

我国学前教育发展不均衡问题的成因和解决路径

冯文全,徐松妮,高静

(西华师范大学教育学院,四川南充 637009)

摘要:改革开放以来我国学前教育事业得到了长足的发展,但是由于各种复杂的原因,我国各地区间学前教育的发展水平出现了极其不平衡的状况。其中主要的原因包括:省际经济发展的不平衡,各地在教育问题上的传统习惯和认识不同,地方政府对学前教育的政策规划的具体性和前瞻性差异,各省区地理气候温度降水等生态环境条件的影响等。学前教育发展不均衡的问题会衍生出各地学童受教育机会不均等的社会公平问题,必须引起各级政府的高度重视,并采取行之有效的措施加以解决。政府和社会要高度重视全国各地学前教育事业的全面协调发展,国家要统一制定在全国范围内统一执行的学前教育规范标准,在东部沿海地区的落后区县试点免费学前教育,逐步免除全国各大师范院校教育类专业学费,加大政府财政投入支持我国中西部地区的学前教育发展等不失为可行的路径选择。

关键词:学前教育;发展水平;均衡发展;省际差距;教育公平

中图分类号:G610 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)06-0075-10

构建社会主义和谐社会,必须高举公平正义的旗帜,将其提升为与爱国、敬业、诚信、友善等并列的社会主义核心价值观,并将其内化为中国共产党的执政理念和诉求^[1]。其中,学前教育公平作为社会公平的重要基础正受到越来越多的重视,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》在论述学前教育的章节中明确提出基本普及学前教育、明确政府职责和重点发展农村学前教育三点要求。而我国目前学前教育发展的客观情况是:不仅东西部差距十分巨大,而且城乡差距也非常大。这种学前教育发展不均衡的现状直接影响着教育公平与社会公平,不利于社会的和谐发展和全面实现小康社会。正视我国学前教育发展存在的现实问题,努力缩小东西部地区的省际学前教育差距是摆在我们学前教育理论工作者和实践工作者面前的艰巨而紧迫的任务,必须认真研究加以解决。

一、我国学前教育发展水平的省际差距分析

历史的经验告诉我们,社会的经济发展水平在相当程度上决定了社会和政府对于学前教育的重视程度以及对学前教育的资金投入。自上世纪90年代以来,人民群众对教育公平问题的关注度日益提高。从1994年至2004年,围绕教育公平问题,相关领域的学者在我国的期刊杂志上总共发表了四百多篇论文,一大批教育公平的专著也在这一时期出版发行。而根据统计,从2005到2007年短短三年间,各大高校的学者和研究生围绕着教育公平的主题公开发表的论文就超过了950篇^[2]。但是这些文章关注的焦点主要集中在中小学教育和高等教育领域,而对学前教育的着墨并不多。

收稿日期:2016-08-17

作者简介:冯文全,西华师范大学教育学院,教授;西南大学教育学部,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金教育学一般课题“中国传统蒙学的德育思想研究”(BEA150074),项目负责人:冯文全。

2008年以后有关学前教育各省区发展不均衡问题的研究开始逐渐增多,有研究者开始对我国各省区市学前教育发展程度的相关资料进行梳理。刘占兰等^[3]对我国除西藏自治区和港澳台地区以外的三十个省市区的学前教育综合发展水平进行了排名比较^[4]。该排名通过分析教育机会、教育条件、教育质量和教育公平四项指标计算得出学前教育综合发展指数,从高到低依次排列如表1所示:

表1 各省区市学前教育综合发展水平排名情况

排名	省份	排名	省份	排名	省份
1	上海	11	山西	21	宁夏
2	北京	12	广东	22	四川
3	天津	13	内蒙古	23	广西
4	江苏	14	吉林	24	江西
5	浙江	15	陕西	25	安徽
6	新疆	16	重庆	26	青海
7	河北	17	黑龙江	27	贵州
8	辽宁	18	河南	28	甘肃
9	福建	19	湖北	29	海南
10	山东	20	湖南	30	云南

以上调查由于缺乏西藏自治区和港澳台地区的数据,所以没有将其列入比较范围。本文根据以上排名,为研究地区学前教育发展水平与当地经济发展水平、社会发展程度与居民可支配收入的关系,从国家统计局和联合国开发计划署网站查阅到了2014年我国各省区人均GDP的排名情况,2010年我国各省区人类发展指数排名情况以及2014年我国各省区城镇居民人均可支配收入的排名情况(不包含西藏自治区和港澳台地区),如表2—表4:

表2 2014年我国各省区人均GDP排名情况^[5]

排名	省份	排名	省份	排名	省份
1	天津	11	吉林	21	海南
2	北京	12	重庆	22	四川
3	上海	13	湖北	23	山西
4	江苏	14	陕西	24	江西
5	浙江	15	宁夏	25	安徽
6	内蒙古	16	新疆	26	广西
7	辽宁	17	湖南	27	河南
8	广东	18	河北	28	云南
9	福建	19	青海	29	甘肃
10	山东	20	黑龙江	30	贵州

表3 2010年我国各省区人类发展指数排名情况^[6]

排名	省份	排名	省份	排名	省份
1	北京	11	福建	21	宁夏
2	上海	12	黑龙江	22	新疆
3	天津	13	湖北	23	四川
4	江苏	14	陕西	24	江西
5	浙江	15	山西	25	安徽
6	辽宁	16	河北	26	广西
7	广东	17	重庆	27	青海
8	内蒙古	18	湖南	28	甘肃
9	山东	19	海南	29	云南
10	吉林	20	河南	30	贵州

表4 2014年我国各省区城镇居民人均可支配收入排名情况^[5]

排名	省份	排名	省份	排名	省份
1	上海	11	湖南	21	云南
2	北京	12	重庆	22	河北
3	浙江	13	湖北	23	山西
4	江苏	14	安徽	24	宁夏
5	广东	15	广西	25	吉林
6	天津	16	海南	26	黑龙江

7	福建	17	河南	27	贵州
8	山东	18	四川	28	青海
9	辽宁	19	陕西	29	新疆
10	内蒙古	20	江西	30	甘肃

对表 1 和表 2 进行对比分析可以发现两个排名有一定程度的类似。学前教育综合发展水平最高的京津沪三直辖市,其人均 GDP 也在全国名列前茅;相对应的,学前教育综合水平较低的云贵等省区,其人均国内生产总值也在低位徘徊。这说明各省份学前教育综合发展水平与各省经济实力存在着内在的关系。运用 SPSS 进行 logistic 回归分析,结果如下:

省份	幼教综合指数(%)	人均 GDP(元)
上海	85	97 343
北京	75.8	99 995
天津	75.2	105 202
江苏	73.6	81 874
浙江	68	72 967
河北	66.7	39 984
辽宁	65.8	65 198
福建	65.2	63 472
山东	63.7	60 879
广东	62	63 452
海南	45.7	38 924
山西	63.3	35 064
吉林	59.5	50 162
黑龙江	54.6	39 118
河南	53.2	34 808
湖北	53.2	47 124
湖南	52.5	40 287
江西	49.9	34 660
安徽	49.4	34 425
新疆	66.8	40 607
内蒙古	60.2	71 044
陕西	57.9	46 928
重庆	57.2	47 859
宁夏	51.7	41 834
四川	51.4	35 128
广西	50.2	33 090
青海	49.1	39 633
贵州	47.1	26 393
甘肃	46.8	26 427
云南	44.7	27 264

回归统计

Multiple R	0.868
	90009
R Square	0.754
	98736
Adjusted R Square	0.746
	23691
标准误差	11 154
	0.5011
观测值	30

方差分析

	df	SS	MS	F	Significance F
回归分析	1	1.0735E+10	1.07E+10	86.27982	4.78154E-10
残差	28	3483841024	1.24E+08		
总计	29	1.4219E+10			

	Coefficients	标准误差	t Stat	P-value
Intercept	-59269.126	12084.1654	-4.90469	3.6E-05

X Variable 1	1880.15112	202.41288	9.288693	4.78E-10
Lower 95%	Upper 95%	下限 95.0%	上限 95.0%	
-84022.4	-34515.836	-84022.416	-34515.8	
1465.527	2294.7751	1465.52714	2294.775	

可以看到,人均国内生产总值对学前教育综合发展指数的回归系数为 0.8689(大于 0.8 为高度相关),表明幼教综合指数与地区人均 GDP 之间高度正相关(在 0.05 的显著性水平下,对回归系数 $b=1880.15$ 的显著性检验, $t=9.2887$, $p=4.78 \times 10^{-10}$),这说明经济的发展有助于促进学前教育发展水平的提高。从对表 1 和表 3 以及表 1 和表 4 的比较可以发现各省份学前教育发展水平与人类发展指数和人均可支配收入也存在密切关系。对二者分别做回归分析如下:

省份	幼教综合指数(%)	人类发展指数(%)
上海	85.0	81.4
北京	75.8	82.1
天津	75.2	79.5
江苏	73.6	74.8
浙江	68.0	74.4
河北	66.7	69.1
辽宁	65.8	74.0
福建	65.2	71.4
山东	63.7	72.1
广东	62.0	73.0
海南	45.7	68.0
山西	63.3	69.3
吉林	59.5	71.5
黑龙江	54.6	70.4
河南	53.2	67.7
湖北	53.2	69.6
湖南	52.5	68.1
江西	49.9	66.2
安徽	49.4	66.0
新疆	66.8	66.7
内蒙古	60.2	72.2
陕西	57.9	69.5
重庆	57.2	68.9
宁夏	51.7	67.4
四川	51.4	66.2
广西	50.2	65.8
青海	49.1	63.8
贵州	47.1	59.8
甘肃	46.8	63.0
云南	44.7	60.9

回归统计

Multiple R	0.88
	6756
R Square	0.78
	6336
Adjusted R Square	0.77
	8705
标准误差	2.49
观测值	5647
	30

方差分析

	df	SS	MS	F	Significance F
回归分析	1	641.8009	641.8009	103.0467	6.9E-11
残差	28	174.3911	6.228253		
总计	29	816.192			

	Coefficients	标准误差	t Stat	P-value
Intercept	42.70734	2.703645	15.79621	1.78E-15
X Variable 1	0.459714	0.045287	10.15119	6.9E-11
Lower 95%	Upper 95%	下限 95.0%	上限 95.0%	
37.16917	48.2455	37.16917	48.2455	
0.366949	0.55248	0.366949	0.55248	

省份	幼教综合指数(%)	人均可支配收入(元)
上海	85	47 710
北京	75.8	43 910
天津	75.2	31 506
江苏	73.6	34 346
浙江	68	40 393
河北	66.7	24 220
辽宁	65.8	29 082
福建	65.2	30 722
山东	63.7	29 222
广东	62	32 148
海南	45.7	24 487
山西	63.3	24 069
吉林	59.5	23 218
黑龙江	54.6	22 609
河南	53.2	24 391
湖北	53.2	24 852
湖南	52.5	26 570
江西	49.9	24 309
安徽	49.4	24 839
新疆	66.8	22 160
内蒙古	60.2	28 350
陕西	57.9	24 366
重庆	57.2	25 133
宁夏	51.7	23 285
四川	51.4	24 381
广西	50.2	24 669
青海	49.1	22 307
贵州	47.1	22 548
甘肃	46.8	20 804
云南	44.7	24 299

回归统计	
Multiple R	0.78
	982
R Square	0.62
	3815
Adjusted R Square	0.61
	038
标准误差	4081
	0.202
观测值	30

	方差分析				
	df	SS	MS	F	Significance F
回归分析	1	7.73E+08	7.73E+08	46.43148	2.11E-07
残差	28	4.66E+08	16656207		
总计	29	1.24E+09			

	Coefficients	标准误差	t Stat	P-value
Intercept	-2199.59	4421.347	-0.49749	0.622725
X Variable 1	504.6408	74.0587	6.814065	2.11E-07
Lower 95%	Upper 95%	下限 95.0%	上限 95.0%	
-11256.3	6857.125	-11256.3	6857.125	
352.9384	656.3431	352.9384	656.3431	

由以上分析可知,人类发展指数对学前教育综合发展指数的回归系数为 0.8868,表明幼教综合指数与人类发展指数高度正相关(在 0.05 的显著性水平下,对回归系数 $b=0.4597$ 的显著性检验: $t=10.1512, p=6.9 \times 10^{-11}$)。人均可支配收入对学前教育综合发展指数的回归系数为 0.7898,表明幼教综合指数与人均可支配收入之间中度正相关(介于 0.5—0.8 为中度相关,在 0.05 的显著性水平下,对回归系数 $b=504.64$ 的显著性检验: $t=6.8141, p=2.11 \times 10^{-7}$),这说明在社会发展水平较高的地区和经济相对富庶的地区,对发展学前教育更加重视,同时家长也更愿意支付更高的费用为子女提供学前教育,使得该地的学前教育得到良性发展。而我国各省区经济发展水平参差不齐,社会发展水平高低互见以及居民可支配收入水平不一的情况正是学前教育发展水平不均衡问题的主要原因。

二、我国出现学前教育发展水平省际差距的主要原因

造成我国不同地区学前教育发展水平高低互见的原因有若干。有些原因是长期存在的,也有些原因是新出现的,它是教育科学文化与社会自然等很多因素联动的结果。将其拆开来分析,可以把主要原因分为以下几类:

(一)省际经济发展的不平衡,造成地方政府财政收入水平参差不齐,以致各地对学前教育的财政投入高低互见,是造成我国学前教育发展水平省际之间差距的经济根源

经济是人类社会生存和发展的基础,经济发展为发展教育提供了人力、物力和财力三方面的支持。经济发展引发的经济结构变革,如产业结构、行业结构、消费结构的变化等,深刻地影响着教育结构的变化。一定程度的经济发展水平为教育发展提供了经济上的条件,并反过来对教育发展提出了更高的要求。从前文人均国内生产总值对学前教育综合发展指数所作的回归分析可以发现,在发展程度相对落后、经济实力较差的省份,由于对学前教育的财政投入较为薄弱,使得学前教育的发展受到了较严重的制约。区域经济发达程度对当地学前教育的影响是多方面的,其中两个主要影响是:首先,各地区经济发展的水平直接决定了当地政府的财政收入。当地方财政收入不足时,主要财力都必须投入到对当地居民生活影响最为重要的衣食住行等方面,这使得该地支持学前教育发展的财政投入捉襟见肘,而财政投入不足对该地学前教育发展的制约是不证自明的;其次,经济发展较为落后的省份工资水平与物价水平较低,该地区居民可支配收入和学前教育的从业员工资水平也较低,而支付能力更进一步影响该地居民为子女寻求优质学前教育的意愿,较低的工资水平无法吸引优秀人才加入当地学前教育行业,进而严重制约了当地学前教育的发展。

(二)各地在教育问题上的传统习惯和认识不同,是造成我国各地区学前教育水平差距的历史原因

社会的传统习惯和观念在很大程度上会影响其发展水平及路径,其中便包括了学前教育的发展。人类发展指数是衡量社会文化发展程度的重要指标。前文对人类发展指数和学前教育发展的比较研究显示:除个别省份之外,社会文化发展水平较高的省区,其学前教育发展水平也处于全国前列。通常受教育水平较高,知识水平较高的人更能认识到学前教育作为孩子一生教育的起跑线对于个人发展的重要意义,而对学前教育的需求程度会影响该地区的学前教育数量和质量两方面的供给水平,进而影响学前教育的发展水平。

我国幅员辽阔,南北文化存在一定的差异,汉族和少数民族地区也存在不同的风俗习惯及不同的社会文化,各地的社会发展水平一定程度上影响了学前教育的均衡发展。我国传统上经济较为发达的省份有较浓厚的尊师重教的传统,加之其具有较好的经济条件,使得其学前教育发展水平长期高于全国平均水平。相对应的,许多偏远地区和少数民族地区的父母由于经济条件制约和缺少可就近入学的幼儿园,会倾向于在家抚养学龄前儿童。而人类发展指数对学前教育综合发展指数的回归系数甚至略高于人均 GDP 对学前教育综合发展指数的回归系数,清楚地显示出社会发展程度与传统观念对学前教育发展的影响不亚于经济因素。

(三)各地方政府对学前教育的政策规划的具体性和前瞻性差异,是造成我国各地区学前教育水平差距的又一原因

根据《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(国发[2001]21号)提出的建立“在国务院统一领导,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理思路,即县级党委及政府是地方学前教育发展的责任主体,学前教育的政策规划主要是由当地县级党政机关和教育部门参照党中央国务院就发展学前教育相关文件的精神来具体规划实施的。因此,学前教育政策规划的水平和对学前教育政策的执行同当地党政领导对学前教育的重视程度、对当地政情民情社情的了解,以及该领导团队是否具有政策规划和执行能力密切相关。简而言之,除了各地经济发展水平、历史文化传统、社会文化氛围之外,推动学前教育的发展同当地党政机关干部队伍素质有直接联系。而经济与教育发达地区干部素质往往较高,其提出的政策往往更加合理且符合当地实际情况,合理的政策对当地学前教育的发展是有很大益处的。另一方面,由于人才流动多流向发达地区,使得欠发达地区人才严重缺乏,这极大地制约了当地学前教育的发展。如果缺乏全国通盘的规划,那么我国各地区学前教育水平的差距很有可能会进一步拉大,教育公平的问题也会愈发严重。

(四)各省区地理气候温度降水等生态环境条件的差距,是造成我国不同地区间学前教育发展水平差距的客观因素

生态环境对人类社会产生广泛的影响,比如它会影响人类的迁徙,影响人口的分布等,而人口的流动和分布会对社会的方方面面产生影响,其中自然包括对学前教育发展的影响。我国学前教育发展水平相对落后的省区自然条件相对而言较为恶劣,有些是平原少、山区多以致交通不便,有些是降雨不足区内河流湖泊不多以致水源缺乏,有些地方甚至多沙漠荒原,缺乏人类居住的基本条件。举例来讲,甘肃全省分布着大量的戈壁和沙漠,人口集中分布在黄河、渭河等主要河流两岸以及可以依靠祁连山雪水发展农业的河西走廊地区。该省其他大部分地区由于干旱少雨,农业不发达,人口较少,经济发展水平较落后,学前教育发展水平也相对滞后,发展学前教育的难度也很大。有些省区是农业大省,农村人口多,城市化进程缓慢导致人口分布不集中。比如我国新疆维吾尔自治区,农村人口比例为55.6%^[8],高于全国平均水平。另外,由于新疆面积约为全国的六分之一,幅员辽阔,人口分布分散,这对于幼儿园设点带来了极大的挑战。因需求直接影响供给,没有足够的适龄儿童就很难有幼儿园设点,因而要在这些省区全覆盖地发展学前教育,需要面对更大的挑战。

三、缩小省际间学前教育发展水平差距的路径选择

前面的几类统计排名表显示:经济发展水平和学前教育的发展有着非常紧密的联系。我国学前教育的省际差异其实是我国经济发展不均衡的一个缩影。发达地区的适龄儿童受教育权基本可以得到保障,而欠发达地区的适龄儿童就缺乏足够的接受教育的机会。而曾经的“教育产业化的问题使欠发达地区的资源进一步流失”^[9],从而使得这些地区的本已落后的学前教育更是雪上加霜。同时,由于学前教育发展的不平衡,欠发达地区的学童首先便输在教育的起跑线上,这会影响其后的发展和竞争力,从而进一步制约欠发达地区的发展,进而会导致区域发展不协调而衍生出诸多的社会公平问题。为解决学前教育的公平问题,中央和地方的教育等有关部门需要从构建和谐社会和人才强国的战略高度出发,把大力发展学前教育作为贯彻落实《教育规划纲要》的重要突破口,制定出切实可行的方案并认真执行。中央和地方各级财政部门要尽快制定切实可行的计划,提高对学前教育财政投入力度,为适龄儿童提供就近的、可负担的以及多层次多形式的学前教育,同时,要“以个体协同、教育协同、制度协同为基本向度,为经济欠发达地区儿童提供强有力的发展基础、动力和保障”^[10],以促进我国各地区学前教育全面协调发展。具体来说,缩小学前教育发展省际差距要秉持以下思路:

(一)将全国各地学前教育事业的全面协调发展作为推动全面建设小康社会和我国经济社会文化全面协调可持续发展的重要一环

推进区域间经济社会协调发展,缩小区域发展差距和贫富差异是党和政府的重要施政目标。1993年2月,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,正式提出“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,本世纪末达到百分之四”。自此,“4%”成为人们心目中教育投入红线的非常著名的数字。而从1993年到2012年,政府对教育的财政投入逐渐增加,经过了二十年光阴才逐步实现。而教育财政支出超过GDP的百分之四后再没有显著增加。2014年国家财政性教育经费占国内生产总值比例为4.15%,比上年的4.16%降低了0.01个百分点^[11]。教育作为促进经济发展和社会进步的重要原动力,需要得到思想的重视和资金的投入。如果说教育公平是社会公平的基础,是一切公平的起点的话,那么,学前教育则是基础的基础,起点的起点。保证适龄儿童接受学前教育机会的相对公平,对维护社会公平与稳定具有重要意义。而促进我国各地区学前教育全面协调发展,可以为我国从幼儿到青年的系统教育的全面协调发展乃至我国经济社会的全面协调发展打下牢固基础。

然而我国政府对学前教育发展的财政支持现状仍不尽人意。这可以从多方面的数据来加以说明,比如,财政对学前教育的投入比例只占整体教育投入的1.3%^[12]。而2010年,OECD国家平均对学前教育的公共财政投入占包括公共投入和家庭投入在内的总投入的比值达到81%。先进国家对学前教育的投入可以说不遗余力。而对比之下我国2010年财政投入只占公共加私人的总投入的34%,只占到家庭投入的一半左右,这个负担对欠发达省份的家庭而言更加沉重。由于发达省市有较为充足的财政收入可以投入到学前教育上,为控制乃至缩小各省区学前发展水平的差距,中央财政应按照拟改建的闲置校舍面积、新增入园幼儿数并分地区按一定比例予以补助。越是经济发展困难的地区,中央财政补助比例应该越高。从充分利用现有资源以及因地制宜的角度出发,政府应该资助农村小学增设附属幼儿园。中央财政必须对欠发达地区的学前教育建设倾斜。政府应该鼓励发达地区对学前教育的社会参与,出台减免税收优惠等等切实可行的政策,以催生更多的民办幼儿园。而在中西部欠发达省份尤其是农村地区,就要充分发挥政府主导的作用,多办公办幼儿园。要充分利用已有资源,将农村闲置校舍改建成幼儿园。农村已设有小学的地点是人口聚居较为密集、适龄儿童较多的地方,在这些地方设点可以省去为新设幼儿园考察征用地点的成本,提高办学效率。但是,在农村小学增设附属幼儿园要特别注意防止幼儿园教育小学化。此外,地方政府要加强宣传力度,扭转一些农村家长的观念,遵循儿童身心发展特点和教育规律,让入读儿童在幼儿园得到适合其发育阶段的学前教育。

(二)由国家统一制定在全国范围内统一执行的学前教育规范标准

在现行体制下,我国学前教育管理权责在于县一级地方政府,而不是由中央统一负责统筹规划。虽然该制度使各地区可以因地制宜,政策可以贴近本地情况同时具有灵活性,但由于缺乏全国性的统一规划,各地方所拥有的资源不可同日而语,也造成了地区间学前教育水平差距不断拉大的后果。为使得各省区学前发展水平的差距不再扩大,需要对现行制度尽快做出全面检讨。为了扬长避短,在保证地区自主保持地方特色的基础之上加强中央统一部署,对全国学前教育的发展加以通盘研究并制定全国统一的标准,这不失为一种值得尝试的方法。举例来说,其中一种可行的方式就是明确中央政府与地方政府各自的责任及制定学前教育发展的国家学前教育机构保教质量评价标准体系。国家学前教育机构保教质量评价标准体系可由全国人大和地方各级人大制定法律,并结合国务院和各级地方政府制定的相关法规,对中央和地方财政对学前教育经费投入的比例、学前保教师资团队建设标准、学前教育课程标准和保育标准细则做出统一规定,各地严格按照相关法律法规制定符合当地情况的学前教育发展战略。同时进一步强化教育部和地方教育部门的相关职权,加强对各类幼儿园实际运作情况的指导。此外,为了便于评估监测,还应建立全国联网的信息化学前教育资讯管理系统。要成立专门机构对有关信息进行实时的更新,确保信息是可信的、实时的,以便为教育部门对学前教育政策在实施过程中进行微调提供参考。各级财政、教育部门要互相建立沟通渠道,对投入到学前教育发展的专项资金加强监管,并充分发挥学生家长和舆论的监督作

用。教育部要建立巡视制度,连同中纪委、监察部、财政部和审计署不定期向全国派驻巡视组,重点考核中央和地方财政推进学前教育发展专项资金的使用情况,对资金使用出现问题的地区,当地主管学前教育的主要官员应该作为责任人要受到相应处分。近年来教育部就在全国范围内发展学前教育制订了一系列标准,接下来中央及各地方有关部门领导应督导对相关标准的执行情况,要保证全国不同地区统一标准,严格管理,保证标准在实践中不走形,不变样。

(三)在东部沿海省份的落后区县试点免费学前教育

中国在三十多年的改革开放进程中积累了很多的宝贵经验,而在这一进程中,沿海省市在中央的领导下许多重大问题上敢闯敢试,始终引领着改革开放的前进方向。然而在免费学前教育问题上异军突起的却是处于西北内陆地区的甘肃省,2016年3月,甘肃省已率先在全省范围内实施免费学前教育。沿海省市的经济发展基础和财政收入状况都明显优于甘肃省,且素有在改革上冲锋在前的优良传统,在教育改革问题上更不应该滞后,而要加快推进免费学前教育。

免费学前教育试点地区的选择应该遵循以下几点原则:第一,试点的行政级别以区县一级为主。第二,试点地区有一定的人口规模,学前教育适龄儿童有一定规模且分布相对集中。第三,该地区所属省区经济相对发达但该地区在省区内经济发展却相对滞后。

坚持以上原则的原因有以下几点:第一,区县一级政府是现行体制下推进学前教育发展的一线单位,对相关工作较为熟悉。第二,一定规模且分布相对集中的学前教育适龄儿童的存在使得较高效益的幼儿园分布设点成为可能。第三,经济发达地区的学生家长相对更能负担学前教育的费用并且愿意为子女谋求高质量的学前教育,相比之下经济相对落后地区学前教育适龄儿童失学问题更为突出,更需要中央和地方政府在经济上施以援手。第四,经济较发达的省市具有一定的财政实力,可以减轻推行免费学前教育试点对中央财政的压力。

推行免费学前教育试点有以下几点好处:第一,试点地区的学前教育适龄儿童失学问题可以基本解决。第二,适龄儿童在得到专业的教育的同时,他们的家长可以有更多的时间和精力投入工作,从而促进当地经济的发展。第三,政府财政投资落后地区学前教育,可以获得长远的经济社会效益。当前中国经济面临一系列难题,迫切需要进行产业转型升级。产业转型升级需要时间及相应的人才准备,非一朝一夕可以完成,而学前教育对于早出人才和快出人才的重要性不言而喻。学前教育的发展也直接关系到国家整体教育水平的提升。缩小学前教育落后地区和先进地区的差距,也有利于缩小地区间经济发展水平的差距,有助于社会的和谐与稳定。

(四)推行高校学费减免政策

要保证全国各地学前教育的协调进步,幼师队伍的建设至关重要。而为了吸引更多的优秀高中毕业生进入高校的学前教育专业学习,需要国家政策以及财政的支持。我国免费教育师范生制度自2007年开始实行,已经有一届又一届的免费教育师范毕业生走上全国各地的教师工作岗位,为我国的教育事业发展尤其是西部地区的教育事业发展做出了很大贡献。为了提高我国幼师队伍的整体规模与水平,现阶段在教育部直属院校等少数院校推行的免费师范生制度应该逐步推向其他各省属重点师范院校,免除包括学前教育专业学生在内的所有教育类专业学生的学费,并提供生活补助,这样可以吸引到一批家庭经济条件较为薄弱的优秀高中毕业生报考幼师专业。同时,为了避免“孔雀东南飞”的现象,保证贫困地区的学前教育有数量足够质量上乘的师资队伍,应与免费学前教育专业学生签订协议,让其在毕业后回到生源所在地从事幼儿教育,鼓励他们在学成之后回到故乡,建设家园。同时要保证毕业生的工资处在一个较有吸引力的水平,减少毕业生在工作数年之后转工转行的现象。此外,教育部还应该适度扩大全国高校学前教育专业招生规模,并在学前教育发展较为薄弱但适龄儿童较为集中的地区增加幼儿园教育点,为学前教育专业毕业生提供充分的就业机会。

(五)采取差别对待政策以加大扶持中西部省份发展学前教育的力度

自西部大开发和中部崛起战略实施以来,中西部地区的经济发展得到进一步提速。在国家相

关政策支持下,大多数中西部省份 GDP 增速常年高于全国平均水平,同时也高于东部发达省份。但目前来看,东部沿海地区和中西部地区的发展出现差距有着深层次原因,东西部在教育科学文化等领域的差距还依然存在,并将可能长期存在,由此可能带来一系列严重后果。中央和地方政府必须充分认识到东西差距问题的严峻性,并采取切实有效的措施,创新机制,提出能够真正解决本地问题的对策。教育部应该加强全国幼儿师范学校的建设,以期为国家输送足够的学前儿童保教人才。财政部可以成立专项基金,集中在中西部地区和农村地区组织在全国范围内铺开学前教育支教点。各地应根据本地适龄儿童的数量和分布情况向教育部申报支教点,并从幼儿师范毕业生中以较高的工资招聘支教教师。依托已有的乡镇幼儿园等现有资源,对学前教育入学难的地区提供充分的学前教育就学机会。由中央财政出资对巡回支教志愿者在岗期间的工作生活以及参加社会保险等费用给予补助。教育部和财政部应加大力度提升从事学前教育保教的师资质量,将资金向中西部地区和农村地区倾斜,制定全国统一的幼儿教师培训计划,以中央财政为主地方财政为辅对该计划加以认真贯彻落实。要鼓励地方根据自身情况,提出具有前瞻性又结合实际的学前教育发展规划。应该放开对部分非政府组织的管制,对从事志愿教育的国内外义工组织进行有效的管理,鼓励其在中西部地区开展工作,促进当地学前教育发展。

现阶段我国中央和各地方政府已经采取一些专门性的措施来帮助学前教育基础较为薄弱的地区发展学前教育,但是,由于历史发展欠债原因,中西部地区和农村边远地区底子差,经济发展相对落后以至于不能留住本地人才也不能吸引外地人才。这使得这些地区需要国家有关部门重点关注和扶持,需要中央政府在财政上积极投入,需要地方政府的重视与努力和社会贤达的帮助。各地要加强对学前教育发展重要性的宣传工作,投入足够的媒体资源,通过电视广播报刊杂志等传统媒体以及互联网新媒体,采取灵活多样的形式,向全国尤其是相对落后地区宣传发展学前教育的重要性和紧迫性。要弘扬中华民族尊师重教的优良传统,提升包括幼师在内的各级教师的社会地位。中央政府、地方政府和社会各界要统一思想认识,上下一心,努力提高学前教育发展较为薄弱地区的学前教育水平,缩小东西差距和城乡差距,以促进社会和谐发展。

参考文献:

- [1] 梁妙荣. 论公平正义是社会主义和谐社会的核心价值观[J]. 当代世界与社会主义, 2013(5):179-181.
- [2] 肖小华. 不可忽视教育公平的起点[J]. 新观察, 2009(9):13.
- [3] 易凌云,高丙成. 缩小省际发展差距 促进学前教育公平[N]. 中国教育报, 2014-04-05:3.
- [4] 刘占兰,高丙成. 中国学前教育综合发展水平研究[J]. 教育研究, 2013(4):3-7.
- [5] 国家统计局,中国统计年鉴[EB/OL]. 2014:3-9 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexch.htm>.
- [6] 联合国开发计划署. 2013 中国人类发展报告[EB/OL]. 2013: 108 http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH_2013%20NHDR_CN.pdf.
- [7] 世界银行. 发展的综合指标[EB/OL]. 2003:1 http://www.worldbank.org/depweb/chinese/beyond/pdf/beg_15.pdf.
- [8] 康马尔丁·尼杂木丁. 农业优势与农民增收为何不对称——针对新疆维吾尔自治区情况分析[J]. 人民论坛, 2014(10):216-218.
- [9] 夏茂林,冯文全. 教育产业化批判[J]. 西南师范大学学报(人文社会科学版), 2006(2):123-126.
- [10] 刘云艳,程绍仁. 公共治理逻辑:弱势儿童教育发展的社会协同机制建构[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2015(3):82-88.
- [11] 教育部. 2014 年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL]. 2014: 1 http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/201510/t20151013_213129.html.
- [12] 李涛,邬志辉,邓泽军. 中国统筹城乡教育综合改革:统筹什么? 改革什么? ——《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》视阈下的“城乡治理理论”建构[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2011(3):122-130.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>