

## 【宏观探讨】

# 农村教育面临的主要问题及对策思考

袁桂林

(东北师大农村教育研究所, 吉林 长春 130024)

**摘要:** 农村教育投入不足问题, 农村学生辍学率较高问题, 农村学校课程、教材缺乏适切性问题, 农村学校教师质量较低问题, 农村学校结构布局不合理问题, 农村高中发展缓慢、大学教育接近空白问题, 农村“三教结合”问题的机制与体制问题, 等等, 应引起我们高度重视。要转变忽视农村教育的观念, 把义务教育作为农村教育的重中之重, 要加大农村教育投入, 要加强农村教育立法, 增强操作性和实用性。

**关键词:** 农村教育; 教育改革; 农村高中; 教育立法

## 1 主要问题

在我国改革开放捷报频传, 经济发展蒸蒸日上, 国泰民安, 盛世空前的大好形势下, 我们切不可忘记我国仍然是世界上最大的发展中国家, 加入WTO之后, 我们面临着新的机遇和挑战。城市和农村之间的差距短时期内很难消失, 农村教育仍然是我国教育发展滞后的领域。

就表面看, 农村教育面临的主要问题至少有以下几个。

农村教育投入问题。农村实施县、乡、村三级办学体制, 县、乡、村三级政府在筹措教育经费用于教育的过程中, 由于缺乏必要的保障机制, 往往出现经费不到位、被挪用、被占用、被滥用等情况。责权利不统一, 财权、事权分离, 拖欠教师工资, 农村学校危房现象屡见不鲜就是例证。

农村学生辍学问题。近几年, 新的“读书无用论”在农村又出现了, “普九”成效有前功尽弃的危险。农村学生, 特别是农村初中学生流失率居高不下, 这一问题已经引起举国关注, 是教育界研究的一个热点难点问题。<sup>1</sup>农村学生辍学和新的“读书无用论”出现的原因很复杂, 在老的原因仍然没有解决的情况下, 新的原因又不断出现。例如, 高校实施收费制度和高校毕业生就业制度等等。

---

<sup>1</sup>据我们2001年10月实地调查: 山东省农村两所初中, 甲校98级, 入学556人, 初中三年级入学人数371人, 辍学率33.2%; 甲校99级, 入学579人, 初中三年级入学人数410人, 辍学率29%; 乙校99级, 入学558人, 初中三年级入学人数320人, 辍学率30%。

另据新华社记者在对辽宁省灯塔市王家、柳河子、鸡冠山等6个乡的中学进行调查时发现, 在三年前入学、2001年毕业的初中生中, 三年累计辍学率高达37%, 其中最重的两所学校达到46%和49%, 较轻的两所学校也达到26%和29%, 另外两个乡中学分别为41%和30%。

农村学校课程设置、教材内容改革问题。我国城乡差距历来很大，但是，与国家高考，各省中考一致的学校课程设置、教材内容基本是建立在城市文化基础之上的。农村学校培养人才规格问题，农村教育为农村服务问题等在课程、教材方面没有明显体现。

农村学校教师问题。我国城乡差别不是短期内能够解决的问题，因此，在城乡差别存在的前提下，国家如何出台强有力有极大吸引力的政策措施，鼓励教师首选去农村从教，这个问题仍然没有解决。农村教育本来是我们国家的希望和未来，农村学校教师和城市学校教师相比从哪个方面看也不逊色，并且，城乡教师经常轮岗，教育的人力资源城乡共享，这是解决农村教师问题的最后目标。

农村学校结构布局问题。随着农村人口出生率的下降，农村村屯小学普遍开始出现学额减少，因此，教学点适当减少是必要的。但是，教学点减少不应违背“义务教育服务区半径为2.5公里”的基本规定。其实，当教育经费比较充足，农村学校普遍配备校车后，服务区范围就可以大大扩展，否则随意减少村屯学校，扩大学校服务区都应该视为政府的失职。在农村学校数量减少后出现的教师超编、校舍所有权纠纷等问题也要从发展的眼光加以解决。

农村高中发展问题。目前农村初中辍学的一个重要原因是农村高中太少，并且布局不合理，过于集中在县城。

农村“三教结合”问题。在农村将基础教育、职业教育和成人教育有机地结合起来，确实是非常必要的。但是，问题的关键是结合点，即结合的载体在哪里？在农村初中有些地方，“一校挂三块牌子”的做法，实际上是基础教育本身就应该做到的联系实际办学的尝试。如果职业教育和成人教育没有与其相适应的课程体系就谈不上职业教育和成人教育。在基础教育的高中阶段，即非义务教育阶段，结合农村高中发展探讨“三教结合”的办学模式是当务之急。

在农村发展高等教育问题。我国高等教育机构基本都设在城市，这种布局是不合理的。有人用种种理由为高等院校设在城市辩护，但是，哪个理由也没有否定我国高等教育将出现较快发展趋势。事实上，高校布局问题直接关系到我国教育能否摆脱“官本位文化”影响，走大众化、普及化的发展道路，向终身学习化社会迈进的问题。

农村教育存在的问题还有很多，在此不一一赘述。

分析农村教育问题深层原因，我们认为，从客观上看，农村教育问题是多年来我国农村发展滞后于城市，农村经济发展不景气，农村人口负担过重，城乡二元结构难以愈合造成的。从主观上看，是对农村教育重视不够，某些县（市）、乡（镇）、村领导随意挪用教育资金，国家没有建立起完善的保障机制，各项农村教育政策法规没有落实，甚至出台了一些不符合农村教育实际的法律法规造成的。这方面的事例显而易见。全国人大提出的教育经费要占国民生产总值4%的目标至今仍很遥远。教师工资拖欠问题，在一些地方已成了痼疾，严重伤害了农村教师积极性。

对农村教育重视不够主要表现在农村教育得到的教育资源远远低于城市，同时，在农村学校教师质量普遍低于城市学校教师的情况下，农村学校承担的任务既多又杂，不堪重负等。

为了解决农村教育深层次的问题，我们认为应该从真正重视农村教育入手，应看到推进我国教育从精英型向大众型转轨重点在农村。当前主要任务是解决以下问题。

## 2 义务教育应作为农村教育发展的重中之重

据统计,到1978年,我国初等教育的入学率达94%,但巩固率和合格率却分别只达到60%和30%左右。当时我国的文盲和半文盲竟达近2亿3,000万人,这些人大多居住在农村地区。十一届三中全会以后,我们党把工作重点转移到“四化”建设上来,而教育的这种落后现象同社会主义现代化建设的要求很不适应。为此,党中央和国务院于1980年做出了《关于普及小学教育若干问题的决定》,1982年,党的十二大又充分肯定了这个《决定》,同时强调指出:普及教育是建设物质文明和精神文明的重要前提;教育是社会主义经济发展的战略重点之一。1982年12月通过的新宪法第十九条规定“普及初等义务教育”。1985年,中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》,提出了我国将“实施九年义务教育”。1986年全国人民代表大会通过了《中华人民共和国义务教育法》。从此,我国的九年义务教育正式启动。

普及小学教育和普及初等义务教育的含义是一致的,在我国均指普及六年义务教育。从我国国情出发,如果从1980年开始实施普及六年义务教育,到1986年就开始普及九年义务教育,这个时间表对于城市来说还是比较合理的,但是,同一个时间表用于农村地区显然有些操之过急。

在我国这样一个发展极其不均衡的国家里,从普及六年义务教育到普及九年义务教育要有一个较长的过程。普及六年义务教育完成后要有一个巩固阶段,然后再开始普及九年义务教育。国际上的经验教训值得我们借鉴。例如,韩国自1954年起实施小学义务教育,到1959年,经过6年的时间在全国范围内基本实现了小学义务教育。经过较长时间巩固后,1985年起提出在岛屿、偏僻地区实施初中义务教育,1994年初中义务教育扩大到郡(县)、镇一级,对城市仍未实现初中义务教育。到2001年,韩国只有19.5%的初中生享受义务教育(韩国初中生人数为186.2万名。其中享受义务教育的初中生人数为36.3万名)。从2002年开始全面实现初中义务教育,计划到2004年完成九年义务教育。这意味着韩国自1954年起,利用45年的时间实现全民9年制(小学6年、初中3年)义务教育。

在当前情况下,从实际出发重新设计我国农村义务教育仍然十分必要。具体而言,农村义务教育年限、标准、课程、投入保障体制等法律法规的出台,都要依据东西南北中不同地域农村和欠发达、温饱、小康、小康后等不同发展水平农村的现状来制定。忽略农村与城市的差距,无视不同地区农村的不同状况,按照全国划一的要求推行义务教育,其预期结果很难实现。

国家有责任把着眼点和重点放到农村。韩国80年代初期在农村及边远山区推行义务教育,将城市的义务教育搁置不管,由各城市自己完成义务教育的做法值得我们借鉴。

关于农村义务教育学校的规模,也应因地制宜,不可强求经济效益而忽略了义务教育的宗旨。像美国这样的发达国家,直到第二次世界大战结束时,单班学校的比例在初等学校中仍近三分之二,当然这是和那时美国地广人稀、居民分散的特点相联系的。正是这种因地制宜的单班学校为美国教育的普及做出了重要贡献。为了提高教育质量,扩大了学校规模,单班学校才逐步减少。澳大利亚也有类似的情况,直至今天,单班学校仍占相当比例。澳大利亚还为居住分散的沙漠草原地带普及义务教育,创办了函授小学,为了辅助函授小学,还办起了广播学校。学校设置了师生可以通话的两路对话机系统,学生不但可以听课,师生还可以相互问答,还可以开展唱歌和演剧活动。教师还要定期会见学生,进行辅导和批发作业。在澳大利亚共有这种学校十几所,为几百万平方公里土地上的学生服务,在实施普及义务教育的过程中做出了重要贡献。

在农村实施义务教育时,还应考虑普通教育与职业技术教育的关系。在我国现阶段,应

积极发展初中后的职业技术教育,农村地区初中教育就应渗透职业技术教育,以增加适应性,避免口径过窄、基础薄弱造成的教育浪费。从历史和比较的角度分析,普通教育和职业技术教育的发展及其相互关系也是按一定顺序发展的:最初是普及小学和普通教育;而后在小学教育的基础上发展初中程度的职业技术教育;再使初中程度的职业技术教育改为普通教育,而后在高中阶段发展职业技术教育。这个现象我们可暂称其为“普职教育互动交叉推进律”。目前,我国城市高中教育走向普及化,在高中普通教育基础上发展职业技术教育是城市教育的大趋势。当然,这个发展规律是受现代生产由低到高发展顺序制约的,也是受现代生产和现代社会生活对年轻一代文化科学技术知识从低到高要求的顺序决定的。

### 3 农村教育多教结合 适时发展高中教育

各国国情不同,各国教育发展战略也是各不相同。仅从初等、中等、高等教育的级别层面考虑,教育优先发展就可有多种排列组合模式。如果加上普通教育、职业技术教育、特殊教育和成人教育不同类别的因素,发展模式就更多样了。总之,一个国家和地区,必须根据自己的政治、经济和文化实际,做出不同选择,并经一定的教育结构配比,来达到经济持续发展和社会全面进步的目的。教育结构配比优先顺序的抉择,是教育优先发展战略的前提。在教育优先发展战略的保障机制上,主要有两种方式,一是粗放式,二是集约式。前者通过增加教育投入,是增量式的发展模式;后者通过积极的政策调整 and 战略布局,是增质或挖潜式的发展模式。

应该说后者是一个有相当难度的问题。对此,我国已有了可喜的探索和尝试。1992年,国务院颁发的《关于积极实行农科教结合,推动农村经济发展的通知》中指出:“没有农业和农村经济同科技、教育的结合,就没有农村的现代化”(即“农科教统筹”)。1993年2月12日,中共中央、国务院颁发《中国教育改革和发展纲要》,提出要“以九年义务教育为基础,大力加强基础教育,积极开展职业技术教育、成人教育和高等教育,把提高劳动者的素质,培养初、中级人才摆到突出的位置。”

我们认为,在农村,实施义务教育、基础教育、职业技术教育、高等教育和成人教育“多教结合”,义务教育优先发展,是明智选择,是大势所趋。

许多国家的实践表明,教育作为社会系统中的一个子系统,教育发展与经济社会发展统筹安排非常重要。1992年开始,农业部、国家科委、教育部相继制定的“丰收计划”、“星火计划”、“燎原计划”就是落实“农科教统筹”精神的具体措施。在教育系统内部,在农村地区,多种教育(义务、基础、职业技术、高等和成人教育)怎样有机结合,同时又突出重点,优先发展,这是为使教育优先发展战略具有可操作性所必须首先应弄清的问题。

目前我国农村在保证义务教育普及的同时,不失时机地发展高中教育在某些发达地区的农村十分必要。辽宁省提出到2010年全省普通高校同龄人口毛入学率达到30%的目标,如果没有农村高中阶段教育为普通高校源源不断地输送生源,光靠城市高中教育根本不可能实现。

近年来,农业部在农村实施的“绿色证书”制度,鼓励农民成为科研型、技术型新农民。培养新型农民仅仅靠初、中等职业技术教育是不行的。传统的需要长期经验积累的在实践中造就出来的技术型农民往往年龄偏大,而新型的技术农民,应该是从农业高等院校培养出来的年轻人,这些人才能真正成为农村经济发展的主力军。农村高等教育的发展有利于农村城市化的进程,这也需要加快发展农村高中教育。

农村中学开展的“三教结合”,即在农村中学将基础教育、职业技术教育、成人教育三

者结合起来,我们认为,不仅影响了基础教育的质量,而且影响了职业技术教育和成人教育的质量。因为三种教育的性质和任务不同,任何一种教育都不能代替其他两种教育。各地的“三教结合”经验,其实是农村基础教育课程改革的经验。我们仅仅可以将其视为基础教育课程改革的范畴,是普职教育渗透的改革尝试。如果把农村本来应该发展的职业技术教育和成人教育搁置,用农村基础教育改革取而代之,“一个学校挂三块牌子”实质是低水平的教育,加重了农村中学负担。

#### 4 农村高等教育发展的必然性和历史机遇

高等教育的发展是经济增长主要动力的观点在20世纪60年代已被人们普遍认同,许多国家都走了优先发展高等教育的路子。在我国,由于就业观的问题,一方面在城市里有高学历待业现象,另一方面在乡镇却又存在低学历高用的问题,专门人才表现为一种“选择性过剩”,但从总体上说还是比较匮乏的。尤其在农村,农业科技人才几乎是凤毛麟角,农村劳动力中各类专业技术人员仅仅占1%左右。农村劳动力文化素质低下,农业科技人员极其短缺,致使绝大部分适合于农村应用的科学技术成果在农村无法推广,这就决定了我国农村经济发展模式仍然属粗放型的发展模式。所以在农村也应大力发展高等教育,特别应大力发展农业科学技术类高等教育,以适应农村经济和社会发展的需要。

在我国农村和农村经济结构战略性调整之际,在发展中小城市的过程中,有计划地发展一批大学城,将会使在农村教育真正跃上一个新台阶。

目前,世界上发达国家的城镇化水平为78%,最高的达92%,中等收入国家为60%。而中国的城镇化水平,有人做了一个估计,认为可达30%。尽管这一估计过高,但仍然低于低收入国家的平均水平,仅与印度、印尼等国相近。由此可见,中国的城市化水平,与中国的经济发展水平不相适应。

最近几年,国家开始实施发展中小城市的战略,以适应大批农村剩余劳动力转移的现状,解决农村人口过多和农业生产所需人口减少的矛盾。在发展中小城市过程中,应破除历来仅仅从经济、商业、物贸、交通等因素考虑确定城市数量、规模、位置与功能的做法,应有计划地开发建设一批大学城,即以办农业类高等院校为主体,兼顾服务行业发展和城乡信息、物资集散功能俱备的中小城市。应发挥现有大城市优势,扶持农村大学城兴建。大学城还将极大的促进农村的社会主义精神文明建设。

#### 5 教育立法要有科学性、实用性、可操作性,执法要严格,保障农村教育健康发展

我国在基础教育和义务教育方面出台了許多教育法律法规,为中国的教育特别是农村义务教育的发展做出了巨大的贡献,这是不争的事实。然而,有些法律法规并不符合农村教育发展的实际,一些地方在执行国家法律法规方面存在的问题也不少。

##### 5.1 事权、财权应与责任制统一

《中华人民共和国教育法》第五十五条规定“各级人民政府的教育财政支出,按照事权和财权相统一的原则,在财政预算中单独列项。”“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育经费逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”而至今还没有看到哪一级人民政府中负责教育财政的政府官员因违背《教育法》中的有关规定而受到责罚。其中一个主要原因是《教育法》中没有对违法的惩处对象做出明确界定,人们都知道某些行为或做法违法,却不能明确或确切地说出违法者是谁,谁应当承担法律责任,承担什么样的责任?

各地要依据《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》规定，继续做好农村教育费附加征收和管理的工作。农村中小学危房改造的教育集资，必须严格按照有关规定执行。提倡农民通过义务劳动支持农村中小学危房改造。

2001年5月《国务院关于基础教育改革与发展的决定》指出：“实行农村税费改革试点的地区，要把农村税费改革与促进农村义务教育健康发展结合起来，对因税费改革而减少的教育经费，有关地方人民政府应在改革后的财政预算和上级转移支付资金中优先安排，确保当地农村义务教育投入不低于农村税费改革前的水平。”可是，如果达不到税费改革前的水平怎么办？《决定》没有决定。

## 5.2 责罚下级不应该包括因上级的承诺没有兑现造成的失误

有资料显示：全国1993年至1997年教育经费情况如下。

年份	国民生产总值	国家财政预算内支出	财政性教育总支出	国家财政预算内教育支出	教育支出占国民生产总值的%	预算内教育支出占国家财政支出的%
1993	34477.0	5287.4	867.8	644.4	2.5	12.2
1994	44918.0	5792.6	1174.7	884.0	2.6	15.3
1995	57227.0	6823.7	1411.5	1028.4	2.5	16.0
1996	67559.7	7937.6	1671.7	1211.91	2.47	16.23
1997	73452.5	9233.6	1862.54	1357.73	2.54	15.61

资料来源：（1999年）中国教育事业统计年鉴。

根据这一材料，《中国教育改革与发展纲要》提出的“三个增长”，即《中共中央关于教育体制改革的决定》中提出的“中央和地方政府教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，”和《中国教育改革与发展纲要》补充强调的“切实保证教师工资和生均公用经费逐年增长”，并没有得到切实的执行。由于增加教育投入没有切实落实，这使教育的发展受到很大影响，特别是贫困的农村教育的发展举步维艰。北方地区农村学校根本得不到上级下拨的冬季取暖经费，。为了保证学生在冬季照常上学，只好向农民征收一点或向学生收取一点。这种情况常被视为“乱收费”，有关人员要受惩罚。实际上，农村教育许多问题责任应该向上追溯，看一看哪些问题的出现是由于上面没有兑现某些承诺所造成的。

## 5.3 农村学校负担过重不可忽视

据我们调查，农村学校的许多负担是人为造成的负担。人为的负担实质是社会腐败现象的反映。主要表现为，乱摊派、滥用职权等。例如，甘肃省某贫困县的一所乡镇中学，每个教师每年必须要订一份该省统一摊派的《党的建设》杂志。全校订该杂志200多份，金额达6000多元。该校校长感慨地说：“如果这笔钱用于学校的教学急需，或用于多订几份其它教育类刊物，对学校的发展该多重要哇。”在吉林省某农村中学，我们了解到，学校每年要订上级摊派的同一种学术刊物40份，几乎也是人手一份。

总之，要真正把农村教育搞好，必须自上而下，从观念更新入手，切实制定出有利于农村弱势群体的，符合农村实际的，有保障、可操作的政策法规，决不可再给农村学校设置更

多的羁绊。

## The Thought of Major Problems Rural Education Facing and Antidotes to Settle Them

Yuan Gui-lin

(Institute of Countryside Education, Northeast Normal University, Changchun Jilin 130024, China)

**Abstract:** We should highly regard many rural problems such as the lack of rural education devotion, the high rate of rural students' discontinuing their study, the pertinent of curriculum and teaching materials in rural schools, the low quality of rural schools' teachers, the irrationality of rural schools' structure and distribution, the slow development of rural senior high schools, the almost blankness of higher education, the mechanism and system of rural "combination of the three kinds of education" etc.. We should change the concept of overlooking rural education, and take compulsory education as keystone to rural education. We should increase devotion to rural education, enhance legislation of rural education, boost up the capability of manipulation and practicability.

**Key Words:** rural education; education reform; rural senior middle school ; education legislation

收稿日期: 2002-09-19

**作者简介:** 袁桂林(1952—)男(满族),吉林省梅河口人,东北师范大学农村教育研究所所长,东北师大教科院教授,博士生导师。