

# 浅析深度贫困地区义务教育均衡发展的困境与对策

和少岱<sup>1</sup> 亚娜<sup>2</sup>

1. 泸水市教育体育局; 2. 福贡县第一中学

**摘要:** 习近平同志“教育扶贫”思想一方面肯定了义务教育均衡发展在扶贫脱贫中拔除穷根、阻断贫困代际传递的根本性作用; 另一方面也表明了义务教育作为国家基础教育培养合格公民、实现人才强国战略的核心地位。本文立足于笔者多年的驻村扶贫田野工作及一定的文献研究, 深刻剖析义务教育均衡的基本内涵、深度贫困地区社会发展的基本特征, 阐明深度贫困地区义务教育均衡发展面临的困境, 提出实现深度贫困地区义务教育从“基本均衡”向“优质均衡”的转变的对策建议, 为深度贫困地区破除固化的地方性知识、提升人力资本, 实现“要我脱贫”向“我要致富”的自主追求和转变。

**关键词:** 义务教育均衡发展; 深度贫困地区; 精准扶贫; 乡村振兴

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2024.06.140

研读习近平同志关于扶贫工作重要论述, 可以感受到习近平同志对教育工作的重视, 以及“教育扶贫”、“扶贫扶智”在脱贫攻坚中重要地位的肯定, 更是深度贫困地区解决“致贫因素的强力约束”和“致富发展奔小康”两大难题的根本之策。在精准扶贫工作中, 教育扶贫的最终目标是激发贫困人口的内生动力, 强化贫困地区的人力资本和脱贫致富的“造血”功能, 只有这样才能形成脱贫致富的可持续发展能力。义务教育均衡发展作为《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《刚要》)的重要组成部分及脱贫攻坚“两不愁三保障”的重要指标之一, 在实践层面具有两个深层次的含义: 一方面是“扶教育之贫”, 通过提高贫困地区教育质量, 补齐贫困地区教育短板, 推进教育公平和均衡发展; 另一方面是“用教育扶贫”, 利用教育提高贫困人口可行能力, 帮助其建立可持续发展生计。<sup>[1]</sup>

## 一、义务教育的定义及价值取向

《中华人民共和国义务教育法》第三条规定: 义务教育是国家依法规定适龄儿童、少年应当入学并受完规定年限的教育, 从而“使儿童、少年在品德、智力、体质等方面全面发展, 为提高全民族的素质, 培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设人才奠定基础”。义务教育作为国家基础教育体系中的“核心”部分, 是培养具有基本文化认同、科学素养、道德观念和体魄的合格公民。没有这一核心部分, 也就没有上层结构, 进而也就没有整个制度化的现代教育系统。因此, 为了适应未来时代的发展以及国家的需要, 为每一个义务教育受教育者打好全面发展的素质基础, 是义务教育的价值取向。

## 二、义务教育均衡发展的内涵

总体来看, 关于义务教育均衡发展的核心理念, 学

者们持有各自独特的见解。于发友将其视为科学理念在教育领域的实践, 强调政府运用多元策略如经济支持、政策引导、法制保障、行政管理和评估机制, 旨在逐渐缩小地区间、校际间的教育鸿沟, 既要确保公民享有平等的教育权利和义务, 提供相对均等的教育机会和资源, 以期实现教育成果和成功概率的相对平衡, 同时推动教育区域内的和谐、均衡、优质和高效发展<sup>[2]</sup>。丁金泉则侧重于教育资源分配和教育成效的平衡, 即在一个特定区域和教育群体中, 实现教育资源获取和教育效果的平衡状态<sup>[3]</sup>。赵敏的观点更关注个体权益, 主张为所有受教育者提供公平的学习机会, 以及同等的教育条件, 以便每个学生都能最大限度地挖掘其潜能并取得学业成就<sup>[4]</sup>。崔红菊的视角更为宽广, 她将教育均衡发展涵盖到地区间、校际间乃至学校内部群体的广泛层面, 探讨的是全面均衡的问题<sup>[5]</sup>。

“均衡发展义务教育是遵循‘教育公平’核心理念, 政府和各类教育机构采取法规政策手段, 旨在消除地域、学校及社会群体间的教育差距, 确保教育资源在各层面相对公平分配, 保证教育参与者在教育活动中享有平等地位和待遇的进程”<sup>[6]</sup>。本研究对义务教育均衡发展的诠释主要涵盖三个方面: 在物质层面, 力求优质教育资源的均衡布局, 以创造公平的教育机会和环境, 使所有学生在学习期间均能得到相同的支持和照顾; 在制度层面, 确保每个学生的受教育权得以平等实施, 获取相等的入学和就读条件; 在认知层面, 注重激发每个孩子的最大潜能, 并提供最适合的成长环境和支持(李劲松, 何伟全: 《我国边疆民族地区农村义务教育均衡发展研究——以云南为例》)。

## 三、深度贫困地区的定义与社会发展的基本特征

### (一) 深度贫困地区的定义

2019年是脱贫攻坚的关键之年, 深度贫困地区是贫

中之贫、困中之困，这一地区的扶贫工作是难中之难、坚中之坚。“深度贫困”是一个相对于“一般贫困”的相对概念，从社会发展的总体形态而言，深度贫困是经济发展、公共基础设施、自然条件、人力资源水平等相对发展程度较差的区域。从致贫原因层面来看，深度贫困不仅仅是因贫、因病、因残等普遍性诱因，更是在地方性知识固化、区域性文化差异以及政策针对性不强等方面存在深层次、综合化的特殊性诱因。从国家政策层面而言，2017年11月国务院办公厅颁布了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，阐明了深度贫困地区是指“西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州，以及贫困发生率超过18%的贫困县和贫困发生率超过20%的贫困村”。

## （二）深度贫困地区社会发展的基本特征

笔者依据自身多年的一线扶贫经验及大量文献分析，结合“习近平总书记关于扶贫工作重要论述”中关于深度贫困地区的描述，总结并提炼深度贫困地区社会发展的基本特征：一是深度贫困地区多集中于自然条件恶劣、山高坡陡、缺水干旱等地区；二是深度贫困地区多集中于经济发展后发型地区，社会发展较为缓慢，特别是市场经济发展先天不足；三是深度贫困区域内社会文明发展与主流文化存在差异，本地区少数民族群体及文化占主导地位；四是深度贫困地区公共服务基础设施落后，交通、医疗、教育投入边际效益较高；五是深度贫困地区政府配套性地方政策针对性不足等五个方面的特点。

## 四、深度贫困地区义务教育均衡发展面临的困境

2010年7月颁布的《刚要》首次提出“均衡发展是义务教育的战略性任务”，并明确“到2020年率先在县域内基本实现城乡均衡发展，逐步在更大范围内推进”的总体目标。截至2017年，《刚要》提出的首要任务已基本实现，全国通过义务教育发展基本均衡督导评估认定的县（市、区）达2397个，共有81%的区县达到‘基本均衡县’要求，有11个省（市）整体通过认定。<sup>[7]</sup>义务教育进入了从“非均衡发展”逐步转向“基本均衡发展”的总体态势。随着社会的发展和人们生活质量的提高，以及习近平总书记在十九大报告中对我国现阶段社会发展的基本矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的强调，进一步阐明了义务教育教育“基本均衡发展”已经难以满足人民群众对“教育高质量发展”的基本需求，“从基本均衡迈向优质均衡，已经成为新时期发达地区实现教育公平的先行追求”<sup>[8]</sup>。综上所述，现阶段在精准扶贫

背景下，深度贫困地区义务教育均衡发展一方面既要面对实现“基本均衡发展”的保障性目标，又要统筹谋划“优质均衡发展”的国家战略性要求的发展困境。只有在更高的层面上从“教育机会、教育资源、教育内容、教育方式、教育结果”等方面全方位思考，才能统筹“两个目标”的协调发展；另一方面受深度贫困地区义务教育均衡发展还需考虑自然条件、地区民族发展历史与文化等特殊因素的影响。只有认清深度贫困地区义务教育均衡发展所面临的问题及困境，才能更好的在既定时间内完成脱贫攻坚的阶段性目标，又能在精准扶贫的后续性工作中科学有效的实现“优质均衡发展”。

2021年，随着乡村振兴战略在全国范围内的推行，这股新浪潮为乡村的振兴注入了崭新的活力，也为农村基础教育开辟了前所未有的机遇。面对当前农村教育的现实挑战和乡村振兴的持续推进，我们应将乡村振兴作为战略基石，致力于提高农村义务教育的服务质量，改进教学设施，建设和改善农村的公共基础设施。同时，强化乡村教师队伍的建设，努力弥合城乡师资力量的鸿沟。保持农村义务教育学生的稳定，并有效处理教育投入问题，确保通过实际发展成果逐步达成农村义务教育与乡村振兴并行发展、深度融合的宏伟目标。

## 五、深度贫困地区义务教育均衡发展的对策研究

深度贫困地区的全面脱贫与全面步入小康社会进程中的关键突破口在于义务教育的均衡与优质发展。早在习近平主席的著作《摆脱贫困》中，他明确提出了“知识扶贫优于物质援助”的核心理念。2014年，他在对贵州教师参与“国培计划”的支持信中进一步重申，确保贫困地区的孩子享有优质的教育，不仅是扶贫策略的核心内容，更是阻断贫困循环的关键路径。义务教育作为教育体系的基础支柱，在全球范围内被广泛认可。

推动义务教育向“均衡”与“优质”迈进，是提升深度贫困地区人力资源和社会资本质量的基石，对于斩断贫困的恶性循环、实现世代脱困具有决定性作用。站在新时代的起跑线上，教育的角色已从助力脱贫攻坚战拓展至支持乡村全面振兴。在这个背景下，乡村教育的均衡发展成为乡村振兴战略的稳固支撑点。

2021年11月，教育部办公厅发布了《关于开展县域义务教育优质均衡创建工作的通知》，旨在积极响应党中央和国务院关于义务教育高质量发展的号召，致力于构建一个公平且卓越的基础教育服务体系，以推动乡村教育的整体进步。

（一）继续强化对“农村义务教育学校基础设施”投入及建设

目前,在我国城镇化建设和农村人口向城市转移的背景下,在经历了近十年“撤点并校”的过程后,我国深度贫困地区义务教育寄宿制学校从数量、规模上大量增加,部分深度贫困地区普及义务教育“基本均衡发展”的任务依然严峻。尤其是农村小学寄宿制学校的大量激增,这些农村小规模学校在硬件设施投入上还存在一定的不足。作为义务教育均衡发展的“硬骨头”,各级党委政府必须进一步关注其教育资源的标准化建设及投入,补齐短板,完善农村基础设施建设,进一步满足农村地区弱势群体的教育需求。

### (二) 强化“依法治教”,推进控辍保学

“一个都不能少”是义务教育的基本理念。但对于很多深度贫困地区来说,由于家庭贫困、社会风气、家长义务教育法制观念薄弱等因素,一些地区义务教育阶段学生逃学、辍学现象层出不穷。过去“读不起书”的状况已不复存在,但却出现了“有书不读”、“读书还要请着来”的现实矛盾。<sup>[9]</sup>为此,我们必须进一步严格贯彻落实《义务教育法》、中央及各级党委政府关于控辍保学的相关制度,强化义务教育法制宣传,处罚一批违反《义务教育法》的家长,营造良好的社会氛围。

### (三) 精准扶贫、结对帮扶

当前,深度贫困地区义务教育均衡发展还是主要以粗放式、追求广泛性为主的发展导向,而精准扶贫工作模式下追求的是“精准化、靶向化”的教育投入模式,以求弥补教育投入的滞后性缺陷。这一发展模式要求主体要针对薄弱区域、贫困群体,不同教育阶段和教育类型实施有针对性的教育扶贫措施,要依据不同的问题导向制定差异性的扶贫措施。才能真正隔断贫困的代际传递,真正实现脱贫致富。精准扶贫模式下在义务教育阶段就必须做好特殊弱势群体的精准识别、精准帮扶、精准脱贫的工作原则,在具体工作中,就必须做好义务教育阶段留守、重病患、残疾、低保儿童,特别是建档立卡学生结对帮扶,动员教育系统、社会力量及全社会要素进行“一对一”教育帮扶。

(四) 提高教师队伍素质,改善农村教师生活条件和工资待遇

一是继续加大对深度贫困地区教师队伍,特别是农村教师队伍继续教育投入;二是进一步提高深度贫困地区教师工资待遇并保障按时发放;三是进一步充实教育系统人才引进机制,完善教师激励机制,吸引更多的有志青年到深度贫困地区从事教育工作。<sup>[10]</sup>

(五) 深化民族地区义务教育目标及内容的针对性  
就目前而言,我国深度贫困地区大多集中于少数民

族地区,而少数民族义务教育与普通教育在“教育目标与内容、教学语言与教材上,存在与主流文化的教育模式双重性”<sup>[11]</sup>。这一双重性既是民族教育的重要特点,又是影响和制约民族地区义务教育均衡发展的重要原因。一是在教育内容上,义务教育既要兼顾教育部关于中小学的既定教育内容,又要发挥地方课程、校本课程的民族文化内容;二是在教育目标上,首先要达到义务教育“基本均衡”的保障性要求,又要统筹发展“优质均衡发展”的前瞻性目标;其次是协调推进国家基础教育在培养合格公民及传承民族文化上的有机融合。

教育是国之大计、党之大计。让每一个孩子都能享受公平优质的教育,办好人民满意教育是教育人的共同目标。我们将继续深入实施乡村振兴战略重要讲话精神,肩负起教育行业乡村振兴主体责任,为巩固拓展教育脱贫攻坚成效,助力乡村振兴持续发力。

### 参考文献

- [1] 向雪琪,林曾.我国教育扶贫政策的特点及作用机理[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2018(3).
- [2] 于发友.县域义务教育均衡发展研究[D].山东:山东师范大学,2005.
- [3] 丁金泉.我国义务教育均衡发展问题研究[D].上海:华东师范大学,2004.
- [4] 赵敏.义务教育均衡发展问题研究[J].山西煤矿管理干部学院学报,2008,(4):50-51.
- [5] 崔红菊.义务教育均衡发展政策研究[D].厦门:厦门大学,2009.
- [6] 李虎林.民族地区义务教育均衡发展的问题与监测指标的构建[J].西北师大学报(社会科学版),2019(56-3):76-83.
- [7] 教育部.2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告[EB/OL].(2018-02-28).<http://www.moe.gov.cn/jb-xwfb/xw-fbn/moe-2068/xwfbn-2018n/xwfb-20180227/sfc1/201802/t20180227-327990.html>.
- [8] 冯建军.优质均衡:义务教育均衡发展的新目标[J].教育发展研究,2011(6):1-5.
- [9] 沈洪成.教育下乡:一个乡镇的教育治理实践[J].社会学研究,2014(2).
- [10] 周学桃.谈少数民族贫困地区教育扶贫与教师交涉[J].民族教育研究,2002(13).
- [11] 腾星,王铁志.民族教育理论与政策研究[M].北京:民族出版社,2009.