

第三章 教育与人力资源开发的问题与挑战

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国教育事业的发展取得了巨大进步，基础教育和高等教育发展取得了重大突破，人力资源整体开发水平有了较大的提高。但反观我国教育发展和人力资源开发现状，依然存在着一系列不容忽视的问题，与发达国家相比，还有巨大差距。

我们认为，目前，中国教育发展和人力资源开发存在的主要问题是：

- 素质不高
- 结构失衡
- 供给不足
- 体系不全
- 机制不活
- 挑战严峻

一、素质不高

对国民素质高低的判断是一个国家人力资源发展水平的基础性判断。从中国国民素质状况的一些主要指标，如平均受教育年限、文化程度构成、国民素质竞争能力、公众基本科学素养、竞争力水平等方面看，均与世界发达国家存在着巨大的差距，甚至还落后于一些新兴工业国家。

（一）国民总体文化程度较低，低素质人口数量依然巨大

目前，我国人口构成仍以低层次文化人口为主体，国民总体文化程度偏低，已经成为国家发展的重大障碍。

1. 国民受教育年限较低

2000 年我国 15 岁以上国民受教育年限为 7.85 年, 25 岁以上人口平均受教育年限为 7.42 年。这两个水平只是初中二年级程度不到, 仅相当于美国 100 年前 15 岁以上国民受教育的水平, 与 1999 年美国人均 12.7 年相当于大学一年级相比, 整整低了 5 年; 与后发型国家韩国 (1.5 年) 相当于高中三年级相比, 平均水平也要低 3 年 (表 3.1)。

20 世纪上半叶, 美国 25 岁以上人口人均受教育年限由 8 年提高到 9 年, 用了大约 40 年的时间。与发达国家相比, 我国国民受教育年限的差距主要表现在接受高层次教育人口比例过低和初中及以下学历人口比例过大。

在国民受教育年限上 5 到 3 年的差距, 一方面意味着我国国民素质水平远远落后于美国、韩国等国家; 另一方面表明我国教育发展和人力资源开发的任务十分艰巨。

表 3.1 中国及 OECD 部分国家 25-64 岁人口教育水平构成 (%)

	初中及以下	高中	高等教育	人均受教育年限 (年)*
美国 (1999)	13	52	35	12.74
日本 (1999)	19	50	31	12.55
英国 (1999)	18	57	25	12.46
德国 (1999)	19	58	23	12.34
韩国 (1999)	34	43	23	11.48
中国 (2000)	82	13	5	7.97

资料来源: 1. OECD: Education at a Glance, OECD Indicators 2001, P43.

2. 中国数据由本课题组据全国第五次人口普查资料测算。

2. 文盲人口数量依然很大, 成为国家发展的沉重包袱

2000 年, 全国 15 岁及以上的文盲人口为 8700 万人 (图 3.1), 超过德国的总人口。从地区分布看, 我国 15 岁及以上人口文盲率超过 15% 的省、自治区有 6 个, 其中西藏、青海、贵州、甘肃的文盲率超过或接近 20%, 即 5 个人中就有一人是文盲。西部地区的高文盲人口比例, 表明我国教育发

展和人力资源开发依然处于极度不平衡状态，严重影响和制约了西部大开发战略的实施。

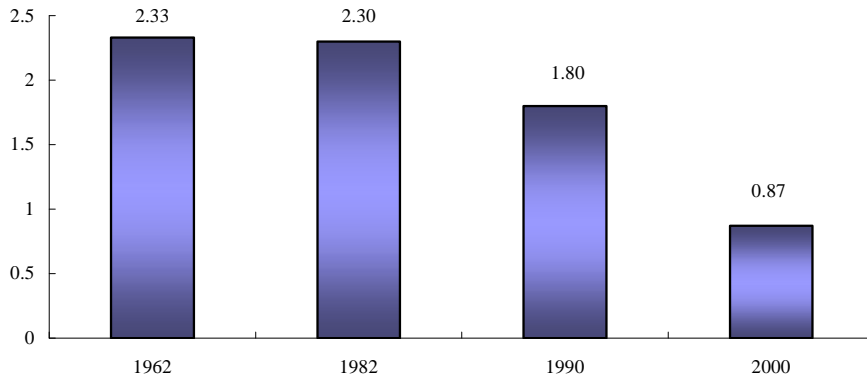


图 3.1 全国第二、三、四、五次人口普查的文盲人数（亿人）

资料来源：全国第二、三、四、五次人口普查数据。

（二）劳动力人口文化素质过低

现有劳动力人口受教育程度主要是由上个世纪中后期我国教育发展的水平所决定。而“文革”所造成的一代人教育的历史欠账，使我国中年劳动力总体文化程度低下，中、高层次人才数量严重不足，制约了我国产业结构提升和经济增长方式的转变。

1. 劳动力人口受教育程度不高

2000年，我国劳动力人口80%以上仅具有初中及以下文化程度，10.97%为未上过学或扫盲班文化程度，接受过高中和中等专业技术教育者占11.95%，而接受过高等教育的劳动力人口比重仅占3.81%。

我国25-64岁劳动力人口中，初中及以下文化程度所占比例为82%，而美国仅为10%；具有高中及以上学历的比例为18.0%，与1999年OECD国家同一指标的平均值69%相比，相差近3倍；与美国相差4倍(表3.2)。

表 3.2 1999 年 OECD 有关国家 25-64 岁劳动力人口教育水平构成

单位：(%)

国家	高中及以上	其中：高等教育	人均受教育年限（年）
29 个 OECD 国家平均	69	24	11.67
中国（2000 年）	18.0	5.2	7.99
美 国	90	39	13.2
英 国	88	28	12.9
加拿大	84	43	13.2
德 国	85	26	12.6
日 本	82	33	12.8
韩 国	67	25	11.5
澳大利亚	63	30	12.1

资料来源：1. OECD: *Education at a Glance, OECD Indicators 2001*, p. 44。

2. 全国第五次人口普查资料。

2. 高层次人才极为紧缺

我国 7 亿多庞大的从业人员队伍中，高层次人才稀缺。2000 年，25-64 岁劳动力人口中，具有高等教育学历的比例仅为 5.2%，1999 年 OECD 国家这一指标的平均值为 24%，超过我国 4 倍；具有本科和研究生学历的高层次人才比重仅占 1.38%，全国总人数尚不足 1000 万人。

（三）国民素质竞争力过低

中国现有国民素质处于世界上较低的水平，瑞士洛桑国际管理发展学院（IMD）的 2002 年世界竞争力年度报告分析指出，中国国民素质竞争力基本结构中的“金融教育充分性”、“工程师适应性”、“信息技术技工适应性”三项，在列入统计分析的 49 个国家中均处于倒数第一位（表 3.3）。

表 3.3 IMD 的 49 个国家和地区国民素质竞争力结构及我国的排名

要素指标	排名	要素指标	排名
赡养率（人口负担）	5	教育体系适应性	39
人口健康预期寿命	34	高等教育适应性	42
人文发展指数	45	金融教育充分性	49
生活质量	38	工程师适应性	49
公共教育支出/GDP	47	信息技术技工适应性	49

资料来源：范敏：《我国国际竞争力究竟如何》，《中国经济时报》2002 年 12 月 21 日。

（四）公众科学素养明显低于发达国家

公众科学素养主要指公众对科学知识、科学方法和科学技术对社会和个人所产生影响的基本了解程度。

《2001年中国公众科学素养调查报告》显示：我国公众中具备基本科学素养的比例仅为1.4%。而在20世纪90年代初，欧共体国家的公众具备基本科学素养比例就已达5%，美国达12%。因此，我国公众基本科学素养水平明显低于发达国家(图3.2)。

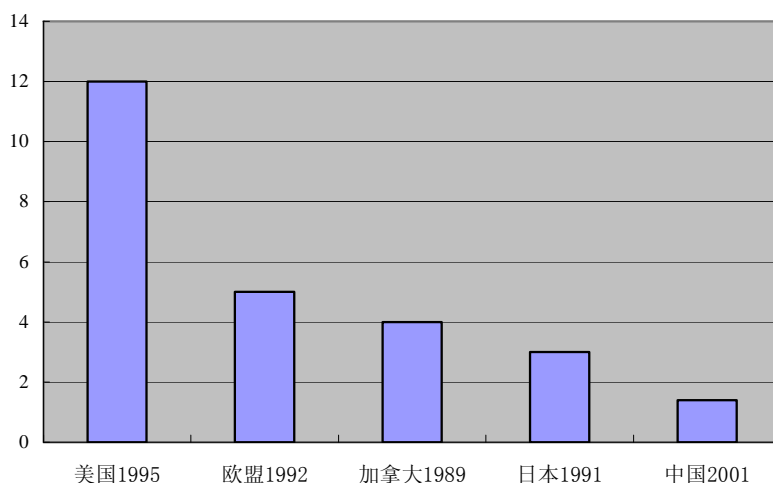


图3.2 部分国家公众基本科学素养水平的比较 (%)

资料来源：中国科学技术协会：《2001年中国公众科学素养调查报告》，科学普及出版社2002年版，第67页。

我国不同文化程度、职业、不同地区的公众科学素养水平存在显著的差异(表3.4)。东西部平均公众的基本科学素养的差距大于平均文化程度的差距，西部公众对于与现代信息技术、生命科学、医学和环境科学相关的基本科学观点与知识普遍知之甚少。

从不同职业看，农林牧副渔业劳动者、工交企业工人中具有基本科学素养的比例很低，不适应农业、工业技术升级的需要。而国家机关、党群组织、企事业单位负责人中具有科学素养的比例也明显偏低，难以满足现代化政府效率以及公共管理效率提高的要求。

表3.4 中国公众基本科学素养水平状况

单位：(%)

分 类	具备科学素养的比例
性别	男性 (1.7), 女性 (0.98)
年龄	18~19岁 (3.0), 20~29岁 (2.6), 30~39岁 (1.0), 40~49岁 (0.8), 50~59岁 (0.8)
文化程度	大学及以上 (11.5), 大专 (7.0), 高中及中专 (1.6), 初中 (0.3), 小学以下 (0.1)
职业	专业技术人员 (6.29), 办事人员 (4.7), 机关企事业单位负责人 (4.55), 工交企业工人 (0.52), 农林牧副渔劳动者 (0.04)
城乡	城市 (3.1), 农村 (0.4)
地区	东部地区 (2.3), 中部地区 (0.85), 西部地区 (0.65)

资料来源：中国科学技术协会：《2001年中国公众科学素养调查报告》，科学普及出版社 2002年版，第13—15页。

（五）国家科技人才不足，创新能力处于国际竞争劣势

据《2001年世界发展指标》数据，在每百万人中从事研究与开发的科学家和工程师人数，美国1993年为3676人，日本1994年为4909人，韩国1994年为2193人，而我国在1995年为454人。仅为美国、日本的1/8—1/10，不到韩国的1/4，高端科技人才与发达国家、新兴工业化国家差距十分明显^①。

由于高端科技人才不足，导致我国在国际科技竞争力评价、高水平研究成果的数量和质量等方面存在极大差距。据《全球竞争力报告》对世界75个国家和地区的创新力评价，我国处于43位，低于人口大国巴西（第33位）和印度（第38位），^②科技创新的劣势和不利地位尤为突出。

较低的国民受教育水平、较差的国民基本科学素养、较弱的科技创新力能力，与我国实施人力资源优先开发战略极不相称，成为阻碍中国社会经济持续、健康发展的最大制约因素。

^① 世界银行：《2001年世界发展指标》，中国财政改革出版社2002年版，第310页。

^② 杨起全等：《透视中国国际竞争力》，《瞭望新闻周刊》2002年第48期，第23页。

二、结构失衡

劳动力人口文化素质总体构成偏低，三次产业从业人员文化程度结构极不平衡；各行业、职业从业人员素质较差、竞争力不强；城乡、地区之间劳动力文化素质存在巨大反差。

（一）三次产业人员教育水平总体偏低，文化程度结构极不合理

我国三次产业的人口素质总体文化程度偏低，专业配置不够合理，与产业的升级换代和结构调整不相吻合(表 3.5)。

2000 年，第一产业的从业人员人均受教育年限为 6.79 年，仅相当于初中一年级文化程度，半数以上为小学及以下文化程度，全国文盲、半文盲的 90%以上集中在农村，严重影响了第一产业的人口顺利转移、技术水平和生产效率的提高。

第二产业从业人员人均受教育年限为 9.44 年，相当于初中毕业和高中一年级入学的水平。其中初中及以下文化程度占 71.6%，大专及以上学历文化程度的人员比例仅为 5.95%。第二产业从业人员现有低下的文化素质难以确保中国“世界制造工厂”的地位。

第三产业从业人员人均受教育年限为 10.79 年，平均为高中二年级文化程度。初中及以下文化程度占 49.6%，本科及以上学历的人员仅为 5.78%，研究生学历的比例只占 0.41%。目前中国第三产业的人力结构只适应传统服务性行业的需要，知识密集型的高科技产业难以获得重大突破。

表 3.5 2000 年中国三次产业从业人员文化程度构成比较

	单位：(%)					人均受教育年限 (年)
	文盲半文盲	小学	初中	高中和中专	大专及以上学历	
总体	8.14	32.84	41.70	12.65	4.66	7.99
第一产业	11.82	43.13	40.31	4.61	0.14	6.79
第二产业	1.44	17.32	52.84	22.43	5.95	9.44
第三产业	1.54	11.53	36.52	31.42	18.99	10.79

资料来源：全国第五次人口普查资料。

（二）各行业、职业人口学历结构较低，竞争能力不强

我国各类行业及职业从业人员、管理人员、专业技术队伍整体文化程度普遍不高(表 3.6)。

2000 年农林牧渔业人均受教育年限仅为 6.79 年，相当于初中一年级水平。从业人员中 95%为初中、小学及以下文化程度人员，大专以上的文化程度比例仅占 0.16%。《2001 年世界发展指标》的数据显示：1997-1999 年期间，中国农业劳动生产率为 316 美元，仅相当于日本 1.03%，韩国 2.58%，巴西的 7.35%，约为印度的 80%。从业人员文化程度以及高层次文化程度人员比重过低，必将影响相关行业的技术进步和生产效率，给我国农业经济结构调整、产业升级及城镇化进程带来严重的阻碍。

制造业、社会服务业从业人员人均受教育年限分别为 9.47 年和 9.75 年，大致相当于初中毕业及高中一年级水平。据《2001 年世界发展指标》数据显示：1995-1999 年期间中国制造业劳动生产率（制造业中每个工人的增加值）仅为 2885 美元，分别仅相当于日本、美国、德国、韩国的 3.1%、3.5%、3.6% 和 7.1%。过低的文化素质不适应我国制造业的生产效率和产品的升级换代。

金融、保险、房地产是市场需求旺盛的新兴行业，但在这些行业中，我国 2000 年每 10-14 位从业人员中只有一人接受过本科以上高等教育，高层次人才依然稀少。在中国市场日益对外开放、跨国公司资本大量流入的今天，上述领域的人员的教育水平明显缺乏国际竞争力。

表 3.6 2000 年我国各行业人员受教育水平

	单位：(%)					
	小学及 以下	初中	高中和 中专	大专及以 上	本科及以 上	平均受教育 年限(年)
农林牧渔业	54.95	40.31	4.61	0.14	0.02	6.79
制造业	17.9	53.6	27.0	5.8	1.6	9.47
社会服务业	17.10	47.55	26.64	8.70	2.54	9.75
房地产业	6.91	28.80	37.40	26.89	7.44	11.75
金融保险业	1.56	12.33	44.52	41.59	10.86	13.19

资料来源：全国第五次人口普查资料。

在部分行业人员素质的国际比较中，我国大专及以上学历文化程度占从业人员的比例与日本相比，存在着巨大差距，日本农林牧渔业是中国的 58 倍，建筑业为 5 倍，金融、保险、房地产业为 1.5 倍，社会服务业为 6 倍(表 3.7)。从一次产业到三次产业，中国从业人员的文化素质呈现全面落后的态势。

表 3.7 中国、日本部分行业人员素质比较

	人均受教育年限(年)		大专及以上学历从业人员比重(%)	
	中国	日本	中国	日本
农林牧渔业	6.79	10.67	0.14	8.16
建筑业	8.98	11.74	4.61	21.29
制造业	9.47	12.33	5.81	28.25
电力、煤气、热、水供应业	11.25	13.21	16.28	31.58
交通通讯业	9.8	12.08	6.85	22.25
批发、零售、饮食业	9.32	12.57	5.17	34.04
金融、保险、房地产业	12.79	13.58	37.45	54.18
社会服务业	9.75	13.24	8.7	51.62

资料来源：日本文部科学省网站（2001 年）资料及中国第五次人口普查资料。

2000 年机关与企事业单位负责人人均受教育年限为 12.24 年，虽比 1999 年前提高了 1.3 年，但与办事人员及有关人员的人均受教育年限 12.15 年几乎一样；2000 年，我国各级党政企事业单位负责人初中及以下、高中、大专及以上学历各占 1/3。这与我国现代建设中对干部队伍知识化、专业化的目标要求相差甚远（表 3.8）。

2000 年专业技术人员平均受教育年限为 13.05 年，总体只达到大专一年级水平，而高中及以下文化程度的比例高达 67.65%，研究生学历的比例还不到 1%。专业技术人员总体受教育水平偏低，与我国知识经济、新兴技术发展的需要极不适应；同时也使我国在科技竞争力方面落后于巴西、印度等发展中人口大国。

尤其值得关注的是，2000 年我国生产、运输设备操作人员及有关人员的平均受教育年限 9.08 年，与 1990 年相比仅提高了 0.23 年，初中及以下文化程度比例依然高达 77.3%。在六大类职业中，生产操作人员的教育水平提高最慢。难以满足我国产品生产质量、技术水平、企业竞争力以及制造业水平提升的需要。

表 3.8 1999、2000 年我国若干职业人员受教育水平状况

	单位：(%)							
	初中及以下		高中和 中专		大专及 以上		人均受教育年限 (年)	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
机关与企事业 单位负责人	28.73	32.12	33.90	32.95	19.64	34.93	10.96	12.24
专业技术人员	28.73	16.35	49.47	43.40	21.79	40.26	11.86	13.05
办事人员	45.56	29.80	42.25	37.85	12.19	32.34	10.77	12.15
生产操作人员	79.41	77.31	19.91	20.46	0.67	2.23	8.85	9.08

资料来源：全国第四、五次人口普查资料。

(三) 城乡、地区从业人员文化素质之间存在强烈反差

农村的落后、西部的落后归根到底是由教育发展和人力资源储备及开发水平落后造成的。目前，我国各行各业从业人员文化程度中的城乡差距、地区差距较大的特点非常明显。

1. 大批低素质人口积淀在农村，特别是分布在西部地区农村

经济发展中的“二元结构”同样也反映在人口受教育程度上(图 3.3)。2000 年，我国农村 15 岁及以上人口平均受教育年限为 6.85 年，与城市平均 9.80 年的水平相差近 3 年。

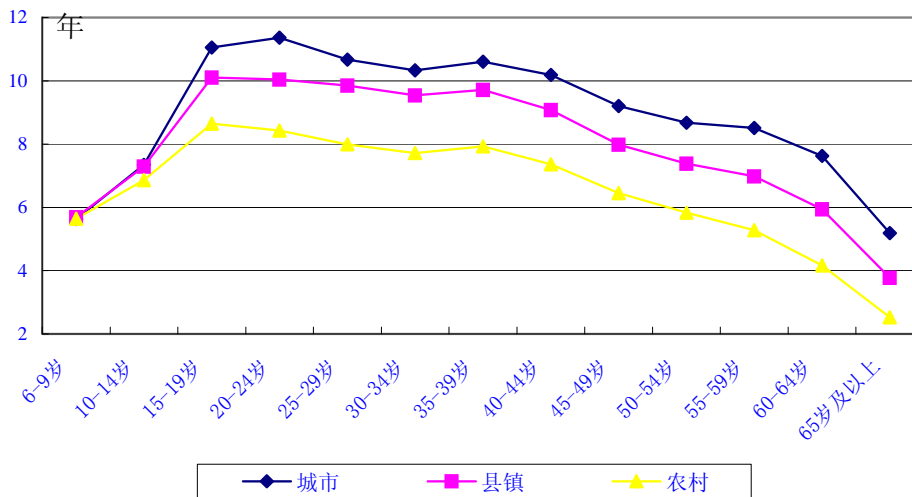


图 3.3 2000 年城乡分龄人口人均受教育年限分布情况

资料来源：全国第五次人口普查资料。

2000 年，全国 3/4 以上的文盲、半文盲集中在西部农村、少数民族地区和国家级贫困县。农村 15 岁及以上人口中小学及以下文化程度占 52.3%；高中及以上文化程度只占 7.7%，低于城市 33 个百分点；而大专以上学历仅有 0.74%，低于城市 12 个百分点。

全国城乡受教育年限差距超过 3.5 年的省份均集中在西部地区，其中，青海、甘肃超过 4 年(表 3.9)。统计分析表明，东、西部地区教育水平的差距主要不是城市之间的差距，而在于农村教育水平的差距。我们认为：东部地区农村教育水平之所以高于西部地区，主要得益于东部地区快速发展的乡镇企业和城市化进程。

表 3.9 2000 年我国东、西部地区城乡人均受教育年限的差距比较

		单位：年		
地区	城市	农村	城乡差距	
全国	9.80	6.85	2.95	
西部	青海	9.34	4.72	4.62
	甘肃	9.94	5.61	4.33
	贵州	9.27	5.30	3.97
	云南	9.42	5.61	3.81
东部	山东	9.55	6.80	2.75
	江苏	9.66	7.15	2.51
	福建	9.31	6.81	2.50
	广东	9.57	7.37	2.20

资料来源：全国第五次人口普查资料。

2. 省际间地区从业人员文化素质差距更为明显

省际间从业人员平均受教育年限存在巨大差异。2000 年最高的 5 个省、市是北京、上海、天津、辽宁、黑龙江，其中北京、上海在 10 年以上；最低的 5 个省、自治区是西藏、贵州、青海、云南、甘肃，均在 6.5 年以下，其中西藏仅有 3.23 年（表 3.10）。

贵州、青海、云南、甘肃四省的从业人员平均受教育年限仅为小学毕业文化程度；辽宁等 23 个省、自治区均不超过初中毕业程度；最高的北京市也

没有超过高中二年级程度。

地区间从业人员各种文化程度人员比重差距可用极差率进行衡量，从人均受教育年限看，全国各地区人均受教育年限的最高与最低地区间的极差率已达到 1.72，意味着存在非常大的差距。

表 3.10 2000 年我国各地从业人员平均受教育年限（全国平均 7.99 年）

年 限 (年)	地区个 数	地 区
6.0 年及以下	2	贵州 (6.01)、西藏 (3.23)
6.1 — 9.0 年	6.1-7.0	3 甘肃 (6.55)、云南 (6.40)、青海 (6.14)
	7.1-8.0	12 湖南 (8.09)、福建 (8.06)、湖北 (8.04)、陕西 (8.03)、山东 (8.01)、广西 (7.96)、浙江 (7.89)、江西 (7.84)、宁夏 (7.32)、重庆 (7.28)、安徽 (7.20)、四川 (7.13)
	8.1-9.0	11 辽宁 (9.01)、黑龙江 (8.91)、广东 (8.80)、吉林 (8.75)、山西 (8.71)、河北 (8.37)、江苏 (8.34)、新疆 (8.27)、海南 (8.26)、内蒙古 (8.16)、河南 (8.14)
9.1—11.0 年	3	北京 (10.92)、上海 (10.06)、天津 (9.84)

资料来源：全国第五次人口普查资料。

从业人员中，大专以上文化程度的比例也在很大程度上反映出各地区从业人员教育整体水平及其存在的差距。在全国 31 个地区中，仅有北京市的从业人员大专及以上学历比例超过 20%、上海市超过 10%；特别值得关注的是，有 19 个省、区大专及以上学历从业人员的比例低于 5%。全国最低的省、自治区为西藏 (1.94%)、贵州 (2.61%)、云南 (2.64%)、安徽 (3.05%) 和四川 (3.14%)。在这 5 个省、自治区中，每 30-50 个从业人员中仅有 1 人接受过大专或以上的高层次教育 (图 3.4)。

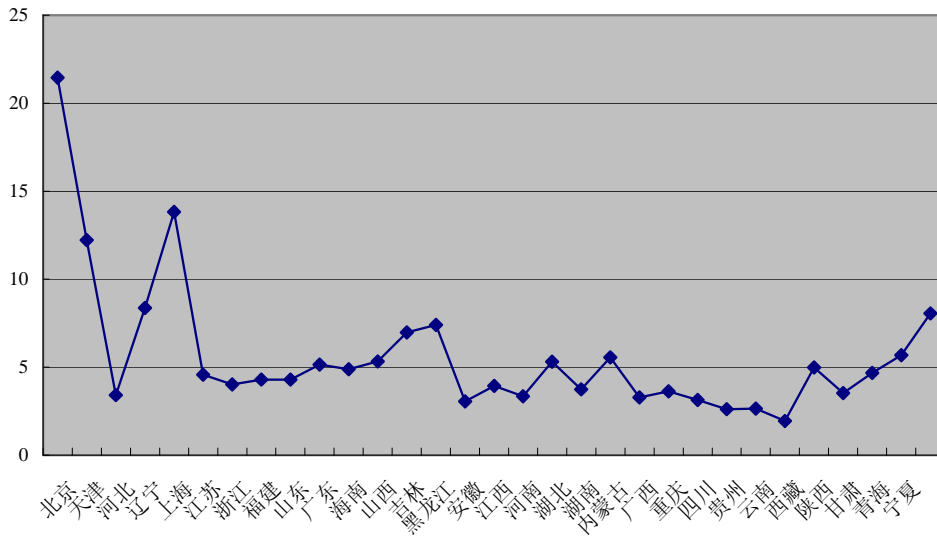


图 3.4 各省（自治区）劳动力人口中大专及以上学历人员的比例（%）
资料来源：全国第五次人口普查资料。

从业人员中,大专及以上学历程度的总体低下及地区差距明显,反映出我国高学历人员依然处于严重匮乏的境地,很难满足国家现代化建设对专门技术人才及拔尖创新人才的需求。

三、供给不足

目前,我国义务教育巩固提高的任务十分艰巨;高中阶段教育规模容量不足,成为教育发展的瓶颈;高等教育人才数量培养不足,人才结构与就业市场需求存在结构性偏差;教育资源整体匮乏,教育投入与办学条件不能满足教育发展的需要。

（一）教育的总体供给能力不足

教育的总体供给能力不足,集中反映在人力资源开发能力不强与教育发展能力严重滞后两个方面。目前,我国教育供给在总体规模、结构、水平、

条件等方面，难以确保“十六大”提出的“造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才”的目标要求。

1. 义务教育发展基础仍相当薄弱，巩固提高的任务十分艰巨

截止 2001 年，我国尚有 522 个县未实现“普九”，覆盖了数千万的人口地区。部分西部地区小学适龄儿童净入学率在 96% 以下，小学五年保留率最低的省份只有 64%。

若以 2001 年 75% 左右的 9 年义务教育按时毕业率估算，我国每年将有约 500 万人未能按时毕业，相当于小学新生入学人数的 1/4。

我国东、中、西部地区义务教育阶段学生的平均按时毕业率分别为 80.0%、78.2% 和 62.0%，西部比东部整整落后 21 个百分点，低于 50% 的省、自治区有个，有宁夏、贵州和西藏。

大量学生不能完成义务教育，关键在于辍学和流失的问题不能彻底解决，这既损及义务教育的普及水平，又囤积下成批的低素质人口，甚至成为不断产生新文盲的一个源泉。值得关注的是，随着费改税制度的推行，若中央转移支付制度不能得到强化，有可能会进一步加剧义务教育阶段的辍学问题。

专栏 3.1

全国每年 500 万学生不能按时完成义务教育阶段学习

2001 年全国义务教育阶段学生按时毕业率仅为 75% 左右，意味着每年有 500 万左右本应依法享受义务教育的学生不能按时完成义务教育阶段学习，约占当年新生入学人数的 1/4，成为我国义务教育巩固与发展中的一大难点。其中，西部地区 2001 年义务教育阶段学生按时毕业率仅为 62.0%，远低于全国平均水平，比东部地区整整相差了 21 个百分点。

义务教育学生按时毕业率 = (小学学生按时毕业率 × 小学毕业生升学率 × 初中学生按时毕业率)

——全国第五次人口普查资料

2. 高中阶段教育发展滞后，半数初中毕业生无法升学

受人口波动影响，近年来初中毕业生大量增加，而高中阶段教育发展速度却滞后于义务教育的全面推进。

按照“五普”的实际学龄人口计算，高中阶段教育毛入学率仅为 41.3%，地区间存在较大差异（表 3.11）其中云南、广西、海南、贵州和西藏 5 个省、自治区的毛入学率低于 30%，最低的仅为 13.6%。

2001 年全国初中毕业生的升学率为 53.2%（低于高中阶段毕业生升学率 12.3 个百分点），表明仍然有近一半的初中毕业生不能进入高中阶段教育。

全国还有 15 个地区初中毕业生的升学率达不到全国平均水平，其中最低的省仅为 37.4%，比平均水平低 15.8 个百分点。主要集中在经济发展水平较低的人口大省，这将严重影响这些地区今后的可持续发展，“两基”工作所取得的历史功绩将会付之东流。

表 3.11 分地区初中毕业生升学率情况

初中毕业生升学率	地区数	地 区
大于 70%	6	上海、北京、天津、浙江、西藏、江苏
70%—53.2%	10	陕西、辽宁、青海、湖南、重庆、宁夏、内蒙古、甘肃、四川、湖北
53.2%—40%	13	福建、广东、山西、山东、新疆、江西、吉林、河北、云南、贵州、广西、河南、海南
低于 40%	2	黑龙江、安徽

注：1. 北京、上海超过 100%。2. 各比例段中的地区按升学率从高到低的顺序排列。

资料来源：2001 年教育部全国教育事业统计资料。

未来 5 年高中阶段教育适龄人口将进入高峰期，从 2002 年起，我国初中毕业生将超过 2000 万。2005 年 15—17 岁人口将达到 7700 多万人，给高中阶段教育发展带来新的人口压力。目前高中阶段教育容量不足，已成为制约劳动人口文化水平提高和教育事业发展的主要瓶颈。同时也使我国教育结构体系出现“两头高、中间低”格局，产生了教育发展的结构性失衡。既影响到教育重心的上移，也影响到高等教育事业的进一步发展，成为严重制约我国劳动力水平、生产率水平提高的深层次原因。

3. 高等教育人才培养结构与就业市场需求存在结构性偏差

中国教育偏重于系统的书本知识传授，人才培养规格过分强调学术性、研究性和规范性，创新精神和实践能力相对不足。既造成人才培养与就业市场的脱节，更不利于培养数以千万计的专门人才和数以亿计的高素质劳动者。

从培养拔尖创新人才的需求看，我国研究生教育比重太小，仍不能满足经济社会发展和人民群众的需求。2001年在校研究生仅占高校在校生总数的3.2%。71所教育部直属高校在校研究生与本专科学生的比例仅为1:4.84。而国际上一些著名高校研究生与本专科在校生人数的比例一般为1:1或1:2，与之相比，我国研究生教育发展还存在巨大缺口。

高校学科专业比例失调。2001年工科类招生与上年相比，增长幅度仅为7.6%，远低于23.3%的平均招生增幅；第三产业发展急需的金融、外贸、会计专业在校生比例出现了负增长，分别下降了0.52、0.33、0.15个百分点，明显不符合经济社会发展提升第二、三产业知识含量的发展要求。

4. 优质教育资源严重匮乏，远不能满足人民群众日益增长的需求

中国经济的持续发展，使人民群众的物质生活水平正在不断提高，十年之内城乡恩格尔系数分别下降了15个百分点左右，越来越多的家庭加大了教育的投入。新生人口中独生子女人数比例大幅度提高，提高了家庭教育支出的强度。随着老百姓对其子女教育期望值的增高，对优质教育的需求日益旺盛。另外，就业市场对高学历和名牌学校文凭的导向，也进一步激发了人民群众对优质教育资源的过热追求。

受政府公共财政投入及教育总供给能力不足等因素的影响，我国教育总资源存在短缺，优质教育资源严重匮乏，远不能满足人民群众日益增长的接受教育的需求。一些沿海发达城市，择校矛盾突出、乱收费屡禁不止，并带来教育腐败和办学非均衡化等一些深层次的问题，甚至引发了教育违纪、违规事件，种种失范行为正成为社会关注的热点问题。

5. 15至25岁转移到城市的农村人口得不到应有的教育与培训

据国务院发展研究中心估算，^①目前我国至少有1.2亿农村人口流入城市。其中1/3—1/4为15—25岁的农村劳动力在城市非正规就业，他们或因家庭困难初中辍学、或因初中毕业未考上高中、或因高中毕业未考上大学，为了生存而进入城市就业。他们本来属于高中阶段及高等教育的适龄人口，在转移中难以得到正规教育，也不易得到各种非正规、非正式的高中阶段教育或高等教育。

^① 陈锡文：《农村小康建设的关键在农民增收》，《中国经济时报》2002年12月20日。

我国加入 WTO 后，将使农业受到巨大的冲击，农村的现状和农业的发展前途必然影响农村青少年的学习热情。这部分人口继续接受教育和培训的愿望得不到满足，就意味着要在“十五”末实现高中阶段教育毛入学率 60% 的目标十分困难。

据对未来产业结构调整趋势预测，到 2020 年，将有近 2 亿农村人口转移到第二、第三产业，这一数量大约相当于日本总人口的 1.7 倍，如此大规模人口的教育水平得不到提高，意味着新增城市人口和非农业劳动力整体素质低下的面貌无法得到根本的改善，既影响到他们的就业竞争力和收入水平，也对城市的发展和社会进步产生不利影响，并将对我国的城市化进程、整体国民素质和全面建设小康社会目标产生严重的负面影响。

（二）办学条件差，影响了学校的办学质量

我国教育的供给能力不足还表现在，教育内部各种支持系统的能力不足，特别是受教育投入等因素制约，在办学条件改善上依然存在着诸多困难，致使我国各级各类学校办学条件总体上还不能满足数亿人口接受教育的要求。

1. 中小学校舍危房问题依然严重，初中超大班额比例上升

危房问题十分突出。2001 年全国普通中小学共有危房 5917.1 万平方米，校舍危房率分别达 4.9% 和 6.7%。其中，农村初中、小学校舍危房率分别达 8.1% 和 6.0%。

广大农村地区的中小学甚至缺乏最基本的教学、学习用具。即使在一些城市，中小学校园占地面积小、校舍拥挤、缺少操场活动场地等也给义务教育发展造成了很大影响。

受办学条件影响，2001 年全国初中超大班额比例比上年增长了 5.3 个百分点。超过 66 人的超大班共有 24.5 万个，占初中班额总数的 21.3%；在读学生约 1619.0 万人，约占初中在校生总数的 1/4 左右。

2. 教学基础设施落后，教育技术现代化程度较低

学校教学设施中网络化、信息化程度非常低。2001 年，全国小学和初中已建立校园网的分别为 7266 所和 3714 所，仅占小学校数和初中校数的 1.5% 和 5.7%；全国中、小学生平均 51 人拥有一台计算机。在我国部分高校，人

均计算机拥有量有限，尚有 30%未开通校园网。而一些边远地区和山区学校尚未通电，根本谈不上计算机的使用。

国外一些国家的中小学教育信息化程度相当高。1998 年，美国小学连接因特网的比例超过了 80%，中学比例超过 90%，小学平均 8 人拥有一台计算机，中学平均 6-7 人拥有一台计算机。2000 年，韩国所有中学都建立了校园网，5 年内免除上网费，所有教师和教师都配置了一台 PC 机，普及了教育用计算机。此外，还向 50 万低收入家庭的学生提供了全额计算机上网费，向低收入家庭的学生提供了 5 万台 PC 机，并免除 5 年上网费。^①

3. 高中与普通高校师资缺口达 120 多万人

在各级各类教育中，高中阶段和高等教育师资总量不足，成为我国教育事业持续、健康发展的一个重要制约因素。2001 年，我国小学、初中、普通高中、普通高校的师生比分别为 21: 1、19.2:1、16.7:1、18.2: 1，部分高校甚至超过 35: 1，明显高于世界上一些发达国家。

按照“十五”计划，高中阶段教育 60%的毛入学率和生师比 18: 1 测算，2005 年教师队伍的缺口将达到 116 万。

普通高校生师比按照 15: 1 的比例计算，教师队伍的缺口达 11 万。

高中阶段教育到 2004 年、高等教育到 2008 年将分别达到 7587 万和 1.25 万人的适龄人口波动高峰值。若不超前建设各级各类师资队伍，做好必要的师资储备，师资队伍总量不足的问题将会成为制约教育可持续发展的一大瓶颈。

此外，教师队伍总体的学历程度偏低，文化素质不高与师资队伍数量不足，也是影响和制约我国各级各类教育可持续发展的关键之一。

（三）政府与全社会的教育经费投入力度不够

我国是穷国办大教育，各级各类教育经费严重短缺，政府教育经费的投入和社会教育经费的支持均明显低于发达国家，甚至也低于一些新兴工业化国家和同等水平的发展中国家。教育经费投入不足是造成教育供给能力不足最直接、最根本的原因，也是决定中国教育能否优先发展和人力资源开发成败的关键所在。

^① 刘微：《韩国：信息素养创造性地应用在生活中》，《中国教育报》2002 年 12 月 12 日。

1. 教育总体投入水平低下，远远不足以支撑 13 亿人口大国的教育

我国教育经费总量占 GDP 的比重处于世界较低的水平。2001 年，仅为 4.83%，与前几十年相比，虽然已有了很大进步，但与世界发达国家相比，我国教育经费总量占 GDP 的比例仍然偏低（图 3.5）。

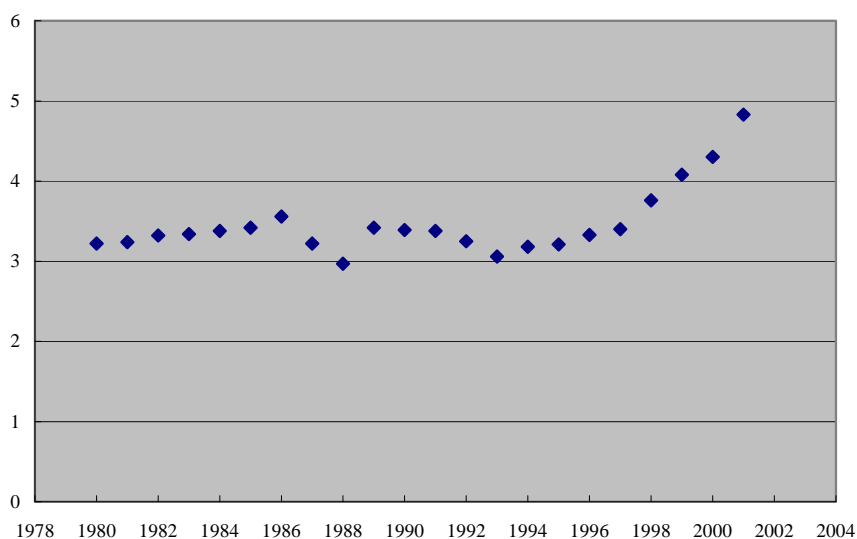


图 3.5 中国教育经费占 GDP 比例 (%) 的变化

资料来源：《中国统计年鉴》2002 及教育部历年全国教育经费统计资料。

与发达国家相比，我国教育投入的差距首先表现为政府投入不足。据 IMD2002 年世界竞争力年鉴评价，我国公共教育支出占 GDP 的份额很低，在 49 个参评国家和地区中处于第 47 位。^①

据教育部及 OECD、UNDP 等机构的相关教育财政统计分析数据表明，2001 年，我国教育经费总投入占 GDP 的比例只有 4.83%，而 OECD 国家在 1998 年就达到了 5.8% 的平均水平，韩国、美国、加拿大等国家超过了 6%、甚至达到 7%；我国 2001 年财政性教育投入占 GDP 的 3.19%，低于美国 1997 年 2.2 个

^① 范敏：《我国国际竞争力究竟如何》，《中国经济时报》2002 年 12 月 21 日。

百分点。由于中国 GDP 的总量与美国差距悬殊、人口又大约是美国的 5 倍，所以人均教育经费的差距就更为明显。即使与 1998 年巴西、马来西亚、泰国等发展中国家 4.63%、4.49%、4.27% 的财政投入相比，我国 2001 年财政性教育投入占 GDP 的比例也存在巨大差距（图 3.6）。

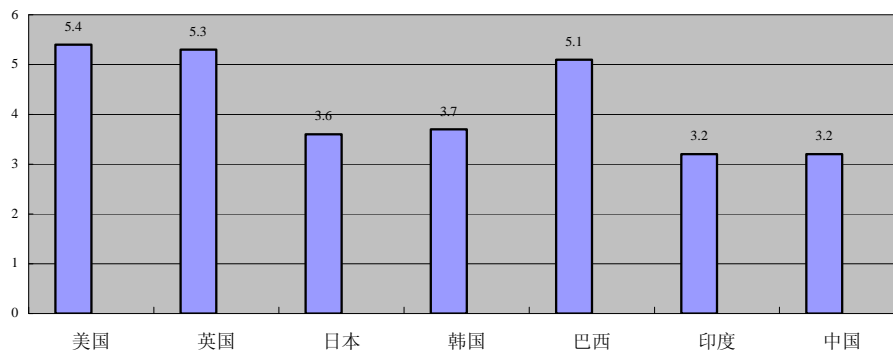


图 3.6 1997 年部分国家公共教育经费占 GDP 的比重 (%)

资料来源：1、王善迈等：《2001 年中国教育发展报告》，北京师范大学出版社 2002 年版，第 274 页。
2、中国为 2001 年数据。

删除的内容：

2001 年，全国各省、市、自治区人均教育投入 367 元。其中，北京最高，为 2844 元，贵州最低，为 177 元，两者相差 15 倍。四川、广西、江西、安徽、河南、贵州不足 250 元，不平衡性非常严重。教育经费地区差距过大已成为解决教育经费问题中的一个突出矛盾。

专栏 3.2

农村教育经费严重匮乏

2001 年全国农村普通中学预算内事业经费拨款仅有 10.54 元，农村普通小学基建支出只有 1.32 元。

由于经费不足，相当多农村地区不具备义务教育的基本办学条件。据国家教育发展研究中心对中西部地区农村的抽样调查：样本小学、初中课桌椅残缺不全的占 37.8%、45.9%，实验教学仪器不全的占 59.5%、70.3%，教师或办公室有危房的占 22.3%、

28.8%，购教具、墨水、纸本、粉笔资金不足的占 32.5%、35.0%。

——教育部教育事业发展和财政统计资料

拖欠农村中小学教师工资，是多年来未得到解决的问题。全国除大中城市和部分沿海经济发达省份以外，都不同程度地存在拖欠农村教师工资问题，且拖欠面越来越大、拖欠时间越来越长，累计拖欠教师工资 16.7 亿元。工资拖欠范围之广、数额之大、时间之久为建国以来所鲜见。这不仅严重影响义务教育的健康发展，甚至影响到社会稳定。

——王善迈等：《2001 年中国教育发展报告》，北京师大出版社 2002 年版，第 4 页。

2. 义务教育经费中政府承担比例偏小

政府对义务教育投入应该发挥主体作用，而从我国的实际情况来看，受种种条件影响，政府对义务教育的投入严重不足。2001 年，我国义务教育总投入中，财政性教育经费只占 63.2%。初中教育经费中，政府预算内教育经费所占比例小于 60%，小学小于 70%。

而在 1998 年，OECD 国家初等、中等及中学后教育经费中，财政性教育经费平均比例已达到了 90.9%。1995-1996 年美国初等、中等教育经费的 97.6% 来自政府投入（表 3.12）。

表 3.12 1998 年 OECD 国家初、中等及中学后教育经费来源结构

	单位：%	
	财政性	非财政性
总 平 均	90.9	9.1
澳大利亚	84.1	15.9
加拿大	91.7	8.3
法国	92.7	7.3
德国	75.9	24.1
日本	91.7	8.3
韩国	79.3	20.7
挪威	99.1	0.9
美国	90.8	9.2

资料来源：OECD: *Education at a Glance 2001*, OECD INDICATORS.

受经济发展水平、投资体制等因素的影响，我国义务教育投入地区不平衡现象依然存在，经费地区间差距非常明显。2001 年，小学生均公用经费最低为 76 元，与最高相差 17 倍，初中生均公用经费最低为 196 元，与最高相

差9倍（表3.13）。

表 3.13 2001 年我国部分省区义务教育经费投入状况（元）

		全国 平均	最低的部分省区	最高与最 低相差 (倍数)
小 学	生均教育经费	971	甘肃（687）、河北（678）、湖北（666）、 陕西（660）、贵州（545）、河南（537）	8
	生均公用经费	218	广西（138）、河南（129）、安徽（120）、 甘肃（112）、贵州（76）	17
	生均财政预算内 教育经费	658	安徽（486）、陕西（483）、湖南（482）、 贵州（453）、湖北（397）、河南（356）	9
初 中	生均教育经费	1371	安徽（895）、河南（857）、贵州（807）	5
	生均公用经费	403	甘肃（240）、安徽（233）、青海（219）、 贵州（196）	9
	生均财政预算内 教育经费	838	江西（585）、贵州（585）、安徽（578）、 湖南（558）、河南（518）	7

资料来源：1. 教育部 1995—2001 年全国教育事业统计资料。

2. 教育部 2001 年全国教育经费统计资料。

教育投入的不足，严重影响了教育的发展和人力资源的开发，也影响了国民受教育程度的提高。直接带来了大批低素质人口的积淀，使大量初中程度的进城转移青壮年丧失了再学习的机会，加剧了处境不利人群受教育机会的不公平现象。

四、体系不全

教育体系是社会体系的一个重要组成部分。我国目前的教育体系在教育观念、基本构成上依然保存着传统教育体系的主要特征，尚未形成一个适应社会经济发展和满足人民群众多样需求的、以终身学习为理念、以现代国民

教育体系为基础的完整、新型教育体系。尚未形成学校举办、办学、管理职责明确、高效的完整分工体系，正规的学校教育依然还是教育体系的主体。

（一）学校教育体系过于封闭

学校教育体系过于强调正规学历教育，各级各类教育缺乏相互之间的沟通和衔接，学校教育也未能有效地向社会开放，整个学校教育体系过于封闭。

1. 学校教育基本囿于正规学历和职前一次性教育

现有学校教育以学龄青少年为主要对象，强调正规学历教育和职前一次性教育，基本上仍是一种重学历、轻证书，重职前、轻职后，重知识、轻能力的教育。

学校教育面向社会的教育、培训能力建设严重滞后，尤其是高等教育阶段的非学历、非正规教育及培训极不完善。2001年，全国全日制学校各级成人学历教育在校生为1118.68万人，比1995年减少233.74万人，下降17%（表3.14）；各类成人非学历培训结业、毕业人数增长非常缓慢，与社会需求极不适应。

表 3.14 1995-2001 年全国各类成人教育培训在学与毕结业人数

	单位：万人		
	1995	2000	2001
1. 学历教育在校生	1352.42	1125.96	1118.68
成人高校	257.00	353.64	455.98
成人中专	242.94	240.28	189.20
成人高中	35.86	32.59	31.02
成人初中	38.37	18.57	19.78
成人初等教育	778.25	480.88	422.70
2. 培训结业业人数	8144.91	10274.88	
普通高校培训	24.57	26.38	40.20
成人高校培训	157.35	225.74	217.49
普通中专培训	18.18	20.36	17.75
成人中专培训	175.28	449.46	498.71
技工学校培训	71.34	156.72	
成人技术培训学校	7698.19	9396.22	9270.44

资料来源：据教育部全国教育事业统计资料测算。

2. 各级各类教育缺乏衔接和沟通

整体而言，我国的现有学校教育体系缺少弹性与活力，学校之间、专业之间、学生之间的流动、转移非常困难。关键在于，学校教育都是以升学为主要目的，不仅学校的整个课程体系与教学环节难以转换，同时各类教育之间也缺少相互转换的机制（表 3.15），如普通教育与职业教育、成人教育的衔接与沟通很难。

表 3.15 欧洲国家高等教育的转学学分制度

学分制度	国家
有全国性的学分转移和累计制度，这一制度与欧洲学分转移与累计制度是兼容的（部分高校或大部分高校使用欧洲的转学学分制度）。	芬兰、德国、瑞典
有全国性的转学学分制度，与欧洲转学学分制度兼容	荷兰、挪威、冰岛、
没有全国性的转学学分制度，但许多高等教育机构使用欧洲转学学分制度	法国、希腊、丹麦、比利时、意大利、爱尔兰

欧洲学分转移系统（ECTS）：有 1200 多个高等教育机构采用，其目的就是通过学分系统，允许学分累积和转移，从而帮助学生流动以及帮助承认在国外某个阶段学习的成绩。

资料来源：Guy Hang, Jette Kirstein and Inge Knudsen: *Trends in Learning Structures in Higher Education*, The Danish Rectors' Conference, 1999.

3. 学校教育未能有效地向社会开放

现有的学校教育向社会开放是一种政府主导型的开放，学校与社区，学校与用人单位，尤其是与公民互动的自主性还不高，学校发展缺少社会的参与和监督。因此，教育资源与教育机会的开放、教育决策权力的开放、人才培养方式的开放程度极为有限。

专栏 3.3

面向社会的相互作用大学运动

20 世纪 90 年代，美国高等教育界兴起了以“他方中心”为主导的“相互作用大学运动”。相互作用大学的基本发展战略是使学校与它所在社区的企业界、公众及政界领导建立一种积极的、双向作用的伙伴关系，为实现社区经济繁荣和社会公正的共

同目标而努力。

相互作用大学所采取的“相互作用战略”有五个基本原则：一是校长致力于发展学校的优势和潜力去解决社区的问题，从而使学校成为社会发展的一支生力军；二是学校与社区建立合作关系，联合解决当地的具体问题或重大问题。三是学校重视研究和解决全国性的重大社会问题。四是学校的行政领导和教师确立了以他方为中心的新观念，克服了仅仅考虑学校的需要和利益的旧观念。五是学校制定了一项周密、明确的与社区相互作用的战略，经过一段时间实践，使之成为一种新的传统。

——葛守勤等：《美国州立大学与地方经济发展》，西北大学出版社 1993 年版。

（二）职业培训和终身教育体系不健全

现代社会的发展，随着人们的职业变换速度的加快，各种职业培训和终身学习已逐渐成为人的必需品，也是教育与人力资源开发的方向所在。但由于目前我国职业培训和终身教育体系不健全，不能满足社会经济发展和个人发展的需要。

1. 以职业培训和继续教育为主的终身教育网络尚未建立

从办学体制来看，学校、企业、社会力量往往从各自利益出发办学，造成职业培训和继续教育的机构门类繁多，浪费大量资源，同时办学效率很低、质量还不能得到保证；从管理体制来看，职业培训和继续教育隶属教育部、劳动保障部等不同部门鼓励，部门之间缺乏有机的协作、配合，教育资源浪费现象较为普遍。这一体系的薄弱与强大的正规学校教育体系形成明显的反差。

教育体系应当具有一定的完整性。但我国普通教育、职业教育、岗位培训之间相互割裂；家庭教育、企业教育、社区教育薄弱；学校教育资源、社会教育资源整合、共享力度不高，公共教育资源的公益化程度不高，未能形成有效的终身教育网络体系。

2. 跨地区、跨城乡的农村转移人口教育培训尚属空白

目前，农村转移人口数增长迅速，但针对农村转移人口的教育培训除了少数城市开展了一些零星的外来人口教育之外，在国家层面上尚缺乏专门的规划、组织和统一管理，跨地区、跨城乡的农村转移人口教育培训还是一个空白。

3. 职业资格证书制度建设严重滞后

目前我国已有 2500 万人通过了不同等级的职业资格证书,但整个职业资格证书制度还存在大量问题:

职业资格证书制度的实行缺乏整体规划,只是一种政府认可,而不是市场认可的准入制度;职业准入标准国际化程度不高,缺乏竞争力;职业资格证书制度的涵盖面不够宽泛,对伴随社会、经济发展、产业结构调整以及加入 WTO 以后的许多新型岗位和新的就业问题,缺少相应的职业准入标准。特别是针对新增劳动力,主要是针对准备进入劳动力市场的初中、高中毕业生的预备劳动制度尚未全面建立和落实。

4. 产业结构调整与转业、转岗、再就业培训脱节

据估计,2001 年末,全国城镇下岗和失业人员达 2000 多万,今后若干年,国家面临的就业压力异常严峻。但目前,我国对失业人员和转岗人员再就业能力的培养严重滞后。存在诸如培训机构不规范、培训课程不对路、培训费用过高、培训单位与用人单位脱节、培训内容注重书本知识,而忽视实际操作能力建设等诸多问题,导致一些失业者经培训后仍不能就业。

(三) 办学体制多元格局尚未形成

目前,我国相对单一化的办学格局既与国家以公有制为主体、多种形式并存的所有制形式不相适应,又不能满足经济、社会发展对多样化人才的急切需求,也不能满足人民群众对教育多样选择的需求。

1. 民办教育发展缓慢,多样化办学体系尚未形成

2001 年,全国各级各类民办教育机构在校生 566 万,仅占教育总规模的 2.5%。其中,民办小学、中学、高校在校生占全国在校生总数的比例仅为 1.5%、3.0%、9.0%。1996 年,美国、韩国、法国私立小学在校生人数分别占在校生总数的比例为 12%、1%、15%;私立中学在校生人数分别占 10%、38%、20%;1999 年,三个国家专业技术型私立高校在校生人数占该类高校在校生总数的比例为 7.4%、86.0%、26.3%;学术研究型私立高校在校生人数分别占 34.5%、76.5%、9.8% (表 3.16)。

表 3.16 中国及部分 OECD 国家各级教育私立学校在校生比例

单位：%

注：私立高校：包括有政府资助与无政府资助的院校。

国 别	小学	中学	技术职业型高校	学术研究型院校 及研究生教育
	1996 年	1996 年	1999 年	1999 年
法国	15	20	26.3	9.8
德国	2	7	36.4	n
意大利	7	5	45.8	11.8
日本	1	16	90.6	73.9
韩国	2	38	86.0	76.5
新西兰	2	5	13.9	0.8
挪威	1	5	25.1	9.9
瑞典	2	2	24.5	5.5
瑞士	3	8	55.0	7.8
美国	12	10	7.4	34.5
中国（2001）	1.5	3.0		9.0

资料来源：1.中学、小学数据来自 *World Education Report 2000*, UNESCO, p.164-167。

2.高校数据来自 *Education at a Glance*, OECD Indicators 2001, p.157。

3.中国数据来自教育部 2001 年教育统计资料。

2. 公办学校引进市场机制的步伐缓慢

国际上，许多国家的公立、国立学校都可以通过市场机制吸引社会各界，特别是企业和社会团体参与学校的经营和管理，以达到有效配置公共教育资源，提高教育质量的目的。目前，尽管我国公办中小学学校已有 1000 多所进行了引进市场机制的改革，但由于学校产权主体不太明晰，在管理上出现了许多矛盾和问题。一些大学举办的二级学院也有 200 多所，但在发展过程中却出现了一些问题：学校的法人地位得不到认可；学校的所有权与管理权没有分离，界限不清；学校的教师和学生与公办学校的待遇不平等，以及学校之间的不平等竞争等等，都反映出引进市场机制的步伐缓慢、力度不够。

（四）转移支付制度尚不完善，非财政性教育融资渠道不畅

中国教育经费的短缺主要是由于国家总体经济实力不足所造成的，但从整个制度层面看，政府教育经费转移支付的非均衡化、多元投资体制不健全以及成本分担等制度上的缺失，加剧了教育经费短缺的矛盾。

1. 中央及省级政府对基础教育的财政性教育经费转移支付制度尚不完善

义务教育的事权和支出责任与财政收入严重不相匹配。中央和省级政府不直接承担义务教育拨款的责任，而财力最弱的县、乡两级政府则承担义务教育这一最大的公共服务。目前，全国义务教育经费中，乡镇财政负担高达78%，中央财政仅负担2%^①。由于近年来财政收入重心上移，地方政府财政收入弱化。分税制将消费税、增值税的75%划入中央，增大了中央的收入比重，县、乡政府没有稳定的财政收入来源，这就必须加大中央和省级政府对义务教育专项拨款的转移支付力度。

2. 非财政性筹资制度尚不健全

我国教育吸引社会资金的渠道还很有限缺乏吸纳各种教育投资的鼓励性政策，社会各类教育资源缺乏应有的联系机制和合理配置，不能满足教育事业快速发展的需要。

2001年，我国非财政性教育投入占总经费的比例仅为34.1%，比韩国1998年水平低8个百分点；社会团体和公民个人办学经费仅占2.76%、社会捐集资占2.43%（表3.17）。

表 3.17 中美日韩三级教育非政府教育经费投入比例

单位：%

国 别	三级教育非政府投入占教育经费比例	初等、中等教育非政府投入占教育经费比例	高等教育非政府投入占教育经费比例
美国（1998）	19.3	9.2	53.2
日本（1998）	24.8	8.3	58.3
韩国（1998）	42.1	20.7	83.3
中国（2001）	34.1	30.4	46.6

资料来源：OECD: *Education at a Glance, OECD Indicators 2001*。

从高等教育社会筹资力度来看，2001年，我国非财政教育投入占高等教育经费的比例为46.62%，分别比美国、日本、韩国低7、12、37个百分点。

^①瞭望新闻周刊十六大报道组：《不容回避的国情制约》，《瞭望新闻周刊》2002年45期，第28页

3. 合理的成本分担制度尚未形成

我国推行学费制度、学生资助制度后，学杂费收入已成为仅次于国家拨款的第二大经费渠道。2001年，学费占教育总投入的比例为16.08%，比1995年上升5.36个百分点，其中，高等教育学费收入所占比例为25.04%，比1995年增加12个百分点，超过美国公立高校1995-1996年19%的学费收入水平。在中国二元经济社会中，学杂费提升的速度使一些农村和城镇低收入家庭超出了有限的承载能力。另外，研究生收费制度改革远远落后于本科生、专科生。

与收费制度相配套的助学贷款制度有待进一步完善。如基础教育阶段贫困学生资助缺乏具体的资助标准线，资助资金的负担责任也不明确；高等教育阶段学生资助中，一方面助学金的数量有限，贷款范围不宽，另一方面，个人的信用体系尚未建立健全、政府承担风险责任过小，影响了银行参与助学贷款的积极性。

五、机制不活

政府治理的缺位、越位和错位是造成机制不活的主要原因。学校办学自主权还没有真正确立；一些社会急需和市场运行必需的教育机制缺失；教育法规建设滞后和执法不力。

（一）政府治理错位是机制不活的主要原因

政府的作用主要在于解决市场失灵和促进社会公平两个基本方面，追求教育领域的社会公平和保证教育领域的公共利益是政府管理教育基础性的责任。但是，现实中由于政府治理缺位和越位而造成的失误现象较为普遍。

1. 政府职能的“缺位”

对法律规定的义务教育这一公共服务品投入严重不足，不符合建设公共财政框架体系的要求。

对弱势群体的教育补偿和优先扶持力度不够。如农村转移人口及子女、社会低收入阶层、少数民族、妇女和女童、残疾人、农村和边远地区人口教

育等等，政府的关注和支持有时不到位。

没有承担起构筑教育与人力资源信息平台的职能，造成教育提供者与教育接收者之间的信息不对称。个人获得的有关教育及劳动力市场方面的信息十分有限；学校和培训机构对市场的教育需求和老百姓的教育需求缺乏必要了解。

尚未建立社会参与的公共治理制度。如教育行政听证制度、咨询制度和监督制度等，在各级教育决策系统特别是学校管理中，教师、家长、学生、社区人员参与教育公共治理的权力没有保障。

政府未能对教育和人力资源开发监控体系起到应有的规范与引导作用。

2. 政府职能的“越位”

政府集中了办学和管理的职能，事无巨细，样样独揽。

学校的一切行为都直接或间接地体现着政府的意志，由政府部门通过指令性计划来实现。学校和培训机构难以根据市场导向自主依法办学。

当经济价值和社会价值、近期利益和长远利益进行难以调和选择时，政府治理错位，必然导致一些政府管理部门领导急功近利，舍弃周期长、效益滞后、成本相对较高的人才培养和教育发展，把重视教育仅仅停留在口头，使人力资源是第一资源和教育优先发展的战略成为一句空话。

（二）学校法人制度建设严重滞后，办学自主权尚未确立

公办学校法人资格并没有使学校办学自主权获得有效的释放，从法人财产权利角度来看，公办学校还面临着市场行为准入问题。

法律对民办学校法人治理机制的规定比较笼统。民办学校法人属于民办非企业单位法人，但民办学校在经营过程中存在着一定的风险，甚至可能破产，由于其法人治理结构的滞后，会对受教育者造成极大损害，不利于保护学生、家长和社会的利益，也不利于保护投资人的利益。

（三）中介机构培育机制不完善

在教育市场的发育中，已经出现了公共教育权力由政府领域向市场领域和社会领域横向转移的萌芽，如教育评估、信息服务等中介组织，但这些中介机构、社团组织尚未发挥应有的作用。

部分中介机构由政府自上而下建立或支持，定位不清晰，独立性不强，

往往是政府机构的职能延伸。

政府对许多教育中介组织缺乏有效的监管，使一些违规操作得不到及时的纠正和制裁，损害了教育的公益性。

教育和人力资源开发中介组织还没有获得与其社会作用相称的法律地位。

（四）教育公平竞争机制尚未形成

在市场经济条件下，等价交换和公平竞争是市场运行的基本规则。但在完全由政府主导的学校运行机制中，一方面在义务教育学校的运作中缺少有效、公开、公平的教育财政预算、拨款、审计和评估制度，甚至投入、资助失衡，造成教育资源配置的非均衡化，学校之间的竞争不能处于同一公正的平台之上；另一方面，非义务教育的公立学校与政府之间的依附关系尚未完全剥离，公立学校仍然处在政策的保护之下，公立学校和民办学校没有同等的法律地位与政策环境，在市场竞争中处于不平等地位。在对学校和学生的评估上，只有政府制定的统一标准，缺少市场的评价和反馈，以至于评价缺乏科学性、公正性和真实性。

（五）教育法规体系缺失，执法不力

国家的教育法规体系本来应该具有立法体系的完整性、立法范围的广泛性、法律内容的适应性、立法执法的严肃性和法律责任的明确性。美国、日本、韩国等国家，既有横向的以各级各类教育发展特征为主导的系统法规，又有纵向上具有独立效力、却又与各级各类教育紧密联系的具体法规。

目前，我国宏观教育法规、特别是人力资源开发制度保障不健全，微观教育、特别是学校教育管理法规严重缺失，我国教育法规体系中还缺少一些专业性强、法律效能明确的、独立的教育法规和比较系统的、覆盖面广的综合性教育法规，如缺少规范各级各类学校办学的学校法等，以至于部分教育机构以及教育改革过程中新出现的问题都游离于具体的教育法则之外。

教育执法不力与国家法制大环境有关，需要有政府协调、奖惩制度的配套，需要全社会的支持。目前，部门、地区管理的条块的分割成为教育执法不力的一大弊端，只依靠教育行政部门的教育执法，往往缺乏执法的权威性和卓越的执法效果。

六、挑战严峻

21 世纪头 20 年是中国可以大有作为的重要战略机遇期，也是中国全面开发人力资源和发展教育的黄金时期。然而面对世界的急剧变化，面对全面建设小康社会的战略目标以及发展过程中客观存在的大量问题，我们必须进一步深入思考问题的本质，看清挑战。

（一）经济全球化使人力资源开发直面激烈的国际竞争

经济全球化的发展，必将消除一些地域之间、国家之间的保护性屏障，优质教育资源的跨国配置也将带来范围更大和频率更高的人才全球流动，竞争与合作将进一步要求人才培养的通用性和开放性。

1. 全球跨国公司的大量涌入，加剧了人才的争夺

伴随经济全球化的推进，跨国公司的大量资金和技术将继续涌入我国，并凭借雄厚的资本竞相争夺我国的各类技术、管理人才，在给我国经济发展带来机遇的同时，也使我国与人力资源开发相关的制度创新面临严峻的挑战。

全球化背景下的教育发展和人力资源开发，我国不仅要重视人才培养的规模效应，而且还要注重国际化的办学标准，尤其是要重点关注与国民素质密切相关的基础教育的质量标准，否则，我国将难以彻底改变在人才跨国争夺上的劣势地位。

2. 中国加入 WTO，急需高水平的人力资源与之匹配

大量素质良好而成本低廉的劳动力是我国现有国际竞争力的主要支撑，中国已成为世界第一大的吸引外资国和世界制造工厂之一。但是，随着国外资金、技术、产品的流入，高素质管理、高中端技术人才越来越缺乏。从经济全球化和国家经济发展的需要看，没有足够数量的高水平人力资源支撑，我国就难以继续有效吸引、利用国外的资金和技术，也很难占居世界制造大国的地位，更难以从根本上持续提高我国的经济追赶速度和综合国际竞争实力。

3. 国内非义务教育将面临国际教育市场的激烈竞争

中国的进一步开放，使国外教育机构普遍看好中国广阔的教育市场，其中的优质教育资源将直接挑战我国现行的教育制度。此外，发达国家还将利用网络优势，在中国教育市场上提供教育产品与培训服务，与国内培训市场形成强劲的竞争态势，冲击我国现行的教育体系、体制，甚至影响到国内职业教育和培训的师资、管理队伍的稳定，使传统计划模式下的职业培训在新形势下承受新的更大的压力。

4. 教育服务贸易发展对维护国家教育主权提出新要求

在国际教育服务贸易的迅速发展中，如何坚持全面贯彻党的教育方针、培养社会主义建设者和接班人，如何在充分利用国际教育资源、分享国际教育经验的同时，抵制外来不良文化影响，捍卫国家教育主权等，给我国教育发展带来了严峻考验。如何充分利用全球化带来的发展机遇，把我国优秀文化、特色学科的知识化作我国教育资源输出的优势，也给教育发展提出了一个新的课题。

(二) 知识革命和新经济对人力资源开发产生巨大冲击

世界银行对 100 多个国家经济增长和发展实绩系统研究后，提出了“以知识促发展”的新发展战略，强调知识在经济增长和发展中越来越显著地发挥着主导性作用。与发达国家相比，我国的知识发展水平依然较低，能否抓住知识革命带来的机遇，迅速提高我国人力资源开发水平已成为我国能否落实新的发展战略的关键所在。

1. 高水平人力资源的国际竞争日益激烈

当前世界正在发生根本性的变化：优质人力资本能够在知识经济社会中迅速积聚大量物资资本，知识和技能对个人和国家的命运具有了空前未有的重要决定力量。为此，世界各国都把人力资源开发作为主要施政内容予以规划和落实，美国等发达国家和一批新型工业化国家都高度重视发展教育和提高人力资源水平，围绕人力资源开发和人力资本的国际竞争展开争夺。与之相比，我国科技原创能力、高新技术成果转化能力还存在较大差距。快速培养和吸引大批高素质创新人才，给我国教育发展和人力资源开发提出了严峻的挑战。

专栏 3.4

提升人力资源水平已成为世界各国政府的首要任务

2002年1月8日,布什总统签署了历史性的《2001年不让一个儿童落后法》,从而使“我们国家的公立教育开始了一个新时代,一个新纪元……美国的学校将走上一条新的改革之路,一条新的结果之路……从而确保美国的每一位儿童受到一流的教育”(布什语)。

2001年6月,英国工党政府将原“教育与就业部”更名为“教育与技能部”,并于2002年发布了《传递结果:到2006年的战略》全面勾画了从2002-2006年的英国国家教育战略框架。

日本在21世纪初期的教育改革中,着重关注高等教育的改革与发展,颁布了《国立大学重建方针》(2001)和《30所一流大学》计划(2001),推进国立大学独立法人化、实施大学合并、启动政府每年资助1-5亿日元的“21世纪重点科研基地工程”等。

韩国政府于2001年12月公布了《韩国国家人力资源发展战略》的国家报告,目标是:到2005年跻身人力资源开发和知识创新世界10强国家之行列。

——据本书《人力资源开发与教育发展的国际趋势》专题报告整理

2. 知识战略迫切要求相适应的人力资源开发

知识经济的形成表明,知识创新已经成为一个国家经济发展的重要推动力和衡量经济发展的重要指标之一。世界银行2002年的报告专门针对高等教育在建构知识社会中所面临的挑战,强调了发展高等教育对于知识的创新、传播和应用以及对于技术和专业的能力建设是十分必要的,尖锐地指出,发展中国家和经济转型国家的高等教育尚未能为知识创新做好充分准备,在高度竞争的世界经济中“正处于被进一步边缘化的危险之中”。同样,通过提高教育质量和革新教育体制来建构知识社会,是教科文组织2002-2007年中期战略的两大主题之一。

知识共享、国际合作和新技术发展为我国追赶发达国家、实现跨越式发展提供了机会,但与发达国家和一些新型工业化国家相比,我国经济发展基础薄弱、知识型产业的比例较低、高素质创新型复合人才培养与储备严重不足。由于我国国际化的人才资源极为短缺,我国的国际竞争力一直处于低位水平。

我国经济的可持续发展关键在于改变经济增长方式,提高知识型产业在经济结构中的比例,提高科技含量。这就需要全面开发人力资源,提高人力

资源利用水平和效率，可以说，可持续发展的核心就是与人的发展、自然的发展、经济的发展相一致的社会发展，它既是历史留给我们的一个命题，也是未来社会发展的一种新探索。

我国经济发展新战略的关键是由以要素为基础的增长转向以知识为基础的增长。更加有效地利用知识和新知识促进发展，从而使中国能够应对面临的诸多挑战。1997年，我国以知识为基础的产业增加值仅有29.7%，远低于OECD国家1993年49.9%的平均水平，与美国56.1%的水平相差更大。^①能否抓住科技进步和信息革命带来的发展机遇，培养国际化的人才，赶上世界科技经济发展步伐，增强国际竞争与合作的能力，成为教育发展和人力资源开发的一项新的任务。

（三）全面建设小康社会赋予人力资源开发以历史重任

党的“十六大”提出了我国全面建设小康社会的宏伟目标，为我国实现富民强国和基本实现现代化绘制了美好蓝图。但我国是人口众多的发展中国家，面临着不可回避的产业结构调整、城镇化等重大战略性发展问题，而要实现这些现代化进程中的重大目标，就必须超前构建更高水平的人力资源开发平台，否则，这些重大战略性举措就不可能有效落实，小康社会的宏伟目标也就不可能如期实现。

1. 全面提高国民素质急迫要求加快教育发展和人力资源开发

“教育是发展科技和培养人才的基础，在现代化建设中具有先导性和全局性作用，必须摆在优先发展的战略地位。”我国有世界上最多的人口和最大的人力资源潜在优势，要使劳动力水平适应小康社会的目标要求，使劳动力受教育年限达到OECD国家20世纪末和美国20世纪60年代末10.5年左右的水平，意味着中国将在20年内完成美国大约50年时间人力资源开发的历程^②。

时间紧迫，任务艰巨。如何抓住历史机遇，迅速发展教育和提升人力资源开发水平，把沉重的人口负担转变为人力资源优势和经济财富，是对实现小康目标的一个严峻考验。

^① 卡尔·J. 达尔曼等，熊志义等译：《中国与知识经济：把握21世纪》，北京大学出版社2001年版，第32页。

^② USA: The Conditions Education 1996, & State Indicators in Education 1997.

2. 经济转型和产业结构升级要求人力资源开发作出回应

中国经济发展进入结构调整和产业升级驱动阶段。2002年《国际竞争力报告》的数据表明，我国现代化建设进程中的多项发展指标均处于后列。经济转型和产业结构升级相关的人力资源水平极不理想，教育的人才培养数量、规格、层次、类型以及质量都不能满足社会经济发展的需求。在现代化建设进程中，信息、农业、金融、财会、外贸、法律和现代管理等领域都迫切需要高素质的专业人才，国家重点发展领域的生物技术、环保技术、新材料方面更是需要高层次的跨领域、跨行业、跨学科复合型人才。

3. 可持续发展给教育和人力资源开发提出了新要求

长期以来，我国经济发展主要是依赖廉价的低素质人力资源以及消耗大量自然资源，劳动力密集和物质资本高成为传统经济的主要增长方式。这种增长方式一方面在短期内消除贫困、提高人民生活水平上获得了一定的发展，但同时也因过度开发等原因给整个生态环境带来长期的、严重的负面影响。

从世界各国的发展看，生态环境的恶化与存在大量低素质劳动力人口互为因果，人力资源开发水平低下的国家往往在保护生态环境、合理使用资源、适度消费以及在防止、抵御环境恶化、自然灾害能力等方面，也远远低于文化素质、整体国民素质高的发达国家。

中国人口众多，自然资源相对缺乏，有计划、合理、高效地利用有限资源的水平处于世界后列，要实现社会、经济的可持续发展，实现资源与环境的合理保护和利用，需要在全体国民中树立可持续发展的意识和观念，需要在劳动力的培训中提高“洁净”生产的能力，需要有更高层次的全民受教育水平和全面提高社会、经济的可持续发展以及人与自然环境主动协调发展的能力。这些要求，都给教育的快速发展和高水平的人力资源开发提出了新挑战。

4. 城市化进程必须迅速提升农村人力资源开发水平

到2020年，预计中国城市化水平将达到60%左右，城市中将出现2.2亿左右的新增人口，其中绝大多数为转移的过剩农村人口。大量农村人口转移到城市的非农业部门，一方面需要加强农村的基础教育和增强农村技术培训方

面的人力资本投资，另一方面，需要拓展城镇基础教育、职业教育以及职后教育功能，以确保农村转移人口的受教育机会和教育质量，使之完成行业、职业的人力资本梯次跳跃。

综观西部大开发，困扰经济社会发展的主要因素就在于人才、技术不足以及制度等方面的制约，而知识差距是实现西部人力资源水平提升的主要瓶颈。因此，教育是西部开发战略的重要组成部分，也是决定西部地区在今后能否实现赶超的最为关键的因素。可以说，没有雄厚人力资本的支撑，就没有西部的小康，而没有西部的小康，也就没有中国的全面小康。

（四）人民群众强烈的学习需求对教育提出了更高的要求

改革开放以来，我国社会经济获得了举世瞩目的快速发展，人民生活水平明显提高，产生了新的、更多、更高、更多样化的教育要求。

1. 旺盛的学习需求给教育供给带来新的压力

在知识经济社会中，人们普遍希望接受良好的教育，使自己获得全面发展，并学有专长，即使接受了良好教育的人也仍然期望能够继续接受高水平的培训和终身教育，以获得更强的就业能力和发展机会。

据 2002 年 5 月中国人民银行储户问卷调查显示，在各项储蓄目的中，按选择人数多少，教育储蓄列为储蓄动机的第 1 位，高达 19.8%，高于第 2 位养老 6.2 个百分点，是第 5 位购买耐用消费品的 2 倍。

在一些经济发达的措施，家长对子女接受优质教育、高层次教育的希望值很高。据上海市教育科学研究院 1998 年的调查，上海居民家庭希望子女接受大专教育的为 13.8%，本科教育的为 47.6%，研究生教育的为 28.4%；在居民消费排序中把教育消费排在第一、第二位的高达 68.8%。

2. 人的全面而有个性的发展呼唤灵活多样的教育

与发达国家相比，我国学历教育、非学历教育和一般培训的相互连接尚未建立，现行的教育途径、内容、方法和手段远不能满足人民群众的多样化需求，这对教育发展提出了新的挑战。

专栏 3.5

发达国家的多样化教育

为了使用知识和创造知识，每个人在一生中都要不断地学习新知识、掌握新技能。为了适应这一变化，美国每年投入专项经费大约为 70 兆日元用于发展网络和终身教育，超过了其国防经费投入。日本在 2003 年教育经费预算中，终身教育、文化、体育总费用为 4194 亿日元，占教育经费预算的 6%。

——据日本文部科学省网站资料整理

另外，随着用人制度改革和人才市场的进一步开放，一次就业定终身的观念已经转变。“铁饭碗”时代的终结，使市场竞争和双向选择的就业方式成为现实。同时，随着劳动生产率的提高，个人闲暇时间增加，居民的文化消费日益增长，对教育产生了多样化的需求，这种变化要求教育在服务社会、贡献社会和顺应社会发展变化方面必须做出积极的回应，发生重大的转变。

今后 20 年，中国必须抓住发展机遇，迎接挑战，建构现代国民教育体系，形成世界上最大的学习型社会，实现从教育大国到教育强国、从人口大国到人力资源强国的根本转变，否则，就难以实现追赶发达国家的目标。