

## 第四章 教育和人力资源开发

### 对就业的独特贡献及其对策思路\*

一、坚定发展方向，进一步发挥教育和人力资源开发在解决我国就业问题中不可替代的重大作用

近年来，党中央国务院提出了“科教兴国”战略，我国各级教育实现了持续快速的发展。各级教育，尤其是高中教育和高等教育的发展在缓解我国就业压力、提升人力资本和创造就业方面做出了独特的贡献。

（一）高校扩招就业效应的再认识与宏观评价：缓解就业压力，提升人力资本，创造大批就业岗位

#### 1、在相当程度上有效缓解了全国的就业压力

1999年初，党中央国务院做出了高等学校扩大招生的重大决策，高等教育发展出现了历史性转折。截止2003-2004学年，全国高等学校在校生总规模从1998年的643万人增加到1945万，五年扩招累计净增加1300万人，平均每年净增260万人。

高等学校的扩招带动了高中招生规模的大幅增长。2004年全国各类高中在校生总规模达到3544万人，与1998年相比，五年累计增加招生高达1271万人，年均净增250多万人。

1999年以来，全国高中和高等教育共扩大招生近2600万人。这意味着，这五年中平均每年约350万名16岁及以上人口的就业时间推迟了3年以上。据测算，1999-2004年的五年间，我国每年提供的就业岗

---

\*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研究》中的一部分“教育和人力资源开发对就业的独特贡献及其对策思路”，2004年完成。

位约1700万个。这说明，1999年到2004年五年间，我国高等教育的扩大招生以及相应带动的高中教育的扩容，至少每年缓解了20%的青年的就业压力。

2004年以来，尽管我国高教和高中招生增势已出现平缓的趋势，但持续增长的格局并未改变。根据我们对未来20年全国高中和高等教育发展的预测，我国高中阶段教育和高等教育到2010年将分别达到4500万人和3000万人的规模<sup>[1]</sup>。这表明，在未来的5-6年中，进一步发展高中和高等教育，每年可再缓解约10%左右的就业压力。

## **2、新增劳动力教育程度提高显著提升了人力资本水平**

教育规模的持续扩大，为数千万原本无望上大学和上高中的学生家庭提供了子女接受高中和高等教育的机会，满足了他们接受较高层次教育的热切愿望。最新进展表明，经过连续5年的扩大招生，到2002年末，我国高等教育毛入学率就已达15%，高等教育大众化目标的实现比“十五”计划提前了整整3年。截止2004年，我国高等教育毛入学率又进一步提高到19%。

综观国际高等教育发展的历史进程，我们可以清楚地看到，英国、法国、德国、日本和韩国等发达国家、新兴工业化国家，用了十年、甚至几十年的时间，才实现高等教育从精英到大众化的转变，而我国仅用不到十年的时间就完成了这一历程，充分反映了我国改革开放的巨大的历史性成就。

2003年，我国受过各级各类教育的新增劳动力中三分之一达到高中毕业和高等教育水平，这一比例比1990年前后约提高了10个百分点。世纪之交教育的快速发展有效提升了我国人力资本。

随着各级教育的稳步发展，预计到2007年，受过高中和高等教育进入劳动力就业的比例将首次超过二分之一。到2020年，该比例将进一步超过四分之三，届时，全部新增劳动力的平均受教育年限将从目

---

[1]参见本报告第四部分关于未来20年我国各级各类教育发展目标的预测部分。

前的10.58年提高到13.08年，我国人力资本水平将再上一个新台阶。

### **3、教育规模扩大：拉动需求并创造了大量的就业岗位**

自1999年以来，各级政府不断加大了教育基建投入，5年累计达1000亿元以上，同时，拉动学校自筹和社会各方面的配套投资4000多亿元；扩招后新增200多所国家批准、承认学历的民办高校和200多所普通高校以新体制举办的独立学院，至少拉动200多亿元的社会资金投入。另外，据初步统计，5年多来的扩招仅学生公寓建设一项，就拉动了社会资金投入约500多亿元。随着今后高校招生规模的逐年扩大，这一投入仍将呈强劲势头。

扩招也同时带动了教育事业自身发展和餐饮服务、交通运输、出版印刷等相关教育服务业的发展，直接或间接地创造了数以百万计的新就业岗位。5年来，仅高校专任教师就增加了31.8万人，据估计，未来几年还将有大幅度的教师岗位增长。另外，如果以每10个学生创造一个就业岗位计算，全国高中和高校5年扩招净增学生2600多万，已创造了260万个左右的就业岗位，为解决我国劳动力就业问题提供了一个相当可观的发展空间。

### **(二) 劳动力供求的宏观政策权衡：进一步加大教育发展与人 力资源开发的力度，在缓解就业压力的同时提升就业质量**

在宏观政策分析和设计中处理好劳动力的供给和需求，尤其是转型期我们还面对农村劳动力的转移就业、国企下岗职工再就业等特殊问题，是“十一五”我国所面临的且必须认真解决的一个重大问题。通过进一步加大教育发展和人力资源开发，可在相当程度上减缓就业的压力；要使压力转变为动力，需要我们加快改革、发展，实现经济社会的全面协调和可持续发展。

### **1、“十一五”期间我国就业形势依然十分严峻**

“十一五”我国依然面临十分严峻的就业形势。人口基数大，劳

动适龄人口占总人口的比重较大，劳动参与率较高，随着科技进步资本有机构成不断提高，产业结构升级，经济增长所能吸纳劳动力的弹性系数逐步降低，从目前到2020年的未来十多年里，我国的就业市场总体上仍将面临劳动力供大于求的严峻局面，就业压力十分巨大。

我们运用就业弹性和经济增长速度，预测未来十多年内我国的就业需求。假定从目前到2020年，我国的GDP年均增长速度为7.5%，就业弹性由目前的0.1逐步递减到2020年的0.05，按此预测，2020年前我国每年可提供约430万个新增就业岗位；未来16年我国达到法定退休年龄的人口每年大约为1600万，将这些人退休前的就业率乐观估计为75%<sup>[2]</sup>，可以估计出2020年之前每年退休人员空出的劳动岗位约1200万个；利用五普数据，根据人口仿真模型，推算出我国16-54岁女性和16-59岁男性人口的平均死亡率约2.18%，据此可以估计出2020年之前每年病故的从业人员腾出的劳动岗位约达170万。这样，我们可以大致估计出我国未来16年里平均每年能提供的就业岗位需求约1800万个（参见下表劳动力需求部分）。

表 未来 16 年我国劳动力新增需求与各级教育毕业生情况预测

单位：万人

年份	劳动力需求数（补充数）				16岁及以上的各级教育毕业生	
	合计	新增	退休	其它	合计	就业数
2005	1600	550	890	160	2310	1850
2006	1610	530	910	170	2550	2040
2007	1730	520	1040	170	2460	1970
2008	1700	500	1030	170	2400	1920
2009	1820	490	1160	170	2320	1850
2010	1820	470	1170	170	2180	1740
2011	1750	460	1120	170	2150	1720
2012	1880	440	1270	170	2070	1650
2013	1770	430	1180	170	2000	1600
2014	1680	410	1100	170	1930	1540
2015	1730	390	1170	180	1830	1460
2016	1560	380	1010	180	1840	1470
2017	1930	360	1400	180	1840	1470
2018	2100	340	1580	180	1830	1460

[2]根据国际劳工局《劳动力市场主要指标体系》（1999年）第34页的数据，1997年我国55-64岁人口的劳动参与率仅为55.4%，其中男性为72.7%，女性为36.7%。

2019	1810	320	1310	180	1850	1480
2020	1860	310	1380	180	1850	1480
2005-10年平均	1770	430	1170	170	2090	1670

在分析我国劳动力新需求的基础上，我们通过学生流仿真模型对各级教育毕业生及其进入劳动力市场就业的数量状况分析表明，我国未来十多年16岁及以上各级教育毕业生每年合计约2100万人，其中1600多万人将直接进入劳动力市场就业（参见上表“16岁及以上的各级教育毕业生”栏）。

除了进入劳动力市场的各级教育毕业生外，在全部劳动力供给中，农村剩余劳动力转移与国企下岗职工再就业也是必须考虑的一个就业供给问题。据估计，到2020年，全国转移人口每年就业者将达400-500万人<sup>[3]</sup>；下岗和失业劳动力的再就业数平均每年将有约150-200万人。

需求与供给的巨大矛盾预示，在未来十几年内，我国将面临十分严峻的就业形势。

## 2、政策权衡：靠什么来解决就业问题

教育规模的扩大，客观上对各级教育毕业生的就业形成了压力，尤其是随着我国高中和高等教育规模的进一步扩大，高中毕业生和高校毕业生的就业问题也将更加凸显。但我们不能将就业问题归咎于教育，更不能因为毕业生就业困难而得出教育规模过大的结论，进而限制高中和高等教育规模的进一步发展。

通过大量的实证分析及基于理性思考的基础上认为，如果过去5年高中和高校不扩大招生，这意味着我国在这5年中将有2600多万初中和高中毕业生直接进入劳动力市场，就业状况将更为糟糕。

我们认为，判断就业问题、尤其是判断高中和高等教育毕业生的就业问题，应从整个劳动力市场的宏观高度进行综合分析评价，切

[3]全部转移人口中考虑到与前面分析各级教育毕业生进入劳动力市场的部分交叉，因此将该数缩小了50%。

忌将局部问题片面夸大而可能导致的对于我国教育发展问题的错误判断。

上述分析表明，最近5年的高校和高中的扩大招生对缓解我国目前的就业压力起到了积极而独特的贡献。面向未来，依靠教育和人力资源开发，不仅将继续发挥其在缓解我国就业压力方面的重要作用，而且，也将在更大程度上发挥其在解决我国就业问题、尤其是结构性就业问题中的积极作用和独特贡献。

### **（三）发展教育和培训的就业政策取向：进一步发挥教育和人力资源开发在解决我国就业问题上的独特贡献，释放其就业效应**

通过教育发展和人力资源开发来缓解和解决我国就业问题，应当继续成为我国“十一五”及其到2020年教育发展的一个政策基调。

——继续扩大教育规模，缓解近期就业压力，并关注教育对就业市场的长期效应。在过去的5年中，高中及高等教育发展对缓解青年人的就业压力至少已达到20%的水平，预计到2010年，这一贡献仍将达到10%左右。如果考虑到延长学习年限而减少的总就业期限，可以肯定，教育发展对于解决我国长远的就业问题有着巨大的贡献。

教育和人力资源开发的就业效应远远超出了我们上述的数量推算，如果考虑到“十一五”及未来20年我国高中和高等教育规模的扩大对教师的新需求、对扩大教育基础设施的新需求、对扩大相关的生活服务所形成的就业新需求等，其实也就是教育对我国经济社会的宏观效应。

——在教育规模扩大的同时，按经济社会和就业市场需求调整教育结构和办学模式。不容回避的现实是我国教育还缺乏与市场体制的有效衔接，脱离社会、脱离经济的问题还相当严重。为此，“十一五”期间，我们应高度关注教育与经济发展的结构协调，花大力气，切实推进高中及以上教育发展按社会经济需要和就业导向的办学模式、运行机制，促进学校进一步推进教育教学改革，确立以培养和培训学生

就业、职业、创业和创新能力为核心的素质教育新理念，使教育和人力资源开发“以人为本”与事关国家稳定和发展的“民生工程”实现良好的互动。

——创造良好的政策和社会环境，激励毕业生创业与创新。大家知道，较高文化程度的毕业生创业与创新的能力较高。在我国未来相当一段时间就业形势具有较大压力的背景下，毕业生的创业、创新能力显得尤为重要而迫切。如何设计并创造良好的政策和社会环境，通过多种举措，切实为毕业生创业提供包括政策、资源、财政等多方面的支持，激励毕业生加大创业与创新的责任感与使命感，为实现可持续的就业目标做出教育的更大贡献。

## **二、建立全国统一开放、多元有序、信息共享的劳动力市场体系，营造公平、竞争的就业市场环境**

我国现行的各类劳动力市场、人才市场、经营者市场、各地区及行业内部的各类劳动与人才市场，反映了我国改革开放以来在劳动力的市场机制改革方面所取得的重大进展与成就，同时，我们也应当清醒地看到，目前我国各类劳动市场不仅具有浓厚的计划经济体制特征，同时也在相当程度上形成了转轨期的诸多特征。随着我国市场经济体制的快速而全面地推进，这种分割的劳动力市场弊端日益显现，为了解决我国日趋严峻的就业问题，进一步推进我国劳动力市场的体制与机制改革，建立统一的劳动力市场已势在必行。

### **（一）打破城乡、区域和部门间的各种壁垒、尽快取消或调整直接造成劳动力市场分割的体制和制度**

——消除劳动力流动的制度障碍。长期以来我国计划体制所形成的户籍制和身份制等构成了城乡劳动力流动的制度障碍，人为地造成城乡劳动力市场分割，限制了劳动力的合理流动。为此，迫切需要改革我国现行的户籍制度，打破城乡分割体制，放松直至取消对农村劳

动力进城就业的不合理限制，建立统一的城乡劳动力市场。建立全国统一的劳动力市场必须破除地区封锁，反对地方保护主义，废除阻碍统一市场形成的各种规定，取消地方政府部门制定的阻碍劳动力流动的政策。

中央已明确提出，逐步统一城乡劳动力市场。<sup>[4]</sup>但值得引起重视的是，我国各级地方政府囿于局部利益或传统习惯，仍自觉或不自觉地继续设置不利于劳动力流动的成文或不成文的规章和制度，局部利益的地区保护将成为对我国统一劳动力市场发展的主要障碍，客观上损害了地方的长远利益。

——**消除各种歧视，促进劳动力市场的公平竞争。**尽管近年来我国已在经济、行政、人口与户籍制度、教育、住房制度、劳动就业与社会保障等制度方面进行了一系列与市场体制相适应的改革，但目前我国劳动力市场的条块分割局面尚未根本改变，与地区壁垒一起，源于性别和身份等的各种类型的歧视，也已日益成为影响我国劳动力市场健康发展的另一个重要因素。

消除劳动力市场的各种歧视，营造劳动力公平竞争机制的环境，迫切需要我们强化执法力度、监管措施、责任追究和惩罚制度。在近期，政府部门特别要注重做好城乡劳动力的就业促进工作，在就业服务、职业培训上对城乡劳动力一视同仁；用切实有效的措施，消除用人单位在劳动时间、劳动条件、劳动保护、劳动报酬等方面的歧视性政策，并保证农民工参加政治生活的权利，包括参加工会和教育培训等方面的权利。

——**要特别关注我国转型期统一劳动力市场建设与内部劳动力市场的衔接与协调。**行业、部门和企事业单位内部劳动力市场是我国转型期普遍存在的一个特殊现象，在建设统一的劳动力市场过程中，适度利用内部劳动力市场可在一定程度上缓解全社会的就业矛盾，政

---

[4] 国务院新闻办公室. 中国的就业状况和政策白皮书[M]. 2004.



府也可采取有效的支持政策（如补贴、税收优惠等），鼓励内部劳动力市场进行转岗培训等有利于内部劳动力市场与统一劳动力市场接轨的活动。

## **（二）逐步确立劳动力市场价格的动态调节机制**

减少政府对企事业单位工资标准定额的微观干预，充分发挥劳动力市场价格调节的杠杆作用。工资作为劳动力市场的价格，是调节劳动力供求的“信号”。但我国目前的工资制度存在诸多弊端，作为调节劳动力市场的价格机制和杠杆作用难以有效发挥，信号失真，且缺乏时效，调节机制的功能无法充分发挥。为此，“十一五”期间，我国需要在加快推进现代企业制度和市场体制建设中，将深化工资制度改革作为整个劳动人事制度的一个重要组成部分，以促进劳动与就业的制度衔接和畅通。

## **（三）建立科学、合理的教育与劳动力市场质量反馈机制**

各级各类教育和培训机构，要充分关注来自用人单位和劳动力市场的信息反馈机制，既作为改进学校面向社会自主办学的一项基础建设，也是从培养培训角度解决我国就业问题的长远之计。

为此，当前迫切需要尽快建立畅通的来自劳动力市场的对毕业生评价的反馈机制和劳动力需求信息的传导机制。各级各类学校和培训机构应进一步完善与学校专业和职业培训相关的劳动力市场多方面的需求信息与质量反馈机制，对照学校办学情况，及时调整专业设置、课程安排、教学内容、教学方式方法等，增强学生的劳动力市场适应能力，提高就业率。

## **（四）大幅度提高劳动、职业与就业中介机构的能力与服务水平**

目前我国现有的劳动、职业与就业中介机构基本处于分割状态，职能单一且服务面窄，职业与就业政策、法规、咨询和培训能力，均不能满足日益严峻的就业市场的需要。为此，大幅度提升现有的各类

劳动、职业与就业中介机构的能力建设已成为解决我国就业问题的一个重大举措。比如，提高此类中介机构的行业准入与从业人员资格标准，以中介机构的市场运作加上在当前体现政府扶持的以“项目”或“特定目标”为主的政策性补贴，鼓励中介机构加强与劳动需求方和各类相关教育培训机构的联系与合作，使中介机构的服务方向由档案服务型 and “牵线搭桥”介绍型向综合咨询型的代理服务转变。与此相适应，目前还应鼓励建立具有行业监管与服务性质的协会，以加强对本类中介机构的行业管理与自律。

各类中介机构应针对不同地区、不同时期和不同优先领域的就业需要，选择符合自身实际的咨询、服务和中介。例如：

——针对民营企业吸收就业的需求，开展专门的招聘服务；

——针对社区就业的拓展，组织专门的培训就业服务；

——在流动人口就业多的地区，要开展输出输入和劳动者权益保障的服务；

——在创业活动活跃的地区，要开展开业咨询指导和后续服务；

——在因破产关闭导致失业加重的地区，可以主动上门，提供政策指导、失业保障和转岗转业服务；

——在每年的退役军人安置高峰期，应设置专门部门和专门服务人员，配合国家军转安置政策搞好自主择业军转干部、士官和士兵的就业安置服务、人事代理服务等等。

### **三、适应社会经济发展的实际需求，优化高等学校的专业、布局结构，努力促进毕业生就业**

为了从源头上提升高校毕业生的社会经济发展适应性和就业能力，高校需要通过进一步优化高等教育的专业结构，形成适应科技和产业发展的专业结构动态调整机制，以增强毕业生的就业针对性。并通过加强对高校定位的分类指导，以增强办学特色和推进高等教育整体结构的优化，以满足地区、行业发展对人力资源的开发需要，实现

部分高等学校的人才培养和劳动力市场需求的直接对接。

### **（一）优化高等教育的专业结构，形成适应科技和产业专业的专业结构动态调整机制，增强毕业生的就业竞争力**

——适应经济社会发展和劳动力市场需求，优化高等学校专业结构。近年来随着高等教育规模的不断扩大，在就业市场上，许多办学条件要求不高、培养目标定位不明的高校长线专业毕业生供过于求日益严重，而高新技术、现代制造业等专业人才和一线高技能人才供给不足的矛盾却又愈益突出。要消解这种人才过剩与结构性短缺并存的矛盾，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，增强毕业生的就业能力。

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，如：与现代制造业和高科技产业相关的机械、电气、电子信息和材料科学技术等专业；与现代服务业相关的国际企业经营管理、贸易营销、运输物流、信息服务以及国际商法、海事法等法律专业；与现代农业生产技术、经营以及与高新技术相结合的劳动密集型传统产业、农业生产技术和经营、农产品加工、轻化工艺、工程设计等专业。

——建立学科专业的动态调整机制。适应市场经济发展和产业结构升级的要求，高校应在充分享有办学自主权的基础上，建立主动适应市场和产业结构调整变化的应对机制，组建由行业企业与社会部门等需求方技术专家、学科专家、管理专家等多方面人员组成的专业设置委员会，审核开设专业及其课程建设；积极开展就业市场需求分析和毕业生跟踪调查，并形成制度化运作。根据科技发展、产业结构调整、就业市场对人才素质能力要求的变化，及时调整更新专业课程、教学内容和培养模式。

——**建立外部评价、资助导向机制。**推进高校专业评估由重视学术性转向学术性、社会需要适应性双重标准的评价。政府对高校的财政经费拨款、招生指标核定，需要在专业评价的基础上适度与毕业生就业率直接挂钩，以促进高校的专业发展适应社会经济发展需要。

随着高等教育普及程度的不断提高，高等教育市场逐步由过去的卖方市场转向买方市场，高等教育也应由过去的学校选择转向学生、学校双向选择，形成优胜劣汰的社会选择机制。教育主管部门应完善信息发布制度，定期对社会、考生公布各高校的办学水平、毕业生就业率等重要信息；同时，政府主管部门需要根据科技发展趋势和新兴行业职业发展趋势，动态地调整高校专业目录，以引导高校专业健康发展。高校也应该在招生章程中，全面系统介绍学校各专业的培养计划与教学状况以及毕业生就业情况，让社会、考生享有充分的选择学校、专业的信息“知情权”。

## **（二）加强学校定位的分类指导，增强办学特色，促进高等教育整体结构优化**

——**引导高校多层次多样化定位，使绝大多数教学型高校以培养应用型人才为主。**我国行业门类众多，各地区经济发展水平不尽平衡，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。各高校必须按照社会需求和自身实际情况，在培养层次、学科特色、服务区域等方面正确定位，形成多层次多样化的学校办学特色和办学模式。在高等教育普及水平不断提高的今天，根据社会需求实际，绝大多数教学型高校应以培养应用性人才为主。

——**发扬特色，推进教学改革与创新，加快推进高校产学研各方在提高学生创业创新能力方面的合作。**根据科技发展和产业技术提升的要求，加大高校教学改革和创新力度，鼓励高校发扬自身的特色，与社会行业企业加强合作，加快推进高校产学研一体化，以提高学生的创业创新能力。应用教学型高校需要按照“实际、实用、实践、职

业性、就业导向”办学的原则，以培养学生综合能力为主线，重组课程体系；以技术领域或职业岗位群的发展需要为依据，革新教学内容；适应经济社会发展对一线人才数量、质量和规格的要求，注重学生职业适应能力培养。而研究型大学则要聚焦国际科技发展最新动态，围绕国家中长期科技发展规划目标，发展与重点科技领域和重大专项工程相关专业，培育优势学科，并围绕“出高级人才、出创新成果”的要求，努力培养高层次、高素质人才，培育高新技术创新成果，为增强国家的核心竞争力做出更大贡献。

——**通过制度与政策设计，建立和形成适应经济社会发展对各类人才需求的多样化办学导向机制。**政府在充分发挥高校办学自主权的同时，需要在高校设置、招生、就业政策、财政拨款和资源配置市场机制等方面的制度设计中，充分考虑不同类型高校定位的要求。可采取的具体举措主要有：对于新设置高校的审批，要适当向应用型高校倾斜；施以优惠的税收政策，鼓励行业企业大力投资教育、与应用型高校合作办学；对以市场导向为主的职业型高校在加强成本审核的基础上，适度灵活调整招生收费标准，以支持高质量学校发展；引导和鼓励高水平大学以科技创新服务换取社会资助。

### **（三）优化高校布局结构，适应区域经济社会发展和生产力布局调整，促进区域就业水平提高**

——**形成适应区域经济战略部署和高等教育大众化、普及化趋势的高校空间布局结构。**西部大开发、东北等老工业基地振兴、中部崛起以及东部沿海发达地区加快实现现代化等区域经济战略实施，对区域发展和生产力布局将产生新的需求。与此同时，高等教育大众化、普及化步伐的加快，也对高校空间布局提出了新要求。坚持高等教育规模、质量、结构、效益内在统一的协调发展，发挥政府主导和市场配置资源的机制，统筹兼顾、综合平衡，采取集聚与分散相结合、重点推进与相对均衡发展相结合的策略，以形成布点合理科学、适应未

来我国发展实际的高校空间布局体系。这既包括培育国家核心竞争力、强辐射能力的国家高等教育发展极，又包括具有较强的人才与知识辐射能力的区域高等教育发展中心，同时还包括按照当地需求和为中小城市提供服务的地方高校。

——**高等学校布局重心适度西进、下移，以适应区域均衡发展的需求。**使我国设置高等学校布局重心适度西移，在新设置高校审批上向西部地区倾斜，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。根据地区经济社会发展水平和劳动力需求，基本实现地级市普遍设置高等学校，大部分地级市设有本地实用的本科、专科等应用专业。根据本地社会人才市场需求和经济支撑能力，发达地区的部分县级市设置一批高等学校，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。

——**增强各大区域中心城市高等教育的集聚和辐射效应。**以北京、天津、上海、南京、杭州、武汉、西安、成都、重庆等高等教育发达区域为核心，增强对周边地区和其它欠发达地区的辐射力，以带动高等教育整体水平提高。加速高层次人才和新兴高科技专业学科人才培养规模的适度集聚，同时通过对口支援、交流、委托培养等多种方式在师资、学科建设、学校管理上带动其他欠发达地区高等教育发展，以提高高校人才培养质量和毕业生的社会经济适应的能力。

#### **四、促进职业技术教育与地区产业一体化发展，努力实现毕业生“零距离就业”**

发展职业教育的重点和难点在农村。将教育与解决“三农”问题直接联结，将职业教育作为我国落后地区、尤其是农村地区社会经济发展的“发动机”，有可能成为我国“十一五”及未来20年、50年教育与经济协调发展的一个重大的战略抉择。

把发展职业技术教育作为地区经济社会发展的发动机，直接连接和带动相关产业发展，并通过延长优势产业的产业链形成一定的比较

优势，同时将教学、实习、实践、职业资格培训、毕业生择优上岗一体化运行，努力实现毕业生“零距离”就业，在吸纳大批青年学习、就业的基础上，推动当地特色产业和社会经济的协调、快速发展。

### **（一）创新思路，突破体制障碍，探索一条教、产结合和吸纳大量青年学习与就业紧密结合的新途径**

在总结农村“三教统筹”和各类“扶贫工程”等经验、教训的基础上，研究探索支持农村、尤其是西部贫困地区农村通过发展职业技术教育，有效解决“三农”问题、实现扩大就业的思路与对策，并通过倾斜性政策和经费支持，闯出一条学、产结合和吸纳大量青年就业一体化的农村致富的发展新路子。

在我国西部和中部地区，尽管拥有丰富的农业、牧业、能源和矿产等自然资源，但目前围绕这些优势资源形成的特色产业不仅开发不够，加工深度更是不足，产业链条较短，资源综合利用能力较低，发展潜力非常大。这充分说明，通过发展与这些产业相关的职业技术教育，发展符合当地资源条件的相关产业有着进一步开发与拓展的广大空间。

选择一些地区具有较强资源禀赋优势和一定竞争优势的产业，通过公司或集团化运作等多种方式，设置职业技术学校，围绕特定的相关产业、特色加工制造业的用人标准，设置职业技术学校的专业与课程，以培养产业的生产、加工、营销各环节需要的技能型人才。这一模式既能够较好地解决职业技术教育教育脱离实际的突出问题，为学生实验实习和勤工俭学提供便利条件，也可以实现毕业生“零距离就业”，较好地解决职业技术教育出口的问题，同时更为重要的是能够通过职业技术学校、相关产业发展以及毕业生就业的一体化运营模式，快速发展当地产业与经济，为解决“三农”问题探索一条具有实效的新路子。

可以说，这一注重可持续发展理念的科学发展观，是统筹解决我

国职业教育发展问题与迫切需要解决的“三农”问题的有机结合，利在当前，功在长远；兴职教、兴产业，产业兴、职教兴，体现了发展的新思路和改革的创新之举。

## **（二）各级政府切实加强领导、统筹与协调，积极推进职业技术教育、相关产业发展和毕业生就业的一体化规划与运作**

推进职业技术教育、相关产业发展和毕业生就业的一体化规划与运作，是各级政府贯彻“执政为民”宗旨的体现，也只有通过政府的大力支持，才有可能将职业教育的发展与当地的产业振兴结合起来。同时，积极引导职业技术学校集中资源和精力，突出重点行业 and 重点领域的专业教育与培训，使职业技术教育及其产业的一体化发展逐步走上专业化、特色化和集群化的道路。

对于中、西部农村贫困地区和全国部分老工业基地的资源枯竭型城市，中央和省级财政必须通过转移支付，对于市、县级职业技术学校、尤其是对于一部分中等职业技术学校，在学校举办初期予以一部分启动经费的支持。对于具有良好办学和产业发展势头的学校及其产业，政府应采取投资补贴、贴息贷款、税收优惠、加速折旧等积极措施，并通过搭桥牵线，吸引国内外民间资本通过多种形式投入这类职业技术学校和相关产业的发展。

对于职业技术学校通过延长农、林、牧、副、渔业等产业链举办的企业以及实习实训基地的产品经营，各级政府应大力予以鼓励与扶植，按照当地的税收、用工、用地优惠政策，对大量吸纳毕业生就业和勤工俭学的职业技术学校予以各种奖励。同时，积极鼓励和支持这类职业技术学校进一步作大作强、甚至支持一批具有实力的学校兼并其它相关学校或企业，形成集团化连锁经营，力争通过职业技术教育发展推动相关产业崛起，并发展成为特色优势产业和当地新的经济增长点，从而创造更多的就业机会。



### **（三）大力开发、支持并推进流入地和流出地区的多种方式合作与互动，实现转移人口充分就业目标**

大力推动以职业技术教育为纽带的跨区域合作与联动，借鉴已有的地区间“对口援助”模式的经验，积极探索东中西部地区实现“双赢”的多种产学合作和地区政府间合作的创新路径。通过具有创新思路的对口支援与合作，使转移劳动力就业问题的解决与落后地区的产业开发有机结合，实现转移人口在当地和流入地区的充分就业。

——通过地区间职业教育和培训合作增强落后地区形成“造血功能”，走资源与产业一体化的开发式就业新路子。发达地区与落后地区通过职业技术教育合作和培养各种职业技能人才，推动落后地区形成职业技术教育与相关产业的一体化发展，并在产业升级、延伸农牧业及加工制造业的产业链，实现向发达地区提供特色产品的一体化服务，使得合作双方围绕职业技术教育、产品生产、加工销售，分别获得不同的利益。

通过发达地区与落后地区联动互帮发展职业教育，关键在于所选择的合作项目要有利落后地区与当地资源相关的产业直接“对口”，以达到农村和落后地区职业教育发展有“土壤”基础、有“服务面向”支撑和有“就业”保证；对口合作要打破教育部门的传统局限，参与协调和合作主体（尤其是落后地区的合作主体）必须是能从整个地区（如县、甚至地区）来加以规划、统筹并加以落实的综合政府部门。

——采取切实有效措施，大力发展地区间“订单式”和面向流动人口的职业教育和培训，促进学生和学员在流入地区的就业。在总结我国现有各种有利于促进就业的职业教育和培训发展政策的基础上，大力推广地区间“订单式”的职业教育和培训，强化按需办学、按需培养和培训机制；另一方面，作为发达地区和城市地区，应从国家城市化和社会稳定的大局，通过政府协调、财政支持的政策杠杆，为合作和对口援助地区的流动人口提供面向就业的职业教育和技能培训。

## 五、建立可持续就业机制

增加就业将是我国未来长期面临的最艰巨任务之一。为了形成有利于促进就业的长效机制，我国必须从现在着手，加速建立和完善我国的可持续就业机制：建立各级政府的劳动就业政策导向机制，建立适应劳动力市场的灵活教育教学体制，建立适应劳动力市场需求的继续教育、培训体制，建立有利于就业的劳动人事服务保障机制，建立和强化有利于实现就业的社会舆论机制等。

### （一）建立各级政府的劳动就业政策主导机制

——明确政府是实现充分就业中的主要职责，加大促进就业方面的投入。在经济全球化深入发展、国际产业结构调整加快的新形势下，世界各国都把促进就业放在更加突出的位置，为实现充分就业而不懈努力。我国由于理论和思想认识上的原因，当前政府对劳动力市场的地位和作用还没有深刻的认识，对劳动力市场的培育和建设在一定程度上还停留在一般政策性支持的层面上，尚未视作制度创新建设的重要环节和举措，致使我国当前劳动力市场的建设资金、人力、管理、制度等供给相对不足。

在新世纪新阶段，为实现广大劳动者比较充分的就业，我国政府须制定更加有效的政策，采取更加有力的措施，进一步协调好经济增长与就业增加的关系，将促进就业放在更为突出的位置，选择有利于扩大就业的发展战略和增长模式，实施积极的就业政策。促进就业的关键是要加大对就业的投入，加强劳动力市场的场所等基础设施建设。由于劳动力市场的基础设施建设属公益性事业，所以主要应由政府投资。为此，需要在统一规划劳动力市场场所建设的基础上，着力提高对现有的常设劳动力市场的场所规模和信息管理系统能力，使大家习惯于主要通过劳动力市场来实现就业和再就业的同时，劳动力市场的总体规模能跟得上劳动力供给的规模和发展步伐，为新型劳动力

市场就业机制的建立和完善提供物质基础。

——**健全与劳动力资源市场配置相适应的法律、法规，完善立法和执法手段。**目前我国劳动力市场的运作还不规范，缺乏系统而全面的政策和法规作保障；劳动力资源市场化配置所需的法规和法律还不健全，立法和执法的手段也不完善，这样就不能有效地保护劳动力市场主体双方的合法权益。致使一些劳动力市场存在着诸如“空头介绍”、“多头介绍”、欺行霸市、哄骗拐卖、招用童工等不法行为，非法劳务中介活动也比较严重，影响了劳动力市场的健康发展。为此应尽快建立包括保护平等竞争、维护市场秩序、打击欺诈行为、消除市场障碍等方面的法律法规，把劳动关系的确立、变更、终止全过程纳入法律法规的框架，形成适用于所有经济社会部门和全体劳动者的统一的法律规范系统，用法律的形式确定和保护劳动力市场供求双方的合法权益，为劳动者创造公开、合理、有序的社会环境，促进我国劳动力市场的进一步完善和发展。

——**建立劳动力的失业预警机制，提高管理应急调控能力。**失业预警体系应包括监测经济周期性变化与结构性调整所影响的行业、地区的就业状况，并进行准确、快捷的评估，在规定时间内向有关部门报告，一旦超过警戒线，便由系统发出预警警报。从我国实际情况看，有必要从中央到各省建立由有关部门参加的联席会议制度，以制定预警体系和应急工作预案；核定紧急情况；决定发布预警警报；启动工作预案，共同实施政策措施等。建立劳动力的失业预警机制，可以充分发挥政府的社会生活的组织者和协调者作用，采取措施，引导和适度干预企业的裁员行为，以保留工作岗位，减少失业。

——**建立创业扶持机制，鼓励自主创业。**创业行为不仅能为自己创造工作岗位，还能吸纳大量就业人口，为此政府应通过建立创业扶持机制，积极鼓励自主创业。

首先，政府需要建立多元的风险投资资金服务体系，积极引导海

内外投资银行、基金公司、国内上市公司及民间资金，建立政府风险投资、民间风险投资、外资风险投资和混合风险投资的多元一体的创新创业风险资金资助体系；

其次，政府要扶持风险投融资中介机构的发展，鼓励会计师、律师事务所，资产评估结构等市场中介机构，为科技创新和人才创业提供专业化、市场化的投融资服务；

第三，要继续推进我国高科技园区建设。引导国家和社会力量，到高科技园区和民营企业相对集中的地区，建立科研基础设施、专业技术服务中心和科技数据、技术标准信息库等基础性大平台，为中小企业和人才科技创业提供服务；

最后，要构建知识产权服务平台。培育多种形式、不同层次的知识产权专业服务机构，利用统一的知识产权交易中心，各种商标交易、版权交易和专利技术交易等专业交易机构，为知识产权的创造、占有、运用、实施、保护、转化等提供一系列便捷高效的服务。

——**加强对劳动力市场的管理和宏观调控。**加强对劳动力市场的管理，政府应严格私人进入中介机构的条件，制定中介机构的行业准入和退出机制。当前劳动力市场各种就业中介服务信息良莠不齐，国家有必要加紧建立规范化的劳动力市场中介机构的准入和退出(包括取缔)机制，对提供虚假信息给求职者造成误导和经济损失的，应承担相应责任，规范劳动力市场的运作。

加强宏观调控体系建设，还需要提高政府对劳动力市场的监督管理水平。我国劳动力市场是总量与结构性供过于求，就业和再就业问题已成为当前国民经济发展中的一个突出问题，而我国政府现阶段的宏观调控和市场监督管理水平还显得比较滞后。因此，政府相关部门应着力加强宏观调控体系建设，提高对劳动力市场的监督管理水平。同时，要加强劳动力供求研究与预测分析工作，弱化微观干预，强化宏观管理与服务。

——**建立完善的就业信息网络和劳动力市场信息交流与管理系  
统，实现供求信息的无障碍传播。**在劳动力市场中，必须建立市场信  
息网络，提供劳动力供需信息，强化劳动力市场的信息咨询以进行动  
态疏导。针对当前我国劳动力市场的信息网络建设主要面临资金不  
足、管理制度不健全、技术人员相对不足、已有信息网络的信息资源  
不多、基础工作薄弱等问题，政府应加大资金投入，加强劳动力市场  
的信息人才队伍建设，加紧建立社会化的、高效率的就业信息网络和  
完善的信息交流与管理系统，从而加强劳动力市场的统一性，降低求  
职者的“求职成本”，提高市场配置劳动力资源的功能和效率。

政府还应对网上劳动力市场进行全面的系统整合，在坚持市场化  
运作的同时，加强指导和扶持的力度，推动示范性网上劳动力市场的  
形成，通过建设全国劳动力市场信息网络，努力实现供求信息的无障  
碍传播。同时政府应该通过对网上劳动力市场实行信用等级评估制  
度，优化网上劳动力市场的发展环境，实现劳动力市场体系由有形市  
场为主导向无形市场为主导的转变。

——**建立社会保障制度，维护社会公平竞争。**市场是效率至上的  
竞技场，体现优胜劣汰自然法则，由于其功能性缺陷，不可能顾及公  
平，照顾弱者的利益，势必会导致各层次的贫富悬殊，甚至两极分化，  
引起社会动荡不安。兼顾公平是社会主义市场经济下劳动力市场配置  
的内在要求，兼顾公平就要建立社会保障制度，使失业者或老弱病残  
者有一种不被社会抛弃的安全感。维护社会的公平的主要责任在政  
府，因为建立社会保障机制是失业者的利益所在，也是国家的利益所  
在。

健全社会保障制度建设，一方面要重点完善企业养老和失业保险  
制度，强化社会服务功能，从而减轻企业负担，促进企业组织结构调  
整，提高企业经济效益和竞争能力。另一方面要针对非国有企业职工  
有更大失业风险的实际情况，努力实现覆盖城镇所有职工的全方位的

失业、养老、工伤、医疗保险和最低工资保障等制度，以保障劳动者基本生活和提高其应对流动风险的能力，加快统筹协调城乡劳动力的步伐，为完善和发展劳动力市场提供支持。需要特别指出是，未来社会保障制度的建设还需要逐步将进城农村劳动力纳入社会保障制度之中。

## **（二）建立适应劳动力市场的灵活的教育教学体制**

——推行弹性学制，允许就学者根据自身情况分阶段完成学业。传统意义上的学习制度和人才培养模式是基于工业社会的背景而产生的，随着全球经济、政治、科技、社会、文化都在发生急剧的变化，必将对各级各类教育产生深刻的影响，“刚性”的学制已不能完全适应时代发展的要求，需要实行学习与工作交替进行的弹性学制，如在本科阶段，学习年限可以延长到8年；在专科阶段，学习年限也延长到6年等。

实现弹性学制须用动态的连续开发人力资源观，替代原来静止的一次性开发观。据有关专家研究统计，人的一生知识的积累，有5/6是在离开学校通过继续教育获取的。为此需要给学生一个宽裕的学习时间，允许就学者根据自己的实际情况和对未来的不同设计，通过分阶段学习，最后完成学业。学生在规定的学习年限内，可以在保留学籍的基础上去创业、打工和实践。弹性学制解决了课堂与实践的脱节和学生普遍缺乏实践经验的问题，同时，也极大地提高了高等教育资源的利用效率，并与就业市场共同形成一种良性循环互补的运作机制。

——倡导西部高中毕业生就业后回归高等教育，以满足西部大开发对高素质人才的需要。随着西部地区开发力度的加大，西部地区对高素质人才的需求也愈加迫切。我国东、西部的差异实质上是人才的差异，虽然现在国家采取多种政策，鼓励东部人才西援，但无法从根本上满足西部地区对高素质人才的需要，加速人才培养是西部大开发

的当务之急。为此，结合西部拥有大量高中毕业生这一人力资源的特点，我们应该选择西部高中就业后回归高等教育这一快出人才的培养模式。高中毕业生就业后回归高等教育是指让高中后就业者根据当地经济建设的需要，结合个人发展选择适合自身条件的接受高等教育的方式，如成人教育、自学考试、远程教育等形式，获得高等教育学历。

高中生就业后教育直接影响到人力资源的开发，也直接影响到人的一生能为社会做出贡献的大小。由于高中毕业后回归高等教育的对象是具有高中学历并有一定实践经验的在职人员，实践的需求使他们的学习更具有实用性、针对性和时效性，这样有利于满足西部地区发展对高素质人才的需求，也有利于提高人才培养的质量和效率。

——**适应我国产业结构调整需要，调整专业设置、课程内容，积极开展创业教育。**以创业带动就业是未来解决我国就业问题的新思路，加强创业教育要求加快教学改革，把培养学生的创业素质和创造性人格作为学校的培养目标和培养人才质量的评价与检验标准之一。发展创业教育还需要营造有利于创业的人文社会环境。为此应在全社会建立起以政府为主导，以高校为重点，社会广泛参与，家庭全力配合的创业教育保障机制。通过新闻媒体的大力宣传，社会民间力量的广泛介入，在全国范围内形成创业教育的高潮，使我国创业教育迈上一个新台阶。

——**大力开展网络教育，形成有利于多种形式就业的终身教育体系。**为扩大教育培训的覆盖面，构建人人享有学习和成才机会的学习型社会，必须充分利用现代信息技术手段，大力开展网络教育。通过加快发展网络教育、建立覆盖全国的教育培训信息网，形成终身化、网络化、开放化、自主化的终身教育体系。大力发展网络教育和在线培训，需要建设由硬件设备、网络平台、支持软件、教学内容与在线师资等组成的网络学习系统，扩大培训的覆盖面；需要整合社会各种学习资源，形成科学合理、规范有序的社区学习教育网络。通过整合

高校、各级党校、行政学院、干部培训中心、电视大学和各类社会培训机构的教育培训资源，形成培训网络；同时还需要政策、法规和必要的财政支持以加快网络教育的发展。

### **（三）加快建立适应劳动力市场需求的继续教育、培训体制**

——**整合与强化教育资源，确保继续教育的有效开展。**目前我国继续教育发展滞后，主要是经费不足，缺乏足够的教育资源。因此，一方面需要通过整合各种教育培训资源，发挥好现有教育培训资源的作用。可以根据高等院校、党校、科研院所、行政学院和各类培训机构的职能，统一规划、合理分工，建立优势互补的继续教育机构；另一方面要积极探索继续教育的筹资体制，形成国家、单位、个人三方负担的继续教育投入机制，促进学习社会的形成，推进劳动人口采用多种形式就业。

——**教育培训社会化，适应劳动力市场。**在加快普通教育发展的同时，需要大力发展成人教育、社区教育，推进教育培训的社会化。通过制定科学、规范的职业资格认证制度引导培训、促进就业。在这个过程中还要不断强化用人单位在人才教育培训中的主体地位，把人才的教育培训纳入单位发展规划。充分发挥培训机构功能，还需要加强对农村转移劳动力的职业培训。2003年颁布的《2003—2010年全国农民工培训规划》，指出符合条件的教育培训机构，均可申请使用农民工培训扶持资金，但必须相应降低培训收费标准；因此教育培训机构还应扩大面向农村的招生和培训规模，加强对农村劳动力的职业培训，努力提高农村劳动力就业能力。

### **（四）努力推进有利于就业的劳动人事制度改革**

我国劳动力流动的障碍从市场机制角度看主要来自于制度和政策方面。建立我国劳动力市场合理流动的机制，迫切需要破除阻碍我国劳动力流动的户籍管理制度、人事管理制度。



——全面进行户籍管理制度改革，建立健全有利于农村劳动力向城市有序流动、公平就业的市场管理制度。我国政府 1958 年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》标志着户籍管理制度的确立。它以法律形式严格限制农民进入城市，也限制城市间人口流动，是控制城乡人口流动的法律性屏障。20 世纪 90 年代我国户籍管理制度开始微调式的改革，在一些小城镇开始了户籍管理制度改革的试点。国家“十五计划”也确定了在大中城市全面进行户籍管理制度改革的任任务。但以户口为基础的就业制度和社会福利制度对劳动力流动的规模、速度和社会公平仍有一定的阻碍。面向未来，我国需要彻底打破城乡分割的农业、非农业户口管理结构，废除由二元户口管理衍生的户口“农转非”计划管理政策及自理口粮户口、地方城镇户口等多种户口形式，建立城乡统一的户口登记制度，从而改革目前存在的以本地户籍为条件的就业制度，打破户籍制度对劳动力的约束，让劳动者通过双向选择自主流动，实现人员、岗位相互适应。

——全面改革人事管理制度，从制度层面上逐步解除劳动力流动的制度性障碍。长期以来，在我国人事档案管理制度对于特定的劳动力群体（如国有单位就业人员、高校毕业生等）的作用类似于户口管理。个人档案记录着个人经历、行为评价等信息，它一度与个人的工作调动、流动、晋升、升学、出国等活动形影不离。这些人事档案以前是各单位接受人员的必备文件，现在也还是一些单位接受人员的必备文件。这样的管理制度，已成为限制人员流动的主要障碍之一；也不符合 WTO 成员国的要求，因为几乎所有 WTO 成员国都是靠劳动合同而非档案制度来形成用人单位与劳动者关系的。随着劳动力市场的发展，放弃人事档案而流动的人员越来越多。我国以人事档案管理为基础的人事管理制度面临根本性的改革，因此全面改革我国的人事管理制度，实行劳动力就业与人事档案的分离，消解各单位人事管理部门对人员的去留意愿拥有的批准与否的权力，将从制度层面上逐步解除

劳动力流动的制度性障碍。

### **（五）建立和强化有利于实现就业的社会舆论机制**

——发挥社会舆论的导向机制，使大学生树立“大就业观”，拓宽就业空间。关于就业的社会舆论虽然只是对于各类学校毕业生就业的“软制度”约束机制，但却具有非常明显的导向作用。目前迫切需要创造条件与环境，尽快形成有利于毕业生就业的各种社会评价制度，促进我国各级各类学校毕业生能在正确舆论的引导下找到适合自己的工作岗位。还要通过各种媒体宣传我国国情，引导毕业生们清醒认识到，中国还是发展中国家，还有很多欠发达地区、尤其是贫困艰苦的西部需要发展，需要年轻一代肩负起历史重任。通过宣传教育和开展到基层、到西部去建功立业的思想教育和实习、实践、就业活动，使就业者特别是年轻的毕业生看到，就业也可以面向人才需求空间广阔、相对艰苦的地区，这样拓宽就业大门，增加就业机会。

——积极争取社会、新闻媒体的支持，着力为毕业生就业营造一个良好的社会舆论环境。营造良好的社会舆论导向，需向家长和学生阐释“就业”的深刻社会内涵——对社会做出有益贡献的有偿劳动就是就业。应使学生清楚地认识到，在任何经济成份的单位和机构中从事社会需要的任何劳动岗位的工作都是就业。为此，需要进一步破除旧的就业观念，不强调片面的“专业对口”，树立市场经济下的新的就业观——具有高层次学历的人才也应该是普通劳动者，平凡的岗位一样可以成就一番事业。对此，全社会应支持每个毕业生都可以和应当积极地投入到个体、私营企业、乡镇企业等所谓非正规部门去工作，去奋斗，去创业，去发展。