

21 世纪我国农村教育的深化改革

李少元

(中央教育科学研究所, 北京 100875)

摘要: 为适应现代化建设对各类人才和高素质劳动力者的需要, 推进农村现代化进程, 农村教育必须进行改革, 这就使得探讨农村教育显得尤为迫切。在未来教育改革中, 国家要适时调整学校布局, 实行农科教结合, 构建适应新形势的, 教育投入体制与管理体制

关键词: 农村教育; 教育改革; 深化

在20世纪刚刚结束, 21世纪已经来临之际, 新一轮经济和科技革命正以空前的发展速度和全面的影响力席卷全球, 高新技术向现实生产力的迅速转化, 国际竞争越来越表现为以科技、人才和劳动者素质为核心的综合国力的竞争, 科技成果和教育成果日益成为决定国家繁荣、民族振兴的关键性因素和最重要的资源, 教育将发挥前所未有的先导性、全局性和基础性的特殊作用。为了全面适应现代化建设对各类人才和高素质劳动力者的需要, 推进农村现代化的进程, 需要对农村教育进行一系列的综合改革, 如农村教育分布结构的调整, 发展农科教结合与三教统筹, 深化教育体制改革, 办好农村特色学校, 推进农村教学改革与创新等。

1 农村教育的布局调整与“二次创业”

从世纪之交我国总体上实现小康后, 对科技、教育和文化的需求都上了一个新台阶, 计划生育成为许多农民自觉的要求, 优生优育的观念明显增强, 在这种形势下, 农村教育布局必须合理调整, 以取得良好的规模效益和质量效益。

农村地区小学教育合理布局, 目前有三种形式:

- 全乡(镇)范围集中设点办学, 实行走读制, 路远的车接车送。在我国农村经济、社会较发达地区, 基本上都采用这种比较理想的设学形式。

- 全乡(镇)范围集中设点办学, 实行寄宿制。在我国的山区、牧区等人口分散地区, 有一部分农村采取办寄宿小学的形式。这样的学校有利于坚持以优秀的教师队伍为基础, 以优质的课堂教学为中心, 以深化教学改革为动力, 从寄宿制学校的特点出发, 为学生创设良好的生活环境和相对宽松的学习环境, 适应特定的农村地区的需要, 兴学育人, 有利于学生得到生动、活泼、主动的发展。

- 若干村集中设点办学, 如班级规模太小, 则探索建立现代复式教学制。与上述客观情况类似, 也有一部分地区从当地山区或牧区的地理环境和人口分布的实际出发, 采取了保留部分复式班的格局。有的还以复式班为载体, 将“短动教学法”, “注音识字, 提前读写”和“三算结合”有机结合, 构建了小学复式教学的新模式, 充分发挥三者的优势, 有效提高了教学质量和学生素质, 学生自主学习的现代育大要求, 也从复式教学中得到增强。

时至 21 世纪的农村教育发展的新阶段, 各地从实际出发调整学校布局, 扩大 学校规模,

提高办学质量和效益，大多数小康后地区采取了上述第一种形式，少数区域（主要是山区）采用了第二种和第三种形式，这是符合我国区域差异复杂性的现实选择。初中学校设在乡（镇）中心地区，规模办学，已成为 21 世纪农村普遍采用的设学方式。

这种布局调整，可以结合“二次创业”，使学校现代教育建设迈上新台阶。在城市郊区或经济较发达地区，还可以适应城镇化的发展要求，按合乡并镇建设现代化小城镇的格局，有远见地重新规划郊区小城镇及其教育设施，向现代化迈进。

2 农科教结合，三教统筹的进一步发展

2.1 经科教文结合

在进入 21 世纪的农村教育中，农科教结合将普遍发展为经科教文结合，这是生产力发展、人民物质和文化生活水平提高和社会进步的结果。

在改革开放的初期，广大农民最为迫切的愿望是脱贫致富，所以，当时强调“农科教结合”，意在解决农民群众的温饱问题，推动农业为基础的农村经济的发展。

随着农村经济体制改革的逐步完成，乡镇企业的异军突起，农民的温饱问题的解决。在 21 世纪的农村，农民们有了一定的经济实力，不愁吃穿。这时，他们要求在加强物质文明建设的同时，加强农村的精神文明建设，满足农民日益增长的精神文化需求。这样，就需要把“农科教”三方结合加以扩大，变成“经科教文结合”。

变化之一是把“农”字变成了“经”字，包含了直接管理和从事经济工作的许多部门或法人单位；变化之二是增加了一个“文”字，标志着农村全面进步要求的日趋强烈，农村不应仅限于对居民提供致富的教育服务，还应提供文化基础知识、思想道德和社会文化生活等方面的教育服务。这就要求农村社区内的文化、体育、卫生、广播电影电视、报刊杂志、政法、工、青、妇、团、残、少先队等部门或团体，都要根据本部门、本团体的优势相互结合，积极参与农村教育。

2.2 多教统筹

以往农村地区的“三教统筹”，在 21 世纪普遍发展为“多教统筹”，也有它的必然性。

20 世纪 80 年代，“三教统筹”在充分利用教育资源、推动教育为经济服务、提高教育资源使用效率过程中发挥了重要作用。然而，普通教育、职业技术教育和成人教育的实体多数属于教育系统，因此说，“三教统筹”主要是教育系统内部机制的一种调整。

在 21 世纪的农村，人们对教育的需求内容更丰富，层次提高，逐步有了普及 12 年教育，甚至 14 年教育和基本实现高等教育大众化的要求，而且家庭教育和社会教育重要性增强，教育统筹范围和力度加大，农村地区“三教统筹”就显得不够了：

从受教育对象来说，农村教育要向两头延伸，即向“小”的一头（婴幼儿教育）和“大”的一头（大专教育、本科教育）延伸，兴办托儿所、幼儿园、电大农村工作站点、高等教育自学考试在农村站点、大学在这些地区兴办分校、分部等：

从教育培训的内容来看，不仅包括实用的专业和技术知识，还应包括文化基础知识、政治法律与伦理道德及社会性的文化与生活知识：

从实施教育的场所来看，不仅在学校施教，家庭和社会的各个地方也都成了学习的场所，社会成了学习化社会。

总之，当农村达到小康标准后，人们对文化的需求，内容更丰富了，层次更高了，仅靠过去的“三教”已难以充分满足了。这是生产力发展的结果，是农村社会全面进步到一定程度后自然而然地要提出的一种要求。这时的“多教统筹”不仅言之有据，而且顺理成章了。

2.3 创建乡、村社区教育示范小区

以往以“三教统筹”、“农科教结合”为主要特征的“燎原计划示范乡（镇）”既然向“多教统筹”和“经科教文结合”发展，成为为物质、精神、生态文明服务的农村社区，那么，加强农村社区实体建设，创建社区教育示范区就提上了日程，并成为深化农村教育综合改革，全面推进素质教育的重要举措。

21世纪的农村社区，除普遍建立一些初、中级的教育实体外，还应建立老年学校、家长学校、文明公民学校或居民素质学校等，做为农村社区教育的阵地；同时，充分使用社会上的一些文化、娱乐场所，如社区内的图书馆、阅览室、文化馆、影剧院、博物馆、展览馆、体育场（馆）、俱乐部、计算机房、公园、社区文化服务中心等，进行丰富多彩的社区教育，可以收到较好的效果。

还应看到，某些文化、教育、经济很发达、具有较大规模的农村社区所进行的“社区学院”建设的试点工作，是有它的发展内在要求的。这种社区学院只要社区具有相当的规模并有着社会需求，就可能在原有的职业高中、职业中专、成人文化学校、成人培训中心、老年大学、社区学校、家长学校、文明公民学校、高等教育自学考试工作站、电大工作站、大学分部或分院、成人教育学院、教师进修学校等职、成教育或高等专科教育合并的基础上，以多种形式适当充实提高而建立。

发展体现终身教育原则的社区教育，包括我高等教育人才培养，是各类教育交织、重心高移的多教统筹的进一步发展，也是经科教文结合并得以落实的有效载体。这就使着重为经济建设服务，实施科教兴农的“燎原计划”，发展成为为物质文明、精神文明、生态文明服务，把为人类自身全面发展服务和为社会各项建设服务相统一的社区教育，它体现了我们社会主义教育事业的领导与组织者，不仅代表先进社会生产力的发展要求，代表中国先进文化的发展方向，而且成为最广大人民的根本利益的忠实代表，并建立了恰当而有效的教育载体。

3 构建适应新形势的教育投资与管理机制

深化农村教育投资和管理体制改革，构建适应新形势需要的机制，为农村教育的发展提供可靠的经费支持，是21世纪农村教育的一项重要工作。

在20世纪末期，我国教育投资管理体制的发展大致可分为三个阶段：基础教育的统一财政与分级管理（1970—1985）：基础教育地方负责、分级管理（1985—1993）：国家财政拨款为主，多种渠道筹措教育经费（1993—2001）。

每一阶段的教育投资体制都曾有过积极作用，但都未能从根本上解决农村教育经费严重短缺的问题。农村教育经费短缺存在两个突出特征：巨大的地区差距、城乡差距和这种差距扩大趋势。目前的教育投资管理体制并不能解决这两个问题。正在试点实行的在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制，是试图解决上述问题的新的探索。

教育经费问题是困扰农村教育发展的一个根本性问题。不建立稳定、可持续发展的教育投资体制和管理体制，农村教育的发展就没有保障。为加快21世纪农村教育发展，我们认为需要从以下几方面入手进行教育投资体制和管理体制的改革：

3.1 实行教育经费预算单列，实现教育事权与财权统一

基于教育在经济与社会发展中的战略地位和教育经费在国家预算中的重要地位，实行教育经费预算单列，将教育经费的分配权和管理权划归教育部门。教育经费在各级各类教育和学校之间（包括非教育部门举办的教育和学校）的分配、管理、监控由教育部门行使。确保政府对教育的投入，使教育发展与政府对教育的拨款相协调，提高教育资源的使用效率，实现教育事权与财权的统一。

3.2 加强对教育投入的监督与管理

对教育投入的监督与管理，是确保教育投入水平、教育经费到位、教育资金投向及效益的又一关键所在。加快制订各类学校的教育成本标准、规模标准和人员配备标准，逐步建立起更科学、更完整的学校经费管理、核算和使用效益评价制度，促进教育经费，尤其是作为农村教育投资管理体制关键环节和教育预算基层单位的县级教育经费的合理使用，提高教育经费投资效益和使用效率。

3.3 建立教育投资管理体制的理论指导体系

基础教育预算和拨款分配制度；全额教育成本研究；如何适应分税制下的财政分配格局，体现利益——分配——平等——效率之间的相互关系；政府、个人及家庭合理分担教育成本比例；各级政府如何合理分担教育成本等，这些问题的研究成果都是教育投资体制深入改革的指导理论。

21世纪新型教育投资管理体制的构建，增强了进行理论研究的动力和需要，要改变那种把教育财政作为政府直接行政管理的一种工具，决策者往往根据可得到的教育经费数按照上一年的实际水平进行拨款的状况。体制上的理顺将改变那种实际工作中争预算、争经费、讨价还价的局面，经费分配有了科学依据，有望较好地解决苦乐不均，经费使用效率低下的矛盾。

3.4 加强与完善立法与执法

依法治教，保障国家和地方依法投入足够的教育经费，统一权利和责任，切实保障有法必依，执法必严，使得承担责任的各级政府、人民代表大会能在教育经费的预算、拨款、管理和使用上，充分发挥作用。

4 深化农村教育办学体制改革

20世纪末教育体制的改革可以说是从集权制、封闭性、计划性向地方分权、民主化、开放性、灵活性的过渡。21世纪，随着市场经济体制及其运行机制的完善和成熟，以及政治体制改革的深入，政府、社会、市场的责权逐渐明确，农村教育体制在新的社会背景支持和要求下，将进行更为深入的改革，建立较稳定的、可持续发展的运行机制，保障农村教育的稳定、持续发展，为农村以至整个国家的建设提供可靠人力资源储备。

深化农村办学体制改革，改变政府包揽办学的格局，是教育体制改革的重要环节，也是形成教育经费筹措新机制的重要举措。21世纪的改革将在这方面进一步深化。

4.1 进一步推进非义务教育阶段办学主体多元化

21世纪的非义务教育办学主体将形成多元化的格局，除政府办学形式以外，尚有其他多种办学形式，其中主要是指企事业单位、党派团体和公民个人举办的以自筹资金和收取学费为办学经费来源的各种形式办学。发展多种形式办学的目的之一，是为了从社会各个方面多种渠道筹集办学资金，增加教育投入。

目前，我国多种形式办学的改革试验中初步形成的“学校国有，政企联办”、“学校国有，企业承办”、“学校国有，校长承办”、“集团性校办产业支持办学”、“学校国有，政校联办”、“学校与驻区单位共建”、“校际联办”、“私立民办”等多种模式，有着广泛的发展前景。

职业教育、成人教育将是实行多种办学形式的主要教育类别，加快职业教育、成人教育的办学主体多元化，实施产业化，从依赖政府转变到主动适应市场，将使农村职业教育、成人教育展现出柳暗花明的广阔发展前景。

办学主体多元化并不取代义务教育阶段以政府为主办学，不削弱国家和政府承担贫困地区的农村义务教育投资主体的责任。

4.2 促进社会办学制度化

21 世纪将使“社会广泛参与”真正成为办学新体制的重要组成部分和鲜明特点，建立制度化的保障系统。

首先，要在民办教育中全面推行、不断完善“股份融资、全员聘任、董事会管理”制度，使各种自发性的和一定程度的盲目性办学组织形式走上正轨。

其次，各级政府都应建立社会办学激励机制，如建立捐资助学褒奖制度，制定企业事业组织、社会团体及其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构的政策和制度等。

面向农村人口的民办学校大多条件较差，尤其需要加强监督、管理，政府主管部门须在充分尊重学校的办学自主权和民办学校特点的基础上，充分发挥其检查、监督与指导的宏观调控职能。要做好办学许可证的年检工作，建立通过社会中介评估机构来组织实施民办中小学校办学质量评估、财务审计、资产评估、管理评估制度，将其评估结果作为政府部门实施宏观调控与监督的重要依据。

5 普通中、小学办出现代农村特色

普通中、小学办出现代农村教育特色，是农村教育深化改革的新举措。

首先是农村高中，其任务是为学生的升学和从业奠定全面的素质基础，而重点高中一般则定位于“全面提高学生素质的升学预备教育”。在 21 世纪农村高中办学中，有必要适应现代农村建设的需要办农村（或农业）教育特色学校。农村高中要从自身的地理位置、生源分布的实际出发，坚持恰当的办学、育人目标定位，发展面向三“农”（农业、农民、农村）的农村（或农业）特色教育，在深化农村教育综合改革，适应农村现代化建设对高素质的人才需求实施素质教育方面，迈出新的步伐。农村高中发展农村特色教育的定位，诸如把学校办成与三“农”相联系的德育基地、科技实验基地、文明窗口等，又如课程、教材、活动方式的改革，以及运用市场机制实行学校与社会双向参与，为特色教育创设条件等做法，不仅为农村高中确立了正确的办学方向，而且在改革与发展中赢得了社会各界的喝彩。有些发达地区高中的先行经验表明，发展农村特色教育为发展农村教育事业注入了新的活力，是办好一批高质量的农村示范学校的有效措施，是深化农村教育综合改革，全面适应现代化建设对各类人才培养的需要，全面提高办学的质量和效益，全面推进素质教育的重要举措。

在义务教育阶段的农村初中和小学，也应有现代农村的教育特色。

有关经济较发达地区农村初级中学教育特色问题，上海市崇明县创造了具有跨世纪借鉴价值的好经验。该县初中从农村发展需要出发，以改革生物学教学为突破口，改革自然科学课程

为重点，建立为农服务的教学新体系，在深化农村教育综合改革，促进农村经济发展方面显示了特有的活力。他们以为农服务目标为导向，活化教材为基础，“三园”（校园、庭园、田园）实习教学模式为核心，开展“合作师训”的“校户结合”型基地建设为条件保证，构成初中生物学为农服务教学新体系，为科学教育以致整个初中教学系统的改革，探索出一条成功之路。

农村小学地处农村环境，怎样体现现代农村教育特色？尤其是 21 世纪的农村小学，其特色既要体现“农”字，还要体现全面建设小康社会的“康”字。江苏省长江以南区域的先行经验表明，21 世纪的农村小学要适应现代农村经济和社会发展的需要，从生产结构多样化，形成了农林牧副渔工商建运服多业发展的格局，社会发展快速走上现代化轨道的实际出发，根据农村小学现代教育的目标，采取两个方面的操作措施：一是强化管理，对图在教学设施、师资建设和课程体系等方面体现现代特色；二是强化科技、信息、语言、交往四大教育场境，为培养农村学生现代素质夯实基础。

农村中、小学只有既体现“农”字特色，又反映现代农村发展要求，才有利于培养出知农、爱农、为农的社会主义现代化事业的建设者和接班人。

6 21 世纪农村地区的教学改革与创新

由于经济、社会发展水平的提高，相应的物质与文化条件较好，因此，21 世纪的农村学校在教学改革领域一般表现出改革项目多、水平高、研究能力强、影响深等特点。

6.1 教学改革与创新实验项目多

一些教学改革的先行区域的作法与发展趋势表明，在 21 世纪农村陆续进入小康社会后，他们在农村教学改革与创新中，注重依靠教育科研，建立多方面的实验研究项目，实施科研兴教或科研兴校。如：在教育观念更新方面涉及到教学过程民主化，启发、和谐、终身学习和指导学生学习的教学观，成功、成才、成人相统一的育人观，有利于创新型人才脱颖而出的教育与环境协调观等。在教育模式问题上，摒弃单纯应试教育模式，通过素质教育主导模式与综合素质培养模式的比较研究，为全面推进素质教育提供指导依据。

6.2 教学改革与创新实验水平高

随着农村进入全面建设小康社会，21 世纪的农村地区，在选择和确定教育科研或教学实验项目时，在追求科学性与实效性的统一方面要求较高，而且要有利于从中发挥本地教研人员和教师的积极性，能有效地提高教育教学与教科研水平，因此，项目本身往往都具较高的起点。诸如启发式教学实验、探究教学实验、尝试回授教学实验、研究性学习实验、导学式课堂教学改革实验等项目，在农村地区有着广阔的发展前景。

6.3 教学改革与创新实验研究能力强

小康农村社会、经济、文化条件比以往任何时期都好得多，某些最发达的区域，甚至实现了城乡一体化，在现代教育信息交流与技术手段以致教育工作者的素质方面，有条件与经济文化条件优越的城市各论短长，因而在教育、教学改革与创新实验领域，不断涌现出高水平的成果和杰出人才。

6.4 教学实验与改革涉及的领域宽

同样由于主、客观条件的不断改善，全面建设小康社会的 21 世纪农村地区，其教学改革与创新实验，涉及到教育思想、教育模式、教育内容、教学过程、教学方法、教学手段、教学评测、教育教学的条件保障等十系列问题的改革与创新，涉及的领域十分宽广。有的县（市、

区)从策略上在一个时期以一个或几个领域为主进行改革与创新,但也要涵盖德、智、体、美和综合素质培养等,涉及到广阔的领域,实施配套综合改革。

6.5 教育教学改革与实验向内涵发展,影响深远

从发达农村一些学校进行的面向 21 世纪的教学改革可以看出,这些项目虽然直接反映的是教学领域的特色教育与教学方法创新,实际上却是涉及教育观念更新、教学过程和教育模式改革、课程结构与内容调整,以致招生考试和教学评价改革、教学手段的现代化、高质量师资队伍的建设等一系列问题的重大变革。开始深入到内涵的较深层次,对今后的教学改革与创新,将在众多领域产生深远的影响。

Further Reform About Rural Education In 21th Century

Li Shao-yuan

(The Center Institute Of Education Science, Beijing 100875)

Abstract: In order to adapt the requirement of modernization to all kinds of person with Ability and labor force, and push the course of modernization, rural education must be changed. This makes exploring rural education is urgent. In the coming education reform, the country should recorrect school location, combine agriculture, science and technology, and education, construct new education input system and management system to fit new situation.

Key word: rural education; education reform; further

收稿日期: 2003-02-18

作者简介: 李少元(1943—),男(汉),东北师范大学农村教育研究所专职研究员,中央教育科学研究所农村教育研究室研究员。