

全国哲学社会科学“八五”重点研究项目

中国农村教育

体制改革研究

主 编 陈遹先 纪芝信



人民教育出版社

全国哲学社会科学“八五”重点研究项目
农村教育综合改革与社会全面进步课题研究丛书

中国农村教育体制 改革研究

主编 陈逖先 纪芝信

人民教育出版社

(京)新登字 113 号

农村教育综合改革与社会全面进步课题研究丛书

本书由人民教育出版社资助出版

图书在版编目(CIP)数据

中国农村教育体制改革研究/陈逊先,纪芝信主编. —北京:人民教育出版社,1998

(农村教育综合改革与社会全面进步课题研究丛书)

ISBN 7-107-12415-3

I. 中… II. ①陈… ②纪… III. 乡村教育-教育改革-研究-中国 IV. G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 02016 号

中国农村教育体制改革研究

主编 陈逊先 纪芝信

丛书责任编辑 邱瑾

本书责任编辑

*

人民教育出版社出版发行

(100009 北京沙滩后街 55 号)

全国新华书店经销

北京新华印刷厂印装

*

开本 850×1168 1/32 印张 8.5 字数 191 000

1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—1 862

ISBN 7-107-12415-3

G·5525 定价 12.00 元

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与印厂联系调换。

“农村教育综合改革与社会全面进步课题”总课题组

组 长：王明达

副组长：郭福昌 吴 椿

成 员：雷克啸 李少元 张玉兰 滕 纯

龚乃传 游心超 俞恭庆 刁培萼

顾敦荣 陈敬朴 陈逊先 纪芝信

陆其兴 倪鼎金 张学玲 丁日新

张秀岩 梁全进 张启瑞 郑欣春

刘辉汉 裴树本

总课题协调组

组 长：吴 椿

成 员：雷克啸 李少元 张玉兰

第四子课题组

组 长：陈逊先 纪芝信

成 员：（以姓氏笔划为序）

王克勤 冯荣光 纪芝信 肖文娥

陈逊先 李正香 杨 虹 张志增

赵明录 高智军 徐 涵 董国华

序

何 东 昌

农村教育综合改革与社会全面进步课题研究丛书出版了。这是近年来比较系统地 and 全面地研究农村教育的一项大型成果。它的问世是值得庆贺的。

研究中国的教育必须高度重视研究农村的教育。农业、农村和农民问题是关系社会主义现代化建设全局的根本问题。而要解决这些问题，教育起着基础性作用。农业要现代化，农村要工业化和城镇化，农村社会要沿着社会主义方向实现全面进步，都不能离开教育。这就必须扫除文盲和普及义务教育，就要兴办各种形式和层次的职业教育去覆盖全部就业人口。随着经济发展水平的提高，农村对高等教育的需求也将逐步增加。只要社会在不断进步，尤其是在面临国际上综合国力竞争的加剧、科技发展加速的时代，农村也需要自己的终身教育。中国有八亿多人口在农村。那里的教育既有迫切性，又有自己的特殊性，并具有极大的重要性。不能忽视农村的教育，这是基本国情决定的。

改革开放以来，实现了工作重心向经济建设的转移，经济体制正在从传统的计划经济向社会主义市场经济体制转变，经济增长方式正在从粗放型向集约型转变。在这种情况下，农村教育既薄弱又与当地经济和社会发展相脱节的矛盾，与农民掌握科学技术和经营本领的强烈要求相脱离的矛盾日益显示出来。要在发展很不平衡，底子薄弱，民族、经济、自然

等因素又多样化的农村发展教育，就必须因地制宜，就必须依靠各级地方政府和广大群众的积极性。因此，原来的中央高度集中的管理体制就不适应了。这样，农村教育的综合改革问题就提到了我们的面前：要摆正教育在农村发展中的战略地位，端正发展教育的指导思想，调整教育的结构，实行“三教统筹”，改变领导管理的体制，等等。总之，要通过改革，充分发挥教育的各种社会功能，以促进那里的社会进步。同时，要求教育与农村的经济、科技、文化等战线结合起来，形成互相促进的局面，相应地还要求各有关部门密切地配合起来，实行“农科教结合”。这就要求把教育作为一个关系全局的问题，由政府来加以统筹。农村教育综合改革，就这样按事物发展的内在逻辑，在实践中逐步形成起来并正继续向前拓展。这是关系中国未来的一件大事。

从1985年中央公布关于教育体制改革的决定算起，十年来，农村教育的综合改革已在各省、市、区内相当多的县(市)、乡(镇)展开。它已摆上各级党政领导的议事日程，而且有不少的主要领导亲自过问，从而加大了工作的力度。《中国教育改革和发展纲要》中对农村教育提出了奋斗的目标和基本方针。中央确定的科教兴国的基本战略也必将会给它以新的有力的推动。可以预计，农村教育的综合改革将会全面展开并发展到更高的水平。这是一项涉及千万人参与的活动，需要给以科学的指导。这就要仔细地研究已有的实践经验，包括国外的对我们有用的做法在内，以便从中找到规律性的认识。

正是有鉴于此，“农村教育综合改革与社会全面进步”课题组进行了大量的工作。他们按照不同的发展水平，在全国选择了一批有代表性的县(市)作为实验区，开展了系统的调查研究和实验研究，并在理论与实践的结合上反复地进行了研讨。经过几年的努力，终于写就了这套丛书。

这项课题研究，正如有的同志所说，是“跳出教育看教育”，也即是

说,注意从教育与经济及社会发展的联系上来研究教育。教育变革和发展的历史动因在于社会发展的需要,它们又植根于经济基础之中。在社会主义条件下,在人们努力自觉地按照社会发展的规律来改革社会的今天,这一点尤其重要。它有助于我们提高运用辩证唯物主义和历史唯物主义研究教育的水平。在方法论上来讲,它的意义将不限于农村教育。

本课题的实验研究选择了四种不同发展水平的县(市)作为研究的对象,得到了既有共性又各具特色的成果,并在实证研究的基础上进行了理论探讨。这样的系统研究,迄今还是少见的。它将有助于我们对农村教育的认识的深化和工作上的分类指导。发展程度较高的地区的经验相对说具有先导意义,使我们得以增加对进一步发展的预见性。看看已达到小康水平和小康后水平那些地区的经济、社会和教育的发展状况,还会给人以鼓舞,可以从中看到有中国特色的社会主义道路的前景。在“小康后”的地方,基本实现社会主义现代化已不是遥不可及的了。如何构建与此相适应的社会主义的现代化农村教育体系也可看出端倪。当然,这不是要求不切实际地超越本地经济发展许可的限度去发展教育。相反,我们特别要重视研究困难地区,尤其是特困地区的教育的特点。在那里仅靠现有措施怕是不足以解决问题的。

经济建设是中心,教育当然要面向这个中心。在教育转向它的过程的时候尤需要加以强调。但经济与社会发展是以经济为基础的辩证统一体,教育还要面向社会的全面进步。而这些都与人的素质的全面提高分不开。许多乡村依靠教育推动两个文明建设的生动的事例说明,在社会主义条件下,教育应是为人民利益着想的。只要指导正确,在客观历史条件允许的范围内,教育可以通过影响人的素质的全面提高,增强人们认识和改造自然的能力及增强认识和改造社会的能力,从而推动社会的全面进步。在这个过程中,教育自身也将得到改造与提高。因此,凡是社会进步所需要

的，教育都要去发挥自身的作用。有意识地关注这一点，将有助于我们主动地把握好教育的社会功能，使它随着社会的进步而拓展。这也是这个实验研究从一开始就强调的。这是很有意义的。

这套丛书有许多独到之处，会给人以启示。为了发展中国的教育事业，课题组的同志们作出了可贵的努力。这将会有助于有中国特色的社会主义教育理论的形成。

前 言

展现在读者面前的这套系列丛书是国家哲学社会科学“八五”重点课题——“农村教育综合改革与社会全面进步”的研究成果。

改革开放以来，特别是1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以后，国家教委为了贯彻“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”的方针，从1987年起有计划地进行了农村教育综合改革实验。各地在教育综合改革实践中涌现出一大批先进典型，积累了丰富的经验，初步探索出了一条符合中国国情发展农村教育促进经济与社会全面进步的新路子。农村教育综合改革作为亿万群众和广大干部在改革实践中的一项创举，丰富和发展了我国教育改革和整个农村改革的实践和理论。《中国教育改革和发展纲要》中明确提出：积极推进农村教育综合改革，促进教育同经济、科技的紧密结合。改革的实践呼唤着理论，科学的理论要从实践中来。正是在这样的背景下，“农村教育综合改革与社会全面进步”课题组从理论与实践的结合上开展了系统深入的研究工作。

这套系列丛书一共八卷，前四卷反映理论研究的成果，后四卷反映实验研究的成果。系列丛书作为一个整体，力求贯穿实事求是、理论与实践相结合的指导思想。第一卷——《中国农村教育的战略抉择》，为总课题中的第一子课题的研究成果，

是系列丛书的总论。它阐明了以下问题：农村教育在农村经济和社会发展中的战略地位；农村教育综合改革战略目标；农村教育综合改革的主要历程和成就；农村教育综合改革的基本经验；农村教育综合改革几个问题的探讨；深化农村教育综合改革的基本思路。第二卷——《中国农村经济振兴的必由之路》，系统地阐述了农村教育综合改革与农村物质文明建设的关系。第三卷——《农村社会主义精神文明建设的基础工程》，集中地阐述了农村教育综合改革与农村精神文明建设的关系。第四卷——《中国农村教育体制改革研究》，它阐述了中国农村教育办学体制、宏观管理体制和学校内部管理体制等改革。丛书的第二、第三、第四各卷是总课题组中第二、第三、第四各子课题的研究成果。丛书的第五卷、第六卷、第七卷、第八卷分别为总课题中第五子课题、第六子课题、第七子课题、第八子课题的研究成果。在第五—第八卷中，每卷包括三个部分的内容，即：实验研究报告、专题总结和典型经验、实验县(市)、地(市)背景。它们分别来自小康后地区、小康地区、温饱地区和贫困地区。由于我国幅员辽阔，经济、社会和教育发展极不平衡，选择上述四类地区，体现了分类指导原则。四类地区的实验研究报告、典型案例与经济社会背景材料又都各具特色。整套丛书力求内容充实、言之有物、表达清晰，可读性强。

在整个课题研究中，总课题组和八个子课题组自始至终追求一个共同的目标，即课题研究要有新意、有深度、有较高水平。总课题组和八个子课题组形成了领导干部、专家学者和处在改革实验第一线的实际工作者三结合的研究队伍。在长达五年之久的时间内，通力合作，做了深入细致的研究工作，先后共召开研讨会二十余次。

丛书的编辑和出版得到了人民教育出版社领导和编辑的大力支持。我们谨向他们表示衷心的感谢。

农村教育综合改革与社会全面进步总课题组

1996年2月

前 言

农村和农民问题始终是中国革命和建设的根本问题。没有农村的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。振兴农村经济，最终取决于科技进步和劳动者素质的提高。这就必须办好农村教育。基于我们的国情和对社会主义建设规律的认识，党和国家十分重视农村教育改革与发展，近年来农村教育的崛起，足以说明所取得的举世瞩目的伟大成绩。为此，国家“八五”哲学社会科学把“农村教育综合改革与社会全面进步”作为重点研究项目。

实行改革开放政策以来，中国的教育改革是从农村教育改革开始的，而农村教育改革是从改革农村教育体制开始的。形成这些特点的原因，就当时情况说，主要有以下方面。

——中国有十二亿人口，80%在农村，中国的学生、接受成人继续教育的学员，也是80%在农村，中国教育的普及与提高取决于农村教育的改革与发展，改革教育，从改革农村教育入手，是中国国情所决定的；

——中国农村教育存在着许多问题，概括地说，就是基础教育还很落后，文盲数量很多，普及初、中等教育的任务很重，办学条件很差，教育结构不合理，职业教育和成人教育薄弱，教育脱离实际和片面追求升学率的倾向严重存在，农村教育亟需进行改革；

——农村教育改革涉及到许多方面，教育思想、教育结构、教育体制、教育内容等，在这诸多矛盾中，影响教育发展的主

要矛盾是教育体制。在旧体制下，国家对办学包揽过多，严重抑制了群众办学的积极性，也使学校缺乏应有的主动性和活力，严重影响教育发展，农村教育改革从体制改革入手，是教育改革的必然趋势；

——教育体制与经济体制、科技体制等密切相关，农村经济体制改革已全面开展，并取得了显著成效。改革农村教育体制，形成与农村发展、建立社会主义市场经济相适应的教育体制是社会发展的客观要求；

——农村经济体制改革，极大地调动起农民的积极性，农村充满活力，百业待兴，农民脱贫致富要求急迫，农村需要人才，农民需要知识和技能，群众办学积极性很高，改革旧教育体制，建立新教育体制已有社会基础，已成为人民的愿望。

中央对于改革农村教育体制是很重视的，几次下达指导性文件，1983年中共中央、国务院颁布《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》，其中在许多方面就涉及到农村教育体制问题；1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》，肯定和总结了教育改革特别是农村教育体制改革的经验，论述了教育改革中的一些基本问题，着重讲了教育体制改革的思路和相关方针、政策、要求。这些历史性文献，对中国教育特别是教育体制改革起到切实指导和巨大推动作用。中国农村教育改革特别是农村教育体制改革，在国际上也产生很大影响。为此，在“农村教育综合改革与社会全面进步”课题中，特列一个子课题——“中国农村教育体制改革研究”，以总结和探索有中国特色的农村教育体制的形成与发展。

“中国农村教育体制改革研究”对我国农村教育体制沿革及改革依据，创立农村办学新格局，完善地方负责分级管理的体制，改革农村教育投资体制，农村学校教育资源的配置与开发，

建立科学高效的农村教育运行机制等问题，从理论与实践的结合上进行了全面阐述和探讨。我们深知，农村教育体制改革研究是一个政策性、社会性、地域性、实践性很强的课题，而且农村教育体制改革正处在深化过程中，有许多问题尚待进一步实践和认识。因此，本书对诸多问题的阐述难免有偏颇和局限之处，恳请读者批评指正。

“中国农村教育体制改革研究”课题组由河北、辽宁两省的教育行政管理干部、理论工作者组成。鉴于我国农村地域辽阔，各地经济、教育发展水平差别很大，我们反复学习中央有关文件精神，在着重调查、总结河北、辽宁两省教育体制改革经验基础上，查阅了大量全国各地农村教育改革资料。课题组先后5次在保定等地召开会议，对研究过程中遇到的重大问题进行探讨，并得到了总课题组和其他子课题组的帮助和指导。郭福昌同志、苗作斌同志参加我们的审稿研究会，王明达同志亲自修改稿件，并提出具体指导意见。

“中国农村教育体制改革研究”由陈逖先、纪芝信负责总体设计和统稿，张志增同志参与了课题设计并协助课题负责人作了许多组织协调工作。本书各章节的执笔人是：第一章第一、二节张志增，第三节冯荣光；第二章第一节肖文娥，第二节赵明录，第三、四节肖文娥；第三章第一节纪芝信，第二节董国华，第三节王克勤，第四、五节李正香；第四章高智军；第五章第一节杨虹，第二节李正香、董国华，第三节徐涵、李正香，第四节徐涵、李正香；第六章王克勤。

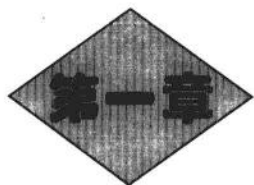
编 者

1997年8月12日

目 录

前 言	1
第一章 建立具有中国特色的农村社会主义教育体制	1
一、中国农村教育体制的沿革	1
二、改革中国农村教育体制的依据	24
三、构建有中国特色的农村教育体制	37
第二章 创立农村办学新格局	63
一、创立农村办学新格局的基本思路	63
二、农村基础教育的办学体制	67
三、农村职业教育的办学体制	77
四、农村成人教育的办学体制	87
第三章 完善地方负责分级管理的体制	96
一、转变政府职能，加强宏观调控	96
二、农村基础教育管理体制	105
三、农村职业教育、成人教育管理体制	116
四、实行“三教统筹”，提高综合效益	129
五、改革农村学校内部管理	133
第四章 改革农村教育投资体制	144
一、改革农村教育投资体制的意义	145
二、建立财政拨款为主，多渠道筹措经费的体制	151

三、提高农村教育经费的使用效益·····	171
第五章 农村学校教育资源的配置与开发·····	187
一、优化农村学校教育资源的配置·····	187
二、开发农村学校的人力资源·····	196
三、开发农村学校的物力资源·····	203
四、优化农村学校的育人环境·····	215
第六章 建立科学高效的农村教育运行机制·····	233
一、建立科学高效的农村教育运行机制的基本依据 ·····	233
二、灵活科学的农村教育运行机制的形成·····	237



建立具有中国特色的 农村社会主义教育体制

我国大多数人口在农村，这是我国最基本的国情，农村、农业、农民问题始终是我国经济发展和社会进步的根本问题。我国大多数在校学生和接受成人教育的学员也在农村，农村教育是我国教育的大头。我国教育的普及，民族素质的提高，都取决于农村教育的改革和发展。但是，我国的农村教育十分薄弱，而且问题很多。国家教委根据 1985 年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》，从 1987 年初开始，首先在河北省，逐步推广到全国，由点到面地开展了农村教育综合改革。在这项改革中，农村教育体制改革既是农村教育综合改革的重要内容，也是农村教育综合改革的突破口。十年来的实践证明，始终坚持和不断深化农村教育体制改革，才能构建起有中国特色的农村教育体制，才能推动农村教育的综合改革，才能促进农村教育事业的巩固和发展，才能实现农村教育为社会主义现代化建设服务的时代目标。

一、中国农村教育体制的沿革

所谓农村教育体制，是指在国家教育制度下农村教育系列、体系的要素配置原则和农村教育的运行原则及其总和。所谓教育要素配置原则，即指教育系列、体系的要素构成原则及其相互关系的处理准则，地域布局总则等等；所谓教育运行原则，即