

建设终身学习体系和学习型社会的 研究报告

构建学习型社会和终身学习体系的研究课题组

课题主持人: 郝克明

2006年9月15日

目录

一、课题研究的目、范围与方法	1
(一) 课题研究的目和意义.....	1
(二) 课题研究的主要内容和范围.....	1
(三) 课题研究的组织、方法和过程.....	2
二、建设终身学习体系和学习型社会是 21 世纪我国科技、经济、文化和社会高度发展的必然要求	4
(一) 由于科学技术高速发展, 当今世界正处在由工业经济向知识经济转变的时代, 对教育和学习的体系提出了新的要求.....	5
(二) 建设终身学习体系和学习型社会是全面建设小康社会和社会主义现代化的基本要素和基础.....	7
(三) 构建终身学习(教育)体系是我国教育发展和改革的迫切要求.....	12
三、关于建设终身学习体系和学习型社会指导思想的若干问题	19
(一) 认真学习和把握终身学习的本质和特点.....	19
1. 关于终身学习(教育)的内涵.....	19
2. 终身学习(教育)应明确的几个问题.....	21
(二) 终身学习(教育)思想的提出和发展, 需要我国的教育进行新的革命性的转变, 实现对传统教育制度的突破和超越.....	23
1. 在全社会树立符合终身学习理念的正确的教育观、质量观和人才观.....	23
2. 根据终身学习的要求, 以人为本, 促进教育的内容、方法、培养模式和教育体系进行革命性的转变.....	25
(三) 以建设终身学习思想为指导的教育体系, 要从我国的实际出发, 有自己的创造和特点.....	28
1. 我国终身学习体系和学习型社会的建设, 在借鉴世界终身学习经验的同时, 要从我国国情和不同地区的特点出发.....	28
2. 从未来我国经济社会发展与我国社会现有人才结构学历水平的实际出	

发,我国终身教育体系在层次和类型结构上将有新的发展,并呈现更加多样化的格局.....	29
3. 构建终身学习体系,建设学习型社会,需要推动和加强体制创新、科学技术手段的创新.....	30
四、2020年我国建设终身学习体系和学习型社会的目标.....	32
(一)2020年,我国教育供给能力明显增强,为我国终身学习体系和学习型社会的建设和发展奠定比较雄厚的基础.....	32
(二)建立适应我国广大社会成员终身学习需求的教育和培训体系,努力形成开放、灵活、方便、宽松的学习环境,满足广大社会成员特别是在职劳动者日益增长的知识和技能更新的需求.....	33
(三)形成促进终身学习体系和学习型社会建设的法律法规和政策保障机制.....	35
附:关于2020年我国终身学习体系和学习型社会发展若干指标.....	35
五、建设终身学习体系和学习型社会的主要任务和途径.....	37
(一)加强和改进学校教育,充分发挥学校教育在建设终身教育体系和学习型社会中的基础性作用.....	37
(二)大力发展培训和继续教育,满足广大社会成员特别是从业劳动者日益增长的学习和培训需求.....	42
(三)加强学习型组织和学习型社区建设,推动社会学习化.....	47
(四)大力推进教育信息化建设,形成覆盖全社会的教育培训网络和满足各种类型学习者需要的学习资源.....	49
六、建设终身学习体系和学习型社会的体制保障和制度创新.....	51
(一)构建与终身学习体系和学习型社会相适应的公共管理结构.....	51
(二)建立满足全民终身学习需要的教育培训投入和学习资助体制.....	53
(三)加快终身学习的法制化进程,尽快研究制定《终身学习法》.....	54
(四)建立终身学习的质量保障和认证机制,完善学习、培训成果的评估鉴定体系.....	55
(五)建立终身学习咨询与信息服务系统.....	56
(六)整合和开放各种教育资源.....	56

一、课题研究的目的是、范围与方法

(一) 课题研究的目的是和意义

由于科学技术的高速发展和知识经济的兴起,20世纪60年代提出的关于终身教育(学习)的思想,不仅成为当代国际社会和教育界普遍认同和接受的理念与教育原则,而且发展成为教育的实践和现实的社会活动。构建终身学习体系,建设学习型社会已经成为当今世界各国教育改革与发展的重要目标。

我国正在进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新阶段。这既是一个中国迅速崛起的重要战略机遇期,又是一个经济和社会发生深刻转型和变革、各类发展矛盾凸显的挑战期。在促进发展和变革的各种因素中,人力资本的增长以及建立适应这种增长需求的、以终身教育思想为指导的教育和学习体系,是中国经济和社会发展的重要基础和动力。面对当前经济、科技快速发展和经济全球化的挑战,党的十六大在提出我国全面建设小康社会和全面实现社会主义现代化战略目标的同时,提出了在我国建设学习型社会和终身教育体系的重大战略任务,这不仅是全面建设小康社会和实现我国社会主义现代化的重要组成部分,而且为21世纪中国教育发展和改革带来了新的机遇和挑战。因此在过去研究中国教育发展战略特别是中国教育结构体系工作的基础上,深入研究在我国构建终身教育(学习)体系与建设学习型社会的理论、发展战略、实践经验和制度建设等重大问题,对我国教育的进一步发展和改革以及社会主义现代化建设具有重要的意义。

(二) 课题研究的主要内容和范围

建设终身教育体系和学习型社会是一项庞大而复杂的系统工程,不仅涉及教育观念、教育结构体系、教育功能、教育体制、教育内容和方法等一系列深刻的变革,而且涉及经济发展的模式、人力资源开发和劳动社会保障等领域的重大社会变革,包含着极其丰富的观念更新和组织的、制度的调整、重组和变革。建设终身教育体系和学习型社会既包括以学校教育为核心的国民教育体系的发展和改革,也关系着企业教育培训、社区教育等诸多非正规、非正式教育的发展和变

革；既要以终身教育的思想改革传统的教育结构体系、教育制度和发展模式，使学习成为每一个社会成员生存和发展的动力，又要适应建设终身学习体系和学习型社会的需要，探索有利于终身学习的政策与法律法规、管理体制和运行机制，推动学习型组织和学习型社区的建设，最大限度地满足全民终身学习的需求。

本课题研究从建设终身教育体系和学习型社会所面临的主要问题和主要矛盾入手，在广泛调查分析和综合研究的基础上，重点进行八个方面的专题研究：我国构建学习型社会和终身学习体系的社会背景研究；建设中国特色学习型社会和终身学习体系的理论与指导思想研究；终身学习体系与学校教育的发展和改革研究；中国社会转型时期重大结构性变化与培训和继续教育的供求研究；教育信息化的发展与建立终身学习体系研究；我国建设学习型城市、社区和学习型组织的政策与案例研究；建设终身学习体系与学习型社会的体制保障与制度创新研究；关于终身学习制度与政策的国际比较研究。

课题研究是关于终身学习理论、理念结合中国实际也就是在我国如何建设终身学习体系和学习型社会的应用性研究。研究的主要目的和价值在于探讨和解答：

1. 我国建立终身学习体系和学习型社会的客观要求和现实依据；
2. 在我国建立终身学习体系和学习型社会的指导思想、基本要素和基本框架；
3. 从现在到 2020 年，我国建设学习型社会和终身学习体系的目标、任务和途径；
4. 提出对建设学习型社会和终身学习体系在制度创新和政策保障措施等方面的建议。

（三）课题研究的组织、方法和过程

建设终身教育体系和学习型社会的课题研究是一项具有多学科、跨部门的综合性、战略性研究。

课题研究在研究队伍组织上努力体现教育和经济、人事、劳动保障等有关领导管理部门、高等学校和教育科研机构专家组成的研究力量的结合。课题组

集中了中国教育发展战略学会、国家教育发展研究中心、北京大学教育学院、清华大学教育科学研究所、厦门大学教育科学研究所、北京教育科学研究院、教育部和部分部委有关部门的专业研究人员，组成综合课题组和专题课题组，分工协作，密切配合，从我国建设终身教育体系与学习型社会所面临的国内和国际大环境入手，围绕课题要研究和解决的问题，多层面、多角度进行深入研究和论证。在课题进行中，我们组织了多次专题研讨，共同研究解决专题研究和综合研究遇到的理论和实践问题。这种合作研究，有助于我们从不同的方面和角度集思广益，比较全面和深入地观察和分析，努力从理论和实践上回答我国建设终身教育体系和学习型社会所需要解决的问题。

课题组在研究工作中，注意借鉴世界各国终身教育领域的最新实践和研究成果，并与世界银行发展学院进行了全方位的交流与合作。课题组于 2004 年 10 月联合我国有关单位与世界银行在上海共同举办了“建设终身教育体系和学习型社会国际论坛”，邀请联合国教科文组织、经济发展与合作组织（OECD）、世界银行等国际组织的专家学者，和课题组以及我国的有关专家学者进行研究成果交流与讨论，进一步启发和扩大我们的研究思路和视野。

在课题研究方法上，课题组首先注意加强研究的基础性工作。课题组对我国终身教育研究领域已有的成果进行了比较全面的文献检索和研究，了解教育科学工作者在教育结构体系研究领域已有的成果和尚未解决的问题，努力使本课题的研究，在理论和实际的结合以及研究的深度和广度上有所拓展和创新。课题组还收集和翻译了联合国教科文组织、经济发展与合作组织、世界银行等国际组织和 9 个国家（包括发达和发展中国家）有关终身教育理论的 1195 篇重要文献和著作，作为研究工作的重要基础性工作。在研究工作中，注意把理论分析和实证研究、定性分析与定量分析结合起来，把现状研究和历史比较、国际比较结合起来。在研究的过程中除通过典型调查和专家研讨座谈进行深入分析外，还发放并收回行业与企业调查问卷两万余份，研究和分析处理了相关数据数百万个。例如关于我国社会转型时期重大结构性变化与培训和继续教育的供求研究专题组，为了深入了解我国在职职工的学习培训状况，对全国不同经济发展水平的 9 个省 154

个企业的近万名员工进行了问卷调查，同时还结合世界银行的委托项目对 3 个省 100 个企业的 3000 名劳动者的培训情况和问题进行了比较深入的调查研究和分析，这些是目前国内该领域进行的最大样本的调查，具有较高的信度。课题组根据调查结果所进行的员工学习培训参与率的相关因素分析，以及在这一基础上提出的政策建议，赢得了国内外同行专家的关注和好评。

本课题于 2004 年 4 月正式启动，2006 年 3 月基本完成，课题研究历时近两年左右。两年来完成的研究报告有：《关于构建中国终身学习体系 and 建设学习型社会的研究报告》；《构建中国特色的学习型社会和终身学习体系的理论研究》；《终身教育体系下的学校教育研究》；《培训与继续教育在建立学习型社会和终身学习体系中的作用和需求研究》；《建设学习型社区、组织的实验与案例研究》；《推进教育信息化和建设终身学习体系和学习型社会的研究》；《终身学习体系和学习型社会的体制保障和创新研究》。在完成研究报告的同时，并编辑出版了《世界终身教育研究文献汇编》、《终身教育国际论坛报告集萃》两本书。

构建终身教育体系，建设学习型社会是一个复杂的社会系统工程和逐渐推进、发展的过程，也是一个在实践中需要不断深入研究和探索的课题。由于我们水平的限制等诸多因素，有些问题的研究还很不够，我们希望这一研究能对我国终身教育的研究和实践起到抛砖引玉的作用。

二、建设终身学习体系和学习型社会是 21 世纪我国科技、经济、文化和社会高度发展的必然要求

我们已经进入的 21 世纪，是一个正在发生着巨大变革的时代。以信息技术为主要标志的科学技术的高速发展和知识经济的兴起，正在深刻地改变着人类的社会生产方式和生活方式，改变着各国经济和社会发展的进程。学习、运用和创造知识的能力，越来越成为推动经济和社会发展、促进人类文明进步和人的全面发展的决定性因素。建设终身学习体系和学习型社会，已经成为人类历史发展的客观趋势和必然选择。我们必须从当代科技、经济、文化和社会发展的角度，研究和认识我国建设终身学习体系和学习型社会的必要性、重要性和紧迫性。

(一) 由于科学技术高速发展, 当今世界正处在由工业经济向知识经济转变的时代, 对教育和学习的体系提出了新的要求

1. 随着科学技术的快速发展和社会的进步, 人类社会拥有的知识总量迅速增长, 知识发展和更新的速度大大加快, 学习和教育必须贯穿人的一生。有专家估计, 最近 20 年来人类所创造和积累的知识总量, 已经相当甚至超过过去 20 个世纪知识的总和; 还有专家预测未来 30 年人类的科技知识总量将在现有基础上再增加 100 倍。人们从学校中获取的知识已经远远不能适应人们对工作和自身发展的要求, 只有不断的学习和更新知识, 才能跟上时代的步伐。同时, 随着社会的发展, 科研成果转化为产品、商品的周期日益缩短, 从过去的几十年、十几年, 到现在的一年、两年, 甚至只有几个月。由于产品更新换代的加快和产业技术结构、生产模式等等的变化, 大大增加了社会成员职业和岗位转换和变动的流动性。例如在过去 15 年的时间里, 由于自动化技术的发展, 发达国家就有八千多个原有的技术工种消失, 同时, 出现了六千多个新的技术工种。以往那种人们梦寐以求的“终身职业”和经过学校的“一次性充电”就可以终身受用的情况已一去不复返。社会的发展迫切要求建立适应人们在其一生中不断学习要求的新的教育体制和机制。

2. 在人类从工业经济向知识经济转变的进程中, 由于科学技术、生产方式以及社会各个领域的发展和变革, 人们所在的工作场所和社会环境已经和正在发生着深刻的变化, 不仅要求人们不断地学习和更新知识和能力, 而且对人的素质提出许多新的要求。根据国内外有关专家的大量调查和分析, 劳动者对工作、对社会和自然环境的高度责任心, 对学习新知识、新技能、新事物的兴趣和自主学习的能力, 对工作岗位转换和流动的适应和应变能力, 与他人交流沟通和合作的精神与能力, 应对各种问题和挫折、困难的能力, 创造和革新的精神与能力等等, 越来越成为对劳动者素质的基本要求。这种发展趋势对传统的教育体系、模式、内容和方法提出了巨大挑战, 也呼唤着新的教育体系的建立和教育模式、内容、方法的改革。

3. 学习、运用和创造知识的能力正在取代土地、资本等传统生产要素在经

济发展中的重要地位,成为经济和社会发展最重要的动力。据世界银行的有关分析资料,经济发展与合作组织主要国家国内生产总值的一半归因于知识的创造与运用。特别是信息技术的高速发展和国际互联网的建立,使得那些在知识的传播、加工、创造和应用方面占优势的国家在竞争中居于最有利的地位。1990~2000年,在国际范围内经济增长较快、对外出口占国内生产总值比重增幅最大的23个国家,也是教育机会比较充分和人口受教育水平提高较快的国家(见表1)。

表1 20世纪90年代部分国家的经济增长与教育发展

	出口占GDP的百分比			GDP年均增长率 1990-2000 (%)	2000年教育发展水平		
	1990年 (%)	2000年 (%)	1990-2000 年增幅 (%)		青少年预期受教育 年限(年)	成年人口实际受教育年 限(年)	预期与实际之 差(年)
爱尔兰	57	94.9	37.9	6.3	14.9	9.35	5.55
加拿大	26	46	20	2	14.9	11.62	3.28
荷兰	54	67.2	13.2	2.1	16.7	9.35	7.35
瑞士	36.3	46.4	10.1	0.6	15.1	10.48	4.62
澳大利亚	16.7	22.9	6.2	2.6	16.8	10.92	5.88
挪威	40.6	46.6	6	3.6	16.9	11.85	5.05
英国	24	28.1	4.1	3.8	16.3	9.42	6.88
美国	9.7	11.2	1.5	5.5	15.3	12.05	3.25
日本	10.4	10.8	0.4	4.8	14.3	9.47	4.83
韩国	29.1	44.8	15.7	6.2	15.5	10.84	4.66
巴西	8.2	10.8	2.6	2.3	13.4	4.88	8.52
印度	7.3	14.0	6.7	3.8	9	5.06	3.94
中国	17.5	25.9	8.4	11.6	10	6.35	3.65

资料来源: 1. 世界银行:《2003年世界发展数据手册》; 中国财经出版社2004年
2. 联合国教科文组织:《全民教育全球监测报告2003/4年》, 人民教育出版社, 2004年
3. Robert J. Barro & Jong-Wha Lee: International Data on Educational Attainment Updates and Implications, 2000.

对于广大社会成员来说也是如此。随着科学技术的发展和社会的进步,社会成员的两极分化越来越体现为知识的差距、信息的“有者”与“无者”之间的“数字鸿沟”。在美国硅谷,年收入75000美元的住户在互联网的普及率方面是那些年收入仅20000美元的住户的3倍。

面对当今科学技术高速发展和复杂多变的世界,那些在知识的创造、采集、

加工、传播和应用方面占优势的个人、地区、城市和国家，在竞争中必然居于最有利的地位，而那些不善于学习的个人、民族，那些教育和学习体系跟不上时代潮流的国家、地区和城市，在世界新的发展过程中，将会被抛在历史进程的后面。建设终身教育体系和学习型社会不仅是人类历史发展的客观趋势和要求，同时也为引导社会的发展和全面进步，为促进社会成员自身的全面发展和潜能的充分发挥指出了方向。因此它既是当今时代教育变革的主题和教育发展的目标，也必将推动人类社会走向新的更高的发展阶段。

(二)建设终身学习体系和学习型社会是全面建设小康社会和社会主义现代化基本要素和基础

我国新世纪新阶段全面小康社会的建设，是在世界范围内知识经济正在兴起和经济全球化的背景下，是在我国人民生活虽然从总体上达到小康水平，但还处于低水平、不全面和发展很不平衡的基点上推进的。来自知识革命和全球竞争的国际压力与来自我国目前发展阶段的特殊国情相交织，凸显了教育特别是建立终身教育（学习）体系在全面建设小康社会中的特殊作用和重要地位。

1. 终身学习是促进经济持续增长的发动机和实现经济战略性结构调整的驱动器

改革开放以来，我国经济获得了高速增长。1978~2005年，以9.36%的年平均增长率保持了27年的长期高速增长奇迹，但这一时期我国经济增长中资本存量增长率大大高于经济增长率（见表2）。我国的经济发展还未真正转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。

表2 对中国经济增长来源的估计与预测（%）

年度	1978-1995	1995-2001	2003年	2000-2010	2010-2020
GDP	9.8	8.2	9.1	7.3~8.9	6.3~7.3
人均GDP	8.4	7.3	8.5		
人口	1.4	0.9	0.6		
就业人数	2.6	1.2	0.9	1.0	0.7
劳动生产率	7.2	7.0	8.2		
人力资本	2.2	2.8	2.8	2.0	1.5
资本存量	9.3	11.8	15.8	11.0	9.0
资本生产率	0.5	-3.6	-6.7		

劳动力人均资本存量	6.7	10.6	14.9		
全要素生产率	4.64	2.28	1.11	2~3	2~3

资料来源：中国科学院—清华大学国情研究中心编：《国情与发展——国家“十一五”规划背景研究报告》2003年，第55、59页。

面对2020年我国全面建设小康社会的经济发展目标，还存在几个比较突出的瓶颈因素：

(1) 经济增长质量不高，与发达国家差距比较大。集中表现在两个方面：首先，我国的劳动生产率还比较低。例如2002年，我国全员劳动生产率为1646美元，世界高收入国家平均为55355美元，是我国的33.6倍。中国企业的生产虽然已经嵌入国际产业链，但很多产品处在产业链的低端，农村经济和社会发展滞后的局面也还没有得到根本改变。其次，我国经济的增长付出了昂贵的资源和环境的代价。2003年，中国GDP仅占世界的4%，却消耗了世界27%的钢铁、31%的煤和40%的水泥。¹以单位GDP产出能耗来计算的能源利用效率，我国与发达国家还有很大差距。考虑到我国资源的短缺和环境的恶化程度，我国经济增长方式要实现由粗放经营向集约经营的增长转变，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道路，建设资源节约型和环境友好型社会，必须加快从资本驱动向知识、教育驱动的转变，进一步确立教育优先发展的地位，并建立与之相适应的终身教育（学习）体系，这是提高中国经济发展水平的决定性因素。

(2) 我国经济结构转型的任务比较繁重，这是全面建设小康社会和实现现代化最艰巨的任务，也对我国建立终身教育（学习）体系提出了迫切的要求。实现经济结构转型的艰巨性，除了表现在我国经济结构与发达国家的差距上，也表现在中国人口和劳动力的巨大规模方面。我国就业劳动者约为7.5亿，是世界高收入国家就业劳动者总和的1.6倍（见2005年中国现代化报告）。据有关专家预测，我国第一产业农业劳动力比重将从2002年的50%降到2020年的25%，第三产业劳动力比重将从27%提高到2020年的45%。产业结构的变化和我国城镇化进

¹ 中国现代化战略课题组：《中国现代化报告·2005——经济现代化研究》，北京大学出版社2005年版，第165、177页。

程（从 2002 年的 36.2%到 2020 年的 55%）的加快，将带来我国劳动力在不同产业和地域之间较大规模的流动（见表 3）。例如未来 15 年我国农业劳动力转移的任务就将达到 2.2 亿左右，平均每年转移的任务约在 800 至 1200 万人。这将是人类历史上最大规模的人口转移过程。这些都对劳动者素质的提高和转岗培训以及建立适应这种培训的教育体系提出了迫切的要求和艰巨繁重的任务。

表 3 中国产业结构的变化

年份	2000 年 ^a	2004 年 ^b	钱纳里标准 ^c (1964 年美元)	2010 年 ^a	2020 年 ^a	2000 年三次产业劳动力受教育水平 ^d			
						高中 (%)	大专以上 (%)	人均受教育年限 (年)	
人均 GDP (美元)	840	1270	1000		3000				
产业结构	第一产业	16.4	14.6	13.8	13.5	11			
	第二产业	50.2	52.3	34.7	50	50			
	第三产业	33.4	33.1	41.3	36.5	39			
就业结构	第一产业	50	49.1	25.2	40	29.8	4.61	0.14	6.79
	第二产业	22.5	21.6	32.5	23.6	24.7	22.43	5.95	9.44
	第三产业	27.5	29.3	42.3	36.5	45.5	31.42	18.99	10.79

资料来源：

- a、c.李培林、朱庆芳等：《中国小康社会》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 40、46 页。
 b.《中国统计摘要》，北京：中国统计出版社 2005 年版。
 d.全国第五次人口普查数据。

(3) 经济和科技发展的自主创新能力比较差，这是我国实现社会主义现代化和提升国家竞争力面临的主要挑战。从世界范围看，一些创新型国家的科技进步贡献率一般在 70%以上、对外技术依存度在 30%以下，而我国目前这两项指标分别在 40%以下和 50%以上。全国大中型企业有技术开发机构的仅占 1/4，企业用于技术引进与消化、吸收和开发的投入之比是 1:0.0789，²较好的企业也仅为 1:0.1 (韩国和日本在这方面的比例为 1:5 左右)。我国许多重要领域的核心技术和关键产品仍大量依靠进口，企业核心竞争力和自主创新能力不强，已经成为制约我国产业技术结构升级、提高国际竞争力的重要因素。据有关部门统计，我国经济总量占世界经济总量的 4%，而发明专利的数量仅占世界发明专利总量的 1.8%。

² 陈至立，《在中国科协 2005 年学术年会上的讲话》，《科技日报》，2005 年 8 月 23 日

高技术产品只占世界市场的2%~3%左右。提高我国的自主创新能力、建设创新型国家的关键之一,在于提高劳动者和专门人才的素质和能够为他们提供充分和持续的学习机会的终身教育体系。

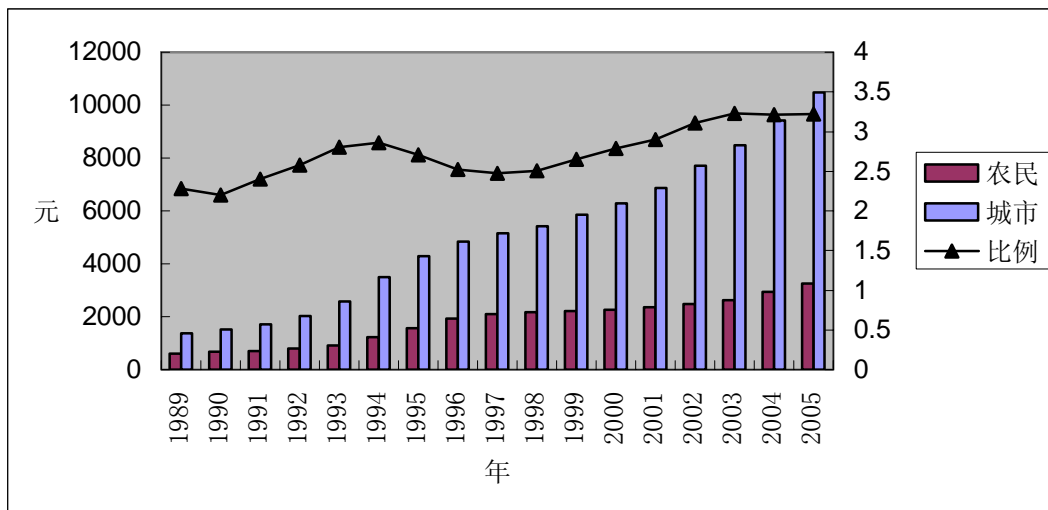
在支撑中国未来经济持续增长和发展的各种因素中,相对我国有限的自然资源、物质资源来说,只有丰富的人力资源才是我国应对国际竞争唯一的比较优势。建立终身学习体系,提高全民族的综合素质和学习、创新能力,是中国实现现代化的根本保证。

2. 终身学习是促进社会和谐与全面进步的基础和保障

现代化的目标不仅包括经济的现代化,还包括在政治、文化、环境、制度等各个领域的推进和发展。我国经济的发展,虽然取得了令人瞩目的成就,但也出现了地区之间、城乡之间发展的不平衡以及不同人群之间收入差距扩大的发展趋势,这是影响我国社会和谐发展的重要因素(见图1)。

图1 城镇居民可支配收入与农民人均纯收入的比例变化

(1990—2005年)



数据来源:《中国统计摘要》,中国统计出版社2006年版

表4 2000—2004年地区差距变化

	地区 GDP (亿元)					人均 GDP (元)				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
东部	55690	61393	68289	79283	95306	11678.9	12811.1	14158.8	16306.4	19351.1
中部	24865	27125	29631	33301	40350	5894.7	6395.2	6956.2	7775.4	9375.5
西部	16655	18249	20081	22955	27585	4601.7	5006.8	5473.0	6216.7	7430.0

	地区 GDP 占全国的比重 (%)					人均 GDP 与全国的比值				
	东部	中部	西部	东部	中部	西部	东部	中部	西部	东部
东部	57.3	57.5	57.9	58.5	58.4	1.65	1.67	1.72	1.79	1.83
中部	25.6	25.4	25.1	24.6	24.7	0.83	0.84	0.85	0.85	0.89
西部	17.1	17.1	17.0	16.9	16.9	0.65	0.65	0.67	0.68	0.70

注：东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南 11 省区；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 8 省区；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 12 省区。

资料来源：根据国家统计局《中国统计摘要》(2005)提供的数据测算。

贫富差距、城乡差距和地区差距，突出表现为“知识差距”、“教育差距”。

2000 年全国 15 岁及以上人口的文盲率，城市为 4.57%，乡镇为 6.45%，农村则高达 11.55%；³城镇地区劳动力人口接受学校教育的时间平均比农村地区多 2.87 年（见表 5）。农村和贫困地区、贫困人群最缺乏的是获得教育的机会，最稀缺的资源是知识资源。因此，对知识基础设施和人力资本的投资是对建设社会主义新农村、对贫困地区和人群最重要、最有效率的投资，也是建立和谐社会的重要途径。构建和谐社会目标的提出，为建立终身学习体系和学习型社会提出了新的内容和要求。

表 5 2000 年中国部分城乡 15-64 岁人口受教育水平

	未上过学和扫盲班 (%)	小学 (%)	初中 (%)	高中 (%)	大专及以上 (%)	本科及以上 (%)	人均受教育年限 (年)
城市	2.49	14.34	39.98	29.22	13.97	5.49	10.20
县镇	4.20	21.37	44.31	23.79	6.33	1.27	9.14
农村	8.74	38.88	43.92	7.75	0.71	0.10	7.33

资料来源：中国教育与人力资源问题课题组：《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社 2003 年版

教育不仅仅是促进经济发展的原动力，而且是提高全体社会成员文化和道德素质、促进人的全面发展的基本途径。提高社会的思想道德水准，建设社会主义精神文明，是全面建设小康社会的重要组成部分，必须通过不断地提高人民的受教育水平才能实现。同时随着经济发展和人民生活水平的提高，学习已不再仅仅是人们谋生的手段，而将越来越成为人们提高生活质量、丰富精神生活的重要内容。1978 年以来，我国城市居民家庭的恩格尔系数从 1978 年的 57.5%降低到 2004

³ 中国教育与人力资源问题课题组：《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社 2003 年版

年的 37.7%，初步进入富裕型阶段；农村居民家庭的恩格尔系数相应地从 67.7% 降低到 47.2%，达到小康型阶段（见表 6）。人们在衣食需求得到基本满足后，对教育的需求正在迅速上升（见表 7）。这种需求也将不再停留于传统的学历教育及职业技能的形成上，而是日趋全面化、多样化和个性化。建立终身教育体系，为学习者一生的发展提供更多更好的学习教育机会，已经成为广大社会成员的迫切要求。

表 6 我国城乡居民家庭的恩格尔系数变化

年份	农村居民家庭恩格尔系数 (%)	城镇居民家庭恩格尔系数 (%)
1978	67.7	57.5
1980	61.8	56.9
1985	57.8	53.3
1990	58.8	54.2
1991	57.6	53.8
1992	57.6	53.0
1993	58.1	50.3
1994	58.9	50.0
1995	58.6	50.1
1996	56.3	48.8
1997	55.1	46.6
1998	53.4	44.7
1999	52.6	42.1
2000	49.1	39.4
2001	47.7	38.2
2002	46.2	37.7
2003	45.6	37.1
2004	47.2	37.7
2005	45.5	36.7

数据来源：《中国统计摘要》，中国统计出版社 2006 年版

表 7 最近几年城乡居民人均收入与文化教育支出变化状况

年份	城镇居民		农村居民	
	人均收入 (元)	文化教育支出所占比重 (%)	人均收入 (元)	文化教育支出所占比重 (%)
2002	7702.8	11.7	2475.6	8.5
2003	8472.2	11.0	2622.2	9.0
2004	9421.6	10.96	2936.4	8.4

数据来源：《中国统计摘要》，中国统计出版社 2005 年版

（三）构建终身学习（教育）体系是我国教育发展和改革的迫切要求

新中国成立特别是改革开放以来，我国教育发展取得了巨大的历史性成就，

九年义务教育在全国基本普及；高等教育进入大众化的历史发展阶段；职业教育、成人教育有了很大发展；教育信息化基础设施建设和在教育教学工作中的应用取得重大进展；近几年来，我国在许多地区蓬勃兴起的建设学习型组织、学习型社区活动方兴未艾，取得了显著成绩，积累了宝贵的经验。我国已初步具备了建设终身学习体系和学习型社会的前提和基础。然而面对全面建设小康社会和实现社会主义现代化的发展目标和建设终身学习（教育）体系的要求，我国教育体系中还存在许多突出的问题

1. 学校教育的发展和改革，还不适应建设终身学习体系和学习型社会的要求

良好的学校教育是建立终身学习体系和学习型社会的核心和基础，我国的学校教育在发展规模、体系结构、教育内容、教育方法和教育教学制度等方面还不适应建设终身学习和学习型社会的要求。

（1）我国的学校教育需要有较大的发展

新中国成立特别是改革开放以来，我国的学校教育发展迅猛，但教育的总体供给能力仍然处于较低的水平。2004年，我国15岁以上人口的受教育年限为8.3年，仅相当于初中二年级程度，很不适应我国经济和社会发展的要求，与世界众多国家也存在较大的差距（见表8）。在义务教育阶段，2004年，全国九年义务教育人口覆盖率虽然已经达到94.1%，小学学龄儿童的净入学率达到98.95%，初中阶段的毛入学率达到94.1%，但是义务教育的完成率（主要在农村）仍比较低，2004年，全国义务教育的完成率平均为82.4%，即约近1/5的学生不能完成义务教育。同时由于受经济发展水平等因素的制约，我国普及九年义务教育的质量和水平还不高，不同地区和城乡之间普及九年义务教育的状况仍存在较大差距。2004年，全国有522个县尚未普及九年义务教育，其中还有几十个县尚未普及小学教育。高中阶段教育发展相对滞后，全国高中阶段教育毛入学率仅为47.55%。

这些年来高等教育有了很大发展，高等学校在学人数已达到2300万，高等教育毛入学率达到21%，但高等教育在快速发展的进程中，结构性短缺和教育质量

有待提高的问题还比较突出，成为高等教育发展中新的突出矛盾。

表 8 OECD 有关国家劳动力人口（25~64 岁）受教育状况

国家	高中及以上 (%)	其中：高等教育 (%)	人均受教育年限 (年)
美国	87	38	12.7
英国	83	27	12.7
加拿大	83	43	12.9
德国	83	23	13.4
日本	83	36	12.6
韩国	71	26	11.7
澳大利亚	61	31	13.1
30 个 OECD 国家的平均值	67	23	11.8
中国 (2000 年)	18.0	5.2	7.99*

*中国的数为 15 岁以上人口的人均受教育年限。

资料来源：、OECD: Education at a Glance, OECD Indicators 2004;
、全国第五次人口普查资料

1990-2005 年我国各级教育毛入学率如表 9 所示：

表 9 1990-2004 年我国各级教育毛入学率 单位：%

年份	小学 按各地相应 学龄计算	初中 12~14 周岁	高中阶段 15~17 周岁		高等教育 18~22 周岁
			职前	全口径	
1990	111.0	66.7	21.9	26.0	3.4
1991	109.5	69.7	23.9	28.4	3.5
1992	109.4	71.8	22.6	26.0	3.9
1993	107.3	73.1	24.1	28.4	5.0
1994	108.7	73.8	26.2	30.7	6.0
1995	106.6	78.4	28.8	33.6	7.2
1996	105.7	82.4	31.4	38.0	8.3
1997	104.9	87.1	33.8	40.6	9.1
1998	104.3	87.3	34.4	40.7	9.8
1999	104.3	88.6	35.8	41.0	10.5
2000	104.6	88.6	38.2	42.8	12.5
2001	104.5	88.7	38.6	42.8	13.3
2002	107.5	90.0	38.4	42.8	15.0
2003	107.2	92.7	42.1	43.8	17.0
2004	106.6	94.1	46.5	48.1	19.0

数据来源：教育部发展规划司，《教育统计报告》，2005 年。

(2) 学校的教育思想、教育内容、教学制度和结构体系亟待用终身教育思想进行改革

这些年来各级各类学校教育虽然为我国的社会主义建设培养了大批人才，但

是我们的教育思想、教育内容、教学制度以及学习者的素质等，还很不适应当代科技、经济的高速发展和终身学习的要求。我国在基础教育中长期存在的片面追求升学率的倾向还没有得到有效遏制，在一些地方还有加剧的趋势。学校教育在相当程度上存在着只重视书本知识的灌输传授，忽视对学生学习的主动性、创造性以及自主学习等各种能力的培养；在学习评价制度上偏重选拔性考试，忽视评价的多样性；学校的教学制度缺乏灵活性和开放性，不能满足广大学习者特别是青少年不断提高的对受教育机会的多种选择和要求。2004年，我国高等学校、中等职业学校各种类型、各种层次的非正规教育培训人数为7117万人（其中高等学校373万人），仅相当于我国就业人数的9.4%。所以，我国各类学校特别是高等学校在终身学习体系中的作用还远远没有发挥出来。用终身教育思想对学校的教育思想、教育内容、教学制度等进行改革，是我国建立终身学习体系的重要任务。

2. 社会各行业各部门在职人员的岗位培训、转岗培训和学校后的继续教育比较薄弱，适应社会成员多种需求的非学历非正规教育还未能受到应有的重视

我国有7.58亿从业劳动者、2亿左右需要转移的农业劳动者、数以千万计新增加的劳动者、转岗和再就业人员以及1.4亿的老龄人口，对各种培训和学习存在着强烈的需求。加强对广大社会成员特别是从业劳动者的培训和继续教育，是建立我国终身学习体系的重要组成部分。在从工业经济向知识经济转变的历史进程中，只有在加强学校教育的同时，对广大劳动者群体进行持续的和大规模的培训、教育和开发，使之真正适应科学技术和经济高速发展与社会进步的要求，他们才能成为国家发展的重要人力资源，我们国家也才有可能实现从人口大国向人力资源强国的转变。

我国的教育体系在相当长的时期内是以全日制正规学校教育为中心，不适应经济和社会发展对不断提高劳动者素质的要求和广大社会成员对终身学习的需要。由于我国原有的教育基础比较薄弱，我国巨大的从业劳动者群体不仅学历层次总体上偏低（见表10），技能水平与发达国家也有很大差距。我国7000万技

术工人队伍中，高级技工仅占 3.9%，中级工占 36%，初级工达 60%（发达国家高级技工在技术工人中所占的比例占 20%以上）。我国农村劳动力文化素质偏低，小学及以下文化程度占 38.2%，初中文化程度占 49.3%，高中及中专文化程度占 11.9%，大专及以上文化程度占 0.6%，受过专业技能培训的仅占 9.1%。我国各类专业人员的数量和质量也很不适应我国经济和社会发展的要求。从现在到 2020 年我国正处于就业年龄人口高峰期，这就使得培训和继续教育的任务更加艰巨。

表 10 2000 年中国从业人员的受教育程度情况

	总计 (亿人)	大专及以上 (%)	高中 (%)	初中 (%)	小学 (%)	文盲、半文盲 (%)	人均受教育 年限(年)
从业人员	7.12	4.66	12.65	41.7	32.84	8.14	7.99
其中： 第一产业	3.56	0.14	4.61	40.31	43.13	11.82	6.79
第二产业	1.60	5.95	22.43	52.84	17.32	1.44	9.44
第三产业	1.96	18.99	31.42	36.52	11.53	1.54	10.79

数据来源：①《中国统计摘要》，中国统计出版社 2005 年版

②刘文江等：《人才需求与供给的战略选择》，中国经济出版社 2004 年版

2004 年 6 月至 10 月，本课题组分别对我国广东、浙江、山东、湖南、甘肃等 9 省 154 个企业的 555 名管理人员和 8176 名员工以及 7491 名农村劳动者进行了学习培训情况的问卷调查。初步调查的结果表明，这些年来我国对从业劳动者培训和继续教育取得了很大成绩，但从总体上来说还比较薄弱。企业员工的在职学习培训，包括进入企业或上岗前的培训率、参加企业培训的参与率都较低，特别是从事一线生产和服务的广大劳动者参与培训学习的机会明显偏少。从所调查的第二、三产业企业情况看，进入企业前接受过相关培训的员工仅占 39%，未接受过培训的占 61%。企业员工两年内在职培训参与率是 45%，其中生产服务第一线 and 具有小学和初中文化程度的员工在职培训参与率分别只有 34%和 25%。在所调查的农业劳动者中，有约占 52%的人不同程度地学习过一些农业科技知识，其中只有 10%左右的劳动者接受过比较系统的农业职业技术教育，还有 48%的人从未学习过农业科技知识。根据国家统计局 2004 年的报告，在大量的从农业转

到二、三产业的农民工中，接受过培训的只占 28%。在建筑业中，农民工已占该行业从业人员的 80%以上，而接受过职业培训的仅占 7%；在矿山从业人员中，农民工所占比例更大，他们普遍缺乏安全知识和生产技能，已成为安全事故频发的重要原因之一⁴。调查结果还显示，企业对员工培训的投入近年来有所增加，但仍低于国家政策规定的培训经费应不低于工资总额 1.5% 的标准，而且发展很不平衡。根据国家教育发展研究中心对广东佛山、湖南长沙、四川成都 100 个企业的问卷调查，企业培训投入的比例均为工资总额 1.47%，培训投入比例最大者达到 9.7%，而少数企业对培训几乎没有任何投入。同时，培训的内容和方法针对性不强，质量和效益还比较低。

表 11 显示了部分 OECD 国家 1994 年至 1998 年的成人教育培训率：

表 11 OECD 部分国家 1994-1998 年成人参与教育培训的规模 (%)

	全部教育和培训			与工作有关的教育或培训		
	所有人员	在业者	失业者	所有人员	在业者	失业者
澳大利亚	41.1	42.2	28.3	37.2	38.1	23.8
加拿大	40.6	41.9	30.1	35.7	37.5	22.0
丹麦	60.1	60.7	51.1	53.6	54.6	38.8
芬兰	64.8	69.9	29.4	46.1	51.1	11.6
荷兰	42.9	43.2	39.2	32.3	32.5	29.4
新西兰	51.4	53.1	31.4	45.1	46.9	24.1
挪威	53.5	54.1	33.2	50.1	50.8	26.7
瑞典	59.2	60.2	46.0	-	-	-
瑞士	59.2	60.2	46.0	31.6	31.7	26.9
英国	53.7	56.0	33.1	49.0	51.8	24.0
美国	48.1	49.0	29.4	44.3	45.1	27.8
平均值	40.8	42.2	25.9	34.2	35.7	18.8

注：成人指 24-64 岁人口，调查时点为调查前 12 个月内是否参加教育培训；表中数据为参与教育培训人员占被调查人员的比例

数据来源：International adult literacy survey 1994-1998，<http://www.statcan.ca/english/freepub/89-588-XIE/ials-eiaa.Htm>

未来的十几年，是我国全面建设小康社会的关键时期，也是经济社会持续快速发展和产业结构、技术结构、城乡结构发生巨大变化的时期，社会发展对我国在职劳动者的素质提出了新的更高的要求。因此，怎样为世界上数量最大但教育水平相对较低的劳动大军提供大量有效和较高质量的培训和继续教育，是我国教

⁴ 周济 2005 年 3 月 2 日在全国职业教育与成人教育年度工作会议上的讲话：《以科学发展观为指导，实现中等职业教育快速健康发展》。

育发展和建设终身教育体系面临的巨大挑战,也是在我国全面建设小康社会和实现现代化的关键因素。

还应指出的是,由于我国经济和社会的发展和人口结构的变化,社会必要劳动时间逐步减少,同时老龄人口增多(根据有关部门统计,我国老龄人口每年约增加590万人;2010年,64岁以上人口比例将由2000年的7.1%增加到9.0%,2020年将达到13%)。由于经济的发展和人民生活水平的提高,人们的闲暇时间有所增加,对精神生活以及接受各类教育的要求也比以往更为强烈。我们的教育体系在类别、形式等方面还不适应广大社会成员对教育多样化的要求

3. 学校教育体系内部各类教育特别是普通学校和职业学校之间、学校教育体系与社会教育体系之间尚未建立起合理和有效的相互沟通和衔接的关系,教育资源共享程度不高

我国长期以普通学历教育为主,这些年来在教育结构改革中逐步发展了职业教育序列,但它同普通教育成为两个割裂的体系,两者缺乏必要的沟通、融合和衔接。同时学校教育体系与社会教育体系之间,各种教育机构之间,长期以来形成的自成系统、自我封闭的状况没有得到根本改变,学校教学制度缺乏灵活性和开放性,教育资源的共享程度不高。不少地区对建设学习型组织、学习型社区的重要性、紧迫性认识不足,更缺乏积极推进的政策措施。这种状况都很不适应广大社会成员不断提高的对受教育机会的多种选择和要求。同时,我国的教育发展在某些评价指标与标准等方面,还缺少与国际必要的衔接和沟通,不适应我国在经济发展全球化形势下参与人才激烈竞争的要求。

因此,在我国建设终身学习体系和学习型社会,不仅是适应和促进我国全面建设小康社会和实现现代化的客观要求,也是我国教育发展和改革的迫切需要,是实现从人力资源大国向人力资源强国转变的根本途径。应当特别指出的是,由于信息技术的高速发展尤其是国际互联网的建立,为我国构建适应社会发展和广大受教育者要求的终身教育体系带来了千载难逢的机遇,创造了极为有利的条件和物质技术基础。建设世界上最大的、充满发展活力的终身学习体系和学习型社会,不仅是适应和促进我国经济发展和社会进步的重要组成部分,也是

对世界终身教育发展应做的贡献，必将成为 21 世纪我国教育和社会发展史上最伟大的创举。

三、关于建设终身学习体系和学习型社会指导思想的若干问题

(一) 认真学习和把握终身学习的本质和特点

1. 关于终身学习（教育）的内涵

终身学习以及与之相联系的终身教育和学习型社会等概念，是在人类社会从工业经济向知识经济转变的大背景下，在传统学校教育已经不能适应人类社会变革的基础上提出并不断发展的。随着科学技术特别是 20 世纪 90 年代信息技术的高速发展，构建终身教育体系已经从一种思潮或者观念，发展成为教育改革的实践和现实的社会活动，并且在实践中不断丰富其新的内涵和新的经验。越来越多的国家和学者对终身教育（学习）的内涵与特征有了更多的共识，主要有以下几个方面：

(1) 从知识经济时代的要求和特点出发，认为学习应该贯穿人的一生。终身学习框架应包括生命周期中的所有学习——从婴儿到生命终结前各种环境下的正规、非正规和非正式教育和学习。

(2) 学习和教育不再是少数人的事情，应该包括全体社会成员。终身教育（学习）对所有人都是非常必要的，而且让所有人都能够有机会进行终身学习。

(3) 学习和教育的内涵方面应包括知识、素质、技能和能力以及所有的学习活动。终身学习理念源于这样的需要，即保证每个人拥有知识和能力并且能够不断地学习和提高，适应以知识为基础的社会发展和自身发展的要求。

(4) 教育和学习可以通过多种途径和方式，在不同的场合中进行，包括学历教育、正规教育，也包括非学历教育、非正规教育。教育和学习的内容、工具、技术以及时间都具有比较大的弹性和多样性；教育的途径、形式、结构体系和布局等等，都应有利于广大学习者能够适应社会和自身发展的需求，在一生中的任何时间、任何阶段进行学习。

(5) 从强调“终身教育”转向强调“终身学习”，强调以学习者为中心，关注学习者的多样化需求。终身学习的体系，应该是在对社会各种教育资源进行整合基础上形成的有利于学习者学习的系统，在这样的系统中学习者可以根据自己的需要，在一生中的任何时间、任何阶段进行学习。如果说，终身学习是社会成员从个人角度对社会变革做出的应答，终身学习的实现在很大程度上取决于个人对学习的兴趣、态度、习惯和能力，那么终身教育就是国家从社会角度对社会变革做出的应答，是为实现社会成员终身学习的要求，从制度、环境和组织等方面提供保证。

“学习型社会”是属于社会形态范畴内的一个概念，它从社会发展角度更加突出强调：消除学习障碍，保障所有人的学习权益，使教育和学习从传统的学校扩展到社会的各个层面、各个组织和所有的人。正如许多学者所指出的：“学习型社会是一个以终身教育为基础，以学习者为中心，人人都能终身学习的社会。”学习型社会的新概念赋予社会以新的特征。学习将成为未来社会形态特征的基本内容，包括社会生活中学习活动的普遍性、学习机会的充分性、学习对象的广泛性、学习内容的丰富性等，教育(学习)将处于推动社会发展的中心位置。“把国家变成人人学习之国”，“把社区变成大课堂”已经成为一些国家教育和社会发展的重大战略。

2. 终身学习(教育)应明确的几个问题

终身学习(教育)是一种新的先进教育理念、取向和模式，体现了人类对教育发展客观规律的新认识。从总体上来说，终身学习在我国的推行，在认识的深度和实践的力度上，都还属于起步阶段。要建设终身学习体系和学习型社会，我们首先要认真学习和领会终身学习的内涵和特征，避免从局部的而非整体的，表面的而非深入的角度去认识和实施终身教育。当前要特别注意以下几个问题。

(1) 国民教育体系和终身教育体系之间的关系

国民教育体系和终身教育体系并不是两个互不相关的体系。以学校教育为核心的国民教育体系是以终身教育理念为指导的教育结构体系的核心和基础。因为培养具有高度的学习自觉性和学习能力的新一代学习者，是建成学习型社会最重

要的因素。学校教育在人的培养塑造过程中起着决定性的作用。经济合作与发展组织国家的许多研究表明，从总体上看，那些缺乏必要的科学文化知识基础和学习能力的成人几乎无法从工作中学习或从继续培训中受益，也无法抵御被以知识为基础的社会淘汰的风险。各国在制订终身学习和学习型社会的指标体系时，都把国民教育体系的水平（如平均受教育年限、义务教育普及率、高等教育毛入学率等）作为重要指标。“受教育程度越高，继续教育参与率越高”的立论，几乎受到所有国家实证调查结果的支撑。

我们最近的调查也可以看出，企业员工学习培训的参与率与受教育程度之间呈现出正相关关系。这次调查的9个省154个企业555名管理人员和8176名员工以及7491名农村劳动者的结果是：文化程度越高，培训参与率越高。其中，文化程度在大专以上的培训参与率为60%，毕业于中等职业学校的为47%，毕业于普通高中的为43%，小学和初中文化程度的为26%。

当前在我国一些学校教育中存在的“应试教育”的一个突出的弊端，就是影响甚至扼杀了学习者对学习的兴趣和学习的积极性与主动性，使他们不能够形成正确的学习态度和很好的学习能力、学习习惯。在建设终身学习体系和学习型社会的进程中，学校教育不仅需要得到进一步发展和加强，而且需要以终身教育思想为指导，从教育思想、教育功能、教育内容、教育模式和方法、教学制度等方面进行深刻的变革，特别是加强对学习者学习的主动性、积极性以及自主学习的能力和创造精神、团队合作精神和能力的培养，帮助学习者适应对终身学习和发展的要求。终身教育体系的建立包括学校后培训和继续教育的发展，也需要充分利用现有学校和社会的各种教育资源，调动、整合和充分发挥各类学校的作用，而不是离开这些资源重新去另建一个体系。正如美国著名学者那普尔在《高等教育与终身学习》一书中所强调的：“任何社会，不管它对终身教育的热情有多么高，都不可能舍弃现存机构而一切从头开始。推行终身教育包含对现存机构的改造，而不是标新立异，一切从头做起。”

（2）终身学习是教育和社会发展一种新的理念、取向和模式

终身学习体系的指向是在传统的教育制度上实现新的超越和发展，是一种新

的理念、取向和模式。因此终身教育体系不是成人教育、社区教育或者老年教育的别名，当然这些方面的教育都是终身教育的重要组成部分，需要大力发展和加强；终身学习体系也不是传统的学校教育、成人教育、继续教育、非正式教育等各类教育的简单叠加；而是需要以终身教育思想为指导，重建具有内在一致性、关联性和持续性，使学校和各种教育机构以及广大学习者的潜能都能得到充分开发的新的教育体系，并在终身教育框架下实现各种教育类型、各种教育形式和各类教育资源之间的相互沟通、衔接和共享，满足广大社会成员对终身学习的多种需求。终身学习体系也是每个人在终身都能够获得学习机会的社会制度建设，需要社会制度、机构、组织、技术等多方面的支持与变革。

（3）随着终身教育（学习）理念的提出、发展和实践，教育与整个社会以及学习者自身发展的关系已经和正在发生历史性的、深刻的变化

如果说过去的传统教育与经济和社会发展的关系更多的是一种准备性的、阶段性的，那么在今天它已经更多的成为一种根本性的、全方位的，而且它与社会、经济的联系不仅仅是时间的先后关系，而是一种相互渗透和促进的关系。教育和学习已经处在经济和社会发展中心的位置。从学习者个人来说，学习（教育）从主要是为今后的人生做准备，转变成为人生命历程任何一个阶段不可或缺的组成部分，成为人们基本的生活方式。学习不仅是谋生的需要，而且正在拓展成为人的发展的要求，人的精神充实丰富和乐生的需要。世界终身学习会议提出：“终身学习是 21 世纪的生存概念”，正是以上这种变化与发展的必然。这些历史性的变化，对于我们提高对建设终身学习体系和学习型社会的认识具有非常重要的意义。

终身学习理念的实现是人类物质文明和精神文明高度发展的结果。构建终身学习体系，建设学习型社会不仅是一个复杂的社会系统工程，需要教育工作者和全社会的共同努力；而且是逐渐推进和发展的长期奋斗的过程。我国经济基础还比较薄弱，在教育资源有限，经济、科技起点还较低的基础上，建设终身学习体系和学习型社会，面临着更加艰巨、更加复杂的任务。我们要不断提高对终身学习重要性和紧迫性的认识，把握终身学习的本质和特征，使终身学习成为全社会

自觉的、有领导和有组织的活动。这是建设终身学习体系和学习型社会的前提和基础。

(二) 终身学习(教育)思想的提出和发展,需要我国的教育进行新的革命性的转变,实现对传统教育制度的突破和超越

终身学习(教育)所包含的不仅仅是时间和空间上学习(教育)的拓展,而是体现了新的教育理念。在终身学习(教育)制度下,教育的概念如前所述被极大地扩展了。终身学习体系的构建是教育发展史上一场深刻的革命,是继奴隶社会的古代学校、工业革命的近代学校之后人类教育的第三次飞跃。有些著名学者甚至认为“可以与哥白尼学说带来的革命相媲美,是教育史上最惊人的事件之一”。这种变革的深刻性表现在教育观念的变化,教育的性质、培养目标和学校以及各类教育机构的功能上;表现在教育内容、方法和教学过程、人才培养模式等新的探索和创新上;表现在教育结构体系的丰富性、沟通性和教育制度的弹性化、个性化、多样化、多元化等方面。在教育领域这一前所未有的深刻变革中,不仅要求教育者和学习者自身的观念变革、思想方法的变革和教育与学习行为的变革,还要求改变教育的时空形态、教育内外的边界及一系列关系。终身教育的实现,更需要社会制度、经济、机构、组织、技术等多方面的变革与支持,以及社会各类组织的教育需求和潜能的开发。这是历史赋予我们教育工作者的新的光荣使命,也是一个需要不断推进和发展的历史过程,需要我们不断地学习、探索和实践。

1. 在全社会树立符合终身学习理念的正确的教育观、质量观和人才观

社会成员思想道德、科学文化素质和学习能力的水平是衡量现代化水平的重要指标。“终身教育”作为一种先进的教育理念和制度,与传统的教育观念相比,其最大的一个特点就是教育从精英教育成为社会成员普遍参与的活动。教育的价值不再仅是培育少数精英,而在于为各种不同潜能的人提供平等的、能最大限度地开发自身才能的机会和途径。目前我们国家在教育发展和人才培养方面虽然取得了很大成绩,但由于长期以来以学历和精英教育为主导延续下来的传统教育观

念，我国经济转型过程中社会竞争、分化的加剧，以及独生子女和社会保障制度等因素的影响，在人才和教育质量的观念、人才选拔和培养的模式和途径等许多方面还滞后于时代发展对教育的要求。

在人类正在走向学习型社会的新形势下，什么是正确的、全面的学习观、人才观？怎样才能成为适应社会发展要求的人才？评价合格人才的标准以及不同类型人才的成长途径和培养模式是什么？这些问题都需要进一步深入研究和探讨。当前值得注意的一个重要问题是，不少教师、家长和社会成员，往往把眼光集中在学生的考试成绩和分数上，希望学生都能升名牌大学，都能读硕士、博士，认为只有这样才能成为人才。相当多的儿童从入小学甚至从幼儿园开始，就承受着家长、教师和学校对自身学习成绩过高的期望值和沉重的压力。这不仅脱离了广大具有不同个性和志趣爱好的儿童和青少年的实际，在一定程度上挫伤了不少未能升入高中阶段和大学学校的青少年学习成才的信心和积极性，也脱离了中国国情以及经济和社会发展对不同层次不同类型人才的需求。

在现实世界中，人的个性和兴趣爱好是千差万别的，社会对人才的需求也是多样化的。培养精英人才固然十分重要，但只有少数精英并不能形成科学的、健康发展的社会生态，促进社会的发展和进步。根据 1999 年出版的《中华人民共和国职业分类大典》，我国职业种类就有 1838 种。这些不同类别的职业活动都是我国经济和社会发展中相互关联、相互服务、不可缺少的社会活动，并都具有相当长时期的稳定性、规范性和群体性。这些不同的职业对人才的知识、能力结构的要求以及人才培养的模式和途径也是不同的。只有提高社会各个行业所有成员的素质和整体创新能力，才能促进我国经济、科技的健康发展和提高国家的综合潜力。人才不仅包括科学家和掌握高、精、尖技术的科技工作者和各种高级专业人员，而且包括工作在各行各业中有道德、能敬业、有专业技能的劳动者和各类专业人员。要建设全民学习、终身学习的社会，就要从社会和广大社会成员自身发展的多样化需求和人才成长的道路和规律出发，大力宣传“三百六十行，行行出状元”的思想，在全社会树立正确的人才观。学校教育工作者更要在在这方面率先转变观念。这是 21 世纪我国思想观念上一场极其深刻的革命，需要全社会

各个部门和广大家长的共同努力。

由于长期以来，学校一直是教育活动的中心，社会上比较普遍地认为学习就只是学校的学习，从人才成才的途径上来说，人们也往往认为只有不断升学才能成才。学习者升到学校教育的哪一级，在社会上就只能从事那一级的的工作。改革开放后这些情况虽然有些变化，但学习者参加工作以后，想通过学习、实践、再学习、再实践，不断提高自己，是很困难的。这种情况也助长了片面追求高学历的倾向。人才成长的实践表明，人才培养的途径是多样化的。良好的学校教育对人才的成长和未来的发展打好思想道德、知识和能力的基础固然十分重要，但只靠学校教育是很难成为拔尖人才的。许多人才所取得的杰出成就大都是学校教育与实践相互补充、不断的学习与实践相互交替的结果。从发达国家的情况来看，这些国家人均受教育年限、高等教育普及率都比我国高，但这些国家的大学毕业生并不是高中毕业就上大学，往往是工作一段后再进入学校学习，并通过社会实践的锻炼以及在工作中的学习与创新达到较高的水平，有的人甚至成为社会杰出的人才。因此建设终身学习体系，拓宽广大学习者的学习成才之路，变一次选择为多次选择，变单一的、只有通过进入大学学习才能成才的“独木桥”为通过各种学习途径努力学习和创新都可以成才的“立交桥”，不仅为广大社会成员自身的学习和发展开辟广阔的道路，对于解决我国长期存在的应试教育弊端的痼疾也将是一条重要的途径。

因此在转变观念的同时，还需要推进教育体系和制度、劳动人事制度和社会其他有关制度的改革。要从现代社会发展对人才需求在层次、类型上的多样性和广大不同学习者志趣、爱好的实际出发，在教育制度和人才选拔使用制度的改革中，改变单一的培养目标和具体标准、单一的人才培养模式和途径、单一的评价和选拔标准等，促进这些方面的多样化，使教育真正能为广大具有各种不同兴趣和潜能的学习者提供平等的、能最大限度地开发自己才能的机会和途径，把学习成才之路铺在每个人的脚下。

2. 根据终身学习的要求，以人为本，促进教育的内容、方法、培养模式和教育体系进行革命性的转变

在科学技术高速发展的时代,学校的主要任务是传授知识的传统观念和模式受到了严重挑战。学习者如果没有自主学习知识和不断更新知识的能力,很快就会在不断变化发展和充满挑战的社会生活中因所学知识的过时而遭到淘汰,更谈不上如何发挥自身潜能,提升自身价值,成为对社会发展有益的人才。同时,随着科学技术的发展,教师已经不是学生获得知识的唯一来源,学校、课堂也不是学习的唯一场所。学生不仅可以通过老师讲课获得新的知识,还可以跨越时间和空间的限制,通过各种渠道特别是信息技术,在浩瀚的知识海洋中寻找、挑选、挖掘生活所需要的各种知识。因此,在终身学习的框架下,学校的基本功能不再只是满足于人类已有文化知识的传递,更要着眼于学生和社会未来的发展,不断激发和提高学生对学习的兴趣和自觉性,指导学生提高对各种信息知识进行选择、辨别、分析和应用的能力,注重学生自主学习能力、创造能力的培养,实现学习者从单纯受教育者向主动学习发展的转变,为学习者终身学习和发展奠定基础。这就需要对学校传统的教育观念、教学目标、教学内容、教学方法、教学组织形式以及考试和评价制度等方面进行根本性的变革,这已经成为当今世界教育改革共同趋势。这些年来,在我国学校教育改革和创新的实践中,强调学生既是受教育者,也是具有内在巨大潜力的学习主体,并能从不同类型学生的实际出发,培养和激发学生探索学习的积极性,帮助学生从被动接受学习走向自主探索性学习。以终身教育理念为指导,对学校教育进行改革,需要我们进行长期和艰苦的学习、实践和探索。有的学者认为 21 世纪最伟大的成就,不是在征服自然和物质生产方面科学的发现或新技术的发明,而应是在终身教育理念指导下新的学校教育和人的潜能的开发。这是很有道理的。

传统教育与终身学习体系下学校教育的某些区别如表 12 所示:

表 12 传统教育与终身学习体系下学校教育的某些区别

传统教育	终身学习
学校的主要任务是传授知识	学校不仅传授知识，更重要的是培养学生对学习的兴趣，帮助学生学会学习
学习者主要向教师学习知识	学习者不仅向教师学习知识，而且还从各种途径学习知识
教师是学生掌握知识的主要来源	教师是学生学习知识的指导者
用考试来评价学生并决定其继续学习的资格	评价主要被用来调整学习者学习策略和继续学习的路径
对学习者的要求和标准比较单一	尊重不同学习者的个性、兴趣、爱好，充分发挥不同类型学习者的潜能
只有学习成绩好的学生才能继续升学	所有愿意继续学习的人都有终身学习的机会

“终身教育”与传统的教育观念相比，一个重要的突破就是教育将成为全体社会成员终身发展不可或缺的活动。因此，在加强和改革学校教育的同时，对广大在职劳动者和社会成员开展培训和继续教育，将成为一种普遍的、经常的教育与学习方式，成为我国教育结构体系的重要组成部分。终身学习的教育体制不但重视正规、非正规、非正式等各种不同类型的教育与培训，而且十分重视各级各类教育的衔接和相互沟通，强调教育制度的弹性、多样性和开放性，以及建立相应的制度化的学分互认与转学制度等等。在终身学习的框架下，不仅正规、非正规、非正式学习可以交错或同时进行，学习还可以伴随工作、生活进行或与工作交替进行。总之，我们的教育体系要真正有助于广大社会成员人人都能方便地学习，使他们可以根据社会和自己的需要，在一生中的任何时间、任何阶段进行学习，不仅各种学习的渠道非常畅通；而且学习的成果经过评估，得到社会的认可。

构建中国特色的终身学习体系，实际上是搭建一个能够惠及十几亿人口多种学习需求的、世界上最大规模的学习平台。在这一平台上各类学校和各种教育机构、学习场所的功能将得到进一步拓展，学习资源的建设和潜能将得到充分开发，保障社会成员终身学习的机制和制度得到进一步完善和发展，从而最大限度地满足我国社会成员对教育和学习的多种需要。这是一个相当长期的、复杂的社会系统工程，不仅需要突破和超越传统教育制度和体系，也需要社会制度、经济、机

构、组织、技术等多方面的变革与支持，需要教育工作者和全社会的共同努力。

(三)以建设终身学习思想为指导的教育体系,要从我国的实际出发,有自己的创造和特点

建设终身学习体系和学习型社会不仅和各国经济、科技和社会发展水平有密切的联系，而且和国家的历史文化传统、自然和地理环境、人口状况也有密切的联系。研究我国终身学习体系和学习型社会的建设，要把认真研究国外的先进经验和我国的实际结合起来。

1. 我国终身学习体系和学习型社会的建设，在借鉴世界终身学习经验的同时，要从我国国情和不同地区的特点出发

未来的十几年，是我国全面建设小康社会和实现社会主义现代化的关键时期。这既是中国迅速崛起的重要战略机遇期，又是经济社会持续快速发展和产业结构、技术结构、城乡结构发生巨大变化的时期。经济、和社会的发展对提高全体社会成员的综合素质和发展创新能力的需求是我国终身教育发展巨大的推动力。改革开放以来，我国社会主义建设和教育事业发展所取得的巨大成就与宝贵经验，为进一步建设终身学习体系提供了更为有利的条件，特别是随着经济的发展与人们生活水平和教育投资回报率提高，以及教育、学习对社会发展和社会成员自身发展素质和能力的促进和提高，进一步增强了国家、行业、各个部门和组织以及个人对终身学习的积极性和承担能力。我们要牢牢抓住当前推动我国终身学习体系和学习型社会建设的战略机遇，重视和发扬我国教育发展的优良传统，进一步促进各级政府和全社会积极性的双轮驱动，必将加快我国终身学习体系建设的进程。

同时，我们也必须看到我国仍然是学习人口最多的发展中国家，教育供给和需求的矛盾将是我们教育发展和建设终身学习体系的基本矛盾。经济发展水平对终身学习体系的建设具有重要的影响，从我们国家来说，改革开放以来，我们虽然以 9.36% 的年平均增长率保持了 26 年的长期高速增长，但总体上说我国的经济基础还比较薄弱。随着科学技术的高速发展，我国产业技术结构虽然总体呈现出提高的态势，但大多数地区的工业尚处于机械化为主的阶段，

自动化和高科技企业还为数不多，而且发展很不平衡，不同地区和企业之间技术水平跨度很大，广大社会成员对学习的需求在层次、类型方面的差异也很大。从我国的经济发展的来说，我们不仅要十分注意发展高技术产业，而且要努力提高农业和大量传统工业以及劳动密集型产业的知识含量，用机械化、自动化和高新技术改造各行各业，提高劳动生产效率和产品的竞争力；特别是注意发展劳动力相对密集的产业和高新科技产业中劳动力比较密集的产业区段，这是我们作为资金相对稀缺、劳动力资源非常丰富的发展中国家在当前世界综合国力竞争中的比较优势。这些年来，劳动力相对密集的产业和高新科技产业中劳动力比较密集的产业区段的生产活动，是我国经济增长较快、在国际相关领域最具有竞争力和提供劳动力就业机会最多的领域。我们研究解决教育供给和需求的矛盾和建设终身学习体系，要注意研究我国国情和人才需求在结构上的特点，并从不同发展水平地区的实际出发，采取逐步推进和分区规划、分类指导的原则，这是我国终身学习体系建设的重要特征。

2. 从未来我国经济社会发展与我国社会现有人才结构学历水平的实际出发，我国终身教育体系在层次和类型结构上将有新的发展，并呈现更加多样化的格局

建国以来特别是改革开放以来，我国教育事业取得很大发展，劳动者的学历水平和专门人才的比重有较大提高，但由于人口众多和原有的教育基础比较薄弱，我国社会现有人才结构的学历层次总体上说还是比较低的。在教育的层次结构方面，在相当长一段时间内，普及和提高九年义务教育特别是农村义务教育仍然是教育发展的重中之重；同时，从发达地区和城市开始，教育机构的重心将逐步高移，高中阶段教育、各种层次、类型的职业教育和高等教育将会有更大的发展。到2020年，中国教育发展的层次结构和人口素质将从“以基本普及义务教育和基本扫除青壮年文盲”为特点的初级开发，向以普及高中阶段教育、高等教育大众化为标志的方向转变。

在建设终身学习体系的过程中，我们要处理好普通教育和职业教育的关系。从我国的实际出发，不论是经济欠发达地区还是经济发展较快的地区，许多类型

的人才特别是高素质劳动者供给的主体仍然来自高中阶段的职业教育，中等职业学校在我国教育体系中相当长时期仍占有重要的位置，并且要进一步加强职业学校和普通学校的相互沟通、融合和联系。同时，我们还要始终注意正确处理普及和提高的关系。在大力普及教育和促进高等教育多样化发展的同时，我们在战略上还要适应科学技术高速发展和创新型国家建设的需要，加强高水平大学和重点学科的建设，提高国家自主创新的能力。

如前所述，在我国经济快速发展和经济体制、产业和技术结构发生深刻变化的过程中，我国有 7.58 亿从业劳动者、2 亿多需要转移的农业劳动力以及日益增加的老龄人口，他们对各种培训和学习存在着日益强烈的需求。这种需求更多的是通过非学历、非正规教育等多种途径进行。同时，由于经济社会发展阶段与区域差异、人民群众生活水平与质量差异，我国在构建终身学习体系的类别形式、教育内容和人才培养模式等方面，将会呈现更加多样化的格局，这也是我国终身学习体系建设的重要特色。如何调动社会各方面的积极性和创造性，如何处理培训和学习方式的多样性和学习质量要求的规范性，如何加强各种学习形式和学习组织之间的沟通和衔接，是我们需要积极探索和实践的重要问题。

3. 构建终身学习体系，建设学习型社会，需要推动和加强体制创新、科学技术手段的创新

构建终身学习体系，建设全民学习、终身学习的学习型社会，是一个涉及教育和社会各个领域的十分艰巨复杂的社会系统工程。除了教育思想和理念创新外，体制创新和技术创新对于当前我国终身学习体系的建设具有重要的意义。

(1) 建立和完善关于终身学习体系和学习型社会建设的管理体制和机制。我国建设终身学习体系首先遇到的体制性障碍是缺乏全局性的协调机构以及有效的推进机制。由于培训和继续教育涉及各个部门、各个领域的所有社会成员，因此迫切需要加强政府对有关职能部门的统筹协调能力，并大力加强关于终身学习的法制建设，建立健全教育经费投入和学历与职业资格并重等制度，为终身学习体系和学习型社会的建设提供有力的组织与制度保障。

加强社会参与，调动各级政府和全社会的积极性，促进终身教育举办主体的

多元化，是建设学习型社会的重要因素。要处理好政府和社会、政府和学校、公办教育与民办教育等关系，充分发挥各种社会教育资源在建设终身学习体系中的作用。教育是社会公益性事业，政府在这方面特别是对义务教育、欠发达地区和经济贫困的青少年以及各种弱势人群的学习和教育，应该给予更多的关注和强有力的支持。在充分发挥各级各类公办学校作用的同时，应当注意充分发挥民办教育机构在建立终身学习体系中的作用。民办教育的发展在我国还处于初级阶段，应当根据《民办教育促进法》，采取有力的政策措施，大力发展各种形式的民办教育和培训，促进我国终身学习体系的建设和发展。还要从我国的实际出发，努力利用国外的优质教育资源，开展中外合作办学，加快我国义务教育后各种教育包括各种职业资格培训和继续教育的发展。要充分发挥企业（包括在我国的外资企业和合资企业等）、文化机构和全社会在参与教育和培训事业中的重要作用。

建立学习型组织、学习型社区是建设学习型社会的基础，需要建立必要的制度并采取各种政策措施，进一步确保企业、部门、社区和各级政府履行在社会成员培训方面应担负的责任。这不仅是我国建立终身学习体系和学习型社会的重要保证，还应成为我国体制创新的重要组成部分。

（2）通过教育信息化和现代远程教育的途径创新，实现终身学习体系和学习型社会建设的跨越式发展。以计算机、多媒体、网络技术为主要标志的现代教育技术的飞速发展及其在教育中的应用，使优质资源在更低成本、更广范围内让更多的学习者共享。在教育信息化和数字化学习方面，发展中国家既有乘势而上的可能机遇，也有被甩得更远的危险。我国是教育人口最多的发展中国家，在建设终身学习体系的进程中，我们要充分认识和高度重视信息技术的高速发展对于我国利用后发优势、构建终身学习体系所带来的前所未有的发展机遇，这也是我国在教育资源相对短缺的条件下能够建立终身学习体系的重要保证。我们要紧紧抓住这个机遇，通过大力发展现代教育技术、逐步建立覆盖全国城乡的开放的现代远程教育网络等措施，努力为全体社会成员提供不受时间和空间限制的各种高质量的教育和学习服务。

四、2020年我国建设终身学习体系和学习型社会的目标

1993年中共中央、国务院颁发了《中国教育改革与发展纲要》，首次在中央文件中正式提出“终身教育”的概念。1995年全国人大通过的《教育法》规定：“国家适应社会主义市场经济发展和社会进步的需要，推进教育改革，促进各级各类教育协调发展，建立和完善终身教育体系。”2002年5月，国务院颁布的《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》指出：开展创建学习型组织、学习型社区、学习型城市活动，促进学习型社会的形成。特别是党的十六大提出，要把建设终身学习体系和学习型社会、促进人的全面发展作为全面建设小康社会的重要目标，为终身学习体系和学习型社会的建设注入了新的强大动力。党的十六届三中、四中、五中全会的决定，又都反复提出建设“终身学习体系和学习型社会”的任务。这是党中央对新时期我国教育指导思想及其使命、任务和目标的全新概括，对于全面贯彻落实科教兴国和人才强国战略以及建设创新型国家具有重大意义。

到2020年，我国要以科学发展观和终身学习理念为指导，以学校教育体系为依托，以计算机、多媒体、网络技术现代教育技术为重要手段，加强和充分发挥政府和社会各类教育培训机构以及各种教育资源的作用，全面开发和充分利用世界上最大、最丰富、最宝贵的人力资源，建立各级各类教育相互沟通和衔接，学校教育与社会教育和家庭教育紧密联系，正规教育与非正规、非正式教育相互补充的终身学习（教育）体系，为中国人民的终身学习提供更加方便、灵活、开放和多样的学习机会，提高人民的学习能力，努力把人口大国建设成为人力资源强国，使中国进入全民学习、终身学习的学习型社会。

（一）2020年，我国教育供给能力明显增强，为我国终身学习体系和学习型社会的建设和发展奠定比较雄厚的基础

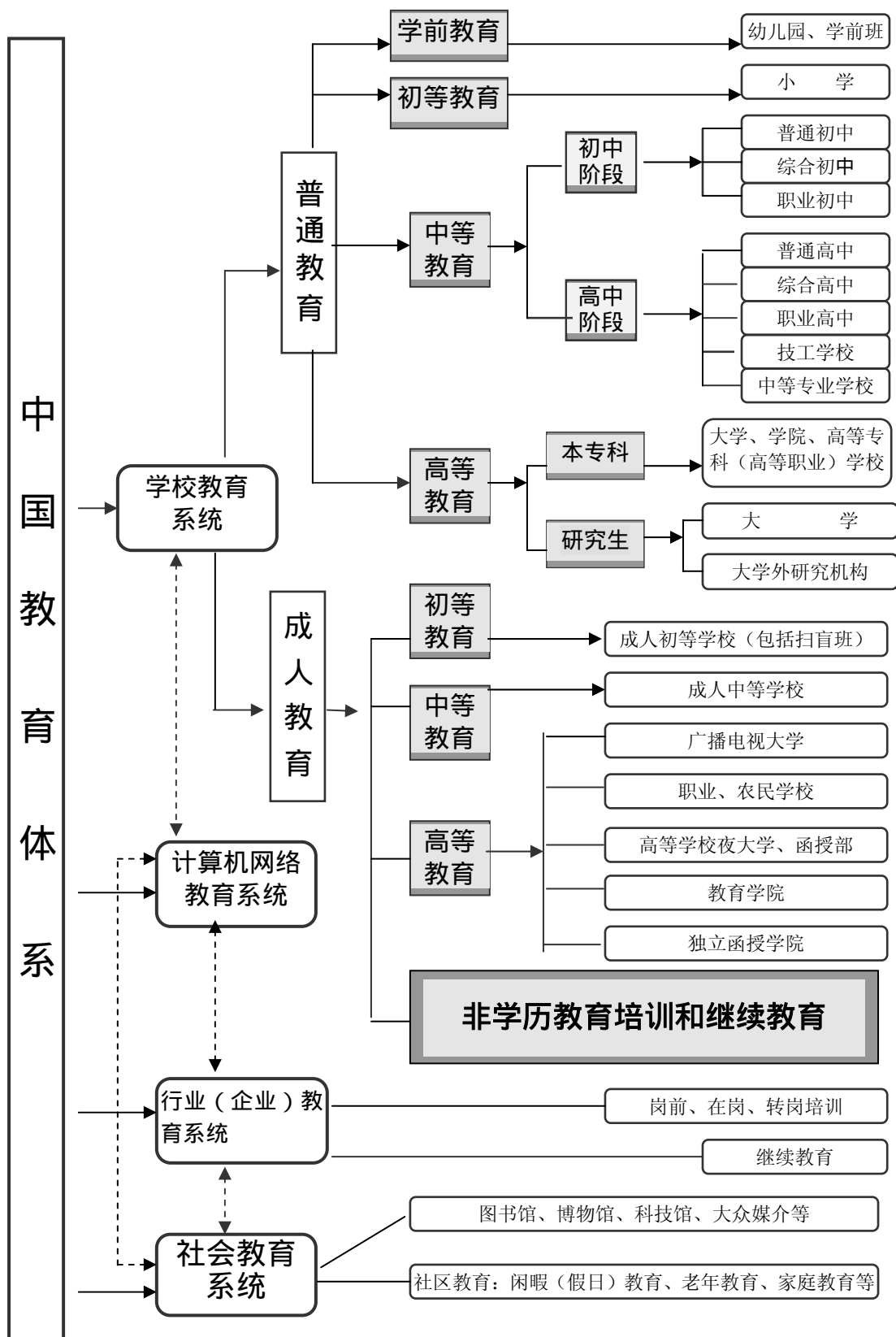
到2020年，我们要使全国大多数新生儿童普遍能够接受各种形式的早期教育。在全国城乡高水平、高质量地全面实现普及九年义务教育的任务。小学阶段入学率达到100%；初中阶段毛入学率达到98%以上。九年义务教育完成率从目前的82.4%提高到95%以上。使进入社会的新生劳动者基本具备终身学习的基础和

能力。全国基本普及高中阶段教育，高中阶段学校学生毛入学率提高到 85%以上。各种类型的高等教育在校学生毛入学率将提高到 40%以上。到 2020 年，全国 15 岁以上人口平均受教育年限从目前的 8.3 年提高到 11 年左右，新增劳动力平均受教育年限努力达到 12 年或 12 年以上，为我国终身学习体系和学习型社会的建立和发展奠定比较雄厚的教育基础。

（二）建立适应我国广大社会成员终身学习需求的教育和培训体系，努力形成开放、灵活、方便、宽松的学习环境，满足广大社会成员特别是在职劳动者日益增长的知识和技能更新的需求

按照终身教育原则，适应广大社会成员对学习的多种需求，构建和形成包括学校教育、行业(企业)教育、社会教育、网络教育在内的现代教育体系(见图 2)。加强终身学习平台建设，促进各级各类学校和各类教育培训机构和公共文化设施等各种学习资源的整合与共享，加强相关的基础设施和教育培训信息服务系统建设，构建社会化、信息化、覆盖全社会的学习网络。在促进学校教育质量提高的同时，为广大社会成员提供职业培训、继续教育和文化补偿等多种多样、内容丰富的学习机会。到 2020 年，努力使每一位新增劳动力都能接受必要的职业教育和职业技能训练。努力开展形式多样的社区教育和全民学习活动，满足居民和老龄人口对学习的多样化要求。积极推动学习型企业、学习型社区、学习型城市和学习型乡村的建设，初步满足全民学习、终身学习的需要。

图 2 体现终身教育思想的教育体系构想



摘自：郝克明：《当代中国教育结构体系研究》，广东教育出版社 2001 年版

(三)形成促进终身学习体系和学习型社会建设的法律法规和政策保障机制

制定《终身学习法》，明确政府、社会用人单位以及个人在推进终身学习方面的责任和义务，依法保障公民终身学习的权利，推进终身学习的制度化。建立政府统筹、社会参与的管理协调机制，并建立和完善政府、社会与个人在终身教育体系建设中合理分担教育成本的机制，实现终身学习办学主体的多元化，形成公办和各种形式民办教育机构优势互补、共同发展的格局。到2020年，政府和全社会对教育培训的投入占GDP的比例从现在的5.35%提高到9%以上，其中公共教育经费投入占GDP的比例达到5%以上。在全国建立起学历证书与职业资格证书并重等有利于终身学习的教育培训制度和终身学习的质量保障和认证机制，完善各种学习、培训成果的评估鉴定体系，建立学习信息服务系统，为广大社会成员的终身学习，创造良好的学习环境和制度。

关于2020年我国终身学习体系和学习型社会发展若干指标的参考见表13:

表13 关于2020年我国学习型社会发展若干指标的参考

指标	指标要素	指标内容	评价要点(终身学习体系和学习型社会基准水平)	指标的政策含义
条件 指 标	经济 和 社 会 发 展 条 件	人均GDP	达到3000美元	综合反映国家经济、社会发展和人民生活状况
		三次产业人口比重	第三产业从业人口比重达到60%	目前发达国家第三产业人口普遍超过60%，因此把该指标作为我国就业人口结构参考系
		教育投入占GDP比重	政府教育投入占GDP的5%，为国际中等水平	政府教育投入占人均GDP达到5%以上，接近中等发达国家的目标
		社会均衡发展程度	基尼系数减小到0.3~0.4，城乡差距和区域差距明显减小	反映社会不同阶层、不同区域及城乡之间的和谐发展程度
		社会保障机制完善程度	普遍建立了最低生活保障	它解除了公民学习的后顾之忧，也使公民学习更具有自我发展导向。
		全社会对终身学习认识程度	政府和全社会对终身学习和学习型社会的认识有很大提高，学习型社区、学习型组织的建设有了较大的发展。	各级政府和全社会对终身学习的认识是建设学习型社会的重要条件。

		学习型社会发展蓝图	国家关于学习型社会建设的方针与政策等	国家的政策具有全局性导向性作用	
		我国对国际组织的参与率	我国政府和民间组织对国际终身学习体系和学习型社会具有较高的参与性和发言权。	我国建设终身学习体系和学习型社会的理论研究和实践探索，受到国际社会的关注和重视。	
		国家教育中长期发展规划	国家教育中长期发展规划比较好地反映了科学发展观和终身教育思想。	国家教育发展宏观发展规划引导终身学习体系和学习型社会的建设。	
	教育发展保障条件	教育均衡与协调发展	基本保障义务教育、城乡与区域教育均衡发展，保障各级各类教育协调发展，保障教育供给与需求协调发展	义务教育均衡发展是缩小社会差距的必要条件，是建设终身学习体系和学习型社会的基础；各级各类教育之间的协调与沟通，满足日益增多的、多样化的学习需求，教育供给与劳动力市场需求基本相适应	
		私人和社会力量对办学的参与	私人和社会办学机构占教育机构总数达到10%以上	私人和社会办学机构达到一定的比例才能形成一个较具竞争力的教育体系	
		终身学习的法律法规	形成国家和各地区终身学习法律法规	明确政府、各行业企业、公民在学习型社会中的责任、权利和义务，依法推进学习型社会建设	
		各级各类教育实际投入总量	实行义务教育投入中央和地方政府负责制，职业和高等教育的投入实行政府、社会、家庭和个人成本分担机制	政府负责义务教育投入，保证教育机会的基本公平；职业和高等教育以及培训和继续教育，要发挥政府和全社会的积极性	
	过程指标	教育投入	个人教育负担	义务教育阶段免费，其他类型教育学费占教育成本20%~50%（公立学校学费不宜超过25%）。	个人承担学历教育的负担不宜过重，否则影响教育公平
			继续教育的责任规定	社会承担继续教育费用占2/3左右	个体负担过重，会影响继续教育的积极性，社会应作为主要承担者
			鼓励社会助学规定	基本完善社会助学贷款机制	贷款制度是保证学习者具有学习机会的措施
国家职业资格证书指导意见			国家制定各行业技术标准和职业资格证书基本要求	资格认证制度是终身学习重要的激励制度	
职业资格证书制度		社会参与职业资格认证	各行业形成了自己的职业认定规范和等级标准	各行业技术等级和认定标准的确立是推动有效学习的重要杠杆	
		教师资格证书与工资保障	90%以上地区推行教师资格证书制度，教师工资达到社会平均收入之上	教师资格证书是教师专业化水平的指标，教师工资水平反映教师在社会中的地位	

		人均受教育年限	15 岁以上人口受教育年限达到 11 年，新增劳动力 12 年，包括农村地区	人口平均受教育年限 12 年，即达到高中毕业程度，是进一步学习的基础，是形成学习型个人的条件
目标 指标	学校教育 和继续 学习目 标	学龄前人口参加学习比率	有 90%以上幼儿能够接受正规的学前教育	标志着大多数地区的学龄前人口有机会接受学前教育
		学龄人口就学率	小学入学率达到 99%以上 初中入学率达到 95%以上 中学升学率达到 85%以上 大学毛入学率达到 40%以上	该指标反映学习型社会对学习者的基本水平要求，适龄人口可以基本获得义务教育，基本普及高中阶段教育，高等教育质量规模协调发展
		文盲率	15 岁以上人口文盲率 < 2%	提高贫困地区劳动力人口的文化素质
		各种专业教育毕业生的就业率	各类专业教育毕业生就业率达到 75%以上。	75%以上的就业率反映了各类专业教育处于良性运转中。
		工作人口参加课程学习比率	工作人口参加培训时间每年不低于 40 小时的比率应达到 30%以上，接近目前发达国家水平	反映劳动力人口的继续学习积极性和学习机会
		退休人口的课程学习比率	接近 50%的、身体健康的退休人口有各种学习的机会	老年人口学习课程比率反映了他们对学习的积极性和学习的机会
	成人参加工作后的阅读时间	包括农村地区正式劳动力每天有一定时间阅读	阅读在一定程度上代表自主学习的状况	
	学习 氛围 和学 习资 源建 设	学习设施、学习网站与使用率	各地辅助教育设施、学习网站基本满足需求，使用率达到 50%以上	学习设施、学习网站和人均参与学习网站情况，反映了学习资源拥有量和学习有效性及运转效率
		出版物的增长和人均阅读量	全国人均最低拥有报刊杂志 0.5 份；每天阅读达到 0.5 小时	报纸拥有量人均 0.5 份意味着每个家庭至少应该有一份报刊杂志，在一定程度上反映了社会成员学习的状况
		公共学习场所按人口配置率	每千人有阅览室，每万人有图书馆，每 10 万人有博物馆	阅览室、图书馆和博物馆都能代表学习氛围。当然该指标可以运用现代的信息手段进行替代

五、建设终身学习体系和学习型社会的主要任务和途径

(一) 加强和改进学校教育，充分发挥学校教育在建设终身教育体系和学习型社会中的基础性作用

在扩大学校教育供给，努力提高社会成员平均受教育水平的同时，要加强以

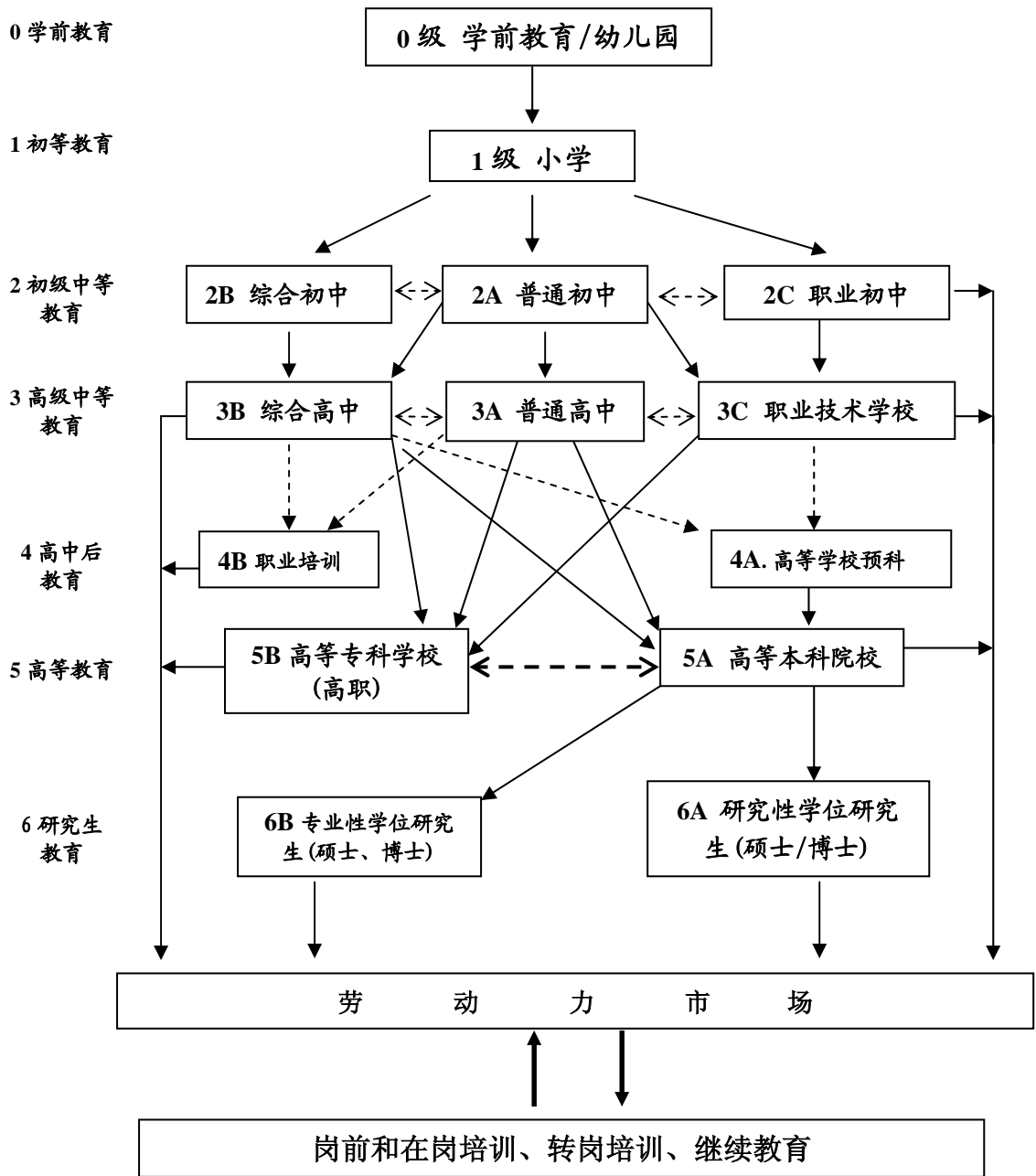
下几方面的改革,以充分发挥学校教育在建设终身教育体系和学习型社会中的基础性作用。

1. 改革教育教学制度,扩大学习者对教育的选择机会

为了改变各类学校特别是普通学校和职业学校相互缺乏沟通和衔接的状况,扩大学习者对教育的选择机会,课题组在“当代中国教育结构体系研究”课题的研究工作中,曾对不同类型学校的相互沟通和联系提出了对策建议,特别是在学校教育体系分类中提出,在高中阶段教育(联合国教科文组织在学校体系分类标准中将高中阶段教育定为第3级)和高等教育(在学校体系分类标准中定为第5级)之间确立第4级教育,以便为完成高中阶段教育的人在升学和就业之间提供多种多样的机会也即构建人才培养成长的“立交桥”,并绘制了不同类型学校的相互沟通和联系示意图(见图3)。

构建终身学习体系,必须积极推进学校教学制度创新,建立能够适应学习者多种需要的、开放的、比较灵活的学校教育体系和制度,满足学习者不断提高的对受教育机会的多种选择和要求。为了适应学习者间断学习、学习和工作结合进行(非全时学习)的需要,并为离开学校的人包括初中、高中、大学阶段辍学的学生,再返校继续学习开辟途径,建议从非义务教育阶段入手,逐步实行弹性的教学制度,例如实行普遍的学分考核制度,学生既可以集中时间学习(如按学制规定修完学业),也可分阶段完成学业。在城市和乡村还应发展以弹性学制和学分制为基础的非正规的小学、初中和高中教育,为社会成员特别是相当数量的没有读完小学、初中和受过高中教育的农民和农民工提供更多的文化补偿教育的机会。这将是我国中小学为建设社会主义新农村所做的重要贡献。近年来,我们有些中等学校(包括中等职业学校)和高等学校正在进行弹性学制改革的试点,有些中等职业学校对部分学生正在进行半工半读、工读交替等多种学习模式的试点,应当认真总结这方面的经验。

图 3 21 世纪我国学习教育分类及其相互沟通关系的设想



注：图中<----->表示可以相互转学

高等职业教育、本科教育以及研究生教育，应逐步放宽招生和入学的年龄限制，进一步健全在职攻读申请学位的制度。在实行统一考试和严格按考核标准选拔学生的制度下，努力满足学生转学和转专业的要求。

2. 改革教育思想和教育内容、教学方法，使学校从单纯传授知识转

向为学习者终身学习打好基础

在终身教育理念下，学校教育只是人们终生学习的一个阶段，在这个阶段，教育的任务不再只是传授知识，而是更加强调学习者在学习知识的同时，学习获取知识（技能）的能力、激发对学习的兴趣、养成自觉学习、主动学习的良好习惯，也就是为学习者终身的学习打好基础。学校的教育功能转向为终身学习打好基础是实现终身教育的基本要求。只有深刻理解学校教育功能转变的重大意义，才能坚定信心、排除干扰、持之以恒，使教育教学改革不断走向深入。教育教学改革的内容十分广泛，从促进学校教育功能转变的角度看，应该重点抓好教育内容、教育方法和教育评价三个方面的改革，通过学习、探索、实践和比较，努力改变相当长时期存在的偏重知识传授、忽视创新精神和实践能力培养的倾向，树立以学生发展为本的教育观，促进学生潜能的充分开发与学生的全面发展，使学校教育能更好地满足学习者对终身学习和发展的要求。教育内容改革要努力体现时代要求，贴近生活、贴近社会发展和学生身心发展的实际。要强调培养学生的学习能力、实践能力和创新精神，加强课程的综合性、多样性和开放性。教学方法改革的重点是扩展教学方式、改进课堂教学和教学组织，积极倡导启发式教学和探究性学习，形成自觉学习、主动学习的环境氛围。要从终身学习的评价角度，建立教育质量评价、教育效果评价等制度，并进一步深化考试制度改革。学校教育功能转变是一项长期、复杂和艰巨的工作，也是逐步推进的变革过程。学校教育功能转变既涉及对学校教育模式变革的探索，也涉及对传统教育的批判与继承，既涉及学校内部各方面的改革，也涉及学校外部教育环境的改善等诸多因素。因此，在实际工作中既要积极推动，又要防止急于求成。要注意研究和总结在终身教育理念指导下我国推进学校教育教学改革的经验，并加强和国外教育界的交流和合作。

3. 推进办学体制改革，实现办学途径多样化

为了满足广大社会成员特别是青少年对学校教育的要求，要充分调动和发挥部门、行业企业等社会机构以及社会成员参与、支持教育的积极性，鼓励公民和社会组织以各种形式投资教育，探索发展学校教育的多种途径和办学模式。要根

据《民办教育促进法》的要求，认真落实支持鼓励民办学校的各项政策，大力发展各种形式的民办教育和培训，包括学历教育和各种形式的非学历、非正规的教育培训与继续教育，这是 21 世纪我国教育发展新的增长点。由于历史的原因，我国绝大部分高等学校和普通高中都是公办学校，为了进一步调动全社会发展教育（包括高等教育和高中阶段教育）的积极性，要认真总结近年来一部分公办学校进行办学体制改革实验的经验，建立和完善有关的政策法规，促进部分公办学校办学体制改革的健康发展。要按照《中外合作办学条例》，积极吸引国外优质资源，发展高等学校和职业学校与国外的合作办学，并进一步推动我国各类学校与发达国家学校学历、学位互认制度的发展和完善。

4. 加强学校的开放性，充分发挥学校教育资源的潜力，为广大社会成员提供更多的学习机会

根据 2005 年的统计，我国有 1792 所普通高等学校、481 所成人高等学校，16092 所普通高级中学，14495 所高中阶段各类职业学校，有 62486 所普通初级中学，366213 所普通小学。这些学校不仅是我国实行学历教育的主体，也是我国建设终身学习体系和学习型社会最重要的教育资源。学校不仅要为社会成员的学历教育提供各种机会，还要在充分满足社会成员的学习培训的需求方面发挥积极的作用，为形成包括学习型组织、学习型社区等组织要素在内的学习型社会提供智力、学习设施和管理等方面的支持。从我国的实际出发，我国广大农村的中小学和职业学校在搞好教育教学工作的同时，也应努力为建设社会主义新农村、提高当地农民的文化技术素质做出积极的贡献，成为农村劳动者职业培训中心、社区文化知识和科学技术传播的中心。加强学校教育与社会发展的紧密结合，促进学校成为与社区建设互动的、新型的学习机构，不仅能更好地发挥学校对我国建设学习型社会的作用，而且有利于进一步调动全社会和广大群众关心、支持学校教育的积极性，使社会的发展和改革以及社会各种资源成为促进学校的教育改革和加强学生综合素质培养的重要源泉。

5. 加强教师的终身学习，建立各类学校特别是基础学校科学的学习质量监测和评估体系

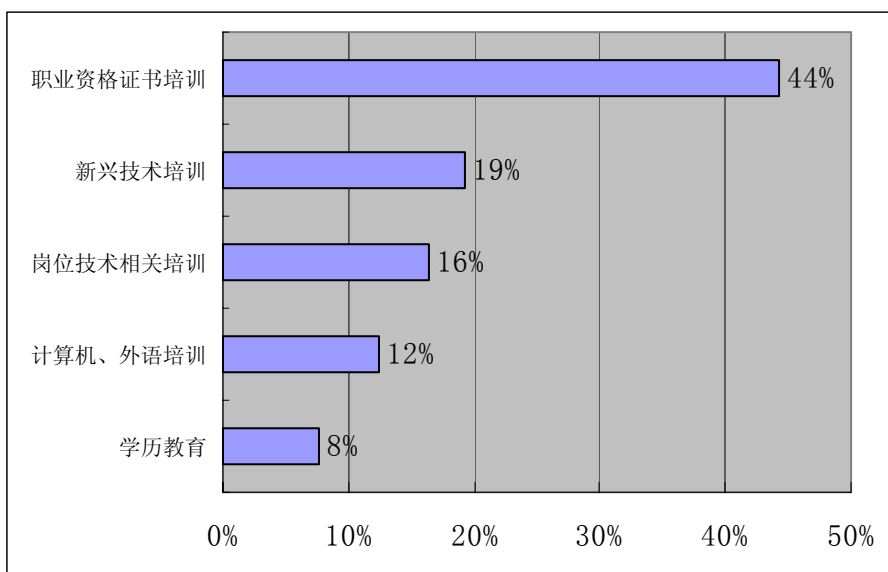
要加强教师自身的终身学习，这是更新教育观念，深化教育教学改革的基础和保证。培养学生学习探索的积极性和创新精神，对教师在探索、研究和创造性方面提出了更高的要求。同时教师也只有朝着终身学习的方向发展，才能真正体悟终身教育的真谛和要求，消除传统教育中机械、划一、灌输等与终身教育所追求的目标格格不入的弊端。同时要提倡教师在加强学习的同时，把教育教学工作和加强教育的科学研究和实验紧密结合起来。通过科研促进教育改革、提高教育质量和水平。

要以终身教育理念和教育方针为指导，建立各类学校特别是基础学校的学习质量监测和评估体系，建立形成性评价、发展性评价和终结性评价等多种评价方式有机结合的基础教育评价制度。

(二) 大力发展培训和继续教育，满足广大社会成员特别是从业劳动者日益增长的学习和培训需求

对广大社会成员特别是从业劳动者进行的培训和继续教育，是现代社会的正规学历教育之外的，有计划地实施的，以提高学习者的知识、技能和对工作绩效起关键作用的能力为主要目的的教育活动。它和学校教育的功能、模式和作用不同，具有学习主体的广泛性，学习者对学习时间和内容的可选择性，学习内容的针对性和实用性，学习形式的丰富性和多样性等特点。根据课题组的调查，企业员工普遍要求增强培训内容的针对性、提高培训的质量，特别是希望加强对有关获得职业资格证书的学习，以及对新知识、新技术的学习（见图 4）。员工还要求在培训的方式、时间安排和学习地点上，能够适应在职劳动者的特点，更加灵活和多样化。

图 4 员工对不同类型培训的需求状况



为了进一步加强我国广大社会成员特别是从业劳动者的在职培训和继续教育，提出以下建议

1. 建设和完善终身学习、职业培训与能力开发的制度与政策环境

政府在促进终身学习、职业培训方面的重要职责是加强制度与政策体系的建设。在职业培训的提供、资助、质量保障以及职业技能鉴定和颁发证书等方面，政府各部门需要加强政策协调和统筹规划，打破部门之间、部门和学校之间的界限，整合和充分发挥各种教育资源在加强培训和继续教育中的作用。要进一步发挥学校和各种教育机构以及全社会对劳动者进行培训和继续教育的积极性，加强培训机构能力建设，并从不同行业不同部门的实际出发，加强培训和继续教育的激励机制。要优化企业劳动组织，建立健全现代企业教育培训制度，提高对劳动者的知识和技能要求标准。重视高中后、初中后不能升入高一级学校毕业生职业技能的培训工作。要加强农村实用技术培训和劳动力转移培训，培养现代农民，并提高农民工的素质。严格执行就业准入机制，落实“先培训、后就业”、“先培训、后上岗”和建立城乡新增劳动力“持证上岗”制度。

2. 建立以就业需求为导向、以职业能力为核心评价标准的、弹性化的培训与继续教育模式

针对目前一些教育机构存在的“学科本位”的职业培训模式，我国的培训与人力资源开发，应当坚持以社会需求为导向、以职业能力为核心评价标准的模式，

加强培训内容、培训模式和方法包括时间安排等方面的针对性、多样性和灵活性。要加强职业学校、培训机构与企业等社会各部门的联系与合作，发展委托培训、订单式培训、半工半读、业余培训等多种培训形式，为广大劳动者提供多种学习机会。

要把以职业能力为本位，运用到培训与继续教育的全过程，在这方面，国内外一些企业和培训机构做了很多探索。例如将不同类型劳动者提高和更新自身工作所需要的知识和技能或职业能力标准细分为各种专项知识和能力的要求，并把它们转化为具体的课程和学习模块，帮助学习者根据自身的情况选择不同的学习内容、途径和进度等。还要采取各种措施，努力形成培训效果的评估反馈机制，不断提高培训工作的质量。

3. 建立和完善适应终身学习需要的评价和认证支持体系，促进终身学习社会化、个性化

终身学习体系下的培训与继续教育应该是与学校教育等其他类型的教育能够相互沟通和衔接的、开放的培训和学习体系。这种体系使得学习者可以在各类教育机构之间、在正规教育场所和非正规教育场所之间进行选择和流动，充分满足学习者的个性化需求，如学习时间与空间的可选择性、学习层次的多样性、学习内容的丰富性等。同时，建立适应终身学习需要的评价和认证支持体系，使不同的教育机构的培训可以互认学分，以提高培训的效率，促进终身学习的社会化和个性化。当前世界一些国家在对不同类型的教育与培训之间，建立多元的、能相互认可的认证支持系统等方面，进行了许多探索。大体有以下三种模式：

第一种模式是基于个人知识、技能与态度的评价和认证模式。其主要特征是：一是对个人的知识与技能作鉴定；二是针对正规教育机构以外的个人学习成果作鉴定。通过认证将之转换为学习资格证书。挪威 1999 年尝试建立面向个人的评价和认证体系，对劳动者进行的非正规、非正式学习，通过笔试、面试、自我评价和工作实践评价相结合的方法，将非正式学习引入高级中等教育和高等教育，并给予一定的学分。韩国 2000 年《终身教育法案实施细则》提出建立“学分银行体系”，探索将非正规教育的学习成果进行认定并授予学分，当被认定的学分积

累到规定要求的数目时，就可以授予学习者相应的学习资格。到 2004 年为止，韩国通过学分银行制度，已经为近 1.5 万人颁发了学士学位。日本政府为了鼓励对学习成果的认定活动，特别设立了“文部省认定技能审查制度”，支持和认可民间组织开展对青少年或成人通过各种途径学到的知识和技能进行检查和鉴定，颁发相应的等级证书，学校对其有关学习成果也承认其学分。

第二种模式是课程取向的资格认证。以英国为例，英国 20 世纪 70 年代中期成立的国家学位授予委员会（CNA），对多科性技术学院和继续教育院所开设的课程进行认证，得到认证的课程所授予的学位得到国家的认可。最近推出的“学分累积与转移计划”（CATS）对各种正规、非正规或工商部门所开设的课程进行认证。认证的内容包括课程方向、课程质量和学时长短等。通过认证的课程，其成绩可以进行累积，而且可以在不同学校或不同系统之间可以相互转换和认可。

第三种模式是整合取向的资格认证。这一模式的主要特征是，积极探索正规教育证书与非正规教育证书、学历资格证书与职业资格证书可以相互承认、相互沟通的办法和制度。英国 1997 年成立资格与课程委员会（QCA）致力于促进教育和培训的统一，全面整合从学前教育至各级普通教育、职业教育乃至高级职业培训的学校课程、评估和资格认证，建立一个统一的国家资格证书体系。这一体系囊括了 3 套资格证书：普通教育证书、普通国家职业资格证书（GNVQ）、国家职业资格证书（NVQ）。具体做法是，承认获得相应国家职业资格的学习者可以免试直接升入相关大学的学科攻读学位，并与普通高中教育的高级水平考试（A 级）具有同等地位。这些进入不同学习途径的学生可以横向流动，使得 16 岁青年能够根据自身的条件、兴趣和志向自由地选择继续学习的道路（参见表 14）。

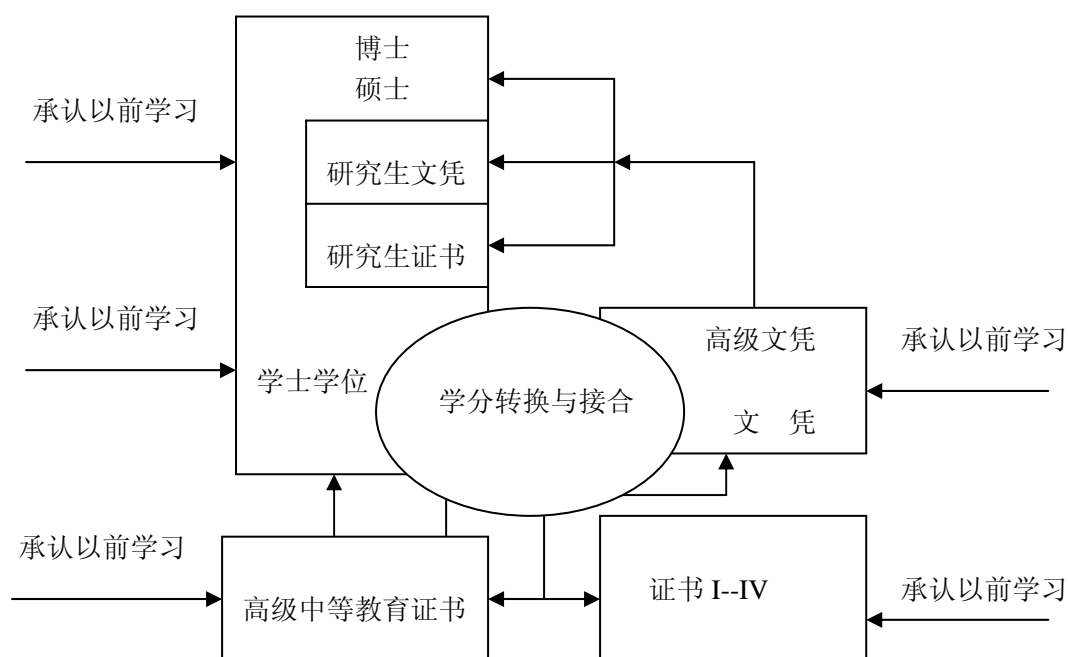
表 14 英国国家资格证书体系

NVQ5（工程师）		硕士学位（大学）
NVQ4（高级技师）		学士学位（大学）
NVQ3（技术员或高级技工）	GNVQ 高级	大学预科 A 级（16-18 岁）
NVQ2（机器操作员）	GNVQ 中级	
NVQ1（简单劳动者）	GNVQ 初级	普通中学证书（14-16 岁）
国家职业资格（NVQ）	普通国家职业资格（16-19 岁全日制）	学校教育

澳大利亚的全国学历资格框架（AQF）把所有的义务教育后教育与培训的学

历资格纳入全国统一的学历资格制度中，由 12 个义务教育后资格等级组成，并涵盖了学历资格之间的衔接和过渡安排的原则指南和具体信息，明确了不同的教育机构的功能和任务以及教育机构之间的相互联系，使各种层次不同形式的教育和培训包括学习者过去的学习经历、工作经验能够相互沟通和补充，形成具有梯次结构的有机网络，并辅以建立对学习经历评估、学分承认和转换等各种制度，使学习者在不同部门间可以实现“无缝隙”的流动（具体路径图参见图 5）。

图 5 澳大利亚学历资格框架路径



我们可以从我国的国情出发，学习借鉴国外终身学习一些好的经验，建立适应终身学习的培训质量评估指标体系和学习状况的考核、认证和学分的互认制度，进行有关建立“学分银行”和“终身学习卡”的制度及相关措施的实验，为广大社会成员日益增长的学习要求提供更多的机会和更好的服务。

4. 加强对弱势群体的扶持和帮助，促进教育培训的公平和公正

提高农村农业劳动者的素质和加强对农村转移劳动力的培训，是我国从业劳动者培训和继续教育的重点和难点。建议各级政府要把农村劳动力转移培训与繁荣地方经济和建设社会主义新农村紧密结合起来，切实加大对转移培训的公共财政投入力度，统筹安排各项资金和充分运用各种培训资源，提高培训质量。建议

在贫困地区实施农民免费培训工程，更好地为提高农业劳动者素质和农民转入第二、三产业提供培训服务。要扩大失业者利用失业保险享受提供免费培训的范围。在不同类型企业的劳动合同中，要增加对培训的权利和义务的有关内容，促进培训成本的合理分担，保障职工接受培训的合法权益。

（三）加强学习型组织和学习型社区建设，推动社会学习化

学习型组织和学习型社区是学习型社会建设的基石，是构成学习型社会的基本单位，在形成终身学习的环境以及建设学习型社会的过程中具有重要的作用。

学习型组织的本质特征是，善于组织和激发本组织的成员“进行不断学习，终身学习，全员学习”，同时通过学习，使组织的功能、结构与文化也能继续发展与创新。学习型组织的发展是建设学习型社会的重要基础。在学习型组织里，学习不仅是学习者促进自身发展的重要途径，也是提高组织的工作效率、提升组织文化品质和增强组织竞争力的重要途径。社会各种类型的组织包括政府机关、企业、文化教育团体和社会的各个单位和部门，都是国家的组织基础和社会的细胞，担负着为国家和社会创造财富、管理城市、农村和公共服务的职能。要倡导和鼓励社会团体和组织都能建设为学习型组织。最近我国提出了各级党政领导干部培训计划，这是一个非常重要的战略措施。要认真总结这些年来干部培训工作的经验和教训，提高不同行业不同领域干部培训的实效和水平。要积极推动工商企业学习型组织的建设，这是提升企业竞争力的重要途径。美国麻省理工学院著名的管理学教授彼得·圣吉说，未来真正出色的企业，将是能够设法使企业各类人员全心投入、并有能力不断学习的组织；因为未来唯一持久的优势，是有能力比企业的竞争对手学习得更快。在美国，工商业组织每年用于职工培训的经费高达2100亿美元，超过全国高等教育的经费。建设学习型社会，还应积极推进学习型家庭的建设，家庭是对广大儿童青少年和社会成员影响最直接最密切的组织，是落实和促进社会成员终身学习的重要环境。建设各种学习型组织，是通向建设学习型社区、学习型社会的必由之路。学习型组织提供的教育和培训服务与专门从事教育、培训的机构不同，其培训和学习的内容，与学习型组织从事的业务活

动、组织的生活和发展有着密切的联系，在时间安排上以业余时间为主。

学习型社区是社区居民包括社区内从业人员学习的重要基地。传统的社区只是人们依靠居住地或工作场所在地理上比较接近等因素而结成的交流、集会、休闲和生活的共同体。而学习型社区则不同，它是将社区内分散的学习资源联系和整合起来，为社区内有不同学习需求的居民提供各种不同的学习机会，促进社区居民的主动学习、自主学习和互动学习，塑造浓厚的学习氛围和环境、并在制度、体制、机制、经费、物质和学习资源等方面为社区居民的学习努力提供保障，使社区成为为全体居民提供各种学习机会的新型社区。

这些年来，我国学习型组织和学习型社区的建设有了很大发展。从2000年开始，国家先后批准了两批61个国家级社区教育实验区；各省、直辖市的省级社区教育实验区达到了300多个。同时，民政部在全国已经树立了100多个社区服务示范区。经过几年的探索和实践，我国学习型城市、社区、组织建设取得了一定的成果，初步积累了一些经验，主要是：

1. 从社区的实际出发，加强领导，制定相关政策和规章制度，初步形成政府统筹协调和领导、社会力量支持和社区群众自主参加的运行机制和管理体制。

2. 建立和发展适应居民对学习多种需求的学习网络。一些社区在对社区内各种教育资源整合的基础上，建立了以社区学院（或其他学校和教育机构）为龙头，以街道（镇）社区各类学校为骨干，以社区内的学习型组织为基础的学习网络。有的社区建立了学习考核的制度和办法。

3. 依靠社区的各种资源，培养和建设专兼结合的社区教育师资队伍；整合和充分利用社区内各种教育和文化设施，为建设学习型社区服务。社区教育的经费来源在加大政府投入的同时，逐步实行多元化。

社区的学习（教育）化、学习（教育）的社会化，将是未来我国学习型社区发展的方向。学习型社区的学习教育活动面向社区全体居民。它与专门的教育机构不同，教育和学习内容贴近社区居民生活和工作的实际，教育（学习）模式具有社会性、开放性、针对性和便捷性等特点。居民可以在住地或工作场所，选择适合自己所需要的学习资源，选择学习的形式和途径。社区教育与正规教育互相

补充，在建立终身教育体系中具有不可替代的作用。

随着经济和社会的发展，进一步推进社区教育发展的重点是对社区教育的发展进行整体规划，并充分运用和整合社区各种资源，加强社区教育的基础能力建设；进一步增强社区教育的针对性、实效性、多样性，并充分利用现代网络技术，促进学习型社区的建设和发展，满足社区成员日益增长的、多样化的学习需求。

(四) 大力推进教育信息化建设，形成覆盖全社会的教育培训网络和满足各种类型学习者需要的学习资源

1. 以多种模式，积极发展现代远程教育与培训，满足不同年龄段、不同社会背景群体的学习要求

在中国这样一个发展中的人口大国，要通过每个人都必须具备计算机才能推进教育（学习）信息化的学习模式是不现实的，必须以多种模式，积极发展现代远程教育与培训。从提高效益来说，发展中国家建立学习中心模式具有明显的聚集效益优势。墨西哥蒙特利科技大学在这方面为发展中国家创造了成功的经验。他们通过卫星教学和 Internet 教学，为本国学习者提供本科、研究生教育和继续教育。至今这所大学已培养了相当于墨西哥人口 3% 的高等学校毕业生。同时这所大学还为经济比较贫穷的地区提供社会服务。最近几年，该校已为这些地区建立了 1700 多个社区学习中心。并与墨西哥北部三个州的政府合作创立了北部分校，为具有不同学习需求的学习者提供在线教育服务，取得了较好的效果。国内外的实践经验表明，学习中心的教育和培训网络，要力求覆盖较多的地区，要注意研究和了解学习者的需求，加强教育培训项目的针对性，提高教育质量，才能充分发挥网络的交互功能，提供学习者方便快捷地获得学习机会的条件，从而有效提高教育资源的利用率，降低学习者的学习成本，满足学习者的需要。

2. 充分发挥全社会各方面的积极性，开发优质数字化教育资源

建立和不断发展适应社会发展和社会成员需求的优质的数字化学习资源，是加强教育信息化建设、促进终身学习的前提条件。应该动员和集中全国优秀专业人才、专业机构，整合和充分发挥全社会各方面的积极性，开发不同类型地区、不同类型学习群体的数字化网络教育资源，实现优质教学资源共享。要探索民间

投资参与教育信息化建设的新途径。2002年，19%的美国企业的培训采用在线方式，并且有继续发展和增长的趋势。在非正规、非正式教育领域，民间投资应发挥更大的作用。另外从国际经验看，网络虚拟大学也是一个重要的发展方向。实现资源共享，关键是要打破学校、部门之间彼此分割的格局，避免低水平重复开发和优质教育资源的垄断。

3. 推进教育信息化政策、法规和制度建设，建立现代远程教育的质量评估和认证体系

在国家制定终身教育法的过程中，应把远程教育作为终身教育的重要内容给予原则性规定，并把远程教育作为一种学习方式确定下来。还需要进一步制定教育信息化标准或指南。特别要重点规范学术性机构、文凭教育的标准，真正实现人们对学习方式的自由选择。要积极创造条件，开展教育信息化的评估、认证和有效的监督工作，切实保证教育信息化的发展和建设能够成为广大学习者获得优质教育资源的途径。

4. 努力提高全体公民的信息素养和信息化意识

信息素养和信息化意识是指掌握和运用信息技术解决实际问题的能力和意识，是一个人应对未来信息社会和进行终身学习必须具备的基本能力。要提升我国的人力资源优势，必须依靠全体公民终身学习能力和信息素养的提高。尤其对农民学习者，信息技术课要与他们的实际需求结合起来，帮助他们解决实际的问题。教师是教育理念的直接传播者，在普及教育信息化的过程中，要重视教师的核心作用，并使教师普遍具备 ICT 基本知识和基本能力，将终身学习的理念贯彻到具体教学实践当中。

我们要力争到 2020 年，使各级各类院校的网络基础设施有明显改善，所有的城乡学校都将联结在现代远程教育网络上，城市的每一个教室、乡村的每一个学校都能够用现代远程教育手段获取所需要的学习资源；初步形成具有我国特色的远程人才培养培训模式和质量控制体系，涌现出一些具有远程教育特色的中等和高等院校，50%以上的高校能够开设远程在线学习课程；现代远程职业培训得到较大的发展，大多数企业能够接受远程培训，全国 10%以上的企业、学校能够

开展在线培训。

六、建设终身学习体系和学习型社会的体制保障和制度创新

用终身学习的理念改革教育体制，推进教育制度创新，构建新的教育管理体制和运行机制是终身学习体系和学习型社会的基础条件和重要保障，也是构建全民终身学习体系和学习型社会极其重要和紧迫的任务。当前世界各国构建终身教育体系、建设学习型社会的一个重要趋势，正在从观念层面向制度层面改革的方向推进。建立新的体制和机制的目标，是保障向社会成员终身学习的需要提供更加广泛、更加多样、更加灵活的学习机会；建立适应这一需要的新的办学体制、管理体制和投入体制，广泛调动全社会的学习资源，为终身学习提供更有力的资源保障；建立更加有效的管理机制和更加有力的法律和政策支持体系。

（一）建立完善与终身学习体系和学习型社会相适应的公共管理机构

在学习型社会中，教育、学习和培训的参与、提供和管理，将远远超出传统教育的范围，所涉及的部门和社会组织也越来越多，同时政府投入已经无法满足全体社会成员所有的学习需求，发挥全社会和各种教育机构在终身学习中的作用将越来越重要。终身学习办学主体的多元化，要求不同办学主体之间建立共同参与、相互协调和良好的合作机制，从而更有效地向社会提供教育服务，满足社会不同群体的需求。

1. 转变政府职能，充分发挥政府在建立学习型社会中的作用，提高政府公共管理和服务的效率和水平；在非义务教育阶段和非正规、非正式教育和各种培训方面，要重视和积极发挥全社会和各种教育机构作用。在建立终身教育体系的工作中，政府具有极其重要的作用，应是“建立学习型社会的构想者和引导者，为人民提供各种公共服务的服务者，发展和完善各种教育服务有关规则制定者和监督者”。在具有公共服务性质的教育培训领域，特别是义务教育和弱势群体的教育培训等方面，政府应当承担起主要责任。在切实保障经费不断增长的同时，政府还应该不断改进管理机制，提高经费的使用效率。例如根据各地区经济发展不平衡的实际，建立适应我国国情的义务教育经费保障体

制;加大中央和省级政府财政对农村和贫困地区中小学教师工资和学校基础设施建设的分担比例等。政府要进一步转变职能,深化教育管理体制改,特别是由对各类学校的直接行政管理,转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段,进行宏观管理。要重视和加强决策研究和咨询工作,建立由教育和社会各界专家参加的咨询、审议、评估等机构,形成民主的、科学的决策程序。

要满足终身学习社会中广大社会成员不断增长的教育和学习的需求,还要注意区分教育培训物品的公共性与非公共性,充分调动全社会的积极性和发挥市场的作用。表 15 列举了部分具有公共服务性质和非公共服务性质的教育培训类型。

表 15 部分具有公共服务性质和非公共服务性质的教育培训类型

具有公共服务性质的教育培训类型	具有非公共服务性质的教育培训类型
义务教育	高中教育
特殊教育	高等教育
小学以下文化程度劳动者的在职培训	成人中等教育、技术培训
再就业培训	高等教育
农村劳动力转移培训	成人专业培训
其他	管理培训
	专业技术培训和职业培训
	服务技能培训
	幼儿教育
	民办教育
	老年教育
	其他

参考资料: 胡鞍钢:《政府在构建终身学习社会的角色与作用》,中国科学院-清华大学国情研究中心《国情报告》2004 年第 23 期

在具有非公共服务性质的教育培训领域,政府要调动全社会和各类教育机构的积极性,并通过法律、政策、规章、金融等各种手段进行监督、规范和管理,保护学习者的权益。

2. 要建立政府和社会各部门之间的统筹协调机制。由于培训和继续教育涉及各个部门、各个领域的所有社会成员,迫切需要加强政府对有关职能部门的统

筹协调能力，改变和克服资源分散、重复建设等浪费和低效现象，建立跨部门的和有效的终身学习统筹协调机制。这些机构或机制的主要职能包括，共同确定终身学习的发展目标，研究所面临的问题，提出和协调必要的政策措施，评价政策进展状况以及筹措可利用的资源。

从国际动态看，加强政府各个部门之间以及政府与其他社会部门之间的横向协调，以及中央政府与地方政府和社区之间的纵向协调，是很多国家构建终身学习体制的重要趋势。如韩国政府 2001 年将教育部组建为教育与人力资源发展部，由副总理兼任部长，以加强与人力资源开发和终身学习有关的政府部门（如劳动、科学技术、信息通讯、以及经济与财政等部门）间的政策协调。日本 2001 年成立了由政府管理者、教育界人士、企业界代表等组成的“终身学习推进会议”（跨部门的政策协调机构），并在 1990 年通过的《关于完善振兴终身学习措施的推进体制等的法律》中规定：在文部省和都道府县（相当于我国的省级政府）设立终身学习的决策咨询机构——终身学习审议会。⁵审议会由各种利益团体的代表组成，具有广泛的代表性。国外的经验也表明了建立跨部门的终身学习协调机制的重要性。

（二）建立满足全民终身学习需要的教育培训投入和学习资助体制

构建全民终身学习社会需要巨大的、持久的资源投入，需要依靠政府、企业、社会、个人合理分担终身学习的成本。只有这样，终身学习体系和学习型社会才能可持续发展。

政府的公共投入是确保终身学习机会均等、促进终身教育与培训的公平的重要保障。要在完善社会主义市场经济体制、构建政府公共财政体系的过程中，加快调整国民收入分配格局，切实落实科教兴国和教育优先发展的战略地位，尽快实现财政性教育经费占 GDP4% 的目标，争取到 2020 年提高到 5% 以上的水平。

继续优化财政性教育经费在各级各类教育中的分配结构，加大对基础教育和职业教育的投入力度。鉴于义务教育在终身学习体系中的基础地位，国务院已提出一系列重要的政策措施，要认真抓紧落实。应尽快将《教育投入法》列入国家

⁵ 文部省编“我が国の文教施策：生涯学習の課題と展望——進む多様化と高度化”，大藏省印刷局，1996，156-157 页。

的立法计划。《教育投入法》应明确规定财政性教育经费占 GDP 的比例，规定各级政府对教育投入应承担的责任，规定各级各类学校拨款的基本原则和依据（如生均成本的计算范围、方法和拨款公式、程序等），规定教育收费的决策和责任主体，确定收费标准的依据和程序（如听证会）等。

在拨款方式上，建议尽快制定各级各类学校的生均成本、拨款标准和程序，增加拨款的透明度和科学性；从兼顾公平和效率的原则出发，建立多种拨款方式相结合的综合拨款模式，包括一般事业费拨款（人员经费、教师工资、基建拨款、公用经费拨款）、专项拨款（扶弱性的倾斜拨款和竞争性的倾斜拨款）等。

建立社会投资教育的激励机制，提高社会各个部门、组织和企业对教育培训的投入水平。目前我国社会的教育经费中，民间投资占的比重较大，但其中大部分是学习者个人缴纳的学费，而社会和企业的投入较少。部分企业教育培训投入的积极性不高，除了劳动用工制度、劳动力市场供求因素，以及企业对教育培训的意义认识不足之外，还有两个重要的原因：一是对企业的教育培训投入缺乏有约束力的、明确的法律依据；二是缺乏有效的激励机制。因此，建议在通过立法明确企业对教育培训投入责任的同时，完善税收优惠等鼓励企业增加教育培训投入的激励机制。

（三）加快终身学习的法制化进程，尽快研究制定《终身学习法》

20 世纪 90 年代中后期，我国曾就终身教育的立法问题进行过探讨，但由于种种原因，终身教育立法工作未能取得实质性进展。随着构建全民终身学习体系和学习型社会的目标的提出，终身学习立法工作应加快进程。目前，福建省已经开始了关于“终身学习”的立法工作，在全国产生了积极的影响。《终身学习法》立法工作的内容应该包括：

1. 依据宪法关于公民受教育权利的规定，明确立法目的是保障公民的学习权利，提高国民素质、促进社会和谐发展和个人的全面发展等。
2. 对“终身学习”概念的内涵和外延做出明确的法律界定。
3. 明确政府在终身学习体系和建设学习型社会中的责任和义务。
4. 规定各级各类学校和教育机构在终身学习中的目标和任务。

5. 规定社会各种利益相关者（教育提供者、学习者、企业、社会中介机构等）的权利、责任和义务，特别是在合理分担教育培训成本方面的责任等。
6. 关于带薪教育（学习）休假制度的规定。⁶
7. 关于终身学习办学模式多样化的规定。
8. 关于终身学习的质量保障、成果的鉴定、认证和评估机制的规定；
9. 关于终身学习体系的管理体制（权利与义务相称，管制与自治结合，公平与效率兼顾）。
10. 关于整合全社会各种教育资源和开放公共教育、文化、体育设施的规定。
11. 关于对终身学习中的弱势群体（贫困和支付学习费用困难者、低学历者、残疾人、少数民族等）进行扶助的具体措施等。
12. 对学习型社会建设中可能出现的各种问题做出预测和考虑采取的措施

（四）建立终身学习的质量保障和认证机制，完善学习、培训成果的评估鉴定体系

学习质量保障机制、学习成果的评价和鉴定体系具有重要的导向作用，它不仅对激励学习者的学习积极性有意义，还有助于学习者在不同类型和层次的学习之间进行便捷和有效的衔接，对于构建不同学习路径之间的“立交桥”以及促使学习提供者提高质量都具有十分重要的意义。

建立适应终身学习的新型评价体系的基本原则是承认和科学评价各种学习的价值，使学历资格与职业资格并重，正规学习与非正规学习并重。在一些终身学习比较发达的国家，不仅非正规学习的成果得到承认，而且连相关领域的工作经历也可以转化为一定的学分。韩国的“学分银行”在这方面颇具启发意义。建议从终身学习的观点出发，进一步构建和完善国家资格认证体系，使现有学历资格（教育部管理）、专业技术资格（人事部管理）和技能资格（劳动部管理）等三大资格认证体系能够相互沟通和衔接。

⁶ 本课题组的调查发现，目前阻碍我国成人学习和培训的主要因素是学习的时间和经费得不到保证。从国际经验看，建立“带薪学习休假”制度，是从时间和经费上为学习者提供有效保障的重要途径。1976年国际劳工组织在《关于带薪教育休假的公约》中对“带薪教育休假”的概念界定是：在职工就业期间内的特定时间、以教育为目的给予职工的、并充分保障其在财政方面各项权利的休假。

（五）建立终身学习咨询与信息服务系统

学习者对社会发展、行业发展状况和趋势的认识程度，对提高学习的自觉性和效率有密切的关系。当前很大一部分在职业岗位就业和准备就业的学习者对未来的职业发展缺乏清晰的认识，学习的动力和目的性不强。应当建立起与知识经济发展相适应的终身学习咨询系统，包括加强学校教育中的职业生涯教育和发展完善专业化的职业指导咨询体系等，为劳动者提供职业发展和终身学习的咨询服务。

建立学习信息服务系统也是建立终身教育保障体制的重要组成部分。随着学习机会、学习形式、办学主体和学习内容的多样化，向广大的学习者提供有关办学者的资质，提供课程的方式、程度、内容以及费用等信息，对于学习者选择适合自己的学习方式和路径，具有重要作用。一些发达国家的政府非常重视学习信息提供与咨询服务体系的建设，并拨专款建立了“终身学习信息提供系统”，通过各级政府之间的协作、利用计算机网络等向民众提供学习信息咨询服务。

（六）整合和开放各种教育资源

调动和整合全社会的各种教育资源是构建终身学习体系和学习型社会的重要前提。近年来，国家已明确提出了一些开放教育和文化设施的政策举措，如规定学校设施必须向社区开放。但由于各种原因，我国的公共教育文化设施和资源的开放程度很低，造成有限教育资源的浪费。因此，要积极创造条件，打破教育资源的部门壁垒和封闭性，使公共教育资源真正成为所有学习者都可以利用的公共资源，提高有限教育资源的利用率，增加全社会学习资源的供给。应通过终身学习立法，从法律上对各种公共的教育、学习和培训资源与设施的免费和低收费开放的义务做出明确规定。