

文章编号:1002-980X(2007)10-0120-05

对我国农村教育现状及发展的思考

朱丽夏, 阮文彪

(安徽农业大学 管理科学学院, 合肥 230036)

摘要:农村教育是中国教育改革和发展的重点。20 世纪 90 年代中期之后,随着财政体制与农村经济状况的变化,农村教育出现了形势严峻、困难重重的状况。因此,大力发展农村教育,把沉重的人口负担转变为人力资源的优势,不仅是教育发展的重要目标,也是影响现代化建设进程的战略任务。

关键词:农村教育;教育经费;劳动力受教育程度;农民收入;

中图分类号:F272 **文献标志码:**A

“三农问题”是当代中国经济和社会发展的突出问题,尽管解决“三农问题”涉及到许多因素,但农村教育及其如何发展,却是一个不可忽视的重要方面。教育与经济是密不可分的,一方面,农村的经济得不到发展,教育也不可能得到发展;另一方面,只有农村的教育得到了发展,人口素质才能得到提高,经济发展才有动力。由此看来,农村经济与农村教育发展状况息息相关。因此,发展农村教育,办好农村学校,提高劳动者素质,是从根本上解决农业、农村和农民问题的关键所在,是促进农村经济社会协调发展的一项重大举措。

1 我国农业教育现状及问题分析

1.1 义务教育普及率不高,劳动力受教育程度偏低

农村人口占我国人口的 65%,农村基础教育是中国教育的主要部分,其普及程度及教育水平,直接影响着全国普及教育和基础教育的实现程度。农村普及教育全面展开至今,虽说取得了一定的进展,但与发达国家相比还相差甚远。

我国宣布在 2005 年全面普及九年义务教育,但截止到 2005 年,很多农村贫困地区都很难实现,学生辍学现象更是屡见不鲜。另外,全国每年至少有 130 万的农村少年在小学毕业后即走向社会成为“劳动力”,一些农村青年读了中专但找不到工作,这些现实的问题使农村青少年初中升高中的比例,从

1985 年的 22.3% 降到 1999 年的 18.6%。据国家统计局 2006 年发布的监测结果显示,2005 年全国农村劳动力文盲率为 6.9%,小学和初中文化程度分别占 34.5% 和 45.0%,也就是说 2005 年农村劳动力初中以上学历的仅占劳动力人口的 13.6%,农村人口平均受教育程度仅相当于初中二年级水平。同时调查表明,截止 2005 年,我国未受过职业培训的劳动力仍占总劳动力中的 76.4%,这些都在一定程度上导致农民科技接受能力不足,农民与新技术对接产生困难。

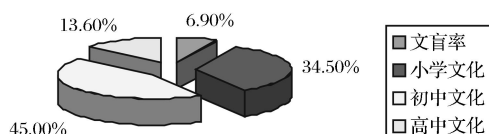


图 1 2005 年中国农村劳动力受教育程度

1.2 师资力量薄弱,农村教育质量难以保证

据介绍,目前农村师资队伍主要由三部分构成:一是 20 世纪 80 年代初的一批中师生,他们通过函授或自考取得大专文凭,知识更新与现代教育改革和创新要求有落差;二是占一定比例的“民转公”教师和“代课教师”,他们的教龄不短,有一定教学经验,但大部分没有接受过正规师范教育;三是近年来毕业的一批具有本、专科学历的新教师,教学经验尚有待积累^[1]。同时,地方政府和农村中小学为了减少教育经费的支出,大量增加了代课教师,因为

收稿日期:2007-05-21

作者简介:朱丽夏(1983—),女,江苏句容人,安徽农业大学管理科学学院硕士研究生,研究方向:企业管理;阮文彪(1960—),男,博士,教授,安徽农业大学管理科学学院副院长,硕士生导师。

注:本文得到安徽省人文社科重点研究基地、安徽农业大学农科教结合研究中心的资助(教秘[2004]74 号)。

“代课教师”的工资大约只是正式教师的 1/3。

农村的师资力量薄弱,主要原因是长期以来农村中小学教师的社会地位和工资待遇得不到保障,优秀教师大多选择在待遇较好的城市工作,很大程度上影响了教育质量的提高。2002 年 8 月,16 个税费改革试点的省份仅当月拖欠教师工资达 2.84 亿元,占全国当月拖欠数 2.85 亿元的 99.71 %。从安徽省来看,2001 年安徽全省基本保障了教师当年工资的发放,但是,截至 2001 年底,安徽省欠发教师工资总额仍达 7.02 亿元,有些地区还出现了教师因工资拖欠而集体罢教的现象(如安徽省萧县)^[2]。如果这种情况继续发展,农村的师资力量将会一再下滑,教育质量的提高更是无从谈起。

1.3 教育经费分配不公,农村义务教育经费大面积短缺

从安徽省来看,在 2000 年 3 月中共中央、国务院正式下发《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,决定在安徽全省进行农村税费改革试点以后,各级政府加大了对农村义务教育的投入,全省农村义务教育投入总量与实行农村税费改革以前相比,逐年有所增加。2000 - 2003 年全省农村义务教育经费总投入分别为 46.40 亿元、56.22 亿元和 63.53 亿元,增幅 20 %以上。同期省政府对 16 个重点山区县和 3 个“一费制”试点县分别按每位小学生每学期 5 元、每位初中生每学期 15 元的标准,给予了 2 078 万元的财政专项补助,并在全省范围内建立了中小学贫困生助学金制度,对 3 个特别困难县的贫困学生提供免费教科书,大大加强了对农村义务教育的经费投入^[3]。

然而,从全国范围上来看,我国农村义务教育经费不足、分配严重失衡的现象仍然存在。

一是城乡之间的教育资源分配差距大。现阶段农村教育改革的重点是提高农村适龄儿童的入学率,以及校舍改造等基本办学设施的建设。据 20 世纪 90 年代中期的统计,全国只有 40 %左右的小学和 50 %左右的初中达到了原国家教委规定的实验仪器和图书配备的标准,由此推断农村中小学绝大多数没有达到国家规定的最低标准。在有些城市投入上亿、甚至数亿元建设所谓“标致性学校”或“示范性学校”的同时,乡村不少学校却在危房里上课;城市有的学校建设超标准的健身房、温水游泳池等高于当地居民生活水准的豪华设施,而不少乡村学校的学生买不起必需的书本,教师得不到必要的教学材料^[4]。按教育部要求,2005 年应普及计算机

教学,然而到目前为止,农村教育的办学条件也只能满足教学的基本需要,大多数农村地区在软硬件方面还不具备,与城市中小学的办学条件相比还相差甚远。从统计数据来看,农村义务教育经费在逐年提高,但距离全国平均水平还有一定差距,与城市相比差距则更为明显。要想缩小城乡之间的差距,国家必须加大对农村义务教育的投入力度。

二是教育经费明显向高等教育倾斜。目前,我国对教育的投资占 GDP 的比重低于世界平均水平,而有限的教育投资又主要倾向于高等教育,对基础教育的投资则明显不足。特别农村地区实行税费改革后,取消了农民的教育附加费的同时,也大大减少了农村基层的教育经费^[5]。从图 2 可以看出,自 2001 年开始,国家开始控制对高等教育的投入,加大了对义务教育的投入力度,但效果并不理想,二者之间仍有很大差距。

表 1 全国、农村义务教育生均经费及全国高等教育生均经费表 元/人

年份	全国平均义务教育生均经费	农村义务教育生均经费	全国高等教育生均经费
1996	851.78	684.11	5 956.70
1997	925.19	743.12	6 522.91
1998	981.44	783.87	6 775.19
1999	1 054.41	854.35	7 201.24
2000	1 171.45	946.51	7 309.58
2001	1 462.30	1 207.14	6 816.23
2002	1 773.64	1 504.23	6 177.96
2003	1 983.54	1 681.86	5 772.58
2004	2 375.18	2 087.66	5 552.50
2005	2 825.49	2 519.52	5 375.94

数据来源:《全国教育经费执行情况统计公报》

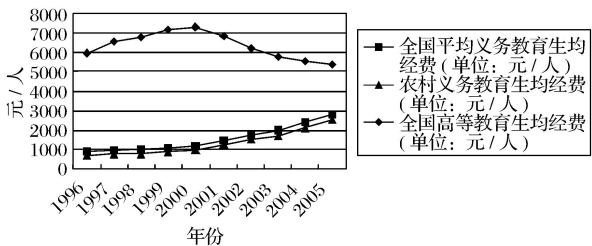


图 2 全国、农村义务教育生均经费及全国高等教育生均经费对比图

三是转移支付中的“挤出效应”。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》,明确规定基础教育实行地方负责,分级管理的体制,调动了地方政府主要是县乡两级政府的积极性。在这种体制下,义务教育的经费投入实际上是由县乡政府和农民共同负

担。县级以上政府的教育经费支出主要承担了城市的教育投入,而农村教育经费则主要落到了县级以下政府和农民身上。伴随着农村税费改革,作为农村义务教育经费的重要来源之一的农村教育附加费取消了。为了确保农村义务教育经费正常,国务院提出把农村义务教育的直接责任人由过去的“以乡镇为主”提升到“以县为主”,同时增加对县级政府财政转移支付的方式解决税费改革后农村义务教育经费不足的问题。“以县为主”的新体制与之前的农村义务教育经费制度安排相比,县级政府对教育经费的控制能力提高了,在一定程度上增强了县域教育经费的平衡能力,加大了对一些薄弱乡村的财政支持,尤其是缓解一些贫困乡村学校因乡村财力不足而造成的困难和矛盾。但是,实行分税制后,中央财政收入上升,地方财政薄弱起来。2000 年全国财政收入中,中央占 51%,省级 10%,地市 17%,县乡两级共计 20%多。中央和省级政府掌握了主要财力,但基本不负担义务教育经费;县乡政府财力薄弱,却承担了绝大部分义务教育经费。这样一来,县级政府普遍降低了对教育投入的努力程度,在上级转移支付增加的情况下不断的压缩教育经费在财政支出中的比例,即使是专项转移支付,也是难以落实到位的,发生了“挤出效应”。由此可见,“以县为主”的体制也难以承担义务教育财政投入的重任,也难以从根本上改变农村义务教育投入的总量不足、结构失衡及效益不高的矛盾^[6]。

1. 4 农村教育与农村发展相脱节

在高考和升学率的压力下,很多地区将教师的工资奖金与考试成绩挂钩,这种激励机制导致很多贫困地区的学生除了课本之外,课外知识几乎一无所知。对他们来说,除非考上大学,否则大部分课本知识对他们并无实际用处。现行的农村基础教育课程改革完全忽略了农村教育的本质和特征,没有考虑农村教育对农村社会的作用,也没有思考过目前在全国范围迅速推开的新课程是否适合于农村教育,更没有考虑是否应该把农村教育与城市教育区别对待。

另外,农村科技教育培训和推广相脱节、农业科技教育和农村经济相脱节的现象也尤为严重。农村职业教育应该根据我国农业发展的需要,针对性的去开展有效的培训,将理论与实践紧密相连,从而提高劳动者的素质。而现在的农业科研、教育、推广工作相互脱节、各行其是,导致科研水平和农民生产水平差距太大。同时,现有的农业学校中,农业专业学

生越来越少,使大多数初中毕业的新生代农民缺乏起码的农业技能,成为新一代“农盲”。并且,由于身份、收入等原因制约,农业院校毕业的大学生也不可能直接成为新型农民,加之已有的农村人才大量“非农化”,农村面临新旧两代农业专业人才枯竭的严峻形势。由此可见,农民文化技术教育和技术推广工作中的最大的问题是技术推广教育职能部门缺位和不求质量的形式主义、花架子。

2 我国农村教育机制的优化

农村经济发展与农村的教育息息相关,只有农村教育质量提高了,才能从根本上解决“三农”问题,从而提高农民的收入,改善生活条件。

表 2 农村教育经费及劳动力受教育情况
对农民收入的影响

年份	农村居民人均 纯收入(单位:元)	农村义务教育人 均经费(单位:元)	农村劳动力中 盲比例(%)
1993	922	412. 05	15. 3
1994	1 221	566. 07	14. 2
1995	1 578	611. 9	13. 5
1996	1 926	684. 11	11. 2
1997	2 090	743. 12	10. 1
1998	2 162	783. 87	9. 6
1999	2 210	854. 35	9. 0
2000	2 253	946. 51	8. 1
2001	2 366	1 207. 14	7. 9
2002	2 476	1 504. 23	7. 6
2003	2 622	1 681. 86	7. 4
2004	2 936	2 087. 66	7. 5
2005	3 255	2 519. 52	6. 9

数据来源:《中国统计年鉴》、《全国教育经费执行情况统计公报》

为研究教育经费的投入及农民受教育情况对农民收入的影响,建立模型。其中 Y : 农民纯收入; X_1 : 农村义务教育人均经费; X_2 : 劳动力中文盲比例;

经查表, t 检验通过, $F = 136. 8$, 检验通过。

从模型得知,农村教育经费的投入与农民收入成正相关,并且劳动力中文盲比例的减少对农民收入的提高起到很大的作用。所以,要想从根本上发展农村经济,增加农民收入,提高农村教育经费的投入和劳动力的受教育程度至关重要。在实际中,如何保证农村教育经费及劳动力受教育程度的提高,笔者建议从以下几方面着手。

表 3 模型参数表

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3 099. 025	301. 879 0	10. 265 79	0. 000 0
X ₁	0. 411 775	0. 093 964	4. 382 249	0. 001 4
X ₂	- 142. 503 7	21. 311 35	- 6. 686 752	0. 000 1
R - squared	0. 964 740	Mean dependent var		2 155. 154
Adjusted R-squared	0. 957 688	S. D. dependent var		644. 239 2
S. E. of regression	132. 519 6	Akaike info criterion		12. 810 51
Sum squared resid	175 614. 4	Schwarz criterion		12. 940 88
Log likelihood	- 80. 268 33	F-statistic		136. 803 0
Durbin-Watson stat	0. 671 188	Prob(F-statistic)		0. 000 000

$$Y = 3. 99. 025 + 0. 4118X_1 - 142. 5037X_2$$

(10. 2658) (4. 3823) (6. 6868)

2. 1 逐步完善农村教育投资体制,保证农村义务教育经费的全面落实

农村地区的教育资源投入不足是限制农村教育发展的瓶颈,所以保证农村义务教育经费的全面落实势在必行。2000 年国务院《关于基础教育改革与发展若干问题的决定》规定:农村义务教育实行在国务院的领导下,地方政府负责、分级管理、以县为主的体制。这一规定明确了新体制的总体目标和基本框架,对于改变基础教育管理权限和经费分担责任层层下放,农村学校经费难以保证的状况,提供了制度的保障。现在的问题是如何从不同地区的实际出发,形成体制实现的制度模式,从全国范围而言,最终应该制定包括农村基础教育在内的教育投资法规。作为过渡性措施,首先建立教师工资由中央、省、地、县各级政府分担的机制,加大中央和省级政府的财政转移支付力度,确保农村教师的工资按时足额发放。同时,国家还应对受过高等教育的农村贫困地区师资人才实行补偿性政策。比如提高教师待遇,改善教师生活条件,出台各种优惠政策,吸引大学毕业生到贫困地区支教等。并且在此基础上,加大对不合理的农村教师聘用、考核机制的改革力度,大力加强农村教师队伍建设,不断提升农村教育质量。在此基础上,按照不同地区义务教育生均成本的额度,确定不同地区中央、省、地、县几级政府的分担比例,并以法律形式保证实施。为此,需要从现在就着手进行调查研究,确定不同地区义务教育的生均成本,并按不同地区财政收支状况,确定各级政府分担比例,作为制定投资法规的依据。只有这样才能保证农村教育经常性经费的按时足额拨付,农村教育才能持续健康地发展。

另外,多年来我国教育事业发展的不均衡现象有目共睹。国家虽经过多方的努力,但这种差距却

依然存在。究其原因就是我们制定的教育政策存在不公平现象。事实上城镇居民可支配收入比农村居民纯收入要高很多,并且城市学校经费的筹措能力远高于农村,而国家的投入又大大向他们倾斜,他们自然发展迅速。另一方的农村不仅自身的造血能力差,又缺少国家的大力扶持。所以,为了更好的实施国务院此项规定,首先就要加大对基础教育的投入,尤其是农村贫困地区的基础教育。高等教育源于基础教育,如果小学中学教育上不去,投入再多的经费在高等教育上也是无用的。其次,在基础教育的投入上,应该一改往日向城市倾斜的政策,公平对待城市教育和农村教育,特别是对于一些农村贫困地区更应该加大投入力度,仅仅免费还不够,还要给予困难补助。对农村高中阶段的职业技术教育,政府也应当大力支持。否则城乡之间的教育差距将越来越大。

表 4 城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入表 元

年份	农村居民人均纯收入	城镇居民人均可支配收入	城镇居民人均可支配收入比农村居民人均纯收入
1996	1 926	4 839	2. 51
1997	2 090	5 160	2. 47
1998	2 162	5 425	2. 51
1999	2 210	5 854	2. 65
2000	2 253	6 280	2. 79
2001	2 366	6 860	2. 90
2002	2 476	7 703	3. 11
2003	2 622	8 472	3. 23
2004	2 936	9 422	3. 21
2005	3 255	10 493	3. 22

资料来源:《中国统计年鉴》

2. 2 使农村教育与农村发展融为一体,积极推进农村教育创新

有学者提出,要想最终解决农村教育问题,必须通过走城市化之路,“取消农民”使其成为城市居民,因此农村教育不仅不能走乡土化之路,反倒应该向城市化贴近。然而,对于一个拥有9亿农民的国家来说,要最终实现城市化,将是一个非常漫长和艰辛的过程。在这个漫长而又艰难的过程中,农村教育就不要发展了?如果农村的孩子在接受基础教育时没有学到一技之长,即使是进入城市,也仍然摆脱不了被边缘化的命运,最多不过是从乡村的“边缘人”变成了城市中的“边缘人”。这与我们平时说的城镇化是不同的,城镇化是离土不离乡,但城市化是离土又离乡。显然,中国应该选择的是城镇化道路而不是城市化道路。

坚持走城镇化道路就要求我们在研究和解决农村教育问题时,必须对城乡的基础教育区别对待,从农民、农村、农业发展的实际要求出发,尊重农村社会发展和农村教育发展特点和规律,努力探索一条适应乡村发展的基础教育之路,发展与农村社会和农村生活密切相关的产业,使农村教育与农村的建设和发展密切结合。在发展农村基础教育的基础上,应当建立普通教育、职业教育、成人教育协调发展的“立交桥”,为农村教育的发展疏通出口和出路,这是农村教育走出低谷的有效途径。对农村贫困地区来说,由于经济和教育上的种种原因,能够考上大学的学生是极少数。对于绝大多数学生来说,职业教育比正规教育更加有用。因此,应在正规教育中增加职业技术的教育,这样无论是对回家务农的学生还是对外出打工的学生来说,即使就业无门,也能够脚下有路,使广大农民和他们的子女树立起对教

育的希望。

2.3 全面推行计划生育,减轻农村家庭负担,降低农村辍学率

转变思想观念是重视教育的前提。从某种程度上来说,农村学生辍学现象严重与计划生育关系很大。直到目前为止,我国农村贫困地区有些家庭仍有3—4个孩子,这种情况就是放在城市条件较好的家庭里都很困难,更别说是贫困地区。对于贫困地区的这种家庭,最多只能解决孩子的温饱问题,让孩子接受教育是几乎没有可能的。如果计划生育落到了实处,家庭负担减轻了,也自然有钱供孩子读书了,更不会出现辍学现象屡见不鲜的情况。

参考文献

- [1]关注中国乡村教育建设[EB/OL]. (2006-10-30).
http://xcjy.vip.sunbo.net/show_hdr.php?xname=STTEG21&dname=C77KG21&xpos=14
- [2]刘泽云,胡延品.我国农村义务教育财政体制的困境与对策[C]//教育经济学年会论文集.2003.
- [3]项继权,袁方成.税费改革背景下的农村义务教育-当前农村义务教育的财政困境与政策选择[EB/OL].
http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/5000_1_paper.doc
- [4]谈松华.农村教育:困难、现状与对策[J].北京大学教育评论,2003(03).
- [5]申皓.浅谈农村教育现状与对策[EB/OL].
http://www.gzgov.gov.cn/rjx/pages/show/show_new.asp?id=776
- [6]张欢,张强,朱琴.农村义务教育经费“挤出效应”研究[J].华大学教育研究,2004(05).

The Thinking of the Educated Present Condition and Development of Our Country

ZHU Li-xia, RUAN Wen-biao

(College of Management Sciences, Anhui Agriculture University, Hefei 230036, China)

Abstract: The village education is the point of Chinese education reform and development. The mid 90's in 20 centuries after, village education appeared the situation rigorous and all the difficulties condition. Therefore, along with the variety of the public finance system and the village economic condition, the village education should develop a village education strongly, change heavy population burden to human resource, not only is the important target which educates a development, also is influence modernization construction the strategic mission of progress.

Key words: village education; education budget; the labor force is subjected to level of education; farmer income