

# 建设教育强国的战略趋势与路径选择\*

## ——基于第七次全国人口普查数据的分析

王洪川 胡鞍钢

**[摘要]** 建设教育强国的战略逻辑是全面开发教育红利。通过对第七次全国人口普查数据的分析,可以清晰地看到我国人力资源国情变化,已经步入人口红利中后期,同时也迎来了教育红利上升期,主要教育指标达到世界中高收入国家前列,进入世界人力资源强国行列,人力资源地区分布不平衡明显改善。基于人口预测模型、全球经济增长模型和核算方法,对到2035年我国人口和经济趋势进行科学测算,教育事业为经济社会发展做出更大贡献的关键路径有:创造更大规模总人力资本、促进劳动生产率持续提高、缩小教育不平衡促进共同富裕、以更高投入保障人的发展能力提升。

**[关键词]** 人力资源国情;教育强国;教育红利;“七普”数据

**[作者简介]** 王洪川,清华大学公共管理学院助理教授,清华大学国情研究院助理研究员;胡鞍钢,清华大学国情研究院院长、文科资深教授(北京 100084)

党的十九大报告提出“建设教育强国”的战略任务,为新时代我国教育事业发展明确了宏伟目标。<sup>[1]</sup>根据党的十九届五中全会精神,十三届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,明确提出建设高质量教育体系,到2035年建成教育强国。<sup>[2]</sup>这充分反映“教育是国之大计、党之大计”<sup>[3]</sup>,党对人民日益增长的教育需求高度重视,教育事业在社会主义现代化总布局中具有前所未有的根本性、重大性、长期性的战略地位。本文以新时代建设教育强国战略为主题,分析我国人力资源国情变化的新特点、

新趋势,以及建设教育强国、开发教育红利的关键路径。

现有文献中,有学者采用人口自然增长率对我国人口受教育年限进行预测;<sup>[4]</sup>有学者基于历史数据预测未来人口受教育水平的变动;<sup>[5]</sup>还有学者在人口预测模型的基础上,构建教育人口预测模型。<sup>[6]</sup>本文在人口预测模型基础上,以2020年第七次全国人口普查(以下简称“七普”)数据作为人口预测模型的起点数据,<sup>①</sup>基于2000年第五次全国人口普查以来的历次人口普查和人口抽样调研数据,对我国2020—2035年人力资源进行测算。同时,利用全球经济增长模型和增长核

\* 本文系国家自然科学基金2019年度项目“公共服务治理权配置与感知绩效管理:基于多领域自然实验的实证研究”(项目编号:71904099)的研究成果。

① 文中如无特别标明,数据均来自于此。参见:国家统计局. 2020年第七次全国人口普查公报(第一号至第八号)[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/>.

算方法,以2019年经济总量和结构作为经济预测模型的起点数据(没有选择2020年,是因为2020年受新型冠状病毒肺炎疫情影响严重),对我国“十四五”期间及2035年远景的GDP增长进行推算和预测,对同期我国教育财政经费和全社会教育经费投入进行基准测算,并进行国际比较。<sup>[7]</sup>从而分析我国人力资源发展和投入相对水平,以更好定位教育强国战略方向与路径。

### 一、从人口红利向教育红利转型

改革开放以来,中国人口系统演变的一个重大特征是人口总量增长过快的势头得到有效控制,在低收入条件下进入“低出生率、低死亡率、低增长率”阶段和劳动年龄人口比重持续上升阶段。这种人口结构变迁所产生的持续的人口红利,对中国经济增长产生了积极作用。<sup>[8]</sup>但是,这种结构性的人口红利,随着时间的推移逐渐发生转变,劳动年龄人口的比重开始下降。我国15~64岁劳动年龄人口<sup>①</sup>数量从1982年的62 517万人上升至2013年的101 041万人后,开始逐年减少,到2020年下降至96 707万人,与2008年相当(为96 547万人)。与此同时,根据不变价格计算,2020年我国人均GDP和劳动生产率已经达到2008年的2.2倍和2.34倍。这种反差显示了我国已经进入从人口红利向教育红利转型的新阶段,基于教育红利的人口和劳动力素质的持续提高发挥了重要作用。<sup>[9]</sup>事实上,我国教育红利正在呈现越来越积极的变化。人口红利下降对经济增长的负面影响可以通过人口和劳动力受教育程度的提高得到极大的补偿。<sup>[10]</sup>

建设教育强国,不仅是重要的教育战略,也是重大的党和国家战略。<sup>[11]</sup>中国建设教育强国,不仅要准确把握教育自身理念、体

系、制度、内容和治理等多方面要义和规律,着力提高教育质量,促进教育公平,优化教育结构,更重要的是准确把握教育与经济社会发展的深层次联系和需求规律,从更加宏大视角牢牢把握教育的历史使命。展望2035年,我国将基本实现社会主义现代化,需要结合人口发展趋势和经济走向,更好发挥教育的基础性、先导性、引领性作用,以教育充分平衡发展破解关键挑战与难题,满足人的发展需求、服务于全体人民现代化。从党和国家发展全局视角,把握建设教育强国的战略逻辑,就是全面提升人口素质,全面提高人的发展能力,<sup>[12]</sup>全面优化人力资源结构,全面开发教育红利,<sup>[13]</sup>使得现代教育要素在全体人民身上不断发展、不断满足、不断平衡、不断加强。

### 二、新时代人力资源国情特征与趋势

党的十九大报告作出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大判断,明确了我国发展新的历史方位。从国际比较看,中国已经成为世界发展中国家实现农业现代化、工业化、城镇化、信息化的楷模。从发展实践看,中国已经迈入新的发展阶段,从下中等收入经济体进入上中等收入水平阶段、从中人类发展水平到高人类发展水平阶段,正在向高收入水平、极高人类发展水平迈进。通过对“七普”数据的分析,可以清晰地看到,中国人力资源国情发生了重大变化,已经步入人口红利中后期,同时也迎来了教育红利上升期。

第一,进入人口红利中后期。我国15~64岁劳动年龄人口占总人口的比重呈先上升后下降的“倒U”形变化趋势,从2000年的70.1%上升至2010年的74.5%,2020年已经下降至62.33%,其中过去十年下降12.17个百分点,平均年增长率为-1.77%;2020年,我国65

<sup>①</sup> 参照国际标准,除特殊解释外,本文劳动年龄人口指15~64岁人口。

岁及以上人口比重则从2000年的7.0%上升至2020年的13.50%，已经超过世界平均水平的9.10%和中高收入国家平均水平的11.1%。老年人口规模达到1.91亿人，相当于欧盟加上美国占世界比重(20.72%)的1.11倍。<sup>①</sup>随着第二次生育高峰出生的“60后”群体步入老年阶段，老年人口增长速度将明显加快。这也导致我国老年人口抚养比呈连续上升趋势，从2000年的9.9%上升至2010年的11.9%，进而上升至2020年的19.7%，过去十年累计上升7.8个百分点，养老负担持续加重。<sup>②</sup>与此同时，我国少儿人口(0~14岁)的比重呈先下降而后略有上升趋势，占总人口比重从2000年的22.9%下降至2010年的16.5%，而后略有上升至2020年的17.95%，与经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development，以下简称OECD)国家的水平(2019年17.89%)<sup>③</sup>基本一致。

第二，主要教育指标达到世界中高收入国家前列。我国按期实现了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》目标，超额实现了主要指标。<sup>④</sup>学前毛入学率从2001年的35.9%提高至2020年的85.2%，<sup>⑤</sup>

已经高于OECD国家水平；<sup>⑥</sup>小学学龄儿童净入学率从2000年的99.1%提高至2020年的100.0%；初中阶段(12~14周岁)毛入学率从2000年的88.6%提高至2020年的102.5%；高中阶段毛入学率从42.8%提高至91.2%，从大众化(小于50%)跨越到高度普及化阶段(90%以上)；高等教育毛入学率从12.5%提高至54.4%，<sup>⑦</sup>从精英化(小于15%)跨越到普及化(50%以上)阶段。各级各类教育大大地促进了我国人口受教育年限持续增长，主要劳动年龄人口平均受教育年限从2000年的8.0年提高至2020年的10.8年，<sup>⑧</sup>年均增速达到了2.8%；根据联合国计划开发署(The United Nations Development Programme，简称UNDP)提供的数据，我国人口预期受教育年限从2000年的9.6年提高至2019年的14.0年，已经高于世界平均年限(12.7年)。<sup>[14]</sup>

第三，进入人力资源强国行列。全国总人力资本迈上了一个更大规模的台阶(见表1)，从2000年的69.3亿人年提高至2010年的90.7亿人年，这标志着“我国实现了从人口大国向人力资源大国的转变”；到2020年提高至95.9亿人年，基本实现“进入人力资源强国行列”目标。<sup>[15]</sup>过去十年，劳动年龄人口受过

① 数据来源：世界银行数据库[EB/OL]. <https://data.worldbank.org/indicator/>.

② 国家统计局. 中国统计摘要2021[M]. 北京：中国统计出版社，2021.20.

③ 数据来源：世界银行数据库[EB/OL]. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.0014.TO.ZS?end=2019&locations=CN-OE&start=1990>.

④ 到2020年，普及高中阶段教育，毛入学率达到90%；高等教育大众化水平进一步提高，毛入学率达到40%；扫除青壮年文盲。新增劳动力平均受教育年限从12.4年提高到13.5年；主要劳动年龄人口平均受教育年限从9.5年提高到11.2年，其中受过高等教育的比例达到20%，具有高等教育文化程度的人数比2009年翻一番。参见：国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729\\_171904.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html).

⑤ 2001年数据来源：中华人民共和国教育部发展规划司. 中国教育统计年鉴2015[M]. 北京：中国统计出版社，2016. 15. 2020年数据来自教育部发展规划司：2020年全国教育事业统计主要结果[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/202103/t20210301\\_516062.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202103/t20210301_516062.html).

⑥ 2020年OECD国家学前毛入学率为81.74%。数据来源：世界银行数据库[EB/OL]. <https://data.worldbank.org/indicator/>

⑦ 国家统计局. 中国统计摘要2021[M]. 北京：中国统计出版社，2021. 187.

⑧ 这里主要劳动年龄人口为16~59岁人口。见第五次、第七次全国人口普查公报。

高等教育的比例呈迅速上升趋势,从2010年的11.40%增长到2020年的24.80%,平均年增长率为8.08%;主要劳动年龄人口的平均受教育年限,从2010年的9.6年增长至2020年的10.8年,累计增加0.8岁。具有高中(含中专)文化程度以上人口,2020年达到43 137万人,这已经比世界第三大人口国家美国的总人口(2020年为32 948万人)多出1亿人,相当于美国劳动力总量(2020年为1.65亿人)的2.62倍;具有大学(大专及以上)文化程度人口,到

2020年达到21 836万人,突破了2亿人,已经接近世界第五大人口国家巴基斯坦总人口。大专及以上受教育程度人口规模持续扩大,这是“六普”、“七普”呈现的中国人力资源国情的共同特点。笔者曾预测,到2020年中国大专及以上文化程度人口将突破2亿人,高中与大学文化程度人口将接近4亿人。实际情况已经超过了上述预期,我国已经从世界人口最多国家成为世界高等教育人口最多的国家。

表1 我国人力资源变化(2000—2020年)

指 标	2000年	2010年	2020年	2010—2020年变化量
大专及以上受教育程度人口(万人)	4 402	11 837	21 836	9 999
占总人口比例(%)	3.47	8.83	15.47	6.64
高中及中专受教育程度人口(万人)	13 828	18 665	21 301	2 636
占总人口比例(%)	10.91	13.92	15.09	1.17
高中及以上受教育程度人口(万人)	18 230	30 502	43 137	12 635
占总人口比例(%)	14.38	22.75	30.56	7.81
劳动年龄人口受过高等教育的比例(%)	4.90	11.40	24.80	13.40
劳动年龄人口占总人口比例(%)	70.10	74.50	68.50	-6.00
主要劳动年龄人口平均受教育年限(年)	8.40	9.60	10.80	1.20
总人力资本(亿人年)	69.30	90.70	95.90	5.20

注:劳动年龄人口为15~64岁人口。主要劳动年龄人口平均受教育年限指16~59岁人口平均接受学历教育(含成人学历教育、不含非学历培训)的年数。总人力资本=15~64岁劳动年龄人口\*15岁以上人口平均受教育年限。数据来源于第五次、第六次、第七次全国人口普查公报数据计算。

第四,人力资源地区不平衡明显改善。各地区人力资源和受教育水平分布从2000年以来呈显著缩小趋势(见表2)。以地区差异系数来看,2020年我国31个省级行政区明显缩小,其中,平均受教育年限的地区差异系数从2000年的16.55%下降至2010年的11.96%,2020年进一步下降至10.02%,明显小于人均GDP的地区差异系数。每10万人口大学(含大专)及以上受教育人口的地区差异系数从2000年的73.75%,下降至2020年的40.04%,累计下降了33.7个百分点。这反映了基本公共教育服务均等化不仅促进人力资本增长,还不断缩小了地区人力资源差距。与此同时,也要看到我国人力资本水平地区差距仍然很大。2020年,每10万人口中大学

(大专及以上)受教育程度人口排名前5位的分别为北京、上海、天津、内蒙古、江苏;排名最后5位的分别为河南、云南、西藏、贵州、广西。排名第一是最后一位的3.88倍。此外,基本公共教育服务资源仍然存在较为明显的发展不平衡问题,各地区教育经费投入存在较大差异,东部地区人均教育经费总投入水平最高,中西部地区的人均经费总投入水平较低,且区域内不同省份、省域内不同城市和城市内不同区县之间也具有较大差异。

### 三、适应人口趋势开发教育红利的路径选择

我们正处在世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴全局的历史交汇期。“十四

表2 人力资源地区差距变化(2000—2020年)

	2000年	2010年	2020年
平均受教育年限			
最大值(年)	9.59(北京)	11.71(北京)	12.64(北京)
最小值(年)	3.00(西藏)	5.25(西藏)	6.75(西藏)
最大值/最小值	3.20	2.23	1.87
地区差异系数(%)	16.55	11.96	10.02
每10万人中大学(含大专)及以上受教育人口			
最大值(人)	16 839(北京)	31 501(北京)	41 980(北京)
最小值(人)	1 282(西藏)	5 292(贵州)	10 806(广西)
最大值/最小值	13.13	5.95	3.88
地区差异系数(%)	73.75	53.89	40.04

说明:平均受教育年限为15岁及以上人口。计算数据来源:全国第五次、第六次、第七次人口普查数据。

五”时期将步入总人口高峰平台期,并在2026年前后达到峰值,中国总人口占世界比重从2020年的18.1%降至2026年的17.3%,之后总人口数逐渐下降,到2035年将达到14.07亿人。因此,随着人口老龄化、工业化、城镇化进入新的发展阶段,我国将面临多重现代化挑战,既有符合发展中国家特征的挑战,如劳动生产率水平相对较低;也面临着符合发达国家特征的挑战,如人口红利下降、老龄化与少子化越来越突出,劳动力成本越来越高。2035年,我国将基本实现社会主义现代化,这为教育发展提出了明确的历史任务。加大力度投资全体人民,稳步实现从教育大国向教育强国的历史性转变,有助于将不利因素转化为有利因素,将发展挑战转变为发展机遇,将增长之困之难化解为增长动力,进而推动中国从经济大国走向经济强国。

#### (一)创造更大规模总人力资本

未来时期中国人口面临三大挑战。一是迅速少子化。0~14岁人口因全面放开二胎有短期的增长,从2015年的2.22亿人上升至2020年的2.53亿人,而后则持续下降;与此同时,0~14岁人口从2020年的25 338万人下降至2035年的15 588万人,减少1亿人左右,比重持续下降,从2020年的17.9%到2035年降至11.1%。二是迅速老龄化。65岁及以上

人口从2020年的1.91亿人上升至2035年的3.27亿人,65岁及以上人口比重将从2020年的13.5%提高至23.25%,明显高于OECD国家2019年水平。三是劳动年龄人口比例持续下降。2020年我国15~64岁人口为9.68亿人,占国内总人口比重的68.5%,占世界总量比重为19.04%。预计到2035年,我国15~64岁人口将达到9.24亿人,占国内总人口比重下降至65.7%,接近OECD国家2019年水平(为65.01%),占世界总量比重下降至16.2%,这一时期将一直呈现人口总规模、占世界比重双下降的态势。预计到2050年前后将降至60%以下,人口红利期基本结束。因此,必须持续创造更高水平的教育红利。

随着教育普及和质量提升,有助于在人口红利下降的情况下,转化为人力资源、人才等总人力资本不断上升的新优势。随着劳动年龄人口平均增长率下降,劳动年龄人口增长率由正增长转向负增长,而总人力资本年均增长也将随之下降。但随着平均受教育年限提高,总人力资本红利仍将保持正增长,预计2020—2030年,中国劳动年龄人口平均年增长率将下降至-0.13%,2030—2035年进一步下降至-0.67%;同期,平均受教育年限年均增长率将达到0.91%和0.82%,中国劳动年龄人口总人力资本增长率将分别达到0.78%和0.14%(见表3)。这也就意味着,教育事业不仅可以有效地抵消人口红利不断下降带来的负面作用,而且还可以保持人力资本总量的持续正增加,有力地支撑经济体系的长期持续中高速增长。

#### (二)促进劳动生产率持续提高

我国未来的经济增长更加注重内涵和质量,要实现保持中高速增长,需要具有许多重要的基础性条件。劳动生产率客观反映全体劳动者的平均生产效率以及技术装备、管理制度的先进性和有效性,<sup>[16]</sup>是我国人力资源开发的“最短板”,<sup>[17]</sup>已经被列入国家“十四五”规划的二十项核心指标之一。<sup>[18]</sup>通过开

表3

中国人力资本与教育红利发展趋势(2000—2035年)

类别	2000—2010年	2010—2020年	2020—2030年	2030—2035年
中国劳动年龄人口平均年增长率(%)	1.18	-0.32	-0.13	-0.67
平均受教育年限年均增长率(%)	1.53	0.88	0.91	0.82
中国总人力资本年均增长率(%)	2.73	0.56	0.78	0.14

计算数据说明:平均受教育年限为15岁及以上人口。2000—2020年来源于第五、第六、第七次人口普查数据。2030、2035年系作者估算。其中,2030年15岁及以上人口平均受教育年限估算为10.85年,2035年为11.3年。

发教育红利,来支撑相对较高的劳动生产率增长率,<sup>①</sup>这是建设教育强国的重要贡献路径。当然,劳动生产率还受到非教育因素的影响。一般而言,受教育程度较高的劳动者,身体素质较好,<sup>[19]</sup>劳动生产率也较高。<sup>[20]</sup>另外,随着劳动力市场的职业结构总体呈现高级化趋势,会更多地吸纳高度专业匹配、高度专业技能的劳动者。<sup>[21]</sup>提高教育匹配程度,加强产业政策和教育政策的系统协调与配合,也将提升劳动生产率。

根据估算,到2035年,中国大专及以上学历人口将达到3.2亿人左右,高中与大学文化程度人口将接近5亿人。我国新增劳动力平均受教育年限将提高至15.2年,主要劳动年龄

人口受过高等教育的比例将达到38%左右。这有助于更快地缩小我国与发达国家的劳动生产率差距。进一步地基于全球经济增长模型,<sup>[22]</sup>先对资本存量、劳动力和全要素生产率(TFP)进行预测之后,再对GDP和人均GDP进行测算发现,2019年中国劳动生产率(PPP,2017年国际美元)与美国的追赶系数为25.8%。预计2019—2035年,劳动生产率增速为4.8%左右,到2025年,追赶系数从2019年的23.5%上升到2030年的37.5%;到2035年,进一步提高至44.5%,比2019年提高21.1个百分点(见表4)。这表明,随着教育现代化走向深入,将为劳动生产率相对差距不断缩小做出重要贡献。

表4

中国和美国劳动生产率(2019—2035年)

指标	2019年	2025年	2030年	2035年	2019—2035年均增速(%)
中国劳动生产率(元)	115 009	155 262	198 158	243 417	4.8
中国劳动生产率(国际元)	29 641	40 016	51 072	62 737	4.8
美国劳动生产率(国际元)	128 447	131 377	136 040	140 869	0.7
中国劳动生产率相对美国水平(PPP,美国=100%)	23.5	30.5	37.5	44.5	21.1

说明:本表系购买力平价(PPP)按2017年国际元价格计算。2019年劳动生产率数据来源:世界银行WDI数据库;2025—2035年数据系作者计算。劳动生产率(2017国际元),2019年数据来源:世界银行WDI数据库<https://data.worldbank.org/indicator/>

(三)不断缩小教育发展差距,促进共同富裕

党的十九届五中全会提出,到2035年我国基本实现社会主义现代化时,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。习近平总书记在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》中指出,我们必须

把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置,脚踏实地,久久为功,向着这个目标更加积极有为地进行努力。<sup>[23]</sup>共同富裕涵盖了人民对经济、政治、文化、社会、生态文明等体现和反映美好生活的多领域的发展要求。不仅仅是物质生活的富足,也包括精神文化的极大丰富,是物质生活与精神生活的有机统一。实现共同富裕,是一项具有长期性、复杂

<sup>①</sup> 2000—2019年,中国劳动生产率年均增速达到8.6%,美国为1.3%,世界平均为2.2%。参见:世界银行数据库[EB/OL]. <https://data.worldbank.org/indicator/>

性、艰巨性的历史任务。公平而有质量的教育是促进共同富裕的重要抓手,它既是实现人民平等享有发展机会的制度基础和保障,也是协同推进物质文明与精神文明共同富裕的重要工程。习近平总书记指出,“教育是阻断贫困代际传递的治本之策”,“教育公平是社会公平的重要基础”。<sup>[24]</sup>为此,既要完善更加公平可及的基础教育体系,<sup>[25]</sup>保障贫困和低收入人群接受教育基本公共教育服务的合法权益,<sup>[26]</sup>还要提高各级教育升学率,通过总体上提高教育流动性,有效提高受教育程度的公平性。<sup>[27]</sup>

预计 2035 年,教育在促进全体人民共同富裕中的重要贡献就是要实现更高水平的全

民普及教育。我国学前教育毛入学率将从 2020 年的 85.2% (已超 OECD 国家的水平) 提高至 2025 年的 89%; 到 2035 年学前教育毛入园率超过 95%, 更加体现幼儿教育的公平普惠。九年义务教育巩固率达到 97%。全面普及高中教育, 高中阶段毛入学率从 2020 年的 91.2% 达到 2035 年的 97% 以上。高等教育普及率大幅度提高, 预计 2030 年我国高等教育毛入学率将超过 60%, 达到 62% 左右; 2035 年将达到 70% 以上, 大幅度缩小与 OECD 国家差距 (2019 年为 74.4%), 使大多数的 18~22 周岁人口获得接受高等教育的机会。我国人口预期受教育年限有望提高至 16.0 年, 提前步入高收入国家水平。(见表 5)

表 5 我国教育现代化主要指标趋势 (2020—2035 年)

指标	2020 年	2025 年	2030 年	2035 年	2020—2035 年变化量
学前三年毛入园率 (%)	85.2	89.0	92.0	>95.0	9.8
九年义务教育巩固率 (%)	95.2	96.0	96.5	97.0	1.8
高中阶段毛入学率 (%)	91.2	93.0	95.0	>97.0	5.8
高等教育毛入学率 (%)	54.4	>58	>62	>70	15.6
预期受教育年限 (年)	14.0	14.8	15.5	16.0	2.0
具有高等教育文化程度人数 (万)	21 836	25 800	29 300	32 000	10 164
主要劳动年龄人口受过高等教育的比例 (%)	24.8	29.8	35.0	38.0	13.2
主要劳动年龄人口平均受教育年限 (年)	10.8	11.3	11.7	12.0	1.2
新增劳动力平均受教育年限 (年)	13.8	14.3	14.8	15.2	1.4
新增劳动力接受高中及以上教育比例 (%)	90	92	94	95	5

说明: 2020 年数来源于第七次全国人口普查数据和《2021 中国统计摘要》, 国家统计局编:《2021 中国统计摘要》, 中国统计出版社 2021 年版, 第 187 页。新增劳动力受教育年限 2020 年数据来源于教育部, 参见 <https://m.gmw.cn/baijia/2021-03/31/1302200852.html>。2025—2030 年系作者预测。

#### (四) 增加教育投入, 保障人的发展能力全面提升

政府教育投入和人均 GDP 产出显著相关, 对经济增长有显著的促进作用。<sup>[28]</sup> 全球化竞争背景下, 人力资本投资提升已成为一国经济实现潜在发展能力和高质量发展的关键。<sup>[29]</sup> 我国建设教育强国的主要制约, 仍是如何大幅度提高对教育的投入。这取决于三个主要因素: 一是经济总量增长, 其规模越大, 可用于教育的投入越大; 二是国家财政收入增长, 其规模越大, 可用于教育的财政支出规模越大; 三是城乡居民收入增长, 收入水平

越高, 可用于教育的支出弹性越高。我国中长期经济社会发展不仅为教育发展指明了前进的方向, 也为教育强国建设提供了坚实保障。其中, 包括国家教育经费保障, 以及社会教育支出保障, 具体体现为人均教育财政性经费、人均教育总支出双提高。

根据测算, 2019—2035 年, 我国经济增长率有望保持在 4.8% 以上。到 2035 年, GDP 总量将达到 209 万亿元 (2019 年人民币), 相当于 2019 年 GDP 的 2.12 倍。其中, 国家财政仍要坚持把教育作为重点领域予以优先保障, 实现财政教育投入持续稳定增长。预计

2020—2035年,国家财政经费支出占GDP之比将从4.22%上升至4.62%;与此同时,全国教育总经费支出与GDP之比从5.09%提高至2035年的5.58%。按2020年价格计算,教育总经费支出从5.0万亿元提高至11.7万亿元,按2017年国际元计算,相当于从1.17万亿国际元上升至3.20万亿国际元,增长2.74倍,将成为世界最大规模教育财政投资。另外,随着家庭收入提高,来自家庭、个人和企业、社会的教育投入将大幅度增加。随着进入高收入阶段,私人消费用于教育的支出也呈现高速增长弹性。因此,尽管我国受教育人口增长速度减缓甚至趋于“零”增长,但随着经济总量的大幅度提高,无论是国家财政性经费还是教育总经费都会大幅度提高。随着人均收入水平提高,无论是国家还是家庭个人,支付教育的能力都在不断增强,为建设教育强国奠定了重要的公共支出与私人支出保障。

#### 四、建设教育强国“三步走”战略与建议

我们必须牢牢把握历史机遇,充分贯彻“以人民为中心”的发展理念,构建覆盖人的全生命周期、教育全过程、涵盖全部人群、全体人口、现代化全局的现代化教育体系,<sup>[30]</sup>提高受教育者的教育水平和质量,提高人的发展能力,提升教育治理体系与治理能力现代化水平,用三个五年规划推进教育强国战略“三步走”。

第一步,到2025年,率先推进教育现代化。建设公平而有质量的公共教育体系迈出坚实步伐。立足本土教育经验,继承我国优秀教育传统,确保大部分人负担得起优质的职业技术教育,<sup>[31]</sup>建设更高水平的人力资源强国,建设惠及全民的教育公平社会,建设体系完备的终身学习型社会,建设充满活力的现代化教育治理体系。

第二步,到2030年,率先取得教育现代化显著成果。公平而有质量的公共教育体系

取得显著成效。基本构建全民学习、终身学习、灵活学习的学习型社会,确保绝大多数人负担得起优质的职业技术教育和高等教育,建成更高水平的现代化教育治理体系,为基本实现社会主义现代化目标奠定教育红利基础,对提升国家文化软实力与国际影响力发挥更加重要作用。

第三步,到2035年,率先实现教育现代化。建成公平而有质量的公共教育体系,推进全体人民共同富裕取得实质进展,形成立足本土、学习西方的创新型现代教育,全面发挥教育对经济社会的作用。教育政策与就业政策、科技政策等高度协调配合,培养吸引数千名世界一流科学家、数十万名具有国际竞争力的企业家、数千万科技工作者、数以亿计的人才队伍,对中国经济发展、社会进步、文化繁荣做出更大的贡献,对人类发展做出引领性、创新性贡献。

建设教育强国,全面开发教育红利的具体建议有以下几个方面。

##### (一)创新教育制度驱动教育质量提升

坚持把“立德树人”作为中心环节,以“核心素养体系”为学生成长固本强基。创新中国特色国民教育体系,运用数字化、信息化、智能化手段,完善立德树人体制机制,加强党史、国史、改革开放史教育。创新教育制度,创新育人方式,构建教育质量保障体系,推进创新人才培养,推动“双一流”建设资助体系进一步完善,创新学科集群发展制度体系。将教育匹配纳入高等学校就业质量的衡量体系。优化教育财政投入结构,建立与劳动力市场相衔接的投入反馈机制,完善教育经费统计方式,健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制机制,提高企业、社会 and 私人等多渠道的教育投入,以增加全社会的教育总投入,将全社会教育总投入作为国家中长期教育改革和发展的核心指标。

##### (二)推进教育事业覆盖人的全生命周期从人的发展生命周期出发,对不同的阶

段进行各种持续的人力资本投资,建立覆盖人的生命周期教育服务体系。根据人的发展生命周期,以及教育发展能力,在婴儿出生前后提供孕产妇健康教育;在学龄前儿童期,把普惠性学前教育纳入基本公共服务范畴,形成广覆盖、保基本、多元化、多样化、覆盖城乡的托育服务体系;在少儿期,提供小学、初中义务教育、双语教育、外语教育;在高中年龄期,提供高中教育、中专职业教育;在高等教育年龄期,提供大专大本教育、研究生教育;在成年期,持续提供职业培训、技能培训、继续教育;提高对老年教育的投入,充分开发不断增加的老年人口人力资源。推动老年教育融入养老服务体系,大力发展城乡社区老年教育、社团老年教育、网络老年教育。

### (三)提升治理体系包容性促进教育公平

加快推动城乡义务教育一体化发展,均衡分配义务教育阶段的教师资源,全面提高义务教育教师的待遇。实施以农村为侧重点的教育政策,实施乡村教师支持计划。健全家庭困难学生资助体系,完善针对特殊地区(革命老区、民族地区、边远地区、相对落后地区或不发达地区)“雪中送炭”的教育帮扶机制和教育对口支援制度。重点保障经济困难群体平等享受教育权利,从孩童时期阻断贫困代际传递。健全随迁子女、留守儿童的教育服务体系;大力发展特殊教育。实现从低水平均衡向更高水平均衡过渡,实现基本公共教育服务均等化,并向基本公共教育质量均等化推进。

### (四)着力营造良好育人生态与文化氛围

强化基础教育的育人功能,促进基础教育重点从“智育”向德智体美劳全面发展转变。鼓励社会和媒体对人才的多维度评价。建立政府、学校、社会、家庭全面参与的协同育人工作机制,促使社会各界形成合力,共同建设良好的全社会育人生态。全面建成覆盖城乡的教育信息化体系,建立覆盖超过50%就业总人口的继续教育网络。完善国家资历

框架制度体系,实现教育系统和劳动力市场的衔接,实现学校教育和非学校教育、正规学习和非正规学习、成人教育和职业培训等各种类型的教育之间学习成果的相互认可和多维转换。

### 参考文献:

- [1] 习近平. 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[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [2] 国家发展和改革委员会.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》辅导读本[M]. 北京:人民出版社, 2021. 133.
- [3] 张烁. 坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人[N]. 人民日报, 2018-09-11.
- [4] 赵岚. 中国农村适龄人口人均预期受教育年限展望[J]. 教育科学, 2006, (2).
- [5] 胡鞍钢, 等. 中国现代化: 人力资源与教育(1949—2030)[J]. 教育发展研究, 2015, (1).
- [6] 崔吉芳. 2020—2035年我国人力资源总量增长潜力及各级教育的贡献——基于教育人口预测模型的实证分析[J]. 教育研究, 2019, (8).
- [7] Barro, R. J. & Lee, J. W. A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950—2010 [J]. Journal of Development Economics, 2013, (104).
- [8] 蔡昉. 人口转变、人口红利与经济增长可持续性——兼论充分就业如何促进经济增长[J]. 人口研究, 2004, (2); 陈友华. 人口红利与人口负债: 数量界定、经验观察与理论思考[J]. 人口研究, 2005, (6); 胡鞍钢, 等. 人口老龄化、人口增长与经济增长——来自中国省际面板数据的实证证据[J]. 人口研究, 2012, (3).
- [9] 胡鞍钢, 才利民. 从“六普”看中国人力资源变化: 从人口红利到人力资源红利[J]. 清华大学教育研究, 2011, (4).
- [10] 钟水映, 等. “教育红利”对“人口红利”的替代作用研究[J]. 中国人口科学, 2016, (2).
- [11] 陈子季. 坚定不移实施好教育强国战略[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2021. 3.
- [12] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 292—293.
- [13] 胡鞍钢, 王洪川. 中国教育现代化: 全面释放巨大红利[J]. 清华大学教育研究, 2016, (4).
- [14] UNDP. Human Development Report 2020: The Next Frontier Human Development and the Anthropocene [EB/OL]. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>.
- [15] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年) [EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/srsite/A01/s7048/201007/t20100729\\_171904.html](http://www.moe.gov.cn/srsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html).

- [16] 全国人大财政经济委员会, 国家发展和改革委员会. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标规划纲要》释义[M]. 北京: 中国计划出版社, 2021. 221.
- [17] 中国教育学会、北京科技大学、北京教育科学研究院、全球化智库(CCG)联合课题组. 2018人力资源强国报告——人力资源竞争力指数[R]. 全球化智库(CCG), 2018. 67.
- [18] 全国人大财政经济委员会, 国家发展和改革委员会. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标规划纲要》释义[M]. 北京: 中国计划出版社, 2021. 7.
- [19] Cutler, D. M. & Lleras-Muney, A. Education and Health: Evaluating Theories and Evidence[J]. NBER Working Papers, 2008, (1).
- [20] 亨利·M·列文, 由由. 教育如何适应未来——以美国教育为背景的探讨[J]. 北京大学教育评论, 2013, (2).
- [21] 吴晓刚, 李晓光. 中国城市劳动力市场中教育匹配的变迁趋势——基于年龄、时期和世代效应的动态分析[J]. 中国社会科学, 2021, (2).
- [22] Kohli, H. A., et al. Construction and Analysis of a Global GDP Growth Model for 185 Countries through 2050 [J]. Global Journal of Emerging Market Economies. 2012, (2).
- [23] 习近平. 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[N]. 人民日报, 2020-11-04.
- [24] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编(中)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2021. 784.
- [25] 杨成荣, 等. 基础教育公平与经济社会发展[J]. 管理世界, 2021, (10).
- [26] 刘生龙, 等. 义务教育法与中国城镇教育回报率: 基于断点回归设计[J]. 经济研究, 2016, (2).
- [27] 罗楚亮, 刘晓霞. 教育扩张与教育的代际流动性[J]. 中国社会科学, 2018, (2).
- [28] 廖楚晖. 中国人力资本和物质资本的结构及政府教育投入[J]. 中国社会科学, 2006, (1).
- [29] 刘伟, 张立元. 经济发展潜能与人力资本质量[J]. 管理世界, 2020, (1).
- [30] 胡佳佳, 吴海鹰. 描画全球未来教育的模样[N]. 中国教育报, 2015-11-15.
- [31] 苏君阳. 新时代教育治理体系现代化: 内涵、特征及其实现路径[J]. 教育研究, 2021, (9).

## The Strategic Trend and Pathways for the Construction of a Powerful Country in Education ——An Analysis Based on the 7th National Population Census

*Wang Hongchuan & Hu Angang*

**Abstract:** The strategic logic for the construction of a powerful country in education is to fully exploit educational dividends. Through an analysis of the data from the 7th national population census, we can clearly see the changes in China's national conditions for human resources: China has stepped into the mid-late period of demographic dividends, and ushered in the rising period of educational dividends; China ranks ahead of the upper middle-income countries in major educational indicators, and becomes one of the powerful countries in human resources; and the regional imbalance of human resources has been significantly reduced. This study, based on a population-forecasting model, the global economic growth model, and the economic growth-accounting method, forecasts the trends of China's population and economy by the year 2035, and puts forward the key pathways for education to make greater contributions to economic and social development, including creating a larger scale of human capital, promoting the continuous improvement of labor productivity, alleviating the imbalance in education to promote common prosperity for all, and increasing investment to ensure people's higher ability in development.

**Key words:** national conditions for human resources; a powerful country in education; educational dividend; the 7th national population census

**Authors:** Wang Hongchuan, assistant professor of the School of Public Policy & Management, and assistant researcher of the Institute for Contemporary China Studies, Tsinghua University; Hu Angang, Dean of the Institute for Contemporary China Studies, and distinguished professor of liberal arts, Tsinghua University (Beijing 100084)

[责任编辑: 郭丹丹]