

■专题:学前教育治理

当前农村学前教育治理的困境与路向

郝倩玮, 龚雪

(河北师范大学教育学院, 河北石家庄 050024)

摘要:中国农村经历了历史上力度最大的学校布局结构调整和基本普及学前教育,农村的村庄学校消失,村庄幼儿园兴起,农村幼儿园成了农村社会的文化高地。当前,农村学前教育治理存在治理主体“靠政府”,治理取向“唯城”“唯农”,治理目标“扶贫不扶志”,治理过程“治标不治本”等困境。农村学前教育治理的任务是推进农村学前教育均衡,改善农村学前教育公平,提高农村学前教育质量。农村学前教育治理的路径在于形成政府主导、社会参与的多元治理主体;建构供给时代发展和符合农村人文的治理取向;心系让每个孩子享有公平而有质量的治理目标;探索“标本兼治”的治理机制。

关键词:乡村振兴战略;农村学前教育;治理;教育质量

中图分类号:G619.2

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2018)12-0006-05

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2018.12.002

The dilemma and correct directions of Rural Preschool Educationthe Governance

CHI Qian-wei, Gong Xue

(Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China)

Abstract: China's rural areas have experienced the most dynamic adjustment of school layout and the basic popularization of pre-school education. Rural schools disappeared and village kindergartens rose, so kindergartens became the cultural highland of rural society. Focusing on the problems exist in the current rural preschool education governance, which manifest in the governance of subject of education depends on the government, the governance orientation of "urban wind" and "rural wind", the purpose of governance of "poverty alleviation for people without ambition", the governance process of "untreatable root". The task of rural preschool education governance is to promote the balance of preschool education, improve the fairness of preschool education and improve the quality of preschool education in rural areas. Therefore, it is necessary to make efforts in the following four aspects: forming a multi governance subject with government led and social participation, construction of the supply era and the governance orientation to line with rural humanism, focus on ensuring fair and quality governance goals for every child, exploring the governance mechanism of "Resolving both Appearance and Essence".

Key words: strategy of rural revitalization; rural preschool educationthe; governance; education quality

近十几年来,中国农村经历了历史上力度最大的学校布局结构调整和基本普及学前教育,农村的村庄学校消失^[1],村庄幼儿园兴起,农村幼儿园成了农村社会的文化高地。农村学前教育是农村社会的

组成部分,对农村儿童健康成长,农村文化的传承与开发,以及乡土社会变迁具有重要的作用。推进农村学前教育治理,是提升农村教育质量,建设智慧强国的基础工程。党的十九大提出了乡村振兴战略,

收稿日期:2018-06-13;修回日期:2018-07-17

作者简介:郝倩玮,女,河北沧州人,河北师范大学教育学院硕士研究生;龚雪,女,河北秦皇岛人,河北师范大学教育学院硕士研究生。

乡村振兴战略是我国新时代农村社会结构调整,促进农村经济稳步增长,提高农村人民生活质量的战略政策。乡村振兴战略为促进农村学前教育治理转型提供了新的发展契机,但在发展进程中同样存在着许多困境与潜在的危机,制约着农村学前教育的科学发展。因此农村学前教育治理推进农村学前教育均衡,改善农村学前教育公平,提高农村学前教育质量。

农村教育治理是指农村教育主体,依据国家教育法律法规,以农村教育发展为出发点,通过农村社会多方合作等方式共同管理农村教育相关事务,促进农村教育协调发展的过程^[2]。“治愚”和“扶贫”的根本手段是发展教育,农村学前教育是指在从事农业生产为主的县镇和乡村开展的国民教育的基础工程,农村学前教育治理推动农村教育治理发展。充分发挥农村学前教育在促进教育公平、阻断贫困代际传递与开放农村劳动力等方面的重要作用。我国农村学前教育治理坚持以发展普惠性幼儿园为主导方向,以就近入园为普及农村学前教育的必然途径,以政府为主导、社会参与的多元、灵活办园体制为根本^[3]。农村学前教育治理贯彻乡村振兴战略,以农村文化与伦理文明为根基,利用现代信息技术与先进教育理念,通过农村社会多元主体共治,推动农村学前教育的现代化,促进农村学前教育的公平发展。

一、农村学前教育治理的困境

(一)治理主体“靠政府”

农村学前教育治理的主体包括当地教育行政部门、农村幼儿园,农村社会组织、教师、家长等。但在农村学前教育治理的实践过程中,出现了政府包揽一切,园所听从指挥,社会组织无从下手,家长漠不关心的局面。首先,在实践中治理主体主要集中于政府的教育行政部门。农村学前教育治理更偏向于注重自上而下的控制管理而不是多元主体的协调参与。其次,教师与幼儿家长从未意识到自己也是农村学前教育治理过程中的主体之一。最后,农村社会组织对农村公共环境与活动的组织热情日益衰减,很少主动参与农村教育发展。

(二)治理取向“唯城”“唯农”

事物的发展受价值取向的引导,偏失的价值取向往往会影晌和阻碍农村学前教育的正常发展。在农村学前教育的治理过程中主要存在着两种较为极端的治理取向,一种是在盲目追求城市化过程中迷

失自身发展方向的“唯城”取向,一种是在农村教育与农村生活中循环进行一种简单的自我改造的“唯农”取向^{[4]273}。一方面,伴随着乡村振兴战略的提出以及新型城镇化进程不断推进,部分地区对农村学前教育的治理出现盲目追求城市化的倾向。主要表现在农村主管部门、农村幼儿园盲目追捧和学习城市幼儿园教育理念,热衷于扩大幼儿园规模、引进先进设施和前沿课程理念;另一方面,随着人们对于农村建设与乡土文化的日愈关注与呼吁,一些地方专注于开发自身的乡土特色,维护其原有的乡土生活,而忽视了农村与城市的互动联结,将农村与城市发展置于二元对立局面,欲以自身的乡土文化来进行乡土教育的改革与创新。

(三)治理目标“扶贫不扶志”

农村学前教育治理目标是指农村学前教育主体对农村学前教育发展的展望。在国家大力提倡教育扶贫、乡村振兴战略的背景下,一些地方在农村学前教育治理过程中出现“扶贫不扶志”的现象。农村学前教育的建设重点放在硬件设施的建设,但是在硬件设施有了一定保障之后,后续的软件以及师资的配置并未跟进,过度注重利用扶贫资源来进行教育设施的更新、扩张,导致一些教育资源的闲置与浪费,如在农村进行撤点并校运动后,农村大量被闲置下来的校舍及其他教育资源并未得到后期合理的开发、分配与运用,对于农村学前教育的传统伦理文化也并未加以重视及应用。农村学前教育建设过程中“重硬轻软”这一现象直接导致农村学前教育的物质环境得到改善,但是却并没有真正激发农村人民通过努力改变生活条件、创设优质学前教育资源、建设美好农村的愿景。

(四)治理机制“治标不治本”

当前农村学前教育治理的主体对农村学前教育发展中出现的问题主要以“问题——疏导”为主,即发现问题后采取针对特定问题制定专项解决措施,这种治理机制无法找到阻碍农村学前教育发展的症结。在治理过程中,农村地区教育行政部门在分析农村学前教育治理相关问题时,缺乏科学的规划,往往是针对表面出现的现象与问题进行“头疼医头,脚疼医脚”式的处理。在保障机制方面,目前农村幼儿教师工作生活条件艰苦、工资待遇水平与社会地位总体偏低、安居问题无法有效解决等外部原因制约着高水平农村幼儿教师队伍的建设与发展^[5]。监控机制方面,生长于人情胜过法制的农村社会环境当

中的幼儿园,通常缺乏与时俱进的精神与改革创新的动力。

二、农村学前教育治理困境的原因

(一)治理主体缺乏多元参与意识

农村学前教育不应是一个封闭的系统,而是能够与各领域保持密切联系,允许各领域专业人士与幼儿家长共同参与学校管理,乐于为农村学前教育的健康成长出谋划策的过程^{[6]172}。农村学前教育治理主体缺乏多元参与意识制约着农村学前教育的现代化发展进程。

首先,“全能政府”的惯性思维阻碍了治理主体的多元参与意识。政府依然习惯于通过上传下达以及政治动员等刚性工作方式来包揽社会各项事务^{[7]192}。农村学前教育治理更偏向于注重自上而下的控制管理而不是多元主体的协调参与。其次,受中国传统封建思想的影响,农村幼儿园、教师、家长及幼儿习惯于被管理,缺乏参与农村教育建设的意识。并且在政府对农村社会事务包揽一切的印象影响下农村幼儿园习惯于充当被动的政策执行者。最后,农村社会劳动力空心,农村社会组织主动参与农村发展热情小、动力低。农村学前教育治理主体有其特殊性,农村基层组织和社会组织一直以来都在农村建设与发展中发挥着重要作用。工青妇组织和村民委员会等农村基层组织和社会组织都是农村社会的重要组成部分,他们虽然很多也接受各级党政机关的领导,但拥有一定的独立性^{[8]228}。农村学前教育治理应当是多元的主体共同推动着农村学前教育的发展进程,但由于教育行政部门缺乏与其他治理主体的有效沟通与合作,使得农村学前教育在治理过程中困难重重。

(二)治理取向的多元对立

我国农村学前教育治理应当是多元价值取向相互联系,为推进农村学前教育均衡,改善农村学前教育公平,提高农村学前教育质量服务。

事物的发展受价值取向的引导,完全对立的价值取向往往会影响和阻碍农村学前教育的正常发展。在“唯城”治理取向影响下的农村幼儿园,居于农村、为农村而设却又不属于农村,丢失了乡土的本土^{[9]69},阻碍了农村学前教育结合自身乡土文化特色而发展的可能性。农村幼儿园并不是微型版的城市幼儿园,农村幼儿园要有自身独立的身份和价值,过度模仿城市“去农村化”的教育是不符合农村

发展需要的教育。另一方面,“唯农”治理取向影响下的农村幼儿园不愿及时更新教学技术和学习先进的学前教育治理理念,农村学前教育在现代化进程中不进不退;无法及时培养新时代对于数字土著学生的能力素养,农村幼儿与时代脱节,陷入了农村教育治理的“内卷化”陷阱^{[9]65},最终导致农村学前教育发展的低水平、低效率的恶性循环。

(三)治理目标追求表面政绩

当前农村学前教育治理进程中,存在一些教育行政部门利用国家扶贫政策,只强调看得见摸得着的表面“政绩”,从而导致农村学前教育治理中存在“扶贫不扶志”的现象。

由于教育行政部门追求表面的政绩、盲目追逐利益回报等原因,使其未能将其目标真正定位于让每个孩子享有公平而有质量的教育,阻断贫困的代际传递,为农村幼儿的健康成长保驾护航。如果教育行政部门一味将农村学前教育发展定位于规模的扩张和数量的达标,而不全面系统地思考如何兼顾“质”与“量”的关系,那么只能使农村学前教育发展重复着“先扩张、后治理”的老路^[10]。对教育事业的建设不仅仅要体现于基础设施等硬件资源的投入,也要提高对师资等软件资源的重视,“软硬兼施”才能真正满足乡村振兴战略下农村学前教育的高质量发展。

(四)治理机制缺乏高效系统性

当前农村学前教育治理的决策、协商、保障与监督机制中依然存在缺乏系统性、高效性等诸多问题。

首先,农村一线幼儿教育工作者参与教育治理几率低,实践当中的教育问题得不到有效反馈,政策制定呈现主体缺位现象;从事相关研究的专家学者的真知灼见无法有效参与农村学前教育决策机制;而在决策机制中起决定作用或长期参与决策的人由于缺乏专业性与实践经验所做出的治理决策趋于保守或难以有效实施。其次,农村社会人情治理无法高效提升农村学前教育的质量。农村幼儿园的园长通常是在本村拥有良好的声望、广阔的人脉关系和一定的文化素养的本乡成员,受农村社会普遍人情胜过法制的传统理念的影响,教育行政部门、农村社会组织 and 农村民众对这些幼儿园的监督通常是睁一只眼闭一只眼,受人情眷顾中成长起来的农村幼儿园,通常缺乏与时俱进的精神与改革创新的动力。最后,教师权益的现实保障是吸引和留住农村幼儿教师的关键,但当前农村很多幼儿园面临教师数量

短缺、年龄偏高、质量较差、发展受限等问题严重阻碍了农村学前教育的可持续发展^[11]。

三、农村学前教育治理的路向

(一)形成政府主导、社会参与的多元治理主体

在乡村振兴战略中,农村学前教育治理的主体应当走向多元共治,形成政府主导、社会参与的多元治理主体。

首先,对于广大农村地区来说,为了实现学前教育普及目标,应强调政府的主导作用,加大政府投资,尤其是加强对村屯层面的农村学前教育投入和政策支持,坚持农村学前教育公益普惠性的需要,迅速普及农村学前教育。农村学前教育质量的保障是阻断贫困代际传递的基础环节,各级教育行政部门应当为农村幼儿园的发展提供基本的保障。强调政府在农村学前教育治理过程中的重要作用并不是政府要包揽所有事务,而是政府部门应当学会“分权”“放权”与“监权”。其次,乡村振兴战略视域下的农村幼儿园不再是一味等待被安排被治理,而是主动参与农村学前教育治理,由被动客体转型为多元主体中的重要一元。每一位想要探索农村幼儿园发展的园长和教师都会依据自身实际有目的、有计划、有组织地开展教学活动,促进自身健康发展,用切实的行动与建议代替消极的抱怨^[12]。同时,园长与一线幼儿教师应当解放思想,探索更多的发展道路,借助多种途径提升自身发展条件,以本园的特色发展为借鉴,为农村学前教育治理增添新的治理方向和路径。然后,由于学前教育阶段幼儿年龄较小,幼儿家长作为幼儿的监护人,应当代表幼儿的权益为农村学前教育治理出谋划策。教育行政部门应当协同基层自治组织与农村幼儿园,做好宣传工作,提高幼儿家长对幼儿学前教育阶段成长重要性的关注以及对农村学前教育治理的认识,鼓励家长积极参与农村学前教育的治理,促进幼儿健康发展。最后,随着近年来农村学前教育问题的日益凸显与国家政策的支持,越来越多的社会组织参与到农村学前教育的治理与建设中,为农村学前教育注入治理活力,提升治理效果。社会组织可以根据现实需要,灵活调整治理策略与方向,不仅是现有教育治理体制的重要补充,更是农村学前教育治理创新治理途径的引领者。

(二)建构供给时代发展和符合农村人文的治理取向

农村学前教育的治理取向应当是建构供给时代

发展、符合农村人文,真正有利于幼儿健康成长的农村学前教育。

一方面,为迎合时代发展要求、提升教育质量,学前教育想要在农村迅速普及,治理还需从小规模幼儿园入手。农村小规模幼儿园不会随着新型城镇化建设而消失,反而很有可能成为未来农村幼儿园的重要形态,引领我国教育制度现代化发展。首先农村小规模幼儿园有利于农村幼儿的就近入园、节省教育成本、减少安全隐患,提高学前教育的普及^[12]。其次,随着撤点并校小学布局调整后,农村幼儿园成了农村社会的文化高地,发挥群众智慧的功能,担负起农村文化传承的重任。最后,小规模学校由于学校师生比例低,学生的特殊性更容易被关注到,有利于开展人性化、个性化的教育,被越来越多的发达国家作为教育现代化的目标之一。另一方面,在城镇化大背景下,农村幼儿园应当改变一直以来待援、追赶、模仿城市幼儿园的发展范式^{[13]430},结合自身特色开发乡土课程,让幼儿充分亲近自然,感受自己与农村的自然环境、空气、动物与植物之间的微妙联系,在自然的教育过程中传递知识、培养能力、形成价值观念。同时将“城市教育就是优质教育,农村教育就是劣质教育”的思维转变为城乡教育特征思维。农村学前教育治理理念的现代化也不意味着固步自封不接受城市教育发展过程中新的教育理念,而是正确认识城乡教育的不同特质,利用多元的治理价值取向,扬长避短,挖掘农村教育的优势,使农村学前教育得到真正的发展^[14]。

(三)心系让每个孩子享有公平而有质量的治理目标

我国农村学前教育治理目标应定位于让每个孩子享有公平而有质量的教育。通过善治最大限度的阻断贫困的代际传递,担负起统筹城乡发展、促进教育公平的时代使命和培养留土、有根、健康成长幼儿的历史使命。

首先,政府贯彻乡村振兴战略,通过扶贫扶智,促进教育公平。贫困地区的教育发展是我国教育发展的短板与核心环节,而学前教育发展又是农村教育体系中的薄弱环节,城乡学前教育发展不均衡状况明显,实施“教育扶贫”工程,是有效保证阻断贫困代际相传、促进教育公平的重要途径。农村学前教育想要扩大普惠性学前教育资源,获得良好的发展必须要有稳定的经费保障机制。由于农村地区,学前教育投入水平不高,发展相对落后等原因,未来几

年想要实现学前教育普及目标,政府应当发挥起主导作用,加大政府投资,满足农村学前教育的发展需求。其次,要建立符合中国农村学前教育实情的有根教育。即教育既能使学龄前的幼儿以中华民族的传统文化和本土的乡土精神为根基,又能将本土文化与时代精神相结合,完成传统文化的创造性转换,促进幼儿对乡土文化的自信力、对多元文化的包容力^[15]。最后,农村幼儿园与幼儿教师通过乡土教育,培养热爱农村的情怀。在农村中的幼儿园,甚至可以打破围墙的限制,在自然环境中进行活动,让农村教师与幼儿在当代浮躁的社会中依然能够获得舒缓的心灵空间。农村幼儿园走有农村特色的发展道路,在不断地探索中找回教育的自信。

(四)探索“标本兼治”的治理机制

“治理不是一整套规则、活动,而是一个过程”^{[8]5},高质量的农村学前教育治理离不开系统而高效的治理机制。

农村学前教育治理需要通过合理的决策机制、多元的协商机制、政策支持的保障机制与有效的监控机制来促进其现代化发展进程。一是农村学前教育治理决策机制方面,农村教育治理的决策过程应给分成两个部分,农村学前教育的研究过程与农村学前教育的决策过程。研究过程侧重于专家学者对我国农村学前教育发展的规律与政策研究,决策过程则侧重于治理建议的可行性与有效实施的路径方法。二是农村学前教育治理协商机制方面,教育行政部门与农村幼儿园之间以契约与协商的现代管理机制取代传统服从与执行的行政命令式管理机制。政府依据需求给予农村幼儿园以经费与物质支持,并对农村幼儿园加以规范和监督,农村幼儿园则根据自身发展规划进行师资培训、幼儿园环境创设、服务农村人民、满足农村幼儿的受教育需求,真正为农村人民谋福利。三是农村学前教育治理保障机制方面,在农村学前教育的治理过程中政策的保障机制能够确保农村学前教育治理政策的有效推进与实施。现代教育治理保障机制要有合理的政策法规的保障,如,加大对来自农村的免费师范学生的教育。此外,还要有经费的保障,设置针对性激励机制吸引和留住优秀的农村幼儿教师,有效提升农村学前教育质量。四是农村学前教育治理系统监控机制方面,建立现代化的农村教育治理检测机制能够有效的对农村学前教育的治理效果进行评估,及时分析

治理的成果与不足从而加以完善,形成一个完整的治理体系。目前我国城市的教育质量监测系统发展日趋成熟,我国的农村学前教育应当对其进行借鉴学习建立自己的发展监测指标,从而即可以与城市学前教育治理水平经行对比,找出自身特色与不足,同时还可以有效地进行自我监控,发展自身优势。

[参考文献]

- [1] 邬志辉,史宁中.农村学校布局调整的十年走势与政策议题[J].教育研究,2011(7):22-30.
- [2] 李森,崔友兴.新型城镇化进程中乡村教育治理的困境与突破[J].西南大学学报(社会科学版),2016,42(02):82-89.
- [3] 杨卫安,邬志辉.普惠性学前教育的内涵与实现路径[J].广西社会科学,2014(10):199-202.
- [4] 李书磊.村落中的“国家”——文化变迁中的“乡村学校”[M].杭州:浙江人民出版社,1999:273.
- [5] 庞丽娟,金志峰,杨小敏.新时期乡村教师队伍建设政策研究[J].中国行政管理,2017(5):109-113.
- [6] 王晓辉.教育决策与治理[M].北京:教育科学出版社,2010:172.
- [7] 徐炜.农村社会治理的理论与实践——基于法务前沿工程的社会学研究[M].武汉:武汉大学出版社,2015:192-193.
- [8] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:5-7;228-234.
- [9] 吴惠青.农村学校服务新农村文化建设研究[M].杭州:浙江大学出版社,2016:69;65.
- [10] 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,2017,33(10):12-16.
- [11] 张泽东,安晓敏.农村校办幼儿园生存状况调查研究——以吉林省为例[J].陕西学前师范学院学报,2017,33(10):17-21.
- [12] 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,2017-01-22(001).
- [13] 邬志辉,秦玉友.中国农村教育发展报告2016[M].北京:北京师范大学出版社,2017:430.
- [14] 邬志辉.中国农村教育发展报告2017[N].中国教师报,2017-12-27(011).
- [15] 高淮微,樊美筠.建设性后现代生态教育:问题与路向[J].自然辩证法研究,2015(5):110-113.