

新中国成立以来我国教育 扶贫政策的历史演进

王瑜¹, 娄雨璠²

(1. 南宁师范大学 教育科学学院, 广西 南宁 530299; 2. 广西民族大学 教育科学学院, 广西 南宁 530006)

摘要: 新中国成立以来,我国教育扶贫政策经历了几个重要发展阶段:关注边远地区和西部地区的受教育机会公平,以基本普及义务教育为核心目标的普惠保障阶段;强调大力提升贫困人口的受教育程度,以健全经费资助体系为重点工作的补偿帮扶阶段;体现对特困地区的资源倾斜和政策优惠,以完善教育帮扶体系为主要内容的精准扶贫阶段;体现互惠性、全面性和治理化等突出特征,以构建扶贫开发大格局为基本构想的全面脱贫阶段。

关键词: 教育扶贫;党的领导;政策变迁;乡村振兴

中图分类号: G40-011.8

文献标志码: A

文章编号: 1674-5884(2021)06-0010-06

新中国成立以来,我国教育扶贫政策始终坚持以马克思主义为指导思想,将马克思主义贫困与反贫困理论作为我国教育扶贫实践的理论奠基。以马克思主义反贫困理论为基础,中国共产党的几代领导集体结合我国社会主义初级阶段的基本国情和以往的扶贫经验教训,逐渐发展成具有中国特色的教育反贫困思想体系:以毛泽东同志为核心的党中央从制度维度和发展生产力维度对建国初期我国的贫困实际进行分析,得出农民是消除贫困的中坚力量的重要论断,并提出要通过思想政治教育、文化教育和科学技术教育增强农民发展农业生产的能力,从而改善农民生活、消除农民贫困;以邓小平同志为核心的党中央基于社会主义的本质和社会主义制度的优越性,站在国家和社会发展的高度,以是否有利于人民生活水平的提高为标准进行反贫困思考,提出要发展教育的战略决策,尤其指出发展农村教育对消除贫困的重要性;以江泽民同志为核心的党中央立足于中国特色社会主义初级阶段的基本国情,以保障人的权利、促进人的全面发展为出发点,结合

中国共产党执政为民的根本宗旨提出通过教育提高贫困地区“开发式脱贫”的能力,尤其重视贫困地区和农村地区的教育发展;以胡锦涛同志为核心的党中央以科学发展观、社会主义和谐社会以及社会主义新农村建设为支撑,论述了教育扶贫以人为本的价值导向、促进公平核心理念、推动社会主义和谐社会建设的终极目标;以习近平同志为核心的党中央基于前人的教育扶贫理念,并结合新时期我国贫困的特点,秉承以人民为中心、求真务实的理念,提出要以乡村基础教育为教育扶贫的重要基点,坚持扶志和扶智相结合的扶贫模式,以教育信息化助推教育扶贫^[1]。

具体而言,在党中央的全面领导和中国特色社会主义思想指引下,我国教育扶贫政策经历了几个重要发展时期:关注边远地区和西部地区的受教育机会公平,以基本普及义务教育为核心目标的普惠保障阶段;强调大力提升贫困人口的受教育程度,以健全经费资助体系为重点工作的补偿帮扶阶段;体现对特困地区的资源倾斜和政策优惠,以完善教育帮扶体系为主要内容的精准扶

收稿日期:2021-05-01

基金项目:2017年国家社会科学基金一般项目(17BSH070)

作者简介:王瑜(1982-),男,河北定州人,副教授,博士,主要从事教育基本理论研究。

贫阶段;体现互惠性、全面性和治理化等突出特征,以构建扶贫开发大格局为基本构想的全面脱贫阶段。纵观这一发展脉络,对贫困地区和贫困人口教育基本权利的保障、教育条件的改善以及教育收益的保障,自始至终都贯穿着教育扶贫政策公平正义的价值追求^[2]。

1 以基本普及义务教育为核心目标的普惠保障阶段

新中国成立初期,国家面临着恢复生产、发展生产力、建设现代化国家的首要任务。同时,国家也面临着使人民群众共享胜利果实、满足人民群众的物质文化需要的重要任务。映射到教育领域则表现在两方面:一是培养大量人才满足现代化国家建设的客观需要;二是保障人民群众充分地享有接受教育的权利。在这样的发展状况下,虽然教育方针几经变化,但始终围绕着服务工农大众、服务生产建设的价值取向。基于此,政务院、教育部先后颁布文件,促生了工农促成中学、工农干部文化补习学校等形式多样的工农业余教育^[3]。据统计,1954年全国小学中工农成分的学生占82%,普通中学中工农成分的学生达60%以上^[4]⁵⁴。在办学政策的支持下,各级政府注重增办学校、发展教育,使得基础教育也得到了一定程度的发展。1965年小学在校生达11 620.9万人,比1949年增长3.76倍,且学龄儿童入学率已达84.7%^[5]¹²⁵⁻¹²⁶。但是上述思想以及所取得的阶段性成绩只属于广泛意义上的教育扶贫运动,还不属于教育扶贫政策的范畴。

真正意义上的教育扶贫相关政策始于1984年《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,该文件明确提出了要通过增加智力投资的方式扶持贫困地区教育的发展,并有计划地发展和普及初等教育,同时重点发展农业职业教育。随后,《中共中央关于经济体制改革的决定》的颁布开启了中国经济社会改革的高速发展时代。在此背景下,我国政府在1985年颁布了《关于教育体制改革的决定》,提出要从管理体制、教育结构、教育思想、教育内容、教育方法等方面着手,切实加强基础教育、广泛发展职业技术教育、充分发挥高等学校潜力和活力,促进各级各类教育主动地适应经济和社会发展,开创了教育事业的新局面。鉴于我国经济文化发展不平衡性的现实与基础教育

均衡发展的愿景^[6],该文件提出要将发展基础教育的责任交给地方,实行地方负责、分级管理的原则,有步骤地实行九年义务教育,以逐步缩小基础教育发展的差距。该文件还指出,除国家拨款外,地方机动财力、乡财政收入、教育附加费等资金项目也应该积极扶持教育的发展,并鼓励企业、社会团体、个人在自愿的基础上办学和助学。这些措施在当时较好地保障了政府在农村基础教育经费投入中的主渠道地位,同时也拓展了农村基础教育经费的融资渠道,缓解了农村基础教育经费投入不充分问题^[7],促进了地方教育的健康发展。

1988年,国务院批准原国家教委实施“燎原计划”,旨在增强教育为社会主义现代化建设的服务能力,重点推进农村教育改革,促进农村经济发展和社会进步。“燎原计划”是在普及农村义务教育的基础之上,通过改革和发展农村教育,积极开展扫盲工作,发展农村职业技术教育和成人教育。实践证明,“燎原计划”促进了农村教育与经济的有机结合,推动了农村经济的发展和全面进步,是推动农村教育改革和发展的重大措施^[8]。随着扶贫工作的开展,我国的减贫任务取得了很大的成就,但是发展的不平衡性仍然制约着部分地区的进一步发展。于是“八七扶贫攻坚计划”应运而生,即用七年时间力争基本解决当时农村8 000万贫困人口的温饱问题。这意味着我国以解决温饱问题为导向的扶贫开发工作进入了最后攻坚阶段。在教育部署上,一方面要抓好智力开发,基本普及初等教育,将科学技术作为扶贫开发的支柱;另一方面则要改变文化、教育的落后状态,积极扫除青壮年文盲,大力发展职业教育和技术教育,提升学龄儿童的入学率和巩固率^[9]。

2 以健全经费资助体系为重点工作的补偿帮扶阶段

随着扶贫工作的不断开展,我国的贫困问题得到很大程度上的缓解。到2000年底,除了少数社会保障对象和生活在自然环境恶劣的特困人口以及部分残疾人以外,全国农村贫困人口的温饱问题基本得到解决^[10]。“八七扶贫攻坚计划”的战略目标基本实现,扶贫的阶段性目标取得胜利。但是不少贫困地区的生产生活条件仍未得到根本性的转变,距离实现全面小康的奋斗目标仍然存在

在较大差距。对此,党中央、国务院印发了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》(简称《纲要》),提出我国要以经济建设为中心,在2001年到2010年集中力量加快贫困地区脱贫致富的进程,把我国扶贫事业推向新的台阶。该《纲要》提出要坚持开发式扶贫的方针,强调扶贫的综合开发和全面协调,并明确了扶贫开发的对象和重点。在教育方面,该《纲要》明确指出要努力提高贫困地区群众的科技文化素质,切实加强基础教育,实行农教科结合,统筹普通教育、职业教育与成人教育,并通过各类职业技术学校和短期培训增强农民的科技文化素质,以充分发挥职业教育在阻断贫困代际传递、推动区域发展、提升文化认知水平、增强人口发展能力等方面的作用^[11]。

为不断地促进农村教育工作的开展,国务院于2003年又颁布《关于进一步加强农村教育工作的决定》,并召开全国农村教育工作会议。该文件肯定了农村教育在全面建设小康社会中的基础性、先导性和全局性的重要地位,提出要将农村教育作为教育工作的重中之重;指出西部“老、少、边、穷”地区实现“两基”任务的紧迫性。该文件还强调了要大力发展职业教育和成人教育,深化农村教育改革,坚持“三农”的服务方向;落实农村义务教育管理体制的要求,完善经费保障机制;建立健全家庭经济困难学生的资助制度,争取到2007年全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到“两免一补”优惠政策,努力做到不让学生因贫失学,保障适龄儿童青少年接受义务教育的权利;促进城乡优质教育资源共享,实施农村中小学现代远程教育工程,以提高农村教育的质量^[12]。

2005年,财政部、教育部在《关于加快国家扶贫开发工作重点县“两免一补”实施步伐有关工作意见的通知》中指出,中央对国家扶贫开发工作重点县的农村义务教育阶段贫困家庭学生全部免费发放教科书,地方政府对这些学生要落实免杂费、逐步补助寄宿生生活费的措施。值得一提的是,文件明确了“两免一补”政策是针对农村义务教育阶段贫困家庭学生实行的优惠教育政策,不得用于城区、农村比较富裕家庭的学生,也不得平均分配、轮流享受。作为农村义务教育“新机制”的重要内容之一,“两免一补”真正体现了义务教育的公益性^[13],并且其产生的最终效应不仅

仅体现在教育方面,还通过一定的传导机理与“三农”问题产生关联效果,最终影响“三农”问题的方方面面^[14]。总之,该项教育援助有利于促进农村税费改革、减轻农民负担,从而加快贫困地区脱贫致富的步伐,体现了党中央、国务院对农村地区脱贫事业以及农村义务教育发展的高度重视。

3 以完善教育帮扶体系为主要内容的精准扶贫阶段

随着我国扶贫工作的不断开展,我国扶贫事业取得了巨大成就:最低生活保障制度全面建立,农村贫困人口大幅减少,贫困地区面貌明显改善。但是,我国经济社会的总体发展水平不高、区域发展不平衡等问题仍然制约着贫困地区的深层次发展。对此,国家颁布的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》明确提出要把连片特困地区作为主战场,坚持开发式扶贫的方针,把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径。此《纲要》还提出了教育方面的发展目标:到2015年贫困地区学前教育毛入学率有较大提高;巩固提高九年义务教育水平;高中阶段教育毛入学率达到80%;保持普通高中和中等职业学校招生规模大体相当;扫除青壮年文盲。到2020年,基本普及学前教育,义务教育水平进一步提高,普及高中阶段教育,加快发展远程继续教育和社区教育。该文件还将教育文化事业纳入行业扶贫的方式之一,着重对贫困边远地区的教育文化事业进行部署,提出将学前教育的普及纳入行动范围,加快寄宿制学校建设,加大对学前教育的扶持力度,逐步提高农村义务教育家庭经济困难寄宿生的生活补助标准,推动农村中小学营养的改善工作^[15]。

2013年,国务院批准了教育部等七部门联合发布的《关于实施教育扶贫工程的意见》。该文件贯彻了党的十八大精神,落实中央扶贫开发工作会议的要求和《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的战略部署,提出到2020年使集中连片特困地区基本公共服务接近全国平均水平的总体目标,并强调教育在扶贫开发中的重要作用,具体体现在促进集中连片特困地区人民群众脱贫致富、扩大中等收入群体、促进区域经济社会发展和生态文明建设等方面。另外,文件还对各级各类教育的具体发展做了详细

部署:提高基础教育的普及程度和办学质量,提高职业教育促进脱贫致富的能力,提高高等教育服务区域经济社会发展的能力,提高继续教育服务劳动者就业创业的能力。此外,文件还提出了针对经济困难学生的具体资助措施:提高学生的资助水平,稳步推进农村义务教育学生营养改善计划;健全家庭经济困难学生资助政策;完善职业教育资助政策^[16]。

为了实现全面建成小康社会的阶段性目标,达成消除贫困、改善民生、实现共同富裕的社会主义本质要求,贫困地区的发展问题仍然需要得到重视。2014年国家颁布的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》将扶贫开发工作放在更加重要的位置。该文件指出,要以改革创新为动力,着力消除体制机制障碍,增强内生动力和发展活力,从而加快贫困地区发展的步伐。该文件还提出了教育发展的阶段性目标:到2015年,贫困地区义务教育巩固率达到90%以上,学前三年教育毛入园率达到55%以上,高中阶段毛入学率达到80%以上;到2020年,实现贫困地区义务教育和高中阶段教育的普及,基础教育的教育水平和办学质量有较大提升^[17]。整体来说,该文件提出了构建“政府-市场-社会”协同推进的扶贫开发大格局构想,并整合配置扶贫开发资源,形成扶贫开发合力,以破除教育扶贫的机制壁垒,实现内部分工协同与整体性治理。市场和社会力量的参与而形成的“多元共治”则是实现了教育扶贫的最优组合和最小成本^[18]。这一构想创新了教育扶贫机制,大力解决了教育扶贫的突出性问题。

4 以构建扶贫开发大格局为基本构想的全面脱贫阶段

2015年,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出,到2020年农村贫困人口实现脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务。该文件将“发展教育脱贫一批”与“发展生产脱贫一批”“易地搬迁脱贫一批”“生态补偿脱贫一批”“社会保障兜底一批”共称为“脱贫攻坚五个一批工程”。在此政策背景之下,《教育脱贫攻坚“十三五”规划》进一步提出要深入贯彻中央扶贫开发工作会议精神,全面落实《中共中央关于打赢脱贫攻坚战的决定》,完成发展教育脱贫一批的重要任务,发挥教育阻断贫困代际传递的重要作用。

该规划是我国首个教育脱贫的五年规划,为“十三五”时期的教育脱贫工作指明了方向^[19]。该文件提出要发展学前教育,巩固义务教育,普及高中阶段教育,实现到2020年贫困地区教育总体发展水平显著提升、贫困人口教育基本公共服务全覆盖的总体目标。在此目标指引下,该文件还提出了具体的任务要求:夯实教育脱贫的根基,发展学前教育,巩固提高义务教育水平,加强教师队伍建设和对特殊群体的支持力度;提升教育脱贫的能力,加快发展中等职业教育,广泛开展职业技能培训;拓展教育脱贫的通道,完善国家助学金政策和就学就业资助服务体系;拓展教育脱贫的空间,提高公共卫生服务水平,助推特色产业发展;集聚教育脱贫的力量,加大财政支持力度,实施教育扶贫结对帮扶行动,鼓励社会力量的广泛参与,最重要的是激发贫困地区的内生动力^[20]。

2017年,中国共产党第十九次全国代表大会召开,此次大会是在全面建成小康社会决胜阶段所召开的重要会议,会议指出,中国特色社会主义进入新时代,中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃^[21]。在这样一个新的历史时期,我国的脱贫工作也进入新的发展阶段,中共中央、国务院于2018年发布《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》。文件指出,要严格执行现行扶贫标准,坚持精准扶贫脱贫的基本方略,把提高脱贫质量放在首位,坚持扶贫同扶智相结合,开发式扶贫和保障性扶贫相统筹,脱贫攻坚与锤炼作风、锻炼队伍相统一,积极调动全社会扶贫的积极性,以攻克精神贫困与物质贫困共生、个体贫困与区域贫困共存等双重扶贫难题^[22]。在教育脱贫攻坚行动方面,文件指出,要以保障义务教育为核心,全面落实教育扶贫政策;强化义务教育控辍保学、联保联控的责任;全面推进贫困地区义务教育薄弱学校的改造工作和农村义务教育学生营养改善计划^[23]。通过上述具体行动着力实施教育脱贫攻坚行动。由于各地自然环境的差异性以及发展的不平衡性,仍然存在如西藏、新疆南疆四地州和四省藏区以及甘肃的临夏州、四川的凉山州、云南的怒江州国家级深度贫困地区。攻克深度贫困的堡垒是打赢脱贫攻坚战的重要组成部分,为了进一步聚焦深度贫困地区的教育扶贫,确保如期完成“发展教育脱贫一批”的任务,教育部、国务院扶贫办印发了《深度贫困地区教育脱

脱贫攻坚实施方案(2018—2020年)》。文件指出,要保障“三区三州”的义务教育、发展学前教育、普及高中阶段教育、加快发展职业教育,以稳步提升“三区三州”的教育基本公共服务水平。同时,要实施好“三区三州”现有的免费教育政策,完善各级各类教育学生资助的覆盖体系,加大少数民族优秀人才的培养力度。尤其要重视发挥教育效能合力,激发家庭的内生动力,形成家校合力,通过多种途径展开宣传工作,使家长认识到教育是摆脱贫困的根本^[24]。此外,构建以政府投入为主体、多渠道加大对“三区三州”的教育扶贫投入体系,也是发展其教育的关键保障^[25]。

5 结语

2021年2月25日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平向全世界庄严宣告,经过全党全国各族人民共同努力,我国实现了现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,脱贫攻坚战取得了全面胜利。站在“两个一百年”奋斗目标交汇的历史方位,我国农村的贫困问题将会进入到一个以转型性的次生贫困和相对贫困为特点的新阶段,教育反贫困工作将从强调“普惠”“兜底”等消除绝对贫困举措的超常规攻坚时期转向重视“互惠”“帮扶”等治理相对贫困机制的长效发展时期。面对具有复杂性、内生性、长期性等特点的相对贫困问题,建立防止返贫的长效教育治理体系将成为我国成功实现乡村振兴的关键。2021年4月29日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国乡村振兴促进法》,提出了要在中国共产党的领导下,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,全面实施乡村振兴战略。而农村教育事业也将在促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴以及推进城乡融合发展等各项振兴建设中发挥出其基础性、全局性、先导性的重要战略作用。

参考文献:

- [1] 穆惠涛.习近平教育扶贫思想研究[D].长春:东北师范大学,2019.
- [2] 李兴洲.公平正义:教育扶贫的价值追求[J].教育研究,2017(3):31-37.
- [3] 刘世清.论新中国成立以来我国教育政策的伦理取向及其演变机制[J].中国教育政策评论,2008:110-124.
- [4] 毛礼锐,沈灌群.中国教育通史(第六卷)[M].济南:山东教育出版社,1988.
- [5] 中国教育年鉴编辑部.中国教育年鉴(1949—1981)[M].北京:中国大百科全书出版社,1984.
- [6] 石灯明.深化基础教育改革的沉思[J].当代教育理论与实践,2016(9):1-5.
- [7] 周晓兰,廖新梅.论中国农村基础教育的可持续发展[J].当代教育理论与实践,2009(5):106-108.
- [8] 郭福昌,孙文正.“燎原计划”实施10周年的回顾与展望[J].教育研究,1998(12):3-5.
- [9] 艾云航.论“八七扶贫攻坚计划”[J].山地研究,1994(4):207-212.
- [10] 国务院关于印发中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)的通知[EB/OL].(2006-08-08)[2020-09-11].
http://www.china.com.cn/law/flfg/txt/2006-08/08/content_7059485.htm.
- [11] 林克松,曹渡帆,吴永强.从脱贫攻坚到乡村振兴:职业教育扶贫的回顾与展望[J].职教论坛,2021(3):6-13.
- [12] 深入学习贯彻国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》[J].教育与职业,2003(20):1.
- [13] 孙百才,常宝宁.西部农村义务教育实施“两免一补”的政策效应分析[J].教育与经济,2008(3):14-18.
- [14] “完善农村义务教育财政保障机制”课题组.“两免一补”政策实施的宏观效果与前瞻[J].管理世界,2005(7):74-82.
- [15] 中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)[EB/OL].(2011-12-02)[2020-09-11].
http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-12/02/content_24055325.htm.
- [16] 关于实施教育扶贫工程的意见[EB/OL].(2020-05-20)[2020-09-11].
http://www.eol.cn/news/jytp/zhengce/202005/t20200520_1728448.shtml.
- [17] 中共中央办公室、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》的通知[EB/OL].(2014-01-22)[2020-09-21].
http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201401/t20140122_163033.html.
- [18] 付昌奎,邹志辉.教育扶贫政策执行何以偏差——基于政策执行系统模型的考量[J].教育与经济,2018(3):75-81.
- [19] 本刊编辑部.教育脱贫攻坚“十三五”规划[J].职业技术教育,2017(3):68.

- [20] 教育部关于印发《教育脱贫攻坚“十三五”规划》通知[EB/OL]. (2017-06-13) [2020-09-21]. http://gaokao.eol.cn/news/201706/t20170613_1527376.shtml.
- [21] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2017-10-27) [2020-09-21]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- [22] 斯丽娟,尹苗,杨富强.以大扶贫格局打破双重扶贫悖论——改革开放40年扶贫政策创新[J].兰州大学学报(社会科学版),2018(5):111-121.
- [23] 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[EB/OL]. (2018-08-20) [2020-09-21]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0820/c64094-30237503.html>.
- [24] 吕晓娟,陈虹琴.控辍保学问题的地方经验与改进策略——基于“三区三州”深度贫困地区控辍保学政策的文本分析[J].民族教育研究,2021(1):111-121.
- [25] 教育部 国务院扶贫办关于印发《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案(2018—2020年)》的通知[EB/OL]. (2018-02-27) [2020-09-21]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/27/content_5269090.htm.

The Historical Evolution of China's Educational Poverty Alleviation Policy since the Founding of the People's Republic of China

WANG Yu^a, LOU Yufan^b

(a. School of Education Science, Nanning Normal University, Nanning 530299;

b. School of Education Science, Guangxi University for Nationalities, Nanning 530006, China)

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, China's educational poverty alleviation policy has experienced several important periods of development. The first period is to pay attention to the fairness of educational opportunities in remote areas and western areas with basic universal compulsory education as the core. The second period is to vigorously promote the educational attainment of the poor with the improvement of the financial support system as the focus of the compensation and assistance. The third stage is to reflect the resource inclination to and policy preferences for the extremely poor areas, with the aim to improve the education and assistance system. The fourth period is to reflect the mutual benefit, comprehensiveness and governance and other prominent characteristics, with poverty alleviation and development as the basic concept.

Keywords: poverty alleviation through education; the leadership of the CPC; policy change; rural revitalization

(责任校对 莫秀珍)