

城乡学前教育一体化带给 农村学前教育的机遇与挑战

严仲连

(东北师范大学 教育学部, 吉林 长春 130024)

摘要:城乡学前教育一体化给农村学前教育带来了发展机遇,有利于农村学前教育的合理规划,能够通过财政手段调节资源配置,在一定程度上缓解农村学前教育资金与师资贫乏的问题,为农村学前教育提供发展平台。同时,农村学前教育也面临政府整体财政投入不足、支持农村学前教育发展的县级幼儿园教育质量不高、学前教育县级管理制度不完善以及特殊的人文地理环境等问题与挑战。在城乡一体化背景下,发展农村学前教育需要做好顶层设计与整体规划,确保农村学前教育的财政投入,完善“以县级管理为主”的城乡学前教育管理制度,争取地方高校的支持。

关键词:学前教育;城乡学前教育一体化;农村学前教育;机遇与挑战;顶层设计;财政投入

中图分类号:G61 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2014)05-0058-05

城乡学前教育一体化研究主要基于城乡学前教育中的不平等而展开,旨在促进城乡学前教育的公平发展。农村社会向城镇化方向发展是社会发展的一个必然趋势。我国部分地区已经开始了农村城镇化的步伐,并取得较大成就,2010年我国的城镇化率达到了50%^[1]。教育领域自20世纪末开始探讨城乡学前教育一体化问题。在此背景下,农村学前教育面临新的发展机遇,同时也面临着一些挑战。

一、城乡学前教育一体化带给农村学前教育的机遇

城乡学前教育一体化^①主要指从城乡未来发展的格局出发,综合考虑城乡社会的发展,对城乡学前教育进行整体规划,把城市学前教育和农村学前教育纳入一体化发展体系。城乡学前教育一体化有利于学前教育资源在城乡之间的合理分配、合理利用,有利于农村学前教育的发展。

(一)有利于农村学前教育的合理规划

城乡学前教育一体化能够促进农村学前教育朝着合理化方向发展^[2]。农村学前教育的合理发展具有多层含义:第一,公平发展。农村学前教育应该与城市学前教育一样得到政府的重视与财政投入,从而促进农村学前教育机构的整体发展与农村学前教育质量的普遍提高。第二,科学发展。

^① 本文“城乡学前教育一体化”中的“城”指县级以上的城市,“乡”指乡(镇)、村。

收稿日期:2014-07-20

作者简介:严仲连,教育学博士,东北师范大学教育学部教授,博士生导师。

基金项目:教育部重点课题“城乡一体化视域下的农村学前教育研究”(DHA110228),项目负责人:严仲连。

规划与发展农村学前教育应该考虑到农村社会的未来人口变化、整体发展趋势以及农村的经济与文化特点。第三,理性发展。发展农村学前教育应尊重农村的文化特点与农村儿童的需要,适当关注农村学前儿童的认知发展需要,为农村儿童顺利进入小学并适应小学的学习打下基础。从城乡一体化发展的角度来看,根据农村人口变化与农村未来发展趋势来规划农村学前教育,具有明显的积极意义。

(二)通过财政手段调节城乡学前教育的资源配置

在城乡学前教育一体化进程中,特别是在国家重视农村学前教育发展的背景下,地方政府在规划地方学前教育时,把农村学前教育与城市学前教育一同纳入规划范围,合理配置学前教育资源。在财政投入上,地方政府综合考虑城乡学前教育发展状况,把农村学前教育纳入到优先投入的范围,从而在一定程度上促成农村学前教育的普及。在湖北省 H 县,地方政府制定了“村优先”的策略,要求地方财政对农村学前教育的投入高于城市,于是有的乡镇建立了标准化的幼儿园园舍,有的乡镇把空置的小学校舍作为幼儿园。

(三)在一定程度上缓解农村学前教育师资贫乏的问题

农村学前教育整体质量不如城市,其主要的因素就是农村学前教育师资贫乏。在城乡学前教育一体化的推动下,一些地区(如江浙地区)的农村学前教育受到地方政府的关注。这些地方政府在幼儿教师的招聘、分配时优先考虑农村地区。部分县市明确提出“先农村后城市”的策略,要求大学毕业生就业必须先到农村幼儿园工作 3 年(或 5 年)以上,方可考虑工作调动问题。这种“农村优先”的政策在一定程度上缓解了农村学前教育师资贫乏的问题。此外,由于一些农村地区的中小学进行布局调整,出现了一些“富余”的教师。这些教师的幼儿教育专业能力虽然比不上正规幼儿教育专业的大中专毕业生,但他们作为“转岗”教师多数具有较为丰富的中小学教育经验,相比初、高中毕业生,他们在理解幼儿教育与提高幼儿教育专业能力方面,具有一定的优势。

(四)促进农村学前教育朝着规范化、科学化方向发展

在目前的情况下,城市学前教育质量明显优于农村。城市学前教育拥有优质的学前教育资源,并且在规范化、科学化发展方面积累了丰富的经验。因此,城乡学前教育领域的交流有利于农村学前教育朝着规范化、科学化方向发展,从而推动农村学前教育质量的整体提高。影响学前教育质量的核心因素是师资问题,而农村学前教育师资问题尤其突出。发展农村学前教育需要借助城乡学前教育一体化平台,通过各种形式的城乡互动、交流来带动农村学前教育师资队伍的整体提高。城市学前教育对农村学前教育发展具有促进作用,如前苏联集体农庄幼儿园就充分发挥了城市幼儿园的带动作用,促进了前苏联农庄幼儿园的规范化发展,有效提升了农庄幼儿园的教育质量。又如上海市部分区县,通过农村幼儿园管理者到城市幼儿园挂职,提高了农村幼儿园管理者的管理能力;通过农村幼儿园教师到城市幼儿园学习、观摩、交流等方式,提高了农村幼儿园教师的专业化水平。

二、城乡学前教育一体化带给农村学前教育的挑战

由于我国学前教育发展的历史原因,特别是 20 世纪的“公转民”(即公办幼儿园转为民办幼儿园)政策,给学前教育带来沉重打击,严重影响我国学前教育事业的发展。一些地区的学前教育发展水平不高,部分地方的政府管理职能缺位,城乡间交流机会少,这些因素在一定程度上也影响了我国农村学前教育的发展。

(一)农村学前教育经费长期不足

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》颁布实施以来,学前教育整体发展态势较好,国家投入比较大,但相对于农村学前教育经费需求来说,国家财政投入还是偏少,而且存在着投入方面的固定倾向。

学前教育的县域统筹发展以一定的财政投入为基础,对全县学前教育统筹规划。由于学前教育目前还不属于义务教育范畴,加之部分县级财政投向教育领域的经费有限,造成县级教育部门的经费不足,这些有限的经费往往也只能投入到极少数幼儿园。特别是西部和中部一些农村地区,县级财政的缺口比较大,农村地区的学前教育也因此长期处于“空白”状态。

在Z省某县,2011年幼儿教育经费来自上级拨款占2.6%,县级自筹经费占26.4%,学杂费占54.1%,其他占13.3%^[3]。在H省G市,由于财政有限,幼儿园的经费来源主要来自于家长所交的学费和幼儿园的门面房租。在西部地区以及中部一些省市,农村学前教育经费缺口比较大,加上国家和地方政府对农村学前教育的投入历来不够重视,而农村学前教育在师资、园舍等方面却需要经费投入,这对于县级教育管理部门来说,也是一个巨大的挑战。

(二)支持农村学前教育发展的县级幼儿教育水平有限

城乡学前教育的一体化发展除了布局、规划等方面的一体化外,更重要的是城乡幼儿园教师专业发展的一体化,即以城乡幼儿园为平台,通过城乡幼儿园教师间的交流、合作带动农村幼儿园教师的专业成长。农村幼儿园教师的专业发展是有前提的,即城市幼儿园教师能力和水平要高于农村幼儿园教师(而且达到显著水平),城市幼儿园管理者愿意为农村幼儿园教师提供发展平台。

由于各级政府对学前教育的整体投入不够,已经对学前教育造成很大影响,特别是20世纪90年代后期,多数公办幼儿园被推向市场,导致县级幼儿园教师流失。在部分县市,民办幼儿园所占比例过大,公办幼儿园、民办幼儿园间存在的生源竞争导致“小学化”问题突出,公办幼儿园、民办幼儿园之间相互不开放,严重影响了幼儿园之间的业务交流。

(三)学前教育管理制度不完善

受市场经济的冲击,一些地方的公办幼儿园转轨,县级教育管理机构的学前教育部门被取消,相关的学前教育“专干”也被迫转行,导致学前教育管理人员严重缺失,学前教育管理制度极不完善。一方面,县级以上学前教育管理部门权责不分、责权重叠现象突出,造成“人人都可以管”但“人人都管不好”的局面^[4];另一方面,缺少针对农村学前教育发展的引导性政策与措施。多数县级教育管理部门的管理者只是被动地执行相关政策,习惯性地进行开学前的安全检查。这些管理者多为兼职,业务能力缺乏,很少组织县域内幼儿园教师间的学习与研讨。

由于学前教育不属于义务教育范畴,以前很少存在国家或省级拨款情况,多数省份缺少相应的财政转移支付与财政监督制度。目前国家计划整体拨款500亿元发展我国学前教育,部分经费下拨到县级教育部门后,部分地方教育部门面对“突然而来”的学前教育财政投入,存在着挪用、滥用经费的现象,如有的把这部分经费挪作小学教育或高中教育经费,有的甚至采用不正当手段,低价购入幼儿园不需要的设备,然后高价转给幼儿园。

(四)农村特殊的地理人文环境

相对城市来说,农村学前教育面临着特殊的人文地理环境,首先是人口因素,有的地方人口密度大,有的地方人口密度小;其次,农村家庭经济差异比较大,有的家庭已达到富裕水平,有的则可能刚解决温饱;第三,农村家长对学前教育的认识差异比较大,农村幼儿教师家长过于关注儿童的认知。

这些因素导致农村地区小规模幼儿园比较多。有研究者在国内 175 个村屯的调查中发现:20 人以下的幼儿园占 23.7%,50 人以下的幼儿园占 53.3%,100 人以下的幼儿园占 75.1%,其中 20~50 人的幼儿园规模所占比例最大,达到 29.6%^[5]。笔者在 B 省东南 4 县的调查中也发现:农村幼儿园主要以小规模幼儿园为主,其中 1~3 个班占农村幼儿园的 52.1%;这些小规模幼儿园主要集中在乡镇及乡镇以下,其中乡镇占 24.2%,村落占 75.8%。

幼儿园规模小与家长对幼儿园的要求都将影响农村幼儿园教师的专业发展。小规模幼儿园的教师数量少,如果外出学习的话,就会存在无人看管班级的问题。特别是一些家长提出与现代教育理念不一致的要求,会造成农村幼儿教师的两难困惑——是顺从家长的要求还是遵循现代教育理念。

三、城乡学前教育一体化背景下的农村学前教育发展对策

农村学前教育的发展需要在城乡教育一体化的背景下来推进,需要充分利用城市学前教育的师资与财政资源。这对当今农村学前教育管理和城市学前教育管理提出了较高要求,需要管理部门做好顶层设计,完善“以县级管理为主”的城乡学前教育管理制度,保证一定的财政投入,在可能的情况下,争取地方高校的支持。

(一)做好顶层设计与整体规划

城乡学前教育的一体化发展是基于城乡之间学前教育的差异性。由于整体上省级城市与县级城市的学前教育差异要大于县级城市与乡镇的差异,因此,发展农村学前教育应从省域范围来进行综合规划,制定包括省级、市级、县级、乡镇、村落在内的学前教育整体发展规划,综合考虑人口、学前教育需要、地理环境等因素。从农村幼儿园、城市幼儿园的优势与不足出发,以城乡幼儿园教师的专业发展为突破口,综合调整城乡幼儿园教师的配给制度,借助教学研究、课题研究、观摩学习、专家讲座等形式,提高城乡幼儿园教师的专业水平,从而提高城乡幼儿园教育质量。

(二)完善“以县级管理为主”的城乡学前教育管理制度

在县级教育管理中,普遍以中小学管理为主。因此,在这样的背景下,发展农村学前教育需要加强县级教育管理,提高教育管理水平,通过利用县域内的学前教育资源来发展农村学前教育。在一般情况下,县域内的学前教育管理以农村幼儿园教师队伍建设为基础,建立县域内城乡一体化发展的机制,其中包括幼儿园教师配给制度、幼儿园教师继续教育考核与职称评定相结合的制度、学前教育财政投入与管理监控制度等,通过完善、落实这些制度,提高农村幼儿园教师的专业水平,促进农村学前教育的发展。

(三)确保农村学前教育的财政投入

从目前情况来看,影响农村学前教育发展的主要因素是财政经费不足所导致的园舍“不足、不达标”、师资力量薄弱等问题。我国学前教育历史性“欠帐”太多,部分地区的县级财政收入有限,因此需要省级政府在省域内进行统筹。此外,对于中西部地区农村学前教育来说,省级财政经费也很有限,因此需要加大国家财政投入。

(四)争取地方高校的支持

我国目前农村学前教育面临的问题有一定的特殊性,而且地区间还存在较大差异,特别是许多地区的幼儿园办园质量不高,单纯依赖自身力量来提高农村学前教育质量有较大难度,因此应争取地方高校的支持,特别是争取地方高校的专业人员介入,以问题解决为突破口,发现农村学前教育发展中的问题,并利用高校的资源优势通过各种方式来提高农村学前教育的师资水平,进而提高农

村学前教育质量。这也需要地方政府的有效管理,以此促进高校—地方政府—学前教育机构之间的有效合作。

参考文献:

- [1] 陈甬军. 中国城市化发展的新阶段与新任务[J]. 社会科学研究, 2012(1):34-37.
- [2] 严仲连. 农村学前教育合理发展研究[J]. 教育理论与实践, 2013(26):23-25.
- [3] 马波,彭俊英. 西部农村幼儿教育的投入是否应以县级财政投入为主——以四川省 X 县为例[J]. 早期教育:教科版, 2012(11): 12-14.
- [4] 庞丽娟、范明丽. 当前我国学前教育管理体制面临的主要问题和挑战[J]. 教育发展研究, 2012(4):39-43.
- [5] 盖笑松,焦小燕. 村屯里的幼儿教育[G]//邬志辉,秦玉友. 中国农村教育发展报告. 北京:北京师范大学出版社, 2012:225.

The Chance and the Challenge of the Preschool Education in Rural Area with the Urban-rural Integration

YAN Zhong-lian

(Faculty of Education, North East Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: The integration of preschool education in Urban-rural area may do good to the planning of preschool education in the rural area, provide solution to the problem of the finance and teachers, and offer the chance of development. While, there will be some difficulty, such as the lack of financial support from the government, the inferior quality, and imperfect management system. Using the Urban-rural integration to develop the rural preschool education, we need the top-level design, guaranteed finance, perfect management, and support from the local universities.

Key words: preschool edcation; the integration preschool urban and rural; preschool education in the rural area; Chance and challenge; top-level design; financial support

责任编辑 秦 俭