

# “十一五”期间及2020年教育发展研究\*

## 第一部分

### 人口、经济社会发展与人力资源需求分析

未来 20 - 50 年，我国人口发展、经济总量增长、产业结构调整、人民生活及消费水平提高以及劳动力市场的逐步完善对我国人力资源开发和教育发展提出了不同的需求。

#### 一、人口及人口结构变动对教育发展的影响

人口问题是我国新世纪所必须应对的一个重要问题，它既直接关系到我国实现人口、资源、环境和社会经济的可持续发展，同时，人口及结构的变化又直接决定了未来 20 年我国各级各类教育发展的需求。

#### 1、未来 50 年我国人口总量将继续保持持续低速缓慢的增长态势

根据人口预测，从 2000 年到 2050 年，我国人口总量将出现两个重要特征，即在 2003-2005 年，我国人口总量将突破 13 亿人的规模，在持续低速缓慢增长十年后，在 2013-2015 年间全国人口将进一步突破 14 亿人的规模。此后的 30 多年人口总量虽有一个先升后降的过程，但基本上都维持在 14 亿以上的总规模，到 2050 年前后出现降势，人口总量在 14 亿人以下。

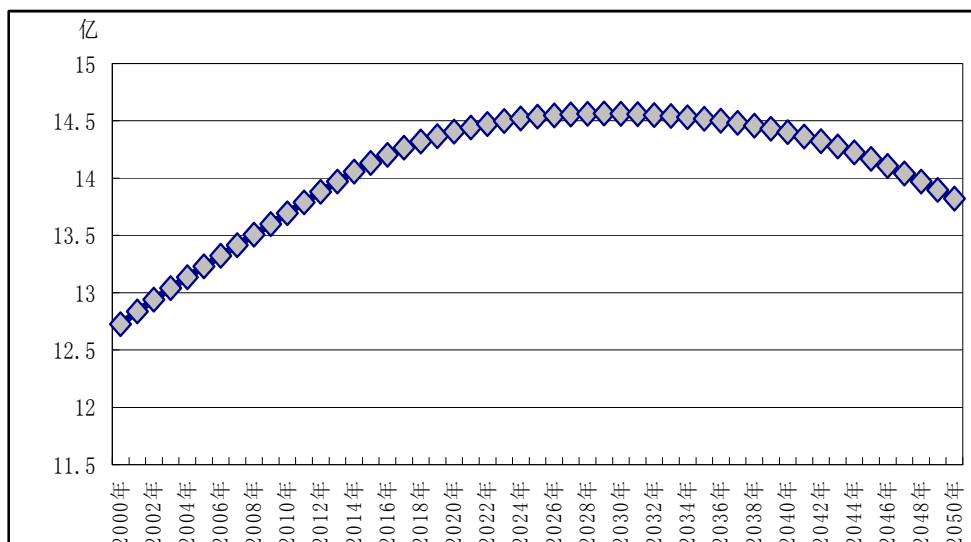
预测结果表明，2010 年，我国总人口将达到 13.7 亿，2020

---

\* 本文是“2020 年教育发展纲要专题研究”中的一个子课题，由教育部发展规划司委托，2005 年完成。

年达到 14.5 亿，2028 年达到峰值，全国人口总数将接近 14.6 亿。2028 年以后人口总量会出现平缓回落的趋势，2050 年减少到 13.8 亿。

图 1 未来 50 年我国人口总量的变化趋势



## 2、未来我国少儿人口持续减少，老年人口增长迅速，人口老龄化速度加快

根据人口预测，我国的少年儿童人口数量将呈现持续减少的趋势。2000 年，我国 0-14 岁的少儿人口为 3.1 亿，到 2010 年降到 2.6 亿，到 2020 年仍将保持这一数量，占总人口的比重也将由 2000 年的 24.7%降为 2020 年的 17.9%。

2000 年，我国 65 岁及以上老年人口比重达到 6.9%，临近国际社会所划分的老龄化社会（7%）。未来 20 年，我国老年人口规模将持续扩大，老年人口比重也将快速提高，老龄化速度明显加快。65 岁及以上老年人口占总人口的比重，到 2010 年将提高到 8.7%，比 2000 年提高 1.7 个百分点，2020 年将提高到 12.6%，

比 2000 年提高 5.62 个百分点。

人口老龄化是社会经济发展的必然结果，但我国与发达国家不同，我国的人口增长与变化是在我国经济收入较低、社会养老保障制度尚不健全的情况下“超前”进入老龄化社会。老龄化社会的提前到来无疑具有很大的挑战性，将对我国经济社会发展、人力资源开发与教育发展带来负面影响。

### **3、劳动适龄人口仍维持在较高水平，劳动力资源仍较丰富**

2000 年我国劳动适龄人口为 8.7 亿，占总人口的 68.4%，属于劳动力资源较为丰富的时期。在未来的 20 年里，我国劳动适龄人口的规模始终较大，总量在 9 亿以上，其中 2013-2020 年在 10 亿以上。我国劳动适龄人口比重也将一直保持在 64%以上，高于 2001 年世界平均水平，其中 2018 年之前将保持在 70%以上。

保持劳动适龄人口的较高比例以及相对较低的抚养（负担）系数，为我国经济扩展与成长提供了充足的劳动力供给，有利于我国经济社会的发展。另一方面，劳动适龄人口持续保持高比例，将形成巨大的就业压力，这是对教育发展提出的巨大挑战。

### **4、学龄人口总规模和所占总人口的比例都将不断下降**

未来 20 年我国人口转变的一个重要特征是学龄人口比例与学龄人口总规模均呈逐步下降的态势。预计到 2010 年，我国学龄人口总数将比目前下降 8.8%，占总人口比重也将由 2000 年的 28.7%降为 24.3%。到 2020 年，这一比例将进一步下降为 20.9%。

未来 20 年我国学龄人口规模与比例的同步下降，将对我国经济社会发展、教育事业发展以及人力资源开发等产生一系列重大影响。一方面，学龄人口规模的下降与劳动适龄人口处于较高水

平这两个互为关联，为我国产业结构调整 and 工业化进程加快提供了良好的人口资源条件。另一方面，学龄人口总规模的下降客观上降低了教育规模扩张的巨大压力，包括办学条件的改善以及提高教育质量所需的资源投入压力。

### **5、由人口迁移引致的基础教育学龄人口区域格局的新变化将对城市与农村地区形成双重挑战**

未来 20 年，随着我国城市化进程的加快，人口的城乡之间和区域之间的流动将持续相当长的时间。人口的迁移流动将使我国人口的城乡分布发生变动，这也意味着我国的学龄人口区域间的分布格局将发生相应的变动。

中西部地区基础教育学龄人口压力仍较大。未来 20 年间，我国中西部地区义务教育学龄人口仍将维持在 1 亿人左右，占全国义务教育学龄人口数的 60% 左右。尽管中西部地区高中阶段学龄人口数与比例均呈下降趋势，但占全国高中阶段教育比例仍接近 60%。尽管中西部地区属于人口净迁出地区，但由于中西部地区人口基数较大，自然和经济等各方面条件均较差，因此其巨大的学龄人口将对于实现我国“两基”攻坚、提高教育质量和提升人口的生存和就业能力产生挑战。

随着人口向东部地区迁移，学龄人口的压力将不断增大，形势不容乐观。因此东部地区不仅要有效解决包括由人口迁移带来的学龄人口压力，还要及时解决由户籍制度、居住证制度、劳动和社会保障制度、以及现行的教育管理制度等内外部因素制约的相关问题。为此，如何切实有效解决包括流动人口在内的适龄人口的入学机会问题，是东部地区各省面临的一个现实问题。

随着人口的区域变动，各地区的学龄人口发生变化，因此，未

来教育的发展将面临人口迁移的挑战。

## **二、产业结构变动趋势对教育的需求**

“十一五”期间和 2020 年我国经济将持续稳步发展、产业结构将不断调整和升级，这些都将对教育和人力资源的总量、结构及需求变化产生重大的影响。

### **1、我国经济将继续高速稳步发展**

经过改革开放以来的持续快速发展，2003 年我国人均 GDP 超过 1000 美元，标志我国已进入经济和社会发展的新阶段。持续高速增长的经济增长为我国基本建成小康社会作出了重要贡献。在未来全面建设小康社会中，继续保持较快的经济增长，意义更为重大且深远。为此我们在综合考虑各种因素的基础上，假定到 2020 年我国总体的经济增长速度将不低于 6.5%。预测结果表明，到 2010 年，我国 GDP 总量将超过 19 万亿元，人均 GDP 将超过 1.4 万元；到 2020 年，全国 GDP 总量比 2010 年翻一番，进一步突破 38 万亿元，人均 GDP 提高到 2.6 万元。届时，我国的经济总量有望进入世界前列，人均水平也相应地得到快速提高。

持续快速的经济增长一方面为我国 21 世纪前 20 年加快人力资源开发和教育发展提供了强劲的需求，而且同时也为实现人力资源开发和教育发展提供了坚实的经济基础。为此我国必须抓住经济发展的良好宏观环境，切实有效贯彻并落实科教兴国主战略，进一步加快教育发展，大力开发人力资源，提高国民教育水平，将沉重的人口负担转化为丰富的人力资源，以丰富的劳动力资源和较高的国民素质，促进国民经济较快增长，从而使国民经济和社会发展水平上一个新台阶。

## 2、产业结构将不断调整和升级

未来 20 年我国产业结构调整升级将呈加速态势，基于我国仍处于工业化中期阶段，第二产业在经济发展中作为主要推动力将持续较长的时期。预计 21 世纪前 10 年，我国国民经济中第二产业的比重仍将维持在较高水平，第三产业比重尚处于提升过程初期，增势平稳；第二个 10 年，我国二、三产业发展将出现同步推进趋势，且第三产业增势加快、比重提升的发展态势愈发明显。

从三次产业的 GDP 构成变动看，到 2020 年，我国第一产业将在 2003 年基础上下降一半，即从 14.7% 下降到 7% 左右；第二产业将主要体现结构调整与提升，其占三次产业的比例基本保持目前 50% 左右的水平；第三产业将保持总体增长且增速加快的态势，增幅将达 10 个百分点，是产业结构变动最为显著的部门。

“十一五”及未来 20 年，我国产业结构的加快调整与升级，三次产业结构性变动与产业结构的高度化同步推进，将衍生诸多对人力资源开发以及与教育改革与发展密切相关的新需求。

## 三、人力资源发展变化及新需求

中国是一个拥有 13 亿人口的大国，人力资源十分丰富。但这仅仅表现在人口数量规模上，事实上国民整体素质依然偏低，人力资源整体水平与发达国家和新兴工业化国家存在较大差距。我们要提高人力资源的水平，将沉重的人口负担转变为人力资源优势，必须坚持走科教兴国的道路，提高劳动力资源存量中人力资本的含量。这样我们才能顺利抓住 21 世纪头二十年的重要战略机遇期，使中国走上追赶先进国家的可持续发展道路。

## 1、我国人口整体文化素质与发达国家相比差距明显

根据“五普”数据资料和经济合作与发展组织相关资料分析，2000年我国25-64岁人口平均受教育年限为7.97年，仅相当于美国100年前国民整体受教育水平，与1999年美国和日本人均受教育年限分别达到12.75年和12.55年相比，整整低了近5年，与后发型国家韩国11.48年相比也要低3年多。在发达国家和新兴工业化国家中，接受过高等教育和中等教育的人口所占比例较高，如美国和韩国，25-64岁人口中具有高中及以上受教育水平者比例分别占87%和66%，其中接受过高等教育的人口比例分别占35%和23%。相比之下，中国2000年25-64岁人口中具有高中及以上受教育水平者比例仅占18%，初中及以下受教育水平的占82%，其中小学及以下受教育水平者比例高达42%。各种受教育水平人口分布的上述差异，是导致中国人力资源质量偏低的原因所在。

## 2、劳动力文化结构重心低，中高层次人才短缺

根据第五次人口普查数据推算，2000年我国25-64岁从业人员中具有高中及以上学历的比例为18%，与1999年OECD国家25-64岁劳动力这一指标的平均值69%相比，相差近3倍；具有高等教育学历的比例，我国2000年仅为5%，而1999年OECD国家25-64岁劳动力这一指标的平均值为24%，相差近4倍。我国25-64岁从业人员平均受教育年限与OECD国家相比差距较大，1999年美国已经达到13.17年、英国为12.85年、日本12.78年、韩国为11.50年，而我国仅为7.99年。

表1 1999年OECD有关国家25-64岁劳动力受教育水平构成

单位：%

国家	高中及以上	其中：大学	人均受教育年限/年
----	-------	-------	-----------

29 个 OECD 国家平均	69	24	11.67
中国 (2000 年) *	18	5	7.99
美 国	90	39	13.17
英 国	88	28	12.85
加拿大	84	43	13.16
德 国	85	26	12.58
日 本	82	33	12.78
韩 国	67	25	11.50
澳大利亚	63	30	12.09

资料来源: OECD: Education at a Glance, OECD Indicators 2001, p.44.

注: \*中国的数据根据全国第五次人口普查数据测算得到, 为 25 - 64 岁从业人员的教育水平。

### 3、全面建设小康社会对人力资源和教育提出了新的需求

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, 深刻理解和认识人力资源在国家发展中的重要意义, 将全面开发人力资源作为全面建设小康社会的第一目标, 使人力资源的水平和层次都有较大程度的提升。

根据分析预测, 2002-2020 年, 我国将从人力资源欠发达国家向较为发达国家水平迈进。到 2020 年, 全国每 10 万人口中, 大专及以上学历者达到 1.3 万人左右; 劳动适龄人口(25-64 岁人口) 平均受教育年限达到 10 年左右; 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。要达到这一目标, 对我国的教育发展提出了新的需求, 要求我们努力实施“科教兴国”战略, 把教育摆在优先发展的地位, 通过加快教育发展, 提高人力资源水平, 培养高层次创新人才, 提高国家的综合实力和国家竞争力。



#### **四、劳动力市场发展趋势**

随着中国经济的快速发展，经济体制改革的不断深入，市场经济体制的逐步建立和完善，我国劳动力市场逐步完善，就业规模不断扩大，就业结构不断变化，但也面临着一些矛盾和问题。“十一五”期间及 2020 年，随着我国经济的继续稳步发展和产业结构的不断调整升级，劳动力市场中的各种挑战和机遇并存，这些变化将对我国各级教育毕业生就业产生直接影响。

##### **1、我国劳动力市场发育不断完善，就业结构不断变化**

随着社会保障制度的加速推进和户籍制度改革的启动，劳动力市场的城乡二元结构逐步被打破，农村劳动力不再局限于从事农业劳动，相当部分的农村劳动力经转移出农业，在城市和县镇就业。今后随着我国城市化进程的不断推进，农村转移劳动力将继续增加，预计到 2010 年我国农村转移劳动力将达到 2 亿人。对于城市劳动力来说，他们已不再享受传统就业体制的“铁饭碗”，也不再局限于在国有企业就业，他们的就业受到来自农村和外地劳动力的竞争，更多的劳动者在三资企业和私营企业就业。

从劳动力市场的就业结构来看，我国就业劳动力逐渐向第三产业转移，，第三产业从业人员所占比重从 1990 年 18.5%提高到 2003 年 29.3%，第二产业从业人员所占比重稳定在 21.6%，第一产业从业人员由 60.1%下降到 49.1%。从城乡就业结构看，1990-2003 年，乡村从业人员所占比例由 73.7%下降到 65.6%。

##### **2、劳动力流动和职业转换的频率加快，非正规就业比重加大**

为应付日趋激烈的市场竞争，企业不断加快技术进步，提高劳动生产率。不断变换的市场需求加速了劳动者的职业转换，使

劳动者终生培训的需求愈显迫切。在激烈的劳动力市场竞争中，一些受教育程度较低、劳动技能较差的劳动者，将在劳动力市场就业竞争中处于弱势地位，面临困难的境地。因此他们将需要不断加大培训，实现知识的更新换代，来获取就业的机会。

我国过去从业人员占较大比重的传统部门，目前吸收就业呈缩减态势。如从业人员曾经占城镇职工总数 70% 的国有单位，其从业人员已连续几年负增长。今后一个时期，我国国有企业将继续进行战略性改组，各类非国有单位在吸纳就业方面的作用将愈显突出。同时，单一的全日制就业方式将扩展为更加多样化的就业方式，各种非正规就业将成为吸纳就业的重要渠道。

### **3、劳动力市场供大于求的矛盾十分突出，就业形势依然严峻**

由于人口众多、劳动力资源丰富和经济结构调整等原因，我国劳动力市场供大于求的矛盾十分突出，中国面临巨大的就业压力。从 2001 年以来，我国劳动力的供需矛盾日益加剧，求职人数与需求人数的比例持续走高，从 2001 年第一季度的 0.69 不断上升到 2004 年第三季度的 0.94。

“十一五”期间及 2020 年，我国劳动力市场依然面临十分严峻的就业形势。我们运用就业弹性和经济增长速度对未来十多年内我国的就业需求进行了预测。估计到 2020 年的未来 16 年里我国平均每年能提供的就业岗位需求约 1800 万个。而根据预测，未来 20 年，中国 16 岁以上人口将以年均 550 万人的规模增长，到 2020 年劳动年龄人口总规模将达到 9.4 亿人。在劳动年龄人口持续增长的同时，每年尚有农村转移劳动力 400-500 万人；下岗和失业劳动力的再就业数平均每年也将在 150-200 万人之间。需求与供给的巨大矛盾预示，在未来十几年内，我国将面临着十分

严峻的就业形势。就业问题的严峻将直接影响我国教育事业的发展。

## **五、居民收入与消费结构变化**

改革开放的 20 多年来，随着我国居民收入水平的不断提高，居民消费需求与消费结构发生了明显变化。2003 年，我国人均 GDP 达到 1090 美元，根据美国、日本、韩国等发达国家和新兴工业化国家的经验，人均 GDP 达到 1000 美元是个重要战略新起点，国民经济的发展速度将进一步加快，居民的消费结构也将进一步转型。

### **1、我国城乡居民家庭消费支出的恩格尔系数不断下降**

随着我国城乡居民收入水平的不断提高，居民消费的恩格尔系数呈逐步下降的趋势，1980-2003 年，城市居民家庭消费支出的恩格尔系数由 56.9% 下降到 37.1%，标志着我国城镇居民家庭的消费结构已完成了由温饱型向准富裕型的转变。同期我国农村居民家庭消费支出的恩格尔系数也由 61.8% 下降到 45.6%，年均下降约 0.6 个百分点，消费结构已实现了由温饱型向小康型的转变。

预计到 2020 年，我国人均 GDP 将达到 3000 美元。据此预测，到 2020 年我国恩格尔系数城镇将达到 30% 左右，农村下降到 38% 左右。城乡差异进一步缩小，城乡恩格尔系数由目前 10 个百分点的差距缩小到 8 个百分点。

### **2、城乡居民家庭消费结构中文化教育的消费需求不断上升**

从城乡居民的消费结构来看，随着恩格尔系数的下降，食品和衣着的支出比例不断下降，而医疗保健、交通通信、文艺教育等服务性消费支出比重明显上升。在城市，居民文化教育娱乐项

目的支出比重达到 12.6%，超过衣着和居住支出，成为继食品支出之后的第二大支出项目。在农村，文化娱乐项目的支出比重也超过衣着的支出，成为继食品和居住支出之后的第三大支出项目。居民家庭消费支出结构的变化，充分反映了我国经济体制和社会保障与福利制度的改革以及生活方式的变化。

“十一五”期间和 2020 年，随着我国经济的发展，城乡居民的消费结构将进一步发生变化。据预测，未来 20 年交通通信、文化教育的支出将不断上升，分别达到 10%和 15%左右，这种新型的消费结构必将衍生出诸多对教育和培训的新需求。

### **3、诸多新需求对我国的教育发展提出新挑战**

随着我国居民生活水平提高和消费结构的转型，我国居民的恩格尔系数将呈下降趋势，人们用于住、行和文化、娱乐、教育的消费占总消费的比例将不断上升；我国步入初步的小康社会衍生出的精神文化需求、全面提高生活质量的需求和生活信息化的需求。

无论是我国居民消费结构的变化，还是全面建设小康社会人们的多方面需求，在为我国的教育与人力资源的开发提供了动力的同时，也是对我国传统的人力资源开发和现行的教育模式、制度提出新挑战。

## **六、发展与改革的环境和政策**

“九五”以来，我国教育事业取得了辉煌的成就，关键在于抓住了教育发展改革的有利条件和环境。经济社会的快速发展、人民生活水平的不断提高都为教育事业的发展创造了良好的外部环境。而党和政府对教育工作的高度重视，更是加快了教育事业

的发展。

### **1、我国经济的持续快速发展和人民生活水平的不断提高，为我国教育事业的发展提供了良好的外部环境**

1995年到2003年，我国经济持续快速发展，我国GDP的年均增长速度达到9.2%，2003年全国GDP总值比1995年翻了一番，国家财力显著增强。人均GDP超过了1000美元，跨入了历史性的发展阶段。人民生活水平进一步改善，2003年农村人均纯收入和城镇居民人均可支配收入分别达到2622元和8472元，分别比1995年增长66%和98%。

经济体制改革稳步推进，社会主义市场经济得已逐步建立并不断完善，经济结构逐步从第一产业向第二、三产业调整。国有企业改革和财税、金融、社会保障体制等方面也进行了一系列改革；并在部分地区实行了农村税费改革的试点且范围逐步扩大，经济和社会发展取得了明显进步。

国家宏观经济的良好运行，社会的稳定发展、人民生活水平的提高以及各项改革的稳步推进，为教育事业的改革与发展提供了坚实的支撑与良好的外部环境。

### **2、党中央、国务院高度重视教育工作，教育优先发展的战略地位进一步落实**

我们党就优先发展教育问题作出了一系列的重大决策。1994年第二次全国教育工作会议强调指出，落实教育优先发展的战略地位，是实现我国现代化的根本大计。1995年，党中央召开了全国科技大会，指出：“坚持教育为本，把科技和教育摆在经济、社会的重要位置。”这次大会所制定的科教兴国战略，对于落实优先发

展教育的思想，从而实现我国社会主义建设发展战略的历史性转变，具有重大的意义。1999年的第三次全国教育工作会议指出：

“各级党委和政府，都要切实把教育作为先导性、全局性、基础性的知识产业和关键的基础设施，摆在优先发展的战略重点地位。”这是实施科教兴国战略，落实教育优先发展战略地位的又一重大举措。2002年十六大的召开，又进一步强调：“教育是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有先导性全局性作用，必须摆在优先发展的战略地位”。

教育优先发展战略、科教兴国战略和人才强国战略的提出，为我国的教育发展提供了切实的制度保障，为21世纪我国教育事业的发展指明了方向。

### **3、我国经济社会发展还存在明显的不平衡，不利于教育的均衡发展**

目前我国的现代化发展还存在明显的不平衡。这种不平衡既表现在经济建设上，也表现在社会发展上，更表现在人民生活上；既表现在城乡、工农的二元结构上，也表现在东部沿海地区与中西部地区的发展差距上；既表现在产业发展上，也表现在收入分配领域。

根据国家统计局2000年对全国小康生活水平的测算来看，我国东部地区已经基本实现小康，中部地区则只实现了78%，西部地区只实现了56%。2002年，我国东南沿海地区的人均国内生产总值已超过1400美元，北京超过了3000美元，上海已达5000美元，而西部九省区的平均水平还不到600美元，最低的贵州省才300多美元。以东西部差距为例，西部地区12省、市、自治区，面积占全国的71.4%，人口占全国的28.8%，而国内生产总值仅占全国

的 17%，人均国内生产总值仅相当于全国的 67%和东部地区的 40%。城乡之间的差距也进一步拉大，2003 年我国城镇居民可支配收入为 8472 元，而农村人均纯收入仅为 2622 元，二者之比从 1995 年的 2.7 上升到 3.2。

地区之间和城乡之间的这种巨大差距，不利于我国教育的均衡发展。今后需要不断缩小这种差距，为教育的发展创造良好的环境。

## **第二部分            战略思路与战略构想**

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，经过长期艰苦卓绝的奋斗，至 2000 年，中国已如期实现了初步小康的社会目标，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力资源开发，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，教育发展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。“十一五”及未来 20 年、50 年间，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转化，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、全局性和基础性作用，进一步强化已被证明能

有效促进我国加快发展的可持续发展战略，尤其是要坚持教育和人力资源开发的适度超前战略、需求导向战略、均衡与协调战略和制度创新战略，使我国在“十一五”及未来 50 年中快速崛起，进而实现中华民族的伟大复兴。

## **一、适度超前战略**

科学发展观的核心是加快发展，只有加快发展才能缩小我国与发达国家之间的差距，只有加快发展才有可能使我国在本世纪中叶赶上、甚至超越中等发达国家，也只有进一步加快我国教育发展和人力资源开发，才有可能最大程度地发挥我国最具比较优势的人力资源，实现经济和社会的可持续发展。

从我国所面对的国际环境、从我国全面建设小康社会和基本实现现代化的战略高度考察，注重加快发展的科学发展观，就是要求教育与人力资源适度超前发展。

适度超前具有以下三个重要内涵：一是人力资源优先开发，这是使我国最具比较优势的战略资源成为真实的优势资源的唯一途径。二是确立教育优先发展的战略地位，这是人力资源优先开发国家战略的自然延伸。三是实现教育和人力资源优先发展，要求科教与人力资本优先投入及制度创新。

### **1、人力资源优先开发，使比较优势成为真实优势**

近二十多年来，我国部分发达地区在改革开放后加入国际经济贸易和产业分工取得阶段性成就的经验充分证明，这些地区源于教育相对发达的较高水准的人力资源发挥了极为重要的作用。可以肯定的是，21 世纪的竞争，资本与产业转移对劳动、资本与制度环境具有越来越高的要求，能否成功承接世界产业的进一步



转移和发挥我国的比较优势，在相当程度上取决于有没有一支具有相应素质的劳动力大军，为此，要使我国更多的地区能在世界性的产业转移中获益，加快人力资源开发，使人力资本上一个台阶，已成为摆在我们面前的一项紧迫的任务。

## **2、教育优先发展是人力资源优先开发国家战略的延伸**

人力资源要超前，必然要求教育发展要适度超前。目前我国人力资源整体水平按受教育年限指标衡量仅相当于初中二年级水平，而提升人力资源水平的最基本途径必须依靠教育的快速发展和劳动力培训，这样可以期望，到2010年，我国全部新增劳动力的平均教育水平可以接近高中毕业水平，25-64岁从业人员的平均受教育年限可望接近初中毕业水平，而到2020年，我国全部新增劳动力可达高中毕业水平，25-64岁从业人员的平均教育年限可达10年以上。加快教育和人力资源发展，这是我国未来20年发展战略的一个基本点，也是实现科学发展观的本质要求。

## **3、教育优先发展要求科教投入及制度创新**

提升人力资源水平和教育发展需要确立战略资源优先投入的国家政策，要将这一国家政策变成全社会的共同努力，需要用政府公共资源带动全社会投入，确保我国教育发展和人力资源开发走上快车道。

## **二、需求导向战略**

在教育发展和人力资源开发上，坚持科学发展观，要求我们从国家综合实力和国际竞争力提升的战略高度，来规划和指导“十一五”期间以及未来20年、50年我国教育发展和人力资源开发。

## **1、国家科技进步和知识创新体系建设**

国家科技进步和知识创新体系建设是我国快速提升综合实力和国际竞争力的紧迫要求，也是实现和平崛起和国家安全的重要保障，这是教育发展和人力资源开发首先必须应对的第一个国家战略利益需要。

## **2、社会经济发展对人力资源和教育产生诸多新需求**

社会经济发展、产业结构调整 and 升级对人力资源、进而也对教育产生诸多新的需求，充分关注这些新需求，必然要求我们加快教育和人力资源开发的制度创新，坚决并尽快扫除阻碍发展的制度性障碍，联动教育、人力资源开发与产业结构的升级，提升科技创新的贡献力，创建快速提升教育培训体系能力与效益的制度环境，使中华民族的聪明才智在新制度框架下施展新世纪的东方魅力；

## **3、充分发挥教育在解决就业和再就业方面的独特作用**

充分发挥教育、培训在解决就业和再就业方面的独特作用，这是新世纪我们必须特别关注的又一个重大的国家利益。就业问题既是广涉民生的大事，同时也是确保国安的要事，正是在这一重大问题上，教育和培训有着巨大的潜力，能起重大的作用，具有其它手段或途径无可比较的绝对优势。为此，在规划未来我国教育发展和人力资源开发战略上，应避免局限于教育和劳动部门的传统认识与职能范围，真正把教育发展和人力资源开发作为国家、地区综合发展的战略地位进行统筹规划和协调，象诸多发达国家和发展中国家一样，使其真正成为一项举国的行动。

#### **4、最大限度满足老百姓的需求，办好让人民满意的教育**

最大限度满足老百姓的需求，办好让人民满意的教育和培训，这是我们所必须应对的又一个严峻挑战。随着我国经济和社会的发展，随着人民群众生活水平的提高，对精神文化需要、职业发展需要等高层次需求将逐步增长，与小康社会物质和文化水平需要相适应，教育和人力资源开发承担着别无替代的重任。满足广大人民群众多元化、多样化和选择性的需要，满足人的全面发展的需要，教育培训将面临着相应的体制变革和制度创新，将真正成为广大人民群众提升生活质量和维护国家稳定之举。

### **三、均衡与协调发展战略**

科学发展观作为统领“十一五”期间我国社会、经济、教育、文化、科技、国防等事业协调发展的总战略思路，给未来发展提出了新的要求：

#### **1、高度关注经济和社会的协调发展**

在发展经济的同时，关注社会事业的全面协调发展，这也是“十一五”落实可持续发展战略的重要体现。人力资源开发和教育发展不仅注重社会事业的全面进步，而且对于我国经济增长方式的转变、知识创新战略的深化、经济与社会全面协调发展具有非常重要的作用。

#### **2、关注城乡协调发展，解决“三农”问题**

建国 50 多年来，我国在实现社会经济全面发展和基本建成小康社会的巨大成就的同时，城乡发展之间的差距不断扩大，“三农”问题的日益严峻，从一个侧面反映了教育与社会经济发展和区域

发展之间的某种“脱节”。

在“十一五”及未来 20 年和 50 年新的发展思路中，我们有必要在认真总结自身经验和教训的基础上，探索一条符合中国国情且具有中国特色的依靠教育和人力资源解决“三农”问题的路子，对此，我们将在本报告面向未来的重大政策建议和举措中，结合教育改革、尤其是职业教育发展的思路中加以具体阐述。

### **3、实现东中西部地区依托教育的新均衡发展之路**

改革开放以来，我国已在东部沿海地区率先进行了改革开放的伟大实践，取得了令世界瞩目的成就；上个世纪的最后十年，党中央和国务院推出并实施了西部大开发战略，正逐步推向深入，已取得积极成效；最近，中央又启动了东北地区等老工业基地振兴战略，为我国全面快速发展注入了新的活力。加上我国广大中部地区围绕中部崛起战略的积极探索，区域发展已成为带动我国整体发展的一个重要途径。进入新世纪，用科学发展观来思考并深化区域发展战略，已成为摆在我们面前的一项艰巨的使命。

我们在广泛研究并分析了国际国内成功经验的基础上提出，走教育发展和人力资源开发道路，实现区域可持续发展，将是“十一五”及未来 20 年和 50 年我国最重要的一项战略选择，通过加快教育发展和人力资源开发，充分发挥我国战略资源的比较优势，使区域发展走上可持续发展的轨道。

### **4、积极推进教育与社会经济协调发展**

在适度超前战略上我们所强调的超前，是指符合社会经济发展需要的适度超前，与不顾实际盲目发展和“大跃进”毫无共同之处。

相反，在对我国发展的历史经验总结和国际比较基础上提出，通过教育和人力资源优先发展的适度超前战略，将成为“十一五”及以后我国实现可持续发展战略的重要内涵，比如我们将充分关注教育和人力资源与国家发展关系、与经济发展和产业结构调整与升级的关系、与解决就业和再就业的关系问题等，在解决国家发展的重大战略问题上，人力资源作为具有战略意义的“第一资源”的价值在与社会经济协调发展中得到充分体现。

### **5、有效实现各级各类教育协调发展**

从科学发展观思考，在我国加快城市化进程和高等教育发展的条件下，促进各级各类教育协调发展有了新的内涵。

如何在新世纪新需求面前，充分发挥教育在推进我国城市化进程中的积极作用，创造性地解决困扰世界各国的“二元化”问题以及我国所暴露出来的农村地区“空心化”和“边缘化”的发展过程中的弊端，要求我们在正确处理并协调各级各类教育发展的同时，要特别关注落后地区的发展问题，尤其是通过教育发展和人力资源开发与区域统筹的协调发展，来促进农村等落后地区的可持续发展。

在那些教育已相当发达的城市地区，要重新规划并推进促进自身包括流动人口在内的所有人群的教育培训需求，以及发达地区和城市化地区对落后的农村地区的多种途径的教育扶贫与支援，实现超越地区的各级各类教育的可持续发展。

## **四、制度创新战略**

上世纪八十年代以来，国际公共管理领域出现了政府管理模式多样化的趋势，政府管理与管理职能的专业化延伸取代了传统

的政府直接管理的部分领域，为适应建设民众满意的服务型政府和适应市场体制的绩效型政府，作出了丰富多样的探索和实践。

借鉴国际公共管理和改革的成功经验，改革官僚体制，向提供人民满意的服务为主线，有效引入市场体制的竞争和效率机制，实现公共资源公共服务的高质高效。在教育的公共治理结构改革与完善中实现传统管理方式的创新，是提高公共管理效率、进而也是提高政府公共管理国际竞争力的有效途径。

为此，“十一五”期间，我国在加快教育发展和人力资源开发方面，应加大改革力度，推进制度创新。

### **1、推进教育管理制度创新，构建公共治理新框架**

按法制型政府的改革目标，在教育的宏观管理、尤其是教育改革与发展的重大决策以及广大人民群众广泛关注的重大问题方面，进一步完善决策、政策审议制度、听政制度、责询等制度，使决策建立在更为透明和民主的基础上；

按绩效型政府的改革目标，在教育管理中有效引入市场机制，涉及较多专业知识和操作程序的业务领域，可以探索实行政府管理和政府职能延伸型的专业性“机构”体制，也可通过“委托-代理”的方式，组建专业性的研究或咨询机构使公共资源配置更具公平性和绩效约束；

按服务型政府的改革目标，教育管理改革注重学校、学生及其家长和社会各界广泛关注的领域率先推进服务导向的改革，提供完善、可信、可靠的各种教育信息。

### **2、尽快启动并积极推进现代学校制度建设**

以建设现代学校制度为核心推进教育改革的深化，是建设市

场体制的客观要求，也是建设现代化教育体系的客观要求。与企业一样，学校也是整个教育系统的微观细胞，是整个教育系统活力的基础。充分借鉴我国经济和社会改革所展示的成功经验和深刻的历史教训，推进现代学校制度建设，是我国教育新世纪改革的一个大手笔。

从国家竞争力和国家创新实力等国家战略地位的高度考虑，尽快启动与国际接轨、具有中国特色的现代大学制度改革，已成为一项战略抉择。克服教育、民政、工商、法律、财政、物价、计划等部门的各自为政，创造有利于民办教育健康发展、有利于推进公办教育改革深化的互动机制。借鉴国际成功经验，加强推进基础教育的社区参与制度建设，并使中小学成为社区、街道文化、体育、科普、娱乐等多功能文化中心，使学校动起来，使社区街道动起来，使青少年动起来，使社区居民动起来，构造具有生气活力的基础教育融入社区的鲜活经验。

### **3、建立教育与人力资源开发的市场机制与社会参与机制**

在我国创建现代化教育体系中，制度完备已具有越来越重要的作用，“腾出空间、让出一地”，给社会的广泛参与和评价提供一个合理、合法的地位，实际上也为教育自身健康发展拓展了多样化、多元化的动力源。这对于习惯于传统管理规范的学校和管理部门，不能不说是一个严峻的挑战。

### **4、进一步完善公共财政和多渠道资源筹措与分担机制**

进一步落实科教兴国战略的总体要求，试验并推进以激励机制、预警与调节机制与政策导向机制为主要功能的教育投入绩效评价与监测系统。在政府教育拨款方面，可借鉴国际教育财政的

先进理念与成功经验，逐步引入以绩效评价为依据的绩效拨款方法，开发并运用公共资源配置的激励机制，提高公共财政教育投入和各渠道资源投入的效率和效益。在我国教育财政制度的建设中，各级政府应按公共财政制度的要求，充分发挥教育财政的宏观调控功能，促进教育与经济协调发展和教育的可持续发展；通过优化教育资源配置，促进教育结构的合理调整与资源配置效率；通过财政教育转移支付制度的逐步完善与规范，确保条件不利地区和人群的教育权利与机会的实现。

### **第三部分 未来 50 年我国人力资源开发与教育发展的总体目标**

#### **一、确立发展目标的总体思路**

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，我国必须紧紧抓住 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。

#### **1、教育与人力资源开发的总体目标**

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，使十几亿人口基础上的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，使我国建设成为满足下列宏观要求的教育和人力资本强国。

### ——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，使人均受教育年限不断提高，使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。

### ——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。

### ——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。为扩大就业、减少失业，迫切需要国家实施旨在促进就业的教育与培训，迫切需要调整教育结构、改革教育内容、改革培养模式。

### ——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。

## 2、中国教育 50 年实现“三步跨越”——从教育大国到教育强国

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，在已从教育欠发达国家水平跃升到教育中等发达国家水平的基础上，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 2004 年到 2010 年，我国中等教育毛入学率将从目前的 67%左右提高到 80%以上，高等教育毛入学率从 19%左右提高到 25%以上，达到世界中等发达国家平均水平，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，中等教育毛入学率达到 90%以上，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。

### **3、中国人力资源水平 50 年实现“两次提升”——从人口大国到人力资源强国**

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：**从目前到 2020 年，我国 25~64 岁劳动力人口人均受教育年限将超过 10 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。

## **二、中国教育发展与人力资源开发分阶段发展目标**

### **1、第一阶段 2001-2010 年：发展的关键期**

未来 50 年的第一个 10 年，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。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。

**——教育与培训发展目标：**从目前到2010年，我国从教育欠发达国家向教育中等发展水平国家迈进，为下一个10年我国人力资源整体水平提升打下良好的基础。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；高中阶段教育将取得突破性进展，到2010年，高中阶段规模将达到4000万人左右，毛入学率达到70%以上；积极稳步发展高等教育，到2010年，高等教育毛入学率达到25%左右，有若干所大学和部分学科接近世界一流大学的水平；教育培训进一步加强，为更多的农村转移人口提供受教育的机会。

**——人力资源发展目标：**我国将在新世纪第一个10年完成美国曾用40多年走完的人力资源提升历程，25-64岁劳动人口的平均受教育年限将平均达到初中水平，每十万人中大专及以上学历的人数达到7700人左右，从业人员中具有大专及以上学历的人员比重达到10%以上，新增劳动力平均受教育年限提高到11.8年。

## **2、第二阶段：2011 -2020 年全面提升期**

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在数量、结构、质量、效益诸方面实现全面追赶。

**——教育发展目标：**从2011年到2020年，我国将实现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，毛入学率将达到85%左右；持续扩大高等教育规模，各类高等教育在校人数将接近3700万人，高等教育毛入学率达到40%以上，打造若

千所世界高水平大学，造就一批世界级先进学科；人民享有选择接受良好教育的机会，形成全民学习、终身学习的学习型社会。

**——人力资源培训目标：**实现人力资源开发水平从欠发达国家向较发达国家水平迈进。到2020年，25-64岁人口平均受教育年限将超过10年，略低于OECD国家20世纪末水平；每十万人中大专及以上学历者达到1.3万人左右，从业人员中具有大专及以上学历的人员比重提升到20%，新增劳动力平均受教育年限将达到13年。

### **3、第三阶段 2021-2050年：从追赶到超越**

2021-2050年，我国在教育和人力资源开发将实现快速赶超，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。

**——教育发展目标：**实现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60%左右，实现高等教育普及化；涌现一大批世界一流大学和世界先进学科，形成以大学为核心的国家科技创新体系，全民族素质和创新能力空前提高；终身学习成为社会生活中的普遍观念和重要组成部分。

**——人力资源水平提升目标：**实现人力资源开发水平从中等水平国家发展为人力资源强国。到2050年，25-64岁人口平均受教育年限将超过13年；每十万人中大专及以上学历者达到3.1万人左右；从业人员中大专及以上学历的人员比重提升到40%以上，新增劳动力平均受教育年限超过14年；进入世界人力资本强国行列。

## 第四部分

### 未来 20 年我国各级各类教育发展目标研究

从我国人力资源开发的目标需求来看,21 世纪头 20 年是我国教育发展的战略机遇期,需要进一步加大我国教育发展,力图使教育的数量、质量、结构和效益相互统一,宏观、中观和微观相互协调,发展、改革和开放相互统一,中长期和近期目标相互衔接,使我国从教育欠发达国家转变为教育中等发达国家,从而使教育在国家综合实力和国际竞争力提升的过程中作出更大的贡献。

#### 一、义务教育发展目标研究

##### 1、全国义务教育发展目标

在全国范围内进一步提高普及义务教育的普及程度,“普九”的攻坚和巩固工作取得显著成效。

到 2010 年,基本完成西部地区农村普及九年义务教育的攻坚任务和中部地区农村普九的巩固工作,城市和经济发达地区高质量高水平的普及九年义务教育。全国初中阶段教育毛入学率由 2003 年的 91.2%提高到 95%左右,相应年龄段人口的九年义务教育完成率由目前的 80%提高到 90%左右;

到 2020 年,将实现全面普及九年义务教育,初中阶段学龄儿童的毛入学率达到 97%以上,相应年龄段人口的九年义务教育完成率达到 95%左右;从 2020 年到 2050 年,全国义务教育将在全面普及基础上,满足人们对优质、精品义务教育的需求。

表2 2001-2020年我国义务教育规模与普及水平预测

单位：万人，%

年份	小学		初中	
	在校生	毛入学率	在校生	毛入学率
2003年	11690	104.4	6691	92.8
2010年	10547	100.9	5026	94.9
2015年	10674	100.6	5100	96.1
2020年	11349	100.8	5143	97.2

## 2、贫困地区“两基”攻坚目标

未来5到15年对于未“普九”县实现普及九年义务教育将是十分关键的时期，因此将坚持“分区规划，分类指导”原则，按照实际情况分阶段、分步骤、有重点的加强“两基”攻坚工作。

——通过加大对未“普九”地区的经费投入和工作力度，使7.4%的未普及初等教育的县，在2010年前普及初等教育，争取在2020年实现“两基”目标；

——使其中1/3初中毛入学率低于60%的县，在2010年实现普及九年义务教育，完成“两基”攻坚任务；

——使20%的初中毛入学率在60-80%之间的县，争取在“十五”期末通过“两基”验收，争取到2010年初中阶段教育毛入学率达到90%以上。

贫困地区“两基”攻坚存在一定难度，因此需要积极配合西部大开发战略，在实施好“国家贫困地区义务教育工程”、“中小学危房改造工程”等重大工程的同时，进一步加大中央和省级财政对贫困地区义务教育转移支付力度，努力改善基本办学条件，继续推动发达地区对贫困地区的对口支援。

### 3、流动人口子女的义务教育

如果未来我国城市化水平每年提高 1 个百分点，农村转移劳动力将增加 500 万人（近 5 年的平均数），2010 年全国农村转移劳动力将达到 2 亿人。目前在全国人口年龄分布中，6-14 岁人口占总人口比例约在 11%左右。按照 7-8%比例推算和 60%省内流动与 40%省际流动分布的大致判断，2010 年进入义务教育学龄段的进城务工农民子女可能达到 1400-1600 万，其中跨省的约有 560-640 万。如此庞大的义务教育学龄儿童需要我们采取得力措施来满足他们对教育的需求，从而实现全国义务教育的全面普及。

流动人口的主要流入地为经济较为发达的大城市，这些地方普遍出现人口自然增长率下降的趋势，伴随经济的高速发展和城市现代化建设进程加快，学校教育资源也做了很大的调整。因此应紧紧抓住调整的时机，保持义务教育资源的余量（包括学校资源和教师资源），把流动人口子女教育资源纳入统筹的范围。其次，外来流动人口子女就学问题是一个复杂的社会问题，涉及到教育、公安、房管、卫生、交通、消防、物价、工商等许多部门，因此需要流入地加强政府统筹，制定统一的管理办法，明确各级政府和各职能部门的相应职责，共同解决问题。

## 二、高中阶段教育发展目标研究

### 1、全国高中阶段教育的发展目标

到 2010 年，高中阶段在校生规模将达到 4000 万人左右，其中普通高中在校生达到 2080 万人左右。由于学龄人口的减少，届时高中阶段毛入学率将有较大幅度的提高，将从 2003 年的 43.8% 提高到 70%以上。鉴于目前我国技能型人才短缺的状况，今后中等



职业教育将加大发展，普职招生的比例将从目前的 6：4 逐步调整到 2010 年的 5：5，2010 年之后基本维持这一比例结构，使在校生的普职结构大体相当。

由于学龄人口下降，2020 年高中阶段规模只要在 2010 年的基础上再增加 440 万人左右，在校生达到 4440 万人左右，其中普通高中在校生达到 2210 万人左右，毛入学率就可超过 85%，实现普及高中阶段教育的目标。

表 3 2001-2020 年全国高中阶段教育规模与普及水平预测

单位：万人，%

年份	在校生	其中：普通高中	中职	学龄人口	毛入学率
2003 年	3241	1965	1255	7395	43.8
2010 年	4000	2081	1897	5597	71.5
2015 年	3879	1921	1937	5106	76.0
2020 年	4440	2210	2208	5214	85.2

## 2、分地区高中阶段教育发展

由于各地区教育普及和巩固水平、地方经济发展水平存在差异，因此按照分区规划、分类指导的原则，不同地区的高中阶段教育的发展目标不同。

**一类地区：**为上海、北京、天津、浙江、江苏、辽宁等东部经济发达地区，这些地区高中阶段教育发展相对较好，毛入学率都在 60%以上，因此这些地区今后高中阶段教育发展的重点是使初中毕业生都能接受高中阶段教育，并扩大优质高中教育资源，满足人民群众对高质量教育的需求。

**二类地区：**为山东、陕西、山西、宁夏、福建、内蒙古等省区，这些地区高中阶段教育发展较好，毛入学率都在全国平均水

平以上。今后这些地区高中阶段将进一步发展，在 2010 年使高中阶段教育毛入学率在 75%左右，2020 年达到 90%。

**三类地区：**为重庆、湖南、河北、吉林、河南、甘肃、广东、湖北、江西、黑龙江、四川、新疆等地区。这些地区高中阶段教育的毛入学率低于全国平均水平，但差距不是很明显。这类地区争取在 2010 年和 2020 年高中阶段教育的普及水平能达到全国平均。

**四类地区：**为安徽、青海、云南、广西、海南、贵州、西藏等地区。这些地区高中阶段教育发展水平较差，毛入学率明显低于全国平均水平，且义务教育的普及和巩固水平较低。因此今后一段时间，这些地区将继续普及九年义务教育，打好“两基”攻坚战，同时，有计划、有步骤地加强高中建设，大力发展中等职业教育，努力提高高中阶段教育的毛入学率。

### 3、民办高中阶段教育发展目标

“十一五”期间我国高中阶段学龄人口仍将处于高峰期，大力发展民办高中阶段教育将成为实现普及高中阶段教育的重要举措。因此考虑将民办高中在校生占高中在校生总数的比例从目前的 10%左右逐步提高到 2010 年的 20%和 2020 年的 25%以上，届时民办高中阶段教育在校生人数将分别达到 800 万人和 1110 万人左右。

### 4、中等职业教育发展

——**数量目标：**预测结果表明，按 1: 1 的普职招生结构，到 2010 年，我国中等职业教育的在校生将从 2003 年的 1255 万人发展壮大到 1900 万人左右，占高中阶段在校生的比例将从目前的

38.8%提高到48%左右。2020年中等职业教育的在校生进一步扩大到2210万人左右，满足社会对中等职业技能型人才的需求。

**——农村职业教育发展：**目前我国农村劳动力的素质偏低，大批中途辍学或无力升学的青少年无专业技能，只能无奈地加入农业剩余劳动力大军，多数农村青壮劳动力缺乏现代技能，外出务工只能从事最脏、最苦、最累、报酬最低的工作；农村中年劳动力被固定在农业耕作中，没有机会和潜力接受农业新技术教育，他们成了真正意义上的“现代文盲”。为此必须通过大力发展农村职业教育提高农村劳动力素质，加快“三农”问题的解决。各级职业学校应根据当地经济和产业发展及资源优势，加强与当地相关企业、农业科研和农业推广单位的合作，调整学科结构，发挥专业优势，实行学校、公司和农户相结合，推动农村产业化发展，改革农村教育，进一步推进农科教结合和基础教育、职业教育、成人教育的“三教统筹”，使职业教育真正成为百姓生活、当地经济发展的“必需品”。

**——城市职业教育发展目标：**随着经济、产业、行业发展与结构调整，社会对技术技能型人力资源的需求将不断增加，城市职业教育需要不断调整和改制，全面提高办学质量和效益，办出特色，增强活力，吸引更多的学生选择职业教育。另一方面，大批来自农村地区的高中阶段学龄人口有着多样化的职业教育和培训的需求，因此，需要充分利用城市的职业教育资源，拓宽服务面向，实现城市职业教育模式的创新，探索城市与农村地区职业教育的“对口援助”“帮困”和“扶贫”模式基础上，进一步鼓励探索“城市+农村”的“2+1”、“1+2”、“2+2”等新型的职业教育发展模式，为农村转移劳动力提供短、中期职业教育和培训，有

效解决我国职业教育和流动人口子女的教育问题，加快我国城市化进程。

### 三、高等教育发展目标研究

#### 1、高等教育总规模及入学水平预测

在预测“十一五”及2020年我国高等教育发展的规模、速度和结构方面，本课题组主要考虑以下几个方面的因素：

根据我国目前高等教育的发展现状及未来趋势，根据学生流模型预测，2010年，我国各类高等教育在校生总规模将由2003年的1900万增长到2900万人左右，高等教育毛入学率达到25%左右；其中研究生在校生规模将由2003年的65万人增长到140万人左右，占高等教育在校生比例从目前的3%提高到5%左右。到2020年，各类高等教育在校生达到3660万人左右，高等教育毛入学率提高到42%左右；其中研究生在校生规模将达到260万人左右，占高等教育在校生比例也将进一步提高到7%左右。

表4 未来20年我国高等教育发展目标预测

单位：万人，%

	在校生	其中：普通本专科	其中：研究生	学龄人口	毛入学率
2003年	2102	1109	65	12365	17
2010年	2898	1706	142	11630	24.9
2015年	3321	2021	194	9142	36.3
2020年	3659	2243	257	8644	42.3

#### 2、高等教育分层次目标预测

——普通本专科及构成。根据今后社会经济发展对高素质劳动者和技能型人才的需求，本专科招生比例应基本持平。到2010

年 1700 万普通本专科在校生中，本科在校生将达到 1130 万人左右。到 2020 年在 2240 万人普通本专科生中，本科在校生将达到 1510 万人。

——**研究生规模及构成**。2003 年底，我国硕士生与博士生之比为 5: 1。而美国高校这一比例一般为 10: 1，其他发达国家硕士生与博士生的招生比例一般在 12: 1 左右。参照国际经验和我国建设现状，硕-博招生比例将逐步调整到 2010 年的 12: 1，届时我国博士研究生和硕士研究生在校人数将分别达到 16 万人和 126 万人。

### **3、民办高等教育发展目标**

2003 - 2020 年，我国高等学校在校生规模将每年递增 100 万人左右，如果现有公立大学以内涵发展为主，规模相对稳定，则需要通过大力发展民办教育，才能满足发展需求。我国民办高等教育机构以专科层次和职业教育为主，同时鼓励一部分社会声誉好的民办高等教育机构向本科层次发展，到 2010 年，民办专科（高职）院校在校生人数占普通高校专科学学生总数的比例将达到 40%，2020 年达到 60%，民办本科院校（含独立学院）在校生人数占普通高校本科学生总数的比例将提高到 2010 年的 25%和 2020 年的 35%。按此设想，到 2010 年我国民办普通高等教育在校生总规模将达到 510 万人，2020 年可达到 970 万人左右。

### **4、高等教育质量发展目标**

——**多样性**。由于社会需求、学校规格、学科门类及学生个性都是多样的，要求我们的高等教育发展应根据这一特点，发展不同形式的高等教育，培养不同层次、不同规格的多样化人才，

避免用统一的尺度来衡量。

——**特色化**。高等教育特色是其质量的重要标志，是其生存发展的重要基石。高等教育的需求主要来自用人单位和学生。在需求日益多样化的社会，各个学校办出特色是提高整个高等教育系统整体效益的要求。

——**“适销对路”**。高等教育所提供的教育服务应该满足受教育者个人的需求，所培养的人才应该满足国家、社会和用人单位的需要。因此高等教育的质量观应该从学科质量观向适应性质量观转变，由“合格”质量观向“合用”质量观转变，面向市场，培养切合社会所需的“合用”人才。

## 5、高校设置与布局结构调整目标

未来 10 到 20 年，随着高等教育进一步改革和发展，将加强高等学校的设置与布局调整工作，按照全国性、区域性和地方性三类不同的服务覆盖面，尽快形成符合我国国情的以教学、科研为中心、具有较高的研究生教育水平的教学科研型“大学”；以本科教育为主的“院校”；以培养各类专科层次的实用性、技能型人才的“高等职业学校”三个层次学校的协调发展和普通高等学校与成人高等学校两个系列并举的格局，使综合性院校、多科性院校和单科性院校的布局更为合理。

根据高等教育总规模发展的需要，从 2004-2010 年，我国将新增普通高校 740 所左右，并适当增加本科院校的设置比例和中西部地区高等学校的比例，使全国普通高等学校总数从 2002 年的 1400 所增加到 2280 所左右。2020 年我国普通高等学校将在 2010 年的基础上再增近 700 所，使普通高等学校达到 2980 所左右，以满足高等学校规模发展的需要。从目前到 2020 年，我国本科院校

将在现有基础上，每年平均新设近 50 所左右，其中通过“独立学院”的形式培育新的本科院校，仍将是本科高等教育发展的一条主要途径。

## 第五部分

### 规划目标的资源需求与资源配置相关目标研究

未来 20 年我国教育发展与人力资源开发面临两个基本矛盾，第一个是国家发展和人民群众对教育规模、质量不断增长的巨大需求与教育供给严重不足的矛盾；第二个是教育事业对资源不断增长的需求，与政府能够提供的财力严重不足的矛盾。我国教育发展目标实现既取决于社会主义市场经济体制建设的全面推进，同时也在相当程度上取决于教育自身条件的相应配套，本部分将从经费投入、师资队伍和基础设施建设等方面对实现教育发展目标进行初步论证。

#### 一、学校土地、校舍与教育教学资源需求

根据上述各级各类教育发展目标及目前的办学条件状况，按照办学条件标准测算，2010 年我国各级教育扩大规模、改善办学条件的教学资源需求如下：

表 5 2010 年我国各级教育规模扩大和办学条件改善的资源需求

教育类别	新增校舍建筑面积 (万平方米)	新增教学仪器设备值 (亿元)
义务教育	2760	10
普通高中	1620	27
职业高中	7700	225

普通高校	14000	240
合 计	26080	502

## 二、教育经费总需求及来源构成预期

过去十年教育能够超常规发展，得益于全社会与政府投入都有了较大增长，全社会教育经费投入占 GDP 比例由 1993 年的 3.1% 提高到 2003 年的 5.3%，但与重视教育发展和人力资源开发的美国、韩国、智利（全社会教育投入占 GDP 比例均在 7% 左右）相比，仍有很大差距；其中，我国财政性公共教育投入占 GDP 比例虽然由 1993 年的 2.5% 提高到 2003 年的 3.3%，但仍远低于发展中国家公共教育投入占 GDP 4.2% 的平均水平，难以满足教育发展与人力资源开发的需要。

要实现我国人力资源开发与教育发展的目标，需要建立强大的财力支撑与条件保障体系，我国教育发展的目标对教育经费的供给提出了较高的要求。国际经验表明，随着国家教育普及水平的提高和教育结构重心的上移，教育经费总需求也相应增加。参照国际组织公布的世界各国各级教育生均教育经费指数（各级生均教育经费占人均 GDP 的比例），结合 2010 年、2020 年我国各级教育发展规模进行经费需求测算，未来 5-15 年我国教育经费需求及占国内生产总值的比例如下：

表 6 未来 5-15 年我国财政性和全社会教育经费需求估计

单位：亿元；%

年份	国家财政性教育经费			全社会教育经费	
	总额	占 GDP 比例	占财政支出比例	总额	占 GDP 比例
2002	3491	3.4	15.8	5480	5.2
2004	4507	3.6	16.7	7122	5.7



2005	4972	3.7	16.8	7884	5.8
2010	8131	4.2	17.5	13115	6.8
2015	12479	4.4	16.7	18544	7.0
2020	18279	4.6	15.9	27500	7.2

### 三、师资队伍需求与预测

随着我国出生人口的减少，未来 5-15 年我国义务教育阶段中小学学生将明显减少，因此对师资的需求将稳中趋减。但我国中西部未“普九”地区由于条件艰苦，办学条件差，师资还比较缺乏，且在今后的发展中，还将提高入学率，不断扩大规模，按相关标准测算，到 2010 年我国义务教育阶段合计需补充教师 25 万名以上。

高中阶段教育和高等教育规模将不断扩大，根据所预测的目标与相关条件标准，不考虑自然减员，未来 5-15 年高中阶段教育与高等教育的师资需求如下：

表 7 2010 和 2020 年我国各级教育需补充的师资

单位：万人

教育类别	2010 年	2020 年
义务教育	25	—
普通高中	9	16
中等职业教育	47	68
普通高校	54	56
具有研究生学历的教师	48	51

注：所补充师资都是与 2003 年比较。

## 第六部分

## 面向 2020 年全国教育发展的对策研究

要实现上述教育发展目标，需要我们不断加快改革，推进制度创新，加快教育事业发展。

### 一、深化教育改革，创新教育机制

#### 1、完善义务教育和职业教育管理体制

——完善农村义务教育管理体制，保持义务教育持续健康发展。2001 年我国农村义务教育实行“在国务院领导下，由地方政府负责，分级管理、以县为主”的管理体制以来，农村义务教育的管理体制取得很大进展。但还存在一些问题，需要我们不断深化改革，进一步落实和完善这一制度。首先需要进一步强化各级政府的责任意识和服务意识，理顺省、市、县、乡（镇）、村各级发展义务教育的责任。其次需要进一步强化和明确中央以及省级财政对农村义务教育的投入责任，加大中央和省级财政的投入。

——理顺职业教育管理体制，深化职业教育办学体制改革。首先进一步落实各级政府部门职业技术教育的分级管理职责。适应社会主义市场经济体制下的政府管理模式变化，变对职业技术教育的直接管理为依法办事和采用政策引导、质量评估、政府购买等宏观手段。其次深化职业教育办学体制改革，形成政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与的多元办学格局。县级以上地方各级人民政府要在发展职业教育中发挥主导作用，重点办好起骨干和示范作用的职业学校和职业培训机构，组织、指导并支持企业、行业和社会力量举办职业学校和职业培训机构。企业根据实际需要举办职业学校和职业培训机构，强化自

主培训功能，同时和职业学校加强合作，实行多种形式联合办学。行业主管部门要对行业职业教育进行协调和业务指导，继续办好职业学校和培训机构。

## **2、深化地方高等教育管理体制改革**

我国高等教育经过 20 世纪 90 年代的“共建、调整、合作、合并”，管理体制取得突破性进展。但依然存在一些问题。在今后的发展中，需要进一步理顺政府与高校的关系，改变政府办学统得过死的状况，使政府在高校的管理上更多地发挥监督、服务和指导的职能，使我国的高校真正成为独立的法人实体，面向社会依法自主办学。

## **3、加快办学体制改革，大力发展民办教育**

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，是深化办学体制改革、鼓励机制创新的迫切需要。因此需要按照“积极发展、规范管理、改革创新”的原则，积极探索民办教育的多种发展形式。积极鼓励现有公办高等学校采取规范的民办机制举办独立学院。加大公办中小学办学形式多样化的探索力度，鼓励在盘活增值现有国有资源的基础上，鼓励运用“公有民办”和“民办公助”等多种形式的民办高中，解决高中阶段发展的“瓶颈”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。

## **4、建立现代学校管理制度，扩大学校办学自主权**

建立现代学校制度有助于增强学校面向社会自主办学、自我

约束、自我完善、自我发展的能力。自主办学是高等学校和中小学校的共同要求，但目前学校办学的自主性离相关法规规定的办学自主权还相差很远。

要真正落实我国学校的办学自主权，首先需要加快政府职能的转变，加快协调政府、社会和学校之间的关系。通过认真贯彻《行政许可法》，完善教育行政执法的责任制度，依法规范政府部门的管理行为，防止政府的“越位”与“缺位”，提高政府教育规划、协调、服务的水平和管理效率，增强各级教育行政部门依法行政的能力。其次，需要在实践的基础上进一步建立和完善具有可操作性的法律法规，以明确界定和规范政府、学校、社会的相关权责利范围及其相互关系。再次要努力促进各类教育机构、尤其是高等教育机构尽快依法建立健全内部的相关规制体系。

## **二、不断加大教育投入力度，提高投资效益**

### **1、逐年增加政府对教育的投入力度**

当前，我国各级政府对教育的投入不足，财政性教育经费占 GDP 的比例没有达到 4% 的标准。国际比较研究表明，近十几年来，OECD 国家公共教育经费占 GDP 的比例稳定在 5% 左右。因此我们各级政府要不断完善教育投入的保障制度，将教育支出列入公共财政支出的重点领域并依法予以确保，依法落实教育经费的“三个增长”，不仅预算时，而且决算时都要保证教育拨款的增长高于财政经常性收入的增长，使国家财政性教育经费支出占 GDP 的比例在 2010 年达到 4.5%。

同时开辟新的筹资渠道，扩大教育经费总量，到 2010 年全社会教育经费投入占 GDP 的比例达到 6.5% 以上。对捐助教育实行进

一步的税收优惠，积极鼓励企业、个人和社会团体捐助教育；对“三资”企业按照国民待遇征收教育费附加；继续通过建立教育基金，广泛拓展国内外资金来源；扩大彩票公益金收入用于教育的份额。

## **2、促进义务教育转移支付制度的规范化**

巩固和完善“以县为主”的农村义务教育管理体制的基础上，建立规范化的义务教育转移支付制度。在具体实施过程中，用“因素法”建立县级义务教育财政转移支付模型，确定本县义务教育经费的标准支出和标准收入，在对县级财政收支进行评估的基础上，进而确定需要上级政府转移支付的实际需求。同时，建立县级义务教育收支缺口弥补的责任制度，对县级政府无力负担的义务教育经费需求，上级政府应该足额弥补，并列入各自的预算。地方、省、中央要明确分担的责任，省级政府应该对义务教育财政转移支付承担主要责任，尤其对于贫困地区的义务教育投入，要体现“中央出大头、省级出中头、地方出小头”的精神，确保义务教育基本资金的足额到位，以保证经济落后地区普及九年义务教育的基本经费需要。

## **3、调整软硬件投资比例**

目前我国教育投入中，对基础设施和办学条件建设和改善的投入力度较大，而对教师的继续教育和培训重视不够，教师接受继续教育的费用基本由教师个人支付。在今后的发展中，各级政府逐步加大学校发展性投入中用于教师队伍建设的经费比例，建立基于教师发展性投入的经费拨款机制。采取强制性措施，确保教师的发展性投入占整个学校教育经费投入的 20%，其中教师业务

进修费保证占 8%左右，国际交流经费保证约占 5%左右。同时，在经费投入上实行政府拨款、学校自筹、学生缴费的教师培养成本分担机制，对基地建设、资源开发、教师培训尤其是边远贫困地区教师培训直接给予经费支持。

#### **4、加大对贫困学生的资助力度**

随着高校收费改革的实行，使一部分家庭贫困的学生面临失学的困境，国家助学贷款的实施使一些贫困学生得到了资助。然而，国家助学贷款工作与实际需求之间还存在差距，在今后的发展中，需要我们借鉴其它国家和地区大学生贷款的成功经验，进一步完善现有助学贷款体制存在的缺失，在政府的带动下广泛吸纳社会资金参与，在政府提供贴息、对投资者提供优惠政策的引导下，做大助学贷款基金，扩大贷款学生受惠面，切实解决大部分困难学生的就学和生活难题，为我国高等教育的健康发展和为更多的人公平地提供接受高等教育的机会发挥基础作用。

另一方面，高中阶段教育由于属于非义务教育，学生需要承担一定的教学成本，这也使家庭经济困难的学生陷入困境，而目前针对高中阶段教育的学生还没有助学贷款。因此，需要建立针对这些贫困学生的资助体系，使家庭贫困的高中段教育学生能顺利完成学业。

#### **4、加强管理，提高经费使用效益**

目前我国教育经费一方面供不应求，另一方面又存在资金使用效益不高的问题。因此需要加强各项教育经费的管理，严格按照国家有关规定，精打细算，专款专用，妥善安排，避免重复和浪费，提高经费的使用效益。同时积极借鉴国际教育财政的先进

理念和成功经验，努力改革教育财政拨款制度，并运用公共资源配置的激励机制，采用“绩效拨款”的方法，增强拨款的科学性与透明性，促进公平与效率，鼓励创新与进步，减少盲目性与固化因素，使有限的资源发挥出更好的效益。各级财政部门和教育部门要加强教育经费的使用和管理，切实落实“收支两条线”，规范收费管理，加强监督检查，遏制和杜绝教育乱收费的问题。

### **三、调整人才培养模式，提高教育质量**

#### **1、调整人才培养专业科类结构、层次结构和布局结构**

作为人才培养机构的高校必须把技术进步和产业结构调整作为专业建设、调整和发展的重要依托，并针对产业结构提升和承接国际产业分工转移的要求，调整高等学校的专业结构，以全面提高高校毕业生的专业技术水平，培养适销对路的人才。为了适应我国走新型工业化发展道路的需要，高校应重点发展一批与新型工业化和 WTO 相关的专业。中等职业教育也需要以市场为导向，调整学科和专业结构，培养社会急需的应用型人才。

另一方面，随着我国经济的持续快速发展，既需要一定量从事基础研究和高层管理的拔尖人才，更需要大量应用型一线人才，因此需要不断加深教育的职业化。这就必然要求以就业为导向，调整学校的专业和层次结构，调整人才培养规格，增强培养一线应用型人才的能力。

西部大开发、东北等老工业基地振兴、中部崛起等区域发展战略对高校空间布局提出了新要求。这就要求我们不断调整学校布局，将重心适度西进、下移，鼓励高等教育薄弱的中西部地区培育和做强若干个有特色、面向地方服务的本科院校，县级市也

可以根据本地社会人才市场需求和经济支撑能力，设置一批高等学校，以满足地区人才需要和广大群众日益高涨的接受高等教育需求。

## **2、积极推进课程改革、考试评价制度改革**

自推行素质教育以来，进展缓慢，学生负担过重已成为制约全面推进素质教育，提高教育质量的“瓶颈”。因此，我们需要转变观念，改革课程与教材，推进教学内容和模式改革，使教育、课程、教材进一步面向学生，面向生活，面向社会，迎接知识经济，为创新能力的培养打下坚实基础；促进课程的综合化、特色化、个性化，以适应日益多样的教育市场需求。

目前我国招生考试制度改革滞后严重阻碍了素质教育的实施。为此必须以全面推进素质教育为目标，加快考试评价制度改革。完善小学升初中就近免试入学制度；积极探索以初中毕业生学业考试为基础、综合评价相结合的高中阶段招生办法改革；结合新课程的全面推进，深化高考内容改革；推进高考制度改革，进一步建立以统一考试为主、多元化考试和多样化选拔录取相结合，学校自我约束、政府宏观指导、社会有效监督的高等学校招生制度。

## **3、建设一支多元、开放、专业化和高质量的师资队伍**

能不能加速建设一支数量充足、结构合理、质量不断提高的现代化师资队伍，已经成为我国各级各类教育发展目标能否实现的关键之一。在我国全面建设小康社会和推进学习型社会发展过程中，必须牢牢抓住教师队伍建设这个根本性、基础性的环节，采取有力的措施，在努力实现保障数量充足的同时，通过内部、



外部的改革创新，迅速提高教师队伍和管理队伍的整体素质，使教师成为集聚国内外优秀人才和吸引人的职业，夯实教育自身实现可持续发展的坚实基础。

针对中西部地区、尤其是西部农村地区义务教育合格教师不足、优秀教师严重缺失的问题，需要尽快出台针对性政策和措施，建立东西部地区合作制度，积极鼓励和吸引大学生和东部地区教师尤其是部分优质教师到农村任教，以解决农村及边远地区义务教育教师数量短缺和结构失衡问题。

高中阶段教育和高等教育规模的扩大使教师短缺的问题日益突出，这需要各级政府进行统筹规划，促进教师资源合理配置和有效利用，利用行政和市场的手段解决教师紧缺问题。进一步完善教师职业准入制度，面向全社会提供教师资格课程，逐步实现教师来源多元化；依托行业、企业和大学，建立职业教育机构的教师定期实习锻炼制度，扩大“双师型”教师队伍。进一步完善和激活学校的用人机制，以聘任制为核心，科学设岗，择优选聘，建立“公开招聘、竞争上岗、和约管理”的用人机制，全面实行规范化的教师职务聘任制。

#### **四、完善法律法规体系，转变政府职能，坚持依法治教**

##### **1、适时制订、修订教育相关法规**

依据社会经济发展、WTO原则及国家法律法规的发展要求，对现有教育法律法规进行必要的调整、补充和修订，加快出台部分新法规。修订《教育法》、《教师法》、《高等教育法》、《义务教育法》、《学位条例》、《民办教育促进法》。起草《学校法》、《教育考试法》、《终身教育法》、《教育投入条例》。

进一步提高教育立法的质量，增强立法的系统性、合理性和可操作性。要加强立法的前期调研工作，做好拟制定的法律法规草案及规章的可行性论证，广泛听取意见，深入调查研究，准确把握党的政策和有关法律规定，实现教育立法决策的民主化、科学化。

## **2、贯彻落实《行政许可法》，依法行政**

为了减少和杜绝有法不依、执法不严的弊端，各级政府需要在认真贯彻《行政许可法》的基础上，完善教育发展的行政执法责任制度，依法建设“有限”和“有为”的政府，防止政府的“越位”与“缺位”，提升相关部门依法行政的能力，大力推进依法治教。

转变政府职能，依据《行政许可法》要求依法行政，在“管-办分离、管-评分离”中，实现教育发展的政府职能模式创新。一方面依法放权、逐步撤出微观管理和操作层面，另一方面，则加强宏观调控、制定政策，通过落实法规和拨款杠杆，充分发挥政府的引导和保障作用。

## **3、加强教育普法工作，为依法治教创造良好环境**

进一步加强法制宣传教育工作的制度化、规范化、法制化建设。基本实现由提高全民法律意识向提高全民法律素质的转变和由注重依靠行政手段管理向注重运用法律手段管理的转变，营造和建设法制环境，为贯彻依法治国方略、全面推进依法治教奠定坚实的基础。

加强对各级各类学校教育普法工作的指导，在广大教师、学生中开展法律、法规学习和法制教育，并面向社会，采取多种形

式宣传教育法律，促进形成知法、守法、依法履行职责和规范行为的社会氛围，为全面实施依法治教奠定基础。

## **五、扩大教育开放，加强教育合作与交流**

### **1、继续扩大派出和来华留学生规模**

紧密配合国家高等教育发展和科技创新，加强与国际上高水平高等学校和科研机构的合作，做好国家留学基金资助和选派留学人员工作，扩大高层次创新人才和学术带头人到国外学习的规模，提高公派人员的质量和待遇。进一步健全自费留学中介机构的资格认定、管理和监督，加强留学预警机制的建设，加强对自费出国留学工作的引导和服务。

按照“扩大规模、提高层次、保证质量、规范管理”的原则，积极创造条件，设立专项资金，简化来华手续，扩大宣传，进一步扩大高校、科研机构和企业研发中心的招生范围，吸引外国学生来华学习，支持、鼓励高层次外国留学生来华从事高水平研究工作。

### **2、积极引进国外优质教育资源**

积极实施“引进来”战略，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、事业单位工作或受聘兼职，或者利用先进科学技术、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。

按照《中外合作办学条例》的要求，通过多种形式，积极扩大中外合作办学，鼓励我国高等学校和国外高水平的大学通过多种形式开展多层次的合作办学，如引进国际上具有先进性的课程

教材，教学方法、教学手段、管理模式、评估体系等，学生可在境内外分段培养，授予双学位或国外学位，推动国内大学和国际知名大学之间的学位互认，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。

### **3、积极支持学校走出国门参与国际教育竞争**

在实施上述“请进来”战略的同时，将加大“走出去”的步伐，积极拓展国际教育市场，打好国际劳动力市场和教育市场的“中国牌”。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，主动参与教育的国际竞争与合作，提高中国教育在国际上的地位和竞争力。

## **六、着力实施几项工程**

### **1、西部地区“两基”攻坚工程**

继续实施西部地区“两基”攻坚工程，扶持西部地区尚未实现“两基”的300多个县（团场）达到国家“两基”验收标准，进一步推进西部大开发，缩小东西部的差距。为此，西部地区要抓住关键，扎实工作，结合中央安排的专项资金，调整省级财政支出结构，增加对“两基”攻坚的投入，建立义务教育的经费保障机制，基本消除现有中小学危房，保证办学条件基本达到规定标准，保障学校正常运转所需的公用经费，确保教师工资的发放，切实降低辍学率，提高教育质量。

## 2、教育信息化建设工程

加快教育信息化基础设施、教育信息资源建设，构建教育信息化公共服务体系，建设硬件、软件共享的网络教育公共服务平台。加大涵盖各级各类教育的信息资源开发，形成多层次、多功能、交互式的国家教育资源服务体系。

加强信息技术教育，普及信息技术在各级各类学校教学过程中的应用，为全面提高教学和科研水平提供技术支持。建立网络学习与其他学习形式相互沟通的体制，推动高等学校数字化校园建设，推动网络学院的发展。开展高等学校科研基地的信息化建设，研究开发学校数字化实验与虚拟实验系统，创建网上共享实验环境。建立高等学校在校生管理信息网络服务体系。

## 3、职业技能教育与培训工程

适应走新型工业化道路的要求，广泛开展岗位技能培训，实施“制造业和现代服务业技能型紧缺人才培养培训计划”，加快培养大批现代化建设急需的技能型人才及软件产业实用型人才，特别是各级各类高技能人才。

以促进就业为目标，进一步转变高等职业技术学院和中等职业技术学校的办学指导思想，面向市场，不断开发新专业，改革课程设置，调整教学内容，把教育教学与生产实践、社会服务、技术推广结合起来，加强与行业、企业、科研和技术推广单位的合作，推广“订单式”、“模块式”培养模式；推动就业准入制度和职业资格证书制度的实施，继续建设和培育一批示范性职业技术学校，建设大批实用高效的实习训练基地，开发大批精品专业和课程。

#### **4、高校教学质量与教学改革工程**

以提高高等教育人才培养质量为目的，进一步深化高等学校的培养模式、课程体系、教学内容和教学方法改革。改善高等学校基础课程教学，建设精品课程，改造和充实基础课教学实验室，进一步建设全国高等学校数字图书文献保障体系和全国高等学校实验设备与优质资源共享系统。建设一批示范教学基地和基础课程实验教学示范中心，强化生产实习、毕业设计等实践教学环节。健全高等学校教学质量保障体系，建立高等学校教学质量评估和咨询机构，实行以五年为一周期的全国高等学校教学质量评估制度，加强教学质量评估信息系统建设，形成评估指标体系，建立教学状态数据统计、分析和定期发布制度。

#### **5、高校科技创新工程**

按照国家创新体系的总体布局，坚持面向科技前沿和现代化建设需要，加强科技创新平台建设。加大国家实验室、国家科学中心、大学研究院和国家重点实验室的建设力度，大力整合、培育和组建高校国家实验室，加强学科交叉，完善区域布局，进一步增强原始创新能力和综合竞争能力。坚持“发展高科技，实现产业化”的方针，强化和新建一批工程研究中心和高新技术产业化基地，完善大学科技园孵化功能及其支撑和服务体系，推进产学研紧密结合，增进高等学校与科研院所、企业的合作，加速科技成果向现实生产力的转化。

#### **6、未成年人思想道德建设工程**

认真贯彻《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》，加快中小学思想品德、思想政治课的

改进和建设，充分利用和整合各种德育资源，努力构建适应 21 世纪发展需要的中小学德育课程体系。积极探索实践教​​学和​​学生参加社会实践、社区服务的有效机制，建立科学的学生思想道德行为综合考评制度。加强法制教育和心理健康教育，培养学生良好的法律意识和心理品质。采取坚决措施，改革课程设置、教材和教学方法，切实减轻中小学生的课业负担，为加强学生思想道德建设，增强创新精神和实践能力，为未成年人的全面发展创造良好条件。

师德先于生德，切实加强教师职业道德建设。学校全体教职​​工要树立育人为本的思想，热爱学生，言传身教，为人师表，教书育人，以高尚的情操引导学生德、智、体、美全面发展。形成一支高素质和高度负责的班主任、辅导员队伍和全员德育机制，确保每一位教师都承担起教书育人的责任。