

## 学习贯彻党的十九大精神笔谈

**编者按：**党的十九大报告就提高保障和改善民生水平部署了一系列重大战略举措。为了更好地学习贯彻党的十九大精神，《劳动经济研究》编辑部邀请部分编委会委员撰写了一组笔谈文章，以飨读者。

### 按照更高要求推进学有所教

蔡 昉\*

习近平总书记在党的十九大报告中强调优先发展教育，将其放在人民最关心最直接最现实的利益问题和中华民族伟大复兴的基础工程的高度，提出了更高的要求。决胜2020年全面建成小康社会，开启全面建成社会主义现代化新征程，必须优先发展教育，办好人民满意的教育。随着中国经济发展进入新常态，教育发展也开始了从数量扩张向质量提高和结构深化的转变，面临着一系列新的挑战，教育推进路径应该有新的思路。党的十九大报告对优先发展教育和加大职业技能培训力度作出了重大部署，提出了一系列政策举措。

#### 一 以资源均等化促进教育公平

自2012年公共教育投入与国内生产总值（GDP）比率达到了4%这一目标要求，公共资源对教育的保障水平上了一个新的台阶。由于中国GDP总量大、增长速度快，保持公共教育投入增长率与GDP增长率同步，对于教育发展起到了积极的推动作用。党的十八大以来的五年中，中国教育领域取得了巨大的成就。2016年，学前教育毛入园率达到77.4%，小学净入学率达到99.9%，初中阶段毛入学率达到104.0%；九年义务教育巩固率为93.4%，高中阶段毛入学率达到87.5%，高等教育毛入学率达到42.7%，教育发展指标整体超过了中等偏上收入国家的平均水平。

---

\* 蔡昉，中国社会科学院，电子邮箱：caifang@cass.org.cn。

在取得成就的同时，按照因应人民日益增长的对美好生活的需要和中华民族伟大复兴的基础工程的要求，教育发展方面仍然存在着不少短板，包括供给不足和不公平、不均等的问题。因此，在坚持继续加大公共资源对教育发展投入力度的同时，遵循均等化和均衡化的原则改善教育资源配置格局，既达到增强教育公平性的要求，也将显著提高资金和其他资源的使用效率，为教育发展创造出新的更大的空间。

教育是人力资本投资的最主要领域，其回报率既体现在公平性上，也表现为教育资源投入特别是资金投入的效益和效率。正如任何投资领域一样，在投入资源既定的前提下，如果资源配置不均等不平衡，教育的公平性必然降低，同时资源配置效率也会受到损害。因此，不断加大公共资源对教育的投入固然重要，增强投入的均等化水平有助于提高有限资源的产出，也有助于挖掘教育发展潜力的巨大空间。由于教育领域具有较大外部性，教育产出具有较强的社会效益，因此，合理配置资源不仅与增加投入规模同等重要，而且两者都是政府的责任。

从多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义出发，党的十九大报告提出推动城乡义务教育一体化发展的要求，特别强调要高度重视农村义务教育。这抓住了教育资源和机会获得均等化的关键。首先，2020年要使农村贫困人口按现行扶贫标准全部脱贫，需要把扶贫与扶智结合起来，才能既实现脱贫目标又巩固成果，进而把脱贫后的农村人口提升为中等收入群体。其次，由于与人力资本培养相关的基本公共服务差距，是造成城乡收入差距的重要因素之一，通过义务教育领域的均等化，可以保持和加快城乡收入差距缩小的势头。第三，人口城市化和劳动力非农化是建设现代化经济体系的重要推力，而劳动力素质提升是产业结构优化升级的关键，要求农村教育水平的显著提升。

## 二 以结构深化提升教育的量与质

迄今为止，中国通过普及九年制义务教育和扩大高等教育招生规模，实现了教育的跨越性发展。与此同时，在收获人口红利期间，劳动年龄人口比重高且增长速度快，接受了更多教育的劳动力大规模进入劳动力市场，也显著改善了劳动力的整体人力资本存量。然而，随着2010年15~59岁劳动年龄人口达到峰值并随后转入负增长，新成长劳动力增速明显放缓，城市就业增长主要依靠农村转移劳动力供给。继而，农村16~19岁年龄人口（即初中和高中毕业生）也于2014年达到峰值，随后转为负增长并导致农村转移劳动力增速进一步下降。相应地，全国新成长劳动力所拥有的人力资本总量

呈现负增长，劳动力存量人力资本改善的速度也开始放慢。

在分解经济增长因素的各种模型中，劳动者受教育年限都是一个重要的人力资本代理变量。以往的实证研究也显示，人力资本积累对于中国改革开放时期的高速经济增长做出了显著的贡献。因此，人力资本改善速度放慢，也成为在人口红利消失后经济增速下行的因素。然而，按照党的十九大做出的中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的判断，以及提出的转变发展方式、优化经济结构和转换增长动力的要求，人力资本应该在经济增长动力中做出更大贡献。因此，人力资本培养也面临着重要的攻关期，需要从教育发展的数量和质量两个方向努力跨越关口。

在已经取得成绩的基础上保持教育数量的扩大趋势，需要通过教育深化来延长教育链条。教育是一个具有社会效益的领域，因此政府在其发展中承担较大的支出责任。早期研究显示，小学和初中作为基础教育，对于发展中国家摆脱贫困陷阱、实现经济起飞具有显著的促进作用。因此，推进九年制义务教育成为发展教育的共识和实践。更新近的研究则表明，对于中等收入国家而言，普及高中进而提高高等教育入学率，对于跨越中等收入陷阱至关重要；学前教育则对于终身人力资本积累具有重要的作用，具有最显著的社会收益率。可见，延长教育链条应该从目前九年制义务教育的两端入手，保持新成长劳动力受教育年限的持续提高。党的十九大要求，通过各项政策保证使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育。贯彻落实这个要求，需要采取切实的措施，而最过硬的举措莫过于树立和实现十五年义务教育目标。

教育质量的提升也是教育深化的一项紧迫而现实的任务。教育质量相当于经济领域的效率概念。改革开放以来，经济效率的提高固然靠各行各业的努力，但是主要源泉却来自于资源的重新配置。借鉴这个成功经验，教育质量提高最有效的途径，就是通过对教育资源的重新配置，显著改善那些资源配置不充分的地区、学校和教育阶段的教育质量。更重要的是，资源重新配置可以使教育公平和教育质量得以同时提高。

### 三 以技能培训延长人口红利

正规教育不是唯一的人力资本积累途径，技能培训作为一种继续教育手段必须发挥其不可或缺的职能。针对中国发展面临的特殊挑战，即人口老龄化日益严峻、人口抚养比提高和产业结构调整加速，从劳动力供给、养老资源可持续性，以及解决劳动力市场技能供需匹配等几个角度看，都迫切需要加强对在职劳动者的技能培训力度。

作为人口年龄结构变化趋势所要求的必然举措，中央已经确定了渐进式延迟退休年龄的方针。由于人口抚养比提高、劳动力短缺成为常态，养老金缺口也将加快积累，延长劳动者的就业年限可在一定程度上缓解这些矛盾。当前的制约因素在于，接近退休年龄的劳动者具有较低人力资本禀赋，现有技能并非市场和企业所需，潜在的失业风险使得这个群体不愿意接受延迟退休年龄的安排。新一代劳动力成长起来后固然可以解决这个问题，但是，远水不解近渴，必须从劳动者存量的技能培训入手，创造条件让已经临近退休年龄的劳动者群体有能力、有意愿延长就业年限。

随着经济发展方式转变、经济结构优化升级和经济增长动力转换的加快进行，无论是原有劳动力还是新成长劳动力，现有技能终究要更新换代。而且，为应对劳动力短缺和工资过快上涨现象，资本替代劳动、机器（人）替代工人的速度已经加快，2013年以来中国已经成为全球工业机器人最大市场，劳动者必须具有更高人力资本禀赋，才能一方面同机器人展开有效竞争与合作，另一方面开拓更宽更广的就业岗位。

党的十九大报告提出大规模开展职业技能培训，注重解决结构性就业矛盾，鼓励创业带动就业的要求，做出战略部署，因应了这个严峻的就业挑战。推动这项工作应坚持使市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用的原则。首先，产业结构变化和相应的就业岗位自动化、人工智能化是必然趋势，也是符合建设现代化经济体系需要的。但是，这个过程中产生的就业矛盾，既要求按照市场信号进行劳动力资源的重新配置，也需要政府提供公共就业服务，特别是与产业结构变化方向相符的技能培训。其次，职业技能培训应以市场需求为导向，要求培训的供给和组织形式多元化并形成竞争；同时，鉴于技能培训对于转方式、调结构和换动力的至关重要作用，政府应该将其作为公共产品对待，最大限度承担责任，尽可能充分地投入公共资源。

## 高质量就业的逻辑

赖德胜\*

就业是最大的民生。就业包括就业的数量、结构和质量三个方面。以前我们更多

---

\* 赖德胜，北京师范大学经济与工商管理学院，电子邮箱：lai@bnu.edu.cn。