

上海现代国民教育体系及发展规划研究*

2010 年上海建成比较完善的现代国民教育体系，是上海实施“科教兴市”战略，加快新一轮发展的重要内容。与传统国民教育体系显著不同的是，现代国民教育体系更注重体系完整，结构合理；机会公平，发展均衡；注重各级各类教育相互衔接，正规与非正规教育相互沟通；提倡学历本位与能力本位并重，学校教育与社会教育结合。

一、上海构建现代国民教育体系面临的形势

21 世纪头 10-20 年，是上海率先实现现代化，建设现代化国际大都市必须紧紧抓住的关键时期，也是教育发展的重大机遇期。虽然，上海的现代化实现程度已达到中等发达国家水平。但在现代化有关评价指标体系中，上海的高等教育与知识创新指标与世界国际大都市和北京都存在相当差距。上海城市现代化发展必须以教育现代化为基础，建立并完善现代国民教育体系，实现教育的超常规发展，充分发挥其全局性、先导性、基础性作用。目前，上海现代国民教育体系的建设与完善所面临的形势还相当严峻。

（一）新一轮发展对现代国民教育体系建设的挑战

——**经济发展**。2010 年，上海将要建成国际经济、金融、贸易、航运中心之一的框架。上海新一轮的产业结构提升和都市文明的高度发展，必然需要进一步由依靠资本驱动转向依靠技术、知识驱动。上海的知识服务业将越来越成为主导经济社会发展和提升城市的综合竞争力、能级水平的最重要的基础。这对上海现代国民教育体系的建设。

——**现代化都市文明建设的新要求**。上海在建设现代化国际大都市的进程中，需要以社会主义精神文明建设为主导，弘扬中华民族的优良传统，吸收、整合一切外来的优秀文化成果，建立具有上海特色的都市文明。上海教育应该成为现代化都市文明建设的主要阵地，促进现代化都市文明建设。

——**上海城市化发展的新要求**。上海城市建设由过去以中心城区的 800 多

*本文系上海市教育委员会 2003 年委托的“上海教育新一轮发展研究”决策课题研究报告。

平方公里为发展重点转向全市 6300 平方公里的城乡一体化发展，加快郊区的城市化进程。现代教育在城市发展中，既有着社会事业的服务功能，也有优化社会经济结构和提高产出贡献率的巨大作用。上海教育需要根据上海城市的总体规划和人口布局的调整，结合新兴产业基地建设，搞好布局结构，拓展自身的发展空间，促进上海城市化的进程，为提高上海城市化水平作出更大贡献。

(二) 人口结构转型对国民教育体系发展提出新要求

——**常住人口持续增长**。上海城市发展重点由过去的中心城区转向全市城乡一体化发展，郊区的城市化进程加快，新兴产业基地向郊区扩散，土地的人口承载能力将有所提高，根据伦敦、东京等国际大都市的城市形态结构和人口密度进行可比性的测算，上海合理的人口密度以 3000 人/平方公里为宜，土地的人口总承载能力在 1900-2000 万人左右。2003 年全市常住人口约为 1720 万。预测至 2010 年全市常住人口规模达 1900 万。

——**劳动力总量需求旺盛**。目前上海就业人口 870 万，根据未来经济产业发展，综合考虑就业弹性系数和劳动参与率等因素，预计 2010 年上海就业人口达 1000 万左右。就业人口的三次产业分布，2002 年为 10.6%、40.3%、48.9%，预计未来上海第一、二产业进一步由劳动密集型向技术和知识密集型转移，第三产业主要是知识劳动密集型行业加快发展，2010 年就业人口的三次产业分布预计调整为 5-7%、35-38%、55-60%。

——**本市户籍学龄人口总体呈下降趋势**。2000 年，上海常住人口中小学、初中、高中、大学各学龄段的学龄人口分别为 80 万、59 万、65 万、147 万人左右，按照 2000 年人口普查资料推算，如没有外地生源输入，到 2020 年，初中、高中、大学户籍学龄人口将下降为目前的 1/2 左右，现已形成的教育资源将大量空置，新的高素质青年就业人员比例将大幅下降。

(三) 人力资源水平提升要求现代国民教育体系提供智力支撑

未来上海经济社会发展越来越依靠科技创新和产业结构提升，劳动力的受教育程度亟需提高。但目前上海的人力资源总体水平偏低，将成为上海新一轮发展的瓶颈，突出表现在：

——**人才总量不足**。2002 年，上海拥有专业技术人才 118 万人，其中大专及以上学历为 73 万人，分别占从业人员的 15%和 9%，不适应知识技术密集的现状。

代服务业和现代制造业发展的要求。

——人均受教育年限低。2000年，上海25岁以上人口人均受教育年限只有9.1年，比纽约低4.5年，比东京低4.2年；上海人均受教育水平只相当于初中毕业程度，而纽约、东京等国际大都市人均受教育水平都达到了大专文化程度。

——本科以上学历人口比例低。上海25岁以上人口中本科以上学历程度的仅占5.1%，远低于纽约（30.5%）、芝加哥（28.9%）、洛杉矶（24.4%）、东京（27.1%）等国际大都市，也低于北京（9.8%）的水平。上海无论是大专以上还是本科以上的人口比例，都只有北京的一半，仅仅是纽约等国际大都市的五分之一左右。

——从业人员中受过高等教育的人口比例低。根据2000年全国人口普查资料，上海大专以上人员占从业人员的比例为13.8%，东京为45.9%，不到东京的三分之一；其中本科以上为5.9%，而东京为32.0%，不到东京的五分之一。北京从业人员中本科以上的比例为10.4%，上海仅相当于北京的一半；其中研究生以上学历上海为0.6%，北京达到1.64%，不到北京的40%。

——人才国际化程度低。根据美国2000年人口普查数据，纽约外国移民（指出生在国外的外国人）有518.2万，占总人口的24.4%，其中已加入美国籍的有236.0万，未加入美国籍的有282.3万，1990-2000.3入境的新移民有212.7万。洛杉矶外国移民有506.8万，占总人口的30.9%，其中已加入美国籍的有192.4万，未加入美国籍的有314.4万，1990-2000.3入境的新移民有177.5万。而目前在上海工作的境外人士只有30多万，外籍常住人口8-10万人，仅占总人口的0.5-0.6%。

未来上海的发展必须依赖于人力资源水平的快速提升。预计2010年上海25岁及以上人口平均受教育年限由目前的10.1年提高到11年左右，大专以上文化程度人口比例由目前的11.2%提高到20%左右，其中本科以上由目前的5%提高到12%左右；新增劳动力平均受教育年限由目前的10.5年提高到12.5年。新增户籍劳动力平均受教育年限由目前的13年提高到15年。这些发展目标的实现要求现代国民教育体系提供强有力的智力支撑。

人口的发展和人力资源的深度开发，需要上海教育在规模、结构、质量、效益有进一步的提升和优化。

2010年上海25岁及以上人口的受教育程度预测

	平均受教育年限	大专比例 (%)	本科比例 (%)
2002	10.1	11.2	5
2010年预测	11	20	12

(四) 率先全面进入小康社会，市民对优质、特色、高层次教育需求旺盛

随着上海率先全面进入小康社会，居民消费结构发生了重大变化，为全社会及家庭多元参与教育和人力资源开发奠定了必要的经济基础。

2002年末，上海城市居民家庭恩格尔系数降为39.4%，首次达到联合国粮农组织提出的“富裕”阶段水平。有关调查显示，目前教育消费开支已成为上海市民家庭的三大消费支出（国内教育、购买房屋和购买长期保险）之首，广大市民生活水平提高以后，对高质量、多样化、优质教育需求日益旺盛。对高中阶段教育与多样化的高等教育衔接和沟通，对学制的弹性和灵活性，人才成长的立交桥提出更高要求。

(五) 高等教育整体实力不强，与现代化国际大都市定位不相适应

高等教育的整体实力是再现代化水平的一个核心指标，目前，上海高等教育普及水平和在校生规模相对国际大都市而言不高，高水平、有特色的大学不多，辐射能力不强，与上海现代化建设及现代国民教育体系建设的地位、功能不相适应。

——高等教育普及水平与国际大都市相比处于比较低的水平。2002年，上海户籍人口高等教育毛入学率虽然达到51%¹，但按常住人口计算，高等教育毛入学率只有38%左右，而纽约为105.1%，洛杉矶为103.4%，波士顿114.0%，东京80.2%，比最低的东京还相差40多个百分点。

——高等教育在校生人口占城市人口偏低。国际大都市一般为5%-7%，纽约是6.4%、洛杉矶、波士顿为7.4%、东京都达6.0%、汉城也有5.5%，但上海只有

¹ 高等教育在校生数/18-22岁人口数，上海按户籍人口计算，纽约、洛杉矶、东京按常住人口计算。若上海按常住人口计算则为38.7%。

3.5%。

上海每万人拥有普通高校大学生人数只有 198 人（2000 年），仅为南京、杭州的 1/3，北京的 1/2，居全国大中城市第 15 位。

——**高水平大学缺乏，与城市现代化发展不相适应。**上海缺少在世界、甚至亚洲排名前列的大学。高水平大学缺乏，对上海城市现代化建设、现代国民教育体系建设的推动力不足。

——**高等教育对经济发展的贡献偏小。**2002 年，上海高校三项专利申请数为 898 件，授权量为 179 件，授权率仅为 20%，不仅低于北京高校 23%的专利授权率为，而且低于上海科研单位 22.3%、工矿企业 28%的专利授权率。高校对关系经济社会发展的重大项目贡献力度偏小。

（六）教育国际开放程度不高，面临国际教育市场激烈竞争的压力

——**高等教育的国际化水平和开放程度仍较低。**2002 年上海全市高等教育留学生占高等教育在校生总数的 2.3%，这一比例远低于世界上著名的国际大都市。伦敦高达 14.2%，波士顿有 8.5%，纽约为 5.3%。另外，香港、台湾、新加坡高等学校教师中有过国外留学经历并在发达国家取得博士学位的比例高达 50%以上，而上海不到 5%。

——**非义务教育办学市场面临激烈的国际竞争。**加入 WTO，对外开放中国教育市场，外国教育机构蜂拥而至，中外合作办学将蓬勃发展，并形成了多类型、多层次、多形式的中外合作办学的新格局。随着国外优质教育资源的进入，国外富有成效、充满活力的高等教育运行机制也逐步介入，上海传统的非义务教育市场面临激烈竞争。

——**国外优质教育资源将直接挑战上海现行的教育制度。**中外合作办学机构除了占领我国一部分国际生源市场、获得经济利益外，其优质教育资源、制度、理念将直接挑战上海现行教育制度，将会出现课程互认、证书互认、教育质量鉴别、学生管理等问题。此外，发达国家还将利用网络优势，在中国教育市场上提供教育产品与培训服务，与国内培训市场形成强劲的竞争态势，冲击我国现行的教育体系、体制，甚至影响到国内职业教育和培训的师资、管理队伍的稳定，使传统计划模式下的职业培训在新形势下承受新的更大的压力。如何在学习西方先进教育理念、产品的基础上，并将之本土化是现代国民教育体系建设面临的严峻

挑战。

二、构建现代国民教育体系的基本原则和总体目标

(一) 基本原则

1、教育与经济社会协调、可持续发展原则

首先，教育对知识资本化人力资源具有基础性作用，对提升科技水平和城市功能实现具有显著的战略意义，必须适度超前发展；上海教育现代国民教育体系发展必须站在发展先进生产力的最前沿，代表先进文化的发展方向，必须有利于增强城市综合实力、有利于提高人民的生活水平。从而使教育发展与人的全面发展、经济社会发展相协调。教育服务已被 WTO 列为现代知识服务业的范畴，教育是现代知识服务业的重要方面，要充分发挥上海各级各类教育资源的潜力，提高资源利用率，充分发展上海教育服务业，使上海教育发展成为推动经济增长的战略性产业。

2、实现教育现代化以素质教育为核心，以教育创新为重点的原则

实施“科教兴市”战略，建立现代国民教育体系必须发挥教育在上海经济社会发展中的基础性、先导性作用，以人力资源开发和知识创新为重点，增强城市综合实力和国际竞争力，支持和促进上海建设现代化国际大都市和产业结构高度化，为上海率先实现现代化提供强大的智力支撑。

3、实现各级各类教育相互衔接沟通，推进现代化国民体系建设的原则

目前正规教育、全日制学校教育、学历教育依然是上海教育体系的主体，各级各类教育之间缺乏衔接与沟通。现代国民教育体系的建设以弹性与活力为特征，要求架通各级各类教育相互衔接沟通的立交桥，使得学生能在学历与非学历、学校与社区、教育与培训、各级各类学校教育之间根据自身发展需要，灵活选择、灵活转换。

4、教育要公正、公平、均衡发展的原则

弘扬民主、体现公平、公正是再现代化的核心理念。目前，上海的现代化实现程度已达到中等发达国家水平。因此，现代国民教育体系的建设与完善必须体现公平、公正、均衡化原则，为每一个对上海城市建设作贡献的公民，包括外来务工者提供平等的教育机会，同时逐步缩小发达城区与落后郊县在办学条件与水

平上存在的巨大差距，确保每一个市民的子民，包括外来务工人员子女都能接受有质量保证的义务教育，推进义务教育均衡化进程。

5、最大限度满足老百姓对优质、特色、高层次教育日益增长需求的原则

人民群众生活水平的提高及独生子女政策的推行，人民群众对教育的需求日益旺盛。上海教育要体现“以人为本”宗旨，以最大程度满足人民群众对优质、特色、高层次教育日益增长的需求为导向。极大限度地满足贯穿人的一生不同阶段、多样化的教育需求；致力于教育高水平、均衡化发展，促进人人受教育机会公平，人的发展权公平。

6、教育要融入全国、服务全国的原则

上海教育的发展要从上海与全国的联系与关系出发、从上海在全国实现教育目标中所处的特色地位的角度出发，树立在服务全国的进程中提升上海教育的综合实力的目标。因此，上海教育发展的视野要拓展至周边地区乃至全国，加强对外省市的交流和辐射，学习他人长处，进一步发挥上海教育的品牌优势，增强对全国在教育和人才培养上的服务和支持力度，提高上海教育的整体水平和对经济社会发展的贡献度。

7、上海教育现代化要贯彻国际化与民族化相结合的原则

中国加入 WTO，上海教育，尤其是非义务阶段教育面临来自国际市场的严峻挑战，上海现代国民教育体系发展目标的确定，必须面向世界、直面全球教育市场的激烈竞争，汲取发达国家和国际大都市发展教育和开发人力资源的成功经验，为我所用，建立与国际接轨的教育评价标准；同时要继承和弘扬中华民族的优良文化，培育上海城市精神，根据建设“三个文明”要求，从国情和市情出发，确立跨越式发展的战略目标。

(二) 总目标

未来 10 到 20 年是上海的人力资源开发和教育事业发展的重要战略机遇期。根据“科教兴市”战略要求，贯彻“科技是第一生产力，人才是第一资源”的指导思想，建立一个开放式、多层次、多样化、充满生机活力的现代国民教育体系，使上海与北京一起成为对全国和周边地区教育辐射程度最高、人才输出强度最大，国际化程度最高、开放度最大、体制与类型最为多样、教育培训服务业最发达，接近世界先进水平的教育大都市，为增强上海城市的综合实力与国际竞争力、提

高人民生活质量、推动城市现代化进程奠定坚实基础。

三、上海国民教育体系发展目标与任务

1、小学和初中教育

(1) 发展目标

——九年义务教育要体现公平性、公正性，充分满足上海居民（包括非户籍人口）特别是弱势群体子女接受小学、初中义务教育的需求。义务教育的办学条件与教育教学质量要在全中国大中城市中保持领先水平。上海公立中小学可提供的九年义务教育学额要始终大于户籍学龄人口规模。上海所有公立初中、小学的生均拨款要尽快达到中上等收入国家的平均指数，财政困难的区县由市财政转移支付补足差额，推进义务教育的均衡化。

——通过体制、机制创新和社会资金引入，继续发展和扩大提供优质、特色教育的民办小学、初中，尽可能满足部分居民子女超标准服务、高成本支付的择校需求。

——适应国际化居民子女的教育需求，继续发展一批国际学校，为上海境外居民子女提供多种语言与文化课程的基础教育。

——随着人民生活质量的提高和城乡一体化的发展，上海义务教育将朝着高标准、优质和均衡化并重的方向发展。近年来，大批外来务工人员来沪参加经济建设，为上海的城市建设和经济发展作出了有益的贡献，今后上海还需要导入大批外来劳动力，做好其适龄子女的义务教育工作，有利于促进全国义务教育的普及，有利于促进上海经济建设，同时也可发挥上海义务教育资源的优势和效率，需要纳入上海义务教育的规划。

根据人口预测，2005-2010年期间6-14岁年龄段人口估计在130万人左右，每岁约14万人。本市户籍人口和外来常住的人口比约为1:0.5左右。全面完成全市初中、小学标准化建设，积极扩大优质特色义务教育资源，进一步促进上海义务教育均衡化发展；以多种形式、途径保障外来务工人员适龄子女接受义务教育。根据人口预测，到2010年，义务教育的总规模由目前的110万人（包括民工子弟学校）扩大为120万左右。本市户籍学龄人口入学率接近100%，外来务工人员适龄子女接受小学、初中教育的比例超过98%。在办好公立学校的同时，继续发展多种办学体制的小学、初中，满足部分市民子女的择校需求，增加国际

学校，为来沪工作、居住的境外人士子女提供良好的教育环境。

2010 年小学、初中规模预测：（单位：万人）

	2003 年	2007 年	2010 年
合计	110.63	116	120
小学	64.83	70	75
初中	45.80	46	45

2010 年小学、初中生源户籍与非户籍比预测（单位：%）

	2003 年	2010 年
小学	70 : 30	65 : 35
初中	90 : 10	70 : 30

2010 年小学、初中类型结构预测：（单位：%）

	公立	民办（含改制）	国际
小学	80	15	5
初中	75	20	5

2010 年城乡小学、初中教育均衡化目标：（单位：元）

	2003 年	2007 年	2010 年
城乡生均事业费之比	2.5 : 1	2 : 1	1.5 : 1
外来务工人员子女中在本市学校就读比例	48%	55%	65%

（2）义务教育教师队伍建设：

2003 年小学教师总量 3.88 万，由于大部分六年级学生在初中就读，小学实际生师比为 14 左右，本科及以上学历、专科学历教师比例分别为 3%、57%。2010 年按预测在校生规模 75 万人，如剔除在初中就读的六年级学生约 10 万人左右，以平均 35 人班额，每班配 1.8 教师测算，目前教师总量基本能满足需求。预计 2004-2010 年期间共补充 1 万人左右，主要是补充自然减员和淘汰不合格教师；本科及以上学历和专科学历教师比例分别为 70%、25%，预计双语教师比例 5%左右。

2002 年初中教师总量 3.49 万，生师比 16 左右，教师中研究生、本科学历比例 0.17%、64.13%。2010 年按在校生 55 万人，按生师比 18 测算，初中教师总量达到 3.6 万左右，增加 1000-2000 人左右，主要是补充自然减员和淘汰不合格

教师，2004-2010 年期间共补充 1 万人左右；研究生、本科学历教师比例 10%、85%。预计双语教师比例 5-10%左右。

(3) 义务教育办学条件：

2003 年全市小学校舍面积 477 万平方米。按照 2010 年义务教育规模预测和人口布局调整的要求，2004-2010 年期间，在新城区和新建住宅区需新建校舍面积 200 万平方米左右。需要添置教育设备、设施的开办费约 5 亿元左右。

2、幼儿教育

(1) 发展目标

提高幼儿教育的整体水平，大力扩大优质幼儿教育资源，继续推进和完善多元投资的学前教育办学体制，形成适合幼儿身心发展和成长规律的现代化的学前教育。

随着新生儿童数量的持续增长和城乡一体化进程的加快，上海幼儿教育，尤其是优质幼儿教育资源面临巨大的需求。自 2001 年起上海本市户籍人口出生数呈现回升势头，同时外来人口的大量流入，使近年幼儿园入园人数逐年有所增长，需要上海幼儿教育有进一步发展。

根据人口预测，至 2010 年全市（包括外来人口子女）3-5 岁平均每岁人数约 11-12 万人，其中本市户籍 7-8 万人，外来人口子女 4-5 万人，按本市户籍的入园率 99%，外来人口子女的入园率 70%测算，2010 年全市幼儿园总规模预计由目前的 25 万人扩大到 30 万人左右；积极鼓励社会力量举办幼儿教育，在园儿童占总规模比例将由目前的 30%提高到 50%左右；幼儿教育质量大幅度提高，70%以上幼儿园达到一级幼儿园办学标准，其中 30%左右达到示范性幼儿园办学标准。

(2) 幼儿教师队伍建设

2002 年全市共有幼儿专任教师 1.46 万人，平均每班教师 1.86 人。专任教师中达大专及以上学历的占 71%。根据 2010 年全市幼儿教育在园 30 万人规模，按每班学额 30 人，配带班教师 2 人测算，需拥有教师 2 万人，2004-2010 年总需补充 0.8 万人-1 万人，其中净增加 0.5 万人，补充自然减员和淘汰不合格教师 0.3 万人-0.5 万人；教师中专科及以上学历的比例提高到 90%以上，其中本科学历比例达 40%左右。

(3) 幼儿教育办学条件

2003 全市幼儿园建筑总面积 220 万平方米，根据 2010 年幼儿教育规模和城市规划建设的布局要求，预计需新建面积约 80 万平方米，其中公建配套占 90% 左右。

3、高中阶段教育

扩大高中阶段教育规模，大力发展多样化的优质高中教育资源，实现中心城区、郊区布局合理、均衡发展的新格局，增强对外省市的辐射力度和服务功能。

“十五”期间及今后一个时期，上海高中阶段教育发展的主要任务是，大力扩大优质高中教育资源，尤其是郊区的高水平高中的建设，大力提高中等职业教育的办学水平，增强学生的就业竞争力和继续学习能力，满足市民对高水平、多样化教育的需求。今后随着本市户籍生源的减少，作为全国的上海，有义务也有能力为其他地区提供更多的优质、有大都市特色的高中教育，为全国的教育发展和人力资源开发多作贡献，也为上海的自身发展带来活力。

(1) 发展目标

以郊区高水平高中建设为重点，普遍提高高中教育的整体水平，使全市高中学校都基本达到目前区重点中学水平，实现高水平、均衡化发展；到 2010 年，高中阶段教育在历史最高规模 60 万基础上有所扩大，在校生达到 70 万人左右规模，在本市全面普及高中教育的同时，进一步扩大对外省特别是周边地区的高中教育服务和辐射能力；继续优化高中教育的结构，扩大普通高中规模，大力发展优质高中和特色高中，在校学生达到 40 万人左右规模，发展包括三年制学历教育与一年及以上多种学制证书教育的中等职业教育，在校学生达到 30 万人左右规模，充分发挥上海高中教育和职业教育的资源效益。

2010 年全市高中阶段教育在校生总规模：（单位：万人）

	2003 年	2007 年	2010 年
合计	54.8	65	70
普通高中	29.7	37	40
中职教育	25.1	28	30

2010 年生源结构：（单位：%）

	2003 年	2007 年	2010 年
本市户籍	95	80-85	65-70
非户籍	5	15-20	30-35

2010 年城区、郊区高中教育均衡化目标：（单位：元）

	2003 年	2007 年	2010 年
城区与郊区 生均事业费 之比	2.5: 1	2: 1	1.5: 1
城区与郊区 *优质高中之比	1.6: 1	1.4: 1	1.2: 1

*系重点高中和现代寄宿制高中占高中学校的比例

（2） 高中教师队伍建设

2002 年普通高中教师总量 1.6 万人，生师比 17，本科及以上学历教师比例为 96%，中专、职业高中教师总量 8500 多人，职业高中生师比 21.5，中专生师比 25.2。中专、职业高中的普通文化课、专业课、技术基础课教师的本科及以上学历比例为 80%。按 40 万在校生和生师比 17 测算, 2010 年普通高中教师总量需达 2.4 万人左右；2004-2010 年期间需补充 1.2 万人，净增 0.8 万，补充自然减员和淘汰不合格教师 0.4 万；研究生学历教师比例为 20%。高中双语教师比例达到 20%；中职教师总量为 1 万，其中双师型教师比例达到 20-25%。

（3） 高中阶段教育办学条件

2003 年全市普通高中校舍面积 400 万平方米，职业高中校舍面积 300 万平方米。按照 2010 年高中阶段教育规模预测和布局调整的建设要求，2004-2010 年期间需新建校舍面积 120 万平方米, 加上设备、设施和开办费，需多渠道筹资 20 亿元左右。

——再建一批寄宿制高中，和高水平、优质高中，满足本市、外省生源对高中教育的需求。寄宿制高中可以由区县建设，委托社会力量用租赁校舍设施的模式承办；也可以鼓励社会资金投入独立承办；名牌寄宿制高中可以引进社会资金合作举办民营体制的分校；也可以鼓励有条件的大学引进社会资金，合作举办民营体制的大学附中。

——鼓励优质中专和职业高中、技工学校充分发挥品牌优势，通过兼并和教育资源重组，提高规模效益。到 2010 年，将现有中等职业教育学校调整为 100 所左右，校均规模达到 2000-2500 人，大多数学校的办学质量达到部级、省市级重点水平。

4、高等教育

继续扩大高等教育规模，进一步优化高校结构，提高普及化程度和向外省市服务辐射能力，基本形成具有上海优势和特色的，高层次人才培养与应用人才培养并重的高等教育。

形成区域性的人才开发和集聚高地、知识创新高地、教育服务高地，充分发挥上海区位的综合优势和高等教育质量、特色品牌优势，进一步扩大上海高等教育规模，有利于上海市民增加接受高等教育机会，有利于增强为全国培养人才的能力，也有利于促进上海知识服务业的发展，提高上海教育的社会贡献度。未来上海高等教育发展不仅要注重本市人口入学需求，也要扩大向外服务和辐射。

(1) 2010 年高等教育事业发展目标：

形成与上海现代化国际大都市目标、功能相适应的一流高等教育基本框架，建成一批高水平有特色的高校和产学研相结合的学科专业群，扩大上海高等教育总规模，使在校生总人数占常住人口比例达 5%左右，常住人口高等教育毛入学率由 38%提高到 60%左右，均达到目前国际大城市的低限水平；提高本市高等教育对全国服务和辐射的能力，使外省市生源比例由目前的 20%提高到 40%左右；普通高校外国留学生比例由目前的 2%提高到 5%左右。

2010 年上海高等教育规模、结构目标

在校生总规模：

高等教育在校生总数达到 90 万左右，比现有规模 63.76 万人增长约 40%

类型结构：

全日制普通高等教育在校学生（含研究生）：由目前 43.76 万人，发展为 65 万人左右

成人高校在校学生：由目前 20 万余人，发展为 25 万人左右

层次结构：

研究生：由目前 6 万人增加到 12 万人左右

本科生：由目前 32 万人增加到约 46 万人左右

高职高专生：由目前 25 万人增加到约 32 万人左右

（2） 高等教育教师队伍建设：

2003 年教师总量，普通高校专任教师数为 2.44 万人，成人高校专任教师数为 2232 人，普通高校生师比为 22，教师中博士、硕士比例分别为 16%和 32%。

2010 年，按照普通高校预测规模和生师比 18 测算，预计需配专任教师 4 万人，2004-2010 年期间预计需补充 2 万，净增加 1.5 万，补充自然减员和淘汰 0.5 万。教师中硕士及以上比例预计为 90%，其中博士 50%。高职教师中双师型比例达到 20-25%。

（3） 高等教育办学条件：

2003 年上海普通高校校舍总面积 1088 万平方米，成人高校校舍总面积 81 万平方米；普通高校教学仪器设备值 28 亿元。按普通高校预测规模和布局调整的建设要求测算，2004-2010 年期间需增加校舍面积 600 万平方米，加上设备、设施和开办费，需多渠道筹资 120 亿元以上。

（4） 提高高等教育的知识创新与知识传播作用

重点建设好一批高等学校。通过市与教育部重点“共建”复旦大学和上海交通大学，使其建成具有世界先进水平的综合性大学；同时在其他老大学建设一批高水平的特色、重点学科；通过产学研联手、抓一批高新技术产业化重大项目，形成一批有实力、有竞争力、有可持续发展能力的高新技术研发中心。

5、教育的经济支撑能力

实现上海教育现代化，需要有强大的经济支撑能力，需要在政府的主导和示范下，通过体制创新和政策导向，带动全社会加大对教育的投入。

至 2010 年上海全社会对教育的总投入占 GDP 比重由目前的 5%提高到 6%，财政性教育经费支出占 GDP 比重由目前的 3%提高到 4%，家庭教育经费支出占消

费总支出比重由目前的 8%提高到 11%。同时引导和鼓励社会各界以各种方式投资教育。

高等教育投入：2004 至 2010 年期间上海高等教育因扩大规模，基建和基础设施投入以每生 5 万元测算，约 150 亿元，其中一半在公办高校实现，采取政府与社会 1：1 的共同投入；另一半由民办高校和转制的独立二级学院实现，采取办学方投资或社会募集。经常性事业费在政府加大对有关公益性专业和部分支持专业投入的同时，扩大高质量、有特色、预期回报率高的学科专业规模，吸引本地和外地学生，按准成本收费。

高中阶段教育投入：2004 至 2010 年期间上海高中教育因扩大规模，基建和基础设施投入以每生 3 万元测算，约 60 亿元。由于扩大部分主要为外地学生提供教育服务，通过向学生收取学校建设费，政府给予土地优惠征用政策。经常性事业经费按准成本收费。

义务教育投入：改善薄弱初中、小学的办学条件，扩大郊区优质义务教育资源，实现高标准、均衡化普及义务教育是政府职责，但为满足部分市民对超标准的特色教育的需求，在加强规范管理同时，鼓励社会投资开办民办或转制学校。2004 至 2010 年期间上海义务教育投入约 50 亿元，其中政府投入 35 亿元，社会投入 15 亿元。

6、大力发展教育服务产业，为上海经济增长和就业作贡献。

2002 年，上海教育系统的经济活动总量经折算后的增加值约 508 亿元，对全市 GDP 直接贡献的增加值约 325 亿元左右，相当于全市 2002 年 GDP 总量的 6%。可见，上海教育系统对 GDP 的贡献是相当巨大的，可以作为全市一个大的支柱行业和新兴的支柱产业。

未来 10 年、20 年上海和全国对教育、培训及其他教育延伸产业也有着巨大的需求，发展空间很大。如果在前一时期发展的基础上，普通高校增加外省市来沪就读大学本科生和研究生 10 万人（每人每年按 1.5 万-2 万元收取学费和住宿费），寄宿制高中接收外地学生 6 万人（每人每年按 2 万元收取学费和住宿费），职业高中能接收外地学生 5 万人（每人每年按 0.7 万元收取学费和住宿费），民办（或转制）精品、特色初中、小学增加 10 万在校生规模（每人每年按 1 万元收取学费）；另外，大、中、小学境外学生增加在校生规模 5 万人（每人每年按

5 万元收取学费)，合计到 2010 年，每年就可增加学校教育收入 65-70 亿元，使学校教育对全市 GDP 的直接贡献增加一个百分点。如果能继续加大科技创新，做大学校的科技产业，同时利用市场机制和高校的人才优势和知识优势，加快其他教育服务产业的发展（包括高水平的医疗卫生服务、中介咨询服务、培训服务、会议产业、考试产业等），经过七八年的努力，到 2010 年使上海教育系统对全市 GDP 的贡献增加到 8%以上，并能为全市创造 10 万个以上新就业岗位。

四、构建上海现代国民教育体系发展目标政策举措

上海现代国民教育体系与发展规划若干对策：

1、深化办学体制改革，提高现代国民教育体系的供给能力。鼓励有条件高校与社会资金结合，举办民营机制的独立学院；实行多元化民办体制，新建一批寄宿制高中和高水平的普通高中。87 所转制中小学转为完全意义上的民办中小学；幼儿园改制为自收自支、纳入社区管理的非营利性机构。

2、加大对外、对内开放力度，提高现代国民教育体系的国际化水平与对外辐射功能。发展多层次、多形式中外合作办学；建立国际化职业教育培训中心；加强地区间合作办学；引进国内品牌教育资源；教育资源主动对外开放，为全国服务。

3、加大改革力度，提高现代国民教育体系的公平性。制定义务教育最低财政生均拨款标准及办学条件基本配置标准，市级财政要加大转移支付力度，缩小区域差距，推进义务教育均衡化进程；积极改善民工子弟学校办学条件，逐步将民工子女义务教育纳入上海义务教育整体规划；通过培训，提高外来务工人员的文化素质与就业能力。

4、加快教育投融资体制创新，继续推进教育成本分担和收费制度改革。义务教育学校经过评估以后进行的超标准特色教育部分，实行收费补偿制度；适当放开各级各类民办学校收费；公立普通高中及中等职业技术学校根据不同的办学条件、办学特色和专业特点，实行差别收费；允许公立大学学校根据实际情况，在一定区间内自主确定分类收费标准；财政性教育经费不低于 GDP3%的前提下，拓宽教育筹资渠道。

5、深化招生考试制度改革，提高现代国民教育体系的弹性与活力。本科院

校可选择若干特色专业，单独制定招生标准及多种考试办法，自主招生；大专、高职实现无障碍入学，即凭高中阶段教育毕业证书注册入学；进一步扩大市内外重点大学和特色本科院校接受本市普通高中毕业生直升的比例；采取重点中学与薄弱初中挂钩的办法，挑选其中一定比例（如 15-25%）的学生直升挂钩高中；民办高校和寄宿制高中可在网上接受外省、市考生报名，部分考生来沪接受综合考试，决定录取与否；高中招生考试权力尽快下放给区县和学校，不再实行全市或区县一级的初中毕业统考制度。建成比较完善的上海现代国民教育体系，在新的形势下对教育发展规划进行研究，使教育更好地促进经济和社会发展，大力提升上海的人力资本水平是上海全面建设小康社会、增强城市综合竞争力的重要组成部分，也是上海实施“科教兴市”战略，加快新一轮发展的重要内容。