



中国全民教育报告 (2005年10月)

——聚焦农村教育



中国全民教育报告 (2005年10月)

——聚焦农村教育

目 录

引 言	1
第一章 履行承诺	
一、中国政府始终把全民教育摆在优先发展的战略地位	4
二、中国农村教育的发展道路	6
三、以政府为主导，利用各方面力量，推进全民教育的均衡发展	7
四、深化改革，加强督导，保障义务教育的实施	9
第二章 进展与成就	
一、义务教育实现了新的历史性跨越	12
二、成人扫盲取得巨大成就	16
三、农村职业教育和成人技术培训得到进一步发展	16
四、学前教育稳步健康发展	17
五、性别差异进一步缩小	18
六、少数民族教育与特殊教育进一步发展	19
七、全面提高教育质量，深化课程和教学内容改革	20
第三章 目标与对策	
一、形势与挑战	22
二、发展目标	22
三、对策与举措	23

Contents

Foreword	1
Chapter One Implemented Commitments	
I. The Chinese government has always taken education for all as its priority of development which is of strategic importance.....	4
II. Approaches of educational development in China' rural areas.....	7
III. Promoting a balance development of education for all with government as major investors and social sectors as co-investors.....	10
IV. Guaranteeing the implementation of compulsory education through deepening reform and strengthening supervision.....	13
Chapter Two Progress and Achievements	
I. Historical progress has been made in compulsory education.....	16
II. Great achievements have been made in adult literacy.....	21
III. Rural vocational education and adult technical training further developed.....	22
IV. Preschool education enjoys steady and sound development.....	24
V. Gender gap in education was further narrowed.....	25
VI. Education for ethnic minorities and special education have been further developed.....	26
VII. The quality of education was improved in an all-round way and the reform of curriculums and content of teaching were deepened.....	27
Chapter Three Goals and Policy Measures	
I. Realities and Challenges.....	30
II. Development Goals.....	31
III. Policies and measures.....	33

引 言

农村教育关乎全民教育，全民教育关乎国家强盛和民族兴旺。提高全民教育的发展水平和质量，既是国际社会的普遍理念，也是各国政府持续努力的方向。通过实现全民教育，提高各国人口素质，缩小与发达国家的差距，从而实现全人类的共同发展，这是世界全民教育对人类发展的巨大贡献。

中国是世界上人口最多的发展中国家，2004年总人口接近13亿人，其中农村人口占60%以上。中国地域辽阔，区域之间、城乡之间发展极不平衡。中国构建和谐社会，农村发展是关键。因此，中国政府把建设社会主义新农村作为全面建设小康社会的重中之重，把加强农村教育，特别是农村的九年义务教育作为教育发展的重中之重。

1990年3月泰国宗滴恩世界全民教育大会之后，中国政府于1993年3月1日在北京召开了“全民教育国家级大会”，这是中国政府对世界全民教育大会做出的重要行动。会议制定了九十年代中国全民教育发展的目标。中国政府经过多年的不懈努力，到2000年底如期实现了既定目标。

2000年达喀尔会议以后，中国政府秉承向国际社会做出的庄严承诺，制定了《中国全民教育行动计划（2000 - 2015）》，重申了中国全民教育发展的重点领域：使所有儿童都能入学，并完成高质量的初等和初中阶段义务教育；明显降低小学和初中入学率的性别差异，实现教育平等；重点发展农村教育、西部贫困地区教育和少数民族教育；加强残疾儿童教育、婴幼儿保育和早期教育；进一步扫除成人文盲（尤其是妇女）和满足青年人和成人的基本学习需要。充分反映了达喀尔世界全民教育论坛会议的观点和《达喀尔行动纲领》中阐述的六项共同承诺及12项保证。

多年来，中国政府和社会各界采取了一系列切实措施，进一步推动了全民教育持续、健康的发展，特别是扫盲和农村教育得到了空前重视，呈现出良好的发展态势，取得了令人鼓舞的成就。

第一章

履行承诺

一、中国政府始终把全民教育摆在优先发展的战略地位

为了更好地落实《达喀尔行动纲领》确定的各项目标，中国政府对21世纪初教育发展进行了全面部署，从农村教育、成人扫盲和性别差异等三个方面切实推进了全民教育的发展。

1. 重点推进西部农村教育快速发展

中国政府以广大人民群众的根本利益为宗旨，把全民教育作为惠及全体公民生活质量与福祉的基本途径，将农村教育作为实现全民教育的关键环节，并做出了坚持不懈的努力。

——2001年国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》。

——2002年国务院颁布了《大力发展职业教育的决定》。

——2003年国务院开了新中国成立以来第一次全国农村教育工作会议，并颁发了《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》，要求各级政府认真落实中央关于新增教育经费主要用于农村的要求，加快推进西部“两基”攻坚、深化农村教育改革，决定实施西部地区“两基”攻坚计划、“农村中小学现代远程教育工程”和实行资助贫困家庭学生就学的“两免一补”政策，促进我国区域之间、城乡之间义务教育的均衡发展。

——2004年教育部颁布的《2003—2007年教育振兴行动计划》，坚持把农村教育摆在重中之重的地位，继续实施“国家贫困地区义务教育工程”和“中小学危房改造工程”。

——2004年中国政府启动了《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004-2007)》，针对“两基”攻坚工作中存在的困难和问题，采取对西部教育重点投入，抓好农村寄宿制学校工程的建设、加强教师队伍建设，提高教学质量等一些列重大措施，有力地推动了西部地区的教育发展。

2. 大力推进农村扫盲工作

为落实《达喀尔行动纲领》中扫盲教育的目标，中国政府采取了一系列行动，巩固和扩大扫盲工作成果，重点推进贫困地区、少数民族和妇女的扫盲教育。各省(自治区、直辖市)建立了政府统一领导、各有关部门齐抓共管，统筹规划初等教育普及、成人扫盲及扫盲后继续教育。

——2002年国务院转发了教育部等12个部门《关于“十五”期间扫除文盲工作的意见》，制定了有效的规划和措施，使扫盲教育取得了新的进展。

——按照《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》的要求，中央和地方



各级政府在确保农村义务教育投入的同时，增加了对扫盲教育的经费投入，保障扫盲工作的顺利开展；国务院决定尚未实现基本扫除青壮年文盲的省、自治区需设立贫困地区扫盲项目，并要求少数民族地区扫盲教育要增加民族风俗、传统文化知识，并使用民族文字扫盲。中国政府实施“两基”攻坚计划，全面部署西部地区扫盲工作。

——2001年，中国政府召开了全国扫盲工作会议，颁布了《关于“十五”期间扫盲工作的意见》，推进了扫盲课程与教学改革，形成了以扫盲对象基本学习需求为导向的扫盲教育机制，采取了多渠道解决扫盲工作经费的举措，坚持扫盲工作督导评估制度，重点推进贫困地区、少数民族和妇女的扫盲教育。

——坚持分区规划，分类指导的原则，中国对不同地区提出了不同的要求，坚持“一堵二扫三提高”的原则，坚决堵住新文盲，大力扫除剩余文盲，深化扫盲课程和教学改革、各地依托农村中小学和成人学校，建立扫盲教学实施网络等切实措施。

——中国政府将扫除妇女文盲作为扫盲工作的重点，积极开展妇女的扫盲教育，努力探索适合妇女特点的多种形式扫盲途径和方法。政府有关部门和全国妇联共同开展了以妇女为对象的“巾帼扫盲行动”。

3. 努力消除性别差异

消除初等和中等教育方面男女不平等，到2015年实现教育方面的男女平等，重点保证妇女拥有完全平等的权利接受并完成优良的基础教育，是达喀尔全民教育六项目标之一。中国政府为此做出了巨大努力，采取了积极行动，制定了一系列政策措施，保证目标的实现。

——中国政府正式签署和成功履行了《消除对妇女一切形式歧视公约》，连续制定并实施了《中国妇女发展纲要》和《中国儿童发展纲要》，在改善妇女和女童（特别在贫困地区）的生存、保护和发展环境方面，开展了卓有成效的工作。采取切实措施和行动，保障女童接受九年义务教育的权利，增加女性接受中等教育的机会，重点扫除青壮年女性文盲，提高妇女的终身教育水平和平均受教育年限。

——中国政府高度关注女童的入学问题。各级政府对贫困地区、民族地区女童教育制定了专门政策措施，努力提高农村地区女童的义务教育普及水平。此外，国家还制定专门政策，保障包括女童在内的农村流动儿童接受义务教育的权利。

——此外，由中国青少年发展基金会和中国儿童少年基金会组织的“希望工程”和“春蕾计划”，资助了大量失学、辍学女童重返校园，这已成为中国政府推进该项工作的重要补充。

二、中国农村教育的发展道路

中国是人口最多的发展中国家，各地区经济社会发展极不平衡。根据这一基本国情，在不同发展水平地区实施有步骤、有重点推进战略，促进了农村、尤其是西部农村全民教育的快速发展。

1. 根据中国国情，实施分区规划与分类指导

中国各地区经济社会发展水平存在较大差异，政府从各地区发展的实际需要与可能出发，实施了教育发展分区规划和分类指导。东部、中部、西部按照不同要求分别推进，西部地区重点实施“国家西部地区‘两基’攻坚计划”，加强西部地区农村中小学建设。加强少数民族地区和妇女扫盲教育工作；中部地区重点发展农村教育，保证中部农村地区的“两基”巩固的提高；东部地区积极推进农村地区高水平、高质量“普九”，鼓励有条件地区普及高中教育和各类教育培训。

2. 为农村九年义务教育提供条件保障

中国政府根据农村义务教育发展的需要，对农村中小学进行了合理的规划，制定了农村中小学校舍建设标准和教学仪器设备、图书的配备标准，并设置了学校，配备了教学设备和设施，保证了普及九年义务教育的顺利推行。中国政府还实施了“农村寄宿制学校建设工程”，为人口居住分散地区、边缘地区和山区学生就学提供良好的学习环境。目前，农村适龄儿童基本能够按照就近入学的原则就学。

3. 将加强农村中小学师资队伍建设作为普及九年义务教育的关键

根据农村义务教育的需要，制定了农村中小学教师编制标准，建立了教师资格制度，为农村中小学配备基本满足需求、条件基本合格的教师。为提高农村中小学师资的待遇，中国政府加大了保证对农村教师工资的转移支付力度，建立了由县级财政统一发放农村中小学教师工资的制度、对在农村边远地区任教教师给予补助的政策，并且以优惠政策吸引优秀大学毕业生到农村任教，加大对农村在职教师的培训力度，组织城镇优秀教师以不同的方式对口支援农村等政策提高农村中小学教师素质。

4. 充分利用远程教育提高质量

中国政府把农村的教育信息化建设作为缩小城乡差异、实现跨越式发展的重要举措。大力推进信息技术在教学过程中的应用，将优质教育资源送到广大农村，逐步实现教学内容的呈现方式、学生的学习方式、教师的教学方式和师生互动方式的变革，信息技术的介入，创新了教育教学模式，有力地促进了教育质量的提高。

投入近百亿元用于实施农村中小学现代远程教育工程。“工程”的实施大大促进了农村教育信息化的建设，为农村教育实现跨越式发展奠定了坚实的基础。同时也



解决师资短缺和师资质量低的矛盾。目前已经使得60%的农村学生直接受益。这已成为我国农村教育发展中的有效举措和亮点，也是中国政府推进农村教育发展的一个宝贵经验。今后，中国政府将继续加大投入，扩大覆盖面，全面提高教学质量。

5. 坚持农业、科技、教育相结合和基础教育、职业教育与成人教育统筹与协调发展

为增强办学的针对性和实用性，满足农民群众多样化的学习需求，中国政府在农村实行基础教育、职业教育和成人教育的“三教统筹”。大力拓展中小学和中等职业学校的教育功能，以县级中等职业教育学校或职业教育中心为龙头，通过农村成人学校、普通中小学、农业推广、培训机构，因地制宜地开展灵活多样的农民教育与培训。如部分地区实行的“一网两工程”，建立了职成教育为农服务网，实施职成教育强县富民工程和职成教育促进劳动力转移培训工程。

各类学校设施、图书馆、阅览室等向社区和农民开放，由教育管理部门统筹规划，在本地区各中小学校和职业学校增加“镇成人学校、分校、培训点”或“社区教育中心、分中心、培训点”的职能，形成“一长管两校，一师任两教”，充分利用人力和教育资源。

利用农业、科技、教育部门的资源，共同开展技术引进、教育培训、推广服务等项工作，使其成为乡村基层开展文化、科技和教育活动的重要基地。利用现有农业示范场所、科技推广基地等多种资源，鼓励有丰富实践经验的专业技术人员担任专兼职指导教师，指导和支持农村学校积极开展各种劳动实践和勤工俭学活动。

通过建立定点联系县、参与组建科研生产联合体和农业产业化龙头企业、转让技术成果等方式，积极开发和推广农业实用技术和科研成果；支持乡镇企业的技术改造和产品更新换代；帮助农村职业学校和中小学培养师资。农业、科技、教育相结合，形成了合力，有力地推动了农村经济社会的发展。

三、以政府为主导，利用各方面力量，推进全民教育的均衡发展

1. 中央和省级政府加大对农村和贫困地区的投入力度

中央、省、地(市)财政转移支付政策逐步完善，对财政困难的县义务教育经费资助力度不断增强。

——中央政府财政支出中，教育经费所占比例连续5年每年提高1个百分点，大部分省、自治区、直辖市人民政府也相继比照中央的做法，增加了本级财政的教育经费支出。并将新增教育经费主要用于农村，重点支持农村地区、贫困地区和少数民族地区的义务教育发展。

——各级财政努力调整财政支出结构，增加了教职工工资支出。中央财政为支

持中西部贫困地区建立农村中小学教职工工资保障机制,2001年起,每年安排农村教职工工资转移支付资金50亿元,用于补助这些地区发放教职工工资,4年累计200亿元。

——实施两期“国家贫困地区义务教育工程”,中央和地方财政总投入近200亿元,支持522个贫困县(其中西部地区462个县)改建校舍、培训教师、购置图书、仪器配备、远程教育和信息技术设备。

——实施“农村中小学危房改造工程”,2001年以来,中央和省级政府共投入100多亿元,在26个省、2万所学校,改造和新建校舍1700万平方米校舍。

——中央安排140多亿元国债资金,用于加强西部地区教育基础设施建设;实施了“农村寄宿制学校建设工程”、“中小学现代远程教育工程”以及在国家扶贫开发工作重点县实施的对贫困家庭学生提供资助的“两免一补”政策等。

——中央政府推动各地制定义务教育阶段学校公用经费标准并落实相应的保障措施,确保学校正常运转。扩大免费发放教科书范围,推动各地健全资助农村家庭经济困难学生接受义务教育助学制度。

2. 建立发达地区对欠发达地区、城市对农村的对口支援制度

各省的大中城市学校对口支援本省(自治区、直辖市)贫困地区学校,选派支教教师,物资和资金援助。中央政府组织东部地区学校对口支援西部贫困地区学校,选派支教教师,提供物资和资金援助。发达地区和城市的人、财、物源源不断地流向欠发达地区和农村的学校,使欠发达和农村地区的教育条件得到较大改善。

3. 广泛动员和鼓励民间捐资助学

中国政府把广泛动员和鼓励企业、社会团体、和公民个人捐资助学作为落实全民教育的一条重要策略,进一步落实对捐资助学单位和个人的税收优惠政策,充分发挥社会团体在捐资助学中的作用。

政府积极支持社会各方对失学儿童实施援助,支持全社会加大对农村地区学生、女童的民间捐助,鼓励海内外团体和个人,通过设立基金或其他方式,资助家境贫困儿童接受教育,鼓励全社会加大对弱势群体的扶助。

4. 积极开展国际合作,充分利用国际援助

中国在实施义务教育、扫除青壮年文盲以及全民教育的其他领域,不断扩大国际合作与交流,并与联合国教科文组织、儿童基金会、开发计划署、世界银行等国际组织建立了良好合作关系,得到了这些国际组织的多方面援助。为了提高援助资金的使用效益,中国的做法是积极引导国际组织援助同中国政府教育的发展战略和



规划相结合，与中国政府和国内的援助资金相结合；主要向西部贫困地区倾斜；加强督促检查、报告和评估等。通过这些做法，国际组织的援助项目一般都能够按期完成，不少项目在国内发挥了示范先导作用，取得了较好效益。

四、深化改革，加强督导，保障义务教育的实施

根据2001年国务院发布的《关于基础教育改革与发展的决定》，各级政府不断改革探索，逐步形成了“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制，加强了县级政府教育发展规划、经费安排使用、教师和校长人事的统筹规划与组织协调的责任和权利，为农村义务教育健康快速发展提供了基本保障。

建立并逐步完善了义务教育的督导制度。在2003年颁布的《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》中，政府明确提出加强义务教育、尤其是农村义务教育的督查工作。建立了对各级人民政府教育工作的督导评估机制，重点督查“以县为主”的农村义务教育管理体制和“保工资、保安全、保运转”目标的落实情况、“两基”攻坚和巩固提高工作、教育教学质量、教师继续教育以及教育均衡发展状况。

中国根据城镇化进程，通过对农村中小学校的布局结构调整，提高教育资源配置效率，提高了农村适龄少年儿童的入学率。随着人口出生率的降低，人口的变化，中国政府及时开展中小学布局结构调整，促进了教育资源的合理配置，提高了教育教学质量和资源使用效率。



第二章

进展与成就

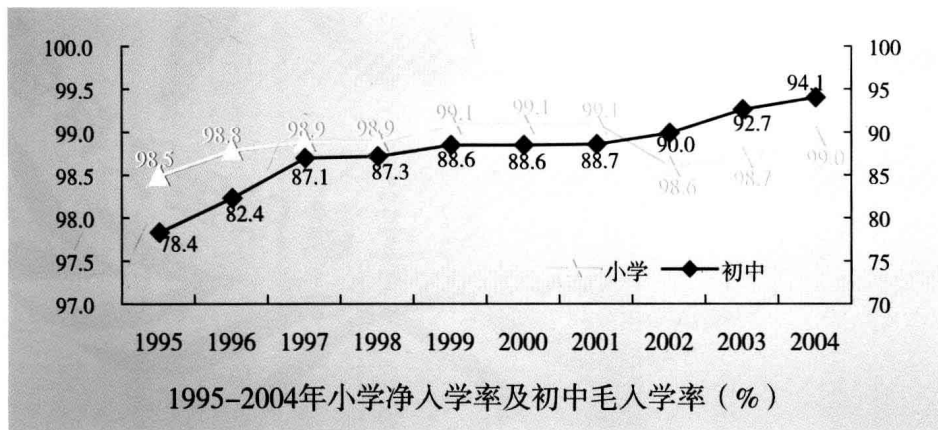
2000年达喀尔会议以来,中国全民教育实现了新的突破:义务教育发展取得历史性进步,“两基”(基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲)攻坚取得显著进展,成人识字率有较大提高,教育的性别差异明显缩小;农村义务教育得到空前的重视和推进,投入水平、教师素质、办学条件得到明显改善。教育发展有力地支撑了中国经济和社会的快速发展。

一、义务教育实现了新的历史性跨越

1. “两基”攻坚取得显著进展,义务教育普及水平明显提高

目前,中国6-14岁儿童约有1.8亿人,在2000年中国基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲之后,这几年中国政府又实施西部“两基”攻坚,特别是对贫困家庭学生提供资助政策的出台,对提高农村学生的巩固率、降低辍学率以及保证适龄儿童按时入学等方面,发挥了巨大作用,有利地促进了农村义务教育发展。

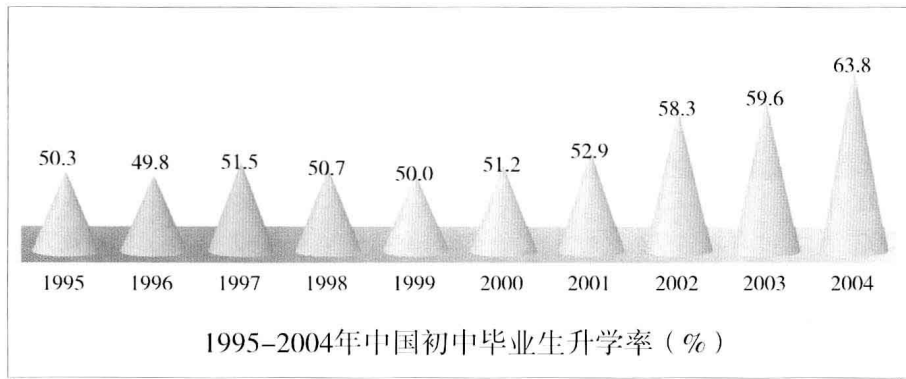
2004年全国通过“普九”验收的县(市、区)达到2576个,“两基”人口覆盖率由2000年的85%提高到93.6%。西部12个省(直辖市)已按要求全面推进“两基”的实现。2004年全国小学在校生1.12亿人,学龄儿童净入学率达到98.95%,小学毕业生的升学率达到98.1%,比2000年提高3.2个百分点,农村与城市的差距进一步缩小;初中阶段在校生6528万人,毛入学率达到94.1%,比2000年提高5.5个百分点。



随着初中普及水平与质量的提高和高中阶段教育规模的扩大,初中毕业生升学率快速提高。2004年初中毕业生的升学率达到63.8%,比2000年提高了12.6个百分点。

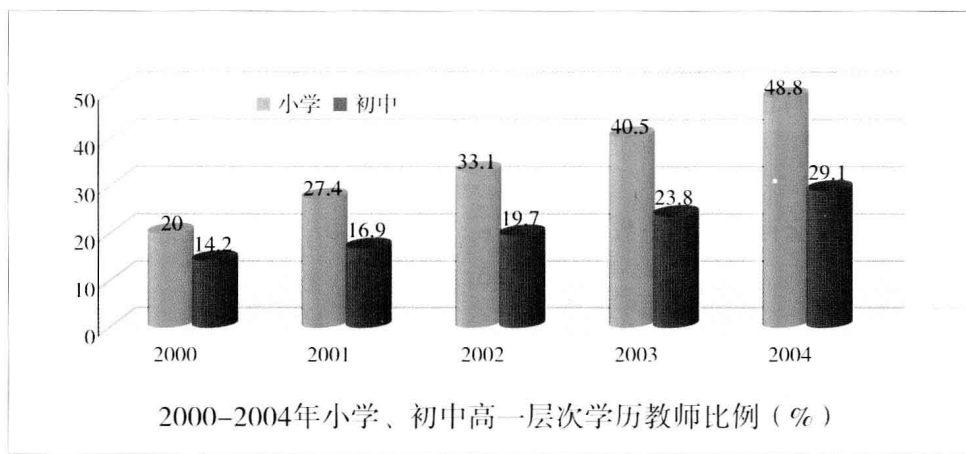
2. 中小学教师业务素质明显提高

2004年全国农村中小学专任教师合格率提高较快,城乡差距缩小。2004年,



农村小学专任教师学历合格率为 98%，比 2000 年提高 1.6 个百分点，城乡差距从 2000 年的 2.17 个百分点缩小到 1.37 个百分点。农村普通初中专任教师学历合格率为 93%，比 2000 年提高 5.6 个百分点，城乡差距从 2000 年的 8.5 个百分点缩小到 4.9 个百分点。

2004 年全国中小学专任教师学历层次在达标的基础上进一步提高。小学专任教师中具有专科及以上学历的比例达到 49%，比 2000 年提高 28 个百分点，初中专任教师中具有本科及以上学历的比例达到 29%，比 2000 年提高近 15 个百分点。



3. 中小学校办学条件逐步改善

农村中小学生均校舍面积有了较大幅度增长，2004 年都超过 5 M²，与全国差距进一步缩小。农村小学、初中的危房率分别从 2001 年的 7.41%、5.43% 下降为 6.45% 和 4.32%。

农村中小学教育教学设施水平进一步提高，2004 年，农村小学、初中的生均仪