

我国教育扶贫政策的反思与展望

◇姚 松 曹远航

一、教育扶贫政策的反思与挑战

随着我国扶贫事业进入到“啃硬骨头、攻坚拔寨”的关键环节,教育扶贫政策制定日趋明确、配套措施日臻完善,但在理念、内容、保障及评估方面仍存在着矛盾和缺憾。这些潜在问题易催生教育扶贫事业产生“内卷化”问题,致使教育扶贫效果边际效应不断递减,进而影响教育扶贫成效进一步提升。

(一)政策理念偏重经济思维,系统联合有待加强

教育扶贫是一项系统性工程,不仅要求技术操作的科学与严谨,更强调政策理念的引导与规制,可以说是一项“价值理性”优于“工具理性”的攻坚过程。受制于传统“政治-经济”改革的路径依赖,我国教育扶贫政策理念仍存在思维惯性,主要表现为偏重经济思维,而系统联合性有待加强。

一方面,教育扶贫政策设计偏重“政治-经济”关联逻辑。新中国成立至今,教育扶贫在公平与效率的博弈中,不断重申“以人为本”的价值立场,形成了具有中国特色的教育扶贫道路。教育扶贫作为我国扶贫大格局中的有机组成部分,与产业、医疗等领域协同发挥扶贫攻坚“乘数效应”。然而,由于教育扶贫效果的时滞性、价值的潜伏性等特点,部分地方部门更倾向于产业扶贫、就业扶贫等绩效相对显性的工程,而将教育扶贫作为一项阶段性的政治性任务予以对待,一定程度上造成了政策执行资源在扶贫各领域内配置的非均衡性。这种偏重经济效益,而弱化长远收益的政策策略,易催生教育扶贫政策偏差性、选择性、权宜性执行等问题。另一方面,忽视教育扶贫的整体价值,系统联合性不足。从政策制定的各部委来看,我国教育扶贫政策制定总体呈现出教育部门“一家独大”,其他部委参与度较低的态势。这种政策设计中系统性与协同性的缺失,不

利于合力扶贫攻坚局面的形成。总体来看,传统经济思维产生的路径依赖、各扶贫领域的“各自为战”,均易造成教育扶贫政策偏离预定轨道,进而影响整体脱贫攻坚的进程。

(二)政策内容侧重领域不一,均衡施力亟待完善

教育扶贫作为一个综合性工程,内在要求其政策内容的系统有序与科学配置。具体来看,教育扶贫政策内容在基础教育、职业教育及高等教育等领域比重偏大。首先,基础教育作为促进教育公平、推进教育发展的关键抓手,一直是我国教育扶贫事业的重中之重。其次,职业教育作为提升人口基本素质的有效途径,被中央及地方政府广泛关注。最后,在高等教育领域,我国启动了“高等教育阶段学生资助政策”“直属高校定点扶贫”“定向招生专项计划”等行动计划,初步形成了以“扶高校学生之贫”及“依靠高校扶贫”的两条路径。

我国教育扶贫作为一项政府主导型事业,往往限于政策内容“更新成本”及“实际收益”之间的博弈,出现停滞变迁现象。长期以来,出于起点低、阻力小、收效快的特点,基础教育及职业教育等扶贫领域为教育政策制定者所青睐。相反,特殊及学前教育等领域政策供给相对不足。由于教育扶贫政策均衡力度的缺乏,农村留守儿童、困境儿童、学龄前儿童等群体仍游离于政策扶持边缘。随着当前我国贫困空间向深度贫困地区的转移,扶贫难度加大、致贫原因复杂多样。如何审时度势,将边缘贫困群体及时完整纳入至政策关照视野,攻克教育短板成为亟待完善的内容。

(三)政策保障重视行政导向,法治约束仍需加强

一是教育扶贫政策保障侧重行政导向。在中央教育扶贫相关政策文件中,多以“政策宣传、行政维

持”等进行组织保障。通过明确和重申各级政府的职责和义务,勾勒出我国教育扶贫事业的路线图及时间表。在这种“限时性”扶贫目标的督促下,易使各级政府对教育扶贫政策采取变通性执行策略。基层政府在抉择扶贫资源或扶贫措施时,出于自身利益最大化的考虑,偏向于采用权宜性的策略主义,在扶贫“锦标赛”中彰显政绩,造成政策执行的变动性与随意性,进而影响政策执行效果。

二是教育扶贫行动的法制性约束仍需加强。尽管在《宪法》《教育法》《慈善法》等法律法规中对于教育扶贫内容均有所提及,但总体上我国未形成完备的教育扶贫法律体系。譬如在社会力量参与教育扶贫出现问题时,缺乏对各方力量的合法性地位、权利及义务等方面的明文规定,追责问责时无法可依的局面时有发生。总体来看,相较于政策文件中的行政约束导向,法律法规的稳定性、可靠性更高,对于教育扶贫工作的常态化、扶贫效果的长效性助力更大。因此,加强教育扶贫领域内法律法规的制定,引导政策和法律优势互补,是下一步工作中需要重点解决的问题。

(四)政策评估侧重模糊描述,科学评价有待完善

教育扶贫作为一项涵盖面广泛、受众群体庞大、政策类型多样的系统性工程,分对象、分阶段、分区域的精细化评价体系起着关键作用。具体在教育扶贫领域,制定了薄弱校改造评估体系、营养改善计划督导条例等,整体形成了以“就学状况、资助状况和就业状况”为重点的教育扶贫考核。在精准理念导向下,我国教育扶贫朝向精准评价、精准改进的方向迈进。这要求在追踪和评估教育扶贫成效时,既要注意权衡贫困地区入学率、就业率等显性指标,也要关注扶贫对象的切实感受;既要针对共性问题提出普适性指标,也要面向深度贫困地区、特殊扶贫对象构建个性化指标。反观当前我国教育扶贫领域,多以“严格考核督查评估”进行一般化、模糊化描述,权威性的专项评估机制尚未出台,科学化指标体系仍在探索。可见,当前教育扶贫亟须构建合理的评估指标体系,通过发挥其督促性、导向性作用,助力教育扶贫政策推进与自我改进的良性循环,顺利推进精准脱贫攻坚目标实现。

二、我国教育扶贫政策的未来趋势与展望

(一)立足扶贫大格局,增强教育扶贫政策可持续性

教育扶贫政策既要立足眼下实际问题,也要服务于长远未来。在精准扶贫背景下,我国应坚持以科学化、系统化的战略性思维引领教育脱贫攻坚事业。第一,加强统筹协调,提高教育扶贫政策的融合度。中央及地方各级政府要立足于“三位一体”的扶贫大格局,积极调整教育扶贫政策的弹性及韧性。政策制定者要坚持以包容性增长的视角,将教育扶贫有机嵌入至多维度扶贫视野中,使其与健康扶贫、产业扶贫、易地搬迁扶贫等领域产生联合效应,发挥教育扶贫在整体脱贫攻坚事业中的重要作用。第二,鼓励不同部委之间的通力合作,积极汲取各方力量,共同助力扶贫攻坚事业齐头并进。第三,坚持以人为本,增强教育扶贫的可持续性。在教育扶贫过程中,应重点凸显“人民本位”“教育本原”的特有属性,重新审视个体及社会的发展,破除以往经济效益为主线的思维依赖。政策制定及执行者要深入了解贫困对象的真实诉求,进行精准帮扶,提高贫困人口发展的内生动力。同时,在“志智双扶”的双轮驱动下,明晰“依靠教育扶贫”与“扶教育之贫”的相承关系,实现教育与扶贫的良性联动。这种既保持教育扶贫底色,又在多维扶贫空间中发挥整体效应,可以有效增强政策的持续性与延展性,真正发挥教育扶贫“阻断代际贫困传递”的重要作用,充分体现中国特色社会主义教育的价值追求。

(二)攻克教育扶贫短板,释放教育扶贫政策改革红利

目前,我国贫困空间转向以“三区三州”为代表的深度贫困地区,致贫原因更加复杂。在此背景下,补齐短板、及时改革成为脱贫攻坚的关键之策。

具体来看,第一,各级政府及相关部门要与时俱进更新教育扶贫内容。当前我国教育扶贫政策正在由“基础教育”“职业教育”等领域转变为从学前到高等、职业、民族及特殊教育各类扶贫的分型施策。中央教育扶贫政策在促进政策内容不断深化的同时,更加强调教育薄弱领域的精准扶贫、边缘群体的精准帮扶,逐步构建“多元齐驱、重点拉动”的扶贫格

局。第二,随着我国教育扶贫事业正在从“吹糠见米”迈向“滚石上山、爬坡过坎”的阶段,中央要及时针对深度贫困地区、革命老区、民族地区、边疆地区等,予以更加优惠、更加倾斜的政策支持。在保证教育脱贫目标靶心不变的情况下,向最难处、最痛处精准发力。第三,各级政府及相关部门要及时对政策工具进行调试。政策工具作为实现政策目标的手段,在教育扶贫领域中,正在由单一的财政性政策工具走向能力建设型、命令型、激励型、系统变革型、劝诫型等政策工具。中央政府通过强调不同政策工具之间的科学组合配置,将更有利于发挥政策合力,调动扶贫主体的积极性,保证教育扶贫政策的实际效益。由此,我国教育扶贫通过政策内容及政策工具的不断改革与相得益彰,提高政策的可操作性,从而最大限度释放教育扶贫政策改革红利。

(三)加快教育扶贫立法,完善同频共振的监督约束机制

教育扶贫的关键在于精准落实,监督机制与法律约束是其必不可少的保障环节。一方面,中央及地方各级政府要求教育扶贫各方主体间的责任同频共振,构建起以责任体系为核心、监督机制为手段、奖惩条例为杠杆的约束机制。具体来说,首先要建立“各负其责、权责清晰、合力攻坚”的教育扶贫责任体系,明确各级政府及相关部门的责任与义务,制定多方联动的教育扶贫任务书。其次,建立教育扶贫监督检查机制。相关部门可以采用负面清单、问题清单及权利清单等形式,促进教育扶贫工作走向透明公开化。再次,各级政府通过教育扶贫信息系统、评估机制、台帐管理等途径,助力教育扶贫管理的常态化。第三,相关部门要及时出台教育扶贫工作奖惩条例。通过对政策执行各环节进行精细化考核,及时奖励工作绩效突出的工作人员,对工作不力的部门精准到岗到位式约谈问责。另一方面,中央政府要加快教育扶贫立法工作,完善教育扶贫法律体系。整合以往相关法律中教育扶贫的相关条例,尽快制定教育扶贫专项法律法规。中央政府层面应对教育扶贫工作的总体建构、资金使用、项目管理等进行明确界定。尤其在社会力量参与教育扶贫环节

中,明晰多元主体的职责与权限,减少教育扶贫工作的随意性;地方政府层面则在不违反上位法的基础上,因地制宜制定地方法律法规,减少基层政府工作阻力。通过中央及地方的法律体系构建,共筑教育扶贫政策执行堡垒,充分保障教育扶贫的科学化、规范化与常态化。

(四)引导政策调适优化,构建教育扶贫成效评价体系

科学的教育扶贫成效评价体系,可以达到以评促改的目的,实现政策推进与自我改进的良性循环。第一,在教育扶贫成效的评价指标设置方面,要突破以往经验型、数字型的思维惯性。在多维评价理念的导向下,不仅要列入教育扶贫对象的客观获得指标,譬如奖助学金、薄弱学校基本条件改善等显性内容,也要将譬如学业能力发展、情感关怀、减贫体验等主观获得感受指标纳入其内。通过立足客观成效和扶贫对象主观获得感受等多个层面,构建主客观相结合的教育扶贫成效评价体系,为基层政府更好的开展教育扶贫实践提供评估借鉴工具。第二,在教育扶贫成效评价主体选择方面,建议完善第三方评估、市县评价、交叉考核等多主体参与机制,防止单一主体考核的结果固化,督促教育扶贫工作切实、有效地推进。第三,在教育扶贫成效评价应用方面,针对教育扶贫对象的特殊性,在精细化的评价思路下,深入探究分群体、分阶段、分类别的评价理念与研究范式。尤其在深度贫困地区,针对教育扶贫政策的边缘群体,分门别类的制定专项评价内容,增强评价机制的適切性。总的来看,中央及地方各级政府通过构建教育扶贫成效评价体系,引导政策改进以扶贫对象为本,更精准指向扶贫对象最迫切、最真实的需要,从而更好助力决胜教育脱贫攻坚战。

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《河北师范大学学报(教育科学版)》2020年第4期,原标题《我国教育扶贫政策的成就、反思与展望》)