

中国贫困地区教育发展研究报告

国家教育发展研究中心专题组编

主 编 张 力

副主编 曾天山 管西亮

编 委 周 卫

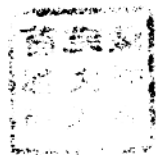
*Education Development Research
in the Impoverished Areas of China*

Edited by the Task Team at the National Center for
Education Development Research

Editor-in-Chief: Zhang Li

Associate Editor-in-Chief: Zeng Tianshan, Guan Xiliang

Editorial Members: Zhou Wei



序

郝克明*

当前,发展中国家与发达国家的经济实力差距,在一定意义上讲存在着日益扩大的趋势,许多发展中国家的贫困问题还十分严重,已经引起各国政府和国际组织越来越广泛的关注。我国是一个有 12 亿人口的发展中国家,改革开放近 20 年来,在经济持续快速增长和社会各项事业稳步发展的同时,接近 2 亿的贫困人口初步脱贫达到了温饱水平,人口的贫困发生率在总体上低于发展中国家的平均水平,为发展中国家减少贫困提供了成功的典型经验。1994 年,我国政府制定了《国家八七扶贫攻坚计划》,宣布要在本世纪末基本消除绝对贫困现象,扶贫工作从此进入了一个新的攻坚阶段。

按照国家的宏观部署,在这个攻坚阶段,必须实现从“救济扶贫”向“综合开发扶贫”的转变,实现从“输血”向“造血”机制的转换。前些年,我在西北、西南考察时,曾经亲眼目睹过

* 郝克明,国家教育发展研究中心主任、全国教育科学研究规划领导小组副组长、中国教育发展战略研究会理事长、北京大学兼职教授。

贫困地区自然环境的险恶、农民生活的艰辛,也深切体会到当地学龄少年儿童对接受教育的渴望。大量的事实说明,人口文化素质低,既是以往贫困环境导致的结果,也是新一轮贫困发生的原因。由于忽视教育和人力资源开发而导致扶贫工作事倍功半的教训也是十分深刻的。“治穷先治愚,治愚先兴教”,许多地区扶贫工作的实践证明,发展教育事业,切实提高贫困地区人口的科学文化素质,是阻断贫穷与愚昧恶性循环的有力措施,对于从根本上解决贫困问题具有举足轻重的作用,已经逐渐成为我国消除贫困战略的重要组成部分。

近年来,我国教育取得了举世瞩目的成就,特别是到本世纪末要实现基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的目标,我国国民平均受教育程度将有显著的提高,为 21 世纪的社会主义现代化建设培养数以亿计高素质的劳动者和数以千万计的专门人才打下比较坚实的基础。与我曾经访问考察过的发展中人口大国相比,我国基础教育发展水平的各项指标均有一定优势,这也充分证明了社会主义制度的优越性。但是,我们也必须清醒地看到,由于我国还处于社会主义的初级阶段,综合国力不够强,人口压力很大,资源相对不足,在经济条件不够充裕的状况下办大教育,教育的供需矛盾比较突出,地区之间发展很不平衡,贫困地区还存在着基础教育办学条件薄弱、师资队伍不稳、教育质量不高、辍学和失学现象严重等一系列问题。

为了实施到本世纪末的《中国教育改革和发展纲要》,配合国家的扶贫攻坚计划,国家教委于 1995 年启动了“国家贫困地区义务教育工程”,中央和地方政府共投资上百亿元,这种举措在我国教育史上是第一次,在国际上也不多见。目前,这一工程在“二片”的 12 个中部省、自治区取得了显著成效,

主战场开始转至“三片”的西部九省、自治区，特别对少数民族聚居的贫困地区坚持进行多种形式的援助，充分体现了国家对贫困地区义务教育的重视。许多贫困地区也涌现出了“再穷不能穷教育、再苦不能苦孩子”的感人事迹，学校的校长、教师和当地的干部群众一起为发展教育付出了艰苦的努力。我国还积极争取国际组织对贫困地区教育的资助，广泛动员社会力量帮助贫困地区教育事业，取得了明显的成效。

在多年从事教育宏观决策研究的过程中，我深深地体会到，教育扶贫对于改善贫困地区人口的生存和发展意义重大。为了使贫困地区教育稳定而持续地发展，必须逐步建立起政府行为与社会行动紧密结合的有效的运行机制，构建保障贫困人口获得基本教育权利的制度体系。90年代以来，国家教育发展研究中心在进行有关我国区域教育发展以及宏观决策研究的同时，始终十分关心贫困地区的教育发展问题，成立了专题研究组，连续数年对贫困地区教育问题进行了比较系统的实地调查研究。我认为，这套报告基本上反映了国家教育发展研究中心专题研究组和有关省（区）教育科研人员对贫困地区教育的背景、现状和趋势的最近研究成果，各级专题组人员能够坚持实事求是的原则，既充分肯定贫困地区教育业已取得的成就，也不回避面临的问题，结合实际提出了不少有针对性的可供参考的对策建议。我衷心希望这些研究成果能够对我国的教育扶贫工作有所裨益。

前 言

1991年4月,中国青年报记者解海龙同志在安徽省金寨县双河乡张湾小学拍摄了一个女孩的照片,这个女孩名叫苏玉仙,她那一双渴望上学的眼睛,多年来频繁出现在希望工程的宣传品上,已经为亿万人民甚至海外友人所熟悉。90年代以来,我们在中西部贫困地区进行教育专题调研时,不知看到过多少失学孩子用这样充满渴望的眼神喊出了“我要读书”的心声,他们,她们,可能是“张玉仙”、“王玉仙”或者是“李玉仙”……这里,我们不想着重介绍贫困地区的典型案例,而是通过分析贫困地区教育发展的宏观背景与现状,从中观察发展趋势和探索对策措施。

改革开放以来,特别是进入90年代以来,在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论指引下,在以江泽民同志为核心的党中央的正确领导下,我国作为拥有12亿人口的发展中国家,在经济快速发展、社会全面进步以及消除贫困方面取得的巨大成就是举世瞩目的。仅仅十多年,我国的贫困人口已经从2.5亿人减少到5800万人。江泽民总书记在中国共

产党第十五次全国代表大会上的报告中指出,党的十四大以来的5年间(1992—1997),“全国农村贫困人口减少了3200万”。同期,全国各级各类教育事业也取得了十分显著的成绩,尤其是普及义务教育进入了我国历史上前所未有的发展阶段。至1996年底,92%以上人口所在地区普及了小学教育,52%的人口所在的地区普及了九年义务教育。但是,我国人口基数毕竟太大,1996年,小学在校生高达1.36亿人,当年辍学率为1.1%。客观地讲,能够把小学辍学率控制在1%左右,本应是世界各国中的较好水平了。然而,就是这个1.1%,1996年底全国辍学的小学生就有145万人(1993年辍学的小学生曾经近200万人),主要分布在中西部贫困地区,他们辍学的第一位原因仍然是家境贫寒。

国家教育发展研究中心在1988—1992年间参与了《中国教育改革和发展纲要》的起草工作,曾依据全国2000多个县级行政单位经济、人口和教育的数据,对我国农村普及义务教育的社会经济环境与发展趋势进行了比较系统的分析,为国家制定义务教育普及进度和分区规划目标提供了重要参考。90年代以来,在全面贯彻落实中共中央和国务院《中国教育改革和发展纲要》以及《国家八七扶贫攻坚计划》的过程中,国家教育发展研究中心的专题组在联合国儿童基金会、联合国教科文等国际组织的支持下,会同国家教委和各级教育部门的有关单位,先后进行了一系列涉及贫困地区教育问题的专题调查研究。在此基础上,国家教育发展研究中心专题组组织国内十多位专家编写了《中国贫困地区教育发展研究报告》,试图为各级党政机关和教育行政部门的领导干部及教育政策研究工作者提供一些参考资料。同时,期望本报告有助于提高各级各类学校的校长和教师、教育教学科研机构的研

究人员对发展贫困地区教育事业的认识,有助于加强关心支持贫困地区教育事业的社会团体、企事业单位和各界人士对我国贫困地区教育发展的了解与支持。

目前,全国共有 592 个国家级八七扶贫攻坚贫困县,此外还有 1000 多万贫困人口零散分布在各地。我国的贫困地区和贫困人口的存在,是自然地理环境、社会、经济、教育、文化等多种因素长期共同作用的结果。改变这一落后状况,是一个宏大的社会系统工程,发展教育也是这一工程的重要组成部分。江泽民总书记在党的十五大报告中代表党中央领导集体庄严宣告,要高举邓小平理论的伟大旗帜,把建设有中国特色的社会主义事业全面推向 21 世纪。他还在报告中重申“国家要多方面采取措施,加大扶贫攻坚力度,到本世纪末基本解决农村贫困人口的温饱问题”。我们深切地体会到,多方面的措施必然包含贫困地区教育和科技发展的重要内容。在贫困地区教育和科技要先行,实施科教扶贫战略,振兴贫困地区的经济发展与社会进步,这是今后扶贫攻坚工作的一个重要方向。在这套报告的编写过程中,我们认为,不能仅限于分析贫困县的情况,还有必要研究全国不同发展水平区域教育发展的宏观背景,需要对全国不同省、自治区、直辖市的人口受教育水平、经济发展水平、社会发展状况以及教育发展的现状进行比较综合的分析,特别是以全国普及九年义务教育划分的三片地区为基本类型,从而观察贫困地区在经济、社会和教育发展方面落后于全国平均水平的程度和特点,了解贫困地区教育发展的基本状况和省区市情。因此,我们不仅对 90 年代我国教育事业改革和发展取得的主要成就以及 21 世纪的奋斗目标作了概要介绍,而且对这一时期不同地区之间教育宏观发展的差异情况进行了初步分析。

《中国贫困地区教育发展研究报告》共分三册,报告之一《面对贫困——中国贫困地区教育发展的背景·现状·对策》,介绍了我国贫困地区和贫困人口的形成原因、区域分布特点,分析了全国各省、自治区、直辖市的人口受教育水平、经济发展水平和社会发展状况,回顾了90年代我国教育事业发展和改革的主要成就,并依据全国教育事业统计资料和专题组1994—1995年间对贫困地区抽样调查的数据,对90年代以来我国贫困地区义务教育、职业教育、成人教育的现状,以及高等教育的需求进行了比较详细的阐述,系统地总结了我国近年来支持贫困地区教育发展的成功经验,并就今后贫困地区教育发展的关键环节与对策提出了参考意见。报告之二《贫困中的期盼——中国西部贫困地区女童和妇女教育》,主要就我国女童和妇女教育取得的成就和贫困地区存在的主要问题进行分析,特别在贫困地区初等和初中义务教育阶段女童辍学原因和对策、贫困地区女性人口接受职业教育、成人教育和高等教育的现状与发展等方面作了专题研究。报告之三《向贫困和愚昧宣战——中国贫困地区教育发展的经验与思路》,汇集了若干贫困高发的中西部省(区)的研究报告,分别由甘肃、河南、青海、湖南、广西、新疆和贵州等省、自治区教育行政部门中长期从事政策研究或教育科研的专家撰写。在编写本报告的过程中,我们充分注意了教育宏观研究机构与教育行政部门相结合,宏观形势分析与抽样调查相结合,定性分析与定量分析相结合,力图使该报告比较全面、准确和及时地反映我国贫困地区教育的基本现状与发展趋势。报告还附录了有关国家关于贫困地区教育发展的重要法规、文件和有关参考资料。限于我们的水平,在书中一定会有许多缺点和不足,敬请各位读者指正。

在对贫困地区调研的过程中,我们感受最深的是,无论在荒漠河谷,还是在深山老林,你都可能突然发现一面五星红旗高高地迎风飘扬;在国旗下面,你一定可以听到琅琅的读书声,体会到其中蕴含的无限希望……我们此生最大的愿望,就是愿在不久的将来,所有国旗下的少年儿童都能在坚固明亮的教室里,拥有自己一套干净结实的课桌椅,学校内、教室里按照国家及省(区)规定标准配备好教学仪器设备、图书资料 and 所有应当具备的办学条件;所有国旗下的教师都能够全心全意地投入到教学过程中,不再为工资待遇、医疗费、住房的困难发愁……所有国旗下的教育事业将真正成为太阳底下最光辉的事业,我们愿意为中华民族教育事业的腾飞付出毕生的努力。

最后,需要特别说明的是,这套报告的编写和出版,得到了有关省和自治区的教委及广西教育出版社的大力支持和协助,国家教育发展研究中心主任郝克明教授对本报告给予了很大关心和支持,并在百忙之中亲自为本报告作序。在此,我们表示衷心的感谢。

谨以本报告敬献给长期献身于我国贫困地区教育事业第一线的教师和教育工作者!

全体作者
1997年12月

内 容 简 介

《中国贫困地区教育发展研究报告》共分三册,是国家教育发展研究中心专题组组织国内十多位专家专门撰写的研究报告。

报告之一《面对贫困——中国贫困地区教育发展的背景·现状·对策》,介绍了我国贫困地区和贫困人口的形成原因和区域分布特点,分析了全国各省、自治区、直辖市的人口受教育水平、经济发展水平和社会发展状况,回顾了 90 年代我国教育事业发展和改革的主要成就,并依据全国教育事业统计资料和专题组 1994—1995 年间贫困地区抽样调查数据,对 90 年代以来我国贫困地区义务教育、职业教育、成人教育的现状,以及高等教育的需求进行了比较详细的阐述,系统地总结了我国近年来支持贫困地区教育发展的成功经验,并就今后贫困地区教育发展的关键环节与对策提出了参考意见。

报告之二《贫困中的期盼——中国西部贫困地区女童和妇女教育》,主要就我国女童和妇女教育取得的成就和贫困地区存在的主要问题进行分析,特别在贫困地区初等和初中义

务教育阶段女童辍学原因和对策、贫困地区女性人口接受职业教育、成人教育和高等教育的现状与发展等方面作了专题研究。

报告之三《向贫困和愚昧宣战——中国贫困地区教育发展的经验与思路》，汇集了若干贫困高发的中西部省(区)的研究报告，分别由甘肃、河南、青海、湖南、广西、新疆和贵州等省(区)教育行政部门中长期从事政策研究或教育科研的专家撰写。

《中国贫困地区教育发展研究报告》的特点是：教育宏观研究机构与教育行政部门相结合，宏观形势分析与抽样调查相结合，定性分析与定量分析相结合，基本反映了我国贫困地区教育的总现状与发展趋势。本报告可以作为各级党政机关和教育行政部门的领导干部及教育政策研究工作者的参考资料，也适于各级教育教学科研机构的研究人员、校长、教师，以及关心支持贫困地区教育事业的社会团体、企事业单位和各界人士阅读。

Brief Introduction

Education Development Research in the Impoverished Areas of China is composed of three books. This is a special series to which more than 10 domestic experts contributed their research papers at the invitation of the task team at the National Center for Education Development Research.

Book One of the series ***faces the Poverty—the Background, Current Status and Strategies of Education Development in the Impoverished Area of China***. The book presents reasons that have caused the existence of poor areas and population, and the geographical features of these areas; analyzes the educational attainment, economic development and social development in various provinces, autonomous regions, and municipalities of the country; and reviews the major achievements of China's educational development and reform in the 1990s. Based on the national statistics on education and sample survey data collected between 1994—1995 in the poor areas by the

task team, the book gives a detailed description of the status of compulsory education, vocational education and adult education, as well as the needs for higher education in the poor areas in the 1990s. It also provides a systematic summary of China's successful experiences in supporting the educational development in the poor areas in the recent years, and proposes recommendations on the key links and strategies for educational development in the poor areas in the future.

Book Two—*Thirst in Distressing Circumstances—Issues of Girl-Child and Women Education in the Impoverished Area of the Western China* analyzes the accomplishments in girl-child and women education in China and addresses the major existing problems in the poor areas. Especially, it makes specific studies on the causes and counter-measures of girl students' dropout at the primary and lower secondary cycles of education in the poor areas, and on the current status and development of vocational education, adult education and higher education for women of poor areas.

Book Three—*Declaration to Poverty and Fatuousness—Experiences and Considerations for Education Development in the Impoverished Area of China* is a collection of research reports from certain high poverty areas in China's central and western provinces and regions. They have been respectively written by specialists who have long engaged in policy studies or educational research in the educational administration departments of Gansu, Henan, Qinghai, Hunan, Guangxi, Xinjiang and Guizhou provinces and autonomous regions.

Education Development Research in the Impoverished Areas of China features a collaboration between macro educational research institution and administrative department, a combination of macro situational analysis and sample survey, and of qualitative and quantitative analyses. It reflects the basic overall status and developmental trend of education in the poor areas of China. The series serves as reference for leaders of the Party and government offices and educational departments at each level, and for research workers of educational policies. It is also a suitable book for researchers of various education and teaching research institutions, principals, teachers, as well as for those social organizations, enterprises and institutional agencies that are concerned about and support educational development in the poor areas.

目 录

第一章 贫困地区和贫困人口的基本分布	… (1)
第一节 贫困人口的界定	…………… (3)
第二节 贫困人口形成的基本原因	…………… (15)
第三节 贫困人口的区域分布特点	…………… (26)
第二章 贫困地区的共同特征	…………… (40)
第一节 贫困地区的自然矿产资源和农业资源	…………… (40)
第二节 贫困地区的经济和产业特点	…………… (45)
第三节 贫困地区的社会和文化环境	…………… (55)
第三章 贫困地区教育发展的宏观背景	…… (69)
第一节 90 年代我国教育改革与发展的主要成就	…………… (70)
第二节 不同发展水平地区的人口平均受教育水	

平情况 (81)

第三节 不同地区基础教育发展水平的基本格局
..... (93)

第四节 中西部地区之间教育发展的不平衡性
..... (118)

第四章 贫困地区普及义务教育的现状 (138)

第一节 贫困地区普及义务教育的宏观目标 ... (138)

第二节 贫困地区普及义务教育的现状与背景
..... (147)

第三节 贫困地区义务教育的经费和办学条件
..... (172)

第四节 贫困地区义务教育的师资问题 (193)

第五节 贫困地区实施义务教育的特殊问题 ... (207)

第五章 贫困地区职业教育和成人教育的现状 (217)

第一节 贫困地区职业教育、成人教育与当地经济
和社会发展的关系 (217)

第二节 贫困地区职业教育发展的现状和困难
..... (228)

第三节 贫困地区扫盲教育和其他成人教育的
现状和问题 (236)

第四节 贫困地区职业教育和成人教育的发展方向
..... (245)

第六章 贫困地区对高等教育的需求	(263)
第一节 贫困地区经济发展和产业结构变动对高 等教育的需求	(263)
第二节 贫困地区现有高级专业人才的状况和 问题	(271)
第三节 地处贫困地区的高等学校的现状与发展 方向	(276)
 第七章 贫困地区教育发展的关键环节与对策 	 (304)
第一节 政府和社会高度重视贫困地区的教育 发展问题	(304)
第二节 贫困地区教育发展的有效经验	(325)
第三节 贫困地区教育发展的关键环节和若干 对策	(346)
后记	(364)