

# 农村教育体制改革70年发展及前瞻

余宇 单大圣

**[摘要]** 农村教育在教育事业中具有十分重要的地位。经过70年的努力，农村教育发展取得了巨大成就，带动了教育水平和全民族素质的整体提升。面向未来，农村教育发展将面临新的形势任务，必须适应国家现代化的要求和人民群众的需求，推动农村教育迈向更高水平。具体的思路与建议包括：继续巩固提高农村教育普及水平；对农村教育实行补偿性政策；以更大的力度建设乡村教师队伍；解决好城镇化过程中的政策难点问题；推动农村教育多样化发展。

**[关键词]** 农村教育；发展；成就；展望

**[中图分类号]** D63

**[文献标识码]** A

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2019.06.001

中国是农业大国，农业人口一直占多数，农村教育在教育事业中具有十分重要的地位。新中国成立70年来，党和政府大力发展农村教育事业，取得了巨大成就，带动了教育水平和全民族素质的整体提升。面向未来，农村教育发展将面临新的形势任务，必须适应国家现代化的要求和人民群众的需求，推动农村教育迈向更高水平。

## 一、70年来农村教育的变迁与发展

中国历来就有尊师重教的优良传统，但是受经济发展水平和社会政治体制的制约，1949年前的中国仍然是一个教育极端落后的国家。80%

的人口是文盲，小学和初中入学率仅有20%和6%。由于当时绝大部分人口生活在农村，因此，迅速提高农村教育发展水平也就成为发展教育事业的主要工作。

### （一）计划经济时期的农村教育（1949-1976）

新中国成立后，党和政府就把发展教育事业摆在突出地位，提出建设“民族的、科学的、大众的文化教育”，并确立“教育为工农服务，为生产建设服务”的方针。当时，农村人口是人民的主体，“为工农服务”的教育必然使农村教育成为整个教育事业发展的中心。普及是当时教育工作的主线，并提出“有计划有步骤地普及儿童初等教育”的目标。在这一目标指引下，为保障

**[作者简介]** 余宇，国务院发展研究中心社会发展研究部研究员；单大圣，国务院发展研究中心办公厅副研究员。

更多的农民子弟能接受完整的初等教育，国家对学制进行了改革。除办好正规教育、将小学学制从六年减为五年外，还大力发展工农速成教育、成人业余教育。与此同时，逐步建立起独立的师范教育体系特别是大力发展中等师范教育，为农村教育培养适合的师资。

这一时期，农村扫盲教育作为“一项极为重大的政治任务”受到格外重视。各地动用一切可用的教育资源，组织尚未摆脱文盲状态的农民参加识字学习，形成了全民学习的热潮。但由于农村教育的工作重点是普及小学教育，普通初中发展相对不足，小学毕业生的知识技能无法适应农业生产的要求，因而各地纷纷大力发展农业中学，旨在培养具有一定农业生产知识的初级技术人才。在此基础上，农村教育逐步形成以小学教育为主线的普通教育、以扫盲教育为中心的成人教育和以农业中学为载体的职业教育相结合的教育结构体系。这一教育体系虽然是低重心、低水平的，但毕竟在那样落后的社会经济发展条件下让数以亿计的农村孩子接触到了现代教育，是非常了不起的成就。到1956年，全国有小学52.9万所、在校学生6346.6万人、学龄儿童入学率为62.6%（主体是农村学校和学生），与1949年相比，分别增长了0.5倍、1.6倍和2倍以上。<sup>[1]</sup>

需要指出的是，这些成绩是在特殊的教育体制下实现的。当时，为适应赶超型发展战略需要，国家建立了基于户籍制度、统购统销制度和人民公社制度的城乡二元体制，相应形成了城乡有别的教育管理体制。在教育经费异常短缺的情况下，不得不实行财政办学与厂矿企业、农村社队办学并举的“两条腿走路”的方针，国家财政只能优先在人口集中、经济较发达的地方办学，广大农村主要依靠集体和农民自身的力量办学。这一体制也就成为很长一段时期里制约农村教育发展的重要因素。

而且，当时的农村教育不可避免受到政治环

境的影响。以1957年毛泽东同志提出“教育必须为无产阶级政治服务，必须与生产劳动相结合”的教育方针和1958年《关于教育工作的指示》为标志，中小学“教育革命”深入开展，包括学制改革和教学改革试验、下放教育事业管理权力、加强生产劳动教育等。随着1958年“大跃进”运动兴起，农村也掀起了大办教育的高潮，甚至实现了“队队有幼儿园和小学，社社有初中，县县有高中”。当然，这种不正常的快速发展也是以缩短学时、精简教学内容、降低教学质量为代价的。在系统总结正反两方面经验的基础上，1963年，中央颁布“中学50条”“小学40条”，稳定住了中小学教育秩序。到1965年，全国有小学168.19万所、学生11620.9万人、学龄儿童入学率为84.7%。<sup>[2]</sup>

“文化大革命”开始后，在“教育革命”和普及教育政策推动下，农村教育管理重心不断下移，逐步形成村办小学、生产队办初中、公社办高中的办学格局，带动农村学校在规模和数量上有了较大的发展，这与当时教育事业在全国整体上的严重挫折形成了鲜明对比。与此同时，轰轰烈烈的“教育革命”所采取的缩短学制、精简教材和课程、改革旧的教学方法、弱化文化知识考核、“停课闹革命”等，也造成了管理体制和教学秩序的混乱，再加上缺乏合格师资、办学条件简陋等问题，这一时期农村教育的超常发展，其实是无序和低水平的。

（二）义务教育在农村的全面普及（1977-2000）

改革开放以后，农村中小学教学秩序全面恢复。1978年恢复并加强对农村人口的扫盲工作，1979年进一步强调抓紧普及农村小学五年教育，1983年要求改革农村中等教育结构，发展农村职业技术教育，这些都标志着农村教育的重心开始向普及初等教育回归。

根据当时社会主义现代化建设的急切要求，

## 庆祝新中国成立70周年

提高农村教育普及水平仍然是重中之重。以1986年颁布的《义务教育法》为开端,普及九年义务教育成为一段时期农村教育工作的主线。这一过程是漫长的,大致经历了三步走的实施阶段。第一步,确定分发达、中等发展和落后“三类地区”梯度推进义务教育,1992年党的十四大正式提出到20世纪末实现“双基”目标,1994年进一步细化为“双八五”。第二步,世纪之交基本普及义务教育后,面对仍有372个西部地区县没有完成“两基”的形势,<sup>[3]</sup>适时实施西部地区“两基”攻坚计划(2004-2007年),2007年“两基”人口覆盖率提高到98%。第三步,从2007年开始逐步对城乡学生实行免费义务教育,2011年底全面普及了九年义务教育,青壮年文盲率降到1.08%,这也成为中国教育发展史上的重要里程碑。

在几亿人口的农村地区全面普及义务教育绝不是轻轻松松可以实现的,而是充满着艰辛和坎坷。普及义务教育之前,正面临着农村经济体制全面改革,“三级所有、队为基础”的办学体制被打破,社队办学困难。为此,国家提出了按照“两条腿走路”的方针筹措教育经费,并确定了“地方负责、分级管理”的管理体制,事实上却形成了以乡镇为主管理的义务教育体制。由于乡镇财力薄弱,只能动员农民参与办学,形成事实上的“农村教育农民办”。国家提出“普九”目标后,尽管中央政府高度重视、加大投入,但是义务教育点多面广,主要由农民缴纳的农业税构成的乡镇预算内教育经费难以支撑义务教育超常发展,不得不以杂费和集资的方式向农民征收费用,而这种过度汲取一度造成了沉重的农民负担,在20世纪90年代引发了严重的乡村社会危机。即便如此,为完成“普九”任务,各地还普遍依靠政策性举债进行教育投入,造成了持久的“普九”欠债问题和普遍的农村教师工资拖欠问题。在经费不足的情况下,农村集体大量雇佣民办教

师,他们在艰苦环境下默默奉献,但由于办学环境封闭,专业水平、教学能力难以提高,再加上教学条件落后,当时的“普九”达标其实是低水平的。

这一时期,在普及义务教育的同时,农村经济的活跃也促进了农村教育与经济建设的结合。为克服农村教育脱离生产、封闭办学以及“升学教育”“离农教育”的倾向,从1987年开始,在一些地方自发探索的基础上,国家以点带面开展了农村教育综合改革实验,其主要内容是改革教育思想和方法,调整教育结构,坚持三教(基础教育、职业教育、成人教育)统筹,实行农业、科学、教育的结合,旨在发挥农村教育为农村社会主义建设服务的作用。可以说,这一改革实验取得了积极的效果。

### (三) 统筹城乡教育发展(2001-2012)

世纪之交,“三农问题”包括农村教育问题受到了决策层的高度关注。从2000年开始探索实施的农村税费改革,取消了农村教育集资和农村教育费附加(约占农村教育投入总量的30%)<sup>[4]</sup>,并严禁政府和学校向农民摊派。2001年确立的“以县为主”的农村义务教育新体制,抬高了管理重心,增强了农村教育的保障能力。2003年,国务院召开了新中国成立以来第一次农村教育工作会议,印发《关于进一步加强农村教育工作的决定》,将农村教育作为教育工作的重中之重。对农村教育的高度重视,实际上反映了党和政府对城乡关系的认识发生了根本性变化。2002年党的十六大明确提出“统筹城乡经济社会发展”的命题,党的十六届四中全会提出“两个趋向”,中国总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。2004年开始,连续出台指导“三农”工作的“一号文件”,这都体现了对“三农”的政策倾斜和支持。

这一时期最突出的成就是,2006年新修订的《义务教育法》将农村义务教育全面纳入财政

保障范围，并建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制。2007年，对农村义务教育学生全部免除学杂费，免费提供教科书，对家庭经济困难寄宿生提供生活补助（简称“两免一补”）。这一时期，通过实施系列重大工程项目，农村办学条件有了很大改善；通过师范生免费教育政策、农村义务教育特设岗位计划、中小学教师国家级培训计划、边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设等，农村教师专业素质和地位待遇显著提高；通过加强学生资助体系建设，建立起覆盖各个学段的完整的国家资助政策体系，并为贫困学生提供营养膳食补助，基本实现了不让一个学生因家庭经济困难而失学；通过“两为主”（以流入地区政府管理为主，以全日制公办中小学为主）政策，解决进城务工人员随迁子女接受义务教育问题，并加快寄宿制学校建设，满足留守儿童住宿需求。在全面普及义务教育后，中国又将均衡发展作为义务教育的根本性任务，努力缩小城乡、区域和校际的教育差距。

这一时期，职业教育、学前教育等短板也得到加强。针对职业教育严重滑坡的情况，2002年和2005年两次召开全国职业教育工作会议，职业院校招生数从2002年的565万人增长到2012年的1134万人，主要惠及农村学生。为解决“入园难”等突出问题，2010年开始，各地以县为单位实施学前教育三年行动计划，扩大学前教育资源，三年毛入园率从2002年的36.8%提高到2012年的64.5%。在世纪之交高等教育跨越式发展、进入大众化阶段后，又实施支援中西部地区招生协作计划、农村贫困地区定向招生专项计划，扩大贫困地区学生接受优质高等教育机会。

（四）巩固提高农村教育发展水平（2012年至今）

党的十八大以后，中国按照城乡一体化和均衡发展的要求，继续巩固提高农村教育发展水平。

一是进一步补齐农村教育短板。2013年年底，

启动实施全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作，覆盖2600多个县近22万所义务教育学校，目标是使所有义务教育学校办学条件达到底线要求，满足基本教学和生活需要，抬高农村教育的底部，这项工程因体量大、范围广，被誉为“我国义务教育学校建设史上中央财政投资最大的单项工程”。<sup>[5]</sup>针对老少边穷岛地区以及流动和留守儿童失学辍学问题频发的情况，提出依法控辍、质量控辍、扶贫控辍、保障控辍的政策措施，建立健全控辍保学工作机制。实施第二期、第三期学前教育三年行动计划，中央财政投入专项资金1000多亿元，支持中西部农村地区改扩建幼儿园。

二是提升农村教育管理水平和。针对前一段时期农村义务教育学校布局调整简单化、随意化造成的“上学远、负担重、大班额、交通安全隐患增加”等问题，提出规范学校布局调整的意见。颁布实施《义务教育学校管理标准（试行）》，以标准化为抓手，提高教育教学质量，夯实义务教育内涵。以消除义务教育大班额为抓手，解决“城镇学校挤”的问题；以加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设为抓手，解决“农村学校弱”的问题。

三是着力加强乡村教师队伍建设。针对“下不去”“留不住”“教不好”等突出问题，实施乡村教师支持计划，为290多万乡村教师出台一揽子的政策措施，旨在为农村教育提供一支素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍。这项计划有许多真招实招硬招，包括实施集中连片特困地区乡村教师生活补助政策，建立乡村教师荣誉制度，为乡村学校从教30年教师颁发荣誉证书，启动专项计划，组织招募优秀退休教师到乡村学校支教讲学等等。

四是推进县域义务教育均衡发展。按照统筹推进县域内城乡义务教育一体化的要求，落实城乡学校建设、教师编制、生均公用经费基准定额、

## 庆祝新中国成立70周年

基本装备配置“四统一”。统筹城乡义务教育教师资源配置,探索义务教育教师队伍“县管校聘”管理改革,推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗,引导优秀校长和骨干教师向农村地区、薄弱学校流动。建立县域义务教育均衡发展督导评估制度。

### 二、农村教育发展的巨大成就

#### (一) 建立了完整的农村教育体系

经过70年的努力,中国农村教育极端落后的局面已经彻底扭转,一个包括学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的比较完善的农村教育体系基本形成。尽管随着工业化、城镇化深入推进,中国农村人口逐步减少,但2017年末乡村人口仍然有5.77亿,建立覆盖如此众多人口的教育体系确实是了不起的成绩。2017年,农村幼儿园17.6万所、在园幼儿数2893.29万人,占全国比重分别为69.03%和62.90%;农村义务教育学校数(含教学点)280705所、在校生9506.33万人,占全国比重分别为87.2%和65.6%。此外,中国已经建成世界上最大规模的职业教育体系,包括1.23万所院校、10万个专业点、近3000万名在校生,其中大部分是农村学生,每年还有数以百万计农村学生进入高等学校学习。教育的大规模普及极大改善了农村人力资本结构,数以亿计的农村人口通过不同程度地接受现代教育,掌握了现代化发展需要的知识和技能,实现了向城镇和非农产业转移,改变了家庭命运,也有效阻断了贫困的代际传递,并为中国持续40年的“经济奇迹”提供了重要的人力资源支撑。

#### (二) 农村教育发展的保障条件更加牢靠

随着国力增强和社会各界的重视,农村教育发展的外部保障越来越稳固。2012年中国财政性教育经费支出占GDP比例首次超过4%并且连续6年保持在4%以上,2018年达到3.70万亿元(全

国教育经费总投入为4.61万亿元),新增教育经费主要向农村倾斜。“农村教育农民办”的格局发生根本转变,省级政府统筹、管理以县为主、中央地方共担投入的农村义务教育经费保障机制不断完善,不仅减轻了农民的经济负担,也提高了农村学校公用经费保障水平,2017年农村普通小学、初中生均教育经费支出分别达到1.14万元、1.55万元,<sup>[6]</sup>各地还制定生均财政拨款标准,以标准推动教育投入规范化、可持续。经过底部攻坚,农村学校(含教学点)里诸如学生自带课桌椅、睡“大通铺”、在D级危房上课等现象基本消除,办学条件基本达到“20条底线”要求。经过集中治理,城镇“大班额”现象基本消除,2018年全国义务教育阶段大班额占总班数比例为7.06%、超大班额占比为0.5%。针对乡村小规模学校、寄宿制学校分别实行按100人拨付公用经费和按寄宿生年生均200元标准增加公用经费补助政策,增强了乡村学校办学力量。信息化基础设施不断完善,中国教育卫星宽带传输网为数以亿计农村中小学师生服务,数字教育资源全部覆盖6.4万个教学点,有效解决了边远地区教学点开不齐、开不好课的问题。<sup>[7]</sup>

#### (三) 高素质乡村教师队伍逐步巩固

70年来,乡村教师队伍面貌发生了巨大变化。乡村教师形成了完整的培养培训体系,除从大学和师范院校招聘教师外,乡村学校优质教师来源渠道也得到极大扩充。2006年以来,中西部1000多个县、3万多所农村学校招聘特岗教师75.4万人,仅2018年就有28万名农村特岗教师在1000多个县3万多所农村学校(村小、教学点)任教,还有1800名退休优秀教师到中西部乡村支教。教师专业能力不断提升,2017年农村小学专科及以上学历教师比例为93.80%,初中本科及以上学历教师比例为81.10%。乡村教师生活待遇不断改善,乡村教师生活补助政策惠及中西部725个县8万多所学校127万名教师,补助最

高的每月达到2000元，一些地方甚至出现了教师从城市向乡村的逆向流动。农村中小学教职工编制标准与城市统一，对学生规模较小的村小（教学点）按生师比与班师比相结合的办法核定，确保教师全覆盖。乡村教师资源配置得到改善，优秀校长和骨干教师向乡村学校交流轮岗逐步机制化，激发了乡村教师活力。

#### （四）城乡教育一体化程度不断提升

中国在普及教育过程中，根据当时的财力状况和政府管理能力，一度实行对城市教育进行重点建设、农村教育主要依靠自主发展的非均衡的发展道路，这在特定历史条件下是必要的，但也客观上拉大了城乡教育差距，扭曲了社会公平关系。新世纪以来，随着教育外部条件改善，以及贯彻中央新的“三农”方针，中国及时调整确立了教育公平的政策导向，提出了统筹城乡教育进而推进城乡教育一体化的发展思路，相关政策措施从扶持农村教育到按照一体化要求谋划城乡教育发展，包括教师、编制、经费、管理等方面的统一，这都体现了切实消除城乡二元结构壁垒、不断扩大教育公平性和包容性的理念。特别是对农村教育建立起公共财政保障机制后，又按照义务教育均衡发展发展的要求，加快缩小县域内城乡教育差距，实现县域义务教育均衡发展。2019年，全国92.7%的县级单位（2717个）实现义务教育基本均衡，16个省份整体通过国家认定，县域内城乡义务教育学校差距切实缩小。

#### （五）特殊困难学生就学得到切实保障

“有学上”始终是农村教育发展中的重要目标。特别是在义务教育普及过程中，由于国家财力制约，建立了多渠道筹措教育经费和教育成本分担的制度，但是超常快速增长的教育收费逐渐成为一些低收入家庭沉重的经济负担，一度造成农村大量学龄儿童少年因贫困而失学。经过不懈努力，中国不仅实现了义务教育免费，还从无到有，逐步建立起覆盖学前教育至研究生教育阶

段的国家资助政策体系，从制度上消除了“因贫失学”现象。学生资助的内涵不断丰富，从2011年至今，中央财政累计安排资金1591亿元，在29个省份的1631个县实施农村学生营养改善计划，覆盖了国家所有扶贫开发重点县，受益学生3700多万人，<sup>[8]</sup>中国发展研究基金会阳光校餐数据平台的监测结果显示，营养改善计划供餐质量不断提高，学生营养和体质改善明显。流动儿童和留守儿童也受到关注，80%的农民工随迁子女进入公办学校就读，留守儿童关爱体系逐步形成，残疾儿童少年受教育权利得到切实保障。<sup>[9]</sup>从2015年起，国家将新增招生计划主体全部投向中西部地区和人口大省，农村和贫困地区专项招生计划每年招生名额从2012年的1万人增至9.6万人，累计录取学生37万人，2018年10.38万学生通过专项计划考上重点大学，形成保障农村和贫困地区学生上重点高校的长效机制。<sup>[10]</sup>

### 三、进一步提高农村教育发展水平的思路与建议

尽管中国正在加速推进城镇化，2018年城镇化率达59.58%，但在可以预见的将来，中国仍然有数以亿计的人口生活在农村，农业仍然是国民经济的重要组成部分，农村仍然需要建设和开发好，农村教育仍然是中国教育的重要环节。

#### （一）继续巩固提高农村教育普及水平

过去70年，扩大普及一直是农村教育工作的主线，取得了巨大的成绩，也是一条重要的经验。70年来，农村教育的普及带动中国教育总体发展水平跃居世界中上行列，<sup>[11]</sup>极大提升了全民族人力资本水平。但是，农村教育普及还有不少薄弱环节，义务教育普及成果还比较脆弱，其他各级各类教育发展还比较滞后，未来仍然要扭住“普及”这个农村教育的“牛鼻子”不放松。首先，还是要巩固好义务教育，持续改善农村义务教育

## 庆祝新中国成立70周年

学校办学条件,确保高水平达标,抓好控辍保学长效机制设计,从政府、学校到家长层层传导压力,切实保障适龄儿童少年就学,还要建立常态化教育质量监测制度,让学生接受有质量的义务教育。其次,扩大教育普及,主要增长点是学前教育 and 高中阶段教育,要依托第三期学前教育三年行动计划和高中阶段教育普及攻坚计划(2017-2020),重点建设好村级幼儿园和县级以下普通高中、中等职业学校。随着普通高中快速发展,面向农村的职业教育也有很大的发展空间,职业学校招生增量要更多向农村学生、农民工和新型职业农民倾斜,有条件的地区要积极探索免费的职业教育,让所有人都能获得优质的职业技术教育和培训。

### (二)对农村教育实行补偿性政策

在快速城镇化背景下,支撑农村学校的资源相比城市要更弱,进入城市优质学校接受更好教育的主要是家庭经济条件较好的学生,弱势家庭子女在教育起点上就面临着社会不公。虽然城乡教育差距大是各国教育发展过程中面临的普遍问题,但是中国通过特殊的城乡二元结构推进工业化、城镇化,进而形成国家对农村、农民的公共服务欠账,也是重要的历史原因。现在,农村教育的体量已大大缩小,国家财力也大大增强,可以而且应该对农村教育进行补偿。一是通过设立专项的方式,对农村学校进行底部攻坚,弥补办学欠账,这方面正在发生着可喜的变化。二是努力在县域内实现校际均衡发展,通过重点建设农村学校、校长教师交流轮岗等,缩小城乡办学差距。为此,需要建立对地方政府促进城乡教育公平的政绩考核制度,也就是在评价一个地区教育发展成绩时,不是看升学率的高低,而是看城乡、校际之间的差距有没有缩小。三是加强扶助弱势学生。除完善学生资助体系并提高资助水平外,还要向营养、健康、交通、早期养育等领域拓展,尤其是对0~3岁农村幼儿的抢救性干预,

已经刻不容缓。四是促进入学机会公平。广泛开展将优质普通高中招生指标分配到县域内初中等,通过各类招生专项计划,扩大农村学生接受职业教育和优质高等教育的机会。

### (三)以更大的力度建设乡村教师队伍

发展农村教育的关键是教师,必须有专业能力强并且热爱教育事业的教师,才能把农村教育办好。党的十八大以来,国家针对乡村教师出台了一系列含金量很高的政策措施,应该说乡村教师队伍整体基本稳住了、活力不断增强。但是,受城乡发展不平衡等因素影响,乡村教师职业吸引力不足的问题仍然没有得到根本解决,还没有真正做到教师“下得去、留得住、教得好”。当然,这也是世界各国普遍存在的问题,下一步还是要继续加大政策力度。首先,要下决心继续大幅度提高乡村教师待遇,这是吸引和稳定高水平师资的基础性措施,除了切实落实好法律规定的“教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平”要求外,还要进一步提高乡村教师补助标准,依据学校艰苦边远程度实行差别化的补助政策,形成越到艰苦困难地区、享受补助水平越高的导向,吸引优秀师资向乡村流动。其次,要继续实施好特岗计划、本土化定向培养、城乡教师交流轮岗、全员培训等政策,探索教师“县管校用”体制,统筹县域教师资源,统筹大学毕业生、城市退休教师和其他人才资源,拓宽乡村教师补充渠道,优化教师结构,激发队伍活力。在当前的社会用人体制下,稳定乡村教师队伍并吸引优秀师资的最有效手段是赋予乡村教师公务员身份,其意义在于给予教师稳定预期和较高的社会地位,这并不会增加财政负担,也符合乡村教师履行公共服务职能的实际情况。而且,这也是一些国家通行的做法,比如韩国法律规定教师属于国家教育公务员,日本规定公立学校教师属于地方公务员,在这些国家,教师是青年学生十分向往的职业。

#### （四）解决好城镇化过程中的政策难点问题

在快速城镇化过程中，由于学校向县镇集中以及农民子女到城镇学校就读，形成了流动儿童、留守儿童以及城镇大班额、农村寄宿制学校和小规模学校（村小、教学点）等政策难点。保障流动儿童就学，关键在于要解决好成本分担和政策激励问题，比如建立教育经费可携带机制、中央财政加强对流入地政府的支持，从长期看，就是要建立以常住人口为基准的公共教育服务提供机制。留守儿童是复杂的社会问题，教育可以而且应该发挥更大作用，一方面要办好寄宿制学校和就近的村小教学点，通过入户家访等方式对低龄留守儿童家庭进行关爱、指导和帮扶，通过大力发展多样化的高中阶段教育以满足这一群体升学、就业和技能提升等各种需求，同时要扩大城市教育的开放性，创造条件让留守儿童随迁就学。城镇班额过大难以做到因材施教，也会影响教育质量。大班额的形成，主要有人口转移、农村家庭主动追求高质量教育等方面的原因，根本还是在于城乡教育差距大，一些地方基于教育政绩冲动而人为将优质资源向城镇集中也是重要因素。因此，解决大班额问题，还是要树立城乡均衡发展理念，切实把乡村教育办好，稳定住生源。农村寄宿制学校有利于发挥集中办学的规模效益，也是居住分散地区不得不采取的办学形式，但低龄学生寄宿并不利于其身心健康发展。对此，一方面要提高寄宿制学校保障水平（如配足配齐生活老师等），同时，进一步完善校车服务体系，减轻学生通勤不便及经济负担。农村社会经济复杂性以及地域（地理）特点决定了方便农村孩子就近入学的村小、教学点等小规模学校将会长期存在，除了要保障必要的投入、充足的教师编制外，还要有一些特殊的办法，比如开展教师“走教”、复式教学、远程教学，同时还可以积极发挥社会组织和志愿者的补充作用。

#### （五）推动农村教育多样化发展

在中国农村教育发展过程中，价值导向上始终存在着“离农”与“为农”的争论，即纠结于农村教育是服务于农村经济社会发展还是服务于农业人口向城镇和非农产业转移。应当看到，70年来，中国城乡关系已经发生了深刻的变化，进入到城乡一体化发展阶段，不能将“农”和“非农”对立起来。相反，当前最应该警惕的是单一的升学教育导向，这种导向源于教育尚不发达阶段，国家为了“多出人才、快出人才”，不得不以升学考试的方式培养少数拔尖人才，进而逐渐形成了一种畸形的教育政绩观。延续至今的典型案例就是设置在省会城市或地级市的“超级中学”，通过跨地区大规模招生和提前招生，对基层优秀教师、高分学生层层掐尖，集中优质教育资源，以升学率高特别是考取北大清华的学生多为标杆，而这往往是以“牺牲”大部分农村学生享有公平而有质量的教育权利为代价的。应当看到，在当今的全民教育时代，社会经济发展对人才的需要是多层次、多样化的，农村教育不应该是单一的升学教育，而是要满足农村学生升学、进入城市就业、建设新农村、扫除文盲、参与社区管理和文化建设等不同需求，既要为高一级学校输送具有创新潜质的人才，也要培养具有技术技能的劳动后备军，还要与农业、科技、社区、文化有机结合服务当地经济社会发展。不管围绕什么发展目标，农村教育都要回归到育人的根本，按照国家现代化和合格公民的要求培养人，包括人格养成、身心健康、良好的生活方式、行为习惯等综合素质，这是中国迈向现代化的基础性工作。

#### 【参考文献】

- [1][2]卓晴君.从儿童入学率20%到实现九年义务教育目标——建国60年教育发展辉煌的重要标志[J].中国教育学会刊,2009(11).
- [3]张力.纵论我国城镇化背景下的农村义务教育[J].中国

## 庆祝新中国成立70周年

党政干部论坛, 2013(9).

[4] 邬志辉, 史宁中. 农村学校布局调整的十年走势与政策议题[J]. 教育研究, 2011(7).

[5][11] 中共教育部党组. 发展具有中国特色世界水平的现代教育——党的十八大以来教育改革发展成就和经验[J]. 求是, 2017(16).

[6] 陈鹏. 从“有学上”到“上好学”——党的十八大以来全国教育系统推进义务教育均衡发展纪实[N]. 光明日报, 2018-09-08.

[7][10] 董洪亮, 赵婀娜, 张烁, 丁雅诵. 人民满意, 期待教育

带来更多幸福感——党的十八大以来我国教育事业改革发展成就综述之三[N]. 人民日报, 2018-09-09.

[8] 董洪亮, 赵婀娜, 张烁, 丁雅诵. 优先发展, 坚持教育战略地位不动摇——党的十八大以来我国教育事业改革发展成就综述之一[N]. 人民日报, 2018-09-07.

[9] 陈宝生. 落实 落实 再落实——在2019年全国教育工作会议上的讲话[N]. 中国教育报, 2019-01-31.

责任编辑: 刘翠霞

## Rural Education in the Past 70 Years: Development and Prospect

She Yu & Shan Dasheng

**[Abstract]** Rural education has always played an important role in the education system. Due to continuous efforts, the past 70 years has seen great achievements in rural education, which raised the whole nations' education level and human capital. While there are still challenges in the development of rural education under new circumstance, measures should be adopted to adapt the trend of modernization and the needs of people. Specific measures include: consolidating and improving the level of rural education, implementing compensatory policies for rural education, supporting teachers in rural areas with greater intensity, focusing on key barriers in urbanization and promoting the diversified development of rural education.

**[Key Words]** Rural Education; Development; Achievements; Prospect