

提升教育质和量 加快人力资本积累

中国社会科学院 蔡昉

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。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，并且加大职业技能培训力度，延长人口红利。

以资源均等化促进人力资本积累

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，提升投入的均等化水平更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，这抓住了实现教育资源和机会均等化的关键。

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，因此，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。

最后，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动力，而劳动力素质提升是产业结构优化升级的关键，要求农村教育水平显著提升。

以结构深化提升教育的量与质

迄今为止，我国实现了教育的跨越性发展。与此同时，我国在收获人口红利期间，劳动年龄人口比重较高且增长速度快，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，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，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增速放缓，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，人力资本积累对于我国改革开放时期的高速经济增长作出了显著贡献。因此，人力资本改善速度放慢，也成为在一个在人口红利下降后经济增速下行的因素。

然而，按照党的十九大作出的我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作出更大贡献。因此，人力资本培养也面临着一个重要的攻关期，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。近期研究表明，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。

以技能培训延长人口红利

技能培训作为一种继续教育手段，是人力资本积累的重要途径，必须发挥其不可或缺的职能。针对我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中的一部分人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，我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。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，这个过程中产生的结构性就业矛盾，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、调结构和换动力具有至关重要作用，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。