摘要

《中国教育扶贫报告（2018～2019）》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，聚焦教育扶贫政策和重大行动，对乡村教师队伍建设和农村教育发展做专题研究，特别关注职业教育精准扶贫的功能与作用，深入贫困地区，开展实地调研，对乡村教师精准帮扶模式创新与行动实践、国家开放大学“长带”教育精准扶贫工程进行了案例分析。

《中国教育扶贫报告（2018～2019）》由总报告、政策篇、特别关注、专题篇、案例篇五个部分组成，共11篇报告。本书聚焦1949年以来我国教育扶贫实践，认为从普及教育到提高教育质量、从追求起点公平到关注过程公平、从救济式的漫灌扶贫到滴灌式的精准扶贫、从追求公平到追求优质等，是我国教育扶贫实践变迁的内在逻辑，也是我国教育扶贫不断提质增效发展过程的明显特征。2018～2019年，我国密集出台了一系列教育扶贫政策，开展和实施了多项重大行动，本书对此做了梳理，尤其是对乡村教师队伍建设政策实施成效及存在的问题做了分析，并提出了相应的改进对策。本书特别关注了城乡教育公平和职业教育精准扶贫问题，对职业教育扶贫的作用机理与比较优势，以及职业教育在贫困地区的发展等现实问题做了较为深入的分析，并对如何更好地发挥职业教育的精准扶贫作用提出了相应的对策建议。本书还聚焦乡村教师素质提升和西部农村教育发展现状，对乡村教师素质提升过程中遇到的现实问题和困境进行分析，提出了体制机制方面的对策建议，并从教育对农户收入的影响和教育对贫困的影响两个层面，分析了西部农村教育的现状。

关键词：教育扶贫 乡村教师 职业教育 精准扶贫 农村教育

Abstract

Annual Report on Educational Poverty Alleviation in China(2018-2019) closely focuses on the poverty alleviation hotspots and major practical issues in the field of education in the process of China's fight against poverty, pays attention to education poverty alleviation policies and major actions, makes a special study on the construction of rural teachers and rural education development, and pays special attention to the function and role of vocational education for precise poverty alleviation. Through in-depth visits to poverty-stricken areas and on-site investigations, case studies were conducted on the model innovation and action practices of rural teachers' precise assistance,and the National Open Universits “Long March Area” education precise poverty alleviation project.

Annual Report on Educational Poverty Alleviation in China(2018-2019) consists of five parts, general report, policy progress, special attention, special topics and case studies, with 11 chapters. This book focuses on China's educational poverty alleviation practices since the founding of the People's Republic of China, and believes that from universal education to improving the quality of education, from the pursuit of starting point fairness to the attention of process fairness, from relief-type flood irrigation to drip irrigation-style precision poverty alleviation, from the pursuit of equity to the pursuit high quality is the internal logic of the evolution in China's education poverty alleviation practices, and it is also an obvious feature of China's education poverty alleviation continuously improving quality and efficiency. From 2018 to 2019, China intensively issued a series of education poverty alleviation policies, and launched and implemented a number of major actions. The book sorted out this, especially analyzing the effectiveness and problems of the implementation of the policy for the construction of rural teachers, and proposed corresponding improvements. This book pays special attention to urban and rural education equity and the precise poverty alleviation of vocational

Abstract



education, makes a more in-depth analysis of the practical mechanism and comparative advantages of the poverty alleviation of vocational education, and the practical problems of the development of vocational education in poor areas. It also puts forward corresponding countermeasures and suggestions on how to better play the role of precise poverty alleviation of vocational education. This book focuses on the improvement of rural teachers' quality and the development status of rural education in the west, analyzes the practical problems and dilemmas encountered in the process of improving the quality of rural teachers, proposes countermeasures and suggestions in terms of institutional mechanisms, and from the two aspects of the impact of education on farmers' income and the impact of education on poverty, analyzes the status quo of western rural education.

Keywords:Education Poverty Alleviation;Rural Teachers; Vocational Education; Precision Poverty Alleviation; Rural Education

003



1 总报告

B．1 中国教育扶贫实践进展报告

-以逻辑嬗变为视角·· 李兴洲／001

一 普及与提高：我国教育扶贫的初始样态与价值追求······／002

二 起点与过程：我国教育扶贫的点向思维与线性追求······／004

三 漫灌与滴灌：我国教育扶贫的粗放模式与精准追求····／007

四 公平与优质：我国教育扶贫的改革动力与目标追求····／009

政策篇

B．2 乡村教师队伍建设政策实施成效及问题改进对策 李兴洲／011

B．3 2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动 司树杰 赵陶然／024

I 特别关注

B．4 精准扶贫视域下推进城乡教育公平· 金久仁／042

001

目录

001



教育扶贫蓝皮书

B．5 职业教育精准扶贫：作用机理与实践反思· 李鹏 朱成晨 朱德全／072

B．6 职业高中教育与普通高中教育减贫效果对比 曾伏娥／103

B.7 资本与能力双重缺失条件下贫困地区农村职业教育的发展-以H省某农村职业学校为例 唐智彬／130

IV 专题篇

B．8 我国乡村教师素质提高：现状、困境与路径．·史志乐／149

B．9 西部农村教育与减贫研究-基于甘肃14个贫困村调查数据的实证分析 柳建平 刘卫兵／167

V 案例篇

B.10 教师教育精准帮扶研究-模式创新与行动实践 付钰 董秋瑾 侯淑晶 王雪萌／181

B．11 国家开放大学“长征带”教育精准扶贫工程研究 邵丹丹 尹尚菁 张志军／201



002

CONTENTS



I General Report

B.1 Progress Report on the Practice of Education Poverty

Alleviation in China

-From the Perspective of Logical Evolution Li Xingzhou/001

1.Popularization and Improvement:The Initial Form and Value Pursuit of Education Poverty Alleviation in China /002

2.Starting Point and Process: Point-oriented Thinking and Linear Pursuit of Education Poverty Alleviation in China /004

3.Flood Irrigation and Drip Irrigation:Extensive Mode and Precision Pursuit of Education Poverty Alleviation in China /007

4.Equity and Quality:The Reform Motive Force and Goal Pursuit of Educational Poverty Alleviation in China /009

II Policy Reports

B.2 On the Implementation Effectiveness of the Policy for the Construction of Rural Teacher Ranks and the Countermeasures for Improvement

Tang Wenxiu,Li Xingzhou /011

B.3 2018-2019 Education Poverty Alleviation Policy and Major Actions in China Si Sbujie,Zhao Taoran/024

003



教育扶贫蓝皮书

III Special Attention

B.4 Research on the Action Logic and Path of Promoting Urban and Rural Education Equity

Jin Jiuren/042

B.5 On Precision Poverty Alleviation of Vocational Education:Mechanism of Action and Reflection of Practice

Li Peng,Zbu Cbengchen and Zhu Dequan/072

B.6 Comparison of the Effect of Poverty Reduction between Vocational High Education and General High Education

Li Qiangyi,Zbong Sbuiying and Zeng Fu'e/103

B.7 The Development of Rural Vocational Education in Poverty-stricken Area under the Condition of Double Loss of Capital and Capability -Taking an Example of a Rural Vocational Scbool from H Province

Tang Zbibin/130

IV Special Topics

B.8 Improving the Quality of Rural Teachers in China:Status Quo, Breakthroughs and Paths

Sbi Zbile/149

B.9 Rural Education and Poverty Reduction in Western China -Empirical Anabsis based on the Suruey Data of 14 Poor Villages in Gansu Province Liu Jianping,Liu Weibing/167

V Case Studies

B.10 Research on Precise Support for Teacher Education -Model Innovation and Action Practice

Fu Yu,Dong Qiujin,Hou Sbujing and Wang Xuemeng/181

B.11 Research on the “Long March Area” Education Precision Poverty

Alleviation Project of National Open University

Shao Dandan,Yin Sbangjing and Zbang Zhijun/201

004

总报告



General Report

B.1

\*

中国教育扶贫实践进展报告

-以逻辑嬗变为视角

李兴洲＊＊

摘要： 在中华人民共和国成立70年的伟大发展历程中，我国的扶贫开发事业取得了举世瞩目的伟大成就，教育扶贫作为阻断贫困代际传递的根本手段在其中发挥了巨大的推进作用。综观我国教育扶贫发展的历史轨迹，可以将其实践逻辑归纳为如下几个方面。普及与提高：我国教育扶贫的初始样态与价值追求；起点与过程：我国教育扶贫的点向思维与线性追求；漫灌与精准：我国教育扶贫的粗放模式与精准追求；公平与

\* 本文为山东省教育科学“十三五”规划2016～2017年度重大委托课题“山东省教育信息化推进教育精准扶贫研究”（项目编号：VT170001）成果。

\*\*李兴洲，北京师范大学教育学部教授、博士生导师，北京师范大学中国教育扶贫研究中心执行主任，主要研究方向为职业教育、教育扶贫。

001



教育扶贫蓝皮书

优质：我国教育扶贫的改革动力与目标追求。

关键词： 教育扶贫 精准扶贫 城乡教育质量均衡

脱贫攻坚关键在于实践层面的扎实推进和切实有效，作为阻断贫困代际传递的治本之策，教育扶贫肩负着拔穷根、挖潜力、赋动能的历史重担和艰巨任务。在我国扶贫开发的历史进程中，教育扶贫包含两个层面的意涵：一是扶教育之贫，即解决贫困地区教育基础设施和教育实施过程的匮乏和贫弱问题，为贫困人口提供接受教育的机会和条件；二是通过教育扶贫，即通过办好贫困地区的教育事业，为贫困地区人口提供优质和高水平的教育服务，使他们获得必要的知识与技能，具备自我发展和参与经济社会发展的能力，从而为推进贫困地区减贫脱贫和经济社会发展奠定良好基础。教育兴则国兴，少年强则国强，在决胜脱贫攻坚进入关键时期，全面总结、梳理和分析我国教育扶贫的发展历程和政策、行动演进特征，可以更加清晰地把握其实践逻辑嬗变轨迹，厘清我国教育扶贫的制度安排和行动规划理路，找准和找到深化教育扶贫的切入点和有效机制，不断增强教育扶贫的精准性和显著性效果。

普及与提高：我国教育扶贫的初始样态与价值追求

教育扶贫首先要有教育手段的存在，如果连最基础的教育手段都没有，那就遑论教育扶贫的开展和实施了。在中华人民共和国成立之初，国家整体上处于贫困状态，教育发展状况也不例外。当时虽然没有鲜明地提出教育扶贫这一概念，但党和政府积极开展的普及教育运动，实际上已经具有扶教育之贫的显著成效，也自然包含通过发展教育不断提高国民的科学文化素养，进而不断促进经济社会发展的价值追求。中华人民共和国成立70年来，普及教育与提高教育质量一直是贯穿我国教育事业改革和发展的主线，也是贫困地区教育事业改革和发展的主线。就教育扶贫而言，普及与提高主要是扶

002

中国教育扶贫实践进展报告



教育之贫，解决贫困地区教育的有和无、质量低和高的问题。

新中国成立初期，经济不仅远远落后于欧美发达国家，而且与许多亚洲国家相比也有一定差距。1949年，我国人均国民收入只有27美元，相当于亚洲国家平均值的2／3。加之许多工厂倒闭，大批工人失业，通货膨胀，物价飞涨，人民生活遇到极大的困难。①直到1978年末，我国农村贫困发生率仍居高不下，约为97.5％，农村贫困人口规模约有7.7亿人。②中华人民共和国成立之初，教育基础非常薄弱，发展极不平衡，小学入学率只有20％左右，80％以上的成年人口是文盲，农村中文盲的比重更高。1949年10月，政务院文化教育委员会负责指导教育部工作，并于12月召开了第一次全国教育工作会议，确立了教育“为人民服务，首先为工农兵服务，为当前的革命斗争和建设服务”的指导思想，落实这一指导思想的教育发展战略就是普及与提高相结合，重点在普及阶段。此后，教育部又相继召开了第一次全国高等教育会议、全国工农教育会议、全国中等教育会议、全国初等教育会议与师范教育会议、全国民族教育会议等首次全国性会议，研究、讨论了各级各类教育的方针、政策和发展方向，分门别类地制定了一系列的规程、决定、条例、方案、办法等法规性文件，面向工农开门办学，着重推行劳动者的业余补习教育，准备普及成人识字教育，培养工农出身的新型知识分子。

从严格意义上说，改革开放之前，我国一直没有出台专门的教育扶贫政策和专项行动，但是鉴于这一时期国家整体上尚处于贫困状态，任何旨在推进教育发展和民生改善的教育举措，我们都可以将其看作一种教育扶贫行动。因为这一时期，我国的教育在数量供给方面严重不足，质量方面尚处于低级水平，教育本身积贫积弱，深处贫困状态之中。这种状态之下，国家积极探索新民主主义教育事业的办学方式，全国农村基本形成了生产大队办小

①《中国近现代史纲要》（2009年修订版），高等教育出版社，2009，第198页。

②《扶贫开发成就举世瞩目 脱贫攻坚取得决定性进展-改革开放40年经济社会发展成就系列报告之五》，国家统计局网站，2018年9月3日，http：／／www．stats．gov．cn／ztjc／ztfx／ggkf40n/201809/t20180903\_1620407.html。

003



教育扶贫蓝皮书

学、公社办中学、“区委会”办高中的农村教育格局，创造了“政府补贴＋公社公共经费分担”的全民办教育模式。尽管当时的农村教育质量水平十分有限，但在当时国家财力严重不足的情况下，通过这种方式，我国用最少的钱，办成了世界上规模最大的农村教育事业：全国学龄儿童平均入学率由1949年的20％上升到1957年的61.7％，全国小学毕业生的初中升学率达到44.2％；进入人民公社时期，学龄儿童平均入学率由1962年的56.1％上升到1978年的95.5％，农村小学毕业生的初中升学率由1962年的32.3％上升到1978年的86.4％。①

2000年我国基本普及九年义务教育，可以说在这之前，包括贫困地区在内的广大农村地区发展教育事业的主要任务就是不断增加学校的数量和教育供给，提高学龄儿童的入学率和升学率，普及教育是重中之重。这种普及，主要解决的是教育数量的短缺，即教育有和无的问题，为广大农村人口提供更多的接受教育的机会。虽然这一时期农村教育的质量不高，但对于开启民智，初步提升农村人口的文化水平，缓解农村贫困，依然具有积极的推动作用。因而，“普及教育”成为我国教育扶贫的初始样态。

然而，“普及”并非我国农村教育和教育扶贫的最终追求，“普及”只是基础和前提条件，“普及”基础上的“提高”才能真正发挥教育在农村和贫困地区发展中的重要作用。早在新中国成立之初，我国就确定了普及与提高相结合的教育发展战略。这一指导思想，也一直贯穿我国教育扶贫过程的始终。只有不断提高贫困地区的教育发展水平和教育质量，才能为贫困人口提供更高质量的教育支持，不断提升他们的科学文化素养和参与社会发展与竞争的能力，提高他们摆脱贫困的意识和内生动力，进而从根本上阻断贫困代际传递，拔除穷根。

二 起点与过程：我国教育扶贫的点向思维与线性追求

在贫困地区普及九年义务教育，解决了贫困地区教育资源的匮乏难题，

① 张德元：《中国农村义务教育发展历史评述》，载荣兆梓、吴春梅主编《中国三农问题：历史·现状·未来》，社会科学文献出版社，2005，第346～369页。

004

中国教育扶贫实践进展报告



实现了教育的“起点公平”，是教育扶贫事业的巨大成就。然而，“有”教育，并不一定意味着有“好的”教育，低质量的教育、低水平的教育虽然比没有教育强一些，但其根本上仍然无力帮助贫困地区和贫困人口摆脱贫困状态。在不断推进教育扶贫的实践中，人们越来越深刻地认识到“教育过程”的优劣对教育扶贫效果好坏的决定作用，而关注“教育过程”正是解决“提高教育质量”问题的路径选择。从关注教育扶贫的起点公平到重视教育扶贫的过程优化是对我国教育扶贫内在逻辑认知不断深入进而不断触及其本真的认识过程，主要解决教育扶贫的出发点与到达点的问题。

就普及教育和追求教育的“起点公平”而言，2000年是一个历史性时刻，在这一年我国基本普及九年义务教育，基本保障了贫困地区和贫困人口接受基本的基础教育；2007年西部地区“普九”人口覆盖率已达到98％，全国共有3022个县级行政单位通过“两基”验收，初中毛入学率达到98％；2008年国家全力支持西部地区尚未“普九”的42个边远贫困县推动普及义务教育；2011年全国最后42个边远贫困县通过“两基”验收。①全面普及九年义务教育，标志着贫困人口在接受义务教育阶段真正实现了起点公平和机会均等，为助力脱贫攻坚做出了突出贡献。

在努力推进教育起点公平和机会均等的扶贫过程中，关注教育过程，追求教育的过程公平和过程效益，也日益成为我国教育扶贫新的战略转向。从20世纪80年代中后期开始，我国政府开始实施有计划、有组织、大规模的区域性开发式扶贫，1986年国家成立了专门的扶贫领导机构-国务院贫困地区经济开发领导小组（现国务院扶贫开发领导小组的前身），标志着我国的扶贫减贫工作逐渐走上规范化、机构化、制度化和专业化之路，教育扶贫的作用也日益受到重视。一方面是积极推进贫困地区教育事业的发展，普及初等教育，发展职业技术教育和成人教育，积极扫除青壮年文盲；大力开展各类实用性专业技术培训，兴办各种职业学校和举办短训班，赋予贫困人口实用知识和技能，开发其内部“造血”能力，助力他们摆脱贫困，依靠

① 王定华：《中国义务教育改革发展的回顾与展望》，《中国教育科学》2013年第4期。

005



教育扶贫蓝皮书

教育致富。另一方面是对各级扶贫领导干部和专业技术人员进行广泛教育和培训，以提高他们的组织、管理能力和技术水平；在贫困地区推进“星火计划”“丰收计划”“温饱工程”“燎原计划”等大型科技推广应用行动，助力贫困地区人口依靠科技致富。①

党的十八大以来，我国经济、社会发展进入新时代，教育扶贫也在顺应新时代经济社会发展的新要求，从以往更多追求教育的起点公平，开始聚焦教育的过程公平，不断缩小贫困地区与非贫困地区教育发展水平上的差距，着力提高贫困地区教育的质量。党的十九大报告进一步明确推动城乡义务教育一体化发展，进一步突出改革和发展农村义务教育的战略地位，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育，这有力地推动和提高了贫困地区义务教育的改革进程和发展水平。从2011年开始，国家为了解决农村和贫困地区“入园难”“上不起”“无质量”的学前教育问题，连续实施三期学前教育行动计划，极大地提高了农村地区尤其是贫困地区学前儿童的入园率，全国学前三年毛入园率历史性地达到了79.6％；从2011年开始，国家实施的农村义务教育学生营养餐改善计划，覆盖了所有国家级贫困县的在校学生，明显改善了他们的营养健康状况；从2013年开始，国家实施农义务教育薄弱学校改造计划，极大地改善了农村地区尤其是贫困地区义务教育薄弱学校的办学条件，为更好地开展教育扶贫提供了有力的支撑。到2018年，国家实施的乡村教师支持计划，向中西部农村学校输送了28万名农村特岗教师，集中连片特困地区乡村教师生活补助实现全覆盖，有效缓解了贫困地区教师“下不来、留不住、教不好”的问题。2018年教育部启动银龄讲学计划，计划到2020年招募1万名优秀退休校长、教研员、特级教师、高级教师等到农村义务教育学校讲学，为农村义务教育学校提供优质师资，助推城乡义务教育均衡发展。②此外，国家在教育扶贫方面还采取了一系列重大行

①付民：《中国政府消除贫困行为》，湖北科学技术出版社，1996，第44～45页。

②《介绍教育脱贫攻坚工作进展》（文字实录），教育部网站，2018年12月28日，http：／／www.moe.gov.cn/jyb\_xwfb/xw\_fbh/moe\_2069/xwfbh\_2018n/xwfb\_20181228/201812/ t20181228\_365173.html。

006

中国教育扶贫实践进展报告



动，如“人才支持计划-教师专项计划”、“农村校长助力工程”、东西协作结对帮扶等。

这些教育扶贫政策和行动，着力推进了贫困地区教育条件的改善和教育资源的丰富，切实改善了贫困地区的办学状况，有力地促进了城乡义务教育的均衡发展，为教育扶贫根本性作用的发挥奠定了良好的基础。

三 漫灌与滴灌：我国教育扶贫的粗放模式与精准追求

与我国扶贫开发的历史进程相类似，我国教育扶贫也经历了由粗放模式到精准帮扶的过程，“漫灌”式教育扶贫在扶贫开发初级阶段发挥了整体推进的作用，有效地促进了贫困地区全面普及义务教育，保障贫困人口享有接受教育的机会。但这种粗放式的教育扶贫不能兼顾区域之间、人口之间的个性差异，并伴有资源浪费、效益低下等弊端。在党的十八大提出的“精准扶贫”理论指导下，教育扶贫也要追求精准到位、靶向思维，这是新时代我国教育扶贫指导思想的战略转变，能够有效提高教育扶贫的社会效益。“漫灌”与“滴灌”式教育扶贫是国教育扶贫在扶贫开发不同发展阶段的两种不同路径选择与实践探索，主要解决教育扶贫的有效性、高效性问题。

在我国扶贫开发初期，受制于国家大面积贫困状况，扶贫的基本目标定位于解决贫困地区和贫困人口的基本温饱问题，在扶贫对策上基本采取“大水漫灌”式的“外部输血”救济扶贫形式，主要以贫困县、贫困片区为单位，整体推进各项扶贫行动。教育扶贫也是如此，如1992年国家教委办公厅发布的《关于对全国143个少数民族贫困县实施教育扶贫的意见》指出，教育扶贫旨在以对口支援协作为主要方式，扭转少数民族贫困县整体教育落后的局面，促进其教育事业的发展。此外，在教育扶贫实践过程中，往往存在对扶贫政策简单化解读和平均用力倾向，缺乏对扶贫对象的准确性甄别和个性化帮扶，致使那些真正需要帮助的贫困人口可能被排除在教育扶贫对象之外，而有的条件较好的贫困地区

007



教育扶贫蓝皮书

的人口却能够享受到教育扶贫政策，甚至有的人以贫困户的名义，钻教育扶贫政策的空子，从中牟利等。这不仅降低了教育扶贫的效果，也从反面推动了争戴“贫困帽”现象的蔓延。实践证明，大水漫灌式的救济式扶贫方式效率太低，点对点式的靶向精准帮扶才能切实实现扶贫的价值，取得事半功倍的效果。

2013年11月，习近平总书记在湘西考察时首次提出“精准扶贫”的概念，旗帜鲜明地强调“扶贫要实事求是，因地制宜，要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标”。①2015年11月23日中央政治局会议上，精准扶贫被确定为我国当前一个阶段扶贫开发工作的基本方略，即通过“六个精准”“五个一批”，以解决“四个实际问题”，确保各地能够扶真贫、真扶贫、真脱贫，这也为教育精准扶贫指明了方向。

从“大水漫灌”到“精准滴灌”，实施教育精准扶贫，是我国为应对新时代贫困地区教育由普遍性、绝对性贫困转向相对性、转型性贫困这一新变化而提出的教育扶贫战略，是教育扶贫实践逻辑的重大转向，也是新时代我国教育脱贫攻坚的重要举措和方略。与“大水漫灌”粗放式扶贫模式相比，教育精准扶贫从指导思想到具体行动都有了实质性的提升与深入。习近平总书记提出的精准扶贫思想是新时代我国脱贫攻坚的根本指导思想，也是确保打赢脱贫攻坚战的行动纲领。在精准扶贫思想指导下，我国的教育扶贫进一步聚焦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，精确瞄准教育最薄弱领域和最贫困群体，遵循差异性扶贫理念，精准施策。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，确保都能接受公平而有质量的义务教育；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

①《习近平赴湘西调研扶贫攻坚》，中国共产党新闻网，2013年11月4日，http：／／cpc．people.com.cn/n/2013/1104/c64094-23421342.html。

008

中国教育扶贫实践进展报告



技能培训。①在教育精准扶贫理论指导下，教育领域建档立卡、动态管理、脱贫销号、返贫挂号等措施的实施，改变了以往教育扶贫“大水漫灌”的做法，既节省了有限的教育资源，又提高了帮扶效果。

四 公平与优质：我国教育扶贫的改革动力与目标追求

贫困问题在本质上不只是简单的社会民生问题，它还关涉社会的公平正义与协调发展。贫困的产生和存在，直观表现为生产力和社会发展水平的落后，但其背后深层的原因则是机会、分配、权利、自由等社会核心价值没有得到充足的供给和保障，而教育的缺失和不足又直接影响到这些核心价值的供给和获得。教育扶贫就是要从阻断贫困代际传递的源头出发，为贫困地区和贫困人口赋智赋能，帮助他们获得无差别的、优质的教育，进而实现良好的、健康的发展，实现教育扶贫对社会公平正义的价值追求。因此，追求教育公平与发展优质教育始终是我国教育扶贫的改革动力和根本目标，主要是解决教育扶贫的社会价值和责任担当问题。

公平正义是现代社会具有支撑意义的核心价值观念和行为准则。教育扶贫首先就是通过发教育事业改善贫困地区和贫困人口的教育短缺和落后的状况，为他们提供最基本的教育保障，实现教育的起点公平；在此基础上，依靠教育手段，提高贫困地区和贫困人口的科学文化素养，赋予他们脱贫致富的内在动能，帮助他们依靠知识和技能改变贫穷落后的状态。扶贫减贫战略的表层意义是为了使贫困地区和贫困人口脱离贫困，但其实质意义是为了消除社会中的不平等，使全社会达到公平正义状态。同样，教育扶贫的最终目的，并不仅仅表现为通过教育手段帮助贫困人口和贫困地区减贫脱贫，更是通过发展良好的教育为贫困地区和贫困人口提供良好的教育帮扶，挖掘他们巨大的人力资源潜能，赋予他们脱贫致富的内在力量，帮助他们利用同样

①《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，教育部网站，2016年12月27日，http：／／www.moe.gov.cn/sresite/A03/moe\_1892/moe\_630/201612/t20161229\_293351.html。

009



教育扶贫蓝皮书

的机会和条件公平地参与经济社会发展，进而实现教育扶贫对社会公平正义的价值追求。

综观我国教育发展和教育扶贫发展的历程，只有发展优质的教育，才能真正发挥教育扶贫的价值和功能，而落后的、低水平的教育和教育扶贫手段是无法取得预期效果的。

在脱贫攻坚进入决胜时期，以及全面建成小康社会之后，相对贫困依然存在，减贫仍然是经济社会发展需要长期面对的现实问题，要从根本上消除贫困，大力发展“公平优质的教育”依然是解决问题的根本着力点。“让人民共享公平优质的教育”是党和国家对人民的庄严承诺，也是我国教育事业发展的指导思想。随着全面建设小康社会进程的进和人民对高质量教育需求的不断增强，优质教育资源配置和高质量教育发展也日益成为贫困地区和贫困人口在追求教育公平基础上的更高诉求。为此，我国先后实施了贫困地区义务教育薄弱学校改造计划、乡村教师支持计划、东西协作等一系列教育扶贫措施，有效地改善了贫困地区教育落后的面貌，不断缩小城乡教育差距，极大地提升了贫困地区的教育质量，为贫困人口接受公平优质的教育提供了有力保障。这些有针对性的行动措施，标本兼治，其最终目的就是切实提高贫困地区教育发展水平和教育质量，让贫困地区的人口共享公平优质的教育，真正实现教育扶贫的社会价值和责任担当。

站在新时代历史起点，回望新中国70年教育扶贫实践的历史演进，我们对其取得的伟大历史成就备感欣慰，但唯有高瞻远瞩，不断创新教育扶贫体制机制，切实采取极富针对性、可行性方略，密切关注教育扶贫过程，不断提高教育扶贫实效，才能从根本上改变贫困地区和贫困人口的教育落后面貌，有效提升贫困地区教育发展水平和教育质量，进而充分发挥教育扶贫拔穷根、挖潜力、赋动能的价值和作用。

010

政 策篇



Policy Reports

B.2

乡村教师队伍建设政策实施

成效及问题改进对策

唐文秀 李兴洲＊

摘要： 乡村教师队伍建设是我国当前教育改革政策设计的重要关注点，也是教育扶贫工作的重要内容。近年来，国家基于当前我国乡村教师队伍建设面临的现实困境，出台了一系列针对性强、实施效果较好的政策文件，极大地增强了乡村教师的职业吸引力，提高了教师队伍的整体质量。但在乡村教师队伍建设过程中，依然存在“向城化”现象突出、工资满意度不高、培训环节薄弱、职称评聘困难等亟待解决的问题，迫切需要政策内容和实施路径的改进改善。只有不断地加大政

＊唐文秀，北京师范大学教育学部博士研究生，山东省教育科学研究院副研究员，主要研究方向为职业教育、教育扶贫；李兴洲，北京师范大学教育学部教授、博士生导师，北京师范大学中国教育扶贫研究中心执行主任，主要研究方向为职业教育、教育扶贫。

011



教育扶贫蓝皮书

策支持力度，激发内生动力，联合社会力量协调推进，才能有效推进乡村教师队伍建设，进而为实现教育扶贫和乡村振兴提供保障。

关键词： 乡村教师 教师培训 教师政策

乡村教师队伍建设是教育扶贫工作的重点和难点。随着教育精准扶贫工作的逐步深入，广大乡村地区尤其是贫困地区的教育教学设施获得了极大的改善，师资力量薄弱问题却凸显出来，成为制约贫困地区教育质量提高的关键。2015年，国务颁布《乡村教师支持计划（2015-2020年）》，从思想政治素质和师德水平、补充渠道、生活待遇、编制标准、职称（职务）评聘、交流轮岗、能力素质、荣誉制度等八大方面对乡村教师队伍建设进行了规划，从政策方面确定了乡村教师发展的基调。2018～2019年，国家陆续颁布了《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》《教师教育振兴行动计划（2018-2022年）》《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》《中共中央 国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》等一系列重要文件，其中，乡村教师队伍建设依然是政策关注的重要内容。政策的制定和政策的实施效果并不是一种线性关系，不同的地域、不同的实施主体，其效果发挥的程度各不相同。要想更好地推进乡村教师队伍建设，充分发挥教育扶贫长效机制的作用，需要深入分析“我们做了什么”和“我们还需要做什么”，只有这样，才能将乡村教师队伍建设工作做到精准到位，才能更好地推进教育精准扶贫。

一 已经做了什么：近年来我国乡村教师队伍

建设政策及其实施成效

集中出台促进乡村教师队伍建设的专项政策或相关规定，是近几年我国

012

乡村教师队伍建设政策实施成效及问题改进对策



教育政策制定的一大特点。不断提升乡村教师的政治、经济和社会地位，增强职业吸引力，建好建强乡村教师队伍，形成其发展的内生动力，进而不断提升乡村教育发展水平，是政策制定的主旨所在。乡村教育相对落后的工作环境、多学科少师资的教学压力、交通不便等现实条件制约了优质教师资源在乡村集聚。针对当前乡村教师队伍建设中存在的总量不足、优质师资短缺、教师流动性大等问题，国家通过创新和规范教师编制配备、实施积极的职前人才培养政策、提高工资待遇、强化业务培训等政策手段，着力推动乡村教师队伍建设。

（一）规范编制政策，提高乡村教师编制标准

数量不足，尤其是优质师资稀缺是乡村教育的一大掣肘。乡村教师数量是否充足、结构是否合理取决于编制配置状况。近年来，我国不断提高乡村教师编制标准：2009年我国将乡村教师编制标准提高到县镇标准，2014年进一步将乡镇和乡村小学、初中、高中师生比标准提高至1：19、1：13.5、1：12.5的城市标准，分别提高了10.5％、18.5％和4％。①为更好地解决乡村教师编制标准问题，国家又在政策层面提出了一系列解决意见，如2018年颁布的《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出要落实城乡统一的中小学教职工编制标准，创新编制管理，加大教职工编制统筹配置和跨区域调整力度，确立了省级统筹、市域调剂、以县为主、动态调配的原则；同时，针对乡村偏远地区学龄人口减少的问题，提出了编制要向乡村小规模学校倾斜、按照班师比与生师比相结合的方式核定教师编制等对策，从政策层面解决了乡村小规模学校学生数量较少而导致的教师编制数量较少的问题。

（二）实施教师补充计划，优化乡村教师资源配置

解决乡村教师数量短缺问题、合理调配补充优质师资是政策制定的重要

①《2019教育金秋系列发布会第四场：介绍教师队伍建设进展成效、第35个教师节系列宣传庆祝活动安排、公布2019年全国教书育人楷模名单》，中华人民共和国教育部官网，2019年9月3日，http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/51106/twwd/201909/t20190903\_397152.html。

013



教育扶贫蓝皮书

关注点。近年来，国家通过实施一系列政策优化了村教师资源配置。一是“特岗计划”的有效实施。自2006年颁布《农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划实施方案》以来，在中西部省份共招聘51万名教师。2018年全国计划招聘特岗教师9万人，2019年“特岗计划”招聘规模已扩大到10万人，这极大地缓解了乡村教师队伍总量不足和结构不合理带来的巨大压力。二是“校长教师交流轮岗制度”的有力推行。自2014年教育部等部门发布《关于推进县（区）域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》（以下简称《意见》）以来，县（区）域内校长教师交流轮岗逐步推进，这盘活了县（区）域内优质师资，有效促进义务教育的均衡发展。为了更好地实施“校长教师交流轮岗制度”并使之常态化，《意见》同时提出要推进义务教育教师队伍“县管校聘”管理体制改革，并逐步探索教师队伍管理新机制的实施路径。截至2018年，23个省份明确了“县管校聘”的实施路径。三是“银龄讲学计划”逐步开展。2018年，为了进一步加强乡村教师队伍建设，充分利用退休教师优势资源，调动优秀退休教师继续投身教育的积极性，提高乡村教育质量，教育部、财政部研究制定了《银龄讲学计划实施方案》。“银龄讲学计划”面向社会公开招募优秀退休校长、教研员、特级教师、高级教师等到乡村义务教育学校讲学。为进一步发挥政策的持续性成效，《意见》提出要逐步扩大乡村教师“特岗计划”实施规模，适时提高特岗教师工资性补助标准，并鼓励优秀特岗教师攻读教育硕士学位。“特岗计划”“校长教师交流轮岗制度”“银龄讲学计划”等国家专项计划的实施，对解决乡村教师短缺问题发挥了重要作用。

（三）加强人才培养，持续不断向乡村地区输送优质师资

吸引高校优秀毕业生到乡村学校任教，为乡村地区提供稳定的、优质的专业人才储备，满足乡村教师队伍建设的数量需求，是我国实施“公费师范生”政策的主要目标。

当前，国家采取的定向招收公费师范生的方式，已经成为很多省市中小学教师及幼儿教师培养和补充的主要路径，切实加强了乡村教师队伍建设，

014

乡村教师队伍建设政策实施成效及问题改进对策



改善了乡村教师队伍结构，取得了明显成效。2007～2018年，全国累计招收公费师范生超过11万人，其中90％的毕业生到中西部省份中小学任教。这一政策带动了28个省份实施地方师范生公费教育，每年培养补充4万余名毕业生到乡村中小学任教。①继续扩大公费师范生培养规模，探索多渠道培养路径，加大投入力度，吸引更多优秀学生参与公费师范生项目，是当前政策制定的主要方向。其实施路径主要是到岗退费或公费培养、定向培养，并将履约任教服务期调整为6年，进一步优化了政策设计，为增加乡村教师数量和提升乡村教师质量提供了有力支撑。

（四）提高工资待遇，增强乡村教师职业获得感

提高工资待遇是吸引优秀教师到乡村任教的关键，也是稳定乡村教师队伍的有效举措。落实乡村教师生活补助政策、实施差别工资制度、关心乡村教师生活等能有力地增强乡村教师岗位吸引力。为了更好地带动地方政府加大对乡村教师队伍建设的资金投入力度，中央政对实施义务教育乡村教师生活补助政策的地方给予奖补，2013～2019年国家累计安排奖资金198.2亿元，实现连片特困地区乡村教师生活补助政策全覆盖，每年惠及约127万名乡村教师。②落实教师艰苦边远地区津贴政策，所需经费由中央财政负担，并多次提高津贴标准。付卫东、曾新通过对中西部6省份18个扶贫开发重点县（区）进行调查发现，差异化乡村教师生活补助政策的实施，使去乡镇以下的乡村初小和教学点的乡村教师比以往明显增多。③提高乡村教师工资收入水平，实施乡村教师生活补助制度，有利于提高乡村教师的社会地位，使乡村教师更加有尊严地工作和生活，也有利于增强乡村教师的职业认同感和职业获得感，使他们更加安心地扎根乡村，发展乡村教育。

① 朱旭东、赵英：《为建设教育强国提供“第一资源”》，《中国教育报》2019年11月21日。

②《2019教育金秋系列发布会第四场：介绍教师队伍建设进展成效、第35个教师节系列宣传庆祝活动安排、公布2019年全国教书育人楷模名单》，中华人民共和国教育部官网，2019年9月3日，http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/51106/twwd/201909/t20190903\_397152.html。

③付卫东、曾新：《十八大以来我国教育扶贫实施的成效、问题及展望-基于中西部6省18个扶贫开发重点县（区）的调查》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2019年第9期。

015



教育扶贫蓝皮书

（五）强化业务培训，提升现有乡村教师专业发展水平

教师培训是提升乡村教师队伍整体素质的重要途径。自2010年“中小学教师国家级培训计划”（以下简称“国培计划”）实施以来，国家陆续出台了一系列政策加强乡村教师培训。2015年出台的《乡村教师支持计划（2015-2020年）》提出，要把乡村教师培训纳入基本公共服务体系，保障经费投入，确保乡村教师培训时间和质量；省级人民政府要统筹规划和支持全员培训，市、县级人民政府要切实履行实施主体责任；按照乡村教师的实际需求改进培训方式，采取顶岗置换、网络研修、送下乡、专家指导、校本研修等多种形式，增强培训的针对性和实效性。2018年《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出，要改进培训内容，紧密结合教育教学一线实际，组织高质量培训，使教师静心钻研教学，切实提升教学水平；推行培训自主选学，实行培训学分管理，建立培训学分银行，搭建教师培训与学历教育衔接的“立交桥”；建立健全地方教师发展机构和专业培训者队伍，依托现有资源，结合各地实际，逐步推进县级教师发展机构建设与改革，实现培训、教研、电教、科研部门的有机整合；继续实施“国培计划”；鼓励教师海外研修访学；等等。据不完全统计，2012年以来，“国培计划”累计投入经费135亿元，培训各级各类教师超过1400万人次。①

二 还需要做什么：我国乡村教师

队伍建设的现状与问题

近年来我国在国家层面出台了一系列乡村教师队伍建设的政策法规，紧盯实践层面出现的关键问题，并提出了一系列行之有效的行动方案。政策设计勾勒的是一种理想化的乡村教育的样态，但正如美国公共政策学家戴伊所言：不管政府政策有多高超的技巧，它们能否革除所有甚或大部分的社会弊

① 朱旭东、赵英：《为建设教育强国提供“第一资源”》，《中国教育报》2019年11月21日。

016

乡村教师队伍建设政策实施成效及问题改进对策



端，这还是没有搞清楚的问题，政府总会受到一些强有力的社会力量的限制。①因此，从我国乡村教师队伍建设政策实施的实际情况和结果来看，乡村教师队伍建设政策具有成效与问题并存的特点。

（一）乡村教师“向城化”现象依然突出，优质师资均衡配置道路弥艰

稳定性差、优质师资流失率高依旧是乡村教育的痼疾。由于乡村生活环境艰苦，很少有教师愿意扎根贫困地区，赵新亮基于对全国23个省份的2117名优秀乡村教师的实证调查发现：仅有28％的乡村教师没有换过工作，72％的乡村教师均有工作变动情况，变动3次及以上的教师占比27％，14％的乡村教师在近3年内有工作变动情况。②由此可见，乡村教师的流动性很强，其长期从事乡村教育工作的意愿较低，甚至对于还未入职的师范生而言也是如此。姜金秋等人对西部贫困地区15所院校的调查研究表明：超过半数的师范生愿意去乡村从教，但只有少数愿意在乡村从教3年以上。③“公费师范生”“特岗计划”等政策的实施，虽然在一定程度上有助于解决乡村教师缺乏的问题，但是依然无法有效解决乡村教师稳定性差等问题。

（二）乡村教师的工资满意度不高，长期从教意愿较低

虽然国家从各个方面加大对乡村教师的支持力度，但是面对相对封闭的乡村生活环境、稀缺的公共资源，很多老师不愿意或不甘心长期待在乡村学校。即便是国家提高工资待遇，也很难改变乡村教师渴望进城的意愿，并且当前地方在实施乡村教师生活补助政策的过程中也存在诸多问题。姜金秋、田明泽通过对贫困县进行调研发现：乡村教师生活补助政策实施以后，乡村

①［美］托马斯·戴伊：《理解公共政策》，彭勃等译，华夏出版社，2004。

② 赵新亮：《我国乡村教师队伍建设的实践困境与对策研究-基于全国23个省优秀乡村教师的实证调查》，《现代教育管理》2019年第11期。

③ 姜金秋、陈祥梅：《く乡村教师生活补助政策》实施背景下师范生乡村从教意愿及影响因素分析-基于西部贫困地区15所院校的调查》，《教师教育研究》2019年第1期。

017



教育扶贫蓝皮书

教师平均每月获得了200元左右的生活补助，但超过半数的教师对现有的生活补助水平并不满意，与期望每月获得500～1000元的补助水平有一定差距。①这种问题不仅发生在中西部连片贫困地区，在东部较为发达的省份也存在类似的情况。根据笔者2019年对东部地区某省份的调查研究，多地市实行省定标准，即乡村教师生活补助标准为每人每月200元，此后每增加1年，月增发标准提高10元。部分地市根据地理位置标准，对偏远乡镇地区教师每人每月发放300元，每增加1年，提高15元。由此可见，乡村教师生活补助政策的补助标准和制定依据尚存在诸多问题，很难吸引优秀教师服务于乡村教育。还有研究发现乡村教师的资满意度普遍不高，仅1.4％和11.7％的乡村教师对工资收入“非常满意”或“比较满意”，他们的实际年工资收入中值为5万元，而期望值为8.5万元，乡村教师收入偏低导致“逆城镇化”流动局面短时期内难以改变。②

（三）教师培训依旧是薄弱环节，培训供给侧改革亟须推进

开展培训是推动乡村教师专业发展、提升乡村教育质量的重要举措。自2010年实施“国培计划”以来，各级政府针对不层次、不同类型的乡村教师专业化问题组织实施了一系列培训项目，有力助推了乡村教师专业发展。从当前的培训成效和满意度来看，尚存在一些问题需要改进。王吉康、吉标通过对西部某县150名在2016年参加过培训的乡村教师进行调查发现，乡村教师培训效果趋向于“一般”，培训对乡村教师的帮助不是很大。其中认为培训“没有帮助”、“有点帮助”和“一般”的乡村教师比例为66.7％。③李新翠通过对全国11076名教师进行调研发现，当前多数区县

①姜金秋、田明泽：《乡村教师生活补助政策对教师留任意愿的影响-基于连片贫困地区三个县的实证研究》，《教育科学研究》2019年第4期。

② 付卫东、曾新：《十八大以来我国教育扶贫实施的成效、问题及展望-基于中西部6省18个扶贫开发重点县（区）的调查》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2019年第9期。

③ 王吉康、吉标：《“乡村教师支持计划”实施现状及对策研究-基于甘肃省G县的调查分析》，《广西社会科学》2019年第6期。

乡村教师队伍建设政策实施成效及问题改进对策



级教师培训机构存在很大问题，较少机构有明确的教师培训规划，且自主研发健全的培训课程体系的少之又少。31.1％的教师认为区县教师培训课程体系效果一般，并且分别有2.4％、3.7％的教师认为区县教师培训课程体系的实施效果非常差、比较差。①乡村教师培训效果不佳和满意度不高的原因是多方面的：一是培训的针对性不强，很多培训项目在开始之前缺乏对培训群体的调研，对乡村教师的知识储备和培训需求了解不多，致使培训的针对性不强；二是培训内容缺乏系统的规划，与乡村教育实际脱节，难以满足乡村教师的专业成长需求；三是培训方式方法单一，多是采取理论讲授模式，实践学习环节因为操控性较差，很多培训项目一再削减实践环节，或是采用远程研修等方式替代；四是培训供给方缺乏对培训后教师知识和技能的跟踪服务，这使得能够代表学校参加培训的“种子教师”的学习经验很难分享给其他教师；五是从乡村教师自身来说，工作负担过重、业务量较大使得很多老师无法参加培训，外部培训支持进不去，还有部分教师缺乏学习发展的动力等。这些因素相互交织，共同造成了现在培训成效较差的局面。

（四）乡村教师对职称评聘难题应对乏力，职称改革举措尚需完善

在教育系统中，职称评聘一直是各级各类学校的痛点和难点。职称评聘不仅关系到乡村教师队伍的结构和发展，也是教育管理制度科学合理公平发展的“风向标”。庞丽娟等的研究发现我国乡村学校长期面临高级职称比例总体较低、评聘困难的现实困境，严重影响乡村教师的从教积极性和乡村教师职业的吸引力。②付卫东、曾新的调查发现，有42.8％的乡村教师认为教师职称评聘没有向农村学校倾斜。当前部分地区教师职称评聘

① 李新翠：《区县教师培训课程体系现状及反思》，《中国教育学刊》2019年第2期。

②庞丽娟、杨小敏、金志峰：《乡村教师职称评聘的困境、影响与政策应对》，《教师教育研究》2019年第1期。

019



教育扶贫蓝皮书

的硬性指标非常不利于在乡镇以下学校工作的乡村教师。①针对我国乡村教师职称评聘的困境，王红、邬志辉指出，受制于我国的人事管理制度和部分地区施行的职称名额分配制度，职称评聘很难向乡村教师倾斜，职称评聘条件制定和目标群体细分方面尚需优化。②

三 对策与建议

政策总是试图为诊断出来的问题提供理想的解决方案，而只有能够提出有效实施对策的建议才能上升为政策方案，因此我们要理性看待政策的有限性。乡村教师队伍建设是一项系统工程，必须常抓不懈，并且影响乡村教师队伍建设的因素众多，不仅需要政策支持，还需要社会各协同一致，共同推进。

（一）优化政策设计和实施路径，增强乡村教师职业吸引力

增强乡村教师职业吸引力的主要目的在于鼓励优秀师资力量流入乡村教师队伍。职业吸引力的影响因素包括很多方面，如社会地位、工资薪酬、职业认同、社会认同和支持、个人发展进阶的可能性等，单靠某一方面的激励措施，很难取得较好的成效，只有齐抓共管、多方驱动，才能增强乡村教师职业吸引力。

在物质保障方面，一是要继续提高乡村教师的工资薪酬和生活补助标准，并确保在实施过程中充分听取乡村教师的意见，合理制定生活补助的标准，使政策效能发挥到最优；二是合理改善乡村教师的工作环境，健全福利保障制度，在住房安置、子女教育、交通补助方面适度向乡村教师倾斜。笔

① 付卫东、曾新：《十八大以来我国教育扶贫实施的成效、问题及展望-基于中西部6省18个扶贫开发重点县（区）的调查》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2019年第9期。

② 王红、邬志辉：《乡村教师职称改革的政策创新与实践检视》，《中国教育学刊》2019年第2期。

020

乡村教师队伍建设政策实施成效及问题改进对策



者在参与东部某省份乡村幼儿园发展情况调研项目时，走访过某乡村幼儿园，这所幼儿园距离县城20多公里，大多数老师为了更好地照顾家庭、方便子女教育，选择在县城居住，老师们每天需要辗转搭乘多趟公交车，花费将近2个小时才能到达幼儿园，每天花费在路上的时间将近4个小时。长期的路途奔波使得很多老师渴望调回县城，迫切希望能提供方便上下班的班车。因此，除了相应地提高乡村教师的工资待遇水平，解决其生活中的实际困难（如提供交通补助或者班车服务）、加快乡村教师周转房建设、合理解决乡村教师子女教育问题等手段，都能够为教师安心从事乡村教育工作提供物质保障。

在激励措施方面，一是加大力度推动职称改革，畅通乡村教师职称晋升通道。职称改革是乡村教师队伍建设的重要保障，合理的职称评聘能充分调动乡村教师的积极性，增强其获得感和职业认同感。当前职称评聘问题主要集中在高级职称比例过低和评聘标准设计方面，可以通过适当提高乡村教师高级职称比例、适当根据乡村教师工作特点优化评聘标准设计等手段来加以解决。二是要加大乡村教师表彰力度，增强其职业认同感，这种职业认同感有助于乡村教师队伍的稳定。《乡村教师支持计划（2015-2020年）》《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》等一系列文件提出要提升教师的社会地位，加大乡村教师表彰力度，尤其是做好乡村学校从教30年教师荣誉证书颁发工作。这项工作已经在各省份推动开来，许多省份不仅有精神上的奖励，还有物质上的，如云南省每年遴选500名有突出贡献的乡村教师，每人奖励10万元。合理的职称评聘制度能够使乡村教师个人职业发展进阶变得不再那么遥不可及，荣誉制度的实施能够使乡村教师在城市主导文化的境况下不再处于“边缘人”的状态，切实增强其职业幸福感和获得感，为乡村教师甘于奉献提供精神支持。

（二）多渠道激发内生动力，促进乡村教师专业发展

乡村教师专业发展过程中存在一种被动式、给予式、输血式的外源拉动模式，这在一定程度上阻碍了乡村教师专业发展水平的提高。在现实生活中，乡村教师由于自身文化程度偏低，在师培训过程中丧失了话语权和主

021



教育扶贫蓝皮书

导权。因此，乡村教师培训的最关键问题在于解决其发展过程中的内生动力问题，实现从外力到内生的更迭。政府主导的外在培训固然是提升乡村教师专业发展水平的重要推手，但是自我教育才是教师实现专业发展的经常性手段。让乡村教师的专业发展回归日常，激发教师实现自我学习，不再单单寄希望于周期较短的集中培训，是政策设计的重要内容。刘琳娜、刘加霞通过研究提出，教师学习动力的四大构成要素有职业吸引力、社会支持力、个体内驱力和组织推动力，借助“任务驱动”，构建学习型组织能够有效激发教师的学习动力。①当前我国正在大力推动学习型社会和学习型组织建设，2019年专门出台了《教育部关于加强和改进新时代基础教育教研工作的意见》，强调健全各级教研组织体系。交通不便、信息不畅、没有形成固定的学习团队是乡村教师在专业发展上“孤立无援”的重要原因，充分发挥县校两级教研力量的作用，形成稳固的教研团队和教研传统，可使乡村教师在专业发展的道路上不至于“孤军奋战”。

同时，加强乡村教师培训的供给侧改革也是必要环节。在乡村教师培训中充分体现“乡土”特征，应成为当前培训的值导向。当前乡村教师专业发展的培训内容明显趋向“城市化”，已然脱离了乡村场域与乡村文化。“乡村教师”不仅是指在乡村学校工作的教师，其专业发展也应体现明显的“乡土”特征，只有了解他们的真实需求，满足其乡土文化牵系下的发展需要，才能达到应有的培训效果。因此，培训主体一方面要关注乡村教师的岗位需求和个人发展需要，在培训内容上设计个性化的培训方案，另一方面要探索多种培训方式方法，如专家进驻学校现场指导、参与教研活动等方式，通过帮助乡村教师解决实际中存在的问题，实现培训效果的最优化，这也能够让教育方面的专家真切地了解当前乡村教育的实际问题和真实样貌。

（三）加强社会外部支持，凸显乡土情怀

社会支持是指各种正式、非正式的社会力量对个体的鼓励、扶持与帮

① 刘琳娜、刘加霞：《复杂科学视域下教师学习动力研究》，《中国教育学刊》2019年第9期。

022

乡村教师队伍建设政策实施成效及问题改进对策



助，是一种能够激发或维持人们某些行为并缓解心理压力的积极力量。社会支持很大程度上能够体现家庭、社会、组织等对于个体的期望、态度等，已有研究证实，社会支持与工作投入度呈显著正相关。①

乡村教师的社会支持一方面来自政策制度，其对政策内容的认知和政策本身的实施成效与工作投入度呈正相关。有研究显示，调研县虽然落实了乡村教师生活补助政策，但因政策宣传不到位，部分教师并不了解该政策或没有感知到自己获得了乡村教师生活补助，超过半数的教师因对补助标准不满意，所以对政策认同度不高。因此，地方政府一是要加大对乡村教师有关政策的宣传力度，提升政策的知晓度，二是要在政策实施过程中，强化监督，科学设计实施路径，增强政策实施效果，从而使乡村教师切切实实感受到来自国家和政府方面的支持。

乡村教师的社会支持另一方面来自生活场域，积极寻求来自村庄和村民的支持，有利于乡村教师找到“安身立命”的乡土文化本源。然而现实的情况并非如此，紧闭的校门、不断变换的老师，使得学校与村庄和村民割裂开来，只有家长才能趁家长会的时候窥探一二。远离村民，远离乡村生活，学校已然丢失滋生乡村教育特有文化的土壤，教师也不再是真正意义上的“乡村教师”。长久以来，“城市化”高校培养出来的毕业生和城市轮岗教师源源不断地输入乡村学校，他们惯用城市学校的标准对照乡村，这在一定程度上促使乡村教育文化走向凋敝，同时使得自身和乡村教师也“无所适从”，主体意识日益淡薄，很难建构乡村教育图景。因此，畅通乡村学校和村庄、村民沟通的渠道，让更多的教师融入乡村生活，参与乡村管理事务，既能够彰显其乡村知识分子的社会地位，也能够增强其对乡土文化的自觉和自信，引导他们扎根乡村。

① 蓝海、梁斌：《农村中小学教师工作价值观与工作投入的关系：社会支持的中介作用》，《四川师范大学学报》（社会科学版）2019年第7期。

023

B.3

2018～2019年度我国教育

扶贫政策和重大行动

司树杰 赵陶然＊

摘要： 教育乃国之大计，教育扶贫是我国坚决打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的重中之重，是我国消除贫困的治本之策。本报告通过对2018～2019年度中共中央、国务院和教育部所出台的12项教育扶贫领域的重大政策进行文本汇总与分析，全面把握我国教育扶贫政策的年度走向；以贫困动态性理论、社会行动理论和能力及权利贫困理论为理念抓手，对2018～2019年度我国不同教育领域的教育扶贫行动计划加以归类梳理。最后，报告提出在“十三五”规划的收官之年，我国教育扶贫信息化、可持续化发展模式进一步成形，同时对推进扶贫开发立法等举措产生了更进一步的诉求。

关键词： 教育扶贫扶贫政策 扶贫行动

2020年是我国“十三五”规划的收官之年，也是我国全面建成小康社会、打赢脱贫攻坚战的关键之年。中共十九大报告旗帜鲜明地指出，要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫，将扶贫与扶志、扶智相结

＊司树杰，国务院扶贫办原党组织成员，中国老区建设促进会副会长，北京师范大学中国教育扶贫研究中心主任、兼职研究员，主要研究方向为农村扶贫开发、国际扶贫交流和农村教育；赵陶然，北京师范大学教育学部硕士研究生，主要研究方向为职业教育。

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



合，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。①在此过程中我们必须认识到的是，教育贫困是我国重要的致贫因素，教育扶贫是实现脱贫的有效手段。教育扶贫具有阻断贫困地区代际贫困的重要功能，能够在“外部输血”的基础上，助推深度贫困地区实现“内部造血”，从而加速精准脱贫战略目标的实现。2018～2019年度，中共中央、国务院与教育部出台涉及教育扶贫领域的重大政策12项，在宏观政策导向的基础上，有序开展了一系列教育扶贫行动，以期能够标本兼顾、有的放矢，创造“十三五”收官之际我国教育扶贫、脱贫领域的新成就。

- 2018～2019年度教育扶贫领域的重大政策进展

2018～2019年度，中共中央、国务院涉及教育扶贫领域的重大政策共六项［分别为《关于实施乡村振兴战略的意见》《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》《国家乡村振兴战略规划（2018-2022年）》《国家职业教育改革实施方案》《中国教育现代化2035》］，教育部在教育扶贫领域下发的重要通知、意见共六项（分别为《关于做好2018年中央财政支持中西部农村订单定向免费本科医学生招生培养工作的通知》《关于做好2019年重点高校招收农村和贫困地区学生工作的通知》《关于做好2019年边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划教师专项计划有关实施工作的通知》《关于做好2019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》《关于做好2019年中央财政支持中西部农村订单定向免费本科医学生招生培养工作的通知》《关于办好深度贫困地区职业教育助力脱贫攻坚的指导意见》）。下文就所属机构的不同，分别对中共中央、国务院和教育部所出台的教育扶贫相关政策进行文本内容方面的概要分析。

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，2017。

025



教育扶贫蓝皮书

（一）中共中央、国务院的教育扶贫相关政策探析

就2018～2019年度中共中央、国务院出台的六项教育扶贫相关政策而言，宏观至国家目标、体制机制，微观至不同侧重点的具体内容，总体呈现出借“扶乡村教育之贫”实现“依靠乡村教育扶贫”的理念特色。2018～2019年度，中共中央教育扶贫的国家目标始终坚持向我国“两个一百年”奋斗目标靠拢。在坚定实施乡村振兴战略、坚决打好精准脱贫攻坚战的基础上，在教育扶贫的助力作用下，力求实现消除绝对贫困、缓解相对贫困、提升贫困地区教育总体发展水平的国家目标。伴随着我国经济社会的发展进步，我国教育扶贫的国家目标已由世纪之交的扫盲、解决贫困人口温饱问题发展为助力国家共同富裕目标的实现，这是我国教育扶贫取得阶段性进展的一大证明。2018～2019年度中共中央、国务院的教育扶贫国家目标详见表1。

表1 中共中央、国务院2018～2019年度教育扶贫的国家目标

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 时间 | 文件名称 | 国家目标 |
| 2018年2月4日 | 《关于实施乡村振兴战略的意见》 | 到2020年，现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困；到2035年，相对贫困进一步缓解，共同富裕迈出坚实步伐 |
| 2018年2月27日 | 《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》 | 到2020年，“三区三州”等深度贫困地区教育总体发展水平显著提升，实现建档立卡贫困人口教育基本公共服务全覆盖 |
| 2018年8月19日 | 《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》 | 到2020年，巩固脱贫成果，消除绝对贫困；确保贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困；切实解决义务教育学生因贫失学辍学问题 |
| 2018年9月26日 | 《国家乡村振兴战略规划（2018-2022年）》 | 到2022年，农村脱贫攻坚成果得到进一步巩固；到2035年，相对贫困进一步缓解 |

2018～2019年度中共中央、国务院教育扶贫政策的体制机制运作概况详见表2。总体而言，其体制机制符合我国扶贫开发所实行的分级负责、以省级政府为主的行政领导扶贫工作责任制。具体而言，依然由教育部和国务

026

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



院扶贫开发领导小组统筹推进整体的工作安排，省级政府为责任承担主体，市、县级政府负责具体工作的落实。此外，《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》强调对方案实施情况进行严格的考核、督查与评估，“把实施方案落实情况作为教育督导重点任务，以建档立卡贫困家庭学生就学状况、资助状况、就业状况为重点”，对“三区三州”教育扶贫工作的进展和成效进行监测评价，“用好精准扶贫第三方评估机制”；《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》则对健全脱贫攻坚工作机制做出了详细说明，如“脱贫攻坚任务重的省（自治区、直辖市）党委和政府每季度至少专题研究一次脱贫攻坚工作，贫困县党委和政府每月至少专题研究一次脱贫攻坚工作”“贫困县党政正职每个月至少要有5个工作日用于扶贫”“实施五级书记遍访贫困对象行动”等，对进一步完善扶贫考核评估工作、深抓党建促进脱贫攻坚等措施也均提出了翔实的要求。体制机制的建设与完善程度关系到我国整体扶贫、脱贫工作的实效性，深入落实脱贫攻坚责任制、加大党和政府的保障力度，才是实现我国教育扶贫国家目标的前提之所在。

表2 中共中央、国务院2018～2019年度教育扶贫的体制机制

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 时间 | 文件名称 | 体制机制 |
| 2018年2月27日 | 《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》 | 教育部、国务院扶贫办会同有关部门统筹推进相关工作；省级政府承担“三区三州”教育脱贫攻坚的主体责任，制定实施工作方案；地市级政府加强协调指导，县级政府统筹整合各方面资源，落实政策和工作任务 |
| 2018年8月19日 | 《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》 | 强化中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。中央统筹，重在做好顶层设计，加强脱贫效果监管；省负总责，促进工作落实；市县抓落实，推动脱贫攻坚政策措施落地生根 |

2018～2019年度中共中央、国务院教育扶贫政策的要点内容详见表3。对下述六项政策的要点内容进行总结，可以得见，此阶段中共中央、国务院的教育扶贫政策呈现如下特点。其一，“精准扶贫”的理念得到发展与贯彻。在政策原文中，“精准”二字的使用频次明显增多，教育扶贫的对象逐

027



教育扶贫蓝皮书

步具体到地域和个人，在原有政策基础上，不同教育工作领域的扶贫任务得以进一步完善、补缺、划分与衔接。其二，在保证数量的基础上，对教育扶贫的质量要求进一步提高。政策原文中，关键词“优化”“优质”出现次数增多，表明政府一方面力求以更高质量的教育、财政资源推动深度贫困地区教育的发展，另一方面对深度贫困地区教育的发展拟定了更高质量的预期。强调推进深度贫困地区义务教育的“优质均衡”“稳步提升”，并非空谈，而是我国扎实稳步推进教育扶贫工作的成就体现。

表3 中共中央、国务院2018～2019年度教育扶贫领域政策的要点内容

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 时间 | 文件名称 | 要点内容 |
| 2018年2月4日 | 《关于实施乡村振兴战略的意见》 | 优先发展农村教育事业，全面改善薄弱学校基本办学条件，支持教育基础薄弱县普通高中建设，使绝大多数农村新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育，推动优质学校辐射农村薄弱学校常态化；把扶贫同扶志、扶智结合起来 |
| 2018年2月27日 | 《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》 | 精准建立“三区三州”教育扶贫台账；稳步提升“三区三州”教育基本公共服务水平；面向“三区三州”实施推普脱贫攻坚行动；多渠道加大“三区三州”教育扶贫投入等 |
| 2018年8月19日 | 《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》 | 着力实施教育脱贫攻坚行动，全面落实教育扶贫政策，进一步降低贫困地区特别是深度贫困地区、民族地区义务教育辍学率，稳步提升贫困地区义务教育质量；实施贫困学生台账化精准控辍；全面推进贫困地区义务教育薄弱学校改造工作；改善贫困地区乡村教师待遇等 |
| 2018年9月26日 | 《国家乡村振兴战略规划（2018-2022年）》 | 优先发展农村教育事业。全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件；大力发展面向农村的职业教育，满足乡村产业发展和振兴需要；推动优质学校辐射农村薄弱学校常态化；落实好乡村教师支持计划 |
| 2019年1月24日 | 《国家职业教育改革实施方案》 | 重点支持集中连片特困地区每个地（市、州、盟）原则上至少建设一所符合当地经济社会发展和技术技能人才培养需要的中等职业学校；加大对贫困地区职业教育的政策、金融支持力度 |
| 2019年2月23日 | 《中国教育现代化2035》 | 在实现县域内义务教育基本均衡基础上，进一步推进优质均衡；实现困难群体帮扶精准化，健全家庭经济困难学生资助体系，推进教育精准脱贫 |

028

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



（二）教育部的教育扶贫相关政策探析

2018～2019年度教育部所出台的教育扶贫相关政策共六项，其要点内容详见表4。六项政策由五项通知、一项意见组成，以“三区三州”具体的深度贫困县、区为靶向，以人才培养、输送和学校的建设为路径，为深度贫困地区的教育扶贫贡献力量。在这六项政策之中，“普惠型”教育扶贫政策主要集中在职业教育领域，意在帮助多数深度贫困地区建档立卡户接受职业技能培训、实现稳定就业、带动贫困家庭脱贫，从而实现“职业教育服务区域经济社会发展和脱贫攻坚的能力显著增强”的总体目标。“补缺型”的专项教育扶贫政策主要集中在高等教育和教师工作领域，一方面通过定向培育免费医学本科生的政策，既为有效解决深度贫困地区学子的升学问题提供合理路径，又通过人才反哺的方式为深度贫困地区的可持续发展贮存营养；另一方面借助特岗、专项教师计划，用更优质的师资灌溉深度贫困地区教育土壤，推动教育的精准扶贫。

表4 教育部2018～2019年度教育扶贫领域相关重大政策及要点

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 时间 | 文件名称 | 相关要点 |
| 2018年5月4日 | 《关于做好2018年中央财政支持中西部农村订单定向免费本科医学生招生培养工作的通知》 | 2018年中央财政支持高等医学院校为中西部乡镇卫生院培养订单定向免费五年制本科医学生共计6483人 |
| 2019年3月29日 | 《关于做好2019年重点高校招收农村和贫困地区学生工作的通知》 | 招生学校为中央部门所属高校和各省（区、市）所属重点高校，实施区域为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 |
| 2019年4月25日 | 《关于做好2019年边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划教师专项计划有关实施工作的通知》 | 师资重点向“三区三州”等深度贫困地区倾斜；不得将支教教师派往非贫困地区 |
| 2019年4月28日 | 《关于做好2019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》 | 吸引更多优秀大学毕业生到农村学校任教，更好地服务乡村振兴战略和教育脱贫攻坚工作 |

029



教育扶贫蓝皮书

续表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 时间 | 文件名称 | 相关要点 |
| 2019年5月5日 | 《关于做好2019年中央财政支持中西部农村订单定向免费本科医学生招生培养工作的通知》 | 2019年中央财政支持高等医学院校为中西部乡镇卫生院培养订单定向免费五年制本科医学生共计6700人 |
| 2019年10月17日 | 《关于办好深度贫困地区职业教育助力脱贫攻坚的指导意见》 | 因地制宜促进普职教育融合；强化统筹建好办好一批职业学校；高等职业教育扩招向贫困地区倾斜；积极开展面向社会人员的技能培训；切实加强职业院校基础能力建设；构建高水平职业教育人才培养体系；完善技能评价与就业服务协同联动的服务体系；完善职业教育协作政策和结对帮扶机制 |

（三）不同教育工作领域的扶贫政策进展

2018～2019年度我国的教育扶贫政策在学前教育、义务教育、高等教育、职业与成人教育和教师工作领域均有所体现，并提出了不同程度的要求。

其一，2018～2019年度，我国学前教育领域涉及教育扶贫的政策主要为《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》。该方案提到，要积极发展学前教育。首先，在财政投入方面，实现“省级统筹学前教育资金向“三区三州＇倾斜”，以辅助落实第三期的学前教育行动计划；其次，在基础设施方面，该方案要求鼓励在“三区三州”实施“幼有所育”计划，“支持每个乡镇至少办好一所公办中心幼儿园”，完善农村学前教育服务网络；在招生层面，要“采取多种方式鼓励普惠性民办幼儿园招收建档立卡贫困学生”；在师资层面，提出要落实幼儿园教职工的配备标准，使之配足、配齐，并加大相应的培训力度。①

其二，我国2018～2019年度涉及义务教育领域扶贫的政策主要为《深

①《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》（教发［2018］1号），2019年1月15日。

030

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》。该方案指出，要保障义务教育，“着力解决“三区三州”义务教育“乡村弱、城镇挤”的问题”。一方面，优化学校布局，加大对“三区三州”的财政支持力度；另一方面，提高农村教育质量，从校园、宿舍建设以及学生营养保障等层面加以改善和强化。此外，该方案强调要因地因人制宜，对贫困地区的特殊困难儿童群体接受义务教育实施“全过程帮扶和管理”，为义务教育在贫困地区的普及做出政策上的保障。①

其三，2018～2019年度，我国职业与成人教育领域扶贫的主要政策保障有《教育部办公厅关于办好深度贫困地区职业教育助力脱贫攻坚的指导意见》和《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》。前本着精准施策、就业导向和外联内育的基本原则，在促进职普融合、办好职业学校、高职扩招等八个方面提出主要任务目标。其中结合2019年新出台的《国家职业教育改革实施方案》，特别指出要“完善技能评价与就业服务协同联动的服务体系”，支持在深度贫困地区开展“1＋X”证书制度的试点工作，从技能习得的角度助力对贫困地区学生的帮扶。后者在财政投入、体制机制、招生培养等不同层面做出了扶贫的要求，提出在“三区三州”地区“每个地级市（州、盟）建设好一所中等职业学校”、率先实“职业教育东西协作行动计划”；并对该区域学生开辟招生绿色通道，施行“六个优化”的扶持政策，以期实现发展职业教育、脱贫与职业技能培训精准对接的行动目标。

其四，在高等教育领域，我国2018～2019年度的扶贫政策保障主要有“三通知”，分别为《教育部办公厅关于做好2019年中央财政支持中西部农村订单定向免费本科医学生招生培养工作的通知》《教育部办公厅关于做好2019年重点高校招收农村和贫困地区学生工作的通知》《教育部办公厅关于做好2018年中央财政支持中西部农村订单定向免费本科医学生招生培养工

①《教育部 国务院扶贫办关于印发く深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）的通知》（教发［2018］1号），2019年1月15日。

031



教育扶贫蓝皮书

作的通知》。其中，第一、三项通知瞄准本科医学生的招生培养，作为国家对农村贫困地区高等教育的专项政策扶持，在生源上做出“只招收农村生源”的明确界定，并对其进行订单定向免费培养，年计划培养人数由2018年的6483人增至2019年的6700人。第二项通知提出2019年度定向自国家集中连片贫困地区招收学生的体要求，不仅严格限定了报考条件，加强了对学生资格的审核，更在招生录取方面进一步规范化。此外，第二项通知明确指出，国家专项计划实施区域的贫困县脱贫后，在2019年仍可继续享受国家专项计划政策，表明我国在高等教育领域扶助贫困的延续性得到了一定的保障。

其五，在教师工作领域，2018～2019年度我国教育扶贫相关政策保障主要如下。首先，《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》重视教师工作的发展和乡村教师队伍的建设，在大方向上提出“深入实施乡村教师支持计划”、“落实好连片特困地区乡村教师生活补助政策”以及“加大边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划教师专项计划倾斜力度”的总体要求，力求提升贫困地区教师队伍和学校教育的整体水平，以稳定并进一步吸引优秀人才驻留乡村任教。其次，教育部办公厅、财政部办公厅《关于做好2019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》指出，以“集中连片特殊困难地区和中西部国家扶贫开发工作重点县、省级扶贫开发工作重点县、西部地区原“两基＇攻坚县（含新疆生产建设兵团的部分团场）、纳入国家西部开发计划的部分中部省份的少数民族自治州以及西部地区一些有特殊困难的边境县，少数民族自治县和少小民族县”为范围，在全国范围内招聘特岗教师10万名，①接受中央财政的补助，以切实扩大乡村学校教师队伍，并进一步加强教师队伍结构的优化。最后，教育部办公厅《关于做好2019年边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划教师专项计划有关实施工作的通知》同样

①《教育部办公厅 财政部办公厅《关于做好2019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》》（教师厅［2019］3号），2019年4月28日。

032

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



以“三区三州”深度贫困地区为焦点，主要选派中级以上专业技术职务的骨干教师和经验丰富、有能力的学校管理人员进行对口支援，同时明确“大学生实习支教、农村义务教育阶段学校特设岗位计划”不在选派范围之内，“各省份不得将支教教师派往非贫困地区”，①借此严格把控参与贫困地区扶助人员的资格。国家在政策内容中对扶贫特岗师资在质和量方面要求的提升，可以看作我国精准扶贫战略在高等教育领域得以落实的一种表现。

二 2018～2019年度我国教育扶贫重大行动

（一）教育扶贫重大行动的理论模型

贫困动态性研究理念。有关贫困动态性的研究主要发展于20世纪80年代末期的西方。张清霞在对R.G.Valletta的观点进行提炼后总结道，“贫困的动态性是指在一段较长的历史时期内，由于社会收入水平和生活水平不断提高而引起的贫困标准的变化连同个人或者家庭状况的改变共同引起的个人或者家庭进入或者退出贫困的运动和状态”。②也有学者指出，在我国，相较于单一的收入贫困，动态的多维贫困程度更高，其中教育贫困尤为严重。③武汉大学中国国际扶贫中心在《中国反贫困发展报告（2016）》中，对近年来我国贫困研究的四大趋向做出分析总结，“贫困研究的动态转向”是其中之首。动态扶贫可以看作相对于静态扶贫的概念，它意味着对贫困以及扶贫研究视野的拓宽、认识的加深以及针对性的增强，可以作为深入贯彻落实我国精准扶贫战略的有效理论抓手。

帕森斯的社会行动理论。美国现代社会学的奠基人塔尔科特·帕森斯

① 教育部办公厅《关于做好2019年边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划教师专项计划有关实施工作的通知》（教师厅函［2019］7号），2019年4月25日。

② 张清霞：《贫困动态性研究》，《湖南农业大学学报》（社会科学版）2008年第3期。

③ 邹薇、方迎风：《关于中国贫困的动态多维度研究》，《中国人口科学》2011年第6期。

033



教育扶贫蓝皮书

（Talcott Parsons）提出了重要的社会行动理论。他认为社会主要表现在人的行动上，“只有在人的社会行动中才能看到一个社会的真实意义”，“社会是集体主义的行动”。①在此基础上，帕森斯认为，个体的社会行动在逻辑上包含行动者、目标、情境和规范四个要素，②又可被称作“单位动”；而以单位行动为基础的社会行动，其实现也有适应（adaptation）、目标实现（goal attainment）、整合（integration）以及模式维持（latent pattern maintenance）四种不可或缺的功能条件。帕森斯的社会行动理论强调的是以个体单位行动整合而成的社会行动系统，即社会行动可以通过个体行动的“制度化”得以实现。而我国现行的精准扶贫理念强调“通过对贫困人口有针对性地帮扶，从根本上消除导致贫困的各种因素和障碍，达到可持续脱贫的目标”，③重在因地制宜、精准到人。这同帕森斯的社会行动理论是相契合的。教育扶贫乃是精准扶贫战略落实到人的最前线，从社会行动理论中寻求启发，或许对我国建立起具有实际可操作性、可持续性的精准扶贫教育体系大有裨益。

阿马蒂亚·森的能力贫困理论与权利贫困理论。此两种理论概念最早是从印度经济学家阿马蒂亚·森（Amartya Sen）的著作《贫穷和饥荒》《以自由看待发展》中提炼出来的。程萍对此两种理论做了辨析，认为能力贫困理论即从能力的视角辨识贫困，贫困源于贫困主体缺少获取和享有正常生活的可行能力-“贫困的实质并非收入低下，而是源于人们在可行能力方面的匮乏”；其对权利贫困理论的释义为：贫困不仅指个体自身处于物质贫困的状态，其所生活的社会环境、所受的种种社会限制导致个体同样处于发展机会贫困的状态，无法自由选择其他生活方式。““权利丧失”才是贫困的根源，引起饥荒的真实原因是饥荒之前的人们权利的丧失。”④上述两种

① 佟庆才：《帕森斯及其社会行动理论》，《国外社会科学》1980年第10期。

② ［美】帕森斯：《社会行动的结构》，张明德等译，译林出版社，2003。

③ 汪三贵、郭子豪：《论中国的精准扶贫》，《贵州社会科学》2015年第5期。

④ 程萍：《社会工作介入农村精准扶贫：阿马蒂亚·森的赋权增能视角》，《社会工作》2016年第5期。

034

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



阐述贫困的理论，对教育在扶贫方面的内在价值与重要意义做出了清晰的诠释。通过教育培养人们脱贫的“可行能力”，通过教育来赋予贫困个体以发展的空间，从而间接赋予他们摆脱贫困的权利，实现从“扶教育之贫”到“依靠教育扶贫”的转变，这不论是在教育领域还是在扶贫领域，均可以看作较具突破性的理论依据。

（二）教育扶贫重大行动

2018～2019年度，我国教育扶贫领域的重大行动呈现出稳定性、持续性和规模性并重的发展态势，在承接过去几年教育扶贫行动的基础上，在职业教育、高等教育和教师工作领域又有了新的突破。

职业教育领域。该领域的年度教育扶贫重大行动主要表现为高职扩招专项工作。

2019年3月5日，李克强总理在我国政府工作报告中明确表示，2019年要对我国高职院校进行扩招，数额为100万人。在2019年政府工作报告与《国家职业教育改革实施方案》的共同推动下，2019年5月13日，教育部等六部门印发了关于《高职扩招专项工作实施方案》的通知，为高职扩招工作的稳步推进提供了政策保障。该方案规定，全国各地科学分配扩招计划，贫困连片地区重点布局，主要面向“普通高中毕业生、中职（含中专、技工学校、职业高中）毕业生、退役军人、下岗失业人员、农民工和新型职业农民等报考高职院校的群体”系统开展高职扩招工作。①

如表5所示，根据教育部职成司的专项统计，在高职扩招政策的指引下，已有省份开始采取具体行动。②

①《教育部等六部门关于印发く高职扩招专项工作实施方案》的通知》，http：／／www.moe．gov．cn／sresite／A07／moe＿737／s3876＿qt／201905／t20190513＿381825．html，最后访问日 期：2019年5月13日。

②《扩招100万，亮出高招！高职院校该怎么较好这批新生？》，http：／／www．moe．gov．cn／jyb＿xwfb／xw＿zt／moe＿357／jyzt＿2019n／2019＿zt19／baodao／201909／t20190905＿397850．html，最 后访问日期：2019年9月5日。

035



教育扶贫蓝皮书

表5 2019年部分省份高职扩招工作进展

|  |  |
| --- | --- |
| 省份 | 进展 |
|  | 印发《山东省高等职业院校扩招实施方案》，分两批次进行高职扩招。第一批已于4 |
| 山东省 | 月底完成；第二批于8月完成报名。全省82所高职院校共有56752个招生计划参与 |
|  | 招生 |
|  | 印发《关于做好2019年高职扩招专项报名工作的通知》，高职扩招专项考试采取“文 |
| 福建省 |  |
|  | 化素质＋职业技能”的考试方式进行 |
|  | 对于退役军人和下岗失业人员、农民工、新型职业农民，免予文化素质考试，由各校根 |
| 陕西省 | 据学校基本培养要求，组织与报考专业相关的职业适应性测试或职业技能测试，依据 |
|  | 测试成绩录取 |

高等教育领域。该领域的年度教育扶贫重大行动主要表现为农村定向免费本科医学生培养工作。

为贯彻落实《国务院办公厅关于改革完善全科医生培养与使用激励机制的意见》（国办发［2018］3号）精神，助力贫困地区的基本医疗与教育建设，教育部办公厅连续两年发布了相关通知，稳步开展农村订单定向医学生免费培养的行动。行动的具体要求如表6所示。

表6 农村订单定向医学生免费培养行动

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 政策支持 | 定向招生数量 | 具体要求 |
| 《关于做好2018年中央财政支持中西部农村订单定向免费本科医学生招生培养工作的通知》 | 6483人 | 只招收定岗单位所在县农村生源；免费定向本科医学生录取后、获得入学通知书前，须与培养高校和定向就业所在地的县级卫生健康、人力资源社会保障行政部门签署定向培养和就业协议 |
| 《关于做好2019年中央财政支持中西部农村订单定向免费本科医学生招生培养工作的通知》 | 6700人 |

教师工作领域。该领域的年度教育扶贫重大行动主要表现为特岗教师计划和教师专项计划的施行与开展。

1．特岗教师计划

为吸引更多优秀的大学生毕业后到农村任教，大力促进教育公平，更好地服务乡村振兴战略和教育脱贫攻坚工作，教育部2018年、2019年均推行了

036

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



针对农村义务教育的“学校教师特设岗位计划”。根据教育部办公厅的统计数据，2018年农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划实施情况成果如下。

2018年全国计划招聘特岗教师9万人，截至2018年9月底，实际招聘到岗8.52万人，计划完成率为94.7％。其中，具有本科及以上学历的6.31万人，占总数的74.1％。新招聘的特岗教师分布在22个省份的3.78万所农村学校，其中，乡镇中学占32.5％，乡镇小学占33.9％，村小学占26.6％，教学点占7.0％。从各省（区、市）情况看，17个省（区、市）计划完成率超过90％，其中，河北、山西、内蒙古、黑龙江、云南、陕西、新疆7个省（区、市）达到98％以上。

特岗教师2018年度的留任情况总体态势良好。2015年，全国共招聘特岗教师6.73万人，截至2018年9月，有6.08万人经考核合格自愿留任，留任率为90.3％，其中，山西、内蒙古、吉林、黑龙江、江西、海南、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏、新疆等12个省（区、市）特岗教师留任率超过90％。①

鉴于部分省份招聘计划完成率较低、特岗教师保障政策有待进一步落实、组织管理工作有待进一步完善等种种无可避免的问题，2019年度教育部对农村义务教育特岗教师工作提出了更进一步的要求，具体政策措施和工作重点如表7所示。

表7 2019年度教育部特岗教师行动计划

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 政策支持 | 教师招聘数量 | 工作重点 |
| 《关于做好2019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》 | 10万名 | 切实加强乡村学校教师补充，优先满足“三区三州”等深度贫困地区县村小、教学点的教师补充需求，县城学校不再补充新的特岗教师；进一步优化教师队伍结构，保持合理的性别比例，加强体音美、外语、信息技术等紧缺薄弱学科教师的补充；向本地生源倾斜 |

①《教育部办公厅关于2018年农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划实施情况的通报》（教师厅函［2019］1号），2019年1月9日。

037



教育扶贫蓝皮书

2．“三区”教师支教计划

与特岗教师行动计划相平行，为有力推动教育精准扶贫、精准脱贫政策的落实，教育部面向边远贫困地区、边疆民族地区以及革命老区（简称“三区”）连续两年推行了教师支教行动计划。具体计划内容如表8所示。

表8 2018、2019年度教育部“三区”教师支教行动计划

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 政策支持 | 选派数量 | 选派要求 |
| 《关于做好2018年“三区”人才支持计划教师专项计划有关实施工作的通知》 | 全国共24026人（义务教育22910人，非义务教育1116人） | 原则上选派中级以上专业技术职务的骨干教师，幼儿园教师可适当放宽条件，学校管理人员应具有较强的组织领导能力和丰富的学校管理经验。支教以全日制工作形式为受援地提供服务，时间为1年，鼓励延长支教时间或留任工作 |
| 《关于做好2019年边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划教师专项计划有关实施工作的通知》 | 全国共23234人（义务教育22314人，非义务教育920人） |

三 我国教育扶贫发展的未来趋势探析

已有学者指出，我国现阶段的教育扶贫政策存在一定程度上的问题，一是“将教育扶贫对象的甄别与国家贫困标准直接对应，导致教育扶贫制度的设计部分地偏离教育规律和教育教学改革的自身需求和发展趋势”，二是“教育扶贫制度设计中过于突出和聚焦政府自身的功能”，三是“教育扶贫的制度设计部分地混淆了教育公平、教育质量与教育贫困的差异”。①问题的提出既是对现状的总结，也是对未来发展的考量。这一方面揭示了我国教育扶贫政策的短板所在，另一方面也为教育扶贫政策的“精准化”落实提供了较为明确的方向。结合近年来我国教育扶贫领域的政策以及部分重大行动，不难窥出在社会主义新时代的当下，我国也正在逐渐发展、完善具有中国特色的教育扶贫路径。

① 司树杰、王文静、李兴洲主编《教育扶贫蓝皮书：中国教育扶贫报告（2016）》，社会科学文献出版社，2016。

038

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



（一）教育扶贫信息化程度不断加深

从传统教育扶贫向现代教育扶贫转变，是改革开放40多年来我国教育扶贫的整体走向之一。①此种走向会随着现代教育技术与大数据信息技术的演变而不断得到强化。现代教育技术与大数据信息技术必将成为未来我国乃至世界教育扶贫模式的重要助力。在我国教育扶贫的具体实践中，贵阳长顺县的智慧教育扶贫项目、甘肃省教育精准扶贫大数据平台的建设、江西上饶市的“互联网＋教育精准扶贫”实施方案等均可看作我国教育扶贫信息化的实例。任友群等认为，数据驱动是促进教育精准扶贫的关键。②一方面，对贫困地区建立具体的数据库，以实现贫困户的建档立卡、精准到人，在教育扶贫的对象层面实现信息化的覆盖；另一方面，通过互联网和现代教育技术辅助实现对贫困地区师资力量的帮扶，如开展在线教师培训、远程教育资源共享等活动，在教育扶贫的主要实施者层面发挥现代教育技术的作用。

现代信息技术的发展所传递给教育扶贫的积极信息，使教育扶贫的现代化发展不再是纸上谈兵；与此同时仍要意识到的是，深度贫困地区的信息化发展同样形势艰难，大数据与“互联网＋”的应用缺乏相应载体和基础。此外，如何应对由现代信息技术发展而带来的不同地区贫富差距拉大的马太效应，也是教育扶贫工作者的关注点所在。

（二）追求可持续发展式的教育扶贫模式

作为自环境生态领域衍生的概念，“可持续发展”（SustainableDevelopment）在世界环境与发展委员会所发表的《我们共同的未来》报告中被定义为“既满足当代人的需求，又不对后代人满足其需求的能力构成

① 魏有兴：《中国教育扶贫70年：历程、经验和走向》，《深圳大学学报》（人文社会科学版）2019年第5期。

② 任友群、冯仰存、徐峰：《我国教育信息化推进精准扶贫的行动方向与逻辑》，《现代远程教育研究》2017年第4期。

039



教育扶贫蓝皮书

危害的发展”。①它注重社会经济、人口、文化、资源、环境等诸多要素的共生共长，强调适度、“中庸”的发展模式，体现出人类对自身和所处环境关系的反思与人道主义关怀。

2003年，“树立全面、协调、可持续的发展观”成为我国科学发展观重大战略思想的组成部分，这意味着在我国，“可持续发展”已经成为具有普适性的社会发展理念，也是扶贫领域进一步的发展标准与价值追求。精准扶贫作为现阶段我国推行的扶贫战略，它的靶向受众具体到人，教育作为促进扶贫的有效手段和实现脱贫的有效路径，一方面其本身的发展阶段具有可持续性，另一方面其需要持续不断地努力才能取得预期的成果，它最适宜成为脱贫大计的内生动力与源头活水。有学者对国际社会的教育扶贫经验进行了总结与反思，指出走可持续发展式的教育扶贫之路才是彻底消除贫困、实现个人和社会可持续发展的必然选择。②追求可持续发展式的教育扶贫模式，体现出我国对“坚决打赢脱贫攻坚战”这一重大目标认识的深化。贫困是一种现象，而非单纯的问题，因此一蹴而就式的扶贫模式必然会导致返贫现象的出现。追求可持续发展式的教育扶贫模式，才是我国逐步消除绝对贫困、有效缓解相对贫困，进而切实打赢脱贫攻坚战、实现“两个一百年”奋斗目标的必由之路。

（三）教育扶贫加深对法治化的诉求

已有学者在研究中指出，新时期我国的精准扶贫工作虽取得了一些卓越成就，但仍受制于工作缺乏制度保障、资金有限、政府部门职责不明确等因素，③这些因素束缚了脱贫力量的深化发展。纵观国际扶贫历程，立法乃是促进后进地区经济开发的有力举措，如美国1961年制定《区域再开发法》、

① 世界环境与发展委员会：《我们共同的未来》，王之佳、柯金良等译，吉林人民出版社，1997。

② 傅林：《可持续发展式教育扶贫：国际经验与反思》，《天津师范大学学报》（社会科学版）2019年第3期。

③ 杨秀丽：《精准扶贫的困境及法制化研究》，《学习与探索》2016年第1期。

040

2018～2019年度我国教育扶贫政策和重大行动



1965年制定《阿巴拉契亚地区开发法》等，对经济落后地区的发展进行政策援助，强效拉动深度贫困地区的经济、产业增长；再如贫困问题显著的印度，2006年颁布《国家农村雇佣保证法案》作为扶贫基础法，保证每户家庭人均每天得到最低60卢比（约合12元人民币）的生活费用和人均每年100天的劳动时间，①以此从国家的高度保障扶贫的最低限度和持久程度。精准扶贫、全面打赢脱贫攻坚战大战略要求的实现离不开法治化的深层次保障，在教育扶贫领域同样如此。在《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》的呼吁下，2018年，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》再次提出“研究推进扶贫开发立法”的愿景和诉求，表明不论是在我国脱贫攻坚战“破釜沉舟”决胜时刻的现阶段，还是在全面建成小康社会后的下一发展时期，我国扶贫进一步的法治化都将是大势所趋。

① 马洪雨：《我国扶贫开发国家立法具体化研究》，《甘肃社会科学》2012年第4期。

041