

目 录

• 特稿 •

- 培育致富带头人是实现乡村振兴的关键 刘晓山 / 1
- 我国教育扶贫的理论与实践创新研究 李兴洲 邢贞良 / 7
- 民生改善视域下少数民族地区基础教育发展的质量困境与出路
..... 满忠坤 / 21
- 农村小规模学校临时或短期师资缺口问题研究
——基于政府购买教育服务的视角 孙来勤 张永秋 / 37

• 政策研究 •

- 中国大学生资助政策四十年回顾与展望 邵 岩 刘晓迪 曲绍卫 / 62
- 充分发挥教师队伍在教育扶贫中的主体作用 本刊编辑部 / 78
- 教育扶贫的家庭教育政策路径 周秀平 / 91

• 理论探索 •

- 论提升扶贫脱贫质量的路径和重点 张 琦 张 涛 / 99
- 革命老区教育精准扶贫的现实图景与战略设计 辛丽春 / 105

• 调研报告 •

农村留守儿童关爱服务体系存在的问题与解决方案

..... 刘少惠 陈建翔 / 116

昔日种石得玉，今天琢玉成器

——河北省玉田县第一中学助力贫困学子圆梦大学的实践和启示

..... 包凤岭 / 142

强化协作机制建设 深化“三农”培训服务 硬化乡村发展基础

——以重庆市江南职业学校开展农科教结合培训强农富民为例

..... 陈卫红 / 156

• 典型案例 •

建设滇西学习网 推动数字化学习扶贫 张志军 / 181

“四个精准全覆盖”助力教育脱贫

——陕西汉阴县教体局脱贫攻坚做法 冯友松 / 194

北川羌族自治县交出高质量教育扶贫答卷 雷 春 / 203

培育致富带头人 是实现乡村振兴的关键

刘晓山

【摘 要】乡村振兴不仅是决胜全面建成小康社会的七大战略之一，还是新时代实现城乡统筹发展、推动民族复兴的重要途径。严格把好选人标准和程序关，坚持为人民服务的原则，发挥“致富带头人”在乡村振兴和脱贫攻坚过程中解决农村基层建设、产业发展、文化传承等方面的重要作用，将脱贫攻坚与乡村振兴更好地结合。

【关 键 词】致富带头人 乡村振兴 脱贫攻坚

【作者简介】刘晓山，现任国务院扶贫办全国扶贫宣传教育中心副主任，国务院扶贫办贫困村创业致富带头人工作组组长，民进中参政议政特邀研究员。

实施乡村振兴战略是习近平总书记在党的十九大报告中提出的，并将其列为决胜全面建成小康社会需要坚定实施的七大战略之一。这是新时代农业农村工作的总纲领和中心任务，也是解决“三农”问题、全面激发农村发展活力的重大行动。

一 乡村振兴是实现民族复兴的前提

习近平同志指出：“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”乡村振兴战略的提出是新时期我国社会主要矛盾所决定的。而社会主要矛盾的变化，标志着我国建设发展迎来了新时期、新征程，给我党提出了新任务、新要求。我国有着悠久的农耕文化传统，目前仍然是以农业为基础的农业大国，解决好“三农”问题，对国家和社会生活产生至关重要的影响，而乡村振兴战略是新时代我党解决“三农”问题的总抓手。

到 2020 年全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标；到 2035 年基本实现社会主义现代化；到 21 世纪中叶全面建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这是我党在新时期提出的三个重要历史目标。党的十八大报告提出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”当前，我国农业基础还很薄弱、农村发展滞后、城乡差距较大的局面未有根本改变，农业现代化仍是同步发展的短板，也是全面建成小康社会的短板。贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，实现中国梦，就要重点解决好“三农”问题，把短板补齐。

过去，中国是一个典型的农业国，中国社会是一个乡土社会，山水田园，阡陌乡村浸染在我国传统文化之中，承载着中国人千回百转的乡愁，中国文化的本质是乡土文化。乡村振兴战略既开拓中华民族复兴之路，又重塑中华优秀传统文化之魂。

农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。作为国家战略，它是关系全局性、长远性、前瞻性的总布局，它是国家发展的核心和关键问题。乡村振兴，就是把乡村建设成产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的社

会主义现代化新农村，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。乡村振兴关系我国是否能从根本上解决城乡差别、乡村发展不平衡不充分的问题，也关系中国整体发展是否均衡，能否实现城乡统筹、农业一体的可持续发展的问题。没有乡村的振兴，就不可能有中华民族的伟大复兴。

二 乡村振兴应着力培育致富带头人

习近平总书记指出，乡村振兴，人才是关键。可是主观与客观因素的共同作用，会使人的能力表现出差异化。为保障乡村振兴战略的顺利实施，就要培育和造就一批懂农业、爱农村、爱农民，想干事、会干事、能干成事的“三农”工作队伍。

培育致富带头人（以下简称：带头人）是在脱贫攻坚过程中逐步探索出来的解决农村基层组织建设、产业发展、文化传承等诸多方面面临人才缺乏问题的有效方法。打好精准脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务，只有脱贫攻坚与乡村振兴有机结合，才能实现相互促进，实施乡村振兴必须要打好打赢脱贫攻坚战，这是前提和基础。如今脱贫攻坚到了攻坚克难的决胜阶段，要实现贫困人口的稳定脱贫，产业是抓手，而人才短缺，成为困扰这一阶段任务完成的突出问题之一。如果把贫困问题看作是贫困地区实现乡村振兴问题的主要矛盾，那么人才问题无疑是这个主要矛盾的主要方面。而一旦解决了人才问题，脱贫攻坚将会取得决定性、突破性进展。

但面临的现实是，在我国贫困地区普遍缺少懂“三农”、懂市场、懂管理且能扎根农村干事创业的适用型人才，导致很多乡村资源没有得到充分利用，还有部分村“两委”干部缺乏带领群众脱贫致富的本领，有的贫困村甚至选不出能带领群众脱贫的“两委”委员。要破解这一难题，除了引进外地优秀人才实现为贫困地区“输血”以外，更要努力挖掘本乡本土人才，打造一支永远不走的“扶贫工作队”。因此，能否有效解决好这个问题，是

脱贫攻坚成败的关键，事关我党对基层组织的要求。选好用好带头人，从三年攻坚行动来看，是打赢打好脱贫攻坚战的迫切需要；从长远发展来看，是实施乡村振兴战略、破解农村人才瓶颈的关键之举；从巩固党在农村执政基础来看，是加强基层党组织建设、打造一支“永远不走的工作队”的治本之策。

三 培育带头人要把好选人标准和程序关

带头人基本条件是，爱党爱国、遵纪守法、品行端正、个人信用记录良好、具有领办村级产业项目的实力和能力、有意愿履行带动贫困人口脱贫致富社会责任的本土人才。主要从已在贫困村创业的人员中选择，包括村“两委”成员、村级后备干部、农村党员、小微企业主、农民专业合作社负责人、家庭农场主、种养业大户和农业产业化企业负责人，以及在外创办企业、务工并有意愿回村创业的本土人才和企事业单位愿意回贫困村创业的人员。

带头人的选择要按照自下而上、公开公示程序进行。基本程序是，由本人申请、村“两委”推荐、贫困村第一书记和驻村工作队长考察、乡政府审核，报县级有关部门审定后，确定为带头人。带头人培训已纳入各级扶贫培训计划，并选择东部地区或本省（市、区）具备条件的小康村，建立教学和见习基地，强化现场培训，示范观摩。国家相关部委和各级相关政府部门已经围绕培育带头人的问题出台了相关政策，既对培育带头人提出了要求，同时也给予了许多支持政策。带头人培养规模由各地根据实际情况确定，原则上力争为每个贫困村培养3~5名带头人。

具体而言，带头人的基本条件也可以这样理解：一是本土人才，有为民情怀，政治上可靠，具备一定的创业基础和能力；二是有创业意愿，有志在贫困村通过创业活动带领群众，尤其是带动建档立卡贫困户通过自身努力实现脱贫致富；三是积极支持参与建强基层党组织和提升乡村治理水平工作；四是适合在贫困地区发展的贫困村创业致富带头人。

四 培育带头人要坚持为民服务的原则

培育带头人的根本出发点是为人民谋利益，因此要坚持“四个原则”，即坚持带动贫困群众脱贫原则，坚持科学选择产业原则，坚持生态发展理念原则，坚持群众满意检验标准原则。围绕原则，应着重处理好“五个关系”。

第一，处理好大力支持带头人与为民谋利益的关系。我们在培育支持带头人的全过程中，始终不能忘记我们为民、为贫困群众脱贫致富的初心。要始终坚持选人标准、要始终坚持培育的正确导向、要始终坚持政策支持的扶贫目的、要始终坚持“带贫”机制、要始终遵循可持续发展规律、要科学合理设立考评验收机制，确保人民群众特别是贫困群众的利益。这是实现乡村振兴的前提和基础。

第二，处理好党委、政府支持和群众参与认可的关系。我们在培育、支持带头人的全过程中，始终不能忘记人民群众的主体地位，要牢固树立贫困群众是脱贫攻坚主体的意识。充分发挥好我党动员群众、激励群众，从群众中来到群众中去的群众路线、领导方法和工作方法的作用。要科学合理地将顺应群众的意愿和正确引导群众的意愿结合起来，要坚持相信群众的眼睛、依靠群众的力量，要坚定群众参与是前提、群众脱贫是目的，要坚信群众认可出成效，群众认可是检验我们工作成效的标准。

第三，处理好培育带头人与建强基层组织的关系。我们在培育、支持带头人的全过程中，始终不能忘记党性与人民性相统一，培育带头人就是为我们党的事业培养人才、培养骨干力量。要吸引更多的乡土人才回流农村创业，要将脱贫致富带头人培养成党员、培养成村干部、乡（镇）干部、培养成我们脱贫事业的中坚力量。要始终不忘党的基层组织的主要任务是脱贫攻坚，是坚决打赢打好脱贫攻坚战，村“两委”的主要能力就应该体现在打赢打好脱贫攻坚战的能力上。要将培育脱贫致富带头人和党的事业带头人紧密结合起来，也就是人民性和党性相统一。

第四，处理好物质扶贫与扶志扶智的关系。物质是基础，志向是追求，

知识是力量。人对物质生活的需要是第一需要、基本需求，人在追求物质的过程中内因起主导作用，在有一定物质条件的基础上，会有精神追求和境界，也就是志向。扶贫先扶志，有了内生动力和精神追求，外因才能起作用，才能实现开发式扶贫和稳定脱贫。要想摆脱贫困，阻断贫困的代际传递，抓好教育培训是根本。带头人在扶贫的时候一定要将精神追求始终注入其中，既要富“钱袋”，同时也要富“脑袋”，把扶贫开发的内涵充分体现出来，把扶贫开发为民、为民族的眼光和情怀注入实际工作中。不能出现富了物质、贫了精神，富了口袋、贫了脑袋。

第五，处理好发展产业与保护生态及长远发展的关系。选择产业、发展产业一定要有五个意识：一是要有为我们的后代生产生活留下一个好基础、好环境的意识；二是站在全局视角而谋一域的意识；三是立足当前而谋长远的意识；四是瞄准高端而抓住眼前的意识；五是用好政策，尊重民意和规律的意识。

培育带头人为贫困群众谋利益是践行为人民服务的宗旨，建强基层组织的需要，是为党的事业分忧担责；培育带头人促进贫困地区经济健康发展是民族振兴、国家战略的需要，是为国富民强助力；培育带头人提升贫困地区乡村治理水平是经济社会发展规律需要，是为集聚乡村振兴新动能。总之，培育带头人是一件为人民谋幸福的事，功在当代，利在千秋！

我国教育扶贫的理论与实践创新研究

李兴洲 邢贞良

【摘要】在习近平总书记治贫先治愚、扶贫必扶智、教育是阻断贫困代际传递的治本之策等精准扶贫思想的指导下,我国教育扶贫顶层设计核心理念逐渐由追求教育起点公平转向追求教育过程公平,实施教育精准扶贫。学前教育三年行动计划,使贫困地区适龄幼儿接受学前教育的权利得到了更好的保障;城乡义务教育一体化改革行动,不断缩小县域内城乡义务教育差距;普通高中普及攻坚计划,率先为建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费制度;现代职业教育技能富民制度,对连片特困地区农村学生实现了全覆盖;高等教育培养提升行动,为贫困家庭大学生建立起了多种方式并举的资助体系;教育扶贫结对帮扶行动,对贫困地区教育发展提供富有成效的针对性帮助和支持;乡村教师支持计划,确保乡村教师培训的针对性和实效性;春潮行动计划,为农村新成长劳动力提供各具特色的职业培训和创业培训。扶贫先扶智理论、教育精准扶贫理论、优质教育资源共享理论等,是我国教育扶贫的理论结晶;坚持机制创新和方法创新,充分体现中国特色社会主义教育的本质特征,是我国教育扶贫的经验总结。

【关键词】攻坚阶段 教育扶贫 创新

【作者简介】李兴洲,北京师范大学教育学部教授,博士研究生导师,研究领域为教育学原理、职业教育、终身教育;邢贞良,北京师范

大学教育学部博士研究生，研究方向为职业教育原理与教学实践、教育扶贫政策。

一 习近平关于教育扶贫的重要论述是我国教育扶贫理论与实践创新的重要指导思想

党的十八大以来，习近平总书记围绕“全面建成小康社会”提出了一系列新思想、新论断、新要求，对扶贫工作做出了一系列重要部署，对教育扶贫提出了明确要求，是我国当前和今后一个时期教育扶贫攻坚的重要指导思想。

（一）教育扶贫阻断贫困代际传递思想

习近平总书记历来高度重视扶贫工作，重视教育在扶贫开发中的重要作用。早在20世纪80年代，习近平总书记在福建宁德工作期间写下《摆脱贫困》一书，特别强调“越穷的地方越需要办教育，越不办教育就越穷”。2013年12月，习近平总书记到河北阜平考察时专门指出：“治贫先治愚，要把下一代的教育工作做好，特别是要注重山区贫困地区下一代的成长。把贫困地区孩子培养出来，这才是根本的扶贫之策。”2015年9月，习近平总书记在给北京师范大学贵州教师研修班参训教师的回信中指出：“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。”2015年11月下旬，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上特别强调指出：“教育是阻断贫困代际传递的治本之策。贫困地区教育事业是管长远的，必须下大力气抓好。扶贫既要富口袋，也要富脑袋。”2015年全国“两会”期间，习近平在参加代表团审议时指出：“扶贫先扶智，绝不能让贫困家庭的孩子输在起跑线上，坚决阻止贫困代际传递。”习近平总书记关于教育扶贫阻断贫困代际传递的论述，彰显着扶贫攻坚的决心和毅力。

（二）优质教育资源共享思想

习近平总书记关于优质教育资源共享的论述，是“五大”发展理念中“共享”理念在教育领域的具体化。习近平总书记指出：“要让人民共享公平优质的教育。教育是人的基本权利之一，仅次于生存权。教育也是立国之本，强国之基。”^① 习近平总书记在联合国“教育第一”全球倡议行动上说：“中国将坚定实施科教兴国战略，始终把教育摆在优先发展的战略位置，不断扩大投入，努力发展全民教育、终身教育，建设学习型社会，努力让每个孩子享有受教育的机会，努力让 13 亿人民享有更好更公平的教育，获得发展自身、奉献社会、造福人民的能力。”2015 年，习近平总书记致国际教育信息化大会的贺信中指出：“我们将通过教育信息化，逐步缩小区域、城乡数字差距，大力促进教育公平，让亿万孩子同在蓝天下共享优质教育、通过知识改变命运。”习近平总书记关于教育公平和优质教育资源共享的论述是开展教育扶贫的重要指导思想和行动指南。

（三）乡村教师发展思想

贫困地区师资队伍建设一直是习近平总书记关心的重点。2015 年习近平总书记给“国培计划（2014）”北京师范大学贵州研修班全体参训教师回信时强调：“发展教育事业，广大教师责任重大、使命光荣。希望你们牢记使命、不忘初衷，扎根西部、服务学生，努力做教育改革的奋进者、教育扶贫的先行者、学生成长的引导者，为贫困地区教育事业发展、为祖国下一代健康成长继续做出自己的贡献。”2015 年习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十一次会议，审议通过了《乡村教师支持计划（2015～2020 年）》，指出“发展乡村教育，要把乡村师资建设摆在优先发展的战略位置，多措并举，定向施策，精准发力”。习近平总书

^① 《习近平谈“十三五”五大发展理念之五：共享发展篇》，中国共产党新闻网，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/1114/c385474-27814876.html>，2017 年 8 月 23 日。

记对教育扶贫过程中乡村教师的地位、功能、作用等方面的论述，不仅表达了他对贫困地区教育事业的高度重视，同时也表达了对乡村教师的关注，为贫困地区打造一支留得住、用得住、素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍奠定了基础。

（四）职业教育扶贫思想

2014年6月，在全国职业教育工作会议上，习近平指出，职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分，是广大青年打开通往成才大门的重要途径，肩负着培养人才、传承技术技能、促进就业创业的重要职责，必须高度重视、加快发展；要加大对农村地区、民族地区、贫困地区职业教育支持力度，努力让每个人都有人生出彩的机会。这充分肯定了职业教育在扶贫攻坚中的重要作用，也为贫困地区办好职业教育指明了方向。

二 我国教育扶贫的理论创新与发展

（一）由追求教育起点公平转向关注教育过程公平

长期以来，在普及与提高的教育方针指导下，我国教育扶贫的首要指导思想就是在贫困地区普及义务教育，现阶段逐渐扩大为普及学前一年教育和高中阶段教育，然后在此基础上，不断提高教育的质量和水平。这一指导思想反映了当时经济社会发展的客观现实，保障了贫困地区基础教育的全覆盖，为贫困人口提供了免费接受教育的机会，实现了教育的起点公平和机会均等，取得了显著的效果。党的十八大以来，随着我国经济社会的结构调整和深入改革，教育扶贫的指导思想也在随之改变，不仅要追求教育起点公平，更要关注教育过程的公平，关注对教育过程的帮扶。例如2011年开始施行的“农村义务教育学生营养餐改善计划”、2013年开始施行的“农村义务教育薄弱学校改造计划”、“人才支持计划——教师专项计划”以及

“农村校长助力工程”等，更加关注贫困地区教育条件的改善，为贫困地区争取“更好”的教育资源。《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，要求通过发展学前教育，巩固提高九年义务教育水平，加强乡村教师队伍建设，加大特殊群体支持力度，加快发展中等职业教育，广泛开展公益性职业技能培训，积极发展普通高中教育，继续实施高校招生倾斜政策，完善就学、就业资助服务体系，加强决策咨询服务等措施，切实改善贫困地区的办学状况，不断提高教育水平。这些措施改变了过去只注重经费投入和机会均等的起点公平思想，更加注重办学过程和办学质量的提升，由追求教育起点公平转向追求教育过程公正。

（二）由粗放式教育扶贫转向精准教育扶贫

改革开放以来，党和国家长期坚持实施扶贫开发工作，使众多农村贫困人口摆脱贫困，取得了举世瞩目的伟大成就。教育扶贫也一直作为扶贫开发的重要组成部分，既扶教育之贫，也通过教育扶贫来促进经济社会发展。在教育扶贫开发的过程中，贫困地区的“学校成为最美建筑”，但是教育质量却难以提高；贫困地区依然存在严重的教育资源配置不均衡问题，贫困学生享受优质教育资源仍有较大的困难。党的十八大以来，在精准扶贫理论指导下，教育扶贫更加聚焦扶贫对象和更有针对性的教育扶贫举措。例如《教育脱贫攻坚“十三五”规划》明确将“精准”理念运用到教育扶贫当中，在扶贫对象上要以国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县及建档立卡等贫困人口为重点，进一步将教育扶贫对象聚焦到建档立卡等贫困人口，精确瞄准教育最薄弱领域和最贫困群体；在扶贫举措方面，国家在政策制定上秉承有差异性扶贫的理念，针对不同教育阶段和教育类型的贫困人口提出有针对性和实效性的精准教育扶贫措施。例如《教育脱贫攻坚“十三五”规划》对建档立卡学龄前儿童，确保都有机会接受学前教育；对建档立卡义务教育阶段适龄人口，确保都能接受公平有质量的义务教育；对建档立卡高中阶段适龄人口，确保都能接受高中阶段教育特别是中等职业教育；对建档立卡高等教育阶段适龄人口，提供更多

接受高等教育的机会；对建档立卡学龄后人口，提供适应就业创业需求的职业技能培训。^①

（三）在公平基础上发展贫困地区的优质教育

“要让人民共享公平优质的教育”是党和国家对人民的承诺，也是教育事业发展的指导思想。教育公平的观念源远流长，追求教育公平是人类社会古老的理念，同时也是多年来教育扶贫事业发展的指南。党的十八大以来，教育公平问题依然是各地在教育扶贫中的重要原则，但是随着全面建设小康社会的进程和人民对高质量教育的需求不断增强，优质教育配置和发展成为贫困地区民众在教育公平基础上更高的诉求。为此，国家启动实施了农村义务教育薄弱学校改造计划，并出台相关政策，切实解决农村地区、边缘、贫困和民族地区等经济社会发展相对滞后，教学条件差，寄宿学校宿舍、食堂等生活设施不足，村小和教学点运转比较困难等问题；各地纷纷结合当地实际出台相应政策，探索有效的实践并取得重大进展，形成了各具地方特色的实践模式。2016年国务院出台《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，通过统筹学校布局、统筹学校建设、统筹教师队伍建设、统筹经费投入使用、统筹解决特殊群体平等接受义务教育问题、统筹完善教育治理体系，着力解决“城镇挤、乡村弱”的问题，不断缩小县域内城乡义务教育差距，全面提高教育质量。2017年教育部等四部门印发《高中阶段教育普及攻坚计划（2017～2020年）》，明确普通高中发展的目标、重点任务等内容，要求提高普及水平，优化结构布局，加强条件保障，提升教育质量。教育部面向连片特困地区先后启动实施了多项结对帮扶政策，把优质教育资源通过对接的方式输送到边疆和少数民族等贫困地区，以此满足人民对高质量教育资源的需求。

① 《教育部等六部门关于印发〈教育脱贫攻坚“十三五”规划〉的通知》，教育部网站，
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201612/t20161229_293351.html，2016年12月16日。

三 我国教育扶贫的制度安排和行动规划

党的十八大以来,在习近平总书记全新的扶贫思想和理论指导下,我国教育扶贫实践精准施策,不断创新,形成了系列的制度和行动规划,都取得了显著成效。

(一) 在学龄前阶段实施学前教育三年行动计划和儿童保障政策

2011~2013年,各地按照国务院统一部署,以县为单位编制实施学前教育三年行动计划,“入园难,入园贵”问题初步缓解。2014~2016年实施的第二期学前教育三年行动计划,国家财政给予大力支持,财政性学前教育投入已经最大限度地向农村、边远、贫困和民族地区倾斜。同时加大了对家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受学前教育的资助力度,中央财政已投入700多亿元支持贫困地区学前教育发展。2011~2016年,全国幼儿园总数从15万所提高到超过22万所,在园儿童从2977万人增加到4264万人,学前教育的毛入园率提高到75%。^①

2014年,国务院办公厅印发了《国家贫困地区儿童发展规划(2014~2020年)》,为贫困地区儿童健康和教育工作提供指导。该规划由国务院等9个部门共同编制,将680个连片特困县从出生开始到义务教育阶段结束的农村儿童作为实施范围,重点围绕健康、教育两个核心领域,实现从家庭到学校、从政府到社会对儿童关爱的全覆盖,确保贫困地区的孩子生得好、长得好、学得好,编就一张保障贫困地区儿童成长的安全网,切实保障贫困地区儿童生存和发展权益,实现政府、家庭和社会对贫困地区儿童健康成长的全程关怀和全面保障,贫困地区适龄幼儿接受学前教育的权利和健康教育等保障得到落实。

^① 柴葳:《国务院教育督导委员会办公室印发〈幼儿园办园行为督导评估办法〉力推幼儿园办园“底线标准”全覆盖》,教育部网站, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201705/t20170517_304791.html, 2017年5月17日。

（二）在义务教育阶段实施农村义务教育薄弱学校改善计划和城乡义务教育一体化改革行动

2013年12月，教育部、国家发改委、财政部提出《关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》，全面实施“薄改计划”；2016年，国务院出台《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，教育部积极统筹推进贫困地区义务教育薄弱校基本办学条件改善行动，持续推进“两免一补”（免学杂费、免教科书费、寄宿生生活补助）政策落实。截至2015年，中央财政安排补助资金640亿元，带动地方财政投入800多亿元，惠及3000多万名农村贫困学生。^①此外，农村义务教育阶段学生营养改善计划，也是教育扶贫的重要措施。教育部等15部门根据《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》，于2012年印发了《农村义务教育学生营养改善计划实施细则》等五个配套文件。财政部、教育部为加强和规范专项资金管理，制定了《农村义务教育学生营养改善计划中央专项资金管理暂行办法》，国家按照每生每天3元（2014年11月提高到4元）标准为片区农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助。2017年初，全国共有29个省（区、市）1590个县实施了营养改善计划，覆盖学校13.4万所，受益学生总数达到3600万人，学生营养健康状况得到显著改善，身体素质得到明显提升。^②

（三）在高中教育阶段实施普通高中普及攻坚计划

党的十八大提出要“普及高中阶段教育”，十八届五中全会再次强调“提高教育质量，推动义务教育均衡发展，普及高中阶段教育”。2017年教

① 《教育部等六部门关于印发〈教育脱贫攻坚“十三五”规划〉的通知》，教育部网站，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201612/t20161229_293351.html，2016年12月16日。

② 《国务院教育督导委员会办公室组织开展农村义务教育学生营养改善计划专项督导检查工作》，教育部网站，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201706/t20170613_306834.html，2017年6月13日。

育部等四部门印发《高中阶段教育普及攻坚计划（2017～2020年）》，明确普通高中发展的目标、重点任务等内容，要求提高普及水平，优化结构布局，加强条件保障，提升教育质量，并重点面向中西部贫困地区、民族地区、边远地区、革命老区等教育基础薄弱、普及程度较低的地区，特别是集中连片特殊困难地区，家庭经济困难学生、残疾学生、进城务工人员随迁子女等特殊群体。另外，实施针对普通高中学生的资助政策，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费制度。

（四）在高等教育阶段实施高等教育培养提升行动

教育部自2012年起，组织实施面向贫困地区定向招生专项计划，在普通高校招生计划中专门安排适量招生计划，面向集中连片特殊困难地区（以下统称贫困地区）生源，实行定向招生，引导和鼓励学生毕业后回到贫困地区就业创业和服务。2013年教育部、国家发改委、财政部制定了《中西部高等教育振兴计划（2012～2020年）》，持续落实高等教育学生资助政策，振兴中西部高等教育。目前，在高等教育阶段已经建立起国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金、国家助学贷款、师范生免费教育、勤工助学、学费减免、“绿色通道”等多种方式并举的资助体系。确保贫困地区的学生能够接受优质高等教育。

（五）在学龄后教育阶段实施乡村教师支持计划和“春潮行动”计划

贫困地区师资队伍建设一直是制约教育发展的重要因素，国家在帮扶贫困地区师资队伍建设方面，主要通过开展包括“特岗”计划等在内的贫困地区师资支援行动以及以“国培”计划等为主线的贫困地区教师培训行动，不断优化和提升贫困地区师资队伍建设水平。2015年，国务院办公厅出台《乡村教师支持计划（2015～2020年）》，并对改革实施“国培”计划提出了明确要求，即调整“国培”计划实施范围，集中支持中西部乡村教师校长培训，下移管理重心，强化基层教师培训机构参与，确保乡村教师培训的针对性和实效性。这对于解决当前乡村教师队伍建设存在的突出问题，吸引优秀人才到乡村学校任教，稳

定乡村教师队伍,带动和促进教师队伍整体水平提高,促进教育公平,推动城乡一体化建设和社会主义新农村建设,具有十分重要的意义。

“春潮行动”是为贯彻落实中央经济工作会议和中央城镇化工作会议精神,提高农村转移就业劳动者就业创业能力,根据《国家新型城镇化规划(2013~2020年)》和《国务院关于加强职业培训促进就业的意见》,按照国务院要求开展的面向新生代农民工职业技能提升计划。“春潮行动”实施的重点是面向农村新成长的劳动力,组织实施各具特色的职业培训和创业培训,使他们成为符合经济社会发展需求的高素质劳动者。

(六) 教育扶贫结对帮扶行动与职业教育富民制度

党的十八大以来,教育部面向连片特困地区先后启动实施了多项结对帮扶政策,如面向11个集中连片特殊困难地区的帮扶政策、专门针对新疆南疆4个地(州)、西藏和青海、四川、云南、甘肃四省藏区的特殊政策等,通过组织培训、派出支教教师、教师交流等措施保障边疆少数民族地区的教育提升工程。^①另外内地少数民族班、少数民族预科班、少数民族高层骨干人才培养,以及高校对口支援等政策都得到有效落实。

2012年出台的《关于扩大中等职业教育免费政策范围,进一步完善国家助学金制度的意见》,进一步加强中等职业学校免费补助金的管理,确保免学费政策顺利实施。从2012年秋季学期起,按照每生每年2000元的标准对中等职业学校全日制正式学籍在校生中所有农村(含县镇)学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生免除学费,并给予全日制正式学籍一、二年级在校涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生每生每年2000元的国家助学金资助。这一政策已对连片特困地区农村学生实现了100%全覆盖。^②

① 《教育扶贫全覆盖有关情况》,教育部网站, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_20151015_02/151015_sfcl02/201510/t20151014_213306.html, 2015年10月15日。

② 《教育扶贫全覆盖有关情况》,教育部网站, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_20151015_02/151015_sfcl02/201510/t20151014_213306.html, 2015年10月15日。

四 我国教育扶贫经验启示与发展取向

党的十八大以来,党和国家始终将教育扶贫作为扶贫开发、扶贫助困的治本之策,在理论创新和实践实施方面做出了积极的探索,积累了宝贵的经验。

(一) 经验启示

1. 教育扶贫必须坚持中国特色社会主义教育的本质特征

习近平总书记在党的十八大报告中指出:“消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命。”扶贫是直接关系我国是否走社会主义道路的根本性问题。共同富裕是中国特色社会主义的本质,是中国特色社会主义理论的重要组成部分。教育扶贫是阻断贫困代际传递、促进可持续发展的根本手段和重要途径,是治本之策。发展和改善贫困地区和贫困人口的教育事业,实现教育均衡发展和优质教育资源共享,充分体现了中国特色社会主义教育的本质特征和价值追求。

2. 教育扶贫要坚持机制创新

随着精准扶贫的不断深入,教育扶贫也必然要求从传统的救济式扶贫转向造血式扶贫,构建不同层次教育协调发展新机制。为此,我国在贫困地区推进学前教育普及化发展、义务教育全面化发展、高中教育多元化发展、高等教育深度化发展、职业教育优质化发展、继续教育终身化发展,以及特殊教育标准化发展,全方位提升贫困地区教育发展水平,为阻断贫困代际传递奠定坚实的基础。同时,优质教育资源共享也是教育扶贫的有效机制。开展跨地区战略性协作,携手打造共建共享共赢机制,将使更多的优质教育资源源源不断地输送到教育资源薄弱地区,更多的老师、学生将因此受益,教育扶贫工作进一步深化。

3. 教育精准扶贫需要方法创新

党的十八大以来,我国全面落实教育精准扶贫的基本方略,采取超常规

政策举措,精准聚焦贫困地区的每一所学校、每一名教师、每一个孩子,启动实施教育扶贫全覆盖行动。一是精准识别。教育扶贫必须精准识别工作对象,真正弄清楚每个家庭中优先扶持谁,才能更快脱贫,既要把现有的贫困家庭确定出来,又要把已经脱贫的家庭退出去,把返贫的家庭纳为帮扶对象。这是精准教育扶贫的基础性工作。二是精准帮扶。依托建档立卡准确资料,对贫困家庭成员在义务教育、学历教育、职业教育及青壮年职业技能培训等方面,视其困难情况,开展针对性帮扶,助力贫困家庭中经济困难学生就学、就业、创业;同时,调动社会各方面力量,采取“一帮一”“多帮一”“一帮多”的方式,开展精准帮扶。三是精准资助。我国已建立起从学前教育、九年义务教育到高等教育“全覆盖,无缝衔接”的家庭经济困难学生帮扶体系,确保贫困家庭中的孩子“上得起学”。

4. 教育扶贫要强化技能培训和就业创业能力

发挥职业教育助力脱贫攻坚的重要作用,面向重点地区、重点人群开展技能培训和就业创业能力,是教育精准扶贫的重要途径。一是面向贫困地区,加快发展农村职业教育,支持中等职业学校改善基本办学条件,开发优质教学资源,提高教师素质;举办内地西藏、新疆中职班,对口支援藏区中等职业教育。二是面向重点人群完善资助政策体系,实施好对贫困地区中学生的免学费和国家助学金补助政策,确保资助资金有效使用;开展职业教育“求学圆梦行动”;加强农民工学历继续教育与非学历培训。随着《职业教育东西协作行动计划(2016~2020年)》的推进,西部地区职业院校与东部较发达地区职业院校之间深入开展校际合作、招生合作、劳务合作,提高了贫困地区职业教育人才培养质量和学生的就业创业能力。

5. 教育扶贫要支持乡村教师专业发展

加强乡村教师队伍建设,既是教育扶贫的重要目标,也是教育扶贫的有力支撑,通过全面提高乡村教师思想政治素质和师德水平,拓展乡村教师补充渠道,提高乡村教师生活待遇,统一城乡教职工编制标准,职称(职务)评聘向乡村学校倾斜,全面提升乡村教师能力素质,建立乡村教师荣誉制度等措施,有效解决当前乡村教师队伍建设领域存在的突出问题,吸引优秀人

才到乡村学校任教,稳定乡村教师队伍,带动和促进乡村教师队伍整体水平提高,为教育扶贫奠定了坚实的基础。

（二）发展取向

1. 确立教育优先发展战略思想,增强教育扶贫的针对性和精确性

精准扶贫思想是我国当前和今后一个时期扶贫治理的指导性思想,教育精准扶贫是教育扶贫的发展取向。教育精准扶贫要全面贯彻落实教育优先发展的战略,把贫困地区的教育事业摆在优先发展的战略位置,在政策支持、行动规划、项目安排等方面给予优先考虑和机会倾斜,优先发展贫困地区的教育事业。在具体实施中,要进一步聚焦教育扶贫对象、教育扶贫项目、教育扶贫实施、教育扶贫实效,增强教育扶贫的针对性和精确性。

2. 建立健全优质教育资源共享机制,不断促进教育均衡发展

优质教育资源共享的思想是教育扶贫的重要指导思想和行动指南。习近平总书记在党的十九大报告中提出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”在教育领域,人们对优质教育资源的需求越来越强烈,人们不仅要求“有学上”,还要“上好学”,贫困地区同样需要优质均衡的教育资源,才能进一步缩小城乡和地域教育差异化的现状,才能真正落实教育扶贫政策。面对不同教育阶段的教育发展需求,在扶贫过程中建立健全优质教育资源共享机制,促进教育均衡发展势必会成为新的发展方向。

3. 凝聚一切教育扶贫力量,共同推动贫困地区教育发展

我国的教育扶贫是由国家自上而下开展的教育帮扶行动,国家和各级政府发挥了主导作用,是教育扶贫的主力。另外,贫困群众是教育扶贫的内生动力,要引导贫困地区处理好国家支持、社会帮扶和自身努力的关系,引导贫困群众发扬自力更生、艰苦奋斗、勤劳致富精神,不断增强贫困地区造血功能和贫困群众自我发展能力。强化贫困群众、集体在教育扶贫中的主体地位,充分调动贫困群众的积极性和创造性,激发贫困群众主动脱贫、积极脱贫意识,靠辛勤劳动改变贫困落后面貌。同时,社会力量是教育扶贫的重要

部分,进一步落实社会力量投参与教育脱贫的激励政策,鼓励高校、科研院所、公益性社团、企业、国际组织等参与教育扶贫工作,进一步完善社会力量参与教育扶贫的制度和机制建设。

4. 利用现代信息技术力量,促进贫困地区教育跨越式发展

教育扶贫需要大力发展网络教育和网络技术,充分利用教育技术,在贫困人口数据库建设、优质教育资源共享等方面发挥作用,提供技术支撑。加大贫困地区信息化基础设施建设投入力度,提高贫困地区教育信息化水平,加快实现“三通两平台”建设;运用“互联网+”思维,推进“专递课堂”“名师课堂”“名校网络课堂”建设与应用,促进贫困地区共享优质教育资源,全面提升办学质量;积极推动线上线下学习相结合,努力办好贫困地区远程教育。

民生改善视域下少数民族地区 基础教育发展的质量困境与出路^{*}

满忠坤

【摘 要】进入新时代,少数民族地区各项办学条件有了质的改善,基础教育发展质量获得大幅提升。但是,经济社会整体发展水平相对落后的民生境况,依旧是制约少数民族地区基础教育发展质量全面持续提升的社会历史文化根源,人民群众对“上好学”的优质教育诉求依然强烈。教育发展与民生改善具有内在的依存关系,体现为教育民生功能的发挥和民生水平对教育发展的制约两个方面。少数民族地区基础教育发展质量的提升,应充分关注少数民族群众基于改善民生的教育诉求,正确处理教育发展与民生改善之间的现实矛盾,实现教育发展与民生改善的互促共赢。

【关键词】少数民族地区 基础教育 精准扶贫 民生改善

【作者简介】满忠坤,教育学博士,聊城大学教育科学学院讲师,研究方向为教育基本理论和农村教育。

教育是国计,也是民生。学校教育作为现代教育的主要形态,已成为个

* 本文系山东省“十三五”教育科学规划2016~2017年度专项课题“基于政府服务创新的欠发达地区学师资源配置研究”的阶段性成果。

体社会化和人类文化传承的主要途径和手段,无疑也是改善民生的重要对象。基础教育是实现个体终身发展的基石,“少有所学”因此成为改善民生的重要目标和实现途径,也是人民群众关注的民生热点和焦点问题。具体到民族地区,伴随各项帮扶、倾斜性政策的大力推行,无论是教育经费不足、办学条件落后,还是城乡、区域、校际差距,均有大幅改善。但是,基础教育发展质量的提升,依然是制约民族地区民生全面持续改善的重要方面。

一 民族地区基础教育发展中的现实困境

教育发展与民生改善具有内在的依存关系,少数民族地区整体相对落后的民生境况和传统文化与学校教育之间的特殊矛盾,依旧是制约少数民族地区基础教育质量提升的瓶颈。进入新时代,少数民族地区基础教育发展质量的提升还面临诸多现实难题,提高教育发展质量,实现教育与民生改善的互促共赢,成为少数民族地区基础教育优质均衡发展的时代性攻坚目标。

(一) “撤点并校”导致新的上学难问题

教育资源整合关系人民群众的切身利益,同时其本身还是民生工程的重要组成部分。现实中,少数民族地区在“撤点并校”的推进过程中,不征求群众意见和建议、不考虑群众实际需求盲目撤并的问题依然存在。据当地学校老师反映,虽然政策上有“一村一幼”和一乡(镇)建设一个标准中心小学的规定和发展规划,但落实成效并不理想。由于学校过于集中,村寨里有的小孩上下学要走9~10公里的现象也是很常见的。根据全国教育事业发展统计公报,2016年全国共有义务教育阶段学校22.98万所,比2015年减少1.32万所;2017年我国义务教育阶段学校共有21.89万所,比上年减少1.09万所。调研发现,很多少数民族地区的撤点并校民众是不满意的,当地政府和教育主管部门则多以“国家的要求”“上面的政策”等理由强制推行。结果管理或许是方便了,可乡村的学校气息却被消灭了,孩子上学路途遥远、交通隐患增加、家庭教育成本增加、辍学率反弹,以及集中后学校的

大班额、低龄寄宿制等问题十分突出，这些都是“撤点并校”的“后遗症”。

事实上，我国中小学辍学率的变化，与我国学校布局调整政策的转变具有高度关联性。自20世纪80年代以来，我国大规模“普九”所取得的重大成功主要缘于我国基础教育办学网点的下移，真正实现了满足农村儿童、偏远山区儿童依法享有的“就近入学”的权利。自90年代以后，我国新一轮的义务教育阶段撤点并校大规模开展，地方政府、教育主管部门基于节约财政投入的出发点，推行大规模集中办学的政策，使许多偏远农村、山区学龄儿童依法享有的“就近入学”权利难以保障，有时甚至会导致少数民族地区基础阶段辍学率的二次反弹。研究表明，大规模的“撤点并校”虽然提升了教育投入和教育资源的使用效率，但农村教育“集中化”却将相应的社会代价转嫁到了个别家庭及其子女身上，学生的就学距离和就学成本随之增加，导致很多地区出现了新一轮辍学。^①

（二）区域内基础教育发展差距依旧显著

办好公平优质的教育，是我国社会主义教育长期以来的奋斗目标。2010年教育部印发的《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》提出，到2020年实现区域内义务教育基本均衡。2017年政府工作报告提出，“办好公平优质的教育”“发展人民满意的教育”。现实中，除整体教育发展水平普遍较低之外，少数民族地区区域内教育发展差距同样显著。无论是各项软硬件资源配置，还是基础课程设置，区域内教育发展水平均存在较大差距，制约着少数民族地区基础教育公平优质发展目标的实现。

1. 校际间课程开设存有差距

村小和教学点师资、办学条件有限，除常规的语文和数学“主课”外，很少也无力再开设其他课程；至于音、体、美等“副科”，则多由“主课”教师兼任；只有中心校开设英语课程，成为当地小学阶段长期以来存在的

^① 刘航：《柳海民：教育精准扶贫：时代循迹、对象确认与主要对策》，《中国教育学刊》2018年第4期。

“不成问题的问题”。村小教师普遍反映工作量大，且要上多门课程，每周24~28节课；中心校教师课时相对较少，每周仅有15~16节课，且每个教师一般只上一门课，即使所谓的“副科”一般也有相对固定的教师单独执教。如某校长反映：“我们没有开设英语课，因为难度大。如果把音、体、美作为主科来开展更没有师资和条件，老百姓也不认可。老百姓很实际，只根据孩子的考试成绩判定老师和学校好坏。”

2. 办学基础条件差距显著

乡（镇）中心校各项办学基础设施均优于周边村小、教学点；城关小学又优于乡（镇）中心校，是少数民族地区基础教育非均衡发展的事实。城关小学和中心校依靠特殊的行政和政策优势，成为各种优质教育资源、教育优惠政策的最直接受益者，因此成为当地基础教育的“招牌”和“门面”。少数民族地区城乡义务教育学校办学条件的现实差距，无须抽象精致的理论论证，通过田野调研的质性访谈和直观体验，便可自然得出。现实的差距便是：一边是塑胶操场、配备现代化多媒体设备和冷暖空调的城区学校，另一边是操场尘土飞扬、既无空调也无暖气、课程都无法开齐的乡村学校。调研的某村寨教学点，所谓的固定资产便是仅有的两间教室、十多张广东人捐赠的课桌椅、一个食堂、半个篮球场大小的“操场”和一个没有篮筐的篮球架，至于多媒体、图书资料、仪器设备及其他文体器材，则一无所有。与之形成鲜明对比的城关一小，有悠久的办学历史，是全国文明单位、州级示范性小学，师资队伍强大、教室宽敞明亮，配有多媒体设备、图书资料室、绘画室、琴房等音、体美、设施。走进这所小学，丝毫没有偏远、贫穷、西部的感觉。城关学校、乡（镇）中心校与村小学、教学点的差距足够令人心酸，是我们调研的切实感触。诚然，数据虽然直观且有说服力，但这种自下而上“在场”的田野质性的研究结论同样深刻、真实、有效和必须，使单纯的数字、理论描述这一差距显得抽象和单薄。

3. 优质师资不均衡问题突出

国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组的调研数据显示，与教

育领域人民日益增长的美好生活需要相比,当前教育事业发展不平衡不充分的问题仍然较为突出,还不能完全适应经济社会发展和人民群众的新要求新期盼。教师资源配置不合理,结构性矛盾突出,农村地区、边远贫困地区、少数民族地区教师依然紧缺,严重影响城乡义务教育均衡发展。^①

从教师学历结构来看,当地教师虽然基本达到国家规定的学历要求,但第一学历达标率普遍较低,而且教师达标学历多为第二学历。“第二学历达标、满足最低学历达标要求”,是少数民族地区教师学历达标的普遍情况。由于学校多年没有毕业生进入,所谓的教师流动也仅限于校际的调任,造成教师年龄普遍偏大、学历偏低。不但音、体、美没有专业教师,开设英语课的中心校也没有专业教师,只是参加过县里或其他在职培训的“二把刀”。特别是民族语言文字特色鲜明的地区,双语教师缺乏导致学生“听不懂、学不会、不愿学”,这是制约教育质量提升的最大瓶颈。在康定藏区,许多学生入学前从未接触过汉语,课下也几乎用本地藏语方言交流(藏语有卫藏、康巴、安多三种方言)。语言障碍诱发的厌学情绪、学习压力,是民族地区义务教育阶段学业质量不良、隐性辍学、辍学的最直接原因。农村学校生活条件相对艰苦,各地农村教师倾斜补充计划虽然部分改善了教师需求,但对优秀教师的吸引力依旧不足。在招聘时,农村教师岗位因首次报名达不到开考比例要求被迫核减计划,部分县(市、区)不得不进行二次招聘,有时依旧无法足额完成招聘计划。另外,乡(镇)和城关学校还以招考的名义将乡村优秀教师“挖走”,导致师资本就匮乏的乡村学校雪上加霜,加剧了城乡师资队伍建设的非均衡问题。

概言之,与村寨学校和教学点相比,中心校的各项软硬件资源均优于周边各村小及教学点;城关小学又优于下面乡(镇)的中心校,这一梯度差异是当地教育发展的客观事实。中心校因其特殊的地理位置和政策优势,往往成为各种优质教育资源、教育优惠政策的最直接受益者。在这一

① 国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组:《落实优先发展,提高保障和改善教育民生水平》,《发展研究》2018年第7期。

过程中,中心校和城关小学逐渐积累起优越乃至富足的教育资源优势,如生源优势、师资优势、资金优势等,加剧了镇域内基础教育的非均衡发展。

(三) 学校中的留守儿童问题日益突出

教育不单单是学校的事情、教师的责任,优质的家庭教育同样是教育成功的坚实后盾。然而,对广大民族地区而言,留守儿童问题无疑成为制约当地学校教育质量提升的短板。民族地区的辍学问题、留守儿童问题和民生问题互为表里、相互叠加,使得留守儿童问题、民生问题的解决更为棘手。因此,单单依靠教育、教师,并不能解决一切农村教育问题。留守儿童问题本身既是教育问题又是民生问题。民族成员脱贫致富的现实需要,迫使年轻的父母抛家舍业、远走他乡,使得民族地区的义务教育质量问题更为突出、紧迫。

民政部发布的最新数据显示,截至2018年8月底,全国共有农村留守儿童697万人。从性别比例看,54.5%是男孩,45.5%是女孩,留守男童多于留守女童;从留守儿童的年龄结构和就学情况看,0~5周岁的农村留守儿童占总数的21.7%,6~13周岁的占67.4%,14~16周岁的占10.9%,13周岁及以下儿童占比达到89.1%;从入学情况看,未入园的占7.1%,幼儿园在读的占18.4%,小学在读的占51.9%,初中在读的占19.5%,高中及中职等占3.1%,其中义务教育阶段农村留守儿童占71.4%。与2016年数据相比,0~5岁入学前留守儿童占比从33.1%下降至25.5%,义务教育阶段农村留守儿童比例从65.3%上升至71.4%。^①

笔者通过对少数民族地区的调查,无论是普通教师,还是学校领导以及地方官员,一致认为“留守儿童”是造成当地教育质量低下的主要原因。

留守儿童现象对当地教育发展的不良影响是系统而全面的。“学业无

^① 韩家慧:《民政部:全国现有农村留守儿童697万人,两年下降22.7%》,新华网,<http://xinhuane.com/politics/2018-10/30/c-1123634905.htm>,2018年10月30日。

望”与“外界诱惑”是许多民族地区学生共同的遭遇，是义务教育阶段厌学、辍学、失学问题突出的内在机制与深层机理，制约着民族地区教育质量的提升。此外，各种形式的辍学、失学、弃学学生又多系“留守儿童”，由于缺乏必要的家庭教育，他们很容易受到各种社会不良风气的影响，成为游荡于村寨和乡（镇）新“流民”阶层的主要来源。“目前乡村‘家庭’这个社会底层的生活单元和生命栖息地几近‘功能丧失’，面临的问题之严重似乎积重难返，它预示着农民家庭的特别困境。”^① 这些“留守儿童”既不是学校老师眼中的“好学生”，也不是寨子里老人眼中的“好孩子”，而是老师眼中的“差生”，老人眼中的“坏孩子”。无论在传统文化中，还是现代教育中，他们均被视为“叛逆的一代”。逃离学校和游走在学校内外的辍学、失学少年，成为民族地区社会不稳定因素的隐患，应是教育理论与实践共同关注的紧迫问题。

（四）“新读书无用论”的兴起

调查中，每当与村民谈及教育、读书、上学等话题，“读出去”“走出去”“到城市生活”“吃公家饭”是他们提及最多的词汇。读书上大学意味着“穿皮孩（鞋）”“抱笔杆子”，读不出来就只能继续“穿草孩（鞋）”“修地球”，是农村家长送子女读书最质朴的价值逻辑与现实境遇。但是，“我们这里教育不行，小孩连普通话都讲不来，很难考得起大学；再说，现在大学毕业也不好找工作，山里娃娃真正走出去很难”，又使少数民族地区的子弟这一向上流动的渠道日益“缩窄”。对广大农家子弟而言，在享有“免费教育”后，能够“有幸”升入高中，继而考入大学，尤其是挤进“名校”的机会更是渺茫；而身边又有一些因“有幸”考入大学而遭遇“因学致贫”的反面例子，他们发现，“书读多了并不总是好事”“读书并不总能改变命运”，享有免费教育与改善民生的现实需要发生了矛盾。于是，免费教育并不总是无偿的。一方面义务教育具有免费性，以无偿供给的方式公平

^① 沙莲香：《中国民族性（三）：民族性三十年变迁》，中国人民大学出版社，2012，第53页。

地为所有适龄儿童提供公共教育资源。另一方面义务教育（特别是初中教育）又具有一定的“付费性”，只是这种“付费”以受教育者放弃从事收益性劳动的获益改为变相支付方式。关注免费义务教育获取的“有偿性”，有助于我们更好地理解为什么义务教育免费后，并未实现“所有未成年人（预期、潜在的受益者）都能无困难、无障碍地接受义务教育”。因为，当“免费读书”不再是一件“有利可图”的事情，甚至成为一种“教育徭役”时，“有质量的教育”也就无从谈起。

因此，进入初中阶段，辍学问题逐步凸显出来，“控辍保学”的难度越来越大。原因主要有三个，一是升学无望的学生更加看清了自己今后的归宿，外出打工或回家务农。既然升学无望，不如提早辍学。二是随着年龄的增长，他们的独立意识和叛逆心理逐渐增强，家长和教师的劝说不再是他们留在学校的理由，他们更容易冲破家长和学校的规劝逃学、辍学。三是社会各种不良风气的影响和辍学同学的“榜样示范”作用，也是他们辍学的重要原因。调研中，许多老教师都感叹“现在的学生不如以前好教好管，老师越来越难当了”，关键是“老师也不像以前那样在村寨受人尊敬了”，从前“学高为师、身正为范”的荣誉感逐渐淡去。

农村父母之所以甘愿借债也要把子女送入学校，因为他们坚信“教育可以改变命运”，也是他们认为这是能够改变命运的唯一可能。调研中，沿途及村寨到处可见“今天的辍学生就是明天的贫困户”“文盲去打工，不好找工作”“知识改变命运，学习成就明天”“学好普通话，走遍全中国；学好外国语，走遍全世界”之类的宣传励志标语。然而，对绝大多数山区少数民族儿童而言，这样的标语虽鼓舞人心、催人奋进，但无疑又是陌生和遥远的。现实中，上学读书的结果多是“升学无望，就业无门”“种地不如老子，养猪不如嫂子”，普通群众不再相信教育，其对教育的信念慢慢发生改变，开始有意无意地选择放弃、逃离免费的学校教育，辍学、失学、逃学也就难以避免，却也是他们被迫而无奈的选择。毋庸置疑，一旦人们对教育失去信心，新的教育危机也就出现了，“读书无用论”开始在民族村落蔓延开来，人们对教育的价值产生了怀疑乃至否定。

（五）乡村教师流失问题依然严峻

国家对少数民族地区不断加大教育投入，基础教育在硬件配置上已不是主要问题，教师流失问题是制约当地基础教育均衡发展和质量提升的共同难题。由于种种原因，有些教师一旦有机会便“跳槽”选择去更好的学校任教。近些年，国家实行的招考政策，给了农村教师“向上”发展的机会，于是许多教师通过招考离开乡村学校，到镇上、县里去任教。同时，也存在镇上或县上的学校以招考的名义将优秀教师“挖走”的情况。这些学校通常会开出一些优厚的条件，加上镇上和县里的交通、生源质量等方面的条件都比乡村好，如此，那些优质的教师资源便流失了。“人往高处走，水往低处流”，优秀教师离开乡村去更好的学校任教是可以理解的，然而对一个乡村学校而言，培养一名优秀教师何其容易？如此一来，本来师资就匮乏的乡村学校就变得更“差”了，这在一定程度上加剧了城乡教育的不均衡发展。从专业结构上来看，农村教师几乎全是语文、数学老师，没有音乐、体育、美术老师。如果说音乐、体育和美术可以由其他教师兼任，那么英语课就没有人能胜任，因为当前下边学校的教师年龄偏大，还有相当一部分是“民转公”，基本没有学过英语，而学过英语的年轻教师又不愿意来到寨子里教书，这就造成农村地区学校英语课程教学的真空。

教师择优进城的流动制度，加剧了乡村教师的流失，造成村小和教学点办学质量的恶性循环。目前，虽然教师工资乡村与县城的差别不是很大，但是由于乡村居住条件较差，购物、医疗、交通不便等因素，很多年轻老师尤其是外地过来的学历较高的年轻老师在学校根本就待不住，很多新教师工作不到一年就辞职不干了，有些新教师甚至还没有报道就已经走了。一些学校为了提高升学率和教学质量，常年从各地的学校挖老师，并提供优厚的待遇。县级学校为解决教师流失问题，再从下一级的乡村学校里选拔教师，这种做法进一步加剧了农村教师流失的问题。

二 制约少数民族地区基础教育发展质量提升的原因分析

少数民族地区基础教育发展的质量问题具有复杂性,不应就学校研究学校、就教育研究教育,而应着眼于学校赖以存在的整个社会文化系统。“基础教育领域的精准扶贫是实现我国整体教育结果公平、消除人力资本短板的重要途径,是最直接、最有效也是最根本的精准扶贫。”^①因此,分析民族地区基础教育发展的质量困境,应关注教育与民生改善的依存关系,而不应脱离社会文化的发展,抽象地、孤立地就教育问题谈教育问题。

(一) 教育扶贫的民生改善功能有待深化

治贫先治愚,扶贫先扶智。教育在扶贫开发中起着基础性、先导性和关键性作用。我国政府在实施精准扶贫、精准脱贫基本方略和开展脱贫攻坚以来,始终把教育扶贫作为一项重要的扶贫方式和脱贫路径方式,是有效阻断贫困代际传递的精准扶贫方式。2015年,中共中央、国务院出台的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确要求:“要着力加强教育脱贫,加快实施教育扶贫工程,让贫困家庭子女都能接受公平有质量的教育,阻断贫困代际传递。”一些少数民族群众由于不太重视教育,少数民族贫困学生多,学生失学辍学现象较为严重。由于长期无法接受好的教育,贫困地区群众的科学文化素质普遍不高,对劳动就业的态度、意愿以及能力带来很大的负面影响。^②少数民族地区民生状况的改善不仅有赖于经济、政策的帮扶,更需要提升民生改善主体的“民生力”,包括积极创造民生资源和消极规避民生风险的双重机制和具体内容。长期以来,“城市取向”“升学取向”“精英取向”的教育制度设计和行动选择,大批少数民族学生难逃“学业失败”“升学无望”的遭遇。对这部分学生而言,既然升学无望,学校里传授的知识

① 檀慧玲等:《关于利用质量监测促进基础教育精准扶贫的思考》,《教育研究》2018年第1期。

② 查志远、檀学文:《教育扶贫的基层实践创新——海南省及琼中县教育精准扶贫调查》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

在农村又鲜有用武之地，他们对“免费教育”有用性的怀疑、否定态度终难发生质的改变。教育精准扶贫的根本在于通过教育让贫困人口脱贫，阻断贫困的代际传递，这也是教育民生功能的本质所在。因此，教育既是扶贫的重要直接对象，更是脱贫的重要手段和实现途径。

（二）民族传统文化因素的制约普遍存在

对广大民族地区而言，民族传统文化中的语言文字、传统习俗、文化心理是制约少数民族地区义务教育质量提升的特殊文化因素。在少数民族聚居区，学生入学前大都生活在以民族语言为母语的环境中，汉语水平十分有限。以民族语言为母语的少数民族学生，在接受学校教育的过程中，不可避免地会遇到各种语言障碍，这就为少数民族地区的课程进度、师资配置、质量评价等提出了特殊要求。由语言障碍导致的“听不懂、学不会、不愿学，是诱发学生厌学、失学、辍学的重要原因。民族传统文化和文化心理对教育的制约更为深刻。

（三）少数民族地区各项教育积累的长期薄弱

少数民族地区的教育问题不应缩略为狭义的文化问题，同样表现在阶段性、历史性等方面。少数民族地区的许多教育问题，是不可“绕行”的。少数民族地区义务教育发展中质量问题，均与地区相对薄弱的“教育积累”具有直接或间接的联系。广义的教育积累包括社会（地区或区域）教育积累和家庭教育积累，以社会教育积累和家庭教育积累为具体的存在方式，并以“教育资本”的形式制约着受教育者的教育观念、教育选择、教育结果。由于少数民族成员文化水平相对较低，加之生活经历的制约，许多家长对教育的重要性缺乏认识，表现为各种形式“读书无用论”的流行。相对落后的教育积累与当地落后的生产力发展水平互为表里，制约着少数民族群众教育需求的提升和教育观念的转变。因此，在文化再生产理论的创始者皮埃尔·布尔迪厄看来，排除遗传因素的差异之外，受教育者在进入学校接受教育之前并非“站在同一起跑线上”，他们都或多或少地拥有各自的文化资本

(来源于家庭的、社区的),而拥有文化资本的多寡则预示着他们将来在教育成就上的不同。

(四) 基础教育有效衔接不畅的现实制约

教育作为一项系统工程,基础教育各阶段、各类型教育(如家庭教育、学校教育、社会教育、传统教育与现代教育)的有效衔接是提升义务教育质量的必要保障。调研中,老师普遍抱怨学生越来越难教。初中老师抱怨小学毕业生基础太差、难管难教;小学教师埋怨家长不重视教育,既不能培养子女良好的学习行为习惯,又未担负起监督、辅导子女学习的应有责任。学生基础差、教育效果低、教学吃力,是民族地区教师共同的感触,基础教育衔接不畅是其重要原因。一是家庭教育和学校教育衔接不畅。留守儿童现象在少数民族地区广泛存在,传统核心家庭维系的教育环境被肢解,是学生学业及行为表现不良的原因之一。特别是低龄寄宿生,由于过早离开父母、离开家庭、离开熟悉村落文化,缺乏父母家人的感情和亲情教育,在学习、思想、言行、生活等诸多方面存有隐患,厌学、辍学成为常见现象。二是学前教育与小学教育衔接不畅。少数民族地区教育问题的症结不应缩略为经济贫困,民族传统文化与现代学校教育之间的差异是其特殊的集中表现。在少数民族聚居地区,以语言文字为核心的传统民族文化与现代学校文化存在较大差异。必要的学前教育不但能为少数民族儿童顺利接受小学教育打下语言基础,更能弥补留守儿童早期家庭教育的缺失;既能给留守儿童情感的温暖,又可使学龄儿童养成良好的生活学习习惯,为接受小学教育奠定良好的基础。少数民族儿童由于没有接受过学前教育,缺乏汉语基础导致的听不懂、学不会,使他们面临诸多学习困难,丧失学习兴趣和积极性,继而厌学、辍学,成为客观存在的现象。

三 改善少数民族地区教育民生状况的几点建议

少数民族地区基础教育发展质量的提升,不应仅仅把视野局限在学校系

统内部,更要放眼于学校教育赖以存在的整个社会文化系统及时代变迁的“场域”中。加大教育投入,着力改善少数民族地区的各项办学条件毋庸置疑,但教育能改善人民群众民生境况的民生功能不容忽视。^①学校教育不过是特定文化主体价值或意义确立、认同、传承的特殊过程,尊重人的社会存在和人在实践中的主体性和文化规约性,以此作为理解“教育价值”和“教育质量”的客观依据,是提升少数民族地区基础教育发展质量应遵循的基本方法论原则。

(一) 关注少数民族群众民生改善取向的教育诉求

主体的教育需要直接影响其对教育的价值认同及行为选择。教育对民生改善的意义,核心在于提升民生改善主体综合素质,发挥民生主体改善民生的主体性和能动性。学校教育供给不同程度地忽视了民族成员的现实需要,是制约义务教育质量提升的深层机制。诚然,民族群众“上学与不上学没有多大区别”“教育无用论”等认识虽具有片面性、短视性,但在一定程度上反映了老百姓真实的教育价值观。改善民生既是教育的应有功能,也是基础教育质量提升的基础性保障。少数民族地区的民生改善有赖于教育普及成效的提升,义务教育质量的提升同样需要以民生的进一步改善为基础。民生改善不仅为少数民族成员接受教育提供了充裕的社会、家庭物质保障,也会激发群众新的教育需要,并逐步体认到学校教育的“有用性”,认同接受教育乃是改善生活的必要条件,继而为教育发展提供必要的观念保障和可及的对象。现实中,当上学读书与人民群众改善民生的迫切需要相矛盾时,各种形式的辍学、失学、学业不良等问题也无法从根本上杜绝。读书上学的价值和意义在普通百姓看来,就是要通过教育改变命运,过一种更体面、更有尊严的生活。倘若教育不能满足他们的这一需要,当他们看不到读书上学的“好处”时,学校教育即使“免费”甚至“补贴”,也无法保证少数民族群众对学校教育价值的认同。

^① 张晓燕、孙振东:《论教育的民生功能》,《教育发展研究》2014年第5期。

（二）深化教育扶贫在民生改善中的先导作用

少数民族地区教育与民生改善具有内在的依存关系。忽视教育与民生改善的依存关系，是民族地区诸多教育问题凸显的症结。虽然文化没有先进落后之分，但人的观念有先进落后之别。治穷必须先治愚，只有人们观念发生转变，社会才能真正进步，人们的生活才能得到改善。而人们转变观念是一个渐进的过程，教育作为开启心智、转变观念有效途径，在促进少数民族地区社会发展和民生改善方面应该发挥更大的作用。教育作为个体发展和社会进步的智力支持和动力保障，也是增强群众民生改善主体性和能动性的重要途径。教育精准扶贫是一种针对贫困人口人力资本增值、思想观念塑造、生产技能提升的综合性教育治贫活动，旨在最大限度地发挥教育的先导作用，全面提升贫困群体的人口素质和社会生产力水平，是教育固有功能在扶贫领域的延伸与拓展。^①通过教育提高人的整体素养，实现人的全面发展，才有可能拥有更加美好的生活能力和生活方式，这也是教育精准扶贫的内涵和实现方式。因此，确立民生改善教育优先发展的理念，对改善实现少数民族地区民生改善的跨越式发展和各民族的共同繁荣具有重要的意义。

教育是改变落后的生产力状况和贫乏的精神世界的最好选择，在精准扶贫中具有先导性作用。通过教育转变落后观念，促进人民生活的改善，实现社会的发展是教育民生功能的具体体现，也是落实教育精准扶贫的根本所在。少数民族地区民生的进一步改善，离不开少数民族群众综合素质提升和主体性的发挥，教育发挥着不可替代的先导性、全局性、基础性作用。当前，少数民族地区的教育发展同样应重视民族群众的民生诉求和教育需要，从少数民族地区社会文化的历史传统和经济社会发展的实际出发，把促进民族平等和民生改善作为教育改革与发展的重要使命。教育与经济之间的辩证关系，为我们理解教育与经济之间的相互关系提供了方法论基础；而人力资本、劳动力再生产的关系等相关理论揭示了受教育程度与收入之间的作用机

^① 段从宇、伊继东：《教育精准扶贫的内涵、要素及实现路径》，《教育与经济》2018年第5期。

制,更明确了教育对劳动者个体收入的影响是肯定存在的。因而,通过教育的改革来促进居民收入的增加和生活质量的提高是可行的,也是可持续的、有效的,更是必需的。

(三) 全面推少数进民族地区的早期双语教育

在少数民族地区基础教育阶段实施双语教育,具有现实的必要性和紧迫性。少数民族地区的调研和既有研究表明,语言障碍是义务教育质量低下和各种失学、辍学问题的重要原因。值得注意的是,区分双语教育的不同目的取向及实践策略,是双语教育有效实施的前提。依据双语教育实施的目的,少数民族地区现行的双语教育可分为以传承少数民族语言为主要目的的双语教育和以提高学生汉语水平为主要目的的双语教育。现实中,由于过分注重双语教育的文化传承功能,在实施双语教育中过于强调“语言是民族文化的重要载体,是民族认同的基础,承担着保存传统文化价值的使命”^①。事实上,历史上各民族对本民族语言的取舍是个长期的、自然选择的过程,缘于普通民众眼里的实际利益驱动。从我国双语教育政策执行的历史实践来看,民族地区的双语教育主要着眼点不在于把语言作为民族认同标记的“精神价值和意识形态价值”,而是关注“语言作为交际工具的实用价值和效率”^②。同样,今天在我国某些欠发达少数民族地区推行双语教育,不应简单地与民族认同画等号。语言民族主义轻视语言的交际功能,往往是少数社会精英而非普通民众在极力“挽救逐渐式微的方言”,其结果“便意味着将以旧社会的传统来对抗现代化所带来的变故”^③。因此,在民族地区推行双语教育,必须兼顾语言的教育需求和文化功能,实现民族双语教育与现代教育的有机结合。

① 万明刚:《论我国少数民族双语教育——从政策法规体系建构到教育教学模式变革》,《教育研究》2012年第8期。

② 陈平:《语言民族主义:欧洲与中国》,《外语教学与研究》2008年第1期。

③ [英]埃里克·霍布斯鲍姆:《民族与民族主义》,李金梅译,上海人民出版社,2006,第114~115页。

（四）优先普及少数民族地区的学前教育

学前教育是学校基础教育的起始阶段，学前教育公平是基础教育公平的起点和保障。为切实保障适龄儿童，特别是弱势群体儿童平等享有优质基础教育的权利，世界许多国家和地区的政府把积极推行免费学前教育政策作为重要抓手，着力推进学前教育普及。加强学前教育与义务教育的有效衔接，大力发展学前教育，是弥补少数民族地区家庭教育缺失、民族文化差异等制约基础教育发展质量的诸多现实问题的最有效手段。优质有效的学前教育，不仅为少数民族留守儿童顺利进入学校打下良好的语言、习惯基础，更可以弥补家庭教育缺失造成的各种不良影响。良好的学前教育，不仅可以为少数民族儿童营造良好的早期生活环境，也为今后学校教育成功打下了基础。值得注意的是，发展学前教育应避免学前教育学校化、知识化的误区，应使学前教育真正成为儿童成长的乐园。笔者建议，在进一步办好义务教育的同时，逐步向下延长少数民族地区普及教育的年限，这是少数民族地区教育优先发展的战略方向和迫切需要。具体而言，可以考虑优先推进少数民族地区学前教育的普及，为少数民族地区的儿童提供必要的早期教育补偿。当然，优先推进少数民族地区的学前教育普及，并不意味着一定要把学前教育纳入现行义务教育的体制。

总之，教育必须关照教育对象两个方面的需要，一是生存的需要，二是自我实现的需要。教育还必须从两个现实条件出发，一是教育发展的社会条件，二是教育发展的人性基础。办教育离不开其依赖的社会条件，谈教育不能无视教育的社会制约性和人的发展的制约性。所以，教育的本质可以说是“沟通个人本能和社会生活的一种工具”^①。教育问题从来不单单是学校的问题，也不单单是教师的问题，更不单单是钱的问题。只有明确什么是“好的教育”，才能真正把教育办好；只有关注什么是人民群众所理解、所期望的“人民满意的教育”，人民对教育才会真正满意。教育实践需要教育理论的指引，理论脱离实践也是需要警惕的误区。

^① 单中惠、王凤玉：《杜威在华教育讲演》，教育科学出版社，2014，第218页。