华南农业大学学报(社会科学版)
2020年第6期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第19卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

连片特困地区的教育扶贫与基层治理

钱 全[1], 杨晓蕾[2]

(1.南昌大学 公共管理学院,江西 南昌 330031;2.武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘 要: 以广西连片特困山区一个民族乡的精准扶贫实践为分析对象,考察了教育扶贫与基层治理的嵌入性机制。教育扶贫相对复合了一般扶贫行为的社会、经济和政治逻辑,在乡村遭遇师资主体的流动、村社传统文化羁绊、家庭生计转型等多重结构性要素影响下,教育扶贫通过规则、主体、资源三个维度嵌入基层治理。从扶贫到贫困治理再到基层善治,只有提升并彰显村社、家庭与农民的"本位主义",教育扶贫与基层治理才能共同实现主体性发展。

关键词: 后脱贫时代; 精准扶贫; 基层治理; 教育扶贫

中图分类号: G725;F323.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2020)06-0011-12

一、引言

教育扶贫在国家扶贫开发总任务中占据突出位置,承担了阻断贫困的代际传递之要义,肩负了"五个一批""两不愁三保障"[1]中的重要任务。目前国内已经建构起相对完整的教育扶贫支持体系,包括政策制定、资源投入、项目设置、资助保障等,但部分深度贫困地区仍形势严峻,如"三区三州"的172万建档立卡贫困人口,仍占现有贫困人口的12.5%,贫困发生率8.2%[2]。在这一背景下,为了预防教育扶贫中"大水漫灌式"现象,杜绝教育扶贫政策的形式主义,教育扶贫开始走向"精准式"扶贫。所谓"精准",除了教育扶贫对象识别、教育扶贫手段、教育扶贫效果的精准,精准扶贫更成为国家与基层社会对接教育资源的新配置模式及治理策略。

目前,关于教育扶贫与基层治理关系的既有研究,主要从以下三个主体视角展开:其一,从国家和政府行为角度来理解教育扶贫的理念、方式,即强调发挥政府"元治理"力量来化解扶贫阻梗,通过政府主导、多方协作来降低教育扶贫的目标偏差率[3-4]。其二,从贫困场域的结构性因素来反思治理效度和困局,如从村社本位主义来解读扶志、扶智对于内生性教育价值观念滞后、异化的影响,以致另一端"唯学历论"到"因教致贫"对基层治理带来新的并发症结[5],同时,部分研究认为贫困地区自身的经济社会差距与资源输入活动之间存在匹配张力,包括项目倾斜、部门下乡等举措难以弥合这些地区除教育贫困之外的多维贫困[6-7]。其三,从超脱"国家—社会"互动结构外的第三方教育扶贫主体视角来审视治理逻辑,如非政府组织凭借其扶贫效率高、精准性强、公益性强等优势,成为乡村教育扶贫治理中不可或缺的重要主体;增强文化建设内容以促进群体振兴和文化治理,以"以文化人""以文促建"来实现多元参与式治理的图景[8-10]。

上述研究为当下我国教育扶贫治理提供了多元解析,为该领域奠定了扎实的理论基础。但教育系统从未独立于国家科层行政系统之外,一些研究将教育扶贫行为视为单一向度的行政科层活

收稿日期: 2020-08-05 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.06.002

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(14JZD030)

作者简介: 钱 全(1991—),男,安徽枞阳人,南昌大学公共管理学院讲师,主要研究方向为农村社会学与基层治理。E-mail:quan15@foxmail.com

动,相对忽视了其生发的社会基础和基层治理嵌入机制。因此,有两个方面仍可作进一步探讨:其一,要充分诠释教育扶贫及其治理实践,应分析不同扶贫行为间的一般性逻辑以及类比下的独特属性,从而理解教育扶贫嵌入到基层治理的运行过程;其二,要从教育扶贫的社会底蕴来反观并推演基层治理嵌入机理,应突破"贫困治理"这一整体"打包式"解析路径,审视教育扶贫这一特殊的扶贫政策从"顶层"落地"基层"社会中所产生的治理效用。基于此,本文以广西L民族乡扶贫实践为切入个案,在2019年4月近一个月的实地驻村调研基础上,试以"一般扶贫逻辑→扶贫'中心化'→教育扶贫场域→嵌入治理机制"为分析架构来阐释教育扶贫如何嵌入基层治理。

二、扶贫行为的治理逻辑及教育扶贫"中心化"

L瑶族乡位于桂西连片特困山区,距离当地县城30公里。2008年前后省级公路正式贯穿全乡。L乡耕地面积12482亩,分散于9个行政村,"靠山吃山",水稻、玉米、油茶、八角、芭蕉等是当地农业主要构成。由于山区地势相对封闭,工业产业落后,非农务工机会大多来自广东沿海地区。L乡近些年被列为精准扶贫的重点对象,其中笔者及调研组重点考察的H村、T村是国家级的"极度贫困村"。

(一)政府一般扶贫行为的三重逻辑

1.社会逻辑:底线公平与类福利化供给

"底线公平"是指所有社会成员在"底线的"基础性需求面前拥有无差别的权利一致性。而扶贫的重要意义就在于保障社会成员的基本生存权利[11],尤其针对社会弱势群体,要通过满足他们最现实、最迫切的需求,进而促进社会公平正义的实现[12]。在扶贫实践活动中,维系贫困群体底线需求的公平秩序是由基层政府来主导,通过扶贫资源下放的方式与村治主体达成"福利供给"共识。

调研中发现,基层政府的扶贫行为也内含了一种非韦伯意义上的行政发包制[13]意涵,它在经济激励、行政资源分配与科层内部控制方面更趋向于后两者,而经济激励则转换为扶贫资源的变相激励。当"底线公平"作为扶贫政策的原始制度初衷时,"基层政策—村治主体—扶贫对象"在行政发包和社会逻辑运作下就形成了"类福利化"供给。在连片特困山区,不同程度的贫困认证与配额直接关系到扶贫资金的配置供给。当上级行政发包后进入基层社会的内部认证环节,社会逻辑主要体现在三个方面:其一,熟人社会关系网络的亲疏,这是费孝通笔下乡土社会的底色格局。即便是底线公平,在村社熟人社会中也会常常出现背离初始制度文本的实践,如村社干部"照顾"距离亲缘更近的社会圈层,这便相对剥夺了其他社会成员的公平起点。其二,扶贫双方"诉苦"与"避责"逻辑的博弈。当事实贫困与"诉苦"贫困存在模糊空间和争议地带时,扶贫主体一方面需要体现公平正义,另一方面则要考虑"维稳保序"。当贫困户以诉苦话语作为资源获取的合法性手段时,扶贫干部既不能放之任之,否则会激化矛盾,也不能顺之诉苦行为的滥用和蔓延,不然扶贫活动将陷入弱规则的境地。其三,村治主体的资源获取能力。当扶贫资金下达到乡镇层级扶贫办,面对"僧多粥少"的连片特困村庄,如何有序分配是一个关键问题。除却明文规定的配置、约束方案,有一个不容忽视的重要调配机制——基层干部"跑资源"能力。扶贫资金一般有固定比例是用于村庄公共物品的供给,一旦某村治主体展露出强于其他村组单元的资源获取能力,将意味着能为本地节省额外的自筹经费和建设成本。

"我是有点气愤的,如果现任副支书是我们组的,去年乡里拨水库(当地缺水,村组需要自建囤水的小型水库)的专项(扶贫)资金,肯定能分到我们组。你看,现在还要自己挨家挨户去

筹……”（201904 – L 乡 H 村 5 组，小组长王建国）

争取公共品供给资金的事例，集中体现了上述几点社会逻辑：一是村组干部的地域来源身份无疑能为当地带来额外的资源争取优势，如本村组在乡镇办公室有熟人，基层向上“跑资源”时便可以“以私谋公”来增加扶贫资金的获取机率；二是一旦村民因贫诉苦，且超过了村组干部的扶贫职权能力范围，干部们也可以拿出“公”的身份来维持规则的公共性与合法性。

2. 经济逻辑：开发式扶贫与村庄内生动力

（1）开发与开放：资源输入与村庄发展机会

开发式扶贫的基本发展逻辑，是以底线公平的生活救济为导向，以经济利益为纽带，力图实现经济发展与扶贫之间的有效联结[14]。当整村推进、促进就业、产业扶贫等多项举措被组合使用时，扶贫活动已经超越了常规意义上对老幼残弱、因病致贫等群体的底线扶持，转而是在基本生活保障制度之上，依助开发式扶贫为乡村生活保障体系带来全新的外部实施环境和内生发展基础。连片特困山区的经济社会场域显然对这种扶贫开发战略有着天然的适用性，其贫困程度、类型、缘由和范围等都与一般贫困地区存在差异[14]。

“村里水库工程（大型蓄水工程，淹没农田涉及多数村民）大约从 2006 年开始，就是那前后几年，公路修通、旅游产业开发等扶贫项目都陆续进来。H 村现在是重点打造的亮点村，扶贫和开发算是同步进行，你看路边的 5 家名宿，都是年轻人从外地打工回来搞的。”（201904 – L 乡 H 村，驻村干部）

连片特困地区的扶贫开发是一套全域的、系统的、长期的战略性政策体系，其扶贫资源输入模式旨在长效地适应当地经济社会的发展需求。近年来，相关扶贫政策会突出区域协作、东西部省际联动、重点政策倾斜等特征。L 乡 H 村正式迎来“扶贫时代”已有近 10 年，从公路修通到旅游开发，村庄无疑从闭塞走向开放。村庄开放性体现在：一是村庄主体外流，近 5 年当地开始兴起打工经济，不少本地“工头”搭建起“同乡同业”务工网络，带领乡亲远赴广东沿海工厂；二是外部经济主体流入，无论是旅游业的发展带来商业资本进驻，还是扶贫资金牵引下的产业转移，都一定程度上扭转了被动式扶贫的局面。

（2）内卷与内生：扶贫“内卷化”与内生动力“相对剥夺”

开发式扶贫要实现村庄内生发展，由被动式向参与式的自主思路转变，在基层社会往往遭遇“内卷化”困境：扶贫资源需要靶向精准投放，而随着资金的持续投入，乡村社会结构和农民开始产生分化，地方政府、村治主体与地方精英有着“自主性”结盟。诚然，这种结盟一方面有利于扶贫资源在“权力—效率”[15]结构网络中以固化的模式进行分配，对于政府而言，此路径可以有效达成科层制任务。它们内部犹如一个高效运作的类扶贫组织，依助行政发包制，使得资源在一定制度框架内进行有效配置。但事实上，不少公共资金并未真正自上而下地抵达贫困主体手中，因为这种分配过程是去“寻找扶贫对象”，而未依据贫困主体的利益诉求来进行参与性分配。调研发现，扶贫“内卷化”一大表征就是扶贫主体和类扶贫组织进行“半封闭式”运作，让扶贫工程和资金悬浮于贫困主体真实需求之上。

“这间民宿，政府投资让我们自主运营，但现在淡季，没什么人。我总不能一直守在这里吧？前期，我们自己也投入了一些资金，上面重要是帮助搭建了硬件，咱软件上不去。”（201904 – L 乡 H 村，民宿负责人小李）

以上事例中，H 村扶贫开发的民宿一共 5 家，这两年大多出现经营不善的状况，该村下派干部甚至想让村民去外地学习经营方法。这一系列扶贫行为，显然超出了原本的制度安排范畴，因为

只解决了“硬件”问题,“软件”无法长久扶持跟进,贫困对象的主体性难以延续,这也致使不少贫困户在扶贫主体眼中呈现“等靠要”的形象。究其缘由,离不开上述的扶贫资源在基层社会贫困场域中的内卷化。扶贫资源的分配决策和分配流程只是整体性体现政府意图,相对忽视了贫困主体的长期利益诉求,且单一向度、无弹性地依照制度惯性来达到扶贫目标,这就“相对剥夺”了乡村主体的内生发展动力。在基层扶贫的语境中,乡村主体在“内卷化”资源输入中沦为客体,通过扶贫开发来激发村庄内生发展的经济逻辑被极大弱化。

3. 政治逻辑:行政任务与基层治理再造

参与式扶贫的主体是政府,当行政力量以“跨越科层”的形式进入到基层社会治理的领域,“贫困治理”的逻辑应运而生。扶贫干部以帮助、指导、配合等方式进驻到贫困村开展相关治理工作。

上级政府派驻部门人员进驻贫困村,主要通过政治机制来嵌入村庄治理。调研发现,派驻的方式主要遵循越“强势”部门对标越贫困村庄的原则。强势部门借助外溢的资本聚集能力,有效联合下级政府、市场主体、社会组织等多元主体来进行资源供给。如L乡中国家级贫困村帮扶单位是广西财政厅、国土厅等相关下属部门,其相关部门干部能够积极拉动和引导各类企业参与建设活动,通过产业兴村、专项招工、基地建设等形式来充分调动市场、社会资源来进行扶贫。

“H村和T村国家级贫困村,都是区里(自治区)派下来的。有的村,一般贫困,就是乡里县里一些部门来长期包村,有点像当年的‘工作队’。”(201904-L乡,某办公室主任)

“我是自治区下派的,基本村里的大大小小事情都参与了。3年扶贫期,我必须给村里选好接班人。”(201904-L乡H村,下派干部张红军)

从上述访谈中可以看出,两种帮扶干部对村庄治理有着不一样的效度。H村帮扶干部通过“嵌入式”工作机制来完成一竿子插到底的主导性治理模式。H村下派干部张红军几乎包揽了村庄选举、党建活动、扶贫资金分配、项目进村等等治理事务,这种“喧宾夺主”的嵌入模式对于当地村治精英而言,一方面有着“上级重视”的强政治合法性,且随资源下乡带来的治理重构,打破了传统内生性精英治村的逻辑;另一方面扶贫干部的行政任务有着明显的任期化倾向,容易出现“虎头蛇尾”[16]的困局,村治精英或难以弥合治理再造出现的“断裂”。因为传统村治主体不具备打破并优化基层治理结构的能力,驻村干部一旦被“召回”,扶贫的治理再造功能将面临多元主体缺位的窘境。

(二)教育扶贫的治理逻辑“中心化”

1. 扶贫行为的“常规化”与“中心化”

上述可知,治理语境下的扶贫行为离不开国家科层机器和行政官僚体制的支持。在精准扶贫的顶层设计框架背景中,基层依然遵循“行政发包制”[13]的运转理念。我们在调研中发现,自上而下的政策输入和自下而上的逐级实践之间一定存在着“取”与“舍”,简言之,当上级将扶贫作为“中心任务”来抓,下级将依据行政发包下来的治理资源的“多”“寡”与治理任务的“轻”“重”来进行有选择地“中心化”处理。如下图,L乡的扶贫实践历经两个代表性阶段:一是“多中心”扶贫,即上级政府遵照扶贫规范性文件精神,通过抓几个重点扶贫项目来完成行政外包任务,此阶段乡镇层级一般执行着详细的扶贫目录,具体多个中心项目包括教育扶贫、产业扶贫、新村扶贫(易地搬迁),等等;二是单一“中心化”扶贫,即自上而下遭遇重点扶贫任务下达,或其他多中心扶贫效果不佳,自下而上的成果反馈难以适配预期的行政发包制目标,于是整个科层行政体制采取资源整合的攻坚模式来突出“中心”。

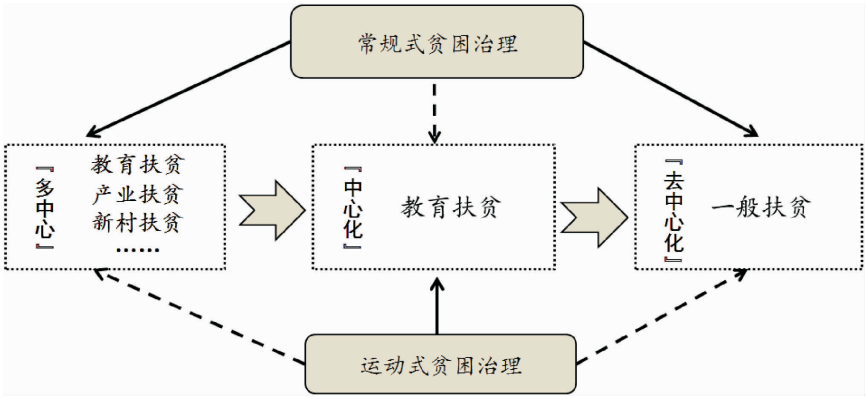


图 1　教育扶贫“中心化”运作流程图

“多中心”扶贫和“中心化”扶贫分别指向两个贫困治理机制特性，前者是常规式贫困治理，后者则为运动式贫困治理。“多中心”扶贫表征了贫困治理常态化特性，它将扶贫任务的多目标治理内化为地方性知识与一般性扶贫政策的互动过程，这其中既涵括了扶贫资源的优先配置权，也体现了扶贫活动从“一般化”到“精准化”的识别时间差。走向单一“中心化”扶贫是非常态化的运动式治理，它往往将行政组织边界打破并成立整合型“工作组”模式，其中的贫困治理主体按照“中心化”之后的目标进行靶向对接，如 L 乡成立重点专项扶贫工作组之后，会根据各个村庄的贫困程度来分配科层内部的“强势”部门。一旦将教育扶贫列为中心攻坚任务，强势单位会积极统合并围绕教育部门开展治理活动。“去中心化”扶贫作为理想化的第三阶段，是指地方贫困治理在历经上述两个阶段后达成完满的考核指标，考虑摘除贫困“帽子”。不同扶贫行为的功能属性各有差异，基层治理视角下的横向比较可以进一步理解其微观机理。

2. 教育扶贫的特殊属性

教育扶贫与新村扶贫、产业扶贫、驻村帮扶等活动行为的治理特性差异体现在（表 1）：其一，主体构成，教育扶贫主要由科层体系与半科层属性的教育系统构成，而以新村扶贫、产业扶贫为代表的经济性贫困治理采取项目制和市场外包方式，驻村帮扶则采用部门下乡的方式。其二，治理逻辑偏向和主体面向，新村扶贫聚焦于村社公共品供给，如围绕易地搬迁的房屋新建和道路铺设都体现了社会逻辑；产业扶贫在于可持续激活乡村内生性经济，表征为经济逻辑；驻村帮扶偏向村社治理过渡和再造的政治逻辑；教育扶贫的特殊性在于它面向教育公平，立足于人才培养，复合了社会性、经济性和政治性的“断穷根”底层逻辑。其三，制度考核和成效特征，新村扶贫和产业扶贫因为与具体的经济指标挂钩，呈现出刚性的行政考核特点，前者与人居环境相关，多为外显于公共基础建设的扶贫活动，一般见效较快，且易被考核通过，而后者则见效周期长，如多数经济作物产业一般需要数年的挂果期，且市场风险不好预判，因此较难在执行过程中被考核；驻村帮扶为部门干部按照固定任期嵌入村社政治结构之中，所以其成效周期通常为 3 ~ 5 年，且难以细化指标开展刚性考核；教育扶贫除了投入—回报周期长、见效慢的特征外，其制度考核的弹性在于参与主体多、阶段性弱，以升学率和辍学率为例，L 乡在“中心化”阶段严格实行“控辍保学”政策，但最终难以将“零辍学”目标执行下去，因为现实中存在“天然”辍学率，且与教育资源的城乡差序格局高度关联。

表1 扶贫行为治理特性的比较

治理特性	教育扶贫	新村扶贫	产业扶贫	驻村帮扶
主体构成	教育系统+科层+公益组织	市场组织+项目制	市场组织+项目制	部门下乡
主体面向	教育公平	村社公共品	内生性经济	村社政治环境
制度考核	弹性	刚性	刚性	弹性
成效特征	周期长、见效慢	周期短、易考核	周期长、难考核	周期固定
逻辑偏向	复合性逻辑	社会逻辑	经济逻辑	政治逻辑

三、教育扶贫的嵌入基础与社会底蕴

（一）师资主体的流动与维系

教师群体无疑是影响教育扶贫效度“最后一公里”的关键主体。国家对连片贫困地区的师资保护政策依旧遵循“分级管理，以县为主”的教育管理体制，县级财政的教育投入量和配置方式决定了当地义务教育整体改善状况。

广大中西部贫困地区，教师群体仍能维持整体稳固态势的主要缘由：第一，熟人社会的内部激励机制，即教师作为传统精英象征，在当地有着较高的社会地位和职业认同；第二，教育部门的资源平衡调配，县教育局通过中心校这一权力下派机构，对整个乡镇教学点、村小、中心小学进行师资力量统筹；第三，城乡间师资流动的代际有序，年轻教师流动性大于中老教师是师资流动的共性趋势，且大多优质师资流向城区，但当地乡村师资却并未出现代际“断层”，这得益于乡村教师任职补助和编制两大稳定要素。如2015年之前，L县城教师的工资待遇高于乡镇地区，且需要竞争上岗，此后地方政策调整，乡镇职位待遇大幅提升且编制有保障、竞争压力小，这便形成了“师资回流”的城乡有序教育结构。

尽管如此，师资的流动与维系，在特困山区依然面临着较大的结构性困局，从区域差异视角来看，当地整体师资水平与东部发达地区相比仍有着较大差距。此外，教育生源、“家—校”互动关系、教育扶贫成效等都将持续影响师资力量的变化。

（二）学生主体的流失与“截流”

“生源”在教育扶贫的语境中已逐步演化为“底线要求”。当地私立教育完全势弱，并不能对公立教育产生生源争夺威胁。于是“控辍保学”成为当地教育扶贫的重点工作。

学生主体的流失是驱动当地教育走向下坡路的“推力”，扶贫主体致力于“截流”学生则是“拉力”。据调研发现，适龄学生辍学的原因大多并非“因学致贫”，因为国家奖补和公立教育减免使得家庭教育成本大大缩减。导致特困山区学生流失的主要原因有：父代外出务工、撤点并校、文化羁绊等等。如撤点并校后村一级的教学点被取消，不少学龄儿童只能去往交通不甚发达的集镇学校，在半耕半工模式下，为子代投入额外的非货币资本——诸如陪读——就可能打破这种家计平衡模式，“家庭资本投入不够”便成为生源流失的主要影响因素。从扶贫治理主体而言，基层政府、各级学校和村两委在教育扶贫过程中被充分动员起来，在阶段性重点迎检时期，百分之百的零辍学率甚至成为当地重点时期“一票否决”的硬性指标。

（三）县乡公立教育的使命与障碍

如上所述，在师资和生源遭遇的结构性困局之下，公立教育系统成为各方扶贫支援的重要对象和检验场。当地私立教育并未兴起，公立学校在保障特困地区公共义务教育的完成、提升民众文化素质方面承担着使命和重任。随着撤点并校浪潮推进，广大中西部农村地区的部分乡村生源向城市转移，不少私立民办学校实则为农民工子代的义务教育提供了吸纳和过渡作用，部分则因

户籍制所限难以完全融入城市核心教育圈层。中央和地方财政也在通过加强转移支付力度来促进城乡义务教育体系的平等共享，如 2016 年 8 月出台的《国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》便进一步确保了“两免一补”资金和人均公用经费基准资金。然而，随迁子女在特困山区只占较小比例。这意味着“城—乡”教育格局仍存在某种意义上的割据，而公立学校则在广大乡村地区扮演着绝对不容动摇的教育“调配者”角色，即为适龄学生提供无差别的公平教育机会。这种教育机会在供给过程中也遭遇着多重阻梗：如县域城镇化作为中国“人的城市化”浪潮中的基础组成单元，一定程度上吸纳了镇村两级优质教师资源，且县级公立教育往往难以刚性控制这种城乡流动；理想的基础教育模式是“家—校”之间有着良好的互动合作关系，但特困地区家庭则较大比例地陷入打工经济与照料陪护“难两全”的境地；辍学惯习是社会内生性结构困局，难以在短期内予以消除，行政任务会因过多地挤压教育扶贫活动本身，造成“行政吸纳扶贫”的负面效应。

均等化教育机会的供给，一方面是公立教育系统必须承担的体制性任务，另一方面也要应付城乡急速流变的社会基础。公立教育在“政府—社会”二维框架中使命与挑战并存，当政府硬性策略与社会柔性变迁之间出现时间差，部分偏远贫困乡村可能会短暂显现“教育洼地”。

（四）村社传统文化羁绊与现代性出路

文化贫困是物质贫困的根本源头，从宏观广义上讲，文化贫困是指在一定地域范围内因为文化观念滞后于时代发展，从而导致现代性发展受阻；微观狭义上讲，是指一特定个体或群体在思想观念、生活方式、知识技能等方面相对落后，从而滞后于时代发展。毋庸置疑，连片贫困地区的文化贫困是制约教育发展的一大显要结构性因素，它与教育之间有着“二元一体”的同构特性：一方面，文化贫困削弱了他们对现代社会的适应能力，阻碍了通过教育获得发展能力的机会；另一方面，个体发展能力的缺失使得他们陷入物质贫困，又直接造成文化贫困的恶性循环。教育扶贫的一大使命和出路便是促进不同类型文化的多元交流，因为教育本身就具有传递文化、选择文化、交流文化的功能。

L 乡聚居了汉族、瑶族、壮族等多个民族，不同民族之间的文化贫困程度也存在差异。调研中，不少瑶族村民在 2008 年之前居住在高海拔山区，且内部有着早婚早育、“多子多福”、忽视文化教育的传统观念，教育扶贫工作开展的难度较大。从一定意义上而言，教育扶贫作为一种相对硬性的制度安排和文化干预，目的在于阻断群体贫困及可预见的代际传递之路。“扶贫扶志”便深刻直接地表达了教育扶贫的文化扶贫功能。

（五）家庭生计转型与教育能力的博弈

家庭作为中国社会的最小教育功能单元，家庭教育不仅是社会文化的一部分，也与时代转型的结构、形态息息相关。当中国社会结构形态从传统农业社会向现代社会、封闭乡村社会向开放流动的城乡社会转变时，根植于中国社会个体文化底层的“家庭本位”始终能够平衡和缓解转型期特有的无序与混乱。社会结构转型对农村家庭带来的冲击在于离散性：家庭关系、家庭模式和家庭功能等剧烈变迁，造成“对中国家庭以往所具有的凝聚力的挑战，也即是对中国家庭能否成其为家庭的挑战”[18]。家庭的教育功能可切分为两个方面：一是家庭本身具备的文化教育功能，这是内植于村庄社会场域之中的；二是家庭为子代提供教育发展机会，这一般外依于学校教育系统之中。当广大农村地区尤其是深度贫困地区受到工业化和城镇化的牵引和吸纳后，传统家庭生计模式会发生重大调整。与之相应的家庭教育功能将受到制约：家庭为子代提供的教养功能，伴随着内部成员结构的变迁，“祖—父—子”式的传统的“三代一体”代际哺育结构转换为“祖—子”供给的家庭微观教养功能和“父—子”供给的经济性教养功能。

笔者及所在调研组在L乡T村进行考察时发现,村庄在近5~10年间整体生计模式由传统务农向外出务工剧烈转型,当地处于学龄期的子代从村小毕业后需要前往集镇读初中。这使当地刚刚踏入"半耕半工"阶段的家庭面临一次艰难抉择:一是祖辈照料孙辈且让孩子在集镇住读;二是牺牲年轻父代一方的外出务工机会,陪同孩子度过3~4年的家庭教育期。在社会转型期,这既是家庭问题、教育问题,也是社会问题,因为"家庭问题的形成与社会变革转型有着很强烈的相关与一致性。家庭问题归根结底是社会问题的呈现"[19]。教育扶贫同上述师资主体的流动、学生主体流失、县乡公立教育的障碍、村社传统文化羁绊、家庭生计转型等现实境遇互构为社会底蕴,而贫困治理要走向长效,一方面要以流变思维来审度并接纳非正式社会制度环境,从横向社会性视角来调配教育扶贫活动;另一方面,嵌入基层治理的教育扶贫更须依仗纵向行政性体系的正式科层制度来进行干预。尽管扶贫行为在基层社会中呈现出"行政—社会"分立又融合的实践表征,但教育扶贫的特殊性在于复合了政治、经济和社会三重逻辑偏向。如何更进一步反思其治理特性,则需要在此基础上来剖析教育扶贫与基层治理的嵌入机理。

四、教育扶贫与基层治理的嵌入机理

教育系统作为半独立半嵌入政府行政体系的特殊子系统,在政府扶贫行为"多中心"和常规式扶贫阶段之间,教育系统与行政体系一并承担了基层治理话语中的"重点工作"。作为扶贫工作最为紧要的"最后一公里"项目——教育扶贫一方面肩负的是"扶志""扶智""断穷根"等深层贫困问题与扶贫使命,另一方面可以发现教育扶贫行为始终与基层治理活动嵌套在一起。正如波兰尼对"嵌入性"的最初理解:"人类经济嵌入并缠结于经济与非经济的制度之中。将非经济的制度包容在内是极其重要的。对经济的结构和运行而言,宗教和政府可能像货币制度或减轻劳动强度的工具与机器的效力一样重要。"[20]扶贫作为一种制度政策,它与基层社会运作之间呈现相互纠缠关系,而治理活动则是一项贯通"政府—社会"的勾连作用机制。我们进一步借用格兰诺维特等人对"嵌入性"更为微观的理解,"行动者既不是像独立的原子一样运行在社会网络之外……他们具有目的性的行动企图实际上是嵌在真实的、正在运作的社会关系系统之中的"[21]。这意味着扶贫行为个体,无论是作为"行政性角色""治理性角色"还是"社会性角色",他们既非独立于政治、社会、经济的脉络体系之外去追寻单一化的目标,也非完全受组织规范和制度约束而毫无能动性。具体到教育扶贫行为活动,在一定制度价值的规引下,行为主体除了受相关扶贫政策的约束之外,还受到整个基层治理体制、社会规范体系的影响。究竟扶贫行为是如何嵌入到常规治理之中的?基于扶贫行为治理逻辑和社会底蕴的考察,可以窥见"教育嵌入治理"有着多重合法性,我们可从"规则—主体—资源"三个方面来剖析教育扶贫与基层治理的嵌入机理,以折射连片特困地区的扶贫"悖论"。

(一)规则嵌入

基层治理与教育扶贫的规则性互嵌,主要依赖于两个方面的机制:规训与激励。教育组织的半行政性决定了体制内的动员效力,连片特困地区的教育扶贫作为行政任务被摊派到扶贫结构各主体过程中,规训机制在于管理、考核、惩戒等负向作用,规则的激励机制则体现在评先评优、工资挂钩等正向作用。调研发现,乡镇各部门、村组干部、学校在编职工三方参与教育扶贫中的负向规训要强于正向激励,如当地在重点时期面临100%的控辍率考核,自上而下将"控辍保学"相关事宜正式分派到村社公共事务之中,从日常会议组织动员到工作规章制度管束,"乡—村—校"三方在"一票否决"的强负性威慑中达成一定程度的"非正式"治理默契。

教育扶贫与基层治理的规则嵌入链条得以完满闭合,离不开非正式规则的介入和适配。在基

层治理活动中，像“控辍保学”一类严格的正式硬性规则嵌入到村庄治理，村组干部和学校教师都面临着巨大的规则考核压力：每当一位学生出现辍学倾向，干部和老师都会轮番进行劝说，遇到“工作难做的”，部分老师甚至打乱日常教学秩序，村庄干部也暂停其他治理工作来进行保学动员。当上述硬性规定难以完成时，非正式规则便发挥效用，扶贫主体与贫困主体在互动中会产生更多结构性问题，于是扶贫主体开始向上逐步反馈真实的实践经验。在扶贫经验有悖于正式规则时，扶贫主体内部达成非正式规则“默契”，即先完成易于考核的硬性任务，然后通过“相悖经验”来“动摇”并重构正式规则。“正式规则嵌入—经验相悖—非正式规则默契—反馈并动摇正式规则”便构成了教育扶贫与基层治理之间有序的规则性嵌入链条。

（二）主体嵌入

政府主导下的教育扶贫，是“政府运用行政资源和权力帮助贫困居民改善生活水平，契合以人民为中心的政府治理的初衷”[22]，当遭遇连片特困山区均质化贫困又复杂多元的治理实情时，扶贫治理在推行中会面临“扶贫主体自身功能角色碎片化、资源配置和制度执行偏差的再碎片化”[23]。这种扶贫“碎片化”困境造成了一系列后果：一是扶贫资源的浪费；二是扶贫成效的弱化；三是扶贫组织结构难以系统化。而从教育扶贫延伸到贫困治理的范畴，其中涵括了大量针对公共事务领域的治理。政府、社会组织、企事业公益以及社会公众等共同构成扶贫多元协作格局，各扶贫主体在基层治理场域中，只有相互紧密联结、整合资源，才有可能为创新扶贫网络提供机会和平台支持。

教育扶贫行动中，基层政府的主导作用在于推动社会各界参与渠道、信息和机会的正当性，这一正当性往往是其他社会组织和公益组织难以供给的。在深度贫困地区，从县乡公立学校到村组义务教育教学点，任何扶贫资源、公益资源甚至正常的财政拨款流入都必须经由乡镇财政部门把关经手。部分村组学校负责人反映这种“硬性嵌入”的利弊：利处在于解决了财务工作——这一繁杂系统工作对日常教学任务的干扰和侵占；弊处则在于丧失了一定范围的财务自由，如从教学工具到学校午餐配料的采购更换，都要经过严格的财务上报，耽误并影响了教学质量。可见，教育扶贫行动中诸如基层“财务自由支配”处于缺位状态，政府主导并嵌入了这一重要资金监管主体，这也实现了扶贫资金流从“碎片化”状态转为统一管制。除了财务这一主体之外，教育主体是何以反向嵌入到基层治理之中的？当教育扶贫作为基层政府阶段性重点工作时，学校教师队伍尤其是在编群体须承担与基层干部相等份量的扶贫责任。学校显然已经完全融入于由基层政府、村两委、社会组织等建构的扶贫生态网络，它们在以“扶贫为先”的乡村治理时期，同其他治理主体一样，在社会资源分配、扶贫政策执行中扮演了引导、执行、监督、协调等多重治理角色[24]。其实这种嵌入模式有着历史合法性，教师群体一直是乡村社会传统的村治精英，他们的治理角色在如今的贫困治理中有着先赋的知识结构、群众基础等优势。他们能够促进乡村治理主体之间的博弈合作关系，能够在一次次的教育扶贫活动中充分发挥社会性、精英性甚至经济性的身份特质。教育主体和基层治理主体的角色互嵌说明，任何扶贫行为和扶贫活动都是一场社会权力的嵌入，其一方面需要在组织结构、项目政策方面获得国家纵向权力的支持，另一方面需要在群体认同、情感运作等方面寻求社会横向权力的准入。

（三）资源嵌入

扶贫资源与治理资源是否互相嵌入？这与规则嵌入、主体嵌入有何区别？有学者将乡村治理资源配置类型划分为三种：自给自足型、资源汲取型、资源赋予型[25]。笔者认为，税费改革之前的传统乡村治理是“自给自足型＋资源汲取型”混合配置模式，而随着乡村治理转型，农村税改之后逐步演变为“自足自给型＋资源赋予型”的混合模式，大量惠农政策、资金源源不断地嵌入乡村社会转型的过程中，也在重塑着乡村治理样态。连片特困地区的扶贫资源的输入，已经超越了“资源

赋予型”的范畴，它以一种更为密集、强势、显性的资源赋予形态，让基层治理在资源输入型配置格局中演化出一种“资源嵌入型”的过渡状态。

教育扶贫的资源输入，有着多种实现形式：一是国家正式资源的输入；二是市场半正式资源输入；三是社会非正式资源输入。在乡村治理实践中，治理主体并非过度依赖某一种单向输入模式，而是采用混合配置组合。基层治理范畴内的资源输入，一定会具化为扶贫的资金流动，即教育扶贫资金经由专门财务通道下放到乡镇政府，最终由各级财务部门分配至地方公立学校、村组教学点等。而赋予扶贫资金流动合法性的是一项项扶贫政策的贯彻实施。以“雨露计划”为例，它作为支援贫困山区的公益专项资金，由学校组织并向学生家庭提供申请名额，而这同时也为村组社会提供了一个贫困认证窗口和资源调合机会。村组干部作为在熟人社会的基层政府“代理人”，其在认证贫困身份和提交贫困信息中起到关键枢纽作用，这意味着基于“雨露计划”政策的资源流动链条必须经过村两委——基层治理载体的介入。实质上，类似“雨露计划”扶贫政策的下沉，在基层治理场域中会被处置执行成为公共福利化逻辑。教育扶贫资源的下乡，在具体治理运作中，由“基层政府—学校—村两委”操作化为一场乡村公共福利和公共品供给的配置活动。

教育扶贫与基层治理的三重嵌入机理，实则强关联了扶贫制度本身与政策执行之间的内生性秩序。一方面上层教育扶贫策略在面向复杂多元的基层社会，一般会在微观贫困社会单元中偏离精准目标，只有与乡村治理结构相勾连，才能有效打通教育扶贫的“最后一公里”；另一方面，“规则—主体—资源”的嵌入需要依托大量地方性知识，这些地方性知识显化为上述的社会底蕴，它们是教育扶贫适配社会内生秩序的粘合剂和源泉。

五、结语与建议

我国正处于脱贫攻坚的“后时代”转型节点，在已经取得了举世瞩目的成绩同时，我们需要认识到“脱贫攻坚具有阶段性，但民生福祉却是个永久性话题”[26]。广大连片山区依然面临着自然资源匮乏、交通信息相对闭塞、生态环境脆弱等现实困境，这些部分深度贫困地区或正遭遇传统扶贫方式失灵、扶贫资源落地受限、扶贫技术更迭缓慢等难题。本文从深度贫困地区的扶贫行为的三重治理逻辑出发，以教育扶贫为切入点，分析扶贫行为与基层治理是何以能够达成互嵌的。基于教育扶贫的社会底蕴和嵌入机理分析，治理视野下“后脱贫时代”的教育扶贫应重点关注以下几点：

其一，继续加大连片贫困地区的教育资源倾斜。以L乡为代表的中西部贫困地区，教育扶贫的资金缺口和投入环境仍面临挑战，一是地方财政配套能力羸弱，二是部分少数民族特困地区教育文化氛围要相对弱于其他地区，致使扶贫资金的投入和利用遭遇结构性治理困局。因此，教育资源的倾斜方式要放开、放活、多渠道实现，要紧跟“因学致贫”现象，从义务教育阶段追踪到就业阶段，除一般性奖助措施外应考虑取消生源地贷款指标限制，以更大限度地保障贫困学子的教育机会平等。

其二，增强乡村教师职业诱致力，谨防优质师资代际断层。师资始终是教育质量的核心保障，贫困地区的教育活动应坚持“教师本位”，要“留得下”“培养好”优质的教师群体。当地L乡出现了一个师资回流的良性现象：乡村学校待遇远高于城镇，使得不少老师愿意调配到村小甚至自然村组内更小一级的教学点。可见，提高贫困地区的教师待遇能够较大程度增强其职业获得感和诱致力。同时要防止优秀老师的代际断层，应进一步促成同区域城乡师资流动机制，招聘指标要向偏远学校倾斜，且加大针对乡村教师的培训密度，以进一步提升老师的业务水平和专业能力。

其三，给“过度嵌入”教育扶贫工作的基层责任主体“松绑”。基层扶贫主体的责权错位和不对

等的异化情况亟待关注，乡镇层级的教师、干部乃至村社党员等时常陷入“政治竞标赛”的高标规则之下。从“一票否决”到“保姆式扶贫”[27]，这种压力型体制下的层层加码一方面极大地加重了基层扶贫主体的工作负担，同时也造成了扶贫资源的浪费。以基层痕迹主义为例，其初衷是创新精准扶贫的科学管理方法，但在实施过程中产生了执行僵化、流于形式等负面效应。

其四，教育扶贫与基层治理对接的“最后一公里”问题。一方面要反思自上而下政策实施的合法性，另一方面要落地具体的教育扶贫举措，充分考量各个地方不同的贫困现状。教育扶贫这一代表性贫困治理行为，归根到底在于村社能力建设与内生动力的激发，扶贫行为不仅要求多元参与主体的平等性、公正性，更需要充分激发参与主体的自主性、内生性。扶志与扶智，真正的主体是村庄、家庭与村民，只有提升并彰显他们的“本位主义”，厘清“政府—市场—社会”之间的边界关系，才能确保基层治理与社会发展共同走向良序。

参考文献：

[1]习近平. 在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话[EB/OL]. (2019－04－16)[2020－08－21]. http://www.ccps.gov.cn/xxsxk/zyls/201908/t20190819_133632.shtml.

[2]潘安琪. 教育精准扶贫的价值内涵、现实问题及对策建议[J]. 宏观经济管理，2020(4)：58－63.

[3]张翔，刘晶晶. 教育扶贫瞄准偏差与治理路径探究——基于政府行为视角分析[J]. 现代教育管理，2019(3)：51－55.

[4]代蕊华，于璇. 教育精准扶贫：困境与治理路径[J]. 教育发展研究，2017(7)：9－15.

[5]鲁子箫. 农村教育扶贫的“因教致贫”困境及观念转向[J]. 教育理论与实践，2017(2)：10－12.

[6]李芳. 集中连片特困地区义务教育精准扶贫制度模式探究——基于帕森斯的社会行动理论[J]. 华东师范大学学报(教育科学版)，2019(2)：116－126.

[7]边慧敏，张玮，徐雷. 连片特困地区脱贫攻坚与乡村振兴协同发展研究[J]. 农村经济，2019(4)：40－46.

[8]杨轶华. 非政府组织参与农村教育贫困治理研究[J]. 社会科学辑刊，2017(1)：72－78.

[9]邹维. 文化治理视阈下教育扶贫的逻辑与路径[J]. 江汉学术，2020(3)：53－61.

[10]范平花. 贫困减缓与教育发展：一个参与式治理的精准扶贫视角[J]. 贵州财经大学学报，2017(4)：103－110.

[11]景天魁. 社会保障：公平社会的基础[J]. 中国社会科学院研究生院学报，2006(6)：16－22.

[12]魏爱春，李雪萍. 底线公正视角下农村低保户精准定位的实践困境——以精准扶贫背景下武陵山区 F 镇为切入点[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版)，2019(2)：81－87.

[13]周黎安. 行政发包制[J]. 社会，2014(6)：1－38.

[14]李海金，罗忆源. 连片特困地区扶贫开发的战略创新——以武陵山区为例[J]. 中州学刊，2015(12)：78－83.

[15]陈成文，吴军民. 从“内卷化”困境看精准扶贫资源配置的政策调整[J]. 甘肃社会科学，2017(2)：112－117.

[16]孔德斌. 嵌入式扶贫的悖论及反思[J]. 理论与改革，2018(2)：67－76.

[17]卢晖临，李雪. 如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究[J]. 中国社会科学，2007(1)：118－130.

[18]杨善华. 中国当代城市家庭变迁与家庭凝聚力[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版)，2011(2)：150－158.

[19]杨启光. 发展型家庭生活教育[M]. 上海：上海交通大学出版社，2017：3.

[20]DEWEY D，POLANYI K，ARENSBERG C M，et al. Trade and market in the early empires：Economies in history and theory[J]. American Sociological Review，1958(2)：376－378.

[21]GRANOVETTER M. Economic action and social structure：The problem of embeddedness[J]. American Journal of Sociology，1985(3)：481－510.

[22]郑瑞强. 精准扶贫的政策内蕴、关键问题与政策走向[J]. 内蒙古社会科学，2016(3)：1－5.

[23]何植民，陈齐铭. 精准扶贫的“碎片化”及其整合：整体性治理的视角[J]. 中国行政管理，2017(10)：87－91.

[24]徐顽强，李敏. 公益组织嵌入精准扶贫行动的生态网络构建[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2019(3)：43－53.

[25]慕良泽,任路. 惠农政策的嵌入与乡村治理资源重组——基于对新型农村养老保险政策的调查分析[J]. 理论与改革,2010(6):71-74.
[26]左停,金菁. "弱有所扶"的国际经验比较及其对我国社会帮扶政策的启示[J]. 山东社会科学,2018(8):59-65.
[27]谢治菊,许文朔. 扶贫责任异化:职责同构下的层层加码与消解[J]. 山东社会科学,2020(1):74-81.

Poverty Alleviation Through Education and Grassroots Governance in Contiguous Destitute Areas

QIAN Quan[1], YANG Xiao-lei[2]
(1. *School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang* 330031, *China*;
2. *School of Sociology, Wuhan University, Wuhan* 430072, *China*)

Abstract: Taking the targeted poverty alleviation practice in a minority township in the contiguous destitute mountainous areas of Guangxi province as the object of analysis, the grassroots governance logic of educational poverty alleviation was investigated. Educational poverty alleviation is relatively compounded with the social, economic and political logic of general poverty alleviation behavior. When the village encounters multiple structural elements such as the flow of the main body of teachers, the traditional cultural fetters of the village community, and the transformation of family livelihoods, educational poverty alleviation achieves the "governance embedded" mechanism through the three dimensions of rules, subjects, and resources. From poverty alleviation to poverty governance to grassroots good governance, only to promote and demonstrate the "departmentalism" of village communities, families and farmers, can the development of subjectivity of education poverty alleviation and grassroots governance ability be achieved.

Key Words: post-poverty era; targeted poverty alleviation; grassroots governance; education poverty alleviation