

【乡村治理现代化】

教育贫困治理的运作机制、实践效应及对乡村振兴的启示

向雪琪

(中南财经政法大学 哲学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:教育贫困治理是帮助贫困人口阻断贫困代际传递、稳定脱贫的根本手段,是打赢脱贫攻坚战的核心举措。在脱贫攻坚实践中,中国逐步构筑起政府主导、市场和社会广泛参与的教育贫困治理格局,探索出多主体参与、多层次互动、多机制协同的教育贫困治理机制,扩展了教育扶贫的内容,丰富了教育扶贫的方法,提升了教育扶贫的效果,从不同层面、不同角度、不同渠道、不同路径满足了贫困地区和贫困人口的教育需求,推动了贫困地区和贫困人口教育水平的提高,实现了帮助贫困地区和贫困人口获取教育资源、解决贫困问题、激发内生动力、提升发展能力的目标。中国已经进入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡期。一方面,要巩固教育扶贫的成果,进一步夯实脱贫基础;另一方面,要继续开展教育帮扶,补齐脱贫人口在意识、知识、能力、技术等方面的短板,提升贫困地区和贫困人口的发展能力。教育贫困治理的相关经验能为乡村振兴战略的实施提供诸多有益的经验启示。教育帮扶是乡村振兴的重要内容和重要手段、乡村振兴模式创新的重要动力、促进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。

关键词:教育贫困治理;运作机制;实践效应;乡村振兴

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)04-0125-09

消除贫困是人类社会的共同目标,是社会主义的本质要求。2020 年,中国脱贫攻坚取得了决定性胜利,现行标准下农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,消除了区域性整体贫困,历史性地解决了困扰中华民族千百年的绝对贫困问题。中国提前 10 年实现了联合国 2030 年可持续发展议程的减贫目标,形成了一系列脱贫攻坚的中国经验,走出了一条贫困治理的中国道路。在中国贫困治理的制度架构中,教育扶贫是核心内容,“发展教育脱贫一批”是中国贫困治理的重要行动路径。

教育作为文化资源和文化资本的重要组成部分,其分配的失衡扩大加深了其他资源的分配差距,加剧了贫困现象^[1]。教育扶贫不仅能提高贫困地区的教育发展水平,还能缩小地区间的教育发展差距。教育扶贫既是促进人才培养与发展、帮助群众脱贫致富的重要方式,也是推动脱贫攻坚进程、促进社会均衡发展的重要举措^[2]。在教育贫困治理中,政府、市场主体和社会组织的多元参与和协同共治,提高了扶贫的效率与效益,提升了扶贫的效果,促进了教育均等化发展的进程。自脱贫攻坚以来,中国教育扶贫取得了显著成效:贫困家庭学生的辍学问题得到了历史性解决,乡村学校的布局和基础设施建设发生了根本性变化,乡村教师的能力素质得到了大大提升;累计改善贫困地区义务教育薄弱学校 10.8 万所,学生营养改善计划每年惠及 4000 多万名学生,资助惠及贫困学生累计 6.41 亿人次,数千万贫困家庭学生通过接受职业教育培训实现了脱贫;接受高等教育的建档立卡贫困学生有 514.05 万人,70 万农村和贫困地区学生进入

收稿日期:2021-08-11

基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目“中国特色反贫困理论与脱贫攻坚精神研究”(21JZD015);中南财经政法大学青年教师创新发展项目“社会工作与志愿服务的联动机制探究”(31512010104)

作者简介:向雪琪,女,中南财经政法大学哲学院讲师,硕士生导师。

重点高校学习;广大乡村地区实施了“一村一名大学生计划”,为贫困地区培养了50万乡村干部、乡村致富带头人^[3]。中国已经进入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡期。在这一阶段,一方面,要巩固教育扶贫的成果,进一步夯实脱贫基础;另一方面,要继续开展教育帮扶,补齐脱贫人口在意识、知识、能力、技术等方面短板,提升贫困地区和贫困人口的发展能力。因此,总结中国教育贫困治理的运作机制和实践效应,探讨教育帮扶在乡村振兴中的作用及实践进路,具有重要的理论意义和实践价值。

一、教育贫困治理的运作机制

党的十九届四中全会提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”,探索建立科学高效的社会治理模式。贫困治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,其中,教育贫困治理是贫困治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,教育既是扶贫的目标,也是扶贫的手段^[4]。中国贫困治理的成功经验之一,就是构建起政府主导、市场和社会共同参与的大扶贫格局^[5]。其中,政府主要承担顶层设计、宏观调控、协调组织、政策支持等功能,是肩负任务与职能最多最重的主体^[6]。市场主体在占用社会资源获得经济利益的同时,也要承担社会责任^[7]。市场在教育扶贫中主要承担刺激生产、调节资源、扩大经济效应、促进区域发展等功能,其参与有助于汇聚社会资源,提高教育扶贫的效率和效益。社会组织是多元主体中最贴近民众的一支力量,其专业性和公益性的特点,能提高广大民众的参与度,提高教育扶贫的专业性和社会影响力。政府、市场与社会组织发挥各自优势,在合作中互补互助,构建了完善的教育扶贫体系。中国教育贫困治理的运作机制具有以下几个特点:

(一)多主体参与

2013年,国务院办公厅转发教育部、发展改革委、财政部、扶贫办、人力资源社会保障部、公安部、农业部《关于实施教育扶贫工程的意见》,要求动员社会力量支持,鼓励社会各界包括公益组织、各类企业、社会团体、非政府组织和有关国际组织积极参与教育扶贫工程,营造全社会参与支持教育扶贫的氛围。2014年,国务院办公厅印发《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》,强调要坚持政府引导、多元主体、群众参与、精准扶贫的原则,创新完善人人皆愿为、人人皆可为、人人皆能为的社会扶贫参与机制,形成政府、市场和社会协同推进的大扶贫格局。《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》先后提出,实施社会工作专业人才服务贫困地区计划,制定出台支持专业社会工作和志愿服务力量参与脱贫攻坚专项政策的要求。2021年,教育部等四部门发布《关于实现巩固拓展教育脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,明确提出鼓励社会参与,坚持行政推动与市场机制有机结合,广泛动员社会力量参与,形成巩固拓展教育脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的工作合力。实践证明,多主体的贫困治理符合多元利益共赢方法论,是一种符合中国国情的、能保障多元合作、互惠共赢、利益协调的社会治理模式^[8]。随着教育扶贫政策的演进,教育贫困治理各主体的地位和关系也在发生变化。

第一,从包揽到主导:政府参与教育扶贫的地位重塑。社会治理的基本原则是“合作治理”^[9]。多元治理模式的推广意味着政府在教育扶贫中的行动理念由“全面控制、彻底包揽”转向“寻求合作、协同共治”,政府由“管制者”变成“引导者、统筹者”^[10]。以前,政府参与教育扶贫主要是通过行政组织结构和行政权力自上而下推动^[11];在脱贫攻坚中,政府逐渐放松行政上的管制,主要运用各种行政手段,通过组织、协调、统筹、管理等方式,引领和保障教育扶贫工作的实施,将部分职能与权力交还给市场与社会,实现了多元主体参与。

第二,从被动到主动:市场主体参与扶贫的地位转变。以企业为代表的市场主体以追求经济利益为目的,经济利益是市场主体从事各种活动的主要推动力。从这个意义上看,教育扶贫并不是市场主体的固有职能。但随着治理理念的转变与多元主体治理模式的兴起,政府加大了对市场主体参与教育扶贫的政策支持,拓宽了市场主体参与教育扶贫的渠道。同时,多元模式下风险共担、利益共享的成果分配理念,保障了市场主体参与教育扶贫的效益,调动了市场主体参与教育扶贫的主动性和积极性,推动了市场主体积极主动参与教育扶贫。

第三,从疏离到跟进:社会组织参与扶贫的角色再造。早期,社会组织在教育扶贫工作中的参与有限,只承担辅助作用。随着社会治理体系的改革,社会组织的角色变得日益重要。社会组织参与教育扶贫,不仅重视教育资源的供给与利用,强调贫困人群的观念转变,还重视调动贫困群体的内生动力和发展能力,推动扶贫的可持续发展。社会组织作为教育扶贫的重要主体,一方面能直接面对贫困对象提供教育服务;另一方面,还会以政府购买服务的形式,代表政府实施相关教育扶贫工作,成为政府服务的有力补充。

(二)多层次互动

教育贫困治理的目标与贫困地区的发展现实之间存在一定张力,因此,构建政府、市场与社会多层次的互动结构,需要不断完善贫困治理的理念,组织和吸纳更多社会主体参与教育扶贫,形成多层次互动的格局。中国采取了一系列政策措施促进教育扶贫中多元主体的互动。2014年,国务院办公厅发布《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》,强调大力倡导民营企业扶贫,积极引导社会组织扶贫,广泛动员个人扶贫,进一步深化定点扶贫工作,强化东西部扶贫协作。通过开展扶贫志愿行动、打造扶贫公益品牌、构建信息服务平台、推进政府购买服务等方式,创新社会扶贫参与方式。2016年,教育部、国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国务院扶贫办六部门联合印发《教育脱贫攻坚“十三五”规划》提出,强调要集聚教育脱贫力量,从激发贫困地区内生动力、加大财政支持力度、实施教育扶贫结对帮扶行动、加大现代信息技术应用、鼓励社会力量广泛参与五个方面,构建教育脱贫大格局。中国教育扶贫的多层次互动主要表现为:

第一,从一元到多元。教育扶贫中实行多元协同治理,不仅意味着各主体自身功能和定位的转变,也意味着主体之间关系的变化。教育扶贫主体的互动,由政府单一主体转向多元参与,由权威控制的隶属、服从模式转向政府、市场主体、社会组织之间的平等协商、风险共担、利益共享的新型合作关系。对政府来说,这种新型的治理模式能够帮助政府减轻压力,拓展教育扶贫的广度和深度,提高政府教育扶贫的效率,提升政府的公信力。对市场和社会等主体来说,各主体通过教育扶贫获得了参与贫困治理的机会,解决了政府单一主体可能带来的供给单一、供需失衡的问题,也增强了教育扶贫的社会效果与社会影响。

第二,从控制到合作。以往,政府以“全能”的角色介入教育扶贫,包办了教育扶贫全部内容,对其他主体实施领导和管控。多元共治打破了政府以行政权力、资源垄断来管控其他社会主体行动的不平等关系。政府通过出台政策、开展合作、行政委托、公开招标、购买服务等方式,将市场主体和社会组织纳入教育扶贫的行列,构建了社会化、一体化的教育扶贫体系^[12],同时也明确了政府、市场、社会间的边界,重塑了政府、市场主体和社会组织之间的信任合作关系。

第三,从互补到互嵌。政府、市场与社会各有所长,也各有局限,政府、市场和社会在资源配置方面可能出现“失灵”的现象,需要各主体取长补短,共同发挥作用。习近平总书记指出,转变政府职能是深化行政体制改革的核心,实质上要解决的是政府应该做什么、不应该做什么,重点是政府、市场、社会的关系,即哪些事应该由市场、社会、政府各自分担,哪些事应该由三者共同承担^[13]。各主体不仅功能互补,而且相互作用、相互嵌入,让政府“有形之手”、市场“无形之手”和社会“勤劳之手”形成“同向发力”的巨大合力。

(三) 多机制协同

政府、市场、社会三个主体在教育扶贫中具有不同的参与机制。国务院办公厅发布《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》,强调进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发,全面推进社会扶贫体制机制创新。坚持政府引导,健全组织动员机制,搭建社会参与平台,完善政府支撑体系,营造良好社会氛围。大力倡导民营企业扶贫,充分激发市场活力,发挥辐射和带动作用。积极引导社会组织扶贫,建立充满活力的社会组织参与扶贫机制。广泛动员个人扶贫。《教育脱贫攻坚“十三五”规划》指出,按照政府主导、合力攻坚的原则,落实地方政府主体责任,充分发挥教育系统人才优势,广泛动员社会力量参与,激发贫困地区内生动力,构建多方参与、协同推进的教育脱贫大格局。综上所述,教育贫困治理要综合运用政府机制、市场机制和社会机制共同发挥作用。

政府机制是国家和政府运用国家权力系统通过行政法令等手段,制定和推行贫困治理发展的目标,推进贫困治理专业化和精准化。政府利用自身的权威和职能,统筹配置资源,传递政策服务,开展教育贫困治理。这是建立在政府层级化组织形式上的一种自上而下的治理模式和治理机制。政府提供社会服务的方式是“权威供给”。政府作为教育扶贫政策和资源的规划者、供给者和监管者,负责制定教育扶贫政策和规划,提供教育扶贫的经费和资源,激发和引导其他主体共同参与教育扶贫,并建立评价反馈与监督机制^[14]。

市场机制是指市场组织在政府政策的引导和支持下,以经济和市场手段参与公共事业建设,最终达到社会治理与贫困治理的目标。市场是教育贫困治理中最具活力的因素,运用好市场机制,能够拓展扶贫开发的资源,破解片面依靠行政手段、政府资源推动减贫的低效率难题^[15]。为推动市场主体参与的积极性,中国政府出台了一系列文件鼓励市场主体参与扶贫事业,市场主体在教育扶贫参与中的占比越来越大。市场主体参与教育扶贫的方式是“商业供给”。市场主体参与教育扶贫,一方面能够扩展整个教育扶贫资源的总量,另一方面能够促使教育扶贫特别是职业技能培训与产业发展更好衔接。此外,市场主体还能够有效帮助贫困地区转变发展观念,扭转“输血”为主、“造血”能力不足的状况,激发贫困地区的发展活力,丰富教育扶贫的载体和形式,推动扶贫体制机制的创新。

社会机制指的各类社会组织依据社会化的组织模式及其自身的专业特点,带动社会力量参与贫困治理的机制。社会组织参与教育扶贫的方式是“志愿供给”。社会组织的特点决定了其能够提供政府无法提供或提供不全、市场又不愿供给的社会服务,且具有专业性和公益性。社会组织的中介性质在教育扶贫中发挥着重要作用。社会组织注重专业性服务,运用参与式的发展理念和方法,充分尊重贫困群众的主体性,将群众视为发展的主体以及合作伙伴,将教育扶贫资源的决策权、使用权、控制权交给贫困群众,鼓励贫困群众主动参与教育扶贫项目的决策、实施、评估等各个环节,最终提升贫困人口的内生动力和发展能力^[16]。

教育贫困治理的三种机制不是孤立的,需要有效衔接与配合。从2000年开始,中国逐步建立了“大扶贫”工作格局,政府、市场与社会协同的体制机制逐渐完善,建立了政府机制、社会机制、市场机制有机结合的多元教育扶贫机制^[17],扩展了教育扶贫的内容,丰富了教育扶贫的方法,提高了教育扶贫的效果,从不同层面、不同角度、不同渠道、不同路径满足了贫困地区和贫困人口的教育需求,推动了贫困地区和贫困人口教育水平的提高,达到帮助贫困地区和贫困人口获取教育资源、解决贫困问题、激发内生动力、提升发展能力的终极目标。

二、教育贫困治理的实践效应

政府、市场、社会根据自身职能和功能的区别,运用分工合作、优势互补的机制,提高了教育

贫困治理的效率,加大了教育贫困治理的推进速度,扩大了教育贫困治理的成效。市场、社会主体的参与,解决了政府在扶贫过程中可能出现的资源浪费、精准度欠缺等问题,而政府主导又填补了市场、社会扶贫中组织动员力不够、政策支持不足、机制体制不完善等问题^①。三种主体相互补充、各施所长,用多样化的扶贫手段、科学化的治理体制,形成巨大合力,极大地推进了教育贫困治理的发展。

(一) 提升教育水平,推动扶贫进程

教育扶贫治理最显著的实践成果就是通过政府、市场与社会的合作提升了贫困地区的教育水平。民众受教育程度低、内生动力不足,这既是贫困的原因,也是贫困的结果。调查显示,素质性贫困(精神贫困、能力缺失)是目前第二大致贫因素,且教育程度与脱贫能力成正比关系^[18]。要打破贫困代际传递形成的周期性、长期性贫困,必须从根本上斩断这个恶性循环的链条。教育作为改善人口综合素质的最有效方法,用提高教育水平的方式来扶贫,是全面提升贫困地区教育水平、推动整体扶贫进程的根本手段。实施教育扶贫,一方面能改善贫困地区的教育文化水平,提高贫困群众的个人能力,构建造血式、可持续性的扶贫模式,从根基上消除贫困;另一方面可以缓解中国教育及经济发展不平衡的现象,缩小城乡、东西部、沿海内陆之间的差距,促进社会和谐有序发展。教育扶贫作为脱贫攻坚的重要组成部分,有力地推动了教育水平和经济水平的提升,全面促进了扶贫事业的发展,其用实践证明“治贫先治愚、扶贫先扶教”的正确性。在各主体的共同努力下,中国贫困地区的教育水平有了显著提升。全国99.8%的义务教育学校(含教学点)办学条件达到基本要求。贫困人口受教育的机会显著增多、受教育水平持续提高,农村贫困家庭子女义务教育阶段辍学问题实现动态清零,2020年贫困县九年义务教育巩固率达到94.8%^{[19]17}。《2020年全国教育事业发展统计公报》显示,在义务教育阶段,2019年全国小学学龄儿童净入学率为99.96%,初中毛入学率为102.5%,高中毛入学率为91.2%,已相当于世界高收入国家平均水平;高等教育迈入了普及化发展阶段,截至2020年,高等教育毛入学率达到54.4%;学前教育、职业教育、成人教育方面的教育规模也都不断扩大,教育质量大幅度提升^②。

(二) 扶智扶志结合,激发内生动力

在教育贫困治理中,政府、市场主体和社会组织通力合作,一方面,完善以基础教育和职业教育为中心,学前教育、成人教育、特殊教育全面发展的教育体系,夯实贫困地区教育基础,为贫困群众改善个人素质、提高个人能力提供可行路径,为贫困地区与贫困群众提供知识保障和文化支持;另一方面,加强对民众的思想道德、公民意识等的培养,引领民众树立正确的价值观,培养其自主脱贫、自主学习的意识,在扶智的同时扶志。教育扶贫大大提高了农民脱贫致富的内生动力,这种“造血式”扶贫方式是党一切从民众的根本利益出发,践行党为人民服务的宗旨,切实帮助困难群众解决贫困问题的生动实践。教育扶贫坚持扶贫与扶志、扶智相结合,既富口袋,更富脑袋,让贫困群众既有脱贫致富的想法,又有脱贫致富的办法。依托农民夜校、新时代讲习所等,加强教育培训,提升贫困群众发展生产和务工经商的基本技能^{[19]54}。脱贫攻坚不仅使贫困群众拓宽了增收渠道,增加了收入,而且唤醒了贫困群众对美好生活的追求,极大地提振和重塑了贫困群众自力更生、自强不息、勤劳致富、勤俭持家、创业干事、创优争先的精气神,增强了脱贫致富的信心和劲头^{[19]24}。

① 参见:《国务院办公厅关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2792640.htm。

② 参见:教育部《2020年全国教育事业发展统计公报》, http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.html。

(三) 塑造现代意识, 提高发展能力

脱贫攻坚既是一场深刻的物质革命, 也是一场深刻的思想革命^{[19]24}。通过教育扶贫, 贫困群众的开放意识、创新意识、科技意识、规则意识、市场意识等显著增强, 脱贫致富的点子越来越多、路子越来越宽^{[19]25}。教育扶贫提高了贫困人口的可持续发展能力, 让受助者了解到“知识改变命运”的重要性的和教育的益处, 斩断了贫困代际传递以致恶性循环的链条。同时, 教育扶贫也提高了贫困群众的市场意识与创新意识。在多方参与的扶贫模式下, 各类企业、社会组织带来了先进的理念、科学的管理方式、现代化的运营手段, 给贫困人口带来了积极的影响: 让他们学到符合经济潮流与时代趋势的理念和方法, 提高个人的能力与市场竞争力; 激发培育贫困群众内生动力, 增强参与发展、共享发展、自主发展的能力; 使贫困群众不仅成为减贫的受益者, 也成为发展的贡献者^{[19]54}。2018年, 教育部等六部门颁布《职业学校校企合作促进办法》, 规定校企合作的具体形式、促进措施和执行要求。之后, 各地积极响应号召, 推进校企合作, 利用企业的技术及资源优势, 展开校企合作办学、实现产教融合, 以学校提供的职业教育、技术培训为基础, 直接与产业、企业对接, 让贫困群众更有效地掌握相应的实用技能。在提高教育质量、加强就业保障的同时, 也让贫困群众更深刻地了解到现代产业的管理理念与运作模式, 以实现个人意识与能力的双重提升。

(四) 培育核心价值, 提高综合素养

2019年, 中共中央、国务院印发《新时代公民道德建设实施纲要》, 强调要加强社会主义精神文明建设, 提高全社会道德水平。教育扶贫是提高贫困人口思想文化素养的最重要的方法和途径。人的素质不仅表现在知识和技能方面, 还表现在品德修养、价值观念、文化素养等方面。教育扶贫将思想品德教育、政治理论教育、道德伦理教育纳入教育任务, 加强对贫困人口的道德教育, 强化对贫困人口社会责任感和法治意识的教育, 帮助贫困人口树立正确的世界观、人生观、价值观。道德教育与精神文明建设一直是教育扶贫的重要内容。各级政府在带动经济发展的同时, 在价值观培育方面也进行了诸多努力与尝试: 针对普通群众, 利用党建引领、干部对群众的直接教育走访、开展精神文明相关讲习会等方式开展工作; 针对在校学生, 则依托学校教育, 调整课程体系, 加强思想品德教育, 并开展诵读经典、缅怀英烈等一系列德育活动, 有效地将正确的价值观根植于群众内心, 将贫困群众培养成有社会公德心、正确价值观、国家荣誉感, 有较高科学文化素质、思想政治素质、民主法治素质的新型农民。

三、教育贫困治理对全面推进乡村振兴的启示

脱贫摘帽不是终点, 而是新生活、新奋斗的起点。中共中央、国务院印发《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》, 明确要求做好过渡期内领导体制、工作体系、发展规划、政府举措、考核机制等有效衔接。乡村振兴作为一项新的时代任务, 反映了以人民为中心的发展理论和坚持共同富裕、全面建设小康社会的重要思想。脱贫攻坚是实施乡村振兴战略的重要基础, 乡村振兴则是巩固脱贫攻坚成果的有效保障, 具有紧密的内在联系与承接关系^[20]。在由脱贫攻坚向乡村振兴任务转移的过程中, 合理应用脱贫攻坚中积累与总结的有效经验, 平稳、有机地衔接脱贫攻坚中的各项政策与制度, 是有效落实与推进乡村振兴的重要前提。在这个过程中, 教育贫困治理的相关经验能为乡村振兴战略的实施提供诸多有益的经验启示。

(一) 教育帮扶是乡村振兴的重要内容

教育不平等是造成中国农村贫困的重要原因, 也是中国教育贫困问题的主要表现。中国的贫困问题主要集中在农村, 尤其是中西部内陆地区的农村。经济的落后直接影响了文化教育的

发展,导致这些地区教育基础设施落后、教育水平低下、教育发展滞后。此外,城乡分化的二元经济结构激化了教育资源的不平等配置。越是贫困的地区,教育水平越落后,人口受教育程度也越低。同时,由教育不足、教育不平等而引起的文化贫困会通过代际传递,让贫困群众的后代也同样存在个人能力不足与竞争力低下等问题,加剧了收入分配的差距,形成一种恶性循环。在脱贫攻坚过程中,通过教育扶贫的一系列举措,以发展农村教育、补齐乡村地区教育短板的方式,有效提高了农村收入水平与经济状况,凝练出一批能全面助推乡村振兴的举措和成功经验。教育扶贫能有效改善农村经济发展,提高农村人力资源水平,减轻城乡之间的教育不平等现象,促进区域经济发展。习近平总书记认为,科技教育和经济发展是互为因果的关系,要用长远的战略眼光来看待科技教育,把科技教育的热能转化为经济发展的动能^[21],可见发展教育与发展乡村经济之间有紧密的联系。打赢脱贫攻坚战之后,中国的农村地区需要持续巩固拓展脱贫攻坚成果,而其中最重要的工作是进一步加大乡村地区的教育投入,完善教育体系,提升教育质量,彻底斩断贫困恶性循环的链条。因此,在脱贫攻坚同乡村振兴衔接期,要坚持教育优先发展的策略,探索通过发展教育推动乡村振兴的路径和方法。

(二) 教育帮扶是乡村振兴的重要手段

教育扶贫能够有效激发贫困地区人口的内生动力,增强贫困人口的谋生与发展能力,从根本上阻断贫困的代际传递,兼具“扶教育之贫”和“用教育扶贫”双重含义。一方面,教育帮扶能补齐教育的短板,推动教育的均衡发展,促进社会公平^[22];另一方面,用教育作为帮扶的工具,通过教育让脱贫人群具备发展的意识和能力,建立脱贫的长效机制^[4]。教育帮扶是“造血式”帮扶,是针对脱贫地区脱贫人口进行教育投入和教育资助服务,采用提高脱贫人口的科学文化素质来促进贫困地区经济和文化发展的帮扶方式。教育帮扶兼具扶志与扶智的双重功能:扶智重点在于提升脱贫人口的知识 and 能力;扶志则主要提升脱贫人口的内生动力、激发脱贫人口的发展积极性。经验表明,扶志与扶智对于催生内生动力、增强谋生能力、稳固脱贫成效、助力乡村振兴具有巨大的推动作用。精神文化方面的脱贫是实施乡村振兴战略中的重要任务,要通过建设乡村文化和发展教育,激发精神脱贫长效内生动力^[23];运用教育贫困治理的成功经验,加强教育帮扶工作,推动教育的均衡化发展;重视基础教育、职业教育、思想文化教育的协调;将扶贫与扶智扶志相结合,通过补短板、促发展激发内生动力、提升发展能力,实现贫困地区长期、稳定的脱贫,助力乡村全面振兴。

(三) 教育帮扶是乡村振兴模式创新的重要动力

在巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接阶段,教育帮扶呈现出新的特点:一是教育帮扶的内容由知识文化教育向职业教育、技术培训扩展。通过扶持、引导和培训,提高脱贫人口素质,增强就业和创业能力。二是教育帮扶的范围由基础教育向学前教育、继续教育延伸。中国已经建立起以基础教育为中心,学前教育、成人教育、特殊教育等多种教育形式相结合的教育体系,有效提升了农村地区教育水平。三是教育帮扶主体从单一政府向多元主体转变,教育帮扶模式实现了从政府包揽向多元主体合作转变。教育帮扶是巩固脱贫攻坚成果、促进农村地区可持续发展的重要手段,也是推进乡村振兴模式创新的动力来源。通过教育帮扶能够优化教育布局,平衡教育资源分布,改善农村地区基础教育条件,提高农村教育水平,实现智志双扶,这既能有效回应乡村振兴中“产业兴旺”“乡风文明”“治理有效”等要求,又能满足乡村振兴模式创新的需要。随着农村整体教育文化水平的提高及农民主体意识的建立和发展能力的提升,广大农民会在乡村振兴实践中不断创新,探索出一系列符合中国国情、具有中国特色的乡村发展之路。

(四) 教育帮扶是促进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手

脱贫攻坚是国家治理体系和治理能力现代化在贫困治理领域的成功实践。脱贫攻坚为贫困地区带来了先进发展理念、现代科技手段、科学管理模式,显著提升了贫困地区的社会治理水

平^{[19]31}。在教育贫困治理中,政府、市场和社会发挥各自不可替代的作用;政府作为国家权力的行政机构在制定政策、创新模式、统筹资源等方面发挥优势;市场主体遵循市场原则,在组织管理及运营、优化资源配置、带动经济活力等方面凸显作用;社会主体则利用其专业性与社会资源,在优化组织架构、发展理念、帮扶方式等方面增强功能。乡村振兴的战略内容是涉及产业、人才、文化、生态与组织的多维发展战略的集合体,也是涉及多个政府部门、企业、社会力量和社区居民参与的多主体协同式乡村振兴体系,需要各方共同努力^[24],才能充分发挥多元主体在乡村振兴中的重要作用。在这个过程中,政府要进一步发挥引领作用,建立健全机制,平衡资源分配,保障乡村地区教育发展;市场主体应通过产业带动、校企合作等方式,促进教育成果向经济效益转化;社会主体利用其专业属性及群众号召力,帮助乡村地区链接更广泛的社会资源,激活乡村群众的主体意识,提升群众的社会参与能力。实现乡村治理体系和治理能力现代化,既是全面推进乡村振兴的根本目标,也是全面推进乡村振兴的重要内容^[24]。在推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过程中,要进一步强化多元主体间的合作机制^[25],完善政府、市场与社会联动模式,充分发挥政府的主导作用,调动各方面的积极性,激发市场和社会的活力,助推乡村振兴战略的实现。

参考文献:

- [1]李春玲.教育不平等的年代变化趋势(1940—2010)——对城乡教育机会不平等的再考察[J].社会学研究,2014,29(2):65-89,243.
- [2]杨海平.基于精准视阈的教育扶贫策略探究[J].经济研究导刊,2016(29):39-40.
- [3]杜玉波.巩固教育脱贫攻坚成果要与乡村振兴有效衔接[N].中国教育报,2021-03-02(2).
- [4]刘军豪,许锋华.教育扶贫:从“扶教育之贫”到“依靠教育扶贫”[J].中国人民大学教育学报,2016(2):44-53.
- [5]黄承伟.新中国扶贫70年:战略演变、伟大成就与基本经验[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(6):1-8.
- [6]王名,蔡志鸿,王春婷.社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J].中国行政管理,2014(12):16-19.
- [7]李健,张米安,顾拾金.社会企业助力扶贫攻坚:机制设计与模式创新[J].中国行政管理,2017(7):67-72.
- [8]李亚,李习彬.多元利益共赢方法论:和谐社会中利益协调的解决之道[J].中国行政管理,2009(8):115-120.
- [9]张康之.论后工业化进程中的社会治理变革路径[J].南京社会科学,2009(1):66-73.
- [10]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:5-6.
- [11]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79.
- [12]吴霓,王学男.党的十八大以来教育扶贫政策的发展特征[J].教育研究,2017,38(9):4-11.
- [13]中共中央文献研究室.习近平关于全面深化改革论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2014:52.
- [14]周进萍.社会服务供给侧结构性改革——四种优化供给模式探讨[J].云南行政学院学报,2017,19(1):119-124.
- [15]吕方,梅琳.“精准扶贫”不是什么?——农村转型视阈下的中国农村贫困治理[J].新视野,2017(2):35-40.
- [16]刘敏.贫困治理范式的转变——兼论其政策意义[J].甘肃社会科学,2009(5):213-215.
- [17]廖富洲.农村反贫困中政府主导行为的优势与问题[J].中国党政干部论坛,2004(9):25-27.
- [18]曾天山.以新理念新机制精准提升教育扶贫成效——以教育部滇西扶贫实践为例[J].教育研究,2016,37(12):35-42.
- [19]中华人民共和国国务院新闻办公室.人类减贫的中国实践[M].北京:人民出版社,2021.
- [20]汪三贵,冯紫曦.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:逻辑关系、内涵与重点内容[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):8-14.

[21] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992:99,216.

[22] 汪德华,邹杰,毛中根.“扶教育之贫”的增智和增收效应——对 20 世纪 90 年代“国家贫困地区义务教育工程”的评估[J].经济研究,2019,54(9):115-171.

[23] 庄天慧,孙锦杨,杨浩.精准脱贫与乡村振兴的内在逻辑及有机衔接路径研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(12):113-117.

[24] 黄承伟.推进乡村振兴的理论前沿问题[J].行政管理改革,2021(8):22-31.

[25] 涂圣伟.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:目标导向、重点领域与关键举措[J].中国农村经济,2020(8):2-12.

(责任编辑:李凌)

The Operational Mechanism and Practical Effects of Educational Poverty Governance and Their Enlightenment to Rural Revitalization

XIANG Xueqi

Abstract: Educational poverty governance is the fundamental means to check the inter-generational transmission of poverty and stably get rid of poverty, and it is the core countermeasure to win the battle against poverty. During the process of eliminating poverty, China has gradually constructed a pattern of educational poverty governance led by our government, coordinating with the market and the society to explore an educational poverty governance mechanism with multi-subject participation, multi-level interaction and multi-mechanism coordination. The pattern has expanded the detailed objectives and enriched the methods of educational poverty alleviation, improved the effect of educational poverty alleviation, and met the educational needs of poverty-stricken areas and poor people from different levels, angles, channels and paths. It has promoted the improvement of the educational level of poor areas and poor people, and achieved the goal of helping poor areas and poverty population get access to educational resources, solve poverty issues, stimulate endogenous motivation, and enhance their development ability. China has entered a transitional period of consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and effectively connecting with rural revitalization. On the one hand, it is essential to consolidate the achievements of poverty alleviation in the way of education and further consolidate the foundation for poverty alleviation; on the other hand, we should constantly carry out educational assistance, narrow the gap of poverty-stricken people in terms of consciousness, knowledge, ability and technology, and increase the development ability of poverty-stricken areas and poor people. The relevant experience of education governance can offer numerous beneficial experiences and inspirations for the implementation of rural revitalization strategy. Education could be a vital item and means of rural revitalization, a key driving force for the innovation of rural revitalization mode, and an important starting point to improve the modernization of governance system and governance capacity.

Keywords: Education Poverty Governance; Operation Mechanism; Practice Effect; Rural Revitalization