

北京大学  
教育经济研究所、高等教育研究所

# 简 报

2006 年第 08 期 (总第 106 期)

2006 年 08 月 01 日

《中国教育与人力资源发展报告 2005-2006》出版暨研讨会 (之一)

北京大学教育学院

编者按：本报告为闵维方教授主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国教育与人力资源问题研究”的阶段性成果。课题组对我国目前教育与人力资源问题进行了理论梳理，并对中国教育的现状进行了大量的实证调查，最终形成了《中国教育与人力资源发展报告 2005-2006》。

本简报拟分两期对报告进行简单的梳理，这一期重点介绍专家研讨会、报告的框架及主要成果之一、之二（部分）。

## 一、“教育与和谐社会构建”研讨会

7 月 28 日上午，北京大学教育学院、北京大学教育经济研究所和北大出版社共同向外界发布了《2005—2006 中国教育与人力资源发展报告》，并邀请了各界专家学者在北京大学举行了“教育与和谐社会构建”研讨会。

研讨会上，本书主编闵维方教授、副主编王蓉教授先后发言，对报告的内容进行简单的介绍和总结。随后来自各界的专家学者就此展开了激烈的讨论。

北京大学长江讲座教授、美国哥伦比亚大学曾满超教授对报告的成果给予了充分的肯定，认为报告内容很丰富，并具有很大的社会意义。

国家教育发展研究中心韩民副主任指出，报告从发展观的角度提出教

育的重要作用，同时关注公平、区域发展不均衡、弱势群体问题，这些都是值得充分肯定的。此外教育发展指标体系也是一个很大的贡献，对衡量地区或国家教育发展提供了很好的平台。

北京大学光华管理学院陈良琨教授就报告提出了三点见解。首先认为报告对于重要理论更深入的阐述、国际比较深入的介绍、实证数据的深入分析，把握住了我国经济、社会发展的核心问题，紧扣教育与和谐社会构建的主题。从理论和实践上都给予了很重要的支持。其次充分肯定了教育发展指标体系，认为其参考国际方法，首次在国内构建，且从几个角度进行比较，非常有意义，利于地区、国家之间的比较。最后，和谐社会的建立，本身是科学发展观在现阶段的一个体现。

中国教育电视台康宁台长指出，报告讲清了发展观的问题，回答了现实中的教育体制问题、教育均等问题和教育培训问题，并就公共服务体系、跨国资源问题、教育工具论问题进行了一定的探讨，此外报告的一大特色是教育发展指数体系的建立。

中国教育报刊社新闻研究中心高级记者陈中原老师也充分肯定了“以人为本”的发展观，并认为“教育机会市场和劳动力市场”的相互作用相互协调不仅是教育的问题，更是整个社会和谐的问题。最后，他还指出非正规劳动力市场，是对我们基础教育最大冲击的市场，也是比较薄弱的市场。我国缺乏对非正规劳动力市场的管理。企业也担负起义务教育后培训的责任。

清华大学教育研究所所长王孙禺教授也对报告做出充分的肯定，认为报告核心观点非常明确，反映了教育的核心，反映了国家社会对教育的期望；报告特点非常鲜明，教育发展指数、生均教育经费支出的基尼系数、培训的指标体系等等，都非常有意义。

清华大学教育研究所叶富贵副教授认为报告和谐社会立论，非常符合我国目前的国情。近代以来，中国社会的精英教育和民众教育都做得不好，主要是缺乏和谐的理念。要解决问题，既需要从大处着眼，从民众、国家民族利益出发，也需要从小处着眼，从基础教育、教育公平出发。此外，从大学来讲，大学自治，院系自治，是和谐的基础。

与会专家、学者对报告给予了充分的肯定，认为报告中很多成果都非常有意义，值得广泛关注。以下是对报告内容的简单梳理：

## 二、报告的框架

本报告分两个部分呈现。第一部分从总体上对我国教育与人力资源问题进行了全面而深入的研究与调查，涉及教育发展观、教育需求状态、教育提供机制、教育财政体系、教育后培训体系。第二部分从比较的角度，剖析了中国各省区市的教育成就、教育投入、教育发展和教育贡献，并分别在四个维度上对各省区市教育情况进行了比较。

报告的核心观念点是：为了建设和谐社会的目标，未来的教育发展应该将“以人为本”的教育发展观作为指导思想和行动圭臬，以人民的学习需求为教育发展战略的根本依据，以全体人民的能力建设为目的，以满足弱势群体的教育需求为重点，解放思想、鼓励创新，加速完善与改革教育和培训体系，办好让人民满意的教育。

## 三、报告的主要成果之一：对我国教育公平问题的实证分析

报告第一章对我国已提出的教育发展目标进行简要介绍，通过已有的调查数据对这些发展目标的实施结果进行初步评价，在此基础上进一步剖析我国教育发展存在的突出问题。

就发展目标的实施情况来看，我国最为突出的成就是义务教育的普及率迅速提高，人口平均受教育年限的增长速度远高于同期其他发展中国家的平均速度，即我国教育发展与人口素质改善的进程是比较快的。但同时我国当前也在教育目标实施过程中存在三方面的问题：第一是高中教育入学率的提高速度较慢；第二是各级教育男女入学机会仍存在系统性差异；第三是教育差距在城乡、地区之间仍十分显著，具体表现在就学机会、教育投入和教育成效三个层面，其中报告指出

就教育成就在全体人口中的分布情况来看，自1975年至2000年我国教育成就在全体人口中的分布均衡程度大为提高，高于同期印度教育均衡程度，但较之发达国家仍存在巨大差距。

从就学机会现状来看，报告分了如下两方面进行剖析：

1、中国各级教育的入学机会与教育质量之间存在“剪刀差”关系：一方面虽然义务教育的入学机会均衡程度很高，但是教育投入和质量差异很大，说明“普九”只做到了普及“数量”但没有做到普及“质量”；另一方面，各省份之间大学教育投入和质量虽然相对来说差别不大，但是入学机会却很不均衡。

2、20世纪90年代以来的高等教育规模扩展使得中国城镇居民接受高等教育的机会极其机会的均等化有了明显的提高，但是优质高等教育机会的分布更加倾向于社会经济背景处于优势的阶层，而民办高等院校在增加弱势群体接受高等教育机会中发挥了一定的积极作用。

此外，就继续教育而言，可以用“需求强烈、供给短缺”八个字来总结目前的情况。报告指出，我国已就业的低技能人口具有强烈的继续教育需求，但供给却十分有限，原因在于低技能劳动者的高度流动性。然而，增加个人的人力资本是个人发展的重要途径这一观点已经得到这些低技能劳动者的深刻认同。当前中国教育发展的重要挑战是增加教育供给，提供广泛和平等的学习机会，来满足所有青年人和成年人的学习需求。

#### **四、报告的主要成果之二：提出了应对挑战的整体化方案**

##### **（一）树立“以人为本”的教育发展观**

报告第二章指出，审视历史我国将人作为工具和手段的倾向的标志性的体现就是在宏观层面上偏重经济增长而忽视教育等社会事业发展，在教育领域内部片面强调工具主义的教育发展观，导致平等与公平的教育理念未能得到彻底和全面的贯彻。

为了使教育充分发挥构建和谐社会的基础作用，首要任务是树立正确的教育发展观。构建和谐社会的基本价值取向是**以人为本**。“以人为本”的教育发展观是从根本上肯定教育与人类福利和自由的直接关系，认为教育的价值超越其工具性的作用。这一发展观的基本思想是：人是生产的手段，更是生产的**目的**；仅仅在生产性的意义上看待人类和人类福利增长的途径，是贬低人性的做法。“以人为本”就是把人作为社会主体和中心，摒弃传统

的把人作为工具和手段的倾向，在社会发展中以满足人的需要、扩充人的能力、提升人的生活品质、实现人的全面发展为终极目标。

落实“以人为本”教育发展的首要任务是改变认识、完善制度，使教育中的人确实从“受教育者”转变为“学习者”，必须加速实现教育体系从学历本位、筛选为主到以能力建设为主的转变，需要更加广泛的、配套的教育体系与教育制度的改革。

## （二）解放思想，鼓励创新，大力改革和完善教育体系

报告第三章指出，我国教育需求日益具有多样化、不确定性和流动化的特点。在这种背景下，建设教育体系必须以学习者的特点作为政策制定的根本依据，以全体人民的能力建设为目的，充分满足弱势群体的教育需求，逐步改革供给导向性和共同体式的教育体系，解放思想，鼓励大胆创新与试验，办好让人民满意的教育。

### 1、以人民的学习需求为教育体系完善的根本依据

报告指出，我国教育当前面临的最重要的挑战在于市场经济的发展带来了教育需求性质和形态的根本变化，使教育日益受到两类市场的决定性影响——劳动力和教育机会市场。在这两种市场的作用下，教育需求日益显示出：多样化、不确定性和流动化三个基本特点。我国分割性的劳动力市场，包括非正规就业的大量存在，从根本上影响了学龄人口的学习行为，而且直接影响了已就业人口的继续教育需求。从教育机会市场的角度看，学习者的差异导致了多样化的教育需求。从宏观层面来看，这种多样化具有信息、地区文化与民族特点、承受能力以及教育选择四个维度。在知识经济时代，个人必须成为自身职业能力的设计者和开发者，而相应得教育培训体系必须更加灵活、富有弹性，学习与工作的整合更加重要。

### 2、以全体人民的能力建设为目的

根据未来劳动力市场的变化趋势和教育需求的特点，必须全面改善教育的政策环境，落实“以人为本”的教育发展观，构建以能力建设为目的的教育体系，其基础是由四层次构成的能力金字塔，其每一层由于性质不同应由不同性质的教育服务主体提供。

### 3、充分满足弱势人群的学习需求

从教育机会市场的角度分析，存在三类教育弱势人群，未来的教育发展必须充分满足他们的学习需求，即中西部贫困地区的基础教育适龄儿童、身处城市或发达农村地区来自弱势社会人群的正规教育的适龄人口、未完成义务教育就已进入劳动力市场的低技能人口。

### 4、大力改革供给导向型和共同体式的教育体系

当前我国教育体系建设的关键问题是如何完善一个依托能力建设的链条，以企业、学习者和服务提供者的有效合作为基础，响应劳动力市场和教育机会市场驱动的教育体系。这首先必须使我国教育体系当前的供给导向型改变为需求导向型，以人民的学习需求为本，设计教育体系的具体构成要素。特别是现有的教育体系从功能上来说仍然是以学历教育为主，从服务人群来说以为适龄儿童和青年服务为主，从形式上来说以正规教育为主。未来的教育体系必须更加广泛的满足人民对于非学历教育的需求、非传统教育适龄人群的终身教育的需求和非正规教育的需求。

### 5、解放思想，鼓励创新与试验

报告指出，未来的改革就是如何更加积极地探索在教育体系各个构成要素的不同选择的可适用性。在教育生产主体上，应该认识到不同类型的提供主体有不同的特点和适用性，未来的发展不能依靠单一类型的学校或培训机构；对现实中因应新的教育需求而出现的新的学校类型、新型的组织形式必须持宽容与开放的原则，将之作为整个教育体系的改革与发展的实验室，以积极的态度进行审视与支持；而对于教育体系中的筛选机制、达成约定的机制和实施机制来说，目前的挑战是教育需求形态发生变化带来的信息处理的复杂性。未来的趋势是信息处理的多中心和多层次化，以及在此基础上形成的以不同规模、不同层次、不同功能的中介和整合组织为基本构成单位的多中心化、开放化的教育体系。

## **(三) 改进教育财政系统的保障性、有效性和公平性**

报告第四章指出，构建公共教育财政体制，打造服务型政府，需明确政府在义务教育阶段与非义务教育阶段的不同责任、权利和义务，同时还

应协调好中央集权与地方分担的不同责任，规范和科学核定教育经费需求和各级政府的财政供给能力基础，使教育财政分配关系建立在责权利相结合的基础之上。

在义务教育阶段，报告指出近几年我国采取了大量有效措施提高义务教育的投入水平，但仍存在国民收入分配层次问题未彻底结局、受教育者及其父母的教育负担持续加重、结构性问题存在（包括城乡差距和地区差异）三方面的问题。而纵观世界义务教育发展的历史，我国义务教育的发展正处于重要的历史转折点。我国义务教育财政体制完善的长期目标应该是：第一，实施免费义务教育，完善国民教育体系，给予适龄国民平等的受教育机会和待遇。第二，建立混合型的义务教育财政体制。核心的原则是在中央政府干预的情况下，地方政府需有足够的自主性决定提供多少和怎样提供服务，从而使效率机制发挥作用。

对此，报告提出了“两步走”战略的政策建议。第一步（未来 2-5 年）的发展与改革是针对部分地区、部分人口实现免费义务教育，采取救济性财政机制解决教育公平问题。同时，中央和省级政府在义务教育最为落后的地区推行混合型的义务教育财政体制，切实加大农村学校的经费保障水平；第二步（未来 5-10 年），全面在城市和农村地区实施免费义务教育，扫除城乡和地区分割的制度性障碍，加速建设国民教育体系。同时，彻底完善义务教育财政体制，建立各级政府责任明晰、共同分担的混合型财政体制。进一步提高教育投入的公平性和充足性，在体制上解决地区之间和人群之间的教育投入、过程和结果的不公平问题。在教育经费的分配和使用过程中，充分考虑教育的纵向公平问题，就是对于有特殊教育需求的人群给予额外的资助，努力向教育结果的公平的目标迈进。

对于非义务教育阶段，报告归纳了我国近年来取得的主要成就：（1）建立了多元化的经费筹措体制；（2）实施了成本分担机制和助学贷款制度，逐步完善学生资助体系；（3）加大了投资力度，特别是在科学研究和建设高水平研究型大学上进行了重点投入。但仍面临以下问题：（1）中国各级教育的生均公共经费支出水平在发展中国家属偏低水平，公共财政面临严重的预算约束；（2）高等教育公平受到社会各界的广泛关注；（3）个

人及其家庭支付能力有限。

对此报告提出以下政策建议：我国高等教育财政近期发展目标是：（1）进一步完善高等教育经费多渠道筹措机制；（2）完善成本分担和学生资助制度；（3）进一步规范对私立高等教育的管理和服务；（4）改革高等教育财政拨款方式；（5）改革高校微观财务管理体制，提高资源使用效率。而我国高等教育财政机制长期目标在于：（1）区分和协调公共财政和市场机能在高等教育中的责任；（2）充分调动市场机能，逐步建立教育金融体系。

报告最后指出，国际视野下教育财政系统面临（1）对教育经费的需求增加；（2）公共教育财政普遍紧缩；（3）教育资源配置不公平现象普遍存在三方面问题。而各国教育共同的发展取向则是供给充足性、分配的公平性和使用的有效性。而对于我国，完善制度建设，推进教育财政系统的保障性、有效性和公平性，就要（1）以促进教育公平作为构建和谐社会的战略重点；（2）教育经费投入要以需求为依据，以法律为准绳；（3）建立规范的财政补助制度和经费拨款模式，切实促进经费使用的有效性；（4）为弱势群体的继续教育建立财政保障机制。

（戴芳同学整理）

本简报文章如需转载须事先征得本研究所同意，

并注明“转载于北京大学教育经济研究所、高等教育研究所简报”字样

---

编辑：岳昌君

地址：北京市 海淀区 北京大学 教育经济研究所 邮编：100871

电话：(010) 6275-3935；6275-1402

传真：(010) 6275-1409

电子信箱：jianbao@gse.pku.edu.cn

本《简报》及《北大教育经济研究》（电子季刊） 网址：<http://www.gse.pku.edu.cn>

---

