

北京大学
教育经济研究所、高等教育研究所

简 报

2006 年第 09 期 (总第 107 期)

2006 年 08 月 02 日

《中国教育与人力资源发展报告 2005-2006》出版暨研讨会 (之二)

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，这一期重点介绍报告主要成果之二（部分）、之三。

四、报告的主要成果之二：提出了应对挑战的整体化方案

(四) 满足多样化教育需求，构建多元化教育提供机制

报告第五章指出，多元化教育提供机制是指公立学校、非营利性民办学校、营利性民办学校以及其他混合所有制学校共同构成教育供给方，在公共约束与激励机制作用下，发挥各自的办学主动性和积极性，更有效地满足人民日益增长和多样化的教育需求，实现提高效率、公平和选择的教育目的。我国正处于社会主义初级阶段，政府财政力量与教育需求之间存在着较大的差距，并且这种矛盾在短期内难以得到彻底的解决。因此，在明确和履行政府为实现义务教育目标中的根本责任的前提下，应鼓励社会

力量以各种形式参与办学，提供更多更好的教育服务。

我国民办教育目前主要是满足“过度需求”，它的发展是由于公立教育机会供给不足而引起的，因此民办教育机构起到的是补充者的角色。我国民办教育已经建立了基本的法律制度和政策框架，规模不断扩大、结构日趋合理、管理制度也不断完善，但是在政策目标、政策工具、教育属性与经济属性之间关系的规范等方面，还存在着许多问题，需要进行解决。报告就此提出了五点建议：（1）树立正确的民办教育发展指导思想。民办教育机构是实现社会教育目标的一种手段，而不是目标本身。促进民办教育发展的核心思想应该是通过发展民办教育形式，并且与公立教育相互配合，从而更好地满足社会成员的教育需求。教育政策的目标指向不应该是教育机构，而应该是在教育机构中学习的学生；（2）选择适当的政策干预工具；（3）制定不同的规则，同时发展非营利民办教育和营利性民办教育；（4）政府通过直接和间接方式对民办学校提供资助；（5）给予营利性教育机构充分的发展和探索空间。

对于独立学院，目前存在的主要问题是，政府为独立学院和其他民办高校设立了不同的设置标准，独立学院可以在较低的标准下直接举办本科教育，对于独立学院和民办学校的良性竞争、以及整个教育系统的效率和选择目标的实现产生了负面影响。为此报告提出，政府可以通过以下方式改变目前的状态：第一，明确责任关系，独立学院是一种合作性和混合性组织形式，参与合作的公立学校和企业就要对于其行为负责；第二，既然是“名校办民校”，就要对于这类学校设定比一般民办高校更高的标准；第三，限制公立学校以学校声誉享有独立学院的股份，特别要限制公立学校参与学生学费的分配。

此外，为解决教育经费不足问题，可以将一部分公立学校转制为民办学校，或将一部分义务教育后阶段的学校转制为民办学校，把节省下来的经费用于另外一部分公立学校或义务教育学校。但前提是政府必须履行应

尽的义务。

总之，在市场经济条件下，我国政府应该更多地发挥市场机制的积极作用，通过竞争来提高教育资源配置的效率，由供给主导型财政体制向需求主导型财政体制转变，扩大学生选择学校的权力，扩大学校的办学自主权，扩大社区和家长的参与。政府应该摆脱公立教育和私立教育相互对立的思维模式，综合发挥公立、民办和营利性教育机构的作用，满足社会多样化的教育需求。

(五) 加速义务教育后培训体系建设

报告第六章指出，长期以来与强大的正规教育相比，培训在我国的人力资源开发体系中处于辅助和从属地位。但随着全球化、知识经济和终身学习的到来，培训将不再处于从属地位，并逐渐从边缘走向核心，与正规学校教育体系共同为国家竞争力的提升及长期的经济与社会发展做出重要贡献。

报告总结了国际视野下培训与人力资源开发的八个发展趋势：(1) 加强制度保障：完善法律法规建设；(2) 从分割到整合：统筹协调部门资源；(3) 从集权到分权：提高培训管理效率；(4) 从隔绝到合作对话：多方参与的培训提供机制；(5) 从隔绝到合作对话：多方参与的培训提供机制；(6) 从单一到多元：经费来源渠道的多样化趋势；(7) 从供给驱动到需求驱动：重视培训的適切性；(8) 从歧视到鼓励：对私营部门作用的普遍认同。

然而报告指出，目前我国劳动者素质与人力资本的积累总体水平偏低，一方面表现在接受正规教育年限的不足，另一方面体现在培训与继续学习的参与率不高。且根据 2000 年全国第五次人口普查资料显示，我国劳动者人力资源还具有分布不均衡的特点：第一产业劳动者的绝对数量庞大，但整体文化素质偏低，一半以上只有小学及以下文化水平，这是我国劳动者

人力资本积累水平总体偏低的重要原因，随着产业级别的提升，劳动者的文化素质逐级提高；从事传统行业（农业、制造业）的劳动者素质较低且基数大；在不同职业内部，大量从事一线生产和服务的劳动者的受教育年限明显低于专业技术人员和各类单位负责人；中西部农村落后地区的人力资本存量水平非常低下，成为西部开发及未来经济发展的重要障碍。为了维持经济可持续增长、降低人群间的收入差距、建设和谐社会，政府必须有计划、有组织地干预和直接参与培训与人力资源开发体系的建设。

而我国目前教育培训与人力资源开发存在的主要问题是：供给不足、结构失衡、体系不全、机制不活。具体而言，中国培训与人力资源开发体系主要应该在以下方面做出努力：（1）健全法律法规与加强执法力度并重；（2）打破条块分割的管理体制，提高管理效率；（3）增加多方合作的供给机制；（4）倡导学校系统和培训机构的优势互补；（5）经费来源的多元化保障机制；（6）提高培训的质量和適切性；（7）加强职业资格认证制度的有效整合；（8）政府加大对弱势群体培训机会的投入。

最后，报告提出了应建立和完善培训与人力资源开发指标体系，该体系的建立可以衡量和评估一国培训与人力资源开发的总体情况，完善并整合一国教育培训资源，提高资源配置效率，同时可以作为衡量一国劳动力就业能力和收入的重要依据，衡量一国可持续竞争力的重要参照，与其他国家的人力资本开发状况进行国际比较。

（六）使高等学校成为人才培养、科技创新的战略高地

报告第七章指出，高等教育发展对于技术进步、科技创新有着不可替代的战略地位。我国科技发展的宏观战略应以完善现有国家创新体系为基础，以确立高等学校作为人才培养、科技创新的主体地位为重点，大力提高高等教育质量，努力使我国在未来的15到20年内从高等教育大国发展成为高等教育强国，将我国在不远的将来建设成为国际科技与学术中心。

1、确立高等学校的主体地位，完善与改革国家创新体系

高等学校在国家创新体系中的主体地位主要体现在三个方面：(1) 提高国家创新能力和推进知识经济发展的根本决定因素在于科学技术人力资源(HRST)的供给与质量；(2) 相对于研究机构，大学在一个国家中是除企业之外的研究开发活动的核心主体。因此高校要全方位融入国家创新体系的建设中，明确不同类型高校科技活动的定位，突出特点、找准定位、发展所长：(1) 大力建设研究型大学，促进大学类型的分化；(2) 加强大学内国家实验室的发展与建设，使之成为国家创新体系中的旗舰性组织和消除科教体制分割的平台；(3) 鼓励大学与工业建立联系，加强科研成果的转化；(4) 必须重视，高层次人才（研究生，尤其是博士生）的培养、建设与完善研究生院制度是国家创新体系发展的战略性基础。

2、大力提升高层次人才培养质量

20 年来，我国研究生教育取得了重大发展，在较短的时间内从研究生教育的小国迈入世界研究生教育的大国之列。但同时也存在六点主要问题：(1) 研究生培养层次、培养类型与培养目标的宏观设计混乱；(2) 研究生的培养学制缺乏弹性；(3) 研究生招生录取中存在着诸多弊端，不利于优秀人才的选拔；(4) 研究生教育课程设置不合理；(5) 相关的教师激励机制不当；(6) 研究生培养中缺乏激励研究生创新和进行自由探索的机制。这些问题的核心根源在于，当前我国的研究生教育缺乏制度性支持，研究生教育的特点被忽视。在某种程度上，这一层级的教育只是被视作本科教育的延续和附加。为此，报告也提出了三点建议措施：(1) 为研究生教育的发展提供制度性保障，在部分高质院校建立以大学研究生院为主体的创新人才培养基地，完善高层次人才培养体系；(2) 改革管理体制与运行机制，促进培养单位自主办学；(3) 大力解决研究生教育发展中科类、层次不均衡问题，完善研究生培养方式，提高研究生的培养质量。

3、制度创新，将我国将设成为国际学术与科技中心

报告分析了美国经验对我们的启示是：引进市场机制，增强大学的办学自主权和分散决策机制；竞争机制更为重要，即使在高等教育公有制体制下，也可以建立竞争机制，促进资源的有效配置。

为了建立具有持续竞争性的中国高等教育系统，报告提出应在借鉴国际经验的基础上，结合中国的实际情况，深化高等教育办学体制和管理体制改革。首先，扩大高等教育管理的分散化程度，给地方政府更大的高等教育管理权；其次，进一步扩大大学的办学自主权；第三，扩大受教育者的选择权；第四，政府部门需建立准确而高效的信息管理系统。

五、报告的主要成果之三：首次构建“中国教育发展指数（EDI）”

本报告第二部分仿照联合国开发计划署人类发展指数（HDI）的计算公式，构建出教育发展指数（EDI）用来全面反映和比较中国各省区市的教育发展水平。从广义的教育发展概念来讲，教育发展指数应该包括“教育存量”、“教育增量”、“教育投入”、“教育贡献”、“教育公平”、“教育制度”以及“职业培训”等多个方面，分别衡量教育发展已经取得的成就、教育发展速度和普及程度、教育效果、教育对知识创造和经济发展的作用、教育公平性、教育制度化的合理性和有效性、培训的规模和质量等等。但由于数据的限制，报告在构造2003年教育发展指数时，只采用“教育存量指数”、“教育增量指数”、“教育投入指数”和“教育贡献指数”4个一级指数，每个一级指数由若干二级指数或指标来构成。舍去的变量和指标并非不重要，而是因为数据难以获得。在本报告中，“教育存量指数”用人均受教育年限和成人识字率两个指标来表示；“教育增量指数”用小学、初中、高中以及大学等各级教育的综合入学率来表示；“教育投入指数”用小学、初中、高中以及大学等各级教育的综合生均教育经费支出和综合师资水平来表示；“教育贡献指数”用每万人中科技活动人员数（以下简称为“科技人员数”）和每十万人三种专利申请授权数（以下简称为“科技专利数”）来表

示。

经过一系列数据运算和技术处理，报告第八章展示了2003年，中国各省区市教育发展程度总体排序，按教育发展指数从高到低依次排列如下：

1.北京；2.上海；3.天津；4.浙江；5.辽宁；6.江苏；7.广东；8.吉林；9.黑龙江；10.重庆；11.湖北；12.山东；13.福建；14.山西；15.陕西；16.湖南；17.河北；18.四川；19.新疆；20.内蒙古；21.宁夏；22.江西；23.河南；24.安徽；25.海南；26.广西；27.甘肃；28.青海；29.云南；30.贵州；31.西藏。本排序中没有包括台湾省、香港和澳门地区。

按取值的大小将教育发展指数分为教育发达（85~100）、教育较发达（70~85）、教育发展一般（60~70）、教育发展滞后（0~60）等4组。则教育发展指数为发达的仅有北京和上海；教育发展指数为较发达的有天津、浙江、辽宁、江苏、广东和吉林等6个省市；教育发展指数为发展一般的有黑龙江、重庆、湖北、山东、福建、山西、陕西、湖南、河北、四川、新疆、内蒙古、宁夏、江西、河南、安徽和海南等17个省区市。教育发展指数为发展滞后的有广西、甘肃、青海、云南、贵州和西藏等6个省区。

随后报告第九章对2003年中国各省区市的教育发展指数进行比较，考察各省区市的教育发展状况与全国最高水平以及全国平均水平的差距，并从4个大的方面和16个子项指标进行细致分析和解释。其中位于全国EDI首位的是北京，且除教育投入指数不及上海外其他三个方面均为第一位。从子项指标分析可以看出北京的识字率指数、人均受教育年限、各级教育入学率和科技人员指数都占有很强的优势。而位居第二位的上海，则拥有人均受教育年限、各级教育入学率、学校师资指数、人均教育经费支出以及科技专利指数方面的优势。西藏的排名位居最后一位，主要原因是识字率和人均受教育年限非常低，科技人员指数和科技专利指数非常小，但西藏的中等教育（初中、高中）师资指数高于全国平均水平，生均教育经费支出指数也比较高，位居全国第三。

由于中国经济发展的地区差异很大，各地区对教育投入的能力不同，因此教育发展也会出现地区差异。按照地理和行政特征，我们将 31 个省市区划分为京津沪、东部地区、中部地区和西部地区等 4 类。最后，报告第十章按照总体和 4 个维度对 4 个地区的教育发展程度进行了比较。2003 年中国各地区教育发展程度总体以及 4 个指数的分别排序，按教育发展指数从高到低依次排列均为：1.京津沪；2.东部地区；3.中部地区；4.西部地区。京津沪地区在人均受教育年限、成人识字率、各级教育入学率、生均教育经费支出、师资水平、科技活动人员和科技专利数方面均占有很大的优势。而除科技专利数指标上东部地区显著高于中西部地区外，其他指标东中西部地区并无太大的差异。值得注意的是，从极值比来看，生均教育经费的差别随着教育级别的降低而扩大，这种从义务教育阶段就开始的教育投入差异将对地区经济发展和地区收入差距的拉大产生重要的影响。

(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>
