



# 各国怎样培育 人力资本 采用“全政府方式”

很多国家在人力资本发展过程中兼顾了连续性、协调性并以证据为基础，实现了全面转型。

## 关于本系列

这个由四部分组成的系列探讨各国政府为克服各种障碍、有效投资于人力资本建设而采取的各种策略。本系列以“全政府方式”为核心，这种方式要做到（1）有关努力跨越政治周期；（2）各级政府和各部门相互协调（3）以证据为基础来设计政策和项目。

尽管采取以上任何一项策略都有助于人力资本的培育，但那些兼顾三方面的国家通常取得的成效最为显著。在这个系列中，我们利用一些国家案例来考察这种做法的各个方面，最后总结成功采用三项策略所带来的可观成效和长期收益。

## 全政府方式

在各国努力发展人力资本的过程中，那些超越政治周期持续努力、注重政府各部门之间协调、以证据为基础设计政策和项目的国家取得的成效最为显著，通过人力资本积累获得了长期的社会与经济收益。这些国家包括新加坡、韩国、日本、爱尔兰和芬兰等。不少国家只用寥寥几十年时间就实现了国家的全面转型。

## 新加坡：建立世界一流的教育体系

1950年，新加坡的成年人平均只有2.1年正规学校教育。而到2010年，这个指标已经增长五倍，提高到10.6年，高于东亚地区7.9年的平均水平。在政府主导的“学习经济”投资推动下，新加坡建立了世界一流的教育和创新网络体系，可以根据市场信号提供高质量教育。政府对教育高度重视，认为没有任何学生应因缺乏资金而失去教育机会。新加坡的教育政策是通过政府直接出资和大量专项资金将私立和公立学校纳入统一的国家教育体系。政府也通过一个循环基金提供高等教育低息贷款，从而对高等教育进行补贴。



到1970年代，新加坡已经普及了初级教育，到1990年中等教育入学率达到44%。与此同时，新加坡也大力发展职业教育，努力确保职业学校所培养的技能符合市场需要。

随着大量外资的涌入，新加坡政府与外国企业合作，为外资工厂培养它们所需的技术工人。新加坡政府建议外资企业培训两倍于其自身所需的技术人员数量，允许他们从毕业生中择优录用；而其余的合格技术人才则成为吸引新投资者的重要因素。各培训中心最后整合成为新加坡工艺教育局（ITE），新加坡教育部的分支机构。ITE毕业生就业率达到90%，充分说明其出色的教育质量。大学教育层面也非常注重针对市场需求培养人才，在专业和课程设计方面积极与雇主合作。**关键政府部门密切协作，在教育界与产业界之间发挥中介和桥梁作用，确保教育部门能不断得到产业界的反馈并采取相应行动。**

新加坡也广泛使用国际比照作为改进本国教育体系的一个工具。新加坡已参加“国际数学与科学趋势调查”（TIMSS）多年，而且自2009年起开始参加“国际学生评估”（PISA）。现在新加坡在很多国际学习成果评估中都位居前列。在PISA评估中，新加坡学生在科学、阅读和数学方面的表现超过其他所有国家，比经合组织其他国家的学生领先至少两年。<sup>1</sup>

## 秘鲁：确立长期愿景，减少发育迟缓

从2005到2016年，秘鲁儿童长期营养不良率从28%下降到13%。**其间虽然政府有更叠，但各届政府均保持了减少儿童发育迟缓的有效公共政策，而且每届政府都提出了自己新的宏伟目标。**2007年的“儿童早期发展全国战略”（简称Crecer）将中央、地区和城市各级政府动员起来，**与私营部门、国际发展机构和基层组织合作**，共同减少贫困、推动发展。这些多元化伙伴携手采用了一套有效的宣传策略，大大增强了民众对慢性营养不良的严重危害以及早期预防干预手段的了解。随着越来越多的母亲与诊所和医疗中心的医生、护士和营养专家定期会面，她们的生活和育儿习惯开始变化，从而使成千上万秘鲁儿童的健康得到改善。从2007到2016年，城市儿童的发育迟缓率下降49%，农村下降50%。

Crecer 采用三管齐下的策略。首先，它强调营养问题远远不限于提供食品。清洁水源、卫生设施、医疗服务、教育以及贫困偏远农村地区的妇女赋权对减少儿童发育迟缓都极为重要。如果不对儿童成长情况进行定期监测、采取促进成长发育的措施，同时加强传染病防控、改善卫生条件和水源，那么就不可能有效防止慢性营养不良。其次，政府**非常重视政府各部及公共机构之间的横向协调以及中央、地区 and 市政府之间的纵向协调**。第三点，也是对战略的有效实施最关键的一点，就是将解决这个问题的权力（和资源）交给地区和市级政策，同时也要求他们对此负责。

秘鲁经济财政部领导了这项工作。采用**基于结果的方法**，各部门为了同一个目标而努力。在此过程中秘鲁也非常谨慎，**把钱只花在那些已经在其他地方得到实践检验、有证据表明可以切实有效地改善儿童营养和健康的干预措施上**。有关部门很早就认识到了搜集实时数据以及建立良好运行机制的重要性并采取了相关行动。通过一个名为Juntos的有条件现金转移项目提供的现金激励对此发挥了重要作用。该项目向年幼儿童的母亲发放



秘鲁Crecer项目受益人。  
照片作者：Bibiana Melzi

现金，同时要求她们将孩子定期带到医疗中心进行健康与发育监测检查，而且必须让达到学龄的子女去上学。这种现金激励提高了贫困农村地区人们对医疗和社会服务的使用。<sup>2</sup>

## 爱尔兰：对接技能培训和就业

爱尔兰经济在1970年代还是以农业为主，每年GDP平均为880亿美元。20世纪末，爱尔兰充分利用电子、信息技术发展以及全球化所带来的机会，实现了经济转型。2017年爱尔兰GDP达到3340亿美元的历史最高水平。

人力资本投资是驱动爱尔兰经济增长的一个重要因素，其中一项投资就是对教育和培训的重大改革。1970年爱尔兰已基本普及了初级教育，中学净入学率为63%。到1990年，中学净入学率提高到80%。初级和中级教育的巩固，使爱尔兰可以专注于基于知识经济的经济可持续发展。

1997年，爱尔兰建立了由诸多领域专家组成的“未来技能需求专家组”，负责评估各种行业的技能需求，同时确立了支持这项工作的机构实施框架，1999年又成立了由政府出资、行业领导的培训网络。这项措施的目的是确保高等教育可以培养具有劳动市场所需技术技能、获得了必要培训的毕业生。由于注重让毕业生达到国际标准，爱尔兰吸引了很多跨国公司前来投资经营。当前商界人士、经济学家和科学家都认为创新技术是实现经济增长的主要途径，因此，国际一流的高等教育必然是长期经济发展的最主要引擎。爱尔兰教育部逐步将技能认证和制订能力标准等职能下放给代表教育领域更广泛利益的机构，使之更为便捷高效。

爱尔兰还将自己的初级教育体系与国际标准进行对照。根据2015年PISA评估结果，爱尔兰中学生在阅读方面的得分在35个经合组织国家中排第三位，数学和科学的得分也远远高于经合组织国家平均水平（排第13位）。

## 同时实施三方面战略有助于促成迅速转型。

### 韩国：

- 对医疗和教育持续投入
- 采取良好经济政策
- 充分利用人口红利
- 40多年里年均增长6.7%

爱尔兰因过去20年的经济迅猛发展而被称为“凯尔特之虎”，而良好的治理对此发挥了重要作用。工业发展署与基础设施和技能培训提供者密切合作，确保爱尔兰拥有世界一流的城市基础设施服务和兼具技术技能和软技能的人力资本，从而吸引外国投资。爱尔兰科学基金会则对工业发展署的工作提供了补充。该基金会成立于2000年，管理6.46亿欧元的“技术前瞻基金”。该基金的目的与“高等院校研究计划”协调努力，加强科研行业与企业界的多方面联系。<sup>3</sup>

### 韩国：数十年的互补性投资

自1960年代初开始，韩国经历了大规模的人口和经济转型，在40多年时间里经济年增长率平均达到6.7%。各届政府都大力投资于医疗和教育，并坚决采取必要的经济政策来充分实现人口红利。韩国对计划生育、医疗设施及一线工作人

员有大量投入，并且在农村地区建立“妈妈俱乐部”以开展宣传教育，提供避孕用品，实现了45%育龄夫妇实行计划生育的目标。这促使韩国生育率迅速下降：从1950年到1975年，生育率从每名妇女平均生育5.4个孩子下降到2.9个，而到2005年这个数字已下降到1.2个。

在拥有大量工作年龄人口的情况下，韩国通过各方面政策手段加快了经济增长。**政府调整了教育与技能培训战略，建立了拥有更高技能的劳动力。**“生产导向型教育”战略使公民获得经济发展需要的知识和技能。韩国还实施了以劳动密集型产业发展为重点的综合经济规划，将投资引向基础设施和农村建设项目，并建立了吸引外国直接投资的良好营商环境。**韩国有意识地同时实施医疗、教育和经济增长政策，使这几方面的努力可以相互强化，从而提高了政策成效，推动了延续数十年的经济增长。**<sup>4</sup>



人力资本项目（HCP）是为更快、更多、更好地对人投资、推动更大公平和经济增长的一项全球性努力。该项目帮助各国领导人创造必要政治空间，使之可以将具有转型意义的健康、教育和社会保护投资作为工作重点。项目目标是实现更迅速的进展，以建立这样一个世界：所有儿童都获得充分营养，做好学习准备，他们在学校里能真正学到知识和技能，作为健康、有技能、生产率高的成年人进入就业市场。

## 注释

- 1 Yusuf, S. and Nabeshima, Kaoru. 2012. Some Small Countries Do It Better: Rapid Growth and Its Causes in Singapore, Finland, and Ireland. The World Bank.
- 2 Marini, A., Rokx, C. and Gallagher, P. 2017. Standing Tall: Peru's Success in Overcoming its Stunting Crisis. The World Bank.
- 3 Yusuf, S. and Nabeshima, Kaoru. 2012. Some Small Countries Do It Better: Rapid Growth and Its Causes in Singapore, Finland, and Ireland. The World Bank.
- 4 Population Reference Bureau. 2012. <https://www.prb.org/south-korea-population/>

更多信息见：

[worldbank.org/humancapital](http://worldbank.org/humancapital)