

# 集中连片特困地区义务教育精准扶贫 制度模式探究<sup>\*</sup>

——基于帕森斯的社会行动理论

李 芳<sup>1,2</sup>

(1. 北京师范大学教育学部, 北京 100875; 2. 教育部民族教育发展中心, 北京 100816)

**摘 要:**帕森斯社会行动理论及 AGIL 功能模型为分析集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度提供了重要的分析框架。我国尚未形成真正意义上的集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度体系,“AGIL”功能条件尚不到位,具体表现为:制度设计与集中连片特困地区外部环境契合度不够(A);教育无用论思想误区及公众自主脱贫意识淡薄等使得教育精准扶贫目标不集中(G);教育精准扶贫制度协同性欠缺(I);激励机制不健全,项目推动乏力(L)。当前,应构建集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度的 AGIL 模式:积极适应外部环境,建立以需求为导向的教育精准扶贫制度框架;明晰发展目标,确立以发展为目的的教育精准扶贫思路;有效整合资源,构建以协调有效为重点的教育精准扶贫制度体系;持续推动扶贫制度执行,形成连贯有序的推动体系。

**关键词:**集中连片特困地区扶贫开发;教育精准扶贫;AGIL 功能理论模型

脱贫攻坚是我国长期的重要任务,习近平同志在“2015 减贫与发展高层论坛”上指出,治贫必先治愚,扶贫必先扶智,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。可见,教育在扶贫全局中具有不可替代的作用。义务教育阶段较之高等教育和职业教育处于受教育阶段的前端且属于打基础阶段,普遍认为其精准扶贫功能较弱。但事实上,义务教育阶段是集中连片特困地区教育精准扶贫的重点领域。从教育功能及服务对象的特点来看,义务教育阶段对受教育者正确的人生观、价值观、世界观、国家观、民族观、历史观、文化观、宗教观的形成发挥着重要作用,奠定着受教育者的“人生底色”与“发展基调”;在“扶智”方面则发挥着最基础的知识储备、学习能力获得、学习习惯养成的作用。义务教育阶段学龄儿童的身心还不成熟,必须对其积极引导、精心培育,使之具有自力更生、摆脱贫困的信念与能力,成为社会主义事业的合格建设者和接班人。由义务教育的公共产品属性所决定,义务教育发展是政府责任履行最充分、市场力量介入最有限的学段,是通过教育政策杠杆实现国家宏观调控最有效、教育政策干预最必要的学段。同时,从县域政府教育精准扶贫的实践角度来看,义务教育阶段是县级政府保障运转的重要学段,具有学龄人口数量最多、服务对象最为集中的特点。义务教育阶段保学控辍、杜绝“因贫失学”情况是衡量县政府扶贫成效的关键指标。由于各个学段的功能、特点有所差别,教育精准扶贫的内容与侧重点各不相同,本文集中对义务教育阶段精准扶贫制度进行论述,以增强分析问题的深入性与对策建议的针对性。

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社会科学基金教育学一般课题“我国民族特困地区县域教育发展现状及对策研究——以内蒙古、宁夏、广西为个案”(BMA130113)。

2010 - 2020 年,我国进入精准扶贫攻坚时期,国家出台了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》《关于实施教育扶贫工程的意见》等一系列有关教育精准扶贫的文件,也开展了针对义务教育阶段的教育精准扶贫行动,如国家贫困地区义务教育工程、农村中小学远程教育工程、农村寄宿制学校建设工程等。但反观实践不难发现,目前的教育精准扶贫制度设计及执行均存在障碍,效果难以保障。本文依据帕森斯的社会行动理论,从“AGIL”功能条件的维度来剖析教育精准扶贫制度系统的重要性及实施障碍,希望有助于对教育精准扶贫制度模式的反思与改进。

一、集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度“AGIL”功能分析模型

(一) 帕森斯的社会行动理论

塔尔科特·帕森斯是结构功能主义的代表人物,于 1953 年提出社会行动理论。他将行动与系统结合起来,用社会行动界定系统,通过系统诠释行动结构。他指出,行动者依据动机来适应情景,行动者之间存在一种稳定的相互期待(沃特斯,2000,第 154 页)。与结构功能主义一脉相承,帕森斯认为社会行动依赖于一定的结构而运转,并实现其功能。社会行动理论认为相互关联的结构通过组织化的方式对系统整体发挥相应的功能,通过互动建立共同价值体系并形成均衡的行动秩序。社会行动理论的总体倾向是强调社会体系的协调一致与社会体系的和谐本性,认为社会行动最重要的功能之一就是整合(吴立保,王达,孙薇,2017)。

按照帕森斯的观点,“行动系统”是“行动者”与“环境”持久的相互作用体系,任何系统都是有结构的,并且必须满足某些功能。任何行动系统至少在某种程度上被四种类型的功能满足时,才能维持自身的运转与平衡。一个行动系统的四种功能条件是:适应(Adaption)、达到目标(Goal - attainment)、整合(Integration)、潜伏或模式维持(Latency),这可称之为 AGIL 图式。社会行动者借着模式维持的功能,始终在社会规范与价值的支配下活动(陈奎息,张建成,2009,第 121 页)。

“适应”是指任何行动系统应当能够适应外部环境并使环境适应于自己的需要。“达到目标”是指任何行动系统界定其目标并动员各种资源以实现它们。“整合”指任何行动系统为保持其稳定性和一致性而调节并协调其各个部分的需要。“潜伏”或“模式维持”是指一个系统必须提供保持其成员动机激发能力的各种手段(贝尔特,席尔瓦,2014,第 85 页)。同样,帕森斯指出,AGIL 功能模型强调任何行动系统都必须成功地与外部环境相联系并成功地在内部组织自己(贝尔特,席尔瓦,2014,第 86 页)。行动系统又有子系统,分别是“行为有机系统”“社会系统”“人格系统”“文化系统”。根据 AGIL 功能模型,行动系统中的各个子系统分别承担着四种功能,行为有机系统承担着“适应功能”,社会系统承担着“整合功能”,人格系统承担着“目标达成功能”,文化系统承担着“模式维持功能”(刘新龙,2016)。

帕森斯提出的“AGIL”功能模型理论建构了“系统—结构—功能”的联系(详见图 1),被广泛运用于各社会系统领域。这一理论以人类社会中所有组织及其进化的基本性质为基础,大到可以用于解释整个人类社会,小到可用于解释某一制度(侯钧生,2006,第 175 - 176 页)。

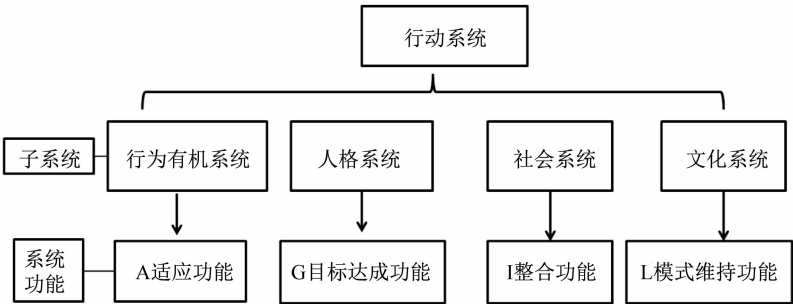


图 1 AGIL 功能分析模型图解

## (二)集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度系统分析框架

帕森斯社会行动理论以及 AGIL 功能模型为分析集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度提供了重要的观察视角,可用于分析制度本身存在的问题,也为改进、优化教育精准扶贫功能提供了重要的方法论。

从属性上看,集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度系统属于社会系统。教育精准扶贫行动系统是一个相对独立的体系,以制度为结构基础,由价值系统、制度系统、权力系统、文化系统构成,其中存在制度与环境、制度与文化的双重互动与适应。同时,教育精准扶贫行动系统是扶贫管理、教育管理系统中的一个子系统,而扶贫管理系统、教育管理系统是社会系统中的一个子系统。

从运转上看,集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度系统适用社会系统的运行规则。发挥教育精准扶贫制度的系统功能以及实现扶贫目标均受到社会系统甚至各子系统的制约。AGIL 四功能维系的社会系统具有多元性、整体性等特征,是一个在不断解决子系统与社会系统之间不平衡问题的过程中寻求整体和谐平衡的有机体(张明菊,李沛武,2015)。

从特征上看,集中连片特困地区义务教育行动系统尤其需要满足 AGIL 功能先决条件。2011 年《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》第十条明确提出全国存在 14 个集中连片特困地区。连片开发扶贫是中国特色“六大扶贫模式”的一种,是指在贫困乡村集中连片的区域,根据扶贫开发规划和现代农业发展规划,以促进区域经济发展和增加贫困人口收入为目标,以发展优势特色产业为重点,制定整村推进和连片开发的规划,通过 1-2 年的实施,改变区域贫困面貌,提升自我发展能力(高飞,2013)。2017 年,党的十九大报告明确指出:坚决打赢脱贫攻坚战,坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持大扶贫格局,注重扶贫同扶志、扶智相结合,深入实施东西部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务,确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫。这里,中央精神又提出了“区域性整体脱贫”。可见,集中连片特困地区教育扶贫有两个关键点,即区域发展思维及系统规划意识,它将特困地区视为一个整体,重视其内部与外部的适应、内部各环节的互动。制度系统作为子系统,存在适应(A)、达到目标(G)、整合(I)、潜伏或模式维持(L)功能性条件的满足过程。其系统功能的实现以一定的结构为基础,并以满足功能条件为前提。

从实践上看,制度体系是集中连片特困地区义务教育精准扶贫行动系统实现其功能的重要环节。2014 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》明确提出精准扶贫的构想,要求变“漫灌式”粗放扶贫为“滴灌式”精准扶贫。精准扶贫的关键在于制度的精准,即准确适应外部环境、准确聚焦关键领域与环节、准确评价与激励。教育精准扶贫制度是一种包括综合理论、战略、政策和行为的完整系统,该制度系统包括教育扶贫主体博弈机制、教育扶贫对象精准识别机制、教育扶贫项目精准运行机制、教育扶贫精准考核与监督机制(张翔,2016)。

因此,本文试图运用帕森斯 AGIL 功能模型,从系统的角度出发,明晰集中连片特困地区教育精准扶贫制度系统的目标,即价值导向;分析制度要素与制度环境互动的状况,即制度执行的程度;考察教育精准扶贫制度功能条件满足的情况,即制度成效,从而找到政策偏差、执行不力的制度障碍,并构建新型的集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度系统。

## 二、集中连片特困地区义务教育精准扶贫的制度障碍

当前义务教育阶段精准扶贫的制度安排,以弱势补偿、教育公平为价值导向,建立了“中央统筹、省负总责、县抓落实的管理体制,片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制,党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制”等基本制度<sup>①</sup>,也从教育层面确立了保学控辍、教师培养、学生营养餐、贫困学生资助等扶贫主要任务。但在一系列制度安排下,为何集中连片特困地区义务教育仍难以发挥出教育扶贫的作用?除历史欠账多之外,教育精准扶贫的非系统性是主要因素。虽然扶贫制度数量不少,但真正意义上的集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度体系尚未形成。扶贫理念缺乏系统性思考,在思维方式

上则反映为粗放式的扶贫思路(代蕊华,于璇,2017)。因此,集中连片特困地区义务教育精准扶贫效果欠佳很大程度上是由制度设计不良所致。已有制度存在“AGIL”功能条件不到位的问题。

(一)适应:教育精准扶贫制度与集中连片特困地区外部环境契合度不够

我国 14 个集中连片特困地区多为“老、少、边、贫、岛”地区,且多是少数民族聚居区,如西藏区、四川省藏区、新疆南疆三地州、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区等。14 个集中连片特困地区主要分布在新疆、西藏、内蒙古、宁夏、广西及贵州、云南、青海八省区。民族地区是我国集中扶贫攻坚战的硬骨头。截至 2016 年底,我国 30 个自治州的贫困人口还有近 550 万,占全国的 13%,贫困发生率为 9%,高出全国 1 倍(郑彬,2017)。

集中连片特困地区致贫因素复杂,多是生产方式落后、产业支撑薄弱、人文素养较低、思想观念较为封闭等多种因素的杂糅体。从实践来看,集中连片特困地区教育精准扶贫制度设计较为理想化,制度安排与环境不适应,制度供给与现实需求不匹配,导致政策偏差、执行受阻、政策效果大打折扣。以教育经费保障制度为代表,集中连片特困地区义务教育经费保障制度与当地经济发展水平不相适应。

第一,集中连片特困地区县级义务教育经费保障力度加大与经费缺口相矛盾,导致补齐短板缺乏有力经费支持,义务教育发展仍在保基本、标准化的基准线上挣扎。近年来,国务院扶贫办在顶层设计、政策协调和资金安排等方面,对民族地区持续加大倾斜力度。2016 年,中央财政投入到民族八省区的专项扶贫资金达到 279.6 亿元,占中央财政专项扶贫资金总量的 41.9%,比 2015 年增加了 39.8%(魏梦佳,乌梦达,2017)。以广西壮族自治区为例,“十二五”期间投入 29 个集中连片特困县教育项目资金 194.67 亿元,用于农村义务教育薄弱学校改造计划、农村义务教育学校校舍维修长效机制、农村义务教育学校教师特设岗位计划、农村义务教育学生营养改善计划等 31 个教育项目。<sup>②</sup>某些地区县级义务教育经费投入增长比例高于县财政经常性收入增长比例,但仍存在“经费缺口大、经费保障不足”的问题,而经费缺口仍集中在保障基本办学条件等刚需环节(如食堂、校舍)。

第二,集中连片特困地区义务教育经费保障结构与县本级财政收入低相矛盾,依靠极为有限的县财政,集中连片特困地区义务教育无法正常运转,更无法发挥教育助力全社会脱贫的功能。集中连片特困地区义务教育经费保障重点偏低,地方财政尽全力,承担了很大比例的义务教育经费保障责任(详见表 1)。从全国范围看,市县级政府的资金投入几乎占扶贫经费的一半。根据国务院扶贫办信息中心数据库的数据,2015 年,中央资金对全国 829 个贫困县的教育资金投入为 650.18 亿元,各省级资金投入为 241.92 亿元,各地级市、贫困县级资金投入为 593.57 亿元。从局部范围看,广西某三个特困县连续五年县级义务教育经费投入高于中央与省级投入合计。

表 1 广西壮族自治区某三县义务教育经费三级财政投入情况 (单位:万元)

县	经费来源	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
S 县	中央与省区投入	7566	7183	12560	7789	10700
	市、县投入	16940	9633	13676	10700	14384
H 自治县	中央与省区投入	4228	9605	13877	13013	13193
	市、县投入	15596	12613	14174	15691	16678
X 县	中央与省区投入	-	622	7483	5751	5649
	市、县投入	-	16940	13807	16777	18384

与县级财政经费保障责任重大不相匹配的是民族地区经济发展水平落后所导致的县财政捉襟见肘。民族八省区经济发展水平较低,地方财政极为有限(详见表 2)。生产总值排名最靠前的广西壮族自治区 2017 年生产总值仅是广东省(第一位)的 22.69%;排名最靠后的西藏这一数值仅为 1.46%。

(二)目标:教育无用论与安于现状心理状态下脱贫目标模糊

在集中连片特困地区,公众教育观念较为淡薄,甚至对教育精准扶贫存在疑虑。首先是教育无用论。新读书无用论有所抬头,不少家长由于自身受教育程度较低,缺乏学习科学文化知识的兴趣与积

极性,认为上学不如打工,对子女接受教育有抵触心理,默认甚至支持孩子辍学。在义务教育免费的情况下,不少地区仍存在辍学现象。以云南为例,滇西某县2010学年至2012学年初中阶段辍学率依次是6.84%、6.61%、4.73%;滇西某边境县小学阶段非正常因素流失246人,流失率为0.96%,初中阶段非正常因素失学526人,流失率达5.3%,个别学校甚至超过10%;某边境自治州小学阶段辍学率为2.47%,初中阶段辍学率为11.1%;滇东南某贫困县2010学年至2012学年初中完学率依次是56%、60.7%和57.2%(宋乃庆,李森,朱德全,2014,第255-256页)。其次,集中连片特困地区公众对学校教育满意度不高,认为教育内容地方特色不鲜明,教育吸引力不足。少数民族群众对于民族语言、民族传统文化、民族体育等民族特色有较高期望。由于师资紧缺、设备配置不足、场地不达标、课时紧张等原因,集中连片特困地区大部分学校尤其在乡村学校、教学点,只能开齐、开全国家规定的课程,甚至只能保证文化课,民族特色课程基本处于空白。再次,集中连片特困地区多位于少数民族聚居区,其教育观念易受到民族心理、民族习俗、宗教习俗的影响。如傣族群众信仰小乘佛教,6-7岁的男童要进寺院学习,这与义务教育的学制系统恰好冲突。

表2 民族八省区2017年经济发展主要指标与教育投入基本情况

省区	生产总值 (亿元)	生产总值在 全国的排名	财政预算收入 (亿元)	教育支出 (亿元)	教育投入占全省 区财政收入比例 (%)
西藏	1310.6	31	1998.64	143.12	7.16%
新疆	10920	26	5373.6	724	13.47%
内蒙古	18853.22	19	6001.2	559.4	9.32%
广西	20396.25	17	5693.4	919.75	16.15%
宁夏	3453.93	30	1312.9	171.5	13.06%
贵州	13540.83	25	6083.35	903.51	14.85%
青海	2642.8	30	1650.8	188.1	11.39%
云南	16193.22	22	7072.8	1001.6	14.16%

数据来源:财政部公布的《2018年部分省(区、市)财政预算报告汇编(<http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/2018ysbghb/>)。西藏自治区数据来源于西藏自治区财政厅发布的《西藏自治区2017年预算执行情况和2018年预算草案的报告》([http://www.xizang.gov.cn/xwzx/qnyw/201802/t20180213\\_154755.html](http://www.xizang.gov.cn/xwzx/qnyw/201802/t20180213_154755.html))。

同时,集中连片特困地区公众自主脱贫意识淡薄,多满足于小农生产模式,缺乏市场竞争观念与意识。等、要、靠思想严重,不少贫困县政府为了得到扶贫款的支持,减轻本级财政压力,甚至以保住贫困帽子为目标,脱贫动力不足。集中连片贫困地区致贫是先赋性贫困与自制性贫困的结合体。区位、历史、经济等多种因素使这些地区处于先天不利地位,先赋性贫困特征明显。后天主观的不上进与制度安排改善不足相叠加,使得集中连片贫困地区教育发展恶性循环并形成代际传递。教育精准扶贫所制定的目标多是对国家要求的简单复制、机械化呈现,并非出自公众内心对教育的认可与渴求,也非出于贫困县对自身发展的认真考虑。思想认识跟不上导致教育精准扶贫缺乏源动力,而以敷衍、被动、固化的心态运转,更导致相关制度设计难以发挥实效。

(三)整合:教育精准扶贫制度缺乏系统性与整合不到位

扶贫政出多门、决策管理多元化、各部门之间的权利配置交叉重叠一直是中国农村反贫困制度性障碍的集中表现(赵曦,2009,第198页)。教育领域中教育资源配置的政策制定,尤其是教师编制、资金使用等有关人事、财政的重要事项,其权限分散在多个部门,且各部门相对独立,出于本部门的利益考虑,各部门沟通、协作力度不大,难以形成合力。看起来是一个政府,实际上里面是一个一个“土豆”,每个“土豆”都是一个利益板块(孙立平,2006,第41页)。

制度设计协同性不足,政出多门、部门利益割据较为普遍,影响了整体效应的发挥。以教师问题为例,虽然“乡村教师计划”“特岗教师”等扶贫行动以及有关教师教育的政策内容很丰富,但教育、财政、

人社等部门的工作机制导致利益难以统一且某些具体制度安排不一致,制度性障碍往往难以突破。首先是教师编制方面各部门难以协调,造成结构性缺编。由于教师队伍数量大、培养培训常态化,人员工资、培训等方面只增不减的各种常规性开支给地方财政带来了巨大压力。出于节省财政支出的考虑,人社部门严格控制新增教师编制,加之教师退出机制尚未建立,教师补充只能等待自然减员,这导致集中连片特困地区教师总体超编、数理化等专业学科缺编的问题更加严重。2016年,内蒙古X盟连片贫困地区小学教师缺编人数556人,初中教师缺编人数1604人。<sup>③</sup>

其次,教师招聘制度不衔接,重学历等外在指标、轻实际能力的现象普遍存在。集中连片特困地区的师资水平已站在了教师专业化的及格线上。教师学历合格率较高、起始学位较高、中级职称比例高,但学非所教、教学技能欠缺、胜任力不足等问题非常突出。如2015年,内蒙古X盟小学教师学历合格率99.9%,专业对口率89.6%;初中教师学历合格率99.6%,专业对口率74.4%。教师招聘的任职资格、选拔标准、考评方式、招聘程序等制度均由人社部门制定并实施,作为用人单位的教育部门话语权不足,只能配合考核,无法更好甄别出胜任教学工作的竞聘者。

再次,教师职称评聘制度脱节,造成教师积极性受挫、矛盾激化。中小学教师高级职称指标少,并呈倒三角分布。高级职称指标数由城市中心地带向乡村、边境、牧区等边远地区递减。集中连片特困地区的高级职称指标有限,从而导致中级职称积压或高职低聘。如,内蒙古X盟集中连片贫困地区,2015年中小学初级岗位核定8469个,实聘6963人;中级岗位核定4772个,实聘4957人,获得中级职称824人,已评低聘人员3227人;副高级岗位核定817个,实聘1244人,获得副高级职称3599人,已评低聘人员2355人。教师职称直接与工资福利、专业认可度等切身利益挂钩。高职低聘激化了教师矛盾,增加了管理成本,降低了教育效率,打击了教师积极性。

#### (四) 维持:制度实施主体激励不足与项目推动连续性不够

集中连片特困地区义务教育精准扶贫强调行政主体,并将教师列为实施主体。不少贫困县都制定了“脱贫任务完成时第一主体责任人方可换岗、提拔”,“每个教师下乡扶贫入户,帮助完善扶贫档案及材料”等“土政策”。可见集中连片特困地区教育精准扶贫实施主体为各级政府教育行政部门-学校-教师,这一压力传导链具有鲜明的政绩导向,实施手段依赖于行政命令、行政摊派。除行政手段外,对不同实施主体缺乏有效激励措施,责任大于激励。由此,权力最顶端出于政绩鞭策容易陷入形式主义与机会主义,基层工作者缺乏动力,其积极性与执行主动性难以被调动。将教师纳入教育精准扶贫的实施主体,要求他们利用节假日等休息时间下乡入户,加重了教师工作负担。而且将教师入户扶贫的工作重点放在整理、完善档案等机械性、繁琐性工作上,导致教师的主观能动性降低,存在消极敷衍心态。在“教师-学校领导-基层教育行政部门人员-主要责任人”自下而上的传导过程中,基层实施主体责任大于权、动力不足、激励欠缺,政策实施效果不尽如人意。

同时,集中连片特困地区义务教育精准扶贫项目缺乏整体规划及连续推动。集中连片特困地区的教育精准扶贫项目多呈线性模式,多处于应急模式,项目周期短且不连续。调研发现,集中连片特困地区县域义务教育发展规划不完善,一些项目虎头蛇尾、进展缓慢。绩效评估存在运用数字指标增长简单评价复杂系统功效的问题,缺乏扶贫成效长期追踪与过程性、形成性评估反馈调试机制,问责机制与处罚机制也不健全。

### 三、集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度系统模式建构

在现阶段,集中连片特困地区义务教育精准扶贫与自身教育脱贫具有一致性。这种一致性表现为:路径的一致性,即以制度为抓手,通过制度创新实现教育脱贫与教育扶贫;任务的一致性,即以突破集中连片特困地区义务教育发展的瓶颈为具体任务。国家教育精准扶贫制度安排恰恰是通过向集中连片特困地区义务教育阶段发展的薄弱点发力,逐渐提升教育质量,这也体现出了通过“教育脱贫”发挥精准扶贫作用的思路。从上述义务教育精准扶贫制度存在的不足可见,集中连片特困地区义务教育

精准扶贫由于缺乏系统性思维与制度系统模式建构,其成效有待改进。因此,集中连片特困地区教育精准扶贫制度改进在现阶段就是要瞄准已有教育制度的缺陷,探索适合集中连片特困地区教育发展的制度模式,以实现教育自身脱贫与教育精准扶贫的双重目标。

根据帕森斯 AGIL 功能模型理论,结构功能主义理论的核心特征是寻找结构与功能之间的互动关系(吴立保,王达,孙薇,2017)。集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度系统模式就是以结构为基础,形成包含“问题识别”“决策”“执行”“评估”等环节的全周期相互支持的教育政策体系;以满足 AGIL 功能条件为前提,在政策过程中,达成“内外部环境-政策机构-政策措施-政策目标”的系统整合,使之相互适应、渐进发展、协调统筹、连贯持续;以功能为目标,最终实现人的全面脱贫(详见图2)。

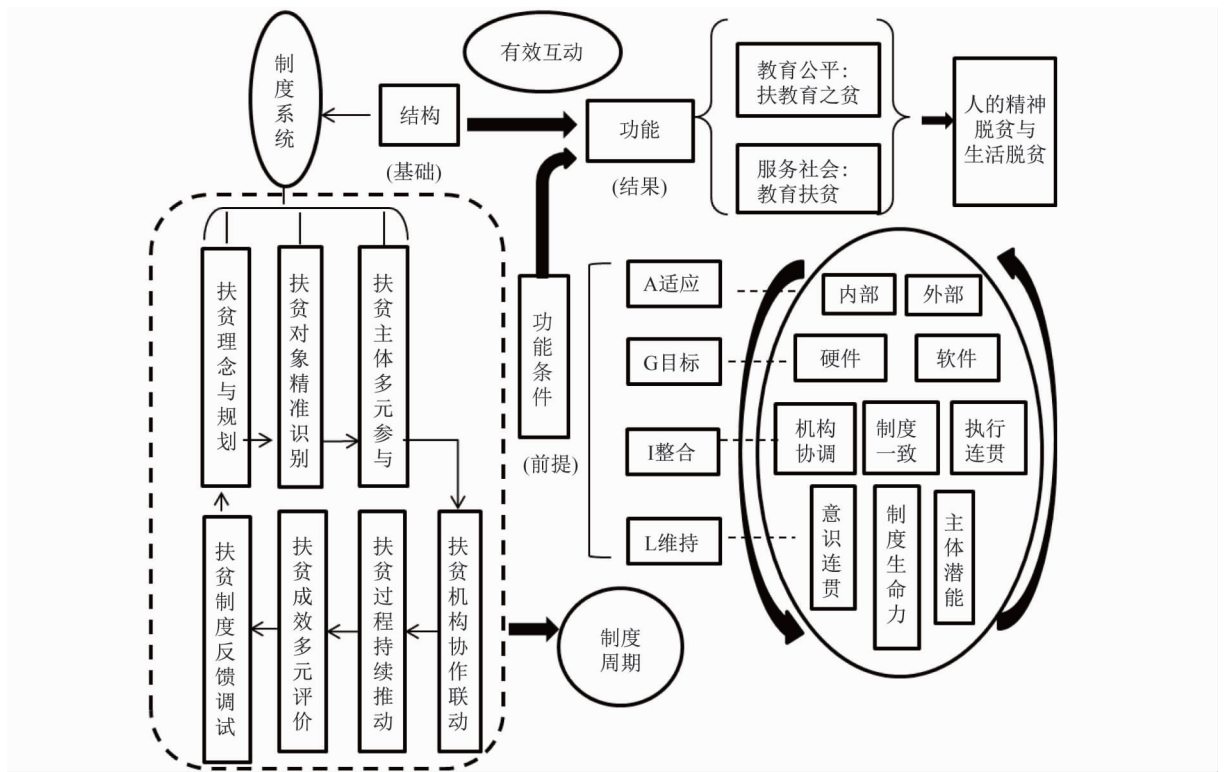


图2 集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度系统模式图解

(一) 积极适应外部环境:构建以需求为导向的教育精准扶贫制度框架

教育反贫困战略未能达成预定目标的原因在于过分强调整齐划一的教育发展模式,脱离当地经济发展和文化传承的实际需要(张学敏,史利平,2012)。到底什么样的教育制度适用于贫困地区?在作出教育政策安排时,应立足贫困地区实际情况,反思价值理性与工具理性的统一,探索实用的、富于本土特色的教育形式与内容(李兴洲,2017)。以需求为导向应成为集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度系统的出发点与落脚点。

第一,建立教育政策需求摸底调研制度及政策评估制度。启动教育政策出台前的入户调研程序,梳理出政策需求清单,确立可转化为教育政策的需求,从而制定解决这些现实需求的政策方案。对教育政策方案实施评估,模拟政策执行过程,对政策目标与政策环境匹配度、政策可行性与执行中可能遇到的困难、政策实施可能带来的风险等进行全面评估。制定出符合实际、满足需要的集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度。关注集中连片特困地区受教育者教育需求的多样性及当地特殊的文化、思想环境,打破制约集中连片特困地区义务教育精准扶贫的制度障碍,使政策目标最大化实现。

第二,构建辐射不断增强的特殊优惠政策体系。立足集中连片特困地区特殊的发展情况,将地域



因素与民族因素相结合,充分考虑当地的经济、文化等特殊困难与历史欠账。从城市中心向乡村、边远地区辐射,形成直径越长、辐射越强的特殊优惠政策体系。通过制度创新,实行特殊优惠政策,对制约集中连片特困地区义务教育发展的经费、人员等资源配置关键制度进行调整、突破。如,创新集中连片特困地区义务教育经费保障体制。在县财政极为不足的情况下,义务教育经费保障重心上移,至少以省为主,甚至以中央为主,加大中央政府转移支付力度。同时,建立义务教育阶段教育扶贫专项资金县级财政统一调配制度。2017年3月5日财政部在第十二届全国人民代表大会第五次会议上所作的《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告》中提出,开展贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点,把纳入统筹整合范围的财政涉农资金的配置、使用权赋予贫困县。义务教育经费管理也可借鉴上述做法,由贫困县统筹整合使用教育资金,做到教育支出与人民需求高度匹配,增强经费使用有效性。

## (二)明晰发展目标:理清以发展为目的的教育精准扶贫思路

摆脱贫困,首先要摆脱意识和思路上的贫困(习近平,1992,第216页)。转变观念,从政府到民间形成以发展为目标的理念是教育精准扶贫制度系统的逻辑起点。习近平总书记在2017年6月召开的深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上指出,“弱鸟先飞”,贫困地区、贫困群众要有“飞”的意识和“先飞”的行动。

第一,扭转教育致贫论思想,明晰教育精准扶贫的渐进发展目标。目前集中连片特困地区义务教育发展仍低水平徘徊,明显处于“教育贫困”状态,尚不能发挥出培养人才、提升人的幸福生活能力的基础性作用。这种“教育贫困”状态显然与教育的精准扶贫功能不相匹配,难免让群众质疑教育精准扶贫的可信度,甚至产生教育致贫的看法。事实上,教育扶贫具有建设周期长、效果滞后、价值隐蔽的特征,对于集中连片特困地区脱贫确实不能起到立竿见影的效果,所以必须引导广大群众正确认识教育精准扶贫的含义。教育精准扶贫具有双重含义。首先意味着“扶教育之贫”,即教育始终都是扶贫开发的主要阵地和关键领域,要通过政策倾斜、加大投入、调整结构等各种手段及方式来最终实现教育领域的减贫与脱贫(刘军豪,许峰华,2016)。其次意味着将教育作为一种手段,“通过教育来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”(王嘉毅,封清云,张金,2016)。这就决定了集中连片特困地区教育精准扶贫的渐进发展目标,即始于扶教育之贫,推动教育均衡发展,继而发挥教育的辐射带动作用,助力全社会脱贫。教育精准扶贫目标是长短期、多层次相结合的,包含显性的经济层面硬件脱贫和隐性的政治文化层面软件脱贫,其核心目标是人的精神状态的脱贫。要改变集中连片特困地区盯着短期目标、显性目标,忽视人才培养这一根本性、长远性隐性目标的错误认识,做好长期推动、分步实现的思想准备。

第二,扭转教育无用论,明晰教育优先发展的目标。阿马蒂亚·森认为:“更好的教育和医疗保健不仅能直接改善生活质量,同时也能提高获取收入并摆脱贫困的能力。教育和医疗保健越普及,则越有可能使那些本来会是穷人的人得到更好的机会去克服贫困。”(森,2013,第88页)教育优先发展是以教育为载体、手段,变输血为造血,使集中连片特困地区获得自我发展能力,这是教育精准扶贫依赖的手段,是一种内生式的扶贫方式。教育精准扶贫就是逐渐使处境不利的贫困群体享有同等教育条件的长期复杂过程。制度供给、创造教育公平发展条件是教育优先发展的重要路径。在教育政策设计中,要着力缩小教育差距,减少涉及机会、财力、师资、信息化等公共教育资源配置的不平等,要强调政府作为促进教育公平的责任主体地位(石中英,2015)。相对贫困是教育扶贫制度设计中需要加以重点考虑的内容,与难以维持基本生存相比,教育对于贫困人口而言是第二位的发展性的需求,因此教育扶贫制度需定位在提高贫困人口的代际上升和发展机会、发展能力,通过对子代或父代综合素质的提高,促进贫困人口家庭的代际发展(周秀平,赵红,2016,第99页)。

## (三)有效整合资源:完善以协调有效为重点的教育精准扶贫制度体系

集中连片扶贫有别于散点扶贫,扶贫制度设计必须考虑统筹与整合,发挥制度合力,充分调动并有



序配置各种资源。

第一,树立教育制度安排“以人民利益为先”的价值导向,建立连贯、协调、一致的国家意志表达机制。加强顶层设计,打破部门间的壁垒,形成左右联动的协作机制。保证政策制定思路、目标一致,行动统一。比如,人社、财政、教育等部门协作联动,从根本上统筹解决集中连片特困地区义务教育阶段的教师编制、聘任、职称难题,具体包括:跨部门有效沟通,以事业发展大局为利益出发点,科学核定编制;教师招聘计划单列;提供畅通的专业发展通道,实行高级职称计划单列,提高评聘比例。各级财政要足额发放贫困地区教师评聘高一级职称的工资增长额。

要保证由中央到地方制度安排一致,制度信息传导通畅,有效降低政策信息的传递损耗。不同层级政府结合本级实际对制度安排进行再制定、再细化,完成任务分解,将原则性、指导性意见转化为可操作、可落实的制度设计,避免政策制定虚化。教育精准扶贫制度安排提供帮扶的方法要不断丰富,充分利用财政补贴、转移支付和“以奖代补”等方式,激发地方治理的主动性,释放地方政府的活力(吴霓,王学男,2017)。

第二,理顺机构建制及权责分配,形成全国一盘棋的制度执行机制。目前,中央由国务院扶贫开发领导小组办公室负责扶贫的议事协调,国家发改委地方司管以工代赈扶贫资金,国家财政部管财政资金扶贫项目,农业银行管信贷扶贫项目,民政部管救助扶贫项目,民族地区开发办管民族地区发展资金项目(高飞,2013)。要形成教育精准扶贫制度的合力,必须先行调整机构,理顺各部门的关系,建立扶贫开发领导小组负全责、统筹调配资源的工作制度。赋予扶贫开发领导小组统筹规划、调配资源、下发指令性文件的权力,赋予其有效约束其他扶贫部门的行政权力。各省(自治区)、市、县设立相应的对口机构,在纵向上垂直管理,在横向上有效整合。

第三,建立监督制度,筑起阻止利益寻租、权力滥用、资源流失的保障机制。引进技术手段,通过全范围、多层次的数据库与信息平台,实现教育精准扶贫全过程监督。在“需求调查-教育精准扶贫规划-立项-实施-经费使用-评估-终结”整个链条中,通过技术手段形成数据库,开发科研分析、信息公开模块。引入第三方评估,实现教育精准扶贫实效的多元主体监管。第三方运用专业的手段提出科学化的监督方案,全面而中立地监管教育精准扶贫中对象识别、扶贫项目设计、扶贫成效预判与评估、项目经费监管等环节,提高监督的有效性与可信度。

#### (四)持续推动制度执行:形成连贯有序的推动体系

教育系统错综复杂,独特的教与学心理互动关系、教育成果产出的滞后性与间接性、教育过程的阶段性及周期性,使得教育精准扶贫具有长效性、持续性,甚至呈现出螺旋式上升的形态。因此,教育精准扶贫需要持续不断的维持与刺激。

第一,调动实施主体能动性。连贯一致的国家意志落实是教育精准扶贫持续推动的基础。这依赖于社会主体的整合与社会中坚力量的调动。以政府为主导、由行政力量推动,是教育精准扶贫制度有效执行的重要保障。同时,也要调动基层执行者与贫困地区精英阶层的推动能力,形成“自上而下”与“自下而上”相结合的推动体系。在中国传统社会,社会结构大体分为三层:国家、民众以及两者之间以士绅为代表的民间精英阶层(应星,2011,第46页)。如果没有正统意识形态与朴素的乡里道义的有机结合,这种双重架构的乡村统治是没有办法实现的(张鸣,2001,第38页)。可见,教育精准扶贫制度的有效执行需要借助于民间“精英”阶层的力量。他们有能力将国家话语的宏大叙事用本土化的方式与语言加以呈现,层层转化,使其在基层生根发芽。要将“农民的利益需求和主动参与这两种动力源有效地组织和发动起来,将发展的潜力真正转化为动力”(高飞,2013),发挥其影响力、号召力,使公众理解国家意图,并能心悦诚服地接受,转化为具体的执行力。

教育精准扶贫的持续推动要放眼学校系统以外的力量,改变教育系统唱独角戏、单一依靠教师推动的局面。要发挥学校教育的辐射作用,做好家校沟通与社会教育融合,将家长逐渐培养为教育精准扶贫可依靠的推动力量。转变他们对教育的认识,增强他们通过教育提升生存技能和生活质量的信

心。

第二,发挥长效跟踪机制、多维评价机制、责任机制的制度推动力量。扶贫项目进展是否顺利,效果是否达到,如何动态调整,这一系列长效性问题需以制度为保障。要以实效为重点,建立科学的教育精准扶贫效果评估体系,并充分运用大数据平台实施全口径的长期跟踪、监测。要坚持科学的价值导向,即与国务院对精准扶贫的要求高度契合,以“扶贫对象精准、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”为价值取向。要从扶贫过程入手,从扶贫动机(“扶真贫、真扶贫”)、扶贫过程(“精确识别、精确帮扶、精确管理”)、扶贫效果(“投入”与“产出”具备最优效能)三个基本指标考量教育精准扶贫的基本面目(张翔,2016),并在突出精准的基础上设计多元指标体系,构建一整套定性定量相结合的多级指标体系,实现多维评估。比如,可运用受教育者的人均收入、受教育年限、贫困地区的人力资本状况、受教育者的学习及发展能力等多个指标综合评价脱贫成效(陈晨,2016)。同时,针对教育扶贫过程中存在的权力异化等问题,要建立和完善动态跟进式教育扶贫、减贫、脱贫观察监管机制以及责任追究机制(代蕊华,2017)。要求各部门、各层级制定教育精准扶贫权力清单和责任清单,对每一个扶贫项目、每一笔扶贫资金的执行进度及使用效度等进行精准监督,对于未完成项目的责任人采取实质性的问责与处罚。

## 参考文献

- 贝尔特,席尔瓦.(2014).《二十世纪以来的社会理论》(瞿铁鹏译).北京:商务印书馆.
- 陈晨.(2016).基于精准视角的集中连片特困地区教育扶贫问题研究.《农村经济与科技》,(22),158,162.
- 陈奎息,张建成.(2009).《教育社会学:人物与思想》.上海:华东师范大学出版社.
- 代蕊华,于璇.(2017).教育精准扶贫:困境与治理路径.《教育发展研究》,(7),9-15,30.
- 高飞.(2013).少数民族地区连片开发扶贫模式的实践与反思.《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》,(2),73-80.
- 侯钧生.(2006).《西方社会学理论教程》.天津:南开大学出版社.
- 李兴洲.(2017).公平正义:教育扶贫的价值追求.《教育研究》,(3),31-37.
- 刘军豪,许峰华.(2016).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报》,(2),44-53.
- 刘新龙.(2016).基于AGIL模型的高校资助育人模式研究.《滁州学院学报》,(6),102-106.
- 森.(2013).《以自由看待发展》(任贇等译).北京:中国人民大学出版社.
- 石中英.(2015).教育公平政策终极价值指向反思.《探索与争鸣》,(5),4-6.
- 宋乃庆,李森,朱德全.(2014).《中国义务教育发展报告2013》.重庆:西南大学出版社.
- 孙立平.(2006).《博弈:断裂社会的利益冲突与和谐》.北京:社会科学文献出版社.
- 王嘉毅,封清云,张金.(2016).教育与精准扶贫精准脱贫.《教育研究》,(7),12-21.
- 魏梦佳,乌梦达.(2017).2016年我国民族八省区402万农村贫困人口实现脱贫.取自:[http://www.bj.xinhuanet.com/jzzq/2017-03/17/c\\_1120649574.htm](http://www.bj.xinhuanet.com/jzzq/2017-03/17/c_1120649574.htm). [2017-10-17]
- 沃特斯.(2000).《现代社会学理论》(杨善华等译).北京:华夏出版社.
- 吴立保,王达,孙薇.(2017).大学共同治理的行动结构与路径选择.《教育发展研究》,(5),39-45.
- 吴霓,王学男.(2017).教育扶贫政策体系的政策研究.《清华大学教育研究》,(3),76-84.
- 习近平.(1992).《摆脱贫困》.福州:福建人民出版社.
- 应星.(2011).《“气”与抗争政治——当代中国乡村社会稳定问题研究》.北京:社会科学文献出版社.
- 张明菊,李沛武.(2015).基于“AGIL”模型的高校创业型勤工助学资助模式探析.《煤炭高等教育》,(1),102-105.
- 张鸣.(2001).《乡村社会权力与文化结构的变迁》.南宁:广西人民出版社.
- 张翔.(2016).集中连片特困地区教育精准扶贫机制探究.《教育导刊》,(6),23-26.
- 张学敏,史利平.(2012).文化-教育-经济共生机制:西南民族地区教育反贫困战略选择.《西南大学学报(社会科学版)》,(6),48-53.
- 赵曦.(2009).《中国西部农村反贫困模式研究》.北京:商务印书馆.
- 郑彬.(2017).30个民族自治州经济后发赶超迹象明显.《经济日报》,2017-07-17(3).
- 周秀平,赵红.(2016).教育扶贫政策和重大行动.司树杰,王文静,李兴洲主编.(2016).《中国教育扶贫报告(2016)》.北京:社会科学文献出版社.

注 释:

①习近平总书记2015年6月18日在部分省区市党委主要负责同志座谈会上的讲话。

②以上数据是本课题组赴广西壮族自治区集中连片特困地区调研时所收集到的,我们整理了教育厅、财政厅、学校等多家单位提供的材料,并对其中的数据进行了计算。除特别说明外,下文有关广西的数据同一来源,不重复说明。

③以上数据是课题组赴内蒙古自治区兴安盟集中连片特困地区调研时所收集到的,我们整理了教育厅、财政厅、学校等多家单位提供的材料,并对其中的数据进行了计算。除特别说明外,下文有关内蒙古的数据同一来源,不重复说明。

(责任编辑 胡 岩)

# Targeted Poverty Alleviation System of Compulsory Education in Contiguous Destitute Areas: Based on Talcott Parsons' s Social Theory

Li Fang<sup>1,2</sup>

(1. Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2. Ethnic Education Development Center, the Ministry of Education of China, Beijing 100816, China)

**Abstract:** Parsons' s social theory and AGIL model provide an important framework for analyzing the targeted poverty alleviation system of compulsory education in contiguous destitute areas. In fact, a sound targeted poverty alleviation system of compulsory education in contiguous destitute areas is not in place in China, and the "AGIL model" does not function as expected. Namely, the system design fails to adapt to the external environment of contiguous destitute areas(A). The targeted goal is not clear enough, owing to the misunderstanding of education and lack of self-awareness among the public (G). The targeted poverty alleviation system of compulsory education is not integrated(I). Lack of incentive mechanism to promote projects (L). Therefore, it' s necessary to create an "AGIL" model for the system. This involves adapting to the external environment, establishing a demand-oriented system framework of targeted poverty alleviation, setting clear development goals and policies, and effectively integrating resources to promote the implementation in a coherent and orderly supportive system.

**Keywords:** poverty alleviation in contiguous destitute areas; targeted poverty alleviation for education; AGIL model