

# 新中国农村教育发展的政策经验

张乐天

**摘要:**新中国农村教育的发展离不开教育政策的指引。教育政策对教育发展起着特别重要的影响与作用。60余年农村教育发展积淀了丰富的政策经验,这些“经验”反映出中国农村教育发展的亮点与特色,也由此开拓出农村教育发展的“中国式”道路。农村教育的政策经验寓含着政策代价,是与不断正视和不断克服农村教育发展中的政策问题相联系。深入总结和认识农村教育政策经验,对于推进新世纪农村教育的新发展具有强烈的现实意义。

**关键词:**农村教育;发展;政策影响;政策经验

中图分类号:G40 文献标识码:A 文章编号:1001-4608(2012)05-0045-06 收稿日期:2012-07-17

基金项目:国家社科基金“十一五”规划一般项目(BGA060028)

作者简介:张乐天,博士,南京师范大学教育科学学院教授、博士生导师 210097

新中国成立以来的教育发展中,农村教育的发展举世瞩目,成就斐然。时至今日,大力促进农村教育发展依然是国家教育发展的重要任务。本文立足于新世纪农村教育的发展,从政策的视角,对新中国成立60余年来农村教育发展的政策经验予以分析讨论。

## 一、农村教育发展与教育政策之关系简析

本文所持有的一种基本研究假设是:农村教育发展与教育政策有着深刻的联系,教育政策对农村教育发展起着特别重要的影响与作用,这种影响与作用是多样的也是复杂的。对此,我们可以从如下两个方面对二者之间的关系作一简要的分析:

1. 从农村教育发展蕴含的政策要求及其必然依存的政策环境认识二者之间的关系。首先,教育发展,包括农村教育发展,都有一个关于发展目标或发展方向的定位。而农村教育发展目标或方向的定位一定是政策的定位,即通过制定教育政策以确定农村教育的发展目标与方向。教育政策的引领作用就在于它是一种目标与方向的引领。其次,农村教育发展必然含有关于发展任务

的表达。而农村教育的发展任务也来自政策的规定,即教育政策规定了不同时期农村教育发展的不同任务。再其次,农村教育发展的方式与途径也往往基于政策的要求,即政策许可或鼓励以某种或某些方式推进农村教育的发展。从以上三个层面的简要分析不难看出,农村教育的发展是与政策的要求、规定密切相连。在新中国成立以来的国家教育发展中,发展农村教育,本身便是一种政策性表达。

农村教育的发展离不开政策环境。“所谓政策环境,就是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和。”<sup>①</sup>在政策环境的诸多因素中,社会经济状况、制度条件、政治文化因素较为突出与重要。而社会经济状况、制度条件和政治文化因素又深切地蕴含着政策性,烙下了十分鲜明的政策印记。它为农村教育发展的政策制定与政策执行奠定了政策基础和创设了环境条件。

2. 从实践的角度看,新中国成立以来农村教育的发展是与社会宏观政策的变革也与教育政策的变革相伴相随。学者们习惯于将新中国成立至今的社会发展划分为三大时期,即新中国成立后“前十七年”(1949—1966年)、“文革”时期

<sup>①</sup>陈振明《政策科学》,北京:中国人民大学出版社,1998年,第149页。

(1966—1976年)、改革开放新时期(1977年至今)。这三大时期,还可以细分为不同的阶段。例如,“前十七年”可分为“基本完成社会主义改造的七年”和“开始全面建设社会主义的十年”两个阶段<sup>①</sup>;改革开放至今的30多年也可分为:拨乱反正时期(1977—1984年)、推进体制改革时期(1985—2002年)和深化改革时期(2003—)<sup>②</sup>。无论是分为三大时期还是具体地分为更多阶段,都是以政策为视角的划分,是与主导社会发展政策的变化相联系。正是政策的不同形成了不同的时期,也铸就了不同的时代。

新中国60余年农村教育的发展深受政策的影响。这种政策影响既具有复杂性和多样性,也具有差异性。60余年的不同时期与不同阶段,农村教育发展呈现出不同的特点或不同的发展状况。这种特点与状况深刻地反映出政策的作用与影响。

## 二、我国农村教育发展的政策经验

60余年农村教育的发展是国家教育发展的重要体现与标志。60余年国家教育发展的成就包含着农村教育发展的成就,同时也因农村教育发展的成就而彰显出国家教育发展的成就。“2009年,我国小学净入学率达到99.4%,初中阶段毛入学率达到99.0%,高中阶段毛入学率达到79.2%,高等教育毛入学率达到24.2%,我国实现了从人口大国向人力资源大国的转变。”<sup>③</sup>新中国成立60周年国家基础教育和高等教育规模实现的可喜发展显然与农村教育发展息息相关。正是因为农村教育的大力发展才可能使我国小学、初中、高中乃至高等教育的入学率达到今天这样较高的水平。也正因为有了农村教育的发展才可能实现从人口大国向人力资源大国的转变。追溯新中国成立以来国家教育的发展不能不追溯农村教育的发展,而追溯农村教育的发展又不能不追溯导致其发展的政策动因。60余年农村教育的发展积累了丰富的政策经验,留下了可贵的政策遗产。这里,仅从政策的视角,先对引领和促进新

中国农村教育发展的政策经验作一分析。

结合对农村教育发展的考察,我们可以把60余年促进农村教育发展的政策经验分述如下:

经验之一:在确立国家教育发展的政策目标中,始终把农村教育发展作为国家教育发展的重要追求,作为国家教育发展的重要政策指向。

新中国成立伊始,国家制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定了“中华人民共和国的教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育”<sup>④</sup>,这可视作对国家教育性质的表达。这种表达,显现出国家发展农村教育的愿望与意志。因为当时的中国,正是农村人口如汪洋大海的国度。发展民族的、科学的、大众的文化教育,不能不关注农村人口的教育。随后,国家进行了学制改革,确立了“教育为工农服务的方针”。实行新的学制,在很大程度上,是为了赋予农民及其子女的受教育机会,以保障农村教育的发展。新中国成立后的“前十七年”,国家通过一系列的政策制定与实施,揭开了农村教育发展的新篇章。

1966年至1976年的文化大革命时期,是中国社会发生严重动乱的时期。“文革”中的农村教育,一方面受到“左”的错误路线和政策的严重干扰与破坏,另一方面也还在维持形式上的低水平发展。

1977年之后,随着改革开放方针的确立,中国的教育事业经历了拨乱反正,并迅速进入新的发展轨道。教育事业的拨乱反正,包含农村教育的拨乱反正,这与教育政策的调整与变革相联系。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》予以颁布。这成为引领中国教育改革和发展的最为重要的教育政策文献。《决定》确立了“把发展基础教育的责任交给地方,有步骤地实施九年制义务教育”的体制改革要求和教育发展任务。这赋予农村教育发展新的要求与使命。20世纪80年代中期之后,随着教育体制改革的推进,我国农村教育呈现出新的发展。

进入新世纪以来,我国经济社会发展又进入新的时期。新时期我国教育事业的发展被进一步

<sup>①</sup> 中国共产党中央委员会在《关于建国以来党的若干历史问题的决议》(1981年6月)将建国后的历史分为:基本完成社会主义改造的七年、开始全面建设社会主义的十年、文化大革命的十年和历史的伟大转折四个阶段。

<sup>②</sup> 范文曜《优先发展、奠基未来》,《教育研究》2008年第8期。

<sup>③</sup> 郝克明、杨银付《改革开放以来我国教育发展的若干启示》,《教育研究》2010年第3期。

<sup>④</sup> 何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献》,海口:海南出版社,1998年,第1页。

置于优先发展的战略地位,而农村教育的发展在新世纪国家教育的发展中也受到新的重视,受到更大的关注。新世纪以来我国颁行的重大的教育政策中,更加鲜明地体现出发展农村教育的政策导向。其中突出的是2003年9月,《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》予以颁布。这一《决定》,清晰地阐释了新时期加强农村教育工作的重要作用和现实意义,进一步明确了农村教育在整个教育事业中的“重中之重”的地位,对如何加强农村教育工作作出了系统的全面的政策部署。之后,国务院又出台了多种旨在保障和推进农村教育发展的重要政策。到新世纪第一个十年行将结束和另一个十年正在开启之时,我国颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》。在这部具有里程碑意义的《教育规划纲要》中,继续大力发展农村教育成为十分突出的政策内容与政策要求。《教育规划纲要》的颁布为现阶段农村教育的新发展提供了更有力的政策支持与保障。

从上述简要回溯中,我们可以清晰认识新中国成立以来我国是如何将农村教育发展列为国家教育发展的重要政策目标及重要的政策地位。由此也使农村教育发展有了一以贯之的政策保障与政策支持。这构成了60多年农村教育发展的首要政策经验。

经验之二:在政策层面上,自始至终把普及教育,尤其是普及九年制义务教育作为农村教育发展的重中之重,也作为国家教育发展的重中之重。60多年来中国农村普及教育的发展积累出独具特色的政策经验。

其一、通过确立并适时调整国家普及教育的目标,以及通过制定普及教育的专项政策法规以保障农村普及教育的大力实施。新中国成立后的50年代初期,国家就确立了普及小学教育的目标,这在很大程度上是为了使农村人口尤其是农民子女能够享有基本的受教育的权利,并能受到基本的教育。1950年代至1960年代,普及小学教育的工作一直在努力推进中。历经“文革”,到了1970年代末,国家再度强调切实普及小学教育,重心依然是普及农村小学教育。到了1980年代中期,国家适时提出有步骤地实施九年制义务

教育的目标。随后,国家制定了新中国成立以来第一部专项教育法——《中华人民共和国义务教育法》,这使全国所有地区,包括广大农村地区义务教育的实施有了法律要求与保障。

其二、在强调加强各级政府责任的同时,重视调动农村自身的社会力量或民间力量共同致力于农村普及教育的发展。60多年来,农村普及教育的发展,在资源供给上,一方面依赖于各级政府尤其是地方政府的财政投入,另一方面,则通过特有的政策设计,大力调动民间资源,以为农村普及教育提供物质基础。“在我国普及义务教育就要充分发挥人民群众办学的积极性,依靠群众的力量协助政府克服经费的困难。”<sup>①</sup>从1950年代和1960年代的“两条腿走路”,到1980年代之后的征收农业教育费附加和集资办学,都展现出“农村教育集体办”或“农村教育农村办”、或“人民教育人民办”的特有模式。尽管这一模式中也潜藏着农村普及教育资源供给的某种困惑与艰难,但从总体上看,“依靠人民办教育,是发展与改革中国农村教育的重要基础。”<sup>②</sup>这也构成了中国农村普及教育的典型政策经验。

其三、实施特别支持政策,促进贫困农村地区和欠发达农村地区义务教育的发展。60多年来,国家的扶贫战略包含着教育扶贫。消除教育贫困与消除经济贫困一样成为消除贫困的重要内容与任务。消除教育贫困甚至是更为优先的政策要求与政策行动。为此,国家通过增加中央政府转移支付的方式促进贫困地区教育的发展,尤其是促进义务教育的发展。此外,还通过动员社会力量,募集社会资源支持贫困农村地区义务教育的发展。如推进“希望工程”、“春蕾计划”和实施“国家贫困地区义务教育工程”等,正是这些特有的支持性政策的实施促进了贫困农村地区义务教育的发展,也促进了义务教育的均衡发展。因此,特别支持贫困地区义务教育的发展也成为一种可贵的政策经验。

经验之三:在国家持续实施的扫除文盲的战略中,始终将扫除农村文盲作为国家扫盲的重大政策任务,并以灵活多样的方式推进农村扫盲。

数十年来我国农村的扫盲工作一直在努力向

①《普及义务教育》,《人民日报》1956年2月27日。

②国家教育委员会《中国农村教育的发展与改革》,《农村教育国际研讨会论文集》,北京:教育科学出版社,1993年,第86页。

前推进 扫除农村文盲既被视为一种庄严的政治任务,又被视为全面提升农村人口文化素质的奠基工程,成为农村基础教育“重中之重”,成为国家推进全民教育的基础工程。推进农村扫盲工作的重要政策经验是:遵循国家扫盲的要求与标准,采取“运动式”与持久战相结合的方式推进农村扫盲;采取多种形式,并充分利用农村中一切可利用的教育资源进行扫盲;把扫盲教育同普及农村初等义务教育有机结合起来,既通过普及初等义务教育杜绝新文盲的产生,又通过有效的扫盲教育促进义务教育的开展;把扫盲教育同开展农村职业技术教育结合起来,即把学习文化同学习农村应用科学技术结合起来;把扫盲教育同加强农村精神文明建设结合起来,把扫盲教育与培养新型农民结合起来。此外,坚持以国家确立的扫盲标准(包括个人脱盲标准和单位扫盲标准)对农村扫盲的结果状况进行“达标”评估与验收也是一项重要的扫盲政策经验。

经验之四:确立农村教育为农村经济建设和社会发展服务的政策导向,在大力促进农村基础教育发展的同时,也大力促进农村职业教育和成人教育的发展。

新中国成立以来,尤其是改革开放以来,我国农村教育政策的重大调整与变革也突出地反映在通过新的政策颁行引领农村职业教育和成人教育的新发展。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了“调整中等教育结构,大力发展职业技术教育”的任务,这其中包含大力发展农村职业技术教育的任务。此后,我国农村教育结构的调整与变革成为重要的政策指向,也开始成为切实的政策行动。改革开放至今,我国农村职业教育和成人教育的发展形成的基本政策经验是:

1. 在全国各地农村,通过设立起县乡职业教育和成人教育中心,以使农村职业教育和成人教育的发展有了组织和制度保障;
2. 通过改革中等教育结构,发展县域职业中学,以为农村经济的发展培养劳动后备军;
3. 实施支持性政策推进农村职业教育的发展。如中央和地方政府拨付专项资金用于农村职业教育的发展,同时对职业中学的学生予以经费资助;
4. 努力推进农科教的有机结合,形成农村经济发展、科学技术的应用和职业教育发展的密切联系,增强农村职业教育和成人教育的针对性、实用性和有效性。
5. 适应农村经济结构

与农村社会的转型,变革农村职业教育的服务目标,拓宽农村职业教育的服务功能,即农村职业教育不仅为培养现代农业劳动者和建设新农村服务,同时为培训转移劳动力服务,为推进中国的城镇化服务。

经验之五:以独具特色的师范教育制度设计和大力发展师范教育以为农村中小学培养与培训合格师资。

对于农村教育的发展而言,其关键也在教师,加强农村教师队伍建设的的重要性不言而喻。新中国成立以来,我国通过独具特色的师范教育制度设计和大力发展师范教育以为农村中小学培养与培训合格师资。具体政策经验是:其一、建立具有中国特色的三级师范教育体系,尤其通过发展中等师范教育和高等师范专科教育为农村中小学培养合格师资。其二、通过建立多级教师培训体系,为农村中小学培训师资。改革开放后我国恢复发展的省级教育学院和兴办的地市级教育学院或教师进修学院,以及县级教师进修学校,主要承担着为农村中小学培训师资的任务。数十年来,我国农村中小学教师合格率的不断提升,也与教师培训机构的设立及其所作出的贡献密不可分。其三、随着师范教育向教师教育的转型,我国新型的教师教育机构在继续加强对农村教师的培养与培训,不断提高农村中小学教师的合格标准与水平。我国师范教育的制度设计与制度变革,在很大程度上,是为了更好地服务于农村基础教育发展的需要,由此也可以视之为发展农村教育的一种重要的政策经验。

经验之六:结合农村实际,以开放性的政策安排保障农村教师的供给,并以支持性的政策巩固和加强农村中小学教师队伍建设。

新中国成立之后,尽管国家在大力进行中小学的公有化改造,但在农村,依然允许民办学校的存在,允许民办教师的存在。在“文革”十年间,我国师范教育受到严重破坏,教师的培养工作多年陷于停顿状态,农村基础教育的维系面临师资缺乏的严重困扰。此时,充实民办教师成为必要的政策行动。大量增加民办教师的政策推行,化解了农村基础教育发展过程中公办教师供给不足的矛盾。“文革”之后,在对待农村教师队伍建设上,我国本着尊重历史,尊重事实的精神,实施了积极稳妥的解决民办教师问题的政策,妥善地将

绝大多数农村民办教师通过多样化的途径转为公办教师。这一解决民办教师问题的政策实施,对巩固和加强农村教师队伍建设和对维系农村基础教育的发展起到了积极的作用,也成为一种可贵的政策经验。

在加强农村教师队伍建设和上,我国还特别实施了种种支持性政策。如制定支持性政策与措施提高农村中小学教师待遇,改善农村中小学教师的生存条件,鼓励大学毕业生到农村学校任教,鼓励城镇中小学教师定期到农村学校任教等等,种种支持性政策的实施对加强农村教师队伍建设和起到了良好的作用。

经验之七:针对不同时期农村教育发展中的突出问题与矛盾,制定专项政策,启动专项工程,采取专项行动,以适时地破解难题,促进农村教育的发展。

新中国成立以来,我国农村教育的发展是在不断地解决问题与矛盾中前行。在社会发展的不同时期和不同阶段,农村教育的发展都会遇到较为突出的问题与矛盾,能否及时关注这些突出问题与矛盾?如何化解问题与矛盾?这是对教育决策的重要考量。数十年来,尤其是改革开放以来,我国政府在面对农村教育发展的突出问题与矛盾时,正是通过适时地将突出问题作为政策议题,制定政策解决方案,并调动政策资源,采取破解难题的政策行动。其中一个典型的政策解决方式是:制定专项政策,启动专项工程,采取专项行动,以有针对性地解决农村教育发展中面临的突出问题。如1980年代以来我国针对农村教育发展的突出问题先后启动了“农村中小学危房改造工程”、“农村中小学现代远程教育工程”、“农村教师素质提高工程”、“东部地区学校对口支援西部贫困地区学校工程”、“农村劳动力转移培训工程”、“农民实用技术培训工程”等。在启动专项工程的同时,还针对农村教育发展的新问题新特点,适时制定和实施新的旨在化解问题的政策。如通过新的政策制定与实施,解决农村进城务工人员子女在城市平等接受义务教育问题、农村留守儿童的教育问题等等。制定专项政策、启动专项工程、采取专项政策行动对不断化解农村教育发展中的突出矛盾与问题起到了有效的作用,由

此亦成为一种政策经验。

经验之八:通过政策试验引领和推进农村教育的改革和发展。

数十年来,为了推进农村教育的发展,我国十分重视政策试验的先行。所谓政策试验,主要是指农村教育的改革,通过新的政策设计,设立改革项目和改革试验区,从而以项目运作和在试验区进行试验的方式进行农村教育改革,以此探索改革经验,进入推向全面。农村教育政策试验多种多样,有单项教育改革试验,也有综合性的教育改革试验。有农村教育管理体制改革的试验,有农村学校教育教学改革的试验。有农村小学教育改革的试验、有农村初中教育改革的试验,也有农村职业教育或成人教育改革的试验等。典型的试验如1987年国家教委和河北省人民政府共同决定在河北阳原、完县、青龙三县建立“河北省农村教育改革试验区”,试验区的改革试验,确定以为农村培养合格劳动者为主要目标,通过改革,逐步形成教育与经济和社会发展互相促进的机制。随后,农村教育改革的试验区逐步扩大。<sup>①</sup>1989年,国家又建立百县综合改革试验,以为实施“燎原计划”和推进农科教结合提供示范。农村教育综合改革试验在1990年代一直在深入地推进。进入新世纪以来,我国农村教育的发展,进一步突出了试验先行。如建立城乡义务教育均衡发展试验区,进行农村中小学现代远程教育工程试点等。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中,把实施重大项目和改革试点作为保障教育改革和发展的重大措施。其中不乏关于农村教育改革发展的重大项目和改革试点的实施。政策试验贯穿于我国农村教育改革和发展的过程中,引领着农村教育的改革和发展,因之也成为一种重要的政策经验。

经验之九:与时俱进地变革与创新农村教育政策,以科学发展观引领与推进农村教育的新发展。

这突出地表现在进入新世纪以来,我国确立了科学发展观,这使得我国教育的发展,包括农村教育的发展有了新的宏观政策的引领。正是在科学发展观的引领下,我国从以人为本的社会发展理念出发,更加重视农村教育的发展,将促进教育

<sup>①</sup>何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献》,第2606页。

公平作为国家基本教育政策,以统筹城乡教育发展和推进城乡教育一体化作为新的政策目标,在此基础上,制定与实施着一系列旨在加强农村教育发展的具体政策,以推进农村教育的新发展。新世纪农村教育的发展,从实践的层面看,已在努力遵循统筹城乡教育发展和推进城乡教育一体化的政策要求,加大发展力度,创新发展模式,进一步建构系统化和综合化的发展体系。现阶段我国农村的义务教育、学前教育、职业教育、成人教育、社区教育等不同类别的教育发展都在受到政策的重视,有了新的促进发展的政策措施,农村教育也因此呈现新的发展局面。正是从新世纪农村教育发展的新局面中,我们可以认识与时俱进地对农村教育政策进行变革与创新的价值与意义,也可由此形成新的政策经验。

### 三、简要结论与反思

1. 新中国成立至今的农村教育发展积淀了丰富的政策经验,这些“经验”充分说明了政策的强大影响力与作用力,说明了农村教育发展与教育政策影响的至深至切的关系。正是这些“经验”反映出中国农村教育发展的亮点与特色,也由此开拓出农村教育发展的“中国式”道路。

2. 新中国农村教育发展的政策经验,集中而言,可归纳为其所具有的“农村性”。这种“农村性”突出体现在如下三个方面:一是高度重视农村教育的政策制定与政策执行。农村教育发展,

不仅成为国家教育发展的重要政策目标与内容,也成为国家经济社会发展的重要政策目标与内容。二是教育政策与农村教育发展具有较好的适应性或适切性。从总体上看,新中国的农村教育政策设计兼顾到了农村教育发展的必要性与可能性。三是充分调动和利用农村教育资源以发展农村教育。“人民教育人民办”在农村教育的发展中得到了充分的体现,也因此取得巨大的发展成就。

3. 农村教育政策经验也寓含着政策代价。数十年农村教育的发展,经历的是一条崎岖不平的道路,饱含着种种艰难的奋斗与付出。种种政策经验的形成,都不是一帆风顺或轻而易举的,它需要上上下下的努力,需要整合各种教育资源,同时需要不懈的尝试与探索。农村教育发展的政策经验是以政策代价为支撑的。

4. 农村教育发展的政策经验是与农村教育发展中的政策问题相联系。在一定程度上,农村教育的政策经验是在不断克服农村教育发展中的问题的过程中获得的。没有政策问题,也无法形成教育政策。另一方面,60多年的农村教育发展,政策问题也在频频显现。回顾既往,我们固然可以充分总结农村教育发展的政策经验,也同样可以深入认识农村教育发展中的政策问题。面向新世纪的农村教育发展,依然需要在正视问题和克服问题中前行,由此也将会形成新的政策经验。

(责任编辑:蒋永华)

## Rural Education Development in New China: Experience in Policy Making

ZHANG Le-tian

**Abstract:** The development of rural education in New China cannot do without the guidance of education policies. Education policies play an important role in the development of education. Rural education development in over 60 years has accumulated rich policy experience, which reflects the characteristic achievements of rural education and has explored a road of rural education development with Chinese characteristics. The policy experience of rural education includes policy cost, which is closely related with the policy problems we have to consistently face and overcome in developing rural education. It is of practical significance for the further development of rural education in the new century to deeply reflect and understand the policy experience of rural education.

**Key words:** rural education; development; policy impact; policy experience