

乡村教育现代化进程中国家能力的 历史演进与优化路径

赵鑫, 涂梦雪

(西南大学 统筹城乡教育发展研究中心、教育学部, 重庆 400715)

[摘要] 国家能力是实现国家现代化的支撑力量, 乡村教育现代化作为乡村振兴战略和教育现代化的基石, 与国家能力存在耦合关系。一方面, 乡村教育的艰巨性、复杂性和长期性对国家能力具有现实诉求; 另一方面, 乡村教育现代化是国家能力的价值彰显。新中国成立以来, 乡村教育现代化进程中的国家能力经历了正式介入、系统介入和深度介入三个阶段, 介入的层次及质量逐渐提升, 乡村教育现代化对国家能力也提出了更高要求。新时代乡村教育现代化的深入推进需要国家坚持价值引领, 明确乡村教育现代化的精神导向; 落实制度建设, 完善乡村教育现代化的政策保障; 加强利益调和, 构建乡村教育现代化的稳定机制; 强化专业服务, 夯实乡村教育现代化的基础条件。

[关键词] 乡村教育; 国家能力; 现代化; 耦合关系; 有效介入

[中图分类号] G 773

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-5779(2021)01-0091-08

DOI:10.13749/j.cnki.cn62-1202/g4.2021.01.014

国家既是政治学研究的核心概念, 也是当代教育发展的重要主体。国家能力是国家依据自己拥有的公共权力和权威, 通过制定政策与组织动员, 贯彻自己的意志、履行自己承担的职能、实现国家战略规划及发展目标的力量。^[1] 全面推进乡村振兴作为一项国家战略, 在党的十九届五中全会等重要会议上多次被强调, “实施乡村振兴战略教育行动”更是被纳入《中国教育现代化 2035》的战略任务。“中国实现教育现代化战略目标的重点和难点在乡村。如果乡村教育还没有实现现代化, 我们就不能说中国教育实现了现代化。”^[2] 国家能力在乡村教育现代化进程中发挥着不可替代的关键作用, 展现出强大的国家力量, 引领乡村教育发展方向, 颁行并落实乡村教育政策和制度规定, 予以必要的经费与资源投入, 提供服务保障, 确保乡村教育现代化顺利推进。

一、国家能力与乡村教育现代化的耦合关系

“成功的现代化意味着在广阔的领域确立安定

和秩序, 这便要求一个强有力的中央政府。”^[3] 在全面推进教育现代化的时代背景下, 发挥以中央政府为主体的国家能力是促进乡村教育转型提质的关键。乡村教育现代化的艰巨性、复杂性和长期性需要国家能力的有效介入, 同时, 乡村教育现代化作为实现教育现代化目标的必要环节, 彰显着国家能力的价值。

(一) 乡村教育现代化对国家能力的现实诉求

乡村教育现代化的艰巨性需要国家能力支撑。乡村教育的特殊性决定了乡村教育现代化的艰巨性, 一方面, 我国乡村地域辽阔, 社会、经济、人文、地理等多元各异, 客观上造成乡村教育的区域发展不平衡。各地乡村教育发展规模、质量、层次、速度、资源及投入等方面都存在较为显著的甚至巨大的差异, 需要国家能力进行顶层规划与统筹引导。另一方面, 受自然条件和人口流动制约, 乡村学校办学规模逐渐缩小。大批乡村青壮年劳动力流入城镇, 其子女也随迁入城, 既流失了乡村现有的精壮劳动力, 也带走了乡村建设的后备军。尽管

[收稿日期] 2020-12-03

[基金项目] 重庆市教育科学“十三五”规划 2020 年度重点课题“重庆民族地区乡村学校职业素养教育防贫机制研究”(2020-GX-005); 中央高校基本科研业务专项资金重点(招标)项目“西南民族地区乡村职业素养教育防止返贫的长效机制研究”(SWU2009203)研究成果

[作者简介] 赵鑫(1982—), 男, 重庆人, 西南大学统筹城乡教育发展研究中心、教育学部教授, 主要从事课程与教学论、基础教育研究

“这些年各级政府对乡村教育非常重视，乡村学校的建筑都是当地最好的建筑，办学条件也基本到位，但最大的问题是没有人，学生少教师也缺。”^[4] 年轻人口的流失缩减了乡村学校规模，使得乡村政治经济发展和乡村文化建设失去基点，乡村教育成为影响乡村振兴的关键因素，国家能力介入乡村教育现代化势在必行。

乡村教育现代化的复杂性亟需国家能力协调。一是乡村教育的时代背景具有复杂性。乡村城镇化、农业现代化和农民市民化成为当前我国乡村教育现代化的重要背景，三种因素相互交织，导致乡村教育逐渐与乡村文化脱节、无法有效发挥乡村文化的传统功能，加剧乡村文化的萎缩，对乡村教育和乡村社会的长远发展产生消极影响。二是乡村教育的构成要素具有复杂性。乡村教育现代化涉及各级各类、多种办学形式的乡村教育体系，以学前教育和小学教育为基础，辅之以普通中等教育、中等职业教育与乡村成人教育，随着教育程度提高形成了重心偏低的“金字塔”型结构，且整体教育水平不容乐观。三是乡村教育培养效果具有复杂性。相对于城市学校而言，乡村义务教育阶段毕业生的升学率远低于全国平均水平。许多未能升学的毕业生“兴乡无技、入城无门”，弱化了学生及家长对乡村教育的信心，进一步加重了辍学、转学等学生流失问题，造成乡村教育发展的恶性循环，迫切需要国家能力加以协调。

乡村教育现代化的长期性呼唤国家能力投入。艰巨性和复杂性决定了破解乡村教育主要矛盾及问题、实现乡村教育现代化并非朝夕之功。乡村教育现代化的主要矛盾是新时代社会主要矛盾在乡村教育领域的具体化，即农民及其子女日益增长的优质教育需要同乡村教育不平衡不充分发展之间的矛盾。随着乡村教育发展满足了农民子女“有学上”的要求，乡民对教育的期望达到了空前高度。城市教育拥有充沛的教育资金、高素质的教师队伍等优势资源，相比之下，乡村教育在有限的资源空间和相对匮乏的经济扶持中滞后于教育的整体发展。^[5] 导致乡村生源向城市聚集，加剧乡村人才“难育难留”的困境，既影响新型城镇化的质量，也干扰城乡教育的有序发展。研究者调查了河南、河北和天津等地 1000 名乡村学生，近 60% 的学生在价值选择上身陷于扎根乡村还是投身城市的迷惘。^[6] 他们渴望在乡村就可以“上好学”，避免基础教育阶段赴城求学的诸多不便。乡村教育现代化艰巨性、

复杂性和长期性产生的系列困境需要逐个击破，引发这些困境的深层次乡村社会问题也需有序治理。乡村教育比以往任何时候都更加呼唤国家能力在化解矛盾、协调利益与推动改革中发挥积极作用，深入聚焦乡村教育“内核”、切实解决乡村教育“软肋”是乡村教育现代化对国家能力的现实诉求。

（二）乡村教育现代化是国家能力的价值彰显

乡村教育现代化中国家所显现的各项能力既是国家能力的构成要素，也是国家战略实施过程中国家能力的直接表现。从国家能力发展角度审视，乡村教育现代化中的国家能力是国家在推进乡村教育发展中彰显的政治能力，具体表现为价值引领能力、制度建设能力、利益调和能力和专业服务能力。其中，价值引领能力是指国家从顶层设计高度为乡村教育现代化提供导向，化解乡村教育发展的思想矛盾，引导乡村教育契合教育现代化、乡村振兴以及国家现代化的目标要求；制度建设能力是国家针对乡村教育重难点问题制定政策与制度规范，并有效执行政策规定、达成预期规划的能力；利益调和能力是指国家通过协调中央与地方以及地方与地方之间的关系，调配城乡教育资源，引导教育资源合理布局，其中，财政经费投入与分配能力是乡村教育发展中利益调和能力的首要体现；专业服务能力是国家能力介入乡村教育内部关键问题，提供专业性指导并予以综合性支持的能力。一般而言，国家能力主要介入宏观教育事业的发展，在教育专业服务领域涉足相对较少，但随着乡村教育现代化的深入推进，国家专业服务能力介入的必要性愈加强烈。

在乡村教育现代化进程中，国家能力及其价值可以得到充分彰显。在一定程度上，国家能力越强，乡村教育的自组织能力、发展能力以及城乡教育的协调能力就越强，城乡社会对国家权威的认可与支持也越强。与常态政治活动相比，乡村教育现代化可以全面衡量国家能力。一方面，乡村教育现代化是国家教育现代化的核心环节。十九大报告将“建设教育强国”定位为“中华民族伟大复兴的基础性工程”，揭示了教育对于中华民族复兴的重要意义，教育现代化则是其中的必要指标和关键途径。乡村教育作为教育现代化的重中之重与坚中之坚，触动着中国教育的“神经末梢”，一举一动关系到国家教育事业的发展。国家只有提升乡村教育质量，才能推动教育改革取得实质性的成效。另一方面，乡村教育现代化是国家乡村振兴战略的基

石。乡村振兴作为全面建设社会主义现代化国家的全局性和历史性任务，本质上是一种广义的乡村教育现代化建设，无论乡村精准扶贫脱贫、强化农业科技支撑、激发乡村创新创业活力、强化乡村振兴人才支撑，还是加强乡村思想道德建设、弘扬中华优秀传统文化、丰富乡村文化生活、促进自治法治德治有机结合等，归根到底是人的培养与发展，这正是乡村振兴战略的教育要义所在。人才是实现乡村振兴的关键因素，而乡村建设人才的培养立足于现代化的优质乡村教育。习近平总书记多次强调乡村教育对于乡村振兴发挥着不可替代的基础性作用，乡村教育振兴作为乡村振兴的“先手棋”，实现乡村振兴需要充分发挥乡村教育在乡村振兴战略中的支点作用。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》也提出优先发展乡村教育事业，从“改善义务教育薄弱学校基本办学条件”“发展乡村学前教育”“实施特殊教育提升计划”“实施高中阶段教育普及攻坚计划”“发展面向乡村的职业教育”“推进乡村学校信息化基础设施建设”“落实好乡村教师支持计划”等多个层面明确了乡村教育现代化的途径和举措，党的十九届五中全会再次强调提高乡村教育质量，是解决“三农”问题的要点之一。可见，“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴蓝图离不开乡村教育现代化这块“基石”的有力支撑。

二、乡村教育现代化进程中国家能力的演进历程

我国乡村教育现代化的探索及其相关思想的提出可以追溯到20世纪初期的“乡村教育运动”，但却经历了异常曲折的过程，解放前国家的动荡与虚弱根本无法将之真正付诸实施。新中国成立后，中国共产党领导的新政权大幅度提升了国家能力，为教育发展提速。改革开放以来，教育飞速发展，国家力量作用重大。国家高度重视乡村教育，国家能力的介入程度及其与乡村教育发展的耦合关系得以深化和拓展，乡村教育在国家引导与支持下迈向现代化。参照国家颁布的乡村教育政策文件，以国家能力介入的层次及重点为基础，可以将新中国成立以来乡村教育现代化进程中国家能力的演进历程划分为正式介入乡村教育、系统介入乡村教育和深度介入乡村教育三个阶段。

（一）国家能力正式介入乡村教育（1949—

1982年）

1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》确定了“教育为工农服务，为生产建设服务”的方针，以及乡村教育为政治服务的导向，奠定了乡村教育在国家教育事业发展中的重要地位。国家能力从价值引领层面正式介入乡村教育，明确了乡村教育的主要任务是培养直接服务乡村发展的劳动者，着重发挥普及教育的功能。教育部、扫除文盲委员会《关于1953年冬学工作的指示》提出，“由于我国经济发展水平的限制，由于我国目前必须目光集中，大力发展重工业……因此，引导农村高小毕业生参加农业生产，乃是解决他们的出路问题的基本办法……高小毕业生应该树立长期从事农业生产的思想，辛勤劳动，埋头钻研，把自己锻炼成为掌握合作化农业的能手。”同时，国家在制度建设层面给予支持，虽然没有颁行专门的乡村教育政策，但在农业政策和教育政策中都对乡村教育积极关注，《1956到1957年全国农业发展纲要（草案）》（1956）、《关于教育工作的指示》（1958）、《关于普及小学教育若干教育问题的决定》（1980）等政策文件中关涉了乡村教育学制、乡村学校办学和教学等相关事宜。相继采取了“中央统一收支、三级管理”“中央统一领导、分级管理”“条块结合，以块为主”等乡村教育财政体制。^[7]可见在新中国成立初期财政基础薄弱的情况下，国家对乡村教育投入的决心。但当时百业待兴，国家选择“先经济后教育”“农业支持工业”的发展路径，尽管投入乡村教育的经费有限，但通过鼓励群众办学，取得了一定成效。总体而言，这一时期国家重在发展初等教育、普及小学教育，旨在保障劳动人民及子女享有基本教育权利。在乡村教育领域，乡村小学入学规模不断扩大、乡村小学教育普及网基本形成，到1981年乡村小学生占全国小学生总数的87%。^[8]此外，国家通过规范师范教育加强乡村教师队伍建设，建立起师范教育尤其是中等师范教育体系。乡村教育在办学的类型、结构以及层次等多方面取得了显著进展，初步形成了一个从无到有、由小到大，以乡村中小学、农业中学和农民业余学校为主体的乡村教育体系。^[9]

新中国成立时文盲比例高达80%，绝大多数生活在乡村，扫盲教育成为该阶段国家能力介入的重点领域，国家将有限的经费集中投入、着力解决文盲占比过高问题。1950年召开的第一次全国工农教育会议专门提出“开展识字教育，逐步减少文

盲”，1952年和1956年分别成立了扫盲工作委员会与全国扫除文盲协会。国家还充分发挥制度建设能力，先后发布了《关于扫除文盲的决定》（1956）、《关于在农村中继续扫除文盲和巩固发展业余教育的通知》（1959）等文件落实扫盲教育。在政策引导下，乡村开展了以冬学和夜校为主要形式的扫盲教育，开办业余小学和业余中学。到1981年，累计扫除农民文盲约1亿3000万人，乡村青壮年文盲减少至25%左右，扫盲工作取得巨大进展，农民文化素质得到大幅提升。^[8]但由于国家能力对乡村教育介入处于初期，制度建设能力与利益调和能力的合理性发挥存在一定欠缺，以城市教育的发展标准要求乡村教育，“在学校布局、学制、教学内容等方面，反映城乡特点，体现以农业为基础和适应农业需要的思想很差”，^[10]制定的乡村教育发展目标超出了乡村实际承受能力。受群众办学与乡县办学条件所限，乡村教育发展主要以学校、教师和学生的数量增长为主，办学经费不足、学校教学设施简陋与资源配置不到位等问题较为突出。

（二）国家能力系统介入乡村教育（1983—2002年）

1983年，中共中央、国务院《关于加强和改革农村教育若干问题的通知》从价值引领上明确提出“农村学校的任务，主要是提高新一代和广大农村劳动者的文化科学水平，促进农村社会主义建设……认清教育在农村现代化建设中的地位和作用”，国家能力开始系统介入乡村教育。随着与乡村教育直接相关的文件陆续出台，乡村教育政策逐渐从教育政策和农业政策中独立出来，纳入国家教育政策体系，具有特殊的价值和地位，并根据乡村社会和乡村教育的发展情况持续修订与完善，政策制定较之前一阶段更具专业性和系统性，国家在乡村教育领域的制度建设能力明显提升。同时，国家对乡村教育的专业服务能力在这一时期有了显著发展，1988年国务院批准实施了“燎原计划”，发布了《全国农村教育综合改革实验区工作指导纲要（试行）》（1990）和《关于深入推进农村教育综合改革的意见》（1995）等文件，协调多方力量参与乡村教育综合改革。“燎原计划”通过科技立项将经济、科技和乡村教育相结合，“农科教结合”“三教统筹”齐头并进，既激活了乡村经济的发展，也探索了乡村教育的新模式、呈现出新面貌。此外，随着社会主义市场经济体制的确立，国家通过一系列

改革将乡村义务教育保障经费由乡镇政府上收至县级政府，确立了“地方负责，分级管理”的发展模式和“以县为主”的财政体制，县级政府成为乡村教育的主要管理者和供给者，乡村教育获得了更多的政府经费投入。^[11]并增加了政策成效的评估环节，为国家能力在乡村教育领域的积极发挥提供了可行之方。

这一阶段，国家在继续推进扫盲教育的同时，能力介入的重心转移到乡村义务教育普及工作。1982年“普及初等义务教育”被写入新修订的《中华人民共和国宪法》，1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》再次强调了普及义务教育的重要性，提出有计划、有步骤地普及义务教育，阐释了国家和受教育者双方应尽的责任与义务。国家将乡村作为义务教育普及的重点区域，逐步推进城乡义务教育一体化发展，在落实价值引领能力与制度建设能力的基础上，利益调和能力开始凸显。2001年，乡村小学入学率提升至98.8%，并在85%的人口地区实现“两基”目标。^[12]乡村教育普及的规模、结构的调整和经费投入体制的改革体现出乡村教育发展中国国家能力的强化与完善。但由于乡村教育经费投入主体仍是基层政府，中央在乡村义务教育经费筹措中占较低份额，在一些经济欠发达和贫困的地区，乡村学校办学经费紧张，教学设施难以满足教育需求。加之城镇化建设的启动，义务教育阶段城乡教育机会不平等不减反增，乡村优质师资流向城镇学校，留守儿童、随迁子女等问题也逐步显现，呼唤国家能力的深度介入。

（三）国家能力深度介入乡村教育（2003年至今）

2003年召开了新中国成立以来第一次由国务院专门研究部署的农村教育工作会议，强调发展乡村教育有利于提高乡村人口素质、缩小社会差别和实现社会公平，有助于积累国民经济增长的后劲。同年，国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》确立了“农村教育在全面建设小康社会中的重要地位，将农村教育视为教育工作的重中之重”“具有基础性、先导性、全局性的重要作用”。2004年国务院印发了《2003—2007年教育振兴行动计划》，把“农村教育发展与改革”列为国家教育事业的两大重点推进战略之一，乡村教育发展提升至国家战略高度。同年底召开的中央经济工作会议中提出实行“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，在乡村教育领域秉持“促进公平、提升质量”

的导向,国家能力作为强有力的支持力量开始深度介入乡村教育。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》将乡村教育与乡村经济、乡村文化、乡村生态文明等一同纳入乡村建设战略规划,成为乡村振兴的基础性工程,通过提升乡村教育质量促进乡村各领域的协同发展。国家也充分发挥制度建设能力,制定与执行政策更具针对性和实效性,在乡村义务教育主要领域相继出台了《对农村义务教育阶段家庭经济困难学生免费提供教科书工作暂行管理办法》(2004)、《关于深化农村义务教育经费保障机制改革》(2005)、《关于实施“中小学教师国家级培训计划”的通知》(2010)、《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》(2016)、《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》(2018)等专门政策文件。在该阶段,利益调和能力的发挥颇具实效。国家为加快城乡教育均衡化,建立经费分摊与管理机制,激发各级政府义务教育投入的主动性和积极性。开始将乡村义务教育全面纳入公共财政范围,实现乡村义务教育“两免一补”,2017年公共性财政投入乡村小学生均为9768.57元,比上年的9246元增长5.65%;乡村初中生均为13447.08元,比上年的12477.35元增长7.77%。^[13]

在价值引领能力、制度建设能力以及利益调和能力的大力保障下,国家专业服务能力的发挥空间日益扩大,针对乡村学校、学生和教师等教育主体的发展提供规范的专业指导与服务,初步实现“乡村教育农民办”到“乡村教育国家办”的根本性变革。国家聚焦乡村教育的典型问题,进行更加精准的制度设计和服务供给,乡村教育尤其是贫困地区的教育现代化取得明显成效。一是为破解“城市学校挤、乡村学校弱”问题,国家加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》启动了学校标准化建设项目,制定了乡村校舍建设标准,为师生提供安全的校舍和齐全的设备,营造既放心又舒心的校园环境。截至2018年底,92.7%的县级单位实现城乡义务教育基本均衡,贫困地区乡村薄弱学校基本办学条件全面改善,99.8%的乡村学校达到“20条底线”要求。^[14]二是面对流动儿童和留守儿童失学、辍学等难题,国家实行“控辍保学”,并积极关注乡村学生体质发展。《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》(2011)推动了乡村学校营养餐计划的有效落实,为乡村学生提供

免费优质的营养午餐,切实提高学生的营养水平。三是大力支持乡村教师队伍建设。实施《乡村教师支持计划(2015—2020)》,从国家层面为解决教师数量和质量问题打出“真招”“实招”。落实特困地区教师生活补助、建立乡村教师荣誉制度等激励举措;启动优秀退休教师进乡村学校“银龄”专项计划、实行县(区)义务教育学校教师交流轮岗、鼓励城镇骨干教师赴乡村学校任教等交流措施;实施公费师范生、乡村小学全科教师等培养政策;落实“特岗计划”“硕师计划”“国培计划”等支持计划,全面助力乡村优质师资队伍的建设,2017年乡村初中本科及以上学历教师占比已提升到81.1%。^[15]

三、乡村教育现代化进程中国家能力的优化路径

新中国成立以来,乡村教育制度建设的范围和程度持续调整,政策落实的效率与效能逐步提高,经费投入和保障体制不断完善,专业服务能力逐渐增强,城乡教育差距缩小,乡村教育发展取得了举世瞩目的成就,但相对而言仍然是我国教育现代化中亟待加强的“短板”,国家能力介入乡村教育现代化的领域及层面还存在较大的拓展和强化空间。新时代振兴乡村教育、推进教育现代化等国家战略及其目标,对国家能力介入乡村教育现代化的方向和深度提出了新要求,需要国家能力多管齐下,系统、全面、深入地激活乡村教育体制,持续提升乡村教育质量。

(一)坚持价值引领,明确乡村教育现代化的精神导向

价值引领要回答好乡村教育现代化“为了谁”的问题。由于城乡二元结构的影响,城市的社会、经济、文化长期处于主导和优先地位,乡村的社会、经济与文化则处于附属地位。乡村教育秉持服务城市发展的宗旨,在学校教育中很少直接涉及反映乡村社会文化的内容。可以说,乡村教育“再生产”着城市的社会文化模式。早在20世纪初,陶行知曾言“中国乡村教育走错了路”。^[16]鉴于此,乡村教育现代化需要国家价值引领能力立足乡村场域,考虑乡村的特殊性,以乡村利益及其良性发展作为出发点,充分尊重乡村和农民的意愿与惯习,引导乡村社会发展和农民需求相适应。国家努力坚持“乡村教育为乡村”的精神导向,不论是“教育为工农服务”还是“农村学校一定要适应农民生产

发展、劳动致富、渴望人才的要求”，抑或《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》强调的“增强服务‘三农’能力”“支持各级各类学校积极参与培养有文化、懂技术、会经营的新型农民”，都表明乡村教育发展的首要方向是服务“三农”。新时代国家继续坚持服务乡村的价值取向，在《乡村振兴战略规划（2018—2022）》中提出了“培育新型职业农民”“加强农村专业人才队伍建设”。为乡村建设培养人才既是乡村振兴的重要战略任务，又是实现乡村现代化必须解决的重大问题，乡村教育独特的内涵价值、文化使命和表现形式，具有培养攻克“三农”问题人才资源的土壤和条件，应承担起培育乡村经济社会发展中坚力量的责任与使命。当然，乡村教育为乡村培养人才并不是排斥乡村学生到城市发展，而是贴合乡村学生的生活实践，增强乡村学生的综合素养，引导学生在学校场域和生活场域之间学会自洽，为毕业后服务乡村或融入城市做好准备。

（二）落实制度建设，完善乡村教育现代化的政策保障

新时代乡村教育制度建设能力在于增强制度的科学性和系统性，打造乡村教育现代化的政策保障。一是提升乡村教育政策制度化与法治化水平，为乡村教育现代化愿景的落实提供更为完善、更高层次的制度保障。在总结政策实施经验的基础上，对于指导性强、适用范围广和时效性长的乡村教育政策规划，如长期施行并取得效果的专项计划与专项补助、乡村教师编制、乡村福利补贴和社会保障等，国家应专门立法，最大程度实现乡村教育管理和发展有法可依，走上法治化与稳定化道路。二是从中央到地方的各级教育制度和政策一脉相承但要各具特色。进一步明确乡村教育在教育现代化和乡村振兴中的独特价值，重点突出乡村教育的战略地位，教育政策和乡村发展规划适当向乡村教育倾斜。三是优化乡村教育结构，统筹规划乡村学前教育、乡村基础教育、乡村职业教育和乡村成人教育等各领域，出台相关政策法规确保其合理发展，切实解决乡村劳动力数量不足、素质不高等问题。四是构建乡村教育的补偿性政策和相关领域支持政策，建立一套以乡村教育为核心的专业政策体系。诸如完善乡村学生资助体系并提高资助额度、扩大优质高中县域分配名额等，^[17]在通过法律确保乡村学生入学的基础上，为他们“上好学”和“升好学”提供有效的政策保障。

（三）加强利益调和，构建乡村教育现代化的稳定机制

构建稳健、实效的乡村教育经费投入与资源协调机制，是新时代国家利益调和能力在乡村教育的着力点。从历史效果而言，发动群众和县乡政府解决乡村学校办学质量偏低、教师资源供需不平衡等问题的成效并不理想。乡村教育发展水平欠佳的地区往往基层政府的财物资源也相对薄弱，容易因经费短缺而导致资源供给减少或流失，严重影响乡村学校办学质量的提升。历史经验证明，只有从国家能力层面立法并出台相应的具体实施文件，完善乡村教育投入机制，将乡村教育的投入主体由县级政府向省级和中央政府上移，才能真正确保乡村教育的优质发展。为此，需要加强乡村教育经费法治建设，明确各级政府对乡村教育的经费投入比例与层次，加强现有法律规定中乡村教育投入相关内容的可行性，增设乡村教育经费相关条文，也可设立乡村教育投入的专门法律保证经费来源和支出。推进乡村教育经费财政投入主体上移，强化中央政府对乡村教育的投资责任，提高中央和省财政分担比例。^[18]规范财政投入的程度与范围，尤其是加强中央政府对贫困县乡的无偿财政资金转移，使贫困县乡的教育财政达到基本水平。设立老少边穷等地乡村教育援助机制，为处于这些地区且家庭经济困难的学生提供更为全面的直接援助，包括提供学习用品、交通补助等。同时，加强对省级政府履行乡村教育职责的评估，并依据督导结果对省级政府进行问责，加大省级政府统筹推进城乡教育公平的工作力度。^[14]

（四）强化专业服务，夯实乡村教育现代化的基础条件

在学校、教材和教师等乡村教育现代化的关键性领域持续强化国家专业服务能力。首先，增强乡村学校的办学质量是吸引、培养优质师资和学生的有效途径。建设乡村优质学校并非等同于“乡村学校城镇化”，而是在学校标准化建设和提高教育质量的基础上走出乡村学校的特色发展之路，特别是要改变乡村小规模学校“小而弱”“小而差”的现状。《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》提出“充分发挥小规模学校小班教学优势，采用更加灵活的教育教学方式”“充分发挥寄宿制学校全天候育人和农村教育资源的独特优势”，明确了乡村学校的发展方向，为建设“小而优”“小而美”的小规模学校、更富育人

内涵的乡村学校提供了顶层指导。其次,教材是实现国家对乡村教育价值引领的有力载体。教材建设作为一种国家事权,是乡村教育落实立德树人的重要依托。城市导向的教材内容偏离乡村人才的培养要求。编撰国家教材需要改善教材的城市化倾向,选材上结合乡村社会建设、适当加入能够展现新时代乡村风貌的素材,将乡村在变迁和改革中的历史经验和成就酌情编入教材,加强学生对乡村优秀传统文化和优秀乡风民俗的学习,增强学生对乡村社会的认同,培育学生立志扎根并振兴乡村的奋斗理想和乡土情怀。再次,教师作为乡村学校的生力军,他们的生存处境在很大程度上反映了乡村学校的生存处境,也影响了乡村教师的从业状态,而乡村教师的从业状态从根本上决定了乡村学校的发展及质量。为此,需要国家持续优化乡村教师资源配置,尤其是加强老少边穷岛地区的乡村教师队伍建设,解决优秀教师“难招难留”的问题。优化师范生培养机制,强化各级师范院校公费师范生本土化培养,实施一专多能的全科化培养,加强乡村教师职业供给力。职称、评优指标适度向乡村教师倾斜,完善连片特困地区和高寒边远地区生活补助制度,全方位增强乡村教师职业保障力与职业发展力。^[19]

当然,强调国家能力介入乡村教育现代化,绝非主张国家能力包办一切。国家能力发展是以限度为根本制度约束。具有限度的国家能力,才可能是有效的能力。^[20] 国家能力推动乡村教育现代化,着力于建立起政府引导、社会监督与乡村学校自主

发展的长效机制,形成国家、社会和乡村学校之间的多元合作。在对乡村教育介入的目标成功实现后,国家能力应该适度从乡村教育“撤离”,保证乡村教育发展的自主空间。一方面,乡村教育调控机制需要调整,用以法律占主导地位的制度化、法治化国家能力,逐步取代以行政控制为核心的国家能力,依靠法治手段监督和参与教育资源的合理分配,达成乡村教育现代化的目标;另一方面,国家能力不仅关注国家主体,也应关注作为乡村教育主体的乡村学校以及社会力量的成长,促进国家同社会、乡村学校之间合作机制的完善。实际上,乡村教育现代化无法离开国家能力的支撑,国家能力的落实离不开社会和乡村学校,它们是一种相互依赖的关系。社会可以对国家教育政策的制定以及乡村学校践行国家教育政策提供支持与监测。社会力量及其资源参与乡村教育现代化,是以一种政策参与的形式来对国家教育权威予以支持,是对国家能力合法性与正当性的承认。社会是国家能力的外部环境,只有获得外部环境的充分配合,国家能力才能在乡村教育发展中有效发挥作用。同时,国家也可以通过具体的教育政策鼓励社会力量在乡村教育现代化中的发展与成熟,引导社会资源对乡村教育的特色化和多元化投入,从而协助乡村学校自主解决内部困境。换言之,国家能力与社会力量、乡村学校之间能够形成一种良性互促关系,获得社会力量支持、乡村学校自主发展环境配合的国家能力,将成为乡村教育现代化可持续的动力之源。

[参考文献]

- [1] 黄宝玖. 国家能力: 涵义、特征与结构分析 [J]. 政治学研究, 2004, (4): 68-77.
- [2] 邬志辉. 乡村教育现代化三问 [J]. 教育发展研究, 2015, (1): 53-56.
- [3] 巴林顿·摩尔. 民主与专制的社会起源 [M]. 拓夫等, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 379.
- [4] 邓友超, 刘磊明. 新阶段我国教育改革发展的形势 [J]. 中国高等教育, 2018, (Z2): 32-34.
- [5] 朱许强. 乡村教育的现代性困境及其超越 [J]. 当代教育与文化, 2019, (3): 64-68.
- [6] 纪德奎. 农村中学生乡土文化教育认同研究 [J]. 教育科学研究, 2019, (1): 93-96.
- [7] 刘慧林. 中国农村教育财政体制 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 86-88.
- [8] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴 (1949-1981) [Z]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1984: 126, 578.
- [9] 王慧. 中国当代农村教育史论 [M]. 北京: 光明日报出版社, 2014: 35.
- [10] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献 (1949-1975) [M]. 海口: 海南出版社, 1998: 1021.
- [11] 哈巍, 陈晓宇, 刘叶, 张子衿. 中国农村义务教育经费体制改革四十年回顾 [J]. 教育学术月刊, 2017, (12): 53-56.
- [12] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴 (2001) [Z]. 北京: 人民教育出版社, 2001: 121.
- [13] 教育部, 等. 关于 2017 年全国教育经费执行情况统计公告 [EB/OL]. [2018-10-8]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/201810/t20181012_351301.html.

- [14] 中国教育科学研究院. 人人都有人生出彩的机会 [N]. 光明日报, 2019-09-11.
- [15] 教育部. 中国教育概况——2017年全国教育事业发
展情况 [EB/OL]. [2018-10-18]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/s5990/201810/t20181018_352057.html.
- [16] 陶行知. 中国教育改造 [M]. 北京: 东方出版社, 1996: 84.
- [17] 余宇, 单大圣. 农村教育体制改革 70 年发展及前
瞻 [J]. 行政管理改革, 2019, (6): 4—12.
- [18] 李小球, 李琼. 2005—2015 年中国义务教育均衡性的
实证检验——基于生均经费视角 [J]. 教育科
学, 2019, (3): 67—74.
- [19] 赵鑫. 民族地区乡村教师职业吸引力提升的理念与
路径 [J]. 教育研究, 2019, (1): 131—140.
- [20] 孙明军. 政治发展进程中的国家能力及其限度分析
[J]. 社会科学战线, 1999, (3): 3—5.

The Historical Evolution and Optimized Path of National Capacity in the Process of Rural Education Modernization

ZHAO Xin, TU Meng-xue

(The Center of Urban and Rural Education Development, Faculty of Education, Southwest University,
Chongqing, 400715, PRC)

[**Abstract**] National capacity is the supporting force for the realization of a nation's modernization. As the cornerstone of rural revitalization strategy and education modernization, rural education modernization has a coupling relationship with national capacity. On the one hand, the arduous, complex and long-term nature of rural education have realistic demands on national capacity. On the other hand, rural education modernization is a manifestation of the value of national capacity. Since the founding of the People's Republic of China in 1949, the national capacity has undergone three stages in the process of rural education modernization: formal intervention, systemic intervention, and deep intervention. With the level and quality of intervention having been gradually raised, the modernization of rural education has also put forward higher requirements for national capacity. The in-depth advancement of rural education modernization in the new era requires the state to: adhere to value guidance and clarify the spiritual orientation of rural education modernization; implement system construction and improve policy guarantees for rural education modernization; strengthen interest reconciliation and build a stable mechanism for rural education modernization; strengthen professional services and lay a solid foundation for the modernization of rural education.

[**Key words**] rural education; national capacity; modernization; coupling relationship; effective intervention

(责任编辑 王鉴/校对 王明娣)