

新疆 调查研究 报告

2005



余晓明 主编

新疆人民出版社

D668

2005

新疆调查报告

余晓明 主编



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-0891229

新疆人民出版社

《新疆调查研究报告(2005)》编委会

主 编 余晓明

副主编 刘文柱 高培元

编 委 (按姓氏笔画排序)

马国瑞 王贵荣 王 绚

王宏业 任学军 何白齐

阿不力克木·阿不都拉 邵周海

杨筱黎 杨 楠 岳忠诚 韩永贵

潘玉珍

编 辑 任学军

序

在国家实施“十一五”规划的起步之年,在春意盎然的 2006 年春天里,国家统计局新疆调查总队成立了。国家统计局新疆调查总队是由原新疆维吾尔自治区农村社会经济调查队、城市社会经济调查队、企业调查队合并组建而成。国家统计局新疆调查总队作为国家统计局直属的统计调查队伍,它的成立,对于完善社会主义市场经济条件下的统计管理体制,准确及时地采集宏观统计数据,提高国家宏观调控能力,都具有十分重要的意义。

在国家统计局新疆调查总队成立的第一年,我们编辑出版了《新疆调查研究报告(2005)》这本书。该书收编了 2005 年原新疆维吾尔自治区农村社会经济调查队、城市社会经济调查队、企业调查队的优秀研究课题和主要调研报告 22 篇。内容涉及社情民意、生产流通、金融投资等六个方面的内容,其中,“新疆农村中小学生失(辍)学问题的对策研究”、“新疆农村青少年犯罪问题的对策研究”等调查报告受到自治区领导重视和批示,收到了良好的社会效益。本书所编辑的调查研究报告充分发挥了调查队的资源优势,既有翔实的数据资料,又有充分的调查研究,是一本研究新疆社会经济的很有价值的参考书。

在新的一年里,我们将一如既往地秉承实事求是、客观公正、准确及时的原则,充分发挥反应灵敏、网络覆盖宽广、信息准确的资源优势,提供权威调查,发布最新资料,关注现实生活,反映社情民意,探寻发展模式,为各级党政领导当好决策参谋,为社会各界提供优质服务。更好地发挥统计调查的信息、咨询、监督功能,为构建充满活

力、富裕文明、和谐稳定、山川秀美的新新疆做出新的贡献!

由于我们水平有限,书中难免有不足之处,敬请社会各界提出宝贵意见。

编者

2006年7月

目 录

序	(1)
---------	-------

社情民意

新疆农村中小学生失(辍)学问题的对策研究	(3)
教育支出之重难以承受	
——乌鲁木齐市居民家庭教育支出情况调查	(18)
新疆农村文化建设问题研究	(23)
新疆农村青少年犯罪问题的对策研究	(33)
当前新疆农民的期盼和要求调查报告	(47)

生产流通

新疆绿色食品基地建设的思路和建议	(59)
新疆粮棉综合生产能力研究	(79)
棉花价格对棉花生产与需求影响研究	(95)
新疆棉花产业链构成及利益分配研究	(120)
运价调整对新疆经济的影响研究	(133)

城市经济

提高乌鲁木齐城市竞争力 领航新疆和谐社会构建	(159)
——兼析乌鲁木齐与中国西部城市竞争力	
新疆城镇居民中等收入群体研究	(178)
新疆城镇居民收入分配问题研究	(188)

金融投资

新疆农村融资难的症结及解决途径	(203)
-----------------------	---------

乌鲁木齐市民间投资问题分析	(215)
---------------------	---------

农村改革

新疆新型农牧区合作医疗现状、问题及对策研究	(221)
-----------------------------	---------

新疆农村土地流转的问题和对策研究	(231)
------------------------	---------

农村税费改革与农村基层组织运行影响研究	(240)
---------------------------	---------

企业发展

28 年风雨征程 国有企业改革成效显著	(257)
---------------------------	---------

昌吉州非公有制企业人才状况调研报告	(267)
-------------------------	---------

新疆企业景气变化与宏观经济运行波动的实证分析	(278)
------------------------------	---------

新疆调查
研究报告
(2005)

社情民意

新疆农村中小学生失(辍)学问题的对策研究

余晓明 岳忠诚 苏里坦·玉山 杨江涛 郭安宁 陈晓荣

《中华人民共和国教育法》第十八条明确规定,国家实行九年义务教育制度。中央领导同志多次强调:“财政再困难,也必须舍得投资把义务教育办好,这是提高全民素质的奠基工程。”2005年3月5日,国务院总理温家宝在十届全国人大三次会议的《政府工作报告》中指出:要切实将教育放在优先发展的战略地位,重点加强农村义务教育。继续实施西部地区“两基”攻坚计划。从2005年起,免除国家扶贫开发工作592个重点县农村义务教育阶段3000万贫困家庭中小学生的书本费、杂费,并补助寄宿学生生活费;到2007年,在全国农村普遍实行这一政策,使贫困家庭的孩子都能上学读书,完成义务教育。温家宝总理的这一庄重承诺,把中国义务教育推到了一个全新的历史阶段,2005年也当之无愧地成为中国免费义务教育的“元年”。

为了解新疆农村义务教育、特别是农村中小学生(失)辍学情况,国家统计局新疆调查总队对自治区30个县(市)的1853个农村失(辍)学中小学生进行了调查分析,并走访了基层人大、教育等部门的负责同志和部分农村中小学校长、班主任以及失(辍)学学生家长。结果表明:近年来,虽然国家和自治区已经多方采取措施,加大了对新疆教育事业的投入力度,包括为义务教育阶段贫困生免除了书本费和杂费等等,力求切实有效地解决农村中小学生(失)辍学问题,但由于诸多因素的制约,难以达到十分理想的效果,新疆农村中小学生(失)辍学的情况依然比较严重。

一、新疆农村教育及中小学生失(辍)学基本情况

改革开放以来,特别是近年来,国家和自治区为了新疆教育事业的

发展与进步,想方设法采取措施,投入了大量的人力、物力和财力,加大对新疆教育事业的投入力度。从2000年开始,在内地发达地区的12个城市的15所学校开办了新疆高中班,招收的学生绝大部分是边远贫困地区的学生,招生规模已从原来的1000人扩大为1540人,并且还将不断扩大。2001年,国家开始实施免费发放教科书工作,中央财政共安排教科书专项经费2400万元,同时安排义务教育助学金6000万元。2003年8月,国家和新疆合力启动实施了边远贫困地区免费义务教育工程,使新疆以南疆四地州为主的56个贫困县、边境县的205万名各族学生享受到免费义务教育。2004年秋季,参照内地新疆高中班的模式,自治区在乌鲁木齐市等8个城市开办了区内初中班。2005年,在确保56个县“两免”工作平稳运行的同时,自治区决定对其他28个县市23万贫困学生实行“两免”,为此,自治区本级财政用于“两免”的资金由原来的5000万元增加到8010万元,中央财政用于免费教科书的资金达到19610万元,两项资金总额为27620万元。目前,全自治区共有228万学生享受了免费教科书和免收杂费补助。

通过上述一系列优惠政策和措施的实施,加之自治区各级党委、政府和有关部门的扎实工作与社会各界的大力支持,使新疆的教育事业得到了稳步发展,基本建立了以九年义务教育为基础、以普通高等教育为龙头、职业教育和成人教育共同发展的教育体系框架,形成了学历教育与非学历教育并举、职前教育与职后教育相结合、普通教育与职业教育相衔接的教育发展模式。教育的结构和规模日趋合理,质量逐步提高,效益日益增强,教育发展整体水平不断提高。特别是基础教育发展迅速。在国家和自治区的大力支持下,自治区顺利实施了“中小学危房改造工程”和两期“国家贫困地区义务教育工程”等教育基本建设项目,尚未“普九”县市的农村中小学办学条件有了明显改善,已“普九”地区不断加大对基础教育的投入,“以县为主”的农村义务教育管理体制正在落实完善,农村中小学教师工资基本做到足额按时发放,“两基”攻坚和“两基”巩固提高工作稳步推进,普及九年义务教育进程明显加快。截至2004年底,全区已有71个县市区基本实现了九年义务教育的目标,已“普九”人口占全区地方人口的72.0%。全区各级各类学校拥有在校学生数6101944人,其中小学生2218109人、普通中学生1517948人(见表1)。

表 1 全区各级各类学校在校学生数一览表

年 份	普通 高等 学校	中等 学校	中等 专业	普通 中学		职业 中学	技工 学校	小学	盲聋哑 学 校
			学 校		高 中				
1980	14308	886740	42362	823161	147446	1416	19801	2055513	371
1985	26500	1054293	33251	955356	223405	41825	23861	1966306	706
1990	31271	1015214	45985	863118	251067	65862	40249	1857246	610
1991	31374	963948	47129	806702	246950	68460	41657	1955216	652
1992	33857	941656	52102	783130	212942	65330	41094	1980686	624
1993	39422	884083	63314	718607	166203	58509	43653	2039409	549
1994	43687	892041	73922	723596	137870	50894	43629	2105911	590
1995	44918	912597	68586	749788	141330	54122	40101	2301274	643
1996	44928	967253	72782	803856	149937	51952	38663	2301764	407
1997	46342	1045980	77837	876720	168483	54038	37385	2419700	629
1998	47464	1121675	82262	958420	183230	51458	29535	2502691	613
1999	54959	1233288	93445	1062380	189037	49871	27592	2507406	681
2000	72867	1311845	105255	1132912	198639	51270	22408	2477413	674
2001	109815	1390360	97321	1228566	225411	47673	16800	2435667	922
2002	134831	1493580	83902	1338836	272381	50787	20055	2359788	3876
2003	151256	1584700	71499	1448531	315178	45330	19340	2289066	1863
2004	168247	1676971	71324	1517948	359147	61502	26197	2218109	2549

注：1.高等学校含研究生数。2.盲聋哑学校 2002 年新增学生随班就读。

据统计资料显示,2004 年自治区小学学龄儿童入学率达到 97.8%,小学毕业生升学率达到 95.3%;自治区初中毕业生升入普通高中升学率达 41.1%(见表 2)。

但是,在充分肯定成绩的同时,还应该清醒地看到,近年来新疆的教育工作与全国、与内地先进省、市、自治区相比还存在不少差距。2004 年,自治区小学学龄儿童入学率和小学毕业生升学率虽然达到了 97.8%和 95.3%,但与全国相比,仍分别低 1.1 和 2.8 个百分点;51.0%的初中毕业生升学率(升入高级中学、成人中专)与全国相比,低 11.9 个百分点。特别是农村中小学生失(辍)学的问题,非但没有彻底扭转,有的地方还日趋严重,亟待各级党委、政府和有关部门认真研究,采取切实有效措施,加以解决。

中小学生失(辍)学,既是一个社会性的热点和难点问题,也是一个全球性的问题。最新资料显示,全世界有 1.26 亿儿童失(辍)学。这

表 2 自治区初中毕业生和小学生升学率及小学学龄儿童入学率情况一览表

年份	初中毕业生升 普通高中情况			小学毕业生升学情况			小学学龄儿童入学情况		
	初中毕 业生数	高 中 招 生数	升学率	小学毕 业生数	初中 招生数	升学率	学龄 儿童数	已入学学龄 儿童数	入学率
	(人)	(人)	(%)	(人)	(人)	(%)	(人)	(人)	(%)
1978	141572	68261	48.2	788359	255687	88.7	1541148	1480400	96.0
1980	186012	73989	39.8	292515	236432	80.8	1637610	1548653	94.6
1985	199206	93692	47.0	289045	247431	85.6	1645055	1569328	95.4
1990	216173	84567	39.1	259301	213074	82.2	1502163	1465325	97.5
1991	195249	77525	39.7	183350	161986	88.4	1799056	1723725	95.8
1992	176435	61673	35.0	268074	208186	77.7	1819546	1747470	96.0
1993	182827	56810	30.7	259468	207503	80.0	1868759	1804304	96.6
1994	141749	44552	31.4	262215	214685	81.9	1943216	1886075	97.1
1995	171167	58203	34.0	271227	228115	84.1	2036541	1976120	97.0
1996	171817	59400	34.6	279866	239948	85.7	2136336	2081199	97.4
1997	190321	64377	33.8	294420	266943	90.7	2259742	2182537	96.6
1998	210208	71302	33.9	321044	300066	93.5	2326765	2272701	97.7
1999	230083	69801	30.3	357801	337290	94.3	2345897	2277524	97.1
2000	253240	76744	30.3	371758	342046	92.0	2313890	2245190	97.1
2001	270550	93519	34.6	395010	366359	92.8	2257795	2212477	97.4
2002	294271	113366	38.5	411626	388558	94.4	2184260	2136643	97.8
2003	308445	126163	40.9	421443	406824	96.5	2122900	2087775	98.3
2004	336165	138315	41.1	417588	398090	95.3	2063210	2038258	97.8

1.26 亿失(辍)学儿童大多生活在发展中国家,平均每 5 个儿童中就有一个因贫困而不能入学。其中非洲撒哈拉以南地区和南亚地区各有大约 4 600 万,发达国家也在 200 万之多。而且,自 20 世纪 90 年代以来,失(辍)学儿童的数量在全世界呈增长的趋势。在中国,至少有 2 700 万。

农村中小学生失(辍)学问题已经引起社会各界关注。全国人大常委会副委员长顾秀莲在向十届全国人大常委会第四次会议报告未成年人保护法实施情况时指出,我国农村普及九年义务教育总体水平不高,发展不平衡。全国 2 861 个县级单位中还有 431 个未实现“普九”;已经“普九”的部分农村初中生失(辍)学率居高不下,一些省、自治区农村初中生失(辍)学率在 5%以上,个别地区达 15%左右。

总体来看,新疆农村中小学生失(辍)学的现象虽不是特别的严重,但是其趋势仍未得到彻底扭转。统计资料显示,2003 年自治区普通初中

学生辍学率为 3.0%,2004 年上升到 3.2%,比全国平均高出 2.1 个百分点。目前,自治区仅初中失(辍)学生人数就在 10 万人左右。个别边远、偏僻、经济发展缓慢的县市,农村中小学生失(辍)学率,尤其是初中生失(辍)学情况日趋严重。

二、新疆农村中小学生失(辍)学的主要原因

新疆农村中小学生失(辍)学问题难以彻底扭转的原因何在?通过调查分析,归纳起来主要有以下几个方面:

(一)家庭经济困难是主要原因

目前,无论义务教育阶段,还是非义务教育阶段,由于招生制度的改革,学校实行缴费上学,学费都日益提高,使许多农民特别是尚未富裕的农民缴不起孩子的学杂费和书本费等,望“学”生畏、谈“校”色变。在被调查的 1 853 个农村失(辍)中小学生中,由于家里缺少劳动力、家庭成员长期生病、家庭经济困难的有 599 人,占 32.3%。有的家长认为,即使将来孩子升入了高中、考上了大学,家庭也负担不起学校的各种费用,与大学无缘,“跳出农门”无望,不如趁早罢休,早作打算。

新疆是全国贫困县较多的少数民族自治区之一,经济基础薄弱,发展缓慢。2004 年农民人均纯收入 2 245 元,比全国低 23.5%,相差 691 元。目前,自治区农村在低收入标准以下的贫困人口有 200 多万。加之新疆又是一个地震、干旱、大风等自然灾害频繁的地区,一遇大的自然灾害,一些刚刚脱贫的温饱户又会返贫。据了解,在新疆农村失(辍)学的中小学生中,70%以上为牧区的学生。由于牧区经济发展的不平衡,牧民的生活大部分仍很困难,加之牧民居住分散,办学条件差,学校收费标准提高,经济困难的家庭因支付不了学校的各种费用开支,只好让子女弃学,归田归牧经商。

根据有关资料测算,目前,供养一个大学生,平均每年的费用最少在 1 万元左右,4 年需 4 万元。2004 年中国城镇居民年人均收入和农民人均纯收入分别为 9 422 元和 2 936 元。供养一个大学生,需要一个城镇居民 4.2 年的收入,需要一个农民 13.6 年的纯收入,这还没有考虑居民吃饭、穿衣、医疗、养老等费用。这只是读大学期间的花费,不包括大学以前各教育阶段的费用。事实上,对一些贫困地区或一些贫困家庭来说,一年

人均纯收入能有 2 000 元就不错了,4 万元的大学生费用就是他们 20 年的纯收入,这里还不算小学和中学的费用。实际上,小学和中学的费用也不是个小数。

(二)新的“读书无用论”滋生蔓延,是导致农村中小学生学习失(辍)学的重要原因

如果说“文化大革命”期间产生的“读书无用论”是对知识及知识分子坑害的结果,那么新的“读书无用论”则主要是因为拜金主义的泛滥。被调查的 1 853 个农村失(辍)学中小学生中,认为读书无用、毕业后没门路照样找不到好工作,家长让子女辍学的有 472 人,占 25.5%。家长认为,现在是市场经济时代了,只要能赚钱,念不念书没有多大关系。有的家长还说:“赚钱不需要多高的文化,赚大钱的个体户文化高的并不多。他们的收入远远高于科学家、教授、机关干部。孩子能认字、会算账就足够了,还花钱念那么多书干啥?”甚至有的家长还认为,毕业后没门路照样找不到好工作,还不如早点不念。现在,大中专毕业生国家不分配,毕业后就业困难。有的大中专毕业生毕业一两年都没有找到理想的工作。一个农民供养一个大学生,可能要过一生清贫的日子,而孩子却可能大学刚毕业即失业。一些费尽心血让子女完成学业而孩子又找不到工作的农民家庭,读书不仅不能给他们带来经济上直接的、明显的实惠,甚至出现“读书致贫”、“读书返贫”的现象,从而使许多农牧民丧失了不惜借贷送子女上学的信心。

调查中还发现,失(辍)学学生家长中的“女孩子读书无用”思想更具普遍性。被调查的 1 853 个农村失(辍)学中小学生中,女生达 964 人,占到 52%。就是在学习成绩较好的学生中,女生失(辍)学的也大有人在。

(三)课程设置不合理,学生厌学情绪的扩大,是导致农村中小学生学习失(辍)学的又一重要原因

要改变过去课程偏“难、繁、旧、多”等方面的问题。旧课程内容太多太难,在农村,许多地方教师都没有搞懂,只好满堂灌,作业一大堆,学生应付学习要费九牛二虎之力,久而久之就失去了对学习的兴趣,从开始的好奇、热情而转变为对学习的冷漠与厌恶。据有关统计,目前农村在校生中,用功学习的约占 1/3,不好好学习的有 1/3,左顾右盼的也有 1/3。许

多人只想混到初中毕业了事。结果,大多数情况下农村初中毕业生考上高中的只占35%左右,最终能考上大学的就更是凤毛麟角了。老师们普遍反映,辍学主要发生在初中阶段,初二年级流失最为严重。因为在这个时期,能不能考上高中已见端倪。一方面,一些学生学习跟不上,产生了厌学情绪;另一方面,有些家长面对学生成绩,认为孩子升学无望,不如回家种地,或者学点手艺,打工挣钱。可以说,应试教育及其现行的初中教育目标、课程结构、教学内容很不适应社会经济发展的需要,难以引起学生学习的兴趣,继而产生厌学。据自治区有关部门工作人员介绍,2004年自治区初中毕业生347702人(含职业初中毕业生11537人),其中升入普通高中138315人,升入成人中专39241人,累计升学率为51%。这就意味着有近一半的初中毕业生将结束自己的学生时代,直接走向社会。

调查发现,农牧区中小学生厌学是一个相当普遍的现象。被调查的1853个农村失(辍)学中小学生中,由于学生厌学、感觉升学无望的有523人,占28.2%。厌学的主要原因有三:一是学校内部管理、思想政治、教学工作跟不上,学校办学模式单一,只片面追求升学率,而不注重培养学生的整体素质和能力,形成“两张皮”,使一些自己感觉升学无望的学生产生厌学情绪,而一走了之。二是有的学生因学习基础差,跟上课程十分吃力,尤其是对过重的课业负担难以承受,学业成绩低下,升学无望,失去学习兴趣和信心,从厌学发展到弃学。比如,调查中有一个15岁的农村辍学学生杨某,他觉得村里人农忙时种水稻,农闲时到乡里的私营企业打打工,没事干时打打牌,这种生活方式也不错。提起学习,辍学已半年的他仍心有余悸,因为他把一篇课文背了3天还没背会,一道简单的几何题解了一晚上仍未果,老师还批评他没用心去学习,他认为“学习真是太累了”!父母怎么说他也不愿意上学。谈起将来的打算,父亲无奈地说:“现在孩子还小,出去打工都没人敢要他,再过两年让他学个开车或烹调什么的,只要他有吃饭的手艺,我也就放心了。”三是如今社会上低层的就业岗位较多(如服务业),部分学习不好的学生,辍学后去处多,对家庭条件不好的家长来说,也不用白白支付学费。

(四)办学条件差,教学质量低,尤其是部分牧区寄宿制学校办学经费不足,加之学生家庭距离学校太远、不方便、花费高,也是造成农村中小学生失(辍)学的重要原因

农村中小学大多因办学条件差,师资力量薄弱,导致教学质量普遍

较低,每年能考上大学的人极少,许多人感到升学无望,读书也同样没有前途,何必花掉不少钱。在这种情况下,许多父母亲便只好让自己的孩子没有读完初中就辍学打工去,这样不仅省去了学杂费的负担,还对家庭有所补贴。在被调查的1853个农村失(辍)学中小学生中,认为农村办学条件差,教学质量低,家庭距离学校太远、不方便、花费高而失(辍)学的有259人,占14%。北疆地区有一个县,2005年辍学的67名中小学生中,几乎全是出自牧区。主要原因:一是学校由于缺少资金,住宿及生活条件跟不上,家在牧区路途远,上学要在学校附近租房,年龄小的还得由家里人陪住,费用太高,家庭经济条件不允许;二是个别家庭缺少劳动力,子女被迫辍学;三是父母及学生要求上汉语学校的,由于语言障碍,学习跟不上,随着年龄越来越大,10~11岁仍在二三年级就读,最终放弃学业,从而告别学校,过早地干起了“小牧童”、“小商贩”、“小保姆”的行当。

三、解决新疆农村中小学生失(辍)学问题的对策建议

发展教育是实现我国现代化的根本大计。要建立社会主义市场经济体制,加快经济发展步伐,就必须提高劳动者素质,培养大批人才。有人说,一个国家的前途,不取决于它的国库之殷实,不取决于它的城堡之坚固,也不取决于它的公共设施之华丽,而在于它的公民的文明素养,即在于人们所受的教育、人们的学识、开明和品格的高下。这才是利害的关键所在。因此,可以说农村教育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。

新疆发展农村教育,关键就是要加快九年制义务教育实施步伐,积极创造条件,争取尽快在自治区84个县市实现“基本普及九年制义务教育,基本扫除青壮年文盲”的目标。因此,我们必须切切实实、认真地采取坚决而有力的措施加以解决。

(一)各级党委、政府一定要进一步提高对农村教育工作重要性的认识,进一步树立“百年大计,教育为本”的思想,切实把农村义务教育放在优先发展的地位

政府在制定任期目标和年度计划、日常工作安排中,要把实施农村义务教育摆在优先完成的重要地位,列入重要议事日程抓紧抓好;进一