

■专题:乡村学前教育发展

非政府组织参与农村学前教育治理的基本路径

郑雅姿¹,王萍²

(1. 衡水学院教育学院,河北衡水 053000;2. 东北师范大学教育学部,吉林长春 130024)

摘要:非政府组织是农村学前教育治理中不可或缺的重要力量。近年来,非政府组织参与农村学前教育在弥补政府财政投入不足、满足学前教育多元发展和补偿弱势群体方面表现出一定的优势。在教育治理过程中,由于外部制度、内部组织以及社会支持方面的困境也阻碍了非政府组织作用的发挥。为此,非政府组织需要从国家制度支持、社会大众认可以及自身组织完善三方面探索参与农村学前教育治理的路径。

关键词:非政府组织;教育治理;农村;学前教育

中图分类号:G610

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2019)06-0021-07

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2019.06.004

The Basic Path of Non-government Organizations' Participation in Educational Governance of Rural Preschools

ZHENG Ya-zi¹, WANG Ping²

(1. Department of Education, Hengshui University, Hengshui 053000, China;

2. Faculty of Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: NGO is an indispensable force in the governance of preschool education in rural areas. In recent years, the participation of NGO in rural preschool education has shown certain advantages in making up for insufficient government financial input, promoting its diversified development of preschool education and compensation for vulnerable groups. In the process of educational governance, the role of non-governmental organizations has also been hindered by the difficulties of external institutions, internal organizations and social support. So, NGO needs to explore the participation path in rural preschool educational governance from the perspective of national institutional support, social public recognition, and self-organizational improvement.

Key words: non-government organization; educational governance; rural; preschool education

教育治理是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体,通过一定的制度安排进行合作互动,共同管理教育公共事务的过程^[1]。2014年,袁贵仁部长在全国教育工作会上的讲话提出“要加快推进教育治理体系和治理能力现代化”,把“以转变政府职能为突破口,以构建政府、学校、社会新型关系为核

心,形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的格局”作为教育治理的重点任务^[2]。非政府组织是教育治理的重要参与主体。学前教育是我国国民教育体系的重要组成部分。在农村学前教育发展中引入非政府组织的参与,可在一定程度上弥补学前教育治理中的“政府失灵”和“市场失灵”。非政府

收稿日期:2019-01-10;修回日期:2019-02-17

基金项目:北京师范大学中国基础教育质量监测协同创新中心重大成果培育性项目(2018-03-020-BZPK01)

作者简介:郑雅姿,女,河北衡水人,衡水学院教育学院讲师,主要研究方向:学前教育;王萍,女,吉林长春人,东北师范大学教育学部教授,博士生导师,主要研究方向:学前教育。

组织的志愿性、非营利性、独立性等特征,可以在农村学前教育治理中通过多种途径筹集社会资源、满足不同群体的需要等。但非政府组织在参与农村学前教育治理中也面临着诸多困境,其作用没有充分得到发挥。因此,充分认识非政府组织在农村学前教育治理中的优势,如何引导其走出当前的困境,为农村学前教育治理注入新的活力值得我们深入思考和研究。

一、非政府组织参与农村学前教育治理的优势

非政府组织(Non-governmental Organizations,以下简称 NGO),是政府组织和市场组织之外的第三种社会基本组织。目前各国没有形成统一的 NGO 概念,但对其内涵的理解基本一致,即独立于政府和企业之外,由志愿者组成的致力于社会公益活动的非营利性、非政府性、自主性的社会组织^{[3][33]}。我国的社会组织主要分为社会团体、民办非企业单位和基金会。据统计我国的社会组织每年以 8%-10% 的速度增长,截止 2017 年底,全国共有社会组织 76.2 万个^①。参与我国农村学前教育治理的以教育 NGO 为主,这些组织开展的活动大都针对农村贫困地区,具有一定的慈善性。因此,本研究中的 NGO 也称民间公益组织或慈善组织。随着国家政策和资源向农村学前教育倾斜,教育 NGO 针对农村学前教育师资短缺等问题开始组织幼儿园教师公益培训项目,或通过修建园舍、捐赠图书或玩具等方式参与学前教育,NGO 在农村学前教育治理中日益发挥重要价值。

(一) 弥补农村学前教育财政投入的不足

农村学前教育财政投入体制难以维持学前教育的可持续发展。目前,我国实施“市县为主,省级补助,中央支持”的经费投入原则和“以县为主”的管理体制,区县政府是学前教育财政性经费投入的主体。对于农村尤其是贫困地区,县级财政有限,自给能力不足,难以维持学前教育可持续发展的长期投入。如在普及学前教育的过程中虽然各级财政纷纷向农村地区倾斜,建成了一大批公办性质的农村幼儿园,但是这些新建农村幼儿园仍徘徊在“体制”之外,被农村幼儿教师戏谑地称其为“公办黑园”,幼儿园仅靠收取的保教费维持日常运转,缺少制度性经费的保障^[4]。在农村学前教育县级财政投入有限的情况下,NGO 则可以积极动员社会各方面力量,通过公益基金、企业资助、个人的资源以及政府扶持等多种途径筹集社会资源,一定程度上缓解县级政府

在农村学前教育中财政的压力,支持农村学前教育发展。如中华少年儿童慈善救助基金会实施的“起点计划”重点关注农村贫困地区学前教育,每年直接或委托其他组织资助给受益人的款物达百万以上,且近两年扶持力度明显增加(见图 1)。

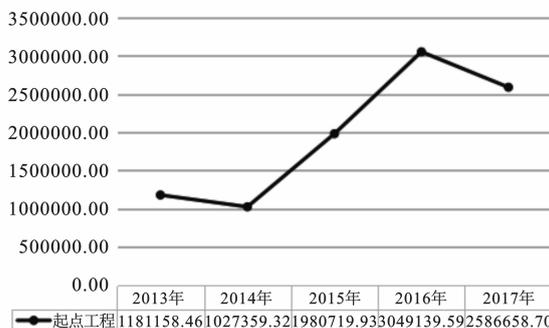


图 1 “起点工程”对贫困地区学前教育的支持

(二) 满足农村学前教育多元化的需求

政府的资源是有限的,且政府在提供公共物品、从事公共事务管理方面,其“趋中性”行为可能导致政府失灵,从而难以照顾到一些特殊的边缘群体,即使照顾到,也难以顾及多样性的需求^[5]。与政府部门相比,NGO 以社会公益为价值导向,具有灵活机动、针对性强、能适应快速变化的需求等,最大的优势在于能够直接接触社会各方面,从而使这些组织可以针对性地满足不同群体的需要,并且能够涉足政府无力考虑的特殊层面^[6]。

首先,满足农村幼儿园教师培训的多元诉求。2011 年,国家启动的“幼儿园教师国培计划”大大促进了农村幼儿园教师的专业发展。但由于国培计划的授课教师多为高校教师或者城市幼儿园一线园长,对农村尤其是贫困地区农村的真实情况不了解,培训内容理论化和城市化色彩过重,且短时间的培训无法促进教师的可持续发展。相对于政府“自上而下”的统一集体培训形式,NGO 能深入基层,在了解农村幼儿园教师真实现状的基础上,针对需求设计适合农村幼儿园教师的内容,选择灵活多样的培训方式促进教师发展。如 NGO 采取的入园督导、园本教研等形式使教师真正将集中培训所学应用于日常教学实践。另外,还有指导少数民族地区教师根据当地的自然资源、民族文化形成的独特课程资源等。

其次,满足农村学前儿童学习与发展的多元需求。农村尤其是贫困偏远山区的儿童最突出的特点是留守儿童多,其家庭教育大都由老一辈人完成。由于老一辈人的教育观念落后、教育方法欠缺、教育

精力不足等,导致农村留守儿童在生活、心理、道德行为和人身安全方面均存在一定问题,相比物质需求他们更渴望精神的需要。国家在发展农村学前教育中优先保证适龄儿童的入园机会,无法全面考虑留守儿童的特殊需求。NGO可以通过招募心理专家为留守儿童提供心理咨询和疏导;也可以招募大学生志愿者为留守儿童提供长期的陪伴服务;还可以针对农村老人和父母的不同情况开展家庭教育讲座,传播现代家庭教育理念和方法等等。NGO众多的志愿者使其更能满足农村留守儿童多方面的需求。

(三)推进农村学前教育弱势群体的补偿教育

弱势群体的教育问题是我国在社会转型期遇到的一个突出问题。教育弱势群体由于在社会、经济、教育资源方面相对匮乏,在教育竞争中处于不利地位。农村地区、西部地区贫困人口、少数民族均属于弱势群体^[7]。我国农村尤其是贫困偏远地区农村的学前儿童在教育竞争中的不利处境突出表现为入园机会和优质教育资源少等。如目前普及农村学前教育采取的是“自上而下”、规模化的路径,即率先普及县、乡级幼儿园,然后是行政村,最后延伸到边远山村,建园规模也以县级6个班以上,乡级6个班,村级3个班为标准^[8]。政府办园时理想化地希望儿童就近入学,但西部偏远山区的幼儿居住较为分散,使得留守儿童、家庭经济能力有限的儿童失去接受学前教育的机会。

在弱势群体补偿方面,政府是最重要和最直接的责任主体。但仅依靠政府无法解决所有的教育公平问题。NGO最早具有的功能之一是对弱势群体的救助。为了让农村学前儿童享受到公平、优质的学前教育资源,针对农村贫困地区尤其是偏远山区经济落后、学前儿童居住分散、幼儿园师资缺少等问题,许多NGO通过建立山村幼儿园、捐赠玩教具和志愿教师等形式开展对农村弱势群体的救助,增加了弱势儿童的入园机会,提高了农村学前教育的质量,有助于实现教育的公平。

二、非政府组织参与农村学前教育治理面临的困境

自《国家中长期教育改革和发展规划纲要》将重点发展农村学前教育作为教育改革和发展重点以来,我国NGO对农村贫困地区学前教育的治理做出了积极的贡献。但制度环境、内部管理以及社会认可度方面的困境阻碍了NGO作用的充分发挥。

(一)非政府组织外部制度环境之阻

完善的法律制度是NGO健康发展的重要保证。法律与制度建设可为我国参与农村学前教育治理的NGO提供合法性和合理性的基础,使其能积极调动社会各方面支持并在活动中依据法律规范自身行为等。目前,我国的NGO尚处于初级发展阶段,与之相适应的法律支持系统还不完善。

首先,注册登记制度的不完善影响NGO身份的合法化。《慈善法》实施的直接登记制虽然降低了民间公益类NGO的注册门槛,但实际了解到一些小型的公益组织由于登记后需要耗费大量的时间和精力准备年检、提交报告、交纳相关费用等,而组织成员都是兼职的且没有固定经费,无暇顾及这些琐碎的工作,因而不愿意进行登记。另外,由于没有统一的法律对“公益性”做出界定,民政部门拥有相当大的自由裁定空间,民政部门的官员强调慈善组织直接登记制度适用的主要对象是那些本来就由民政部门充当主管部门的公益组织,而实践中会根据部门利益的需要决定哪些可以适用直接登记,哪些不能适用,直接登记制的范围实则有限^[9]。NGO身份的“非法化”问题没有得到根本解决,从而使在参与农村学前教育发展中碍于身份问题不能有效筹集资源,得不到相关部门的支持等。

其次,活动监管的不完善影响了社会参与的积极性。目前,民间公益组织的监管主要依靠民政部门的年检和举报形式,除此之外,民政部门对民间公益组织的违法行为无法得知。另外,由于监管法律的宽泛性,使得监督缺乏可操作性。从早些年“中国妈妈”胡曼丽私吞善款,沈阳阳光儿童村付广荣事件,到近年来中国红十字郭美美炫富,河南宋庆龄基金会非法集资等一系列非政府组织的负面新闻深深刺痛了社会大众的心,降低了民众参与公益事业的热情。这些事件背后我们不禁反思“谁来监督慈善事业”的问题。监管制度的不完善导致部分NGO开展活动时没有法律的制约,无法保证组织的公益性特点。

最后,政府的过度管理影响了NGO社会资源的筹集。目前中国的基金会绝大部分是自己筹款、自己做事的机构。他们不是公益资源的提供者,而是公益的“吸金器”。尤其是一批有政府背景的公募基金会,形成了公益资源的利益“铁三角”。即企业愿意把善款捐给有政府背景的红十字会、慈善总会和公募基金会,有政府背景的基金会做的是政府项目,政府和企业发生一种政商的关系,从而形成一个

难以突破的利益铁三角^[10]。当前,参与我国贫困地区学前教育治理的 NGO,资源不足是其最凸显也是最重要的问题,组织运作需要的开支与所能募集到的资金之间有巨大的缺口。政府、企业和基金会之间形成的“利益铁三角”使得民间公益组织往往没有足够的资源(经费、人员等),而参与农村学前服务的大部分 NGO 既没有政府背景,也没有公募资格,甚至是没有合法身份的草根组织(见图 2)。

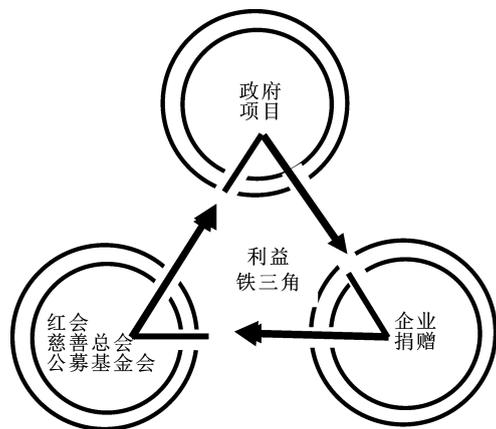


图 2 政府、企业、基金会的关系

(二)非政府组织内部管理之困

近年来,越来越多的 NGO 参与到我国农村学前教育治理中,但其组织理念、治理内容、自身定位等方面的问题限制了其治理作用的发挥。

首先,NGO 组织理念和组织管理不完善。NGO 是为了完成特定的使命应运而生的,组织的理念是其运行的灵魂和归属,而当前我国的 NGO 缺乏理念和宗旨。在实际运行过程中,NGO 的服务宗旨不明确,对组织的约束不齐全,造成组织自身约束自律机制不完善^[11];同时,组织内部管理也存在不规范的现象,如怎样吸收组织需要的专业人才,如何激发员工的潜质,如何对招募人员进行管理从而在教育中实现最大的团队合力,组织参与农村学前教育应通过何种方式等问题没有形成统一的制度;组织尚未形成清晰透明的财务管理制度,对捐赠途径、捐赠收入、捐赠支出等信息的公开在一定程度上影响了社会大众对 NGO 的认识和了解,从而限制了在实际开展工作中资源获取、项目效果的程度。

其次,NGO 的治理内容有一定局限性。教育需要志愿主义的情怀和乐善好施,但教育政策本身是用于解决教育问题的,要求社会组织具备解决相关问题的专业知识^[12]。传统的教育公益项目多集中在助学和支教。由于参与学前教育的 NGO 组织者专业水平有限,对教育领域的工作逻辑缺乏了解,而学前教育有不同于其他阶段教育的特点,且农村贫

困地区、少数民族地区又不同于城市地区的学前教育。当前,一部分 NGO 的工作思路还仅停留在传统教育公益上,通过捐赠图书、玩具、图书等物质资源支持农村学前教育,缺乏对贫困地区学前教育品质的提升。如在幼儿园教师专业能力的发展,幼儿园教育内容和方法的引领,幼儿学习能力的培养等深层次问题上缺乏长远规划和考虑,无法从根本上提升农村学前教育质量。另外,一部分 NGO 也未考虑农村学前教育项目的长远发展,没有形成长期的系统的资助体系和方案,仅停留在短期的农村学前教育服务项目上,无法促进农村学前教育可持续发展。

最后,NGO 存在公益不足的现象,无法筹集足够的资源支持农村学前教育发展的需求。慈善不同于市场“交换”的行为工具和政府的“法律”和“强制”行为工具,它是基于对利他的“爱心”资源配置,如果这种利他的氛围在社会中出现缺失,慈善捐赠也会受到影响^[13]。虽然在大多数国家,政府的支持都占了 NGO 经费来源的较大比例,但就社会募集部分来看,经济发展水平较高的国家有很多规范的慈善机构自愿、定期地为 NGO 捐款,而 NGO 也有一套接受捐款的运作方式^[14]。然而目前我国 NGO 一方面由于慈善文化缺失,社会群体普遍缺乏慈善捐赠的习惯,导致经费来源不稳定和短缺。另外,我国的 NGO 与政府的关系更大程度上表现为过度依赖,NGO 自身自筹经费能力弱,无法吸纳更多的人员参与等,“等要靠”现象严重。NGO 的公益不足问题逐渐成为当前制约 NGO 发展的瓶颈。

(三)非政府组织社会支持氛围之弱

NGO 参与社会服务的首要条件是资源的获取,但政府对 NGO 的扶持是有限的,因此需要社会大众的支持。目前社会大众缺乏对 NGO 的了解、组织自身的公信力弱等导致社会未形成良好的支持 NGO 发展的氛围。

首先,大众对 NGO 的了解影响社会支持的程度。我国大部分 NGO 的产生是一种自上而下的行政行为,缺少了社会酝酿的环节。因此,社会大众对这一组织本身知之甚少。另外,在我国的历史发展中,政府的权利是支配社会生活的主线,人们习惯于政府在社会经济生活中的主导角色,而民间权威则相应地被削弱。因此,参与农村学前教育治理的 NGO 若脱离当地政府的合作,便很难得到受助方或者合作方的支持,影响项目的正常开展。而身份的“非法性”使得很多 NGO 得不到当地政府的认可。

社会对 NGO 的不了解,人们对 NGO 的志愿行为就不会产生认同感,使 NGO 在筹集资源上无法积极调动社会大众的力量,无法形成社会积极参与慈善的机制。

其次,NGO 公信力低影响社会大众的支持。“希望工程”以及“汶川地震”等事件中 NGO 发挥了巨大作用,其公信力得到显著提升,但“郭美美事件”、河南宋庆龄基金会、中国慈善总会等爆出的丑闻使得大众参与公益事业的热情大大降低。NGO 的公信力可以直接影响大众的社会认可和支持。社会认可低一方面使其很难吸引到志愿者的参与、项目资金的筹措、支教教师的派遣等;另一方面在开展工作时直接影响到目标群体的接受和配合。很多 NGO 反映在开展学前教育项目时遇到的最大困扰就是受众群体的不了解、不相信以及不支持。

最后,NGO 信息的透明度影响了社会的支持。随着公众的话语权、知情权、参与意识的不断加强,互联网方便快捷的信息获取为大众提供了一个开放透明的平台,NGO 的服务范围、善款收入、公益支出、捐款途径、项目支出等信息的透明度一定程度会影响大众对 NGO 的支持,进而影响 NGO 资源的筹资、项目的开展。以基金会的透明度为例,通过基金会中心网查询,以教育为关键词共搜索到 2840 家基金会,中基透明指数 FTI 平均为 36.54(见图 3)。通过民政部门注册的 NGO 在中国社会组织公共服务平台可以查询相关信息,但部分 NGO 没有组织网站,甚至还存在大量的未经注册的 NGO,社会大众对 NGO 的不了解影响了其开展农村学前教育治理的成效。

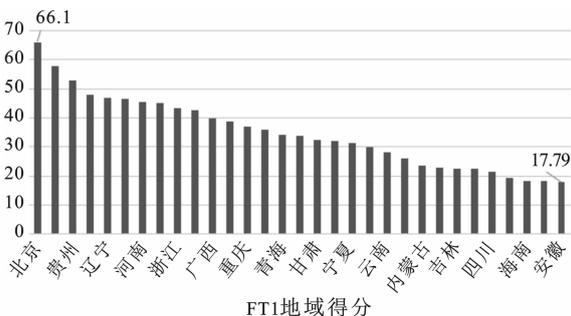


图 3 我国教育基金会透明指数

三、非政府组织参与农村学前教育治理的路径构建

学前教育事业是一项公益事业,特别是发展农村地区的学前教育更具补偿性和公平性,构建完善的农村学前教育服务体系必须强化各级政府的“首责定位”^[15]。政府在治理农村学前教育中的优势体

现在强大的行政资源动员能力和快速的复制推广能力。《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》的颁布能积极调动各级政府在治理学前教育中的积极性。政府在农村学前教育治理中也存在政策制定的趋中性、垂直管理的低效、公共服务私益的膨胀等管理问题,这些都是 NGO 参与农村学前教育治理的意义所在。

在国家主导的农村学前教育改革和资源分配的体制下,身处教育体制之外的非政府组织不可能独立开展大规模的教育改革实践;而且我国 NGO 与政府之间存在着千丝万缕的关系,其发展离不开政府的支持与培育。因此,在农村学前教育治理时,应强调政府的主导作用,加大政府对农村学前教育的投入和政策支持,坚持农村学前教育公益普惠性的需要^[16]。在强调政府主导作用的同时,还应充分发挥 NGO 的主体作用,非政府组织与政府应建立互促——共生的合作关系(见图 4)。同时,在法律体系、社会认可、自身管理方面构建 NGO 参与农村学前教育发展的路径。

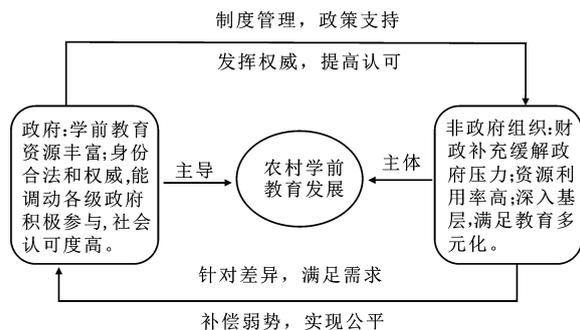


图 4 政府和 NGO 互促——共生的合作关系

(一)健全政策体系,营造非政府组织发展的外部支持

参与农村学前教育治理的 NGO 处于政府、企业、其他 NGO 以及农村教育群体等诸多组织构成的外部环境之中,国家良好的政策制度环境,企业和个体丰富的资源供给等体系都能够提高 NGO 参与农村学前教育治理的能力。

首先,建立完善的法律法规体系。我国应在了解公益组织登记注册困境的基础上,结合实际情况对公益组织进行统一的界定,并完善其登记注册后的管理程序和方式,使参与农村学前教育的公益组织获得合法性的身份。NGO 拥有的赖以生存和发展的资源是有限的,它需要通过不同的组织去获取支持发展的财政和物质资源等。一方面对参与农村学前教育的 NGO 可以在财政支持、税收制度、活动

场地租赁等方面给予一定的政策支持;另一方面应尽快完善相关的捐赠制度、税收减免政策等为捐赠的单位和个人提供政策支持环境。

其次,NGO的发展和完善离不开外部的监督,广泛的社会监督是其健康发展的前提。因此,国家应积极健全NGO的外部监督和评估机制。完善政府监督,由于慈善组织的“慈善性”特点,应重点建立符合公益组织发展要求的统一的财务管理制度,对各类公益组织每年的法定支出比例做出明确的规定,尤其是要限制行政费用支出和从业人员的工资福利等;加强媒体的监督,互联网的发展使得信息公开透明、获取方便、传播速度快,媒体的监督因及时性、公开性和广泛性特点能对NGO产生很强的震慑作用;唤醒大众的监督意识,让更多的人参与到对NGO的监督中。外部的监督能保证NGO的健康发展,从而使其在参与农村学前教育中依照法律法规开展活动。

再次,筹建慈善组织公益团体。资源获取是组织生存与发展的根本,没有足够的资源,组织就失去了根本支撑。国家可引导成立对NGO进行统一管理的慈善组织团体,由具有公募基金资格和政府背景的NGO带动其会员组织的发展,再由各个会员组织深入基层开展工作。如香港“公益金”是一家独立、非牟利、由非政府资助的慈善机构,该机构每年都会举办大大小小的筹款活动,向社会各界人士募集善款,帮助社会上众多需要帮助的人,公益金筹得的款项全部拨款给香港140家会员福利机构^[17],从而保障非公募基金会、社会团体以及民办非企业单位的资金来源。

最后,适度放权,保持NGO的自主性。与西方发达国家不同,我国NGO多脱胎于政府内部,很多时候也称为“官办社会组织”,是政府体制内的一员,行政色彩浓,政府对社会组织代办代管的行为会带来效率低下、不透明、不规范等现象,也会制约社会组织的主体能动性与积极性^[18]。政府在参与农村学前教育治理时还承担着许多可以由社会组织承担的职能。在NGO管理中,政府要适度放权,可通过购买服务等形式支持教育公益组织的发展,利用其对教育问题的针对性和资源使用的高效率性,发挥教育公益组织在参与学前教育治理中的主体作用。

(二)加强政社合作,提升非政府组织的社会认可

从汶川地震晋江商人挨家挨户给受灾严重的群

众发钱,到重庆“奥迪哥”拎钱袋给穷人送钱的新闻,说明在我国公民并不缺少进行公益事业的热情。做慈善是一件好事,但我们也应反思直接发现金的形式对受众群众帮助的作用有多大。由于社会对NGO的不了解和不信任,导致社会的认可低,从而使其无法有效地凝聚社会资源。NGO应加强与政府的合作,通过多种途径增加组织的社会认可。

首先,利用政府权威,提高大众的认识。在我国历史发展中,国家在社会生活中一直处于权威地位,在农村学前教育治理中国家和各级政府可以利用自身的威信帮助NGO提高社会认可度。例如,迄今为止,希望工程是中国社会参与最广泛、最富影响的民间公益事业。然而在中国青少年发展基金会成立之初向社会募集资金时,社会并不认可,基金会优越的体制背景发挥了巨大作用。如“希望工程”推出一年后,邓小平为之题名,江泽民、杨尚昆、李鹏等国家领导人以及国家教委的支持使“希望工程”迅速成为中国最具影响力的公益品牌^[19]。在我国农村贫困地区尤其是偏远的山区,由于信息的闭塞社会对NGO并不了解,从而限制了NGO在参与农村学前教育治理中价值的发挥。如志愿者针对农村留守儿童开展的心理辅导服务,若群众不了解,则会影响志愿者走入家庭进行针对性辅导。

其次,形成全民公益的氛围。据统计,美国69%以上的家庭都有捐赠行为,公民的人均年捐助额约520美元,而中国人均慈善捐赠为1.7元,但我国却是世界上最大的奢侈品消费市场之一^[20]。政府可通过多种措施提高大众的捐赠意识。NGO进入农村开展学前教育项目初始阶段,国家和各级政府可在志愿者招募以及募集社会资源方面向NGO提供一定的帮助,使NGO有充足的资源以提高参与学前教育服务的广度、深度以及项目的可持续发展;国家和各级政府可利用自身的权威优势向群众介绍NGO的使命以及工作目的,以使NGO得到受众群体的认可、支持和配合;国家和政府可通过信息化平台宣传为农村贫困地区学前教育服务做出巨大贡献的NGO,使社会大众了解贫困儿童的情况以及NGO的工作,提高大众参与公益的意识;国家和各级政府可引导互联网巨头建立健全捐赠体系,为人民群众的捐赠提供合理化的途径。如支付宝开通的“爱心捐赠”服务。普通群众个人的捐赠能使社会形成良好的公益氛围,发挥公益的最大力量,为NGO工作的开展提供可持续的社会资源。

最后,形成NGO区域联盟。目前开展农村贫

困地区学前教育服务具有一定影响的项目包括中国少年儿童基金会发起的“春蕾计划”,中国发展研究基金会实施的“一村一园”计划,互满爱人与人中国发起的“未来希望幼儿园班”项目等等。这些基金会的背景为其工作的开展提供了强有力的支持。如春蕾计划促进女童教育的特使具有一定的政治影响力,中国发展研究基金会是由国务院发展研究中心发起成立的,互满爱人与人得到了国际运动联合会的支持。然而,目前我国还有大量的既没有政府背景,也没有公募资格的 NGO,甚至是没有合法身份的草根组织,国家可鼓励在社会上具有影响的基金会和各地方的基金会形成帮扶团队,使参与国家农村项目的公募基金带动地方社会组织,帮助参与农村贫困教育的社会组织更好地提升自身的社会认可,利用地方基金会针对本地教育特点和问题提高本地区学前教育的发展质量。

(三)完善内部管理,保持自身的造血功能

NGO 自身的发展状况直接影响其参与农村学前教育治理中资源获取的程度、志愿者的调动、服务的专业化水平等。内部治理机制是对公益组织自身制度建设的重大挑战,良好的内部管理可使组织保持良性的发展。

首先,重视组织文化的建设。组织文化作为特定人群普遍承认并自觉遵守的观念和规则系统,是组织的个性与灵魂。NGO 应重视自身文化的建设,通过文化约束全体成员的行为并凝聚集体力量朝着共同的公益目标努力。NGO 组织的使命和宗旨的体现是其内部运作的核心。因此,NGO 组织应明确组织的使命和宗旨,对组织的活动目标、活动领域和组织方式有统一的规定和表述。在组织活动的过程中,始终践行志愿精神,培育组织成员的认同感、归属感和责任感,强化权力自律精神和公共精神,在工作中自觉遵守组织的行为准则。

其次,完善组织内部结构和治理机制。根据组织自身的使命、理念、活动领域等建立符合组织自身发展的组织结构和决策机制,使组织的任何决策以及行为都符合规范的程序,做到按规则做事,有据可循,以此杜绝组织成员及领导人的随意性行为。如香港的社会组织在内部治理结构上,模仿企业建立了科学的组织治理结构,董事会与理事会分治,其中董事会负责决策,理事会负责执行,同时在内部决策机制上提倡民主,这有效防止了某些人在组织中独裁专制现象的发生^[17]。另一方面慈善不是简单的仗义疏财,更不是对弱者的怜悯和施舍。NGO 在参

与农村学前教育治理时,要努力建立成专业的慈善体系,如思考实施什么样的项目、资助目的、资助谁、资助什么、如何资助等等;还要对志愿者进行培训,提高他们的业务能力,尤其是掌握一些学前教育的理念和方法,使对农村学前教育的服务不仅仅限于物质和财力资源的支持,以提高资助的专业性和保持组织的长远发展。

再次,完善信息披露制度,提升社会公信力。公信力是一种社会系统信任,能帮助非政府组织正常运转,增强非政府组织信誉,强化内部管理,加强外部形象建设,能为非政府组织提供强大的支撑网络和开拓资源流通渠道。因此,我国 NGO 组织可以加强自身的网站建设,明确组织的使命、理念以及组织愿景;公开组织的捐赠收入、捐赠支出、捐款途径、监督方式,做到财务透明;介绍组织的项目开展情况,从而使组织的活动处于公开状态,在履行社会服务时更加透明。

最后,积极寻求合作,保持自身造血能力。一个公益组织最根本的生存策略即是获得资源,而获得资源与运作资源最根本的途径是寻求与捐助者的合作。一方面,NGO 组织在开展工作时可以积极寻求与政府的合作,利用政府权威最大限度的去获取资源;另一方面,避免过度依赖政府,主动与同行以及其他社会单位保持良好的合作关系,以求得到更多的人力物力资源的支持。

教育公共治理为社会组织参与教育提供了合法性基础。在国家大力发展学前教育尤其是农村学前教育的背景下,在强调政府和企业责任的同时要注重社会的作用,因为很多问题通过地区和社会的公共治理就可以得到解决。近年来我国非政府组织在参与农村学前教育治理中表现出一定的优势,但是由于我国非政府组织自身的问题以及国家体制的限制一定程度上削弱了其在社会发展中的作用。鉴于我国社会治理的特色以及政府和非政府组织之间的依附式发展关系,非政府组织在参与农村学前教育时,应和政府建立互促共生的合作关系,利用政府权威营造良好的外部环境,同时加强自身内部管理,为农村学前儿童享有公平有质量的学前教育提供助力支持。

[注 释]

① 根据中华人民共和国中央人民政府社会服务发展统计公报和中国社会组织公共服务平台统计得来。

- [7] 盖笑松,杨世君,孙蕾. 中国儿童的入学准备:问题分析与促进途径[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2008(6):15—19.
- [8] 马妮萝,曹能秀. 强势开端V:内容、特点及启示[J]. 陕西学前师范学院学报, 2019, 35(1):24—28.
- [9] 于冬. 儿童入学准备的家庭环境:现状分析与优化策略[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2009(5):202—205.
- [10] 刘昊,刘肖岑,冯晓霞. 应用 Rasch 模型测试和分析儿童入学准备状态[J]. 心理科学, 2013, 36(2):484—488.
- [11] B·S·布鲁姆. 教育评价[M]. 邱渊,王钢,等,译. 上海:华东师范大学出版, 1987:177—180.
- [12] 王亚鹏,董奇. 入学准备性研究及其对早期教育的启示[J]. 中国教育学刊, 2018(2):39—44.
- [13] A·T·赫里帕科娃, A·B·查包洛热茨, 邓鲁萍. “儿童做好入学准备”包括哪些内容[J]. 外国教育资料, 1982(1):47—50.
- [14] Claire Hughes. 如何帮儿童做入学准备——简短的早期技能和支持指数(BESSI)[J]. 当代教育家, 2017(2):22—23.
- [15] 吴小平. 加拿大幼儿“入学准备”项目管窥[J]. 教育导刊, 2016(5):86—89.
- [16] 霍力岩. 日本“幼小一贯学校”述评[J]. 外国教育研究, 2006(5):41—45.
- [17] 陈建超. 地方政府购买学前教育服务的创新路径[J]. 陕西学前师范学院学报, 2018, 34(8):98—102.
- [18] Kinder Start Program Resource Booklet; Division of Early Learning and Child Development[EB/OL]. <http://www.ed.gov.nl.ca/edu/earlychildhood/kinder-start.html>. 2018—7—4.

[责任编辑 张雁影]

(上接第 27 页)

[参考文献]

- [1] 褚宏启. 教育治理:以共治求善治[J]. 教育研究, 2014, 35(10):4—11.
- [2] 袁贵仁. 深化教育领域综合改革加快推进教育治理体系和治理能力现代化——在 2014 年全国教育工作会上的讲话[J]. 人民教育, 2014(5):7—16.
- [3] 若弘. 中国 NGO——非政府组织在中国[M]. 北京:人民出版社, 2010.
- [4] 教育部. 《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中期评估学前教育专题评估报告[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151124/151124_sfcl/201511/t20151124_220650.html.
- [5] 严新明,童星. 市场失灵和政府失灵的两种表现及民间组织应对的研究[J]. 中国行政管理, 2010(11):90—93.
- [6] 林燕凌. 我国非政府组织研究——兼论志愿者活动的发展[D]. 上海:复旦大学, 2005.
- [7] 熊和妮,王晓芳. 教育公平视角下政府与教育类民间公益组织的合作伙伴关系研究——基于“营养改善计划”与“免费午餐基金”的比较[J]. 当代教育与文化, 2015, 7(6):13—19.
- [8] 农村学前教育值得期待[EB/OL]. <http://edu.people.com.cn/n1/2016/0102/c1006-28004287.html>.
- [9] 李芳. 直接登记制后我国民间公益组织的行政监管问题[J]. 齐鲁学刊, 2014(5):97—102.
- [10] 南都公益基金会. 中国基金会公益创投之路[EB/OL]. <http://www.naradafoundation.org/content/5895>.
- [11] 张松峰. 我国非政府组织公信力建设研究[D]. 安庆:安庆师范大学, 2016.
- [12] 杜明峰,范国睿. 社会组织参与教育:机制与策略[J]. 教育研究, 2017, 38(2):60—64.
- [13] 杜井冈,张学敏,谭俊英. 第三部门投入农村义务教育的制约因素研究[J]. 教育研究, 2012, 33(6):72—79.
- [14] 杨轶华. 非政府组织参与农村教育贫困治理研究[J]. 社会科学辑刊, 2017(1):72—78.
- [15] 张丽,裘指挥. 美国农村地区构建学前教育公共服务体系的经验及启示[J]. 陕西学前师范学院学报, 2018, 34(12):15—19, 39.
- [16] 郝倩玮,龚雪. 当前农村学前教育治理的困境与路向[J]. 陕西学前师范学院学报, 2018, 34(12):6—10.
- [17] 李声宇,崔玉开. 香港服务型 NGO 的现状与发展原因探析[J]. 当代港澳, 2006(Z1):44—48.
- [18] 龙永红,汪霞. 社会组织参与教育治理的主体性及其建构[J]. 现代教育管理, 2018(8):25—30.
- [19] 何珊云. 社会转型与民间教育公益团体的兴起[J]. 北京大学教育评论, 2012, 10(4):68—77, 186.
- [20] 刘澄,刘志伟,叶波. 改进中国慈善捐赠的制度安排[J]. 国际经济评论, 2006(3):41—44.

[责任编辑 朱毅然]