

# 新中国成立以来城乡教育政策的嬗变与反思<sup>\*</sup>

● 王正惠 张乐天

**摘要:**城乡经济社会一体化是城乡教育一体化的重要背景。新中国成立后,我国城乡关系经历了从城乡隔离走向城乡一体化的发展变化过程;相应地,我国城乡教育政策也经历了由城乡二元教育到城乡教育一体化的嬗变过程。反思教育政策嬗变过程,我们可以获得诸多启示:对价值理性的高度关注应为教育政策嬗变的应然价值取向;教育政策嬗变模式应常规变化模式与“范式”转换相结合;教育政策嬗变方式应政策延续与政策终结相结合。

**关键词:**城乡教育;教育一体化;教育政策

城乡教育一体化是城乡经济社会一体化的客观要求和重要组成部分,城乡教育一体化业已成为现今乃至未来很长一段时期内我国城乡教育发展的重大政策行动。为此,从政策层面对城乡教育政策演进的经济社会背景的考察,对城乡教育政策演进过程的梳理,对城乡教育政策嬗变特点的归纳,就显得尤为必要。这对于我们进一步明晰城乡教育政策生成演变过程,全景考察城乡教育政策发展脉络,准确把握城乡教育政策的未来发展方向,具有十分重要的理论价值和实践意义。

一、城乡教育政策嬗变:从城乡二元教育到城乡教育一体化

由教育与社会发展关系规律可知,教育水平深受社会经济发展水平的制约,教育的性质受制于社会政治制度。新中国成立后的城乡教育关系也深深地受制于城乡社会经济发展关系,城乡教育政策的演进与城乡关系演变具有高度的内在一致性。纵观新中国城乡教育发展的历程,城乡教育关系先后经历了“城乡二元教育”和“城乡教育一体化”两个发展阶段,具体表现为:改革前“城市教育国家办、农村教育集体办”,改革后“城市教育国家办、农村教育靠集资”,<sup>[1]</sup>两种不同的教育资源配置方式体现了城市教育优先的政策价值取向;新世纪以来,政府加强了对农村教育的责任,确立了城乡教育协调发展、统筹发展、一体化发展的政策理念。

(一)新中国成立至20世纪末期:城乡二元教育政策的兴起与发展

城乡二元教育政策的集中体现就是城市教育优

先发展政策的大力推行与农村教育“自食其力”政策的落实。新中国成立后,国家的发展重点在工业化和城市建设,与之相应,教育的重点也在城市。在城乡教育发展政策方面,国家实行了中、小学教育的“有计划”、“有重点”的发展,也即“重点校政策”:1952年,教育部发布了《关于有重点地办好一些中学和师范学校的意见》;1953年11月,政务院第一百九十五次会议通过《中央人民政府政务院关于整顿和改进小学教育的指示》强调,要重点发展城市公立小学,乡村公立小学一般不做发展;1962年,教育部发布《关于有重点地办好一批全日制中、小学校的通知》,“重点校”政策初步形成;1978年,教育部制定了《关于办好一批重点中小学试行方案》,在经费投入、师资队伍、学生生源、办学条件等方面向重点学校倾斜;1980年,教育部颁发《关于分期分批办好重点中学的决定》;1992年,国家教委办公厅印发《国家教育委员会关于搞好城市教育综合改革试点工作的意见》强调,“城市基础教育不仅要在普及程度上高于农村,而且在全面贯彻教育方针,克服片面追求升学率的倾向,提高教育质量等方面在全国起到示范作用”;1994年,国务院在颁发的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实

<sup>\*</sup> 基金项目:教育部人文社科青年基金项目“我国城乡义务教育一体化改革发展研究”(项目编号:12YJC880114);江苏省普通高校研究生科研创新计划项目“区域城乡义务教育一体化政策运行研究”(项目编号:CXZZ12\_0342);绵阳师范学院校级科研基金项目“城乡义务教育一体化政策执行研究”(项目编号:2012B05);全国教育科学“十二五”规划国家青年基金项目“城乡义务教育一体化政策执行研究——以成都实验区为个案”(项目编号:CGA120130)。

王正惠/绵阳师范学院教育科学学院副教授,南京师范大学教育科学学院博士研究生,研究方向:教育基本理论与教育政策  
张乐天/南京师范大学教育科学学院教授,博士生导师,研究方向:农村教育与教育政策

施意见》中强调,每个县要重点办好一两所中学,全国建设1000所左右实验性、示范性高中。至此,基础教育阶段的国家级、省级、地级、县级的“层层重点”的重点学校格局最终形成,而重点中小学分布集中于县及县以上的大中城市,优势的教育资源流向重点学校,普通学校资源匮乏。

在教育经费投入方面,城市教育基本由国家负责,农村教育由农民自己买单。新中国成立后至二十世纪六十年代中期,城乡基础教育主要由国家来办;文化大革命后期,农村基础教育主要由社队来办。1983年5月,面对农村普遍实行了农村家庭联产承包责任制的新形势,中共中央、国务院下发了《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》,要求农村学校教育要坚持“两条腿走路”的方针,中央和地方要逐年增加教育经费,农村合作组织、农民要集资办学。1984年12月国务院下发了《关于筹措农村学校办学经费的通知》,要求乡人民政府征收教育事业费附加,以“取之于民,用之于民”发展农村教育。1985年,中共中央颁布了《关于教育体制改革决定》,确立了县、乡、村三级办学,县乡两级管理的新体制;1986年颁布了《义务教育法》,在普及义务教育的进程中,逐步形成并完善了国家办高中和城市基础教育,农民办农村义务教育和学前教育的城乡分割的二元教育体制;1987年国家教委、财政部联合颁布的《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》中,进一步强调了县、乡两级在农村义务教育中的职责权限,而扩大乡一级管理农村学校的职责权限成为农村教育的一个重要特点。在这种管理体制下,乡镇财力有限,农村义务教育经费严重不足,加之地区之间、城乡之间经济发展水平不一,缺乏有效的财政转移支付,致使地区间、城乡间的教育经费差距悬殊。从1993年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》到1998年教育部制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》,都强调了基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的目标,并将之确定为全国教育工作的“重中之重”,到2000年,全国实现了基本普及九年义务教育的任务。

至此,“人民教育人民办,办好教育为人民”成为二十世纪八十年代至九十年代农村教育的真实写照。农民的教育集资和农村教育费附加为中国教育实现九年义务教育的普及做出了重大贡献。但是,巨大的教育负担也在一定程度上损害了农民的利益,加剧了农村的各种社会矛盾。

(二)新世纪以来,城乡教育一体化政策的确立与推进

城乡二元教育体制下,城乡教育差距进一步扩

大,农村教育的“贫穷”与“落后”成为整个中国教育发展的瓶颈。为此,城乡教育在城乡关系演变的背景下也在自上而下地改变着,集中体现为国家教育政策由城市教育优先发展、重点发展走向城乡教育统筹发展、均衡发展,国家从政策层面肯定了农村教育的地位与作用——农村教育与城市教育一样都是中国教育发展不可或缺的部分,没有农村教育的发展,就没有整个中国教育的腾飞。城市教育与农村教育从原来相互独立、相互分离、相互对立的主权实体逐步结合成为一个相互依存、协调共生、融合发展的单一的实体,在教育方面实现城乡共同发展,共同繁荣以逐步消除城乡二元教育结构,实现城乡教育的均衡发展,这也是城乡教育一体化政策的本质所在。城乡教育一体化中的“一体化”既是目标也是手段,正如民主只能经由民主而不是专制去实现,城乡教育一体化的目标只能经由城乡教育一体化手段去实现:作为手段,即强调城乡教育的一体化就是要打破城乡二元经济结构和社会结构的束缚,构建动态均衡、双向沟通、良性互动的教育体系和机制,促进城乡教育资源共享、优势互补;作为目的,即是强调其目的是缩小城乡之间的教育差距,消除地域、经济等原因导致的教育不公平,使均衡化的公共教育服务覆盖城乡全体居民,实现城乡教育均衡发展、协调发展、共同发展。<sup>[3]</sup>当然教育一体化的过程也不是一蹴而就的,而是一个逐步发展的过程,包括了城乡教育在资源配置方面基本均衡的初步一体化,在城乡教育吸引力方面基本等同的基本一体化的,以及在教育结果意义上后续教育机会平等的真正一体化三个基本的阶段。

为了破除城乡教育二元结构,实现城乡教育一体化发展,新世纪以来,国家出台了诸多教育政策。2000年,国家实行了农村税费改革,同时取消了教育集资和农村教育费附加;2001年,为了解决农村义务教育税费改革后面临的问题,国务院出台了与农村“税费改革”相配套的重要改革措施,下发了《关于基础教育改革与发展的决定》,确立了“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”,把义务教育投入重心由乡镇上移至县一级政府,实现了从“人民教育人民办”向“人民教育政府办”的历史性转变<sup>[4]</sup>;2003年3月,国务院颁发的《关于进一步加强农村教育工作的决定》明确提出了城乡教育协调发展的理念,文件强调,发展农村教育是实现教育公平、体现社会公正的重要方面,要“优先发展农村教育”,要“加大城市对农村教育的支持和服务,促进城市和农村教育协调发展,城市各级政府要坚持流入地政府管理为主、以公办中小学为主,保障进城务工就业农民子女

接受义务教育”；“各大中城市要充分发挥教育资源的优势,加大对农村教育的帮助和服务”；“地(市)、县教育行政部门要建立区域内城乡‘校对校’教师定期交流制度”,还明确提出了要促进城乡优质教育资源共享等政策文件精神。同年9月,温家宝在全国农村教育工作会议上讲话指出,“我们要缩小教育差距,促进城乡之间、地区之间的协调发展,就必须大力发展农村和欠发达地区的教育。”为了进一步强化政府对农村义务教育的保障责任,2005年12月,国务院下发了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,把农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立了中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制;2006年6月29日,第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过了《中华人民共和国义务教育法(修正案)》,一部新修订的《义务教育法》颁布,其“重要指向是促进城乡义务教育均衡发展”<sup>[4]</sup>;2007年,全国农村义务教育普遍推行了“两免一补”政策;2008年,十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,其强调,要大力发展农村教育,促进教育公平,促进城乡义务教育均衡发展,以实现2020年城乡基本公共服务均等化明显推进,农村人人享有接受良好教育机会的教育目标。

2009年1月,温家宝总理在国家科技教育领导小组会议上的《百年大计,教育为本》讲话中明确提出要“实现城乡统筹,把农村教育放在重要地位”。2010年7月29日颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》曾两次提到“建立城乡一体化义务教育发展机制”以缩小城乡教育差距,促进区域内义务教育均衡发展。2010年,教育部印发《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》,明确提出了义务教育均衡发展的目标,并对合理配置教育资源,提高经费保障水平,制度建设和机制创新,提高教育教学水平等方面提出指导意见,促进义务教育的均衡发展和内涵提升。2011年,根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的要求,教育部制定了义务教育分规划、教师队伍分规划,与有关部门一起启动了义务教育学校标准化建设工程,深化了义务教育经费保障机制、中小学教师特岗计划、教师国培计划、农村薄弱学校改造计划、中小学校舍安全工程,并与北京等27个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团签署了义务教育均衡发展备忘录,在省部级层面上进一步强力推动义务教育均衡发展工作,加大了对各地义务教育均衡发展的支持力度。

2012年1月,袁贵仁在全国教育工作会议上讲话中强调,促进教育公平是中国特色社会主义教育发展道路的根本目标,是国家基本教育政策,要着力促进公共教育资源配置公平,加快缩小校际、城乡教育发展差距,逐步实现基本公共教育服务均衡化。同年6月,教育部印发了《国家教育事业发展规划第十二个五年规划》,提出了“十二五”期间东部地区要基本实现城乡教育一体化,其他地区要逐步实现城乡教育一体化的发展目标。

综上所述,党中央、国务院高度重视农村教育事业,特别是自2000年农村税费改革以来,先后颁布了一系列重要文件,确立了“以县为主”的农村义务教育管理体制,实施了国家贫困地区义务教育工程、农村中小学危房改造工程、“两基”攻坚计划、农村中小学现代远程教育工程、“两免一补”、农村义务教育“新机制”等政策,中国城乡分割的二元教育体制发生了根本性变革,城乡二元教育正通过城乡统筹逐步走向城乡教育一体化发展的新阶段,特别是2008年十七届三中全会决定的颁布,“标志着城乡二元教育在国家决策层面的终结”<sup>[5]</sup>。

## 二、城乡教育政策嬗变之反思

城乡教育的协调发展,一方面要依靠市场经济的力量,另一方面更要求政府的自觉行为,从初步一体化到真正一体化是一个复杂的系统工程,也是一项政策科学运行的过程。反思我国城乡教育政策嬗变过程,我们可以获得如下启示。

(一)教育政策嬗变的应然价值取向:对价值理性的高度关注

虽然政策科学本身蕴含着对价值理性和工具理性的双重关注,但在某一时期某一阶段政策价值取向往往偏重一方。新中国成立后到20世纪末,国家发展工业、发展经济,亟需人才,但教育资源有限,教育发展的整体水平比较落后,为了“快出”人才,国家放弃了普及民众教育,选择了牺牲部分民众教育机会,集中资源提高部分学校质量的重点学校政策,认为这是回报最直接、最快速的教育投资方式。正如在1959年二届全国人大一次会议上周恩来总理所强调的,要集中力量办好重点学校……抓住重点,带动一般。改革开放后,邓小平多次强调要大力发展重点小学、中学,把最优秀的人集中在重点学校。继续制造重点、扶持重点、建设重点的思路仍在继续,城乡学校差距仍在继续人为地扩大。可见,在此阶段,一系列偏向城市教育发展的政策使农村教育受到严重的忽视,教育的公平性、民主性等价值理性为国家经济发展目标所压倒。这是一种具有明显的“社会需求取向”、“回报率取

向”、“优胜劣汰取向”的工具理性取向,而忽视了“个体发展取向”、“教育公平取向”、“弱势补偿取向”——忽视了教育政策的价值理性取向。随着基本普及九年义务教育任务的完成,新世纪我国加强了农村教育的发展,认识到城乡教育是一个统一体,统一于整个中国教育发展之下,没有农村教育的发展就没有整个国家教育的高水平发展;没有城乡教育的公平发展,就没有整个社会的公平,教育公平成为社会公平的基石,平等接受义务教育成为每个人的基本权利,对弱势群体的利益补偿成为政策共识,为此国家出台了一系列促进农村教育发展的政策。“透过种种加强农村教育发展的政策决定,我们能强烈感受到教育公平价值取向的彰显与弘扬”,<sup>[6]</sup>感受到对作为工具理性对立面的合法性、主体性、公平性、民主性等价值理性的高度关注。

(二)教育政策嬗变模式:应常规变化模式与“范式”转换相结合

常规变化模式与范式转换模式是政策变化或演进两种基本模式:(1)常规变化模式,即政策在保持基本方向或目标的前提下发展演化,或新旧政策之间保持较大程度的连续性;(2)范式转换,即政策连续过程出现中断或飞跃,新政策取代旧政策。<sup>[7]</sup>纵观我国城乡教育政策的嬗变模式,其主要体现为以下特点:新中国成立至20世纪末,以常规变化模式为主;新世纪以来,城乡教育政策出现了范式转换。新中国成立至20世纪末,效率成为整个社会发展的信念和目标,理所当然地在教育领域也得到了充分的体现:从城市教育国家办,到重点学校政策;从农村学校集体办到农村教育靠集资,无不体现出教育领域中的效率优先、兼顾公平的政策方向和目标。进入新世纪以来,从农村税费改革、取消农村教育集资到义务教育“新机制”再到“两免一补”政策,从加强农村教育到城乡教育协调发展再到城乡教育一体化、均衡化,这一系列政策都体现出以“公平优先”、“城乡一体”的新政策取代“城市优先”的旧政策——体现出政策的范式转换。公平成为整个社会领域的主导价值观,教育公平、教育均衡更是成为教育发展的方向和目标,成为教育政策共同体所持有的“政策范式”。当然新世纪以来的这一系列政策间又保持着较大程度的连续性,体现出城乡教育一体化的基本目标和方向,为此又体现出政策演进的常规变化模式。为此,没有常规变化模式的教育政策嬗变就难以实现教育的阶段发展目标,没有“范式”转化的教育政策嬗变就难以实现教育的变革与跨越性的发展,只有二者的有机结合才能实现我国教育持续的、突破性的大发展。

(三)教育政策嬗变方式:应政策延续与政策终结相结合

政策的演进意味着政策的演变与发展,意味着新旧政策的之间的替代与变迁。纵观城乡教育政策的演变发展方式主要表现为政策延续与政策终结,政策终结中又主要表现为政策替代、政策废止与政策法律化。政策延续相对于政策终结而言,指的是新政策与旧政策为了共同的政策目标,解决共同的问题,满足共同的要求,新政策对旧政策进行补充、加强或扩展,以更好地解决旧政策所面对的问题,充分实现政策目标。从20世纪50年代到20世纪90年代先后颁布了大量的重点学校政策,虽然政策内容不尽相同,但其共同的政策目标是要集中有限的优秀教育资源形成一批教育质量方面在全国起示范作用的重点中小学校,以高效率地培养国家所需人才。其政策演进的方式主要表现为新政策对旧政策的进一步补充、加强或扩展,政策精神一直在延续。直到2006年新修订《义务教育法》的第二十二条明确规定要“缩小学校之间办学差距,不得将学校分为重点学校和非重点学校,学校不得设重点班和非重点班”,重点学校政策才在国家层面予以废除,这种直截了当地宣布一项不合适、不合理的政策废止的政策演进方式,即政策废止,是教育政策发展变化的重要方式之一。再如2006年面对新的社会发展形势,对1986年制定的《义务教育法》进行了重新的修订,废除了法律中过时的部分,保留原法律中合理部分,增加、补充了新的法律条文,以更好地解决义务教育问题,促进义务教育阶段学生的全面发展。其政策演进的方式就主要体现为政策缩减、政策替代以及政策的法律化等政策终结方式。只有政策终结与政策延续的有机结合,才能废止不合时宜的、阻碍教育发展的“旧”政策,赋予科学的、合理的“新”政策以强大的生命力。

参考文献:

- [1]邵泽斌,从“城市教育优先”到“城乡教育均衡”[J].社会科学,2010,(10):74.
- [2]袁桂林.新机制、新希望、新问题——农村义务教育财政政策回顾与展望[J].人民教育,2006,(10).
- [3]褚宏启.城乡教育一体化:体系重构与制度创新[J].教育研究,2009,(11):3.
- [4]张乐天.实施义务教育有了更完善的法律保障——解读新《义务教育法》[J].江苏教育,2006,(9):22.
- [5]韩清林.中国城乡教育一体化发展的理论、实践与对策思路[C].首届中国农村教育论坛论文集(一),2011.29.
- [6]张乐天.新世纪我国加强农村教育发展的政策回顾与反思[J].复旦教育论坛,2010,(3):11.
- [7]陈振明.政策科学[M].北京:中国人民大学出版社,2003.413.

(责任编辑:曾庆伟)