

西部少数民族地区教育扶贫政策 绩效评估指标体系构建研究

——以凉山彝族自治州美姑县为例

阿海曲洛

(四川大学 公共管理学院,成都 610065)

摘要:西部少数民族地区是我国扶贫工作攻坚克难的重点区域。十九大报告明确指出,要“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”。扶贫先扶智,教育扶贫政策的有效实施对于西部少数民族地区脱贫工作有着极其重要的意义。本文旨在对西部少数民族地区教育扶贫政策内容进行分析的基础上,结合对公共政策绩效评估相关理论的分析,建立起一个适合西部少数民族地区的教育扶贫政策绩效评估指标体系,并以凉山彝族自治州(以下简称“凉山州”)美姑县作为案例对该指标体系进行运用,力图用实证的方式考察该指标体系在西部少数民族地区中的实用性和可行性。

关键词:教育扶贫;政策绩效评估;指标体系构建

中图分类号:G40-011.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)04-0103-10

一 问题的提出

自十八大以来,按照每人每年人均纯收入 2300 元(2010 年不变价)的农村贫困标准,我国贫困人口从 2012 年的 9899 万人减少到 2017 年的 3046 万人,贫困发生率也从 10.2%降至 3.1%^[1],扶贫工作取得了举世瞩目的成就。但由于我国西部少数民族地区地处偏远、自然环境恶劣、自然资源匮乏、经济发展滞后、人力资本薄弱等问题,其贫困问题一直未能得到根本解决。2013 年 7 月,国务院办公厅颁布《关于实施教育扶贫工程的意见》,开启了“教育扶贫工程”,其实施范围大部分聚集于我国西部地区,如乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、西藏、四省藏区、新疆南疆三地州等,其中少数民族地区是实施该项工程的重点区域。习近平总书记在十九大报告中提出要“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,确保到二〇二〇年我国现行

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”^{[2]48},可见西部地区的教育扶贫在“大扶贫”格局中占有举足轻重的地位。治贫先治愚,要解决西部少数民族地区贫困问题,首先要从教育抓起。只有实施有效的教育扶贫政策,才能彻底斩断西部穷根,阻断贫困代际传递,帮助西部少数民族同胞真正脱离贫困。

回顾我国关于“教育扶贫政策”的相关研究,早在 1987 年,就有学者提出教育扶贫“是扶贫工作的根本途径”^[3]。由于受当时客观条件所限,教育扶贫政策一直没有得到有效实施,但这并不能阻挡学者们对教育扶贫政策的积极研究和探索。自 2013 年我国开始实施“教育扶贫工程”以来,学界关于“教育扶贫政策”的文章开始呈明显上升趋势,目前我国对教育扶贫政策的研究主要集中于政策体系、政策评价、政策特征、国外政策述评及启示等方面,取得了

收稿日期:2017-04-05

作者简介:阿海曲洛(1987—),女,四川美姑人,四川大学公共管理学院博士研究生,西昌学院助教,研究方向为行政管理。

一系列丰硕的成果。在此主要对教育扶贫政策评估的相关研究进行总结和评价。在对国外的教育扶贫政策评价的研究方面,黄蕻对菲律宾的教育扶贫政策进行了详细的考察,并对其给予我国的启示作出总结^[4];张彩云等人对美国、澳大利亚、法国、韩国等发达国家的教育扶贫政策从经费投入、师资配置和扶贫监管上进行分析评价,总结出对我国的启示^[5];郑皓瑜对拉丁美洲“有条件现金转移支付计划”的教育扶贫政策减贫效果进行深入分析,并对其优缺点进行了总结^[6]。以上学者都是从国外教育扶贫政策经验借鉴的角度来对国外的教育扶贫政策进行文本、数据分析和评价,多运用质性分析的方法进行简单的数据评价。在对国内教育扶贫政策评估的研究方面,常振亮通过跟踪调研的方式对石家庄“山区教育扶贫工程”从教学管理情况、教师工作生活情况、学校基础设施和生活管理情况、教师及管理人员需求情况等方面进行了评价^[7];陈平路等人基于四省“雨露计划”的调研,从实证的角度对我国职业教育扶贫政策效果六项指标进行了评估^[8];张琦和史志乐对教育扶贫政策进行文本分析,进而对教育扶贫政策的创新和成效进行了质性评价,分析其存在的问题并提出相应对策^[9];吴霓和王学男在对我国教育扶贫政策主要内容进行分析和整理的基础上,对教育扶贫政策体系发展的脉络进行梳理,从政策类型和目标角度对政策成效进行质性研究^[10]。这些学者对我国目前实施的教育扶贫政策内容都进行了详细解读,或运用文本分析,或运用实证调研方式,从不同角度对教育扶贫政策进行了某种程度上的评价。但是,这些评价仍然存在诸多问题和缺陷,主要表现为:缺乏系统的评估指标体系以及完整的评估方法,研究层次浅、范围窄,研究方法重定性轻定量,研究对象重政府轻群众,研究内容重供给轻需求,无法对政策实施效果进行有效考察,也无法及时发现教育扶贫政策内容和执行过程中存在的问题并即时反馈意见。教育扶贫政策评估的研究方法应逐渐从模糊、不确定、描述性的定性研究向更加注重实践性、科学性和精准性的定量研究转变,研究内容也更加深入和精准,而不能仅停留在泛泛而谈上,研究结论与对策建议应具有思辨性和针对性。

针对教育扶贫政策评估相关研究的不完善以及教育扶贫政策绩效评估的必要性和重要性,本文依照第四代公共政策评估理论,力图在评估中实现工

具理性和价值多元性,为我国西部少数民族地区设计一个科学合理、符合当地特殊情况的教育扶贫政策绩效评估的指标体系。其次,将对西部少数民族地区目前实施的主要教育扶贫政策,按照国家级—省级—市(州)级进行梳理,对政策内容和执行现状进行分析和归类,在对公共政策绩效评估理论进行分析的基础上,建立一个符合西部少数民族地区特点的教育扶贫政策绩效评估指标体系,同时使用层次分析法确定指标权重。最后,将以西部少数民族地区的国家扶贫开发工作重点县美姑县作为案例进行实证研究,对此次构建的评估指标体系进行实践运用,以证明其现实性和可行性。

二 西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系的构建

(一)西部少数民族地区教育扶贫政策内容

为了能够更加确切地设计出适合西部少数民族地区实际情况的教育扶贫政策绩效评估指标体系,本文对西部少数民族地区目前实施的各级政府各部门发布的主要教育扶贫政策文件内容进行了梳理和分析,主要对国家级到省级再到市(州)这三级目前制定和实施的教育(扶贫)政策内容进行梳理、分析,对其主要教育扶贫措施进行总结归纳,主要内容如下。

1. 完善教育体系

完善教育体系主要是从推进各级各类教育改革入手。为完善各级各类教育体系,中央政府相继出台《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》、《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》和《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》等文件,西部少数民族地区各级地方政府根据国务院指示也积极出台了若干具体实施政策和方案。这些政策主要从完善学前教育、实现义务教育均衡、实施免费职业教育、鼓励高中阶段教育、促进高等教育发展入手,制定各级各类教育发展和改革政策,推动完善教育体系,为贫困地区学生提供更多更适宜的受教育机会。具体实施的相关政策主要有学前教育行动计划,“一村一幼”计划,学生营养改善计划,四川藏区、彝区“9+3”免费职业教育计划,义务教育均衡发展方案,西藏、四川、贵州民族地区15年免费教育方案,新疆南疆四地州14年免费教育计划,内地民族班,高校民族预科班政策,少数民族骨干计划等。

2.改善办学条件

西部少数民族地区大部分处于自然灾害频发、地理环境欠佳的位置,高原和山地居多。比如四川省凉山州多数贫困县身处地震带,小型地震频发,很多偏远山区学校仍存在大量危房,大量D级危房拆除后需要重新建设,学生数量多、办学条件差、教学资源不足,其办学规模和条件均无法完全满足当地适龄儿童少年接受教育的需要。为了改善办学条件,西部少数民族地区各级政府根据国务院制定的《全国中小学校舍安全工程实施方案》、《教育部、国家发展改革委、财政部关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》等文件,因地制宜地制定并细化了一系列改善办学条件的政策,包括旨在提高农村校舍质量、对学校建筑进行抗震加固、提高校园综合防灾能力、保障师生生命安全的“校安工程”政策和具体实施方案,旨在从最根本处改变办学条件差的现状、为贫困地区义务教育学校打下坚实办学条件基础的“全面改薄”政策和具体实施方案。

3.加强教师队伍建设

为了提高农村教师质量,西部少数民族地区根据国务院出台的《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020年)的通知》、“中小学教师国家级培训计划”的政策文件,实施“国培计划”、“省培计划”和乡村教师支持计划,主要包括示范性培训和农村骨干教师培训等多项内容。其中,中小学教师培训由教育部和财政部直接组织实施,中西部农村骨干教师培训由中西部省份有针对性地组织实施。西部少数民族地区政府还鼓励内地发达地区政府和高校学生教师对口支教,以引进优质师资力量,促进贫困地区教育质量和教师素质的提高。各地政府也制定了不同政策以引进优质教师资源,加强教师队伍建设。比如,贵州省在“国培计划”指导下,针对六盘水市、黔南州制定了区域性教师网络研修项目信息技术应用能力提升培训实施方案,四川省实施了“一市一县”对口支援彝区学前教育的计划,通过市对州、县对县的对口支援结对关系,选派1300余名具有中级职称以上的骨干教师到民族地区支教。四川、贵州、云南、西藏等少数民族地区为了尊重、保障少数民族学生学习、使用本民族语言和文字的权利,在各地推进实施双语教学,同时注重培养本地教师资源,这不仅有助于增加当地就业岗位,而且还能利

用当地优质人力资源加入教育行业,从而实现贫困地区优质人力资源的循环利用。

4.建立贫困学生保障体系

在国家实施的“两免一补”的基础上,西部少数民族大部分地区已开始对义务教育阶段学生实施“三免一补”政策,即免除学杂费,免费提供教材和作业本,对家庭经济困难寄宿学生提供生活费补助。早在2005年,云南省玉溪市就在其个别民族自治县实施“三免一补”政策,四川省目前已在三州地区实现了“三免一补”全覆盖,宁夏从2017年春季学期开始对义务教育学生启动“三免一补”政策。从2016年春季学期开始,四川省开始实施民族地区15年免费教育计划,该计划指的是四川民族地区51个县在九年义务教育和中职教育全面免费的基础上,再免除学前教育三年间的保教费、免除普通高中三年的学费并免费提供教科书,免收家庭困难农村寄宿制学生住宿费并对其给予一定的生活补助,对没在学校寄宿的学生免费提供午餐。2017年3月,贵州省平塘县在省内率先实施十五年免费教育政策。其他贫困学生的保障项目,诸如寄宿学生补助、贫困学生资助项目等,包括前文提到的免费职业教育和学生营养改善计划,其实质也是贫困学生保障计划。这些保障计划的实施,能够帮助西部少数民族地区的贫困学生获得更多的学习机会,为实现造血式扶贫打下坚实的物质基础。

5.深化东西部协作

十九大报告提出扶贫工作要深入实施东西部协作,2016年,教育部、国务院扶贫办联合印发《职业教育东西协作行动计划(2016—2020年)》,该计划以职业教育和培训为重点,力图实现东部地区职教集团、高职院校、中职学校对西部地区的结对帮扶,优先推荐西部贫困毕业生在东部地区就业,实现就业脱贫。在该计划提出之后,教育部印发《职业教育东西协作行动计划滇西实施方案(2017—2020年)》,率先在云南西部实施该计划。该计划的实施,不仅有助于解决西部少数民族地区贫困学生的就业问题,同时也有助于提高职业教育质量和当地人力资源质量。

(二)西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系设计依据

在对西部少数民族地区教育扶贫政策内容进行分析和归类之后,我们对目前该地区正在实施的教

育扶贫政策有了大致认识。在此基础上,笔者将以政策实施的投入、产出和满意度为教育扶贫政策绩效评估的目标内容来构建符合该地区实际情况的评估指标体系。

1. 教育扶贫政策绩效评估指标体系构建的理论依据

我国绝大多数学者没有将公共政策绩效评估从公共政策评估中分离出来,但是仍有部分学者试图借鉴西方公共政策领域对“绩效评估”研究的理论成果来界定我国政策科学中关于“绩效评估”的概念。有的学者认为,绩效主要是指以最小的政策成本获得最大的政策效果^[11];有的学者认为,公共政策绩效评估就是以绩效为目标的公共政策评估,而这个绩效指的是政策的成绩与效益^[12];也有学者认为公共政策绩效评估是以公共政策作为对象,以绩效评估作为工具手段的活动^[13]。在此,这些学者将绩效评估视为一种评估工具,重视政策的投入和产出,而忽略了政策绩效评估的价值特征。因此,有学者强调,绩效要“关注公共部门与社会、公民的关系,要以社会、公民的满意评价作为最终标准”^[14]。也有学者认为,“绩效是既客观又主观的存在,它是相对的,而非绝对的”^[15]。这样的定义更突出工具理性和价值理性,即绩效评估在重视使用科学评估工具的同时,还应重视政策对象的满意度和回应性,从而实现政策评估的共识建构和价值协商,同时也更加符合第四代公共政策评估理论对工具性和价值多元性相结合的要求。

综上,公共政策绩效评估应建构在政策的投入、产出和满意度的基础之上。因此,本文认为教育扶贫政策绩效评估即通过考察各级政府教育经费和教师人才等软硬件资源的投入,评估教育扶贫政策的实施是否促进了政策实施区域的教育质量、增强了该区域的人力资本和人口素质,是否促进了当地经济发展,帮助贫困人口摆脱贫困,是否让当地群众对实施的教育扶贫政策有良好反馈。在该界定的基础上,本文将构建一个符合西部少数民族地区情况的教育扶贫政策绩效评估指标体系。

2. 西部少数民族地区教育扶贫政策的特殊性

西部少数民族地区因其地理环境的特殊性、自然条件的恶劣性、风俗习惯和语言文化的差异性以及贫困深度和广度的显著性,其教育扶贫政策与我国其他地区教育扶贫政策具有很多差异。

第一,在资金需求上,西部少数民族地区由于其贫困程度深、范围广,在发展教育事业上对省级和中央政府的财政需求远远大于其他地区。

第二,在办学条件上,西部少数民族地区大都处于山地和高原,这些地区自然环境恶劣、地理位置偏远、交通不便,很多贫困地区校舍简陋、办学硬件条件匮乏,在有财力支持的基础上还需在办学条件和校舍建筑上多做改善。这在东部发达地区看来,这些条件是办学最基础的要件,而在西部少数民族地区来看,大部分贫困地区办学条件亟待改善,对这些硬件指标的考量就显得尤为重要。

第三,在教师队伍上,首先,在教师数量上,相比其他地区,该地区教师数量奇缺,因此,教师编制数和生师比将成为考量的重要指标。其次,在教师质量上,西部少数民族地区由于地处偏远、经济落后、发展滞后,因此很难吸引优质教师资源,从而造成该地区教育陷入“劣质教育”的无限循环中。教师质量差不仅不能教育出优秀的学生,导致优质学生资源外流,甚至还会导致部分学生辍学。因此,在西部少数民族地区实施“国培计划”和“省培计划”,对教师培训时长和参加培训的比例等指标的考量就显得很有必要,这是提高教师素质的重要途径之一。同时,对教师待遇的考察,也有助于我们评价当地对优质教育人才的吸引力大小。最后,在教师技能要求上,少数民族地区的双语教学产生了对本土双语教师培养的需求,这是其他贫困地区所不具备的特殊性。

第四,在贫困学生保障体系上,西部少数民族地区实施了不同于其他地区的“三免一补”政策、“9+3”免费职业教育计划、少数民族骨干计划、职业教育东西部协作行动计划、教育与就业扶贫专项方案等政策。因此,对免费职业教育计划、“三免一补”政策的覆盖率和完成度的考察也是该地区所特有的评估指标。

第五,在扶贫客体方面,由于该地区经济社会发展水平滞后、受教育人口和年限较少,人口素质普遍较低,因此笔者将当地主要劳动年龄人口平均受教育年限和政策普及率作为考察的主要指标,以考察当地教育政策普及和改善情况。

(三) 西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系设计

1. 一级指标的构建

在对教育扶贫政策绩效评估指标体系构建的理

论依据进行论述后,笔者将从投入、产出和满意度三个维度对该指标体系的一级指标进行设置。从“投入”维度出发,本文设置了“教育经费”和“教师质量”两个一级指标,试图从硬件和软件两个层面来评价教育扶贫政策绩效。从“产出”维度出发,本文设置了“教育质量”和“扶贫效益”两个一级指标。教育质量是评估教育发展程度的基本指标,这项指标直接体现了一个地区教育发展水平和教育政策实施的效果;扶贫效益是教育扶贫政策实施的间接效果,本文将其列为第四个一级指标。从“满意度”维度出发,本文设置了“满意度”这一个一级指标,下面设置两个二级指标,从而更加具体和明确地评估公众对教育扶贫政策的回应情况。因此,本文构建的西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系的一级指标具体为:教育经费、教师质量、教学质量、扶贫效益和满意度。

2.二、三级指标的选取

在一级指标的基础上,本文结合西部少数民族地区目前实施的教育政策的主要内容和目标,以及教育扶贫的本质内涵和价值追求,构建符合当地少数民族地区现实情况的教育扶贫政策绩效评估的二、三级指标。

(1)教育经费下的二、三级指标选取。对教育经费投入的考察,本文设置了两个相关二级指标——政府教育投入和办学条件投入占比。在“政府教育投入”指标下,设置了公共财政教育支出占公共财政支出比例、教师培训投入占教育公用经费比例和学生财政拨款占教育公用经费比例这三个三级指标。本文在“办学条件投入”指标下,设置了校舍建设支出、教学仪器设备购置支出、教师周转房支出占教育总支出比例三个三级指标。

(2)教育质量下的二、三级指标选取。本文按照政策内容在教育质量指标下划分了三个二级指标——学校办学条件、各级教育完成情况和地方教育改善情况。学校办学条件主要从硬件的角度来衡量教学质量,各级教育完成情况主要是从学生的入学率和毕业率相关指标来说明,地方教育改善情况主要指的是教育的社会效益如何。在“学校办学条件”指标下,本文将从义务教育阶段的图书量、计算机数量、用地面积这三方面来考量;在“各级教育完

成情况”指标下,本文主要设置了学前教育毛入园率、九年义务教育巩固率、高中毛入学率、免费职业教育目标完成率这四个三级指标;“地方教育改善情况”指标是为了说明该地区教育的发展水平,对这个指标设定了“教育政策的普及率”和“主要劳动年龄人口平均受教育年限”这两个三级指标,主要是为了显示教育在社会上的认知程度和当地群众的受教育水平。

(3)教师质量下的二、三级指标选取。在这个指标下,本文设置了“教师要求”、“教师待遇”和“教师管理”这三个二级指标。在“教师要求”指标下,分别针对教师数量、学历和职称这三个方面制定了五个三级指标。“教师待遇”指标参考了西部某省教育厅教师队伍情况调查表的分类,针对教师体检、绩效工资、农村教师生活补助和教师周转房制定了四项三级指标,在一定程度上体现了教师待遇。对“教师管理”指标,主要从教师流动情况(包括调离、辞职等)和教师培训情况两方面出发,制定了四个三级指标。

(4)扶贫效益下的二、三级指标选取。因为是教育扶贫政策绩效评估,在评估过程中应重视教育政策在贫困地区的扶贫效益,而对扶贫效益的评估主要从社会经济发展情况和脱贫效果两方面进行二级指标的考量。社会经济发展情况最直观的体现就是一个地区的经济发展情况,最直接的表现就是地区生产总值和居民人均可支配收入,本文对这几个指标进行了加工,以便更加清晰地体现本地的扶贫效益,因此设置了地区生产总值、农村居民人均可支配收入和城镇居民人均可支配收入作为社会经济发展情况的三级指标。脱贫效果则以贫困发生率和失业率这两个三级指标来体现。

(5)满意度下的二、三级指标选取。对政策的评估一定离不开群众的政策满意度,该指标下设“教育满意度”和“政策满意度”两个二级指标。在“教育满意度”指标下,主要评估当地群众对教育总体状况、当地师资力量和学校办学条件的满意度,在“政策满意度”下,主要对群众对政策本身和教育政策的执行情况的满意度进行评估。

具体的西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系如表1所示。

表 1. 西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系

| 目标层 | 准则层 | 要素层 | 方案层 |
|---------------------------------|--|---------------------------|---|
| 凉山州教育扶贫政策绩效(U) | 教育经费(A ₁) | 政府教育投入(B ₁) | 公共财政教育支出占公共财政支出比例(C ₁) |
| | | | 教师培训投入占教育公用经费比例(C ₂) |
| | | | 学生财政拨款占教育公用经费比例(C ₃) |
| | | 办学条件投入(B ₂) | 校舍建设支出占教育总支出比例(C ₄) |
| | | | 教学仪器设备购置支出占教育总支出比例(C ₅) |
| | | | 教师周转房支出占教育总支出比例(C ₆) |
| | 教育质量(A ₂) | 学校办学条件(B ₃) | 小学生生均图书数量(C ₇) |
| | | | 初中生生均图书数量(C ₈) |
| | | | 每百名小学生拥有计算机台数(C ₉) |
| | | | 每百名中学生拥有计算机台数(C ₁₀) |
| | | | 小学生生均用地面积(C ₁₁) |
| | | | 初中生生均用地面积(C ₁₂) |
| | | 各级教育完成情况(B ₄) | 学前教育毛入园率(C ₁₃) |
| | | | 九年义务教育巩固率(C ₁₄) |
| | | | 高中阶段毛入学率(C ₁₅) |
| | | | “9+3”免费职业教育完成率(C ₁₆) |
| | | 地方教育改善情况(B ₅) | 教育政策的普及率(C ₁₇) |
| | | | 主要劳动年龄人口平均受教育年限(C ₁₈) |
| | 教师质量(A ₃) | 教师要求(B ₆) | 教师编制缺口比率(C ₁₉) |
| | | | 本科文凭及以上教师占比(C ₂₀) |
| | | | 中级职称及以上教师占比(C ₂₁) |
| | | | 小学教师师生比(C ₂₂) |
| | | | 初中教师师生比(C ₂₃) |
| | | 教师待遇(B ₇) | 享受农村教师生活补助占比(C ₂₄) |
| | | | 每年体检教师占比(C ₂₅) |
| | | | 享受绩效工资教师占比(C ₂₆) |
| | | | 有住房教师占比(含教师周转房)(C ₂₇) |
| | | 教师管理(B ₈) | 教师流动率(C ₂₈) |
| | | | 教师培训时长平均值(C ₂₉) |
| | | | 教师信息技术应用能力提升专项培训时长平均值(C ₃₀) |
| | 参加各级培训(国培、省培、州培)教师占比(C ₃₁) | | |
| | 扶贫效益(A ₄) | 经济发展(B ₉) | 地区生产总值(C ₃₂) |
| | | | 城镇居民人均可支配收入(C ₃₃) |
| | | | 农村居民人均可支配收入(C ₃₄) |
| | | 贫困改善(B ₁₀) | 失业率(C ₃₅) |
| | 贫困发生率(C ₃₆) | | |
| | 满意度(A ₅) | 教育满意度(B ₁₁) | 群众对教育总体状况满意度(C ₃₇) |
| | | | 群众对师资力量满意度(C ₃₈) |
| | | | 群众对学校办学条件满意度(C ₃₉) |
| | | 政策满意度(B ₁₂) | 群众对教育政策的满意度(C ₄₁) |
| 对教育政策执行情况的满意度(C ₄₀) | | | |

3. 基于层次分析法的西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系权重确立

层次分析法是一种“将定性与定量分析方法相结合的多目标决策分析方法”^[16],具有易操作性、科学性和系统性,比较简单也比较实用,因此在绩效评估领域得到了广泛的应用和认可。当然,层次分析法也存在一些缺陷,比如过多的指标会让专家在打分过程中出现混乱,专家们在打分过程中容易出现矛盾和意见不一致,最终难以通过一致性检验等问题^[17],这是我们在运用过程中需要注意的方面。本次研究以四川省教育科学研究所的5位专家为专家讨论小组,对两两判断矩阵的重要性按照1-9进行标度,然后在专家打分的基础上计算出一致性比率CR(Consistency Ratio)进行一致性检验。若 $CR < 0.10$ 时,判断矩阵则通过了一致性检验;反之,则需要修正或调整判断矩阵,使其通过一致性检验。计算过程在此不再赘述,各判断矩阵CR值均小于0.10,都通过了一致性检验(见表2)。

在通过一致性检验之后,建立综合评价集,带入各层指标权重,计算方案层各指标权重、分数并进行

排序。根据U-A、A-B、B-C矩阵的计算结果算出各指标的权重,可代入每个三级指标的目标值和实际值,从而计算出各指标的实际得分。最终呈现的是各层次指标权重、方案层指标排序和各指标得分(满分),如表3所示。其中,计算公式如下:

C层指标相对于目标层U的权重值=准则层A对目标层U的权重×要素层B对准则层A的权重×方案层C对要素层B的权重

三 西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系的实证研究——以凉山州美姑县为例

(一) 选取美姑县作为个案研究的理由

美姑县地处凉山州腹地,地理位置复杂。在这里,地质灾害和气候灾害频发,冬有暴雪、夏有泥石流,常有小型地震发生,交通极其不便利,耕地面积少,气候寒冷,可耕种作物稀少。加之邻近县城均为国家扶贫工作重点县,而美姑又身处连片贫困山区中心位置,贫困程度更深更广。美姑县的贫困具有非常强的代表性和典型性。第一,据统计,2015年年末,美姑县彝族人口约占总人口数的98.87%^[18],是凉山州彝族人口占总人口比例最高的县城之一,

表2. 指标权重及一致性检验

| 矩阵 | 归一化后 W 的值 | 最大特征值 | n | CI | RI | CR | 一致性检验 |
|--------------------|---|-------|---|-------|------|-------|-------|
| U-A | $W=[0.089, 0.236, 0.498, 0.089, 0.089]$ | 5.054 | 5 | 0.014 | 1.12 | 0.013 | 通过 |
| A ₁ -B | $W=[0.5, 0.5]$ | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 通过 |
| A ₂ -B | $W=[0.105, 0.637, 0.258]$ | 3.038 | 3 | 0.019 | 0.52 | 0.037 | 通过 |
| A ₃ -B | $W=[0.072, 0.649, 0.279]$ | 3.068 | 3 | 0.034 | 0.52 | 0.065 | 通过 |
| A ₄ -B | $W=[0.167, 0.833]$ | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 通过 |
| A ₅ -B | $W=[0.75, 0.25]$ | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 通过 |
| B ₁ -C | $W=[0.105, 0.637, 0.258]$ | 3.038 | 3 | 0.019 | 0.52 | 0.037 | 通过 |
| B ₂ -C | $W=[0.105, 0.637, 0.258]$ | 3.038 | 3 | 0.019 | 0.52 | 0.037 | 通过 |
| B ₃ -C | $W=[0.078, 0.078, 0.036, 0.42, 0.193, 0.193]$ | 6.124 | 6 | 0.025 | 1.26 | 0.02 | 通过 |
| B ₄ -C | $W=[0.118, 0.564, 0.263, 0.055]$ | 4.121 | 4 | 0.04 | 0.89 | 0.045 | 通过 |
| B ₅ -C | $W=[0.75, 0.25]$ | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 通过 |
| B ₆ -C | $W=[0.046, 0.213, 0.511, 0.115, 0.115]$ | 5.074 | 5 | 0.018 | 1.12 | 0.016 | 通过 |
| B ₇ -C | $W=[0.118, 0.055, 0.263, 0.564]$ | 4.121 | 4 | 0.04 | 0.89 | 0.045 | 通过 |
| B ₈ -C | $W=[0.055, 0.118, 0.263, 0.564]$ | 4.121 | 4 | 0.04 | 0.89 | 0.045 | 通过 |
| B ₉ -C | $W=[0.091, 0.455, 0.455]$ | 3.003 | 3 | 0.002 | 0.52 | 0.003 | 通过 |
| B ₁₀ -C | $W=[0.833, 0.167]$ | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 通过 |
| B ₁₁ -C | $W=[0.637, 0.258, 0.105]$ | 3.038 | 3 | 0.019 | 0.52 | 0.037 | 通过 |
| B ₁₂ -C | $W=[0.833, 0.167]$ | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 通过 |

当地彝族风俗习惯保留完整,家支情况复杂,最能够表现传统彝族人民对教育的态度和认识。第二,美姑县是凉山州贫困程度最深、贫困范围最广、教育条件最落后的县城之一,美姑县的经济状况在凉山州17个县市中几乎是最落后的,而当地的贫困发生率又是全凉山州最高的地区之一(2015年贫困发生率为21.54%^①)。第三,美姑县很多贫困人民深受毒品和艾滋病的侵蚀和残害,导致这样情况出现的一部分原因在于当地人口素质偏低、受教育水平低。鉴于美姑县在教育缺失和经济贫困两方面具有如此典型的特征,因此本文将该县选取作为此次西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估的对象进行个案研究,在论证本文设计的指标体系的可行性和现实性的同时,也对该县教育扶贫政策的实施做一次简要的评估和考察。

(二)实证研究设计

本次评估的数据主要来源有两部分。第一部分是客观数据。这些数据分为目标值数据和实际值数据。目标值数据大多来源于四川省政府、教育厅的

政策文件,还有很小一部分目标值数据来源于凉山州近年统计公报和州教育局文件资料。实际值数据均来源于美姑县近年国民经济和社会发展统计公报和美姑县教育局文件资料,有一些数值是本文通过原始数据进行计算得到的。第二部分是主观数据,即满意度数据,这部分数据的实际值主要通过问卷调查资料计算得出,而目标值则设置为100%。

关于问卷的发放与收集,受物力、财力、人力所限,本次调研主要采用了非概率抽样中的主观抽样方式。在样本地区选择上,选取在美姑县经济和地理位置上具有代表性的区域进行问卷发放。在个体选择上,尽可能覆盖多个社会层次和不同职业的人群,以便能从更广泛的角度对美姑县教育扶贫政策的满意度进行整体认识。因此,笔者对美姑县巴普镇、佐戈依达乡、洛俄依甘乡、竹库乡等1镇3乡共发放满意度调查问卷350份,回收有效问卷310份。通过SPSS计算,信度系数为0.877,效度系数为0.836,均大于0.8,此次问卷发放通过信度与效度的检验。

表3.美姑县教育扶贫政策绩效评估各级指标权重及实际得分

| 目标层 U | 准则层 A 对目标层 U 的权重 | 要素层 B 对准则层 A 的权重 | 方案层 | | | |
|---------------|---------------------------------|---|--|------------------|---------|-------------|
| | | | 方案层 C 对要素层 B 的权重 | 方案层 C 对目标层 U 的权重 | C 层指标排序 | C 层指标得分(满分) |
| 凉山州教育扶贫政策 (U) | 教育经费 (A ₁) 0.088 | 政府教育投入 (B ₁) 0.5 | 公共财政教育支出占公共财政支出比例 (C ₁) 0.105 | 0.005 | (21) | 0.5 |
| | | | 教师培训投入占教育公用经费比例 (C ₂) 0.637 | 0.028 | 10 | 2.8 |
| | | | 学生财政拨款占教育公用经费比例 (C ₃) 0.258 | 0.011 | 17 | 1.1 |
| | | 办学条件投入 (B ₂) 0.5 | 校舍建设支出占教育总支出比例 (C ₄) 0.105 | 0.005 | (21) | 0.5 |
| | | | 教学仪器设备购置支出占教育总支出比例 (C ₅) 0.637 | 0.028 | (10) | 2.8 |
| | | | 教师周转房支出占教育总支出比例 (C ₆) 0.258 | 0.011 | (17) | 1.1 |
| | 教育质量 (A ₂) 0.237 | 学校办学条件 (B ₃) 0.105 | 小学生生均图书数量 (C ₇) 0.078 | 0.002 | 23 | 0.2 |
| | | | 初中生生均图书数量 (C ₈) 0.078 | 0.002 | (23) | 0.2 |
| | | | 小学每百名学生拥有计算机台数 (C ₉) 0.036 | 0.001 | (24) | 0.1 |
| | | | 中学每百名学生拥有计算机台数 (C ₁₀) 0.42 | 0.010 | 18 | 1.0 |
| | | | 小学生生均用地面积 (C ₁₁) 0.193 | 0.005 | 21 | 0.5 |
| | | | 初中生生均用地面积 (C ₁₂) 0.193 | 0.005 | (21) | 0.5 |
| | | 各级教育完成情况 (B ₄) 0.637 | 学前教育毛入园率 (C ₁₃) 0.118 | 0.018 | (12) | 1.8 |
| | | | 九年义务教育巩固率 (C ₁₄) 0.564 | 0.085 | (2) | 8.5 |
| | | 高中阶段毛入学率 (C ₁₅) 0.263 | 0.040 | 7 | 4.0 | |
| | | “9+3”免费职业教育目标完成率 (C ₁₆) 0.055 | 0.008 | 19 | 0.8 | |

| | | | | | |
|------------------------------------|---|--|-------|------|------|
| | 地方教育 情况改善 (B ₅)0.258 | 教育政策的普及率(C ₁₇)0.75 | 0.046 | 5 | 4.6 |
| | | 主要劳动年龄人口平均受教育年限(C ₁₈)0.25 | 0.015 | 15 | 1.5 |
| 教师质 量(A ₃) 0.497 | 教师要求 (B ₆) 0.072 | 教师编制缺口比率(C ₁₉)0.046 | 0.002 | (23) | 0.2 |
| | | 本科文凭及以上教师占比(C ₂₀)0.213 | 0.008 | (19) | 0.8 |
| | | 中级职称及以上教师占比(C ₂₁)0.511 | 0.018 | 12 | 1.8 |
| | | 小学教师生师比(C ₂₂)0.115 | 0.004 | 22 | 0.4 |
| | 教师待遇 (B ₇) 0.649 | 初中教师生师比(C ₂₃)0.115 | 0.004 | (22) | 0.4 |
| | | 享受农村教师生活补助占比(C ₂₄)0.118 | 0.038 | 8 | 3.8 |
| | | 每年体检教师占比(C ₂₅)0.055 | 0.018 | (12) | 1.8 |
| | | 享受绩效工资教师占比(C ₂₆)0.263 | 0.085 | 2 | 8.5 |
| | 教师管理 (B ₈) 0.279 | 有住房教师占比(含教师周转房)(C ₂₇)0.564 | 0.182 | 1 | 18.2 |
| | | 教师流动率(C ₂₈)0.055 | 0.008 | (19) | 0.8 |
| | | 教师培训时长平均值(C ₂₉)0.118 | 0.016 | 14 | 1.6 |
| | | 教师信息技术应用能力提升专项培训时长平均值(C ₃₀)0.263 | 0.037 | 9 | 3.7 |
| | 参加各级培训(国培、省培、州培)教师占比(C ₃₁)0.564 | 地区生产总值(C ₃₂)0.091 | 0.001 | 24 | 0.1 |
| 城镇居民人均可支配收入(C ₃₃)0.455 | | 0.007 | (20) | 0.7 | |
| 农村居民人均可支配收入(C ₃₄)0.455 | | 0.007 | (20) | 0.7 | |
| 失业率(C ₃₅)0.833 | | 0.062 | 4 | 6.2 | |
| 扶贫效 益(A ₄) 0.089 | 贫困改善 (B ₁₀) 0.833 | 贫困发生率(C ₃₆)0.167 | 0.012 | 16 | 1.2 |
| | | 群众对教育总体状况满意度(C ₃₇)0.637 | 0.043 | 6 | 4.3 |
| 满意 度(A ₅) 0.089 | 教育满意 度(B ₁₁) 0.75 | 群众对师资力量满意度(C ₃₈)0.258 | 0.017 | 13 | 1.7 |
| | | 群众对学校硬件条件满意度(C ₃₉)0.105 | 0.007 | 20 | 0.7 |
| | | 对教育政策执行情况的满意度(C ₄₀)0.833 | 0.018 | 11 | 1.8 |
| | 政策满意 度(B ₁₂) 0.25 | 群众对教育政策的满意度(C ₄₁)0.167 | 0.004 | (22) | 0.4 |
| | | 合计得分 | | | |

从表3可以看到,美姑县教育扶贫政策执行评估最终实际总得分仅为58.41分,执行效果总体评价为差。对表3中美姑县各项指标的实际得分进行排序,我们可得到如下结果:表现情况好的指标项有C₁、C₄、C₆、C₁₆、C₂₃、C₂₄、C₂₅、C₂₆、C₃₀、C₃₃,主要集中在教师管理和教师待遇上;表现情况为“一般”的指标项有C₁₃、C₂₀、C₂₁、C₂₂、C₃₁、C₃₄、C₄₀、C₄₁,其中有一半也是关于教师管理和教师要求的;其余指标表现都为差。在评估过程中,我们不难看出,表现较好的指标都集中在教师管理、教师要求和教师待遇上,说明美姑县教育局已经尽量为教师提供比较好的物质和培训条件;还有一些指标表现尚可,如“扶贫效益”里的人均收入指标和失业率指标都表现尚可;对政

策满意度的评估结果表明,当地对政策有所了解的群众对政策内容和执行过程也是比较满意的。但是,除了这些指标以外,对教育质量、教育经费以及教育满意度的评估结果却不尽如人意。

四 结论

西部少数民族地区少数民族众多、人文环境复杂、自然灾害频发、交通不便、人均耕地面积少、致富途径有限,因此导致该地区出现经济贫困、教育落后、人口素质低的局面。其作为全国扶贫工作的重点地区之一,在教育扶贫方面具有诸多典型性和可研究性。故此次研究以西部少数民族地区教育扶贫政策绩效评估指标体系作为研究对象,并在政策内容分析的基础上构建了一个符合当地实际情况的教

育扶贫政策绩效评估指标体系,试图对西部少数民族地区的教育扶贫政策绩效进行评价,并且以西部少数民族地区的国家扶贫开发工作重点县美姑县作为个案,对此次构建的教育扶贫政策绩效评估指标体系进行实证检验,此次实证研究不仅论证了该评

估指标体系具有科学性、可行性,在西部少数民族地区也有可推广性,而且该指标体系的设计方法对于我国其他贫困地区的教育扶贫政策评估来说也具有一定的参照性和借鉴性。

注释:

①该数据是通过凉山州统计局实地调研获得。

参考文献:

- [1]陈志刚.应对世界性难题 中国始终倡导并践行全球减贫事业[EB/OL].(2018-05-24)[2018-04-06].http://www.cpad.gov.cn/art/2018/5/24/art_61_84345.html.
- [2]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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [3]吴春选.谈智力扶贫[J].群言,1987,(9):23.
- [4]黄蕪.“一带一路”战略背景下菲律宾职业教育扶贫政策及启示[J].职业技术教育,2017,(7):69-73.
- [5]张彩云,傅王倩.发达国家贫困地区教育支持政策及对我国教育精准扶贫的启示[J].比较教育研究,2016,(6):77-83.
- [6]郑皓瑜.论拉丁美洲国家教育扶贫政策在消除贫困代际传递中的作用[J].山东社会科学,2016,(4):171-175.
- [7]常振亮.区域教育扶贫政策的创新实践——石家庄市山区中小学教育扶贫工程调研报告[J].教育实践与研究,2014,(15):11-16.
- [8]陈平路,毛家兵,李蒙.职业教育专项扶贫机制的政策效果评估——基于四省雨露计划的调查[J].教育与经济,2016,(4):56-63.
- [9]张琦,史志乐.我国教育扶贫政策创新及实践研究[J].贵州社会科学,2017,(4):154-160.
- [10]吴霓,王学男.教育扶贫政策体系的政策研究[J].清华大学教育研究,2017,(3):76-84.
- [11]张雷.教育政策绩效评估的理论探讨[D].上海:华东师范大学,2014.
- [12]郑方辉,毕紫薇,孟凡颖.取水许可与水资源费征收政策执行绩效评价[J].华南农业大学学报,2010,(1):57-63.
- [13]姜国兵.公共政策绩效评估体系建构初探[J].广东行政学院学报,2012,(6):7-12.
- [14]卓越.公共部门绩效评估初探[J].中国行政管理,2004,(2):71-76.
- [15]中国行政管理学会课题组.政府公共政策绩效评估研究[J].中国行政管理,2013,(3):20-23.
- [16]郭金云,张忠彬,孙庆云.层次分析法的研究与应用[J].中国安全科学学报,2008,(5):148-153.
- [17]吴殿廷,李东方.层次分析法的不足及其改进的途径[J].北京师范大学学报(自然科学版),2004,(2):264-268.
- [18]凉山州统计年鉴[EB/OL].(2017-10-24)[2018-06-06].[http://tjj.lsz.gov.cn/zttj/tjnj\(2016\)97/5257581/index.shtml](http://tjj.lsz.gov.cn/zttj/tjnj(2016)97/5257581/index.shtml).

[责任编辑:罗银科]