

■ 学前教育管理

“一村一园”:边远农村学前教育普及 与发展的改革探索

——来自铜仁市山村幼儿园的经验

何浩¹,李洪屏¹,包兵兵¹,张箭²

(1. 铜仁幼儿师范高等专科学校学前教育学院,贵州铜仁 554300;2. 铜仁市教育局,贵州铜仁 554300)

摘要:学前教育是提升国家人力资本、从根本上切断贫困代际传递的有效途径。2016年,全国学前三年毛入园率达到77.4%，“入园难”问题得到较大程度缓解,但仍有近四分之一的儿童无法接受早期教育,这些处境不利儿童主要分布在边远农村地区。作为国家连片特困开发地区,贵州省铜仁市充分认识到学前教育事业发展的战略地位和重要价值,创新体制机制,以“山村幼儿园”为主要形式优先推进边远农村学前教育发展,以“一村一园”实现全市行政村学前教育全覆盖,确保边远农村处境不利儿童能够接受学前教育,其经验对我国农村学前教育发展具有重要的启示意义和借鉴价值。

关键词:铜仁市;边远农村地区;学前教育;山村幼儿园;一村一园

中图分类号:G617

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2018)07-0119-05

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2018.07.026

One Village, One Kindergarten: Exploration of the Reform of the Publicization and Development of Preschool Education in Remote Rural Area

—Based on the Experience of Village Kindergarten in Tongren

HE Hao, LI Hong-ping, BAO Bing-bing, ZHANG Jian

(1. Faculty of Preschool Education, Tongren Preschool Education College, Tongren, Guizhou 554300, China;

2. Bureau of Education, Tongren City, Tongren, Guizhou 554300, China)

Abstract: Preschool education is an effective way to enhance the national human resource and to cut intergenerational transmission of poverty. In 2016, gross enrollment rate of 3-year preschool education in kindergartens attained 77.4%, and the problem of kindergarten crunch was alleviated greatly. However, 1/4 of preschool-aged children mainly living in remote rural area cannot enjoy preschool education. As national special development contiguous poor area, Tongren government fully realizes the strategic position and significant value of preschool education development, innovating system mechanism to promote the development of preschool education in remote rural area. The implementation of “One Village, One Kindergarten” policy makes preschool education widely accessible in each administrative village, ensuring disadvantaged children in remote

收稿日期:2018-02-07;**修回日期:**2018-03-10

基金项目:2016年贵州省教育改革发展研究重大课题(2016ZD001)

作者简介:何浩,男,四川巴中人,铜仁幼儿师范高等专科学校学前教育学院讲师,主要研究方向:学前教育政策研究;李洪屏,女,贵州石阡人,铜仁幼儿师范高等专科学校学前教育发展中心副主任,副教授,主要研究方向:学前科学教育研究;包兵兵,男,河南舞阳人,铜仁幼儿师范高等专科学校学前教育学院教务科副科长,主要研究方向:课程与教学论研究;张箭,男,贵州铜仁人,铜仁市教育局学前教育办公室科员,主要研究方向:学前教育管理。

rural area have opportunities to accept preschool education, which are of great significance and meaning to the development of preschool education in remote rural area in China.

Key words: Tongren City; remote rural area; preschool education; village kindergarten; One Village, One Kindergarten

一、问题提出

党的十九大提出要“办好学前教育,努力让每一个孩子都能享有公平而有质量的教育”,而办好学前教育的重点与难点在农村^[1]。近年来,在国家与各级政府高度重视下,各地区纷纷开展乡村幼儿园建设工作,农村学前教育得到前所未有的发展^[2]。农村幼儿“入园难”问题得到较大程度缓解。但当前农村学前教育发展的重点在乡镇中心园建设而不进村,许多省份已实现乡镇中心园全覆盖,但小规模无园村屯数量众多^[3]。边远农村儿童就近入园问题极为突出^[4]。边远贫困农村最底层20%的儿童缺乏早期教育机会^[5]。城乡学前教育发展失衡加剧了我国儿童发展严重的不平等,贫困农村幼儿的语言、认知能力与城市在园幼儿相差40%~60%,随着年龄的增长,两者间的发展差异有扩大的趋势^[6]。因此,在大力建设乡镇中心园的同时要兼顾边远农村幼儿园发展,“从关注乡镇地区延伸到关注村屯地区”是我国农村学前教育发展的必然道路^[3]。

与此同时,在边远农村地区普及学前教育存在诸多困难:一是乡镇中心园无法解决边远农村幼儿入园问题。不少村/屯距离镇区较远,交通不便,若让家长每天来回接送,既增加了家庭经济成本,也存在较多的路途风险^[7-10];若将幼儿集中于乡镇寄宿制幼儿园,幼儿与家人长期分离,对幼儿身心发展极为不利^[11]。二是不适宜发展大型公办园。多数村/屯适龄幼儿人数较少、居住分散且流动性较大,建立大型公办园前期建设与后期维持投入耗资较大,办园成本高但效益偏低。三是缺乏高质量民办园生存的土壤。受地理环境与村民收入消费水平限制,边远农村生源固定且数量偏少,无法形成市场和竞争,难以吸引社会资源^[12]。综上,在边远农村地区普及学前教育,必须探索一条政府主导下适合边远农村特点的、低费用、高效益的发展路径。

二、铜仁市发展边远农村学前教育的主要举措^①

铜仁市属于国家集中连片特困地区,其边远农村地区教育资源极其匮乏,学前教育发展尤其薄弱。2013年,铜仁市完成第一期学前教育三年行动计

划,全市学前三年毛入园率从40.17%上升到70.11%,但农村学前教育三年毛入园率仅为45%。全市2302个行政村中,仅有19所村级公立幼儿园,90%以上的边远山区适龄幼儿无法接受学前教育。为解决边远贫困农村处境不利幼儿入园难的问题,保障教育起点公平,铜仁市因地制宜、合理规划,以政府为主导、创新体制机制、不断加大投入力度,大力发展“山村幼儿园”,以“一村一园”实现边远农村地区学前教育全覆盖。

(一)明确山村幼儿园性质定位,强化落实政府主体责任

边远贫困农村学前儿童属于处境不利儿童,他们的个人生活和学习状况、社交地位、权益保护、竞争能力在发展过程中处于相对困难与不利的状态^[13]。对处境不利儿童实施补偿性学前教育,有益于促进其身心健康、习惯养成和智力发展,对打破贫困的代际传递和社会阶层的固化具有重要的意义^[14]。正是基于对发展学前教育的战略意义及其公益普惠属性的深刻认识,铜仁市将学前教育视为边远农村减贫、脱贫的根本之举,通过山村幼儿园建设,让每一个适龄幼儿都能接受基本的、有质量的学前教育,推动社会主义新农村建设和教育精准扶贫。为此,铜仁市将山村幼儿园作为“新两基”攻坚和“四项教育突破工程”重要内容,明确提出“以山村幼儿园建设为抓手,在2015年实现全市基本普及学前教育,全市学前教育三年毛入园率达85%以上”。为此,铜仁市政府于2014年4月颁布实施《铜仁市第二期学前教育三年行动计划(2014—2016年)》,提出“以区(县)政府为主,在人口分散的边远山区建设山村幼儿园,实现全市所有行政村学前教育资源全覆盖”。与此同时,《铜仁市山村幼儿园建设两年行动计划(2014—2015年)》(以下简称《两年行动计划》)规定政府是山村幼儿园建设与投入的责任主体,并在建设过程中逐步形成市—县—乡—村四级政府权责明晰的山村幼儿园管理体制。在市级政府层面,成立全市山村幼儿园建设工作领导小组,由市长担任组长,相关市级政府部门为小组成员,加强对全市山村幼儿园建设的统筹领导,并建立区(县)级政府山村幼儿园建设目标责任制度,完善督导评估机制;区(县)政府承担山村幼儿园建设的主体责任,

负责辖区内山村幼儿园所建设、设备购置、经费投入、师资管理等工作;乡(镇)政府负责本乡镇范围内山村幼儿园规划布点、日常监管、群众工作等工作;村委会则负责山村幼儿园师生安全保障、设施设备维护、食材购买等工作。

(二)创新体制机制,构建“政府主体、社会参与”的边远农村学前教育发展模式

1.“财政投入为主、多渠道筹资”的山村幼儿园经费投入体制

完善的经费投入与保障机制是山村幼儿园发展的根本保障。一方面,铜仁市强化落实政府投入的主体责任。作为山村幼儿园投入的主渠道,铜仁市以财政投入为主的机制主要表现为两个方面:一是在政策上明确山村幼儿园经费投入体制,明确规定“山村幼儿园建设采取以政府投入为主的办法,建立“以县为主”的投入机制,由县级财政负责统筹。市级财政对评估验收达标的山村幼儿园按1万元/所进行奖补”;二是将山村幼儿园经费列入各级财政预算,设立专项经费,并按300元/年的标准向每所山村幼儿园划拨生均公用经费。通过强化落实政府投入主体责任,铜仁市实现了所有幼儿免费入园,并按照每生每天4元的膳食补助标准对山村幼儿园的儿童全部实行营养干预。2014—2016年,铜仁市共投入山村幼儿园发展经费7.924亿元。

在强化政府投入的同时,铜仁市还通过多种渠道筹措资金,拓宽山村幼儿园建设经费来源。一方面,铜仁市政府统筹整合农村低保、扶贫资金、慈善机构捐赠、社会募集等资金建设山村幼儿园,如中国发展研究基金会2015年投入资金238.8万元,建立了100所山村幼儿园,2014—2015年两年间全市山村幼儿园接受社会捐助达842.83万元。另一方面,铜仁市制定党政领导干部和部门帮扶计划,要求市、县政府领导班子成员分别联系一所山村幼儿园,市直相关部门联系一个行政村,定点帮建山村幼儿园建设,党政领导及部门帮扶山村幼儿园数量要达到总数的15%,并明确帮扶措施、款项及成效,调动全市政府机关、事业单位助力山村幼儿园建设。

2.“公办为主,多方共建”的山村幼儿园办园体制

一方面,以“公办园为主体”,构建“广覆盖、保基本,有质量”的边远农村学前教育公共服务体系。铜仁市按照政府主导的基本思路和“分散布点、就近入园,一村一园”的建设原则,整合利用村小撤点并校后的闲置校舍、村委会办公楼等村级富余公共资源,

按“五有”办园条件,即至少有一间30—40平方米的教室、有卫生厕所、有教学活动场所、有教学设施设备、有必需生活用品改建成山村幼儿园,由政府投资建设2005所山村幼儿园。另一方面,铜仁市采取多种举措鼓励和支持企事业单位、慈善组织、社会团体和个人等参与山村幼儿园建设,扩大边远农村学前教育资源供给,如通过财税减免、基建支持、经费奖补、购买服务、授予个人荣誉称号等多种方式对普惠性民办园实施优惠政策,充分调动与激发社会力量参与。截止2016年底,铜仁市在边远农村建立幼儿园2565所,其中政府举办村级公办园291所,山村幼儿园2005所,民办村级园112所,慈善团体捐资举办157所,初步构建起公办为主,多方共建的山村幼儿园办园体制。

3.“补数量、保稳定、促发展”并举的山村幼儿教师资队伍保障体制

稳定、高素质的幼儿教师队伍是保障与提升学前教育质量的关键。铜仁市通过“补数量、保稳定、促发展”建设山村幼儿园师资队伍。首先是通过“购买服务”、“资源整合”、“特岗招聘”等多渠道补充师资。铜仁市通过市、县团委面向社会购买服务的方式,招募山村幼教志愿者作为山村幼儿园教师,缓解了幼儿教师事业编制不足的困境,并聘请当地村民担任保育员;与此同时,铜仁市还通过转岗小学富余教师、招聘特岗教师等多种渠道充实山村幼儿园保教人员,形成志愿者为主、转岗教师、特岗教师为辅的山村幼儿教师资队伍。

其次是通过“保障待遇、招考加分、就地转岗”等多措施稳定志愿者队伍。第一,铜仁市要求各区(县)不仅要保障志愿者基本待遇,购买社会保险,还将志愿者纳入边远艰苦地区乡村教师生活补助范围;第二,规定在山村幼儿园服务期满一年以上,经教育部门考核合格的幼教志愿者,在参加本市公办幼儿教师招考中实行加3分的优惠政策,在市内事业单位招聘中与西部志愿者同等对待;第三,实行志愿者选招转正政策,各区(县)每年从志愿者队伍中定向招考转为正式教师,并继续在当地山村幼儿园服务。

再次是通过“专项培训、集团教研”等多举措提升教师专业素养。一方面,铜仁市根据山村幼儿园教师队伍特点与发展需要,每年由市教育局组织幼教专家分层次、有重点地为教师提供培训。另一方面,以幼教集团为依托,建立城乡学前师资互动交流机制。铜仁市要求各区(县)整合本地幼教资源组建

幼教集团,龙头优质园和乡镇中心园在开展园本培训教研活动时,要将所辖山村幼儿园教师一并纳入,同时组织优秀骨干教师赴山村幼儿园定期进行对口支援、送教下乡,实现集团内城乡学前师资良性互动。

(三)实施“提质升级工程”,构建具有山村幼教特色的课程模式

在解决“有园上”问题后,铜仁市将发展重点转向“上好园”。为此,铜仁市实施了“山村幼儿园提质升级工程”,改善办园条件、建立教研网络、提升师资水平、探索适宜山村幼教特色的课程模式,解决山村幼儿园小学化和城市化问题,提高山村幼儿园保教质量。

1. 实施“山村幼儿园提质升级工程”

铜仁市于2016年颁布《山村幼儿园提质升级三年行动计划(2016—2018年)》,开始分阶段、有重点推动山村幼儿园质量提升。一方面,改善办园条件。通过制定《山村幼儿园办园标准(试行)》,要求所有山村幼儿园按标准合理改造园舍,配备睡房,盥洗间(或池),打造户外活动场所等,并添置室外大中型活动器械、玩教具等;另一方面,提升师资水平,提高入职门槛。铜仁市要求每园至少配备一名在编在岗教师,并兼任园长;转岗教师需接受转岗培训并取得培训合格证书;任专任教师岗位的志愿者需持有幼儿教师资格证书;保育员需接受保育员岗位培训并取得合格证书。

2. 建立教研指导与集团化办园制度

教师的“校本研究”是求得每一个教师专业成长的唯一有效的路径^[15]。建立完善的教研网络是促进教师专业发展的基础条件。为此,铜仁市采取以下举措完善教研指导网络:一是创建四级学前教育教研责任指导网络。建立山村幼儿园教研管理与指导团队,在市、县、乡三级教育主管部门配备幼教专干,在市、县配备学前教育专职教研员,乡、村配备兼职教研员,构建市、县、乡、村四级教研网络,制定教研指导责任区工作制度,形成教研常态化机制,以研促教。二是推行优质幼儿园+乡镇中心园+山村幼儿园的集团化办园模式。以各区(县)优质幼儿园为龙头,乡镇中心园为骨干,山村幼儿园为基础,建立了42个覆盖县乡村的学前教育发展共同体,在区域内形成“资源共享,优势互补,以强带弱,共同发展”的良好格局,在集团内部推行“统筹协调、互动交流、资源共享、统一管理”的管理机制,促进城乡学前教育资源合理流动和共同发展。

3. 构建具有山村特色的幼儿园课程模式

课程质量是幼儿园教育质量的核心。铜仁市以幼儿园课程本土化为突破口,探索构建适宜山村特点的幼儿园课程模式。首先,将幼儿园课程建构与实施列为全市幼教教研工作重点,以山村幼儿园一日生活与环境创设为切入口,要求全市教研指导责任区以专家讲座、带研培训、跟岗指导等形式开展教研活动,以此帮助山村幼儿园教师树立正确的课程观。其次,加强山村幼儿园本土课程资源的开发与利用。铜仁市根据山村具有独特的地域特点和丰富的乡土资源,要求各教研指导责任区挖掘本土资源,收集民族民间游戏、儿歌童谣等资源,将地域文化和乡土元素融入课程,让教育贴近幼儿生活。最后,探索适宜山村幼儿园的混龄教育课程。铜仁市根据山村幼儿园混龄教育特点,组织幼教专家编写并出版《山村幼儿园混龄班主题活动课程教师指导用书》,并初步构建了一套适宜山村幼儿园混龄教育课程体系。

三、铜仁市边远农村学前教育发展实施成效

从2014—2016年,铜仁市在财政能力和教育基础都极为薄弱的情况下,因地制宜,创新体制机制,实现了边远农村学前教育跨越式发展,取得显著成效。一方面,边远农村学前教育普及率大幅度提升。建成山村幼儿园2005所,在园幼儿41322人,基本实现学前教育资源行政村全覆盖,农村学前三年毛入园率从2013年的45%上升到2017年的87.6%,全市学前三年毛入园率从2013年的70.11%上升到2017年的93.3%,远高于全国及贵州省平均水平,构建起一套“低成本、广覆盖、保基本、有质量”的边远农村学前教育公共服务体系。

另一方面,缩小了边远农村处境不利幼儿与城镇幼儿在身心发展上的差距。在对铜仁市山村幼儿园在园幼儿、相似地区未入园幼儿及城镇幼儿园幼儿进行抽样测试后发现:上过山村幼儿园的幼儿在动作、语言、认知、情绪和社会性发展等各方面的表现,均显著优于未入园的幼儿,经过半年的学前教育后,接受山村幼儿园教育的3—4岁幼儿在语言、动作、认知、记忆四个方面分别提升了18%、31%、20%、29%;4—5岁幼儿分别提升了23%、36%、27%、34%;5—6岁幼儿在语言、动作、认知、记忆和社会规则五个方面分别提升了约18%、4%、16%、20%、9%^[16]。

基于此,铜仁市以“贫困地区办普惠性学前教育之路”荣获“第四届全国教育改革创新典型案例特别奖”与“第四届全国教育改革创新特别奖”^[17]。并于2016年2月被教育部确定为36个国家学前教育改革发展实验区之一^[18]。其改革经验对我国其他地区尤其是贫困地区和农村学前教育发展具有重要的启示与借鉴意义。

四、对铜仁市边远农村学前教育普及发展的进一步思考

经过几年的改革与发展,铜仁市实现了边远农村学前教育基本普及,但同时也面临着经费来源短缺、师资素质不高、办园质量偏低等问题。为此,铜仁市边远农村学前教育改革发展重点要放在质量提升上,关键在于建立边远农村学前教育可持续发展的体制机制。首先,要建立边远农村学前教育财政投入与合理分担机制。在强化落实地方政府财政投入主体责任的同时,中央与省级政府要加大对西部贫困地区农村学前教育发展财政支持力度并适当倾斜,合理划分各级政府事权与财权;^[19]。其次,要加强山村幼儿教师队伍建设,提升教师专业素养。一是按照山村幼儿园岗位需要设置编制数,为山村幼儿园配备在编教师,逐步减少志愿者比例;二是要建立山村幼儿教师资格准入制度和持证上岗制度,逐步减少非学前专业人员、转岗人员比重,对不符合任职要求的人员进行调整或辞退;三是要提高山村幼儿教师待遇,保障在编教师与公办中小学教师享受同等待遇,幼教志愿者作为非在编教师享有与在编教师同等的工资待遇和基本权益;四是要建立山村幼儿教师培训机制。既要增加山村幼儿教师培训机会,又要保障培训适宜山村幼儿园保教特点与需要,让培训更“接地气”^[20]。

[注 释]

① 数据资料均来源于铜仁市教育局2014、2015、2016年山村幼儿园建设专报。

[参考文献]

- [1] 苏隆中,赵峰.我国农村学前教育发展水平评价及区域的异质性——以2013年国家相关统计年鉴数据为基础反贫困实践的国际比较及启示[J].求索,2016(12):82-87.
- [2] 侯莉敏.成就与挑战:政府主导下的我国学前教育发展评析[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2016

(12):106-110.

- [3] 盖笑松,焦小燕.当前村屯学前教育发展的难点与对策[J].学前教育研究,2015(5):3-9.
- [4] 杨卫安.“就近入园”是农村学前教育普及的根本[N].中国教育报,2017-1-22(1).
- [5] 贫困地区农村学前教育专题研讨会召开 推动学前教育入村[EB/OL].http://f.china.com.cn/2017-09/22/content_50023616.htm,2017-12-29.
- [6] 中国儿童早期发展状况及不平等:基于中国儿童能力指数(CeHCI)数据的初步分析[R].北京:中国发展研究基金会,2016:8-10
- [7] 赵丹,范先佐.偏远农村学生上学难问题及对策思考——以学校布局调整为背景[J].河北师范大学学报(教育科学版),2011,13(12):37-41.
- [8] 谢治菊.集中资源办学后边远贫困山区农村基础教育现状考察及思考[J].农村经济,2007(9):116-118.
- [9] 曾以禹,钱克明.“集中资源办学”政策对贵州省边远少数民族贫困地区农村基础教育影响的调查[J].教育与经济,2005(1):15-18.
- [10] 刘贵川,罗迎春.集中资源办学对边远贫困山区农户教育投资行为的影响——以贵州省为例[J].农村经济与科技,2008,19(9):45-46.
- [11] 侯昆仑.贫困地区乡镇寄宿制幼儿园的调查和思考[J].陕西教育:高教,2008(2):123-123.
- [12] 满忠坤,孙振东.民族地区教育发展与民生改善的依存问题[J].教育发展研究,2014(Z2):21-27.
- [13] 周兢,柳倩.我国贫困地区农村儿童早期发展与学前教育质量思考[J].幼儿教育(教育科学),2008(9):4-8.
- [14] 庞丽娟,韩小雨.中国学前教育立法:思考与进程[J].北京师范大学学报(社会科学版),2010(5):14-20.
- [15] 佐藤学.教师花传书:专家型教师的成长[M].陈静静译.上海:华东师范大学出版社,2016:6.
- [16] 龙丽红.山村幼儿园建设的铜仁实践[J].今日铜仁,2015(11):7-9.
- [17] 第四届全国教育改革创新典型案例推选活动获奖名单[EB/OL].http://china.jyb.cn/gnxw/201512/t20151229_648068.html,2017-12-29.
- [18] 教育部办公厅关于公布国家学前教育改革发展实验区名单的通知[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/src-site/A06/s3327/201602/t20160223_230196.html,2017-12-29.
- [19] 对话庞丽娟:“双上移”改革学前管理体制[N].中国教育报,2014-3-11(2).
- [20] 曲正伟,关添元.农村幼儿教师队伍建设的现实问题及政策选择[J].陕西学前师范学院学报,2017,(10):12-16.