

现代化进程中我国乡村教育政策的 演进脉络、变迁特征与优化路径

——基于1987—2022年《教育部工作要点》的文本研究

黄欢^{1,2}, 李祥²

(1. 南京师范大学教育科学学院, 江苏南京 210097; 2. 贵州师范大学教育学院, 贵州贵阳 550001)

摘要:厘清我国乡村教育政策的演进脉络与变迁特征对推进中国式乡村教育现代化发展具有现实意义。以1987—2022年《教育部工作要点》为分析对象,基于“三维六要素”框架,运用文本分析法梳理36年来乡村教育政策关注点发现,我国乡村教育政策经历了平稳改革、快速发展、系统推进三个阶段。从内容变迁上看,机制改革要素是政策关注重点,呈现出问题延续性与过程完整性;教育公平、学校建设、师资建设三要素关注渐增,呈现出制度补偿性与需求差异性;检测评估要素关注低下,呈现出项目时效性等特征。从价值变迁上看,乡村教育政策经历了从效率优先到侧重公平、从注重秩序到关注自由、从偏重外延发展到强调内涵建设的过程。基于文本分析,今后完善乡村教育政策内容体系,需革新要素意涵,优化教育公平与服务乡村内容体系;拓宽建设思路,突破师资建设的路径依赖;关注乡村差异,注重乡村教育质量检测评估的制度引领。

关键词:乡村教育现代化;乡村教育政策;教育部工作要点;政策变迁

中图分类号:G520 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)06-0117-14

一、问题提出

乡村教育现代化是实现乡村全面振兴与教育强国的必由之路,它不仅关系到个人教育公平,也与培养乡村社会人才、传承乡村文化、实现共同富裕密切相关。改革开放以来,我国加大了乡村教育政策的引导、扶持和保障力度,先后出台《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》等文件以巩固和发展乡村教育事业。乡村教育政策的有效落实结构性地缩小了我国城乡教育差距,在推动乡村教育现代化和提升乡村公共服务方面发挥了重要作用。

随着我国社会主要矛盾的转化、乡村学龄人口的变动和城镇化进程的加快,乡村教育现代化面临着乡村振兴战略深度推进、学龄人口稀疏化、促进教育优质均衡发展等新形势。2023年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》中明确提出“全面保障义务教育优质均衡发展”^[1]。在义务教育优质均衡发展进程中,乡村教育是短板,也是关键。优化乡村教育政策助推义务教育优质均衡发展,是当前乡村教育现代化发展

作者简介:黄欢,南京师范大学教育科学学院,博士研究生。

基金项目:贵州省哲学社会科学规划青年课题“贵州乡村小规模学校特色发展路径研究”(21GZQN33),项目负责人:黄欢。

的主要着力点。以史为鉴,可以知兴替。要想明晰乡村教育政策的优化方向,对乡村教育政策进行历时性分析十分必要。

目前,国内学界对乡村教育政策的历时性研究成果大致可以分为三类:一是回顾乡村教育政策的演进特征与变迁趋势。如有学者详细分析了新中国“前十七年”“文化大革命”“改革开放”“新世纪”四个时期农村教育政策的演进变革^[2],认为改革开放以来的农村教育政策在改革发展理念、政策目标和改革路径三个方面分别呈现出鲜明特征^[3]。二是探讨乡村教育政策的经验成就与价值取向。有学者深入总结了新中国成立六十余年来农村教育发展积淀的丰富政策经验^[4],梳理了新中国成立以来农村教育政策价值取向的四次转变^[5],着重探讨了农村教育政策的积极差异取向等^[6]。三是聚焦乡村教师、乡村学校等明确对象的政策回顾与反思。例如,有学者划分了建党百年或新中国成立七十年历程乡村教师政策的发展阶段,提出了各具侧重的“三阶段说”^[7]、“四阶段说”^[8]与“五阶段说”^[9-10],并反思了现行乡村教师政策话语中存在的问题^[11]。已有研究从不同视角对乡村教育政策进行了多维探究,对了解乡村教育政策现状提供了一定参考,但缺乏运用文本分析法对连续性、稳定性的政府工作文件内容进行严格编码以精准把握政策历史数据的研究,特别是缺乏分析解读长时间内乡村教育政策如何随教育现代化发展而演变,以及在演变过程中乡村教育政策落脚点动态分布的研究。基于此,对教育部(原国家教委)1987—2022年公布的《教育部工作要点》进行编码分析,尝试分析现代化进程中乡村教育政策关注点如何分布,乡村教育政策的内容变迁和价值变迁有何特点,乡村教育政策内容体系中有何亟待澄清、突破与完善之处。厘清这些问题,对于助推义务教育迈进优质均衡、助力中国式乡村教育现代化发展、丰富乡村教育理论与实践研究有着积极意义。

二、研究设计

(一)研究对象

以《教育部工作要点》(以下简称《工作要点》)作为研究对象,主要出于以下几点考虑:一是《工作要点》是由教育部(原国家教委)公开发布的,对当年全国教育工作进行总体统筹、重点部署的官方政策文本。通过分析《工作要点》,不仅可以清晰地把握每一年度国家乡村教育政策的思路和工作内容,还可以精准把握乡村教育的改革重点与未来走向。二是《工作要点》是集权威性、可获得性、连续性和公开性^[12]于一体的各级政府及其教育行政部门有关教育事务的工作指南。本研究所涉及的《工作要点》均来源于中华人民共和国教育部门户网站,涵盖了1987—2022年间的35份政策文本^①,其文本信息在时间和内容上较为完整且具有连贯性,有利于动态把握乡村教育政策发展脉络的全貌。三是《工作要点》具有较强的可研究价值。学界围绕《工作要点》主要考察了我国教育公平、职业教育、民族教育、教师教育等诸多领域,但对于乡村教育付之阙如,因此有必要对这一重要领域展开相关讨论。

(二)研究方法

运用文本分析法对1987—2022年间《工作要点》进行政策文本解读,通过“层、类、点”逐级拆分提取有效信息的方式,有效避免主观臆测,具有较强精准性、中立性与公正性。具体步骤为:首先,将获取的1987—2022年间35份《工作要点》进行初步通读,从中提取直接与乡村教育相关的政策内容,并以自然年为时间切片单位构建文本分析语料库;其次,基于关键词词频分析技术搭建对目标政策文本进行分类的理论框架,并实现概念的操作化;再者,以句子为分析单位,遵循归属唯一性标准(一次编码记一次参考点)及先客体后主体标准(即当短句中含有主客体时,以客体

^① 受疫情影响,教育部未颁布2020年度《工作要点》,本研究所涉及的数据不包含2020年度文本内容。

内容为编码依据)^[13] 对话料库文本进行切分,并将语料主旨进行精确提炼与编码;最后,根据《工作要点》文本计量结果,结合教育历史情境和具体事实,梳理乡村教育政策的关注重点和演变趋势。

(三)分析框架

构建教育政策分析框架是在获取充足政策文本信息以及既有理论成果的基础上,对具有研究价值的教育要素按照一定逻辑规则进行分类的研究环节^[14]。合理的分析框架能帮助研究者定位、提取和命名那些看似纷繁复杂的具体信息,让政策内容“有家可归”。当前,学界基于《工作要点》进行政策研究时,主要围绕已有研究关注重点与《工作要点》政策内容两个方面搭建政策研究的“经验式”分析框架,如李文平从任务、建设、管理三维度搭建了高等教育政策内容分析框架^[12],王换芳等从任务、体系、建设和保障四维度搭建了教师教育政策分析框架^[15],等等。因此,本研究在借鉴李文平分析高等教育政策时的思路和观点的基础上,基于 CNKI 数据库历年乡村教育研究的重点内容,结合《工作要点》文本梳理出的乡村教育政策的大致命题,搭建了现代化进程中乡村教育政策内容体系的“三维六要素”分析框架,如表 1 所示。

表 1 现代化进程中乡村教育政策三维度及关注要素

维度	要素	相关关键词(词组)或涉及内容
任务	教育公平	基本均衡、资源倾斜、城乡义务教育一体化、优质均衡、公平有质量等
	服务乡村	促进农村经济发展、适应农村(当地)经济建设需要、燎原计划、教育扶贫、乡村振兴等
建设	师资建设	能力提升、教职工工资、农村任教、职称晋升、教师培训、补助、福利等
	学校建设	危房改造、校舍维修改造、网络设备、多媒体设备、寄宿制学校、卫生校园建设、实验装备、体育器材配备、薄弱学校改造、信息化基础设施等
管理	机制改革	教育综合改革、管理体制改革、教育结构改革、教育方法改革、课程改革、措施和体制改革等
	检测评估	评估、督导检查、专项检查、监督检查、验收、认定等

(四)分类逻辑

构建“三维六要素”分析框架所遵循的逻辑主要基于两点考虑。从具体要素上看,乡村教育研究重点内容和《工作要点》政策文本表述均体现出,学界和国家对乡村教育现代化的旨意主要聚焦在教育公平和服务乡村两个要素上,前者指向个人发展与社会公平,后者指向人才培养和乡村振兴。因此,有必要将二者作为乡村教育现代化发展的两个基本任务纳入分析框架并归至乡村教育政策的任务维度。此外,促进个人发展、加强人才培养、实现教育公平、助推乡村振兴,都离不开高质量的师资队伍、现代化的学校设施设备和丰富的教育教学资源,师资建设和学校建设作为乡村教育发展的重难点长期出现在政策内容中。因此,可将师资建设与学校建设看作落实教育公平和服务乡村两个任务的主要抓手。需要注意的是,无论是师资建设还是学校建设,其发展所带来的效益都将同时作用在教育公平和服务乡村上。因而,综合考虑将师资建设和学校建设列为建设维度,视为党和国家对乡村教育现代化发展软件和硬件方面的关注。与此同时,发挥教育政策的管理职能是教育行政部门体现国家意志、实现政策目标的重要手段。因此,可将乡村教育政策管理职能作为一个维度予以呈现,即教育行政部门一方面通过检测评估来了解乡村教育现代化发展状况,另一方面依靠机制改革来推进乡村教育现代化发展进程。从维度关系上看,乡村教育政策的任务维度、建设维度、管理维度之间相互作用、相互制约,共同推进乡村教育现代化发展。具言之,任务维度为建设维度和管理维度提供目标引领,建设维度为任务维度提供基础保障,管理维度为建设维度和任务维度提供监督反馈(见图 1)。

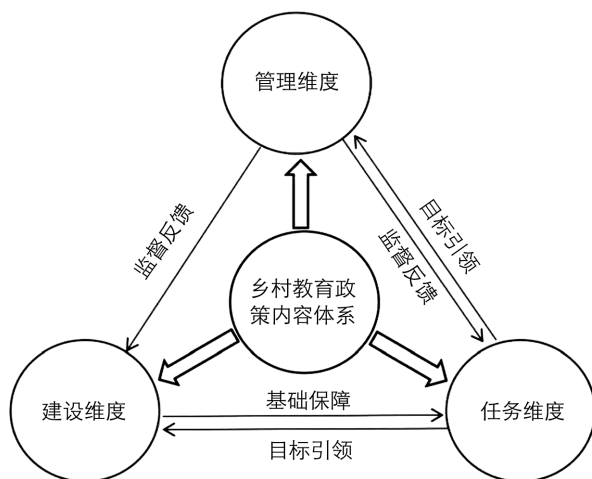


图1 现代化进程中乡村教育政策内容体系的三维度关系

三、我国乡村教育政策的演进脉络

根据统计数据绘制如图2所示的乡村教育政策三维度在1987—2022年间的分布状况,结合数据走势与1987年以来我国现代化发展战略、教育历史情境,将36年来乡村教育政策的演进历程划分为平稳改革、快速发展、系统推进三个阶段。

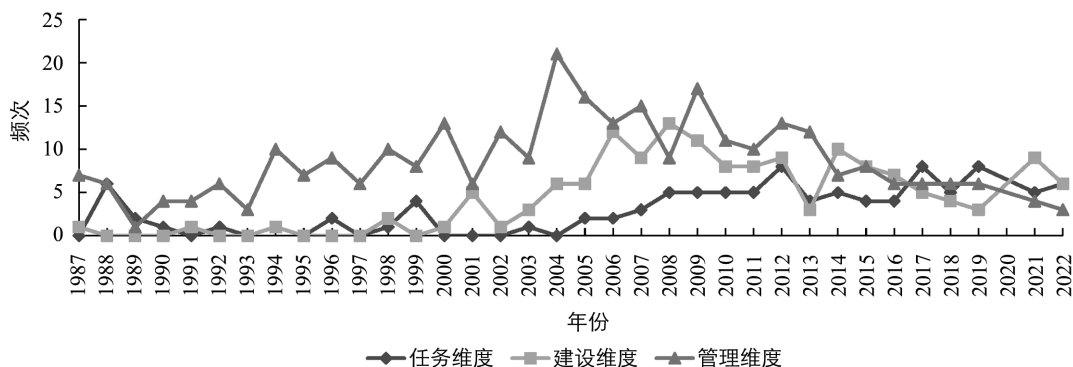


图2 1987—2022年《教育部工作要点》对三维度的关注走向

(一) 平稳改革阶段(1987—2000年)

自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出“三个面向”以来,现代化的追求成为我国教育发展的核心精神。尤其是1993年《中国教育改革和发展纲要》中“实现教育的现代化”发展目标的确立,1995年《中华人民共和国教育法》从法律角度将“为社会主义现代化建设服务”确立为教育发展根本方针之后,我国乡村教育从政策层面围绕现代化建设拉开了改革序幕。

1987—2000年是乡村教育政策着力于乡村教育现代化发展的平稳改革阶段。如图2所示,此阶段《工作要点》对三维度的关注基本保持平稳,且对管理维度的关注显著高于任务维度和建设维度。这与20世纪90年代我国秉持“持续、稳步、协调”的发展理念和国家工作重心转移后“改革先行”的基本导向相适应。分析政策内容发现,这一阶段《工作要点》的关注点主要落在“机制改革”要素上,且在1990年发生转变。1990年之前,乡村教育政策主要涉及农村基础教育管理体制、农村中等教育结构以及农村中等专业学校改革方面。1990年之后,为了加快农业现代化进程,国家将乡村教育的重心转向提高劳动者素质,启动和推进了农村教育综合改革实验,以及基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的“两基”工作。

在任务维度和建设维度方面,此阶段《工作要点》的关注点集中在“服务乡村”要素上。如文

本中多次强调乡村教育要适应当地经济和社会发展需要,提出“农科教统筹结合”,以“燎原计划”推进“科教兴农”国家战略,为当地经济建设服务。此外,这一阶段《工作要点》对“检测评估”“教育公平”“师资建设”“学校建设”四要素的关注较少。一个可能的原因是,相关内容涵盖在诸如“农村教育综合改革”这类概括性表述中,因而无法具体呈现,但也间接说明了此阶段乡村教育政策的推进举措相对笼统与单一。

概言之,这一阶段在实现教育现代化目标和为社会主义现代化建设服务方针的指向下,乡村教育政策表征出通过体制改革来服务乡村的政策逻辑,在一定程度上具有工具价值倾向,但这也符合我国当时经济建设发展的国情需要。乡村教育事业也正是在国家有侧重的宏观调控下稳扎稳打,取得了显著成就,特别是我国“两基”目标的初步实现,标志着我国进入普及教育阶段,为下一阶段乡村教育现代化发展奠定了坚实基础。

(二)快速发展阶段(2001—2011年)

2001年与2003年党和国家分别颁布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》两个文件。前者强调了基础教育对“促进社会主义现代化建设具有全局性、基础性和先导性作用”,并与时俱进地提出“以信息化带动教育现代化”的具体要求。后者明确提出“优先发展农村教育”,将乡村教育作为教育工作的重中之重予以推进。至此,我国乡村教育现代化发展在有利的政策语境和支持条件下进入快速发展阶段。如图2所示,这一阶段《工作要点》对三维度的关注度迅速增高且波动明显,其关注总频次较平稳改革阶段上涨111.0%,其中以建设维度增幅最大,关注总频次是上一阶段的13.7倍^①。各维度要素内容的激增体现了我国在这一阶段对加快发展乡村教育现代化的决心与行动落实。

在管理维度方面,此阶段《工作要点》关注重点仍为“机制改革”要素,但与以往不同,这一阶段的改革对象更加具体、针对性更强,如聚焦到乡村教育的课程和教学改革、人事制度改革、教育经费保障机制改革等方面。与此同时,启动并实施国家西部地区“两基”攻坚计划和巩固提高“两基”成果继续成为推进乡村教育的主要抓手。此外,这一阶段《工作要点》对“检测评估”要素关注增加,内容主要涉及监督检查农村中小学收费以及农村义务教育经费安排和使用两方面,这表明以评估手段监督纠正改革积弊的制度体系已初步形成。

在建设维度方面,通过师资建设和学校建设来提升乡村教育的软件和硬件水平是这一阶段乡村教育现代化发展的主要着力点。一方面,政策强调通过创新教师补充渠道、落实教师工资保障、加强教师培训、增加教师福利来提升乡村教师的数量与质量;另一方面,国家通过启动实施中小学危房改造工程、农村中小学现代远程教育工程、农村寄宿制学校建设工程、新农村卫生新校园建设工程等来改善农村中小学的办学条件。

在任务维度方面,这一阶段“教育公平”要素受到空前关注。这可能是因为,2002年中国共产党第十六次全国代表大会召开以后,我国开启了统筹城乡经济社会发展的时代,逐步加大对义务教育均衡发展的推进力度。尤其是2006年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出“促进教育公平”方针之后,2007年“促进教育公平”被写进《工作要点》。据此,一系列倾斜政策,诸如构建贫困学生补助体系、建立健全城乡义务教育一体化发展机制等措施被提出并实施。与此同时,此阶段的“服务乡村”要素也发生变化,“燎原计划”在政策文本上退出历史舞台,“三教统筹”“农科教结合”被进一步强化,成为助推科教兴农战略的核心手段。

合而观之,面对新世纪的各项挑战,党和国家对我国教育现代化发展提出了新要求。因而,

^① 根据“三维六要素”分析框架,对35份政策文本的关键词进行词频处理后,统计发现《工作要点》在平稳改革阶段的关注总频次为118次,而在快速发展阶段则增至249次,增幅达111.0%。同时,建设维度的关注频次从平稳改革阶段的6次显著上升至快速发展阶段的82次。

《工作要点》也在这一阶段围绕城乡义务教育均衡发展要求,基于三维度部署了一系列举措深化城乡一体化改革,加快乡村教育发展,特别在师资队伍建设与学校标准化建设方面取得突破性进展,大大加快了乡村教育现代化进程。

(三)系统推进阶段(2012年至今)

进入新时代以来,党和国家继续通过政策文件系统推进和深化教育现代化建设。其中,2017年《国家教育事业发展“十三五”规划》明确了教育现代化建设的强国指向。2019年《中国教育现代化2035》明确提出“到2035年,总体实现教育现代化”的目标,这为“基本实现现代化”阶段后我国教育现代化的发展作出了明确定位^[16]。党的二十大报告提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”,更是赋予了“现代化”这一历史命题崭新的时代内涵,也为教育现代化发展指明了方向。可以说,我国教育事业的发展史就是教育现代化建设的奋进史。

在这一背景下,党和国家高度重视乡村教育事业发展,把乡村教育现代化发展作为教育现代化建设的攻坚阵地。然而,文本数据显示,此阶段《工作要点》对三维度的关注度逐渐集中,整体呈平稳下降趋势(见图2),这与国家“优先发展农村教育事业”的现实情境不符。究其原因,这可能是因为,国家在此阶段针对乡村教育现代化发展的核心问题出台了一系列有针对性的专项政策,如《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》(2012)、《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》(2012)、《乡村教师支持计划(2015—2020年)》(2015)、《国务院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)、《国务院办公厅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,这些政策文件都针对乡村教育现代化发展提出了有侧重且较为细致的要求。进而,教育部在拟定《工作要点》时,倾向于对乡村教育现代化发展的大方向进行常态化把控,减少了具体细致内容的部署与安排。总体来说,乡村教育专项政策的完善,标志着乡村教育政策体系进入了重点突破与常态巩固相结合的系统推进阶段。

分析《工作要点》内容发现,此阶段乡村教育现代化发展的重点再度落在“机制改革”要素且侧重于三个方面。一是围绕农村学前教育可持续发展、完善控辍保学、巩固拓展教育脱贫攻坚成果等方面进行机制创建。二是持续推进农村义务教育学生营养改善计划,这是对2012年教育部等十五部门印发《农村义务教育学生营养改善计划实施细则》等五个配套文件的贯彻落实。三是开展国家级农村职业教育和成人教育示范县(市、区)创建活动,以及农村学校艺术教育实验县工作。此外,这一阶段的“检测评估”要素内容主要涉及农村义务教育学生营养改善计划专项督导,以及县域义务教育均衡发展督导评估认定工作两个方面。

在建设维度和任务维度方面,围绕乡村教育系列专项政策要求,《工作要点》关注点主要分布在四个方面。一是侧重于通过乡村小规模 and 乡镇寄宿制学校建设、乡村温馨校园建设、乡村幼儿园建设来规范加强乡村学校建设。二是从实施农村校长助力工程、启动国家级优秀农村教师定向培养工作、实施乡村优秀青年教师培养奖励计划等方面来积极回应师资队伍建设和要求。三是通过城乡义务教育一体化建设、教育资源倾斜等举措来消弭城乡教育鸿沟,促进教育公平。四是政策举措与教育扶贫、乡村振兴战略相关联,助推乡村教育振兴和教育振兴乡村。如《工作要点》提出针对不同地方实施教育扶贫工程,稳步提升贫困地区教育基本公共服务能力等。

整体而言,这一阶段党和国家出台了系列集中攻克乡村教育短板或关注乡村教育本身的专项政策,又继续通过《工作要点》予以引导落实,实现了乡村教育现代化的统筹兼顾与系统推进。可谓是既有“组合拳”,也有“连环招”。可以说,党的十八大之后,脱贫攻坚、乡村振兴战略、教育高质量发展为乡村教育政策体系系统化、规范化发展提供了契机,乡村教育政策在助推乡村教育现代化发展上发挥了强有力的制度引领作用。

四、我国乡村教育政策的变迁特征

(一) 内容变迁:乡村教育政策的要素剖析

1. 重点关注“机制改革”要素,政策内容呈现出问题延续性与过程完整性

如图3所示,36年来《工作要点》对“机制改革”要素的关注度整体高于其他要素,占总关注频次的48.1%^①。尤其是1990—2006年期间,其对“机制改革”要素的关注度远高于对其他五要素的关注度。这表明“机制改革”要素一直是我国乡村教育现代化发展的重要着力点。

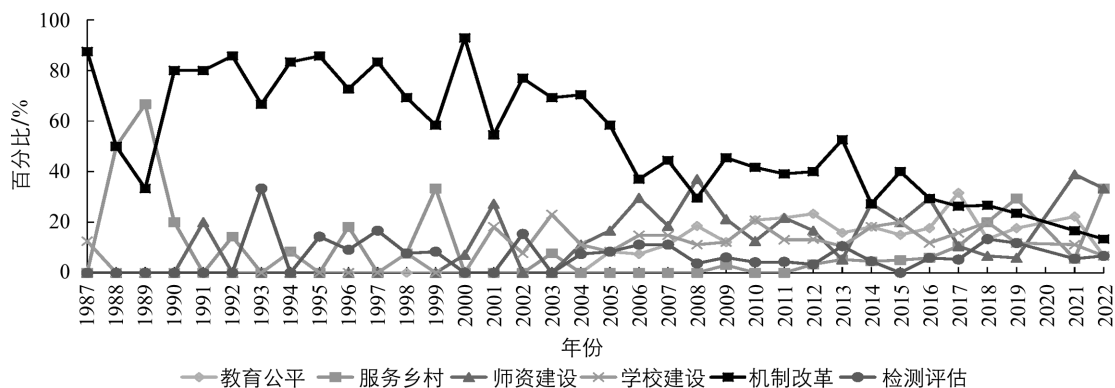


图3 1987—2022年《教育部工作要点》对六要素关注度的比例变迁

从政策内容来看,我国乡村教育政策“机制改革”要素呈现出问题延续性与过程完整性。所谓的问题延续性是指政策关注问题在时间、空间或逻辑上呈现出连续发展的特征,它涉及同一问题及其应对措施在不同历史阶段或社会情境中相互演变的过程。例如,在平稳改革时期,为破除政府大包大揽的管理积弊,我国义务教育阶段开始实行分级办学、分级管理体制。后来,为解决区域教育发展失衡问题,在快速发展阶段国家将义务教育管理体制进一步调整为“由地方政府负责、分级管理、以县为主”体制,并逐步优化为“建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制”。基于此,《工作要点》也随之在不同阶段对乡村教育人事制度、教育经费保障机制等方面展开部署安排,以回应乡村教育现代化实践中“谁来办、谁来管”的问题。而过程完整性是指政策对某一具体措施的提出、制定、实施、评估、调整以及退出全过程予以统筹谋划,政策内容呈现出连贯、系统和完整的特征。例如,1987年,国家提出实施农村教育综合改革项目,十年来《工作要点》对这一项目进行了“深入开展、制定实施方案、修订纲要、建立试验区、筹备会议、组织抽查、推广成功经验”等系列部署,完整地呈现了项目从启动、实施、改进到退出的全过程。无独有偶,自1993年国家启动“两基”工作以来,《工作要点》连续二十年对该计划展开“推进实施、召开会议、分类指导、督导检查、评估验收、巩固提高成果、攻坚计划、实现目标”等制度安排。这些跨度大、步子小的“机制改革”要素内容均是我国乡村教育政策推进教育现代化发展的直接体现。

2. 日益关注“教育公平”“师资建设”“学校建设”三要素,政策内容呈现出制度补偿性与需求差异性

如图4所示,36年来《工作要点》对“教育公平”“师资建设”“学校建设”三要素的关注分别在2005年、2004年、2001年之后日益增长,关注度始终保持在5%~40%之间,可见这三要素在历年政策内容体系中占有较大比重,成为乡村教育现代化发展的主要抓手和不可或缺的稳定要素。

^① 根据“三维六要素”分析框架,对35份政策文本的关键词进行词频处理后,统计发现1987—2022年《工作要点》对六要素的关注总频次为559次,其中“机制改革”要素的关注频次为269次,占总频次的48.1%。

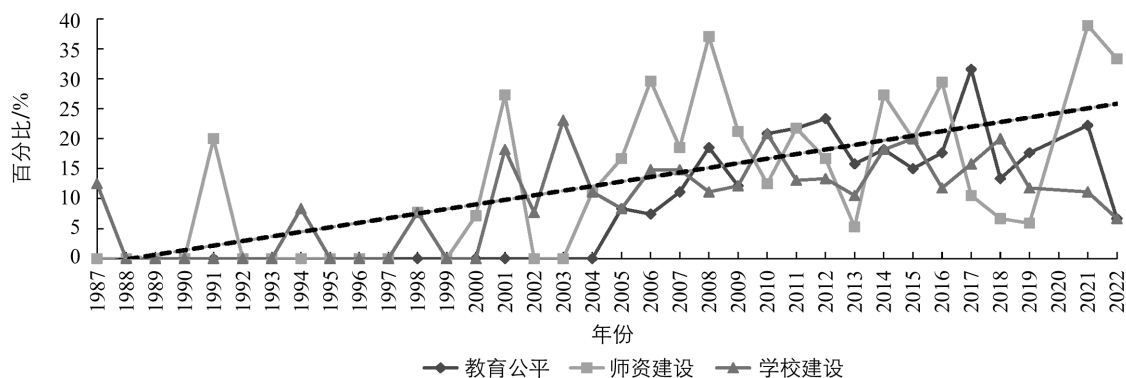


图4 1987—2022年《教育部工作要点》对教育公平、师资建设和学校建设要素关注度的比例变迁图

具体来看,我国乡村教育政策“教育公平”“师资建设”“学校建设”三要素内容呈现出制度补偿性与需求差异性。其中,制度补偿性是指政策内容体现出国家对处于不利地位或条件不足的政策目标群体进行差异化补偿或倾斜性照顾等制度扶持的特征。即是说,这三要素内容的制度补偿性主要体现为长期贯穿在《工作要点》中强调将财政拨款、学校建设和教师配置等公共教育资源向乡村倾斜的政策内容上。例如,不断实施和推进的“全面改薄”计划、“特岗计划”、农村中小学现代远程教育工程等专项扶持政策。这些补偿性制度成为助推乡村教育现代发展的重要手段和关键途径。需求差异性则是指政策内容呈现出国家针对不同政策目标群体发展需求的异质性而进行针对性、适切性制度安排的特征。例如,《工作要点》中乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设、农村留守儿童教育关爱工作、中西部乡村教师校长培训等政策举措,都充分反映出国家针对乡村教育场域中乡村小规模学校、乡村寄宿制学校、乡村教师、留守儿童等不同对象的差异性需求进行的精准布控,展现了乡村教育政策对三要素内容的细致考量和应对。

3. 较少关注“检测评估”要素,政策内容呈现出项目时效性

如图5所示,36年来《工作要点》对乡村教育“检测评估”要素的关注在六要素中始终处于最低位,仅占关注总频次的6.3%^①,且每年的关注频次稳定在5次以下。可见“检测评估”要素在历年政策体系中所占比重较小且日渐式微。

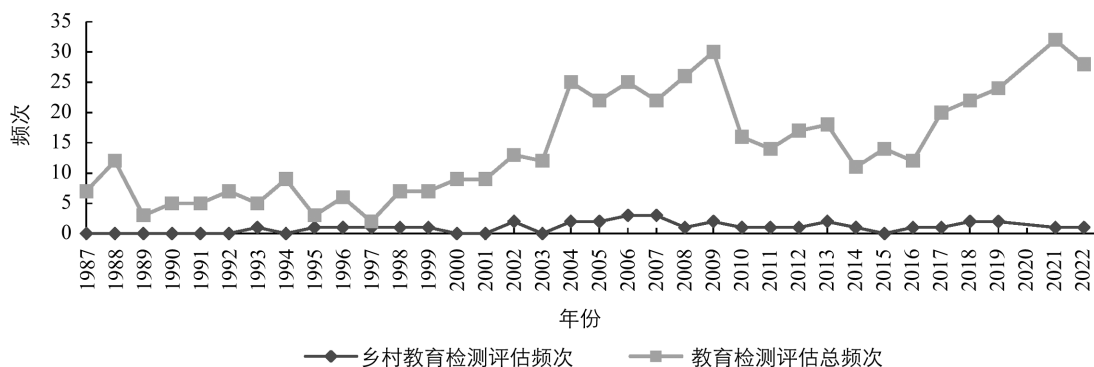


图5 1987—2022年《教育部工作要点》对检测评估要素关注度的频次分布

此外,我国乡村教育政策“检测评估”要素内容呈现出一定项目时效性。这里的项目时效性是指政策内容呈现出国家部署安排通常与特定项目紧密挂钩、捆绑出现,并且深受项目固有属性和目标约束的特征。如《工作要点》中国家主要针对不同阶段启动实施的一系列专项项目,包括农村教育综合改革实验工作、“两基”工作、义务教育管理体制改革、西部地区“两基”攻坚计划、农

^① 根据“三维六要素”分析框架,对35份政策文本的关键词进行词频处理后,统计发现1987—2022年《工作要点》对六要素的关注总频次为559次,其中“检测评估”要素的关注频次为35次,占总频次的6.3%。

村寄宿制学校建设、农村义务教育学生营养改善计划、义务教育均衡发展等,对应展开诸如督导、检查、验收、评估或认定等工作。这些“检测评估”要素内容与国家在一定时间内推行的特定项目挂钩,旨在监督项目进展和确保项目实施效果,因而呈现出与项目周期同步的项目时效性。此外,值得注意的是,如图5所示,尽管国家越发注重教育政策中的“检测评估”要素,但对乡村教育的“检测评估”要素的关注明显不足。这一结论似乎与国家近年来倡导的乡村教育现代化及乡村教育高质量发展目标存在矛盾。鉴于此,有必要深入探讨并反思这一偏差,以期在全面提升教育质量的同时,确保适切、有效的评价监督体系能够覆盖每一个教育角落。

(二)价值变迁:乡村教育政策的立场分析

分析政策要素内容的变迁能够很好地了解我国乡村教育现代化发展的重点与思路,而解读政策价值取向能够准确把握我国乡村教育现代化发展的立场与态度。通过梳理1987—2022年《工作要点》中乡村教育政策的着力点发现,36年来我国乡村教育政策价值取向经历了从效率优先到侧重公平、从注重秩序到关注自由、从偏重外延发展到强调内涵建设的价值变迁过程。

1. 政策内核从效率优先到侧重公平

教育效率讲究以最小的教育资源消耗取得最大的利益^[17],而教育公平则追求教育资源的普遍化与平等化。党的十一届三中全会后,国家将工作重心转移到社会主义现代化建设上。为此,中央逐步明确了乡村教育现代化发展应以服务本地建设为目标。分析《工作要点》发现,在平稳改革阶段,国家主要通过推行“燎原计划”“三教统筹”“两基”来提高学生的政治素质、文化素质、实用技术和经营本领,以造就乡村需要的各种人才。“效率优先”成为这一阶段乡村教育政策的主要价值取向,早出人才、多出人才、快出人才是这一取向的直接反映。然而,受市场经济体制改革、城市中心主义等影响,城乡教育失衡以及由此引发的一系列问题使得国家开始回应义务教育公平诉求。对此,2007年,党的十七大报告指出“教育公平是社会公平的重要基础”,鲜明地提出“要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平”。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》再次强调要“把促进公平作为国家基本教育政策”,并将区域内义务教育均衡发展作为未来十年的战略性任务。《工作要点》更是不遗余力地围绕“义务教育均衡发展”在管理维度与建设维度进行了倾斜性、补偿性的制度安排。至此,我国乡村教育政策的价值取向由注重效率向兼顾公平倾斜。到了系统推进阶段,从党的十九大报告提出“公平而有质量的教育”目标到2021年《政府工作报告》提出“更加公平更高质量的教育”,以及《工作要点》中围绕“义务教育优质均衡”进行的系列部署,均可看出“优质公平”奏响了新时代乡村教育现代化发展的主旋律。虽然近年来乡村教育现代化发展走向乡村教育振兴与教育振兴乡村的发展道路,但是从政策话语表达次序可以看出,乡村教育只有优先达到优质公平,实现自我振兴,才能更好地发挥振兴乡村的作用。因此,总体上看,我国现行乡村教育政策内核完成了由效率优先到侧重公平的价值转向。

2. 政策视角从注重秩序到关注自由

教育秩序是“基于国家存在而确立国家规范与准则的教育有序化过程”^[18]。教育秩序最本质的特征是制度性,某种意义上说,建立和维持教育秩序是教育制度功能的直接发挥^[19]。如前文论及,改革开放后,“效率优先”成为乡村教育现代化发展的主要价值取向,如何稳定地、持续地为乡村经济建设培养人才是乡村教育现代化发展首要遵循的教育秩序内容。因而,平稳改革阶段《工作要点》注重基于任务维度、管理维度对乡村教育管理体制和教育结构等进行改革来适应教育秩序要求,希冀将乡村教育带入稳步、协调、现代化发展的进程。

进入快速发展阶段,乡村教育政策围绕城乡义务教育均衡发展的要求,从任务维度关注教育公平,从建设维度落实城乡义务教育办学条件、物质资源、师资队伍均等化配置,从管理维度建立

健全城乡义务教育一体化发展机制,合力推进乡村教育现代化进程。在这一过程中,我国乡村教育政策内容实际上导向了双重教育秩序:一种是稳定性的、确定性的以推进义务教育均衡发展为目的的显性教育秩序;一种是内隐性的、一致性的以追求城市教育发展模式为核心的隐性教育秩序。因此,这一阶段在乡村教育现代化发展条件得以迅速提升的同时,乡村教育也陷入了“既没有更好地扎根乡村,也没有更好地融入城镇”^[20]的漂浮处境,乡村教育现代化发展的自由空间在一定程度上变得模糊与混乱。事实上,“稳定的教育秩序只是手段,其目的是保障和实现公民法律规制下的教育自由”^[17]。而教育自由指向的是教育者和受教育者的可选择性和多样性,在保持稳定的教育秩序的基础上如何提供满足人民多样化需求的教育是乡村教育现代化发展必须回应的现实关切。

也正基于此,进入系统推进阶段后,国家开始反思超越简单的或单纯的城乡教育公平之外的乡村教育高质量发展问题,逐步重视乡村教育的特色化发展、个性化发展、多样化发展。政策内容也开始回应乡村教育现代化发展过程中不同主体的非同一性需求,如从《工作要点》中针对农村寄宿制学校、乡村小规模学校、乡村教师等不同对象展开的制度安排便可窥见。特别是2020年,《教育部等八部门关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》的出台,为乡村中小学办学创造了自由空间,对提升乡村中小学自主发展意识、办契合乡村学生发展的教育、保障乡村中小学办学自主权以及增强其内生动力等方面提供了制度引领与支持。至此,我国乡村教育政策的视角逐步转向更加关注乡村教育个性发展、特色发展的自由维度。

3. 政策举措从外延发展到内涵建设

从经济学或政治学立场来看,教育的外延式发展是指主要依靠追加外部教育资源投入,如人力、物力和财力,以实现教育事业规模扩大或数量增加的发展途径。而教育的内涵式发展是指优化教育结构和提升教育质量,指向的是教育内在属性的变化。从乡村教育政策内容来看,乡村教育现代化发展举措经历了从外延式到内涵式的转变过程。

在平稳改革阶段,乡村人民对接受教育的期盼与教育资源匮乏的矛盾突出,以扩大教育规模为特征的外延式发展观念占据主导地位,乡村教育政策内容主要回应的是“有学上”问题。因此,《工作要点》也着重基于任务维度、管理维度通过“两基”工作、经费投入等举措来发展乡村普及教育。进入快速发展阶段,乡村教育政策举措重心转移到乡村教育薄弱环节建设、城乡一体化发展上来。国家倾向于把乡村教育“物象化”,把乡村教育发展看作教育资源分配的过程,乡村教育政策主要通过外部“输血”来缩小城乡教育差距。就此,《工作要点》侧重于在资金、物质、基础设施上对乡村地区给予针对性倾斜照顾。这些以改善物质条件为核心、借助外部力量的外延式发展路径,虽有力推动了乡村教育现代化的快速发展,但并未实质性缩小城乡教育差距。乡村人民日益增长的高质量教育需求与不平衡不充分的教育资源分配之间的矛盾日益突出,随之产生的乡村教育异化问题也不容乐观,如乡村教育信心缺失、生源流失、文化瓦解等。

为了消解乡村教育现代化发展中出现的新问题,国家开始反思这种“重资源配置数量,轻资源配置效率”“重物质指标堆砌,轻教育生态探寻”“重外在条件改善,轻内在质量提升”^[21]的城乡教育发展思路。2018年,在全国教育工作会议上,李克强总理明确提出“推动教育从规模增长向质量提升转变”。同年,《工作要点》也提出“着力提升质量,扎实推进教育内涵式发展”。可以说,在系统推进阶段,《工作要点》一方面通过建设维度将“师资队伍”要素设置于六要素首位,多举措提升乡村教师专业教学能力、综合素质,优化其学历结构,并通过实施“教学点数字教育资源全覆盖”项目、完善偏远农村中小学信息化基础设施建设等措施,丰富乡村教育的优质资源。另一方面,通过任务维度将乡村教育发展与乡村振兴融合,开始强调乡村中小学的教育中心、文化中心地位,引导乡村教育依托本土文化内在优势开展优质教育。至此,乡村教育政策举措思路由“以

重物质条件改善、外援性帮扶为特点”的外延式发展逐步转向“以重教育质量提升、外援内生协同为内核”的内涵式发展。

五、我国乡村教育政策的优化路径

当前,在实现第二个百年奋斗目标的新征程中,推进中国式乡村教育现代化是中国教育高质量发展和中国式教育现代化的重难点。为此,学界在探寻中国式乡村教育现代化理论建构和可能路径方面有了较为丰富的讨论^[22-23],但是这些宏大的“中国式乡村教育现代化理论体系”要落地生根,尚需通过政策制度予以指导和落实。《工作要点》虽不能涵盖乡村教育工作的方方面面,不能解释乡村教育政策的发展全貌,但确是教育部基于乡村教育现代化发展制定的年度工作安排,一定程度上反映了乡村教育现代化发展的态势与关注点。结合35份《工作要点》中乡村教育政策的文本内容和现行乡村教育现代化发展的实际情况,提出以下几点思考,以优化当前乡村教育政策内容体系。

(一)革新要素意涵,优化“教育公平”“服务乡村”内容体系

“教育公平是社会公平的起点,是构建和谐社会的基石。”^[24]当前我国乡村教育政策内容所反映的教育公平内涵仍停留在传统的教育公平观,即“侧重点在于强调外部物质投入、以分配正义作为实质正义、教育公平评价科学化等”^[25]方面。在《工作要点》中表现为,政策内容更多强调从财力、师资、设施、信息化等方面推进公共教育资源倾斜,以及推动城乡义务教育一体化发展,策略本质仍止步于教育资源的均衡配置。这种以资源的均衡配置作为解决教育公平问题主要措施的政策虽切中时弊、合情合理,但仅有资源配置不仅难以达至充分意义上的公平^[26],也无法满足乡村人民对高质量教育的期待和对多元化发展的需求。

因此,随着社会的不断发展和主要矛盾的转变,通过政策推进乡村教育现代化发展的首要任务就是对新时代乡村教育政策中“教育公平”要素内涵进行深化。具体而言,可从三个方面予以考虑:在认识论方面,要根植于从关注物质到关注人本身的教育公平理念变革之中,要求把人的发展作为政策制定的起点和终点,即将乡村人民的全面发展、自由发展和充分发展作为“教育公平”要素内涵的应然旨归;在目的论方面,要基于对人的承认正义和实质成长之上,要求将促进乡村人民“有意愿发展、有能力发展、有环境发展、有权利发展”^[27]作为“教育公平”要素内涵的根本标度;在方法论方面,要生根于存在、提升和超越人的现代性之下,要求乡村教育教学活动在超越知识与技能获取的基础上,将“让人获得适应新时代要求的认知、合作、创新、职业等关键能力”^[25]作为“教育公平”要素内涵的核心要义。

服务乡村建设是党和国家对乡村教育现代化发展的又一期待,虽然有学者批判乡村教育不应过于突出经济、政治建设工具性价值,应回归“人的教育”,但正如约翰·杜威所言“教育是社会进步和社会改革的基本方法”^[28],教育不可避免地与政治、经济、文化等相关联,兼具着促进乡村经济崛起、社会转型及文明发展的基础性作用。从《工作要点》可知,国家主要基于“燎原计划”“三教统筹”“教育扶贫”等举措来厚植乡村人力资本以确保乡村社会发展后继有人与人村融合。虽然近年来《工作要点》对“服务乡村”要素关注增长,相关举措也整合到“乡村教育振兴”“教育振兴乡村”框架之下,但是政策内容要么延续诸如“控辍保学”“学生营养改善”这类常规举措,要么存在“把乡村教育融入乡村建设”这类较为笼统的表述,对于如何“把乡村教育融入乡村建设”等内容并未明晰,缺乏对乡村教育现代化发展赋能乡村产业、文化、组织、生态振兴的部署与安排。

当前,我国开启了全面建设社会主义现代化国家新征程,教育现代化发展和乡村振兴战略都对乡村教育提出了新要求。在此背景下,有必要在“服务乡村”要素内容中厘清乡村教育现代化发展及其赋能乡村振兴战略的意涵。这即是说,一方面,要在政策中确立乡村教育在推进产业建

设、落实乡风文明、赋能乡村治理、培育乡村人才、繁荣乡村文化、助推生态宜居等方面的价值定位,并进一步明晰乡村教育适应新时代乡村现代化建设和乡村教育振兴的理念、内容、方法与路径等内涵要义;另一方面,要在政策中围绕建立健全乡村教育振兴与教育振兴乡村的政策体系和运行机制,制订适宜的教育系统乡村振兴指导性文件,以及形成具有中国乡村特色、发挥教育优势的乡村振兴工作指南等方面予以政策设计与细化部署,以期通过优化政策内容实现统筹推进教育振兴乡村的实践诉求。

(二)拓宽改革思路,突破师资队伍建设的路径依赖

文本分析结果显示,在乡村教育建设维度上,政策内容逐步聚焦于“师资建设”要素。从《工作要点》看出,“师资建设”要素内容长期落脚于乡村教师的补充机制、能力素质提升、福利待遇等方面。按照“政策文本中的高频关注点,通常是实践领域践行效果较差之处”^[12]的逻辑可知,乡村教师队伍建设效果并不十分有效,长期存在着乡村教师补充难、稳定难,乡村教师年龄、学历、学科结构失衡,乡村教师总体素质相对较低等困境。那么,当政策路径呈现低效率时,必须反思现行政策内容的适切性、有效性,找到关键点以突破路径依赖,才能发挥政策的引导作用。譬如,针对乡村教师“下不来、留不住”这种“老大难”问题,我们需反思乡村教育政策“师资建设”要素内容是否真正触及乡村教师“稳定供给”与“关怀保障”等核心问题。事实上,现行政策内容中部署的特岗教师、免费师范生、轮岗制度、援教计划、银龄计划等措施只能算乡村教师供给来源的混合式支脉渠道^[29],因缺乏稳定供给的主渠道,现行政策很难支撑师资队伍建设。即便这些教师来到乡村任教,多数教师也会因稳定师资的强制性制度和满足教师隐性需求的关怀性制度的空缺,频频成为“趋利性外流”“赴城性外流”“弃教”^[30]等师资流失现象的个案。有调研表明,我国在岗乡村教师中有流走意愿的教师比例高达75.0%,西部、东部、中部乡村学校有流走意愿的教师比例分别为78.9%、71.2%和71.9%^[31]。可见,当前我国乡村教育师资队伍建设路径还需进一步优化。

在此意义上,突破当前师资队伍建设的路径依赖亟须从革新现有“师资建设”要素内容入手。一方面,在现有政策体系中增加乡村教师师资供给的底线保障性内容,将“建立以师范生计划分配为主渠道的乡村教师供给制度”^[29]写入政策要求,并督促相关教育行政部门、师范院校做好人才培养工作。这种依托省内师范院校,事先按计划招收及培养本地乡村教师的“订单式”和“专项式”供给渠道,不仅能满足定向到县、分类到村的需求,还能有效应对乡村教师非预期性流失问题,成为稳定乡村教师队伍的“定海神针”。另一方面,继续针对乡村教师的隐性需求,完善乡村教师关怀保障性制度。例如,政策内容应进一步回应乡村教师在生活质量提升、社会认可支持、心理健康关注、差别化待遇补偿、科学考核评价、职业发展前景、家庭结构稳定、子女教育优待等方面的合理诉求,以形成提升乡村教师归属感、幸福感、荣誉感和获得感的制度保障体系。总之,是否能实现乡村教育现代化发展,取决于能否建立高质量的乡村教师队伍。因此,如何引导乡村教师厚植乡土情怀、安心从教、热心从教、精心从教、长期从教、终身从教都将成为乡村教育政策“师资建设”要素内容体系需不断深化与攻克的课题。

(三)关注乡村差异,注重教育质量检测评估的制度引领

党的二十大报告明确指出:“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”^[32]推动乡村教育高质量发展是当前及今后乡村现代化发展的重中之重。而从文本分析结果来看,乡村教育检测评估作为乡村教育高质量发展的重要环节与基本保障,在《工作要点》中并未予以充分重视,36年来乡村教育政策“检测评估”要素关注频次仅占关注总频次的6.3%,且主要集中在专项检测评估上。基本上可以说,现行乡村教育政策对乡村教育质量状况评估检测的关注较少,并未跟上当前国家推进教育质量提升的步伐。一直以来,国家主要将乡村教育质量检测评估

内嵌在义务教育质量监测之中,尤其是通过县域义务教育优质均衡发展督导评估来进行乡村教育质量评估监测。尽管2021年底,全国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团的2895个县都实现了县域义务教育基本均衡发展^[33],但实质均衡并未实现,乡村学校办学质量低下的境地没有根本改变。究其原因,这与优质均衡评估办法中存在评估指标难以衡量、无标准可依,评估结果存在较强的主观性^[34],以及评估内容仅仅停留在对县域义务教育发展规模和现状的简单衡量与判别上有关。某种程度上说,乡村教育现代化发展受到了我国“并未充分重视乡村教育质量监测评估”^[35]、“乡村地区的教育质量监测工作尚不完善”^[36]等现实境况的制约。

基于此,要把优化乡村教育“检测评估”政策内容作为推进乡村教育现代化发展的重要抓手。一方面,要在现有国家义务教育质量监测制度的基础上,关注乡村教育的差异性与特殊性,重新考量乡村教育的独特价值与现代化内涵,坚持普遍性、统一性、全面性与特殊性、差异性、特色性相结合的原则,基于农村教育现代化的指标体系^[37],丰富乡村教育政策“检测评估”要素内容,加大要素内容比重,从顶层设计区别并凸显乡村教育质量检测评估的重要性。另一方面,要将探索并形成科学有效的乡村教育质量评估评价与督导检测体系作为乡村教育政策“检测评估”要素的重要内容。易言之,乡村教育政策要从差异正义视角,遵循适切性、科学性、针对性与操作性相结合原则,构建适合新时代乡村发展的国家层面的教育质量评估体系与地方层面的教育质量评价指标体系。除此之外,还应在该体系中突出“利用数字技术驱动乡村教育过程及效果的全流程、动态化、实时性检测与反馈”^[38],构建“各乡村质量监测站点互联互通的乡村教育质量监测网”^[39]等内容。以期通过完善制度要求,对乡村教育质量与成效进行全方面、全过程评估监测,更加科学全面地描述、解释、分析、评价、改进乡村教育质量,进而充分发挥乡村教育政策的导向、监督和改进作用。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》[EB/OL]. (2023-06-13)[2024-06-24]. https://www.gov.cn/zhengce/202306/content_6886110.htm.
- [2] 张乐天,等. 新中国成立以来农村教育政策的回顾与反思[M]. 北京:北京师范大学出版社,2016:3-102.
- [3] 魏峰. 改革开放40年我国农村教育发展:成就、动力与政策演进特征[J]. 基础教育,2018(6):15-21.
- [4] 张乐天. 新中国农村教育发展的政策经验[J]. 南京师大学报(社会科学版),2012(5):45-50.
- [5] 魏峰,张乐天. 中华人民共和国成立以来农村教育政策价值取向的嬗变[J]. 教育科学研究,2017(11):19-24.
- [6] 秦玉友. 新时期农村教育的取向选择[J]. 教育发展研究,2019(6):8-14.
- [7] 何菊玲,赵小刚. 新中国乡村教师队伍建设政策演进的历史逻辑与优化策略——基于政策文本的分析[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(4):71-91.
- [8] 何茜,顾静. 建党百年乡村教师队伍政策演进的逻辑与启示[J]. 教育研究,2022(2):44-56.
- [9] 张妍,曲铁华. 中国共产党百年农村教师政策回眸与前瞻[J]. 现代教育管理,2021(6):10-17.
- [10] 任胜洪,黄欢. 乡村教师政策70年:历程回顾与问题反思[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2019(6):41-50.
- [11] 林一钢,张书宁. 进入21世纪以来我国乡村教师政策文本的话语分析[J]. 现代教育管理,2022(1):66-74.
- [12] 李文平. 我国政策话语对高等教育质量的关注及演变——基于1987—2016年《教育部工作要点》的文本分析[J]. 教育发展研究,2016(11):21-29.
- [13] 宋亚峰,王世斌,潘海生. 聚焦与演化:我国职业教育政策话语透视——基于1987—2017年教育部《工作要点》的计量分析[J]. 高教探索,2018(12):114-121.
- [14] 李祥,王路路,陈凤. 我国民族教育政策变迁的脉络、特征与展望——基于《教育部工作要点》的文本研究[J]. 民族教育研究,2019(1):19-29.
- [15] 王换芳,林一钢. 我国教师教育政策的检视与反思——基于1987—2019年《教育部工作要点》的文本分析[J]. 教师教育研究,2021(3):57-64.
- [16] 喻聪舟,温恒福. 七十年来我国教育政策中教育现代化定位变迁的趋势及启示[J]. 教育科学研究,2020(6):35-41.
- [17] 余雅风. 基于公共性的教育立法价值论[J]. 高等教育研究,2004(3):40-45.

- [18] 刘远杰. 重塑国家教育秩序——现代历史大变局中的中国教育文明[J]. 教育研究, 2023(2): 55-67.
- [19] 冯海英, 李江源. 教育秩序: 教育制度建设的价值追求[J]. 清华大学教育研究, 2009(5): 22-29.
- [20] 徐金海. 从历史走向未来: 城镇化进程中的乡村教育发展[J]. 教育研究, 2021(10): 24-34.
- [21] 唐松林, 赵非凡, 赵菲菲. 从机械论到生态论: 城乡义务教育一体化的哲学转向及实践路径[J]. 现代教育管理, 2023(10): 12-23.
- [22] 欧阳修俊, 梁宇健, 周润伍. 中国式乡村教育现代化: 内涵、价值与实现逻辑[J]. 现代远程教育研究, 2023(4): 22-30.
- [23] 赵鑫, 李敏. 中国式乡村教育现代化的发展逻辑与推进路径[J]. 现代教育管理, 2023(6): 21-30.
- [24] 乔聿. 教育公平和谐社会的基石[N]. 人民日报, 2005-03-03(13).
- [25] 程天君. 以人为核心评估域: 新教育公平理论的基石——兼论新时期教育公平的转型[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2019(1): 116-123.
- [26] 程天君. 高质量教育公平——新时代教育公平国家战略引论[J]. 教育研究, 2024(4): 4-16.
- [27] 李祥, 吴倩莲. 民族地区教育内生发展: 问题生成、理论内涵与实践路向[J]. 民族教育研究, 2022(4): 39-46.
- [28] 约翰·杜威. 学校与社会: 明日之学校[M]. 赵祥麟, 任钟印, 吴志宏, 译. 北京: 人民教育出版社, 2006: 13.
- [29] 容中逵, 杜薇. 乡村教师难以稳定供给的系统辨证与诊断施疗——兼论以师范生分配为主体的乡村教师供给问题[J]. 中国教育学刊, 2023(6): 55-60.
- [30] 容中逵. 教师身份认同的理想之维: 一项教师发展史的文化社会学考察[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2017: 207.
- [31] 刘善槐, 朱秀红, 王爽. 乡村教师队伍稳定机制研究[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2019(4): 122-127.
- [32] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [33] 柴如瑾. 全国 2895 个县实现义务教育基本均衡发展[N]. 光明日报, 2022-05-06(1).
- [34] 吴建涛. 我国县域义务教育优质均衡发展的主要困难与对策研究[J]. 教育科学, 2019(3): 75-82.
- [35] 张宇帆, 李祥. 乡村振兴视域下乡村教育高质量发展的政策表达及推进路径[J]. 终身教育研究, 2023(4): 75-81.
- [36] 李怡明, 刘延金. 我国乡村教育质量监测体系构建[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2017(1): 87-93.
- [37] 郝文武. 乡村振兴战略中农村教育现代化的本质和目标[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2021(4): 31-39.
- [38] 李森, 张鸿翼, 杜尚荣, 等. 共同富裕视域下的乡村教育振兴(笔谈)[J]. 现代教育管理, 2024(2): 22-42.
- [39] 戴妍, 王奕迪. 中国乡村教育振兴的未来图景及其实现——基于百年乡村教育发展连续统的视角[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022(3): 157-170.

**Evolution, Characteristics, and Optimization of Rural Education Policy in China's Modernization Process:
A Textual Study Based on the Key Points of the Work of the Ministry of Education from 1987 to 2022**

HUANG Huan^{1,2}, LI Xiang²

(1. School of Education Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China;
2. College of Education, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, China)

Abstract: To clarify the evolution and changing characteristics of China's rural education policy is of practical significant implications for advancing the modernization of rural education with Chinese characteristics. Using the Ministry of Education's Work Points from 1987 to 2022 as the subject and employing a "three-dimensional and six elements" framework and text research, this study examines the key areas of focus within rural education policies over the past 36 years. The findings reveal that China's rural education policies have undergone three distinct phases: steady reform, rapid development, and systematic advancement. The content analysis method is used to investigate the distribution of rural education policy concerns in the past 35 years. Regarding content evolution, the mechanism reform element has consistently been a central focus, exhibiting both continuity and comprehension throughout the policy process. Elements such as educational equity, school infrastructure, and teacher development have gained increasing attention, reflecting the compensatory institution and different needs of rural areas. The assessment and evaluation element has received comparatively less attention, suggesting a focus on the efficiency. In terms of value changes the rural education policy has experienced a process of prioritizing the efficiency to fairness, from order to freedom, from focusing educational extension to emphasizing the quality enhancement. To improve the content system of rural education policy, it is necessary to polish the innovative elements, optimize educational equity to serve the rural areas. Additionally, broadening construction strategies and overcoming path dependencies in teacher development are crucial. Lastly, it should be recognized that the diversity within rural areas and prioritizing the development of robust assessment and evaluation mechanisms for rural education quality are essential for continued progress.

Key words: modernization of rural education; rural education policy; Key Points of the Work of the Ministry of Education; policy changes

责任编辑 蒋秋
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>