

■教育经济与管理

地方政府购买学前教育服务的创新路径

陈建超

(福建省教育科学研究所, 福建福州 350003)

摘要:为缓解学前教育供求之间的矛盾,提供更好的公益性和普惠性学前教育服务,各地政府不断创新学前教育服务供给方式,积极开展政府购买学前教育服务的实践探索。在分析地方政府购买学前教育服务动因的基础上探索地方政府购买学前教育服务的创新路径,认为实行地方政府购买学前教育服务是政府转变职能、教育转型升级、缓解学前教育服务供需矛盾满足公共需求多元化的需要,以及民间办学实力提升的结果。促进学前教育向政府购买阶段的主要创新路径是:健全政府购买学前教育的法律法规,建立学前教育资源的需求评估机制,设立政府购买学前教育专项财政,完善政府购买学前教育服务的监督评估体系。

关键词: 学前教育服务;购买服务;创新路径

中图分类号: G610

文献标识码: A

文章编号: 2095—770X(2018)08—0098—05

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

doi: 10.11995/j.issn.2095—770X.2018.08.022

The Innovative Path of Local Government Purchasing Program of Preschool Education Service

CHEN Jian-chao

(Fujian Institute of education Science, Fuzhou 350003, China)

Abstract: In order to alleviate the contradiction between supply and demand of pre-school education, and to provide public welfare and inclusive education for the people, the local governments constantly innovated the mode of preschool education service supply and actively carried out the government's practice of purchasing pre-school education service. This paper explores innovative path of government purchase of preschool education service by analyzing its motivation. This paper argues that the purchase of preschool education is the need of the change of government functions, the need of alleviating the contradiction between the supply and demand of the pre-school education service, the need of satisfying the public demand diversification and the strength of the non-governmental education. Promoting the innovative path of pre-school education by the government should be implemented by setting up related laws and regulations; it should establish assessment mechanism of pre-school education, should have special funding for government purchasing program, and should improve the specific pre-school education supervision and evaluation system.

Key words: pre-school education service; Purchasing Service; innovative path

学前教育是构成我国教育体系的重要组成部分,也是公益事业的重要组成部分,政府提供普惠教育服务是政府的基本职能^[1]。新世纪以来,特别是《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(国发〔2010〕41号)出台后,各级政府和有关部门致力于

发展学前教育,努力解决当前适龄儿童入园难问题,各地政府及有关部门也加大了对学前教育改革的重视力度,促使研究学者们开始转向学前教育问题研究上。近年来,国内已有学者开始探究政府购买为公众提供相关服务的内容。但是,关于政府购买的

收稿日期:2018—03—18;修回日期:2018—05—22

作者简介:陈建超,男,江西丰城人,福建省教育科学研究所助理研究员,主要研究方向:学前教育政策,教育基本理论与实践。

研究还局限在有限几个领域。毛明明,刘青峰(2015)指出近5年来政府购买公共服务相关研究成果中,政府购买养老服务研究成果占有成果的多数,仅少量研究成果研究为政府购买教育服务,政府购买教育服务意识淡薄,重视程度较低^[2]。张荣馨,周湘林(2016)指出我国政府的社会公共服务机能正在不断扩大并日渐完善,政府“购买服务”的研究学者在不同公共服务领域展开探索实践,政府购买服务意向开始向教育服务领域发展^[3]。从政府采购服务的相关研究成果来看,与政府购买其他服务相比,政府购买教育服务的数量很少,政府购买学前教育的相关研究相对较少,其研究现状不容乐观。本文通过分析政府购买动机和学前教育服务的改革路径,旨在为学前教育改革提供参考,也为地方政府实施学前教育服务及其他教育服务提供了新的方式。

一、相关研究新进展

(一)地方政府购买公共服务水平逐渐提高

李一宁,金世武,吴国玖(2015)指出政府购买服务源自西方欧美国家对政府提供公共服务方式的变革,政府的宗旨是提供社会公共服务的质量,以节省政府的行政成本,将最初由政府直接提供的公共社会服务,改为变更招标、直接提供资金等方式,为符合社会要求而向具有一定资格的组织或组织购买相对数量和数量的社会公共服务^[4]。王浦劬,莱斯特·M·萨拉蒙(2010)指出,认识政府购买服务需要明确以下几点:首先,政府购买服务的实施主体是政府,从中央到地方各级政府以及政府的相关部门都是政府购买服务的购买主体。其次,政府购买服务的购买对象是社会组织。政府向社会组织购买服务提高政府的服务水平,在选择购买对象时必须按照法律法规的规定程序展开,以保障服务质量。最后,社会公共服务区别于私人服务,有其自身的特点。政府购买公共服务的最终目的是为人民服务满足社会需求,是非竞争和非排他性的服务^[5]。张海,范斌(2013)指出,目前公共服务的政府采购方式呈现多样化趋势,随着政府采购公共服务水平的提高,支持监管服务质量和效率的法律和法规也将得到改善^[6]。社会管理学界认为,政府在购买公共服务中,找准自身的角色定位尤为重要,既要避免由于购买服务而逃避职责,减少提供基本公共服务供给,也要防止提供社会服务的组织或机构出现效率降低、垄断排他等准政府化现象,保护其独立性与加强其监管并重。

(二)学前教育及地方政府购买教育服务研究逐渐深入

熊伟(2017)指出学前教育是对0—6岁婴儿进行的早期教育,主要目的是培养幼儿良好的行为品质,帮助孩子健康成长^[7]。周桂勋,赵颖,明翠翠

(2018)指出我国目前学前教育体系存在资源分配严重不公平现象,这不利于弱势幼儿享有平等受教育权^[8]。中国学前教育服务政府采购的研究仍处于萌芽阶段,但也有一些学者开始关注政府购买教育服务。毛明明,罗崇敏(2015)指出政府购买教育服务属于政府购买服务的一种,其具体内涵是“政府购买”与“教育服务”的有机结合,政府旨在扩大教育服务供给的力度,提供服务数量和质量,通过与供应单位签订合同的形式,向民办学校购买相应的教育服务^[9]。纵观国内关于政府购买教育服务的研究成果,主要集中在四个方面:第一,政府购买教育服务的形式与模式研究。吴开华(2013)认为我国政府在向民办教育机构购买教育服务时,主要采用了两种购买形式,一种是契约式,即政府通过与民办教育机构签订契约的形式规定民办学校承担的公共教育服务内容;另一种是直接资助制,这种方式是指政府直接拨款资助民办教育机构或者给予入学者以学习经费^[10]。周翠萍(2010)总结出我国现今各地政府购买教育服务的主要四种形式,分别是公校私营、购买学位、契约购买课程服务和公一私合办教育。第二,政府购买教育的领域研究^[11]。雷淑贤,王海英(2013)着重研究了我国政府购买学前教育的问题与对策^[12]。王鹏(2011)对我国的社区教育展开了研究,并指出政府可以通过政府购买的形式帮助我国社区教育事业的发展^[13]。王洪兵(2014)以广州为例研究了我国政府购买教育在远程继续教育上的现状与相关问题,指出“一主多元”的购买模式可以有效解决远程继续教育方面的问题^[14]。童小军,李文莉,李叔君(2014)指出农民工子女的教育问题亟待解决,认为政府可通过发放教育券的形式有效解决农民工子女的教育问题^[15]。施径科(2013)研究了残疾人教育问题,认为政府可以通过政府购买为残疾人提供优质的教育服务,保障残疾人的人权与受教育权^[16]。

第三,政府购买教育服务的问题与风险研究。孙玉霞(2015)指出由于政治经济以及社会等原因,我国政府在推行政府购买教育服务上可能会面临以下问题:购买服务价格估算困难、招投标机制的不适应性、政府管理职能存在缺陷等^[17]。俞晓波(2012)基于上海的政府购买教育服务实践提出其面临的几个主要风险,分别是顶层设计不足、社会组织建设不健全、绩效评价体系建设滞后、信息不对称造成的沟通障碍^[18]。

第四,政府购买教育服务制度建设研究。闫海,唐仙(2014)认为政府在购买教育服务时需协调好多方利益,作为购买主体,必须对购买方式、范围、资金以及评价机制上进行制度规范^[19]。董鸣燕(2016)指出政府在购买教育服务制度建设方面可以从法律

法规、需求预测、资源配置以及监督体系几个方面入手^[20]。

二、地方政府购买学前教育服务的主要动因

(一) 地方政府转变职能的需要

目前,我国学前教育服务机构超六成是民间组织,提高公办幼儿园的比例是各地政府发展学前教育的重要目标。目前我国公办幼儿园主要以政府出资兴办,在发展模式上还处于传统发展阶段,政府的职能还没有得到有效的转变。政府资助的学前教育服务的购买,有助于政府职能的转变,从原来的直接生产中解放出来,有助于实现政府转型,在学前教育领域政府扮演监督者的角色,政府更多的从政策制定和监管入手来实现公共服务的良好供给。当更多的学前教育服务来自政府购买,一方面可以保障我国适龄幼儿的入学问题以及学前教育水平问题,另一方面,政府可以节省出更多人力物力用于提高现有教育水平以及扩大学前教育辐射范围,更多的是站在宏观调控和监管的高度实现公共服务的良好供给。政府购买学前教育服务在转变政府职能的同时还有助于政府管理水平的提高,可以实现政府看得见的手与市场看不见的手有机结合,实现教育资源配置的优化,提高政府在公众心目中的形象同时也拉进了民间组织与政府的关系。

(二) 我国教育转型升级的需要

我国正迈向全面转型升级新阶段,这是我国政府展开改革的重要时代背景。在众多转型升级领域中,教育领域的转型升级是我国政府需要重点建设的项目。在教育领域中,学前教育问题逐渐成为公众关注的热点问题。在我国,提升教育转型与升级不仅仅要求义务教育改革和高等教育改革,也是学前教育改革被提上议程的时候。如何实现学前教育的公平公正,满足家长们对于孩子不输在起跑线上的需求成为改革的主要目标。另外,如何办好学前教育,实现学前教育与中小学教育的无缝对接,为以后的高等教育做好铺垫,改变学前教育边缘化问题是我国教育转型升级的另一个重要问题。政府购买学前教育服务即体现了政府对于我国教育转型升级尤其是学前教育的改革升级的重视。

(三) 缓解学前教育服务供需矛盾的需要

根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出的“基本普及学前教育”发展目标,可推算在2020年,全国幼儿园在园幼儿数量预计将达到5926万,我国学前教育的需求已进入快速增长阶段,“入园难、入园贵”问题倒逼政府展开学前教育改革。一方面目前公办幼儿园的数量和质量无法满足适龄幼儿入园的需求。很多公办幼儿园存

在教师资源不足、幼儿数量过多的问题,学校的教育质量难以保障,难以形成特色的学前教育。此外,一些优质的好幼儿园存在入园难的问题,许多省市师范性的公办幼儿园进入的门槛高,家长需要承担的费用高,很多普通家庭的孩子无缘优质的幼儿园,只能选择一些比较好进入、费用较低的普通公办幼儿园或民办幼儿园。如果不采取措施,鼓励社会力量参与到学前教育的供应中,形成公办私营协调发展的格局,更多孩子无法得到学前教育尤其是优质的学前教育,普及学前公平教育的目标将难以实现。另一方面,虽然部分民办幼儿园崛起,但依然存在“僧多肉少”的局面,有些办学质量高,教学设备齐全的民办幼儿园投资较大,收费自然较高,同样存在“入园贵”现象。民办幼儿园的数量逐渐增加,但是优质的民办幼儿园有限,并且由于成本问题,民办幼儿园收费参差不齐,乱收费现象严重,阻碍了学前儿童接受公平优质学前教育的机会。政府购买学前教育服务,可以极大地保证幼儿园儿童进入幼儿园的机会,保护幼儿的学前教育,缓解学前教育服务供需矛盾。

(四) 满足公共需求多元化的需要

随着经济的持续发展以及国民收入的不断提高,公共需求呈现多元化的发展势头,公民个体意识不断提升,促进了我国政府的改革。政府购买学前教育服务是一项重要内容的体现。首先,公共服务需求在数量和质量上的提高需要政府做出变革。经济的增长以及人民收入的提高,人们解决了温饱问题后更多开始关注自身享受的公共服务,除了养老、医疗等公共服务内容,教育需求及对教育质量的要求不断提升,促使政府将眼光投向教育服务尤其是学前教育服务。其次,社会经济结构的转型升级也迫使不同社会阶层和利益集团对社会和公共服务的需求多样化,低阶层群体希望子女有更多接受学前教育的机会,而较高层次的群体开始关注儿童教育的内容和水平。最后,公共服务受众群体的扩大是政府扩大购买公共学前教育服务的又一动因。农村经济水平的提高使得他们开始关注孩子的教育问题,农村学前教育的市场不断扩大,以往的教育基础设施和师资力量无法全面辐射到农村,这就需要民间的办学来协调公办幼儿园帮助农民子弟解决入园问题。

(五) 民间办学实力提升的结果

据2017年全国教育事业统计简况,截至2017年底,全国共有幼儿园25.5万所,在园幼儿4600万人,学前三年毛入园率80%。其中,民办幼儿园16万所,占63%,民办幼儿园在园儿童2572万人,占56%。各类社会组织和力量兴办的民间幼儿园承载了我国大多数幼儿的学前教育问题,为社会提供了更多廉价且优质的教育资源,一定程度上解决了我国幼儿“入园难”问题。此外,由于社会组

织处于市场竞争潮流中,扎根于民间,对于人民大众的真实需求的把握相比于公办学校要更加准确。并且私营幼儿园的办学理念和组织运转比公办幼儿园更加的灵活,能够根据民众的需求及时作出调整,提供适应民众需求的幼儿教育服务。由于民办幼儿园的灵活性远高于公立幼儿园的灵活性,在市场竞争的压力下,民办幼儿园得到了较好的发展,实力得到了极大的提高,而公办幼儿园由于其行政运转机制以及政府的扶持政策,缺乏市场竞争意识,多数公办幼儿园的办学水平存在停滞不前甚至倒退的现象。民间办学实力的不断提升也是政府购买学前教育的重要动因,政府购买优质的私营幼儿园即能够一定程度解决公办幼儿园学位不足,“入园难、入园贵”的问题,又能提高公办幼儿园危机意识,迫使公办幼儿园增强自身实力,形成竞争机制,最终为社会提供更优质的学前教育服务。

三、地方政府购买学前教育服务的改革路径

从地方政府购买学前教育服务的探索和实践来看,学前教育服务体系的建设还处于起步阶段,在政策制定和实施上还存在不少困难和问题。政府购买学前教育是一个重大的改革项目,需要政府从多方面采取措施保障政府购买学前教育服务的顺利实现,也就是说,应该提高政府购买学前教育的法律健全机制、法规,建立学前教育资源的需求评估机制(如图1所示)。

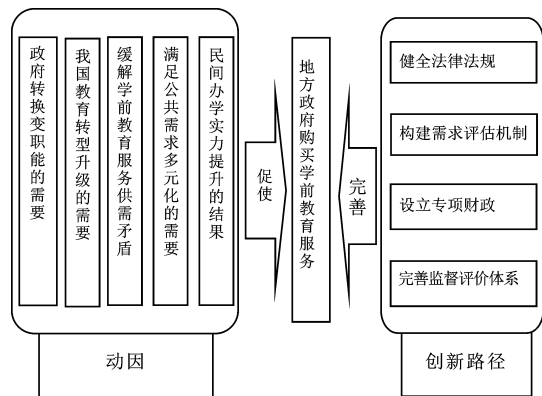


图1 地方政府购买学前教育服务的动因及创新路径图模型

(一)健全地方政府购买学前教育的法律法规

我国学前教育出现发展困难的局面,其根本原因在于在我国目前的教育体系中缺乏法律依据,尤其是政府购买学前教育服务在我国目前的教育体系中缺乏法律依据,导致现有学前教育体系缺乏明确定位。因此,推进政府购买学前教育服务体系首先应该健全相关的法律法规。法律应明确规定政府购买学前教育服务在整个学前教育体系中的地位,从

法律上规定其合法性与合理性。另外,法律还应明确规定政府购买学前教育的购买经费的来源,为学前教育事业的发展提供充足的资金支持。此外,幼儿教师的薪资待遇也应得到法律的保障,现有的学前教育事业中,幼儿教师薪资待遇过低是导致幼儿教师资源不足的重要原因,有保障的薪资待遇能够吸引更多的人才投身于学前教育事业的建设中。在完善法律建设的基础上,各级政府在实施政府购买学前教育服务时要制定出与各地实际条件相适应的政策来保障学前教育的健康发展。在制定相关政策的过程中,要把握本地区学前教育资源的现状,从实际出发保障学前教育资源的供需平衡。

(二)建立学前教育资源的需求评估机制

有效的需求预测是保证学前教育政府购买服务有效供给的前提下,对政府采购改革和中国的学前教育服务创新,建立在数据的基础上,科学评估学前教育资源评价机制的要求,发展学前教育的需求计划。一方面,相关部门要实现协调合作,保障学前教育的需求预测的准确开展。有关部门应协调合作,加强沟通,只有各相关部门相互合作,分享信息才能保证需求预测的科学性。另一方面,现有学前教育资源的供给情况也是展开学前教育资源预测的有效依据。现有学前教育资源的供给数据主要体现在现有学前教育资源及覆盖情况、教育财政数据以及师资力量。首先,现有的幼儿园数量和质量决定了现有学前教育服务的提供基础,现有幼儿园的覆盖能力是政府购买幼儿园的覆盖能力的最有效参照。其次,教育财政情况直接决定了政府购买学前教育服务的实力。最后,对现有教员的评估是当地现有教育水平的直接指标。了解幼儿园现有教师的水平,可以有效地评价当地幼儿园教育水平,为政府购买学前教育服务提供有力的数据参考。

(三)设立地方政府购买学前教育服务的专项财政

政府购买学前教育服务的主要资金来源是政府的财政拨款,但由于学前教育一直处于教育体系边缘导致财政对于学前教育的投入有限,因此,政府可以为购买学前教育服务设立专项资金,保障学前教育服务资金的来源。建立专项财政不仅是政府对学前教育服务购买,而且是政府运用科学规划和管理手段为这一特殊金融服务的运用。首先,应加大对学前教育服务购买的财政支持力度,制定相关用资规定,严格按照规定程序使用财政专项经费。其次,制定各级政府学前教育购买经费预算体系,规定各级政府对于政府购买学前教育体系的投入比例,保障经费足额到位。再次,制定科学合理的学前教育经费投入比例。按照国家相关法规要求,保证国家总体学前教育财政经费投入比持续上涨的同时,

根据各地的实际情况规定学前教育经费投入比例,引导各地教育财政一定程度上向学前教育倾斜,逐步提高学前教育经费在教育财政中的比重。最后,设立专项学前教育奖励补贴。政府购买优质学前教育服务的前提下,对于部分办学单位,办学水平有了较大提高,并给予特殊教育奖励补贴,鼓励更多民办幼儿园加强服务,提高办学质量。

(四)完善地方政府购买学前教育服务监督评估体系

完善政府对学前教育服务的监督和评价体系,是保证社会组织提供学前教育服务质量的重要途径。可以避免社会组织驱动的利益不合理行为,最大限度的保障受教育儿童的利益。政府建立学前教育监督体系,可以通过主管部门监督、完善家长参与管理监督、媒体监督和以及民营幼儿园自主自治四个方面加强监管。首先,政府主管部门主要指省市县教育行政部门,其是学前教育发展的职责承担者,完善政府购买学前教育监督体系,各省市县教育行政部门首当其冲。作为教育管理的实施主体,各省市县教育行政部门应合理定位其监管职能,明确责任范围,贯彻落实教育部《幼儿园办园行为督导评估办法》,并设置专职人员,由职能科室直接受理学前教育的监管和评价工作,最终构建完善的学前教育质量监测评价体系。其次,幼儿家长是政府购买学前教育服务的最直接收益群体,因此,完善政府购买学前教育监督体系,应充分利用家长这一利益相关群体的力量,让家长参与到幼儿园的日常管理中去,最大限度的保障幼儿受到规范的教育。再次,加强媒体的监督与宣传。随着互联网技术的发展,媒体已逐渐成为社会监督的可靠第三方力量,监督学前教育的服务水平,媒体的力量不容小觑。政府要加强对媒体的引导,大力宣传政府购买学前教育的优势,消除政府购买民办幼儿园设施的误区,充分发挥民办幼儿园的优势。同时,应让这些民办幼儿园“阳光”之下运行,重点监督其发展情况,幼儿的受教育情况以及资源的分配公平等问题。最后,政府可以通过相关政策引导民营幼儿园自主自治,形成行业的自律,使民办幼儿园群体自发提升办学实力,形成普惠性幼儿园办学理念。除了完善监督体系,科学的评估体系可以从实质上保障政府购买服务的水准。建立科学的评估体系需确定评估标准,从项目申请、到立项各个环节都需要合理的标准;此外,科学的评价方法也是政府购买学前教育服务水平的保证之一,评价方法尽可能地做到定性与定量相结合;最后,在展开科学的评估后,及时的反馈可以有效纠正整个购买过程中的问题,进一步完善购买体系。

[参考文献]

- [1] 赖竹婧. 学期教育基于事业发展过程与基本策略[J]. 中国教育学刊, 2015(1): 7—8.
- [2] 毛明明, 刘青峰. 我国政府购买教育服务研究综述[J]. 云南农业大学学报, 2015, 9(4): 83—89.
- [3] 张荣馨, 周湘林. 基于成本核算政府购买基础教育服务定价方法研究——以购买专业知识型服务为例[J]. 当代教育论坛, 2016(9): 28—36.
- [4] 李一宁, 金世武, 吴国玖. 推进政府购买公共服务的路径选择[J]. 中国行政管理, 2015(2): 94—97.
- [5] 王浦劬, 莱斯特·M·萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [6] 张海, 范斌. 政府购买社会组织公共服务方式的影响因素与优化路径[J]. 探索, 2013(5): 150—154.
- [7] 熊伟. “学前教育”、“幼儿教育”与“早期教育等基本概念内涵界定及应用——“全国高校学前教师微信群”2017 新年网络主题研讨会笔谈综述”[J]. 陕西学前师范学院学报, 2017(1): 142—146.
- [8] 周桂勋, 赵颖, 明翠翠. 学前教育事业发展的公平之维——罗尔斯正义论的视角[J]. 陕西学前师范学院学报, 2018(2): 45—48.
- [9] 毛明明, 罗崇敏. 我国政府购买教育服务的战略思考——基于 SWOT 概念模型的分析[J]. 广西社会科学, 2015(9): 149—154.
- [10] 吴开华. 政府与民办学校合作关系的构建——以政府购买教育服务为例[J]. 广东第二师范学院学报, 2013, 33(1): 17—18.
- [11] 周翠平. 政府购买教育服务的内涵、类型与展望[J]. 全球教育展望, 2010(8): 72—77.
- [12] 雷淑贤, 王海英. 政府购买学前教育服务状况的调查与思考——以苏州市工业园区为例[J]. 幼儿教育, 2013(1): 27—30.
- [13] 王鹏. 政府“购买服务”: 我国社区教育发展的路径选择[J]. 成人教育, 2011(9): 69—76.
- [14] 王洪兵. 政府购买中小学教师远程教育服务的模式——以广州为例[J]. 苏州教育学院学报, 2014, 31(2): 94—98.
- [15] 童小军, 李文莉, 李叔君. 国外公共财政购买教育服务的启示——对实现农民工子女教育就均等化的探索[J]. 中国集体经济, 2014(4): 95—96.
- [16] 施径科. 广州市政府购买残疾人教育服务的实践与探索[J]. 宁波广播电视大学学报, 2013(4): 85—88.
- [17] 孙玉霞. 对政府购买服务相关问题与风险的对策建议[J]. 中国财政, 2015(22): 68—70.
- [18] 俞晓波. 地方政府公共服务购买的实践与发展趋向——以上海浦东购买教育公共服务为例[J]. 天府新论, 2012(3): 95—99.
- [19] 闫海, 唐仙. 论政府购买教育服务的制度建设[J]. 地方财政研究, 2014(4): 26—20.
- [20] 董鸣燕. 论政府购买教育服务的制度建设与合同涉及——基于对国外经验的借鉴与反思[J]. 中国教育学刊, 2016(9): 11—15.