

中国教育发展状况分析

中国是一个文明古国，对世界的发展做出过重大贡献。然而，近代资本主义崛起和西方帝国主义列强入侵，中国落后了，这种落后不仅表现在综合国力的落后和经济发展的落后，更表现在人力资源和教育发展的落后。

中国又是一个人口大国，封建等级制度和封闭的自然经济使丰富的人力资源得不到充分的开发。19世纪中叶，总人口中受过教育的、富有的统治阶级阶层仅占5%，社会发展“左无才相，右无才史，阍无才将，庠序无才士，陇无才民，廛无才工，衢无才商”。

长期落后的政治制度和落后的生产力使旧中国教育的普及程度极低。1912-1949年，学龄儿童人口数一直徘徊在1.3亿到1.6亿之间，入学比例不超过20%，而人口文盲率高达80%。高等教育更不发达，1949年全国仅有普通高等学校205所，在校生11.65万人，大学毛入学率不到2%，教育的落后使人力资源的开发程度远远低于西方资本主义国家，成为国家民族危机的一个重要原因。

一、中国教育取得了历史性的进展

新中国成立之际，我国三级教育总规模只有2580万人，其中高等教育、中等教育、初等教育在校生人数分别仅为14万、130万、2439万人，“穷国”和“教育发展落后”的特征非常明显。

在党中央的正确领导下，通过全国人民的不懈努力，中国的教育事业得到了前所未有的发展。至2000年，各级各类教育为社会主义建设共输送了7000余万高、中等专业人才和近4亿具有初高中文化水平的劳动者，对国家社会发展做出了重大贡献。

（一）教育总规模迅速扩大创造了世界教育发展的奇迹

1. 教育规模的增长超过世界平均发展速度

2001年，中国三级教育在校生总规模为2.29亿人，比1950年增长了6.5

倍，而 1950-1997 年间全世界三级教育规模只增长 3.6 倍，中国教育规模增长速度约为其 2 倍（表 1）。

1950-2000 年，中国高等教育规模增长 85 倍，中等教育增长 60 倍，初等教育增长 3 倍。各级教育规模的增长速度都远远超过了世界的平均发展速度。

表 1 50 年来世界各地三级教育规模发展(百万人)

	1950	1960	1970	1980	1990	1997	1997/1950
世界总计	252.5	433.1	608.1	857	980.6	1154.2	4.6
高等教育	6.5	12.1	28.1	51.0	68.6	88.2	13.6
中等教育	40	79	169	264	315	398	10
初等教育	206	342	411	542	597	668	3.2
	1950	1960	1970	1980	1990	2001	2001/1950
中国总计	30.6	101.9	137.1	205.8	178.6	228.7	7.5
高等教育	0.14	0.97	0.05	2.7	3.8	12.1	86.4
中等教育	1.5	7.1(1957)	31.7	56.8	52.4	91.2	60.8
初等教育	28.9	93.8	105.3	146.3	122.4	125.4	4.3

注：中国小学初中阶段教育数据为 2001 年的普通教育在校生总数，高中阶段、高等教育阶段教育数据包括成人学历教育在内。

资料来源：1. 联合国教科文组织：《世界教育报告》（2000）。

2. 教育部统计资料、《中国教育事业统计年鉴》（1980、1990）和中国教育 50 年状况数据。

2. 各级教育入学率大幅提升

2001 年，小学净入学率为 99.05%，升学率为 95.45%，均比解放初提高了 50 多个百分点；初中毛入学率为 88.70%，提高了 86 个百分点。2001 年高中阶段毛入学率为 43.3%，比 1985 年提高了近 30 个百分点；高等教育毛入学率为 13.3%，与 1991 年的 3.5%相比提高了近 10 个百分点。高等教育毛入学率与世界平均水平的差距从 1980 年的 11 个百分点缩小到目前的 1 个百分点左右。

各级教育的快速发展大大提升了国民受教育水平和劳动力文化素质，15 岁及以上国民平均受教育年限从 1982 年的 5.33 年，提高到了 2001 年的 7.85 年。高中以上文化程度的比例从 1982 年的 7.48%提高到 2000 年的 11.95%，大专及以上文化程度比例由 0.68%提高到 3.81%；成人文盲率由 1982 年的 31.87%下降为 2000 年的 9.08%，下降了 23 个百分点。

（二）义务教育普及成就巨大为世界全民教育发展作出了贡献

普及义务教育是中华民族复兴的百年梦想，是提高国民科学文化素质的重要基础。从 1986 年颁布《中华人民共和国义务教育法》到 2000 年，中国只用了 15 年的时间，“普九”的人口覆盖率已经达到 85%，青壮年文盲率下降到 5% 以下，人数比 1990 年减少了 4100 万。至 2001 年底，全国实现“两基”县数（市、区，含县级行政区划单位）达到 2573 个，人口覆盖率提高到 90% 以上。

目前在世界九个人口大国中，中国是第一个、也是唯一实现普及九年义务教育的国家（表 2）。其他 8 个国家的义务教育年限仅为 5 年到 8 年，其中的多数国家尚未实现普及目标。中国义务教育的普及大大提升了国民的受教育水平，对世界全民教育的发展也做出了杰出贡献。

表 2 九个人口大国初等教育中等教育入学率情况（%）

	1985 年			1996 年	
	宣布的义务教育年限	小学净入学率	中等教育毛入学率	小学毛入学率	中等教育毛入学率
埃及	8	93	61	101	75
尼日利亚	6	—	33	98	33
墨西哥	6	100	57	114	64
巴西	8	90	35	125	56
孟加拉国	5	64 (1990)	18	72 (1990)	19 (1990)
中国	9	99 (2000)	40	106 (2000)	70
印度	8	—	38	100	49
印度尼西亚	6	95	41	113	51
巴基斯坦	—	—	17	74 (1995)	23 (1990)

资料来源：UNESCO: *World Education Report 1998*; World Bank: *World Development Indicators 2001*; 《中国教育事业统计年鉴》(2000)。

中国政府在普及义务教育的过程中，重视教育的民主性和公平性，尤其关注贫困地区农村教育问题。小学学龄儿童入学率的城乡差距从 1985 年的 4.7 个百分点缩小到 2000 年的 0.6 个百分点；小学女童入学率与总入学率的差距从 1985 年的 5.5 个百分点缩小到 2000 年的 0.04 个百分点；全国小学学

龄儿童入学率最高的上海市与最低的西藏自治区的差距从 1985 年的 53.5 个百分点缩小到 2000 年的 14.2 个百分点。

中国的经济并不发达，1986 年提出实施九年义务教育时人均 GDP 只有 276.88 美元^①，仅相当于世界平均水平的 1/17。15 年之内，中国却承载了 2 亿左右的学生接受义务教育，兑现了向全世界的庄严承诺，这在世界历史上是前所未有的，受到了国际社会的高度赞扬。

（三）高等教育发展加快，在校生总规模迅速扩大

高等教育是培养现代化建设高端人才的摇篮，也是国家教育发展水平的一个重要标志。

1949 年，中国仅有普通高校 205 所，高等教育总规模为 11.67 万人，研究生仅为 69 人，到 2001 年，全国高校共有 1911 所，其中普通高校 1225 所，增长了 5 倍，高等教育在校生总规模为 1214 万人，增长了 103 倍，研究生为 39.3 万人，增长了 5694 倍。

伴随改革开放，中国高等教育逐步进入到大发展时期。2001 年我国高等教育总规模仅次于美国的 1420 万人，占世界总规模的 1/7。可以预见，在 2005 年前，中国不仅是世界基础教育规模第一大国，也将是高等教育规模第一大国。

高等教育毛入学率从 1990 年的 3.7% 提高到 2001 年的 13.3%，意味着中国高等教育即将进入大众化阶段。以这一进程为例，中国高等教育的发展速度不仅快于发展中国家，而且也超过了一些发达国家。美国曾用了 30 年，成为世界上第一个高等教育从精英阶段进入大众化的国家；韩国、日本、巴西分别用了 15 年、13 年、25 年时间，实现了高等教育毛入学率从 5% 到 15% 的飞跃。中国大约用 10 年的时间，高等教育毛入学率就可达到 15% 的目标。

（四）教育投入整体水平有所提高为教育事业发展奠定了良好基础

新中国成立以后，各级政府逐步加大对教育的投入。1952 年，全社会的教育总投入为 4.05 亿元，占 GDP 的比例仅为 1.69%；2001 年，教育经费总量为 4637.66 亿元，占 GDP 的比例提升至 4.83%，增加了 3.14 个百分点。其中，

^① 按 1986 年美元对人民币年平均汇价换算。

政府预算内教育经费占财政支出的比例为 13.7%，比 1950 年的 5.95%上升了 7.75 个百分点。

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以后，教育经费来源渠道得到了拓展。到 2001 年，家庭和学生个人缴纳的学杂费，非政府的社会和个人教育投资占教育经费总量的比例已增加到 45%，初步形成了多渠道筹措教育经费体制。

二、改革探索中的基本经验

中国在教育事业发展中取得的历史性成就，是党和政府正确领导的结果，是社会各界和人民群众大力支持的结果，也是广大教育工作者不断进取、勇于探索和实践的结果。

建国以后，党和国家首先确立了新中国教育为人民服务、为国家经济建设和巩固社会主义政权服务的指导思想。

改革开放以来，邓小平同志进一步确立了教育优先发展的战略指导思想，奠定了“科教兴国”重要基础。

以江泽民同志为核心的第三代领导集体，在“三个代表”思想指导下，全面推进“科教兴国”战略，确定了教育的基础性、先导性和全局性地位，教育纳入到国家战略发展重点和现代化建设的国家社会经济发展规划之中。

改革是伟大的实践，通过不断改革，中国教育的发展积累了丰富的经验。

（一）邓小平理论和“三个代表”重要思想是教育改革与发展的行动指南。

邓小平同志深刻地指出了实现社会主义现代化，科技是关键，教育是基础；提出了“教育要面向现代化、面向世界、面向未来”这一教育改革与发展的战略指导方针；深刻阐明了社会主义教育方针，提出培养“四有”新人的战略目标，为实施科教兴国战略奠定了理论基础。

江泽民同志“三个代表”重要思想，以及一系列关于教育的重要论断，极大地推动了教育领域的思想解放和理论创新，也使全党全社会更加深刻地认识到教育在发展先进生产力、先进文化和满足人民教育需求等方面的重要使命，是新时期教育改革与发展的行动指南。

（二）党中央全面实施科教兴国战略，确立教育优先发展战略地位，是加快教育改革与发展的根本保证。

实施科教兴国战略是全党全社会对新时期教育战略地位认识上的一次历史性飞跃，是党中央结合中国实际和时代特征作出的重大决策。

党中央、国务院采取了一系列政策措施落实教育优先发展战略地位。从中共中央、国务院颁发《中国教育改革与发展纲要》，提出了 20 世纪末中国教育改革与发展的总体思路和政策措施，到国务院批转《面向 21 世纪教育振兴行动计划》，出台了一系列振兴教育的重大举措，特别是中央中央、国务院召开第三次全国教育工作会议，把全面推进素质教育作为跨世纪教育工作的战略重点，为新世纪教育发展制定了宏伟蓝图，成为教育改革与发展的根本保证。

（三）坚持发展是硬道理，抓住机遇，加快发展，是推动我国教育事业不断跃上新台阶的关键。

从现阶段中国国情出发，牢牢把握发展主题，抓住机遇，加快发展。

正确处理各级各类教育的关系。全局上始终着眼于提高中华民族的整体素质，坚持“两基”重中之重的地位，同时又积极发展高中阶段教育、高等教育和其他形式的教育，注重各级各类教育的协调发展。

正确处理发展的规模、结构、质量、效益的关系，强调规模、结构、质量、效益的内在统一。实践证明，在中国的特殊国情下，没有教育的快速发展就不能从根本上提高国民素质，不能从根本上解决教育结构不合理的问题。在教育快速发展的同时，必须注重优化结构、提高质量效益。

坚持促进教育的均衡发展，努力实现教育的公平、公正。综合利用财政转移支付、政策倾斜和对口支援，解决教育发展的薄弱环节，使教育发展不断跃上新台阶。

（四）坚持改革创新，不断增强教育的生机和活力，是教育发展的不竭动力。

与时俱进地推动教育改革与创新。教育不仅是生产力进步的重要基础，而且与经济体制改革、科技体制改革和社会环境的变化密切相关，社会主义市场经济体制不断完善的过程、科技创新体系的建立，以及社会主义物质文明、精神文明、政治文明的建设进程，都是教育改革不断深化的过程。

推动教育改革与创新，一方面需要解放一些陈旧的教育观念、落后的课程教材体系和教学方法；另一方面要进行制度创新，借鉴和吸收国外教育的先进经验，充分利用现代科学技术推动教育创新，实现跨越式发展。

（五）从实际出发，以积极进取的精神状态，不断研究新情况，解决新问题，是做好新时期教育工作的根本要求。

教育的改革与发展是在不断解决新问题、克服新困难的过程中前进的。社会在飞速进步，国内外的环境在急剧变化，都给教育发展带来新的机遇和挑战，也带来许多新的迫切需要解决的问题。在教育自身发展的过程中，也遇到了许多新的问题。面对这一切，切实转变工作作风，深入调查研究，开拓进取，不断探索教育工作的新思路、新方法；坚持尊重群众的首创精神，大胆探索、勇于实践；坚持解放思想、实事求是，尊重教育规律，从实际出发，把原则性和灵活性结合起来；保持积极进取、坚忍不拔的精神状态，求真务实的工作作风，成为新时期做好教育工作的根本要求。。

（六）正确处理改革、发展、稳定的关系，是顺利推进教育改革与发展的重要保障。

发展是硬道理，是历史前进的主题。坚持改革、保持稳定，关键是要用邓小平理论和“三个代表”重要思想去武装广大教育工作者，把思想认识统一到党的基本理论、基本路线、基本纲领和党中央的重大决策上来，把力量凝聚到全面推进建设有中国特色社会主义的伟大事业中来。同时针对新的变化和实际问题，抓好德育和思想政治工作，及时解决群众的困难，创造出有利于教育改革与发展的良好环境，推动教育的不断深化。

三、教育发展需要解决的若干问题

中国教育事业取得了辉煌的成就。面对知识革命和日益激烈的国际竞争，面对人力资源开发要求和教育的迅速发展，中国的教育发展还存在着一系列不容忽视的问题。

（一）教育总体供给能力不足制约了国民素质的快速提升

中国教育总体供给能力依然处于较低的水平。义务教育阶段地区、城乡之间存在非常明显的差距，特别是西部农村地区的义务教育，巩固和提高任务十分艰巨；高中阶段教育发展相对滞后，与义务教育快速实现普及和高等教育招生规模持续扩大相比，呈现出“两头高、中间低”的现象。高等教育发展不能满足我国人力资源开发要求，与世界高等教育发展水平相比，存在很大差距。

从三级教育综合毛入学率看，中国目前还略低于中等收入国家的平均水平。20世纪90年代后期，我国三级教育综合毛入学率为72%，与高收入国家平均水平相差20个百分点，与OECD国家平均水平相差14个百分点，而且还低于中等收入国家平均水平1个百分点（表3）。

表3 1998年部分国家三级教育综合毛入学率

	三级教育毛入学率 (%)	25-64岁人口受教育年限 (年)
世界平均	64	
OECD国家平均	86	11.47
高收入国家	92	
中等收入国家	73	
美国	105	12.74
日本		12.55
韩国	90	11.48
中国	72	7.42

资料来源：1. UNDP:《人类发展报告》(2002)。

2. 日本的受教育年限根据文部科学省相关资料测算。

3. 中国的受教育年限为2000年25岁及以上人口数字。

4. *Education at a Glance, OECD Indicators 2001*, pp. 45-46。

三级教育综合毛入学率偏低，影响了中国国民受教育年限提高。2000年，我国25岁及以上国民受教育年限仅为7.42年，大约是初中二年级不到的水平，仅相当于美国约100年前的水平。

（二）基础教育依然薄弱积淀了大批低素质人口

基础教育在促进社会主义现代化建设中具有全局性、基础性和先导性作用，是科教兴国和提高中华民族素质的奠基工程。50多年来，中国基础教育取得了举世瞩目的成就，但从发展要求来看，还存在大量的问题。

1. 实现贫困地区农村义务教育普及与巩固的任务仍十分艰巨

当前，义务教育发展面临的主要问题是：贫困地区农村儿童普及水平低、普遍存在的义务教育完成率低。

(1) 最贫困地区义务教育普及攻坚难度大

全国西部一些最贫困的农村地区，地理环境极为恶劣，往往连最基本的生存条件也不具备，普及义务教育不仅要加大投入，而且还涉及到全面改变其生产生活条件和落后面貌的深层次问题，攻坚难度极大。2001年，全国仍有522个县未实现“普九”，均集中在最贫困的西部农村地区，覆盖了数千万的人口，是新文盲产生的主要原因之一。

(2) 广大农村地区小学辍学人数较多，初中辍学率居高不下

义务教育的巩固和提高重点是解决辍学问题。目前，我国广大农村地区义务教育辍学比例虽然并不高，但由于在校生基数大，所以辍学绝对人数仍相当大。2001年，全国小学生辍学率为0.27%，其中四个西部省区辍学率在1%以上（西藏2.88%、青海1.39%、贵州1.32%、甘肃1.32%）。

1995年以来，全国初中学生辍学率居高不下，一直维持在3%以上。2001年为3.12%，初中辍学人数约为200万，辍学率超过3%的省区有5个（西藏9.68%、安徽5.06%、广西3.35%、海南3.14%、甘肃3.10%）。

(3) 西部地区中、小学保留率明显低于东部

西部地区的巩固状况明显落后于东部。2001年，小学五年保留率东、中部与西部相差11个百分点以上，初中三年保留率东部与中、西部地区均相差4个百分点以上（表4）。

表4 2001年东、中、西部地区义务教育普及巩固情况（%）

	东部地区	中部地区	西部地区	东、西差距（百分点）
小学五年保留率	97.20	97.56	85.52	11.68
初中三年保留率	91.97	87.77	87.52	4.45

资料来源：教育部全国教育事业统计资料（1995-2001）。

2001年，四个西部省区小学五年保留率在75%以下，宁夏、西藏、甘肃和青海分别为69.43%、71.87%、73.09%和74.54%。初中三年保留率5个省区低于85%，广西、海南、西藏、湖北、湖南分别为76.94%、80.78%、84.02%、

84.79%和84.86%。

值得注意的是，目前，东、中部地区，尤其是中部一些人口大省的初中保留率趋降问题突出，初中保留率低于小学保留率10个百分点以上的有广东、辽宁、黑龙江、河北、安徽、湖北、湖南、广西、重庆，说明这些地区义务教育巩固难点在初中阶段；而西部西藏、甘肃、青海、宁夏小学保留率均低于初中保留率10个百分点以上，其中宁夏低20个百分点，小学巩固率低的问题非常严重。

(4) 义务教育未完成现象突出

全国义务教育的普及率虽然达到了85%，但按时毕业率^{1①}仅为75%左右，每年约有500万的学生因为辍学等原因不能按时完成义务教育，约占当年小学新生入学人数的1/4。

从地区分布来看，东、中、西部地区义务教育阶段学生按时毕业率分别为83.0%、78.2%和62.0%，西部地区比东部地区低21个百分点。全国有9个省区低于70%（表5），其中西藏、贵州和宁夏不到50%，即平均2名学生中就有1人未完成义务教育。

表5 2001年义务教育学生按时毕业率最低的10个省区

地区	按时毕业率(%)	地区	按时毕业率(%)
全国平均	75.0	甘肃	52.3
新疆	70.5	青海	52.1
湖北	69.2	宁夏	49.3
广西	58.1	贵州	47.5
云南	57.6	西藏	25.3
海南	52.9		

资料来源：1.《中国统计年鉴》(2001)。

2.教育部全国教育事业统计资料(1995-2001)。

中国是个多民族国家，少数民族地区义务教育推进是民族整体素质提升的重要组成部分。然而，我国少数民族主要分布在经济欠发达的边远贫困地区，受自然、经济发展水平等因素的制约，义务教育普遍存在着办学点分散、规模小、成本高，教学条件不尽理想。尤其是由于语言问题，少数民族在融入民族大家庭和发展区域经济的过程中，希望同时接受本民族语言和汉语文化教育的愿望较难实现。

^① 义务教育学生按时毕业率=小学学生按时毕业率×小学按时毕业率×初中学生按时毕业率

2. 城市优质教育资源供给不足，流动人口子女教育问题突出

在一些沿海发达大城市中，义务教育阶段的学校都已取消重点制度，采取就近入学办法，随着人民群众生活水平提高而要求子女接受好教育的愿望逐步上升，以及对独生子女教育期望值的不断提高，义务教育优质资源匮乏和办学非均衡化等一些深层次问题突出。据了解，每年新生入学时，一些好学校面对择校而带来的一系列乱收费等教育违纪违规现象正成为社会关注的热点问题。义务教育阶段的民办学校在一定程度上补充了优质教育资源的紧缺，但也产生了与公办学校抢生源、抢教师等矛盾。

近年来，在城市化进程中，全国大约有 1.2 亿农村人口向城市流动。个别沿海大城市新生入学中外来流动人口子女与户籍学龄人口的入学比例已达到 1: 3 左右。按法律规定，适龄儿童必须接受义务教育，但一方面外来流动人口管理滞后，不少人未办理暂住证登记，难以纳入教育部门视野；另一方面，流入地政府和流出地政府的义务教育法律责任不明确，在经费、办学条件、教育质量认定等各种问题上都缺乏相应政策和措施，致使这一庞大的义务教育人口游离在管理范围之外，受教育的机会和教育质量难以保证。

3. 高中阶段教育规模发展滞后，制约了劳动力素质的提高

世界一些发达国家先后将普及高中阶段教育作为国民教育的基础。我国 15-19 岁在校学生数占同龄人的比例远低于 OECD 国家的平均水平（表 6），要实现经济和社会发展赶超，在人力资源开发上应该充分借鉴世界各国普及高中教育的成功经验，教育发展的重心也需要从义务教育逐渐延伸到高中阶段教育，惟其如此，才能使我国国民素质、劳动力整体文化水平迈上一个新台阶。

表 6 1998 年部分国家 15-19 岁在校学生数占同龄人口比例（%）

国别	15-19 岁在校学生数占同龄人口比例	国别	15-19 岁在校学生数占同龄人口比例
OECD 国家平均	76.9	韩国	81.2
澳大利亚	80.3	挪威	86.1
加拿大	75.3	英国	72.5
法国	84.5	美国	78.1
德国	88.3	中国	41.3

注：中国数据按“五普”人口资料推算，为15岁到17岁高中阶段毛入学率。

资料来源：*Education at a Glance 2001, OECD INDICATORS*。

（1）高中阶段教育入学率过低，成为教育整体发展的“瓶颈”

高中阶段教育供给能力的不足，将制约义务教育的发展，也会影响高等教育的持续快速发展。2001年全国初中毕业生升学率为53.2%，约有一半的初中毕业生不能接受高中阶段教育；同年在高校扩招的推动下，高中阶段毕业生的升学率达到65.5%，这一比例高出初中毕业生升学率12个百分点。针对“入口”和“出口”两方面需求，高中阶段教育发展明显滞后，成为整个教育发展中的一大“瓶颈”。

高中阶段教育发展也存在明显的地区差异（表7）。2001年，在全国还有15个地区初中毕业生的升学率低于全国平均水平，最低的省仅为37.4%，低于平均水平16个百分点。

表7 分地区初中毕业生升学率情况

分类	个数	地区
大于70%	6	上海、北京、天津、浙江、西藏、江苏
70%—53.2%	10	陕西、辽宁、青海、湖南、重庆、宁夏、内蒙古、甘肃、四川、湖北
53.2%—40%	13	福建、广东、山西、山东、新疆、江西、吉林、河北、云南、贵州、广西、河南、海南
低于40%	2	黑龙江、安徽

注：1. 北京、上海超过100%。

2. 各比例段中的地区按升学率从高到低的顺序排列。

按照第五次人口普查的实际学龄人口计算，2001年我国高中阶段毛入学率为41.3%，其中云南、广西、海南、贵州和西藏5个地区的毛入学率低于30%，最低仅为13.6%。毛入学率总体偏低和部分省区毛入学率太低的现实，说明我国高中阶段教育供给能力的严重不足，以及地区教育、人力资源开发水平之间的不平衡，与中国今后成为人力资源强国的目标差距非常大。

（2）扩大高中阶段教育规模的任务非常艰巨。

“十五”期间正值高中阶段入学高峰，根据第五次人口普查的数据资料

推算，2005年峰值为7665万人。国家教育发展“十五”计划要求，2005年高中阶段教育毛入学率应达到60%左右，在校生规模应该达到4600万，比2000年净增2000万，每年招生需增加400万人左右，年均增长达到12.8%。而2001年招生仅增加了76.7万人，增长8.4%，还相差4.4个百分点。2002年后每年需要增长15.3%，才能顺利实现目标。

我国目前至少有1.2亿农村人口流入城市，其中约1/3—1/4为15-25岁（属于高中阶段及以后教育）的适龄农村劳动力在城市非正规就业，他们在转移中难以得到正规或各种非正规教育，这部分人口继续接受教育和培训的愿望得不到满足，意味着要在“十五”末实现高中阶段教育毛入学率60%的目标还要做更大的努力。

（三）高等教育供给依然不足，高素质人才培养不适应发展需要

新世纪头20年，中国经济建设和改革的主要任务是基本实现工业化，大力推进信息化，加快建设现代化。这些任务离不开高等教育的智力支持，但目前我国高等教育人才培养能力依然有限，人才培养的层次结构不尽合理，专业结构不适应劳动力市场的需求，重点大学办学水平整体偏低，与国家实施科教兴国战略不相适应，与人民群众不断增长的学习需求差距较大。

1. 高等教育人才培养能力不足，不利于国际竞争力的提高

近年来，我国高等教育规模获得了快速发展，但供给能力依然有限，不能满足国家社会、经济、科技发展的需求。

20世纪末，美国、加拿大等发达国家高等教育发展已经达到了相当高的普及化程度，中国高等教育毛入学率2001年才达到13.3%（图1）。与之相比，发展水平依然很低，差距甚大。

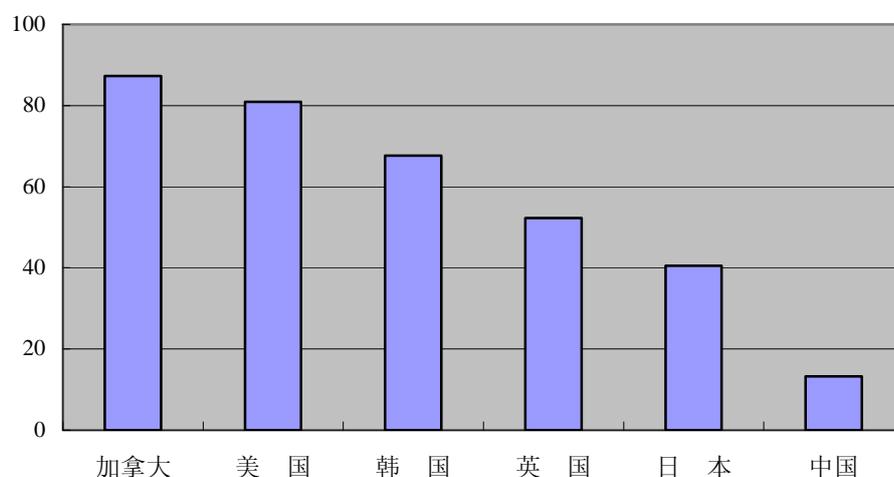


图 1 1996 年中国与部分 OECD 国家高等教育毛入学率比较 (%)

注：中国为 2001 年数据。

资料来源：1. 联合国教科文组织：《世界教育报告》(2000)。
2. 教育部《2002 年教育公报》。

我国总人口中受高等教育的比重过低，各行各业高素质专业人员极为紧缺。2000 年，中国 25 岁以上人口中大专及以上学历仅占 4.27%，1999 年美国、加拿大、日本和韩国 25-64 岁劳动力人口中大专以上学历分别达到 39%、56%、33%和 25%。

面对经济全球化和知识经济、信息化社会的到来，我国高素质创新人才严重短缺。高校毕业生就业市场信息说明，高层次、复合型人才严重供不应求，高校研究生培养能力不足的矛盾凸现；本科毕业生就业有一定的困难，但各行各业中大学毕业生的比例依然较低，特别是那些内地乡镇企事业单位，更是需要大批高素质专门人才。

人才培养能力的不足使我国综合国际竞争能力处于弱势。2001 年在国际综合竞争力比较上，中国合格工程师人数、IT 行业熟练工人的可获得性在 47 个国家、地区中居于倒数一、二位。^①

① 《中国国际竞争力发展报告》(2001) [M]. 中国人民大学出版社 2001 年版，第 98、164 页。

2. 高等教育结构仍不能很好地适应经济社会发展的要求

中国经济的快速发展、产业结构的提升，以及加入“WTO”后带来的一系列变化，连年扩招后的高等教育人才培养数量全面紧缺现象有所缓解，但结构性短缺与过剩并存的矛盾成为新的突出的矛盾。

(1) 与加入 WTO 相关的高层次人才需求明显加大

由于入世后中国经济的国际参与度和市场化程度日益提高，国际贸易、金融、法律，以及现代企业管理等专业人才需求大幅增加。但目前这些专业本科层次比例仅在 30-40%左右，远不能满足社会对高级人才的需求。特别值得注意的是能够通晓国际惯例以及相互贯通各个专业、一专多能的复合型人才极为稀缺。

(2) 与高新技术迅猛发展相关的专业人才供给不足

现代化进程中发展高新技术产业、利用高新技术改造传统产业是非常必要的，但目前电子信息科学与技术、生物技术等相应的高水平学科专业点少，研究生规模偏小，致使开发研制人才供不应求。涉及国家持续发展、创新体系建设以及尖端科技攻关的基础理论学科的有关专业人才培养，也不同程度地出现了滑坡。

(3) 社会对一线技术、管理应用性人才需求趋强

由于我国处在加速实现工业化的发展阶段，伴随着现代制造业的蓬勃兴起，近年来人才市场对一线工程技术岗位应用型人才的需求加大，但相关专业规模却发展较慢，专科层次比例偏低的情况没有及时调整，机械仪表、电气电子、能源动力、土建等应用面广的大宗工科类专业规模增长大多数低于平均增长率，所占比重也有所下降，导致了近年国家应用技术人才的严重短缺。

(4) 社会对应用型管理人才需求增长并且趋于多样化

生产技术梯度提升和微观经济搞活后，我国职业岗位及其管理要求都发生很大变化。但在高职专科层次上的经济管理专业缺乏特色、质量不高，设置雷同。目前全国开设高职专科层次经济类、工商管理类专业的学校已有近千所，供过于求，而且这些专业扩建过快、分布较散使原本配置不强、专业建设比较薄弱的高职难以提高教育质量，进一步激化了供求失衡的矛盾。

3. 高校高层次人才培养能力偏低，国际化程度不高

我国大学、特别是重点大学所培养的高层次、高素质的创新人才数量不足，具有自主知识产权的领先技术成果不多，严重影响了我科技创新能力的提升以及高新技术成果转化。中国至今在世界科技领域处于领先地位的学科及其自主科技创新成果也微乎其微。

研究型、综合性大学是培养高素质拔尖人才的主体，国外高水平研究型、综合性大学都与一般高校有着明显的职能界限和社会分工，而我国一些研究型、综合性大学缺少办学特色，研究生培养规模偏小，科技创新乏力。

近年来我国高等教育扩大招生的重点在本专科层次，研究生教育的发展相对缓慢。2001年研究生在校生总数为39.3万人，只占3.2%；研究生在校生比1990年仅增长2.22倍，而本专科同比却增长了3.13倍。

2001年研究生招生为16.5万人，占普通高校和成人高校招生总数的3.4%。日本2001年共招收大学、短大和研究生327.1万人，研究生招生所占比例为6.6%，高出中国3个百分点。国际上一些著名高校研究生招生与本专科在校生人数的比例一般是各占一半，甚至超过了本专科。2002年，哈佛、耶鲁、哥伦比亚和东京大学该项比例分别为1:0.59、1:0.96、1:1.14和1:1.1。

在研究生培养上，中国学制过于刚性，博士、硕士研究生统一为三年，强行要求集中学习，美国、日本通过课程改革，把硕士研究生在学时间减少至2年，采用弹性学制；中国研究生重在系统学习理论课程，缺少技术应用型硕士、博士研究生的培养，不能满足社会对高层次人才的多元化需求。

在国际交流方面，中国高校既不能吸引大批外国留学生来华学习和国际著名教授前来任教，也难以留住一大批有发展潜力的优秀青年教师在校任教。上世纪90年代初，麻省理工学院、斯坦福大学、牛津、剑桥、东京大学接受留学生比例分别为22.2%、19.6%、16.4%、11.8%、7.38%。2001年，北京大学、清华大学接受留学生人数占在校生比例分别为6.27%和2.65%。相反，近年来清华、北大涉及高新技术专业的毕业生中有82%和76%流向美国。^①

4. 大学科技创新能力较弱，不利于科技创新水平的提高

^① 康乐：《加入WTO后的中国科学技术所面临的挑战与对策》，《新华文摘》2001年第1期。

国外一些研究型大学肩负着基础研究和科技创新的重大使命，研究型重点大学已经成为国家创新体系的重要组成部分，我国研究型大学的知识创新能力、科技成果转化水平依然远远落后于发达国家大学。

在 R&D 整体投入水平方面，我国 R&D 支出总额占 GDP 的比例不高，2001 年仅为 1%。其中，高校占 R&D 总量的比例仅为 8.6%。1998 年美国、日本、韩国 R&D 支出占 GDP 的比例分别为 2.79%、2.92%、2.52%，其中，高校 R&D 经费大致占总经费 30%左右；1997 年美国、日本、德国、法国该项比例已经分别达到 24.4%、23.5%、28%、29.3%。

发达国家著名研究型大学的 R&D 经费中，基础研究经费所占比例一般为 60%以上，中国大学仅相当其 60%左右。2001 年教育部直属大学所占比例只有 36.9%，其中在自然科学研究领域，基础研究经费的比例仅为 17.5%。

受科技投入等因素的制约，中国大学的高水平科技产出数量很少。2000 年，位居《科学引文索引》我国大学论文榜首的北大共发论文 1105 篇，哈佛大学则为 8000 多篇。在 1998 年排名中，清华未进入前 100 名，不及汉城大学。1999 年，我国论文的平均被引用次数为 1.99，而国际平均被引用次数为 2.27。

科技成果转化是高水平大学贡献社会、促进社会生产率提高的重要标志。美国“128 号公路高新技术开发区”利用麻省理工学院专利技术所创办的生物技术公司年收入若按各国 GDP 排名相当于第 24 位的国家。1995 年“硅谷”创造了 850 亿美元的利润，提供了几十万个就业岗位。2001 年，中国高校拥有 1993 个高新技术企业，销售收入总额为 542.26 亿元，不及国内企业海尔集团的年销售额。而在中关村科技园区中，每年 2000 多项高新技术成果的转化率只有 8%左右。

5. 高职培养模式陈旧，就业矛盾日益凸现

培养大量应用性人才是解决我国人口、就业、城市化、产业结构提升以及教育发展的重要环节。目前我国高等职业教育的人才培养一方面不能满足社会急需的专门人才，特别是高级技工的供给缺口更大；另一方面，大批的高职毕业生就业困难，造成一定的结构性积压。这与高职层次教育的培养方向、办学定位不明、课程教材、专业设置落后和教师水平不高相关。

2001年劳动力市场的供需情况表明，全国城镇企业高级工以上的技术工人占技术工人总数的比例仅为3.5%，上海也仅有6-7%。而发达国家高级工占技术工人的比例一般为40%。

2001年普通高校的专科（高职）招生人数达到130万人，而在中国以第二产业为主体的劳动力市场需求中，每年新增800万左右就业岗位，高等职业教育毕业生有着巨大的就业空间。但是，高等职业教育的培养目标、专业设置与市场脱节，教学内容基本是本科专业课程的压缩，难以摆脱高等职业教育发展的窘境。

专栏 1

我国职业技术人才十分缺乏

深圳市每年急需高级技能人才3万余人，而每年引进、培养的技能人才不到1万人。而技能人才岗位空缺的调查显示，全市每年培训中、高级技能人才的能力不足一万人，缺口很大。

在上海目前的技术工人中，高级技师比重仅占0.1%，技师和高级工也仅仅各占1.1%和1%。而对高级技师需求调查反映，“十五”期间上海较理想的技术工人构成应为：高级技师占2.1%，技师占6.1%，高级工占13.9%，中级工占46.1%（现状为50.2%），初级工占31.8%（现状为42.5%）。现实离这一要求显然存在不小距离。

我国目前技能人才严重缺乏，特别是高级技工和技师等高级技能型人才的短缺，这不仅仅是上海、深圳所遇到的特殊问题，而是一个普遍性问题，全国高级技工人数只占技工总数的3.5%，与发达国家占40%的比例相差甚远，全国仅数控机床操作工就短缺60万人。

——何保胜：《技工短缺激变上海人才制度》，《中国经济时报》2002年9月6日。

在美国、日本等国家的高校中，接受职业教育的在校生人数大致占到总数的1/3至1/2。与之相比，我国高等职业教育在专业结构设置、人才培养规格、层次与培养模式上均还不能适应劳动力市场的需求，高等职业教育的整体发展水平根本不能满足现代化建设对高素质劳动者和专门人才的需求。

（四）教育体制改革滞后不适应市场经济和教育的发展

教育体制改革推动了教育的发展，但受各种条件的制约，我国办学单一化格局没有完全打破，与国家以公有制为主体、多种形式并存的所有制形式相适应的教育举办、投资和管理多元体制并未真正形成。政府包办太多，管

得太死，市场导向不明等弊端依然存在。

1. 政府办学的单一化格局尚未真正打破

政府的作用应该表现在解决市场失灵和促进社会公平两个基本方面。政府管理教育的基础性责任应该是追求教育领域的社会公平、保证教育领域的公共利益。

(1)政府职能的“错位”，教育发展缺少必要的生机与活力

政府职能的“错位”包括政府职能的“越位”和“缺位”两个方面。

政府职能的“越位”主要是指对法律规定的义务教育这一公共服务品投入严重不足，不符合建设公共财政框架体系的要求。

对弱势群体的教育补偿和优先扶持力度不够。如农村转移人口及子女、社会低收入阶层、少数民族、妇女和女童、残疾人、农村和边远地区人口教育等等，政府的关注和支持有时不到位。

没有承担起构筑教育与人力资源信息平台的职能，造成教育提供者与教育接收者之间的信息不对称。个人获得的有关教育及劳动力市场方面的信息十分有限；学校和培训机构对市场的教育需求、老百姓教育需求缺乏必要了解。

尚未建立社会参与的公共治理制度。如教育行政听证制度、咨询制度和监督制度等，在各级教育决策系统特别是学校管理中，教师、家长、学生、社区人员参与教育公共治理的权力没有保障。政府未能对教育和人力资源开发监控体系起到应有的规范与引导作用。

政府职能的“越位”主要表现为政府集中了办学和管理的职能，事无巨细，样样独揽。

学校的一切行为都直接或间接地体现着政府的意志，由政府部门通过指令性计划来实现。学校和培训机构难以根据市场导向自主依法办学。

当经济价值和社会价值、近期利益和长远利益进行难以调和的选择时，政府治理错位还必然导致一些政府管理部门领导往往会急功近利，舍弃周期长、效益滞后、成本相对较高的人才培养和教育发展，把重视教育仅仅停留在口头，使人力资源是第一资源和教育优先发展的战略成为一句空话。

总之，在高度国有化和计划经济体制的影响下，我国教育运行机制依然缺乏弹性和活力，政府、学校与市场三者的职能不清，举办、办学和管理三方面主体不明，行政性垄断、竞争、开放不充分、信息不对称、法制不健全

等问题依然存在，公平竞争的市场运行机制难以形成。不符合我国全面建设小康社会对教育发展和人力资源开发的新需求。

(2) 多样化办学体系尚未形成

我国是一个地域广阔、人口众多的发展中大国，单纯依靠政府的力量举办学校显然不能满足社会和人民群众日益增长的物质、文化需求，不能满足国家现代化建设对各种人才的需求。世界上一些发达国家、新兴工业化国家的经验也已证明，吸纳社会各种社会力量参与办学，更能够合理利用与配置教育资源，更有利于教育供给能力和质量的提高。

受计划经济体制影响，我国非政府举办的民办教育起步晚，发展迟缓，学校数量和教育质量仍然处于初级发展阶段。2001年，全国各级各类民办教育机构在校生566万，仅占教育总规模的2.5%。其中，民办小学、中学、高校在校生人数分别仅占在校生总数的比例为1.5%、3.0%、9.0%。1996年，美国、韩国、法国私立小学在校生人数分别占在校生总数的12%、1%、15%；私立中学在校生人数分别占10%、38%、20%；1999年，三个国家专业技术型私立高校在校生人数占该类高校在校生总数的7.4%、86.0%、26.3%；学术研究型私立高校在校生人数分别占34.5%、76.5%、9.8%。与这些国家相比，我国民办教育依然存在巨大的发展空间。

(3) 分类指导政策亟待配套

我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然条件和经济发展水平极不平衡，通过教育政策协调、缩小地区教育发展差异仍然是我国教育改革所面临的一个长期的重要问题。

在普及义务教育方面，我国的标准过于单一，对地区间经济发展水平、人民群众的实际需要以及不同地区的承载能力考虑不够。我国义务教育的统一普及年限是9年，在现行管理体制下，地方财政是我国义务教育的经费承担主体。但由于地方财力差距非常大，不少贫困地区9年义务教育将在相当长的阶段内难以完成，应该实事求是地进行分类政策协调。

在中等职业教育发展问题上，对地区、城乡职业教育不同的内涵、模式要求考虑不够。中西部地区经济社会发展程度不高与中等职业教育的滑坡形成了一个相互制约的突出矛盾。这一矛盾既与中西部地区经济发展不协调，也不利于这些地区教育的发展和人力资源的积聚。

在发展高等教育上，对高校办学进行不同层次、不同类型、不同特色的要求和导向不够，以至出现了不同地区、不同层次、不同类型高校人才培养

模式雷同的奇怪现象。我国东部地区高等教育应该主要解决所面临的如何提高办学质量、提高教育的创新能力等方面的问题；中、西部地区高等教育发展除了解决这些问题之外，如何面向地区经济发展、培养更多适应地区经济发展的多层次人才，将成为发展的重大策略选择。

2. 学校办学缺乏应有的活力

改革开放以来，我国教育发展在适应社会、服务经济发展和贴近人民生活方面发生了明显的变化，但与激荡的社会经济变革相比，我国的现有学校教育体系依然缺少弹性与活力，不满足社会主义现代化建设新形势下人民群众接受教育、终身学习的新需求。

(1) 公立学校的法人地位没有真正确立

发达国家的公立学校能够通过市场机制吸引社会各界，特别是能够吸引企业和社会团体参与公立学校的经营和管理，从而达到有效配置公共教育资源，提高教育质量的目的。

我国公立学校法人资格并没有使学校办学自主权获得有效的释放。目前，虽然我国公立中小学转制学校数量已有 1000 多所，但大多产权主体不明晰，尚未形成有效的法人治理结构。依托老大学的转制二级学院也已有 200 多所，但在发展过程中也面临以下一些突出问题：转制学校的法人地位得不到认可；转制学校的所有权与管理权没有分离，界限不清；转制学校的教师和学生与公办学校的待遇不平等，以及学校之间的不平等竞争等都反映出制度性安排的严重滞后。

从法人财产权利角度来看，公立学校还面临着市场行为准入问题，哪些财产是可以参与市场行为的，哪些财产是不能参与市场行为的还不够明晰，影响了学校的正常教育教学活动，影响了学校公益性目的的实现。法律对民办学校法人治理机制的规定比较笼统。民办学校法人属于民办非企业法人，但民办学校在经营过程中存在着一定的风险，甚至可能破产，由于其法人治理结构的滞后，会对受教育者造成极大损害，不利于保护学生、家长和社会的利益，也不利于保护投资人的利益。

(2) 各类学校之间缺乏制度性联系与必要的协调

目前，我国教育体系中依然保留着统一要求、统一步调、统一标准评价的计划经济体制的烙印，使各级各类教育之间缺乏必要的协调、转换与衔接。学校之间、专业之间、学生之间的流动、转移非常困难。关键在于：学校教

育以升学为唯一目的，整个课程体系与教学环节难以转换。职业教育的学生转向普通教育的难度很高，而普通教育的学生转向职业教育几乎不可能，转换中的核心——真正的学分制尚未建立。

我国教育资源非常紧缺，但在各级各类教育校际资源共享、教育层次之间的联系等方面缺乏有效的举措。与同级不同类或高一级教育共享资源、共同提供更高水平教育和培养高素质的人才是世界性潮流。在美国、德国、俄罗斯等国，普通教育与职业教育的界限非常模糊，资源实行共享。美国、日本等在高中阶段就鼓励学生选修大学课程，利用大学的实验设备等教育资源；在高等教育阶段，允许有 30—60 学分从非本校的其它高等教育机构获得的分数；研究生阶段的本科生面试入学、专业之间自由调换、硕士课程直接转博士课程均已成为非常普及的环节。而我国教育体系中教育资源相对分割，相互转移机制不够灵活与完善，造成了教育资源的浪费，更不利于人才的培养。

另外，学校与社区，学校与用人单位，尤其是与公民互动的自主性还不高，学校发展缺少社会的参与和监督，因此，教育资源与教育机会的开放、教育决策权力的开放、人才培养方式的开放程度极为有限。

(3) 相对封闭的学校教育不适应广泛的社会需求

从总体看，与初级工业化阶段相适应的知识传授型教育依然主导着我国的学校教育，向重视能力、重视综合素质、适应个性发展、满足多样需求的教育转型仍处在初步探索阶段。

我国学校教育面向社会的教育、培训能力建设严重滞后。各级教育所强调的依然还是正规学历教育和职前一次性教育，这一基本模式仍然还停留在重学历、轻证书，重职前、轻职后，重知识、轻能力，重批量、轻个体的大一统教育上。

高等教育阶段的非学历、非正规教育及培训极不完善。2001 年，全国全日制学校各级成人学历教育在校生为 1118.68 万人，比 1995 年减少 233.74 万人，下降 17%；各类成人非学历培训结业、毕业人数增长非常缓慢，与社会需求极不适应。

3. 市场运行中缺乏公平、公正、公开的配套机制

公平、公正、公开的市场运行配套机制还没有形成，各种中介机构、社会组织尚未在市场运行中发挥积极的作用。

(1) 没有形成各级各类学校之间公平竞争的平台

在市场经济条件下，等价交换和公平竞争是市场运行的基本规则，但在完全政府主导的学校运行机制中，一方面在义务教育学校的运作中缺少有效、透明的教育财政预算、拨款、审计和评估制度，甚至投入、资助失衡，造成新的教育资源配置的不合理，学校的竞争不能处于同一公正的平台之上；另一方面，非义务教育的公立学校与政府之间的依附关系尚未完全剥离，公立学校仍然处在政策的保护之下，公立学校和民办学校没有同等的法律地位与政策环境，在市场竞争中处于不平等地位。在对学校和学生的评估上，只有政府制定的统一标准，缺少市场的评价和反馈，以至于评价缺乏科学性、公正性和真实性。

(2) 中介机构培育机制不完善

在教育市场的发育中，已经出现了公共教育权力由政府领域向市场领域和社会领域的横向转移的萌芽，如教育评估、信息服务等中介组织，但这些中介机构、社团组织尚未发挥应有的作用。

部分中介机构由政府自上而下建立或支持，定位不清晰，独立性不强。现有一部分改制的所谓中介机构其实就是政府机构的职能延伸，非但不能行使公正评价、咨询等服务和促进作用、不能推进透明的政府规制和市场竞争机制、不能打破政府垄断，相反，甚至还演化为相关管理部门或政府机构的福利的财源，造成极为不良的负面社会影响。

政府对许多教育中介组织缺乏有效的监管，使一些违规操作得不到及时的纠正和制裁，损害了教育的公益性。

教育和人力资源开发中介组织还没有获得与其社会作用相称的法律地位，没有从法律的高度向社会领域和市场提出放权的问题，因而这种公共教育权力的转移还不足以建立起与政府力量、市场力量、学术力量相互制衡的机制。

4. 尚未形成完善的职业培训和终身教育体系

随着现代社会的发展，不间断的职业培训和终身学习已逐渐成为国民个人的必需品，也是人力资源开发和教育发展的方向所在，但目前我国职业培训和终身教育体系很不健全，不能满足社会经济发展和个人发展的需要，与整个教育改革的发展趋势也不相吻合。

(1) 现代教育体系中的技术培训依然薄弱

我国的终身教育建设刚刚起步，教育体系中的技术培训环节依然薄弱。

从组织体系来看，学校、企业、社会力量办学从各自利益出发，造成职业培训和继续教育的机构门类繁多的混乱局面；从管理结构来看，职业培训和继续教育隶属教育部、劳动保障部等不同部门，部门之间的协作、合作尚不充分，教育资源与设置的重复、浪费现象较为普遍。这一体系的薄弱与强大的正规学校教育体系形成明显的反差。

现代国民教育体系应当具有一定的完整性。而我国现行教育体系中，普通教育、职业教育、岗位培训教育之间依然相互割裂；家庭教育、企业教育、社区教育薄弱；学校教育资源、社会教育资源整合、共享力度不高，公共教育资源的公益化程度不高，未能形成有效的终身教育网络体系。

（2）流动人口的教育培训问题尚未得到妥善安排

受相关制度制约，目前我国大批流动人口教育培训问题尚未从制度上得到妥善安排，农村转移人口数增长迅速，但农村转移人口的受教育程度普遍不高，绝大部分只有初中及以下文化程度，如不及时进行一定的职业教育和培训，不仅影响到他们的生存、发展能力和生活水平的提高，同时也为社会发展带来不少新问题。从教育体系来看，只有在少数发达城市的街道以及政府开展了一些零星的外来人口教育，国家层面上尚缺乏专门的规划和统一管理，跨地区、跨城乡的农村转移人口教育培训规划还是一个空白。

（3）由学校参与的职业资格证书制度建设严重滞后

目前我国已有 2500 万人通过了不同等级的职业资格证书，但整个职业资格证书制度还存在大量问题：

职业资格证书制度的实行缺乏整体规划，只是一种政府认可，而不是市场认可的准入制度；职业准入标准国际化程度不高，缺乏竞争力；职业资格证书制度的涵盖面不够宽泛，对伴随社会、经济发展、产业结构调整以及加入 WTO 以后的许多新型岗位和新的就业问题，缺少相应的职业准入标准。特别是针对新增劳动力，主要是针对准备进入劳动力市场的初中、高中毕业生的预备劳动制度尚未全面建立。

（4）就业和再就业能力培训供需脱节

据估计，2001 年末，全国城镇下岗和失业人员达 2000 多万，今后若干年，国家面临的就业压力异常严峻。但目前，我国对失业人员和转岗人员再就业能力的培训严重滞后。存在诸如培训机构不规范、培训课程不对路、培训费用过高、培训单位与用人单位脱节、培训内容注重知识，而忽视能力建设等诸多问题，导致一些失业者经培训后仍然难以就业。

5. 教育法规体系缺失、执法不力

国家的教育法规体系本来应该具有立法体系的完整性、立法范围的广泛性、法律内容的适应性、立法执法的严肃性和法律责任的明确性。美国、日本、韩国等既有横向的、以各级各类教育发展特征为主导的系统法规，又有纵向上具有独立效力、却又与各级各类教育紧密联系的具体法规。

目前，我国宏观教育法规、特别是人力资源开发制度保障不健全，微观教育、特别是学校教育管理法规严重缺失，我国教育法规体系中还缺少一些专业性强、法律效能明确的、独立的教育法规和比较系统的、覆盖面广的综合性教育法规，如缺少规范各级各类学校办学的微观学校法等，以至于部分教育机构以及教育改革过程中新出现的问题都游离于具体的教育法则之外。

教育执法不力与国家法制大环境有关，需要有政府协调、奖惩制度的配套，需要全社会的支持。目前，部门、地区管理条块分割成为教育执法不力的一大弊端，只依靠教育行政部门的教育执法，往往缺乏执法的权威性和卓越的执法效果。

6. 教育经费多元筹资体制尚不完善

在义务教育、高中阶段教育、高等教育以及非正规学校教育经费构成中，政府、社会和个人应该分别承担不同的成本。只有在充分发挥这三个方面积极作用的情况下，教育的成本合理承担以及相对充足的教育经费才有实现的基础。目前，我国教育经费投入严重短缺，其中由于国家总体经济实力不足而造成政府投入不足是最重要的影响因素。但是，从整个制度层面看，政府教育经费转移的非均衡化、多元筹资制度不够健全以及成本分担等制度上的缺失，同样也是加剧教育经费短缺的重要因素。

（五）投入水平低，办学条件差

长期以来，我国教育事业基础一直薄弱，且发展不平衡，其中，经费整体投入不足，部分地区办学条件较差，边远地区教育维持水平较低是最主要的表现。

1. 教育投入不足，人均教育投入水平偏低

伴随经济发展水平的提高，我国教育经费总量有了一定的增加，但从投入水平和实际需求看，我国教育经费投入水平总体偏低，不仅落后于美国等发达国家，甚至也远低于韩国等新兴工业化国家和一些发展中国家。

与发达国家相比，我国教育投入的差距首先表现在政府投入不足。据 IMD2002 年世界竞争力年鉴评价，我国公共教育支出占 GDP 的比例很低，在 49 个参评国家和地区中处于第 47 位。^①

据教育部财务司及 OECD、UNDP 等机构的相关教育财政统计数据表明，2001 年，我国教育经费总投入占 GDP 的比例只有 4.83%，而 OECD 国家在 1998 年就达到了 5.8% 的平均水平，韩国、美国、加拿大等国家超过了 6%、甚至达到 7%；我国 2001 年财政性教育投入占 GDP 的 3.19%，低于美国 1997 年 2.2 个百分点，由于中国 GDP 的总量与美国差距悬殊、人口又大约是美国的 5 倍，所以人均教育经费的差距就更为明显。即使与 1998 年巴西、马来西亚、泰国等发展中国家 4.63%、4.49%、4.27% 的财政投入相比，我国也存在巨大差距。

低水平投入造成教育事业发展经费的巨额缺口。2000 年，全国中小学事业经费拨款尚不足以支付教职工工资，缺口达 141 亿元，近 2 亿中小学生的公用经费缺口有 256 亿元；普通高校三年来净增在校生规模 380 万人，按应投入标准计算，应达 1600 亿元以上，但三年来投入总额仅占一半，缺口为 800 亿元。

专栏 2

我国教育人均投入和各级教育生均经费远低于世界发达国家

2001 年，按购买力平价计算，我国教育人均投入只有 208 美元，仅相当于美国 1998 年的 1/9、加拿大 1/7、德国的 1/6。

我国普通小学、初中、高中生均经费分别只有 522 元、720 元、1724 元，仅相当于 OECD 国家 1998 年平均水平的 1/8、1/7、2/7；普通高校生均经费为 6961 元，相等于 OECD 国家 1998 年平均水平的 3/4，日本的 3/5，美国的 1/3 不到。

——据 OECD、UNDP 等相关资料整理

^① 范敏：《我国国际竞争力究竟如何》，《中国经济时报》2002 年 12 月 21 日。

2. 政府义务教育投入不足

政府重点投入义务教育、确保国民享有接受教育的机会是世界各国的普遍做法，但受制度安排、经济发展水平等方面的影响，目前我国政府义务教育投入比例偏小，况且还出现了下滑的趋势，给义务教育健康发展带来一定的隐患。

2001年，义务教育总投入中财政性投入占77.23%，预算内教育拨款占63.3%，而OECD国家1998年对以义务教育为主体的初等、中等教育财政性教育经费占总投入的平均比例已达90.9%；在1995-1996年，美国初等、中等教育经费来源的97.6%来自政府的投入。我国义务教育的政府投入远低于这些国家20世纪末的平均水平。

从我国预算内教育经费拨款在各级教育之间的分配情况来看，义务教育所占比例呈下降趋势，2001年该比例为53.42%，比1997年下降1个多百分点，1998年，OECD国家财政性教育经费支出中，初等、中等教育经费占67.44%，日本达到80%。

3. 基础教育投入不平衡现象依然突出

缩小差距、共同发展、改善各地教育发展基本条件和提高全民族的文化程度是全面实现小康社会的应有之义，但从目前我国教育投入的总体情况看，地区、城乡之间义务教育投入水平的差距很大，不平衡现象依然突出。20世纪90年代以来，我国省际间的普通小学、普通初中预算内生均公用经费的基尼系数不断加大，2000年达到最高，分别为0.53、0.52。^①2001年，最高、最低省区生均教育经费、生均公用经费、生均财政预算内教育经费分别相差5倍、7倍、9倍以上，小学生均公用经费相差竟达17倍，部分省区的小学生均公用经费投入不足全国平均水平的70%。

义务教育阶段生均经费的城乡差异也十分显著，农村教育经费严重不足。2001年小学生均教育经费一项，城市是农村的1.86倍，最高上海与最低湖北相差10倍；初中生均教育经费一项，城市是农村的1.92倍，最高北京与最低贵州相差7倍。全国31个省市自治区的农村小学、初中预算内生均事业费最高与最低相差分别为11倍和8倍，预算内生均公用经费小学最低仅有5

^①《中国基础教育发展研究报告2001》第128页。

元，初中仅有 14 元。据预测，费改税以后，农村年教育经费缺口将加大 100 个亿，与城市地区教育发展将进一步拉大差距。

4. 高中阶段教育公用经费所占比例偏低，地区差异大

普通高中生均预算内外教育事业性经费支出最高地区与最低地区相差 5 倍。在生均预算内教育事业费支出中，人员经费占了很大的比重，达到 83.82%，而公用经费的比例较低，只占 16.18%，与 2000 年相比，仅仅增长了 0.05 个百分点。

从生均财政预算内教育事业费的支出来看，2001 年，低于全国平均水平的有 18 个地区，最高与最低相差 6 倍，最低的河南只有 801.94 元，地区差异性高于生均预算内外教育事业性经费的差距（图 2）。

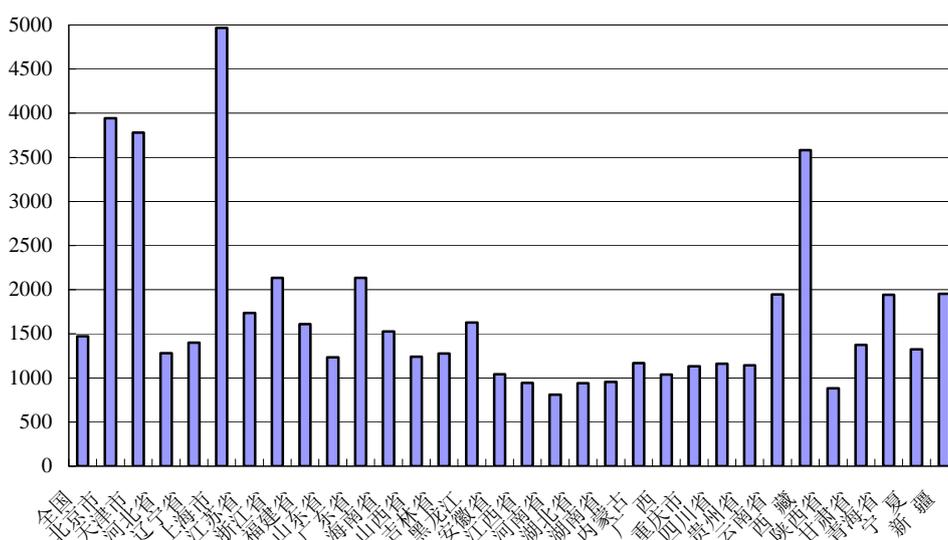


图 2 分地区普通高中生均财政预算内教育事业费支出（元）

资料来源：教育部全国教育经费统计资料（2001）。

5. 高等教育经费紧张，不平衡现象严重

伴随高等教育规模的快速扩大，高等教育经费不足的矛盾愈发突出，另外，由于我国地区间经济发展水平和财力投入水平差异较大，部分地区普通高校的生均经费与生均办学条件出现了相当程度下降，使高校办学条件改善受到一定的不利影响。

2001年,全国有7个省、自治区生均教育事业费(含预算内外)低于8000元,其中江西省不足4000元,仅为全国平均水平的40%;有9个省、自治区地方普通高校生均预算内教育事业费低于4000元,还不足全国平均水平的60%。其中,有两个省、自治区生均事业费财政拨款仅为2100多元,还不足全国平均水平的1/3;全国平均生均预算内公用经费为2614元,而内蒙、新疆、贵州、安徽不足500元,不足全国平均水平的1/5(表8)。部分省、区如此低的生均教育经费水平,难以保证正常的教育运行和基本的教育质量。

表8 2001年部分省、自治区地方普通高校办学经费紧缺状况

	全国地方 高校平均 水平	明显低于全国平均水平的 部分地区地方高校办学条件状况
生均教育事业 费(元)	9791	贵州(3889)青海(6305)新疆(6509)内蒙古(6841) 安徽(7230)湖北(7654)江西(7935)
生均预算内教 育事业费(元)	6816	贵州(2125)新疆(2162)四川(3180)湖南(3214) 河南(3284)内蒙古(3470)湖北(3702)安徽(3710) 江西(3829)
生均预算内公 用经费(元)	2614	内蒙古(248)新疆(347)贵州(408)安徽(499)湖 南(969)

资料来源:教育部教育经费统计资料。

6. 学校办学设施紧缺,现代化程度不高

(1) 中小学危房问题依然严重

2001年全国普通中小学共有危房面积5267万平方米,中小学校舍危房率分别达4.9%和6.7%。其中,农村初中、小学校舍危房率分别达8.1%和6.0%。

(2) 由于校舍危房和校舍面积不足,初中超大班额和高中办学规模过小问题突出

2001年全国初中66人以上的超大班共有24.5万个,占初中班额总数的21.3%,比上年增长5.3个百分点,超大班在读学生约1619.0万人,约占初中在校生总数的1/4(表9)。中部地区人口大省的初中超大班额问题尤为明显,湖北、河南、安徽、江西等省的超大班额比例要高出全国平均水平8至21个百分点。初中超大班额严重影响了教育质量,而高中办学规模过小则反映出办学效益太低。2001年,普通高中的校均规模为942.5人,低于800人的有11个地区,最低的青海、新疆分别只有383.8人和477.6人。职业高中

的校均规模为 568.7 人，明显低于普通高中，有 17 个地区低于 500 人，最低的新疆只有 187.8 人。

表 9 2001 年分城乡小学和初中超大班额情况

	合计	城市	县镇	农村
小学：				
1、班级总数	3706563	398854	543458	2764251
2、每班超过 56 人及以上的班级数	392684	98100	120431	174153
3、超大班额比例 (%)	10.6	24.6	22.2	6.3
初中：				
4、班级总数	1153798	211156	390913	551729
5、每班超过 66 人及以上的班级数	245339	33456	94099	117784
6、超大班额比例 (%)	21.3	15.8	24.1	21.3

资料来源：教育部全国教育事业统计资料（2001）。

（3）高校办学条件紧张

高等教育经费投入长期不足和办学规模迅速扩大，造成了高校办学条件普遍紧张的局面。2001 年，一半以上的省、市、自治区地方高校的生均教学仪器值低于国家标准，最高的与最低的相差 3.5 倍以上。

表 10 2001 年部分省、自治区地方普通高校办学条件状况

	地方高校平均水平	地区地方高校办学条件状况
生均教学行政用房 (M ²)	10.2	新疆(8.1)甘肃(8.6)内蒙古(8.9)四川(9.1)安徽(9.3)宁夏(9.3)山西(9.4)
生均教学仪器设备值(元)	5031	新疆(2229)青海(2746)安徽(3197)山西(3217)内蒙古(3333)甘肃(3443)贵州(3365)四川(3372)

资料来源：教育部全国教育事业统计资料（2001）。

（4）教育信息化程度低

随着信息社会的到来，发达国家越来越重视提高学校教育信息化的程度。2001 年，我国已有 7266 所小学和 3714 所初中建立校园网，但只分别占小学校数和初中校数的 1.5%和 5.7%，远低于一些 OECD 国家水平（表 11）；全国

中、小学生平均 51 人拥有一台计算机。而 1998 年美国小学连接因特网的比例接近 90%，中学高达 94%，小学平均 8 人、中学平均 7 人拥有一台计算机。

在我国高校，人均计算机拥有数量很低，尚有 30%未开通校园网。推进网络化和信息化的任务仍相当繁重。

表 11 1998-1999 年部分 OECD 国家中小学信息化程度

	拥有计算机数量 (1 台/人)		连接因特网比例 (%)	
	小学	中学	小学	中学
日本	58.6	14	32	20
加拿大	11.1	8.8	55	61
新西兰	20.2	10.3	21	32
挪威	22.9	13.8	21	41

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

7. 教师队伍学历层次不高，数量紧缺

对我国目前中、小学教师队伍的质量进行分析，可以看出明显的城乡、地区差异，这种现象极不利于缩小地区、城乡间的教育发展差距。

(1) 义务教育专任教师学历合格率城乡差异很大

2001 年小学和初中专任教师学历合格率城乡分别相差 2.2 和 7.6 个百分点，高学历教师分别相差 20.7 和 14.2 个百分点。小学和初中专任教师学历合格率东西部地区分别相差 3.9 和 4.9 个百分点，高学历教师分别相差 10.2 和 6.8 个百分点(表 12)。

表 12 2001 年分区域分城乡小学和初中专任教师学历状况 (%)

	地区 合计	东部地 区平均	中部地 区平均	西部地 区平均
小学:				
1、专任教师学历合格率	96.81	98.25	97.32	94.40
其中: 城镇	98.26	98.74	98.27	97.41
农村	96.04	97.91	96.87	93.10
农村与城镇的差距 (百分点)	2.22	0.83	1.40	4.31
2、具有大专及以上学历的专任教师比例	27.40	32.47	27.31	21.18
其中: 城镇	40.94	44.38	41.63	34.20
农村	20.25	24.20	20.67	15.58
农村与城镇的差距 (百分点)	20.69	20.18	20.97	18.62
初中:				

3、专任教师学历合格率	88.81	90.96	88.45	86.03
其中：城镇	92.32	93.34	92.36	90.47
农村	84.74	87.44	84.71	81.40
农村与城镇的差距（百分点）	7.58	5.90	7.65	9.07
4、具有本科及以上学历的专任教师比例	16.95	19.85	16.56	13.04
其中：城镇	23.51	26.15	23.39	18.95
农村	9.35	10.50	10.07	6.88
农村与城镇的差距（百分点）	14.16	15.65	13.32	12.07

注：1. 初中高学历教师为具有本科及以上学历的教师。

2. 小学高学历教师为具有大专及以上学历的教师。

资料来源：教育部全国教育事业统计资料(2001)。

(2) 代课教师比例过大

2001年，全国中小学共聘用代课教师70.5万人，占岗位教师总数6.6%；其中农村中小学代课教师58.0万人，占农村中小学岗位教师9.6%，占全国代课教师总数的82.3%。山西、湖北、广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃等省区小学代课教师比例均超过10%。其中大于20%的有广西（29.63%）、西藏（29.26%）、陕西（22.4%），均集中在西部省区。

(3) 高中阶段教师学历合格率偏低，结构不合理

2001年，全国普通高中专任教师学历合格率为70.7%，职业高中专任教师的学历合格率为49.2%，低于普通高中专任教师21.5个百分点。普通高中专任教师研究生毕业5311人，占专任教师总数的0.6%。职业高中专任教师研究生毕业只有1316人，占专任教师总数的0.5%。但在一线任教的教师中，全国还有24.6万学历不达标的普通高中教师。尤其是在信息技术、体育、音乐、美术、劳动技术等课程的专任教师中，教师的学历合格率仅为40%—60%，低于其他类课程的教师合格率。在普通高中专任教师中，青年教师的高级职称比例偏小，35岁以下的高级教师仅占4.0%左右。随着职业教育的下滑，2001年专任教师数量减少了3.9万人，是原有教师总数的7.25%。职业高中专业课教师和实习指导教师的学历合格率分别为45.7%和25.3%。文化课教师数量占48.4%，超过50%的有10个省（市、自治区），最高的地区高达56.8%，实习指导教师极为紧缺，全国仅5885人，仅占专任教师比例的2.2%。另外40岁以下具有高级职称的专任教师只占1.6%。

(4) 高中阶段教师队伍总量严重不足

2001年，普通高中共有专任教师84.0万人，生师比为16.7:1；职业高中共有专任教师26.9万人，生师比为14.3:1。按“十五”计划的发展目标，

高中阶段教育毛入学率要达到 60%，高中阶段教育的规模需要急剧扩张，教师数量不足的矛盾将非常突出。若以 1: 18 计算生师比，还需补充专任教师 116 万人左右；如考虑到高中阶段教师退休高峰的到来，则需补充的教师数量可能达到 120 万人左右，即平均每年需补充 24 万人。而 2001 年仅补充了 8.3 万人，相当于缺口的三分之一。

(5) 高校教师总量偏紧、生师比过高

近几年来，我国高校教师队伍数量不足的矛盾更加突出。1999 年至 2001 年期间，与我国普通高校学生规模增长近 1 倍的发展速度相比，教师总量仅增长了 31%，使全国普通高校生师比骤然提高到 18.2: 1，其中，部分高校甚至超过 35: 1。

由于高校生师比例过高，导致了部分课程的班级规模越来越大，一些高校的课堂人数甚至超过了 200 人，教学效果必然受到影响。同时，教师配置也存在着严重的专业结构性短缺问题。一些基础课及高新技术相关专业任课教师严重缺乏，基础课甚至由缺乏教学经验的应届本科毕业生和在读研究生担任主讲教师。按照国家教育发展“十五”计划测算，全国普通高校生师比按 15: 1，教师队伍的缺口达 11 万。

在培养应用型、技术型人才的高等职业教育教师队伍中，既有专任教师资格、又具有社会认定的工程师、高级技师资格的“双师型”教师十分紧缺，使高度职业教育在人才培养上难以满足市场的需要，也阻碍了高等职业教育的进一步发展。

四、我国教育改革与发展的若干建议

十六大明确指出：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。教育事业作为科技兴国的生力军、先进生产力发展的重要源头、先进文化的弘扬和创造力量、各类建设人才培养的主要基地，在全面建设未来小康社会中承担着决定性使命和职责。

改革开放以来，我国教育事业取得了举世瞩目的巨大成就，但与发达国家相比，我国教育事业的人才培养总体规模、各级各类人才的培养质量及其社会贡献均存在不同的差距。从应对经济全球化、支撑国家经济发展和满足

人民群众要求的角度看，仍然存在供需上的数量性、质量性和结构性矛盾。必须通过进一步改革与教育创新，快速提高教育体系的总供给能力和供给水平，把巨大人口“包袱”转换成现实的人力资源优势，为实现富民强国的宏伟目标、复兴中华民族的千秋伟业奠定坚实的基础。

（一）确立优先发展教育提升人力资源开发水平的国家发展战略

进一步确立教育优先发展的战略地位，树立“人力资源是第一资源”的国家发展战略思想。落实江泽民同志在十六大报告中强调的发展教育的讲话精神，通过立法，确立教育在国家发展中的核心地位。围绕富民强国和发展经济，规划未来教育发展，并以此贯彻和实践十六大精神和江泽民同志提出的“三个代表”重要思想。坚持教育创新，深化教育改革，优化结构、合理配置教育资源，提高教育质量和水平，全面推进素质教育。全面贯彻党的教育方针，坚持教育为社会主义现代化建设服务，为人民服务，与生产劳动和社会实践相结合，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

（二）整合各类教育资源，形成学历教育和非学历教育相互融合的多元化终身教育体系

针对不同地区的特殊人群，提出有效可行的具体措施，进一步巩固和提高义务教育的普及程度。东部、特别是沿海发达地区城市中流动人口子女的入学和教育问题突出。由于这部分人难以再回到流出地就学，而且他们的父母也已成为城市建设一分子，因此，这一批青少年接受义务教育的责任应该主要由流入城市承担。

针对西部边远、贫困地区经济发展水平低、自然条件恶劣及接受教育观念落后的客观现实，必须进一步加大政府的投入力度，充分发挥政府在义务教育普及中的主体作用，在促进当地经济发展、帮助当地群众提高生活水平的同时，提高与巩固这些地区的义务教育普及水平。

在东部、中部发达地区，逐步提高人才培养重心，通过培养更多、更优质的人才，发挥出大型城市的人才交流、辐射作用。扩大学校教育参与就业、再就业培训的领域范围，通过立法规范和加强企业技术培训。加强学历教育和非学历教育的贯通融合，大力发展继续教育和社会培训的普及程度。建立

完善的社会教育与培训机构网络。通过灵活的办学形式，造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。

（三）完善义务教育阶段的转移支付制度拓宽高中阶段后各级教育的社会资金投入渠道

加大对教育的投入和对农村教育的支持，鼓励社会力量办学。完善国家资助贫困学生的政策和制度。

在义务教育阶段，完善并加大对地方各级政府实行转移支付的力度。由于省及以下稳定的骨干税种保留在上级政府，因此县、乡政府没有稳定的税源收入，这就要求加强以省级政府为主的义务教育转移支付力度。

在高等教育、甚至在高中阶段的教育经费投入上，力求体现“体制内作强、体制外做大；公共财政作强、市场资金做大”的原则，把公共财政部分资金主要用于培养精英人才，把社会资金主要用于推进高等教育大众化及普及化、用于提供多样化的教育服务。

（四）推进制度创新形成教育管理的公共治理结构

切实转变政府职能，建立多元化的教育权力体制，保证教育领域中各权力主体的独立发展。政府教育行政部门主要承担制度设计、秩序管理、信息发布等责任，逐渐撤出高校内部的管理，实行政校分开。建立弹性化的权力运行机制，保证各权力主体之间的均衡与相互制约。建立能够最佳发挥作用的各类教育中介机构或组织。如确立由国内外财政专家、教育专家、教育负责官员参与的高等教育拨款委员会，负责高校拨款事务，采用基金制和绩效拨款模式，并做到拨款程序透明、公开。确立高等教育互相认证机构，与政府一起负责评估准入，保障基本教育质量。

政府从各级各类教育的微观管理层面全面逐步撤出。政府不再具体管理高校的学科设置、专业设置、学位颁授等事务性工作。此类事务性工作全部交给专业委员会等中介结构以及相关认证机构具体负责。建立开放的办学体制，保证教育提供者的多元化。高等教育体系导入竞争机制，选择一批教育部和各省所属二流大学试行民营运作方式，重新界定学校国有资产的产权关系，按照市场化机制运营，既保证学校国有资产不流失还能实现其增值，以用于学校教育教学的发展。同时，加大项目拨款比例，鼓励民办学校与公办学校平等竞争。

进一步扩大学校的办学自主权，落实学校法人负责制度。在办学体制改革中，允许部分重点公立大学的个别院、系，进行教学管理过程的民营化运作试点。在管理体制改革的改革中，鼓励其采用“扁平式结构”的管理模式，提高管理效益。在招生制度、教育教学改革以及自筹经费的改革中，给予足够的政策支持。

在高等教育中推行学分制和弹性学制制度，在部分高中进行学分制试点。在高等教育阶段，广泛实行多元化课程组合，建立更为宽松的提前升级或推迟结业制度。在部分高中和部分高校中积极试验免试或面试入学制度。建立多元的、国际化的教师构成体系。加强教师队伍建设，提高教师的师德和业务水平。大学的院系主任、重点学科学术带头人采用国内、外公开招聘和甄别的制度。积极聘用政府高级职员、外国研究机构成员、外国大学教授、跨国公司高级经理等担任大学的兼职教授。

全面推进高校教师、研究人员的聘任制，逐步废止目前的职称聘任和使用制度。规范社会各种办学行为和政府的管理责权，监督经费的使用。建立教育及教育资源配置信息公开制度、政策公开辩论制度和政策效果评估制度及相应的机构。

制定教育中、长期发展规划。加强现代国民教育体系基础建设。普及科学知识，弘扬科学精神，提升国民文化程度，增强国民整体素质。加强鼓励教育捐款、社会力量办学的法制建设，对公司、个人捐款和社会力量办学做出减、免税的具体规定。

（张振助 张珏 傅禄建 沈百福）