

农村学前教育政府治理研究——以黄石阳新县为例

唐 静

(湖北师范大学, 湖北黄石 435002)

摘要: 对黄石阳新县农村学前教育政府治理现状进行调研, 发现阳新县农村学前教育存在财政经费投入有限; 教育行政管理体制混乱; 师资队伍不规范以及办学定位不清等问题。造成以上问题的成因在于政府与学前教育的关系还未理顺; 法制建设不健全以及对学前教育缺乏正确认知。提出了明确政府主导地位; 加强财政投入; 建立完善的师资队伍以及鼓励社会力量参与办园, 建构普惠性幼儿园体制等建议。

关键词: 农村; 学前教育; 政府治理

早在 2010 年, 政府就明确提出“政府主导”“重点发展农村学前教育”“推行教育公共治理”等主要议题。2018 年中共中央国务院颁布《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》再次强调“政府主导”“完善学前教育体制机制”。

截止到 2021 年, 中国普惠性幼儿园达到了 24.5 万所, 农村普惠性幼儿园覆盖率达到 90.6%, 每一所乡镇基本实现了有一所公办中心园。农村学前教育取得了不错的成绩, 但农村学前教育整体薄弱, 政府对于农村学前教育的管理缺乏经验, 在法律制定、财政支持、质量监管等方面仍存在问题。因此, 提高其管理的成效性成为困扰政府的重大难题。在这一背景下, 将“公共治理”理论运用于农村学前教育体制改革实践中, 意义重大。

一、政府治理理论

早在 20 世纪 90 年代, 国内学界就对治理理论进行了讨论, 研究发现西方治理理论无法适应我国本土治理实践。中国学界引入“治理”概念, 必然要结合我国的发展实际, 进行新的理解与诠释。从学术本土化的角度出发, “政府治理”似乎更贴合我国实际的治理现状。在政府治理的理论框架下, 必须形成以政府为主导的治理体系, 处理与学前教育的关系, 明确自身职能, 不能缺位也不能越位。“农村学前教育政府治理”指的是在政府主导下吸引和发挥多方力量通过某种方式积极推动农村学前教育良性发展, 实现“善治”的过程, 其核心是明确政府在治理框架下的职能限度, 理顺政府与学前教育新型关系, 促进利益相关者共同治理。

二、黄石阳新县农村学前教育政府治理现状

阳新县目前有 386 个行政村, 在《学前教育三年行动计划》的指导下通过新建、改建和扩建幼儿园, 基本解决了农村入园难、入园贵等问题, 幼儿入园率得到明显提高。目前全县共有幼儿园 174 所, 公办幼儿园 52 所 (其中公办小学附属 28 所、乡镇中心园 19 所、事业单位办园 1 所), 占比 29.8%; 民办幼儿园 122 所, 占比 70.1%, 其中普惠性幼儿园 104 所, 占民办园比例 85.2%。全县普惠性幼儿园 156 所, 占幼儿园数 88.6%。在园幼儿数是 32587 人, 3-6 岁适龄儿童数是 37413 人, 学前三年毛入园率 87.1% 以上, 公办在园幼儿数 11576, 公办幼儿园在园幼儿占比 35.5%。目前, 省级示范园 1 所, 占比 0.57%; 市级示范园 9 所, 占比 5.14%。到 2022 年, 鼓励学前教育一、二期三年行动计划已建成的乡镇中心幼儿园全部完成市级示范园的创建, 再创建 1 所公办和 1 所民办省级示范园, 并对完成创建省、市级示范园给予一定比例的资金奖

励。

此外, 根据湖北省幼儿园办园水平评估标准, 每年对幼儿园进行评级工作, 帮助办园水平提质增效; 根据教育部出台的文件进行办园行为督导, 五年一次。原有的不规范办园现象, 如作坊式办园、自由组合式办园等行为得到明显改善。但农村学前教育底子薄弱, 在改革发展中仍面临以下问题:

(一) 财政经费投入有限, 办园条件不足

“地方负责、分级管理”的管理模式促使我国农村学前教育的管理权多下放到地方政府, 乡镇政府是学前教育财政的投入主体。然而财政经费有限, 甚至有些贫困地区只能勉强维持义务教育支出。经费的缺乏导致乡镇幼儿园发展不均衡, 尤其部分农村办园规模小, 缺少教育设施和教学设备, 现存设施得不到及时更新, 有些村级幼儿园甚至达不到学前教育机构办园标准。此外, 在以幼儿园普及率为核心的考核目标下, 一些地区出现了“重数量、轻质量”的倾向, 过分在意幼儿园普及率而忽视了幼儿保育工作的发展, 导致了部分保教人员缺乏资历、玩具配备不足、质量差、幼儿园餐饮达不到标准等问题, 幼保质量难以得到保证。

(二) 教育行政体制混乱

地方政府管理能力不足、管理力量薄弱, 以乡镇政府为中心的管理体制无法得到有效履职。在学前教育发展中, 政府责任边界不清、各级政府责任划分尚不够清晰、与其他办园主体间的任务安排不明等问题都未得到有效解决。在政府机构设置以及人员配备方面也难以对学前教育形成有效管理。此外, 政府评估监测机制尚未建立, 没有确立明确的定量考核目标, 对于幼保质量的考核形同虚设, 幼儿园缺乏有效的监管和问责。尤其是乡镇政府对于学前教育没有建立完善的财政支持政策, 缺乏相应的经费支持, 导致了部分乡镇幼儿园处于无序监管、混乱监管的状态。这也使得国家在学前教育立法问题面前困难重重。

(三) 农村幼儿园师资队伍不规范

“待遇得不到保障、缺少编制、工资微薄, 教师的付出与收获不成正比”, 是农村幼儿教师面临的困境。以教师编制为例, 虽然村级幼儿园和在园幼儿数量都得到了快速增长, 但相应的编制却未得到同等补充。根据教育部保教人员数量的配备标准, 某地应配备编制 3975 个, 但实际只配备了 1289 个, 缺口巨大。除了缺乏编制, 也缺少具备专业能力的教师。相对于城镇小学, 教师学历偏低, 专业能力不足。根据此次调查, 63% 的教师表示自身专业能力不足。并且农村教师“下不去”“留不住”, 下不去指的是师范生不愿回到农村任教。例如, 在 2022 年阳新县政府面向社会公开招聘农村幼儿教师过程中, 公办幼儿园招聘教师 60 人, 实际只有 15 人进行了申报; 而留不住是指农村幼儿园很难留住教师, 工作环境差, 生活条件和工资待遇不足, 导致优秀教师流失。

(四) 办学定位不清、小学化倾向严重

小学化已成为农村幼儿园办园的常态。由于设施、场地和师资的限制, 农村幼儿园没有足够的条件开展各项儿童活动。加上

受到家长认为“学知识”才是有用的观念影响,一些教师采用灌输式教学,不会根据幼儿的身心特点开展教育活动。有的幼儿园甚至直接采用小学教材,教学内容多以认识拼音、汉字、算数为主,出现了“小学化”倾向。有些教师缺乏幼教知识,为了方便对幼儿的管理,只是将知识简单粗暴的传授给幼儿,违背了幼儿成长的客观规律。

三、政府治理存在问题的原因分析

(一) 政府与学前教育的关系还未理顺

现阶段,政府对于农村学前教育还没形成相对成熟的治理思路。旧有的管理体制仍在起作用,政府职能定位不清与学前教育关系尚未理顺。“目前农村学前教育发展仍存在管理体制不健全、政府职责不明确、财政投入与保障能力不足等问题,严重束缚了农村学前教育的发展。”受城乡二元体制束缚与资源配置不均衡的制约,农村学前教育长期处于被忽视的边缘境地,其公益性、公共性价值和重要地位并未得到重视。政府并未发挥对于学前教育职责,加上农村学前教育发展尚不充分,缺乏对于农村学前教育治理经验。主要体现在:一是尚未出台针对农村学前教育的专门法规;二是财政投入总量不足,区域分配不均衡,城乡分配差异过大,总体效率不高。综上可见,政府责任不清也是禁锢农村学前教育发展滞后的根本原因。而政府作为实现城乡一体化,促进教育公平的关键主体责任重大。因此,政府应当明确自身功效,加强自身监管和督查,促进资源配置均衡,努力实现教育公平。

(二) 学前教育法制建设不健全。

虽然部分省市如江苏、北京、上海、青岛等地已经出台了学前教育条例。但国家至今还没有一部专门保障学前教育发展的立法。直到2020年发布了《学前教育法草案(征求意见稿)》,明确提出解决学前教育之困已久的种种问题。但各地经济水平差距大、发展参差不齐,对农村学前教育的重视度不一,改革中牵涉众多,如政府投入比例、办园质量标准、幼师资格、小学衔接等问题还难以协调。况且,我国学前教育评价体制还未建立,国家财政、人事制度也还不够透明、公开。学前教育立法的具体落实依然任重道远,需要长久努力。

(三) 缺乏对于农村学前教育的正确认知

部分农村地区管理水平低下、教育观念落后,轻视学前教育。一些政府官员认为学前教育不如义务教育,没有必要举办完整的学前教育,在财政和政策支持上向义务教育倾斜。由于农村留守儿童多,父母与孩子接触时间少,不清楚幼儿的生长情况,将孩子交由爷爷奶奶照顾,对幼儿教育认知不足。一些爷爷奶奶认为,孩子在幼儿园吃好、玩好即可。还有部分家长认为孩子上幼儿园需要读书写字,衡量一所幼儿园好坏以孩子学会多少汉字、多少算数为标准。一些民办幼儿园为了招生,只能迎合家长。

四、对策建议

(一) 明确主导政府主导地位,确立政府职责

构建省级政府统筹、县级政府为主导、部门协同、社会力量参与的均衡发展机制。同时完成督导机制,明确省级政府宏观协调作用,凸显县级政府在农村学前教育事业发展中的主体地位,“发挥地方政府统筹协调作用,沟通、协调和监督各行政管理部门切实履责,真正建立起科学高效的部门协作机制,完善联席会议制度”。省级政府要在统筹协调、政策制定、质量认定等方面要发挥宏观作用,要承担起财政责任,尤其要向经济欠发达地区进行财政倾斜。

县级政府要明确各部门分工,对相关职能部门具体权限进行划分,做到不缺位、不越位,合并职能相同和相近的部门,克服多头管理。此外,要构建完善的基层制度,充分尊重“自下而上”的治理实践,为地方政府提供优越的政策支持和改革环境。

(二) 加强教育财政投入,建立财政分担机制

学前教育属于强正外部效应的准公共产品,学术界一直呼吁政府为农村学前教育事业建立完善的财政扶持制度。学前教育应当由政府为主导,采取财政投入、财政供给、规划、购买、监管等方式实现。尤其要按照各地经济发展水平,确定各级政府在前学前教育财政支持中所承担的责任和比例。在经济发达地区,主要由地方县级政府承担;中等发达地区由中央、省级政府和县级政府共同承担;欠发达地区需要由中央和省级政府承担更多的财政支持。

(三) 建立完善的师资队伍

应提升农村学前教育的师资水平,加强学前教育教师队伍的建设,强化师资力量。严格落实幼儿园“教师准入制”,落实幼儿园园长、教师持证上岗制度,如2021、2012年阳新县政府面向社会公开招聘农村义务教育学校及幼儿园教师,规定报考幼儿园教师岗位的必须取得中专及以上学历,且所学专业为学前教育;建立幼儿园教师补充机制,切实提高教师薪资待遇。

(四) 鼓励社会力量参与办园,建构普惠性幼儿园体制

从实际出发,因地制宜,采取多种形式,多种渠道办园,鼓励社会力量参与办园。最终形成以政府为主导,多元主体参与办园,建构普惠性农村幼儿园的办园体制。政府加大扶持力度,引导社会力量更多举办普惠性幼儿园。各地区要进一步完善普惠性民办园认定标准、补助标准及扶持政策,支持普惠性民办园发展。

参考文献:

- [1] 唐静. 民办高等教育领域中政府治理机制研究 [D]. 华中科技大学, 2017: 54
- [2] 郭平川. 我国学前教育投入的政府责任探究 [J]. 教育学报, 2014 (03): 95-99
- [3] 乔虹、冯晖. 我国农村学前教育研究热点与未来发展趋势——基于2000-2021年相关文献的可视化分析 [J]. 教育观察, 2022 (07): 13-17
- [4] 贾晋、李雪峰、王慧. 民族地区政府主导农村学前教育发展的实践与启示 [J]. 四川行政学院学报, 2022 (05): 13-17
- [5] 郭学旺. 我国农村学前教育管理体制的改革与制度创新 [J]. 延安大学学报(社会科学版) 2021 (4) 116-121
- [6] 陈蓉晖、赖晓倩. 优质均衡视域下农村学前教育资源配置效率及差异分析新 [J]. 教育发展研究, 2021 (Z2): 23-33.
- [7] 鹿丽娟、洪秀敏. 中国学前教育发展报告——农村学前教育 [M]. 北京师范大学出版社, 2013: 77
- [8] 刘悦、姚建龙. 学前教育立法的亮点与若干争议问题——以《学前教育法草案(征求意见稿)》为例 [J]. 中国青年社会科学, 2021 (04): 116-123

项目: 2022年黄石社会科学研究课题: 乡村振兴战略背景下农村学前教育政府治理研究——以湖北省阳新县为例 项目编号: 2022y124

湖北省教科规划2018年度重点项目: 地方高校教师流动的价值取向研究 项目编号 2018GA053