

■学前教育管理

率先将农村幼儿教育纳入义务教育体系

余承海

(安徽工程大学教务处,安徽芜湖 241000)

摘要:大量研究表明,幼儿教育在儿童的身心发展过程中是不可延时补偿的。对幼儿教育的投资回报率高于任何一个教育阶段,面向弱势群体的幼儿教育投入效益最高。国家应该进一步从促进社会公正与和谐,保障农村儿童平等受教育权的角度认识农村幼儿义务教育的必要性和紧迫性。我国财力已经能够支撑农村幼儿义务教育,将农村幼儿教育纳入义务教育体系的时机已基本成熟,各种条件已基本具备。为此,我国急需建立以中央政府为主的农村幼儿教育财政投入体制,尽快建立以公办园为主的农村幼教体系,强化农村幼儿教师队伍建设。

关键词:农村;幼儿教育;义务教育

中图分类号:G619.2

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2018)07-0124-04

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2018.07.027

Take the Lead in Bringing the Rural Early Childhood Education into the Compulsory Education System

YU Cheng-hai

(Department of Teaching Affairs, Anhui Polytechnic University, Wuhu, 241000, China)

Abstract: A lot of research indicates that early childhood education can not be compensated delayingly during a child's physical and mental development. The rate of return on investment of early childhood education is higher than any other education stage, and the investment—profit of early childhood education to disadvantage groups is the highest. The state should realize the necessity and urgency of the compulsory rural early childhood education from the viewpoint of promoting social justice and harmony, and guaranteeing rural children's right to equal education. The financial ability of our country can support the compulsory rural early childhood education. It is time to bring the rural early childhood education into the compulsory education system, and various conditions have been adequate. So, our country needs to establish the financial investment system of rural early childhood education by the central government, establish a rural early childhood education system based on public kindergarten as soon as possible, strengthen the building of rural kindergarten teaching staff.

Key words: rural area; early childhood education; compulsory education

近年来,在党和国家的高度重视下,我国农村幼儿教育获得了长足的发展。农村幼儿教育不仅成为学前教育界的研究热点,而且也成为民间讨论的热点话题。但是成绩的背后掩盖不了农村幼儿教育所存在的一些亟待解决的问题。虽然针对当前我国幼儿教育义务化存在争议,但是分区域、分阶段,逐步将我国农村幼儿教育纳入义务教育体系,各种条件

已经基本具备,可以在先期试点的基础上,在全国范围内逐步推广。本文所讨论的农村幼儿教育是指农村乡镇、行政村的幼儿教育,不包括县/县级市政府所在地幼儿教育。

一、农村幼儿教育纳入义务教育的必要性与紧迫性

心理学研究表明,一个人的智力发展在5岁之

前就已经完成了 50%, 8 岁之前就已经完成了 80%。2—3 岁是儿童口头语言发展的最佳期; 3—4 岁是儿童求知欲发展最旺盛的时期; 4—5 岁是儿童书面语言发展的最佳期; 5—6 岁是儿童抽象思维能力发展的敏感期。在儿童错过了这些心智发展的关键期或敏感期之后再施加教育影响将收效甚微, 甚至无法挽回。这说明幼儿教育在儿童的身心发展过程中是不可延时补偿的。大量研究表明, 对幼儿教育的投资回报率高于任何一个教育阶段, 面向弱势群体的幼儿教育投入效益最高。这就是为什么在讨论当前我国的义务教育到底是应该向高中延伸还是幼儿教育延伸时, 多数学者建议应该向幼儿教育延伸的原因所在。

当前, 教育的城乡差异最大的是城乡幼儿教育。作为“基础教育的基础”的农村幼儿教育令人心酸, 不少农村地区的孩子还是上不了幼儿园, 错过了学习语言、培养学习兴趣等良好时机。时至 2010 年, 湖南省农村基本上没有公办幼儿园, 民办幼儿园中未经审批的非法办园占到了 40% 左右^[1]。迟至 2016 年 9 月, 安徽省 S 县一个拥有 6 万多人口, 总面积 100 多平方公里的省重点建设中心镇竟无一所公办幼儿园。这种现象在我国农村地区具有一定的代表性, 尤其是在中西部地区。

改革开放 30 多年来, 我国专门针对农村幼儿教育的独立性政策仅有《教育部关于发展农村幼儿教育的几点意见》(1983 年) 和《国家教委关于进一步办好幼儿学前班的意见》(1986 年) 2 项。大部分政策文件对农村幼儿教育仅仅是附带性提及, 国家对农村幼儿教育的重视程度仍有待进一步加强, 农村幼儿教育在国家政策中的体现不充分, 其地位有待进一步强化。

为农村儿童提供义务幼儿教育是缩小城乡差距, 推进教育公平的一项重要任务, 是当前及未来一段时间国际学前教育发展的一个重要趋势。截至 2006 年, 已有 30 个国家和地区出台了义务学前教育法律法规^[2]。丹麦、芬兰、韩国、美国、爱尔兰、葡萄牙、新西兰、法国、匈牙利、意大利、英国、比利时、瑞典、澳大利亚等经济发达国家, 巴西、墨西哥、古巴、蒙古等发展中国家和我国澳门、台湾等区, 均先后确立了免费学前教育制度, 重点保障农村幼儿享有最起码的幼儿教育。

进入 21 世纪, 面对城乡幼儿教育差距的进一步拉大, 农村幼儿所遭受的严重不公, 许多学者和社会人士积极呼吁将农村幼儿教育纳入义务教育体系。如民进湖南省委、农工党九江市委、江苏省政协委员李永达、铜仁市市长夏庆丰等呼吁将农村幼儿教育

纳入义务教育。我们应该进一步从促进社会公正与和谐, 保障农村儿童平等受教育权的角度认识农村幼儿教育必要性和紧迫性。努力使广大农村地区尤其是中西部农村地区的幼儿教育不再心酸, 切实保障广大农村的孩子不输在起跑线上。

二、农村幼儿教育纳入义务教育的可行性

《国家中长期教育改革与发展规划纲要》(2010—2020) 明确提出要“重点发展农村学前教育”、“努力提高农村学前教育普及程度”。2014 年 11 月, 教育部、国家发改委、财政部印发《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》, 更是明确提出要“逐步建立起以公共财政投入为主的农村学前教育成本分担机制”、“着力扩大农村学前教育资源”。当前中央财政重点支持的 4 大类 7 个重点项目中有 3 大类是专门针对农村幼儿教育或者以农村幼儿教育为主, 分别为校舍改建类、幼师培训类及幼儿资助类。

如果说此前我国财力确实无力支撑农村幼儿教育, 那么到了今天, 依然拿国家财力不足回应农村幼儿教育只能说是一个借口。这本身只能说明我们对农村幼儿教育的认识依然停留在过去, 没有与时俱进。江苏省政协委员、南京市人大代表沈美萍认为, 以前国家没有考虑幼儿教育是因为财力承担不起, 现在社会经济发展这么快, 应该具备了将幼儿教育纳入到义务教育的经济实力。

国家财力已经能够支撑农村幼儿义务教育的观点既有经济学理论上的支撑, 也有农村幼儿教育办学实践上的支撑。早在 2005 年, 国家统计局高级统计师谢鸿光就在他提交的一份题为《“反哺”要抓住重点: 农村中小学教育》的报告中, 着力对义务教育财力不足的问题进行了反驳。他认为这是一种以经济建设为中心为借口的短视理论。根据谢鸿光的分析, 将幼儿教育纳入义务教育体系的时机已基本成熟。

2016 年, 经济并不发达的河南驻马店, 其学前三年毛入园率达到 87%, 学前一年毛入园率达到 95%, 其中入公办幼儿园和普惠性幼儿园的比率达到 97%^[3]。就连经济不发达的开封都已经具备了实施农村学前一年义务教育的财政实力。宁夏 X 县虽然自然环境恶劣, 经济发展滞后, 但其学前教育在宁夏名列前茅, 获得了省级政府的认可^[4]。这些成绩的取得还是在“地方为主, 中央奖补”的财政投入机制下取得的, 如果能够确立以中央财政投入为主的机制, 那么类似宁夏 X 县的农村幼儿教育应该能够取得更加辉煌的成就。这说明, 我国已经具备将农村幼儿教育纳入义务教育体系的条件。贵

州铜仁市市长夏庆丰说,“在全国普及山村幼儿园,实施学前免费教育,解决农村孩子入园难问题,是完全可行的。”

有学者已经从幼儿教育的重要性、教育成本、缩小城乡差别、提高幼儿教育质量、国际比较、法治化与规范化管理等方面论证了幼儿教育义务化的必要性与可行性^[5]。农村幼儿教育义务化已经不再是资金的问题,而是态度的问题。说穿了还是对农村幼儿教育重视不足。如果对农村幼儿教育有正确的认识和态度,那么,政府会想尽办法创造条件尽可能地让农村的孩子享有最起码的幼儿义务教育;反之,如果对农村幼儿教育没有一个正确的认识和态度,则会列出许许多多的理由来延缓或拒斥农村幼儿教育。正如庞丽娟教授所言,“长期以来一些政府部门及其领导对学前教育事业的教育性和公益性认识不够,对学前教育在教育体系和社会公益事业中的重要地位缺乏应有的正确认识”^[6]。一些地方政府的教师招考从来没有考虑过幼儿教师,部分官员根本不知道发展幼儿教育属于自己的职责范围,甚至认为发展幼儿教育是“吃饱饭撑的”^[7]。

几十年来,我国对农村幼儿欠下的债务实在是太多了,已经到了偿还的时候了。再这样长此以往不“强迫”,不免费下去,我们将如何面对和谐社会的教育公平。一味地以财力为借口,对农村幼儿教育不“强迫”、不免费,实质上是继续漠视被城市化取向的幼教政策遗忘了的农村幼教事业,是对农村孩子的严重不公。这实际上是对农村落后、愚昧的坐视不管和放任。当初,攻克九年义务教育的难题时,也没有全国一盘棋,城乡同步实现九年制义务教育,也是分区域,分阶段逐步实施的。再说了,今天有多少农村幼儿进幼儿园是被强迫的?事实恰恰相反,今天的农民不是不愿意送孩子进幼儿园,而是没有幼儿园可进。

三、农村幼儿义务教育的主要实施路径

虽然将整个学前教育纳入义务教育的条件还没有完全成熟,但将农村幼儿教育纳入义务教育体系的条件显然已经基本具备。

(一)以中央政府为主的财政投入体制

很长一段时间以来,各级政府对农村幼教的财政投入责任不明确,对农村幼教财政支持的职责在一定程度上被弱化。现有的幼教财政投入体制人为地将我国公民分为四个等级并据此分配不等的幼教资源,国家只承担政府和事业单位的幼教经费而置农村幼教于不顾,这是明显的分配制度不公,是对农村幼教事业的漠视。幼教资源分配的基本原则在我

国幼教界没有得到体现,反而出现越来越明显的马太效应。一方面是农村幼教资源紧缺,另一方面是城市优质幼教资源浪费^[8]。“部分城市的名园、公办园长期享用超编的教师配置,使得优质资源过于集中”^[9]。被城市化幼教体制作所遗忘的农村幼儿教育急需中央财政来解决。

许多国家注重强化中央政府优先保障农村幼儿教育的财政投入责任,将财政优先投向农村儿童,并不断地加大财政投入力度,从而为发展农村幼儿教育奠定可靠的物质基础。例如印度明确规定政府在预算分配上优先确保最弱势群体的儿童。以印度儿童综合发展服务计划为例,中央政府经费承担的比例是90%^[10]。当前,对于谁来投入农村幼教经费的问题已经达成基本共识,以中央政府为主承担农村幼儿教育的费用是世界各国促进农村幼儿教育发展的通例。我国中央政府也毅然决然地扛起了这个重任。在促进农村幼儿教育的发展上出台了一系列方针政策。

由于我国农村幅员辽阔,地区差异大,中央与地方政府应根据各地具体情况承担不同程度的主体责任。在中西部农村地区,幼儿教育财政保障的主体应该以中央政府为主,实行中央财政承担70%,省财政承担20%,县财政承担10%的成本分担机制。东部经济发达的农村地区,其幼教财政投入保障的重心则以中央支持下的地方政府为主。唯有如此,才能有效地缩小我国幼儿教育发展的巨大地区和城乡差异。为此,中央和地方政府应明确将发展农村幼儿教育作为推进学前教育公平的着力点;建立以农村为重点的幼教投入体制;以公办园为主推进农村幼教发展;以农村儿童为重点实行免费幼儿教育。

(二)尽快建立以公办园为主的农村幼教体系

在我国不少农村地区,不仅行政村没有幼儿园,就连乡镇也没有幼儿园,尤其是公办幼儿园。地方政府在无奈之下只好以幼儿看护点替充。在不符合创建幼儿园条件的情况下,中央政府应该尽快加大资金投入力度,尽可能改善和提高幼儿看护点的软硬件设施,县、乡镇两级政府应强化对农村幼儿看护点的监管。在未来一段时间,随着新农村建设和城镇化建设的逐步推进,县级政府应该合理布局,整合资源,在中央财政的强力支持下,逐步将幼儿看护点转制为公办幼儿园。强化国家举办和提供学前教育机构的主导责任,大力增设公立幼儿园,以公立园为主导为农村儿童提供幼儿教育是当今世界主要国家和地区弱势儿童教育扶助政策的共同选择^[10]。

在创办公办园的过程中,地方政府要有积极的态度。当乡镇政府部门无力面对来自民办园的干扰

时,县级政府应该及时出面干预。民办园的抗议左右政府行为的情况明显违背我国的政治逻辑,在我国的政治生活中会出现民众倒逼政府的情况?很难想象民办园的抗议就能够导致政府创办公办园的既定政策流产,最后搁置公办园创建计划。这种情况在我国不免过于匪夷所思。这其中是否存在地方政府对于农村幼教事业的态度不够坚定的问题需要扪心自问。

各地应根据中央和省相关文件要求,结合本地实际制定《农村幼儿园办园条件基本标准》严格按照相关标准新建、改建、扩建农村幼儿园的场所并完善配套的硬件设施。推进农村幼儿教育发展应该以政府建立的公办园为主已经达成基本共识。南京农村办园点标准化提升工程——“麦穗行动”为农村办园点提供了援助性托底支持^[11],为切实推进农村幼儿教育的发展树立了典范。我们不可否认有热心的社会人士捐资助学,倾心农村幼教事业。但大量的民办园都是以盈利为目的,那种不以盈利为目的的民办园是少之又少。就现阶段而言,在符合建园条件的前提下,尽可能建公办园,强化对民办园的监管与评估,尤其是对办园资质和收费标准的监管,不断提高对民办园的要求,使其逐步达到或接近公办园的标准。

(三)强化农村幼儿园师资队伍建设

“我国幼儿教育的根本问题在农村,而农村幼儿教育的关键问题是教师的严重缺乏^[9]。”部分农村地区长期缺乏幼儿教师编制,每年教师招考根本就没有幼儿教师计划,只有中小学教师计划。据某市幼教专干介绍,20世纪90年代以来,该市没有增加过一个幼儿教师编制,由于没有编制,很难吸引到学前教育专业的毕业生^[12]。与我国形成鲜明对比的是,许多国家和地区明确规定幼儿教师与中小学教师享有同等的社会地位和工资待遇,明确幼师工资由政府财政拨付。我国台湾地区明确规定要给予在弱势地区工作的幼儿教师额外的“地域加给”,对农村幼儿教师到城市研修给予旅费和膳宿费补助等^[10]。

我国应尽早明确农村幼儿教师的法律身份和社会地位,尽快解决农村幼儿教师,尤其是中西部农村幼儿教师的编制、职称、培训等问题。各级政府要以抓铁有痕、壮士断腕的魄力扎实有效地推进我国农村幼儿教育事业持续、健康发展。将免费师范生、特岗计划、转岗计划、需求地生源招生等政策延伸至学前教育,进一步出台专门针对农村幼儿教师培养与管理的政策制度,以优惠的补偿政策积极鼓励农村籍学前教育专业学生回到家乡,服务家乡的幼儿教育。

中央财政应该尽快加大对农村幼儿教师工资待

遇的补偿力度。在幼儿教师缺口较大的背景下,现有100—200元的补偿力度还不足以吸引到足够的师资投身农村幼儿教育。在中西部农村地区可以试试在偏远的行政村从教的幼儿教师其月工资在其县城同级别幼儿教师的工资基础上补偿800—1000元。在偏远的乡镇从教的幼儿教师其月工资在其县城同级别幼儿教师的工资基础上补偿500—800元。这样才有可能吸引一部分农村籍学生回家乡献身农村学前教育事业。

总之,农村幼儿教育受益范围广,外部溢出效应强,原则上应由中央政府承担主导责任。许多国家在推进农村幼儿教育发展的过程中,纷纷明确了中央政府的主体责任,制定了优先促进农村幼儿教育发展的战略目标,优先和重点保障农村儿童的幼儿教育权利。我国农村幼儿教育需要依靠中央财力率先进入义务教育体系。

〔参考文献〕

- [1] 谭亚男.别让农村孩子输在起跑线上[N].湘声报,2010-1-24(T71).
- [2] 联合国教科文组织.坚实的基础——幼儿保育和教育[M].巴黎:联合国教科文组织出版,2006:130.
- [3] 代廷伟.抓好农村义务教育全面改薄、城镇扩容、学前教育建设、职业教育园区建设等[N].驻马店日报,2016-3-1(4).
- [4] 高扬,曾晓东.绩优奖励制度能有效激励农村地方政府的学前教育服务供给吗?[J].宁夏社会科学,2015(6):90—94.
- [5] 李辉.也谈幼儿教育义务化[J].幼儿教育(教育科学),2009(6):1—4.
- [6] 庞丽娟,范明丽.“省级统筹以县为主”完善我国学前教育管理体制[J].教育研究,2013(10):24—28.
- [7] 张家勇.农村贫困地区幼儿保育和教育现状及其发展政策建议——以中部某省某国家级贫困县N镇为个案[J].学前教育研究,2010(4):23—28.
- [8] 李辉.幼儿教育券:我国幼教体制改革的可行方案[J].幼儿教育(教育科学),2009(1、2):4—10.
- [9] 尹坚勤.执行《配备标准》保障事业发展[J].早期教育,2013(6):7—9.
- [10] 庞丽娟,夏靖,孙美红.世界主要国家和地区弱势儿童学前教育扶助政策研究[J].教育学报,2010(5):50—55.
- [11] 尹坚勤.“麦穗行动”:托起农村教育的最底端[N].中国教育报,2015-1-18(2).
- [12] 李红婷.农村学前教育政策审视:期待更多关注[J].中国教育学刊,2009(5):16—18.