

新农村公共服务体系建设丛书

新农村

教育服务

XIN NONG CUN JIAO YU FU WU

李勇 苏惠 编著



新农村公共服务体系建设丛书

主编：常曜麟

新农村教育服务

李 勇 苏 惠 编著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村教育服务 / 李勇, 苏惠编著. —北京: 中国社会出版社, 2006. 9

(新农村公共服务体系建设丛书 / 常曜麟 主编)

ISBN 7 - 5087 - 1069 - X

I. 新... II. ①李... ②苏... III. 乡村教育—概况—中国

IV. G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090324 号

丛 书 名: 新农村公共服务体系建设丛书

主 编: 常曜麟

书 名: 新农村教育服务

编 著: 李 勇 苏 惠

责任编辑: 张友华

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 5.625

字 数: 120 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 8.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万

家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等 10 大类、1000 个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主 任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委 员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

政策法规图书编辑委员会

主 任：顾金池

副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈 甦

委 员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀

宋珊萍 薛刚凌 刘 辉 赵 睿

赵一红

新农村公共服务体系建设丛书编辑委员会

主 编：常曜麟

成 员：（按姓氏笔画为序）

刘 博 江汛清 宋义平 李 勇

苏 惠 陈 健 陈崇林 周 赢

赵川芳 郝 兵 郭春丽 常铁中

曹志勇

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 农村教育发展现状	(2)
第二节 发展农村教育 建设和谐社会	(15)
第二章 农村义务教育	(22)
第一节 实现“两基”目标 扶持贫困地区	(22)
第二节 资金投入不足 基础设施落后	(24)
第三节 国家现行相关政策	(27)
第四节 大力推进农村义务教育	(31)
第五节 国外发展义务教育的经验	(35)
第三章 农村高中阶段教育及中专教育	(38)
第一节 积累人力资本 提高人口素质	(38)
第二节 高中教育规模扩大 教师队伍建设滞后	(41)
第三节 经费制约规模 生源限制发展	(43)
第四节 现代教育技术发展 带来希望与机遇	(45)
第五节 建立健全机制 积极探索创新	(50)

第四章 农村职业教育及成人教育	(53)
第一节 质量提高迅速 社会效益巨大	(53)
第二节 发展目标错位 民办教育不够规范	(55)
第三节 国家现行相关政策	(57)
第四节 高度重视教育 加强制度规范	(65)
第五章 服务于农村的高等教育	(72)
第一节 发展服务于农村的高等教育 促进经济社会发展	(73)
第二节 重点扶持西部 促进协调发展	(75)
第三节 大学生上学难 多种因素并存	(78)
第四节 促进高等教育 发展农村经济	(81)
第六章 农民工职业教育及其子女教育	(89)
第一节 我国农民工教育培训现状	(89)
第二节 进城务工就业不足 教育培训至关重要	(93)
第三节 加大教育培训力度 提高科学文化素质	(96)
第四节 完善农民工子女教育制度 培养新一代高素质公民	(105)
第七章 国外发展农村教育的经验	(112)
第一节 美国政府承担经费 教育培训机制灵活	(113)
第二节 日本实施全民教育 提高农民整体素质	(115)
第三节 韩国发展新村运动 大力普及义务教育	(116)
第四节 俄罗斯发展农村教育信息化服务	(119)
第五节 国外农村教育经验对我国的启示	(122)

目 录

第八章 我国农村教育发展展望及对策建议	(127)
第一节 “十一五”期间国家发展农村教育 的政策	(128)
第二节 加强和改进农村教育工作的建议	(133)
附录一	
《中华人民共和国义务教育法》	(150)
附录二	
国务院关于加强农村教育工作的决定	(154)
参考书目	(167)

第一章 绪 论

1949 年中华人民共和国成立以来，我国政府一向十分重视发展教育事业。经过 50 多年的努力，我国的教育取得了长足的进步。改革开放以来，我国先后制定了《中华人民共和国学位条例》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国教育法》、《教师资格条例》及《中华人民共和国高等教育法》等多项法律、法规，有力地促进了各级各类教育的发展。

我国是农业大国，农村教育在全国教育中有着举足轻重的地位，在全面建设小康社会中具有基础性、先导性、全局性的重要作用。发展农村教育，办好农村学校，是直接关系 9 亿农民切身利益，满足广大农村人口学习需求的一件大事；是提高劳动者素质，促进传统农业向现代农业转变，从根本上解决农业、农村和农民问题的关键所在；是加强农村精神文明建设，提高农民思想道德水平，促进农村经济社会协调发展的重大举措。

第一节 农村教育发展现状

一、农村教育的主要内容

我国著名教育家陶行知先生曾经说过，教育是依据生活、为了生活的“生活教育”，培养有行动能力、思考能力和创造力的人。国际 21 世纪教育委员会向联合国教科文组织提交的教育研究报告说：教育是“保证人人享有他们为充分发挥自己的才能和尽可能牢牢掌握自己的命运而需要的思想、判断、感情和想像方面的自由”。那么，什么是农村教育呢？顾名思义，农村教育是指发生在农村、为农村人口服务的教育。从教育范围上来说，农村教育一般包括基础教育、中等教育、高等教育和成人教育、职业技术教育。农村基础教育包括小学教育和初中教育，农村中等教育一般指非义务教育阶段的高中教育和中专教育，农村成人教育包括扫盲教育和其他各类成人培训。农村高等教育和职业技术教育机构一般设在城镇，同时也在农村发展中发挥着不可替代的重要作用。因此，在关注教育在农村发展中的作用时，既要关注农村基础教育、中等教育和成人教育，也要关注高等教育和职业技术教育。

二、我国农村教育发展状况

（一）“两基”目标如期实现

教育是现代文明的基石。提高国民素质，增强综合国力，必须大力发展教育事业。农村教育影响广泛，关系农村经济和社会发展的全局。1992 年后，乘着第二轮改革开放的东风，我国的教育事业开始驶入快车道，到 2000 年基本实现“两

基”这一宏伟目标——基本普及九年制义务教育和基本扫除青壮年文盲。我们向全世界宣布，我们已经基本实现这一目标，对有着 13 亿人口的发展中大国来说，这是一个非常了不起的成就。之后，党中央、国务院根据我国经济社会发展的实际逐渐将教育工作的重点进一步向农村教育倾斜。

（二）“十五”期间农村教育发展迅速

“十五”期间，农村教育被摆到重中之重的战略地位，国务院作出了《进一步加强农村教育工作的决定》，并于 2003 年召开了新中国成立以来第一次全国农村教育工作会议，出台了新增教育经费主要用于农村的重大决策，集中了更多的精力和财力，实施了一系列重大工程项目和政策，农村教育得到空前重视和切实加强。2005 年底，国务院又决定改革农村义务教育经费保障机制，把发展农村义务教育所需经费全面纳入公共财政保障范围。这一惠及亿万农民群众的重大战略举措，将使我国农村义务教育的面貌发生根本性变化。

“十五”期间，国家把巩固、提高“两基”成果，作为推动教育改革和发展的基础性工作，通过采取一系列政策措施，加大了巩固、提高的力度，使“两基”迈上了新台阶。截至 2004 年底，全国共有小学 39.4 万所，其中县镇和农村有 37 万所，占 94%；小学在校学生 1.125 亿人，其中县镇和农村学生占 84%。全国共有初中 6.3 万所，其中县镇和农村有 5.43 万所，占 86%；初中在校学生 6 475 万人，其中县镇和农村学生占 83%。2004 年全国通过“普九”验收的县（市、区）达到 2 765 个，全面完成“两基”验收工作的省（自治区、直辖市）增加了 12 个，“两基”人口覆盖率达到 93.6%。农村地区义务教育普及水平逐年提高，农村小学适龄儿童的入学率达到 98.6%，初中毛入学率达到 94.1%。2004 年，我国 15 岁以

上人口平均受教育年限已达到 8.3 年，劳动力平均受教育水平由小学毕业提高到初中毕业。国家实施了一系列重大工程项目加快农村教育的发展，取得了显著成效。到 2005 年，全国普及九年义务教育的人口地区覆盖率超过 95%，小学学龄儿童入学率达 99.15%，初中阶段毛入学率超过 95%，“十五”期间全国共扫除文盲 971.73 万人，青壮年文盲率控制在 4% 左右。

（三）农村教育财政投入大幅度增加

各级政府对于农村教育财政投入大幅度增加，基本确立了以政府投入为主发展农村义务教育的新格局。2004 年，全国农村义务教育经费（不含县镇）总投入达 1 644.77 亿元，其中预算内拨款达 1 325.88 亿元，占农村义务教育总投入的 80.61%。中央财政安排用于农村义务教育的专项资金超过 100 亿元。各省（自治区、直辖市）也不同程度地加大了对农村义务教育的经费投入，安排了农村义务教育专款，大部分已制定了财政预算内生均公用经费的拨款标准。拖欠教师工资的情况有明显好转，农村教师的国标工资基本上得到保证；农村中小学大多数现有危房得到了改造，近年来因房屋倒塌造成学生伤亡的事故明显减少。全国农村教育工作会议后，国家实施《西部地区“两基”攻坚计划》，中央拨款 100 亿元支持中西部地区建设寄宿制学校，大大提高了农村地区的入学率和巩固率。西部地区“两基”人口覆盖率与全国平均水平的差距，由 2002 年的 14 个百分点缩小到 2004 年的 7 个百分点，区域差距明显缩小。

（四）农村中小学现代远程教育工程顺利开展

国家组织实施的农村中小学现代远程教育工程至今已完成

工程的 3/5，共在中西部农村学校建成 96 600 多个教学光盘播放点、14 万个卫星教学接收点和 25 000 多个计算机教室，极大地带动中西部农村教育实现跨越式发展，有效地缓解了我国广大农村地区教育教学资源匮乏、师资短缺等问题，这对提高农村教育的质量，促进教育公平将起到至关重要的作用，对促进农村发展产生了巨大的影响。

（五）落实“两免一补”政策，推行“一费制”，减轻农民教育负担

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，把重点普及和巩固农村九年义务教育摆在更加重要的位置，体现了对新时期农村教育的高度重视。切实为农村孩子上学排忧解难，为农村教育办实事。各级政府认真落实“两免一补”政策，2005 年，中央和地方财政共计安排资金 64 亿元，其中中央财政安排免费教科书资金 27.8 亿元，地方财政主要是省级财政安排免杂费资金 27.2 亿元，寄宿生生活补助 8.6 亿元，共资助中西部贫困家庭学生 3 000 万人。同时，对 592 个国家扶贫开发工作重点县义务教育阶段的所有贫困家庭学生基本上免除了杂费，395 万贫困家庭学生得到了寄宿生活补助。积极治理教育乱收费，在全国农村地区推行“一费制”，进一步规范了学校收费行为，在一定程度上减轻了农村学生的教育负担。据有关部门的统计，“一费制”的推行减轻了农民教育负担 40 亿元。

什么是“一费制”？

为了纠正农村中小学乱收费现象，规范贫困地区农村中小学收费行为，减轻农民负担。经国务院批准，教育部、国家计委、财政部《关于坚决治理农村中小学乱收费问题的通知》（〔2001〕教电 46 号）要求各省、自治

区、直辖市人民政府从 2001 年起,对农村贫困地区中小学义务教育阶段试行“一费制”收费办法。“一费制”就是指各省、自治区、直辖市在全面清理农村中小学收费,严格核定杂费、课本费标准的基础上,综合考虑两项收费,核定一个最高收费标准,只向学生收取一项费用,不再向学生收取任何其他费用。实行“一费制”,除住宿生应需的住宿费以外,中小學生入学只缴一项费(具体分普通生、借读生两种标准)。即义务教育阶段的小学、初中学生除住宿生需交的住宿费外,只缴书杂费;非义务教育阶段的高中(含普通高中和职业高中)学生除住宿生需交的住宿费外,只缴学杂费。除此之外,未经省级政府批准,任何部门(单位)和学校均不得擅自立项收费。同时,在考虑杂费、课本费和中小学信息、英语教育的基本需要以及贫困地区实际情况后,制定“一费制”的最高限额标准。

三、农村教育发展中的主要问题及表现

尽管新中国成立 50 多年来我国农村教育事业取得了巨大进步和发展,但由于我国经济发展的水平和特殊国情,农村教育发展过程中仍然存在诸多这样那样的问题。

(一) 城乡教育差距依然存在

由于我国的特殊国情,很长一段时间以来存在的城乡二元结构造成的城乡发展不平衡。这种不平衡既是造成城乡教育差距的原因,同时,这种教育的城乡差别又反过来加剧了城乡经济社会发展的不平衡。下面一组数据的比较可以较清楚地反映我国城乡教育差距。目前,我国农村小学适龄儿童

占全国的比重为 70.68%，而教育经费仅为 56.77%；农村初中适龄人口占全国的比重为 66.13%，而教育经费只占 49.87%。农村教育办学条件低下，中小学危房面积 3 700 多万平方米，全国尚有 431 个县没有实现“两基”目标，其中，西部地区 372 个，主要是农村地区；130 万初中生、20 万小学适龄儿童因为设施条件和经费问题，失去就学机会。全国第五次人口普查数据表明，2000 年，我国农村 15 岁以上人口平均受教育年限为 6.85 年，与城市平均 9.80 年的水平相差近 3 年；全国文盲、半文盲 90% 以上集中在农村，农村 15 岁及以上人口中小学及以下文化程度者占 52.3%；高中及以上文化程度者只占 7.7%，低于城市 33 个百分点；大专以上学历仅有 0.74%，低于城市 12 个百分点。农林牧渔业从业人员中 95% 为初中、小学及以下文化程度，大专以上学历文化程度比例仅占 0.16%。^①

（二）农村教育发展任务艰巨

随着社会经济的发展和不断进步，中国的农村教育事业，特别是扫盲教育工作取得了突出的成效，但同时也要看到，我国农村教育事业的发展任务依然艰巨。由于人口众多、国力相对落后，中国内地仍有 8 700 万成人文盲，其中青壮年文盲 2 300 万人，全国 8% 的地区还没有普及九年制义务教育，全部集中在西部地区，这些地区又是非常困难的地区，在农村教育方面，最重要的任务还是大力推动西部“两基”攻坚计划和巩固九年义务教育。

目前，我国农村劳动力受教育、受专门职业技能培训的程

^① 国家人口普查办公室编：《中国 2000 年人口普查资料》，中国统计出版社，2002。

度，以及农业科技人员在农业人口中所占的比例，都很低。据 2001 年国家统计局对农村的专项调查，在农村居民家庭劳动中，小学程度以下的占 40.31%，初中程度占 49.07%，高中程度占 11.62%。据 2000 年第五次全国人口普查统计，农村人口中 15 岁以上文盲率为 8.3%。又据农业部 2002 年统计，在外出打工的 9 200 万农民工中，经过专门职业技能培训的只占 12%。与此同时，农村科技人员短缺，新中国成立以来国家培养的中高级农林技术人员累计达 247 万人，留在农林业的只有 76.8 万人；目前，在每万名农业人口中，农业技术人员平均只有 21 人，大量农业技术成果得不到推广。

（三）农村教育资金投入不足，基础设施建设落后

农村教育经费投入不足，基础设施建设落后，是制约我国农村教育发展的一个主要瓶颈。根据国家教育发展研究中心对农村中小学的抽样调查显示，在样本小学、初中，课桌椅残缺不全的分别占 37.8% 和 45.1%；实验教学仪器不全的占 59.5% 和 70.3%；教室或办公室有危房的分别占 22.3% 和 28.6%；教具、墨水、纸笔、粉笔不足的分别占到 32.55% 和 35%。截止 2002 年底，除北京、天津、上海、江苏、浙江和广东 6 省市以外，全国其他地区中小学 D 级危房（指房屋整体出现险情，不能继续使用）总面积为 4 000 万平方米。据山东省测算，全省查明危房 217 万平方米，需改造资金 10 亿元，每年还会产生 150 万平方米的危房，需改造资金 7 亿元，加上累计欠款 5 亿元，危房改造资金缺口较大。据四川省统计，全省仅 D 级危房就达 270 万平方米。现有农村教育的办学条件只能勉强满足学科教学的基本需要，离全面推进素质教育的要求