



政策效益分析视角下的学前教育 免费师范生就业现状及对策

——以陕西省为例

王 怡¹, 赵 青²

(1. 陕西学前师范学院学前教育系, 陕西西安 710100; 2. 西安外国语大学英语教育学院, 陕西西安 710128)

摘 要: 基于理性制度主义的政策分析框架, 对学前教育免费师范生就业状况予以量化分析, 进而从政策行动者的角度出发, 综合考量免费师范生、高校、地方政府、省政府的政策效益。在多方行动者的博弈之间, 学前教育免费师范生政策需要改进与完善, 从而在就业层面实现政策效益的最优化, 促进学前教育事业的均衡发展。

关键词: 学前教育; 免费师范生; 就业状况; 政策效益

中图分类号: G610

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2018)05-0108-04

PDF 获取: <http://sxxqsfxxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2018.05.022

Countermeasures for the Present Situation of the Employment of Students of Free Normal Education from the Perspective of Policy Effectiveness —Taking Shaanxi Province as an Example

WANG Yi, ZHAO Qing

(1. Preschool Education Department, Shaanxi Xueqian Normal University, Xi'an, Shaanxi 710100, China;

2. School of English Education, Xi'an International Studies University, Xi'an, Shaanxi 710128, China)

Abstract: Based on the framework of policy effectiveness analysis of rational institutionalism, quantitative analysis of the employment of students of free normal education is conducted in the paper. From the perspective of policy agent, policy effectiveness of students of free normal education, colleges and universities, local government and provincial government are taken into consideration. In the game among various agents, the policy of free normal education needs to be improved. The optimization of policy effectiveness in employment will contribute to the balance development of preschool education.

Key words: preschool education; students of free normal education; employment; policy effectiveness

近年来,由于学前教育事业的蓬勃发展,政府开始鼓励地方师范类院校开展学前教育免费师范生的培养,陕西、四川、重庆、甘肃等地陆续在地方高校招收学前教育免费师范生,以缓解当地学前师资短缺的现状。其中,陕西省为了缓解本省县、区以下幼儿园师资紧缺问题,吸引优秀青年从事幼儿教育工

推动陕西省学前教育事业协调发展,结合本省实际情况开始招收学前教育免费师范生,在地方师范院校——陕西学前师范学院开始试点招生。2013年计划招生400名,其中本科200名,专科200名^[1]。事实上,从高校大力发展学前教育专业再到学前免费师范生政策在地方院校的实施,都体现了国家要

收稿日期: 2017-07-26; **修回日期:** 2017-09-14

作者简介: 王怡,女,陕西西安人,陕西学前师范学院学前教育系副教授,副主任,硕士生导师,主要研究方向:学前教育及教师教育;赵青,女,陕西长武人,西安外国语大学英语教育学院硕士研究生。

改变我国特别是农村偏远地区学前教育现状的初衷。但在市场化的就业机制下,机会主义和功利主义的就业倾向导致市场需求与供给的失衡,学前教育免费师范生政策在就业层面遭遇到一系列的挑战与难题。

一、学前教育免费师范生政策效益内涵

政策效益的概念源于新制度主义框架下的理性选择主义。其主要特征是“成本——收益”的计算,即在利益为定值的时候谋求投入最小化,在投入为定值的时候谋求产出最大化。在政策的制定与实施时,政策利益主体往往希望通过最小的投入,获得政策的最大收益^[2]。在政策的行动舞台上,每一个行动者都假设为一个理性的经济人,希望通过有限的理性算计降低交易的成本,获得最大效益。但是,若决策的主体是政府或者公立高校以及其他公共部门,其目的是追求最大的社会福利,而且其所要求的成本与利益更多的是社会的成本与社会利益^[3]。

学前教育免费师范生政策效益是指:在政府经费投入一定的情况下,学前教育免费师范生的实际就业区域符合社会预期且完成了社会以及省政府原定的政策目标^[4],即——缓解了全省学前师资短缺的现状,为地方政府培养了优秀的学前教育老师投身于农村学前教育事业。最终,在学生、培养高校、地方政府、省政府这四个政策涉及的行动者的理性算计下,各方行动者通利益权衡,免费师范生的就业状况和政策预期和市场需要的目标一致,即实现了政策最初的最大效益。

二、学前教育免费师范生政策在就业层面的行动者效益分析

学前教育免费师范生的政策是免费师范生政策在专业扶持上的具体化了的政策。政策制定者——省政府希望通过“免费”的教育政策吸引优秀学子投身农村学前教育,然而,在免费师范生的就业环节中,各个政策行动者的效益分析存在着内在的关联与冲突。基于此,本文通过对陕西省学前教育首届本、专免费师范生的就业调查,以期能够在现状调研的基础上,对不同行动者的政策效益予以分析与探讨,具体以该政策的行动者之一——陕西省首批学前教育免费师范生本、专科共 400 名学生为对象,分别随机抽取本、专科学生 130 名为调查对象,共发放问卷 130 份,收回问卷 125 份,问卷有效率为 96.2%。针对学生的就业比率与对工作的满意程度、生源地与就业地域的选择、对政策的认可程度以及是否如期履行了就业的相关义务等内容进行了调研访谈。

(一)行动者——免费师范生的效益分析

随着高等教育逐渐大众化,高校毕业生面临着更加严峻的就业竞争。学生通过学前教育免费师范生的政策,在就业压力较大的当今社会,获得了稳定就业的保障,这也是学生最直接、最看重的政策效益。同时,学前免费师范生政策中,政府基于自身利益或者价值的偏好,在就业市场中,往往希望通过最小的财政投入以及人力投入,获得免费师范生政策的最大效益。然而,现行的幼儿园工资待遇条件还是很难达到大多数免费师范生就业的预期要求。

(二)行动者——省政府的效益分析

在诸多文献中反映,我国农村多数幼教人员的学历较低。相关研究显示:陕西省 X 市农村学前教育教师学历研究生毕业所占比重为零;本科毕业的比重较少,仅占 10.23%;专科学历占到 40.09%。农村地区学校的师资学历情况远不如省均水平,农村地区学前教育教师具有高中及其以下学历者将近一半^[5]。所以,无论首届学前教育免费师范生就业地域在城镇或者乡村,这批毕业生都将为学前教育事业注入新鲜的血液,有利于缩小区域间学前教育发展差异。尤其在市场就业机制下,能够对学前教育师资队伍予以宏观调控,从而打破人才的供需失衡,促进区域间学前教育协调发展。然而,由于学前教育免费师范生政策在地方上实行仅仅三年之久,政策的长久效益还需要对政策的目标群体实施长期的追踪调查来反映政策的最终效益。目前,只能依据陕西省首届学前教育免费师范生就业状况来大致预测。基于此,笔者通过 SPSS 数据分析处理,通过计算本、专科不同学历与学生的生源地进行了交叉联表统计,如表 1 所示:

表 1 学生学历与目前任教区域交叉制表					
计数		目前任教学校地处于			合计
		城镇	农村	Q19	
学历	1	40	26	0	66
	2	49	10	0	59
	Q2	0	0	1	1
合计		89	36	1	126

注:1=大专;2=本科

从表 1 两列数据可以看出,学生毕业后大多留在城镇工作,且学历为本科的学生留在城镇的人数明显高于农村。

同时根据表 2 中卡方检验结果,在 pearson 卡方、似然比卡方的分析结果中伴随概率分别为 0.000、0.001,都小于通常定值 0.05 或 0.01,可以认为本、专科学历与选择就业地域上存在很强的相关关系。即在首届学前教育免费师范生中,学生不但总体留在城镇居多,且城镇地区的本科生居多,而

农村地区的专科生居多。在这样的趋势下,不但背离了政策目的,而且加剧了区域之间、城乡之间教育资源失衡,进一步加剧城乡教育资源不公平的困境。

表 2 卡方检验结果

	值	df	渐进 Sig. (双侧)
Pearson 卡方	133.714 ^a	4	0.000
似然比	19.550	4	0.001
有效案例中的 N	126		

a. 5 单元格(55.6%) 的期望计数少于 5。最小期望计数为 0.01。

(三)行动者——地方政府的效益

地方政府为生源地的学前教育免费师范生提供岗位编制以及生活补助的财政支出,留住优秀的毕业生,支援本地区贫困地区的学前教育师资,赢得来自社会各方面对于政府职能的肯定;同时,发展了本地区的学前教育事业,这一点与省政府的目标一致。依据首届本科生就业状况调查,生源地地区的人才流失较为严重,大多数农村生源的毕业生并未在本生源地就业,地方政府政策的长远效益停留在理想化、预期化的层面上。

此外,就陕西省首届学前教育免费师范生的试点院校而言,学生较高的就业率是学校获得整体评估的重要指标,学校通过为陕西省培养优秀免费师范生,补充全省的学前教育师资,赢得了办学经费以及社会的好评。

三、影响政策效益的因素分析

通过以上对政策中各个行动者的效益分析,由于政策的行动者都以一个理性经济人的角色关注个体利益,谋求政策预期结果逻辑。而各方个体在追求利益的过程中,本能的通过最小的投入希望获得最大利益。然而,在实施的过程中由于行动者之一——免费师范生以理性人假设为起点,在就业地域选择上,更多是以自身的发展为基础,并没有如政策预期的那样投身农村学前教育,使得政策效益直接缩水,究其原因:

(一)学生功利化就业动机

由于大多数学生在就业时更是趋向于找到工资高、待遇好、工作环境好,处于城市的工作,而不是因为对学前教育事业的热爱或者抱着为学前教育事业做贡献的服务者心态选择属于自己生源地的区、县以下幼儿园工作,忽略政策中含有的公益性,使得政策的最终效益难以达成。调研结果显示:在就业地域中 71.2%的毕业生选择在城镇工作,而 28.8%的毕业生在农村工作。同时,毕业生在选择任教的学校时,50.4%的学生将培养发展机会列为首选,其次

有 20%的学生将工作所处的地域也列为考虑就业地点的重要考量之中。这表明,大部分学前免费师范生在找工作时,没有依据政策选择回自己的生源地工作,而与用人单位达成了协议,选择了条件相对较好、发展机会较多的城镇。

(二)当地政府对学前教育免费师范生就业接受的态度

调查表明,生源地政府部门对学前教育免费师范生的接收态度与学生是否后悔成为免费师范生之间存在着显著的相关性,如表 3 所示:

表 3 政府接受态度与学生是否后悔成为免费师范生之间的相关系数

		生源地相关部门是否解决了就业问题	是否后悔成为免费师范生
Spearman 的 rho	生源地相关部门是否解决了就业问题	相关系数 Sig. (双侧)	1.000 .
		N	125 125
	是否后悔成为免费师范生	相关系数 Sig. (双侧)	0.231** 0.009
		N	125 125

** . 在置信度(双侧)为 0.01 时,相关性是显著的。

生源地相关部门是否解决了学生就业问题与学生是否后悔成为免费师范生的 spearman 的相关系数分别都为 0.009,小于通常概率 0.05,可以说生源地政府部门对学前教育免费师范生的接收态度与学生是否后悔成为免费师范生之间存在着显著的正向相关。

因此,政府部门对首届学前教育免费师范生积极开展招聘工作,引导学生在区、县以下幼儿园就业,是实现政策本身效益最大化的重要环节。然而,免费师范生的接纳往往需要更多的编制以及财政支出,并且存在免费师范生服务期的毁约和十年后工作的不确定性,让部分生源地政府部门从成本——收益的理性角度考虑,宁可将有限的财政支出投入到对无编制的在岗教师身上,也不愿承担对免费师范生的分配工作。同时,部分区、县相关领导对学前教育事业重视度不够,在接纳免费师范生时消极被动,也很大程度影响学生对政策的认同。而如果学生在就业时表现出后悔成为一名免费师范生,这无形中加大学生毁约的可能性。

(三)学前教育免费师范生相关政策尚不完善

由于地方免费师范生政策实施年限尚短,而学前教育免费师范生也在地方院校开始试点,对于毕业生生源地就业的具体细则政策尚不完善,学生(尤其是本科生)在就业时抓住政策的漏洞,与办学条件

较好的幼儿园直接达成协议,变相逃避应该履行的责任。同时,对于学生是否回生源地就业的政策履行结果,培养高校与地方政府之间缺乏相应的问责和监督制度。

(四)区、县以下农村幼儿园自身条件难以吸引优秀师资

除过区、县以下农村幼儿园相对封闭的自然环境外,园所的管理、教学等规章制度也存在很多问题。部分幼儿园对在职教师的培训进修以及职业评定处于忽略或者被动的状态,教学理念也多沿用中小学的方法或者生搬硬套较为先进的教学经验,不能很好地适应园所实际情况。在这种状况下,新手教师在上岗后往往产生极大的失落感,成长缓慢,丧失教学热情。因此,毕业生在就业时也往往不愿意回到区、县以下的农村幼儿园。

四、提升学前教育免费师范生政策效益的举措

(一)逐步提高免费师范生的待遇,改善农村幼儿园工作环境

德国曾有宪法规定:“国家保障国民学校教师按地区不同提供固定的工资收入,教师工资因地方经济状况和财政收入而异”,农村的教师除领取基本工资外,还有实物工资,实行免费住房。^[6]为提升学前教育免费师范生政策效益,政府也可以通过现金工资和实物补贴方式对区、县以下的幼儿园教师实施补贴倾向。同时,继续加大投资力度,提高区、县以下农村幼儿园的办学条件以及学前教师的生活待遇,从而吸引更多的学前教育免费师范生回到基层幼儿园工作。

(二)增强免费师范生的职业认同及责任感

增强学前教育免费师范生的职业认同感及责任感,是提升学生毕业后履行义务的有效途径之一。学生在填报专业之初,大多数学生是由于毕业后稳定的工作保障以及享受免费的大学教育而选择成为学前教育免费师范生的。因此,在学生入学之初,学校应对学生进行提升专业认同感的教育,激发学生对于学前教育专业的热爱以及对学前教育免费师范生政策的价值认同。同时,也给专业认同感低且有意愿调剂其它专业的同学提供通道,从而让学生在享受政策带给自身权利保障的同时,能积极地履行社会责任,承担政策中的义务,投身于区、县以下的农村幼儿园,做一名热爱幼教事业的优秀教师。

(三)生源地相关部门积极引导学生就业

生源地相关部门应给本生源地的学前教育免费

师范生积极地提供就业信息和就业渠道,而不是消极被动的应付政策的要求。为生源地的毕业生提供一些物质保障性的条件吸引学前教育免费师范生回生源地就业。同时,还应加强对本地区学前教育的管理,对园所的办学理念、办学条件、教师的在职培训、职称评定等与教师息息相关的问题透明化、规范化,从而增强地区学前教育事业本身的竞争力,减少学生跨地区就业和毁约的比例,降低农村生源向城镇就业的比例。

(四)形成合理的就业成果评估监督、问责制度

学前教育免费师范生向生源地就业的比例是衡量政策效益的关键指标,对学前教育免费师范生就业的评估不能简单的停留在就业率上,应将学前教育免费师范生在生源地就业的比例列入到培养高校就业评估的指标中和地方政府的政绩考察中,从而形成高校与地方政府的良性互通、相互监督,为学生向生源地就业提供针对性强的就业指导与渠道。

(五)长期追踪,对政策的效益进行周期性评价^[4]

如何评价政策的长远效益,保证学前教育资源被充分有效的分配和利用,实际问题是否得到了有效的解决,就需要对学前教育免费师范生政策进行定期的追踪、评价。对教师的教学能力、地区间师幼比的差异、教师流失比例、教师毁约情况等影响政策效益的因素进行周期性的评估,对于进一步完善政策,缓解学前教育所面临的困境,最终实现我国学前教育事业蓬勃发展有着重要的意义。

[参考文献]

- [1] 关于印发《陕西省学前教育免费教育试点工作实施办法》的通知[Z]. 高校学生工作处,2013.
- [2] 马新力. 教育经济学研究[M]. 天津:天津人民出版社,2003:78.
- [3] 周光礼. 公共政策与高等教育——高等教育政治学引论[M]. 武汉:华中科技大学出版社,2010:15.
- [4] 孟凡瀛. 我国免费师范生政策的效益分析[D]. 沈阳:沈阳师范大学,2011.
- [5] 赖昀,薛肖飞,杨如安. 农村地区学前教育教师资源配置问题与优化路径——基于陕西省X市农村学前教育教师资源现状的调查分析[J]. 教育研究,2015(3):106.
- [6] 成有信. 十国师范教育和教师[M]. 北京:人民教育出版社,1990:83.

[责任编辑 张雁影]