

中国教育扶贫70年:历程、经验和走向

魏有兴

(河海大学马克思主义学院,江苏 南京 210098)

摘要:教育扶贫具有公平性和益贫性。中国70年教育扶贫先后经历了新中国扶贫教育、新时期教育扶贫和新时代教育精准扶贫的历史演变过程。教育扶贫追求教育公平性,可概括为普及教育、教育均衡、教育公平的历史飞跃。教育扶贫体现益贫性的历史递进特征,它是通过教育扶贫发展教育和通过扶贫教育实现脱贫的历史统一。具体而言,就是新中国扶贫教育为部分贫困人口“先富起来”提供了智力支撑,新时期教育扶贫极大降低了贫困发生率,新时代教育精准扶贫实现了脱贫致富和可持续发展的高质量脱贫。中国教育扶贫成功的经验是:以制度安排明确教育扶贫重点,精准施策提升扶贫质量,与多元扶贫协同推进,以满足不同群体的教育需求为着力点,注重典型示范推广。中国未来教育扶贫将呈现“四个转变”,即从脱贫阶段的教育扶贫向小康阶段的教育扶贫转变,从经济功能向本体功能转变,从完善体系向推进治理转变,从传统教育扶贫向现代教育扶贫转变。

关键词:中国70年;教育扶贫;扶贫教育;精准扶贫;教育公平;教育益贫

中图分类号:G 52

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)05-0030-11

中华人民共和国成立70年的历史也是我国教育扶贫发展的历史。新中国成立后的第一个30年,教育水平相当落后,发展教育就是举全国之力扶贫教育。改革开放后进入新时期,教育扶贫作为一种扶贫方式,在贫困地区广泛实施。进入新时代,随着“精准扶贫”的提出,教育精准扶贫成为扶贫的根本之策。扶贫教育、教育扶贫、教育精准扶贫构成了中国70年教育扶贫的历史演进。70年教育扶贫可以概括为普及教育、教育均衡、教育公平的历史飞跃。70年教育扶贫的发展脉络十分清晰:举国扶贫教育、教育扶贫促教育均衡、教育精准扶贫实现高质量脱贫,以政策的递变和扶贫方式的演变反映教育扶贫在国家反贫困道路上的角色变迁。教育扶贫的减贫特征非常明显:新中国扶贫教育为部分贫困人

口“先富起来”提供了智力支撑,新时期教育扶贫极大降低了贫困发生率,新时代教育精准扶贫实现了脱贫致富和可持续发展的高质量脱贫。70年教育扶贫的成就举世瞩目,在文盲大国、教育大国、教育强国的历史性跨越中,教育扶贫的发展历程无疑是“为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴”的生动诠释。

一、我国教育扶贫70年发展历程

“教育扶贫”的概念最早由民盟中央的吴春选先生提出,他认为“教育扶贫是扶贫工作的根本途径”^[1]。教育扶贫的目的不仅是提升科学文化素质,而且是提升人的全面发展能力,进而提升贫困地区

收稿日期:2019-08-21

基金项目:江苏省教育科学“十三五”规划重点课题“习近平青年思想政治教育思想研究”(B-b/2016/01/32);江苏省教育系统党建研究会重点课题“习近平关于高校思想政治工作重要讲话精神研究”(2017JYDJ-ZD005)

作者简介:魏有兴,河海大学马克思主义学院副研究员,硕士生导师,主要从事思想政治教育研究。

人口的整体素质,最终目标是彻底解决贫困^[3]。教育扶贫既是一种扶贫方式,也是一种依靠教育脱贫的方式。在贫困地区发展教育与贫困地区教育扶贫两者是有区别的,贫困地区发展教育是通过资源供给实现区域间、城乡间的教育公平,具有公平性;教育扶贫不仅要达到教育公平的目的,还要实现依靠教育脱贫的目标,其本质属性是兼顾公平性与益贫性,公平性是前提,益贫性是目标。进一步讲,在贫困地区发展教育只能解决教育公平问题,不能实现教育脱贫目标,必须有更加优先、更加倾斜和更加优惠的政策和更多的资源投入才能达到教育脱贫目标^[4]。因而,在回顾我国教育扶贫的发展历程中,既要看到通过教育扶贫发展教育的一面,也要看到通过扶贫教育实现脱贫的一面。

我国70年教育扶贫取得了举世瞩目的成就,为我国实现2020年全面脱贫攻坚任务提供了持续的智力支持,为世界贫困地区通过教育扶贫实现减贫目标贡献了中国方案,开创了一条中国特色的教育扶贫道路。回顾中国教育扶贫的发展历程,教育扶贫先后经历了新中国扶贫教育阶段、新时期教育扶贫阶段和新时代教育精准扶贫阶段三个阶段。

(一)新中国扶贫教育(1949~1978年)

中华人民共和国成立之初,广大农村地区基本没有学校,占全国人口90%的农民绝大部分处于文盲半文盲状态。在如此落后的条件下发展教育,必须打破原有的教育体制,激发中国农村教育的突变。毛泽东当时提出“两条腿走路”的农村教育方针,发挥新中国的制度优势,举全国之力,以“普及工农教育”为目标,采取更加倾斜的补偿性政策和举措,实行国家办学和群众办学并举,“多快好省”地发展农村教育。

教育结构须适应国民经济结构,这种观点体现在各阶段的教育指导方针上。毛泽东在《论人民民主专政》中就说:“严重的问题是教育农民。农民的经济是分散的,根据苏联的经验,需要很长的时间和细心的工作,才能做到农业社会化。”^[5]重视农民教育,将农民教育水平与社会经济水平相适应的观念贯穿于我国教育扶贫的发展历程。1949年第一届全国政协通过的具有临时宪法性质的《中国人民

政治协商会议共同纲领》提出了“有计划有步骤地实行普及教育”。1951年8月教育部举行了第一次全国初等教育及师范教育会议,在会上首次提出了“普及小学教育”。普及小学教育成为新中国成立之初教育工作的重点。为了快速实现此目标,全社会把办好农村教育当作一项政治任务,各级政府调动广大农民积极性,发动群众,采用革命式、运动式的模式,用革命的精神打破旧式教育体系,快速建立新型教育体制。经过社会主义改造,我国学龄儿童入学率从1949年的20%迅速增加到1956年的62.6%,农村小学教育实现了很大的跨越。

新中国刚成立的30年,扫盲和解决学龄儿童入学是农村贫困地区扶贫教育的主线。这条主线的具体内容是:(1)大力扫盲。编制《扫盲识字手册》,开办各类扫盲班、识字班和夜校,接受最基础的识字培训,许多农村劳动力因此摘掉“文盲”的帽子。(2)增加办学规模。通过国家办学和农村集体办学相结合模式,形成“村村有小学、公社有初中”的农村办学模式,实现人人有学上的目标。大部分乡村小学校舍由社员采用以工代赈的方式建设,教学设备、教师工资由上级拨付和集体共同承担。(3)增加教师数量、增加师范学校、增加招生数量。同时,民办教师的出现为农村扫盲和基础教育做出了巨大贡献,可以说民办教师是我国教育发展过程中教育扶贫的特殊产物。(4)教育改革。开展“教育革命”,加强教育改革,提倡依靠各地自身力量办教育。以1958年党中央、国务院《关于教育工作的指示》为指针,将生产劳动教育纳入课程,学校办工厂和农场,工厂和农业合作社办学校,以此尽量解决办学经费矛盾;部分农村中学学生伙食费(粮票、肉票)全部由上级拨付或学校自筹解决,不由学生家庭承担;国家办学与厂矿、企业、农业合作社办学并举,形成全日制学校、半工半读学校、业余学校三类学校并存的格局。

“文革”十年使普及教育受到严重挫折。在“教育革命”和普及教育政策的推动下,形成“村办小学、队办中学、公社办高中”的格局,农村办学规模大幅度增加。但是,由此带来的矛盾也较多,缩短学制、压缩课程、停课劳动等现象较为普遍,严重影响教学质量。

新中国成立至1978年的30年间,扶贫教育的效果是非常明显的。小学在校生人数从1949年的2 439.1万增加到1978年的1.46亿,学龄儿童入学率(主体是农村学生)从1949年的20%增加到1978年的94%;初中在校生人数从1949年的95万增加到1978年的4 995万,毛入学率从1949年的3.1%增加到1978年的66.4%^[6](P3)。我国农村办学机构数量、中小学在校生人数、学龄儿童入学率、初中毛入学率实现了大跨越,普及教育取得显著成效,为农村贫困地区人口通过教育实现脱贫奠定了扎实的基础,为农村改革开放后部分贫困人口“先富起来”提供了智力支撑。

(二)新时期教育扶贫(1979~2012年)

“文革”结束后,邓小平多次强调“贫穷不是社会主义”“建设社会主义,首先必须摆脱贫困”。由此,我国在贫困地区有计划有目的开展的扶贫工作正式拉开序幕。新时期,建设中国特色社会主义和改革开放亟需大量的高素质人才。实现社会主义现代化,教育是基础。1978年全国工作会议和十一届三中全会的召开,标志着我国教育进入新时期。优先发展教育是扶贫工作的基本方略。新时期,教育扶贫成为扶贫的重要方式。纵观新时期教育扶贫的历程,其显著特征是以保障贫困地区子女的受教育权为基础,以追求教育均衡为目标,保障贫困地区子女“有学上”和“上好学”,体现教育公平正义的起点和过程。客观上,贫困地区子女受教育权得以保障后,农村贫困地区大中专学生数量的不断增加,越来越多的贫困地区家庭子女“跳出农门”,教育扶贫成为无数家庭脱贫的捷径。

1.“有学上”——保障受教育权

公民的受教育权就个体而言,通俗地说是指“有学上”的权利,从国家层面理解则是指为公民受教育创造必要机会和物质条件,如提供教育设施、培养师资等。改革开放之初,为了适应社会主义建设需要,普及初等教育是当时教育面临的首要问题,其中,提高农村教育水平又是重中之重。在全面恢复农村教学秩序后,各地重点抓好了3项工作,即恢复农村扫盲工作、普及小学教育和初级中学改革和发展职业教育。1986年《义务教育法》颁布,标

志着我国政府教育扶贫在相当长的一段时间内是以普及九年制义务教育(简称“普九”)为工作主线。新时期,我国为保障“普九”顺利实施和保障贫困地区家庭子女受教育权,构建了包括扫盲、学龄前教育、全日制各级各类学校教育、职业教育、特殊教育、电视广播、函授教育的完善教育体系。

扫盲工作取得历史性成绩,贫困人口可持续发展能力增强。政府采用自上而下的形式,动员社会力量参与扫盲工作。根据建国以来我国各地扫盲工作积累的经验 and 做法,1988年2月国务院颁布了《扫除文盲工作条例》,在扫盲标准、扫盲方法、师资、保障、考核等方面做了明确的要求。各地也制定了符合实际的扫盲工作条例。通过开展上下联动、全员参与的扫盲行动,我国扫盲工作取得了巨大成就。据统计,2006年我国农业从业人口文盲率仅9.5%^[7],2012年全国共扫除文盲58.57万人,比上年减少23.24万人;另有68.90万人正在参加扫盲学习,比上年减少5.98万人^[8],文盲人数逐年减少,我国彻底摘除了“文盲大国”的帽子。我国贫困人口的基本脱盲,极大改善了贫困地区人口的生存环境,提高了生活质量,使他们能掌握现代社会所必需的最基本的生活常识和技能,增强了可持续发展的能力。

义务教育全面普及,贫困发生率下降明显。义务教育的普及率是一个国家教育发展水平的重要指标,也是保障教育公平的最基础指标。普及贫困地区义务教育是教育扶贫工作的重点。1978年,我国小学在校生14 624万人,毛入学率94%;初中在校生4 995万人,毛入学率64.4%^[9](P4)。教育扶贫为实现贫困地区全面普及九年义务教育的目标发挥了巨大的作用。(1)政策设计和法律保障。我国为保障普及义务教育,出台了一系列政策和法规。1980年底出台《关于普及小学教育若干问题的决定》要求20世纪80年代全面普及小学义务教育;1985年又颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》,明确提出全面实施九年义务教育,对约占全国人口1/4的经济落后地区教育的发展,国家尽力给予支援。《义务教育法》和《教师法》的颁布,以法律的形式保证了义务教育的普及。2000年之后,国家就加强农村义务教育工作先后出台了《关于进一步

加强农村教育工作的决定》(2003年)、《关于进一步加强农村改革发展若干问题的决定》(2008年)等文件,巩固了义务教育的成果。(2)财政支持。政府从1985年就明确“两个增长”,1993年增加为“三增长”,即“中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长”“使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长”“保证中小学教师(包括民办教师)工作和生均公用经费逐年有所增长”。教育经费的足额投入保证了“校校无危房、班班有教室、人人有课桌”的“一无两有”的办学条件。同时,政府还多渠道筹措资金,保证义务教育经费,如征收教育附加费、兴办校办农场、校办企业等。在《中国教育和改革发展纲要》(1993年)中又进一步强调保障财政支持“继续改善办学条件,逐步实现标准化”。为了确保义务教育质量,对西部贫困地区实施“‘两基’攻坚计划”,在教师待遇、助学金、教材、教学设施等方面给予财政支持。1995~2005年,国家多部委联合组织分两期实施了“国家贫困地区义务教育工程”,实行中央财政投入和地方财政配套的形式加大投入。2005年,国务院将义务教育全面纳入公共财政保障范围。2006年开始,逐步免除学杂费,2007年实施“两免一补”。2009年中央又出台农村义务教育公用经费基准定额。(3)改革义务教育体制。我国贫困地区农村义务教育改革是随着农村经济体制改革而进行。义务教育普及的艰巨任务打破了计划经济时期形成的“三级所有、队为基础”的农村办学模式,形成了“地方负责、分级管理”的义务教育管理体制。事实上由于贫困地区县级财政的紧张,以教育经费来源为支撑的义务教育体制基本上以乡镇为主。这种模式在一定程度上增加了农民的负担,导致了一定程度的乡村教育危机。1987年开始,国家及时调整政策,开展农村教育综合改革,取得了很好的效果。2000年开始,国家取消了约占农村教育投入总量1/3的农村教育集资和农村教育附加。2003年新中国成立以来第一次召开农村教育工作会议,会上通过的《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》,在农村全面实施“农村教学改革,办学体制改革,中小学人事制度改革,‘农科教结合’和‘三教统筹’的综合改革”,这些改革举措为全面普及义务教育奠定了

扎实的基础。(4)强化评估和表彰。我国政府始终把义务教育的普及情况作为贫困地区是否脱贫的重要指标。原国家教委于1994年出台了《普及义务教育评估验收暂行办法》,该办法对各地普及义务教育评估验收的范围、目的、项目、要求、程序、表彰、处罚等进行了规定,通过由省级政府组织的评估验收,分批向社会公布达标的县。此外,全社会营造了全民参与普及义务教育的氛围,尊师重教的传统在广大贫困地区得以发扬光大。通过“优秀教师”“模范教师”“优秀教育工作者”等系列荣誉,表彰为普及义务教育做出贡献的教师和教育工作者。根据《2012年全国教育事业发展统计公报》数据,我国共有义务教育阶段学校28.2万所,在校生14458.96万人;九年义务教育巩固率91.8%,小学学龄儿童净入学率达到99.85%,初中阶段毛入学率102.1%^[8],普及教育和教育机会均等得到了实质性保障。2000年我国全面实现九年义务教育,2007年各地农村义务教育阶段学生全部免除学杂费,免费教科书覆盖范围不断扩大。具有中国特色的教育扶贫道路助推了我国义务教育普及目标的历史跨越,迅速提升了国民平均受教育年限,走过了美国等西方发达国家普及义务教育的百年历程,极大推进了世界教育发展进程。通过教育扶贫脱贫的成效显著,贫困发生率随文化程度的提高下降趋势明显。根据《中国农村贫困监测报告2000》数据,在1999年的贫困标准下,小学及以下文化程度贫困发生率为48.8%,高中及以上贫困发生率为25.7%,在家庭收入超过1000元的劳动力同层次文化程度的分布中,小学及以下(文盲半文盲、初小、高小)占比48.9~69.6%,高中及以上占比78.6~82.5%^[9]。2010年,按照五等份分组方法,农村贫困地区20%低收入户中,小学及以下占比46%,高中及以上文化程度占比仅9.6%^[10]。

农村职业教育体系完善,实现“人人受教育,人人有技能,人人能致富”的目标。改革开放之初,教育部、国家劳动总局颁布了《关于中等教育结构改革的报告》,鼓励和支持部分乡镇高中转变为职业学校。以此为起点,国家在师资、经费补助、就业等方面加大投入,逐渐形成了较为完善的农村职业教育体系,农村职业教育迎来了快速发展期。1996年

颁布的《职业教育法》明确“国家采取措施,发展农村职业教育,扶持少数民族地区、边远贫困地区职业教育的发展”。随着社会主义市场经济的不断完善,2005年国务院出台《关于大力发展职业教育的决定》,提出职业教育要为农村劳动力转移服务,农村职业教育重新走向“工学结合”模式。通过实施国家农村劳动力转移培训工程,促进农民脱贫致富,推动农村进城务工人员合理有序转移并稳定就业。此外,还加强了农村贫困地区的成人教育和远程教育。2006年起,国务院扶贫办面向贫困地区实施的“雨露计划”,将成人教育纳入教育扶贫计划。我国创立和完善的国家、省、市、县四级广播电视大学(开放大学)办学模式和经历从蓬勃兴起进入快速发展阶段的远程教育,满足了贫困地区劳动力接受继续再教育的需求。第二次全国农业普查数据显示,2006年农村职业学校数量为5631所,在校生497.3万名,10.8%的乡镇有职业技术学校。充足的职业学校规模保障了农村劳动力渴求学习技能实现致富之路的期盼。

2.“上好学”——均衡教育资源

教育问题既是国计问题,也是民生问题。保障贫困地区孩子受教育权,“有学上”是教育扶贫保障公平正义的起点;改善贫困地区办学条件,“上好学”是教育扶贫保障公平正义的过程。教育扶贫在均衡教育资源方面采取了以下途径。

第一,推行基础教育的标准化建设。从1993年提出义务教育要逐步实施“标准化”以来,国家在财政拨款、学校建设、师资等方面向农村贫困地区倾斜,在县域内实现城乡均衡发展基础上,逐步建立城乡一体化义务教育发展机制。高中阶段实施优质普通高中和优质中等职业学校招生名额合理分配到区域内初中的办法,解决城乡差距。基础教育的标准化建设推进了教育资源的均衡布局。

第二,发挥职业教育脱贫致富的短期效益。我国职业教育的体制是“工学结合、校企合作、顶岗实习”的模式,这是我国职业学校毕业生高就业率的根本原因。由于职业教育紧贴产业需求、校企深度融合、就业率高、工资待遇可观,职业教育受到贫困地区家庭的青睐。目前,我国中等职业教育和高等职业教育分别占据高中教育和大学教育的半壁江

山,为贫困家庭子女就学、掌握一技之长提供了足够的教育资源。

第三,改革高考招生制度。高考政策向贫困地区倾斜,增加贫困地区家庭子女进入优质学校就读比例,是我国高等教育公平正义的直接体现。1989年我国开始实施“定向生”和“委培生”制度。制度设定初衷就是为了帮助边远地区、少数民族地区和工作环境比较艰苦的行业培养人才。通过这种形式既增加了贫困地区考生录取比例,也为贫困地区培养了急需的教育、医疗、科技等人才。1999年开始实施“大扩招”以来,在实现高等教育大众化的道路上,广大贫困地区家庭得到了极大实惠,“寒门难出贵子”“一村难出一名大学生”的状况一去不复返,贫困地区家庭子女上大学的绝对数量出现了跨越性增长。2012年上半年,国家开始实施农村“国家专项”计划,通过单列计划,采用“国家专项计划”“高校专项计划”和“地方专项计划”等形式对集中连片特殊困难县、国家级扶贫开发重点县以及新疆南疆四地州以及其他农村贫困地区考生实施单独招生,社会效益初步显现。

第四,加大资困助学力度。“不让一个学生因家庭经济困难而失学”是我国政府的庄严承诺。我国长期实行的助学金制度,在相当长的一段时期内解决了贫困家庭子女上学问题。20世纪90年代前后实施高校“双轨”和“并轨”招生之后,人人享有的助学金制度逐步取消。之后,国家先后出台了奖学金、助学金制度和助学贷款制度,通过设立勤工助学岗位、绿色通道等形式,解决了贫困家庭子女入学的后顾之忧。国家还鼓励社会团体、企业和个人捐资助学。“希望工程”、“思源学校”、“美丽中国”等社会助学形式已经成为我国资困助学体系的重要补充。这为经济贫困学子就学、营造全社会捐资助学氛围做出了重要贡献。此外,国家还加大对农村贫困地区学前教育的支持力度。国家成立全国学生资助管理中心管理从学前教育到高等教育的全过程学生资困助学工作。经过十几年的探索,我国已经形成了完善的家庭经济困难学生资助体系,从根本上解决了学子因家庭经济困难上不起学的问题。

第五,实施对口支援和支教。对口支援是我国特有的帮扶贫困地区发展教育的重要成功经验。教

育对口支援采用的形式多样。比如基础教育的省际帮扶主要在校舍建设、师资支持上给予援助,甚至有的贫困地区中小学从校舍、师资、设施全部由东部发达省份承担。又比如高校对口帮扶。20世纪90年代前后,教育发达地区高校就开始了对口援藏、援疆、援青等针对民族地区高校的行动。2001年开始实施“对口支援西部地区高等学校计划”,由北京大学、清华大学等13所高校对口支援西部高校,之后发展到所有部属高校参加对口支援工作。对口支援大大提升了西部高校的学科实力,优化了师资结构,提升了人才培养质量、科研水平和服务地方的能力。此外,通过团中央等官方机构和社会团体开展了大学生支教行动。支教成为贫困地区教育扶贫的一道亮丽风景。

新时期教育扶贫为中国减贫做出了巨大贡献,中国农村贫困发生率从1978年97.5%降至2012年的10.2%^[1],创造了人类减贫史上的中国奇迹。教育扶贫是“我国减贫速度明显快于全球”的助推器。美国实现普及义务教育的起点公平正义和教育资源相对均衡的过程公平正义经历了漫长的100多年,回顾我国新时期追求贫困地区“普九”和均衡教育资源之路,在短短30几年的时间里完成了保证教育起点和过程公平正义历程,从根本上解决了贫困地区学子“有学上”问题,基本满足了贫困家庭子女“上好学”的愿望。

(三)新时代教育精准扶贫(2013年至今)

新时代,我国已到了脱贫攻坚阶段,我国政府向全世界承诺“确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫”。2013年习近平提出“精准扶贫”重要论述,“推进精准扶贫”写入我国“十三五”规划,精准扶贫成为新时代扶贫工作的重要特征。随着人们对“教育扶贫是阻断贫困传递的根本之策”认识的不断深化和教育对收入水平的贡献度越来越大,贫困家庭已经不满足于接受满意的教育,“家家有希望”,通过发展教育尽快脱贫致富和实现社会合理流动已经成为贫困家庭的教育诉求。进入新时代,教育扶贫不仅仅是保障以普及义务教育、提高各教育阶段升学率为标志的形式公平正义,其目标开始转向实现教育扶贫效益的结果公平

正义。新时代教育精准扶贫的显著特征就在于追求结果公平正义,即通过教育精准扶贫,提升教育扶贫的效率和效益,把教育扶贫的效果展现于增加贫困家庭财富、收入和可持续发展这个根本上。为此,教育扶贫改变了原有的“漫灌式”扶贫模式,在对象精准、政策精准、模式精准等方面实施差异化的“滴灌式”教育精准扶贫,实现差异化扶贫,满足不同家庭的需求,实现高质量的脱贫。

1.对象精准

2013年,我国有8249万贫困人口尚未脱贫。新时代的教育扶贫聚焦深度贫困,聚焦重点区域和重点人群。2013年由教育部等7部委颁布的《关于实施教育扶贫工程的意见》中,明确教育扶贫的重点范围是11个连片特困扶贫攻坚地区和已明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州。在2016年颁布的《教育脱贫攻坚“十三五”规划》中,将国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县作为教育扶贫重点。此外,教育扶贫对象的精准识别还要充分考虑是否为“可扶之人”,精准识别能受教育能力的人。教育扶贫对象精准识别是提高教育扶贫质量的前提。为了准确识别贫困家庭和贫困人口,做好精准扶贫前期工作,我国在全国范围全面实施建档立卡。建档立卡制度是我国精准扶贫的基础性工程。各省区市结合本地实际,按本省标准开展贫困户识别工作,纳入全国扶贫信息网络系统统一管理。建档立卡的贫困生可享受各类教育资助金、学费、书费、营养改善计划资金、寄宿生生活补助、国家助学金、国家助学贷款等补贴或政策优惠。

2.政策精准

新时代是教育扶贫政策出台最多的时期。这些政策与以往的政策相比,呈现出精准化特征。教育扶贫政策的精准化是教育部门全面落实精准扶贫、精准脱贫基本方略的体现。主要表现在:其一是政策体系更加完善、覆盖全面。据不完全统计,从教育部、国家扶贫办等官网中搜集到在此期间出台的各类教育扶贫政策文件超过20个。这些政策涵盖了从学前教育到高等教育的各阶段,内容包含了宏观政策规划、基本办学条件改善、儿童发展、乡村教育支持、学前教育、营养改善计划、高校定点扶贫、助学贷款、职业教育、特殊教育、高中教育普及、中西

部高等教育振兴等, 包罗万象。其二是政策更加具体。政策文件以“实施方案”“行动计划”“若干意见”居多, 这些政策要求可操作性非常强, 大大提升了政策执行的效率。如2018年出台的《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案(2018~2020年)》, 目标是补齐教育短板, 实施范围是“三区三州”为重点, 方案是精准建立台账、稳步提高教育基本公共服务水平、实施推普脱贫攻坚行动、多渠道加大投入、加大保障力度等, 措施具体, 针对性强。其三是时间推进节点更加明确一致。2020年是我国实现全部脱贫的时间点, 目前新出台的政策和行动计划基本以2020年为目标节点, 如中西部高等教育振兴计划(2013年)、贫困地区儿童发展规划(2014年)、乡村教师支持计划(2015年)、职业教育东西协作行动计划(2016年)、第二期特殊教育提升计划(2016年)、高中阶段教育普及攻坚计划(2017年)、第三期学前教育行动计划(2017年)等, 时间节点非常精准。其四是问题导向非常明确。这时期实施的教育扶贫政策紧紧围绕解决贫困地区家庭最关心最直接最现实的问题, 力图让贫困家庭真正得到看得见的实惠。如营养改善计划、提高农村地区高考录取比例、提升农村大学生就业质量、农村教师特岗计划等, 让贫困地区家庭切身感受到教育扶贫带来的福利, 提升了政策运行的质量效益, 提升了受惠群众的政治信任度。

3. 模式精准

教育扶贫模式的精准化是落实政策精准的实践体现。教育扶贫模式逐渐由制度设计转向个体施策、追求普惠向差异化精准施策转变。各级政府为发展贫困地区教育, 千方百计帮助贫困家庭通过教育脱贫致富, 涌现了许多经典案例。精准扶贫模式实施过程中重点考虑了以下几个原则: 一是调动地方政府积极性。教育精准扶贫的方针是“省负总责、县抓落实、扶持到校、资助到生”。在我国特有国情下, 教育扶贫是政府主导的综合性扶贫模式, 因而各级政府的主动性、担当意识和问责制度成为教育精准扶贫的组织保证。二是差异化施策。精准扶贫强调因地施策、因人施策, “缺什么、补什么”。如湘西花垣县“一村一策、因人施策、示范引领”快速带动了全县村民脱贫致富。三是就业导向。坚持以就

业为导向, 提升贫困地区劳动力的技能。通过政策倾斜、财政补贴、“校企合作、订单培养”大力发展贫困地区职业教育和技能培训, 提升建档立卡贫困户的劳动技能和择业能力。实施学费补偿、“一村一大”、大学生村官计划等政策引导大学生赴西部和农村贫困地区基层就业, 加快农村脱贫致富步伐。四是项目精准运作。大型教育扶贫项目由国家 and 各级政府制定和实施, 如国家专项计划、改薄计划等。各地更多的是因地制宜实施教育精准扶贫的小项目, 这些项目直接对接贫困家庭需求, 精准度更高, 取得了良好的效益。如甘肃省实施的“深度贫困县农村边远地区温暖工程”和“深度贫困县农村中小学教师周转宿舍建设项目”得到教育部在全国的推广。

二、中国教育扶贫的主要经验

(一) 以制度安排明确教育扶贫重点

经济发展制约教育发展水平, 我国教育扶贫的政策随生产力发展水平而呈现阶段性特征。每个阶段教育扶贫面对的矛盾是不断变化的, 化解矛盾的政策也随之改变。教育扶贫的顶层化设计能确定教育扶贫每个时期的重点, 新中国成立之初保障农村地区子女的受教育权, 新时期均衡贫困地区教育资源, 新时代精准扶贫保障教育的结果公平。教育扶贫政策的顶层设计, 体现了社会治理的系统思维。我国教育扶贫的制度化设计从实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活向往的大局出发, 从全国扶贫攻坚的具体要求出发, 对教育扶贫工作涉及的各要素进行统筹规划, 以国家的意志集中有限资源, 高效率高效益地实现贫困地区教育发展目的, 从而实现“发展教育脱贫一批”的目标。我国以相互衔接的“纲要”“计划”“工程”等政策文件形式确定各阶段教育扶贫的任务, 这些政策文件都明确了各阶段教育扶贫的时间进度、重点扶贫内容、实施的方法。

政策的制定需要法律法规作为保障。教育扶贫的法律体系是我国教育扶贫制度体系的重要组成部分。教育扶贫每一个阶段的发展都有配套的法律法规来保驾护航。如1986年颁布的《义务教育

法》,确定了“普九”是农村教育扶贫重点。之后又在2015年对该法进行了修订,以改善薄弱学校的办学条件等一系列具体措施为抓手,体现实现教育公平、教育均衡的工作重点。地方法规也对教育扶贫工作进行了规范,如《宁夏回族自治区农村扶贫开发条例》明确了教育扶贫需要保障的权益。

(二)精准施策提升扶贫质量

精准扶贫提升了资源利用效率,提升了扶贫的效益。教育扶贫精准施策聚焦的是每一所学校、每一名教师、每一个贫困家庭、每一名贫困学子,目标明确,作用直接,易见效果,量化的形式更便于评估考核,这种“看得见、摸得着”的扶贫模式使受助对象更易感情接受,使有限的扶贫资源发挥最大的效益。

首先,教育扶贫的精准化体现于制度的创新。国家层面确定精准扶贫的方略之后,各地各行业就教育精准扶贫的执行进行了制度上的探索。如省级政府中较早贯彻执行教育精准扶贫政策的湖北省,在其《教育精准扶贫行动计划(2015~2019)》中确定的10大精准扶贫项目,力求做到“不落一县、不落一校、不落一户、不落一生”,体现了“精准扶贫,不落一人”的目标。其次,教育精准扶贫体现于机制的创新。教育扶贫转向造血式扶贫,完善了学前教育、义务教育、职业教育、高等教育、特殊教育、继续教育的全过程教育发展机制,全面提升了贫困地区教育水平。同时,通过优化布局,均衡教育资源,实施优质教育资源共享,提升了贫困地区学生的教育获得感。最后,教育精准扶贫体现于方法的创新。滴灌式的差异化教育扶贫方法更加精准地聚焦了每一个贫困家庭、每一名贫困学生。精准识别建档立卡户、精准帮扶贫困家庭、精准资助贫困学生,这种“横到边、纵到底”的工作模式确保了“不让一个学生因家庭经济困难而失学”。

(三)与多元扶贫协同推进

教育是一项适应性制度,它随着社会发展而变化。教育既受社会发展制约,又反作用于社会发展。教育扶贫是随着国家经济扶贫而产生的扶贫方式。在扶贫的战场上为了实现“学有所教、劳有所得、病

有所医、老有所养、住有所居”的可持续发展目标,各贫困地区先后出现了产业扶贫、科技扶贫、健康扶贫、文化扶贫、金融扶贫、互联网+扶贫等多种扶贫形式。当前,国家各部委都承担着扶贫任务,也出台了多项扶贫政策,形成了“九龙治水”的局面。我国在实施教育扶贫过程中特别强调注重推进教育扶贫与多元扶贫方式的协同发展,实现“1+1>2”的效果。

一是政策引导。国家2020年脱贫攻坚战的目标是实现“两不愁三保障”。要达到这个目标,需要产业扶持、转移就业、易地搬迁、教育支持、医疗救助协同推进。在2015年出台的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》中强调要协调推进产业、教育、劳务输出、移民等10个方面实施精准扶贫方略。二是多部门联手。我国教育扶贫情况复杂,牵涉的利益多,一项政策的出台往往需要调动多部门参与综合施策。当前运行的绝大部分教育扶贫政策是多部门合作的结果。有人统计过2013年以来具有代表性的14项中央教育精准扶贫政策中,仅有2项政策是由教育部独家制定^[12]，“攥指成拳”，众人拾柴火焰高，多部门的合作产生了良好的社会效益，如农业部牵头的“阳光工程计划”、国家扶贫办牵头的“雨露计划”、人社部牵头的“特别职业培训计划”与教育部的“职业学校”共同构建了贫困地区职业培训体系，成为教育精准扶贫多部门合作的典范。

(四)以满足不同群体的教育需求为着力点

精准扶贫蕴含着丰富的情感伦理。农村贫困群体自下而上的弥散式情感表达与国家对于贫困群体自上而下的聚焦式情感慰藉的交汇构成了扶贫的“情感精准点”^[13]。“望子成龙”“望女成凤”是我国普通家庭对培养下一代最传统、最朴素的期盼。“再苦不能苦孩子、再穷不能穷教育”，这既是贫困家庭对教育的渴求，也是我国扶贫工作的落脚点。新中国成立以来，“优先发展教育”是我国扶贫的基本政策，无论是在财政支持、政策配套上，教育扶贫得到比其他扶贫模式更多更优先的资源。

“老百姓高兴不高兴、满意不满意”是教育扶贫的初心，满足贫困家庭对教育的需求是社会构建政府与贫困家庭之间政治信任的最佳手段。因而，教

育扶贫采用了更加直接更加精准的方式满足不同群体的教育需求。比如“改薄工程”的实施,解决了贫困家庭寄宿学校的住宿条件,使宿舍不再出现“外面下大雨、屋里下小雨”的窘况;“营养改善计划”解决了农村孩子上学吃不饱、营养差的问题;“国家专项计划”的实施使招生计划从2012年的一万名增加到2018年的近7万名,通过“专项计划”进入“双一流”高校的人数约为3.7万人,约占所有“双一流”高校招生总人数的10%^[14],满足了更多贫困家庭对优质教育资源的期望。

(五)注重典型示范推广

新中国教育扶贫发展历程是我国农村改革进程的缩影。教育扶贫政策性强,但同时也有频繁递变的特点。我国历来有重视经验总结和推广的传统,在波澜壮阔的农村扶贫历程中,既有“摸着石头过河”的闯劲,也有先行先试再推广的巧劲。我国教育扶贫的过程也是各地扶贫经验层出不穷、不断推广的过程。教育扶贫的经验是各地在对教育扶贫的认识和实践过程中获得的优秀成果,在加快教育扶贫进程、提升教育扶贫效率的驱动下,各地凝练总结的大量教育扶贫经验发挥了巨大的社会效益。

在教育扶贫经验示范推广过程中,遵循了“实践—总结—推广—创新—再实践”的行动逻辑。首先是做好了遴选典型经验工作。各级教育部门形成了定期开展教育扶贫典型案例征集制度,“形成可复制、可借鉴、可推广的典型案例和操作模式”^[15]。其次是搭建交流平台,通过集结成册出版发行和定期开展教育扶贫培训和经验交流的形式进行交流。再次是组织实地参观、现场感受,提升经验学习的效果。最后是强调吸收创造。在借鉴经验基础上,结合自身实际,创新做法,形成新的经验。

三、中国教育扶贫的主要走向

(一)从脱贫阶段的教育扶贫向小康阶段的教育扶贫转变

教育扶贫既是扶贫方式,也是在中国时代背景下教育领域特有的实践形式。教育扶贫既是一个技术性问题——培养能减贫的人,也是一个哲学问

题——关乎人的自由和幸福,因而“培养什么人”的命题在教育扶贫中更具现实意义。促进人的全面发展是建设小康社会中教育扶贫面临的时代问题。教育现代化是小康社会的标志之一,而教育现代化的根本是人的现代化,即在政治、经济现代化中的人的全面发展程度^[16]。教育现代化又是教育全方位的现代化,部分人的教育现代化不是小康社会的教育现代化。实现教育现代化是小康阶段的教育扶贫目标。进入全面建成小康社会之后,教育扶贫将发生根本性变化,由脱贫阶段的教育扶贫向小康阶段的教育扶贫转变。

距2020年全面建成小康社会的目标只剩一年多时间。“小康不小康,关键看老乡”“全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会”^[17]。市场经济体制下社会资源分配不均造成的不平等还将长期存在,从历史上看,我国相对贫困将长期存在,这是制约教育现代化的根本性因素。从发达国家推进现代化进程来看,解决相对贫困是个永恒课题。我们全面进入小康社会之后,教育扶贫进入新阶段,其特征将由解决贫困向建设小康转变。教育扶贫将面临农村教育扶贫长效机制和统筹城乡教育扶贫的任务。在全面建设小康社会的过程中,教育扶贫要以历史的态度、前瞻的眼光做好调查研究,做好2020年之后的教育扶贫规划新战略,重点研究构建与乡村振兴相适应的农村教育结构、城市新贫困群体教育、教育均衡发展问题。在解决相对贫困、全面建成小康社会的进程中,教育扶贫呼应新时代教育新内涵、承担新任务,在服务小康社会教育现代化的进程中发挥重要作用。

(二)从经济功能向本体功能转变

发挥教育的经济功能是教育扶贫之所以成为精准扶贫根本之策的逻辑渊源,而重视教育的本体功能则是教育扶贫重视个体价值的逻辑回归。在一定时期,教育的经济功能对解决社会贫穷问题发挥了重要作用。教育扶贫是通过推进贫困地区人力素质发展,从而促进贫困地区的现代化与可持续发展。教育扶贫是一项教育实践活动,促进人的全面

发展是贯穿于教育扶贫实践的一项根本任务。新时代,教育扶贫的“优先发展”已经从过去以政策和资源倾斜为主的“优先发展”,逐渐转向更加注重以满足需求、促进教育公平、提高教育质量为基本要求的“优先发展”。在扶贫进程发展到更高阶段后,贫困家庭和个人对自身发展和社会参与就会表现更多的渴求。教育扶贫的根本出发点是提升贫困地区人口全面发展能力。这种能力既含致富的能力,也包括个体提升自身发展的能力,这就是教育的本体功能。同时,人们从教育中得到经济实惠和实现个人成长目标之后,生活的目标悄然转向参与社会政治活动、民主管理和权益维护,这是教育本体功能的外延。教育扶贫的功能导向朝本体功能演变是教育发展的必然。在这个转变过程中要重视教育功能的全面性、农村教育的特殊性,围绕人的本体需求,更加重视贫困家庭和个人回归社会、参与社会活动的需求。

(三)从完善体系向推进治理转变

在70年的教育扶贫实践中,我国始终把体系建设贯穿教育扶贫全过程,已经形成了完善的教育扶贫理论体系、政策体系、组织体系和运行体系。教育扶贫体系是我国扶贫体系的重要组成部分。随着国家治理体系和治理能力现代化的不断推进,教育扶贫将从传统社会管理模式向现代社会治理转变。教育现代化是社会治理体系和治理能力现代化的体现。教育扶贫的历史演进是教育向新阶段、高级层次的发展演进历程。在这个历程中,完善制度体系、实施有效管理是教育扶贫发展初级阶段的有效手段。然而,一元化的贫困地区教育管理模式弊端初现,政府的扶贫主导地位导致贫困地区教育对政府的过度依赖,同时市场化的机制不可避免出现资源分配不公、农村教育利益化倾向开始抬头。这种传统的管理模式已经开始随着时间递进而效用递减,对教育扶贫的治理则应运而生。

教育扶贫的治理最重要的作用是将教育扶贫这项政府主导的体制优势转化为治国理政的实际效能。因而在推进教育扶贫过程中一是要善于运用法治思维和法治方式,完善教育扶贫的法律体系,提高教育扶贫过程的规范化、法治化;二是要强调

协同高效,将各类制度体系捏合成团,形成合力,实现从“共治”走向“善治”;三是完善政府制度供给、政策激励和外部约束机制。

(四)从传统教育扶贫向现代教育扶贫转变

教育的内容和手段受经济和科技发展水平制约,教育发展与社会发展的异步性决定了教育发展的步伐滞后于经济的发展。长期以来,受观念、经济和科技水平的影响,农村教育扶贫的过程就是使实体教育资源不断均衡的过程。随着信息技术和互联网技术的迅猛发展,互联网+、大数据运用成为经济社会发展新形态。这种创新2.0下的新业态拓展了教育扶贫的内容、空间及手段,开放的社会化课程研发和认证制度将快速推进,对贫困地区学校的组织形态、管理模式产生深远影响。在精准扶贫的方法上,大数据的运用无疑不仅可整合全国建档立卡信息,也能识别并预测致贫原因、通过数据挖掘扶贫方案、评估扶贫效果。通过“互联网+”不仅能充分发挥其在教育资源配置中的优化和集成作用,还能将互联网的创新成果深度融合于教育,提升转化为贫困地区创新力和生产力的速度。此外,5G技术的快速普及,加速了广大农村地区实施教育改革步伐,多元参与、开放共享的教育体制逐渐形成。主体教育内容的云端化,传统意义的教师逐渐成为辅助角色,传统意义上的教育均衡概念将随之发生根本改变。现代科技的发展给教育扶贫带来了革命性的变化,教育扶贫的内容、目标、方法都将改变,教育现代扶贫即将到来。另外,现代教育扶贫还有一个特征就是高质量的扶贫服务水平。在已有政策和资金投入相对充足的情况下,教育扶贫将从资源供给向提供服务转变。

参考文献:

- [1] 吴春选.谈智力扶贫[J].群言,1987,(9):23.
- [2] 李桂华.教育扶贫的理论与实践探索[J].长白学刊,2018,(4):129-132.
- [3] 谢君君.教育扶贫研究述评[J].复旦教育论坛,2012,(3):66-71.
- [4] 张琦,史志乐.我国教育扶贫政策创新及实践研究[J].贵州社会科学,2017,(4):154-160.
- [5] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.1477.

- [6] 中华人民共和国教育部.教育部 2018 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201907/t20190724_392041.html.2019-08-21.
- [7] 国家统计局.中国第二次全国农业普查资料综合提要[EB/OL].<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/nypc/nypc2/ty/left.htm>.2019-07-30.
- [8] 中华人民共和国教育部.教育部 2012 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201308/t20130816_155798.html.2019-08-01.
- [9] 国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告 2000[R].北京:中国统计出版社,2000.23.
- [10] 国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告 2011[R].北京:中国统计出版社,2011.197.
- [11] 国务院扶贫开发领导小组办公室.大数据“数说”脱贫攻坚重大成就[EB/OL].http://www.cpad.gov.cn/art/2019/8/13/art_624_101661.html.2019-08-20.
- [12] 姚松,曹远航.新时期中央教育精准扶贫政策的逻辑特征及未来走向——基于政策工具的视角[J].湖南师范大学教育科学学报,2019,(4):66-73.
- [13] 程军.精准扶贫:当代中国国家治理的情感逻辑[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2019,(3):116-124.
- [14] 张晓京.凝练教育扶贫的中国经验[N].光明日报,2019-01-15(13).
- [15] 中国扶贫在线.全国教育扶贫典型案例征集活动启动[EB/OL].http://f.china.com.cn/2019-05/28/content_74830484.htm.2019-07-29.
- [16] 潘希武.教育首要问题和根本任务的新时代内涵[J].教育学术月刊,2019,(6):11-16+76.
- [17] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.189.

【责任编辑:周琍】

Seventy-year Educational Poverty Alleviation in China: History, Experience and Trend

WEI You-xing

(College of Marxism, Hohai University, Nanjing, Jiangsu, 210098)

Abstract: Educational poverty alleviation is fair and pro-poor. Over the past 70 years, China's educational poverty alleviation has gone through three stages of poverty alleviation education in new China, poverty alleviation through education in the new period and targeted poverty alleviation through education in the new era. The historical characteristics of educational poverty alleviation in pursuit of educational equity can be summarized as three historical leaps forward: education for all, balanced development of education and educational equity. Educational poverty alleviation is pro-poor, and this characteristics is becoming increasingly significant. Specifically speaking, poverty alleviation education in new China provides intellectual support for rural people who "get rich first", poverty alleviation through education in the new period has greatly reduced poverty incidence, and targeted poverty alleviation through education in the new era has helped people get out of poverty, become better off and pursue sustainable development, and has thus achieved high-quality poverty alleviation. The successful experience of China's educational poverty alleviation can be summarized as follows: defining focuses of educational poverty alleviation through institutional arrangements, adopting targeted poverty alleviation strategies for better results, in the meantime implementing diverse poverty alleviation measures to meet the needs of different groups in education, and attaching importance to model promotion. China's educational poverty alleviation will change in four aspects, namely, change from poverty reduction period to that in a well-off society, change from economic function to ontological function, change from system improvement to governance advancement, change from traditional educational poverty alleviation to modern educational poverty alleviation.

Key words: 70 years after the founding of new China; educational poverty alleviation; the education of poverty alleviation; targeted poverty alleviation; education equity; pro-poor education