

人口变迁与教育布局结构优化

屈小博

【摘要】人口变迁的新形势意味着教育需求结构转变的长期趋势，教育布局需要提前做好准备。我国人口变迁呈现总量增速放缓、老龄化不断加深、城市化率不断提高、人口流向大城市聚集的特征，未来教育总体规模有所下降，教育结构将随人口结构发生波动。在时间上，各学段教育需求变化受不同年龄段人口结构差异和教育普及程度的影响而呈现波动；在区域上，持续的人口流动使得城市尤其是大城市的教育需求持续增加。对此，教育布局需要从“量”向“质”转变、强化教育供给弹性、优化高等教育人才培养结构、顺应城市化人口集中趋势、优化教育布局均衡配置等。

【关键词】人口变迁 教育布局 学龄人口 人口迁移

【中图分类号】F012 【文献标识码】A



人口变迁与教育发展布局存在深刻的内在联系。一方面，人口结构的变化对教育事业提出了新的要求，老龄化和低生育率使我国劳动供给数量不断下降，通过教育来提升劳动力质量就成为应对这一挑战的关键举措。另一方面，教育布局结构优化需要结合人口变迁形势来做出调整。从时间上看，人口结构分布决定着未来教育需求的水平和教育资源布局。从空间上看，城镇化和人口流动趋势决定着教育需求的空间配置状况。面对人口时空分布变化对教育需求的影响，及时调整教育供给布局，有助于实现需求和供给的良好匹配。因此，把握当前我国人口变化的趋势和规律，厘清人口结构变化对未来教育需求的影响，科学调整教育供给，将成为实现教育布局结构优化的关键支撑。

我国人口变迁的新形势

人口与社会发展之间既相互促进又相互影响。在改

革开放的前30年里，劳动年龄人口的快速增长和人口抚养比的下降为中国带来了有利的生产型人口结构，并为中国经济发展带来了充足劳动力、高储蓄率和投资回报高等一系列的“人口红利”。随着我国人口结构加速转变，人口结构的老龄化、少子化，区域人口增减分化不断加深。习近平总书记指出：“近年来，我国人口发展出现了一些显著变化，既面临人口众多的压力，又面临人口结构转变带来的挑战。”我国人口变迁已经进入新的发展阶段，呈现出新的特征。

人口增速放缓趋势难以避免，但人口规模依旧巨大。从世界范围看，工业化进程带来的生产力提高和医疗水平改善有效降低了人口死亡率，人口自然增长快速上升，生育率下降，大多数发达国家因此进入人口下降时期。中国工业化进程下的人口变迁也基本符合这一逻辑，并且人口转变的速度更快。在经历了20世纪60—80年代的人口爆发以后，我国人口自然增长率开始逐步放缓。需要注意的是，人口变化是一个长期过程，尽管我国人

口总量增速明显放缓，但未来人口规模依然巨大，对经济社会发展的影响也具有一定的时滞性。人口要素变动对经济运行全领域、社会发展各环节都产生深远影响，无论处于哪个人口阶段，资源配置和全要素生产率的提升都要与人口结构变化相适应。

劳动年龄人口比重下降，老龄化、低生育成为人口变迁的主要特征。由于人口死亡率已趋稳定，出生率的下降就成为决定未来人口结构的主要因素。一方面，我国老龄化程度不断加剧。2023年，我国60岁及以上人口超过21.1%，65岁及以上老龄人口超过15.4%，已经正式进入中度老龄社会。根据有关预测，我国60岁以上老年人口预计到2035年左右占比超过30%，到2048年前后跨入全世界人口老龄化水平最高的国家和地区行列。另一方面，反映出生率变化的总和生育率还在降低。虽然我国已经采取一系列促进生育的政策，但生育率和生育意愿在短时间内难以有效提升，这对教育需求和经济社会发展都将产生深远影响。

人口空间配置更加集中，向大城市的聚集会进一步加剧。我国区域间人口迁移趋势依然显著，第七次人口普查显示，2020年我国常住人口城镇化率达到63.9%，比2010年提高14.2个百分点，全国流动人口规模达到3.76亿，跨省流动人口为1.25亿人。在我国人口增速放缓的背景下，人口迁移带来的机械增长越来越成为决定区域人口发展的重要因素，特别是大城市吸引了大量人口流入。人口迁移决策主要是为了获得更好的就业机会、更高的预期工资以及更好的公共服务，相比小城市，大城市由于规模效应的存在能够大幅度提高劳动者的匹配效率，通过知识溢出效应带来更高的人力资本提升，分摊较高的基础设施和公共服务投入，从而降低各项成本并带来多样化的消费机会。目前人口仍然在向沿海、大城市及周边城市群集中，从2010—2020年，北京和上海由于户籍制度和土地、住房政策影响，10年间人口增长分别为11.6%和8.0%，相比2000—2010年间有所减缓；同时期深圳、广州、杭州、成都等城市的人口增长则分别达到了98.5%、47.1%、37.2%和38.5%，远高于预期。人口增长最多的10个城市全部为国家统计局定义的超大或特大城市。在人口向大城市的迁移过程中，

劳动力得以通过空间配置效率提升为经济发展释放新的红利，这也直接影响着未来教育需求的空间分布。

人口变迁对教育布局的影响

人口增速放缓影响未来的教育需求，同时带来教育质量提升机遇和教育布局结构调整。教育资源的基本规模由人口数量所决定，出生人口的下降意味着未来各级学龄人口规模都会随之逐步降低，我国教育面临从数量扩张到质量提高的转折点。人口压力的弱化减轻了教育资源配置的总量问题，未来的挑战集中于教育资源供给的均衡配置和多样化的教育需求，我国教育布局需要由数量保障转变到质量提升上来。高等教育普及化是各国提升教育质量的重要举措，我国高等教育普及化率近年来稳步提升，在2022年达到59.6%，同时与全球主要发达国家的86.3%相比仍有较大差距，在教育支出占GDP比重不变的情况下，教育数量的下降带来人均教育资源拥有量的增加，进而为教育质量的提升带来改革契机。

不同年龄组人口结构差异，对各学段的教育需求影响存在先后序。即使总人口达峰，由于人口结构的队列性质，不同年龄组的人口变化存在差异。按照我国当前的教育制度，学前教育、义务教育、高中教育、高等教育的学龄人口分别对应3—5岁、6—14岁、15—17岁、18—21岁四个年龄段，这些年龄段的人口数量变化能反映出未来不同学段潜在教育需求变化。根据第七次人口普查数据，3—5岁、6—14岁、15—17岁、18—21岁四个年龄段总人数分别为5279万、15895万、4427万、5691万，其中，这四个年龄段的平均人数分别为1760万、1766万、1476万、1423万。显然，受到“全面二孩”生育政策的影响，目前我国学前教育和义务教育段学龄人口有所上升，但这一教育需求释放过后又会迎来迅速下降。通过进一步细分第七次人口普查0—3岁的人口数据可以发现，由生育政策调整带来的教育需求短暂扩张后，我国教育需求将面临更大的收缩。如何实现教育资源供给的动态匹配，成为教育布局结构优化必须考虑的突出问题。

学龄人口变化直接影响义务教育需求，高等教育年

龄人口在校规模具有很强的不确定性。通过教育提升劳动者人力资本水平是经济社会发展的需要，但接受教育的人口规模将同时受到人口数量和不同阶段教育普及的影响。在义务教育阶段，由于其强制属性，人口规模基本决定了未来的教育需求，这一规模的影响传递到高等教育时则会因其普及率的变化而有所波动。以各年龄段在校率来看，2020年7-14岁儿童在校率均在95%，在校率的下降主要发生在初中毕业之后，随年龄增加逐步下降，21岁的人口在校率降至47.8%，与美国、日本等发达国家相比存在较大差距，这一教育阶段也成为制约我国平均受教育年限提高的主要节点。高等教育年龄人口规模将持续稳定下降，未来高等教育年龄人口在校规模具有很强的不确定性。相比2010年，2020年我国16-21岁各年龄段在校率上升均超过10个百分点。如果这一趋势仍然继续，那么尽管高等教育受教育年龄人口规模处于下降趋势，但高等教育需求仍能保持相对稳定。因此，对高等教育在校规模的研究不同于通常的人口预测本身，需要在人口预测的基础上，充分关注高等教育普及、研究受教育水平和受教育模式等因素的变化。

城镇化推动人口在城市集中，城市中心城区教育需求随人口流动而提升。以非农户籍人口比例计算，2020年我国城镇化率达到63.9%，比2010年提高了14.2个百分点，这一增长速度略高于2000年到2010年的城镇化提升。从分布来看，城镇化水平的提升主要发生在人口流入城市，对于人口流出区域，人口总量减少的趋势下依然向中心城区集中。对2010-2020年所有人口流出的城市研究发现，市辖区常住人口总数有所提升，常住人口中市辖区人口占比平均提高了约4个百分点。城市区域内人口的重新分布也带来了教育需求的空间重新分布，尤其对人口流出城市来说，由于经济发展水平相对较低，一些县域教育出现向城市化、空心化，农村地区“一生难求”的现象也逐渐增多。这些地区一方面人口流出，另一方面城市化比重还在提升，教育资源配置如果不能跟上快速的城镇化进程，就会出现教育布局“城市大而挤、农村小而空”的问题。

城市间超大规模的人口迁移仍在持续，大城市中流动人口子女教育保障未能充分实现。城市内人口在向中

心城区聚集，城市间人口向经济发展水平更高的大城市集中。第七次人口普查数据显示，2020年流动人口数量达到3.76亿人，相比2010年增长了近70%，占总人口比例达到35%，受人口流动影响儿童达到1.38亿人，其中流动儿童7109万人，有4162万流动儿童在城区，占58.5%。这些流动人口集中于各大区域经济中心，长三角地区、珠三角地区、北京市和重庆市的流动人口总数占到全国流动人口的33.3%。无论参考常住人口与户籍人口规模的对比，还是人口空间迁移的趋势变化，这些中心城市对流动人口的教育资源供给不足仍然是教育布局优化需要面对的主要问题。北京、上海等一线大城市，外来人口的教育需求还不能满足，未来的教育需求还会进一步扩大。

人口结构变化下的教育布局优化建议

第一，抓住学龄人口下降带来的调整契机，教育布局从“量”向“质”转变。2023年，习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议时强调：“要着眼强国建设、民族复兴的战略安排，完善新时代人口发展战略，认识、适应、引领人口发展新常态，着力提高人口整体素质，努力保持适度生育水平和人口规模，加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源，以人口高质量发展支撑中国式现代化。”高中及高等教育，是我国当前教育质量的主要目标。2023年，我国高中阶段毛入学率91.8%，高等教育毛入学率60.2%。根据中国教科院编制的教育强国指数综合排名显示，11个国家的高中阶段毛入学率达到了100%，排名前15名的国家高等教育平均毛入学率已达到86.3%，我国人均教育水平还有较大的提升空间。一些经济发达地区可以尝试消除职业高中和普通高中在继续升学上的差异性限制，保障劳动者素质提升的多样化渠道，为我国经济社会发展提供更大支撑。

第二，加强对学龄人口规模研判，教育布局更具弹性、优化各学段教育资源的结构。对学前教育、义务教育阶段，各年龄段人口分布基本上能够预测出未来不同学段的教育需求变化，公共教育布局和结构优化就需要提前对此

做出准备。2014年的生育政策带来一波出生人口回升,2014-2017年的新生儿数量都超过1600万,这部分新生儿已经进入义务教育或学前教育阶段。随后出生人口下降,表明未来教育需求数量要随之收缩,更具弹性的教育布局优化十分必要。在学校建设上,十二年一贯制学校可以实现不同学段的教育供给转化;在校舍硬件上,要考虑到教室、桌椅等对不同年龄段学生的兼容性。根据人口结构变化,动态调整学校建设、教师编制、经费配置等教育规划,加强全学段的学龄人口预测,综合考虑人口出生、人口流动、城市产业布局等多方面信息,建立大数据技术预测模型,提前做出学位布局和学龄人口的配置。

第三,优化高等教育结构,确保经济和社会高质量发展的人才供给。人口增速放缓趋势下,人力资本提升不仅能带来劳动生产率水平的提升,还是技术变革和创新的主要因素,高人力资本的形成主要发生在高等教育阶段,高等教育发展是人才培养的关键。一方面,为保证劳动年龄人口下降后技能人才的稳定供给,继续推进长周期高等职业教育建设,支持高等职业院校对中等职业院校资源整合,贯通高等职业教育与工程硕士、博士的培养途径。另一方面,以人工智能为代表的新技术变革增加了对常规性、可编程技能的替代性,普通高等教育需要格外关注学生非常规能力的培养,职业教育也需要加强一般性技能与专业创新技能的结合,让学生能满足新就业的需要。此外,需要进一步完善以需求为导向的人才培养机制,要充分利用行业和企业的人才需求信息优化高等教育结构,加强高技能人才供需预测,提高人才培养和产业需求的匹配度。

第四,顺应城市化的人口集中趋势,在人口流出地引导教育资源的调整和优化。人口总量增速放缓并不意味着区域人口的增长停滞,人口迁移在区域人口变迁中发挥着越来越重要的作用。不同于人口流入城市,人口流出城市总的教育需求已经开始下降,调整教育资源布局、优化结构成为人口流出城市实现教育高质量发展的必然选择。这些城市的教育需求增长主要发生在县城和市区中心,就需要更加重视这些区域的学校和学位建设,让更多的学生在市区能接受高质量教育。为保障村镇一级学生的教育质量,可以重点建设一些规模和教学质量

较高的学校,通过提供校车、寄宿等方式提升对周边地区的覆盖,将“撤点并校”过程中节约下来的教育资源真正用到学生身上,在确保提升人民教育满意度的原则下,积极推动教育的集中收缩,实现有限资源的最优配置。

第五,关注教育布局结构优化的均衡配置,保障大城市中流动人口子女的教育公平。党的二十大报告提出:“坚持以人民为中心发展教育,加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平。”围绕“能上学、上好学”的人民需求,需要加强针对流动人口子女的教育资源供给,保障各级各类学校对流动人口子女“应收尽收”。在实现流动人口子女“能上学”基础上,进一步利用优质教育资源带动不同层次学校的教学发展,通过发展集团化办学、对口援助和协作等形式,实现教师、教学材料、教学经验等教育资源共享,确保外来人口子女也能够“上好学”。针对流动人口子女受教育地域不稳定性的特点,应进一步完善基本公共教育的服务体系,基于“一人一号”的全国中小学生学籍信息管理系统,建立“流出地-流入地”的学籍信息管理体系,减少流动人口子女在入学、转学、就学等各个环节的成本,以数字学籍管理赋能流动人口子女教育的全链条保障。人民论坛

(作者为中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员、中国社会科学院人力资源研究中心副主任)

【注:本文系中国社会科学院国情调研重大项目“人口负增长时代的职业替代和技能需求调研”(项目编号:2024GQZD008)的阶段性成果】

【参考文献】

- ①都阳、封永刚:《人口快速老龄化对经济增长的冲击》,《经济研究》,2021年第2期。
- ②张炜、徐沛璠:《人口新形势下教育如何高质量发展》,《群言》,2024年第1期。
- ③吴瑞君、尹星星、尹文耀:《我国人口在校模式高质量发展研究》,《华东师范大学学报(教育科学版)》,2022年第8期。
- ④王广州:《中国高等教育年龄人口总量、结构及变动趋势》,《人口与经济》,2017年第6期。
- ⑤屈小博、张琛:《人口结构变化对教育布局的影响》,《中国高等教育》,2023年第18期。
- ⑥史秋衡:《农民工随迁子女教育改革的重点与突破点》,《人民论坛》,2023年第22期。

责编/李一丹 美编/王梦雅