

# 教育经济与基础教育创新 信息简报

2022年02月第01期（总第60期）

未来教育研究中心

2022年02月15日

---

## 中国基础教育国际竞争力研究报告（二）

【导言】在科技高速发展、世界格局不断变化的今天，教育作为提升国家国际竞争力的主要手段与重要抓手，日渐成为各国、各界、各领域关注的焦点。为清晰地阐释国际竞争力、教育国际竞争力以及两者之间的关系，明晰中国基础教育国际竞争力优劣势，寻找中国基础教育国际竞争力提升路径，中心开展了“中国基础教育国际竞争力”专项研究。以期通过多维度比较、多视角分析明确中国基础教育国际竞争力情况，并结合多国经验与本土现状总结提炼出提升路径与发展建议。自第59期开始，中心将陆续推出“中国基础教育国际竞争力研究报告”专题稿件。

## 1.2.2 助力经济高质量发展

### （一）促进人力资本积累

人力资本是体现在劳动者身上的资本，如劳动者的知识技能、文化技术水平与健康状况等。人力资本对提高劳动生产率以及推动经济增长具有显著效应。

增强基础教育国际竞争力，会提高受教育个体的能力与全面发展，使得其核心素养增强——知识技能得以增加、素质得以提升，从而提升劳动生产率、促进经济可持续增长。增强基础教育国际竞争力能够使得大量的人力资源转化为人力资本，实现从人口大国向人力资本强国的转变，提升国家的综合国力。任何要素投入都存在边际效应递减现象，且我国劳动力供给已接近峰值，因此通过劳动力数量的扩张（人口红利）促进经济发展是不可持续的。现今，得益于义务教育、高中教育和高等教育的普及，我国劳动力素质正在不断提高，但未来须转到以知识、技能等人力素质提高推动经济内生增长的道路。

### （二）促进教育对外开放

增强基础教育国际竞争力有利于提升本国教育的吸引力和影响力，从而促进教育的对外开放。

第一，增强基础教育国际竞争力有利于促进国家在国际社会中发挥更大作用。伴随经济全球化和知识经济的发展，推动教育的发展及人才培养越来越成为决定国家竞争力的重要手段，增强基础教育国际竞争力是提升国际文化战略、公共外交

和国家软实力的重要途径。“一带一路”倡议的进一步实施以及“人类命运共同体”理念的深入践行，离不开教育的对外开放。随着我国基础教育国际竞争力的提高，我国的国际教育品牌的内涵和影响力均有所提升。以孔子学院为例，其对传播中华文化，促进汉语言文学教育的发展发挥了重要作用，提高了我国教育品牌的世界知名度和影响力，有利于国家软实力的提升，同时也有利于加强国际经贸合作。

第二，增强基础教育国际竞争力有利于提升人们对在人类共同命运、全球问题等方面的国际眼光，提升个人的“全球胜任力”。“全球胜任力”是指通过了解与接触世界其他国家的文化，更好地认识和反思自我、本土和全球问题。同时，理解并欣赏他者观点和世界观，试行相互尊重又有效的互动，为集体福祉和可持续发展采取负责任的行动。其本质是帮助青年更好地认知自我、联结世界，满足我国建设世界人才强国的需要，确立国家人才竞争的比较优势。

第三，增强基础教育国际竞争力有利于加强国际交流与合作。通过吸引大量的国际人才与国际教育文化的目光，加强国际交流与合作，并使这种交流合作达到国际先进水平。

### **（三）促进数字经济新业态发展**

教育对经济增长的影响可分为内部作用与外溢作用。教育促进人力资本积累是其内部作用。外溢作用稍嫌复杂，其中就包括“促进技术进步与传播”。

数字技术的进步加之新冠疫情的爆发，加快了数字经济新业态的发展。在教育行业数字经济新业态方面，“疫情期间有数据显示，超过三分之一的人在疫情期间第一次通过屏幕参与线上学习。”京东方科技集团执行副总裁、京东方艺云董事长姚项军表示，“未来教育的信息化，以屏幕为载体的教育方式一定会成为非常重要的趋势”。

在线教育让学习突破了时间和空间局限，便携计算机、平板电脑等带来的无纸化的便捷更推动了教育信息化的发展。5G与多种智能技术的结合将直接助力教学质量的提升，能够有效地促使教学方式实现教与学的深度融合。5G还可以助力大数据中心、云平台提供高效迅捷的数据传输和处理，实现对学习行为的智能分析和可视化管理，实现师生良好互动。5G和4K、8K的结合可以让屏幕更有表现力、互动性，推动智能化水平的提高，使沉浸式、交互式教育走进课堂。未来，更多的技术驱动可以带来教育资源的互联互通，从而更有效地促进区域的教育公平发展。

变革一方面可促进流量消费带动经济发展，另一方面又能带动相关硬件制造商的发展，使如大数据、云计算以及5G通讯技术等供给者获利。教育与技术的融合促进了经济跨界融合发展形式的形成，使各行各业通过联结与融合整合资源，发展出数字经济的新业态，助力经济的高质量发展。

所以，在增强基础教育国际竞争力背景下生发出的数字经

济及其新业态是实现经济高质量发展的重要引擎。作为新一轮科技革命和产业变革的主力军，数字经济以高成长性、广覆盖性、强渗透性以及跨界融合、智能共享等特性与新发展理念内在要求高度契合，成为贯彻落实新发展理念，实现经济高质量发展的重要平台和“加速器”。

### 1.2.3 增进社会公平和福祉

#### （一）促进社会公平

第一，增强基础教育国际竞争力可以从教育公平角度促进社会公平。教育公平是充分发挥每个人的积极性、主动性及创造性，支撑社会公平的重要组成部分和基础，它能够最大限度地保证全体社会成员获得平等的教育机会，享受相同的教育资源，使人们不因个体间的差别获得同等的发展机会。从这个层面来看，教育资源的公平配置可以实现社会的和谐发展，是社会公平的基础性工程。当前，我国政府正努力从教育制度、教育政策的公正合理入手，推动实现教育资源的内部、城乡、区域分配上的公平，最大限度地实现教育资源的优化配置，确保教育机会均等和公正。

第二，增强基础教育国际竞争力可以从减少贫困方面促进社会公平。随着基础教育的发展，教育覆盖面不断扩大，弱势群体获得教育机会的状况得以改善，且贫穷人口通常会收获最多的边际收益，这为减少贫困，促进社会流动性提供了机会。

第三，增强基础教育国际竞争力可以从智力支撑方面促进社会公平。从更深层面来看，增强基础教育国际竞争力彰显着人才培养条件的成熟，有利于培养具有现代科学知识的高素质人才，为社会公平提供强大的智力支撑。

## （二）优化社会筛选和分层

增强基础教育竞争力就意味着在进行教育资源配置时着眼于人类的未来发展，有利于打破阶层固化，促进社会垂直流动。在社会学学者看来，教育是社会流动的重要渠道。现代化理论认为，随着工业化和现代化的深入，家庭背景等先赋性因素对个体社会地位和社会流动的影响将越来越小，在绩效原则盛行的现代社会里，教育在社会流动中将发挥关键作用。公平的教育资源配置能够为社会成员提供同等的发展机会，弱势群体同样可以借助教育改变命运。教育资源的公平配置在有效满足社会底层对知识渴望的同时，还能最大限度地缩小不同阶层间的差距，促进社会的正常流动。同时，在满足人们基本生存需求中其创造获得尊重和自我实现的机会，从而促进社会个体的平等发展。

一方面，增强基础教育国际竞争力能够提升落后地区人口的可持续发展的能力，让贫困地区的孩子们享受“起点公平”——享有平等的教育机会，加强“过程公平”，共享优质教育资源。另一方面，增强基础教育国际竞争力还表现在教师素质的提高上，如教师人力资源得到开发，阻断贫困代际传递的软

环境等，从而可进一步打破社会分层，阻断贫困代际传递，促进社会的流动。从以往经验来看，教育在助力国家脱贫攻坚过程中发挥着重要作用，教育扶贫已经成为阻断贫困代际传递的重要途径。

### （三）提升民生福祉

第一，增强基础教育国际竞争力具有重要的代际价值。增强基础教育国际竞争力不仅对个体有益，对社会的价值可能更大。其中之一便是代际价值。即受过教育的青年组成家庭后，他们的孩子将会在家庭教育中获益。家庭教育可直接影响孩子对学校的态度。另外，受过良好教育的父母也更有可能会提高孩子对教育价值及工作机会的认识。

第二，增强基础教育国际竞争力为建设更加包容性的制度添砖加瓦。增强基础教育国际竞争力通过对公民能动性（即提高公民的政治参与水平、信任水平和宽容度）施加影响，有利于促进更加包容性制度的建设。如公民能动性的提高能够创建支持包容性制度的政治选区，强化国家和公民之间的社会契约关系。同时，更加包容的社会制度对于提升民生福祉有莫大裨益。教育可提高人们对政治问题的敏锐性和理解力，培育有效的政治活动所需要的社会化过程，并提高人们的公民行为能力，有利于促进了国家的政治发展。另外，和教育程度较低的人相比，教育程度较高的人持续地、更多地参与政治活动。

第三，增强基础教育国际竞争力能够增加人们之间的信

任、宽容和公民的能动性。来自经济合作与发展组织（OECD）成员国的证据以及来自发展中国家的证据显示：教育程度较高的个体对其认识的人甚至是陌生人也会更加信任与宽容。

第四，增强基础教育国际竞争力能够促使制度更好地运作并改善公共服务质量。受过教育的父母能够更好地参与并对学校决策施加影响。通常，教育程度较高的人口常常要求透明地使用公共资源、提高公共服务的质量并加强政府问责制。

### **1.3 基础教育国际竞争力：多维度比较**

基于前述构建的基础教育国际竞争力的维度体系，本节将从教育环境、教育投入、财政投入、教育过程以及教育产出四大维度对比多国情况，以求全面、系统、真实地定位我国基础教育国际竞争力。

#### **1.3.1 教育环境**

教育环境是在各国文化、历史、风俗等因素协同作用下产生的。从研究基础教育国际竞争力角度及 CIPP 系统维度来看，教育环境也可被理解为对基础教育的各项规划、目标期望及准备性活动。其中，长期规划、阶段性目标与财政性支持等政策是包含在衡量各个国家基础教育国际竞争力主要因素之内的，且其中的财政支持政策具有可量化特征，极具可比性。另外，前期指标，如学前教育等也属于教育环境内的基础教育国际竞争力指标。在讨论教育环境时还需注意到，社会文化与社会教



育资源等属于广义校外教育的组成部分。为详细、清晰且明了的分析校外教育对基础教育国际竞争力的影响，第二章将详细阐述社会文化与社会教育资源内容。综合来看，本节将从教育财政政策及学前教育等准备性指标进行分析。

### （一）教育财政政策

财政投入不仅与基础教育所能取得经费总量有着直接的关联，对教育产出的效率与分配亦有重要影响。研究发现，在基础教育发展的不同阶段，教育财政面临的问题往往就是这个阶段基础教育发展必须攻克的重大问题。一旦某一重要的教育财政问题在制度上得到了妥善解决则意味着在下一阶段将会取得突破性发展。

#### 1. 中国基础教育财政制度

1993年，国务院颁布《关于实行分税制财政管理体制的决定》后，分税制改革实现了财权集权化，中央对宏观经济的调控能力明显增强，中央财政收入增加，地方财政收入相应减少。在此背景下，大部分公共事业的支出职责依然由地方负责。根据制度思想，财权的集权和支出职责的分权所带来的地方财政收支缺口可由中央转移支付来补充，但由于中央对地方转移支付的重心在扶持地方经济发展方面，用于教育等民生领域的转移支付并不多，造成了基础教育财政投入不足，城乡间、地区间经费差距巨大等情况。

21世纪后，公共财政更多为国家和政权服务的观念逐渐扭

转。2000年《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》开始强调财政要满足公共需要，并提出要在2005年之前建立起以公共需求为导向的公共财政体制。这一观念的重大转变为随后义务教育快速发展奠定了基础。2005年“新机制”改革后，义务教育被全面纳入公共财政保障范围，财政体制从“以乡为主”到“以县为主”，再过渡发展到“省级政府统筹”和“中央与地方共担”体制，第一次在全国范围内实现了真正的免费的义务教育。届时我国普通高中教育依然实行“地方负责、分级管理、以县为主”的教育财政体制，地方政府承担了绝大部分的教育经费。以2018年为例，北京市和上海市以及全国地方政府平均承担95%以上的普通高中财政性教育经费。与义务教育不同，“以县为主”的教育财政体制导致普通高中经费只能更多依赖地方财政，从而易产生因地方财政差异造成城乡普通高中发展不均衡等问题的出现。

## 2. 代表性发达国家基础教育财政制度经验

### (1) 美国

美国是地方分权国家，基础教育经费由联邦、州和地方三级政府共同承担。20世纪70年代以后，美国的教育经费投资结构比较稳定。其中，地方政府承担约65%；州政府承担约25%；联邦政府投入仅占约10%。20世纪80年代以后，基础教育支出占GDP比例受到了经济危机或政治选举等的影响而产生波动，但占比均超过了5%，国际排名仍能保持在前10名之内。

另外，美国人均基础教育支出占人均 GDP 收入在 6%左右，国际排名也位列前 10。从基础教育的级次结构看，美国自二战以来一直实行 12 年的基础义务教育，所有适龄的少年儿童在所居住地区均享有免费进入公立小学和中学的权力，全美 90%以上的少年儿童在公立中、小学就读。美国以教育财政立法的形式来强调对基础教育的重视，基础教育经费规模保持在经费总量的 60%以上，且不同级次教育的经费支出比较均衡，初等教育和中等教育的经费比例相当，与其经济发展水平相适配。总体来看，美国基础教育发展即使在发达国家中也是处于较高水平的。

## （2）英国

21 世纪初，英国新工党在“第三条道路”思想的指导下，主导了新一轮的基础教育改革。英国政府认为在信息时代解决日益严重社会问题的方案就是重视教育投入，所以，基础教育质量提高的工程则成为英国教育改革的重点。英国政府在重视精英教育的同时，开始重视教育质量的提高，及改善突出的两极分化现象。因此，英国的教育财政改革首先考虑了基础教育资源的分配和使用效率，加大了中央政府对地方教育预算的干预，规定了地方学校预算的增长不能低于国家教育支出额的增长；其次，进一步扩大了学校的财政自主权，要求大部分直接拨款学校变为拥有预算授权的基金学校，并规定地方教育当局将所有学校的经常性开支预算权全部授权给学校；此外，要求

地方教育当局公开年度预决算报告和学校财务管理方案等教育财政信息、拨款依据和分配方案等。

### (3) 日本

日本一直将教育视为强国之本，二战后日本政府将教育恢复列为重点任务，并通过行政立法将其上升至国家高度，明确了地方政府的教育财政义务。二战后的经济困难时期，日本政府仍然分配大量经费用于教育投入，其中基础教育占比均在65%以上。此后，日本经济迅速增长，公共教育支出规模随之扩张，基础教育占公共教育经费的比重始终保持在较高水平，甚至一度超过70%。总体来看，日本的教育级次结构趋于稳定且合理。研究表明，不同阶段教育的个人收益率和社会收益率存在差异，基础教育的社会收益率要高于高等教育，并且在低收入国家中基础教育和高等教育间的社会收益率差距更大，而日本基础教育的经费投入占比始终约为高等教育的两倍。体现了日本公共教育支出级次结构的合理性。日本政府通过公共教育经费的合理配置保证了基础教育的充分均衡发展，明显地提高了国民的受教育年限与水平。

## (二) 学前教育

学前教育是影响基础教育效果的重要内容，也是进行基础教育竞争力国别比较的重要内容之一。学前教育的关键作用在于培养孩子们的专注力、思维能力以及学习能力等。学前教育作为幼儿学习的初始阶段也是形成、发展智力的最快阶段。接

受完善的学前教育对基础教育阶段学生成长具有极大推动作用。研究表明，2-3岁为口语发展关键期；4-5岁为图像知觉形成最佳期；5-6岁为词汇发展最快期。可见学前教育对基础教育及学生发展具有重要的奠基作用。

在全球范围内，接受学前教育的儿童占比从2009年的61%增长至2018年的69%。准确解读幼儿教育参与情况，取决于如何定义年龄组及各国特有的早教参与模式。目前，不同国家学前教育跨度为1至4年时间不等。由于各国经济状况、文化以及对学前教育重视程度不同，导致各国的学前教育参与率不同。如乍得学前教育毛入学率比例仅为1%，而比利时和加纳则为115%。OECD数据显示，各国4岁阶段的幼儿教育入学率最为均匀，大多维持在70%至100%之间。但总的来看，自2000年来世界各国（包括许多最贫困国家在内）接受学前教育的情况都取得了缓慢但稳定的增长，但也存在许多国家掉队的情况。联合国数据显示，在COVID-19之前正式进入初等教育年龄前一年，参加有组织学习的比率是稳步上升的，即从2010年的65%上升至2019年的73%，但各地区、国家间的差异还较大，约为12%到近100%间不等。

《全球教育监测报告2020》显示，2018年中高收入国家的学前教育毛入学率为83%；高收入国家为63%；中低收入国家为61%；低收入国家为41%。其中，中国作为中高收入国家，其2018年学前教育毛入学率为88%，高于中高收入国家平均水

平 5 个百分点，且高于高收入国家 25 个百分点。此阶段，全球国家中老挝的提升速度最快，该国的学前教育入学率已由 2011 年的 38% 提升至 2018 年的 67%。

### 1.3.2 教育投入

#### （一）财政性教育经费

##### 1. 财政性教育经费占 GDP 比重

财政投入是一个国家教育事业发展的保障，国际上通常使用“国家财政教育支出占国内生产总值（GDP）的比例”作为体现政府教育投入程度的指标。1993 年，中国正式提出“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，本世纪末达到 4%”。纵向来看，如表 4 所示，2005-2020 年，中国财政教育支出绝对量保持较快增长速度。2012 年前中国财政性教育支出占 GDP 的比重却始终在 2%-4% 低位徘徊，一直未能突破 4% 的目标，2012 年首次实现了“中国公共教育支出占 GDP 比重 4% 的承诺”。此后，连续 9 年“不低于 4%”，但一直在 4.2%-4.3% 之间徘徊。从国家对教育事业整体投入来看，新世纪以来中国教育经费逐年增加，年均复合增长率超过了 10%。

表 4 2005-2018 年中国财政教育经费支出情况

年份	财政教育支出 (亿元)	GDP (亿元)	财政教育支出占 GDP (%)	年份	财政教育支出 (亿元)	GDP (亿元)	财政教育支出占 GDP (%)
2005	5161.1	183084.8	2.82	2013	25595.5	595244	4.30
2006	6348.4	211923.5	3.00	2014	26402.9	643974	4.10
2007	8280.2	249529.9	3.32	2015	29353.6	689052	4.26
2008	10449.6	300670	3.48	2016	31396.3	744127	4.22
2009	12231.1	340506.9	3.59	2017	34207.8	826275	4.14
2010	14670.1	397983	3.65	2018	36995.8	900141	4.11
2011	18586.7	471564	3.93	2019	40049.0	986515	4.04
2012	21165.0	519322	4.28	2020	42908.15	1015986	4.22

资料来源：历年《中国统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》。

与世界部分发达国家和发展中国家相比，中国的财政性教育支出占 GDP 比重更是长期处于偏低水平。2017 年，世界银行（WB）统计了世界部分国家教育支出占 GDP 比重，如图 10。其中，财政性教育支出占 GDP 比重的世界平均值为 4.5%，欧盟、OECD 等组织的平均值分别为 4.7%、5.0%；世界部分发达国家，如法国、英国、德国的公共教育支出占 GDP 的比重分别为 5.5%、5.4%、4.9%；瑞典、芬兰等高福利国家的教育支出占 GDP 的比重都在 7%以上；部分发展中国家，如巴西、墨西哥的公共教育支出占 GDP 比重分别为 6.3%、4.5%。相比之下，2017 年中国财政性教育支出占 GDP 的比重为 4.1%，显著低于世界及 OECD 国家平均水平。

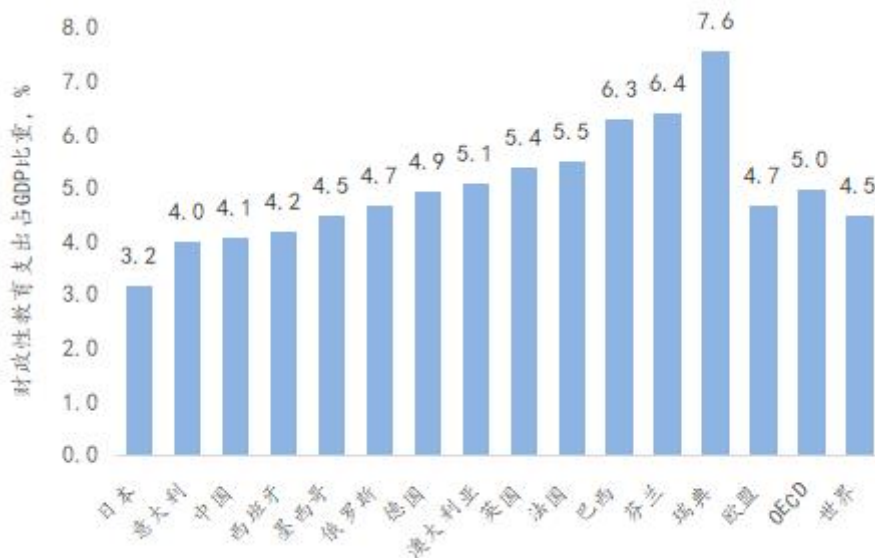


图 10 中国与部分国家财政教育支出占 GDP 的国际比较

资料来源：World Bank 官方网站。

## 2. 财政性教育经费支出结构

各国财政教育支出在三级教育中的分配情况应该与本国社会的经济发展情况相适应。北京师范大学教育经费研究小组曾对 50 多个不同发展水平国家教育经费支出结构进行研究，结果表明发展中国家教育支出在三级教育中的合理分配比例应为：初等教育约 50%、中等教育约 30%，高等教育约 20%。从《中国教育经费统计年鉴》（如图 11）来看，我国三级教育经费占总教育经费比例支出基本稳定其中，初等教育、中等教育等均维持在 30%左右，高等教育占比保持在 20%上下。从我国经济发展阶段来看，我国教育经费支出结构较为适应当前的社会经济发展情况，中等教育与高等教育经费支出占比合理，仅初等教育支出占比稍低。所以，未来还需加大对初等教育阶



段的经费投入，以提高我国基础教育国际竞争力。

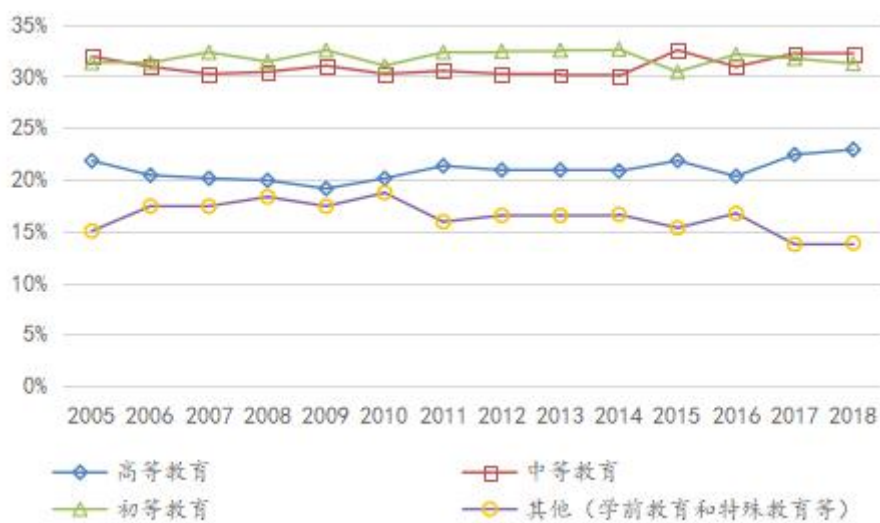


图 11 2005-2018 年三级教育经费比例变化情况

资料来源：2006-2019 年《中国教育经费统计年鉴》。

从财政性教育支出级次结构来看（如图 12 所示） OECD 国家基础教育财政支出占教育经费总支出的平均比重为 80.0%。发达国家中，英国、日本、美国等典型发达国家的基础教育支出占比分别为 88.2%、84.8%、81.0%；发展中国家，墨西哥的基础教育支出占比为 80.9%；中国基础教育支出占比 79.8%。可见，中国基础教育经费支出占比基本持平于 OECD 成员国家的平均水平，在发展中国家处于领先地位，但低于英国、美国、日本、墨西哥等国家。

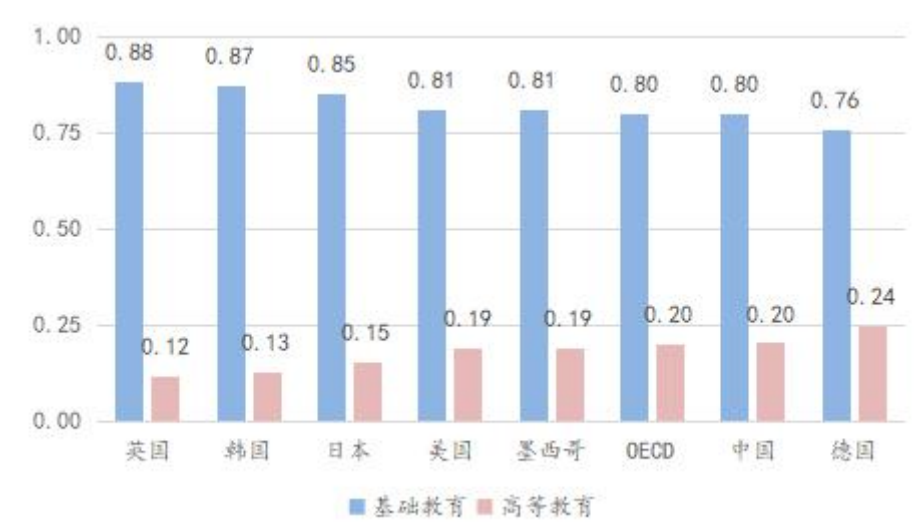


图 12 中国与部分国家财政教育支出层级结构

资料来源：Education at a Glance 2017: OECD Indicators.

## （二）非财政性经费投入

教育事业的发展不仅需要政府投入，还需社会各界的鼎力支持。其中，民办教育便是重要形式之一。民办教育具有吸收、利用民间资金，以弥补财政性教育经费空缺的功能。正因此，近年来国家大力发展民办教育，并将其定位为社会主义教育事业的重要组成部分。在《民办教育促进法》（简称《民促法》）出台前，我国民办教育经费来源主要有以下四种形式：学费收入，社会捐资、投资、集资，政府补助及校产收入。在《民促法》出台后，风险投资、私募股权投资和上市资金募投开始增多，但经费来源整体仍不稳定。总体来看，虽民办学校经费支出呈波动上升趋势，但其支出占教育经费比重仅为 0.5% 左右，依然处于较低水平。

如图 13 所示，2017 年 OECD 数据显示：与部分发达国家和发展中国家相比，中国民办基础教育经费支出占比较低。反

映了中国在调动社会力量办学方面存有不足，特别是在基础教育阶段。未来，中国应在保持教育公益属性的基础上，继续引入社会力量兴办教育。

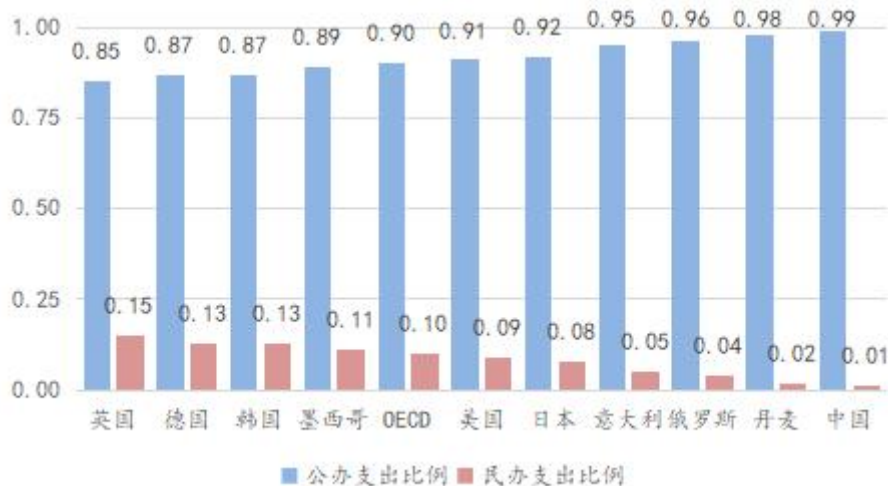


图 13 中国与部分国家基础教育财政支出在公私之间的分担

资料来源：Education at a Glance 2017: OECD Indicators、前瞻产业研究院。

【作者系北京师范大学经济与资源管理研究院未来教育研究中心中国基础教育国际竞争力研究课题组】

主编：关成华、陈超凡

编辑：张熠

内容整理及撰写：未来教育研究中心



扫描二维码关注  
未来教育研究中心

---

地址：北京市海淀区新街口外大街 19 号北京师范大学后主楼 1728A

邮政编码：100875

电子邮箱：bnu\_wljyyjzx@163.com

网址：<https://chinaiid.bnu.edu.cn/yjpt/wljyyjzx/zxjj8/index.html>