

七十年来我国义务教育政策的演变与发展^①

王 桐¹,司晓宏²

(1. 陕西师范大学,陕西 西安 710062;2. 陕西省社会科学院,陕西 西安 710062)

摘 要:教育政策直接关乎教育事业的改革和发展,义务教育作为国民发展之根基,其政策的推行更是影响甚大。重温新中国成立七十年来我国义务教育政策的演进历程,对当前如何办好人民满意的义务教育有着重要的理论启示和实践参照。我国义务教育政策大致经历了非均衡发展政策阶段、非均衡向均衡发展过渡政策阶段和义务教育城乡一体化政策阶段的演进历程,并呈现以教育公平为导向的政策价值、以政府强势主导的自上而下的制度调整为主、以多学科理论为根基的政策表达规则、以增量变迁带动存量变迁的渐进式制度变迁为主的基本特点。未来义务教育政策应加大农村教育支持力度,消解历史欠账;破解路径依赖,坚持自上而下和自下而上相结合;强化多学科理论的融合,弥补制度缺陷;优化制度设计,进一步完善义务教育一体化政策。

关键词:义务教育;义务教育政策;制度设计;政策运行;演变与发展

中图分类号:G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2020)06-0034-07

DOI:10.16697/j.1674-5485.2020.06.006

教育是立国之本、强国之基。义务教育则是教育之根本、育人之根基。新中国成立以来,我国义务教育在培养规模、校园建设、教学设备、教学水平、办学质量等方面均得到了显著地提升和改善,城乡教育之间存在的显著差距持续受到了国家的高度重视。城乡义务教育一体化是体现教育公平,保障教育质量,办好人民满意的教育的的重要途径和举措。党的十九大报告明确指出:“推动城乡义务教育一体化发展,高度重视农村教育”。因此,梳理七十年来我国义务教育政策的演变与发展,对于完善新阶段城乡义务教育一体化的政策系统及建立长效联动的发展机制具有十分重要的意义和作用。

一、我国义务教育政策的演进逻辑

七十年来,我国义务教育历经了一个由少到多,由弱到强,由关注数量到关注质量再到关注公平,由城乡义务教育发展不均衡到城乡义务教育一体化发展的转变过程。这些重大成就充分彰显了我国义务教育政策制定的科学性和合理性,具体来看,我国义务教育政策的演进与变革大致可以划分为三个主要发展阶段。

(一)非均衡发展政策阶段(1949—1999年)

新中国成立之后,党和中央就对义务教育的发展给予了极大的政策支持,在1949年通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定:“人民政

收稿日期:2019-07-28

①项目基金:2014年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“义务教育均衡发展监测制度研究”(14JZD041)。

作者简介:王桐,陕西师范大学教育学院博士生;司晓宏,陕西省社会科学院院长,教授,博士生导师。

府應有計劃有步驟地改革舊的教育制度、教育內容和教學法。同時指出要有計劃有步驟地實行普及教育。”這一規定自上而下推動了各級政府對義務教育發展的重視。隨後,1954年通過的《中華人民共和國憲法》第九十四條規定:“中華人民共和國公民有受教育的權利。國家設立並逐步擴大各種學校和其他文化教育機關,以保證公民享受這種權利。”教育立法和政策的調整有力地推動了我國義務教育的發展進程並快速提升了義務教育的辦學質量。1980年頒發的《關於普及小學教育若干問題的決定》規定:“堅持兩條腿走路的多种形式辦學方針。以國家辦學為主体,充分調動社隊集體、廠礦企業等各方面辦學的積極性,鼓勵群眾自籌經費辦學。”多元辦學主体益於義務教育辦學的針對性和实效性,能够因地制宜地促進地方教育事業發展,但由於辦學主体所佔據經濟地位和社会資源的差異,又出現了城鄉義務教育差距不斷拉大的新問題,並且這一問題在不斷加劇。1985年頒發的《關於教育體制改革的決定》指出:“我國幅員廣大,經濟文化發展很不平衡,義務教育的要求和內容應該因地制宜,有所不同。實行基礎教育由地方負責、分級管理的原則,大力推進九年義務制教育。”這一舉措明確了義務教育的管理主体並將管理主体上移至地方政府。1986年頒發的《中華人民共和國義務教育法》規定了“地方辦學、分級管理”的義務教育管理体制,明確了地方政府作為義務教育經費承担主体的合法性。為了緩解農村學校的財政困難,保障農村學校的辦學經費,國務院專門於1984年頒發了《關於籌措農村學校辦學經費的通知》,文件中允許鄉政府征收教育事業費附加,並強調征收費用要取之於鄉,用之於鄉。這一舉措對於消解農村義務教育辦學經費困境起到了一定實質作用,但由於農村教育經費投入总量在增加的同时,城市教育經費的投入总量却以更大的速率在增長。因此,這一舉措未能從根本上遏制城鄉教育差距,二者差距依然被不斷拉大。

(二)非均衡向均衡發展過渡政策階段(2000—2009年)

城鄉義務教育一體化政策的提出是基於我國經濟建設取得一定成就的歷史背景之下的,其政策的构建是一個逐步推進、不斷优化的過程。歷

經對已有政策的修補和完善,並結合國內教育的現實條件以及國外教育的發展經驗,既強調政策制定的科學性和合理性,亦關注政策運行的適切性和高效性。自2001年,義務教育就進入非均衡向均衡發展過渡政策階段。一是重新確立了義務教育管理体制,厘清了義務教育管理的職、權、責關係。2001年頒發的《關於基礎教育改革與發展的決定》提出建立“以縣為主”的新體制,這一體制的確立有利於解決之前義務教育存在的管理權限不明、責任劃分不清等問題,同時也利於強化管理主体在今後學校管理過程中所關注的核心問題和主要內容。二是大力提高農村義務教育經費保障水平,消解城鄉義務教育發展差距。2005年頒發的《關於深化農村義務教育經費保障機制改革的通知》中規定將農村義務教育全面納入公共財政保障範圍,建立中央和地方分項目、按比例分擔的農村義務教育經費保障機制。這一政策緩解了貧困地區當地政府的教育財政壓力,保障了弱勢地區的教育經費投入水平,體現了我國義務教育的公平性和均衡性。三是城鄉義務教育一體化發展的法律保障顯著增強。2006年通過的《中華人民共和國義務教育法(修正案)》明確要求國務院和縣級以上地方人民政府應當合理配置教育資源,努力改善薄弱學校的辦學條件,促進義務教育均衡發展。這一內容從法理上確立了城鄉義務教育一體化發展的基础地位和責任主体,也從側面凸顯出這一問題的重要性和迫切性。

(三)義務教育城鄉一體化政策階段(2010年至今)

2010年以來,城鄉義務教育一體化發展成為基礎教育領域的關鍵詞,國家先後出台多部相關政策着力縮小城鄉教育差距。《國家中長期教育改革和發展規劃綱要(2010—2020年)》中明確提出要构建城鄉義務教育一體化發展機制,加大對農村地區的弱勢補償。城鄉義務教育一體化可以分為不同的層級和維度,但實現縣(區)域內的城鄉一體化是更大範圍城鄉一體化的基礎和關鍵。現階段是城鄉義務教育一體化政策改革创新的深化階段。一是城鄉義務教育一體化相關政策密集出台,其重要性空前提高。國家高度重視城鄉義務教育一體化發展,先後出台多部文件保障城鄉義務教育一體化的順利推進。二是建立城鄉義務教

育一體化改革試驗區,深入研究其發展機理。2010年成都市統籌城鄉教育綜合改革試驗區開始正式運行,試驗區通過統籌區域內教育資源,分階段、分步驟、分要素逐步實現城鄉教育均衡發展。三是城鄉義務教育一體化的政策目的性更加明確。國家出台的關於促進城鄉義務教育一體化的政策文件開始關注影響這一進程的關鍵環節和重要內容,如學校標準化建設、教師隊伍的建設、教育經費的分配以及评价指标體系的構建,這些具體推動措施的提出顯示在城鄉義務教育一體化發展的進程中我們已經取得一定思想共識,並探索出改進這一問題的基本路徑和方法。

二、我國義務教育政策的演進特徵

從社會轉型的最終結果來說,其轉型必然是整個社會的轉型。但就有計劃的社會變遷來看,社會轉型的中心任務和首要目標通常是體制的轉軌。^[1]教育變遷是推動社會變遷的重要力量源泉,而教育政策的演化又是教育變遷中核心內容。教育政策的演進過程必然是緩慢而曲折的,其既有歷史慣性的掣肘與羈絆,也有現代性的權衡和博弈。縱觀我國城鄉義務教育一體化政策的演進過程,其發展演進大致呈現出四個基本特徵。

(一)以教育公平為導向的政策價值取向

教育公平是社會公平的保障和內核,是社會發展的穩定器,是社會主義現代化國家的應有之意。^[2]七十年來,教育公平一直是我國發展義務教育的基本理念和價值參照。一方面國家重點強化教育起點公平。從1986年開始實行九年義務教育制度並於2006年正式寫入《中華人民共和國義務教育法》,從法理上保障了教育起點公平的重要性。同時國家高度重視弱勢群體的受教育問題,先後出台《關於深化農村義務教育經費保障機制改革的通知》《關於進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作的意見的通知》等一系列政策,極大保障了弱勢群體的受教育問題。1987年我國的小學、初中淨入學率分別為66.4%、94%,截止到2017年我國的小學、初中淨入學率已達99.9%、103.5%。^[3]另一方面極力關注教育過程公平。關注硬件設施和教師資源的均衡配置,既是實現城鄉義務教育一體化的重要路徑,也是促進教育公平,打破城鄉教育二元分化的突破口與落腳點。^[4]

我國長期重視由於“重城抑鄉”的教育發展策略所造成教育資源配置不均衡問題,通過提高教育經費保障水平,加強農村中小學學校標準化建設,建立城鄉校長、教師常態化交流,提升信息化辦學水平,使農村學校逐步能夠享有與城鎮學校同等優質的辦學條件、師資水平,進而提升農村學校的教育質量,有力地推動了城鄉義務教育一體化的發展進程。

(二)以政府強勢主導的自上而下的制度調整為主

科層組織是現代國家的基本組織形式,其顯著特徵為上下級關係清晰,個人權利范疇明確,注重工作的專業化,具有一定的制度規範,通過自上而下的形式傳達政令,推動各項政策的高效落實。^[5]我國城鄉義務教育一體化的推動主要是基於“壓力型管理體制”自上而下的政策調整過程,地方教育行政部門和學校在這一進程中的功能性發揮不強。一方面政府的價值標準是影響城鄉義務教育發展方式重要參照。政府的價值標準即在不同價值標準以及關於這些價值標準體系在該體系的重要性判斷。七十年來政府的價值標準經由“又快又好”向“又好又快”轉變,其價值標準的變遷亦映射在城鄉義務教育發展之中,表現為“重城抑鄉”到“城鄉一體”。城鄉教育政策伴隨著政府的價值標準的變化而快速變革,不斷適應新的發展需求。另一方面城鄉義務教育一體化的發展邏輯呈“運動式推進”規律。七十年來我國人民的生活水平有了較大改善,群眾普遍期待能夠接受優質的教育資源。政府敏銳地感知到了這一深刻變化,先後實行了“撤點並校”“義務教育均衡發展合格縣評估”“校長教師輪崗”等一系列舉措來縮小、消解城鄉教育不均衡,這些舉措替代、突破、治理了舊有的、不合理的教育體制機制,代以自上而下、政治動員的方式來調整教育資源,實現域內教育資源的均衡配置,進而實現推動城鄉義務教育一體化發展的目标。

(三)以多學科理論為根基的政策表達規則

沒有任何人和事存在於真空之中,因為我們在環境之外就無法生存。環境包括塑造我們的個人和組織——家庭、宗教、政治、法律、社會,以及改變我們的其他許多影響——還有學校中的那些因素。^[6]城鄉義務教育既有各自不同的發展條件,

也有二者密不可分的共生環境。這一政策的表達是以多學科理論為根基,同時也是以多學科理論為政策話語的。首先,強調政策的歷史脈絡。教育財政體制從“兩級財政、分級包干、分級管理”到“地方負責、分級管理,以鄉為主”,再從稅費改革後“以縣為主”到“農村義務教育經費保障新機制”。這一政策的變遷就是基於城鄉義務教育發展的歷史進程,並不僅僅是對已有政策的簡單否定,而是在尊重發展規律基礎上,基於對縣、鎮級政府的財力狀況、不同地區的發展水平以及當前制度運行困境整體思忖和揚棄的結果。其次,關注政策的共生環境。城鄉公共服務均等化也是城鄉義務教育一體化的重要保障,沒有城鄉公共服務均等化,城鄉義務教育一體化就難以成為現實。為了良好共生環境的生成,國家先後頒發《國家新型城鎮化規劃(2014—2020年)》《鄉村振興戰略規劃(2018—2022年)》等一系列重大文件。第三,強化政策製定的過程。城鄉義務教育一體化政策擬定的過程調研不斷深入,“循證決策”和“循數決策”的意識不斷受到重視,政策體系的嚴謹和方法的規範已成為常態,並強調多學科的有機融合和不同理論間的相互借鑒。

(四)以增量變遷帶動存量變遷的漸進式制度變遷

漸進式的制度變遷是基於個體或整體在有限信息的背景下,難以構建理想的制度模型,故而採取增量的不斷擴大和局部的逐次突破的發展路徑,使得制度不斷優化並趨向最適制度的變革過程。^[7]從城鄉義務教育一體化制度演變的歷史軌跡來看,這一過程無不留存著漸進式制度變遷的印痕。首先,具體目標伴隨著制度演化而逐步確立。義務教育管理主體的厘定經由管理實踐的不斷探索和借鑒比較,才由“鄉鎮為主”到“分級管理”再到“以縣為主”,其管理主體的變遷過程也推動著城鄉義務教育一體化目標漸次明朗。其次,試驗區推進全面改革的發展路徑。成都市、重慶市作為統籌城鄉教育綜合改革試驗區,通過積極探索,積累了寶貴的發展經驗。其在教育規劃、教育管理、建設標準、教育質量等方面制定了一系列具體、高效的運行制度,實現了城鄉教育交流共享、互動發展、多元辦學的積極局面。這些有益探索為全國城鄉義務教育一體化發展提供了發展思路

和重要借鑒。第三,城鄉義務教育一體化演進呈現先增量後存量的特點。所謂的增量就是在原有的權威型一元供給制度之外生長出來的私人供給,而存量則主要是指在政府的直接供給和間接供給。^[8]義務教育的重要性已經成為廣大家長的普遍共識,家庭的教育投資相比過去有了較大的增長,家長關注升學率,而學校的硬件設施和師資水平與學校的升學率密切相關,這就推動了民辦學校的快速發展。民辦教育的快速發展,又反過來凸顯公辦教育發展滯後的新問題,引發新一輪的校際間發展不均衡問題。而在這一進程中,義務教育的質量卻實現了整體提升。

三、我國義務教育政策的未來展望

七十年来,我国城乡义务教育从注重公平、政府主导、多元理论、渐进变迁的政策演进逻辑中汲取了许多有益的政策经验并取得了显著的发展成就。当前,城乡义务教育一体化发展的程度还不高,仍面对诸多难题,需要继续秉持科学的发展理念,聚焦重点,关注难点,既有传承,又有突破,做出科学、高效、贴合实际、又具有可操作性的制度安排,破除掣肘城乡义务教育一体化发展的各种藩篱。

(一)加大农村教育支持力度,消解历史欠账

城乡教育二元结构是造成城乡教育差距的根本原因,也是影响城乡社会差距的重要因素。^[9]2016年我国义务教育阶段学校共有22.97万所。其中农村地区(镇区+乡村)15.1万所,人数达9485.78万人,约占义务教育阶段总人数的三分之二。^[10]农村义务教育如此庞大的体量就决定了城乡义务教育一体化发展的难点和关键,没有农村教育的改变,城乡义务教育一体化就只能是一种期待、一种奢谈。七十年来,教育公平成为引领教育发展的价值标杆,但是由于历史、地域、政治、文化等多方面的原因,农村教育问题积弊深重,留下了很多历史旧账,需要给予更多关注和支持。

一是加大教育经费支持力度。教育发展离不开充足的经费支持,纵观发达国家的教育发展策略和我国教育发达地区的成功经验,其教育经费投入水平普遍较高。^[11]2016年全国普通小学、初中生均公共财政预算教育事业费支出分别为9557.89元、2610.80元。其中,农村小学、初中生均费用为

9246.00元、2402.18元,仍然低於全國平均水平。農村教育經費尚需進一步加大並不斷提高教育經費的精確度和效率率。

二是吸引優秀教師支持農村辦學。教師是制約教育教學質量的決定性因素,是當前我國在推進城鄉教育一體化建設、實現區域內教育均衡發展進程中最需要迫切解決的關鍵問題。^[12]當前城鄉義務教育階段教師學歷的比率仍存有10%的差距,國家應進一步提升農村中小學教師學歷水平,適度增加公費師範生和特崗教師的名額。在他們從教之後,還應關注他們的實際生活,及時幫助他們的解決生活困難,並適時進行培訓進修,使他們“下得去、留得住”。要進一步完善校長教師輪崗政策,讓輪崗不做表面文章,而是切切實實幫助農村學校改進教學水平,提高教學質量。要積極拓寬優秀教師來源通道,完善激勵政策大力吸納城市學校中有志於去農村任教、支教的骨幹教師、教學能手,要制定政策吸引城市優秀退休教師返聘到農村小校任教、支教。

三是加強農村學校標準化建設。學校標準化建設是設置辦學基準,推動教育資源配置的均等化、精確化、合理化,是消解城鄉教育資源差距的長效措施,能夠很好保障教育資源配置基本均衡,有利於推動城鄉義務教育一體化發展。^[13]當前農村學校的硬件建設雖然有了整體改善,但任務依然艱巨。據2016年教育年鑑統計,農村學校的硬件達標率仍不足80%,互聯網接入率更是不足50%,這些現狀讓我們清晰地感受到城鄉義務教育一體化發展的道路依然漫長,需要我們以更大的力度推行學校標準化建設,保障農村學校的基本硬件水平。

(二) 破解路徑依賴,堅持自上而下和自下而上相結合

政策實施是政策過程中的關鍵環節,決定了政策執行的方法選擇和政策目標的達成情況。^[14]我國教育政策是由上層通過集權、控制來規劃和製定的,然後以政府強勢主導的自上而下的文件傳遞來落實的。路徑依賴是聯通過去、現在和未來之間的紐帶,制度變遷的路徑依賴是舊制度主義的分析過程,是通過對已有政策的調整、修改、替代來適應新的教育環境進而實現對未來發展的影響。城鄉義務教育一體化發展涉及要素眾多、

結構複雜,不論是教師輪崗制度,還是教育經費分配制度,這些制度的改革和推行必然會面臨舊有制度的阻礙和利益的博弈,需要有一定的勇氣和智慧。

一是深入實際,匯集眾智。城鄉義務教育一體化政策的提出必須深入了解城市發展、農村建設的各自特性與共同特徵,認真傾聽學生家長、學校教師和社會群眾的真實聲音,深刻了解他們的實際關切,制定科學合理,符合他們根本利益和共同期待的制度安排,只有這樣才能獲得更多的理解和支持,促進義務教育制度的貫徹和落實。

二是執行精確,避免偏離。對於城鄉義務教育一體化制度的落實一定要不折不扣、精確到位,堅決防止制度在執行過程中的偏離、異化。校長教師輪崗制是推動城鄉義務教育一體化而實行的重要制度,但在實際運行中這一制度並沒有真正達到預期的目標要求。許多教師為了評定職稱不得不參與交流輪崗,其在交流學校中常常也是應付了事、心不在焉,再者由於輪崗時限較短,輪崗教師也難以管理。接收學校常常大發牢騷:“我們這裡只是他們的歇息之地,這些輪崗教師遲早是要走的,管人家干嘛。”甚至有些學校通過“校際共謀”,僅從文件上落實教師輪崗,而實際上各學校教師教學一如往常,好像教師輪崗制度沒有出現過。此類政策執行中表現出來的種種問題應當受到重視,並及時採取相應配套措施予以完善。

三是實驗在先,推廣在後。鄧小平說過:“中央在原則上決定以後,還是要經過試點、取得經驗,集中智慧,成熟一個,解決一個。”^[15]成都市、重慶市作為統籌城鄉教育綜合改革的試驗區是我們探索城鄉教育一體化發展規律的重要嘗試和路徑,這類的實驗區可以更多元、更深入,進而能夠有效適應我國複雜的現實需求。

(三) 強化多學科理論的融合,彌補制度缺陷

政策科學應重視系統化的知識及理性化的認識,能夠“有機地”處理超理性過程和非理性過程的價值意蘊,在傳統的學科特別是行為科學和管理科學之間搭建橋樑,能夠融合源自不同學科的理论內容,構建一個“整體政策模型”。^[16]城鄉義務教育一體化的構建既要關注理論學科的價值,也要重視應用學科的作用,二者應融為一體,相輔相成。

一是關注“價值”理論的價值。城鄉義務教育一體化政策的制定不但要發揚傳統價值,也要吸收現代價值,既要關注本土化,也要注重國際化,既要秉承人文價值,也要堅持科學價值。公平、民主、科學、高效等這些普適的價值理念是城鄉義務教育一體化政策的價值內核,差異性、靈活性、多樣性、相對性這些後現代的價值理念同樣也是政策制定和執行過程中的有機組成。

二是重視“方法”理論的方法。城鄉義務教育一體化政策的出臺和制定不熟練掌握和應用“方法論”這門學問是斷然不行的。只有深入一線的質性研究和量化測評才能了解城鄉一體發展的實質和要害,才能把握發展過程中的矛盾和症結,進而才能採取科學、合理的應對之策。當前,基於“數據”或“證據”的決策已經在管理過程中正受到普遍的重視和應用。

三是強化“系統”理論的融合。跨越邊界的路徑通暢,使我們擁有了大量的合作潛能,當下的任務是發現和融合各種方法,在適宜的表達環境下,讓這些潛能得以釋放。城鄉一體化政策的構建需要考慮不同學科的特點,能夠進行有機融合,同時注意共生制度環境的創設,增強政策的完備性和適切性。

(四)優化制度設計,進一步完善城鄉義務教育一體化政策

制度設計是基於整體性的角度去尋求問題的解決,規避單一維度解決問題可能存在的弊端。城鄉義務教育一體化發展面對的問題是複雜的、多樣的,需要因時而進、因時而新,不斷優化與制度設計,破解實踐中存在的各種問題。

一是自上而下與自下而上相結合。國家統籌制定城鄉義務教育一體化發展的政策,特別是重大方針的制定和教育經費的分配,這些都需要考慮全域的整體狀況,並基於弱勢補償原則和公平正義原則在政策制定和推行過程有所差異和側重。城鄉義務教育一體化關鍵是縣域和區域兩個維度,縣域城鄉義務教育一體化的實現有助於推動區域城鄉義務一體化的完成,但這並不意味著縣域一體化推行在前,區域一體化推行在後,而應是二者共同推進,相互促進。影響這一過程的因素是複雜和多元的,為了達成目標,既需要有自下而上不斷的信息反饋和經驗總結,也需要自上而

下對於政策的強力推行和認真落實。

二是局部推進與整體協調相結合。城鄉義務教育一體化政策的推行可以先從一些容易達到、投入成本相對較低的内容率先開始,如學校標準化建設的圖書、教學儀器設備、體育設施等基本要素,對於師資、學校規模、生均校舍建築面積這些要素則需要整體規劃、組織和協調,方可逐步實現預期的發展目標。對於一些缺乏實踐經驗的内容還需報以“摸着石頭過河”“錯了再試”的心理準備而孜孜探尋。

三是改革、發展與穩定有機結合。漸進主義制度變遷是一種漸進調適,把制度制定看成一個一步接一步、永遠沒有完結的過程。2001年由國務院發起的學校布局調整,其本意是整合優質教育實現群眾“上好學”的教育期待。而在具體實施過程中卻出現了偏離,一些地方政府僅考慮政績的需要而盲目的撤點並校,其行為嚴重侵害了人民的受教育權,並造成惡劣影響,後期國家明確提出要坚持办好必要的村小和教學點,審慎推進義務教育學校布局調整。為此,要充分把握“穩定是前提,改革是手段,發展是目的”這一深刻內涵,有章有節、循序漸進推動城鄉義務教育一體化發展。

參考文獻:

- [1]吳康寧.教育社會學[M].北京:人民教育出版社,1998:182.
- [2]周作宇.教育公平是和諧社會的基石[M].合肥:安徽教育出版社,2007:1.
- [3]張焯.我國教育事業總體發展水平挺進世界上行列——個個有學上 人人可出彩[N].人民日報,2018-09-27(6).
- [4]張新平,張冉.義務教育學校標準化建設:現況、問題與理路選擇[J].教育發展研究,2017(18):1-7.
- [5]周雪光.中國國家治理的制度邏輯:一個組織學研究[M].北京:生活·讀書·新知三聯書店,2017:126.
- [6]珍妮·H·巴蘭坦,弗洛伊德·M·海默可.教育社會學——系統的分析[M].北京:中國人民大學出版社,2011:282.
- [7]盧現祥.新制度經濟學[M].武漢:武漢大學出版社,2009:177-178.

- [8]樊纲. 渐进改革的政治经济学分析[M]. 上海: 上海远东出版社, 1996: 152-153.
- [9]朱文辉, 殷志美. 城乡义务教育一体化发展中政府职能的三重梗阻与疏通[J]. 现代教育管理, 2018(10): 24-29.
- [10] 鄢志辉, 秦玉友. 中国农村教育发展报告 2017 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2017: 203-222.
- [11] 杨令平, 司晓宏. 西部县域义务教育均衡发展现状调研报告[J]. 教育研究, 2012(4): 35-42.
- [12] 王鹏炜, 司晓宏. 城乡教育一体化进程中的教师资源配置研究——以陕西省为例[J]. 陕西师范大学学报, 2011(1): 157-161.
- [13] 李潮海, 于月萍. 新型城镇化背景下农村义务教育转型路径探究[J]. 现代教育管理, 2017(11): 36-41.
- [14] 宁骚. 公共政策学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2011: 335.
- [15] 邓小平. 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 341.
- [16] 叶海卡·德罗尔. 逆境中的政策制定[M]. 上海: 上海远东出版社, 2009: 223.
- (责任编辑: 李作章; 责任校对: 侯月明)

The Evolution and Development of China's Compulsory Education Policy in the Past 70 Years

WANG Tong¹, SI Xiaohong²

(1. Shaanxi Normal University, Xi'an Shaanxi 710062;

2. Shaanxi Academy of Social Science, Xi'an Shaanxi 710062)

Abstract: Education policy is directly related to the reform and development of education. As the foundation of national development, compulsory education has a great influence with the implementation of its policy. Throughout the 70 years since the founding of the People's Republic of China, the evolution process of China's compulsory education policy has important theoretical enlightenment and practical reference for how to run a good compulsory education that people are satisfied with. The evolution of China's compulsory education policy has roughly gone through the stages of unbalanced development policy, the transition from unbalanced to balanced development policy and the integration of urban and rural compulsory education policy. It also presents the policy value oriented by education equity, the top-down system adjustment dominated by the government, the policy rules based on the multi-disciplinary theories and the basic characteristics of gradual institutional change driven by incremental change. In the future, the policy of compulsory education should strengthen the support of rural education and eliminate the historical debts, break the path dependence and adhere to the combination of top-down and bottom-up paths, strengthen the integration of multi-disciplinary theories and make up for the system defects, optimize the system design and further improve the policy of compulsory education integration.

Key words: compulsory education; compulsory education policy; system design; policy operation; evolution and development