

[SUFU-IAR-201003]

上海财经大学高等研究院 2010 年度政策建议书之三

**普及十二年义务教育是实现教育现代化
和建设人力资源强国的基石**

——对《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的建议之一



田国强

上海财经大学经济学院、高等研究院

2010 年 3 月

普及十二年义务教育是实现教育现代化 和建设人力资源强国的基石

——对《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的建议之一

田国强

教育现代化是国家现代化的基石。按照十七大关于“优先发展教育，建设人力资源强国”的战略部署，作为指导我国未来十年教育改革发展的纲领性文件，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（简称《纲要》）提出了“基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国行列”的战略目标，是一件值得欢欣鼓舞的事情。然而，《纲要》所提出的“巩固提高九年义务教育水平；普及高中阶段教育”子目标，却在一定程度上与上述战略目标有较大偏差，且与《纲要》所提出的“促进公平”的国家基本教育政策也有所背离。笔者认为，这可能是《纲要》的最大不足。

教育作为一国各项事业的基础，不能总是被牵着走，应该充分体现前瞻性和战略性，真正做到教育先行。义务教育年限在很大程度上反映了国民的受教育水平和整体素质，是经济社会可持续发展的必要条件。一方面，市场化、城市化、全球化、知识经济和信息经济的深入发展，对不同领域不同层次的劳动者基本素质和能力结构都提出了新的更高要求。经济的可持续发展有赖于人力资源强国的建设。另一方面，维护社会和谐稳定，缩小贫富差距，迫切需要我们创造起点公平以更好地促进社会公平。这些都不是短短的九年义务教育所能承载的。

因而，十二年义务教育应该成为新形势下我国政府追求的最基本的教育目标之一，作为一个导向性的总体战略目标，应该在《纲要》中旗帜鲜

明地提出来。笔者认为，如果到 2020 年，依然继续执行九年义务教育，而不是十二年义务教育，将会造成巨大的战略失误。

为此，**建议将上述子目标调整为“基本普及十二年义务教育”**。这不仅有其现实必要性，而且已具备较强可行性。

一、现实意义：适应新形势下经济社会发展的需要

未来十年，中国经济社会发展的主基调是城市化、市场化、信息化、国际化，经济结构的优化升级将对国民整体素质尤其是中青年劳动者素质提出新的更高的要求。高中阶段教育既直接为高等教育输送高质量生源，又直接为社会输送较高素质劳动者，是各方需求的重要联系纽带。实施十二年义务教育，为我国社会经济的快速稳定发展构建一个良好的人力资源支撑平台，为所有国民适应经济社会发展的需要而提供一个公平竞争的基本起点，是在更高水平上实现社会公平的有力推手，是建设人力资源强国的必要措施，理应成为当前我国教育改革和发展的战略选择。

对广大农村居民和城市农民工子女而言，十二年义务教育显得尤为重要和紧迫。首先，农村劳动力素质较低的现状已经严重制约“三农”问题的解决，农业增效、农民增收和农村发展迫切需要农村劳动力素质有一个显著的提高。建议国家在 2007 年免除农村九年义务教育阶段学杂费的基础上，趁热打铁，优先推进农村十二年义务教育。其次，对农民工子女来说，一方面在城市里初中以后的升学制度（加上高昂的学费）是关闭的，另一方面又无法融入农村家乡的教育和升学系统。不少孩子面临着初中毕业就失学的情况，这些孩子带着不完整、不充分的教育步入社会，使之在市场经济竞争的环境下，具有较低的生存能力和缺乏竞争能力，造成了先天的

个人内在禀赋的匮乏，这耽误的不仅是他们个人的前途，还可能会成为未来社会的不稳定因素。

然而，高中阶段学生失学情况不容乐观。根据教育部《2008年全国教育事业发展统计公报》显示，2008年全国高中阶段教育(包括普通高中、成人高中、中等职业教育)在校学生4576.07万人，毛入学率74%。尽管毛入学率有所提高，还是有大约1600多万的孩子未享受到接受高中阶段教育的机会。不少孩子初中刚毕业就被推上了就业市场(其中大部分是农民子女)。带来的现实后果就是，即使他们走入社会、走入城市，也只能从事一些非常低层次的职业，由于低教育水平带来的学习能力的欠缺，难以适应更高岗位和产业升级的需要，无法获得向社会上层流动的机会，不能适应现代社会的生存和发展。因此，将高中阶段教育纳入义务教育，更能体现促进教育公平和实现社会公平的宗旨。

笔者认为，国家与其在结果公平上做文章，持续不断地耗费巨额的财政投入，来弥合日益拉大的收入差距，不如在起点公平上下功夫。因为收入不公平背后是机会不公平，机会不公平背后是教育不均等。实行十二年义务教育则是新形势下实现教育现代化、建设人力资源强国和缩小社会贫富差距的一个有力推手，对于为最广泛的普通民众提供在市场经济和知识经济环境下自食其力、自我发展的能力，至关重要。从这个意义上讲，实行十二年义务教育是从源头上缓解和消除两极分化的根本方法。

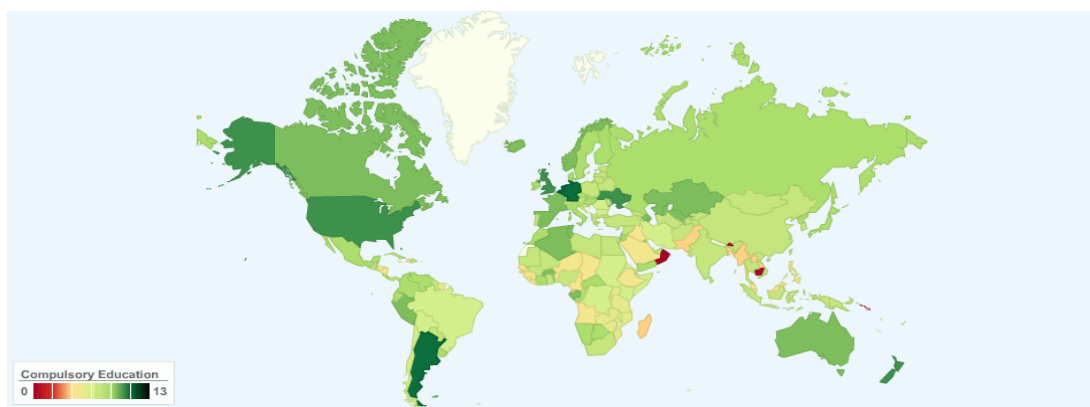
二、国际镜鉴：追随世界教育发展潮流的重要选择

从图1和表1可以看出，欧美主要大国都已至少是实行十一年义务教育，实行十二年义务教育的有美国、英国、阿根廷、新西兰等18个国家，

更有如德国、荷兰、比利时等一些国家实行的是十三年义务教育，一大批发展中国家包括发展水平位居中国之后的国家，也已开始实施十年以上的义务教育。上述这些（95个）国家和地区占据了全球地理版图的大部分，这种情势与我国人均国民收入排名世界100位开外的现状，不能说没有一点关联。

非常明显，九年义务教育已经落后于世界教育发展潮流。如果再从我国教育发展水平较高的港澳台地区看，香港已通过公营学校实行十二年免费教育，澳门在十年义务教育的基础上实行了十五年免费教育，台湾也实施了所谓“十二年国民基本教育”。我国虽已步入中等收入国家行列，但是要真正崛起为世界政治经济大国甚至是强国，离不开教育强国和人才强国的支撑。这要求我们必须具有前瞻眼光，从战略高度对全面推进十二年义务教育的工作予以充分重视。

图 1 世界各国不同义务教育年限的地图示意



注 1：参见 <http://chartsbin.com/view/xo6>。

表 1 义务教育年限超过九年的国家/地区一览

年限	国家/地区（黑体字为发达国家/地区）	数目
13 年	德国、荷兰、比利时 、多米尼加、特克斯和凯科斯群岛	5
12 年	美国、英国、阿根廷、新西兰、百慕大、巴哈马、乌克兰、古巴、文莱、格林纳达、安提瓜及巴布达、纽埃、安圭拉、英属维尔京群岛、开曼群岛、蒙塞拉特、圣基茨&内维斯、毛里求斯	18
11 年	加拿大、法国、澳大利亚、西班牙、挪威、以色列、冰岛、马耳他、巴巴多斯、秘鲁、加蓬、亚美尼	26

	亚、摩尔多瓦、不丹、哈萨克斯坦、危地马拉、阿塞拜疆、突尼斯、圣文森特和格林纳丁斯、瑙鲁、阿鲁巴、直布罗陀、圣马力诺、布基纳法索、加蓬、库克群岛	
10 年	日本、新加坡、芬兰、丹麦、瑞典、爱尔兰、匈牙利、卢森堡、墨西哥、安道尔、摩纳哥、捷克、中国澳门、俄罗斯、朝鲜、委内瑞拉、哥伦比亚、哥斯达黎加、吉尔吉斯斯坦、阿尔及利亚、多哥、乌拉圭、波多黎各、多明尼加共和国、基里巴斯、厄瓜多尔、塞舌尔、萨摩亚、斐济、黎巴嫩、法属波利尼西亚、斯洛伐克、圭亚那、科特迪瓦、荷属安的列斯、约旦、博茨瓦纳、纳米比亚、利比里亚、伯利兹、圣卢西亚、中非、刚果、吉布提、巴勒斯坦	45

注 2：根据 Nation Master 网站及联合国教科文组织统计研究所（UNESCO）网站材料整理。

三、可行探讨：兼具发展的内在基础以及外在保障

如果从 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“实行九年制义务教育”算起，我国用了 15 年的时间于 2000 年基本普及九年义务教育。迄今为止，九年义务教育已经实施近 25 年，这为未来 10 年实现基本普及十二年义务教育的目标奠定了坚实的内在基础，而国家丰厚的财力资源和地方成功的试点经验则提供了重要的外在保障。

一是我国已经具备了逐步实施十二年义务教育的经济实力，不存在财力不足的问题。经过 30 多年的改革开放，我国经济规模不断壮大，已经跃居世界第二大经济体。但是，2009 年我国财政性教育经费占 GDP 的比例却只有 3.48%，不仅低于高收入国家 5.5% 的平均水平，而且低于低收入国家 3.6% 的平均水平。所以说，发展教育事业不是有没有钱的问题，关键要看政府的重视程度。

早在 1993 年的《中国教育改革和发展纲要》中就曾提出“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，在本世纪末达到 4%。”遗憾的是，时隔 17 年这一目标仍未实现。如果今次《纲要》提出的财政性教育经费占 GDP 比例到“2012 年达到 4%”的目标能够得到保证，即使以 2009 年 33.5353 万亿元的 GDP 计算，也意味着比现在增加投入 1700 多亿元。进而，如果我国国民经济保持 8% 的年增幅的话，到 2012 年，财政性教育

经费将比 2009 年增加投入 5000 多亿元。所以，我国实施十二年义务教育的经费保障应该没有问题。并且，建议在实行十二年义务教育的过程中，真正落实义务教育的免费性原则，特别是对于农村地区免收学杂费、书本费等所有费用。

二是我国一些地区已经进行了十二年义务教育的改革试点，积累了许多有益的经验。目前，广东珠海、四川成都、山西沁源、辽宁鞍山甚至是新疆喀什等地区都已经进行了十二年免费义务教育改革试点，这里面既有沿海经济发达地区，也有经济欠发达地区，甚至是边远经济落后地区。建议国家在总结这些地区的相关经验的基础上，尽快制定在全国范围内逐步实施直至基本普及十二年义务教育的具体办法。

这里面涉及到的一个关键问题就是，如何进一步完善义务教育投入经费保障机制，合理划分中央和地方政府的分担比例。之所以 4% 的目标提出 10 多年而无法完成，中央和地方在经费问题上相互扯皮，缺乏实现目标的具体途径是一个重要原因。因而，中央和地方政府的分担具体比例需要明确下来。为了减少中央财政负担，促进地方竞争办教育，可以逐步提高地方政府提供教育经费比例的要求。实际上，在美国，义务教育经费主要是由地方政府通过收上来的房产税等来承担的，其要义就在于调节社会财富分配，为当地居民提供更公平的竞争起点。

教育兴则国家兴，教育强则国家强。义务教育的改革不能只停留在查漏补缺、巩固提高的阶段，不能不回应经济社会发展带来的现实需求，不能无视义务教育发展的世界性趋势，而应该向更高的目标迈进。对于当前的中国而言，延长义务教育年限，基本普及十二年义务教育，是建设人力

资源强国和奠定经济发展与社会进步的重要基础，是在更高水平上实现教育公平和社会公平的有力推手，更是政府的应尽责任和努力方向。

附：田国强个人简历及工作业绩

个人简历
<p>田国强 1977-1982 年在华中理工大学数学系就读、任教；1982 年获数学硕士学位；1983-1987 年在美国明尼苏达大学经济系攻读博士学位，并获得明尼苏达大学经济学博士学位，博士论文获全美斯隆博士论文奖，其导师是因开创激励机制设计理论而获得诺贝尔经济学奖的著名经济学家赫维茨教授；1987-1990 年为美国德州 A&M 大学经济系副教授(Assistant Professor)；1991 年被破格提前提升为副教授并获得终生任期教授资格(tenure)；1995 年被提前提升为终身任期正教授。</p> <p>田国强教授曾任中国留美经济学会会长(1991-1992)、民营企业研究中心高级研究员、香港科技大学等多所大学的兼职教授。现为上海财经大学经济学院和高等研究院院长，美国德州 A&M 大学经济系终身教授，教育部首批人文社会科学领域长江学者讲座教授，中组部首批“千人计划”入选者及评审专家。</p> <p>目前，田国强教授还担任着国际英文学术期刊《经济与金融年报》和《中国经济评论》的共同主编、《中国研究评论》、中文学术期刊《经济学(季刊)》、《经济学报》等的编委。</p>
工作业绩
<p>田国强教授是改革开放后留学北美的社会科学领域华人学者中第一个获得终身教职、第一个成为正教授的华人经济学家。在对 1990-2000 年全球最著名的 1000 名经济学家排名中，按照论文数量排名第 185 位，按照论文页数排名第 220 位，按照论文被引用次数排行第 504 位，总体排名第 282 位，在华人经济学家中排名第 4 位。</p> <p>田国强教授的研究方向包括经济理论、激励机制和制度设计、转型经济学、中国经济、幸福经济学、数理经济学、对策论、动态最优化理论等。在这些领域里，特别是激励机制和制度设计、数理经济学、一般均衡理论、对策论等方面作出了重要学术贡献，现有近百篇英文论文在包括国际一流期刊经济学和数学学术期刊上发表，有 9 篇论文在国内最权威的经济学期刊《经济研究》上发表，主编的《市场经济学普及丛书》(十四册)曾获得 1994 年度“中国图书奖”等四个大奖。</p> <p>田国强教授 2004 年 7 月受聘担任上海财经大学经济学院院长以来，狠抓学科建设和全方位教育改革，取得十分显著的成效。其倡导的“经济学创新平台”项目被列入教育部、财政部首批试点建设的国家“优势学科创新平台项目”。2008 年 6 月，田国强教授主笔的《治理通货膨胀，更要警惕经济大幅下滑风险——关于解决扩大内需和抑制通货膨胀两难的政策建议》，被递交中央有关部门和上海市政府，建议注意经济大幅下滑风险，并提出了“慎紧缩、稳股市、拉两头、控中间、停升值、缓提价”18 字综合治理方针；田国强教授参与撰写的《慎防未来粮食短缺的建议书》提出要提高粮食收购价格，引导国内粮价逐步与国际价格同步变化的政策建议。这两份政策</p>

建议书所反映的风险和提出的政策建议得到有关领导的重视，其前瞻性和科学性也为后来的经济发展形势所验证。

其后至今，田国强教授又相继完成了《对中国大学办学理念和杰出人才培养模式的思考——如何才能培养厚德博学的高层次创新型人才？》、《金融危机、经济增长与可持续发展——关于中国经济短期增长和长远可持续发展的政策建议书》、《关于促进企业界参与教育改革和发展的政策建议书》、《解决“三农”问题的根本出路在于坚持市场导向的城市化道路——关于加快消除城乡二元结构的政策建议书》、《对引进海外顶尖、领军和高层次优秀人才的若干建议》、《当前世界和中国经济面临的形势、问题及其对策》、《破解制度难题，打造中国特色的世界一流大学》、《固本治源，缓急相济——关于综合治理房地产危情的政策报告》等一系列政策建议书，并得到国务院、教育部、财政部等有关领导的关注、批示和回复。