

县域农村学前教育供给： 现实困境与改进策略

◆张更立 阮成武

摘要 农村学前教育供给问题是当前我国教育体制改革中备受关注的问题。在“以县为主”的学前教育管理体制下,为解决农村地区“入园难”问题,一些县区进行了有益探索,取得了一些具有可借鉴性的经验,但我国县区农村学前教育整体供给的制度效率、分配效率和技术效率还很低,导致供给能力不足和供给质量低下。分析当前我国县区农村学前教育供给的有益探索和现实困境有着十分重要的意义,可以为不同县区构建有效的学前教育供给体系提供重要启示。

关键词 农村学前教育;县域;供给困境;改进策略

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2015.24.012

随着经济、社会发展和人民群众教育需求的提升,农村学前教育供给成为教育体制改革和政府职能转换中备受关注的问题。在“以县为主”的学前教育管理体制下,为解决农村适龄儿童入园问题,政府虽在进行着积极有益的探索,但仍存在供给力不足、供给质量低下等严重问题。因此,分析当前县域农村学前教育供给困境具有重要的现实意义,进而为不同县区构建有效的学前教育供给体系提供启示。

一、我国县域农村学前教育供给的有益探索

县域农村学前教育供给是由供给主体、运行机制、保障措施等多方面组成的一个供给结构系统。根据现行政策确立的办学体制格局,部分县区政府积极领悟政策,结合政府的财力状况和当地农村地区的实际,对农村学前教育供给进行了有益探索,构建了一些可推广、借鉴的农村学前教育供给模式。

1.“公办化”的政府供给模式

该供给模式坚持学前教育公益性和普惠性特点,强调政府在促进农村学前教育发展和实现农村学前教育普及目标中的主体责任。其代表性的操作形式一是河北省三河市的“小学与幼儿园一体化”供

给模式。该模式主张县级政府通过有效投入和合理规划,以农村小学为依托,通过新建、改建、扩建等办法,把每个乡镇合理布点的所有农村小学全部建成高标准的“小幼一体化”学校,形成“校中有园、校园分立”的格局,实现农村幼儿园全部公办化。小学和幼儿园完全由小学校长负责,幼儿园教师与小学教师统一享受一样的事业编制待遇;二是浙江省湖州市安吉县的“镇村一体化管理”供给模式。该模式主张县级政府通过科学规划,以乡镇为单位在每个乡镇至少建一所乡镇中心园,乡镇中心园实行独立法人制。然后,通过合理布点,在乡镇辖区内举办的行政村小学附设幼儿园和自然村幼儿园均作为乡镇中心园的教学点,由乡镇中心园统一管理,乡镇中心园和村教学点均属于公办性质。“公办化”政府供给模式彰显了政府在公共服务供给中的主体作用,促进了教育资源共享和城乡学前教育均衡发展,保证了学前教育的公益性和公平性。

2.“公办为主体、民办为补充”的协同供给模式

该模式一方面强调政府在农村学前教育供给中的主体责任,并通过构建以公办园为主体的供给网络实现保基本的供给目标;另一方面则又积极鼓励

张更立 阮成武/安徽师范大学教育科学学院 (芜湖 241000)

具备资质的社会力量举办幼儿园,以满足民众对学前教育的个性化需求,由此形成以政府供给为主体、社会力量供给为补充的公私协同供给模式。例如,浙江省杭州市余杭区的“一园多点”供给模式。该模式主张县级政府首先以乡镇为单位,在每个乡镇新建或改扩建一所公办乡镇中心园,并把原来由村小学或行政村管理的幼儿园收回,作为乡镇中心园的分园或教学点,由乡镇中心园统一管理,乡镇中心园和分园均是公办性质,二者同步发展。另外,为减轻政府发展农村学前教育的负担和满足部分家庭对学前教育的个性化需求,政府则又积极鼓励社会力量办园,以补充公办学前教育的供给,同时又强调政府对民办园的监督和引导。对于达标的民办园,政府提供与公办园一样的生均补贴;对于不达标的民办园,政府则根据合理的布点安排,或是撤掉多余的不达标民办园,或是把不达标民办园并入规范的新建园中,或是直接由乡镇中心园暂时接管。^[4]这一供给模式,发挥了政府与社会力量合作供给的优势,有效地保障了农村学前教育供给的数量和质量。

3.“公办为主导,民办为主体”的协同供给模式

该模式从理顺县—乡镇—村的层级管理关系入手,一方面,通过建设乡镇中心园来发挥县级政府在农村学前教育发展中的规划管理和示范引领责任;另一方面,则又主张政府通过合理规划和规范的政策措施,鼓励社会力量利用农村小学布局调整闲置的校舍资源等办园,以满足民众对学前教育的需求,由此形成以政府为主导、以社会力量为主体的公私协同供给结构。其代表性的操作形式有:一是浙江义乌市的“公司化”供给模式。即政府为保障农村学前教育供给的数量和质量,首先保障在每一乡镇至少建设一所公办乡镇中心园,其次通过政府注资成立国有教育公司实施国有民营运行机制,由公司在农村地区合理布点建设一批具有示范指导作用的国有民营幼儿园,以扩充农村公办学前教育资源。然后,政府通过健全制度措施、理顺权责关系等形成以公办乡镇中心园为核心、以国有民营幼儿园为示范、以社会力量办园为主体的供给体系,并通过发挥乡镇中心园和国有民营幼儿园的辐射和示范作用,来提升农村学前教育供给的质量和效率;二是四川省成都市的“公益幼儿园”(政府定价幼儿园)供给模式。即政府或社会力量在每个乡镇至少建设一所标准化

公益中心园,并制定标准,采取优惠政策鼓励社会力量举办村民办公益性幼儿园,以此形成全面普及的公益性供给体系。这一供给模式既可以有效发挥政府在发展农村学前教育中的主导作用,强调了学前教育的公益性,又可以有效克服政府财政吃紧的不足,有助于发挥多主体协同供给的优势。

总之,我国县域农村学前教育供给近年来虽然取得了长足发展,受县级政府财力不足、责任缺位、体制机制不健全等的制约,农村学前教育供给失范、低效、入园难问题依然突出。

二、我国县域农村学前教育供给的现实困境

1.制度效率低,供给能力不足

制度效率是指制度安排所形成的投入产出比率、组织运行绩效和系统发展速率。制度效率是根本性的效率,它反映着制度适应环境、整合资源和实现组织目标的能力。低效的制度安排会影响发展的速度与质量。我国农村学前教育供给的困境在很大程度上源于制度在农村地区的失灵和针对性政策的不健全,其具体表现为两个方面:一是近些年来,由于我国中小学办学体制改革和布局调整,随着大量农村小学的撤并,原有村小学附设学前班被取消。这一政策产生了负向连锁反应,使原本供给紧张的农村学前教育雪上加霜;二是国家为了解决学前教育供需的矛盾问题,在新的历史时期从政策上所确立的办学体制格局具有城市本位倾向。这一办学体制使城市学前教育获得了长足的发展,基本形成了以“公办园为示范,民办园为主体”的供给结构。但同样的政策在农村地区却出现失灵,农村学前教育的供给效率依然低下,供求矛盾依然突出。原因之一,现有的政策弱化了政府的责任,仅把政府的责任定性地规定为“示范”与“骨干”,因此在实际操作层面存在很大的主观因素,地方政府该如何作为只能凭自己的理解。再加上税费改革后地方财政吃紧,使得地方政府在城乡二元结构框架下弱化了对农村学前教育发展的责任,结果导致农村地区公办园数量不足、质量不高,且没能起到骨干和示范作用。原因之二,现有的制度政策忽视了农村学前教育发展的特殊性,把发展农村学前教育的主体责任强加给了市场和社会力量。学前教育是劳动密集型行业,投入成本高,而农民支付能力却又不足,这使投入的利润

回报率低。另外,农村居民分散、交通不便,难以办大园,不能产生规模效益,制约了社会力量供给农村学前教育的兴致,民办园缺乏,不能发挥主体性作用。由于不同体制和供给模式赖以存在的环境不同,所以创新体制和供给模式是提高农村学前教育供给能力,促进城乡一体化、公平化发展的必然要求。

2. 分配效率低,供给结构失衡

公共资源的配置应坚守公平的原则,追求社会福利最大化。公共学前教育资源能否实现社会福利的最大化,关键在于能否在不同社会群体之间进行合理分配。为了提高公共学前教育资源的分配效率和分配公正,实现公共学前教育资源的福利最大化,政府应充分基于城乡发展的实际差异优先承担起农村学前教育供给的主体责任。我国现阶段学前教育资源的配置还存在诸多不合理现象,在很大程度上违背了教育公正的内涵,制约着学前教育资源的分配效率,导致学前教育供给结构的失衡。具体表现为:一是城乡分配不公正。在现有的城乡发展体制中,公共资源偏城镇的现象依然存在,政府对农村地区学前教育的责任不到位,拉大了城乡发展差距,制约着城乡学前教育的一体化发展;二是公办民办投入不公正。地方政府把有限的公共资源主要用在了乡镇中心园建设上,对农村民办园缺乏扶持管理,使民办园发展困难、办学质量差,造成农村公办民办学前教育供给质量严重失衡;三是乡镇与村支持不公正。由于公共资源的投入设计方案不落地,主要投入乡镇中心园,使偏远村落不能享受公共学前教育资源的实惠。另外,一些民资幼儿园为回避农村因散居而难成规模效益的问题也主要集中在乡镇上,导致出现了不平衡的扎堆供给现象,偏远村落的儿童依然缺乏受教育机会;四是偏硬件轻软件。公共资源对乡镇中心园的支持和民办园的自我投入主要局限在硬件方面,缺少对软件提升的支持,导致农村地区保教人员素质差、保教质量低、运行低效、内生力不足。

3. 技术效率低,供给质量低下

技术效率反映的是在现有的技术水平和投入水平下,公共供给获得最佳效果的能力。农村学前教育在有效制度保障下,以“科学”、“公正”理念为依据,在技术上通过对供给操作程序进行有效设计,可以实现投入的效益最大化,满足目标群体对保基本、有

质量的学前教育服务的需求。然而,现有农村学前教育供给系统由于在操作程序上缺乏针对性,直接制约着农村学前教育的供给质量和效率。具体表现为:一是缺乏合理的成本分担机制。经费短缺和投入不足是制约农村学前教育供给质量和效率的关键因素。当前,由于政府职责的缺位和私人资本的趋利化,使我国农村学前教育经费严重短缺、发展动力不足、硬件设施简陋、供给质量低下;二是缺乏有效的供给模式。虽然部分县区对农村学前教育的供给进行了有益探索,取得了许多有价值的可借鉴性经验。但是大多数县区由于没有基于当地经济社会的发展水平、地域文化特点以及人口居住特点,在国家政策指导下,因地制宜地设计有针对性的“保基本、广覆盖”的学前教育供给体系,制约了当地农村学前教育供给的质量和效率的提升;三是没有建立起科学的师资队伍体系。农村学前教育师资队伍缺乏稳定的来源和科学有效的专业发展体系,外出学习培训的机会不足、内生能力不够,导致农村学前师资匮乏、专业素质差,实施科学保教的能力低,难以为有质量幼教提供支持;四是缺乏科学的管理与监督评估体系。管理机制不健全导致监管缺失或者流于形式,农村幼儿园办园不规范,质量不达标现象严重。

三、我国县域农村学前教育供给的改进策略

1. 强化政府责任,注重府际协同

国内外农村学前教育发展经验表明:政府的政策支持和投入力度对农村学前教育的发展具有决定性影响。^[2]强化政府在发展农村学前教育上的主体责任具有充分的正当性和必要性:其一,学前教育具有明显的公共产品属性。已有研究表明,学前教育并不完全符合公共产品在效用上的不可分割性、供给上的非排他性和消费上的非竞争性这三个特征,而在实际消费上可以轻易表现出竞争性和排他性,表现出私人产品的属性,但是它却又具有极强的正外部效应和利益的外溢性,对个人、家庭和国家社会的可持续发展具有重要作用。首先,学前教育在人的全面发展中扮演着重要角色,该阶段的经验对个体一生的智力、情感、生活以及社会化具有重要的奠基性作用;^[3]其次,学前教育对促进经济增长、社会公平和社会文明进步具有重要作用。因此,正如教育家 Henry Levin 所言:教育的公共产品属性和私人产品属性在

某种程度上是重合的,教育使个人知识丰富、能力提高,这样的公民同时促进了社会经济的繁荣;^[4]其二,市场供给在农村地区的失灵。由于经济社会发展水平和人口状况是影响市场供给的两个决定性因素,我国城乡二元结构形成的城乡经济发展水平和人口居住特征的巨大差异,是导致学前教育的市场供给在农村地区“失灵”的重要原因。萨缪尔森指出,在市场失灵的情况下,“公共产品有效率的供给通常需要政府行动。”^[6]所以,为了促进教育公平,提升农村学前教育供给的质量,实现城乡学前教育均衡化发展,政府必须承担农村学前教育供给的主体责任。为此,在“以县为主”的管理体制下,必须明确各级政府责任,理顺层级管理关系,实现各级政府的府际协同作用。中央和省市政府要注重政策的支持、经费的投入和权力的下移,乡镇政府和村委会要有效提升和发展农村学前教育措施的执行能力,以使县级政府在承上启下背景下发挥发展农村学前教育的直管作用。但是,强化县级政府的主体责任,并不等于县级政府包揽一切,而主要是要求其在有效兼顾效率与公平、保基本与满足多样化需求等关系的基础上,做好统筹规划、保障支持、示范引领、组织管理、队伍建设、质量提升和督导评估等工作。

2. 创新供给模式,注重针对适宜

已有经验表明,基于农村地区经济社会的发展水平和农村人口居住的特点,因地制宜地构建农村学前教育供给模式有助于提升农村学前教育的供给效率和质量。为此:一要实施多元化供给。我国幅员辽阔,地域环境复杂多样,地区间社会经济发展水平差异明显,乡村社会的人口分布具有小聚居、大分散特点。这就需要在学前教育供给的规划布局上,充分考虑服务半径和覆盖范围,创办多样化的农村学前教育机构,以满足农民的学前教育需求。例如,在人口规模较大、居住集聚的乡镇和大行政村,可依附乡镇中心小学和村小学设附属幼儿园,或举办独立建制的规模化乡镇中心园和村幼儿园,在乡镇或大行政村不能有效辐射的偏远小自然村,可以设立按年龄分班或混龄班式的教学点或分园;二要实施多主体化供给。公共服务理论指出,公共产品只是市场和政府的结合点而非政府存在的逻辑起点,市场失灵也只是政府提供公共服务的必要条件。因此,构建政府主导的多主体合作的农村学前教育供给模式,形

成公私合作的伙伴关系有着重要的意义,它能有效发挥公私协同合作的优势,促进教育公平,提升供给效率;三要实施层级化、网络化供给。即基于乡村社会“乡镇—行政村—自然村”的基本组织结构,构建布局合理、层级清晰、有效覆盖、规模适宜的供给体系,既有利于避免重复浪费,又有助于实现学前普及目标;四要实施集团化供给。各自为战、平行供给会造成供给能力不足和供给质量低下的问题,通过重点打造的高质量乡镇中心园或引入城市优质资源,在农村地区合理布点举办分园或教学点,构建集团化的层级供给网络,一方面,能够减少广设学前教育机构带来的高昂成本和监管难题,另一方面,可以拓展现有机构的服务范围,获得规模效益。

3. 健全供给体制,注重效率质量

增加经费投入并不一定能改善农村学前教育的供给质量,不够健全适宜的供给体制反而会造成投入的浪费。因此,健全农村学前教育供给体制,提升供给体制设计的适宜性,对有效均衡学前教育资源,提高农村学前教育供给质量和供给效率,促进城乡学前教育一体化的发展具有举足轻重的作用。为此:一、应确立适宜的农村学前教育办学体制。办学体制决定农村学前教育的供给形式和能力,政府应坚持学前教育的公共产品属性,以教育公平为基本导向,确立农村学前教育办学体制改革的方向和基本框架;二是构建切实可行的经费投入机制。经费不足是制约农村学前教育供给质量和效率的突出因素,构建适宜、有效的经费投入机制是农村学前教育发展中亟待解决的问题。为此,针对农村地区经济薄弱、私人资本因逐利性而回避农村地区的现状,首先,需要建立以政府财政投入为主的经费投入机制。政府把学前教育经费列入政府财政预算,并通过设立专项经费支持农村学前教育建设。其次,制定优惠政策,鼓励社会力量在农村投资办园,以扩大农村学前教育资源。再次,制定合理收费标准,实施家庭合理分担教育成本的收费机制。以此形成以财政支持为主、社会广泛参与和家庭合理的付费分担成本的学前教育投入体制,稳定经费渠道,促进农村学前教育的可持续发展;三是理顺权责关系,构建“以县为主,县乡(镇)共管”的层级管理网络。^[6]即通过健全组织机构、明确岗位职责、理顺权责关系,构建“以县为主”的“县—乡镇—村”逐级负责、分工合作、责任明

确的管理网络,形成流畅的管理路径,统一责权与事权,以此发挥各层级政府部门和人员在农村学前教育发展与供给中的作用。

4.加强队伍建设,注重内生力培育

农村学前教育的内生力是指农村学前教育自我发展、自我提高的能力。农村学前教育供给质量的提升既需要外向度的扩大,又需要内生力的增强。外向度如果太小,则开放度低,不利于借助外力发展自我;内生力如果不够,自身“造血”能力不足,则会形成对外部条件盲目的过度性依赖。当前,农村学前教育还存在底子薄、数量不足、质量差等突出问题,这使得农村学前教育表现出较强的外向度。因此,强化政府责任、增加经费投入、健全体制机制等具有十分重要的意义。但是,决定农村学前教育供给质量和内生力的因素是人的因素以及师资队伍数量和质量。由于农村学前教育师资短缺、流动性大、专业素养低等现实问题突出,严重影响着农村学前教育的供给质量,因此,培育农村学前教育的内生力具有决定性意义。培育农村学前教育的内生力可采取以下措施:其一,明确幼儿教师的身份,扩大编制,提高待

遇,以增强幼儿教师职业的吸引力,以保障充足的师源;其二,构建城镇优质园与农村幼儿园师资交流机制,通过实施城镇优质园师资派驻支教和农村幼儿教师到优质园学习锻炼的师资交流方式,助推农村幼儿教师师资专业化发展;其三,构建完善县级农村幼儿教师培训体系,提升培训的针对性、稳定性和持续性,助推教师专业化发展;其四,以乡镇为单位,组建由乡镇幼教教研员牵头、以中心园为平台的教师学习组织,完善教研与学习交流制度;其五,实施师范生免费定向培养计划。省级政府指定本省区的地方高等师范院校举办学制式的学前教育师范生免费定向培养班,各县区以乡镇为单位,推荐有志于幼教的高中毕业生或在岗的低学历、非学前专业出身的教师到定向班深造学习,完成学业后,回生源地工作,以此稳定农村幼教师资来源,提高师资队伍质量,促进农村学前教育内生力提升。

本文系全国教育科学规划教育部重点课题“农村幼儿教师县级培训机制创新研究”(DFA130250)的部分成果。

(编辑 马琳琼)

参考文献

- [1]滕瓊.公共管理视野下浙江省农村学前教育发展模式研究[D].金华:浙江师范大学,2011:38.
- [2]杨冬梅,等.以公立学前教育为主导促进普及和公平——世界主要国家和地区学前教育办园体制改革的经验[J].教育发展研究,2010(24):25.
- [3]王伟.教育机构的营利问题[J].教育评论,2002(3):36.
- [4][美]萨缪尔森.经济学[M].胡代光,等译.北京:北京经济学院出版社,1996:571.
- [5]庞丽娟.落实政府责任加快学前教育普及进程[N].人民日报,2010-05-04.
- [6][美]E.S.萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍,等译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [7]夏婧,等.国际农村学前教育普及与发展的经验与启示[J].教育学报,2014(6).
- [8]洪秀敏,庞丽娟.学前教育事业发展的制度保障与政府责任[J].学前教育研究,2009(1).
- [9]王小英,等.中国农村学前教育发展百年回眸与启示[J].东北师范大学学报(哲社版),2014(4).
- [10]严仲连,等.完善“以县为主”的农村学前教育管理体系[J].内蒙古师范大学学报(教育科学版),2015(6).

The Supply of County Rural Pre-school Education: Practical Difficulties and Improvement Strategies

Zhang Gengli & Ruan Chengwu

(College of Educational Science, Anhui Normal University, Wuhu 241000)

Abstract: The supply of rural pre-school education is a noticeable issue during the current reform of Chinese education system and the transformation of government function. Under the "county-centered" management system of pre-school education, in order to solve the problem of kindergarten crunch in rural areas, some counties did effective explorations based on their actual situation and obtained some helpful experience. However, the overall supply of our rural pre-school education is inefficient in the system, allocation and technique, which result in the insufficient supply capacity and the poor quality of supply. It is of great significance to analyze the useful experience and existing disadvantages in the current supply of rural pre-school education. This analysis can provide important enlightenment for different counties to build effective supply system of pre-school education.

Keywords: rural pre-school education, counties, supply difficulty, improvement strategy