

# 义务教育事业发展的中国经验(1978—2018)

哈巍 罗蕴丰 吕利丹\*

**【摘要】** 改革开放四十年来,中国教育取得了举世瞩目的成就,极大地提高了我国劳动年龄人口的教育素质,为中国经济的腾飞奠定了坚实的人力资本基础。本文通过对国际发展领域知名的学者哈佛大学普利切特(Prichett)教授关于教育发展迟滞的理论框架进行批判性地借鉴,回顾了中国普及九年义务教育、促进义务教育事业发展的道路,总结出中国模式的四大特点:1. 相对于最不发达的发展中国家完全依赖整齐划一的国际教育目标,我国针对自身国情制定了较为现实具有可操作性的教育目标;2. 我国发展义务教育事业坚持了循序渐进、因地制宜的原则,注重供给侧与需求侧干预的平衡;3. 清晰的政府问责机制确保了地方官员的积极性和结果的持久性;4. 经济发展与教育发展良性互动关系的确立为教育的可持续发展奠定了坚实的基础。这些经过实践检验的经验对尚未普及九年义务教育的撒哈拉沙漠以南非洲和南亚国家具有很强的借鉴意义。

**【关键词】** 普及九年义务教育;教育发展经验;南南合作;联合国千年发展目标;联合国可持续发展目标;改革开放四十年

## 一、引言

百年大计,教育为本;国家兴盛,教育为先。改革开放四十年来,我国政府高度重视义务教育事业的发展,尤其从20世纪90年代开始,我国政府推动了多项卓有成效的义务教育改革措施,这一阶段我国义务教育事业的发展取得了巨大的成就。图1展示了1990年至2010年我国6—19岁(小学至高中)适龄儿童的在校率。1990年我国适龄儿童入学晚且辍学早,从小学高年级阶段开始在校率就已经呈现出下降趋势,初中阶段在校率大幅下降。适龄儿童入学晚的问题从2000年开始得到解决,这是因为2000年我国已经初步完成“基本普及义务教育、基本扫除青壮年文盲”<sup>①</sup>(以下简称两基)目标。初中阶段辍学的问题到2010年基本得到解决。同时,高中教育在2000—2010年间也取得了长足的发展<sup>②</sup>。

\*哈巍,哈佛大学公共政策博士,北京大学教育学院/教育经济研究所研究员、博士生导师,100871;罗蕴丰,北京大学教育学院博士生,100871;吕利丹,人口学博士,中国人民大学人口与发展研究中心讲师,100872。感谢联合国儿童基金会的阎芳女士对文章的有价值的建议。本文系国家自然科学基金面上项目“解码农村义务教育经费保障新机制的影响”(71473006)的阶段性研究成果。

①[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/s6236/s6688/201211/t20121113\\_144412.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s6236/s6688/201211/t20121113_144412.html)。

②[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/s6236/s6688/201211/t20121113\\_144412.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s6236/s6688/201211/t20121113_144412.html)。

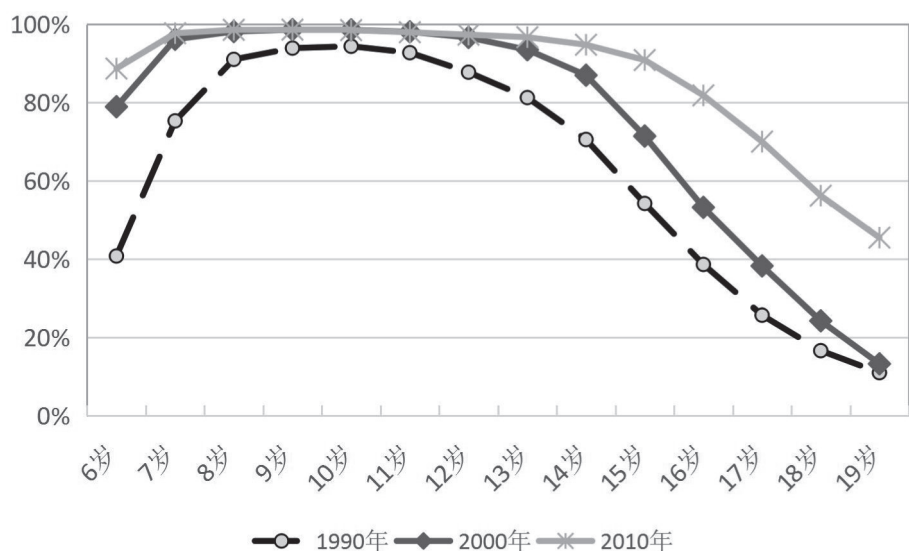


图1 1990—2010年中国适龄儿童在校率

数据来源：作者根据1990年，2000年和2010年人口普查数据计算。后文相关数据的计算数据来源与此相同，不再赘述。

教育事业的发展极大地改善了我国劳动年龄人口的受教育程度，客观上反映了我国义务教育事业的发展对经济的贡献。从表1和表2可以看出，1982年到1990年，我国劳动年龄人口的受教育程度还未有明显的变化，到2000年随着“两基”目标的基本完成，我国劳动年龄人口的受教育程度得到明显改善，到2010年我国劳动力主体的受教育程度已经由二十世纪八九十年代的小学及以下转变为初中及以上。这种变化在城镇地区更加明显，一半的劳动年龄人口具有高中及以上文化，四分之一具有大专及以上学历文化。

表1 1982—2010年中国劳动年龄人口最高学历占比（%）

年份	小学及以下	初中	高中	大专及以上	合计
1982	63	26	11	1	100
1990	59	29	11	2	100
2000	41	42	13	5	100
2010	27	49	14	10	100

表2 1982—2010年中国城镇劳动年龄人口最高学历占比（%）

年份	小学及以下	初中	高中	大专及以上	合计
1982	52	31	15	2	100
1990	52	32	13	3	100
2000	39	44	13	5	100
2010	9	40	25	26	100

从国际比较的角度来看，我国作为世界人口排名第一的发展中国家，在1990年小学阶段学龄儿童净入学率仅有96.3%，初中阶段毛入学率仅有66.7%，但是在2011年就已提前实现联合国“千年发展目标”（MDG）与2015年普及初等教育的目标。<sup>①</sup>与此同时，截至联合国“千年发展目标”收官之年

<sup>①</sup>[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/s6236/s6688/201211/t20121113\\_144412.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s6236/s6688/201211/t20121113_144412.html).

(2015年),全世界仍有5700万小学教育适龄儿童失学,发展中国家的小学净入学率仅有91%,<sup>①</sup>尤其是撒哈拉以南的非洲地区,小学完成率只有68%,<sup>②</sup>与普及初等教育的目标相距甚远,中学教育毛入学率更是只有27%。中国的义务教育发展经验无疑可以为世界上其他发展中国家的初等教育发展提供借鉴,而我国政府也确实希望在自身发展的过程中通过积极开展“南南合作”帮助其他发展中国家实现2030联合国可持续发展目标。

因而,如何总结我国义务教育事业发展的成功经验不仅对我国下一步“精准扶贫”工作的开展意义重大,而且对“一带一路”倡议下为世界上其他欠发达国家提供中国智慧和方案有着至关重要的作用。笔者将试图从理论与实践两方面来具体阐释我国义务教育事业发展是如何取得成功的。

## 二、理论基础

笔者借鉴了哈佛大学肯尼迪政府学院的学者兰特·普利切特(Pritchett, 2004)<sup>③</sup>的理论框架。这一理论框架从供给侧、需求侧和教育系统性改革三个方面来总结不同教育干预措施对于入学率的影响,有助于从多个角度分析我国义务教育事业发展取得成功的原因。

如表3所示,在供给侧,普利切特从基础教育的数量和质量两个干预维度进行了分析。在学校数量极度不足的情况下,增加学校数量虽然是非常必要的干预措施,但实际上,普利切特认为建设更多的学校在教育发展中的重要性被高估了。他认为全球的基础教育问题可归结为三类:学生不去现有的学校上学;学生辍学早;学生在校但没有学业上的进展。因而学校数量再多,如果学生的行为没有受到影响的话,教育不充足不充分的问题仍然存在。

在提高教育的质量上,普利切特认为,政府常用的提高生均支出的干预措施经常是没有效率的,尤其是当教育系统不在教育生产函数的生产可能性边界上时。因而有针对性地投入经费,增加教学资源(如教材和图书馆)、加强学校的基础设施(如桌椅、厕所、洁净水等)建设或加大教师培训力度似乎都得到了大量教育生产函数实证研究的支持。但实际上到底哪种干预是有效的?这在很大程度上取决于某个国家或地区的教育系统内部资源配置的特性,因此很难把这些研究发现推而广之。另外,这些教育生产函数研究多以相关分析为主,与随机试验的结果往往大相径庭。因此,他认为将来应实施更具成本效益的干预举措,同时严谨的政策效果评估也必不可少。而且,即使我们通过严谨的研究发现了有效的干预措施,那么之前的没有效率的生产要素组合为什么得以持续?教育系统内部的哪些制度性和激励性的因素在起作用?这些问题仍需要进一步探讨。

在需求侧,普利切特认为家长和儿童的教育决策是将教育带来的所有私人收益与所有的成本进行比较的结果。教育的私人收益包括受教育后的预期收入和非经济收益(如健康和自我实现)等。这些收益的高低既取决于现有教育的质量又取决于孩子自身的天赋。教育的成本不仅包括孩子接受教育产生的学费、书本和校服等直接成本,也包括儿童在教育上花费时间的机会成本。因此,从政策干预的角度来看,也可以从提高教育回报和降低教育的直接成本两个视角来分析。

家长的收入、教育水平的提高和教育的收益对儿童教育的影响虽然是间接的,但从实证研究结果来看,却是决定一个儿童受教育机会和结果的最重要的要素。在撒哈拉沙漠以南非洲,教育事业发

---

①联合国官方网站:《2015年千年发展目标报告》[http://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/MDG%202015-C-Summary\\_Chinese.pdf](http://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/MDG%202015-C-Summary_Chinese.pdf), 2018-8-29。

②P. Glewwe and K. Muralidharan, “Improving education outcomes in developing countries: Evidence, knowledge gaps, and policy implications”, *Handbook of the Economics of Education*, vol. 5, Elsevier, 2016, pp. 653—743.

③L. Pritchett, “Access to education”, in B. Lomborg (ed.), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004, pp.175—234.

的滞后很大程度上因为经济发展的迟缓未能提高教育回报和改善人民生活。但教育研究者往往更加强调教育领域内部要素的影响,而忽视了整体经济发展对于教育的促进作用。

除了提高长期的教育回报和家庭收入,在当期也可以通过降低受教育的直接成本来刺激教育的需求。成本无疑是教育的需求方着重考虑的,有三类举措可以降低受教育成本:直接减少受教育成本(如减免学杂费);间接减少受教育成本(如提供免费午餐);或者通过在扶贫项目中将有条件的现金转移支付(conditional cash transfer)与教育挂钩来实现。但是这些措施的效果也取决于具体设计上的考虑,尤其是它们是否能够精准识别所要支持的对象。

表3 基础教育问题干预措施

供给侧		需求侧		教育系统性改革
数量	质量	降低受教育成本	提高受教育回报	从投入导向转向结果导向
新建或扩建学校	提高生均支出	直接降低成本 (如减免学杂费)	增加居民收入	
—	针对性地投入经费 (教材和教师培训等)	间接降低成本 (如提供免费午餐)	提高教育收益率	
—	严谨的政策评估	增加现金转移支付 (补贴就学儿童家庭)	—	

在需求侧和供给侧之外,普利切特还着重强调了改革教育系统的必要性。因为很多国家教育事业发展迟缓是系统性的和内生的,如教师聘用变成了政治利益的分配、教师缺勤、教育资源在各教育层级间和各类投入上的错配等。其症结在于缺乏相应的问责机制,而这种问责机制的建立既可以通过自上而下的政府主导形式,也可以通过自下而上的代议制民主方式实现。因此,教育系统非常有必要从以投入为导向转变为以结果为导向。最后,他还特别指出,一个好的教育系统需要同时解决好以下几个问题:一是为教育系统确立明确的目标;二是为实现这些目标提供充足和可持续的财政资源;三是给教育系统以足够的自主权来开展管理;四是对教育系统的效率进行评估和问责。

总而言之,普利切特的理论框架全面梳理了一个发展中国家发展教育事业要面临的挑战及对策,对于发展中国家思考如何拓展教育事业具有非常高的理论价值和一定的现实指导意义。但是他并没有给出一个蓝图,也没有对于表3中这三大类和五小类的干预措施之间的相互关系做出界定,更没有根据一个国家所处的不同经济和社会发展阶段提出动态的规划与建议。下面,我们将以批判性借鉴的方式从中国普及义务教育的经验来试图回答普利切特理论框架未能完全诠释的问题。

三、义务教育事业发展的中国道路及借鉴意义

(一) 教育发展目标现实

1980年的《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》第一次提出了“全国应基本实现普及小学教育的历史任务,有条件的地区还可以进而普及初中教育”<sup>①</sup>。1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》将义务教育发展目标提升为:有步骤地实行九年制义务教育,并将全国具体地划分为三个地区来分步实施,一是沿海发达地区和内地少数发达地区,其目标为按质按量在1990年左右普及初中教育;二是中等发展程度的镇和农村,其目标为按质按量普及小学教育,并为1995年左右普及初中教育准备条件;三是经济落后地区,其目标为采取各种形式积极进行不同程度的普及基

<sup>①</sup>法律教育网:《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》, <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22598/368.shtml>,2018-7-31.



础教育工作,国家给予大力支持。<sup>①</sup>1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》提出了在2000年之前完成“两基”的目标,在占全国总人口85%的地区普及九年义务教育,要求初中阶段的入学率达到85%左右,全国小学入学率达到99%以上。<sup>②</sup>在2000年中国实现了“两基”的“双八五”战略目标后,2004年的《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007年)》又针对余下占总人口15%的地区,提出“到2007年,西部地区整体上实现‘两基’目标,‘两基’人口覆盖率达到85%以上,初中毛入学率达到90%以上,扫除600万文盲,青壮年文盲率下降到5%以下”<sup>③</sup>的目标用以指导全面完成“两基”的扫尾工作。2007年西部“两基”攻坚所确定的目标如期实现。2011年中国所有县级行政单位和省级行政区全部通过两基的国家验收,人口覆盖率达到100%。<sup>④</sup>与之形成对比的是由联合国等国际组织倡导的全民教育(Education For All,以下简称为EFA)行动,该计划始于1990年在泰国宗滴恩召开的世界全民教育会议,并于2000年在塞内加尔达喀尔举行的世界教育论坛上达成协议,来自164个国家的政府承诺要实现全民教育并设定了在2015年前要达成的教育发展目标——到2015年,确保所有儿童特别是女童可获得优质的免费的义务初等教育。这一目标也为联合国千年发展目标(MDG)所采用。然而这一目标并未区分不同地区的差异,部分国家由于战乱导致普及初等教育几乎是不可能的,到2010年,撒哈拉以南的非洲地区小学毛入学率达到了101%但完成率只有68%,这时距离EFA的收官之年2015年仅有五年时间,到2015年这一目标自然没有实现。

纵观我国教育发展目标的变迁过程可见,我国教育发展目标的制定依赖于当时的社会背景和地区差异,而且根据实际情况不断调整,目标由局部到总体再到局部,由模糊到具体,这样的益处在于发展目标切合实际且有针对性。而EFA和MDG的目标国家大多采用了统一的发展目标,并没有针对自身所处的发展阶段和地区的发展差异量身定制。在那些明显无法实现既定目标的国家,这种情况一方面反映了这些发展中国家在现有国际发展治理体系下把握自身政策方向的局限,另一方面也造成了这些目标的不严肃性和实施中难以问责的问题。

## (二) 发展路径循序渐进、因地制宜

首先,我国教育财政体制作为教育发展的基础,在整个教育发展的过程中依据经济体制和财政体制的变动而适时调整。这主要表现为:在20世纪80年代,我国开始在计划经济体制中逐步引入市场调节机制。在教育领域,这一阶段以多元筹资为主,各级政府分级办学、分级管理,造成了各地区间义务教育发展极不均衡,同时财力不足的县乡通过向农民乱收费和摊派来筹集教育经费,加重了农民负担。20世纪90年代中期推行的“分税制”改革通过重新划分中央与地方的税源和比例,完成了财政集权化,同时建立了税收返还和转移支付制度来补贴地方支出。2000年实施的农村税费改革“取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资”,意在减轻农民负担,但是也使得乡级教育经费进一步缩减。在教育领域,国家尝试了从经费和管理体制两个方面进行教育财政体制改革。首先是在1995年实施了“贫困地区义务教育工程”,以转移支付的方式对贫困地区的义务教育投入(主要是学校设施的改善)进行补偿。在管理方面,由于以往的义务教育多元筹资机制给农民带来了不小的负担,在2001年,中央政府提出了“一费制”改革和“以县为主”的政策,一方面限制地方政府和学校向学生乱收费来弥补公用经费的不足,另一方面将农村义务教育经费保障的

①中华人民共和国政府门户网站:《中共中央关于教育体制改革的决定》, [http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_177/200407/2482.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html), 2018-7-31.

②中华人民共和国政府门户网站《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》, [http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_177/200407/2483.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2483.html), 2018-7-31.

③[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/s6236/s6688/201211/t20121113\\_144412.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s6236/s6688/201211/t20121113_144412.html).

④[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/s6236/s6688/201211/t20121113\\_144412.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s6236/s6688/201211/t20121113_144412.html).

责任由乡(镇)政府上收到县级政府。尽管这期间农村和贫困地区获得了一定的中央转移支付,但由于地方财力薄弱,义务教育经费仍然缺乏稳定的来源。在此背景下,2005年12月,国务院发布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》(以下简称为新机制),系统地提出了中央和地方分项目、按比例的教育转移支付机制,规定“经费省级统筹,管理以县为主”,规范了农村义务教育经费组织管理结构。而后,2006年修订的《义务教育法》明确提出将义务教育纳入公共财政保障的范围,为义务教育的拨款机制提供了法律保障。

其次,我国义务教育发展举措体现了因地制宜的思想,这主要体现在政策覆盖范围和支持力度上。在覆盖范围上,我国采取的是中西部优先的原则,如1995年开始的“国家贫困地区义务教育工程”就是依据各地经济条件和教育发展水平将全国分为三片地区,其中“一片”地区为9个东部省市,两年内基本可实现普及九年义务教育的目标,“二片”地区为13个中西部省市,这些地区教育发展基础好,但经济水平较差,因而需要中央政府的财政支持,才有把握按时完成普及九年义务教育的任务,“三片”地区为9个西部省市,这些地区教育和经济基础条件相对“二片”地区更差一些,地方财政更为困难,需要中央政府给予强有力的支持,<sup>①</sup>再如“新机制”也是依据经济发展水平将全国各省份划分为东中西三种类型来实施的,并且由西部农村地区2006年开始覆盖逐渐推广到中部及东部农村地区,再到城市。在支持力度上,也遵循了大力支持中西部的原则。<sup>②</sup>再如“新机制”中的免学杂费政策,中央和地方的经费分担比例西部地区为8:2,中部地区为6:4,东部地区按省财力逐省来确定,另外,对于中部的部分特别困难的县还按照西部标准补助。<sup>③</sup>

最后,我国义务教育发展是通过供给侧与需求侧干预的有机结合来推进的,这主要表现在我国义务教育发展过程的资金投入项目的顺序和覆盖的范围上。从上世纪九十年代开始,中央政府的资金投入项目主要集中在供给侧的义务教育基础设施的建设上,少量增加需求侧的公用经费补贴,比如1995年开始实施的“国家贫困地区义务教育工程”的项目资金就主要投入到中西部地区的国家级贫困县中,用以新建、改扩建校舍(原则上掌握在总投入的80%以内),购置教学仪器、图书、课桌椅,培训小学和初中教师、校长等(不低于总投入的20%)。<sup>④</sup>2001年,中央政府开始试点“两免一补”政策,专门用以补贴需求侧的公用经费,主要针对国家级贫困县和民族、边疆地区的省级贫困县家庭经济困难的中小学生对,对其减免杂费、书本费、寄宿费等以提高贫困地区义务教育的公用经费保障水平;<sup>⑤</sup>2006年,“新机制”的提出进一步扩大了“两免一补”政策的覆盖范围,由西部地区开始,逐渐扩展到全国的农村义务教育阶段的中小学,部分省份还覆盖了城镇地区及民办学校,同年,中央政府还启动了“特岗教师计划”,通过公开招聘高校毕业生到西部地区贫困县的中小学任教以保障供给侧的农村师资质量<sup>⑥</sup>。2010年,中央政府又实施了“农村义务教育薄弱学校改造计划”,专门针对供给侧的部分,对于办学条件较差的农村学校开展资金支持,在2012年中央政府将“特岗教师计划”覆盖的范围扩大到全国的贫困县,进一步维护了基础设施质量和教师质量,从而完成了义务教育均衡发展“一体两翼”的构建<sup>⑦</sup>。至此,我国政府依次通过基础设施建设、公用经费和人员经费(教师)的补贴、提升基础设施质量、扩大公用经费和人员经费(教师)补贴的范围以及消除城乡差距这五大举措构建了完善的义务教

①《什么是“国家贫困地区义务教育工程”》,《中国民族教育》1997年第1期。

②哈巍、罗蕴丰、徐晓雯:《义教工程,成效几何——基于“国家贫困地区义务教育工程”一期的影响分析》,《清华大学教育研究》2018年第3期。

③哈巍、陈晓宇、刘叶、张子衿:《中国农村义务教育经费体制改革四十年回顾》,《教育学术月刊》2017年第12期。

④哈巍、罗蕴丰、徐晓雯:《义教工程,成效几何——基于“国家贫困地区义务教育工程”一期的影响分析》,《清华大学教育研究》2018年第3期。

⑤农汉康:《“两免一补”:背景、历程与影响》,《广西师范大学学报》(哲学社会科学版)2015年第2期。

⑥安雪慧、丁维莉:《“特岗教师计划”政策效果分析》,《中国教育月刊》2014年第11期。

⑦哈巍、陈晓宇、刘叶、张子衿:《中国农村义务教育经费体制改革四十年回顾》,《教育学术月刊》2017年第12期。

育均衡发展体系。

相比之下,国际发展框架下的教育财政体制过于依赖外部援助,以致于替代了自身在教育经费筹措上的努力,没有根据国家经济发展和财政情况实时调整教育财政体制和教育发展的重心。EFA提出的6个方面的教育目标后来逐渐受世界银行和经合组织的影响简化成了普及小学教育,而对于这些简化的教育完成目标的过分关注则是以牺牲教育质量和教育系统里面其他层级和类型的教育为代价的<sup>①</sup>。直到最近十年,职业教育和应用型教育才又重新得到重视。在具体实施的路径上,也缺乏在供给侧和需求侧干预的规律上的自主探索,而是过多地受国际发展热点的影响。例如从上世纪80年代中期开始,在国际金融组织主导的经济结构调整计划背景下推出的教育私有化、择校和分权化被视为解决教育系统效率低下的不二法门。但是后来的研究发现这些措施的有效性值得质疑。<sup>②</sup>兴起于拉丁美洲的有条件现金转移支付因为其将贫困家庭短期内温饱和长期人力资本投入不足两个问题结合起来受到了国际发展界的关注,并且在非洲和亚洲国家得到了大力推广。

### (三) 问责机制清晰

在“两基”目标制定伊始,中央政府就施行了严格的验收制度,主要体现在两方面:一方面,全国各省对本辖区内的县级行政单位进行“两基”评估验收工作;另一方面,各地要上报申报实现“两基”县(市、区)的材料,并由国家督学负责材料的审查。<sup>③</sup>在2000年“两基”目标基本达成后,中央政府又施行了严格的复查制度,由国家教育督导团负责对已实现“两基”的县(市、区)全部进行复查。为了保证复查结果的可靠性,国家教育督导团不仅听取政府的介绍,必要时还召开校长、教师和家长座谈会。<sup>④</sup>此外,为了使“两基”目标尽快变为各级党委、政府的具体行动,各地还纷纷建立了“两基”工作省(自治区、直辖市)、县(市、区)及乡(镇)三级任期目标管理责任制,层层签订“两基”目标责任书,明确党政一把手是“两基”第一责任人,分管领导是第二责任人。<sup>⑤</sup>各级政府依法履行职责,把完成“两基”纳入政府任期目标,并以此作为评价政府工作、考核领导干部政绩的重要指标,正是有了这样细致的问责机制,才能确保地方官员的积极性、“两基”过程的科学性以及结果的持久性。

比较来看,在实现EFA和MDG的教育目标过程中,国际组织和国家政府扮演了很重要的出资人的角色。但是二者都没有完成各自的责任。国际组织虽然在这些目标提出后增加了教育上的援助,但是2010年以来还减少了这方面的支出,而且提供的援助也没有针对那些最需要资金的国家。联合国全球教育监测报告(2015)指出国际组织在问责机制上存在着一个巨大的真空。大部分发展中国家政府也没有达到达喀尔宣言中提出的将国家财政预算的20%用于教育支出的目标。<sup>⑥</sup>如果说上面提到的监测国际组织和国家政府在教育投入上的努力程度相对比较容易,那么在教育系统内部建立和完善问责机制,提高资源的配置效率和使用效率则是尚未普及义务教育的国家面临的更加迫切的问题。虽然联合国全球教育监测报告(2017/2018)对发展中国家在问责机制上的问题和探索进行了多维度的分析,但是本文将中国作为一个案例,进行深入和跨时间的总结对此仍然是有益的补充。<sup>⑦</sup>

<sup>①</sup>C. M. DaSilva, “Shifting Aims of Aid to Education,” *Canadian and International Education / Education canadienne et internationale*, vol. 40, no.3, Article 7, 2011.

<sup>②</sup>K. Mundy and L. Murphy, “Transnational Advocacy, Global Civil Society? Emerging Evidence from the Field of Education”, *Comparative Education Review*, vo.45, no.1, 2001, pp.85—126.

<sup>③</sup>法律教育网:《国家教委关于下发〈普及九年义务教育评估验收办法〉等三个文件的通知》, <http://www.chinalawedu.com/new/201309/wangying2013091114234631297149.shtml>, 2018-7-31.

<sup>④</sup>中华人民共和国政府门户网站:国家教育督导团关于对部分省(自治区)贯彻落实《国务院关于基础教育改革与发展的决定》进行督导检查的函, [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe\\_1789/200203/t20020328\\_81777.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/200203/t20020328_81777.html), 2018-7-31.

<sup>⑤</sup>温红彦、王淑军:《“两基”:从蓝图到现实》,《人民日报》2001年4月7日第2版。

<sup>⑥</sup>UNESCO, *EFA Monitoring Report: Education for all 2000—2015: Achievements and Challenges*, Paris: UNESCO, 2015.

<sup>⑦</sup>UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2017/2018: Accountability in Education: Meeting our Commitments*, Paris: UNESCO, 2017.



#### （四）经济发展与教育需求良性互动

除了教育领域内部的改革外,在需求侧,中国经济的迅猛发展极大地拉动了教育需求,这主要是通过两个途径实现的:一是改革开放以后,我国经济正处在一个由农业占主导的经济向工业和服务业占主导的经济过渡的过程中,这种经济结构的变化会对教育收益率产生影响。经济发展会创造新的具有较高收入的非农就业机会,而受过更高教育的人一般能够更好地获得这些就业机会,这就导致了教育收益率的升高。<sup>①</sup>当受教育与高收入联系在一起的时候,自然就拉动了民众的教育需求。二是经济发展提高了国民收入,也提升了对教育这种消费品的需求。尤其是农村教育,以前由于家庭经济负担和上学困难等问题,不少家庭都舍弃了教育需求,<sup>②</sup>对于这类人群来说脱贫是首要目标,随着经济的发展,我国农村基础设施建设有了很大的进步,农村儿童入学率有所改善。而在城市中,收入的提升使得民众对于基础教育的需求越发多元化,民办教育受到追捧,国民收入的提升对于教育事业发展的促进作用可见一斑。<sup>③</sup>

随着经济发展拉动教育需求,教育发展也会刺激经济增长,教育与经济形成了互相促进的良性循环。在我国,这主要是通过以下三个方面来实现的:首先,教育水平的提高增强了我国的自主创新能力,从而实现了经济发展模式由投资驱动向创新驱动的转变;其次,教育投资提高了人力资本的数量和质量,从而为实现产业结构升级奠定了基础;最后,教育资源的优化配置使得经济弱势群体的收入提升,继而扩大了国内居民的消费需求,为经济增长创造了条件。<sup>④</sup>

在尚未完成义务教育的地区,一个常为人们忽略但又必须面对的挑战是经济发展的滞后和民众生活水平的落后,未能在需求侧对教育产生足够的激励,使得教育发展难以持续,教育与经济发展的互动没有建立起来。<sup>⑤</sup>例如早在EFA提出之前的上世纪五六十年代,国际组织就曾经主张发展以农业为主的职业教育,但是因为后来的教育收益率研究证明其并没有带来生产效率和个人经济收益上的优势,因此逐渐失去了国际组织的青睐。近年来国际教育发展领域对于职业教育的回归也缘于前期EFA普及义务教育中毕业的学生未能找到适合自己的工作。<sup>⑥</sup>

### 四、教育领域的“南南合作”

2017年10月,习近平同志在党的十九大报告中再次强调:“积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量”。<sup>⑦</sup>无一不强调着一个事实——作为一个负责任的发展中大国,中国在致力于自身发展的同时,能够也应该去为其他发展中国家提供力所能及的帮助与支持,为国际社会共同实现2030联合国可持续发展目标(SDG)做出积极贡献。

实际上,由于具有相似的社会发展背景,中国已经在很多领域与其他发展中国家进行了合作。习近平同志在2015年9月召开的联合国发展峰会上宣布“中国将设立国际发展知识中心,同各国一道研究和交流适合各自国情的发展理论和发展实践。”<sup>⑧</sup>国际发展知识中心已于2017年3月成立,其主要职

①邓峰、丁小浩:《中国教育收益率的长期变动趋势分析》,《统计研究》2013年第7期。

②贾勇宏:《农村学校布局调整过程中的利益冲突与协调》,《教育发展研究》2008年第7期。

③OECD, *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, OECD Publishing, 2015.

④闵维方:《教育在转变经济增长方式中的作用》,《北京大学教育评论》年第11期。

⑤L. Pritchett, “Access to education”.

⑥C. M. DaSilva, “Shifting Aims of Aid to Education”.

⑦新华网:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, [http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm), 2018-7-31.

⑧人民网:《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话》, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0927/c1024-27638350.html>, 2018-8-29.



责是统筹协调国内外发展研究资源,开展发展理论和发展实践研究,组织交流各国实现联合国2030年可持续发展目标等国际发展问题的研究成果。<sup>①</sup>中国国际发展知识中心已经成功开展了多项分享与交流的具体项目,比如中国及“一带一路”沿线国家儿童早期发展经验研究(与联合国儿童基金会等机构合作)等,随着中心的进一步发展,相信与教育相关的分享与交流项目会越来越多。无独有偶,北京大学中国教育财政科学研究所也与世界银行全球教育实践局联合举办了由“中国-世界银行”政府伙伴基金支持的国际暑期学校,旨在通过整合全球最佳实践案例,详细分析如何推动教育普及、如何规避教育政策制定和落实过程中的关键误区等,为政策制定者、研究人员和教育从业者提供改进其教育体系的理论和实践借鉴。

2018年4月,北京大学教育学院与亚洲开发银行签署合作协议,约定未来五年双方各出资100万美元共同建设中国教育发展经验分享与合作平台,该平台致力于研究与总结改革开放四十年来中国教育事业发展的文化根源、理论基础与制度保障,并在此基础上举办针对亚洲发展中国家官员和亚洲开发银行官员的研讨会、培训班和考察团,在国际层面上分享和推广中国教育发展经验,展示中国文化软实力,提高中国的国际地位,推动“一带一路”倡议中的国家实现教育的包容和可持续发展。本文总结的中国义务教育事业发展的经验是该平台支持的第一篇研究,后续将推出有关中国各个层级和各种类型的教育发展经验的研究论文,并且在这些扎实的研究基础上,就亚洲发展中国家教育发展面临的不同阶段和不同挑战,与发展中国家和相关国际机构开展有针对性的合作。<sup>②</sup>

(责任编辑:蒋永华)

## The Chinese Experience in the Universalization of Compulsory Education: 1978–2018

HA Wei, LUO Yun-feng, LÜ Li-dan

**Abstract:** China has made unprecedented progress in its education sector in the past forty years. It has greatly expanded the stock of human capital, which has played an essential role in China's economic success. This paper critically reviews the theoretical framework developed by Professor Lant Pritchett on lack of education in developing countries and points out its limitations. Then it summarizes the Chinese experience in universalizing nine-year compulsory education. Four main characteristics of the Chinese model come to the fore: setting realistic targets; taking an incremental and gradual approach; putting in place accountability system; and cultivating a virtuous cycle between economic development and education development. The Chinese experience is more relevant to the developing countries' context, especially the Sub-Saharan African countries and South Asian countries which have not fully met the MDG goals in education. Finally, the paper explores the prospects of this kind of research in the countries engaged in South-South Cooperation.

**Key words:** universalization of nine-year compulsory education; education development experience; south-south cooperation; United Nations Millennium Development Goals (MDG); United Nations Sustainable Development Goals (SDG); forty years of reform and opening up

①中国国际知识发展中心官方网站: [http://www.cikd.org/cikd/AboutUS\\_CIKD.aspx?leafid=1320&chnid=373&acid=1#index2](http://www.cikd.org/cikd/AboutUS_CIKD.aspx?leafid=1320&chnid=373&acid=1#index2).

②钱再见:《荣誉学院拔尖创新人才培养的理念、困境与路径——以荣誉教育为视角》,《南京师大学报》(社会科学版)2017年第1期。