

论学前教育的公益性与政府责任

张宪冰

(东北师范大学 教育学部学前教育学院,吉林 长春 130024)

[摘要] 学前教育以公益性为根本性质。然而当前我国在实现学前教育公益性方面存在诸多问题,主要表现为入园难问题凸显,学前教育的公平性未能充分实现;入园贵现象普遍,学前教育的公共性未能充分实现;市场化倾向严重,学前教育的非营利性未能充分实现。因此,政府应明确责任,保障学前教育公益性的充分实现,促进学前教育可持续发展。

[关键词] 学前教育;公益性;政府责任

[中图分类号] G61

[文献标志码] A

[文章编号] 1001-6201(2012)05-0188-04

教育是一项公益性事业,这是对教育的利益属性和价值特征的基本判断。20世纪90年代以来,伴随着社会转型和教育体制改革的深入发展,“利益格局的多元化和市场的介入这两个因素使中国教育的面貌发生了深刻的变化,教育发展的规模、速度、质量和效益都有了极大的改观,人民群众享受到了更多的受教育机会。但与此形成鲜明对照的是,教育的公益性问题却成为当前人们普遍关注的一个热点问题。”^[1]与义务教育相比,学前教育和高等教育产业化的程度最强,范围最广,其公益性受到了更大质疑,因此,有必要厘清学前教育的公益性属性,分析当前实践中学前教育公益性的现状,并进一步明确政府责任,加强政府引导,促进学前教育的健康发展。

一、学前教育的公益性分析

教育的公益性,即教育的公共利益性,是指“教育所提供的产品或服务只能由人们共同占有和享用。从利益上看,这种利益具有公共性、社会性、整体性;利益主体是公众、社会、国家、民族、乃至整个个人类,而限于社会成员的某一个体。”^[2]根据我国《教育法》第八条所规定的“教育活动必须符合国家和社会公共利益”,凡依法举办的教育,包括基础教育有机组成部分的学前教育,都应符合公共利益。正如美国国家研究院的报告《渴望学习》指出:“19世纪中叶以前,幼儿教育一直是私人行为,但在20世纪逐渐发展成为公众的责任。”^[3]然而近年来随着学前教育的市场化,公办园力量的削弱,学前教育的公益性受到了质疑。因此,应厘清学前教育是否具有公益性质。

(一) 学前教育属于以公益性为根本属性的准公共产品

社会产品包括私人产品、准公共产品和纯公共产品,其中纯公共产品符合三个基本特征,即受益的非排他性、效用的不可分性和消费的非竞争性。教育所提供的服务由人们共同占有和享用,利益主体是社会、国家和公众,不限于社会成员的某一个体,教育整体而言具有公共性,属于公共产品。然而各个阶段教育的公共性程度是不同的,公共性最显著的是义务教育,由国家提供教育服务,教育面向全体公民,

[收稿日期] 2012-04-20

[基金项目] 全国教育科学“十二五”规划教育部青年课题(EHA110356)。

[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。

并具有强制性,受益者不需要个体承担教育的费用。而对于基本的学前教育来说,消费具有非竞争性;而对于高成本、高投入的学前教育来说,消费具有竞争性,消费者需要竞争有限的教育资源或者是需要负担额外成本。学前教育的属性应为准公共产品,其与公共产品同样具有受众的普遍性和受益的公共性特点,同样具有公益性^{[4]1-6}。

(二)学前教育以教育公平为价值追求

教育的公平性表现为教育起点的公平性、教育过程的公平性与教育结果的公平性,其中最核心的是教育起点的公平性。学前教育是基础性教育,多种类型的学前教育机构可以接纳不同水平、不同个性的儿童,使最广泛的儿童受益,惠及最可能多的接受对象,追求教育的公平。一方面,学前教育的普及程度明显提高,从世界学前教育的发展来看,诸多发达国家已将5岁儿童教育纳入免费的公共教育体制,我国也开始重视学前教育的普及性。另一方面,学前教育具有促进社会公平的补偿性作用。“学前教育具有显著的补偿作用与功能,对处境不利儿童进行学前教育,能够有效促进这些儿童融入主流社会,降低因出生和成长环境的不利所带来的不利影响,减少社会分层现象和社会贫困。”^{[4]1-6}因而当前学前教育以教育公平为价值追求。

(三)学前教育具有非营利性

教育的本质是育人,根本目的是促进人的发展,并为社会培养高素质的人才,它关系到整个国家和民族的根本利益,它不应是营利性的。正如我国《教育法》规定“任何组织与个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”,尽管并不完全否认办学盈余的存在,但强调的是这些盈余只能用于学校或其他办学机构自身的建设和发展。学前教育是教育的基础阶段,同样应具有非营利性。学前教育以培养身心健康和谐发展的儿童为根本目的,传递价值观念和人文关怀,促进科学儿童观的形成,强调儿童具有和成人一样的人格和尊严,一样丰富的精神世界,一样的差异性;儿童具有自己独特的认识方式和成长特点;儿童是权利的主体,与成人彼此平等,教育应尊重儿童的人格尊严和权利,尊重他们的发展特点和规律,尊重他们的能力和个性。正如我国1996年《幼儿园工作规程》和2003年《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》中明确指出的,任何组织和个人举办幼儿园不得以营利为目的。

二、当前我国学前教育公益性实现存在的问题

学前教育以公益性为根本性质,然而分析当前我国学前教育公益性的实现状况发现,学前教育尚未充分实现公益性,表现为未能充分实现学前教育的公共性、公平性与非营利性。

(一)入园难问题凸显,学前教育的公平性未能充分实现

我国《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出了“到2020年,普及学前一年教育,基本普及学前两年教育,有条件的地区普及学前三年教育”的战略目标,这是力图使最广泛的儿童受益,充分实现学前教育的公平性。然而数据显示2009年我国幼儿入园率为50.9%,且近年来学前教育中的入园难的问题阻碍了学前教育的普及进程。入园难问题的产生与政府在保障学前公益性上的责任缺失具有直接关系。一方面,政府未充分承担办园责任,致使公办园比例急剧下降。自上世纪90年代开始学前教育发生了全国范围内的办园体制转变,企事业单位和集体办园急速萎缩,2008年这两种幼儿园比例降到了18%,加上教育部办园,公办性质幼儿园所占比例仅有38%,民办园则占62%。这样的办园结构改变了公共服务的性质,偏离了公益性轨道^[5]。公办园比例的急剧下降致使城市出现入园难问题。以北京市为例,2000年北京市共有2047所幼儿园,基本满足幼儿入园需求,到2009年北京市注册登记的幼儿园仅1266所,只能满足大约一半幼儿入园要求,学前教育的供需矛盾十分突出^[6]。另一方面,贫困儿童的学前教育权利和机会未能得到充分的立法保障。立法保障贫困儿童的教育,发挥学前教育的补偿功能是世界学前教育发展的趋势,例如美国实行了著名的“开端计划”,日本则推出了根据家长收入状况收取学前教育费用等,而在我国在这方面还需要长时期发展。

(二)入园贵现象普遍,学前教育的公共性未能充分实现

随着入园难问题的凸显,入园贵现象应运而生,且有普遍泛化的倾向。入园贵现象有三种表现:其

一,随着公办园比例的急剧减少,优质公办学前教育资源短缺,家长抢占优质资源,抬升了公办园的入园费用。其二,经济状况良好而又无法进入公办园的家庭选择高价民办幼儿园。其三,经济状况不好而又无法进入公办园的家庭选择低价民办幼儿园,甚至是黑幼儿园,学前教育的质量和儿童安全无法得到保障。目前我国民办园比例在60%以上,表明60%以上的家庭独自承担了学前教育费用,而这与学前教育的公共性背道而驰。入园贵现象普遍的原因是多方面的,包括政府投入、教育管理及家长需求等方面,其中主要原因在于政府对于学前教育的财政投入水平偏低,导致学前教育费用大部分或全部由家长承担:一是学前教育总体投入严重不足。近十多年来我国学前教育投入平均仅占GDP的0.06%,尤其是学前教育投入占教育总投入的比例非常小,多年来一直处于1.2%—1.4%左右^[7]。而国际经合组织(OECD)2003年对各国学前教育投入占GDP比例的调查显示,欧洲19国平均为0.5%,美国为0.4%,日本和韩国为0.2%,墨西哥为0.8%,我国与此差距非常明显^[8]。二是学前教育投入严重失衡。多年来学前教育的财政投入主要面对公办园,在公办园中教育部办园更具有明显优势,民办园几乎得不到任何财政投入,而根据2009年的统计,教育部办园仅占20%的比例,说明学前教育投入主要投向了少数园所,投入严重失衡。学前教育投入不足和投入失衡的问题突出,成为导致幼儿园高收费和家长负担过重的根源,并且加剧了学前教育的不公平。

(三)市场化倾向严重,学前教育的非营利性未能充分实现

政府对学前教育投入不足和投入失衡的问题使绝大部分幼儿园不得不面向市场,市场的竞争机制和经营方式迫使一些幼儿园按市场方式运营,普遍以营利为主要目的,家长成为学前教育的最大买单者,儿童成为市场供给与家长需求博弈中的最大牺牲者,学前教育的质量无法得到保障。学前教育在发展上应以非营利性和非产业性为主要特征,虽然这并不排斥学前教育的社会化,积极吸纳社会力量参与,但学前教育社会化不是采取无政府主义,而是更需要政府为学前教育的可持续发展提供适时的政策供给和管理。在学前教育社会化过程中,政府未能提供适时的政策供给,规范社会化的方向和提供政策保障,是导致学前教育市场化倾向严重的重要原因。其一,学前教育各级行政管理机构不健全。例如,对西北52县的调研发现,只有4个县设置了独立的幼教处(科),20个县没有专职甚至也没有兼职的幼教管理人员,36个县教室内没有幼教教研人员^[9]。其二,学前教育管理机构职责不明。学前教育管理机构包括教育、民政、卫生和工商等多个部门,且各部门的分工和职责不明,致使在管理过程中出现混乱不清的状况。其三,学前教育质量监管不力,缺乏对民办园办园资格的严格审定和教育质量的严格监督。可见政府政策供给不足和管理不到位的问题致使学前教育市场化倾向严重,学前教育的营利性未能充分实现。

三、明确政府责任,保障学前教育的公益性

目前我国学前教育的公益性未能充分实现,政府责任缺失是这一问题产生的重要原因。因此,应进一步明确政府的主要责任,充分保障学前教育的公益性。

(一)加强学前教育立法,为实现学前教育的公益性提供保障

“法律具有全局性、权威性与强制性”^[10],教育立法是保障教育公益性的最有效手段。世界发达国家已获得了可借鉴的经验,如美国1994年《2000年目标:美国教育法》中提出让所有儿童都能够接受高质量的学前教育项目,2001年《不让一个儿童落后法》中提出要确保所有儿童都拥有获得高质量教育的公正、平等和重要的机会,从立法上明确学前教育的公益性质,强调全社会都要尊重儿童,保障儿童的合法权益。随着我国社会的发展,政府越来越重视学前教育并开始制定相关法律,例如在《教育法》和《幼儿园工作规程》中明确学前教育作为学校教育制度基础阶段的地位,但仍缺乏学前教育立法,尤其是缺乏学前教育公益性保障方面的相关法律。为此我国应尽快为学前教育立法,保障学前教育的公益性,规范学前教育的发展方向和各级政府部门的职责,保障学前教育可持续发展。

(二)加强学前教育投入,为实现学前教育的公益性提供条件

加强学前教育的财政投入是保障学前教育公益性实现的物质条件。首先,政府应增加学前教育投入,推进学前教育的普及。这也是世界各国的有益经验,如美国2009年通过《美国复苏与再投资法案》,

补助教育系统 1 150 亿美元,其中 50 亿美元用于学前教育^[11]。同时,诸多发达国家实现了 5 岁儿童的免费教育,推进了学前教育的普及。其次,政府应加大对弱势儿童的专项投资。世界各国都非常重视此项投资,如美国“提前开端”(Head Start)和英国“确保开端”(Sure Start)计划都是为处境不利儿童提供免费公共教育服务的。再次,政府应调整学前教育投入的结构。重点投入普惠性幼儿园,加大对非公办园投入的比例。另外,政府应完善幼儿园收费管理办法,实行专向经费管理,并合理配置教育资源,提高教育经费的使用效率。

(三)加强学前教育质量管理,为实现学前教育的公益性提供途径

学前教育的质量管理是实现学前教育公益性的途径,政府应加强对学前教育质量的管理。首先,开发高质量的早期教育方案。例如美国自 20 世纪 60 年代起开发了佩里早期教育方案,历经多年研究最终形成了以促进儿童主动学习为目标的高瞻方案(High/Scope Curriculum),旨在为儿童提供高质量的学前教育项目。其次,完善幼儿教师的资格和培训制度。值得借鉴的是,1994 年美国正式实施了由美国国家专业教学标准委员会(NBPTS)开发的全美统一的教师资格证书制度——国家高级教师资格证书计划,并建立了资格证书定期审核制度,加强教师的资格认定和培训。再次,完善学前教育办园标准,规范办园资格审查,严格实行幼儿园准入制度。

总之,公益性是学前教育的根本性质,针对当前我国学前教育公益性尚未充分实现的问题,应明确政府责任,发挥政府在保障学前教育公益性上的主导作用,促进学前教育事业的可持续发展。

[参考文献]

- [1] 劳凯生. 面临挑战的教育公益性[J]. 教育研究,2003(2):1-7.
- [2] 邢永富. 教育公益性原则略论[J]. 北京师范大学学报,2001(2):50-54.
- [3] 美国国家研究院早期儿童教育委员会. 渴望学习[M]. 南京:南京师范大学出版社,2005:17.
- [4] 本刊记者. 中国学前教育立法:思考与进程——对全国人大常委、北京师范大学庞丽娟教授的深度访谈[J]. 幼儿教育,2008(10).
- [5] 冯晓霞. 大力发展普惠性幼儿园是解决入园难入园贵的根本[J]. 学前教育研究,2010(5):4-6.
- [6] 程宇婕,唐婷. 透视幼儿园“入园难”现象[N]. 科技日报,2009-07-21(8).
- [7] 教育部发展规划司. 中国教育统计年鉴(1997—2006) [G]. 北京:人民教育出版社,1998-2007:347,350,384,632,635.
- [8] 蔡迎旗. 幼儿教育财政投入与政策[M]. 北京:教育科学出版社,2007:93.
- [9] 郑名. 西北地区幼儿教育政策执行的障碍分析与政策建议[J]. 教育导刊,2006(2):11-14.
- [10] 张宪冰,张妮妮. 灾后心理救助法律体系构建的理想[J]. 东北师大学报:哲学社会科学版,2011(4):185-188.
- [11] 孙美红,张芬. 美国奥巴马政府高质量普及学前教育的政策特点[J]. 学前教育研究,2010(9):15-17.

On Public Interest of Preschool Education and the Responsibility of Our Government

ZHANG Xian-bing

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

Abstract: Public interest is the nature of preschool education. However, public interest hasn't been realized fully at present in our country. The main problems existing include: admittance of kindergarten is difficult, thus equity of preschool education hasn't been realized fully; fee of kindergarten is expensive, thus public nature of preschool education hasn't been realized fully; market orientation is obvious, thus non-profit nature of preschool education hasn't been realized fully. Therefore, our government need to clarify the responsibility and ensure the full realization of public nature of preschool education, and then promote preschool education to develop sustainably.

Key words: Preschool education; Public interest; Responsibility of government

[责任编辑:何宏俭]