

“十一五”上海人力资源开发 与教育发展战略研究*

导 语：人力资源是上海崛起的重要支撑

上海，经过了近百年的建设，已经成为中国最大的经济中心，也是亚洲、乃至世界上最为现代化的发达城市之一。

——回眸过去，上海海纳百川，人才辈出，经济、文化和科学技术等各方面的发展推动着整个国家前进的步伐，在中华民族发展的进程中具有举足轻重的地位；

——审视今天，上海人民在中国共产党的正确领导下，承担着率先实现现代化和率先全面建设小康社会的历史重托，肩负着把上海建设成为世界的经济、金融、贸易和航运中心之一的重任；

——展望未来，上海将在激烈的国际竞争中再次成为世界最具有发展活力的城市。

*本文系上海市发展改革委员会 2004 年初委托的“十一五”规划重大课题的报告，获上海市第八届教育科研优秀成果二等奖。

（一）繁荣的经济：人力资源和教育发展的必要前提

早在上世纪三、四十年代，上海已成为中国最大的工商业城市，成为远东地区的金融、贸易和经济中心。

当时上海外商云集，官僚资本和民族资本集中，工业基础比较雄厚，贸易交换频繁，经济十分繁荣。上海是全国近代工业的中心，据统计，抗日战争前上海近代工业产值约占全国总产值的一半^[1]。1933年至1936年间，上海对外贸易总额分别为当时香港、日本横滨的一倍左右^[2]。1935-1936年上海的国内贸易进出口总值约4倍于汉口和天津，5倍于广州，6倍于青岛，在“黄金水道”的长江流域处于龙头地位^[3]。同时期，上海银行库存资金占全国资金的76%，全国外资银行共有32家，其中上海就有27家。1931年上海港口的吞吐量位于世界第7位，超过香港和鹿特丹^[4]，上海的金融和航运业在远东地区具有举足轻重的地位。

近代上海经济繁荣，为人力资源集聚和教育发展提供了必要前提。

（二）开放的文化：人力资源和教育发展的重要催化

上海是中国历史上最早全方位对外开放的城市，为多元文化的发展创设了一个相对宽松的前致性条件。当时大量的移民分别来自全国各地和世界各大洲，形成了一个包括产业工人、资产阶级和知识分子等在内的城市化中坚力量的新上海市民群。这一人群很快化合出一种东西方文明、现代工业文明与传统农业文明并存的混合文化，“海派文化”就是这种化合后的产物。

[1] 《上海研究论丛》10辑，上海社会科学院出版社 1995年版，P70。

[2] 《上海全书》，学林出版社 1989年版，P2。

[3] 《上海研究论丛》11辑，上海社会科学院出版社 1997年版，P20。

[4] 《上海研究论丛》11辑，上海社会科学院出版社 1997年版，P23-27。

“海派文化”冲击力、创造力大；新文化运动中，上海成为中国知识分子用西方新思想批判传统封建文化最早的发源地。上海文化通过不断的延续和发展，积淀在广大市民大众日常生活之中，海派文化成为上海人的一种特有的精明内涵，同时也对优秀人才的产生发挥出重大影响。

上海的“海派文化”没有原生态文化固有的封闭，它宽松而自由，实用又敏感，开放性和包容性极强，特别是对于人才的吸引、发展极其有利。在当时的上海，依靠人后致性能力（个人努力程度）的发展空间广阔，上海成为各种人才蜂拥而至的奋斗和创业的大舞台。文化催生人才，人才带动发展成为上海城市发展的一个要素。

（三）五个历史之最：城市兴起中人力资源和教育发展的标志

经济的繁荣、开放的文化成为人力资源开发和教育发展的必要前提，由此上海曾经创造出中国城市发展中人力资源开发和教育发展的“五个历史之最”。

1、人口最多的城市

人口集聚是人力资源开发的首要条件。1852年，上海的总人口（华界）仅有54.4万人，到1910年上升为128.9万人，其后的几十年间，上海人口快速集聚，1949年，上海总人口达到545.5万的规模^[5]，成为中国第一人口大城市。

2、产业工人最集中的城市

作为中国近代工业的主要发源地和集聚地，1933年，上海产

[5] 《上海全书》，学林出版社1989年版，P11。

业工人已占全国工人阶级总数的 53.27%^[6]。上海产业工人代表着先进的生产力，虽然文化程度并不高，但由于上海近代工业具有资金和技术的优势，与世界发达地区交往频繁，他们的技术水平和素质比较高，成为上海人力资源的重要组成部分。

3、知识分子最活跃的城市

由于社会格局的急剧变迁和上海经济、文化的迅速发展，使原先各种经济资源、组织资源和文化资源重新组合，一些与此相适应的现代科层制政治、经济、文化机构日益增多，形成了上海特有的知识分子人群。据推算，当时上海文化、教育、科学界知识分子大约有 20 万左右，加上其他领域的知识分子，人数不少于 40-50 万，甚至更多^[7]。上海的知识分子通过对文化和科学新知识的探求，成为思想最活跃、最富有批判性的阶层，这个阶层的发展壮大，不但推进了上海城市的现代化发展，也直接影响着中国的历史发展进程。

4、外籍人士最多的城市

上海是远东最大的国际化城市，很早就吸引了大量的外籍居民。据统计，1930 年上海人口为 298 万，外籍侨民大约有 5.8 万多，他们来自于 50 多个国家，约占上海总人口的 2%^[8]。外籍人士绝大部分是经济活动人口，他们在上海集聚一方面带来了残酷的资本掠夺，但同时也用西方科学的思维方式和先进技术冲击了上海、乃至中国各个领域传统的制度和观念。就人力资源的发展而言，它提供了一个新的科学知识平台和技术平台，同时也在上

[6] 吴承明：《中国民族资本的特点》，《中国近代经济史论文选》（上），人民出版社 1985 年版，P44。

[7] 忻平：《从上海发现历史》，上海人民出版社 1996 年版，P136。

[8] 上海市人事局：《上海“构筑国际人才资源高地”》，P8。

海孕育出一个相当庞大的买办阶层。

5、教育最为发达的城市

上海城市现代化的发展、社会职业门类的增多与社会分工精细化，要求教育培养和提供大量的专业人才，也推动了上海教育的快速发展。据统计，上海在 30 年代就有 40 余所高等学校，大学生规模占当时全国 40% 的份额。上海曾经是中国最大的高级人才培养基地，其中不少高级知识分子成为了新上海和新中国建设的栋梁。当时上海职业学校开设的科类，也几乎全部覆盖社会职业的各种门类，为上海乃至全国培养了大批具有一定职业发展能力的人才和劳动者。从办学的体系、类型和模式等方面来看，上海的教育表现出了多元化格局。各级各类学校相互贯通，国际化程度比较高。私立学校处于主导地位，学制灵活，课程多样，教育方法比较先进（诸如采用了道尔顿制、克伯屈教学法等），学校的规模和质量在全国都处于领先地位。

（四）未来的呼唤：从教育和人力资源获取新的发展动力

历史既有继承，更有发扬和创造。半个多世纪过去了，上海在新生中发生了翻天覆地的变化。多年的建设，上海积淀了丰富的物质资源和精神文化财富，已经从“十里洋场”发展为东方一颗璀璨的明珠。然而，上海不会停留在过去和现实的成就上，未来的使命正在召唤着我们。未来不仅仅是一副美好的蓝图，更是一场严峻的挑战。

近十多年来，上海经济连续的超常规发展，GDP 增长一直保持在两位数。然而人们蓦然发现，在人均 GDP5000 美元向 7500 美元

跨越中，上海以往依靠质优价廉的劳动力、土地批租、商务成本比较优势及举债建设的融资思路等发展的潜力毕竟是有限的，上海自然资源贫乏、土地面积小、商务成本增高等不利因素正在给上海的进一步发展带来严峻的挑战。特别是上海产业自主创新能力的不足，在新一轮发展中成为突出的“瓶颈”。

于是，上海急迫地呼唤：“如同上华山只有一条路一样，上海下一步的发展也只有唯一的一条路，就是依靠科技，依托科教兴市来深入进行产业结构和经济结构的调整”^[9]。如何深度开发人力资源，如何通过发展教育提高上海的城市综合竞争能力，将成为上海未来发展的关键所在。

[9]陈良宇：摘自《“智取华山”——上海科教兴市的新实践》，原载解放日报2003年4月7日。

一、教育与人力资源：上海的优势资源

1949年以后，上海成为中国最大的工业基地。从1949年到1979年的30年内，工业产值增长25倍，从解放前远东最大的轻工业基地和商业城市发展成为中国最大的综合性工业基地和经济中心。

改革开放以后，特别是浦东开放后上海强劲的发展态势，上海及时提出了建设世界经济、金融、贸易和航运中心之一新的奋斗目标，到2003年，上海的国内生产总值达到了6250.81亿元。上海重振雄风，其发展速度之快成为世界的一个奇迹。

（一）历史的选择：重点开发人力资源与发展教育

历史经验表明，每当社会发展到一个新的阶段，都会对人才提出新的要求，只有人力资源开发满足经济社会的需求，才可能获得新的发展机遇和持续发展的强劲动力。

1、上世纪八十年代：三个倍增计划

上世纪八十年代，上海经济、社会的发展迫切需要大批人才，但“文革”十年动乱对教育的浩劫，使上海人才优势下降、潜伏的人才危机已成为城市发展中极为紧迫的问题，1983年上海率先在全市范围内开展了人才普查与需求预测工作。预测显示：上海发展已面临专门人才数量严重不足、高级专门人才奇缺、人才群体年龄结构出现断层、人才科类配比失调、干部文化程度偏低等

人力资源危机。若不及时解除危机，势必影响上海现代化建设的进程。为此上海极具战略眼光地提出了相应的人才开发与教育三个倍增计划：从1983年末至1990年末，上海15-17岁青年的高中阶段入学率要由37.5%提高为75%；上海普通高校在校生总数要由7.94万人增长为15.88万人；本市专门人才总数要由48.6万人增加为97.2万人。

到1990年，三个倍增计划基本完成。其中除学历教育完成倍增以外，在人才培训和人力资源的总体开发中，还完成了127万青壮年职工的文化补习和84.9万名青壮年职工的技术补课，全市70万专业技术人员有1/3以上参加继续教育，全市大约有200万市民参加各类学习和培训。另据统计，到1990年上海大专及以上学历文化程度的人才数量从1983年的30万人增加到68万人，增长1.27倍，本科及以上学历人才数量从15万人增加到30万人，增长1倍。人才资源的快速增长，为90年代上海经济的持续快速发展提供了有力的智力支撑。

2、九十年代人才高地及一流教育建设

九十年代，特别是浦东开发以后，上海在迈向一流城市的进程中，实施了人才高地建设工程，有效提升了上海人力资源总体实力，为上海经济的持续发展注入了新的动力和活力。

据人才机构预测，到20世纪末，全市第三产业等方面人才需要增加23万人，其中仅金融、商业就要增加13万人。为了适应各行各业人才需求的新变化，上海制定了“两手抓、两手硬”和建设人才高地的新战略，启动了“十大紧缺人才培训工程”、“再就业工程”、“燎原计划”和“绿色证书”等。至2002年，通过“十大紧缺人才培训工程”等项目，参与各种项目培训、考核的市民

已经达到 400 多万人次，每年接受各级各类成人教育总数 280 万人次以上。

同时，上海还根据“建设一流城市，建设一流教育”的教育发展战略目标，确定和实施了教育体制、机制、投资三位一体的改革思路。通过大力发展教育和实施人力资源开发的各种举措，上海 2003 年大专及以上学历文化程度的人才数量增加到 130 万，是 1983 年人才普查数量的 4 倍多，本科及以上学历文化程度的人才数量在 20 世纪 80 年代翻番的基础上又翻了一番，达到 60 余万，是 1983 年人才普查数量的 4 倍多。人力资源的开发和教育发展与整个上海的社会经济快速发展互相推动，为上海在 21 世纪重新崛起奠定了基础。

(二) 现状分析：人力资源开发和教育发展进程

上海近 20 年来人力资源开发水平的快速提升和人力资源结构的逐步改善，得益于上海在人才培养、人才培训、人才引进方面的超前战略性举措，得益于户籍制度及人才使用、管理体制改革的探索与创新，得益于教育的快速发展与贡献。

1、人力资源总量与结构的发展变化

在上海人力资源总量发生显著增长的同时，人力资源结构也在发生相应的变化：伴随产业升级，从业人员向第三产业转移；伴随行业发展，一些知识服务行业从业人员中的高学历人员比例快速增长；在职业转换中，高学历技术人员及办事人员的比例大幅度提高。

(1) 人力资源总量增长态势

人口规模和从业人员数量是人力资源开发的基础。至 2003 年末，上海常住人口达到 1711 万人，比 1982 年增加 525 万人，其中户籍人口 1341.77 万人，比 1982 年增加 181 万人，从发展趋势看，外来人口的增长已经快于户籍人口的增长，上海人口的增长已经从自然增长为主转为机械流入增长为主。

随着人口规模的不断扩大，上海从业人员的数量也不断增加，特别是外来流动人口不断补充到劳动力队伍中，扩大了从业人员的规模。1982 年上海从业人员为 743.63 万人，2003 年末，上海从业人员增加到 860 万人，比 1982 年增加近 120 万人。但随着老龄人口的不断增加，上海常住人口的劳动参与率逐渐下降，从 1982 年的 62.7% 下降到 2003 年的 50.3%。

表 1-1 历年上海常住人口数和从业人员数

年份	常住人口 (万人)	户籍人口 (万人)	流动人口 (万人)	从业人员 (万人)	从业人员占总人口的比例 (%)
1982	1185.97	1160.78	25.19	743.63	62.7
1990	1334.19	1267.27	66.92	805.85	60.4
2000	1640.77	1253.66	387.11	841.80	51.3
2003	1711.00	1341.77	363.23	860.00	50.3

资料来源：1982 年、1990 年和 2000 年数据来自历次上海人口普查统计资料。
2003 年从业人员数量为估算值。

(2) 人力资源总体水平分析

上海在开发人力资源和优先发展教育的举措引领下，人口整体文化素质逐步提高，并在全国处于相对领先的地位。

自 1982 年第三次人口普查近 20 年来，上海人力资源总体水平有了明显提高：

——2001 年，上海具有大专及以上学历文化程度的从业人员数达到 112 万多人，分别比 1982 年和 1990 年净增 80 多万和近 50 万人，大专及以上学历文化程度的从业人员占全部从业人员的比例也从 1982 年 3.87%和 1990 年的 7.94%提高到 2001 年的 13.83%；其中本科及以上的比例也已超过了 5%，人力资源水平提升成就显著；

——与大专学历比例增长态势形成鲜明对比的是，20 年来，小学文化程度的比例大幅下降，2001 年降到了 15%以下；尤其是小学以下文化程度从业人员比例，两个十年分别比上一个十年下降一倍，2001 年已降到了 3.2%，比 1990 年下降了 3.76 个百分点，比 1982 年下降了 8.11 个百分点。

表 1-2 1982、1990、2001 年上海从业人员文化程度构成

单位：万人，%

	1982 年		1990 年		2001 年	
	人数	构成	人数	构成	人数	构成
合计	743.6	100	805.8	100	811.5	100
本科及以上	28.8	3.87	27.1	3.36	47.7	5.88
大专			36.9	4.58	64.5	7.95
高中	201.8	27.14	218.3	27.09	216.5	26.67
初中	273.4	36.77	335.5	41.63	344.3	42.43
小学	155.3	20.89	131.8	16.35	112.3	13.83
小学以下	84.3	11.34	56.3	6.99	26.3	3.23

资料来源：三次人口普查资料及《上海统计年鉴 2002》

(3) 产业升级中人力资源分布的变化

随着产业结构由适应性调整转向战略性调整，上海从业人员加快向第三产业的转移。从 1990 年到 2003 年，第一产业从业人

员从 11.1% 下降到 9.1%; 第二产业从业人员由 59.3% 下降到 39.0%; 第三产业从业人员比重加速上升, 由 29.6% 上升到 51.9%, 第三产业从业人员的集聚, 一方面推动城市综合竞争实力的提升, 另一方面也在很大程度上缓解了社会就业的压力。

表 1-3 1990-2003 年上海从业人员的产业分布

单位: %

	1990 年	1995 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
第一产业	11.08	9.85	10.77	11.59	10.64	9.07
第二产业	59.30	54.47	44.31	41.20	40.42	39.00
第三产业	29.63	35.68	44.92	47.21	48.94	51.93

资料来源: 历年上海统计年鉴。

伴随着整个城市人力资源开发的进程, 上海第一、二产业在业人员的文化结构也发生相应的变化。第一产业文盲、半文盲人口比例迅速下降, 2000 年小学及以下的文化程度人口比例比 1990 年下降了 11.5 个百分点。第二产业在业人口的文化程度构成变化呈高低两极变化大的特点, 其中具有大专及以上学历的比重比 1990 年上升了 3.8 个百分点, 达 9.7%。

上海第三产业集聚了越来越多的高素质人才。统计数据显示, 2000 年上海在业人口中具有大专及以上学历的劳动者 67.4% 集聚在第三产业, 集聚程度比 1990 年上升了 11.1 个百分点; 从第三产业从业人员的文化程度分布看, 全部第三产业中具有大专及以上学历的从业人员比例, 也从 1990 年的 15.3% 提高到 2000 年的 21.9, 净增 6.6 个百分点。

从总体上看, 上海三次产业人口的文化素质发展不平衡, 第一产业主要以小学及以下文化程度为主, 第二产业以高中和初中

文化程度为主，二者的比重达到 77.0%，第三产业则以高中及以上文化程度为主。

表 1-4 1990 年和 2000 年三次产业在业人口的文化程度构成变化

单位：%

行业	年份	构成	大专及以上	高中或中专	初中	小学及以下
第一产业	1990	100	0.2	5.0	26.7	68.1
	2000	100	0.4	5.9	37.2	56.6
第二产业	1990	100	5.9	27.5	47.3	19.3
	2000	100	9.7	26.8	50.2	13.4
第三产业	1990	100	15.3	35.5	36.6	12.7
	2000	100	21.9	32.2	35.5	10.4

资料来源：1、上海市第五次人口普查办公室.《上海人口发展报告》，上海统计局。
2、《跨世纪的中国人口——上海卷》，中国统计出版社。

(4) 行业发展中人力资源构成的变化

近十年来，上海随着产业结构的调整，行业从业人员的结构也出现了明显的变化，制造业、建筑业等部分传统行业从业人员所占比例出现持续下降趋势，而金融、房地产、商贸餐饮以及社会服务等行业从业人员比例则出现了持续增长的态势。

2003 年，各行业中批发、零售贸易、餐饮业与金融、保险业等从业人员数量进一步快速增加，两类行业分别比 1990 年增长 1.1 倍和 3.8 倍，所占总比例也分别从 1990 年的 8.5%和 0.47%提高到 2003 年的 16.89%和 2.13%。

表 1-5 主要行业从业人员构成变化

单位: %

	1990 年	2000 年	2003 年
制造业	—	39.00	33.95
建筑业	5.49	4.47	4.36
交通运输、仓储及邮电通信业	5.09	4.43	5.65
批发和零售贸易、餐饮业	8.50	12.78	16.89
金融、保险业	0.47	1.21	2.13
房地产业	—	1.13	3.55
社会服务业	—	10.28	11.69
教育、文化艺术业	4.49	4.21	4.39
国家机关、政党机关和社会团体	2.23	1.95	2.28

资料来源: 历年《上海统计年鉴》。

从各种文化程度的构成来看, 各行业之间也存在较大差异。高学历劳动者比重占 50% 以上的行业主要集中在金融、保险业, 教育、文化艺术、广播电影电视业以及科学研究和综合技术服务业; 高中文化程度比重占 45% 以上的主要是卫生、体育和社会福利业; 建筑业和制造业劳动者则以初中文化程度为主, 比重分别是 56.6% 和 49.5%; 农林牧渔业主要集中在初中以下文化程度, 比例达 77.1%, 而大学文化仅占 0.4%。

表 1-6 2000 年上海主要行业在业人口文化程度构成

单位: %

	构成	大专及以上	高中	初中	小学及以下
农林牧渔业	100	0.4	5.9	37.2	56.6
制造业	100	10.0	27.9	49.5	12.7
建筑业	100	6.9	18.2	56.5	18.4
金融保险业	100	53.2	37.3	8.8	0.8
房地产业	100	23.8	36.3	32.0	7.8
社会服务业	100	13.5	32.0	42.1	12.4
教育、文化艺术及广播电影电视	100	52.5	30.3	14.0	3.2
国家机关、政党机关和社会团体	100	40.1	32.0	21.3	6.5

资料来源: 上海第五次人口普查统计资料。

(5) 职业转换中人力资源文化构成的变化

根据 2000 年第五次人口普查资料，在业人员的职业分布出现了一些新的变化，集中表现在：生产运输设备操作人员数与 1990 年有较大幅度的减少，规模下降了 23.8%；而办事人员和商业服务人员规模则有较大幅度的提高，与 1990 年相比，增幅分别达到 106.0%和 48.9%。

在人力资源的提升中，不同职业的在业人员文化程度都有不同程度的提高。其中专业技术人员、办事人员和有关人员两类职业人员中，高学历劳动者的比例上升最快，分别比 1990 年提高了 15.2 和 15.6 个百分点，达到 52.2%和 31.5%。各类管理人员中大专及以上学历文化程度的比重也稳步提高。农林牧渔水利生产人员中，具有大专及以上学历、高中、初中、小学文化程度的比例分别达到 0.1%、5.5%、37.1%和 40.4%，分别比 1990 年提高了 0.1 个、1.4 个、11.4 个和 6.8 个百分点，其中初中文化程度有显著上升，而文盲、半文盲比重比 1990 年下降了近 20 个百分点。

表 1-7 2000 年全市各类职业在业人员的文化程度构成

单位：%

职业分类	大专及以上学历	高中和中专	初中	小学	文盲半文盲
国家机关企事业单位负责人	39.8	30.7	25.5	4.0	0
专业技术人员	52.2	36.1	10.6	1.1	0
办事人员和有关人员	31.5	37.4	26.6	4.2	0.4
商业服务业人员	5.9	29.1	48.1	13.7	3.1
生产运输设备操作人员	1.9	24.7	57.8	14.2	1.5
农林牧渔水利生产人员	0.1	5.5	37.1	40.4	17

资料来源：上海市第五次人口普查办公室，《上海人口发展报告》，上海统计局。

(6) 人力资源的引进与流动

1) 引进国内人才数大幅度增加

随着改革开放和上海城市功能定位的进一步调整，上海的高学历人才录用政策发生了重大变化。上海通过实施“人才倍增计划”、“构筑人才高地”等重大战略措施，逐步建立了高学历人才的引进机制。

按劳动部门有关数据推测，九十年代以来，上海的人才引进呈快速增长趋势，从最初的每年录用数千人，至本世纪初，录用人数已超过万人。在人才流动中，引进数约为流出数的3倍，而且引进的人才一般层次较高，其中本科及以上学历的比重超过了90%。

表 1-8 1999-2003 年上海人才引进情况

单位：人、%

	合计		研究生学历	本科学历	专科学历
	人数	比重			
1999	人数	7095	755	5054	1045
	比重	100.0	10.6	71.2	14.7
2000	人数	9544	1114	7129	1047
	比重	100.0	11.7	74.7	11.0
2001	人数	12898	1424	10235	1041
	比重	100.0	11.0	79.4	8.1
2002	人数	17071	1659	14983	379
	比重	100.0	9.7	87.8	2.2
2003	人数	16900	1346	10719	4769
	比重	100.0	8.0	63.4	28.2
5 年合计	人数	63508	6298	48120	8281
	比重	100.0	9.9	75.8	13.0

资料来源：上海市教委和上海市人事局有关统计资料。

2) 引进国际人才走在全国前列

随着上海建设国际性大都市战略目标的确立，上海积极鼓励海外人士在上海就业和创业。近几年来，上海在吸引海外留学人员回国为国服务和引进国外智力方面，做了大量工作，取得了很大成绩，走在全国前列。截止 2002 年，累计引进各类留学回国人员 5 万人，是 2000 年前累计引进的 2.33 倍；在沪常住外国、港澳台专家达到 7 万余人，比 2000 年前增长了 50%；2002 年引进的涉外人才 4 万余人，其中各类专家和紧缺人才 1.7 万人，为上海的经济社会发展提供新鲜血液。

3) 录用非上海生源高校毕业生的数量持续增长

近年来，上海逐步加大了录用外省市生源高校毕业生的力度，作为全市新增从业人员的重要来源，全市录用的大学毕业生中，非上海生源继续保持较高的水平，2003 年达到 48%以上；其中，非上海生源的本科毕业生已超过 50%，而全市录用的非上海生源毕业研究生的比例则高达 88%，已成为本市人力资源受教育水平提升的重要力量。

表 1-9 2003 年上海录用高校毕业生情况

单位：人、%

学历层次	录用高校毕业生		其中：上海生源		其中：非上海生源	
	录用人数	比例	人数	比例	人数	比例
研究生	10827	100.00	1301	12.02	9526	87.98
本科生	34326	100.00	16793	48.92	17533	51.08
专科/高职生	12480	100.00	11861	95.04	619	4.96
合计	57633	100.00	29955	51.98	27678	48.02

资料来源：《上海高校毕业生就业状况 2003》，上海高校毕业生就业指导中心。（上海生源指上海高校的上海生源；非上海生源包括上海高校的非上海生源和外省市高校的非上海生源。）

在录用外地生源中，通过实施“非上海生源高校毕业生就业申请”制度，吸引优秀外地高校毕业生来沪就业，也取得了良好的政策效果。

1999年以来的5年间，上海累计录用非上海生源近11万人，其中研究生3万多人，占全部录用数的28%以上；本科生7万多人，超过录用总数的78%；本科及以上合计接近97%。

统计显示，上海通过录用非本地生源的高校毕业生已成为补充本市高层次人力资源的一个重要途径，以本科和研究生为主体的外地生源有效改善了人力资源的教育水平。

表 1-10 1999-2003 年上海录用非上海生源高校毕业生情况

单位：人、%

年份	总计	研究生	本科生	专科生
录用非上海生源高校毕业生数				
1999	15776	4136	10791	849
2000	18689	4690	13244	755
2001	22168	5624	15837	707
2002	23713	6624	16403	686
2003	27678	9526	17533	619
5年合计	108024	30600	73808	3616
录用非上海生源高校毕业生构成				
1999	100.0	26.2	68.4	5.4
2000	100.0	25.1	70.9	4.0
2001	100.0	25.4	71.4	3.2
2002	100.0	27.9	69.2	2.9
2003	100.0	34.4	63.4	2.2
5年合计	100.0	28.3	68.3	3.4

资料来源：历年《上海高校毕业生就业状况》，上海高校毕业生就业指导中心。

4) 人力资源市场进一步开放

改革开放以后，随着社会主义市场经济体制的逐步确立和完善，社会功能系统高度分化，各种经济、文化、社会保障和社会

管理等专业化组织的运行日趋独立。尤其是体制外生长起来的私人、集体和外资企业等，与传统政府机构之间不再有牢固的行政隶属关系，没有行政级别，可以自行决定工作人员和自主进行生产经营活动。而以往国家劳动和人事制度所规范的“工人”、“干部”（行政干部和专业技术干部）的就业编制身份系列也被打破，社会利益结构的刚性和封闭性转变为弹性和开放性。在这种强烈的社会变革中，整个劳动力市场（包括培训市场）和人才市场发生了重大转变，就业竞争性更强，行业、职业之间的转换更快，很快成为支撑城市发展的一个新的要素市场。

上海曾经实施过的“蓝印户口”和大规模的农村户口转为城市户口，冲破了以往严格的人员地域流动和等级身份变换的限制，为劳动力的转移和人才流动提供了广阔的上升空间。新的劳动力市场供求关系活跃，积聚度高，各种行业、职业之间的流通渠道相互开放，不同身份的人可以依靠个人的努力向上和向外流动，社会各个阶层不断调整与重组，由此形成了上海城市人力资源开发新的活力和发展动力。

在制度文化的变革中，单位独立法人地位的确立使劳动人事政策破除了固有的进入配给制度和解雇员工的各种限制，克服了单位所有制之间（国营和私营）的壁垒，各种性质的企事业单位可以自行决定岗位设置和人员的合同聘用，同时也拥有更多的人事、分配改革权利，通过利益倾斜和一系列奖罚措施，形成新的劳动人事外部与内部流动的交换机制和“效率优先、兼顾公平”的分配机制。

在现代的劳动人事制度设计中，社会保障体系成为利益分配中不可或缺的环节。上海在医疗保险、弱势群体的“低保”、社会

保障与成本核算等方面的改革，一直走在全国前列。这些措施在城市人力资源的开发中也都起到了重要的推动作用。

2、教育发展及对人力资源增长的贡献

上海整体教育发展水平明显提高，各级各类学校办学条件明显改善，教育综合改革试验取得一定的推进，对上海人力资源能力建设和整体水平提高做出了基础性的贡献。

(1) 上海教育对提高人力资源整体水平的作用

教育优先发展促进了人力资源的持续增长。90年代以来，上海各级各类教育不断发展壮大，1990年到2003年上海普通高校和科研单位共培养研究生6.75万人，普通高校培养本专科毕业生56.93万人，其中留沪就业的人数呈持续增长的态势，1990-2003年累计约为50万人，其中研究生4-5万人，有力地推动了上海社会经济的发展和人力资源水平的不断提升。

1990年到2003年期间，中等职业教育培养毕业生86.85万人，为上海技能型人才队伍建设做出巨大贡献，有力支撑了上海的产业结构提升。同时，这一期间上海普通高中毕业生也达到67.77万人，不仅为高等院校输送了大批生源，还有一部分补充到劳动力队伍中，提高了劳动大军的整体文化素质。

近年来，上海继续教育规模和培训范围不断扩大，培训体系多元化发展。据2002年统计，全市接受成人高等教育和中等专业教育的毕业生达到4.5万人，另有68.53万人次接受了成人技术培训，接受社会力量办学机构的各种培训近210万人次，其中参加外语类培训的约为2万人次，艺术类培训的17.9万人次，社会

生活类培训的 10.3 万人次，职业培训 49.3 万人次，文化类培训 22.7 万人次。继续教育和培训促进了上海人力资源发展，为增强上海城市的综合竞争力和提高创新能力作出了重大贡献。

表 1-11 1990 年以来上海各级教育毕业生情况

	研究生	普通高校	中等职业教育	普通高中
1990 年	3322	3.46	5.33	3.04
1995 年	3355	3.96	5.54	3.64
2000 年	5868	4.09	9.71	7.18
2003 年	10079	7.12	3.72	7.76
1990-2003 年累计	67546	56.93	86.85	67.77

注：中等职业教育包括中等专业学校、职业中学和技工学校。

(2) 上海教育的进展与成就

改革开放以后，上海的教育不断深化改革，主动为上海以至全国的经济发展和科技进步做好人才培养工作，在规模、质量等方面都取得重大进展。

1) 提高义务教育办学标准，改善办学条件，加快全市教育均衡发展水平

20 世纪 90 年代中期以来，上海市政府把中小学“薄弱学校更新工程”列为“实事”工程，其后三年内完成了 230 所困难学校的改造。1998 年上海开展了新一轮的“达标工程”，共投入资金 40 亿元，征地 230 万平方米，改建扩建校舍 188 万平方米，修建场地 220 万平方米，修建校舍 340 万平方米。2001 年起，上海又启动高标准、高质量的“初中学校建设”工程，重点建设 193 所初中学校。2003 年，上海共安排教育费附加 7.35 亿元，努力推进

义务教育均衡化发展，2004年，上海市教育工作会议又决定设立全市义务教育生均公用经费的最低标准线，缩小城乡义务教育的差距。同时，上海还开展“校校通”工程，共投入1.45亿元，建立教育专网，实现全市教育信息资源共享。为了提高学校的内涵发展，市（教育费附加）投入1000万元，用于教师培训。2003年，安排1800万元专项资金（教育费附加），加强校长和教师队伍建设。这些措施提升了上海教育的办学条件，加快推进了教育城乡协调、整体均衡的发展。

2) 扩充优质高中资源，提高上海中等教育的现代化水平

1999年，上海建成11所现代化寄宿制高级中学，校园总面积1700亩，校舍建筑总面积48万平方米，班级总数可达到400个，在校生2万人左右。2002年，上海按照城镇化建设“三个集中”规划，在南汇、奉贤、金山、崇明4个区县新建4所现代化寄宿制高中，每校分别投资1.5-2.7亿元，占地面积175-350亩，建筑面积6.2-8.4万平方米，现已投入使用。

到2000年，上海户籍学龄人口高中阶段入学率已超过98%。在目前上海的高中阶段教育中，普职比例达到63:37，普通高中优质资源占一半的规模，上海中等教育的普及水平已达到国际大都市的先进水平。

3) 布局结构调整增强了上海高等教育的人才培养能力，有效促进了高校与城市、与产业结构的互动

“十五”期间上海加大了高校建设步伐，按“2+2+X”计划方案，建设以复旦大学为核心，具有综合性、多层次特点的杨浦大学城以及以交通大学为核心，具有文理渗透、理工结合特点的闵

行紫竹科学园区；形成东西两个政府主导与社会参与建设相结合的大学园区，即松江大学园区和南汇科教园区；建设若干个与产业密切相连、与城市区域发展重点相配套的、依托产业开发区和新城镇的产学研一体化的高校。

按预定计划，全市“十五”期间高校布局结构调整总投入将达到 200 亿元，其中中央投入 25 亿元（主要指杨浦知识创新区和闵行紫竹科学园区），市级财政投入 50~60 亿元（包括中央配套投入和用于市属高校的布局结构调整），学校土地置换和自筹约 100 亿元，企业投入约 20 亿元，区县政府配套投入 13 亿元。这些举措迅速提升了上海高等教育的实力，为未来上海高等教育的发展和高层次人才培养作好了准备。

本市户籍 18-22 岁学龄人口的高等教育的毛入学率从 1998 年 30%左右，迅速提升到 2003 年的 53%，实现了从大众化向普及化新的历史飞跃，达到了发达国家的平均水平。

4) 各级各类教育的多项改革收到成效

近十年来，上海在教育领域里探索了各项改革，创造了大量的改革经验。其中如教育管理体制中的学校依法自主办学、区县分级管理和统筹等正在逐步完善；高等院校的重点学科建设、产学研一体化的推进和考试评价改革等已经取得明显成效；基础教育的课程教材改革、“小班化”教育等处于全国领先地位；中小学校长职级制改革试验已经在全国产生重大影响。

在多元化办学中，民办教育取得较大进展。2003 年上海民办中小学 134 所（占全市中小学总数的 9%），其中中学 119 所，小学 15 所，独立设置的民办幼儿园 178 所。实施高等学历教育的民办高等教育机构 35 个，其中民办普通高校 15 所，参加国家学历文

凭考试的学校 15 所，经批准筹建民办高校 4 所，民办成人高校 1 所，在校生共 5.92 万人。合作办学也取得明显进展，1996 年中外合作办学各级各类学校 49 所，加入 WTO 以后，新批准的中外合作办学机构已达 99 个。目前，上海中外合作办学项目和机构其办学层次涉及学前教育、普通高中、中等职业学校、非学历成人教育以及高等学历教育。1999 年上海接受外国留学生 5581 人，2003 年上升到 13698 人；2003 年在沪任教的长期外籍专家和教师 2200 余人，相当于 1995 年的两倍以上。上海教育系统外国专家帮助新建学科 16 个，加强重点学科建设 56 个，与外国专家合作进行科研项目 105 项。到 2003 年，上海外籍人员子女学校已有 20 所，在校生人数达到 10700 余名。

表 1-12 上海地方多渠道教育投入情况

单位：亿元

	1995 年	1998 年	2000 年	2003 年
总计	64.08	120.05	161.64	242.02
一、国家财政性教育经费	54.68	90.07	121.83	165.91
1. 预算内教育经费	41.50	72.98	103.52	143.05
2. 各级政府征收用于教育的税费	6.43	9.91	11.64	19.93
3. 企业办学校教育经费	1.88	3.53	3.31	0.60
4. 校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费	4.87	3.64	3.36	2.32
二、社会团体和公民个人办学经费	0.47	5.77	5.35	13.16
三、社会捐、集资办学经费	0.87	3.51	1.42	0.66
四、学费、杂费	6.14	11.65	20.21	38.19
五、其他	1.92	9.06	12.84	24.12

资料来源：历年全国教育经费统计年鉴，教育部财务司。

在投融资体制改革中，“九五”以来，在加大政府财政教育经费投入的同时，上海多渠道教育投入经费不断增长，占教育总投

入的比例也不断提高，机制不断完善。1995年，上海预算外教育投入22.58亿元，2000年，2003年分别增长到58.12和98.97亿元，2003年的预算外教育投入达到了1995年的近4.5倍。2003年，上海的预算外教育投入中，各种教育费附加合计19.93亿元（比上年增长了26.1%）；学杂费收入38.19亿元（比上年增长了16.95%）；社会团体及个人办学经费13.16亿元（比上年增长28.26%）；社会捐集资经费0.66亿元；校办产业、勤工俭学和社会服务收入2.32亿元；企业办学经费0.6亿元。

上海教育的发展为上海人力资源发展奠定了坚实的基础，也为上海实现现代化的目标提供了必要的前提，但在全球竞争背景下，对照现代化国际大都市和建设国际经济、金融、贸易、航运中心之一的城市定位，上海目前的人力资源和教育发展状况还存在着相当大的差距，甚至可以说还存在着严重的危机。

二、全球视野：问题与危机

改革开放、尤其是最近十几年来，上海实现了举世瞩目的发展，然而，面对新的发展形势和挑战，面对上海建设国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心的目标，面对城乡居民不断增长的多元化需求，上海的人力资源能级和教育科技水平仍不能满足发展的需要。与国际大都市相比，上海的国际竞争力、人力资源和教科水平依然存在明显的差距。

（一）城市综合实力和国际竞争力不强

1、经济综合实力薄弱

（1）经济总量：与国际大都市相比存在很大差距

世界上著名的国际大都市都有强大的经济综合实力，甚至足以影响世界经济的发展趋势。根据美国市长大会对美国大都市与世界各国混合排名的比较，1998年，纽约市超过了澳大利亚、俄罗斯、韩国等国家的GDP总量。此外，通过比较还可以发现，东京都的都民生产总值超过整个加拿大的GDP总量。

经济总量是衡量一个国家或地区综合实力和竞争力的核心指标之一。目前，上海的经济总量与著名的国际大都市相比还存在巨大差距。2002年上海GDP为5408.76亿人民币，约650亿美元左右，仅相当于纽约的1/7，洛杉矶的1/6，东京的1/12。

表 2-1 2002 年国际大都市经济总量比较

单位：亿美元

城市名	GDP总量	城市名	GDP总量
纽约, NY PMSA	4518	东京都 (2000)	7908
洛杉矶, CA PMSA	4111	香港 (1999)	1585
芝加哥, IL PMSA	3494	新加坡 (1999)	905
波士顿, MA PMSA	2674	上海	650

资料来源：1. The United States Conference Of Mayors, Standard & Poor's DRI
2. 东京都总务局统计部, 《2000 年都民经济计算报告》(日文版)。

(2) 人均 GDP: 仅相当于著名国际大都市的十分之一左右

上海不仅经济总量远低于国际大都市水平, 人均水平也大大低于世界著名国际大都市, 仅相当于纽约市 2002 年 48504 美元的 1/10, 东京都 2000 年 65800 美元的 1/13。

表 2-2 2002 年国际大都市人均 GDP 比较

城市名	人均GDP (美元/人)
纽约, NY PMSA	48504
洛杉矶, CA PMSA	43223
芝加哥, IL PMSA	41163
东京都	65809
上海	4930
北京	3355

资料来源：经济数据来源同上表, 人口和从业人员数据来自美国 2000 年人口普查和日本 2000 年人口普查。

2、国际竞争力存在差距

(1) 高新技术产品与产业竞争力不强

2003年,上海高新技术产业产值占工业总产值比重为26.5%,高新技术产品出口占出口商品比重为33.8%。1999年,美国制造业中高技术产业产值占20.9%,英国占17.0%,法国占16.2%,日本占15.8%,德国占9.3%,2001年韩国占31.0%,我国台湾地区2001年占29.2%^[10]。但是高新技术是一个动态、相对意义上的概念,我国政府部门对高新技术的界定,是从我国国情出发的,与其他国家和地区的定义有一定差异^[11]。例如美国的高新技术产业(high-technology industry)主要指的是航空航天技术、医药品、计算机和自动化办公设备、无线电和通讯设备、医药设备和科学仪器。而我国还包括了一些中高技术产品(例如高分子材料)及其他在传统产业基础上应用的新工艺、新技术,覆盖面比较广,所以产值比例并不具有国际可比性。

2003年上海高新技术产业增加值占总产值的比例为23.8%,低于上海工业增加值占总产值26.8%的比例,而1980-2001年间,美国高技术产业增加值占总产值的比例始终保持在40%-45%之间,远高于美国其他制造业30%-35%的比例。说明上海高新技术产业总体竞争力不强。

(2) 出口贸易产品技术含量不高

2003年,上海实现进出口贸易顺差的主要是纺织品、服装及衣着饰件等低技术产品,与之相比,东京都进出口贸易顺差产品主要是电气产品和精密仪器等高新技术产品。两个大都市进出口贸易结构的不同,恰好反映了两者在高新技术竞争力上的差距。

[10] 美国全国科学理事会《科学与工程指标2004》(U.S. National Science Board. Science & Engineering Indicators 2004) [R]. Arlington, VA.

[11] 原国家科学技术委员会.《国家高新技术产业开发区高新技术企业认定条件和办法》。

3、知识与技术驱动乏力

(1) 劳动生产率偏低

国际比较表明，上海的全员劳动生产率也不到纽约、洛杉矶的十分之一。经济总量和人均 GDP 反映的是城市综合竞争力目前水平的重要指标，但上海全员劳动生产率偏低，则诠释了上海发展后劲不足的严峻现实。

表 2-3 2002 年国际大都市劳动生产率比较

城市名	全员劳动生产率（美元/人）
纽约，NY PMSA	116001
洛杉矶，CA PMSA	104075
芝加哥，IL PMSA	90068
东京都（2000）	146526
上海（2002）	8687

资料来源：经济数据来源同上表，人口和从业人员数据来自美国 2000 年人口普查和日本 2000 年人口普查。

(2) 知识与创新能力不足

上海生产的技术集约化程度较低、单位能耗高、环境污染重、产出率低，知识产业产值比例低。OECD 认为，知识产业是指具有较为密集的技术和人力资源投入的部门，涵盖以下范围：制造业中的高技术产业和中高技术产业；服务业中的通信业和金融、保险、房地产及商务活动，服务业中的社区、社会和个人服务。按这种划分标准，1994 年 OECD 全部成员国的知识产业增加值占全部企业部门的 51%，上海 2001 年按同口径估计仅占 GDP 的 25%左右，与 OECD 相差一倍左右。

上海仍未完全摆脱高投入、高消耗、高排放、不协调、低效率、难循环的粗放型经济增长方式。每年要消耗 4000 多万吨煤、1000 多万吨石油,以每生产万元人民币产值所消耗的能源量计算,上海为 0.583 吨/万元,而日本每万元产出的能耗只有 0.18 吨/万元,仅为上海单位能耗的三分之一。

尽管 20 世纪 90 年代以来,上海的产业结构、投入产出效率有了较大变化,转移或关闭了一部分能耗高、污染严重的企业,但粗放型增长模式并未解决消耗高、污染严重的问题,环境修复依然耗费巨大,严重影响上海产业整体的可持续发展。

4、国内竞争力优势弱化

改革开放以来,上海的经济发展取得了前所未有的高速、稳定的增长态势,为下一轮的持续增长奠定了重要基础。然而,我们应该清楚地看到,上海经济发展所面临的问题和来自其它地区以及城市的挑战,上海发展中潜藏着危机。对此,必须有一个清醒的认识。

1996 年以来,上海经济增长面临国内其它城市快速发展的挑战,1996 年上海以人均 GDP 为标志的综合指标仅次于深圳和厦门,到 2002 年广州和无锡已经超过上海,而且与苏州、常州、杭州和温州等城市比较,上海与其它发展较快地区和城市的差异正在缩小。如 1997 年上海人均 GDP 是常州的 1.7 倍,2002 年缩小到 1.5 倍。而从 GDP 的增长速度来看,2002 年上海 GDP 比 2001 年增长 10.9%,远低于温州、厦门和深圳的增长速度,在所比较的九个城市中,上海增长速度最慢。这反映了上海历来占优势的、与教育水平和质量相联系的劳动生产力比较优势正在减弱。

从省际比较看,人均 GDP 指标上海仍以绝对优势处于全国各省市领先水平,2002 年上海仍是唯一的人均 GDP 超 4 万元的省市。但如果将上海与广东省发达城市以及江苏、浙江等的新兴城市进行比较,上海的优势或相当微弱,或即将丧失,尤其是超速增长的江苏新兴城市,其人均 GDP 已位于全国城市排位的前列。

表 2-4 2002 年上海与国内部分城市人均 GDP 及增长水平比较

城市	人均 GDP(元/人)	位次	GDP 比上年增长(%)	位次
温州	34895	7	15.8	1
厦门	47270	1	15.6	2
深圳	46388	3	15.0	3
杭州	35664	6	14.0	4
无锡	43307	4	13.2	5
广州	47053	2	13.0	6
常州	26744	9	12.5	7
苏州	34475	8	12.2	8
上海	42089	5	10.9	9

资料来源:《中国城市统计年鉴(2003)》,中国统计出版社。

(二) 人力资源能级水平差距明显

1、人力资源总体水平亟待升级

(1) 人均受教育年限低

2000 年,上海 25 岁及以上人口的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、东京等国际大都市的人均受教育水平都达到了大专文化程度。

上海第一产业从业人员人均受教育年限仅 6.50 年,比北京低 1.43 年,比东京低 4.54 年。第二、第三产业从业人员人均受教育

年限也都低于北京，更低于东京。

表 2-5 2000 年三次产业从业人员人均受教育年限比较

单位：年

	上海	北京	东京
第一产业	6.50	7.93	11.04
第二产业	10.01	10.52	12.10
第三产业	11.08	11.84	12.86
全部从业人员	10.06	10.92	12.73

资料来源：中国教育与人力资源问题研究课题组：《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社 2003 年版。

（2）高等教育文化程度人口比例低

根据 2000 年全国人口普查资料，上海大专及以上学历人员占从业人员的比例为 13.8%，东京为 45.9%，上海不到东京的三分之一；其中本科以上的比例为 5.9%，而东京为 32.0%，上海不到东京的五分之一。

上海 25 岁以上人口中本科以上学历程度的比例仅占 5.1%，既远低于纽约（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。

无论是大专以上还是本科以上的人口比例，上海都只有北京的 50-60%，仅仅是纽约等国际大都市的五分之一左右。

表 2-6 国际大都市 25 岁以上人口受教育程度分布

	纽约, NY-NJ-CT- PA CMSA	洛杉矶, CA CMSA	芝加哥, IL-IN-WI CMSA	东京	北京	上海
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
初中及以下	8.4	13.9	7.9	15.4	58.0	65.7
高中	38.8	32.9	36.4	41.6	23.3	23.1
大专及以上	52.8	53.2	55.7	43.0	18.7	11.2
其中本科及以上	30.5	24.4	28.9	27.1	9.8	5.1
25 岁以上人口人均 受教育年限/年	13.6	13.1	13.7	13.3	10.0	9.1

资料来源：美国 2000 年人口普查资料，www.census.gov.

高学历人才集聚度低。根据第五次人口普查的数据，2000 年上海 25 岁以上人口中本科学历以上的人数有 60.0 万人，占全国的 5.8%，而纽约本科以上人才占全美国的 9.7%^[1 2]，东京占全日本的 16.0%^[1 3]，上海的高学历人才集聚程度远低于这两个国际大都市。从国内来看，北京有 90.3 万人，占全国的 8.8%。上海大约只有北京的 2/3。

2、人力资源结构亟待调整

(1) 人力资源能级水平低，第三产业从业人员比例低

上海目前是二、三产业共同推动经济发展的产业格局。2002 年上海第三产业的产值比重为 51%，从业人员比例为 47.2% (2001 年)，而发达国家和国际大都市第三产业产值比重一般都在 80% 以上，从业人员的比例一般在 75% 以上。

[1 2]本文中纽约数据均来自美国普查局 2000 年人口普查数据。
censtats.census.gov/data/US/3805602.pdf

[1 3]东京数据除特别说明外均来自平成 12 年国势调查。

为此，在未来 5 到 20 年间，上海不仅要加快二、三产业的发展，在加快三产发展的同时，更要关注发展以知识密集型的服务产业，以及与二产配套的相关咨询及与技术开发等服务业，使上海在第三产业发展中实现产业结构调整与优化。

表 2-7 国际大都市三次产业就业结构比较

单位：%

	第一产业	第二产业	第三产业
纽 约	0.2	14.9	85.0
洛杉矶	0.7	20.8	78.6
芝加哥	0.3	21.6	78.0
华盛顿	0.4	12.4	87.3
旧金山	0.8	20.5	78.6
上 海	11.6	40.4	48.0
北 京	11.8	33.2	52.8

注：美国数据为 2000 年，上海北京数据为 2001 年。

资料来源：U. S. Census 2000. 美国 2000 年人口普查，统计口径为 CMSA (Consolidated Metropolitan Statistical Area)，劳动力年龄为 16 岁及以上；上海市统计年鉴（2002 年），北京市统计年鉴（2002 年），劳动力年龄为 15 岁及以上。

（2）主要行业高层次人才集聚程度低

21 世纪前 20 年是上海提升城市综合竞争力的关键时期，需要补充数以万计的高层次专门人才，以适应上海新兴产业、支柱产业、基础产业和都市型产业发展以及产业结构战略性调整的要求。

根据上海产业发展的优先领域，特别需要金融业、会展业、物流业等现代服务业的高级策划人才，生产性服务业的营销研发人才，高新技术产业的高端设计人才，以及制造业的高级技工等都极为紧缺。

表 2-8 上海与东京部分行业从业人员文化程度比较

单位：%

	上 海		东 京	
	大专及以上	其中：本科及以上	大专及以上	其中：本科及以上
全部从业人员	13.9	5.9	45.9	30.6
其中：				
制造业	10.0	3.8	43.4	32.0
运输仓储、邮电	14.5	5.9	31.9	21.3
批发贸易零售餐饮	9.5	3.4	37.1	23.1
金融保险业	53.2	21.8	67.0	50.5
房地产业	23.8	7.9	48.5	34.7

资料来源：本表上海数据来自市第五次人口普查资料。东京数据来自于日本 2000 年人口普查资料，www.sensus.metro.tokyo.jp.

(3) 技术性人才短缺

高素质劳动力缺口极大。目前上海制造业从业人员中受过高等教育的比例只有东京的 1/4；2000 年，金融保险、房地产等行业的从业人员中，本科以上的比例纽约为 10.1%，东京为 7.5%，上海仅为 2.5%，其中大学本科学历以上的比例东京为 50.5%，而上海仅为 21.8%。如果金融房地产业职工占全市从业人员的比例提高到 5%、本科以上的比例提高 1 倍，仅这两个行业就需要增加本科以上学历文化程度者 10 万人左右。

(4) 生产性服务业从业人员比例低

服务业覆盖着金融、保险、商贸、航运、物流、旅游、法律、教育培训、中介咨询、公关、电子信息网络等诸多领域，其中生产性服务是服务业迅速发展的主体力量，包括经营管理、计算机应用、会计、广告设计等，也包括一些相对独立的产业服务，如

金融业、保险业、房地产业、法律和咨询业等提供的服务。上海在物流、金融保险、房地产这三大生产性服务业中就业的人口比例为 7%，而纽约、洛杉矶和东京则分别为 15.9%、12%和 12.9%。

3、人力资源国际化程度亟待提升

(1) 人才国际化程度低

外籍常住人口的数量代表了城市对国际人才的吸引力，成为城市国际竞争力的主要指标之一。世界上一些著名的国际大都市，人口的增长主要是国际移民的增长而不是人口的自然增长。

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，仅 1990-2000 年的十年间，入境的新移民就达 213 万人。洛杉矶共有外国移民 507 万人，占总人口的比例也高达 30.9%，其中已加入美国籍的有 190 多万人，未加入美国籍的还有 300 多万人，1990-2000 年的十年间，新移民总规模达 178 万人。而目前在上海的境外人口总数也只有 40 多万人，其中外籍常住人口 10 万人，分别仅占总人口的 2%和 0.6%。

(2) 教育的开放程度不够

高等教育作为教育国际化的一个体现，高校留学生规模、留学生来自世界各地或国家的结构、以及留学生占全校在校生数的比例是衡量高校国际化、开放程度和校园文化多元化的重要指标。

2003 年上海全市高等学校共有留学生 1.3 万人，占全市高等学校在校生总数 2.3%，这一比例远低于世界上著名的国际大都市。

在伦敦各高校就学的外国留学生高达 14.2%，波士顿该指标也达 8.5%，纽约则也超过了 5%。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，而上海尚不到 5%。

在留学生总规模和留学生占学校全日制学生数比例等指标上，上海高校均大大落后于国际著名大学，即使近年来留学生教育增长较快的部分上海高校，留学生占全校全日制学生数的比例大都也在 5%以下，最高的也不超过 10%^[14]。

表 2-9 2001 年中美部分大学留学生数及比例比较

院 校	留学生数	在校生总数	比例/%
哥伦比亚大学	5,116	22,425	22.8
哈佛大学	3,448	18,308	18.8
宾夕法尼亚大学	3,820	21,853	17.5
波士顿大学	4,412	27,767	15.9
纽约大学	5,504	37,134	14.8
上海交通大学	1620	23189	7.0
北京大学	1776	27076	6.6
复旦大学	1637	25138	6.5
清华大学	1073	25474	4.2
同济大学	458	32870	1.4

资料来源：(1)美国高校数据为美国国际教育局《在美国高校学习的外国留学生：2002 年开放政策报告》(Institute of International Education: International Students in the U.S., *Open Doors 2002 reports*), opendoors.iienetwork.org.

(2)中国高校数据中在校生数指普通全日制本专科和研究生数，不包括成人教育学生数，资料来源为《2002 年教育部直属高校基本情况统计资料汇编》，教育部直属高校工作办公室 2003 年 8 月。

[14] 参见表 2-9 及本研究报告附表。

4、人力资源发展环境亟待改善

围绕建设现代化国际大都市和“四个中心”的目标，上海的人力资源在数量、质量上都不能满足社会经济发展的需要，其中一个重要的原因，是尚未建立起有利于人力资源充分开发的环境，一些体制、机制的制度性障碍制约了人才的流动、使用及其培养和成长。

当前人力资源开发的体制机制上最突出的问题是：市场开放度低，未能充分发挥市场在人力资源配置中的基础作用；人才的价值尚未充分体现，不利于激发人才创新、创业的活力；人才供给的开放度和深度开发不够，吸引国内外高水平教育培训机构力度不大，缺乏促进人人皆可成才、不断进取的内生动力；人力资源管理的整体合力不强，尚未形成统一的人才服务体系，人才政策协调性不够。

（三）科教综合竞争力缺乏优势

1、科技创新：不足以支撑城市知识创新体系的形成与发展

上海目前的科技创新主要存在着科技投入分散、资源配置效率低、资源整合度差、产学研体制割裂等弊端。同时高校与科研机构分立，各自为政，也难以形成研发合力，使产学研运作缺乏有效机制保障，造成科技成果难以转化、科技能力难以形成生产力的不利局面。

（1）科技与教育投入不足

2002年，上海R&D经费总投入列全国第4位，低于北京、广东和江苏，总投入仅为北京的一半；全市R&D经费投入占GDP的比例仅为2.04%，不到北京（6.84%）的1/3。

表 2-10 2000-2002 年全国 R&D 经费及占 GDP 比重前五位地区

单位：%

排序	2002 年全国 R&D 支出 (亿元)	2000 年	2001 年	2002 年
全国合计	1287.6	1.00	1.09	1.23
1	北京 219.5	北京 6.28	北京 6.08	北京 6.83
2	广东 156.4	上海 1.69	陕西 2.80	陕西 2.98
3	江苏 117.3	天津 1.51	上海 1.78	上海 2.04
4	上海 110.3	重庆 0.64	广东 1.27	天津 1.52
5	山东 88.2	广东 1.11	江苏 0.97	广东 1.33

资料来源：据科技部、北京科技网站及上海科技统计年鉴资料整理。全国 R&D 经费支出为 2002 年数据。

2003 年，上海地方财政性教育经费投入占 GDP 的 2.65%，全社会教育总经费占 GDP 的 5.1%（含中央部属教育机构支出），均低于全国平均水平。

（2）科教创新能力弱

2000 年美国科技杂志《WIRED》在向各国政府、商界和媒体征询后，选出最有影响力的 46 个全球高科技中心。中国大陆无一城市入选。杂志评选的条件包括该地大学和研究设施，是否有训练熟练技术员工及发展新科技的能力；该地是否有大公司和跨国企业的投资，以为该地提供稳定的技能和经济；该地人口是否有开设新投资的创业冲劲；及该地是否有足够的创业投资基金，确保好商业点子能够推出市场。硅谷因拥有许多硬件、软件和互联网商家在该地创业，被选为 10 大科技枢纽之首。其他分别是波士顿、

斯德哥尔摩、特拉维夫、北卡罗莱纳、伦敦、赫尔辛基、奥斯汀、班加罗尔和旧金山。排在 10 名之后的有台北、西雅图、纽约、蒙特利尔、剑桥、都柏林、洛杉矶和东京等。亚洲地区的入选的只有班加罗尔、台北和东京。

上海具有科技创新能力的综合性大学理工类本科院校仅为北京 40 余所的一半；上海独立科研机构仅 100 余所，而北京有 400 余所；上海科研机构承担国家级重大攻关项目数也仅为北京的三分之一；上海高校科技合同金额只有北京的四分之一。

上海高新技术园区未能充分发挥功能，中试孵化基地严重不足。与西安、中关村等地相比，上海的高科技园区在运行机制上仍不适应技术创新的要求。一是布点相对分散，选址没有充分考虑与高校的结合；二是重园区硬件建设，轻软件建设，特别是园区内市场化的中介服务组织相对不足；三是公共技术平台建设滞后，民营中小科技企业难以获得园区中试基地的支持。

从成果上看，上海科技成果转化率低，深圳高达 90%。国际大都市综合竞争力指标的基本标准为 30 项专利/万人，上海有非常大的差距。

(3) 对推动产业升级的先导性作用不明显

国际上一些发达的大城市，高校知识创新在推动产业发展中具有基础性的提升作用，国内一些高等教育资源丰富的大城市在促进地区经济发展、提升城市综合竞争力方面开始发挥强劲的推动作用。如北京高校不仅创办了一批大型高校高新技术企业，还形成了集聚国内一流的各类创新人才和实现高新技术成果的培育、交易和综合服务的中心，成为新的经济增长点。北京大学、清华大学等所在的中关村科技园区，已逐步建成了由各类专业技

术孵化器组成的企业孵化器集群，已是国内高新技术企业最为集中、最具创新活力的创业基地。在武汉，大学科技园区的快速崛起，催生了“光谷概念股”华工科技等 10 家上市公司。与之相比较，上海的科教、尤其是高校在提升上海产业结构及国际竞争力方面，远未能发挥出应有的基础性作用。

(4) 投入分散、资源配置效率低、资源整合度差

发达国家科研拨款大多主要体现竞争性原则，利用评价机制与合同拨款，提高经费配置的效率。

英国政府对高等教育科研资助有两个系统。一是高等教育拨款委员会，它们根据科研水平评估（RAE）对研究质量评价的结果有选择性地资助高等教育机构的研究。研究经费在高等学校中的集中程度相当高，2002-2003 年，英格兰高等教育基金委员会 75% 的研究经费集中在 135 所高校中的 25 所院校；另一个是由研究委员会分配专项研究基金，资助金额主要根据研究需要的成本确定。与质量相关的资助则可以用于研究的基础设施建设和间接费用，也为高校自己的研究提供了一些灵活的经费来源。

美国教育科研经费也普遍采用招标——投标的合同拨款方式，与评价机制密切结合。1999-2000 学年，美国联邦政府给有学位授予权大学的经费中 90% 是合同拨款；另外，20 世纪 70 年代美国出现经费紧张局面后，各大学纷纷寻找新的经费来源渠道，从工商业等产业部门获得的科研和其它项目经费也往往是通过合同经费的方式。

上海财政性科技投入分配权分别由科委、经委、教委、发改委等几个部门掌握，以至于不少的科技研究项目计划从策划、预算到实施完成，带有很强的部门意识，统筹能力低下，互相联系

和协调很少，导致普遍性的科研经费分散和重复使用。例如，上海经委、科委每年拨发的企业“技改”经费、企业“科研三项经费”总额都在数十亿元以上，其中的大部分用于购买国外的技术及设备。这些获得政府高额拨款的企业缺少主动吸纳高校、科研机构的成果意识，也缺乏与高校和科研机构集体攻关的组织体制保障。因此职能部门的条、块分割及企业对大量技术引进的过分依赖，直接导致了上海科技资源配置和使用的低效率，也造成了人才资源的大量浪费。

(5) 高校与科研机构分立，各自为战，难以形成合力

上海拥有将近 200 个自然科学、社会人文科学地方研究机构和 40 余所地方高校，但高校与研究机构之间缺乏联系机制，没有形成强大的研发合力。由于大部分研究机构规模较小、缺乏学科支撑，导致研究课题小型化、研究力量分散、单科独进的现象非常普遍。目前，上海尽管在科研机构与高校之间进行了一些合作性尝试，但受经费投入体制、项目管理体制以及评估认定体制的制约，上海尚未形成高校、研究机构相互融合的有效科研机制，高校与研究机构各自为政的格局也没有取得实质性转变。这种现象既制约了高校、研究机构的规模效应和科技生产力，也在整体上严重削弱了上海的科技创新能力和城市综合竞争力。

(6) 产学研合作缺乏有效机制保障

上海的企业、高校、研究机构之间尚未建立起市场机制下的资本、成果转化纽带关系，政府在审批各类科技项目时，也没有附设必要的产学研合作约束条件，企业与高校、企业与研究机构之间，依然缺乏实质性的激励和约束机制。上海高校、研究机构

每年占用大量的科技经费，产出大量科技成果，而企业同时也面临巨大的科技创新和技术成果需求，但是，产学研三方各自的追求目标、价值观不一致，管理手段和评价、奖励标准相去甚远，导致技术供需差距很大。加剧了企业的技术升级、创新要求与高校或研究机构的科技活动互相脱节的“两张皮”的矛盾。

2、高等教育集聚度与辐射力不强

(1) 高等教育机构在校生集聚度持续下降

城市高等教育机构在校生数占全国高等教育总规模的比例是体现高等教育资源和高层次人才培养集聚度的重要指标。纽约这一指标 2000 年为 7.8%，洛杉矶 2000 年为 6.9%，东京 2001 年为 23.6%，而上海 2002 年仅为 4.0%。与此同时，国内其它省市教育事业发展赶超上海速度大大加快。1990 年，上海普通高等教育规模(包括研究生)占全国的比重为 6.0%，2001 年下滑为 4.2%(2005 年将可能下降为 3.5%)，江苏、湖北却呈上升趋势，分别占 8.1% 和 6.4%。

高等教育在校生人口占城市人口的比例是体现城市综合竞争力的又一重要指标，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 3.5%。

上海高等教育在全国的地位明显下降。2002 年每万人中拥有普通高校大学生南京、西安、杭州、广州和武汉等省会城市都超过了 500 人，而上海只有 261 人，相当于这些城市的三分之一或二分之一。在全国 229 个大、中型城市中的位置从 1998 年的第 49 位，下降到 2002 年的 78 位。在 15 个人口超过 200 万的超大城市

中，2002 年上海每万人中拥有普通高校大学生指标仅高于重庆，列倒数第二，高等教育集聚程度继续下降，与上海作为全国最大中心城市的地位极不相称、与上海服务全国、辐射全国的战略目标极不适应。

表 2-11 部分省会城市高等教育发展情况比较

城市	每万人拥有普通高校在校生数/人			普通高校在校生数/人		
	1998 年	2002 年	增长 (%)	1998 年	2002 年	增长 (%)
南京	479	724	51.15	132439	347823	162.63
西安	338	663	96.15	126601	329967	160.64
杭州	438	518	18.26	76546	208338	172.17
广州	266	512	92.48	108378	299037	175.92
武汉	327	509	55.66	173334	390681	125.39
北京	205	374	82.44	212984	398573	87.14
天津	132	262	98.48	78651	196892	150.34
上海	153	261	70.59	165123	331649	100.85

注：表中序位按照 2002 年每万人拥有高等学校在校生数排列。

资料来源：《2003 年中国城市统计年鉴》。

从高等教育的在校生规模来看，1998 年上海高等教育在校生规模在几大省会城市中，仅低于北京和武汉，居第三位。到 2002 年，南京、西安、杭州、广州和天津等城市高等教育迅速发展，其增长速度都超过了上海。

(2) 缺少一批具有国际先进水平的大学与学科

世界一流大学如哈佛大学、麻省理工学院、斯坦福大学、加州大学伯克利分校等，均有 20 余个学科在世界上享有很高声誉，而上海列入“985”计划的复旦大学与交通大学与之相比，差距很

大。历史悠久的剑桥大学共有 80 位教师获得过诺贝尔奖，历史较短的加州大学洛杉矶分校也有 5 位教师获得过诺贝尔奖，而上海、乃至全国大学目前还没有这样的实力。世界知名大学共 200 所左右，每年在 Nature 和 Science 等世界顶尖学术刊物上连续发表数篇论文，而复旦、交大等上海最好的大学均缺少重大原创性成果和饮誉全球的大师级人才，都达不到世界知名大学的水平，距世界一流，仍还有很大差距。

三、“十一五”：战略机遇与严峻挑战

未来 20 年是上海建设现代化国际大都市的关键时期，也是上海人力资源开发和教育适应发展变化、发挥社会经济发展引领作用以及获得全面发展的历史性战略机遇期，把握机遇、应对挑战，做大、做强、做活上海教育，进一步增强科技创新实力，既是国家和人民的殷切期望，更是对上海人力资源开发和教育发展的严峻考验。

（一）上海现代化国际大都市的发展目标定位给城市人力资源集聚带来重大机遇

面向未来，上海确立了建设国际经济、金融、贸易和航运中心的宏伟蓝图，实施科教兴市和人才强市战略、实现新一轮发展目标，必将极大地推动上海教育的发展，开创上海人力资源能力建设的新局面。

1、现代化国际大都市的目标定位提出新的要求

上海发展战略要求上海要率先建设现代化和实现小康社会，要把上海建设成为现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心之一。实现这一目标，上海未来发展重心将由基础性建设为主转向功能性建设为主，建设重点突破中心城区向更大范围

拓展，体制构架基础向完善的社会主义市场经济体制转轨。尤其要依靠科技教育推动产业层次的提升，抢占技术制高点，加快形成高新技术产业的经济规模和现代服务业的强辐射功能。

伴随新一轮的经济社会形态转变、产业结构提升和城市物质文明、精神文明和政治文明的不断进步，上海下一步的发展必然从依赖资本驱动转向依靠资本、技术、知识和人力资源的驱动。新一轮发展目标带来的各种变化要求上海加速建设全球性人力资源高地，这一要求既是上海教育事业发展跃上新台阶的千载难逢的机会，同时更对上海人力资源能力建设和人力资源能级迅速提高，提出了更新、更高的要求。

从国际大都市人力资源开发水平和开发进程来看，上海处于一个较低的能级水平，并且追赶的时间相当紧迫。美国 25 岁以上人口中本科以上受教育程度比例从 1950 年的 6.2% 提升到 1980 年的 17.0%，用了 30 年时间；从 1980 年的 17% 到 1999 年的 25% 又用了 20 年时间。2000 年上海 25 岁以上人口中本科及以上学历及以上受教育程度比例只有 5.1%，尚低于美国 1950 年水平。与目前纽约、华盛顿等国际大都市 25%-40% 左右的水平相比，差距极大。因此，上海要在未来 20 年实现国际大都市发展目标，人力资源开发与教育发展追赶的任务非常艰巨。

2、新的人力资源观和城市发展观带来重大机遇

在充分认识“科学技术是第一生产力”、“人才是第一资源”的战略思想基础上，上海提出“科教兴市”和“人才强市”的重大战略决策。按照科学发展观，围绕社会经济协调发展和人的全面发展，上海通过制定《实施科教兴市战略行动纲要》、《上海实施人才强市战略行动纲要》等纲领性文件，制定了上海教育发展

和人力资源开发的战略规划和重大举措，提出“建立以人才高地为支撑的城市新体系”、建成“国际化创新人才的集聚地和国内外人才配置的中心城市”的战略与任务，为上海确立新形势下人力资源能力建设的新思路，为上海人力资源的进一步开发构筑了巨大的发展平台。

(二) 作为世界级都市圈的长三角城市群兴起迫切要求上海加快城市能级水平的提升

长三角城市群已经成为中国、乃至世界范围内的重要经济增长极，作为最具地理优势的特大型城市，上海在其中应该、也能够发挥核心城市的重要功能，做强现代服务业和先进制造业的产业升级选择，将使上海的教育发展和人力资源开发面临重大机遇和新的挑战。

1、长三角：国内外最具活力的经济区域

近年来，以上海为龙头、江浙两省为两翼的长江三角洲地区，充分利用国际国内的资源和市场，依靠改革和开放的驱动，正逐步成为国内经济发展的重要增长极和世界关注的一个经济高速发展区域。占全国人口 6%、土地面积 1%的长三角地区 15 座城市，创造了全国 18%的 GDP，这一比例约为“珠三角”12 个城市（占全国 9.3%）的两倍。

长三角内部拥有完备的城市体系、雄厚的产业基础、便利的交通、明显的区位性竞争力和地区经济活力。以集体和私营经济为主体的“苏南模式”和“温州模式”，经过近些年来规范的股份制改造，在中国地区经济中继续保持着旺盛的活力。长三角已处在向

工业化中后期发展的历史性阶段，未来 10 年内，长三角将有可能成为具有较强国际竞争力的外向型经济示范区。长三角的发展前景得到世界的普遍关注。截至 2002 年底，世界 500 强企业已经有 400 多家进入长三角，其中有 184 家跨国公司的地区总部和中国总部设在上海。

然而，与国际大都市圈相比较，长三角地区的人口集聚程度、经济地位及其影响依然存在很大差距。著名的纽约都市圈面积（从波士顿向南延伸至华盛顿，占国土不足 1.5%）与长三角类似，却集中了全国近 20% 的人口，仅制造业产值就占到全国 30%。在新的发展中，长三角如何发挥比较优势，吸引国内外各种要素和信息在区内汇集和流动，如何使大都市圈集聚的产业、金融、贸易、科技、信息参与全球经济活动、并通过提升综合实力在国家全面建设小康社会中发挥引领作用，已经成为长三角构筑中国区域经济发展的重要增长极、发展成为亚太地区经济发达地区之一进而发展成为世界第六大都市圈的关键一环。

2、挑战上海：发挥核心城市的辐射和服务功能

长三角地区还存在一些制约整体竞争力快速提升的不利因素，例如产业结构趋同，专业化分工不清晰，技术梯度不明显，各种体制壁垒重重，缺乏统一市场，不仅在世界六大都市群的竞争中处于劣势，而且在国内三大城市群比较上，市场化程度也比不上珠三角城市群，技术水平甚至也落后于环渤海湾城市群。

为了提升长三角的区域综合实力和国际竞争力，为了促进长三角一体化发展，最近两省一市已形成区内错位竞争、经济协调发展的共识。作为区位优势最为明显的核心城市，上海面临重大机遇与挑战：

——利用上海城市的区位优势，加速提升科技、知识性先进制造业与现代服务业能级，形成技术、管理和知识密集型的“头脑产业”，并在研发、管理、营销、咨询、制定行业标准等方面提供更高水平的生产性、知识性服务，从而发挥重要的知识、技术以及服务的辐射、推动和支撑作用；

——利用长三角城市文化相通、观念相近和能够实现优势互补的特点，突破地理界限、行政界限、城市界限，超越各种地方保护壁垒，在一体化发展的合作框架内，探索和形成新的、由市场推动的、有效的区域分工合作和竞争发展模式；

——利用经济全球化带来的国际合作与相互需求，面向全球广泛吸引各类高层次管理、科技创新和急需人才，通过增强国际人才的吸纳能力和上海自身的人才培养培训能力，真正形成人力资源高地，以增强对上海发展的支撑能力、对长三角以及全国的辐射能力；

——通过新一轮产业转移，把上海由生产型的制造业为主，向知识型的服务业为主转换，大力投资发展面向全国、面向世界服务的都市型、知识型企业。

如何更好发挥经济中心城市的服务、辐射和带动作用，如何在共同打造世界第六大都市圈的合作与竞争中，通过构筑人才高地迅速提升人力资源能级，出色地发挥“联动长三角、影响中西部，服务全中国、面向全世界”城市功能，是上海在推动长三角经济一体化进程中面临的一项重大考验。

(三) 世博会为上海教育与人力资源国际化提出了全面挑战并带来新的机遇

世博机遇是城市和地区获得跨越式发展的“发动机”，是城市和区域保持长时间持续发展的“助推器”，同时也对城市的教育发展和人力资源开发提出了更加开放性的挑战。

1、举办世博会将引发相关产业跨越发展

上海承办世博会，将引发全球的信息流、资金流、商品流、人才流、技术流以空前的规模向上海集聚，为相关产业跨越发展提出新的要求，并全面带动上海的电讯业、会展业、旅游业、咨询业、博览业、出版业、安防业、传媒业以及科技、教育等现代生产性服务产业和一大批知识服务产业快速发展，从而极大地推动上海与世界各地区开展新一轮的广泛交流与合作。

借助世博机遇，上海将尽可能参与国际前瞻性分工，勇攀世界经济下一轮增长的主导产业-生物医药等的产业高峰。将推动 IT 产业参与全球即期性产业的分工，使上海成为全球 IT 产业的制造与技术开发的一个中心。积极参与国际性产业的分工，并以汽车产业为主导，带动整个工业系统的全面提升。

2、面临又一次人才集聚的历史性机遇

世博机遇不仅意味着上海与世界的各种交流活动更加频繁，而且也迫切要求上海本土人员尽快熟悉国际规则、了解各国文化、并能够主动融入国际合作。上海不仅要抓住蓝领工作全球化的第一波，接受产品制造业的国际转移，而且要抓住世博机遇，更加关注和抓牢白领工作全球化的第二波，努力主动地接受现代职业

服务的国际转移。

世博相关产业的大发展，既迫切要求上海教育培养大量精通外语、掌握专业及职业技能的高素质人才，也要求大部分大学、部分研究机构接收更多的外国留学生，还要求大学参与更为广泛的国际合作与交流。这一新的发展趋势，无疑对上海的中、高层次人才的教育、培训提出更高的要求，同时也对做大做强上海教育、对塑造上海国际大都市的城市精神和全面提高市民素质都提出了新的要求和挑战。

(四) 上海人口结构转型和人口发展新战略对教育与人力资源开发带来重大影响

国际发展经验表明，经济跨越式发展主要依赖于人力资本的高度集聚。但到 2020 年，上海人口结构面临老龄化加速、劳动适龄人口减少、学龄人口下降等人力资源发展的结构性问题，毋庸置疑，这将对上海经济持续发展以及实现国际大都市的发展目标均带来严重的负面影响。

1、学龄人口下降给人力资源开发带来不利影响

上海学龄人口逐年下降的趋势不容忽视。十多年来，上海低龄人口（15 岁以下）的比重出现大幅度下降，从 1990 年的 18.23% 下降至 2000 年的 12.26%。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 万和 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、大学学龄人口均将继续下降为目前的 1/2 左右。

从近年的变化趋势看，未来 20 年上海户籍人口的新生劳动力年均只能维持 10—12 万人，而同期退出劳动年龄的人口每年则有 25 万左右，劳动年龄人口的急剧减少与上海经济总量每年以 10% 的增长目标严重不相适应。同时，也因学龄人口减少、教育资源大量空置，造成严重的浪费。

学龄人口的变化带来劳动适龄人口大幅减少。2000 年，上海劳动适龄人口（男 16-59 岁、女 16-54 岁）为 1143 万，按上海 2000 年人口普查资料推算，到 2020 年，如果不输入外来人口，上海劳动适龄人口只能维持在 870 万左右，将比 2000 年净减 270 万人，这一发展趋势将导致上海城市的抚养系数急剧上升，极有可能引发上海综合竞争力的下降，甚至给上海实现经济社会发展目标造成重大阻碍。

2、提升劳动力整体素质潜伏重大危机

伴随城市化进程的快速推进，上海外来人口数量迅速增长。大量劳动年龄人口的加盟，一方面改善了上海人口、劳动力的数量结构，另一方面，也因外来从业者学历层次低，使得上海提高劳动力整体素质、增强产业结构调整适应性和增强国际竞争力潜伏重大危机。

2003 年流动人口总数已经达到近 500 万，外来人口持续增长的变化趋势，将进一步给上海人口和劳动力发展带来两大明显的变化：

——改善了上海的人口和劳动力结构，为城市社会经济发展增添了活力。外来人口相对社会经济发展，有效缓解了城市经济发展与劳动力后备资源不足的矛盾，有力促进了城市经济的振兴、市政建设的发展和城市的繁荣；

——相反，也影响了劳动力队伍受教育程度和劳动力队伍素质的提升。从研究结果看，“近年来，上海外来人口受教育程度仍以初中、高中和小学受教育程度为主体，总体素质没有获得明显的提高，2003年的调查结果与2000年的水平基本持平。”显然，这一状况既不适应上海产业结构提升的发展趋势和要求，也给外来人口选择职业、转变社会地位带来长期的困扰。因此，重视改善和扭转上海这一人口、劳动力结构现状，加快提升劳动力队伍整体素质，对上海未来教育发展和人力资源开发，将带来极其重大的不利影响和新的压力。

表 3-1 2000 年上海 15-59 岁人口的受教育程度构成比较

	户籍人口*	外来人口	常住人口
合计	100.00	100.00	100.00
小学及以下	23.05	25.72	14.64
初中	38.28	58.64	42.52
高中(中专)	26.21	11.89	29.51
大专及以上	12.47	3.75	13.33
其中：本科及以上	5.98	1.43	6.16

资料来源：上海市第五次人口普查办公室等. 现状、展望与对策 [C], 2002. 23.

注：*上海户籍人口采用 15 岁及以上人口学历构成。

尽管近年来上海加大了人才引进和大量录用外地生源的大学毕业生来沪工作，但由于流动人口的绝对规模大大超出了高层次人才的引进数，因而，近十年来，上海人口的教育水平提升出现总体升势趋缓、结构比例甚至出现降低的态势，这一状况加大了上海与国际大都市的人力资源差异^[15]。

根据与美国和日本部分国际大都市 2000 年分年龄的教育程度的比较，上海 18 岁以上人口中初中及以下文化程度比例高达

[15] 关于上海与美国、日本部分国际城市分年龄的教育程度构成，请参考本报告附表。

62.5%，而同期，美国的纽约、洛杉矶和日本的东京等城市，该比例几乎大都在 5-10 之间，最高的也不超过 15%。另一方面，作为在校学生最为集中的 18-24 岁人口，2000 年上海该指标占 18 岁及以上人口的比例也甚至高达 43.5%，与此再次形成强烈对照的是，美国和日本的国际性城市均在 3-10% 之间，大都低于 5%。

由此可见，上海因流动人口的不断涌入，不仅为上海人力资源提升带来了巨大的影响，同时，也对上海规划全市（覆盖流动人口）教育发展带来了极为严峻的挑战。

（五）率先实现丰裕型小康社会和居民收入增长为教育发展带来机遇和新需求

随着上海率先全面进入小康社会，居民需求和消费结构正在发生着一系列重大变化，追求多元的生活、多种途径的发展，已经成为全社会的一种新时尚，个性化、高层次的需求选择，已经、并将更进一步对教育发展和人力资源开发提出更新、更高的要求。

1、人的需要悄然发生新的变化

上海的社会经济发展走在全国的前列，居民收入水平、储蓄和消费结构都在发生重大变化。据抽样调查，2003 年，上海城市居民家庭人均消费性支出为 11040 元，比上年增长 5.5%，比 2000 年增长 24.5%；农村居民家庭人均生活消费支出为 5670 元，比上年增长 6.8%，比 2000 年增长 37.0%。

2003 年，上海城市居民的恩格尔系数由 1990 年的 56.5% 下降到 37.2%，农村居民恩格尔系数由 1990 年的 46.4% 下降到 35.3%。城市居民家庭服务性支出占消费支出的比重由 2000 年的 25.2% 增

加到 30.5%，人均教育文化娱乐服务支出占家庭人均支出的比例由 2000 年的 14.5% 增加到 16.6%；2003 年农村居民家庭文化娱乐用品及服务平均每人支出比例比 2000 年增长了 21%。

表 3-2 2003 年上海城市农村居民生活水平相关指标变化情况

		2003 年	比 2000 年增长 (%)
居民人均可支配收入 (元)	城市	14867	26.9
	农村	6658	19.6
居民人均(生活)消费支出 (元)	城市	11040	24.5
	农村	5670	37.0
城乡居民储蓄存款余额 (亿元)		6054.6	140.0

资料来源：《上海统计年鉴 2004》。

伴随人民群众物质生活水平的日益提高、居民个人闲暇时间的增多以及各类人性化、高水平城市服务体系的进一步完善，上海居民对于精神消费、信息消费、教育消费、文化消费、休闲娱乐消费均表示出一种积极的态势。城乡居民的生活方式、生活观念以及对物质、精神的追求正在发生着悄然的变化，自我选择、自我实现、自我超越，正逐步渗透到城市的每个角落、并愈发深刻地影响城市的各种社会和人的人际关系，追求人的全面发展，追求多元化、个性化、高层次精神享受及教育、文化消费，已成为上海居民生活方式的一个重要组成部分，并将在今后进一步成为主导社会意识的重要方面。

2、对教育发展带来新的挑战

在上海居民不断增长变化的各种需求与物质文化消费中，接受不同层次、不同种类、不同形式教育的需求，无疑是上海居民最普遍、最急切的需求与消费。另一方面，社会进步和教育普及水平的不断提升将对传统的教育制度提出严峻挑战。

尽管目前上海全市的基础教育已达到高度普及化的水平，高等教育也已进入普及化阶段。但不容忽视的是，我们的教育制度安排依然是传统的以“精英教育”为主要标志，尤其是高等教育普及水平在达到 50%水平的情况下，招生、考试以及学生特征并未出现相应的变化。

仅从高校中 25 岁及以上学生数所占比例这一指标看，上海与全国一样，在普通本专科生构成分析中，可以发现几乎是清一色的传统意义上的“适龄学生”，而且上海超过 25 岁的学生数还大大低于全国的平均水平，与美国、英国、澳大利亚等发达国家相比，上海以非传统年龄学生为标准之一的高校现代化路程还很长。未来上海在教育普及水平提升的同时，还应注重推动教育制度的变革。

表 3-3 高校在校生中 25 岁及以上学生比例的国际比较^[16]

单位：%

国家/地区	学年	合计	普通本专科
上海	2002-03 学年	15.81	0.11
	2003-04 学年	7.47	0.12
全国	2002-03 学年	15.12	0.70
	2003-04 学年	6.19	0.72
美国	1999-00 学年	39.1	16.3
英国	2000-01 学年	18.7	
澳大利亚	2000-01 学年	21.0	

[16]资料来源与说明：

- (1) 本表中上海和全国的“合计”栏数据均包括研究生数和成人本专科生数，表中比例均为 25 岁及以上的学生数所占的比例数。
- (2) 表中美国数据来自美国教育部《教育统计摘要 2003》，所统计的学生数指授予学位的高校，“合计”数包括全日制和部分时间制的本科生、研究生和第一专业学位学生数；普通本专科栏仅指全日制本科生。
- (3) 英国和澳大利亚数据来自 OECD《教育概览 2003》，表中学生数包括 30 岁及以上全日制和部分时间制学生占 30-39 岁和 40 及以上年龄段人口的比例。

面对旺盛、多元化的教育需求，上海如何在“三个代表”重要精神的指引下办好让人民群众满意的教育，如何在推进城市社会经济协调发展的同时，践行为人民服务的宗旨和促进人的全面发展，如何在率先实现教育现代化的过程中满足人民群众终身学习的要求，都需要获得明确的答案。回答这些问题，既为上海确立教育发展和人力资源开发战略提出了新的课题，同时也为上海重构新时期的现代化的国民教育体系、终身教育体系，带来了新的动力与考验。

(六) 教育综合改革为上海科教体制创新提供了难得的历史性机遇

从2003年3月起，上海已在全国率先全面启动教育综合改革试验。国务院、教育部的这一决定，是对上海教育改革探索、实现跨越式发展的极大鼓舞和支持，将为上海教育启动新一轮全方位、深层次的改革与探索，开辟更为广阔的创新空间。

1、更新改革理念：教育综合改革的精神实质

选定上海为全国教育综合改革试验区，是国务院、教育部以及上海市领导着眼于上海和全国的一项具有重要现实意义的重大决策。综合改革试验区政策的精神实质集中体现为“综合性”：

一是要把上海的教育综合改革放到整个上海的改革发展体系之中统筹考虑，由相关的人事、劳动、计划、财政、科技、教育、外事等政府部门，从政策、法规、资源统配、对外开放、市场利用等方面综合入手，而不是就教育论教育、仅涉及教育内部进行局部的改革；

二是要使教育综合改革涉及整个教育体系，包括各级各类教育、培训的办学制度、管理制度、投融资制度、招生考试制度、就业助学制度、评估监管制度以及课程、专业设置、实验实习基地建设和教育教学制度等各个方面，而不是简单地政府之间让渡部分管理权，更不是重新配置相关的审批权。

深刻领会教育综合改革政策的精神实质，并通过这一改革全面提升上海国际大都市的综合实力和国际竞争力，是党和人民赋予的重托，是历史赋予的庄严使命。

2、推动制度创新：实施教育综合改革的关键

启动教育综合改革试验的核心是放权、减少直接干预和提供规范的法规、服务保障，关键是教育发展的观念和制度创新。

现阶段上海教育发展观念和制度创新亟待解决的主要问题有：进一步确立教育发展和人力资源开发的基础性战略地位，着力推动知识移民与教育移民，做强上海高等教育，健全城市培训和继续教育体系，建立和巩固产学研战略联盟，转变政府职能和形成教育的公共治理结构，推进教育管理和办学体制改革以及建立国际化、法制化的教育发展与人资源开发环境。

上海必须把握和利用这一政策与机遇，遵循新的发展观，设计和落实行之有效的对策与举措。必须把良好的教育发展外部环境和巨大的教育需求与灵活、高效的制度设计有机地结合起来。必须在促进上海教育和社会经济的全面发展的基础上，为全国其它地区提供新鲜经验。对于上海的教育和整个上海而言，这既是一场全新的挑战，也是上海展示应有的智慧、魄力、远见、精神风貌和服务全国的大好机遇。

四、需求分析：未来 5 到 20 年的展望

围绕实现新一轮发展目标，上海制定了“科教兴市”和“人才强市”战略，就是要通过强化人力资源能力建设、提高劳动生产率水平和推进科技创新，保持上海经济的持续增长，促进上海产业结构的不断优化升级，提升上海的综合实力和国际竞争力。实现上海社会经济快速、协调、可持续发展，对从业人员的规模、结构、质量等方面提出了新的需求。把握这一需求及其变化，是确立上海人力资源开发和教育发展目标的重要基础，也是政府制定相关政策、法规的根本性依据。

（一）人力资源与教育需求预测的主要依据

未来 10-20 年是上海建成现代化国际大都市的关键时期，也是经济结构转换和提升的快速发展期。经济的快速发展、优越的地理区位、都市的集聚效应和资源与生态等诸多因素的相互影响和约束，以及市场经济体制和运行机制的进一步完善，都将影响上海人力资源和教育的发展。如何充分发挥上海人力资源的比较优势，如何通过人力资源的进一步开发来促进全市经济和社会的可持续协调发展，是本报告对未来需求分析的一个基本依据。

在市场对要素配置的基础作用日益加强的形势下，作为中心城市的上海人力资源配置与需求的分析，将从上海现代化国际大都市的城市发展目标出发，参考并借鉴发达国家和国际大都市 21 世纪初的发展水平，从上海经济总量及增长趋势、产业结构进一

步升级、人口总量和结构以及综合反映经济运行效率的劳动生产率等方面，进行未来发展态势的宏观分析，为上海人力资源和教育发展提供最为直接的依据。

1、经济总量持续快速增长

1992 年以来，上海经济已连续 12 年保持两位数增长。2003 上海国内生产总值达到 6250 亿元，比 2002 年增长 11.8%。从历史和未来的发展趋势来看，上海经济增长仍将保持强劲的增长势头。据国家统计局预测，从目前到 2020 年全国经济总量将维持年均 7% 左右的增长速度，而上海经济增长速度将高于全国平均水平 2-3 个百分点。因此预计 2004 年到 2010 年期间，上海国内生产总值将继续保持两位数增长，按 2003 年不变 GDP 年均增长 10%，2010 年到 2020 年期间，GDP 年均增长 9%。则 2010 年上海经济规模总量将在 2003 年的基础上大约翻一番，达到 12181.1 亿元。2020 年在 2010 年的基础上再增长 1.4 倍，达到 28837 亿元。

表 4-1 2003-2020 年上海国内生产总值预测

年 份	国内生产总值（亿元）	GDP 年均增长（%）
2003 年	6250.81	
2005 年	7563.48	10
2007 年	9151.81	10
2010 年	12181.06	10
2020 年	28837.00	9

2、产业结构不断优化和升级

随着经济发展与经济结构的调整，90年代以来，上海三次产业结构发生了显著变化。第一产业和第二产业的比例不断下降，而第三产业的比例则不断上升。2003年上海三次产业结构的比重为1.5: 50.1: 48.4。根据经济社会发展规划目标，同时考虑到上海处于国际、国内产业分工中的地位及比较优势，未来一个时期内先进制造业和现代服务业并重，仍是上海产业快速发展的基本格局。因此从2003年到2020年，上海第一产业所占比例将继续下降。而根据发展形势判断，2007年前上海第二产业所占比例在现有基础上将有所上升，往后几年随着上海世博会的临近，服务业的规模将不断发展壮大，因此第三产业的比例将不断上升，第二产业的比例将逐渐下降。

预计到2010年，上海第三产业比重将达到51.0%，第二产业的比重下降到48.0%；到2020年，第三产业将进一步提升到59.2%，而第二产业将继续下降到40.0%。

表 4-2 上海 2010 年和 2020 年的三次产业结构预测

单位：%

	合计	第一产业比例	第二产业比例	第三产业比例
2000	100.0	1.8	47.6	50.6
2003	100.0	1.5	50.1	48.4
2005	100.0	1.3	51.0	47.7
2007	100.0	1.2	50.0	48.8
2010	100.0	1.0	48.0	51.0
2020	100.0	0.8	40.0	59.2

注：《上海市国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出2005年三次产业结构的比例为1.2: 43.8: 55.0。根据目前发展形势，要实现这一计划目标存在难度，因此我们对2005年三次产业的结构进行了调整。

3、人口和从业人员规模适度扩大

上海新一轮发展的目标是建设国际大都市，而成为国际大都市的重要前提则是具备较大的城市规模和经济规模。2003年上海已有1700多万人口（包括非户籍的常住人口），在中国属于首屈一指的特大型城市。根据上海城乡一体化发展和生产力布局调整趋势，参照伦敦、东京等城市形态结构和人口密度进行可比性测算，预计2010年上海总人口将达到1900万人，2020年将达到2100万人左右。

2003年上海人口的劳动参与率为50.26%，2010年劳动参与率将继续保持在50%左右，因此，2010年的从业人员将达到950万人左右，其中户籍从业人员600万人，劳动参与率为43%；外来从业人员350-400万人，劳动参与率为70-75%。

2020年，劳动参与率保持在45-50%之间，从业人员达到1050万人。其中户籍从业人员600万人，由于老龄化进程的进一步加快，户籍人口劳动参与率将下降为40%左右；外来从业人员达到450-500万人，劳动参与率可能下降到70%左右。

表 4-3 2000-2020 年上海常住人口和在业人口预测

单位：万人

	2000 年	2003 年	2010 年	2020 年
常住人口	1640	1711	1900	2100
劳动参与率 (%)	50.42	50.26	50	50
在业人口	827	860	950	1050

4、劳动生产率持续快速提高

2003年，上海从业人员860万（包括非正规就业者，折合为

全日制从业人员数), 全员劳动生产率为 7.7 万元/人。随着知识经济的到来, 科学技术的广泛应用, 劳动生产率将不断提高。我们根据劳动生产率的历史变化, 综合考虑经济增长和技术进步等因素, 预计到 2010 年全员劳动生产率将达到 12.8 万元/人, 2020 年达到 27.5 万元/人。

表 4-4 2000-2020 年上海三次产业劳动生产率预测

单位: 元/人

	2000 年	2003 年	2010 年	2020 年
合计	54942	76881	128222	274638
第一产业	9324	12613	18317	43942
第二产业	58949	98724	175847	366184
第三产业	61929	71697	112747	250132

(二) 人力资源总量继续平稳增长, 增量部分主要体现在高素质人才的需求快速增加

1、从业人员总量逐步增长

上海经济的持续快速增长, 产业结构的不断优化升级, 对劳动力总量和结构都提出了新的要求。根据上海城市功能定位与产业结构调整, 综合考虑就业弹性[就业弹性= $(\Delta \text{从业人员} / \text{从业人员}) / (\Delta \text{GDP} / \text{GDP})$]及劳动参与率变化等因素测算, 经济增长的就业弹性约为 0.11, 到 2010 年上海从业人员将增加到 950 万人, 比 2003 年增加 90 万人左右, 2020 年从业人员将在 2010 年基础上再增加 100 万人, 达到 1050 万人左右。

2、三次产业的从业人员结构不断上移

2000年上海三次产业的从业人员比例为10.8%:44.3%:44.9%，随着产业结构的不断调整和升级，从业人员也不断向第三产业转移，2003年三次产业的比例调整为9.1%:39.0%:51.9%。为适应上海产业发展的需要，今后第三产业从业人员比例将继续增长，第一、二产业从业人员比例还将下降。预计到2010年，第一产业从业人员比重将下降到7.0%；第二产业从业人员比重将调整到35.0%；而第三产业从业人员比重将提升到2010年的58.0%。到2020年，三次产业从业人员的比例将进一步调整到5.0%:30.0%:65.0%。

表 4-5 2000-2020 年上海三次产业从业人员的产业分布预测

单位：%

	2000 年	2003 年	2010 年	2020 年
合计	100.0	100.0	100.0	100.0
第一产业	10.8	9.1	7.0	5.0
第二产业	44.3	39.0	38.0	30.0
第三产业	44.9	51.9	55.0	65.0

3、从业人员文化素质将进一步提高

随着产业结构的升级，先进制造业和现代服务业的比例和技术含量不断提高。从人力资源的需求来看，未来几年上海劳动力文化素质将有较大提高。通过国际比较，我们预测2010年上海从业人员中受过大专及以上学历的比例，应该达到并超过20世纪末发达国家的平均水平（1998年OECD国家平均为28%），由2000年

的 13.9%提高到 2010 年的 30%左右^[17]，2020 年达到 50% 以上。2000 年到 2010 年，从业人员中具有专科及以上文化程度的比例第一产业从 0.4%提高到 2%；第二产业将由 9.7%提高到 28%左右、其中高新技术产业和先进制造业从 46.0%提高到 60%左右；第三产业从 21.9%提高到 37%，其中金融、保险和房地产业从 77%提高到 85%，教育、科技、文化、机关及其他部门从 41.8%提高至 65%。2010 年到 2020 年，从业人员中具有专科及以上文化程度的比例，进一步追赶国际大都市、并达到当时发达国家的水平。

4、需补充上百万专科及以上学历的从业人员

根据第五次人口普查资料，2000 年上海 828.4 万从业人员中具有专科及以上学历的从业人员为 115 万人，其中本科及以上的从业人员 48.8 万人。到 2010 年，上海从业人员中具有专科及以上学历的人将达到 280 万人，其中本科以上学历达到 140 万人（本科占从业人员的比例为 12.5%），均比 2000 年增长 1.5 倍左右。

再考虑到自然减员等因素，从 2001 年到 2010 年，上海需累计新补充 200 万大专及以上学历的从业人员，其中本科及以上需新补充 110 万人左右。

2020 年上海从业人员中具有专科及以上学历的人将达到 525 万人，其中本科以上学历达到 250 万人（本科占从业人员的比例为 25%左右），分别比 2010 年增长 1 倍左右。因此从 2010 年到 2020 年，上海需累计新补充 250 万大专及以上学历的从业人员，其中本科及以上需新补充 150 万人以上。

[17]通过对 20 个 OECD 国家劳动力人口受教育水平和人均 GDP 的回归拟合，得到回归方程。 $Y=13.933\ln X-111.314$ ，Y 代表受教育水平，X 代表人均 GDP。据预测 2010 年上海人均 GDP 按购买力评价将达到 24000PPP 美元，代入上述方程，得到 2010 年上海从业人员中受过专科及以上教育的从业人员比例为 29.2%。

(三) 重点发展领域的核心人才需求

1、企业家和职业经理人

企业家和职业经理人是那些了解企业管理；熟知资本运作，熟悉国家有关宏观政策及经济法规；具有洞察市场、捕捉商机的能力；善于决策、善于协调的企业的决策者。

据推测，目前上海的职业经理人的需求数量为 15 万人。从目前上海从事经理职业的总体情况看，尽管有相当的数量，但获得劳动和社会保障局颁发的资格证书的人数并不多，今后需要通过专业培训加速提高职业经理人的综合素质，以满足上海企业发展对高级职业经理人的急迫需求。

2、研发人才

上海的研发人员主要分布在政府研究机构、高校以及企业研究机构。据《2004 年上海统计年鉴》，2003 年上海从事 R&D 的工程师科学家共 18 万人左右。随着上海技术结构的升级，作为上海新一轮发展的支柱产业的电子信息、新材料、生物医药等产业的快速持续增长，其对研发人才需求也将增加到 40 万左右。

未来上海高新技术产业中人才需求数量倍增。到 2010 年至少需要增加 2-3 倍，其中本科以上层次人才将至少需要增加 3-4 倍。2010 年人才拥有量将达到 35 万人左右，层次进一步提高，人才规格趋于多样化。2010 年电子信息产业和生物医药人才比例将达到 40%，新材料行业将达到 20%。人才需求类型主要是原创性的研究开发人才、复合型的管理人才和高技能人才。

目前，个别高新技术产业中的人才需求缺口特别大，已经成为这些产业发展的瓶颈。以上海 IC 制造业为例，到 2004 年 3 月

份止，上海 IC 行业企业总数约 270 家，总投资 144.60 亿美元，但 IC 高层次人才却极度缺乏。上海市集成电路行业协会统计显示：1998-2002 五年间，上海微电子专业培养的 IC 人才累计有 1470 人。根据上海市十五期间集成电路发展规划，2005 年若能实现“增加 10 条生产线”的目标，至少需要 8 万 IC 人才。若 2010 年进一步再增加 30 条生产线，那么届时则需增加 25 万人。

3、高技能人才

上海产业结构调整和产业技术升级，使得产业知识技术含量逐渐增大，对企业一线操作、服务人员提出了更高的要求，需要一大批具有一定技术基础知识、较强适应能力、掌握精湛技艺的高技术工人，尤其是需要一批具有较高知识层次和创新能力、智能型、复合型的新型高技能人才。

2010 年高技能人才总量需由目前的 11 万人增加到 30 万人，高技能人才占一般技能人才的比例应由 8% 增长到 20%（其中具有高职及以上学历的高技能人才比例达到 50% 左右），形成具有一定规模、结构合理、素质较高的高技能人才队伍。

上海高技能人才的开发必须适应先进的装备制造业、现代服务业的发展要求。今后若干年，需求的重点是与核心制造业相关的模具制作、数控机床操作与维修、工业设计、现代测量技术等高技能人才；以及与都市型产业相关的会展设计、印刷媒体、园林园艺、工艺美术、多媒体制作、动漫设计、装饰装潢、烹饪、高级护理人员等高级技能型实用人才。

4、新兴职业人才

伴随产业结构的调整，上海将出现更多的新产业，原有产业

也将随之升级，这些变化将带来新的职业如雨后春笋般不断涌现。据上海市劳动部门分析，2004年内上海将诞生65个新职业，主要分布在六个门类。这些新职业一般都是市场需求缺口大，强调专业知识背景与较强的动手操作能力相结合，并且很多蕴含着高科技、时尚和创意特征。特别是迅速发展的高科技、创意产业，已成为催生新职业的主要领域，比如色彩搭配师、珠宝首饰评估师以及宠物护理员，等等。

5、知识服务业人才

近年来，上海知识服务业发展速度逐步加快，2001年的增加值已达618亿元，占全市GDP比重12.48%，堪称上海“第七大支柱产业”。上海一般传统产业的发展速度为6%—7%，而知识服务业的发展速度要高一倍。据预测，2001—2005年，知识服务业整体年增长速度达到23.7%。在六大知识服务业中，发展最快的无疑是专业咨询业。而在各类专业咨询服务中，发展最快、对人才需求量最大的，是各个行业的基础部门会计、法律以及管理方面的专业咨询服务。

随着中国加入WTO，国际贸易日益增多，上海的复合型商务法律人才将成为抢手资源。目前，全国律师已达12万多人，所从事的多是国内法律业务，懂外文的律师人数不多，能熟练运用外语和法律知识与国外客户洽谈业务、签订合同的仅有2000人左右，至于熟悉世界贸易组织规则、能够参与国际谈判的高级专门人才更为紧缺。以反倾销人才为例，据外经贸委调查，上海真正能参与国际应诉和应对反倾销的高级人才目前依然严重不足，需要加速培养和引进。

随着更多的跨国公司进入中国，更多的中国公司到国外投资

以及到国外资本市场筹资，注册会计师将面临更加复杂的经营与财务问题，如多国货币、多国税收、多国法律法规、复杂的金融工具等问题。这必将导致对通晓多国会计制度以及外语的高级会计师的需求迅速增加。在未来 10 年，我国需求的 15 类人才排行榜中，注册会计师位居榜首，尤其是熟知专业业务和国际事务的人才更为抢手。就社会需求而言，国内市场需要约 35 万名注册会计师，而目前社会上只有 5 万名，而且其中一大半没有得到国际机构的认可。

从 90 年代初期，管理咨询市场不断扩大。据北京新华信息管理顾问有限公司的调查，2002 年 - 2003 年，新增客户数量以每年超过 10% 的速度递增。至 2003 年，有 49.9% 的公司接受过管理咨询服务。但是，与几乎全部接受中介机构管理咨询服务的跨国公司相比^[18]，国内管理咨询市场并不发育，未来几年仍有较大的增长空间，这一趋势将对相关人才市场带来新的需求。

6、生产服务业人才

随着上海金融中心地位的逐步确立，国际金融机构入住上海的数量进一步增加，对金融高级人才的需求势必日益增长。据测算，到 2010 年，上海大概需要 6 万左右的高级金融人才，而 2002 年上海高级人才的保有量不超过 3 万人。其中投资银行、资产证券化、投资理财、宏观金融分析、中高级保险管理人才，经纪人和代理人才以及法律、咨询、市场化经营、交易中介和国际会计等成为人才需求的重点，其中，具有各种专业知识，熟悉金融、投资期货等业务的人才需求增加最快。

[18] 从全球市场看，世界 500 强企业都接受过多次管理咨询服务，其中一半左右的公司拥有长期合作的管理咨询公司。

到 2010 年，上海需要的商贸高级人才类型主要包括：高素质、高层次的外向型经营管理人才；敢于创新富有创意的营销人才；精通国际贸易惯例、国际营销、多元经营、战略策划、涉外税务、国际金融以及国际法律的外贸人才；高素质、复合型的网络商务人才。

据分析，物流高级经营管理人才是目前及今后一段时间里上海最紧缺的人才。这些能够对企业物流总体协调、管理和控制的高层次管理人才和物流规划人员，是企业需求最大、也最为迫切需要的人才。

上海在建设国际航运、物流分拨中心的过程中，高级物流研究人员和物流经管人才是相关行业和企业健康发展的决定性因素。根据权威机构测算，目前国内需要中高级物流专业人才的数量已经达到 600 多万，其中上海缺口 60 万，而物流产业还将以每年 30% 的速度迅速递增。

7、装备制造业人才

汽车等装备类工业是上海建立新型产业体系的骨干产业，发展重点是汽车、船舶、飞机、电站及输配电设备、轨道交通设备、大型数控机床、环保设备、医疗器械设备、物流设备等。到 2010 年，上海将建成装备类工业的开发、营销中心和高技术、高附加值产品制造基地，重点增强整体设计和关键零部件的自主研究开发能力。

据分析，到 2010 年，仅装备类工业就需要劳动力 60 万人左右，尤其对高层次人才的需求还将大幅增加。2010 年需要具备本科学历或中级职称的人才 12 万人，比目前净增约 4 万人。今后人才需求的类型主要是国际化、跨地域的经营管理人才，高级研发

和设计人才，具备投融资能力和熟悉国内外资本市场的资本运作人才，具有跨文化沟通能力又精通本行业营销业务的复合型人才，掌握数控编程和加工中心操作维护的高级技工和技师。

8、公共管理及社会事业人才

按照建设法制政府、责任政府、服务政府的要求，到 2010 年具有本科学历和中级专业技术职务的公务员比例将达到 70%左右。需要重点造就和培养一批能应对复杂形势、驾驭市场经济、依法行政和高素质的高级公务员；一大批精通职能业务、具有复合知识结构、信息搜集分析能力、熟悉国际规则、跨文化沟通能力的行政技术专家。

随着城市综合功能的增强和社会经济的发展，今后社会事业人才开发，将呈现规模扩大和层次素质提高并重的势头，预计 2010 年，上海社会服务业人才需求将从目前的 33 万增加到 45 万人左右，人才比例由目前的 30-60%提高到 50-80%，其中新增人才中研究生占 50%以上。人才的需求的重点主要是一批各类学科领域的领军人才、学术带头人和学术骨干。

五、发展与改革：新的思路与战略目标

面对上海人力资源开发和教育发展存在的差距，面对新一轮的发展目标以及对人力资源配置带来的新需求，上海必须站在对历史负责和能否保证实现国际大都市建设目标的高度，制定未来人力资源开发和教育发展的战略和目标，树立人力资源与教育的新发展观，确立人力资源开发和教育发展的规模、结构、质量目标和实施步骤，从而为未来上海人力资源开发和教育发展提供依据和指导。

(一) 树立人力资源与教育的新发展观

在制订上海教育与人力资源发展目标的规划设计中，应充分体现新的发展观，做到“三个立足”和“两个参照”。即立足于全国教育与人力资源开发的需要，立足于长三角教育与人力资源开发的需要，立足于上海经济社会未来发展的特点及需求；参照发达国家与国际大都市的人力资源开发水平，参照发达国家与国际大都市的教育发达程度。

1、确立人力资源开发与教育发展在上海城市现代化建设中的优先发展地位

人力资源开发有着巨大的潜力和广阔的前途，这是上海加快全面建设丰裕型小康社会、加快推进上海现代化世界级城市建设的不竭动力源泉。牢固树立“人力资源是第一资源”的观念，将教育发展与人力资源开发纳入上海现代化建设全局之中，以创新的观

念和思路、以国际化开放的视野、超常规、跨越式发展的新理念，确立教育与人力资源发展目标。为此，上海在制订全市“十一五”规划、全市中长期发展规划和上海经济社会发展的重大行动计划中，应将教育作为上海城市建设与社会经济发展的一个重要组成部分，从规划着手，真正落实教育优先发展的战略地位。

2、教育与人力资源发展是上海产业结构升级最基本最关键的智力支撑

随着经济全球化进程的进一步加快，应对国际产业转移和上海提升产业结构能力水平的严峻挑战，上海必须在加速传统产业改造的同时，实现以现代服务业、先进制造业为标志的产业结构高度化。在这一具有挑战性且艰难的历史进程中，上海迫切需要确立以教育和人力资源发展为支撑和导向的新战略观，加快教育发展，加快人力资源开发，以教育发展和人力资源开发作为实现上海产业结构调整 and 升级的重要组成部分，同时实现提升科技、教育和文化对上海社会经济发展的贡献率，实现上海经济社会的可持续发展。

3、最大程度地满足人民群众日益增长的教育需求

伴随上海经济发展和人民群众物质文化水平逐步提高，居民的消费结构和消费水平已经并将继续出现新的变化与特征，也将出现以提高人的生活质量和人的发展的诸多新需求；另一方面，以选择性为特征的消费选择日益多元化，需求层次出现向上移动的长期趋势。

在教育发展和人力资源开发战略目标设计上，如何应对这一变化，如何体现这一变化，将是上海“十一五”期间及未来10-20

年发展规划必须认真加以考虑的一个重要问题。从目前已经显见的若干新特征看，把握广大人民群众日益增长的对高层次、高质量教育的新需求，把握不同年龄和不同职业从业人员职业发展的教育需求，把握市民实现自身全面发展和自我实现的新需求，将成为上海教育实践“三个代表”重要思想的行动指南。

4、融入世界、服务全国是上海教育新一轮发展的新方向

未来5到20年是上海全面加快“四个中心”建设的重要时期，以“长三角”为区域发展范围、以世界级大都市圈建设为目标的区域发展将全面提速。融入世界，服务全国，推动长三角一体化发展，已成为上海发展战略的组成部分。如何从这一战略高度来全面规划上海“十一五”及未来上海的教育发展和人力资源开发，就成为我们制订近期、中期和长期发展规划必须充分研究并加以规划的一个不可缺少的重要组成部分。

——融入世界，首先必须研究世界，以国际视野拓宽我们的发展思路与规划的战略设计，充分汲取发达国家和国际大都市教育发展和人力资源开发的成功经验和教训，认真研究发展中国家、尤其是新兴工业化国家和城市的成功经验和教训，为制订上海人力资源和教育发展规划提供参考和依据；

——融入世界，要求我们主动参与人力资源和教育领域广泛的国际合作、交流与竞争，在人才培养合作、产学研合作、学术交流与合作、办学联合、学位与教育项目的标准制定与互认等方面，力争在未来5到10年取得重大突破，并得到实质性的进展；

——融入世界，要求上海的教育要走向世界，将教育作为上海城市国际合作与交流、作为上海国际贸易和国际服务贸易、作为弘扬上海进而也是弘扬中华民族文化的一条重要途径，并在规

划中制订切实鼓励、支持上海教育走出去的政策措施；

——服务全国，服务长三角，同样也是制订上海教育和人力资源发展规划目标的重要组成部分，这也是上海“十一五”规划与以前规划不同的一个新的标志。为此，我们在制订规划发展目标中，不能仅仅局限于上海本地的人口、学龄人口和人力资源需求；同时，在规划中还应充分体现上海教育与长三角的区域互动，在多种形式合作中发挥优势，为全国培养更多优秀人才，努力在服务全国的进程中，加速提升上海教育的综合实力和国际竞争力。

(二) 人力资源发展目标

1、城市人口与劳动力人口发展目标

充分考虑未来5到20年上海经济发展、劳动生产率提高和人口承载能力等多方面因素，本研究报告参照市人口办等有关部门的预测结果，预期未来上海人口、从业人员的发展目标为：

——据有关方面预测，2010年上海常住人口将达到1900万人以上，其中户籍人口1400万人、流动人口500万人；2010年上海从业人员总量也将由目前的860多万人达到950-1000万人；

——上海常驻人口将继续保持适度增长的态势，到2020年，全市常住人口达到2100万人左右，其中户籍人口1500万人、流动人口600万人；2020年，上海全市从业人员总量也将进一步增加到1000-1050万人。

表 5-1 未来 20 年上海人口与从业人员预测

单位：万人

	2003 年	2010 年	2020 年
全市常住人口	1711	1900	2100
其中：户籍人口	1342	1400	1500
流动人口	383	500	600
全市从业人员	860*	950-1000	1000-1050

*按《上海统计年鉴 2004》，2003 年全市从业人员总数为 813 万人。本表按大口径概念包括非正规就业人员数约 47 万人。

2、从业人员和新增劳动力教育水平提升目标

通过加大教育发展和人力资源开发，力争到 2010 年上海人力资源发展水平获得快速、明显的提高、从而到 2020 年将逐步接近并达到发展国家的平均水平。

——**从业人员平均受教育年限**。2010 年上海从业人员平均受教育年限，可由 2000 年的 10.1 年提高到 11.5 年，接近于 OECD 国家 1999 年的平均水平；2020 年可达到 13 年，赶上当时发达国家的平均水平。

——**新增劳动力平均受教育年限**。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进一步提高。

预计新增劳动力平均受教育年限由目前的 11.5 年提高到 2010 年的 12.5 年，2020 年达到 15 年。新增户籍劳动力平均受教育年限由目前的 13.5 年提高到 2010 年以及 2010 年以后的 15 年以上。

——**从业人员本科及以上的比例**。2010 年上海从业人员本科及以上学历人员的比例，可由 2000 年的 6%提升为 14%（1999 年

OECD 国家平均水平为 15%)，2020 年达到 25%左右，相当于 21 世纪初国际大都市的平均水平。

——**从业人员中大专及以上学历人员比例**。上海 25-64 岁人口中，接受大专及以上学历教育的人口比例由目前的 13%，提高到 2010 年的 24%，2020 年达到 50%左右。

表 5-2 未来 20 年全市从业人员教育水平发展目标预测

	2000 年	2010 年	2020 年
平均受教育年限 (年)	10.1	11.5	13
新增劳动力平均受教育年限 (年)	11.5	12.5	15
本科及以上学历比例 (%)	6	14	25
专科及以上学历比例 (%)	13	24	50

3、公众的科学素养：2020 年赶上发达国家

据我国按照国际通用标准进行的调查显示，上海 2002 年公众科学素养达标率为 6.9%^[19]，仅相当于 1990 年美国全国的平均水平，更低于美国大都市当时的平均水平。

上海要形成积极进取、开拓创新的上海城市精神，要求大力提高居民的文化科学素养，通过各级各类教育、多种形式的培训以及以终身教育为理念的继续教育和培训的发展，力争到 2010 年，上海公众科学素养的达标率超过 10%，2020 年达到发达国家的平均水平，大大缩小与国际大都市的距离。

4、人才流动与引进

进一步加大上海的人才引进力度，加速提升人力资源总体水平，要求加快提高上海对全球人才资源的吸引力和集聚力，使上

[19] 《上海年鉴 2003》，上海人民出版社 2004 年。

海逐步成为海内外高层次人才自由流动的重要选择，要求大力引进上海急需的各类海外专门人才。全方位构建集聚人才、培育人才、人尽其才的保障体制，形成以大学为中心枢纽、产学研互联互通、国际国内开放的人才集聚与辐射网络。

——**海外引进**。2003-2010年期间，上海需累计吸引各类海外人才15万人左右，其中外国专家6万人，海外留学人才为9万人；2010年，在上海工作的境外人才应该占上海人才总量的10%以上；同时还要适度引进上海急需的国内紧缺人才。

——**国内引进**。2003年—2010年期间，上海需引进国内的高层次人才、高技能人才和本科以上学历外地高校毕业生大约15万人。其中，国内高层次人才和高技能人才要着重满足上海重点产业发展的要求，总量约为7万人。

通过落实更大力度的人才引进政策和举措，2010年实现人才吸纳和输出数量的基本平衡；2020年人才流动实现输出总量明显大于流入总体趋势，辐射全国，进而可以充分发挥上海人力资源、教育对兄弟省、市、区的服务作用。

(三) 全市教育发展目标

要使上海的人力资源水平在2020年逐步赶上并达到发达国家的平均水平，上海的教育必须发挥更大的作用。从上海及全国人力资源开发的目标需求看，21世纪头20年是上海教育发展的战略机遇期，进一步做大、做强、做活上海教育，实现教育发展战略目标，既是落实科教兴市战略的基本途径，也是上海通过两步跨越、追赶发达国家、实现与著名国际大都市并驾齐驱、真正发挥引领上海经济发展、促进文化繁荣的重要历史阶段。

1、两步跨越：做大做强做活教育，再创上海新辉煌

(1) 2007~2010 年通过进一步追赶，上海教育将有可能达到发达国家 20 世纪末水平

根据上海义务教育普及水平、高中阶段教育和高等教育发展规模与普及水平、教育国际合作与交流、高校科学研究与科技开发水平等方面的情况，我们对 2007-2010 年全市教育发展的目标水平进行了初步预期（详细描述参见表 5-3）。

表 5-3 2007~2010 年上海教育发展水平预期

范围与领域	教育发展水平描述
整体描述	到 2007~2010 年，教育发展整体水平达到发达国家和部分国际大都市 20 世纪末 21 世纪初的平均水平；
义务教育	在覆盖全部常住人口的范围内，实现高质量、均衡化的义务教育；重在培养学生全面发展的素质教育得到进一步重视；
高中和高等教育	在发展规模和普及水平两个方面达到与人力资源和劳动力市场需求基本平衡；教育集聚程度明显提升，为服务辐射创造条件；高等教育全面参与城市国际竞争力和创新体系建设；
教育国际化	各级各类学校对外开放和合作明显增加，境外留学生规模与比例快速增长，重点高校留学生比例将达到 10%左右；学术交流与中外合作办学在数量、规模和层次上获得明显提升，并注重“走出去”；双语教育加速从试点向普及推进；
职业培训与继续教育	初步建立以就业、创业和技术创新能力为核心的职业教育培训体系；职业教育培训与劳动力市场需求形成良好的互动机制；注重提供以满足市民多样化学习需求的各类开放式教育培训；
教育管理与制度创新	注重探索与教育发展水平相适应的各类教育教学制度创新，初步形成以终身教育为理念的上海现代国民教育体系；初步形成服务型政府管理体系，注重依法行政和绩效导向；初步形成教育与社会经济协调机制。

若上海能牢牢把握实施科教兴市战略的前 5 年，则在 2007 至 2010 年，上海将可能达到发达国家 20 世纪末 21 世纪初的教育发展水平，也将在很大程度上缩小上海与国际大都市在教育发展上的差距，进而为通过提升教育发展水平而提升全市人力资源水平奠定无可替代的根本性基础。

毋庸置疑，一国或地区人力资源水平提升是该地区或该国长期教育发展和人才集聚的累积性结果，这也是教育必须优先发展的一个基本动因。相比而言，教育发展则可在一定时间内尤其在若干数量发展目标方面产生积极效应，加上不断累积性、创新性、扩散性等与教育质量密切相关的效应，发展教育的价值得到完整而充分的体现。

(2) 2020 年上海将形成国际或区域性教育中心，并实现在教育发展上与国际大都市并驾齐驱

在 21 世纪第一个十年的精心努力和策划的行动基础上，在上海实施以教育综合改革为抓手的全面推进战略基础上，新世纪第二个十年，上海将在数量、规模、结构等发展目标的基础上，成功实现具有世界先进水平、与发达国家和国际大都市并驾齐驱、与全市经济社会全面协调和互动的上海现代国民教育体系。

在该体系下，教育与人才高地成为支撑城市创新体系智力基础，上海将成为国内外重要的创新基地和知识扩散中心，成为国际化人力资源开发中心和国际化创新人才的集聚地，成为名副其实的国际级和区域级的教育中心（详细描述参见表表 5-4）。

表 5-4 2020 年上海教育发展水平预期

范围与领域	教育发展水平描述
整体描述	到 2020 年，上海教育发展整体水平实现在教育发展上与发达国家和国际大都市并驾齐驱，初步建成国际性或区域性教育中心；
基本建立现代国民教育体系	素质教育全面落实；建立以就业、创业和技术创新能力为核心的职业教育培训体系；职业教育培训与劳动力市场需求形成良好的互动机制；高等教育全面参与城市国际竞争力和创新体系；基本建立注重以满足市民多样化学习需求的、以终身教育为理念和制度基础的现代国民教育体系；
基本建成国际级或区域教育中心	教育集聚程度明显提升，服务与辐射能力强；各级各类学校对外开放和合作明显增加，境外留学生规模与比例快速增长，重点高校留学生比例将超过 15%；学术交流与中外合作办学在数量、规模和层次上有明显提升，“走出去”与“请进来”相平衡；双语教育普及水平提升；
初步形成先进的教育公共治理结构	建立与教育发展水平相适应的各类教育教学制度，形成以终身教育为理念的上海现代国民教育体系；建成服务型政府管理体系，注重依法行政和绩效导向；教育与社会经济协调机制全面形成。

2、做大：进一步加大开放力度，继续扩大教育规模

(1) 义务教育：全覆盖与均衡发展

2010 年，上海常住人口义务教育普及率达到 99%以上，在校生总规模由目前的 110 万人增加到 120 万人。基本实现城乡、区县和学校之间的均衡发展，保障外来进城务工农民子女接受义务教育的基本权利，高标准、高质量、均衡地普及九年义务教育。

(2) 高中阶段教育：扩大规模与加大开放

——扩大高中阶段教育规模。2010 年，高中阶段教育在校生

由目前的 55 万人增加到 70 万人左右，2020 年达到 80 万人左右。普职比保持在 60: 40 或 65: 35 之间；

——加大开放力度。2010 年外地生源当年招生总数达到 7 万人，占招生比例 30%；2020 年外地生源当年招生总数争取达到 10 万人，占招生比例 40%；

——扩大优质教育资源。2010 年，普通高中和三类职业高中的优质教育资源在校生规模由目前的 50%提高到 65%以上。

(3) 高等教育：扩大规模并增强服务与辐射能力

——逐年扩大上海高等教育规模，使在校生总规模由 2003 的 64 万人增长为 2010 年的 90-95 万人，占城市总人口的比例由目前的 3.8%提高到 4.8%左右。2020 年高等教育在校生总规模达到 105-110 万人，占城市人口比例提高到 5%以上；

——进一步扩大高等教育的辐射与服务功能。到 2010 年，高校招生规模将由 2003 年 21.5 万提高到 28 万，其中普通高校外地生源招生比例由目前 20%左右提高到 40%；到 2020 年，年招生规模提高到 32 万人左右，其中普通高校外地生源招生比例提高至 50%左右；

表 5-5 未来 20 年上海高等教育发展目标预测

单位：万人

类别与层次	2003 年	2010 年	2020 年
在校生合计	63.6	90~95	105~110
占全市常住人口比例 (%)	3.7	4.7~5.0	5.0~5.3
其中：研究生	5.9	12	18
普通本专科生	37.9	53~58	55~67
成人本专科生	19.8	25	25~30
其中：外地生源所占比例 (%)	30 左右	40	50

——重点建设好一批高等学校和重点学科。通过市与教育部重点“共建”复旦大学和上海交通大学，建成世界一流大学；建设一批高水平的重点学科；通过产学研联手、抓一批高新技术产业化重大项目，形成一批有一定原创能力的高新技术研发中心。

（4）教育国际化：显著增加师生及学术交流与合作

——积极推进中外合作办学。进一步推进国际合作办学，充分发挥政府的主导作用，利用上海60多个“友好城市”资源，力争到2010年与国际知名大学合作举办10-15所分校或二级独立学院；到2020年，中外合作或国外著名大学分校数量力争达到30所以上；

——扩大境外留学生招收规模。到2010年，上海各级教育在沪境外留学生数由目前的3万多人，增加到5-6万人，到2020年，进一步增加到10万人左右；积极鼓励并支持全市高等院校扩大招收境外学生，使全部高校留学生比例由目前的2%左右提高到5%左右，并使本市重点高校境外留学生占本校普通全日制学生数的比例将从目前的3-5%逐步达到2010年的10%和2020年的15%以上；

——加强国际学术交流。积极筹划和开展国际学术交流、短期互访、培训等活动。大力鼓励高校教师和科研人员出境参加各种类型的学术交流，并作为加强高校师资队伍建设的一项重要举措；到2010年及以后，与科技、教育有关的国际交流活动人次占当年境外旅游接待人数的比例由目前的5%提高8-10%。

——推进双语教育。积极配合上海建设国际化大都市的目标，在中小学和高等学校有计划、分阶段地扩大实行双语教学的学校、班级数量，拓展课程范围；全市中小学实行双语教育的学校比例

由目前的 10%左右逐步达到 2010 年的 20%和 2020 年的 30%；全市高校实行双语教育的课程数也由目前的不足 10%逐步提高到 2010 年的 20%和 2020 年的 30%。

表 5-6 未来 20 年上海各级各类教育国际交流发展目标预测

国际交流领域	2003 年	2010 年	2020 年
全市各级教育境外留学生（万人）	3	5-6	10
重点高校留学生占在校生比例（%）	4-5	10	15
短期学术交流人次占旅游接待人数比例（%）	5	10	20
高校实行双语教育的课程比例（%）	10	20	30
中小学实行双语教育学校比例（%）	10	20	30

（5）培训：从满足职业型需求向满足提升生活质量的转变

适应本市各类学生及从业人员就业、创业和工作转换的需求，上海应加大各种类型的职业教育和培训的力度，在“十一五”期间，确保每年 350—400 万人次接受各种类型的继续教育和培训；

针对上海小康社会发展水平的逐步提高，市民对教育的需求将更为多样化，将从主要追求职业发展转变为对生活质量和人的发展为目的的各种教育需求。为此，在未来 5 到 20 年，上海应不失时机地满足市民多样化的教育培训需求，并同时实现传统教育体制向更为开放、以终身教育为理念的现代国民教育体系转变。

3、做强：注重教育能力建设，跻身国际大都市行列

在做大上海各级各类教育的同时，上海将同时充分关注并实现“做强”的发展目标。“做大”注重规模，而“做强”则更体现质量和效益。因此，做大上海教育，应当而且必须同时做强上海

教育，实现上海教育健康和谐和可持续发展。

(1) 以培育、塑造民族精神和上海城市精神为核心，全面提升全市青少年基本素质

高度普及水平下的上海教育，需要上海更加关注学生的素质和能力培养，未来5到20年，上海在继续扩大教育发展规模的同时，将从下述三个方面，强化以培育塑造民族精神和上海城市精神为核心的素质教育，强化以基本能力为核心的教育教学改革。

——按照中央和市委市政府关于加强未成年人和青少年教育的要求，在各级各类学校教育教学中注重弘扬中国特色社会主义的共同理想和民族精神，塑造具有时代特征的城市精神，通过实践培育城市精神；

——更加注重提高学生的文化基本素质和道德品质、全面发展学生的创新能力和实践能力。培养学生的生存与生活、就业与创业、合作与沟通能力，弘扬民族精神，开拓国际视野；

——更加注重学生基本能力的培养，使学生的科学与数学成绩达到专门机构认定的国际先进水平；外语水平达到非英语国际大都市的相应水平；计算机应用能力达到国际先进水平。

(2) 研发水平：追赶并接近发达国家和国际大都市水平

上海在构建产学研平台，在体制改革和研发机构布局调整基础上，将进一步加快全市研发水平的提升，力争到2010年，上海研发能力赶上新加坡、汉城等新兴工业化国家大都市的水平，接近部分发达国家和国际大都市的平均水平；到2020年，上海研发水平将成为全市竞争力的重要支撑，成为科技进步、产业结构提升和社会经济发展的动力源。

——上海地方财政支出中科技经费比重由 2003 年的 1.74% 达到 2010 年的 2-2.5%、2020 年的 2.5-3%。研发经费占 GDP 的比重 2010 年达到 2.3%；2020 年研发经费占 GDP 的比重达到美国、日本 3% 左右的水平；

——上海每万人中 R&D 科学家和工程师人数为 2003 年的 27.7 人，^[20] 按此估算，上海有 R&D 科学家和工程师共 4 万人左右，力争到 2010 年实现翻番，总人数达到 8 万以上；到 2020 年再翻一番，使 R&D 科学家和工程师人数指标接近国际大都市的平均水平；

——目前上海全社会科技进步对经济增长的贡献率为 53%，2010 年要达到 60% 以上，2020 年达到 70% 左右；

——上海高校力争 2010 年在 5-7 个基础研究和基础性应用研究领域研究成果与水平进入世界先进行列；2020 年在 10-15 个基础研究、基础性应用研究和世界尖端研究领域走在世界前列。

表 5-7 未来 20 年全市研究与发展经费投入预测

单位：亿元

	2003 年	2010 年	2020 年
地方财政支出中科技经费比重 (%)	1.74	2-2.5	2.5-3
研发总投入占 GDP 比例 (%)	2.04	2.3-2.5	3
科技进步对经济增长贡献率 (%)	53	60	70

(3) 机构能力：注重团队建设和整体实力

在应对上海城市国际竞争力挑战上，上海高校和研发机构迫切需要在未来 5 到 20 年实现体制改革和整体实力的同步提升，不仅要打破体制壁垒和围墙，而且应同时实现上海科教体制的制度

[20] 中国科技部统计资料.《2003 年全国及地区科技进步统计监测结果》。

创新，为上海科教支撑上海城市的新一轮发展、支撑产业结构的调整与升级，创造良好的制度环境。为此上海要努力做到：

——加快建设和培育一批全球知名且能与国际接轨的高水平大学、学科或科研联盟，要尽快形成能参与国际学术和技术创新的科研开发机构、培训机构和团队，在竞争中不断增强上海科技教育的整体实力；

——按科研运作规律、按市场运行规律，在提升研发实力和国际竞争力中，重点培育一批具有国际化视野的大学名校长、科学家、大师级人才和大批年青的科研骨干，并籍此占领部分学科和技术领域的制高点。

（4）办好让人民满意的教育

办好让人民满意的教育绝不仅是一个口号或标签。教育作为广大市民普遍关注的一个重大的社会问题，人民满意的教育不仅可以感受和体验，而且可以被衡量。

在未来 5 到 20 年间，上海将在创建教育服务型政府中迈出重要一步，使政府职能转变与提供人民满意的教育有机结合。为此，我们从广大市民关注教育的若干焦点问题入手，从教育质量、市民高度关注的学校选择权、学生及其家长的教育经费负担能力、适应多样化教育培训需求的教育提供方式、百姓需要的教育信息服务、教育管理与决策的科学化、民主化和透明程度、以及教育的社会参与等七个方面，提出了若干人民满意的教育的初步内涵（详见表 5-8）。

应当指出的是，人民满意的教育本身是一个动态的概念，每一个特定的历史发展阶段，满意教育的内涵可能发生变化。但重要的是，上海将在教育管理改革和创建服务型教育政府的实践中，

不断探索以人为本、为民服务的途径。

表 5-8 什么是上海市民满意的教育

市民关注焦点	满意教育的内涵
教育质量	为学生提供与其学习与发展潜力相适应的教育；
学校选择权	在基础教育阶段赋予学生及其家长的学校选择权；
经济负担能力	合理的收费政策与多样化的资助制度适当平衡；
教育提供方式	在学位、专业、课程及培训等方面提供开放、灵活、多样化的教育服务；
教育信息服务	能方便地获得学生及其家长所关心、并与教育选择和评价相关的各类教育信息；
教育管理与决策	依法行政，依法办学，在涉及重大教育问题的决策中应不断提高透明度，并不断提高上海教育决策的科学性水平；
教育参与途径	应逐步形成适合不同教育的社会、家长、学生的参与机会、参与途径。

4、做活：推进制度创新，增强教育发展动力和活力

从“做大”、“做强”、“做活”三者关系看，做活上海教育是上海教育发展的制度保障，也是上海建设现代国民教育体系的重要组成部分。因此，不能仅仅将“做活”理解为实现教育发展的保障条件，而应当从整个教育体系建设的目标高度，将“做活上海教育”作为未来 5 到 20 年上海教育发展的目标组成部分。

(1) 建立与市场经济体制相适应的办学体制

应指出的是，上海建设市场体制本身包括教育。这就要求我们加紧研究什么是与上海市场体制相适应的教育体制问题。借鉴国际教育发展和改革的经验，从上海各级各类教育改革与发展的

实践看，我们认为，上海建立与市场经济体制相适应的办学体制需要：

——加快本市教育的办学体制改革，探索并实践在教育领域公有制的实现方式和以公有制为主体的多种所有制的办学体制，这对于上海建设国际大都市的发展目标和 WTO 环境下开放的上海城市发展目标显得尤为重要和迫切；

——民办学校办学体制问题研究亟待推进，以尽快形成与上海教育和社会经济发展相协调的民办教育办学体制及相应的发展目标，尤其是当前迫切需要加强对民办学校的机构性质、产权归属与财务制度、人事制度和社会保障等制度的改革与发展目标的研究；

——公办教育与民办教育的关系在学校办学体制上的发展目标是又一个迫切需要研究的问题。比如，大学与企业合作举办的独立学院问题；公办中小学举办具有民办性质的学校问题；公办学校能否或在何种程度上引进民办学校的运行机制问题等。

（2）建立与公共财政体制相适应的教育投融资体制

按照现代公共财政理论以及国内外改革实践，公共财政将逐步从竞争性领域退出，并不断加大对环境保护、公共基础设施建设、基础科学研究、社会保障和教育等公共领域的投入力度。与此相适应，上海也将继续构建与现代化国际大都市相适应的教育财政和投融资体制。

——加快市、区（县）两级政府教育财政法制化的建设，按《预算法》等法律法规的要求，完善教育预算及预算程序的规范化水平；

——进一步完善市级财政的教育转移支付制度，在重新审视

区县教育拨款制度的合理、有效性基础上，使上海市级财政教育转移支付制度建立在更为科学、合理和有效的基础之上；

——进一步完善教育项目的投入与管理制度，在教育项目的立项、招投标和项目实施过程、项目成果管理和项目监督制度等方面，充分发挥制度的管理效应；

——改革现有拨款方式，逐步引入绩效拨款制度，率先建立由社会各界参与的上海教育投入绩效评价与监测制度，从教育投入的努力程度、进步程度、资源配置及使用效率和效益等四个方面，开发并运用公共资源配置的激励机制，提高公共财政教育投入的绩效；

——继续探索并完善上海教育的投融资体制，探索并运用资本市场的筹资和融资功能，为上海教育发展创造良好的资源体制与资源环境。

（3）建立与政府职能转变相一致的教育管理体制

教育管理体制改革是上海市场体制改革深化和政府管理体制改革的要求，构建与率先实现教育现代化相适应的教育管理体制，迫切需要推进教育管理的体制变革与制度创新。

——教育法制化基础上的教育民主管理制度建设。按法制型政府的改革目标，在教育的宏观管理、尤其是教育改革与发展的重大决策、与广大市民广泛关注的重大教育问题，上海应进一步完善决策、政策的审议制度、听政制度、责询制度，使教育决策建立在更为透明和民主的基础上；

——在进一步推进政府职能转变中，同步实现政府职能转变与政府调控与管理制度的创新，不断探索、实践并形成教育法制与行政管理、财政调控与激励、管理与服务并重、道德约束与舆论

监管等多种体现现代管理理念的、市-区（县）两级政府分工协调且责任明确的新型教育政府。

（4）建立与公共治理框架相适应的教育的社会参与体制

教育的公共治理结构刻划了教育与社会、政府与学校、政府-学校与社会的制度特征，是现代社会的特征，进而也是上海建设国际大都市目标的教育领域的一个重要子目标。未来5到20年，上海将在建立与公共治理结构相适应的教育的社会参与体制方面取得重大突破和进展。

——实现以“管-办-评”分离和协调为突破口的教育制度创新，政府依法行政，学校依法办学，社会广泛参与；

——在积极培育各种教育中介组织基础上，建立具有广泛社会参与和多种参与机制的新制度框架，形成符合各级教育特点的评价、沟通、交流与对话机制。

5、教育贡献：引领经济发展、促进文化繁荣

未来5到20年，上海教育的社会价值和贡献将出现新的特征，即从服务于社会、与经济社会发展相协调转变为凸现教育引领上海经济发展、促进海派文化的进一步繁荣。

（1）对综合实力和国际竞争力的贡献

从认识和行动两个方面入手，使教育发展和人力资源开发成为提升上海综合实力的基础和提升国际竞争力的基础性要素，使上海的教育、尤其是上海的高等教育在上海迈向国际大都市的进程中发挥更大影响力：

——在科技创新，抢占若干领域世界科技发展制高点；

——培育人才，服务全国、辐射亚洲；

——引领发展，通过提供知识、人力资源和技术服务，为上海新一轮发展注入新的动力。

(2) 对经济增长 (GDP) 和发展的贡献

通过发展教育来提升上海的经济增长，将是上海教育发展的一个重要社会目标，同时，教育发展也将大大提高上海经济和社会发展的水平，追求经济增长与发展将成为提升上海城市综合竞争力的重要组成部分，也是衡量教育发挥外部功能的一个基本标准。鉴于数量化分析的特点，本部分仅对上海教育对经济增长、即以 GDP 表示的经济增长进行数量目标分析。

表 5-9 上海教育系统的经济活动总量和折算后的 GDP 增加值

单位：亿元

类别	年经济活动总量	增加值折算系数	增加值估算数
各级各类学校校本部收入	274	0.75	205.5
学生后勤服务	20	0.3	6
宾馆、招待所	10	0.6	6
校办企业	80	0.5	40
高校附属出版社	10	0.6	6
附属教学医院	60	0.4	24
全市 1500 余家培训机构	40	0.7	28
家教	5	0.8	4
设计院和监理公司	4.5	0.7	3.15
市教委直属企事业	4.5	0.6	2.4
合计	508		325.35

在对 2002 年上海市教育系统各类单位、各类经济业务活动的

统计数据处理后，可以得出教育系统的经济活动总量和折算后的 GDP 增加值的基本估计。

教育产业是知识密集型产业，主体部分是教育、培训的活劳务，物质消耗比例低，劳动者报酬在增加值中所占比重比其他行业高。因此，在教育系统的经济活动总量中，GDP（增加值）占的比例要比其他多数行业要高。但在我国国民经济核算中，教育行业的增加值被普遍低估，在 2002 年上海市统计局数据中，上海教育产业所创造的增加值只占全市 GDP 总量的 2.6%^[2 1]，这与实际状况有较大出入。

根据以上各项收入，设定各项收入中增加值占的比重（增加值折算系数），再将他们加权求和，大致推算出 2002 年上海教育系统的经济活动总量和折算后的 GDP（增加值）分别为 508 亿元和 325 亿元，相当于全市 2002 年 GDP 总量的 6%。可见，上海教育系统对 GDP 的贡献是相当大的，已成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、培训及其它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

[2 1]根据上海市统计局《2003 年上海 GDP 核算手册》全市 GDP 行业的构成，2002 年教育行业 GDP 占全市 GDP 的比例仅 2.64%，明显低估了教育行业的实际份额（本报告估算值为 6%）。

上海统计局：上海市教育行业 GDP 占全市 GDP 的比例

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
全市 GDP/亿元	3360.21	3688.2	4034.96	4551.15	4950.84	5408.76
教育行业 GDP/亿元	42.48	62.55	84.12	100.1	123.11	142.88
教育占全市比例/%	1.26	1.70	2.08	2.20	2.49	2.64

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, 完全有可能在 2010 年使上海教育系统对全市 GDP 的贡献增加到 9%—10%。

(3) 对就业的贡献

加大科技创新, 做大学校的科技产业, 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), 到 2010 年上海教育系统能为全市创造 5-8 万个以上新就业岗位, 在解决全市就业问题方面的独特贡献是显著的。

如果考虑到相关产业的拉动, 则可以肯定的是, 由教育发展增加的就业机会远远超过教育系统本身。

表 5-10 全市教育系统吸纳就业与创造新就业岗位的估计

单位: 万人

	2003 年	2010 年	2020
教育行业相关就业总人数	36	43	49
其中: 校本部教职工	24	28	32
校园内外后勤服务	6	8	9
高校科技综合服务	6	7	8

(4) 对人的全面发展的贡献

人的全面发展既是中华民族振兴的必要基础，也是上海建设现代化国际大都市的基本要求，更是人的现代化的根本需要。教育的发展可以全面促进人的发展，提升人口的综合素质和全面开发人力资源，成为社会进步的不竭动力。

(四) 实现发展目标战略构想及支撑条件

上海教育发展目标的实现既取决于上海以建设市场经济体制为中心的改革的全面推进，同时也在相当程度上取决于教育自身条件的相应配套。本部分从观念转变、经费投入、师资队伍和教育基础设施四个方面对实现教育发展目标进行初步论证。

1、实现发展目标战略构想：四大战略转变

(1) 科教兴市战略的实施与落实，将大大推进教育从适应城市发展转变为教育适应发展和教育引领城市发展并重

按照市委市政府业已确定的战略目标，上海教育的发展目标和作用将从满足市民基本教育需求转变为上海实施“科教兴市”战略的推进器。教育引领城市的发展，将标志着上海的教育真正从边缘走向中心，教育已成为城市综合实力与国际竞争力持续提升的一个内在组成部分。

(2) 从注重规模增长向规模增长与质量提升并举

适应社会经济发展和人民群众接受教育需求的变化，通过加大投入、评估和监管，使上海教育发展从注重规模增长转向注重协调发展，使得规模增长与质量提升同步推进。

上海教育的质量提升除了人才培养质量外，还有着更多更为深层次的内涵，即质量提升包括规模发展的质量、学校与研发机构能力的质量、管理的质量、教育服务的质量、改革与制度创新的质量。

(3) 从较为单一的办学体制转向多种途径办学

推进办学体制改革，将办学体制由政府办学为主转变为政府体制内办学与社会、企业、境外机构的体制外办学并重。教育资金筹措与资源开发由政府财政性供给、运作为主，转变为政府供给、开发与社会、企业、个人多种渠道筹措、开发并举。

(4) 从教育服务上海转向教育服务上海和服务全国并重

未来5到20年，上海教育将再次走出上海，融入世界、服务全国将成为上海教育本身的发展目标。在这一历史性的转变过程中，上海教育由面向本市服务为主转向服务本市与服务全国（特别是长江三角洲地区）、辐射国外并重，各级各类学校生源构成由上海本市为主转变为本市与市外、海外并重。

2、投入保障：仍需加大全社会教育总投入

要实现上述上海人力资源开发与教育发展的目标，需要建立强大的财力支撑与条件保障体系，而教育规模的扩大与办学条件的改善，都对教育经费的供给提出了较高的要求。2003年全市教育经费总额242.02亿元，上海地方财政性教育投入占GDP的比例为2.65%，加上中央对在沪院校的财政投入，全市财政性教育投入占GDP的比例为3.1%，仍低于4%的目标。为了保证实现上海教育发展目标，上海需要做到：

——逐步加大教育投入，使财政性教育经费投入占 GDP 比例逐年增长。如果 2007 年财政性教育经费投入占 GDP 比例达到 4%，届时财政性教育经费将可以达到 370 亿元左右；

——若财政预算内拨款占财政性教育经费的比例保持在现有 60%的水平上，则政府可以提供财政拨款 220 亿元；

——多渠道筹措教育经费，使全社会教育经费总量可能达到 550 多亿元，占 GDP 的比例达到 6%左右；

——到 2020 年，如果上海财政性教育经费继续增加，占 GDP 的比例提高到 4.5%，则政性教育经费可达到 1300 亿元左右，其中预算内拨款 700 多亿元。再加上社会投入和个人成本分担，全社会教育总投入将达到 1800 多亿元，占 GDP 的比例达到 6.5%，基本满足上海教育发展的需要。

表 5-11 未来 20 年全市教育经费需求估计

单位：亿元

	2003 年	2010 年	2020 年
全社会教育经费总投入	307	730	1875
全社会教育经费总投入占 GDP 比例 (%)	4.9	6.0	6.5
财政性教育经费投入	193	488	1300
财政性教育经费占 GDP 比例 (%)	3.1	4.0	4.5
预算内教育拨款占财政支出比例 (%)	14.5	16.0	18.0

注：1、预算内教育拨款占财政支出的比例包括城市教育附加。

2、财政性教育经费投入含中央投入部分。

3、师资队伍：总量增加与结构性调整并重

未来 5 到 20 年，根据全市教育发展目标，上海各级各类教师的需求将呈现不同的需求态势，对教师的要求也将出现新的结构性特征。

(1) 义务教育：稳中趋减

随着本市出生人口的持续递减，未来 5 到 20 年上海义务教育阶段中小学学生将明显减少。但不容忽视的是，上海流动人口的继续增加，将从另一方面大大减缓师资需求锐减的趋势。为此，从全市统筹常住人口义务教育发展的既定政策出发，合理配置初中和小学的教师资源，将成为义务教育阶段教师规模及需求的一个最重要因素和特征。

(2) 高中及高等教育：需求总量持续增加

在未来 5 到 20 年，上海高中及高等教育将继续保持逐年增长的态势，相应地对教师的需求也将呈持续增长的趋势。

——根据初步预测，2004 至 2010 年，全市高中教师将补充 1.6 万人，若考虑高中教师的自然减员以及流动因素，则未来 7 年的总需求将达到 2 万人左右；从 2010 年到 2020 年，高中阶段教师需求将保持在基本平稳、略有增长的范围内；

——在高等教育阶段，由规模的继续扩大而产生的需求持续增加，从总量上看，要超过高中同期的增长规模。从 2004 年到 2010 年，按教育部规定的师生比要求，需新增教师 2 万人以上（含自然减员因素），2010 年到 2020 年将再净增 1 万多人，从而可以保证合理的师生比条件下的教育质量。

(3) 结构新特征：实践型兼职教师大幅增长

需要重点指出的是，多年来一直倡导的在高校和中职学校发展的“双师型”教师，仍多处于举步为艰的困难境地。要切实提升人才培养的战略性转变，大大促进学生实践技能、就业、创业和创新能力的培养，在今后 5 到 20 年，上海应切实加大“双师型”

教师队伍的建设。

从这一要求出发，本研究报告提出，到 2010 年，全市高校和中职学校应在吸纳具有工程、技术、经济、管理、政法、金融等专业技术背景的兼职教师比例平均达到不低于 20% 的水平，2020 年进一步提高到 25%，这样，加上在校的具有“双师型”特征的教师即存人数，则注重加强学生实践能力培养的师资队伍要求可得到基本保障。

表 5-12 未来 20 年全市师资队伍发展目标估计

单位：万人

	2003 年	2010 年	2020 年
高中阶段教育教师总数	2.88	4.5	5
高等教育教师总量	2.65	4.5	5.5
工程、技术、经济等兼职教师比例/%	-	20	25

(4) 教师补充的多种途径

依据上海人力资源及劳动力市场的发育趋势，未来教师的需求及补充将主要通过三个方面的渠道，即规划教师的需求在考虑师范院校培养计划时必须同时考虑另外两个主渠道。

——约三分之一的需求将通过新教师的培养得到满足。实践证明，具有其他专业背景的大学毕业生（包括本科与研究生）同样也是新教师的来源；

——20% 以上的具有实践背景的兼职教师将成为上海教育推进人事制度改革的一项重大举措，除了学校要继续完善兼职教师的相关制度外，还需要创造更为良好的社会环境和用人单位内部环境，尤其是涉及到公司/企业、各类相关事业单位，要逐步形成

兼职教育的社会地位和荣誉；

——今后相当部分的教师需求（约三分之一以上）将通过相关的教师专业市场和其他劳动力市场招聘。为了增强师资队伍活力，上海在支持、鼓励包括教师在内的专业人员流动上，将更为开放而灵活，为此，完善的劳动力市场具有更为重要的战略意义。

4、教育基础设施：仍具有较大发展空间

按高中和高校发展规模和相应的生均标准测算：

——2004 至 2010 年全市高校和高中阶段教育累计需新增校园面积 1.8 万亩，其中高校 1 万亩，高中 8000 亩；同期，需新增校舍建筑面积 870 万平方米，其中高校 600 万平方米，高中阶段教育 270 万平方米；需多渠道投入基本建设经费 250 亿元；

——2010 年到 2020 年，全市将累计新建高中和高校校园面积 1.2 万亩，其中高校占 7000 亩，高中阶段教育机构占 5000 亩；同期需新增校舍建筑面积共 880 万平方米，其中高校 700 万平方米，高中阶段教育机构 180 万平方米；需多渠道投入基本建设经费合计 270 亿元。

表 5-13 未来 20 年全市教育基础设施建设需求估计

	2004-2010 年	2011-2020 年
全市高校新增校园面积（亩）	10000	7000
全市高校新增校舍建筑面积（万平方米）	600	700
高中教育新增校园面积（亩）	8000	5000
高中新增校舍建筑面积（万平方米）	270	180
教育基本建设投入需求合计（亿元）	250	270

六、 制度创新：新世纪六大战略抉择

实证分析已深刻表明，上海的城市竞争力正面临着来自国内外两个方面的严峻挑战，增强城市的综合实力和国际竞争力，迫切需要上海的科技教育和人力资源发展的制度创新，惟其如此，才能真正做大作强做活上海教育、才能切实提升上海的人力资源整体水平和国际竞争力，进而走通华山天险这条路。

（一）转变观念，创新思路，以教育综合改革为突破口， 做大做强教育科技，是上海新一轮发展的战略抉择

上海进一步实施科教兴市和人才强市战略，需要我们转变观念，牢固确立教育和人力资源开发在上海城市发展中的优先战略地位；需要我们创新思路，通盘科教规划，为科教发展和人力资源开发提供制度和公共资源保障；需要我们以教育综合改革试验为抓手，突破制约上海科教发展的体制瓶颈，创造具有活力、充满生机的教育发展和改革的环境

1、进一步转变观念，抓好组织落实，牢固确立教育和人力资源开发在上海城市发展中的优先战略地位

2002年全市广泛开展的“世博大讨论”，拉开了新世纪上海谋求新一轮发展的序幕。抓住世博机遇，走通华山天险一条路，实现科教兴市和人才强市战略，已成为从市委市政府到各级机关、各级各类学校、广大市民和全社会的一个共识。

(1) 人力资源是第一资源：不可替代的战略地位

要走通华山天险这条路，我们应当从上海发展的全局和长远需要出发，更进一步认识科教兴市战略中教育和人力资源的不可替代的作用，真下决心，下大决心，确立人力资源开发和教育优先发展的战略地位，努力创造使“第一资源”成为支撑上海未来20年乃至50年可持续发展的良好环境。

(2) 战略实施路径：以政府行动引领全社会

要走通华山天险这条路，需要全市各级政府和全社会的共同行动。全市各级政府将努力实践“三个代表”的重要思想，从执政地位、执政战略、执政行为的高度，真正落实科教兴市战略，抓投入，抓规划，抓管理，做到象抓城市基础设施建设那样抓好人力资源开发和教育发展的落实工作。

(3) 战略地位落实：重在领导与组织保障

落实科教兴市战略与落实教育发展和人力资源开发战略，迫切需要上海建立旨在领导、统筹、协调全市科技、教育和人力资源的新体制。无论从科技、教育和人力资源对上海新一轮发展的诸多重要价值，还是从其所涉及的众多部门（包括组织人事、劳动与社会保障、科技与教育、财政与经济、国内与国际合作与交流等），都非常有必要确立全市性的领导与组织机制，从根本上避免因部门分工而造成的实际工作的互不协调，发挥政府强有力的整体效应。

2、创新思路，通盘科教规划，为科教发展和人力资源开发提供制度和公共资源保障

(1) 抓紧制定全市科技教育中长期统筹发展的战略规划

根据市委市政府确定的上海现代化国际大都市的发展目标，根据中央对上海发展的期望和要求，在全面、客观、深入研究国内外形势、特别是在科学分析上海发展的资源、环境、优势和限制条件以及面临机遇、挑战的基础上，进一步深入认识和强化未来上海发展的紧迫性、危机感和神圣的历史使命。

目前迫切需要制订全市科技、教育和人力资源发展的中长期战略规划，突出科教统筹、科教合作和产学研一体化，规划和制定符合上海实际、能够支撑上海经济社会发展和产业振兴的科教发展和人力资源开发战略规划，并通过相关政策、法规和市场的有力推动，真正把科教发展和人力资源开发转变成上海新一轮发展的巨大推动力。

(2) 创造性地综合运用行政与财政、法律与社会等多种调控与约束手段，恰当引入市场机制，充分发挥各类公共资源集聚效应

以《行政许可法》的实施为契机，在规划上海科教与人力资源发展上，积极探索以行政、法治及市场机制为基础的多种调控手段，实现政府职能转变和探索、创新多种调控手段两大目标。

在上海加快推进社会主义市场经济体制建设的进程中，传统的集中计划体制日显乏力，现行的行政调控手段也不断暴露出缺乏效率、监控虚设的弊端。如何抓住《行政许可法》实施的有利

时机，充分发挥行政管理与政策导向的作用，充分运用行政与政策手段，做到“管好该管的”；创造性地运用公共财政绩效拨款新机制，实现有限资源的最大社会和经济效益；加快建设科教与人力资源各相关主体的法规、政策体系，使政府的依法行政与包括学校和科研机构的依法办学、依法科研、与公民个人和社会依法行事构成一个完整的、各有责任与利益、又互相协调的法制环境；探索并实践以上海整体发展为价值导向的社会监管新机制（如社会舆论、媒体引导、个人与组织行为的社会约束等），逐步建立起以社会价值和责任为核心的科教与人力资源发展的新道德观，使海派文化在新世纪发展中推陈出新。

3、以教育综合改革为抓手，突破上海科教发展的体制瓶颈， 创造充满生机活力的教育发展与改革新局面

进入新世纪，上海获得了国家所赋予的教育综合改革试验区的特别政策，而如何真正做好综合改革这篇大文章，不能不说是我们所共同面临的一个现实的挑战。在这一方面，对上海来说，挑战远远大于机遇。挑战大于机遇，突出的是一种发展的紧迫感和必须抓住历史机遇的责任感；应对挑战，我们必须抓住这一机遇，以教育的综合改革再造上海科教、进而也是上海人力资源的新辉煌。

上海教育综合改革有必要从两个方面加以推进。一方面，要在教育与科技、教育与人力资源、教育与全市经济和社会的关系方面，突破传统的和现有的种种体制障碍（如科教分割体制等），将上海的教育改革与发展问题放在全市的战略高度通盘考虑，通盘规划，统筹协调。另一方面，要抓住教育中的全社会广泛关注

并寄予厚望的“关节点”（如考试与招生制度等）进行重点突破，将教育的指挥棒和兴奋点引向素质教育和创新人才培养上来，引向注重学校办学质量和办学特色上来，引向教育科技引领上海实现科教兴市战略、实现世界最具活力和成长竞争力的第六大都市圈的攻坚战上来。

正是在这一点上，上海的教育和科技发展任重道远，也是上海走通华山天险之路的关键所在。

（二）整合全市科教资源，建立产学研战略联盟，努力聚集高端人力资源，有效提升城市科技竞争力

科技实力是竞争力的最基本内核。上海具有科技优势，但不容置疑的事实是，这种优势正面临着潜在的和现实的弱化趋势。挑战与机遇并存，优势与危机同在。在如何用好中央赋予上海的教育综合改革特别政策方面，整合科教体制应当而且可能成为上海大有作为的第一个大手笔。

1、以投资改革为导向，以体制改革促建新机制，大力推进产学研“投资-体制-机制”三位一体改革深化

（1）突破产学研部门管理分割的体制性障碍，实质性推进公共研发资源的统筹与管理

在大教育、大科技、大人才观的统领下，上海已在科教联合方面迈出了重要一步。下一步如何在进一步整合全市科教资源、支持和鼓励建立产学研战略联盟、形成合力，将成为检验上海科技教育改革与发展的重要标准，也是检验落实科教兴市战略的重要标志。

为此，上海有必要加快启动产学研的“投资-体制-机制”三位一体改革，以投入体制改革为导向，以体制改革促制度创新，在制度创新中建立新机制，从而扭转资源分散、短期行为，告别“小而全”、“内循环”的“小生产模式”。

与大科技、大教育理念相适应，构建以公共财政为核心的“大财政”制度框架。在全市产学研统筹协调机构的领导框架下，改变公共财政部门化的现行弊端，改革部门分散拨发科研经费的传统做法，按科教兴市战略目标要求，以联席会议制度及相关的操作方式，安排全市重大科技攻关项目的财政支持及招投标活动，并通过财政资源的特殊政策，在竞标中优先向产学研结合的团队予以倾斜，鼓励产学机构之间、产学研机构之间多种形式的合作与深化。

（2）转变职能，搭建产学研政策、管理、技术和信息服务大平台，建设服务型政府

以解放第一生产力和发挥第一资源的巨大能量为目标构筑制度平台，率先形成与先进生产力发展要求相适应的体制机制，尤其是要全面推进知识产权保护、知识资本化与社会诚信制度建设。

转变政府职能，在《行政许可法》框架内，积极主动建设“管办分离、政企分离”的现代服务型政府。近期特别需要在相关产学研的政策与环境、指导与管理、信息公开与服务等的基础环节方面，做好扎实的推进工作，搭好服务平台的地基。

搭建以技术产权和产权交易所为载体、以科技中介机构服务集聚和风险基金引进与发展为支撑，形成便捷、开放、高校的产学研合作服务平台。

与政府职能转变相适应，有必要在理顺关系的前提下，探索

过渡型特别扶持办法，尤其是在建立科技成果转移、成果孵化及企业技术需求等方面，牵线搭桥，拉近高校、研究机构与行业、企业之间的距离，为校-企联动、产学研合作与互动提供高质高效的服务。

从体制、机制、政策等各个方面推动创新，重点打造实施科教兴市战略的技术平台，形成全社会开放、各方面共享共用的公共实验室、通用技术中心、监测中心等，培育技术创新、中试、孵化基地，建立一大批企业研发中心。

(3) 以项目机制激活产学研三方联动，鼓励社会资源参与产学研合作，形成产学研结合的长效机制

项目制度是被国际社会广泛运用、且被大量实践证明为质量、效率、效益高度统一的现代管理方法，积极探索项目机制的创新，促进上海全市产学研三方的联动，需要进行系统的制度设计与程序安排，包括以重大项目的财政资源配置上的鼓励产学研合作、对知识创新、技术创新提升上海科技竞争力和产业结构的双重目标的价值、促进资源配置与布局结构调整等重大战略方向的引导。

高校要进一步打开校门，在合理可行的制度安排下，开放研发资源；支持与研究机构和企业合作共建研发中心、工程中心、科技合作创新机构以及研发、孵化基地，在这一过程中，逐步建立全市产学研人力资源整体优势的充分发挥的新机制。

项目机制不仅可以实现有限财政资源的合理优化配置，也在相当程度上盘活了存量，激活了产学研三方及其人力资源，同时，项目机制也可在相当程度上弥补了公共财政资源的不足。这就需要相应的政策和措施，通过项目制度的具体设计，鼓励和支持社会资源通过投资、参股等多种合作方式，与高校共同组建以资

产或技术为纽带的科技研发实体，面向社会、政府、企业，以市场机制承担各种委托与服务。

2、大力推进高校与研发机构的布局结构调整与资源重组，快速提升上海科教资源整体实力

(1) 科教机构整合：一项迟早要做的抉择

经历数十年的我国大学与独立科研机构制度，功过已成共识。用发展的眼光重新审视，以国际视野来谋划未来，从国家和民族利益的高度来谋划未来，抓住综合改革机遇，及早研究并加以规划。

从可行步骤考虑，可设计分步推进战略，即首先启动上海地方科研院所与大学的资源整合；在涉及中央相关部门的科研院所和部属高校方面，积极鼓励多种形式和全方位的联合与合作，以实现在尽可能短的时期内大步提升上海城市科技实力，并以此作为攻克华山天险的一项战略部署。

(2) 科教机构整合：地方率先启动

鉴于我国高校和科研院所的管理隶属关系和财政体制上的差异，鉴于近十年来数十所上海高校与科研院所多种方式的联合与合作的实际，上海已具备条件，可率先推进地方科研院所与全市或地方高校的布局结构调整，力争在“十一五”期间全面推进，以此作为上海高校布局结构调整的体制深化。

作为第一步，可首先考虑上海科学院下属研究所、其它独立研究机构进入高校，通过科研院所布局调整与资源重组，充实和加强高校研发机构、实验室、工程中心及科研队伍的實力，实现

优势互补，提高上海整体的研发实力和科技团队承担重大科技创新和参与科技攻关、产业化项目的能力。

地方率先启动科教机构整合的布局结构调整，仅是从中央和地方关系上的简化考虑，但体制改革和资源重组的困难和矛盾并不因此而降低，如机构的行政级别、由隶属关系形成的各种利益与制度惯性、人事干部制度等等，对此我们也应有充分的估计。

（3）推动全市科教机构和研发人员多种形式的联合与合作

对于部委属院校及科研院所，逐步加大联合与合作的力度，以联合申报科技项目或承担研发任务为依托，建立科研机构、高校及企业研发部门参与的课题组或攻关团队，使中科院上海分院、上科院下属研究所以及其他独立研究机构与上海高校实现资源共享，建立以课题的分工、合作及成果共享为纽带的产学研实质性合作机制。

同时，积极鼓励上海本地科研院所、高校研究人员相互流动，鼓励研究、教学人员在高校和研究机构之间合理流动，通过建立弹性工作制度，实现高校、研究机构的研究人员互聘互兼。

（4）构筑产学研开放式管理与评价体系，充分运用项目“标准”和“评价”两个杠杆，加快与国际接轨的步伐

在构筑上海产学研开放式管理与评价体系中，我们有必要紧紧抓住“标准”和“评价”两个杠杆，主动与国际水平接轨，同时，根据项目特点，逐步引入境外专家参与标准的研制和评价过程，使产学研项目立项过程和评价过程成为上海参与方提升自己实力的学习机会，尽快缩小上海在产学研相关领域与国际先进水平的差距。

(三) 以“管-办-评”分离为切入口，用“大教育”理念统领新一轮教育综合改革试验，加快建设上海教育公共治理新框架

教育综合改革作为一个难得的历史性机遇，上海应认真做好这篇大文章。上海教育要实现与城市能级水平的同步提升，管-办-评分离趋势势在必行，三者各司其职，各行其道；管-办-评分离需要规则引导与协调，迫切需要上海教育体制的进一步改革与制度创新，建立“政府依法行政、实施公共管理服务，学校面向社会依法自主办学，社会广泛参与评价和监督”的教育治理结构。

1、“管-办-评”分离：以新的思路和新的机制构造上海教育“管-办-评”新制度框架

抓住《行政许可法》实施的契机，将政府职能转变与上海教育整体改革结合起来进行思考，就必然涉及政府与学校、政府与社会的关系。如何在政府教育管理职能转变的同时，解决好政府管理、学校办学和社会监管的体制改革，上海在过去的十多年改革实践已奠定了较好的基础，进一步统筹规划政府、学校与社会关系的改革，按“管-办-评”分离与协调的思路进行改革的深化，不仅具有必要性，也同时具有现实的可能。

2、“管”：依法行政，探索并实践现代教育管理新途径

随着上海市场体制建设的不断推进，教育领域对政府管理的挑战越来越多，要求也越来越高。教育管理如何适应上海建设现

代化教育体系的要求，尤其是如何抓住上海教育综合改革试验区的有利条件，以“管-办-评”为突破口，在规范政府教育管理行为的同时实现政府教育管理制度的创新。

（1）用新公共管理理念诠释上海现代教育管理新思路

上世纪八十年代以来，国际公共管理领域出现了政府管理模式多样化的趋势，政府管理与管理职能的专业化延伸取代了传统的政府直接管理的部分领域，为适应建设民众满意的服务型政府和适应市场体制的绩效型政府，作出了丰富多样的探索和实践。

如何借鉴国际公共管理和改革的成功经验，上海教育的公共管理同样可以大有作为。概括来说，新公共管理改革具有两大特征。一是改革官僚体制，向提供人民满意的服务为主线；二是有效引入市场体制的竞争和效率机制，实现公共资源公共服务的高质高效。这两个方面的改革目标与我国政府职能转变和满意政府行动具有高度的相关性。借鉴国外已有实践的宝贵经验，从上海的实际出发，在教育的公共治理结构改革与完善中实现传统管理方式的创新，是提高公共管理效率、进而也是提高政府公共管理国际竞争力的有效途径。

——按法制型政府的改革目标，在教育的宏观管理、尤其是教育改革与发展的重大决策方面以及广大市民广泛关注的重大问题方面，上海应进一步完善决策、政策审议制度、听政制度、责询等制度，使决策建立在更为透明和民主的基础上。此类制度的实施过程，也充分体现了市民参与，法制化与决策的透明度提高，为打造上海城市的政府竞争力创造制度基础。

——按绩效型政府的改革目标，在教育管理中有效引入市场机制。涉及较多专业知识和操作程序的业务领域，可以探索实行

政府管理和政府职能延伸型的专业性“机构”体制，比如英国的公共财政教育拨款引入专业化的教育拨款局和大学基金制度，使公共财政资金的分配更具公平性和绩效约束；在与政府教育管理职能相关的招生考试管理方面，既可采用完全的市场化的中介组织的方式，在考试招生以及其他教育政策咨询及相关领域，也可通过“委托-代理”的方式，组建专业性的研究或咨询机构；在教育项目管理方面，还可更广泛地采用专家组织的形式等。

——按服务型政府的改革目标，教育管理改革注重学校、学生及其家长和社会各界广泛关注的领域率先推进服务导向的改革。比如，针对当前普遍存在的信息不对称实际，建设以专门从事教育信息分析处理的部门或机构（既可作为教育管理部门的一个分支，也可采用“委托-代理”的形式），提供完善、可信、可靠的各种教育信息；在涉及学生就业等社会普遍关心的管理与服务方面，可探讨在现有基础上进一步强化服务质量导向的深化改革，比如强化服务质量、运作效率、资源节约、教育与社会责任相平衡的约束机制（类似于企业等经济部门的契约机制）。

（2）教育管理依法行政：梳理中孕育创新

围绕2004年7月1日全国范围实施的《行政许可法》，上海教育管理也对现行各项教育行政管理的法律规章进行全面梳理，以实现政府依法行政的目标。

如何抓住这一特殊时期，在清理规章的同时，按政府职能转变的总体要求，并在充分借鉴国际公共管理和教育管理的先进理念以及具体做法，进行前瞻性的思考与规划，将梳理和清理变成改革的调研与新途径的探讨，在梳理中实现管理手段的创新。比如，需要重点思考和探讨的既包括如何放掉那些不该由政府管的

方面，也同时要探讨哪些应该但尚未承担的政府责任（参见上一部分建议），变消极的清理为主动的改革推进。

（3）管-办分离与管-评分离：政府管理，学校办学与社会互动

改革开放以来，政府包办教育的格局已被打破，政府与学校关系的改革也已迈出了重要一步。然而，传统的管办不分、对学校管得过多、过死的现象依然存在。比如，我国1999年1月起实施的《高等教育法》第三十二条明确指出，“高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模，制定招生方案，自主调节系科招生比例”，第三十三条又明确规定，“高等学校依法自主设置和调整学科、专业”。但现实是，高校的招生和专业设置尽管与以前相比有了不少改进，学校的自主权有所扩大，但与法的规定仍存在很大距离。所有高校的专业设置均需经过主管部门的审批，自主招生仍非常有限。

按管办分离的改革思路，既要解决政府对教育科学管理的问题，包括管理的范围、管理的方式和途径等，也要解决长期以来政府管得过多问题，法规规定的该由学校自主确定和实施的办学范围应由学校自主实施。由于缺乏实施经验以及相应的配套环境，学校在实施自主权方面可能存在一些与全局不相一致的地方，也可能出现一些从学校角度看是合理的、但从宏观角度看却不一定合理的这样或那样的问题，对此，允许试验和探索。

无论国情与发展程度不同，国际经验已深刻表明，管-办要分离，管-评也要分离。管-评分离，不仅创建了约束政府行为的新制度基础，同时，也为政府放权条件下，创建了学校办学行为的约束机制。应当说明的是，这里的“评”涵盖专业化的教育评价

机构与正式或非正式的各类社会教育评价。

(4) 教育管理新方略：若干建议

根据上述研究与分析，我们建议，上海可在政府教育管理方面率先进行改革试验，为大力度推进全市教育的综合改革创造必要且良好的制度环境。

——**依法行政、职能转变与管理手段创新**。充分运用地方立法，在修订现有教育法规的同时，完善能体现新管理理念的教育法规；在转变政府职能的同时，探索教育管理手段创新途径。

——**服务范围与服务体系构造**。确定近期中、两年推进若干领域服务质量改善计划，如结合政务信息公开，探索政府教育信息服务实现途径，建成集信息采集、处理加工、分析研究多重功能的信息中心；结合全市人力资源提升计划，将不同政府部门是职业培训与就业服务进行专业化改进等。

——**绩效导向与调控机制**。进一步落实科教兴市战略的总体要求，试验并推进以激励机制、预警与调节机制与政策导向机制为主要功能的上海教育投入绩效评价与监测系统。在政府教育拨款方面，可借鉴国际教育财政的先进理念与成功经验，逐步引入以绩效评价为依据的绩效拨款方法，开发并运用公共资源配置的激励机制，提高公共财政教育投入和各渠道资源投入的效率和效益。在上海教育财政制度的建设中，各级政府应按公共财政制度的要求，充分发挥教育财政的宏观调控功能，促进教育与经济协调发展和教育的可持续发展；通过优化教育资源配置，促进教育结构的合理调整与资源配置效率；通过财政教育转移支付制度的逐步完善，确保条件不利地区和人群的教育权利与机会的实现。

——**营造推进改革、大胆创新、锐意进取的管理环境**。在把

握改革方向的前提下，上海的教育管理应充分营造具有海纳百川、鼓励创新、激励改革和锐意进取的政策环境，尤其是在办学体制改革、教育教学模式、校企合作和产学研联盟、校本管理、学校与社区全面参与等方面，积极鼓励基层政府和各级各类学校的改革探索，形成用创新机制营造创新人才培养的宽松的制度环境。

——**政府教育管理的能力建设**。针对全市分级政府教育管理以及涉及多个政府部门，目前迫切需要形成一个全市性教育培训领导机制，使政府间的教育培训管理职责分工变为合作协调机制，提高上海教育培训的宏观管理能力；应对上海高水平教育的发展目标，有必要针对教育管理系统实施能力提升计划，力争通过三至五年的时间，形成与上海创建一流城市一流教育相适应的一流管理水平。

3、“办”：依法办学，按现代学校制度的发展目标，创建有利于加快上海教育发展的现代大学制度、民办学校制度和社区参与的义务教育学校制度的新教育体系

管办分离本身并非目的，而是为了创造良好的制度与政策环境，为上海各级各类学校依法办学体制的建立创造条件。上海如何抓住良好的经济社会改革有利条件，抓住综合改革试验的特殊政策机遇，从构建上海现代大学制度、民办学校制度、社区参与的基础教育学校制度等方面入手，加快改革进程，为尽快建成与上海社会主义市场经济体制相适应的现代教育制度，努力探索并实践。

(1) 上海市场体制建设的深化：从现代企业制度建设到现代学校制度建设的跨越

以建设现代学校制度为核心推进上海教育改革的深化，是上海建设市场体制的客观要求，也是上海建设现代化教育体系的客观要求。与企业一样，学校也是整个教育系统的微观细胞，是整个教育系统活力的基础。充分借鉴上海经济和社会改革所展示的成功经验和深刻的历史教训，在全国率先推进现代学校制度建设，是上海融入世界和上海建设世界级的现代化国际大都市的一个大手笔。

考虑到上海各级各类教育所存在的巨大差别，在建设现代学校制度方面也客观存在着不同的路径选择问题。本着成熟一块推进一块的指导性原则，为及早建成具有国际先进水平和发展潜力与活力的上海学校教育体系，谋划战略与策略。

(2) 大学改革的出路：迫切需要快速启动上海现代大学制度改革

随着我国教育改革的不断深化，大学改革已被逐渐提上议事日程，尽管至今尚未形成全国统一的政策模式，在现代大学制度的概念和模式等方面还存在众多分歧，但从上海的特殊地位出发，率先进行现代大学制度改革已具有非常的紧迫性。

发达国家的人力资源优势和科技竞争实力在相当程度上依赖于大学的实力，日本 2004 年实施的将所有原国立大学赋予法人化地位的改革，也基本出自于国家竞争力和国家创新实力等国家利益的考虑。与我国长期以来形成的大学依附于政府、依赖于政府的格局一样，上海的大学同样缺乏主动面向社会、面向市场、

面向国际学术与科技的内在驱动力。

放眼世界看上海的大学改革，着眼于大学对上海城市国际竞争力的全局性和战略性利益，尽快启动与国际接轨、具有中国特色和上海特点的现代大学制度改革，已成为一项战略抉择。

上海推进现代大学制度改革符合国家教育法规的精神，教育部领导明确提出“建立现代大学制度，是新时期高等教育改革的方向，发展的必然要求”^[22]。事实上，改革开放 20 多年来，上海已在高等学校办学与内部管理等多个方面进行了改革探索和实践，积累了很多很好的经验。若上海按《高等教育法》明确规定的自主招生、学科专业设置权、课程与教学、科学研究-技术开发和社会服务、国际交流与合作、人事和财务等七个方面的自主权，与上海政府教育管理改革相适应（参见上述“管”部分），那么可以肯定地说，上海现代大学制度的改革与政府教育管理改革不仅在目标上完全一致，而且在改革推进和实施上也具有内在的连贯性。

（3）民办学校：体制创新需要制度和政策的支持

在上海发展民办教育问题上，过去十多年，我们不仅经常碰到要不要发展民办教育的问题，也经常会遭遇发展多少民办学校的问题。那么，进入新世纪，在我国已经颁布《民办教育促进法》的条件下，我们应充分认识民办教育在改革上海教育的办学体制、投资体制和运行机制等方面的特殊作用，并借鉴民办教育按需办学、服务导向、效率约束、价格与竞争等新机制，不失时机地将民办教育的成功经验运用于全市公办教育改革实践，通过民办教

[22] 教育部副部长袁贵仁：《建立现代大学制度，推进高等教育改革》，《中国高等教育》2000 年第 3 期。

育的发展，推进上海教育的改革和创新。

另一方面，从上海建设“四个中心”的战略目标出发，需要我们认真总结对外开放与国内经济发展的政策失衡及由此带来负面效应的教训，在WTO教育服务贸易框架下，通过发展民办教育、中外合作办学，加快推进上海教育体制的转换和制度创新，加速教育国际化进程，实现跨越式发展目标。

从构建国家现代国民教育体系的战略高度进行思考，迫切需要尽快探讨并解决民办学校的法律地位问题，力争在未来5~10年中形成具有中国特色的、上海特点并与国际接轨的上海民办教育制度框架。目前，上海的民办教育发展存在诸多来自管理制度、办学质量、法人治理结构、专业设置、师资队伍等多方面问题的困扰，在发展的数量、公平竞争的地位、资产与财务制度、内外部管理体制和政策环境等方面经常陷入进退两难的尴尬境地。

为此，全市应尽快搭建具有指导功能的协调机构，克服教育、民政、工商、法律、财政、物价、计划等部门的各自为政，创造有利于民办教育健康发展、有利于推进公办教育改革深化的互动机制，为全国民办教育的可持续发展提供上海经验。

(4) 义务教育：均衡化推进战略中的基层政府主导和社会参与体制的重建

现代学校制度在义务教育阶段具有非常不同的特点与机制，可以说这不仅是全国都在关注的问题，同样也是全世界都在关注的一个教育领域。义务教育的初中与小学全球性的问题可以概括为公平问题与质量、效率问题。上海在推进义务教育均衡化进程中，上海在提高政府财政公平性方面已做出了很多努力，如中小学达标工程和初中学校建设工程等，市级财政转移支付也呈现良

好态势。

在上海推进义务教育均衡化的同时，结合上海政府改革和社区职能的逐步完善，也可以且有必要借鉴国际成功经验，加强推进基础教育的社区参与制度建设，并使中小学成为社区、街区文化、体育、科普、娱乐等多功能文化中心。配合全市社会事业普及型项目建设，使学校建设与社区活动中心建设、公共运动场建设、科普教育基地建设相互协调，使学校动起来，使社区街区动起来，使青少年动起来，使社区居民动起来，构造具有生气活力的城市精神基础，创造上海基础教育融入社区的鲜活经验。

4、“评”：从学生评价与社会评价入手，按两条线路方向，深化教育改革，积极推进与现代学校制度相适应、有利于从根本上确立素质教育、有利于提升上海教育现代化管理水平的新制度框架

教育评价有多重解释与操作含义，但本部分专指与“管-办-评”相对应的学生考试学业评价和社会对学校和教育的评价两个方面。循着“管-办-评”分离与协调的改革思路，未来5到10年，上海可在改革考试指挥棒和教育的社会评价新机制建设方面取得突破性进展，再造上海教育的活力和生机。

(1) 招考分离、以考试改革为突破口：一项双赢的战略之举，再次引领新世纪全国考试招生制度改革

上世纪八十年代，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，已成为摆在综合改革面前的一道必选题。作为高校升学考试，一头连着整个基础教育。检验考试制度改革的成败与成效，最基本的标准就是看是否有利于推进素质

教育。多年来，上海在基础教育改革方面做了多种多样的尝试，也出现了丰富多彩的经验。然而，我们不能不看到，为什么素质教育越来越难深入？为什么课改并没有显著减轻中小学生的课业负担，相反，“育分”大有愈演愈烈之势；另一头牵着各类高等院校。政府高度集权的统一考试与招生制度不仅与相关的教育法律相背，而且也在创新人才培养和上海高等教育普及化背景下的考试功能提出质疑，精英教育阶段的考试筛选功能与普及化阶段的开放式入学的矛盾，在上海已到了应当解决的时机。

因此，考试与招生改革，作为上海教育综合改革的一个突破口，也意味着一个具有“双赢”价值的战略性改革，意义重大且深远。

——**基础教育：“赢”得素质教育的体制基础。**招考分离，首先从招生制度上打破了基础教育单纯依附于高等教育的陈旧观念，改变了仅以考试成绩作为高校入学的评价标准；其次，为上海重新构建评价基础教育的考试、考查形式和高校入学标准，打开了改革、探索与实践的大门；第三，即使以能力检验为特征的综合性考试，也能为高中向各高校推荐毕业生提供新的途径和空间。实践已经并将继续证明，不突破传统的招生考试制度，素质教育就不可能获得真正的实效，创新人才培养也只能大打折扣。

——**高等教育：“赢”得具有多重价值的自主招生权。**招考分离，也为高等学校通过招生制度改革，打开了上海高等教育普及化时代教育教学多样化改革实践之门。一方面，高校在中学推荐与综合考试评价基础上进行招生入学制度的改革，将从实践中不断摸索有利于创新人才选拔的新机制；另一方面，高校也获得了各种开放式入学的制度基础，学校招生分等分级的不公平性将被

彻底抛弃；再则，通过招生制度改革与学分制、弹性学制改革的联动，也将从制度层面推进现代大学制度的完善。

——**考试制度改革需设计战略目标和实施路径。**通行了几十年的招生考试制度改革非一蹴而就，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。可以考虑的建议包括：一是继续保持“毕业考”与“升学考”两考分离，确保高中教育学段的完整评价；二是改革课程型的升学考，参考国际成功经验，注重综合能力考试，作为升学诸多标准之一；三是探索多种多样的学生学业与能力评价方法，为可行可靠的推荐创造条件；四是需要具体设计分步改革的途径、程序与实施方法，做到改革的顺利衔接，使这一牵动全社会的重大改革平稳过渡。

（2）社会多元化的教育评价：现代教育体系的“软”制度建设

学校评价，同样也是社会广泛关注的另一个教育评价领域。主管部门关注，与制定政策和教育资源配置直接相关；学生和家長关注，是为了作为学校选择的基本依据；而社会各界的关注，则覆盖更为广泛的兴趣与利益，包括各种形式的参与、捐赠与资助、合作与伙伴关系的建立等。

学校评价（包括高校学科专业评价）是各级各类学校办学的“软制度”约束机制，但具有非常实在的“硬”作用，学校不可能对具有制度性作用的社会评价无动于衷。目前，迫切需要创造条件与环境，尽快形成与上海教育发展水平相适应的各种社会评价制度，促进全市各级各类学校在政府依法行政、服务和指导下，真正做到依法、规范、有序办学。

——**专业化的教育评价制度建设：再往前走一步。**上海在九

十年代已迈出了具有社会中介性质的专门的教育评价机构，但离社会教育评价体系的完善还有着很大的距离。首先，专业的教育评价机构有一个能力建设问题，机构建设与人员的专业化水平在很大程度上将决定教育评价制度的完善，在这一方面，尚有很多事情要做。其次，上海应出台相关的政策和法规，鼓励各专业协会、行业及其他专业机构对教育、对学校、对高校学科专业进行各种方式的评价，并注意在一定程度上吸纳境外相关机构、独立评估专家和专业人员参与有关学校教育的评价活动，通过评价，促进上海教育的国际化水平提升。第三，上海还应当开放各种媒体和舆论的教育评价，使评价走近市民生活，形成有助于实现市民进行教育培训选择的信息参考，成为社会参与教育、监督教育行为的一条特殊路径。

——给社会评价一个位置：创建学校和社会评价的法律、责任、道德机制。在创建上海教育评价制度中，作为制度设计应为社会评价提供合适的地位，同时作为一种规范化的制度，迫切需要创建相关的法律规章，对各类教育评价规定最基本的行为规则和道德约束，从制度上避免由不公正及各类缺乏可信度的评价行为的发生，通过教育评估的机制为广大市民提供各类教育信息。

5、实施“管办评”分离改革，需突破的难点和重点

“管-办-评”分离改革其实就是上海教育管理制度的重建，具有牵动面大且互相影响，因而是一项改革的系统工程，需要通盘设计，谨慎行动。但我们必须指出的是，上海现代化的教育体系需要进一步深化改革，上海现代化国际大都市需要教育和人力

资源的强大支撑，必须知难而进，攻克难关。

(1) 考试招生制度改革牵一发、动全身

考试与招生制度改革确具有牵一发动全身的特殊敏锐感，是因为该制度改革会带来全社会的深刻而广泛的影响，也是调节社会阶层和个人发展的重要环节，通联全社会和整个教育体系。改革既要大胆推进，又要周密设计和规划；既要从小处实际出发，考虑此项改革与其他教育、甚至整个社会事业改革的相互衔接和配套，同时，也要充分考虑与全国及其他地区的衔接和沟通；既不可急功近利，又要稳步推进，使激进式改革与渐进的推进方式和谐交融，创造上海教育改革的宝贵经验，为全国教育改革探路。

(2) 现代学校制度改革

现代学校制度改革与深化可以说是改革的又一个难点和重点所在，这一改革牵涉法律与政治、经济与财政、教育与科技、人事与劳动社会保障、工商与民政等方方面面。在规划与实施上海现代学校制度改革中，要牢牢把握既定方向，分步实施，要以国家利益和全局利益为评判基准，这是上海教育具有勃勃生机和活力的最重要基础。

(3) 政府教育管理创新

政府教育管理创新，特别需要探讨法律约束的行政管理与多样化的现代管理手段之间的恰当平衡。政府作为管理部门又有着与权力分配与调整相互牵动的特殊性，也正是由于这一特殊性，改革与创新的难度也就越大。

国际竞争力的研究与比较已经深刻揭示了政府公共管理本身的国际竞争力价值，同时，政府公共管理实力及其制度特性也是

国家或地区竞争力的组成部分。为此，从上海城市发展的利益高度，必须下决心推进政府教育管理及制度创新。

(4) 教育的社会参与和社会评价机制构建

教育需要社会参与，也需要得到社会的反馈与评价，社会的参与与评价成为教育不断改革与发展的强大动力。当前，在上海创建现代化教育体系中，制度完备已具有越来越重要的作用，“腾出空间、让出一地”，给社会的广泛参与和评价提供一个合理、合法的地位，实际上也为教育自身健康发展拓展了多样化、多元化的动力源。这对于习惯于传统管理规范的学校和管理部门，不能不说是一个严峻的挑战。

(四)“教育移民”、人才引进和国际交流“三管齐下”，优化人口和人力资源结构，支撑上海城市竞争力持续提升，提高教育服务在第三产业发展中的贡献

本部分集中讨论三个方面的政策建议：以优化上海人口结构为目标，扩大教育移民规模，增强上海教育的服务能力、辐射能力和引领能力；加大人才引进力度，创新人才引进方式，提升城市人力资源能级水平；拓展国际交流合作范围及领域，以国际化的教育培训和职业资格论证为突破口，加快推进上海人力资源国际化进程，提高教育服务在第三产业发展中的贡献度。

1、以优化上海人口结构为目标，扩大教育移民规模，增强上海教育的服务能力、辐射能力和引领能力

(1) 法律监管与政策调节相结合，重视教育移民

未来上海人口出生率的进一步降低，将使上海面临比西方国家更为严峻的老龄化社会问题，迫切需要外来年青人口的迁入；另一方面，近年来上海本地人口的劳动参与率持续下降，要保持城市青年劳动力的持续增长，也必须选择引进青年移民路径。从现行环境和我国国情出发，上海作为解决人口结构和经济活力的一项重大举措，必须走通发挥教育及培训优势、吸引知识青年移民和优化劳动力结构的道路。

教育移民是上海通过人口地区间迁移途径来解决和优化城市发展人口需求的主要思路和重大举措，市级政府在包括教育移民在内的外来人口迁入的政策设计和法规调整方面，明确重点导向，通过法规、政策和经济手段，促进教育移民健康有序地发展。

（2）充分发挥宏观调控与市场机制两种功能，扩大非义务教育对外招生规模

上海在扩大教育移民（本处主要指外省市招生）的政策设计方面，应在充分发挥政府规划、协调、监管机制作用的同时，充分引入市场调节机制，促进各级各类学校面向长三角和全国各地招收优秀学生。

市和区县两级政府在如何扩大招收外省市生源方面，有必要从有利于上海发展的高度统筹规划教育扩大外省市招生的优先领域，明确在高等教育中的本科与专科之间，本科优先；明确普通高中和中等职业技术教育之间，普通高中优先；在义务教育与非义务教育之间，非义务教育优先；在义务教育阶段，也可鼓励部分高成本的特色学校（包括民办学校）适当对外招生。通过明确的政策导向，充分发挥通过教育有效改善上海人口质量、人力资源结构目标的独特的作用，使上海成为一个彰显教育特色、人才

集聚力和投资吸引力的国际大都市。

另一方面，上海应从政策上积极鼓励区县和学校在满足本市教育需求的条件下扩大对外招生。上海需要进一步扩大高等教育的辐射与服务功能，面向全国，拓宽生源市场；上海需要扩大民办高校和寄宿制高中接受外省市生源的能力，并新建一批民营机制的寄宿制高中，与现有寄宿制高中享有同等待遇，逐年扩大招收外地学生的比例，使外地学生在高考、升学等方面享受上海学生同等待遇；还可通过举办一批名牌重点高中的民办分校，鼓励更多的外地青年来沪读高中，享受上海学生高考政策。

2、加大人才引进力度，创新人才引进方式，提升城市人力资源能级水平

(1) 进一步完善各类人才引进制度

建立政府引导、市场主导、社会各方协作参与的海外人才引进机制。为引进上海发展急需的高科技、教育、管理、策划、咨询和营销等方面高端人才，上海需要加快建立和形成国际人力资源市场，培育国际性中介机构，建立和完善海外人才评价及准入制度，实现人力资源配置国际化、市场化。

立足于城郊一体化发展，实现市区与郊区人力资源开发的统筹协调。根据中心城区重点开发现代服务业、郊区重点开发现代制造业的目标定位，组建由世界著名企业高级管理人才及其他高级专家组成的国内外专家咨询委员会，聘请国际国内一流专家学者及时跟踪国际经济、社会、科技发展动向，重点研究上海人力资源开发的公开、高效工作方案及其举措，及时为上海城市发展战略、重大工程和项目等的人力资源开发提供咨询服务。

（2）创新各类人才引进方式

坚持“市场配置、政府引导”的原则，调动用人主体积极性，以行业、领域重大项目工程为载体，引进海外各类核心人才、科技研究团队，采用跨地域、跨国合作或“两栖式”工作方式，最大限度地发挥急需人才的牵引和带动作用。

1) 进一步加大人才引进力度

大学、尤其是研究型大学、中科院上海分院、上海科学院，要面向全国、全世界公开招聘学科带头人等高层次人才，做大、做强科技创新平台，对于关键人才的引进，上海政府要增加“软”的资助。

2) 扩大官方与民间的合作与交流

充分利用政府、国际组织间的交流合作渠道和民间渠道，广泛开展与海外行业协会、专业团体、华人社团等各类组织与机构的人才交流与合作。

3) 探索多种发掘与选拔途径

在国外大城市设立招聘海外留学人才的工作网点和窗口，引导和鼓励通过购买国际知名猎头公司、咨询公司的相关服务，在世界范围内搜寻各类优秀人才。提高海外人才的“进口”规模和外籍人口占常住人口的比例。

4) 吸引外国学生来沪留学研修

开放高校、科研机构和企业研发中心，吸引外国留学生和研修生进行课题研究、项目攻关。依托特色专业、优势学科，争取与国外名牌高校的学分互认，推动留学生管理模式与国际接轨。

3、拓展国际交流与合作范围及领域，以国际化的教育培训和职业资格论证为突破口，加快推进上海人力资源国际化进程，提高教育服务在第三产业发展中的贡献度

(1) 以规则引导行动，融入国际教育培训与职业资格认证体系

建立和完善符合国际规则、国际惯例的各类教育发展和人力资源开发认证机构，努力加入科教合作、人力资源开发与交流的国际或地区性评估认证组织，提高上海人力资源、学科专业、资格证书、标准互认与交流的国际化水平和影响力。

建立国际化教育信息交流和职业教育培训中心。建立取得国际认证资格及具有行业特色的职业教育培训中心、人力资源开发服务机构，引进国际职业教育培训机构、培训课程、教材、教师和管理理念，加速提升上海信息、旅游、中介、会展、先进制造和现代服务等行业人力资源开发的国际化程度和信誉，力争在全球及各国人力资源市场实现互认和“免检”。

(2) 通过多种渠道，加大项目与各类人员的对外合作与交流

大力提倡和鼓励政府机构、企事业单位、大学及研究单位采用开放式、国际化的研修性的人才培养、进修、合作与交流模式，鼓励和支持基础研究人才与国外一流大学、发达国家国家级的学会、世界知名研究机构进行多种形式的合作；鼓励和支持上海各类开发性、应用性研发人才努力加强与住沪跨国公司、大型企业研究机构进行项目合作。上海各大学与本市研究机构中的教师和

研究人员必须五年内至少有一次跨国出席学术会议、讲学、出访或合作研究。只有依托国际合作项目，才能切实快速增强上海研究人员、学者、管理人员的知识水平、创新能力和国际合作经验。

(3) 走国际合作办学道路，扩大招收境外学生，推进双语教育

为了扩大招收留学生的规模，上海需要进一步建立国内外协作关系，进一步开放高校、科研机构或企业研发中心的招生范围，吸引外国留学生和研修生前来留学或进行课题研究、项目攻关合作。

2010年使接收外国留学生的高校达到30所以上。形成并依托上海高校的特色专业、优势学科，争取实现与国外高校的学分互认，尝试留学生管理模式的国际接轨。力争到2010年使在沪留学生比例增加到10%以上。

利用国际友好城市政府、民间的合作优势，吸引部分国际知名高校来沪与上海有关教育机构合作（公立大学、民办高校、专科院校）举办一批外国大学分校。政府要给有国际合作办学项目的高校以外籍教师自主引进权、自主招生考试权、学生按成本收费权。引进国外课程、教材的高校，可采用外语教学。

与国外优质高等教育机构合作办学，学生可在境内外分段培养，授双学位或国外大学学位，开辟快速提升上海人力资源国际化水平的新途径。

另一方面，也必须利用国际友好城市政府、民间的合作优势，与国外教育机构采取多种形式的广泛合作，开拓中国品牌和上海特色教育、培训服务的国际市场，围绕提升教育服务在第三产业发展中的贡献率，不断探索和开拓教育服务业发展的新空间。

(五) 实施以创业、就业和创新为核心的城市人力资源能力建设战略，逐步创建以终身教育为先进理念和制度基础的学习型社会

要加速提升上海人力资源能级和从业人员的国际竞争力水平，上海必须尽快建立与国际大都市地位相适应、凸显创新功能以及能够充分提升上海人力资源水平和民族、人民群众多样化需求的现代国民教育体系。

通过发挥教育、培训机构、政府和大企业的资源综合效能，一方面在各级各类学校教育中全面推进以能力培养为核心的素质教育，另一方面则对照建设学习型社会的目标要求，大力开创形式、内容各具特色的上海继续教育与培训事业的新局面，并在满足上海不同人群、不同层次、不同种类、不同时间的学习与进修要求的同时，为长三角地区及全国其他省市提供高质量的教育培训服务，是上海实施城市人力资源发展战略的重要内涵。

1、政府规划、统筹、引导与协调，学校全面推进以能力培养为核心的素质教育，大力提升新增劳动力的就业、创业和创新能力

(1) 构建人才培养目标的社会化沟通制度

由市政府专门机构统筹、协调，定期组织上海企事业单位、社会用人机构和相关领域的专家，滚动预测上海人力资源开发对中等职业教育和高等教育毕业生的近、中期需求，并对毕业生应具备的各种能力提出明确的要求，为各级各类教育确定人才培养

的目标提供指导或参考。

利用政府的组织资源和网络平台，建立关于中等职业教育、高等教育改革和在校生实际能力培养要求等方面的公众信息收集、加工、发布以及信息交换机制。在解决学校人才培养标准、企事业单位用人标准“两张皮”的难题中，充分发挥政府的统筹、协调和引导作用。

(2) 有效引导教育机构强化毕业生的能力培养

灵活运用政府的编制规划、制定政策、设计制度、项目拨款、组织评估、信息发布等导向性举措和监督性手段，有效规划、引导和推动各级教育适应社会变化，及时调整人才培养目标，围绕国际大都市建设和构筑人才高地的战略构想，制定适应上海产业结构升级和城市发展需求的人才培养新标准。

促进各级各类教育深化教育教学改革，引导中等职业教育和高等教育按照人力资源市场变化要求，强化学生实践、创新能力的培养，注重知识、能力、素质的协调发展，推进上海教育人才培养能力和水平的不断升级，从而提升新增从业人员的就业、创业、创新能力。在强化毕业生的能力培养方面政府采取的具体举措为：

——实施毕业生企业实践制度，由政府协调，确定若干企业为毕业生实践基地，并对承担毕业生实践活动的企业予以一定的经费补助或税费减免；

——实施校长培训、教师进修以及实验室建设、教育教学改革工程等项目。

2、政策引导，财政支持，社会广泛参与，建设上海城市发展急需人力资源的教育培训新机制

(1) 重构专业化、社会化、市场化的培训体系

适应上海的市场化、国际化环境和多元化的人力资源教育培训需求，在政府的引导下，加速建立面向市场开放运作、多途径举办、多元投入以及满足不同层次需要的市场化、专业化教育培训体系。主要依托专业化、社会化、市场化的培训机构，发展壮大上海的教育培训服务市场，满足上海城市发展急需人力资源的教育培训需求。

充分运用市场机制，培育一支适应上海城市发展需求、社会化的职业培训师队伍，形成一批以企业模式运作、以重点服务于若干行业或企业为特点的高层次专业化培训机构，并以承接委托或以竞标的方式，为上海、长三角乃至为全国提供高水平的职业技术培训服务。鼓励社会力量参与建立、独自建立面向劳动力市场的继续教育和培训机构，支持社会培训机构参与公益性培训项目，并通过立法保障相关人员从事这一新型社会职业的合法权益。

制定法规或条例，培育培训市场要素，支持和鼓励上海企业、行业在海外创建各类人才培养基地，鼓励企事业单位和政府定期选送青年公务人员赴海外进行实战培训，支持在沪国家、市属科研院所、大专院校、企业的科研人员以兼职或业余的方式参与各种形式的培训与交流活动。

(2) 用“政府资助”与“政府购买”取代“政府培训”

政府职能部门逐步退出培训活动的微观层面管理和直接操作

活动，用活社会培训资源，转变政府统包统管、不计成本、不讲效率的培训观念，健全和完善继续教育及培训的相关统计、登记、评估、考核和资助制度。在政府的宏观指导和经费补贴下，主要依托行业、企业和专业化的培训机构，培养培训上海城市发展需要的紧缺人才。

对于涉及上海经济社会发展重要领域紧缺的管理、技术和技能型人才的培养培训，政府采用政策引导和财政支持的积极措施，调动包括培训机构在内的各方面的培训需求，吸引、鼓励和扶植专业化的培训机构等社会力量积极参与，并由政府按照培训成本对培训机构予以必要财政性补助。

对于政府应该承担的下岗工人再就业培训、弱势群体技能培训等公益性培训和继续教育工程，则需要通过签订相关的培训合同，实现“政府购买”。

(3) 开辟职业培训公共服务平台

建立健全与劳动力市场供求信息网络互联互通的职业培训网络平台，政府通过这一平台为各类培训机构提供市场信息及相关服务，鼓励和引导全社会各类培训机构进行公开、公平、公正的竞争，并给予必要的资助。

3、产学研联动，构建开放的各类人员继续教育培训体系， 铺设上海人力资源能力提升无障碍通道

(1) 形成各级从业人员接受继续教育和培训的产学研联动新体系

盘活上海高等教育、中等职业教育、企业事业单位培训机构

的教育培训资源，在政府的协调下，通过立法规范和加强企业技术培训，并形成政府参与、“产学研”合作和市场化运作框架下的各类从业人员培训与继续教育体系。

通过支持产学研合作平台和“高层次管理、创新人才培养基地”建设，引导企事业单位采用校企结合、院（所）企结合的模式，依托上海高水平大学及专门研究机构，建立高层次管理、营销、技术创新人才的培养培训基地，通过有针对性的高层次的理论和专业培训，加速企事业单位高层次管理、技术创新人才队伍建设。

通过支持“各类人员教育培训中心”建设，推动上海一批本科院校、职业教育机构和社会培训机构承担或参与企事业单位的专门人才、技能型人才的培养培训活动。依托上海高校、尤其是一批示范性职校和示范性专业，根据从业人员的具体条件和企业对不同时期、不同人群的培训要求，灵活采用日校、夜校、周末班等多种受欢迎的学习培训形式。

（2）创新企事业单位在职培训的经费投入体制

探索建立由政府引导下的社会、单位和个人分担的继续教育培训经费保障机制，不断拓宽人才培养经费来源渠道。对于从业人员适应产业升级、职业转换及创业培训，在企事业单位资助和提供条件的基础上，由政府提供一定的经费补贴，以引导从业人员根据自身条件积极进行自我设计、自主投入和自我提高。

为了保障企事业单位在职培训经费的投入，上海应将企业职教投入和职工培训经费在税收中进行扣除。政府在重大项目立项中，要对企业的高、中技术等级工人比例做出硬性规定，促使企业更加重视录用较高层次的从业人员，重视培训。

(3) 设置入门标准，提升新增劳动力的专业、技能水平

根据上海城市发展需求，政府与部分行业协会共同设立本行业不同岗位反映的基本学历和能力的准入标准，如对出租司机、服务员、营业员等服务性行业的外语、基本技能水平提出基本要求，对获得准入资格者优先录用，对于录用不符合准入标准人员的企业给予采取惩罚性对策，限制不符合标准人员进入这类窗口性行业。对于持续提升人力资源水平的基础性行业，如小学、幼儿园教师知识性职业岗位，强制执行准入的高标准，无疑将大大提升这些行业的从业人员知识技能水平、人才结构水平和人力资源竞争力水平。

为了保证行业准入制度的推行，必须加快完善行业自律及其相应的监督管理制度，加快推动各类培训机构和行业、企业自我规范、自我管理。

4、改变传统的教育培训模式，倡导以满足居民提升生活质量为主要目的的灵活多样的新教育培训模式

(1) 用多元灵活的教育培训提升广大市民的生活质量

建立和完善面向社会、进一步开放，学历教育、非学历教育、继续教育、职业技术培训教育相互衔接，普通教育、职业教育、成人教育和高等教育实现贯通，能够为各类社会成员提供多层次、多样化、可选择的教育培训服务模式。

通过改革，打破正规学校、统一教育教学模式为主导的、适用于传统工业化阶段需求的教育培养体系。适应消费结构提升中人民群众来自于非就业、非职业、非流动目的的学习需求，通过灵活的教育培训形式，不断满足社会成员追求多元化、个性化、

高层次精神享受，以及人的全面发展的社会新需求，鼓励教育和文化消费。

(2) 建设以社区教育培训为基础的终身学习现代化城市

依托基层政府和社区，积极创办服务于本地区的社区教育中心(或学习中心)，通过互教互学、网络教育、专家授课等多种形式，提供广大居民随时随地能够接受的教育培训。

通过政策、法规和必要的财政支持，强化各级学校教育职能部门的推动和支持作用，整合社会各种学习资源，形成宽领域、广覆盖、科学合理、规范有序的社区学习教育网络。充分利用现有文化教育公共设施、各类教育机构和居民活动场地，开展社会教育与公益性培训活动，满足市民终身学习和发展的需求。形成上海终身教育体系的基础单元，在全国率先建成现代化的学习型城市。

5、主动与中西部地区教育机构合作办学，扩大上海高技能人才人力资源供给途径与辐射范围

鼓励上海职业教育机构、尤其是具有行业、企业依托的中等职业教育机构与中部、西部地区广泛合作，采取“2+1”、“1+1”等多种形式，培养中等职业技术人才，使接受教育者在当地完成一、二年时间的职业教育后，集中到上海中等或高等职业教育机构继续学习、实践半年或一年，以增强其实战能力和提高技术等级，并经相关企业考核合格后优先录用为企业职工，解决上海以及长三角地区一线蓝领劳动者数量不足、技能不强的实际问题。

同时，还要积极筹划、充分开发和利用上海丰富的教育培训机构资源、远程教育和在线培训资源，通过独办、合办等方式构建广阔的信息服务平台及合作网络，扩大上海培训资源的辐射覆盖面，为国内兄弟省区提供各类培训服务。

(六) 营造有利于创新、竞争与合作的上海人力资源能力建设的新环境

充分利用上海的政府、社会、地理与人文优势，把创造良好的政策、法制和人文环境纳入到上海人力资源整体开发体系和规划之中，破除身份、地域界限，把不同所有制、不同层次、为上海发展做出不同贡献的人，都应视为上海宝贵的人才资源，使其都能伴随上海的发展找到自身发挥潜能与才干的发展空间。惟其如此，上海才能加快形成群贤毕至、人尽其才的人力资源发展环境。

1、开创有利于创新、创业的政策法制环境

(1) 加快上海的人力资源能力建设政策、法规体系建设

围绕上海人力资源能力建设和上海人才高地建设，建立健全相关政策法规，形成与国际大都市城市地位相适应的多层次法律法规制度体系。在人员流动、信息共享、创业融资、生活便利、完善市场体系、健全服务网络以及税收、薪酬等方面，形成逐步完善的法律法规和制度框架，为上海人力资源能力建设提供基础性保障。

重点针对人力资源开发、保护和人才流动权益保障、人事代

管理条例等人力资源能力建设关键领域，加快制订政策法规，进一步提高政府依法行政的水平。

（2）放宽兼职范围，建立人力资源共享制度建设

根据政事职责分开、单位自主用人、个人自主择业、政府依法监督的原则，以推行聘用制和岗位管理制度为重点，加快建立符合各类公共管理人才特点的用人制度和市场化的经营管理人才、企业家选拔任用制度。在不侵犯本单位知识产权、经济权益的前提下，放宽兼职范围，形成柔性流动机制，激发人才创新活力，各类专业技术人才和管理人才，都可在企事业单位之间受聘兼任技术和管理职务。鼓励各类人才与国内外高等院校、科研院所及各类企业进行跨单位的合作研究，建立全社会的人才资源共享互惠机制。

（3）探索建立“竞争性”的人才聘用制度

发挥用人单位在人才使用上的积极性和主体作用。淡化和打破人才现行的身份界限，进一步推行“政企分开”、“政事分开”，切实强化企事业单位的用人自主权。构建以公开、平等、竞争、择优为导向的选拔任用体制。

以充分激发各类人才的竞争意识、危机意识和工作积极性为目标，完善科学化、民主化、制度化的人才管理制度，强化考核，实现“能上能下，能进能出”，充分调动各类人才的竞争意识、危机意识和工作积极性，为各类优秀人才脱颖而出，为不同岗位的从业人员创新、创业创造外部环境。

2、构建开放、高效的人力资源公共服务体系

(1) 建设适应国际化、市场化的人力资源服务体系

打破行业、部门、地区和所有制界限，着力构建由行政协调、公共服务和社会中介三个层面相结合的社会化、网络化服务体系。适应上海人力资源能力建设需要，在国际化、市场化、法制化和信息化的框架下，加速构建人力资源能力建设服务体系。在人力资源培训、交流、评价、人事代理服务等方面，实现人力资源服务的组织网络化、功能社会化、服务产业化和竞争市场化的运作系统，为单位和个人提供全方位的服务。

(2) 改变人力资源市场服务模式

按《行政许可法》的精神，积极转变政府职能，从政府“办市场”逐步转变为“引导、管理市场”。逐步规范政府行为，促进人才、毕业生就业、经营者和劳动力等各类市场的融合，在全市形成统一开放、多元有序、信息共享的人才资源市场体系。逐步形成统一的人才大市场和人才服务体系，推进人才资源市场体系由有形市场为主导向无形市场为主导的转变。

(3) 提供广泛的人力资源信息服务

实现人力资源信息的科学采集，实现政府三级公务网站与人力资源政务信息网络的互联互通。收集各类经济组织的人力资源数据，建立健全人才需要和人力资源基础信息库。完善人才信息发布机制，定期向海内外公布网络版《人才开发目录》、各行业人力资源需求及高层岗位招聘信息，及时公布高校毕业生就业率及其就业分布，并适时发布市场工资指导性信息、不同职业的收入

变化趋势以及主要行业供求信息等。通过国际、国内的广泛合作，实现人力资源市场信息共享，建立广泛的跨区域人力资源信息服务体系。

(4) 充实创新创业服务内涵

建立多元的风险投融资服务体系，扶持风险投融资中介机构的发展。积极引导海内外知名财务公司、投资银行、国内证券公司及民间资金，建立政府风险投资、民间风险投资、外资风险投资和混合风险投资多元一体的创新创业风险资金资助体系。

构建知识产权服务平台。通过开设知识产权、科技成果转化交易市场，提供工商登记、财务管理、人才租赁等配套服务，为知识产权的创造、占有、运用、实施、保护、转化等提供一系列便捷高效的服务，形成融“交易服务系统、信息服务系统、保障服务系统”为一体的知识产权服务体系。

3、探索和建立立体化的人力资源激励机制

(1) 激活人力资源的政府激励机制

在财税、融资、用人和分配等方面充分发挥政策的引导和激励作用，进一步创新和完善以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。适应不同单位特征和各类人力资源的不同特点，以人才的创造能力、业绩为主要评价标准，建立和推进效率优先、兼顾公平的市场化分配和激励机制。为优秀专业人才和出色的管理者提供学术休假，专业培训和各种交流学习的机会，为其实现个人发展目标，提供必要的公共平台。

(2) 完善人力资源的企业激励机制

推动和鼓励各种单位、尤其是各类企业大胆采用包括科研成果、专有技术、知识产权，以及经营者持股、年薪制、特殊劳动贡献分红制等多元化的收入分配方式。落实按要素参与分配的激励制度，使个人或集体的知识、技术、资本、劳动和管理等生产要素按贡献程度参与分配，对取得巨大成就、做出重大贡献的企业经营人才、专业技术人才或高技能人才及关键性人才委以重任，并予以实行股权、期权等形式的激励。

在国有企业经营管理者按照要素分配的试点工作中，将其收入与责任、风险与经营业绩直接挂钩，落实收入分配向关键岗位和优秀人才倾斜的政策。

(3) 创立人力资源的社会激励机制

鼓励和支持各类社会组织、用人单位、境外机构和个人设立各类优秀人才奖项，实现全社会的有效激励和有序奖励，使上海人力资源发挥更大的创新潜力、国际国内影响力和城市发展的推动力。

4、形成鼓励创新、激励成功、容忍失败的人文氛围

(1) 发展互相尊重、理解、合作的现代城市新文化

适应经济全球化和跨区域合作的大趋势，积极开展跨区域文化交流与合作，形成上海中西交汇多元文化的新体系。积极应对和适应外来文化冲击和交流的全球发展趋势，以更加开放的姿态和海纳百川的博大胸怀引进和吸收优秀的外来文化，进一步丰富上海文化的形式与内涵。

尊重不同国家、民族的生活方式及文化习俗，尊重他人的处事方式和生活态度，为海内外人才在上海的工作、生活创造文化互相认同的大氛围。建设国际化的语言环境，扩大双语教育适用覆盖范围，提高市民参与国际交往的能力。

(2) 创建鼓励创新、容忍失败的人文社会新环境

突出体现时代性、民族性、前瞻性的城市精神内涵。弘扬上海敢于创新、善于创造、勇于进取的社会精神，形成崇尚科学、文明向上的社会新风尚，促进高科技与先进人文精神的有机结合。为人力资源发展和各种人才的创新、创业活动，提供一个开放、宽容、宽松的人文社会氛围。提倡敢为人先、敢冒风险、不怕失败、容忍失败、尊重失败者、锲而不舍的创业精神和社会价值导向，摒弃急功近利、急于求成的浮躁习性和短视作为。使上海成为各类人才的创造潜能得到最大发挥，个人价值得到最大实现，总体人力资源水平得到不断提高的一片热土，成为创业者的乐园。

结 语：教育-引领上海再创辉煌

人——人才、人气和人文始终牵手上海的进步、上海的崛起与上海的繁荣。

曾几何时，上海先民们的劳作只限于一个小渔村。开埠以来，在迈向全球知名大都市的百年寻觅与嬗变中，上海曾经创造人力资源和教育的“中国城市五个历史之最”，并籍此演绎出远东国际大都市的繁华昌盛和“东方明珠”的绚丽多姿。

历史的画面揭开新的一页。沐浴改革开放春风的上海，抓住当今世界合作、竞争与发展的重大历史性机遇，描绘现代化国际大都市建设新蓝图，放飞“国际经济、金融、贸易和航运中心”构建的新梦想，并用经济总量连续两位数的迅猛增长和社会事业的全面进步，招徕全世界持续关注的目光。

一道横亘在上海面前的重大关口亟待突破。上海的第三产业比重过低，第二产业仍然存在高能耗、高投入、低产出和高污染的明显弊端；高新产品比重偏低，“知本”型企业成长乏力，产业优化升级缓慢、商务成本骤增、过分依赖投资拉动经济增长……尽快突破资源瓶颈，闯开一片人力资源驱动经济社会发展新天地，已经十万火急！

人力资源开发需要大力引进国内外人才，人力资源开发需要强化法制环境建设，而上海的人力资源开发更需要做大、做强、

做活上海的教育，通过进一步追赶，使上海的教育发展 2010 年达到发达国家 20 世纪末的水平、2020 年实现与发达国家并驾齐驱的宏愿。并通过发挥教育“发动机”作用，引领经济发展、促进文化繁荣，提升人力资源能级和竞争力。

号角嘹亮，实施科教兴市和人才强市战略呼唤“第一资源”。春拂大地，走通华山天险征程上上海焕发勃勃生机。

以人为本——重人才、聚人气和倡人文，能够使上海梦想成真；依托强大的现代教育和人力资源区域制高点优势，上海必将重振雄风、再创 21 世纪的新辉煌！

参 考 文 献

1. [美]Martin carnoy: 《教育经济学国际百科全书(第二版)》, 高等教育出版社 2000 年版。
2. [美]Jeff Saperstein & Dr. Daniel Rouach 著: 《区域财富: 世界九大高科技园区的经验》, 清华大学出版社 2003 年版。
3. [美]德里克-博克: 《走出象牙塔——现代大学的社会责任》, 浙江教育出版社 2002 年版。
4. [美]菲利普-库姆斯: 《世界教育危机》, 人民教育出版社 2001 年版。
5. [美]费雪: 《州和地方财政学(第二版)》, 中国人民大学出版社 2000 年版。
6. [美]亨利埃兹科维茨: 《大学与全球知识经济》, 江西教育出版社 1999 年版。
7. [美]克拉克-克尔: 《高等教育不能回避历史: 21 世纪的问题》, 浙江教育出版社 2001 年版。
8. [美]拉塞尔-M-林登: 《无缝隙政府: 公共部门再造指南》, 中国人民大学出版社 2002 年版。
9. [美]史蒂文-科恩/威廉-埃米克: 《新有效公共管理者: 在变革的政府中追求成功》, 中国人民大学出版社 2001 年版。
10. [美]伊兰伯格/史密斯: 《现代劳动经济学—理论与公共政策(第六版)》, 中国人民大学出版社 1999 年版。
11. [日]藤田英典: 《走出教育改革的误区》, 人民教育出版社 2001 年版。
12. [瑞]伦达尔: 《发展经济学新方向: 增长、环境与政府》, 经济科学出版社 2001 年版。
13. [英]戴维-赫尔德等著: 《全球大变革: 全球化时代的政治、经济拥护文化》, 社会科学文献出版社 2001 年版。
14. “世博会与上海新一轮发展”大讨论领导小组工作组: 《世博会与上海新一轮发展——四个方案与七个行动纲要》, 2003 年 7 月。
15. “世博会与上海新一轮发展”大讨论领导小组工作组: 《站在新起点 实现新发展 再攀新高峰 大讨论专报汇编》, 2003 年 7 月。
16. 《简明国际教育百科全书: 教育管理》, 教育科学出版社 1999 年版。
17. S·斯特林费儿德、S·罗斯、L·史密斯著, 窦卫霖等译: 《重建学校的大胆计划——新美国学校设计》, 华东师范大学出版社 2003 年版。
18. UNESCO: 《从现在到 2000 年: 教育内容发展的全球展望》, 教育科学出版社 1999 年版。

19. UNESCO: 《教育——财富蕴藏其中》，教育科学出版社 1998 年版。
20. UNESCO: 《教育的使命：面向二十一世纪的教育宣言和行动纲领》，教育科学出版社 1998 年版。
21. UNESCO: 《教育的使命：面向二十一世纪的教育宣言和行动纲领》，教育科学出版社 1998 年版。
22. UNESCO: 《学会生存：教育世界的今天和明天》，教育科学出版社 1998 年版。
23. 阿里-哈拉契米主编/张梦中等译：《政府业绩与质量测评》（公共部门业绩管理丛书），中山大学出版社 2003 年版。
24. 阿瑟-奥肯[美]：《平等与效率——重大的抉择》，华夏出版社 1987 年版。
25. 阿瑟-刘易斯[英]：《经济增长理论》，商务印书馆 1983 年版。
26. 艾伦-R-奥登等著/杨君昌等译：《学校理财：政策透视（第二版）》，上海财经大学出版社 2003 年版。
27. 安格斯·麦迪森：《中国经济的长远未来》，新华出版社 1999 年版。
28. 安格斯·麦迪森著、李德伟、盖建玲译：《世界经济二百年回顾》，改革出版社 1996 年版。
29. 彼德-尼茨坎普主编：《区域和城市经济学手册》第 1、2、3 卷，（经济学手册），经济科学出版社，2001 年版。
30. 伯顿-克拉克主[美]编：《高等教育新论——多学科的研究》，浙江教育出版社 2001 年。
31. 蔡昉、都阳主编：《2001 年：中国人口问题报告》，社会科学文献出版社 2001 年版。
32. 蔡昉主编：《中国人口问题报告 2001—教育、健康与经济增长》，社会科学文献版 2001 年版。
33. 蔡昉主编：《中国人口与劳动问题报告——城乡就业问题与对策》，社会科学文献出版社 2002 年版
34. 蔡哲人主编：《走向人才国际化：上海人才发展研究报告》，上海社会科学院出版社 2002 年版。
35. 陈秀山主编：《政府调控模式的比较研究》，北京出版社 1999 年版。
36. 陈振明主编：《政策科学-公共政策分析导论（第二版）》，中国人民大学出版社，2003 年版。
37. 丛树海主编：《中国预算体制重构：理论分析与制度设计》，上海财经大学出版社 2000 年版。
38. 崔功豪等编著：《区域分析与规划》（面向 21 世纪课程教材），高等教育出版社，1999 年版。

39. 戴光前主编:《中国人才发展大趋势》,中国人事出版社 2002 年版。
40. 冯翌:《中国经济发展中的就业问题及其对策研究》,经济科学出版社 2002 年版。
41. 冯煜著:《中国经济发展中的就业问题极其对策研究》,经济科学出版社 2002 年版。
42. 弗兰克-费希尔著:《公共政策评估》,中国人民大学出版社 2003 年版。
43. 高书国、杨晓青主编:《21 世纪中国人口与教育展望》,京华出版社, 2002 年版。
44. 广东省统计局编:《广东统计年鉴》(2000-2003),中国统计出版社。
45. 郭庆旺、赵志耘著:《财政理论与政策(第二版)》,经济科学出版社 2003 年版。
46. 国际劳工局:《劳动力市场主要指标体系》1999,中国劳动社会保障出版社 2001 年。
47. 国家统计局、科学技术部编:《中国科技统计年鉴》(1998-2003),中国统计出版社。
48. 国家统计局编:《国际统计年鉴》(2001-2003),中国统计出版社 2001-2003。
49. 国家统计局编:《中国统计年鉴》1990-2003,中国统计出版社 1990-2003。
50. 国家统计局城市社会经济调查总队、中国统计学会城市统计委员会编:《中国城市发展报告》(2001-2003)。
51. 国家统计局城市社会经济调查总队编:《中国城市统计年鉴》1995-2003,中国统计出版社 1996-2004 年。
52. 国家统计局人口和社会科技统计司:《中国社会统计资料》(2000-2003),中国统计出版社。
53. 国家统计局人口和社会科技统计司编:《中国人口统计年鉴》2001,中国统计出版社 2001 年。
54. 国务院法制办公室编:《新编中华人民共和国常用法律法规全书(2004 年第十一版)》,包括“教育法”、“义务教育法”、“高等教育法”、“民办教育促进法”、“中外合作办学条例”等教育法律,中国法制出版社 2004 年第 11 版。
55. 郝克明主编:《当代中国教育结构体系研究》,广东教育出版社 2001 年版。
56. 何东昌主编:《中华人民共和国重要教育文献》(1949-75、76-90、91-97),海南出版社 1998 年版。
57. 洪银兴、刘志彪等著:《长江三角洲地区经济发展的模式和机制》,清华大学出版社 2003 年版。

58. 胡鞍钢、李春波：《知识贫困：新世纪新贫困》，《中国社会科学》，2001年第1期。
59. 胡鞍钢/王绍光编：《政府与市场》，中国计划出版社2000年版。
60. 胡庆康/杜莉主编：《现代公共财政学（第二版）》复旦大学出版社2001年版。
61. 黄恒学主编：《公共经济学》，北京大学出版社2002年版。
62. 江苏省统计局编：《江苏统计年鉴》（2000-2003），中国统计出版社。
63. 教育部：《跨世纪的中国教育》，高等教育出版社2002年版。
64. 教育部发展规划司：《教育事业“十五”计划汇编》，人民教育出版社2002年版。
65. 教育部发展规划司：《全国教育事业“十五”计划重点课题研究报告选编》，人民教育出版社2002年版。
66. 教育部发展规划司编：《中国教育统计年鉴》1990-2003，人民教育出版社1991-2003年。
67. 教育部科技司编：《全国高等学校社科统计资料汇编》1996-2003，高等教育出版社1996-2003年。
68. 教育部直属高校工作办公室：《教育部直属高校年度基本情况统计资料汇编（内部资料）》，历年统计。
69. 金鑫：《中国问题报告：新世纪中国面临的严峻挑战》，中国社会科学版2000年版。
70. 经济合作与发展组织（OECD）：《教育要览1999》，上海人民出版社2000年版。
71. 经济合作与发展组织：OECD教育概览2000、2001、2002、2003年（英文版）。
72. 凯瑟琳-纽科默等主编/张梦中等译：《迎接业绩导向型政府的挑战》（公共部门业绩管理丛书），中山大学出版社，2003年版。
73. 李炳鉴主编：《政府预算管理学》，经济科学出版社，2003年版。
74. 李成勋主编：《中国经济社会发展战略：走向现代化的构想1996-2050》，北京出版社1999年版。
75. 李冠霖：《第三产业投入产出分析》，中国物价出版社2002年版。
76. 李实、张平、魏众、仲继银：《中国居民收入分配实证分析》，社会科学文献出版社2000年版。
77. 联合国教科文组织：2003年全民教育监测报告（英文版）。
78. 联合国教科文组织：世界教育报告2000年（英文版）。
79. 联合国开发计划署：2003年人类发展报告（英文版）。

80. 联合研究组：《中国国际竞争力发展报告（1997）——产业结构主题研究》，中国人民大学出版社 1998 年版。
81. 刘宇飞著：《当代西方财政学》，北京大学出版社 2000 年版。
82. 陆学艺主编：《当代中国社会流动》，社会科学文献出版社 2004 年版。
83. 罗伯特-M-索洛等[美]：《经济增长因素分析》，商务印书馆 1999 年版。
84. 美国 2000 年人口普查资料，<http://censtats.census.gov/data/US/>（英文版）。
85. 美国教育部：美国教育统计摘要 2003 年（英文版）。
86. 美国科技部：科学与工程指标 2004 年（英文版）。
87. 日本 2000 年人口普查资料，<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/6.htm>（日文版）。
88. 上海经济委员会、上海科技情报研究所、上海市工业开发区协会：《世界工业 重点行业发展动态》，2002 年版。
89. 上海市第五次人口普查办公室、上海市人口与计划生育委员会、上海市统计局：《现状、展望与策略——上海市第五次人口普查论文汇编》，2002 年 10 月。
90. 上海市第五次人口普查办公室、上海市统计局：《上海人口发展报告》，2001 年 9 月。
91. 上海市教育委员会：《上海市教育事业统计资料汇编》（2003-2004 学年度），2003 年 12 月。
92. 上海市人口普查办公室编：《上海市 2000 年人口普查资料》，中国统计出版社 2002 年版。
93. 上海市人口普查办公室编：《上海市第三次人口普查资料汇编》（上、下册），中国统计出版社 1984 年版。
94. 上海市人口普查办公室编：《上海市第四次人口普查资料汇编》（第一、二、三册），中国统计出版社 1992 年版。
95. 上海市人民政府发展研究中心、上海市统计局：《上海市重大决策咨询研究课题人口系列专题成果汇编》（上、下册），2002 年 10 月。
96. 上海市统计局编：《上海统计年鉴》（2002-2004），中国统计出版社 2002-2004。
97. 上海证大研究所：《长江边的中国——大上海国际都市圈建设与国家发展战略》，学林出版社 2003 年版。
98. 上海证大研究所：《入世后上海的战略地位》，人民出版社 2002 年版。
99. 世界银行：《世界发展报告：变革世界中的政府》1997，中国财政经济出版社 1997 年版。

100. 世界银行:《世界发展报告:知识与发展(1998/1999)》,中国财政经济出版社1999年版。
101. 世界银行:《世界发展指标2001》,中国财政经济出版社2002年版。
102. 斯蒂格列茨[美]:《政府为什么干预经济—政府在市场经济中的角色》,中国物资出版社1998年版
103. 宋则行等著:《后发经济学》(新世纪高校经济学管理学新学科教材),上海财经大学出版社2004年版。
104. 孙荣、许洁:《政府经济学》(行政管理系列),复旦大学出版社2001年版。
105. 田以麟编著:《今日韩国教育》,广东教育出版社1996年版。
106. 童玉芬著:《人口与可持续发展》,中国人口出版社2001年版。
107. 汪星明主编:《技术引进:理论、战略、机制》,中国人民大学出版社1999年版。
108. 王桂新、殷永元:《上海人口与可持续发展研究》,上海财经大学出版社2000年版。
109. 王善迈主编:《中国教育发展报告2000—教育体制的变革与创新》,北京师范大学出版社2000年版。
110. 王伟中主编:《国际可持续发展战略比较研究》,商务印书馆2000年5月版。
111. 王小鲁、樊纲主编:《中国经济增长的可持续性—跨世纪的回顾与展望》,经济科学出版社2000年版。
112. 威廉森[美]:《治理机制》,中国社科版2001年版。
113. 吴忠魁:《私立学校比较研究:与国家关系角度的分析》,北京师范大学出版社1999年版。
114. 西奥多·W·舒尔茨[美]著:《教育的经济价值》,吉林人民出版社1982
115. 雅各布·明塞尔[美]著,张凤林译:《人力资本研究》,中国经济出版社2001年版。
116. 雅克-哈拉克:《投资于未来:确定发展中国家教育重点》,教育科学出版社1993年版。
117. 约翰-伊特韦尔、默里-米尔盖特/彼德-纽曼:《新帕尔格雷夫经济学大辞典》(第一~四卷),经济科学出版社1996年版。
118. 张春曙:《教育规划理论与方法》,高等教育出版社2000年版。
119. 张纯元主编:《人口经济学》,北京大学出版社1983年版。
120. 张道根主编:《科学地判断发展的历史方位—2002/2003上海发展报告》。
121. 张善余著:《中国人口地理》(中国人文地理丛书)科学出版社2003年10月版。

122. 张幼文、黄仁伟等著：《2003 中国国际地位报告》，上海远东出版社 2003 年版。
123. 赵秋成著：《人力资源开发研究》，东北财经大学出版社 2001 年版。
124. 浙江省统计局编：《浙江统计年鉴》（2000-2003），中国统计出版社。
125. 中共上海市委、上海市人民政府：《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》（征求意见稿），2004 年 7 月。
126. 中国教育年鉴编辑部编：《中国教育年鉴》（1995-2003），人民教育出版社 1995-2003。
127. 中国教育与人力资源问题报告课题组：《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社 2003 年版。
128. 中国科协：《中国公众科学素养调查报告 2001》，科学普及出版社 2002 年版。
129. 中国科学院：《高技术发展报告》（2000-2004），科学出版社 2002-2004。
130. 中国科学院：《科学发展报告》（1999-2004），科学出版社 1999-2004。
131. 中国科学院国情分析研究小组：《就业与发展：中国失业问题与就业战略》，辽宁人民出版社 1998 年版。
132. 中国科学院可持续发展战略研究组：《中国可持续发展战略报告》（2003-2004），科学出版社 2003-2004。
133. 中国科学院中国现代化研究中心、中国现代化战略研究课题组：《中国现代化报告》，北京大学出版社 2002 年版。
134. 中国人民大学竞争力与评价研究中心研究组：《中国国际竞争力发展报告》（1996、1997），中国人民大学出版社。
135. 中国人民大学竞争力与评价研究中心研究组：《中国国际竞争力发展报告》2001，中国人民大学出版社 2001 年版。
136. 中国现代化报告课题组：《中国现代化报告》2001-2002，北京大学出版社 2001-2002 年版。
137. 中国现代化战略研究课题组、中国科学院中国现代化研究中心：《中国现代化报告 2003——现代化理论、进程与展望》，北京大学出版社 2003 年版。
138. 朱庆芳、莫家豪、麦法新：《世界大城市社会指标比较》，中国城市出版社 1997 年版。
139. 朱之鑫主编：《国际城市统计年鉴》2001，中国统计出版社 2001 年。