

相对贫困山村学前教育供给方式的创新与改革

韩凤芹 张宇暄

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:学前教育在国民教育体系中具有先导性和基础性作用,对个人、社会和国家都具有重要意义。相对贫困山村经济落后,居住分散且交通不便,“入园难”问题严重突出,对教育公平和城乡均衡发展产生不利影响。本文基于对“一村一园”项目的实地调研,发现社会组织提供学前教育能够弥补相对贫困山村学前教育的短板,在部分地区已经取得了显著的成效。但是社会组织提供公共服务存在局限性,需要政府发挥有效性,创新供给方式,从直接提供转为政府购买,保障相对贫困山村学前教育的公平和质量。

关键词:相对贫困山村 学前教育 社会组织 政府购买公共服务

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)09-0093-05

学前教育是国民教育的基础和重要组成部分,也是新时代社会治理的重要内容。相比于其他教育阶段,越早阶段的教育投入对社会和个人的影响越大,如果错过了这一阶段,以后补救的代价相当昂贵(Heckman,2003)^①。“从起点开始”为相对贫困儿童创造相对公平的成长环境,有利于打破相对贫困的代际传递,促进社会公平。

“十四五”规划中明确提出“要把提升国民素质放在重要位置”“发展普惠性学前教育”。近年来,学前教育在各级政府的努力下得到了飞速发展,从入园规模上看,2020年学前教育的毛入园率达到85.2%,已经超过了《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020年)》确定的75%的目标。但是从结构上来看,由于学前教育存在城乡、区域之间发展的不平衡和不充分,学前教育结构性供给不足是

新时期学前教育公共服务的短板,探索出一条适合相对贫困地区推广并且能够保证质量的山村学前教育供给方式至关重要。

一、相对贫困山村学前教育服务亟需补短板

(一)相对贫困山村发展学前教育的迫切性

相对贫困山村自然条件落后且缺乏财力和物力保障,发展学前教育的动力和能力均相对不足。“动力不足”主要体现在地方政府对农村学前教育缺乏重视,没有认识到学前教育作为人力资本投资的重要性。“能力不足”主要体现在农村学前教育的发展主要依靠县、乡两级财政,相对贫困地区县、乡级财力紧张,无力也无暇顾及农村学前教育,学前教育长期处在边缘地带。虽然农村学前教育公共支

[收稿日期]2021-08-18

[作者简介]韩凤芹,二级研究员,博士生导师,研究方向为财政理论与政策;张宇暄,财政学博士研究生,研究方向为教育财政政策。

①根据美国经济学家 Heckman 测算,学前教育的年社会回报率在 7%到 10%之间。Heckman J, Carneiro P. Human Capital Policy[J]. NBER Working Papers, No.9495, 2003.

出中有一部分来自于中央和省、市的投入,但是多为一次性支出,缺乏制度保障。随着两期“学前三年行动计划”的实施,中央政府加大了对农村学前教育的投入力度,但是相对贫困山村仍然面临教育资源短缺和教育质量滞后等问题,大量相对贫困儿童缺失学前教育的机会或者只能接受低质量的学前教育,从而导致相对贫困代际传递的恶性循环,因此在相对贫困地区山村发展学前教育具有较强的迫切性。

(二)相对贫困山村发展学前教育的复杂性

相对贫困地区山村发展学前教育面临很多困难。从需求方来看,需求不断减少给提供方式带来挑战。一方面,城镇化导致农村青壮年劳动力大规模涌向城市,其子女也被带到了城市。另一方面,低出生率导致留下的人少了。在广大农村,结婚率和生育率普遍较低。调研过程中发现,平均一个村每年出生的新生儿只有一到两个。走的人多、留的人少就导致山村幼儿越来越少。从供给方来看,相对贫困山村人口分散、交通不便,给园所的布局和管理带来较大的挑战。由于公办园主要集中在乡镇,辐射范围有限,并不方便偏远农村的儿童入园。民办园和非正规教学点数量较少且质量不高,难以满足广大儿童对优质学前教育的需求。因此,城镇化、地理因素给相对贫困山村学前教育的供给方式提出了挑战。

(三)相对贫困山村家庭环境的脆弱性

相对贫困山村儿童成长会受到家庭环境的影响。众多研究都已经证明在儿童成长过程中家庭环境有不可替代的作用,相对贫困地区儿童很多面临相对贫困、留守、单亲问题,家庭环境非常脆弱。在大部分的亲子活动中,往往是隔代抚养人参与,而不是父母直接参与。不论是隔代抚养还是父母直接抚养,由于抚养人的文化水平较低,导致家庭育儿的理念和方法相对落后,提供儿童早期教育的意识不强、能力不足。这类儿童容易出现学习困难、辍学,长大以后容易出现失业,甚至犯罪等社会问题,成为社会中的弱势群体。因此,相对贫困地区的家庭教育功能缺失应该得到充分重视。

二、相对贫困山村学前教育供给方式的积极探索——以“一村一园”项目为例

(一)“一村一园”项目概况

“一村一园”项目发起的目的是提高中西部相

对贫困地区早期教育机会公平和质量,服务对象主要是自然环境恶劣、经济发展落后的相对贫困农村的儿童。按照“政府主导、企业资助、社会参与、地方支持”的模式推进,在超过 10 名适龄儿童的村开设项目点,主要利用农村小学撤点并校后的闲置校舍、村委会办公室或村活动室,保证偏远山村儿童就近入园。这种由政府与社会组织合作提供的模式是相对贫困地区山村发展学前教育的探索,打破了学前教育结构性供给不足的局面,旨在提高相对贫困地区学前教育的普及率,进而推动教育扶贫。本文总结项目模式特点及问题,为未来政策的设计提供依据。

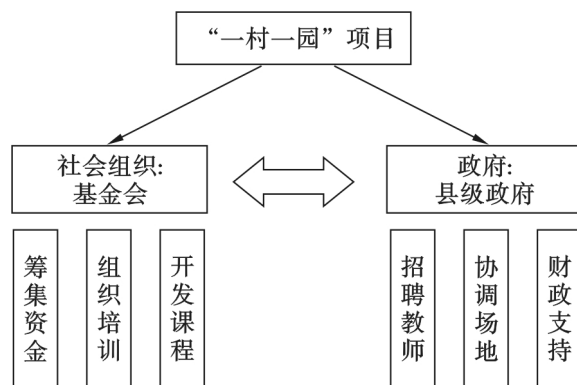


图1 “一村一园”项目模式

(二)“一村一园”模式特点

1.“公办+公益”性质

在相对贫困地区的山村,由于人口较少,且居住分散不集中,儿童数量不足等原因,很多村落没有创设规模化学前教育机构的条件,致使我国偏远山村的儿童仍然无园可入。“一村一园”项目是由社会组织发起的,社会组织筹资举办,整合政府和社会资源,在合作期满后由当地政府接管,纳入财政预算,政府购买社会组织的服务,因此具有“公办+公益”性质。该项目打破了由于规模性不够导致的公办学前教育供给不足的局面,为偏远山村提供学前教育探索出了一条灵活有效的解决路径。

2.财政投入为主,多渠道筹资

完善的经费投入与保障机制是山村幼儿园发展的根本保障。在“一村一园”项目中社会组织主要通过建设山村幼儿园、捐赠玩教具以及培训志愿幼师的方式参与学前教育治理。但是由于缺乏稳定的资金支持,不利于“一村一园”项目的可持续发展。

因此政府通过购买服务的方式为山村学前教育的发展提供稳定的资金支持,资金来源是财政拨款。以调研的G县为例,对于山村幼儿园,由当地县级财政负责统筹,并且设立专项经费纳入到县级财政预算中,主要用于志愿教师工资支出,县财政每年预算支出200万元,并将山村幼教志愿者补贴由原来每月1200元提高到每月2000元。因此,政府购买服务保障了“一村一园”项目的持续实施。多渠道筹集资金,鼓励社会力量参与,在一定程度上弥补了项目资金的不足。

3. 低成本投入,可复制可推广

在相对贫困地区普及学前教育一直是发展普惠性学前教育的重点。一方面,对于相对贫困家庭而言,路程较远的公办园和价格较高的民办园都会给相对贫困家庭带来负担,因此就近又免费的山村幼儿园给留守在相对贫困地区的儿童提供了接受学前教育的机会,被广大相对贫困家庭所接受。另一方面,对于地方政府而言,山村幼儿园利用闲置校舍节约资金,通过政府购买服务的方式保障项目的实施,普及学前教育,已经在部分相对贫困地区分阶段大力推广。这种低成本投入、形式灵活并且可复制可推广的相对贫困山村学前教育供给方式具有较强的借鉴意义。

(三)“一村一园”项目取得的成效

作为社会实验项目,“一村一园”项目实施以来,取得了显著的成效。无论是对个人、家庭还是整个社会都产生了短期和长期的积极影响,这也证实了该项目值得被广泛关注和推广。

1. 缩小了相对贫困地区儿童与城镇儿童的差距

“一村一园”是一项社会实验项目,经过几次科学的评估,结论显示试点地区幼儿在语言、认知、动作、记忆等领域发展状况明显改善,缩小了与城镇儿童的差距。其中一项跟踪研究表明:G县1441名“一村一园”受益儿童进入义务教育阶段后,在1-3年级统考中,有45%的山村幼儿园受益儿童稳定地排在全县前40%,这一成绩虽仍落后于县城公办幼儿园儿童,但显著好于其他幼儿园儿童和没有上过幼儿园的儿童。山村幼儿园为后续教育阶段奠定了良好的基础,有助于儿童的全面发展。

2. 提高入园率,弥补相对贫困地区学前教育空白

教育扶贫是相对贫困地区人力资本积累、阻断相对贫困代际传递的重要举措。但相对贫困地区学前教育发展滞后恰恰是学前教育最短的短板。很多相对贫困地区的学前教育基本处于空白,学前教育的硬件设施和软件实力都相当落后。相对贫困地区儿童尤其是留守儿童,更容易陷入相对贫困的恶性循环。山村幼儿园的最大特点就是学前教育服务进村。“一村一园”项目使相对贫困地区的入园率得到大幅度的提高。试点县G县入园率由2012年的不足50%上升到2019年的91.75%,70所山村幼儿园建在6个镇的58个村,基本实现了“一村一园”的布局,给相对贫困地区儿童提供一个相对公平的竞争起点。

(四)“一村一园”项目中政府和社会组织各自承担的角色

政府和社会组织的关系一直是以政府为主导,社会组织位于次要位置。但是在“一村一园”项目中体现出社会组织的主动性,充分发挥出社会组织的活力和创造力。

社会组织角色包括四个方面:一是发现问题,社会组织与社会公众的联系紧密,长期关注社会问题,发现了学前教育在相对贫困地区的短板;二是整合资源,社会组织在发现问题后利用其强大的执行力采取行动,并且发挥其专业优势,经过一系列的调研、评估,多渠道筹资,为供给方和需求方搭建平台;三是主动提供,通过试点的方式,借鉴发达国家的成熟模式,主动提供公共服务给学前教育资源没有覆盖到的特殊群体;四是承接政府,与地方政府建立合作关系,获得政府的资金和政策支持。综上,社会组织向上承接政府部分职能、向下直面社会公众的需求,在相对贫困地区学前教育的供给中发挥了重要的作用。

在“一村一园”项目的运行中,地方政府从管理转向治理,治理提倡多元主体参与治理活动,发挥各个主体的活力。政府承担的角色包括四个方面:一是在彼此独立、相互平等的基础上政府与具备条件的社会组织建立合作,签订合同;二是按照规划化的程序购买服务,给与社会组织长期稳定的资金支持;三是完善制度,政府建立起一系列的管理制度如服务标准、购买服务实施细则、评估机制等;四

是形成政策,政府要将这种社会试验总结归纳,为政策的制定提供支持。

三、社会组织提供学前教育服务的有效性和有限性

由于相对贫困山村学前教育提供不足,在这种情况下,社会组织的介入可以有效地缓解学前教育供给与需求之间的矛盾,为学前教育提供国家财政之外的教育资源。但是由于社会组织提供存在有限性,这意味着长期依靠社会组织提供是不可持续的。

(一)社会组织提供学前教育服务的有效性

1.社会组织具有社会整合性,能够弥补政府的不足

随着社会组织在我国的迅速发展,其作为重要的社会力量发挥着不可忽视的作用,社会组织能够有效地弥补政府及市场在教育上的失灵。在提供教育公共产品与服务上,社会组织与政府、市场是平等的关系,共同承担相应责任。在现阶段,政府部门不断加大对贫困地区学前教育的政策扶持力度,但对于许多偏远山村,地方政府心有余而力不足,面临的困难巨大,单凭政府的力量稍显薄弱。因此,社会组织作为重要的社会力量介入,与政府部门形成互补互助的合作关系,利用其优势迅速广泛地调动多方资源和力量,再根据各地的需求分配,在一定程度上缓解了政府的财政支出压力。

2.社会组织具有高度敏感性,准确瞄准弱势群体的需求

由于相对贫困山村学前教育发展的复杂性以及主体需求的多样性,政府很难兼顾到一些特殊地区和特殊群体的需要。社会组织作为社会力量的重要组成部分,具有一定的社会使命,在贫困山村学前教育匮乏的地方,凭借自身民间性、公益性特征,“扎根民间”,深入偏远山村,密切联系群众,关注微观层面的个体问题,准确瞄准相对贫困地区儿童接受学前教育的迫切需要,获取当地学前教育发展状况的第一手信息资源,从问题出发关注和解决相对贫困地区儿童的发展和需求。例如,在山村幼儿园的布局上,根据幼儿园服务半径和实际适龄入园幼儿的动态数据,在一定范围内设置相应的山村幼儿园。由此可以看出,社会组织对相对贫困山村

学前教育问题的识别和帮扶上更加符合本地实际。

3.社会组织具有专业性和创新性,高效地提供学前教育服务

社会组织参与教育事业最大优势之一就是提供高水平的专业服务,这也是政府向社会组织购买社会服务,转移部分职能的前提。社会组织的成员大多来自特定的专业领域,掌握一定的专业知识与技能,为相对贫困地区发展学前教育提供专业理论支持与观念引导。在课程开发以及教师培训上通过专业人才的参与和实施,不断引进先进的教育理念,提高学前教育的服务质量,最大程度缩小相对贫困地区山村和城镇的差距。社会组织的活力就在于其创新性,不断创新各种学前教育的提供方式和标准。因此,社会组织自身的优势可以保障和提高相对贫困地区学前教育的供给质量,为政府和社会组织建立合作伙伴关系奠定了基础。

(二)社会组织提供学前教育服务的有限性

社会组织通过长期的探索积累了大量的管理经验,能够提供专业并且高效的服务,而且能够吸收社会资源,促进多方合作,扮演着多元角色,提高资源使用效率。但是社会组织也有自身的有限性,这需要政府给与资金与政策支持,弥补社会组织提供的不足。

1.缺乏长期的资金来源

社会组织的资金多来源于政府资助、企业捐助和社会组织自身的筹资,缺乏长期、稳定的资金来源。社会组织发起的项目,具有长期性和连续性,因此成效相对缓慢。项目的长期发展离不开资金链的稳定支持。“一村一园”项目弥补了在相对贫困地区尤其是偏远山村学前教育的短板,但是由于社会组织能力的有限性,不能保障项目的可持续性,遇到突发事件例如疫情就会给筹资带来挑战。此外,在“一村一园”项目中,教师的工资和待遇普遍低于社会的平均水平,直接导致了教师的流动和流失,这也影响了项目的稳定以及学前教育服务质量。

2.需要政府的大力配合

在相对贫困地区学前教育的供给方式中,社会组织不能脱离政府的支持而独立进行活动,因为政府在人力、物力和财力上具有的资源优势是市场和社会主体都无法与之相比的。为了弥补社会组织能

力的有限性,政府通过建立制度化、规范化的机制,包括系统的政策、制度、标准等,协调各个主体的利益,并且通过政府购买的方式提供稳定的资金支持,弥补社会组织的不足。在调研过程中发现,试点县“一村一园”项目取得较好的成效离不开地方政府的有效配合、地方政府领导的高度重视。部分地区把“一村一园”作为重要的民生工程列入全年总体工作目标,明确将山村幼儿园建设与教育改革发展相结合、与实施教育脱贫战略相结合。因此社会组织提供需要政府的大力支持,需要政府部门与社会组织建立长期有效的合作机制,这对双方既是挑战又是机遇。

四、向相对贫困地区提供学前教育的思路与建议

经过多年的发展,我国目前已从“生存型”社会开始步入“发展型”社会,新矛盾产生了新问题,学前教育的地区、城乡差距严重阻碍了学前教育的高质量发展。相对贫困地区山村的儿童一旦缺失了学前教育,对个人和社会都易造成不利的影响,因此为了防范风险,提高相对贫困地区学前教育的质量,需要针对相对贫困地区的特殊性以及创新模式的实践经验提出现实可行的建议。

(一)构建政府主导,多元主体共治的治理格局

相对贫困地区发展学前教育,政府推动学前教育公平与质量的作用是不可替代的。与此同时,有一些社会力量出于公益的目标愿意参与相对贫困山村学前教育的发展,并且有其自身的优势,因此在发挥政府主导作用的前提下,充分调动社会力量的积极性与创造性。政府提供经费保障并且进行服务质量监管,社会组织以灵活的供给方式提供专业的服务。其中,通过政府购买服务是具有理论支持和实践验证的一种有效合作方式。政府为了提供高质量的公共服务,把权力让渡给更加专业的机构,降低成本,提高资源使用效率。并且以法律的形式确定公共服务供给中政府和社会组织各自的职责,制定促进社会组织发展的政策,加强对社会组织的监管,并且通过财政优惠与补贴政策鼓励社会组织提供服务,建立政府和社会组织共治的治理格局。

(二)建立科学合理、精准扶弱的财政投入体制

相对贫困地区学前教育发展滞后的主要原因

是财政保障不足。为了弥补学前教育发展的短板,财政应该重点保障相对贫困地区儿童接受学前教育,具体措施包括:第一,当前学前教育财政保障重心较低,应该建立合理的政府间分担机制,加强中央和省级财政投入的统筹力度,中央设立相关专项和计划进行财政投入,中央财政的投入重点向相对贫困地区倾斜,聚焦相对贫困山村学前教育发展的关键环节,增强经费保障的稳定性。第二,应该优先将资源配置给相对贫困地区和相对贫困家庭的儿童,改善其教育状况,并且建立起完善的资助制度,创新多种资助方式,借鉴发达国家成熟经验,结合我国的实际国情,通过税收返还、教育补贴以及教育券的方式减轻相对贫困家庭的负担。第三,提高经费的使用效率,建立监督和问责机制,形成完善的学前教育财政经费绩效评价制度,保证地方政府对学前教育的重视以及资金的合理配置。

(三)形成因地制宜、布局合理、形式多样的办园格局

相对贫困地区的办园布局要结合人口、经济发展情况以及未来发展趋势进行布局,避免资源的浪费,提高管理效率。充分发挥乡镇中心园的引领作用,加强乡镇中心园与村一级幼儿园的交流协作;村一级的园所布局要根据自然条件和人口密度进行设置;鼓励多种形式办园,尤其是地处相对贫困地区的偏远山村,鼓励政府和社会组织合作,采用“公益+公办”的模式提供学前教育服务。

(四)重视教师队伍建设,保障学前教育服务质量

对于学前教育而言,教师素质和教学水平对学前教育的质量至关重要。相对贫困地区学前教育的教师资源相对匮乏、质量相对落后。要通过提高教师的工资和待遇来保障教师队伍的稳定和质量;加大培训力度建立相对贫困地区幼师培训保障制度;多种方式补充师资队伍,充分盘活教师资源,通过转岗培训培养一批优质的学前教育教师队伍,并且培育新生幼师充实到偏远山村。

(五)家园合作,营造有利于儿童的外部环境

家庭因素是学前教育阶段的重要影响因素,从家庭环境来看,相对贫困地区家庭环境脆弱,存在大量的留守、单亲等问题,缺乏沟通和关爱对儿童

(下转第 106 页)

- Intermediation[J].The Journal of Finance,1977(2):371-387.
- [14] Diamond D W.Financial Intermediation and Delegated Monitor[J].Review of Economic Studies,1984(3):393-414.
- [15] 杨兴全,齐云飞,吴昊旻.行业成长性影响公司现金持有吗?[J].管理世界,2016(1):153-169.
- [16] Hao K Y,Jaffe A B.Effect of Liquidity on Firms' R&D Spending [J].Economics of Innovation and New Technology,1993(4):275-282.
- [17] Madrid-Guijarro A,García-Pérez-de-Lema D, Van Auken H.Financing Constraints and SME Innovation During Economic Crises[J].Academia Revista Latinoamericana de Administración,2016(1):84-106.
- [18] 葛宝山,何瑾.产融结合与企业创新投资[J].求是学刊,2019(2):99-110.
- [19] 谭小芳,张伶俐.产融结合对制造企业研发投入具有双向调节作用吗[J].科技进步与对策,2018(22):63-70.
- [20] 解维敏.“脱虚向实”与建设创新型国家:践行十九大报告精神[J].世界经济,2018(8):3-25.
- [21] Crotty J.The Neoliberal Paradox:The Impact of Destructive Product Market Competition and Impatient Finance on Nonfinancial Corporations in the Neoliberal Era [J].Review of Radical Political Economics,2003 (3):271-279.
- [22] Krippner G R.The Financialization of the American Economy[J].Socio-Economic Review,2005(2):173-208.
- [23] 刘昌菊,茶洪旺.我国区域产融结合效率的实证分析[J].统计与决策,2018(4):135-138.
- [24] 解维敏,唐清泉,陆姗姗.政府 R&D 资助,企业 R&D 支出与自主创新——来自中国上市公司的经验证据[J].金融研究,2009(6):86-99.
- [25] 傅利平,李小静.政府补贴在企业创新过程的信号传递效应分析——基于战略性新兴产业上市公司面板数据[J].系统工程,2014(11):50-58.
- [26] Carboni O A.R&D Subsidies and Private R&D Expenditures:Evidence from Italian Manufacturing Data [J].International Review of Applied Economics,2011(4):419-439.
- [27] 邵敏,包群.地方政府补贴企业行为分析:扶持强者还是保护弱者?[J].世界经济文汇,2011(1):56-72.
- [28] Mamuneas T P,Ishaq N M.Public R&D Policies and Cost Behavior of the US Manufacturing Industries[J].Journal of Public Economics,1996(1):57-81.
- [29] 周海涛,张振刚.政府研发资助方式对企业创新投入与创新绩效的影响研究 [J]. 管理学报,2015 (12):1797-1804.
- [30] 杨洋,魏江,罗来军.谁在利用政府补贴进行创新?——所有制和要素市场扭曲的联合调节效应[J].管理世界,2015(1):75-86.
- [31] Stockhammer E.Financialization and the Slowdown of Accumulation [J].Cambridge Journal of Economics,2004 (5):719-741.

【责任编辑 成 丹】

(上接第 97 页)

的心理健康产生不利的影响,也会影响学前教育的效果。因此要强调家庭在儿童成长过程中的重要地位,幼儿园的干预必须要和家庭教育相结合,在家庭中开展家教活动,对家长进行先进教育和养育理念的指导,对存在问题的家庭进行干预。通过入户指导、鼓励参与活动等方式,加强幼儿园与家庭的联系、幼儿教师与家长的联系,家园共建,共同营造一个以儿童为中心的有利环境。

参考文献:

- [1] [美]萨拉蒙.公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M].田凯,译.北京:商务印书馆,2008:1-5.
- [2] 王名.非营利组织管理概论[M].北京:中国人民大学出版社,2010:2-6.
- [3] 王浦劬.国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析[J].社会学评论,2014(3):12-20.
- [4] 句华.社会组织在政府购买服务中的角色:政社关系视角[J].行政论坛,2017(2):111-117.
- [5] 田凯.我国公共服务领域政府与社会组织合作关系的发展[J].国家行政学院学报,2018(5):39-44+188.
- [6] 卢迈,方晋,杜智鑫,曹艳,武志平,周想,梁博姣,段天雪.中国西部学前教育发展情况报告[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020(1):97-126.
- [7] 李涛,邬志辉,周慧霞,冉淑玲.“十四五”时期中国全面建设小康社会后教育扶贫战略研究[J].教育发展研究,2020(23):30-42.
- [8] 庞丽娟,冯江英.学前教育公共服务分类与“一主多元”供给机制设计[J].中国教育学报,2014(7):1-6.
- [9] 韩凤芹,曹蕊.构建儿童早期发展公共服务体系:理论探讨与现实选择[J].财政研究,2020(9):80-92.
- [10] Heckman J,Carneiro P.Human Capital Policy[J].NBER Working Papers,No.9495,2003.

【责任编辑 寇明风】