

■ 文化传媒研究

我国城乡学前教育发展失衡的原因及解决路径

李军令, 夏茂林, 李军慧

(西华师范大学教育学院, 四川南充 637009)

摘要:我国城乡学前教育在服务数量和服务质量等方面存在着巨大的差距。从经济学的视角对城乡学前教育发展失衡的分析来看,其原因主要有:家长收入差距悬殊导致城乡学前教育投资失衡、市场调节的局限导致城乡学前教育供给两极分化、“城市取向”的政策导致城乡学前教育服务供给失衡、城乡学前教育体系分割导致城乡学前教育资源配置失衡。为此,必须从树立城乡学前教育均衡发展观、发挥市场配置学前教育资源的作用,弥补市场调节的局限、建立相互交流的城乡一体化学前教育体系这几个方面来促进城乡学前教育的均衡发展。

关键词: 学前教育; 均衡发展; 资源配置

中图分类号: G619.21

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2017)08-0104-05

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.asp>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.08.023

Reasons and Solutions of the Imbalance of Preschool Education Development Between China's Urban and Rural

Li Jun-ling, Xia Mao-lin, Li Jun-hui

(Educational College, China West Normal University, Nanchong 637009, China)

Abstract: There is a huge gap of preschool education between urban and rural in our country. This paper analyzes the reasons from the perspective of economics which mainly leads to the imbalance between urban and rural preschool education. Such as the huge gap of parents' income leads to the imbalance investment; the limitations of the market lead to the supply polarization of the urban and rural preschool education; "urban orientation" policy leads to urban and rural preschool education services supply imbalance; urban and rural preschool system segmentation leads to urban and rural preschool education resource allocation imbalance. So, we must establish the balanced development concept of urban and rural preschool education; play a leading role of government allocation of preschool education resources to make up for the limitations of market regulation; establish a mutual exchange and integrated system between urban and rural preschool education.

Key words: preschool education; balanced development; the allocation of resources

目前,我国学前教育发展存在着地域、城乡、校际以及群体之间的失衡。其中,城乡学前教育发展失衡的问题尤为突出,城乡学前教育发展失衡严重影响了城乡学前教育公平和学前儿童教育机会均等,并且也不利于学前教育的可持续发展。近年来,

国家采取了一些措施来缓解城乡学前教育发展失衡问题,例如,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》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。^[1]因此,研究和解决城乡学前教

收稿日期:2017-05-07;修回日期:2017-06-07

作者简介:李军令,女,河南驻马店人,西华师范大学教育学院硕士研究生;夏茂林,男,四川广安人,西华师范大学教育学院副院长,教授,博士,硕士生导师,主要研究方向:教育经济与管理。

育失衡问题具有重大的现实意义。

一、城乡学前教育发展失衡的主要表现

我国城乡学前教育发展失衡体现在许多方面。其中,最突出的表现是数量和质量的失衡。

(一)城乡学前教育服务数量失衡

目前,我国学前教育尚未纳入义务教育阶段,学前教育资源由政府和市场共同配置。因而出现了公办园与私立园并存的局面。但是,由于政府在学前教育资源配置方面的长期严重不足,学前教育资源

主要由市场配置,特别是早教行业几乎完全是由市场配置资源。由于城乡经济和社会发展的巨大差距,许多农村几乎没有早教中心,早教机构特别是高端早教机构多集中于城市。城乡在提供学前教育服务数量上存在悬殊差距。

(二)城乡学前教育质量失衡

办园条件、师资水平、生均教育经费支出等是衡量城乡学前教育质量均衡的重要指标。从这几个指标来看,我国城乡学前教育质量也差距巨大。

1. 城乡办园条件差距

表1 城乡幼儿园办园条件对比(一)

地区用房类型	教学及辅助用房(m ²)	行政办公用房(m ²)	生活用房(m ²)	总用房(m ²)
城区	77731017.95	7160009.80	11712036.01	113079961.66
城乡结合区	13220794.44	1212923.36	2252221.23	19616067.00
镇区	67647540.23	6998019.53	9936880.02	96626116.13
镇乡结合区	17858107.68	6998019.53	2627896.96	25574590.86
乡村	34024962.51	3900134.97	5512378.78	48730287.81

资料来源:2015年《中国教育统计年鉴》

表2 城乡幼儿园办园条件对比(二)

	占地面积(m ²)	绿化用地面积(m ²)	运动场地面积(m ²)	图书(册)	数字资源(GB)
城区	163519671.81	28878041.34	56392265.48	129082547	56060696.21
城乡结合区	30833474.27	5589385.02	10745693.64	20643015	8826051.82
镇区	179973814.58	29566901.76	59195458.58	112253195	12495151.06
镇乡结合区	50854099.72	8436228.25	16996637.65	29518342	4404528.10
乡村	133528499.92	21219599.78	43646454.76	53337246	5871505.26
总计	477021986.31	79664542.88	159234178.82	294672988	74427352.53

资料来源:2015年《中国教育统计年鉴》

通过对表1和表2的数据计算得知,农村幼儿园的办园条件远远不及城市。以2015年为例,其主要表现在以下几个方面:第一,城市幼儿园的教学及辅助用房面积约占幼儿园的教学及辅助用房面积的35.96%,农村约占18.97%,城市是农村的1.9倍。第二,城市幼儿园办公用房约占幼儿园办公总用房的32.93%,农村约占21.60%,城市是农村的1.52倍。第三,城市幼儿园的生活用房约占幼儿园总用房的34.83%,农村的约占20.30%,城市是农村的1.7倍。第四,城市幼儿园的绿地面积约占幼儿园绿地总面积的29.23%,农村约占26.64%。第五,

城市运动场的面积约占幼儿园运动场占地总面积的28.67%,农村约占27.41%。第六,城市幼儿园的图书约占幼儿园总图书的36.80%,农村约占18.10%,城市是农村的2.03倍。第七,城市幼儿园的数字资源约占幼儿园总数据资源的63.46%,农村约占7.89%,城市是农村的8.04倍。由此可知,城乡幼儿园除了在绿地面积和运动场的面积比例相差不大之外,其它办园条件指标差异显著,尤其是在数字资源和图书两个方面。

2. 城乡学前师资水平差距

城乡学前教师学历差异在很大程度上反映了城

乡学前师资水平的差异。我国专任幼儿教师主要集中在城市,且城市专任幼儿教师学历层次以专科为主体,农村则以高中为主体。^[2]一般而言,以高中学历为主体的农村学前教师年龄小、心智尚在发展;而且在他们毕业之前更重视技能的训练而较少关注理论的学习,这在一定程度上使得农村学前教师的专业素养较低。除此之外,衡量师资水平的指标还有很多,例如教师的教学水平、职称结构、流动性等。教师的教学水平受多种因素的影响,比如学历、工资待遇、工作环境等。首先,如前所述,城乡学前教师的学历差异较大;其次,城市学前教师不管是在工资待遇还是工作环境方面都远远优于农村,这些都严重影响了农村学前教师工作的积极性。综上,农村学前教师的教学水平普遍低于城市。职称的高低在某种程度上体现了教师的素质,根据中国教育统计年鉴,2015年我国城市有职称的幼儿教师约占总数的30.37%,而农村有职称的幼儿教师约占总数的24.14%,比城市的低了将近6个百分点。众所周知,由于种种原因,农村学前教师的流动频率要远远高于城市。综上所述,农村学前教师的师资水平大大低于城市。

3. 城乡生均教育经费支出差距

生均教育经费主要包括生均教育经费支出和生均基本建设支出。以2014年为例,根据《中国教育经费统计年鉴》,在学前教育阶段,我国农村幼儿园生均教育经费为4224.93元,城市幼儿园的为6503.81元。其中,城市幼儿园的生均教育经费是农村的1.54倍。可见,与城市幼儿园生均教育经费相比,农村幼儿园的生均教育经费存在较大差距。

4. 生均公共财政预算教育经费支出城乡差异

公共财政预算教育经费支出包括事业费支出和基本建设支出。事业费支出包括个人部分和公用部分。我国学前教育生均公共财政预算支出在城乡之间差异显著。以2015年为例,根据《中国教育经费统计年鉴》,我国农村幼儿园的生均公共财政预算教育经费为2856.86元,城市幼儿园的为3941.04元。其中农村幼儿园的生均事业费支出为2730.24元(个人部分,1593.29元;公用部分,1136.95元),生

均基本建设支出为126.61元;城市幼儿园则分别为3823.66元(个人部分,2306.47元,公用部分,1517.20元),117.31元。而在预算事业费支出方面,地方幼儿园的生均预算事业费支出是地方农村幼儿园的1.4倍。

二、城乡学前教育发展失衡的主要原因

导致城乡学前教育发展失衡的原因是多方面的,归纳起来,至少有以下几个方面:

(一)家长收入差距悬殊导致城乡学前教育投资失衡

根据供给规律,其他条件一定,某种商品的价格越高,生产者对该商品的供应量就越多;反之,商品的价格越低,供应量就越少。在市场配置资源的背景下,学前教育服务本质是一种商品,和其他商品一样,其供给的数量和质量也主要受其价格的影响。而价格的高低又主要受购买能力的影响。而人们的购买能力则主要受当前收入和未来收入预期的影响。首先,农村学前儿童家长的当前收入水平普遍低于城市。农民的收入主要由家里的土地收入以及外出打工收入所构成,因此,相对拮据。相反,大多城市家长收入相对稳定且较高,同时,农村学前儿童家长的预期收入也普遍低于城市。城市学前儿童家长的学前教育服务购买能力高于农村。而且,从观念来看,城市家长对学前教育重要性的认识要普遍高于农村家长,其对孩子的学前教育投资欲也较强。可见,城乡儿童家长的收入差距悬殊是导致城乡学前教育投资失衡的重要原因。

(二)市场的局限导致城乡学前教育供给两极分化

市场是学前教育资源优化配置的重要手段,然而,市场配置资源(尤其是教育资源)具有一定的局限性。市场调节具有自发性。首先,在经济活动中,商品生产者往往根据商品的价格来调节自己的生产,商品的价格升高,商品生产者就会扩大生产规模,反之则会缩小生产规模。相对而言,城市的学前教育价格更高,因而,生产供给的规模不断扩大,农村则相反。同时,商品生产者为了追求自身的经济

利益,也会产生一些违背道德、阻碍发展的行为。由于我国的学前教育尚未纳入义务教育,学前教育的供给尤其是农村学前教育的供给缺乏有效监管,使得幼儿园之间无序竞争,使得城乡学前教育发展失衡。学前教育服务不管是在收费标准与招生规模等方面,城市都优于农村,因此,投资者更青睐于城市。

(三)“城市取向”的政策导致城乡学前教育服务供给失衡

政府采取的学前教育政策直接影响着商品供给的数量和质量。例如,对提供学前教育服务的主体实行减免税收的政策,就会提高其办园、提供学前教育服务的积极性,从而有利于扩大学前教育服务的供给;提高办园的准入门槛,就有利于提高学前教育服务供给质量。然而,一直以来,我国学前教育都是城市本位价值取向。为了发展城市学前教育,国家、政府将有限的学前教育资源集中配置在城市的幼儿园,尤其是“省级示范性幼儿园”,人为拉大了城乡学前教育的差距。

(四)城乡学前教育体系分割导致城乡学前教育资源配置失衡

夏骥(2014)认为,市场分割是指商品、服务和生产要素在跨区域流动时受到各种阻力,从而导致无法形成全国统一市场的现象,它既与市场干预、壁垒设置等“人为”的因素有关,也与要素特殊性、空间距离等“自然的”因素有关。^[3]借鉴夏骥对市场分割的定义,城乡学前教育体系分割是指学前教育商品、服务和教育要素在跨城乡流动时受到各种阻力,使得城乡学前教育商品、服务、要素不能自由流动的现象。我国城乡学前教育体系分割主要表现在:第一,由城乡家长收入差距悬殊、市场调节的局限以及“城市取向”的学前教育政策等所造成的城乡学前教育服务供给体系分割;第二,城乡学前教育要素市场的分割。城乡学前教育服务的收费标准差异使得城乡学前教育资源配置不均衡,农村得不到足量的学前教育资源;城乡学前教育要素市场的分割,使得城乡学前教育教师、管理人员等不能得到充分的流动,农村学前教育得不到应有的质量保证。造成城乡学前教育体系分割的自然原因有城乡基础设施的差异以及距

离、交通等造成城乡学前教育信息交流不畅通;人为原因主要是和义务教育阶段一样,我国学前教育实行“三级办学、两级管理”的投入管理体制导致城乡教育财政投入悬殊以及地方保护主义。城乡学前教育体系分割不利于城乡学前教育要素的自由流动,加剧了城乡学前教育发展的不均衡,不利于学前教育的可持续发展。

三、推进我国城乡学前教育均衡发展的路径思考

从上文分析来看,我国城乡学前教育发展存在巨大差距,已严重影响了学前教育公平和学前教育的可持续发展。为此,必须从源头着手,采取多种措施促进城乡学前教育均衡发展。

(一)树立城乡学前教育均衡发展观

推进城乡学前教育均衡发展,首先应转变学前教育发展理念,树立城乡学前教育均衡发展观。均衡发展作为一种新的教育发展观,实质是教育发展到一定阶段的产物。教育均衡是指政府提供给每个孩子的学习条件、权利、机会是平等的,保证受教育者接受教育所必需的校舍、设备、师资等基本条件,均衡配置教育资源。^[4]树立城乡学前教育均衡发展的教育观要求我们在发展学前教育时,不管是城市还是农村都应平等对待,而不是差别对待。对学前教育经费进行均衡分配,使城乡幼儿园的基础设施、绘本资料、数字资源以及师资等水平大致处于同一层面上;让学校的管理者和教师流动起来,使得各地区、各学校的师资水平保持一致。如前所述,由于历史原因、城乡经济发展不平衡等原因导致农村学前教育远远落后于城市,若对城乡学前教育进行差别对待,也应该是在资源分配和政策上对农村学前教育给予优待,为其赶上城市学前教育的发展提供基础。

(二)发挥政府配置学前教育资源的主导作用,弥补市场局限

如前所述,市场在配置学前教育资源的时候具有诸多局限。所以,在发挥市场配置学前教育资源的作用同时,不能忽视了政府的作用。而且由于政

府的长期“缺位”,使得城乡学前教育发展严重失衡。为此,必须发挥政府在配置学前教育资源配置中的主导作用。因此,政府应做到以下几点:第一,国家和政府应该将均衡配置城乡学前教育资源制度化。制度是行为规则,它决定了社会主体在社会生活中可以选择的行动方式。^[5]新制度经济学认为,制度的建立可以节约交易成本。第二,政策导向,合理配置城乡学前教育资源。必须要改变原来的配置学前教育资源的“城市取向”政策。转变原来“城市价值取向”的学前教育发展方式,加大发展农村学前教育的支持力度,对愿意投资于农村学前教育的给予税收上的优惠,对贫困儿童的入园学费进行减免并对其进行生活补助,继续加强农村普惠性幼儿园的建设。第三,制定办园和早教行业的最低标准。其在一定程度上可以使得城乡学前儿童享受基本的、质量有保障的、相对均等学前教育。第四,将城乡学前教育均衡发展纳入考核各地政府的标准之内。首先,要明确城乡学前教育均衡发展的指标。其次,建立专门的评估城乡学前教育均衡发展的机构,定期对区域内的城乡的办园条件以及学前教育质量进行评估。然后,将评估情况公之于众接受监督并且上报上级政府。

(三)建立相互交流的城乡一体化学前教育体系

为了打破我国城乡学前教育体系相互分割的局面,必须建立相互交流的城乡一体化学前教育体系。城乡学前教育一体化是指主要指从城乡未来发展的格局出发,综合考虑城乡社会的发展,对城乡学前教育进行整体规划,把城市学前教育和农村学前教育纳入一体化发展体系。^[6]建立相互交流的城乡一体化学前教育体系,有利于促进各种学前教育要素,特别是教师在城乡学前教育体系之间的流动;城市资本和先进的教育理念流入到农村学前教育,进而促进城乡学前教育的均衡发展。为此,必须要做到以

下几点:首先,利用互联网,创建城乡学前教育信息交流渠道。可以通过建立QQ群、微信群、相关网站定时发布一些先进的教育理念、管理经验以及优质公开课;城乡学前教师也可以将自己在工作中遇到的一些困惑等发布出来,让同行给予帮助解决,通过交流可以提高教师的积极性。其次,城乡幼儿园“捆绑式”发展。城乡幼儿园“捆绑式”发展是指城市幼儿园对农村幼儿园进行一对一帮扶,把农村幼儿园的发展情况纳入对城市幼儿园的考核评估当中,从而使得城乡幼儿园实现共同均衡发展。再次,实行城乡学前教育工作者定期轮换制度。这里的学前教育工作者既包括幼儿园的管理人员,也包括一线教师和保育员。这里需要特别说明的是,由于我国目前私立园居多,采取和义务教育阶段一样采取强制的定期轮换制度并不现实。因此,一个地区可利用互联网建立数据库,愿意参加城乡定期轮换的学前教师登记注册,政府给予参加定期轮换的学前教师一定的补助。

[参考文献]

- [1] 冯文全,徐松妮,高静. 我国学前教育发展不均衡问题的成因和解决路径[J]. 西南大学学报,2016(6).
- [2] 孟香云. 从资源配置透视我国城乡学前教育均衡发展[J]. 学理论,2015(5).
- [3] 夏骥. 市场分割与边界效应研究述评[J]. 区域经济评论,2014(2).
- [4] 翟博. 教育均衡论[M]. 北京:人民教育出版社,2007:126.
- [5] 卢现祥,朱巧玲. 新制度经济学[M]. 北京:北京大学出版社,2007:420.
- [6] 严仲连. 城乡学前教育一体化带给农村学前教育的机遇与挑战[J]. 教师教育学报,2014(10).

[责任编辑 张雁影]