

【社会主义新农村建设研究系列】

中国农民教育供给制度研究

吴锦程 / 著

A Study on Supply System of
Chinese Farmer Education

 人民出版社

013024023

G725
03

〔社会主义新农村建设研究系列〕

中国农民教育供给制度研究

吴锦程 / 著

A Study on Supply System of
Chinese Farmer Education



人民出版社



北航

C1630744

社会主义新农村建设研究系列

顾 问·李 周

主 编：郑传芳

副主编：朱 钢 阮晓菁

责任编辑:詹素娟

装帧设计:周涛勇

责任校对:史 伟

图书在版编目(CIP)数据

中国农民教育供给制度研究/吴锦程 著. —北京:人民出版社,2012. 12
(社会主义新农村建设研究系列)

ISBN 978-7-01-011606-8

I. ①中… II. ①吴… III. ①农民教育-供给制-研究-中国 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 312412 号

中国农民教育供给制度研究

ZHONGGUO NONGMIN JIAOYU GONGJI ZHIDU YANJIU

吴锦程 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15

字数:250 千字

ISBN 978-7-01-011606-8 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



北航

C1630744

本书受 教育部2012年人文社科项目（12YJAZH156）
福建省2012年科技计划项目（软科学）（2012R0010） **资助**

目 录

1 导 论 / 1

1.1 问题的提出和研究意义 / 1

1.1.1 问题的提出 / 1

1.1.2 研究意义 / 4

1.2 国内外研究述评 / 6

1.2.1 国外关于农民教育供给制度的研究 / 7

1.2.2 关于农民教育供给制度的国内研究 / 11

1.2.3 我国农民教育供给研究存在的主要问题 / 16

1.3 研究假设、目标、内容与方法 / 17

1.3.1 研究假设 / 17

1.3.2 研究目标 / 18

1.3.3 研究内容 / 18

1.3.4 研究方法 / 20

1.4 研究的创新点和局限性 / 22

1.4.1 本研究的特色和主要创新之处 / 22

1.4.2 研究存在的局限性 / 22

2 农民教育供给制度的理论基础 / 23

2.1 主要概念的界定 / 23

2.1.1 农民与农民教育 / 23

2.1.2 制度与制度变迁 / 27

- 2.1.3 教育供给 / 29
- 2.2 农民教育有效供给的理论依据 / 35
 - 2.2.1 教育有效供给 / 35
 - 2.2.2 人力资本理论与农民教育 / 41
 - 2.2.3 第二代人力资本理论 / 45
 - 2.2.4 福利经济学理论与农民教育供给 / 47
- 2.3 农民教育供给制度的分析框架 / 51
 - 2.3.1 制度分析的一般框架 / 51
 - 2.3.2 农民教育供给制度的具体分析框架 / 55
- 2.4 影响农民教育供给制度的相关因素分析 / 57
 - 2.4.1 公共财政制度 / 58
 - 2.4.2 乡村治理结构 / 59
 - 2.4.3 农村经济发展水平 / 60
 - 2.4.4 农业生产特点 / 61
 - 2.4.5 农村传统文化 / 61
- 3 我国农民教育供给制度的历史变迁 / 63
 - 3.1 民国时期以社会精英主导供给的农民教育 / 63
 - 3.1.1 社会精英教育救国运动在乡村的实践(1911—1936) / 63
 - 3.1.2 以抗争与救亡为主题的战争时期农民教育供给制度(1937—1949) / 68
 - 3.2 政府主导下的农民教育供给制度 / 69
 - 3.2.1 为新政权服务的农民教育供给制度(1949—1957) / 69
 - 3.2.2 以培养民族接班人为主线的极左时期农民教育供给制度(1958—1976) / 73
 - 3.3 改革开放以来的农民教育供给制度 / 76
 - 3.3.1 改革开放初期的农民教育供给制度(1977—1992) / 76
 - 3.3.2 改革与发展新时期的农民教育供给制度

(1993—2000) / 79	
3.3.3 税费改革后的农民教育供给制度(2001—2011) / 82	
4 农民教育供给制度变迁的内在机理 / 86	
4.1 农民教育供给中的政府分工与角色定位 / 86	
4.1.1 农民教育筹资责任的确立 / 87	
4.1.2 农民教育管理责任主体的确立 / 89	
4.1.3 农民教育资源配置方式的选择 / 92	
4.2 中央政府的供给行为逻辑 / 93	
4.2.1 中央政府供给农民教育的动机 / 93	
4.2.2 中央政府供给农民教育的行为——供给制度 确立及变迁 / 96	
4.2.3 对中央政府供给农民教育行为的逻辑思考 / 98	
4.3 地方政府的行为逻辑 / 98	
4.3.1 政绩观下地方政府供给农民教育行为分析 / 98	
4.3.2 地方政府在农民教育供给制度变迁中的行为 缺失 / 100	
4.3.3 地方政府农民教育供给制度的改革 / 102	
5 我国农民教育供给的现状分析 / 104	
5.1 关于农民教育及其供给情况的抽样调查 / 104	
5.1.1 调查样本的基本情况 / 105	
5.1.2 农民对参加教育培训的认识明显不足 / 107	
5.1.3 农民对教育需求的内容多倾向于实用技术 / 109	
5.1.4 关于农民教育培训的费用分担 / 111	
5.1.5 参加过教育培训活动的农民的感知 / 111	
5.2 我国农民教育供给存在的主要问题 / 113	
5.2.1 我国农民教育供给总量短缺 / 113	
5.2.2 农民教育供给成本偏高 / 116	
5.2.3 农民教育供给结构不合理 / 119	

- 5.3 影响农民教育供给效率的因素 / 121
 - 5.3.1 供给方面的因素 / 122
 - 5.3.2 需求方面的因素 / 123
 - 5.3.3 简要的小结 / 123
- 6 农民教育供给的国际经验 / 125
 - 6.1 发达国家农民教育供给制度 / 125
 - 6.1.1 美国 / 126
 - 6.1.2 日本 / 129
 - 6.1.3 德国 / 131
 - 6.2 发展中市场经济国家农民教育供给制度 / 134
 - 6.2.1 韩国 / 134
 - 6.2.2 印度 / 136
 - 6.2.3 巴西 / 139
 - 6.3 国外农民教育供给的共同特征及启示 / 142
 - 6.3.1 建立农民教育的法律支持体系 / 142
 - 6.3.2 注重改善政府投资管理体制 / 142
 - 6.3.3 明确实施主体 / 143
 - 6.3.4 建立了农民教育培训体系 / 143
 - 6.3.5 支持农民合作组织 / 143
 - 6.3.6 以农业科技进步促进农业现代化水平提高 / 144
- 7 农民教育供给的制度创新 / 145
 - 7.1 农民教育供给制度创新的必要性分析 / 146
 - 7.1.1 创新农民教育供给制度是提高农民素质的主要途径 / 146
 - 7.1.2 创新农民教育供给制度是增加农民收入最直接的手段 / 148
 - 7.1.3 创新农民教育供给制度是提高农村现代化水平的现实需要 / 149

- 7.1.4 创新农民教育供给制度是推动城乡一体化进程
的有效措施 / 150
- 7.2 创新农民教育供给制度的原则 / 151
 - 7.2.1 政府供给为主体的原则 / 152
 - 7.2.2 满足农民教育需要的原则 / 153
 - 7.2.3 与农村社会发展要求相适应的原则 / 153
 - 7.2.4 更加关注公平的原则 / 154
- 7.3 当前农民教育供给制度创新的重要特征 / 155
 - 7.3.1 政府投入的主体性 / 155
 - 7.3.2 部分内容多元参与的可能性 / 156
 - 7.3.3 基于统筹城乡发展的农民教育城乡协作 / 157
- 7.4 农民教育制度创新的主要路径 / 157
 - 7.4.1 加强农民教育立法,保障农民受教育权益 / 157
 - 7.4.2 基于有效需求表露,建立民主决策机制 / 159
 - 7.4.3 保证地方政府权责对等,完善直接供给机制 / 159
 - 7.4.4 创新“委托代理”关系,扶持第三方代理机制 / 161
 - 7.4.5 倡导风险分担,强化多中心供给机制 / 163
- 8 农民教育供给实证研究——以福建省为例 / 165
 - 8.1 福建省及其农民教育的总体特征 / 166
 - 8.1.1 福建省城乡一体化与农民教育 / 166
 - 8.1.2 福建省农民教育供给的调查与分析 / 169
 - 8.1.3 福建省农民教育供给的总体特征 / 176
 - 8.2 对福建省转型时期农民教育的探索 / 180
 - 8.2.1 福建省近年来城镇化得到了快速发展 / 181
 - 8.2.2 积极推进农民教育是福建省城镇化发展的必然
要求 / 182
 - 8.2.3 福建省农民教育存在的主要问题 / 184
 - 8.2.4 推进福建省农民教育工作的几点建议 / 186

8.3	关注城市“新市民”:福建省农民教育的延伸	/ 188
8.3.1	开展新市民教育的必要性分析	/ 188
8.3.2	福建省新市民教育发展中的主要问题	/ 191
8.3.3	构建福建省新市民社区教育发展模式的建议	/ 193
8.4	福建省农民教育供给模式的构建	/ 197
8.4.1	以政府为主体的内陆山区农民教育供给模式	/ 197
8.4.2	以企业为主体的沿海地区农民教育供给模式	/ 199
8.4.3	侨台胞集中地个人与农业院校共同协作的农民教育供给模式	/ 201
8.4.4	多元主体联合的农民教育供给模式	/ 203
8.5	福建省农民教育供给模式的完善	/ 205
8.5.1	增强农民的社区意识及凝聚力	/ 206
8.5.2	加快网络教育技术在农村的普及应用	/ 207
8.5.3	加大大众传媒对农民教育的宣传力度	/ 209
8.5.4	完善监督评估和反馈沟通机制	/ 210
	参考文献	/ 213
	后 记	/ 233

1 导 论

在我国经济社会快速发展、社会转型不断深入的新的历史时期,“三农”问题依然是制约农村经济社会持续、全面发展的瓶颈。培育和造就“有文化、懂技术、会经营”的新型农民队伍,必须大力发展新型农民教育,这是新农村建设的迫切诉求,也是新农村建设的核心内容之一,对全面贯彻落实以人为本的科学发展观、建设和谐社会具有重要意义。

1.1 问题的提出和研究意义

1.1.1 问题的提出

1.1.1.1 党和政府的相关政策要求与农民教育的现实存在差距

新中国成立以来,党和政府一直关注和加强农民教育,农民综合素质得到了很好的提升,农民教育也取得了不少成绩,但农民教育的政府行为非常明显。然而,在新的历史时期、新的形势之下,农民教育呈现了许多新的特征和变化,既有内部需求的变化,又有外部环境的变化。从农民教育供给的角度来看,也遇到了许多新的问题和困难,尤其是供给渠道不畅、效率不高、供给形式单一等问题,给我们提出了研究的任务。

我国是一个农村人口占大多数、农村经济社会快速发展的国家,农民素质总体还不高,农村社会管理的任务尤为艰巨。这就给所有关心农民教育和农村发展的理论与实践工作者提出了这样几个问题:在社会快速转型的今天,现行的农民教育供给制度是否适应农民教育需求?又将如何影响农

民教育供给机制?如何有效实施农民教育以更好提升农村社会管理水平并加速推进城乡一体化进程?

2007年中央一号文件《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》开篇就提出了“农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安”^①,2010年中央一号文件强调“统筹城乡经济社会发展 夯实农业农村发展基础”,这些都充分表明中央对“三农”工作的高度重视和解决好“三农”问题的坚定决心,再次向全党全社会发出只有巩固发展好农业农村形势,才能使经济社会稳定发展获得坚实支撑的明确信号。“民为邦本,本固邦宁”,开展农民教育、提高农民素质,是解决农村社会问题,促进农村社会稳定的根本之道。农民教育开展的好坏不仅牵涉到社会资源的公正、合理配置,而且直接推动了统筹城乡发展的进程和农村社会管理水平的提升。这些政策一方面表明了党和政府对农民教育的关心,另一方面也是农民教育供给的现实与党和政府的要求不相适应的反映。

2004年至2012年,中央连续9年以一号文件的方式凸显国家对“三农”问题的关注。从农民增收问题到全面取消农业税,从确立“工业反哺农业,城市支持农业”的基本战略到强调发展现代农业,从统筹城乡发展到千方百计促进农民收入持续增长,把新农村建设单轮驱动转向城镇化与新农村建设双轮驱动,所有这一系列文件都不是就农说农,而是从战略和全局高度出发,紧紧围绕“三农”问题,围绕农村的发展和农业的进步,显然是承载了我国政府农村发展的目标和对全体农民群众的希望。

1.1.1.2 当前农民教育供给中出现了若干现实问题

公共产品是相对于私人产品而言的一种具有共同消费性质的产品和服务,所以一般由政府供给。但如果纯粹从西方经济学的角度来理解农民教育,它并不具备公共产品“非竞争性”和“非排他性”的典型特征,因此在供给中似乎遇到了一些问题:农民教育应该由谁提供?凭什么说农民教育主

^① 中共中央、国务院:《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》。http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_548921.htm.

要由政府供给?怎么提高农民教育供给的效率?等等,我们需要为此提供理论解释。

新中国成立后很长一段时间,为了迅速恢复国民经济,国家实现了优先发展重工业的赶超发展战略目标,通过一定的城乡有别的制度安排,以“剪刀差”的形式把农业剩余转化为工业发展所需要的资本积累,从而逐渐形成了城乡有别的二元结构制度,公共产品的供给制度也被人为地分成城乡两种不同形式。这就在一定程度上使得占全国人口大多数的农民享受了少数公共服务,不能够平等地分享新中国成立后尤其是改革开放以来的发展成果,农民无法与城市市民享受到同等的教育服务。应验了亚里士多德的一句话——“凡是属于大多数人的公共事物常常是受人照顾最少的事物,人们关怀着自己的所有,而忽视公共的事物,对于公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事务”^①。

虽然在城镇化进程不断加速的发展背景下,农村人口已经发生了质的变化,但毫无疑问,今后很长一个时期我国仍将是一个发展中的农业大国。而农民人口多、素质不高的现实必然又制约着社会主义新农村建设和农村社会的持续稳定发展。所以,在深入考察我国农民教育内在需求变化的同时,积极开展农民教育研究,尤其是农民教育供给制度研究,显得十分必要和迫切。希望通过研究和交流,积极为政府决策提供服务,避免大的政策失误,少走弯路,为解决“三农”问题提供科学分析和决策依据,同时填补农民教育研究和教育经济学研究的不足。

1.1.1.3 开展农民教育,培养新型农民,是社会主义新农村建设的核心之一

农民是建设社会主义新农村的实践主体,没有千千万万“有文化,懂技术,会经营”的新型农民,农村社会建设一切都无从谈起。不少国家农村建设的成功经验告诉我们,教育农民,培养农民,向农民投资,是建设社会主义新农村最核心的内容。如荷兰作为世界上农业较发达的国家,关键就在于

① 亚里士多德著、吴寿彭译:《政治学》,商务印书馆1980年版,第48页。

拥有一批有文化、懂经营的高素质农民,更有一个投入巨大、发达完善的农业教育体系;韩国在 20 世纪 70 年代开始的新村运动引发了农村天翻地覆的变化,其核心在于其形成了包括“新村运动研修院”、“村民会馆”等自上而下的农民教育供给网络体系;在丹麦,其农业人口约为 13 万,却拥有约 7.45 万个农场主,成功的农民教育是其发展的重要保障。所以,在农业、农村和农民的“三农”体系中,农民是第一位重要的,“三农”的发展从根本上说取决于农民的发展。^① 教育农民,培养农民,这应当是社会主义新农村建设的题中应有之意。

1.1.2 研究意义

我们说,农民是农村社会的主体,农村的任何发展最终都离不开农民的作用。如何培养高素质农民,如何提高农村公共产品供给水平尤其是农民教育供给水平,成为农村社会发展中需要考虑的首要问题。虽然农民教育的公共产品特征并不强,但农业的特殊性和农民的弱势性要求其供给必然是依靠政府为主来供给。从历史和国外的经验来看,开展农民教育是农民素质提升的重要途径,是农村基础教育的有益补充,是发展农村的基本动力。其供给的状况,不仅直接影响广大农民的素质提升,更关系到农村经济社会的持续发展,以及农村社会的和谐。因此研究农民教育供给具有重大的理论和现实意义。

1.1.2.1 是进一步解读党和政府关于农民教育供给政策的需要

科学发展观是我党在新世纪从党和国家全局出发提出的重大战略思想,是马克思主义中国化的最新理论成果,是全面建设小康社会和实现社会主义现代化的根本指导方针。改革和完善农民教育制度是贯彻落实科学发展观的客观要求。农民是农村社会的主人,但农民素质偏低的现实阻碍了农村社会的发展,拉大了城乡之间的差距。党的十七大报告提出“培育有文化、懂技术、会经营的新型农民,发挥亿万农民建设社会主义新农村的主

^① 尚振海:《如何理解新农村建设的核心内容》,《甘肃日报》2006 年 6 月 7 日。

体作用”^①。十一届全国人大四次会议又提出“创新和加强社会管理”的要求。在这样的背景下探讨农民教育供给问题,对进而有效开展农民教育、不断提升农民素质具有重要意义。

1.1.2.2 为进一步提高农民教育供给效率提供理论依据

农民教育供给渠道不畅、效率不高是一个现实存在的问题,更是农民教育供给制度设计不够科学的表现,所以研究农民教育供给制度变迁不仅是一个十分重要而又迫切的现实课题,也是一个对构建农民经济学、教育经济学等学科具有支撑作用的理论课题。对农民教育供给制度进行理论研究,探讨我国农民教育供给制度的历史变迁,总结当前农民教育供给制度存在的问题,进而提出完善我国农民教育供给制度的思路 and 对策,不仅可以丰富这些学科内容体系,还可以为深化农村发展、社会教育改革和农民教育供给制度改革提供理论依据。当前我国农民教育的供给主体还是政府各部门,几乎政府所有涉农部门都提供了形式不一的农民教育。但缺乏协调的多头供给不仅效率不高,甚至存在政府供给“一头热”的情况,缺乏对农民教育需求的真实考量。农民多在被动地接受教育,教育需求缺乏畅通的诉求渠道。因此,提高农民教育供给效率需要从理论上予以探讨研究。

1.1.2.3 对指导农民教育实践、推广农业科技具有重要的现实意义

农民是农村社会管理的积极推动者和政策受益者,也是城市社会和谐的重要建设者,而这一切离不开农民教育的积极配合。改革和完善当前农民教育供给制度是广大农民群众对各级政府提出的强烈要求。目前,从农民教育的供给数量来看还处于较为紧缺的状态,远远无法满足广大农民的客观需求。同时,有限的供给还与农民群众的真实需求存在一定的差距,进一步凸显了农民教育供给与需求的矛盾。农民教育供给短缺以及供给存在的体制性和机制性弊端,严重制约了农民教育质量和农民素质的提高,阻碍了农业科技的推广和农村社会的发展。有效开展农民教育是不断满足广大

^① 胡锦涛:《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm.

农民教育需求、科技需求的重要举措,对指导农民教育实践具有重要的现实意义。

1.2 国内外研究述评

关于农民教育的供给及其机制研究,早在 20 世纪 20—30 年代,梁漱溟、晏阳初等我国学者就作出了一定的成绩,他们主张针对农民“愚、穷、弱、私”等问题在乡村开展平民教育,开创了中国农民教育供给研究之先河。法国学者孟德拉斯在 20 世纪 60 年代提出“农民的终结”,即认为传统的农业生产者即“农民”在工业社会和现代社会的社会结构中成为“即将消亡的群体”^①。在我国,“三农”问题的特殊性,使得农民教育即便作为准公共产品,政府在供给中也具有不可推卸的责任。2010 年 5 月针对本研究的查新,在福建农林大学图书馆(教育部科技查新工作站 NO5)9 大电子文献数据库(论文)共检出本研究相关中文文献 24 篇,英文文献 5 篇,但直接从供给的角度研究农民教育的文献没有。2011 年 5 月 15 日再次以“农民教育供给”为关键词在中国知网学术期刊网络出版总库进行了检索,检索结果依然为 0。

国外关于我国农民教育供给的研究,以及对我国农村公共产品的研究,总体上说来是十分有限的。西方学者对公共产品供给制度的研究背景大多是基于成熟的市场经济体制国家,而我国目前经济社会发展仍处于转型期,市场经济体制还很很不完善,具有明显的中国特色。与西方国家不同的市场基础、文化基础、政治基础,决定了西方理论可供我国农民教育借鉴的成分也是有限的。基于这些考虑,这里结合其他相关图书文献,主要就我国学者对农民教育供给制度的研究成果做一些简要回顾和梳理。

^① [法]H. 孟德拉斯著、李培林译:《农民的终结》(第 2 版),社会科学文献出版社 2010 年版,第 209 页。