

改革开放 40 年农村教育的变迁

——基于供给制度与城乡关系的双重视角

刘 秀 峰

(四川师范大学 教师教育与心理学院, 成都 610066)

摘要:从农村教育的供给制度与城乡关系变迁的双重视角去审视改革开放 40 年农村教育的变迁历程,可以将这 40 年大致划分为五个阶段:人民公社制度瓦解后在办学方向与办学体制上的农村教育探索期;农民离土不离乡背景下以“三教统筹”为特征的农村教育变革期;农村人口外流背景下由教育供给不足引发的农村教育困境期;税费改革后城乡一体化发展背景下的农村教育调整期;积极的农村教育政策与农村教育走向不明朗并存的农村教育守望期。

关键词:改革开放;农村教育;供给制度;城乡关系

中图分类号:G63 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2019)01-0054-07

考察改革开放 40 年农村教育的变迁历程,农村教育的供给制度与城乡关系的互动是影响农村教育变迁的两大重要因素,两者同时刻画着农村教育的发展面貌。农村的供给制度为农村教育的发展提供了动力,为我国农村“普九”的实现奠定了坚实的基础。城乡关系的变迁作为农村教育发展的外部条件,影响着农村教育的生存基础与发展面貌。只考察农村教育的供给,不足以反映我国农村教育的全貌,只有从农村教育的供给制度与城乡关系互动的双重角度去考察农村教育的变迁,才有利于更好地把握农村教育的发展历程与趋势。从农村教育的供给制度与城乡关系的变迁双重视角去考察改革开放以来我国农村教育的变迁,大致可分为探索期、改革期、困境期、调整期和守望期这样五个阶段(如表 1 所示)。

一 人民公社制度瓦解后在办学方向与办学体制上的农村教育探索期(1978—1985)

表 1. 改革开放后农村教育特征的变迁

时期 视角	1978— 1985	1985— 1992	1992— 2000	2000— 2012	2012—
供给 制度	公社集 体为主, 探索群 众办学	分级管 理,以 乡为主	分级管 理,以 乡为主	以县为 主	以县为 主,注 重统筹
城乡 关系	城乡开 始互动	离土不 离乡	城镇化 加速	城镇化 加速	城镇化 加速
治理 方式	城乡分治			统筹城乡	
农村教 育特点	自发探 索	改革实 验	陷入困 境	政策调 整	困惑守 望

改革开放的对内改革始自农村,1978年由安徽凤阳小岗村开始的农村家庭联产承包责任制,打破了以往“吃大锅饭”的人民公社制度,“一大二公”的人民公社制度开始走向式微,农村教育的供给制度面临挑战。同时,农村的改革,使得农村农业生产的活力

收稿日期:2018-09-12

基金项目:2015 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“三十多年来我国义务教育学术思想史研究”(15YJA880037)。

作者简介:刘秀峰(1985—),男,山西岚县人,博士,四川师范大学教师教育与心理学院副教授、硕士生导师,主要从事农村教育和中国教育史的研究。

被激发,农村教育的办学方向也需要作出调整。

(一)探索“为农”服务的农村教育办学方向

面对农村改革所带来的农民生产积极性的提高和农业生产对农业科技的极大需求,农村教育是依然我行我素地进行升学教育,还是进行改革,为农村经济社会发展提供科技动力呢?这是改革开放初期摆在农村教育面前的一道难题。当然,能够升学、摆脱农村几乎是所有农民的愿望,但是,在当时我国教育普及程度不高、升学率低,而城市和工商业劳动力市场又无法接纳这些失学者的情况下,回乡服务农村社会成为农村学生毕业后的无奈选择。

而家庭联产承包责任制的实施,让一些地区农民对学习农业科学技术表现出极大的积极性。如湖南桃江县的一些农村,“过去一个生产队有个把懂得农业技术的人,作些指导,似乎就可以过得去,现在的情况却完全不同了。按照农民的说法,叫做‘联产’又‘联心’,户户都关心生产,人人都真心实意要学习技术。因此,农村业余教育的群众基础,比过去的任何时候都要广泛和深厚得多。过去在农村开展业余教育,往往要去‘劝学’,现在是广大农民来‘求教’,这是一个重大的变化,它标志着农村业余教育的一派大好形势”^[1]。正是这种农村内部有需求、外部又没有“拉力”的状况,为农村教育服务农村经济社会发展提供了广阔的空间,不少地区主动将农村学校的办学方向进行调整,将农村教育的办学方向转移到为农业现代化服务上来。如湖南省桃江县针对农村社会的需要,大力发展农村职业教育,“由单一的抓普通教育,进而发展到普通教育、业余教育、幼儿教育一起抓”^[2]⁷⁰⁷,这里已经有了初步的“三教统筹”思想的酝酿。

为了更好地发挥农村教育服务农村建设的作用,调整农村教育结构,发展农村职业教育,势在必行。1980年,国务院批转教育部、国家劳动总局《关于中等教育结构改革的报告》指出:“县以下教育事业应当主要面向农村,为农村的各项建设服务”,提倡将部分普通高中改为职业(技术)学校、职业中学、农业中学^[3]⁵⁷⁷。1983年5月,中共中央、国务院发布《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》,进一步明确了农村学校的办学方向,指出:“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,一定要适应广大农民发展生产,劳动致富,渴望人才的要

求,一定要引导广大学生热爱农村,热爱劳动,学好知识和本领,必须通过宣传教育,采取切实措施,纠正目前社会上片面追求升学率的倾向”^[3]⁵⁷⁸。

(二)探索依靠群众,分级办理农村教育的体制

人民公社时期,乡村社会的一切权力都集中于国家,包括公社、大队、小队等各个层级都是一个单纯接受党中央指令的受控体,国家包办乡村社会一切事务,农村教育作为农村公共服务的基本组成部分,自然也全部由国家包办。当时教育部门举办的农村中小学办学经费以国家预算拨款为主,社队集体和个人各承担一部分,而社队集体办学则以公社集体收入为主,国家给予一定补助,个人承担少量学杂费。但是,当家庭联产承包责任制实施后,由于原有的人民公社、生产大队、生产队体制因包产到户的推行受到巨大冲击,农村学校的举办面临危机。面对社队办学的困难,一些地方发扬我国群众办学的优良传统,推动群众办学。《桃江县委关于发展农村教育事业的情况报告》中指出:“目前国家教育经费不足,在这种情况下,我们把国家拨给一点,群众自筹一点,学校勤工俭学解决一点,这三种办法结合起来,发展了各类教育事业。”“广大农民群众迫切要求文化翻身,改变农村经济、文化落后的面貌,宁肯省吃俭用,也愿意在教育孩子上花点钱。他们对于兴办学校表现出了极大的社会主义积极性。”^[2]⁷⁰⁶

如果说桃江的做法没有形成具体的制度的话,河北省委书记高扬所提出的《关于办好农村中小学的意见》,因受到上级部门的重视,影响更大。1983年2月,时任河北省委书记高扬在调研的基础上撰写了《关于办好农村中小学的意见》,提出了“将小学、初中划归民办,即分别由农村社队负责办;高中、师范、农中、其他职业中学及每县一两所或三四所作为示范的初中由国家办”等“八条意见”^[4]¹²⁹。这八条意见实质上是人民公社化时期办学模式的延续,被称为“侯王建议的翻版”。将小学、初中划归民办,这在人民公社化时期有一定的社会基础,但在实施家庭联产承包责任制后,却有加重家庭和乡镇财政负担之嫌。但这一“河北模式”却得到上级部门的认可,成为后来农村基础教育“地方负责、分级管理”教育体制的源头。

二 农民“离土不离乡”背景下以“三教统筹”为特征的农村教育改革期(1985—1992)

前一阶段农村教育改革探索的成果,在1985年

召开的全国教育工作会议上被确立下来,会后颁布的中共中央《关于教育体制改革的决定》中关于农村教育的规定,成为随后这一时期农村教育改革的纲领。这一时期农村教育的改革主要集中在如下两个方面。

(一)分级管理的农村教育体制的推进

改革开放后,我国开始纠正计划经济时代“统得过死”的弊病,实行权利下放,我国教育管理和支出责任也开始了由集权到分权的演进过程。这一时期,我国财政打破了人民公社化时期统收统支,“吃大锅饭”的格局,实施财政承包制,“划分收支,分级包干”,也即“分灶吃饭”,这样在一定程度上增加了地方的财力。在扩大地方自主支配自有财力权限的同时,中央政府各项权力下放,给予地方发展地方各项社会事业的活力。

改革开放初期,地方上探索的依靠群众办学的经验,正好契合了国家“下放权力”的改革方向。这样,在1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中,将这种办学体制确立了下来,提出“把发展基础教育责任交给地方”,“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”,“为了保证地方发展教育事业,除了国家拨款以外,地方机动财力中应有适当比例用于教育,乡财政收入应主要用于教育。地方可以征收教育费附加,此项收入首先用于改善基础教育的教学设施,不得挪作他用”^{[5]187-201}。在这一政策指导下,农村义务教育基本形成了县、乡、村三级办学,县、乡两级管理的格局,这一改革举措在保障地方推行义务教育的同时,加大了地方政府特别是乡、村两级举办义务教育的财政负担。

在中央对地方和基层财政的支持和转移支付的能力有限的情况下,乡镇财政紧缺是一个普遍的现象。乡镇政府通过控制村委会,把财政负担转嫁到农民身上,实际上加大了农民的教育支出负担,也就是形成了人们所说的“人民教育人民办”。这一政策也为20世纪90年代我国农村教育的办学困境留下了隐患。

(二)“三教统筹”的农村教育改革实验

如前所述,改革开放初期,为了适应农村社会发展的需要,各地开始扭转农村教育片面追求升学率的倾向,调整农村教育结构,大力发展职业技术教育,为农村经济社会发展服务。这一探索在1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中予以肯定与

推广,《决定》提出:“调整中等教育结构,大力发展职业技术教育。”在这种背景下,我国启动了农村教育综合改革的大规模实验。1987年2月,国家教委在对阳原等县充分调研的基础上,与河北省政府共同决定在阳原、完县、青龙三县建立农村教育改革实验区,农村教育改革由自发行动转向国家推动。此后,农村教育综合改革向全国推进。1989年,国家在全国设立了116个农村教育综合改革实验县,实验区遍布全国。

这一时期的农村教育改革突出综合性。一方面,强调普通教育、职业教育和成人教育的“三教统筹”;另一方面,强调农业、科学、教育的“农科教结合”。如山西的前元庄改革实验,探索出了村校一体、三教统筹的农村教育发展模式。由校长兼任村长,农村经济发展和教育发展同步规划,同步实施,相互促进。学校教师被聘为村委会的“智囊团”,共同参与对全村经济建设和教育发展重要问题的决策。学校专任教师兼任成人教育的文化课教师,有专长的农民受聘兼作学校劳技课和实习的指导教师。资源共享,学校的图书、实验仪器等向全村农民开放,村里的果园和大田作物为学生实验和实习提供基地,使农村教育直接为农村经济发展服务、为提升农民的素质服务。同时,实施三教统筹,在教育内部实行基础教育、职业教育、成人教育的“三教统筹”,学校设学前教育、小学、初中和成人教育几个部分,基础教育与成人教育相互渗透,职前教育和职后教育相衔接。初中劳技课突出农村特点,力争使学生掌握一至两门实用生产技术,初中毕业生不能继续升学的,转入本校成人教育继续学习,教学目标是使学生“升学有基础,回乡有技能”^{[6]177-183}。

农村教育综合改革在农村人口外流不大的状况下有其存在的合理性。20世纪80年代,城乡人口互动不频繁,农村劳动力流动就业仍处于萌芽状态,人口流动主要是“离土不离乡、进厂不进城”的就地转移,大量农民在家乡附近实现了非农就业,劳动力的远距离、跨区域流动很少发生。这种相对稳定封闭的农村环境,为农村教育综合改革提供了良好的外部环境,也使得这一时期的农村教育综合改革能够有效推动农村当地经济社会的发展。

三 农村人口外流背景下由教育供给不足引发的农村教育困境期(1992—2000)

1992年党的十四大后,随着市场经济制度在我

国逐渐建立,民营经济快速发展,同时随着户籍与粮食供应脱钩,人口的城乡流动开始加大。这一时期乡镇企业发展高潮开始衰退,农村人口不再像1980年代一样采取“离土不离乡,进厂不进城”的农村内部就地转移的方式,而是掀起了规模庞大的农民工进城运动。据城镇化发展阶段论(纳瑟姆曲线),到1995年前后,我国城镇化进入加速阶段。农村教育发展的外部环境发生急剧的变化,注重内部结构调整的农村教育改革陷入了困境。

(一)农村人口外流,农村教育综合改革面临危机

在城乡关系发生巨大变化的情况下,我国农村教育的改革没有能够及时回应这种变化,使得农村教育改革陷入了窘境。如1995年山西省政府发出在全省山区农村开展学习、推广前元庄实验学校经验活动的号召,吕梁地区也多次发出类似的号召,但是阻力重重,没有取得预期效果。“当地自然条件实在恶劣,即使学生学会了科学种田、种葡萄,收入也难有大的提高,一场早灾、一场连阴雨就可能毁了他所有的科学成果。相反,该村外出打工的人,每人每年至少要带回来1万多元钱。因此,就连兼任村党支部书记的康毅,也不再坚持非要把人才留在农村不可,而是以‘大量往外输出人才’为荣”。随着国家城镇化建设战略的推进,肯定有越来越多的农村人口往城镇转移,这也是前元庄实验学校无法回避的一个现实。就在前元庄实验面临危机之时,学者专家仍在不断鼓吹前元庄实验的成功,结果导致“‘典型’越拔越高,维持‘典型’的压力越来越大”^[7]。90年代中期以后,当改革典型成为一种模式以后,改革就开始滑向形式主义。

在城乡关系发生变化的情况下,我国农村教育的政策却依然坚守“为农”服务的基调和“三教统筹”的原则,将农村教育改革的视野局限于农村场域之中,使得农村教育的改革跟不上时代的步伐,农村教育的改革陷入困境。如有学者提出:“三教统筹”是在城乡区隔的年代,着眼于农村社会内部教育资源整合而提出的。农村各类型教育之间倡导兼顾与统筹,有很多局限性,没有考虑城乡教育资源的统筹,没有城乡一体化的整体设计。显然,农村教育继续倡导“三教统筹”有些封闭、保守^[8]。快速的城镇化,在冲击着80年代农村教育改革进程的同时,更为严重的是使农村教育面临更为严峻的人口流动、生源

流失的艰难处境。90年代中后期,留守儿童、流动儿童问题开始出现,农村教育呈现出新的亟待解决的问题。

(二)因教育管理层级太低,导致农村教育出现办学困境

从1994年开始的“分税制”改革,使得地方财政资源收入进一步减少,出现“中央财政很好过,省级财政也好过,市级财政过得去,县级财政真难过,乡级财政没法过”的现象,然而相应的事权却通过目标考核的形式逐级下放,最终承接“包袱”的乡镇政府,在财政资源日益短缺的情况下不得不把“压力”转嫁给村级组织和农民,导致基层政府与乡村社会的关系紧张,农村群体性事件频发。

在这种状况下,“地方负责,分级管理”的基础教育管理体制暴露出了自身的问题,全国各地尤其是贫困地区的地方政府,主要是乡镇政府、村委会和学校自身在推动“普九”达标的过程中,不得不依靠政策性举债来进行教学及辅助用房、学生生活用房、校园维修建设、教学仪器设备购置等学校建设与维护,形成了全国普遍存在的“普九”欠债问题。此外,由于地方政府举办义务教育经费不足,曾引发了全国性的农村教育拖欠教师工资的现象出现。

这一时期,虽然在国家强有力的政策推动下,农村义务教育普及成效显著,但是“普九”的成效并不能掩盖农村教育发展的困境,农村教育发展的方向已不能再局限于服务农村经济建设,农村教育发展的路径也不能再依靠内部的教育结构调整,农村教育的政策必须作出重大调整。

四 税费改革后城乡一体化发展背景下的农村教育调整期(2000—2012)

本世纪初,随着“三农”问题的凸显,国家开始从我国城乡关系发展的大趋势中反思农村政策,认识到我国已进入以工促农、以城带乡的新阶段,有必要给予农村倾斜性的政策支持,开始执行“多予、少取、放活”的“三农”工作方针,为农村、农民“减负”。2000年3月2日,中共中央、国务院发出了《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,决定进行农村税费改革试点,减轻农民税费负担。2003年,我国召开了建国以来首次农村教育工作会议,国务院印发了《关于进一步加强农村教育工作的决定》,指出要“把农村教育作为教育工作的重中之重”,明确提出新增教育经费主要用于农村的要求,农村教育改革

进入新的调整期。

(一)提高教育管理层级,确立“以县为主”的农村教育管理体制

本世纪初的农村税费改革对农村社会治理产生了深远的影响,有人将农村税费改革称为是继“大包干”后农村的第二次革命性改革。农村税费改革,取消了乡镇统筹和农村教育集资等专门向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,在减轻农民负担的同时,却加重了地方政府举办教育的负担。

针对税费改革后农村义务教育经费筹措上出现的问题,2001年,中共中央、国务院发布的《关于基础教育改革和发展的决定》中提出:“实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制。”把举办农村义务教育的责任由主要依靠群众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。应该说,自实行这种义务教育经费体制后,许多原来由于经费困难导致的问题,如教师工资的拖欠问题,基本得到了缓解。但是,在推动义务教育均衡发展的大背景下,由于中西部之间、县域之间经济社会发展的差异仍存在,“以县为主”的政策仍显得乏力,义务教育的管理层级仍有待进一步提高。

2005年,国务院发布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,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机制,中央重点支持中西部地区,适当兼顾东部部分困难地区。这就使得农村义务教育的经费进一步得到了保障。随着义务教育经费保障机制的实施,我国义务教育于2008年真正实现了城乡全面的免费,义务教育终于“名至实归”,“普九”欠债也逐步得到化解。

税费改革后,随着“以县为主”政策的落实,农村学校的管理体制也发生了重大的变化。由于税费改革后,农村学校人、财、事权收归县教育局管理,乡镇对农村教育的管理职权降低,乡镇教委失去了存在的必要,在此背景下,我国很多地区撤销乡镇教委,建立中心校制度。同时学校内的财务管理制度也发生了很大的变革,由以往的校账乡管,变为校收一县管一校用,农村学校经费使用更加科学、规范。

(二)城镇化裹挟下的农村教育“拯救”运动

随着城镇化的迅速推进和农村适龄儿童数量的下降,使得农村中小学生源大量减少,不少地区出现

了“空壳学校”“麻雀学校”。为此,我国于2001年开始了新一轮的中小学布局调整。“小学进乡”“初中进城”成为这一轮学校布局调整的特征,全国很多地区在推动小学撤并的同时,启动了“农村初中进城工程”。如山东省平原县,陕西省潼关县,辽宁省黑山县、喀左县,江西省分宜县,广西壮族自治区平果县、资溪县,黑龙江省杜尔伯特县等,将县域内的乡镇初中全部撤并,通过新建和扩建县城初中的方式,使乡镇初中全部进城。

农村中小学布局调整促进了教育资源的合理配置、提高农村学校的规模效益,对提高农村学校的教育质量起到了一定的作用,但是布局调整也引发了一些新的问题与争议,在配套政策不健全的情况下,盲目撤并学校,导致各种问题出现,如校车事故频发、寄宿制学校建设不够、学校生活教师编制缺额、学生的餐饮问题、城镇学校巨型化、学生的家庭教育缺失等问题。还有学者认为:“农村学校的撤并引发了程序正义、学校规模与机会公平等政策议题”,学校进城并不是对农村教育城镇化的正确理解^[9]。

在学校布局调整之外,为了促进农村教育的发展、遏制农村教育衰败,推进城乡教育均衡发展,统筹城乡教育也成为这一时期农村教育发展的一条路径。2005年,教育部发布《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,要求“统一思想认识,把推进义务教育均衡发展摆上重要位置”。教育部分别于2008年和2009年在重庆市与成都市建立统筹城乡教育综合改革实验区进行试验。在这种背景下,各地进行了“统筹义务教育均衡发展”,“促进城乡义务教育一体化”等改革实验。如成都市探索出了以市域统筹为纲领、以区县联盟为框架、以学校结对为基础、以要素流动为纽带的城乡教育发展互动联盟运作机制,试图通过结对与联盟的方式,将城市优质教育资源输送到农村地区,促进农村教育的发展。

但是,采用统筹城乡的思维,推进城乡教育互动是不是能有效遏制农村学校生源的流失却是存疑的,“以城带乡的乡村教育城镇化之路,思路是很清晰的,试图通过城市优质学校对农村薄弱学校的帮扶,通过品牌、师资的输出,带动农村薄弱学校的发展。但是农村教育发展的根本在于农村自身的发展,城市教育对农村教育的帮扶并不能够直接促进农村的发展。只要城乡之间存在差距,农村的‘推力’和城市的‘拉力’存在,教育中最重要的两大要素

学生和教师就有着向城转移的‘动力’，好的生源流失后，再好的教育帮扶都无济于事。”另外，靠行政手段推动教育资源的“向农性”流动并不可靠。现实中，城乡教育互动发展，在很大程度上变成上级的一种任务，学校和教师在这一过程中扮演着被动的角色，被动地完成着上级要求完成的交流次数和人数的任务^[10]。

因此，虽然政府对农村教育的供给不断增加，但在城镇化的裹挟下，农村教育并未走上良性发展之路。对于如何挽回农村教育发展的颓势，学术界尚未达成一致见解，实践中也尚未形成一种有效的治理思路。

五 积极的农村教育政策与农村教育走向不明朗并存的农村教育守望期(2012年至今)

针对“乡村衰败”的种种迹象，2012年，党的十八大提出了走新型城镇化道路的战略思想，城镇化不是要抛弃乡村，也不仅仅是把乡村建成城市，而是要让乡村“居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”，也就是要彰显乡村的特色。2017年，党的十九大又提出实施乡村振兴战略。在此背景下，我国农村教育政策呈现出更加“积极”的倾向。

(一)实施积极的农村教育政策，重视乡村小规模学校发展

2012年，国务院办公厅出台的《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，提出“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校”，“办好村小学和教学点”^[11]的主张。这一政策的出台，可以看作是农村教育政策的一大转捩点。之后农村学校的撤并与大肆的进城运动开始放缓，农村教育的价值与特色被予以重估。农村小规模学校的存在价值开始被重视，“教学点作为公共服务体系延伸到偏远乡村的微型教学机构，长久以来因城乡二元发展观和规模效益价值观的影响而被忽视，教学点不计入校数、属性不清、投入不足。在国家大力发展农村教育的今天，存在价值又因城镇化进程受到了困扰”，“我们必须认识到城镇化不是农村发展的对立面，教学点是边缘化人口权利保障、农村繁荣和国家的需要，应给予教学点以平等的学校地位，认可复式教学的价值，遵守弱势优先原则倾斜投入”^[12]。2018年5月，国务院办公厅发布《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》，指出：“办好两类学校，是实施科教兴国战略、加快教育现代化的重

要任务，是实施乡村振兴战略、推进城乡基本公共服务均等化的基本要求，是打赢教育脱贫攻坚战、全面建成小康社会的有力举措。”“要防止过急过快撤并学校导致学生过于集中，又要避免出现新的‘空心校’。”^[13]在重视农村小规模学校与教学点办学的同时，乡村教师的地位在这一时期也被提到了前所未有的高度。与国家在农村教育政策上的“积极”相反，农村教育在现实中却陷入走向尚不明朗的境遇。

(二)农村人口流失，削弱农村教育根基，农村教育的走向尚不明朗

随着城镇化的迅速推进，我国农村教育呈现出“两极化”的倾向，部分地理环境较好的农村走向社区化，人口趋于集中，实现“村改居”，农村学校转变为城市学校；而部分地理环境一般、交通不便的乡村则走向衰败，人口流失，留下“走不动”也“走不了”的少部分人口“留守”在农村，形成小规模学校与教学点办学问题。在国家积极的农村教育政策的调控下，部分农村学校在“守望”中坚持办学。一些教育条件一般的县，基础教育的学生流失向低龄化发展，严重困扰着县域教育的良性发展。面对农村教育的困境，是坚守农村还是主动城镇化，学术界形成了不同的认识。一些学者认为农村学校应该坚守，认为“学校进城”并不是对农村教育城镇化的正确理解，认为当前应该做的最重要的事是遏制乡村教育衰败，城乡教育一体化不是农村教育城镇化，应倡导“积极过程主义的教育现代化”实践观^[14]；另外一些学者则认为，应正视农村教育城镇化的潮流，“农村学校的撤并与布局调整并非地方政府头脑发热，主观臆断，根本上是由于城市化进程的加快引发农村学生大量向城镇流动所致，空心村、空壳校、城镇化潮存在着前因后果关系”，“只有站在城镇化迅猛推进的大背景下考量农村社会所发生的一切，我们才不会因农村学校的迅速瓦解而惊慌失措”^[15]。我们认为，农村小规模学校与教学点问题是城镇化进程中农村社会出现的短暂阵痛，随着我国脱贫攻坚的深入与乡村振兴政策的落实，部分不宜居住的深度贫困地区的农村人口也将实现整体搬迁，这样小规模学校或教学点问题或许将迎刃而解，农村教育的面貌也将发生整体转向，农村教育城镇化仍是不可逆转的时代潮流。

六 反思

改革开放40年，我国农村教育的发展受到了农

村供给制度与城乡关系互动的双重影响。随着时间的推移,农村教育的供给制度越来越完善,农村教育的供给也越来越充分,但是城镇化的发展与农村人口的向城流动却使得农村教育的供给逐渐“无用武之地”,有似“子欲养而亲不待”的困惑。国家在有能力提供充分的农村教育供给之时,农村社会却显现出支离破碎之境。

总结改革开放后农村教育发展的成败得失,有两方面值得我们反思。

第一,应进一步加大农村教育供给,提升农村教育管理的层级。农村教育的发展在很长一段时间陷入困境,其原因就是农村教育的管理层级太低,县级以上政府财政投入不足。2001年,确立“以县为主”的投入机制后,农村教育的面貌才得以改善。但是,

为适应农村教育更大范围内的均衡发展,还必须进一步推进农村教育供给侧改革,加大中央和省级财政在农村教育中的投入比例,以实现县域、市域、省域甚至全国农村教育的均衡发展。

第二,应将农村教育的发展放入到城镇化发展的大背景中去制定农村政策,避免农村教育政策的封闭性与滞后性。改革开放后,我国农村社会的面貌随城镇化的发展而变迁,20世纪80年代行之有效的“农村教育综合改革”曾因城镇化的快速推进而变得低效甚或无效。当前不顾城镇化的潮流,一味地去“拯救”乡村教育,制度化地将不情愿留在乡村的儿童留下来,可能也只会得到适得其反的效果。我们应正视农村教育城镇化的潮流,主动推动农村教育城镇化,以城镇化思维破解农村教育难题。

参考文献:

- [1]刘雪初.稳步发展的桃江县农村教育[J].人民教育,1983(2):5-8.
- [2]《中国教育年鉴》编辑部.中国教育年鉴(1949~1981)[G].北京:中国大百科全书出版社,1984.
- [3]国家教育委员会政策法规司.中华人民共和国基础教育现行法规汇编[G].北京:北京师范大学出版社,1993.
- [4]《中国教育年鉴》编辑部.中国教育年鉴(地方教育)(1949—1984)[G].长沙:湖南教育出版社,1986.
- [5]中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编(中)[G].北京:人民出版社,1986.
- [6]刘辉汉,裴树本.来自贫困地区的探索与实践:张家口、吕梁地区教育综合改革实验研究成果[M].北京:人民教育出版社,1997.
- [7]石破.前元庄实验[J].南风窗,2004(8):42-45.
- [8]袁桂林.农村教育政策的误区与建言[J].中国农村教育,2010(2):10-13.
- [9]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):22-30.
- [10]刘秀峰.城镇化背景下农村教育发展的路径选择[J].现代教育管理,2016(5):39-42.
- [11]国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见[EB/OL].(2012-09-06)[2018-08-08].http://www.gov.cn/zwzk/2012-09/07/content_2218779.htm.
- [12]任春荣.城镇化进程中教学点问题与建设策略[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015(4):145-152.
- [13]国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见[EB/OL].(2018-05-02)[2018-08-08].http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-05/02/content_5287465.htm.
- [14]邬志辉.乡村教育现代化三问[J].教育发展研究,2015(1):53-56.
- [15]胡俊生,李期.空心村·空壳校·城镇化潮——农村教育的困境与出路[J].甘肃社会科学,2014(5):6-9.

[责任编辑:罗银科]