摘要

《中国教育扶贫报告（2017）》紧紧围绕我国打赢脱贫攻坚战进程中教育领域的扶贫热点与重大现实问题，遵循精准扶贫和优质教育资源建设取向，深入贫困地区，开展实地调研，在充分获取第一手数据资料的基础上，特别关注贫困地区家庭教育和留守儿童关爱服务体系建设，并结合政策分析和专题研究，对我国贫困地区教育脱贫指标体系、县义务教育师资均衡配置、职业院校教师职业能力发展水平及帮扶策略做了深入研究，同时，对社会组织参与教育精准扶贫的实践模式、农村学校留守女孩的精准帮扶等做了案例解析，以点窥面，呈现和探索我国脱贫攻坚进程中具有关键节点和普遍意义的教育问题及其应对之策，为改善和提高我国贫困地区教育质量和发展水平、丰富和夯实我国脱贫攻坚基础，提供有价值的理论指导与决策建议。

《中国教育扶贫报告（2017）》由总报告、政策进展、特别关注、专题研究和案例分析五个部分组成，共10篇报告。总报告基于我国教育扶贫新形势、新问题，提出了完善教育扶贫政策对象瞄准工具、政策评估指标工具、持续优化公共教育资源配置工具的对策建议，并从基础、能力、通道、空间、力量五个向度出发，构建反映贫困地区教育发展的根基性、保障性、支撑性、拓展性四个方面的教育扶贫指标体系，以期提升政策的针对性、有效性，促进我国教育扶贫工作的顺利开展。对于贫困地区家庭教育和留守儿童的特别关注，报告着力突出扶贫先扶“心”，基点在家庭的观点和主张上，要完成精准扶贫，就要首先考虑把扶贫力量精确对准扶贫对象内心（内在力量），让教育的力量进入家庭，切实改善留守儿童的生活和教育现状，帮助个人与家庭改变命运。对贫困地区义务教育师资均衡配置的专题研究发现，贫困地区义务教育教师配置存在着超编与缺人的矛盾、管理“不



教育扶贫蓝皮书

公”现象，以及观念保守、态度消极、行动滞后、基础薄弱、条件支撑不足等新老问题，需要从利益相关者角度、深化改革开放角度想点子、找办法，从根本上解决县域义务教育师资均衡配置的共性问题。作为典型案例，山东省滕州市鲍沟中学开展的“美丽女孩”行动，从经济、情感、学习和特长发展四个维度对农村学校留守女孩和无依女童进行精准帮扶，积极构建学校主导、家庭配合、政府支持、社会参与的“四位一体”的长效关爱服务体系，效果明显，值得借鉴和参考。

002

Abstract

Taking care to the hot spots and significant realistic issues that related to education during the fight againstpoverty, following closely to the targeted poverty alleviation and the quality educational resources development, Annual report on educational poverty alleviation in China (2017) conducted field researches to get first-hand information and data about poor areas, paying particular attention to the family education development and the building of leftover children care service system, researching deeply on some specific issues and the related policies, such as, about Education Poverty Alleviation Index System, the Balanced Allocation of Compulsory Education Teachers and Professional Ability development of Teachers from Vocational Schools, and analyzing case of The Practice Model and Reflection of Social Organizations Participating in educational Targeted Poverty Alleviation, case of the Precise Help for Left-behind Girls in Rural Schools, which has presented some pivotal and meaningful problems of education, providing helpful solutions to overcome poverty. both of the theoretical achievements and practical suggestions of this report would improve the quality of education and consolidate the foundation for the victory of poverty alleviation.

Annual report on educational poverty alleviation in China (2017) consists of ten chapters and fiveparts, including the general report, policy progress, special reports, topical researches and cases analysis. Based on the new situation and issues of educational poverty alleviation, the general report provides suggestions for perfecting the related policies on tools of object targeting, Policy assessment indicator, continuously optimize public education resources. And expecting to enhance the relevance and effectiveness of the policy and promote the poverty alleviation effectively, it started from five degree, that included base, capability, path, room, strength, it has build a educational poverty alleviation indicator system, which mirrored the fundamental, security, supportive,expandability of



教育扶贫蓝皮书

the development of education in poor areas. The basic understanding of poverty alleviation that “mind aiding first” and heading with family has been emphasized in the report. More specifically speaking, working in strengthen their inner power is the prime concern for the sake of helping the poor to change their fate, and cultivating the educational strength in family is the key point. When it comes to Balanced Allocation of Compulsory Education Teachers in poor areas. It is necessary to think from the perspective of stakeholders and deepen the reform and opening up, to find ways to fundamentally solve the common problems, such as, the excess authorized staff but shortage of staff, unfair management, conservative concept, Negative attitude, lag of action, Weak foundation and Lack of conditions. From the four dimensions of economy, emotion, study and specialty development,“Beautiful Girls”, which is Launched by Baogou Middle School in Tengzhou City,Shandong Province targeting little girls who are left without any dependence but loneliness, has constructed a “ four-in-one” (that is led by schools, family cooperation, government support, and social participation) long-term care service system. Since it is worth learning and reference, as a typical case, it deserves the special attention.

004

目录



1 总报告

B．1 中国教育扶贫政策演进与制度创新 薛二勇／001

中国教育扶贫政策的理论基础与价值定位··／003

二 中国教育扶贫政策的变迁路径及其特征／008

三 中国教育扶贫新形势、新问题与新对策·／016

B．2 我国贫困地区教育扶贫指标体系研究 史志乐／024

一 教育扶贫指标体系研究综述·／025

二 我国教育扶贫战略的实施背景及面临的问题··／027

三 我国教育扶贫指标体系的构建／030

四 教育扶贫指标体系综合实施对策建议·／038

II 政策进展

B．3 2016～2017年度教育扶贫政策和重大行动· 邢贞良 宋茂蕾 赵红 辛达／041



教育扶贫蓝皮书

I特别关注

B．4 教育精准扶贫：让家庭内在的力量生长出来-“家庭教育生态贫困”问题及其帮扶思路孙昕 陈建翔／065

B．5农村留守儿童关爱服务体系存在的问题与解决方案 陈建翔／104

B．6 贫困家庭子女教育：困境与对策· 王文静 陈文 李娜 李兴洲／133

IV 专题研究

B．7 贫困地区县域义务教育师资均衡配置调查与分析· 赵丽萍／150

B．8 贫困地区职业院校教师职业能力发展水平及帮扶策略

李兴洲 张志新 耿悦 陈宁 赵志伟／180

V 案例分析

B．9 社会组织参与教育精准扶贫的实践模式与反思-“爱心＋技术”多元教育精准扶贫救助模式个案研究 刘继青／198

B.10 “美丽女孩”在行动-基于农村学校留守女孩的精准帮扶案例研究 王立亭 张敬文 刘斌 张全才／222



002

CONTENTS



I General Reports

B.1 Anti-poverty and Education:Policy Design and System Innovation of Educational Poverty Alleviation in China

Xue Eryong/001

1.Tbeoretical Basis and Value Orientation of Education Poverty Alleviation Policy in China /003

2.The Changing Path and Characteristics of Education Poverty Alleviation Policy in China /008

3.New Situation,Problems and Countermeasures of Education Poverty Alleviation in Cbina /016

B.2 Research on Education Poverty Alleviation Index System in Poor Areas in China Sbi Zbile/024

1.The Research Summary of Education Poverty Alleviation Index System /025

2.The Background and Main Problems of Education Poverty Alleviation in China /027

3. Construction of Education Poverty Alleviation Index System in China /030

4.The Consideration and Suggestion /038

003



教育扶贫蓝皮书

II The Policy Evolution of Education Poverty Alleviation

B.3 The Policies and Major Actions of EducationPoverty Alleviation from 2016 to 2017 Xing Zbenliang,Song Maolei,Zhao Hong and Xin Da/041

II Special Focus

B.4 Education Targeted Poverty Alleviation:Let Inner Strength of the Family Grows -The Problem of "Family Education Ecological Poverty”

Sun Xin,Cben Jianxiang/065

B.5 The Problem and it's Solution of Rural Leftover Children Care System

Liu Shaobui,Cben Jianxiang/104 B.6 Children Education in Poor Families: Dilemma and Countermeasures

Wang Wengjing,Cben Weng,Li Na and Li Xingzhou/133

IV Specific Focus

B.7 Investigation and Analysis on the Balanced Allocation of Compulsory Education Teachers in Poverty-stricken Counties

Zhao Liping/150

B.8 Research on Development Level of Professional Ability of Teachers of Vocational Schools and Support Strategies in Poverty-stricken Areas

Li Xingzhou, Zbang Zhixin, Geng Yue,Cben Ning and Zhao Zbiwei/180

CONTENTS

V Cases Analysis

B.9 The Practice Model and Reflection of Social Organizations Participating in Targeted Poverty Alleviation by Education -"Love+Technology":A Case Study of the Help Model by Multi-educational Targeted Poverty Alleviation Lin Jiqing/198

B.10“Beautiful Girls” in Action -A Case Study on the Precise Help for Left-bebind Girls in Rural Scbools

Wang Liting,Zbang Jingwen,Liu Bin and Zbang Quancai/222

总报告



General Reports

B.1

中国教育扶贫政策演进与制度创新

薛二勇＊＊

摘要： 教育扶贫政策是国家扶贫政策的有机组成部分，教育扶贫是消解贫困的有效手段。运用政策工具及其分类解释框架，以中国三个扶贫开发纲要颁布为节点，将1985年以来30多年间的教育扶贫政策发展分为三个阶段，即初步构建、基本形成、逐步完善阶段，其阶段特征分别表现为以组织建设性政策工具为主、强制与引导性政策工具并重、以能力建设性政策工具为主。基于教育扶贫新形势、新问题，提出了完善教育扶贫政策对象瞄准工具、完善教育扶贫政策评估指标工具、持续优化公共教育资源配置工具的对策建议。

＊本文系国家社会科学基金课题（课题批准号：BGA150035）的研究成果。

\*\*薛二勇，北京师范大学中国教育与社会发展研究院教授、博士。

001



教育扶贫蓝皮书

关键词： 教育扶贫 政策工具 政策设计 制度创新

党的十九大报告指出，中国脱贫攻坚战取得决定性进展，6000多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从10.2％下降到4％以下；未来脱贫攻坚任务艰巨，要坚持精准扶贫、精准脱贫，注重扶贫同扶志、扶智相结合，确保到2020年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，做到脱真贫、真脱贫。①2013年以来，中国每年减少1000多万农村贫困人口，累计脱贫5564万人。②按照每人每年2300元（2010年不变价）的农村贫困标准计算，2016年中国农村贫困人口为4335万人。③中国农村贫困人口37年间（1978～2015年）减少7.1亿人，减幅达到92.8％，农村贫困发生率从97.5％下降到5.7％，降幅为91.8个百分点；1981～2012年，中国减少的贫困人口占到全球减少的全部贫困人口的71.82％，减贫力度居全球前列，中国减贫工作的卓越成就推动了全球贫困人口数量的下降。④教育贫困是重要的致贫因素，教育扶贫是消解贫困的有效手段。观念落后、知识和技能的不足导致的贫困，即素质型贫困仅次于疾病导致的贫困，是居第二位的主要贫困类型。摆脱贫困首先需要摆脱观念和精神贫困。⑤习近平指出，越穷的地方越难办教育，但越穷的地方越需要办教育，越不办教育就越穷，这种马太效应，实际上是“穷”和“愚”互为因果的恶性循环，我们必须站在经济、社会发展战略的高度来思考教育问题。⑥教育是阻断贫困代际传递的治本之策，治贫

① 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》，人民出版社，2007。

② 汪三贵：《完善第三方评估，确保贫困人口稳定脱贫》，http：／／www.cpad.gov.cn。

③《一千二百四十万人去年脱贫》，2017年3月2日，http：／／www．cpad．gov．cn。

④中国社会科学院、国务院扶贫办：《＜中国扶贫开发报告2016》（扶贫蓝皮书）发布》，《光明日报》2016年12月28日。

⑤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》，《教育研究》2016年第12期。

⑥《脱贫攻坚战冲锋号已经吹响 全党全国咬定目标苦干实干》，《人民日报》2015年11月29日。

002

先治愚，扶贫先扶智。①本文运用政策工具理论，对国家重大教育扶贫政策开展政策研究，分析不同时期、不同阶段的教育扶贫政策工具类型、特点、走势，及其在国家扶贫政策工具体系中的地位和变化，讨论教育扶贫政策工具运用中的不足与可能的改进方向。

中国教育扶贫政策的理论基础与价值定位

（一）政策工具分类理论

政府是使用政策工具的主体，政策工具作为机制、手段、方法、措施、桥梁，目的是实现政策目标。陈振明认为，政策工具是达成政策目标的手段，是“一个行动者能够使用或潜在地加以使用，以便达成一个或更多目的的任何事物”②；休斯提出，政策工具是政府的行为方式及调节政府行为的机制③；萨拉蒙主张，政策工具是公共部门将集体行动结构化，以解决公共问题的、可识别的方法④；张成福认为，政策工具是政府将具体的实质目标转化为行动的路径和机制⑤。基于中国的政策实践，我们认为，政策工具是以政策目标为导向，以达成政策效果为标准，采用的系列措施，具体体现为法律、行政、财政等强制性、激励性措施相结合的多种举措。

对政策工具进行分类，将为制定政策、评估效果，即能否、在多大程度上实现政策目标、达成政策效果提供依据，同时也构成了政策工具理论分析的重要内容。研究者们对政策工具的内涵存在不同理解，因而采用的分类标准和分类体系也不尽相同，如发展型政策工具、调节型政策工具和禁止型

① 习近平：《摆脱贫困》，福建人民出版社，1992。

② 陈振明：《政府工具研究与政府管理方式改进-论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义》，《中国行政管理》2004年第6期。

③ 欧文·E．休斯：《公共管理导论》，张成福等译，中国人民大学出版社，2001。

④萨拉蒙主编《政府工具：新治理指南》，肖娜等译，北京大学出版社，2016。

⑤张成福、党秀云：《公共管理学》，中国人民大学出版社，2001。



教育扶贫蓝皮书

政策工具；强制型政策工具、非强制型政策工具和混合型政策工具；瞄准市场的政策工具、瞄准家庭／社区的政策工具、瞄准企业的政策工具和混合工具等。麦克唐纳尔（L.M.McDonell）和艾莫尔（R.F.Elmore）根据政策目标达成手段的强弱，将政策工具分为命令型政策工具、激励型政策工具、能力建设型政策工具、系统变革型政策工具，后来又提出劝诫型政策工具。

政策工具分类的本质是从不同维度、水平上区分作为规则的制度约束力，制度约束力的强弱、高低、显隐体现为不同类型的政策工具。基于中国教育政策制定、执行、评估、完善的全过程理论，我们参照已有的政策工具分类理论，将政策工具分为四类，即强制性政策工具、引导性政策工具、能力建设性政策工具、组织建设性政策工具。强制性政策工具主要体现为：采用强制性措施，规范政策目标群体的行为，具有明确的违反该措施实施的规则，也即罚则；其高度体现决策者的意志以及对政策目标的强力追求，语词上表现为“必须、要····..”，强调服从规定、躲避不符合规定的行为；政策规定的刚性极强。引导性政策工具主要体现为：采用激励性措施，刺激政策目标群体的行为，具有明确的引导该措施实施的规则，也即激励性规则，包括资源投入与配置、政策特区与优惠、有关荣誉与表彰等；其具体体现决策者的最高意图以及对政策目标的高标准追求，语词上表现为“鼓励、引导······”，强调高质量地达成政策执行效果；政策规定相对柔性。能力建设性政策工具主要体现为：采用强制性或引导性措施，提升政策执行主体、对象的能力，以最大限度地提高政策执行的效果，包括政策资源的优化配置、人力资源的能力提升、政策环境的持续改善等；其具体体现决策者对政策执行效果的关注以及对政策执行可持续性、效果高标准性的追求，语词上表现为“加强、应该····.·”，强调政策实施的长期性以及执行环境的改善和优化；政策规定刚性和柔性兼备。组织建设性政策工具主要体现为：采用强制性或引导性措施，进行组织变革，包括机构变革、功能调整、流程变化等，也即体制机制变革，以此作为政策执行的制度保障；其具体体现为决策者对自身架构的关注以及对政策执行制度环境的建设，语词上表现为“建立、

004

设立····.·”，强调政策上实施的组织建设以及制度环境的持续改善；政策规定刚性和柔性兼备。

教育扶贫是中国反贫困政策设计的重要组成部分，反贫困政策文件均将提高贫困人口知识、技能水平，增强其综合素质作为提高收入、巩固脱贫效果的重要措施。中央扶贫开发工作会议（2015年）明确把“发展教育脱贫一批”列入“五个一批”脱贫举措①，将教育扶贫作为中国反贫困的重要组成部分，提上国家精准脱贫战略的政治议程。

（二）教育公平与社会公平

教育公平是社会公平的应有之义。教育不公平是社会不公平的重要表现，教育公平促进社会公平。如同中国教育政策以“教育公平”作为重要政策价值定位一样，中国教育扶贫政策也始终以促进教育公平作为消除教育贫困、缓解教育不平等，提升教育贫困人口能力作为可持续性脱贫的内容与目标。

习近平指出，教育公平是社会公平的重要基础，要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民，以教育公平促进社会公平正义。②陈宝生提出，教育公平是社会公平的重要基础。保基本、补短板、促公平，重中之重是推动城乡义务教育一体化发展，应高度重视农村义务教育，缩小城乡义务教育差距，促进城镇基本公共服务与农村共享，彰显教育权利和机会公平，从县域做起，逐步向有条件的市域扩展。③党中央把促进公平作为国家的基本政策，强调坚持教育的公益性和普惠性，强调以促进教育机会公平为关键，以合理配置教育资源为根本措施，以保障公民依法享有受教育权利为基本要求，以促进义务教育均衡发展和资助家庭经

①《脱贫攻坚战冲锋号已经吹响 全党全国咬定目标苦干实干》，《人民日报》2015年11月29日。

②《全面贯彻落实党的教育方针 努力把我国基础教育越办越好》，《人民日报》2016年9月10日第1版。

③陈宝生：《要普及高中阶段教育、基本普及学前三年教育》，2017年11月9日，经济日报-中国经济网，http：／／www．ce．cn／xwzx／gnsz／gdxw／201711／09／t20171109＿26814402．shtml。



教育扶贫蓝皮书

济困难学生为重点，不断加大推进教育公平的力度。①

教育公平是重要的社会公平的主要含义是人人享有平等的教育权利；人人平等地享有公共教育资源；公共教育资源配置向社会弱势群体倾斜，或者说是对“不平等”的矫正，以及反对各种形式的教育特权。教育公平是现代社会的基础性公平，它的实现和扩大对促进整个社会公平程度的提高、保障人的发展的起点公平，消除知识鸿沟，迎接知识社会的挑战具有重要意义。②从时间来看，“教育公平”作为政策术语出现在21世纪以后。2002年全国教育事业发展“十五”规划，首次提出了教育发展要“坚持社会主义教育公平与公正性原则”，石中英猜测这是政府文件对“教育公平”概念的首次使用。十七大开始，推进教育公平成为国家战略。国家教育政策中的“教育公平”主要体现在内涵、政策安排特别是资源配置，及政府作为责任主体的教育治理结构三个方面。在内涵上教育公平体现为“教育平等”，或者是“缩小教育差距”“促进教育均衡”。在政策安排上，教育公平主要涉及机会、财力、师资、信息化等公共教育资源配置的平等或均衡。政府是促进教育公平的责任主体。“到目前为止，政府教育政策文本中的“教育公平”是“社会公平”的一种，要调节的是作为社会公共资源的教育资源配置。”未来推进教育公平的主要路径也是在公共教育资源的配置上，以公共教育资源配置的公平推动整个国家教育系统的公平。③

教育扶贫是阻断贫困代际传递的根本手段和重要方式，其目的是通过办好贫困地区和贫困人口的教育事业进而实现减贫脱贫的战略目标，其本质体现了社会公平正义的价值追求。④追求教育平等和教育公平是当代我国教育政策基本的价值选择。建立教育政策运行的公平机制是实现教育公平的关键

①袁贵仁：《在党的领导下开创教育事业发展新局面》，《党建研究》2012年第11期。

② 石中英：《教育公平的主要内涵与社会意义》，《中国教育学刊》2008年第3期。

③ 石中英：《教育公平政策终极价值指向反思》，《探索与争鸣》2015年第5期。

④ 李兴洲：《公平正义：教育扶贫的价值追求》，《教育研究》2017年第3期。

006

和保障，教育政策和制度创新是解决教育领域不公平问题的基本路径。①促进教育公平是教育扶贫的内在价值诉求。在中国，教育机会的主要差异有城乡差异、阶层差异，特别是农民阶层处于最为劣势的状态。2％的未接受教育的“80后”和11％的小学文化水平的“80后”来自社会底层家庭，他们目前也处于社会底层状态，他们的下一代很可能仍然停留在社会底层。②教育扶贫就是“素质扶贫”，教育通过对贫困人口的素质改造与提升，把反贫困变成穷人的自觉行动，把贫困人口从接受援助的被动脱贫者转变为自觉寻找脱贫机会的主动脱贫者，从而达到削减贫困的目的。③国际反贫困经验表明，教育反贫困可能带来较高的减贫弹性。世界银行的一个研究成果显示：家庭中的劳动力接受教育年限少于6年，贫困发生率大于16％；教育年限增加3年，贫困发生率下降到7％；受教育年限在9～12年，则贫困发生率下降到2.5％；在受教育年限超过12年后，几乎不存在贫困的情况。在中国，对应的就是完成高中阶段教育。2010年，高等收入国家高中教育程度人数占其国家总人口数的74％，那些即将越过中等收入陷阱的OECD国家则达到了72％。当时的中国，这个占比大概是25％，也就是四个劳动力中，有1个人是高中毕业的。到2017年，这一占比提高到了50％。但是有调查显示仍然有63％的中国农村孩子一天高中都没上过。④

当前，中国教育扶贫政策的设计，主要体现为对不同政策工具的采用及组合，同时嵌入不同的历史条件、经济水平、社会状况等。对不同阶段的政策工具及其组合的分析，有助于更为科学地认识中国教育扶贫政策安排，有助于明晰不同政策工具及其组合的历史局限性，从而根据新形势、新任务、新要求，对教育扶贫政策工具及其组合进行优化，实现制度创新。

① 刘复兴：《我国教育政策的公平性与公平机制》，《教育研究》2002年第10期。

② 李春玲：《“80后”的教育经历与机会不平等-兼评《无声的革命》》，《中国社会科学》2014年第4期。

③林乘东：《教育扶贫论》，《民族研究》1997年第3期。

④罗斯高（Scott Rozelle）：《农村儿童的发展怎样影响未来中国》，http：／／www.sohu.com／a／192679488\_177272。



教育扶贫蓝皮书

二 中国教育扶贫政策的变迁路径及其特征

贫穷并不可怕，怕的是智力不足、头脑空空，怕的是知识匮乏、精神委顿。脱贫致富不仅要注意“富口袋”，更要注意“富脑袋”。①教育贫困是重要的致贫因素，观念落后、知识和技能的不足既是贫困的表现也是贫困的重要原因，教育扶贫是消解贫困的根本手段，通过“提升劳动者的综合素质，促进贫困人口掌握脱贫致富本领，阻断贫困代际传递”。②教育扶贫是指针对贫困地区的贫困人口进行教育投入和教育资助服务，使贫困人口掌握知识和技能，提高其科学文化素质，最终促进区域的经济和文化发展。从我国教育扶贫政策的演变来看，教育扶贫已经从普及初等教育和扫除农村青壮年文盲，逐步扩展到涵盖基础教育、职业教育、高等教育、继续教育等多层次、多类型教育的政策体系。教育扶贫的数量性指标也逐步精准和细化，如对学前三年教育毛入园率、九年义务教育巩固率、高中阶段毛入学率、残疾儿童义务教育入学率等都有具体的规定。③

从时间阶段与政策工具类型的结合入手分析中国教育扶贫政策工具的演进，发现它基本符合世界和中国反贫困的理论与政策发展进程，同时也体现了中国教育扶贫政策自身的特点。依据是否将致贫原因归结为穷人本身，可将反贫困研究粗略划分为结构理论和文化理论两个方向，前者多主张穷人由于自然环境的恶劣、资源的匮乏、社会制度的排斥而“被迫”陷于不利处境，后者多主张穷人由于观念、行为习惯等原因而“主动”处于贫困之中。第三类主张介于这两类观点之间，主张结构和文化共同导致了穷人的窘境和贫困的代际传递。从贫困下位概念来看教育贫困，可以视之为贫困在教育领域中的体现。与收入导致的绝对生存贫困和营养不足的贫困含义不同，教育

①习近平：《认清形势聚焦精准深化帮扶确保实效 切实做好新形势下东西部扶贫协作工作》，2016年7月21日，http：／／cpc．people．com．cn。

②王嘉毅、封清云、张金：《教育与精准扶贫精准脱贫》，《教育研究》2016年第7期。

③ 钟秉林：《教育扶贫是最有效、最直接的精准扶贫》，《中国民族教育》2016年第5期。

008

贫困并非一开始就被视为贫困的指标，而是随着人力资本理论的起与发展，包括“教育水平”在内的教育和健康水平成为人力资本的构成而逐渐进入研究者的视野。从学科角度看，教育扶贫是贫困研究突破经济学的范畴，逐渐在为法学、社会学、教育学科所关注的过程中凸显出来的，同时体现了世界反贫困理论与实践的发展，即贫困不只是表现为因收入的匮乏导致的基本生存困境，也表现为观念的落后、知识和技能的不足，及由于知识技能的缺乏制约了穷人增收的空间与选择。我国的贫困问题，在20世纪80年代末期还是非常普遍的社会现象，反贫困政策的主要导向是从“外部”向贫困人口输送食物、经费和生产资料，同时受制于当时的经济发展水平，反贫困政策重在保障贫困人口的绝对生存。随着世界反贫困形势的发展及贫困理论和社会福利政策的发展深化，对贫困人口自身能力的发日渐受到重视，“教育”作为激发贫困人口主动性和提升其能力的手段，也就日益居于重要位置。作为发展性目标与手段的“教育”，与相对贫困成为当前中国主要贫困的内涵非常契合。到2020年，中国要全面建成小康社会，以基本生存为特点的绝对贫困将不再是中国社会的普遍现象，消解由社会福利、社会服务的不足带来的相对性、分散性贫困问题，是新时代中国“精准”脱贫政策的主要指向。1985年至2016年的30余年间，中国共计有34件以中共中央（中共中央办公厅）、国务院（国务院办公厅）名义颁布的意见、决定等教育政策文件涉及教育扶贫的政策内容，本文将以此为基础，分析教育扶贫政策的变迁路径及其主要特征。

（一）以组织建设性政策工具为主，初步构建教育扶贫政策体系

1985～2000年，中国的反贫困政策设计主要采用了组织建设性政策工具，组织建设成为当时脱贫政策设计与实施的关键环节。1985年，中国成立了国务院贫困地区经济开发领导小组，1993年更名为国务院扶贫开发领导小组（沿用至今），建立了反贫困的组织机构，明确了其功能职责，以保证脱贫政策的实施。1985年，《关于教育体制改革的决定》颁布，标志着教育体系的系统变革，与反贫困的组织机构建设同步。在当时的历史条件下，经济欠发达、贫困是相对普遍的现象，如果不建设有关组织机构，形成组织



教育扶贫蓝皮书

机制，以专门应对贫困问题，贫困程度就会加剧，更加谈不上消除贫困。为此，国家层面进行了体制变革、机制创新，设立专门机构，并将其作为政策执行主体，促进脱贫政策的执行，从此阶段的减贫成就来看，较好地实现了反贫困政策目标。

这一时期，中国共颁布4份有关教育扶贫的政策文件（见表1），教育扶贫的组织建设性政策工具主要是从致贫原因、扶贫内容角度进行设计，以1994年颁布的《国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）》为代表。《国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）》12次提到“教育”，其中1次从致贫原因角度，3次从扶贫目标角度，8次从教育扶贫内容角度。其主要内容为：要改变教育的落后状况，“基本普及初等教育，积极扫除青壮年文盲”。“开展成人职业技术教育和技术培训，使大多数青壮年劳力掌握一到两门实用技术。”教育部门的任务是“要积极推进贫困地区农村的教育改革，继续组织好贫困县的“燎原计划＇，普及初等教育，做好农村青壮年的扫盲工作，加强成人教育和职业教育”。《关于教育体制改革的决定》《关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见》等文件重点瞄准“不同程度”基础教育的“普及”，这一阶段为对教育扶贫体制机制进行框架性设计的阶段，尚未触及教育发展的“质量”和不同阶段教育扶贫具体模式的设计。此阶段教育扶贫政策工具类型相对单一，处于初步构建教育扶贫政策体系时期。按照1978年农村贫困标准，1994年我国有7000万贫困人口。2000年，《国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）》的目标基本完成。①

表1 1985年至2000年间的国家教育扶贫政策文件

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 时间 | 政策文件 | 发文机构 |
| 1234 | 1985年5月1994年4月1994年7月1999年6月 | 《关于教育体制改革的决定》《国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）》《关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见》《关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》 | 中共中央中共中央国务院中共中央国务院 |

① 国家统计局：《2000年国民经济和社会发展统计公报》，2017年11月25日，www．stats．gov.cn。

010

（二）强制与引导性政策工具并重，基本形成教育扶贫政策体系

2001～2010年，中国的反贫困政策设计主要采用了强制性政策工具和引导性政策工具，既体现出刚性政策所规定的基本要求，又体现出激励性政策所规定的引导性要求，以2001年颁布的《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》为代表。《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》有9次提及“教育”，其中5次从强制性角度提及，3次从引导性角度提及，2次从能力建设性角度提及。纲要明确提出：提高群众的综合素质特别是科技文化素质，是增加贫困人口经济收入的重要措施，也是促进贫困地脱贫致富的根本途径，必须把农民科技文化素质培训作为扶贫开发的重要工作；切实加强基础教育，普遍提高贫困人口受教育的程度；实行农科教结合，普通教育、职业教育、成人教育统筹，有针对性地通过各类职业技术学校和各种不同类型的短期培训，增强农民掌握先进实用技术的能力；确保在贫困地区实现九年义务教育，进一步提高适龄儿童入学率。全面普及义务教育被明确为国家教育扶贫政策目标，逐渐关注均衡发展等教育质量和教育公平层面的政策安排。按照2008年确定的农村贫困标准，2000年中国贫困人口的数量是9422万，2010年是2688万，贫困人口大幅度减少。①此阶段教育扶贫政策工具类型逐步丰富，处于基本形成教育扶贫政策体系时期。

这一时期，中国共颁布16份有关教育扶贫的政策文件（见表2），政策文件发布数量是第一个时期（15年）的4倍。其中：3份政策文件为国务院转发的以教育部门为主制定的政策文件，逐步开始重视教育扶贫的部门协同和联动机制建设；5份文件主要关注义务教育，占比31.3％，强力推进义务教育的普及，义务教育管理体制发生重大变革，重心由乡镇层级提升到县域层级，能够更强有力的实现义务教育普及；6份文件采用教育财政措施，

①《国务院新闻办公室发布《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书》，2012年3月19日，http://politics.people.com.cn。



教育扶贫蓝皮书

引导教育资源配置的方向，包括投向农村教育、投向职业教育、投向贫困学生群体等。2010年，中国颁布了首个专门促进学前教育发展的意见，即《关于当前发展学前教育的若干意见》，开启学教育三年行动的国家计划，为瞄准贫困地区幼儿和随迁儿童的入园需求提供了直接的政策依据。教育财政资助对象从义务教育延伸至学前、高中和高等教育阶段，基本覆盖国民教育全程，资助的范围从单纯的学费、课本费扩展到杂费、生活费。政府奖补的财政经费，作为重要的激励性措施被更加频繁地使用。同时，对于义务教育入学率、辍学率达不到国家标准的地区，采用检查、督导、问责等强力措施，明显体现出强制性政策工具的特点。

表2 2001～2010年的国家教育扶贫政策文件

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 时间 | 政策文件 | 发文机构 |
| 1 | 2001年5月 | 《关于基础教育改革与发展的决定》 | 国务院 |
| 2 | 2001年7月 | 《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》 | 国务院 |
| 3 | 2002年4月 | 《关于完善农村义务教育管理体制的通知》 | 国务院办公厅 |
| 4 | 2002年8月 | 《关于大力推进职业教育改革和发展的决定》 | 国务院 |
| 5 | 2003年9月 | 《转发教育部等部门关于开展经常性助学活动意见的通知》 | 国务院办公厅 |
| 6 | 2003年9月 | 《关于进一步加强农村教育工作的决定》 | 国务院 |
| 7 | 2004年2月 | 《关于转发教育部等部门《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004～2007年）》的通知》 | 国务院办公厅 |
| 8 | 2004年6月 | 《转发教育部财政部人民银行银监会关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知》 | 国务院办公厅 |
| 9 | 2004年9月 | 《关于切实解决高校贫困家庭学生困难问题的通知》 | 国务院办公厅 |
| 10 | 2005年2月 | 《关于加快国家扶贫开发工作重点县“两免一补”实施步伐有关工作的意见》 | 国务院办公厅 |
| 11 | 2005年7月 | 《转发教育部等部门关于进一步做好农村寄宿制学校建设工程实施工作的若干意见》 | 国务院办公厅 |
| 12 | 2005年10月 | 《关于大力发展职业教育的决定》 | 国务院 |
| 13 | 2005年12月 | 《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》 | 国务院 |

012

中国教育扶贫政策演进与制度创新

续表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 时间 | 政策文件 | 发文机构 |
| 14 | 2007年5月 | 《关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》 | 国务院 |
| 15 | 2007年12月 | 《转发国务院农村综合改革工作小组关于开展清理化解农村义务教育“普九”债务试点工作意见的通知》 | 国务院办公厅 |
| 16 | 2010年11月 | 《关于当前发展学前教育的若干意见》 | 国务院 |

（三）以能力建设性政策工具为主，逐步完善教育扶贫政策体系

2011年至今，中国的反贫困政策设计主要采用了能力建设性政策工具，以增强政策执行的能力，以2011年颁布的《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》为代表。《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》有21次提及“教育”，约为《国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）》《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》两个文件教育扶贫内容的2倍。其中16次从教育扶贫内容、5次从教育扶贫手段提及能力建设，具体包括提升中等职业教育质量、组织教育志愿者参与，面向领导干部、公务员开展培训，以及面向各级各类学校学生开展脱贫国情教育等。《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》明确，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。2015年发布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确规定：激发内生动力，注重扶贫先扶智，增强贫困人口自我发展能力；创新扶贫开发模式，由偏重“输血”向注重“造血”转变；着力加强教育扶贫，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。此份文件将教育扶贫在中国整个反贫困事业中的地位提升到了新的战略高度，发展教育扶贫一批，与发展生产、易地搬迁、生态补偿、社会保障助力脱贫等共同构成“五个一批”工程。这是史上第一次将教育扶贫作



教育扶贫蓝皮书

为相对独立的政策体系，与经济、产业类脱贫政策体系相并列。将教育作为脱贫的目标、内容或领域，并通过政策倾斜、增加投入、调整结构等方式手段实现减贫、缓贫与脱贫。①教育不只是作为脱贫手段，而且作为脱贫内容、脱贫目标被纳入了国家反贫困顶层制度。按照2010年确定的农村贫困标准，中国2011年贫困人口的数量是12238万②，2016年脱贫将近8000万。中国贫困发生率从2012年底的10.2％下降到2016年底的4.5％，下降5.7个百分点。③

义务教育巩固率农村落后于城镇、贫困地区农村落后于一般农村地区，农村贫困儿童高中阶段的在校率最低。2015年，6～17岁儿童中约有630万未完成义务教育，其中约387万为农村儿童；高中阶段630万15～17岁不在校儿童中，农村贫困儿童占比超过60％。④2016年发布的《“十三五”脱贫攻坚规划》单章规定了教育扶贫的内容，指出以提高贫困人口基本文化素质和贫困家庭劳动力技能为抓手，瞄准教育最薄弱领域，阻断贫困的代际传递，具体措施为提升基础教育水平，降低贫困家庭就学负担，加快发展职业教育，提高高等教育服务能力，贫困县义务教育巩固率达到93％，明确提出了教育扶贫的量化指标和目标实现的时间要求等。同年，教育领域第一个专门性的教育扶贫政策文件发布，即《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，文件要求采取超常规政策举措，精确瞄准教育最薄弱领域和最贫困群体，实现“人人有学上、个个有技能、家家有希望、县县有帮扶”，促进教育强民、技能富民、就业安民，坚决打赢教育脱贫攻坚战。⑤教育扶贫的薄弱环节和短板在乡村，关键在中西部老少边穷岛等边远贫困地区，能力建设的主体为乡村教师，要把乡村教师队伍建设摆在优先发展的战略地位，为此国家

①刘军豪、许锋华：《教育扶贫：从“扶教育之贫”到“依靠教育扶贫”》，《中国人民大学教育学刊》2016年第2期。

②中华人民共和国国家统计局：《2011年国民经济和社会发展统计公报》，2017年11月25日，www.stats.gov.cn。

③习近平：《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》，新华社，2017年8月31日。

④National Bureau of Statistics of China,UNICEF&UNFPA.(2017) Population Status of Children in China in 2015:Facts and Figures,p.14.

⑤教育部等六部门：《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，2016年12月16日，http：1／www.moe.gov.cn。

014

在2015年发布《乡村教师支持计划（2015～2020年）》，以解决乡村教师队伍面临的职业吸引力不强、补充渠道不畅、优质资源配置不足、结构不尽合理、整体素质不高等突出问题。此阶段，教育扶贫政策工具类型主要体现为能力建设性政策工具，处于逐步完善教育脱贫政策体系时期。

与前两个阶段相比，此阶段的教育扶贫政策文件的发布更为频繁，共发布了14份与教育扶贫有关的国家重大政策文件（见表3），特别是2012年发布了3份有关政策文件，2015年发布了5份有关政策文件，教育扶贫在国家整体减贫、脱贫攻坚中的地位和作用上升到了前所未有的高度。国家公共财政对教育的投入力度更大，对薄弱学校的硬件建设、乡村教师的能力建设支持力度显著提升，以学校硬件建设、教师培训、学生支持等为内容的能力建设性政策工具得到全方位的运用，教育扶贫的领域明确拓展到特殊教育，对学前、高中教育阶段和职业教育领域的支持力度达到了历史新水平。党的十八届五中全会把扶贫攻坚调整为脱贫攻坚，就是说到2020年这一时间节点，我们一定要兑现脱贫的承诺。①之后，脱贫的效果巩固、可持续的关键在于具备脱贫的能力，能力建设性政策工具将会得到更为充分的采用。

表3 2011年至今发布的国家教育扶贫政策文件

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 时间 | 政策文件 | 发文机构 |
| 1 | 2011年7月 | 《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》 | 中共中央国务院 |
| 2 | 2011年11月 | 《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》 | 国务院办公厅 |
| 3 | 2012年8月 | 《关于加强教师队伍建设的意见》 | 国务院 |
| 4 | 2012年9月 | 《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》 | 国务院 |
| 5 | 2012年9月 | 《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》 | 国务院办公厅 |
| 6 | 2013年7月 | 《转发教育部等部门关于实施教育扶贫工程意见的通知》 | 国务院办公厅 |

①《脱贫攻坚战冲锋号已经吹响 全党全国咬定目标苦干实干》，《人民日报》2015年11月29日。



教育扶贫蓝皮书

续表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 时间 | 政策文件 | 发文机构 |
| 7 | 2014年1月 | 《关于转发教育部等部门特殊教育提升计划（2014～2016年）的通知》 | 国务院办公厅 |
| 8 | 2015年5月 | 《关于加快发展现代职业教育的决定》 | 国务院 |
| 9 | 2015年6月 | 《乡村教师支持计划（2015～2020年）》 | 国务院办公厅 |
| 10 | 2015年8月 | 《关于加快发展民族教育的决定》 | 国务院 |
| 11 | 2015年11月 | 《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》 | 国务院 |
| 12 | 2015年12月 | 《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》 | 中共中央国务院 |
| 13 | 2016年11月 | 《“十三五”脱贫攻坚规划》 | 国务院 |
| 14 | 2016年12月 | 《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》 | 中办国办 |

三 中国教育扶贫新形势、新问题与新对策

1985年至今的30多年间，中国以《国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）》《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》三个政策文件为代表，在2004年、2005年、2012年、2015年以每年3～5份政策文件的速度发布与教育扶贫有关的政策文件，把中国的反贫困与教育改革深刻地连在了一起。通过政策工具分类理论考察分析发现，在某一特定的历史阶段，国家侧重于运用某一类型的政策工具，灵活补充运用其他形式的政策工具，初步形成了具有中国特色的教育扶贫政策体系。

中国教育扶贫政策既基于中国自身的反贫困与教育扶贫有效经验不断积，同时也为世界教育扶贫理论、政策与实践发展做出了贡献。中国的精准扶贫范式，不仅是对中国扶贫开发理论与实践的提升，而且发展了国际上较为主流的“三支柱”减贫理论、亲贫增长战略，以及以提升穷人利用经济增长计划的能力为主要内容的扩大穷人参与市场机会的理论。①中国在扶贫

①《《扶贫蓝皮书：中国扶贫开发报告（2017）＞发布》，http：／／www．cssn．cn／zx／201712／t20171227\_3796785.shtml。

016

攻坚工作中采取的重要举措，就是实施精准扶贫战略，找到“贫根”，对症下药，靶向治疗；坚持分类施策，因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策。①与反贫困政策整体演进进程相呼应，中国教育扶贫政策也依据中国贫困现象的空间分布、致贫类型、减贫方式的有效性等不断完善政策工具体系，以达到可持续性脱贫的目的。充分有效地利用政策工具可以有效达到教育脱贫政策目标。扩展性政策工具和限制性政策工具可以优化公共教育资源的分配。②利用拨工具可以助推政策目标实现，利用标准工具可以助力教育质量提升，利用国际评价工具可以推动教育改革，利用信息披露工具可以加强社会监督。③引入评估工具，可为进一步优化政策工具、接近和实现政策目标提供指引等。④教育政策工具的选择需与政策目标、政策环境相适应，同时还要调整好不同教育政策工具间的关系。⑤2015年联合国大会通过了《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》，其中关于教育的总目标是“确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”。同时包括七个方面的具体目标，即倡议到2030年，确保所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育，并取得相关和有效的学习成果；确保所有男女童获得优质幼儿教育、看护和学前教育，为他们接受初级教育做好准备；确保所有男女平等获得负担得起的优质技术、职业和高等教育包括大学教育；大幅增加掌握就业、体面工作和创业所需要的相关技能，包括技术性和职性技能的青年和成年人数；消除教育中的性别差距，确保残疾人、土著居民和处境脆弱儿童等弱势群体平等获得各级教育和职业培训；确保所有青年大部分成年男女具有识字和计算能力；确保所有进行学习的人都掌握可持续发展所需

①习近平：《携手消除贫困 促进共同发展-在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲》，2015年10月16日，http：／／news．xinhuanet．com／politics／2015-10／16／c＿1116851045．htm。

②孙海红、李东：《从政策工具特性看现行义务教育师资均衡政策》，《清华大学教育研究》2012年第2期。

③李建忠、曾天山：《政策工具：国外治理教育的秘诀》，《中国教育报》2013年8月30日第007版。

④薛二勇、李廷洲：《义务教育师资城乡均衡配置政策评估》，《教育研究》2015年第8期。

⑤赖秀龙：《义务教育师资均衡配置的政策工具分析》，《教育发展研究》2010年第23期。



教育扶贫蓝皮书

要的知识和技能等。①2016年底，六部委联合发布的《教育脱贫攻坚“十三五”规划》构建了覆盖从学前教育到高等教育，从普通教育到职业教育的全阶段、全类型教育扶贫政策体系。当前中国教育扶贫政策采用了能力建设性政策工具为主，兼有强制性、引导性政策工具的综合工具体系，既要求精确瞄准教育贫困人口，迅速阐释脱贫效果，同时也注重与教育强国建设的时代背景相适应，追求通过长期性的能力提升，达到巩固教育扶贫效果和教育发展的目标。

中国脱贫攻坚推进有力，教育扶贫成效显著。“通过教育脱贫一批”作为重要的扶贫政策，为贫困人口素质提升和贫困地区教育发展提供了路径遵循。国家组织千所技工院校，让有意愿的贫困人口每年至少接受一次免费培训；普通高校面向贫困地区定向招生，已经从2012年的招收1万人增加到2017年的6.3万人。②各地制定了教育扶贫的具体实施案，如贵州对建档立卡贫困学生提供扶贫专项助学金③；四川实施“民族地区教育发展十年行动计划”、藏区“9＋3”免费教育计划、学前教育“一村一幼”计划等，极大地提升了民族地区义务教育巩固率和入园率④；广西63个县实施营养改善计划，惠及8795所学校近160万名学生，“食堂供餐”覆盖率接近九成⑤；甘肃在58个贫困县2000人以上行政村建立起939所幼儿园⑥。覆盖19省的集中连片特殊困难地区扶贫政策落实情况调查显示，教育类政策在八类民生政策中的好评率居于第一位，“落实较好”的反馈占到整体评价的37％。其中职业教育补贴、营养餐计划、定向招生计划、乡村教师补助计划

①《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》，联合国大会第七十届会议议程项目15和11，2015年10月21日。

②国务院扶贫开发领导小组办公室：《扶贫力度不断增强 国家精准施策》，2017年11月26日，http：／／www.cpad.gov.cn。

③贵州省教育厅：《贵州省教育精准脱贫规划方案（2016～2020年）》，2016年2月19日，http://www.gzsedu.cn。

④四川省人民政府：《四川省民族地区教育发展十年行动计划（2011～2020年）》，2017年2月16日，www．sc．gov．cn。

⑤全国学生营养办：《广西壮族自治区农村义务教育学生营养改善计划2016年工作总结和2017年工作要点》，2017年11月26日，http：／／www．moe．gov．cn。

⑥甘肃省教育厅：《教育改革助脱贫攻坚》，2017年11月26日，http：／／www．gsedu．gov．cn。

018

等教育扶贫政策的好评率居前列。①虽然教育扶贫工作取得了显著成效，但与2020年贫困人口全部实现脱贫、贫困县全部摘帽的国家脱贫攻坚目标相比，与全面建成小康社会要求相比，教育扶贫仍面临新的形势。习近平主席指出，当前全国农村贫困人口在群体分布上，主要是残疾人、孤寡老人、长期患病者等“无业可扶、无力脱贫”的贫困人口以及部分教育文化水平低、缺乏技能的贫困群众；在脱贫目标上，实现不愁吃、不愁穿“两不愁”相对容易，实现保障义务教育、基本医疗、住房安全“三保障”难度较大。②

当前，脱贫攻坚的主要难点是深度贫困，教育扶贫成为脱贫攻坚的重要抓手。我国脱贫攻坚进入坚中之坚时期，教育扶贫进入攻克深度贫困堡垒时期，教育扶贫精准政策面临新的挑战。未来的教育扶贫政策关键是精准、目标是脱贫效果可持续、实质是培养脱贫的能力，为此需要进一步针对问题，创新制度，完善政策。

（一）完善教育扶贫政策对象瞄准工具

目前，教育扶贫政策对象基本与国家贫困标准（经济维度）直接对应，导致教育扶贫制度的设计与教育对象的特点、教育改革规律和发展需求部分偏离，也与教育规律的要求不相适应。国家有关政策文件中，教育扶贫的重点对象是国家扶贫开发工作重点县、集中连片特困地区县的人口，建档立卡贫困人口、非建档立卡的农村贫困残疾人家庭、低保家庭和农村特困救助人员，针对4000多万建档立卡贫困人口差异化教育需求设计教育扶贫政策。实际上，除上述对象外，教育领域本身还有些特定的对象，需要重点关注，包括因教致贫、教育处境不利的流动／留守学生、高中学历以下的农民工，城市低收入贫困家庭子女和特殊学生等教育贫困群体，要针对非建档立卡教育贫困群体内部多样化的学习诉求，提供更加灵活、多样的教育公共服务。

不了解农村，不了解贫困地区，不了解农民尤其是贫困农民，就不会真

① 张琦等：《片区支持政策落实情况调研报告》，内部报告，2015。

②习近平：《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》，新华社，2017年8月31日。



教育扶贫蓝皮书

正了解中国，就不能真正懂得中国，更不可能治理好中国。①未来，两类教育贫困群体急需被关注并采取针对性措施：一是由于城乡结构性不平等导致的教育贫困学生，包括流动儿童、留守儿童、学龄前幼儿。2000年至2010年十年间，中国0～17岁的流动儿童规模从1982万上升到3581万，十年间的规模增长超过了80％。2016年末我国人户分离人口2.92亿，其中流动人口2.45亿，全国农民工达到2.82亿人，相当于每五个人中有一个是流动人口。大规模举家流动造成了大量的流动、留守儿童。②他们多就读于学校硬件落实不到位、教师素养不高、教育质量低的农村薄弱学校、教学点，城镇薄弱学校或民工子弟学校，属于教育贫困群体。二是较早离开学校、进入社会的非学龄教育贫困人口，主要是高中学历以下、无技能、低技能进城务工人员。2016年2.82亿农民工中参加过技能培训的仅占35％，高中及以上文化程度农民工占比为26.4％③；2015年未受过培训的农民工占比从2010年的52％升至2015年的65％左右④。高技能农民工的收入在经过一段时期后能够追平流入地劳动力，实现经济地位方面的融合，但低技能者的收入劣势很难改变。⑤为此，要完善符合教育对象和教育规律的教育扶贫政策对象标准，制定有效对策：针对教育处境不利的流动／留守学生和城市适学人口，重点是提供优质的义务教育公共服务和公平的高中阶段教育入学机会；针对非适学人口，重在从观念、文化知识和技能水平三个方面识别其学习需求，增强其持续改善自身生计状况的能力，巩固教育扶贫效果。

①习近平：《在参加十二届全国人大二次会议贵州代表团审议时的讲话》，2017年6月28日，http://www.china.com.cn。

②《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》，2017年2月28日，http：／／www.stats.gov.cn。

③国家统计局：《2016年农民工监测调查报告》，2017年4月28日，http：／／www．stats．gov.cn。

④国家统计局：《2015年农民工监测调查报告》，2016年4月28日，http：／／www．stats．gov.cn。

⑤谢桂华：《中国流动人口的人力资本回报与社会融合》，《中国社会科学》2012年第4期。

020

中国教育扶贫政策演进与制度创新

（二）完善教育扶贫政策评估指标工具

中国已有的政策文件从政府责任和考核督察两个方面构建教育扶贫效果的评价工具，相对明确了中央和地方政策执行主体教育扶贫的标准、范围、内容等，但还缺乏细化、具体、可操作的教育扶贫政策评估指标工具。教育扶贫制度设计的部分内容侧重于教育公平、质量改善问题，而非教育贫困本身的问题。教育公平的推进、育质量的提升，与教育扶贫存在重合之处，但非完全等同，在制度设计上将它们混淆，将会降低教育扶贫政策的执行效果。

一方面，建立符合教育规律和整体反贫困政策要求的教育扶贫标准。针对学龄人口，侧重巩固九年义务教育的普及水平、逐步提高质量，贫困地区的薄弱学校和教师队伍建设应参照区域经济和教育发展的平均和中等水平建立相应标准。针对非学龄人口，结合人社、发展改革等部门扶贫任务，侧重灵活、动态、弹性的非学校教育服务供给模式的开发，结合能力和学历双重导向，建立灵活、动态、弹性的教育扶贫标准。另一方面，建立与贫困人口教育贫困特点相适应的教育扶贫标准。针对绝对贫困，教育扶贫标准宜定位于转变贫困人口的观念和意识，再通过提供适宜的教育，提升其知识和技能水平，进而增强其自我生存和发展的能力，最终脱贫并提高生活质量和水平。针对建档立卡户中的学龄人口，完善当前基于学校的教育扶贫模式，采用政府购买服务方式，对其施以更多的补偿性教育。针对建档立卡户中的新增劳动人口，侧重职业教育和技能培训。针对存量劳动力，侧重树立科学的教育观念、提升其劳动技能。针对非建档立卡户、因教致贫或教育处境不利群体，侧重理性教育观念的培育、教育选择行为的转变、就业出口的帮扶等，激发教育贫困家庭的内生学习动力、培养他们良好的学习习惯和学习能力。

（三）持续优化公共教育资源配置工具

正如贫困问题不是单纯的经济问题一样，教育扶贫也不是单纯的教问题，更是一个社会性、综合性问题。政府在教育扶贫中的作用是主要的，但



教育扶贫蓝皮书

绝非唯一的主体，教育本身就是介于政府和市场之间的第三部门。①教育服务不是非垄断性的公共产品，政府和非营利性机构均可供给，同时由于教育对学习者个体及其所在的家庭有巨大的利益回报，不同阶段教育的公共性和非竞争性的巨大差异，使得教育服务也可以并且在现实中也正在通过市场提供，这就要求参与教育扶贫的政府部门、社会组织等，基于不同类型教育产品和服务的公共性水平进一步优化教育资源工具。

一方面，进一步优化公共教育资源配置机制，使公共教育资源向教育贫困人口倾斜的同时注重激发贫困人口内生动力。转变政府补贴方式，减少直接补贴和要求配套的补贴，增加教育机会供给、优化教育内容，提供多样化教育服务。创新宣传形式，扩大教育扶贫政策信息的受众面和宣传渠道，针对贫困人口的教育信息获取特点和理解能力，通过村庄能手、社区组织、支援“三农”建设的志愿者等，借助政策研究、咨询和执行人员的解读指导，详细宣传教育扶贫政策项目的对象要求、申请流程、补助标准与方式等。另一方面，进一步拓展教育扶贫政策手段，探索运用公私合营（Public-Private-Partnership）模式，政府购买教育扶贫服务，扩大社会力量参与教育扶贫的政策空间，创新教育扶贫参与机制。引导社会投入，通过直接的经费资助和奖励投入教育扶贫，是企业履行社会责任经常被采用的一种形式，可以通过简化税费申报流程、加大政策优惠力度等形式，激发企业投入教育扶贫的积极性；引导社会组织参与教育扶贫，中国部分社会组织运用参与式扶贫模式在教育领域开展了多年的扶贫实践，积累了有效实践经验，可以将其纳入教育扶贫政策体系，规范其发展方向，形成教育扶贫合力。

党的十九大报告明确要深入开展脱贫攻坚，精准脱贫，坚决打赢脱贫攻坚战，坚持大扶贫格局。我们注重抓六个精准，即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，确保各项政策好处落到扶贫对象身上。②教育扶贫政策体系寓于国家整体脱贫政

① 劳凯声：《社会转型与教育的重新定位》，《教育研究》2002年第2期。

② 习近平：《携手消除贫困，促进共同发展2015年10月16日》，《十八大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社，2016。

022

策体系，教育扶贫政策工具的分类是相对的，其目标为形成并执行好的政策。单一的政策工具难以应对复杂的、差异化甚至冲突化的现实需求。①面对教育扶贫政策深入实施和精准要求，随着教育扶贫政策单位由“区域”“县域”向“村域”“家户”的变化，由强制性政策工具、引导性政策工具、能力建设性政策工具、组织建设性政策工具组成的教育扶贫政策的不断创新势在必行。

①McDonnell,Lorraine. Assessment Policy as Persuasion and Regulation. American Journal of Education,Chicago102.4(Aug 1994):394.

B.2

我国贫困地区教育扶贫指标体系研究

史志乐＊＊

摘要： 作为精准脱贫攻坚战的重要组成部分，教育扶贫备受关注，国家围绕教育扶贫出台了多项政策措施。但是教育扶贫领域仍然面临经费保障不足、措施针对性不够、政策规划缺乏系统思维等问题，制约着教育扶贫政策的实施效果。综合国内外教育发展指标体系，借鉴多维贫困思路，本文从基础、能力、通道、空间、力量五个向度出发，构建反映贫困地区教育发展的根基性、保障性、支撑性、拓展性四个方面的教育扶贫指标体系，以期提升政策的针对性、有效性，促进我国教育扶贫工作的顺利开展。

关键词： 脱贫攻坚 贫困治理 教育扶贫 指标构建

自精准扶贫战略实施以来，我国向贫困地区投入了巨量的资源以期实现到2020年如期脱贫的目标，尤其在教育扶贫领域，从国家宏观设计到地方中观规划再到家庭微观参与，都在积极制定和实施切实可行的政策措施。如何衡量和评价我国教育扶贫工作的成效已然是现阶段脱贫攻坚的关键任务，做出公正客观的评价也将对下一步教育扶贫工作起到督促性、导向性的作

\* 基金项目：教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“贫困治理效果评估机制研究”（项目号：16JZD025)。

\*\*史志乐，北京师范大学中国教育与社会发展研究院博士后、经济学博士。

我国贫困地区教育扶贫指标体系研究

用。目前我国制定出了脱贫的标准，即“两不愁三保障”，其中就要求“保障义务教育”，步入扶贫脱贫攻坚期，亟须建立合理且实用的教育扶贫指标，以推动精准扶贫精准脱贫政策的顺利实施。

教育扶贫指标体系研究综述

国际社会广泛关注教育发展问题，一些有影响力的国际机构分别制定了教育指标体系。世界银行出版的《世界发展报告》中的教育指标涉及教育投入、受教育机会、教育效率、教育成果、性别与教育五个部分；联合国教科文组织《全球教育监测报告》中的教育指标体系是重点考察教育参与机会，内容主要有教育资源、入学与参加、教育需求、教育的内部效率、教育产出；经济合作与发展组织（OECD）的教育指标体系基于人力资本理论，结合CIPP模式，将教育数据和指标分为“背景”“投入”“过程”“产出”“成果”几个方面，背景数据包括有关学生的家庭和学校的社会-经济环境的资料，投入数据包括学生和全体教职员人数以及在教育系统中的开支数额，过程数据包括观察学校经费的开支方式或课堂进行的活动，产出数据涉及直接的结果，如毕业生的人数，成果数据涉及较长期的结果以及教育系统致力的目标，如毕业生对社会的贡献等。这些教育指标体系从宏观到微观、从简单到复杂描述了教育的主要功能、作用和效果，并且其通用性、可行性较强，为国际教育发展比较研究提供了参照标准。

我国历来重视贫困地区教育发展问题，尤其是近年来在精准扶贫精准脱贫大背景下，围绕农村地区、贫困地区出台了一系列评估督察办法。2015年12月，国务院教育督导委员会办公室制定《全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作专项督导评估指标体系》；2017年5月，教育部印发了《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》，并制定了“县域义务教育优质均衡发展督导评估体系”；2017年5月，国务院教育督导委员会办公室印发《关于开展农村义务教育学生营养改善计划专项督导的通知》，启动开展营养改善计划专项督导工作，重点督查各地工作





教育扶贫蓝皮书

开展、供餐管理、食堂建设、资金使用管理、信息公开公示、宣传教育以及相关省（区）国家扶贫开发重点县全覆盖工作进展情况等7个方面24项内容。

在教育研究领域，学者对义务教育均衡发展情况、城乡一体化教育发展情况的评估研究较多。李玲等（2017）基于新阶段城乡义务教育一体化发展的政策要求和内在需求，将教育评估指标分为投入、过程和结果三大领域，以及师资配置、经费投入、硬件资源配置、课程教学、学生质量五大维度，构建了包含25个指标项目的评估指标体系。朱德全等（2017）建立了涵盖政策机制、经费投入、办学条件、师资队伍等方面内容的中国义务教育均衡发展的第三方评估内容框架。曲绍卫等（2015）曾对学前教育、普通高中和高等教育的学生资助工作管理绩效进行了研究，评价一级指标主要为：制度建设、政策落实、资金管理、信息管理、监督检查以及宣传教育。还有不少学者集合多维贫困的概念体系对贫困地区人口的教育与健康指标进行了测度，为贫困地区教育扶贫提供了测量工具与方法方面的参考。

但是以上教育发展指标体系的设计和测量方法的选取难以全面反映贫困地区教育扶贫的现状，尚不能系统反映教育扶贫政策的实施效果。为了保证教育扶贫目标的实现，需要建立一套激励与约束并存的核指标体系，以督促教育扶贫政策的落实，提升贫困治理的效率。教育扶贫指标体系的建立可实现教育扶贫目标责任制，进而能够增加教育扶贫相关工作人员的工作责任意识，提高教育扶贫的行动力和实效，使教育扶贫政策能够真正作用于脱贫攻坚。科学考核评估教育扶贫工作，有助于加强各级政府对教育扶贫工作的指导和管理考核，可以有效避免考核工作过程中的主观化和人情化，加强对教育扶贫工作的指导、协调和督促检查力，督促全社会力量参与教育扶贫。贫困地区教育扶贫评价指标体系的构建需要参考目前教育扶贫工作内容和特点，借鉴已有的考核评估方式方法，在此基础上根据贫困地区教育发展的实际情况为我国建立一套科学的、有效的、定性定量的评价指标。

026

二 我国教育扶贫战略的实施背景及面临的问题

（一）教育扶贫战略的实施背景

随着我国脱贫攻坚步入关键时期，教育扶贫得到了党中央国务院的高度重视，相继出台了一系列政策文件，凸显了教育扶贫的重要意义。《关于打赢脱贫攻坚战的决定》中提出要“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”；《教育脱贫攻坚“十三五”规划》中指出要“保障各教育阶段从入学到毕业的全程全部资助，保障贫困家庭孩子都可以上学，不让一个学生因家庭困难而失学”；《“十三五”脱贫攻坚规划》进一步明确要“以提高贫困人口基本文化素质和贫困家庭劳动力技能为抓手，瞄准教育最薄弱领域”。习近平总书记也多次强调“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。截至目前，我国已相继出台《关于实施教育扶贫工程的意见》《国家贫困地区儿童发展规划（2014～2020年）》《乡村教师支持计划（2015～2020年）》等文件。宏观层面，国家针对教育扶贫做了细致全面的部署和规划，针对贫困地区不同层次、不同阶段、不同对象的教育进行了合理的布局和设计，贫困地区教育发展问题已然成为我国扶贫开发重视的关键领域和重要环节。

党的十八大以来，我国扎实推进精准扶贫精准脱贫工作，不断加大贫困地区脱贫攻坚工作力度。据统计，2013～2017年，中央财政预算安排专项扶贫资金从390.43亿元增加到860.95亿元，累计投入超过2000亿元①。其

① 另据2017年8月国务院扶贫开发领导小组办公室主任刘永富向第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议做的《关于脱贫攻坚工作情况的报告》，2013～2017年，中央财政安排专项扶贫资金从394亿元增加到861亿元，累计投入2822亿元。这不是预算安排资金，而是年末投入资金。本文为了数据的一致性，采用的是预算安排资金，其中2013年中央财政预算安排专项扶贫资金地方专款390.43亿元，比上年增长18.86％；2014年中央财政预算安排专项扶贫资金地方专款426.55亿元，比上年增长近10％；2015年（转下页注）



教育扶贫蓝皮书

中在教育扶贫领域的投资涉及全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件（以下简称“全面改薄”）、农村贫困地区义务教育学生营养餐计划、乡村教师队伍计划、贫困生资助计划等。在农村义务教育学生营养改善计划方面，目前按照每生每天4元的标准为贫困地区提供营养膳食补助，中央财政累计投入670亿元，惠及3360万农村学生。在乡村教师队伍建设方面，仅2016年，对全国集中连片特困地区乡村教师生活补助共投入补助资金44.3亿元，2017年全国招聘特岗教师约8万人，13个省份实施了地方“特岗计划”。由此可见，我国对农村贫困地区教育发展给予了高度重视和巨大的资金投入。

综观我国脱贫攻坚的大格局会发现，聚焦于教育扶贫领域的政策是最多的，但是扶贫脱贫效果却没有其他扶贫方式那么直接明显，这也导致教育扶贫研究被弱化的现象。如何看待农村贫困地区教育发展问题，如何评估教育扶贫政策与效果，又如何使教育扶贫政策效果最大化地发挥出来，这些问题亟待解决。本文正是基于这样一个背景，通过梳理国内外教育发展指标体系，试图建立一套能够全面系统反映我国贫困地区教育发展状况的指标体系，以期促进我国教育扶贫工作的顺利开展。

（二）我国教育扶贫战略面临的主要问题

教育作为一项特殊的社会公共服务，尤其是贫困地区的教育工作，牵涉面广、周期长、见效慢，这在一定程度上影响了整个教育扶贫工作，也对我国教育扶贫指标的选择和设定提出了更高要求。从目前贫困地区教育发展状况来看，教育扶贫面临以下主要问题。

第一，经费保障不足，财政投入难以满足教育持续发展的需要。政策的实施与落地需要资金、人员、设施等予以配套，但是贫困地区自身经济发展比较落后，大部分贫困县的县级财政难以自给，财政能力和城乡居民收入水

（接上页注①）中央财政预算安排扶贫资金补助地方部分460.9亿元，比上年增长8％；2016年中央财政预算安排扶贫资金补助地方部分660.95亿元，比上年增长43.4％；2017年中央财政预算安排专项扶贫资金860.95亿元，增长30.3％。

平对教育的支撑能力明显不足。在全国4％教育财政的大盘子下，真正落实到地方教育扶贫上的资金少之又少。据统计，2016年国家投入中西部地区的财政性教育经费为1.71万亿元，占全国总量的59％。虽然占比超半，但是中西部地区，尤其是贫困地区在扩大乡村普惠性学前教育资源、全面完成义务教育薄弱学校改造任务、完善普通高中经费保障机制、化解普通高中债务、推进职业院校发展等方面，仍需要大量经费投入才能保证相关政策措施的落地。

第二，措施针对性不够，贫困群体难以从教育扶贫政策中直接受益。精准扶贫强调扶贫对象精准、扶贫措施精准，这也就要求教育扶贫能够制定并实施针对性强的措施，同时这些措施能够瞄准贫困对象。调研发现，精准扶贫在住房安全、医疗保障等方面得到了较好的落实，得到了贫困户的认可和满意。但是，教育扶贫的政策多是停留在政策层面，能够落地执行的措施却不多。部分正在推进的政策措施比如“全面改薄”、营养餐计划、贫困地区高考专项计划也并不是针对贫困家庭子女的，贫困群体并没有直接受益。有些辍学在家、真正需要帮助的孩子却没有得到及时、有针对性的帮扶。此外，乡村教师队伍建设仍然是一个弱项，贫困地区缺少专业的教育扶贫队伍，有些贫困地区的老师被调配去扶贫而不去教学，导致教师流失，直接影响乡村教育发展。

第三，政策规划缺乏系统思维，直接导致教育扶贫政策落地难、收效微。解决教育贫困问题是一个系统工程，要综合考虑教育财政投入、学校布局统筹、基础设施建设、人事制度调整等方面。教育扶贫政策同时涵盖学前教育、义务教育、高中教育、职业教育、高等教育等学段，不仅包括保障适龄儿童完成义务教育，也包括两后生培训、贫困地区高考专项计划、乡村教师队伍建设等方面。有些贫困户不仅面临因学致贫问题，可能还存在缺技术、缺知识的问题；有些地区可以解决贫困家庭子女上学的问题，但是还存在学校较远、师资不足等问题。而目前的教育扶贫政策措施多是“头痛医头、脚痛医脚”，在广大农村地区尤其是中西部、老少边穷地区，教育扶贫政策缺乏充分全面系统的谋划，直接导致相关政策落地难、收效微。



教育扶贫蓝皮书

三 我国教育扶贫指标体系的构建

（一）构建指标体系的基本思路

第一，指标体系的构建要紧紧结合贫困地区的发展实际。由于我国的地区经济发展水平不一，地区间的差距不仅仅表现在经济发展方面，更广泛涉及文化、卫生、教育等多方面。贫困地区发展受到区域经济发展主客观条件的诸多限制，尤其是集中于山区、丘陵区和高原区的现实决定了这些区域的公共服务建设成本大、难度大，直接导致贫困地区基本公共服务发展滞后。随着城镇化的推进，贫困区人力资本在数量和质量上流失严重，地区之间贫富差距越来越大，进一步导致贫困地区教育发展受限。基于此，教育评估指标的构建要紧扣实际，选择能够反映贫困地区现状的代表性指标，以实现预期的指导意义。

第二，评估指标的构建要借鉴已有的相关权威指标体系。做好教育扶贫工作，要以精准扶贫精准脱贫重要思想和“四个全面”为指导，认真贯彻执行《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，加强智力、人才、技术支援，提高贫困地区教师队伍的素质和技术水平，努力改善贫困地区基本办学条件，增强教育服务功能，提高当地人民群众的文化水平。本文将借鉴国内外考核指标体系研究、扶贫开发考核指标体系和教育系统考核指标的理论方法和框架，结合不同区域和部门的规范化研究体系，形成教育扶贫评估体系，提高教育扶贫指标体系的权威性和科学性。

第三，评估指标的构建要突出其实践运用效果。指标体系要参照国内外教育系统评价体系相关理论，从宏观方面尽可能全面客观地反映出贫困地区教育扶贫效果。评估指标体系的出发点是建立问责制度，加大督促考核力度，对已经落实的要问效果，对正在落实的要讲进度，对尚未落实的要查原因，对落实不力的要追究责任，做到真投入、见实效。考核指标体系要立足于教育专项规划，确保目标任务和时间进度，分解细化项目进程，落实帮扶

030

责任，实施节点控制。建立完善监管制度，不断强化监管措施，切实强化资金管理，提高资金使用效率，确保每个项目、每项工作均落到实处、取得实效。

（二）指标体系构建秉承的原则

（1）客观性原则：教育扶贫评估指标的评价数据一定要是来自教育机构和教育行政管理部门经过反复确认的数据，坚决摒弃各种非法数据和不实数据。数据一定要符合客观实际水平，数据来源过程一定要有相关责任人的签字保证，数据资源可以从相关各年度的综合统计年鉴或是教育部门提供的专业统计数据中获取，妥善处理各种数据在统计口径和范围上的非一致性。

（2）系统性原则：教育评估指标体系是一个综合的指标体系，应当涉及学生、学校、教师以及群众的切实感受等诸多方面，指标体系要从学龄前、义务教育、高中教育、高等教育、学龄后等多角度全面去考虑。同时要挑选反映贫困地区教育发展特点的主要指标，建立评价指标体系，使评价过程有理有据，没有遗漏。在评价过程中，尽量克服单一评价方法的不足，定性的评价依赖于评价者的经验，但其更具备灵活性，能够及时跟进事物的最新动态；定量的评价方法虽然客观，但往往是静态的，当外部环境变化时，其评价过程却没有体现外部环境变化的讯息。为此，要系统妥当处理定性评价与定量评价。

（3）科学性原则：教育扶贫评估指标体系的建立要具有一定的理论基础，能够保证指标体系的一个体系内规范和统一。对于所选择的指标，要进行分类汇总，加以区别对待，要尽量全面、完善。有效区分各类指标，指标可分为正向指标与逆向指标，在计算过程中按适当方式处理。当指标数据方差大时，可以通过对数变换减少数据的波动性影响；当数据中量纲不统一时，可采取数据的标准正态化或无量纲化方法进行转换，使数据更加有利于分析。

（4）经济性原则：进行各项数据的统计要投入大量的人力和物力支持，



教育扶贫蓝皮书

但有些指标由于对调查当事人来说极为敏感，例如当访问人们的收入水平时，调查所提供的数据往往并不可靠。所以，在设计指标时，要充分考虑所涉及指标是否具有可操作性，使指标具备可测性。结合数据取得的难易程度、可靠性和成本，尽量做到教育扶贫脱贫指标能够被广大被调查者所接受，以免引起统计的低效率。

（三）教育扶贫指标体系的框架

结合全国各地的教育扶贫工作开展的实际情况，根据以上原则和构建思路，并借鉴现有的联合国教科文组织的绩效评价体系等相关指标，我们构建了一个包含5个向度和12个指标分类的教育扶贫评估指标体系框架。

参照已有的各地广泛实践采用的教育扶贫考核指标，在对每个指标进行分析、讨论、论证的基础上，以确实有能力代表贫困地区教育方面开展各项工作的具体内容为依据，构建教育扶贫理论性指标体系。根据《教育脱贫攻坚“十三五”规划》的内容和要求，本研究立足于5个教育扶贫向度（见图1），服务于五类教育扶贫群体，即学龄前、义务教育、高中教育、高等教育、学龄后。其中五个教育向度相辅相成，互为整体，夯实教育根基是根本，是顺利实现教育扶贫的基础和前提；提升教育扶贫能力是关键，无论采取何种脱贫方式，贫困群体能够将外援式的扶贫效果转化为自身的能力十分重要；拓宽教育扶贫通道是抓手，贫困群体受限于各种原因缺乏摆脱贫困



图1 教育扶贫的五个向度

032

的路径，拓宽其脱贫的路径势在必行；拓展教育扶贫空间是推手，随着我国经济结构转型调整，东西协作帮扶、对口支援将极大地促进和提升贫困地区脱贫的步伐；集聚教育扶贫力量是桥梁，全社会共同关注、积极参与有助于教育扶贫政策的顺利实施。

延续以往的研究会发现，一般将指标体系或者评估体系分为三个阶段，即事前评价、以“效率”为核心的事中评价、强调效果的事后评价，以时间为顺序展开整个评价环节。本研究在构建教育扶贫指标体系的过程中也注意体现事前投入、事中效率和事后效果等方面。但是又区别于现有的研究，更加突出以五大向度为导向的指标设计，从基础、能力、通道、空间、力量等方面着手，全面系统考察我国教育扶贫攻坚工作（见表1）。

表1 贫困地区教育扶贫指标体系

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 指标向度 | 指标分类 | 序号 | 指标项目 | 单位 |
| 教育扶贫根基 | 学前教育 | 1 | 学前三年毛入园率 | % |
| 2 | 师幼比 | - |
| 义务教育 | 3 | 义务教育巩固率 | % |
| 4 | 全面改薄达标率 | % |
| 5 | 营养餐达标率 | % |
| 教师队伍 | 6 | 特岗计划教师数 | 人 |
| 7 | 国培计划教师数 | 人 |
| 8 | 义务教育阶段师生比 | - |
| 教育扶贫能力 | 中职教育 | 9 | 中职学校规模 | 个 |
| 10 | 中职学生规模 | 人 |
| 职业培训 | 11 | 职业培训组织机构规模 | 个 |
| 12 | 职业培训学生规模 | 人 |
| 教育扶贫通道 | 高中教育 | 13 | 高中阶段毛入学率 | % |
| 14 | 高中阶段贫困生比例 | % |
| 高校招生 | 15 | 高校贫困生招生规模 | 人 |
| 16 | 贫困生生均资助金额 | 元 |
| 贫困生就业 | 17 | 贫困生就业率 | % |
| 18 | 贫困生就业后年人均收入 | 元 |



教育扶贫蓝皮书

续表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 指标向度 | 指标分类 | 序号 | 指标项目 | 单位 |
| 教育扶贫空间 | 定点扶贫 | 19 | 参与定点扶贫机构数量 | 个 |
| 20 | 定点扶贫帮扶资金规模 | 万元 |
| 对口支援 | 21 | 参与对口支援机构数量 | 个 |
| 22 | 对口支援帮扶资金规模 | 万元 |
| 教育扶贫力量 | 教育财政 | 23 | 教育财政扶贫资金规模 | 万元 |
| 24 | 教育财政扶贫资金占比 | % |
| 社会参与 | 25 | 社会参与教育扶贫资金规模 | 万元 |
| 26 | 社会参与教育扶贫资金占比 | % |

在指标设置过程中，既要考虑教育扶贫的全程关注、全阶段解读，从横向和纵向对教育扶贫的根基、能力、通道、空间、力量进行全景式呈现，又需要兼顾过程指标，更不能忽视效果指标。其中教育扶贫的根基作为贫困地区能否脱贫的关键和基础，指标权重设置为30％；教育扶贫的能力、通道、力量作为支撑贫困地区教育扶贫的重要保障，指标权重设置为20％；教育扶贫空间作为教育扶贫的重要途径，指标权重设置为10％（见表2）。这样从教育扶贫的整个宏观布局及各个链条环节层层考核、步步落实，防止流于形式和只注重前期投入考评，而没有考虑教育扶贫效果及扶贫过程中信息不对称等问题。

表2 贫困地区教育扶贫指标体系权重

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 指标向度 | 指标分类 | 权重（％） | 指标项目 | 权重（％） |
| 教育扶贫根基（30％） | 学前教育 | 7.50 | 学前三年毛入园率 | 3.75 |
| 师幼比 | 3.75 |
| 义务教育 | 11.25 | 义务教育巩固率 | 3.75 |
| 全面改薄达标率 | 3.75 |
| 营养餐达标率 | 3.75 |
| 教师队伍 | 11.25 | 特岗计划教师数 | 3.75 |
| 国培计划教师数 | 3.75 |
| 义务教育阶段师生比 | 3.75 |

034

我国贫困地区教育扶贫指标体系研究

续表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 指标向度 | 指标分类 | 权重（％） | 指标项目 | 权重（％） |
| 教育扶贫能力（20％） | 中职教育 | 10.00 | 中职学校规模 | 5.00 |
| 中职学生规模 | 5.00 |
| 职业培训 | 10.00 | 职业培训组织机构规模 | 5.00 |
| 职业培训学生规模 | 5.00 |
| 教育扶贫通道（20％） | 高中教育 | 6.66 | 高中阶段毛入学率 | 3.33 |
| 高中阶段贫困生比例 | 3.33 |
| 高校招生 | 6.66 | 高校贫困生招生规模 | 3.33 |
| 贫困生生均资助金额 | 3.33 |
| 贫困生就业 | 6.66 | 贫困生就业率 | 3.33 |
| 贫困生就业后年人均收入 | 3.33 |
| 教育扶贫空间（10％） | 定点扶贫 | 5.00 | 参与定点扶贫机构数量 | 2.50 |
| 定点扶贫帮扶资金规模 | 2.50 |
| 对口支援 | 5.00 | 参与对口支援机构数量 | 2.50 |
| 对口支援帮扶资金规模 | 2.50 |
| 教育扶贫力量（20％） | 教育财政 | 10.00 | 教育财政扶贫资金规模 | 5.00 |
| 教育财政扶贫资金占比 | 5.00 |
| 社会参与 | 10.00 | 社会参与教育扶贫资金规模 | 5.00 |
| 社会参与教育扶贫资金占比 | 5.00 |

对于表2中指标分类和具体指标项目权重的设置主要基于均分法的思想，根据不同的权重值，本文将指标分为根基性、保障性、支撑性和拓展性四类。首先对教育扶贫根基性指标中的指标项目权重采取均分法，通过这种方法得出的“根基性”指标项目的权重皆为3.75％，进而通过这种方法得到学前教育的权重为7.50％、义务教育的权重为11.25％、教师队伍的权重为11.25％。由于现阶段我国脱贫攻坚强调“两不愁三保障”，保障义务教育是重要环节，所以义务教育和乡村教队伍建设方面的权重会比较高。虽然各指标分类的指标项目数量不一致，但是学前教育、义务教育和教师队伍指标在教育扶贫根基指标中的地位应该是相同的。

然后得出中职教育、职业培训、教育财政、社会参与等“保障性”的指标项目权重皆为5.00％。这些方面在教育扶贫过程中发挥着不可替代的作用，如果说上面3.75％的权重指标项目是教育脱贫攻坚的基础，那么这



教育扶贫蓝皮书

些5.00％权重的指标项目就是关键保障。一方面职业教育是当前教育扶贫的重要途径，可以为贫人口增加知识和技能，增强贫困家庭子女就业能力提供保障；另一方面教育财政支持是教育扶贫的有力支撑，否则教育扶贫就变成无源之水。

高中教育、高校招生、贫困生就业等“支撑性”教育扶贫通道的指标项目权重皆为3.33％。这部分指标项目的权重低于保障性、根基性指标项目的权重，但是作为贫困人口纵向流动的关键因素，可以促进社会纵向流动。“十二五”期间全国有数百万个贫困家庭出现第一个大学生，更多贫困家庭学生有机会接受高质量的教育，为他们改变命运、实现人生出彩创造了条件。

定点扶贫和对口支援的“拓展性”指标项目权重皆为2.50％。这部分指标主要在加强决策咨询服务、助推特色产发展、提高公共卫生服务水平、推进乡风文明建设等方面支持贫困地区发展。

（四）教育扶贫指标体系的测算

贫困地区教育扶贫综合评价值作为我们评价分析的基础，是多个评价指标的合成指标，为了保证不同量纲指标之间能够进行有效合成，需要对各个评价指标进行处理并通过科学的模型将指标体系里的多个评价指标值合成为一个整体性的综合评价值。

这其中需要对指标进行标准化处理，消除量纲影响以便各指标能够直接进行合成。目前，针对指标计量单位的常用标准化方法主要有最大最小值法和标准差标准化法，由于我国各省区市范围广，不同地区的发展水平不一，一些具体指标的数据差距极大，采用最大最小值法会扩大这种不均衡性，从而造成片面的评价结果。故而采用标准差标准化法对具体指标的量纲进行标准化处理，标准化处理后的数据符合标准正态分布，即均值为0，标准差为

1，其转化函数为：

X1=(x1-u)/σ

036

其中μ为所有样本数据的均值，σ为所有样本数据的标准差。即以各个贫困地区评价指标的平均值作为参照标准，以此来考察一个地区在该具体指标上相对参照标准的偏离程度，高于平均值的指标记为正值，低于平均水平则记为负值，但运用这种方法转化后会有负值会造成结果解释较难。所以在实际中更倾向于通过均值化方法实现无量纲化。通过均值化转化方法得到的测算结果相对稳定，能够实现不同地区间数据、不同指标间数据的可合成性，且更易于被解释。

接下来，对具体指标处理过后，在各评价指标标准化数值的基础上，按照事先赋予的权重，经过加权综合而得到教育扶贫效果评价值。本次评价采用的方法之一是线性加权综合评价法，采用线性加权综合评价法的数理逻辑如下：

m

y=Σw;xx,

其中，y为综合评价值，W；是与评价指标X；相应的权重系数。

通过多次讨论预先确定的权重，对各个指标进行线性加权综合评价能够科学、客观、全面地反映各个具体指标对教育扶贫的整体影响效果及程度，确保最终得到的教育扶贫综合评价值能够反映贫困地区尤其是贫困县实际教育扶贫工作的水平与进度。

最后值得说明的是，综合评价的结果只是一个参考，必须科学地看待综合评价结论。综合评价结论是一种观点，而不是事实，但又是基于客观事实的一种观点，而不是臆造的观点。切不可将综合评价结论当成了千真万确的事实，在选择指标的过程中由于评价者的角度与立场不同，观点自然不同，所以综合评价必然存在主观因素，任何一种评价方法都不可能是完美的，在多数情况下最优的评价方法是不存在的，不同的评价方法择会产生不同的结论，这使得采用一种方法有时难免会有所偏误，但是我们可以采用组合方式提高评价结果的有效性，可根据实际情况考虑是否需要采用其他评价方法进行补充。当用其他评价方法进行补充时，针对评价结果间的差异，可以用组合方式处理差异以保证评价结果更加可靠，从而提高评价结果的有效性，即在有必要的情况下可以进行组合评价。



教育扶贫蓝皮书

四 教育扶贫指标体系综合实施对策建议

教育扶贫效果评估要从教育公平入手，尤其是对于贫困地区更要提供更加公平的教育，解决好新时代发展不平衡不充分的主要矛盾。对教育扶贫指标体系的综合实施和保障，本文有以下建议。

（一）基于现状，摸清三个底数

结合各地教育规划和扶贫大数据平台，对教育扶贫现状进行摸查。首先要解决摸查与评估工作“由谁来做”的问题。考虑教育扶贫是一项涉及面较广的工作，建议成立教育扶贫联合工作小组，由其专门负责政策评估的协调统筹落实等工作。考虑到贫困地区特殊的地理人文特征，建议工作小组的成立以全国14个集中连片特困地区为单位，近年来以片区为主战场的脱贫攻坚已经取得了阶段性的进展，可以此为依托，进一步推进教育扶贫工作。考虑到评估的科学性、客观性和公正性，建议工作小组与相应的牵头部委合作，组建以教育、经济、社会、法律、管理等领域专家为主的跨部门、跨组织、跨学科的第三方评估团队，参与教育扶贫规划的制定、重大事项的协商以及工作的推进和落实。

其次要解决“摸查什么”的问题？教育扶贫联合工作小组进行评估和制定规划之前要摸清三个底数。第一，建议对贫困地区学校进行摸查，搞清底数，包括幼儿园、小学、初中、高中学校数量及其布局特征。第二，建议对贫困地区乡村教师进行摸查，包括乡村教师总数量、特岗教师数量，乡村教师年龄结构、学历结构、流动情况、培训与待遇等方面。第三，建议对政府教育投入进行摸查，教育扶贫作为扶贫工作中重要的组成部分，政府究竟做了哪些工作，包括出台政策、参与部门、投入资金、政绩考核标准等方面。在摸清现状的基础上，各片区根据自身特点，制定适宜本片区的教育帮扶计划与具体任务为评估提供指向和目标。

038

我国贫困地区教育扶贫指标体系研究

（二）结合学段，定位五类群体

解决了评估基础和实施主体问题之后，需要解决评估受益对象的问题，也就是明确教育扶贫的对象是谁的问题。教育关系到人的全面、长期发展问题，教育扶贫也应该着眼于全学段、全周期发展。进一步的，教育扶贫会涉及不同的教育阶、不同的教育属性、不同的教育方式方法以及由此产生的不同教育效果，这也就要求教育政策的实施和落地应该讲求差异性、针对性。所以，我们建议结合学段，将教育扶贫政策精准定位于五类群体，即学龄前儿童、义务教育阶段学生、高中教育阶段学生、高等教育阶段学生、两后生。其中学龄前儿童的教育是基础，义务教育是基本权利，高中教育是提升关键，高等教育是重大转折，两后生的职业教育与培训是必要补充。

基于全学段的教育扶贫对象能够保障贫困对象的全覆盖，贫困对象可以根据自身的情况和需求选择适合自身条件的教育类型，确保教育过程公平和教育结果公平。在此基础上，教育扶贫政策评估机制要充分考虑这五类群体在脱贫过程中的利诉求，切实解决各个学段、各类学生面临的贫困问题，有效发挥教育扶贫的政策优势和综合效应。对于可扶持、可培养、可塑造、可改造、可提升的贫困对象，要积极予以关注和帮扶，精准到户、定位到人，不遗漏一个人、不让一个人掉队。

（三）综合布局，谋划四步战略

教育扶贫作为一项涉及面广、人口多、任务重、周期长的攻坚战场，需要树立明确的责任意识、大局意识，综合布局、系统谋划、保障落实。第一，坚持党政主导和群众参与相结合的原则。各级党委、政府要高度重视教育扶贫的重要战略意义，落实责任、强化目标、高位推动，上下联动，充分调动干部群众教育扶贫的积极性和创造性。第二，加大财政支持，保障贫困地区教育扶贫资金顺畅。政策的实施与落地要求人力、物力、财力相辅相成，互相支撑。贫困地区受限于地域人文发展的障碍和困境，需要国家财政给予强有力的保障和支持。在考虑贫困地区教育发展的现实需求的基础上，



教育扶贫蓝皮书

建议财政给予教育扶贫专项资金，建立“钱随人走”“对岗不对人”的长效扶贫机制，一方面切实保障贫困学生求学，另一方面保证乡村教师留得住。第三，推进教育东西协作和结对帮扶。在对口支援、驻村帮扶的基础上，推进教育扶贫东西协作、结对帮扶，鼓和引导东部发达地区、扶贫改革试验区、高校联盟到贫困地区开展支教、走教、联合办校、联合培养等活动。第四，加强教育扶贫工作的跟踪监测和考核。对于出台的政策措施、投入的资金、开展的工作进行系统全面的跟踪监测，并且将教育扶贫政策落实情况列入政府绩效考核体系之中，建立科学有效的督导评估、奖惩问责制度，切实发挥教育扶贫的作用，有力推进教育扶贫工作到实处，使贫困群体受益。综合以上四步战略，从财力、人力、物力入手，科学谋划和布局教育扶贫政策和措施，为评估提供路径与保障。

040

政策进展



The Policy Evolution of Education Poverty Alleviation

B.3

2016～2017年度教育扶贫政策和重大行动

邢贞良 宋茂蕾 赵红 辛达＊

摘要： 党的十八大以来，我国的扶贫开发进入最后的攻坚阶段，党和国家紧紧围绕“全面建成小康社会”的总体目标，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，引领教育扶贫工作取得了举世瞩目的成绩。2016～2017年，中央出台了《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》《教育脱贫攻坚

＊邢贞良，北京师范大学博士生；宋茂蕾，临沂大学教师教育学院副教授；赵红，眉山职业技术学院专业教师。

041



教育扶贫蓝皮书

“十三五”规划》等系列政策，为教育扶贫工作提供了有效的政策保障。另外，在学前教育、职业教育、特殊教育、高等教育、民族教育、教师发展、学生资助以及信息化等重点领域实施了重大行动，确保教育扶贫工作精准到位，落到实处。我国教育扶贫工作从理念到具体实施都取得了新的进展。

关键词： 教育扶贫 精准扶贫 扶贫政策

新时代教育扶贫的指导思想

党的十八以来，党和国家领导人围绕“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，引领教育扶贫工作取得了举世瞩目的成绩。十九大报告把教育放在提高保障和改善民生，加强和创新社会治理的首位，提出要“优先发展教育事业”，并强调发展教育事业，建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程。加快教育现代化，办好人民满意的教育，是我国当前和今后一个时期教育扶贫攻坚过程中的教育扶贫政策和重大行动的重要指导思想。

1．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。“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。下一代要过上好生活，首先要有文化，这样将来他们的发展就完全不同。”“义务教育一定要搞好，让孩子们受到好的教育，不要让孩子们输在起跑线上。”古人有“家贫子读书”的传统。把贫困地区孩子培养出来，才是根本的扶贫之策。①习近平总书记在历次扶贫工作中的讲话为

①《习近平论扶贫工作》，http：／／theory．people．com．cn／nl／2016／0301／c352498-28161661．html，最 后访问日期：2017年11月12日。

042

教育扶贫提供了思想指导。李克强总理也曾指出“治贫先重教，发展教育是减贫脱贫的根本之举”，国务院扶贫办主任刘永富也提出，“扶贫攻坚关键要授之以渔，教育是最好的办法”。教育扶贫是阻断代际传递的治本之策，在教育扶贫过程中发挥着重要作用，在实施过程中不仅要通过教育扶贫，更要通过积极落实教育优先发展政策，大力发展教育事业。

2．优质教育资源共享思想

习近平总书记提出的优质教育资源共享，是“五大”发展理念之--“共享”理念在教育领域的具体化。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。2016年9月习近平在教师节参观八一中学时强调，“教育公平是社会公平的重要基础，要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民，以教育公平促进社会公平正义。要加强对基础教育的支持力度，办好学前教育，均衡发展九年义务教育，基本普及高中阶段教育。要优化教育资源配置，逐步缩小区域、城乡、校际差距，特别是要加大对革命老区、民族地区、边远地区、贫困地区基础教育的投入力度，保障贫困地区办学经费，健全家庭困难学生资助体系。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”。李克强总理在政府工作报告中提出统一城乡义务教育学生“两免一补”政策，加快实现城镇义务教育公共服务常住人口全覆盖，持续改善薄弱学校办学条件，扩大优质教育资源覆盖面，不断缩小城乡、区域、校际办学差距。继续扩大重点高校面向贫困地区农村的招生规模。教育公平和优质教育资源共享的思想是开展教育扶贫工作的重要指导思想和行动指南。

3．教育精准扶贫思想

坚持“精准扶贫、精准脱贫”是十九大报告对坚决打赢脱贫攻坚战的要求。精准扶贫思想是中国政府当前和今后一个时期关于扶贫治理的指导性

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，最后访问日期：2017年8 月23日。



教育扶贫蓝皮书

思想，精准教育扶贫是教育扶贫的发展取向。“教育扶贫”能让贫困地区的人民掌握知识、提升技能、造福家庭，是最直接、最有效的精准扶贫方式。教育扶贫要全面贯彻落实教育优先发展的战略，把教育摆在优先发展的位置，加快推进教育现代化建设，落实立德树人的根本任务。在具体实施中就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。以国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县和建档立卡等贫困人口为重点，对建档立卡的贫困家庭，保障其在学前教育、义务教育、高中阶段教育、职业教育、高等教育、继续教育等学段得到适合其自身发展的教育内容，这是扶教育自身之贫。除此之外，还要依靠教育扶贫困地区经济社会发之贫，依靠教育进一步引领经济发展新常态，服务产业转型升级和国家重大战略，服务区域经济社会发展和促进区域教育协同发展。这就要不断深化产教融合、校企合作，大力发展职业教育和完善培训体系，办好继续教育，推进学习型社会建设的进程，提高贫困地区人口素质，服务当地经济和社会发展需求。

二 2016～2017年度我国教育扶贫政策进展

2016～2017年度教育扶贫政策是指本时期中以中共中央、国务院及其办公厅名义下发的关于教育类的决定、意见、计划等。

（一）年度总体性国家重大教育扶贫政策

年度总体性国家重大教育扶贫政策包括2016年2月发布的《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》（以下简称《农村留守儿童关爱保护工作》），2016年5月发布的《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》（以下简称《中西部教育发展指导意见》），2016年6月发布的《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（以下简称《困境儿童保障工作意见》），2016年11月发布的《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》（以下简称《“十三五”脱贫攻坚规划》），2016年12月发布的《教

044

育部等六部门关于印发く教育脱贫攻坚“十三五”规划》的通知》（以下

简称《教育脱贫攻坚“十三五”规划》）。

《农村留守儿童关爱保护工作》重点瞄准农村留守儿童，提出“到2020年，儿童成长环境更为改善、安全更有保障，儿童留守现象明显减少”的总体目标。为此，针对教育扶贫领域，对教育部门和学校提出要加大关爱保护农村留守儿童的力度，为确保农村留守儿童不因贫困而失学，要求“县级人民政府完善控辍保学措施，要督促监护人送适龄儿童、少年入学并完成义务教育”，要求“教育行政部门要落实免费义务教育和教育资助政策，确保农村留守儿童不因贫困而失学”。《农村留守儿童关爱保护工作》不仅关注农村留守儿童义务教育入学率，还重点关注农村留守儿童接受教育的质量，针农村留守儿童心理关爱不足的现状提出“支持和指导中小学校加强心理健康教育，促进学生心理、人格积极健康发展，及早发现并纠正心理问题和不良行为”的措施，并提出要对留守儿童相对集中的学校的班主任和宿舍管理人员进行专题培训，提高他们照料留守儿童的能力。另外《农村留守儿童关爱保护工作》还针对实际存在的外出务工人员子女随读问题做出回应，对公办义务教育学校提出要求，要求“公办义务教育学校要普遍对农民工未成年子女开放，要通过政府购买服务等方式支持农民工未成年子女接受义务教育；完善和落实符合条件的农民工子女在输入地参加中考、高考政策”。

《中西部教育发展指导意见》的扶贫任务主要定位于国家中西部地区，主要针对“中西部经济社会发展相对滞后，教育基础差，保障能力弱，特别是农村、边远、贫困、民族地区优秀教师少、优质资源少，教育质量总体不高”等问题，提出“到2020年，中西部地区各级各类学校办学条件显著改善，教育普及程度明显提高，教育结构趋于合理，教育质量不断提升，教育保障水平一步提高，人民群众接受良好教育的机会显著增加，支撑中西部经济社会发展的能力切实增强，中西部地区教育水平与东部发达地区差距进步缩小，教育现代化取得重要进展”的总体目标。脱贫攻坚一直坚持问题导向，《中西部教育发展指导意见》的相关政策即是对“坚持把加强最



教育扶贫蓝皮书

薄弱环节作为优先任务”的积极回应。为加强西部地区教育事业的发展，该政策在基础教育、职业教育、高中阶段教育、高等教育、学前教育、民族教育、残疾人教育等多个层面制定了相应的倾斜政策，以满足西部贫困地区教育的发展需求。

《困境儿童保障工作意见》重点瞄准因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童，是对《贫困地区儿童发展规划（2014年～2020年）》的回应和补充，要求强化教育保障。针对义务教育领域，提出“对于家庭经济困难儿童，要落实教育资助政策和义务教育阶段“两免一补”政策”；针对特殊教育领域，提出“对于残疾儿童，要建立随班就读支持保障体系，为其中家庭经济困难的提供包括义务教育、高中阶段教育在内的12年免费教育”政策。针对农村转移人口及其常住人口随迁子女，提出“全面落实在流入地参加升学考试政策和接受中等职业教育免学费”政策；针对学前教育领域，提出“支持特殊教育学校、取得办园许可的残疾儿童康复机构和有条件的儿童福利机构开展学前教育”的政策；针对义务教育，提出要“完善义务教育控辍保学工作机制，确保困境儿童入学和不失学，依法完成义务教育”的政策。

《“十三五”脱贫攻坚规划》提出到2020年，“教育总体质量显著提高，基本公共教育服务水平接近全国平均水平”的总体目标，针对义务教育，提出“十三五”时期贫困县义务教育巩固率在2020年达到93％，比2015年的贫困县义务教育巩固率90％增长3个百分点。这些教育脱贫目标进一步强调保障贫困地区义务教育水平的国家目标，重申了要使贫困地区公共教育服务水平接近全国平均水平。针对学前教育领域，《“十三五”脱贫攻坚规划》提出，“要完善学前教育公共服务体系”；针对基础教育领域，继续进行薄弱学校改造、寄宿学校建设、学校布局调整，并提出要“建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制”，通过如上政策改善贫困地区基础教育办学条件；针对教师领域，继续通过提高贫困地区教师生活待遇、强化贫困地区师资培训、利用结对帮扶等方式来加强贫困地区师资队伍建设；已建立从学前教育到高等教育贯穿整个教学阶段的学生资助体系，在原有资

046

助体系之上，提出要健全学前教育资助制度，继续推进贫困地区农村义务教育学生营养餐改善计划；并指出率先对建档立卡贫困家庭学生以及非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生实施普通高中免除学杂费，依据贫困家庭建档立卡，使对贫困学生的资助从“大水漫灌”式向“精准滴灌”式过度；提出进一步形成多元化高校学生资助体系，完善助学、奖学、贷款、研究生“三助”、学费减免、勤工助学、困难补助等资助体系，并指出要对建档立卡贫困家庭学生优先给予资助。针对职业教育领域，在强化贫困地区职业教育资源建设上，提出要优化贫困地区结构布局，根据贫困地区特色，“鼓励东部地区支教集团和职业院校对口支援或指导贫困地区职业院校建设”；国家提出要加大职业教育力度，通过职业教育使贫困人口脱贫，提出要引导企业扶贫与职业教育相结合，提出启动职教圆梦行动计划、中等职业教育协作计划对贫困地区子女接受职业教育进行政策倾斜，提出继续启动“雨露计划”加大对贫困家庭子女职业教育的资助力度。针对高等教育，提出继续实施中西部高等教育振兴计划、长江学者奖励计划、高等学校青年骨干教师国内访问学者项目等家专项计划以此来提高贫困地区高等教育质量，并“继续实施高校招生倾斜政策”。

（二）基础教育领域的扶贫政策

在基础教育扶贫领域，2016年7月《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》（以下简称《城乡义务教育一体化改革发展意见》）出台。《城乡义务教育一体化改革发展意见》主要瞄准乡村教育，对义务教育阶段的乡村学校的建设标准、教师编制标准、生均公用经费基准定额、基本装备配置标准进行了城乡统一，要求“两免一补”政策城乡全覆盖。该政策从整体上对义务教育巩固率提出要求，提出到2020年九年义务教育巩固率达到95％；从学校基础设施建设上，提出“乡村完全小学、初中或九年一贯制学校、寄宿制学校标准化建设取得明显进展，乡村小规模学校达到相应要求”；从教师方面来看，提出要求“城乡师资配置基



教育扶贫蓝皮书

本均衡，乡村教师待遇稳步提高、岗位吸引力大幅增强”；总体上提出到2020年，“乡村教育质量明显提升，教育脱贫任务全面完成”的目标。《城乡义务教育一体化改革发展意见》重申了义务教育是脱贫攻坚的基础性事业，是针对我国正处于新型城镇化深入发展的关键时期，对整体提升义务教育质量提出的新要求，也是对“脱贫攻坚”任务的回应。主要解决乡村教育资源紧缺、教育质量不高、城镇教育资源配置不适应新型城镇化发展、大班额等问题。

2016年11月《“十三五”脱贫攻坚规划》发布，提出“优先保障贫困家庭适龄儿童接受学前教育”政策，继续改善义务教育薄弱学校基本办学条件，提出“建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制”。基础教育领域的国家重大政策扶贫措施更加精准，政策主要锁定在贫困地区学校基础设施建设和师资建设两个方面。

（三）职业教育领域的扶贫政策

2016年11月24日，《国务院办公厅关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见》出台，提出“强化就业创业扶持政策，拓宽农民增收渠道”的目标，同时对职业教育提出相应要求。一是要求“完善职业农民教育培训体系”，特别要加强涉农专业全日制学历教育，加强县级培训基地和农业田间学校建设；二是要“实施新型职业农民培育工程”，“推进新型农业经营主体带头人培育行动”；三是要“依托涉农职业院校和农林示范基地，围绕特色产业发展急需的关键技术开展培训”。

2016年11月18日，《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》发布，提出“支持中高等院校、农业企业等建立创业创新实训基地。采取线上学习与线下培训、自主学习与教师传授相结合的方式，开辟培训新渠道”，由此开启了农民工等人员返乡创业培训五年行动计划和新型职业农民培育工程、农村青年创业致富“领头雁”计划、贫困村创业致富带头人培训工程等，让有创业和培训意愿的返乡下乡人员都能接受培训，为贫困人口脱贫致富提供有力支撑。

048

2016年11月23日《十三五脱贫攻坚规划》发布，针对职业教育领域，提出“继续推动落实东西部联合招生，鼓励东部地区职教集团和职业院校对口支援或指导贫困地区职业院校建设”，“继续实施中等职业教育协作计划，支持建档立卡贫困家庭初中毕业生到省外经济较发达地区接受中等职业教育”，“继续实施针对建档立卡贫困家庭子女单列招生的职教圆梦行动计划”，“继续实施职业教育助学补助政策，鼓励贫困家庭“两后生＇就读职业院校并给予政策支持的雨露计划”。

年度职业教育扶贫与往年政策相比较，无多大变化，仅在已有政策（包括新型农民培训、东西部职业教育对口协作、贫困地区职业教育发展、接受职业教育贫困子女学杂费减免政策等）的基础之上，进一步将职业教育扶贫政策锁向贫困地区建档立卡的贫困人群。

（四）特殊教育领域的扶贫政策

“十二五”时期特别是党的十八大以来，残疾人权益保障制度不断完善，基本公共服务体系初步建立，残疾人生存发展状况显著改善。有588万农村贫困残疾人脱贫，950多万困难和重度残疾人得到生活补贴或护理补贴。①但我国仍有相当数量的农村贫困残疾人生活还十分艰苦。为此，2016年8月3日，《国务院关于印发“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要的通知》（以下简称《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》）出台。《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》提出要“聚焦农村、贫困地区和贫困、重度残疾人，健全残疾人权益保障制度和扶残助残服务体系，增加残疾人公共产品和公共服务供给，让改革发展成果更多、更公平、更实在地惠及广大残疾人，使残疾人收入水平明显提高、生活质量明显改善、融合发展持续推进，让广大残疾人安居乐业、衣食无忧，生活得更加殷实、更有尊严”。而教育领域，贫困地区的残疾儿童更是接受教育最弱势的群体，为

①《国务院关于印发“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要的通知》，http：／／www.gov.cn／zhengce／content／2016-08／17／content＿5100132．htm，最后访问日期：2017年10月7日。



教育扶贫蓝皮书

此，《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》提出：一是要保障家庭经济困难的残疾儿童、青少年接受教育，为其提供“包括义务教育、高中阶段教育在内的12年免费教育”政策；二是对残疾学生提供学业支撑，提出“各地要加大残疾学生就学支持力度，对符合资助政策的残疾学生和残疾人子女优先予以资助；建立完善残疾学生特殊学习用品、教育训练、交通费等补助政策”；三是要针对残疾青壮年实施文盲扫盲计划；四是实施残疾人职业技能提升计划，为就业困难残疾人提供就业援助和就业补助；五是继续改善特殊教育学校办学条件；六是完善特教教师收入分配激励机制，提高特殊教育教学质量和水平。

（五）高等教育领域的扶贫政策

2016年11月23日《十三五脱贫攻坚规划》文件发布，高等教育领域的扶贫主要体现在“提高贫困地区高等教育质量”和“实施高校招生倾斜”两个方面。主要通过政策倾斜支持贫困地区优化高等学校布局，继续实施“同等条件下优先录取建档立卡贫困家庭学生”政策，继续实施“重点高校面向贫困地区定向招生专项计划”，“高校招生计划和支援中西部地区招生协作计划向贫困地区倾斜政策”。

（六）民族教育领域的扶贫政策

2016年12月24日，《国务院关于印发“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划的通知》（以下简称《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》）文件发布，提出民族地区劳动年龄人口平均受教育年限由2015年的9.01年上升至2020年的10.3年的具体指标，明确“劳动年龄人口受教育年限明显提高”的总体目标。在教育培训方面，提出要大力发展民族地区教育培训服务，以此培养新型职业农民，加快建设现代特色农牧业示范区，提高农牧业综合生产能力。在学前教育领域，提出“支持乡村两级公办幼儿园和普惠性民办幼儿园建设，进一步建立健全学前教育资助制度”。在基础教育领域，继续“推动义务育均衡发展、支持义务教育学校

050

标准化建设，全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件，逐步提高义务教育阶段学校经费保障水平。加强寄宿制学校建设，因地制宜保留并办好必要的乡村小规模学校（含教学点）”。针对中等职业教育，提出“优化中职学校布局，重点打造一批具有民族特色、区域特点的职业学校，加强符合民族特色优势产业和济社会发展需要的应用型特色专业建设，建立健全分类分专业的中职学校生均经费标准，建立稳定的投入机制，完善产教融合、校企合作机制，实现初高中未就业毕业生职业技术培训全覆盖”政策。针对高等教育领域，继续“实施高等学校招生向民族地区倾斜政策，适度扩大高校少数民族预科班、民族班招生规模”。针对教师领域，“在民族地区实施乡村教师支持计划”，同时提出“农村义务教育学校教师特岗计划和边远贫困地区、边疆民族地区、革命老区人才支持计划教师专项计划向民族地区倾斜”，“完善教师培训机制，落实每五年一周期的全员教师培训，各类培训计划向民族地区农村教师倾斜”，“落实教师激励政策，切实落实提高农村中小学和内地民族班教师待遇政策措施，落实集中连片特困地区乡村教师生活补助政策”，“支持农村教师周转宿舍建设。建立健全校长、教师交流轮岗和城镇教师支援农村教育”等。在招生方面，针对边疆、山区、牧区、少数民族聚居地区的少数民族考生实施高考加分优惠政策，继续实施针对少数民族学生的特殊招生政策。在教育支援方面，继续推进援疆、援藏、援青和对四省藏区的对口支援工作。

（七）面向教师的扶贫政策

针对贫困地区教师“下不去”问题，国家出台了《城乡义务教育一体化改革发展意见》，提出“完善职称评聘政策，逐步推动县域内同学段学校岗位结构协调并向乡村适当倾斜”，以此吸引优秀教师向农村流动；提出“要按照教师职业特点和岗位要求，完善教师招聘机制，统筹调配编制内教师资源”，以此解决乡村教师结构性缺员和城镇师资不足问题。针对贫困地区教师“留不住”问题，《城乡义务教育一体化改革发展意见》提出“实行乡村教师收入分配倾斜政策，落实并完善集中连片特困地区和边远艰苦地区



教育扶贫蓝皮书

乡村教师生活补助政策”，以此提高贫困地区教师工资待遇；提出政策要因地制宜，“越往基层、越往艰苦地区补助水平越高的原则”，“使乡村教师实际工资收入水平不低于同职级县镇教师工资收入水平”，“使县域内义务教育教师平均工资水平不低于当地公务员的平均工资收入水平”。针对教师生活基本保障机制，提出“将符合条件的边远艰苦地区乡村学校教师纳入当地政府住房保障体系，加快边远艰苦地区乡村教师周转宿舍建设”。

《十三五脱贫攻坚规划》提出实施“集中连片特困地区和边远艰苦地区乡村教师生活补助政策”，加大“对边远艰苦地区农村学校师周转宿舍建设的支持力度”，继续将“特岗计划”“国培计划”政策向贫困地区乡村教师倾斜，继续实施“边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划教师专项计划”。

（八）资助体系政策

2016年继续从贷学金、学费、助学金、生活费等方面对贫困家庭学生进行资助，但资助对象更加强调瞄准建档立卡的经济困难学生，使资助政策更具针对性。如2016年11月23日发布的《十三五脱贫攻坚规划》指出，“率先对建档立卡贫困家庭学生以及非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生实施普通高中免除学杂费”，“对建档立卡贫困家庭学生优先予以资助，优先推荐勤工助学岗位，做到应助尽助”。

（九）教育信息化领域的扶贫政策

2016年12月《国务院关于印发“十三五”国家信息化规划的通知》（以下简称《“十三五”国家信息化规划》）文件出台，提出“实施网络扶智工程”，主要是瞄准“大学生村官”“三支一扶”等基层服务项目参加人员和大学生返乡人员开展网络创业培训，依靠网络建设在线传播知识的方式提高贫困地区群众就业创业能力。《“十三五”国家信息化规划》提出要实施在线教育普惠行动，提出“到2020年，基本建成数字育资源公共服务

052

体系，形成覆盖全国、多级分布、互联互通的数字教育资源云服务体系”；针对贫困地区的教育信息化，《“十三五”国家信息化规划》提出“通过教育信息化加快优质教育资源向革命老区、民族地区、边远地区、贫困地区覆盖，共享教育发展成果”，缩小城乡学校数字鸿沟，促进优质教育资源向贫困、边远地区辐射。

三 2016～2017年度年度教育扶贫重大行动

（一）学前教育三年行动计划

学前教育作为国民教育体系的重要组成部分，对人的终身学习和发展具有重要意义。近年来，各地按照党中央、国务院的决策部署，以县为单位分别实施了第一期、第二期学前教育三年行动计划。各级政府高度重视，财政投入持续增加，长期制约改革发展的一些瓶颈问题得到突破。截至2016年，全国学前三年毛入园率达到77.4％，“入园难”问题进一步缓解，学前教育发展迈上新的台阶。①

2017年，为了更好地巩固一期二期成果，加快发展学前教育，推进教育现代化进程，教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部四部委，经国家教育体制改革领导小组会议通过，决定于2017～2020年实施第三期学前教育行动计划。

第三期学前教育三年行动计划的实施具有重要意义，计划的实施是推动两孩政策落地，进一步解决“入园难”“入园贵”问题的重要措施，更是从人生早期阻断贫困代际传递，促进全面建成小康社会的重大举措，是推进教育扶贫，保障民生的重要工程。在实施中要求各地注重科学规划，坚持公益普惠，强化机制建设，充分考虑人口政策调整和城镇化进程的需要，优化幼

①《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》，教育部网站，http：／／www.moe．edu．cn／srcsite／A06／s3327／201705／t20170502＿303514．html，最后访问日期：2017年11 月25日。



教育扶贫蓝皮书

儿园布局。重点支持贫困地区、困难群体和薄弱环节，保障大多数适龄儿童就近接受学前教育，保基本、补短板、促公平。第三题学前教育三年行动计划提出了到2020年，基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。全国学前三年毛入园率达到85％，普惠性幼儿园覆盖率（公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例）达到80％左右。另外在管理体制、办园体制、学前教育成本分担机制、幼儿教师保障机制、幼儿园保教质量评估监管体系等方面都提出了明确的目标和政策措施。在组织实施时要求县、地市、省级政府逐级编制三期行动计划，省级和地市级政府要加强统筹，加大对贫困地区的支持力度。要建立投入激励机制、工作推进机制，支持和引导地方积极发展学前教育，重点向农村地区、贫困地区倾斜。资金分配重点与各地扩大普惠性资源、完善管理体制、健全投入机制、资助家庭经济困难儿童入园等工作的绩效挂钩，确保第三期三年行动计划目标的实现。

（二）基础教育扶贫行动-农村义务教育阶段学生营养改善计划

农村义务教育阶段学生营养改善计划（简称营养改善计划）是自2012年起实施的旨在改善农村学生营养状况，提高农村学生健康水平的扶贫计划，是教育扶贫领域的重要措施。党中央、国务院历来高度重视青少年的健康成长，先后采取了一系列有效措施，不断改善农村义务教育学生学习生活条件。

2016年8月，为了深入贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，促进中西部教育加快发展，加大农村义务教育学生营养改善计划实施力度，进一步扩大地方试点范围，实现国家扶贫开发重县全覆盖，教育部、国家发展改革委、财政部联合印发《关于进一步扩大学生营养改善计划地方试点范围实现国家扶贫开发重点县全覆盖的意见》（简称《意见》）。实现国家扶贫开发重点县营养改善计划全覆盖，是落实聚焦精准扶贫，打赢脱贫攻坚战的重要举措。《意见》要求有关省（区、市）一是要高度重视、周密部署加强组织领导，明确工作责任，把各项任务落到实处；

054

二是要落实地方资金，加强省级统筹，中央财政将根据上一年度地方财政投入、组织管理、实施效果等因素给予奖励性补助；三是要改善供餐条件，统筹校舍维修改造长效机制、薄弱学校改造、义务教育学校建设等项目和资金，新建改扩建一批学校食堂，满足学生就餐需求；四是要严格食品安全管理，要建立健全学校食品安全管理制度，加大对学生营养餐生产、加工、配送等全过程的监管，确保不出食品安全事故。

2016年12月，教育部又分别与相关10个省份的人民政府签署了启动实施88个国家扶贫开发重点县学生营养改善计划协议书，“营养改善计划”从最初瞄准对象为集中连片特困地区变为国家扶贫开发重点县全覆盖，使得这项民生工程惠及了更多的贫困家庭学生。

截至2017年3月，全国共有29个省（京、津、鲁单独开展了学生供餐项目）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多万人。全国超过1／2的县实施了营养改善计划，超过1／2的义务教育学校提供营养餐，近1／4的义务教育阶段学享受营养膳食补助。全国实行食堂供餐的试点学校比例达到71％，国家试点县占比达到76.6％（比2012年提高了近20个百分点），大大提高了供应安全、卫生、营养饮食的能力。①营养改善计划试点地区农村学生上学饿肚子、吃凉饭现象基本消除，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）高等教育扶贫行动

1．对口支援西部地区高等学校计划

对口支援西部地区高等学校计划是积极发展西部地区高等教育，加快培养急需的高级专门人才，促进西部地区经济社会发展的重大略，是教育扶

①《学生营养改善计划年底覆盖所有国家级贫困县》，http：／／edu．people．com．cn／nl／2017／0302／c367001-29119648．html，最后访问日期：2017年月20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》，中华人民共和国教育部，http：／／www．moe．gov．cn／jyb＿xwfb／gzdt＿ gzdt／s5987／201706／t20170613＿306834．html，最后访问日期：2017年8月17日。



教育扶贫蓝皮书

贫的重要措施。自2001年5月教育部发布《关于实施“对口支援西部地区高等学校计划”的通知》以来，对口支援西部地区高等学校计划一直在贯彻实施。

2016年6月教育部印发了《关于中央部门所属高校深化教育教学改革的指导意见》，提出服务西部地区高等教育发展，继续实施好“对口支援西部地区高等学校计划”，以人才培养工作为中心，促进受援高校实现人才培养质量、科学研究和社会服务能力、教师队伍水平和学校管理水平等四个方面的显著提升。重点加强受援高校师资队伍建设，为受援高校定向培养硕士和博士研究生。加强支援高校教师支教、管理干部挂职和受援高校教师进修、管理干部锻炼的双向交流。

2017年4月，教育部发布“教高函［2017］5号”文件，决定增加部分高校对口支援西部高校，列入教育部对口支援西部地区高等学校计划，并对现有部分对口支援高校做出调整。①截至2017年共有55所中西部高等学校收到对口支援。对口支援也取得了显著成果，受援高校综合实力大为提升，学科建设实现了跨越式发展，进一步优化了教师队伍结构，从根本上提高了受援高校的办学实力。

2．面向贫困地区定向招生专项计划

2016年3月《教育部关于做好2016年重点高校招收农村和贫困地区学生工作的通知》文件出台，提出继续实施贫困地区定向招生专项计划（以下简称“国家专项计划”）、地方专项计划和高校专项计划。“国家专项计划”定向招收集中连片特殊困难县、国家级扶贫开发重点县以及新疆南疆四地州学生，由中央部门和地方本科一批招生为主的学校承担，2016年安排招生计划6万名，比2015年增加1万名。其招生办法和工作流程依旧按照教育部等部门《关于实施面向贫困地区定向招生专项计划的通知》（教学［2012］2号）要求进行。

地方专项计划定向招收各省（区、市）实施区域的农村学生，由各省

①《教育部关于对口支援兰州城市学院等高校工作的通知》，中华人民共和国教育部，http：／／www．moe．gov．cn／srcsite／A08／moe＿744／201705／t20170502＿303523．html，最后访问日期： 2017年11月25日。

056

2016～2017年度教育扶贫政策和重大行动

（区、市）所属重点高校承担，安排招生计划原则上不少于有关高校年度本科一批招生规模的3％。

高校专项计划主要招收边远、贫困、民族等地区县（含县级市）以下高中勤奋好学、成绩优良的农村学生，具体实施区域由有关省（区、市）根据上述要求确定。招生任务由教育部直属高校和其他自主招生试点高校承担，安排招生计划不少于有关高校年度本科招生规模的2％。

3．教育部直属高校定点扶贫工作

教育部直属高校定点扶贫工作对于扶贫开发工作具有重要意义，能够激发贫困地区贫困人口的内生动力。2016年4月12～14日，教育部在湖南省隆回县开展直属高校定点扶贫集中调研活动，组织参与定点扶贫的44所直属高校，总结了直属高校定点扶贫工作经验。会议指出44所直属高校主要针对“人力资源开发”“贫困地区产业发展升级”“贫困地区社会事业发展”等方面提供多样化决策咨询服务，并取得了卓越成效，为2020年贫困县全部摘帽、贫困人口全部脱贫奠定了基础。①

《教育部简报》（2016年第8期）指出，在人才帮扶方面，截至2016年，“各直属高校在党政管理干部素质提升、技术技能人才培养培训等方面为定点扶贫县提供支持，5年来累计举办各类培训班610多批次，培养培训各类人员4.5万余人次，选派高素质挂职干部150余人次”②，为贫困地区人力资源开发做出了卓越贡献。

在科技帮扶方面，“各直属高校针对定点扶贫县区位特点、资源禀赋、民族文化特色等开展专题研究，为当地发展特色产业、优势产业提供全方位支持”。如，“华中农业大学选派博士服务团5批、科技特派员18人次、“三区”科技人才计划27人次，进村入企，对湖北省建始县魔芋、景阳鸡、高山蔬菜、猕猴桃等10个特色产业提供技术指导，帮助形成魔芋等5个过

①《教育部开展直属高校定点扶贫集中调研活动》，http：／／www.moe.edu.cn／jyb＿xwfb／gzdt＿gzdt／moe＿1485／201604／t20160415＿238564．html，最后访问日期：2017年9月28日。

②教育部网站，http：／／www．moe．gov．cn／jyb＿xwfb／s3165／201605／t20160511＿243041．html， 最后访问日期，2017年9月30日。



教育扶贫蓝皮书

亿元产业和景阳鸡等5个过2000万元产业，4年新增产值5.6亿元”①。从技术职称上助推贫困地区产业发展升级。

在民生帮扶方面，“各直属高校针对定点扶贫县教育、卫生等社会事业发展滞后的问题，切实加大民生项目帮扶力度，惠及更多的贫困家庭、贫困学生”②。

在智力帮扶方面，“各直属高校结合贫困地区经济社会发展中的重大问题，协助开展战略咨询、规划编制、专题研究等工作，为当地党委政府科学管理和决策提供重要支撑”。如，“北京交通大学帮助内蒙古科左后旗制定交通、旅游、物流3项战略规划，以及闲趣山庄、大青沟旅游规划，有效带动当地旅游业发展”③。

（四）职业教育扶贫行动

2016年3月1日《农民工学历与能力提升行动计划-“求学圆梦行动”实施方案》（以下简称《求学圆梦行动》）发布，《求学圆梦行动》其目的在于提升农民工学历层次和技术技能水平，提出到2020年，“在有学历提升需求且符合入学条件的农民工中，资助150万名农民工接受学历继续教育，使每一位农民工都能得到相应的技术技能培训，能够通过学习免费开放课程提升自身素质与从业能力”。

2016年6月13日，人力资源社会保障部办公厅、农业部办公厅、国务院扶贫办、行政人事司、共青团中央办公厅、全国妇联办公厅等五部门发布《关于实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划（2016～2020年）的通知》（以下简称《农民工返乡创业培训五年行动》），以此推进建档立卡贫困人口等人员返乡创业培训工作。提出“到2020年，力争使有创业要求和培

①教育部网站，http：／／www．moe．gov．cn／jyb＿xwfb／s3165／201605／t20160511＿243041．html， 最后访问日期：2017年9月30日。

②教育部网站，http：／／www．moe．gov．cn／jyb＿xwfb／s3165／201605／t20160511＿243041．html， 最后访问日期：2017年9月30日。

③教育部网站，《教育部直属高校定点扶贫工作扎实推进》，http：／／moe.edu.cn／jyb＿xwfb／s3165／201605／t20160511＿243041．html？ cnddfk，最后访问日期：2017年9月30日。

058

训愿望、具备一定创业条件或已创业的贫困家庭农民工等人员，都能得到1次创业培训”的总体目标。《农民工返乡创业培训五年行动》主要任务包括“做好农民工培训对象信息统计”“开展有针对性的创业培训”“积极开展互联网创业培训”“依托优质资源开展创业培训”“加强创业培训基础能力建设”“建立创业与创业孵化对接机制”“做好创业培训对象后续跟踪扶持”。而职业院校在农民工返乡创业培训工作中起到重要作用，为培训工作提供场所、培训人员、实训基地等。

2016年11月《“十三五”脱贫攻坚规划》还提出“重点群体免费职业培训行动”“春潮行动”“技能脱贫千校行动”。“重点群体免费职业培训行动”是针对贫困家庭子女、未升学初高中毕业生等提供免费培训，争取到2020年，使新进入人力资源市场的贫困家庭劳动力都有机会接受1次就业技能培训；使具备一定创业条件或已创业的贫困家庭劳动力都有机会接受一次创业培训。“春潮行动”是针对各类农村专业就业的劳动者，为他们提供1次相应的职业培训。目标是平均每年培训800万人次，并优先保障有劳动能力的建档立卡贫困人口的培训。“技能脱贫千校行动”是人力资源社会保障部、国务院扶贫办于2016年7月26日发布的行动计划，计划在2016～2020年，在全国组织千所左右省级重点以上的技工院校开展技能脱贫千校行动。“实施技能脱贫千校行动是从“授鱼”到“授渔”精准扶贫的重要举措。”主要任务有两个，一是使每个有就读技工院校意愿的建档立卡贫困家庭应、往届“两后生”都能免费接受技工教育；二是使每个有劳动能力且有参加职业培训意愿的建档立卡贫困家庭劳动者每年都能够到技工院校接受至少1次免费职业培训，对接受技工教育和职业培训的贫困家庭学生（学员）推荐就业，实现“教育培训一人，就业创业一人，脱贫致富一户”的目标。

“技能脱贫千校行动”指出：“对于接受技工教育的贫困家庭学生，各地要按规定落实国家助学金、免学费政策，并制定减免学生杂费、书本费和给予生活费补助的政策，所需资金从中央财政和地方财政中等职业教育学生资助补助经费中列支。”并且配合《国务院扶贫办 教育部 人力资源社会保障部关于加强雨露计划支持农村贫困家庭新成长劳动力接受职业教育的意



教育扶贫蓝皮书

见》（国开办发［2015］19号）要求，对于接受技工教育的农村建档立卡贫困家庭，给予每生每年3000元左右的补助。对接受职业培训的，按规定落实职业培训、职业技能鉴定补贴政策。

（五）贫困地区师资队伍建设行动

1．乡村教师支持计划

为落实《乡村教师支持计划（2015～2020年）》，教育部于2016年1月印发了《送教下乡培训指南》《乡村教师网络研修与校本研修整合培训指南》《乡村教师工作坊研修指南》《乡村教师培训团队置换脱产研修指南》等，以期变革乡村教师培训模式，提升乡村教师培训实效。

送教下乡计划的实施以区县教育行政部门为单位，规定原则上同一乡镇同一学科每年送培不少于4次，每次不少于2天。培训团队主要任务：一是对乡村课堂教学进行诊断并针对问题进行教学示范，二是围绕研修主题进行研课磨课，三是送培团队与乡村学校通过微课例、微案例、微故事等进行研修成果展示，三是送配团队指导乡村学校和教师对年度送教下乡工作进行系统总结并制定下一年度校本研修计划和个人发展计划。

乡村教师网络研修与校本研修整合培训主要是“针对当前乡村教师培训中存在的校本研修质量不高，网络研修与教育教学实践结合不紧密，教师专业发展缺乏持续支持等问题，大力推行网络研修与校本研修整合培训，有效利用教师网络研修社区，为乡村学校持续提供专家指导和优质课程，建立校本研修常态化运行机制，推进乡村教师边学习、边实践，不断提升教育教学能力”。①

乡村教师工作坊研修主要是针对当前乡村教师发展专家指导不够，骨干教师引领不健全等问题，由省市教育行政部门组建示范性教师工作坊，带动乡村教师组建工作坊，以此形成教师学习共同体，再以教师工作坊为依托开

①《关于印发乡村教师培训指南的通知》，http：／／www．moe．gov．cn／srcsite／A10／s7034／201601／t20160126＿228910．html，最后访问日期：2017年9月30日。

060

2016～2017年度教育扶贫政策和重大行动

展研修工作。

开展乡村教师培训团队置换脱产研修的目的是打造一支“用得上、干得好”的乡村教师团队，由“省级教育行政部门遴选高等学校、远程培训机构、市县教师发展中心和优质中小学幼儿园协同承担，组织高年级师范生（城镇教师）顶岗支教，置换出中小学幼儿园骨干教师教研员，进行为期4～6个月的脱产研修”。

2．特岗计划

2016年继续实施《农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划》，2016年中央特岗计划实施范围与2015年相同；在招聘数量上，2016年全国计划招聘特岗教师约7万名；在财政支持上，“中央财政继续对特岗教师给予工资性补助。教育部、财政部将根据各地2016年设岗计划和往届特岗教师在岗人数核拨2016年特岗计划中央补助经费”。此外，2016年特岗计划工作重点在于“优先满足连片特困地区和国家扶贫开发工作重点县村小、教学点的教师补充需求”，并进一步“加强体音美、外语、信息技术等紧缺薄弱学科教师的补充”。①

四 教育扶贫趋势与政策创新

（一）由追求教育起点公平转向追求教育过程公平

近年来，我国教育扶贫重点由对教育起点公平正义的追求转向对教育过程公正的追求，并开始进一步关注教育结果公平。

国家着力改善了贫困地区的教育条件。1994～2000年国家八七扶贫时期将普及九年义务教育与扫除青壮年文盲作为教育扶贫的主要内容，2000～2010年，《国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）》确定的战略目标基本

①《教育部办公厅 财政部办公厅关于做好2016年农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划实施工作的通知》，http：／／www．moe．gov．cn／sresite／A10／s7151／201604／t20160401＿236228． html，最后访问时间2017年9月30日。



教育扶贫蓝皮书

实现，2001年《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》文件颁发，将教育扶贫重心由为贫困群体提供教育机会转向对贫困地区教育质量的追求，由此国家开始采取一系列教育扶贫行动，如对贫困地区中小学校的硬件如校舍、寄宿学校等进行改造，对贫困地区教师资源进行支援，东部高校招生对贫困地区进行倾斜等，以期缩小贫困地区与教育资源优势地区之间的差异，减少教育资源分配不均衡。

近年来，教育扶贫重大行动包括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2013年开始施行的“农村校长助力工程”，这些教育扶贫行动表明，十八大期间，国家更加关注贫困地区的教育条件，争取改善教育资源的不均衡状况，为贫困地区争取“更好”的教育资源。

国家更加关注教育给贫困地区和贫困人口所带来的获得感，关注贫困人口的教育收益。如，2016年12月16日，《教育部等六部门关于印发く教育脱贫攻坚“十三五”规划》的通知》出台，该政策在拓宽教育脱贫通道中强调教育脱贫攻坚工作要“完善就学就业资助服务体系”，“落实贫困高校毕业生就业创业帮扶政策，建立贫困毕业生信息库，实行“一对一＇动态管理和服务。利用高校毕业生就业信息服务平台，为贫困毕业生推送就业岗位，组织开展就业见习、职业技能和创业培训并按规定给予补贴”。①对贫困人口最终接受教育之后的就业政策的倾斜，其实质是在让贫困人口获得自我发展能力的同时获得一份好工作，从而从教育中获得喜悦感和获得感，形成贫困地区学生愿意接受教育的良性循环。

（二）围绕精准扶贫理念开展教育扶贫工作

精准扶贫是新时期党和国家扶贫工作的精髓和亮点。精准扶贫正是以习

①《教育部等六部门关于印发く教育脱贫攻坚“十三五”规划》的通知》，http：／／www.moe．edu．cn／srcsite／A03／moe＿1892／moe＿630／201612／t20161229＿293351．html，最后访问 日期：2017年8月21日。

062

近平同志为核心的党中央治国理政方略中对新时期扶贫工作新挑战与新要求的积极应对和正确指引。2015年11月中共中央、国务院下发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，其将精准脱贫作为扶贫工作的基本战略，而在教育领域，2016年12月16日《教育部等六部门关于印发く教育脱贫攻坚“十三五”规划》的通知》中，也将“精准”理念正式运用到教育扶贫当中，“把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，以国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县（以下简称贫困县）及建档立卡等贫困人口（含非建档立卡的农村贫困残疾人家庭、农村低保家庭、农村特困救助供养人员，下同）为重点，采取超常规政策举措，精确瞄准教育最薄弱领域和最贫困群体，实现“人人有学上、个个有技能、家家有希望、县县有帮扶”。①

其一，更加聚焦教育扶贫对象，《教育脱贫攻坚“十三五”规划》确定“两个重点”，将教育扶贫工作重点放到国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区，并进一步将教育扶贫对象聚焦到建档立卡等贫困人口上。

其二，更加有针对性的教育扶贫举措，《教育脱贫攻坚“十三五”规划》针对建档立卡学龄前、义务教育阶段、高中教育阶段、高等教育阶段和学龄后五个阶段教育群体分类施策。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；对建档立卡高中教育阶段适龄人口，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。②国家在政策制定上也秉承有差异性扶贫的理念，针对不同年龄阶段的贫困人口提出有针对性和实效性的精准教育扶贫措施。

①《教育部等六部门关于印发く教育脱贫攻坚“十三五”规划》的通知》，http：／／www.moe．edu．cn／sresite／A03／moe＿1892／moe＿630／201612／t20161229＿293351．html，最后访问 日期：2017年8月21日。

②《教育部等六部门关于印发く教育脱贫攻坚“十三五”规划》的通知》，http：／／www.moe．edu．cn／srcsite／A03／moe＿1892／moe＿630／201612／t20161229＿293351．html，最后访问 日期：2017年8月21日。



教育扶贫蓝皮书

（三）利用优质教育资源共享思想开展教育扶贫工作

习近平总书记提出的优质教育资源共享，是其“五大”发展共享理念在教育领域的具体化。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，习近平总书记在致国际教育信息化大会的贺信中提出，“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”。习近平总书记提出的教育公平和优质教育资源共享是开展教育扶贫工作的重要指导思想和行动指南。

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，最后访问日期：2017年8 月23日。

064