

# 参 考 信 息

江苏技术师范学院图书馆主办 第 13 期 (总 33 期) 2005 年 11 月 5 日

## “十一五”计划与教育改革

**[编者按]:**今年是“十五”发展的最后一年,也是谋划“十一五”发展的重要一年。从国家到省市、县、乡镇各级政府以及事业单位,尤其是各高等院校,都对此项工作给予了高度的重视。这不同层次的“十一五”规划,都对事关发展的全局性、战略性、前瞻性的重大问题,进行了深入研究,并理清了工作思路。

最近,中共江苏省委书记李源潮同志指出:率先发展是党中央对江苏发展的目标定位。继续推进思想解放是江苏率先发展的当务之急。现在,影响“两个率先”顺利实现的最大问题还是思想观念的问题。思想上的保守是制约发展的主观瓶颈。他还指出:当前,我们要进一步拓展解放思想的新空间。要顺应新的形势,谋求新的发展,以此作为解放思想的载体。**首先**一句发展的要求解放思想,努力将思想解放贯穿于发展全过程。**二是**按照群众的意愿解放思想。**三是**针对发展的难题解放思想。**四是**通过比较借鉴解放思想。他还强调:解放思想不能停留在一般号召和空洞的口号上,关键要落实在行动上、落实在解决具体问题上。**首先**体现在发展思路的创新上。通过创新发展思路,抢先抓住机遇,实现率先发展。**其次**体现在发展政策的制定上。**三是**体现在发展措施的落实上。我们领导干部不仅要有科学决策的能力,而且要有抓落实的本领;不仅要善于谋划思路,而且要善于推动落实;不仅要自己带同抓落实,而且要调动方方面面的积极性,推动各项措施落到实处。

我们江苏技术师范学院在“十五”期间超常规的快速的发展,已经取得了有目共睹的切实的成绩。但是,在发展中也不不同程度地存在思想观念要进一步解放的问题。因此,我们要以源潮书记的讲话为指针,在制定学院“十一五”发展规划中,尤其是抓落实中,切实抓好继续解放思想这一当务之急。为此,我们选编了相关材料,提供给领导和相关部门学习参考。

## 深入研究江苏发展战略

——中共江苏省委书记李源潮

今年是“十五”发展的最后一年,也是谋划“十一五”发展的重要之年,我们要对事关江苏发展的全局性、前瞻性的重大问题,进行深入研究,理清工作思路。在此,我主要提出六个问题与大家一起研究。

### 一、全面促进经济增长方式新转变

切实转变经济增长方式是中央提出的明确要求,也是江苏发展到新阶段的迫切需要。“高投入、高消耗、高增长”的粗放型增长在我们江苏已难以为继,这也是中央提出科学发展观和实施宏观调控政策的重要原因。应该说,这些年来,江苏是注重经济增长质量和效益的,但是从实际的情况看,投资拉动的特征还比较明显,在最近的 13 年中,投资对 GDP 的拉动率有 7 年超过 50%。经济快速增长的同时也付出了比较高的成本,但是高投资也产生了高消耗、高污染。因为我们还有不少投资是粗放式的,加剧了资源环境的压力,影响了经济增长的质量和效益。所以,加快经济增长方式转变,成为江苏今后一个时期发展的根本性任务。我们讲“倒逼机制”,就是资源和环境在逼我们。要保持资源的可持续供给、保持环境的可持续发展,就逼着我们必须转变经济增长方式。

从更广一点看,江苏地广、人口的特点,与日本、韩国有相似之处。日本、韩国从人均 GDP2000

美元到 10000 美元花了 15 年，我们现在的规划到全省人均 GDP10000 美元，率先基本实现现代化，可能要 20 年。当然如果发展得快，比如像去年、今年一样的发展，15 年也够了。我们宁愿考虑得留有余地。因为如果说得太高，将来可能回失信于民，或者给后面的人留下过分紧迫的高指标。在这个阶段，日本、韩国之所以能够保持快速发展，很重要的一条就在于，两国不失时机地将经济增长转到依靠科技创新上来。日本被逼着转型，主要是第一次能源危机；好过被逼着转型，主要是亚洲地区的金融风暴。目前，江苏人均 GDP 超过 2500 美元，预计今年有可能达到或接近 3000 美元，相当于上世纪七十年代日本、八十年代韩国的水平，已进入经济发展的高增长期。只要我们切实转变经济增长方式，“两个率先”就大有希望。

“十一五”期间，江苏要以更大的决心，用更多的实招，切实推进经济增长方式转变。各地要按照最近召开的加快发展现代服务业工作会议的要求，在推进现代国际制造业基地建设的同时，加速发展现代服务业，着力提高服务业对经济增长的贡献率。苏南、苏中地区在坚持加快开发与集约开发的基础上，以土地集约利用为核心，继续推进“三集中”；苏北地区在发展工业的时候也要注意工业的区域集中，不能再像当年搞乡镇企业，“村村、窑火、处处冒烟”。现在苏北很好，每个县搞一个集中的工业开发区，这样既降低了成本，又能够控制污染，用这种方式来提升产业层次，发展高效产业，切实提高江苏可持续发展能力。同时，我们要坚持产业规模扩张，现在江苏产业与企业规模还不大，没有达到规模经济的水平，在这一点上，山东的产业和企业值得我们学习。到青岛的工业开发区看，海尔、澳克玛等十几平方公里都是搞电器，形成产业规模和企业规模。在这个方面我们还要继续发展。同时，也要加快发展循环经济，尽快形成能够与之互动并进的良性发展格局，办法主要是通过市场的机制来调动企业的积极性，促进循环经济在全社会合力推进。搞工业，要集中力量发展新兴产业，也要集中力量提升传统产业。我们搞新兴产业、搞 IT，现在是一手硬、一手软，硬件的量很大、上得很快，软件的量就不够大。IT 制造业，我们全国排第二，软件的位次就比较靠后，和我们的大学数量很不相称。新兴产业还有生物制药、新材料。汽车这几年全国发展得比较快，我们的位次还不算在前，甚至比原来的位次还退后了。我们的传统产业像重化工、纺织、机械装备这些都要提升，特别是能源。现在几乎每一个市都找着我们要赶快上电厂，上电厂我赞成，你能不能上核电、上天然气电、上风电、上太阳能电这些清洁能源呢？我们在产业布局上，发展空间要具体化，比如说我们做了一个服务业纲要，其中有一句话是争取把服务业占比提高到 40%。那么这是多少呢，这是增加值 12000 亿元。怎么落实？要具体化，目标任务要分解，要抓大头，旅游、商贸、物流是大头，但是光靠这几个不够，还差得远呢！所以我们 10 大服务业，要一块一块地落实。最近，我们去调研，软件能不能落实 1000 亿元，软件要想落实 1000 亿元，南京起码得落实 600 亿元，因为大学、软件园主要集中在南京。所以，就要有一个布局、有一个具体的分配、有一批骨干项目，这也是抓落实。

## 二、加快形成区域共同发展新格局

区域发展不平衡是江苏的基本省情，也是长期以来困扰江苏发展的一大难题。十六大提出的“六个更加”和“一个惠及”，从全国来讲，是惠及 13 亿人，从江苏来讲，就要惠及 7400 万人。这也是我们下一步发展的重点。

在三大区域发展中，先发优势在苏南，新发优势在苏中，后发优势在苏北。实行沿江开发以来，苏中的速度令人刮目相看。南通、扬州、泰州这一线，外资增长超出我们的预料。今后要抓住基础设施条件根本改善的难得机遇，依托良好的区位和港口优势，加快推进沿江开发，实施江海联动、跨江开发，实现快速崛起，尽快融入苏南经济板块。江苏率先建成全面小康社会，关键还是在加快苏北的发展。所以，我们要认真贯彻加快苏北振兴工作会议和沿东陇海线产业带开发工作会议精神，激发内生动力，用好各项政策措施，大力推进工业化、城市化、国际化。这次省委、省政府出台的关于振兴苏北地区的政策，可能是全国地区性发展政策里最好的。苏北地区要抓住这个机遇，力争“十一五”赶上全省平均发展速度，跟上全省全面小康的步伐。

苏南是江苏的精华，是江苏实现“两个率先”的主力，事关江苏在全国的位置。全省实现“两个率先”，需要靠苏南来带动，需要苏南发挥更大的作用。目前，苏南正处于结构调整的关键时期，

既有难得的机遇，也面临着严峻的挑战。在激烈的区域竞争中，苏南原有的一些优势在弱化，加快发展的成本在上升，竞争的压力在加大。据有关资料，近年来，苏南的商务成本每年以巧%的速度在递增。外资增长也出现了一定的困难，台商投资出现下滑。资源环境制约明显加剧，单位面积污染负荷严重。可以说，苏南正面临着新的考验，拓展苏南发展空间、提升苏南综合竞争力刻不容缓。

**提升苏南竞争力，着眼点在哪里？我看，重点要提升三个方面的竞争力：一是提升产业竞争力。**产业是发展的基础，是竞争力强弱的集中体现。要围绕建设现代国际制造业基地这一目标，促进制造业向高新化、向先进化方向发展，向产业链的高端延伸，形成产业集群。过去大家说苏南产业雷同没有什么了不起的，但是发展到现在这个情况，要力争形成区域集聚和产业规模效应，要不然你就没有特色了。在这个时候，要把优的好的，做成大的强的，发展优势，扩张规模，在竞争中自然形成产业集聚性的布局。昆山的IT产业基本上形成了这种产业布局。我们要努力抢占国际产业分工的高端平台，同时，加快发展与之相配套的现代服务业，推动整个产业升级，实现产业竞争由低成本优势向产业技术优势、供应链协同优势转变。过去我们有几大优势，工人优势不仅成本低，素质也比较好；政府服务优势，苏南政府服务是全国投资服务最好的；还有地区安全优势。这些优势有的弱化了，有的别人也强起来了。**二是提升中心城市竞争力。**城市是经济社会发展的载体，是区域竞争的龙头。苏南城市化已进入以城市群为主导的新阶段，要以推动沿江城市带建设为目标，沿江开发当时是三个带，沿江产业带、沿江城市带、生态风光带，现在第一个带建得轰轰烈烈，超出我们的预料，另外两个带还不太明显，在这些方面还要加强。所以，要以南京都市圈、苏锡常都市圈为主体，以重大交通基础设施建设为支撑，接轨上海、连通长江，加快城市现代化步伐，促进城市功能互补，提升区域整体竞争力。**三是提升制度竞争力。**增强体制机制活力，是提升区域竞争力的根本所在。要加快与国际通行规则接轨，推动政府职能转换，提高管理效率和水平，激发民间的创造活力，集聚更多的优质生产要素，走在全国制度创新的前列。

### 三、着力增创江苏发展新优势

江苏发展正面临激烈的竞争态势，标兵跑得很快，追兵追得更快。“不进则退，慢进也是退”，这句话我们比以往任何时候都会体会得更加真切。江苏要保持率先发展的位置，就必须把以往的成绩和优势，当成起飞的新平台，不断开辟新的发展空间，努力增创新的发展优势。现在大家身上的压力都很大，要把压力变成动力。要在经济国际化上增创新优势。开放型经济是江苏的特色和优势，也是发展的第一大亮点。“十一五”期间，这一优势必须继续强化，不能削弱。近年来，受宏观调控背景下要素供给偏紧、环境准入标准提高、商务成本趋升等因素影响，利用外资增速趋缓。今年上半年，新批外商直接投资项目同比下降 11.9%，这个问题说明我们的储备项目不足。今天的投资是明天的GDP，今天的项目储备是明天的投资。没有项目的储备，就没有明天的投资，又哪来后天的GDP。对这个问题，我们要引起高度重视。要敏锐地把握世界政治经济格局的新变化，紧紧抓住国际制造业以及服务业转移的历史性机遇，既要加快建设现代国际制造业基地，也要加快服务业发展尤其是外向型服务业的发展。要坚定地走外向开拓之路，向国际要市场，向国际要资源，向国际要发展空间，向国际要先进生产力。同时，对贸易摩擦、汇率变动等因素，要在深入研究的基础上，积极应对，趋利避害，在高平台上保持江苏开放型经济发展的强势地位。

要在自主创新上取得实质性进展。自主创新能力关系发展后劲。自主创新能力不强，已经成为提升江苏综合竞争力的最大制约因素。有资料表明：2004年中国出口个人电脑达到600亿美元，是仅次于服装的第二大出口项目。但是，一台电脑所产生的全部利润中，至少有3/4被开发软件、设计芯片和经营整机的各家外国公司收入囊中，只有不到5%的利润为中国企业所得。所以，江苏在产业链高端、企业核心竞争力和高附加值产品出口方面，要取得比较优势，这才算有较强的国际产业的竞争力，全省上下都要为实现这个升级做出努力。我认为这有个路径问题，一方面，要大力引进国外研发机构，更多地吸纳国际科技资源为我所用。现在世界高新技术开发有95%、先进技术有80%是在跨国公司手里，我们要抓世界先进技术，就得抓这些跨国公司的研发机构，“借鸡下蛋”是我们技术近期创新的主要途径。要不然，我们在短期内很难完全依靠自己的研发能力，形成比较强的先进技术乃至高新技术的竞争力。另一方面，要发挥我省的科教优势、人才优势，尤其是大学优势，

整合江苏科技资源存量，促进自主技术创新，推进新产品开发，加快科技成果转化，把科技创业和产学研一体化工作做实做优。政府要加强引导和扶持，促进企业加大研发投入，增强自主创新能力，加快形成以企业为主体的自主创新体系，让更多的“江苏制造”变成“江苏创造”，让科技创新形成新的竞争优势。

要在发展县域经济上实现大的突破。“郡县治，天下安；郡县废，天下乱。”县域处于宏观与微观的结合部、城市与农村的连接点，县域经济是区域经济最基本的形态。我省县域经济发展两极分化比较严重，最强的与最弱的相比，经济总量相差 20 多倍，财政收入相差 30 多倍。在全国百强县中，江苏虽然在前 10 位中占有 6 席，但多数县（市）还不够强。特别是苏北地区，绝大多数县都是财政转移支付县。相当一部分县发展水平在全国平均县级发展水平之下。这种状况不改变，不仅自身发展上不去，还会拖全省的后腿。现在，扩权强县已成为许多兄弟省份的实践。我省正在研究如何赋予县域更大的权利，进一步增强县域经济的活力。总的想法还是要放权，不仅是财权，还有事权。通过放权，使各县都有活力、有积极性。但在整体规划、合理布局、协调发展等权责上，还会加强和改进。有关部门要在调研的基础上，抓紧制订实施方案。

## 四、全力谋求各项改革新突破

与上海、广东、浙江等地相比，江苏体制机制活力还有不够强的地方。如果不进一步地深化改革，消除体制障碍，经济发展的活力就有可能降低，未来发展就有可能受到约束。今后，应重点在三个方面加快推进。

**一是**抓紧研究实施综合配套改革。前不久，国务院批准上海浦东新区为综合配套改革试验区。这是一个虽然比较原则，但是没有具体限制的改革。所以，这个改革具有充分的空间，是个难得的机遇。我们现在要赶快去争取。比如说昆山市要赶快去争取做综合配套改革试点。事实证明，争取到改革的先发机制，对于抓住机遇十分重要。

**二是**继续深化政府管理体制改革。近年来，我省大力推进服务型政府建设，取得了明显成效。还要继续深化政府管理体制改革，把该管的事情管好，不该管、管不了的交给企业、市场和中介机构，最大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，在抓好经济调节、市场监管的同时，更加重视社会管理和公共服务。要加快政府职能转变，进一步提高行政服务效率。

**三是**积极稳妥地推进乡镇机构改革。省委常委会和省政府常务会都已经讨论过这个事情，这次乡镇机构改革的主要目的是减人、减事、减负，关键是人员分流。大家要支持。这项改革有难度，也有阻力。但迟改不如早改，长痛不如短痛。在推进以上改革的同时，要同步推进干部人事制度改革、国有企业改革和事业单位改革。

## 五、努力推动和谐社会建设新进程

**和谐社会建设，是一个长期建设的目标，也是一个不断调整的过程。**

发展是和谐的根本。“穷生斗、富生安”。富了以后，很多问题就容易解决。昆山为什么比较和谐？农民征地为什么不闹？你能拿出钱来，拆一平方能补一平方，拆一套能补三套，当然农民就不闹了。所以，发展是解决和谐问题的根本基础。现实中出现的许多矛盾，并不是发展惹的祸，而是发展不充分造成的。发展中的问题，必须靠发展解决。**一方面**，要始终坚持发展不动摇，抢抓机遇，迎难而上，加快发展，致富百姓，让人民群众充分享受到发展所带来的成果。**另一方面**，在发展中营造和谐，把握好发展的内在规律，在加快经济建设的同时注重社会事业的发展，在经济增长的同时真正让群众得到实惠，在提高物质生活水平的同时不断丰富群众的精神文化生活，在城市发展的同时很好解决农村发展的问题，努力把发展中的不和谐因素降到最低限度。

**利益是和谐的核心。**要调整利益关系，兼顾利益的分配和获得。现在群众最关注的是收入差距在进一步拉大，群众最害怕的是自身利益受到损害，群众最担心的是社会保障跟不上。要围绕这些问题，来检查我们的发展思路、政策措施、工作方式和工作方法是否正确。在利益的兼顾上有几个问题需要注意。**第一**，群众的既得利益尽可能不减少；**第二**，新增利益要能够激励发展；**第三**，我们党和政府要重点保证那些困难群体、弱势群体在改革发展中得到相应的利益。现在，全省尚有 100

多万人生活在低保标准之下，这是我们特别要关切的。我们要重点帮助这批人，具体而言，就是要保“三有”：有饭吃、有衣穿、有房住；还要逐步解决“两难”：困难家庭子女受教育难，困难群众看病难。

**稳定是和谐的基础。**当前，我省维护稳定的形势总体上是好的，但是影响稳定的深层次矛盾和问题依然存在，特别是在改革发展的关键时期又出现了一些新的不稳定因素。如昆山，现在实行了比较优惠的征地政策，但引起了一些以前被征地、拆迁人员的心理失衡。所以，和谐社会建设一定要注意思想的和谐，既要全力实现好、维护好、发展好人民群众的实际利益，又不能把群众的胃口吊得太高。法制教育一定要加强，要以平安江苏、法制江苏建设为重点，充分调动各方面的积极因素，加快依法治省进程，加强社会治安综合治理，严厉打击各种犯罪活动，积极化解矛盾纠纷，为和谐社会建设奠定坚实基础。

## 六、积极赋予发展战略新的内涵

几年来，省委先后确立了富民优先、科教优先和供强大的支撑。今天的发展靠投入，明天的发展靠技环保优先的指导方针，并根据发展的要求，对实施科教兴省、经济国际化、城市化、区域共同发展和可持续发展五大战略进行了新的部署，这是我省全面落实科学发展观的重大步骤，对全省经济社会发展起到了巨大的推动作用。

**富民优先，是江苏人民的强烈愿望，也是我们各项工作的根本出发点。**长期以来，江苏发展速度快、经济总量大，但相对而言，老百姓富裕程度的提高还够快。现在浙江的城乡居民收入比我们高出不少，估计有 5 年的差距。要让江苏老百姓得实惠更多，就必须实行富民优先的政策。我们通过多种措施，采取多种途径，千方百计提高城乡居民收入，取得了显著成效，城乡居民收入与经济保持同步增长，特别是城镇居民收入上升较快。我们要看到，富民的难度很大，尤其是农民收入的增加，现在还没有明显的提速。江苏城镇居民收入 2002 年全国排第 7 位，增幅排第 14 位；2003 年排第 7 位，增幅排第 2 位；2004 年还排 7 位，增幅排第 4 位；2005 年上半年产生重要变化，城镇镇居民收入排第 6 位，增幅排第 1 位。但是另外一方面农民收入增长的情况并不理想，农村居民人均纯收入 2002 年全国排第 5 位，增幅排第 14 位；2003 年全国排第 5 位，增幅排第 17 位；2004 年全国排第 5 位，增幅排第 13 位；2005 年上半年农民现金收入全国排第 5 位，但增幅排第 24 位。全国今年上半年农民收入增得非常快，达到 12.5%，是这些年来少有的。而我省还缺少亮点，尤其是农业生产对农民收入增加贡献太小。这样下去全面小康社会建设目标如期实现将会因为农民收入增长太慢而落空。即使在苏州、昆山这样发展比较快、比较好的地方，要实现居民收入增长尤其是农民收入的增长也要付出非常艰苦的努力。在居民收入的增长当中，还要注意，不仅仅有“平均数”问题，还有个“大多数”的问题。昆山最近对农民收入增长搞了一个检测，人均收入达到 8000 元以上的占 56%，5000 元以上的超过 90%，大多数是比较高的。但是在我们有些地方，少数比较高，而大多数还比较低。所以，我们一定要坚持富民优先方针不动摇，还充分发挥其在经济社会发展中的较低。所以，我们一定要坚持富民优先方针不动摇，还要具体地解决富民的路径问题。

**科教优先，是现代化的重要基础和支撑条件。**我们提出这一战略方针，就是要充分发挥江苏的科技、教育和人才优势，更加自觉地把经济建设转向真正依靠科技进步和提高劳动者素质上来，为“两个率先”提供强大的支撑。今天的发展靠投入，明天的发展靠技术，后天的发展靠教育。江苏在全国最早提出“科教兴省”战略，并且多年来一直把“科教兴省”作为主体战略付诸实施。要让科技成为江苏最大的优势，教育成为江苏最大的潜力，人才成为江苏最大的希望。在工作中，只要我们坚持科教优先，推动科技与教育互动，科教与经济融合，就能为经济社会发展注入强大动力。总体来讲，我们江苏的教育在全国是排在前列的，但是其他地方尤其是山东、浙江的发展也非常快。关资料显示，现在小学毕业生的升学率，全国是 98.1%，我们是 98.7%，这是高的，但山东、浙江更高，分别是 99.7%、99.23%；初中毕业生的升学率，我们是 84.84%，全国只有 63 名%，山东 67%，都比我们低，但浙江比我们高，是 87.76%。我们虽然有 100 万大学生，毛入学率 29%，上升得很快，但浙江这几年上升也很快，大学生也到了 572800 人，毛入学率达到 30%。所以，我们教育工作会议提出，一定要坚持教育优先发展的战略，争取在全省全面实现小康的时候，教育率先基本实

现现代化，让受过现代化教育的人去建设我们江苏的现代化。这是一个总体战略考虑。

环保优先，是江苏发展的必然选择，也是我们全面总结发展的经验和教训而形成的一个重要共识。根本目的就是追求经济效益、社会效益和生态效益的统一，努力让“两个率先”成为可持续发展的率先。现在我们生态省的建设要进一步加强，总体上来讲，经济总量上升，排污的相对总量是在下降，但是绝对总量我们还不能说是全部下降。有关资料显示，我们 2003 年至 2004 年废水排放总量增长率是 11%，COD 的排放总量增长了 11%，低于我们的工业发展速度，只有我们工业发展速度的一半，也低于我们的 GDP 增长。二氧化硫的排放总量基本持平，烟尘、工业粉尘的排放总量控制得比较好，确实下降了。虽然我们的环保，技术在加强，但是群众的要求提高了。所以，我们一定要采取最严格的措施，坚持环保优先，坚定不移地走可持续发展道路，力求少留遗憾，多留赞叹。

**多年的实践证明，我省确定并实施的五大发展战略是完全符合江苏实际的。**在“十一五”期间，要根据形势的变化和发展的需要，对五大战略赋予新的内涵，明确实施重点，充分发挥其在经济社会发展中的导向和推动作用。

（摘自：《深入研究江苏 发展战略》中国核心期刊群众/2005.10）

## 审时度势 加快建设高教强省

——江苏省副省长王湛一、

### 一、认识江苏高等教育所处的历史方位

在中国东部沿海经济高速发展、江苏实现“两个率先”的背景下，江苏高等教育改革不断深化，发展步入一个新的阶段，正在实现“两个转变”。一是精英教育向大众化教育转变。2000 年江苏高等教育毛入学率达到了 15%，2004 年达到了 29%。高等教育进入大众化以后，带来高等教育发展观念、培养模式、办学理念等一系列的深刻变化。这个转变是复杂的、多方面的，同时也对我们提出了很多新的要求，对此，最近报刊上讨论得比较多。但是另一个问题大家关注得比较少，就是高等教育进入大众化以后，接下来向高等教育普及阶段发展，两个阶段之间会呈现一个什么样的态势，会怎样发展。江苏高校的同志应该考虑这个问题。二是正在由建设高教大省向建设高教强省转变。江苏高等教育“超双百”，即高校数超过 100 所，在校学生数超过 100 万。这个成就很了不起。江苏无疑是一个高教大省，招生数、学生数和学校数都体现了这点。但是在前一个阶段，是办学规模不断扩张的阶段，是处在以提高办学能力为主的、也就是以“做大”为主的阶段。现在无论是政府的宏观管理还是高校的实际工作，都在把“做强”作为重要的工作任务，所以我们正在完成由建设高教大省向建设高教强省转变的一个阶段。这个转变实际上就是江苏高等教育走向现代化的一个过程，“高教强省”实际上就是一个基本现代化的标志。建设高教强省，就是不断提升水平，达到世界中等发达国家高等教育水平的过程。所以江苏高等教育的历史方位就是在中国东南沿海经济蓬勃发展、中国全面建设小康社会、江苏全力实现“两个率先”目标的背景下，努力实现着“两个转变”。

### 二、保持江苏高等教育持续稳定地发展

江苏在全国比较早地扩大招生，1996 年江苏省委、省政府决定当年扩招一万人。大规模的扩招是在 1999 年，即中央做出高等教育扩大招生规模决策后，江苏乘势而上，在原有规模上继续扩招，当年高校招生 14 万人，升学率由前几年的 54% 左右，迅速提升到 71%。2000 年招生 17.2 万人，在校生超过 45 万人，毛入学率达到 15%。

**高等教育从精英教育向大众化教育的过渡是有规律的。**世界上高等教育从精英教育向大众化教育的过渡，就是在人均 GDP 在 1000 美元到 3000 美元之间。对 1998 年部分国家和地区的高等教育统计分析表明，人均 GDP 1000 美元以下，毛入学率是 9%；1000 至 2000 美元，毛入学率是 20%；2000 至 4000 美元，毛入学率是 25%；4 侧刃至 7000 美元，毛入学率是 33%；7000 至 10000 美元毛入

学率是 40%；10000 美元以上，毛入学率是 51%。在人均 GDP1000 美元到 3000 美元之间，高等教育发展模式是激剧发展，完成由精英教育向大众化教育的过渡，然后走向普及，最典型的是美国、日本、韩国三个国家。美国 1942 年人均 GDP 是 1171 美元，到 1960 年是 2788 美元，接近 3000 美元，1971 年达到 5000 美元。从 1942 年到 1960 年，也就是人均 GDP 从 1000 美元到接近 3000 美元之间，高等教育的毛入学率从 8.4% 上升到 22.2%，中间经过了第二次世界大战。美国高等教育的大发展是从 1950 年到 1970 年，即二战后，在校学生数由 1950 年的 228 万，激增到 1970 年的 792 万，也是跨越式发展，实现了高等教育的普及。日本是世界上人均 GDP 从 1000 美元到 3000 美元之间发展时间最短的国家，是 1966 年至 1973 年，在不到 10 年的时间里，高等教育的毛入学率从 16.7% 增加到 38.3%。日本战后办短期大学和社区大学等，就是适应战后普及高等教育的需要。1960 年日本大学生数是 70 万，1979 年是 220 万，速度非常惊人。韩国是发展中国家发展最快、也是发展中国家进入普及阶段最早的国家。韩国人均 GDP 从 1000 美元到接近 3000 美元，大概用了不到 10 年时间，1977 年 1017 美元，到 1984 年是 3244 美元；从 1979 年到 1984 年，高校在校学生数由 30 万激增到 120 万，速度也是非常惊人的。韩国 1980 年高等教育毛入学率是 14.7%，1985 年就增加到 34%，1995 年就增加到 52%。

我国的经济社会发展和世界经济社会发展轨迹在很多方面是相一致的。因此，进入高等教育大众化阶段后，我们要研究世界上高等教育发展的一些普遍规律。现在中国人均 GDP 处在 1000 美元到 3000 美元之间。江苏人均 GDP 达到 1000 美元是 1996 年，当年人均 GDP 是 8447 元人民币，江苏实现了基本普及九年义务教育；2000 年，江苏的人均 GDP 达到了 11743 元人民币，大约是 1500 美元，当年高等教育毛入学率达到 15%，跨进了大众化的门槛。当然，还要考虑到区域发展不平衡的问题，要考虑到苏南和苏北的情况。苏南在 2000 年时的人均 GDP 达到 22297 元人民币，已经接近 3000 美元，当年苏北人均 GDP 才 6628 元，不到 1000 美元；2004 年，江苏的人均 GDP 达到了 20852 元人民币，折合 2530 美元，高等教育毛入学率达到了 29%，同年苏南地区人均 GDP 已经达到 42590 元人民币，折合 5000 美元，29% 的毛入学率中苏南贡献很大。现在长江三角洲地区人均 GDP 已经到 31537 元人民币，折合 4247 美元。江苏在“长三角”的城市中有 8 个城市人均 GDP 已经超过三万元人民币，折合 3700 多美元，跨出了 3000 美元的阶段。在这一经济背景下，江苏高校经过前一阶段的激剧扩张，需要有一个巩固和提高；但是，继续保持一定的发展速度，仍然是必要的，也是必然的。

**这几年我们一直在研究如何掌握高等教育发展的节奏问题。**总的说来，高等教育发展的速度与 GDP 增长保持同速应该还是比较合适的。但实际执行难，往往会突破这个速度。这有多方面的原因。**一是**经济发展的需要。经济的发展与高等教育的发展之间，有一个对应的关系，经济发展需要人才支持、智力支撑。江苏现阶段仍然是一个工业化发展的时期，在“十一五”期间，GDP 不会低于 10%。**二是**人口政策的影响。从 20 世纪七八十年代开始，我国实行从紧控制的人口政策，人口从高出生、高死亡、高自然增长率到低出生、低死亡、低自然增长率。江苏近年来人口自然增长率基本上控制在 2%。略多一点，有一些市已经出现负增长了。这样就带来劳动年龄人口的持续上涨和学龄人口的比重下降。根据“五普”统计，到 2010 年，全国 15 岁以下的人口相当于 2000 年的 83%，占全国总人口的比重由 2000 年的 22.9% 下降到 17.7%。我国未来 20 年，独生子女家庭将是我们主要的家庭结构，学龄人口激剧减少。同时随着人们生活水平提高，我们城市的恩格尔系数下降，2001 年已在 40% 以下，为 37.9%。今后 20 年农村的恩格尔系数也会下降到 40% 以下，家庭收入就可能更多地投资到孩子身上。随着人们生活水平提高，推动高等教育继续保持稳步扩展、满足人民接受高水平教育需求的内在动力仍然很强。**三是**城市化水平的提高。现在江苏的城市化水平是 48%，将来要到 55%，城市化发展加快。城市化要求人员素质要有一个明显提升。2000 年每 10 万城市人口与农村人口相比，其中大专以上学历的人口城市是农村的 18 倍。现在人口从农村转到城市，不是说把草鞋换成皮鞋，到城市买一套房子就可以了，重要的是人口素质的提高，有相当一部分人的学历要提高。**四是**构建终身教育体系的要求。党的十六大提出，我们要构建国民教育体系，同时还要构建终身教育的体系。现在高等教育对终身教育的关注不够，终身教育、继续教育需求的满足程度远远不足，将来这方面会对高等教育提出很高的要求。**五是**高等教育发展的客观规律。高等教育是高素质人才密集的事业，具有产业属性的事业，不会在所有地区平均发展。为什么近年来我国的学生上万、十几万

的向国外流，主要是想接受国外的高素质教育，将来我们国内高等教育的发展，也不会按地域呈完全均衡的态势，谁的发展水平高，谁的质量高，学生就向那个地方流动，向那个地方集中。也许再过若干年以后，会有更多的世界各国的人到江苏来接受高素质的教育，不仅来学我们的汉语、中医，还来学我们的现代科技、现代人文。高等教育会打破区域之间的界限而流动，江苏的高校学生肯定是流人大于流出的。全国高等教育的发展要求是控制规模、控制节奏，我认为江苏的高等教育审时度势，既要掌握发展的节奏以提高质量、做强高等教育为主，同时仍然会保持稳步增长的态势，仍然会保持稳步持续发展。

### 三、优化高等教育布局结构

江苏高等教育进入大众化阶段以后，从高教大省向高教强省跨越，很重要的一条，就是要优化布局结构。江苏现在总体上布局学科覆盖面比较广，各类学校的层次也比较丰富。我们不仅要有世界名牌大学和名牌学科，在国家建设的一流大学中要有江苏高校，不仅在国家建设高水平研究型综合大学中有江苏的团队，而且江苏一百多所高校，应在不同层次、不同领域都能形成自己的优势，都要形成高峰，这就是科学定位、合理定位、办出特色。办学的取胜之道在于办学特色，有特色才有优势，有特色才有水平。世界一流高校，也是在某些方面、某个领域里有它的优势和特色。要引导大家在不同领域、不同层次上都争创一流。如果江苏所有的高校都在不同领域、不同层次上争创一流，江苏的高教强省就能水到渠成。

### 四、把提高质量摆在更加突出的位置

无论是基础教育、职业教育还是高等教育，都必须把提高人才培养质量、提高办学效益、提高办学水平作为工作的主要着力点。扩大规模也跟办学质量联系在一起，发展的增量要向高水平、高就业率的学校和专业倾斜。当前加强内涵建设，有以下三个方面问题值得注意：**一是**在高等教育大众化阶段如何建立多样化的教学质量观念。高等教育进入大众化阶段，有多样化的人才需求，有多样化的办学要求，也有多层次的学生起点，现在我们在质量观上、在人才培养的观念和方法上比较单一。这与行政部门分类指导不够有关，包括我们的评估评价制度。本科有各种各样的本科，都用一把尺子去量，趋同现象严重。这样不利于社会对人才多样化的需求，也不利于国民教育体系与继续教育体系、终身教育体系融合、沟通和资源共享。高等学校是人才培养的中心，也是全社会学习的中心。建设学习型社会要充分利用高等教育的教学资源。学校要成为对社会开放的学习中心。我们过去办成人教育，是以学历教育的模式来办成人教育。今天，社会对学习的需求是多样化的，如何满足社会多样化需求，我们学校做得还不够，这跟我们的质量观有关系。**二是**师资队伍问题。师资队伍是根本，但是随着高校的发展，办学效益不断提高，师资队伍的力量整体上趋紧。现在本科学学生数与教师数比是 16.79:1，高职是 1.31。而且这个比例在不同高校、不同专业方面，各个学校不平衡。本科的管理专业，生师比是 60.25:1，高职的管理专业是 65:1，医学专业是 45.7:1，本科工学的生师比是 26.3:1。**三是**内涵建设投入问题。现在教育教学内涵建设的投入不够，培养学生的实践能力、创新精神是人才培养的薄弱点。实践能力、创新精神需要有教学设施来支撑，现在高校最薄弱的就是培养学生实践能力的实训基地建设不够。江苏为什么 2005 年拿两个亿出来搞职业教育的实训基地建设，就是因为职业教育如果没有实训基地难以提高质量。

### 五、大力推进国际合作办学

**高等教育的规模能够采取大扩招、大建设，能够实现跨越式发展，但是提高质量很难一蹴而就。**引进国外优质高等教育资源是实现高等教育质量和水平迅速提升的一个重要途径。这里包括引进办学理念、引进课程、引进教材、引进师资、联合举办实训设施，还包括引进科研项目，合作进行科研开发。这方面胆子要更大一点，步子要更快一点，力度也要更大一点。

现在从国际上来讲，**高等教育合作交流、跨境交流主要有三种形式：一是学生流动，二是院校流动，三是项目流动。**我们前一个阶段主要是学生流动，现在出去自费留学的学生有的一年要花费十几万元。工薪阶层拿出十几万元，不容易啊。目前院校流动，也就是整建制的把院校搬进来，时机还不成熟，还很难。因此，主要还是项目流动。项目流动应该是在过去合作交流的基础上更广、更深、更要上一个层次进行项目合作，要创办独立学院，或组织跨国的分段培养、联合培养、分段学习、合作开办专业或课程、合作颁发证书。包括高职学院在内的每一所高等学校都可以在自己的层次上，寻找国外的优质资源、同层次的优质资源，来寻求合作的途径。高等职业教育合作的空间也很宽广。与有品牌的著名跨国公司或培训机构合作，举办技能资格证书的培养和培训，社会需求旺，前景很好。大家要加大力度，做出规划，深入研究，抓出成果。要拿出我们当年搞扩招、搞建设的劲头来，要学习些经济领域招商引资、发展外向型经济的经验来推进高等教育的国际交流合作，大力推进优质资源，这是提高办学质量、效益，加快建设高教强省的一个很重要的途径。

## 六、努力增加高等教育投入

**高等教育的投入机制是高等教育发展的一个关键问题。**高等教育首先是崇高的社会公益事业，但是高等教育又具有产业属性。学校也有投入产出，也需要经营管理，也有成本的核算，具有产业属性。但是高等教育不能搞产业化。产业化的基本特征就是追求利润最大化，高等教育则不然。从理论上界定是这样，但实际上如何操作，如何既坚持崇高公益事业方向，又发挥产业属性特征，把高等教育搞活，确实是篇大文章。高等教育处于非义务教育阶段，不完全由公共财政来投入。应该由政府投入、受教育者适当分担教育成本及引进社会资金等多方投入。近年来，江苏的高等教育投入一直在不断增加。但是投入不足的矛盾依然很突出。长期下去，必然会影响内涵建设，影响到教师队伍建设、学科建设、专业建设等。要增加投入，从思路上讲：**一是要坚持政府主导。**要建立政府投入持续增长机制，《教育法》提出要“三增长”，现在“三增长”落实得还不是很好。**二是要完善社会分摊教育成本的机制。**对一些培养成本很高的专业收费要适当提高一点。还可以进行差别化收费的探索。以民办机制办二级学院，这实际上是受教育者适当分担教育成本的一种途径，既是体制改革，也是实际上解决高等教育投入的一种思路。**三是要多渠道增加对高等教育的投入。**要大力鼓励民办高等教育的发展。当然社会对教育的投入会有一个过程，但将来随着民间资本的积累，会有越来越多投入转到教育方面来的。我们要加强政策引导。**四是要加强国际交流合作。****五是发挥地方办学的积极性。**现在我们已经由原来由中央办高等教育为主，转变到中央和省一级政府共同办并以省为主。但是高等教育管理体制改革还可以适当向前推进，就是发挥区域和地方对高等教育办学的积极作用。要有一部分高校进行省市共建，并以市管理为主，目的就是更好地为区域经济社会事业服务，更好地整合区域的资源，促进建设，这方面有很大的潜力。政府主导不光是省一级政府主导，只要是有利于高等教育的发展，只要是有利于高等教育发展的资源，我们就利用和开发好这方面资源。

现在摆在高校面前很突出的问题是如何解决建设债务问题。应当看到，高等教育在大发展的阶段，通过融资，满足高等教育扩招和建设的需求，这是抢抓机遇、加快发展的有力举措。实践证明，通过融资和其它渠道的投入，江苏高等教育办学能力迅速扩张，办学资源迅速增加，才实现了从精英教育向大众化教育的这样一个转变，才实现了高教大省的目标。2001年到2003年，江苏省属高校完成投资123亿元，建设校舍面积近600万平方米。但是却也形成了高校比较沉重的债务。到2004年底，江苏省属高校银行借款超过100亿元。对负债比较重的高校来说，还本压力和付息压力都比较大。我们要积极研究来解决这个问题。**一是**由教育行政部门与有关部门与学校进一步完善规划，合理确定学校在建规模。**二是**盘活现有资源，落实老校区置换。据江苏省教育厅统计，省厅直属50所高校，共有148个校区，平均每所学校三个校区。这50所高校里，仅有一个校区的学校只有6所，最多的一个学校有九个校区，50所学校有40所学校已经新建了校区。据教育厅分析，在148个校区里，至少有38个校区没有很好发挥作用。现在要尽量盘活资源，减轻债务负担，更好地集中力量搞好学校建设。**三是**学校要力所能及地承担部分还本付息的责任。**四是**吸引社会资金。可以拿出部

分优质资源来吸引社会资金。公共基础设施建设搞 BOT，学校的部分适宜社会投资的设施也可以搞 BOT，吸引社会资金。如果这个问题解决了，那么就可以腾出更多的力量加强内涵建设。

(摘自：《审时度势，加快建设高教强省》江苏高教期刊 /2005.5)

## 当前国际教育改革主题与我国教育改革走向

——北京师范大学教授项明贤

20 世纪 90 年代以来，在经历了 80 年代世界教育改革大潮之后，世界主要国家的教育改革进入了一个持续、反思与深化的重要发展阶段。综观世界主要国家和国际社会教育改革政策和实践，我们看到的不再只是教育改革的澎湃浪花，而是来自深层的潮流涌动。我国的教育改革从 1985 年全面启动至今，改革的指导思想既一脉相承，又有着一系列的变化发展。当前，我国的教育改革正处在一个关键时期。在这样的时代背景下，探讨当前国际教育改革的主题，分析和思考我国教育改革的未来走向，无疑具有重要意义。

回顾 15 年来世界主要国家教育改革的历程，一系列相互联系的改革主题贯穿其中概。括言之，主要包括这样几个方面：

### 一、教育质量

20 世纪 90 年代以来，提高和保障教育质量一直是世界主要国家，特别是发达国家和地区，教育改革最为突出的主题。实际上，就教育质量这一主题而言，我们甚至可以追溯到 20 世纪 60 年代的世界教育改革大潮。可以说，教育质量问题是世界各国在教育改革和发展过程中都特别关注的一个重要而永恒的教育改革主题。这里有所变化的，是不同时代人们对“教育质量”的内涵及其与其他教育问题之间关系的理解和认识。

就美国而言，教育质量可以说是 60 年代以来教育改革一直追求的最重要目标。进入 90 年代，教育质量仍然是美国教育改革中几乎压倒一切的主题。无论是 1989 年老布什上台不久即通过两党教育高峰会议提出的六项“国家教育目标”，还是他 1991 年 4 月 18 日签发的《美国 2000：教育战略》，教育质量都被置于重要的战略位置，包括“择校”政策、“特许学校”(Charter School) 改革等，一系列教育改革措施都是围绕着提高美国中小学教育质量的主题展开的。1993 年克林顿接掌白宫，教育质量的主题没有发生任何动摇或改变。季能(Kris -ten Geenen) 等在美国教育成果国家评价中心(NCEO)1995 年第 22 号报告中这样写道：“可以用来说明过去五年教育改革的主题词或许还是像‘绩效’、‘成果’和‘成绩’这样的词语。对教育成果的集中关注源于人们对美国教育绩效日益增长的不满。”2001 年小布什签署实施的《不让一个孩子掉队》(No Child Left behind) 教育改革法案，虽然强调了教育公平的问题，但教育质量仍然是其突出的主题之一。细看这一法案的实质性条款，大量的规定都是以普遍提高美国中小学教育质量为首要目的的。譬如：其中规定美国公立中小学三至八年级学生到 2004 - 2005 学年都必须接受各州政府的阅读和数学两科统考，如果有学校连续两年学习成绩低劣，那个学校的学生就可以要求转学，学校经费将会相应减少；如果三年后教学质量还未改善，那么这所学校就必须支付学生的补习费用；如果连续六年不能提高教学质量，就要对该校进行人员调整。

其他国家的教育改革也都在不同程度上给予了教育质量以特别的重视。不仅发达国家重视教育质量的问题，很多发展中国家在重视教育普及的同时也特别关注教育质量的问题。潘迪(Raghav Sharan Pandey) 在总结印度 1994 年 11 月开始实施的“地区基础教育计划”(DPEP, 1995 - 99) 的经验时，将该教育改革计划对学生学习的高度重视作为第一条经验，认为“地区基础教育计划取得成功的唯一的动力或许就是它明确强调质量和教室内的学习”。

从整个国际社会来看，教育质量自 20 世纪 90 年代以来也一直受到广泛关注。1989 年 11 月第四十四届联合国大会第 44/25 号决议协商一致通过的《儿童权利公约》(the Convention on

theRightsof the Child)就以国际法的形式确立了儿童享受优质教育的权利。2003年,联合国教科文组织在法国巴黎召开的教育部长圆桌会议将教育质量的重要性放在了优先地位上。最近发布的2005年全民教育全球监测报告《全民教育:必须注重教育质量》,将质量列为全民教育的六大目标之一。科尔克拉夫(Christopher Colclough)等人还在该报告中指出“质量是教育的核心。它影响到学生能学到什么、学得怎样以及他们能从教育中得到什么样的益处”,“教育普及的成就在根本上取决于有效的教育质量”,并且认为“从根本上说,教育就是一系列从质量上加以界定的一系列过程及其结果”。所有这些都反映了通过教育改革提高教育质量已成为当前国际社会的共识。

教育质量是国际教育改革长期以来关注的焦点之一,但90年代世界教育改革对教育质量的普遍关注已经被赋予了一系列与以前不同的内涵。

**首先**,与以前简单一味地强调教育质量不同,如今对教育质量的关注是以教育普及和教育公平为前提的。进入90年代以后,各国教育改革的指导思想都从传统的精英主义教育理念转变为全民教育的理念,对教育质量的强调都是有前提的。这里的“教育质量”已经不再仅仅指学生中少数精英分子在学业上所能达到的最高水平,而是指以教育普及和教育公平为前提的普遍提高的教育质量。不仅业已普及义务教育的发达国家强调的是教育质量的普遍提高,而且普及教育任重道远的发展中国家也开始将教育普及和教育公平问题逐渐放在突出地位上;**其次**,从前人们强调教育质量往往只重视知识传授和学习的质量等,但今天所强调的教育质量已经上升到了提高人的综合能力和整体素质的水平。实际上,早在1972年,由曾担任法国总理和教育部长的富尔(Edgar Faure)主持并提交联合国教科文组织的研究报告《学会生存》,就已经提出了“走向完整的人”的思想。这一指导思想在全民教育1990年宗迪恩(Jomtien)宣言和10年后的达喀尔行动宣言中都有明确表述。同样,这些共识在世界主要国家教育改革中也得到了具体体现;**第三**,过去强调教育质量往往只关注课堂教学的因素,现在理解教育质量的认知框架已经有了很大的扩展。刚刚发布不久的2005年全民教育全球监测报告《全民教育:必须注重教育质量》在第一章中就专门探讨了如何理解教育质量的问题,并给出了一个理解教育质量的认知框架。在这个框架下,教育质量已经不仅仅局限于课堂中的讲授、学习和练习,而是包括了整体的学校办学模式乃至整个社会和国家的教育体系与制度。这是关于提高教育质量的一条更加全面的思路。教育改革也不再仅仅局限于课堂中的教学改革,而是超越课堂教学迈向了更加全面的综合教育改革的新模式。

## 二、教育公平

如果说“教育质量”是世界教育改革一个经久不变的基本主题的话,那么教育公平就是一个最能突出表现90年代以来世界教育改革突出特点的时代主题了。国际社会1990年在泰国宗迪恩发表的《全民教育世界宣言》可以看作是这一方面的一个标志性文献。直到以新技术革命为标志的20世纪80年代,世界主要国家的教育改革还仍然是紧密围绕着尖端科技、知识精英和国家实力等展开的。进入以知识经济为特征的90年代,人们已经认识到国家的强弱、民族的前途和人类的命运,并不仅仅取决于少数精英及其所掌握的尖端知识,全民的知识水平和综合素质才是更加根本的决定性因素。在这样的历史背景下,教育权作为一项基本人权的重要地位得到了空前的重视,教育公平的问题在教育改革过程中也成了一个十分突出的改革主题。

**进入90年代以后,教育公平问题在美国教育改革中的地位开始逐步凸显。**在老布什1991年签发的《美国2000:教育战略》中,所提出的六项战略目标都体现了“全面”改善美国教育的思想,这与老布什在竞选中自誉“教育总统”以广泛争取选民的策略是相呼应的。这种“全面”改进美国教育的思想,在克林顿政府和小布什政府都被置于教育改革的指导思想之中。小布什政府的教育改革法案《不让一个孩子掉队》,就其标题就可以看出与1983年的“国家处于危机之中”有着不一样的倾向。这种倾向不仅表现在联邦政府的政策中,而且在各州的教育改革中也同样表现明显。肯塔基州1990年教育改革法案的重要目标之一就是实现教育投入和产出的公平化,德克萨斯、加利福尼亚、密西根等其他许多州也都实施了类似的教育改革。普林斯顿大学经济系的罗毅(Joydeep Roy)在一份关于密西根州1994年开始的教育财政改革的研究报告中对该州实施这一改革计划前后有关教育财政数据进行详细分析,认为“这一改革计划在减少教育投入不平等方面取得了相当的成功”。

在进入 90 年代，教育公平这一改革主题在国际社会也得到了大张旗鼓的倡导。联合国教科文等国际组织 1990 年 3 月在泰国宗迪恩召开的“世界全民教育大会”发表了《全民教育世界宣言》，向世人宣示人类已经认识到“每一个儿童、青少年和成人，都应能获得教育机会以满足其基本的学习需要”。与会 155 个国家达成共识，要在 90 年代结束之前普及基础教育和大力扫除文盲。在此后的历次世界全民教育大会上，“满足所有人的基本学习需要”这一理念一再得到重申，并不断得以扩展。其意义从一般的普及基础教育逐步扩展到在种族、性别、年龄等方面所有人都平等地享有受教育权利，扩展到了面向所有人的终身教育体系和学习化社会的建构。

在 90 年代，教育公平和教育质量这两个国际教育改革主题是相互联系在一起的，人们在关注普及教育的同时也没有忘记保障和提高教育质量。这一紧密联系在上述各个文献中都可以看到。联合国教科文组织等发起的“世界全民教育大会”历次宣言中都既强调教育公平又重视教育质量，并且越是到后来的文献中，普及教育中的质量问题就越是受到更多的关注。

### 三、协调政府与市场在教育发展中的作用

“市场化”或“私有化”也是 90 年代以来国际教育改革的热门话题。有趣的是，理论界关于这类问题的争论似乎比相应的实际教育改革过程本身更加热闹也更为引人注目。对于这个改革过程，理论界有人称之为“私有化”，也有人坚持认为“市场化”是一个更合适的名词，还有人反对所有这些提法，认为它们都违背了教育的根本性质。尽管理论界的这些争论多多少少也影响了本国政府的相关政策，但纵观 90 年代以来世界主要国家教育改革的历程，市场在教育发展中作用的变化还是相当明显的。总体上说，很多国家都在教育管理体制中更多地引入了市场机制，试图藉此增加校际竞争，激活国家教育体系的产出率和创造力，并由此达到全面提高教育质量的目的是。但是，不管在哪个国家，我们都没有看到政府对教育的完全放任，实际上上述所谓的“市场化”或“私有化”，在一定程度上仍然可以看作是政府对教育发展的积极干预。回顾和分析 90 年代以来世界主要国家的教育改革，我们可以看到，那些被人们称作“市场化”或“私有化”的教育改革，实际上不过是政府在调整自身与市场在教育发展中各自的作用及其相互关系。

美国教育改革在 90 年代以来明显地表现出了这种被称为“私有化”或“市场化”的倾向。最突出的措施当数将公立学校交由私营教育管理公司（EMO）经营的“特许学校”（Charter School）改革了。到 1999 年秋，这一改革措施在美国 36 个州外加一个哥伦比亚特区获得了合法化，其中有 32 个州已经实施了这一改革。此外，学券制在部分地区的实施，也给了美国人更多的选择学校的自由。美国爱荷华大学教授莱伯威茨（Peter Hlebowitsh）等在分析描述美国教育基本理念及其发展历程时，曾以“择校”作为 90 年代美国教育的一个标志性词语。与教育质量和教育公平等问题一样，西方国家的教育市场化改革相当程度上也是源于选民的压力。有研究证明，一个政党要在这一方面讨好选民，无外乎采取加大教育投入、引入市场机制、增进学校之间的竞争等措施。美国 90 年代以来推行“私有化”的教育改革，主要目的一方面是在教育领域为选民提供更多的选择自由，另一方面也是向选民宣示促使学校切实提高教育质量的决心。这种教育改革背后的动力，与发展中国家通过“市场化”引民间资本补充教育投资的动机有着明显的不同。

90 年代以来，这些被称作“私有化”或“市场化”的改革措施不仅在美国教育改革中到处可见，而且在世界很多国家的教育改革中也都以不同形式采取了这方面的改革措施。在澳大利亚，1992 年 10 月维多利亚州新政府改革议程五大原则的第一条就是“在公共服务的提供中优先采用市场机制”。通过由学校选择自愿参加的“未来学校”（Schools of the Future）改革计划，该州调整了政府和市场在教育发展过程中的作用及其相互关系，提高了教育资源的利用效率。新加坡政府 1987 年实施了“独立学校计划”（Independent schools Scheme），1993 年又执行了“自治学校项目”（Autonomous Schools Project），允许将公立学校转为私立并继续接受政府资助。我国在 90 年代也采取了一系列鼓励和吸引民间资本投资教育的改革措施。除了涌现了一大批民办学校和民办公助学校外，近年来还出现了一些公立学校改用民办经营体制的转制学校。这一方面反映了引民间资本补充教育投入的需要，另一方面也可以看出公立优质教育机构与民办教育机构争夺教育市场等利益博弈。

以“私有化”来指称世界主要国家 90 年代以来采取的上述改革措施似乎确有不够准确之处，正如伦敦大学教育学院院长惠第（Geoff whitty）教授所说的那样：“在英国以及世界其他地方，人们已经试图抛弃那种存在着由政府投资并提供教育的‘一个最好的制度’的观念。但是，如果我们严格审视投资问题，我们就很难认为教育已经在相当程度上私有化了”。无论我们用什么样的名词来指称这一改革过程，这样一种教育改革事实及其实际效应的存在是肯定的。发达国家政府试图通过这些改革措施提高本国教育系统的效率和为民众提供更加多元化的教育选择的也是非常明确的，并且这一目的在不同国家也不同程度地得到了实现。就发展中国家来说，这种改革策略也确实开启了吸引民间资本投资教育的进程。但需要再次强调的是，这并非是全然的“私有化”或“市场化”，实际上它总体上仍然是政府为促进和积极干预教育发展而采取的一种教育改革措施。

#### 四、教育的中央集权化和地方分权化

在 90 年代以来的世界教育改革过程中，与市场化直接联系在一起的另一主题就是教育的中央集权化（centralization）和地方分权化（decentralization）。中央集权化和地方分权化是教育改革过程中一对看似相互矛盾实则辩证统一两个方面。依其现行教育管理体制的不同，这两个方面在 90 年代以来教育改革过程中孰主孰次，各国的表现有所不同。但无论在哪个国家，绝对的集权化和绝对的分权化都难以看到。除美国以外的其他大多数国家来看，分权在 90 年代以来的教育改革中似乎略占上风。这种地方分权为主的倾向，与“私有化”或“市场化”的教育改革在一定程度上是相呼应的。两种改革潮流结合起来，推动着有关国家的教育体制向着更加灵活多样的运作机制转变。

以联邦宪法第十修正案为法律依据，美国长期以来实行的是地方分权的教育管理体制，所以教育的地方分权化在 90 年代以来的教育改革过程中表现并不突出，但通过多种途径允许择校的教育改革和学券制的实行也可以看作是一种教育权的进一步下移。在不断强调联邦政府对教育发展干预能力的大背景下，这种分权体制下的进一步放权也是引人注目的。

在欧洲 90 年代的教育改革中，一方面是欧盟在教育方面加强欧洲各国之间联系的努力，另一方面地方分权化也成为了一些国家的一个重要主题。如在西班牙，1981 年中央政府和地方政府教育财政投入分别占 87%和 13%，到 1994 年这两个比例就变成了各占 65%和 35%。到 1999 年，西班牙完成了最后 10 个地区的教育地方分权化。

在拉美，教育的中央集权化和地方分权化很明显是很多国家 90 年代以来教育改革的重要主题。基础教育管理权从中央政府向省政府的转移，1978 年就在阿根廷开始了。这一进程起先是通过强制命令推行的，自 1992 年开始则是通过联邦和省府之间的民主协商而实现的。1989 年，委内瑞拉通过了一项承认将包括教育在内的公共服务职能从联邦政府转向州政府的改革法案。从 1992 年开始，墨西哥教育部通过渐进的放权，逐步将中小学教育的管理权转交给了 31 个州政府。这些看似单向的地方分权化改革过程，实际上却是同时存在着中央集权化和地方分权化两个方面的教育行政权力调整过程。很多关于南美教育改革的研究都表明，并不存在非此即彼的中央集权或地方分权的教育制度，那些号称地方分权化的教育改革，也都是在将直接管理教育的权力从中央政府下放给地方政府的同时，又强化了中央政府对教育体系的宏观调控能力。

90 年代以来，印度尼西亚在基础教育改革过程中也主要采取了地方分权化的改革策略，“根据其 1994 年的课程政策，20%的地方课程开发权力从中央政府转移到了 27 个省的手里。课程的分权化覆盖了 300 多个地区和市级政府，其人才和人力资源的能力及其储备都在不同程度上发生了很大的变化”。实际上，我国在 90 年代以来的教育改革中对中央和地方政府在教育发展中的作用也有所调整，一方面是以乡镇为主和最近实施的以县为主的义务教育办学体制改革，明确和调整了地方政府在普及义务教育中的责任，另一方面中央政府也加强了对西部贫困地区教育事业的直接支持。此外，市场机制的引入在一定程度上也推动了教育的地方分权化进程。有学者用“去规制化”（deregulation）来描述 90 年代我国引入市场机制的教育改革，确实从一定角度反映了这一时期教育改革的特征。

总的说来，在 90 年代以来的教育改革过程中，中央集权化在美国表现得要稍微明显一些，而在其他国家，地方分权化似乎是一个更加显著的变化。正如加州大学教授汉森（Mark Hanson）所说的那样，“地方分权化既不好也不坏，它只是达到某一目的的一种手段。”在 90 年代以来的教育改革过

程中，不同国家采取了各有不同侧重的改革策略，有的侧重中央集权化，有的侧重地方分权化，但目的都是为了达成中央政府和地方政府在教育发展中的协调作用。

## 五、教育国际化

**在 90 年代以来世界主要国家教育改革过程中也是一个重要主题。**伴随着经济全球化，教育的国际化已经成为世界教育发展业已明显呈现出来的一种潮流和趋势，并日益成为很多国家教育改革的重要主题之一。这一教育改革主题与世界政治经济的发展，以及与各国自身社会、经济和文化的发展需要，都是直接联系在一起的。对发达国家来说，推动教育国际化改革不仅可以通过教育服务输出直接获得经济利益，而且还可以吸引国际优秀人才，在文化和政治经济等方面扩大自身在国际上的影响。发展中国家鼓励教育国际化，一方面是满足其社会经济和文化发展对国际型人才的需求，另一方面也是其国家发展在经济、文化等方面融入国际体系的需要。由于基础教育作为国民教育有其培养公民国家认同等特殊任务，总的来说教育国际化在高等教育领域的表现要比基础教育领域突出一些。据联合国教科文组织国际大学联合会（International Association of Universities, IAU）2003 年调查报告《高等教育国际化的实践及其优先地位》，在对 66 个国家 176 所高等教育机构的调查中，有 63% 专门制定了国际化发展政策和策略，35% 回答没有，3% 没有回答这个问题。

就政府积极采取的政策支持而言，美国的教育国际化在西方发达国家中并不是最突出的，并且“911 事件”对其教育国际化在相当程度上还产生了消极的影响。海华德（Fred M. Hayward）在美国教育顾问委员会（ACE）2000 年关于美国高等教育国际化的基本状况报告中，就对美国高等教育的国际化做出了相当不满意的评价。90 年代以来，美国政府在教育国际化方面也的确没有多少可以令人称道的积极措施，但是由于其特殊的历史文化背景和现实国际地位等因素的作用，无论是就留学生人数、教职员构成或开设课程而言，还是就教育理念和国际交流而论，美国教育的国际化特征都还是十分明显的，其高等教育服务出口也同英国一道名列世界前茅。尽管这样，90 年代以来美国政府在教育国际化方面的消极态度还是引起了国内特别是高等院校的强烈批评。

90 年代以来，欧洲很多国家在教育国际化方面采取了不少积极政策。英国政府非常重视其教育跨国供应的发展，特别是在英语学习和高等教育领域，采取了不少积极措施，抓住机会悄然从美国手里夺走了可观的教育市场。近年来，英国每年靠教育出口可获利逾 100 亿英镑，约占其 GDP 总量的 1%，这些收益不仅直接弥补了英国近年来在教育领域特别是高等教育投入方面的不足，而且也从一个方面制止了英国大学下滑的国际影响力。其他欧洲国家推动高等教育国际化的态度也是相当积极的。2002 年 7 月 17 日，欧盟执委会提出了酝酿已久的“伊拉斯谟斯世界”（Erasmus Mundus）计划，以加强欧洲国家之间及其与世界各地的高等教育交流与合作。按照这个计划，欧盟将从 2004 至 2008 四年间共投资 2 亿 3 千万欧元，用于增强欧洲大学对欧盟成员国以外国家，特别是对第三世界国家学生的吸引力，同时也用于支持欧洲国家的学生到别国去学习。2003 年 10 月 21 日，欧洲议会全体会议正式通过了这项计划。由于采取了一系列积极政策，90 年代以来，在美国大学的国际学生人数持续下降的情况下，从世界各地流向欧洲的国际学生却在不断增加。

澳大利亚和新西兰尤为重视国际教育市场的开拓，特别是进入 90 年代以后，更是将高等教育国际化放在了突出的战略地位。经过十几年的努力，澳大利亚如今已是世界第三大高等教育服务出口国，仅次于美国和英国，其国际学生从 1994 年开始每年递增 15%。值得一提的是，作为一个非营利的专业性国际开发项目管理公司，澳大利亚教育国际开发署（IDP Education Australia）自 1989 年接管亚太地区国际教育开发事务以来，为澳大利亚开拓国际教育市场立下了汗马功劳。采取商业营销模式开拓国际教育市场，这是澳大利亚富有特色并广为其他国家效仿的一个成功策略。新西兰《1989 年教育法》（1989 Education Act）特别鼓励高等学校积极招收海外付全费的学生。从 1990 年开始，新西兰国际学生人数迅速增长，到 2000 年，已有 3.9 万国际学生在新西兰学习。根据新西兰教育部发布的《教育出口税收年度报告 2003—2004》公布的数据，截至 2004 年 6 月 30 日，新西兰教育出口总税收达到 363 万新西兰元。

对发展中国家来说，国际化的人才培养和社会发展的国际化需要是其目前推动教育国际化的基本动力。由于基本动力的不同，教育国际化在发展中国家的表现与发达国家也有着明显的差异。90

年代以来，发展中国家在教育国际化方面的策略主要表现为开放和鼓励出国留学，支持本国大学与发达国家优秀的高等教育机构开展教育交流与合作，努力加速本国大学在办学模式、课程和教学方法等方面的国际化步伐。

## 六、建构学习化社会

建构学习化社会也是 90 年代以来世界教育改革的一个重要主题。早在 70 年代初，国际社会的教育学者们就已经提出了建构学习化社会的理论构想，但这一构想真正在世界主要国家的教育发展战略中体现出来，还是进入 90 年代以后的事情。当第三个千年即将露出晨曦的时候，也许是因为学校教育制度自身的内在局限逐渐显露出来，与它的长处一道展示在世人面前，人们似乎突然间认识到了社会生活本身的教育意义，认识到人的学习不应完全局限于学校的制度化框架下，认识到人的教育应当回归其根本——社会生活。不论是发达国家还是发展中国家，很多国家的教育改革和教育政策都开始体现出建构学习化社会的理念和战略方向。

进入 90 年代，美国政府非常重视学习化社会的建设。美国州立大学和赠地学院凯洛格未来委员会（Kellogg Commission on the Future of State and Land-Grant Universities）1999 年在一份题为《回到我们的根本：一个学习化社会》的报告中，援引 1995 年一项调查中得出的这样一组数据来支持其加快建构学习化社会的倡议：美国人中有 99% 的人认为终身学习可以促进个人的幸福生活，99% 的人认为终身学习可以提高公司的生产率，99% 的人认为终身学习对国家经济景气非常重要，98% 的人认为终身学习能够提高社区生活质量。1997 年，美国教育部提出《21 世纪社区学习中心计划》，要求公立学校延长开放时间，让本社区的儿童和民众在放学后、周末和假期可以在其中学习和活动。2000 年，克林顿在其“学校改革之旅”中又提出了《学校为社区中心：规划与设计公民抉择指南》，设想要将学校建设成社区的学习中心，为社会提供健康安全的学习环境。在小布什政府颁布的《不让一个孩子掉队》法案中，也专门列出了关于建设“二十一世纪社区学习中心”（21st Century Community Learning Centers）的条款，并计划从 2002 到 2007 年用五年时间共拨款 112.5 亿美元进行社区学习中心的建设。在“二十一世纪社区学习中心”计划项下，美国 2005 财政年度将投资 9.9 亿多美元推行课外教育计划（afterschool programs）。

在欧洲，建构学习化社会的主题同样也在各国教育改革中得到了不同形式的表达。在欧洲的一些城市和地区，社会各部门的人们已经共同结成了一种终身学习的组织，英国就有 100 多个这样的组织。近年来，很多发展中国家在自己的教育改革中也提出了建构学习化社会的战略任务。南非人文科学研究理事会的郝拍斯从南非多年来扫盲的惨痛教训中总结提出了“从扫盲走向学习化社会”的构想。

国际社会对建构学习化社会的倡导从 70 年代初就开始了。联合国教科文组织 1972 年发表了研究报告《学会生存：教育世界的今天和明天》，第三篇的大标题就是“迈向学习化社会”1990 年泰国宗迪恩“世界全民教育大会”召开以后，建构学习化社会的构想又与全民教育理念结合起来，使得学习化社会从一个似乎遥不可及的理想逐渐转变成了所有人的活动都可以体现的社会实践。目前，学习化社会的理念与网络和通信技术结合起来，网络学习（online learning）、学习网络（learning network）、数字化学习（e-learning）和移动学习（m-learning），等等，各种新的学习形式层出不穷，逐渐形成了渗透于社会生活各个领域的态势。

**在当前这样一个世界教育改革的宏观背景下，思考我国下一个五年乃至更长时间的教育改革和发展战略，关注当前国际教育改革的上述主题，并结合我国实际加以分析研究，是十分必要的。**

教育质量是各国教育改革永远无法忽视的根本问题。我国在 90 年代初开始在教育改革中贯彻“素质教育”的理念，最初就是从提高教育质量的角度提出来的。原国家教委副主任柳斌先生提出“素质教育”这个概念的那篇文章，标题就是《努力提高基础教育的质量》。“素质教育”目前比较通行的英文翻译也是“Quality-oriented Education”。然而，在近年来的教育改革过程中，由于课业负担的问题的确积重难返，“减负”逐渐淹没了最初的“质量”而成为素质教育的标志性语汇。实际上，无论在什么情况下，教育质量的提高都应当是我们教育改革的核心任务，问题在于我们如何理解“教育质量”。必须认识到，我国的现实教育问题不是质量太高了，而是质量太低了。我们不

是教的知识太多太难了，而是教得太死了。我们把知识教成了僵死的只需要进行记忆的符号，学生并没有真正获得多少具有实际意义的有用的知识。在未来一段时间里，我们的“素质教育”应当回归其本真意义，即采取切实措施摆脱目前把知识当作僵死的符号来教的状况，着眼于培养高质量人才来真正切实提高教育质量。衡量教育质量的标准不应是学生记忆中的符号，而是能够运用知识解决实际问题的人才，是完整的人的发展。我们应当注意国际上对教育质量的全面理解，注意在“全民教育”的理念下从“全面提高”的角度来理解教育质量的问题，注意从学习化社会的更加全面的教育概念出发来理解教育质量，注意从提高整个人的素质的目的来理解教育质量。就具体的教育质量来说，我们也应当突破课堂教学改革的框架，从社会环境、学习者特点和促成性投入等多方面来思考如何切实提高我们的教育质量。

**在建设和谐社会的战略思想指导下，教育公平在未来几年我国的教育改革中一定还是一个重要的改革主题。**我们已经认识到，中华民族伟大复兴的历史使命不是少数知识精英就能完全承担的。通过高质量地普及教育来实现全民族素质的提高，这不是一个消费性的工程，而是一项十分重要的建设性的工程。要真正实现教育公平，推动我国全民教育的发展，除了政府应加大教育投入外，切实进行一系列教育管理体制的改革，包括教育管理责任的明确、各级政府在教育发展中职能的落实、探索建立新的更加有效的教育财政体制，也包括财政、税收、司法等相关社会领域的改革，对实现教育公平来说都是非常必要的。

**关于协调政府与市场在教育发展中的作用及其相互关系，我国理论界、教育管理和教育实践部门等都有过很多激烈的争论。**正如我们在前文所说的那样，从这一方面对国际教育改革进行一些分析，我们就很容易看出实际上没有哪个国家在教育上真的完全实行了“私有化”或“市场化”的改革策略，所有的相关改革都不过是在调整和协调政府与市场在教育发展中的作用。就我国已经走过的教育改革历程而言，鼓励各种社会力量办、学，吸引民间资本投入教育领域，在教育管理中适当引入市场机制以激发教育体系的活力，所有这些改革措施都是既符合国际教育改革的潮流又切合我国实际情况的。在这一过程中，出现一些人钻政策的空子，以教育不适当地谋取个人或小团体的私利，对这类现象应当采取加强监管的措施，而不应当因噎废食，否定这类改革。相反，应当更加深入地研究和探索在我国教育改革的实际情况下，怎样才能更加合理地协调好政府和市场在教育发展中的作用。

就教育管理的中央集权和地方分权问题而言，和法国等国家一样，我国实际上长期以来实行的主要是中央集权的教育管理体制，地方政府在教育分级管理中主要是执行中央制定的政策。这种教育管理体制有其长处，但对中国这样一个大国来说，如何处理好中央集权和地方分权的关系非常重要。我国政府在教育改革过程中一直在积极稳妥地推进着教育管理体制的改革。1985年教育改革确定的“以乡镇为主，分级办学，分级管理”的教育管理体制，在近年来的教育改革中已经发生了一系列变化，“以县为主”的体制已经在大部分地区得到实行。但是，由于我国幅员辽阔，各地自然条件不同，经济和社会发展不均衡，教育发展地区差异很大，加强教育政策的地方化无疑有利于因地制宜地促进教育事业的发展。目前这种“以县为主”的框架还难以支撑教育体制改革中的进一步放权和教育政策的地方化，今后应当适时调整为“以省为主，下设学区”的格局，即中央政府主要负责教育事业发展的总体规划和宏观调控，而由省级政府直接承担办教育的责任，根据本地区实际情况因地制宜地直接执行中央教育方针政策；省以下根据自然环境、社会环境和人口分布情况设立学区，将教育投入和管理与县乡地方行政剥离开来。以省为主，既有利于中央直接实行有效的教育管理，又有利于消除教育发展的地区差异，在更高水平上实现教育公平。在未来五到十年内，“以省为主，下设学区”的教育管理体制应当成为我们教育的一个努力方向。

**在我国的教育改革过程中，教育国际化是一个应当引起而实际上没有引起社会高度重视的问题。**近年来，我国社会经济文化发展迅速，国际化已经是我国大都市经济文化发展摆在眼前的一项任务。在这样的社会背景下，如何通过国际化的教育来培养国际化的人，是我国都市和发达地区教育改革面临的重要课题。这个问题解决好了，可以促进我国经济和社会发展再上一个新台阶，否则必将阻碍我国都市和发达地区今后的经济和社会文化发展。就高等教育改革来说，国际化更是一个迫在眉睫的重要任务。这不仅关系到增强我国大学在国际教育市场上的竞争力问题，而且直接关系到尽快

提升国家创新能力和自主培养具有国际水平的尖端人才等重大问题。对这一问题，我国政府在教育改革过程中已经有所认识，但重视和强调得还不够，特别是相关的科学研究非常匮乏，如何建设具有国际水平的中国现代大学，这样的问题还缺乏真正深入而细致的研究。在前一阶段，我国很多师范院校进行院系合并，相当多专门进行国际教育问题研究的机构在一些短视的所谓“改革”中被迫转并、收缩甚至改行。这无疑对我国教育的国际化发展会造成不良影响，需要及时加以制止和纠正。就我们在教育基层调研情况看，对国际教育信息的需求很大。这也反映了我国教育改革的实践中已经积累和蕴藏了相当大的教育国际化动力。

**建构学习化社会既是国际教育改革的一个重要主题，也应当是未来相当长一个时期内我国教育改革的一个发展方向。**建设“小康社会”与“和谐社会”的历史任务决定了我们必须关注学习化社会的建设问题，提高整个民族素质实现中华民族伟大复兴的历史使命要求我们必须紧跟国际教育改革中建设学习化社会的发展步伐。建构学习化社会的历史任务是多层次的，这里既有普及教育和提高文化水平等基本层次上的任务，又有提高社会创新能在这个迅速变化的世界里，一个会学习的社会才是力和运作效率等较高层次的任务。在教育改革过充满活力的社会，一个会学习的民族才是充满希望程中，我们应当制定长远规划，并根据国际教育改革和我国社会发展的实际情况逐步实施和实现。的民族。

（摘自：《当前国际教育改革主题与我国教育改革走向探析》北京师范大学学报 2005.4）