

● 相关文献

- ◆ 2003年全国人口和计划生...
- ◆ 2003年就业特征与200...
- ◆ 人口变动对教育的影响
- ◆ 转轨时期的教育和社会分层

您现在的位置：首页>>研究文献>> 21世纪就业促进与教育发展报告

21世纪就业促进与教育发展报告

出处：中国网

主编/蔡 昉 副主编/郑真真 都 阳

一 就业压力下的教育发展

进入21世纪，中国人口再生产类型在实现了最初意义上的人口转变，即在进入“低出生率、低死亡率、低增长率”阶段的同时，加速向城市化和非农化进程推进，开始了包括人口数量、结构和素质等相关内容在内的完整意义上的人口转变历程。人口过多虽仍然是中国长期面临的首要问题，但人口总体素质与经济、社会发展的要求不相适应所导致的人口就业结构性失衡和城乡结构转换困难成为当前的主要人口矛盾。解决这一矛盾的根本途径在于发展教育。教育在社会的可持续发展方面起着关键作用，在帮助社会应付人口变化的后果方面具有特殊的作用。

一 就业压力下的教育发展

21世纪初，人口年龄结构的迅速变化使中国正处于劳动力供给最为丰富的时期。中国13亿人口中，有7.4亿的劳动年龄人口，从总量来说，劳动力供给大于需求将在一个相当长的时期内存在。但是，自20世纪90年代以来，随着经济增长方式的转变，技术和产业结构的升级，城乡二元经济结构转换和市场经济体制的转轨，劳动力市场的结构性矛盾日益突出。主要表现在劳动力的供求总量矛盾和就业结构性矛盾并存，城镇就业压力加大和农村富余劳动力向非农领域转移速度加快同时出现，新进入劳动力年龄的人口就业和失业人员再就业问题交织在一起。这些问题的实质是劳动者充分就业的需求与劳动力总量过大、素质不相适应之间的矛盾。扩大就业和治理失业正在成为中国政府各项社会经济政策的优先目标，劳动力市场政策从比较消极的收入支持政策向以鼓励就业为主要内容的积极的就业政策转变，而发展教育和培训事业则是增强劳动者的就业能力，拓宽他们参与经济与社会生活机会的重要手段。

（一）发展教育可以减轻劳动供给压力

由于劳动力供给数量取决于劳动参与率和人口数量，因此在控制人口数量的同时，降低劳动参与率，可以降低总人口中就业的劳动力数量。2000年，15~19岁人口为1.03亿人，其中在校学生数仅占同龄人口的41.3%；城镇15~19岁劳动力的参与率达到35.19%，未能升学的初高中毕业生为221.15万人。巨大的人口总量加上较高的劳动参与率，加大了劳动力的供给量。据统计，1990~1999年新增劳动力总数为1.89亿人，由于教育供给不足，其中大专以上技术人才仅占3.5%，中专、技校、职业高中毕业生占14.5%，只接受过初中教育的占46%，有36%的新生代劳动力还达不到初级技术所要求的文化程度。1999~2001年，中国全日制普通高等学校三年共计扩招323万人，相当于使同等数量的高中毕业生至少推迟就业3~4年，有效地发挥了高等教育对劳动力培养和储备的蓄水池功能，不仅缓解了当前的就业压力，而且未来新增劳动力的水平和结构也得到极大改善。

（二）教育产业与就业创造

教育既是事业，又是产业。教育事业的发展能够直接带动教育行业自身和餐饮服务、交通运输、出版印刷等与教育相关的服务行业就业岗位的增加。当前，中国教育人口即学生数与教职工数之和高达3.3亿，占全部总人口的26%以上，为此所创造的教师工作岗位数量相当庞大，2002年全国各级各类学校教职工总数达到1581万人。1999年开始的普通高等学校扩招，到2002年仅对专任教师的需求就比扩招前的1998年增加了13.1万人。此外，高校扩招还相应带动了其他类别和层次教师岗位的增长及与教育相关的服务业岗位的增加。

教育部门担负着传播和扩展科学知识的任务。从发达国家的经验看，伴随着人均国民收入的提高和就业机会的增加，科技和教育基础与实力也越雄厚。中国的人才培养在数量和质量方面与发达国家还有很大的差距，特别是拔尖创新人才的严重缺乏，比如每万人中从事研究与开发的科学家和工程师仅为美国的1/8，大学普及率仅为美国的1/10，使得科技对就业岗位的创造效应不够显

著。据世界银行测算，尽管中国20世纪90年代经济增长率为10.4%，但实际失业率超过10%。

随着中国高等教育的大众化，毕业生数量持续攀升，社会就业岗位的增加速度赶不上入学率的增长速度，大学生就业压力逐步加大。2002年全国高校毕业生就业率仅在80%左右，2003年全国总体就业率为70%，本科生的就业率为80%以上，高职（专）的就业率仅为55%。大学生就业难度的增加，要求他们必须转变求职择业的传统思维，走向自主创业。具有较高素质的大学生的创业活动不仅能够解决自身的就业问题，而且还能不同程度地为社会提供就业机会。据《全球创业观察》(GEM)2002年的报告，在全球37个国家的创业活跃程度评估中，中国创业活动指数(TEA)为12.3%（即100人中有12.3人在创业），排名第9位，表明中国正处于创业活动期。但中国大学生创业比例较低，不到毕业生总数的1%，而发达国家一般为20%~30%。这说明，当前中国除了改善有利于创业的社会环境，学校教育中的创业教育工作也有待进一步加强。

（三）教育：劳动力市场上的通行证

伴随经济的结构调整和产业升级，新兴的行业、职业和技术对素质和技能较高的人才存在着较大需求。劳动力市场对技术、技能要求的最低标准不断提高，而低学历、低技能的劳动力大量积压。据测算，1990~2000年，中国经济增长的就业弹性为0.07，也就是国内生产总值(GDP)每增加一个百分点吸纳的就业人口的增长率为0.07%，表明中国20世纪90年代的经济增长并未带来就业的同步增加，然而同期对高等教育的就业弹性却为1.07，即GDP每增加1%吸纳的受过高等教育者的增长率为1.07%，而且房地产、社会服务业、交通运输仓储和邮电通信业的高等教育就业弹性在3~15之间。根据劳动部2003年对89个城市劳动力市场供求情况的定期监测，用人单位中分别有近90%和40%的对求职者的文化程度和技术等级提出要求。从供求状况对比看，只有硕士以上的求职者以及各种技术技能人才的求人倍率大于1，高级专业技术职务和高级技师的求人倍率甚至大于2。这说明文化程度水平较高或较高级的技术技能人才供不应求。

上述现象表明，随着经济发展，劳动力市场日趋两极分化，高端市场人才比较稀缺，低端劳动力市场相对过剩，教育成就水平和技能水平较低的人在劳动力市场上越来越处于明显不利的地位。此外，中国制造业的发展需要高技能和复合型技能人才成为其新的动力源。但是，中国现有7000万技术人员，高级技术人员只占4%。造成如今找大学生容易，寻高级技师难的突出矛盾。学校教育结构如何更好地反映市场需要，培养适应市场要求的人才，同时尊重教育规律，使教育结构之间能够相互提供保障和支持，相互拉动和推进，有利于高效、合理地配置教育资源，是中国教育结构调整需要处理好的重要内容。

（四）教育是摆脱贫困的基本途径

目前中国的贫困可以分为两类。其一是“老、少、边、穷”的农村地区以及发展基础薄弱地区的边缘化贫困。根据国家统计局对全国农村贫困状况的监测调查，2002年底全国农村绝对贫困人口为2820万（农村绝对贫困标准为627元），初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口为5825万，低收入人口占农村人口的比重为6.2%，目前剩余的贫困人口主要集中在西部地区和粮食主产区。另外一种类型是经济转轨中冲击型的贫困，主要是城市低收入人群，包括部分在职职工、下岗、失业、离退休人员、“三无人员”（无工作能力、无收入来源、无法定赡养人），残疾、疾病及部分外来人口等弱势群体。2002年全国城镇有将近2000万人的平均收入在最低保障线以下。

诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森认为，贫困是对基本能力的剥夺，而不仅仅是收入低下。更好的基础教育、培训和卫生保健不仅直接提高了生活的质量，而且还提高了一个人获得收入的能力，使其免于收入贫困。社会弱势群体中相当一部分人口表现为没有就业或就业不充分，其主要原因是其劳动力素质或人力资本禀赋限制了就业机会的获得。

加速城镇化进程，将农业劳动力更为迅速地转移为非农业劳动力，已经成为中国经济发展的主要推动力，成为解决“三农”问题的根本途径。但城乡教育水平和发展程度的差异已经成为农村劳动力转移和拓展就业空间的主要制约因素。根据2000年第五次人口普查资料，全国15岁及以上人口城镇的文盲率为5.22%，而农村文盲率为11.55%，在“老少边穷”地区1019个县中，老区、民族自治地区、边区和欠发达地区的文盲率分别达到8%、11%、9%和13%；在15~64岁劳动年龄人口中，农村初中以下的劳动力比重高达91.2%，就业人口受教育年限平均只有6.85年，只相当于初中一年级水平。因此，促进农村剩余劳动力转移和农村经济社会发展的前提条件是农民要具备基本的发展能力，必须从教育和培训抓起，提高农村人口的素质。

在城市，文化程度低、缺乏专门技能、年龄偏大的人往往会落入贫困人口的行列。中国目前共有1400万失业下岗人员，而这个庞大群体中最为突出的一个群体是男性50岁、女性40岁以上的下岗失业人员，总数在300万以上。进行仔细分析就会发现，40~50岁年龄组所占比例最大，其再就业的难度主要在于因历史原因所造成的教育水平偏低，就业和创业能力较差，他们基本上是遭受文

化大革命对教育严重破坏的那一代人。如果把劳动年龄人口划分为两组15~39岁组和40岁以上组,发现其教育程度构成明显不同。在劳动年龄人口年长组中,具有初中及以下教育水平的人口比例比年轻组的同一比例高13个百分点。与此相对应的是,在劳动年龄人口年轻组中,具有高中及以上教育程度的人口比例比年长组的这一比例高13个百分点。不同年龄组劳动年龄人口受教育水平不同,年长组在人力资本存量上有缺失,而恰恰是这种在人力资本水平上的差异,导致了两个年龄组在获得就业机会上面,在下岗和失业的概率上面以及在实现再就业难度上面的不同。可见,下岗职工是一个特殊困难群体,体现在其教育程度上的劣势。

可以说,全面建设小康社会的核心是改善收入和就业机会的分配状况,推动公平的经济增长。实现教育机会的平等,是社会各阶层成员共享经济发展成果的最重要的方式,也是帮助弱势群体摆脱贫困的重要途径。政府应采取致力于人力资源开发的政策,向全体人民提供基本的公共服务,促进教育的均衡发展,并逐步加大对弱势群体教育扶贫的力度。

二 1998~2003年中国教育发展和改革的基本情况

1998~2003年是中国全面实施科教兴国战略,教育事业快速发展和教育改革取得突破性进展的时期。着眼于提高国民的整体素质,把沉重的人口负担转化为人力资源优势,1999年初,国务院批转了《面向21世纪教育振兴行动计划》。同年6月召开的全国第三次教育工作会议,把全面推进素质教育作为跨世纪教育工作的战略重点,把提高民族创新能力摆在重要位置,相继出台了高校扩招、高校管理体制等重大举措。2001~2003年,国务院相继召开全国基础教育工作会议、全国职业教育工作会议和全国农村教育工作会议,并采取一系列重大政策措施,有力推动了教育事业的健康发展。

(一) 实现教育的持续快速发展

1. 注重各级各类教育的协调发展

义务教育和非义务教育,基础教育和专业教育等各级各类教育只有协调发展,才能实现整个社会教育事业的持续、快速发展。否则,就必然会出现教育发展的不平衡。各级各类教育的协调发展主要体现于以下几个方面。

(1)巩固“两基”是重中之重。从1986年《义务教育法》实施至今,中国政府一直把实现“两基”目标作为教育工作的“重中之重”。2000年,“两基”目标如期实现,人口覆盖率达到85%,青壮年文盲率下降到5%以下。“十五”计划要求各级政府要继续坚持将“两基”作为教育工作的“重中之重”,进一步扩大九年义务教育人口的覆盖范围。当前,已经“普九”的城市和经济发达地区在巩固普及成果的基础上,正在把提高教育质量,改善办学条件作为工作的重点;尚未实现“普九”的主要集中在“老、少、边、穷”地区和基础条件薄弱地区,则正在进行“普九”攻坚。到2002年,全国有小学45.69万所,在校学生12156.71万人,小学净入学率为98.58%,小学毕业生升学率97.02%;初中6.56万所,在校学生6687.43万人,初中总入学率达到90%,初中毕业生升学率达到58.3%,基本普及了九年义务教育的地区覆盖全国90%以上人口。

(2)加快高中阶段教育发展步伐。随着九年义务教育的普及,初中学龄人口高峰的到来和高等教育的发展,高中阶段教育(包括普通高中、职业高中、成人高中、普通中专、成人中专和技工学校)发展尤其是普通高中教育发展十分迅速。2002年,全口径的高中阶段教育在校生达到2913.9万人,毛入学率达到42.8%。其中普通高中在校生达到1683.9万人,是1998年在校生的1.8倍;高中毕业生升学率达到83.5%,比1998年提高了37.4个百分点。

(3)高等教育跨越式发展。自1999年党中央、国务院做出高等学校扩招的重大决策以来,高等教育发展出现了历史性转折。到2002年底,全国各类高等教育在校生规模达1512.6万人,年招生总数达到563.1万人,分别比1998年增长1.4倍和1.6倍,高等教育总入学率从1998年的9.8%提高到2002年的15%,进入了国际上公认的高等教育大众化阶段。2003年,全国各类高等教育在校学生规模达到1900万人,高等教育总入学率达到17%左右。

2. 教育发展与社会发展相协调

教育发展必须适应和服务于经济社会的发展,实现教育发展的规模、结构、质量和效益的内在统一。教育发展必须与经济社会发展相适应,尤其是高等教育和职业教育,必须始终把为经济和社会发展服务摆在重要位置。

(1)大力发展职业教育和培训。1998~2002年,职前中等职业学校教育或者学历教育的规模有所减少,普职比一直呈上升趋势。但中等职业教育发展方向和内涵在发生转变,即从供给为导向转向以市场和就业为导向,并逐步适应产业结构调整的需要而培养大批技能型人才。职业教育专业结构更加适应劳动力市场的需求,例如2002年与2001年相比,加工制造、信息技术和医药卫生等社会

需求旺盛的科类招生专业数显著增长。为满足社会对高素质技能型人才培养计划和农村劳动力转移的培训计划。对于职业教育的发展方向，教育部要求职业院校坚持为经济结构调整和技术进步服务，为促进就业和再就业服务，为农业、农村和农民服务，为推进西部大开发服务的方向，充分发挥教育促进社会公平、促进就业的积极作用。

(2) 积极发展应用性和地方性的高等教育及学科专业。1999年第三次全国教育工作会议提出，大力发展高等职业教育，培养一大批具有必要的理论知识和较强实践能力，生产、建设、管理、服务第一线 and 农村急需的专门人才，并把发展高职和大部分专科教育的权责交给省级政府，同时通过整合教育资源，使高等教育向人口较多的地市级延伸。

2002年，全国高职院校（含高专和成人高校）在校生达到752.6万人，占高等教育在校生总数的51.4%，独立设置的高职院校1374所（其中，专科学校219所，职业技术学院548所，成人高校607所），约占中国高等学校总数的68.6%。另据不完全统计，从1999~2001年间，仅教育部备案的地、市高校就增加110多所，占全国新增高校总数的50%，在校生总量达12万人，为当地经济建设培养了大批应用性技术人才，促进了地方经济社会发展。

在高校扩招中，优先发展经济、社会急需的学科专业，重点在于发展高新技术类学科和应用型专业，具体来说是在优先发展信息科学、生命科学、新材料科学等高新技术类专业，优先发展适应加入WTO急需的金融、法律、贸易等类本科专业，大力发展与地方经济建设紧密结合，主要面向地方支柱产业、高新技术产业、服务业的应用型学科专业。为加快信息技术学科和生物技术学科的发展，2001年，教育部批准35所高等学校试办示范性软件学院；2002年批准36所高校建设“国家生命科学与技术人才培养基地”；批准北京大学、清华大学等7所高校自主设置学科专业的权力。到2003年1月，全国普通高等学校设置的本科专业布点数达到18300多个。从1998~2002年，全国普通高校本专科招生中工学、经济学、文学类、理学类和医学类等应用性学科的人数增长幅度较大，也说明高校更加重视国民经济和社会发展所急需的专业人才的培养。

(3) 推进高水平大学和重点学科建设。为提高中国知识创新和科技创新能力，培养和造就高层次创造性人才，提升高等学校科研和成果转化能力，1995年和1999年，国家相继启动“211工程”和“985工程”。

“211工程”即在“九五”期间，重点建设一批高等学校和重点学科，并在此基础上经过若干年的努力，使100所左右的高等学校以及一批重点学科在教育质量、科学研究、管理水平和办学效益等方面有较大提高，在高等教育改革特别是管理体制改革方面有明显进展，成为立足国内培养高层次人才、解决经济建设和社会发展重大问题的基地。到2001年底，在国家立项的99所高校中，79所学校及两个公共服务体系项目完成“211工程”“九五”建设项目验收，实际完成建设项目共投入155.43亿元。

1999年，创建具有世界先进水平的一流大学和一流学科的“985”工程正式启动，北京大学、清华大学首先获得国家大力度的支持，随后教育部分别与有关省市重点共建复旦大学等7所高水平大学。这9所高校在全国高校中，数量仅占1%，而重点实验室却占50%，年科研经费约占1/3，在校硕士生占20%，博士生占30%。2000年以来，教育部还陆续对一批具备基础和条件的高校实行了“985工程”重点共建，与有关省市和部门签署了重点共建的协议，到2002年共签署24所学校。“211工程”和“985工程”的实施，使重点建设的学校在学科建设、队伍建设、科学研究、人才培养、社会服务等方面取得了突出的成效。

目前SCI收录的中国论文，高校占70%，EI收录的中国论文，高校占75%。高校建有国家重点实验室106个，国家工程研究中心43个，分别占总数的63.5%和21.8%。另外，高校还建有国家技术转移中心6个和国家大学科技园43个（其中21个在建）。这些数据表明，高等学校正在成为中国基础研究的主力军、高新技术研发的重要方面军、成果转化与产业化的强大生力军。

3. 推进教育公平

(1) 推进义务教育的公平。中国义务教育总体水平低、基础薄弱、发展不平衡的矛盾十分突出。地区之间、城乡之间在办学条件、师资水平等方面存在较大差距。全国还有372个县尚未“普九”，大部分集中在西部地区。一些已经“普九”的农村地区中小学基本办学条件亟待改善，巩固提高的任务十分繁重。例如，2002年全国普通小学生均预算内公用经费60.21元，除北京（667.95元）、天津（154.31元）、上海（927.22元）外，有17省（区）没有达到全国平均数，最少的仅17.95元；普通初中生均预算内公用经费104.21元，除北京（1064.74元）、天津（419.09元）、上海（1133.87元）外，有16个省（市、区）未达到全国平均数，最少的仅为37.41元。2002年底，中国九年义务教育阶段在校生总规模达到18844.14万人，其中农村（含县镇）为16001.72万人，占

84.92%。但从生均经费总支出来看,1999年小学阶段城乡之比为1.84:1;初中阶段城乡比为1.69:1,城乡差距显著。

近几年来,国家不断加大中央和省两级财政转移支付的力度,加快农村和中西部地区教育的发展,缩小东西部之间、城乡之间的教育差距。

为加快中西部基础薄弱地区普及义务教育的进程,1995年,国家决定实施“国家贫困地区义务教育工程”。从1995~2000年,中央财政在六年内增拨义务教育专款39亿元,加上地方各级政府配套资金共116亿元,集中投向825个贫困县,主要用于消除农村小学和初中的危房,改善办学条件。“十五”期间,中央财政投入50亿元,实施第二期“国家贫困地区义务教育工程”,到2003年底已到位资金30亿元;从2001年起,中央财政每年安排专项转移支付资金50亿元,补助国家扶贫重点开发县等中西部困难地区发放农村中小学教职工工资。

2001年和2002年,中央投入专项资金30亿元,实施“全国农村中小学危房改造工程”。从2003年开始,中央再投入60亿元实施二期工程,力争用三年左右的时间解决中西部农村地区中小学危房问题,2003年已拨付20亿元。“农村中小学现代远程教育工程”试点也已安排资金13.44亿元;中央财政还加大了对家庭经济困难学生的补助力度,设立“国家义务教育贫困学生助学金”专款,用于西部贫困地区和老区的中小學生杂费减免和生活费补助;2003年中央财政投入资金4亿元,为农村家庭经济困难的中小學生免费提供教科书。此外,还通过制定其他一系列倾斜和支持性的政策措施,有力地促进了西部和贫困地区教育事业的发展。

2003年9月,国务院召开的全国农村教育工作会议明确提出把“两基”攻坚作为西部大开发的一项重要任务,到2007年,西部地区普及九年义务教育人口覆盖率达到85%以上,青壮年文盲率降到5%以下,并大力提高女童和残疾儿童少年的义务教育普及水平。

(2)保障进城务工就业农民子女接受义务教育。随着农村剩余劳动力转移,大量农民工子女随父母流入城市。根据2000年第五次全国人口普查结果,中国流动人口规模已超过1亿人,其中18周岁以下流动儿童占全部流动人口的19.37%,近2000万流动儿童成为社会的一个特殊群体。2003年,由国务院妇女儿童工作委员会办公室、中国儿童中心与联合国儿童基金会进行的中国流动儿童状况抽样调查结果显示,中国流动儿童的失学率达9.3%。在9个被调查城市中近20%的流动儿童无法进入当地公立学校学习,6周岁流动儿童未入学的比例高达46.9%,已入学流动儿童中有不少因家庭贫困难以维持学业。目前一项“以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主”的解决方案已初步形成,进城务工就业农民子女接受义务教育情况将得到明显改善。

(二) 不断推进教育体制创新

改革是教育事业健康发展的不竭动力,是教育活力的重要源泉。近年来,正是大力推进了教育体制和教育教学的改革创新,才为教育的超常规发展提供了现实的支撑条件。

1. 深化教育管理体制改革,建立有利于各类教育发展的宏观管理模式

(1)改革农村义务教育管理体制。20世纪80~90年代,基础教育实行“地方负责,分级管理”的体制,而在县级管理中又实行“县、乡、村分级办学,县乡两级管理”的办法。事实上,在不少地区形成了农村义务教育以乡为主的体制。1994年实行分税制后,乡镇基层地方政府财政能力变得更为薄弱,2000年国务院决定在安徽省和其他部分省(自治区、直辖市)的少数县市进行农村税费改革的试点,税费改革冲击了农村义务教育与面向农民收费的税费体制之间的直接关联,农村教育发展陷入困境。

为适应农村税费改革的需要,保障农村义务教育持续健康发展,国务院2001年召开的基础教育工作会议提出,农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制。到2003年5月,已有98%以上的县(市、区)将农村中小学教职工工资管理上收到县,94%以上的县(市、区)将农村中小学校长、教师人事管理权限上收到县,基本上实现了农村义务教育从以乡镇为主管理向以县为主管理的转变。

2003年9月召开的全国农村教育工作会议决定将新增教育经费主要用于农村,加大对农村教育的投入。1999年,全国农村义务教育经费预算内拨款为526.29亿元,占当年义务教育总投入的61.05%;2001年,全国财政预算内对农村义务教育的拨款已达到775.64亿元,占当年义务教育经费总投入的70.37%,提高了9.32个百分点。农村义务教育正在逐步实现从“农村教育农民办”到“农村教育政府办”的根本性变革。

(2)推进职业教育体制改革。针对中国职业教育管理体制长期存在的多头管理、职能交叉、统筹乏力、资源难以充分利用、办学效益低等问题,2002年7月,国务院召开全国职业教育工作会议,把理顺职业教育管理体制作为会议重点研究解决的问题,提出“建立在国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的职业教育管理体制”。同时,在国务院领导下,建立职业教

育工作部际联席会议制度，研究解决职业教育工作中的重大问题。国务院教育行政部门负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理，劳动保障部门和其他有关部门在各自职责范围内，负责职业教育的有关工作。

(3)推进高等教育管理体制改革。1998年，政府机构改革推动了高等学校管理体制改革的步伐，高等教育告别部门办学。按照“共建、调整、合作、合并”的方针，到2001年底，对556所高校进行了管理体制调整，实行地方和中央共建，调整为232所；在317所高校开展了校际间的合作办学，形成227个合作办学实体；将708所高校合并组建为302所多学科或综合性的高校。

目前中央部委所属普通高校117所，其中教育部所属72所，地方所属院校1154所。高校管理体制的改革改变了计划经济条件下形成的部门和地方条块分割、重复办学的局面，基本形成了“中央和省级人民政府两级管理、以省级政府管理为主”的新体制，扩大了高校的办学自主权，优化了高等教育的资源配置。

2. 完善教育投资体制和改革办学体制

目前，教育投入基本上形成了以财政拨款为主，其他资金来源为辅的格局。除了财政投入外，教育资金的来源包括教育的税费、义务教育阶段收取的杂费和非义务教育阶段收取的学杂费、发展校办产业、开展集资办学和捐资助学、建立教育基金等多渠道的教育经费。2002年，全国教育经费总量为5480.03亿元，其中各级财政预算内教育拨款总数达3114.24亿元，占全部教育经费的56.83%，占国内生产总值（GDP）的比例为3.41%，比1997年提高了0.91个百分点。与此同时，社会对教育的投入也在大幅度增加，2002年社会教育投入占GDP的比例比1997年提高了1.04个百分点。

多元筹资和教育成本分担制度的实施，对非义务教育阶段中等和高等教育的发展起到了积极作用。例如，2001年高等学校由多渠道构成的非财政性教育经费收入达573.38亿元，其中学杂费312.43亿元，分别占当年高校教育经费总收入的47.25%和25.75%，一定程度上缓解了高校大规模扩招后经费的紧张状况。

1999年第三次全国教育工作会议提出，“进一步解放思想、转变观念，积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学，满足人民群众日益增长的教育需求，形成以政府办学为主体，公办学校和民办学校共同发展的格局”。2002年12月，全国人大通过《民办教育促进法》，以法律的形式确定了民办教育在社会主义教育事业中的地位和作用，提出“国家对民办教育实行积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理”的方针，推进民办教育进入一个新的发展阶段。

目前，中国的民办教育大体上有以下几种发展模式：（1）由非政府民间机构或公民个人举办的民办教育机构；（2）公立学校设立的按民办机制运作的分校或二级学院；（3）公办学校按“国有民办”或“公办民助”的原则改革办学体制或运作机制；（4）多种投资主体合作办学（有的地方称为“股份制办学”）；（5）各种形式的中外合作办学。

1997~2002年，民办学校的学校数和在校生数在各级各类学校中所占的比例都有不同程度的增加。随着民办教育规模的逐渐扩大，民办教育经费也逐年增加，2001年各级各类民办学校筹集的教育经费已接近130亿元。在推进公办学校体制改革试点的过程中，鼓励社会力量改造薄弱学校扩大优质教育资源，同时应加强基础教育办学管理，规范办学行为和收费制度，坚决治理乱收费。

3. 推进高校内部管理体制及其他制度改革

(1)深化学校内部的管理体制改革。通过规范政府及其职能部门、高校主管部门与高校的职责权限，落实高校的办学自主权，按照“按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘用、严格考核、合同管理”的原则，在高等学校工作人员中全面推行聘用（聘任）制度，进一步健全高等学校内部的竞争机制和激励机制，搞活用人制度和收入分配制度。2003年5月，北京大学以“打破教师铁饭碗，避免‘近亲繁殖’，择优聘任”为核心的人事制度改革成为高等教育领域讨论的热点，无疑将促使全国其他高校的改革提速。

高校后勤社会化改革使后勤与学校行政系统逐步实现规范分离，运用社会化机制和产业运作机制进行学生公寓和后勤服务设施建设，有效地增加了后勤服务资源。从2000~2002年3年间，全国新建和改建高校学生公寓4300万平方米，新建和改造高校学生食堂530万平方米，分别超过和接近中华人民共和国成立50年累计建设面积的总和，保证了高校扩招的顺利进行。

(2)完善资助高校经济困难学生的政策体系。在扩大高等教育规模和推进高校收费改革的过程中，由于经济发展不平衡等种种原因，高校中经济困难学生的数量有所增加。为解决贫困学生上大学难的问题，中国目前已经建立起以奖学金（含国家奖学金）、学生贷款（含国家助学贷款）、勤工助学、特殊困难补助和学费减免为主体的、多元化的资助高校经济困难学生的政策体系。1999年开始组织实施国家助学贷款制度；2002年设立了国家奖学金，每年拨出两亿元人民币，专项资助全国普通高校45000名品学兼优的经济困难学生；国家还规定，高校每年都要从所收学费中提取10%左右的

资金，用于对困难学生的补助。2002年，全国资助高校经济困难学生总金额为70.227亿元，占当年全国普通高校经费总支出的5.03%，共资助732万人次，基本上保证了家庭经济困难的学生能够完成学业。

(3)高校毕业生就业政策体系初步形成。随着经济体制和劳动人事制度的改革，高校毕业生就业已经改变了国家包分配的格局，实行自主择业的制度。高等学校大幅度扩招，大学生就业压力加大。为促使高校重视就业工作，从1999年教育部开始公布所属高校的初次就业率和专业需求情况；2002年，为进一步拓宽就业渠道，消除制约毕业生就业的政策性障碍，国务院办公厅转发了教育部、公安部、人事部、劳动和社会保障部《关于进一步深化普通高等学校毕业生就业体制改革有关问题的意见》（国办〔2002〕19号），放宽或取消毕业生的落户政策和限制，离校前仍未落实就业单位的应届毕业生可以延长择业期，逐步建立并完善高校社会服务体系，包括建立待就业登记制度、职业能力培训制度、就业市场管理制度、就业信息服务体系以及促进学生就业的制度建设。教育部还要求各地方和高校将毕业生就业状况与高等教育发展规模、专业设置、办学水平和质量评估联系起来，通过深化教育教学改革，促进高校毕业生就业工作。

4. 深化教育教学和人才培养模式改革，全面推进素质教育

全面推进素质教育是教育创新的重要内容，是中国教育思想和人才培养模式的重大转变，其核心是提高学生的思想道德水准，培养学生的创新精神和实践能力，其关键在于改革课程、教材和考试评价制度，提高教师队伍的质量。

(1)基础教育课程和评价制度改革。2001年教育部印发了《基础教育课程改革纲要》（试行）和义务教育阶段学校18科课程标准（实验稿）。新一轮课程改革的主要突破，在于根据基础教育的性质和时代特点，培养学生自主学习和终身学习的能力。到2003年，实行基础教育课程改革的实验县、区已达到1642个，已有3500万中小学生使用了新教材。为保证课程改革的顺利实施，2002年底，教育部提出建立“以促进学生发展为目标的学生评价体系、有利于促进教师职业道德和专业水平提高的教师评价体系和有利于提高学校教育质量的学校评价体系”的原则，确定了评价内容、措施和方法，并就小学升初中考试、中考、高中会考和高考提出了指导意见。2002年，全国各省（自治区、直辖市）已全部实行高考“3+X”科目设置方案；2003年，教育部允许包括北大、清华等在内的22所著名高校，自主录取5%的新生，探索以统一考试录取为主、与多元化考试评价和多样化选拔录取相结合，学校自主选拔录取、自我约束，政府宏观指导、服务，社会有效监督的选拔优秀创新人才的新机制。

(2)深化职业教育和高等教育教学改革，加强大中专学生文化素质教育。职业技术教育领域的改革，以新科学、新技术来改造传统专业，以人才需求为导向进行职业教育专业结构的调整，以实践为导向加强职业教育的教学改革和课程建设，培养学生以职业为导向的基本素质。

在高等教育阶段，开展以提高质量为核心的教育教学改革工程。加强人文素质教育，在全国高校建立了32个人文素质教育基地；2001年，教育部提出了教授要上讲台、大力提倡使用新教材、引进国外原版先进教材等一系列提高教学质量的措施。加强对高校教学质量的评估工作，到2003年已完成了对254所高校的评估。各高校大力推行学分制、主辅修制，鼓励学生参与社会实践、科研创新和公益活动，提高学生培养的质量。

(3)推进教师教育改革，加强师资队伍建设和培养。教师职前培养层次结构重心逐步上移，由三级师范（本科、专科、中师）向二级师范（本科、专科）逐步过渡，中小学教师培养逐步纳入高等教育体系，充分发挥现有高师院校培养专科以上学历小学教师主渠道的作用，鼓励普通高等学校积极参与教师培训。职业院校在改善师资队伍学历结构的同时，重在建设一支理论基础扎实、又有较强技术应用能力的“双师型”教师队伍。为解决高校扩招后面临的高校教师总量不足和结构短缺问题，2002年教育部在全国研究生招生计划中专门安排了专项师资计划，培养紧缺师资，并适当向地方所属高校倾斜。教育部面向高等学校实施的两项高层次人才奖励计划——“长江学者奖励计划”和“高校青年教师奖”，从1998~2002年，长江学者特聘教授、讲座教授共计537人；自1999~2002年，“高校青年教师奖”全国获奖者共计429人。高等学校吸引、稳定和集聚高层次人才并充分发挥他们作用的制度环境建设也在逐步改善。从1998~2002年，全国普通高校专任教师由40.7万人增加到61.8万人，其中具有研究生学历教师占教师总数的32.2%，具有博士学位教师占7%。共有中科院院士、工程院院士514人，占全国两院院士总数的38.6%。高校已经成为凝聚高层次人才的高地。

三 中国教育发展和改革中存在的突出问题及其对策

中国教育虽然取得了跨越式的发展，但也面临严峻的挑战。其一，中国是穷国办大教育，而

且是世界上最大规模的教育。人口与教育资源承载能力不足的矛盾，人民群众不断增长的教育需求同教育供给，特别是优质教育供给不足的矛盾，将在相当长的一个时期内影响和制约着中国教育的发展；其二，教育体系与实际的脱节甚至割裂，已成为中国教育体系的一个主要的弱点。为了促进和保证中国教育的健康持续快速发展，发挥教育在提供大量高素质劳动者和调节劳动力市场发展中的重要作用，必须进一步推动中国教育的发展与改革。

（一）树立全面、协调和可持续发展的教育发展观

一般来说，教育领域主要考虑受教育者的个人需要及其身心发展的规律，经济或工作领域主要考虑社会需要和劳动力市场的要求，教育和就业之间往往并不是一一对应或能够存在“无缝隙”的过渡。要促进各级各类教育的持续健康协调快速发展，必须既要正确处理教育内部的各种关系，又要考虑社会经济发展和人民群众对教育的要求；既要考虑教育自身的发展需要，也要考虑教育与经济社会的协调发展。

从教育与经济社会发展的关系来看，教育结构调整的主要目的在于使教育部门所培养的毕业生在规模、结构上更好地适应社会经济发展对各种层次、类型劳动力的需要，毕业生的资源配置或就业状况通常可以作为检验教育结构调整成效的重要方面之一。1999年以来，中国罕见而迅猛的高等教育扩张在满足人民群众需求的同时，也开始加剧劳动力市场就业的激烈竞争，由学历升级推动的“职位排挤”现象加剧，反过来推动教育结构重心高移，学校升格成风，中专升大专、大专升本科、本科上研究生，而教育的类型和特色难以彰显。

从高等教育层次结构的变化来看，2002年与1998年相比，在校研究生规模增幅最大，本科和专科（高职）生增加人数大体相当。具体来说，研究生总规模4年净增40.2万人，4年增长2.02倍，本科生净增423.8万人，增长1.65倍，专科（高职）生规模净增415.6万人，增长1.14倍。

扩招政策的初衷是把发展高等职业教育作为高等教育的重点，以面向地区经济建设和社会发展，适应就业市场的实际需要，培养生产、服务、管理第一线需要的实用人才。但所采取的发展策略，主要是对现有高等专科学校、职业大学和独立设置的成人高校进行改革、改组和改制，并选择部分符合条件的中专改办，以及在部分本科院校增设高等职业技术学院，人才培养的结构和模式并未从根本上走出本科压缩型即学术型人才的模式，尚未形成与企业需求和劳动力市场密切结合的应用性人才培养模式，加上以学历为导向的劳动人事制度的驱动，高职毕业生就业率一直不高，社会认可程度低。高职毕业生在劳动力市场上的负面反馈信息使本科和研究生教育面临的扩张压力加大。

1998年全国共有普通高校1017所，其中本科院校600所，专科学校417所，本、专科学校比例为3：2，普通本、专科在校生共340万人，本、专科生之比为1.9：1。到2003年，全国普通高校1553所，其中本科院校642所，专科学校911所，本、专科学校比例为2：3；普通本专科在校生1090万人，本专科生之比为1.27：1。本科教育资源的供求矛盾变得突出，客观上增加了对本科教育的强烈需求，从1998~2003年，全国共新增设本科院校（均为“专升本”）114所。

随着高校本科扩招，研究生教育规模扩张的压力开始加大。2003年，全国约94.5万人报考攻读2004年硕士学位研究生，其中应届本科毕业生报考人数47.4万人，占报考总人数的50.2%，比2002年的38.4万人净增9万人，增长23.4%。随着研究生招生规模的扩大，对毕业生质量产生一些负面的讨论，在劳动力市场上研究生争抢本科生职位的现象已经开始出现。劳动力市场和高等教育如此循环，高层次人才的职位挤压和替代推动中国教育结构层次逐步提升。然而，现实的劳动力市场却是技术技能性人才极为短缺，拥有专科、本科文凭的求职者比比皆是，有一技之长的技工人才却不多见，中高级熟练技工人才更是凤毛麟角。在精英人才荟萃的深圳，出现了高级技工月薪超过硕士研究生的现象。

就教育自身发展的规律看，教育体系是一个有机的整体，某一层次的教育政策与程序必然与其他各个层次互为影响。教育结构体系的调整是有基本条件的，而且各个阶段是逐步推进的。只有当高中阶段教育普及程度达到一定水平后，高等教育才能实现较大规模的扩张。“如果教育决策与发展未能很好结合，特别是关系到最高层次和最为昂贵的教育形式，要满足这样的需求，很可能会牺牲基础教育，而基础教育可以长期地并必然地适应经济和社会的需求。”从中国的教育结构和发展中国家的经验来看，在一定阶段适当加快高等教育的发展是必要的，问题在于怎样发展，不能以牺牲基础教育，尤其是义务教育为代价。1999年高等教育扩招以来，高教财政拨款占财政性教育经费的比例从1998年的19.74%提高到2001年的22.57%，而义务教育所占的比例却从1998年的55.4%降低到2001年的53.58%，高中阶段教育所占比例同期也有所下降，教育资源明显流向高等教育。况且，高等教育的迅速发展与高中阶段教育的薄弱链条严重不相称，2002年在普通高中的升学率已达83.5%的情况下，初中毕业生的升学率却只有58.3%，高中阶段教育发展滞后已经成为制约高等教

育持续健康发展的重要因素。

综上所述，要树立全面、协调和可持续发展的教育观，发挥教育促进就业的作用，必须根据中国国情、经济发展阶段以及产业结构发展趋势，进一步调整和优化教育结构。从现代经济发展的经验和规律来看，在实现经济起飞和增长初期，劳动力结构呈现“两头大、中间小”的葫芦状，即领导层和操作层占很大比重，技术技能层所占比重小。但随着技术不断进步和组织形式的变化，产业结构进一步优化，劳动力结构出现“两头小、中间大”的啤酒桶现象，即领导层和操作层两头缩小，技术技能层中间增大。

随着经济全球化发展和发达国家制造业的外移，中国正在发展成为世界制造业基地，劳动力加快向第二、三产业转移。当今世界制造业三大国——美国、日本、德国（1999年，美国制造业占世界比重分别为24.7%，日本占16.6%，德国占7.9%，中国仅占3.7%）的劳动力技能结构的总体特点是，美国有世界一流的一批最高层次的科技精英人才和大量低水平技能资格的中下层职工；日本有大量的工程技术专家和广泛分布的接受过普通教育的技能多面手；德国有在基础与应用科学、工程科学领域高水平的专业技术精英人才和具有普通教育水平与职业技术技能的熟练工人。中国产业工人的主体仅有初中及以下文化程度，具有中级技能的熟练工人比较短缺，高级技工和技师严重短缺；受过高等教育人员比例差距大，工程技术人员和高层次技术人才不足。因此，中国要形成制造业以至各个产业的竞争力优势，急需一批高层次创新人才和大批中高等技术与技能人才，技能形成战略和教育结构的调整必须以此为出发点。

（1）在全面均衡普及九年义务教育的基础上，大力发展高中阶段教育，进一步提高全国及各地区的初中毕业生升学率、中等教育和职业教育的普及率，尽快实现中级技能的普及化。这是改善中国劳动力素质结构、提高全民整体素质的重要手段。

（2）以就业为导向强化应用型人才培养的教育类型定位。目前中国中等职业教育定位比较准确，主要培养实用操作层面的技术工人和初中级人才，其就业率高且稳定，2002年达到94%，某些专业的毕业生甚至供不应求。高等职业教育主要培养技术应用性人才，与本科的差异不仅在办学层次上，更在于人才的培养目标、类型或特色方面。只有摆脱“压缩型本科教育”的模式，才能增强高职毕业生在劳动力市场上的竞争力，防止被高层教育毕业生轻易替代。在本科教育和研究生教育中，虽然学术型与应用型人才类型尚未分化，但应明确应用学科（如工科、农科、临床医学、法科、财经、工商管理）为主的高等学校和专业主要培养高级应用性人才。否则，如果所有的本科教育和研究生教育都向学术型方向发展，必将激化毕业生就业的结构性矛盾，难以适应经济和社会发展对中国不同类型高层次人才的要求。

（3）加强职业教育和高等教育与企业界之间的联系。以学校为基础的职业技术教育要加强校企合作，把理论学习与实践学习统一起来，保证学生实现从学校到工作的平稳过渡。大学在科学和工程方面的教育应当更适合于经济需求。无论是大学生，还是研究生都不要局限于狭窄的学科学习中，应使学生在企业的技术开发和应用实践中受到锻炼。

（4）创造多种模式、多种途径发展各类教育。教育应横向扩展到社会各个方面，纵向延伸到人的一生历程。为此，在建立开放型学校教育体系的同时，要通过发展远程教育、网络教育、函授教育等扩展各种学历教育，包括企业教育、社会教育和其他非正规教育形式在内的各种非学历的教育与培训，并通过建立对课程、项目和以往学习经历的学历资格认证机制，促进各种不同学习环境和路径的沟通和衔接，最终创造出适合中国经济社会发展需要的终身学习体系。

（二）全面实施素质教育，促进能力建设

在经济社会的急剧转型时期，人力资源能力建设对经济社会发展具有基础性、战略性和决定性的意义。在今后20年左右的时间里，中国将大体完成工业化过程中的结构调整，即大约有2亿左右的农业劳动力转移到制造业和服务业，有3亿左右的农村人口转移到城镇工作和生活，城市人口中也会有相当数量的就业者转换工作岗位。在这么短的时间内，有这么多人要转换职业岗位，改变工作和生活环境，人们的应变能力、再学习能力、再就业能力就显得特别重要。同时，结构调整所产生的劳动力转移和每年新增的800万~1000万人对就业岗位的需求，一方面需要通过结构调整创造新的工作机会，更重要的是提高劳动者的创业能力，让劳动者自己创造工作机会。此外，中国新型工业化道路确定了以信息化带动工业化的战略，不论是发展高新技术产业，还是以高新技术改造传统产业，关键在于中国的技术储备基础和自主创新能力。因此，加强人力资源能力建设的核心就是要提高国民的就业能力、创业能力和创新能力。

自20世纪80年代中期开始中国在各个教育领域推行素质教育，强调素质教育的重点是培养学生的创新能力和实践能力，但由于缺乏具有可操作性的具体的配套政策措施和有效的教育教学模式，而难以落实到教育理念、教育过程、教育方法和手段中去。教育过程能力建设的薄弱，造成了

中国人力资源开发和人力资本积聚中的严重缺陷。一是学历膨胀而实务人才短缺，加剧人才供求上的结构性矛盾；二是人的职业能力狭窄，缺乏综合与迁移能力，不能适应产业结构调整 and 职业、岗位技能变化的需要；三是高层次人才缺少创新思维 and 创新能力、宏观决策和统筹协调能力、国际交往与竞争能力。因此，全面深化素质教育，只有把能力建设摆在教育发展 with 改革的首要位置，实现从学历本位向能力本位转变，才能造就符合社会要求的高素质劳动者、专业人才 and 拔尖创新人才。

1. 制定能力建设的国家战略和国家标准

把能力建设提到国家战略的层面，就是由国家规划和统筹能力建设，制定各种人才 and 各种职业（岗位）的能力标准。这种标准不仅作为各行各业录用人员 and 职务晋升的依据，还可以供职业教育、成人教育 and 高等教育参考，在基础能力培养方面也可供基础教育参考。

20世纪90年代以来，随着知识经济 and 全球化的发展，学校教育和培训如何适应急速变化的工作岗位，成为许多国家和国际组织关注的问题。他们相继研究和提出了有关岗位能力 and 教育能力的要求，并试图以此将职业资格 with 学术水平两条路径进行整合。如国际劳工组织在《知识社会中的工作学习与培训》报告中，比较完整地提出了知识社会能力发展的要求，主要包括基本（基础）能力、核心能力、职业（岗位）能力、终身学习能力，并要求这些能力应分别在基础教育、职业培训和终身学习中得到相应地体现。

如此看来，能力建设就不再只是职业培训的要求，而应该是贯穿于各级各类教育的共同要求，不过不同层次 and 类别的教育，能力建设的重点有所不同。例如，基础教育主要是基本（基础）能力的培养，主要包括“读写能力、计算能力、公民资格、社会技能、学会学习技能，以及共同解决问题的能力”；核心能力是在基本能力的基础上适应工作需要发展的新技能，职业教育和高等教育主要是通过“提供一般的核心工作技能和作为其基础的知识，以及以产业为基础的通用专业技能，可以进一步增强人们的就业能力，并有助于向劳动世界过渡”。这些核心工作技能包括“具备团队工作精神、解决问题能力、信息网络技术和通讯及语言技能、学习技能的知识，以及保护自身及同事不受工作中的危害 and 职业病之害的能力”。职业培训主要是有针对性的岗位能力的培养。终身学习可以在工作、技术和技能要求变化的情况下，保证维持 and 提高个人的技能与能力，保证个人发展 and 个人事业的发展。

此外，“教育还应使青年人为非直线式的职业道路以及在其工作生涯期间数次变更职业的可能性做好准备，应当传达企业 and 企业家能力的一种积极形象……应当开发青年人的即席能力和创造能力，使他们普遍具备处理迅速变化世界的复杂情况的能力”。这就是说，终身学习能力、创新能力和创业能力是在各种教育中都应当着力培养的。联合国教科文组织特别针对高等院校指出：“必须将培养创业技能和创业精神作为高等教育的重要问题，以增强毕业生的就业能力，使他们不仅成为求职者，而且逐渐成为职业的创造者”。这些国际组织 and 一些国家关于能力建设的思想和经验值得我们参考 and 借鉴。

中国从1993年起开始推行学历文凭 and 职业资格证书并重的制度。过去，只要有学历就可以就业，现在 and 以后的趋势是既要有学历，又要有某个职业资格才能进入人力资源市场。但是，目前制定各种人才 and 各种职业（岗位）的能力标准，主要是部分行业的职业岗位规范，分别由劳动部门 and 人事部门牵头制定，实际上主要是岗位技能，属于能力结构中的专业（职业）能力部分，具体体现为职业/专业资格证书，与教育部门制定的体现学术性能力的学历证书缺乏有机联系 and 有效衔接，而且在能力考核、证书发放等方面多头管理。因此，需要从人力资源开发的全过程提出能力建设的总体要求，并在这个基础上制定国家能力标准的基本框架，从而在整个教育和培训体系加以系统地设计和实施。

2. 推进教育制度创新，为能力建设提供制度框架

从人才培养的角度推进能力建设，需要推动以下几个方面的教育制度变革：

(1) 教育管理方面。目前存在的主要问题是政校不分，考教不分。制度创新的首要问题是政府与学校的角色定位。政府的职能主要是发展国家资格框架，制定连贯一致的能力标准及评价、承认 and 证明制度。这个框架在将学历 and 职业/专业资格进行整合的同时，关键是要不考虑所学技能和获得能力的方法 with 地点。通过正规 and 非正规教育及培训、工作经历 and 在职学习中的能力建设都可以获得承认，从而开放 and 培育教育培训市场，推动学校 and 培训机构由能力标准驱动自主办学。

(2) 入学制度方面。现行的中小学 and 高校入学制度，义务教育阶段实行免试就近入学，开放 but 缺乏选择。高校实行全国统一考试，严格选拔 but 缺乏开放。入学制度创新，在义务教育阶段，当学校之间逐步实现均衡发展之后，在保证教育公平的前提下，提供必要的选择机会。在高等教育阶段，当大众化水平逐步提高之后，大多数高校实行开放注册入学，少数研究性大学选拔入学，在选

拔标准和方法上,要以能力考核为主,尤其是注重发现和选拔具有特殊才能的学生。各级各类职业教育院校则应开放入学,尽可能向所有人提供职业发展的机会。

(3)教学制度方面。中国教育制度的特点和长处是统一要求,严格规范,能保证基本教育质量,而问题恰恰是忽视了个体差异,缺乏适应不同教育对象的灵活性,在某种程度上甚至会窒息有特殊才能的人的发展潜能。教学制度创新的方向是灵活性和个性化,新的制度应是“以人为本”的、“因材施教”的、规范与选择相统一的。如在教学安排上,设置不同进度,允许学生自由选择;在教学管理上,实行学分制和工作学习交替制度,并在不同学习环境或路径之间通过学分转换制度实现衔接,等等。

(4)合作教育制度方面。能力建设需要学校与社会的共同参与,如中小学阶段的社区教育与校外教育;高等教育阶段的“产、学、研”合作;职业教育和成人教育中的产教结合,或者以企业为基础的教育,都说明人才培养,尤其是能力建设必须依靠学校与社会机构的合作伙伴关系,并要在制度和政策层面上保证这种伙伴关系的建立和运行。

(5)证书制度方面。实行多种证书制度,虽可以比较全面地反映能力建设的要求,但要加强学历教育与职业标准的有机结合和衔接,减少重复,提高效率,有利于毕业生的就业准入。

3. 把提高创新能力和创业能力作为能力建设的重点

把提高创新能力和创业能力作为能力建设的重点,既要普遍提高国民的创新能力和创业能力,同时又要着力造就一大批具有原创能力的拔尖创新人才和各个领域的创业领头人。这对于学校教育的要求,不仅涉及教育思想、教育内容和方法的改革,而且在制度安排和教学组织上都需要做出新的调整。

对于创新能力和拔尖人才的培养,中国早在20世纪70年代末就开始进行发现和培养超常人才的实验和研究,比如通过制定灵活机动的政策,允许智力超常、创造力强、早慧或成果显著的学生打破常规、超越正常程序,在选课、免修、免考、跳级、提前毕业、免试保送研究生、硕博连读等方面都有较大的自由度,使他们崭露头角的机会大大增加。90年代以来,为增强国家知识创新能力和高层次拔尖创新人才培养能力,国家相继实施“211工程”和“985工程”,集中力量对少数大学进行重点建设,一些大学也在加速建立研究型大学的人才培养体系,开展以创新为灵魂的研究生教育。事实上,拔尖创新人才的发现和培养是非常复杂的,需要在教育理念、教育内容和教学方式上有所创新,自始至终把培养创新能力贯穿在人才培养的全过程,从中小学抓起,从大学抓起,并真正废除窒息创造力的应试教育,以教育创新实现创新人才的培养,才可能有希望。

教育不仅在培育创业精神方面起着重要作用,而且对于成功的创业精神所需要的商业和管理技能的积累也是至关重要的。目前中国大学在校大学生和毕业生创业比例低、成功率低的状况,与学校创业教育的缺失有很大关系,尚没有系统的创业教育教学体系作为支撑。就业创业教育应从基础教育抓起,“培养学生的社会责任感,使其具备基本的人文精神和素质,有初步的职业知识、创业精神与人生规划能力”,并要有课程和实践的载体去推进。职业教育和高等教育阶段,则要在教育过程中积极引导和鼓励个性发展,鼓励学生开展自主性的创新和创业实践活动。加强就业指导,设立创业教育的课程和项目,使学生对商务活动、商务管理和企业运作的基本知识有所认识,等等。目前教育部正在北京航空航天大学等国内9所高校开展创业教育试点,并计划在国内各高校推动创业教育工作。

(三) 明晰政府、企业和个人的教育投入责任和分担机制,多渠道筹措教育经费

教育和培训既有益于个人,也有益于企业和社会。教育和培训可以使个人具备就业能力,并帮助他们获得体面的劳动和避免贫穷及边缘化。根据对中国城镇教育收益率的测算,中国个人教育收益率是逐年递增的,高等教育的平均年收益率的增长幅度远大于初等教育。不断提高的教育收益率推动着人们对教育的重视,对教育投资的热情空前高涨。企业和社会通过在其人力资源和教育方面的投资,提高企业的生产率和竞争力,促进经济增长和社会进步。因此,投资于教育和培训的责任应由公共和私营部门共同分担。但是,政府“必须始终承担投资于基础教育和初期培训的主要责任”,并分担向面临社会排斥或歧视风险的群体投资的最大部分责任。投资于义务教育后的教育和培训以及以工作场所为主的终身学习和培训,提高个人的就业能力和企业的竞争力,属于个人和企业的共同责任领域,且企业和个人是教育和培训的主要受益方,因而被要求在学习和培训计划的投资方面承担更大的份额。

中国目前基本上形成了“政府投入、社会多方参与、受教育者合理分担”的教育和培训经费筹措机制。但由于经济和社会发展和人民群众对较高层次和优质教育的需求日益增长,国家财政对教育的投入不足,教育经费增长跟不上规模快速增长和质量提高的要求;同时,由于市场、区位和政策等原因,造成了教育资源不合理的流动、积聚和配置,使城乡之间、地区之间、学校之间的相

对差距和绝对差距都在明显拉大。教育经费紧缺和基础教育的不均衡发展，已成为制约中国教育可持续发展和影响社会公平和谐的突出问题。健全公共财政体制，同时发挥多种积极性，开发和疏通多种渠道筹集社会资金，无疑是克服教育发展经费瓶颈的根本途径。

1. 健全公共财政体制，合理配置公共教育资源

中国目前的财政体制带有明显的计划经济遗留下来的“生产建设财政”的痕迹，这是中国教育财政投入不足的主要原因。随着中国社会主义市场经济体制的完善，经济调节、市场监管、社会管理和公共服务将成为政府的主要职能，而社会管理和公共服务是目前比较薄弱而且要大大加强的一部分，教育在社会管理和公共服务中占了非常大的比重，这就要求把发展教育摆在公共行政体制和公共财政体制更加突出的位置上。在市场经济和公共财政体制比较完善的国家，公共教育支出占国内生产总值的比例大都在4%以上，在政府的财政支出中也占有相当大的比重。2002年，中国财政性教育经费占国内生产总值（GDP）的比例达到3.41%，预算内教育经费占财政支出的比例为

14.76%，为此，应争取在较短时间内实现国家财政性教育经费占国内生产总值的比例达到《教育法》规定的4%的水平。同时，在教育财政资源的分配上，应集中使用在公共物品的提供上，适当降低高等教育经费的比例，扶持中等教育的发展，尤其是对义务教育，政府必须切实承担起义务教育的责任，迅速地加大国家财政对农村教育的投入，逐步创造条件，对农村和贫困地区实施免费义务教育，保障农村人口的基本受教育权利。

2. 依靠多方资金满足非义务教育的经费需求

中国经济高速增长带来居民可支配收入增加，金融机构居民人民币储蓄存款余额已达10万亿元。义务教育后教育与培训所创造的经济收益开始逐步显现。计划生育政策的执行使少年抚养指数迅速下降，家庭有能力也愿意在子女教育上做出更多投资。据中国人民银行2003年2月中下旬对全国50个大、中、小城市进行的城镇储户问卷调查，有20.2%的居民储蓄动机是“攒教育费”，教育储蓄成为居民储蓄动机的首位。

在公办非义务教育阶段，各类学校实施部分成本分担政策，学杂费占各级各类学校生均经费的比例已有相当比例。但高等教育低于普通高中教育，提高学杂费在优质非义务教育生均经费中的比例还存在一定的空间。此外，目前中国高中（不含成人中等学校）和高校在校生中，民办学校所占的比重还相当低。与一些发展中国家相比，中国私人承担的教育资金比例还可以适当提高。同时需要规范收费行为，健全包括“奖、贷、助、补、减”在内的助学保障机制，核心是落实助学贷款制度，尤其是要把这些政策推广到高中教育阶段，救助中贫困生，加快普及高中阶段教育的步伐，提高全民文化素质。

3. 建立社会办教育的有效激励机制

目前中国的办学体制和投资体制改革主要是发展民办教育即通过体制外的增量来扩大教育机会和教育选择。但由于优质教育资源主要集中在公办学校，大部分民办学校的办学质量和品牌，短期内很难达到优质公办学校的水平，而有支付能力的个人对教育的需求和追求却主要是优质教育，社会资金进入教育服务贸易领域，为逃避风险也愿意投资于优质教育。因此，允许和鼓励一部分优质的公办学校在保证原有国家任务的前提下，适当运用民办机制运作，把由此而节省出来的政府财政支持薄弱学校建设，有利于公办学校多渠道筹措社会资金，通过激活教育资源的存量而增加教育的供给，并因而增强公办学校的办学活力。

目前基础教育阶段中进行的“国有民办”、“公办民助”等办学体制改革试验，国有高校中出现的“民办机制的二级学院”，以及引进境外资金进行的中外合作办学，都是通过公私部门的战略伙伴关系，实现高起点快速发展，更好更快扩大优质教育资源的有效途径。当然，对于这些学校存在的管理体系不健全、民办机制不完善、办学行为不规范等问题，迫切需要加以进行规范管理，防止国有资产流失和公办学校借改制或假借找企业或民办学校进行联合办学进行乱收费，以保护国家和教育消费者的利益。此外，在企业和个人投资于教育和培训的环境建设方面，还应在法律、财政税收、金融等方面制定倡导性和激励性的政策措施，对企业、个人投资、捐资和社会力量办学做出优惠或减免税的具体规定，解决教育和培训的融资问题。

4. 实行积极的劳动力市场政策，加快就业服务体系建设

中国的劳动力市场政策已从比较消极的收入支持政策转向以鼓励就业为主要内容的积极就业政策。积极劳动力市场政策的着眼点是在终身学习的条件下，更多地地为技能升级、再培训和知识发展提供机会，以加速劳动力结构的调整。同时要健全和完善就业政策与服务体系，为人们进入劳动力市场就业积极创造更为有利的条件。

（1）重视和加强教育与培训在积极劳动力市场政策中的地位和作用。积极的劳动力市场政策和措施包括长期失业者培训、大规模裁减工人的再培训、求职帮助和就业服务、就业和工资补贴以

及公共工程计划。但教育和培训究竟是导致就业的增加呢，还是仅仅导致工作岗位在工作者和无工作者之间的重新分配呢，培训能否减少失业，还是“增量为零的游戏”？美洲开发银行首席教育顾问卡斯特罗认为，在某些情况下，培训能使某些群体具有技术优势，比其他人更有希望竞争到现有职位。就旨在提高群体就业水平的政策而论，培训是一种有力的手段，但未必能创造就业机会。只有当一切必要因素都出现时，才能创造就业，仅靠培训是无法奏效的。

国际劳工组织则认为，从宏观经济的角度看，增量为零的结论是值得怀疑的。相反，更多的培训可以导致一个更好的总量经济行为。这可能是通过刺激生产性资本的投入，或者是因为随着接受培训的劳动力的增多，调整过程会更顺利，公司能够更灵活地重新选择生产。总之，在教育和培训上，通过减少不合理的技能配置而进行适当的目标明确的投资，就能使生产性就业岗位在国家经济中实现净增加。同时也有助于创造条件吸引新的国内和国际投资，并刺激经济增长和更快速地创造就业岗位。为此，许多国家的培训和再培训计划在有积极劳动力市场措施的支出中一般占有显著的份额，通常在40%和60%，丹麦超过了75%。中国积极就业政策中教育和培训的力度还不够大，根据劳动和社会保障部提供的资料，国家法规规定将企业工资额的1.5%用于工人的培训，地方政府就业和失业保险基金的一定比例，通常为15%，用于就业前培训和失业人员的再培训。培训作为解决离校青年学生就业结构性矛盾的有效手段，应成为实施积极劳动力市场政策的重点。2003年，为切实做好高校毕业生就业工作，劳动和社会保障部和教育部在全国范围内实施了“2003年高职院校毕业生职业资格培训工程”，取得了较好的效果。

(2) 进一步落实和完善人才与劳动力市场服务体系。高校毕业生就业问题的紧迫性，使各级政府部门在较短的时间内出台了一系列的政策、条例和法规，从内容上来说涵盖了相当广泛的领域。包括清理、修改和废止了不符合时代要求的、制约或妨碍毕业生就业的政策性文件，进一步打破地区壁垒、行业壁垒，在全国形成有序、公平竞争的毕业生就业市场，鼓励毕业生到基层就业、到民营企业就业、自主创业，涉及技能培训、失业登记、临时救助、待就业服务、高校就业指导等各个方面。进一步落实和完善人才和劳动力就业政策和服务体系，就是要切实把政府职能转到为建立劳动力市场服务和创造良好的政策环境上来。当前需要重点解决以下问题：

构筑教育与人力资源信息平台 相关而又可靠的劳动力市场和培训信息，可以指导集体和个人的投资，并通过教育、培训和再培训建立个人的就业能力和一个有竞争力的、灵活的劳动力队伍。但目前由于信息不对称或缺乏信息来源渠道，个人获得的有关教育培训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也缺乏必要的了解。2003年6月，教育部开通了“中国高校毕业生就业服务信息网”，目前急需实现国家、地方、高校三级联网，教育、人事、劳动等网络和市场互连互通，资源共享；加快实现与行业、企业的合作，建设信息丰富的网络数据库，尽可能多地召开网上招聘会，通过网络快捷、准确地向毕业生和求职者提供就业需求信息。此外，信息系统还应涵盖教育和培训提供者的信息，包括教育培训的期限、种类、成本；课程、传授形式、进度安排；教员资格；项目完成情况记录；就业服务以及包括毕业生就业情况在内的绩效测量等等，供潜在的参与者通过搜索引擎方便地获得相关信息，同时也有利于教育和培训机构及时地进行方向、内容与结构的调整，最大限度地满足劳动力市场和教育培训接受者的需求。

完善自主创业配套服务体系 创办微型和小型企业需要具备三个要素——知识技能、资金、社会化的服务体系。为缓解就业压力，一些省市出台了不少优惠措施，其中不乏对大学生自主创业的支持，但与政府的热情不成正比的是，学生创业始终没成气候。做好创业政策宣传、建立创业基金、提供创业贷款，创造良好的创业环境固然重要，但还需相关的一系列配套服务，特别是针对大学生的系统的创业培训。国际劳工组织为促进发展中国家就业实施的“SIYB”（创办你的企业）项目，已经帮助发展中国家创办了5万家企业，创造了20万个就业机会。该创业培训现在已遍及全球90多个国家，2004年计划在中国推行这一项目。创业培训是帮助那些有创业意愿和潜质的人创办企业，增加全社会就业机会，但并不是每一个人参加创业培训就有能力去创办自己的企业。“SIYB”创业培训的第一个环节就是通过一系列测试进行筛选，评估你是否具备做企业家的素质，如果不适合，就不需要进入到下面的培训程序。该创业培训项目中，有一项专门针对大学生创业的“KAB”计划，侧重帮助大学生和刚毕业的学生了解企业，培养他们的创业意识和创业精神。经过培训，创业者应该理清思路，衡量自己是否是创业的合适人选，然后根据自己的条件和市场信息确定计划书，寻找创业机会，增大了创业成功的可能性。

