

教育是民族振兴和社会进步的基石

民生视角谈教育

余宇 编著

Education in China
From the Perspective
of People's Livelihood

从经济增长角度来看，教育影响人力资本的积累和提升

从个人发展角度来看，教育关乎起点公平



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

Education in China
From the Perspective
of People's Livelihood

民生视角谈教育

余宇 编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

民生视角谈教育/余宇编著. —北京: 中国发展出版社, 2016. 2
ISBN 978-7-5177-0465-2

I. ①民… II. ①余… III. ①教育工作—研究—中国 IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 017665 号

书 名: 民生视角谈教育

著作责任者: 余 宇

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0465-2

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 11.75

字 数: 140 千字

版 次: 2016 年 2 月第 1 版

印 次: 2016 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

自序

民生视角谈教育

教育是民族振兴和社会进步的基石。从经济增长角度来看，教育影响人力资本的积累和提升；从个人发展角度来看，教育关乎起点公平。党的十七大报告指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，……努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”党的十八大报告进一步指出：“要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活。”可见，在党的重要文件表述中，学有所教已被列为五大民生之首。因此，坚持教育优先发展，全面贯彻党的教育方针，大力促进教育公平，不断提高教育质量，努力办好人民满意的教育，对于持续推进民生改善和社会建设意义重大。

改革开放以来，我国教育事业迅速发展，取得了“两基达标”、15岁以上人口平均受教育年限接近9.1年等重大成果。国民受教育水平的迅速提高，为我国工业化、城镇化的顺利推进奠定了重要的人力

资源基础，对促进经济增长发挥了重要作用。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》），对我国未来10年的教育发展进行了总体部署。《教育规划纲要》实施5年以来，各级各类教育发展水平得到整体提高，教育体制改革全面推进，一些领域取得重点突破，教育保障能力切实增强，教育现代化迈出坚实步伐，我国教育事业迈上新的台阶。但是，正如上海教科院牵头的联合评估组指出的那样，5年来教育改革发展虽然取得了巨大成就，但同时还存在一些困难和问题，与人民群众对优质教育资源的热切期望比，与经济社会发展对多样化、高层次人才的需求比，与国际教育先进水平相比，还存在差距。主要表现在：教育发展还存在不平衡、不协调的问题，特别是城乡、区域、校际之间教育差距仍然较大，教育质量有待进一步提高，教育结构有待进一步优化，教育活力有待进一步激发，教育保障有待进一步加强，等等。这些都是深化教育领域综合改革需要努力的方向，也是政策咨询研究人员需要继续关注的内容。

本书收录了2012~2015年笔者在《人民日报》、《经济日报》、《中国经济时报》、国研网、中国经济网等媒体公开发表及接受采访的部分涉及教育话题的文章，共计16篇。这些文章大体分为以下几类：一是长篇专访，如“改善教育民生需要注意轻重缓急”、“如何实现农村学前教育可持续发展”；二是媒体访谈，如“养老与教育领域，难题如何破解”、“早期干预，阻断贫困第一关”；三是报刊专稿，如“财政补贴社保，实现高校毕业生稳定就业”、“义务教育资源如何均衡配置”；四是课题报告，如“城镇化进程中的教育权利问题”、“建立教师流动制度：担忧、障碍与建议”。从内容上看，既有对相关教

育政策的解读，也有对教育热点问题的讨论；既有对教育事业发展的回顾，也有对相关领域改革的思考。从形式上看，既有上万言的深入分析，也有千余字的观点阐述；既有专栏式的一家之谈，也有沙龙式的各抒己见。而且，这些文章均基于笔者这些年承担或参与的课题研究，除了学前教育、民办教育等已经结集出版的专题研究报告未收录外，部分主题相似、略有删减的文章——如“用制度设计杠杆撬动教师流动”（《中国教育报》2013年9月19日）、“让中小企业成为大学生稳定就业主渠道”（《经济日报》2013年8月19日）——也未收录。不仅如此，为保持“原汁原味”，收录的16篇文章完全按照媒体公开发表及采访的时间先后予以排序，内容、形式均未进行修改。

最后，本书呈现给各位读者的仍然是阶段性研究成果，相关判断、结论以及政策建议仅代表笔者个人观点，且有待进一步完善，敬请大家批评指正。

余 宇

乙未冬至于北京

目 录

改善教育民生需要注意轻重缓急	1
城镇化进程中的教育权利问题	27
财政补贴社保，实现高校毕业生稳定就业	51
养老与教育领域，难题如何破解	58
义务教育资源如何均衡配置	64
高考改革——“公平原则”开路	68
加强幼儿园安全，我们需要做什么	72
推进基础教育信息化需要注意的若干问题	77
早期干预，阻断贫困第一关	85
现阶段素质教育的推进和改革	89

随迁子女该如何跨过“学校门槛”	113
民办校营利：放开之后需善管	118
城乡公共服务均等化，农村教育首当其冲	124
建立教师流动制度：担忧、障碍与建议	129
如何实现农村学前教育可持续发展	151
抓住热点问题，进一步提高教育满意度	163

改善教育民生需要注意轻重缓急

中共中央政治局常委、国务院总理温家宝 2012 年 9 月 7 日在全国教师工作暨“两基”工作总结表彰大会上指出，教育公平是社会公平的基石，完成了“两基”攻坚这一历史性任务，我国教育发展站在了新的历史起点上，今后要适应人民群众接受更好教育的新期盼，把教育发展的重点放到提高质量、促进均衡发展上来，加快实现基本教育公共服务均等化。

学有所教是党的十七大报告所列的民生之首，因此，解决关键问题、加快推进教育事业改革和发展在保障和改善民生中尤为重要。改革开放以来，我国教育事业迅速发展，取得了“两基达标”、15 岁以上人口平均受教育年限约 9 年等重大成果。2010 年颁布的《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020 年）》（以下简称《教育规划纲要》），对我国未来 10 年的教育发展进行了总体部署。但需要认识到，我国教育事业发展现状与全面小康目标、与最广大人民群众的需求还有不少差距，“上学

难、上学贵”仍然在所难免,《教育规划纲要》的落实也还存在诸多制度障碍。因此,需要对教育领域的关键问题进行专门研究,以发现未来教育发展的重点和解决关键问题需要克服的制度障碍。就此,国研网专访了国务院发展研究中心社会发展研究部第三研究室副主任余宇。

国研网:党的十七大报告指出:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”可见,学有所教被列在五项民生之首。那么,我国教育事业发展的基本现状又是怎样?

余宇:学有所教就是要优先发展教育,促进教育公平,全面贯彻党的教育方针,办好人民满意的教育。坚持教育的公益性和普惠性,明确各级政府提供教育公共服务的职责,不断完善现代国民教育体系和终身教育体系,保障人民享有接受良好教育的机会。促进义务教育均衡发展,保障经济困难家庭、进城务工人员随迁子女平等接受义务教育。以这样的标准衡量,我国教育事业的发展可以用“成就巨大、问题不少”来概括。

改革开放以来,我国教育事业迅速发展,成就巨大。从第六次人口普查反映出来的情况看,全国高中阶段毛入学率82.5%,文盲率从2000年的6.72%下降到2010年的4.08%,每10万人中具有大学文化程度的由2000年的3611人上升为8930人。截至2010年年底,全国2856个县(市、区)全部实现“两基”,全国“两基”人口覆盖率达到100%,小学学龄儿童净入学率达到99.7%,初中阶段毛入学率达到100.1%,初中毕业生升学率达到87.5%。学前教育毛入园率有大幅提高,已经达到

56.6%；全国高中阶段教育（包括普通高中、成人高中、中等职业学校）共招生 1706.66 万人，毛入学率达到 82.5%；高等教育方面，2010 年全国各类高等教育总规模达到 3105 万人，毛入学率达到 26.5%，比 1990 年的 3.4% 有了巨大提升。

虽然在改革开放之后的三十余年中，我国教育事业取得了长足发展，但仍然存在着不少问题，集中表现在以下两个方面：第一，人民群众基本的教育需要仍然不能确保满足。教育事业发展中的首要问题表现为当下的教育服务供给不能满足广大人民群众的基本需求，“上学难、上学贵”在多个层次的教育中普遍存在，大量的进城务工人员随迁子女和城市贫困家庭子女难以平等共享优质教育资源。第二，地区间和区域内部差距明显，不均等化程度高，教育不公平问题已经成为当下社会讨论的热点话题之一。城乡之间、地区之间、学校之间，从师资到办学条件的差距都很大，部分公共教育资源的配置和使用也缺乏有效的监管。

需要注意的是，这些问题涉及人群广泛且显现程度较高，因此造成了群众意见集中，尤其是两类人群：一类是大城市的大多数居民对义务教育优质资源的诉求难以满足，并对择校中的不正之风颇有微词；还有一类是进城务工人员随迁子女上学的基本需要难以满足，“上学难、上学贵”在这类人群中体现得尤为明显。

国研网：应当如何确定近中期教育事业改革和发展的优先序？

余宇：教育事业涉及广泛，各级政府不可能也不需要教育的所有领域平均着力。考虑我国所处的发展阶段，无论从学理角度还是从讲政治的高度，政府在近中期应该抓住教育领域若干关键问题，以优先满足最广大人民群众最迫切的需要。因此，从研究的角度而言，界定近中期教育事业的发展优先序至关重要。我们认为，据此标准，以下两类

教育需要优先解决其发展问题。

首先是义务教育。义务教育是国家依法统一实施的具有强制性的教育，是一个国家各领域教育中最重要的基石。目前，义务教育在多数城市正在从保障适龄儿童“有学上”向“上好学”的较高层次迈进。但也应该看到：在广大农村，这个领域仍然有诸多“短板”待补；在许多城市，义务教育优质资源的分配不公，是群众意见之源。因此，巩固义务教育的普及成果，完善义务教育优质资源分配和共享机制，是当前及今后较长时期教育领域最重要的工作。

其次是中等职业教育。中职教育承担着为现代化建设培养“数以亿计的高素质劳动者”的重要使命，目前从数量而言已占有我国高中阶段教育的半壁江山。在我国转变发展方式和城市化高速发展、大量农民向市民转型的关键时刻，中等职业教育发挥着不可替代的作用。但目前中等职业教育仍然是高中阶段的二等教育，其供给与产业发展需要、广大人民群众的教育需求之间存在较为严重的脱节和错位。因此，在近中期从教育体制、相关配套制度等方面解决其发展问题，是国家的需要、人民的需要。

这两方面教育，涉及人数最多，群众意见最集中，目前短板最多，政府角色也最重要，且集中了教育领域真正关系千家万户切身利益的问题，因此必须作为近中期教育事业改革和发展的重点。考虑到现有财力（尤其是基层政府财力）等方面的约束，只能在这两方面教育上尽力而为，着力“保基本、补短板”。此外，由于我国正处于城市化高速发展期，大量进城务工人员随迁子女需要在异地接受高中阶段教育（数以千万计）；而在学前教育的单位供给制逐步取消后，城市居民的学前教育需要凸显，“入园难、收费高”，家长负担沉重，人民群众意见较多。这两

方面教育，有条件且需求强烈的地方可以主要依靠地方财力，在薄弱环节、特殊地区针对重点人群集中突破。总之，权衡各方面需要和供给能力，近中期应把义务教育均衡发展、中等职业教育良性发展作为教育事业改革和发展的重点，在少数有条件的地方兼顾学前教育和普通高中教育发展。

国研网：义务教育是“学有所教”这个头号民生的基石。那么，从均等化角度看，我国的义务教育存在哪些普遍问题？

余宇：就现阶段而言，义务教育仍是我国教育事业的重中之重，这是由大多数家庭的实际需求、义务教育目前的发展状况和我国的财力水平共同决定的。历经“两基达标”和“两免一补”等举措后，我国的15岁以上人口平均受教育年限接近10年，名义上完成了“两基”任务。但是，我国的义务教育远未实现均等化，尤其是优质资源的均等化。我国在2000年实现了“基本普及九年义务教育”，但这种普及只是广度上的（覆盖面），从更重要的深度而言（教育质量），仍然不尽如人意。具体来看，义务教育的不均等化有以下三方面表现。

首先，优质资源分布不均衡，择校问题严重。一是硬件配置不均，不同区域、不同学校之间硬件设施配置标准不均衡的情况较为突出。中央教育科学研究所教育督导评估研究中心发布的《义务教育均衡发展报告2010》显示：小学生均教学及辅助用房面积的东中比、东西比都超过1.3倍，初中则超过1.4倍；小学生均体育运动场（馆）面积的东中比、东西比、中西比分别为1.11、1.52和1.37倍，初中则依次为1.22、1.58和1.29倍。二是经费标准不均，生均公用经费的校际差距较为突出，仍有相当数量的农村中小学生均公用经费没有达到国家基准定额。虽然县域内城镇和农村学校教育经费差距不大（中小学的幅度均在1~2倍之

间), 但仍有近 40% 区县的农村初中生均公用经费没有达到中西部 500 元、东部 550 元的国家基准定额; 28% 区县的农村小学生均公用经费没有达到中西部 300 元、东部 350 元的国家基准定额; 26% 区县的城镇初中生均公用经费没有达到 500 元; 11.5% 区县的城镇小学生均公用经费没有达到 300 元。三是师资水平不均。教师编制的结构性问题突出(城镇超编、农村缺编), 农村教师学科结构、知识结构、年龄结构失衡, 同级别教师收入在学校间差别较大。以生师比为例, 无论是地区间还是地区内, 不均衡的情况均较为突出。从东中西部地区来看, 生师比西部最高, 东部最低, 西部地区每个教师平均比东部多负担 5~6 个学生。从 GDP 三类地区来看, 欠发达地区生师比明显高于中等和发达地区, 欠发达地区每个教师平均比中等和发达地区多负担 4~5 个学生。由于城乡学校之间、乡镇中心校与村级校之间的现实差距, “择校风”在城市和县城仍屡禁不止, 大中城市主要表现为向名校名师集中, 农村主要向县城和大乡镇集中。这种主观意愿式的选择性流动, 加剧了城市“大班额”和农村“空巢学校”并存的矛盾。

其次, 农村学校基础薄弱, 一些地方辍学问题突出。农村地区中小学的办学条件仍较落后。2009 年, 农村小学大专及以上学历教师比例达到 71.7%, 比城市低 18.9 个百分点; 在初中教师中, 本科及以上学历教师比例达到 54.4%, 比城市低 25.3 个百分点。“两基达标”后, 城乡办学条件的差距突出地表现在生均教学仪器设备值方面, 全国 1/3 以上地区的中小学生均教学仪器设备值的城乡差距继续扩大。中西部地区小学、初中生均仪器设备值与东部地区差距较大, 尚不足东部地区的一半, 一些西部省份尚不足上海和北京的 1/10。此外, 西部地区农村学生辍学、流失率偏高, 有的地方农村辍学率高达 15% 以上, 严重影响了西部地区

义务教育质量的提高。虽然有“两免一补”政策，但由于农村学校的撤并、新的“读书无用论”在一些地区抬头，初中辍学率不降反升。

第三，进城务工人员随迁子女接受义务教育的保障机制不健全，对留守儿童关爱不够。义务教育在校生中进城务工人员随迁子女规模不断增多，且流向比较集中。从流入地来看，东部地区进城务工人员随迁子女占全国的比重最高。留守儿童散居在广大农村地区，学习生活条件比较艰苦。2008年义务教育阶段在校生中农村留守儿童达到2140万人，占农村在校生总数的16.4%，比上年增长5.1%，其中小学生1398万人，增长2.7%，初中生742万人，增长9.7%。2010年则进一步增至2271.51万人，其中小学生1461.79万人，初中生809.72万人。考虑未来10年我国每年数以百万计的新增流动人口随迁子女城市就学数量，即便在城市，补义务教育欠账、推动优质资源均等化的工作也不得不成为教育的头号工作。

国研网：借鉴义务教育均等化的国际经验，我国现有制度和措施存在哪些不足？

余宇：即便认识到义务教育均等化（尤其是优质资源均等化）很重要，也要看到这方面的均等化从世界范围来看都是发展中国家的难题，拉美及印度等长期以来都难以解决，使这些国家的社会阶层分化从学龄儿童就打下了基础。不过，一些具有可比性的发达国家的既往发展经验，能给我们解决难题提供不少启示。日本、韩国与我国同属于东亚文化圈国家，其大力推进义务教育均等化（这两国称为“平准化”）时人均发展水平还低于我国现阶段，且两国在二战后经济恢复和赶超时期面临的问题与我国现阶段较为相似，其提高人力资本的经验十分值得学习。不仅如此，日韩在推进义务教育均等化上，更是取得了国际公认的成就，且

形成了系统的制度设计。尽管两国的发展水平和发展经历略有差别，但在义务教育均等化方面却具有以下共同点：一是对全国公立义务教育不分城市和农村实行一体化的政策和财政体制，“主观”实现了财政资源、教师资源和学生资源三方面的均等化。二是根据各级政府的财政能力，对其在义务教育中的事权责任和财权责任作了明确合理的划分，形成了规范的财政投入体制。

但是，与日韩的制度设计相比，我国存在多方面不足。尽管《教育规划纲要》已经就我国义务教育在均等化上存在的问题提出了应对措施，包括“根本措施是合理配置教育资源”等，但只是原则性的。迄今为止，这些原则中的多数尚未在立法层面有专门法和部门规章予以详尽规定，而且，社会各界对这些措施还没有形成普遍的共识。真正推进均等化，有两个方面要加强认识：首先是义务教育的均等化仍是我国当前教育发展的重中之重，这方面的差距还很大，还需要集中人力、财力予以最优先的扶持；其次是义务教育三方面的均等化，必须形成明晰的制度设计，使各级政府责任明确，使教师等最需均等化的资源能够在政府的强力推动下消除非均等化的客观障碍，这样才可能使《教育规划纲要》中的措施得以落实。

从操作层面来看，义务教育均等化还面临三方面的障碍：一是教师轮岗。由于校际间差距的长期存在，事实上已经形成了一个特定利益格局，其中既涉及教师个体利益，又涉及学校（特别是名校、重点校）利益，还涉及包括教育主管部门在内的相关政府部门的利益。从现有的制度保障（配套措施）来看，教师流动也没有形成门槛性、强制性的制度。虽然《义务教育法》和《教育规划纲要》已明确提出了教师流动的相关内容，但现行《教师法》无论是在教师的“资格和任用”，还是在教师的

“义务和职责”中都没有对教师流动有专门的规定；不仅如此，由于我国教师的身份不是公务员，教师流动（以及由此带来的人事关系变动）与现行《事业单位人事管理条例》中人员招聘、竞聘、解聘等规定并不相符，强制流动也缺乏法理正义性。二是财力均等。这方面的差距首先是城乡差距，其次是区域差距，因此省级政府和相关经费投入上的城乡均等化更为重要。许多地方将目前义务教育“以县为主”的管理体制混同于投入体制，使本应由各级政府分担的投入问题变为管理者的主要义务，造成事权和财权严重不对称。如果相关文件没有对各级政府的出资责任、出资范围乃至出资方式有明晰的规定，财力均等仍然难以成为现实。在财力均等下，只要建立了全国统一的标准体系就能实现校际间设施均等化。但考虑我国的现实，这方面还必须向偏远地区、向农村倾斜。三是学生资源均等。主要是受前面两方面的影响。我国目前通过复杂社会关系和高额择校费形成的优质公办学校“贵族化”现象严重，社会和家长的观念暂时很难转变。当然，实现学生资源的分布均衡也并非只有被动等待“水到渠成”（即调整了供方，需方的问题就随之化解），成都强力推行就近入学的实践说明，通过某种“倒逼”机制也能达到资源均衡配置的效果，即学生资源与硬件、师资等一样影响学校的教育质量，积极主动调整学生资源的均衡，或学生资源与学校、师资等的均衡同步调整，可能会对义务教育的均等化起到意想不到的效果。

国研网：近中期应如何推进义务教育均等化？

余宇：首先，确立总体思路，即以试点省的教师轮岗和财力均等为抓手，优先推进义务教育的均等化。各级政府要明确当前教育领域最优先的事务仍然是义务教育均等化，政府相关管理部门的工作和行政资源安排，应该体现出这个优先性，把主要力量集中在义务教育上。教师素