

我国乡村学校建设政策的演进逻辑

刘景超¹, 刘丽群²

(1. 湖南科技大学 教育学院, 湖南 湘潭 411201; 2. 湖南第一师范学院 教育科学学院, 湖南 长沙 410205)

摘 要:乡村学校是国家公共教育体系中极为重要的一环,乡村学校的建设离不开相关教育政策的推动与保障。新中国成立以来,我国乡村学校建设政策的演进呈现如下逻辑:政策理念从“政治优先”到“效率优先”再到“公平优先”转变;政策目标从追求规模数量到追求质量效益的内涵式发展转变;管理体制从“人民教育人民办”到“乡村学校政府办”转变;政策结构由“单一”向“多元”与“体系化”转变。

关键词:乡村学校;政策变迁;演进逻辑

中图分类号:G62

文献标识码:A

文章编号:1009-413X(2020)04-0064-07

DOI: 10.13763/j.cnki.jhebnu.es.2020.04.010

乡村学校是国家公共教育体系中极为重要的一环,乡村学校的存在与发展,对国家社会的发展具有重要的现实意义。《中国教育现代化2035》中提出“办好乡村学校,推动学校融入乡村振兴发展”,明确了乡村学校建设的重要战略地位和意义。乡村学校的建设离不开相关教育政策的推动与保障。新中国成立以来,党和政府热切关注乡村教育,关注乡村学校建设,不断调整与完善相关政策。乡村学校建设政策的演进历程,正是党和政府不断调整与完善乡村学校办学和管理体制的过程。在这一过程中,政策的着力点往往由于社会条件的不同等原因表现出阶段性的特征。总体看来,新中国成立以来我国乡村学校建设政策体现出如下演进逻辑。

一、政策理念:从“政治优先”、“效率优先”到“公平优先”

(一) 政治优先——“服务工农大众”与“服务农村文化大革命”

1949年新中国成立至1978年改革开放之前,我国乡村学校建设政策体现出鲜明的国家主义“政治导向”。1949年,具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,确立了“教育为工农服务,为生产建设服务”的基本方针。在这一方针指导下,建设乡村学校、发展乡村教育、提高农民的教育文化水平,就不仅是国家教育事业的重心,更是党和政府服务农民,对农村进行社会主义改造的重要手段,是新中国成立后,前

收稿日期:2019-10-16

基金项目:湖南省教育科学“十三五”规划项目“师范教育70年:招生、培养及就业制度变迁研究”(XJK19JGD001)

作者简介:刘景超(1980—),女,湖南永州人,博士,讲师,主要从事课程与教学论研究;

刘丽群(1976—),女,湖南岳阳人,博士,教授,主要从事课程与教学论、教育政策研究。

17 年的一项重要政治任务。1951 年《关于学制改革的决定》中明确提出“我国原有学制有许多缺点,初等学校修业 6 年,分为初高两级的办法,使广大的劳动人民子女难于受到完全的初等教育。”^{[1][P1-2]}充分强调了劳动人民尤其是农民子弟的受教育权利和机会问题,体现学制改革“服务工农大众”的政治意识。为顺利完成建设乡村学校、发展乡村教育的政治任务,国家倡导“用革命的办法办教育”。“革命”意味着艰苦奋斗,意味着发动群众。1951 年,第一次全国初等教育和师范教育会议召开,时任教育部副部长韦恂作《巩固和发展新中国的初等教育和师范教育》报告,提出“特别鼓励和发动群众办学”^{[2][P5]},如“发动群众出工、出料、出钱修建校舍、添置校具、解决公杂费开支、聘请教师等。”^{[2][P6]}此后,在 1957 年召开的全国教育行政会议上和教育部同年发出的《关于提倡群众办学的通知》,以及中央的《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要(修正草案)》等政策文件中均反复提倡群众办学,并进而在 1958 年中共中央、国务院《关于教育工作的指示》中提炼出“两条腿走路”的方针。正是“用革命的办法办教育”,“两条腿走路”和“两种教育制度”才成为合法政策得到贯彻执行;正是发扬革命的艰苦奋斗精神,大量简陋的民办学校、耕读学校才得以发展。此外,“用革命的办法办教育”还体现在政策运行的“革命运动式”特点上,新中国成立后,前 17 年乡村学校建设政策是当时整个国家教育事业的“运动式”发展中的一部分。无论是新中国成立初期的旧教育改造、上世纪 50 年代中期的扫盲运动,还是 50 年代中后期的教育“大跃进”和 60 年代初的教育调整,乡村教育与乡村学校建设无不包含其间并成为教育革命运动的重点和中心。比如在教育“大跃进”运动中,国家以冒进的方式发展乡村教育、兴办乡村学校。1958 年颁发的《关于教育工作的指示》中提出“全国应在三年到五年时间内,基本上完成扫除文盲、普及小学教育、农业合作社社社有中学和使学龄前儿童大多数都能入托儿所和幼儿园的任务。”^{[3][P431]}在此政策引领下,乡村学校规模“大跃进”式扩大而办学质量却无暇顾及,这无疑为此后“文革”期间的乡村教育混乱埋下了伏笔。“文革”十年,革命文件成为乡村学校办学的指挥

棒。1966 年,《关于农村无产阶级文化大革命的指示(草案)》颁布,其中指出“中等学校放假闹革命,直到明年暑假。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。”^{[4][P59]}1967 年,《人民日报》发表主题为《中小学复课闹革命》的社论,号召中小学师生复课闹革命。无论是“停课”还是“复课”,乡村学校的办学活动均以“革命”为核心,正常的教育教学活动遭到严重破坏。1967 年颁发的《中共中央关于小学无产阶级文化大革命的通知(草案)》对学校教育内容进行了明确规定“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’,学习文化革命‘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。”^{[5][P1412]}这一时期,乡村学校规模数量的发展程度,是涉及两条路线斗争的问题。1968 年,《人民日报》发表群众来信——《关于将公办小学下放到大队来办的建议》,引起全国农村积极响应,各地的公社与大队纷纷成立贫下中农学校管理委员会,掌握了农村中小学校的管理权,贫下中农因其政治成份而成为农村教育革命的重要力量,乡村学校数量也迅速增长。

(二) 效率优先——“提高规模效益”以“服务社会主义经济建设”

1978 年改革开放以后,经济建设成为国家工作的重心,早出人才、多出人才、快出人才的教育“效率”问题成为当时教育政策的核心理念,乡村学校建设政策以此为导向不断调整。首先,在办学体制改革与经费投入政策方面,国家采用“少花钱,多办事”的思路来发展乡村教育,以提高乡村学校办学的经济效益。从 20 世纪 80 年代初到 90 年代末,国家出台了一系列关于教育体制改革的政策,允许地方政府收取一定比例的教育附加费。1985 年,《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出可以“多渠道筹措教育经费”。1986 年,国务院颁布了专门的《征收教育费附加的暂行规定》。1993 年《中国教育改革和发展纲要》又进一步提出“征收用于教育的税费”、“多种渠道筹措教育经费”。这种控制投入、扩大产出以提高经济效益的发展农

村教育的政策思路,导致了严重的农村中小学乱收费。其次是“效率优先”导向下的乡村学校布局调整政策。我国长期以来“穷国办大教育”的现实,以及一直以来推行的乡村小学教育普及政策,使国家财政面临一系列办学成本问题,如教师工资、学校资源分配等。20世纪90年代初,如何节约经费成本、提高办学规模效益,已逐渐成为乡村学校发展的决定因素。2001年3月,教育部、财政部发出《关于报送中小学布局调整规划的通知》,首次吹响乡村学校布局调整的号角,十分明确地指出中小学布局调整是“提高办学效益的重要措施”。2个月后,国务院颁发《关于基础教育改革与发展的决定》,提出“因地制宜调整农村义务教育学校布局”,拉开了大规模的乡村学校“撤点并校”的序幕。此后,2003年,财政部《中小学布局调整专项资金管理办法》颁发,划拨专项资金鼓励地方政府“撤并规模小、办学条件差的学校和教学点,扩大办学规模,提高项目学校的规模。”2004年,《关于进一步加强农村地区“两基”巩固提高工作的意见》又进一步提出“稳步推进农村学校布局结构调整工作,提高办学规模和效益。”在一系列政策导向下,各地政府和教育行政部门,开始通过大规模撤并乡村学校及教学点,来提高资源使用效率,从而增加规模效益。

(三)更加注重公平——“城乡一体,均衡发展”,“服务乡村建设”

事实证明,“效率优先”教育政策导致了城乡之间、地区之间以及校际之间严重的教育差距。基于此,进入21世纪以来,党和政府的一系列乡村学校建设政策致力于寻求乡村教育与城市教育、乡村学校建设与城市学校建设之间的均衡发展。首先,国家始终将支持薄弱地区农村义务教育发展、缩小城乡教育差距作为乡村教育与乡村学校建设政策的着力点。国家、部委各层面的乡村教育政策始终关注乡村弱势群体、乡村薄弱学校教育建设,如义务教育免费制的实施、留守儿童教育的关注、加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设等,均体现出鲜明的、体现关怀意识的教育公平导向。其次,针对乡村教育的地区差异,尤其是西部地区和贫困地区的乡村教育发展差距,一方面国家根据各地区财政供给能力,实施

“梯度推进”的发展战略;另一方面,集中国家优势财力重点扶持西部贫困地区的乡村教育发展和乡村学校建设,一系列相关政策相继颁发,如《关于进一步加强农村教育工作的决定》、《关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》、《关于教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)的通知》等,一系列操作性强的精准支持和精确援助有效缓解了落后地区的乡村教育面貌,缩小了乡村教育、乡村学校建设的城乡、地区差距。

二、政策目标:从追求规模数量到追求质量效益的内涵式发展转变

(一)乡村学校大众化时代:扩大规模数量力求普及

从新中国成立到20世纪90年代中期,是我国乡村学校办学的“大众化”时代,国家制定的相关政策重点关注乡村学校规模数量的增长,以实现“村村有小学”的政策目标。

1949年,《中国人民政治协商会议共同纲领》提出要“有计划有步骤地实行普及教育”,由此确立了新中国17年“普及”小学教育的教育发展大方向。1951年,第一次全国初等教育及师范教育会议召开,会议提出“从1952年开始,争取10年内基本上普及小学教育。”^{[6] (P125)} 1956年,《1956年到1967年全国农业发展纲要(草案)》在最高国务会议中通过,《纲要》规定“从1956年开始,按照各地情况,分别在7年或者12年内普及小学义务教育。”^[7] 同年9月召开的中共八大会议上,刘少奇指出“在财政力量许可的范围内,逐步地扩大小学教育,以求在12年内分区分期地普及小学义务教育。”^{[5] (P689)} 1958年的《关于教育工作的指示》要求“全国应在三年到五年时间内,基本上完成扫除文盲、普及小学教育、农业合作社社有中学和使学龄前儿童大多数都能入托儿所和幼儿园的任务。”^{[3] (P431)} 一系列政策均指向乡村教育普及,强调乡村学校数量规模的增长。大跃进时期,“在国家大办教育的同时,出现了厂矿企业、人民公社大办教育的热潮,短短几个月的时间内……全国绝大多数地区,基本上做到了人民公社队队有幼儿园和小学,社社有初中,县县有高中。”^[8] 1965年,第一次全国农村半农半读教育会议召

开,要求乡村教育实行全日制小学与耕读小学两条腿走路的办学方针。据统计,当年农村小学数量猛增至 162.5 万所,较之 1962 年的 63.7 万所增加了近百万所^{[9] [P220]},成为乡村小学发展规模上的历史之最。

“文革”期间,乡村学校建设“只重数量,不求质量”、“形式重于内涵”的特征凸显。这一时期,乡村学校建设问题是教育战线上的阶级斗争问题,将乡村学校办成无产阶级的阵地,并扩大其数量与规模,这是无产阶级向资产阶级争夺教育领导权的斗争战略与目标。1968 年,“公办学校下放到大队”的政策开始实施,1971 年的《全国教育工作会议纪要》中提出“争取在第四个五年计划期间,在农村普及小学五年教育,有条件的地区普及七年教育。”^{[5] [P1482]}“初小不出队(生产队),高小不出大队(村),初中不出公社(乡)”的口号也正是在这样的政策背景下提出的。整个文革时期,乡村学校数量超常规增长,1971 年全国乡村小学数量是 93.1 万所,到 1975 年,全国乡村小学数量达 105.7 万所^{[9] [P220]}。农村初中的数量也迅速蹿升,1965 年全国农村初中 10 906 所,1971 年猛增至 75 720 所,到 1976 年,农村初中数量达到了 1965 年的 11.9 倍;与之相应,1965 年,农村初中生人数占全国初中学生总数的 57.9%,到 1971 年和 1976 年,这一比例分别增至 81% 和 84.4%^{[10] [P45]}。

改革开放后,党的工作重心转移到经济建设上来,普及小学教育仍是乡村学校建设政策的重点。1980 年,中共中央颁布的《关于普及小学教育若干问题的决定》提出要在 20 世纪 80 年代实现全国范围内基本普及小学教育。1982 年颁布的《中华人民共和国宪法》首次以法律的形式明文规定“国家举办各种学校,普及初等义务教育”。1983 年发布的《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》中,针对乡村教育提出“力争在 1990 年前基本普及初等教育”,“普及初等教育的规划和措施,要落实到县和区、乡、社队。”^[11] 据统计,到 1985 年,全国共有乡村小学 76.6 万所,全国行政村 94.1 万个,行政村的村均小学占有率为 0.82,“村村有小学”的格局基本形成。到 1996 年,每个行政村的村均小学占有率又上升至 0.976,至此,“一村一校”的格局得以

稳定^[12]。

(二) 乡村学校小众化时代:注重办学质量,力求优质发展

21 世纪后,我国乡村学校建设进入“小众化”时代,国家相关政策的关注重点转向追求质量的乡村学校内涵式发展。随着城镇化建设的推进以及计划生育政策的实施,农村适龄入学人口大大减少。2001 年,国家对乡村学校实施“撤点并校”的布局调整政策。自此开始,乡村学校数量急剧减少,据统计,到“撤点并校”政策被叫停前的 2011 年,全国共有 58.99 万个行政村,16.9 万所乡村小学和 6.1 万个教学点,每个行政村的小学(包含教学点)占有率不到 0.4,与 1996 年相比,下降了 60%^[12],乡村学校“一村一校”的格局完全被打破,乡村学校建设由此进入“小众化”时代。如果说“大众化”时代的乡村学校建设政策重在教育普及,追求乡村学校规模数量的增长,以确保每一个农村孩子“有学上”的话;那么“小众化”时代的乡村学校建设政策,其着力点在于确保乡村学校与城市学校之间“优质平衡发展”,使乡村孩子享受公平且高质量的学校教育。这一政策目标的转折发生在 2012—2013 年间。2012 年,国务院办公厅颁发《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》,叫停了“撤点并校”政策。2013 年,国家启动义务教育均衡发展督导评估,这之后的一系列政策都更注重乡村学校的内涵发展。如 2018 年中共中央、国务院颁布的《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》中指出“必须坚持把优先发展教育作为推动乡村振兴战略的先手棋,为乡村振兴战略提供有力人才支撑。”^[13] 2019 年颁发的《中国教育现代化 2035》又非常明确地提出要“科学布局农村学校,办好寄宿制学校,保留并办好必要的乡村小规模学校(含教学点)”,以确保“逐步缩小区域、城乡、校际差距,推进城乡义务教育一体化发展,对困难群体精准帮扶,努力让全体人民享有更加公平的教育”。政策目标的这一转变也体现在政策路径的转变上——乡村学校建设的支持性政策逐渐由外在条件改善转向内在深度变革。即由过去的通过加大资源投入、增购硬件设施等方式提升办学效益,到现在的有针对性地培养乡村教师、挖掘并彰显乡村学校办学特色,提升乡村学校内在的教育品质^[14]。简言

之,即由简单的“物力”投入到“脑力”投入转变。

三、管理体制:从“人民教育人民办”向“乡村学校政府办”转变

(一) 确保普及,“人民教育人民办”

从新中国成立一直到20世纪90年代末,我国乡村学校的办学管理体制始终采取“人民教育人民办”的政策。新中国前17年,党和政府将普及小学教育作为农村教育工作的重心,将“村村办小学”作为国家的政治理想与目标。然而新中国百废待兴,教育经费严重不足,“人民教育人民办”、“两条腿走路”就成为当时乡村学校办学的重要方针。这一政策自1950年提出,在50年代中后期得到明确与肯定。1950年3月,政务院颁发《关于统一管理一九五〇年度财政收支的决定》,指出“乡村小学经费由县人民政府随同国家公粮征收地方附加公粮解决。”^{[15][P6]}明确规定乡村学校办学经费的管理办法。1957年3月召开的第三次全国教育行政会议中指出“小学教育的发展必须打破国家包办下来的思想……在农村要提倡群众集体办学。”^{[16][P15]}同年6月,教育部又发出《关于提倡群众办学的通知》。同年10月颁发的《1956年到1967年全国农业发展纲要(修正草案)》又进一步强调“农村办学应当采取多种形式,除了国家办学以外,必须大力提倡群众集体办学,允许私人办学,以便逐步普及小学教育。”^{[15][P205]}1958年,中共中央、国务院在《关于教育工作的指示》中明确提出了“国家办学和群众办学”相结合的“两条腿走路”方针。1959年,《教育部党组关于1959年教育事业发展规划的意见》等文件中继续强调,在国家教育发展中必须贯彻“两条腿走路”的方针。1960年,《关于人民公社办中小学经费的规定》对乡村学校的办学经费问题作出了规定,指出社办小学应力求自力更生,经费筹措办法可以多种多样^{[17][P351]}。可见,“人民教育人民办”“两条腿走路”是新中国成立后,前17年中国乡村学校建设政策的最突出特征。此后,尽管历经文革的教育混乱、改革开放的教育体制改革,一直到20世纪90年代,“人民教育人民办”模式的主流地位一直未曾改变。“文革”时期,乡村学校由人民公社和生产大队办,所有乡村办学经费基本实行民办公助。党的十一届

三中全会以后,党和政府致力于农村基础教育体制改革,将教育管理权更多地下放给地方政府,使地方政府与乡村学校拥有更大的办学自主权,“人民教育人民办”得到了进一步的强调与贯彻。在1980年公布的《关于中央书记处对教育工作指示精神的传达要点》中指出,“要办好小学教育主要依靠基层党委和人民群众,人民的事人民办。”^{[5][P1815]}首次明确提出“人民教育人民办”的观点。1984年,国务院发布《关于筹措农村学校办学经费的通知》,指出“在逐年增加国家对教育基本建设投资和教育事业费的同时,充分调动农村集体经济组织和其他各种社会力量办学的积极性。”^{[18][P392]}并首次确立了“乡人民政府可以征收教育事业费附加”^{[18][P392]}的政策。1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》确立了“县办高中、乡办初中、村办小学”的三级办学体制,同时授权“地方可以征收教育费附加”。1986年,国务院颁发《征收教育费附加的暂行规定》专项政策,进一步强化了地方征收教育附加费的权利。同年《中华人民共和国义务教育法》颁布,从而以法律的形式正式确立了义务教育“地方负责、分级管理”的体制。同年颁布的《关于实施义务教育的若干问题的意见》中又详细规定了“农村教育集体办”的政策,指出“农村中小学校舍建设投资,以乡、村自筹为主。地方人民政府对经济有困难的地方,酌情予以补助。农村集镇建设规划也应包括义务教育设施,所需资金由乡(镇)政府负责筹集。”^{[19][P106]}1987年,《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》中明确提出下一步农村教育工作的重点是县、乡两级职权的划分,尤其强调乡镇管理乡村学校职权的扩大。1992年,《中华人民共和国义务教育法实施细则》获国务院批准,《细则》进一步明确了“以地方为主负担教育经费”的制度。1993年,党中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,提出在国家保证教育事业发​​展所需经费前提下,继续完善分级办学、分级管理的教育体制。综而观之,这一时期国家的相关政策确定了“分级管理,乡镇为主”的乡村学校经费投入与管理体制。

(二) 国家支持,“乡村学校政府办”

新世纪以来,我国乡村学校建设逐步实现了“人民教育人民办”向“乡村学校政府办”的转变。

一方面,一系列调整与完善农村教育管理体制的相关政策的颁布,促成了乡村学校办学承担主体的转变。《关于基础教育改革与发展的决定》(2001年)、《关于完善农村义务教育管理体制的通知》(2002年),以及《关于进一步加强农村教育工作的决定》(2003年),国务院相继颁发的几项政策进一步确认与重申了“国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”^[20]的乡村学校管理体制。与以往不同的是,新机制实现了“把农村义务教育的责任由农民承担扭转到主要由政府承担;把政府对农村义务教育的责任从乡镇为主转到以县为主”^[21]的两大转变。此后,2005年国务院出台《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,进一步从经费保障的角度,建立起中央与地方“分项目、按比例分担”的农村义务教育经费保障机制。一系列政策与规范约束了地方政府全面承担义务教育的供给责任,推动了全国范围内“农民供给义务教育历史终结”之目标的实现。另一方面,与乡村学校管理体制相配套的是义务教育免费政策的逐步推进。2001年,教育部、财政部联合发布《关于对全国部分贫困地区农村中小學生试行免费提供教科书的意见》;2003年,中共中央国务院提出,到2007年,“两免一补”的对象范围要扩大到全国农村义务教育阶段所有贫困家庭;2005年,《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》发布,《通知》规定从2006年春季开始,西部地区农村义务教育阶段学生全部免收学杂费;2008年,国务院常务会议做出“全国范围内免除义务教育阶段学杂费”的决定。至此,义务教育供给责任全面上收、义务教育免费制全面实施,由此终结了农民供给义务教育的历史,乡村学校建设实现由“人民教育人民办”到“乡村学校政府办”的转变。

四、政策结构:由“单一”向“多元”与“体系化”转变

从新中国成立至20世纪90年代末,我国乡村学校建设政策结构相对单一,尚未形成完善的政策体系。新中国前17年,在“教育普及化”的大政方针下,扫盲及建构乡村学校的多元体系成为农村教育工作的核心,乡村学校建设政策以扩大办学规模、扩大教育范围,使更多农民子弟有接

受教育的机会为宗旨。政策的具体内容涉及乡村教育普及、扫盲、扩大办学数量与规模、改革学制等方面。“文革”十年,乡村学校建设政策以“阶级斗争”为导向,内容极为单一,聚焦于乡村中小学开展各种各样的教育革命以及盲目扩大学校规模上。改革开放初期的1978至1984年,乡村学校建设政策聚焦于教育思想的拨乱反正与乡村教育体系的恢复和重建。这一阶段的乡村学校建设政策议题主要指向乡村小学教育的普及与师资建设两个方面。1985—2000年间,乡村学校建设相关政策致力于教育体制改革和教育经费问题。可以看出,新中国成立至2000年以前,我国乡村学校政策历经变革,但各时期政策各有侧重,相对零散,尚未形成多元的政策体系。

进入21世纪,我国乡村学校建设相关政策的范围得到拓展与延伸,分别在校舍建设、经费投入、师资培养与管理、办学形式等诸多方面先后颁发了专项政策。从2004年《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007年)》启动“农村寄宿制学校建设工程”开始,到2006年《农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划实施方案》的颁布,乡村学校建设政策的关注重点发生了标志性转变,开始从乡村学校、乡村教育的宏大叙事转移到乡村学校建设中一些突出、热点、焦点和难点问题专门关注,政策的针对性和实践性大大提升。一方面表现为政策整体性的加强。进入21世纪以来,乡村教育与乡村学校建设的相关政策大量出台,几乎涉及乡村教育与乡村学校建设的方方面面,既有国家层面的宏观导向,又有关于师资培养、办学条件改善、校舍建设等专项政策,还有地方层面的各种扶持政策,如江西、四川两省各地市、县针对留守儿童的政策^[22],这体现了国家对乡村教育与乡村学校建设从财务到人力再到技术等方面的配套支持和系统关注。各项政策之间相互联系、相互作用,形成合力,共同对乡村教育改革、乡村学校建设发挥着综合作用。另一方面,政策的层次性得以凸显。毫无疑问,21世纪以来乡村教育与乡村学校建设的各项相关政策,无论在影响范围还是在作用大小上,均存在一定的差异。如国务院2003年发布的《关于进一步加强农村教育工作的决定》是国家层面的纲领性文件,涉及乡村教育的方方面面,是新世纪以来乡村教

育发展的基本政策。根据这一政策文件,各省市、各地区分别制定了相应的具体政策,这样形成上下有序的政策系列。政策的层次性还体现为“中央一号”文件与国家宏观教育政策、国家专项农

村教育政策之间的层次关系。国家教育主管部门的连续性政策文件、各有侧重的重点突破工程以及各地的改革探索,分层完善了乡村学校建设政策的结构。

参考文献:

- [1] 西北军政委员会教育部初等教育处.用革命精神实施新学制[M].西安:西北人民出版社,1952.
- [2] 国家教育委员会师范教育司.全国师范教育工作会议文件汇编(1-5次)[Z].长春:东北师范大学出版社,1997.
- [3] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第11册)[M].北京:中国文献出版社,2011.
- [4] 本书编写组.无产阶级文化大革命有关文件汇编(第1集)[Z].十堰:湖北省抓革命促生产第一线指挥部编印,1967.
- [5] 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.
- [6] 《中国教育年鉴》编辑部.中国教育年鉴(1949-1981)[M].北京:中国大百科全书出版社,1984.
- [7] 中共中央政治局.1956年到1967年全国农业发展纲要(草案)[J].农业科学通讯,1956(2).
- [8] 杨秀峰.我国教育事业的大革命和大发展[J].人民教育,1959(11).
- [9] 中华人民共和国教育部计划财务司.中国教育成就:统计资料(1949-1983)[Z].北京:人民教育出版社,1984.
- [10] 王慧.中国当代农村教育史论[M].北京:光明日报出版社,2014.
- [11] 中共中央国务院.关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知[J].人民教育,1983(6).
- [12] 曹长德,汪洋.“村小去留”:乡村教育之困与政策选择[J].教育发展研究,2017(6).
- [13] 中共中央国务院.乡村振兴战略规划2018-2022年[Z].北京:人民出版社,2018.
- [14] 刘丽群.我国乡村学校建设的方向性迷失与战略性抉择[J].湖南师范大学教育科学学报,2019(5).
- [15] 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.
- [16] 新华社.第三次全国教育行政会议闭幕[A].新华社新闻稿[C].北京:新华通讯社,1957.
- [17] 何东昌.中华人民共和国教育史(上)[M].海口:海南出版社,2007.
- [18] 本书编委会.2017中华人民共和国教育法律法规全书[Z].北京:中国法制出版社,2017.
- [19] 陈坚.实用农村教育管理[M].长春:吉林教育出版社,1992.
- [20] 国务院.关于基础教育改革与发展的决定[EB/OL].(2001-05-29)[2019-12-11].http://www.gov.cn/ztl/nmg/content_412402.htm.
- [21] 李岚清.近期关于基础教育的谈话[J].人民教育,2002(6).
- [22] 王学男,吴霓.“后撤并时代”寄宿制学校对农村留守儿童关爱与教育的挑战与可能——基于江西、四川两省的调研[J].湖南师范大学教育科学学报,2019(1).

Evolution of Rural School Construction Policy in China

LIU Jingchao¹, LIU Liqun²

(1. School of Education, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan, Hunan 411201, China;

2. School of Education, Hunan First Normal University, Changsha, Hunan 410205, China)

Abstract: Rural schools are an important part of the national public education system. The construction of rural schools is inseparable from the relevant education policies. Since the founding of the PRC, the evolution of China's rural school construction policy is as follows: the policy principle has changed from "political priority" to "efficiency priority and then to "fairness priority," the policy goal has changed from pursuing scale and quantity to pursuing quality and benefit, the management system has changed from "people's education run by the people" to "rural schools run by the government," and the policy framework has changed from unitary to pluralistic and systematic.

Key words: rural schools; policy changes; evolution

[责任编辑 胡燕华]