

中国延长义务教育年限 的财政可行性分析^{*}

王美艳 屈小博 贾 朋

内容提要 自1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布实施以来,中国实现了全面完成普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的战略任务,九年义务教育巩固率超过95%。然而,随着产业结构的转型和升级,对人力资本的需求也逐步提高,仅仅实行九年义务教育远远不够。结合一些地区学前教育和高中教育免费政策的实践以及国际经验,我们建议学前教育可实行分步走策略,即首先将学前一年教育纳入义务教育范围,在条件允许的条件下逐步将学前三年教育全部纳入义务教育;将高中三年教育一次性全部纳入义务教育范围。对延长义务教育年限进行的财政可行性分析表明,即便将学前教育和高中教育一次性全部纳入义务教育范围,财政上也是可承受的。

关键词 人力资本需求 延长义务教育年限 财政可行性

Abstract Since the promulgation and enforcement of the *Compulsory Education Law* of the People's Republic of China in 1986, China has achieved the strategic task of universalizing nine-year compulsory education and eradicating illiteracy among young adults, and the consolidation rate of nine-year

compulsory education has exceeded 95%. However, with the transformation and upgrading of industrial structure, the demand for human capital has gradually increased, and the implementation of nine-year compulsory education alone is far from sufficient. Combining the practice of free preschool and high school education policies in some regions and international experience, we suggest that preschool education can be implemented in a step-by-step strategy, i.e., firstly, the preschool year will be included in the scope of compulsory education, and gradually, when conditions permit, all three years of preschool education will be included in compulsory education; and all three years of high school education will be included in the scope of compulsory education at one time. An analysis of the fiscal feasibility of extending the years of compulsory education shows that even if preschool and high school education are all included in compulsory education at once, it is still fiscally affordable.

Keywords Demand for human capital
Extending the years of compulsory education
Fiscal feasibility

^{*} 本文得到国家自然科学基金专项项目“中国人口转变的独特性、经济影响及政策研究”(72141310)的资助。

一、引言

改革开放 40 多年来,中国经济迅速增长,创造了世界经济发展史上的奇迹。其中,教育发展和人力资本积累对中国经济增长作出了重要贡献。自 1986 年《中华人民共和国义务教育法》颁布实施以来,中国开始实行九年制义务教育,教育发展取得了显著成就,劳动者平均受教育水平大幅度提高。中国实现了全面完成普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的战略任务,九年义务教育巩固率超过 95%。这是中华民族教育史上的一个重要里程碑。

然而,不可忽视的是,在义务教育取得重大成就的同时,中国的教育发展仍然面临重大挑战:一是人口平均受教育水平依然较低,二是教育发展仍存在着明显的城乡差异和地区差异。随着人口年龄结构的变化,劳动者的数量优势逐步丧失,未来中国经济增长将越来越依靠劳动者人力资本水平的提高。不论是从产业转型和升级对人力资本的需求角度,还是从教育发展的国际经验角度,中国仅实行九年制义务教育远远不够,需要扩展义务教育范围,延长义务教育年限。

本文以下部分内容安排如下:第二部分描述中国义务教育发展状况,第三部分总结一些地区学前教育和高中教育免费政策实践,第四部分考察义务教育发展的国际经验,第五部分对延长义务教育年限进行财政可行性分析,第六部分为主要结论和政策建议。

二、中国义务教育发展状况

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出,“把发展基础教育的责任交给地方,有

步骤地实行九年制义务教育”。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,实施义务教育不收学费、杂费,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府予以保障。由此,中国以国家立法的形式正式确定实施九年制义务教育,谱写了中国教育发展的新篇章。按照《义务教育法》的规定,九年义务教育是所有适龄儿童少年必须接受的教育,具有强制性、免费性和普及性。

1992 年党的十四大提出,“到本世纪末,基本扫除青壮年文盲,基本实现九年制义务教育”,确立了“两基”的战略目标。1993 年中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,正式把实现“两基”作为中国 20 世纪 90 年代的奋斗目标。2001 年,中国实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的战略目标。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,保证义务教育制度实施。2011 年,中国全面完成普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的战略任务。

《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》提出,义务教育巩固率提高到 95%。《国家教育事业发展规划“十三五”规划》则提出,义务教育普及成果进一步巩固提升;2020 年,义务教育在校生 1.5 亿人,义务教育巩固率 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、更加均衡的基本公共教育服务体系。

为了实现提出的目标,《“十三五”规划》和《教育“十三五”规划》均提出了具体的行动计划。2020 年,义务教育阶段在校生为 1.56 亿人,九年义务教育巩固率达到 95.2%。在校生数和义务教育巩固率均已超过《教育“十三五”规

划》中提出的目标。2015—2020年期间,义务教育巩固率从93.0%提高到95.2%,平均每年提高0.44个百分点。^①

20世纪90年代以来,初中阶段毛入学率从1990年的66.7%提高到2000年的88.6%和2010年的100%,此后徘徊在100%~104%之间。小学升学率从1990年的74.6%提高到2006年的100%,此后处于高位徘徊状态,但一直保持在98%以上。初中升学率在1990年仅为40.6%,此后一直稳定提高,2014年达到95.1%,此后徘徊在93.5%~95.5%之间。义务教育阶段毛入学率和升学率均有了大幅度提高。

随着中国的产业结构从劳动密集型产业为

主逐步转向以资本和技术密集型产业为主,对劳动者人力资本的要求也随之提高。对从事资本和技术密集型产业的劳动者而言,仅接受义务教育远远不能满足产业发展的需求。研究表明,从事第三产业中的技术密集型产业的劳动者的平均受教育年限已经超过13年(蔡昉和王美艳,2012)。这就意味着,这些劳动者需要接受大专及以上学历的教育。然而,根据第七次全国人口普查数据,在15岁及以上人口中,城市中仍然有42.4%的人口仅接受过义务教育,接受过高中和大专及以上学历的比例分别为24.2%和33.4%。在镇和村,仅接受过义务教育的人口比例更分别高达60.9%和81.5%(表1)。

表1 城乡受教育水平分布 单位:%

	城市	镇	村
义务教育	42.4	60.9	81.5
其中:小学	10.8	19.4	34.1
初中	31.6	41.5	47.4
高中	24.2	21.1	12.0
大专及以上学历	33.4	18.0	6.5
合计	100	100	100

资料来源:根据第七次全国人口普查汇总数据计算得到

三、中国学前教育 and 高中教育免费政策实践

中国目前实行九年制义务教育。随着经济社会的发展,越来越多的地区开始采取各种政策,大力促进义务教育之外的教育阶段的发展。除了高等教育扩招之外,学前教育和高中教育是得到高度重视的两个教育阶段。各地促进学前教育和高中教育发展的主要举措,是实行多

种类型的免费政策。本部分对中国学前教育和高中教育免费政策实践进行总结和概括。

各地学前教育免费政策主要包括免保教费、免教科书费、免伙食费等,甚至实行学前教育免费(表2)。早在2010年,陕西省吴起县即开始实行学前三年教育免保教费、免教科书费。陕西全省在2011年开始实行学前一年教育免保教费,对家庭经济困难幼儿补助生活费。之后,相继有一些地区开始实行不同类型的学前教育免费政策。

表 2 部分地区学前教育免费政策

开始年份	省份	地区	免费年数	内容
2010	陕西	吴起县	3	免保教费、教科书费
2011	陕西	全省	1	免保教费,对家庭经济困难幼儿补助生活费
2012	西藏	全自治区	3	免保教费、交通费、读物费、杂费
	山东	济宁市兖州区	3	免学费
2013	河北	保定市涞源县	3	农村学前免费教育
	江苏	全省	3	残疾学生学前免费教育
2014	江苏	南京市	1	免保教费
	新疆	南疆四地州	2	免保教费、伙食费、读本费、采暖费
	福建	漳州开发区	3	本区户籍人口免保教费
2016	四川	民族地区 51 个县	3	免学费、教科书费
	云南	迪庆藏族自治州、怒江傈僳族自治州	2	免保教费,生活补助
	青海	六州、西宁和海东	3	六州所有学生、西宁和海东贫困家庭学生免保教费
	宁夏	泾源县	3	免保教费
	新疆	昌吉州吉木萨尔县	3	免保教费
	甘肃	全省	3	甘肃户籍在园幼儿按照每人每年 1000 元标准免除(补助)保教费,对 58 个连片特困县的建档立卡贫困户入园幼儿再增加 1000 元补助
2017	新疆	南疆四地州	3	农村学前儿童免保教费、伙食费、读本费、采暖费
	新疆	乌鲁木齐市	2~3	本市户籍且年满 3 周岁的农村学前三年儿童免保育费、幼儿读本费,补助伙食费、采暖费,城镇学前两年儿童补助保教费、幼儿读本费、采暖费
2018	新疆	乌鲁木齐市	3	全市学前三年免费教育
2021	云南	迪庆藏族自治州	3	免保教费,对家庭经济困难在园幼儿给予生活补助

还有一些地区开始对高中阶段教育实行多种类型的免费政策,比如免学费、免学杂费、免书本费、免住宿费等,甚至实行高中阶段教育免费(表 3)。陕西省吴起县从 2007 年秋季开始实行高中阶段免费教育,珠海市政府从 2007 年秋季开始实行本市户籍学生高中教育免学费。此后,相继有一些地区开始实行多种类型的高中阶段教育免费政策。

为了使得进入高中阶段受教育的学生不因家庭经济困难而失学,国家也采取了若干政策资助家庭经济困难学生。例如,2016 年财政部和教育部联合印发了《关于免除普通高中建档立卡家庭经济困难学生学杂费的意见》,决定从 2016 年秋季学期起,免除公办普通高中建档立卡家庭经济困难学生(含非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困

表3 部分地区高中阶段教育免费政策

开始年份	省份	地区	内容
2007	陕西	吴起县	高中阶段免费教育
	广东	珠海市	本市户籍学生免学费
2008	河北	唐山市、迁安市	本市户籍且就读于本市公办普通高中的公助在校生免学费
	山东	济宁市兖州区	免学费
	浙江	宁波市鄞州区	本区户籍且就读于本区公办、民办普通高中的学生免学费
2009	西藏	全自治区	免学费
2010	福建	福州市马尾区	本区公办学校中全日制正式学籍的学生免学费
	广东	广州市增城市	本市户籍学生免学费、课本费
	江西	德兴市	本市户籍学生免学杂费、电教实验费、搭膳费、水电费、微机上机费、课本费
	江苏	全省	残疾学生高中免费教育
2011	宁夏	泾源县	就读于本县普通高中和职业高中的学生免学费
	河北	保定市涞源县	免学费、学杂费、书本费、取暖费
	河南	新郑市	免学费
	江西	庐山	庐山风景名胜区管理局推行高中免费教育
	湖南	吉首市	免学费
2012	内蒙古	全自治区	免学费、免教科书费
	福建	晋江市	就读于本市公办学校的学生免学费
	广东	广州市南沙区	就读于本区公办学校的学生免学费
	江西	湖口县	本县公办学校高中在籍学生免学费
2013	河南	宝丰县、汤阴县	免学费、住宿费
	河南	孟州市	免学费、书本费、住宿费
2014	河北	邢台市清河县	免学费
	新疆	南疆四地州	免学费、教科书费
	福建	漳州开发区	本区户籍学生免学费
2015	广东	深圳市福田区	免学费
2016	陕西	全省	普通高中免学费
	四川	民族地区51个县	免学费、教科书费
	云南	迪庆藏族自治州、怒江傈僳族自治州	免教科书费、学费、住宿费,生活补助
	青海	六州、西宁和海东	六州所有学生、西宁和海东贫困家庭学生免学杂费和教科书费
	湖北	兴山县、黄石大冶市	免学费、住宿费、教科书费
	江西	萍乡市芦溪县	普通高中学生免学费
2017	新疆	全自治区	免学费、教材费、住宿费,补助家庭经济困难学生助学金
	福建	厦门市	逐步实施高中阶段免费教育
	江西	萍乡市	就读于公办普通高中的学生免学费
2018	贵州	仁怀市	免学费、教材费
	河南	荥阳市	就读于本市公办学校具有正式学籍的学生免学费、课本费、住宿费
2019	江西	宜春市铜鼓县	免学费

救助供养学生)学杂费。

四、义务教育发展的国际经验

(一) 学前教育发展的国际经验

尽管世界上大多数国家未将学前教育纳入义务教育体系,但总的来看,学前教育的经费充足,学费较为低廉。少数民族儿童、女童、残疾儿童、流动儿童、留守儿童、家庭处境不利儿童、低收入家庭儿童、学习和行为有障碍的

儿童等在交费方面享有诸多优惠政策,得到特殊帮助。这样能够保证愿意接受学前教育的幼儿,都能得到接受学前教育的机会,以保证教育起点的公平(王璐,2013)。联合国教科文组织发布的《2017—2018 全球教育监测报告》显示,目前全球 1/3 的国家立法规定提供至少一年的免费学前教育,21% 的国家提供一年的义务学前教育。重视和加强学前教育已成为全球共识,也成为大多数国家的普遍做法(表 4)。

表 4 学前教育政策的国际经验

国家	学前教育政策
美国	美国有若干个全国性的学前儿童保育与教育计划。例如,《开端计划》就旨在向贫困家庭的 3 岁至 5 岁儿童与残疾幼儿免费提供学前教育、营养与保健。20 世纪 90 年代政府与国会为了消除财政赤字,大幅度削减社会福利开支,但托幼事业经费不但没有减少,而且逐年增加
德国	在德国,政府和民间对学前教育的投入非常可观。不同家庭所交的学前教育费用不同,孩子的父母按照其收入情况向幼儿园交费。学前教育的充足经费和根据父母收入交费的灵活政策,使得所有愿意接受学前教育的儿童,都能得到接受学前教育的机会,有效地解决了贫困家庭儿童入园的问题
瑞士	在瑞士,政府高度重视学前教育。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。20 世纪 70 年代以来,瑞士通过州的立法,改变学前教育的非义务性,发展公立学前教育机构
瑞典、挪威、丹麦等北欧国家	北欧各国建立了相对完善的免费学前教育体系,儿童半岁时即可以进入政府创办的托幼机构看护,托幼机构费用由中央政府和地方政府共同负担
英国	英国的学前教育尽管不是义务教育,但学前教育完全免费。所有儿童 3 岁时可以免费上公立幼儿园,5 岁时上公立小学的幼小衔接班
法国	法国从 2019 年秋季学期起,将学前 3 年教育全面纳入义务教育体系
葡萄牙、墨西哥	为所有 3~6 岁儿童提供免费学前教育
日本	近年来日本逐步推出幼儿教育免费化的相关举措,逐年扩大实施范围,到 2016 年实现了部分贫困家庭、低收入家庭的免费幼儿教育。2017 年 11 月,日本政府发布“育人革命”政策的实施计划,决定到 2020 年在全国实行 3~5 岁的所有孩子全部免费上幼儿园和保育园
韩国	从 2005 年开始,韩国政府加大了对学前教育的直接财政投入,同时政府还根据家庭收入水平对儿童教育和保育进行分层支持。2012 年 3 月起,韩国所有幼儿机构的 5 岁幼儿开始享受免费学前教育,政府还开始对 0~2 岁幼儿实施免费儿童保育计划
智利	1965 年,智利正式将幼儿教育作为教育系统的第一个阶段,但不属于义务教育。智利幼儿教育分为三个层级:日间看护(0~2 岁)、中间层级(2~4 岁)和过渡层级(4~6 岁)。智利的学前教育机构分为三类:市立教育中心、获得国家补贴的私立教育中心、需支付费用的私立教育中心。其中市立教育中心得到国家资助,提供免费的学前教育,主要面向 5~6 岁儿童,近年来也逐渐扩展到 4~5 岁儿童

资料来源:根据陈厚云和方明(2001)、周谊(2005)、杨青(2010)、闫坤和孟艳(2019)、李志涛(2019)、宋妍萍(2013)、“学前教育成本分担研究”课题组(2015)整理得到

(二) 高中教育发展的国际经验

20世纪70年代以来,日本启动了“第三次教育改革”,主要目的是实现教育的“自由化”“个性化”和“多样化”,并提出向终身学习体制过渡。日本实施了将初中和高中合并,即“中高一贯制”的改革。在日本,尽管高中不在义务教育年限之内,但在这种改革模式下,更多的初中生在义务教育结束后,不再因为高中的入学选拔而停止学业。日本通过这种方式的创新达到了义务教育年限的实质性延长。由于政府高度重视,日本在20世纪70年代末即实现了高中教育普及。

韩国在20世纪60—70年代实施了多项政策促进高中教育的发展,高中教育在80年代中期得到普及。德国则早在20世纪初实现了高中阶段教育普及,并且在1919年通过的宪法中规定了义务职业教育制度。法国于1967年将义务教育延长至高中一年级,而且同时实现了高中教育普及。英国于1968年实现了高中教育普

及。美国在1990年开始普及高中阶段教育。

(三) 义务教育年限的国际经验

义务教育年限在各国之间具有较大差异。在中国,1986年《义务教育法》规定实行九年制义务教育。根据联合国教科文组织的统计数据,2018年,在196个国家和地区中,28个国家和地区的义务教育年限在13年及以上(占比为14.3%),81个国家和地区在10~12年之间(占比为41.3%),43个国家和地区为9年(占比为21.9%),其余在9年以下。加总起来,义务教育年限在10年及以上的地区累计占比为55.6%,在9年及以上的累计占比达到77.5%。^②

表5中是一些典型国家1998—2018年义务教育年限的变化状况。从中可以看出,2018年德国、奥地利、匈牙利等国家的义务教育年限均达到13年,葡萄牙为12年,英国为11年,法国为10年。俄罗斯的义务教育年限为11年,澳大利亚和新西兰均为10年,日本和韩国均为9年。美国的义务教育年限为12年,加拿大为10年。^③

表5

一些典型国家义务教育年限的变化

国家	1998	2008	2018	国家	1998	2008	2018
德国	13	13	13	中国	9	9	9
奥地利	9	9	13	美国	12	12	12
匈牙利	13	13	13	加拿大	10	10	10
葡萄牙	9	9	12	委内瑞拉	6	14	17
英国	11	11	11	危地马拉	16	16	16
法国	10	10	10	墨西哥	9	11	14
俄罗斯	8	9	11	巴西	8	8	14
澳大利亚	10	10	10	乌拉圭	9	14	14
新西兰	10	10	10	秘鲁	12	12	14
日本	9	9	9	智利	8	12	12
韩国	9	9	9	哥伦比亚	10	10	12

资料来源:根据联合国教科文组织数据库整理得到

最令人关注的是,1998—2018年间,部分拉丁美洲国家的义务教育年限大大延长。其中,委内瑞拉的义务教育年限从6年跃升至17年,

增长速度最快,幅度最大;危地马拉的义务教育年限在此期间则一直高达16年;还有若干个国家的义务教育年限已经达到14年。例如墨西哥

和乌拉圭的义务教育年限在此期间从9年延长到14年,巴西从8年延长到14年,秘鲁从12年延长到14年。智利和哥伦比亚则分别从8年和10年延长到12年。^④

五、延长义务教育年限的财政可行性分析

根据《中国教育改革和发展纲要》,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%。但2000年中国这一比重仅为2.6%,离预定目标相差1.4个百分点。2012年该比重提高到4.3%,中国才首次实现这一目标。其后,这一比重一直徘徊在4.1%左右。^⑤中国这一比重仅略高于低收入国家和中等偏下收入国家,仍然低于中等偏上收入国家和高收入国家,甚至低于世界平均水平。^⑥本部分我们估算假定学前教育和高中教育均被纳入义务教育,国家财政性教育经费占GDP比重将处于哪个范围。如果该比重高出4%的幅度不大,我们认为其处于财政可承受的范围。

在目前小学和初中为义务教育的基础上,假定将学前教育和高中教育全部纳入义务教育,我们对“十四五”末期(2025年)的一般公共预算教育经费进行估算。过去七八年间,一般公共预算教育经费占国家财政性教育经费的比例均在84%以上,“十三五”期间这一比例的均值和中位值均为87%。我们假定这一比例保持不变(即87%),那么,根据一般公共预算教育经费即可推算出国家财政性教育经费。接下来,即可进一步估算出国家财政性教育经费及国家财政性教育经费占GDP比重,以考察义务教育年限延长是否处于财政可承受的范围。

一般公共预算教育经费预测公式如下:

$$EXP = \sum E_i N_i = \sum E_i P_i R_i \quad (1)$$

其中,EXP为一般公共预算教育经费, E_i 为教育阶段*i*的生均一般公共预算教育经费, N_i

为教育阶段*i*的在校生数, P_i 为处于教育阶段*i*年龄段的人数, R_i 为教育阶段*i*的毛入学率。

各教育阶段生均一般公共预算教育经费来源于《中国教育经费统计年鉴》,最新数据为2020年。在进行预测时,我们对生均一般公共预算教育经费做了两种假设:第一,2025年各级教育阶段生均一般公共预算教育经费保持在2020年的水平;第二,各级教育阶段生均一般公共预算教育经费保持“十三五”期间^⑦的增长速度。

各教育阶段对应的年龄段人数,使用的是郭志刚“分年龄人口预测数据库”方案1的人口预测数据。特别值得指出的是,高中阶段教育包括普通高中和中等职业教育,“十三五”期间两者在校生数占比分别在60%和40%左右。我们假定未来普通高中和中等职业教育在校生数的相对关系维持在这个水平,即处于15~17岁年龄段的人口,60%就读普通高中,40%就读中等职业教育。

毛入学率是指某一级教育阶段不分年龄的在校学生总数占该级教育阶段国家规定年龄组人口数的百分比。由于包含非正规年龄组(低龄或超龄)学生,公布的毛入学率可能会超过100%。假定将学前教育和高中教育全部纳入义务教育范围,对于处于从学前教育到高中教育阶段年龄段的人口,我们假定其毛学率均为100%。

《教育“十三五”规划》中提出,2020年高等教育毛入学率达到50%,实际上2019年高等教育毛入学率已超过规划中提出的目标,达到51.6%,2020年更达到54.4%。“十三五”期间,高等教育毛入学率每年平均增长2.9个百分点。如果按此速度发展下去,2025年高等教育毛入学率将达到68.9%。但实际上,高等教育毛入学率可能不会一直以这种速度发展下去。2020年高等教育毛入学率为54.4%,以此为起点,我们作出三种假设:第一,高等教育毛入学率每年增

长1个百分点,2025年高等教育毛入学率达到59.4%;第二,高等教育毛入学率每年增长1.5个百分点,2025年高等教育毛入学率达到61.9%;第三,高等教育毛入学率每年增长2个百分点,2025年高等教育毛入学率达到64.4%。

有了这些数据,根据公式(1),很容易计算出各教育阶段一般公共预算教育经费。对各教育阶段经费进行加总,即可得到2025年一般公共预算教育经费合计。中国社会科学院宏观经济研究中心课题组(2020)对“十四五”期间主要指标选择及目标进行了设定,其中2025年国内生产总值(GDP)的设定目标为130.2万亿元(按2019年价格计价)。据此,我们即可以计算出国家财政性教育经费占GDP比重。^⑧

我们估算了2025年六种情境下的一般公共

预算教育经费。情境一所做假设如下:(1)学前教育、小学、初中、普通高中和中等职业教育的毛入学率均为100%;(2)处于15~17岁年龄段的人口,60%就读普通高中,40%就读中等职业教育;(3)2025年高等教育毛入学率为59.4%;(4)各级教育阶段生均一般公共预算教育经费保持在2020年的水平。情境二和情境三的(1)(2)(4)假设均与情境一相同,情境二的(3)假设为:2025年高等教育毛入学率为61.9%,情境三的(3)假设为:2025年高等教育毛入学率为64.4%。情境四、情境五和情境六的(1)(2)(3)假设分别与情境一、情境二和情境三相同,(4)假设为:各级教育阶段生均一般公共预算教育经费保持“十三五”期间的增长速度。估算结果见表6。

表6 一般公共预算教育经费估算

	情境一	情境二	情境三	情境四	情境五	情境六
一般公共预算教育经费合计(亿元)	43203.68	43615.03	44026.38	52031.91	52471.91	52911.91
国家财政性教育经费合计(亿元)	49659.40	50132.22	50605.03	59806.79	60312.54	60818.29
国家财政性教育经费占GDP比重(%)	3.81	3.85	3.89	4.59	4.63	4.67

资料来源:根据历年《中国教育经费统计年鉴》《全国教育事业发展统计公报》《中国统计年鉴》数据估算得到

从预测结果可以看到,假定将学前教育和高中教育全部纳入义务教育范围,如果2025年各级教育阶段生均一般公共预算教育经费保持在2020年的水平,则国家财政性教育经费占GDP比重处于3.8%~3.9%之间,这甚至低于1993年《中国教育改革和发展纲要》中提出的目标。如果各级教育阶段生均一般公共预算教育经费保持“十三五”期间的增长速度,则国家财政性教育经费占GDP比重处于4.5%~4.7%之间。对于高收入国家而言,财政性教育经费占GDP比重平均水平2016年即达到5.2%。^⑨对中国而言,这应该是一个既可望又可及的目标。

六、主要结论与政策建议

自1986年《义务教育法》规定实行九年制义务教育,中国全面完成了普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的战略任务,义务教育巩固率大大提高。然而,随着产业结构的转型和升级,对人力资本的需求也逐步提高,仅仅实行九年义务教育远远不够。近年来,一些地区开始实行多种类型的学前教育和高中教育免费政策。从国际经验我们看到,义务教育年限的逐步延长已经成为世界的发展趋势。我们的估算表明,假定将学前教育和高中教育纳入义务教

育,从财政角度而言处于可承受的范围。结合具体国情和教育发展状况,关于中国的义务教育发展,我们提出以下政策建议:

首先,将学前教育纳入义务教育范围。学前教育是学校教育和终身教育的起始阶段,是基础教育的重要组成部分。从目前一些地区学前教育实行免费政策的实践看,将学前教育纳入义务教育范围,实行分步走是一种可行的策略,即首先将学前一年教育纳入义务教育范围,在条件允许的条件下逐步将学前三年教育全部纳入义务教育。对延长义务教育年限进行的财政可行性分析表明,即便将学前教育全部纳入义务教育范围,财政上也是可承受的。

其次,将高中阶段教育纳入义务教育范围。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。随着中国产业结构的升级,对劳动力素质的需求也在不断提高。分细行业看,在第二产业和第三产业的19个行业中,劳动力受教育水平在高中及以上的比例超过70%的行业达到了9个。从目前一些地区高中教育实行免费政策的实践看,基本均为将高中三年教育进行统筹考虑。如果说学前教育可以考虑实行分步走的策略,对于高中教育而言,则建议将高中三年一次性全部纳入义务教育范围。

注释:

①根据教育部网站历年《全国教育事业统计公报》数据计算得到。

②数据来源于联合国教科文组织数据库。

③为简便起见,表中只给出了三个年份的受教育年限。联合国教科文组织数据库中更详细的数据显示,奥地利的义务教育年限2010年提高到10年,2017年提高到13年;葡萄牙的义务教育年限2009年提高到12年;俄罗斯的义务教育年限2004年提高到9年,2013年提高到11年。

④联合国教科文组织数据库中更详细的数据显示,委内瑞拉的义务教育年限1999年提高到14年,2017年提高到17年;墨西哥的义务教育年限2001年提高到11年,2012年提高到14年;巴西的义务教育年限2013年提高到14年;秘鲁的义务教育年限2012年提高到14年;智利的

义务教育年限2003年提高到12年;哥伦比亚的义务教育年限2015年提高到12年。

⑤根据历年《中国统计年鉴》数据计算得到。

⑥根据世界银行世界发展指数数据库整理和比较得到。

⑦生均一般公共预算教育经费目前仅有2017—2020年数据,此处“十三五”期间实际指2017—2020年。

⑧由于GDP平减指数难以估算,此处计算国家财政性教育经费占GDP比重时,直接使用按2019年价格计价的GDP。由此计算出的比重会大于使用名义GDP计算出的比重,根据下文的讨论可知,这完全不影响研究结论。

⑨来自世界银行世界发展指数数据库。

参考文献:

①蔡昉、王美艳:《中国人力资本现状管窥——人口红利消失后如何开发增长新源泉》,《人民论坛·学术前沿》2012年第4期。

②陈厚云、方明:《美国重视发展学前教育及其启示》,《学前教育研究》2001年第2期。

③李志涛:《国际学前教育发展政策趋向及启示》,《基础教育参考》2019年第14期。

④宋妍萍:《智利学前教育的特点及其对我国的启示》,《学前教育研究》2013年第3期。

⑤王璐:《国际视野下的义务教育均衡发展研究:理论基础、对象层次与任务内容》,《比较教育研究》2013年第2期。

⑥“学前教育成本分担研究”课题组:《OECD国家学前教育成本分担现状及其启示》,《学前教育研究》2015年第3期。

⑦闫坤、孟艳:《教育阻断贫困代际传递模式的国际比较研究》,《国外社会科学》2019年第6期。

⑧杨青:《瑞士学前教育对我国的启示》,《黑龙江史志》2010年第19期。

⑨中国社会科学院宏观经济研究中心课题组:《未来15年中国经济增长潜力与“十四五”时期经济社会发展主要目标及指标研究》,《中国工业经济》2020年第4期。

⑩周谊:《值得注意的德国学前教育》,《学前教育研究》2005年第9期。

(作者单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

责任编辑 曹议斤