

# 中国当代农村教育

史论

王慧 著

高校学术经典文库



光明日报出版社

# 中国当代农村教育

史论

王慧 著

高校学术经典文库



光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国当代农村教育史论 / 王慧著. -- 北京: 光明  
日报出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5112 - 6469 - 5

I. ①中… II. ①王… III. ①乡村教育—教育史—中  
国—现代 IV. ①G729. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 090026 号

中国当代农村教育史论

著 者

责任编辑: 祝 菲

封面设计: 中联学林

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: [gmcbs@gmw.cn](mailto:gmcbs@gmw.cn) [zhufei@gmw.cn](mailto:zhufei@gmw.cn)

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 270 千字

印 张: 16

版 次: 2014 年 6 月第 1 版

印 次: 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 6469 - 5

定 价: 48.00 元

版权所有 翻印必究

# 序

中国是一个农业大国，农村人口众多。农村教育是我国教育的重要组成部分，它涉及亿万农村中小学生的健康成长和亿万农民素质的提高，关系到农村经济、社会的发展和全面小康社会的建成，在整个教育体系中占有举足轻重的地位，发挥着“基础性、先导性、全局性”至关重要的作用。

新中国成立60多年来，农村教育走过了一条艰难、曲折的发展道路，先后经历了20世纪50年代末的盲目“跃进”和十年“文革”畸形发展等错综复杂的过程，这期间，农村教育的发展有冒进和萎缩，也有飞跃与缓行，甚至还有停滞与倒退，直到20世纪80年代中期以后，以农村教育综合改革试验为契机，以《中共中央关于教育体制改革的决定》、《教育改革和发展纲要》、《关于基础教育发展与改革的决定》以及《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》为政策导向，农村教育才步入了健康发展的轨道，但因农村经济、自然条件的限制和城乡二元社会结构的羁绊，农村教育仍然是整个教育体系中最薄弱的环节，特别是农村基础教育发展大大落后于城市教育基础教育，农村教育发展依然是步履艰难。因此，从当代农村教育发展历程中探求症结，把握其内在的发展规律，为今后农村教育发展提供一定的历史借鉴，不仅十分必要，而且十分重要。

当代史因其发生时距短，往往使人能够清晰地感受到它的脉动和余波，因而，对当代史的研究具有更强的现实意义。目前，我国对农村教育史研究的成果多集中在近代乡村教育运动史方面，而对当代农村教育研究的成果多集中在问题、对策研究方面，从历史的角度探讨当代农村教育发展过程和规律的研究成果凤毛麟角，已有的研究成果在体系和内容方面都存在一些不足，需要进一步完善。因此，无论从教育史研究的角度来说，还是从农村教育研究的角度来

说，当代农村教育史研究都是一个亟待加强的领域，有较为重大的学术价值和应用价值。

本书对中国当代农村教育发展进行了全面、客观地研究，真实记录了和反映了新中国60年农村教育曲折的发展历程，深入挖掘了制约农村教育发展深层次问题，对影响农村教育发展的诸多因素进行剖析，并总结了60年农村教育发展的历史经验。本研究集历史研究、现实问题研究和理论研究于一体，历史分期划分合理，史料充分翔实，注重对史料和问题的理论分析。在研究方法上，将定性研究与定量研究有机结合，运用大量统计数据反映各个时期农村教育发展的状况及问题，数据真实可靠。本书还爬梳整理了《当代农村教育大事记（1949~2009）》，具有较高的史料价值，对后续研究当代农村教育史具有开拓和引领意义。可以说，该研究丰富和充实了我国当代农村教育史研究的宝库，拓展了中国当代教育史研究的新领域。

本书是作者在其博士学位论文基础上修改完成的。作者历经八年精心雕琢，对原博士论文的体系、内容和研究方法等方面做了不少改进。原博士论文侧重体制、政策、问题、归因、对策的研究，修改后的书稿，侧重农村教育发展的历史研究，以新中国60年农村教育的历史发展为研究对象，全面、系统、客观地展现了当代农村教育的历史图景，充实了史料，丰富了内容，研究方法也更加多样化。作为她的博士导师，我为她在毕业后多年仍能孜孜以求地不断完善自己博士论文、潜心探求而感到无比欣慰，也希望她今后能够继续保持严谨求实的学风，不断取得更加丰硕的成果。

欣闻书稿即将出版，诚为可贺之事，是为序。



2014年3月

（序作者系河北省政协副主席、河北省社科联主席、国务院政府特殊津贴获得者、教授、博士生导师）

# 目 录

## CONTENTS

引 言 .....	1
<b>第一章 农村教育的奠基与初步探索(1949 ~ 1965) .....</b>	<b>4</b>
第一节 发展农村教育的指导思想	4
第二节 农村教育体制与政策	8
第三节 农村各类教育的发展	18
第四节 对十七年农村教育发展的评价	34
<b>第二章 农村教育的重创与畸形发展(1966 ~ 1976) .....</b>	<b>40</b>
第一节 农村的“教育革命”	40
第二节 农村教育的畸形发展	42
第三节 “文革”农村教育发展的特殊性	47
<b>第三章 农村教育的恢复与稳步发展(1977 ~ 1984) .....</b>	<b>54</b>
第一节 农村教育的拨乱反正	54
第二节 农村教育的稳步发展	65
第三节 农村教育改革的酝酿	71
第四节 农村教育改革的初步探索	79
<b>第四章 农村教育综合改革和全面发展(1985 ~ 1993) .....</b>	<b>89</b>
第一节 农村教育综合改革的动因	89

第二节	农村教育综合改革的政策依据	96
第三节	农村教育综合改革的进程和内容	102
第四节	农村教育综合改革的成效和存在的问题	113
<b>第五章</b>	<b>农村教育深入改革和重点发展(1994~2009)</b>	<b>122</b>
第一节	农村教育面临的新形势和严峻问题	122
第二节	农村教育政策的调整	140
第三节	农村教育综合改革的深化	146
第四节	以实现“两基”为重点的各类农村教育的发展	153
<b>第六章</b>	<b>对当代农村教育发展若干问题的思考</b>	<b>166</b>
第一节	农村教育发展存在的深层问题	166
第二节	制约农村教育发展的因素分析	170
第三节	当代农村教育发展的历史经验	177
<b>结 语</b>		<b>180</b>
<b>附 录</b>	<b>当代农村教育大事记(1949~2009)</b>	<b>183</b>
<b>主要参考文献</b>		<b>240</b>
<b>后 记</b>		<b>247</b>

# 引言

中国是一个农业大国。自古以来，农业就是国家的经济的命脉，“有国者，必以人为本。固本者，必以食为先”<sup>①</sup>；“富国之道，莫尚于务农”<sup>②</sup>。因此，农业被广泛受到重视。中国还是一个农民大国，在相当长的历史时期里，从事农业生产的人口一直占中总人口的绝大多数，农民成为最大的社会群体。从某种意义上说，中国社会的核心问题是农村问题，而农村问题的核心是农民问题。

18世纪，西方产业革命揭开了工业文明的序幕，人类进入了一个崭新的时期，也使农业文明与工业文明的差异及冲突凸显。19世纪60年代，在西方工业文明的冲击下，晚清政府开启了现代化进程，西方现代工业文明与中国传统农业文明的矛盾日益突出，传统的农村和农民面临严峻挑战。与城市相比，近代以来农村的发展是失衡的、落后的，农民一直沿用手工生产方式，从事自给自足的小规模生产和经营，商品化程度低，生产效率低下，生活方式单一，受教育程度低，1898年，清政府下令各省书院改学堂，各地农村纷纷筹建公立或私立的新式小学堂。1904年，癸卯学制问世，这是一个临摹西方工业化国家、以城市青少年教育为主体的学制样本，在中国农村很难试行，以至于颁行数年，农村教育面貌依旧：文盲仍然充斥，非正规的私塾教育与正规的学校教育并存，近代科学知识没有被广泛地介绍到农村，现代教育难以在农村推行，落后的农村教育严重阻滞农村经济和社会的发展。

20世纪早期，众多知识精英领悟到解决中国问题的出路在农村，于是纷纷寻觅改造农村的各种办法，20年代，兴起了一股乡村教育改革的实验的热潮，

---

① 《唐大诏令集》卷111《置劝农使安抚户口》。

② 《册府元龟》卷70《帝王部·农部》。



一批进步知识分子对农村教育进行了理论思考和实践探索，例如，晏阳初提出“平民教育”理论，强调教育必须和农民的生产、生活相结合，从根本上解决农民身上存在的愚、穷、弱、私四个病症；梁漱溟提出“乡村建设”理论，乡村建设的核心是乡村教育，他在山东邹平、菏泽两县建立乡村建设实验区，举办乡村建设研究院和乡农学校，将学校教育与社会教育结合起来；黄炎培提出“富教合一”理论，主张教育与提高人民的生活水平相结合，并积极倡导农村改革实验；陶行知提出“乡村教育”理论，主张教育与生活相结合，乡村教育与农业携手；雷沛鸿认为发展农村教育是为“最大多数人”谋取“最大幸福”，他在广西积极推行农村成人教育。虽然他们改革实验没有达到预期的目标，但他们的理论和实践对探索农村教育的发展之路不无借鉴意义。

新中国成立后，党和政府十分重视农村教育，对农村教育管理体制、办学方向、教育内容等进行过数次改革，有成功的经验，也有失败的教训。改革开放以后，经济体制改革使农村的经济、思想、文化等诸多方面发生了深刻的变化，一些地方以此为契机，迈出了探索农村教育改革的步伐。1985年中央发布《关于教育体制改革的决定》，确立了“地方负责，分级管理”的体制；1986年颁布《中华人民共和国义务教育法》，极大地调动了地方政府、广大群众和全社会兴学助教的积极性。农村教育综合改革先后建立了650多个试验县，以县为主体、以乡镇为基础，围绕为当地经济和社会的发展培养合格劳动力，对县级教育体制、教育结构、教育机制等方面进行调控和优化，实施基础教育、成人教育和职业教育“三教统筹”，促进农村各类教育协调发展；结合实施“燎原计划”，推进农业、科技和教育三者结合，发展农村经济促进推广科学技术和普及教育，使教育与经济、社会协调发展，逐步建成了适应现代化建设需要的农村教育体系，大大提高了农村人口的科学文化素质。农村教育在农村经济、社会发展过程中做出了积极的贡献。20世纪90年代以后，农村义务教育又取得了突飞猛进的发展，为新世纪农村教育的发展注入了强劲推动力。改革开放以来的农村教育改革的伟大实践，在许多方面填补了教育改革与发展史上的空白，在建立有中国特色的社会主义农村教育体系方面进行了积极有益的探索，取得了宝贵的经验。

农村教育是一种与城市教育相对的区域教育。联合国教科文组织认为，农村教育指“农村地区的基础教育、职业教育和成人教育，包括有文凭的全日制

正规学习和短期非正规的成人扫盲学习以及技能培训。”<sup>①</sup> 具体到我国，农村教育的含义是指发生在以农业为基础产业的地区（县、乡镇、村）、以农村人口为对象、为农村经济和社会发展服务的教育，包括农村正规教育 and 非正规教育在内的各级各类教育；或者说农村教育是对县以下农村地区人口实施各种形式的学校教育和社会教育的总称。本书所指的农村教育限定为县以下（包括县城、乡镇和自然村）的基础教育、职业教育、成人教育，幼儿教育和高等教育不包括在内，具体指县城的高中、乡镇的初中及自然村的小学。

在中国，农村人口众多，农村教育面广量大，是涉及亿万中小学生健康成长、亿万农民素质提高的基础工程，是关系到农业、农村的发展乃至整个国民经济、社会发展的全局性问题。因此，全面、系统、客观地反映新中国 60 年来我国农村教育发展的历程，深入剖析不同时期农村教育发展存在的主要问题，分析制约当代农村教育发展各种因素及其相互关系，总结 60 年来农村教育发展的历史经验，为今后来农村教育的发展提供一定的借鉴，具有极为重要的理论和现实意义。

---

<sup>①</sup> 王明达主编：《当代国际农村教育发展与改革大趋势》（上），北京：教育科学出版社 1993 年版，第 226 页。

## 第一章

# 农村教育的奠基与初步探索（1949～1965）

依靠农民和教育农民是中国共产党取得革命成功的一条基本经验。早在1945年，毛泽东就指出：“农民——这是现阶段中国文化运动的主要对象。所谓扫除文盲，所谓普及教育，……离开了三亿六千万农民，岂非大半成了空话？”<sup>①</sup>1949年，他又在《论人民民主专政》一文中提出了“严重的问题是教育农民”的重要命题。新中国成立后的17年，党和政府始终将发展农村教育作为一项重要工作来抓，初步形成了农村教育体系，初步建立了农村教育的体制与政策体系。

### 第一节 发展农村教育的指导思想

新中国成立伊始，《中国人民政治协商会议共同纲领》明确了新中国的文化教育政策，规定“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”，指明了新中国教育（包括农村教育）的性质和发展方向，之后，党和政府制定了一系列重大的教育方针政策，推动着农村教育事业的发展。

#### 一、教育向工农开门

1949年10月，新中国成立，广大工农群众在政治上翻了身，但是在文化教

---

<sup>①</sup> 毛泽东：《论联合政府》，《毛泽东选集》第三卷，北京：人民出版社1991年版，第1078页。

育上还被置于学校大门之外。当时,全国人口的80%以上是文盲,其中绝大部分是工农及其子女,在中等以上学校的学生中工农子女所占比例更小。1949年12月,教育部召开第一次全国教育工作会议,教育部长马叙伦在开幕词中说,新中国的教育“应该以工农为主体,应该特别着重于工农大众的文化教育、政治教育和技术教育”,并提出各级学校都应该“多多吸收工农子女”,“为工农青年大大开门,以期大量地培养工农出身的新型知识分子,……这是中国新教育建设的工程中具有头等重要意义的工作。”<sup>①</sup>会议明确提出共和国的教育工作必须为工农服务,应该从文化科学与政治上不断提高工农的水平,以利于巩固工农联盟,增加其建设和创造的力量。

1950年5月,教育部副部长兼党组书记钱俊瑞在《人民教育》创刊号上发表《当前教育建设的方针》一文,文中明确指出了“为工农服务,为生产建设服务”是教育的总方针,并对农民业余补习教育问题作了专门的论述。

1950年9月,教育部、全国总工会联合召开第一次全国工农教育会议,在会上,党和政府进一步指出,“我们应该特别着重于工农大众的文化教育、政治教育和技术教育”,“大量地培养工农出身的新型知识分子”,认为加强工农教育就是“巩固和发展人民民主专政、建立强大的国防和强大的经济力量的必要条件”,“没有工农文化教育的普及与提高,也就没有文化建设的高潮”。为了给广大工农群众创造受教育的机会和条件,教育部长马叙伦在政务院85次会议上所作《关于1950年全国教育工作总结和1951年全国教育工作的方针和任务的报告》中提出:中等学校招生时,应按地区分别规定吸收工农子女的名额比例。1952年,教育部规定中等学校工农子女入学的比例争取达60%~70%,新区争取达到30%~50%。中等以上的学校还通过设立人民助学金,帮助工农学生参加学习。<sup>②</sup>政府还采取了大力开展工农业业余教育、创办工农干部文化补习学校和工农速成中学、各级各类学校向工农及其子女开门、创办以中国人民大学为代表的新型大学等一系列重要举措,初步实现了教育为工农大众服务的目标。据统计,1952年,在全国小学生中,工农成分的学生人数大幅增加,占到了学生总人数的80%;1953年,全国普通中学生中,工农子女及其他劳动人民的子

---

① 何东昌主编:《中华人民共和国重要教育文献(1949~1975)》,海口:海南出版社1998年版,第6页。

② 中国教育年鉴编辑部编:《中国教育年鉴(1949~1981)》,北京:中国大百科全书出版社,1984年版,第683页。

女已占学生总数的71%。<sup>①</sup> 为了提高广大农民的文化水平，还在农村轰轰烈烈地开展了冬学扫盲运动，教育部为此专门编写了《农民识字课本》，1953年后，民校成为农民业余教育的主要组织形式，在农村中长期存在，1954年，参加农校学校的农民达2330多万人，已扫除文盲850多万人，<sup>②</sup> 为提高农民的文化水平发挥了重要作用。

“教育向工农开门”，为工农大众服务，明确了社会主义教育的性质，深刻地改变了旧学校的性质和功能，极大地激发了广大工农群众的参与热情，对新中国教育起了重要的促进作用。

## 二、教育为政治服务、为生产建设服务

新中国成立后，教育农民就成为当务之急，因为“从今以后，中国的农民还要在全国范围内完成土地改革，然后要在一个长时期内，把自己的分散的和落后的经济，变成集体化和现代化的经济”。<sup>③</sup> 因此，一方面要突出对农民的政治教育，另一方面还要加强农民的生产技术教育。

1950年12月，教育部指示要在农民业余学校中进行抗美援朝的时事教育。1951年11月，教育部指示各地冬学应普遍和深入地向农民群众进行抗美援朝爱国主义教育，并结合当地情况进行土地改革、民主改革、生产互动及婚姻法等政策教育，冬学文化学习要尽可能与政治教育相结合。1955年，毛泽东指出，在农业合作化运动中，总是伴随着严重的思想斗争和政治斗争，必须始终贯穿着对农民的思想政治教育，强调“政治工作是一切工作的生命线”。<sup>④</sup> 农民业余教育突出政治思想教育，目的是要把他们引向社会主义化道路，这种以政治为“生命线”的思维定式，深深地影响了新中国成立后27年的农村教育。

教育“为生产建设服务”是“新民主主义教育的中心方针”<sup>⑤</sup>。教育为生产建设服务，要求在普通中小学中加强劳动观点和生产知识的教育。1963年6月，教育部发出通知指出，中小学教育要在提高农村文化和提供技术后备力量方面，

---

① 《中国教育年鉴（1949~1981）》，第148页。

② 毛礼瑞、沈灌群主编：《中国教育通史》（第六卷），济南：山东教育出版社1989年版，第56页。

③ 钱俊瑞：《当前教育建设的方针》，《人民教育》第一卷，第一期，第14页。

④ 中共中央办公厅编：《中国农村的社会主义高潮》（选本），北京：人民出版社1956年版，第255页。

⑤ 同②

大力支援社会主义农业建设。绝大多数中小学校学生将要参加生产劳动。因此，分别在小学六年级设生产常识课、初中三年级设生产知识课，这两门课主要讲授农业生产知识，每周都是各2课时。1963年10月，《人民教育》发表《倾听贫下中农的意见，改进农村中小教育工作》一文，提出农村中小学教育须解决两大问题：一是怎样更便于贫下中农子女上学读书；二是教育怎样更适合农村生产和生活的需要。1965年7月，农业部召开全国高等和中等农业教育会议，提出农业院校应逐步实行半农半读、社来社去和进行教学改革，并把学校办到农村去，使农业教育面向农村、面向农民、面向生产。

农村教育为农村生产建设服务，为农村培养用得上、留得住的人才，出发点无疑是正确的，但由于屡屡受到政治运动的干扰和“学而优则仕”传统观念的影响，农村教育特别是农村基础教育一直难以落实这一方针，因此也成为20世纪80年代以后农村教育改革的重要内容。

### 三、实行两种教育制度、半农半读

在新中国成立初的几年，教育事业发展很快，进一步激发了人们受教育的愿望，但国家无力拿出更多的钱来办教育，同时，由于城市劳动力市场出现饱和，农村的毕业生很难转移到城市就业，绝大多数都要回乡务农，这使他们感到非常失望和不满。为了使更多的毕业生可以继续升学，也为了扭转在一些学生中思想中存在的鄙视体力劳动的意识，半工半读、勤工俭学成为1958年教育改革的重要内容之一，最初是要求中等技术学校和技工学校试办工厂或农场，学生实行半工（农）半读，后来一些全日制普通中小学和高等学校也随之实行。

1958年5月，天津国棉一厂半工半读学校开学，这是在刘少奇直接关怀下创办的全国第一所半工半读学校。30日，刘少奇在中央政治局会议上发表讲话，指出“我们国家应该有两种主要的教育制度和劳动制度，同时并行。一种是现在的全日制的学校制度，一种是半工半读的学校制度；一种是8小时的劳动制度，一种是4小时工作的劳动制度”，意在“国家经费不至于增加太多”“可以比较充分地满足许多人的升学要求，……劳动就业的人可以多些”。<sup>①</sup>此后，中央和一些省、市成立了半工（农）半读教育的管理机构，全国相继办起各种类型半工半读学校。

---

<sup>①</sup> 《刘少奇选集》，北京：人民出版社1985年版，第326页。

1965年3月，教育部召开全国农村半农半读教育会议，10月，召开全国城市半工半读教育会议，12月召开全国半工（农）半读高等教育会议。由此，全国再次掀起试行两种教育制度，大办半工（农）半读学校的热潮。此前，11月17日中共中央转发江苏省委《关于发展半工（耕）半读教育制度的规划（草案）》，并批示：半工（耕）半读学校代表了我国今后教育发展的方向。

两种教育制度、半农半读，促进了农村学校教育与生产劳动相结合，开拓了农村教育的新途径，但在“教育革命”、“大跃进”的年代，它被利用的更多的是政治功能，农业中学、共产主义劳动大学就是这一制度设想下的产物。

总之，“教育向工农开门”决定了农村教育的性质；教育“为政治服务、为生产建设服务”决定了农村教育的内容；实行“两种教育制度”、半农半读决定了农村教育的教学形式。

## 第二节 农村教育体制与政策

新中国成立后的17年间，教育立法十分薄弱，教育发展主要依靠政策推动，靠教育政策来调整和规范教育内部与外部的关系，调节中央政府与地方及学校之间的关系，协调各级各类教育之间的关系。因此，农村教育政策决定着农村教育发展的方向和程度。而就影响农村教育内部的各种因素看，体制无疑是关键和核心因素。

### 一、农村教育管理体制与政策

新中国成立后的17年间，农村教育管理体制几经变革，大体上经历了这样几个阶段：

#### （一）中央政府集中统一管理为主（1949~1957）

1950年，政务院发布《省市县人民政府通则》，规定县政府设教育科或文教科（1953年后扩建为教育局或文教局）。1952年，教育部又发布《小学暂行规程（草案）》和《中学暂行规程（草案）》，规定小学无论公立或私立都由市、县人民政府教育主管部门统一领导；中学由省、市文教厅、局遵照中央和大行政区的规定实行统一领导；省文教厅必要时委托专员公署、省属市或县人民政府领导所辖地区的中学。1954年，政务院发布《关于改进和发展中学教育的指

示》，规定中学实行统一领导、分级管理的原则，县（市）内的中学逐步做到由县（市）管理。

中央政府对农村教育的集中统一管理，主要体现为在高度集中的政治、经济体制下行使教育规划职能。农村学校的具体事宜由县教育局根据中央和上级教育主管部门的方针、政策进行统一领导，其职责是决定全县学校的建立、变更、停办，管理全县学校的教育经费、人事、教学业务等。民办小学的建立、变更、停办，分别由乡、村人民代表会议决议，并报告县人民政府教育主管部门备案。简言之，集中统一的管理体制就是决策权在中央，管理权在县级政府及教育主管部门。

集中统一的管理体制是与高度集中统一的计划经济体制相适应的，符合当时政治、经济发展的要求，有利于实现“农村教育为广大农民服务、为农业生产服务”的办学方针，保证农村教育社会主义改造的顺利进行。但在国家财力薄弱的情况下，包得过多，统得过死，农民办学的积极性被压抑，造成农村办学主体单一，农民子女就学困难。随着农村合作化运动的深入开展，这种管理体制的弊端更加突出。

## （二）中央集权与地方分权相结合（1958~1965）

1958年教育“大跃进”，原有的管理体制难以适应教育事业发展的需要，中央决定将基础教育和中等职业教育管理权下放到地方。<sup>①</sup>《关于教育工作的指示》提出全面规划与地方分权相结合的原则。管理权限的下放，激发了地方办学的积极性，但也导致国家教育计划失控和农村教育的盲目冒进，加上人、财、物等资源不足及管理不善，教学质量下降，办学困难重重。面对失控的教育，1959年国家不得不对农村教育管理权限进行调整和收缩，规定公办全日制小学由公社直接管理，民办小学由生产大队直接管理。此后，无论是公办还是民办的中小学，其设置和发展均由地方决定。

1963年，中央发布《全日制小学暂行工作条例（草案）》、《全日制中学暂

---

<sup>①</sup> 中共中央、国务院《关于教育事业管理权力下放问题的规定》提出：“小学、普通中学、职业中学、一般的中等专业学校和各级业余学校的设置和发展，无论公办或民办，由地方自行决定。……过去国务院或教育部颁布的全国通用的教育规章、制度，地方可以结合当前工作发展情况，因地制宜、因事制宜地决定存、废、修订，或者另行制定适合于地方情况的制度。”见中央教育科学研究所编：《中华人民共和国教育大事记（1949~1982）》，北京：教育科学出版社1983年版，第228页。



行工作条例（草案）》，明确各级政府分级管理农村教育的职责是：（1）县级负责制订全县全日制小学、农业中学、半工（农）半读中等职业学校以及扫盲和农民业余教育的发展规划；直接领导、管理一部分重点中学、小学；调整初中、试办半工（农）半读中学、农业中学和职业学校；决定全日制小学的设置和停办；负责各级学校的人事，指导各级学校教学业务，负责教师的业务培训提高等；（2）人民公社负责制订本行政区域幼儿园、半工（农）半读小学、半工（农）半读中学、扫盲和农民业余教育的规划；用好国拨经费；解决民办教师的工资待遇；对教师进行短期培训；动员和组织社队集体办学等；（3）生产大队协助教育部门办耕读小学、农民业余学校；解决民办教师的工资待遇；负责划拨校舍用地、修建校舍、购置教学仪器设备等。农村全日制小学由县教育主管部门统一管理，也可委托人民公社管理；农村初中一般由县、市、自治区教育厅、局管理，也可委托所在专区或县教育主管部门管理。这次体制改革，办学责任是分清了，但再次犯了统得过死的毛病，逐渐形成了影响深远的“统一领导、分级负责、条块结合”的农村教育管理体制。

综上所述，新中国 17 年农村教育管理体制的基本模式是国家办学，政府管理，地方政府对农村普通中小学教育、职业教育和成人教育缺少统筹权，学校缺乏办学自主权，这种管理体制的弊端在于包得过多，统得过死，责任不清。

## 二、农村教育办学体制与政策

办学体制即各级各类教育由谁举办，包括投资主体、办学形式和管理主体等问题。新中国成立后 17 年，农村基础教育实行公办为主、民办为辅、国家与集体并举的办学体制。农村学校按办学主体大致划分有三种类型：一是国家办的全日制中小学；二是民办（也称民办公助）小学、农业中学和农民业余学校；三是私人办的塾学<sup>①</sup>，以前两种类型居多。

新中国成立初期，农村公办小学有三个来源：一是接管民国时期的公立小学；二是改造私立学校，包括教会学校、接受外国津贴的学校及乡间私塾，1957 年社会主义改造完成后全部改为公立学校；三是政府有计划地增设新的公

---

<sup>①</sup> 1963 年，教育部在《关于农村小学和“私塾”几个问题的意见》中提到：“由于目前农村小学在数量、质量方面都还不能完全适应农民群众子女学习文化的要求，因而在一些地区出现私塾。”新中国成立以后，私塾在农村一直存续，但数量很少。