

中国教育发展的宏观环境分析*

伴随经济全球化发展，国家及地区间的合作与竞争不断呈现出新的变化。面对国内外发展环境，我国已围绕实现现代化建设的第三步发展目标，描绘出了全面建设小康社会的宏伟蓝图，确立了“科教兴国”和“人才强国”的国家发展战略，以积极应对日益发展、变化的国内外环境，加速提升国家综合实力和国际竞争力，在努力推进城市化、工业化和落实“科学发展观”的历史性进程中探索前行。这一宏观形势，对我国教育事业发展提出新的要求，带来了历史性的机遇与挑战。

一、风云激荡：我国和平发展面临新的国际环境

（一）经济全球化加速演进中的国际竞争日益加剧

1、国际产业转移与资金跨国流动正在呈现新的趋势

亚太地区正成为国际资金的投资热点，尤其是对中国、印度和泰国的外国直接投资继续增长。产业的跨国转移出现新的趋势，在制造业、技术资金跨区域流动的同时，服务业的跨国转移悄然兴起。而新一轮国际产业转移和资金技术跨国流动的新趋势，必将引发全球产业布局以及国际分工模式出现新的变化，围绕国家经济利益展开的国际合作与竞争，必然给各国、尤其是给包括我国在内的发展中大国的综

* 本文是国家发展和改革委员会“十一五”规划重大研究课题《中国人力资源开发与教育发展战略》中的一部分“中国教育发展的宏观环境分析”，2004年完成。

合实力和国际竞争力提升提出新的要求，带来新的压力。

2、围绕资源的激烈竞争正在深刻影响国家之间的关系

在全球范围内，围绕重要资源、能源展开的国际竞争，正在深刻影响着国家之间的关系。尤其是围绕石油、海洋能源、资源的国际争夺正愈益加剧，甚至成为未来、尤其是 21 世纪最初的 10 年间引发国家或地区冲突升级的主要因素。从长远看，解决我国资源的潜在危机必须通过多种途径，例如：改变长期以来我国依赖陆上油田开发的格局，加强海上石油开发技术的研究，开采深海石油；大力发展新能源，即无论是现代海洋油气资源开发还是新能源开发，都是建立在新兴的和高技术基础之上的；逐步转变经济增长方式，提高人力资源对经济发展的支持能力和水平，降低社会经济发展对物质资源的过分依赖。然而，目前我国能源开发方面的研发力量依然薄弱，巨大的资源、能源需求和紧迫的形势，都对我国的科技、人才提出了多方位的挑战。

3、高新技术竞争日趋激烈

围绕尖端技术、自主知识产权和学科制高点的竞争愈演愈烈，世界各国纷纷从国家层面上制定战略、调配资源，斥资大举投入。反映出各国围绕高端科技以及自主知识产权技术投入、研发而进行着异常激烈的国际角逐。尤其在在关乎国家安全、领土安全及国计民生的信息技术、生物技术、新材料、新能源、航空航天、海洋开发等战略领域的科技之争，更日益演化为了一场“没有硝烟的战争”。

（二）国际政治多极化为我国和平崛起创造了重要条件

1、国际“反恐”形成地缘政治新格局

随着美国开始新一轮的全球战略布局，国际社会围绕“反恐”正在展开多种途径的角逐，并因此形成国际地缘政治的新格局。“9·11”

事件后，世界各国以及联合国和其他国际组织都严厉谴责恐怖主义，在“反恐”问题上表现出空前的一致。世界各国在全球“反恐”斗争中加强合作，表现了国际社会打击恐怖主义的强烈意愿和坚定决心。

“反恐”合作已成为大国之间新的战略利益交汇点。在大国关系中，对抗因素减少而合作协调因素增加。中国可利用这个重要的战略机遇期，妥善处理和发展对美关系及与其他大国的关系，从而为自身发展创造一个长期稳定的和平国际环境。

2、中国将在国际合作中发挥大国的重要作用

多极化的竞争与合作格局，为中国进一步展示大国形象、承担大国责任、发挥大国影响力开辟新的舞台。在本世纪头 20 年，世界多极化进程将会在曲折中继续向前发展。欧洲联合及整体力量将进一步加强，俄罗斯也会摆脱困境而呈现良好发展前景，中国和印度等发展中国家则会继续崛起，而美国却难以摆脱周期性的波动。世界总体力量对比的多极化趋势将更加明显。当今世界战略力量平衡还没有形成，多极的世界与“单极世界”的矛盾和斗争仍然激烈，但世界多极化的力量最终会克服单极世界力量、形成多极的世界。

在这种多极化的发展趋势中，作为坚持独立自主和平外交原则的全球化积极参与者，中国在地区合作方面发挥着越来越突出的作用。21 世纪客观上要求中国主动参与国际重大事务，特别是国际制度的制定、修改、完善或协调。中国应着眼于提高全球意识和国际影响，进一步开发成为世界强国的潜力。事实上，中国正抓住加入世界贸易组织这个机遇，力图在经济领域成为贸易稳定大国，并通过政治体制改革和与世界接轨，努力树立公共利益参与者与维护者的形象，促使中国的国家利益拓展更为顺畅，在为维护世界和平做出新贡献的同时，也为中国长远战略利益的契约化和稳定化开辟国际通道。

3、中国选择“和平崛起”是大国发展模式的新创举

中国选择的和平崛起的发展战略，既是实现国家全面协调可持续发展的需要，也是摒弃依靠侵略、掠夺和奴役它国的野蛮行径，并通过“互赢”实现崛起的创新模式。这一战略构架充分体现了中国勇于承担大国使命、自觉维护世界和平和促进人类共同发展特有智慧和大国风范。中国提出和平崛起战略，不仅表明中国对自身实现发展的道路选择，同时也表明中国是一个负责任的大国。

显然，中国的和平崛起道路是在明确自身成为强国的同时，强调世界各国的共同发展。中国和平崛起道路的主要含义，更广泛地表现在经济上与各国共同发展，减少在市场、资源竞争等方面对其他国家的压力。因而中国倡导的不只是消除历史上大国崛起对世界的武力争取和财富的掠夺，而且是要实现互惠互利、共同发展。从根本上讲，我国要实现和平崛起的战略，既需要牢牢把握多极化的国际局势，更必须有强大的国家综合实力和国际竞争力作支撑，因为我国能不能实现和平崛起，最终还是取决于我国有没有实力保卫和平。

（三）不同文化交流中蕴含着新的合作与竞争

1、多元文化交流、融合与碰撞的机会不断增加

在经济全球化的进程中，文化的传播、辐射也必将更加深入，产生的影响力也更为广泛和持久。经济全球化的过程同时也是各种文化相互冲突的过程。经济全球化进程中，各种形式的国际交流日益增加，多种文化互相影响与日俱深，因文化、宗教以及由此产生制度的冲撞及引发的矛盾、冲突也必然越来越多，越来越成为地区或国际争端的直接根源。

目前，很多国际争端都与不同的文化、宗教、制度相互关联。如何通过不同文化间的相互交流和理解，来解决不同民族文化价值之间

的冲突，使之更易于相互融合、借鉴，如何在继承优秀传统文化的同时接纳现代性文化，形成一种既适应现代趋势、又具有本民族特色的新文化，是摆在各国面前的一个不容回避历史性的课题。

2、弘扬民族文化与抵御文化渗透逐步上升为国家战略

适应经济全球化的发展趋势，在积极应对与外国文化交流的同时，如何发扬、扩散和深化中华民族传统优秀文化以及抵御外来文化侵略的问题，已经成为关乎软实力建设的国家安全重要话题，备受国人关注。事实上，民族文化是以一种文化价值体系为共同行为模式的人的集合体，民族作为文化群体的主要代表，是一个在历史上形成的具有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化上的共同心理素质的社会共同体。在世界交往中，得到充分发挥的民族特点本身就是世界历史的规定。随着经济全球化时代的到来，各民族间文化交流也越来越频繁，我们必须在引进、学习、嫁接外国和外族的先进文化同时，不断传播扩散和弘扬本民族的文化，使自身传统的优秀文化和创造出来的新文化深深扎根于民族的土壤中，使之变成民族化的文化。

面对激烈竞争、不断变化的国际环境，中国要在新的国际格局中积极发挥大国作用、努力实现现代化建设第三步发展既定目标和实现“和平崛起”战略，就必须适应国际政治、经济及文化的发展趋势，积极应对经济全球化带来的各种挑战，抓住世界政治多极化以及追求“和平与发展”的有利机遇，在注重制度创新、提升“硬实力”的同时，加速进行包括教育发展和人力资源开发在内的“软实力”建设，在大幅度提升国家综合实力和国际竞争力的基础上，谋求与世界强国展开新的合作、竞争与对话。

二、工业化与城市化：全面建设小康社会必由之路

(一) 正视与估计：城市化进程产生双向“冲击波”

1、城市化是全面建设小康社会的重要环节

城市化对于促进国家和地区间的协调发展、改变二元经济结构、让更多的人享受改革开放的成果、“减少农民、富裕农民”以及对于改善国家的劳动力结构均将发挥重要作用。

改革开放以来，中国城市化逐步步入到快速发展时期，尤其是最近10年，我国出现城镇化率年均提高1个百分点的城市化高速度，2000年城镇化率达到36.7%。预计到2010年和2020年，我国的城镇化水平将分别达到50%和60%以上。

作为未来20年的国家发展战略，通过推进工业化、加快城市化进程，是我国全面建设小康社会的必由之路。推进城市化进程既是全面建设小康社会的基础，同时也是实现小康社会建设的重要目标之一。没有高水平的城市化，我国以农村人口为主的社会面貌就不会从根本上改变，实现工业化、现代化就没有了基础，社会的协调、均衡发展就只能是一种理想。

2、流入地外来人口社会流动情距问题不容忽视

伴随我国城市化推进的快速发展，在作为流入地的相对发达的城市地区，目前已经出现、并有可能进一步凸显的外来人口社会流动情距问题。毫无疑问，这将流入地方面对城市化的有序、健康发展产生一定的冲击。外来人口为城市发展做出了巨大贡献，但外来人口的社会流动情距问题依然不能很好地解决：外来人口的身份变迁落后于职业变迁、社会地位变迁落后于经济地位变迁、职业的变迁不能带来于城市社会的融合、公民权的变迁出现错位。受这一问题的直接影响，

外来人口很难自然融入城市生活，仍将是城市中就业不稳定、收入较低和社会地位低下的群体。

从实际情况看，作为流动人口主要成分的外来务工人员大都为农村人口，尽管他们相对于流出地而言整体素质较高，但相对流入地而言整体素质则显得较低。由于文化素质低，外来流动人员难以适应城市产业结构调整提出的要求，加上各地城市政府普遍对外来流动人口采取了种种“集体排它”的政策措施，最终使得外来流动人员无论在就业还是生活各个方面都处于极度弱势状态：生活状态非常恶劣，没有必要的社会保障，合法权益经常受到侵害，子女受教育权利得不到保护等等。上述种种现象，导致被边缘化的城市外来流动人口无法对城市产生认同感和归属感，并产生一定程度的对立情绪，这不可避免地对城市的治安、城市发展和国家的整个城市化进程带来负面影响。

城市化进程需要把外来务工人员逐步转变为真正的“城市人”。这就需要流入地及其城市管理工作，转变不合时宜的旧观念，正视外来工对本地经济发展的作用，从接纳新生劳动力角度管理外来务工人员，将外来务工人员的权益保护纳入正在建立的社会保障体系中，并帮助他们能够有一个比较公正的社会发展起点，使他们真正融入城市生活，成为所在城市的一个有机组成部分。

3、流出地出现的“空心化”现象不符合统筹发展要求

从人口流出地一方看，伴随青壮年劳动力、较高层次学历人员纷纷走出农村，使部分流出地已经出现了社会经济发展“空心化”的现象。而且还存在流出地的教育越发展、人力资源开发水平越提升，这些地区现存的可用人力资源反而更少的现象。出现流出地“空心化”现象是城市化发展进程中的必然现象，不仅在我国，在绝大多数发展中国家，也都普遍存在这一状况。一般而言，人口流动一般有两个特征，一是流出地的经济发展落后于流入地的经济发展，再就是流出的

人口经济活动能力高于流出地的平均水平。在我国，即表现为教育程度较高农村的人口向城市流动，落后地区素质高的人员向发达地区流动。这种人力资源流动模式和分布格局，对国家或区域整体发展有利，但不仅无法缩小地区差异和城乡差异，反而会将其扩大。在中国出现这样的问题，不符合统筹城乡、统筹区域的“全面、协调、可持续发展”的根本要求。

在中国，农民流向城市的主要原因是农村、农业比较效益低下，城市的农村的“推力”和城市的“拉力”使大量农民流向城市，因而流出的多是农村的上层精英分子，留下的更多是素质相对较低的妇女、儿童和老人，出现了所谓农村的“空心化”现象。解决农村流出地“空心化”问题，最关键的是要采取针对性措施，加大对农村教育、人力资源的投资，繁荣农村文化教育事业，在提升自身“造血功能”的同时，实现教育、产业的一体化发展，通过发展特色产业，张显自然禀赋优势，形成新的经济增长点，就地实现城镇化，拉动地区社会经济的良性发展。

(二) 判断与选择：努力实现新型工业化发展模式

1、工业化是我国通向现代化的必经之路

判断一个国家或地区工业化所处的阶段，关键是要总结各国工业化的特点，并在此基础上确定阶段间转折点的特征，由此去确定所研究地区工业化所处的阶段。通常采用的划分方法有霍夫曼的阶段划分法以及钱纳里的阶段划分法，很多学者都对中国的工业化阶段作过研究，而且得出了比较一致的结论：中国工业化正处在中级或中期阶段。

当今我国经济领域面临两大趋势，两大压力。一大趋势是，科学技术突飞猛进，知识经济迅速崛起，新型工业化的技术支撑体系广泛渗透到经济社会的各个领域。另一大趋势是，经济全球化加快发展，

使我国经济发展与世界经济融合速度加快。而两大压力是世界发达国家经济、军事、科技占优势的压力和国内、国际激烈的市场竞争压力。在上述两种趋势和压力下，我国必须加速扭转工业化水平不高的局面，依靠现代科技和现代化加快工业化发展，这是我国实现经济追赶的必然选择。

推进工业化进程，要求我国在科学判断发展阶段和合理确定发展目标的基础上，充分利用经济全球化过程中呈现出的有用信息、知识及其管理等方面的先进手段，科学把握和充分利用经济全球化及世界产业转移中的技术流、资金流，积极发挥产业、区域、社会和科教联动的“后发优势”，抓好新世纪前 20 年的发展战略机遇期，为我国实现全面建设小康社会和实现国家现代化的宏伟目标打下坚实的基础。

2、现代化目标要求实现以信息化为标志的工业化

工业化是世界大国实现现代化的必由之路，是不可逾越的重要历史阶段。工业化既是我国现代化建设的重要阶段，又是现代化建设的主要内容，而 21 世纪的现代化发展目标则要求我国实现以信息化为标志的工业化。即坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。

工业化通过提供物质基础、扩大市场容量、积聚资金以及输送专业人才这四个途径培养信息化，而信息化则可以为工业发展提供更多新机会、新途径，还有助于提高管理水平、研发效率和经济效益，并通过用信息资源替代物质资源和能源来实现可持续发展。因此，对于发展中国家来说，不能等到工业化实现后再发展信息化，而是要以工业作后盾，信息作先导，走工业化和信息化互补共进的道路上。

通过推进工业化、城市化解决我国城乡二元经济结构，是我国全面建设小康社会、实现现代化的长远战略。为了实现这一战略，我国

必须发挥科学技术作为第一生产力、人力资源是第一资源的重要作用，注重依靠科技进步、发展教育和不断提高全体劳动者的素质，以及实现从成本优势向技术优势的转移，以推动工业化的健康发展。同时，也必须通过提供更多、更适应社会流动的各级各类教育和培训机会，提高国民素质，增强公民生活、就业的基本技能，缩小社会差距，为社会流动提供必要的管道，并以此消除城市化带来的不利因素，实现城乡统筹、区域统筹发展的新局面。

三、应对挑战：努力促进我国产业结构调整与升级

（一）新一轮国际产业转移对我国产业结构调整及升级带来新的机遇

1、融入国际产业分工体系是实现产业结构升级的必然途径

经济全球化的重要特征是产业全球化和生产的国际化。现代制造业是一个相互作用的产业链，世界工厂已经通过跨国公司的全球生产链，把世界各国连结起来。

目前跨国公司正在进行全球的调整，将把许多生产制造基地从国外向中国转移。这是中国产业与世界接轨，提升国际竞争力的绝好机会。在这一进程中，如何实现同步促进我国产业结构调整与升级，将是未来 20 年面临的一大挑战。

2、形成适合我国国情的产业结构体系迫在眉睫

中国经济社会发展承受着世界上最大的人口压力，因此需要保持劳动密集型产业的继续发展，以此增加就业岗位，缓解失业，充分发挥我国具有比较优势劳动密集型产业吸纳劳动力就业的能力，以使我

国这一比较优势在国际产业结构调整中获得更大的发展空间。

但是，仅仅依靠劳动密集型产业在国际产业体系中获得一席之地是不够的，而且是没有长久的发展空间的。中国必须通过提升产业结构和企业的技术水平，在高层次上参与国际分工合作，才能获得更大的财富和利益。中国只有不断推进产业升级，积极发展现代知识经济，才能真正实现向现代经济强国的迈进。

3、努力追踪国际产业结构调整及转移的最新动向

新一轮的国际产业结构调整及转移正在发出一些新的信号。发达国家向发展中国家转移的产业，正由资源密集、劳动密集型向资本、技术密集型产业转变，其中，越来越多的跨国公司正将研发中心及总部转移到发展中国家。另外，发达国家跨国公司在加快研发以及技术转移的过程中，同时也加强了对其投资企业的技术控制。在技术密集型产业和高新技术产业中，跨国公司通过产品技术的不断升级，利用摩尔定律的作用，牵着发展中国家的鼻子走，使发展中国家的企业形成了对它们的技术依赖。

作为发展中国家的中国，在过去的十几年中，沿海发达地区的技术密集型产业获得了迅速发展，但大多数技术密集型产业的发展水平较低，结构升级缓慢。在产业的技术改造与产业政策的反思中，我国需要进行全方位的调整思路，密切关注世界产业结构调整 and 转移的动向，适时调整发展战略，既要加强技术研发和创新，又要有效利用跨国公司的技术转移和研发转移，努力培育自主知识产权。并通过加强高级生产要素，如知识性劳动力、科技人员、专利与专有技术等培育，努力改变目前主要靠低水平的劳动力要素参与国际分工的状况。

(二) 我国产业结构调整与升级面临严峻挑战

1、我国的经济增长方式极不适应参与国际竞争的需要

我国目前的经济增长格局面临若干重要矛盾，总量增长与结构性增长贡献的矛盾日益凸现，对增长潜力提出严峻挑战。在这方面，我国经济领域目前存在着三种明显的不协调：一是供给与需求不协调；二是速度与效益不协调；三是经济发展的目标与资源供给和环境条件不协调。这些不协调所产生的投资超过消费能力、工业比重过大、瓶颈制约加深以及工业增长效率下降而单位产出的能耗和物耗上升等现象，最终将导致产能过剩、产品过剩、经济增长质量下降以及自然生态的破坏。

相比于传统产业，我国高新技术产业对增长的贡献有限。整体上看，我国高新技术产业规模比较小，附加值偏低，在国际产业分工链中处于较低层次。我国制造与自动化技术、生物技术、集成电路生产技术等与国外先进水平有较大的差距。由于高新技术发展的内在规律和马太效应，我国同发达国家高新技术相比，差距有越拉越大的趋势。

2、我国产业结构调整依然面临艰巨的任务

未来 20 年我国三次产业仍将处于结构调整与动态变化的过程，三次产业结构在动态调整中逐步趋于合理和优化。

我国在“十一五”时期乃至 2015 年我国在继续推进工业化工程中，在不违背国际就业结构变化一般规律的前提下，相比现在三次产业结构状况，我国以工业为主的第二产业比重将有所上升，但从“十一五”后期开始，以工业为主的第二产业所占比重将保持稳定，或者略有上升；而第三产业所占比重从现在到 2015 年都将保持上升态势，不过又有产业特性不同，第三产业的上升态势不会强烈。

第二产业在继续发展的路途中将面临传统产业调整与升级同步推

进的艰巨任务；而运用科技革命的成果是突破资源和环境制约的基本途径。我国要充分利用全球信息化的最新成果带动第二产业的协调发展，并通过高新技术特别是信息技术改造传统产业，实现产业结构特别是制造业的优化升级。我们要充分考虑我国资源短缺、环境脆弱的基本特点，不断提高工业化的科技含量、降低资源消耗和环境污染，建立起适合中国国情的资源节约、环境友好型的产业。

3、第三产业在“整合”的基础上实现新的发展

第三产业将在注重与三次产业加强关联度及发展的同时，通过强化与一、二次产业调整与升级配套、加快知识服务业和生产服务业发展，实现自身的跨越式发展。

在现在的国民经济中，传统意义上制造业和服务业的边界日益模糊，两者之间的交集已经引起经济学家的广泛关注。经济学家认为，二者已表现为相互作用、相互依赖、共同发展的关系。一方面，制造业是服务业产出的重要需求部门，没有制造业，社会就几乎没有对这些服务的需求。另一方面，服务业尤其是生产者服务业是制造业劳动生产率得以提高的前提和基础。服务业通过两条途径使制造业部门受益：引发进一步专业化分工以及降低制造业的中间服务成本。专业化水平的不断提高，正是促进劳动生产率提高的驱动力；而中间服务成本的下降，将有效提高产品的竞争力。

由于制造业和服务业的密切关系，未来产业必定沿着“整合”这一路径发展，以获得整合基础上的产业发展空间和最大化效率。我国未来服务业发展，可通过业务外包、公共服务以及信息技术，在提高制造业生产率的同时，实现自身的快速发展。

4、产业结构提升急需从人力资源开发中获取强力支撑

未来 20 年我国产业结构的调整和升级、产业结构升级和经济增长

方式的转变，客观上需要人力资源和教育的强力、全方位支持和配合，这既是挑战也是机遇，需要我们及早应对。一国的产业结构表现为一定的生产技术结构，一旦技术发生变革，产业结构将会发生与之相应的改变。科学技术的日益现代化促使产业部门发生变革，并通过主导产业扩散效应推动相应部门不断高度化。科技进步的发明创造、技术扩散、技术应用各个阶段都与人力资本都密不可分的关系。科技进步对产业结构优化的推动力实质上来自于人力资本的存量和配置。合理的经济增长过程，实质上是两种形式的资本在数量上增加和质量上提高的过程。一国在经济增长中，如果只进行物质资本的投资而忽视人力资本的投资，将导致经济效率低的粗放型增长。

相对于物质资本，人力资本是更重要的投入要素，其存量和结构变动对产业结构的变迁有着至关重要的作用。产业结构不断演进的一个重要条件，是新的或发展壮大中的产业能够得到其发展所需要的劳动力。这就要求新增或可转移的劳动力具备新产业发展所必需的教育水平和技术智能。温家宝最近在中国科学院考察时强调，解决我国经济发展中的结构问题和增长方式问题，根本要靠科技，而科技发展关键在人才。经济发展的历史经验和教训表明，产业结构调整与升级其实离不开科技发展和掌握知识、技能劳动者队伍素质的提高，从这个意义上讲，我国的产业结构调整、经济增长方式改变，都必须以教育发展和人力资源开发为先导，否则就难以形成竞争优势。另外，产业结构升级也包含着知识型产业加快发展。根据经济合作与发展组织(OECD)对知识的分类，相对应的教育产业、研究与开发(R&D)产业和信息服务产业是完全知识型产业，在经济全球化日益发展的趋势中，教育产业、研究与开发产业和信息服务产业必将成为未来产业发展的重点。

四、落实新发展理念：推进经济社会协调可持续发展

(一) 从单纯追求经济增长转向经济社会协调发展

1、实践探索经济社会协调发展的途径

按照中央既定的全面实现小康社会的发展目标，我国追求的并不仅仅是单纯的经济增长和物质财富的积累，而是社会经济协调发展和均衡发展，为此就迫切需要我们探讨如何实现从单纯追求经济增长转向实现社会经济全面、协调、可持续发展的途径与政策取向。

我国改革的社会基础正在发生分化，改革初期各方面普遍受益的局面转变为部分受益、部分受损的复杂格局。当前我国将进入经济结构剧烈变化、各种矛盾集中呈现的发展阶段，改革的复杂性和艰巨性日益突出，面临诸如就业问题、“三农”问题、社会差别问题、社会秩序与公共安全问题等种种难题。如果得不到有效的解决，这些社会问题所激发的矛盾不但会影响我国经济的持续增长，甚至还将会危及到我国的社会稳定。

解决当前我国社会面临的矛盾和问题的根本途径，在于真正把以人为本作为国家经济社会发展战略的核心和指导思想，不能只注重 GDP 的增长和经济总量的扩大，而应努力在经济发展的基础上实现社会全面进步。力求通过经济结构的优化、经济质量的改善，使国家综合经济实力和人民生活质量得到实质性的提高。惟其如此，才是保证经济社会协调、持续发展的重要手段。

2、建立推动协调、均衡发展的制度保障基础

经济社会协调发展与非均衡发展的关系处理同样是在我们面前需要给予特别关注的一个重大问题。经济发展是社会发展的前提和基础，社会发展是经济发展的目的，二者紧密联系、相辅相成。为了实

现经济社会的协调发展，我国必须在注重经济建设的同时，不断增加对社会事业的投入，大力发展教育、科技、文化、卫生、体育等事业，为经济发展提供了强大的精神动力、智力支持和必要条件，促进经济社会的协调发展。

目前我国已经进入全面建设小康社会和加快推进社会主义现代化建设的新阶段，原有的倾斜性区域经济发展战略，既难以适应现阶段进一步加快生产力发展的要求，也不符合提高国民经济整体素质的要求。地区差距过大，一方面会产生政治风险，另一方面会制约国民经济的健康持续发展。因此在“十一五”及2020年的发展战略设计中，需要对由发展不平衡所造成的各种负面效应设计相应的适时治理机制，使可持续发展建立在有制度保障的基础之上。

诚然，世界上没有任何一个国家能够实现让所有人口、所有地区和所有经济领域实现同步发展。我国提出的“协调”发展的真正目标，并不是不顾各地区的自身特点、资源禀赋以及生态环境的承载力，片面地强调各地均衡发展的思路，而是致力于确保那些在发展过程中的落伍者不至于长期停滞不前的构想，而是力图在协调、均衡发展的框架下，通过充分发挥各个地区的自身优势和发展积极性，发掘各个地区的发展潜力，实现各个地区的共同发展。

（二）教育和人力资源开发引领区域与国家可持续发展

1、继续推进通过区域发展带动国家整体可持续发展模式

通过区域发展推进国家发展已成为提升我国国家综合实力与国际竞争力的基本途径，在实施区域优先发展战略中，地区发展与国家发展的关系将备受各界广泛关注。党的“十六大”提出在本世纪前20年全面建设小康社会的宏伟目标，要在国民经济持续快速增长的基础上，实现全国的共同发展和人民的“共同富裕”。我国要在不牺牲东部地区

发展速度的基础上，通过采取有效措施，加快中西部地区的发展，遏制区域经济发展差距扩大的势头，逐步实现地区经济的共同发展。

随着国家着手实施区域经济协调发展、西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起等一系列战略举措，我国正形成“长三角”、“珠三角”、“环渤海湾”等区域，并围绕其中的核心城市和发达地区逐步展开积极的地区合作与联动，“长三角”、“珠三角”等地区已围绕区内交通、基础设施建设等，进行了初步合作，并在有效促进区内一体化发展的同时，对周边地区发展形成了一定的辐射作用，初步展现了以区域发展带动相邻地区共同发展的示范作用。通过进一步的合作、探索与创新，我国区域间发展差距进一步扩大的趋势将逐步得到遏制。

毋庸讳言，我国地区之间、区域之间的差距以及局部地区差距拉大的趋势是客观存在的，这其中既有社会经济发展水平、地区自然禀赋和文化传统的制约，也有经济增长阶段的规律性因素作用。作为一个人口众多、幅员辽阔的大国，要实现区域以及国家社会经济的协调发展，未来依然面临十分艰巨的任务。

2、西部进一步的大开发必须借助教育科技和人力资源的支撑

西部大开发战略将在未来 20 年取得实质性进展，下一步的发展急需在认真总结近 10 多年的改革、发展实践的基础上，更加注重人力资源开发和教育发展，更加注重科技、知识创新产生的基础性支撑作用，离开了这些软性投入和软实力建设，西部大开发战略的继续实施将可能是残缺的。

1998 年到 2002 年西部大开发的五年间，12 个省市区经济发展速度都超过了自己的历史最好水平，并且连年超过全国的平均水平。但是，东西部差距扩大的趋势不但没有因此停止，反而呈现出继续扩大的趋势。例如，从人均 GDP 水平看，西部人均 GDP 从 1998 年的 498 美元增加 2002 的 663 美元，增长幅度为 33%。人均 GDP 差距由 1998 年的

1: 2.43 扩大到 2002 年的 1: 2.57。而同期东部人均 GDP 由 1998 年的 1212 美元增加到 2002 年的 1704 美元, 增长 41%。GDP 增长率差距由 2.54 个百分点相应地扩大到 6.81 个百分点、8.26 个百分点、8.39 个百分点, 东部地区逐年扩大的趋势与西部地区的趋势不可同日而语。

东西部差距持续扩大的一个重要原因就在于生产率的差别以及由此引起的资本流动。一般而言, 资本的持续流动能够使地区间资本生产率的差距出现了缩小的趋势。但是, 东西部生产率的地区差距还没有出现缩小的趋势, 说明要缩小区域差距还要经历一个相当长期的过程。东西部之间的人力资本存量的差距、人力资本禀赋差异, 是制约中西部技术进步和经济发展的一个关键因素。西部需要依赖教育发展和人力资源开发, 是因为人力资源投资具有较高的回报和效益。

显见, 西部要形成自我发展能力的关键在于努力提高其人力资本应成为西部地区发展的基础, 没有大量的科技人力资本以及一定的人力资本密度, 要在西部地区发展是没有希望的。要开发人力资源, 对教育的投资必不可少。对此, 学术界也有比较统一的认识: 西部应首先缩小教育发展差距, 在教育的发展模式上可以实现跨越式发展, 迅速追赶全国平均水平。然后通过教育的发展来实现经济上的跨越。

3、呼之欲出: 具有广泛辐射和带动作用的中部崛起战略

中部地区崛起战略是我国未来 20 年将采用的又一个区域推进战略, 这是国家区域大战略的重要组成部分, 汲取东部沿海地区改革开放的成功经验、汲取西部大开发和东北老工业基地振兴战略的经验和教训, 探讨中部地区跨越式发展的捷径, 将成为全面加快我国发展的一个战略性选择和发展思路。

中部地区地处祖国内陆腹地, 真正意义上的中部省份主要包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南六省。中部六省是全国最大的商品粮基地, 重要的能源和原材料工业基地, 还是全国重要的交通要地、

客货运输的集散地和中转中心，全国约四分之一的铁路、公路和河流分布于这一地区，货运量、客运量分别占全国的 22.6%和 24.5%。然而，由于发展起点和环境条件不同，中部地区目前的发展仍然迟缓。随着我国“十一五”相关规划工作的启动，实现中部经济的早日崛起，成为我国统筹区域协调发展中不容回避的一个重大问题。

面对“东西夹击”和“塌陷”之势，中部欲成“崛起”伟业，可谓任重而道远。造成中部塌陷的原因除了政策以及体制上的原因外，科技因素和人力资本也是影响一个地区发展的重要因素，因为知识是解释中国各地区经济和社会发展差距最重要的可控因素。据测算，东部地区劳动者平均受教育年限是 8.1 年，中部为 7.7 年，西部为 6.9 年，东西仅相差 1.2 年，这个差距是很小的，也就是初一学生和高小学生的差别。按专业技术人员在人口中的比例，西部相当于东部的 91%，可以说，东、中、西部地区间的分布相对是平衡的。差距主要在于工作环境和条件，按科研经费支出占 GDP 比重评价，东部为 1.1%，而中部只有 0.6%，几乎相差一倍，这是相对比例。如果按绝对数字比的话，这个差距就更大。表现在科研成果的市场化水平上，按每万名专业人员申请专利件数比较，东部为 140 件，中部仅有 39 件，相差近三倍。

4、促进中部崛起：探索具有特色的区域发展驱动新模式

2004 年 3 月温家宝总理在政府工作报告中提出了“促进中部地区崛起”的口号，并指出“加快中部地区发展是区域协调发展的重要方面”。加速中部崛起已成为中国区域经济协调发展的重大战略问题。中部地区应该抓住这难得的发展机遇，充分利用其独特的地理位置，丰富的自然资源以及已有的、门类齐全的工业体系实现崛起。

中部地区实现经济崛起，需要创新基本的区域发展驱动新模式，以市场化为根本动力，以市场和政府协同作用为切入点，抓住主导中

部地区经济崛起的后发潜力释放、人力资源开发、科技进步这三个关键战略问题，形成推动区域经济发展的动力源泉。在此基础上，通过区域产业结构和区域经济空间组织的战略性调整，建立可持续的自我快速发展机制，增强发展竞争力，逐步实现对东部地区的赶超。中部要特别注重加快人力资源开发。

从中部的自然禀赋看，开发人力资源是中部地区经济获得持续、快速发展的重要动力之一，也是市场经济条件下地方政府推动中部地区经济发展的重要着力点。中部地区可以建立多元投资、多层次协调的教育和培训体系，扩大人口受教育的机会和提高专业技能的机会；并通过建立能够充分体现知识价值和受教育价值的收入分配制度，形成以知识拥有量和受教育程度为基础的收入落差，激励人们接受更多的教育，从而促进人力资源的快速积累。

（三）通过落实农业产业化等综合性措施缩小城乡差异

1、城乡差距已成为全面建设小康社会的重大障碍之一

由于农民收入增长缓慢，我国城乡居民收入差距由 1985 年的 1.7:1，扩大到 2002 年的 3.1:1。如考虑到供水供电、交通通讯、文教卫生、社会保障等公共产品分配上的差别，实际收入的差距可能更大。而世界上大多数国家的城乡收入比是 1.5:1，不仅发达国家，很多发展中国家的城乡收入比也大都在这样一个水平上。我国的城乡居民收入差距已经远远超出了这些国家，城乡居民收入差距甚至已经发展到了比较危险的地步。

城乡差距的扩大导致了农民丧失发展机会和发展能力，发展空间受到了极大限制，从而也使其劳动积极性和创造性受到严重抑制，弱势地位不断加强，最终的结果将可能是农民难以对社会产生认同感。

目前，农民人数占我国总人口的 64%，如果公正对待农民的问题不

能得到有效解决，弱势地位得不到改善，那么整个社会的公正问题也不可能得到有效解决，整个社会的发展也必将受到严重影响。

2、缩小城乡差距必须从整体上综合采取多种相应的对策

农村问题是城乡问题的核心与关键，以工业化、城市化与农业产业化互相推动的新思路是有效解决我国城乡问题的可行路径。将“三农”问题放在我国产业结构的大系统考察，在解决“三农”问题上将农业的产业化与农村地区的城市化通盘规划，这是基于我国50多年来发展的经验和教训之上的一条必由之路。

为缓解“三农”问题，政府出台了一系列政策。2004年1月，中央下发《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》，成为改革开放以来中央的第六个“一号文件”。“三农”问题的严重性促使中央财政逐渐向农村倾斜。我国今年将进一步加大对“三农”问题的支持力度，中央财政用于“三农”各方面的投入将增加近300亿元，增长20%。地方财政也将大力增加投入。显见，中央政府对“三农”问题的极度重视。

通过推进城市化进程解决“三农”问题，实质就是有步骤地将一部分农村人口转移到城市。这样，一方面由于部分农民放弃原有土地，将促进农业的规模化、集约化和现代化；另一方面，通过农民向第二和第三产业的转移，可以有效地提高农民收入。

中国要实施可持续发展战略，就必须提高自然资源和人力资源的利用率，而城市化则是最好的途径。目前我国农村和农民占有资源有限、居住分散，要实现全面小康水平，所需要的资源要比城市需要高得多。而通过城市化，则可以大大提高我国资源的利用率。

要实现农村人口的有效转移，关键是转移出来的农村人口必须有足够的劳动力素质，来适应城市里面的工作。近年来部分沿海城市出现的“民工短缺”问题实际上是有效劳动力供给不足问题。但由于大

量流动人口没有能力对自身进行人力资本投资，因此流入地政府应提供相应的帮助，对其进行教育培训，以期能尽快融入城市生活和适应产业结构升级的要求。

3、积极推进农业产业化有利于实现农村地区城市化发展

在大力发展农村地区城市化的同时，还需要大力推进农业产业化的步伐。农业产业化在我国农业和农村经济发展中有重要的地位。“十五大”提出要积极进行农业产业化的经营。胡锦涛同志在十六大上强调，积极促进农业产业化经营，是战略化经营调整的途径，是增加农民收入的有效举措。

农业产业化是提高我国国际竞争力的有力措施，农业产业化是家庭承包基础上实现农业产业化的途径。发展农业产业化是经营组织和农户利益联合合作。实践证明农业产业化是适合我国国情，实现我国农业规模经营和集约经营的有效形式。将农业产业化、农村城镇化与全国统一的大市场体系建设有机结合，将成为我国未来 20 年农村地区城市化发展加快的一个重要内容。

我国已经提出了努力推进经济社会协调可持续发展的战略构想，并通过转变观念、启动新一轮的区域发展战略以及增强农业产业化水平等综合性、全局性重大举措。从我国的基本国情和发展现状看，依靠倾斜性政策、增加“硬投资”数量，确实能够改变发展基础、甚至促进空前的发展，但要想从根本上实现经济社会可持续发展、推进区域均衡发展和实现缩小城乡差距的目标，必须充分发挥教育、科技和人力资源的引领和基础推动作用，尤其是在取得了一定的发展基础后，包括教育、人力资源等成分的软实力建设，就成为可持续发展和形成竞争优势的决定性因素。

五、推进改革：进一步完善社会主义市场经济体制

(一) 突出重点：在关键领域和环节上力争取得突破

1、社会主义市场经济体制亟待进一步改革和完善

改革开放以来，我国已打破了高度集中的计划经济体制，初步建立起社会主义市场经济体制的基本框架，在加快调整所有制结构的基础上，迅速发展了混合所有制经济。通过不断规范现代企业制度建设，明显改善了垄断行业经营机制。在大力推进现代市场体系建设的同时，继续发展要素市场。围绕宏观领域改革，增强了政府体制创新的力度。并不断完善社会保障制度，使困难群体保障得到加强。但是，我国经济体制改革还存在明显的不适应，例如：我国要素市场体系与提高资源配置效率、满足经济发展的客观需要不相适应，社会事业领域的改革与促进经济社会全面协调发展目标不相适应，行政管理体制与“小政府、大社会”的公共治理结构不相适应，城乡二元结构的体制与全面建设小康社会的目标不相适应。

同时，我国社会主义市场经济体制的运行还很不适应全面建设小康社会的目标要求，其突出的问题有：

一是现行体制还不能充分调动全社会和广大人民群众积极参与现代化建设的积极性；

二是现行体制还不能更加有效地运用竞争机制和价格信号提高社会生产率和资源配置效率；

三是现行体制还不能使不同水平地区与城乡居民的共享改革和发展的成果。

2、以新的理念指导社会主义市场经济体制改革

为适应增强我国综合国力和国际竞争力的要求，为适应全面建设

小康社会的要求，完善社会主义市场经济体制的改革，需要围绕经济社会全面、协调、可持续发展，在三方面采取有力措施，力争取得突破性进展。

其一，是要着眼于经济可持续发展与社会稳定，统筹协调改革与发展中的城乡、地区及社会各方面利益关系；

其二，是要更大胆地借鉴国际上成熟市场经济体制的基本经验，同时遵循中国特色社会主义的本质要求，对传统体制的核心问题与深层次矛盾进行突破性改革与体制创新；

其三，是要注重经济社会和人的全面发展，按照“以人为本”、“促进经济社会和人的全面发展”的目标要求，在不断提升人民物质生活水平的同时，大力提升人民精神生活水平，提高人的自身素质，满足人的自我实现，促进人与人的和谐共处。

3、在若干领域确定了亟待重点推进的改革性对策

为了进一步完善社会主义市场经济体制，我国需要着重继续在以下几方面积极推进制度创新各项工作：

——加快调整国有经济的布局 and 结构，积极推进国有企业改革，继续完善国有资产监督管理体制，深化垄断行业和公益事业改革，进一步改善非公有制经济发展的政策和法制环境。

——加快推进农村税费改革，继续深化粮棉流通体制改革，完善农村金融服务体系，加快土地征用制度改革，建立健全农村富余劳动力向非农产业和城镇转移的机制。加大政策支持力度，推动农业产业化经营和非农产业的发展，大力发展农村个体私营等非公有制经济，推进乡镇企业改革调整。

——深化金融体制改革，稳步推进财税体制改革，加快推进投资体制改革，继续深化价格改革，继续推行价格和收费公示制度，进一步完善市场价格监测体系，建立防范价格异常波动的预警预报及应急

处理机制。

——继续推进政府管理体制创新，全面推进依法行政，做好贯彻行政许可法的准备和实施工作，深化行政执法体制改革，完善行政监督制度，强化对行政权力的监督。

——继续发展资本和产权交易市场，加快推进社会信用体系建设，推进行业协会、商会管理体制改革，进一步完善对外开放的制度保障，尽快出台实施“走出去”战略的指导意见。

——推进就业和收入分配制度改革，加快完善社会保障体系，稳步推进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。

——深化科技体制改革，深化教育体制改革，加快文化体制改革，推进医药卫生体制改革。

（二）发挥市场作用：理顺宏观调控和市场机制的关系

1、政府宏观调控的目的在于促进市场有效配置资源

对市场与计划、政府与社会关系的认识将随着我国市场经济的发展而不断深化，未来 20 年到 50 年我国将在探讨并走出一条符合中国国情的社会主义市场经济的道路，因此，在改革实践中我们不是再争论什么是市场、什么是计划，而是努力实践市场与计划、政府与社会的组合方式。政府和市场机制在资源配置方面都有其各自的优势和弊端，市场机制在微观经济活动方面跟政府干预相比，具有灵活的特点，同时在个体的生产、消费决策方面具有激励优势，能够保证经济的效率，但其固有的自发性和滞后性也同时制约了经济效率的发挥。政府干预的计划性和前瞻性应优于市场机制，但政府在微观方面的直接决策通常很容易导致经济的无效率。

正确处理市场机制和我国政府宏观调控关系的关键，在于实施有效的宏观调控。政府实施宏观调控是为了解决市场机制调节的“失误”

和“失灵”，是为了保障国民经济充满活力、富有效率而又健康运行，而不是干涉、管死市场。为此，加强政府宏观调控不能妨碍市场在资源配置中基础性发挥作用。从这个意义上讲，实施政府宏观调控的重点是要努力改善宏观调控。

2、价格机制与竞争机制将发挥越来越明显的作用

从总体上看，伴随社会主义市场经济的逐步完善，价格机制、竞争机制以及供求机制，作为市场经济体制的最基本机制将在我国发挥越来越大的作用，传统的不利于充分发挥市场机制作用的法规、规章、以及政府调控和任意干预，将让位于市场机制及其完善。在市场机制充分发挥其资源配置功能中实现各类经济资源的合理和优化配置，作为与市场机制相对应、或具有弥补市场缺陷的计划调控及政策，也将在更大程度上解决发展中的各类社会问题和经济问题。

事实上，只要价格机制、竞争机制和供求机制在开放的市场环境下能够充分发挥作用，就证明市场在资源配置中发挥了基础性作用。因此，实现并保障市场对资源配置发挥基础性作用，必须把握这些基本特点或本质要求，加快现代企业制度建设，培育独立自主的市场主体，推进各类市场的发育与市场制度、秩序建设，形成统一、开放、竞争、有序的市场体系，为市场机制充分发挥作用提供舞台，从而保证市场在资源配置中发挥越来越明显的作用。

3、各类要素市场建设愈发成为我国市场体制建设的核心内容

我国在继续推进价格市场化，尤其是要素价格市场化的同时，进一步完善了价格监管体制，继续打破行业垄断和地区封锁，促进商品在全国范围内的自由流动和充分竞争，现代流通方式迅速发展。在劳动力市场方面，城乡间各种限制劳动力自由流动的体制障碍开始解除，农村劳动力合理流动的机制初步形成。同时，我国的技术、信息等其

它要素市场也有长足发展。

可以说，各类要素市场的建设与资源配置，应该是今后相当时期我国市场体制建设的中心内容。围绕要素市场的建设，今后发展和改革的主要方向将从两个方面展开，一是要素市场本身的建设与完善，二是加快建设与各类要素市场和市场机制相配套的环境、制度、政策、社会参与和监督调节机制。其实，劳动力市场作为一种特殊的要素市场，其运行方式和调节机制具有非常特殊的自身规律，进一步发展我国劳动力市场、实现劳动力资源的有效配置，将更关注劳动力供给机制和劳动力流动机制的改革与完善，充分发挥人力资源的经济和社会贡献。在我国实现城市化发展中，还将面临更为严峻的农村转移人口问题、失业问题和劳动者的社会保障等问题，使未来 20 年我国劳动力市场的建设和完善具有特殊的难度和紧迫性，为此，从国家整体利益出发，建立全国统一的劳动力市场体系，将成为贯穿整个“十一五”及未来 20 年的一项艰巨任务。

（三）既定目标：建设混合所有制经济和现代企业制度

1、非公有制经济逐步成为多元市场经济主体的重要组成部分

在经历了一个比较长的历史过程后，目前已经认识到非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，与此相联系的新的社会阶层都是中国特色社会主义的建设者。非公有制经济是改革开放的产物。我国要大力发展社会主义市场经济，就需要鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其它行业和领域，使非公有制企业在投融资、税收、土地的使用和对外贸易等方面，与其它企业享受同等的待遇。

为了解决非公有制经济在市场经济中所受到的种种制约问题，政府将积极应对非公有制经济的“市场准入”和“同等待遇”等问题，

使非公有制经济也能够顺利进入法律法规未禁入的那些重要领域，并引导非公有制经济能够更好地与社会主义基本制度相适应。

2、混合所有制经济代表公有制经济改革和发展的方向

混合所有制企业在日益成熟和壮大的过程中，不仅有效地利用了自有的资源，而且通过兼并重组，输出组织资本，在更大范围内实现了资源的有效配置。我们要增强公有制经济的活力和竞争力，就必将继续探索和发展国有资本、集体资本和非公有制资本参股的混合所有制经济，并把股份制作作为公有制经济的主要实现形式，使得经过规范化股份制改造的国有企业以混合的资产组织形式更好地进入市场。

发展混合所有制经济已成为我国经济改革的既定目标，也将成为我国社会、文化以及教育事业发展的一项重大使命，以经济领域多种所有制中改革为引领，加快形成产权明晰、责任与风险对称、经济与社会利益和谐的经济基础，成为微观制度建设与宏观利益实现的内在驱动力，相应地对人力资源综合素质提出了更高的要求。

3、现代企业制度建设是未来企业制度改革的主旋律

大力推进国有企业的改革是促进我国公有制经济改革和发展的关键。从传统的政企合一到政企分离、从现代企业制度建设到注重企业核心竞争力、从不规范的市场竞争到市场各类机制的逐步完善，尤其是在应对 WTO 外部强大冲击的严峻形势面前，加快推进现代企业制度建设，是激活我国经济活力的基础工程和长远之计。进一步推进国有企业的改革、促进现代企业制度的建设与完善，以构造市场经济的微观基础，也将成为我国未来 20 年企业制度改革的一个主旋律。

随着我国企业制度、市场体制、政府行政与法制环境的协调与制度建设的进一步完善，企业将按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”原则建立现代企业制度，这一发展取向无疑对经济、政治、

社会、人文、技术与管理的人力资源需求必将提出了更为综合的新需求，实现人力资源与企业制度、市场体制、政府行政和法制环境的互动，并实现我国人力资源整体水平的相应提升，将成为我国未来发展的不可忽视的一个重要内容。

（四）中间地带：社会机制建设呼唤非政府组织的发展

1、非政府组织的发展逐步受到广泛重视

在市场经济体制下，社会参与资源配置的途径与方式将成为我国市场机制资源配置的一个重要组成部分，而社会参与资源配置其核心是加快我国非营利组织的发展，非政府组织作为重要的社会组织形式，在现代经济社会中发挥着越来越重要的作用。如在资源配置机制方面存在着的三条途径中，除由政府运作的国家机制或曰计划体制、由营利性企业运作的市场机制之外，还存在由非营利组织或者非政府组织运作的社会机制。在许多国家中，非政府组织运作的社会机制已成为弥补市场机制和功能缺陷、介于政府与市场两者之间的缓冲器。

政府所掌握审判权、计划权往往成为产生“寻租”和产生资源配置结果失之公平的根源，从这个角度看，就需要有一定的组织加以保障。非政府组织的重要特点是以理念和使命所驱动，而不是仅仅追求利益的最大化，因此在采用社会机制配置资源方面，非政府组织可以很好地发挥作用，尤其是在社会贫富差距不断增大、政府效率没有明显提高的情况下，非政府组织能够发挥更好的桥梁作用。

2、我国现有的部分非政府组织亟待规范与重建

公共利益与非营利性组织在法制、政策、利益等方面的制度设计，将通过各类中介组织来实现，我国市场体系不完善的一个重要标志就在于中介缺失、或中介职能变形。我国的现有的社会中间组织，如政策咨询机构、中介评估机构以及部分行业组织，大多数都是由政府举

办或仍具有象征管理职能的机构，少数机构及缺少专业水平和资格，又不能发挥应有的“桥梁”、“缓冲器”、专业咨询以及提供专业化服务等作用，这些机构在运作模式、机构的理念、人员组成和社会影响等方面存在一定的局限性和弱点，与西方国家类似机构更多是民间、非营利以及专业性很强的机构性质相比存在较大的差异。因此，我国今后如何从建设市场经济体系的高度，加快各类中间组织、尤其是各类非营利性组织的发展和规范，是我国公共治理结构建设未来需求研究、探索的一个重要方面。

我国社会主义市场经济体制的改革和发展，必将对国家政治、经济、文化各领域的发展产生重大影响。在教育和人力资源开发方面，市场体制的改革将给教育发展和人力资源开发产生直接和间接的各种影响。尤其是市场的价格机制、竞争机制和供求机制的建立以及公共治理结构和企业现代制度的完善，将在教育和人力资源开发按照市场规律配置资源、提供高质量的公共服务提出新的挑战。

六、挑战政府：加速实现公共治理与职能转变

（一）加入WTO给政府管理创新带来了新的要求

加入 WTO 使我国作为全球化的一个重要组成部分，更为直接地参与激烈的国际竞争，这种竞争看似表现为企业之间的竞争，但其背后则是各国政府管理方式、机制、职能、效率及其影响的竞争。换句话说，加入 WTO 给我国带来的最大影响和挑战之一，就是为政府实现转型带来了新的机遇，使政府的管理承受着巨大的冲击与挑战。

WTO 不仅仅意味着国与国之间的经济贸易，由于我国传统的政府包揽和过多过分的“扶持”，不仅使企业缺乏市场意识，也直接导致了政

府的干预错位。改革开放以来以及最近一段时期多次面临的贸易摩擦，已对我国政府与企业的关系提出了非常严峻的挑战，对传统和现行的某些制度、政策和管理模式，都产生了强大而持续的冲击。

理顺政企关系和政府经济职能定位是我们面临的一项极为严峻的挑战，可以说政府职能的转变在相当程度上决定了企业市场及市场能力的增长，而这又直接决定了我国企业核心竞争力的快速形成。为此，制度转变与从实践中学习的时代要求，将对现有人力资源和教育培养方式提出了深刻而全面的挑战。其实，WTO 既是挑战也是机遇，抓住这一机遇，借鉴发达国家的经验，探讨并推进相应的改革，则会在相当程度上加快我国政府体制的改革与完善。同时，在全面认识 WTO 挑战基础上，不失时机地加快推进我国经济体制和相关社会体制、包括教育培训体制的创新改革，将这一来自外部的强大挑战变成促进发展的动力和机制，也是我国回应国内外挑战适应形势变化的正确抉择。

（二）实现公共治理离不开完善的法制环境建设

市场经济从本质上讲是法制经济，而 WTO 作为连接国与国之间的国际性规则赋予了法制更为丰富的内涵。为了实现公共治理、实现“良治”，未来 20 年的这一关键时期内，迫切需要我们z从两个方面推进我国的法制环境建设与完善。

一方面，抓住行政许可法实施的契机，清理并完善我国现有各类法律法规。除了国家法律、法规许可的以外，许多以行政审批事项设定为内容的部门规章和地方政府规章，由于充满政府部门的权力和利益，应予清除。同时还应修改与完善现行的法律、法规，以改变一些法律公权太大、民权太小的状况，真正确立企业的市场经济主体地位。

另一方面，营造社会“软”规则的硬约束环境。作为社会的“软”规则：政府部门的行为规范、企业经营的诚信程度、社会组织的公信程度等，对我国建立完善市场经济体制至关重要。为此，应在法治的

框架内，建立强制性社会监管体系，如信息公开制度、政府问责制度、企业诚信制度和社会组织公信制度等。对行为严重失范的各类组织责任人应予以处罚，不准其再从事公共管理、企业管理和社会服务工作。

（三）努力实现公共治理框架下的政府再造

公共治理和政府转型本身就是随着环境的发展变化而不断变化的，正如工业文明创造了“科层制”的政府治理一样，我国面临的新形势、新任务必然要求政府治理出现新的变化，从适应经济全球化和WTO通用规则、满足国家社会经济协调可持续发展以及人民群众日益多元的需求变化出发，我国政府需要从以下方面展开“再造工程”：

——明确定位的责任政府。公共治理框架下的政府职能应该重新定位，这就是要实现从“全能政府”向“有限政府”的转变。政府职能集中转向提供市场难有作为的公共产品，尤其要重视教育、卫生、生态环境和基础设施建设；转向社会管理，营造良好的市场环境和制度环境，制定规则，实施监管。此外，凡是可由社会和市场解决的问题，政府不再插手，政府承担有限的责任；

——绩效导向的高效能政府。新公共管理理论认为，建设高效能政府，就是要求新的公共管理体系更具有弹性和开放性，即管理过程中的计划、组织、决策、领导都是弹性的，以便达到‘结果’评估的目的；同时要体现行政管理过程的公开化原则，接受立法机构与公民社会的监督与约束，以确保用最少的行政资源代价获得最大的行政服务绩效；

——服务至上的服务型政府。这就要求政府实现从“行政管制”向“公共服务转变”，一是政府通过公平提供公共产品和准公共产品，服务于全社会，尤其是关注处于不利地位的弱势群体；二是确立服务型管理的理念，政府部门及其公务员要树立由纳税人供养和服务型管理的意识，在履行职责中时时处处关怀与方便民众与企业，真正成为

人民的公仆；

——注重合作的伙伴型政府。我国现有的“强政府、弱社会”管理体制，已难以解决日益增多的复杂的经济与社会问题。这就要求通过加强培育各类社会组织，建立广泛的社会对话机制，积极发展政府、企业和社会组织三者之间的伙伴关系，落实民间社会和政府共同治理的合作关系；

——学习型文化的发展型政府。在全球经济与信息革命大环境中，一个致力于人类发展的发展型政府，必须加强公共部门的能力建设与战略管理，这就需要再造一个学习型文化的政府，是一个擅长于创造、获取和转移知识并擅长于根据新的知识和见解不断修正自己行为的组织。

加速实现公共治理与政府转型，一方面对教育发展和人力资源开发相关的政府管理部门如何转变职能、正确界定政府与学校、政府与社会、学校与社会之间的关系，以消除过分干预、垄断审批权利和资源配置权等弊端，提供了推进自身改革创新契机；另一方面，也为教育、培训机构运用法规赋予的权利，面向社会经济发展需求、面向就业和劳动力市场自主办学及提供多样化的服务，以及面向世界、按照WTO相关规则、积极参与教育和人力资源开发的国际合作与竞争，带来了历史性机遇和前所未有的严峻挑战。

七、多元需求：居民收入增加引发消费呈现新变化

（一）居民总体收入水平提升中依然潜伏严重危机

1、居民收入水平及消费结构正在发生诸多新的变化

城乡居民收入持续增加。在经济较快增长、物价水平较低的情况

下，人民群众得到了更多实惠。随着收入的增加，我国居民的消费结构升级加快。恩格尔系数逐年下降：2003年城镇居民恩格尔系数为37.1%，农村居民为45.6%，已经大大低于联合国粮农组织制定的温饱线，但跟西方富裕国家相比还有很大的差距。普通耐用品消费趋于饱和，耐用品消费向高档化发展，同时我国居民交通通讯支出持续增长。调查显示，2003年我国城镇居民交通通讯消费的比重为11.08%，比2001年上升了2.5个百分点。从中总体上看，近几年来增长最为突出的是娱乐文教支出，而其中教育支出增加更快。需要指出的是，由于低收入家庭一般娱乐文教支出极少，所以我国进行娱乐文教消费居民的实际支出额远大于这个数字。在居民文教娱乐用品及服务的内部构成中，教育消费支出占绝对大的比例。娱乐投入的增加丰富了人们的精神生活，也反映出人们收入的增加。

通过上述分析，可以看出我国目前居民消费增长点在于居住、交通、通信、医疗以及娱乐教育方面。而20世纪80年代初期以吃、穿等基本生存需求为主的消费结构已经被取代。以人力资本投资的教育、文化、卫生、保健的新消费结构正在形成。随着居民收入水平提高和消费环境的改善，在2020年之前，城镇居民消费结构将从小康型工业品消费逐步转向比较富裕型的服务类消费，农村居民消费结构将从温饱型农产品消费为主过渡到小康型工业品消费为主。值得注意的是，目前我国消费与投资处于不平衡状态，这将影响我国未来的经济发展。

2、消费有效需求不足的趋向将对国民经济产生负面影响

我国居民收入差距的扩大是近几年一个比较突出的问题。除了城乡收入差距，城镇内部收入差距的持续扩大，已经引起了政府的高度重视。由于这两年国家对农民收入问题采取了一系列措施，使得2004年农民增收较快，但城镇居民收入差距的扩大势头却没有得到有效遏制。根据2004年《中国统计年鉴》，我国最富有的10%家庭人均可支配

收入是最贫穷的 10%家庭差距的 8.43 倍，有 60%城镇居民的人均可支配收入达不到平均水平 8472.2 元。

尽管我国居民名义收入不断提高，但居民的消费心态并不乐观。多年来我国的消费率都不高，居民储蓄意愿强烈。导致这种现象的主要原因是现阶段居民的后顾之忧较多。目前，我国经济和社会制度正处在改革时期，国有企业改革、经济结构调整使得下岗和失业人数增多，加上社会保障制度还不完善，使居民预期收入降低。住房制度改革、教育制度改革、医疗制度改革等使居民的预期支出增大，这都导致部分居民消费意愿降低。

从长远来看，消费率偏低会造成国内有效需求不足，特别是国内消费的有效需求不足，不利于宏观经济持续、稳定、快速增长。投资和消费的结构问题以及城乡居民收入的结构问题，都与收入分配中存在的问题相联系，目前我国收入分配领域的最大问题则是城乡居民之间以及城镇居民内部的收入差距持续扩大。这种差距将使公众的不公平感上升和社会承受力下降，从而引发矛盾甚至社会冲突，最终影响国民经济持续增长。

3、我国城乡居民收入差异不断拉大的趋势继续存在

改革开放初期，通过联产承包制改革，城乡收入差距有所缩小。但以后情况逆转，从 1994 年到 2003 年，在经过一小段起伏后，城乡收入的差距进一步扩大。同时，农民的收入还要用于生产性投入，并且很少能获得城市居民那样的社会福利补贴，如考虑到供水供电、交通通讯、文教卫生、社会保障等公共产品分配上的差别，城乡居民收入的差距实际更大。

国际经验表明，当一国的经济发展水平达到人均国民生产总值 800-1000 美元时，城镇居民的人均收入大体上是农村居民人均收入的 1.7 倍。与其他国家相比，如果仅仅看货币收入差距，或者说名义收入

的差距，我国比非洲的津巴布韦的城乡收入差距稍微低一些，但是如果把非货币因素考虑进去，中国的城乡收入差距则是世界上最高的。这种状况无疑会阻碍我国经济的可持续发展、社会的协调发展以及我国全面建设小康目标的实现。由此看来，城乡差距大，农村经济水平低，仍然是我国实现全面建设小康社会目标的重大障碍。

4、城乡及地区收入差异主要在于制度体制生产率等原因

我国城乡居民收入差距存在和不断扩大的原因很多，但从整体上看，城乡及地区收入差异的主要影响因素在于以下三条：

——**劳动生产率的差距**。城镇集中了大量利润率高的工业和第三产业。工业和第三产业借助于体制创新、科技创新，在市场化、城市化、信息化的带动下，集中了大量资金，具有较高的劳动生产率，这是城镇居民收入快速增长的基础。而相比之下，我国传统农业产业集中度不够，附加值不高，利润率低，同时由于农业人口众多，导致农业劳动生产率低下，与之相对应农民收入增长缓慢。

——**城乡分割的二元结构制约**。这是城乡居民收入差距扩大的深层原因。长期以来，城乡分割的户籍、就业、财政、金融、教育、社保等体制和制度，严重阻碍了工业化、城市化进程中农民向市民的转变，造成大量的农村劳动力滞留在传统农业或游离在城乡之间，从而使农民力图通过城市化来提高收入的努力大打折扣。

——**国家政策性因素**。其进一步促进城乡居民收入差距的扩大。近几年来，国家对机关、事业职工不断加大调资力度，增加各种补贴，扩大城镇居民就业渠道，逐步提高最低工资标准和最低生活保障标准，使得城镇居民收入能够持续较快增长。而我国相关的农村居民就业、保障等方面政策却很少，这也无形中加大了城乡收入差距。

（二）居民消费愈发呈现需求多元化趋势

与发达国家经历相类似，随着我国经济的发展以及人民收入的提高，人民群众在满足了基本的需要后，开始追求自身能力的提高以及潜力发挥等更高层次的需要。人们不但希望拥有充分收入来购买各种商品和服务或延长寿命，更希望能够充分享受健康、获得知识以及在参与社会公共事务中体现自身价值。

中国自古以来把教育当作达成个人目标和自我实现的手段，但随着居民收入的增加和消费观念的改变，人们用于教育及其消费的支出增长非常迅速。在中国由于对家庭成员的人力资本投资已经成为家庭和代际之间财富传递的重要方式，因此在未来的一段时间内，这种增长趋势还会持续下去。同时我们必须注意到，由于我国城镇居民之间以及城乡居民之间收入水平相差很大，对于不同收入水平的居民，我们所提供的教育服务应该是不同的。

一方面我们应该充分注意到中高收入人群对高质量教育的需求，通过市场化的方式增加高水平的教育供给。另一方面，我们还应该注意到低收入阶层的教育需求。对于这部分人群，由于收入有限，对教育的投入会对其它消费性支出产生极大的挤出效应，这也是近二十年我国居民消费倾向不断下降、储蓄意愿不断增加的一个重要原因之一。要满足这部分人及其子女接受教育的需求，增加政府的教育投入是可行的主要选择。只有依靠政府增加投入、提供更多的受教育机会，才能消除居民的生活顾虑，努力保障更多的人享有接受教育权益。

我国正在进行实现中华民族伟大复兴的千秋伟业。克服国内外种种不利因素、全面建设小康社会和实现现代化发展的宏伟目标，为我国发展教育、开发人力资源以及依托教育、科技、人力资源促进社会经济协调发展，带来了历史性重大机遇和严峻挑战。只有顺应社会经济发展对人力资源和人民群众对教育的迫切要求，不断加大教育和人

力资源投入，努力实现教育发展和人力资源开发的体制创新，才是保证实现 2020 年我国全面实现小康社会发展目标和 2050 年基本建成现代化的必由之路。