

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2019.02.015

中国的教育发展:成就、挑战与对策

王美艳

(中国社会科学院 人口与劳动经济研究所, 北京 100028)

[摘要]改革开放以来,中国政府在促进教育发展方面做出了积极努力,教育发展取得了显著成就。教育经费投入大幅度增长,各级教育毛入学率不断提高,高等教育规模扩大,人口平均受教育水平显著提高。但不可否认的是,教育发展还面临着诸如生均经费增长缓慢、学前教育普及率低、职业教育质量堪忧等挑战。在当前背景下,应继续增加教育经费投入,将学前教育纳入义务教育,将高中阶段教育纳入义务教育,并大力提高职业教育质量。

[关键词]中国;教育发展;成就;挑战

[中图分类号]F123.8;G520.1 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2019)02-0098-10

引言

党的十九大报告指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。中国经济要实现高质量发展,将对劳动者的人力资本水平提出更高的要求,而劳动者的人力资本积累主要是通过教育途径获得。只有大力发展教育,劳动者的人力资本水平才可能实现较大提升。

国际经验表明,跨越了中等收入阶段进入高收入行列的国家,对教育和人力资本发展都给予了足够的重视,典型的例子是日本和韩国。从中等收入向高收入迈进的过程中,日本和韩国在增加教育经

费投入、实施教育改革、提高教育公平和教育质量方面做出了巨大努力。中国正处在向高收入阶段迈进的过程中,需要大力发展教育,提升劳动者人力资本水平。已有研究显示,教育和人力资本发展是实现经济高质量发展的重要工具,对中国的经济增长和劳动生产率的提高起到了非常重要的作用。^{[1][2](P.215)}

改革开放以来,中国政府一直高度重视教育,在促进教育发展方面做出了较大贡献,教育发展取得了显著成就。1986年,《中华人民共和国义务教育法》颁布实施,规定国家实行九年制义务教育(小学六年和初中三年),国家对接受义务教育的学生免收学费。义务教育被全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府予以保障。1993年,国务院发布了《中国教育改革和发展纲要》实施意见,提出各级、各类教育发展的具体目

[基金项目]国家自然科学基金面上项目“中国刘易斯转折期间的劳资关系治理”(编号:71473267);国家自然科学基金应急管理项目“供给侧结构性改革中的人力资本积累问题研究”(编号:71642003)。

[收稿日期]2018-12-12

[作者简介]王美艳,女,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员,教授,博士生导师。

标,并提出推进教育体制改革、提高教育质量和增加教育经费等教育发展战略。1995年,全国人大颁布的《中华人民共和国教育法》强调,公民有受教育的权利和义务,公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等依法享有平等的受教育机会。在贯彻落实《中国教育改革和发展纲要》和《中华人民共和国教育法》的基础上,1999年,中国共产党第十五次全国代表大会颁布实施了《面向21世纪教育振兴行动计划》,描绘了跨世纪教育改革和发展的施工蓝图。

2006年修订后的《义务教育法》颁布实施,强调义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育;实施义务教育,不收学费、杂费;国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度的有效实施。2010年,国务院颁布实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020)》,这是21世纪中国第一个中长期教育改革和发展规划,提出了2010~2020年期间教育发展的战略目标和发展任务。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(2011~2015)提出,加快教育改革发展,按照优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量的要求,推动教育事业科学发展,提高教育现代化水平。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(2016~2020)(以下简称《“十三五”规划》)提出,坚持教育优先发展,加快完善现代教育体系,全面提高教育质量,促进教育公平。为加快推进教育现代化,依据《“十三五”规划》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020)》,2017年,国务院发布了《国家教育事业发展规划“十三五”规划》(以下简称《教育“十三五”规划》)。《教育“十三五”规划》对各级、各类教育提出了更加具体的发展目标和实现目标将采取的行动。《“十三五”规划》和《教育“十三五”规划》成为“十三五”期间指导教育发展的纲领性文件。

教育是提高劳动者人力资本水平的主要途径。近年来,中国的教育取得了长足发展,教育回报率迅速提高。^{[3][4][5]}但是,教育发展还面临着诸多挑战。随着中国产业结构不断升级,劳动力市场将对劳动者的人力资本水平提出更高的要求。本文将《“十三五”规划》和《教育“十三五”规划》指导教育发展的两个纲领性文件中提出的各级教育的发展目标及实现目标所采取的行动进行系统总结,分析两个文件在发展目标及实现目标采取的措施等方

面的联系和区别,并进行评述,利用多方来源的数据,对中国教育发展取得的成就进行描述,考察教育发展面临的挑战,提出应对挑战的对策建议。

一、“两个规划”内容评述

《“十三五”规划》和《教育“十三五”规划》是“十三五”期间指导教育发展的两个纲领性文件。二者相较而言,《“十三五”规划》概括性地提出了教育发展目标 and 实现目标将采取的行动;《教育“十三五”规划》针对各级、各类教育提出了更加明确、更具可操作性的发展目标,而且详细阐述了实现这些目标将采取的行动。本部分将对《“十三五”规划》和《教育“十三五”规划》中各级、各类教育的发展目标和实现目标将采取的行动进行总结,并对二者的联系和区别进行评述;对为实现目标将采取的行动,着重从制度和法规、发展战略、提高质量、经费投入、学杂费减免、地区平衡发展和特殊困难群体等层面进行梳理。

(一)学前教育

《“十三五”规划》提出,将学前三年毛入园率提高到85%。《教育“十三五”规划》则进一步提出,学前教育机会显著增加,基本解决“入园难”的问题;2020年在园幼儿数达到4500万,学前三年毛入园率为85%;民族地区学前三年毛入园率达到70%以上。

为实现提出的目标,《“十三五”规划》中提出:实施学前教育三年行动计划;严格执行城市新建居民区配套建设幼儿园的规定;鼓励普惠性幼儿园发展,加强农村普惠性学前教育;重点保障中西部农村适龄儿童和实施全面二孩政策城镇新增适龄儿童的入园需求。《教育“十三五”规划》提出了更加详细的行动计划。第一,从制度和法规层面,提出推进学前教育法的研究起草工作。第二,从发展战略层面,提出以区县为单位实施学前教育行动计划及后续行动,支持企事业单位和集体办园,完善普惠性民办幼儿园扶持政策。第三,从提高质量层面,提出提高幼儿园保育教育质量,建立学前教育质量评估监管体系,着力提升学前教育教师、保育员素质。第四,从地区平衡发展层面,提出省级政府统筹学前教育资金向贫困县倾斜,加大对贫困地区、民族地区学前教育薄弱环节的扶持力度。

(二)义务教育

《“十三五”规划》提出将义务教育巩固率提高

到 95%。《教育“十三五”规划》提出义务教育普及成果进一步巩固提升,截至 2020 年,义务教育在校生达到 15000 万人,义务教育巩固率达到 95%,义务教育实现基本均衡的县(市、区)比例达到 95%,建成覆盖城乡、均衡的基本公共教育服务体系。

为实现提出的目标,《“十三五”规划》提出了具体行动计划。第一,从发展战略层面,保障居住证持有者在居住地享有义务教育。第二,从提高质量层面,加强教师队伍尤其是乡村教师队伍建设。第三,从经费投入层面,建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。第四,从地区平衡发展层面,加大公共教育投入向中西部和民族边远贫困地区的倾斜力度,稳定实现农村贫困人口义务教育有保障。《教育“十三五”规划》提出了更加细致的行动计划。第一,从发展战略层面,将进城务工人员随迁子女教育纳入城镇发展规划和财政保障范围,实行“两免一补”资金和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带的政策。第二,从提高质量层面,继续实施国家义务教育质量监测。第三,从经费投入层面,义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。第四,从地区平衡发展层面,着力提升辍学现象比较集中的农村、边远、贫困和民族地区教育质量,着力提高民族地区义务教育均衡发展水平。第五,从特殊困难群体层面,全面普及残疾儿童少年义务教育,为家庭经济困难的残疾儿童和残疾青少年提供包括义务教育、高中阶段教育在内的 12 年免费教育。

(三) 高中阶段教育

《“十三五”规划》提出普及高中阶段教育,高中阶段毛入学率达到 90% 以上。《教育“十三五”规划》则提出,截至 2020 年,高中阶段教育在校生达到 4130 万人,毛入学率达到 90%。

为实现提出的目标,《“十三五”规划》提出,率先从建档立卡的家庭经济困难的学生实施普通高中免除学杂费,增加中西部贫困地区尤其是集中连片特殊困难地区高中阶段教育资源,使未升入普通高中的初中毕业生基本进入中等职业学校就读。《教育“十三五”规划》则提出了更加细致的行动计划。第一,从发展战略层面,加快高中阶段教育普及进程。第二,从提高质量层面,提出支持有条件的地方推行小班化教学,开设多样优质的选修课程。第三,从经费投入层面,推动地方政府制定普通高中生均拨款标准。第四,从学杂费层面,免除

公办普通高中建档立卡等家庭经济困难学生学杂费。第五,从地区平衡发展层面,继续支持贫困地区和民族地区普通高中建设,提高民族地区高中阶段教育普及水平。第六,从特殊困难群体层面,加快发展以职业教育为主的残疾人高中阶段教育,为家庭经济困难的残疾儿童和残疾青少年提供包括义务教育、高中阶段教育在内的 12 年免费教育。

(四) 高等教育

《“十三五”规划》未提出具体发展目标。《教育“十三五”规划》则提出高等教育发展进入普及化阶段,截至 2020 年,高等教育在学总规模达到 3850 万人,在校生达到 3680 万人,毛入学率达到 50%。

《“十三五”规划》提出了促进高等教育发展将采取的行动。第一,从发展战略层面,推进现代大学制度建设,推进高等教育分类管理和高等学校综合改革。第二,从提高质量层面,统筹推进世界一流大学和一流学科建设,鼓励高等学校学科共建、资源共享。第三,从地区平衡发展层面,深入实施中西部高等教育振兴计划,扩大重点高校对中西部和农村地区招生规模。

《教育“十三五”规划》则提出了更加细致的行动计划。第一,从制度和法规层面,加快现代大学制度和各类学校管理制度建设。第二,从发展战略层面,推进高等教育分类发展、合理布局,推动具备条件的普通本科高校向应用型转变。第三,从提高质量层面,若干所大学和一批学科进入世界一流行列,若干学科进入世界一流学科前列。第四,从经费投入层面,完善中央高校基本科研业务费制度,落实高校科研项目预算调整、间接费用统筹使用等自主权。第五,从地区平衡发展层面,新增高等教育资源向新的城镇化地区、产业集聚区、边境城市延伸,深入实施中西部高等教育振兴计划和中西部高校基础能力建设工程。

(五) 职业教育

《“十三五”规划》未提出具体发展目标。《教育“十三五”规划》提出了现代职业教育体系更加完善的目标。

《“十三五”规划》提出了为促进职业教育发展将要采取的行动。第一,从发展战略层面,推进职业教育产教融合;第二,从学杂费层面,逐步分类推进中等职业教育免除学杂费,实行国家基本职业培训包制度。

《教育“十三五”规划》则提出了更加具体的行动计划。第一,从制度与法规层面,推动修订职业

教育法教育条例。第二,从发展战略层面,保持普通高中和中等职业教育招生规模大体相当,在中西部地区,以中等职业教育为重点发展高中阶段教育。第三,从提高质量层面,强化大国工匠后备人才培养,建立健全职业教育质量保障体系。第四,从学杂费层面,逐步分类推进中等职业教育免除学杂费,不断完善国家助学金制度和助学贷款政策。第五,从地区平衡发展层面,新增高等职业学校主要向中小城市、产业集聚区布局,加快发展符合民族地区实际的中等职业教育,提高民族地区高中阶段教育普及水平。第六,从特殊困难群体层面,加快发展以职业教育为主的残疾人高中阶段教育。

二、中国教育发展的主要成就

过去 30 年间,中国教育取得了长足发展。^{[6](P.243)[7][8]}教育发展的主要体现教育经费投入增长、毛入学率提高、升学率提高、高等教育规模扩大以及人口平均受教育水平显著提高等方面。本

部分将主要从这些角度,对教育发展取得的成就进行描述和分析。

(一)教育经费投入增长

充足的教育经费投入是教育获得长足发展的重要保障。过去 30 年间,教育经费投入稳定增加(如图 1 所示),教育经费总投入从 1991 年的 732 亿元提高到 2017 年的 42557 亿元,年均增长 1609 亿元,年均增长率为 16.9%,其中国家财政性教育经费从 1991 年的 618 亿元提高到 2017 年的 34204 亿元,年均增长 1292 亿元,年均增长率为 16.7%。

自 1990 年代中期以来,尽管不同时间段教育经费总投入和国家财政性教育经费提高的速度不同,但是二者占 GDP 比例均呈现稳定提高的态势,2012 年,教育经费总投入占 GDP 比例达到 5.3%,国家财政性教育经费占 GDP 比例达到 4.3%,均达到两个比例的历史最高值,其余年份,两个比例分别保持在 5.1%~5.2% 和 4.1%~4.2% 这样较为稳定的水平。

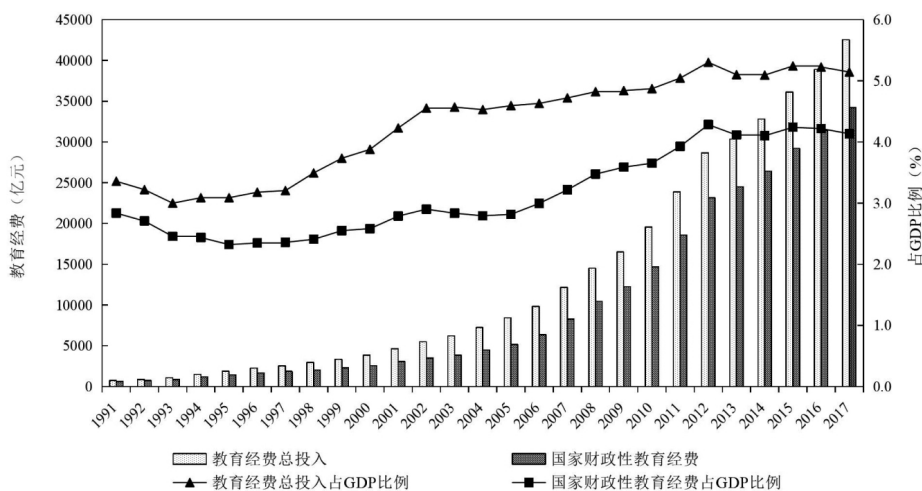


图 1 教育经费总投入、国家财政性教育经费及占 GDP 比例

数据来源:国家统计局《中国统计年鉴》(1992~2018)

注:教育经费投入包括国家财政性教育经费、民办学校办学经费、社会捐赠经费、事业收入和其他教育经费;国家财政性教育经费包括公共财政预算安排的教育经费、政府性基金预算安排的教育经费、企业办学中企业拨款、校办产业和社会服务收入用于教育的经费等。

(二)毛入学率提高

毛入学率是指某一级教育不分年龄的在校学生总数占该级教育国家规定年龄组人口数的百分比。^①毛入学率标志着教育的相对规模和教育机会,是衡量教育发展水平的重要指标。过去 20 多

年间,小学毛入学率在 100%~110% 区间的高位波动,其他各级教育阶段毛入学率均持续且稳定提高,这是中国教育取得长足发展的重要标志。

^① 由于包含非正规年龄组(低龄或超龄)学生,毛入学率可能会超过 100%。

1995年,小学阶段毛入学率已超过100%,此后20多年在100%~110%之间稳定波动;1995年,初中阶段毛入学率为78.4%,2010年提高到100%,此后一直稳定在100%~104%之间;1995年,高中阶段毛入学率为33.6%,2017年提高到了88.3%,平均每年提高2.5个百分点;高等教育毛入学率从1995年的7.2%提高到2017年的45.7%,平均每年提高1.8个百分点。^①

(三) 升学率提高

升学率标志着教育的相对规模和教育机会,也是衡量教育发展水平的重要指标。过去20多年间,除小学升学率在2006年达到100%,此后处于高位徘徊状态外,其他各级教育阶段升学率均呈现稳定提高态势,这是中国教育取得长足发展的另一个重要标志。

小学升学率稳定提高,1990年为74.6%,2006年达到100%,此后处于高位徘徊状态,但一直保持在98%以上;初中升学率持续提高,1990年为40.6%,2017年达到94.9%,平均每年提高2个百分点;高中升学率呈现不断提高态势,中间略有波动,1990年为27.3%,2016年达到94.5%,平均每年提高2.6个百分点。^②

(四) 高等教育规模扩大

在贯彻落实《中国教育改革和发展纲要》和《中华人民共和国教育法》的基础上,1999年颁布实施了《面向21世纪教育振兴行动计划》,提出到2000年高等教育入学率达到11%左右,到2010年,高等教育规模有较大扩展,入学率接近15%,若干所高校和一批重点学科进入或接近世界一流水平。自《面向21世纪教育振兴行动计划》实施以来,中国的高等教育规模显著扩张。

1998年之前,中国高等教育的招生数、在校生数和毕业生数均相对稳定,1999年以后,招生数和在校生数开始迅速增长,2002年以后,毕业生数也开始迅速增长。1998年,普通高校的招生数、在校生数和毕业生数分别为108.4万人、340.9万人和83.0万人,2017年分别达到761.5万人、2753.6万人和735.8万人,年均增长分别为34.4万人、127万人和34.4万人,年均增长率分别为10.8%、11.6%和12.2%。^③高等教育规模的扩大不仅提高了高等教育毛入学率,而且作为一种激励因素提高了高中阶段毛入学率。

(五) 人口受教育水平显著提高

近年来,中国人口的受教育水平快速而稳定地

提高。受教育水平的提高,体现了人口文盲率的迅速下降。历次人口普查和1%人口抽样调查数据显示,1982年中国的文盲率高达22.8%,1990年下降到15.9%,2000年下降到6.2%,2010年和2015年分别仅为5.7%和5.4%。

人口受教育水平的提高,还体现了具有较低受教育水平的人口比例下降,而具有较高受教育水平的人口比例上升。从6岁及以上人口的受教育水平分布看,未上过学和仅受过小学教育的人口比例在下降,与此同时,受过初中、普通高中或中职、大专及以上学历教育的人口比例在上升。

具体来看,未上过学和仅受过小学教育的6岁及以上人口比例分别从1998年的13.7%和39.8%下降至2016年的5.7%和25.6%,分别下降了8个百分点和14.2个百分点;受过初中、普通高中或中职、大专及以上学历教育的人口比例从1998年的33%、10.7%和2.8%分别上升至2016年的38.8%、16.9%和12.9%,分别上升了5.8个、6.2个和10.1个百分点。^④

三、中国教育发展面临的挑战

尽管中国教育发展取得了显著成就,但仍然面临着诸多挑战,主要体现在教育经费投入不足、生均经费增长缓慢、学前教育普及率低、高等教育有待继续发展以及职业教育质量堪忧等方面。

(一) 教育经费投入不足

1993年国务院发布《中国教育改革和发展纲要》,提出到2000年国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比重应达到4%。实际上,2000年中国这一比重仅为2.6%,比预定目标低了1.4个百分点,不仅低于高收入国家,也低于上中等收入国家和下中等收入国家,甚至低于低收入国家。2012年,中国这一比重提高到4.3%,首次实现《中国教育改革和发展纲要》中提出4%的目标。

但是,与其他国家相比,中国这一比重仅略高

^① 数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴》(1996~2018),中国统计出版社,1996~2018年。

^② 数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴》(1991~2018),中国统计出版社,1991~2018年。

^③ 数据依据国家统计局编《中国统计年鉴》(1999~2018)(中国统计出版社,1999~2018年)计算得到。

^④ 数据依据国家统计局编《中国统计年鉴》(1999~2017)(中国统计出版社,1999~2017年)数据计算得到。

于低收入国家和下中等收入国家,仍然低于上中等收入国家和高收入国家,甚至低于世界平均水平(见表1)。值得重视的是,2012年之后,中国这一比重一直在4.1%~4.2%水平徘徊,没有明显提高。教育经费投入不足是制约教育发展面临的重要因素。

表1 财政性教育经费占GDP比重的国际比较

年度 类别	2000	2012	2014	2016
中国	2.6	4.3	4.1	4.2
低收入国家	3.0	4.0	—	—
下中等收入国家	3.3	4.2	—	—
上中等收入国家	3.9	4.4	—	—
高收入国家	4.8	5.0	5.2	5.2
世界	3.9	4.6	4.9	4.9

数据来源:《中国统计年鉴》(2001、2013、2015、2017年);
世界银行“世界发展指数数据库”(2018年)。

国家财政性教育经费占一般公共预算支出比重保持较为稳定的水平,在15%~20%之间波动。1990年代前期,这一比重呈现上升态势,但之后开始下降,下降态势一直持续到2005年,随后又开始上升,2012年达到18.4%,然后又开始下降,至今仍低于1990年代初期的水平。^①与此同时,国家财政性教育经费占教育经费比重呈现典型的U字型。以2005年为界,之前国家财政性教育经费占教育经费比重不断下降,2005年达到最低值(61.3%),之后这一比重又开始上升,但目前仍未恢复至1990年代初的水平。^②这表明,其他来源(主要来自社会和家庭)的教育经费比重逐渐提高。

(二)生均经费增长缓慢

普通小学、普通初中和普通高中的生均教育经费支出均呈现上升态势,但增长速度比较缓慢。1996~2016年间,这三个教育阶段的生均教育经费支出年均增长分别为363元、496元和461元,年均增长率分别为14.2%、12.5%和8.5%。^③普通高等学校的生均教育经费支出在1996~2000年间是增长的;2001~2005年间持续下降,这主要与1990年代末期开始的高等教育扩招有关;2006年以来又开始呈现上升态势。总体而言,普通高等学校的生均教育经费支出上升的速度比较缓慢。1996~2016年间,普通高等学校的生均教育经费支出年均增长576元,年均增长率仅为4.1%。^④

各级教育阶段预算内生均教育经费支出的变

化趋势与生均教育经费支出非常类似。普通小学、普通初中和普通高中的预算内生均教育经费支出均呈现上升态势,但增长速度比较缓慢。1996~2016年间,这三个教育阶段的预算内生均教育经费支出年均增长分别为316元、439元和373元,年均增长率分别为16.6%、15%和10.5%。^⑤

普通高等学校的预算内生均教育经费支出在1996~1999年间是增长的;2000~2005年间持续下降,这同样与1990年代末期开始的高等教育扩招有关;2006年以来又开始呈现上升态势。但总体而言,普通高等学校的预算内生均教育经费支出上升的速度也比较缓慢。1996~2016年间,普通高等学校的预算内生均教育经费支出年均增长仅为285元,年均增长率仅为2.9%。^⑥

(三)学前教育普及率低

中国学前教育的普及率较低。《“十三五”规划》和《教育“十三五”规划》均提出,2020年学前三年毛入园率达到85%。2014年,在经济合作与发展组织(OECD)国家中,大约1/3的国家的毛入园率超过100%,大约40%的国家的毛入园率在90%~99%之间。^[9]2009年,中国学前教育毛入园率仅为50.9%,2017年提高到79.6%。欲达到规划中提出的目标,学前教育毛入园率还需要再提高5.4个百分点。即使达到规划中提出的目标,与发达国家的毛入园率相比仍然相对较低。

虽然师生比不能直接反映教师的工作条件,但从某种程度上反映了教师的工作负担程度。在其

① 数据依据国家统计局编《中国统计年鉴》(1992~2017)(中国统计出版社,1992~2017年)计算得到。

② 数据依据国家统计局编《中国统计年鉴》(1992~2017)(中国统计出版社,1992~2017年)计算得到。

③ 数据依据教育部财务司、国家统计局社会科技和文化产业统计司编《中国教育经费统计年鉴》(1997~2017)(中国统计出版社,1997~2017年)计算得到。为保持可比性,使用消费价格指数对生均教育经费支出进行了平减(以1996年为100)。

④ 数据依据教育部财务司、国家统计局社会科技和文化产业统计司编《中国教育经费统计年鉴》(1997~2017)(中国统计出版社,1997~2017年)计算得到。为保持可比性,使用消费价格指数对生均教育经费支出进行了平减(以1996年为100)。

⑤ 数据依据教育部财务司、国家统计局社会科技和文化产业统计司编《中国教育经费统计年鉴》(1997~2017)(中国统计出版社,1997~2017年)计算得到。为保持可比性,使用消费价格指数对生均教育经费支出进行了平减(以1996年为100)。

⑥ 数据依据教育部财务司、国家统计局社会科技和文化产业统计司编《中国教育经费统计年鉴》(1997~2017)(中国统计出版社,1997~2017年)计算得到。为保持可比性,使用消费价格指数对生均教育经费支出进行了平减(以1996年为100)。

他条件相同的情况下,生师比越低,意味着教育质量越高;反之,生师比越高,表明教育质量越低。1990年代末期,学前教育的生师比有所下降,从1998年的25.1下降至2000年的23.7,仅在2001年这一比例较高,提高到32.1的水平,此后,学前教育生师比呈现较为稳定的下降趋势,2016年达到其最低点,为17.7;2017年,学前教育生师比又略有回升,为18.9。^①

(四)高等教育有待继续发展

《教育“十三五”规划》提出,高等教育发展进入普及化阶段。2020年,高等教育在校生人数达到3680万人,毛入学率达到50%。在2007年至2017年间,普通高校在校生人数从1884.9万人增长到2753.6万人,年均增长86.87万人,如果以这个增长速度,到2020年,普通高校在校生人数将达到3014.21万人,比《教育“十三五”规划》中提出的目标少665.79万人。2017年,高等教育毛入学率为45.7%,与《教育“十三五”规划》中设定的目标相比,差4.3个百分点。

1997年,普通高校的生师比仅为9.8。从1990年代末期开始,普通高校的生师比开始迅速上升,这主要与高等教育扩招有关,2002年,普通高校生师比达到19,是历年来的最高水平,之后两年连续下降,后又开始上升,2007年以后,普通高校生师

比保持在相对较为稳定的水平,处于17~18之间。^②毋庸置疑,较高的生师比不可避免地会影响高等教育的质量。与发达国家相比,中国普通高校的生师比较高。例如,2015年,德国高等教育的生师比仅为12,美国为14,英国为16^③,中国同一年份普通高校的生师比为17.7,远高于这些国家。

除此之外,高等教育扩招之后,在重点高校里,农村学生比例明显下降。^[10]在进入重点大学的机会方面,来自农村家庭的学生始终处于劣势地位。^[11]其中不排除有城镇化水平提高、农村人口比例下降的因素。但在重点高校中,农村学生比例明显下降和农村学生进入重点大学的机会始终处于劣势地位是值得重视和思考的问题,这会减少农村家庭的父母鼓励孩子就读高中的激励,对贫困的农村家庭而言,这种状况尤甚。

(五)职业教育质量堪忧

《教育“十三五”规划》提出,巩固提高中等职业教育发展水平,保持普通高中和中等职业教育招生规模大体相当。在过去20年里,不论招生数还是在校生数,中等职业教育人数在高中阶段教育总人数中的占比均呈现W型(如图2所示)。近年来,这两个占比均有所提高,2017年分别为45.1%和44%,但远低于1990年代末期的水平,1998年,这两个比重分别高达61.4%和61.6%。

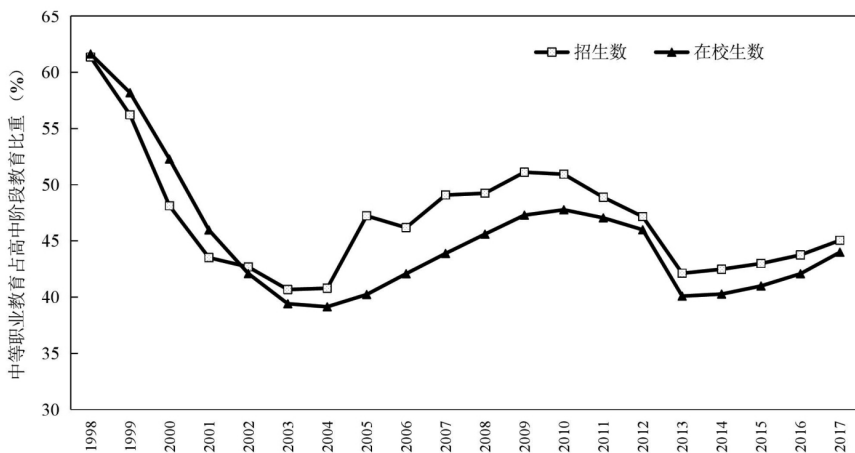


图2 中等职业教育占高中阶段教育比重

数据来源:根据教育部网站《全国教育事业发展统计公报》(1999~2018)相关数据计算得到。

① 数据来源于《全国教育事业发展统计公报》,参见教育部网站 http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb。

② 数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴》(1998~2018),中国统计出版社,1998~2018年。

③ 数据来源于经济合作与发展组织(OECD)图书馆网站, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-30-en.pdf?expires=1548823618&id=id&accname=guest&checksum=F730FC01675D1E449810CEC45CC8AE2F>。

观察其他国家中等职业教育学生人数在高中阶段教育总人数中的占比,我们发现国家之间存在巨大差异。例如,在日本,1955~1970年期间这一比例大概保持在40%左右,1970年代和1980年代这一比例迅速下降,1995年降至25.8%,达到其历史最低水平,之后又略微有所上升,然后保持在一个相对较为稳定的水平(27%左右)。德国的情况则完全相反,在高中阶段,中等职业教育人数一直占据优势,中等职业教育学生人数占15~18岁学生人数的比例最高时超过60%。^{[12](P.112)}由此可见,在高中教育阶段,中等职业教育与普通高中的学生相对比例并无规律可循,每个国家都是根据自己的实际情况,选择适合自己的发展策略。

2005~2017年期间,中等职业教育的生师比呈现典型的倒U字型。2010年之前,中等职业教育的生师比迅速提高,从2005年的21.3提高到2010年的25.7,达到最高值。之后,中等职业教育的生师比开始下降,2017年降至19.6,但仍然较高。^①较高的生师比显然无法保证中等职业教育的质量。

与其他各类教育相比,职业教育与劳动力市场的关系最为密切。然而,目前无论是中等职业教育还是高等职业教育,其专业设置和教学内容均与人口转型和产业结构升级所引致的劳动力市场需求脱节,除此之外,一些职业教育机构与企业 and 就业服务机构缺乏充分的合作与沟通。多种因素叠加在一起,使得职业教育培养出的劳动者的技能很难完全满足劳动力市场的需求。

四、应对挑战的对策建议

中国要实现教育发展的既定目标,“十三五”期间还面临着诸多挑战。针对教育发展中面临的主要挑战,本部分将主要从以下四个方面入手,提出促进教育发展的对策建议。第一,继续增加教育经费投入;第二,将学前教育纳入义务教育;第三,将高中阶段教育纳入义务教育;第四,大力提高职业教育质量。

(一)继续增加教育经费投入

为进一步促进教育发展,中国政府必须继续大力增加教育经费投入,既要增加公共教育资源投入,也要鼓励各方面社会资源的参与。即使教育经费投入显著增加,如何按照教育自身规律合理配置教育资源,其难度甚至比教育资源的筹措更大。教

育资源尤其是公共教育资源在城乡之间、地区之间以及教育阶段之间配置的不均等,影响到教育发展效果。因此,设置教育经费投入的优先序非常重要。政策制定者应该把着重点放在教育获得的公平与平等方面,义务教育的财政责任建议全部由中央政府承担。^②

此外,随着生育率的下降和人口年龄结构的变化,中国各级教育阶段的在校生数不断变化。自1990年代末期以来,小学阶段在校生数大幅度下降,这种下降趋势一直持续到2013年,自2014年开始略有回升,但2017年也仅回升到与2009年数量相当的水平;初中在校生数自2004年以来即呈现稳定的下降趋势,仅2017年在校生数比2016年在校生数略有增加。

与此同时,高中阶段的在校生数在2010年之前一直在持续增加,之后年份略有下降。普通高校的在校生数则是持续增加,尤其是1990年代末期高等教育扩招以来,普通高校在校生数的增长速度更快。1998年,普通高校在校生仅为413.4万人,2017年增长到2753.59万人。^③随着高中阶段和普通高校在校生数的增加,对教育经费的需求加大。因应各级教育阶段在校生数的变化,教育经费投入应该随之进行相应调整。

(二)将学前教育纳入义务教育

学前教育在大多数发达国家并未被列入义务教育,但并不意味着学前教育未得到重视。相反,学前教育有着充足的经费,而且各国为保障弱势儿童享有学前教育,采取了多种优惠和扶持政策。例如,20世纪90年代,美国为了消除财政赤字,大幅削减社会福利开支,但托幼事业经费反而逐年增加;20世纪60年代,瑞士法律规定,各州儿童至少享受1年以上的义务学前教育。

中国的学前教育在地区和城乡之间存在巨大不平衡。农村地区的学前教育质量较低,很多留守儿童不能接受到良好的学前教育;城市中的流动儿童遇到的则是学前教育入园难,尤其是进入公立幼儿园难的问题。户籍制度是造成流动儿童弱势状

^① 数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴》(2006~2018),中国统计出版社,2006~2018年。

^② 按照《义务教育法》,义务教育不收学杂费,国家建立义务教育经费保障机制,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府予以保障。

^③ 数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴》(1999~2018),中国统计出版社,1999~2018年。

况的最重要原因。近年来,中央和地方政府都对户籍制度进行了一系列改革^{[13][14][15]},但户籍制度仍然像一堵看不见的“墙”,使得外来人口无法得到与城市人口同等的待遇。^{[16][17][18](P.190)}

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》《“十三五”规划》和《教育“十三五”规划》均未提出将学前教育纳入义务教育。但是研究表明,教育回报率大会随着教育阶段的提高而降低^{[19][20][21]};在各级教育阶段中,学前教育具有最高的投资回报。^[22]在中国,将学前教育纳入义务教育既是有效率的,也是必要的。中国学前教育的重点在农村。将学前教育纳入义务教育,将大幅度提高农村学前教育的覆盖率,缩小城乡教育差距。

(三)将高中阶段教育纳入义务教育

高中阶段教育是初中教育和高等教育的衔接阶段,对教育的发展至关重要。从国际经验看,高中阶段教育在各国和地区普遍得到重视。根据国际经验,当一个国家的刘易斯转折点来临时,往往是其高中教育发展较快的时期。日本在1960年到达了刘易斯转折点。日本高中教育发展最快的时期,恰好是1960年代的10年,在这期间,日本制定并实施了多项政策促进高中教育的发展。韩国在1970年迎来了刘易斯转折点。从1960年代至1970年代期间,韩国制定了多项法规和政策促进高中教育的发展。

随着中国产业结构的升级和刘易斯转折点的到来,对劳动力素质的需求逐渐地提高。^[23]《“十三五”规划》和《教育“十三五”规划》均提出,到2020年,高中阶段毛入学率达到90%。2017年,中国高中阶段毛入学率为88.3%,离既定目标还差1.7个百分点。但是,仅仅普及高中阶段教育还不够,中国还需要将高中阶段教育纳入义务教育范畴,减轻家庭在教育支出上的负担,吸引更多普通家庭的孩子尤其是农村贫困家庭的孩子接受高中教育。

(四)大力提高职业教育质量

随着经济的发展和产业结构升级,劳动力市场对劳动力的技能需求也随之变化。亚洲四小龙的经验表明,伴随着产业结构的调整和升级,职业教育提供了大量适合劳动力市场需求的劳动力。中国职业教育的课程内容和教学需要做出重大调整,为工业化和城镇化提供具备市场所需要的技能的劳动力。职业学校应该与企业 and 就业服务机构建立更加紧密的联系,促进毕业生更好地满足劳动力市场的需求。建立完善的数据信息和分析系

统,有助于分析劳动力市场形势,评估职业学校的表现,为提高职业教育质量提供指导。

除此之外,政府应该鼓励更多私人资源投资职业教育,并使之与公立学校得到同等对待。发达国家的经验表明,私立职业教育是职业教育的重要支柱。研究显示,私立学校的效率高于公立学校。^{[24][25]}更多私人资源的加入将使公立与私立职业学校之间产生健康竞争,提高职业教育的质量。

[参考文献]

- [1]蔡昉,王德文.中国经济增长可持续性与劳动贡献[J].经济研究,1999,(10).
- [2]蔡昉,曲玥.企业生产率、职工素质与教育/培训[A].蔡昉.中国人口与劳动报告 No.11:后金融危机时期的劳动力市场挑战[C].北京:社会科学文献出版社,2010.
- [3]赖德胜.教育、劳动力市场与收入分配[J].经济研究,1998,(5).
- [4]Bjorn Gustafsson, Shi Li. Economic Transformation and the Gender Earnings Gap in Urban China[J]. Journal of Population Economics, 2000, (13).
- [5]Junsen Zhang, et al.. Economic Returns to Schooling in Urban China, 1988 to 2001[J]. Journal of Comparative Economics, 2005, (33).
- [6]Emily Hannum, et al.. Education in the Reform Era[A]. Thomas G. Rawski, Loren Brandt, China's Great Economic Transformation[C]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- [7]文晓国.中国教育发展与教育平等的城乡考察——基于最近三次人口普查资料的实证研究[J].教育与经济, 2016, (3).
- [8]郝克明,杨银付.改革开放以来我国教育发展的若干启示[J].教育研究, 2010, (3).
- [9]霍力岩,等.中国与OECD国家学前教育发展的比较研究[J].基础教育, 2017, (3).
- [10]杨东平.高等教育入学机会:扩大之中的阶层差距[J].清华大学教育研究, 2006, (1).
- [11]岳昌君.规模扩大与高等教育入学机会均等化[Z].广州:中国教育经济学学术年会, 2009.
- [12]李其龙,张德伟.普通高中教育发展国际比较研究[M].北京:教育科学出版社, 2008.
- [13]王美艳,蔡昉.户籍制度改革的历程与展望[J].广东社会科学, 2008, (6).
- [14]都阳,等.延续中国奇迹:从户籍制度改革中收获红利[J].经济研究, 2014, (8).
- [15]孙文凯.中国的户籍制度现状、改革阻力与对策[J].劳动经济研究, 2017, (3).
- [16]Kam Wing Chan, Li Zhang. The Hukou System and

- Rural—urban Migration in China: Processes and Changes[J]. *The China Quarterly*, 1999, (160).
- [17] 王美艳. 城市劳动力市场上的就业机会与工资差异——外来劳动力就业与报酬研究[J]. *中国社会科学*, 2005, (5).
- [18] 蔡昉, 等. 中国劳动力市场转型与发育[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [19] George Psacharopoulos. Returns to Education: A Further International Update and Implication[J]. *Journal of Human Resources*, 1985, (4).
- [20] George Psacharopoulos. Returns to Investment in Education: A Global Update[J]. *World Development*, 1994, (22).
- [21] George Psacharopoulos. Returns to Investment in Education: A Further Update[Z]. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2002, No.2881.
- [22] Pedro Carneiro, James Heckman. Human Capital Policy [Z]. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 2003, No.9495.
- [23] 蔡昉. 刘易斯转折点: 中国经济发展新阶段[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [24] George Psacharopoulos. Public Versus Private Schools in Developing Countries: Evidence from Colombia and Tanzania[J]. *International Journal of Educational Development*, 1987, (1).
- [25] Emmanuel Jimenez, et al.. The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries[J]. *World Bank Economic Review*, 1991, (2).

(责任编辑 毛伟华)

Educational Development in China: Achievements, Challenges and Policy Suggestions

WANG Mei—yan

*(Institute of Population and Labor Economics,
Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China)*

[Abstract] The Chinese government has made great efforts to promote the development of education and has made strides in education development since the reform and opening—up. The educational funding, both in total and from the government, has increased significantly. The gross enrollment rate of different educational level has risen steadily. The higher education has expanded and the educational level of the Chinese population has improved rapidly. However, China still faces many challenges. For example, though education expenditure per student has showed an increasing trend, the increases have been modest. The universalization level of preschool education in China is relatively low and the quality of vocational education is pretty low. This study puts forward some policy suggestions to cope with these challenges.

[Key words] Educational Development; Achievements; Challenges; Policy Suggestions