

阻断代际贫困视域下教育脱贫的路径分析

单成蔚

(盐城师范学院 教育科学学院, 盐城, 224002)

版权说明: 本文是根据知识共享署名 - 非商业性使用 4.0 国际许可协议进行发布的开放获取文章。允许以任何方式分享与复制, 只需要注明原作者和文章来源, 并禁止将其用于商业目的。

摘要: 教育脱贫在阻断代际贫困方面能够起到非常重要与持久的效果, 契合精准脱贫的工作目标和具体要求。教育脱贫工作深入推进, 建立了相对完善的教育脱贫与资助体系, 实施了教育脱贫的重大项目工程, 切实承担并履行了定在扶贫脱贫职责。受教育脱贫的政策与制度建设不完善, 多元合作主体缺失, 机制建设不健全, 工作靶向性不足等因素的影响, 教育脱贫面临多重挑战。要解决贫困代际传递问题, 教育需要发挥独特优势, 精准发力, 基于教育脱贫实践, 构建系统完善的政策制度体系; 构筑以政府为核心, 多元协同参与的教育脱贫格局; 聚焦教育脱贫成效, 形成教育脱贫的合理性持续机制; 针对教育脱贫短板, 瞄准教育脱贫深入实施的目标。

关键词: 教育脱贫; 阻断代际贫困; 教育政策; 路径分析

DOI: <https://doi.org/10.62177/aper.v1i2.282>

引言

脱贫的关键是贫困人口能力的提升, 首先是生计能力的提升, 关键是适应社会需求和市场经济等综合素质与能力的全面提升。教育脱贫就是营造扶志扶智的环境, 发挥教育在扶贫开发中的关键性作用, 解决人的素质先脱贫, 通过激发贫困主体的内生动力, 转变贫困人群的“等靠要”观念, 产生精神力量, 形成可持续发展性, 阻断代际贫困。十八大以来, 习近平多次明确教育脱贫在阻断贫困代际传递中的作用, 他指出“把下一代的教育办好, 特别是把贫困山区孩子的教育办好, 把贫困地区的孩子培养出来, 才是根本的扶贫之策。”^[1]“扶贫必扶智, 让贫困地区的孩子们接受良好教育, 是扶贫开发的重要任务, 也是阻断贫困代际传递的重要途径。”^[2]通过教育扶贫, 发挥教育为社会发展服务的长久有效作用, 培养更多能脱贫致富的知识型劳动者, 实现贫困地区真正脱贫不返贫。^[3]教育精准脱贫是阻断贫困代际传递的治本之策与基本方式。“要推进教育精准脱贫, 重点帮助贫困人口子女接受教育, 阻断贫困代际传递, 让每一个孩子都对自己有信心、对未来有希望。”^[4]健全家庭经济困难学生资助体系, 做好学生资助工作,

作者简介: 单成蔚(1986—), 男, 江苏扬州人, 盐城师范学院 副教授, 研究方向, 教育政策与法律、农村教育 (chwshan@163.com)

在政策制定、资金安排、管理力量配置上保障、突出学生资助，加强学生资助规范管理，全面推进精准资助对象、精准资助标准与精准资金发放，建立健全家庭经济困难学生精准化追踪认定机制，增强家庭经济困难学生及其家庭的获得感。

一、教育脱贫已取得的成就

教育脱贫是消解贫困的有效手段。^[5]教育对脱贫群体的各个发展阶段都有直接或间接的重要作用，通过教育投入、教育资助和教育帮扶，扭转、重塑当地文化，学习、掌握脱贫知识技能，改善贫困地区的经济文化与贫困人口的整体面貌，提高贫困人口基本文化素质，开发人力资源等多种方式，提高贫困家庭提升技术能力应对贫困，以内生能力达致脱贫致富产生持久的脱贫效果。党的十八大以来，为深入贯彻落实党中央、国务院针对教育脱贫攻坚的决策部署，针对性的聚焦贫困地区和贫困人口，补齐教育短板，解决瓶颈制约，在党和国家的领导支持下，教育部会同教育系统、地方政府以及相关部门在推进教育脱贫攻坚工作方面取得了一系列成就。

（一）建立了相对完善的教育脱贫与资助体系

以教育脱贫为根本目标，国家、教育部等部门先后制定出台了一系列与教育脱贫相关的直接或间接性政策文件。从政策文件的重要性看，教育领域单独或者联合其他部门发布的重要政策文件有2013年国务院办公厅转发《教育部等部门关于实施教育扶贫工程的意见》的通知，2014年《国家贫困地区儿童发展规划（2014-2020年）》，2016年《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，2017年《职业教育东西协作行动计划滇西实施方案（2017-2020年）》，2018年《推普脱贫攻坚行动计划（2018-2020）》和《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》。这些重要政策文件相继发布出台，明确教育脱贫攻坚战的时间表、路线图，建立、形成了相对完整的教育脱贫体系。系统制定了完善的学前、义务、高中、高等、继续等纵向教育阶段的政策；同时，明确了职业、特殊、民族教育等各横向领域的教育脱贫政策文件。根据国家政策，各相关地区的教育部门依据本区实际情况，出台了教育脱贫规划和行动计划，形成了央地衔接的脱贫攻坚战略部署和实践举措相协调的有层次有组织架构的教育脱贫制度框架。学生资助政策实现“三个全覆盖”。建立了学前到高等教育所有学段全覆盖，公民办学校两种类型全覆盖，家庭经济困难所有学生全覆盖的完整资助体系。实现了家庭经济困难学生在入学前、入学时和入学后的“两不愁”和“三保障”。对家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童予以学前教育资助；实施“两免一补”的义务教育政策，免除中等职业教育阶段所有农村学生、城市涉农专业学生和经济困难学生的学费；免除普通高中建档立卡等经济困难学生学杂费，高中阶段教育设立国家助学金；高等教育实施国家奖助学金，助学贷款学费补偿贷款代偿、勤工助学等资助方式。

（二）教育脱贫的重大项目工程实施成效显著

党的十八大以来，在党和国家的领导与支持下，教育部等相关部门继续组织实施了涉及整个教育领域的系列重大工程，极大改善了贫困地区农村教育条件和基础设施。第一，2013年，国家启动义务教育发展基本均衡县（市、区）督导评估认定工作。2013年，293个县（市、区）通过认定；2014年，有464个县（市、区）通过国家督导评估认定；2015年，545个县（市、区）通过督导评估认定；2016年，522个县（市、区）通过督导评估认定；2017年，560个县（市、区）通过督导评估认定。^[6]我国到目前2379县（市、区）通过认定，^[7]通过认定的县（市、区）所占比例为81%。第二，学前教育行动计划实施三期，全国学前三年毛入园率达79.6%。截至2018年10月底，义务教育大班额、超大班额数量比2017年分别减少了18.9%和48.7%。^[8]第三，全国832个贫困县基本完成贫困地区农村义务教育薄弱学校基本办学条件的建设任务，其中10.3万所义务教育学校办学条件达到“底线要求”，占行政区域内义务教育学

校总数的94.7%，基本实现《教育脱贫攻坚“十三五”规划》的既定工作目标。第四，覆盖所有国家级贫困县的农村义务教育学生营养改善计划使得3700万名农村学生受益，营养健康显著改善，身体素质明显提升，试点地区各年龄段学生的平均身高与体重均有增长。第五，实施乡村教师支持计划，通过“国培计划”累计培训中西部地区乡村教师和校园长540万余人次；2017年，中央财政安排20亿元用于中小学幼儿园教师国家级培训计划，并向连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县倾斜；^[9]实施农村教师特岗计划，中西部22个省（区）1000多个县3.3万多所农村学校（村小、教学点）总计有近28万名农村特岗教师。通过北京师范大学等六所部属师范大学的引领，带动28个省份通过在学免费、学费补偿和国家贷款代偿等方式实施地方师范生免费教育，每年吸引4.1万名高校毕业生到农村中小学任教。2017年中央财政安排乡村教师奖补资金38.5亿元，实现了集中连片特困地区乡村教师生活补助全覆盖。21个省（区、市）及新疆生产建设兵团的708个连片特困地区县乡村教师生活补助已基本实现全覆盖，8万多所乡村学校的130万名乡村教师从中受益。^[10]启动实施银龄讲学计划。2018-2020年，计划招募10000名优秀退休校长、教研员、特级教师、骨干教师等65岁以下师德高尚、经验丰富的教师到农村义务教育阶段学校讲学，发挥引领示范作用，促进义务教育均衡发展。^[11]第六，定向招生，2012年起，“211工程”高校和部属高校向贫困县累计招生37万人，2018年专项计划共录取农村和贫困地区学生10.38万人。订单定向免费培养学生，2018年为中西部乡镇卫生院订单定向免费五年制本科医学生培养计划6483人。培养贫困地区少数民族优秀人才，2018年下达少数民族高层次骨干人才培养计划等各类内地民族班招生计划8万余名。实施职业教育东西协作行动，结合学历教育和技能培训，帮助建档立卡贫困人口实现就业脱贫，2017年跨省招生30余万人。

（三）教育切实承担并履行定点扶贫脱贫职责

依据党和政府的相关决策部署，教育部层面每年组织召开滇西脱贫攻坚部际联系会，协调解决滇西片区脱贫攻坚重大问题。自2012年起至今，教育部共选派六批346名挂职干部到滇西一线，推进脱贫工作。教育部联合国务院扶贫办印发《贯彻落实职业教育东西协作行动计划（2016-2020年）实施方案》，搭建上海、天津、江苏、浙江和东部10个职教集团对口帮扶滇西10州市职业教育发展的平台，帮扶每年不少于6000名滇西地区建档立卡贫困家庭“两后生”到东部地区省（市）接受优质职业教育实施职业教育，享受免学费、国家助学金及当地学生同等奖（补）政策，同时，云南、上海、教育发展基金会、滇西10州市均有一定的经济与政策支持。^[12]批准建立滇西应用技术大学，^[13]协调教育部直属高校对口帮扶，与地方院校合作开展特色学院本科生培养，探索一条贫困地区新型应用技术大学发展模式。^[14]面向滇西脱贫攻坚需求举办党政领导干部培训班，累计举办20期，培训2000余人次。选派500余名滇西一线中学英语教师分赴国外学习，覆盖滇西各县。^[15]

教育部组织动员44所部属高校承担44个国家级贫困县的定点扶贫任务，发挥高校优势，找准贫困地区需求与学校优势的结合点，帮助贫困地区提升人力资源开发水平，助推特色产业发展升级，加强决策咨询服务，提高教育、卫生等公共服务水平，加强乡风文明建设，破解阻碍贫困地区发展的瓶颈。2017年，教育部直属高校累计选派400余名挂职干部、专业技术人才和第一书记，开展各级各类培训300余次，主持各级规划咨询项目356项，实施科技攻关与成果转化98项，捐赠各类医疗设备资金2700多万元，引导各类资金与产业投资逾91亿元。^[16]

二、阻断代际贫困中教育脱贫面临的挑战

十九大报告明确脱贫攻坚的目标和任务，“重点攻克深度贫困地区脱贫任务，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，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。”党

的十八大以来,党和国家高度重视教育脱贫工作,制定出台系列相关政策并做出整体部署,各部门各级行政单位履行教育脱贫具体任务,联合多个部门开展教育脱贫工作,获得了大量的资源投入,其成效明显,积累形成了诸多有效、丰富的实践经验。^[17]然而,受客观现实条件和脱贫工作推进的制约,深度贫困地区的脱贫攻坚面临新一轮的任务,教育脱贫面临新的挑战。

(一) 教育脱贫政策与制度建设待完善

完备的教育精准脱贫评价和监管是教育精准脱贫的前提保障。现实中,教育精准脱贫面临系统制度设计缺乏,法律保障不足和政策执行偏差等困境,导致教育脱贫实践部分呈现出低效与混乱的状况。从法律基础看,法律在行动中具有举足轻重的地位,我国的扶贫工作有国家制度层面的保障,也有相关的教育脱贫相关政策,然而这些政策更多的是针对急、要、迫等“点”的教育扶贫、脱贫问题制定的,在制度体系的建设方面尚不健全,未有针对不同教育脱贫对象的分类考量,尤其是对深度贫困地区的薄弱学校、特困家庭子女、留守儿童等群体的制度安排,同时缺乏相关配套制度和法律建设。尽管从国家、教育部、发改委、人社部等发布了重要的政策鼓励与支持社会参与教育脱贫工作,然而由于缺乏各实践主体的合法法律地位,在脱贫工作的推进中常陷于无法可依的尴尬局面。

从制度设计看,各部门的通力协作是打好教育脱贫攻坚战系统工程的重要保障,实践中,部分地方政府的行政思维和任务思维占据主导地位,忽略整体、有效协作的制度设计,造成部门、层级的碎片化、模块化、离散化。缺乏系统性与协同性的制度设计,引发协同的力道,对信息的共建共享公开畅通造成阻塞,同时引发不同主体在具体制度安排上的重叠与矛盾。从政策执行看,中央和地方在教育精准脱贫的制度设计方面已然连线,推进政策层层落地,而目前部分地方浮现的为谋求一己之利的情况仍有出现,个别地方更是出现了截留、外溢教育脱贫资金等情况。由于缺乏对教育脱贫制度在过程性事实上的有效监管,教育脱贫资金在拨付与使用程序上并不公开透明,致使教育脱贫成为部分机构或个人谋私的隐性渠道,造成大量教育扶贫资源的浪费,有效监管机制缺位,教育脱贫的法律制度建设有待完善,政策与制度建设亟待完善。

(二) 教育脱贫的合作性多元主体缺失

随着认知的发展,人民对贫困多元、动态的存在形式和发展了解得愈加深入,社会对教育精准脱贫工作仅仅依靠政府单方解决的一般认识破冰,需要不同的利益相关群体参与治理与解决几成共识。从教育治理角度看,治理强调多元主体参与的合作管理、共同管理、共同治理。^[19]教育治理需要政府、学校、社区、社会组织多主体进行理性对话和协商共治。而当前深度贫困地区学校和社区更大程度上承担的是被帮扶者的角色,因而社会和社会组织等可以更多的扮演帮扶的角色。社会力量凭借灵活性,深入教育扶贫开发的细微环节,在科学决策、民主决策、扶贫瞄准以及受益人参与度等方面发挥比较优势。^[20]可以与政府教育脱贫形成互嵌,相互协作,互为支撑,促进教育资源整合,信息共享,建立教育精准脱贫的治理体系。

近年来,各种社会组织在农村扶贫领域已经走出了空心社会、隐形社会,逐渐显现出市民社会组织的功能特征。^[21]同时,农村教育扶贫的体制外力量和良好的社会氛围日渐形成。然而,受制于政府行政职能的路径依赖和社会力量参与教育脱贫体制机制的不健全,目前以政府自上而下的行政力量推动的教育脱贫治理结构仍是主导,社会广泛参与的教育脱贫治理格局尚未形成,制约着多元主体扶贫效能的发挥。政府主导型的扶贫制度已成为中央政府、地方政府和贫困户进行博弈以获得扶贫资源的制度要件,进而成为引致我国农村扶贫陷入以“边际效益递减”和低效率状态为表征的制度性陷阱的主要因素。^[22]需要创新多元主体参与教育脱贫攻坚的新体制机制,构建政府主导下的多元主体合作互补、协同推进的

教育脱贫工作的新格局。

（三）教育脱贫的机制与方式尚不健全

在教育脱贫机制的建设发展过程中，教育资助、农村基础教育建设、中等职业教育发展较为突出，逐渐形成了教育脱贫的“三驾马车”^[18]，但其机制尚不健全。我国尚未建立高效有序的教育精准脱贫工作机制，教育脱贫工作在面上的推进迅速，但在落实层面缓慢、困难，制约了工作成效。由于区域经济社会发展不均衡，产业布局差异大，学校的类型、层次结构存在差异，归属部门管理也有不同，对落实教育精准脱贫造成一定影响。保证教育在精准脱贫工作中的思想与步调的一致，尚存在很大难度，亟需建立健全教育精准扶贫、脱贫管理的有效协调机制。自国务院印发《建立精准扶贫工作机制实施方案》、《扶贫开发建档立卡工作方案》相继出台，精准扶贫的顶层设计与工作机制都已初具雏形，为各地区的精准扶贫工作实践提供了有效指导，各级各类教育，尤其是职业教育精准扶贫工作也初步形成了学费奖助、技能培训、能力提升等模式。

然而职业教育扶贫与产业、科技、项目等其他扶贫并没有很好地结合与融合，使得职业教育精准脱贫举措实施起来制约因素众多；同时，很多工作者对贫困地区的产业、经济发展状况了解得不透彻，制定的培训内容与形式不契合贫困者的需求，职业教育精准扶贫的成效大打折扣。职业院校的专业设置、教育内容、教学实践诸多方面受应试教育影响，专业性不足，办学基础尚且薄弱。虽然近年来职业教育有很大改观，然而，在欠发达地区，各类职业院教育资源匮乏、教育理念落后，师资、教学内容难以适应贫困劳动力的实际需要；与社会需求脱节，吸引力不足，对农村劳动力人力资本和文化素质提升作用有限，职业教育与人力资源市场未建立良好的供需信息反馈机制，与就业服务机构、企业的沟通不足，影响职业教育扶贫效果。因而教育脱贫工作在教育资助和职业教育机制设计方面还有待完善。

（四）教育脱贫工作推进的靶向性不足

教育精准扶贫是我国扶贫工作的新机制和新目标，对系统的扶贫、脱贫实践有着重要的指导和价值意义。教育精准脱贫包括精准识别教育脱贫对象和精准实行帮扶措施两方面，当前，在教育精准脱贫工作的深入推进中，识别对象和帮扶环节均存在靶向性、精准度不够的问题，影响教育精准工作的推进与质量，是教育脱贫攻坚发展的阻滞性力量。第一，教育脱贫对象识别中，留守儿童关注不够。当前教育精准扶贫的主要对象以建档立卡贫困家庭学龄人口为主，而官方识别标准在实践中普遍被“以社区为基础的瞄准法”所取代，致使不同经济发展水平的村庄部分农户被误断为贫困户，而部分真正贫困农户及子女无法享受到相关帮扶政策。而部分留守儿童群体由于缺乏有效监管，难以全部纳入扶贫体系，成为教育精准扶贫中的重要盲区。^[23]第二，部分地方在学生资助方面存在精准失头、规范失序的问题，需要针对性的进行保障、有效解决贫困学生的资助问题。第三，教育精准脱贫针对性不强。精准扶贫的理念不仅仅体现为精准识别环节的精准，更在于治理环节的帮扶精准。^[24]教育精准帮扶手段和方式与帮扶对象致贫原因和脱贫需要的供需对接是教育精准扶贫的精髓。^[25]然而，当前帮扶手段与帮扶对象相分离，帮扶工作应针对帮扶对象的致贫原因和脱贫需求，保障贫困地区办学经费，帮助贫困人口子女接受教育，健全完善贫困学生的资助体系。

三、教育脱贫阻断代际贫困的路径分析

2018年通过的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》指出，“强化脱贫光荣导向，更加注重培养贫困群众依靠自力更生实现脱贫致富的意识，更加注重提高贫困地区和贫困人口自我发展能力”。教育是阻断贫困代际传递的治本地位、重要功能和根本作用。抓好脱贫攻坚，聚焦脱贫攻坚的薄弱环节，自觉校正教育扶贫观念、切实转变教育扶贫方式、总结完善教育扶贫思路，采取超常举措，

扎扎实实做好脱贫攻坚的各项工作，担负起教育脱贫攻坚的历史重任。教育扶贫是新时期国家扶贫开发工作的理论和实践创新，把教育扶贫作为脱贫攻坚的优先任务，以提高贫困人口的文化素质和劳动技能为重点，推进教育强民、技能富民、就业安民。^[26]教育脱贫需要适应教育脱贫新形势，确保扶贫政策措施落地生根，从构建完善的相关政策制度体系、形成系统的教育脱贫治理机制、多元协同参与的教育脱贫格局、补足短板等方面寻求治理突破，攻坚克难，保障教育精脱贫顺利推进，坚定信心不动摇，咬定目标不放松，整治问题不手软，落实责任不松劲，如期实现脱贫目标，阻断贫困代际传递。

（一）基于教育脱贫实践，构建系统完善的政策制度体系

制度建设教育脱贫是阻断贫困代际传递目标达成的关键。从美国和澳大利亚等发达国家的经验看，它们对贫困地区的教育支持通过立法保障，对贫困地区的教育支持进行了专门规定。^[27]加快推进教育脱贫法制建设，做好教育脱贫攻坚的顶层设计与制度框架，从法律层面给教育脱贫提供制度支持与保障。第一，深化教育脱贫制度改革，制定专门教育脱贫规章、评估办法，建立完善教育脱贫制度体系。法律是国家强制性、普遍性和可诉性的体现，是依法行政的重要保证。明确国家和地方相关法律对教育脱贫相关政策的规定，法制化、规范化的加大制度供给，加强项目编制、资金使用、监督管理、成效评估，为深度贫困地区教育脱贫提供强有力的法律规章保障。第二，构建权责一体和以主体责任为核心的多元主体参与的教育脱贫法律制度及相关体系，明确多元主体参与的行动边界与职责，为规范各主体有效参与教育脱贫实践提供法律规定和权利保证。地方应依据国家的法律、制度设计和要求因地制宜的推进地方立法，研制区域政策，深入推进教育脱贫。第三，系统、协同的增加制度的设计。要做好教育脱贫顶层设计，完善央地政府及地方政府之间教育脱贫的协同机制，尤其是县级以下层面。加强各主体间的交流对话与协作，加强教育脱贫与其他脱贫战略，以及教育公共服务均等化制度的衔接与融合，避免政策的冲突导致教育脱贫资源的分散和重复。第四，强化并丰富教育脱贫的常态化监督机制。针对一些地方在教育脱贫中的权力异化，应针对性制定教育脱贫权责清单，形成有效权力运行的制约与监督，建立动态观察监管和追责机制。探索社会力量参与教育脱贫监督，政府可尝试性通过购买服务的方式引入社会力量作为第三方对识别教育脱贫对象、鉴定帮扶成效、核查扶贫资金使用等进行监督与评价，切实保证教育脱贫的质量和实施效果。

（二）构筑以政府为核心，多元协同参与的教育脱贫格局

以政府作为单一主体的教育脱贫模式秉承了传统的行政思维，对教育脱贫的效率效果有着一定的约束与制约作用。构建包括政府在内的多元主体协同的教育脱贫格局，能够有效激发、激活多元社会集体力量共同参与进来，有效、多维的推进教育脱贫工作。政府应在多方共治的立体架构中发挥着主导作用，并有效地承担起“元治理”的角色。“元治理”是对政府或治理方式的治理，是对社会和经济生活的重构、调解和转化而超越治理形式的高水平治理。^[28]政府作为教育脱贫治理的首位责任方，应担负起教育脱贫治理体系的远景规划、统筹整合、协调治理、评价问责等宏观层面的事宜。

第一，转变政府职能。政府需改变大包大揽的教育脱贫管理方式，建立服务型、法治型政府，创造多元主体进入的条件，推动多元主体共治，保障多元主体的可持续参与。第二，强化政府对教育脱贫的宏观把控力。政府基于理论与实践提出解决关键问题的整体思路和框架，整合资源、凝聚力量，整体谋划、统筹安排，提升政府对教育脱贫的规划和统筹能力，协调好多元主体、不同要素和差异环节间彼此的关系，处理好相互之间的作用与影响，化解利益冲突，防范各子系统目标与行动的碎片化。第三，构建吸引社会力量等多元主体积极参与的体制机制。充分鼓励、吸引、支持、引导企事业单位、社会团体、NGO、国际组织参与教育脱贫工作，充分发挥集体、个人的能动性、积极性、创造性，拓展汇聚多元社

会资本；依托互联网，建立价值一致、达成共识的教育脱贫信息交流平台，搭建制度化的多主体沟通渠道，形成多主体协作的长效教育脱贫机制。

（三）聚焦教育脱贫成效，形成教育脱贫的合理持续机制

中共中央指出到2020年如期完成脱贫攻坚任务，实现打赢脱贫攻坚战，教育脱贫要依据脱贫的目标和成效，要继续推动贫困地区基础教育均衡发展，大力发展。结合时间紧迫性与资源有限性的现状，教育脱贫要基于成效与可持续性，突出重点，确定资助标准。从教育脱贫的内在逻辑和现实需要看，教育脱贫治理机制的关键环节在“扶真贫”、“真扶贫”，通过精准识别教育脱贫问题推进教育精准脱贫，进行效果评价监督等举措实现教育脱贫机制的可持续展开。第一，完善职业教育发展机制。职业教育体系难以匹配经济社会的发展，部分地区初步形成了兼顾层次和类型的职业教育体系，但受主客观条件的影响，教育质量不高，与社会发展不同步，要健全完善贫困地区职业教育与培训体系。一方面，地方政府根据当地情况协调好政府、教育主管部门和职业院校的关系，达成共识、联合推进，针对不同年龄、文化层次、教育需求差别化地提供职业教育，打通中、高职，形成衔接有序的职业教育体系。发挥政策制定和资源调配的职能，鼓励民间办学，大力发展职业技术培训，促进社会教育力量进入职业教育领域，推进成人教育发展，提升技术技能，增强劳动竞争力。同时，保证职业教育与市场需求的匹配度。在提升职业学校教育水平的基础上强化职业学校与行业组织、企业的交流合作，分析市场需求、针对性的设置教育内容和学科专业，推进职业院校的订单式培养和顶岗实习，促进职业学校在教育脱贫中的作用。另一方面，加大职业院校资金投入，提升教育资源配置效率。为保证职业教育脱贫顺利实施、稳步推进，政府部门协调资源，加大对职业教育的投入力度；通过共同出资、成立专项扶贫基金、税费减免等方面积极拓宽职业教育脱贫的资金渠道；在资金使用效率方面确保经费使用的合理性与效率，建立完善的激励机制进行有效奖惩，促进资金的利用效率。

第二，建立教育脱贫工作的效果评价监督机制。教育脱贫工作进一步推进使得与教育脱贫目标相适应的教育脱贫工作的效果评价监督需要跟上节奏。从教育脱贫的扶志与扶智的目标导向看，应基于教育脱贫问题和教育脱贫效果，实施过程性和结果双导向的教育脱贫评价监督。以贫困家庭及其子女为考核对象，考察他们的观念意识和文化素养的变化情况，受教育、技能掌握、劳动就业等情况。同时，以教育行政部门和第三方机构展开评价监测工作，以保证结果的公正客观，促进教育脱贫工作的合理、有效、可持续。

（四）针对教育脱贫短板，瞄准教育脱贫深入实施的目标

更精细的扶贫方式本质上反映的是中国扶贫、脱贫政策面对当前新的农村贫困状况的动态调整，从主要依赖经济增长的“涓滴效应”到更加注重“靶向性”对目标人群直接加以扶贫干预。^[29]第一，针对教育脱贫短板，瞄准脱贫对象。针对当前以农户收入作为识别贫困的标准，应当综合考虑包括收入在内的关系农户切身利益的住房、教育、健康等方面的科学合理的多维测度指标，同时将留守儿童逐一纳入教育脱贫的范围。通过系统的入户调查、群众评议、公示公告，加强对贫困家庭子女、留守儿童两类学生群体的关注。开展区域摸底排查，准确掌握贫困家庭儿童和留守儿童各方面信息，动态监测，确保信息准确透明，确保将建档立卡家庭子女、非建档立卡的特困供养家庭、低保家庭子女这些真正贫困、对教育更有需求的群体一个不落，对他们进行有效资助，促进这些群体在上学与防失学方面下足功夫。第二，准确掌握不同群体的致贫原因和脱贫需求。不同地区、家庭，不同学段和类型的教育现状和需求不尽相同，要深度剖析制约教育脱贫的发展瓶颈和关键所在，精准把脉多元差异群体、个体的困难需求，分类指导、精准施策、综合帮扶，切实保障教育脱贫精准到位，殊途同归，指向脱贫成效。第三，保障

贫困地区办学经费，健全家庭困难学生资助体系。十九大报告强调要“健全学生资助制度”，把学生资助工作摆在更加重要的位置，重点帮助贫困人口子女接受教育，阻断贫困代际传递。要增强使命感、突出责任感，在政策制定、资金安排、管理力量配置等方面保障学生资助。针对贫困人口贫困程度深，自我发展能力弱，需要依据不同类别学生资助他们子女上学，帮助这些家庭摆脱贫困或者避免因学致贫、因学返贫，辍学和失学，更重要的是提高他们的科技文化素质、掌握一技之长、提高自我发展能力，帮助他们实现稳定脱贫、高质量脱贫。做到资助对象、资助标准、资金发放的精准。尤其是在发放部分，要探索资金拨付和发放机制，利用现代支付方式解决助学金发放问题。同时，建立动态调整机制，通过上下联动、整体推进，完善学生资助的规章制度，做到有章可循、权责明确。第四，创新教育精准帮扶区域模式。自然禀赋、社会结构、教育条件的差异化存在，使得教育脱贫的区域模式存在差异，其中典型贫困县、乡村的教育脱贫实践的制度创新值得关注可能为整体教育脱贫提供地方经验和方向提示。教育脱贫需要顶层设计与基层实践相结合，见微知著，总结典型区域的典型成功经验、模式与案例，在更大的范围内推广实施，为全域教育脱贫提供参鉴。

基金项目

2025年江苏省盐城市社科基金项目：《“扩优提质”视角下盐城市定向师范生培养的困境与优化》编号（25 SKB335）。

利益冲突

作者声明，在发表本文方面不存在任何利益冲突。

参考文献

- [1] 习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编 [J]. 党建, 2015(12): 5-7+13.
- [2] 习近平: 让贫困地区的孩子们接受良好教育, 是扶贫开发的重要任务 [EB/OL]. http://www.cpad.gov.cn/art/2015/9/10/art_624_24133.html, 2019-03-30.
- [3] 习近平. 摆脱贫困 [M]. 福州: 福建人民出版社, 2014: 130.
- [4] 习近平: 让每个孩子都对自己有信心 [EB/OL]. http://news.ifeng.com/a/20160910/49946595_0.shtml, 2019-04-11.
- [5] 薛二勇, 周秀平. 中国教育脱贫的政策设计与制度创新 [J]. 教育研究, 2017, 38(12): 29-37.
- [6] 2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xwfbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180227/sfcl/201802/t20180227_327990.html, 2019-03-24; 新闻发布会散发材料二 2016年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xwfbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_170223/170223_sfcl/201702/t20170222_297055.html, 2019-03-24; 散发材料三 2015年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xwfbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_160223/160223_sfcl/201602/t20160223_230102.html, 2019-03-24; 督导评估必须下真功夫动真格——教育部督导办负责人就2014年全国义务教育均衡发展督导评估情况答记者问 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201504/t20150403_186909.html, 2019-03-24; 国务院教育督导委员会办公室. 2013年全国义务教育均衡发展督导评估 [N]. 中国教育报, 2014-02-22(003).
- [7] 2013-2016年, 全国累计有1824个县通过国家督导评估认定, 加上2017年的560个县, 共计2384个。据民政部信息, 因行政区划调整, 已经通过国家认定的县数减少5个, 目前实有2379个。参见: 教育部教育督导局. 2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告 [R]. 2019-03-24.

- [8] 教育部：今年底将基本消除义务教育超大班额 [EB/OL]. <http://edu.people.com.cn/n1/2018/12/13/c367001-30464763.html>, 2019-03-24.
- [9] 教育部对十三届全国人大一次会议第3078号建议的答复 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jiaoshisi/201812/t20181226_364965.html, 2019-03-25.
- [10] 各地全面落实乡村教师生活补助政策 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s3165/201710/t20171010_315993.html, 2019-03-24.
- [11] 教育部 财政部关于印发《银龄讲学计划实施方案》的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/22/content_5308364.htm, 2019-03-24.
- [12] 教育部办公厅关于印发《职业教育东西协作行动计划滇西实施方案（2017-2020年）》的通知 [EB/OL]. http://www.cpad.gov.cn/art/2017/9/25/art_46_70941.html, 2019-03-25.
- [13] 教育部关于同意建立滇西应用技术大学的函 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s181/201705/t20170519_305206.html, 2019-03-25.
- [14] 滇西应用技术大学 学校概况 学校简介 [EB/OL]. <http://www.wyuas.edu.cn/>, 2019-03-25.
- [15] 教育部推进教育脱贫攻坚有关情况 [EB/OL]. http://www.jyb.cn/rmtzcg/xwy/wzxw/201812/t20181228_127173.html, 2019-03-24.
- [16] 教育部推进教育脱贫攻坚有关情况 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20181228/sfcl/201812/t20181228_365166.html, 2019-03-25.
- [17] 左明章, 向磊, 马运朋, 杨登峰. 扶志、扶智、扶学：信息化促进教育精准扶贫“三位一体”模式建构 [J]. 电化教育研究, 2019, 40(03): 13-19+33.
- [18] 檀学文. 中国教育扶贫：进展、经验与政策再建构 [J]. 社会发展研究, 2018, 5(03): 223-241+246.
- [19] 褚宏启. 教育治理：以共治求善治 [J]. 教育研究, 2014, 35(10): 4-11.
- [20] 帅传敏, 李周, 何晓军, 张先锋. 中国农村扶贫项目管理效率的定量分析 [J]. 中国农村经济, 2008(03): 24-32.
- [21][22] 许源源, 陈书弈. 空心社会、隐形社会、市民社会与行政国家——中国农村扶贫中的国家与社会关系解读 [J]. 中南大学学报(社会科学版), 2011, 17(03): 30-35.
- [23][25] 代蕊华, 于璇. 教育精准扶贫：困境与治理路径 [J]. 教育发展研究, 2017, 37(07): 9-15+30.
- [24] 莫光辉. 精准扶贫：中国扶贫开发模式的内生变革与治理突破 [J]. 中国特色社会主义研究, 2016(02): 73-77+94.
- [26] 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.
- [27] 张彩云, 傅王倩. 发达国家贫困地区教育支持政策及对我国教育精准扶贫的启示 [J]. 比较教育研究, 2016, 38(06): 77-83.
- [28] 孙锦涛, 康翠萍. 教育体制改革与教育机制创新关系探析 [J]. 教育研究, 2010, 31(07): 69-72.
- [29] 左停, 杨雨鑫, 钟玲. 精准扶贫：技术靶向、理论解析和现实挑战 [J]. 贵州社会科学, 2015(08): 156-162.