

社会主义新农村的教育发展问题研究*

社会主义新农村建设是国家实现全面小康战略的重要组成部分，是基本实现社会主义现代化的前提和基础。目前，我国经济社会事业蓬勃发展，已初步具备工业反哺农业、城市支持农村的经济实力，全面建设社会主义新农村，缩小城乡差距的时机已经到来，农村面临新的发展机遇和战略抉择。

新农村发展要依托新农民、新农民素质提升需要新教育，新农村发展挑战现行的农村教育体系。突破农村教育发展的瓶颈，全面推进农村素质教育，以农村教育的制度创新，构建与新农村建设相适应的农村新教育体系，使新农村教育成为引领农村经济、政治、社会、文化全面进步，缩小城乡差距的动力源。

一、新农村建设对教育提出新要求

十六届五中全会为新农村勾勒了一幅“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的蓝图，推进现代农业建设，全面深化以农村税费改革为重点的综合改革，大力发展农村公共事业，千方百计增加农民收入将是新农村建设的重中之重。新农村建设迫切要求全面提升农村教育的水平与质量，培养数以亿计有文化、有技能、懂市场、会经营的新农民。

* 2005年10月中共中央在第十一个五年计划建议中提出了建设社会主义新农村的伟大历史任务后，本所按照教育部领导的要求撰写了这篇研究报告。

（一）新农村经济发展要求快速集聚农村人力资本

新农村经济的跨越式发展要求优化农村经济结构，延长传统农业产业链，多种产业共同发展、相互促进，形成以工业带动农业，以服务业带动工业，农工贸一体化的新农村产业群，将有至少三成的农业人口从田间地头走进工厂车间，成为具有全新知识结构和技能的农业工人。同时，随着服务业的发展，要求超过半数的农业人口掌握一技之长，成为农村和乡镇服务业的从业人员。与之相适应，农村将加速就地城镇化，农业人口将加速就地转移，第一产业劳动者将经过必要的教育培训，大规模向第二、三产业转移。农村人口的角色转变和农村经济的结构优化都需要在新农村教育的推动下完成。

技术和科学是新农村经济发展的动力源，农业增长方式将由依靠资源消耗的粗放型增长向依靠科技进步的集约型增长转变，由劳动力密集型向知识密集型转变。从上游的农业科学研究和农业高新技术开发、中游的农业技术推广、到下游的农业技术应用将形成一条完整的“农技链”，各个层次的农业科技研发、推广和应用人才都是构成该链条必不可少的环节。以科技推动农业，以教育普及科技，实现农科教一体化发展新格局。

新农村经济结构优化、产业升级、技术进步、经营管理改善等对农村人力资本提出新挑战，要求现有农村劳动人口转变为有文化、懂技术、会经营的新型农民。然而目前，我国大部分农村地区的劳动力素质普遍很低，15-64岁农村劳动年龄人口平均文化程度仅相当于小学水平，即使东中部发达地区的农村，平均文化程度也仅为初中水平。农村人口文化素质低，综合能力差将成为新农村发展的瓶颈。将农村人口负担转变为农村经济发展的人力资本将成为新农村教育的主要任务。

（二）新农村基层民主政治建设挑战农村教育

以民主选举和农民广泛参与为特征的农村基层政权的建设将进一步加快，农民依法民主选举村民委员会和参与乡、县级基层政权的建设，在最大程度上代表广大农民的根本利益，体现农民意志，从而为有效地实行村民自治和乡、县级民主治理奠定基础。

农村基层民主政治建设以农村公民素质的提升为前提，要求农民具备基本的政治民主意识、法律法规知识、权益保护意识和社会历史知识。这就要求新农村教育充分关注上述内容，培养具有民主精神、法律意识、人文素养、管理水平的农村公民。同时，新农村基层民主政治建设对现行农村教育办学与管理模式提出新挑战，作为农村公共事业的学校及其教育需要广大农民的积极参与，农村教育和学校的决策与管理制度的改革已列上农村教育改革的议事日程。

（三）社会和谐发展期待农村教育等社会事业的协调

——**农民基本卫生医疗与教育的缺乏挑战新农村建设。**处于转型期的中国农村，经济和社会事业发展严重滞后，涉及农民及其子女切身利益的诸多公共服务得不到有效保障，其中最为突出的就是基本的医疗卫生与教育服务，这对国家建设和谐社会的战略重点提出了新要求。

如何确保农民及其子女的基本卫生医疗与教育的权利，使农民有健康体魄，有较好的文化素养，将成为新农村建设的发展重点。

——**社会保障和救助体系的不完善挑战新农村制度建设。**和谐发展的新农村要求充分关注弱势群体，消除贫困，建立长效的社会保障与救助体系。长期以来，农村社会保障和救助体系供给严重不足，农村贫困人口、弱势群体发展没有得到充分关注。一方面，

在农村仍有大量贫困人口;另一方面,随着城市化进程推进,大量农村劳动力人口进城务工,他们及其子女无论在就业、生存,还是医疗卫生、文化教育等各个方面都处于弱势。城乡教育的统筹与协调问题变得日益严峻。新农村建设迫切要求构筑社会保障新体系,关注弱势群体,消除贫困,提高进城务工人员素质,逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平的就业制度,依法保障流动劳动人口的权益,为弱势群体提供全面发展的机会。

建设新农村,实施城乡和谐发展战略,迫切要求发挥农村教育与人力资源开发的基础性作用,要求农村教育快速发展,

(四) 新农村文化建设呼唤教育和学校功能的扩展

倡导“乡风文明、公平正义、诚信友爱、充满活力”新农村文化内涵十分丰富,以科学知识普及为基础,发扬优秀文化传统,倡导与社会进步相和谐的主流文化,体现了农民对精神文化生活的追求。

——**普及科学知识,构建技术文化交流平台。**新文化建立在基本科学知识普及的基础上,提高农民基本的科学素养;要求通过信息手段、电视广播、送教下乡等途径实现城乡文化教育科技资源共享;要求在广大农民之间构建文化交流平台,在农民之间进行生产技术技能、经营管理知识、各种生产市场信息的交流、沟通,实现文化资源的整体效应;

——**发展地方特色文化,丰富农民业余文化生活。**中国农村的传统文化、特色文化源远流长,这是新文化建设的无尽宝藏。因此要组织专长人才,立足本地发扬光大农村地区的传统特色文化,不断增加新农村文化建设的内涵;同时,以喜闻乐见的多种形式丰富农民业余文化生活;

——**移风易俗,加强乡风文明建设。**新农村文化建设,要求摒

弃传统习惯的糟粕，传承、引领科学、合理的风俗习惯，不断建设乡风文明，形成积极向上、充满活力的乡风习俗、文明习惯。从精神层面大力提高农民的生活质量。需要教育、文化、科技等资源的不断整合，需要教育功能的进一步扩展，同时呼唤农村学校拓宽职能、增加开放性，发挥文化辐射源作用。

二、农村教育的基本状况

改革开放、尤其是最近十多年以来，农村教育获得了长足的进展，九年义务教育普及程度逐步提高，学校办学条件不断改善，但农村教育仍存在明显差距，目前我国农村教育的问题与不适应主要反映在五个大的方面：

（一）中国农村教育发展成就斐然

1、农村“两基”攻坚卓有成效，提高了农村的人力资源水平

农村普及九年义务教育取得历史性进展。2000年，我国已基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲。2004年全国通过“普九”验收的县（市、区）从1996年底的1482个增加到2756个，全面完成“两基”验收的省（市、自治区）从1996年的5个增加到12个，“两基”人口覆盖率达到93.6%。东部地区的农村已全面实现“两基”，中西部农村地区“两基”人口覆盖率也逐年提高。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%。

义务教育的普及带来农村人口受教育水平明显提高。全国每10万人口拥有小学和初中文化程度的人口数量，1982年到1990年增加了7255人，1990年到2000年增加了9261人。其中，1990年到2000年拥有小学和初中文化程度的人口数量增加主要来自农村义务教育的发展。1990年到2000年，农村每10万人口拥有小学

和初中文化程度的人口数量增加了 1.4 万人。农村义务教育的发展迅速地减少了农村文盲率，缩小了城乡教育差距，有利于教育公平和社会的和谐发展。1982 年到 2000 年，农村 15 岁及其以上人口文盲率从 37.74% 下降到 11.55%，下降了 26.19 个百分点，农村文盲率下降幅度约是城市文盲率下降幅度的 2 倍。

2、政府高度重视农村教育，不断加大投入，改善了办学条件

党和政府对农村教育十分重视。2003 年召开了全国农村教育工作会议，并颁布《国务院关于加强农村教育工作的决定》，确定了农村教育“重中之重”的重要地位。90 年代中期以来，伴随着国家财政状况好转，中央政府对于农村教育投资力度越来越大，农村教育经费投入逐年增加。2004 年农村普通小学总投入达到 1222.7 亿元，比 2000 年增长 67.5%，预算内教育拨款占总投入比例由 2000 年的 66.5% 上升到 81.6%，提高了 15.1 个百分点；普通初中教育总投入 760.0 亿元，比 2000 年增长 81.0%，预算内教育拨款占总投入比例由 2000 年的 60.2% 上升到 72.1%，提高了 11.9 个百分点，正逐步发生由“农村教育农民办”向“农村教育政府办”转变。另外，中央政府还通过专项转移支付，投入上千亿元在农村和贫困地区实施一系列重大工程。如中小学危房改造工程，农村中小学远程教育工程、农村寄宿制学校建设工程、西部地区“两基”攻坚工程和“两免一补”政策，推进了农村地区教育发展。两期危改工程累计改造 D 级危房 7000 多万平方米，改善了农村地区特别是贫困地区的校舍条件。

农村教育的发展，对农村提高人口素质、提高劳动生产率、改善农民生活质量起到了积极的作用，为农村人力资源开发和扶贫、建设社会主义新农村的长期战略奠定了坚实的基础。

(二) 农村教育存在突出问题

1. 每年近千万学生未完成义务教育，严重制约人力资本提升

(1) 数百个县尚未“普九”

2004 年底，全国还有 284 个县（市、区、旗）未实现“普九”，涉及 300 多万平方公里和 1 亿多人口，主要分布在“老少边穷”的农村地区，其中一部分地区甚至未实现普及小学教育的目标，“两基”攻坚任务依然十分艰巨。2004 年未“普九”县小学和初中辍学率分别为 2.47% 和 5.16%，为全国平均水平的 4 倍和 2 倍。

即使在大部分中西部已实现“普九”的农村地区，依然还存在基础薄弱、危房改造经费难以落实、学校运转经费紧张、“普九”债务沉重、拖欠教师工资、初中辍学率居高不下等突出问题。

(2) 未完成义务教育人口规模巨大

目前，每年尚有近千万适龄学生未能完成义务教育。按 2004 年小学净入学率 98.9% 计算，每年有 100 多万的小学适龄儿童不能上学接受教育；按初中毛入学率 94.1% 计算，在 12 - 14 岁适龄人口中，仍有 6%、400 万左右的学生未能获得接受初中教育的机会；按九年义务教育完成率 82.4% 计算，还有 17.6%、将近 400 万的学生未能按时完成九年义务教育，这些学生主要集中在农村地区。不能完成九年义务教育的学生，将成为新时代的文盲和半文盲。

(3) 农村人力资源水平依然很低

义务教育发展滞后，导致农村人口素质提高缓慢，农村劳动人口中高中及以上学历人口比例很小，文盲、半文盲和功能性新文盲人口占有相当比例，这种状况不能满足新农村建设对高层次人才的需求。最新人口普查资料表明，农村 25 岁及以上人口的人均受教育

年限仅为 6.43 年，仅相当于小学文化水平，比全国水平低 1 年，比城市低近 3 年；农村 15 岁及以上人口中，近 80% 为小学和初中文化程度，高中及以上学历的人口比例仅为 7.73%，比全国平均水平低 11 个百分点，比城市低 33 个百分点；全国 2300 余万青壮年文盲主要分布在甘肃、青海、宁夏、内蒙、云南、贵州和西藏等西部农村地区。

2. 农村基础教育以升学为导向，偏离农村实际需要

农村教育的培养目标以升学为导向，教学内容、形式和方法单一，严重脱离农村实际，难以体现乡村社会文化、人文知识和实用技术。学生不懂农业基本知识，不具备使用农业科技的语言和能力。学到的文化知识解决不了产业技术与经营管理方面的问题，毕业后的农村青年不能尽快适应和融入当地农村和城市的产业经济与文化活动，造成农村劳动力的巨大浪费和盲目流动，教育为“三农”服务的作用得不到充分发挥。

3. 农村职业教育缺乏农村特色，与劳动力实际需求相脱节

长期以来农村职业教育严重不适应农民需求。一方面是农民迫切需要提高驾驭现代农业的知识和技能，外出务工农民迫切需要加强职业技能培训；另一方面，大多农村职业学校“等米下锅”，80% 以上的职业学校正面临生存危机。而农村劳动力 80% 以上没有经过任何专业技能培训，出现这种落差的根本，在于农村职业学校脱离农民实际需求，片面注重学历教育，办学模式单一，教育内容与农村经济社会的发展需求严重脱节，没有根据农村产业结构调整 and 农村劳动力向二、三产业转移的要求，调整教育观念和培养模式，教学内容不能反映最新科技成果，实验实习基地的生产管理水平缺乏先进性和示范性，缺乏与劳动力市场的紧密联系，致使许多农家子

弟面临“升学无望、就业无门、致富无术”的尴尬。

由于农村职业教育与市场脱节，自身教育质量缺乏吸引力，农村又没有就业市场，因此近几年农村职业教育严重滑坡。据统计，2000年我国农村职业高中在校生为55.45万人，2001年下降到45.15万人，比2000年下降18.6%。与此同时，农民技术培训学校规模也明显下降，2004年培训人数5127万人次，比2000年减少4000万人次。

4. 农村教育投入不足，资源配置不均衡

(1) 全国农村义务教育投入严重不足，城乡差异突出

据测算，我国中小学校的在校生数占全世界的1/4，而其教育经费却只占全世界相应经费的1/145。在如此少的基础教育总经费中，财政性经费所占的比例(75%左右)又严重低于国际通常的比例(85%以上)。目前我国的农村教育主要是基础教育，其规模是城市基础教育的两倍，它所得到的教育经费投入总量却还不到城市的一半。由此可见，我国农村教育经费投入严重不足。

2004年，我国农村小学、初中生均事业费分别为1295元和1454元，而城市的小学、初中生均事业费为2544元和3173元，小学生均事业费农村只是城市的一半左右。农村生均预算内事业性经费小学为1013元，初中为1064元；而城市生均预算内事业经费小学为1701元，比农村小学生均预算内事业费高出70个百分点，初中为1928元，比农村初中生均预算内事业费高出80个百分点。

(2) 进城农民工子女的义务教育缺乏公共财政保障

政府和社会各界对进城农民工子女的义务教育投入不足，不能充分体现新农村发展过程中城市反哺农村、工业反哺农业的原则。国家统计局有关资料显示，2003年农村外出务工劳动力已达1.14

亿人，其中举家在外务工劳动力 2430 万人，随同父母进入城市 6-14 岁义务教育阶段适龄儿童约有 643 万人，其中一部分适龄儿童并未获得“以流入地为主、以公办中小学为主”的就学待遇。另外，大部分农民工子弟学校也面临办学经费不足、办学条件差等问题。

（3）农村成人和职业教育的发展缺少足够的资金支持

相关经费少、配置分散，影响了各类农村教育整体职能的发挥。真正实现“三教统筹”、“农科教结合”和农村成人教育和职业教育的发展，离不开经费支持。然而，农村地区基础教育自身经费缺乏，无力支持；成人教育和职业教育经费来源单一，政府投入不足，无力向农业科技延伸，导致成人教育和职业教育出现严重萎缩现象；科技推广得不到重视，资源流失严重，与教育结合，缺乏政策引导与经费支持。

（4）多数农村地区学校办学条件差，教育教学设施不足

虽然政府通过中小学危房改造工程等专项转移支付，改善了农村的办学条件，但目前农村学校的校舍、仪器设备等状况仍远不尽如人意。2004 年，我国农村普通中小学校仍有 4354 万平方米的危房面积，其中大部分集中于中西部农村。同时，农村地区小学生均仪器设备值低，难以保障教育教学的正常进行。2004 年，小学生均仪器设备值全国城市平均为 680 元，农村平均为 206 元，相差二倍多。初中生均仪器设备值的城乡差距稍小于小学，但农村仍落后于城市。2004 年我国初中生均仪器设备值城市平均为 597 元，农村平均则为 276 元，不到城市平均的二分之一。

（5）农村教师数量不足，整体素质不高，队伍不稳定

大部分农村地区由于环境艰苦，难以吸引优秀的高水平教师来

从教，导致农村教师整体学历水平低、代课教师大量存在，教育教学质量难以保障。2004年小学专科及以上学历教师比例，城市达到71.34%，而农村仅为44.25%，二者相差27个百分点，农村小学教师有近60%仍以中师及以下学历为主。初中本科及以上学历的教师比例也存在比较明显的城乡差距。2004年初中本科及以上学历教师的比例城市为55.03%，而农村为22.73%；农村代课教师比例大大高于城市。2004年，小学代课教师与岗位教师的比例全国城市平均为3.63%，农村平均为7.34%，高出城市3.71个百分点。

5. 管理部门各自为政，事权财权不对称

(1) 农村各政府部门条块分割，农村教育、文化、科技、卫生等公共资源分布分散，使用效率低下

农村各类教育资源配置不合理，效率低下。由于大部分乡镇的文化站、农技站、司法所、广播电视站与学校联系协调不够，各自为政，不能进行有效的整合，对农民进行科技讲座、法制宣传、读书看报、信息交流、文艺辅导、体育比赛等活动，不能集中开展。农村中小学未能成为农村教育中心、文化中心和信息传播中心，难以充分发挥为农村教育服务，为农村经济和社会发展服务的功能。

(2) 普通、职业和成人教育缺乏结合，教育资源共享存在体制障碍

随着我国经济社会的发展，解决“三农”问题的焦点已集中在农村劳动力转移、提高劳动者技能、提高农业科技水平和提高收入上来，在培育新农民、扩散科技文化、积极开展农村劳动力转移培训方面，发挥农村基础教育、职业教育、成人教育资源整合综合效应的任务越来越繁重。但是，农村教育还远不适应这一发展趋势的需求，农村中小学开办职业技术教育缺乏师资、设备和场地，尤其

是由于制度性障碍和经费不足的影响，农村普通教育、职业教育和成人教育，很难形成有效的资源共享机制，很难发挥资源整合效益。

(3)农村财政管理体制不完善，不能为农村教育财政体制改革提供良好的社会环境

农村教育的管理体制不完善，导致农村教育资源不足、质量低下。目前农村仍实行“一要吃饭、二要建设”的财政体系，而不是以服务于农民集体的公共财政体制。乡镇政府冗员压力大，计划经济体制下“大而宽”的支出格局也未得到有效改善，财政支出中行政支出比例过高，原本有限的财政被过多的财政供养人员虚耗。同时，地方财政由于缺乏监督和透明度，教育经费被挪用现象时有发生，许多不合理的支出长期存在，导致农村教育经费不足问题“雪上加霜”。另外，农村教育支出结构不合理、使用效益不理想。计划经济时期形成的学校办社会现象，仍没有根本改变，学校的行政、后勤人员与教师比例不合理，相当大部分的教育支出被消耗在“人头费”上。

(4)教育财权事权不对称，各级政府对农村义务教育转移支付制度不完善

目前我国农村义务教育实行“三级办学、两级管理”的管理体制，教育的事权下放到地方政府尤其是基层政府。但与此同时，财权却出现了逐渐上收的趋势，1994年分税制改革实施以来，政府财政收入向中央集中，却没有与相应的转移支付体制相配套，导致地方财政收入太少，而支出太多。事权下放是符合市场经济要求的，但财权上收对地方政府有效地提供教育等公共服务带来困难。

2000年农村教育税费改革以来，中央加大了对地方的专项转移支付力度，“以县为主”的教育财政体制也逐渐完善，初步搭建起了

农村教育发展的制度性框架。然而，现有的教育法规仍只对各级政府的职责做了原则性的规定，缺乏可操作性的、易落实的机制，具体表现为，中央、省、市政府的分工不明确，补助类型和分配方式不科学，专款专用机制无硬性约束。中央虽然对各省的义务教育转移支付类型比较多，但只有少数款项达到了中央的政策目的。大部分拨款由于缺乏落实机制，一部分被省集中，另一部分被分配到县以后，县以财政困难为由捆绑使用，最后真正落实到教育上的很少。省政府仅对“贫九工程”和“危改工程”两项专款配套，市级政府基本上未对义务教育有转移支付。上级政府，尤其是省和市级政府在农村教育发展中的缺位，使农村教育经费不足的状况长久得不到解决。

三、新农村教育：战略思路与发展目标

本世纪头二十年是我国社会主义新农村建设的重大战略机遇期。在新农村建设中，农村教育发展必须居于优先发展的战略地位，成为推动农村经济、政治、社会、文化发展、建设新农村的重要支撑。

（一）指导思想

——以科学的发展观统领农村教育全局，确立农村教育在全面建设小康社会重要地位，发挥在社会主义新农村建设中的先导性、基础性、全局性的重要作用；

——以人为本，切实满足农民对教育的多种需要；把农村人口压力转变为人力资源优势，满足新农村经济建设、社会发展需求，培养造就一大批有文化、懂技术、会经营的新型农民；

——以改革创新为动力，突破发展的瓶颈，建设健康、可持续

的农村教育发展的宏观环境，激活农村教育办学活力。

（二）战略思路

面向未来，农村教育的发展必须在教育观念、培养目标、管理体制、办学模式等方面实现重大战略转变。

——**教育观念的转变：**从把农村教育视为公共福利事业转变为社会主义新农村建设的重要战略支撑，把农村教育作为根本解决“农业、农村、农民”问题的关键所在。

——**农村学校培养目标的转变：**坚持“以人为本”，从农村教育实际、社会主义新农村建设的实际需求出发，从单纯追求升学转向全面提升人的生存、发展能力。

——**农村教育管理体制的转变：**由封闭走向联合，由教育部门一家管理转向教育、科技、文化等多部门共同参与，建立和完善多部门的合作机制，形成政府主导，社会多方参与的治理结构。

——**农村学校办学模式的转变：**办学模式由传统、封闭转向多样、灵活、开放，通过各类资源共享，有力推进“农科教结合”和“三教统筹”，构建各级各类教育相互沟通、教育与经济社会协调发展的农村教育培训网络和科技推广网络。

（三）总体构想

社会主义新农村的教育将呈现出全新的面貌和崭新的格局，教育与培训资源全面开放、教育与农业产业良性互动、多方积极参与教育管理、教育培训体系灵活而富有弹性、教育教学设施齐全而先进、学校环境优美、校园文化积极向上等。

新农村需要农村新教育：图像描绘

| | 农村教育现状 | 新农村教育特征描述 |
|--------|--|---|
| 教育功能 | 教育功能单一，缺乏与产业联动，不能充分发挥在经济、科技、文化发展中的作用。 | 能有效为农业技术进步、文化发展服务，形成“农科教结合”、教育与产业互动发展的良好态势。 |
| 学校 | 关门办学，无法实现资源共享，教育对象多为学龄学生。 | 能实现教育资源的开放与共享，成为技术源、知识源；教师聘用灵活，能实现与农业、产业的互聘；学校与农业、企业联系广泛切密切，学校与产业、就业资源共享，优势互补；教育对象广泛，有需要即可进学校，日间、夜间、周末均有丰富的各类教育文化活动和培训；人人可进，随时可进的开放式学校。 |
| 管理 | 教育部门一家管理 | 政府多部门（教育、科技、文化等）共管、社会广泛参与。 |
| 教育体系 | 体系封闭、刚性，不能满足工学交替需要；缺乏适合现代农村发展需要的职业教育和培训；实训基地多设在城市，不能有效为农村学生服务。 | 教育体系开放而有弹性、可依据农村发展要求等灵活设置专业，最大限度满足各类学生、社会需求；城乡结合设立专门的技能实训基地。 |
| 教育资源环境 | 资源严重不足、标准偏低、校园拥挤、房屋破旧、设施落后；缺乏校园文化氛围。 | 资源充足，办学标准较高，校园环境优美、校容整洁、设施齐全；校园文化严肃、活泼、积极向上，成为新农村的重要标志。 |

（四）新农村教育发展的阶段目标

通过深化农村教育改革，到本世纪中叶，我国农村教育将取得突破性进展。“十一五”期间，我国农村要全面、高质量完成“两基”攻坚，并建立与农村产业联动、互动的职业教育新体制、新机制；

到 2020 年，初步建立起符合农村实际的农业、科技、教育等多部门紧密合作的农村终身教育体系框架，农村教育的发展水平与国家国民教育总目标相协调；到 2050 年，全面实现农村地区的教育现代化。

“十一五”：农村教育的改革攻坚期

2006-2010 年是我国农村教育实现实质性突破的紧要时期。在这一时期，我们要积极探索农村教育管理体制改革，使农村教育实现政府多部门共管、社会广泛参与；积极探索多样、灵活、开放的农村办学模式；积极拓展农村教育资源，增强教学的针对性和实效性，满足农村人口多样化的学习需求。

1、全面、高质量完成“两基”攻坚

按照分区规划、分类指导的原则，全面提高基础教育质量。西部地区应集中力量打好“两基”攻坚战，全面普及九年义务教育；中部地区切实抓好“两基”的巩固和提高；东部地区实现高质量、高水平“普九”。

2010 年我国农村小学在校生规模将达到 8300 万，农村初中在校生规模将达到 4030 万，九年义务教育完成率达到 85%，青壮年文盲率降到 3% 以下。农村的高中阶段教育规模将不断扩大，到 2010 年，我国农村普通高中在校生规模将达到 1500 万。

表 1 全国农村义务教育在校生规模和普及水平

| | 2004 年 | 2010 年 |
|------------|--------|--------|
| 小学在校生规模（万） | 9415 | 8292 |
| 初中在校生规模（万） | 5355 | 4030 |
| 义务教育完成率（%） | 78.01 | 85 |

按照全面落实素质教育的要求，农村中小学的音、体、美、计

算机、外语等课程要开齐、开足。95%的进城务工农民子女应纳入当地义务教育体系；妥善处理留守儿童问题，切实保障教育公平。

2、建立与产业良性互动的职业教育新体制、新机制

职业教育要以农村为重点、以市场为导向设置专业、构建与企业需求相适应的农村职业教育体系，与企业、产业形成良性互动。以学校为依托，使 1/3 县、乡建立起多功能、综合性的文化、科普中心，成为技术源、知识源；90%未升学的初中毕业生要接受半年到 1 年的职业培训。县及以下的高中阶段学校在校生，80%要接受职业技术教育。

每年培训农民 1.2 亿人次，使农村劳动力普遍掌握一二项实用生产技术。随着农业规模经营和劳动生产率的不断提高，我国农村还将会有大批劳动力由于文化程度低，生产技能缺乏，成为农村剩余劳动力，到 2010 年，农村劳动力转移培训将达到每年 3000 万人次，通过培训，使新增转移的农村劳动力基本掌握一二项在城镇创业、就业的技能，并获得相应的职业资格或培训证书；积极创新培训机制，坚持培训与市场和社会需求挂钩，实行“订单”式培养，做到先培训后就业。

3、办学条件、师资水平显著改善与提高

基本消除 D 级危房，全面保障新建校舍达到建设标准。以信息化带动我国农村教育的发展。信息化与农村教育将得到相互的促进与发展。2010 年应有 95%的农村初中具备计算机教室，98%的农村小学具备卫星教学收视设备和教学光盘播放设备及成套教学光盘。

到 2010 年，基本消除农村中小学代课教师，农村小学专任教师中大专及以上学历比例达到 70%以上，与城市的差距由目前的 27 个百分点缩小为约 20 个百分点。2010 年农村初中专任教师中本科及

以上学历比例约达到 50%，与城市的差距由目前的 32 个百分点缩小为约 25 个百分点。农村职业学校应加强对教师技能的培训和知识体系的更新，发展“双师型”教师队伍。

4、新农村教育的经费保障条件

2004 年，我国农村地区小学、初中和高中阶段教育的经费总缺口约为 600 多亿元¹，对于这一缺口，我们必须有步骤分阶段地填平补齐。未来 5 年中，农村地区要高质量普及义务教育，大力发展农村职业教育，国家必须加大农村普通中小学以及职业教育的经费投入，并使各级教育生均经费的城乡差距逐步缩小。

以 2004 年不变价格计算，2010 年

——我国农村普通小学教育经费需求近 2000 亿元；

——农村普通初中教育经费需求约为 1100 亿元；

——农村普通高中教育经费需求约为 700 亿元；

——包括农村职业教育在内的其他教育经费需求约为 400 多亿元；

农村各级教育经费的总需求约为 4200 亿元，其中财政性教育需求约为 3600 亿元。

5、农村与城市劳动年龄人口文化构成明显缩小，新增劳动力以初中、高中文化水平并重

随着各项教育的推进，农村人力资本将不断提升。2010 年，农村 15-64 岁人口平均受教育年限将由 2000 年的 7.33 年提高到 8.6 年，与城市的差距由 2000 年的 2.5 年缩小为 2.1 年；新增劳动力教育水平将由目前的以初中文化为主提升到以初中、高中文化水平并重。

¹ 根据人事部、教育部有关文件，我们对农村小学、初中按生均最低经费标准，农村高中（含中专、技校和职业中学）按照全国平均生均经费标准，对全国低于标准的县的教育经费进行匡算，计算出 2004 年我国农村小学、初中、高中阶段教育经费总缺口约为 609 亿。

2011-2020 年：农村教育的发展关键期

2011-2020 年是我国社会主义新农村教育发展的关键时期。这一时期的主要任务是形成能支撑全面建设小康社会的新农村教育体系的初步框架，初步构建农村终身教育体系，使农村教育成为构建学习型社会、促进农村和谐社会建设和实现全面小康的不可替代的基础支撑。

2020 年，应初步建立起以就业、创业和技术创新能力为核心的职业教育培训体系。使职业教育、培训与劳动力市场需求互动，满足工学交替的实际需要，提供以满足农村劳动力多样化学习需求的各类开放式教育培训，形成产业、科技与教育紧密结合的机制。

2020 年，村村的校园和社区都有信息化基础设施，大多数人在任何时间、任何地点都能获得所需的信息，得到所需的知识，掌握所需的技能。初步构建一个全方位、多层次的现代远程教育和培训体系，使教育信息化成为构建学习型社会、促进和谐社会建设和实现全面小康的不可替代的基础支撑。

初步构建农村终身教育体系框架，不仅重视正规教育，而且重视非正规教育，不仅重视普通教育，而且重视职业教育与培训，使各级各类教育相互沟通，整合为一个有机的整体，实现人人有书读、人人能选择、人人能培训、人人能发展。

到 2020 年随着农村教育和培训的全面开展，我国农村人口的整体素质将持续快速提高，并且与城市的差距将逐步缩小。到 2020 年，农村 15-64 岁人口平均受教育年限将进一步提高到 10 年左右，与城市的差距进一步缩小为 1.6 年。农村新增劳动力以高中文化为主。

2021-2050年：农村教育的全面提升期

农村教育进入全面提升时期。实现农村教育资源的开放共享，学校与社区相互融合，教育与社会经济协调发展；形成政府主导、社会多方参与的农村教育管理体制；健全全方位、多层次的现代远程教育和培训体系；农村终身教育体系不断完善；城乡差异不断缩小，实现各具特色的协调发展。农村教育将为本世纪中叶实现农村教育的现代化，进而实现农村的现代化打下坚实基础。

四、农村教育发展对策与建议

实现社会主义新农村教育发展的目标和任务非常艰巨，迫切需要尽快摆上各级政府的重要议事日程。将农村教育作为国家新农村建设战略规划的重要组成部分，通过农村教育的体制改革和制度创新，突破农村教育发展的瓶颈，促进农村教育与农村经济、社会、科技、文化、卫生发展紧密结合，努力缩小城乡教育、尤其是义务教育资源配置的城乡差距，推进农村教育的均衡发展和农村社会的和谐与公平。

1、夯实发展之基：确立教育在社会主义新农村建设中的引领性战略地位

——把发展农村教育纳入到国家及地区发展整体规划之中，把发展教育作为县及县以下政府的第一要务。各级政府尤其是县及县以下政府要把发展农村教育、提升农业劳动力水平、培育新农民、实现兴农富民战略作为第一要务，落到实处，将地区国民经济、社会事业、科学技术的发展与农村教育培训统一规划，注重当地农业结构、农业工业化与产业发展的特殊需求，突出教育在培训农民、

造就一代新农民、农村产业工人等方面的基础性作用。

——把消除教育贫困作为解决农民贫困、农村贫困问题和缩小城乡差距的优先对策。只有缩小了城乡教育差距，才能真正缩小城乡劳动力的就业能力差距以及收入差距，才能真正解决“三农”问题和建设社会主义和谐社会。在社会主义新农村建设中，各级政府必须发挥主导作用，树立投入农村教育就是促进农村发展的观念，确立农村教育发展的重要地位，通过公共教育资源配置倾斜性政策等手段，保障合格的义务教育条件，保障每一个农村的孩子都能够获得接受合格义务教育的机会和权力，保障每一位农村学生获得基本生活所需的技能，保障对贫困农民提供公共性的技能培训；并对处于贫困家庭、困难地区的中、小学学生给予特别补贴，为他们入学提供政府援助和其他社会救助。通过消除教育贫困，加快改变农村教育发展的落后局面，加快缩小教育的城乡差距。

——把农村教育发展作为引领和推动农村经济、社会、文化、政治发展的强大“引擎”。发达国家和发展中国家农村发展的成功经验证明：单纯依靠经济发展项目并不能从根本上改变农村、农业和农民的基本状况，唯有教育能够消除贫困，唯有教育能够改变农村，唯有教育能够为农村发展提供可持续发展的不竭动力，也只有通过提高学生、农民的综合素质，强化学校与农业及企业之间互动关系，才能充分发挥农村教育全面促进新农村建设的“引擎”作用。各级政府必须通过有力的政策和投入的保障，在调整农业生产结构、转变增长方式和提高农业综合生产能力的背景下，千方百计把农村教育发展摆在各项事业中基础性的优先发展地位。通过提升农民素质、提高农业劳动力水平、改变农村面貌，让农村教育成为带动和支撑农村、乃至区域经济、社会、科技、文化、卫生共同发展的“发动机”。

2、基层管理创新：在县级政府建立多部门共同参与的新农村教育管理体制

——深化“以县为主”的农村基础教育管理体制改革，形成县级政府多部门共同参与的新农村教育管理体制。从新农村建设全局的高度深化农村基础教育管理体制改革，紧密结合当地农业产业特点，形成由县级政府统筹的包括基础教育、职业教育、成人教育和培训等的新农村教育管理体系，切实解决农村教育部门管理的体制弊端，有效强化县政府农业与产业、规划与财政、劳动与人事等部门共同参与教育培训规划，突破部门分割的管理体制，整合教育、科技、文化等公共资源，使现行的教育管理体制转变成县级政府多部门共同参与的培养数以亿计有文化、懂技术、会经营的新型农民的“大教育”。

——各级政府在农村义务教育中必须分别承担不同的责任。借鉴国际经验，通过改革试验，转变公共政策思路，调整并明确中央、省和县级政府在发展农村义务教育中的不同责任，按照财权事权相匹配的原则，根据现阶段我国农村教育资源与财政能力的实际，增加中央、省级政府负担农村义务教育经费的比例，在中西部农村地区中央和省级财政应给予特殊的政策倾斜。另一方面，在认真总结我国基础教育管理和财政体制的经验教训基础上，改变农村义务教育管理“以县为主”等同于教育经费投入“以县为主”的不利局面，通过省级和中央两级财政的转移支付，解决中、西部农村地区尤其是一批贫困县因财政能力不足而导致义务教育存在巨大经费缺口的“误区”。

——积极铺设农民和农村社会力量广泛参与农村教育和学校管理的“无障碍通道”，让农民充分表达对农村教育发展的意愿，让农村教育更贴近农村实际。与全面推进农村综合改革和健全党组织领

导的充满活力的村民自治机制相适应，建立政府主导的农村教育社会参与机制。对于农村教育发展、学校建设、学校办学、校外教师聘任、职业技能培训各个环节的重大事务和决策，主管部门和学校建立多种管道、充分听取和采纳农民团体、家长代表以及社会多方面的意见、建议和监督，通过多种符合农村实际的具体可行的途径，把农民请进来，把有一技之长的农民及各类人员请进来，把企业请进来，疏通沟通渠道，也可通过定期联席会议等沟通机制，落实社会、农民群众的参与办学的知情权、问责权、表决权、监督权等各种合法权利，使农村教育、农村学校成为农村各类人员广泛参与的大平台。

3、突出农村特点：整合农村各类教育培训资源，拓宽学校功能，使农村学校成为乡镇教育科技文化中心

——整合资源，创建与新农村相适应的新型、多功能的农村学校。改变农村学校教育在农村发展相互脱节的弊端，开放学校办学，扩展学校单纯的系统知识传授职能。在当地政府的统一规划下，积极整合农村教育、文化、科技、卫生、宣传等资源，创建依托学校、形成以学校为核心的新型、多功能农村教育科技文化中心，为乡村开展科技、文化、卫生方面的宣传、教育与培训提供基础性公共平台。适应国家战略和农村发展需要，尤其要在多个主管部门的共同参与下，加快赋予农村学校农业科技培训、经营管理培训以及适应农村剩余劳动力转移的职业技能培训职能。并依托农村学校及其教育资源，把普通中小学教育与职业教育、学校教育与社会教育、职前教育培训与职后教育培训、教育与科技推广、教育与文化活动有机结合起来。

——产学联动，大力推动农村职业教育与农村产业发展、与就业和创业的“无缝对接”。创新农村教育、尤其是农村职业教育的办

学模式和发展思路，突破农业生产、农产品加工、各类企业与学校教育互相脱节的体制性障碍。通过政府主导的公共利益与资源共享、通过探索符合市场经济体制与参与主体的利益分享机制，形成农村产学互动共赢机制，在该机制下，农村学校成为农业技术传播和提升的主要渠道，成为创造与当地资源禀赋相适应的各类初级产品加工与深度加工产业与就业的“实验园”、“试验园”；农村企业赢得自身发展所需的各类技术员工，学校赢得开放且具有活力的办学环境和校外课堂，学生赢得实习实践和就业机会。

各地要积极探索农村职业教育与产业发展相结合模式，在各级政府的主导和直接推动下，各地农村要大力发展农村就业型职业教育，建立养殖、种植、农牧产品加工企业—职业学校联办体制，并直接连接和带动相关产业发展，通过延长优势产业的产业链形成一定的比较优势，同时将职业教育的教学、实习、实践、职业资格培训、毕业生择优上岗一体化运行，努力实现毕业生“零距离”就业，在吸纳大批农村青年学习、就业的基础上，推动当地特色产业和社会经济的协调、快速发展。同时，也要面向城镇化发展需要，通过与发达地区联办、“订单式”培养等多种形式举办职业教育培训，为转移劳动力提高农村青年的技能和就业水平。通过教育，增加就业，增加农民收入，从而真正使农村教育成为综合解决“三农”问题、增加农民收入和引领社会经济发展的“发动机”。

——**校本改革，办出农村教育特色。**从当地文化传统、地理特征、社会经济发展趋势等实际情况出发，从改革创新教学内容、课程体系、教材教法入手，努力形成具有当地特色的乡村教育。由县教育主管部门组织当地教师、社会贤达和专门人员，适应农村教育传承地域文化、适应当今乡村生活、满足新农民的生存与发展需求，积极开发各地农村适用的校本课程和乡土教材，实施符合新农村建

设需要的素质教育；政府主管部门要积极鼓励和支持各地从实际出发，增加和调整教学内容、调整课程结构，围绕推进素质教育研究和创新教育教学方法，鼓励和支持农村学校、尤其是职业教育机构，聘用课外教师、兼职教师和实践指导教师，围绕培育一大批有文化、懂技术、会经营新型农民，教实用技术、讲文化传统、指导实践实习，从而形成适应当地产业优势、资源禀赋特点、文化传统特色的职业教育办学模式及人才培养特色。

4、大力增加政府投入，完善农村教育经费保障体系

——**继续大幅度增加公共财政投入**。按照健全公共财政体制的要求，进一步加大中央和省级财政的社会事业投入力度，并通过调整政府拨款的政策与比例，实现政府投入的三个倾斜：即进一步向社会事业倾斜，向教育与人力资源开发倾斜，向农村义务教育和公共性的农民基本技能培训倾斜；将财政对农村义务教育和公共性的农民基本技能培训的投入纳入到各级财政预算范围，确保其长期稳定增长。

——**设立义务教育经费和办学条件“最低保障线”**。根据《义务教育法》、《教师法》等义务教育政策法规，尽快制定农村小学、初中生均事业费拨款和生均公用经费拨款的最低保障线标准，为农村学校“保工资、保运行、保安全”，为政府履行投入责任，为社会监督提供一个最低标准。根据各地农村实际，各级政府应在提供基本拨款上分担责任，足额提供义务教育经费拨款，不留缺口。逐步抬高底部，消除教育贫困、薄弱学校，缩小城乡差距。

——**完善各级政府间的转移支付制度建设**。坚持公开、公正、公平、效率原则，安排专项资金，加大中央和省级政府对贫困地区、边远地区和少数民族地区的财政转移支付，明确各级政府的配套投入责任。建立专项资金项目监管制度，确保农村义务教育经费足额

到位，确保专款专用。通过转移支付和加大投入比例，重点支持农村地区、贫困地区、少数民族地区义务教育的发展，着力解决好农村学校和城镇薄弱学校办学条件的改善，限期使各地所有学校达到基本保障线的要求。

——加大中央和省级政府对职业教育和培训的投入，创新投入机制，形成政府、企业、社会多渠道农村职业教育投入新格局。鉴于目前我国农村地区职业教育发展的严重滞后以及农村职业教育培训发展对于新农村建设的十分重要的战略意义，当前特别需要强调农村职业教育发展的政府主导。我国农村地区、尤其是中西部农村地区，职业教育发展缺乏农村经济和产业的依托与支持，将职业教育培训纳入农村经济和产业发展的大框架通盘规划，开发与当地资源实际相适应的农业技术与农产品加工产业，成为广大落后地区农业、农村和农村职业教育发展的基本出路。为此，中央和省级政府将通过农村职业教育与农村产业联动项目、职业教育-产业-就业联动等方式，以项目拨款支持农村职业教育的发展。

政策支持将体现中西部地区优先和有效联动项目优先。根据目前全国中西部地区 1269 个县，按每县建 3-5 所此类具有示范型效应的新型职业学校、每校给予 1000 万元的资助测算，“十一五”期间，我国中西部地区农村职业教育项目发展平均每年至少需要中央专款投入 80-120 亿元，加上省及地方配套，全部投入在建成新型农村职业学校的同时，将创造农村产业（包括各类初级产品加工等）发展和延长农业产业链，每年可在缺乏工业的农村地区新增就业机会数 10 万个，为我国农村的城镇化建设和吸纳农业剩余劳动力作出双重贡献。

——鼓励发达地区、城市、企业支持农村地区教育发展。鼓励发达地区、城市和企业多种途径、多种形式支持农村教育发展，积

极创造条件开展与农村职业教育的多种形式的合作；支持和鼓励发达地区、城市，通过对口支援或帮困合作项目，以人力、物力和财力为农村教育发展提供多种形式的支持，使之成为城市反哺农村、工业支持农业的综合性的“希望工程”。

5、多种途径并举：加速形成一支适应农村教育实际需要的新型教师队伍

——从实际出发，拓宽教师来源渠道，形成具有农村教育特点新型教师队伍。从培养学生生活、生产技能、丰富社会知识和推进具有农村特点的素质教育要求出发，重新设计和建立农村教师队伍。在政府主管部门支持下，由学校邀请学生家长代表参与，向社会公开择优招聘一批品质高尚、具有专门知识和特殊技能的乡土贤达、能工巧匠、科研技术人员、企业管理技术人员等，担任农村中小学的课外教师、兼职教师。为农村教育形成地方乡土特色、培养社会新农村建设需要的新型农民和实实在在地推进素质教育，提供必需的基本保障。

——改革现行教师教育制度，拓宽专业领域，增加实践实习训练。从提高教师的综合能力、适应性和进一步完善中小学教师培养的知识结构出发，大力推进师范教育教学改革。从拓宽专业领域、更新课程、适当加长实践训练时间入手，加长实践训练时间，使一般新任教师都能够具备必要的教育教学经历和技能。除要求在公立学校具备一个学期或一年完整的教学经历外，还必须在有关教育专家的指导下进行至少4周的教学见习期；农村学校教师上岗培训中，还必须在此基础上习得必要的生产技能及其相关知识。

——强化制度建设，加大农村学校、城镇薄弱学校教师的培训与提高工作力度。各地应满足农村教师不同层次的学习要求，按照小学教师每6年轮训一次、初中和中职教师每3年轮训一次的要求

建立相关培训制度。充分利用师范、综合院校等教育机构，充分利用寒暑假，充分利用当地的各类教育科技文化特色资源，适应农村教师发展、尤其是职业教育教师发展需要，在积极推进课程、教材、教学模式改革的基础上，强化农村教师培训工作。

——**建立区域内城乡教师流动制度，加大城乡教育对口支援的力度。**建立城市对口支持农村义务教育的校长、骨干教师支援农村中小学的定期流动制度。各省统筹教师资源，建立适合省情的区域内部初中、小学校长、骨干教师流动和对农村地区的援教制度，通过建立区域内骨干教师巡回授课、紧缺专业教师流动教学、城镇教师到乡村学校任教服务期等项制度，加大城乡教育对口支援的力度，加强农村学校和城镇薄弱学校师资队伍建设，缩小城乡教师队伍水平和教育质量差距。

——**完善并大力推行大学毕业生农村支教志愿者制度。**实施大学毕业生志愿者农村支教制度，一方面将对于农村教育带来新风和活力，另一方面也将大大促进大学生了解基层、了解农村和为建设社会主义新农村贡献知识和青春。从每年数百万师范类、综合性大学毕业生和未就业者中，有中央、省级政府负责招募农村支教自愿者，通过提供与城市新就业大学毕业生大致相当职务津贴，经相应的培训后，派往各地农村中小学紧缺的教师岗位。援教期满者可在报考公务员、报考研究生等方面享有优先权。对于有志长期从事农村教育、基础公务员的优秀志愿者，应努力予以学习、锻炼和成长的机会，并尽快选拔和培养为农村学校的骨干教师、校长或基层政权的管理者。

——**切实改善农村地区教师的工作和生活条件。**提高农村教师工资待遇，尽快实现城乡同级专业职务教师享有基本相同的工资待遇；县级政府统筹、县镇积极配合，努力改善农村学校、城镇薄弱

学校中小学教师的工作、生活条件，缩小城乡学校间师资队伍工作环境差距。

6、强化法制保障：切实提高执行力，完善法律法规建设，强化监督机制

——**强化农村相关发展纲要、规划、改革举措的执行力。**在各级政府、尤其是县级政府的主导下，进一步宣传和强化法制意识，加大检查监督力度，除了贯彻落实相关的法规和政策之外，还应通过形成政府、社会广泛参与的督促保障机制，进一步提高农村教育发展相关纲要、规划、改革举措的执行力，从而保障农村教育沿着科学的轨道实现可持续发展。

——**完善农村教育相关的法规建设。**将政府对义务教育投入的责任法制化，在修改《义务教育法》及其相关地方法规建设中，明确规定各级政府在推进义务教育公平与公共教育资源均衡配置中的主体法律责任，并依法实行义务教育均衡发展的政府问责制；起草和制定《教育投入法》，把农村义务教育投资份额纳入法制轨道，依法规范教育投资行为，确保农村义务教育经费的充分性。提高教育经费预算的级次，实行教育预算单列，倾斜扶持农村义务教育，并实现教育经费的筹集、负担、分配、使用都能有法可依；修改和完善《教师法》，从教师的培养、资格认证、选拔、使用和管理等环节严格中小学教师资格，确保不同地区、城乡的每个儿童都能够接受较高水平的教育；研究、先行制定地方《农民培训法》，借鉴发达国家经验，立法支持和保障农民培训，明确农民培训的地位、内容、资金投入、规范利益相关者的行为和维护农民培训市场的正常秩序。

——**强化农村义务教育资源配置及均衡发展督导和检查工作。**形成和完善国家及省级政府、专业机构、社会团体组成的义务教育监督体系，加强对农村义务教育均衡发展情况、教育质量水平、教

育体系的适应性等，进行督导、检查与评估。借鉴经济学和社会学等学科的相关研究方法，建立一整套测量区域义务教育发展水平差异分析的测量指标体系，为义务教育均衡化发展提供技术支撑。

国家教育督导机构和各地“人大”，要定期对各地农村的义务教育阶段生均经费、办学条件和教师配置等方面的标准设置和实际落实情况进行检查与评估，尤其要重点考察各级政府投入农村义务教育的努力程度和实际进步程度。农村义务教育督导、检查与评估的结果，可通过主要媒体在国内予以公布，以形成农村义务教育均衡发展、公正公平的社会监督机制和环境。