



世界银行学院

为了世界更美好，促进知识与学习

终身学习与中国竞争力

卡尔·达尔曼

曾智华

王水林



高等教育出版社
Higher Education Press

世界银行学院

终身学习与中国竞争力

卡尔·达尔曼
曾智华 著
王水林

窦现金 译



高等教育出版社
Higher Education Press

图字:01-2007-4537号

Enhancing China's Competitiveness through Lifelong Learning

Copyright © 2007 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

终身学习与中国竞争力

著作权 © 2007

国际建设与开发银行/世界银行

This work was originally published by The World Bank in English as *Enhancing China's Competitiveness through Lifelong Learning* in 2007. In case of any discrepancies, the original language will govern.

本书最初由世界银行于2007年以 *Enhancing China's Competitiveness through Lifelong Learning* 为题用英文出版。如有任何差异,以英文版为准。

本书中的研究发现、解释和结论仅代表作者观点,并不反映世界银行执行董事或其所代表的政府的观点。

世界银行不担保本书数据的准确性。书中所有地图中的边界、颜色、命名及其他信息并不代表世界银行对任何版图的法律地位做出判断,也不代表世界银行认可或接受这种边界。

中文版由世界银行授予高等教育出版社出版。

图书在版编目(CIP)数据

终身学习与中国竞争力/(哥)达尔曼(Dahlman, C.),曾智华,
王水林著;窦现金译. —北京:高等教育出版社,2007. 12
ISBN 978-7-04-022986-8

I. 终… II. ①达…②曾…③王…④窦… III. 终生教育-研
究报告-中国 IV. G729.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第170266号

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京四季青印刷厂

开 本 787×1092 1/16
印 张 17
字 数 290 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2007年12月第1版
印 次 2007年12月第1次印刷
定 价 42.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 22986-00

前言

教育和培训是知识经济的基本支柱。知识日趋重要使教育和技能投资在促进经济增长和全球竞争力方面比以往更为迫切。高水平的教育能够使人们更有效地使用知识,高质量的高等教育推动知识创新和知识在生产中的应用。因此,在快速变化的经济社会环境中,如果人们使用新的技术生产新的产品和服务,就必须不断地更新自己的技能。

中国在扩大各级各类教育机会方面取得了令人瞩目的进步,提高了成人文化素质,提供了农村劳动力转移培训和国有企业下岗工人再就业培训。然而,面对今天高度竞争的全球经济环境,中国应该构建一个更为有效的终身学习体系,作为保障竞争力和促进社会和谐安宁的手段。为了提供更多的教育机会、提供更好的教育质量、满足实现规模经济和有限资源调配的需求,中国需要建设各个部分之间相互沟通衔接、更为一体化的教育培训体系。

本书主要从经济方面描绘了这样一个终身学习的主要组成部分。它提供了一个框架来帮助认识和理解教育培训体系的需求和各种各样教育培训机构提供的服务,并提出了建设一个更为有效的终身学习体系应采取的政策途径。这里包括政府从教育培训的提供者到宏观体系的建筑设计者、促进者和监管者的职能转变。政府将通过健全的鉴定、评估、职业资格制度、与劳动力市场的紧密联系、与非政府参与者的伙伴关系、更好的资源配置和财政金融资助计划,来保证教育培训的质量与相关性、效率与公平。政府也应当提供对所有参与者的信息服务、发展教育金融市场、引入私人资源来满足日益增多的教育培训需求,发挥远程教育的潜力。

本书由世界银行学院与世界银行亚太地区和人力资源开发部合作推出。我们希望本书为中国和其他国家政策制定者在构建 21 世纪终身学习体系时提供一些有价值的信息。

Frannie Léautier

世界银行学院 副院长

序

继世界银行 2001 年出版《中国与知识经济:把握 21 世纪》之后,本书是我愿意向中国读者推荐的又一力作。它代表着作者三年艰辛的工作。他们与中国专家合作,提出了针对中国的分析和建议。

今天许多高收入国家正在重新制定其人力资源开发战略。面对日趋激烈的国际竞争,这些国家正在建立终身学习体系,并把它作为保持全球竞争优势的基本国策。

中国人口众多,但人才匮乏。因此,国家的主要战略之一就是要把巨大的人口负担转化为战略优势,开发利用人才,推动经济增长方式从资源密集型向知识密集型转变。

终身学习的本质是为人提供贯穿一生的学习机会。中国文化具有鼓励学习和继续教育的传统。自古就有“活到老,学到老”的谚语。如果这在知识增长缓慢、预期寿命较短的过去是真实的话,那么当科学技术日新月异,人的寿命比 1 000 年以前长 1 倍的今天,更是这样。要建立有效的终身学习体系,中国需要扩大学前教育、普及小学教育、加强中等教育、高等教育多样化以及完善劳动培训市场,以便提供更多的学习机会。

中国正处在经济结构快速变化的发展阶段。在过去的 30 年,大约一半的农村劳动力已经转移到非农部门,其中大约一半已经迁移到城市。这种空前的人口转移推动着中国快速的经济增长。然而,随之发生的快速工业化和增加的对技能工人的需求,需要一个有效的教育和培训体系,以便能够尽快提高农村劳动者的技能水平,使他们从工资增长、福利改善和充分就业中受益。

在职学习已经成为中国 7 亿多劳动力吸收新知识、获得新技能的重要途径。同时,经济结构的快速变化增加了结构性失业,使培训成为失业人员再就业的先决条件。随着公共部门改革的不断深化,越来越多的国有企业职工可能失业或需要再培训。除了正规的教育以外,这将需要一个多途径的继续教育和培训体系,一个有效的技能评估和鉴定体系以及现代信息技术的使用,以便扩大培训机会。

虽然中国劳动供给依然大于劳动需求,但是也出现了结构性短缺的问题。尽管与高收入国家相比,中国高等教育入学率很低,但由于学校教育与经济社会需求脱节,许多大学生找不到工作。按照教育教学方法和课程,正规教育不能满足终身学习体系的要求,迫切需要调整以适应经济社会发展的新需求。

非正规教育(职业教育和培训)面临着类似的问题。虽然有很多培训计划和“证书工厂”,它们的学费和质量并没有得到有效的管理控制。适合农村劳动者和下岗工人低成本、高质量的培训计划严重短缺。大量的农村转移劳动者、下岗的城市居民和其他失业者不能通过现有的培训计划获得就业或再就业。

此外,学习设施和学习方法过时。现代信息通信技术需要进一步挖掘利用。国际经验显示:现代通信技术能够以相对低廉的成本和便捷扩大学习的途径。中国政府正在开发基于卫星和宽带的远程学习以降低教育成本,提高学习效率,为边远、贫困地区提供学习机会。

中国在建设终身学习体系和学习型城市方面,依然有很长的路要走。其主要问题是教育和培训投资的短缺。政府不能负担资助这一体系的全部成本;资源短缺限制了全部人口教育水平的提高。

另一个建设终身学习体系的巨大挑战是缺乏对其重要性、紧迫性的全国性舆论氛围。只有所有关键参与者,包括各级政府和教育主管部门的共同努力,建设学习型社会的目标才能实现。这就需要一个更加有益的环境——一个鼓励个人和社会投资于教育和培训的开放的体系。政府的角色需要从教育和培训的关键决策者和唯一提供者向这一体系的设计者、规则制定者和促进者转变。抑制私人资本进入教育培训市场的门槛需要降低,同时要通过实行有效的标准、质量保障、审计和鉴定的体系来加强教育和培训。这意味着要建立一个信息体系,以满足不断变化的经济对教育和技能的需求、为不同教育和培训提供高质量的信息,也需要建立一个适当的机制资助教育和培训,包括一个有效的学生信贷市场。

建设一个有效的终身学习体系是一项涉及综合计划、协调和管理的跨部门事业。当前中国缺乏一个统一的、高水平的权威部门推动这一议程。有关的职能分散在不同的部门,例如教育部、劳动部、人事部和农业部。

缺乏统一的计划和协调意味着教育和培训资源不能共享或整合,有限的社会资源不能充分地利用。建立一个高水平的机构,协调和整合资源并保障终身学习体系的实施势在必行。这样一个机构的主要职能包括:协调各种各样的教育机构、私人企业、非政府组织、社会组织和地方社区等终身学习单位,促进它们

相互之间的交流与合作,使资源得到更好的利用;提高对终身学习的认识;建立学习认证中心,评估学习和培训结果以及与证书有关的问题;研究和制定终身学习的法律法规,依法开展和保护终身学习活动。

中国在开发人力资源方面面临着巨大的挑战。我相信本研究报告提供的分析、实例和建议,为中国在 21 世纪建设有效的终身学习体系提供了一个有益的框架和指导。

李剑阁

国务院发展研究中心副主任

致谢

本书由卡尔·达尔曼、曾智华(世界银行学院)和王水林(世界银行发展经济学家)撰写。曾智华还承担了此书写作的全部协调工作。吉恩埃里克·奥伯特(Jean-Eric Aubert)和布鲁诺·拉波特(Bruno Laporte)提供了宝贵的管理支持和指导。本书是应中国政府、世界银行中国部、东亚及太平洋部和人类发展部的要求而准备的。我们要特别感谢世界银行东亚及太平洋部和人类发展部,以及英国国际发展部(DFID),它们与世界银行学院一起共同资助了这项工作。如果没有他们慷慨的财政支持,这一工作不可能完成。

本书通过了世界银行中国组的评审。同行评审员包括贾米尔·萨尔米(世界银行人类发展部)、罗纳德·帕垦森(国际金融公司)、薛澜(清华大学)。我们感谢他们的评论。我们也非常感谢世界银行学院副院长弗兰涅·劳铁尔(Fran-nie Léautier)对初期文稿详细的评论;感谢世界银行中国局局长杜大伟(David Dollar);感谢以马利·希门尼斯(Emmanuel Jimenez)、克里斯多佛·托马斯(Christopher Thomas)、伯特·霍夫曼(Bert Hofman)以及于小庆等人的宝贵支持和建议。我们感谢以下同事富有价值的支持和评论:拜瑞·麦诰(Berry McGaw),库尔特·拉森(Kurt Larsen),伊笃尔多·瑞巴斯帝勒(Eduardo Velez Bustillo),大卫·伏特威尔(David Fretwell),查尔斯·爱波尔曼(Charles Abelman),金光祚(Gwang-Jo Kim,现在韩国教育与人力资源开发部),邬恩冰,肖丽萍,曹小南,里查德·库伯(Richard Hopper),王一丹。刘蕾、菲雪艾格尼斯·凯林达分别提供了富有价值的研究与管理协助。

我们也非常感谢我们在中国的主要同行,国务院发展研究中心副主任李剑阁,他推动了这一研究并自始至终指导我们的工作。我们也非常感谢财政部副部长李勇、部长助理朱光耀、中国教育发展战略研究会会长郝克明女士,非常感谢教育部教育发展研究中心主任张力、清华大学公共管理学院常务副院长薛澜、清华大学中国研究中心主任胡鞍钢、教育部教育发展研究中心终身教育研究室主任窦现金等所提供的宝贵意见和指导。中国国际教育交流协会学术交流部部长宗钢协助组织了很多交流与研讨。本研究也咨询了国家发展与改革委员会、

劳动和社会保障部、上海教育科学研究院、中国广播电视大学、北京大学等单位。

本书也受益于2004年4月在中国天津举办的“建设中国终身学习体系”研讨会,2004年12月由上海市浦东人民政府、教育部教育发展研究中心和世界银行学院联合主办的“建设终身学习体系和学习型社会国际论坛”。

特别感谢为本书准备背景文件的作者,包括贝蒂·米切尔(Betty Mitchell),约西卡·可达(Yoshiko Koda),彼得·党克斯(Peter Donkers),张尧学,张广平,韩民,刘育锋,张居伟,丁小浩,程介明,王珠珠,张斌,孔祥智,史龙,孙健敏,张武升,李梅,朱新德,吴晓萌,莫景奇。

我们也非常感谢编辑本书的布鲁斯·罗斯拉森(Bruce Ross-Larson)和协调出版本书的约翰·狄帝尔(John Didier)。

货币兑换

货币单位:人民币(元)

1 美元 = 7.821 8 元人民币

1 元人民币 = 0.127 8 美元

(按照 2006 年 12 月 5 日的汇率)

除非另有说明,本书按美元计算。

缩写表

AQF	澳大利亚职业资格框架
CALS	中国成人识字调查
CanREGs	加拿大网上学习建议指南
CASS	中国社会科学院
CCRTVU	中央广播电视大学
CLI	思科学习研究所
CTAP	加州技术援助项目
CTVTC	中国电视师范学院
EC	欧洲委员会
CTS	学分转换与累计系统
CVET	职业教育培训的学分转换系统
EETT	通过技术提高教育
EMIS	教育管理信息体系
ENQA	欧洲高等教育质量保障协会
QF	职业资格框架
EU	欧盟
GDP	国内生产总值
GTAP	全球贸易分析项目
IALS	国际成人识字能力调查
ICT	信息通信技术
IFC	国际金融公司
ILO	国际劳工组织
IMD	国际管理发展研究所
IT	信息技术
KRIVET	韩国职业教育与培训研究院
MOE	教育部

MOF 财政部
MOLSS 劳动和社会保障部
MOP 人事部
NBS 国家统计局
DRC 发展和改革委员会
NGO 非政府组织
NVQ 国家职业资格
OECD 经济合作与发展组织
PISA 国际学生评价计划
PLOTEUS 欧洲终身学习机会入门
SU 公共服务单位
R&D 研究与开发
RTVU 广播电视大学
TIMSS 国际数学与科学学习趋势
UNESCO 联合国教育、科学与文化组织
WBI 世界银行研究所
WTO 世界贸易组织

目录

前言

序

致谢

货币兑换

缩写表

1 中国教育培训体系的挑战和新的全球背景	1
1.1 全球知识革命	1
1.2 教育培训的全球趋势	3
1.3 为什么投资于教育培训?	7
1.4 中国教育培训的巨大挑战	10
2 构建中国终身学习体系和政府的新角色	21
2.1 为什么要聚焦于终身学习?	21
2.2 一个分析和行动框架	23
2.3 重新审视政府的角色	25
2.4 政府的新角色	30
3 保障质量与相关性、效率与公平	38
3.1 国际质量测评	39
3.2 中国国际成人识字能力评估试验项目	43
3.3 雇主视角下教育和培训与市场的相关性	44
3.4 正在出现的关键技能	47
3.5 对教育教学的影响	51
3.6 效率	53
3.7 需要建立有效的管理信息系统	58
3.8 教育公平与政府角色	59
3.9 终身学习体系框架	59
4 制定游戏规则,与非政府部门建立有效的伙伴关系	60
4.1 直接提供与管理公共教育和培训体系	60

4.2	公共、非公共和私立教育培训提供者之间的协调	63
4.3	规章	65
4.4	质量保障	66
4.5	国家评价	68
4.6	鉴定	69
4.7	证书	73
4.8	职业资格	75
5	保障终身学习体系的运行:为所有关键参与者提供透明的信息	82
5.1	正在变化的市场和就业结构	82
5.2	职业指导和职业标准	89
5.3	教育和培训机构的信息	91
5.4	学习和学习等价信息	93
5.5	教育管理信息系统	95
6	筹措终身学习体系的资金	98
6.1	国家财政	98
6.2	收取学费	106
6.3	进一步鼓励私人投资	109
6.4	公平问题	113
6.5	奖(助)学金	114
6.6	教育(培训)券	115
6.7	税收补贴	116
6.8	加强学生信贷市场	117
6.9	开发教育金融市场	122
7	挖掘远程教育的潜力	125
7.1	传统的途径	126
7.2	正在出现的市场	129
7.3	进一步开发网络教育和培训的潜力	134
8	使中国终身学习体系成为保持持续竞争优势的源泉	140
8.1	充分开发利用当今世界上最大的教育和培训体系的规模经济和范围经济	141
8.2	建立终身学习体系的基准	142
8.3	中国对外国教育和培训资源的利用	144
8.4	挖掘国外教育和培训的需求	146
8.5	开发出国学习和培训的益处	147
8.6	使中国教育和培训体系成为国家税收的来源	148

8.7 使中国教育和培训体系成为保持竞争优势和改善社会福利的持续源泉	150
9 全面推进终身学习	151
9.1 使终身学习体系和机构能够自我调节以适应快速的变化	151
9.2 建立推进终身学习任务落实的具体过程	154
9.3 学习与提高	157
附件 1 中国人口结构变化	159
附件 2 中国农民的终身学习	160
附件 3 中国职业培训政策	162
附件 4 美国高等教育市场	165
附件 5 韩国三星重工集团案例	169
附件 6 欧洲终身学习区	172
附件 7 博洛尼亚进程:建设欧洲高等教育区	180
附件 8 筹措终身学习体系经费的备选方案	186
附件 9 竞争性奖学金资助	189
附件 10 应急合同融资	191
附件 11 开放的公平学习标准	193
附件 12 思科学习研究所:一个基于互联网的解决方案	196
附件 13 蒙特雷技术虚拟大学:一个网络学习的成功案例	198
附件 14 CIBT 技术和商学院:中国成功的公私伙伴关系	202
附件 15 上海航天计算机工程有限公司:远程医学教育和培训平台	206
附件 16 农村转移劳动力培训的挑战	209
附件 17 下岗工人大规模再就业培训的挑战	215
参考文献	226

框录

框 1.1	促进中国职业教育	19
框 2.1	欧洲终身学习战略	21
框 2.2	建立更加有效的公共服务单位	35
框 3.1	德国高等教育体系:适应市场的需求	46
框 3.2	凤凰城大学——一种新型的教育提供者	50
框 3.3	新加坡鼓励创新	52
框 4.1	韩国认可学习成果的灵活制度	74
框 4.2	澳大利亚职业资格框架	78
框 5.1	智利的智利 - 凯立菲克计划	91
框 5.2	欧盟:资格与能力的相互认可	93
框 5.3	Paraná 州的学校报告卡:一种有用的学校激励系统	96
框 6.1	中国人均、生均国家教育经费远低于发达国家	99
框 6.2	深化农村义务教育经费保障机制改革	105
框 6.3	一个有效的教育和培训的法律法规框架	112
框 6.4	中国教育券	115
框 6.5	南非的教育贷款	121
框 6.6	成功贷款计划的 20 个特征	121
框 6.7	美国家庭教育贷款计划	123
框 7.1	美国远程学习的鉴定和质量保障	137
附件框 9.1	通过技术竞争拨款加强教育	189
附件框 17.1	中国职工培训调查	221
附件框 17.2	韩国:中小企业职业培训协会	224

图录

图 1.1	中国人口的教育需求	11
图 1.2	中国学龄人口趋势	12
图 1.3	中国 25 岁及以上人口的受教育水平:随时间而上升	13
图 1.4	平均受教育水平依然很低,特别是从业人员	14
图 1.5	各省中等教育入学率	15
图 1.6	产出与就业结构的巨大变化	18
图 2.1	供需视角下的终身学习体系	24
图 2.2	农村收入和文盲不平等拉大	29
图 2.3	生均费用与各省收入密切相关	31
图 3.1	低识字水平意味着低技能工作	41
图 3.2	低识字水平意味着更少的培训	42
图 3.3	学生成绩与生均支出	55
图 5.1	1988—1999 年城市实际工资的增长(%)	85
图 5.2	1988—1999 年学校教育回报率(%)	85
图 6.1	高等教育学龄人口变化趋势,2000—2020	110
图 6.2	发展中国家公共和民办教育投资趋势,1970—2000	110
图 7.1	68 所试点院校在职成人的比例(%)	131
图 7.2	1999—2003 年中央广播电视大学在职成人的比例(%)	132
图 8.1	2003 年在全球正规教育开支中,中国占 3.3%	140
附件图 4.1	美国教育体系在服务低收入和少数民族方面失衡	165
附件图 4.2	美国的营利性教育机构	166
附件图 6.1	欧洲职业资格框架由三个主要部分组成	173
附件图 6.2	欧洲职业资格水平:作为两个国家职业资格比较的元 基准	173
附件图 14.1	CIBT 注册学生数不断增加	204