

西部地区农村义务教育发展

对策研究*

西部占据共和国辽阔的版图，西部大开发是国家长远发展重大战略。西部大开发着眼于缩小东西部差别、加强民族团结和促进国家全面实现小康社会的建设目标。在国务院有关机构、部委及西部省区共同推动的战略行动中，西部大开发正在如火如荼地展开。为了落实科学发展观，努力推进西部社会经济持续发展，国家西部办启动建设西部地区农村公共服务体系对策研究。

第一部分 进展与成就

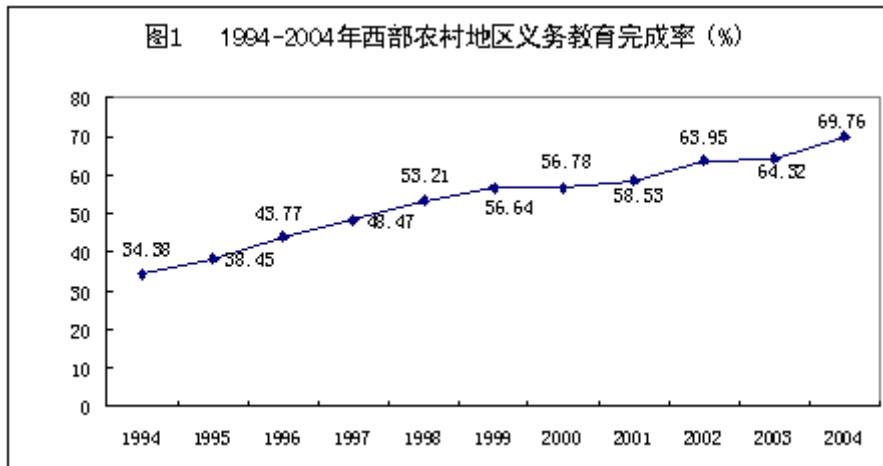
一、西部农村地区义务教育普及水平快速提高，人力资源水平不断提升，为西部大开发创造了一定的条件

1、西部农村地区义务教育普及水平不断提高

从1986年《中华人民共和国义务教育法》公布后，我国分三片地区推进九年义务教育普及工作。1993年，《中国教育改革与发展纲要》正式提出实现“两基”的奋斗目标。到2000年，我国如期实现了这一宏伟目标，“普九”的人口覆盖率达到85%，青壮年文盲率下降到5%以下。2004年，全国通过“普九”验收的县（市、区）达到2756个，全面完成“两基”验收的省（市、自治区）增加到12个，“两基”人口覆盖率达到93.6%。2004年，西部农村

* 2005年国务院西部办委托课题。

地区义务教育完成率达到 69.76%，十年间少年儿童接受九年义务教育的完成率提高一倍多。西部义务教育普及水平与完成率水平的持续快速提高，给成千上万的适龄儿童带来了享有义务教育的机会和权利。



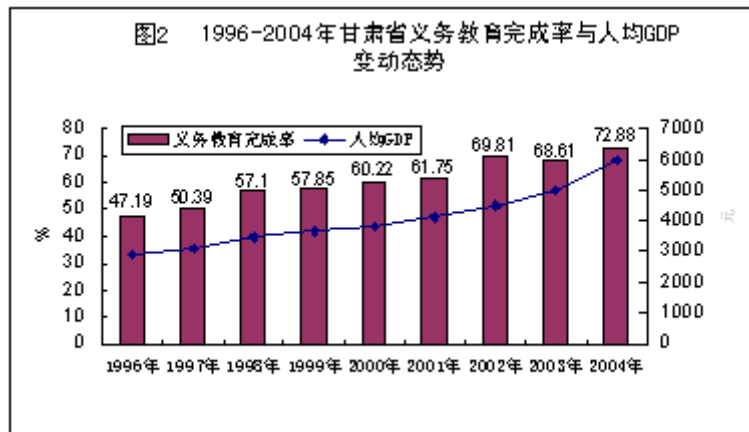
2、西部地区成人识字率的不断提高为其经济起飞提供了条件

根据我国第三、四、五次人口普查资料，我国成人识字率平均由 1982 年的 68.13%，提高到 77.79%，进而提高到 2000 年的 90.92%。而西部 11 个省的成人识字率统计则表明，尽管四川、贵州等 8 个省区 1982 年均低于全国平均水平，但在中央和地方的共同努力下，西部地区各省区的成人识字率均迅速提高。1982 到 2000 年之间，西部地区成人识字率提高的比例高于全国比例 22.79% 的省区有 7 个。其中，云南的提高速度最快，2000 年较 1982 年提高了 33.82 个百分点。

《1996 年世界发展报告》和联合国教科文组织《1995 年世界教育报告》的相关数据分析显示，在绝大多数发达国家，其成人识字率均在 95% 以上，而在中等发达国家，其成人识字率则一般在 80 - 90% 之间。美国经济学家 J·明瑟认为 80% 的成人识字率是经济起飞的条件，而 95% 的成人识字率则是经济持续起飞和走向高消费

社会的必要前提^[1]。我国的统计数据表明，在西部地区，除西藏、青海两省以外，其余各省区的成人识字率均超过这 80%。这是我国义务教育发展、尤其是西部地区快速发展农村义务教育、巩固“两基”攻坚成果带来的巨大成果。西部广大地区成人识字水平的持续快速提高，为我国实施西部大开发计划创造了一定的人力资源环境，为当地社会发展和经济起飞提供了必要条件。

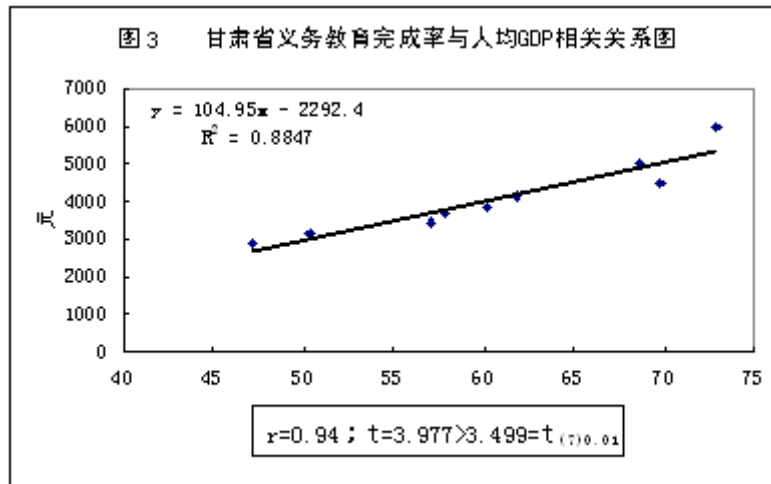
通过对 1996-2004 年甘肃省农村地区义务教育完成率与人均 GDP^[2]的研究发现，义务教育完成率水平的提高与人均 GDP 的增长呈现较为一致的变动态势。



本课题组进一步对甘肃省农村义务教育完成率与人均 GDP 的相关关系进行统计检验。检验结果表明，两者存在着显著的相关关系。

[1]杨明：《世界教育统计资料:20 世纪末国际教育现代化水平》，《教育发展研究》2000 年第 8 期。

[2]人均 GDP 为甘肃省人均国内生产总值。



实证分析表明，甘肃省农村义务教育完成率与人均 GDP 指数相关系数高达 0.94。从义务教育完成率与经济增长指数的相关分析可以看出，西部农村义务教育发展与经济的增长存在着高度显著的相关关系。可以肯定的是，西部地区经济发展与义务教育的协调发展是已经为理论与实践证明的一个基本观点，也是未来我国实现西部农村义务教育与经济和谐发展的一个基本战略。

二、进一步大力推进西部农村义务教育发展，已成为国家发展战略和西部地区社会经济发展的重点领域

1、国家推动西部大开发，落实加强农村教育工作的决定，为西部农村义务教育发展形成强大动力

1999 年，根据邓小平同志“两个大局”的战略构想和我国发展面临的新形势、新任务，以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体作出了实施西部大开发的重大战略决策。党的“十六大”以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央进一步强调要积极推进西部大开发战略。三年来，先后颁布了《关于实施西部大开发若干政策措施》、《西部地区人才开发十年规划》、《关于西部大开发若干政策措施实施意见》、《“十五”西部开发总体规划》等文件。

这些政策措施使西部教育、尤其是农村义务教育的高度重视，西部地区教育改革、发展的步伐明显加快。

2002年，为配合国务院实施《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004-2007年）》，国家“两基”攻坚办相继制定了《国家西部地区农村寄宿制学校建设工程专项资金管理暂行办法》、《西部地区农村寄宿制学校建设工程土建项目管理暂行办法》。2003年国务院召开了新中国成立以来第一次全国农村教育工作会议，并颁发了《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》，要求各级政府认真落实中央关于新增教育经费主要用于农村的要求，加快推进“两基”攻坚、深化农村教育改革。

2004年教育部颁布《2003-2007年教育振兴行动计划》，指出西部各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团要分别实现各自的“两基”目标。2005年中共中央、国务院颁布的《进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，要求组织实施国家西部地区“两基”攻坚计划、“农村中小学现代远程教育工程”和实行资助贫困家庭学生就学的“两免一补”政策。这些举措将有力地促进我国区域之间、城乡之间义务教育的均衡发展。

2、中央和省级政府进一步加大对农村和贫困地区的投入力度

国家实施西部大开发战略以来，西部地区的教育投入明显增加。中央政府把西部民族地区、山区、牧区和边境地区列为“国家贫困地区义务教育工程”重点地区，中央财政予以重点支持。“十五”期间，中央财政安排专项资金，实施第二期“国家贫困地区义务教育工程”，主要用于支持西部地区发展义务教育，同时适当降低地方政府的配套比例；安排农村中小学危房改造资金，并向西部农村中小学倾斜。通过逐步完善中央、省、地(市)财政转移

支付制度，对西部地区财政困难县的义务教育经费资助力度不断增强。使西部农村中小学经费投入总额、政府拨款都得到了较快的提高，其提高幅度高于全国中小学平均增幅。

2004年，我国西部农村小学、初中教育总经费为380亿元和198亿元，比2000年增长了94.11%和75.69%，增长幅度分别高于全国平均增幅13个和8个百分点；2004年西部农村小学、初中预算内拨款达到548和153亿元，分别比2000年提高106%和122%。另外，2004年中央财政安排用于农村义务教育的各类专项资金达到100亿元，比2003年的58亿元增长72%，这些经费大部分也都投向西部地区用于农村义务教育发展。

在中央政府财政支出中，教育经费所占比例实现了连续5年每年提高1个百分点。与之相对应，西部大部分省、自治区及直辖市人民政府也相继比照中央的做法，增加了本级财政的教育经费支出，使在西部农村小学和初中教育总经费中，政府拨款所占比例也呈逐年增长态势。2004年，西部农村小学和初中教育经费中政府拨款所占比例达到86.61%和77.46%，比2000年分别提高了近11和10个百分点，比全国平均水平分别高出5个百分点。与此同时，西部地区各级政府还努力调整财政支出结构，增加教职员工的工资支出。中央财政为支持中西部贫困地区建立农村中小学教职工工资保障机制，从2001年起，每年安排农村教职工工资转移支付资金50亿元，用于补助这些地区发放教职工工资，4年累计200亿元。

3、西部农村地区的中小学校办学条件逐步改善，教师素质不断提高

实施重大工程，中小学办学条件明显改善。1995年以来，为

落实科教兴国战略，中央和地方共投入资金 126 亿元向西部农村地区组织实施“国家贫困地区义务教育工程”。到 2000 年底，一期“工程”圆满结束，取得了显著成效，极大地改善了西部贫困地区义务教育办学条件。实施两期“国家贫困地区义务教育工程”，中央和地方财政总投入近 200 亿元，支持 522 个贫困县（其中西部地区 462 个县）改建校舍、培训教师、购置图书、仪器配备、远程教育和信息技术设备。

中央和地方共安排专项资金向西部农村地区实施第一期和第二期“中小学危房改造工程”，实施“农村中小学危房改造工程”，使得工程所涉及的项目学校办学条件得到明显改善。教育部、国家发展改革委、财政部自从 2004 年起所实施的西部地区农村寄宿制学校建设工程，也极大地改善了西部农村地区中小学的条件。据统计西部农村小学生均校舍建筑面积由 2001 年的 4.27 平方米提高到 2004 年 4.76 平方米；西部农村初中生均校舍建筑面积由 2001 年的 4.42 平方米，提高到 2004 年的 4.88 平方米。

中央政府采取多种形式，加强和扩大对西部地区教育行政领导干部、校长和教师的培训，对贫困地区中小学教师定期进行培训。大大提高了西部农村义务教育教师的的学历合格率和高一层次教师所占比例。

表 1 2001-2004 年全国与西部地区义务教育教师学历合格率
与高一层次教师比例

	2004 年		2003 年		2002 年		2001 年	
	小学	初中	小学	初中	小学	初中	小学	初中
学历合格率 (%)								
全国农村	98.08	92.81	97.58	90.79	97.09	88.89	96.48	87.2
西部农村	96.66	91.62	95.78	88.81	94.96	86.31	93.97	84.42

高一层教师比例 (%)								
全国农村	44.25	22.73	35.83	17.66	28.62	14.11	23.36	11.82
西部农村	40.66	18.45	30.86	13.31	23.24	10.49	18.13	9.00

4、教育信息化得到发展，远程教育在西部农村义务教育分享优质教育资源方面正在发挥积极作用

2001年实施的“农村中小学危房改造工程”，为近两万所西部农村中小学配置了信息技术教育和远程教育接收设备。2003年12月开始实施的农村中小学现代远程教育工程，截至2005年3月，共建成20594个教学光盘播放点、49598个卫星教学接收点和6934个计算机教室。覆盖西部各省(市、区)25%左右的农村中小学、中部6省21%左右的农村中小学。覆盖西部各省(市、区)25%左右的农村中小学、中部6省21%左右的农村中小学。2004年农村小学建网学校比例较2001年提高了1.67个百分点；农村初中建网学校比例较2001年提高了8.81个百分点。

三、各地积极探索农村教育发展的办学形式，努力推动课程改革，教育质量基本提高

1、探索实行“三教统筹”，初步推进农科教结合

为了增强办学的针对性和实用性，满足农民群众多样化的学习需求，在我国的西部农村地区探索实行基础教育、职业教育和成人教育的“三教统筹”。整合农村各类学校和农业推广、培训机构资源，因地制宜地开展灵活多样的农民教育与培训，以拓展中小学校和职业学校的教育功能，发挥普教、职教在农业发展中的重要作用，推进农科教的结合。

2、农村中小学课程设计和课程内容注重联系农村实际，突出

农村特色，提高教育质量

为适应城、乡等不同地域经济、文化的发展差异，适应学校和学生多样化发展需要。2001年开始的新一轮课程与教学内容改革强调新课程在课时总量中留有16%-20%的时间由地方和学校自主支配。特别要求农村学校在实现国家规定基础教育基本要求时，紧密联系农村实际，突出农村特色，以适应农村经济、社会生活的实际和农村学生的需求。2005年西部大部分的县（区、市）的初中和小学起始年级都使用了义务教育阶段新课程。

四、鼓励和推动区域合作，积极利用多种力量推进西部农村义务教育的发展

1、建立发达地区对欠发达地区、城市对农村的对口支援制度，增加了西部、农村地区的教育资源

2000年党中央、国务院启动实施“东部地区学校对口支援西部贫困地区学校工程”和“西部大中城市学校对口支援本省（自治区、直辖市）贫困地区学校工程”。东部地区、大中城市学校除了支援教师和管理人员挂职外，对口支援工作还提供了资金、物资等方面的支援。在实施“两个工程”的过程中，东部地区有关省、市各选择100所、计划单列市各选25所学校，与对口支援西部地区选择的相应数量的贫困地区学校结成“一帮一”的对子。这些对口援助活动还探索出了“派出去、请进来、培养、培训师资”等方面的对口支援经验。与此同时，西部大中城市学校与本省（自治区、直辖市）贫困地区学校也确定了相应的对口支援关系。并把义务教育阶段的薄弱学校确定为教育对口支援的重点。通过对口支援制度，发达地区和城市的人、财、物源源不断地流向欠发达地区和农村的学校。

2、广泛动员和鼓励民间捐资助学，为不利人群接受义务教育提供了多种形式的支持

我国政府积极鼓励海内外团体和个人，通过设立基金或其他方式，加大对西部农村地区学生、女童的民间捐助，资助家境贫困儿童接受教育。各级政府积极支持社会各方对失学儿童实施援助之外，还鼓励城镇居民对农村贫困学生进行“一帮一”等多种形式的助学活动。到目前为止，由民间捐助的“希望工程”救助失学儿童 230 多万名；由中国儿童少年基金会发起并组织实施的“春蕾计划”到目前为止，共救助 135 万余人次失学女童重返校园。由中华慈善基金会通过社会募捐筹集资金的“烛光计划”项目，资助贫困地区教师培训，对优秀教师进行表彰，颁发“烛光奖”，促进了贫困地区教师教学水平的改善；还有许许多多的个人纷纷出资，对家境困难的辍学儿童学生伸出援助之手。

3、大力吸引国际机构，多途径增加对西部欠发达地区农村义务教育和不利人群的教育援助

西部农村在义务教育、扫除青壮年文盲方面，通过不断扩大国际合作与交流，并与联合国教科文组织、儿童基金会、开发计划署、世界银行等国际组织建立了良好合作关系，得到了这些国际组织的多方面援助。还通过采取积极对策，如加强督促检查、报告和评估等，有效引导国际组织的援助同中国政府教育的发展战略和规划相结合，与我国政府和国内的援助资金相结合，使国际援助主要向西部贫困地区倾斜。在我国政府的积极推动和配合下，国际组织的援助项目一般都能够按期完成，其中不少项目在西部农村、尤其是在义务教育领域中发挥了示范先导作用。

第二部分 问题与成因分析

西部义务教育发展尽管取得了重大进展和历史性成就，但在发展水平、发展质量和条件保障等方面仍存在诸多问题，成为我国义务教育整体发展中的薄弱地区。找准西部地区农村义务教育的主要问题，分析主要原因，对于西部义务教育发展制定发展目标、确定战略思路和设计政策举措，具有重要意义。

一、西部农村地区义务教育发展的主要问题

1. 西部农村仍有大量适龄儿童未能接受和完成义务教育，人力资源水平偏低，成为西部实现跨越发展的主要障碍

(1) 农村人力资源水平较低，发展速度慢

分析表明，我国西部地区农村人口受教育程度较低，15岁以上农村人口的平均受教育年限仅达到小学水平，低于全国平均水平0.57年。根据第5次人口普查数据，2000年我国15岁以上农村人口的平均受教育年限为6.85年，西部地区12省平均为6.28，仅仅相当小学毕业水平。

西部地区15岁以上农村人口，具有小学及以下教育程度所占比例高于全国平均水平。2000年我国15岁以上农村人口，具有小学及以下教育程度所占比例平均为52.32%，而西部平均达61.62%。西部农村文盲率仍然相当高。2000年西部12省农村文盲率平均达18.04%，比全国14.05%的平均水平高4个百分点。

西部地区农业劳动力素质较低。第一产业就业人口中，具有小学及以下教育程度的占比例高于全国平均水平10个百分点。2000年，在全国第一产业就业人口中，具有小学及以下教育程度

所占比例平均为 54.95%，而西部 12 省平均达 65.16%，比全国平均水平高 10 个百分点。西部地区人力资源水平低对人力资源竞争力、劳动生产率水平以及劳动者创新能力的提升产生直接影响。

(2) 义务教育普及率低，制约农村人力资源的快速发展

分析表明，西部地区“两基”覆盖率和九年义务教育完成率均处于全国较低水平。全国未“普九”的绝大部分县分布在西部地区，西部农村地区义务教育完成率远低于全国平均水平。到 2004 年底，全国有 368 县（不含兵团团场）未普及九年义务教育，西部地区占 83.97%，其中贵州、广西、四川、云南未“普九”县数均超过 35 个，贵州最多为 47 个，占 12.77%。

西部农村地区义务教育完成率偏低。2004 年，西部地区 12 省份农村义务教育完成率平均为 69.76%，低于全国农村平均水平 8 个百分点。在西部 11 个省份中（重庆数据不全），有 10 个省份的农村义务教育完成率都低于全国农村平均水平。

数据分析表明，西部地区农村每年未完成义务教育的人数^[3]都达到 137 万人，加上没有进入学校的适龄儿童，至少有 150 万人没有完成义务教育的农村劳动力进入社会。西部农村人力资源素质不高，劳动生产率低，已经成为西部发展的主要障碍。2004 年，西部地区农林牧渔从业人员人均产值 8157 元，远远低于全国平均 11844 元，仅为全国平均水平的 69%。西部地区有 10 个省份，低于全国平均水平。其中，重庆、贵州、云南 7 个省份的农林牧渔从业人员人均产值尚不足 8000 元。

2. 教育投入不足，经费配置不均衡，严重影响学校的正

[3]没有完成义务教育人数的计算方法：用 9 年前的小学一年级的招生人数减去 9 年后初中阶段毕业生数。

常运转

(1) 教育投入缺额巨大，严重制约西部农村教育发展

要维持农村中小学的基本运转，既需要基本保障教师工资，也需要基本保障教学公用开支。从满足基本保障和维持学校的基本运转出发，西部地区需要设置义务教育生均事业费基本保障线。通过长期的实地调研和相关分析研究，我们测算农村小学生均事业费基本保障线应为 1200 元，农村初中生均事业费基本保障线应为 1500 元。

按生均事业费基本保障线标准测算，西部农村义务教育经费缺口巨大，甚至达到百亿元以上。如果生均事业费基本保障线 1200 元的标准补足西部农村小学 2004 年的缺额，大约需要 72 亿元。将没有达到 1500 元生均事业费基本保障线的西部农村初中学校经费补齐，需要补足缺额 48 亿元。中小学两项合计缺口为 120 亿元。

(2) 生均事业费水平极低，并且配置不均衡

分析表明，西部农村中小學生均事业费依然相当低，不仅远低于东部地区、城乡差异明显，而且在区域内部也存在很大差异。西部农村初中和小学的生均事业费水平与东部农村的差距较大，并且还在拉大。2000 年，西部农村初中生均事业费为东部农村初中平均值的 73.51%，平均值相差 291 元；2004 年减少为 67.27%，平均值差距扩大到 635 元。2000 年，西部农村小学生均事业费为东部农村小学的平均值的 70.04%，平均值相差 246 元；2004 年减少为 67.96%，平均值差距扩大到 548 元。

西部地区普通初中、小学生均事业费的城乡差异显著，且初中存在差距拉大的趋势。对 2004 年，西部 12 省城乡初中、小学

生均事业费的差异进行的 T 检验表明，无论是普通初中生均事业费，还是小学生均事业费，农村学生都显著低于城市学生。2004 年，西部农村普通初中生均事业费平均 1305 元，仅为西部城市初中普通平均值（2270 元）的 57%。同年西部农村小学生均事业费平均 1160 元，仅为西部城市小学平均值（1894 元）的 61%。

表 2 2004 年西部 12 省区城乡差异 t-检验结果

	普通初中			小学	
	城市	农村		城市	农村
平均	2386.37583	1506.091	平均	2010.062	1364.712
方差	319096.939	192009.5	方差	328788.8	242467.2
观测值	12	12	观测值	12	12
合并方差	255553.196		合并方差	285628	
假设平均差	0		假设平均差	0	
df	22		df	22	
t Stat	4.2653853		t Stat	2.957812	
P(T<=t) 单尾	0.00015777		P(T<=t) 单尾	0.003635	
t 单尾临界	1.71714434		t 单尾临界	1.717144	
P(T<=t) 双尾	0.00031554		P(T<=t) 双尾	0.007271	
t 双尾临界	2.07387306		t 双尾临界	2.073873	

t-检验：双样本等方差假设

西部地区小学和初中生均事业费低于基本保障线的县还占相当大的比例。2004 年，在西部地区的 1071 个样本县中，小学生均事业费低于 1200 元基本保障线的县有 373 个，占比例达到 34.83%；2004 年，在西部地区的 1066 个样本县中，初中生均事业费低于 1500 元基本保障线的县有 487 个，占比例达到 45.68%。

（3）西部农村中小学公用经费短缺，部分学校无法正常运转

分析表明，西部地区农村初中、小学生均公用经费远远低于

东部农村地区，西部农村与东部农村差距在拉大。2000年，西部农村初中生均公用经费为东部农村初中平均值的65.54%，平均值相差122元；2004年减少为59.03%，平均值差距扩大到239元。2000年，西部农村小学生均公用经费占东部农村小学的平均值的60.08%，平均值相差83元；2004年减少为51.53%，平均值差距扩大到195元。

西部地区小学和初中生均公用经费低于基本保障线的县所占比例还相当大。2004年，在西部地区的1071个样本县中，小学生均公用经费低于230元基本保障线的县有507个，所占比例达到47.34%；在西部地区的1066个样本县中，2004年初中生均公用经费低于300元基本保障线的县有393个，占比例达到36.87%

3、办学条件较差，教师队伍整体水平偏低，教学质量得不到有效保障

(1) 办学条件水平较低，资源配置很不均衡

西部地区中小學生均仪器设备值城乡差异明显。西部农村小学生均仪器设备值，与城市小学相差580多元，仅为城市小学的20.56%；西部农村初中生均仪器设备值，与城市初中相差160多元，仅为城市初中的57.39%。

西部农村中小學生均仪器设备值与东部农村差距十分显著。2004年，西部农村小学生均仪器设备值与东部农村小学相差140元，仅为东部农村小学的51.75%；西部农村初中生均仪器设备值，与东部农村初中相差145元以上，仅为东部农村初中的60.39%。并且差距还在拉大，2002年，西部农村小学生均仪器设备值相当东部农村小学的71.09%，2004年降为51.75%；2002年，西部农

村初中生均仪器设备值相当东部农村初中的 38.56%，2004 年降为 20.56%。

西部地区各县农村中小學生均教育仪器设备配置极不均衡。西部地区农村小学生均仪器设备值低于 100 元的县所占比例接近一半，农村初中生均仪器设备值低于 200 元县的为 1/3。这些县是省级财政转移支付需要重点关注的地区，需要在公共财政框架内按照最低生均拨款标准予以补贴。

(2) 信息技术与远程教育水平低，不利于分享东部地区及城市的优质教育资源

西部农村中小学百名學生拥有计算机数量较少，教育信息化水平较低。2004 年，西部地区农村小学百名學生拥有计算机仅为 1.66 台，有 9 个省份都低于全国农村 2.23 台的平均值。西部农村初中每百名學生拥有计算机平均仅为 2.77 台，低于全国农村初中平均 3.33 台的平均水平。

西部农村小学、初中建网学校所占比例极低。2004 年西部小学农村建网学校占比例仅为 2.15%（西部未“普九”地区农村小学仅为 1.06%），低于全国农村 3.97% 的平均水平。西部 12 省的农村小学建网学校比例，全部都低于全国平均水平。西部农村初中建网学校占比例仅为 11.02%（西部未“普九”地区农村初中仅为 5.52%），低于全国农村初中 16.67% 的平均水平。西部 11 省的农村初中建网学校比例，都低于全国平均水平。

(3) 西部教师队伍结构不合理，教师队伍整体水平偏低

西部农村小学代课教师占教师比例偏高，超过 12%，占全国农村小学代课教师近 60%。2004 年，西部地区农村小学代课教师 20 万人，占农村小学教师比例达到 12.16%（西部未“普九”地区农

村小学代课教师占教师比例更高，达 15.54%)，远高于全国平均 6.84%的水平。

西部农村中学代课教师占教师比例偏高，超过 3%，占全国农村中学代课教师总数的近 40%。2004 年，西部地区农村中学代课教师为 3.1 万人，占农村中学教师比例达到 3.09%(西部未“普九”地区农村中学代课教师占教师比例更高，达 3.57%)，远高于全国平均 2.33%的水平。西部地区农村中学代课教师占全国农村中学代课教师的 37%。代课教师素质较低，影响了先进教育资源的有效使用，严重制约西部义务教育教学质量的提高。

4. 教育体制和教学内容缺乏创新，与农村的实际需要不相适应

(1) 农村教育教学制度与教学内容设计仍以升学为主导模式

西部农村学校不能适应建设社会主义新农村的要求，不满足农民对社会文化、人文知识和实用技术等多种教育培训的需求，教育为“三农”服务的作用得不到充分发挥。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。

西部农村义务教育的培养目标仍主要以升学为导向，教学内容、形式和方法单一，严重脱离农村实际。教师忙于“填鸭式”教授与考试有关的知识，孩子们忙于死记硬背考试的内容，培养多年的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。到中学毕业也不知道如何把生物化学知识用于选配化肥农药和养殖家禽牲畜。

西部农村基础教育的课程体系脱离农村实际。农村学校用的课本与城里一模一样，统一的教育课程不考虑农村生产和生活的实际需求，虽然教育部门提倡开发适应地方的课本，但农村和边疆的少数民族地区还是使用统一的课本，因为用了地方课本就等于封锁走向全国统考的路，地方学校只能听任统一课程的摆布。

统编教材将现代化的意念和表达方式印在学生的头脑里，但农村相对于现代化和城市意味着落后，因此课程体系缺乏关于农村历史和传统的知识与记忆，造成学生对农村的疏离感，使学生对生活在农村失去信念，对前途感到迷茫。

(2) 农村教育中的职业教育定位偏失，办学机制不灵活，缺乏农村教育应有的特色

西部农村义务教育及其职业教育培训严重不适应农民发展的需求。农村义务教育及其职业教育培训脱离农民实际需求，片面注重学习系统的知识，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，致使许多农家子弟遭遇“升学无望、就业无门、致富无术”的尴尬。

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；而另一方面却是大多农村教育资源得不到充分利用。西部农村义务教育及其职业教育培训没有切入当地经济和社会发展。农村教育的巨大经济功能没有得到充分的认识，把教育放在经济建设这个中心的外围，把农村义务教育及其职业教育培训仅仅看成是临时性的措施，忽视了西

部教育与东部教育、西部农村教育与城市教育的差别，限制了西部农村义务教育应有的社会经济发展“发动机”的作用。

二、西部农村义务教育存在突出问题的主要原因

在办学条件、师资水平、教学管理、普及程度、办学质量以及推进素质教育等方面，与东部发达地区、甚至与全国平均水平相比，均存在明显的差距。虽然造成这些差距的原因很多，如经济、资源、自然、地理等因素，但通过比较分析，我们认为影响西部义务教育发展的原因主要表现在四个方面：

1、观念陈旧，尚未真正确立教育在西部农村发展中的基础性战略地位

(1) 尚未把惠及全体农民的义务教育摆在优先发展的位置，尚未走上依靠人力资源与教育发展促进社会经济发展的道路

美国、日本、韩国等发达国家及新兴工业化国家的发展经验以及拉美的一些发展中国家在农业国工业化过程中的教训告诉我们，不重视教育和人力资源发展，就不可能取得社会经济的综合发展，不可能实现和支撑国际或区域的经济起飞，最终也将影响一国或地区社会经济的稳定、可持续发展。

教育是西部社会经济发展的一个重要方面。西部农村义务教育之所以依然处于较为落后的水平，其中一个重要原因就是因为在西部地区农村，对教育和人力资源的作用、意义认识不到位，在农村经济社会发展中还未充分发挥教育与人力资源的重要作用。在西部大开发的政策制定、西部扶贫工作中还没有真正把教育放在十分重要的地位。长此以往，不仅阻碍了西部农村义务教育的发展，也难以对整个西部的发展产生基础性推动和支撑作用。

(2) 农村地区教育观念落后，农村教育的办学思想和教育观念基本停留在片面追求升学率的层面上

目前农村中产生的新“读书无用论”，反映了社会的二元结构，城市资源优势对农民社会的歧视、农民想进入城市的生存渴望，同时也反应了教育不能满足农民的生存和发展需求。农村基础教育以升学为导向，教育体制轻视技能培育，使大量不能升学的青少年没有一技之长，没有生存与发展能力，无法适应和融入当地农村经济发展当中，造成农村劳动力的巨大浪费。

在当前我国高中阶段教育尚未普及的情况下，意味着有相当数量的初中毕业生直接进入劳动力市场，这就要求农村义务教育除了其自身最基本的教育外，还有必要解决为这些毕业生提供基本的生产、生活能力的问题。比如，贵州省每年有10余万初中毕业生不能升入高一级学校而直接进入社会，其中80%以上将回到农村进入农业生产劳动者队伍。但是，农村学校难以照顾乡村社会文化、人文知识和实用技术等多种教育培训需求，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。

由于我国特殊的户籍制度及城乡之间的巨大差异，后者被强化了。考上大学，跳出“农门”，实现向上的社会流动，是农村孩子接受教育最直接的目的，提高自身的科学文化素质这一功能在农村特有的环境下显得苍白无力。农村教学质量较差，能升入高中的寥寥无几，大多数学生升学无望返回农村，他们接受的基础教育与农村发展所需的各种专业知识相关程度不高。

2、经济发展水平低，无法为教育提供充足保障

(1) 自然条件恶劣、文化环境特殊

西部边远地区地广人稀、自然条件和交通状况都很恶劣，上学路途遥远成了阻碍学生上学的一个“拦路虎”，有的学生甚至一个来回就得四五天。在一些高山、高原、高寒地区及牧区、半农牧区和荒漠地区，80%左右的初中生、50%左右的小学生需要寄宿，然而寄宿生活费对于他们本就不富裕的家庭来说，又成了一笔重担。

我国西部农村地区多为少数民族聚居区，义务教育还存在着少数民族学生如何跨越语言、文化障碍的两难困境的特殊问题。我国55个少数民族使用61种语言和39种文字，经常使用的语言与文字有十几种。在偏远贫困少数民族聚居区的学校教学中，往往使用不同类型的双语教学模式，这种双语教学的经费成本一般数倍于单语教学，这对于资源短缺的西部偏远贫困农村地区的少数民族基础教育更增加了难度。由于缺少大量合格的民汉双语教师与双语教材、教学参考资料，少数民族学生教学质量的提高受到了严重的制约，极大地影响了少数民族学生融入现代化主流社会的能力。而且，现行的主流社会的单语教学的理念、学制、教师、教材和教学方法模式，无法满足偏远贫困少数民族聚居区少数民族学生对地方性知识的掌握和地方社区对人才的需求。

(2) 县级财政收入水平低，与其承担的公共服务职能严重不对称，难以确保义务教育的基本办学条件

1994年开始实行的分税制改革，将大额、稳定的财政收入来源集中到了中央和省市级，在加大上级政府调控能力的同时，却给县乡财政带来很大的困难。对于西部农村来讲，由于经济贫困，农村基层财力不足，致使县镇财政缺口较大，即使把全部财力用于基层建设，也不能满足自身的发展需要。

从2000年起，安徽省率先在全国进行了农村税费改革的试点，2002年这项改革进一步推广到了全国20个省市。农村税费改革减少了乡村的收入，据统计，税费改革使全国所有乡(镇)、村至少要少收费1200亿元^[4]。税费改革前，农村义务教育经费主要来源于三个方面：财政拨款(乡级财政)、教育费附加(向农民收取的“三提五统”中的一项)和教育集资。由于乡级财政薄弱，后二者收入实际成为农村义务教育经费的主渠道。税费改革后，这两个来源渠道没有了，与此同时，由中央和各级地方政府进行财政转移支付中央的转移支付有时并不能按时足额落实到位，县、乡(镇)一级政府又无力承担起义务教育的重担，这就导致了学校的办学资金锐减，难以确保义务教育达到基本的办学条件要求。

从实际情况看，西部地区的多数县级政府自给能力很差。据2002年统计，全国2070个县(市)中，财政收支倒挂县占县级政府总数的73%，赤字总量占财政收入的77%。这些财政收支倒挂的县大多集中在西部地区。

(3) 农民家庭收入低，家庭缺乏劳动力，诱发学生辍学

有研究表明，辍学与经济条件具有较为显著的相关关系：一般家庭收入低、辍学者多，家庭收入高、辍学者少。在我国西部农村地区，农业不发达、经济来源单一，农民家庭人均收入低。我国愈1亿多的少数民族人口，60%以上也居住在贫困的西部农村地区。2004年的统计表明，2004年农村绝对贫困人口2610万人，低收入人口4977万人^[5]。在农村绝对贫困人口中，东部地区为374万人，中部地区为931万人，西部地区为1305万人。西部农村农民

[4] 邹农俭，《农村税费改革的相关改革》。

[5] 2004年农村绝对贫困人口的标准由上年的637元调整为668元，低收入人口的标准由上年的882元调整为924元。

家庭收入低，初中阶段的学龄人口，由于基本掌握了读写算的技能，具备了一定的劳动能力，往往成为承担家庭生活的劳动力和家庭收入的重要支柱。家庭贫困是导致学生辍学的重要诱因，辍学、从业是这些家庭的无奈选择。

3、政府管理制度存在缺陷，未能利用多方面力量、整合多方面资源发展教育

受现行体制制约，教育部门与其他部门条块分割，造成农村教育、文化、科技、卫生等公共资源整合不够，效率低下。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，使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。本来农村的资源就少，又不注意充分利用农村各种资源，使得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。

在教育内部，由于普通、职业和成人教育的分属不同的主管部门，相互的沟通利用不够，未能实现资源的有效共享。多数农村普通中小学没有充分利用已有的办学资源，通过“一校挂两牌”，“日校办夜校”等形式，积极开展农民文化技术教育和培训，为提高农民文化技术水平服务。职业教育机构的实习、试验基地、仪器设备、师资力量也难以对普通教育和当地农民开放，一定程度上也削弱了普通教育的职业教育和培训职能。

4、农村公共财政制度和公共服务两大基本体系不完善，难以为教育发展提供强有力的支持

(1) 公共财政制度建设滞后，公共财政没有向社会、公共服务倾斜，义务教育投入得不到制度保障

理论上，各级政府承担的公共服务供给职能应根据公共服务的受益范围来加以划分，受益范围为全体国民的全国性公共服务，由中央政府供给；受益范围仅限在一定区域内的地方性公共服务，由该区域的地方政府供给。但是目前我国各级政府之间事权的划分并没有遵循受益原则，事权随意下移的情况十分普遍。政府承担提供公共产品的责任及其界限不明确，本应完全由政府提供的一些公共产品，如义务教育等，由于受财力限制，政府并未提供或未完全提供。

目前，我国农村义务教育实行的“三级办学、两级管理”的体制，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。据统计，目前我国义务教育投入中80%以上由县级政府负担，省级只负担11%，中央负担的就更少。

(2) 各级政府对农村义务教育转移支付制度不完善

目前我国中央对地方的转移支付中，专项转移支付所占比重较大，而一般性转移支付比重较小。专项转移支付按部门归口管理，审批时多从一个时期的政策重点和全国范围内各地区间平衡的角度考虑，而不是考虑地方急需提供或完善的公共服务领域。目前，西部农村急需加大教育基础设施投资以改善基础教育条件，

如果能一次性投资实现集中办学，将会降低后续的教育成本，不仅有利于教育事业的发展，也能减少义务教育带来的财政负担。但由于中央财政主要通过专项转移支付的形式资助农村贫困地区，而且地方获得的专项转移支付所属项目繁杂，且只能专款专用，如学校建网等，无法纳入地方财政预算的统筹安排，根据当地的实际情况有效支出，结果是有限的资金没有用于提供或改善最基本的公共服务，而是直接用于更高层次的公共服务，违背了公共服务正常的供给顺序，不利于维护人民群众的基本权利和地方政权的稳定。

教育转移支付制度在数额、程序和责任方面没有作出具体规定，各级政府的责任不明确、不公开、不公正，缺乏效率。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“贫困地区义务教育工程”和“危房改造工程”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。

(3) 劳动力市场城乡隔离给城乡劳动力的合理流动造成障碍

在我国二元经济结构中，城市和农村劳动力市场体系和市场载体差异较大，全国统一的有形的劳动力市场建设还没有完全形成。由于城乡劳动力市场的隔离，使城乡劳动力的流动出现非常奇怪的现象，就是劳动力的流动只是从农村到城市的单向流动，城市的劳动力很难流动到农村去，农村的人才多流向城市，农村留不住人才。农村的教师主要是骨干教师大量流失。

目前，从我国西部农村的劳动力市场内部来看，市场机制发挥作用的空间和领域还很有限，包括技术人员、教师等在内的劳动力获取就业信息的难度较大，使劳动力的合理流动存在障碍。

(4) 政府对农村劳动力市场的干预不充分，未能积极引导关心农村建设的城市教师和科技人员流入农村

市场是逐利的，是以利益为导向的。一般县城的教师比乡镇教师的收入高出三分之一或一半，造成教师逐级向上流动。市场的这一特性使农村劳动力市场建设滞后，不能促进劳动力的合理流动，优化劳动力的合理配置。而在市场失灵的农村地区，政府也未能实现对农村劳动力市场的充分干预，打破城乡隔离状态，促进城乡劳动力的合理流动。未能通过实行县域范围内城乡教师工资标准统一(包括地方补贴)，或实行城市教师到农村学校工作提高工资待遇，并计入退休工资之内等有效的政策导向措施，鼓励具有一定特长，关心农村建设的城市劳动者和科技人员流向农村地区。

第三部分 发展趋势的情景分析

一、西部地区农村义务教育发展的环境与形势

1、我国经济发展进入新阶段，具备了工业反哺农业和城

市支持农村的能力

在中国共产党领导下，坚持改革开放、坚持发展是硬道理，中国经济社会发展进入新阶段。综合国力明显提升，国家财政收入大幅度增加，2002年国内生产总值超过10万亿元、2003年人均国内生产总值超过1千美元，2004年国家财政收入占国内生产总值的比重达19.3%，比1995年的10.7%提高8.6个百分点，加上预算外收入超过25%，2005年国家统计局根据1-11月的财政收入情况预计全年将达到3万亿元，加上预算外收入占国内生产总值的比重将达30%，已经具备了以工补农、以城带乡，实现城乡区域协调发展的财力，为西部地区，尤其是西部农村经济社会发展创造了前所未有的有利条件。

2、国家的重大发展战略选择为西部地区带来发展的契机

十六届五中全会及时提出建设“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村是“我国现代化进程中的重大历史任务”，并强调“继续推进西部大开发”，体现了全面贯彻落实科学发展观，在全面建设小康社会、构建和谐社会的国家目标指导下发展战略的重大选择。中央从社会主义现代化建设全局出发，统筹城乡区域发展，把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实现工业反哺农业，城市支持农村，推进社会主义新农村建设。国家在经济政策、资金投入、产业发展等方面加大支持的同时，重视与培育增强西部地区自我发展能力相结合，“输血”与“造血”并重，建立以工促农、以城带乡的长效机制。加上中央高度重视健全区域协调互动机制，致力于形成以东带西、东中西共同发展格局，西部地区尤其是西部农村面临

着发展的大好契机。

3、强化政府公共治理和公共服务职能，为农村公共事业发展提供了政策制度保障

中央着力推进行政管理体制变革，加快公共财政体制建设，加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务等一系列重大政策指向，为西部地区主要是农村地区奠定了制度保障。大力发展农村公共事业，加快西部地区的科技教育发展和人才开发，成为强化政府公共治理和公共服务的重要内容。

党中央国务院明确指出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，是建设社会主义新农村的重要举措。把西部地区两基攻坚作为西部大开发的重要任务，与基础设施建设、生态环境建设具有同等重要位置。教育部以统筹城乡、区域教育的协调发展作为落实科学发展观的根本措施，坚持农村教育重中之重的地位不动摇，重点加快西部地区“两基”攻坚步伐，通过教育部支持，东西部地区之间、城乡之间的教育对口支援，努力缩小区域之间的教育差距，促进区域教育内部的均衡发展。

4、区域发展从单纯追求经济发展逐步转向经济、社会的协调可持续发展

由于长期的历史原因，西部地区经济社会发展水平仍较落后，基础设施“瓶颈”仍未打破，生态环境局部改善、整体恶化的趋势还没有得到根本改变，教育、卫生等社会事业发展滞后，西部

地区自我造血功能仍然不强，尤其是农村地区差距更大，亟需得到改善。

西部大开发的基本思路是：以生态建设为切入点，以经济结构调整为主线，以加强基础设施建设为依托，以促进科技进步和人的素质提高为支撑，以改革开放为动力。放弃单纯追求 GDP 的目标，而转为追求以人为本，全面、协调和可持续发展。西部地区将加快改革开放步伐，加强基础设施建设和生态环境保护，加快科技教育发展和人才开发，增强自我发展能力，大力发展农村公共事业。

5、深入推进西部大开发和新农村建设亟需提高人力资源水平

由于生产要素流动和产业转移加快，随着东部沿海发达地区要素成本的显著上升，产业、企业发展目标更多转向西部，为西部地区产业结构调整、促进农村劳动力转移也提供了难得机遇。但素质低是目前农村劳动力转移的主要难点之一，亟需靠教育和培训来提高农民素质，从单纯的体力型向技能型转变，往更高层次的劳动力市场提升。

西部的产业重点是抓优势特色产业，农业就是抓特色农业，要形成规模生产，同时延伸产业链，大力发展农产品加工业，实行农业产业化经营，通过运用现代技术把特色初级产品升级为特色加工产品，实现特色农产品附加值的多次递增，成为西部区域经济的支柱产业。产业结构调整与特色经济发展对现代农业技术人才和农村劳动力文化素质和劳动技能需要实现全面提升。

6、西部农村发展对基础教育发展提出新要求

培养有文化、懂技术新型农民是建设社会主义新农村的重要基础，促进城乡经济社会协调发展的必然要求。农村全面建设小康社会根本在于提高农民素质。实现社会主义新农村管理民主需要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。要求加强农村、农民的教育，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。

为适应新形势，要求西部农村义务教育做到：

——普及程度提高和质量提高并重，在加快西部地区“两基”攻坚，实现2007年基本普及九年义务教育（达到85%）的同时，积极推进素质教育，着力提高农村义务教育质量。

——发展义务教育有力促进新农村基层民主政治建设和乡村文化建设。

二、情景设计

（一）情景设计的三种方案说明

西部农村教育的发展面临着国家经济发展、财政体制改革、城镇化，以及教育内部的财政及体制改革等各内外部环境的各种机遇和挑战。这些因素的发展都存在着一定的不确定性，因此，受制于这些内外部环境因素，我国西部农村教育的发展也有着较大的不确定性。内外部环境的不同战略选择，我国西部农村教育也将呈现不同的景象。本研究采用情景分析的方法对“十一五”及更长时期中国西部农村教育的发展的前景进行了模拟分析，通过考虑未来各种不同的影响因素，根据不同的假设推断出不同的结果。

我们先根据影响西部农村教育发展的各种内外部环境的特点给出中方案（即合理情景）。中方案是以过去和当前的发展特点为基础，分析其趋势，并据此推导出可能的情景。它反映了西部农村教育发展的可能趋势，也为其它各种情景提供了比较的参照系。在中方案的基础上，设计了另外两种情景，一种是高方案（即突进情景），主要考虑在科学发展观的指导下，各项改革进展顺利，对各影响因素的假设和估计较为乐观；另一种是低方案（即保守情景），这种情景更多地考虑了未来教育发展滞后可能面临的风险，对各种影响因素的假设和估计更为保守些。

（二）情景分析的各种影响因素

在情景模拟分析中，我们首先将各种影响因素分为两类，一类共同设定外部因素，即这些因素的基本设定在三种情景中都是一样的；另一类是分别设定因素，即这些因素的基本设定在三种情景中是有区别的。共同设定因素包括影响西部教育发展的一些外部环境因素，如：经济发展状况、就业结构状况、城镇化进程、学龄人口规模、财政状况、农村居民家庭收入状况。分别设定的因素主要是一些教育内部的因素，如教育经费投入、教育均衡化、教育发展的条件保障。下面分别说明各因素在三种情景中的假设。

表3 未来西部农村教育发展的情景设计

情景类别	情景设定
	<u>所有情景共同的基本设定:</u>
	1、全国经济仍持续快速增长，但未来15年，增长率趋于平缓；西部地区的增长速度由低于全国平均水平逐步向接近和超过全国平均水平发展 2、伴随工业化进程加快，就业结构将发生明显变化，全国非农产业劳动力比例有所上升；西部地区非农产业劳动力

	<p>比例由低于全国平均水平逐步向接近和超过全国平均水平发展</p> <p>3、伴随非农产业人口快速增长，全国城镇化保持在每年 1% 的速度增长；西部地区城镇化的速度开始稍慢于全国平均水平，随后将加快，接近甚至超过全国平均水平</p> <p>4、全国小学学龄人口稳中有浮动，初中学龄人口平稳下降；西部地区义务教育学龄人口规模变化趋势基本与全国一致</p> <p>5、中央加大对西部的转移支付力度，西部公共财政支出中教育等公共服务经费的比例逐渐提高</p> <p>6、全国农民收入水平持续提高；西部地区农民收入增长速度将稍高于全国平均水平，逐渐接近东部地区水平</p>
--	---

情景 1 (低方案)	<p>1、教育投入的生均经费指数仍低于 OECD 国家平均水平</p> <p>2、教育发展的城乡地区差异有所缓解，但差距仍较大</p> <p>3、教师、校舍、仪器设备等办学条件低于合格标准</p>
情景 2 (中方案)	<p>1、教育投入的生均经费指数达到 OECD 国家平均水平</p> <p>2、教育发展的城乡地区差距有明显缩小，均衡化显著成效</p> <p>3、教师、校舍、仪器设备等办学条件达到合格标准</p>
情景 3 (高方案)	<p>1、教育投入的生均经费指数增长高于 OECD 国家平均水平</p> <p>2、教育发展进一步均衡化，基本实现城乡均衡及地区均衡</p> <p>3、教师、校舍、仪器设备等办学条件达到发达国家水平</p>

1、三种方案的外部影响因素设定

(1) 经济增长变化状况

经济的增长受投资、消费、出口三大等因素的影响。一般用人均 GDP 增长速度来代表经济增长状况。未来 15 年，投资、出口增长对经济增长的贡献将逐步缩小，而消费对经济增长的贡献将持续增长。根据国务院发展研究中心的最新预测，未来 15 年，我国 GDP 增长速度将有所放慢。“十一五”（2006—2010 年）期间我国 GDP 年均增长率将达到 8.0%左右；2010 到 2020 年期间 GDP 年均增长率达到 7.0%左右。西部地区“十一五”期间经济增长速度仍明显低于全国平均水平，“十二五”期间经济增长速度加快，逐渐接近全国平均水平，“十三五”之后经济增长速度有可能超过全国平均水平。

(2) 就业结构变化状况

未来 15 年，随着我国工业化程度的进一步提高，三次产业将处于结构调整与动态变化的过程，三次产业结构在动态调整中逐步趋于合理和优化，第一产业的比重将有所下降，第二三产业的比重有所上升。据预计⁶，到 2010 年，我国第一产业就业比重将在目前的基础上逐步下降为 40%左右，第二产业就业比重将在目前的基础上逐步上升为 25%左右，第三产业就业比重将在目前的基础上逐步上升为 35%左右。到 2020 年，我国第一产业就业比重将在 2010 年的基础上进一步下降为 25%左右，第二产业就业比重将进一步上升为 30%左右，第三产业就业比重将进一步上升为 45%左右。相应的，我国的就业结构也将有所变化，非农产业就业人口比重将有所上升，预计到 2010 年全国非农产业就业人口占总就业人口的

⁶ 上海教科院智力开发研究所课题. 中国人力资源与教育发展战略研究. 2004 年 12 月。

60%，到 2020 年占到 75%。

西部地区的产业结构趋势基本与全国的一致，但不同时期增长速度会有变化。在“十一五”期间，西部非农产业就业人口比例增长速度低于全国平均水平，“十二五”期间，增长速度接近全国平均水平，“十三五”以后达到或超过全国平均水平。

（3）城镇化进程

改革开放以来，随着我国工业化进程加快及非农业人口大幅度增长，城镇化逐步步入到快速发展时期，尤其是最近 10 年，我国出现城镇化率年均提高 1 个百分点的城市化高速度，2000 年城镇化率达到 36.7%。预计到 2010 年和 2020 年，我国的城镇化水平仍将以保持 1% 的速度发展^[7]。目前西部地区城镇化低于全国平均水平，未来 15 年，西部地区城镇化的发展速度将由慢转快。在“十一五”期间，西部城镇化发展速度低于全国 1% 平均水平，“十二五”期间，增长速度接近全国平均水平，“十三五”以后达到或超过全国平均水平。

（4）学龄人口

学龄人口规模是决定某一时期内教育规模的重要因素之一。据预测⁸，未来 15 年，我国小学学龄人口将基本稳定，稍有所浮动，初中学龄人口数则呈缓慢下降的趋势。到 2010 年，我国小学学龄人口将从 2000 年的 13213 万人下降到 2010 年的 10466 万人，到 2020 年又稍上升为 10930 万人；初中小学学龄人口数从 2000 年的 7405 万人下降到 2010 年的 5420 万人，2020 年则为 5189 万。西部农村地区学龄人口比例的变化状况基本与全国趋同。

[7]国家发改委宏观经济研究院课题组《全面建设小康社会的目标和任务》[J]. 经济研究参考, 2004, (29): 2-44.

⁸上海教科院智力开发研究所课题. 中国人力资源与教育发展战略研究. 2004 年 12 月。

(5) 中央对西部地区的财政转移支付和地方公共财政支出结构

对于经济发展处于最薄弱地位的西部农村地区的义务教育发展，中央的转移支付和地方公共财政的支出结构起到了关键的作用。未来 15 年，伴随东西部地区经济发展差距的进一步缩小外，中央政府将进一步加强对西部地区的财政转移支付力度，同时，地方公共财政支出向公共服务倾斜，卫生、教育等经费所占的比重将有所上升。

(6) 农民收入水平

2004 年，我国农村居民家庭人均纯收入平均为 2936 元，其中东部农村地区明显高于西部农村地区，东部地区农村居民的家庭人均纯收入为 4565 元，西部为 2136 元，仅为东部的 47%。未来 15 年，我国农村生活水平的地区差距将进一步缩小，西部农村地区的农民家庭人均纯收入增长速度将快于全国平均水平，在绝对水平上逐渐接近东部地区发展水平。

2、三种方案的内部影响因素设定

本研究中，影响西部农村教育发展的内部因素包括：教育投入（生均教育经费指数）、教育均衡程度（城乡及地区差异）、教育条件保障（包括教师、校舍、仪器设备等）。按照当前我国教育发展的状况，并参照国际标准，分别设定了对西部农村教育发展的内部影响因素。

在三种方案中，对西部农村的教育投入都将有所增长，但在中方案中，教育投入增长较快，生均经费指数达到 OECD 国家平均水平，而在低方案，生均经费指数低于 OECD 国家平均水平，高方

案中生均经费指数则高于 OECD 国家平均水平。

三种方案所设定的教育发展进一步均衡化，只是程度有所差异。低、中、高各方案中，教育均衡发展的程度依次提高，在高方案中，假定我国教育发展基本实现了城乡和谐、地区和谐。

在未来 15 年，我国西部农村教育发展的各类办学条件都将有所改善。在低方案中，我国西部农村教育发展的办学条件达到合格标准；在中方案中，我国西部农村教育发展的办学条件稍高于合格标准，希望能达到目前东部地区的水平；在高方案中，各类办学条件超过合格标准，达到发达国家水平。

三、实现目标的方案选择

在前面分析的各种宏观环境和影响西部农村义务教育发展因素的基础上，我们提出三种方案，这三个方案之间有较大的弹性幅度，究竟采取哪种发展方案为好，需要从总体上进行评价与选择。

表 4 2020 年西部农村义务教育发展的三个方案比较

	低方案	中方案	高方案
学校建筑	危房面积比例降到 3%以内，新建校舍的建筑质量基本得到保障	危房面积比例降到 1%以内，新建校舍的建筑质量得到全面保障	没有危房，新建校舍的建筑质量得到较高质量地全面保障
教学实验仪器	实验仪器达标学校比例达到 75%	实验仪器达标学校比例达到 85%	实验仪器达标学校比例达到 95%
信息化水平	每百名学生拥有计算机 5 台	每百名学生拥有计算机 8 台	每百名学生拥有计算机 12 台
师资状况	教师学历全部合格，小学专科及以上学历教师比例达到 70%，初中本科及以上学历教	教师学历全部合格，小学专科及以上学历教师比例达到 85%，初中本科及以上学历教	教师学历全部合格，小学专科及以上学历教师比例达到 95%，初中本科及以上学历教

	师比例达到 55%	师比例达到 65%	师比例达到 80%
成人识字率	94%	96%	98%
教育资源配置的城乡差异	城乡之间的教育资源配置仍有较明显的差异	城乡之间的教育资源配置差异显著缩小	城乡之间的教育资源配置基本没有差异
经费投入与保障	约合 2004 年不变价 2500 亿元	约合 2004 年不变价 3000 亿元	约合 2004 年不变价 4000 亿元

总的来说，西部农村义务教育发展的低方案，虽然在未来 15 年能使西部的义务教育的发展水平逐步得到提高，但难以满足西部地区社会经济发展对当地人力资本提升的要求，很可能使西部地区在未来发展中落伍，不宜作为未来发展的总方案。

西部农村义务教育发展的高方案，虽然能使西部的义务教育能得到全面快速地发展和提高，能较好地满足西部地区社会经济发展对当地人力资本提升的要求，但这一方案所需的经费投入，政府的财政能力难以承受。

因此，我们建议采用中方案。中方案是在西部农村义务教育发展现状的基础上，通过积极增加教育投入，使西部农村义务教育得到明显发展和快速提高。具体为：紧紧抓住国家西部大开发战略和实现全面小康战略的重要机遇，将全面普及西部农村义务教育作为开发西部农村人力资源、消除西部贫困现象的一项长期战略。通过普及西部农村义务教育，在义务教育阶段加强职业技术教育的渗透和培训，促进教育公平、提高西部农村人口素质、提高劳动生产率、促进西部农村富余劳动力的转移、改善西部农村农民生活质量，为实现整个社会的可持续和谐发展作出贡献。

通过实施政府主导和社会广泛参与的义务教育均衡发展战略，加大对西部农村义务教育的投入力度，改善西部农村中小学校的办学条件，逐批减少直至彻底消除西部地区的“未普九”县，

逐步实现西部地区教育观念和教育手段的现代化，不断提高西部农村义务教育的入学水平和教学质量，不断缩小西部农村义务教育与东部地区及全国平均水平的差距，力争到 2020 年西部农村地区全面普及免费的义务教育。

1、全面完成“两基”攻坚

逐批减少西部地区的“未普九”县数，使西部农村地区义务教育的普及水平逐步得到提高。

——到 2010 年我国西部农村义务教育在校生规模将达到 4600 万，九年义务教育完成率由 2004 年的 69.76% 提高到 80% 左右，西部地区的“未普九”县数由目前的 295 个减少到 140 个左右，成人识字率要由目前的 87.17% 提高到 90%。

——到 2015 年我国西部农村义务教育在校生规模将达到 4800 万，九年义务教育完成率达到 90%，全面消除“未普九”县，成人识字率要进一步提高到 92%。

——到 2020 年我国西部农村义务教育在校生规模将达到 5200 万，九年义务教育完成率达到 95%，成人识字率要进一步提高到 94% 左右。

2、办学条件得到显著的改善与提高

——降低危房比例，全面保障新建校舍达到建设标准

继续实施“中小学危房改造工程”，使农村中小学危房面积的比例显著降低，全面保障农村中小学校舍建筑的施工质量，坚决杜绝垃圾工程的产生。到 2010 年，西部农村小学的危房面积比例要由目前的 10.13% 降到 5% 左右，初中的危房面积比例由目前的 6.59% 降到 3% 左右；到 2015 年，西部农村小学和初中的危房面积

比例要进一步降到 2%；到 2020 年，西部农村小学和初中的危房面积比例要进一步降到 1%以内。

——快速提高西部农村义务教育的信息化水平

到 2010，西部农村小学和初中教学实验仪器达标学校比例要分别达到 60%和 75%，小学和初中建网学校比例要分别达到 10%和 20%，每百名小学生拥有计算机达到 4 台，每百名初中学生拥有计算机达到 6 台。

到 2015，西部农村小学和初中教学实验仪器达标学校比例要分别达到 75%和 85%，小学和初中建网学校比例要分别达到 25%和 35%，每百名小学生拥有计算机达到 6 台，每百名初中学生拥有计算机达到 8 台。

到 2020，西部农村小学和初中教学实验仪器达标学校比例要分别达到 85%和 90%，小学和初中建网学校比例要分别达到 40%和 50%，每百名小学生拥有计算机达到 8 台，每百名初中学生拥有计算机达到 10 台。

表 5 未来 15 年西部农村义务教育办学条件目标

类别		2004 年	2010 年	2015 年	2020 年
危房面积比例 (%)	小学	10.13	5	2	1
	初中	6.59	3	2	1
教学实验仪器达标学校比例 (%)	小学	47.87	60	75	85
	初中	63.43	75	85	90
建网学校比例 (%)	小学	2.15	10	25	40
	初中	11.16	20	35	50
每百名学生拥有计算机台数	小学	1.66	4	6	8
	初中	2.77	6	8	10

3、快速取消代课教师，教师的待遇和素质稳步提高

未来 15 年内，西部农村中小学要快速取消代课教师，保证教师收入稳步提高，加强教师队伍的培训和进修，快速提升中小学专任教师的整体学历水平，加强中小学教师技能的培训和知识更新，积极发展“双师型”教师队伍。具体目标如下：

表 6 未来 15 年西部农村义务教育教师队伍目标 (%)

类别		2004 年	2010 年	2015 年	2020 年
代课教师比例	小学	2.77	6	8	10
	初中	12.16	0	0	0
学历合格教师比例	小学	3.09	0	0	0
	初中	96.66	100	100	100
高一层学历教师比例	小学	91.62	98	100	100
	初中	40.66	55	70	85

4. 经费投入显著增加，学生生均经费快速提高

未来 15 年，西部农村普通中小学的经费投入水平在目前的基础上要明显提高。以 2004 年不变价格计算，到 2010 年，西部农村小学生均经费指数由 2004 年 0.11 提高到 0.15，生均经费水平将由 2004 年的 1200 元提高到 2100 元左右；初中生均经费指数由目前的 0.13 提高到 0.17，生均经费水平将由 2004 年的 1400 元提高到 2400 元；预计 2010 年我国西部农村小学经费需求约为 700 亿元，初中经费需求约为 300 多亿元，合计约为 1000 亿元。

到 2015 年，西部农村小学生均经费指数要达到 0.16，生均经费水平将达到 3500 元；初中生均经费指数要达到 0.19，生均经费水平将达到 4200 元；预计 2015 年我国西部农村小学经费需求约为 1200 亿元，初中经费需求约为 600 多亿元，合计近 1800 亿元。

到 2020 年，西部农村小学生均经费指数要达到 0.18，生均经费水平将达到 5400 元；初中生均经费指数要达到 0.23，生均经费

水平将达到 6900 元；预计 2020 年我国西部农村小学经费需求约为 1900 亿元，初中经费需求约为 1100 多亿元，合计约为 3000 亿元。

根据教育部日前发布的《中国全民教育国家报告》，到 2010 年，全国农村地区全部实行免费义务教育。因此，以上测算的西部农村义务教育经费需求全部由政府财政承担，其中转移支付部分由中央政府和西部省政府共同负担，对于财政自给率⁹在 0.4 以上省份的农村义务教育经费转移支付，可考虑地方政府承担 50% 以上；财政自给率在 0.4 以上省份的农村义务教育经费转移支付，可考虑中央政府承担 50% 以上。

5. 教育资源配置的城乡差异显著缩小

未来 15 年，有关政府部门通过大幅增加对西部农村义务教育的投入力度，明显改善其办学条件，快速缩小西部义务教育的城乡差异。

以 2004 年不变价格计算，到 2010 年，西部农村小学生均事业费与城市的的比值要由 2004 年 61.23% 提高到 70%，农村初中生均事业费与城市的的比值要由 2004 年 57.51% 提高到 75%；西部农村小学生均仪器设备值与城市的的比值要由 2004 年的 20.56% 提高到 40%，农村初中生均仪器设备值与城市的的比值要由 2004 年的 57.41% 提高到 70%；农村小学专科及以上学历教师比例与城市的的比值要由 2004 年的 57.41% 提高到 70%，农村初中本科及以上学历教师比例与城市的的比值要由 2004 年的 35.56% 提高到 50%。2015、2020 年发展目标如下：

⁹指地方财政收入与地方财政支出之比。2004 年西部各省份的财政自给率分别为：内蒙古（0.35）、广西（0.47）、重庆（0.51）、四川（0.43）、贵州（0.36）、云南（0.40）、西藏（0.07）、陕西（0.42）、甘肃（0.29）、青海（0.20）、宁夏（0.20）、新疆（0.37）。

表 7 未来 15 年西部城乡义务教育资源配置目标 (%)

类别		2004 年	2010 年	2015 年	2020 年
西部农村生均事业费与城市的比值	小学	61.23	70	75	80
	初中	57.51	75	80	85
西部农村生均仪器设备值与城市的比值	小学	20.56	40	50	60
	初中	57.41	70	80	90
西部农村高一层次学历教师比例与城市的比值	小学	57.41	70	80	90
	初中	35.56	50	65	75

6. 在初中教育阶段加强职业技术教育的渗透和培训

未来 15 年，西部农村在“普九”阶段不断加强职业技术教育的渗透和培训，使困扰西部农村经济社会发展的初级实用人才匮乏问题逐步得到解决。通过配备专业教师，给学生安排一定课时的劳动课或实用技术讲座，以及组织学生在课余时间进行生产实践、教学实习等形式，在西部农村初中阶段广泛开展以当地经济支柱产业为主要内容、适合当地实际的职业实用技术知识课程教学，广泛开展以“2+1”、“3+1”（初二分流搞 2+1，将职业课程相对集中，可使一部分升学无望的孩子真正学到一技之长；初三搞 3+1，也有利于学生就业的实际需要）为主要形式的各种长短期职业培训，增加学生的动手操作能力，保证广大西部农村的初中学生在毕业时可以掌握一定的专业技术知识和一至两门致富技能。

第四部分 对策与建议

面对西部大开发所处的国内外新环境，应对西部教育和人力资源发展中的问题与挑战，要实现义务教育发展的新目标，必须

在中央和各级地方政府的主导下，采取多途径、多方位的综合治理，努力克服西部地区教育发展面临的市场失灵、政府职能不到位等主要问题，使西部教育、尤其是农村地区义务教育在改善办学条件、提高办学水平、适应社会主义新农村建设目标等方面呈现新面貌、获得新进展。

一、确立教育和人力资源在实施国家西部大开发战略中的引领地位

西部地区社会经济的进一步发展离不开强大教育和人力资源的支撑与推动。将教育和人力资源发展置于社会经济发展的优先地位、进一步发掘和放大教育在西部发展中的战略性引领作用，既是国家和地区经济起飞的一般经验，也是基于西部地区现实和长远发展的客观选择。

1、落实科学发展观，谋划西部社会经济协调发展的中国道路

各级政府和全社会需要在及时总结西部大开发的经验教训的同时，树立以人的发展为中心的观念，在推进西部进一步中努力满足人们的基本生活需求，不断提升人的创造性努力，向所有的人提供发展其才能的机会，不断推动西部社会经济的综合发展。

深刻反思政府部门不遗余力地抓经济、抓招商、抓项目以及西部一些地方政府热衷于追逐 GDP 指标、倾心于“政绩工程”等现象背后潜伏的发展危机，认清过分直接介入市场经济活动而忽视公共服务、过度重视固定资产投资而轻视教育和人力资源投入对社会协调发展带来的严重危害。借鉴转型期中发达国家采用倾斜政策支持落后地区、农村义务教育的经验，汲取部分国家经济发展到一定水平后因忽视区域、城乡、人群的教育均衡与公平而

导致社会矛盾加剧的教训。审时度势，在推进西部大开发战略中，确立依靠人力资源优势提升西部地区自我发展能力的战略思路。

作为公共政策和公共服务的重要内容，作为西部大开发的“奠基工程”，作为为政者最重要的政绩，各级政府、尤其是中央和省级政府应该树立以人的发展为中心、投入农村教育就是促进农村发展的观念，积极调整发展思路、政策重心和投入结构，通过人、财、物的倾斜性投入，大力改变西部地区农村义务教育体系不适应社会主义新农村建设要求、教育资源总量不足、内部配置差距突出、普及和完成水平相对落后等突出问题，在各级人大和社会力量的监督下，真正把西部农村教育摆在各项事业的优先发展地位，确保人力资源开发水平不断提升，从而真正将西部的社会经济发展纳入到依靠教育和人力资源驱动的发展轨道上来。通过教育和人力资源优先发展推动西部发展的实践，探索体现内生增长发展特点的中国道路。

2、扩展农村义务教育的服务功能，把惠及农民的基础教育作为解决“三农”问题的重要手段和西部发展的强大“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。

我国西部农村义务教育既应区别于东部、更应区别于大城市。西部农村义务教育不能仅包括一般的传授课本知识和服务于升学的职能，西部农村义务教育更应包括适应社会生活、生存和生产

所需要的职业技能培训、科技推广、文化传播、成人教育及校外青壮年扫盲。西部农村教育水平的进一步提高和中小学职能的进一步扩展，应该成为培养一代新农民、消除贫穷、提高农民收入的根本性选择，应该成为带动和支撑农村、乃至区域经济、社会、科技、文化、卫生共同发展和逐步解决“三农”问题的“发动机”。

适应西部地区实际需求和特点，中央和省级政府需要按照调整农业生产结构、转变增长方式和提高农业综合生产能力的要求，立足于开发人力资源和培育西部的可持续发展动力，积极发挥政府的调控功能和市场机制的调节作用，统一步调，统筹资源，通过公共教育资源配置等鼓励性倾斜政策等手段，引导和支持西部中小学扩大和完善各自的职能范围，将义务教育资源向服务于农村社会经济发展方面扩展，为提升农村人口素质、推进科技进步、传播先进文化、提高农业劳动力水平以及促进农村企业发展等方面发挥更大的推动作用。

西部地方各级政府需要按照优先发展的原则，采取积极政策，在保证公平、公正的前提下，努力提供合格、均衡的义务教育，保障每一个农村的孩子都能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，让教育和培训在转移农村人口、减少农民、富裕农民以及为个人发展提供向上流动的通道诸方面发挥更为重要的推动作用。

二、把加快发展西部地区农村义务教育提升为国家战略和国家行动

西部地区占据共和国大半版图，是全面建设小康社会重点需要关注的地区。没有西部的快速发展，国家的发展目标就不能真

正实现。但从西部的资源优势看，唯有发展教育、提升人力资源开发水平，才能够从根本上推动西部实现科学发展。要实现西部农村义务教育持续健康发展，提供及时、足够的经费支撑是根本性的保障。为了真正改变西部农村义务教育资源不足的局面，需要从国家发展战略高度着眼，加大中央和省级政府在农村义务教育发展中的责任，通过转移支付和专项经费等方式进一步加大投入力度，确保县级财力不足农村地区的中小学都能达到最基本的条件要求。

1、加大中央和省级财政的投入力度，确保公共财政向西部农村义务教育倾斜

按照其它国家的经验和国家职能、公共服务领域的理论研究成果，中央和省（或州）级政府对义务教育的发展，尤其对保障弱势群体接受合格的义务教育，均有着不可推卸的责任。公共服务事权的划分决定财权的分配。强制性的义务教育作为公共产品，具有很强的外溢性，不仅会给受教育者及其所居住地带来收益，同时给社会其它成员和全社会都会带来收益。义务教育的财政支出应该以省和中央在内的上一级政府为主。

从我国义务教育发展的实际看，在地区和城乡之间，目前依然存在较大的差距。而西部农村地区则受经济发展相对滞后和财政收入相对不足因素的制约，处于我国城乡与地区中的最薄弱位置，仅仅依靠西部地区各省区内地市级及县级的财力，难以达到中小学最基本的办学条件。西部地区义务教育发展必然依赖和得到中央及省级政府的倾斜性政策和财政支持。中央和省级财政需要进一步加大对农村义务教育的投入比例，确保公共财政向农村倾斜，并用于重点支持西部农村边远地区、少数民族地区和弱势群体接受义务教育，用于农村成人实用技能培训和农村剩余劳动力转移培训。

为了确保中央和省级政府义务教育拨款的不断增加，确保中央财政新增教育经费主要用于中西部农村、西部地区财政新增教育经费主要用于农村义务教育，需要充分发挥各级人大和社会各界的立法、执法及监督作用，推进实行义务教育预算单列，并通过落实透明的政府职能问责制，以填补西部农村义务教育经费的不足，缩小与东部地区以及城乡之间的差距，改善西部农村学校的办学条件和提高农村义务教育的办学水平，为西部培养数以亿计的社会主义新农村建设者提供坚实的保证。

2、在公共财政框架内完善以县级管理为基础、以省级为主体、以中央为最终支撑的教育经费转移支付体制，确保西部农村义务教育办学获得最基本拨款保障

从西部地区贫困县多、不少地区农村义务教育经费难以得到保障的实际出发，各地根据《义务教育法》、《教师法》、义务教育国家课程标准及相关的国家指导性意见，在调查研究及核算办学成本的基础上，尽快制定和推行本地区小学、初中生均事业费和生均公用经费的政府拨款基本保障线，为各级政府调整投入政策和经费配置比例，为各级人大、社会力量实施有效监督提供科学依据。对于财政困难、在公共财政体制框架内不能保障最低拨款标准的县，由省级财政通过规范的转移支付给予一定的补助；对于财政困难、在公共财政体制框架内不能保障最低拨款标准的省区，由中央财政转移支付给予一定的补足，以确保各县义务教育学校均达到拨款的基本保障线。

为了克服西部农村地区义务教育投入主体不明、责任不清的弊端，各级财政应该承担义务教育经费中不同的责任。从西部的实际和可能性出发，目前可以执行中央、省级、地县三级义务教

育经费分担制度:

——以中央财政拨款为主，建立稳定的中小学教职工工资保障机制;

——以省级财政拨款为主，建立农村中小学校舍建设和安全保障机制，中央财政可根据各省财力状况和努力程度给予补助;

——以县为主，建立确保义务教育正常运转机制，省级政府可根据各县的财力状况和努力程度给予补助。

各级财政之间的转移支付制度需要通过改革和规范，以进一步增强其科学性和透明度，并通过国家和地方立法，强化和落实不同主体的责任，确保农村义务教育经费投入足额到位。

3、创新投入机制，加大对职业教育和技能培训的投入，形成政府、企业、社会多渠道农村职业教育投入新格局

为了改变目前我国农村地区、尤其是西部农村地区职业教育发展滞后以及农村职业教育、培训严重不适应社会主义新农村建设的现状，当前特别需要强调农村职业教育发展的政府经费支持作用。在推进西部大开发的大框架中，中央和省级政府需要通过农村职业教育发展项目、职业教育-产业发展-促进就业联动项目拨款等方式，促进农村职业教育的发展。若按目前全国中西部地区 1269 个县、每个县支持 3-5 所此类具有示范型效应的新型职业学校、每校均给予 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需要中央专款投入 80-120 亿元。实施职业教育-产业发展-促进就业联动项目，将在农村产业（包括各类初级产品加工等）创生、发展和延长产业链的同时，增加十几万、甚至几十万个就业机会，为我国西部农村的城镇化建设和吸纳农业剩余劳动力作出双重贡献。

三、切实改善农村中小学基本办学条件，努力共享优质教育资源

西部地区积极制定各省的中小学办学条件标准，依此改善西部农村地区义务教育学校的办学条件，逐步彻底消除西部地区的教育贫困和薄弱学校现象。从西部农村地区的地域和经济社会发展特点出发，通过大力发展教育信息化和远程教育，增加更多西部农村义务教育分享各类优质教育资源以及中小学教师进行在职培训进修的机会。

1、制定办学条件标准，改善西部农村地区中小学的办学条件，缩小县域内义务教育的差距

依据国家相关的法规、政策及其指导性意见，西部各省级政府在充分听取地方人大以及社会有关方面意见的基础上，制定本地区义务教育学校最低办学条件基本标准，并通过省、县两级政府的努力，确保辖区内义务教育学校近期内整体上全部达到基本办学条件标准。

西部各省按照基本办学条件标准，指导各县区制定方案和具体的分布推进措施，整合县区内义务教育资源，安排专项经费投入农村义务教育，力争在各县区内，实现三年内使义务教育学校生均仪器设备值学校差距获得大幅度缩小的目标。

在认真总结政府、社会和民间采取多种形式支持义务教育均衡发展经验的基础上，积极鼓励学校对口支援，或通过资金补足、行政调配等手段，在县区内义务教育学校之间调节仪器设备、图书、视听设施等办学条件资源等，以缩小西部地区各省、县域内部城乡学校办学条件上的差距。

2、采取有力措施，加强薄弱学校改造，努力缩小义务教育学

校办学条件差距

西部各省按照基本办学条件标准，针对省域内县级、城乡教育资源配置不均衡的实际情况，在“十一五”期间需要制订各县域内的薄弱学校改造方案，确定分步推进的政策与举措，力争在五年内全面消除县区内的薄弱学校，确保辖区内义务教育学校全部达到基本办学条件标准，并使义务教育学校教学仪器设备等办学条件的差距明显缩小。西部各省要积极鼓励省内各县从实际出发，通过资源整合、甚至资源调剂等特别措施，加快薄弱学校改造的进程。

在认真总结以往各级政府、社会团体和公民个人采取多种形式支持西部地区义务教育均衡发展的有益经验，进一步拓宽社会各界参与和支援西部义务教育发展的途径，积极鼓励学校对口支援，通过捐助、资助等多种方式，加速改造薄弱学校的进程。

3、加快推进西部农村中小学信息技术和远程教育的发展，推动西部农村义务教育资源的优化和教师培训的力度

通过大力推进西部农村地区的教育信息化和远程教育工程，让西部农村学生与城市的孩子一样，同在一片蓝天下，共享优质教育资源。针对西部不少农村地区地广人稀，学校分布散成本高的特点，各地在中央和省级政府的支持下，需要继续按照“总体规划、先行试点、重点突破、分步实施”的原则，全面实施西部农村中小学现代远程教育工程。

通过加大中央和省级政府的投入支持力度，争取在较短的时间内，使西部农村初中基本具备计算机教室，农村小学基本具备卫星教学收视点，农村小学教学点具备教学光盘播放设备和成套

教学光盘。地方各级政府要重视通过信息技术课程建设，来推进新课程改革，加强教育资源和软件开发，不断产出符合当地生产、生活以及推进特色教育实际需要的课件内容。并鼓励各学校充分利用信息化技术制定教师培训计划，在政府有关政策的支持下努力做好在职教师的培训和进修。

四、构建适应社会主义新农村建设需要的农村义务教育新体系

适应西部大开发国家战略和社会主义新农村建设的目标要求，西部农村义务教育急需改观缺乏地方特色、不满足社会经济发展和人民群众实际需要的不利局面，创新农村义务教育体系、拓宽义务教育职能、提高农村各类教育资源的利用效率，通过农村义务教育学校与农村企业的合作互动，扩展义务教育的服务范围，从而推动农村企业发展、农民就业和农民增加收入。

1、转变以单纯升学为目标的农村义务教育教学模式，在内容和形式等方面形成西部特色

应对农村基础教育发展所面临的特殊困难与矛盾，当前迫切需要转变观念和实施改革，在适应社会主义新农村建设目标和服务“三农”的框架下，创新农村义务教育的发展思路，突破农村义务教育与农业生产、农村生活和农民发展不相联系的瓶颈，改变西部农村义务教育注重为发达地区、城市高中选拔、输送优秀毕业生的单一价值取向，创新义务教育的教学内容、课程体系、教材教法和评价标准，努力形成具有当地鲜明特色的义务教育教学体系，同时也为西部农村地区培养一大批“留得住、用得上”的人才。

加快形成具有地方特色的西部农村义务教育教师队伍、教材体系和教育教学方法。一方面，由县教育主管部门组织当地教师、社会贤达和专门人员，适应当地尤其是农村的传承文化、现实生活、面向西部农民生存与发展需求，结合西部农村以农牧业为主的特点，开发本土的校本课程和教材，办出特色。另一方面，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、课程结构，围绕推进素质教育研究和创新教育教学方法，鼓励和支持农村中小学聘用课外教师、兼职教师和实践指导教师，教实用技术、讲文化传统、指导实践实习，提高农村义务教育实效和质量，使义务教育成为农村地区广大学生应对生存与生活压力的有用、有价值的途径，也在相当程度上可缓解、并解决农村初中教育辍学率难以有效控制的深层次问题。

2、拓宽农村义务教育功能，使西部农村义务教育学校成为乡镇教育科技文化中心

正视和尽快着手改变西部农村学校教育与当地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。创建依托学校、并以学校为核心的新型、多功能农村教育科技文化中心。从西部大开发的国家战略和西部农村发展的实际需要出发，积极推进县级政府多个部门共同参与教育培训管理与推进的体制建设，依托农村义务教育学校及其教育资源，把普通中小学教育与职业培训、学校教育与社会教育、职前培训与职后培训、教育与科技推广、教育与文化活动有机结合起来，赋予农村义务教育学校、尤其是初中生产技能培训、农业科技培训、法律知识培训、经营管理培训以及适应农村剩余劳动力转移的其他专业技能培训职能，为农村开展科技、文化、卫生方面的知识传播以及多种技

能培训提供基础性公共平台。

3、整合农村各类教育资源，充分发挥基础教育在统筹协调农村教育发展中的龙头作用

由县级政府部门组织规划，整合各类农村教育资源，围绕增强义务教育办学的针对性和实用性，围绕满足农民群众多样化的学习需求，采用新的思路和手段，在农村进一步探索和实行基础教育、职业教育和成人教育的“三教统筹”。在建设农村学习型社会中的框架下，充分利用信息技术和远程教育，统筹农村基础教育、职业教育和成人教育资源，尤其要发挥普通初中、县级中等职业教育技术学校或其它形式职业教育中心的龙头作用，有效整合农村各类学校和农业推广、培训机构资源，将义务教育学校的多种实施、图书馆、阅览室等向社区和农民开放，因地制宜地开展灵活多样的农民教育与培训。如西安实行的“一网两工程”，建立了职业教育为农服务网，实施职业教育强县富民工程和职业教育促进劳动力转移培训工程。

4、强化大教育的理念，努力发掘西部农村教育在增加就业和增加收入中的潜力

创新农村教育、尤其是农村义务教育的办学模式和发展思路，突破学校教育与农业生产、农产品加工、各类企业互相脱节的观念性和体制性障碍。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，探索和形成农村教育与农村企业互动共赢得新机制。在该机制下，使农村学校成为农业技术传播的重要渠道，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”。在各级政府的主导和直接推动下，西部农村义务教育学校、

尤其是初中阶段教育要大力开展农村就业型职业教育与培训，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，努力实现毕业生的“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。通过教育，培养农村企业需要的人才，增加就地就业的机会，增加农民收入，从而真正使西部农村教育成为综合解决“三农”问题、增加农民收入和引领西部经济发展的“发动机”。

五、努力建设一支适应西部农村义务教育实际需要的高素质师资队伍

从国家发展和西部发展的多种角度看，现在是到了必须加速解决西部农村地区中小学教师问题的时候了。否则，西部农村义务教育的可持续发展将会落空、西部的可持续发展将会受到制约。师资队伍建设是西部农村义务教育提高发展水平的关键。为有效解决西部农村教师数量不足、水平不高的问题，急需要从拓宽西部农村教师来源渠道、改革现有的职前和在职教师培训体制、进一步完善地区和城乡之间的教师流动体制以及切实提高教师的待遇等方面入手，综合推动西部义务教育的教师队伍建设，从而推动西部农村中小学的办学能力和服务水平不断提高。

1、拓宽西部农村义务教育来源渠道，形成具有农村教育特点的新型教师队伍

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机构。在政府的主管部门的支持下，由学校并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，担任农村中小学学校的课外教师、兼职教师 and 各类辅导员。为农村义务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。

2、改革现行教师教育制度，拓宽专业领域，增加实践实习训练，以适应西部农村特点的教师专业发展

从提高教师的综合能力、适应性和进一步完善西部农村中小学教师培养的知识结构出发，相关的师范教育应该大力推进中小学教师培养的教学改革。从拓宽专业领域、更新课程、适当加长实践训练时间入手，增加实践训练环节，使一般新任教师都能够具备必要的教育教学经历和基本技能。西部农村新任教师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；在西部农村义务教育学校教师上岗培训中，还须在此基础上要求习得西部农村发展需要的生产技能及其相关知识。

3、强化制度建设，加大教师的在职培训力度，提高西部农村教师的整体素质

西部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、教学模式的改革的基础上，强化农村教师职业技能培训工作。

针于西部农村地区“小三门”（体育、音乐、美术）教师匮乏的情况，可充分利用西部少数民族能歌善舞的优势，对民间艺人进行培训后，补充西部农村中小学“小三门”的师资队伍。针对西部农村地区代课教师比例较高的问题，可对部分优秀的代课教师进行在职培训，提高他们的学历层次和教学水平，达到要求后转成公办教师，既解决代课教师的问题，同时又可以解决西部农村教师缺乏的问题。

4、建立和完善区域内城乡教师的流动和对口支援制度，探索并大力推进大学毕业生农村支教志愿者制度

在西部地区加速建立城市义务教育学校校长、骨干教师支援农村中小学的定期流动制度。西部各省统筹教师资源，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。

大力推进和实施大学毕业生志愿者农村支教制度。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。每年数以百万计的大学毕业生中不乏有志于西部农村义务教育事业的青年，他们的到来将对于西部农村教育带来新风和活力。

5、切实改善西部农村地区中小学教师的工作和生活条件

在各级政府的保障下，努力提高西部农村教师工资待遇，尽快使得西部地区实现城乡同级专业职务教师享有基本相同的工资待遇。在目前的管理和投入体制下，西部地区各县级政府性要积极统筹、鼓励县镇积极配合，通过多种途径努力改善农村学校中小学教师的工作、生活条件和学习环境，缩小西部农村与西部城市、以及与东部地区学校间师资队伍工作生活环境等方面的差距，努力为他们献身西部教育事业解除后顾之忧。

六、完善以县为主的义务教育管理体制，不断提高西部农村教育的管理和发展水平

各地相继撤销乡镇教育办公室（教委）后，“以县为主”的农村义务教育县内管理体制发生了新的变化，在西部地区地广人稀、学校分散的特定条件下，必须通过探索合理有效的内部管理模式，来强化县级政府对本地区农村义务教育工作的统筹管理，以提高基层政府、学校对各项教育政策、教育法规及本地教育发展规划的执行力度，确保国家发展战略意图、地区发展预定目标真正能够得到贯彻执行。

1、探索本地县、乡镇政府与农村中小学校的关系模式，进一步完善“以县为主”的义务教育管理体制

随着我国“以县为主”义务教育管理体制的进一步落实，各

县逐渐取消了乡镇教育办公室（教委）编制、代之以乡镇中心校承担全乡镇教育教学业务领导责任。在新的管理体系中，如何有效处理县教育局、乡镇与农村中小学的关系，成为农村义务教育管理体制改革发展不可避免和必须根据当地实际加以充分理顺的探索性工作。尤其是对西部一些地域较广或人口规模较大的县，县教育局对农村中小学的直接管理不仅成本高，并且效果不一定很好，应该充分发挥乡镇在农村义务教育管理中的积极作用。作为长期关注和研究农村义务教育的机构，我们在对西部诸省的实际考察和调研中发现，西部很多地区的乡镇政府在管理、组织基层提供多种服务、保证适龄儿童入学和推动农村义务教育发展中，具有不可或缺的现实作用。

为了使西部一些地区农村义务教育在撤销乡镇教育管理机构后不产生管理上的“真空地带”，需要鼓励西部地区各县借鉴全国不同地区农村义务教育管理改革的经验，探索适应本地特点和高效的县、乡镇、学校行政与财政之间的关系模式，进一步细化乡镇政府乃至村一级的行政管理责任。通过在乡镇设立教育专干或成立中心学校，实现县对农村中小学的管理。例如，陕西省在撤消了各县的乡镇后，在乡镇设立 1-2 名教育专干（大的乡镇 2 名，小的乡镇 1 名），负责当地农村中小学校的管理。而安徽省则通过成立中心学校，实现县对农村中小学的间接管理。中心学校一般设在初级中学，也有少部分设在乡镇中心小学。设在初中的中心学校负责管理全乡镇小学、初中，设在中心小学的负责管理村小及其他小学，初中则由县教育局直接管理。

除此之外，西部地区也可以借鉴英美等西方国家的学区概念，在地方政府和学校之间设立民间或半官方性质的学区委员会，由

该委员会对所辖区的学校进行直接管理。这样的管理，既节约了成本，又体现了灵活性和民主性，更利于义务教育管理体制改革的顺利开展。

2、推进县乡镇内部体制改革，提高西部农村义务教育的管理和经费利用效率

在目前的县乡财政体制框架下，要真正使义务教育经费落实到农村义务教育学校，首先要改革我国的目前的县、乡镇管理体制和相应的公共财政体制。县、乡镇要精简机构，压缩编制，调整支出结构，增加地方财政的透明度和可监测性，保障地方行政不超用、不占用农村地区的义务教育经费，尽可能保证义务教育经费实现专款专用。同时，还要在义务教育经费基本得到保证的前提下，积极优化义务教育经费的支出结构，适当调整人员经费和公用经费的支出比例，以提高教育经费的使用效率。

3、完善农村教育相关的法规建设，强化基层政府和学校对农村相关发展规划、改革举措及其相关政策的执行力

进一步完善“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制。县级人民政府要切实担负起对本地教育发展规划、经费安排使用、教师和校长人事等方面进行统筹管理的责任。

为了确保政府对义务教育投入的义务法制化，在相关西部各省地方法规建设中，需要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，并在西部加速建设和完善依法实行义务教育均衡发展的政府问责制，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。针对西部各省教师的培养、资格认证、选拔、使用和管理等环节推进地方立法，以严格中小学教师资格，促进教师在区域内流动，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。并借鉴发达国家经验，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。

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，监督和保障各县、乡镇、学校进一步提高对西部农村教育发展相关的纲要、规划、改革举措的执行力，从而保障国家、地区发展战略以及农村义务教育发展的规划、目标能够得到很好地贯彻和落实。

4、完善体制与机制，强化农村义务教育资源配置及均衡发展的督导和检查工作

探索和构建西部地区由各级政府主管部门、专业机构、社会团体和个人代表参与的义务教育发展咨询和监督体系，让社会力量有途经对当地教育发展规划、政策的制定与落实献策献计，并在政府组织的对农村义务教育均衡发展、教育质量水平、教育体系的适应性等进行的督导、检查与评估活动中享有一定的参与权、知情权。

各级政府的教育督导机构要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导向和评价工具。

在目前及“十一五”时期内，国家教育督导机构、西部各地“人大”以及西部各级教育主管部门，要加强对各地农村的义务

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、实际落实情况定期进行检查与评估，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。并将对农村义务教育督导、检查与评估的结果，在一定范围内予以公布，通过农村义务教育均衡发展、实现公正公平的引导和监督机制，推动西部义务教育发展的公共政策得到落实、公共管理水平进一步提高。