

教育政策研究丛书

2018 年主题出版重点出版物

主 编：蔡 昉 李培林 谢寿光

中国农村教育： 政策与发展

1978~2018

RURAL EDUCATION IN CHINA:
POLICIES AND DEVELOPMENT

邬志辉 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国农村教育： 政策与发展

1978~2018

RURAL EDUCATION IN CHINA:
POLICIES AND DEVELOPMENT

邬志辉 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国农村教育：政策与发展：1978～2018 / 邬志辉等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.12
（改革开放研究丛书）
ISBN 978-7-5097-8665-9

I. ①中… II. ①邬… III. ①乡村教育-研究-中国
IV. ①G725

中国版本图书馆CIP数据核字（2018）第281579号

· 改革开放研究丛书 ·

中国农村教育：政策与发展（1978~2018）

丛书主编 / 蔡 昉 李培林 谢寿光

著 者 / 邬志辉 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 张小菲 隋嘉滨 赵 娜 胡 亮

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心（010）59367159

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心（010）59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：25.75 字 数：379千字

版 次 / 2018年12月第1版 2018年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8665-9

定 价 / 98.00元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010-59367028）联系

■ 版权所有 翻印必究



“十三五”国家重点图书出版规划项目

2018 年主题出版重点出版物

出版者前言

习近平同志指出，改革开放是当代中国最鲜明的特色，是我们党在新的历史时期最鲜明的旗帜。改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。2018 年是中国改革开放 40 周年，社会各界都会举行一系列活动，隆重纪念改革开放的征程。对 40 年进行总结也是学术界和出版界面临的重要任务，可以反映 40 年来尤其是十八大以来中国改革开放和社会主义现代化建设的历史成就与发展经验，梳理和凝练中国经验与中国道路，面向全世界进行多角度、多介质的传播，讲述中国故事，提供中国方案。改革开放研究是新时代中国特色社会主义研究的重要组成部分，是应该长期坚持并具有长远意义的重大课题。

社会科学文献出版社成立于 1985 年，是直属中国社会科学院的人文社会科学专业学术出版机构，依托于中国社会科学院和国内外人文社会科学界丰厚的学术和专家资源，坚持“创社科经典，出传世文献”的出版理念、“权威、前沿、原创”的产品定位以及出版成果专业化、数字化、国际化、市场化经营道路，为学术界、政策界和普通读者提供了大量优秀的出版物。社会科学文献出版社于 2008 年出版了改革开放研究丛书第一辑，内容涉及经济转型、政治治理、社会变迁、法治走向、教育发展、对外关系、西部减贫与可持续发展、民间组织、性与生殖健康九大方面，近百位学者参与，取得了很好的社会效益和经济效益。九种图书后来获得了国家社科基金中华学术外译项目资助和中共中央对外宣传办公室资助，由荷兰博睿出版社出版了英文版。图书的英文版已被哈佛大学、耶鲁大学、牛津大学、剑桥大学等世界著名大

学收藏，进入了国外大学课堂，并得到诸多专家的积极评价。

从 2016 年底开始，社会科学文献出版社再次精心筹划改革开放研究丛书的出版。本次出版，以经济、政治、社会、文化、生态五大领域为抓手，以学科研究为基础，以中国社会科学院、北京大学、清华大学等高校科研机构
的学者为支撑，以国际视野为导向，全面、系统、专题性展现改革开放 40 年来中国的发展变化、经验积累、政策变迁，并辅以多形式宣传、多介质传播和多语种呈现。现在展示在读者面前的是这套丛书的中文版，我们希望借着这种形式，向中国改革开放这一伟大的进程及其所开创的这一伟大时代致敬。



社会科学文献出版社

2018 年 2 月 10 日

主要作者简介

邬志辉 东北师范大学研究生院院长、教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院院长、教育部“长江学者”特聘教授、“万人计划”哲学社会科学领军人才，国务院学位委员会学科评议组成员。主要著作有《中国教育现代化新视野》（2000）、《教育全球化：中国的视点与问题》（2004）、《学校教育现代化指标研究》（2008）、《农村义务教育经费保障新机制》（2008）、《中国农村教育评论：教师政策与教育公正》（2013）、《中国农村教育评论：作为弱者的儿童》（2015）、《中国农村教育评论：追求平等的卓越机会》（2018）。主编年度《中国农村教育发展报告》（教育部哲学社会科学发展报告项目）。

内容提要

本书揭示了改革开放 40 年来中国农村教育的政策变迁及其产生的深刻变化。基于对政策文本和统计数据进行分析,研究发现:中国农村教育实现了教育普及程度由“五年”到“十五年”的深刻变化,城乡教育关系从“非均衡”到“一体化”的战略转变,教育管理体制从“人民办”到“政府办”的制度变迁,农村教育结构由“单一”到“多元”的重大转型等。

本书认为,当下中国农村教育发展呈现一些新特征、新挑战:城镇化加速发展,乡村教育处于急剧变动之中,面临诸多发展难题(乡村学生大量进城,优秀教师下不去、留不住、教不好问题依然存在,乡村教育对教师及学生缺乏吸引力);乡村学校撤并动力依然强劲,农村教育形态呈现多样化(小规模、寄宿制、大班额);城乡教育发展依然不平衡,乡村教育发展不充分(认识不到位、投入不足、质量不高);乡村教育切断了同乡村社区的联系,乡村儿童少年出现乡土认同危机;乡村社会正处在转型之中,乡村振兴、脱贫攻坚、乡土文化保护与乡村教育之间的关系重构是一个过程。

本书还回答了农村教育的一些热点议题。譬如,在城镇化背景下,农村教育的命运是消亡还是发展?乡村小规模学校会长期存在吗?农村教育的办学方向是为离农服务还是为务农服务?怎样理解城乡教育是命运共同体?当前城乡教育差距是在扩大还是在缩小?农村教育究竟应该由谁来办、谁来管?农村教育在脱贫攻坚和乡村振兴中到底起什么作用?寒门真的难出贵子了吗?农村孩子是读书无望还是读书无用?中国农村教育怎样才能发展起来?为什么会出现优秀乡村教师“下不去、留不住、教不好”的局面?信息

技术能解决乡村教育质量提高问题吗？如何确立乡村教育自信？

本书指出，建设教育强国、实现教育现代化是社会主义现代化强国建设的基础工程，农村教育不强、农村教育没有实现现代化，我们就不能说中国是教育强国，也不能说中国实现了教育现代化。高度重视农村教育发展，必须充分认识到实现农村教育现代化的长期性、艰巨性和复杂性；必须正确处理城乡教育发展关系，运用城乡教育一体化思维，建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展机制，全面振兴乡村教育；必须把发展农村教育当作最基础性的民生工程，把促进城乡教育公平正义作为长期任务，抓均衡、夯基础、补短板；必须坚持依法治教，加强和改进党和政府对农村教育的领导，正确引导社会舆论和把握社会心态；必须加强农村教育研究，做好农村教育未来发展的顶层设计，并激发基层教育者的创新活力，切实开展乡村教育现代化实验，为基本实现中国特色社会主义现代化奠基助力。

总报告

中国农村教育发展的成就、挑战与建议

邬志辉 001

- 一 改革开放以来中国农村教育的政策走向
- 二 改革开放以来中国农村教育的深刻变化
- 三 当前我国农村教育面临的时代挑战
- 四 当前关于农村教育的一些争议问题
- 五 未来中国农村教育发展的政策建议

分报告一

中国农村教育的办学方向探索

杨卫安 060

- 一 改革开放 40 年农村教育办学方向回顾
- 二 农村教育办学方向的争议与矛盾问题
- 三 农村教育办学方向矛盾的根源
- 四 农村教育办学方向矛盾的消除

分报告二

中国农村教育体系结构改革的回顾与前瞻

秦玉友 许怀雪 084

- 一 中国教育体系结构整体趋势与走向判断
- 二 教育体系结构调整的政策努力
- 三 教育体系结构改革的议题
- 四 农村教育体系结构调整的深层矛盾分析
- 五 农村教育结构优化建议

分报告三

中国农村教育的管理体制变迁

李 涛 房 琛 徐 媛 124

- 一 改革开放 40 年农村教育管理体制政策梳理

- 二 我国农村教育管理体制变迁中存在的博弈关系
- 三 我国农村教育管理体制改革的学术争议
- 四 未来我国农村教育管理体制改革的方

分报告四

中国农村教育投入体制嬗变与展望 秦玉友 陈 坤 宗晓华 155

- 一 中国农村教育投入体制 40 年嬗变
- 二 农村教育投入体制变迁中的问题与挑战
- 三 农村教育投入体制嬗变中的博弈
- 四 农村教育投入体制未来发展的展望

分报告五

中国农村学校布局调整历程 孙 颖 魏海潮 195

- 一 中国农村学校布局调整的发展阶段
- 二 中国农村学校布局调整的政策文本分析
- 三 与中国农村学校布局调整相关的宏观数据分析
- 四 中国农村学校布局调整中的突出问题

分报告六

中国农村教师队伍建设 刘善槐 赵垣可 武 芳 朱秀红 233

- 一 改革开放 40 年农村教师政策的变迁
- 二 改革开放 40 年农村教师队伍基本情况
- 三 改革开放 40 年农村教师队伍建设的学术议题
- 四 农村教师队伍建设的基

分报告七

中国农村学生的教育机会变化

凡勇昆 265

- 一 农村学生教育机会的政策变迁
- 二 我国在农村教育事业发展上的基本特征和历史成就
- 三 农村学生的争议性议题
- 四 “四不弃”并举，实现农村学生教育梦，阻断贫困代际传递

分报告八

中国农村教育的整体结构改革

王海英 许程姝 徐 萌 王晓生 327

- 一 改革开放 40 年来农村教育整体结构改革的历程
- 二 农村教育整体改革的实践探索
- 三 当前面临的问题与挑战
- 四 未来发展方向与建议

分报告九

中国农村学校的教育教学改革

李伯玲 汤 颖 沙珂夷 辛宜泽 369

- 一 农村教育教学改革的发展历程
- 二 农村教育教学改革的基本特征
- 三 农村教育教学改革需回应的几个关系问题
- 四 农村教育教学改革的未来展望

推荐阅读书目

395

索 引

396

Rural Education in China: Achievements, Challenges, and Suggestions for Future Development	001
<i>WU Zhihui</i>	
Improving Rural Education in China: Goals, Principles and Strategies	060
<i>YANG Weian</i>	
Comprehensive Structural Reform of China's Rural Education: Review and Outlook	084
<i>QIN Yuyou, XU Huaixue</i>	
Authority, Responsibility and Accountability: The Changing Role of the Government in China's Rural Education Development	124
<i>LI Tao, FANG Chen & XU Yuan</i>	
Financing China's Rural Education Development: Past, Present and Future	155
<i>QIN Yuyou, CHEN Kun & ZONG Xiaohua</i>	
Optimizing Rural Education Resource Allocation: A Historical Review	195
<i>SUN Ying & WEI Haichao</i>	
Improving China's Rural Education by Training More and Better Teachers	233
<i>LIU Shanhuai, ZHAO Yuanke, WU Fang & ZHU Xiuhong</i>	
Toward Equality of Opportunity: Changes in the Availability and Accessibility of Education Resources in Rural China	265
<i>FAN Yongkun</i>	
Rural Education and Its Place in China's Overall Education Development	327
<i>WANG Haiying, XU Chengshu, XU Meng & WANG Xiaosheng</i>	
Strengthening China's Rural Education through Curriculum and Pedagogical Reforms	369
<i>LI Bailing, TANG Ying, SHA Keyi & XIN Yize</i>	
Index	396

总报告

中国农村教育发展的成就、挑战与建议

——对改革开放 40 年来变化情况的研究

邬志辉*

无论是在新民主主义革命时期，还是在社会主义建设时期，农村教育问题都是十分重要的问题。1926 年毛泽东在广州农民运动讲习所就做过题为《农村教育》的报告，提出了“以后农民所要的教育乃适合于农民需要的教育——适合于农民经济之发展，并使农民做到解放之教育，即适合于解决农民问题之教育”以及“小学教师之地位，与农民有合作之可能，穷苦的小学教师，应该是农民的领导者”（中共广东省委党史研究委员会办公室、毛泽东同志主办农民运动讲习所旧址纪念馆，1983：110）的思想。在陕甘宁边区，毛泽东极力推行普及边区教育和开展扫除文盲工作，1939 年还为延安《新中华报》题词——“为消灭文盲而斗争”。1945 年毛泽东在《论联合政府》的报告中进一步强调：“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？”（毛泽东，2009：1078）

新中国成立后，以《中国人民政治协商会议共同纲领》提出的“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”

* 邬志辉，东北师范大学研究生院院长、教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院院长、教育部“长江学者”特聘教授、“万人计划”哲学社会科学领军人才，国务院学位委员会学科评议组成员。东北师范大学中国农村教育发展研究院博士研究生付昌奎、许程姝、徐萌、王晓生参与了本报告的数据分析和资料整理。

为依据，国家确立了“教育为工农服务，为生产建设服务”“学校向工农子女和工农青年开门”的教育方针。为了大力发展初等教育、广泛开展工农群众业余教育，全国各地按照“两条腿走路”的办学方针，积极兴办农村公立小学、民办小学以及工农速成中学、工农干部文化补习学校，兴起扫盲运动。随着人民群众及其子女学习热情的日益高涨，学位供给越来越难以满足群众读书和升学需求，学生轻视体力劳动和体力劳动者的问题日益突出。针对这种情况，刘少奇同志创造性地提出了“全日制”和“半日制”（“半工半读”或“半农半读”）两种学校制度、“八小时工作制”和“四小时工作制”两种劳动制度的构想。学生们一边学习一边生产，教育与生产劳动相结合，脑力劳动与体力劳动相结合，形成了比较符合中国实际的农村教育发展道路。

“文革”期间，在“无产阶级专政下继续革命”理论指导下，刘少奇的教育思想被定性为“反革命修正主义教育路线”，强调“教育要革命，资产阶级知识分子统治我们学校的现象，再也不能继续下去了”，“在农村，则应由工人阶级的最可靠的同盟者——贫下中农管理学校”。在毛泽东五七指示和中共八届十二中全会政策指引下，1968年11月14日《人民日报》头版头条发表了山东省嘉祥县马集公社马集小学教师侯振民、王庆余的来信，“建议所有公办小学下放到大队来办，国家不再投资或少投资小学教育经费，教师国家不再发工资，改为大队记工分”，这个建议（简称“侯王建议”）被认定是“农村教育革命方向性的建议”。在这一建议影响下，“大批农村公办小学改为民办，大批农村公办小学教师被强行下放回原籍，改拿工资为计工分，本人及其子女被转为农村户口”（中央教育科学研究所，1984：422）。小学教育未能普及、新文盲不断产生、教育经费由群众自筹、民办教师（包括工农兵教师）被大量聘用、教育结构单一脱节等状况，是十年“文革”给农村教育留下来的底子。

粉碎“四人帮”以后，教育战线全面拨乱反正，邓小平自告奋勇提出分管科技和教育工作，并多次强调“我愿意当大家的后勤部长”。他指出：“我们要实现现代化，关键是科学技术要能上去。发展科学技术，不抓教育不行。”“抓科技必须同时抓教育。从小学抓起，一直到中学、大学。我希望

从现在开始做起，五年小见成效，十年中见成效，十五年二十年大见成效。办教育要两条腿走路，既注意普及，又注意提高。”（中共中央文献研究室，1990：24）在全党和全国的工作中心转移到经济建设上以后，教育建设与经济建设严重脱节的问题日益突出，把教育事业发展纳入国民经济发展计划并摆在国民经济建设的优先地位成为全党的战略选择。由于农村教育基础十分薄弱，因此大力发展农村教育便成为全党和全国教育工作的重中之重。

本报告阐释了改革开放以来中国农村教育的政策走向与深刻变化，分析了当前我国农村教育面临的时代挑战与前沿议题，并对未来中国农村教育发展提出了政策建议。

一 改革开放以来中国农村教育的政策走向

党的十一届三中全会决定把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来。为了促进教育建设与经济建设协调发展，党中央提出还“必须把经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”，即教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设也必须依靠教育，必须提高全民族的素质，把沉重的人口负担转化为人力资源优势。邓小平说：“我们不是已经实现了全党全国工作重点的转移吗？这个重点，本来就应当包括教育。一个地区，一个部门，如果只抓经济，不抓教育，那里的工作重点就是没有转移好，或者说转移得不完全。忽视教育的领导者，是缺乏远见的，不成熟的领导者，就领导不了现代化建设。”（中共中央文献研究室，1990：149）1978年，我国有82.1%的人口在农村，其中少年青年壮年文盲、半文盲人口接近一半。面对农村教育极端薄弱的现实，1983年出台的《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》，要求“各级党委和政府必须充分认识加强和改革农村学校教育、提高农村文化水平的重要性和紧迫性，认清教育在农村现代化建设中的地位和作用……以对国家和民族的未来着想的高度责任感，切实把农村学校教育工作抓紧抓好”。

经过改革开放 40 年来的发展演变，总体上，我国农村教育政策呈现以下变迁走向。

（一）农村全民教育：由“扫盲普小”走向“普中小幼”

全民教育（education for all）概念是 1990 年由联合国教科文组织（UNESCO）、联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国开发计划署（UNDP）和世界银行（IBRD）发起并组织、在泰国宗迪恩召开的世界全民教育大会上提出的，其核心目标是扫除成人文盲、普及初等教育和消除男女之间的受教育差别，让“每一个人——儿童、青年和成人——都能获得旨在满足其基本学习需要的受教育机会”。

改革开放之初，虽然我国没有正式提出“全民教育”概念，但在思想上和行动上践行了全民教育理念。1978 年颁布的《国务院关于扫除文盲的指示》强调“扫除文盲是提高全民族科学文化水平的起码要求”，“要根据农村特点，贯彻自愿原则，因人、因时、因地制宜，采取多种形式扫除文盲”，并提出了“一堵、二扫、三提高”的扫盲方针。“一堵”就是抓好普及小学五年教育，采取多种形式组织学龄儿童入学，并坚持学满五年；“二扫”就是基本扫除 12 周岁到 45 周岁的少年青年壮年文盲，即少年青年壮年中非文盲人数达到 85% 以上；“三提高”就是采取各种形式组织已经脱盲的少年青年和有条件的壮年继续学习，基本上达到小学毕业程度，并逐步达到初中毕业程度。1979 年《教育部关于继续切实抓紧普及农村小学五年教育的通知》再次重申“普及小学教育是一项大政”，“当前农村教育工作的重点，仍然应当放在普及小学五年教育上”。可以说，当时普及教育的最大困难就在农村。1980 年 5 月胡耀邦同志曾说：“普及小学教育，事实上，我们 30 年来没有做到”，并明确强调“普及小学教育的口号不要放弃”，而且“一定要在 80 年代求得一个较大的发展”（何东昌，1998：1815）。1980 年 12 月，《中共中央 国务院关于普及小学教育若干问题的决定》提出“在八十年代，全国应基本实现普及小学教育的历史任务，有条件的地区还可以进而普及初中教育”。1985 年《中共中央