

XINZHONGGUO CHENGLI YILAI
NONGCUN JIAOYU ZHENGCE DE HUIGU YU FANSI

当代中国教育转型的制度研究丛书

张乐天 等 著

新中国成立以来 农村教育政策的回顾与反思



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

本书为国家社会科学基金项目“十一五”规划（教育学科）
2006年度国家一般课题“新中国成立以来农村教育政策的回顾
与反思”的主要成果。课题编号：BGA060028

当代中国教育转型的制度研究丛书

张乐天 等 著

XINZHONGGUO CHENGLI YILAI
NONGCUN JIAOYU ZHENGCE DE HUIGU YU FANSI

新中国成立以来 农村教育政策的回顾与反思



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新中国成立以来农村教育政策的回顾与反思/张乐天等著. —北京:北京师范大学出版社, 2016. 11
(当代中国教育转型的制度研究丛书)
ISBN 978-7-303-20251-5

I. ①新… II. ①张… III. ①乡村教育—教育政策—研究—中国—现代 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 059145 号

营 销 中 心 电 话 010—58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码:100875

印 刷:北京京师印务有限公司
经 销:全国新华书店
开 本:787 mm×1092 mm 1/16
印 张:26.5
字 数:380 千字
版 次:2016 年 11 月第 1 版
印 次:2016 年 11 月第 1 次印刷
定 价:58.00 元

策划编辑:路 娜	责任编辑:路 娜
美术编辑:焦 丽	装帧设计:焦 丽
责任校对:陈 民	责任印制:马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58805079

前言

本书是国家社会科学基金项目“新中国成立以来农村教育政策的回顾与反思”的主要成果。这里，先对课题研究的基本情况简要说明，作为前言。

一、研究目的、意义与内容

1. 研究目的与意义

本课题旨在对新中国成立以来农村教育政策做一次系统的梳理，并在梳理的基础上，对 60 余年农村教育政策变革的轨迹及其特征进行一次系统的回顾与分析，结合农村教育发展的实际反思农村教育政策的成效及其存在的问题，并对农村教育政策的进一步调整与变革予以思考和提出建议。

本课题研究的意义是：其一，本课题是对新中国成立以来农村教育政策进行系统的、综合的研究。尽管农村教育研究早已成为教育研究的重心，研究成果堪称丰硕，但从总体上看，对农村教育政策所进行的系统性和综合性的研究并不多见。在此意义上，本课题研究具有一定的独到性与创新性。其二，通过对新中国成立以来农村教育政策的系统回顾与反思，可以揭示农村教育政策变迁的轨迹与特点，分析农村教育发展中的政策经验与政策问题，为 21 世纪农村教育政策调整和制度创新提供资鉴。其三，本课题研究具有鲜明的本土化特点，是紧密结合中国特有的国情而对农村教育政策的研究，这对充实与丰富我国教育政策的理论与实践研究具有现实意义，也是对农村教育研究的一种新贡献。

2. 研究内容

(1) 从纵向维度上，结合新中国成立以来社会发展的分期，把农村教育发展分为“前十七年”的农村教育、“文化大革命”时期的农村教育、改

革开放以来的农村教育这三大阶段。在此基础上，对新中国成立以来农村教育政策分时段进行梳理，揭示不同时期农村教育政策形成的背景和不同时期农村教育政策的目标与特征，进而揭示农村教育政策变迁的轨迹。

(2) 从横向的维度上，对不同类别的农村教育发展与农村教育的关系进行分析。重点分析农村普及教育和义务教育发展与农村教育政策的关系、农村职业教育发展与农村教育政策的关系。与此同时，也分析农村学前教育、成人教育发展与农村教育政策的关系。

(3) 通过对农村教育政策的系统梳理和农村教育发展与教育政策关系的考察，深入分析 60 余年来我国农村教育发展的政策经验与政策问题。

(4) 结合 21 世纪我国进一步发展农村教育的需要，探讨调整与继续变革农村教育政策的路径与方法。

二、研究假设与核心概念

1. 研究假设

本课题研究主要基于如下两种基本假设：

其一，农村教育发展是一种政策主导下的发展。新中国成立以来农村教育的发展与教育政策密不可分，农村教育发展的每一步都深受教育政策的影响。不同时期的农村教育和农村教育发展都有不同的政策要求与规定，即有着特定的政策意蕴。数十年来我国农村教育的发展虽然受到种种因素的影响与制约，但最为重要的影响或制约因素莫过于教育政策。正是农村教育政策决定了农村教育的发展。

其二，从历史的视角看，农村教育政策既具有积极的影响，也具有消极的影响。由此，需要对农村教育政策进行审视或反思。理性地认识农村教育政策对促进农村教育政策变革和促进农村教育发展具有极为重要的意义。

2. 核心概念

本课题研究的核心概念是农村教育和农村教育政策。

(1) 关于农村教育。农村教育是一种与城市教育相对应的概念。在我

国学术界，对农村教育的概念有两种阐述。一是从地域的概念理解农村教育，即把农村教育理解为在农村中发生的教育。我国的农村一般是指县城范围内的不含县城的地区，主要是指县域内以从事农业生产为主的劳动者聚居的地方。从地域的概念看，农村教育一般是指县以下（不含县城）地区的教育，是指存在于乡镇、行政村或自然村落的教育。二是从功能的角度理解农村教育，即把农村教育理解为农村建设和农村发展服务的教育。这样的农村教育，会超越农村地域的边界，泛指一切为提高农村人口素质的教育。本课题研究中的农村教育主要是指发生在农村和为农村人服务的教育。

从另一种角度看，农村教育也是一个动态发展的概念。一方面，新中国成立以来，我国农村处在不断变革之中。农村政治结构、经济结构和社会结构的变化使得农村教育结构发生变化。改革开放以来，我国农村变化加快，与此相适应的是我国城市化进程加快。城市化既是农村变化的一种趋向，也是推进农村变革的重要力量。农村变革既导致农村教育的变革，也包含农村教育的变革，在很大程度上也依赖于农村教育的变革。新中国成立以来不同历史时期，农村教育的内涵与外延也有所不同。从总体上看，农村教育是一种外延不断缩小而内涵不断扩充与丰富的概念。

（2）关于农村教育政策。教育政策是一种公共政策。它是一个国家或政党为实现一定历史时期的教育任务而制定的有关教育的行为准则。教育政策从政策制定主体的角度可分为政党的教育政策、国家教育政策、社会团体的教育政策；从政策层次的角度可分为教育的总政策、教育基本政策和教育的具体政策；从政策效力范围的角度可分为全局性教育政策和局部性（或区域性）教育政策。

农村教育政策是指为促进农村教育发展所制定的基本或具体的政策。基本政策是指引领或推进农村教育发展的一些总体性政策，具体政策则是针对某一类别的农村教育发展或着眼于解决农村教育发展中的某些特定问题而制定的具有可操作性的政策。如农村义务教育政策、农村学前教育政策、农村职业教育政策、农村教育投入政策等。由于我国农村教育在国家教育发展中具有极为重要地位，因而农村教育政策是我国教育政策的重要

组成部分，甚至是教育政策的重心。

本课题研究的农村教育政策，重点是新中国成立以来国家制定的有关推进农村教育发展的基本或具体政策。

三、研究背景

1. 课题研究的历史背景

本课题研究可视为一种历史研究，是对新中国成立以来农村教育政策的历史考察。这一研究是在一种特定的历史背景中展开的。新中国成立之后的60年，既是不断发展的60年，也是经历曲折和坎坷的60年。60年农村教育政策烙下了社会变革的深深印记。对新中国成立之后社会发展分期的划分，本身是一种政策性划分。正是不同的社会发展政策导致社会发展的不同状态。同样，不同的农村教育政策也导致了农村教育发展的不同状态。

因此，对新中国成立以来农村教育政策的回顾与反思，其本身作为一种历史研究，无疑需要立足于当时的历史背景，需要结合历史背景进行研究。农村教育政策是国家教育政策的重要组成部分，而国家教育政策与国家政治政策、经济政策、科技政策和文化政策等密切相连，它们共同构成国家政策系统。无论是国家教育政策还是教育政策中的农村教育政策都不可能孤立地存在，都是为了适应或反映出国家政治经济建设及教育自身建设的时代要求。正是在这种意义上，对农村教育政策的历史研究必然蕴含着研究背景的历史性。

2. 课题研究的现实背景

进入21世纪以来，我国经济社会发展进入一个新的历史时期。新世纪伊始，我国提出了全面建设小康社会的奋斗目标，继而确立了科学发展观。正是着眼于社会的科学发展，着眼于全面建设小康社会，又适时提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。建设社会主义新农村，一方面是加速推进我国现代化进程的需要；另一方面也是基于“三农”问题的严重性，基于改革开放以来我国城乡经济社会获得很大发展但城乡发展的差距

依然存在甚至差距仍在扩大的现实而提出。全面建设小康社会，需要秉承科学发展观，妥善处理工农城乡关系，妥善处理城镇化发展和农村发展的关系。而新时期我国农村发展需要与时俱进，需要赋予新的内涵和显现新的特征。

建设社会主义新农村，自然需要进一步发展农村教育。进一步发展农村教育不仅是新农村建设的重要内容与任务，同时也是推进新农村建设的最重要的力量。因为新农村建设需要以人为本，全面提高农村人口素质，大力开发农村人力资源本身是新农村建设的重要目标。为了促进新时期农村教育的发展，2003年9月，国务院发布了《关于进一步加强农村教育工作的决定》。这是新世纪以来我国做出的关于加强农村教育工作的重要政策。而在进入新世纪至今的十余年时间内，我国先后出台了一系列引领和支持农村教育发展的教育政策，为农村教育发展构建了新的政策环境，也使农村教育发展面临新的时代背景。

正因为新世纪以来我国农村教育发展受到新的重视与关注，有了新的政策要求与目标，同时也因为农村教育在继续发展的过程中，不仅受惠于政策的支持与激励，同时也遇到新的政策问题与困惑，有鉴于此，切实加强农村教育政策的研究便是教育研究者的重要使命。

四、研究的基本思路与方法

1. 研究的基本思路

本课题研究是对新中国成立以来农村教育政策进行一种整体性研究。这里的农村教育政策，如前所述，是指国家颁布与实施的一系列引领和作用于农村教育发展的教育政策。课题研究主要从两个维度展开：一是从纵向的维度，即从新中国成立以来社会发展历史分期的角度，对农村教育政策进行一种历时性考察。60年中国社会发展整体上分为三大时期：新中国成立后的前17年（1949—1966年）、“文化大革命”时期（1966—1976年）、改革开放新时期（1977年之后）。这是比较常规的分期方式。当然，在这三大时期中，每一时期又可分为不同的阶段。例如，前17年又可分为“过渡

时期”和“全面建设社会主义时期”这样两个阶段。改革开放之后的30多年,也可分为几个阶段。本课题研究重在从大的分期视角考察农村教育政策的演变。即主要考察“前十七年”的农村教育政策、“文化大革命”中的农村教育政策和改革开放后的农村教育政策。而在具体考察每一大的历史时期的农村教育政策时,兼顾到不同时期的阶段性。二是从横向的维度对农村教育政策进行回顾与分析。这里的横向维度,意指从不同类别的农村教育发展的维度考察农村教育政策。在横向维度上,本课题结合农村教育发展的实际,重点考察农村学前教育政策、农村义务教育政策、农村职业教育政策、农村成人教育政策。无论是从纵向的维度还是从横向的维度,课题研究均按照如下思路进行:政策演变——政策特征分析——政策成效分析——政策问题分析。通过对60余年农村教育政策的回顾,总结政策成效与经验,分析政策问题,对农村教育政策的继续变革提出思考与建议,这是贯穿本课题研究的基本思路与目标。

2. 主要研究方法

本课题研究主要采用文献研究法、历史研究法和案例研究法进行。

文献研究法主要指搜集、鉴别、整理文献,并通过对文献的研究,形成对事实科学认识的方法。本课题研究主要通过查阅、梳理和分析教育政策文献进行。依据的主要政策文献是历年的《中国教育年鉴》、何东昌主编的《中华人民共和国重要教育文献》(海南出版社,1998)、相关农村教育政策文献汇编或选编等。与此同时,也对已有的关于农村教育政策研究的文献进行梳理和分析。

历史研究法是运用历史资料,按照历史发展的顺序对过去事件进行研究的方法。亦称纵向研究法。本课题研究依据的文献大多是历史文献。对新中国成立以来的农村教育政策的研究也主要按照历史发展的顺序进行。

除了以文献研究法和历史研究法进行研究外,本课题的一些专题研究还结合案例研究进行。

五、关于本书的撰写

本书是课题组共同研究的成果。课题研究负责人张乐天对全书进行统一设计，并撰写了主要章节。课题组的一些主要成员参与了撰写。全书共分10章，并附上3个典型案例和60余年农村教育重要政策目录。执笔情况如下：张乐天：前言、第一章、第三章、第十章；张胜军：第二章、第七章、案例1；王正惠：第四章；邵泽斌：第五章；彭华安：第六章；刘孙渊：第八章；魏峰：第九章；任安民：案例2；李遥望：案例3；李平：附录——农村教育政策重要文献目录。

目 录

历史篇

第一章 新中国“前十七年”农村教育发展的政策考察 /3

一、“前十七年”农村教育发展的政策制定与政策引领 /3

二、“前十七年”农村教育政策的运行特征 /11

三、“前十七年”农村教育政策的成效 /15

四、“前十七年”农村教育发展的政策问题 /20

第二章 “文化大革命”时期的农村教育政策 /26

一、“教育革命”：“文化大革命”时期农村教育政策运行的背景 /26

二、对“文化大革命”时期农村教育政策的总体回顾 /28

三、对“文化大革命”时期农村教育政策特征及其影响的简要评析 /48

第三章 改革开放新时期农村教育政策考察（1978—1999年） /53

一、新时期农村教育政策的变革及其演进 /53

二、新时期农村教育政策的特征 /66

三、新时期农村教育政策的成效与政策问题 /69

第四章 对新世纪农村教育政策的考察 /78

一、新世纪加强农村教育发展的政策回顾 /78

二、新世纪加强农村教育发展的政策特征 /91

三、对加强农村教育发展的政策反思 /94

专题篇

第五章 新中国成立以来农村义务教育的变革与发展 /103

- 一、农村教育集体办与教育的“两条腿走路”：改革前农村基础教育的艰难前行 /103
- 二、“地方办学、分级管理”与农村教育集资：新时期农村义务教育的改革与发展 /110
- 三、支持农村义务教育的国家行动：新世纪农村义务教育的重大转轨 /119

第六章 新中国农村学前教育政策的回顾与前瞻 /124

- 一、新中国农村学前教育政策的历史演进 /125
- 二、新中国农村学前教育政策的建设成就与问题 /139
- 三、我国农村学前教育政策发展前瞻 /149

第七章 新中国成立以来农村职业教育政策分析 /158

- 一、新中国成立以来农村职业教育政策的历史演进 /158
- 二、新中国成立以来农村职业教育政策演进的基本特征 /173
- 三、新中国成立以来农村职业教育政策成效与政策问题 /178
- 四、农村职业教育政策未来发展的建议 /184

第八章 新中国成立以来农村扫盲教育政策分析 /188

- 一、“前十七年”的扫盲教育政策 /188
- 二、“前十七年”扫盲教育政策的综合分析 /192
- 三、改革开放以来的扫盲教育政策 /196
- 四、改革开放以来扫盲教育政策的综合分析 /200

反 思 篇

第九章 新中国成立以来农村教育政策的价值变迁 /209

- 一、农村教育政策为农村政权建设服务 /209
- 二、农村教育政策为农村“无产阶级政治”服务 /213
- 三、农村教育为“文化大革命”服务 /217
- 四、农村教育为社会主义经济建设服务 /221
- 五、农村教育通过培养新型农民促进新农村建设 /226

第十章 对农村教育政策的反思与前瞻 /230

- 一、中国农村教育政策的基本经验 /230
- 二、我国农村教育政策问题反思 /239
- 三、进一步加强农村教育政策建设与政策执行的建议 /249

案 例 篇

案例 1 H县农村中小学教师队伍建设：1949—1965年 /255

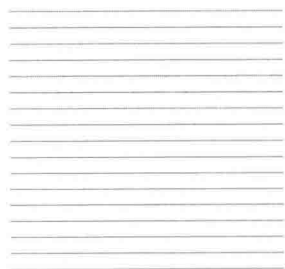
案例 2 中小学布局调整对农村义务教育均衡发展的影响——以南京六合区为例 /287

案例 3 P县农村实用人才培养政策实施状况考察报告 /319

附录 农村教育重要政策文献目录 /344

参考文献 /409

历史篇



第一章 新中国“前十七年”农村教育发展的政策考察

新中国成立之后的“前十七年”（即1949年至1966年无产阶级“文化大革命”爆发之前），是中国社会发展的重要时期。在这一时期内，中国社会的发展经历了“从新民主主义向社会主义过渡”和“开始全面建设社会主义”的两个阶段。17年间，中国的教育事业和社会其他各项事业一样有了新的起步与发展。而在教育事业的发展中，农村教育的发展成为新政权关注的重心，成为新中国教育发展乃至国家建设的重要任务与目标。17年间，中国农村教育事业是在一系列新的政策的驱动与指引下而不断向前发展。17年农村教育政策运行具有其鲜明的特征。17年农村教育的发展烙下了教育政策的鲜明印记。

一、“前十七年”农村教育发展的政策制定与政策引领

“前十七年”我国农村教育的发展深受教育政策的作用与影响，鲜明地体现出政策的驱动与指引。这里，我们追寻农村教育的发展轨迹，对17年指引农村教育发展的重要政策予以阐述。

1. 《中国人民政治协商会议共同纲领》中国家文化教育政策的制定和“教育为工农服务，为生产建设服务”方针的确立使新中国教育的发展有了新的明确的政策指向，也使中国农村教育发展成为国家教育发展的重要政策目标和政策任务。

新中国成立前夕，为了国家的筹建，1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议召开。会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》），这一纲领具有临时宪法的作用。《共同纲领》首先对国体、政体进行了规定，指出：“中华人民共和国为新民主主义即人民

民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。”“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”《共同纲领》也明确规定了国家的文化教育政策：“中华人民共和国的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。”“有计划有步骤地实行普及教育，加强中等教育和高等教育，注重技术教育，加强劳动者的业余教育和在职干部教育，给青年知识分子和旧知识分子以革命的政治教育，以应革命工作和国家建设工作的广泛需要。”^①

基于《共同纲领》的文化教育政策，新中国成立初期，国家确立了“教育为工农服务，为生产建设服务”的方针。时任教育部副部长钱俊瑞于1950年在《人民教育》第1卷第1、2期上发表了题为“当前教育建设的方针”一文，明确指出“为工农服务，为生产建设服务，这就是当前实行新民主主义教育的中心方针。离开这个方针，我们就会出偏差，就会犯错误。”^②

从《共同纲领》对国家政权性质和文化教育政策的规定中，从新民主主义教育方针的确立，我们可以深切地认识到其所蕴含的对大力发展农村教育的政策要求。它奠定了农村教育在国家教育发展中的重要地位，也为农村教育的发展指明了方向。之所以如此认识，是因为在新中国成立之时，农村人口是人民的主体。仅以1952年的全国城乡人口构成为例，时年全国总人口为57482万人，城镇人口为7163万，乡村人口50319万，乡村

① 《中国人民政治协商会议共同纲领》，载《新华月报》第1卷，1949（1）。

② 华东师范大学教育系教育学教研室编：《教育学参考资料》，103页，北京，人民教育出版社，1980。