

中华人民共和国成立以来农村教育政策 价值取向的嬗变

魏 峰 张乐天

[摘 要]遵循历史与逻辑相统一的原则，梳理中华人民共和国成立以来农村教育政策价值取向的四次转变：一是“前17年”旨在提升农民文化水平与服务无产阶级政治；二是“文革”时期为农村“文化大革命”服务；三是改革开放前期为社会主义经济建设服务；四是21世纪以来通过培养新型农民促进新农村建设。农村教育政策在发展目标、教育内容和办学形式不断转变的过程中，农村教育发展也在教育质量、教育效率和教育公平等方面发生深刻转变。纵观六十余年农村教育政策的发展历程，其核心的价值取向从“为了政治的教育”到“为了经济的教育”，最终指向“为了人的发展”。

[关键词]农村教育；教育政策；教育政策价值取向

[中图分类号]G510 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1009-718X(2017)11-0019-06

农村教育政策是农村教育发展的引导性力量，也是农村教育发展的保障。教育政策发展的变化背后有鲜明的价值取向，这些价值取向或隐或显，都有力地影响着农村教育政策。

本文遵循历史与逻辑相统一的原则，采用对重要教育政策文献内容的分析方法，通过梳理60余年来农村教育政策的发展，透视其背后的价值取向及变化趋势，进而帮助我们更深刻地理解我国农村教育发展的历程及现实影响。

一、“前17年”的农村教育：提升农民文化水平与服务无产阶级政治

中华人民共和国成立后，党和政府确立了为工农大众服务的基本理念。发展农村教育、促进农民文化教育水平的提高既是党和政府服务农民的重

要举措，也是对农村社会进行新民主主义和社会主义改造的手段。《中国人民政治协商会议共同纲领》提出：中华人民共和国的文化教育为新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育，人民政府的文化教育工作，应以提高人民文化水平，培养国家建设人才，肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想，发展为人民服务的思想为主要任务。这一教育政策的确立使教育事业具有鲜明的人民性，也具有较浓郁的斗争气息。在农村，由于教育基础薄弱，农民中的文盲比例极高，农民的基础文化知识教育主要通过学校教育来进行。“社会主义是不能建立在大量文盲的基础之上的。提高农民的文化水平，是提高劳动生产率的一个重要条件”^①；“开展工农教育，提高工人和农民的文化水平、政治觉悟和生产技术，就是加强和提高工农，巩固与发展人

魏 峰 南京师范大学教育科学学院 副教授 博士 210097

张乐天 南京师范大学教育科学学院 教授 博士生导师 210097

民民主专政的重要步骤”^[2]。因此，农村教育改革的主要举措就是扩大教育范围，使更多的人有受教育机会，扩大中小学校规模，提高工农群众文化水平。通过举办速成工农干部学校，培养具有政治素养和管理能力的干部；通过举办中小学校，大幅增加农民子女入学接受教育的比例；通过举办速成师范学校，选拔小学以上文化程度的毕业生入读师范学校；通过冬学和识字运动等开展扫盲教育；通过社会教育，使农民逐渐成为国家所期待的具有坚定政治立场、会使用一定政治话语的主体。通过学校教育和社会教育，国家力量渗入乡村社会，农民的政治身份被塑造出来并形成对新的国家政权的认同。这些都奠定了国家政权在农村社会和农民心目中合法化的重要基础。

国家政权建设既需要扩大教育范围，使更多的工农群众能接受教育，形成政治认同，还需要有一定质量的教育，保证为经济社会发展培养必需的人才。这构成了当时农村教育发展的两个矛盾：公平与效率的矛盾、数量与质量的矛盾。从总体上看，当时的农村教育追求大面积普及基础教育，没有合格的师资队伍和系统的教材体系，是一种低质量的公平；各种速成式的业余教育在短期内大规模扩张，其教育质量必然难以保证。1951年发布的《关于学制改革的决定》就鲜明地提出：原有学制最重要的缺点是工人、农民和干部学习和各种补习、训练班在学校系统中没有相应地位；小学学制六年并分初高两级的办法使广大劳动人民子弟难以接受完全的初等教育。改革后的新学制将工农速成学校、业余学校、识字学校、各类政治学校和政治训练班等纳入学校系统，从而形成工农速成教育、成人业余教育和正规教育并存的格局，小学学制从六年减为五年，使更多的农民子弟能接受完整的小学教育。

至1956年社会主义改造完成，国家各项建设逐渐步入正轨，但还存在各种问题。在教育领域，领导者认为存在着两条路线的斗争。中共中央在1959年的一个通知中说：1958年教育工作取得了很大成绩，最主要的是教育工作中党的领导进一步确立起来了。这是教育战线上无产阶级所取得的一

次大胜利。^[3]周恩来在第一届全国人民代表大会第四次会议的《政府工作报告》中指出：新中国的教育与旧中国的教育根本不同，必须反映社会主义的新政治、新经济，必须为广大劳动人民服务，必须适应我们国家社会主义改造和社会主义建设的需要。^[4]时任教育部部长杨秀峰说：“1958年教育大革命的目的，就在于使我国的教育事业能够更好地为社会主义革命和社会主义建设服务，为消灭一切剥削阶级和一切剥削制度的残余服务，为将来向共产主义过渡、逐步消灭脑力劳动与体力劳动的差别服务。”^[5]伴随着“反右”“大跃进”等一系列政治事件的发生，教育与政治的密切关系在文化教育领域日益凸显，教育成为阶级斗争工具的角色日益突出。

在这种斗争思维的指导下，教育为无产阶级政治服务的思路逐渐明确。首先是新的教育方针的确立。1957年，毛泽东明确提出“教育必须为无产阶级政治服务，必须与生产劳动相结合”的教育方针。^[6]中央文教小组组长陆定一著文《教育与生产劳动相结合》论述了两者结合的意义。1957年后，中央连续发布多个文件，强调思想政治教育在学校教育中的重要性。教育与生产劳动相结合的重要表现：一是在教学中强化与农业生产有关的知识，在1957年的教学计划调整中，初、高中三年增设“农业基础知识”；二是农村学校开门办学，学校办农场，教师和学生走出学校，走到农民中间，参加各项劳动。这些做法在促进教育普及的同时也造成了教育秩序一定程度上的混乱，损害了教育质量。

农业中学和半耕半读教育制度的确立使得农村教育与生产劳动相结合达到高峰。1958年4月21日，《人民日报》发表社论，号召大力发展民办农业中学。刘少奇倡导在农村发展半耕半读学校，并把它上升为社会主义、共产主义教育长远发展的基本方向。^[7]在“大跃进”的背景下，农业中学和半耕半读的教育制度在农村人民公社得到广泛施行。据1965年的不完全统计，“全国亦有半工（农）半读学校4000多所”，“农业中学和其他职业中学发展到616,000所，在校学生443万人”，“全国耕读小学40万所，占全国小学总数的31.4%”。^[8]

“大跃进”的激进主义行为方式给教育事业造成了严重冲击，在其影响下出现了许多不切实际的教育发展目标，如1958年，中共中央、国务院《关于教育工作的指示》提出“全国应在三年到五年时间内，基本上扫除文盲、普及小学教育、农业合作社社有中心和使学龄前儿童大多数都能入托儿所和幼儿园的任务”^[9]。在此背景下，基层教育管理者积极响应，以“大跃进”的速度发展农村教育，极力扩大规模而无暇顾及基础教育的质量。“人民公社大办教育的高潮，短短几个月的时间里，办起几万所农业中学和几十万所各种形式各种类别的工农业余学校。……全国绝大多数地区，基本上做到了人民公社队有幼儿园和小学，社有初中，县县有高中。”^[10]更重要的影响是，“大跃进”中形成了“革命”式的思维：“要实现这个方针，不经过轰轰烈烈的群众运动，冲破习惯势力的束缚，破旧立新，是不可能的”^[11]。这种为了“革命”而不尊重教育发展规律的行为为之后“文化大革命”中教育大革命的混乱状况埋下了伏笔。“纵观中外政治的发展，应该说，一个健全的政治文化通常会在创新与保守中保持平衡。”^[12]然而，“大跃进”中的激进打破了社会常态发展的平衡，给农村教育事业造成了不可估量的损失。

二、“文革”时期的农村教育：为农村“文化大革命”服务

1966年8月，中共八届十一中全会通过《中共中央关于无产阶级文化大革命的決定》，提出要“改革旧的教育制度，改革旧的教学方针和方法，是这种无产阶级文化大革命的一个极其重要的任务。……学制要缩短。课程设置要精简。教材要彻底改革，有的首先删繁就简。学生以学为主，兼学别样”^[13]。教育作为“文革”的重要组成部分，是推动“文革”深入的重要力量，也是“文革”的重灾区。1966年12月15日，中共中央发布《关于农村无产阶级文化大革命的指示(草案)》：“中等学校放假闹革命，直到明年暑假。半农半读大中学校文化革命，应当按照抓革命、促生产的方针，根据

具体情况，妥善安排。农村小学的文化革命，和所在社、队一起搞，由所在社、队的文化革命委员会统一领导。”在此背景下，农村教育惨遭破坏，教育质量空前下降。

“文革”中，“革命”式的思维在农村教育政策中的重要体现就是盲目性和随意性。为配合“文化大革命”，农村学校“停课闹革命”，中小生成立红卫兵和红小兵组织，在全国大串联。1967年3月7日，《人民日报》发表社论《中小学复课闹革命》，号召中小学师生响应党中央的号召复课闹革命。^[14]此时，无论是“停课”还是“复课”，其核心主题都是“革命”，教育教学活动被弃置一边。“学制要缩短”的倡导未经科学研究就加以施行，以致全国各地的学制混乱。“文化大革命以来，全国各地进行了中小学学制改革，其中十四个省、自治区实行九年制（小学五年，初中二年，高中二年）；七个省、市、自治区实行十年制（小学五年，初中三年，高中二年或小学六年，中学四年）；九个省、自治区农村学校实行九年制，城市学校实行十年制；西藏自治区实行小学五年制和六年制并存，初中实行三年制。”^[15]教育管理的混乱程度可见一斑。

“文革”中的农村教育没有稳定的发展方向和路径，而是迎合社会革命的各种需要。1969年，中苏珍宝岛战争爆发，各地农村中小学都组织拉练，进行全民大练兵；^[16]一个“农业学大寨”，就彻底改变了农村教育的形式和内容。由此可见办教育的随意以及于政治的附属地位。

“文革”中的教育有严重的反智主义倾向。1975年1月10日，《教育革命通讯》发表两篇短评，集中批判“学校是读书的地方”“是传播知识的场所”等论点，认为在无产阶级专政条件下，资产阶级往往“打出‘智育第一’等骗人的幌子”，以十倍的努力、百倍的疯狂来培养资产阶级接班人。^[17]在实际教学中，弱化文化知识教育在农村学校教育中的地位。在招生考试阶段，则强化身份和政治思想表现，弱化对文化知识水平的考核。这种招考制度导致了农村中小学正常的教育教学工作难

以开展，教学评价难以进行。

“文革”时期，贫下中农因其政治成分而成为农村教育革命的重要力量。自1968年11月底起，在社、队革命委员会领导下，成立以贫下中农为主、有师生代表参加的贫下中农管理学校委员会或教育革命委员会，管理本社队范围内的中小学。贫下中农管理学校后，宣布废除校长负责制，学校的一切重大工作均由“贫管会”决定。有些地方组织贫下中农讲师团或聘任贫下中农为专、兼职教师，按照社队需要安排教学活动，在田间、地头给学生讲农业基础知识。^[18]由于贫下中农的整体文化水平较低，他们对教育教学活动的干涉一定程度上造成了农村教育质量的下降。

“文革”期间，农村学校教育内容除了一些农业生产常识外，主要是关于“文革”的政策文件和领袖语录。如，1967年发布的《关于小学无产阶级文化大革命的通知(草案)》规定：“五六年级和1966年毕业的学生，结合文化大革命，学习毛主席语录、‘老三篇’和‘三大纪律八项注意’，学习‘十六条’，学唱革命歌曲。一二三四年级学生学习毛主席语录，兼学识字，学唱革命歌曲，学习一些算术和科学常识。”贫下中农主管学校并参与教学和编写教材，可以想象当时农村教育质量的低劣。

从宏观上看，“文革”时期，农村社会中教育资源总量有所增加，城乡教育资源分配比例中农村份额也有所增加。客观来看，由于追求农村教育普及的愿望和农村集体办教育的革命积极性被调动，加之“大跃进”时期学校规模盲目扩大所遗留的教育资源，学校办到家门口使得农民子女就近上学更便利，为普及农村中小学教育奠定了基础。同时，由于贫下中农参与学校管理和教学、教育与农业生产相结合、开门办学等政策的施行，也有利于农村学校教育的普及；“文革”中废除了考试制度，只看出身和政治表现的升学考核方式提升了“根正苗红”的底层农民就读大学的比例。但是，就总体而言，由于学校规模的盲目扩大和教育的无序发展，导致教育质量急剧下降。

三、改革开放前期的农村教育：为社会主义经济建设服务

党的十一届三中全会后，党和政府工作重心转移到社会主义现代化建设上来。1979年，中共中央《关于加快农业发展若干问题的决定》明确了农业现代化的任务和路径。1983年，农村废除人民公社制度，推行农村联产承包责任制，农村呈现一片欣欣向荣的景象。然而，农业生产率不高、农业生产科技含量低、农民经营管理水平低、农民受教育水平低等都制约着农村社会进步。农村教育与农村发展的需要还相去甚远。这主要体现在：教育结构不合理，偏重于普通教育，职业教育和成人教育发展薄弱；偏重于升学教育，不能为农村经济社会建设培养所需人才；教育特色不明显，课程设置有教育模式不能适应农村社会的需要；教育内容偏向于知识教育，不能为农民在科技知识、经营能力和公民素养等方面的全面发展服务。

为此，农村教育政策以社会主义现代化建设为导向不断进行调整。首先，中央逐步明确了农村教育发展应以服务本地社会主义建设为目标。1983年，中共中央在《关于加强和改革农村教育若干问题的通知》中指出：“提高劳动者政治、文化素质，造就农村需要的各种人才，是农村社会主义建设的一个重要方面”。“农村学校的任务，主要是提高新一代和广大农村劳动者的文化科学水平，促进农村社会主义建设。”1987年，何东昌在“农村教育为当地经济建设服务经验交流会”上指出：“县和县以下的教育重点是为本地区的各项建设事业服务……所以一定要解决农村教育的面向问题，把头调过来，重点为本地服务”。具体而言，农村教育的发展目标是“为农村培养出大批有理想、有道德、有文化科学技术、遵纪守法、有一定经营本领的发展农村社会主义商品经济的能手和带头人”。^[19]农村教育改革的最终方向是使农村教育适应当地经济建设、社会发展和改善人民生活的实际需要。

其次，调整了农村教育结构，推行“三教统筹”，即实现农村基础教育、职业技术教育和成人

教育的统筹发展。“基础教育必须实行文化教育与劳动技术教育相结合的模式”，“把普及义务教育和发展职业技术教育结合起来。即在积极实施九年制义务教育的同时，把发展以初级为主体、中级为骨干的多种形式的职业技术教育和成人教育，作为解决经济建设和社会发展的突破口”。^[20]同时，“农村成人教育要从发展农村经济、促进农民致富的实际需要出发……广泛开展各种实用技术培训”。“基础教育、职业技术教育、成人教育‘三教统筹’；教育同科技、农业的结合，即农科教结合。”^[21]通过政府统筹安排，开展教育培训、提高农民文化技术素质，把经济发展、科技推广和人才培养紧密结合起来，以形成科教兴农的强大合力。

再次，国家教委于1988年5月推出“燎原计划”。“燎原计划”要求，“从我国的实际出发，农村教育应当在良好的根基上，面向当地农村经济建设的实际需要，大力发展活泼多样的职业技术教育。使学生不仅学好文化科学基础知识，而且能掌握一定的实用技术和经营本领，成为发展农村商品经济的骨干”^[22]。国家教委在全国建立“百县农村教育综合改革实验区”，实施农村教育综合改革。农村教育综合改革实验“要围绕为当地培养合格劳动者这一主要任务，改革教育思想、结构、内容、方法和管理体制……改革的总体目标是建立教育与社会发展互相促进的机制，使教育与经济、社会协调发展，不断提高办学效益和教育质量，使受教育者获得全面发展。”^[23]。

20世纪80年代，教育行政部门提议对农村学校基础教育内容进行改革：“语文、历史、地理这些课程应有一些联系本地实际的内容，这样学生学起来感到亲切，既有兴趣也有用处……数学、物理、化学、生物更可以联系当地实际，把爱科学的思想与改变当地面貌结合起来”^[24]。这些具体的教育改革措施使得学校教育 with 农村的联系更加密切。国家教委和中国科协在农村中小学校推广课外科技“小星火计划”活动，促使学生会一项当地农业生产、经济发展所需要的种植、养殖、加工和农机等方面的实用技术，进而培养学生热爱农业科技，

使其毕业回乡后能较快地参加当地农业生产建设。^[25]可以看出，对农民子弟进行“为农”的教育是当时农村教育的主流观念和主要做法。

进入20世纪90年代，国务院出台《关于经济实行农科教结合，推动农村经济发展的通知》，重申“农科教结合”策略，提出“以促进农业和农村经济发展为目标，以推广先进农业科学技术为动力，以加强农村教育特别是职业技术教育和适用技术培训为基础，实现农业和农村经济的全面振兴。”然而，由于整体的社会环境影响，农村教育一直在政策文本上的“为本地的社会经济建设服务”和现实中的“为高等教育输送人才”之间摇摆。直到“燎原计划”开展六年后的1995年，国家教委还在《关于深入推进农村教育综合改革的意见》中继续要求“农村教育转到主要为当地经济建设和社会发展服务的轨道上来”，这也从另一个侧面说明转轨之艰难。

20世纪90年代中期以后，随着市场经济体制改革深入和城市化进程的加快，城乡差距不断拉大，农村教育发展受到了严峻挑战。农村义务教育虽然得到普及，但在经济较为落后地区普及九年义务教育给地方政府带来沉重的财政负担。义务教育规模在低质量中不断扩大，而与农村发展密切相关的职业教育和成人教育则受到影响。伴随着高校大规模扩招，农村学生升入高校的比例显著增加，回乡参加建设的青年逐年减少，农村社会发展的后劲乏力。精英取向的、面向城市的高考选拔制度和重点校制度以及城市偏向的教育资源分配体制，使得农村学校教育偏离农村发展的需要。

四、21世纪以来的农村教育：通过培养新型农民促进新农村建设

21世纪以来，农村的发展得到国家前所未有的重视，从2004年至2010年，中共中央连续七年颁布一号文件，加大对农村发展的政策支持力度。2006年提出了关于建设社会主义新农村的构想。2010年提出要努力形成城乡经济社会发展一体化新格局，实现城乡之间相互依托、互利互惠、相互促进、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系。城乡经

济社会一体化发展需要教育公平,需要在城乡教育的资源配置、体制机制、教育内容选择和人才选拔方式等方面进行全面、深刻的改革。

在建设社会主义新农村的过程中,农民的素质决定了新农村建设的成效。农村教育的核心是培养新型农民。新型农民的培养需要加强农村的职业教育和成人教育、培训。2011年,教育部等九部委在《关于加快发展面向农村的职业教育的意见》中提出要加强“三教统筹”,推进农科教结合;农村基础教育、职业教育、成人教育要分工协作,形成合力,共同培育“有文化、懂技术、会经营”的新型农民。新型农民的培养不同于传统的农村人才培养,不仅要培养农民生产和生活的基本技能,还要培养其参与现代社会公共事务所需的民主、法治意识和文化素养等。在城市化的背景下,新型农民在城乡间流动,他们的子女也成为随迁人员或留守儿童。新型农民的发展是包括其子女在内的高质量的发展,需要教育政策的特别支持。农村学校教育要通过教育内容和教育教学方式的改革,培养农村学生对农村文化的理解和认同以及适应现代社会的能力。

农村教育是城乡经济社会一体化格局的重要组成部分,也是城乡一体化的重要动力。这就要求农村教育发展与新型农民发展具有内在的公平性。在城乡一体化的背景下,国家免除了农村义务教育阶段学杂费;实施了农村寄宿制学校建设工程和农村中小学现代远程教育工程,改善西部农村地区教育的发展条件;实施了农村特岗教师计划和各类国家级农村教师培训项目,改善农村学校教育的办学条件。尽管如此,从目前的情况来看,城乡教育一体化还需要加强体制机制和文化融合等方面的建设。在体制机制方面,农村义务教育经费“以县为主”的政策导致了区域间的不均衡,农村学生的实际生均投入偏低,中央和省级财政应加大支持力度;农村学前教育应得到更好的支持,以保障农村孩子的人园率和保教质量;进城务工人员子女应得到平等的受教育权和考试权。

从总体上看,21世纪以来的农村教育在以人为本和公平方面取得了显著进展,但尚有很长的路要

走。笔者在农村的教育调查中发现,在培养新型农民方面,有些地区还流于形式,进城务工人员的文化和技能水平较低;面向农村的职业学校的专业设置存在严重缺陷。农村学校应试教育倾向严重,不能从根本上促进农村学生的全面发展。在社会主义新农村建设和城乡经济社会、教育一体化发展的进程中,农村教育任重而道远。

纵观六十余年农村教育政策价值的变迁历程,我们看到在广阔的时代背景下,农村教育在政治、经济和社会发展的影响下发生着深刻的变革。这种变革主要体现在农村教育政策目标的变化中,农村教育政策在受制于政治、经济发展的同时也引领着农村社会的进步。从总体上看,农村教育政策从指向服务于政治需要到指向经济发展,最终落脚到农民的发展,体现了农村教育政策价值的不断提升。在新的历史发展阶段,农村教育更应注重“以人为本”,即发展目标指向“人”而不是指向经济发展;超越技术培训的功能,赋予农民现代社会生活的文化知识和能力;追求公平的价值。在当下,农村教育的发展依然问题重重,有待于农村教育政策的进一步优化。

【注释】

- [1] 董纯才.第一次全国农民业余教育会议的总结报告[J].人民教育,1955,(9).
- [2] 钱俊瑞.为提高工农的文化水平,满足工农干部的文化要求而奋斗[J].新华月报,1951,(6).
- [3][14][18] 金铁宽.中华人民共和国大事记[M].济南:山东教育出版社,1995:497、850、870.
- [4][15][16][17] 中央教育科学研究所.中华人民共和国教育大事记:1949—1982[M].北京:教育科学出版社,1984:200、454、479、471.
- [5][10][11] 杨秀峰.我国教育事业的大革命和大发展[J].人民教育,1959,(11).
- [6] 毛主席论教育革命[M].北京:人民出版社,1967:11.
- [7] 刘佛年.中国教育的未来[M].合肥:安徽教育出版社,1995:62.
- [8] 《中国教育年鉴》编辑部.中国教育年鉴(1949—1981)[M].长沙:湖南教育出版社,1986:469.
- [9] 杨东平.艰难的日出——中国现代教育的20世纪[M].上海:文汇出版社,2003:163.
- [12][13] 李强.保守主义的内涵与价值[J].读书,2012,(5).
- [19][20][22][23][24][25] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献:1949—1997[M].海口:海南出版社,1998:2656、2852、2854、2857、2656、3237.
- [21] 李铁映.发展和改革农村教育,为农村社会主义建设服务——在全国燎原计划与农村教育改革实验县工作会议上的讲话[N].中国教育报,1990-01-13.

(责任编辑:张 蕾)