

秘鲁教育体系的挑战与改革路径

方书馨

河北师范大学, 河北 石家庄 050024

DOI: 10.61369/SDME.2026010018

摘 要： 在过去二十余年中，秘鲁在宏观经济层面保持了相对稳定的增长态势，但教育体系的发展并未与经济增长形成充分协调，教育不平等与质量问题依然存在。本文将秘鲁置于拉丁美洲及发展中国家比较框架之中，围绕教育发展、社会不平等与经济增长之间的关系，系统分析秘鲁教育体系的结构性特征与改革实践。文章围绕教育投入与治理结构、教育公平与结构性不平等、教育质量与学习成果、教师体系与高等教育治理等方面展开论述，指出财政投入相对不足、中央—地方分权体制下治理能力差异、城乡与族群不平等以及教育与劳动力市场衔接不畅，是制约教育体系发挥促进社会流动功能的关键因素。在此基础上，本文进一步梳理并分析秘鲁近年来已实施的教育改革措施，认为其改革路径呈现出渐进式、多维度推进的特征，改革为秘鲁教育体系的规范化运行和长期发展奠定了基础。秘鲁案例不仅是对本国发展的思考，也是对拉美乃至其他发展中地区在经济增长背景下通过教育治理改善教育公平与质量、促进社会公平提供借鉴。

关 键 词： 秘鲁；教育体系；教育改革；教育治理

Challenges and Reform Paths of the Education System in Peru

Fang Shuxin

Hebei Normal University, Shijiazhuang, Hebei 050024

Abstract： Over the past two decades, Peru has maintained relatively stable growth at the macroeconomic level, but the development of its education system has not kept pace with economic growth, and issues of educational inequality and quality persist. This paper places Peru within the comparative framework of Latin America and developing countries, and systematically analyzes the structural characteristics and reform practices of Peru's education system in relation to the links between education development, social inequality, and economic growth. The discussion focuses on aspects such as educational investment and governance structure, educational equity and structural inequality, education quality and learning outcomes, the teacher system, and higher education governance. It points out that relatively insufficient financial investment, differences in governance capacity under the central-local decentralization system, urban-rural and ethnic inequality, and poor alignment between the education system and the labor market are key factors limiting the education system's role in promoting social mobility. On this basis, the paper further reviews and analyzes education reform measures implemented in Peru in recent years, noting that the reform path is characterized by gradual, multidimensional progress and that these reforms have laid the foundation for the standardized operation and long-term development of Peru's education system. The case of Peru is not only a reflection on the country's own development but also provides a reference for Latin America and other developing regions on how education governance can improve educational equity and quality and promote social fairness in the context of economic growth.

Keywords： Peru; education system; education reform; education governance

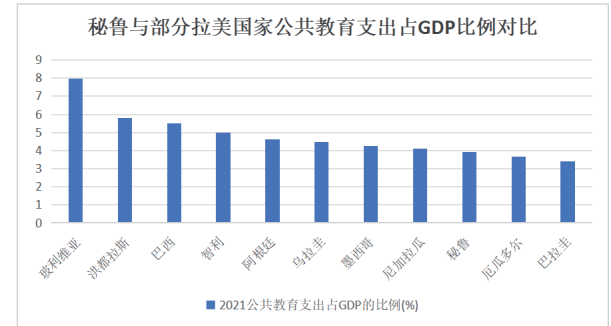
教育体系的发展水平决定了一个人力资本积累程度、社会流动性和经济增长潜力的高低^[1]，对于拉丁美洲及广大发展中国家来说，教育有实现经济增长和改善社会流动的作用，也受到社会结构和制度条件的深刻影响。作为世界重要的发展中国家之一，秘鲁在过去近20年来实现了比较稳定的宏观经济持续增长，然而教育体系的发展水平并未与宏观经济增长保持同步，在经济收入差距处于较高水平的同时，教育不平等及质量问题也在出现。

在此背景下，秘鲁是考察发展中大国教育治理陷入困境的典型样本之一，教育资源分配不均衡、城乡族际鸿沟大、整体教育质量偏低等问题在一定程度上影响每个人的发展机会，同时也在结构层面对教育能否促进社会流动性、扩大社会包容性产生直接影响。只有梳理出秘鲁教育制度结构体系、现实问题和既往改革以及与其他拉美国家和发展中国家的对比情况，才有助于更深层次地探索教育对经济增长和社会不平等关系的运作机理，这具有重要的学术价值和现实意义。

作者简介：方书馨（1995.12—），女，回族，博士，讲师，研究方向：中国与西班牙语国家关系。

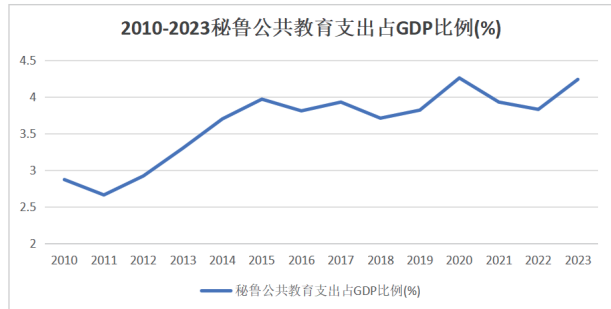
一、教育投入与制度结构

相较于其他国家而言，秘鲁近年来公共教育支出占国内生产总值比例大约处于4%，属于拉美平均水平偏下的状态，低于巴西、智利等国家支出大约5%以上水平。受制于有限的财政支出，在教师队伍配备、学校硬件设施改善、教学资料更换等方面的工作推进显出不足。



数据来源：TheGlobalEconomy.com，2021年拉丁美洲各国数据整理。

从财政结构来看，秘鲁公共教育支出占GDP比例一直处于中低水平，在近十几年里有所上升（如从2007年的约2.6%到2023年的约4.2%），但是上升幅度不大，并且增速不快，很难满足人口增加、教育扩容提质的发展需求。与拉美其他国家及经合组织成员国相比，秘鲁无论是在教育经费上还是人均教育投入都还有一些距离。OECD发布的《教育概览2025》(Education at a Glance 2025) 数据显示，秘鲁从小学到高等教育的投资规模大约是GDP的4.2%，不及OECD国家4.7%的平均水平；另外，在2022年，秘鲁政府的人均教育支出依然很低，在初等和中等以后教育阶段，人均教育支出(1984美元/学生) 仅在OECD国家相关数据的较低区间，到高等教育阶段，人均教育支出约为1420美元/学生，远低于OECD国家平均15102美元/学生的水平，只有其十分之一左右。



数据来源：TheGlobalEconomy.com，秘鲁公共教育支出占GDP比例数据整理。

从制度安排来看，秘鲁的教育体制是典型的中央—地方面向型：教育部负责制定全国范围内的教育政策、课程大纲以及教育评价等；而地区教育局（Direcciones Regionales de Educaci3n）与地方教育管理机构（Unidades de Gest3n Educativa Local）则分别在区域和地方层面负责教育政策的具体

执行、资源协调与学校管理职能。分权型教育体制赋予了地方当局一定的灵活性，使其能够依据本地情况进行教育服务，但是关于秘鲁国家不同地区教育公平情况相关研究显示，不同的区域其资源分配情况及学生学习结果具有较大差异性，这种差异更多来源于地方治理水平、财政资金执行效率以及社会经济发展状况的不同，如乡村学校的基础设施建设落后于城镇学校，学校教学投入及师资质量也相对较低，导致学生的成绩较差以及教育质量不均衡的现象在不同省份中均有出现，在不同省份的测试结果中都能体现这一点，诸如一些省份城市的数学和语文成绩要明显好于同省农村地区的成绩，这源于教育投入、家庭及社会经济水平的差异。

二、教育公平与结构性不平等

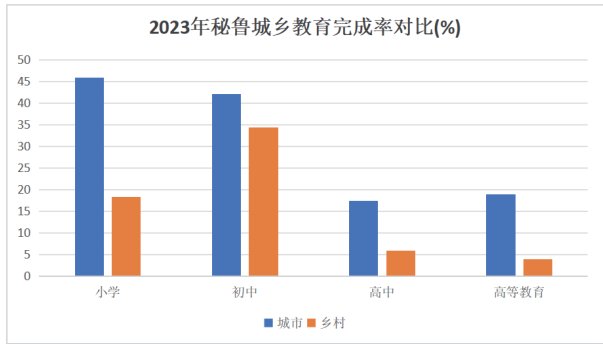
教育公平的问题是秘鲁教育中的结构性问题，不是简单的政策导致，而是受社会经济分层、区域发展不均与制度安排等多重因素影响。PISA 分数的国际对比分析结果说明了，在秘鲁，来自不同的社会经济阶层的学生的 PISA 成绩有极大的差距。从 PISA 2022 的数据可以看出，在秘鲁社会经济背景为前 25% 最优和最差的 25% 学生的数学得分差距约达 86 分^[2]。

同时，据联合国教科文组织（UNESCO）和经合组织（OECD）的研究报告指出，秘鲁城乡在教育方面的差距很大，城乡基础教育资源分配情况、完成率以及学校基础条件存在差距；从 OECD 评估结果看，秘鲁学校整体上至 2024 年状况不佳，仅约 44.1% 的学校拥有适当的水供应、58.7% 具备良好的卫生设施，而这些基础条件在农村地区更为匮乏，直接制约了农村学生的学习环境和教育机会。

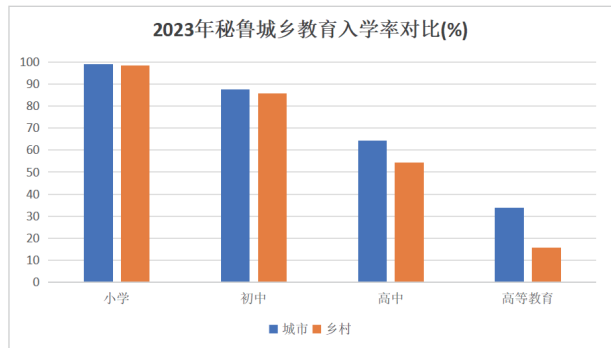
就教育参与而言，尽管 6-14 岁的入学率已经基本上达到了普及水平，但在更为重要的 15-19 岁这个年龄段上，对应的教育参与率也只有 59% 左右；农村地区的中学教育、高等教育完成率均明显低于城市地区，反映出城乡教育机会的不均衡。

根据秘鲁国家统计局（INEI）以及联合国教科文组织（UNESCO）数据来看，秘鲁小学阶段的净入学率长期保持在 95% 以上，初中阶段入学率亦处于较高水平。然而 OECD PISA 2018 与 PISA 2022 评估报告显示，在 OECD 国家中，秘鲁学生整体学业成绩依旧处在较低水平；不同社会经济地位（SES）学生之间的成绩差距显著，且存在较为明显的城乡差异、地区差异、家庭背景差异等问题，虽然实现了“入学”，但不能代表实现了“平等受教”。

可以说，城乡差异是秘鲁教育不平等问题的重要结构性来源。作为经济发达程度高、人口多的城市地区的学校都拥有较完善的校舍设备、较好的教学条件、相对稳定且数量充足的教学人员，而农村和偏远地区面临着较严重的教育资源匮乏状况。上述教育投入条件与学习环境上的差异会直接影响学生的受教育过程以及受教育结果，并且造成教育完成率和升学率的不同，使得了不同社会群体之间教育结果更加不均衡。



数据来源：根据秘鲁国家统计与信息研究所 (INEI) 全国家庭调查 (ENAH0)，笔者自行整理绘制。



数据来源：根据秘鲁国家统计与信息研究所 (INEI) 数据和 OECD 报告，笔者自行整理绘制。

在秘鲁，SES 较高人群更有可能接受教育并享受更好的教育，SES 较低的人群在学前教育准备、课外支持和教育持续性等方面都具有劣势，且面临更高的辍学率。教育体系在一定程度上未能缩小不同家庭背景间的差距，限制了教育促进社会流动的功能。

此外，民族、语言因素也是秘鲁教育不公平问题的重要方面之一。某些原住民地区的学生在以西班牙语为唯一教学语言的教学体系中不能很好适应，但实践层面推行双语教育政策仍受到师资力量匮乏、经费不足等方面的限制，使这种结构性的不平等问题加剧。

三、教育质量与学习成果

此外，教育质量不足也是秘鲁教育体系面临的另一项挑战。在 PISA 2018 和 PISA 2022 两份调查评估报告中都反映出了同样的问题：从总平均上看，秘鲁学生在数学、阅读和科学等核心能力上的整体表现均低于 OECD 平均水平。例如，PISA 2022 数据显示，在参加 PISA 的同龄人中只有约 34% 的秘鲁 15 岁学生的数学成绩达到了 L2 最低熟练水平，而 OECD 国家和地区学生的该项成绩最低水平线是 69% 左右；除此之外，同样有较低比例的学生达到了阅读和科学成绩的最低熟练水平线。尽管部分阶段性改革带来了学习成果的短期改善，但整体基础薄弱的问题依然突出。

事实上，秘鲁近些年来以教师职业公共制度 (Carrera Pública Magisterial) 强化教师准入与评价机制，但教师专业

发展体系仍面临挑战。OECD 的《秘鲁教育经济调查 2023》(Economic Surveys: Peru 2023) 显示，该国仅有 64% 的教师达到中等教育阶段的基本质量要求；再从课程结构和学习结果的比较来看，在课程时间配置、学习成效以及学生能力表现等方面，和 OECD 国家平均水平依然有差距。

四、教师体系与教育治理

影响教育质量的重要因素之一便是教师队伍建设情况^[3]，在过去的十多年间，秘鲁政府也曾基于提升教师专业化水平和提高整个教育系统效能的考虑，不断推进教师制度改革的相关工作。

首先，教师职业公共制度 (Carrera Pública Magisterial) 及其后续相关政策强化了教师规范以及其工作标准和绩效评价机制。OECD 认为，教师职业制度改革通过教师制度化、规范化教师招聘晋升及建立将教师薪酬与绩效挂钩的制度来促进教师队伍的发展壮大，并为形成更加公正合理的教师职业发展道路、激励机制打下良好的基础。

其次，秘鲁政府通过扩大教师在职培训与继续教育的机会来提高教师的业务水平。教育部 (MINEDU) 多年来一直同国内外教育机构合作进行教师的培训，让教师更多地了解新课程、新教学法等有关新理念的知识。尽管这些培训也存在不平衡的问题，为职业发展提供了制度性支持。

第3，就教育治理机制而言，在教育数据系统的制度化建设上，出台全国学习成果评估 (ENLA) 作为定期的质量监测工具，便于更全面掌握学生的学习情况，根据每一年报告的数据调整相应政策，为后续合理分配各种资源提供证据。

这些改革使教师职业路径更加规范、评估体系更具制度保障，但是其实际效果在不同的地区存在差异，在财政资源投入、教师供给与培训覆盖等方面，由于财政约束和地区发展不均，一些农村和偏远地区仍面临教师流失、岗位稳定性不足等问题。

五、高等教育与劳动力市场衔接

随着高等教育规模的不断扩大，秘鲁在高等教育质量与劳动力市场需求之间的差距的问题开始显现出来。有研究表明，秘鲁高校毕业生所面临的是就业结构型问题^[4]：大约只有一半毕业生能够获得与其学历和技能相匹配的工作，另有大量毕业生处于不充分就业或失业状态。OECD 报告指出，秘鲁青年群体的劳动力市场出现技能错配问题，说明当前教育所培养的人才与市场需求不符，在一定程度上影响了青年人群的就就业情况，教育对经济结构转型升级和创新增长的支撑官功能难以得到充分发挥^[5-6]。

六、改革路径与既有改革实践

首先，在财政投入上，秘鲁政府正逐渐达成教育投入是重中之重认识，尽管教育支出占 GDP 的比重提升幅度有限，但是教育经费在公共预算中的比重趋于稳定，并且着重加大在基础教育

和农村地区的投资，通过专项基金、基础设施建设提升计划、定向项目等对之前一直存在的薄弱问题进行“补短板”，改善最弱势群体学校的基本办学条件。

其次，2012年以来启动的教师职业公共制度改革（Reforma Magisterial）是秘鲁教师治理体系上的一次重要制度创新，通过形成教师职业发展通用框架，实行以绩效评价为导向晋升制度，并将教师工资增长与培训及考核结果挂钩，强化教师职业管理制度，增加教师职业可信度、透明度及吸引力、激励性^[7-8]。

另外，在教育质量监测评估方面，秘鲁也建立并完善了学生学习成果评价的国家制度，通过定期评估为教育政策提供数据支持，从而更好地发挥治理效能，提高治理透明度。

针对教育公平问题，近年来秘鲁推行了一系列针对弱势群体的定向干预政策，其中最典型的为双语跨文化教育项目（Educación Intercultural Bilingüe）是针对原住民地区学生的具体学习与生活语言及文化适应问题而提出来的：该政策旨在扩大公立学前教育覆盖，对低收入家庭儿童早期发展加强支持。

在高等教育领域，秘鲁于2014年开展了高等教育质量监管的改革，建立专设机构开展高校办学资质、质量的监督与认证，提升了整体质量门槛，推进了高等教育的质量体系建设，在短时间内虽会对升学机会和区域分布造成一定影响，但整体效果良好^[9-10]。

总体而言，其教育改革呈现出渐进推进、多维展开的特征，即通过制度建设与定向干预来实现促进教育公平与质量。由于各地教育情况不同、各阶段教育现状不同，所以在不同地区、各阶段教育改革效果表现不一，但是这些改革奠定了规范化教育体系

以及长久发展的基础。

七、结语

从更宏观的比较视角看，秘鲁教育体系的发展并非孤立个案，而是拉丁美洲乃至广大发展中国家在现代化进程中普遍面临的结构性问题的集中体现。在经济增长持续推进、教育规模不断扩大的背景下，秘鲁教育呈现出典型的发展中国家特征：宏观经济长期保持增长态势，但教育未能彻底发挥出提高社会流动性及缓解结构性不平等的功能。

置于拉美背景之下的秘鲁经验表明，单纯依靠经济增长是无法自动带来教育公平和教育质量的同步增长的。由于历史上形成的社会分层，在加上区域之间发展差距大、制度执行力不同的现实情况，使得教育系统难以发挥其促进社会流动和缩小不平等差距的作用。从秘鲁近几年的改革实践来看，只有在财政资金、教育治理和促进社会公平等方面能够有效协同推进并保持稳定，才会有利于教育真正促进包容性增长。

因此，秘鲁案例对发展中国家教育改革发展具有启示意义：不应该把教育改革视为一项单独部门化的政策，应该把它并入发展战略，和减贫政策、区域发展以及劳动力市场发展结合起来推进；同时，通过对秘鲁教育制度的研究也可以加深对秘鲁整个社会经济结构的认识，并且能为进一步完善拉美乃至其他发展中地区关于教育发展、社会不平等与经济增长关系的比较研究提供必要的经验素材。

参考文献

- [1] 石婷婷. 人力资本产权制度分析 [M]. 北京：中国经济出版社，2005
- [2] 修南. 向未来的就业技能评估——基于 OECD《PISA VET：评估和分析框架》报告的解读 [J]. 中国职业技术教育，2024(35): 85 - 95.
- [3] 车永平. 视野与观点：英语语言、文化、文学研究 [M]. 昆明：云南科技出版社，2005.
- [4] 王悠然. 拉美国家高教质量有待提升 [N]. 中国社会科学报，2021-07-16.
- [5] 曾静惠，贺婷，谢浪. 拉丁美洲公证制度改革路径及启示——以玻利维亚为例 [J]. 中国公证，2018(6):6.DOI:CNKI:SUN:GONZ.0.2018-06-018.
- [6] 刘良华. 兴发教学：理论视角，改革路径与支持系统 [J]. 新课程评论，2024(7):7-11.
- [7] 晏兆，张雅琳. 秦岭地区高等教育深化改革：路径，挑战与突破 [C]// 第二届秦岭学论坛暨商洛学院社科联2024年年会论文集.2024.
- [8] 李潞洋. 美国社区学院变革之举——“引导路径”改革研究 [D]. 云南师范大学，2024.
- [9] 王剑菊，于一可. 高等教育评价体系改革路径研究 [J]. 河南财经学刊，2025，39(4):75-78.
- [10] 藟举晟. 浅议新时代教育体系改革的理论探索与实践路径 [J]. 文存阅刊，2025(13):71-73.