

提高人力资本质量重点在贫困地区

◎ 文/罗仁福 张林秀 刘承芳 易红梅 史耀疆

◆ 经济发展“新常态”下，消费、投资、要素比较优势和资源环境等约束决定了未来我国经济增长的驱动模式必须从简单依靠要素投入增加为主转向更多依靠技术进步和创新为主，实现这一转变的基础和前提是我国人力资本质量得到有效提升。其中尤须有效提高农村贫困地区的人力资本质量，笔者认为需要相关配套政策支持和社会各界共同努力。

贫困地区学生的现状

过去几十年，我国在提高人力资本质量方面虽然取得了长足进步，居民受教育水平也有显著提高，但城乡间、发达和贫困地区间学生学业差异依然显著。

1. 贫困地区儿童接受高中及大学教育的比例明显低于城市儿童

根据中国科学院农业政策研究中心农村教育行动计划（REAP）项目团队2010年对上万名初中毕业生的跟踪调查，贫困地区初中生毕业后进一步接受高中阶段教育的比例仅为52%，远低于当年全国平均水平（88%）。基于2003年对600万高考学生调查数据的分析，发现城市儿童小学入学并在12年后考入大学本科就读的比例是贫困农村儿童的12倍，而且这种差距在2003年后并没有得到显著改善。

2. 贫困地区学生辍学率依然较高

虽然从国家层面看，2010年我国初中、普高和中职学生辍学率分别为2.3%、2.0%和6.7%，但贫困地区学生辍学情况还很严重。REAP团队2009-2012年对贫困地区上万名学生进行跟踪调查发现，贫困地区有超过1/4的学生在初中阶段辍学，而普高和中职学生在第一年的辍学率分别为6.6%和13.7%。

3. 贫困地区学生和流动儿童学业表现整体较差

根据REAP团队于2009-2012年间对两万多名贫困农村小学生和近千名城市学生的标准化数学测试

结果发现，小学阶段贫困农村学生进行的学业表现显著低于城市学生（低16分之多，总分100分）。在民办学校就读的流动儿童的标准化数学测试得分甚至比贫困农村学生还要低5分左右。而当流动儿童就读于城市普通公立学校时，这些学生的学业表现和他们的城市同学则几乎没有任何差异。

4. 贫困地区学生营养不良等健康问题需要得到进一步关注

根据REAP团队2007-2012年在西北和西南5省共5万多名学生开展的调查发现，贫困农村地区学生存在较普遍的营养不良和健康问题。贫困农村学生的发育迟缓率高达18%，寄宿学生更为突出（23%）；贫困农村学生罹患贫血疾病的比例高达32%；在西南贫困地区，学生感染肠道寄生虫的比例达到27%。贫血及寄生虫感染学生的学业表现显著比不贫血及未感染寄生虫的学生差。

教育资源配置不合理

根据国家统计局数据，虽然1995-2010年农村小学生均教育投入增长快于城市，但小学阶段城乡生均教育投入的绝对差距依然从151元扩大到807元；同期初中和高中阶段城乡生均教育投入绝对差距也没有显著降低。贫困农村教育基础设施和师资质量偏低现象因投入不足未见好转。

根据2010年REAP团队在西北贫困地区农村小学的调查显示，平均每20个学生配置一台电脑，30%的学校没有学生阅览室。国家统计局数据表明，2010年农村贫困小学教师学历在大专以下的比例达到37%。贫困地区实施学生营养改善计划的基础设施也相当落后，据REAP团队2012年在西北贫困农村的调查发现，绝大多数寄宿学校无专职生活老师，只有16%的小学有学生食堂。

教育资源配置不合理不仅存在于城乡之间，也存在于教育的不同阶段。根据国家教育经费相关数据，2012年高等教育、中学教育和小学阶段教育经费占比分别为29%、28%和26%。考虑高等教育阶段学生人数远小于中小学阶段，不同阶段教育经费占比又基本维持不变，足见我国高等教育阶段生均教育投入远高于其他阶段。根据相关数据测算，我国高等教育生均教育投入是中小学教育阶段的3倍左右，而经济合作与发展组织（OECD）国家相应比例仅为1.5倍左右，两者存在巨大差异。

贫困地区儿童早期发展滞后

1. 儿童早期发展的重要性

（1）人力资本的形成和发展是一个渐进累积的过程，抓住大脑快速发育的关键期对有效提升农村人力资本质量极为重要。根据Lancet（《柳叶刀》）发展中国家儿童发展系列报告中关于心理学、认知科学和神经科学等领域研究成果的综述，个体生命的第一个1000天经历了大脑快速发育、突触修剪和髓鞘形成等过程，是大脑可塑性最强的时期，在该阶段给婴幼儿健康成长提供均衡的营养至关重要。0-3岁阶段集中了大脑感觉、语言、认知等功能的最佳发展期，在此期间有针对性地开展儿童早期发展干预可以更有效激发儿童内在学习的动力，促进儿童能力发展和健康成长。

（2）根据Lancet发展中国家儿童发展系列报告综述，儿童人力资本的形成是一个其自身潜能逐步得到实现的过程。遗传因素决定着儿童发展潜能，而儿童营养、健康状况及其发展所处的环境等要素则决定儿童自身发展潜能实现的程度。国际研究表明，儿童能力发展在个体生命的早期阶段已经出现分化，通过早期儿童能力发展状况能很好预测其未来的学业表现、成年后人力资本素质以及收入水平。从这个意义上说，解决贫困地区学生在受教育水平低、辍学、学业表现差和成年后人力资本质量难以适应社会需要等方面存在的问题，不仅需要改善贫困地区义务教育和后义务教育阶段公共服务提供质量，还需要关注贫困地区儿童早期发展状况。

2. 贫困地区儿童早期发展严重滞后

根据REAP团队2013年对贫困地区1900名6-12月龄婴幼儿、2008-2013年间对贫困地区1800多名3-6岁学龄前儿童调查发现，贫困地区儿童早期发展滞后对其未来人力资本质量的潜在负面影响不容忽视。

（1）贫困地区儿童营养健康问题和早期发展滞后现象严重，流动儿童早期发展滞后情况比贫困农村儿童还要普遍。对西南贫困地区近千名3-5岁学龄前儿童体检结果显示，有26%的孩子发育迟缓，肠道寄生虫感染率平均为21%；对近千名贫困地区儿童的能力发展测试表明，贫困地区儿童能力发展滞后比例高达60%；对数百名流动儿童能力发展测试结果表明，流动儿童能力发展滞后比例高达71%。

（2）贫困地区婴幼儿营养不良和能力发展滞后现象突出。对贫困地区1900名6-12月龄婴幼儿的测试表明，有近一半（49%）婴幼儿患有贫血。使用国际通用的贝利发展量表对样本儿童进行能力发展测试发现，智力和运动能力发展低于正常儿童平均发展水平的比例高达54%和70%，其中20%和32%的婴幼儿智力和运动能力发展水平存在滞后。

3. 人力资本投资回报率及儿童早期发展服务的公共物品特性

（1）诺贝尔经济学奖获得者Heckman等经研究指出，平均而言，随着年龄增加，人力资本投资回报率下降。换言之，促进儿童早期发展等预防性的干预措施，远比后期学校教育和成人教育等补救性的干预措施的成本收益高，也更有效。

（2）从国际经验看，儿童早期发展不仅对参与者个人有积极影响，还有很强的正外部性。美国Abecedarian儿童早期发展随机干预实验研究结果表明，接受儿童早期发展干预的婴幼儿受教育程度（13.5年）和获得学士学位的比例（23%）显著高于对照组的受教育程度（12.3年）和获得学士学位的比例（6%），在参与者22岁时，投资回报率已高达近4倍。牙买加等一些发展中国家的研究表明，开展儿童早期发展干预对提高人力资本质量有显著的效果。

（3）我国在人力资本投资回报率最高的婴幼儿和学前教育阶段，公共资源投入最受忽视。根据国家

教育经费相关数据,2012年学前教育经费占比虽有大幅提高,但也仅占教育总投入的4%。我国现在还没有一个部门专门负责贫困地区儿童早期发展相关服务的提供,相关经费投入很少。根据2012年REAP团队对5省100个村的调查,仅有39%的样本村有幼儿园(绝大多数是私立幼儿园),没有一个样本村有适合0-3岁儿童发展需要的儿童早期发展活动中心。

提高贫困地区人力资本质量的建议

1.探索促进贫困地区儿童早期发展的有效模式

考虑到儿童早期发展对未来学业表现、受教育程度、健康和人力资本质量提高的重要影响,儿童早期发展干预的高人力资本投资回报率和很强的正外部性,各级政府需要在加大相关投入力度的基础上,广泛宣传儿童早期发展的重要性,鼓励和引导社会力量积极为贫困地区儿童和流动儿童的早期发展提供服务。

2.加大对贫困地区婴幼儿早期发展服务提供的力度,逐步将贫困农村婴幼儿早期发展服务纳入国家公共服务提供范畴

针对贫困农村地区大多数婴幼儿没有良好的社会经济条件、养育环境和社会化服务体系的实际情况,笔者建议在卫生计生部门设置专门机构,协调政府和社会力量共同为贫困地区提供婴幼儿早期发展服务,并逐步将贫困农村婴幼儿早期发展服务纳入国家公共服务提供范畴。依托村委会办公楼、撤并的学校或现有幼儿园等设施,进行必要改造,添加适当的玩具和书籍等资料建立村级婴幼儿早期发展活动中心,开展婴幼儿安全、儿童保护、卫生健康、营养膳食和微量营养素补充等相关知识的培训,定期组织并指导家长和婴幼儿开展有利于儿童能力成长的亲子活动。

3.加大中央财政促进贫困农村儿童和流动儿童学前教育及发展的投入力度

在营养健康方面,进一步将3-6岁儿童纳入贫困地区儿童营养改善试点项目,对部分寄生虫感染严重地区儿童要采取有效措施进行驱虫,促进贫困农村儿童身体健康发育。在学前教育方面,政府在

贫困地区加大农村公立幼儿园建设的同时,应加大贫困农村和流动儿童就读私立幼儿园学前教育从业人员的培训指导力度,并采取教育券、有条件现金转移支付等方式探索政府和社会力量合作提供农村学前教育服务的可行方式。

4.提高贫困地区办学质量和学生营养健康水平,加大流动儿童教育服务提供力度

在硬件基础设施方面,提高对贫困地区义务教育教学用房、图书阅览室、心理健康室、学生宿舍与食堂、教学实验设备(如电教室、计算机、语音室和实验室等)的投入力度。在师资力量方面,建立贫困地区义务教育阶段教师具有市场竞争力的特殊津贴,吸引大批优秀教师到贫困地区任教,同时配置专职心理健康教育和生活教师。在助学金方面,给农村贫困地区初中学生提供助学金。在营养健康方面,提高义务教育学生营养改善计划标准,通过提供微量营养素补充的方式进一步完善“农村义务教育阶段学生营养改善工程”,并为肠道寄生虫高发地区提供驱虫服务。由于流动儿童的流动性特点,地方财政在流动教育服务提供方面存在激励不足的问题,国家财政应在更多承担相应责任的同时,通过配套基金等方式积极引导和鼓励地方政府做好流动儿童在流入地就近入学工作。

5.通过顶层设计合理调整存量资金分配比例,适度将人力资本投资增量资金向学龄前和儿童早期发展方面倾斜,提高人力资本投资资金的配置效率

6.加强对现有重大教育和儿童发展项目的内部监测管理和外部评估

委托独立机构就不同重大项目的落实情况、项目影响和效果开展第三方评估,并根据评估结果动态调整资金投入力度,改善项目资金配置、项目实施及管理方式,优化资金的使用效率,提高公共财政资源利用效率。

*本文系国家自然科学基金课题(编号:71473239)的阶段性成果

(作者单位:罗仁福、张林秀、刘承芳、易红梅,中国科学院农业政策研究中心;史耀疆,陕西师范大学)

编辑:田佳奇