

# 第四章 未来 50 年中国教育与人力资源 开发的战略构想

21 世纪，经济全球化空前高涨，知识创新日新月异，综合国力竞争日趋激烈。世界各国政府都在重新确定教育的重要战略地位，把建设高质量教育体系作为占据国际竞争有利位置的国策之一。中国正在进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设的新阶段。综合国力竞争将越来越集中体现为人力资源拥有的数量、质量与能力，归根结底取决于教育的发展程度、水平与活力。因此，我们认为，有必要重新构想与确立未来 50 年中国教育与人力资源开发的战略思路、目标与步骤：

- **人力资源：中国持续发展的第一资源**

国家“三步走”发展战略中确立“**第一资源战略**”，构想未来 50 年中国教育与人力资源开发目标

实现“**四大转变**”，全面实施“**能力发展战略**”

实施“**学习型社会战略**”，构建现代国民教育体系和终身教育体系

- **战略目标：实现教育的“三步跨越”和人力资源的“两次提升”**

人力资源开发和教育发展的总体目标

从教育大国到教育强国，实现教育发展的“**三步跨越**”

从人口大国到人力资源强国，实现人力资源水平的“**两次提升**”

实现教育和人力资源水平提升的必备条件

- **战略步骤：未来 50 年分三个阶段，实现从追赶到超越**

第一阶段（2002—2010）：发展的关键期

第二阶段（2011—2020）：全面提升期

第三阶段（2021—2050）：从追赶到超越，建成教育和人力资本强国

## 一、人力资源：中国持续发展的第一资源

### （一）国家“三步走”发展战略中确立“第一资源战略”，构想未来50年中国教育与人力资源开发目标

中国现代化的进程大体可分为基本实现小康、全面建设小康社会和基本实现现代化三个阶段。新中国成立以来，特别是改革开放以来，经过长期艰苦奋斗的奋斗，至2000年，中国已如期实现了基本小康的社会目标，但这还只是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康，尤其是与人的全面发展密切相关的教育发展与人资源开发，目前依然处于较低的水平。

进入新世纪，中国已经实现“三步走”战略的前两步战略，正在进入全面建设小康社会的新阶段。与中国经济社会发展“三步走”战略相适应，教育与人力资源开发将经历相应的发展阶段。建国50多年来，我们已经完成了以普及九年义务教育为标志的教育和人力资源开发的初级阶段，未来50年，我们将逐步完成教育与人力资源开发由初级阶段向以全面建设小康社会为目标的中级阶段和以基本实现现代化为目标的高级阶段的发展，充分发挥教育和人力资源在实现国家发展战略中的先导性全局性作用。

#### 专栏 4.1

##### 全面建设小康社会目标的确立过程

中国现代化目标的确定经历了一个不断充实完善的过程。1954年，毛泽东就正式提出把我国建设成为高度现代化程度的伟大国家的设想。1975年，周恩来提出了我国实现现代化分两步走的战略设想：第一步，是在1980年前建成一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。这一目标，到1979年建国30周年的时候如期实现。对此邓小平曾予以高度评价说：我们在30年间取得了旧中国几百年，几千年都没有过的进步。第二步，是在20世纪末把我国建设成为四个现代化的强国。邓小平认为这是“开了大口”。

国务院发展研究中心主任王梦奎在《全面建设小康社会的宏伟纲领》一文中指出，实现现代化是我们党的奋斗目标，但对于在我国这样一个经济文化落后而又发展很不平衡的大国实现现代化的路线、进程和方法，有一个逐步深化的认识过程。在过去比较长的时间里，由于对其艰巨性和长期性认识不够，在经济建设方面曾经发生过急于求成的偏差。十一届三中全会实现了政治路线的根本性转折，同时也开始了经济发展

战略的重大调整。确立 20 世纪末实现小康的目标，是经济发展战略调整的重要标志。

邓小平是这种战略调整的倡导者。他在 1979 年所提出的小康概念，引发了中国经济发展战略的根本性转变。把 2000 年的奋斗目标确定为小康，是对当时沿袭下来的“本世纪末实现四个现代化”经济发展战略目标再认识的结果。20 世纪末实现四个现代化的号召，当时曾经起到过鼓舞人心的积极作用，但实际上是做不到的。邓小平预见到这一点，早在 1979 年 3 月就提出“中国式的现代化”的“新说法”。他解释说：“我们开了大口，本世纪末实现四个现代化。后来改了个口，叫中国式的现代化，就是把标准放低一点。”这当然不是说，中国的现代化应该是或只能是低标准的；而是说，20 世纪末的目标不能定得太高。不久他就正式提出，20 世纪末的目标是达到小康。20 世纪末实现小康，“对中国来说，是一个雄心壮志，是一个宏伟的目标”，同时也是切实的、经过努力可以达到的目标。（《十六大报告辅导读本》，人民出版社 2002 年版，第 63—64 页）

1987 年 4 月，邓小平在《吸取历史经验，防止错误倾向》中首次系统阐述了中国现代化建设的“三步走”发展战略。他提出，“我们原定的目标是，第一步在八十年代翻一番。以一九八〇年为基数，当时国民生产总值人均只有二百五十美元，翻一番，达到五百美元。第二步是到本世纪末，再翻一番，人均达到一千美元。实现这个目标意味着我们进入小康社会，把贫困的中国变成小康的中国。那时国民生产总值超过一万亿美元，虽然人均数还很低，但是国家的力量有很大增加。我们制定的目标更重要的还是第三步，在下世纪用三十年到五十年再翻两番，大体上达到人均四千元。做到这一步，中国就达到中等发达的水平”。（《邓小平文选》第三卷第 226—227 页）

党的十五大正式确立了对世纪全面实现第三步发展战略的具体目标：第一个十年实现 GDP 比 2000 年翻一番，使人民的小康生活更加宽裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；再经过十年的努力，到建党 100 周年的时候，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到 21 世纪中叶建国 100 周年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。

党的“十六大”关于全面建设小康社会的理论和纲领，进一步丰富和发展了邓小平的小康社会理论和分三步走实现现代化的经济发展战略，对实现第三步战略目标的初始阶段作出了全面规划，实现了第三步战略部署与第二步战略部署的有机衔接，为从小康逐步走向现代化提供了宏伟蓝图和行动纲领。

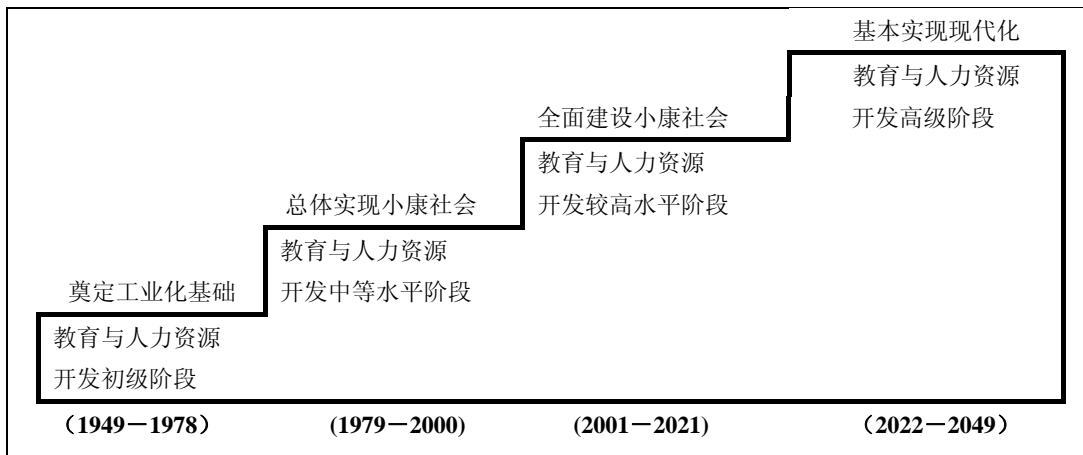


图 4.1 中国现代化目标进程构想

本图需另外提供。

### 1. 人力资源：第一资源的战略选择

世界历史上几次成功的经济追赶案例深刻表明，教育发展和人力资本开发程度决定一个国家的发展水平，是经济和社会进一步发展的最主要动因。赶超国往往通过优先发展教育和人力资源开发，缩小同先行国家知识与技术的差距，从而实现对先行国家的经济追赶。

中国要实现对发达国家的经济追赶、全面建设小康社会，就要站在国家发展和民族振兴的战略高度，深刻理解和认识发展教育和开发人力资源的重要意义，将全面开发人力资源作为全面建设小康社会的第一目标，对教育与人力资源开发进行长期的战略筹划，坚持几十年甚至上百年的优先方针，一心一意、全力以赴地搞好人力资源的利用与开发。

#### 专栏 4.2

##### 相对于其他经济资源的人力资源特征

与自然资源等经济资源比较而言，人力资源对于国家经济和社会发展具有比较优势。自然资源是经济发展的自然资源必要条件，但自然资源是有限的，具有不可再生性，一般构成经济增长的限制条件或上限（upper limits），同时自然资源具有边际收益递减性质，也具有负外部性，开采、利用、和矫正的外部成本相对较高。

不同于自然资源和资本资源，人力资源具有可更新、可增殖、和正外部性的特点；人力资源开发投资是累进的持续性投资，周期相对较长，在从初级开发到高级开发的过程中投资也将不断增加；人力资源开发得好就会成为有效经济和社会资源；开发得

不好或得不到开发，成为人口负担和社会包袱，甚至成为不稳定的主要因素，从这个意义上讲，人力资源开发不仅关系到经济发展、人民福祉和国家的长治久安。

人力资源开发是手段，也是目的，是促进社会进步，缩小差距的重要手段。

## 2. 人力资源：中国发展的第一战略资源

在实现全面建设小康社会和基本实现现代化的进程中，我们必须始终坚持邓小平“三个面向”和江泽民“三个代表”的重要思想，继续实施科教兴国战略，牢固树立人力资源是“第一战略资源”的观念，充分发挥教育与人力资源开发在社会主义现代化建设和全面建设小康社会中的先导性、全局性和基础性的地位和作用，探索一条符合中国实际的教育与人力资源强国、教育与人力资源富民、教育与人力资源适度超前发展的道路。

我们认为，要实现这一宏伟目标，我们必须坚持：

### （1）全面开发人力资源是全面建设小康社会的第一目标

党的“十六大”明确提出：“我们要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。”与此相适应，人力资源和教育事业必须适度超前发展，建立总量供给更加充足、结构更加合理、服务功能更加健全，以提高国民学习能力和劳动者的就业能力为核心的全民终身教育体系，促进人的全面发展。教育是全面建设小康社会的重要内容和重要标志，在全面建设小康社会和现代化建设中具有先导性、全局性和基础性的重要作用。因此，教育必须为新世纪全民族思想道德、科学文化和健康素质的明显提高作出积极贡献；必须为新世纪进一步解放和发展社会生产力提供充分的人才与智力支持；必须促进新时期社会主义政治文明的全面进步；必须促进新时期全国可持续发展能力的不断增强。大力发展教育，全面开发人力资源，把沉重的人口负担转变为人力资源优势，全面提高国民素质，是关系到我国现代化建设和民族复兴的关键所在。因此，必须把开发人力资源放在全面建设小康社会的首位。

### （2）人力资源是经济社会长期持续发展的第一资源

中国基本实现小康的历程和经验证明，今后中国经济社会要保持长期持续发展，主要取决于人力资本，特别取决于人力资本的质量。在自然资源、物质资源和人力资源三大资本中，人力资源是最具有优势的资本，也是我国在世界上唯一最具比较优势的资源。优先发展教育和开发利用中国的人

力资源，使潜在的人口资源优势转化为现实的人力资本优势，转化为人力资本的国际竞争优势，促进中国经济社会长期稳定和持续增长，是今后全面建设小康社会的必然选择。

### （3）全面开发人力资源是实现富民强国的**第一国策**

更全面、更高水平的小康社会，必然是人民享有更好教育机会的社会，必然是人的全面发展的社会。只有大力发展教育，全面开发人力资源，才能促进社会全面进步和国家长治久安；才能缩小城乡之间、地区之间和性别之间差距，实现区域均衡发展，这对于实现社会安定、民族团结、文化凝聚将发挥重要的作用。因此，在全面建设小康社会中，必须把全面开发人力资源作为第一国策，才能保证计划生育、环境保护等国策的更好更顺利地落实，才能最终实现富民强国。

### （4）全面开发人力资源是各级政府的**第一责任**

各级政府要加强对教育与人力资源开发的宏观管理、战略规划，强化人力资本开发责任，加大第一资源的战略性投资，把人力资源开发作为兴乡、兴县、兴市、兴国和富民的首要任务来抓，努力在所有事业发展中能够坚持优先发展教育，在所有资源开发中能够坚持优先开发人力资源。。

## 专栏 4.3

### 国际机构和各国政府关注人力资源开发

自 1983 年美国发布《国家在危机之中——教育改革势在必行》的报告以来，教育改革的浪潮迅速波及全球。在这一长达 20 年的教育改革过程中，随着 21 世纪的到来，国际间的竞争日趋激烈，人力资源在综合国力和国际竞争力的增强方面发挥的作用越来越重要，而人力资源的状况归根结底取决于教育发展的整体水平。因此，各个国家都把竞争的焦点集中到人才的竞争上来，继而也把发展的战略目标也都集中到加速教育改革与发展上来。近年来，无论是国际组织，还是各国政府，都纷纷召开相关的国际会议和国家会议，发表研究报告，并制定国家教育发展和人力资源开发的政策，以应对 21 世纪国际人才竞争和教育竞争的国家战略选择。

美国：2002 年，美国联邦教育部制定了《2002—2007 年教育战略规划》，提出了 6 个发展目标。

韩国：2001 年 2 月，根据韩国《政府组织法》，将教育部改变为教育人力资源部，将部长升格为副总理，统管教育与人力资源开发。2001 年 12 月，韩国政府制定出台了《国家人力资源开发基本计划——人、知识、跨越》，明确提出到 2005 年，韩国的人力资源竞争力要跻身世界前 10 名。2002 年 8 月，韩国政府又制定颁布了《人力资源开发基本法》。

英国：2001 年 6 月，再次执政的英国工党将原“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 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，主要由文部科技省颁布了《国立大学重建方针》（2001）和《30 所一流大学计划》（2001）。

新加坡：为迎接 21 世纪的挑战，新加坡政府制定了《“人力 21”报告书》，提出了新世纪教育发展与人力资源开发的六大策略。

俄罗斯：在 21 世纪初期相继公布了一些带有指导性的政府决议或文件，如《关于教育兴国思想的决议》（2000）、《俄罗斯联邦 2001—2005 年教育领域科学、科学技术和创新政策的构想》（2000）、《2010 年前俄罗斯教育现代化构想》（2001）等。

世界银行（WB）：自 20 世纪 90 年代以来关于高等教育的出版物主要有：《高等教育：经验与教训》（1994）、《发展中国家的高等教育：危机与出路》（2000）和《建构知识社会：高等教育的新挑战》（2002）。

联合国教科文组织（UNESCO）：在 21 世纪初期公布了教科文组织的中期战略，即《2002—2007 年中期战略》。

经济发展与合作组织（OECD）：作为西方发达国家的一种共同体，经合组织及其下属的“教育研究与革新中心”对人力资源的开发和教育的改革与发展表示出浓厚的兴趣。经合组织目前对教育问题的关注主要集中在两个方面：一是关注制定“使终身学习成为所有人的现实”的战略；二是关注编制和发展有关教育制度的定量指标。自 1999 年以来，经合组织每年出版《教育政策分析》，着重探讨教育中的各种倍受人们关心的教育问题或方面。

——本书专题报告：《21 世纪国际社会的战略选择》。

## （二）实现“四大转变”，全面实施能力发展战略

“千百年来，人类为了生存和发展不断发掘地球上的各种资源，经济社会的发展和物质财富的增长在很大程度上取决于对物质资源的直接占有。物质资源的开发利用是人类社会发展的基础，而人类智慧和能力的发展决定着对物质资源开发的深度和广度。随着社会的进步，人类自身能力不断发展，显示出越来越大的力量。经济发展和社会进步，需要物质资源作基础，更需要人的知识和能力作支撑。当今世界，人才和人的能力建设，在综合国力竞争中越来越具有决定性的意义。人类有着无限的智慧和创造力，这是文明进步不竭的动力源泉。开发人力资源，加强人力资源能力建设，已成为关系当今各国发展的重大问题。”（专栏 4.4）

## 专栏 4.4

### 江泽民论加强人力资源能力建设

人类已经迈入了二十一世纪。世界正在经历着深刻的变革。世界多极化曲折发展，经济全球化不断深入，科技进步日新月异。知识经济发展快速，世界范围内产业结构调整步伐也在加快，知识创新、科技创新在经济社会发展中的作用日益重要。人类面临着新的挑战，更面临着新的发展机遇。

社会的不断发展，为充分发挥人的能力打开了广阔前景。知识不断更新，科技不断突破，经济不断发展，对劳动者素质的要求越来越高。加强人力资源开发，加强人力资源能力建设，从来没有像今天这样重要、这样紧迫。

同时必须看到，人力资源并不是有了一定数量的人口就能自动生成的，而是需要去开发和建设。近年来，很多国家采取积极措施，促进人力资源的开发和能力建设，取得了明显成效。然而，总体来看，人力资源能力建设与现实发展的需要还很不适应。人才短缺问题普遍存在；国际人才竞争存在很多不合理不公正现象；发展中国家与发达国家在人力资源能力建设上的差距不断拉大，发展中国家人才流失严重。

推进人力资源能力建设，需要各国加紧工作，也需要国际社会共同努力。为此，我就亚太经合组织人力资源能力建设，提出以下五点主张：

一、确立发展新理念，加紧人力资源能力建设。要充分认识人力资源能力建设对经济社会发展的基础性、战略性、决定性的意义，把它放在社会经济突出位置。

二、构筑终身教育体系，创建学习型社会。

三、普及信息网络，优化学习提高手段。信息技术，对促进人们的学习和工作，提高劳动者素质具有重要意义。

四、弘扬创新精神，培养青年人才。培养人们的创新能力，是人力资源能力建设的重要任务。根据经济发展、社会进步和科技进步的发展要求，把培养创新精神，开发创新能力，作为人力资源能力建设的重要任务，积极加以推进。

五、坚持互利互惠，加强交流合作。

中国政府十分重视人才培养，提出并大力实施科教兴国战略，提倡尊重知识、尊重人才，把开发人力资源作为推动经济社会持续发展的重要途径。我们坚持优先发展科学教育事业，推进整体性人才资源开发，改革人事制度和劳动就业制度，努力为各类人才发挥作用创造条件和环境，不断提高全民族的思想道德素质和科学文化素质，提高劳动者的知识和技能水平。改革开放以来，中国的经济社会发展取得了巨大成就。但中国人口多、底子薄，发展不平衡，仍然是发展中国家。我国的人力资源开发还不适应经济社会发展的要求，与世界先进水平相比还有很大差距。中国正在积极实施人才战略，大力开发人才资源，全面提高劳动者素质，努力形成人力资源优势，为改革开放和现代化建设提供强大支持。

——《加强人力资源能力建设 共促亚太地区发展繁荣——在亚太经合组织人力资源能力建设高峰会议上的讲话》（2001年5月15日）



## 1. 实现国家战略重点布局的转变

未来我国现代化建设中面临着两个历史性巨大转变，其一是数亿农业劳动力转为非农劳动力、农村人口转变为城市人口；其二则是从整体进入小康转化为全面建设小康社会，这两大转变无疑都需要教育和人力资源的巨大支撑，需要从城乡统筹的国家发展战略的高度，从根本上解决我国的“三农”问题和矛盾。为了适应这两大转变，国家和各地政府在制定经济社会发展规划、特别是在制定基础设施及发展规划时，必须对战略重点布局进行主动性调整，即实现传统的单纯注重经济发展中公路、交通、城市发展等物质性基础建设真正向注重教育和人力资源开发的转变，突出教育和人的发展在国家和社会地方经济社会发展、包括在解决农村、农业和农民问题中的优先发展地位，在资源配置、财政投向上充分体现教育发展的基础性、先导性、全局性地位。

## 2. 实现人才培养规格目标的战略转变

受传统观念和计划经济体制影响，我国现行教育所遵循的依然是以正规学校、统一教育教学模式为主导的、与传统工业化阶段需求相吻合的人才培养目标体系，强调统一标准的人才规格不符合人的个性发展需求，不符合新型工业化与全面建设小康社会需要多层次、多样化的、富有创意的人才需求，也是造成结构性就业困难的重要原因。随着小康社会的全面建设，教育及人力资源开发必须在提供发展动力方面，发挥重要的支撑作用。针对未来基本实现现代化的国家发展目标，增强教育体系、尤其是高中阶段教育的供给能力，形成数以亿计的高素质劳动者队伍；按照全面建设小康社会的目标，提高学校及社会教育机构在高级职业教育、培训方面的能力和水平，造就数以千万计的专门人才；应对日益激烈的国际科技和综合国力竞争，瞄准世界知识革命发展的最前沿，加速世界一流大学建设，培养一大批拔尖创新人才。

### 专栏 4.5

#### 新世纪教育发展的基本方针政策

党的十六大报告从全面建设小康社会，加快推进我国社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴的战略全局出发，对新世纪我国教育发展的基本方针与政策作了科学、全面、深刻的阐述，为新世纪我国教育事业的改革发展提供了行动纲领。即坚持教育为社会主义现代化建设服务，为人民服务，与生产劳动和社会实践相结合，培养

德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。这一新的表述赋予教育方针新的时代内涵，成为指导全面建设小康社会教育工作的根本指导思想和行动纲领。这一方针，与《中华人民共和国教育法》所规定的国家教育方针在本质上是—致的，同时又体现了我们党对现代教育认识的新发展，具有更为鲜明的时代特征。

——教育部：《贯彻十六大精神努力开创教育改革与发展新局面——学习十六大报告教育论述辅导读本》，人民教育出版社 2002 年 12 月版。

### 3. 实现从教育者为主体到学习者为主体的革命性转变

经济全球化带来的教育、培训机构多样化发展趋势已成定局。在管理方面，教育的公共治理结构必然取代传统的教育行政管理模式，政府直接举办教育、统一规定人才培养规格传统做法已不再适应市场为主导的社会经济发展需要，特别是在非义务教育阶段，学习投入与收益基本关系的逐步形成，将把学习者推到教育培训中心的位置，学习者以买方的身份自主决定学习时间、学习内容、学习地点、学习形式、达到的标准将逐步成为现实。要适应这种发展变化，提供教育者就必须改变以往以自我为中心的角色，增强适应和服务意识，主动实现从教育者为主体到学习者为主体的革命性转变，按照学习者的需求和全面发展的需要设计新的学习制度。由以往的统一设置标准化专业、教材、课程、标准的传统做法转变到以学习者为中心、满足学习者多种需求上来。在实施教育和培训的过程中凸显“以人为本、学习之邦、教育品质、教育关怀”的新时代教育新时尚。

### 4. 实现从学历本位到能力本位的战略转变

与社会经济发展相对应，教育发展也应该具有明显的时代性和阶段划分，在教育发展的初级阶段，教育是一种奢侈品，它具有装饰高贵和满足精神需求的特征，但随着社会发展和人类进步，学习越来越成为一种推动社会经济发展、提升个人社会地位和增加个人收益的重要途径，通过价格不菲的学习投入仅仅获得—纸文凭而不具备相应的能力，既不符合投入产出的基本逻辑关系，也不可能再从多数人已经拥有的文凭中获得任何精神享受。另外，随着知识革命的快速推进，知识爆炸的时代特点对人类的生活、学习、工作方式愈发生重要的影响，—次性学习终身受用的传统观念和学习、工作、生活模式已经过时。学会学习、学会生存的观念已被教育和社会各界广为接受。为此，教育发展和人力资源开发必须实现从学历本位到能力本位的战略转变，

在教育观念和教育培训过程中，注重提高学习者的学习能力、就业能力、工作转换能力和创业能力。

(1) 提高学习者学习能力。加强基础教育能够提高学习者的学习和运用信息的能力、提高人的学习能力，唯有提高人的学习能力，才能为学习者一生中不断接受不断扑面而来的新知识、掌握新技能，从而从容应对不断变化的世界。

(2) 提高学习者就业能力。人类社会的职业分工长期存在，因个体能力不同所带来的社会地位区别也不会短时间内消亡。通过提供适应社会、个人协调发展的教育培训提升学习者的就业竞争力，即是教育体现其终极关怀的客观选择，也是教育培训机构安身立命之本。

(3) 提高学习者工作转换能力。现代社会经济体系和现代工业化发展中，各种经济社会组织对劳动者不断地提出新的知识要求，随之也为社会成员提供转变工作方式、工作内容、工作地点的机遇与挑战，具有较强的工作选择和转换能力，不仅能够满足个人的物质和精神需求，同时也是新时代文明化社会现象的集中体现。教育发展和人力资源开发应该注重提高学习者的工作转换能力。

(4) 提高学习者创业能力。创新既是一个民族的优秀品质的标志，也是一个人追求个人价值体现的高尚生活需求。新时代的教育必须重视培养和提高学习者的创业能力，通过提供高质量的教育，帮助学习者实现个人理想，并为社会提供更多的就业机会。

#### 专栏 4.6

##### 世界各国强调人力资源能力战略的重要性

能力建设战略的关键是要大力而全面地使各级人才掌握他们所应具备的素养。美国政府专门成立了“获取必要技能部长委员会”(SCANS)，对熟练工人提出了工作能力和基本技能的要求，包括高效的工人能够有效地运用资源、交往技能、信息、系统与技术等方面的能力，以及高成就工作场所的熟练工人所需要的基本技能、思维技能和个人素质。韩国政府的人力资源政策领域首先强调的是“发展群体韩国人的关键工作能力”，强调要支持各类人群包括女性人力资源和边缘人群(即弱势群体)的能力建设。英国则用“国家职业资格”证书的形式来强调其公民的能力建设问题，如要求在2002—2004年期间，以3%的速率增加19岁青少年获得等同于国家职业资格第2水平资格证书的人数，获得第3水平资格证书的同龄人的比率从2000年的51%增加到2004年的55%。

### （三）实施学习型社会战略，构建现代国民教育体系和终身教育体系

#### 1. 国际视野：终身学习的国家级行动

为了适应日益加剧的国际竞争，各国政府相继提出了构建终身学习社会的理念与目标。如美国在 1976 年通过了《终身学习法》，日本在 1990 年制定的《终生学习振兴法》，德国的基本法则把终身教育确定为国家的责任。韩国则在《21 世纪教育改革——保证信息化和全球化时代的领导地位》报告中提出建立新教育体系，即教育理想国宏伟目标，要形成一个开放的、终身教育的社会，一个可以让每一个人平等、容易地在任何时间和任何地点接受教育的社会。

#### 专栏 4.7

##### 国际组织论教育终身学习

联合国教科文组织近日发表了《世界教育报告 2000〈教育的权利：走向全民终身教育〉》。世界教育发展趋势已从全民基础教育走向全民终身教育，即人人享受终身教育的权利和义务。

1. 受教育的权利是人类整体和个体为实现自身的可持续发展而不懈追求的目标之一。早在 1948 年 10 月联合国大会就通过了《世界人权宣言》。《宣言》提出：“人人都有受教育的权利。”1990 年，联合国在泰国宗滴恩召开“世界全民教育会议”，发表了《世界全民教育宣言》，提出：“每一个人——无论他是儿童、青年还是成人——都应能获益于旨在满足其基本学习需要的受教育机会。”以后的十年，成为世界全民基础教育迅速发展的时期。

2. 联合国教科文组织 1972 年发展《学会生存》报告(简称“富尔报告”)，比较全面地解释了“终身教育”的科学概念。1990 年召开的世界全民教育大会上，“终身教育”被写进了《世界全民教育宣言》这一纲领性的文件。全民教育目标为终身教育的实现奠定了基础，终身教育的理念为全民教育的实施注入了新的活力。

3. 1996 年，联合国教科文发表了《学习：内在的财富，国际二十一世纪教育委员会向教科文提交的报告》，即著名的“德洛尔报告”。《报告》提出：“整个一生都是学习的时间。”报告的创新之处在于将已有的终身教育的概念提升为终身学习的理论，进一步明确了人类实现自身可持续发展的必由之路。1997 年在德国汉堡召开的第五次世界成人教育大会上，专门提出了“终身教育和学习权”的议题。

4.2000 年发表了《世界教育报告》将主题定位于“走向全民终身教育”，提出 21 世纪世界教育应从“人人都有受教育的权利”<sup>①</sup>向全民终身教育发展，这是可持续发展思想在教育领域的充分体现，在时间和空间范围上覆盖全人类未来的整体发展。

知识经济社会来临、科学技术的迅猛发展对个人学习和学习环境都提出了要求，要求当代人具有学会学习的能力，即终身学习的能力；欧洲终身学习促进会提出“终身学习是 21 世纪的生存概念”。经济合作与发展组织提出的“学习—工作—再学习—再工作”的回归式学习方式将会成为理想的学习模式，提倡由个人对自身的“教育期”、“劳动期”、“隐退期”自主地进行自由组合，形成新的自由循环的生活周期。目前，经济合作与发展组织国家 25—64 岁公民接受继续教育的比例已经基本达到了 30% 以上，终身学习已成为一种普遍的行动。

表 4.1 部分经济合作与发展组织国家 90 年代中后期 25—64 岁人口接受继续教育情况

国家	参与继续教育的比例			人均接受教育的时数
	合计	高中及高中后教育	高等教育	
<b>各种教育培训</b>				
澳大利亚(95/96)	36	39	60	167
挪威(98/99)	48	47	67	180
法国(1995)	50	48	72	113
德国(1997)	48	45	64	—
英国(95/96)	45	58	75	127
美国(1999)	50	46	65	—
<b>与工作有关的教育培训</b>				
澳大利亚(96/97)	43	42	64	63
挪威(98/99)	44	44	62	148
法国(1995)	37	35	58	97
德国(1997)	30	28	45	130
英国(95/96)	40	52	70	114
美国(1999)	35	31	47	—

资料来源：OECD: *Education at a Glance, OECD Indicators 2001*, pp.187—188

## 2. 中国的发展需要用终身学习理念构建现代国民教育体系

<sup>①</sup> 联合国：《世界人权宣言》第二十六条，联合国大会 1948 年 12 月 10 日通过。

我国现阶段教育的发展水平不高，仍然处于不均衡、不全面的发展阶段，与发达国家教育发展和人力资源开发水平存在相当的差距；教育和培训体系比较僵化，教育供给的数量、质量尚不满足人民群众日益增长的、多样化的、高层次的教育需求，不能满足全面建设小康社会的需求。

为了优化教育结构，合理配置教育资源，提高人才培养质量，增强教育的整体供给能力，培养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，实现国家发展的战略目标，必须加速构建现代国民教育体系和终身教育体系，形成世界上最大的学习型社会，使中国成为人人学习、终身学习、灵活学习的学习之邦。

**图 4.2 国民教育体系、终身教育体系、学习型社会之关系**  
本图需另外提供。

### 3. 学习型社会的基本框架：构建以学习型（教育）组织、学习型企业、学习型社区为主要特征、体现终身教育理念的现代国民教育体系

江泽民同志在党的十六大报告中指出：“终身学习是当今社会发展的必然趋势，一次性的学校教育，已经不能满足人们不断更新知识的需要。”“中华民族具有崇尚教育的优良传统，21 世纪的我国应该成为人人皆学之邦”，“形成全民学习、终身学习的学习型社会”。确立终身学习的理念，开放学校教育资源、拓展社会教育资源、建立一批社区教育基地，充分利用现代信息与通信技术，形成符合国际教育标准的、与经济社会发展相适应的、能够充分满足全体公民终生学习需要的学习型社会，具有终身化、网络化、开放式和自

主学习的时代特点。

## 专栏 4.8

### 学习型社会需要怎样的新理念

在全面建设小康社会的进程中，应该倡导和形成与创建世界最大学习型社会相一致的教育理念。

我们认为，建设“学习之邦”、倡导“教育关怀”、坚持“以人为本”、提升“教育品质”，是时代的需要，也应是时代的精神；是公民社会的教育需求，也更应是公民社会的教育理念。

#### 学习之邦

真正的学习之邦应该是，在一个比较完善的现代教育体系中，人人想学习，人人爱学习，人人有能力学习，人人需要学什么随时随地都可以学到，神州大地处处是学习企业、学习社区和学习家庭之类的学习型组织。

#### 教育关怀

教育关怀和教育公平是同等程度的概念。教育关怀的核心是关注并致力于改变不平等，关注并致力于消除由于外在各种差异而带来的教育机会的不平等，关注并致力于由于各种差异带来的歧视。教育关怀的对象是全社会，主体也是全社会，它的主体尤其是那些在经济、文化、地理等环境明显处于不利地位的人群。政府作为社会资源和价值的整合者和管理者，乃是教育关怀最大的责任主体和义务主体。

#### 以人为本

人是教育的中心，是教育的目的；人是教育的出发点，也是教育的归宿；教育在人的交往与活动中展开；人在教育交往与活动中成长和发展；人是教育的基础，也是教育的根本。所以一切教育都必须以人为本，这是现代教育的基本价值假设。

#### 教育品质

教育应该教人学会认知，获取理解的手段；教人学会做事，能够对自己所处的环境产生影响；教人学会沟通，学会合作，学会与他人共同生活；学会生存，使人在不断发展中日臻完善，有能力掌握自身的命运，并使他人格健全，生活多彩，思想活跃，表达方式丰富。

教育品质最终可以归结为学习品质。学习是超空间的。学习可以发生在任何地方：从农庄到车间，从办公室到实验室，从课堂到田野；读万卷书是重要的，行万里路更重要。学习是超时间的，学习从人出生前就已经开始。

资料来源：本书专题报告《新世纪教育理念的反思与建设》

#### 4. 学习型教育机构

各级各类学校是未来学习型社会的基本组织，也是体现终身教育理念、实现现有学校体系向现代国民教育体系转变的一项基础工程，这就要求学校教育机构由封闭走向开放，从制度安排上激活学校向学习型组织的转变。

各类教育资源的开放。逐步创造条件，实行学校各类教育资源（包括学校图书馆、体育场馆与运动设施、实验室与教学技术设备等）向社会的开放，利用现代信息通信技术和高度开放的教育网络体系，充分发挥有限教育资源的最大效用；

教育时段的开放。改变统一学制，实施适应不同教育培训对象多样化需求的弹性学习制度，公民可以在任何时间都能够获得自由学习的机会

教育服务功能的开放。改变单一的正规教育服务提供方式，实现教育培训功能的多样化，包括非义务教育的学分银行模式、适应就业、转岗的职业培训、满足居民文化与技能需求的各类教育培训服务等，使学校成为社区文化中心。

#### 5. 学习型企业

在知识经济和信息化的环境中，竞争日益激烈的市场经济与企业竞争力的提升，要求企业及其各类雇员不断学习，使企业成为学习型组织。

学习型企业的主要特征在于：学习与培训将成为企业竞争力提升的直接需要；企业培训服务与学校等教育机构的广泛联系与合作，互惠双赢；培训方式体现实用、开放，并注重效率等。

要适应市场竞争，企业发展需要建立员工技能改善的内部学习与培训机制，逐步形成以正式和非正式学习培训体系，包括相对集中的脱产、非脱产学习培训；与工作过程紧密结合的“边干边学”；有“师徒式”也有同事互帮互学等形式；

鉴于正式培训机构需要相应的企业背景 and 专门培训设施等条件，一般来说，很难每个企业都有自己的专门培训机构或组织，这样，企业间的合作和企业培训服务的开放，正规、正式的学习培训与非正式、非正规的学习培训方式的有机结合，就成为构建学习型企业的—个基本要求；

作为学习型企业的发展与建设，不仅仅局限于企业自身发展的技术与技能范围，也包括与员工个性和提高生活质量相关的学习与培训，这就要求不



同企业学习培训机构的合作，同时，也客观上迫切需要企业、企业培训机构与各类正规培训机构的多种形式、灵活多样的合作，沟通学习型企业与学习型学校组织的交流与合作。

## 6. 学习型社区

学习型社区的主要特征是，在社区范围内开展多样化、开放性、分散式的教育与学习活动，主要按人的生命周期与职业生涯的不同需求，提供丰富、灵活、多样的自主学习活动，以提高居民的生存、生活质量与发展能力。学习型社区主要依托各类学校、企业、医疗机构，以及社团组织的教育培训资源，组织有效的学习活动。

依托现有的各类教育培训机构，尤其是办学条件和设施健全的各类普通学校，改变封闭式的办学体系，充分发挥学校在推进学习型社区建设中的独特作用，使学校成为社区教育、文化、科普与生活等中心；

在我国农村地区，将各类中小学建成我国社区教育的主体，具有非常特殊和不可替代的作用，尤其是随着我国产业结构的调整和城市化建设进程的加快，与就业、转业（岗）、转移等相关的职业技能、就业培训与再培训，与农、科、教等方面的“三教统筹”等，使农村地区的各类中小学成为传播科学、技术、文化和教育的中心；

各类高等教育机构、尤其是以地（县）为所在地的大专院校和高等职业技术学院，应积极发挥其在学习型社区中的地位和作用，打破行政、区域和部门的各自为政，使有限教育资源发挥尽可能大的作用，同时，也通过在学校与社区的互动中提高自己。

## 二、战略目标：实现教育的“三步跨越”和 人力资源的“两次提升”

为了 2020 年实现全面建设小康社会、在 2050 年实现现代化的宏伟目标，必须紧紧抓住 21 世纪前 20 年的重要战略机遇期，确立教育和人力资源开发在建设小康社会中第一目标的战略地位，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两大历史性转变。

## （一）人力资源开发和教育发展的总体目标

21 世纪前 50 年我国教育与人力资源开发的总体目标是：建成总量充足、资源配置均衡、能力优先、体系现代的国民教育体系，建设世界最大的全民终身学习型社会，使十几亿人民有人力资源得到全面开发与提升，实现从教育大国变为教育强国，从人力资源大国变为人力资本强国战略转变，到本世纪中叶，建成教育和人力资本强国。

### 1. 总量充足

持续、快速地扩大教育培训服务总量规模，提高教育培训的综合实力和服务能力，人均受教育年限不断提高，人民群众希望接受高水平、高质量、多样化教育的愿望基本得到满足。

### 2. 配置均衡

教育发展与人力资源开发在区域整体水平提升的同时，逐步达到相对均衡，结构更加合理；在实施西部大开发战略中，贯彻教育和人力资源开发先行，为西部大开发的可持续发展提供智力和人才的支持；在城乡和区域联动发展的进程中，探索适合不同地区实际的教育培训发展的方式与途径，为人民群众提供多样化的教育培训选择。

### 3. 能力优先

以提高全民学习能力和就业能力为核心，加强教育培训的能力建设，使教育与培训成为解决人民群众生存与发展问题的重要手段，成为社会弱势群体改变生活命运、增加家庭收入的重要手段，成为劳动者提高就业能力和提高劳动生产率的重要手段，成为全体人民实现全面发展目标的重要手段。国家旨在实施促进就业的教育与培训，为扩大就业、减少失业，迫切需要调整教育结构、改革教育内容、改革培养模式。

### 4. 体系现代

改革现行的学校教育体系，建设并完善现代国民教育体系，以终身学习理念，构建全民学习、人民广泛参与的、以学校、企业和社区为载体的学习

型社会，促进教育和人力资源的可持续发展，最终实现中国经济和社会的可持续发展。

## （二）从教育大国到教育强国，实现教育发展的“三步跨越”

新中国成立 50 年，尤其是改革开放 20 多年来，我国教育事业取得了显著成就，人力资源开发水平明显提高。2000 年，中国“普九”的人口覆盖率达到 85%，青壮年文盲率下降到 5% 以下，用 15 年时间就实现了基本普及九年义务教育，在九个人口大国中是第一个、也是唯一实现普及九年义务教育的国家。经过 3 年扩大招生，高等教育规模快速增长，2001 年，我国各类高校在校生规模达 1300 多万人，仅低于美国，居世界第二位，高等教育毛入学率达到 13.3%，据估计，2003 年，我国将进入高等教育大众化阶段。

从全球视野审视，目前我国教育的发展、尤其是非义务教育阶段的教育发展依然处于较低水平。未来 50 年，中国要实现全面建设小康社会和基本实现现代化的战略目标，教育和人力资源具有不可替代的重要作用，加快教育发展，充分发挥教育在提升我国人力资源整体水平中的独特作用，进而促进我国综合国力和国际竞争力的提升，是实现我国国家发展战略目标的必然选择。

### 1. 从我国与世界教育发展水平的差距寻找我们的发展定位

从国情出发，确定未来中国教育的发展目标，要求我们从十六大所确定的国家经济社会发展目标出发，探讨符合我国国情的教育发展和途径；从中国与世界其他国家的比较分析，可以非常明确地揭示我国教育在国际社会中所处的地位和相对水平，同时，也可以非常清楚地显示未来我国教育发展的目标和追赶方向。

因此，我们根据党的十六大和教育部所制订的未来我国社会、经济和教育发展目标，从国际比较的角度，对今后 50 年我国教育发展的目标进行初步的分析和预测，从我国与世界教育发展水平的差距来确定我国的发展定位。应当说明的是，发展目标决非仅仅是一些数量目标，我们在具体的分阶段目标分析中将综合考虑数量目标、结构目标以及质量目标。根据国际公认的综合性的教育发展数量目标，便于从总体上确定我们未来的发展方向，使我们未来的发展目标有一个基本的参照系。

## 2. 确定未来 50 年我国教育发展的思路

在综合参考了联合国教科文组织、联合国开发计划署、经济发展与合作组织关于世界各国教育发展水平分类的基础上，根据各国人口与经济、教育发展水平和教育投入三个主要因素，选用各级教育毛入学率、人均GDP、公共教育支出占GDP比例等指标，将世界部分国家<sup>①</sup>分成教育发达国家、教育较发达国家、教育中等发达国家、和教育欠发达国家等四个发展水平；

考虑到大国教育发展的难度一般要大大高于人口较少的国家，因此，在选择同类教育发展水平国家上，我们优先选择人口规模较大的国家进行分析与比较；

应该看到，国际比较与国家的选择、尤其是在考虑多个因素时，要达到完全的一致性难度非常高，客观上具有一定的限定性；为此，我们注重观察指标的相关性，如教育发展（各级教育毛入学率）与经济发展（人均国内生产总值）的相关性，以为我们的发展目标选择提供一个可以参考的框架。

第一类：教育发达国家。

教育发达国家的指标特征为：中等教育毛入学率达到 95% 以上；高等教育普及率超过 50%，表明这一类国家已进入高等教育普及化阶段；经济发展达到较高水平，人均 GDP 一般在 2 万美元以上。

按此标准，教育发达国家主要有美国、日本、英国、法国和韩国等国家。美国的人口、人均 GDP、和高等教育毛入学率指标均居发达国家前列，可称为世界第一教育强国。

第二类：教育较发达国家。

教育较发达国家的指标特征为：中等教育毛入学率达到 75% 以上；高等教育毛入学率在 35%—50% 之间；人均 GDP 超过 1.7 万美元。

按此标准，教育较发达国家主要有意大利、希腊、新加坡、阿根廷等国家。

第三类：教育中等发达国家。

教育中等发达国家的指标特征为：中等教育毛入学率达到 50% 以上；高等教育毛入学率超过 15%，进入高等教育大众化阶段；人均 GDP 超过 5000 美元。

按此标准，教育中等发达国家主要有秘鲁、罗马尼亚、泰国、哥伦比亚、

---

<sup>①</sup> 所选国家主要考虑到发展水平的代表性，采用世界银行、联合国教科文组织等国际机构的分类。同时，还考虑到相关指标数据的可获得性。

墨西哥等国家。

第四类：教育欠发达国家。

教育欠发达国家的指标特征为：中等教育毛入学率 50% 以下；高等教育毛入学率低于 15%；人均 GDP 低于 5000 美元。

按此标准，在所选的国家中，巴西、印度尼西亚、印度、巴基斯坦和中国属于欠发达国家。按这一分类，目前中国尚属于教育欠发达国家。2001 年，我国高等教育毛入学率不到 15%，高中阶段教育的毛入学率也仍低于 50%，与发达、较发达国家、甚至中等发达水平的国家均存在巨大差距。

在实证分析中，我们发现，无论经济发展水平较高的国家，还是经济和教育发展水平处于中等水平的国家，各国政府都非常重视对教育的投入，多数国家的公共教育经费占 GDP 的比例都在 4% 以上。

表 4.2 世界部分国家教育发展水平

	总人口 (亿)	人均 GDP (美元)	中等教育 毛入学率 (%)	高等教育 毛入学率 (%)	公共教育支出 占 GDP 比例 (%)
	2000	2000	1996	1996	1998
<b>教育发达国家</b>					
美国	2.83	34142	97	80.9	4.82
日本	1.27	26755	103	71.8 <sup>b</sup>	3.55
韩国	0.46	17380	102	67.7	4.07
英国	0.59	23509	129	52.3	4.65
法国	0.59	24996	111	51.0	5.88
<b>教育较发达国家</b>					
意大利	0.57	23626	95	46.9	4.82
希腊	0.11	16501	95	46.8	3.44
新加坡	0.4	23356	74	38.5	3.0 <sup>a</sup>
阿根廷	0.37	12377	77	36.2	4.20
<b>教育中等发达国家</b>					
秘鲁	0.25	4799	70	25.8	2.9
罗马尼亚	0.22	6423	78	22.5	3.6 <sup>a</sup>
泰国	0.63	6402	56	22.1	4.27
哥伦比亚	0.42	6248	61	16.7	4.1 <sup>a</sup>
墨西哥	0.98	9023	64	16.0	4.10
<b>教育欠发达国家</b>					

巴西	1.70	7625	56	14.5	4.63
中国(2001) <sup>c</sup>	12.76	3976	初中 88.7 高中 42.8	13.3	3.19
印度尼西亚	2.12	3043	51	11.3	1.37
印度	10.08	2358	49	6.9	3.2 <sup>a</sup>
巴基斯坦	1.41	1928	23	2.9	2.7 <sup>a</sup>

注：a：公共教育经费占 GNP 比例（1995—1997），根据 UNDP: *Human Development Report 2002*, P.179 中公共教育经费占 GNP 比例。

b：日本文部科学省教育统计。

c：中国的数据，除了人均 GDP 外，均采用国内相关数据。

资料来源：1.中等、高等教育毛入学率：UNESCO: *World Education Report 2000*, pp.140—143,148—151,156—159。

2.人均 GDP、人口数：UNDP: *Human Development Report 2002*, pp.162—165,190—193。

3.公共教育支出占 GDP 比例：OECD: *Education at a Glance, OECD Indicators 2001*, p.100。

### 3. 未来 50 年中国教育发展将实现“三步跨越”

未来 50 年，中国要全面建设小康社会、实现现代化的宏伟发展目标，必须选择一条符合中国国情的发展道路，从经济追赶的国际经验来看，在自然资源、有形资本、人力资源三大资产中，我国唯有人力资源具有潜在的比较优势，而教育是将潜在优势变成竞争优势，提升人力资源开发水平的最有效途径。

在未来 50 年的发展历程中，中国要实现教育强国的理想，必须实现教育发展的三步历史性跨越，即从教育欠发达国家水平跃升到教育中等发达国家水平，再跃升到教育较发达国家水平，最后达到教育发达国家水平，从而实现从教育大国到教育强国的历史性跨越。

第一步跨越，从目前到 2010 年，我国高中阶段教育毛入学率将从 40% 左右提高到 70% 以上，高等教育毛入学率从 13% 左右提高到 20% 以上，达到世界中等发达国家水平，实现从教育欠发达国家到教育中等发展水平国家的跨越。

第二步跨越，从 2011 年到 2020 年，我国九年义务教育在进一步发展的基础上达到世界先进水平，高中阶段教育毛入学率达到 85% 左右，基本普及高中阶段教育，高等教育毛入学率超过 40%，达到教育较发达国家水平，实现从教育中等发展水平国家向教育较发达国家的跨越。

第三步跨越，从 2021—2050 年，我国将高标准、高质量普及 12 年基础教育，高等教育毛入学率达到 50% 以上，进入高等教育普及化阶段，各级教育都达到较高发展水平，实现从追赶到超越的战略转变，跨入教育发达国家行列，以教育人口的绝对规模和普及化水平两个方面，成为世界教育强国。

### **（三）从人口大国到人力资源强国，实现人力资源水平的“两次提升”**

我国是世界第一人口大国。2000 年我国大陆人口为 12.66 亿，约占世界总人口的 21%。劳动力人口 7.12 亿，居世界第一。改革开放以来，我国人力资源开发水平取得了显著进展。2000 年，我国 25 岁及以上人口平均受教育年限为 7.42 年，比 1990 年的 5.79 年提高 1.6 年；每万人口中大专及以上学历人口为 3611 人，比 1990 年增加 2189 人，提高 1.5 倍。对于我国这样的人口规模和经济发展水平，取得这样的成就，难能可贵，体现了长期以来我国教育发展的巨大贡献。

从世界发展角度看，目前我国人力资源开发水平仍处于较低水平。未来 50 年，中国要实现全面建设小康社会和基本实现现代化的战略目标，教育和人力资源具有不可替代的重要作用，加快教育和人力资源开发，充分发挥人力资源开发在促进我国综合国力和国际竞争力的提升，是实现我国国家发展战略目标的必然选择。

#### **1. 从我国与世界人力资源发展水平的差距寻找我们的发展定位**

从国情出发，确定未来中国人力资源开发的发展目标，要求我们根据十六大所确定的国家社会经济发展目标，探讨符合我国国情的人力资源开发目标和途径；从中国与世界其他国家的比较分析，可以非常明确地揭示我国人力资源在国际社会中所处的地位和相对水平，同时，也可以非常清楚地显示未来我国人力资源发展的目标和追赶方向。

因此，我们根据党和国家所制订的未来我国社会经济发展目标，从国际比较的角度，对今后 50 年我国人力资源发展的目标进行初步的分析和预测，并参考我国与世界各国人力资源发展水平的差距来确定我国的发展定位。

应当说明的是，人力资源发展目标决非仅仅是一些数量目标，我们在具体的分阶段目标分析中将综合考虑数量目标、结构目标以及质量相关等方面的目标。根据国际公认的综合性的的人力资源发展数量目标，便于从总体上确定我们未来的发展方向，使我们未来的目标有一个基本的参照系。

#### **2. 确定未来 50 年我国教育发展的基本思路**

在综合参考了世界银行、联合国开发计划署、经济发展与合作组织等国

际机构关于世界各国人力资源发展水平分类的基础上，我们根据各国人口与劳动力教育特征、人文发展与生产率等因素，选用 25—64 岁从业人口人均受教育年限、人力发展指数、综合生产率、每百万人口科学家和工程师人数等关键性指标，将世界部分国家分成人力资源发达国家、人力资源中等发达国家、人力资源欠发达国家等三个发展水平。

考虑到大国人力资源水平提升的难度一般要大大高于人口较少的国家，因此，在选择同类人力资源发展水平国家上，我们优先选择人口规模较大的国家进行分析与比较：

应该看到，国际比较与国家的选择、尤其是在考虑多个因素时，要达到完全的一致性难度非常高，客观上具有一定的限定性；为此，我们注重观察指标的相关性，如人力资源水平（国民人均受教育年限、百万人口科学家和工程师人数等）与经济发展（综合生产率）的相关性，以为我们的发展目标选择提供一个可以参考的框架。

#### 第一层次：人力资源发达国家

根据所选指标，人力资源发达国家人力资源发展水平指标的主要特征为：25—64 岁在业人口人均受教育年限达到 12 年以上，人文发展指数在 0.930 以上，综合生产率在 4.5 万美元（按购买力平价计算）以上，每百万人口科学家和工程师人数在 2800 人以上。

根据这一标准，在所选国家中，美国、加拿大、英国、日本、挪威、德国和澳大利亚等国家被列入人力资源发达国家。其中，美国人力资源综合实力最强，其 25—64 岁从业人口人均受教育年限超过了 13 年、综合生产率达到 6 万美元（按购买力平价计算）以上，每百万人口科学家和工程师人数也超过了 4000 人，是世界人力资源强国。

#### 第二层次：人力资源中等发达国家

根据所选指标，人力资源中等发达国家人力资源发展水平指标的主要特征为：25—64 岁在业人口人均受教育年限在 10—12 年，人文发展指数在 0.800 以上，综合生产率在 3 万美元（按购买力平价计算）左右，每百万人口科学家和工程师人数在 1500 人以上。在所选的国家中，主要有韩国、法国、意大利、新加坡和奥地利等国家列入这一发展水平。

#### 第三层次：人力资源欠发达国家

根据所选指标，人力资源欠发达国家人力资源发展水平指标的主要特征为：25—64 岁在业人口人均受教育年限在 10 年以下，人力发展指数在 0.800



以下，综合生产率在 2.5 万美元（按购买力平价计算）以下，每百万人口科学家和工程师人数在 1500 人以下。在所选的国家中，墨西哥、菲律宾、巴西、印度等发展中国家处于这一较低的水平。

2000 年，我国 25—64 岁从业人员的人均受教育年限不足 8 年，人文发展指数低于 0.8，从体现从业劳动者投入和产出效率的每百万人口科学家和工程师、按购买力平价计算的综合生产率等指标看，我国均处于较低水平。

表 4.3 各国人力资源发展水平

	劳动力 (万人)	25—64 岁劳动力 人口人均受教育 年限 (年)	人文发展 指数	综合生产率 (购买力平 价美元)	每百万人口 科学家和工 程师 (人)
	1999	1999	2000	1999	1990—2000
<b>人力资源发达国家</b>					
美国	14018	13.17	0.939	60165	4103
加拿大	1593	13.16	0.940	48906	3009
英国	2920	12.85	0.928	44025	2678
日本	6780	12.78	0.933	45469	4960
挪威	200 <sup>b</sup>	12.78	0.942	67200 <sup>c</sup>	4095
德国	3976	12.58	0.925	50824	2873
澳大利亚	1000 <sup>b</sup>	12.09	0.936	49280 <sup>c</sup>	3320
<b>人力资源中等发达国家</b>					
韩国	2152	11.50	0.882	31219	2139
法国	2608	11.46	0.928	54866	2686
意大利	2347	10.75	0.913	58031	1322
新加坡	198	10.9 <sup>a</sup>	0.885	40741	2182
奥地利	400 <sup>b</sup>	11.99	0.926	54275 <sup>c</sup>	1605
西班牙	1700 <sup>b</sup>	10.53	0.913	45206 <sup>c</sup>	1562
<b>人力资源欠发达国家</b>					
墨西哥	3900 <sup>b</sup>	8.87	0.796	22667 <sup>c</sup>	213
菲律宾	1900 <sup>b</sup>	8.2 <sup>a</sup>	0.754	15795 <sup>c</sup>	156
马来西亚	900 <sup>b</sup>	6.8 <sup>a</sup>	0.782	23444 <sup>c</sup>	154
巴西	7689	4.9 <sup>a</sup>	0.757	15695	168
中国	71240	7.97	0.726	5449	459
印度	45872	5.1 <sup>a</sup>	0.577	4850	158
印度尼西亚	9900 <sup>b</sup>	5.0 <sup>a</sup>	0.684	6468 <sup>c</sup>	—
巴基斯坦	5000 <sup>b</sup>	3.9 <sup>a</sup>	0.499	5324 <sup>c</sup>	78

注：1. 劳动力；b：世界银行：《世界发展指标 2001》，第 48—50 页，其余来自《中国国际竞争力发展

报告》(2001)中第312—339页。

2 人均受教育年限：25—64岁劳动力人均受教育年限：根据 OECD: *Education at a Glance*, OECD *Indicators 2001*, p.44 数据测算；a: 2000年15岁以上人口平均受教育年限：UNDP: *Human Development Report 2001*, pp.48—51

3. 综合生产率：根据《中国国际竞争力发展报告》(2001)中第312—339页 GDP(购买力平价)和劳动力人口测算；其中 c: 根据 UNDP: *Human Development Report 2002* pp.190—193 中的 GDP(购买力平价)和世界银行：《世界发展指标 2001》，中劳动力人口数测算。

4. 人类发展指数、每百万人口科学家和工程师人数；UNDP: *Human Development Report 2002*, pp.149—189。

从世界各国人力资源发展水平来看，我国人口素质和人力资源发展水平依然偏低，属于欠发达国家，距发达国家、甚至中等发达国家还存在相当差距：

2000年，人类发展指数高收入国家平均水平在0.93以上，其中美国、加拿大、日本分别为0.939、0.940、0.933，我国仅为0.726，在统计的160个国家中，排名第96位；

我国25—64岁在业人员平均受教育年限2000年为7.97年，仅相当于美国20世纪初的水平，在这一指标上，我们落后美国整整100年；

1990—2000年，我国每百万人口中科学家与工程师人数为459人，仅相当于美国的1/9、日本1/10、韩国1/4；

按购买力平价计算，中国综合生产率2000年仅为2.3万美元，与美国、日本、韩国分别相差4万、2万、1万美元。

实证分析表明，我国人力资源开发的各项指标均处于世界欠发达国家水平，远不能满足全面实现小康社会、基本实现现代化宏伟目标对人力资源水平的要求，为此，在未来的半个世纪中，我们只有加快教育发展和人力资源开发的力度，并采取非常规的发展举措，才有可能实现国家综合实力与国际竞争力的全面提升。

### 3. 人力资源发展水平的“两次提升”

未来50年，教育发展将成为我国人力资源水平提升的最基本途径，与教育发展的“三步跨越”相适应，我国人力资源开发也将完成从欠发达国家发展水平到中等发达国家发展水平、再从中等发达国家发展水平到发达国家发展水平的跃升，到本世纪中叶，我国将发展成为世界人力资源强国。

第一次提升：从2002年到2020年，我国25~64岁劳动力人口人均受教

育年限将超过 11 年，人文发展指数达到 0.85 以上，综合生产率达到 3 万美元（按购买力平价计算）左右，每百万人口中科学家和工程师人数达到 1500 人左右，实现从人力资源欠发达国家向中等发达国家的第一次提升。

第二次提升：从 2021 年到 2050 年，我国 25—64 岁劳动力人口人均受教育年限超过 13 年，人文发展指数达到 0.90 以上，综合生产率（按购买力平价计算）达到 4 万美元左右，每百万人口中科学家和工程师人数达到 3000 人左右，实现从人力资源中等发达国家向发达国的第二次提升。

#### （四）实现教育和人力资源水平提升的必备条件

未来 50 年中国教育发展实现“三步跨越”和人力资源发展水平的“两次提升”目标，是根据我国未来 50 年人口变动、经济发展、教育和人力资源开发水平提升等方面的变化趋势，进行的理论性测算。

发展目标的实现，甚至包括发展目标测算本身，都需要教育和人力资源内、外部条件的支持，主要包括人口与劳动力变动趋势，社会经济发展，居民收入增长与生活水平，教育发展的制约和控制变量和参数，以及人力资源开发规划等制度性环境等。

##### 1. 人口、社会、经济发展与增长

——人口将维持低增长。20 世纪末，中国已基本完成向“低出生率、低死亡率、低自然增长率”人口增长类型的转变，未来 50 年，我国妇女总和生育率（TRF）将持续维持在更替水平之下运行，人口自然增长率保持相对较低水平。为此我们选择 1.8 作为 TRF 的预测参数，对 2010 年到 2050 年中国人口的变动趋势进行了预测。预测结果表明，我国总人口将在 2040 年前后出现峰值，达到 15 亿人左右。

——劳动力资源充足。未来 50 年，中国拥有极其丰富的劳动力资源，为经济增长提供充足的人力资源。从 21 世纪初起我国劳动力供给总量仍将持续上升，到 2013 年，劳动年龄人口将达到 10 亿人左右，而后维持“平台整理”，一直要到 2025 年后才开始下落。

——国民经济保持 7% 以上的增长速度。我们根据十六大报告提出的关于“在优化结构和提高效益的基础上，GDP 到 2020 年力争比 2000 年翻两番”的预期目标，并根据国家统计局及有关方面关于增长速度的估计，我们选择的增长速度为 7%。预测结果表明，到 2020 年，我国 GDP 总值（按 2000 年

价格计算)将超过 36 万亿元,人均 GDP 在 2020 年突破 3000 美元,达到中等收入国家水平。2020 年后,整个中国经济已经在较高位上运行,到 2050 年 GDP 总量将达到 160 万亿元左右,人均 GDP 将突破 1 万美元,进入中上等收入国家行列。

——财政收入持续增长,占 GDP 比重逐步提高。鉴于目前我国财政收入占 GDP 比例偏低,参考世界各国、尤其是发达国家的平均水平,我们预期,未来 50 年,我国财政收入占 GDP 的比重仍将有一个持续上升的过程,有可能从 2001 年的 17.1%逐年提高到 2020 年的 25%左右;同期,国家财政收入按每年 10%左右的速度增长计算,到 2020 年,国家财政收入将由 2001 年的 1.6 万亿元增加到 2020 年的 10.5 万亿元。

——居民收入特别是农民收入持续增长,恩格尔系数继续下降。与国家经济发展趋势保持一致,未来 20 年,我国居民收入水平也可能出现持续增长的态势,其中,农村居民家庭平均每人纯收入应能够保持每年 5%的速度增长;随着我国城乡居民生活质量的进一步提高,恩格尔系数将在目前的水平下继续下降,到 2020 年,我国城镇的恩格尔系数可能降到 25%以下,农村降到 35%以下;同期,城镇居民家庭教育文化娱乐支出占家庭消费支出的比例,可能达到 10%左右。

## 2. 教育发展的条件

——教育与人力资源开发投入持续增长。要实现教育发展目标,必须有财政投入的保障。与教育发展规模预测相适应,未来 10 年~20 年,我国教育总投入和财政性教育投入应有较大幅度的增长。我们测算的主要结果和比例为:2010 年,全社会教育经费总量占 GDP 的比例达到 6.5%左右;其中财政性教育经费占 GDP 的比例达到 4.5%左右。2020 年全国全社会教育经费占 GDP 的比例达到 7 左右%;财政性教育经费占 GDP 的比例达到 5%左右。

——质量保障条件。在预测未来我国教育发展目标上,预测目标主要选取与社会经济相关的综合反映教育和培训发展的数量目标。但应当指出的是,数量目标并不是仅指发展的数量特征,我们假定、并设定这些数量目标是体现质量水平的。比如,九年义务教育普及水平的进一步提高,要求我国各地区应重视普及过程中“保留率”和“完成率”的持续提高;高中阶段教育发展规模的扩大是在升学率和质量提高的前提下,进行测算的,我们设定,这一指标应在 2000 年 75%左右的基础上每年提高 1 个百分点左右,特别要降

低农村地区的辍学率。

——教育管理体制改革的深化。教育发展包括教育体制改革的进一步发展，同时，教育发展的目标也应当在教育改革的过程中实现的。为此，我们在预测未来发展目标时，虽然没有直接对体制改革进行预测，但可以肯定的是，没有教育体制改革的进一步深化，没有教育管理的制度创新，教育发展目标的实现是不可能的。

### 3. 劳动力转移及相关教育培训等制度建设

培训任务的规划。对于没有完成初中教育、高中教育的农村转移人口，通过非正式教育和培训使其中相当一部分人受教育程度达到高中毕业水平，这是一个艰巨的任务。作为理论测算，我们暂时尚未涉及继续学习和培训任务的承担主体，即应当由哪些机构来实施教育培训任务。为此，也可以说，我们是假定，如果确定培训任务的必要，那么，就应当、而且有相应的教育培训机构来实施这一任务。从我们测算的未来我国教育培训任务的艰巨性，我们认为，在国家层面上，应当有一个协调、规划、领导和指导的机构，以进行中、长期和宏观规划与管理。

全社会统筹的培训制度急需建设。与尽快建立国家宏观规划体系相一致，有必要建立一个全社会统筹协调的培训制度。这既是一项对未来发展的政策建议，同时，也是相应培训任务设计的前提。

## 三、战略步骤：未来 50 年分三个阶段实现从追赶到超越

未来 50 年，中国将全面建设小康社会和基本实现现代化的战略目标。

我们认为，教育和人力资源在全面建设小康和基本实现现代化的进程中将发挥不可替代的作用。根据教育发展和人力资源开发的特点以及与实现国家战略目标的关系，我们将未来 50 年分成三个发展阶段。

2002—2010 年：教育发展和人力资源开发的关键期，面对学龄人口高峰和人力资源开发的双重压力，我们必须坚持发展的主题，以制度创新为动力，为 21 世纪的发展奠定坚实的基础；

2011—2020 年：教育和人力资源水平全面提升期，教育发展和人力资源开发在全面建设小康社会中具有不可替代的作用；

2021—2050 年：在全面把握前 20 年我国发展的战略机遇期的基础上，

教育发展和人力资源水平提升的宏观环境（包括人口、教育和培训等）将步入协调发展的良性运行轨道，届时，中国将实现从追赶到超越的战略性转变，到本世纪中叶，我国将建设成为教育和人力资源强国。

## （一）第一阶段（2001—2010）：发展的关键期

在未来半个世纪,前 20 年是我国经济社会发展实现全面追赶的重要战略机遇期,而未来 50 年的第一个 10 年,既是我国奠定全面实现小康社会经济社会目标人力资源基础的关键期,又是承受巨大教育人口和培训需求双重压力的艰难期。

从 2002 年起,中国将跨入高等教育大众化发展阶段,但同时,高中阶段和高等教育阶段学龄人口也进入高峰期,规模的进一步发展和中、高等教育发展的瓶颈问题将十分突出;来自高中阶段和高等教育规模发展的就业压力、以及与城市化进程加快而出现的农村转移人口的双重压力,将成为我国政府、学校、社会和广大居民必须面对的一项严峻挑战。确保教育优先发展、加强人力资源开发将是这一时期国家发展的战略重点。

鉴于这一时期我国教育发展所应对的基本形势,我们必须坚持以发展为主线,以制度创新为动力,全面启动现代国民教育体系和终身教育体系建设,初步构建学习型社会框架,为国家经济持续、快速发展和全面实现小康社会提供重要的智力支撑。

### 1. 社会经济发展

到 2010 年,中国将实现 GDP 总量翻一番的目标,产业结构、就业结构将基本实现由传统型向发展型过渡;在新世纪的第一个 10 年,我国将同时面临着高中阶段和高等教育学龄人口高峰的压力,毕业生的就业压力和农村转移人口的压力,三大矛盾异常严峻。

确保教育优先发展、加大人力资源开发的力度,应成为这一时期国家发展的战略重点,也是保证我国在新世纪第二个 10 年全面建设小康社会、促进社会全面进步和构建学习型社会的关键时期。

2002 年,我国国内生产总值实现了 8% 的增长率。据估计,2003—2010 年期间,我国国内生产总值将以每年 7.2%<sup>①</sup> 的速度稳步增长。到 2010 年,我国 GDP 总量将超过 18 万亿元,人均 GDP 将超过 1.3 万元,比 2000 年翻一番;

随着产业结构的调整,三次产业的就业结构比重将由 2000 年的 50: 22: 28 调整到 2010 年的 35: 27: 38;

---

<sup>①</sup>本课题组根据国家统计局及有关部门的预测估计。

到 2010 年，我国城市化水平将达到 46% 左右，期间，将有累计近 1 亿的农村劳动力由第一产业逐步向第二、三产业转移。

从 2003 年起，我国高中阶段和高等教育阶段学龄人口将分别先后进入高峰期。根据第五次人口普查数据预测，在 2004—2005 年前后我国高中阶段教育学龄人口（15—17 岁）将达到 7600 万人的峰值，比 2002 年净增 600 多万人；高等教育学龄人口（18—22 岁）在 2008 年达到峰值，达 1.25 亿人，比 2002 年净增 2500 万人。入学人口高峰的来临将对进一步提升高中阶段和高等教育的普及水平提出严峻的挑战。

### 专栏 4.9

#### 未来 50 年中国高中及高等教育学龄人口变动趋势

根据国家统计局第五次人口普查数据，并按 1.83% 的漏报率和《中国统计年鉴 2002》1991—2000 年的人口出生率进行修正；同时，根据分年龄数据，采用 1.8 的总和生育率（TRF）作为人口预测参数，本课题组根据人口仿真模型测算未来 50 年中国人口变动的趋势。

测算结果显示，未来 50 年，我国人口将保持温和增长的态势，全国人口将在 2039 年达到峰值，为 14.62 亿人；高中阶段和高等教育的学龄人口峰值先后出现在 2004 年和 2008 年。

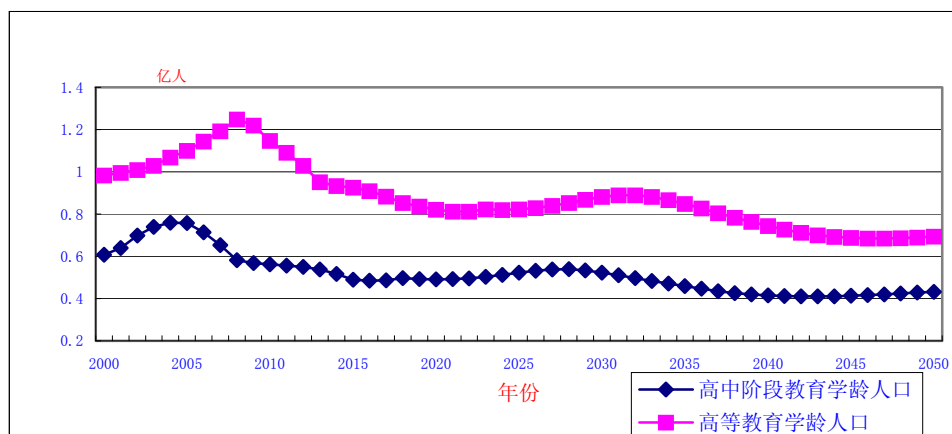


图 2000—2050 年中国高中阶段教育和高等教育学龄人口波动

2000—2050 年学龄人口变动趋势（单位：万人）

年份	总人口（亿）	高中阶段教育学龄人口数 （15—17 岁）	高等教育学龄人口数 （18—22 岁）
2000	12.66	6081	9837
2001	12.75	6390	9953
2002	12.85	6984	10085
2003	12.94	7395	10282



2004	13.03	7587	10682
2005	13.11	7577	10995
2006	13.20	7143	11440
2007	13.29	6529	11917
2008	13.38	5815	12488
2009	13.48	5675	12192
2010	13.57	5619	11463
2020	14.34	4915	8208
2030	14.66	5229	8812
2040	14.80	4145	7443
2050	14.57	4316	6938

——本课题组根据全国第五次人口普查数据仿真模型测算。

## 2. 教育与培训发展目标

从目前到 2010 年，我国教育发展将实现第一步跨越，即从教育欠发达国家向教育中等发展水平国家迈进。在全国范围内进一步提高普及九年义务教育的水平，高中阶段教育在承受学龄人口高峰的巨大压力下将取得突破性进展，积极稳步发展高等教育，为我国下一个 10 年我国人力资源整体水平提升打下良好的基础。

“普九”攻坚工作取得显著成效，从 2002 年至 2010 年期间，累计将有 300 多个县（市、区，含其他县级行政区划）通过“两基”验收，到 2010 年，全国普及九年义务教育的人口覆盖率达到 95%，初中毛入学率达到 95% 左右，城市和经济发达地区将高质量、高水平地推进普及九年义务教育；

扩大各种形式的高中阶段教育和初中后职业培训在校生规模，初中毕业生升学率由 2001 年的 53.6% 逐步提升至 2010 年的 75% 左右，城市和经济较发达地区的初中毕业生都能升入高中阶段的各类学校，到 2010 年，高中阶段在校生规模将达到超过 4100 万人左右，比 2001 年增长 65%，高中阶段教育毛入学率将达到 73%；

据估计，到 2010 年，全国农村转移人口规模将达到 1 亿 2 千万人，其中 85% 左右仅具有初中及以下的教育水平；按 15 岁—25 岁人口占 40% 推算，累计将有 4000 万人需接受各种类型的高中阶段教育；从目前到 2010 年，平均每年城镇应提供 300 万—400 万规模的初中后培训和多种类型的高中阶段教育机会，以适应转移人口的就业需要；

稳步发展高等教育，继续增加高等教育入学机会，适应我国社会经济发展和居民增长的对高等教育需求，依然是新世纪前 10 年我们应当应对的一个

基本形势。考虑到 1999—2002 年我国高校招生的巨大增长、以及这一时期 18—22 岁高等教育适龄人口高峰的巨大压力，这一时期，我们按高校招生年增长率 3%—4% 测算，到 2010 年，我国各类高等教育在校生总规模达到 2600 万人左右，比 2001 年净增 1300 万人，高等教育毛入学率达到 23% 左右；

持续加快研究生教育发展，到 2010 年，在校生规模达到 160 万人左右，大致与美国二十世纪 70 年代的规模相当；扩大研究生培养规模，尤其应注重我国社会经济发展急需的应用类学科、如工程、医学、农学、法学、工商管理、教育等专业型研究生的培养；

加快一流大学建设，有若干所大学接近世界一流大学的水平；并有部分学科达到世界先进水平。

### 3. 人力资源发展目标

实现十六大提出的在 2020 年全面建设小康社会的国家发展目标，从人力资源发展的角度看，新世纪第一个 10 年是关键。要充分发挥教育和人力资源在全面建设小康社会中的特殊作用，体现教育和人力资源开发在国家综合实力和国际竞争力提升中的基础性、先导性作用，从现在起到 2010 年，我国将面临教育发展和人力资源开发的巨大压力，任务艰巨，挑战严峻。

我国与世界发达国家在人力资源发展水平方面的差距巨大，国民素质和劳动力的文化水平偏低。要缩小与世界发达国家的差距，必须紧紧抓住新世纪前 20 年我国发展的战略机遇期。美国在 20 世纪初用了约 40 多年的时间，使全国平均的人口受教育年限从 8 年提升至 9 年，标志了美国人力资源整体水平已达到初中以上，为其后 50 年的加速提升创造了必不可少的坚实基础。

表 4.4 美国 25 岁以上人口平均受教育年限的历史变化

年代	人力资源水平提升（平均受教育年限）	所花费的时间
1900—1950 年	从 8 年上升到 9 年左右，相当于初中毕业水平	约 45 年
1950—1970 年	从 9 年上升到 12 年左右，相当于高中毕业水平	约 25 年
1970—1995 年	从 12 年提高到 13 年以上，达到高等教育水平	约 25 年

资料来源：U.S. Department of Education: *Digest of Education Statistics 2001*, p.17.

根据我国经济和产业结构未来发展的初步预测结果，以及相应的人口增

长和教育发展目标，到 2010 年，我国国民受教育水平将在 20 世纪 90 年代快速发展的基础上有进一步的提高，25—64 岁劳动人口的平均受教育年限将可望超过 9 年，将标志着我国劳动力的教育水平全国平均达到初中教育水平。我们将在新世纪第一个 10 年完成美国用 40 多年走完人力资源水平从 8 年到 9 年这一关键的提升历程。

另一方面，我们应当看到，即使 2010 年我国 25—64 岁人口的人均受教育年限达到 9 年以上，届时我国人力资源的整体水平也仅相当于美国 20 世纪 50 年代左右的水平，差距依然超过 50 年以上。

鉴于我国在新世纪第一个 10 年中，教育发展和人力资源开发所面临的特殊困难和矛盾，根据我国经济、社会、人口和教育等特征，从人力资源培训和水平提升两个方面，设计相应的发展目标。

### （1） 人力资源培训目标

根据国家业已确定的我国产业结构调整 and 升级的总体目标，现有劳动力的教育培训问题和矛盾将日益凸现。加大劳动人口（包括转岗、转移和岗位知识与能力更新等方面）的培训力度，与各级学校教育和培训相结合，培养数以亿计的高素质劳动者和数以千万计的专门人才，应成为我国未来 50 年人力资源水平提升战略的组成部分。

根据全国第五次人口普查数据分析，2000 年，全国从业人员中具有初中及以下文化程度的比例仍高达 82.7%，其中，第一产业这一比例更是高达 95% 以上，即使第二和第三产业从业人员中，这一比例也在 50% 左右。

目前我国劳动人口中，仅有 4300 多万人具有高等教育的文化程度，比例也不足 5%；同时，现有大专以上学历的各类专业技术人员，为了能够担负起产业结构升级的使命，也迫切需要有一个知识和专业技能的更新的环境和条件；

为此，我们根据未来从业人员规模的变动情况及文化程度构成，对未来 10 年、甚至 50 年，全国从业人员的继续教育和培训的需求进行了大致的预测和估计：到 2010 年（甚至直到 2050 年），全国从业人员需接受各类短期继续教育和培训的总人数，平均每年将达到 2.5—3 亿人次。

## 专栏 4.10

### 产业结构调整与升级对人力资源培训的需求

未来 50 年是我国产业结构调整、并同时实现产业结构升级的重要时期。但从目前我国从业人员的教育水平来看，低层次的劳动力依然占绝大多数，这将严重制约国家产业结构发展目标的实现。我们根据全国第五次人口普查资料，对从业人员的文化程度按教育水平进行分析表明，2000 年，就业人口中受过高等教育的比例不足 5%，80% 以上的从业人员的文化程度仅为初中及以下，这样的劳动力队伍难以支撑我国经济的持续快速发展。

为此，与我国产业结构调整 and 升级同步，需要加强对从业人员中低素质劳动力培训的力度，主要指高中及以下文化程度者；同时，强化从业人员的继续教育与培训，包括大专及以下学历的从业人员。按从业人员中 15 岁—45 岁人口的比例（约 55%70%）测算，分高中及以下和大专及以上两类人群，未来 50 年中平均每年需提供 2—3 亿人次的各类短期培训。

未来 50 年全国从业人员岗位培训年需求预测

单位：亿人次

时期	高中及以下文化程度者平均 每年接受各类继续教育和培 训的需求数	大专及以上文化程度者平均 每年接受各类继续教育与培 训的需求数	合计
2001—2010	2.0	0.4	2.4
2011—2020	2.0	0.5	2.5
2021—2030	1.8	0.9	2.7
2031—2040	1.7	1.1	2.8
2041—2050	1.6	1.5	3.1

——本课题组根据全国第五次人口普查数据仿真模型测算。

#### (2) 人力资源水平提升目标

到 2010 年，全国每十万人人口中，大专及以上学历的人数由 2000 年的 3611 人增加到 7700 人左右，每 10 万人口中高中文化程度的人数从 2000 年的 1.1 万人提高到 1.6 万人左右；

25—64 岁劳动适龄人口平均受教育年限由 2000 年的 7.97 年提高到 2010 年的 9.1 年，使我国从业人员的整体教育水平跃上 9 年以上的台阶，为以后的继续提升奠定重要基础；

新增劳动力平均受教育年限将从 2000 年的 10.05 年提高到 2010 年的 11.8

年；从业人员平均受教育年限从 2000 年的 7.99 年提高到 2010 年的 9.6 年；从业人员中具有大专及以上学历的人员比重也将由 2000 年的 4.66% 提高到 2010 年的 10% 以上。

### （3）实现目标的条件及教育经费需求测算

我们认为，对我国未来 50 年教育发展与人力资源开发的目标，应当从财力方面进行可行性分析与论证，使未来发展建立在有条件支撑的较为可靠的基础上；要在国家公共财政体制建设过程中，逐步建立适应教育发展和人力资源开发的相应公共财政制度，为保证未来 50 年中国教育和人力资源发展目标创造良好的资金与资源环境。

发展目标的实现，需要充足的人力、物力和财力的支持；教育规模的扩大和办学条件的改善，都向教育经费的供给提出了更高的要求。测算未来我国教育经费需求受多方面因素的制约，包括我国目前教育经费的投入和使用情况、未来人口与学生规模、社会经济发展水平、财政能力以及教育经费分配方式等。

#### 1) 2005 年教育经费需求测算

按满足教育目标的全社会教育经费总需求测算，2005 年，全国全社会教育经费总量约为 7700 多亿元，占 GDP 的比例约 6% 左右；

根据教育事业发展目标的需要测算，2005 年，对财政性教育经费的总需求将超过 5100 亿元，国家财政性教育经费占 GDP 的比例将达到 4% 左右。

#### 2) 2010 年教育经费需求测算

按满足教育目标的全社会教育经费总需求，2010 年，全国全社会教育经费总量将达到 12000 亿元，占 GDP 的比例达到 6.6% 左右。

根据教育事业发展目标的需要测算，2010 年，对财政性教育经费的总需求将达到 8200 多亿元，占 GDP 的比例将达到 4.5% 左右。

## （二）第二阶段（2011—2020）：全面提升期

新世纪第二个 10 年，中国将进入全面建设小康社会的攻坚期，教育发展和人力资源开发的作用愈发重要，成为国家建设目标能否顺利实现的关键所在，这就要求教育与人力资源开发战略与制度创新有新的突破，在数量、结构、质量、效益诸方面实现全面追赶。

这一时期，教育和人力资本发展和创新任务空前严峻，必须很好地把握机遇，将制度创新作为全面实现小康社会、提升国家综合实力和国际竞争能力、提高人民生存、生活质量的核心基础，满足社会对教育和人力资本开发的多样化需求，保证全面建设小康社会目标的实现。一方面，要抓住经济、社会、人口转型的有利时机，继续扩大广大人民群众接受教育机会，提高高中阶段教育普及率，实现高等教育从大众化初级阶段向中、高级阶段的跨越；另一方面，以提高国民整体素质和教育创新为核心，全面建设现代国民教育体系和终身教育体系，初步形成学习型社会，充分发挥教育与人力资源开发在全面建设小康社会目标中的不可替代的重要作用。

## 1. 社会经济发展

到 2020 年，中国将全面实现小康社会的发展目标，人均 GDP 将超过 3000 美元，达到中等收入国家水平，城市化达到中等发达国家水平，基本实现工业化，三次产业就业结构比重调整为 22：30：48，教育发展和人力资源开发成为小康目标能否顺利实现的关键所在。

2020 年，中国 GDP 总量将比 2000 年翻两番，达到 36 万亿元左右，人均 GDP 将超过 3000 美元，达到中等收入国家水平，基本实现工业化，城市人口再增加 2.2 亿，城市化水平达到 60% 以上；

提高知识产业的比重，增加知识和技术密集型产业比重，高层次第三产业比重将大幅上升；

生态环境得到改善，资源利用效率显著提高；

提高国民收入水平，城镇居民生活更加富裕，生活质量进一步提高，恩格尔系数降低到 25% 以下，农村达到 35% 以下，教育文化娱乐消费占家庭支出比例达到 10% 左右；

人民可以享受比较完善的医疗保健服务；

进一步缩小城市与农村之间的差距，县级单位收入的基尼系数达到 0.25。

## 2. 教育发展

从 2011 年到 2020 年，我国将实现教育发展的第二次跨越，从教育中等发展水平国家向教育较发达国家转变。全国范围内的高质量、高水平地普及九年义务教育，基本普及高中阶段教育，持续扩大高等教育规模，高等教育毛入学率向高等教育普及化水平迈进。

到 2020 年，全国文盲率降到 3% 以下，普及九年义务教育的人口覆盖率超过 99%，全国各地都能向高质量、高水平地普及九年义务教育推进；

基本实现为每一个初中毕业生提供升入高中阶段教育入学的机会，城市和经济较发达地区稳步推进高质量、高水平的普及高中阶段教育，到 2020 年，高中阶段在校生规模将稳定在 4200 万人左右，高中阶段教育普及程度进一步提高，高中阶段教育毛入学率将超过 85%；

据估计，到 2020 年，全国农村转移人口规模将达到 1 亿 5 千万人，其中 80% 左右仅具有初中及以下的教育水平；按 15—25 岁人口占 40% 推算，累计将有 5000 万人需接受各种类型的高中阶段教育；从 2010 年到 2020 年，平均每年城镇应提供 400 万—500 万规模的初中后培训和多种类型的高中阶段教育机会，以适应转移人口的就业需要；

享有选择接受良好教育的机会。基本普及高中阶段教育，形成全民学习、终身学习的学习型社会；

持续稳步扩大高等教育在校生规模，到 2020 年，各类高等教育在校人数达到 3300 万人左右，随着期间高等教育学龄人口规模的下降，高等教育普及程度快速提高，到 2020 年，高等教育毛入学率将达到 40% 左右，研究生在校生人数达到 200 万人以上；

打造若干所世界高水平大学，造就一批世界级先进学科，大幅提高国家科技的原创力，培养一大批拔尖创新人才，争取中国诺贝尔奖零的突破；

经费预测情况：按满足教育目标的全社会教育经费总需求的估计，2020 年全国全社会教育经费总量将达到 2.6 万亿元左右，占 GDP 的比例达到 7.2% 左右；按 2001 年不变价计算，根据财政性教育经费的增长预测，财政性教育经费投入可达到 1.8 万亿元，占 GDP 的比例将达到 5.0% 左右。

### 3. 人力资源培训目标

根据我国全面建设小康社会以及构建学习型社会的战略构想，全民学习与培训需求将日益增长。与各级学校教育和培训相结合，提供更为丰富和充足的学习培训机会，应成为这一时期我国国民素质和人力资源开发的战略重点。

2011—2020 年期间，根据未来从业人员规模的变动情况及文化程度构成，全国从业人员的继续教育和培训的需求平均每年将达到 2.5 亿—3 亿人次。

#### 4. 人力资源水平提升目标

2002—2020年，我国将实现人力资源开发水平的第一次提升，从欠发达国家向为较发达国家水平迈进，劳动适龄人口（25—64岁人口）平均受教育年限接近10.5年，接近于OECD国家20世纪末水平。

到2020年，全国每十万人中，大专及以上学历者达到1.3万人左右；

每10万人中高中文化程度人数将接近2万人；劳动适龄人口（25—64岁人口）平均受教育年限达到10年左右；

新增劳动力平均受教育年限将达到12年以上；

从业人员平均受教育年限将达到11年左右，从业人员中具有大专及以上学历的人员比重将提升到20%左右，基本达到OECD国家20世纪末水平。

### （三）第三阶段（2021—2050）：从追赶到超越，建成教育和人力资本强国

2021—2050年，我国在教育和人力资源开发实现快速赶超的基础上，实现经济总量、人均GDP和人民生活水平的全面赶超。人均GDP将达到中上等发达国家水平，实现产业结构与就业结构的高度化，基本实现国家现代化战略，综合国力和国际竞争力将居世界前列。

国家将营造一个稳定且有发展空间的法制环境，构建具有柔性和弹性的经济结构，保持经济整体在经济全球化和本土化间的有机平衡，维持公民追求的价值体系。

国家在对基本基础设施和技术基础设施优先投资的基础上，加大教育投资，特别是在保持基本教育水平和劳动力的终身技能素质培训上的投资，教育需求与供给总体趋于平衡，人民群众对于高水平、多样化和高质量的教育愿望全面得到满足。

全面提高国民公共科学素养，提高科技创新能力和企业竞争力，促进国民财富创造的可持续发展。

#### 1. 教育发展

2021—2050年：我国教育发展将实现第三步跨越，从教育较发达国家发展为教育强国。到2050年，全国将高标准、高质量地全面普及12年基础教育，高等教育毛入学率达到55%左右，实现高等教育普及化。



继 2040 年前后我国高等教育在校生规模达到 3800 多万人，高等教育毛入学率达到 50%，基本实现高等教育普及化后，高等教育总规模将基本维持在 3800 万—4000 万人左右，高等教育毛入学率稳步攀升，至 2050 年将达到 55% 左右；

涌现一大批世界一流的著名大学和先进学科，形成以大学为核心的国家科技创新体系，在较多学科领域中确立最前沿领先地位，全民族素质和创新能力空前提高；

创建一大批世界一流大学，形成以大学为核心的国家科技创新体系，在较多学科领域中确立最前沿领先地位；

完善便于受教育者实现自主选择的职业性教育、研究性教育双线型学校教育体系，为受教育者提供不同的发展、成长途径；

人民群众可以获得随时随地的教育服务，享受高水平的物质、闲暇和文化生活，终身学习成为社会生活中的重要组成部分。

## 2. 人力资源发展

2021—2050 年，我国将成功实现人力资源开发水平的第二次提升，从中等水平国家发展为人力资源强国。劳动适龄人口（25—64 岁人口）平均受教育年限将超过 13 年，进入世界人力资本强国行列。

到 2050 年，全国每十万人中，大专及以上学历者达到 3.1 万人左右；

每 10 万人口中高中文化程度人数将接近 3 万人；劳动适龄人口（25—64 岁人口）平均受教育年限将超过 13 年；

新增劳动力平均受教育年限将接近 14 年；

从业人员平均受教育年限将达到 13.5 年，从业人员中具有大专及以上学历的人员比重将提升到 40% 以上，达到发达国家 21 世纪的水平。

表 4.5 2001—2050 年中国经济社会发展目标预测

	2000	2010	2020	2050
人口 (亿)	12.7	13.6	14.3	14.6
GDP 总量 (万亿元)	8.9	18.2	36.5	157.2
人均 GDP (万元/人)	0.7	1.3	2.5	10.8
三次产业 GDP 构成 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
其中: 第一产业	16.4	12.0	10.0	5.0
第二产业	50.2	49.0	45.0	35.0
第三产业	33.4	39.0	45.0	60.0
从业人员总量 (亿)	7.2	8.0	7.4	6.2
三次产业就业结构 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
其中: 第一产业	50.0	35.0	22.5	8.0
第二产业	22.5	27.0	30.0	24.0
第三产业	27.5	38.0	47.5	68.0

资料来源: 本课题组仿真模型测算。

表 4.6 2001—2050 年中国教育发展目标预测

	2001	2005	2010	2020	2050
教育发展规模与水平*					
高中阶段教育发展规模 (万人)	2601	3800	4100	4200	4100
高中阶段教育毛入学率 (%)	40.7	50	73	85	95
高等教育发展规模 (万人)	1300	2200	2600	3300	3800
高等教育毛入学率 (%)	13.3	20	23	40	55
教育经费投入及水平*					
教育经费总数 (亿元)	4638	7700	12000	26000	—
教育总投入占 GDP 比例 (%)	4.8	6.0	6.6	7.2	7.8
财政性教育经费 (亿元)	3057	5100	8200	18000	—
财政性教育投入占 GDP 比例 (%)	3.2	4.0	4.5	5.0	5.5

资料来源: 本课题组仿真模型测算。

表 4.7 2001—2050 年中国人力资源发展目标预测

	2000	2010	2020	2050
15—64 岁人口人均受教育年限	8.32	9.7	10.8	13.3
25—64 岁人口人均受教育年限	7.97	9.1	10.3	13.3
新增劳动力平均受教育年限	10.05	11.8	12.7	13.8
从业人员平均受教育年限	7.99	9.6	11.0	13.5
其中：第一产业	6.8	7.5	8.6	10.0
第二产业	9.4	9.9	10.8	13.2
第三产业	10.8	11.3	12.2	14.0
从业人口大专及以上学历的比例 (%)	4.66	10.54	19.30	43.98
其中：第一产业	0.14	0.42	1.09	6.77
第二产业	5.95	8.03	12.77	35.76
第三产业	18.99	21.65	32.04	51.26
每十万人中大专以上学历水平的人口 (人)	3611	7700	13000	31000
每十万人中高中受教育水平的人口 (人)	11146	16000	19000	29000

资料来源：本课题组仿真模型测算。