

# 中国义务教育四十年：成就、经验与挑战

宋映泉<sup>1 2</sup>

---

<sup>1</sup> 宋映泉，北京大学中国教育财政科学研究所，副研究员。

<sup>2</sup> 本报告系中国国际发展知识中心和联合国儿童基金会联合委托开展的“中国儿童发展和保护经验及对其他发展中国家的借鉴意义”项目系列成果之一，该项目旨在推动儿童发展领域的讨论与研究。

## 免责声明:

本报告仅反映作者本人观点, 由作者本人负责, 不代表中国国际发展知识中心和联合国儿童基金会的立场和观点。报告中的数据来自多种渠道, 其中包括非官方渠道, 或由作者本人计算得出, 报告中引用这些数据并不代表中国国际发展知识中心和联合国儿童基金会官方认可或接受。欢迎同行对报告提出批评和建议。

# 目 录

执行摘要 .....	1
引 言 .....	1
一、义务教育事业发展主要成就 .....	3
(一) 义务教育数量规模方面的变化 .....	3
(二) 义务教育成就对国家人力资本的影响 .....	7
(三) 义务教育质量明显提高 .....	9
(四) 义务教育公平性有所提高 .....	11
二、义务教育事业及相关财政政策发展历程 .....	17
(一) 义务教育事业发展政策四个主要阶段 .....	17
(二) 义务教育财政体制改革与发展历程 .....	19
三、义务教育发展经验及典型案例 .....	22
(一) 发展经验 .....	22
(二) 典型案例 .....	23
四、中国义务教育目前面临的挑战 .....	27
(一) 城乡教育差距持续存在及人口流动下的农村教育挑战 .....	27
(二) 有特殊需要儿童的义务教育机会和质量存在挑战 .....	30
(三) 高考引发的基础教育阶段竞争导致应试教育与素质教育的矛盾 .....	32
(四) 义务教育财政投入公平性备受挑战 .....	32
(五) 将九年义务教育年限扩展为十二年的呼吁与压力 .....	33
五、总结和结论 .....	36
参考文献 .....	37



## 执行摘要

自 20 世纪 70 年代末以来，中国开始了波澜壮阔的改革开放历程，经济、社会、人口、户籍、财政及教育等有关政策领域都发生了深刻的变化。在诸多变化中，义务教育事业发展的成就举世瞩目，值得回顾和反思。在过去 40 年中，中国义务教育都取得了哪些成效？义务教育发展轨迹中有什么特点？是什么力量推动和促进了义务教育的发展？有哪些制度和政策措施促成了该领域的发展？中国义务教育领域还面临哪些挑战？本报告通过二手数据特别是人口普查数据和入户调查数据分析、文献综述及政策文本分析等方法整理和呈现中国义务教育发展的主要成就并与之相关的制度发展历程，总结中国义务教育发展经验，并指出存在的问题与挑战。

本报告分为五个部分。第一部分刻画中国义务教育事业在过去 40 年的主要成就，包括：学生规模、入学率、升学率及义务教育发展对中国人力资本的影响——人口中文盲比例下降、平均教育年限增加；质量提升及部分领域公平性改善——教育的性别公平和特殊教育规模和随班就读的实施等。第二部分梳理义务教育发展及其相关教育财政体制改革政策发展历程。第三部分总结中国义务教育发展经验并提供案例，说明各级政府和人民群众积极参与共同推动义务教育事业发展，首先是低层级政府（区/县以下的乡镇政府和村社集体）以及人民群众学生家长，其次是中央政府承担越来越多的义务教育财政责任。第四部分指出当前义务教育发展在公平和质量等方面所面临的诸多挑战。比如，城乡教育差距拉大，城市化以及人口流动背景下三类儿童（流动、留守和回流儿童）和农村两类学校（农村寄宿制学校和农村小规模学校）教育挑战；有特殊需要（残疾和少数民族）儿童的教育问题；应试教育与素质教育的矛盾；以及政府大量财政投入与公平性之间的矛盾。第五部分是总结和结论。中国探索了一条促进义务教育发展的独特途径：在经济发展水平不高，资源严重不足的八十年代中期，中国中央政府制定了一个较高的政策目标。为实现此目标，中国政府采取了循序渐进分地区逐步推进的策略，与扶贫攻坚战和扫除文盲政策目标结合。同时，通过动员、规划和推动，利用基层政府和人民群众的力量，经过整体财政体制改革和义务教育财政体制改革，各级政府，尤其是中央政府承担了越来越多的义务教育财政保障责任，全国最终全面实现了九年免费义务教育目标，为高等教育扩张、人力资本累积和国民经济发展打下了坚实的基础。面临激烈的国际竞争，中国政府是时候将再度延长义务教育年限纳入考虑范围了。

关键词：义务教育 教育财政体制改革



# 引言

自 20 世纪 70 年代末以来，中国开始了改革开放的历程。在这个过程中，经济、社会、人口、户籍、财政及教育等有关政策都发生了深刻的变化。在经济体制上，从计划经济模式向市场经济体制逐步转型；在经济发展水平上，地区和城乡差异拉大，东部沿海地区经济的快速发展、城市化进程加快；以一胎化为主的计划生育政策在全国大多数地方被严格实施，新增人口大量减少；户籍制度逐步改革使大量农村劳动力向城市的流动变得相对自由；在财政体制上，中央与地方财政体制从分权到集权实行分税制改革；在教育上，1977 年恢复高考开通了普通民众社会向上流动的重要渠道，1998 年高校扩招使中国高等教育由精英教育向大众化教育转变。

正是在上述多种宏观制度和相关社会经济环境变化中，中国义务教育事业在过去 40 年间取得了巨大的发展。这种巨大发展起源于教育价值观的根本变化。邓小平在 1978 年全国科学大会首次提出“科学技术是生产力”，体现了教育作为最重要的人力资本重新被政府所认同和重视<sup>3</sup>。这种对教育是经济发展和现代化建设的基础，教育是提高劳动者素质的手段，教育作为人力资本投资国家战略的价值观，纠正了文革中“教育是阶级斗争的工具”“教育为无产阶级政治服务”的错误观念。换言之，随着教育作为阶段斗争和意识形态工具的政治价值观被纠正，教育的经济价值观被确立、重视和加强。特别地，义务教育被认为是提高劳动者基本素质和社会主义物质文明与精神文明建设的基石。正是这种教育价值观发生转变，教育通过人才培养对经济发展发挥基础性作用的地位被确定之后，中国义务教育发展的历程就开始了。

我国义务教育事业发展经历了几个重要里程碑式的发展时期。1985 年中央政府决定把义务教育年限从 6 年增加到 9 年，1986 年《中华人民共和国义务教育法》使之法制化。当时国家经济发展水平不高，政府财力极其有限，教育资源极度匮乏。延长义务教育是一个雄心勃勃勇气十足的政策目标。经过各级政府包括中央政府、地方政府、区县以下乡镇甚至村社政府和学生家庭的共同努力，2000 年基本普及义务教育。但当时还没有实现免费义务教育的目标。自 2010 年农村税费改革以后，中央政府不断增加对义务

---

<sup>3</sup> 在中国共产党十一届三中全会（1978 年）公报中提出“要大力加强实现现代化所必须的科学和教育工作；十二大（1987 年）报告中提出“普及教育是建设物质文明建设和精神文明建设的重要前提”；“把发展科学技术和教育事业放在首位，把经济建设转到依靠科学技术进步和提高劳动者素质的轨道上来。首次提出，“百年大计，教育为本”的著名论断，并且提出“必须坚持把发展教育事业放在突出的战略位置，加强智力开发”。（王江璐、刘明兴，2015）

教育尤其是中西部农村义务教育的财政投入。2005 年建立农村义务教育经费保障采用中央和地方分项目、按比例分担的体制性改革，从而实现从农村和中西部地区部农村地区实现义务教育免费。2010 年实现全面普及到 2015 年城乡一体化全面免费的转变。中国义务教育实现了从有学可上到上好学的转变，即从增加入学机会到提高教学质量，再到城乡均衡发展的重在公平性的方向转变。我国教育水平有了令世界瞩目的提高：人口中成人基本消除文盲，全国平均教育年限翻番，初中及以上文化水平的劳动力比例大大增加。同时，义务教育的普及和提高为高等教育扩张奠定了坚实的基础。

中国义务教育在过去 40 年取得了什么成效？是什么力量推动和促进了义务教育的发展？有哪些制度改革和政策措施促成了义务教育事业的发展？中国义务教育的发展轨迹中有哪些特点？中国义务教育事业发展还面临哪些挑战？本报告通过二手数据特别是人口普查数据和入户调查数据分析和文献综述、政策文本分析等方法整理和呈现中国义务教育发展的主要成就并与之相关的制度发展历程，总结中国义务教育发展经验，并指出存在的问题与挑战。

本报告认为，回顾过去 40 年发展历程，中国探索了一条促进义务教育发展的独特途径，即在经济发展水平不高，资源严重不足的八十年代中期，中国中央政府制定一个较高的政策目标。为实现这个目标，中国政府采取了循序渐进分步骤分地区推进的策略，与扶贫攻坚战一起，与扫除文盲政策目标结合。同时，政府通过动员、规划和推动，利用基层政府和人民群众的力量，经过财政体制改革和义务教育财政体制改革，政府尤其是中央政府承担越来越多的义务教育财政保障责任，全国最终全面实现 9 年免费义务教育目标，为高等教育扩张、人力资本累积和国民经济发展打下了坚实基础。面对激烈的国际竞争，中国政府是时候考虑向下或者向上延长义务教育年限到 12 或 13 年了<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> 关于向下（学前教育阶段）还是向上（高中阶段）延伸是非常复杂和专业的讨论，不在本报告讨论范围。

## 一、义务教育事业发展主要成就

回顾中国过去半个多世纪特别是过去 40 年<sup>5</sup>教育领域的发展变化，最重要的成就之一就是全面实现了九年免费义务教育。义务教育事业发展的主要成就可以从数量规模方面的变化、对人力资本积累的影响、质量的提升和公平性的改善等几个方面来刻画。

### （一）义务教育数量规模方面的变化

中国义务教育领域的发展最明显的特点是初中阶段教育的提高和普及。义务教育领域在数量方面发展的主要成就可以从义务教育阶段在校生（小学和初中阶段）学生规模、毛入学率、小学升学率和初中升学率等几个方面的通用指标来说明。

#### 1. 中国维持了一个庞大的义务教育体系

随着中国人口出生和计划生育政策的实施，小学阶段学生在校规模如图 1 所示，1975 年达到最高峰，1.5 亿左右，之后下降，在 20 世纪 90 年代回升，1998 年达到 1.4 亿左右，之后又有所下降，到 2010 年为 9940 万，2016 年达到 9913 万左右。总量下降的原因是由于计划生育政策的实施导致学龄儿童人数下降，中国妇女的平均生育率从 20 世纪 60 到 70 年代的差不多 6 胎降低到 2010 年的 1.4 胎（Li, et al, 2017），这自然影响义务教育阶段在校生规模。即便如此，在过去从 1978 年到 2016 年的近 40 年间，中国小学阶段在校生规模保持在 9300 万到 1.5 亿的规模。

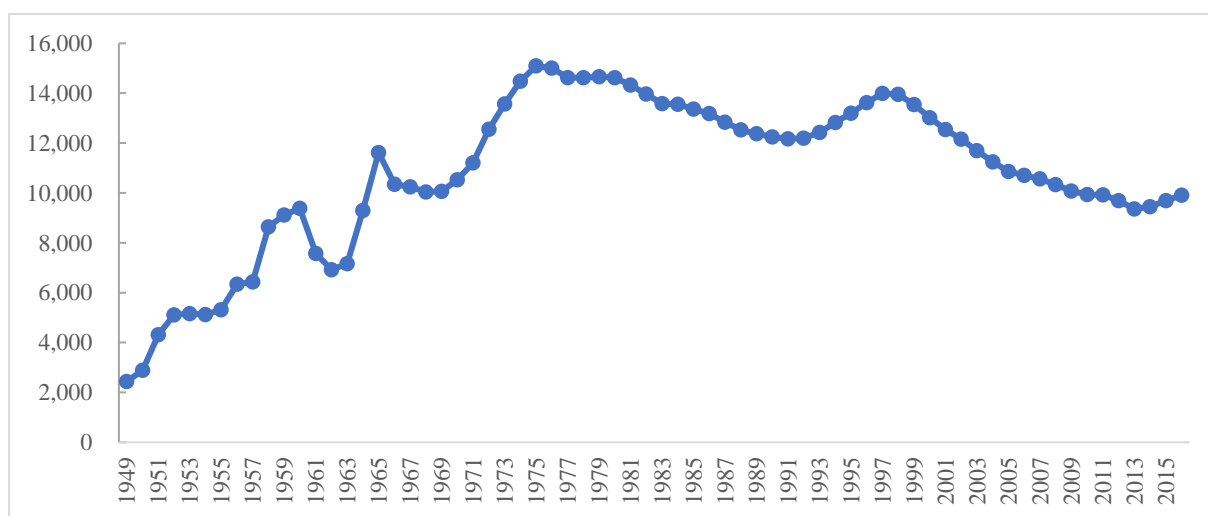


图 1 中国小学生在校规模（1949-2016）（单位：万人）

<sup>5</sup> 为了在更长历史背景中回顾义务教育发展历程，在数据可得的情况下，本文最早数据起于 1949 年而不都是 1978 年。

数据来源：1949-2008 年数据来源于《改革开放 60 年统计资料汇编》，2009-2016 年数据来源于《中国统计年鉴 2017》，作者根据有关年份数据制图。

受计划生育政策所导致人口出生规模降低的影响，中国过去 40 年初中阶段在校生规模也经历了上升然后下降的整体趋势。如图 2 所示，1979 年初中在校生规模接近五千万（4995 万），到 2003 年达到最高峰为 6618 万。从 2003 年开始初中在校生规模持续降低，到 2016 年，我国初中生在校生规模为 4329 万。

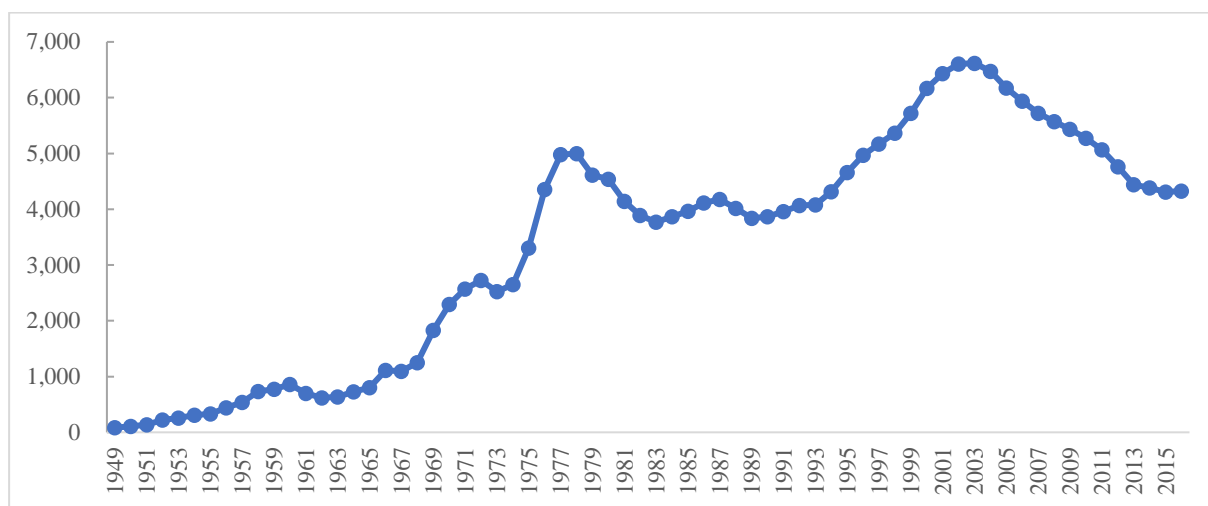


图 2 中国初中生在校生规模（1949-2016）（单位：万人）

数据来源：1949-2008 年数据来源于《改革开放 60 年统计资料汇编》，2009 年及之后数据来源于《中国统计年鉴 2017》，作者根据有关数据制图。

如果把小学和初中阶段在校生规模加在一起，就体现了中国义务教育阶段学生规模的整体情况。就规模来讲，由于人口基数巨大，中国的义务教育是世界上规模最大的义务教育体系之一。如图 3，在 1978 年到 2016 年之间，义务教育阶段在校生规模在 1.3 亿-2 亿之间。1978 年为 1.96 亿，1998 年为 1.93 亿，2011 年为 1.38 亿。

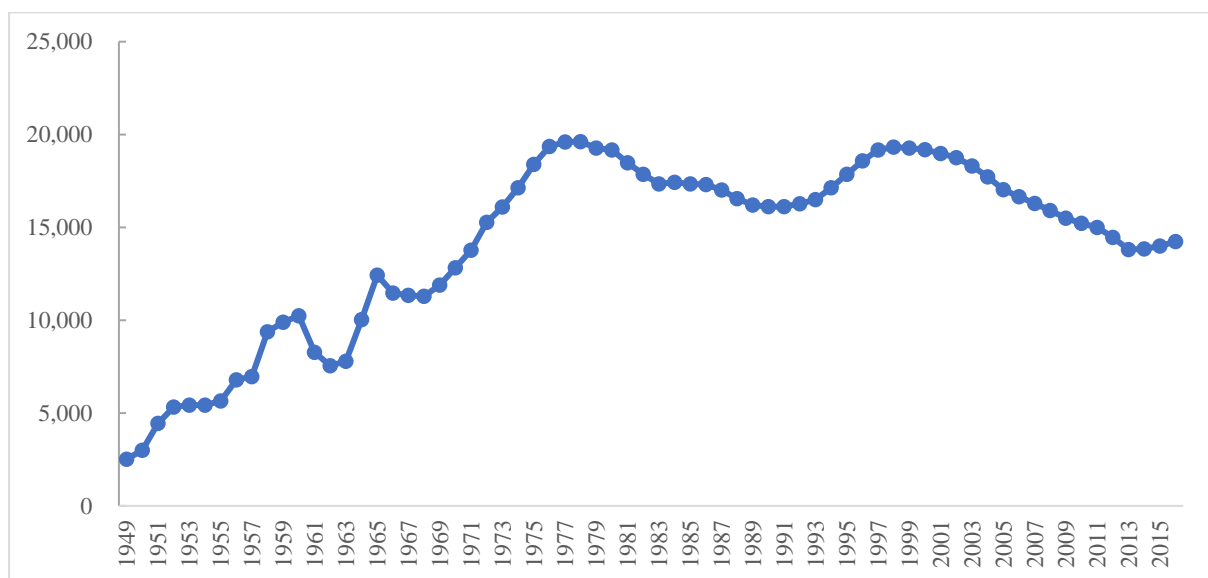


图 3 中国义务教育阶段在校生规模变化（1949-2016）（单位：万人）

数据来源：1949-2008 年数据来源于《改革开放 60 年统计资料汇编》，2009-2016 年数据来源于《中国统计年鉴 2017》，作者根据有关数据制图。

## 2.小学和初中阶段毛入学率和净入学率的变化

毛入学率和净入学率是反映教育事业发展的两个重要指标。前者是指某个特定教育阶段所有在校生（无论年龄）与该年龄段人口规模相除的比值乘 100%，后者是指某个年龄段在校生与该年龄段人口规模相除的比值乘 100%。小学毛入学率和初中毛入学率长期发展的趋势得到很好的说明。如图 4，就小学毛入学率<sup>6</sup>来看，中国在文革后期就已经超过 100%。据初步推算，1978-1991 年，我国小学阶段毛入学率都在 120%以上，这说明长期以来有相当比例的人群没有按时入读小学。小学净入学率一直在增加，从 1978 年 95.5%到 2016 年 99.9%。

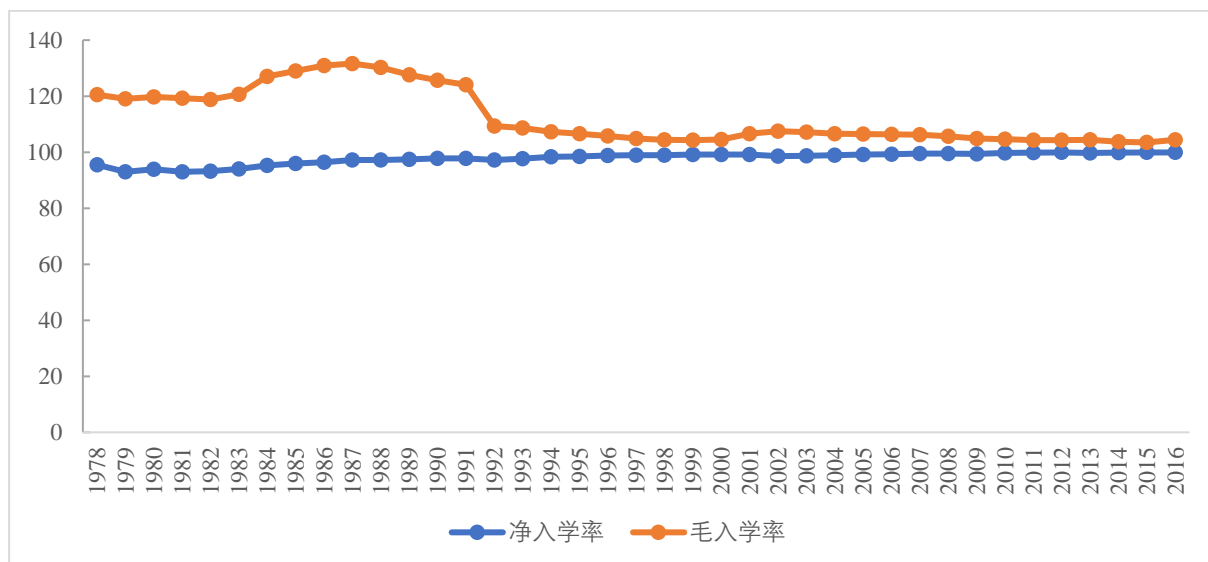


图 4 小学阶段毛入学率和净入学率（1978-2016）（单位：%）

数据来源：1978-2008 年数据来源于《改革开放 60 年统计资料汇编》，2008 年之后数据来源于 2009-2017 年《中国教育统计年鉴》。1992 年以前的净入学率是按 7—11 周岁统一计算的。1992 年起入学是按各地不同入学年龄和学制分别计算。

从可得的教育部公布的数据来看，<sup>7</sup>初中毛入学率持续增长。如图 5，在 1990 年前后，初中阶段毛入学率只有 66%，直到 2010 年，初中阶段毛入学率才达到 100%，2016 年达到 106%。

<sup>6</sup> 毛入学率超出 100%越多，说明某年之前应入学未入学的人数到这一年来补足的多，或者提前入学的人数多。这实际上是前期义务教育不到位的结果。不一定是义务教育普及得好的指标。数值越升高，说明前期遗留问题正在得到解决。而毛入学率越接近 100%，越说明遗留的问题在逐渐减少。

<sup>7</sup> 直到写报告之时，笔者没有找到 1990 年之前初中毛入学率及有关净入学率的官方数据。

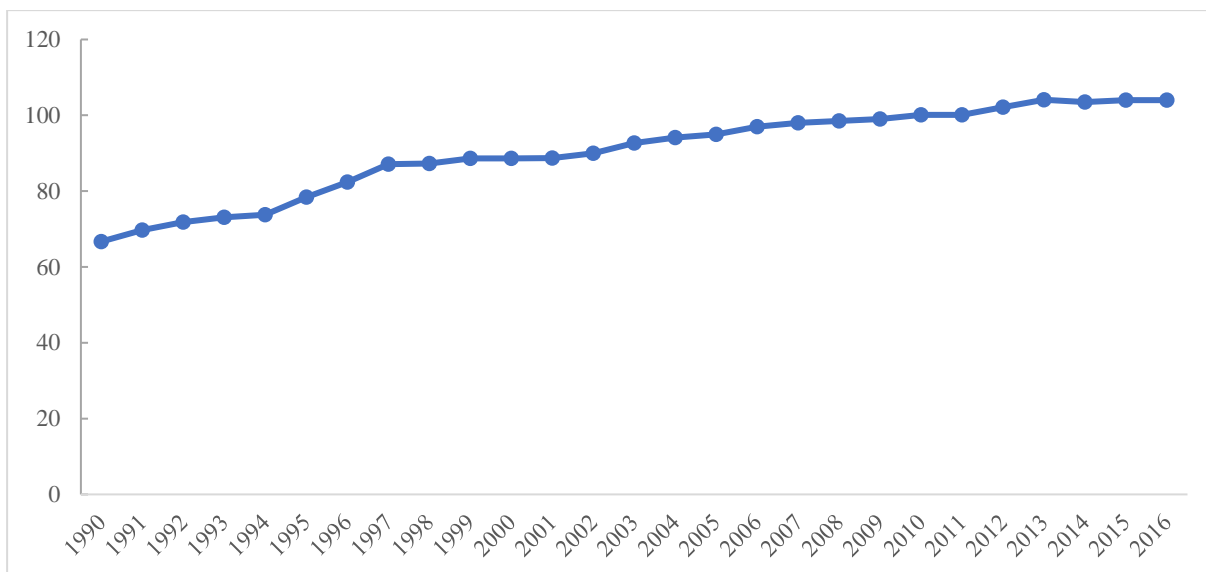


图 5 初中阶段毛入学率（1990-2016）（单位：%）

数据来源：作者根据 1990-2017 年《中国教育统计年鉴》数据制图。

### 3.小学和初中升学率持续增长

小学和初中升学率显著增长。如图 6，小学升学率从 1978 年的 87.7% 增长到 2000 年的 95%，2016 年增长到 99%。如图 7，初中升学率从 1978 年 41%，到 2000 年的 51.2%，2016 年增长到 93.7%。

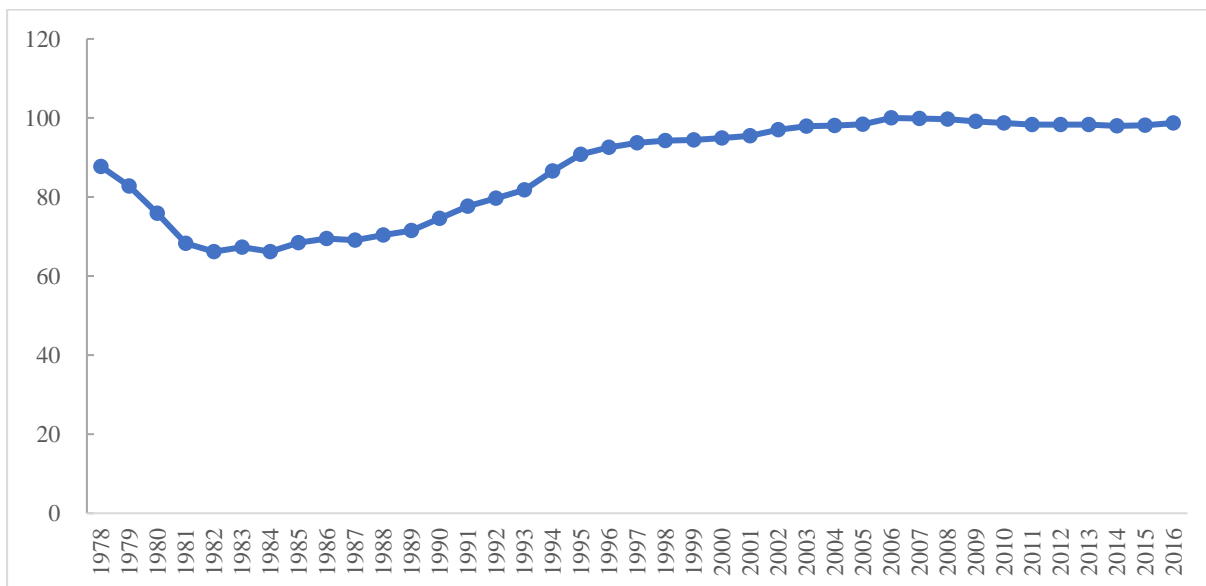


图 6 小学升学率（1987-2016）（单位：%）

数据来源：1978-2008 年数据来源于《改革开放 60 年统计资料汇编》，2009-2016 数据来源于《中国教育统计年鉴 2017》，作者根据有关年份数据整理制图。

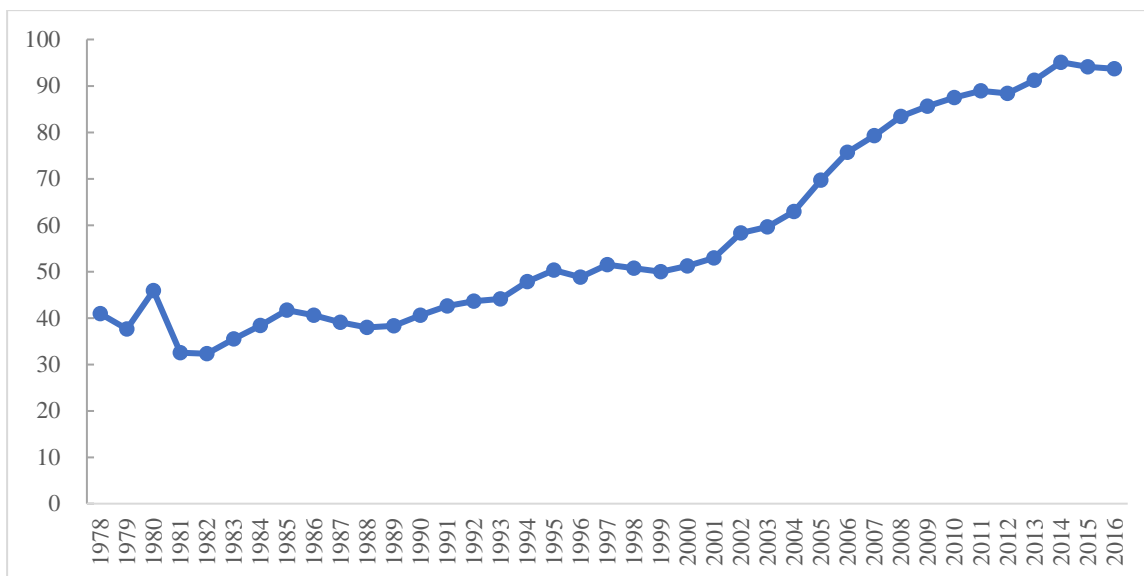


图 7 初中升学率 (1987-2016) (单位: %)

数据来源: 1978-2008 年数据来源于《改革开放 60 年统计资料汇编》, 2009-2016 数据来源于《中国教育统计年鉴 2017》, 作者根据有关年份数据整理制图。

## (二) 义务教育成就对国家人力资本的影响

### 1. 人口中文盲和半文盲比例的显著降低

与义务教育普及成就相关的一个重要指标是我国成人人口中文盲和半文盲比例的明显降低。根据人口普查和百分之一人口抽样调查数据, 如图 8 所示, 1964 年我国成人 (13 岁以上) 中文盲率接近三分之一, 32.26<sup>8</sup>。到 1982<sup>9</sup> 年降为 23.6%, 到 1990 年降为 15.88%, 到 2000 年降为 6.72%, 到 2010 年只有 4.08%。

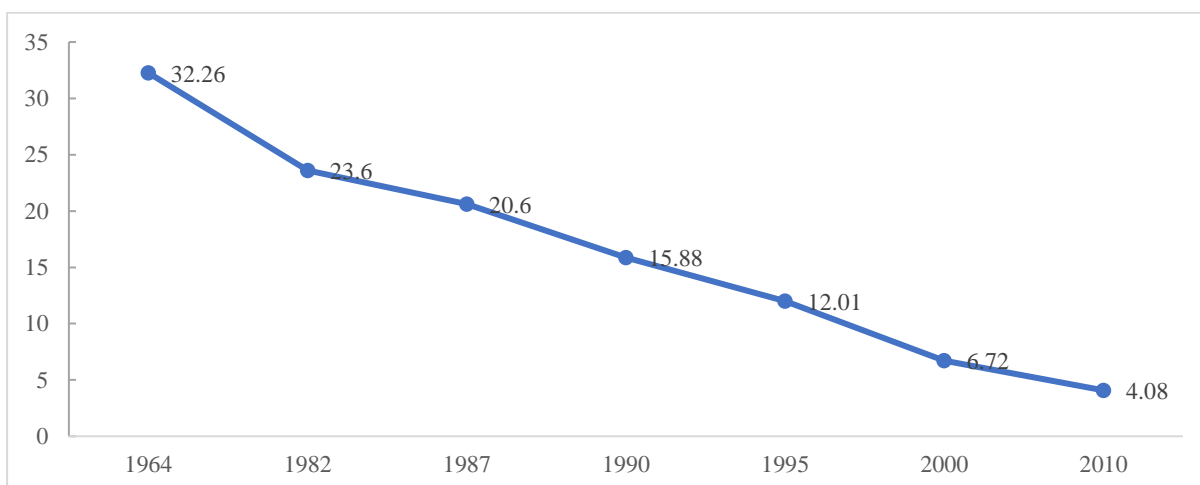


图 8 中国成人文盲率变化情况 (1964-2010) (单位: %)

<sup>8</sup> 1982 年人口普查公报中 1964 年文盲率为 38.4%。

<sup>9</sup> 1982 年以后统计口径变为 15 岁以上-64 岁以下劳动力。

数据来源,作者根据 1964 年,1982 年,1990 年, 2000 年,2010 年国家统计局人口普查公报数据及 1987 年、1995 年百分之一人口抽样数据制图。

## 2.每十万人中不同教育程度人数的变化

随着我国义务教育年限从 6 年增长到 9 年,过去半个多世纪见证了中国人口整体教育水平的提高。这种提高可以通过 1964 年以后的教育程度上升趋势得到体现(图 9)。根据全国人口普查数据和百分之一人口抽样调查数据,在各个教育程度人数的变化中,初中教育程度人数的增长最快,而小学教育程度比重在减少。如图 9,1964 年每 10 万人中初中教育程度为 4680 人,1982 年为 17884 人,1987 年为 21322 人,1990 年为 23344 人,2000 年为 33961 人,2010 年为 38788 人。高等教育和高中教育程度人数也有明显增长,1964 年 10 万人中受过高等教育的人数为 416 人,1982 年为 617 人,2010 年 8930 人;1964 年 10 万人中受过高中教育的人数为 1319,1982 年为 6784 人,2010 年为 14032 人。

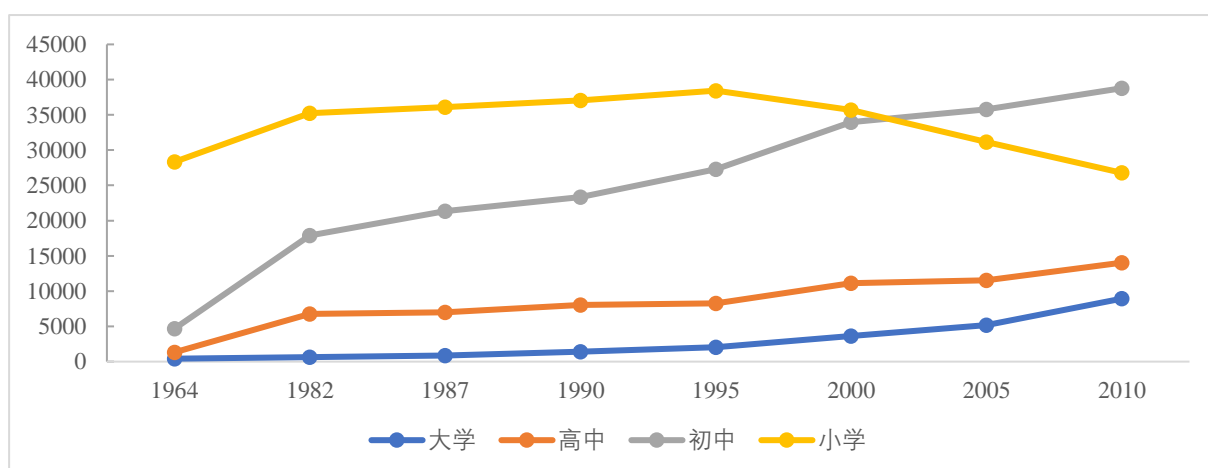


图 9 十万人中各种教育程度人数(1964-2010)(单位:人)

数据来源,作者根据 1964 年,1982 年,1990 年, 2000 年,2010 年国家统计局人口普查公报数据及 1987 年、1995 年百分之一人口抽样公报数据计算制图。

## 3.平均教育年限显著增加

过去四十年,义务教育事业发展的一个重要影响是中国人口平均教育年限有了显著增长,这使中国劳动力(25-64 岁)教育平均年限翻了一倍多。中国劳动力教育平均年限从 1980 年的 4.3 年增加到 2015 年的 9.6 年(Li, et al, 2017)。如果与世界平均水平和发展中国家相比,中国平均教育年限自 1950 年以来的增长也非常显著。如图 10 和表 1 所示,从每 10 年平均增长率和年平均增长率来看,中国超过了世界平均水平,也超过了发达国家和发展中国家水平。世界平均教育年限从 1950 年的 3.12 年增长到 2010 年

的 7.89 年，每 10 年平均增长 0.80 年，年均增长率为 2.55%；发达国家平均教育年限是从 1950 年的 6.10 年增长到 2010 年的 11.3 年，每 10 年平均增长 0.87 年，年均增长率为 1.42%；发展中国家平均教育年限是从 1950 年的 2.02 年增长到 2010 年的 7.20 年，每 10 年平均增长 0.86 年，年均增长率为 4.27%；中国每 10 年在平均增长年限是 1.08 年，年平均增长率为 6.25%。

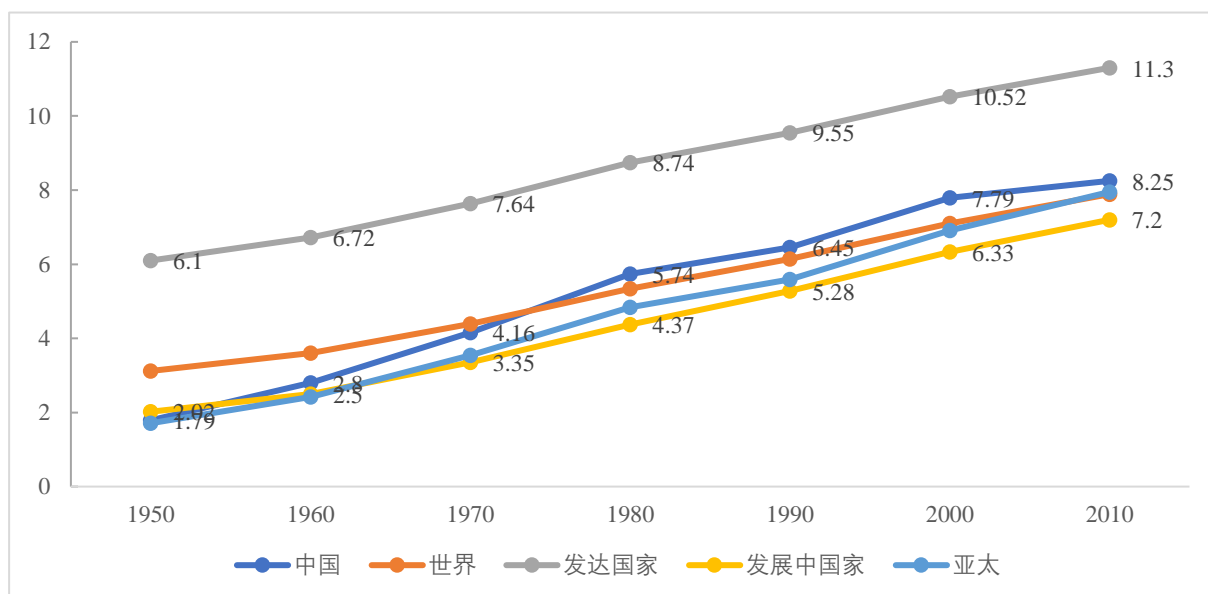


图 10 中国平均教育年限与世界不同地区之比较 (1950-2010) (单位: 年)

数据来源, 作者根据 (Barro & Lee, 2013) 数据整理作图。

表 1 中国与世界各国平均教育年限 (1950-2010) (单位: 年)

年份	中国	世界	发达国家	发展中国家
1950	1.79	3.12	6.10	2.02
1960	2.8	3.6	6.72	2.50
1970	4.16	4.39	7.64	3.35
1980	5.74	5.34	8.74	4.37
1990	6.45	6.14	9.55	5.28
2000	7.79	7.10	10.52	6.33
2010	8.25	7.89	11.30	7.20
每 10 年平均增长年限	1.08	0.80	0.87	0.86
年均增长率 (%)	6.01	2.55	1.42	4.27

说明: (1) 作者根据 (Barro & Lee, 2013) 数据整理。(2) “世界” 包括 146 个有数据的国家; “发达国家” 包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞士、瑞典、土耳其、美国、英国等 24 个国家; “发展中国家” 包括 146 个有数据的国家中发达国家之外的 122 个国家。

### (三) 义务教育质量明显提高

大量研究表明，平均教育年限或教育程度与经济增长之间不一定是因果关系（Hanushek & Woessmann, 2012; Hanushek & Kimko, 2000），而真正促进经济增长的是教育质量，特别是学生认知技能的提升。教育质量的测量并不是件容易的事情，本报告从三个数据来呈现<sup>10</sup>。第一个是生师比，大多数研究证实生师比越小，学生学业成绩越好，从而教育质量越高。第二个是国际标准化考试成绩，国际学生测试（PISA）。第三个是教育部最新公布的基础教育质量监测报告。

首先中国义务教育阶段生师比持续下降，一定说明教育教学质量有所提升。如图 11 所示，自 1978 年开始，小学平均生师比从 28 降低 17；初中平均生师比从 1978 年的 21 降到 2016 年的 12。生师比持续下降的一个原因是教师规模持续增加，而在校学生规模持续减少。

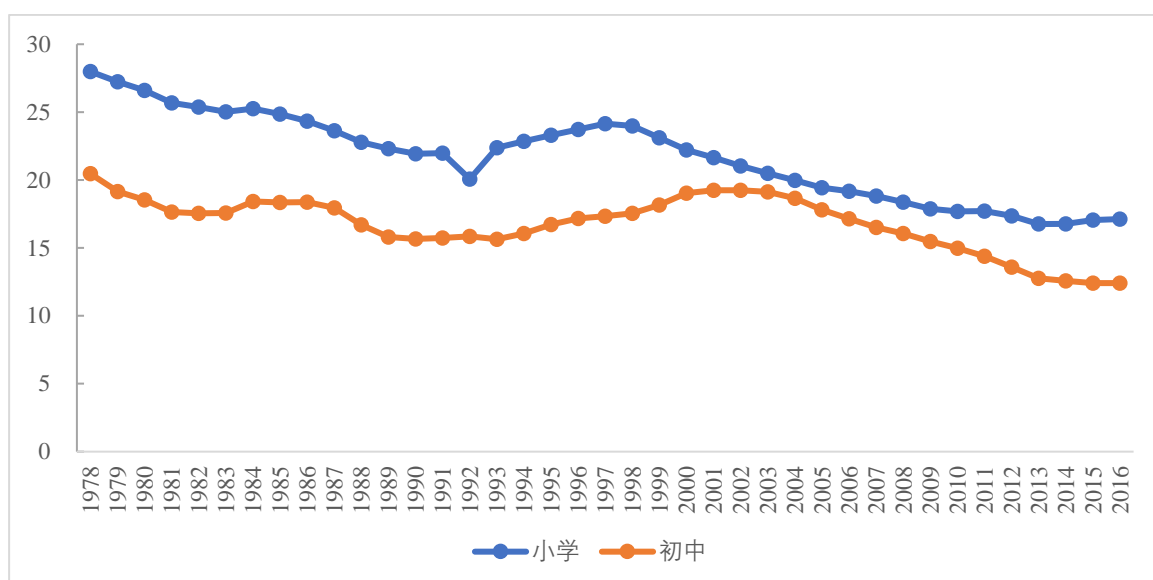


图 11 小学和初中生师比变化（1978-2016）（单位：%）

数据来源：1978-1992 年数据根据 1979-1993《中国教育统计年鉴》中初中和小学专任教师数及当年在校生规模计算，其中 1978-1988 年专任教师数据来自《中国教育统计年鉴 1988》；1992-2016 年数据来源于《中国教育统计年鉴 2016》。

中国义务教育阶段学生在国际测试中有较好表现。以国际经济合作组织（OECD）组织的国际学生测试（Programme for International Student Assessment, PISA）为例。该测试主要针对 15 岁左右的学生（初三或者高一），测试阅读、数学和科学三个方面，每年的重点有所不同。2009 年测试重点科目是阅读，2012 年是数学，2015 年是科学。2009 年

<sup>10</sup> 三个质量指标各有其可能的局限。生师比并不等于实际班级规模，是由在校生数除以教师数的平均数，这可能与实际班级规模有出入；因此生师比不一定直接与教学质量有关，比如农村的小规模学校并不意味着高质量。PISA(国际学生评估项目)考试中国参加考试的学生对全国缺少代表性，目前代表的可能是中国基础教育最好的地区的水平。教育部基础教育中心的数据是一年的横断面数据，学业成绩无法进行时间序列比较。同时，也无法进行国际比较。

和 2012 年，中国上海学生参加 PISA 测试，获得连续两次排名第一。阅读、数学和科学都远高于高出 OECD 国家学生平均水平；2015 年中国上海、北京、江苏和广东参加考试，科学、数学和阅读排名分别为第 8、第 6 和第 18 名。表 2 展示了中国和 OECD 的平均值的差异，并列出了香港、芬兰、新加坡、韩国、加拿大、美国等国家学生在三个领域的得分情况。

表 2 中国和几个国家在 2009, 2012 和 2015 年三次 PISA 考试中的成绩比较

国家 科目	中国排名	中国	香港	芬兰	新加坡	韩国	加拿大	美国	巴西	俄罗斯	OECD平均
2009											
阅读	1	556	533	536	526	539	524	500	412	459	493
数学	1	496	555	541	562	546	527	487	386	468	496
科学	1	575	549	554	542	539	529	502	405	478	501
2012											
阅读	1	570	545	524	542	536	524	498	410	475	496
数学	1	613	561	519	573	554	518	481	391	482	494
科学	1	580	555	545	551	538	525	497	405	486	501
2015											
阅读	18	494	527	526	535	517	527	497	407	495	493
数学	6	531	548	511	564	524	516	470	377	494	490
科学	8	518	523	531	556	516	528	496	401	487	493

数据来源：作者根据 OECD2009, 2012 和 2015 三年 PISA 报告数据库整理。

根据北京师范大学教育部基础教育质量监测中心最新发布的报告，基础教育阶段学生学业成绩优良<sup>11</sup>。四、八年级学生语文学业达到中等及以上水平的比例分别为 81.8%、79.6%，达到优秀水平的比例分别为 21.0%、22.7%。四、八年级学生数学学业达到中等及以上水平的比例分别为 84.6%、78.9%，达到优秀水平的比例分别为 23.8%、26.7%。四、八年级学生科学学业达到中等及以上水平的比例分别为 76.8%、83.6%，达到优秀水平的比例分别为 16.0%、12.0%。然而，学习评价数据仅代表全国平均水平，掩盖了地方差异及低水平数据（包括城乡差异及少数民族地区的差异）。

#### （四）义务教育公平性有所提高

义务教育公平性有了明显改善，具体体现在如下两个方面，义务教育的性别平等、有特殊需要儿童的义务教育机会的增加。

##### 1. 义务教育阶段的性别平等

大量研究表明，自 1978 年以来，中国在教育的性别平等方面取得了显著进步，特

<sup>11</sup> 需要指出的是，这个报告不能让读者了解国际比较和国内不同地区之间学生不同科目上学生发展的差异。

别是在义务教育阶段，几乎不再存在显著的性别差异（Zeng et al, 2014）。可以从几个方面来看。

首先，女生在义务教育阶段在校生中的保持了相当高的比例。总体上，女生在小学百分比有所提高。女生在小学在校生中的比重从 1987 年 45.4%到 2016 年 46.37%。女生在初中生的比重保持在 46-47%之间，大致符合偏好男童导致出生人口性别比偏高的现状。

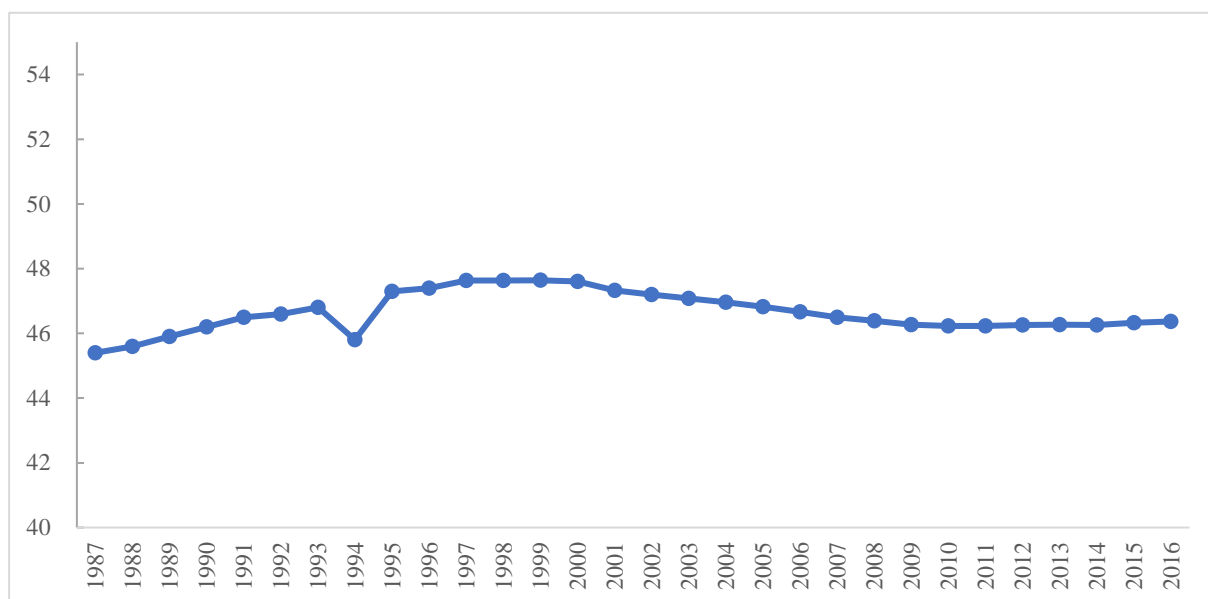


图 12 小学生中女生百分比（1987-2016）（单位：%）

数据来源：1978-2016 数据来源于 1988-2017 年《中国教育统计年鉴》，作者根据有关年份数据整理制图。

其次，全国人口中不同性别的文盲比例差距有显著缩小。基于 1990 年、2000 年和 2010 年最近三次人口普查数据，笔者计算了按 15 岁以上人口中男性和女性文盲比例。1990 年，15 岁以上人口女性中文盲占 22.1%，男性中文盲占 9.3%，二者相差 12.8 个百分点，到 2000 年，女性中文盲占 13.47%，男性中文盲 4.86%，二者差距为 8.61 个百分点；到 2010 年，女性中文盲 7.29%，男性中 2.52%，差距为 4.77 个百分点。

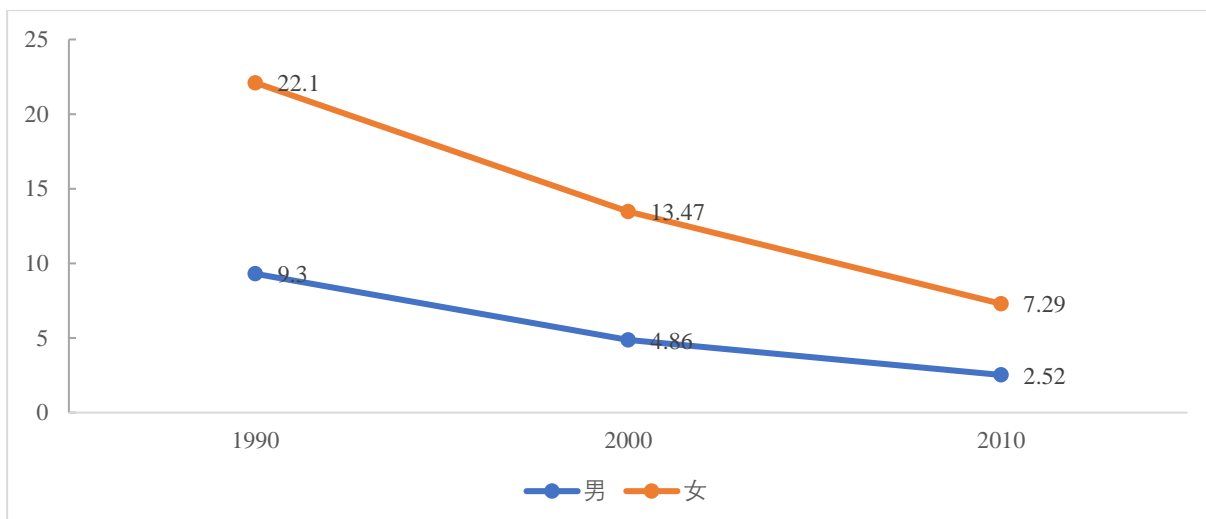


图 13 15 岁以上人口中文盲比例 (1990-2010) (单位: %)

数据来源: 笔者根据 1990、2000、2010 年三次人口普查数据整理制图。

根据 2010 年人口普查数据, 从 15-64 岁不同年龄组中男性和女性文盲比例差距不同, 年龄越小, 差距越小, 到 15 岁左右基本消除。按出生年份来看, 过去 40 年, 年轻一代人男性和女性中文盲比重已经没有显著差别。

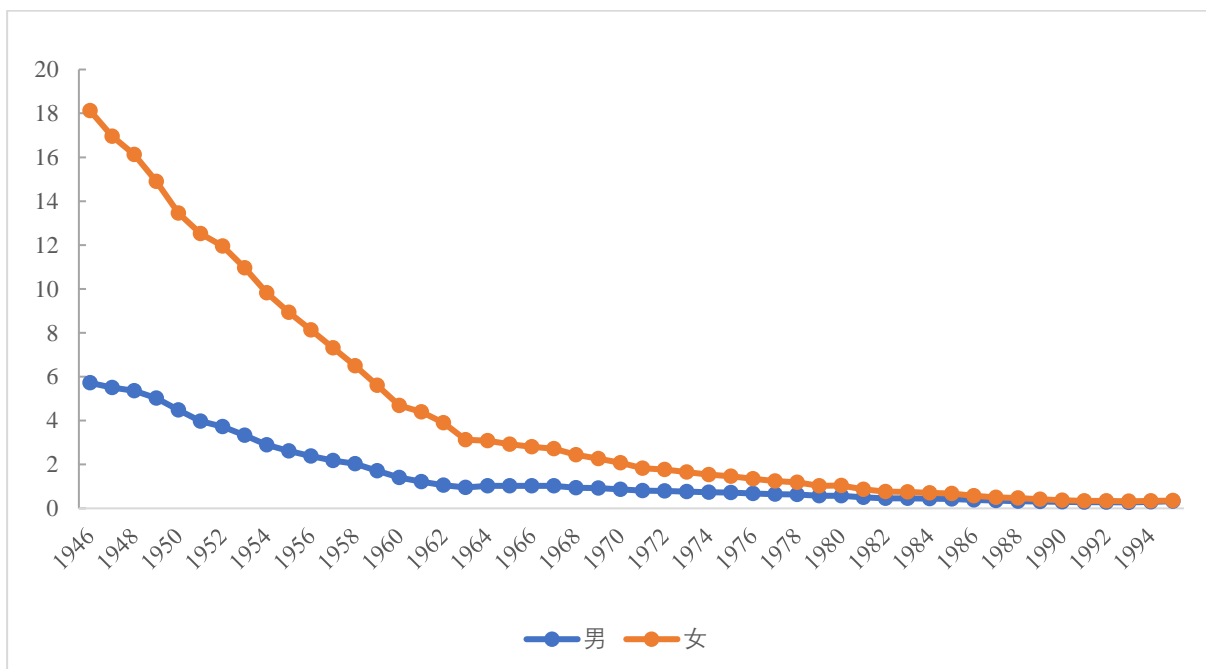


图 14 按出生年份分性别 15 岁以上文盲比例 (单位: %)

数据来源: 作者根据国家统计局 2010 年人口普查公报数据计算整理。

第三, 从平均教育年限差别来看, 中国在教育的性别公平方面进步非常明显。如图 15 所示, (Golley & Kong, 2016) 基于 2010 年 CFPS 入户调查数据, 根据出生在 1940-1944 年的人群中, 到 2010 年男性与女性的平均教育年限分别为 5.4 年和 2.2 年, 二者相差 3.2 年; 而出生在 1975-79 年的人口中, 到 2010 年男女平均教育年限分别为 9.2 年和 8 年, 二者相差 1.2 年, 1985-89 期间出生的人群中, 到 2010 年男性和女性教育平均年

限分别为 10.2 和 10 年，二者差异只有 0.2 年。

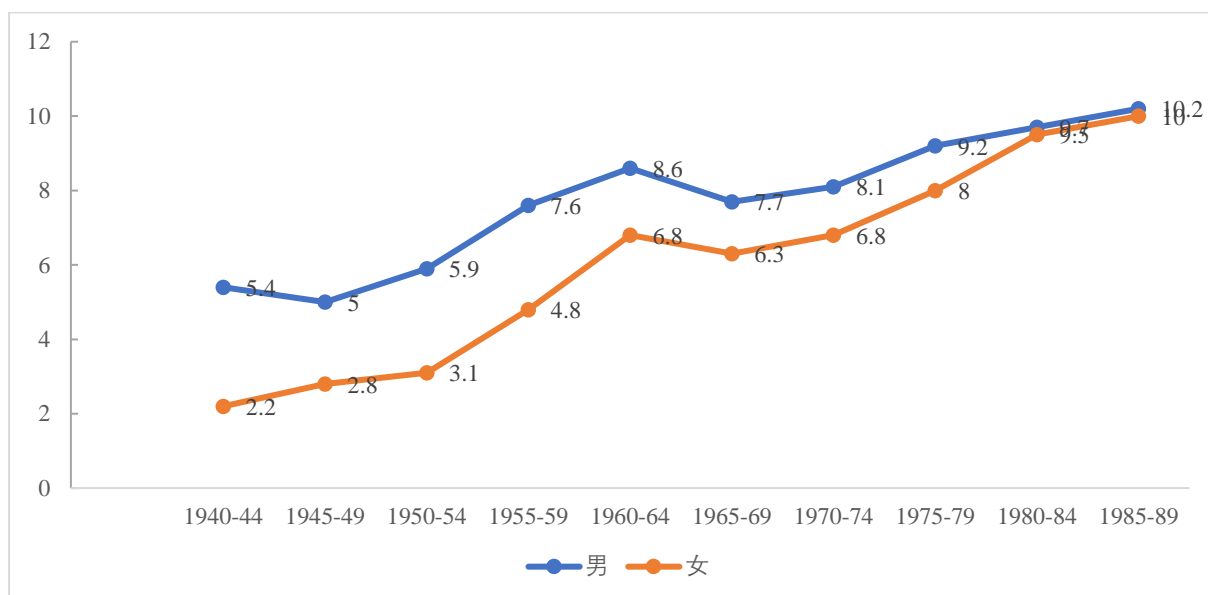


图 15 按出生年份的男女平均教育年限比较 (单位: 年)

数据来源: 作者根据 (Golley & Kong, 2016) 表 1 制图。

## 2. 残疾儿童教育规模和机会增加

自八十年代以来, 中国残疾儿童教育事业有了显著发展, 残疾儿童受教育规模有了明显提高。如图 16 所示, 从 1987 年 5 万余人 (52876 人) 增加到 2016 年的近 50 万 (491740 人), 是 1987 年的近 10 倍。中国特殊教育在校生规模之所以有如此大幅度增加, 与八十年代末九十年代初提倡融合教育有关 (Chen, 1996)。

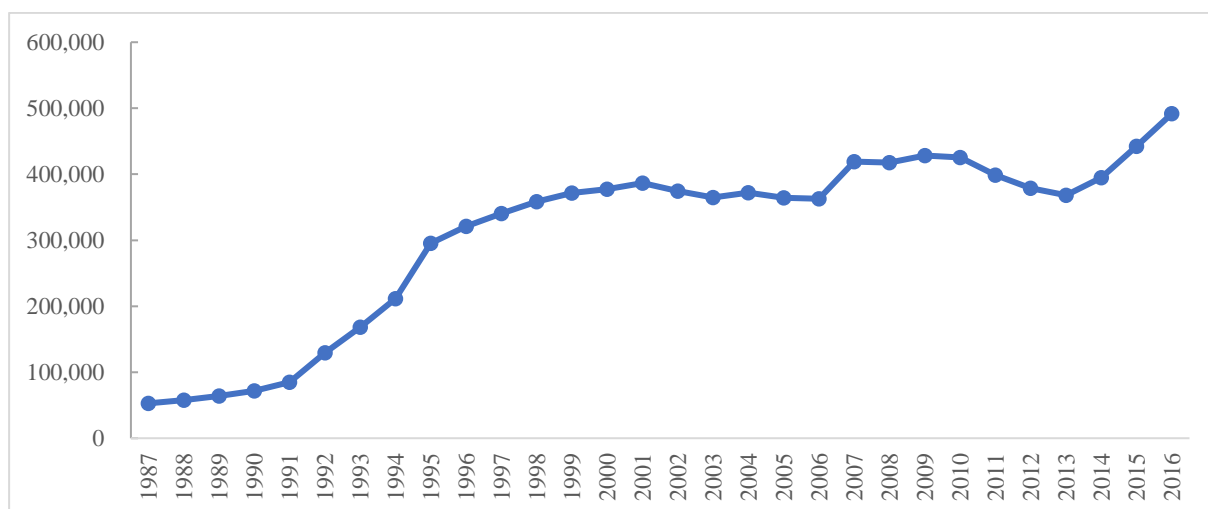


图 16 特殊教育在校生人数 (1987-2016 年) (单位: 人)

数据来源: 1988-2017 年《中国教育统计年鉴》, 作者根据有关年份数据整理制图。

对比 1987 年和 2006 年两次全国残疾人抽调查数据, 义务教育阶段残疾儿童入学机

会大大增加。据 2006 年第二次全国残疾人抽样调查，“6-14 岁学龄残疾儿童为 246 万人，其中视力残疾 13 万人，听力残疾 11 万人，言语残疾 17 万人，肢体残疾 48 万人，智力残疾 76 万人，精神残疾 6 万人，多重残疾 75 万人。同年，学龄残疾儿童中，63.19%正在普通教育或特殊教育学校接受义务教育，各类别残疾儿童的入学率为：视力残疾 79.07%，听力残疾 85.05%，言语残疾 76.92%，肢体残疾 80.36%，智力残疾 64.86%，精神残疾 69.42%，多重残疾 40.99%。”<sup>12, 13</sup>

随班就读成为特殊教育重要的形式。图 17 所示，1992 年之前，义务教育阶段全国随班就读在校生占特殊教育在校生总数的比例在 20%以下。自 1993 年开始增加到 50%以上，最高年份 2001 年达到近 70%。2016 年为 55.1%。

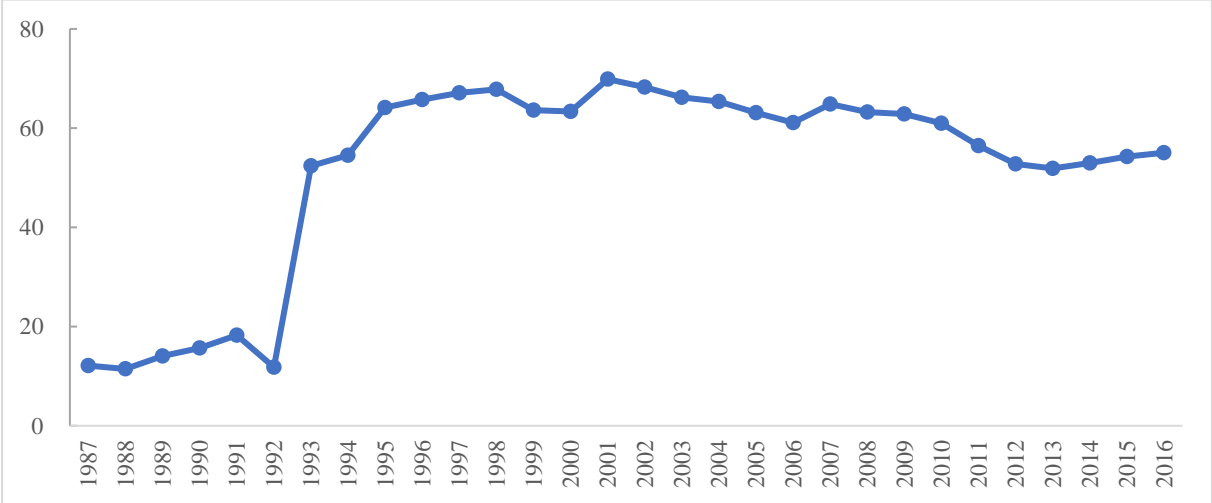


图 17 义务教育阶段随班就读的残疾儿童比例（1987-2016 年）  
（单位：%）

数据来源：1988-2017 年《中国教育统计年鉴》，作者根据有关年份数据整理制图。

综上所述，义务教育事业发展在数量规模、质量和公平性方面都取得了显著成就。是什么力量促使了义务教育事业发展？原因是多方面的。首先，中央政府认识到义务教育是一种人力资本投资，并提出了“科学技术是第一生产力”的理念；而发展科学技术，教育是基础。其次，中国政府在经济发展水平不高的情况下，战略性地设立一个较高的 9 年义务教育的目标，中国政府整合社会组织和各界力量，分步骤循序渐进，与扶贫和

<sup>12</sup> 叶奇等人，《中国残疾儿童现状分析及对策研究》，华夏出版社，2008 年，第 10 页

<sup>13</sup> 根据 1987 年的全国第一次残疾人抽样调查，6-14 岁“听力语言残疾儿童入学率为 45%；视力残疾儿童入学率为 42.9%；智力残疾儿童入学率为 61.9%；肢残儿童入学率为 59.9%；精神病残疾儿童入学率为 41.2%；综合残疾儿童入学率为 17.6%。”（中国残疾人联合会，“1987 年全国残疾人抽样调查研究资料-中国残疾儿童状况”，[http://www.cdpf.org.cn/sjzx/cjrgk/200804/t20080407\\_387559.shtml](http://www.cdpf.org.cn/sjzx/cjrgk/200804/t20080407_387559.shtml)）

扫除文盲等社会项目结合起来等等。第三，中国有重视教育的传统，高考制度作为入学选拔制度被恢复之后，义务教育的发展也得到了促进。第四，经济增长与教育发展互相促进。经济增长需要大量受过良好教育的人才，同时，随着经济增长政府和家庭财力不断增加，也为教育的持续投资提供了必要资源，特别是政府财力的增加和政府公共财政经费的大幅度增长。图 18 和图 19 所示，生均事业费和生均预算内经费自 1999 年以来持续增长。小学生均事业费从 1999 年 633 元增加到 2016 年 10786 元；初中生均事业经费从 1999 年 807 元增加 2016 年的 14983 元。小学生均预算内事业费从 1999 年 415 元增加到 2016 年 9558 元；初中生均事业经费从 1999 年 640 元增加 2016 年的 13416 元。

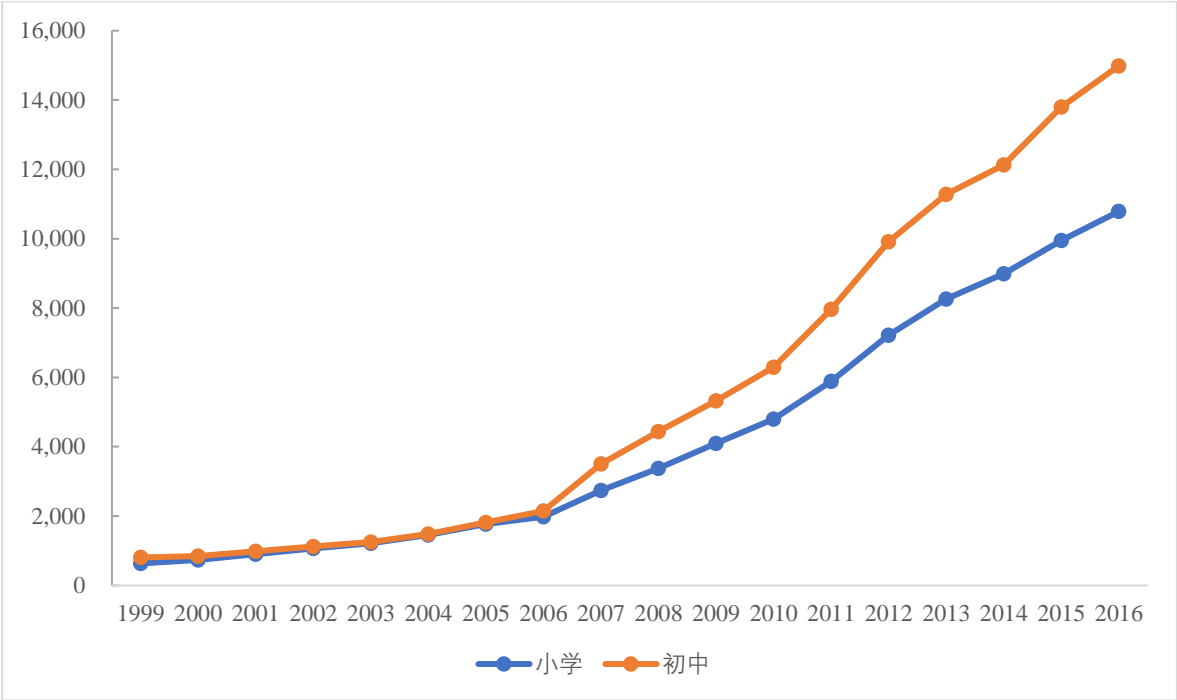


图 18 义务教育生均事业经费（1999-2016）（单位：元）

数据来源：2000-2017 年《中国教育经费统计年鉴》，作者根据有关年份数据整理制图。

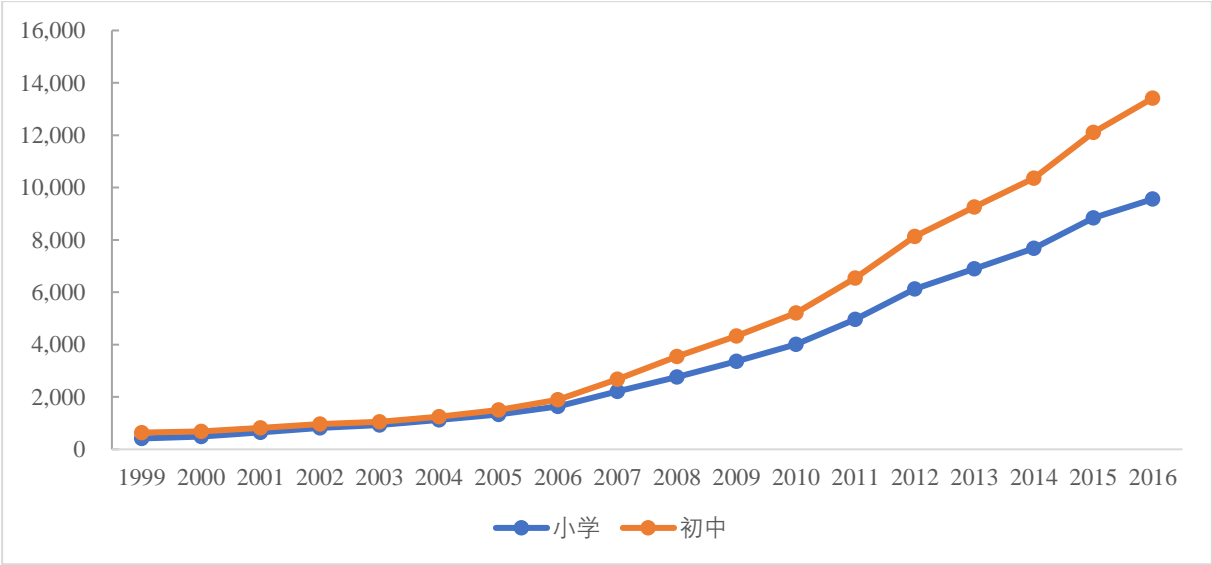


图 19 义务教育生均预算内事业经费（1999-2016）（单位：元）

数据来源：2000-2017 年《中国教育经费统计年鉴》，作者根据有关年份数据整理制图。

## 二、义务教育事业及相关财政政策发展历程

本部分梳理我国义务教育发展相关的政策变化历程，旨在阐述中国政府带领全社会、家庭推动义务教育发展作出的努力。其中包括两个方面：义务教育事业发展的相关政策，以及义务教育财政体制和机制的改革。图 20 简单梳理了义务教育事业发展的四个时期以及义务教育财政体制改革的四个时期。义务教育事业发展在不同时期面对不同的挑战，完成不同的使命；其分期与义务教育财政体制和机制的改革分期略有不同，后者往往略为滞后于前者。

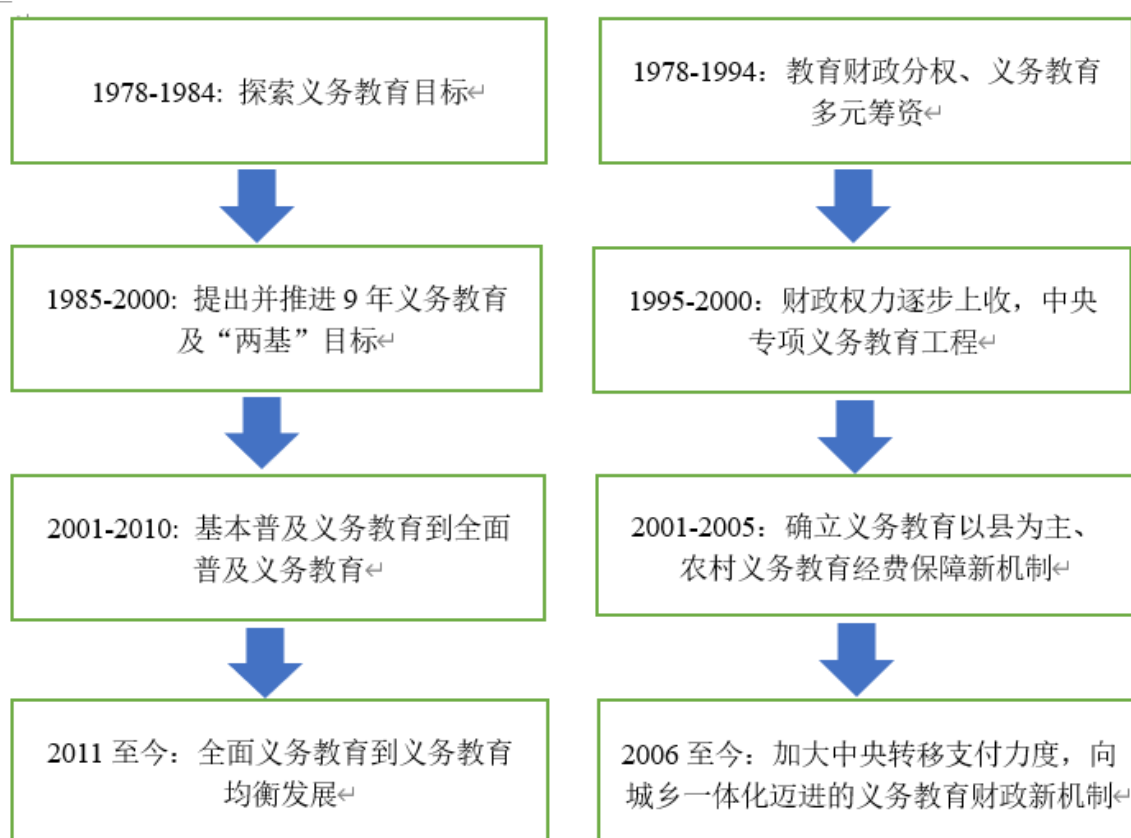


图 20 义务教育事业发展（左）及义务教育财政改革（右）分阶段略图

### （一）义务教育事业发展政策四个主要阶段

我国义务教育事业相关政策的演变大体可以分为四个阶段。第一个阶段是 1978-1984 年期间，可以称为“探索义务教育发展目标时期”。该阶段处于目标探索期，政府还没有明确提出全国实施 9 年义务教育的政策目标。这个时期中国刚结束了 10 年文化

大革命，政府对全国义务教育的发展目标是普及初等义务教育。1980年12月出台的《中共中央和国务院关于普及小学教育若干问题的决定》，提出80年代“全国应基本实现普及小学教育的历史任务”，1982年《中华人民共和国宪法》明确提出“普及初等义务教育”的发展目标，1983年教育部出台了《关于普及初等教育基本要求的暂行规定》。这个时期由于国家刚刚开始实行改革开放，国家经济发展水平还不高，政府暂时没有提出9年义务教育的目标。同时，需要说明的是，在1982年《中华人民共和国宪法》中就提出政府对残疾人实施教育责任。

第二个阶段为**1985-2000年**，可以称为“**制定9年义务教育目标并在教育资源极度缺乏中稳步推进**”时期。该阶段的主要成就是确立了宏伟的九年义务教育目标，并与扫盲和扶贫攻坚战略同时推进。本阶段最主要的挑战是中西部及农村贫困地区教育资源极度匮乏。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了“有步骤地实现九年义务教育”的目标，并实行“在国务院领导下，实行地方负责、分级管理”的管理体制和“县办高中、乡办初中、村办小学”的策略；1986年全国人大通过《中华人民共和国义务教育法》，正式把实现九年义务教育年限、学费等内容确立下来；1988年国务院《扫除文盲工作条例》指出扫除青壮年文盲与实施义务教育统筹协调。1992年《义务教育法实施细则》建议“实施九年制义务教育，可以分为两个阶段。第一阶段，实施初等义务教育；第二阶段，在实施初等义务教育的基础上实施初级中等义务教育”“城市以市或者市辖区为单位组织进行；农村以县为单位组织进行，并落实到乡（镇）”；1993年中共中央和国务院发布《中国教育发展与改革规划纲要》，该文件确立“两基”制度目标：即90年代全国“[1]基本普及九年义务教育、[2]基本扫除青壮年文盲”，文盲率降到5%以下。

这一阶段最主要的挑战是中西部农村贫困地区资源极度缺乏，中西部很多偏远山区教学楼中不乏由村镇农村集资建房，学校拖欠教师工资事件常有发生。即使如此，在资源极度缺乏中，中国义务教育事业也取得了重要成就。到2000年，全国2541个县（或县级行政单位）通过了“两基”验收。两基人口覆盖率为91%，全国15岁以上文盲半文盲人口比重降到6.72%（哈巍， et al 2017）。

与此同时，1986年的《中华人民共和国义务教育法》，指出所有适龄儿童享受九年义务教育权利，包括残疾儿童，政府为盲、聋哑和弱智的儿童、少年举办特殊教育学校。1990年《中华人民共和国残疾人保护法》专门对残疾儿童教育权利予以保护。

第三个阶段为**2000-2010年**，可以称为“**从基本普及九年义务教育到全面实现普及义务教育时期**”。这个时期的重要目标是完成“两基”西部攻坚，实现全面普及九年义务

教育。全面普及的一个特征是实现免费义务教育。2001年《关于基础教育改革与发展的决定》提出义务教育“以县为主”的管理体制和流动儿童以流入地政府为主和以公办学校为主（所谓“两为主”政策）；2003年《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》提出加快推进“两基”西部攻坚，并要求西部地区在5年内完成“两基”攻坚任务；2006年修订的《义务教育法》使得义务教育经费保障机制法制化；2007年出台了《关于进一步加强扫盲工作的指导意见》；2009年国务院出台了《关于进一步加强农村义务教育经费保障机制改革资金管理的若干意见》。

第四个阶段为2010年至今，可称为“推动城乡义务教育均衡发展时期”。在这个时期，促进城乡义务教育均衡发展是主要目标。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》提出了“促进公平，提升质量”的战略目标，要求2020年内基本实现区域内均衡发展。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重要问题的决定》提出减少挂钩、完善一般性转移支付。

## （二）义务教育财政体制改革与发展历程

中国义务教育事业发展与该领域的财政体制改革和发展历程高度相关。义务教育财政体制的发展大体包括四个时期（哈巍 et al, 2017；李祥云，2008）。<sup>14</sup>

**第一阶段是1978-1993年，财政分权、义务教育经费多元筹资。**这个时期，中国政府财政体制的主要特征是财政分权，财政体制经历了“分级包干”、到“分税包干”到“中央地方大包干”的分权化过程。这个时期，地方政府财政力量逐步扩大，地方政府成为独立的利益主体，负责地方公共服务供给。就义务教育来看，乡镇人民政府是负责主体。同时，学费是这个阶段义务教育财政收入的重要来源。1992年《中华人民共和国义务教育法实施细则》规定“实施义务教育的学校可收取杂费”。

**第二阶段是1994-2000年，财政权力上收、义务教育以县级以下政府和家庭投入为主。**这个时期义务教育财政体制特点仍然主要是以县级以下政府主要是乡镇、村社政府和学生家长成本分担为主。1994年实施分税制改革，中央财政收入开始大量增加。中央政府虽然增加了义务教育专项资金，但规模还是很小。1994年中央政府支持基础教育的专项资金总量仅为2.2亿元。1995年至2000年，中央政府投入39亿实施了新中国建立以来最大的教育专项资金工程“国家贫困地区义务教育工程”（王蓉，田志磊，2018）。

---

<sup>14</sup> 本报告关于义务教育财政体制改革分期时间与（哈巍， et al, 2017）略有不同。

同时，为了提高农村义务教育的财力保障，从 1994 年开始，全国规范了城乡教育费附加的征收办法，城乡教育费附加在当时迅速成为财政预算拨款之外的第二大财政性教育经费来源，特别是农村教育费附加，成为农村中小学办学经费的重要来源（王蓉，田志磊，2018）。2000 年开始农村税费改革，取消了农村教育费附加和教育集资，农村义务教育经费短缺加剧。为了弥补县乡财政资金渠口，中央政府提供了专项转移支付，其中弥补教育经费缺口的教育转移支付占了很大的比例。《国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》提出，“改革后农村义务教育的投入，要确保不低于改革前乡统筹费中的农村教育附加、经国家批准的农村教育集资以及正常财政投入的总体水平，并逐步有所增长，实现保工资、保运转、保安全的基本目标”。即便如此，转移支付的资金远远小于税费改革减少的教育经费。农村教师工资不能按时发放，学杂费水平提高，乱收费增加，学生因无力负担入学费用而辍学的现象普遍存在（刘明兴，2014）。

**第三阶段是 2001-2005 年，财政权力继续上收，确立义务教育财政以县为主的财政体制，建立农村义务教育经费保障机制。**2001 年《国务院关于基础教育改革和发展的决定》提出农村义务教育管理体制实现“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的管理体制”。该文件禁止地方政府和学校向学生乱收费。2003 年 9 月《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》提出力争到 2007 年全国农村义务教育家庭经济困难学生都享受免书本费、免杂费、补助寄宿生生活费的“两免一补”政策。随着农村“两免一补”政策的扩展，2005 年《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》提出“逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制”。例如，国家规定课程免费教科书资金由中央全额承担，地方课程由地方承担；寄宿生生活费，中央和地方按 5：5 比例共同分担；落实公用经费基准定额所需资金，中央和地方分地区按比例共同分担，其中：中西部地区中央与地方分担比例维持不变，分别为 6：4、8：2（王蓉，2016）。

**第四阶段是 2006 年至今，可以称为“迈向城乡一体化义务教育财政新机制”时期。**该时期中央政府加大财政转移支付、增加省级统筹，逐步迈向城乡一体化的义务教育财政新机制。农村义务教育财政经费保障新机制的全国实施和推广，2006 年新修改的《中华人民共和国义务教育法》提出把义务教育纳入公共财政保障的范围，为义务教育经费的公共财政体制的建立提供的法律保障。由于新机制的建立，2011 年全国范围内通过“两基”验收，义务教育发展逐步从资源匮乏到财政增长和均衡方法发展。2010 年 7 月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》提出促进公平、提高质量的目标，

并要求从 2012 年开始实现国家财政性教育经费占国内生产总值比例达到 4%，并于 2020 年基本实现区域内均衡。2010 年中央实施农村薄弱学校改造计划，向部分办学条件差的农村学校提供专项资金支持；2012 年出台《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020）》，将特岗教师机会扩展到 11 个集中贫困连片地区、四省藏区、西部原来的“两基”攻坚县和中西部的老少边穷地区。据财政部有关数据，中央财政“新机制”投入的数量从 2006 年的 150 亿增加到 2016 年的 1345 亿。

2015 年底，国务院发布《国务院进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》提出要“建立城乡统一、重在农村”的义务教育经费保障机制。把过去针对农村学生特别是贫困学生的“两免一补”扩展到所有义务教育阶段的学生，所有义务教育阶段的学生享受免杂费，免教科书费，贫困学生享受寄宿制生活补助费。而且，补助范围新增了义务教育阶段的民办学校学生。公用经费不再分城乡，统一城乡义务教育学校学生的公用经费标准，并允许公用经费可携带。对农村小规模学校和寄宿制学校提高了补助标准。

需要特别指出的是，义务教育事业发展的政策分期与财政体制变化的分期存在差异，这是因为义务教育财政体制改革似乎总是比事业发展的目标要略滞后几年。

### 三、义务教育发展经验及典型案例

中国义务教育在过去四十年内取得的成就可以总结为如下几个方面的经验，同时本部分提供以社会组织、中央政府财政投入和学术型智库在不同时期的互动作为案例。

#### （一）发展经验

##### **1.制定一个较高发展目标，分阶段分步骤循序渐进实现目标**

在改革开放之初，中国已经基本实现小学教育的普及，但要实现全国普及初中阶段教育就当时的国情来说是一个雄心勃勃似乎难以企及的目标，然而中央政府在老一代领导人包括邓小平的带领下，毅然在 1985 年在《关于深化教育改革和发展的决定》中提出了普及 9 年义务教育的发展目标。这个目标的提出是中国义务教育发展的方向和指南。

在义务教育发展目标提出之后，中央政府又在不同时期分阶段制定策略分步化解目标。比如 1986 年通过《中华人民共和国义务教育法》把这个目标法制化，但在 1993 年中共中央和国务院发布《中国教育发展与改革规划纲要》提出“两基目标”，指出到 2000 年基本普及义务教育，2010 年全面普及义务教育。最后把西部地区，农村地区和贫困地区作为普及九年义务教育的重中之重。

##### **2.把义务教育与扫除文盲及扶贫攻坚战略相结合**

中国政府把实现义务教育目标与两个重要的战略相结合，一个是扫除文盲和另一个是扶贫攻坚战。1993 年政府提出 87 扶贫攻坚战略，把扶贫与普及义务教育战略相结合。自 2000 年开始，初步农村扶贫监测报告，关于义务教育发展是重要的扶贫内容。

##### **3.中央政府动员，推动各级政府、社会和家庭参与**

在 80 年代，中国中央政府财政力量相对不足，为了克服这个困难，中央政府动员和推动基层政府和各种力量参与义务教育事业。首先，中央政府作为实现义务教育目标的主要推动和倡导者，动员和组织力量，使得各级地方基层政府和人民群众共同参与推进义务教育事业发展。基层政府方面，乡镇和村社政府曾经作为义务教育财政主体；比如，在农村地区，各种集资也都曾经是义务教育财政投入的重要来源。同时，长期以来，

由于中国义务教育还没有实现免费，家长通过多种方式参与推动义务教育，除了缴纳各种费用包括学费，书本费、杂费等，还缴纳农村教育费附加等。直到 2001 年之后，政府才逐步加大义务教育公共财政投入，尽量减少和免除家庭投入，推动义务教育向全面免费方向发展。此外，中央政府也利用社会组织参与义务教育事业目标推进，比如中国青少年发展基金会的“希望工程”项目，作为象征<sup>15</sup>，引起社会各界对农村义务教育的关注和投入。

#### 4. 强化政府尤其是中央政府对义务教育的财政保障责任

自 2000 年之后，农村税费改革之后，中央政府对义务教育的财政责任逐渐明确和加大，通过专项和财政体制改革确保义务教育目标的实现。中央政府的财政责任从 1995 年开始的两期“义务教育工程”开始、到 2005 年农村义务教育经费保障“新机制”以及 2006 年以后开始的大量针对中西部和农村义务教育的项目和工程，再到 2015 年城乡一体化义务教育均衡发展，中国义务教育的全面免费真正实现。如图 21 所示，2006 年中央政府在新机制方面的支出是 150 亿，到 2016 年已经增长为 1345 亿。

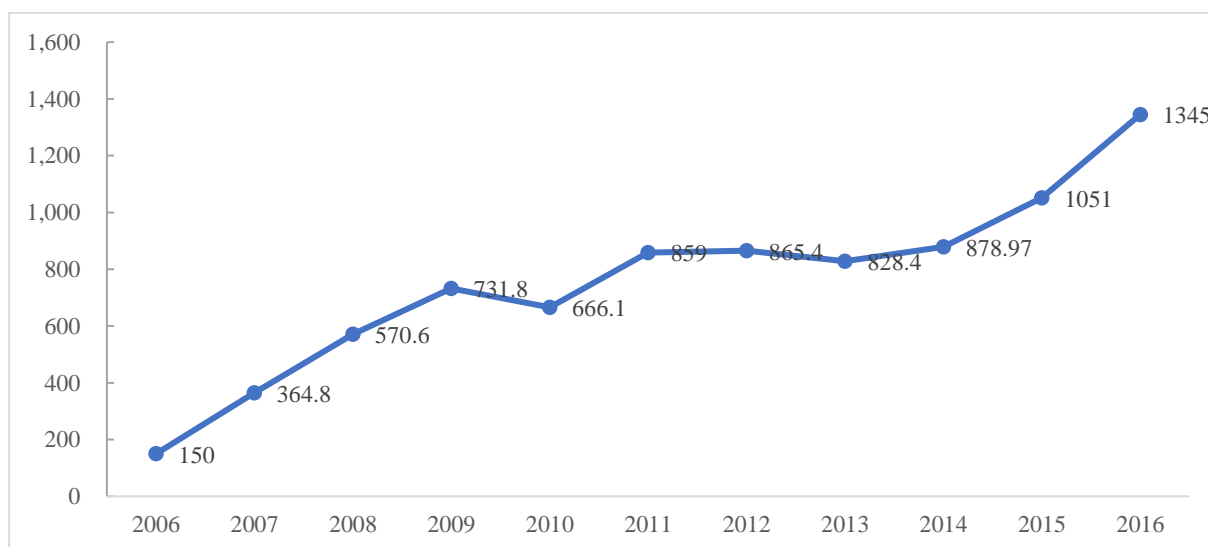


图 21 中央财政“新机制”政策投入的增长（2006-2016）（单位：亿元）

资料来源：引自（哈巍 et al, 2017）。

## （二）典型案例

这里提供三个典型案例，旨在说明在义务教育目标推进过程中，在农村普及义务教

<sup>15</sup> 需要指出的是，“希望工程”所募集资金建设的学校与家庭学费成本分担、地方集资和其他渠道在义务教育财政经费投入的规模 and 比例相比，非常微小。

育是一个复杂、艰巨而漫长的任务，并展现政府尤其是中央政府和各级地方政府、家长参与和社会多元集资以及由学者组成的智库发挥的重要推进力量<sup>16</sup>。不过，在不同时期，各级政府、家长和社会组织和学术型智库发挥不同的作用。首先，在 1980-90 年代，政府财力不足的情况下，多元化集资曾经是义务教育财政主要体制特征。其次，在 2001 年义务教育“以县为主”财政体制确立之后，中央在义务教育领域转移支付力度逐步增加，中西部农村地区学校硬件资源（教学楼、教室等基础设施）获得了很好的改善，学校运转得以保障；同时，随着政府尤其是中央政府财政责任的增加，免费义务教育的全面实施，因家庭经济贫困而无法完成义务教育的情况越来越少，政府成为义务教育财政来源的绝对主导力量。而同时，在政府大量增加投入，义务教育已经全面普及的时候，中国农村教育中存在一些严重问题，比如西部贫困地区农村小学生中的较为严重的缺铁性贫血及营养不良问题、较高比例学生的近视眼问题、较高比率学生初中阶段辍学问题。这些问题不是政府部门大量投入硬件减少和免除学生学费能够识别出来并给出有效解决措施的，在这些问题上，学术型智库就发挥了重要的倡导作用。

### 1. 义务教育多元化筹资

在 2001 “以县为主”的义务教育财政体制确立之前，中央政府在义务教育专项投入非常少，地方教育资源严重不足，实施多元化筹资体制是我国教育经费匮乏背景下的现实选择（袁连生，1988；王蓉，田志磊，2018）。这个时期，“人民教育人民办”，村社集资办学、家长缴纳学费杂费，书本费，城乡教育费附加等都是义务教育经费的重要来源。作为象征，社会组织也参与义务教育多元集资的努力中。

“希望工程”就是其中一个例子。“希望工程”是由中国青少年发展基金会负责的一个专门支持贫困地区农村义务教育发展的一个项目。自 1989 年发起，得到了中国各级政府和广大民众的积极参与。希望工程是中国社会组织积极参加推动义务教育的象征。在政府财力不足以支持义务教育发展的情况下，希望工程动员社会力量通过集资的方式建设希望学校，资助家庭经济困难学生。据统计，已经累计募集捐款 53 亿多元人民币，资助农村家庭经济困难学生逾 338 万名，建设希望小学 15444 所，建设希望工程图书室

---

<sup>16</sup> 其实地方政府、非政府组织（NGO）和其他智库型的学术机构也是非常好的案例，比如上海市政府在 2008-2012 年在流动儿童教育方面的政策实践；中国发展研究基金会对学生营养午餐方面的推动；北京大学中国教育财政科学研究所义务教育经费保障机制政策方面的参与；北京歌路营基金会针对农村寄宿制学校学生的新 1001 夜睡前故事等等，但由于篇幅原因就不在此细述了。

约 14000 个，配备希望工程体育园地 2500 套，配备希望电影放映设备 200 套，培训农村小学教师 52000 余名。

## **2. 中央政府通过各种专项工程支持普及农村义务教育**

自 1994 年分税制改革以来，中央政府开始有了财政实力对中西部欠发达地区实施转移支付。在义务教育领域里面，自 1995 年开始，中央政府通过工程或者项目的方式设计和实施了大量的支持项目。比如两期“国家贫困地区义务教育工程”（1995-2000，2000-2005）、农村寄宿制学校建设工程（2004-2008）、农村校舍安全工程（2009 至今）、农村学生营养餐计划（2011 至今）、农村薄弱学校改造工程（2010-2012）、农村学校改薄计划（2012 至今）、乡村教师提升计划（2015--2020）、特岗教师计划（2006 至今）。这些项目既有硬件投入项目，也有软件投入项目，对普九攻坚和我国全面普及义务教育有重要意义。这里着重介绍国家贫困地区义务教育工程、农村寄宿制学校建设工程项目和义务教育阶段农村学生营养餐项目。

**国家贫困地区义务教育工程。**第一期（1995-2000）中央和地方一共投入超过 126 亿，其中中央财政 39 亿，地方 87 亿。主要用于贫困地区推进两基，包括 22 个省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团的 852 个贫困县，其中“八七”扶贫攻坚计划确定的国家级贫困县有 568 个。经过第一期工程，428 个县完成两基验收。尽管如此，第一期工程结束之后，仍有 522 个县级单位没有实现普及九年义务教育，于是在 2000-2005 年期间，中央财政拿出 50 个亿，地方财政 23.6 亿，一共 73.6 亿实施第二期工程，完成 522 个县的普九攻坚任务。

**农村寄宿制学校建设工程。**为了确保西部地区到 2007 年实现普及九年义务教育的目标，2004 年开始中央财政拿出 100 个亿，在西部地区新建、改扩建一批以农村初中为主的寄宿制学校，使贫困地区有住宿需求的农村学生有机会入读有基本条件保障的寄宿制学校。

**义务教育阶段农村学生营养餐计划。**2011 年国务院决定启动实施农村义务教育学生营养改善计划，中央每年拨款 160 多亿元，按照每生每天 3 元的标准为农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助。政策约惠及 680 个县市的 2600 万在校学生。2014 年 11 月起试点地区中央补助标准每生每天提高 1 元，达到每生每天 4 元，全年 800 元，惠及 3200 万名。2016 年 8 月，教育部、财政部联合印发《关于进一步扩大学生营养改善计划地方试点范围，实现国家扶贫开发重点县全覆盖的意见》。且与河北、山西等 10 省人

民政府签署协议书，明确到 2017 年底，实现营养改善计划国家扶贫开发重点县全覆盖。2017 年全国已有 1596 个县实施了营养改善计划，超过全国县级行政区总数的 1/2，并且实现了国家扶贫开发重点县全覆盖。受益学生总数 3600 多万人，约占全国义务教育阶段学生总数的 1/4。

### 3. 农村教育行动计划 (*Rural Education Action Plan, REAP*)

农村教育行动计划是一个以国际知名大学和研究机构的学者组成的研究协助组织。该团队以斯坦福大学、中国科学院农业政策研究中心、北京大学、清华大学、陕西师范大学、中国人民大学等大学的研究者为主。自 2005 年成立至今，该团队以中国农村教育尤其是基础教育为核心，开展了大量出色的研究工作。这些研究工作不仅识别和揭示农村教育存在的问题，同时使用良好的科学研究方法（比如随机控制实验等发展经济学方法），探讨各种干预措施对学生的影响。比如，REAP 的研究发现贫困地区农村儿童的普遍存在的缺铁性贫血、农村学生视力问题、初中阶段农村学生高辍学率问题、农村留守儿童和流动儿童面临严重的心理健康挑战等等。针对这些问题，该团队使用随机控制实验的方法，探索配发维生素片、鸡蛋等对学生体质的影响；配发眼镜对学生学业的影响；探索事先承诺奖学金等有条件现金转移支付、职业生涯规划、信息干预对农村学生教育选择和辍学行为的影响<sup>17</sup>。REAP 的研究成果不仅在国际一流的学术期刊发表，更重要的是引起公众和决策者的注意，对识别义务教育领域的问题和挑战以及解决方案提出可能的维度并提出政策倡导。

---

<sup>17</sup> 除了基础教育领域，REAP 还有相当多关于学前教育阶段、高中和高等教育方面的研究。此外，还有在农村医疗卫生方面的研究。

## 四、中国义务教育目前面临的挑战

尽管中国义务教育事业在过去 40 年间发展取得了令人瞩目的成就，然而，由于经济发展水平的地方差异、长期以来的城乡二元分割的制度性障碍、户籍制度改革在特大城市进程缓慢，以及高等学校入学考试制度对基础教育的指挥棒作用，中国义务教育领域还存在诸多问题挑战。包括：城乡教育差距持续存在甚至扩大，儿童义务教育差距尤其是受人口流动所影响的留守儿童和流动儿童教育、残疾儿童的义务教育机会和教育质量，教育质量和公平性。

### （一）城乡教育差距持续存在及人口流动下的农村教育挑战

#### 1. 城乡教育差距持续存在甚至扩大

大量研究证实城乡教育差距是中国教育领域里最持续的不公平（Golley & Kong, 2016; Yang et al, 2014; Qian & Smith, 2008; Hannum, 1999）。这里教育不公平包括城乡平均教育年限差距、按城市和农村户籍学生初中后获得普通高中教育机会的差距。图 22 根据（Golley & Kong, 2016）的数据，整理显示基于北京大学社会调查中心的家庭跟踪调查数据（CFPS2010, CFPS2012）按不同出生年份出生的城乡人口平均教育年限的差距。图 22 显示的是，在 2010 年，1940-44 年间出生（65-70 岁）的人口队列中城乡教育差距是 3.6 年，城市 7.3 年，农村 3.7 年，1985-89 年间出生（20-25 岁）的人口队列中城乡教育差距是 4.1 年，城市是 13.4 年，农村是 9.3 年。这显示城乡人口教育程度差距仍然显著且有未见降低。

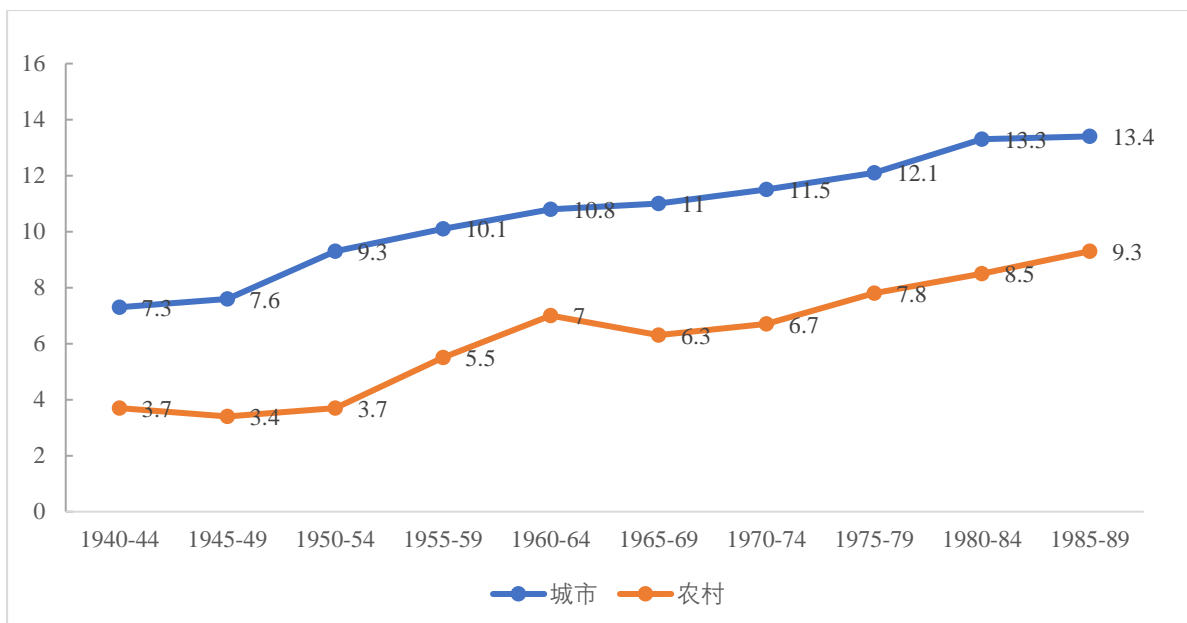


图 22 按出生年份的城乡平均教育年限比较 (年) (单位: 年)

来源: 作者根据 (Golley, , & Kong, 2016) 表 1 制图。

同时,从城市户口和农村户口同龄人入读普通高中的百分比差异可以进一步得到证实。图 23 展示了 17 岁年龄组城市和农村户口自 1990 到 2010 年入读普通高中百分比差异变化情况。在 1990 年,城市户口 17 岁年龄组入读普通高中比重是 31.6%,农村户口 17 岁年龄组中该比例为 7.8%,二者相差 23.8 个百分点;在 2000 年,城市户口中 17 岁入读普通比例 64.3%,农村户口中该比例为 25.1%,二者相差 39.2 个百分点;2005 年,城市户口中 17 岁入读普通比例 83.8%,农村户口中该比例为 36.1%,二者相差 47.7 个百分点;2010 年,城市户口中 17 岁入读普通比例 94.65%,农村户口中该比例为 45.56%,二者相差接近 50 个百分点。这明显说明城乡教育程度差异在扩大。

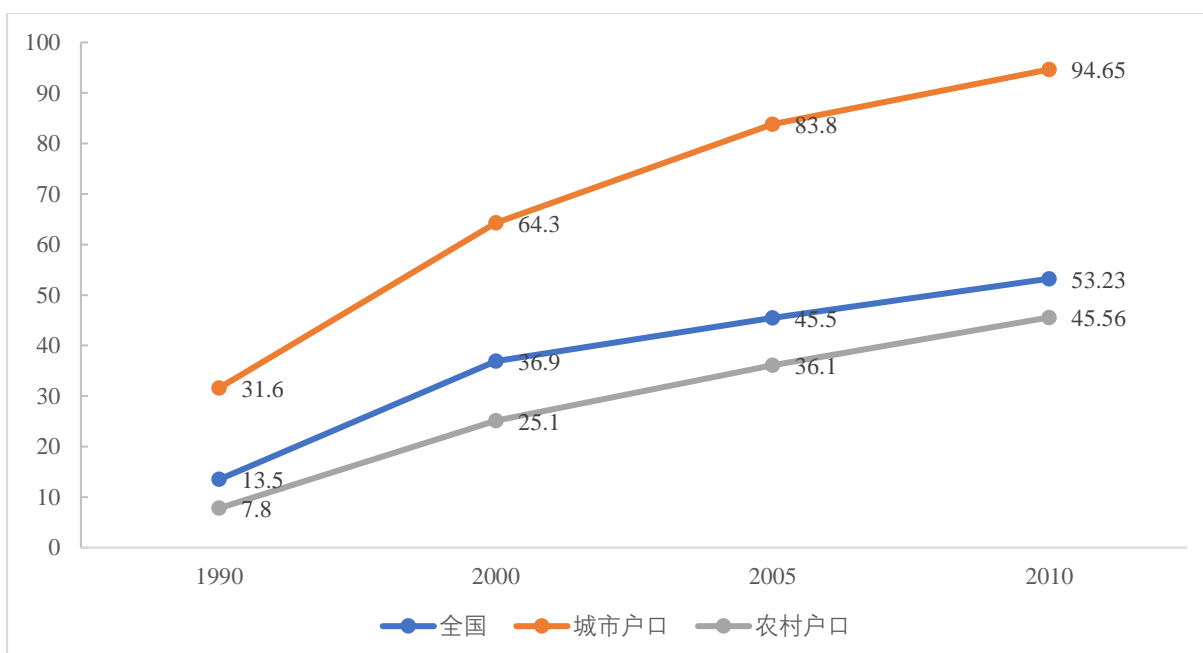


图 23 17 岁年龄组中城市和农村户口入读普通高中百分比变化 (1990-2010)

来源: 1990, 2000 年比例根据相应年份人口普查抽样微观数据计算, 2005 年比例根据千分之一人口抽样 (小普查) 调查数据计算, 2010 年比例根据中国家庭追踪调查 (CFPS) 2010 年数据计算。

## 2. 流动和留守儿童教育和心理发展挑战

随着中国城市化的发展和人口户籍管制制度的松动, 大量农村劳动力跨省跨县跨地区流动成为农民工。据统计, 2017 年, 农民工总规模到达 2.86 亿, 其中外出农民工 1.71 亿, 进城农民工 1.47 亿<sup>18</sup>。这些农民工的孩子面临非此即彼的选择, 要么把孩子留在农村老家成为留守儿童, 要么把孩子带入打工所在的城市成为流动儿童。据 2010 年全国人口普查数据推断, 全国 0-17 岁流动儿童规模 3581 万, 留守儿童规模 6120.55 万, 占农村儿童的 37.7%。两类儿童相加接近 1 亿, 占全国义务教育阶段儿童的三分之一左右。2015 年, 全国流动儿童 3426 万人, 留守儿童 6877 万人, 受人口流动影响的儿童总数合计 1.03 亿人, 占中国儿童总人口的 38%。也就是说根据 2015 年数据, 中国每 10 名儿童中就有约 4 名直接受到人口流动的影响(国家统计局、联合国儿童基金会、联合国人口基金, 2017)。

大量实证研究表明流动儿童和留守儿童教育和心理发展面临挑战 (Meng & Yamauchi, 2017; De Brauw & Giles, 2017; Wu & Zhang, 2015; Wang & Mesman, 2015; Zhang et al, 2014; Lai et al, 2014; Zhao et al, 2014): (1) 流动儿童公平入读城市公办小学和初中的机会严重受阻, 流动儿童中有超过 20%在民办打工子弟学校学习 (杨东平等, 2017), 他们需要缴纳学费; 他们过早从打工子弟学校辍学 (Zhang, 2017; 宋映泉 et al, 2017)。(2) 许多研究表明, 父母不在身边对儿童学业和心理发展能够产生显著负面影响 (Meng & Yamauchi, 2017; Zhang et al, 2014; Zhang, Wang et al, 2015; Zhao et al, 2014)。(3) 由于高考制度与户籍制度的关系以及流动儿童入读城市公立学校的高门槛, 大量学生必须回流, 而回流对儿童的心理发展和学业成绩都有显著负面影响 (张文玉, 2018; Ling, 2017; Koo et al, 2014)。(4) 农村初中学生的辍学现象不容忽视 (Yi et al, 2012), 农村学生与城市学生上高中的比例有较大的鸿沟。根据教育部数据, 2015 年城市 15-17 岁学生入读高中比例为 97%, 农村学生是 77% (Wang et al, 2018)。

---

<sup>18</sup> 国家统计局《2017 年农民工监测调查报告》。

### 3.农村寄宿制学校和小规模学校儿童发展存在挑战

农村有两类学校的教育质量值得关注。一类是农村寄宿制学校，一类是农村小规模学校。

自 2006 年开始，政府开始大量投入推动寄宿制学校建设。2016 年义务教育阶段寄宿制学生数量为 3076 万，占义务教育阶段学生的 21.6%。其中小学阶段住校生 1064 万，初中阶段住校生 2012 万，分别占小学和初中阶段学生 10.7%和 46%。其中农村小学寄宿制学校在校生 942.5 万，占农村小学在校生的三分之一左右（32.6%）<sup>19</sup>。

大量研究发现农村寄宿制学校学生在学业成绩、心理健康、校园人际关系等方面存在不平等及挑战，（侯海波 et al, 2018; 宋映泉, 2016; 张浩宇, 2017; Wang et al, 2014）。此外，也有研究表明农村寄宿制学校学生中校园霸凌现象严重，农村寄宿制学校中的霸凌发生率高达 31.5%,高于国内城市地区的中小学校,也远超过国际平均水平。（陆伟 et al, 2017; 黄晓婷 et al, 2017）

同时，农村小规模学校发展也面临挑战。2015 年农村小规模学校 11.5 万所，在校生 424.7 万人，占小学生人数的 4.4%，占农村小学生 6.4%。学校规模小，校均 36.9 人，校均班数 3.1，超过两成 10 人以下，近一成不到 5 人。年级不完整，六成以上只有 1-3 年级。校均教师少，校均教师 4.7 人，近半数专任教师不超过 3 人，五分之一以上为“一校一师”（教育部，2017）。

## （二）有特殊需要儿童的义务教育机会和质量存在挑战

这里特殊需要儿童特指两类儿童，一是残疾儿童，二是少数民族儿童。

### 1.残疾儿童面临的挑战

如前所述，中国残疾儿童入学率自 1990 年以来有较大提升，随班就读在义务教育中已经占半壁江山，成为融合教育的主要形式，但残疾儿童在义务教育权力的保障、随班就读入学率及教育质量的提升方面还有非常大的空间。

残疾儿童入学率持续提升，而残疾儿童入学率与儿童总体入学率仍无法相提并论。

---

<sup>19</sup> 农村小学生只计算了统计年鉴中属于乡村的学生 2892 万，统计归入县镇的学生 3754 万人没有计入农村学生作为分母。

残疾儿童入学面临的障碍包括特殊教育学校的接收条件严格（仅接收盲童、聋哑儿童或智障儿童），由于存在对残疾儿童的歧视，家长也不愿让自己有残疾的孩子入学。

关于特殊教育尤其是随班就读的质量问题。随班就读的好处是让残疾儿童有了接受教育的机会，但还存在诸多问题。普通学校大班额导致有特殊需要儿童的需要得不到个性化的满足；同时，普通学校的大多数教师从来没有受过特殊教育方面的训练（Krizter, 2011; Deng & Harris, 2008; Worrell & Taber, 2009）。

## 2.少数民族儿童面临的挑战

中国是一个由 56 个民族所组成的多民族国家，少数民族<sup>20</sup>儿童教育问题极其重要又非常复杂——重要是因为少数民族问题涉及民族团结和国家稳定，复杂是因为少数民族多拥有自己的语言、宗教和文化，多住在偏远经济贫穷落后地区。少数民族儿童问题往往比农村儿童问题更加复杂。政府已经采取多种措施提高少数民族教育水平，但少数民族儿童与汉族儿童在教育水平上仍然存在差异。如图 24 所示，少数民族和汉族成人劳动力中教育程度差异似乎随着时间变化不仅没有显著缩小，反而有整体增加趋势。

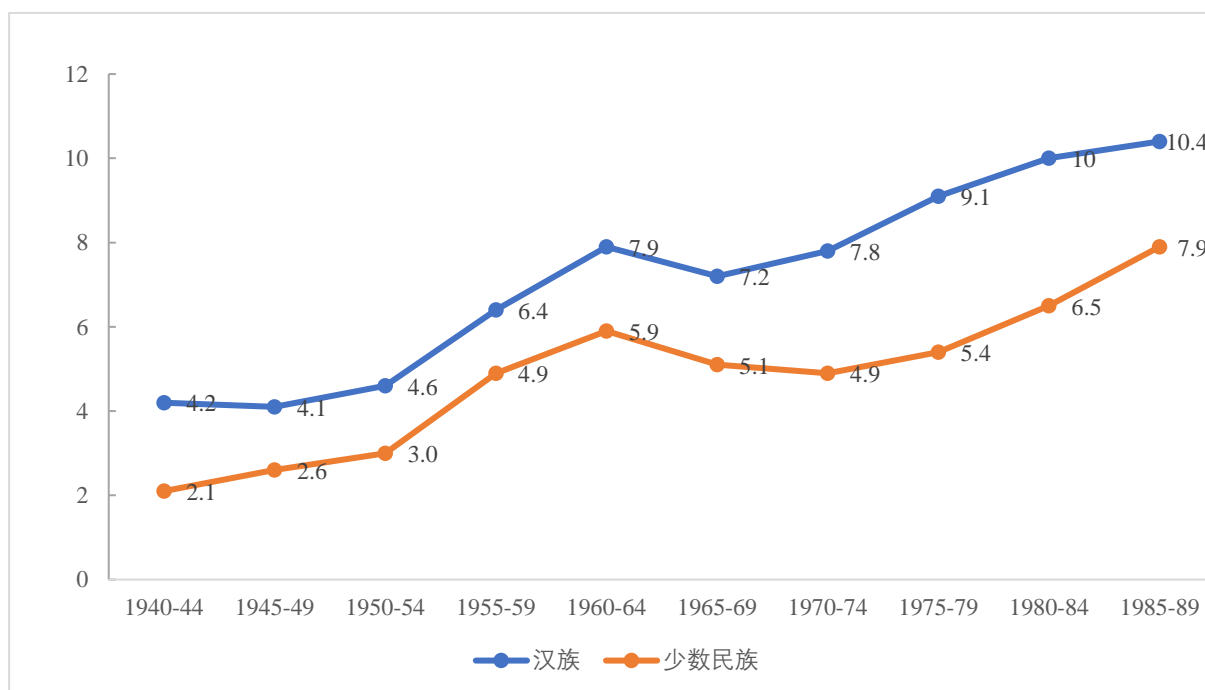


图 24 按出生年代的汉族与少数民族平均教育年限比较（单位：年）

来源：作者根据（Golley & Kong, 2016）表 1 制图。

<sup>20</sup> 根据 2010 年全国第六次人口普查数据，少数民族占比 8.49%。

### （三）高考引发的基础教育阶段竞争导致应试教育与素质教育的矛盾

高等学校入学考试制度给中国社会底层民众的孩子向上层社会流动提供了一个渠道，然而大学招生仅以高考分数作为录取主要依据的办法严重影响了基础教育阶段的实践。这种高校录取方面的竞争被传递到高中、初中、小学、甚至幼儿园。基础教育阶段的竞争导致应试教育的普遍存在，不利于素质教育和人才创新教育。

中小学学生学业负担重、校外补习现象严重（黄晓婷，魏易，2018），义务教育阶段校外辅导发生率相对较高，学习压力较大。一个全国性的调查发现（黄晓婷，魏易，2017）：2017 小学阶段课外辅导参与率 47.7%，初中阶段 47.3%，其中以学科补习为主前者为 33.4%，后者为 43.7%。小学生均校外辅导课费为 1475 元/年；初中 2443 元/年；另一个研究（教育部基础教育质量监测中心，2018）发现学生家庭作业时间过长，参加校外学业类辅导班比例较高，小学四年级数学和语文辅导班 43.8%、37.4%。八年级学生参加数学和语文校外辅导班的比例分别为 23.4%和 17.1%。

### （四）义务教育财政投入公平性备受挑战

关于义务教育财政投入的公平性挑战主要体现在两个方面，一个方面是义务教育财政投入的横向公平性，即不同地区之间的投入的公平性。另一个方面是义务教育公共财政投入之外的家庭教育支出。

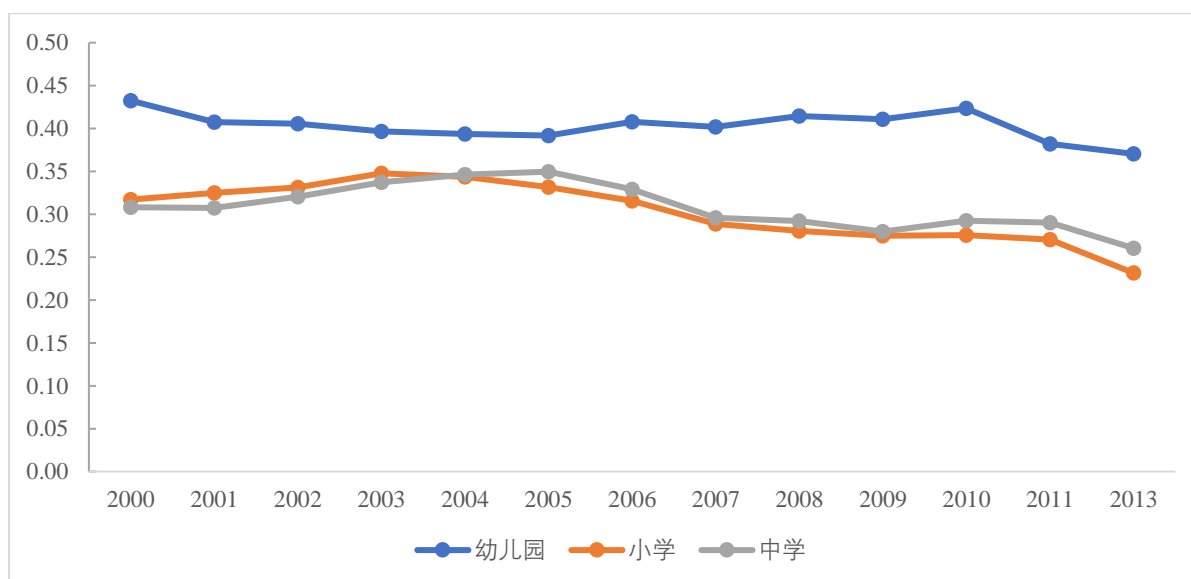


图 25 三个教育阶段生均财政收入省际差异的基尼系数（2000-2013）

来源：笔者根据 2001-2014《中国教育经费统计年鉴》数据计算。

关于义务教育财政投入的横向公平性，尽管部分证据显示，义务教育横向公平性比

学前教育阶段要好，省际之间省级公共财政经费似乎呈下降趋势（如图 25 所示），大多数的实证研究（Xiao & Liu, 2014; Wang, 2014; 王蓉, 杨建芳, 2008; 王蓉, 2003）结论都指向省际之间或省内县际之间义务教育生均经费投入不平衡性（以基尼系数和其他测量不平等的指标比如赛尔系数、极差系数等）随时间变化并没有显著改善，甚至有增加的趋势，而且差异主要来自县际之间的差异。

最近的实证研究显示，尽管政府花了很大的力气不断增加义务教育财政投入，在制度上保障义务教育是免费教育，但有证据显示在义务教育阶段家庭还需要负担相当程度的教育支出，这些支出主要包括校外课外补习费用（黄晓婷, 魏易, 2018）。这种校外补习和家庭支出与家庭社会经济地位有关，家庭社会经济地位越高的学生越有可能参加课外辅导，因为他们有这样的需求，同时有经济支付能力，这样就有可能导致不同社会经济地位学生之间的固有差距扩大，从而影响不平等的代际传递。

### （五）将九年义务教育年限扩展为十二年的呼吁与压力

为了使中国劳动力更能适应技术迅速变迁的时代以及提高国际竞争力，大量研究显示中国九年义务教育似乎已经不再能满足要求，因此呼吁将九年义务教育期限扩展为十二年<sup>21</sup>。比如，根据（Li et al, 2017）,如图 26 所示，目前中国劳动力受过高中教育的比例大概是 30%左右，远远低于经济合作组织国家（OECD）的平均比例（80%左右），低于美国、德国、日本、韩国，远低于金砖四国中的俄罗斯（超过 90%），巴西（接近 50%）。目前有研究表明高中阶段入学率已经达到 70%以上（Wang, et al, 2018），如果需要进一步扩张高等教育，增加劳动力中接受高等教育的比重，普通高中教育就是一个瓶颈。

---

<sup>21</sup> 政策讨论中一直存在向下（学前教育）延伸还是向上（高中阶段）延伸的问题。向下延伸的观点认为早期教育和学前教育非常重要，向上延展的观点认为高中阶段更为重要。

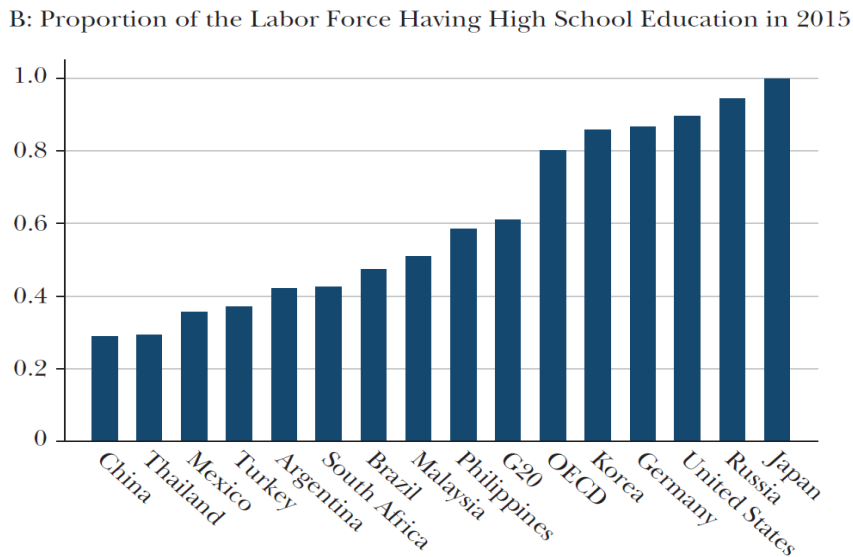
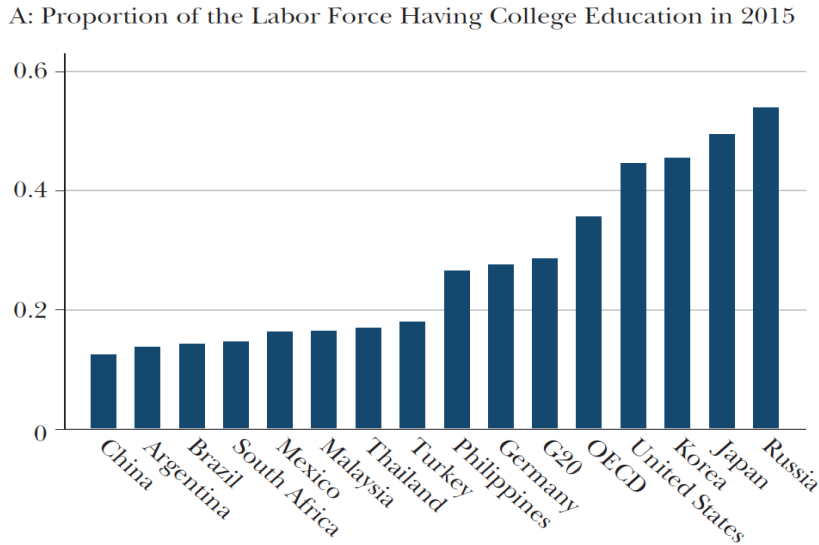


图 26 中国和有关国家劳动力中拥有高中教育及大学教育教育程度的比重

来源: (Li, et al, 2017) 图 3.

这可以从中国人口平均受教育年限增长放缓得到印证和解释。尽管中国人口中的平均受教育年限在与俄罗斯、印度和巴西的所谓“金砖四国”中增长非常显著，但中国增加速度变慢。如图 27，根据 (Barro & Lee, 2013) 的数据，笔者整理了四国人口在过去 60 年中平均受教育年限的增长情况，中国从 1950-1980 年代的平均受教育年限增长突出，但到 80 年代以后，明显变慢，而且到了 2010 年之后，巴西已经超过中国。

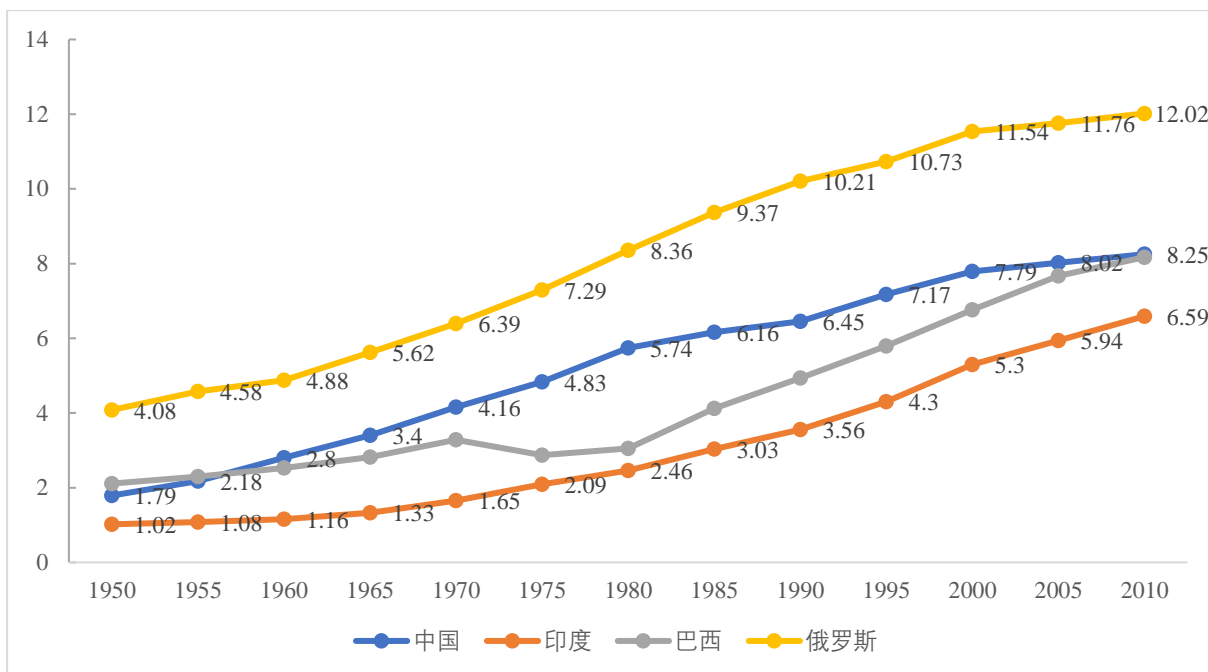


图 27 金砖四国人口平均受教育年限（1950-2010 年）（单位：年）

数据来源：作者根据（Barro & Lee, 2013）数据整理作图。

同样重要的是学前教育在实现义务教育的公平和质量方面提供的基础性作用。2017 年，中国学前教育三年毛入学率达到 79%，而最弱势儿童可以获得并负担得起的优质学前教育机会有限（联合国儿童基金会，2018）。无论国家经济状况或家庭的学习支持环境如何，学前教育都是后续教育阶段学习质量的有力预测指标（联合国儿童基金会，2019 年）。获得负担得起的优质学前教育具有终身影响，能够缩小少差距，支持所有儿童更平等地接受义务教育。通过改善儿童的入学准备状况，学前教育缩小了弱势家庭儿童的早期成就差距，减少了小学延迟入学情况，降低了辍学率和留级率，加大了完成小学和中学教育的可能性，也提高了解决上述问题时财政资源的使用效率（联合国儿童基金会，2019 年）。学前教育的投资回报在所有教育阶段中处于最高水平（Heckman, 2012; G20 Working Group, 2018）。它可以直接提高看护人对劳动力市场的参与，还可以提高儿童成年后的劳动生产率，促进一国的人力资本发展（UNICEF 2019; G20 Working Group, 2018; Heckman, 2012）。

同时，由于义务教育领域里依然存在的质量、公平和均衡等方面的挑战，再加其他教育阶段比如学前教育、高等教育以及职业教育对政府公共财政的需求，政府财政压力巨大。尽管如此，当我们回顾九年义务教育事业发展 40 年伟大成就和历程的时候，一个经验似乎凸显出来。那就是，一个较高的政策目标并不是在政府财力绝对准备好的情况下制定出来再开始实施的。中国政府是时候将延伸义务教育年限纳入考虑范围了。

## 五、总结和结论

中国义务教育在过去 40 年取得了令人瞩目的发展。通过分析和梳理政策文本并使用二手数据和文献综述，本报告展现了这些发展体现在九年免费义务教育的全面实现，全国成人人口中基本消除文盲，全国平均教育年限有了显著增长，高于世界平均水平和速度，高于发展中国家平均水平和速度。在义务教育的性别平等方面，取得了明显突出进步；有特殊需要儿童（残疾儿童和少数民族儿童）有了更多机会接受义务教育；义务教育的结构性质量（师生比）有明显改变；教育质量有较大进步，来自发达地区的 15 岁左右学生在数学、阅读及科学等方面在国际考试中有出色表现。中国政府探索了一条促进义务教育发展的独特途径，形成了一定独特的经验：首先，在经济发展水平不高，资源严重不足的八十年代中期，中国政府当时制定一个较高的政策目标。其次，中国政府采取了循序渐进分步骤分地区推进的策略，与扶贫攻坚和扫除文盲政策目标结合。第三，在不同时期采用不同财政策略。在政府力量薄弱的时期，通过发动群众，多元化集资；政府尤其中央政府财力充足之后，承担越来越多的义务教育财政保障责任。第四，中国最终实现了全面免费的九年义务教育目标，为高等教育的发展、人力资本的累积和国民经济的发展打下了坚实基础。

毋庸讳言，中国义务教育还面临诸多挑战和压力。比如，城乡教育差距的扩大，与此相关的受城市化和人口流动所影响的三类儿童（流动儿童、留守儿童和回流儿童教育问题）和两类农村学校（寄宿制学校和小规模学校）教育挑战；残疾儿童教育机会和质量问题；少数民族儿童教育及相关的双语教育；素质教育与应试教育矛盾问题；公共财政在义务教育领域的公平性问题。

此外，中国政府还面临一个重要的政策选择：随着学前教育的继续发展，在加大学前教育支持的同时，现在是否已经到了把九年免费义务教育年限十二年或者十三年延伸的时候？考虑到人力资本对经济发展的影响以及国际竞争中对人力资本的需求，中国政府是时候考虑全面延长义务教育年限、提供公平优质的学前教育。无论与金砖四国人力资本水平比较、与亚洲四小龙还是 OECD 国家人力资本水平比较中，中国都有较大差距。中国要跳出中等收入陷阱，积极有力地参与国际竞争，可以考虑增加高中三年教育为义务教育，同时学前一年为免费教育。这样的政策方向不仅有必要性，而且也有一定可行性，因为全国发达地区已经基本普及高中教育，而在农村贫困地区推进教育扶贫政策落实的过程中，建议在贫困县实施 12 年义务教育，深度贫困县实施 15 年义务教育。通过对 40 年中国义务教育发展历程之回顾和经验总结，中国政府有必要把义务教育年限从 9 年延伸到更长的时间。

## 参考文献

- [1] 国家卫生计生委.中国流动人口发展报告 2017(M). 北京: 中国人口出版社.
- [2] 国家统计局. 2017 年农民工监测调查报告(M). 北京: 中国国家统计局.
- [3] 国家统计局、联合国儿童基金会、联合国人口基金.2015 年中国儿童人口状况: 事实与数据. 2017 年.
- [4] 哈巍,陈晓宇,刘叶,张子衿.2017.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(J).(2017).
- [5] 黄晓婷,魏易.校外培训行业发展现状—基于 2017 年中国教育财政家庭调查的分析(A)
- [6] 王蓉.中国教育新业态发展报告-基础教育(2017)(M).北京: 社会科学文献出版社. 2018.
- [7] 黄晓婷,吴方文,宋映泉. 2017. 农村寄宿制学校同伴侵害对内化行为的影响:一个有调节的中介模型[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2017, (1): 93-101, 124.
- [8] 刘明兴. 2014. 中央教育财政: 体制安排与支出结构的历史回顾. 北京大学中国教育财政所内部报告(未发表), 提交财政部.
- [9] 陆伟, 宋映泉, 梁净.2017. 农村寄宿制学校学生校园霸凌研究. 北京师范大学学报(社会科学版)[J]. 2017(5): 5-17.
- [10]全国妇联课题组. 我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告[R].全国妇联,2013.
- [11]中央财经大学中国人力资本与劳动经济研究中心 中国人力资本报告 2017 (M). 北京: 中央财经大学 2017.
- [12]李祥云. 我国财政体制变迁中的义务教育财政制度改革(M).北京大学出版社.2008.
- [13]侯海波, 吴要武, 宋映泉.2018. 低龄寄宿与农村小学生人力资本积累. 中国农村经济.
- [14]宋映泉, 曾育彪, 张林秀. 2017. 打工子弟学校学生初中后流向哪里——基于北京市 1866 名流动儿童学生长期跟踪调研数据的实证分析[J]. 教育经济评论, 2017,2(3):20-54.
- [15]宋映泉.2016. 农村寄宿制学校儿童发展基线报告.北京大学中国教育财政所内部报告(未发表), 提交中共中央办公厅.
- [16]王江璐、刘明兴.2015. 中国教育财政史演进分析: 基于中国共产党党代会文件的透视. 北京大学中国教育财政科学研究所内部报告(未发表).
- [17]王蓉、杨建芳.2008. 中国地方政府教育财政支出行为实证研究. 《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2008,(4).
- [18]王蓉、田志磊.2018.迎接教育财政 3.0 时代.中国教育财政. 北京大学中国教育财政科学研究所.
- [19]王蓉. 我国义务教育投入之公平性研究,《经济学(季刊)》, 2003 年第 1 期.

- [20]杨东平.中国流动儿童发展报告.2016. (M) .北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [21]袁连生.1988.论我国教育经费的匮缺——1977至1987年我国教育投资的数量和比例的分析[J].教育研究 (7) .
- [22]张皓宇.住校对农村留守儿童学业表现的影响研究(D).2017.北京大学硕士论文.
- [23]张文玉.流动经历对农村儿童学业和心理发展的影响研究(D).2018.北京大学博士论文 .
- [24]中华人民共和国教育部发展规划司内部资料 《全国教育事业发展简明统计分析》 (2006年~2016年) .
- [25]中华人民共和国教育部基础教育质量检测中心.2018.《中国义务教育质量检测报告》 (M)北京.
- [26]Asia Development Bank (2002). Equity and access to education: Themes, tensions, and policies. in *Education in Developing Asia*, Manila.
- [27]Barro, R.J.& J.W. Lee. (2013). A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010. *Journal of Development Economics*, 104 ,184-198.
- [28]Chen, Y. (1996). Making special education compulsory and inclusive in China. *Cambridge Journal of Education*, 26(1), 47-59.
- [29]Curto, V. E., & Roland, F. G. (2014). The Potential of urban boarding schools for the poor: Evidence from SEED. *Journal of Labor Economics*, 32(1),65-93.
- [30]De Brauw, A., & Giles, J. (2017). Migrant opportunity and the educational attainment of youth in rural China. *Journal of Human Resources*, 52(1).
- [31]Ellsworth, N. and Zhang, C. (2007). Progress and challenges in China's special education development: observations, reflections, and recommendations. *Remedial and Special Education*, 28(1), 58-64.
- [32]Kritzer, Jeffrey. (2011). Special education in China. *Eastern Education Journal*, 40(1), 57 – 63.
- [33]Li, H., P. Loyalka, S. Rozelle, & B.Wu .(2017). Human capital and China's future growth. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 25-48.
- [34]Ling M. (2017). Returning to No Home: Educational Remigration and Displacement in Rural China. *Anthropological Quarterly*, 90(3),715-742.
- [35]Lee, J. W., & Lee, H. (2016). Human capital in the long run. *Journal of Development Economics*, 122, 147-169. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2016.05.006.
- [36]Deng, M. & Harris, K. (2008). Meeting the needs of students with disabilities in general education classrooms in China. *Teacher Education and Special Education*, 31(3), 195-207.
- [37]Golley, J., & Kong, S.T., (2016). Inequality of opportunity in China's educational outcomes. *China Economic Review*. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2016.07.002>.
- [38]Hanushek, E. A. & Woessmann, L.(2012) .*Do better school lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation*. *Journal of Economic Growth*, 17, 267-321.
- [39]Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic

- Development. *Journal of Economic Literature*, 46, 607-668.
- [40] Hanushek, E. A., & Kimko, D. D. (2000). *Schooling, labor force quality, and the growth of nations*. *American Economic Review*, 90(5), 1184–1208.
- [41] Hannum, E. (1999) 'Political change and the urban-rural gap in basic education in China, 1949–1990'. *Comparative Education Review*, 43(2),193–207.
- [42] Hu, F. (2012). Migration, remittances, and children's high school attendance: The case of rural China. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 401–411. doi:10.1016/j.ijedudev.2011.08.001.
- [43] Koo, A., Ming, H., & Tsang, B. (2014). The doubly disadvantaged: How return migrant students fail to access and deploy capitals for academic success in rural schools. *Sociology*, 48(4): 795-811.
- [44] Lai, F., Liu, C., Luo, R., Zhang, Lin., Ma, X., Bai, Y., Sharbono, B., & Rozelle, S. (2014). The education of China's migrant children: The missing link in China's education system. *International Journal of Educational Development*, 37.
- [45] Meng, X., & Yamauchi, C. (2017). Children of migrants: The cumulative impact of parental migration on children's education and health outcomes in China. *Demography*, 54(5),1677-1714.
- [46] Qian, X., & Smyth, R. (2008). Measuring regional inequality of education in C: Widening coast–inland gap or widening rural–urban gap? *Journal of International Development*, 20, 132–144.
- [47] Shu, B. B. & Tong, Y. Y. (2015). Boarding at school and students' well-being: The case of rural China. Paper Presented at Population Association of America 2015 Annual Meeting, 30 April–2 May, San Diego, CA, USA.
- [48] Wang, H., C. Liu, R. Luo, Y. I. Hong, A. Yue, & Yang, C. (2014). Dormitory management and boarding students in China's rural primary schools. *China Agricultural Economic Review*, 6(3), 523-550.
- [49] Wang, Laimei. & Mesman, Judi. (2015). Child development in the face of rural to urban migration in China: A meta-analysis review. *Perspectives on Psychological Science*, 10(6), 813-831.
- [50] Wang, L., Li, M., Abbey, C., & Rozelle, S. (2018). Human capital and the middle-income trap: How many of China's youth are going to high school? *The Developing Economies*, 56(2), 82–103.
- [51] Wang, W. (2014). Decomposing inequality in compulsory education finance in China: 1998-2008. *Public Finance and Management*, 14(4).
- [52] World Bank. (2012). *World Development Report 2012: Gender and Development*. Washington DC: World Bank, 2012.
- [53] Worrell, J. & Taber, M. (2009). Special education practices in China and the United States: What is to come next? *International Journal of Special Education*, 24(3), 132-142.
- [54] Wu, X., & Zhang, Z. (2015). Population migration and children's school enrollments in China, 1990–2005. *Social Science Research*, 53, 177–190.

- [55]Xiao, J & Liu, Z.(2014). Inequalities in the financing of compulsory education in China: A comparative study of Gansu and Jiangsu provinces with spatial analysis. *International Journal of Educational Development*, 39, 260-273.
- [56]Yang, J. (2007). The one-child policy and school attendance in China. *Comparative Education Review*, 51(4), 471–95.
- [57]Yang, J., Huang, X., & Liu, X. (2014). An analysis of education inequality in China. *International Journal of Educational Development*, 37 (1), 2–10.
- [58]Yi, H., Zhang, L., Luo, R., & et al. (2012). Dropping out: Why are students leaving junior high in China's poor rural areas? *International Journal of Educational Development*, 32, 555–563.
- [59]Zeng, J., Pang, X., Zhang, L., Medina, A., & Rozelle, S. (2014). Gender inequality education in China: A meta-regression analysis. *Contemporary Economic Policy*, 32(2),474-491.
- [60]Zhang, H. (2017). Opportunity or new poverty trap: Rural-urban education disparity and internal migration in China. *China Economics Review*, 44, 112-124. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2017.03.011>.
- [61]Zhang, H., Behrman, J. R., Fan, C., Wei, X., & Zhang, J. (2014). Does parental absence reduce cognitive achievements? Evidence from rural China. *Journal of Development Economics*, 111,181-195.<https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2014.09.004>.
- [62]Zhao, Q., Yu, X., Wang, X., & Glauben, T. (2014). The impact of parental migration on children's school performance in rural China. *China Economic Review* ,31, 43–54. <https://doi:10.1016/j.chieco.2014.07.013>.