

后扶贫时代教育扶贫政策清单的网络化治理

◇ 陈浩天

教育扶贫政策清单工具不仅体现在数字化信息在贫困治理中的应用,而且也被视为一种网络化技术赋权过程。教育扶贫的技术赋权是指通过政策清单技术配置扶贫资源,借助网络化平台再造教育扶贫的治理流程,提升教育扶贫政策清单技术的执行效率。在此,教育政策清单特指教育扶贫“建档立卡”过程中的具体技术工具,如扶贫云、表格、指标等;同时,扶贫清单也包括扶贫过程中形成的政策体系,如对口帮扶、数据动态管理政策等。

从目前教育扶贫效果来看,扶贫政策清单技术的实践重点关照了贫困对象的碎片化和个性化需求。在扶贫信息的技术更新和组织参与等层面,清单呈现出教育扶贫治理的程序性和公共性定位。作为教育扶贫的技术嵌入方式,清单不仅是实现全面脱贫工具的择优选择,更是体现教育扶贫精准治理的关键维度。

在理性官僚制为基础的科层制扶贫动员中,一系列教育政策构成了扶贫清单体系的集合。教育扶贫政策实施“中央统筹,省负总责,县抓落实”的扶贫清单技术纵向执行机制。多层级的政策执行主体,使得教育扶贫信息经过层级传递才能达到县域扶贫机构。在教育扶贫政策纵向运作框架下,县域政府利用扶贫教育政策清单技术,搜集整理扶贫开发项目的内容。根据教育政策清单的内容对贫困村、贫困户的教育贫困进行评估,对“脱贫摘帽”的攻坚任务进行认定核准,签订“军令状”式的压力型考核和扶贫资源“指标化”的竞逐共同造成了政策清单科层执行的绩效偏差。

一、信任与合作:教育扶贫清单技术赋权网络化治理的前提

教育扶贫政策清单技术赋权的网络化治理是对既有扶贫体系“碎片化”的有效规制,其是对传统科层僵化扶贫模式的修正和补充。网络化治理的实质是一种基于信任纽带的合作框架。

其一,理解和信任是开展扶贫政策清单技术执行的基础。信任可以拓展教育扶贫单位之间合作的机会,信任机制是教育扶贫政策清单的非规制性制度安排。教育扶贫政策清单技术执行的科层治理结构是以“权威”为基础的扶贫资源传递,市场治理结构中是以“价格”为交易形式的多元主体的价值交换,而网络化治理主张教育资源的共享,它是以信任为纽带进行教育扶贫清单的技术治理。

第二,信任与合作是同构的。信任与合作为教育扶贫政策清单赋权引入网络化治理提供了契机。信任与合作不但强化了教育扶贫主体的激励机制,而且对政策清单技术执行绩效的测量实施了有效约束。教育扶贫政策清单赋权的网络化治理,亟待将关注点从对官僚机构的控制转移到赋能技巧,立足于教育扶贫对象的公共性需求,通过政府、社会组织与公民的三方激励,促进教育脱贫目标的达成。

二、清单制赋权:教育扶贫政策执行的网络化治理平台

教育扶贫清单作为一种规制性的技术治理工具,是教育政策清单执行和扶贫信息传递的赋权平台。借用数字化清单技术的共享信息,有效压缩了扶贫组织间的摩擦成本。这是因为,共享裁量权是

合作的标志,它能够增强政府在教育扶贫参与中的公共责任及扶贫任务执行的灵活性。

从清单制治理的主体来看,省扶贫办作为数字化信息的宏观行动者,负责整个教育扶贫政策清单内容的宏观规划。县域各级扶贫部门和诸帮扶单位既接受国家教育扶贫部门的委托,又直接面向农村贫困群体。乡村干部作为教育扶贫政策清单技术实施的最末端,开展扶贫数字化政策清单的执行。

其一,利用教育扶贫政策清单技术衔接脱贫资源的多元供给主体。通过减贫“大数据”清单技术,形成扶贫治理结构上的网络化,全方位引导扶贫资源在教育实践中的配置效率。扶贫政策清单承载的信息须在合作网络中实现。

其二,清单技术为教育扶贫的网络化赋权提供合作平台。教育扶贫政策清单的网络化赋权须从组织架构、制度建设、技术支撑三个层面搭建信息管理与合作平台。具体而言,教育扶贫绩效考核的网络化治理首选要建构清单信息预测模型和信息合作机制,尽可能规避教育扶贫政策清单技术执行偏差的多重隐性假设。

其三,将教育扶贫政策清单技术供给环节链条化。教育扶贫政策清单技术执行贯穿于资源匹配到精准脱贫的全过程。以教育扶贫政策清单为原点,扶贫绩效考核的共享治理从政策整合和互动两个维度来实现。在政策执行坐标上,教育扶贫信息的共享过程主要包括管理平台、资源供给与绩效考核。而政策坐标主要围绕教育政策清单技术平台的行动互补、资源供给的整体优化、扶贫资源的供需匹配开展工作。根据两个维度上不同层级的坐标,教育扶贫政策整合由“协作-协同-合作”的体系构成,共享方式的深化进一步提升了清单技术执行的网络化治理水平。

三、迈向合作:厘定教育政策清单赋权的网络化治理责任

作为提升教育扶贫清单技术执行的脱贫工具,网络化治理厘清了教育扶贫资源“所有者”、“生产者”和“评价者”的责任分配。教育扶贫政策清单技术的网络化治理渗透了扶贫资源配置的多极化和扶贫权力运用的多向性。而教育扶贫的政策清单技术

强调扶贫主体与扶贫对象的整合性,它打破了绩效主体和治理对象之间“不可僭越”的割裂关系,同时推动教育扶贫主体与其它治理单元的有效合作。

具体而言,教育扶贫政策清单技术的网络化赋权反映在治理主体、治理结构、实现机制三者的通力合作。在传统科层制教育扶贫治理结构中,处于金字塔底部的贫困农户,必须逐级反馈自己的脱贫诉求。而网络化赋权的结构中,处于“清单节点”范围内的贫困农户则可直接向网络节点提交自己的需求。传统的科层金字塔教育扶贫治理流程逐渐演变为“上下”和“左右”交织在一起的网络化结构,这种弹性结构性地极大提升了教育扶贫政策清单技术的执行绩效。

教育政策清单技术作为农户智力脱贫的治理工具,是衡量教育扶贫有效性的基本标尺。科层制治理与教育扶贫政策清单技术的深度融合,改变了政府权力运作形态和治理流程,使得地方政府治理呈现出网络化运行的新特点。而由数字化的“网络”和“政策清单”结合而成的技术赋权过程并非传统时期教育扶贫“碎片化”体系拼凑的一副政治图景。当前,中国教育扶贫治理绩效框架仍是等级制的单一扶贫模式和扁平分散的网络化治理模式的混合,即所谓“等级制庇荫下”的网络化。从各地教育扶贫实践可以看出,网络化治理在一定程度上提升了国家教育扶贫清单技术执行的既有绩效。但是,教育扶贫清单技术赋权的网络化治理还远不能取代官僚制权威,政府仍需要保留教育扶贫清单技术决策制定的根本权力。在后扶贫时代,国家依然要恪守“脱贫不脱政策、脱贫不脱帮扶、脱贫不脱责任”的政策要求,继续发挥清单制脱贫的治理优势。毋庸置疑,教育扶贫政策清单技术的执行必须逐渐消解科层治理带来的扶贫悖论,不断激活教育体制的内在动力,打破教育扶贫主体间的职能边界,才能实现教育扶贫政策清单“纵向到底,横向到边”的网络化赋权过程。

作者简介:陈浩天,河南师范大学公共政策与社会管理创新研究中心研究员、政治学博士。

(摘自《教育发展研究》2020年第20期,原标题《技术赋权:后扶贫时代教育扶贫政策清单的网络化治理》)