

# 基于扎根理论的教育扶贫政策执行问题研究

王姚青  
西安工程大学 陕西西安 710600

**摘要:** 教育扶贫政策执行是教育扶贫过程中的一个关键环节,在教育扶贫总目标的实现过程中发挥着举足轻重的作用。政府机关在教育扶贫政策执行过程中发挥着主导作用,由于受到组织结构、运行机制、执行方式、信息技术、系统环境、多元主体联动等因素的影响,政府机关在教育扶贫政策执行的过程中,通常由于缺乏彼此间的协调与充分的合作,从而导致教育扶贫政策执行出现很多问题。

本研究主要是对教育扶贫政策执行问题进行研究,挖掘出政府在教育扶贫政策执行过程中产生问题的原因并提出治理对策。通过案例分析法以及访谈调查等方法,对w县教育扶贫政策执行的案例进行扎根分析。关注教育扶贫政策执行的过程,通过对数据资料的分析与实地调查,明晰教育扶贫政策执行问题背后更深层次的原因并“对症下药”,为教育扶贫政策执行提供有效的治理策略。本文在进行研究时,首先对收集到的初始资料进行开放式编码,形成初始范畴,然后进一步通过主轴编码与选择性编码提炼出完整的故事线,理清教育扶贫政策执行问题的逻辑主线以及要素的内在机制,通过三级编码直至理论饱和,最后得到下文的结论。

**关键词:** 政府机关;教育扶贫政策执行;扎根理论

## Research on the Implementation of Poverty Alleviation Policy in Education Based on Rooted Theory

Yaoqing Wang  
Xi' an Polytechnic University , Xi' an, Shaanxi, 710600

**Abstract:** The implementation of educational poverty alleviation policy is a key link in the process of educational poverty alleviation, and it plays a pivotal role in the process of realizing the overall goal of educational poverty alleviation policy. Due to the influence of factors such as organizational structure, operation mechanism, implementation method, information technology, system environment, and multi-subject linkage, government agencies usually lack corresponding coordination and sufficient cooperation in the process of implementing education poverty alleviation policies. leading to various distortions in the implementation of education poverty alleviation policies.

The core problem of this research is to explore the manifestations of the implementation of the educational poverty alleviation policy, to find out the reasons for the implementation of the educational poverty alleviation policy, and to propose governance countermeasures. By means of literature research, case analysis and interview investigation, this paper conducts a grounded analysis on the implementation of educational poverty alleviation policies in W County, pays attention to the process of educational poverty alleviation policy implementation, and conducts an exploratory study on the construction of a theoretical model for the governance of educational poverty alleviation policy implementation issues. , in order to clarify the deeper reasons behind the implementation of educational poverty alleviation policies and “prescribe the right medicine” to provide effective governance strategies for the implementation of educational poverty alleviation policies. During the research, this paper firstly conducts open coding on the collected initial data to form the initial category, and then further extracts a complete story line through the process of main axis coding and selective coding, and clarifies the logical main line of the implementation of educational poverty alleviation policies and The internal mechanism of the elements until the theory is saturated. Finally, the main conclusions of this paper are as follows:

**Keywords :** government agencies; Education poverty alleviation policy implementation; Grounded theory

### 1. 研究背景

近年来,由于教育扶贫政策涉及到的主体较多,加之多种因素影响,故这项政策的执行变得极为复杂且棘手。其中,上述主体包括政府机构、学校与社会力量等。于机构而言,在上级的精神层层传递到下级的过程中,不可避免地会出现政策偏差的问题,同时也会出现政策

目标模糊的情况,这极大地影响了政策执行的效果,阻碍教育扶贫目标的实现。教育扶贫政策指出“各级政府可以根据自身的实际情况,适当地向困难地区和农村地区给予一定的帮助。”但是由于政策对困难地区和农村地区的资金补助程度界定较为模糊,所以具体执行政策的相关人员将不可避免地无法对每一户落实到位。<sup>[1]</sup>

本质上，教育扶贫政策执行的失真现象是由于政府内部利益冲突与矛盾所导致的一系列沟通不畅、合作不足的现象。教育扶贫政策失真的现象阻碍了这项政策由理想落实到实地，最终造成教育扶贫政策执行活动受阻，甚至造成教育扶贫政策执行目标的落空。

## 2. 教育扶贫政策执行问题的扎根理论分析

### 2.1 开放式编码

#### 2.1.1 数据编码提炼及命名

开放式编码是对资料进行编码的第一个阶段，是将所获得的一手资料与二手资料全部打散，对所获得的数据进行范畴化与概念化的一个过程。一手资料通常包括

访谈录音、记录文字稿、体验工作、电话回访、任务表单、记录观察以及笔记等等，二手资料主要包括专业案例、官方网站信息、研究论文以及报道记载等等。首先，对自己所获取的资料内容中可以进行编码的文字及段落进行逐字逐句地剖析，将与自己研究主题相关的内容进行标注，即所谓的贴标签。然后，在研究者本人已经具有理论敏感度与知识储备的基础之上，将这种现象升级成概念，即所谓的概念化。最后，“合并同类项”将同一个现象所涉及的全部概念进行聚类整合，得到初始范畴，即范畴化阶段。对所得的概念再次提炼优化，即为范畴。

开放式编码示例表格

典型数据资料（贴标签）	编码过程		
	定义现象	概念化	范畴化
我国政府的层级设置目前主要是五级制，相对于其他国家而言还是比较多的，这种情况是不利于教育扶贫政策执行中“上情下达”与“下情上达”的（上下情传达）（a1）；各个层级的地方政府可能会基于自身利益，对教育扶贫政策进行重新解读，这样会增加教育扶贫政策内容被歪曲的可能性。（政策重新解读）（a2）；原来的扶贫办、农村农业局、水利局、纪检、监察、组织部，甚至是人大政协都要来管一下，多头来管理扶贫工作（a3）	A1 上下情传达（a1） A2 政策重新解读（a2） A3 多头管理（a3）	AA1 层级设置	
我认为教育扶贫政策执行存在管理幅度过小的问题（管理幅度过小）（a4）；地方与地方政府之间存在管理幅度差异较大的问题，导致了各地教育扶贫政策实施方案差距较大（管理幅度差异大）（a5）；我们相当于一个传声筒，而并不是一个实干家（a6）	A4 幅度过小（a4、a6） A5 幅度差异大（a5）	AA2 管理幅度	组织结构
部门划分太细特别容易出现教育扶贫碎片化的问题（a7）；很多部门的功能很相似（a8）；（部门功能相似）部门划分太细极大程度上增加了教育扶贫政策执行的人力、物力、财力等成本（执行成本增加）（a9）；我觉得还是要把它集中统筹到一个局，比如乡村振兴局，乡村振兴局要真正承担起责任来（a10）；	A6 划分过细（a7、a10） A7 功能相似（a8） A8 执行成本增加（a9）	AA3 部门划分	

#### 2.1.2 开放式编码分析

##### 1) 因果维度

教育扶贫政策执行在整个政策执行过程中尤为关键。政府的层级设置是指在垂直体系基础之上的不同级别政府机构设置的状况，而政府层级设置得过多或过少都会直接影响到教育扶贫政策的有效执行。管理幅度是指在政府层级既定的状况下，一个政府可以管辖的地域和人口单位。通常情况下，层级的设置越多，管理幅度就会越小；而层级设置得越少，管理幅度则会越大，两者之间呈现出典型的反向关系。若政府部门划分过细，则极易引起教育扶贫政策执行碎片化的现象。因此，需将层级设置、管理幅度和部门划分编码为组织结构。协调机制包括政府交流协调与利益协调机制，而上下级政府、政府与学校间、政府与社会间以及政府内部间的交

流协调与利益协调中仍然存在不完善的地方，这给教育扶贫政策的有效执行带来极大的影响。考核监督是指对教育扶贫的工作进行考核与监督，考核工作的严谨与监督的完善是教育扶贫工作有效执行的保障。责任追究机制指对没有按照规定履行的政府行政人员进行相应惩罚的一系列程序，因此将协调机制、考核监督和责任追究机制编码为运行机制。

##### 2) 现象维度

组织实施是指政府在政策执行过程中实施的一系列具体有效的措施，于w县而言，较为有效的实施措施有：组建了以武乡二中等优质资源为牵头学校的7个教育区，广泛开展区域教研、活动探讨、结对提高、回城跟师以及送教下乡等活动，提高资源共享和优势互补。信息传递是指在教育扶贫政策执行过程中对政策信息的传递方

式,例如“一卡一书”与“一家一户”等。执行资源包括对教育扶贫工作中所涉及的人力资源、物力资源和财力资源,执行资源的充足与否、资源利用率的高低都直接影响到教育扶贫的有效进行。此外,政府与学校之间、政府与社会之间、上下级政府之间与政府内部之间“信息孤岛”的问题也日益严重。与此同时,城乡间的“数字鸿沟”和区域之间的“数字鸿沟”也极大程度上阻滞了教育扶贫的工作。信息共享强调的是多元主体之间信息共享的力度与程度,但仍需考虑其间是否存在专业的信息共享平台等。因此将“信息孤岛”、“数字鸿沟”和信息共享编码为信息技术。

### 3) 脉络维度

政府文化具备调节政府关系和聚合政府力量的功能,当然并不是所有的政府文化理念都是积极的,一些理念如政府是全能的、传统的德政理念以及依旧存在的官本位意识极大程度上造成了教育扶贫工作的碎片化现象。客体环境则是指教育扶贫工作针对帮扶群体的政治环境、经济环境、文化环境进行的环境氛围建设。客体的心理环境对于教育扶贫工作的顺利开展也是非常重要的,所以对农村特殊儿童的重点关注需尽快提上日程。因此,将政府文化、客体环境、心理环境编码为系统环境。对于政策认知,访谈文本中提到了关于基层工作者、学校校长、教师以及学生等群体对教育扶贫政策的认知理解,教育扶贫是阻断贫困代际传递的治本之策,角色认知则是指不同群体在教育扶贫工作中是否有明确的自我定位认知。回应态度是指政府、学校和社会在相关教育扶贫政策发布后回应的态度与强度。从访谈资料中可以直观地看出,学校与社会参与教育扶贫工作是相对缺乏的。因为政策认知、角色认知与回应态度涉及了多元主体,因此将政策认知、角色认知和回应态度编码为多元主体联动。

### 4) 中介维度

整体性理论有两个非常重要的概念与基础前提,即“整合”与“协调”,横向协调与纵向整合缺一不可。而改革“职责同构”模式、建构动态监测的平台与机制以及手段的精确使用更多涉及的是垂直方向上的整合,依托信息技术的发展促进教育扶贫工作的高效执行、加强参与主体与客体的整个大环境建设以及多元主体的利益联结与激励机制的构建与完善这三个方面更多涉及水平方向上的协调。

### 5) 行动策略维度

教育扶贫政策的执行对于推进我国脱贫攻坚的进程有着极其关键的战略性作用,是将政策从文本落实到实地的过程,也是教育扶贫政策总目标实现的关键环节。但与此同时,教育扶贫政策的执行也面临许多困境。

### 2.2 主轴编码

主轴编码是对所获取资料进行编码的第二个阶段,这个阶段所要处理的任务是去除不可以与其他概念聚拢

成范畴的一些概念。调整访谈录音或者观察中出现的范畴,不断完善范畴的层次,使得范畴更加的紧密。此外,还要重新审阅与范畴有关的内容与主题,观察是否可以发现与此范畴相关的概念,以此保证范畴之间的互斥性与紧密性。上一个小节笔者通过开放式编码形成了比较松散的初始范畴,当然还需要进一步通过主轴性编码深入探讨范畴与范畴之间的逻辑关系。大部分学者通常利用典范模型归类以上得到的范畴,分析范畴间的逻辑关系形成一条完整的证据链条。本研究通过对以上所得的初始范畴利用典范模型进行分析,探讨教育扶贫政策执行碎片化的内在逻辑。

### 2.3 选择性编码

选择性编码是对所拥有的资料进行编码的第三个阶段,是一个综合且复杂的过程。在这个过程中处理范畴与范畴之间的关系,最基本的要求是所得出的概念模型与逻辑故事线可以清晰明了地解释与本研究主题相关的所有现象。首先,需要借助到已经形成好的许多个范畴,探索出范畴之间的关系,并需要在后续的访谈材料方面确认这种关系的存在。本文对教育扶贫政策执行问题这一主题进行资料编码,已经得到了开放式编码与主轴编码,形成了初始范畴与典范模型。第三步则是以典范模型为基础,基于初始范畴进一步将主轴性编码得到的主范畴进行提炼,形成故事线,挖掘提炼出一个核心范畴。利用故事线系联结核心范畴和其他范畴,并分析脉络条件和现象行为,最终构建理论整合性框架的一个过程。就本研究而言,可以归纳出以下一条故事线:即教育扶贫政策执行碎片化的表现形式、碎片的成因以及碎片化的治理维度。

## 3. 研究结论与启示

结论一,本研究发现教育扶贫政策执行存在碎片化的问题,其表现形式主要包括:政府内部碎片化(政府部门之间缺乏执行合作)、上级政府与下级政府之间的碎片化(上下级政府之间存在教育扶贫政策执行目标的不一致)、政社关系碎片化(在教育扶贫政策执行过程中,政府整合社会力量不足)、政校关系碎片化(政府与学校之间缺乏交流)四种碎片化表现形式,了解碎片化的表现形式可以帮助笔者更好地认识到教育扶贫政策执行过程中的碎片化问题,并为治理策略的提出打下坚实的基础。

结论二,通过对w县教育扶贫政策执行碎片化的现状进行调研,发现政府在教育扶贫政策执行过程中出现碎片化问题的根源主要包括六个因素:组织结构、运行机制、执行方式、信息技术、系统环境以及多元主体联动,其中内部因素主要包括组织结构、政府文化、执行方式;外部因素包括信息技术、客体环境、多元主体联动与运行机制,来众多的影响因素中,组织机构与运行机制为基础因素,执行方式与信息技术为工具因素,系统环境和多元主体联动为保障因素。

### 参考文献

- [1] 郭存,何爱霞.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[J].职教论坛,2021,37(12):118-125.
- [2] 李孔珍.我国公共教育政策执行:影响因素、问题和路径选择[J].中国行政管理,2010(11):53-57.
- [3] 高靖.基于主成分分析法的农户宅基地整理意愿影响因素分析——以延安市麻洞川乡为例[J].安徽农业科学,2016,44(21):182-184+200.DOI:10.13989/j.cnki.0517-6611.2016.21.059.
- [4] 闫妍.地方免费师范生政策执行研究[D].河北师范大学,2015.