，复旦大学796篇居第18位。ISTP收录论文数居前二十位高校中上海有两所，上海交通大学1074篇居第3位，复旦大学399篇居第15位。2005年，上海高校国际论文被引用的论文篇（次）为7273篇（被引用次数为20177次），居全国第2位。<sup>①</sup>

### （九）学生综合素质水平

该指标主要反映学生全面而有个性发展的程度。学生综合素质水平指标关注的是教育产出的质量，与教育发展水平指标主要关注数量有所不同。本指标主要包括学生行为规范达标率，学生科学、人文素养水平，学生体质健康总体达标率，学生参加社会实践与公益服务时间等内容。

#### 1. 学生行为规范达标率

学生的行为规范是德育的基础。作为德育的基本要求，学生应自觉遵守上海市民七不规范和社会主义荣辱观的要求，达到上海市中小学生行为规范的标准（如：自尊自爱，注重仪表；诚实守信，礼貌待人；遵规守纪，勤奋学习；勤劳俭朴，孝敬父母；严于律己，遵守公德）。到2010年，学生行为规范达标率不低于98%。

#### 2. 学生科学、人文素养水平

该指标内容主要反映学生在科学、人文等方面的知识、能力、情感、态度的状况。科学素养是指科学知识、技术、方法、理性能力和

<sup>①</sup>引自：《2005年上海科技论文统计情况》，来源：上海科技网

<http://www.stcsm.gov.cn/statistic/detail.asp?id=51204141151>

科学精神的统一，它具体涉及科学知识、科学方法、科学态度、科学精神四个层次的内容；人文素养是指在人文科学、人文精神、人文氛围滋养熏陶下而形成的思想观念、价值取向、人格模式、审美情趣、思维方式、学识才华等精神收获的总和。到2010年，上海市学生科学、人文素养水平要处于全国前列。

### 3. 学生体质健康总体达标率

该指标内容主要反映学生体质健康状况。在《学生体质健康标准》中，全国设计的总体达标率（即及格含及格以上的比率）为98%，但根据2005年全国数据统计分析报告，全国学生总体达标率为96.56%。据公布的2005年上海中小学生体质健康调研结果显示，上海市中小学生体质健康的主干指标位于全国中下水平，与本市2000年的调研数据比较，呈现出急剧下滑的趋势。这一情况已引起了上海市政府相关主管部门的高度重视，在这一背景下，预计到2010年，上海学生体质健康总体达标率应能达到国家设计的水平，即98%左右。

### 4. 学生每学期参加社会实践和公益服务的时间

该指标内容主要反映中小学生对了解社会、参与社会、服务社会的意识和责任感。根据上海市教委的相关规定，高中、初中和小学学生每年参加社会实践时间分别为30天、20天、10天，并倡导中小学生对利用节假日积极参与社会公益服务活动。到2010年，上海中小学生对每学期参加社会实践和公益服务的时间应不少于2周。

## （十）社会对教育的满意度

上海教育现代化有最终目的，是办高质量的让人民满意的教育。因此，上海教育现代化的质量到底如何，最后要接受全社会的评价。而要创办高质量的教育也需要全社会的共同参与，以创造一个良好的育人环境。

## 1. 社会各界对学校教育的满意度

该指标内容主要反映社会各界对各级各类学校办学质量的满意程度。学校办学质量是学校管理水平、教师队伍和人才质量等的综合体现，而学校办学质量到底如何，学生毕业踏上工作岗位后，社会的满意度究竟怎样，教育系统外社会各界的检验和评判是最有说服力的。

## 2. 家长对社会育人环境的满意度

该指标内容主要反映学生家长对新闻出版、文化传媒等与教育相关的社会主体，在营造有利于学生发展的社会环境方面的满意程度。学生的发展不仅需要一个好的学校环境，更需要一个健康有利的社会育人环境，家长对社会的育人环境有着最深切的感受，由他们对社会育人环境进行评价是比较合适的。

# 五、上海教育现代化（2010年）区县级指标体系的标准说明

## 基本指标部分

### （一）教育布局、结构的合理程度

该指标主要反映区县教育与现有及未来经济社会发展的适应程度，重点关注通过合理规划教育的布局与结构，使教育适应经济结构转型对人力资源的需求，满足老百姓对优质、均衡教育的需求。该指标主要包括区县内学校的合理布局、普职成的协调发展等内容。

#### 1. 区县内学校的合理布局

该指标内容主要反映区县内各级各类教育满足区域内居民子女

接受优质、多样教育需求的程度。从学前教育和义务教育阶段来说，满足居民子女就近入学的需求是学校合理布局的前提条件；从高中阶段来说，优质教育资源合理分布，保证区县内的青少年都有机会进入优质高中学习是检视区县内学校合理布局的重要标准。

## 2. 普职成的协调发展

该指标内容主要反映区县内各级各类教育比例和结构的合理程度。其中普职比是国家和地方比较关注的内容。按照国家的规定，普通高中与职业高中的比例为 5: 5，上海目前把这一比例定为 6: 4。但普职比应该是动态变化的，要根据上海及区县社会经济发展对人才需求的变化不断加以调整。

### （二）政府对教育的投入水平

该指标主要反映区县政府对公共教育事业所需资金的保障情况，以衡量区县政府对发展教育事业的努力程度和支持程度，具体包括财政教育经费占本级财政支出的比例、教育投入达到法定“三个增长”的要求。

## 3. 财政教育经费占本级财政支出的比例

该指标内容以教育支出在区县本级财政支出中所占的比重，反映区县政府对教育的实际支持力度。从世界范围来看，1996年，世界53个中等收入国家仅基础教育阶段公共教育经费就占政府开支的17.09%。2003、2004、2005年上海国家财政性教育经费分别为185.13、226.18、266.95亿元，分别占当年地方财政支出1102.64、1395.69、1660.32亿元的16.79%、16.21%、16.08%。<sup>①</sup>所占比重有逐年下降趋势。到2010年，上海各区县应该努力把该指标的比值稳定在16%左右。

<sup>①</sup> 数据引自《上海统计年鉴2005》、《上海统计年鉴2006》。

#### 4. 教育投入达到法定“三个增长”的要求（见市级指标说明）

##### （三）义务教育资源均衡配置程度（见市级指标说明）

##### （四）教育管理水平和

该指标主要反映区县教育决策与管理的科学民主程度。教育管理包括宏观的政府行政与管理，中观的社会参与与中介服务，微观的学校管理和经营，当前的重点在于建立服务型政府与现代学校制度两个方面。该指标具体包括重大公共教育政策听证、论证、协商、问责制度执行度，健全学校依法治校、民主管理机制。

#### 7. 重大公共教育政策听证、论证、协商、问责制度执行度

该指标内容主要反映区县民主决策机制的完善程度与执行力。区县重大公共教育政策应严格执行决策程序公开、民意征集、提案评议、专家论证、决策效果评估、责任追究等制度，逐步建立管、办、评分离和协调的机制。

#### 8. 健全学校依法治校、民主管理机制

该指标内容主要反映现代学校制度建设状况。现代学校制度的重要特征是学校内部治理结构完善、办学自主权落实、以人为本的管理理念和良好的社会沟通情况。学校办学自主权首先要落实校长负责制，同时建立与校长负责制相配套的校长问责制，对校长的权力行使进行监督，真正落实学校法人地位；学校要建设校务委员会，对校长的权力行使进行监督，就学校发展的重大问题和重要决策进行评议；建立学生家长委员会，保证学生家长委员会每学期末至少召开一次会议，对学校教育进行评估；建立社区参与制度，学校重要发展决策应向社会咨询。

##### （五）师资队伍建设水平

该指标主要反映区县教育现代化的人力资源状况。师资队伍整体质量如何，能否按照现代教育理念教育学生、管理学校，落实素质教育主旋律、彰显现代教育的价值取向和精神风貌，都与师资队伍建设关系密切。师资队伍建设水平可以反映教育实施过程中的实际质量。该指标主要包括中小师生比、教师学历合格率、高中阶段专任教师研究生学历所占比例、职业学校中“双师”型教师的比例、教师人均年培训进修时间等内容。

### 9. 中小师生比

该指标内容反映教师与所教学生在数量上的合理配置情况。它既可以反映学生获得的师资资源数，也可以反映教师的教学负担情况。1996年世界53个中等收入国家生师比小学为24.6:1，中学为18.1:1，同年25个发达国家及地区生师比小学为16.57:1，中学为13.58:1。取中等收入国家和发达国家的平均值，小学为20.585:1，中学为15.84:1。结合2002年《教育部关于贯彻〈国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知〉的实施意见》（教人[2002]8号文）中“鼓励有条件的地区按照素质教育和教学改革的要求降低标准班额”的精神，为满足优质教育发展的需要，参照国际教育的发展趋势，上海比较合理的生师比宜控制在高中1:13-1:15，初中1:11-1:14，小学1:12-1:18，幼儿园1:10-1:15。

### 10. 教师学历合格率

该指标内容主要反映区县中小学教师从事相应层次教学工作的学历合格程度。从国家规定学历看，上海中小学教师的学历合格率已经达到100%，当前及今后要关注的是提升具有高一层次学历教师的



比例。据《上海市“十五”经济社会发展规划纲要》，到2005年基础教育阶段，小学95%以上的教师达到大专及以上学历，中学95%以上专任教师学历达到本科及以上学历，高中部分教师学历达到研究生水平。到2010年，幼儿园新增教师应全部达到大专学历，小学和初中新增教师全部达到本科学历，高中新增教师研究生学历所占比例要达到10%以上。

### 11. 高中阶段专任教师研究生学历所占比例

该指标内容主要反映高中阶段专任教师具有高一层次学历的状况。美国高中教师中具有研究生学历的占49.7%（2003年），日本为11.1%（2004年），而上海只有3.5%（2005年），远远落后于发达国家水平。因此，上海需要花大力气提高高中阶段专任教师的学历水平，力争到2010年，上海高中专任教师总数中研究生学历所占比例达到6%以上。

### 12. 职业学校中“双师”型教师的比例

该指标内容反映职业教育的教育质量状况。“双师”型教师，指有教师资格证同时拥有行业技能等级证书的教师。近年来，深圳、扬州等地方大力加强了“双师型”教师队伍建设，提高职业学校专业教师、实习指导教师的技能水平和“双师型”教师的比例。如2006年扬州市职业教育“双师型”教师占职业学校教师的比例为40.87%，超过江苏省平均水平13个百分点，列全省各市之首。到2010年，上海职业学校中“双师型”教师的比例要争取达到30%左右。

### 13. 教师人均年培训时间

该指标内容主要反映中小学专任教师每年用于专业发展的时间。目前上海市要求中小学中级和中级以下职称的教师五年要完成240

课时，高级职称教师五年要完成 540 课时的培训。将此要求按两部分的教师人数折算成教师的年人均培训进修时间，到 2010 年上海中小学教师的年人均培训进修时间应达到 60 课时。

#### （六）学习型城区建设水平

该指标主要反映区县构建终身教育体系得完善程度和终身教育的发展水平，主要包括社区教育网点的有效覆盖，学校和社会公共文化、体育设施资源向公众的开放度，公共图书馆人均藏书拥有量等。

##### 14. 社区教育网点的有效覆盖（见市级指标说明）

15. 学校和社会公共文化、体育设施资源向公众的开放度（见市级指标说明）

##### 16. 公共图书馆人均拥有藏书量

该指标主要反映公共图书馆为市民服务的能力。截至 2006 年底，全国公共图书馆馆藏图书仅 5 亿册，人均拥有藏书量为 0.39 册。在全国各省、直辖市中，上海的人均拥有藏书量最多，为 4.48 册；另外，2006 年，全国公共图书馆人均购书费为 0.508 元，最高的是上海，为 7.905 元。<sup>①</sup>

#### （七）教育信息化水平

该指标主要反映区县教育系统对信息化社会的适应情况以及信息技术和网络资源在教育中的应用情况。教育信息化不仅表现为电脑和网络等信息基础设施和信息共享平台的建设情况，更表现为教师和学生教育信息资源的开发和使用情况。教育信息化指标具体包括：

<sup>①</sup> 资料来源：新华网。

[http://news.xinhuanet.com/book/2007-05/19/content\\_6121333.htm](http://news.xinhuanet.com/book/2007-05/19/content_6121333.htm).

中小生机比、中小学计算机因特网连通率（班班通）、信息技术在教育教学中的有效使用程度等。

#### 17. 中小生机比（见市级指标说明）

#### 18. 中小学计算机因特网连通率（班班通）

该指标内容反映学校信息化环境建设的达标程度。班班通是指每个班级及专用教室都配备网络设施、多媒体设备与闭路电视等现代化教学设备，能够满足上网、演示课件、网络资源共享和视频节目播放等教学需求。2003年美国公立学校接入因特网的百分比为99%，公立学校教室接入因特网的百分比为92%。到2010年，上海市中小学“班班通”覆盖率要达到97%。

#### 19. 信息技术在教育教学中的有效使用程度（见市级指标说明）

##### （八）教育发展水平（见市级指标说明）

##### （九）学生综合素质水平（见市级指标说明）

##### （十）社会对教育的满意度（见市级指标说明）

#### 特色指标部分

##### （十一）教育的开放度与贡献力

该指标主要反映区县教育的国际化水平与国内影响力，主要包括对口支援任务的完成度、中小学境外学生占在校生的比例、国际学校和中外合作办学水平、流动儿童在公办学校就读比例。

#### 30. 对口支援任务的完成度（见市级指标说明）

#### 31. 中小学境外学生占在校生的比例

该指标内容主要反映区县教育对外开放的程度。目前，上海面向外籍人士子女的教育设施发展较快，已经形成了从学前教育到高中阶段教育的完整体系。2005年，上海中小学、幼儿园和各外籍人员子女学校接受外籍学生1.5万名，港澳台学生约1万名，占上海基础教育阶段在校生的1.5%左右。

### 32. 国际学校和中外合作办学水平

该指标主要反映上海教育的开放度和国际化教育水平。截至2007年1月，教育部批准的国际学校上海有18所，在全国居于第二位，仅比北京的20所略少，远远高于广东省的12所、江苏省的6所。至2004年底，在上海依法设立的中外合作办学机构和项目达232个，其中具有法人资格的独立设置机构44个，不具有法人资格的机构36个，设在各级各类院校内的中外合作项目152个。高等教育成为中外合作办学主体，现共有合作办学项目和机构165项，占本市中外合作办学总量的71.1%；中等学历教育、非学历教育、学前教育及成人教育培训类的中外合作办学机构和项目共67项，约占全市中外合作办学总量的28.9%。

### 33. 流动儿童在公办学校就读比例（见市级指标说明）