

第五章 教育与人力资源开发的制度创新

江泽民在十六大报告中明确指出：“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉”。同时强调，“发展必须坚持和深化改革。一切妨碍发展的思想观念都要坚决冲破，一切束缚发展的做法和规定都要坚决改变，一切影响发展的体制弊端都要坚决革除。”

①

创新就要不断解放思想、实事求是、与时俱进。实现教育与人力资源开发的战略构想，制度创新至关重要；有效解决教育与人力资源开发所面临的尖锐矛盾与突出问题，制度创新至关重要。

这是因为：

- 制度创新是扫除教育与人力资源开发体制性障碍的根本手段；
- 制度创新是实现教育与人力资源开发跨越式发展的根本出路；
- 制度创新是全面推进教育理论创新、体系创新、机制创新的根本核心；
- 制度创新是全面建设学习型社会，全面开发“第一资源”的根本保障。

我们认为，制度创新要构建以下新的框架：

- 重建教育与人力资源开发的公共治理结构
- 重构公共教育财政制度
- 健全教育与人力资源开发法律法规保障体系
- 建立现代学校制度
- 培育社会参与制度
- 构建学习型社会保障制度

我们认为，制度创新上要采取以下重大举措：

举措一： 成立国家与省级教育与人力资源开发决策审议机构

举措二： 实行省级政府统筹为主的教育与人力资源开发管理体制

举措三： 实现九年义务教育全免费制度

举措四： 加快办学形式多样化的探索

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，《十六大报告辅导读本》，人民出版社 2002 年版，第 1 页。

举措五：实施以能力建设为本的就业培训制度

举措六：整合现有国家科学研究体系，建立大学与科研院所一体化的国家创新体系

举措七：提高教育与人力资源开发国际化程度

举措八：以教育信息化推动教育与人力资源跨越式发展

举措九：积极探索创建学习型社会有效途径

举措十：构建国家教育与人力资源发展指标体系平台

一、制度创新的原则

（一）公平性原则

公平性原则是制度创新的出发点和落脚点，是制度创新进程中必须始终贯彻的一个重要原则。我国社会主义现代化的本质是“以人为本”，推动社会全面进步，促进人的全面发展，实现最广大人民的根本利益最大化。所以，我们在人力资源开发和教育发展方面的一切制度创新，一切制度安排，都要切实体现为全社会的全体公民服务，尤其要为农村人口、贫困人口、少数民族人口、女性人口等弱势群体服务；要切实通过适当方式和手段在宏观政策方面保持公共教育资源配置的相对公平，尤其要防止在接受基础教育方面社会阶层间差距加大、努力实现人人享有教育；要维持公平竞争的秩序环境，尤其要充分调动政府以外全社会所有开发人力资源和发展教育的积极性。

（二）效率性原则

效率性原则是进行制度创新的灵魂。我们最大最基本的国情，是在用相对少的资源举办着全世界最大的教育，开发全世界规模最为庞大的人力资源。这就决定了在教育的微观层面上必须要把效率性原则摆在突出的地位，提高教育资源配置和资源使用等各个方面的效益。为此，就要努力消除一切制度性延误、制度性阻碍、制度性浪费。要充分发挥市场机制在资源配置方面效率性优势；在重构公共财政制度基础上，做大公共财政收入的“蛋糕”，提高配置与使用效益。

在制度创新中要强调相关制度的关联效益。注重各种制度的协调与互补、局部与全局、短期措施与长远安排关系是实现制度创新效益的重要方面。

（三）竞争性原则

促进规范化的竞争，是进行制度创新要解决的一个现实问题，也是制度创新要完成的一个重大目标。具有竞争性的制度安排，能够释放各方面的积极性，优化资源的使用效率。我们要进一步破除长期以来教育体系存在的部门、地区、学校对各种教育资源的垄断；创造公平、公正、公开的竞争环境，建立健康、有序的市场竞争机制，降低进入门槛，建立退出机制；努力实现教育资源合理流动和各方面优秀人才脱颖而出的良好制度环境。

（四）开放性原则

制度安排的开放性是保持教育与人力资源开发体系活力和持续发展的一个基本前提。与行政垄断相联系的是教育体系的封闭性。在以往的制度安排下，教育体系在行政部门单方面的干预下过度自我封闭，教育信息资源直接有效地开放不够。创建学习型社会，现有教育体系必须对内向社会开放，对外向世界开放；必须在观念、思想上先行开放，发挥大胆尝试、主动探索精神；必须鼓励多种形式、多样化的发展；要建立开放决策程序与管理过程，建立相应的社会公示和听证制度、专家咨询制度、决策论证制和问责制度；学校等教育机构要向社会开放，建立一系列社区、家长、学生社会化参与学校事务管理的制度安排。

二、制度创新的基本框架

为了努力建设世界最大的学习型社会，充分开发我国丰富的人力资源，必须进行开放的、积极的、创造性的制度创新。改革开放二十多年来，各级政府和教育系统在教育与人力资源开发的制度安排上做出了卓有成效的有益探索，本报告提出以下六项基本的、关系全局的制度创新框架是这一有关探索的继续。

（一）制度创新的价值取向

- 有利于促进教育事业成为地方和社区的公益性、福利性事业；
- 有利于促进在公民个人与公共教育服务之间确立基于法理的权利义务关系和利益互惠机制；
- 有利于促进中央和地方各级政府确立现代公共教育管理职能；

- 有利于促进教育机构形成现代的法人治理结构和运行机制；
- 有利于促进全社会在资金和设施、技术和知识服务等方面参与和支持教育的体系和机制，特别是有利于动员和集聚一切可以利用的全社会的教育资源。

（二）制度创新的基本目标

通过全面而持续的、既有全国统一的法理依据、又有鲜明地方特点的制度建构，实现制度创新的基本目标：

第一，适当加快国家和地方的教育立法进程，适当加快国务院和地方政府及其教育行政部门的教育法规、行政规章的建设进程，形成有利于调动全社会教育资源、加快教育事业发展、建设人力资源强国的教育制度规范新体系。

第二，形成政府宏观职能完善和依法分级管理、学校法人治理健全和依法自主办学、中介机构教育服务专业化和市场行为规范、各类组织和机构依法参与和支持教育的教育管理新体制和教育运行新机制。

第三，形成民办教育和公办教育共同发展，教育规模发展同教育内涵发展相统一，引进国外先进教育资源与参与国际教育竞争相协调，呈现多模式、多类型、多元化发展特征的教育事业发展新体系

1. 重构教育和人力资源开发公共治理结构

制度创新的首要任务，就是要重建人力资源开发和教育发展的公共治理结构(*Public governance structure*)，使之能够适应社会主义市场经济进程中人力资源开发和教育发展的新情况、新任务，规范、保障、激励学习型社会中不同参与主体的行为。这一制度创新是涉及全局、影响长远的重大问题，也是迫在眉睫、需要认真着手研究的关键问题。重建教育与人力资源开发公共治理结构的核心是明确政府的定位，解决政府宏观管理的原则、范围、权责、程序等问题。良好的公共治理要能够体现公开、透明、效率、激励等原则。建立良好的公共治理结构是一个复杂而艰辛的过程，要充分考虑国家和地区的具体情况以及建设的长期性和复杂性。

我国教育和人力资源开发的公共治理结构首要任务是，界定政府权限并处理好政府和社会、市场、教育机构等之间的关系，努力实现从已有模式向新模式的转换(表 5.1)。经过 20 年来改革开放的制度创新过程，这一转换的

前提与基础正在逐渐形成。

表 5.1 教育与人力资源开发公共治理结构模式的转换

	已有模式	新模式
治理模式	政府垄断、政府主导	政府宏观管理，市场机制参与
与其他部门关系	次要地位，边缘化	从边缘走向核心
干预方式	直接行政手段	财经、法律等间接手段
中央与地方关系	地方与中央分级管理教育	地方统筹教育为主，中央统筹财政转移支付和重大专项支持
政府与教育机构	直接办学，微观管校	政府退出微观办学过程
决策程序	封闭、过度集中、非程序化	开放、科学、规范、分层
决策反馈	行政性评估、自我调整	过程反馈、社会监督、中介评估

(1) 政府应建立居于核心地位的人力资源与教育统筹机构，使政府对开发人力资源和发展教育的第一责任落到实处

在全面建设小康社会的进程中，我国现代化总体战略布局应进行重大调整，政府在放开对经济的直接管制、更多地发挥市场机制作用的同时，将不断完善、强化政府关于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能。要使教育与人力资源开发成为建设小康社会的第一目标，成为政府的第一责任。应该对转型政府职能进行调整，建立居于核心地位的教育与人力资源开发统筹机构，以保证这一调整得到落实。

(2) 实行以省级为主的统筹管理体制

党的十六大提出要“依法规范中央和地方的职能和权责，正确处理中央垂直管理部门和地方政府的关系”。正确处理中央与地方的关系，是实现良好公共治理至关重要的环节。在教育与人力资源开发上，可实行中央宏观调控，以省级政府为主的统筹管理体制，由省级政府根据本省发展情况，确定适合省情的发展目标、发展策略以及措施和途径，实行事权与财权相统一。

以地方为主的统筹管理体制是由我国基本国情决定的。中国是一个人口众多、地域辽阔、发展很不平衡的国家。在建立与完善市场经济体制过程中，应纠正政府管理越位、缺位、错位现象。在教育与人力资源开发方面，要改变当前存在的、不利于发挥各地积极性的中央权利过度集中的管理体制，进

一步推进以区域为主的教育发展均衡化。以地方为主的统筹管理体制，也是与我国全面建设小康社会的战略目标相一致的。在全面建设小康社会的基础上，十六大提出，有条件的地方可以发展得更快一些，率先基本实现现代化。

中央政府的首要任务是维护和保障宏观教育公共事业方面的国家利益，把握和引导带有全局性、战略性、前瞻性的重大决策，预测国家中长期宏观发展规划，依法宏观指导地方政府，提供公共资源信息服务，按照各地发展情况，依法做好中央财政转移支付工作和重大项目的落实工作，推进教育区域均衡化，保障教育公平的实现。

(3) 实现“政校分开”，政府成为秩序的提供者和行为的监管者

——政府不再直接管理学校，剥离学校与政府之间的直接隶属关系，使政府能够在公开、公正的前提下向所有教育者和学习者提供良好公平有效率的服务；

——政府成为教育活动秩序的供给者，使政府由公共教育产品的唯一提供者转变为公共教育供给多样化的倡导者，成为公共教育各主体关系的协调者、以及良好公共教育产品直接或间接供给的服务者；

——通过建立学校法人制度，实现政校分开，真正赋予各级各类学校和其他教育机构面向社会和市场依法办学自主权；

——强化政府的服务角色和责任意识，从主要以保护学校利益为重点转变为兼顾学校利益与保护公共教育消费者的合法权益为重点。

(4) 建立公共政策决策咨询论证制度、社会公示听证和问责制度

公共政策的制订以及涉及到社会全体公民利益的重大政策，应建立与完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的合法决策机制和程序；推行决策科学化、民主化、规范化。这些制度的实施，一方面是对政府公共政策决策机制的改革和完善，另一方面也是社会主义民主政治的具体体现。

——建立决策咨询论证制度，就是要由独立的专家咨询小组对政府重大公共政策的制订和实施进行论证，并成为规范的制度；

——建立社会公示制度和听证制度，及时向社会公众披露有关信息，接纳公民参与，吸收公民意见，使决策程序公开透明；

——建立政策问责制度，政府政策措施的实施结果要接受人民代表大会和公众的监督，提高政府的责任意识。大力推进电子政务建设，使教育消费群体参与管理，监控管理，促进政府廉政建设。

2. 构建公共教育财政制度

随着社会主义市场经济条件下新的政府公共治理结构和公共财政体制的建立，公共教育财政制度相应也要构建，这是实现从计划经济体制下教育财政制度模式向市场经济体制下新教育财政模式的转换。重构公共教育财政制度的根本目的是扩大政府对公共领域和公共事务的投入，提高有限资源的配置与使用效益，在加强省级政府统筹管理的体制下，力争做大“蛋糕”，加大中央对经济不发达地区、西部、边远山区、贫困地区等的财政转移支付力度，保证在有限资源下实现社会公平的最大化。

(1) 转移公共财政投资重点，增加政府财政支出中对教育和人力资源开发的投入比重。

在市场经济条件下，政府正在逐步退出对竞争性领域的投资，转向对教育和人力资源开发等具有强外部效应的公共领域的投资，也就是加大对社会软件的投资。这些“软件投资”(software investment)主要指促进经济长期持续发展和提高国际竞争力的研究和开发、教育、卫生、环境等领域的投资。各级政府应树立对基础性设施中这些基础性软件的投资力度。

(2) 调整公共教育财政支出结构，明确国家对九年义务教育的基本责任，鼓励社会加大对非义务教育投资积极性的政策性引导。

政府对公共教育的投资到位，就是保障最广大人民群众享有平等的教育权利，这既体现社会主义制度下财政支出、财富分配的公平性，也体现人的生存与发展权利的公平性。按照现代教育功能分化原则，应赋予政府在义务教育与非义务教育阶段属性和政府不同的责任。法定的义务教育作为社会公益事业，应当逐步实行免收学费的教育，政府应当负起越来越大的责任乃至最终接近全额资助，而非义务教育可以采取政府资助和社会成本分担相结合的方式。^①

(3) 建立中央和地方责任分担、以中央转移支付为重点，地方统筹公共教育财政为主要的两级责任体系。

建立中央和地方两级责任分担、地方为主的公共教育财政责任体系，切实落实中央和地方政府对教育和人力资源开发承担的第一责任。其主要内容为：

^① 张力：《试论西部大开发中的公共教育政策调整方向——解决西部教育热点问题的若干思路与措施建议》，国家教育发展研究中心：《研究动态》，2002年第3期。

第一，按照中央和地方事权、财权的划分，以地方投入为主原则，义务教育的公共财政投入由地方负责，具体执行方式由各省、市、自治区根据情况而定。建立保障农村中小学危房改造投入和管理机制。对于省以下地方政府的教育管理，中央和省级政府应加大监测、信息提供和能力建设的支持和管理。

第二，中央应加大对困难省份和弱势群体的财政转移支持力度，在增加对“社会软件”支出的基础上，依法针对特定地区和人群，制订相关标准，建立依法规范地实行中央教育财政转移支付制度。鉴于各省省内发展的不平衡，省级政府也要加大本省内的财政支付转移力度，努力实现省内不同地区教育发展的均衡化，增强对省内落后地区和弱势群体的资助力度。

第三，除义务教育外的其他教育，中央政府将按照国家战略、国防安全、民族利益、核心竞争力和科技创新等重大需求，按照财政基本支出预算与项目支出专项预算体系依法通过政府采购制度、评估竞争方式和国家奖励制度以及奖、贷、免等资助体系进行专项性配置。

(4) 设计新的制度安排以扩大公共教育财政投入

通过多种渠道扩大教育投入是世界许多国家的共同趋势。我国资源有限、经济发展水平不高，政府对教育的公共投入短时期内难以有较大的改观。因此，做大“蛋糕”用于教育的公共财政收入，调动全社会对教育和人力资源开发的投入，仍然是今后增加投入的重要思路。

扩大教育财政收入的渠道主要有：实行对政府授予公共资源或在国家政策保护下获得垄断利益的行业或企业进行特许经营服务的，以征收社会公益税用于教育与人力资源开发；增大国债中用于教育和人力资源开发支出的份额。

要充分发挥非财政性的教育融资能力，在融资体制和操作上有所创新，有所突破。采取切实可行的措施，加速非财政性教育融资机制的发展^①。加速教育融资，首先，要搞好助学贷款，不仅面向贫困学生，还应扩大到所有有贷款意愿的学生；同时还要扩大助学贷款范围，从目前的高等院校逐步延伸到高中阶段教育和其他非义务教育（专栏 5.1）。其次，还应对提供教育服务的机构，特别是有一定收益的职业教育、高等教育、成人教育、民办教育

^① 非财政性教育融资包括直接教育融资和间接教育融资两种方式。直接教育融资指不通过金融中介由资金供求双方直接协商进行的资金融通；间接教育融资则是受教育者以及教育提供机构通过银行等金融中介机构取得资金的方式。

机构进行项目融资。国家应建立全国性的个人信用系统，减少金融机构在助学贷款中的风险与成本。再次，在条件允许前提下，教育融资还应逐渐扩展到资本市场，通过债券、资产证券化，包括助学贷款证券化、担保、租赁、保险、教育基金、教育互相金融以及教育彩票等多种手段，多种渠道来加大对教育的资金投入。释放社会对教育的投入还可实行赠与税减免制度鼓励社会对教育的捐赠，实行对企业营业税和个人所得税用于培训部分的冲减。

专栏 5.1

扩大助学贷款项目，既有利于解决内需不足的问题，又可以缓解社会不公所引起的矛盾

经济学家茅于軾指出，我国的宏观经济正面临总需求不足的问题。事实上我们有巨大的可利用的资金，同时又有巨大的教育投资的需求，可是资金不能转移到需要上学的人的手中。所以要启动一项国家项目，由政府作担保，鼓励高中学生、甚至初中学生向银行贷款。如果此项建议得以通过并实施，不但我国的经济增长率可以提高几个百分点，而且可以缓解社会不公所引起的矛盾，又为中国将来的发展打下基础，有百利而无一弊。

从未来一代人的教育水平来看，最重要的是让所有的中国孩子都能受到相当于高中毕业的教育，因为穷而剥夺一部分人的受基本教育的权利，不但上一代穷，下一代接着还要受穷，这是不能允许的，哪怕我们这一代人减少一点消费，省一点前下来让孩子们都能够上高中，这是当务之急。何况我们用不着故意再多节省一点钱，银行里现成的钱就足够让所有的孩子都能上学。粗略估算一下，如果有五千万学生需要贷款，每人每年贷款 2000 元，一年的贷款总额不过一万亿元，而银行中的存款现有七万多亿，贷不出去的款也有两万多亿，所以从总的财力平衡来看是完全没有问题的。

我们已经开始了大学生的教育贷款，现在应该开始初中生的教育贷款。要启动教育贷款，让银行把富人在银行存的钱借给穷学生上学，没有政府的参与是无法实现的。具体的办法就是政府用税收给银行贴息（补足利息太低造成的损失）并用政府的信用为穷学生提供担保。

人力资源要素是具有资本性质的东西，资本是可以得到回报的，所以培育人力资本将来是能够创造财富的。接受更多教育后，得益的首先是学生本人，但是政府同样可从百姓所创造的财富中取得税收，所以政府为少数还不起贷款的学生担保，一点也不会吃亏，反而有很大的利益在其中。

这个想法在当今总需求不足的情况下更有特殊需要的意义。目前政府提出的主要办法是积极的财政政策，说穿了就是政府问老百姓借钱去搞各种建设项目。但是往往效率很低，有相当多的项目是赔钱的。项目不能赚钱，将来拿什么来还本付息？而为银行作担保，把银行里借出来给学生上学，同样起到扩大总需求的作用，此时政府不但不用付利息还可以赚利息。

(5) 依法建立高效、透明的财政预算、拨款、评估制度

为了规范利用公共财政支出和财政转移支付资金，应当依法建立有效的、透明的财政预算、拨款、审计和评估制度。对于各级政府教育和人力资源开

发的财政预算，要转变当前政府各部门封闭决策的情况，鼓励各类利益相关者的参与，并经由相应的人民代表大会审议通过。对于预算支出的执行过程，应建立多种形式的社会监督机制。改革财政拨款方式，应建立不同项目的不同拨款运作机制。中央财政可视各区域高等教育发展情况予以有导向性的专项补助；对支持西部省份高等教育发展的高校应采取特殊补贴制度。高等教育方面应建立政府委托下的高等教育拨款委员会，由该委员会负责资金的运作与管理。同时建立中介评估监督机构和相应制度，定期评估政府和受益主体对公共教育资金的投入和使用效益情况。

3. 健全教育与人力资源开发法律法规保障体系

改革开放以后，我国逐步颁布了一系列教育方面的法律法规，尝试建立保障教育发展和人力资源开发的法律环境（专栏 5.2）。但是，面对急剧的社会转型，特别是市场逐步介入教育领域，现行的法律法规很难为教育发展和人力资源开发提供良好的制度环境，因此，健全法律法规保障体系在当今显得尤为迫切。

专栏 5.2

依法治教，建立有中国特色的教育法律法规体系

伴随着我国民主与法制建设的进程，教育法制建设取得了显著成就。教育法制建设对教育改革和发展起到越来越大的规范、保障和促进作用，目前，在立法上，教育已经成为除经济以外立法最多的领域。1980年以来，全国人大及其常委会制定了《中华人民共和国学位条例》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国高等教育法》等6部教育法律。国务院颁布了《普通高等学校设置暂行条例》、《高等教育自学考试暂行条例》、《社会力量办学条例》等16项教育行政法规，原国家教委发布了200多个教育行政规章，初步建立起我国教育法律法规体系的基本框架。

迄今，我国教育的各个领域都已建立了较为规范的法律关系；在保证教育优先发展的战略地位、规范教育行政部门的管理行为、保障学校的办学自主权、保护受教育者的合法权益等重要方面都已有法可依；对教育改革与发展中出现的热点、难点问题，正在逐步建立法制化、规范化的解决办法。可以说，教育法制工作已具备了坚实的基础，教育领域正在按照依法治国方略的要求，全面推动依法治教的进程。

在加快和完善国家立法，走上依法治教的同时，我国政府还注重加强地方教育立法。各省、自治区、直辖市和有地方立法权的城市，都结合本区域教育改革和发展的实际需要，开展了地方教育立法工作。地方教育立法主要是突出特色，讲究实效。一般是在严格坚持社会主义法制统一原则的前提下，通过立法解决制约和干扰教育改革与发展的热点与难点问题，推动当地教育事业的健康发展，并为国家教育立法提供了有益的经验。

依法行政是依法治国的重要组成部分。各级教育部门把依法行政作为履行管理职能

的根本方式，进一步实现教育管理职能的转变，重视和加强教育行政执法的工作。随着国家教育立法的健全和完善，教育领域的主要方面都已纳入法律的调整范围，教育管理职能将主要通过行政执法的方式实现。国家依法治教、政府依法行政，学校依法治校，社会依法参与和监督教育活动，立法和执法工作日益完善。

——陈至立：《千秋基业 壮丽诗篇 —— 共和国教育 50 年》，《中国教育年鉴》（2000），人民教育出版社 2000 年版，第 24—39 页。

（1）利用法律手段调整社会关系

我国正处于市场经济迅速发育、社会转型急剧加快的过程中。各种社会关系正在发生深刻的变化：一些旧的社会关系消失了，一些新的社会关系产生了，还有一些社会关系虽然还存在，但其性质和内容却发生了深刻的变化。在教育领域中，在改革的过程中，正在发育出制约教育发展的三种力量，这就是学校、政府和市场，同时还在逐步地形成主导教育运行的三个主体，这就是举办者、办学者和管理者。此外，受教育者个人权利和法律意识日益增强。这些新的力量和新的主体正在改变教育的面貌，正在改变教育领域原有的社会关系格局和利益分配机制。我们必须清醒地认识社会关系的新变化及其特征，积极运用法律手段调整政府、社会、学校、市场以及家庭和学生之间的关系，规范、约束各行为主体行为，保护各行为主体权益，促进教育发展。

（2）健全教育与人力资源开发法律法规保障体系的基本出发点

利用法律手段调整教育领域中新型的社会关系，在法律的制定和法律的实施过程中需要把握如下几点，作为健全教育与人力资源开发法律法规保障体系的基本出发点。

政府调控。十六大提出了全面建设小康社会的教育蓝图，即“形成比较完善的现代国民教育体系”，“形成全民学习、终身学习和学习型社会，促进人的全面发展”。政府的调控应有利于这一目标的实现。政府应对教育实施宏观调控，提供基本的教育、营造学校间公平竞争的制度环境、促进受教育机会的公平分配。建立政府采购制度，完善公共财政拨款制度。建立公益信托制度，实现公立学校公共财产所有权与经营权的整合，保障教育资源利用的公共性。

市场介入。应调整现行法律中有关教育营利性问题的有关规定，放宽国内外民间资本的准入限制，给民间资本进入教育领域以更大的政策空间，应给予民办学校与公立学校同等的法律地位。积极规范教育领域中的市场行为。

应区别营利性法人和非营利性法人，对学校法人实施分类管理，通过税收制度对学校法人的营利性行为进行规范。

社会参与。现代教育是涉及社会每一个成员的公益性事业，关系到每一位公民利益和自我价值的实现，需要全社会的积极参与。应广泛集中民智、切实珍惜民力，参与教育决策。为此，应建立社会参与的途径和机制，建立完善的法人治理结构，广纳群言，参与教育管理和监督。

学校自主。应明确规定学校及其他教育机构的法律地位，把学校及其他教育机构培育成为独立自主的办学实体，按照教育规律办学。同时应明确区分并规范学校教育机构的办学行为，保证教育公益性的实现，使学校教育机构依法办学，政府依法行政，社会依法参与，形成良好的办学秩序。

（3）完善法律法规保障体系

要建立健全适应市场经济发展，完善现代国民教育体系需要的法律法规，需要明确立法权的分配。全国人大和中央政府应在原有立法基础上制定相应体系需要的完善的教育基本法律法规，包括研究建立诸如《学习型社会促进法》、《教育投入保障法》、《学校教育法》等法规。要清理、调整、完善现有教育法律体系，加强教育微观法的制定。加强法律之间的配套，在完善基本法律的前提下，积极制定相关的《实施细则》和行政法规。程序正义是立法之本，应当强调整程序立法，为法律的实施提供可操作性的程序，使所制定的法律都能够付诸实施。

（4）积极鼓励地方立法

积极鼓励地方因地制宜，制定地方性法规，促进区域性的人力资源开发和教育的发展。采取鼓励地方立法的政策，一方面是我国在市场经济发展和社会转型过程中，在各地区教育发展不平衡和国家立法不完善情况下的明智选择，可以增强法律适应性，积累有益的经验，条件成熟时可再在全国立法；另一方面，鼓励地方立法，调动地方积极性，可以增强地方管理公共教育行政事务的能力。

（5）强调依法行政

“无法律即无行政”。教育立法的重要目的是为教育行政提供合法性的依据，教育行政只有在法律明确授权范围内行使才是合法的。各级政府和教育管理部门都应当在法律范围内行使行政权力，任何超越法律授权的行政行为都是无效的。《行政诉讼法》出台之后，对行政行为的制约成为可能，但不可否认的是，我国行政诉讼法只能对具体行政行为提起诉讼，不能对抽象行

政行为提起诉讼。因此，有必要完善我国行政行为的司法审查制度，允许公民和社会团体等行政相对方通过司法途径对不符合宪法和基本法律的行政行为 and 行政法规进行审查，维护人民的基本教育权利。要严格执法，解决有法不依、执法不力的状况。同时，加强教育法制的宣传教育，关键是要使政府和学校在法律框架下实施相关行为。

(6) 完善教育领域的司法救济和行政救济制度

我国教育领域中现有的救济制度包括申诉制度、行政仲裁制度、行政复议制度、司法救济制度等。其中《教师法》和《教育法》规定的申诉制度是教育领域所特有的救济制度，仲裁制度和行政复议制度主要适用于解决学校与教师、学生之间发生的劳动争议，这三种制度都是行政救济的重要方式。其中《行政复议法》明确将公民的受教育权利列入行政复议范围，对公民受教育权利的实现具有重要的意义。而司法救济则是基于《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的受案范围的争议案件。由于《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的受案范围受到严格的限制，许多争议都没有能够通过司法途径获得解决，行政救济仍然是我国教育领域救济途径的主导，这与法治国家的基本要求还存在一定的距离，近年来的司法实践逐渐为更广泛领域内的司法救济开辟了可行的途径。行政相对方的学校、学生与特定社会群体的救济途径更加畅通。

4. 建立现代学校制度

在建立公共治理结构、公共财政制度以及法律法规体系的基础上，建立现代学校制度，确立学校法人地位，其目的在于增强学校自我约束、自我完善、自我发展的能力，使学校面向社会和市场自主办学，主动满足社会经济发展和人民群众对教育的需求。建议在进一步修订《中华人民共和国教育法》的基础上，正式起草制定《中华人民共和国学校法》。

全民政府的宗旨在于政府不代表特定社会群体的利益，更不是代表政府的利益，而是代表社会整体的利益。政府是社会公益事业的管理者而不是所有者，真正的所有者是全体人民。政府为社会民众提供服务，为社会公共利益的实现搭建平台。政府的教育管理职能应当向“全民化”和“宏观化”转变。政策和法规构架的目标追求，是实现政府教育管理职能的转变，从而基本形成面向“全民教育”的公共行政框架。

政府在教育管理上，应当退出一般性公共教育竞争领域，把办学竞争的利益和责任“归还学校、回归社区”，从而重建政府对教育(包括公立教育和

民办教育)的基于公平原则的公共教育财政资助框架,并在公办教育和民办教育之间,建立基于权利均等原则的、与市场经济体制相适应的人事制度,劳动就业制度,职业资格制度,岗位培训制度,劳动激励制度和社会保障制度等,包括对社会弱势人群的倾斜政策。

与此同时,政府应当从过于微观、具体、细致的管理职能中退出,把办学的微观职能“归还校长、回归学校”,从而确保学校作为相对独立事业法人依法自主办学的权利,培育校本自主管理的机制,也使政府逐步确立现代公共管理的宏观职能。

(1) 严格界定学校法人,实行分类管理

在我国学校法人制度设计中,要依据民法通则对法人的设置要求作出明确规定,明确哪些学校具备法人资格,哪些则不具有法人资格。在此基础上,明确法人在参与民事活动时的必要限制,尤其是法人资产的限制和规范。区分营利性法人和非营利性法人,从根本上解决学校营利问题的争论。区分具备民事能力的学校法人和不具备民事能力的学校。建议义务教育阶段的公立学校不能具备独立的民法意义上的法人资格,不能从事营利性活动,建立公益信托制度来解决校产的保值增值。制订 WTO 框架下的中外合作办学机构法律。

(2) 建立学校公共治理结构

我国《民法通则》第三十六规定:“法人是具有民事权利能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织”。根据这样的界定,我国绝大多数学校都可以具备法人资格,成为独立的法人。而一旦作为法人,就相应的成为权利和义务的统一体,就应当建立规范的董事会、监事会和以校长为中心的教学行政制度。如何保证法人恰当地行使权利和履行义务,从管理层面看,不断完善和健全学校法人治理结构,保证权力运作的高效和相互制衡,成为学校管理体制改革的關鍵。学校法人治理结构的逐步健全和完善有助于增加教育供给(或学校类型)的多样化和选择性,有助于在学生培养、教师教育、研究开发和内部管理等方面确立校本机制,有助于引导学校走内涵发展的办学之路,有助于为学生个性的多元发展提供制度上的保证。

《中华人民共和国民办教育促进法》对学校举办者应当具有的政治权利和行使完全民事行为能力做出了明确规定,同时,对学校的决策机构提出了“设立学校理事会、董事会或其他形式决策机构”的规定。“董事会领导下的校长负责制”是我国当前对民办学校的内部领导体制的基本认定,亦已成为

民办学校法人治理结构的最一般的表述。但是目前，民办学校的法人治理结构尚需法规和政策上的程序性和操作性规定。

高等学校成立政府、社会公众等参与的理事会（或称“董事会”），决定学校大政方针，决定校长聘任事务，校长对理事会负责，接受理事会的监督和制约。理事会成员由教育主管部门、政府委派人员、企业界、科技界、教师代表组成。高等学校有权决定招生、考试、录取，决定经费使用和学费数额，决定专业设置、教学计划、教师管理、学位颁授等事务。

同时，要建立真正的学校公共治理结构，高等教育改革与发展的重心也要实行转移，要从宏观层面的改革转向高等学校自身的改革（专栏 5.3）。

专栏 5.3

谢维和：当前中国高等教育的转型及其主要取向

中国高等教育的改革和发展正处在一个非常重要和关键的时期。这个时期的意义从表面上看是数量的急剧扩大，但是，从更深层次和发展历程看，它正在经历着一个重要转型。随着高等教育改革和发展的不断深入和发展，随着高等教育体制改革任务的基本结束，高等学校本身在这个改革发展中的地位和意义已经越来越重要了。

近年来，我国高等教育的体制改革与我国整个社会经济体制改革一样，已经取得了非常显著的成绩和进展。从总体上看，这种体制改革基本解决了我国高等教育发展的外部矛盾和问题，缓解了高等教育改革和发展的外部约束，为我国高等教育的改革和发展创造了更大的空间，也在一定程度上提高了高等教育和高等学校的办学效益，也正是在这种体制改革的基础上，高等学校本身的改革和发展已成为社会关注和矛盾的焦点。高等教育提高人才培养质量和效益的任务也必然落到高等学校身上，体制改革并不能直接解决人才培养质量等问题。同时，在社会主义市场经济体制中，高等学校作为面向社会自主办学的法人实体，经过这些年的改革，已经具有了一定的独立性和自主权。因此，高等教育体制的改革并不能完全替代和等同高等学校自身的改革。

从其他发达国家的历史经验中也可以看到，教育的改革和发展通常都经历了一个从系统的层面转向学校层面的过程。这种重心转移最重要的含义就是要更加注重通过高等学校自身的改革和发展，而不仅仅通过体制的改革，去解决高等教育发展的任务和各种矛盾与问题，包括适应社会经济文化发展的要求、调整人才培养的结构和规格、提高人才培养的质量，以及招生和就业等各种不同社会需求的问题。因此，这种重心的转移至少包括两个方面，其一是进一步扩大高等学校的办学自主权，增强高等学校自主办学的各种能力。重心的转移当然也包括权利的转移，只有高等学校获得了更大的自主权，才能及时根据社会经济和文化发展的需要调整自己的办学思路 and 模式，满足客户和市场的需要。其二是进一步强化高等学校的社会责任，不断增强高等学校承担各种后果和各种风险的能力。

(3) 积极研究适用非学历教育、非正规教育、网络教育等教育机构的法律。

非学历教育、非正规教育、网络教育等教育机构在创建学习型社会和终身教育体系方面担负不可替代的作用。要积极探索有关法律设置问题，大力支持此类机构的发展。

5. 培育社会参与和市场机制导向制度

改革开放以来，社会主义市场经济体制不断建立完善，以市场机制配置社会资源的基础性作用正在不断增强，政府管理的职能和方式逐步转变，社会力量介入教育等公共事务的步伐加快。社会参与和市场机制导向的制度安排，有助于制衡政府权力，发挥社会各个方面的积极性，提高资源配置的效益。

培育基于法律框架下的社会参与和市场机制导向的制度，是社会主义市场经济条件下促进教育和人力资源开发的必然选择。促进教育中介服务体系的发育和成长，是我国教育迎接入世挑战的重要一环，要积极培育和建立与政府公共管理的政策框架相配套、与学校自主发展的服务需求相适应的教育服务中介体系。

除了加快政府职能和“政校关系”的现代转型和健全学校的法人治理结构以外，政府还可以通过以下途径培育教育中介组织。一是组建和成立地方民办教育行业协会组织，发展具有行业自律性质和社会服务功能的中介性行业协会；二是加快事业单位（特别是隶属于政府部门的公营事业单位）的机构改革进程，把官办的公营事业单位改制为半官办、半民办事业单位，把半官办、半民办事业单位改制为民办非企业单位。

在培育社会参与和市场导向的制度过程中，政府要转变职能，改变对教育事务的“越位”管理，应通过宏观管理和大力培育中介组织，实行对教育的转移支付和公共“购买”。各类教育领域都可建立认证、评估、审计、仲裁、听证等制度，在公共教育事务中最大可能吸纳利益相关者的参与。应加大《高等教育法》中关于高等学校的各项办学自主权的落实。中小学教育应依法建立多种形式的家长委员会和社区参与制度，对教育实行开放与民主管理。

6. 建设学习型社会保障制度

党的十六大提出：“形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全

面发展。”我们的最终目标，是要创建世界最大的学习型社会，要完善现代国民教育体系，发展继续教育，构建终身教育体系，实现人人学习、时时学习、处处学习、灵活学习。倡导支持全社会在创建学习型社会中积极探索，构建一系列旨在促进学习型社会发展的制度保障。

（1）开放和灵活的入学制度

逐步实行开放入学、灵活入学的制度。专科以及专科以下教育要逐步降低入学门槛，通过多种形式注册就读。允许学生分阶段完成正规或非正规的学业。鼓励在职工作人员就读灵活的高等教育课程。

（2）学分转换和学分银行制度

配合开放和灵活的入学制度，要建立学分转换制度和学分银行制度，方便学习者的学习。学分转换制度，就是在经由认证评估组织认证的高等学校之间，学生可以进行校际学分转换，从一定层次的学校转入平级或高层次的学校学习。这种制度可以满足学生的个性化需求，可以根据个体的学习、工作情况对教育提出的不同要求。^①

专栏 5.4

日本与韩国的学分银行制度

日本近年在构建新的学习评价体系方面，采取了一些重要的改革措施，如：改革学分认定制度，允许符合一定条件的教育机构之间相互承认或置换学分；并于 1991 年设立了“学位授予机构”，为那些不具备学位授予资格的高中后教育机构的毕业生在一定条件下获得学位开辟了途径。为了改革偏重学历的社会用人制度，日本的终身学习审议会建议应从公共性职业资格中取消对基本学历要求的规定等。韩国近年建立了对各种非正规教育的学习成果进行认定并授予学分的“学分银行”制度，当被认定的学分积累到规定数目时，学习者就可获得相应的学历。新的社会教育法规定，“在高等教育法第 2 条规定的学校（指大学——译者注）里，修满终身教育课程规定的学分者以及在本法第 18 条所规定的机构中完成了规定的课程者，教育部长官将向其授予终身教育士资格”。而欧洲的瑞典早就开始尝试将成人的职业经历折合成学分的制度。挪威也在着手改进学习评价体系以满足对在各种场所进行的学习给予恰当评价与认证的需要。

——国家教育发展研究中心：《2001 年中国教育绿皮书》，教育科学出版社 2001 年。

（3）鼓励企业和个人对人力资源开发的投入制度

^① “学分银行制度，就是学习者可以将所获得文凭证书等经过学校评审转换为学分，存入学分银行。学分可以累积，到达一定程度，就可以转为正式攻读学位课程，并最终获得学位”。

国家建立人力资源培训投资经费所得税抵扣制度，鼓励企业和个人对人力资源开发的投入。随着知识社会的到来，企业和个人对多元培训需求将不断增强，通过所得税抵扣制度，能够有效地激励并满足日益增长的教育培训需求。

（4）建立面向流动人口儿童的教育保障制度

我国目前流动人口已经超过 1 亿多。同时，随着我国城镇化发展，从农村流入城镇的人口将越来越多，他们子女受教育水平的保障问题受到全社会的关注。采取多种方式和途径，为流动人口儿童、特别是没有完成初中和高中阶段教育的少年儿童提供教育机会，是政府义不容辞的责任。要发挥政府统筹城乡教育的政策导向作用，制定奖励与扶持政策，鼓励社会力量兴办面向流动人口子女的教育。

（5）公共设施“零阻碍”开放制度

政府利用公共资源投入建设的公共设施，要真正成为学习型社会全体公民的学习场所。政府要建立公共设施“零拒绝、零阻碍”开放制度，以拓展学生的生活经验和社会实践能力，让社会和生活以一种“原生态课程资源”为学生的成长和发展提供服务，促进学生人格和智能的协调发展。通过政策性的项目支持，鼓励社会力量投资学习型公共设施建设，使所有社区的学校机构、政府机构、科技馆、图书馆、博物馆、美术馆等公共设施，逐步实现向全体公民开放，特别是向中小學生开放。

三、制度创新的十项重大举措

按照未来二十年全面建设小康社会教育与人力资源开发的战略目标、战略构想和制度创新，本报告针对社会关注的教育与人力资源开发的紧迫问题，提出以下 10 项重大举措，并以此为抓手，推进整个教育与人力资源开发的制度创新。

举措一：成立国家与省级教育与人力资源开发决策审议机构

教育与人力资源开发涉及到多个部门和机构，在战略规划、决策制定、审议实施等方面需要更多地统筹协调与整合，为确保“第一目标”的实现，建议成立国家教育与人力资源开发决策审议委员会。该委员会可在国家科教领导小组基础上组建；或进一步扩大国家科教领导小组职能，行使国家教育

与人力资源开发决策审议委员会的职能。该委员会应充分利用专家和专门研究机构的力量，使国家教育与人力资源开发决策科学化、程序化、制度化。各省（自治区、直辖市）也应相应成立教育与人力资源开发决策审议机构。

国家教育与人力资源开发决策审议委员会的主要职责和任务：

（1）加强教育与人力资源的宏观管理，统筹协调教育、科技、农业、人事、劳动与就业、财政、计划、税收等部门的关系，制定国家教育与人力资源开发中长期战略与发展规划，并监管其实施；

（2）保证教育与人力资源开发的战略性投资布局的调整到位，科学确定各领域的投资支出重点，保证经费的稳定性和可持续增长；

（3）确定政府各相应职能和分工合作的权责，建立为教育与人力资源开发统筹服务的运行机构和法律保障机制；

（4）制定指导教育与人力资源开发的国家标准和实施保障规范。

国家教育与人力资源开发决策审议委员会每年应召开教育与人力资源工作审议会议，研究教育与人力资源开发重大战略与实施问题，并提交国务院和全国人大讨论审议有关发展与改革报告。

国务院授权国家教育与人力资源开发决策审议委员会有权对省级政府实施教育与人力资源开发的工作进行监督评议，督促各级政府发展教育与人力资源开发的第一责任落到实处。

举措二：实行省级政府统筹为主的教育与人力资源开发管理体制

为实现建设学习型社会的宏大目标，根据我国现有国情，建议加大改革力度，对我国现有教育管理体制作出重大调整，实现各级各类教育以省级统筹管理为主，继续推进与完善 1985 年国家实施的“基础教育地方化”决策，确立基础教育特别是义务教育经费保障机制和均衡发展机制的建立。进一步推进“高等教育地方统筹”的区域发展策略。各省（区、市）在此框架下，可按照各自省情自行调整本省（自治区、直辖市）教育管理与人力资源开发体制。

1. 中央运用转移支付等调节手段，保障与支持教育与人力资源开发的均衡发展。

在重新调整中央与省两级税制改革和增加地方财政税收基数的基础上，建立中央和地方两级责任分担、地方为主的公共教育财政责任体系以及实行由省（自治区、直辖市）统筹管理教育体制后，中央将按照各省（自治区、

直辖市) 经济发展状况和其它特殊因素, 通过加大中央转移支付和政府采购项目等专项财政支出政策, 保障九年义务教育和普及高中阶段教育, 支持国家重大攻关项目和涉及到国家战略、国防安全、科技创新以及基础研究等领域的投资。

2. 建立西部教育开发平台, 整合各方面教育资源, 支持西部大开发事业。

要本着有所为、有所不为的原则开发西部地区, 针对西部地区经济、社会发展的实际, 确立各自教育发展和人力资源开发的重点; 要将现有与西部大开发有关的支持教育的工程 and 项目进行整合, 扭转目前存在的力量分散、各自为战、缺乏重点的状况; 要加快西部地区普及义务教育进程, 提高西部地区人口素质; 加强西部高等教育发展, 培养本土化的高层次人才, 为西部大开发统筹开发高素质的创新人才。

3. 积极推进以省级为主的教育管理综合改革试点

创造条件, 在今后 5 年内全国 1/4 的省(自治区、直辖市) 进行教育管理综合改革试点工作, 试点工作包括成立省级教育与人力资源开发决策审议机构、以省为主统筹各级各类教育与人力资源开发、中央与省级转移支付制度、非财政性教育融资机制等重大公共治理与公共财政体制改革, 并逐步总结经验, 理顺关系, 分步实施, 全面推开。

举措三: 实现九年义务教育政府付费制度

在实现财政性教育经费 2005 年达到国内生产总值的 4%, 2010 年达到 4.5% 目标的同时, 实现九年义务教育“免费买单”, 解决“义务教育不义务”的问题, 福泽后代, 利国利民。

在建立省级统筹教育与人力资源开发管理体制框架和新的国家公共财政总体框架基础上, 由省级统筹管理九年义务教育, 其管理体制和投资体制的模式由省级政府自行决定。对那些西部和边远以及财政状况薄弱的省(自治区), 依法实行完全或不完全的中央转移支付, 保障九年义务教育的实施。农村先行启动九年义务教育全免费制度。

举措四: 加快办学形式多样化的探索

积极贯彻新出台的《中华人民共和国民办教育促进法》, 依法鼓励民办教育的健康发展, 运用多种形式, 调动和释放各种社会和民间资源, 盘活现有国有资源, 是深化办学体制、鼓励机制创新的迫切需要。在保证国家主权安

全和国有资产保值增值的前提下，要全面放开国内教育市场、进行中外合作办学试点，畅通社会资金进入教育领域的渠道，允许和鼓励运用市场竞争机制和私人资本注入多种形式举办各类教育，并依法予以规范。

专栏 5.5

国际上的公立学校“私营化”模式

当代国际上的一些发达国家，出现了公民办教育混合的趋势，公立学校“私营化”，私立学校接受政府的公共财政资助，公立学校和私立学校界限趋于模糊，纯粹的公立学校和私立学校趋于减少，混合型的学校趋于增加，有人称之为“灰色地带”、“光谱现象”或“第三条道路”，成为全球性教育体制改革的重要特征之一。目前国外公立学校“私营化”有这样几种模式：

——新加坡的“自主学校”政策。1988年起开始实施“自主学校”的体制改革政策，推动一部分优质公立学校的“私营化”进程，变成“自主学校”，政府继续对学校拨给财政性教育经费，同时允许学校收费，学校实行比较完全的自主管理。

——英国的“选退学校”。上世纪80年代中期，英国出现“选退”概念，即“选择退出公立学校”。如果70%的家长认为自己办学校更好，不要地方当局管，地方当局就有这个义务把它原来给学校的财政拨款交给家长，让他们自己去经营和管理学校。

——美国几个州出现“学券”及其变种。过去，放弃公立学校就意味着必须向私立学校交费上学，但现在，学生和家长选择私立学校，仍然可以得到政府资助；学生和家长选择私立学校，家长可以减税，以支持家长多花一点钱送孩子到私立学校念书。

可见，促进我国民办教育的发展，形成公办学校和民办学校共同发展的格局，不能不考虑这样一种新的学校体制形式。二十世纪九十年代以来，我国一些地区开展了“转制学校”的改革试验，在一定意义上类似于国际上的公立学校“私营化”特征。目前，我国的“转制学校”办学主体多样，产权结构多样，办学形式多样，为了促进“转制学校”的健康有序发展，亟需从法规和政策上加以规范，促进公立教育的体制创新。

资料来源：本书专题报告《探索与选择：开拓创新的中国民办教育》

积极鼓励现有公办高等学校采取规范的民办机制举办二级学院，继续探索新建大学城试行民营机制办学试点。国家采取各种激励和奖励政策，鼓励省级政府运用社会和民间资源在中等及以下城市举办社区学院，并依法保障举办者的权利和收益，满足人民群众接受灵活、多样、优质、终身教育的需求。加大公办中小学办学形式多样化的探索力度，鼓励在保值现有国有资源，盘活增值国有资源的原则基础上，鼓励运用多种形式新办高中，解决高中阶段发展的“瓶颈”制约问题。适应加入WTO及国际劳动力市场竞争的需要，鼓励职业教育国内市场运作、国际市场接轨同步发展，不断提高职业教育的质量和国际竞争力。鼓励允许采用纳税式的职业教育与培训运作机构。鼓励

社会各界和国外优质资源与社区相结合，创办各种教育、技术培训机构。

举措五：实施以能力建设为本的就业培训制度

21 世纪是知识经济社会，知识要素、能力要素正成为经济发展与社会进步最关键的要素。当今社会，人们越来越意识到学习能力、就业能力、工作转换能力和创业能力是一个人生存发展的立身之本、幸福之源。提高全民的发展能力，保证他们的充分就业和自主创业，贯穿以人为本和就业导向原则，努力实现从学历本位到能力本位的转变，建立与市场经济体制相适应的人才培养、选拔、评价、竞争、激励机制，是我国教育与人力资源开发的必然选择和客观要求。

1. 全面提升国民学习能力、就业能力、工作转换能力和创业能力，必须建立和完善各种教育培训与人力资源开发保障制度。

“十五”期间，我国每年将有 1000 万城镇人口进入劳动力市场；每年需要向城镇和非农产业转移 1500 万到 2000 万农村富余劳动力。同时，根据胡鞍钢的研究，2001 年，我国城镇实际失业人口约为 1900 万人，其中包括 680 万登记失业人员，1000 万左右下岗失业职工，120—150 万城镇农民工失业者，40 万高校毕业生待岗者。也就是说，每年城镇新增劳动力、下岗失业人员和农村富余劳动力共有 4500 万人左右。^①因此，以市场需求为导向，积极创造就业机会和实现充分就业，保障丰富的劳动力资源得到充分合理的利用，成为新时期各级政府的当务之急，而建立和完善各类教育培训制度更是刻不容缓。在劳动和社会保障部、教育部等国家有关部门现有制度框架基础上，必须突出重点，加大力度，切实解决当前和今后一段时期人力资源开发与就业的突出问题。

专栏 5.6

劳动和社会保障部出台《加强职业培训提高就业能力计划》

2002 年 7 月 25 日，劳动和社会保障部出台了《加强职业培训提高就业能力计划》（劳社部发[2002]13 号文件），提出从 2002 年到“十五”末期实施该计划。

其目标任务是：广泛动员社会力量，以市场需求为导向，大力开展职业培训工作，提高下岗失业人员、青年劳动者、企业在职职工和农村富余劳动力的就业能力、工作能力和职业转换能力。今后 3 年，要重点做好再就业培训和技工培训工作。强化再就业培训，力争使培训合格率达到 90%，培训后就业率达到 50% 以上；推行创业培训，力争使成功创业率达到 40%；加快培养技术技能者，使技术工人特别是高级技工、技师和

^①了望周刊记者：《再就业再提速》，《了望》，2002 年第 38 期

高级技师的数量和比重有明显提高；全面推行职业资格证书制度，大力推行就业准入制度。

该计划主要内容有：（1）落实“三年千万”再就业培训；（2）开展技能振兴行动，加强技术技能劳动者的培养；（3）大力推行职业资格证书制度，完善就业准入制度；（4）加强就业服务和技术支持，建立激励机制。

——劳动和社会保障部：《加强职业培训提高就业能力计划》（劳社部发[2002]13号），2002年7月25日。

2. 大力推行职业资格证书制度，完善就业准入制度。

对城镇不能升学的初、高中毕业生，以及农村未能继续升学并准备从事非农产业工作或进城务工的初、高中毕业生，普遍建立和实行劳动预备制度，与农村转移人口教育培训相衔接，在就业前必须接受1—3年的高中阶段的高中文化程度与职业培训教育。劳动预备制人员培训或学习期满，取得相应证书后，方可就业。从事一般职业(工种)的，必须取得相应的职业学校毕业证书或职业培训合格证书。从事国家和地方政府以及行业有特殊规定职业(工种)的，在取得职业学校毕业证书或职业培训合格证书的同时，还必须取得相应的职业资格证书。

3. 强化失业、转岗人员培训制度。

要在当地政府的组织领导下，充分利用现有教育资源，针对下岗失业人员大力进行转岗、再就业和创业培训。在教学管理上，实施学分制和弹性学制，实行全日制学习与部分时间制学习并举，以部分时间制和业余学习为主。要采取集中学习和分散学习相结合的办法，特别注意利用晚间和节假日等业余时间，尽可能方便他们顺利完成学业。在培训方式上应坚持用工单位培训和社区培训并举；培训内容要以职业技能培训为重点，切实增强培训的针对性和实用性。在培训费用上，下岗失业人员可以通过在劳动部门登记注册，领取政府补贴一定数额的培训凭证，根据自己的意愿，到政府认定的培训机构接受培训。

专栏 5.7

教育部动员各类学校积极开展下岗失业人员再就业培训工作

教育部发出通知,动员各类贯彻落实全国再就业工作会议和全国职业教育工作会议精神,积极开展下岗失业人员再就业培训工作,使教育更好地为当地经济和社会发展服务。

通知要求,各地要根据劳动力市场变化和产业结构调整的需要,充分发挥现有各类学校、培训机构和社区教育等方面的资源优势,积极开展下岗失业人员再就业培训工作。各级教育行政部门要会同劳动保障部门,在省级以上重点中等职业学校或具有一定办学特色的条件的普通高等学校和各级成人学校中选择一批学校确定为“再就业培训定点学校”,使其成为各级政府认定的再就业培训基地。各类学校都要抽调责任心强、教学水平高的教师参加再就业培训工作。

——《中国教育报》2002年11月1日报道

4. 实施“农村转移人口教育培训工程”

——**工程的主要内容。**为了实现2020年普及高中阶段教育的历史性任务,在积极推进户籍制度改革的同时,在接收农村转移人口较多的城市设立专门面向农村转移进城人员的、灵活多样的、具有较强针对性普及高中阶段教育和实用性的教育培训项目(包括中等、高等职业教育与技能培训),为农村转移进城人员(主要是初中和高中阶段)提供学习和培训机会,有效提高他们的学习能力、就业能力、工作转换能力和创业能力,为他们在城市的生存和发展创造条件,使农村转移进城的初中文化以上程度人员拥有与城市人口相对平等的发展机会和受教育水平。

——**工程的具体实施。**要贯彻学历教育与非学历教育并举、学历证书和职业资格证书并重的原则,推动国家劳动预备制度和职业资格证书制度的实施。国家根据务工人员需要,开设全国通用的高中文化程度的模块课程和职业技术模块课程,利用学分制分阶段完成学业。学完课程的发给相应程度的高中毕业证书和全国通用的“教育培训护照”,“护照”将记录转移人员学习情况,并在全国通用。接受农村初中转移人口的企业部门有义务按照国家普及高中教育的要求,提供并保证转移人员的学习时间和学习场地。

——**工程实施的保障措施。**农村转移进城人员教育培训工程的实施,采取先行试点、逐步推开、以市为主的做法,“十五”期间,先在东部地区和经济相对发达的中部地区选择50个市(地)进行试点,以后逐步扩大到其他城市。各省(自治区、直辖市)应把普及高中阶段教育中的转移人员包括在规

划中，作出相应安排。

专栏 5.8

国务院办公厅要求做好农民进城务工就业管理和服务工作

国务院办公厅日前发出通知，要求各地区、各有关部门要认真学习领会党的十六大精神，全面贯彻“三个代表”重要思想，充分认识做好农民进城务工就业工作的重要意义，把农民进城务工就业工作列入重要工作日程，在国民经济和社会发展规划中强化政策引导，切实加强领导，按照公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务的原则，采取有效措施，全面做好农民进城务工就业管理和服务的各项工作。

通知指出，农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。农民进城务工就业，促进了农民收入的增加，促进了农业和农村经济结构的调整，促进了城镇化的发展，促进了城市经济和社会的繁荣。做好农民进城务工就业管理和服务工作，不仅有利于促进国民经济持续快速健康发展，而且有利于维护城乡社会稳定。

通知共提出了 7 项做好农民进城务工就业管理和服务工作的要求，其中特别强调要做好农民工培训工作和多渠道安排农民工子女就学。

通知要求，各地区、各有关部门应把农民工的培训作为一项重要任务来抓，结合实际，制定专门的培训计划，提高农民工素质。流出地政府在组织劳务输出时，要搞好农民工外出前的基本权益保护、法律知识、城市生活常识、寻找就业岗位等方面的培训，提高农民工遵守法律法规和依法维护权益的意识。流出地和流入地政府要充分利用全社会现有的教育资源，委托具备一定资格条件的各类职业培训机构为农民工提供形式多样的培训。为农民工提供的劳动技能性培训服务，应坚持自愿原则，由农民工自行选择并承担费用，政府可给予适当补贴。用人单位应对所招用的农民工进行必要的岗位技能和生产安全培训。劳动保障、教育等有关部门要对各类培训机构加强监督和规范，防止借培训之名，对农民工乱收费。“十五”发展过程将是我国农村剩余劳动力向城镇大规模转移的过程。按照已经写入“十五”计划的数字，在此期间将有 4000 万农村剩余劳动力转向城镇和非农产业就业。

通知还要求，要保障农民工子女接受义务教育的权利。流入地政府应采取多种形式，接收农民工子女在当地的全日制公办中小学入学，在入学条件等方面与当地学生一视同仁，不得违反国家规定乱收费，对家庭经济困难的学生要酌情减免费用。要加强对社会力量兴办的农民工子女简易学校的扶持，将其纳入当地教育发展规划和体系，统一管理。简易学校的办学标准和审批办法可适当放宽，但应消除卫生、安全等隐患，教师要取得相应任职资格。教育部门对简易学校要在师资力量、教学等方面给予积极指导，帮助完善办学条件，逐步规范办学，不得采取简单的关停办法，造成农民工子女失学。流入地政府要专门安排一部分经费，用于农民工子女就学工作。流出地政府要配合流入地政府安置农民工子女入学，对返回原籍就学的，当地学校应当无条件接收，不得违规收费。

——摘自《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（2002 年 1 月 5 日发布），《经济日报》，2002 年 1 月 16 日。

5. 建立从业人员带薪学习假制度

当前，劳动者和专业人员的知识、技术和技能更新速度越来越快，对于

教育培训的依赖程度越来越强，其素质的提高已成为经济增长的内在动力之一。为了不断提高从业人员的业务素质，满足个人多样化的学习要求，要保证政府机关干部、国有大中型企业职工、公司职员以及各级各类学校教师每人每年有不少于2周的带薪培训，企业、用人单位要将培训费用打入个人工资预算，由个人选择培训时间和培训机构接受培训，允许企业将职工培训费用列入成本，培训项目根据个人的意愿而定。

专栏 5.9

未来人才培养和岗位技能培训的政策目标

人事部提出“十五”期间目标任务是，以人才结构调整为主线，以高层次和急需人才培养为重点，深化人事制度改革、加快人才资源开发进程，提高人才资源配置的市场化程度，逐步解决地区间、产业间人才布局失衡的状况。到2005年，全国人才总量达到8350万人，平均每年增加380万人；专业技术人员总量达到5400万人，平均每年增加300万人。今后五年到十年，建立健全人事分类管理体制，加大“新世纪百千万人才工程”的力度，培养数百名赶上世界高新科技前沿水平的一流的杰出科学家、工程师和理论家，数千名具有国内领先水平、积极参与国际科技竞争的学术技术带头人，数万名在各学科领域有较高学术造诣、成绩显著、起骨干作用的高层次中青年专家，保证人才总量的协调发展和人才素质的整体提高。到2010年，我国人才总计要达到1亿以上，人才结构趋于合理。到本世纪中叶，我国人才总量走在世界前列，人才占人口的比重力争达到或超过世界中等发达国家水平，人才创新体系基本形成，人才成长的环境更加优化，人才结构更加科学合理，与社会主义市场经济相配套的人事管理体制更加成熟和定型。在形成人才数量优势的条件下，形成具有世界高新科技前沿水平的人才优势群体，推动我国向现代化强国目标迈进。

劳动保障部担负着技能人才培养和企业职工培训的重任。就业能力、工作能力和岗位转换能力是今后职业培训、技工教育的核心任务。今后三年的目标，重点是做好再就业培训和技工培训工作。强化再就业培训，力争使培训合格率达90%，培训后就业率达到50%以上；推行创业培训，力争使成功率达到40%；加快培养技术技能劳动者，使技术工人特别是高级技工、技师和高级技师的数量和比重有明显提高；全面推行职业资格证书制度，大力推行就业准入制度。

资料来源：本书专题报告《我国人力资源开发利用面临的挑战与政策选择》

举措六：整合现有国家科学研究体系，建立大学与科研院所一体化的国家创新体系

关于国家创新体系，目前国际上基本形成了国家技术创新系统理论、国家创新系统理论、国家知识创新系统理论三种模式（专栏5.7）。本报告支持科技部、中科院等单位关于国家创新系统理论模式，即知识创新和技术创新并重。为此，必须以世界科技发展、世界经济走向为参照，着眼于全面创建学习型社会，迅速构建一个完整的国家创新体系。

专栏 5.10

关于国家创新体系的三种理论模式

国家技术创新系统理论

以日本和东亚经济发展经验为基础。在工业经济时代，国家技术创新系统对日本等国家的经济起飞，起了重要作用。但是，随着世界经济向知识经济转移，这种理论模式已经显露出其弊端。20世纪90年代亚洲经济危机给国家技术创新系统理论敲响了警钟。人们注意到，“后发优势”失灵。随着知识和经济的全球化，知识、技术、人才的全球流动加快。新知识的市场价值很快被知识生产者所获取，留给知识学习者或模仿者的价值很少。我们不具备日本和韩国的国际条件，不少国家对我国的高技术出口，仍存在许多限制；不少关键战略高技术，想买都买不到。而且，中国是一个12亿人口的大国，中国不能成为任何国家的“技术附庸国”，更不能成为“知识附庸国”，中国不可能、也不应该成为别国的“文化附庸国”。

国家创新系统理论

是在比较研究了日本和欧美国家创新系统的基础上提出来的。它在强调技术创新的同时，突出知识生产、传播和应用。把技术创新与知识创新结合起来，重视人力资本和知识资本在经济发展中的作用。国家创新系统理论，比较适合于从工业经济向知识经济过渡时期的国家。随着知识时代的到来，科技进步进一步加快，技术及产品的市场生命周期大大缩短，经济增长的可持续性更加依赖于知识和技术进步的持续推动，知识经济将更加强调知识创新与技术创新并举。面向知识时代的国家创新体系，知识和技术的生产、传播与利用将具有同样的重要意义。

国家知识创新系统理论

是基于对知识经济发展的一种理论预测提出来的。在知识经济占主导地位的时代，知识创新和新知识高效应用成为经济增长的动力和源泉。国家创新系统，将围绕知识创新、新知识传播和新知识应用来展开。目前，处于知识文明发展阶段的国家，如美国等的国家创新系统，正在向国家知识创新系统过渡。

——张凤：《国家创新体系与第二次现代化》

我国目前的整个知识体系中，高等学校和科研院所的科研体系存在各自为战、重复设置、缺乏协调的现象，形成教学与研究割裂二元体制。这样的体制一方面浪费了国家的有限宝贵资源，降低了使用效率；另一方面浪费了研究人员、教师和学生的智力，阻碍了知识的传播和创新。因此，为了全面提升我国的创新能力，为全面创建学习型社会奠定坚实基础，重组国家创新体系势在必行。

(1) 为进一步整合高技术创新人才资源，应逐步创造条件将各部门及省、自治区、直辖市的科研院所与大学统筹合并。优先在全国1/4的省（区、市）教育综合改革实验区开展整合现有科学研究体系与大学科研机构的试点，为全面铺开此项工作探索有效途径。

(2) 从事应用研究和开发的院所应与企业结合(包括合并或结盟), 有条件的可成为公司性质的私立研究所, 使研究与开发一开始就面向市场, 尽快实现科技成果的产业化和商品化;

(3) 国家将利用专项国家科研资金支持基础研究。国家只保留少部分主要从事基础科学研究的国立研究所和国家重点实验室, 承担国家使命所必需的研究, 以及私人部门不愿承担而又必须进行的研究与开发, 作为企业和大学这两个创新主体的补充。

(4) 强化国家科学研究基金会对科研项目的管理。建立完善的科研项目评估、立项、监督指标体系, 采取公开招标形式确定项目承担者; 全面实施课题制和课题负责人负责制, 并赋予课题负责人更大的自主权。

举措七: 提高教育与人力资源开发国际化程度

全面创建学习型社会, 必须进一步扩大对外开放, 在我国履行 WTO 教育服务贸易承诺、制定出台新的中外合作办学法规的前提下, 坚持“请进来”和“走出去”相结合的方针, 大力引进国外优质教育资源和智力, 不断提高我国教育与人力资源开发的国际化程度。

专栏 5.11

加入 WTO 对教育的影响

加入世贸组织将给我国教育带来良好的发展机遇:

- (1) 将进一步激发人民群众对教育的需求;
- (2) 促进我国教育进一步对外开放, 更好地学习外国经验;
- (3) 有利于吸引海外资金和优质教育资源, 补充我国教育资源的不足, 促进教育事业的发展;
- (4) 在教育领域引入新的竞争机制, 推动我国教育改革的深化, 使我国教育更适应社会主义市场经济的要求, 顺应教育发展的世界潮流;
- (5) 对依法行政提出更高要求, 推动依法治教水平的提高。

加入世贸组织对教育的挑战:

- (1) 维护教育主权的任务十分艰;
- (2) 教育市场的竞争加剧;
- (3) 教育的地区不平衡性加;
- (4) 就业的结构性矛盾加大;
- (5) 人才流动出现新的特点。

——陈至立:《我国加入 WTO 对教育的影响及对策研究》,《中国教育报》,2002 年 1 月 9 日

1. 国家加大专项基金投入，提高公派留学的实效性和回归率。

国家要加大投入，扩大规模，继续做好国家留学基金资助选派留学人员工作，提高公派人员的质量和待遇。加强高层次人才的培养，加大西部地区人才的培养力度。合理调整留学人员类别，进一步提高国家留学基金的效益。

2. 积极创造条件，扩大宣传，扩大来华留学规模。

要深刻认识国际人才争夺战的激烈性，设立专项资金，简化来华手续，合理制订培养成本，制订外国留学生勤工助学政策，支持、鼓励高层次外国留学生来华从事高水平研究工作。

3. 继续实施“请进来”战略，吸引海外优秀专家学者特别是华人专家以各种方式为国服务。

鼓励海外优秀人员在国内高校、科研院所、国家重点(开放)实验室、工程技术研究中心及各类企业、事业单位受聘兼职和工作。鼓励他们利用先进科学技术、设备和资金等条件，与国内高等学校、科研院所、企业单位进行多种形式的合作研究。鼓励他们在国内转化成果、创办企业、自主投资、开展服务。

4. 加大“走出去”步伐，积极拓展国际劳动力市场和教育市场。

在实施上述“请进来”战略的同时，要努力打好国际劳动力市场和教育市场的“中国牌”。要进一步在全球推广汉语教学，培养我国社会主义现代化建设的海外关注者、支持者甚至建设者，牢固树立中国在国际事务中应有的主导地位。支持具备条件的高等学校和其他教育机构走出国门，赴境外办学。要通过加大国内培训的力度，积极开展国际劳务输出，特别是在医药、教育、建筑等行业要造就进军国际市场、抢占市场份额的先遣部队。

5. 积极稳妥地推进中外合作办学，吸纳国际优质教育资源。

为尽快提高急需人才的培养水平，并建立适应经济建设发展和入世需要的人才培养计划，特别要鼓励我国高等学校和国外高水平的大学多种形式开展高层次的合作办学(如建立中外合作办学的研究生院)，迅速培养能够适应国际竞争的管理、金融、法律、高新技术等前沿研究领域的紧缺人才。抓住入世后知识流动和知识共享障碍减少的契机，加强国际合作研究和交流，充分利用发达国家的知识、信息资源，缩小中外教育与人力资源开发之间的差距。

举措八：以教育信息化推动教育与人力资源跨越式发展

教育信息化是建立学习型社会的重要手段，对中国这样一个幅员辽阔的人口大国实现现代化尤其具有重要现实意义。中国必须抓住世界信息化发展的机遇，加强信息技术基础设施建设，利用广播电视和计算机网络的優勢，不断扩大远程学习和培训的领域，推动教育与人力资源开发的跨越式发展。

1. 推进信息技术应用，使其成为教育与人力资源开发的主要手段。

——加快实施“校校通”工程。2005年前，全部高校和大部分中等学校接入中国教育科研网；西部地区及中部边远贫困地区的县和县以下的中学及乡镇中心小学与中国教育卫星宽带网联通。不具备上网条件的少数中小学校要配备多媒体教学设备和教育教学资源。

——积极推进信息技术与学校教学整合。2005年前，所有中学以及城市和经济比较发达地区的小学将逐步开设信息技术必修课，并争取尽早扩展到全国90%以上独立建制的中小学。2007年在高校普及多媒体教学。

——积极支持和进一步规范网上教育的办学行为。着眼于提高全民学习能力、就业能力、工作转换能力和创业能力，鼓励高等学校以及其它各类办学机构投资创办网络学习、教育、培训机构，并根据学习者的需求开发适应学历和非学历教育需求的网络课程资源，不断满足学习者多样化的随时随地学习需求。

专栏 5.12

美国的电子学习计划

2000年12月，美国联邦政府教育部发布了第二个国家教育技术计划《电子学习：使所有儿童都得到世界一流的教育》，提出教育技术一定要成为教育实践的核心而不是边缘。其5项战略目标为：

目标之一：所有学生和教师无论在教室、学校、社区还是在家里都可以使用信息技术；

目标之二：所有的教师都要有效地利用技术帮助学生达到较高的学业标准；

目标之三：所有学生都要具备技术和信息技能；

目标之四：研究和评估要促进新一代技术在教和学上面的应用；

目标之五：内容数码化以及网络化应用将改变教和学。

同样12月，美国跨党派的国会网络教育委员会向总统和国会提交了长达185页的报告，题为《网络之于学习的力量：从承诺到实践》。报告强烈呼吁新总统、国会、各级政府、工商界、教育界乃至普通大众共同努力，支持发展基于网络的电子教育模式。此外，加拿大在线学习顾问委员会发表《大学的E-学习革命：全加拿大人的挑战》；英国政府发布《国民学习计划》；OECD教育研究与创新中心2001年1月发表了《E-学习：以合作应对挑战》。

2. 建立网络学习和在校学习相互沟通的体制，实现网络学习成绩的校际互认

——逐步在每一所学校中建立网络学习和在校学习的同一质量和考核标准，淡化网络教育和在校学生身份的区别，允许网络学习者可以根据自己生活、工作的安排，选择最合适的学习方式——在校、在家或其他场地通过网络学习。

——为满足社会成员多样化的学习需要，网络教育实行弹性学制，并借鉴韩国“学分银行”的做法，建立多元化的学业评价和选择机制，实现各个学校之间的学分互认。

3. 广泛利用现有教育资源，建立网络教育与正规、非正规教育相互沟通的体制，建立和完善社区学习服务体系

——要以大专院校、广播电视大学、各级各类中小学及职业学校、成人文化技术中心为依托，在所有农村乡镇、城市街道普遍建立网络学习中心（6万个左右），形式可以多种多样，可根据当地的实际决定。如农科教基地、家长学校、老年学校、周末学校、夜间学校等，把远程教育 with 正规、非正规教育相互结合起来，使之成为能够满足人们多样化学习需求的学习型社区文化教育服务中心。

——各地政府要为社区文化教育服务中心配备合格的专兼职教师（或协调员）。学习者以网络学习为主，还可以采取辅导教师走出去上门服务或把特殊需要的学习者请进来的办法，保证网络教学的质量，同时可以大大地改善对不利人群的教育。

举措九：积极探索创建学习型社会有效途径

创建世界上最大的学习型社会，是今后 20 年我们为之奋斗的一个宏大目标，必须采取多种形式，积极开展学习型社会创建活动，不断推动这项工作朝既定目标迈进。

专栏 5.13

21 世纪的中国应该成为人人皆学之邦

江泽民 1999 年在全国第三次全教会上指出：“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。我们要逐步建立和完善有利于终身学习的教育制度。学校要进一步向社会开放，发挥学历教育、非学历教育、继续教育、职业技术培训教育等多种功能。普通教育、职业教育、成人教育和高等教育要加强相互间的衔接与沟通，为学习者提供多种多次受教育的机会。要以远程教育网络为依托，形成覆盖全国城乡的开放教育系统，为各类社会成员提供多层次、多样化的教育服务。中华民族具有崇尚教育的优良传统，21 世纪的中国应该成为人人皆学之邦。”

——教育部：《深化教育改革，全面推进素质教育——第三次全国教育工作会议文件汇编》，高等教育出版社 1999 年版，第 21 页。

制订《创建学习型社会促进法》，以此推动、规范和保障学习型社会的良性运行机制。各级政府要把创建学习型社会切实纳入全面建设小康社会的重要任务。

广泛开展学习型政党、学习型政府、学习型城市、学习型机关、学习型企业、学习型社区、学习型家庭创建活动，力争到 2005 年构筑起学习型社会的基本框架，到 2010 年，构建起比较全面的学习型社会，到 2020 年，与实现全面小康目标同步，建成完善的学习型社会。

专栏 5.14

全国社区教育实验扩大范围

自 2001 年教育部在全国确定 28 个全国社区教育实验区后，社区教育实验工作迅速发展。据不完全统计，28 个社区教育实验区共培训居民达 570 多万人，创建学习型家庭 12 万户，创建学习型企业 1000 多个，社区教育专职队伍达 3800 多人。省级、地市级社区教育实验区已达 110 多个，有 40 多个城市提出了创建学习型城市的发展目标。

据悉，教育部 2003 年将进一步扩大实验范围，把全国社区教育实验区扩展到全国，各省也将扩大实验范围，经济教育发达的地市要普遍开展社区教育。教育部还将正式下发《创建学习型组织基本要求》，推动各省、市实验区和部门、行业大力开展创建学习型组织的活动；还将印发《社区教育实验评估指标体系》，并委托专家组分批对全国社区教育实验区进行检查评估。

——《中国教育报》，2002 年 12 月 26 日

采取多种措施，鼓励创办服务本地区的社区教育中心(或学习中心)，力争 2005 年在全国有条件地区建立 10000 个示范单位。强化各级学校教育职能部门的作用，整合社会各种学习资源，形成宽领域、广覆盖、科学合理、规范有序的社区学习教育网络、载体和体系。

举措十：构建国家教育与人力资源发展指标体系平台

将教育与人力资源能力建设纳入国家建立学习型社会的整体规划之中，建立一套科学的具有指导实践意义的中国教育与人力资源发展指标，并进行长期、动态、延续的监控研究，努力促进我国教育与人力资源开发持续健康发展。

中国教育与人力资源发展指标既要反映中国不断发展变化的国情，也要在更为广阔的视野中更多地了解国际教育发展与人力资源开发的总体趋势及最新动态，并为各级政府部门制订战略发展目标、行动计划提供有价值的信息、思路、经验和对策，为进一步的监控研究奠定系统的信息基础。

构建这样一个国家教育与人力资源发展指标信息资源平台，将有助于提高政府科学决策与管理职能效益，有助于中央政府部门运用经济、法律等管理手段，对教育与人力资源开发进行宏观管理与战略调控；有利于地方政府依据本地区实际情况确定未来发展的目标与对策；有利于满足社会经济行业、企业信息咨询等多方面的需求；有利于与国际组织、学术机构进行交流与合作。

1. 项目目标

争取用三年左右时间，集中国内在教育与人力资源研究领域最有基础的机构，建成能确立国家品牌、具有权威性、国际上有一定影响力，旨在推广应用、为政府宏观决策和社会经济部门提供咨询服务的教育与人力资源测评项目工程，形成政府宏观管理决策的支持服务系统。

2. 具体目标

——构建国家级、与国际接轨的、开放的、内容不断丰富和更新的综合性的教育与人力资源数据信息库，在此基础上，逐步形成数据、指标、分析为一体的教育与人力资源发展水平及其与经济社会发展协调的指标体系；

——为政府教育发展与人力资源开发提供决策和政策的信息支持；

- 为推动教育和人力资源发展研究国际合作与交流提供信息基础；
- 为社会和个人提供教育与人力资源信息服务。

3. 主要功能

——通过指标特有的功能，构建全国和地区的综合性教育与人力资源发展信息平台，并进行长期、动态、延续的追踪研究。

——发挥信息体系的导向功能和预警功能，为国家制定教育发展和人力资源开发目标、行动计划提供强大的信息支持和可靠的决策依据；为政府科学测量、监控各地区的教育与人力资源发展状况，进行分类指导提供信息支持和检测工具。

——科学、系统、全面地反映国际、国内教育发展与人力资源开发现状及最新动向、变化趋势，为教育和人力资源学术和实证研究提供国际、国内比较背景以及大量的实际经验教训。

——充分运用现代网络技术传播项目成果提供公共服务，推进信息的社会传播和实现电子政府的高校管理，积极满足社会经济行业、企业、个人对人力资源开发的信息咨询的多方面需求。

图 1 中国教育与人力资源发展指标体系建设项目服务辐射示意图

“教育是培养人才和增强民族创新能力的基础，必须放在现代化建设的全局性战略性重要位置。我们要继续坚定不移地实施科教兴国战略，不断培养大批合格的有中国特色社会主义的建设者，不断造就大批具有丰富创新能力的高素质人才，不断提高全民族的思想道德素质和科学文化素质。这是实现中华民族伟大复兴的必然要求，也是我国社会主义教育事业的历史任务。”

①

①江泽民：《在北京师范大学建校 100 周年庆祝大会上的讲话》（2002 年 9 月 8 日）