

论服务教育强国的农村教育治理

王 帅

摘 要: 实现农村教育“善治”,确保城乡教育资源供给均衡,是推进教育强国建设的重要基础。当前,农村教育治理依然存在诸多阻滞因素,主要体现在治理主体的功利主义动机与模仿套用倾向,治理方式囿于传统导致非专业化现象频发,治理机制虚化导致深度性融合与落实不力,治理要素结构功能失调。促进农村教育治理服务教育强国国家战略,在价值逻辑层面,既要实现规范化与在地化的统一,又要保证工具效用与价值理性的融合,重视乡土文化自信养成;在具体实践层面,则须构建结构优化与多元共享的投入机制,并遵循比较优势与双重一体化的治理进路,不断完善强国与为农并重的教育信息化治理架构。

关键词: 教育强国;农村教育治理;乡土文化

中图分类号: G521 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)05-0078-09

支撑引领中国式现代化,是教育强国建设的核心功能。党的二十大报告明确指出,到2035年建成教育强国,并首次作出教育、科技、人才“三位一体”战略部署^[1]。实现教育强国发展目标既涵盖农村教育治理逻辑的变革,也内蕴农村教育治理全面进步的价值导向,具体包括科层治理、教育生态治理、价值导向治理与宏观愿景设计等领域的完善。农村教育治理是教育强国的有机构成和核心抓手。推动农村教育治理体系和治理能力现代化,打造具有竞争力的农村教育治理机制,是建成教育强国的本质要求。当前,农村教育正在经历优化治理结构、转换治理动能、转变治理方式的攻坚期。推进农村教育在主体发展、资源供给、技术应用等方面实现内涵式治理,既承载着让农村教育“好”起来的重要使命,也是对教育强国目标的深度回应。

一、必然性逻辑:农村教育治理与教育强国的内在统一

农村教育治理现代化是教育强国的基础性支

撑,是实现办人民满意的教育的客观要求。当前,农村教育是我国教育发展中的薄弱环节。在大力实施教育强国战略的背景下,推进农村教育治理现代化不仅是深化教育体制改革的必然要求,也是我国全面实现教育现代化、由教育大国发展成为教育强国的关键一步。

1. 农村教育治理现代化是实现教育强国的关键

加快建设教育强国,最艰巨的任务在农村教育领域。作为推动教育强国建设的基础性工程,农村教育治理现代化事关教育强国之本。当前,我国拥有世界最大规模的农村教育体系,是名副其实的农村教育大国。教育部2023年发布的《全国教育事业统计公报》显示,2022年全国义务教育阶段学生人数为1.59亿人,其中有近1/3的学生在农村^[2],做好如此大规模教育体系的治理,不仅关系到教育强国的整体形象,而且是教育强国建设过程中需要完成的重点任务。教育强国不可能脱离农村教育治理“单边”突进。一方面,农村教育治理现代化的程度和水平对于教育强国具有指标性作用;另一方面,教育强国也需要农村教育“善治”予以巩固

收稿日期:2023-10-23

作者简介:王帅,男,华中师范大学教育学院教授、博士生导师(湖北武汉 430079)。

和深化。鉴于当前我国城乡教育发展不平衡、不充分的现状,推动农村教育治理现代化的一个重要目的即在于通过基础性、长期性建设补齐农村教育的短板,凸显其优势和特色,进而形成稳定的教育强国支撑机制。为此,国家秉承“城乡一体、重在农村”的原则,在教育政策、教育项目、教育投入方面持续加大义务教育学校的倾斜支持力度,资源配置重点向经济欠发达地区倾斜,不断改善贫困地区义务教育薄弱学校的办学条件,促进城乡义务教育基本均衡发展^[3],始终保持农村义务教育辍学率动态清零。近年来,“国培计划”累计培训校长、教师超过1700万人次,在一定程度上提升了农村教育治理水平^[4];乡村教师支持服务体系日益完善,中西部22个省份8万所乡村学校的129.8万名教师受益于乡村生活补助政策^[5]。2022年,31个省(市、区)县域内乡村小学教师人均实发工资和补贴金额已超过县城小学教师^[6]。

我国农村教育治理经历了从制度设计、政策出台阶段到机制建设阶段再到以整体变革为主的发展升级阶段,其目标也从以突显特色为主旨发展成为以服务教育强国为指针。2019年以来,全国30.90万所义务教育学校达标,占义务教育学校总数的99.80%,大班额的比例降至3.98%^[7],农村教育治理取得了历史性进步,逐渐具备了突显基本特色与独特优势的条件。在未来相当一段时期内,提升农村教育治理成效对教育强国的贡献率,是农村教育发展的核心指向,即“农村也有好学校”应成为基本共识,“农村教育的发展,绝不止于‘不让一个贫困家庭孩子失学辍学’,而是让农村孩子与城市孩子一样共享教育改革的发展成果,让每一个孩子的人生都精彩,是通过教育阻断贫困代际传递,使世世代代的农村孩子都得到最充分的可持续的自由全面发展”^[3]。

2. 教育强国战略实施助力农村教育治理体系建构和完善

教育强国战略实施为农村教育治理融入新的国家教育治理大格局提供了重要机遇期。到2035年建成教育强国这一重要决策部署,为农村教育治理规划指明了方向和目标,也为农村教育现代化提供了重要的政策支持。从教育强国的整体要求来看,实现农村教育“善治”是一个时间较长、关涉维度广泛、显性举措与隐性熏陶彼此交融的过程。更具使命导向的教育强国战略在农村教育领域普遍实施的过程,也是农村教育治理先进性及其高水平特质不

断增长的过程。教育强国志在追求卓越,在此背景下,农村教育治理条件将获得更为有效的保障,组织形式将发生更深刻的变化,治理动能也会得到进一步的增强。在加快教育现代化的进程中,只有对标教育强国的任务和目标要求,才能更好地提炼和概括农村教育治理实践的有益经验,进而为推动农村教育治理现代化提供制度性基础。

多年来,西部开发助学工程、农村义务教育学生营养改善计划、《乡村教师支持计划(2015—2020年)》、进城务工农民子女就学“两为主”政策、家庭经济困难学生建档立卡制度、涉农职业教育助学制度等政策不断惠及农村教育。建设教育强国是围绕实现中华民族伟大复兴的基础性工程。强国必强农村,教育强国只有实现农村教育的“强”才能完整。党的十八大以来,在党和政府的政策倾斜和大力支持下,“农村中小学生现代远程教育工程”“国家教育公共资源服务平台”“优质资源班班通”“一师一优课、一课一名师”等国家性举措显著提高了农村教育水平。农村教育治理逻辑逐渐从保障性、以达标为导向转变为对高水平、高质量农村教育的要求。

3. 教育强国与农村教育治理的多维共通

教育强国与农村教育治理拥有共通的基础要素、制度逻辑与法治基础,二者在决策逻辑、责任逻辑、监督逻辑等维度都是互融共促的。而且,教育强国战略实施正在成为驱动农村教育制度优化与系统变革的潜在动因。一方面,教育强国的战略要求意味着农村教育要振兴,农村教育治理体系和治理能力现代化水平要得到进一步的提高。农村教育治理目标不仅是教育强国总目标的具体分解,还深度融入教育强国体系,通过提质、增效为规模巨大的农村受教育群体提供充分、高质量的教育服务。另一方面,农村教育基层治理须主动与教育强国的顶层设计相融合,在发挥主体意识的基础上,主动寻求农村教育治理经验与教育强国整体规划的有机衔接,推动成熟的地方教育治理经验上升到国家制度层面。农村教育治理现代化成效直接关系教育强国的实现进程。没有农村教育的“善治”,教育强国是不稳固的,农村教育治理是否致力于“对的教育”“好的教育”“强的教育”和“自信的教育”^[8],体现着建设教育强国的效率与成色。

我国教育具有诸多典型特质,即总体教育人口众多,农村教育规模庞大,农村教育治理环境复杂等。这些典型特质决定了农村教育“善治”的实现过程实际上是寻求系统性方案的过程。从教育强国

这一全局性教育发展战略着手,正是农村教育治理寻求系统性方案的前提(见图1)。同时上述典型特质还意味着,农村教育治理必然深度影响教育强国

整体样貌的呈现和整体样态的稳定。基于现实国情,以农村教育“善治”服务教育强国建设是我国国家教育实现整体阶段性发展的应然路径。

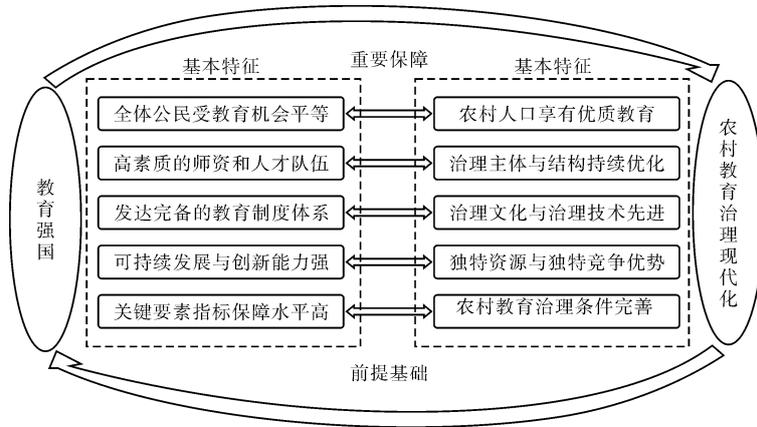


图1 教育强国与农村教育治理的共通逻辑

二、四重检视:教育强国视域中农村教育治理阻滞因素

经过长期重视和持续投入,我国农村教育取得了显著成效,已经具备了服务教育强国的基础。然而,实现农村教育全面高质量发展依然面临不少“卡点”“堵点”,与教育强国的战略要求尚存在差距。

1. 治理主体的功利主义动机与模仿套用倾向

农村教育治理在具体实施过程中呈现一定色彩的“求实惠”逻辑,即教育与收入、效益、政绩直接挂钩,偏重于可比性因素和指标化比较。考核与评价以统一的“数字要求”为标准,忽视实际需求与真实效果,有时甚至在难以见到显性回报的领域追求可数字化的回报率。在一些地方,农村教育治理投入基数不断提高,治理成本高位运行且边际成本不断增长,严重超越了农村教育的实际需求。由于农村教育治理秩序构建不力,一些农村地区的传统义利观被解构,出现低俗攀比、急功近利的现象,新“读书无用论”正在倒逼教育变革。因长期被定位于追赶者角色,农村教育供给体系异化,诸多治理路径过度依赖外部资源和经费的投入,农村教育治理自组织发展能力和动能不足。县域投入与县本级财政能力高度相关,区域差异明显。在财政统筹力度相对较弱的地区,教育投入常常不够精准。例如,一些地方无视农村人口变化趋势和人口分布特征,超规模、超标准地建设新校,导致农村教育资源闲置浪费。

此类地区教育治理逻辑所表现出的“重视”往往只是为了突显行政层面的功利性价值,其成效不可持续。

“生活在同一个空间范围内,处于同一个生态系统,受到同一套自然法则约束”,“由于面临着同一套生存规则,不同行为者会展开竞争,不断探索最优的行为方式。一旦某种被认为是最优的方式被发现之后,其他行为者就会马上跟进,就开始了同质化的进程”^[9]。然而,中国式农村教育现代化的根本目标是探索一条具有中国农村特色、最符合国情农情的农村教育现代化新路,绝非复制国外农村教育的现代化,也不是简单复制和附庸城市教育现代化的既有模式。在农村教育治理实践中,过多的复制和模仿只会违背农村教育的内生规律。目前,在一些农村地区呈现出整齐划一的治理模式,习惯于设定学习标杆之后“跟着走”,较少基于农村教育这一具体的、独特的教育存在事实,以“自主式”思维制定发展目标,探索发展路径,推进农村教育现代化。

2. 治理方式囿于传统导致非专业化现象频发

我国农村教育地域空间广阔,因地理区位条件差、经济发展水平低等,农村教育面临较多的资源约束,农村教育受众的主体性偏弱。这使得农村教育主体习惯于采用传统治理模式(如“分头”治理、“条块”治理),专注于治理的刚性与强度,而对教育作为文化资本的关注不足。治理体系陈旧导致模式化甚至“一刀切”现象严重。一些效率优势要靠压抑多样性的整齐划一来维持,导致自下而上的反馈途径不畅,常态化沟通机制缺失,进而形成“粗放治

理—治理生态破坏—治理成本增加—粗放治理”的不良循环。在这样的治理生态下,行政权力、人情关系大于专业权力,治理的目的变成了完成上级交办的任务,治理基本形式是传统的上传下达。由于缺乏系统规划,不少地区农村教育治理长效机制缺位,科学治理理念较为淡薄,治理主体之间主要依靠他律构建同级与上下级关系,主动作为的主体能动意识不足。

3. 治理机制虚化导致深度性融合与落实不力

快速发展的城镇化和人口流动的不断加速导致一些农村学校、农民技术学校被撤并。1999年,我国尚有乡镇农校52.3万所,历经数轮裁撤后,到2018年仅余5.6万所^[10]。撤并学校的初衷是为了对教育资源进行优化整合,提高规模效益。然而,由于农村教育治理机制虚化问题,农村学校和城市学校之间教育水平的差距仍呈越来越大的趋势,不利于农村教育在农村社会影响力的提升。与城市教育治理相比较,农村教育治理现代化变革起步较晚,对具有较高技术门槛的治理机制缺乏实际应用能力。在农村教育治理实践中,很多机制看起来较为全面,但多停留于文件层面,“纸上”机制及其实施无力大大限制了农村教育治理的服务效能提升,且治理举措以条款为主,停留于一般化、普遍化层面,对区域特色和区域内资源优势认知不深、利用不足。离农导向的治理逻辑导致农村教育治理成效不佳,竞争力持续削弱,后发追赶空间不仅没能增加,反而日益缩小。一些简单模仿城市教育的治理模式也对乡土文化形成一定程度的挤压,乡土知识、乡土故事与乡土历史缺乏有效融入农村教育实践的机制支持,导致优质乡土教育资源用不上、用不好,农教互离倾向较为明显。由于治理机制不完善,一些农村地区的学校撤并非但没有实现资源整合、提升农村教学质量的初衷,反而使更多的农村家庭最终选择让孩子进城读书,加速了农村学校的“空巢化”倾向。

4. 治理要素配置失衡与要素间结构功能失调

对标建设教育强国的战略要求,农村教育现代化治理要素依然不够充分。农村教育治理在投入占比、价值理念、制度规范、技术设备、人才结构等方面还存在明显短板。与城市教育相比较,农村教育供给能力明显偏弱。在一些农村地区,校园环境欠佳,餐厅、图书馆、宿舍、操场、活动中心等基础设施薄弱,音乐、体育、美术等专业教育的场所建设和专业器材配置水平与教育强国的标准还存在较大差距。教师队伍结构不尽合理,一人任教多科的现象依然

存在,英语、艺术类学科教师队伍不完善,老龄化趋势有所改观但老中青比例依然失衡。优质课程开发不足,教学方式较为传统。

此外,行政控制、外部驱动的资源供给模式时常导致农村教育资源建设“重建轻用”。比如,在农村教育领域,最基本的数字化设施配置已经有了长足的进步,网络教育资源逐步丰富。然而,随着以“5G”“物联网”等新技术为代表的数字基础设施在城市中的迅猛覆盖,我国城乡之间的“数字鸿沟”逐渐拉大,这种鸿沟与差距不仅突出表现在城乡的经济发展水平之中,更隐含在城乡不同场域的教育发展状况当中。数字化普及率仍有待提升、农村教育数字技能素养仍有所欠缺以及农村师生对数字化发展认知水平不足等问题,阻碍着以教育信息化发展促进农村教育实现整体、跨越式发展的进程。

三、理念辨正:面向教育强国的农村教育治理价值逻辑

相较于教育硬件现代化、教育制度现代化,实现教育治理价值现代化是当前农村教育治理过程中更为艰难的任务。要真正实现教育强国建设支撑引领中国式现代化的战略要求,亟须培育农村教育治理的主体意识和“为农”情怀,以特色、开放、共享、生态、创新为基本理念,办有地域性和乡土特征的高质量农村教育。

1. 将教育强国的战略要求与农村教育治理主体性相融合

一方面,农村教育治理应在教育强国的“坐标系”中找准定位,循序渐进,既要体现教育强国的具体指标要求,又要主动发挥后发优势,增强农村教育治理方式、治理技术、治理价值、治理精神对教育强国建设的支撑力。另一方面,要坚持振兴乡村的发展导向,“任何时候都不能忽视农业、忘记农民、淡漠农村”^[11]。农村教育治理亦应以农为基,突显“农村性”和“农民性”,积极与地域产业、地域文化相结合,遵循实地、实效原则顺势而为。在建设教育强国的国家背景下,农村教育治理现代化应是解放和发展农村教育主体性的过程,始终秉持依靠农村、为了农民的价值理念,即治理什么、怎么治理、治理得怎么样等问题,都应以“为农”为基本准则。在教育强国的战略方向指引下,农村教育亟待构建具有“为农”特色的高质量农村教育治理体系。这里的“高”意味着农村教育要在国家教育治理体系中拥

有显著地位,“质”是指教育品质可持续,“量”则要求教育资源供给充分、精准。也就是说,农村教育治理要将教育强国建设与农村教育生态融合起来,谋求教育强国落实在农村教育领域的具体模式和独特优势。

很多时候,“城市教育以压倒性的优势取得了诠释现代教育的话语霸权,乡村教育只能在城市教育的光影下,跟随城市教育的步伐亦步亦趋”^[12]。对此,需要认识到,教育强国不是教育都市化、城镇化,而是教育多样化、在地化。尽管我国的城市化进程不断加快,但农村教育“空心化”并不符合教育强国“以人民为中心”的价值追求。为避免治理价值错位,在实现农村教育“善治”的过程中,农村教育治理不能简单地以城市教育治理模式和标准作为参照系,而应突显农村教育治理场域的关键要素和优势资源,着眼于激发后发潜能,在教育价值引领、教育内容选择、教育过程实施、教育评价设计等方面谋求农村教育话语权。

农村教育治理的核心要义是服务乡村振兴,让农民受益。坚持农村教育的主体逻辑意味着农村教育治理的重要目的在于挖掘农村场域的内部要素,建构适合农村教育实际的课程体系与质量监测体系,培养新型“农村人”。其具体表现为:将“为农”理念贯穿于课程与教学语境,通过产教融合,延伸农村教育的价值链、技能链;既着眼于供给普适性的社会化技能培训,也注重服务于家庭农场、农村合作社的现实需求;既培育合作优势,也发展竞争优势;让农村教育的受众有能力成为农村社会各项事业的参与者、承担者,以学有所成来涵养他们爱农村教育、兴农村教育、强农村教育的价值情怀。

2. 致力于扎根意识与乡土文化自信的养成

从乡土的视角来看,“乡土文化的根不能断,农村不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园”^[13]。源远流长的农耕文明内蕴着文明乡风、经典民俗、家风传承与繁衍生息的节律,既是农村教育治理的重要文化资源,也是教育强国文化底蕴的重要有机构成。“从中国特色的农事节气,到大道自然、天人合一的生态伦理;从各具特色的宅院村落,到巧夺天工的农业景观;从乡土气息的节庆活动,到丰富多彩的民间艺术;从耕读传家、父慈子孝的祖传家训,到邻里守望、诚信重礼的乡风民俗,等等,都是中华文化的鲜明标签。”^[14]农村教育治理现代化能够在农村扎下根,离不开独特的农耕文明与乡土文化土壤的承载。农村教育治理的特色在于弘扬和

发展地方性知识、乡愁文化与民俗传统,建构与乡土文化相融合的综合教育体系。

从培养的视角来看,维系农耕文化的基因传承与吸收现代教育先进的治理理念同等重要。只有将“在农村育人”的被动意识转变为“为农村育人”的积极价值追求,才能避免治理模式生搬硬套、治理内核“空心化”等现象。树立“为农村育人”的目标导向,就需要关注农村生活经验、在地自然生态和农村文化习俗,善于利用田间地头、山间溪流等自然教育资源,来贯彻“生活即教育”的治理理念,实现农村教育叙事、农村教学技艺和农村可持续生活的治理逻辑。对农村教育主体而言,维护“为农村育人”就是维护所教之人的主体价值。农村教育所育之人应成为乡村振兴的主力军和生力军,他们不仅技能高、素质高,而且懂农村、爱农村,秉承回归自然、亲近乡野的价值理念,扎根农村,振兴农村。

从自信的视角来看,农村教育自信不仅要立足于农村教育治理的服务成效和受众满意度,还要秉持自身独特的,传承千年而魅力不减的,包含顺天应时、因地制宜、自给自足、节欲遵礼、和睦相处等要素的价值逻辑。养成乡土文化自信不仅需要协调农村教育治理与农村社会、农村人口结构、农村经济、农村科技等的复杂关系,还需要从农耕文化底蕴中汲取养分,传承和弘扬中华优秀传统文化的内核。因此,农村教育治理应坚持自己的属地性与道路自信,不亦步亦趋,不削足适履,实现在地化治理,即以“一方水土”为依托,与“一方水土”相融合,在“一方水土”间展开对话。

3. 坚持工具效用与价值理性并重的综合治理逻辑

如今的农村教育治理比以往任何时候都需要技术革新,不如此则不足以从低投入、低指标的治理逻辑转变为效益驱动的治理逻辑。较高的农村教育治理能力意味着既考量劳动力、资本、土地等传统要素,也融合数据、技术等现代要素,并注重传统要素与现代要素的规模、结构与利用率。同时,对农村教育治理要素的理解也不应局限于物质投入的计量与工具理性层面的简单计算,还须融入价值判断、价值理性等柔性要素。

当前,各类农村教育主体的自我权益意识不断凸显,基于工具效用的指标评价体系更需要融入“以人为本”的价值理性和富有柔性、弹性的治理方式。只有在民主、宽松的治理氛围中,才能引导各类主体对治理产生理念认同和情感认同,也才可能促

进各类主体提升自组织能力,激发自我潜能。具体的治理取向需结合现实国情和农村教育实情,兼顾其中蕴含的治理形式选择与异质性假设。鉴于农村教育治理所存在的具体场域,应积极发挥有益于营造明德惟馨治理氛围的乡贤文化、乡规民约、宗亲文化等的时代价值,使之服务于农村教育事业的发展。

此外,农村教育治理应遵循多维动态性逻辑,既要坚持“求同·一致性”的国家导向,也要体现“存异·包容性”地方特色。只有鼓励各类农村教育主体通过真表达、真话语增进主体间理解,使之基于共同的价值基础将理想付诸行动,才能共创、共享新的发展格局。这意味着农村教育治理“为农”的价值导向并非阶层身份倾向,而是一种职业、产业的选择,“为农”也并非狭隘的“为了务农”,“为农”顺应数字化、信息化、智能化的现代农业要求,满足全面振兴乡村的国家发展要求。“在现代化的语境下,广义的农村教育治理技术不仅是指方法手段的更新迭代,也意味着在情景化的农村教育场域中,作为主体的人的智慧与外在工具在实践中生发出来的具体能力,这其中暗含着治理者们的价值理性。”^[15]

4. 以形态多样化指归的治理变革与创新

农村教育治理变革的目的在于降低由“大而全”的传统治理模式所导致的不必要的损耗,通过差异化策略谋求主体性优势。“单一化会导致停滞不前的保守或僵化状态,如果出现重大决策失误或环境突变,很有可能带来灾难性的后果。”^[16]农村教育有其多样的生态位和价值链。坚持多向度、生态性的治理逻辑,结合地域优势、文化优势或资源优势探索差异性治理逻辑,才能真正助力教育强国建设。基于不同的定位、风格、结构、功能、层面,应鼓励和支持中观、微观层面的农村教育治理形态百花齐放,百家争鸣。

坚持变革与创新,是治理秩序保持特色、优势、回旋余地和活力的首要前提。在农村教育治理场域,促进治理要素自由流动,鼓励各类主体自由探索,自觉求变,有利于突显质朴农村文化、厚重农耕文明等涉农属性。在建设教育强国的进程中,不仅要遵循教育内部规律,还要牢牢把握教育的民生属性,坚持以人民为中心发展教育的指导方针,适应社会发展多元化、培养方式多样化、人才结构多层次的时代要求,为具有不同潜能的学生创造发展条件。“当成功标准丰富多样的时候,充分竞争就可以带来多样性。”^[9]为此,需要积极培育农村教育治理新生态,将治理逻辑从“控制—服从”转向柔性、包容、

开放,保护“从0到1”的原创性探索,顺应教育治理形态多维度、多层次、多样化的发展趋势。例如,我国地区与地区之间聚居程度、发展水平各异,东部地区、中部地区、西部地区的农村教育,高原、平原、山区的农村教育,城市近郊、远郊的农村教育,所面临的具体情况、实际需求差异较大,对此,须以实事求是的态度强化分类治理,不断提升教育治理的精细化水平,并给予地域性、个性化的成功治理形态以充分的肯定。这既有益于缩小农村教育与城市教育的差距,也能够为农村教育治理能力从被动“追赶”转为主动“引领”提供可能。

四、实践之维:服务教育强国的农村教育治理现实进路

农村教育是我国教育的“神经末梢”,也是教育强国建设的重要阵地。“深化办学体制、管理体制、经费投入体制、考试招生及就业制度等方面的改革,深化学校内部管理制度、人事薪酬制度、教学管理制度等方面的改革”^[17],实现农村教育治理模式的变革与创新,是推动农村教育高质量发展、促进教育均衡发展、与教育强国建设的重要途径。

1. 结构性优化与多元主体共建共享的投入机制

其一,观照投入的取向、比例、结构,对标教育强国建设目标进行科学规划,将治理重心从追求规模化增长转向补短、增能、提质、促创。在治理过程中,资源供给要重视投入目标、投入导向与条件保障的分阶段性,重点保障普通农村家庭子女接受优质教育的能力。近年来,国家乡村振兴战略规划、农村公费师范生专项计划、东西部协作机制等国家政策持续将重点放在农村,致力于“使绝大多数农村新增劳动力接受高中阶段教育,更多接受高等教育”^[18]。对于农村教育治理而言,关键在于落实好这些战略性规划所涉及的农村教育专项资金,以专项账户、不定期审计等方式保证专款专用、足额到位。各地要进一步完善小规模学校经费使用管理办法,根据实际,在小规模学校间合理统筹安排公用经费,实行账目单列、规范管理、合理统筹,确保足额用于小规模学校,不得滞留或挪用。

其二,对已投入的资源、资金进行结构性优化,全方位统筹供给侧机制变革与需求侧效果反馈。“现在的主要问题不只是新建多少教室、新配多少设备、新招多少教师,而是如何确立农村教育自信,探索低成本、可复制、有特色、高成效、可持续、生态

化的农村教育道路。”^[19]。要达成这些目标,就需要激发农村教育治理各类主体建设教育强国的自觉性和主体意识,改变以往一味依靠人口红利的传统治理进路,促进治理要素合理流转与有效产出,拓链成网,遵循顺天应时、减低蚀耗、节取约用、和合共生等农村自然逻辑,让治理成效惠及更多利益相关者,追求“帕累托改进”(即在不给其他利益主体带来损失的前提下,通过重新分配资源来改善特定个体或群体的状况)。

其三,重新审视“省级统筹、以县为主、校长负责”的指导精神,以服务教育强国为指引,深化创新“中央统筹、省负总责、市县落实”的农村教育投入体制。要从教育强国的战略高度,反思“以县为主”教育投入保障机制,提升省级财政对农村教育投入的统筹功能。中央财政和省级财政在农村教育治理层面的投入应持续提高,以接近 OECD(经济合作与发展组织,简称经合组织)成员国或发达经济体的标准予以强有力的保障。同时,坚持有为政府与市场逻辑相结合、经营性投入与公益性治理并重,形成政府、社会、市场、学校、家庭等主体共建共享的多元化扶持机制,打破垂直分级、条块分明的资源供给格局,提供菜单化的资源选择空间,基于学校、师生等用户的“消费”驱动实现更精准的资源供给。

2. 比较优势与双重一体化并重的整体治理进路

其一,从乡土文化视角来看,农村教育治理应着力在自然感知力、“教劳融合”、情境教育等优势领域谋求更快、更佳的增长。一是探索、提炼、创新、传播农村文化的原真性,将农村教育治理与乡村戏曲、地方服饰、民俗仪式等农耕文化相结合,充分利用农耕古迹、传统村落、民间风俗、特色建筑、灌溉体系等农耕文化遗产和农村特色文化符号,摆脱地域特色优质却无名、过硬却不响的状态。二是通过标准引领、名家驱动、农村非物质文化遗产进课程等举措,挖掘适于本地教育治理的生长点,在综合素质教育、地方课程开发、教育特色建构等方面将学校教育在地域发展潜力有机结合。三是按照比较优势调整治理取向,形成农村教育“名片”、农村教育品牌和农村教育精品课程。

其二,从一体化视角来看,农村教育治理应畅通城乡之间、国内与国外之间的教育要素互通共享,鼓励“小农户”对接“大教育”。一方面,抓住“后撤点并校”时期这一契机,加强“县、镇、村”三级联动,打造跨县农村教育治理共同体,特别是在游学、综合实践活动、田野调查等领域着力于城乡制度融合和空

间融合。另一方面,提升农村教育治理在国际教育治理体系中的梯次与竞争力。要积极关注域外农村教育治理实验,及时吸收较为成熟、风险较小的实验成果;与“一带一路”沿线国家联合开展农村教育合作,参与世界银行、联合国教科文组织、联合国开发计划署等倡导的国际化农村教育治理行动,力争在规则、标准制定过程中享有公平话语权。

其三,从整体性视角来看,农村教育治理应与乡村全面振兴、低碳转型等国家重大战略规划相融合,利用好战略外溢效应。具体而言,要积极发挥高等院校、科研院所、社区教育联合体、民间教育协会的辐射带动作用;主动开展与专业合作社、村民委员会等基层自治组织的合作,就地、就近融入“一县一业、一镇一特、一村一品”的发展格局;基于农村基础教育、农村职业教育、农村成人教育、地方高等教育的多样态发展,构建特色化农村教育综合体;发挥和拓展农村教育治理之于农村经济社会发展的生产功能、生态功能、生活功能和文化功能,凝练新时代农村教育治理形态、治理思想和治理智慧。

3. 制度规范保障与追求卓越的复合性治理

其一,在行政层面,观照制度规范从制定、修订到实施、完善的整个过程。注重有制度可依,加强农村教育治理信息梳理与统计分析,必要时开展农村教育治理专项监测;将“支援中西部地区招生协作计划”“圆梦计划”等有益、有效的农村教育优惠举措上升为制度安排,将常态化治理规范化、制度化;强化执行力,致力于构建“比较能干的政策中心(capable policy center)”^[20];防止“上下一般粗”,做好各项制度、各类政策的有机对接,简化不必要的形式化流程;重视“条、块、面”及其相互融通,形成治理生态群落,在治理目标、治理形式、治理动能等方面理顺治理责任。

其二,在实践层面,要从单一性治理转变为复合性治理。一是革新农村教育中的陈规陋习,通过家长学校、家校座谈、校园开放日、家长听课、担任安全员等方式增进家校互动的深度。二是制度优化与卓越追求并举,面向大众普及现代化治理规范和治理技术,通过农村新时代文明实践站等重构治理生态。三是观照顶层设计,注重变革集成与全要素卓越提升机制,对多项、多类变革进行统筹规划,在服务教育强国总体取向上保持协同一致,在执行过程中谋求治理成效的同向叠加。四是为农村学校提供诊断、反馈和调控建议,不能单纯考察办学硬件条件,而要更加注重内涵式发展,将国际理念、高端意识、

法治化办学等纳入评价维度。

其三,在创新层面,支持各类试点探索。一是在西部省份探索央地协同的农村教育治理新机制,根据地方发展需要,恢复农民文化技术学校,更好地实现教育强国建设与农村教育治理之间的有机衔接。二是鼓励扎根本地农村教育土壤的适应性创新,尝试谋求非对称性赶超的可能,营造鼓励创新的治理氛围。三是在保障农村义务教育的基础上,将必要的农业技术教育融入其中,试办“职业中学”,以便培养具备生产技术和实操能力的本地劳动人才。四是对农村教育治理考核机制进行变革,让考核更有助于要素合理交换、功能相互协同、形态彼此借鉴。

4. 完善农村教师专业激励与治理人才队伍建设

加快建设教育强国,其中一个重要的进路就是提升农村教育治理主体的整体素质,培育能够突显农村教育特色的师资队伍和治理人才队伍。当务之急在于,“加快形成有利于人才成长的培养机制、有利于人尽其才的使用机制、有利于人才各展其能的激励机制、有利于人才脱颖而出的竞争机制”^[21]。

其一,基于情理结合的激励机制,建立健全“越走向基层,待遇越高”的激励架构。一是通过定向培养计划,为农村教师提供优质且具有连续性的专业学习机会。二是通过“名师工程”“农村教育家成长规划”“农村学校教育硕士师资培养计划”等各类师资培育计划,为农村教师的成长和发展开辟“绿色通道”,培养懂现代治理理念、具备现代专业素养的农村教育带头人。三是试行农村教育职称特设机制,提升农村教师队伍中高级岗位的比例。四是倡导“人才下乡”,完善基于公开招聘、交流轮岗、特岗计划、支教的教师补充机制,降低教师流动过程中的制度成本,保障农村教师能引进来、能留得住、能用得活、能干得好。

其二,依据教育强国的国家导向和人才对农村教育的实际专长,分类型、有重点地实现对人才的合理配置。一是理顺、畅通本土优秀教育治理人才的选拔通道,吸引外部优秀治理人才帮助农村教师、校长改进治理工作。二是设置奖励基金,通过与社会基金合作,实施高端治理人才引进计划。三是通过治理专题交流活动,鼓励高水平人才积极投入突出性难题的解决和重大技术阻碍的化解。四是坚持“以人为本”的用人精神,通过配偶安置、优秀人才公寓、医疗养老优待、薪酬激励、荣誉激励等,完善人才制度体系。

其三,激发多元主体助力教育的潜力,形成校际

协作、家校协作、高校援助和社会资助等多元主体协作互助的良好教育生态。一是建立稳定的农村学校教研共同体和教学资源共享机制,以提升农村教师的教学能力和水平。二是通过建立班级家校协作联合体、留守儿童家长学校联合体等,不断优化农村家庭育人环境。三是用好高校专家、平台、大学生等资源优势,使其为农村学校查找问题、挖掘优势、整合资源、打造特色优质课程提供智力和人才支持。四是整合农村社会的育人力量,让新乡贤、“五老”和返乡创业青年等社会力量在思政课教学、传统文化教育和“双减”课后服务等领域中贡献力量,聚力兴办“小而美”“小而特”“小而强”的农村学校。

5. 建立强国与“为农”相辅的农村教育数字化治理架构

加快建设教育强国,推进教育数字化是重要内容。教育数字化亦是农村教育开辟发展新赛道和塑造发展新优势的重要突破口。教育数字化可以提供个性化、系统化学习方案,为每个学生提供适合的教育,更好满足人民群众“上好学”的需要。同时,数字技术可以有效扩大优质教育资源覆盖面,缩小教育的城乡、区域、校际、群体差距。因此,要充分把握数字技术叠加的教育红利,利用信息技术更新教育理念和模式,大力发展自适应学习、智慧课堂、智能个人综合学习空间等场景应用,推动线下线上课堂深度协同互动,创新教育教学和人才培养模式,充分释放数字技术对教育高质量发展的放大、叠加、倍增以及持续溢出效应,为教育强国建设贡献数字力量。

其一,从强国视角来看,农村教育数字化治理主要是通过数字化、智能式治理谋求治理创新,运用数字化手段推进农村教育治理难点的攻关,实现农村教育治理关键领域乃至全领域数字化。为此,需加强对农村教育治理具有重要支撑作用的关键技术的应用。如,通过“三通两平台”“教学点数字教育资源全覆盖”等建设工程,完善信息化硬件配置和软件系统;借助“全国中小学教师信息技术应用能力提升工程”等国家项目,夯实农村教育信息化实施的人才基础;通过卫星、5G网络,实现优质数字教育资源的城乡共享,发挥大数据、云计算对城乡公共服务均衡发展的促进作用;建构海量数据存储的农村教育治理平台,在治理过程中灵活融入移动互联终端、新兴媒介平台、ChatGPT等智能化因素,借助数据驱动、多媒体融合、智能搜索引擎等实现治理条件迭代升级。

其二,从“为农”视角来看,应着重走出低端循

环的治理误区,坚持按需建设、“建用同步”、“建用并重”原则,保证数字资源“用得好”“用得精”,必要时可进行二次开发或再设计。一要在先进信息技术的辅助下,开发农村教育特有的沉浸式教育与“互联网+”教育模式,促进农耕文化资源与数字化、信息化等现代性元素相互渗透,推动教育空间向虚拟空间拓展、补充、延伸、增强。二要借助数字信息超时空性、数字资源共享即时性等特质,通过名师课堂、名校连线等途径,实现城乡优质教育资源实时互通、同步共享,促进乡土课程、乡土教材的开发。三要逐步提升农村教育治理的数字化能力和水平,通过构建数字化硬件平台和数据库软件系统,开发关于农村教育治理的共享数据链,建立健全数字化监测与追溯机制,丰富数字化智能设备辅助教育评价的应用场景,提升管理精细化、服务精准化、决策科学化水平,使农村教育真正实现由管理向治理的系统性跃迁,整体推进农村教育教学模式变革。

参考文献

[1] 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(2).

[2] 全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2023-07-05)[2023-08-05].http://m.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202307/t20230705_1067278.html.

[3] 范国睿.教育强国与人的现代化发展[J].河北师范大学学报(教育科学版),2023(2):5-26.

[4] 到2035年将全面实现义务教育优质均衡发展[EB/OL].(2022-06-21)[2023-08-05].http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54598/mtbd/202206/t20220622_639704.html.

[5] 黄浩.加大投入 精准培养 优化配置 构建教师队伍建设新格局

局[N].中国教师报,2021-09-15(3).

[6] 郭志辉.吸引乡村教师扎根大地教书育人:对大力加强乡村教师队伍建设的思考[N].中国教育报,2022-04-07(7).

[7] 教育部2020收官系列新闻发布会第四场[EB/OL].(2020-12-10)[2023-08-05].<http://www.scio.gov.cn/xwfbn/gbwxxfbn/xwfbh/jyb/Document/1693451/1694351.htm>.

[8] 童世骏.建设社会主义教育强国研究[M].北京:人民出版社,2019:1-26.

[9] 柯政.建设教育强国应更加突出多样化发展[J].教育研究,2023(2):30-44.

[10] 唐智彬,王池名.以“融合”促“善治”:乡村治理视域中农村教育发展的定位与路径[J].当代教育论坛,2021(1):118-124.

[11] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于“三农”工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2019:4.

[12] 皮武.新农村建设中农村教育的文化担当[J].当代教育科学,2010(9):20-22.

[13] 习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022:100.

[14] 欧阳雪梅.立足农耕文明的历史底蕴建设农业强国[J].红旗文稿,2023(4):42-45.

[15] 刘鹏,孟雪.农村教育治理现代化:原点、困厄及实践路径[J].现代教育管理,2020(12):15-21.

[16] 蒋凯.美国高等教育多样性探析[J].比较教育研究,2002(1):117-123.

[17] 习近平.论坚持全面深化改革[M].北京:中央文献出版社,2018:95-96.

[18] 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL].(2018-02-04)[2023-08-05].https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.

[19] 郭志辉.中国农村教育发展的成就、挑战与走向[J].探索与争鸣,2021(4):5-8.

[20] 塔克.超越上海:美国应该如何建设世界顶尖的教育系统[M].上海:华东师范大学出版社,2013:190.

[21] 习近平.深入实施新时代人才强国战略 加快建设世界重要人才中心和创新高地[J].求是,2021(24):4-15.

On the Rural Education Governance of Serving the Education Power

Wang Shuai

Abstract: Realizing “good governance” in rural education and ensuring a balanced supply of educational resources between urban and rural areas is an important basis for promoting the construction of a strong education country. At present, there are still many obstacles in the governance of rural education, mainly reflected in the utilitarian motives and imitation application tendencies of the governance subjects. The governance methods are limited by tradition, resulting in frequent non professional phenomena. The virtualization of governance mechanisms leads to inadequate integration and implementation, and the structural and functional imbalance of governance elements. To promote rural education governance and serve the national strategy of building a strong education country, at the level of value logic, it is necessary to achieve the unity of standardization and localization, while ensuring the integration of tool utility and value rationality, and emphasizing the cultivation of confidence in local culture. At the practical level, it is necessary to establish a structural optimization and diversified sharing investment mechanism, and follow the governance approach of comparative advantage and dual integration, continuously improving the education informatization governance structure that emphasizes both strengthening the country and promoting agriculture.

Key words: education power; rural education governance; local culture

责任编辑:翊 明