

国家社会科学基金项目课题

编号：02BJL016

论 举 债 兴 教

——我国的人才战略与人力资源开发投资机制研究

主持人：刘道兴

二〇〇四年四月

我们国家，国力的强弱，经济发展后劲的大小，越来越取决于劳动者的素质，取决于知识分子的数量和质量。一个 10 亿人口的大国，教育搞上去了，人才资源的优势是任何国家比不了的。

邓小平

人才竞争，是我国面临的一个十分严峻的挑战。人是生产力中最活跃的因素，人力资源是第一资源。

江泽民

必须从全面的战略高度充分认识实施人才强国战略的重要性和紧迫性，自觉增强大局意识和忧患意识，以崇高的政治责任感和历史使命感，把实施人才强国战略作为党和国家一项重大的紧迫任务抓紧抓好。

胡锦涛

《论举债兴教》课题组名单

主持并执笔 刘道兴 河南省社会科学院副院长、研究员

课题参与人员

金 法 河南省教育厅发展规划处处长

王建国 河南省社科院经济研究所副所长、研究员

牛苏林 河南省社科院社会学所副所长、副研究员

朱 丽 河南省社科院工业经济研究所副研究员

黄启云 河南省社科院经济研究所助理研究员

本研究报告向中央政府提出建议：

在继续保持财政对教育投入不断增加的同时，通过政府举债、学校举债、受教育者举债等途径，把我国快速增长的金融储蓄存款、国家外汇储备等民族资本积累，更多地投入教育发展领域。争取每年引导和筹措非财政性教育投资 3000 亿元以上，坚持 20-30 年，彻底解决我国优质教育资源供给短缺问题，强力开发中华民族巨大人力资源。

本研究报告经过论证反复说明：

实行“举债兴教”，从宏观经济上可以起到“一石三鸟”的效果。第一可以迅速改变我国教育供给特别是优质教育供给短缺局面，强力开发人力资源，尽快提高民族素质；第二有助于遏制物质产品生产领域盲目投资和低水平重复建设，提高经济增长的质量和效益；第三可以显著缓解金融机构存贷差和国家外汇储备增加过快的势头，盘活国家和民族宝贵的资本积累。

本研究报告经过分析得出结论：

①举债办教育天经地义；②举债办教育不仅十分紧迫而且完全可行；③举债办教育集中体现科学发展观；④举债办教育不能视为寅吃卯粮；⑤举债办教育既惠及千秋万代又拉动经济增长；⑥举债办教育不会引起政府债务危机；⑦举债办教育不会带来金融风险；⑧举债办教育需要国家投资战略和投资机制创新；⑨举债办教育需要国家金融理论和金融制度创新；⑩举债办教育需要教育思想和教育制度创新。

目 录

导论	1
一、本课题的主要内容和现实意义	2
二、基本概念和主要观点	7
三、本报告向国家有关部门提出的建议	12
第一章 人力资源开发与扩大教育投入	18
一、人力资源是第一资源	18
二、人才短缺是当代中国第一短缺	29
三、加快教育发展是全面建设小康社会第一投资重点	37
第二章 换一个角度看重复建设——人力资源开发与物质资源开发相关性分析	50
一、我国物质产品生产领域的投资过剩和重复建设	50
二、物质产品生产领域投资过剩与人力资源开发领域投资短缺直接相关	58
三、解决人力资源开发领域投资不足必须着眼于体制创新，克服“投资错位”	63
四、投资人力资源开发的效益分析	72
五、加大我国人力资源开发投资力度，必须坚定不移走“举债兴教”之路	77
第三章 举债兴教与金融制度创新	84
一、金融资本支持人力资源开发天经地义	84
二、一笔巨大的历史欠帐——改革开放以来我国教育和人力资源开发投入不足的粗略核算	87

三、近几年来金融支持教育和人力资源开发的主要做法 和存在问题·····	96
四、推进举债兴教的关键在于统一思想认识·····	109
五、积极推进金融制度创新,全力支持人力资源开发·····	112
第四章 举债兴教与国家投资理论创新·····	121
一、把人力资源开发作为国家第一投资重点·····	121
二、继续实施积极财政政策,投资重点向教育和人力资源 开发倾斜·····	125
三、解决我国金融机构存贷差问题的新思路·····	127
四、“举债兴教”不能视为寅吃卯粮:国家教育负债理论 要有新突破·····	131
五、货币是政府推动资源开发的命令——货币理论需要 创新·····	134
六、选准资金投入点、拉长社会投资链——投资理论也 需要创新·····	136
第五章 举债兴教与教育制度创新·····	139
一、教育面向市场改革滞后是导致我国人力资源开发能 力建设投资短缺的根本原因·····	139
二、牢固树立起教育是开发人力资源的先导性、基础性 产业的观念·····	143
三、建立和完善加快教育发展的非财政投资机制是强力 开发我国巨大人力资源的根本途径·····	146
四、推进教育制度创新,完善开发人力资源的全社会投 资机制·····	155
参考资料·····	166

论 举 债 兴 教

——我国的人才战略与人力资源开发投资机制研究

导 论

我国是世界第一人口大国和人力资源大国，但我国还远远不是人才大国。高层次人才缺乏，高素质劳动力不足，已经成为制约我国经济社会发展的突出矛盾。

进入新世纪，在邓小平理论和“三个代表”重要思想指引下，党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标，明确了实现中华民族伟大复兴的历史任务。为了保证伟大而又艰巨的奋斗目标和历史任务的实现，党中央高度重视人才队伍建设，鲜明提出了人才强国战略和党管人才原则，并且于 2003 年底隆重召开全国人才工作会议，开辟了中华民族重视人才、爱惜人才、培养人才、使用人才的历史新纪元。

当今世界，国家与国家、民族与民族的竞争，说到底人才的竞争。谁拥有更多更好的人才，谁就能够在竞争中取得主动，赢得未来。对我国来说，怎样才能让优秀人才多起来，一方面要靠全社会真正形成尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的良好环境，把党中央关于人才强国和党管人才的一系列方针政策真正落到实处，让现有人才充分发挥作用，使更多的人才能够尽可能施展聪明才智，避免人才资源浪费。另一方面就是要按照树立和落实科学发展观的要求，调整经济社会发展战略，加大对人力资源开发特别是教育事业发展的投资力度，促进我国各层次教育跨越式发展和质量提高，使各层次人才的总量得到迅速扩大，使整个民族素质尽快提高。

本研究报告就是从这一历史背景和紧迫任务的要求出发，以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，以人才强国和人力资源开发的基本理论为依据，以人力资源开发和物质资源开发的相关性分析为主要方法，从投资和投资机制这一影响和决定教育事业发展的关键因素的角度，对我国经济社会发展的投资战略调

整、金融制度创新、教育制度创新、财政支教制度创新以及社会助教制度创新等问题进行了综合、系统、全方位的研究和探讨，鲜明地提出了“举债兴教”这一战略思想。“举债兴教”，就是要在继续保证各级财政支持教育发展的投资力度不断加大的同时，进一步创新和完善我国支持教育发展的非财政投资机制，通过政府举债、学校举债、受教育者举债等途径，引导金融贷款、国债、外汇储备、外资、企业投资、地方投资、社会资本、私人资本等，源源不断进入教育领域，支持教育快速发展，尽快改变我国教育资源特别是优质教育资源供给短缺局面。报告建议，在我国人力资源开发和物质资源开发投资宏观比例调控上实行“二八投资原则”，保证每年全社会经济发展投资的百分之二十投向各层次教育发展及相关领域，每年引导和筹措 3000 亿元以上金融贷款、教育国债、外汇储备等资金投入教育发展领域，力争到 2020 年筹措 4—5 万亿非财政性资金支持教育基本建设和教育质量提高，基本实现我国教育供给和需求的大体平衡。

一、课题的主要内容和现实意义

本课题的突出特点在于高度综合性和现实性。按照经济社会发展必须以人为本这一战略要求，从人力资源开发这一新视角，着眼于人力资源开发与物质资源开发的统筹协调，跳出教育看教育，把教育的发展问题首先看成一个经济投资问题，把受教育者接受教育的愿望和过程看成一种需求、一种消费、一种投资，既看成是一种个人的投资、家庭的投资，也看成是一种社会的投资、国家的投资、民族的投资，并把这一投资过程和投资机制与全社会物质资源开发投资过程和投资机制进行比较，从而可以得到一些观察分析我国实施人才强国战略和开发人力资源的新认识。

一是我国要加快经济社会发展，必须在人才观念和人才战略上与时俱进，必须从着眼于培养少数精英的人才观念和人才战略，转变为人人可能成才、社会应着眼于人人成才的人才观念和人才战略。这实际上也就是要树立一种面向全社会的、普遍的、以人为本的经济社会发展观和人才观。长期以来，由于我国经济发

展水平较低、国力有限，加上教育发展方面观念和改革滞后，在教育和人才培养问题上尽管党和政府一直高度重视，但只能保证少数人接受优质教育，高中以上教育主要实行精英培养模式，升入高中和大学一直实行世界上最为严格的考试筛选制度。这种制度虽然有序地选择了大量高素质学子进入更高层次学校深造，但每年都有千百万计的初中毕业生和高中毕业生被无情淘汰，失去继续接受教育的权利。大量具有小学、初中、高中文化程度的人进入社会，成为我国劳动大军的主体，决定了我国劳动者总体素质乃至我国整个民族素质的低下。如果能够换一种思维方式考虑问题，如果这些被考试制度淘汰掉而自己又很愿意读书学习的学龄人口能够继续接受更高层次的教育，他们中的绝大多数完全有可能成为适应当代科学技术和文化发展需要的高素质人才。在我国加快工业化进程、走新型工业化道路的今天；在我国加快城镇化进程、引导农村人口向城镇聚集的今天；在我国人口众多、资源紧缺、一代一代新人口只有依赖知识、技能和文化、艺术才能更好生存的今天，我们必须深刻理解全国人才工作会议关于人人能够成才的崭新理念，彻底摒弃人才只能是少数人、政府只能保证把少数人培养成人才、培养成精英的传统观念。坚信人类进化到今天，每个学龄人口在体力智力水平上的差异并不大，人人在接受教育方面的权利是平等的，人人都可能成才，人人都应该成才，政府和全社会应当努力创造一切条件和机会争取人人能够成才。

二是要实现争取人人成才的新人才战略，必须在教育改革上取得新突破，必须在教育发展上采取新思路，必须在扩大教育投入上寻求新途径。改革开放二十多年来，我国各层次教育取得了较大发展，教育质量显著提高。但总体上看，教育供给特别是优质教育供给短缺仍然比较严重，千军万马挤高考独木桥的局面始终没有改变。近些年，上高中难、上较高质量小学、初中难，甚至上好一点幼儿园也困难的问题在许多地方都成为社会热点，以致于制止教育乱收费和教育腐败成为全国性重点工作。出现这种现象，绝不是这些年我们的教育不受重视或发展慢，也不是教育部门不努力。这些年，我国各层次教育发展和财政投入的增加都是很显著的，是历史上从未有过的。但是，随着我国经济社会发展水平和人民群

众收入水平的提高，随着高度重视先进文化和科学技术的理念深入人心，随着我国社会就业压力的日趋增大和高学历人才社会地位及收入水平的急剧提升，我国全社会对子女接受高质量、高层次教育的需求和愿望越来越强烈。特别是一对夫妇一个孩子的独生子女政策，更加强化了这种需求和愿望。与这种日益强烈的需求相比，教育供给的增长跟不上了，传统教育供给的思路不适应了。多年来，教育供给主要还是政府部门由财政投入支持发展，着眼于财政投入每年增长或提高一定比例，而不是把教育需要看成一种市场需求，而不是千方百计满足社会一切合理的教育需求。由于在计划经济思维模式下生存惯了，我们对教育每年的增长和规模扩大比例往往沾沾自喜，而对于千百万完全有可能接受更高层次教育的学龄青年被考试制度筛选下去却心安理得，甚至认为这是穷国办大教育天经地义的现象。其实，对于考高中、考大学被淘汰的大多数学生来说，什么叫考上？什么叫没考上？如果各级各类教育资源供给多了，招生计划多了，教育选择面宽了，他们中的多数都有可能考上，通过继续受到教育进而成为高层次人才，避免进入没文化靠力气打工的“农民工”行列。这一点，已为 1999 年以来高校扩招政策的明显成效充分证明。从 1999 年开始，为了扩大内需拉动经济，国家连续实行高校扩招政策，全国普通高校在校生从 1998 年 341 万猛增到 2002 年的 902 万，我国高等教育毛入学率从 1998 年 7.9% 提升到 2002 年的 15%。许多高等学校和金融部门合作，打破了长期形成的“事业单位不能贷款”的计划经济戒律，靠大量贷款支持了学校的扩招和发展。这表明，只要我们用新的观念和思路来解决我国教育资源供给短缺问题，教育完全有可能以空前的速度实现较大的发展。本课题正是着眼于从深化改革找出路、找投资，对我国教育特别是高等教育近几年贷款建校、举债发展的实践进行深入的理论总结和分析，进而从宏观层面上揭示我国教育事业深化改革、举债发展的历史必然性和客观现实性。

三是要彻底解决我国优质教育资源供给问题，必须牢固树立起以人为本意识，彻底抛弃重物轻人的经济社会发展观，把支持各层次教育发展作为国家投资重点。在我国经济社会发展实践中，重物轻人的发展观由来已久，重视物质资源开发，

轻视人力资源开发；重视物质产品生产，轻视人的教育培养；重视看得见、摸得着、能够增加 GDP 和财政收入的经济项目，轻视没有直接经济产出效益的下一代教育；重视能够见效快出政绩的短平快建设项目，轻视需要硬投入且又见效慢的教育发展，这已是一个全国性的经济问题和社会问题。在这种发展观和政府官员政绩观的主导下，导致了我国物质资源开发和人力资源开发能力建设的严重错位。在改革开放初期，我国物质产品供应和教育供应都严重短缺，远远满足不了人民群众的需要，购买很简单的物质生活用品都要凭票或排队。20 多年时间过去，我国物质产品供应短缺的时代结束了，短缺迅速转变为过剩，而全国性的工业加工领域重复建设和生产能力过剩仍在继续发展，造成了巨大的社会财富浪费和生产能力闲置。相比之下，教育供给短缺问题时至今日仍十分严重，无论国家把教育和人才重要性的认识提高到什么程度，教育投资不足的问题始终找不到解决的根本出路。这就需要我们z把物质资源开发与人力资源开发问题联系起来，把物质生产领域的投资机制与教育发展领域的投资机制进行比较，找出两大领域投资机制和资金来源的相关性。本课题从这一思路出发，从宏观经济学和投资经济学的角度，对物质资源开发投资和人力资源开发投资进行相关性分析，揭示和发现了改革开放以来我国经济社会发展在投资方面存在的一个重大问题：在城乡居民储蓄和积累中，有相当一部分是为子女受教育做准备的资金，要保证城乡居民让子女接受良好教育的愿望得以实现，就应该形成一种社会投资机制，让城乡居民储蓄存款和家庭积累、社会积累中准备用于下一代教育的部分能够投入教育发展。可是，由于我国教育改革和金融改革滞后，使这些原本应该投入教育的金融资本和积累没有能够投入人力资源开发领域。由于物质生产领域市场化进程较快，使我国以城乡居民储蓄为基础的金融贷款，几乎全部投向物质资源开发，既加重了物质产品生产方面重复建设、投资过剩和生产能力闲置，又加重了教育事业发展的投资不足和教育供应的全社会性短缺。基于这种认识，报告认为，我们要纠正重物轻人的经济发展观，切实加快教育发展，就必须遏制物质生产领域的重复建设和低效投资，就必须从社会总投资上进行思路调整和机制创新，就必须彻底解决

人力资源开发和物质资源开发投资错位问题。在当前，要敢于突破重重思想障碍，大胆实行“举债兴教”投资战略，弥补过去 20 多年教育投资欠帐，抓住我国金融机构存贷差显著扩大、新的投资方向亟待明确的历史机遇，切实加大我国各层次教育的非财政投资力度，通过中央政府向银行举债加大向义务教育特别是农村义务教育投入，引导高等学校举债发展，支持金融机构向高校和贫困学生贷款，降低教育金融贷款利率，延长教育贷款还款期限，以政府为主导，全面构筑“举债兴教”投资机制。为突破我国人力资源开发投资瓶颈，实现教育跨越式发展提供巨大资金支持。

四是要保证人力资源开发领域获得巨大而持久的非财政投资，必须以社会主义市场经济基本原理为指导，深化社会投资体制改革，加快教育投资机制和金融制度创新。为什么我国物质生产领域能够较快实现从短缺到过剩的历史性转变，很重要原因是物质生产领域从改革开放初期就在投资方面较快实现了从计划经济向市场经济转变，金融资本可以依照市场机制源源不断进入企业，投向一切合法的物质产品生产经营过程。而教育投资为什么一直严重短缺，从根本上看正是因为教育体制改革滞后，国家的金融制度、财政制度等仍然按照计划经济模式对待教育发展，从而限制了巨大金融资本和社会积累进入教育领域的可能性。最近几年通过银校合作高校贷款发展的实践表明，教育获得非财政投资实现巨大发展是完全可能的。这就要求我们跳出计划经济条件下形成的教育投资思维模式，创新教育投资理念，为了开发中华民族巨大人力资源，为了进行人力资源开发能力建设，“举债兴教”、贷款办学，不能视为“寅吃卯粮”。要通过金融制度创新和高校投资机制创新，支持高校贷款发展；要通过财政支教体制创新，通过财政贴息等办法支持金融机构向学校贷款；要通过学校收费制度和学校内部管理体制完善，逐步形成学校贷款发展和适度收费还贷的良性循环；要通过完善金融机构向家庭贫困大学生提供助学贷款的机制，努力形成富有中国特色的开发人力资源的可持续投资机制；要通过不断创新，建立高校办学质量评价和信用评价机制，加大金融机构对普通高等学校以及民办高等学校的信用贷款力度。在加大国家对高等教

育举债发展支持力度的同时，报告还对加快基础教育和高中发展提出了对策，建议国家继续实施积极财政政策，调整国债投资方向，发行基础教育国债，并适当动用外汇储备，争取每年拿出 1500 亿元非财政资金投向小学、初中和高中，特别是农村中小学，支持其发展和提高办学水平，使我国各层次教育投资短缺局面得到根本性改善。

五是加大金融等非财政性资本向教育和人力资源开发领域投资，对我国宏观经济可以起到“一石三鸟”的显著效应。当前，我国金融资本和其它领域资本积累十分丰裕，仅商业金融机构存贷差 2003 年底就超过 5 万亿元，国家外汇储备超过 4000 亿美元，在其它领域也有大量闲置资本亟待寻求投资出路。这些都是我国宝贵的财富和积累，是国家和政府应当尽可能盘活的资本。由于我国物质生产领域多年投资过剩，目前总体上需求不足，有关领域一强调加快发展，就又出现重复建设、投资过滥和加重生产能力闲置。如果在物质生产领域抽紧银根，遏制过度投资，就又会进一步加大金融领域存贷差现象。在这一大背景下，把教育和人力资源开发能力建设作为非财政投资重点，作为金融资本和其它方面国家积累的投资重点，第一，可以加快教育发展和教育质量提高，尽快结束我国优质教育短缺局面，全方位提高中华民族整体素质，把科教兴国、人才强国战略真正落到实处；第二，可以有效遏制物质生产领域重复建设和投资过剩，避免出现新的生产能力闲置。通过减少对物质资源开发的过多过滥投入，是制止重复建设的釜底抽薪之举。同时，教育领域投资和基本建设扩大，又能够为物质生产领域带来巨大有效需求；第三，可以有效盘活国家资本积累，把金融资本盘活，把国家外汇储备资本盘活，把其它投资方向不明的资本盘活，可以有效遏制金融机构的存贷差增加过快的势头。

二、基本概念和主要观点

整个研究报告紧紧围绕实施人才强国战略必须加大对教育发展投资力度、必须对教育投资机制大胆创新这一指导思想，主要使用了人力资源、物质资源、人

力资源开发、物质资源开发、投资机制、投资错位、投资欠帐、“举债兴教”等基本概念，准确把握并科学界定这些概念，是保证课题逻辑严密、思路清晰的基础。

1、**人力资源和物质资源**。本课题的关键词可以说就是“人力资源”。这里探讨的“人力资源”，是指经济上可供利用的人口总量，其本质是存在于全体人口中的潜在的生存能力、劳动能力和创造能力。人力资源的总量取决于国家民族人口的总量，人力资源是能动的、鲜活的生产要素，但只是潜在的，是需要开发的，也是可以开发的，一旦开发出来，就可能转化为现实的巨大的生存能力、劳动能力和创造能力，成为人力资本和人才资源。物质资源是指存在于自然界和社会的各类物质性资源和物质性财富的总称，是重要的生产要素，但它们基本上是没有生命或没有能动性的，是需要人力去开发和使用的。

需要说明的是，本报告使用的人力资源概念和目前企业界人力资源管理理论中广泛使用的人力资源概念，既有相同之处又有明显区别。企业人力资源管理是改变传统的人事管理模式，把企业拥有的员工队伍当作企业的重要资源来教育、培训、开发和管理，以最大限度调动员工队伍积极性和聪明才智。企业人力资源一般是受过系统教育和培训，有一定管理水平和劳动技能的员工队伍。本课题研究的人力资源，则主要是指全国人口中蕴藏的资源而言，其重点又是针对未来人口、现有人口中等待开发、需要开发、可能开发的体力和智力资源而言。

2、**人力资源开发和物质资源开发**。人力资源开发实质上就是对人进行教育和开发的过程，是把自然人和个体人转化为现代意义上的社会人的过程，是把人力资源转化为人力资本的过程。人力资本是指凝聚在劳动者身上的知识、技能及其表现出的实际能力。可见人力资源开发是为经济社会发展聚集人才资本的过程。人力资源开发的最主要的内容就是发展现代教育。但本报告所以使用人力资源开发这一概念，是要跳出教育看教育，是要换一个视角看教育。在市场经济社会，教育已不单单是一种社会文化事业，也不再主要表现为上层建筑和意识形态，教育首先是开发人力资源的产业，是造就人力资本的产业，是具有基础性、先导性的经济产业。然后才是附着其上的文化和政治特征。用人力资源开发这一概念来

说明现代教育发展和投资的意义，就是要把人力资源开发与物质资源开发两大领域对应起来进行比较，进而揭示重物轻人发展观的片面、误区和后果。物质资源开发是指一些物质生产和建设领域，例如钢铁、煤炭、电力、轻纺、家电、城建、交通、房地产等等，这些都是经济社会发展的支柱产业或重要基础，无疑是十分重要的，但是只有人力资源开发水平与物质资源开发要求相适应，物质资源开发过程才能经济效益好、科技含量高，才能资源消耗低、才能环境污染少。因此，物质资源开发与人力资源开发必须是统筹发展的，必须是相互协调的，必须是同步投资的。

3、投资机制和投资错位。多年来，制约中国教育和人力资源开发的瓶颈主要是投入不足。但是党和政府这些年来对教育又是十分重视的，我国对教育地位和重要性的强调，可以说达到了世界上任何一个国家和民族都无与伦比的程度。为什么教育的投资又这样短缺呢，根源在于我国的投资机制存在重大问题。这里讲的投资机制，是指整个国家经济社会发展投资的指导思想、战略布局、决策过程、资金筹措、资金运作和投资监督等一系列过程的机理和制度，本研究报告就是要站在整个国家实施人才强国、教育兴国这一高度，对我国改革开放以来有关教育发展的投资机制进行剖析。在此基础上首次提出了“投资错位”这一概念，就是整个国家在物质资源开发和人力资源开发两大领域出现了投资错位，向物质资源开发领域投资过度、过剩、过滥，而向人力资源开发领域投资总量太少、途径太窄、限制过死。

4、投资欠帐和“举债兴教”。通过对改革开放以来物质资源开发领域和人力资源开发领域投资错位的分析和揭示，特别是通过对金融机构长期以来主要向物质资源开发领域借贷支持发展，无法进入教育和人力资源开发领域的贷款机制分析，报告初步估算出改革开放 20 多年我国全社会总投入对教育发展领域的历史欠帐，就是原本应该投向教育但是由于观念变革和体制改革滞后而未能投入教育的资金总量，这是从投资角度深刻认识当今我国教育短缺为什么如此严重的新视角。在确立教育和人力资源开发领域社会投资存在巨大历史欠帐的基础上，报告概括