

[DOI]10.16164/j.cnki.22-1062/c.2016.04.028

基于教育公平的农村学前教育公共服务体系的建构

张宪冰,全梦冉,张蓓蓓

(东北师范大学 教育学部学前教育学院,吉林 长春 130024)

[摘要] 发展农村学前教育作为当前教育发展的关注点和推进教育公平的重要战略,其发展的关键在于建立政府主导、多元主体参与的公共服务体系,为农村适龄儿童提供优质的、多样化的学前教育服务,促进教育的公平、公益和普惠。笔者基于当前农村学前教育公共服务体系的现实问题,以教育公平为视角剖析农村学前教育服务体系建构的价值取向,从而探寻其建构的合理路径。

[关键词] 农村;学前教育;公共服务体系;教育公平

[中图分类号] G40

[文献标志码] A

[文章编号] 1001-6201(2016)04-0166-05

近年来促进公平、改善民生与构建和谐社会逐渐成为我国社会和教育发展的导向,学前教育领域也依此形成了促进普及和重点发展农村学前教育的基本定位。我国2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)提出“重点发展农村教育”,并将其作为学前教育发展的重要战略。而发展农村学前教育的首要之处在于,解决城乡二元化、教育资源配置不合理导致的城乡教育差距显著、教育投入严重不足、公办民办失衡等问题;因此,剖析现实问题,并基于教育公平的视角建立农村学前教育公共服务体系,将公平、优质的学前教育平等惠及所有农村适龄儿童,并促进学前教育资源重点向农村倾斜,是解决这些问题的关键。

一、农村学前教育公共服务体系建构的问题分析

学前教育公共服务体系是指在政府、社会和市场等主体的参与下,将公平、优质的学前教育惠及所有农村适龄儿童的管理保障体系,具有公益性、普惠性和政府主导性。在国家政策支持下,学前阶段的教育公共服务日趋发展,正如我

国2010年颁布的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》指出:“努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系”。但是由于长期以来农村地区的学前教育基础薄弱,而且发展不均衡,其服务体系的建设依然复杂而艰巨,尚有诸多问题存在,主要表现为:

(一)从外部看,与城市相比,农村学前教育公共服务发展滞后

我国是一个农业人口占全国总人口70%的农业大国,人口质量的提升、基础教育的普及和均衡发展,突破点在农村,落脚点在农村学前教育。当前我国政府提出要着力统筹城乡社会经济发展,打破城乡二元结构,尤其是重点发展农村教育,为农村学前教育事业的发展提供了重要契机。然而当前其服务体系与城市相比较而言,发展仍然是滞后的。

首先,学前教育经费严重不足。经费是教育发展的重要支持与保障,在学前阶段亦是如此。目前我国学前阶段的教育经费投入约占国家公共教育经费的1.3%,且城乡投入比例差距明显。在一项14省市城乡学前教育经费投入的比较研究中有数据显示70%的经费投入到了城市和县

[收稿日期] 2016-01-25

[基金项目] 全国教育科学“十二五”规划教育部重点课题(DHA130255)。

[作者简介] 张宪冰(1977—),女,黑龙江佳木斯人,东北师范大学教育学部副教授;全梦冉(1991—),女,河南安阳人,东北师范大学教育学部硕士研究生;张蓓蓓(1992—),女,河北邢台人,东北师范大学教育学部硕士研究生。

镇幼儿园,农村幼儿园比例只占30%^[1]。城镇幼儿园因占有国家大部分投入,可以吸引更多的优质资源聚集;而在农村地区,幼儿园经费主要由当地地方政府负责筹措,不少幼儿园运转困难。

其次,学前教育师资水平偏低。城乡学前教育在师资水平上的差距主要体现在学前教师的学历和职称方面。根据教育部的统计数据,2013年幼儿园专任教师的学历方面,城市教师学历达标率为75.8%,农村教师学历达标率为61.4%,二者相差14.4%。并且教师学历水平越高,城乡之间的差距越大,例如在具有研究生学历的教师中,城市、镇区和乡村教师所占比例分别为84%、12.5%和3.5%。在学前教师职称方面,70.4%的学前教师未定职称;而在有职称的教师中,城市、镇区和乡村教师所占比例分别为49.8%、36.5%和13.7%,可见城市有职称教师远多于乡村地区^[2]。

再次,学前教育成本分担比例不合理。学前教育以公益性为根本性质,政府应在学前教育管理中发挥主导作用,加大财政投入,加强公办园建设。目前教育财政投入总量少而且分配不均衡,一项我国12省市调研的数据显示,关于学前阶段教育成本的分担,在不同区域中家庭仍然是分担的主力,政府和社会的分担比例较低。其中政府对城市的成本分担相对较高,明显高出农村10.82%;社会分担虽然普遍较少,但是对城市的分担还是高于农村0.88%;家庭分担在农村地区要高于城市11.7%^{[3]7-10}。在经济发展水平落后、家庭收入低的农村地区,农村家庭却承担着学前教育成本的绝大部分比例,一些儿童迫于家庭生计就会失去入园的机会^{[4]183-187}。

(二)从内部看,农村学前教育公共服务资源匮乏,供需矛盾尖锐

近年来我国政府已出台多项政策鼓励发展学前教育事业,尤其是学前教育三年行动计划的开展使“入园难”问题得到了有效缓解,有效地推动了我国学前教育事业的发展。然而入园率快速增长的同时,学前教育公共服务资源并未充分供给,公共服务需要与公共服务供给之间依旧存在着尖锐的矛盾。

首先,入园率快速增长与教育设施不健全的矛盾。教育设施是教育教学活动开展的物质保障,随着学前教育入园率的提高,更多的农村适龄儿童逐渐进入幼儿园,儿童数量增多的同时,需求也随之增多。但是我国农村幼儿园教育设

施并不健全,有学者对5个国家级贫困县的幼儿园环境质量进行了调查,结果表明仅有32%的幼儿园(班)设置了活动区,34%—69%的幼儿园(班)没有户外活动材料和器械,儿童由于缺乏各种室内外的游戏材料而无法正常地开展游戏活动,他们更多的是被教以“小学化”的内容^[5]。这表明当前农村学前教育基础设施总量少,难以满足入园儿童对基础设施的需求。

其次,农村学前教育发展的师资需求与现实师资短缺的矛盾。教育大计,教师为本。教师能够帮助儿童获得关键经验,促进其身心发展^{[6]192-195},同时教师也在学前事业发展中扮演着重要角色,提升学前阶段的教育质量更是依靠稳定、高质的师资队伍。当前入园率不断提升,迫切需要大量的学前教师。但是农村学前教师工作任务繁重却待遇低,同时缺乏基本的社会保障,导致更多的学前教师难以在幼儿园长期工作,转向了其他职业。可见农村学前教师流动性大,甚至出现了“教师荒”,导致现任教师不堪重负,也导致师幼比失衡,教育质量难以得到保证。

再次,农村学前教师质量偏低与培训需求无法满足的矛盾。教师的质量直接影响着儿童的教育质量,无论是教师的学历,还是其专业水平都会对儿童发展产生影响。但是根据2013年教育部数据显示,农村学前专任教师中有将近一半不具备幼儿教师资格,大部分学前教师都是高中及以下学历。目前专任教师质量低下,不能满足我国农村学前事业迅速发展的需要,迫切需要提升学前专任教师质量,建立完善的师资培训体系。一项关于我国农村地区学前教师培训需求满意度的调查表明:近半数(49.6%)的农村学前教师认为培训的满足需要程度一般,同时培训内容缺少针对性,有的与幼儿园的实践相脱离,教师参与培训机会少;培训制度尚未明确确立;学前教师培训需求强烈,但是已有的培训无法满足教师需求^[7]。

由此可见,农村学前教育公共服务体系就其自身而言,存在着教育设施不健全、学前师资短缺和培训缺乏有效性等问题;就其与城市相比而言,整体服务体系明显滞后。分析这些问题产生的原因可知,我国长期以来由于城乡二元化导致的教育资源配置不合理,致使城乡教育差距显著,公共服务供给不足且质量偏低,也加剧了教育的不公平。因此,迫切需要将公共教育资源重点向农村地区倾斜,加大提供农村学前教育资

源,逐步减少城乡差距。

二、基于教育公平的农村学前教育公共服务体系建构的导向诉求

公平是人类的价值追求,教育公平是基本的社会公平。教育公平表现为教育的起点公平、过程公平和结果公平,且在实现教育公平的过程中应坚持一定的原则,如罗尔斯在《正义论》中指出公平包括平等、机会均等和平等分配三个原则。近年来农村学前教育作为推进教育公平的重要战略备受关注,然而现实中服务体系存在着发展滞后和提供的资源匮乏等问题,亟待从教育公平理论视角来分析现实问题,建构服务体系的价值取向和理性框架,进而探寻践行中的合理路径。

(一)起点导向:底线公平

“底线公平”是政府和社会为保障公民享有同等的社会资源,推进社会公平、和谐而必须承担的责任,是用来衡量社会的公平度。从某种程度上讲,“底线公平”实质上是以责任为核心而建立的一条“底线”。运用到现阶段我国的学前教育,“底线公平”则是教育公平的起点,即应根据我国现阶段的基本国情,结合社会发展水平和发展需要,在学前教育事业发展中划出一条“底线”,这条底线应保障每个儿童能够享有受教育的权利,平等地享有机会条件和优质资源,而且这个底线更侧重的是弱势群体、处境不利儿童的利益和需要。农村学前教育公共服务体系建构的“底线公平”,意味着农村学前儿童享有平等的教育机会和条件,这种机会和条件应不论性别、财富和地位的悬殊,使个体平等享有。长期以来我国农村地区教育资源十分匮乏,处于边缘地带。如我国学前教育经费总体上投入远远低于经济合作发展组织(OECD)国家 8.09% 的平均值,而有限的经费又主要投资在城市幼儿园或者县镇的幼儿园,致使农村幼儿园运转困难,农村幼儿园基础设施落后,软件设施更是难以保障,即使儿童入园也难以享受到同城市儿童同等的教育质量和公共服务。这些都导致社会公众的教育需求得不到满足,供求之间存在着尖锐的矛盾。

政府是促进底线公平的主体,在这样一种供给不足的大背景下,我国政府在学前教育公共服务体系的建构中更需要将立足点放在“底线”上,保障农村儿童接受平等的、最基本的公共服务,在“广覆盖、保基本”的基础上逐步满足人民群众

对学前教育的多样化需求。目前我国已经将普及学前教育作为未来十年发展的重要任务之一,而农村地区的学前教育发展将推动整个学前教育的普及,最终有利于实现教育公平的目标。国外对处境不利儿童进行补偿教育的经验可供借鉴,即从儿童利益需要出发,以补偿原则予以平衡。补偿原则立足于整体利益,使处境不利的群体也能平等地享受各种社会效益。例如美国对佩里方案的长期追踪研究表明,对家庭处境不利的儿童实施补偿教育,能够促进这些儿童在社会认知、情感表达等方面的发展并能帮助其发展得更好。同时,补偿教育在一定程度上还可以帮助这些儿童打破家庭的贫穷循环圈。可见,为处境不利儿童提供学前教育补偿是促进教育公平和社会发展的的重要举措,我国应立足于为广大农村学前儿童提供平等的学前教育资源,让他们与城市儿童平等地享受教育公共服务。

(二)过程导向:服务而非掌舵

20 世纪以来,西方国家传统的公共部门进行了一系列改革,各国纷纷将建设服务型政府作为本国改革的重要目标。服务型政府的职能并不在社会经济发展中,而是在其公共服务中^{[8]39-43}。作为公共服务基本内容的公共教育,其重要价值伴随着社会发展日益凸显,由此成为各国公共服务在教育领域关注的焦点。政府服务功能主要体现在政府所发挥的主导作用上,这既是由其服务体系本身属性所决定,也是政府在现代社会中承担的职责任所在,其他任何组织和个人都难以替代政府。因此,政府在建构服务体系的过程中,无论是在公共服务供给方面还是教育事业方面,都应主动承担起主导责任^{[9]63-67}。我国《规划纲要》对政府职责进行了进一步明确,并在幼儿园办园体制、投入和成本分担机制、办园标准及管理、幼儿园准入等方面都规定了政府的具体职责,从而使政府责任更加清晰。从当前教育实践来看,政府对于农村学前教育的管理中存在着机构不健全、职责不明、教育质量监管不力的现象,迫切 need 要加强政府的主导作用和增加政府的管理服务。

(三)结果导向:公共服务均等化

公共服务均等化主要是指政府根据当前经济发展水平并结合实际需求,以公平、公正为原则为社会公众提供大致均等的公共服务^{[10]155-159}。公共服务均等化不仅有利于缩小城乡之间的差距,同时也是当前建设服务型政府的

目标诉求,体现了政府的服务功能取向,有助于进一步推进社会公平,正如我国2010年《规划纲要》中提出那样,要逐渐实现这一目标。公共服务均等化的实质是指使不同地区之间、城乡之间和园际之间的所有适龄儿童享受水平相同的学前教育公共服务。在学前教育领域,实现其服务均等化是建构服务体系的最終结果导向。然而实现这一目标并不容易,需要各级政府的共同努力,本着福利最大化、均衡、普惠的原则,扩大学前教育公共服务的覆盖面,重点向农村地区倾斜,重点向农村贫困家庭和弱势群体倾斜。

三、农村学前教育公共服务体系建构的路径选择

基于对农村学前教育服务体系的现实问题分析,以教育公平为视角,遵循底线公平等导向诉求,可进一步探索服务体系建构的合理路径,以促进农村学前教育普及和质量提高,从而促进教育公平。

(一)协同多元化的学前教育公共服务主体

学前教育作为社会公共服务,存在于社会相互关联的各个系统之中^{[11]210-213}。学前教育的服务供给主体除政府外,还有一些志愿性的或属于第三部门的机构,呈现多元化的特征。在政府部门举办的公办学前教育机构之外,还有由市场调节的私人部门举办的私人学前教育机构,由社区基层组织举办的普惠型学前教育机构。首先,当前供给主体多元,并且各个主体都发挥着重要的作用,但是这并不意味着无中心组织,仍然要坚持政府在公共服务主体中的主导地位。中央政府作为学前教育公共服务的主要供给主体,要明确自身在农村学前教育公共服务建设中的总体责任,同时确立各级政府责任,将责任具体落实到各级政府。在建构服务体系的过程中,中央政府要发挥其主导作用,承担起主导者的责任,各级政府既是行动者,又是责任者。其次,当前我国农村学前教育面临着学前教育公共服务需求与公共服务供给不足的矛盾,仅靠政府提供的基本公共服务难以满足人民群众的多样化需求,这就需要相关的企业部门、社会组织、公民个人参与进来。政府的职责在于协同多元主体,并给予他们政策扶持、积极引导和规范其发展,从而满足农村人民群众对学前教育公共服务的多样化需求。

(二)建构均衡化的学前教育公共服务结构

我国学前教育未来发展的趋势是保基本、有

质量和广覆盖,学前教育公共服务供给应体现教育公平和保障教育质量。教育公共服务的均衡化是现阶段发展农村学前教育、缩小城乡差距,促进教育公平的具体体现。然而在实践上,我国社会主义市场经济形势下,受市场规律的调控作用,公共服务主要集中在我国的沿海地区和经济发达的城市,这在一定程度上使得公共服务出现歧视性供给倾向^{[12]98-100}。这种歧视性供给引起了服务供给结构的不均衡,农村的社会与教育发展总体上落后于城市的发展^{[13]195-199}。从外部看,无论是在学前教育经费投入、幼儿专任教师学历水平,还是在幼儿教师职称、学前教育成本分担等方面,城乡差距甚远;从内部看,由于教育公共服务资源匮乏导致了农村幼儿园教育设施不健全,教师质量低下而培训又得不到落实,从而引起了尖锐的供需矛盾。这些都迫切需要我国政府加大对农村教育的倾斜力度,重点建设农村幼儿园,尤其是积极扶持公办幼儿园;同时设立专项经费作为财政保障。从而促进学前教育公共服务在城乡之间、农村各区域之间、园际之间的均衡,促进农村办园水平、办园条件、师资力量之间的均衡,保障所有农村地区的适龄儿童都能接受到平等的、优质的教育,在底线平等的基础上进一步促进社会公平。

(三)探索创新化的学前教育公共服务路径

随着政府不断发挥其服务的职能,也促进了公共服务体系的创新,教育服务体系也是如此,作为学前阶段的体系更是在不断更新。学前教育公共服务路径是有效地建构服务体系,实现公共服务均等化的重要载体。首先,财政转移支付制度。财政转移支付制度目前主要包括两种形式:一种是同级政府间;另一种是上下级政府间。一些西方国家在经历了一百多年的艰辛探索之后,已经将该制度建立在义务教育阶段。从实际效果看,义务教育财政转移支付取得了不少成效,尤其是在缩小城乡之间教育差距和维护地区和谐稳定方面。在我国,中央和地方政府的财政转移主要用在农村义务教育阶段,仅有的财政尚未能填补这一阶段的缺口,使得学前教育更是无暇顾及。由于国家投入经费少,大部分农村幼儿园都采取收费的方式以基本维持园所日常花销。但是随着国家经济实力的增强,该制度将会很快覆盖到农村学前教育阶段。其次,政府购买学前教育服务。政府购买教育服务实质是政府与社会建立“契约”,从而将优质、高效的教育服务提

供给社会。其中核心环节是有关部门对所提供的教育服务按照一定的标准进行评估,在评估之后用公共财政支付相应的费用^{[14]39-44}。在我国,北京、上海等地政府已经将购买学前教育服务运用于实践领域,主要是通过购买区域外的优质资源、挖掘区域内的优质资源、培育和发展中介组织、发放教育券等形式向部分人群提供普惠性质的学前教育服务,这为有效解决农村地区儿童入园、供需矛盾尖锐等问题提供了新思路。

[参 考 文 献]

- [1] 王化敏,周亚君. 幼儿教育经费的十年回顾与改革建议 [EB/OL]. <http://www.youjiao.com/e/20091120/4b8bd52f67eb9.shtml>. 2015-03-21.
- [2] 中华人民共和国教育部. 2013 年教育统计数据. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/Htmlfiles/moe/s8493/201412/181624.html2>. 2015-03-21.
- [3] 夏婧. 我国不同地区学前教育成本分担现状研究—基于对全国 12 个省市的调研[J]. 幼儿教育,2014(10).
- [4] 刘秀丽. 城市低收入家庭儿童的家庭投入研究[J]. 东北师大学报:哲学社会科学版,2012(5).
- [5] 刘占兰. 67.5%的毛入园率说明了什么? 中国教育新闻

网——中国教育报. http://www.jyb.cn/opinion/gnjy/201406/t20140622_587101.html. 2015-03-21.

- [6] 于冬青. 关键经验: 学前教育活动设计的新思路[J]. 东北师大学报:哲学社会科学版,2012(5).
- [7] 宋寅喆. 我国农村幼儿教师培训需求现状与对策研究[D]. 上海:华东师范大学. 2012(4).
- [8] 何鹏程,宋懿深. 教育公共服务的理论探讨[J]. 教育发展研究,2008(9).
- [9] 吕苹. 基于统筹城乡发展的学前教育公共服务体制建构[J]. 教育研究,2014(7).
- [10] 张茂聪. 教育公共服务均等化的路径选择—基于山东潍坊市教育公共服务体系的研究[J]. 教育研究,2012(6).
- [11] 王海英. 青少年心理健康发展的家庭生态系统研究[J]. 东北师大学报:哲学社会科学版,2012(6).
- [12] 陈海威. 中国基本公共服务体系研究[J]. 科学社会主义,2007(3).
- [13] 杨兆山,侯玺超,陈仁. 农村教育理论建设:必要性、问题域与落脚点[J]. 东北师大学报:哲学社会科学版,2015(6).
- [14] 周翠萍. 我国政府购买教育服务的现状与问题—基于上海市教育委托管理的分析[J]. 教育发展研究,2011(3).

Construction of the Public Service System of Rural Preschool Education Based on the Education Equity

ZHANG Xian-bing, TONG Meng-ran, ZHANG Bei-bei

(Faculty of Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: The development of the rural preschool education is the focus of the current education development and an important strategy of education equity. The key of its development is to establish the government-dominated and multiple subject participation in the public service system. It can provide quality and diverse preschool services for the rural school-age children, and promote education fairness, public welfare and inclusive. Based on the current reality of rural preschool public service system in this paper, in the perspective of education equity to analyze the value orientation of the construction of the rural preschool education service system, so as to explore the reasonable path.

Key words: Rural; Preschool Education; Public Service System; Education Equity

[责任编辑:何宏俭]