

# 70年来中国教育扶贫政策的历史变迁与未来展望

◇姚松 曹远航

## 一、制度勾勒：中国教育扶贫政策变迁历程描述

(一)制度变迁酝酿阶段(1949—1977)：中国教育扶贫政策处于空窗时期

面对百废待兴、积贫积弱的困境,如何解决温饱问题,拔除生存性贫困痼疾,成为新中国亟待解决的难题。这一时期,教育扶贫以发展农村教育为依托,整体政策变迁上处于酝酿阶段。第一,中国共产党执政地位和社会主义制度确立为教育扶贫奠定坚实基础。第二,救济式扶贫为新中国初期教育扶贫事业指明方向。第三,以发展农村教育为中心,为教育扶贫探索可行路径。

(二)制度变迁启动阶段(1978—2000)：中国教育扶贫政策嵌入国家顶层设计

“文革”过后,随着国家拨乱反正和实施改革开放战略,各领域进入恢复重建新时期。教育扶贫政策在此时纳入至总体扶贫战略中,逐步进入新时期的启动阶段。第一,教育扶贫政策内嵌于总体扶贫政策体系之中,由游离扶贫边缘向中心位序缓慢蠕动。第二,教育扶贫的体制机制开始成型,逐渐走向系统化、规范化、多元化。第三,教育扶贫与发展农村教育、整体脱贫攻坚相结合,主要围绕普及初等教育、扫盲识字、科技推广等展开。总体而言,这一时期教育扶贫政策处于启动阶段,在国家政策推动下,教育扶贫获得强有力的合法性支撑和空前的发展动力。但受地区差异、教育经费等因素影响,相关政策对教育扶贫的阐释仍相对模糊,多聚焦于

扫盲识字、义务教育等方面,对学前教育、乡村教师等方面重视不足。

(三)渐进性制度变迁阶段(2001—2012)：中国教育扶贫体系化与规模化发展

进入21世纪后,我国教育扶贫政策发展力度呈时序性递增,制度之间更加紧密连贯,基本完成渐进性制度变迁,整体政策走向系统化与规模化。一方面,我国教育扶贫政策内容不断丰富,更加注重内涵性、连贯性发展。另一方面,与渐进性变迁相呼应,教育扶贫实践探索进入规模化、系统化发展阶段。总体来看,这一时期教育扶贫政策前后衔接,呈现出在既定框架下兼顾公平与效率、趋向系统与全面的态势。但整体仍存在“大水漫灌”式注入的弊端,针对深度贫困地区及边缘弱势群体的精准帮扶仍存在缺憾。

(四)断裂性制度变迁阶段(2013—2019)：中国教育扶贫内涵提升与行动启动

2013年是新时期我国教育扶贫的全新起点,教育扶贫被纳入国家扶贫战略核心位序,并与全面建成小康社会紧密相联。至此,教育扶贫步入制度转型与内涵提升全新阶段。一方面,教育扶贫被列为国家扶贫工程核心内容之一,合法性地位极大增强,战略作用显著提升。另一方面,教育扶贫政策全覆盖计划启动,针对贫困地区分阶段、分层次、分对象的精准政策供给加速实施。在新的阶段,我国教育扶贫得到质的提升,制度结构、内容体系及能力建设得到全方位的调整与优化。

## 二、制度阐释：教育扶贫政策路径依赖与制度变迁

(一)环境变迁与国家主导：中国教育扶贫政策的制度模板与制度生成

教育扶贫作为面向特定区域与目标群体的特殊政策，主要由国家主导并基于社会变迁而动态调整。纵观70年来教育扶贫的外部环境变迁，其发展轨迹之变清晰可见。但变动不居背后，却始终暗含一条稳固的主线，即教育扶贫事业始终由国家主导。中央政府通过树立坚定的扶贫政治决心、形成高位协调机制，将“层级动员、责任分担、重点主抓”的压力型执行体制与“锦标赛式”激励机制相结合，形成上下齐心、行动高效的共同体。在此基础上，通过政策引导和制度建设，引入市场、社会组织等外部力量，共汇磅礴之力，共同攻坚克难。政府作为制度变迁主导者，从根本讲，新中国成立后所确立的政治制度和教育宗旨，始终决定着党和政府要以“坚持人民当家作主，全心全意服务人民”作为根本指针。无论风云如何变幻，这种责任担当和历史使命贯彻教育扶贫事业始终。另一方面，面对复杂的外部环境，在国家主导下，根据不同阶段特征及战略定位，实事求是地制定教育扶贫政策。教育扶贫从扫盲教育、义务教育及职业教育逐渐向其他各学段教育逐次拓展，扶贫对象由整体扶持逐渐转向重点薄弱地区特殊贫困人群。扶贫方式日趋多元，扶贫手段不断精准。“变”与“不变”达到辩证统一，同时也充分反映了党和政府在推进教育扶贫过程中，始终坚持实事求是、与时俱进、开拓创新的突出特点和鲜明特征。

(二)观念认知与国家能力：中国教育扶贫政策的路径依赖与动力机制

回溯变迁历程可发现，教育扶贫政策历经“公平优先—效率优先—兼顾效率与公平—以人为本”曲折变化过程。这背后深刻蕴含着政府作为关键行动者所进行的理性选择逻辑。教育扶贫作为服务经济发展或政治改革的重要手段，体现着鲜明的政治—经济关联逻辑。特别是改革开放以来，随着“发展主义”政策取向的逐渐确立，教育扶贫的发展导向逐渐由追求公民基本人权实现转为提升人力

资本，拉动经济发展诉求。这种“工具理性”的僭越易导致教育扶贫侧重追求经济效益而忽视文化与社会价值，催生对人性与个体的淡漠与忽视。实际上，这种理念偏移是诱导政府部门，特别是地方政府采取“策略主义”，以具体化、权宜化和随意化策略为原则，通过“共谋”“形式主义”“弄虚作假”等非正式权力技术，采取短期化、形式化、政绩化的教育扶贫行动，客观上阻滞政策变迁的深层诱因。此外，扶贫对象作为另一关键行动者，普遍面临经济、生理及社会性多重困境。这类群体更易产生横向比较的剥夺感、生计压迫的无力感、文化否定的隔阂感以及“读书无用”的焦虑感。受此影响，扶贫对象摆脱贫困的主观能力匮乏，易陷入代际贫困泥沼中难以自拔。扶贫主体与帮扶对象的认知、期望及惯习相互交织与影响，形成强大的内隐性阻滞力量，从根本上影响教育扶贫的政策变迁。

就国家能力而言，教育扶贫深受经济及社会发展影响，在不同阶段所获资源显著不同。就显性制度而言，教育扶贫政策变迁深度依赖国家经济发展和制度安排。长期以来，在经济政策优先社会政策、普通教育政策优先特殊教育政策的情况下，教育扶贫在整个教育及扶贫体系中所获空间和资源相对有限，因而长期呈现渐进式发展特征。纵观70年来教育扶贫发展历程，可以清晰看到教育扶贫由义务教育和职业教育向学前教育、高中及以上教育两端扩展，推进重点由促进中西部农村贫困地区教育发展，转化为强调整体提升与内涵建设全新阶段。这背后深层动力源于国家经济社会发展能力质的飞跃。

(三)行动者与关键节点：中国教育扶贫政策的历史否决点与制度断裂

历史制度主义认为，制度变迁总体分为制度沿续期和制度断裂期。受回报递增效应影响，制度具有运行惯性。但在特定时间节点上，受重大事件影响，会出现历史“否决点”上的制度断裂现象，导致行动者调整或革新原有制度。纵览70年来的教育扶贫历程，曾先后出现三次历史“否决点”。

第一个关键节点，是在1949年12月23日首次召开的全国教育工作会议上，确立了“教育为工农服务”的教育方针，这是我国教育发展史上的历史

性飞跃。全新的教育方针为教育扶贫事业确立了根本方向、性质与宗旨。无论外部环境如何变迁,教育扶贫始终秉承“社会主义教育为人民”的根本原则,将着力发展贫困地区最广大贫困群体的教育事业,作为中国特色社会主义教育始终不懈的价值追求。第二个关键节点,是1984年9月29日《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》的出台。这是我国扶贫历史上首次明确提及“教育扶贫”,作为关键性事件对教育扶贫发展具有里程碑意义。我国教育扶贫政策由此正式纳入国家顶层设计层面,开始步入制度化、体系化的轨道。第三个关键节点,是2013年习近平总书记在湖南湘西提出“精准扶贫”思想。习近平总书记作为中国全面深化改革的领导者,其扶贫思想必然深刻影响到教育扶贫转型。特别是其所提出的“扶贫先扶智”思想,更是将教育扶贫提升到前所未有的政治高度。据此,以“精准扶贫”为核心指针,教育部启动了教育扶贫全覆盖行动。在这样高强度、高密度的制度供给下,我国教育扶贫政策形成了总体纲要、具体措施、支撑保障体系三大类内容。据此,我国教育扶贫形成了既有高屋建瓴式的顶层规划和实施方略,又有配套保障落实的“四梁八柱”般的政策体系。这为打破路径依赖,推动新的制度变迁完成,提供了全新的战略契机。

### 三、制度趋势:中国教育扶贫政策的未来展望

在新的时代背景下,宏观结构的深刻变化为教育扶贫转型提供了新的历史“否决点”。展望未来,把握好历史关键期,加快制度供给,重塑教育扶贫治理结构,协调不同制度因素,是教育扶贫政策转型的不二选择。具体来看,需从以下几点着手:

第一,加快构建多元主体协同体系,形成和完善教育扶贫治理大格局。长期以来,教育扶贫的推进多以自上而下的强制性变迁活动为主,政府发挥主导力量。面对更加复杂、更富有挑战性的新形势,亟待充分引入各方力量,形成强大合力,将国家主导和地方实践充分结合,探索出统一性与特色化相结合的教育扶贫新路径。为此,需要尽快完善社会多元力量的引导、保障与激励机制。构建常态

化、制度化的参与渠道,充分发挥社会力量在教育精准扶贫中的能动性、创造性,构建起包括政府、第三方组织及学校等多元主体在内的“多足鼎力”新格局。

第二,充分把握制度变迁关键节点,加强教育扶贫制度供给,突破路径依赖。新时期教育扶贫是对以往扶贫理念及扶贫方式的根本变革。要突破原有制度的路径依赖,国家经济发展实力固然是基础,但统筹运用好扶贫资源的能力同样重要。着眼未来,需要深入推进教育扶贫供给侧改革。在国家层面尽快完善教育精准扶贫相关法律法规,加快建立以考评制度、激励制度、监督制度为核心的规范体系,明确扶贫各相关主体的权利清单和责任边界。加快完善教育精准扶贫监测体系,广泛吸纳社会专业组织参与监测体系的构建和评估工作的开展。通过完善管理架构,明确职责分工,确立考评内容,确保合理奖惩,着力调动各政策主体的参与性、积极性及创造性。

第三,加强正式制度与非正式制度的融合,消解政策变迁的隐性阻力。政策主体的价值观念及文化惯习等非正式制度因素制约着目标实现程度。因此,要加强正式与非正式制度的融合,以求形成合力。一方面,通过深入的宣传与教化,使政策主体充分把握教育扶贫政策的战略价值及内容精髓,引导其在思想上真正接受、认可并内化政策精神。在推进教育扶贫过程中,引导政策执行主体转变行为方式,强化责任意识、服务意识、法治意识,充分践行执政为公、服务为民的执政理念,确保教育精准扶贫公平、公正、公开落实,使扶贫对象真正获益,显著增强获得感。同时,针对贫困地区特殊情况,大力建设法治文化,培育公民意识,铸就贫困群体的权利意识、责任意识及参与意识,为促进各教育扶贫利益相关者充分明晰、内化及落实政策,打造出良好的文化环境。

作者简介:姚松,河南大学教育科学学院副教授、教育学博士。

(摘自《教育与经济》2019年第4期)