

论文集

2006 年宁波市赴瑞典攻读硕士学位班 2006.12



求知 探索 创新

KNOWLEDGE
EXPLORATION
INNOVATION

求知 探索 创新

**KNOWLEDGE
EXPLORATION
INNOVATION**

2006 年宁波市赴瑞典攻读硕士学位班论文集

序

国以才立，业以才兴，为政之要，惟在得人。一个国家文明的兴盛不在于人口的多寡，一个城市的繁荣不在于面积的大小，关键在于人才。宁波在提前实现现代化的进程中，需要一大批具有世界眼光、战略思维的人才，需要一大批“站在高处、谋在深处、干在实处、走在前列”的人才，需要一大批善于充分学习和吸纳国内外成功经验和文明成果的人才。近年来，宁波在大力吸引外来高层次人才的同时，也在着力培养人才。选派优秀年轻干部赴国外攻读硕士学位，就是培养具有世界眼光、战略思维、现代理念和国际学识的高素质人才的举措之一。2006年3月赴瑞典克里斯蒂安斯特大学攻读公共管理和国际商务硕士学位的24名年轻干部，通过为期10个月的国外进修，圆满完成了国外学习任务。全体学员既系统学习了现代公共管理和国际商务专业知识，又深入了解了西方发达国家相关领域的一些成功做法和新鲜经验，达到了开阔视野、转变观念、提高能力、增强素质的目的。这本汇编成册的论文集是他们在瑞典的学习成果之一，内容涉及经济社会可持续战略、产业集群培育、城市生态建设、社会公共事业发展、政府绩效管理等方面，从理论和实践上对宁波的现实问题进行了一些积极有益的思考和探索。

学有所悟、学有所获是干部赴国外学习的基本要求，学以致用、学以促用是干部赴国外学习的最终目的。希望24名学员把在国外学到的专业知识、成功做法和新鲜经验，联系宁波的实际，应用于工作之中，努力做善于学习的表率、求真务实的表率、勇于创新的表率 and 德才兼备的表率。

中共宁波市委常委、组织部部长

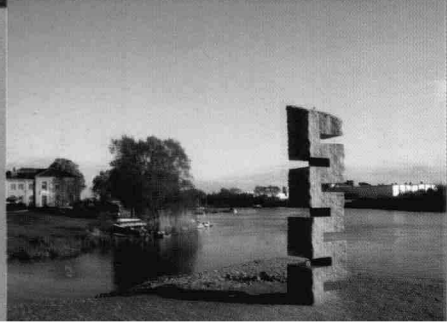


2007年6月

目 录

第一部分 中文调研报告

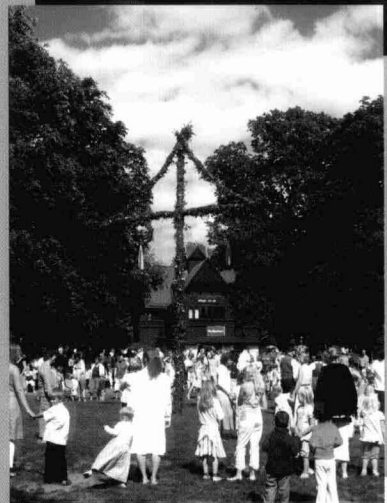
对我国党政关系的发展方向的思考	001
瑞典终身学习制度及对我市建设学习型城市的启示	008
从瑞典医疗保障制度看缓解“看病难”的借鉴价值	017
瑞典政府结构调研	023
厄勒海峡大桥(Oresund Bridge)的建设实践及其启示	030
瑞典电子政务发展的经验和启示	035
瑞典行政管理体制的有益启示	042
瑞典旅游服务中心和旅游产品的特点及其思考	047
瑞典可再生能源开发利用的考察报告	051
国外先进经验对构建和谐余姚的借鉴	058
公开透明 全民监督	061
瑞典性别平等机制的简析与借鉴	066
舆论监督——瑞典反腐举措借鉴	070
瑞典高新技术产业发展经验及启示	077
瑞典社会民主党与瑞典模式	081
深入贯彻“中提升”战略 加快发展总部经济	085
做“小”报纸 做“大”集团	089
瑞典农业生产情况以及对宁波的借鉴意义	095
高等教育要立足地方经济	099
北欧政府实施公共服务职能的基本制度体系、内在机制及发展趋势分析	103
提高宁波城市竞争力的几点思考	108
构建和谐社会 企业任重道远	113
瑞典治理商业贿赂的做法及对宁波的启示	118
借鉴瑞典发展模式 转变经济增长方式	123



目 录

第二部分 英文学术论文

- 127 **Main factors influencing nurse job satisfaction**
——A cross-country study
- 168 **Explaining the Growth of an Industrial Cluster**
——Theories Tested on the Ningbo Die & Mould Cluster
- 214 **Headquarters relocation of Chinese domestic firms within China**
——Case study of a fashion firm in Ningbo
- 248 **Contributing Factors to the International**
289 **Competitiveness of a Garment Cluster:**
——A Ningbo Case Study
- 332 **Web Site & Customer Value**
——From a Marketing Perspective
- 367 **The Structural Prerequisites for Successful Implementation of**
Governmental Performance Management in China
- 410 **Objective Management and Assessment**
on Special Equipments Security
——A Case Study of Elevators Security
- 444 **附录:**
2006年宁波市赴瑞典攻读硕士学位班学习生活总结



对我国党政关系的发展方向的思考

——受瑞典等国的政治与行政关系的启发

北仑区检察院 许尚金

在我国政治体制改革的过程中，党政关系一直是一个不可避免的现实问题，鉴于该问题在我国政治体制中的核心地位，理顺党政关系，是我国今后政治体制改革的关键。如果不对这一问题加以进一步的改革和完善，就不能从根本上推动我国的政治体制的改革^①。但要理顺这一关系，则必须首先确定我国党政关系的发展方向。笔者从西方主要国家的政治与行政关系的历史演变过程及政治与行政的三种关系阐述了我国党政关系的三种可能的发展方向：一是党政一体化；二是党政二分化；三是法治化基础上的党政控制关系。通过与瑞典、前苏联等国的政治与行政关系的现状分析及经验教训的借鉴，笔者认为我们选择法治化基础上的党政控制关系是符合当前世界上政治与行政关系发展的趋势和我国建设有中国特色的社会主义政治体制的要求。

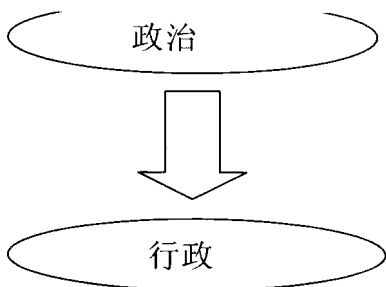
一、世界上政治与行政关系的历史演变及对党政关系模式的影响

学者一般都以工业革命和第二次科技革命为界，将近代的社会发展历程划分为前工业社会、工业社会、后工业社会三种前后相继的社会形态，并以此为根据将政治与行政关系的演变划分为以下三种^②：

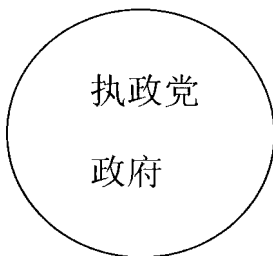
（一）政治化行政关系（近代——19世纪中期）

这一时期的政治与行政关系是政治化行政关系，政府行政主要承担着政治功能，如政治意识形态、政治价值的强化，而自身管理功能则相对弱小。“强政治、弱行政”成为这个时期的主要特征，政治功能成为政府的主要职能。在权力结构体系中，行政受到各种制约，行政法的主旨就是限制行政权，维持私人领域的公民权利；在政府构成体系中，实行政党分肥制，即经由选举而获取政治权力的政治家与不经由选举而获取任职资格的行政人员共进退，行政职务成为政治家酬谢助选有功的政治支持者的资源；在政府具体职能上，认为行政工作简单易行，只要智力正常的人都能胜任。因此，政治化行政时期的政府只扮演“守夜人”的角色，这与当时的经济发展状况相关。工业革命前后资本主义还处在自由资本主义时期，市场经济不成熟、生产方式相对简单，这就客观上决定了政府行政职能量小而且服务质量也不被苛求。另外，受自由主义价值观引导的市场经济，其固有弊病在自由资本主义时期仍不明显，这也使得政府没有必要介入过多的经济、社会生活，为小政府的形成提供了可能。

因此，这段时期行政完全受政治控制，服从政治的需要，执政党全面控制行政权力，安排行政职员，策划行政事务。政治与行政的关系模型为：



相对这一时期的政治与行政关系，执政党与政府是一体化的关系，党政不分，以党代政，执政党的政策左右行政的开展，行政职能只是执政党的执政工具。此时期的党政关系的模型为：



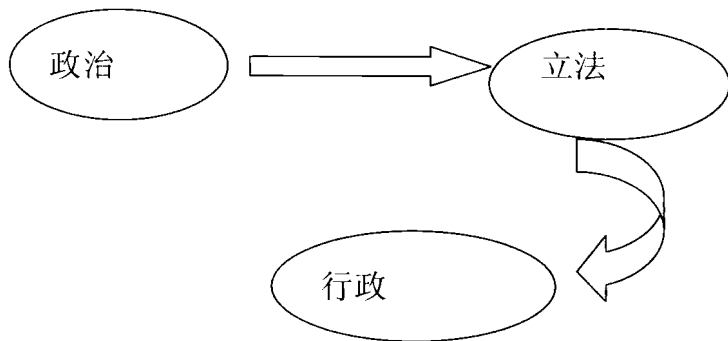
(党政一体化关系模型图)

(二) 行政非政治化关系(19世纪中期——20世纪中期)

这一时期工业革命的进程，使得社会经济生活及相关领域的新生问题呈几何级数增加；经济关系/经济结构迅速变化，垄断势力扩大，劳资矛盾加深以及贫富分化加剧，社会经济生活混乱及进步运动高涨。而早期注重自由民主政治意识形态，强调行政活动简单易行且要接受政治控制的政府功能，无疑难以应付这种新兴情况。政府作为一系统，其内在适应性功能要求其调整相应职能，以适应环境的变化，其结果必然是作为管理手段的行政职能的比重第一次超过政治要求的功能。

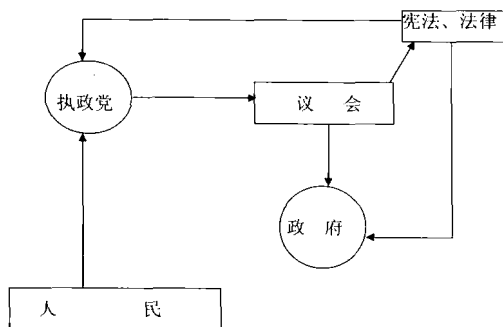
政府行政功能的变化，早期是职能范围的扩大，主要是对经济领域的渗透。随着市场经济发展和成熟，政府行政功能不仅在量上得以扩大，更表现为行政职能质上得以加强，即对社会、经济生活的宏观干预，以弥补市场功能的不足。“弱政——“弱政治、强行政”在现实生活中表现为人事制度的改变——文官制度(或公务员制度)取代了政党分肥制。经济生活的有序化及高效化必须要求政府行政提供稳定的服务，行政人员政治中立，行政职务不再是政治家酬谢助选有功的政治支持者的特殊资源，行政人员也不再因价值取向与政治家共进退。官僚制及其专业化、专职化、规范化、层级制等特点很大程度上解决了行政程序、行政公平问题，成了这时期的行政组织形式。

行政非政治化，使政治不能直接指挥、干涉行政，而由法律来控制行政，行政受法律控制而不是直接受到政治控制。政治则通过固定的程序来决定立法、控制法律。政治中立成为处理这一关系的原则，它要求政治人员不干预行政官僚的政策执行活动，而行政官僚则应严格执行政治人员制定的政策，这样达成了政治与行政的平衡，也体现了民主与效率的统一。这一时期的政治与行政的关系的模型为：



在这一关系中，执政党与政府是二分化关系。执政党与行政全部分离，执政党只能在议会中通过影响力控制立法，然后再通过法律来控制政府。执政党不能直接指挥行政，干预行政。而且文官保持中立，并依法行使行政职权，不受执政党的支配。此时的党政关系呈现出一种法治化的关系，

法律比政治对行政更有控制力，因此法律有至上的地位，国家呈现出法治状态。此时期的党政关系的模型为：

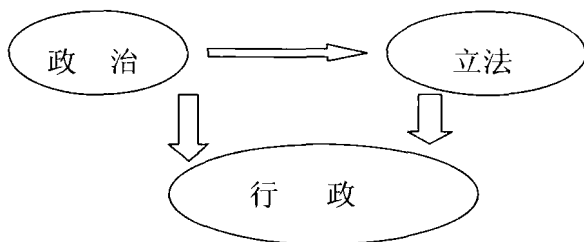


(三) 行政再政治化关系（20世纪中期以来）

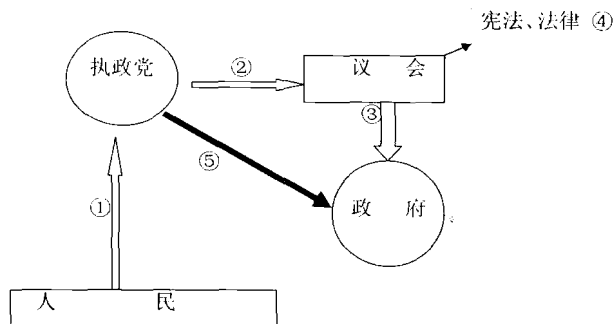
20世纪中期以来，科学技术得到迅速发展，尤其是第三次科技革命以来的科技进步，使得西方主要国家相继走完了工业化历程，跨入后工业社会。知识和技术成为推动社会进步、提高经济效率的主动力。十九世纪的韦伯理想型官僚制的公共行政体制不适宜于后工业社会的效率、效益、经济的要求，政治与行政的两分状态不再符合当时经济发展的要求。于是，行政的再政治化几乎是注定的、不可逆转的。因为“每一个问题，不管它似乎多么有技术性，都能呈现出政治意义，而政治的考虑对它的解决，都能具有决定性的影响。”^③

英国学者约翰·格林伍德和戴维·威尔逊从六个方面分析了政治与行政绝对分开的弊端：（1）任期。一个频繁调动、暂时的大臣很难与职务常任的文官竞争。（2）专业知识。大臣们因缺乏专业知识而使一些高级文官几乎垄断了有关政策制定的知识。（3）部门和人员规模。大臣与文官在数量上的严重不平衡使大臣们很难控制自己的部门。（4）工作负担。沉重的工作负担使得大部分工作都是在精力有限的大臣没有过问的情况下进行。（5）信息来源。大臣在很大程度上要依靠文官提供信息，文官操纵了信息就在很大程度上操纵了大臣。（6）执行政策。大臣制定的政策有时被无意忽略；有时因文官的自由处置权而被取消；有时被蓄意阻挠。

20世纪70年代末、80年代初以来，发源于欧美的，与市场化的经济政策相互应的行政改革席卷了整个世界从而开启了又一个行政改革的时代。20多年来，西方国家通过以管理主义为主导的行政改革所表现出来的政治与行政的关系变得异常复杂。基本上趋势是，行政的政治化倾向不断加强，政治与行政从两分转变为一种交互关系，并重归统一于政治过程。这主要表现在两个方面：第一，一方面坚持政治与行政两分的原则；另一方面又要求了行政官僚更多地参与决策、介入政策制定，这不仅使得改革的目标复杂化，而且更增添了政治与行政关系的模糊性。第二，推动当代行政改革的政治家在推进政策制定与执行分开的同时，更加关注行政官僚对政治的响应性，即服从政治家的领导。这一时期政治与行政的关系模型为：



在这一关系中,执政党与行政是法治基础上党政控制关系,即由法律规定的程序来实现执政党对政府的控制,使政府按照执政党的意图施政、执行法律和政策。在议会制定的法律控制执政党与政府的基础上,执政党代表民意既要控制议会作出决策、制定法律,又要在法治的框架内控制政府对政策、法律的执行。因此,执政党既要管政策、法律的制定,又要管政策、法律的执行,与十九世纪的只管制定政策,不管执行的执政党完全不同。不过,执政党必须与政府一样都在法律的框架内活动。党政控制关系与党政一体化不同之处主要是以下二点:一是党政控制关系是以党政关系法治化为基础的;二是党政控制关系是以党政分开为前提的,强调执政党对政府官僚的有序控制,而不是简单地党政合一,互相代替的关系。其党政关系的模型为:



(党政控制关系模型图)

二、瑞典等国的党政关系经验教训的借鉴

(一) 瑞典的党政关系的经验

瑞典走的是议会民主的道路。瑞典宪法规定,一切公共权力来自人民,议会是人民的主要代表。1994年,瑞典议会决定改为四年进行一次大选。年满18岁瑞典公民都有选举权和被选举权。大选一般在选举年9月的第三个星期天举行,省、市地方议会选举也在同时进行。参加选举的政党必须最晚在大选年的2月最后一天向国家选举管理局提出书面登记。参加全国议会选举的党必须至少有1500名党员,参加省、市议会选举的党分别至少应有100名、50名党员。全国议会共有349名议员,划分29选区。只有在全国议会选举中获4%或在一个选区获12%选票的政党才有资格进入全国议会或获全国议会议席。目前有七个政党在瑞典议会里,分别为瑞典社会民主工人党(简称社民党),温和联合党(亦称保守党),中间党(或名中央党),自由党(亦称人民党),基督教民主党,左翼党,环境党(绿党)。自1971年以来,瑞典大选都在以社民党和左翼党组成的“社会主义”集团和温和党、自由党和中间党组成的“资产阶级”集团两大政党集团之间进行。在2006年9月17日的选举中,长期执政的社民党再次败给温和党、自由党、中间党和基督教民主党四党联盟。大选后,根据各党所得的议席的多少,议长与各党领袖一起协商组成政府。在得到多数议员支持的情况下,可以由在议会中占有多数席位的政党组成多数政府,在多数议员不反对的情况下,也可由在议会中占由少数席位的政党组成少数政府。新首相人选由议长提名,并付诸议会表决,表决时反对票不超过半数即可通过,各部大臣由首相任命。

瑞典的党政关系模式给我们提供了有益的启示。从政党与立法机构的关系上讲,瑞典政党和议会的关系是一种间接的关系。从组织形式上看,瑞典政党在议会都设有议会党团组织,政党通过议会党团及其活动在议会内部来控制 and 影响议会,而不是由议会外的党组织对议会发号施令。瑞典政党在议会党团中都设有督导员,其主要任务是把本党的意向传达给本党议员,保证本党议员按照党

的意愿参加议会活动和投票,从而为本党的利益效劳。从立法过程看,瑞典政党在议会中主要围绕立法问题开展活动并显示出自己的重要作用。一是由于执政党是议会多数党,因而在各常设委员会中也占优势地位,实际上控制了立法审议大权。二是议案绝大多数由执政党内阁提出,使执政党成了实际的立法者。因此,执政党一般能牢牢控制议会立法大权,显示了执政党对议会的领导作用。

执政党对内阁的领导作用,主要表现是:其一,党的领袖担任首相,内阁的主要职位都由执政党党员担任,体现了党政的统一。其二,执政党有权决定首相和内阁成员的去留。如果在执政时期,一旦领袖在党内落选,就必须辞去首相而由新任领袖取而代之。同样,内阁成员也是执政党在议员中提名而经议会通过确定的,在这种情况下,首相及政府的决策与措施,必须符合执政党的利益和意志,否则就宝座难稳,更不用连选连任了。其三,执政党可以通过议会党团对首相和内阁的决策起控制或制约作用。由于首相及内阁提出的议案,须经议会审议通过才能生效,而掌握议会多数议席的执政党议会党团在议案审议活动中起着关键的作用。这迫使首相和内阁在事前征询本党议会党团的意见,服从执政党的利益和意志。但是,瑞典执政党对内阁的领导是一种间接的模式。这主要表现在执政党组织不具体介入内阁的行政运作。执政党中央各机构都不直接向政府各部门发出指令或决定,首相和阁员都以行政官员的身份活动,独立自主地行政,不听命于任何来自政府之外的直接指挥。

(二) 前苏联的党政关系的教训

苏联的党政关系模式曾经给我们党带来很大影响。当我们来重新审视和建构我国的党政关系时,必须充分吸取苏联在处理党政关系问题上的教训,力避重蹈苏联党政关系之覆辙^④。

苏共执政以后,如何处理党与国家政权的关系就成为苏共执政过程中必须面对一个重要问题。从列宁开始,苏共历届领导人都为正确处理党与国家政权的关系进行了探索和改革,但从总体上讲,他们都没有处理好党政关系问题。在整个苏联时期,前后经历了两种截然不同的党政关系模式,这就是在斯大林时期形成的传统党政关系模式和在戈尔巴乔夫时期形成的新党政关系模式。

苏联传统党政关系模式的基本特征是“以党代政、党政不分”。最高苏维埃在法律上是苏联国家的最高权力机关,具有全权性和至上性,但实际上最高苏维埃只不过是党中央指示的表决机器;党中央越过最高权力机关直接指挥并领导国家行政机关,苏联政府实际上成了党中央的执行机构。这种党政关系模式的弊端主要表现在:第一,使国家权力机关日益萎缩,行政权力成为党组织的附属品,党权代替了政权,造成权力过分集中。第二,法律规定的权力无法落实,而法外之权的出现导致了权力运作和非程序化,损害了党的领导与执政的合法性。第三,党政不分,使党成了国家机器的一部分,成为凌驾于社会,凌驾于民主之上的力量。第四,使党处于行政事务的第一线和各种矛盾的焦点上,弱化了党的自身建设和政策制定能力,降低了党的威信。

戈尔巴乔夫上台后,重提十月革命时期“一切权力归苏维埃”的口号,并采取了改革党政关系的重大措施和步骤,“以党代政,党政不分”的党政关系模式被彻底打破,整个国家的权力中心完全流向国家权力机关。应当承认,这种改革有其合理性的一面,但在共产党仍然执政的条件下,这种新的党政关系模式存在着两个致命的缺陷^⑤:一是没有解决党如何影响和控制进入政权机关的党员领导人的问题。象我们后来看到的,戈尔巴乔夫担任总统后,苏共中央及政治局被撇在一边,再无能力去影响立法机关、行政机关及戈尔巴乔夫本人,苏联共产党无法制约其领袖行经的历史现象在改革年代以新的形式再度重演。二是没有解决如何约束人代会和最高苏维埃中的共产党代表问题。在苏联人代会中,与党公开唱对台戏的共产党员代表大量存在,党员代表公开反对党的主张的事例屡见不鲜。而这些党员代表的所作所为竟然没有受到任何谴责和约束,更不用法律制裁。

苏联传统的党政关系模式,使党成为凌驾于国家,凌驾于社会之上的力量,损害了党的领导;戈尔巴乔夫时期的党政关系模式,使执政党失去了对国家政权的控制,导致苏共的彻底垮台。无论是传统的党政关系模式还是戈尔巴乔夫的党政关系模式,都给我们留下了深刻的教训。

三、我国党政关系的发展方向的选择

从世界上政治与行政关系的历史演变及对党政关系模式的影响可以看出，党政关系的发展方向只有三种：一是政治化行政时期的党政一体化；二是行政非政治化时期的党政二分化；三是行政再政治化时期的法治化基础上党政控制关系。苏联的党政关系分为苏联传统的党政关系模式和戈尔巴乔夫时期的党政关系模式，前者属于政治化行政时期的党政一体化，后者属于党政二分化，但并非是以法治为基础的行政非政治化时期的党政二分化，而是没有法治支持的党政二分化。瑞典的党政关系属于法治化基础上的党政控制关系，执政党依照法定程序控制政府的决策和执行，是以党政分开为前提，以党政法治化为基础，实行执政党对政府的控制和支配。上述关系如下图所示：

国家或社会阶段	党政关系	特征
苏联传统的党政关系模式	政治化行政时期的党政一体化	
戈尔巴乔夫时期的党政关系模式	党政二分化	非以法治为基础
采用韦伯官僚制的各资本主义国家	行政非政治化时期的党政二分化	以法治为基础
瑞典的党政关系模式	行政再政治化时期的党政控制关系	以法治为基础

瑞典一方面坚持政治与行政两分的原则，使决策的政治家与执行的行政官员分离，另一方面又要求决策的政治家加强对政策执行的控制，以及要求行政官僚更多地参与决策、介入政策制定，全面加强了政治对行政地控制，但至今仍未找到政治控制的理想模式。

综上所述，目前世界上最理想的党政关系的模式是法治化基础上的党政控制关系，这也应是我国党政关系的发展方向，但要顺利实现这一党政关系的目标，同样需要以党政法治化为基础，以党政分开为前提。为了使人们能更好地理解党政控制关系，现从党政控制关系模型图五方面入手来具体解读：

1、从执政党与人民关系方面看，人民群众有权选择执政党，这是执政合法性的依据。因此，我们党要始终代表人民群众的根本利益，要全面接受群众监督，要最广大地代表民意，我们共产党的性质决定党代表人民的本质。人民对执政党的选择权是天赋人民群众的权力，也是执政党行使权力合法性的源泉。因此，“三个代表”是我们共产党执政的合法性的基础。

2、从执政党与议会的关系方面看，执政党要按法定的程序控制议会，即在议会内通过党团的多数席位优势来控制议会的立法和决策，而不是从外部直接指挥。我们党也应在人民代表大会内通过多数席位的控制来行使对人民的领导权，而不能从外部来直接指挥人民代表大会，既要使人民代表大会真正成为依法治国的最高权力机关，又要确保我们党的主张被人大依法转变为法律和政策。

3、从议会与政府的关系方面看，政府要执行议会制定的法律和政策。议会制定的法律和政策是执政党领导下进行的，因此政府执行法律和政策实际上就是接受执政党的领导。

4、从宪法和法律与执政党、政府、议会的关系方面看，议会制定的宪法和法律对执政党、政府、议会有普遍约束力。执政党必须在宪法和法律内活动。如要启动对宪法、法律的修改也要依照法定的程序在议会内依据党团的席位优势来实现。我国宪法规定我们党必须在宪法与法律内活动。

5、在上述这四方面的基础上，实现执政党对政府的依法控制。原先党政二分化模式中，执政党

只在议会中控制立法和决策，而对行政官僚对法律和政策的执行则不予顾问，形成党政分离关系，强调行政的中立、对法律政策执行的公平和行政的程序，但这样的复杂官僚体制已不适应当代飞速发展的经济要求和繁杂的社会事务快速处理要求，于是各国政府普遍进行公共行政改革，使政府更有效率、更经济节俭、更有效益。因此，各国执政党加强对政府的政治控制，强调对法律和决策执行的领导。这种党政控制关系模式首先是要以法治化的构建为基础的，要有调整和规范党政关系的法律体系，但我国目前根本没有调整党和政府关系的法律，对党在领导和运用国家政权上的权利和义务、权力和责任都没有法律规定，因此，我们必须制定有关政党的法律，如执政党领导政府程序法、执政党领导人立法程序法、政党行为法等；其次这种党对政府控制的关系模式并非是原来的党政一体化，以党代政、党政不分，而是在党政分开的基础上，强调以法定的程序对政府加以控制，实现执政党对政府执行法律 and 政策的领导。

可见，我们党要选择法治化基础上的党政控制关系模式作为我国党政关系的发展方向，则有以下三方面的任务：一是党政必须分开，党管党务，政管政务，党务政务要有明确的界线，不能互相代替；二是党政关系必须以法治化为基础，制定党控制政府、人大的程序法，确保党在宪法和法律范围内活动，确保党对政府、人大的领导依照法定程序进行，依靠党团席位优势来控制，同时确保人大在依法治国中的最高权力机关的地位。三是实现党对政府的依法控制，使政府对法律和政策的执行能按照党的意图进行，使政府更有效率、更节俭、更有效益、更符合民意，从而以党政关系的改革来带动新型的公共行政改革。

注：① 王英津，《论我国党政关系的法治化》，发表于《理论学刊》2000年第3期，第24-27页。

② 吴晓明，《政治与行政关系的政治哲学分析》，发表于《南京社会科学》2001年第5期，第36-40页。

③ 王强，《政治与行政：西方国家的实践历程》，发表于《南京社会科学》2001年第11期，第52-56页。

④⑤ 刘靖北，《中外党政关系比较与中国党政关系的现实思考》，发表于《科学社会主义》2002年第1期，第13-17页。

瑞典终身学习制度及对我市建设学习型城市的启示

宁波市司法局 虞存斌

前言

城市，不仅意味着物质的极大丰富和雄厚的经济实力，而且要有丰富的精神文化。一个没有文化的城市是不完整的城市。宁波要建设城市文明、实现城市可持续发展，就必须推进学习型城市的建设，从而把人口资源转变为人才资本，使学习由个人行为变成组织行为，由提高个人素质变成提高城市整体素质，由树立个人形象变成树立城市形象。学习型城市的原则是：每个人必须持续不断地学习，终身教育是学习型城市的基石；教育必须按照每个人的需要在他的一生中进行；教育的机构和手段必须大大增加，使人们比较容易地得到教育，使个人有尽可能多的选择机会。目前，我市的学习型城市创建还处于发展阶段，而瑞典有一与此对应的制度——终身学习制度——可供我们参考。

一、终身学习制度简介

（一）理念内涵

终身学习目前已经成为世界各国教育发展的原动力和教育改革的指导原则。1972年世界教科文组织指出：传统的教育体系缺少整体性，注重精英教育，因而主张未来的教育要在学校教育和校外教育间建立完整的体制，使教育不再是精英的特权，亦不专属于特定的年龄层，而能融入到整个社会，每个人的一生。

在终身学习的理念和主张下，人人对学习都应有全新的观念，归纳起来有以下五点：

1、学习是持续一生的历程

每个人在任何生命发展阶段均须不断学习，学习不再是儿童或者是青少年特有的活动，成年人也要不断学习，才能有良好的适应性以跟上社会的变迁和时代潮流。

2、学习的渠道和方式是多元的弹性的。

终身学习的体系的建构涵盖正规教育、非正规教育和非正式教育，且各种形态的学习必须具有弹性、有所协调统筹、以满足不同阶层民众的需要。此外，不仅是学校、家庭、社区、社团、工作场所等均可作为终身学习的场所，学习方式也不再限于面对面的讲授，传播媒体与电脑通讯网路也可以进行学习。

3、学习强调自主的精神

终身学习社会重视自发性学习，也重视自我导向学习能力的培养。所谓自然性学习是指学习是有意识，有目的的活动，而自我导向学习的能力则代表一个人不但要为个人的学习负大部分责任，且要知道如何学习。

4、学习的内容无所不包，是一种全人发展的教育

终身学习的内涵必须是能帮助一个人成长，增进各方面陶冶的知识，技能与态度。在学习内容的广度上不仅学习新知与职业技能，道德伦理、体能健康、社群关系、美学艺术等生活文化教育也同样重要。

5、学习是一项权利而不是特权

在终身学习的社会里，所有的国民在一生之中皆应有同等的学习机会，不论其出生、性别、种族、收入和居住地区等。传统的教育制度多为英才取向，愈是高等教育，提供的机会愈少，于是高等教育的学习便成为少数人的特权，这不但容易阻碍民主政治的发展，更剥夺了许多国民学习的权利。因此，终身学习的倡导全民的学习权，尤其是弱势群体，其学习机会应受到保障。

（二）时代背景

终身学习的兴起有其特定的时代背景。简言之，终身学习制度受以下因素的影响：

1、人口结构的改变。

人口结构的改变对教育体系影响很大。欧美各国自八十年代开始，受出生率下降的影响，正规教育机构年轻学生认输渐渐减，劳动力短缺，人口高龄化。为了使工作者能提高劳动生产力的竞争，为了开发新的劳动人口，学习和训练的机会的提供必须持续终身。

2、经济的成长与竞争

1995年，欧盟推出学习社会白皮书，内容强调受到信息社会、经济国际化和科技知识的冲击，人们需要终身学习以成功地适应变迁，而终身学习的主要核心是广泛的知识基础和工作能力。广泛的知识基础帮助人们寻找、解析并批判各种资源所获得的讯息，并掌握其具体意义；工作能力则指人们能从不断的教育训练中获得新的就业技能，以适应就业市场的调整。可见终身学习的提倡对经济发展的重要性。

3、科技的进步

随着科技的不断进步，新技术的发明不断出现和普及，使得就业技能和生活形态发生了核很大的转变，人们唯有积极从事学习才能使个人有良好的适应性。科技的进展一方面促使人类从事终身学习的必要性，另一方面则是提高终身学习具体实现的可能性。

4、知识的迅速成长和衰退

知识的迅速成长和衰退是现代社会的重要特征之一，也是社会变迁的重要层面，它与科技的发展有密切的关联。新的知识在一夕之间传遍世界，也极可能在很短的时间就被新的讯息更新。此外，知识量的增加也未必带来人类思想的品质和问题解决能力的提高，因为知识的堆积不代表智慧、思想的增长。在信息爆炸的年代，除了强调终身学习的方法和态度外，更应重视批判反思的创造思考能力的培养。

5、生活文化的变迁

由于经济结构的改变，科技的进步，现代社会的人们比以往拥有更多自主的休闲时间，也更重视休闲生活的品质和内涵。而休闲时间的增多使人们有更多的学习时间。现代社会里，人们的价值观、行为、生活形态和消费文化有密切的关联系。现代人需要通过学习来选择适当的商品和服务来真正提高他们的生活品质，同时，学习活动的参与也成为消费文化的一部分，终身学习除了帮助个人获得工作能力顺应社会变迁外，更与文化内涵的提高息息相关。

二、瑞典的终身学习制度考察

（一）、瑞典的教育概况

目前，在教育管理上，瑞典奉行非集权制的管理政策，由中央与地方政府及学校共同管理国家的教育教学计划。在实践中，实行在中央政府领导下，学校与国家、社会各界共同参与管理的体制，由议会为整个教育制定总的战略发展计划，并决定教育经费的支出与分配，但各项教育政策在实施过程中要接受公开的（包括来自社会各界）舆论评估。此外，地方政府和学校在教学内容的取舍和教学方法的变化，以及加强教师继续教育等方面具有较大的自主权。在教育经费上，瑞典是一个实行高税收、高福利的国家，据统计，2000年，瑞典国家教育经费占GDP的8%，高于欧洲经济合作发展组织的其它成员国。教育经费主要用于义务教育、高中、成人教育、特殊教育、大学或学院、幼儿保健等，此外还包括中央行政经费和学习津贴。因此，对每一个人来说可以享受的利益也就包括免费接受普通教育和高等教育，在校学习期间可以免费享受学校的医疗、伙食、交通、教材、助学金和无息贷款等福利。这一高比例的福利教育经费开支也正是使瑞典经济与教育发展均居世界前列的重要原因之一。

（二）、瑞典终身学习制度发展历程。

瑞典终身学习的发展历程瑞典和其他北欧的国家一样，有着悠久的终身学习历史，其发展历程大致上分为四个阶段：群众自发的学习；回归教育和劳动力市场培训；终身学习转型期；形成开放完整的终身学习体系。

第一阶段从十九世纪前半期到二十世纪中期，是瑞典平民教育时期（即普通成人教育和平民运动的结合时期）。在此阶段，形成了一个广泛、完整而有良好组织的成人教育体系的雏形，并且对学习化的社会产生深远的影响。当时平民运动的主要目的是为了取得政治、社会以及宗教上的权利，当然也有文化和教育上的要求。1868年瑞典成立了三所民众高级学校，这三所学校都是和丹麦的阿斯科夫与华雷基尔的家庭式民众学校有联系的。在这三所民众高级学校中，最有名的是赫维兰民众高级学校，它主要实行寄宿制，学员不是最多，但却是瑞典最古老的一种成人教育形式。它的目的在于为广大农村的青年人提供学习的机会，现在这种学校接受来自社会上各个阶层的学生。1902年，在世界资本主义国家民众运动的影响下，在瑞典北部的大学城——隆德（LUND）成立了第一个学习小组。学习小组最初是由瑞典的教育家奥斯卡·奥尔创办的，它的最初目的是使参加者在自由的讨论和演讲中不断地增加自己的知识。学习小组通常指朋友或熟人组成的团体，他们为了共同的目标——而组织在一起，并且进行预定的科目或有计划的游戏。学习小组除了上课以外，还有各种文化活动加以补充，例如参加各种业余项目和协会、学会等组织的文化活动等。平民运动中的教育是基于自由和自愿的基础之上的。它的目标是促进个人的发展，个人成为适应社会发展的公民。

1947年，国会继政府之后也开始承认民间团体的成人教育，并给予经费上的补助。从此，普通成人教育的大部分经费由政府来承担。但是，要得到政府的津贴，必须要遵守平民运动以及新生的自愿组织的各种原则。到二十世纪五十年代中期，由于经费来源充裕，参加学习的人数急剧上升。据瑞典政府的统计，每年参加学习的人数约占成人的三分之二。

第二阶段从二十世纪60年代到二十世纪80年代。二战以后，瑞典的学校教育进行了改革，开始实施九年制义务教育，并且高中教育的范围也迅速扩大了。但是到二十世纪60年代，缺乏熟练劳动力的状况日益严重。为了适应劳动市场变化的要求，瑞典议会先后通过了《高等民众学校法》、《市立成人教育法》《学习小组法》等同成人教育有关的法案，对成人教育的地位、教学目标、方针、资料来源、组织以及师资培训都逐条作了详细的规定，使成人教育在法律上得到了保障。

1969年5月，瑞典教育部长帕尔梅在巴黎进行的一次欧洲教育部长会议上首次提出了“回归教育”这个名词。在《回归教育——为终身的战略》中，提到了回归教育的定义：“回归教育是把义务教育或基础教育以后的一切教育都包括在内的教育战略。它的基本特征在于，以回归的方式，即教育和劳动（也包括业余的其他活动和老年生活等）交互进行的方式，把教育分散在个人的一生”。瑞典率先开始实施回归教育制度（又称“二十五·四”制度）。回归教育的理论打破了过去教育世界和劳动时间的壁垒，主张按照：“学习—劳动—学习—劳动”的模式反复回归，交替循环。70年代瑞典便着手各教育领域的改革，如成人教育注重充实劳动市场训练；完善公立成人学校；实施教育休假法；建立成人特别津贴制度；开拓从外界可以取得职业资格和接受职业训练的代替学校教育的途径等。

20世纪80年代到90年代初期为终身学习转型阶段。在此阶段，瑞典教育的价值观和教育的理念发生了重大的变化，终身学习不再限于成人或少数受教育程度低的人群（而是将各级各类的学校教育纳入终身学习的体系）包括学前教育、义务教育、高中教育、高等教育、市立成人教育等。在终身学习思潮的影响下，瑞典政府认识到早期教育对儿童的以后发展具有重大意义，因此它强调大多数幼儿应接受学前教育，并且为四岁以上的学前儿童开设了免费的学前教育机构。而义务教育的主要改革措施之一——瑞典政府重新确定了国家课程以及核心技能。国家课程包括：瑞典语、数学、英语、公民、科学、宗教、艺术以及体育卫生等八门课程；核心技能包括学习能力、个人发展、社交技能、自主学习以及与公民的价值观和态度有关的内容。此外，瑞典政府还十分重视在义务教育阶

段发展学生的个性以及培养他们学习的愿望。如：在学校中特别设置了学生自主学习的时间；在教学方法上，大量采用讨论、观察、调查、实验等以学生为主体的各项活动；课程设置灵活，学生可以根据自己的实际情况，选择自己喜欢的课程以及课程时间安排。拓宽高中教育的途径，提出人人都必须接受高中教育。高中阶段学习注重理论知识和实践应用相结合，为学生将来的就业或升学做准备。

从二十世纪末期到现在瑞典最终建立了开放、完整的终身学习体系。在经济全球化、信息化时代的背景下，为了提高本国的福利以及人力资源的利用率，瑞典政府认识到为所有的公民提供高质量终身学习的重要性。因此，瑞典进入面向全民终身学习的时代。在新时期里，瑞典政府采取高级职业培训、个人学习帐户等政策刺激终身学习的发展。当前瑞典的终身学习有两大任务：其一，是提高全体公民的就业率，其二，是提高公民的素养。

（三）、瑞典终身学习的新措施

1、成人教育5年行动计划

瑞典成人教育5年行动计划起源于由欧盟发起的“欧洲终身学习年”活动，是瑞典积极参与国际组织事务的结果。1996年OECD国家的教育部长共同发表了建立终身学习社会的三个基石：一是高质量的基础教育可以使人人具备进行终身学习的基础；二是职业生涯开始后，学习与工作间转换的机会增加；三是明确指出各相关公私部门的角色和责任，以有利于推动建立终身学习社会。这三项基础是各国建立终身学习的政策准备。2001年瑞典在担任欧盟主席国期间，推动了名为“三E”的最主要的核心工作：扩大欧盟（Enlargement of EU）、促进就业（Employment）、环境保护（Environment）。成人教育5年行动计划就是促进就业的最重要的方案之一。瑞典的成人教育5年计划的行动期间是1997至2002年，它涉及成人教育体系、正规教育体系和劳动力市场的整合，是跨政府部门的重大政策，是以教育为手段、目标在于促进经济发展的政策。这项计划在政策方面主要考虑的是政府应该为最需要增加教育的成人提供接受教育的机会，以此增加个人的知识，提升个人就业技能，增加自信，增强他们在就业市场中的稳定性和发展性。这个计划的主要目标是降低失业率，调整劳动力市场结构；改革成人教育的发展；改善教育分化差距，促进社会资源平等分配；最终促进整个国家的发展。该计划主要针对的是失业的成人以及未完成3年高级中等教育的成人，使得成人获得必要的资格和技能水平，为其终身学习奠定基础。促进成人教育5年行动计划由瑞典政府和地方政府共同来完成，其资金由中央政府筹措和分配。政府每年投入30亿克郎，每年提供十万个学习机会，五年总计50万人会参与此计划。为推动本计划的执行，瑞典政府于1998年7月成立了国家教育署（National Agency for Education）负责协调中央与市政当局的关系、负责经费分配、学习机会分配、定期地对市政成人教育等进行追踪、评估、研究。在经费和资源分配方面有着明确的执行原则：

（1）根据全国各地方的失业和教育资源情况来决定分配的优先次序；（2）参照地方政府所提出的教育方案中的导向课程、一般课程及职业课程的指向和范围；（3）地方政府在相关的促进方案中对成人教育工作的创新和发展。地方政府负责政策的规划、执行及建立成人教育推动组织方面的工作，并要努力创造条件达到计划所要求实现的目标。地方政府还要与国家就业部门、地方企业、社会服务单位等建立新形式的合作。在瑞典，指导成人教育发展的目标文件是教育法以及其他的法令和课程大纲。高级中等教育和成人教育的国家课程指导成人教育方面的课程，它规定了成人教育的价值基础和所要完成的任务，其中成人教育所要努力实现的目标包括：减轻学习者之间的教育水平和培训的分化程度，这样才有利于实现平等和社会公正；增加学生对文化、政治和社会生活的理解、评价和参与，以此促进社会民主的发展；为成人提供教育和培训帮助他们完成各种各样的工作任务；通过增加学习机会和培训机会来满足学习者的愿望，在此基础上来补充他们所接受的基础教育。该计划中成人教育改革特别强调在规划和组织成人教育发展过程中要把学习者放到中心位置来考虑，根据学

习者的期望、需求和能力条件来决定教育的内容和形式。开展一些新形式的活动,运用非传统的方式、信息技术和新的教学方式促进成人教育的发展;增加职业方面的课程来满足新的对象人群的需求。

为吸引目标对象配合政策参与再教育,降低参与阻碍的方法为:(1)提供个别化的教育规划服务;(2)密集的就业辅导;(3)建立新渠道和新形式的信息传播方式。为了教育机构有能力实现本计划所设定的目标,需要强化教育提供机构的效能,对各教育机构进行历史档案分析、工作分析,并对教育进行网络调查。

成人时代接受教育,不仅仅是学习者自身学习动机和教育准备的问题,而且涉及到政府对个人学习的资助。为了鼓励学习者参与,瑞典政府建立了积极的鼓励机制,为成人提供财政上的支持和资助。对学习者的资助主要有以下四种形式:成人特别学习资助(SVUX)、失业就学补助(SVUXA)、特别教育训练资助(UBS)和就学补助及贷款(CSN)。国家教育署和其他大学机构通过对该计划的评估发现,此计划成功地使成人教育重新成为人们关注的公共政策领域。在个人教育的规划和参与方面,参与该计划的学习者数量可观,但中老年男性公民所占比例很小:在教学方法的改进上不是很明显,在这方面仍需要做出特别的努力;政府的财政资助是该计划成功的关键;该计划实施一致;通过该计划的实施还表明,为了吸引更多人参与到成人教育,正规成人教育应该与大众成人教育互相结合起来共同发展。

2、高级职业教育(Advanced Vocational Learning, AVE)

市场需要熟练的工人,一个人不仅需要掌握传统上的知识,还要掌握很多其他方面的技能,包括灵活性、社会技能、解决企业运作过程中的生产问题的能力等,但目前瑞典的很多地方这些专门技能还相对缺乏。在瑞典,尽管中等后教育开设的课程范围很广,但很多地方却缺乏能突出工作场所学习(workplace learning)特点的中等后教育。因此,与就业市场紧密联系的高级职业教育便应运而生了。高级职业教育作为发展终身学习的一种途径,是一种新形式的中等后教育。它的课程是由企业和高等教育、高中、市政成人教育等联合开设的。高级职业教育主要是面向想提高基本技能、学习更多新技术以及本领域的新业务方法的成人。AVE先行计划的目的是积累新课程和新教育形式以及新课程提供者方面的经验。先行计划是面向接受教育较少和在就业市场地位不稳定的成人,高级职业教育计划到2002年底使参与的成人达到12万。它的内容包括高等教育水平的一般性知识和专门性的职业技术知识。科目内容主要是取自就业市场、高等教育、高级中等中学的课程和其他补充的高级课程,这些课程把理论性知识和就业市场的实际需要紧密结合起来,对提高课程质量、满足就业市场和学生的需求非常重要。这些课程既可以分不同的学期来上,也可以不分学期连续来上,至少需要有40学分,也就是这些课程需要40周的全日制学习,学分修满后可授予AVE证书。AVE除了讲授职业方面的知识,也很重视数学及自然科学,计算机技术及应用,经济学及经济思想,社会与文化,语言和交流等科目。开设的课程不仅是针对满足未来就业市场的需求,而且也非常重视培养学生社会方面和个人方面的技能,诸如读、说、写和运用信息的能力,解决问题和批判性、创造性思考的能力,以及与人沟通和团队工作方面的能力。AVE重视工作场所的学习和培训,学生接受高级职业教育1/3的时间是在工作场所来运用他们所学习的理论性知识,锻炼他们分析、解决问题的能力、运用综合系统的方式并能承担责任。接下来,学生可以接受更高一级的监督。不仅如此,工作场所也应该创造适合学习的条件。培训是为了让雇员了解工作或职业领域的情况,但培训不能只局限于公司的内部培训,其他许多部门领域也可以开展高级职业教育活动,譬如,机器制造业、贸易和旅游、农业或林业、信息技术、卫生保健和环境部门等等。工作场所的培训在高级职业教育中占据非常重要的地位,因此,它要求雇主要积极参与课程的设计,课程管理小组的大多数人应该由各行各业的代表组成。就业市场将支付教育中工作场所培训的费用,并对教育的质量,教育的质量保障;教育应该打破传统上教育和职业选择的性别限制,激发妇女从事有关自然科学技术方面工作的兴趣;教育