

Lun Nongcun Jiaoyu

论农村教育 与“三农”问题

项 蕾 / 著

贵州教育出版社

Yu Sannong Wenti

Lun Nongcun Jiaoyu

论农村教育 与“三农”问题

项 蕾 / 著

贵州教育出版社
Yu Sannong Wenti

农

图书在版编目(CIP)数据

论农村教育与“三农”问题/项蕾著. —贵阳:贵州教育出版社, 2007. 10

ISBN 978—7—80650—880—0

I. 论… II. 项… III. 乡村教育—研究—中国 IV. G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 153908 号

论农村教育与“三农”问题

项 蕾 著

出版发行 贵州教育出版社

社 址 贵阳市黄山冲路 18 号 A 栋

(电话 8654672 邮编 550003)

印 刷 贵阳市儿童福利院印刷分厂

开 本 850mm×1168mm 1/32

印张字数 9 印张 230 千字

版次印次 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978—7—80650—880—0/G·762 定价:20.00 元

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

厂址:贵阳市旭东路 48 号 电话:6760971 邮编:550001

序

农村教育历来是我国教育事业发展中的重点和难题,农村教育事业的发展关系农村工作的全局。农村教育在全面建设小康社会中具有基础性、先导性和全局性的重要作用。农村教育水平的高低关系到各级各类人才的培养和整个教育事业的发展,关系到全民族素质的提高。解决好 8 亿多农村人口的受教育问题,优先发展农村教育,是实现“三个代表”重要思想建设社会主义新农村的具体体现,是全面建设小康社会的必然选择。

农村教育问题已成为中国教育的首要问题,也是当前中国农村经济社会发展中最重要的问题。我国农村人口多,科技文化素质低,我国教育的普及,全民素质的提高,在很大程度上取决于农村教育的改革和发展。农民受教育不足,科技文化素质低下,已成为制约农业实现现代化的根本因素。因此,发展农村教育,提高劳动者素质,是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。

党和政府非常重视农村教育工作。党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出:“农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题”,“农业的根本出路在科技、在教育”,“发展农村教育事业是落实科教兴农方针,提高农村人口素质的关键。”党的十六大报告则明确提出要“加大对农村教育的支持”力度,“完善国家资助贫困学生的政策和制度”。2003 年 1 月,中共中央召开农村工作会议,明确提出要把解决农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重。同年 9 月,国务院在北京召开了全国农村教育工作会议。会议以“三个代表”重要思想和党的十六大精神为指导,贯彻落实《国务院

关于进一步加强农村教育工作的决定》，统一思想，提高认识，交流经验，落实任务，进一步动员和组织力量，加快发展，深化改革，努力开创我国农村教育工作的新局面。这是新一届政府在新形势下实施科教兴国战略，推进农村小康社会建设和城乡协调发展的重大举措，在我国农村教育发展史上具有里程碑的意义。同时这也标志着我国农村教育改革和发展掀开了新的篇章。

进入 21 世纪，世界进入知识经济社会，中国进入全面建设小康社会的历史阶段。知识经济和小康社会建设都对公民的基本素质提出了新的更高的要求。进入新世纪，中国的教育形势也发生了重大变化：高校的扩招，使中国的高等教育步入大众化阶段；高中教育不断扩展；学习型社会的建立已成为一种新的趋势。

党的十六届五中全会提出，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，建设社会主义新农村。同时强调，要培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，提高农民的整体素质，是社会主义新农村建设不可或缺的条件和基础，是农村教育长期而艰巨、十分紧迫和重要的任务。因此，农村教育必须与时俱进，根据新时代的新情况、新要求对农村教育的发展方向和发展道路进行认真的思考与研究，以保新世纪农村教育正确、健康地发展。

《论农村教育与“三农”问题》一书，作者在总结我国农村教育取得巨大成就的基础上，从认识“三农”、了解“三农”的现状入手，分析农村教育面临的问题和挑战。全面论述农村教育发展新阶段，特别是在建设社会主义新农村的重要历史任务中农村教育的转型问题；全面论述新时期、新阶段农村教育的改革与发展的新思路、新举措，提出农村教育改革的核心是实行“三教统筹”和“农科教结合”，“为农业、农村和农民服务”，为培养建设社会主义新农村的新型农民服务。书中深刻地分析了我国农村正在发生的深刻变革对农村教育的新要求，提出了增强办学的针对性和适用性。作

者对农村基础教育、职业教育、成人教育、发展农村中小学远程教育工程和加大对农村劳动力转移培训等方面都进行了详尽的论述,提出了许多新的见解。本书是关于农村教育工作的专著,有很强的理论性和可操作性,值得各级领导和各级各类教育工作者一读。

2006年5月

目 录

第一章 认识“三农”,了解“三农”	(1)
第一节 新阶段的“三农”现状分析	(1)
第二节 中国“三农”问题陷入困境的成因分析	(6)
第三节 中国是一个灾多、灾重的国家	(21)
第二章 “三农”发展新阶段的农村教育转型问题	(24)
第一节 深化对中国农村第二次大变革的认识	(24)
第二节 培养和造就适应社会主义新农村建设需要的新型 农民是农村教育的首要任务	(34)
第三节 城镇化和工业化双轮驱动下的农村教育	(38)
第四节 在“三农”发展新阶段确立农村教育科学合理的 定位	(43)
第五节 农村教育改革与创新的新思路	(48)
第六节 实施就业与创业教育是农村教育改革的基本目标 和重要任务	(48)
第七节 积极构建农村终身教育体系和学习化社会,以促 进人的全面发展	(50)
第八节 未来农村教育发展的趋势	(56)
第三章 中国农村教育的机遇、改革、发展与挑战	(61)
第一节 中国农村教育发展的最佳机遇期	(61)
第二节 农村教育的改革与发展进入跨越式的飞速发展期	(72)
第三节 新世纪农村教育发展 with 改革面临的新问题	(80)
第四节 新时期我国农村教育面临的挑战	(88)
第四章 农村教育改革与发展的新思路、新举措	(95)
第一节 农村教育为民服务	(95)

第二节	探索建立科学发展观指导下的可持续发展教育.....	(110)
第三节	坚持积极进取、实事求是、分区规划和分类指导的原则,促进农村义务教育持续健康的发展 ...	(117)
第四节	根据农村教育改革与发展的需要,进一步完善农村教育管理体制.....	(129)
第五节	加强农村初中建设和改造薄弱初中,切实解决农村初中辍学问题.....	(134)
第六节	探索和实践农村初中课程改革与教材建设.....	(149)
第七节	关注进城务工就业农民子女的教育,是农村普及九年义务教育的重要方面.....	(161)
第八节	试行“教育券”——一场有争议的改革.....	(168)
第九节	关注农村留守儿童的教育问题.....	(185)
第五章	大力推进农村“三教统筹”和“农科教结合”,促进农村现代化建设.....	(187)
第一节	实行“三教统筹”和“农科教结合”是农村教育改革的方向,是解决好农业、农村和农民问题的重要举措.....	(187)
第二节	坚持“三教统筹”协调发展.....	(191)
第三节	加大“农科教结合”的统筹协调力度.....	(193)
第四节	强化建立“三教统筹”的运行机制.....	(195)
第五节	“三教统筹”结合模式的选择.....	(201)
第六节	有关“三教统筹”几种观点的借鉴.....	(203)
第六章	大力发展农村职业教育,开发农村人力资源	(207)
第一节	农村职业技术教育的现状和问题.....	(209)
第二节	认清农村职业技术教育的新形势,强化地方政府对职业技术教育的统筹管理.....	(212)
第三节	农村职业教育发展思路及改革方向.....	(218)

第四节	深化多项改革,满足劳动力就业需求和人力资源开发需要.....	(223)
第五节	积极探索发展有地方特色的农村职业技术教育.....	(230)
第七章	大力发展多样化的农村成人教育和继续教育.....	(237)
第一节	农村成人教育是实现科教兴农战略的一项重要措施.....	(238)
第二节	农村成人教育发展中存在的问题.....	(240)
第三节	必须高度重视农村成人教育的发展.....	(243)
第八章	积极推进农村中小学现代远程教育工程.....	(244)
第一节	农村中小学现代远程教育工程试点工作已全面启动.....	(247)
第二节	认真总结试点工作经验,扩大试点规模,全面推进农村中小学现代远程教育工程.....	(255)
第三节	努力提高农村中小学信息教育课的教学质量.....	(260)
第四节	中小学“校本”信息技术培训的几个问题.....	(263)
第五节	加强农村基础教育资源的建设与应用.....	(268)
第九章	以服务为宗旨,以就业为导向,加大对农村劳动力转移的培训力度.....	(268)
第一节	加强农民技术培训,提高农民科技文化素质,是解决“三农”问题的重中之重.....	(272)
第二节	新时期、新阶段的农民培训工作要以就业为导向,以农民增收为目的.....	(275)

第一章 认识“三农”，了解“三农”

第一节 新阶段的“三农”现状分析

中国的农业、农村和农民问题，已经成为影响我国现代化建设和发展的主要因素，关系到我们整个国家的命运，关系到我国现有的现代化水平能不能维持，关系到我们 20 多年来的改革开放成果能否继续保持了严峻问题。

解决好“三农”问题，加快农业和农村的发展，是保持国民经济持续、快速、协调、健康发展的必然要求，是实现全面建设小康社会宏伟目标的必然要求，是维护社会稳定和国家长治久安的必然要求。

当前，我国农业发展正处在一个关键时期，进入了发展新阶段。这是党中央、国务院审时度势做出的重要判断，是全党对农业和农村经济发展规律的科学认识，也是我们制定农村政策、指导农村工作的基本依据。基于这一科学判断，党中央、国务院做出了推进农业和农村经济结构战略性调整的重大决策，提出了要把增加农民收入作为中心任务和基本目标，制定了“多予、少取、放活”的方针，采取了一系列政策措施，并确定“解决农业、农村和农民问题是我们全部工作的重中之重”，为农业和农村经济发展取得巨大成就奠定了基础。

新阶段农业和农村发生的重大变化，既为农村经济和社会发展带来了许多新气象和新机遇，也带来了不少新课题和新挑战，对农村经济增长方式运行机制和管理体制的转变提出了新要求和新

第一章 认识“三农”，了解“三农”

任务。新阶段农业、农村发展面临着资源和市场的双重约束，面临着发展经济与保护环境的双重压力，面临着国内市场与国际市场的双重挑战，面临着产业结构和就业结构的双重调整，面临着增加农民收入和保障粮食等农产品供给的双重目标，面临着促进经济增长和发展社会事业的双重任务。我们必须全面理解新阶段的内涵，深刻认识新阶段的特征，准确把握新阶段的规律，采取更加有效的措施，加快农业和农村的发展。

美国哈佛大学经济学家怀特·帕金斯曾经说过：“对于未来的改革者来说，中国经历的政治经验显而易见但又常常被遗忘——改革进程中应该有明确的受益者。”在上个世纪 80 年代的改革之初，受益者除了“大包干”的农民，还有个体工商户和深圳特区的拓荒者。但当改革的中心转移到城市，受益者就变成了新生的企业阶层，通过寻租活动迅速富起来的政府官员，以及勉强可以称之为群体的中产阶级；而作为我们这个社会最大群体的 9 亿农民非但不是受益者，甚至还出现“今不如昔”的局面。我们常常骄傲的宣称：我们以世界 7% 的耕地，养活了占世界 21% 的人口，我们的农民为 13 亿人口提供了足够的粮食。可是我们却很少想到，我们是以占世界 40% 的农民才养活占世界 21% 的人口的。这说明我们的农业目前还相当落后，绝大多数农民的生活水平还很低。

2000 年春天，湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平在给国务院领导的一封信中说“农民真苦，农村真穷，农业真危险”。当时的国务院总理朱镕基曾动情地批复道：“‘农民真苦、农村真穷、农业真危险’，虽非全面情况，但问题在于我们往往把一些好的情况当做全面情况，而又误信基层的‘报喜’，忽视问题的严重性。”“农民真苦，农村真穷、农业真危险”，是指 20 世纪 80 年代以来，由于推行家庭联产承包责任制，我国农村一部分地区的一部分人先富了起来，但大部分地区的大部分农民收入却减缓了、停滞了，同时农民的负担逐渐加重，有的地方农民的实际负担占纯收入的 15%，

甚至 20%。越是贫困地区,越是以农为主的地区,农民负担越重。由于农民苦,农村穷,结果就是农业真危险。目前的“三农”问题可以用一个“弱”字来回答,即:农民是弱势群体,农业是弱质产业,农村是一个地位正在愈加相对弱化的区域。

自上个世纪 90 年代以来,农民收入始终处于低速增长。“三农”问题的核心是农民,而农民问题的核心是收入低下。改革开放初期,作为农村改革受益者的农民,曾有一段好日子。统计资料表明,1978 年至 1984 年,中国农民人均纯收入增长率为 13.4%,为增长速度最快的时期;1994 至 1996 年年均增收 300 元,为增长金额最高的年份。这一时期,城乡之间一度缩小到 1:19 的差距。1996 年是一个转折点,这一年中国农民人均纯收入在取得比上年增长 9% 的增幅后,便进入了急转直下的阶段。“八五”期间(1991~1995)全国农村人均纯收入年均增长 9.2%(均已扣除物价上涨因素),至“九五”期间(1996~2000)降为年均增长 2.89%。进入“十五”之后的 2001 年,尽管由于粮食价格短暂上涨带来了农民收入增长的小高潮,使农村居民纯收入比 2000 年增长 4.2%,2002 年又回升到 4.8%,但好景不长,2003 年又回落到 4.3%,而且这个增幅还是在粮棉价格大幅上涨,农业收入从中获 300 亿元的情况下才得以实现的。从 1997 年到 2003 年,全国农民人均纯收入的增幅已连续 7 年没有超过 5%,最高的年份增长 4.8%,最低的年份只增长 2.1%,年均增长 4%,仅相当于同期城镇居民收入平均增长的一半。

另一个值得重视的是以粮食生产为主的纯收入增长更为困难。过去几年中,由于不少农产品供过于求,价格下跌,导致农民来自农业的收入额减少。按农民纯收入三大主要组成部分即:农户家庭经营纯收入(包括农户农业生产及在家非农生产的收入)、工资性收入(劳动报酬收入)和其他收入(包括财政性收入与转入人)分析,自“八五”结束时的 1996 年起至 2003 年,中国农民人均

纯收入从 1 577.74 元增长到 2 622 元，总体增幅为 66%，其中家庭经营纯收入从 1 125.79 元增至 1 488 元，增幅为 32%；工资性收入从 353.7 元增至 919 元，增长近 160%；其他收入从 98.25 元增至 163 元，增长 66%。其中，家庭经营纯收入在 1998 至 2000 年 3 年间出现持续地减收。从 1997 年至 2003 年，农民人均纯收入只增加了 380 元，而同期居民人均纯收入却增加了 2 500 多元，农民人均纯收入的增长额还不足城镇居民增长额的 1/6。农民来自农业的直接收入不仅没有增加，反而人均减少了 100 多元，农民来自农业收入的减少，必然影响到农民的种粮积极性。从 2000 年以来的 4 年间，粮食生产一直下滑，播种面积不断下降。2003 年粮食播种面积为 14.9 亿亩，比 1998 年减少了 2.2 亿亩，粮食总产量降到 4 300 多亿公斤。尽管我国目前的粮食产量加上国有粮食部门现有的库存存粮，仍然是供大于求的格局，但是，毕竟当年产量与需求之间的缺口正在逐步扩大，必须动用部分库存存粮才能满足需求，长此以往，粮食供求形势总有一天会出现逆转。

由于农民收入持续低速增长，城乡居民收入差距在继续扩大。1987 年农民的人均纯收入为 2 090 元，城镇居民的人均可支配收入为 5 160 元，两者的收入差距为 1 : 2.47；2003 年农民的人均纯收入为 2 622 元，城镇居民为 8 500 元，差距已扩大为 1 : 3.24。也就是说，城镇居民的人均纯收入是农民人均纯收入的三倍还要多。这还是按照国家统计局个人收入概念计算出来的，即城镇居民的人均可支配收入与农村农民人均纯收入的比率。这样一个收入差距，还不能真实地反映城乡之间的实际收入，或者用现代西方经济学的概念，还不能真实地反映城乡之间实际福利水平的差别。因为城镇居民可支配收入还不能涵盖城镇居民享有的各种各样的实物补贴，比如说城镇居民中很多人是享受公费医疗的，而农村居民却没有这种待遇。城镇的中小学能够获得国家的大量财政补贴，而农村学校得到的补贴却较少，农民还要集资办学。城镇居民

享受养老金保障、失业保险、最低生活费救济,而这些对农民来说却无从获得。如果把这些因素考虑进去,有人估计城镇居民的人均纯收入可能会达到农民人均纯收入的四五倍,甚至更多。

与其他国家相比,如果仅仅看货币收入差距,或者说名义收入差距,非洲的津巴布韦的城乡收入差距比中国的城乡收入差距稍微高一点。但是,如果把非货币因素考虑进去,中国的城乡收入差距是世界上最高的。

城乡收入差距的不断扩大,农民收入长期上不去,不仅影响农民生活水平的提高,而且还影响粮食生产和其他农产品的供给;不仅制约农村经济的发展,而且还制约整个国民经济的增长。

中国(海南)改革发展研究院的专家认为,当前我国农业、农村、农民发展面临的突出问题可以表述为“五个严重”:一是农业经济和农民收入“两个增长”严重困难;二是农民就业严重不足;三是农村发展严重滞后;四是区域、城乡、农户之间收入严重不平衡;五是农民土地,甚至政府预期严重下降。可见,当前的“三农”问题已经远远超出了农业、农村、农民的范畴,关系到中国工业化、城市化、共同富裕、可持续发展以及以人为本等一系列中国社会发展的重大问题,成为影响我国经济社会发展的全局性问题。为此,我们必须坚定不移地推行统筹城乡社会经济发展战略,治标治本兼顾,一揽子解决当前农业、农村、农民所面临的各种尖锐矛盾。我国现代化建设正处于关键时期,能否抓住机遇,继续深化认识和处理现代化的进程中所产生的农业、农村和农民方面的新情况、新问题、新矛盾,是对中国共产党领导的中华民族伟大复兴的又一次严峻考验。必须把全党、全社会对农业、农村、农民问题的认识推向一个新的高度,深刻认识农村、农业、农民问题的长期性、紧迫性。可以说“三农”问题的解决之日,就是现代化实现之时。

第二节 中国“三农”问题陷入于困境的成因分析

一、“剪刀差”

在很长的一个历史阶段，中国农村居民收入一直以农产品销售收入为主，尤以种植业生产收入为最主要的部分。在过去以城市为中心的计划经济时代，城市需要什么，农村就种什么；城市需要多少，农民就种多少。种出来的农产品和农民所需要的工业品，完全由国家订价，农民没有任何讨价还价的余地。这就是产生于20世纪50年代以来，完全违背其自身价值的工农产品的剪刀差。因此，在相当长的历史时期，中国的农民自己勒紧肚子，保证了城里人吃饭，保证工业建设。我们走了一条与前苏联相同的牺牲农业保工业的道路。中国的粮食统购统销一直是以粮食短缺为基础的。国家为了保证粮食的市场供应和调剂全国地区间的平衡，不得不用行政手段向农民索取粮食，除了硬性规定任务外，价格更是长期处于低水平。到1976年，每50公斤的粮食统购价仅10.75元，农民满满的一担粮食只能换回一张10元的人民币。根据对全国1296个生产队的六种主要粮食生产成本进行调查，平均每50公斤粮食成本已达到11.6元，而卖给国家仅10.75元，农民要倒贴0.85元。到1978年，竟有35.37%的农民人均年收入不到100元，有231个县人均年收入低于50元。许多地方的农民劳作一天只值8分钱，大部分农民处在贫困饥饿的状态。据1978年的统计，全国有31.5%的农户是超支户，共欠超支款74.7亿元，平均每户超支139元。每个农业人口的商品购买力1957年为36.94元，1977年仍只有58.57元。粮食价格严重偏低，致使解放30多

年后,广大农民连自己的温饱问题都没有解决。据一些专家计算,从1952年至1986年,我国压低农产品价格,从农业拿走的资金达5832亿元,通过税收拿走的资金1044亿元,两项合计6876亿元,占农业所创造价值的18.5%。在这种人为的压低农产品价格的影响下,工农业劳动生产率出现了较大的差异,据统计,二者之比达到4.8比1的程度,近5个农民劳动的价值只相当于1个工人的水平。在这种劳动生产率扭曲差异下,农民被沦为社会最底层,直不起腰,抬不起头。导致城乡居民生活水平相差2.7倍,许多地区农民连温饱都不能维持,不得不靠国家救济过活。

中共中央政策研究室、国务院发展研究中心的“农业投入”课题组曾经做过估计:仅1979~1994年的16年间,政府通过工农产品剪刀差大约取得了15000亿元收入,同期农业税收入为1755亿元,同期财政支农支出3679亿元,政府提取农业剩余净额为12986亿元,平均每年从农业部门流出的资金净额达811亿元。

据有关资料统计,从1989年以来,工农业产品价格剪刀差累计扩大16.5%。其绝对值逐年递增,20世纪五六十年代,每年为一二百亿元,70年代达700亿元,1991年达2000亿元。1979年到1985年剪刀差额以平均每年9.5%的速度递增,1986年至1991年则加快到16.9%,农民人均剪刀差负担1985年比1978年增加42元,1991年则比1985年增加125元,达到217元。再加上农业税,每个农业劳动力为工业建设1990年最高无偿提供资金达266元。

纵观建国以来的历史,当国民经济运行出现波动,遇到困难时,倒霉的总是农民。国家通过财政、税收、价格、金融、信贷、政策倾斜,首先保证城市和工业的发展,农民和农村在这种条件下就要做出更大的贡献。1988年通货膨胀,国家进行了一次宏观经济调整,致使1989年的农民人均纯收入明显减少,并出现改革开放以来农民人均纯收入第一次负增长。随后90年代中期,又一次宏观

经济调整,农民付出的代价比历次都大,1994年至1999年粮食总产平均以5 000公斤计算,1996年11月,大米、小麦、玉米三种粮食的平均价格为每公斤2.71元,当年农民所得是10 355亿元,可是到1999年11月这三种粮食的平均价格就减到每公斤1.55元,农民从粮食所得则是7 075亿元。1996年中国粮食总产是5 045亿公斤,1999年总产是5 080亿公斤,但增产不增收,农民实际收入反而减少了3 280亿元。除粮食外,其他农副产品价格也大跌。1999年与1994年相比,农民从农业生产所获得的收入,至少要减少4 000亿元。有人估计,从1996年至2000年的4年间,中国农民实际收入减少至少16 000亿元。这就是中国农民在保证国家宏观经济调整、顺利实现国企改革、稳定城市社会安定所做出的巨大牺牲。

市场条件下的“新剪刀差”主要不是通过压低农产品价格来剥夺农民剩余,而是以压低农业生产资料价格(主要是土地)和农民劳动力价格(即农民工工资)来获取城市发展资本。先看土地,根据国土资源部2004年发布的数据,中国人均耕地面积减少到1.41亩,不到世界人均平均水平的40%。特别是10年来,我国净减少耕地上亿亩。除了实施生态退耕、灾害损毁等原因外,开发区、新区、住宅区、新建厂房等成了蚕食农村土地的“大食客”。每一轮“圈地风”刮来,受损害的便是农民。土地到了开发商那里,变成了牟取暴利的工具。世界房地产的平均率利润一般都在5%左右,而我国却在10%以上,中高档房地产的平均利润率则达到30%甚至40%。这种暴利使得社会各行业纷纷进军房地产开发,为获得土地激烈竞争。

压低劳动力价格是城市通过“新剪刀差”从农民那里获得积累的另一形式。改革早期,农民到沿海城市打工,每个月可得到四五百元收入。这对于农民一年的收入来讲,具有很大的吸引力。然而,由于农村劳动力的“无限供给”,促使城市的厂主可以在多年