

百年扶贫史:我国成人教育扶贫政策变迁历程

——基于历史制度主义视角

□郭存 何爱霞

摘要:成人教育扶贫政策在推进成人教育扶贫实践,顺利实现第一个百年奋斗目标中发挥着指引性作用。基于历史制度主义视角对我国成人教育扶贫政策百年变迁历程进行梳理发现,成人教育扶贫政策可分为酝酿、萌芽、形成与深化四个时期。社会基础与政府主导、多种效应与工具理性、主体博弈与关键节点构成了成人教育扶贫政策演变的内在逻辑。在推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的新任务背景下,应鉴往知来,传承发扬我国成人教育扶贫政策的百年经验:坚持中国共产党的领导,构建“党建+”的成人教育扶贫政策;营造全方位的成人教育扶贫协同机制,他扶与自扶相结合;由工具取向转为人文导向,架构多维成人教育扶贫格局。

关键词:成人教育;扶贫;政策;建党百年;历史制度主义

作者简介:郭存(1997—),女,山东泰安人,曲阜师范大学继续教育学院硕士研究生,研究方向为成人教育基本理论;何爱霞(1973—),女,山东泰安人,通信作者,曲阜师范大学职业与继续教育研究院教授,博士生导师,研究方向为成人教育基本理论。

基金项目:国家社会科学基金“十三五”规划教育学一般课题“继续教育阻断农村贫困代际传递的机理与路径研究”(编号:BKA190224),主持人:何爱霞。

中图分类号:G720

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2021)12-0118-08

一、问题提出:成人教育扶贫政策历史考察的必要性

贫困是人类社会的顽疾,是全世界面临的共同挑战。百年来,中国共产党团结带领人民与贫困问题作斗争,在如期达成我国第一个百年奋斗目标的同时,提前10年实现了联合国减贫可持续发展目标。按照世界银行国际贫困标准,我国减贫人口占同期全球减贫人口70%以上^[1]。站在建党一百周年这一特殊时间节点上回顾扶贫历程,能够发现我国走出了一条具有中国特色的扶贫之路,其中,成人教育积极参与扶贫工作,发挥着快速性、实效性和延续性作用。党在建立之初,就开展了诸如扫盲、农民短期技能培训等成人教育扶贫活动。自1984年第一个真正意义上有关成人教育扶贫的政策出台后,我国陆续出台了支持、引导、保障成人教育扶贫发展的系列相关政策。这些政策既是我国成人教育

发展的缩影,也是一部扶贫演变史;既有成人教育发展的时代特征,也体现了扶贫历程的嬗变走向。秉承“盛世修史”的文化传统,站在“两个百年”历史交汇点上梳理我国成人教育扶贫政策的发展历程,对丰富成人教育减贫理论成果,改进成人教育减贫实践措施、提升成人教育减贫政策成效都具有积极的现实意义。

历史制度主义是20世纪80年代以来形成的一种新制度主义范式。1992年,斯坦莫(Steinmo S)、瑟伦(Thelen K)等人首次正式提出“历史制度主义”一词^[2]。它从历史长时段发展过程中的事件序列来分析制度变迁所受到的动力影响以及制度变迁本身表现出来的复杂特征^[3]。其分析框架包括共时性结构观和历时性历史观,侧重以政策制度为研究对象,以历史时间为分析视角来阐释政策制度的变迁历程。通过对历史事实进行一定时序的解读分

析,历史制度主义将过去、现在与未来可能制定的政策制度串联在一起。在结构观上,历史制度主义将影响该制度产生、演进和变革的诸多变量置于一因果链中,以了解制度变迁过程中多元变量相互作用的发展动态,探觅诸如政治、经济、文化观念等使政策呈现一致性的共时性结构变量;在历史观上,历史制度主义存在一种放大历史视角的特点,即制度变迁需要放大时间阈值,往往长达数年、数十年甚至数百年,才能更好探究制度变量之间的结构因果关系。历史制度主义既注重分析政策演变中基于路径依赖所呈现的稳定性和连续性,又强调政策在特定历史节点上受时序和意外后果及其他偶然因素影响所表现的波动性和断裂性^[4]。由此,其建构出“宏观深层结构分析—中观路径依赖分析—微观动力机制分析”的研究框架。鉴于此,本文采用历史制度主义作为分析视角,在“回望”过程中探析成人教育扶贫政策的百年脉络是怎样的?其演进的内在逻辑为何?有哪些能够指引“未来”的经验借鉴?

二、制度勾勒:成人教育扶贫政策演进的百年回眸

在漫长而又曲折的百年历史中,成人教育扶贫作为一种重要的社会实践,不仅曾在战乱频仍的中华大地上潜行耕耘,更在后世发展中回响深远。在我国,虽然“成人教育扶贫”被正式纳入政策制度的时间相对较晚,但成人教育扶贫实践却有着悠久的历史渊源和文化积淀。因此,应当“跳出政策看政策”,打破在认知成人教育扶贫政策时可能存在的割裂观念。历史制度主义既强调对制度的历史分析和情境分析,也强调对制度延续和变迁的比较分析,根据历史政治路线、中心任务以及客观形势的变化,可将我国成人教育扶贫政策的百年历程划分为以下四个时期:

(一) 酝酿时期(1921—1948年):与中国革命“共命运”的成人教育扶贫理念

从中国共产党建立至新中国成立前夕,这一时期的成人教育扶贫主要服务于革命需要。马克思认为,“不论是机器的改进,科学在生产上的应用……都不能消除劳动群众的贫困;在现代这种邪恶的基础上,劳动生产力的任何新的发展,都不可避免地要加深社会对比和加强社会对抗。”^[5]毛泽东指出,

中国的贫困问题主要是半殖民地半封建社会的制度造成的^[6],中国三万万农民,乃是革命中的最大要素^[7]。他敏锐地意识到农村贫困问题事关中国革命的成败,开展了广泛、深入和持久的成人教育运动,致力于提升工人与农民的基础文化水平,唤醒民众意识,激活民众的主体性和社会知觉,以“革命共同体”推动“治贫共同体”。这一时期虽未制定明确的成人教育扶贫政策,但借助成人教育活动,寻求社会、政治和经济公平的扶贫理念已初现尘寰。1926年12月,《农村教育决议案》在湖南农民第一次全省代表大会上通过,其中对实现农民教育普及,解放农村生产力提出了要求。1933年10月,苏区召开中央文化教育建设大会,通过了《目前教育工作的任务的决议案》《苏维埃学校建设决议案》《消灭文盲决议案》等重要议案,议案指出,“要消灭文盲,提高广大劳动群众的文化水平和政治水平”^[8],这为解决广大劳动群众的精神贫困与物质贫困奠定了基础。1934年4月,《业余补习学校的办法》由中央教育人民委员部重新审定,明确了“提高工人的文化政治水平,扫除工人中的文盲,加强工人工业技术上的进步”等办学目的。1947年4月,晋冀鲁豫边区政府发布的《关于文化教育工作的决定》指出,必须使教育服务于“耕者有其田”的彻底实现,充分体现了与中国革命“共命运”的成人教育扶贫理念。

这一时期,成人教育以农工教育为依托开展扶贫活动,一方面以政治时事教育为主,广泛宣传以提高农民、工人思想觉悟,帮助农工认清自己当家做主的地位,鼓起斗争的勇气,解决精神贫困;另一方面,重视消灭文盲,提升生产生活技能,解决物质贫困。由于时代的局限性,该时期的成人教育扶贫仅停留在酝酿阶段,尚未提出明确的“扶贫”或“成人教育扶贫”概念。尽管如此,酝酿时期提出的共同富裕、以人民为中心等贫困治理理念,为之后拟定成人教育扶贫政策提供了思路和参考。

(二) 萌芽时期(1949—1977年):计划经济体制下成人教育扶贫政策的曲折探索

新中国建立初期,百废待兴、百业凋敝。毛泽东基于当时工业技术落后、农民生产积极性不高的国情指出,“中国目前严重的问题是教育农民,使农民

树立勤劳光荣,懒惰可耻的思想观念。”^[9]1949年10月,《中国人民政治协商会议共同纲领》明确提出,“有计划有步骤地实行普及教育……以应对革命工作和国家建设工作的广泛需要。”^[10]在具体措施上,主要以广大工农群众为对象,通过“识字运动”“技术培训”等成人教育形式,提高民众知识技能水平。新中国成立后第一次全国教育工作会议的召开,是新中国教育事业建设的一件大事,会议提出大量兴办工人业余补习教育。1950年政务院颁布了《关于救济失业工人的指示》和《救济失业工人暂行办法》,提出按照“统筹兼顾、适当安排”的就业方针,开展多种形式的就业培训班,提高失业劳动者的政治文化水平和职业技术能力,促进失业工人再就业,并增强他们抵御贫困的能力。全国扫除文盲协会会长陈毅指出,扫识字的盲、扫文化的盲、扫科学之盲,中国才能改变又穷又白,这是个长期的、艰苦的斗争^[11]。1959年5月,中共中央国务院发布《关于在农村中继续扫除文盲和巩固发展业余教育的通知》,一方面巩固了扫盲成果,有效地防止复盲;另一方面培养了干部和农业技术人员。农村业余教育的开展,有效提高了农村劳动人口的素质。尽管这一时期尚未形成专项成人教育扶贫政策,但在实践方面,充分体现了把成人教育当作解决贫困问题重要方式来抓的精神。

在社会主义探索阶段,由于对社会主义的认识偏差、对贫困问题复杂程度的认识不足以及十年“文革”的冲击,我国的成人教育扶贫政策在曲折中探索前进。这一时期,成人教育的发展被纳入国民经济发展计划,客观上使其由最初工农文化翻身的政治需要变为社会主义经济建设的需要^[12]。此阶段明确了成人教育为经济建设、解决贫困问题服务的目的,是成人教育扶贫政策的萌芽时期。

(三)形成时期(1978—2011年):由游离扶贫边缘向中心位序移动的成人教育扶贫政策

十一届三中全会后,邓小平提出了“三步走”的发展战略,其中第一步就是要解决人民群众的温饱问题。中国共产党在总结社会主义建设经验和反贫困实践的基础上,提出消除贫困的根本途径是解放和发展生产力。改革开放至党的十八大期间,为提升脱贫效果,激发内生动力,摆脱对救济性的依赖,

我国先后经历了体制改革式扶贫阶段、大规模开发式扶贫阶段、扶贫攻坚计划阶段、整村推进式扶贫阶段。在四个阶段中,成人教育作为一种“造血扶贫”的新模式逐渐由“边缘游离”向“中心位序”移动,内嵌于总体扶贫政策之中。

1982年,国务院办公厅转发了《关于迅速加强农业技术培训工作的报告》,报告指出,迅速加强农业技术培训,抓好在乡的能工巧匠和科技户、重点户、专业户的各种技术培训,学用结合,满足农民学科学、用科学的迫切需求。广开学路,采取多种形式举办学校短训班、专题讲座、科技咨询服务站、现场技术交流等^[8]。1984年,国务院发布了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,其中第一次明确提出“教育扶贫”的理念,我国开始在扶贫政策文件中明确教育的作用^[13],并对成人教育在扶贫中的工作进行了部署,提出要重视贫困地区的智力投资,对农民进行科学农业生产培训,发展农村职业技术教育。1986年开始,政府成立专门的扶贫机构,将技能培训这一形式落到实处。1994年,国务院印发《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,为成人教育扶贫进入实质发展轨道提供了政策依据,强调帮助贫困人口获得专业技术,进而早日实现脱贫目标,从扫盲、短期技术培训等方面勾勒了成人教育扶贫路线图。此后,我国出台了系列政策文件,强调要把灵活多样的成人教育培训形式与农民脱贫致富结合起来,抓紧培养一大批农村急需的实用技术推广人才、乡镇企业管理人才和医疗卫生人才^[14]。进入21世纪,我国区域发展不平衡问题愈发严重。2001年,中央扶贫开发工作会议进一步提出扶贫开发战略,倡导“他扶”与“自扶”相结合,同年颁布的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》将农民的文化素养作为一项发展要点,指出职业培训在扶贫开发中不容小觑的作用,各级政府逐步转变传统发展理念,愈发关注贫困地区人力资本综合素质的提升。以“燎原计划”“雨露计划”等为代表的贫困劳动力培训转移项目不断推进,推广了科技知识,有效提高了贫困人口发展能力,现代远程教育建设等基础性扶贫工程也有序进行。按照当时的扶贫标准,2010年底,中国农村贫困人口减少到2688万人,贫困发生率降为2.8%;2011年,中

国将扶贫标准提高到 2300 元,在新的扶贫标准下,中国贫困人口为 1.22 亿^[1]。

这一时期是成人教育扶贫政策的形成时期,多种成人教育类型的扶贫价值被挖掘,成人教育扶贫措施由单轨的实用性技能培训转为与身心健康教育、文化知识教育、公民教育相互补充的多轨并行,注重提升贫困人口的综合素质。成人教育在扶贫工作中的参与度进一步提升,与扶贫实现了进一步融合。

(四)深化时期(2012—2021 年):脱贫攻坚背景下的成人教育扶贫政策

十八大以来,第一个百年奋斗目标的实现进入关键期。同时,减贫进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段。以习近平同志为核心的党中央,把贫困人口全部脱贫作为全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的底线任务和标志性指标^[1],作出一系列重大决策部署:将“扶志”与“扶智”相结合,借助成人教育促进贫困地区人口自身能力的发展;推进教育强民、技能富民、就业安民,以提高人民群众基本文化素质和劳动者技术技能为重点^[5]。2015 年 11 月,中共中央政治局通过了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,强调加强贫困地区农村电商人才培养、新型职业农民培训,提出精准扶贫、精准脱贫的战略方针。2016 年 11 月,国务院颁布的《“十三五”脱贫攻坚规划》中要求对贫困户提供更多的技术培训机会。同年 12 月,《教育脱贫攻坚“十三五”规划》颁布,其中对《“十三五”脱贫攻坚计划》的部分工作要求进行了细化与深化,提出“人人有学上、个个有技能”“加大职业技能提升计划和贫困户教育培训工程实施力度”等要求^[6]。2018 年 1 月,教育部、国务院扶贫办联合发布的《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案(2018—2020 年)》提出,广泛开展公益性职业技能培训,实现脱贫举措与技能培训的精准对接。统筹经费面向“三区三州”青壮年农牧民提供更加精准的公益性培训,把普通话推广与职业技能培训相结合,重点支持少数民族学习掌握使用普通话,解决因语言不通而无法就业创业脱贫的问题^[7]。

这一时期,成人教育服务区域经济社会发展和脱贫攻坚的能力显著增强,走向了“精准式”扶贫,由贫困地区转向最薄弱的领域和贫困个体。成人教

育扶贫政策不断深化、精准,由“输血式”向“造血式”扶贫转变。

三、制度阐释:百年成人教育扶贫政策演变的内在逻辑

2021 年 2 月 25 日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告,我国如期完成消除绝对贫困的艰巨任务。在新的时代背景下,治贫重心逐渐向“谋致富”“防返贫”“阻断相对贫困代际传递”迁移。与绝对贫困治理相比,新任务目标具有形成机理的复杂性、治贫难度的艰巨性和治贫周期的长久性等特征^[8]。因此,应积极寻求成人教育扶贫政策的创新与变革,实现新的政策均衡,优化政策供给。这首先需要厘清成人教育扶贫政策百年以来演变的内在逻辑。

(一)社会基础与政府主导:成人教育扶贫政策生成的深层结构

历史制度主义的深层结构分析,主要是从宏观视角探究政治、经济、文化观念等对制度生成的影响,旨在找寻能够解释特殊、复杂制度现象的一般因素。从“成人教育”与“扶贫”的角度来看,成人教育扶贫政策是由政府、社会、个人等多方主体共同参与的网络结构,是不同主体间相互协调的结果,深受政治环境、经济发展和文化观念的影响,在不同阶段具有不同时代下的特定任务与相应的价值取向。

成人教育扶贫政策的百年嬗变立足于社会基础,并由政府主导,三者存在紧密的耦合关系。中国共产党成立初期,社会混沌,经济、文化极度落后,主要任务是革命与阶级斗争,此时的成人教育扶贫政策与中国革命“共命运”,指向于唤醒民众意识。新中国成立伊始,80%以上的成年人口是文盲,需“进行大规模的经济建设和文化建设,扫除旧中国所留下来的贫困和愚昧,逐步地改善人民的物质生活和提高人民的文化生活”^[9]。改革开放后,成人教育扶贫取得了一定成效,释放了贫困地区的活力、促进了贫困人口的增收和观念的更新。此时,贫困问题由普遍性分布呈现分层、分块、分化等新特征,区域间发展不均衡问题凸显^[1],给成人教育扶贫带来新的挑战。进入 21 世纪,随着全面建成小康社会目标的提出,扶贫工作的重点与瞄准对象有了新要

求,中西部地区成为成人教育扶贫工作的重点区域,政府大力推进劳动力培训转移工作。十八大以来,中国发展进入新时代,经济社会迅速发展,综合国力明显增强,为成人教育减贫事业奠定了坚实的人力、财力、物力基础,与此同时,贫困空间由区域化、整体性逐渐过渡到个体化。在“智志双扶”等扶贫思想的指导下,成人教育扶贫政策在与其它举措的相互交织中,实现了脱贫攻坚战的全面胜利。

纵观成人教育扶贫政策的百年历程,可以发现不同阶段其承载的经济职能、政治导向、文化取向各有所异。但在“变与不变”的背后,始终暗含着一主线,即成人教育扶贫立足于社会基础,并由政府主导调控。质言之,成人教育扶贫政策体现出鲜明的政治—经济关联性,经过统筹考虑社会环境,中央政府通过政策引导,形成高位协调机制,攻坚克难。

(二)多种效应与工具理性:成人教育扶贫政策维持的路径依赖

路径依赖问题于1985年首先由保罗·大卫(Paul David)提出,后来,道格拉斯·诺斯(Doglass North)将其拓展到社会制度变迁领域,建立起路径依赖理论。路径依赖是指在制度变迁过程中,存在着一种报酬递增和自我强化机制,这种机制使得制度变迁一旦走上某一条路径,它的既定方向就会在以后的发展中得到自我强化^[20]。诺斯认为,政策一旦开始执行,就会在以后的发展中由于学习效应、适应性效应、协调效应、退出成本等因素导致回报递增而不断进行自我强化,甚至进入“锁定”状态。一方面,政策应具有延续性和稳定性,但另一方面这种路径依赖会阻滞政策的发展。

政策确立后,在制度框架中,组织机构人员会对政策进行不断重复学习和实践,习得并积累经验,使政策活动得以更加高效、科学地实施。当政策利益主体得到积极回馈,习惯并认同已有政策后,会形成对政策结果的适应性效应,调整自己的行为。在学习效应和适应性效应下,变迁、发展新政策的积极性和主动性就会降低。此外,政策自身也具有自我强化的能力。一项政策形成后,为保障其效能发挥,通常会建立一系列与之相互补充和协调的其它政策,形成相互关联的矩阵,在长期运行中会产

生大量的递增报酬,形成利益共同体。百年以来,为落实成人教育扶贫政策,政府以发放资金、颁布法规等形式投入大量人力、物力,从而形成了高效有力的成人教育扶贫政策运行机制,其具有历史沿革,彼此间相互黏附,使得退出成本较高。因此,政府更愿意、也更容易维持过去的政策结构,很难突破原有路径,反而在多种效应作用下,产生路径依赖。

成人教育扶贫政策在百年发展中历经“公平优先—效率优先—兼顾效率与公平—以人为本”的变迁演进。在工具理性的影响下,我国的成人教育扶贫政策曾在一段时间内存在过于重视“技能”的偏颇。尤其是改革开放后,成人教育扶贫政策逐渐由追求基本人权向开发人力资源、拉动经济增长转变。例如,《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》及《国家八七扶贫攻坚计划》均侧重于开展职业及技术培训,推动贫困地区经济发展。这种“工具理性”的僭越易导致侧重追求经济效益而忽视文化与社会价值,这种偏移使得有些地方采取短期化、形式化、政绩化的成人教育扶贫政策,一定程度上阻滞了成人教育扶贫政策的变迁。

(三)主体博弈与关键节点:成人教育扶贫政策变迁的动力机制

历史制度主义认为,政策的演变不仅受到外在宏观结构的影响,不同行动主体之间的权力博弈同样会推进政策演变,形成制度变迁的动力机制。此外,历史制度主义借鉴生物进化的“间断均衡”学说,不仅关注制度存续的“正常时期”,还重视制度断裂的“关键节点”。

基于伯顿·克拉克(Burton Clark)的“三角协调模式”,本文主要从政府、市场和贫困人口三大主体的权力博弈中分析我国成人教育扶贫政策变迁的动力。三者基于社会背景的博弈、调和,最终使我国成人教育扶贫政策呈现出从“单维”到“多维”、从“输血式”到“造血式”、从“大水漫灌式”到“精准滴灌式”的转变^[21]。整体而言,改革开放前,政府是成人教育扶贫政策的主要提供者,政府主导成人教育目标、内容设计、资金提供等,在减贫、开发人力资源方面发挥着重要作用。改革开放后,市场经济体制逐渐代替计划经济体制,完全由政府主导的成人教育扶贫政策一定程度上缺乏普适性、操作性,难

以适应开放化、多元化的市场。此外,贫困人口在接受相当的成人教育后,自我意识觉醒,不仅有物质之需,更有文化、精神之需。在此情境下,政府、市场调控的扶贫政策呈现出些许滞后性和被动性。由此,贫困人口的个性需要和潜能也走向了政策制定的中心。政府、市场、贫困人口三者之间的博弈构成成人教育扶贫政策变迁的动力机制。

在动力机制作用下,对已有政策的路径突破,主要体现在关键节点上。我国成人教育扶贫政策的关键节点主要表现为《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》的颁发,其强调提高困难地区人民的综合素质,特别是科技文化素质,是促进贫困地区脱贫致富的最根本途径之一^[22]。这表明我国成人教育扶贫的政策路径由“扶成人教育之贫”转向了“依靠成人教育扶贫”。此前,成人教育一直被作为扶贫的目标、任务,成人教育本身的扶贫价值未被凸显。随着《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《2003—2007年教育振兴行动计划》等政策的颁布,成人教育逐渐成为扶贫的手段、方式,成人教育扶贫成为帮助贫困人口脱贫的重要战线。这对我国成人教育扶贫政策的发展与改良具有深远的现实意义,实现了政策的路径突破。

四、制度经验:百年成人教育扶贫政策的经验借鉴

我国脱贫攻坚战的全面胜利有效推进了全球减贫进程,缩小了世界贫困人口版图。其中,应及时总结成人教育扶贫的系列政策经验,为实现“十四五”规划中“接续推进脱贫地区发展”“建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制”的新要求^[23]、为世界各国减贫事业的发展提供经验借鉴。

(一)坚持中国共产党的领导,构建“党建+”的成人教育扶贫政策

通过对百年成人教育扶贫政策的传承与创新梳理发现,在“变与不变”之中,党的领导始终是我国扶贫道路的底色、特色与优势。这主要体现在:

其一,以人民为中心是中国共产党探索成人教育扶贫政策的逻辑起点和价值旨归。我国成人教育扶贫政策自滥觞以来始终坚持以人民为中心,例如,20世纪20年代,扶贫政策所涉及的扫盲运动、

短期技能培训等,价值核心就在于关照国计民生以改变人民的现实境遇。为实现这一目的,长期以来,党和政府制定了一系列成人教育扶贫政策。如2013年《教育部等部门关于实施教育扶贫工程的意见》强调,“以人为本,围绕‘人人受教育,个个有技能,家家能致富’的要求,着力解决群众最关心最直接最现实的问题”^[24],彰显人民群众的获得感。党始终把扶贫工作重点放在改善人民群众物质生活水平、生活质量,提高扶贫对象综合能力、综合素质上^[25]。其二,党始终坚持以马克思主义反贫困理论为指导,立足国情,与时俱进。实践表明,政策想要长久保持活力,必须与时代相对接。贫困人口陷入贫困窘境的原因是多方面的,在不同时期呈现不同特征,同一时期不同地区的贫困状况也不尽相同,这就需要制定多层次、多维度的成人教育扶贫政策,不断调整,保持其活力和有效性。如新时代脱贫攻坚立足现实,提倡既要物质扶贫也要精神扶贫,制定了“智志双扶”以实现长效脱贫的系列政策。其三,党的领导保障了成人教育扶贫政策的接续性和良好过渡。由革命年代的扶成人教育之贫至挖掘成人教育在扶贫工作中的多重作用,实现扶智、扶志相结合;由解决温饱问题至全面建成小康社会。在党的领导下,成人教育扶贫政策前后衔接,不断深化、精准,呈现螺旋上升态势。

(二)营造全方位的成人教育扶贫协同机制,他扶与自扶相结合

政府在成人教育扶贫政策体系中占据着主导地位,但随着成人教育扶贫工作的深化,政府囿于自身一家主导已无暇顾及到精细化的任务分割^[26]。成人教育扶贫政策亟需以分工为基础的协同执行,营造全方位的成人教育扶贫协同机制。

首先,在社会各方对成人教育的扶贫价值尚未形成充分认识时,需政府强制性的主导以指引成人教育扶贫政策的发展方向,促进成人教育减贫事业平稳、健康推进。在后续成人教育减贫政策制定中,也要注意调动多元主体的积极性、主动性和创造性,共同推动成人教育减贫政策体系不断完善。2016年《教育脱贫攻坚“十三五”规划》提出“政府主导,合力攻坚。充分发挥教育系统人才优势,广泛动员

社会力量参与,构建多方参与、协同推进的教育脱贫大格局”^[16],具体到成人教育上来说,其目的是做到各有侧重、互为补充,发挥不同主体的优势,实现“自上而下”与“自下而上”的贯通,提高成人教育扶贫工作的实效性,因地制宜,灵活调整,在执行顶层设计的同时进行反馈。如,在民族贫困地区,因时因地因势,结合民族特色文化,传授文化知识,挖掘传统文化资本,打造“一村一品”的贫困治理格局。

其次,人民群众有着吃苦耐劳的精神和丰富的贫困治理实践经验,他们自身可能有改变贫困的能力和可利用的社会资源。百年来中国共产党带领中国人民摆脱贫困,不是仅靠直接的物质给予或者实行西方发达国家的“高福利”政策,而是依靠人民群众的艰苦奋斗。习近平总书记在脱贫攻坚座谈会中指出,“贫困地区、贫困群众首先要有‘飞’的意识和‘先飞’的行动。没有内在动力,仅靠外部帮扶,帮扶再多,也不能从根本上解决问题。”^[17]成人教育扶贫政策充分尊重、积极发挥贫困群众主体作用,坚持扶贫与扶志、扶智相结合,既富口袋,更富脑袋,注重内生性减贫能力与素质的提升。以多种形式、多元内容激发培育贫困群众内生动力,增强参与发展、共享发展、自主发展的能力,使贫困群众不仅成为减贫的受益者,也成为发展的贡献者^[1]。

(三)由工具取向转为人文导向,架构多维成人教育扶贫格局

遵循工具取向下的成人教育扶贫政策指向于为贫困地区的经济发展提供更多的效能,往往忽略人的个性需要和潜能。百年来我国成人教育扶贫政策在不断反思、改进下,逐步由工具取向转为人文导向。首先,识别多维贫困,以多种成人教育类型,分而治之。职业技能培训、身心健康教育、文化知识教育、公民教育各有侧重,为贫困人口赋权予能,给予人们公平经济权益、平等政治权利和平等话语权地位。此外,成人教育扶贫格局的构建,还关注“空间”和“时间”两个维度。马克思主义“空间正义”是对资本主义所型构的“中心—边缘”格局的矫正^[28]。我国的成人教育扶贫致力于解决空间失衡、空间排斥等现象。一是通过政策导向改变成人教育资源配置的不均衡,提高贫困地区成人教育质量。《国务院

关于加强教师队伍建设的意见》《乡村教师支持计划》等政策强调对贫困地区教师定期培训,提升其素养与对“教育阻断贫困代际传递”的认识,并以特岗教师计划、国培计划等优化贫困地区的教师资源配置。二是注重“本土空间”中成人教育资源的挖掘。强调成人教育内容的本土性和切实性,积极开发扎根于贫困地区的乡土课程,将知识技能与就业、学习内容与成果产出、成人教育与扶贫天然联系在一起。除空间格局外,成人教育扶贫政策还注重时间格局。深度挖掘制约贫困地区发展的历史因素,梳理来龙去脉,制定和实施精准的成人教育扶贫政策;注重通过成人教育为阻断贫困代际传递创造条件,通过“边际效益”扩展使成人教育收益惠及家庭成员^[21],打造横向与纵向时间维度的扶贫格局。

总之,我国的成人教育扶贫政策坚守人民立场,并非简单的外部帮扶,而是通过有效的成人教育课程安排与政策调试,不断提升、激活贫困人口的劳动创造力与生产积极性,解决贫困地区在经济、社会发展中的“失语”现象。以共时性结构观和历时性历史观看待成人教育扶贫政策的百年历程,可以发现党始终坚持成人教育扶贫的张力与韧性,在保证政策的稳定性与延续性前提下,不断调整、变革、健全成人教育扶贫体制,将提升贫困人口的综合素质作为扶贫减贫的重要举措。新形势下,贫困治理进入新阶段,费孝通在《贫困与脱贫》一文中也指出,“贫富是比较出来的。”^[29]今后应以更高标准、更严要求,发挥成人教育在减贫治贫中的优势,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,推动减贫战略和工作体系平稳转型,建立长短结合、标本兼治的政策体制。

参考文献:

- [1]新华社.《人类减贫的中国实践》白皮书[EB/OL]. (2021-04-06) [2021-04-12]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm.
- [2]STEINMO S, THELEN K, LONGSTRETH F. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992:9.

- [3]刘圣中.历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M].上海:上海人民出版社,2010:3-6.
- [4]王保星.历史制度主义与我国教育政策史研究的方法论思考[J].河南大学学报(社会科学版),2017(1):136-141.
- [5]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,2012:370.
- [6]中共中央文献研究室.毛泽东文集(第6卷)[M].北京:人民出版社,1999:429.
- [7]中央档案馆.中共中央文件选集(第1册)[M].北京:中共中央党校出版社,1982:76.
- [8]董明传,毕诚,张世平.成人教育史[M].海口:海南出版社,2002:37-38+140.
- [9]中共中央文献研究室.毛泽东文集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1999:237.
- [10]瞿葆奎.中国教育改革[M].北京:人民教育出版社,1991:4.
- [11]何东昌.中华人民共和国重要教育文献[M].海口:海南出版社,1998:804.
- [12]韩素兰,刘国彦.新中国成人教育政策法规透视[J].教育探索,2007(8):21-22.
- [13]袁利平,张欣鑫.教育扶贫何以可能——多学科视角下的教育扶贫及其实现[J].教育与经济,2018(5):30-39.
- [14]国家高级教育行政学院.中国高等教育体制改革世纪报告[M].北京:人民教育出版社,2001:457.
- [15]国务院办公厅.国务院办公厅转发教育部等部门关于实施教育扶贫工程意见的通知[EB/OL].(2013-09-11)[2021-05-21].http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-09/11/content_5295.htm.
- [16]中华人民共和国教育部.教育脱贫攻坚“十三五”规划[EB/OL].(2016-12-27)[2021-05-21].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201612/t20161229_293351.html.
- [17]中华人民共和国教育部.教育部、国务院扶贫办关于印发《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案(2018-2020年)》的通知[EB/OL].(2018-01-24)[2021-05-21].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201802/t20180226_327800.html.
- [18]王晓毅.贫困治理机制转型[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(4):144-151.
- [19]中共中央文献研究室.毛泽东文集(第5卷)[M].北京:人民出版社,1996:348.
- [20]道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].刘守英,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1994:125-134.
- [21]何爱霞,孙纪磊.继续教育阻断农村贫困代际传递的作用机理及发展路径[J].现代远程教育研究,2021(3):91-99.
- [22]中华人民共和国中央人民政府.国务院关于印发中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)的通知[EB/OL].(2001-06-13)[2021-05-22].http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60922.htm.
- [23]新华社.中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].(2021-03-13)[2021-05-27].http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- [24]国务院办公厅.国务院办公厅转发教育部等部门关于实施教育扶贫工程意见的通知[EB/OL].(2013-09-11)[2021-05-27].http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-09/11/content_5295.htm.
- [25]潘慧,滕明兰,赵嵘.习近平新时代中国特色社会主义思想精准扶贫思想研究[J].上海经济研究,2018(4):5-16+26.
- [26]付昌奎,邬志辉.教育扶贫政策执行何以偏差——基于政策执行系统模型的考量[J].教育与经济,2018(3):75-81.
- [27]习近平.习近平谈治国理政(第2卷)[M].北京:外文出版社,2017:90.
- [28]刘海军.中国共产党农村治贫的百年探索:演进、经验与世界意义[J].求实,2021(2):4-20+109.
- [29]费孝通.费孝通全集(第12卷)[M].呼和浩特:内蒙古人民出版社,2009:44.

责任编辑 王国光

职教论坛/2021.12 125