

学前教育均衡发展刍议

姜世健

(山东政法学院 政治与行政管理系, 山东 济南 250014)

摘 要:学前教育均衡发展的问题正逐渐引起人们的重视。实际上,学前教育均衡的理念包含三个层次:即学前教育起点均衡、过程均衡和结果均衡。从上述三个方面来考察,可发现我国的学前教育存在着巨大的不均衡现象,而造成这种现象的原因主要有:学前教育投资结构不合理;法律缺失、政府责任不明;对学前教育的重要性认识不足等。基于上述分析,提出一些建议和思考。

关键词:学前教育;教育均衡;入园率;生师比;教育经费

中图分类号:G610

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2013)01-0007-09

学前教育是一项重要的社会公益事业,也是我国国民教育体系的重要组成部分,最近这些年,我国的学前教育办学规模不断扩大,在园人数不断增长,已进入了一个学前教育快速发展的时期。不过,与此同时学前教育不均衡发展的的问题日益突出,这与当前的教育公平理念相去甚远,因此,如何推动学前教育健康发展、均衡发展就成为一个亟待解决的重大问题。本文拟对此进行初步探讨。

一、对教育均衡理念的解读

当今世界经济和民主政治的发展,公平正义日益成为世界各国社会、经济、政治以及文化发展的重要出发点和基本诉求。教育被视为人类文明发展和文化传承的重要方式以及个人价值实现的重要媒介,因此,教育公平就日益成为现代文明的基本价值体现与追求,教育均衡发展也因此成为许多国家制订和实施本国教育政策的基本原则。那么什么是学前教育均衡发展?有学者认为,幼儿教育均衡发展是指通过法律法规确保给予适龄幼儿以同等受教育的权利和义务,通过政策制定与调整以及资源调配而提供相对均等的教育机会和条件,以客观公正的态度和科学有效的方法实现教育效果和成果机会的相对均衡,其核心追求是实现资源配置的相对均衡^[1]。也有学者认为,教育均衡实质上是指在教育公平思想和教育平等原则的支配下教育机构、受教育者在教育活动中平等待遇的理想以及确保其实际操作的教育政策和法律制度,其最基本的要求就是在正常的教育群体之间平等地分配教育资源和份额,达到教育需求与教育供给的相对均衡,并最终落实在人们对教育资源的支配和使用上^[2]。

实际上,教育均衡与教育公平、平等、正义等概念是密不可分的,哈佛大学的罗尔斯教授提出的两条正义原则曾被人广泛引用,其首要原则是:每个人都具有同等的权利,在与所有人同样的自由体系兼容的情况下,拥有最广泛的平等的基本自由体系,即平等自由原则^[3]。平等自由的原则反映在教育上即是人人都享有接受教育的权利。美国学者科尔曼提出的个人本位的机会均等观,被理论界认为是教育机会均等理论的重大突破。它以承认个体差异为前提,强调教育机会均等应体现在向每个儿童提供使其天赋得到充分发展的机会,因此,给每个

收稿日期:2012-12-02

作者简介:姜世健(1978-),男,山东临沂人,讲师,社会学博士,主要研究方向为教育社会学、社会学理论与方法。

儿童提供的是有差别的教育。它要求的是结果的均等、学业成就的均等^[4]。瑞典学者胡森认为,就个体而言,“平等”可以有下述三种涵义:第一,“平等”首先可以指个体的起点;第二,“平等”也可以指中介性的阶段;第三,“平等”还可以指最后目标^[5]。也即通常所说的起点的均等、过程的均等和结果的均等。

我国学者翟博在对基础教育均衡发展实证分析时,认为教育均衡发展包括受教育机会均衡、教育资源配置均衡、教育质量均衡、教育结果均衡,并且从这四个维度构建了教育均衡发展指标体系^[6]。实际上,这仍然是从教育的起点、过程和结果三个层次上进行研究的。我们认为,从上述三个层次进行学前教育均衡研究大体上仍旧是适用的。笔者以此出发,详细分析我国学前教育的不均衡发展现状^①。

二、学前教育的不均衡发展现状分析

(一) 学前教育的起点不均衡

起点的均衡,实质上指的是入学机会的均等,即人人都有平等地接受教育的机会。学前教育的起点不均衡主要表现在入园率的差异上。

1. 城乡间入园率的差异(见表1)

从城乡间的入园率上来看,县镇的入园率最高,其次是城市,农村的入园率最低,这反映出当前城乡间的巨大差异。从表中我们还可发现,县镇的入园率要高过城市,这是当前一个值得注意的现象。

2. 省区间毛入园率差异(见表2)

从全国范围来看,各省区间的毛入园率还存在巨大的差异。2010年的全国毛入园率为56.6%,北京、上海、浙江的毛入园率都已超过90%,而同时山西、湖南、四川等地的毛入园率却仅为60%左右,全国最高的上海(98%)与最低的西藏(24.5%)极差达到73.5%,相差十分悬殊。

(二) 学前教育过程的不均衡

入园率仅仅反映的是接受学前教育机会的差异,其实更深层的差异反映在教育过程中,虽然幼儿都同样入园接受学前教育,但实际上这一过程却存在着巨大差异。从总体上看,这种差异主要可以分为硬件配置和软件配置两个部分。硬件配置主要包括教育经费、生均占地面积、生均活动场地、生均图书等;软件配置则主要包括幼儿教师学历、职称,生师比等。

孩子们的成长离不开必备的教育资源,如果有充足的经费支持,有良好的硬件设施则可以为孩子们的学习提供一个良好的外部环境。不过,同样重要的是软件,这似乎更加隐蔽,但实际上对幼儿的影响也更大。教师的学历和职称其实反映的是教师的素质,教师的素质主要包括教师的教学水平、教师的学识修养、教师的教学理念等,这些因素其实在深层次上对幼儿的成长产生潜移默化和不可估量的作用,甚至会影响孩子的一生;而生师比等反映的则是教师能否充分照顾到每一个孩子,因为生师比越大,教师则越难以照顾全面,反之,亦然。

1. 教育硬件配置的不均衡

(1) 教育经费的不均衡

教育经费是维持一所学校正常运转的最重要的来源,因此,教育经费的多寡从根本上决定着一所学校的办学质量,也决定着一个地区教育水平的高低。近些年来,国家对教育的投入不断增长,但实际上长期以来国家对

表1 2010年城乡入园率

	入园率/%
全国	42.51
城市	49.56
县镇	73.84
农村	29.13

注:数据来源于《中国教育统计年鉴2010》及《中国统计年鉴2011》。

表2 2010年全国部分省区学前3年毛入园率

省区	毛入园率/%
全国	56.60
北京	90.60
上海	98.00
浙江	95.00
辽宁	83.30
山西	60.66
湖南	52.70
四川	62.47
西藏	24.50

注:数据来源于各省2011年的《教育年鉴》。

①从宏观上来看,这种不均衡主要表现在城乡之间、地域(东部、中部、西部、东北)之间、省区之间的差异,本文即主要从这个角度入手进行分析。另,由于一些数据难以找到,所以在行文的过程中,有些地方也未能全部包括上述三个方面。

教育的投入并不充裕,并且由于地区经济发展水平的差异而使得生均教育经费也呈现出巨大的差异。从宏观上看,地域之间、省际之间的不均衡便是这种差异的一个具体表现。

首先,不同地域之间学前教育人均经费不平衡(见表3)。从表3中可以看出,2009年不同地域间学前教育生均经费差距十分明显,从生均教育经费来看,最高的是东部地区(生均1 072.55元),而最低的则是中部地区(生均370.84元),前者几乎是后者的3倍。从生均预算内教育来看,情况也是如此,东部(生均612.08元)也几乎是西部(生均223.24元)的3倍。

其次,不同省区之间学前教育人均经费不平衡(见表4)。根据统计,生均教育经费最高的是上海(9 504.42元),最低的是江西(195.44元),极差达到9 308.98元,前者是后者的48.6倍。而同样,生均预算内教育经费上海(6 386.78元)是江西(116.23元)的55倍。

这种差异,我们可以用图直观地表示如图1(以各省区的生均教育经费为例)。

(2)教育硬件设施配置不均衡

教育硬件设施是教学活动得以开展的基础,它

表3 2009年不同地域学前教育生均经费 元

	生均教育经费	生均预算内教育经费
全国	748.14	461.98
东部	1 072.55	612.08
中部	370.84	223.24
西部	614.42	448.78
东北	537.85	408.60

注:根据《2009中国教育经费统计年鉴》及《中国教育统计年鉴2010》的相关数据计算得出。

表4 2009部分省区学前教育生均经费^① 元

	生均教育经费	生均预算内教育经费
全国	748.14	461.98
上海	9 504.42	6 386.78
北京	4 045.52	2 834.46
西藏	3 144.70	2 922.33
天津	2 735.25	1 652.12
河北	661.49	513.01
贵州	303.84	227.92
湖南	227.38	117.82
海南	214.74	140.20
江西	195.44	116.23

注:根据《中国教育经费统计年鉴2009》和《中国教育统计年鉴2009》的相关数据计算得出。

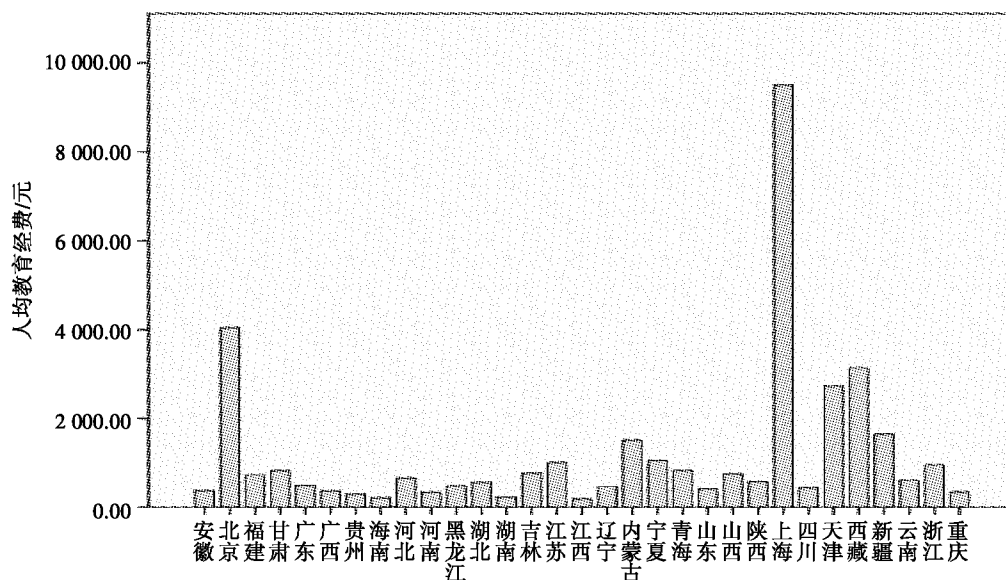


图1 全国各省区学前教育人均教育经费

反映的是一所学校办学的物质条件状况,是学校办学实力的体现,如果设施齐全,环境优美,则孩子们的成长也会有一个良好的外部环境。但是在当下,这种教育硬件设施配置不均衡表现得尤为明显。

第一,城乡之间教育硬件设施配置不均衡(见表5)。从表5中可以看出,城乡之间在生均占地面积、生均校舍建筑面积、生均户外活动场地、生均图书、生均教学用录像录音带等方面有着显著差异。在生均校舍建筑面积

①本文列出的是部分省区的数据,全部省区的数据由于太多,故未全部列出。

方面,城市为 7.02 m²,农村则仅为 2.79 m²,前者要高出 4 m²。尤其是在生均图书和生均教学用录像录音带方面,城市几乎是农村的 3 倍。总体来看,城市要优于县镇,县镇要优于农村。

第二,地域之间教育硬件设施配置不均衡(见表 6)。从地域上来看,东部最好,西部最差。生均占地面积上,东部生均 10.31 m²,比西部要高 3.5 m²;生均校舍建筑面积上,东部 5.56 m²,比西部(3.47 m²)要多 2 m²;生均户外活动场地上,东部 4.34 m²,西部则仅为 2.37 m²米;生均图书方面,东部 5.14 册,西部仅为 2.87 册,前者几乎是后者的 2 倍;生均教学用录像录音带方面,也是东部最多(0.65 盒),西部最少(0.43 盒)。

第三,省区之间教育硬件设施配置不均衡(见表 7)。省区间的差异也很明显,比如从人均校舍建筑面积来看,上海(10.73 m²)是贵州(2.06 m²)的 5 倍多;从生均图书来看,北京(8.99 册)比西藏(1.60 册)要多 7 册,前者也是后者的 5 倍多。

2. 教育软件上配置不均衡

硬件上的配置能够让人一目了然,也能很明显地感觉到差距,但实际上,软件上的配置发挥着更为持久的作用。在当下,学前教育在软件上的配置不平衡问题也十分突出。

(1) 教师学历、职称不均衡

第一,城乡间教师学历差异(见表 8)。城乡之间幼儿教师的学历差异十分明显。从研究生学历来看,全国仅有 2 472 名,绝大多数集中于城市,城市中拥有研究生的比例(0.19%)是农村(0.03%)的 6 倍多;从本科学历来看,城市中的比例为 17.46%,县镇为 12.78%,农村仅为 5.70%,城市是农村的 3 倍多;从专科学历看,城市的比例为 54.93%,

表 5 2010 年城乡生均教学设施状况

	生均占地面积/m ²	生均校舍建筑面积/m ²	生均户外活动场地 m ²	生均图书/册	生均教学用录像录音带/盒
全国	8.54	4.50	3.36	3.87	0.54
城市	10.25	7.02	4.14	6.39	0.95
县镇	8.23	4.67	3.16	3.90	0.51
农村	7.73	2.79	3.04	2.27	0.31

注:数据来源于《中国教育年鉴 2010》、《中国教育统计年鉴 2010》、《中国统计年鉴 2011》。

表 6 2010 年不同地域间生均教学设施状况

	生均占地面积/m ²	生均校舍建筑面积/m ²	生均户外活动场地/m ²	生均图书/册	生均教学用录像录音带/盒
合计	8.54	4.50	3.36	3.87	0.54
东部	10.31	5.56	4.34	5.14	0.65
中部	7.35	3.90	2.66	2.95	0.49
西部	6.81	3.47	2.37	2.87	0.43
东北	8.39	3.83	3.62	2.88	0.46

注:数据来源同上。

表 7 2010 年部分省区生均教学设施状况

	人均学校占地 面积/m ²	人均校舍建筑 面积/m ²	人均户外活动 场地/m ²	人均图书/册	人均教学用录 像录音带/盒
全国	8.54	4.50	3.36	3.87	0.54
北京	15.32	9.36	6.21	8.99	1.17
江苏	10.90	5.78	4.37	6.81	0.55
上海	16.30	10.73	4.81	5.36	0.42
河北	9.82	3.14	4.17	3.93	0.37
湖南	7.84	4.67	2.49	3.67	0.61
黑龙江	8.23	3.63	3.28	2.34	0.40
青海	16.44	3.94	4.47	1.86	0.30
贵州	3.37	2.06	1.15	1.84	0.22
广西	4.50	3.17	1.75	1.77	0.37
西藏	14.60	6.23	2.25	1.60	0.35

注:数据来源同上。

表 8 2010 年城乡间幼儿园园长、专任教师学历

	人					
	合计	研究生	本科	专科	高中	高中以下
全国	1 305 311 (100%)	2 472 (0.19%)	167 371 (12.82%)	632 554 (48.46%)	459 356 (35.20%)	43 558 (3.34%)
城市	515 973 (100%)	1 915 (0.37%)	90 094 (17.46%)	283 456 (54.93%)	132 764 (25.73%)	7 744 (1.50%)
县镇	455 951 (100%)	457 (0.10%)	58 287 (12.78%)	221 316 (48.54%)	163 344 (35.82%)	12 547 (2.75%)
农村	333 387 (100%)	100 (0.03%)	18 990 (5.70%)	127 782 (38.33%)	163 248 (48.97%)	23 267 (6.98%)

注:数据来源于《中国教育统计年鉴 2010》。

县镇 48.54%,农村 38.33%。如果将专科及以上学历的比例相累加,便可得出,城市中专科及以上学历者的比例达到 72.76%,县镇则达到 61.42%,而农村则为 44.06%,总体来看,在专科及以上层次上,城市要好于县镇,县镇则优于农村。

第二,省区间教师学历差异(见表 9)。总体来看,省区间的幼儿教师的学历差距也很大,从专科及以上层次所占的比例来看,上海最高达到了 93.82%,这比江西(43.81%)整整高了 50 个百分点。

第三,城乡间教师职称差异(见表 10)。从教师职称上来看,城乡间也有差异,不过这种差异主要是城市、县镇两者与农村间的差异。总体来看,当前我国幼儿教师的职称评定不是很合理,全国平均竟然有高达 64.25%的幼儿教师未评职称,这对幼儿教育的发展是很不利的。

第四,省区间教师职称差异(见表 11)。总体来看,各省区间在幼儿教师职称评定上也存在差异,有的省份如江西、广东等竟然有 80%左右的教师没有评职称,而有的省区比如西藏、上海则仅有 30%左右未评职称,这反映出不小的差距。造成这种情况的一个重要原因是来自教师编制,由于当前我国幼儿园超过半数为民办幼儿园(2010 年达到 68%),而在民办幼儿园是很难评上什么职称的,因此这就造成了幼儿教师评职称难的一个现实状况。

(2) 生师比不均衡(见表 12)

总体来看,生师比的不均衡问题也十分突出。从城乡间来看(参见表 12),城市的生师比为 16.26,县镇为 24.91,农村则高达 44.01,城市的生师比低于县镇,县镇则低于农村。这说明相较而言,农村的班额最大,师资匮乏。

从地域间来看(参见表 12),

表 9 2010 年部分省区间幼儿园园长、专任教师学历 %

	合计	研究生所占比例	本科所占比例	专科所占比例	高中所占比例	高中以下所占比例	专科及以上所占比例
总计	100	0.19	12.82	48.46	35.19	3.34	61.47
上海	100	0.45	47.02	46.35	5.95	0.24	93.82
新疆	100	0.22	15.37	65.58	17.63	1.20	81.17
北京	100	0.93	27.78	50.11	19.65	1.52	78.83
天津	100	0.72	31.37	42.36	22.45	3.09	74.45
吉林	100	0.58	24.70	47.61	25.39	1.72	72.89
河北	100	0.10	14.51	55.54	28.01	1.83	70.15
安徽	100	0.18	10.32	59.29	27.85	2.36	69.79
四川	100	0.10	7.65	47.07	41.44	3.74	54.81
福建	100	0.03	10.76	39.33	45.69	4.19	50.12
海南	100	0.01	4.92	44.59	45.82	4.65	49.52
广东	100	0.16	6.43	42.38	46.63	4.41	48.96
江西	100	0.12	6.33	37.36	47.00	9.19	43.81

注:根据《中国教育统计年鉴 2010》相关数据计算。

表 10 2010 年城乡间幼儿园园长、专任教师职称构成 人

	合计	中学高级	小学高级	小学一级	小学二级	小学三级	未评职称
全国	1 305 311 (100%)	9 478 (0.73%)	183 089 (14.03%)	196 423 (15.05%)	64 632 (4.95%)	12 974 (0.99%)	838 715 (64.25%)
城市	515 973 (100%)	5 147 (1.00%)	79 348 (15.38%)	81 959 (15.88%)	31 993 (6.20%)	7 044 (1.37%)	310 482 (60.17%)
县镇	455 951 (100%)	3 042 (0.67%)	72 719 (15.95%)	76 127 (16.70%)	21 938 (4.81%)	3 651 (0.80%)	278 474 (61.08%)
农村	333 387 (100%)	1 289 (0.39%)	31 022 (9.31%)	38 337 (11.50%)	10 701 (3.21%)	2 279 (0.68%)	249 759 (74.92%)

注:根据《中国教育统计年鉴 2010》相关数据整理。

表 11 2010 年部分省区幼儿园园长、专任教师职称构成 %

	合计	中学高级	小学高级	小学一级	小学二级	小学三级	未评职称
全国	100	0.67	15.95	16.70	4.81	0.80	61.08
西藏	100	0.46	17.40	23.05	24.89	5.04	29.16
上海	100	1.15	25.17	34.12	8.75	0.46	30.34
河北	100	0.33	26.89	23.63	3.20	0.75	45.19
北京	100	0.73	26.21	20.42	5.66	0.56	46.42
天津	100	2.13	29.90	8.58	1.34	0.14	57.91
湖北	100	0.64	15.80	15.10	5.85	1.97	60.63
黑龙江	100	1.69	15.42	15.53	2.31	1.69	63.37
山东	100	0.72	11.84	18.03	3.69	0.51	65.21
广西	100	0.38	13.64	11.44	6.78	1.43	66.32
重庆	100	0.58	11.05	14.66	2.28	0.47	70.96
湖南	100	0.24	8.19	11.93	5.27	0.68	73.69
海南	100	0.10	8.21	10.16	7.20	0.13	74.19
广东	100	0.38	9.17	7.25	4.77	1.39	77.04
江西	100	0.35	7.20	7.69	3.44	1.03	80.29

注:根据《中国教育统计年鉴 2010》相关数据整理。

东部和东北的生师比较小(分别为22.39和20.87),而中西部的生师比较大(分别为33.23和33.63),中西部师资相对较少,差异明显。

从部分省区来看(参见表13),差异更为显著,北京的生师比最小(仅为12.78),远低于全国的平均水平(26.01),贵州的生师比最大(52.60),后者是前者的2倍。总体来看,较发达的省份其生师比也小,而经济上落后的省份,其生师比也要大得多。

(三)教育结果的不均衡

学前教育的不均衡发展最终还是要体现在结果的不均衡上。对于其他教育阶段比如小学、初中、高中来说,我们可以通过诸如升学率、及格率、高分率等来测量教育的结果与成就,但对于学前教育来说,这却不太可行,因为学前教育具有其特殊性,它的主要目的不是教会学生读、写、算等知识,而是为促进身心的健康发展,为以后的终身学习打下良好的基础。因此,对于其教育结果的测量,我们是很难通过简单的量化指标进行的。

实际上,这种结果是很隐蔽的,也是很持久的。幼儿时期形成的对世界的感知和认识、情感的体验、人际交往的锻炼,可能对人的一生都产生巨大的影响。因此,在学前教育中,孩子如果有一个健康、安全、良好的物质环境,有足够的教学设施供孩子去学习、锻炼,有品德高尚、富有爱心、熟练掌握教学方法、通晓幼儿身心发展规律、有正确教学理念的教师的引导,那无疑会对孩子产生正向、积极的作用的。这也是学前教育的意义和本真之所在。

个人的成长离不开学校,在当今这个时代,学校教育对于一个人的成长发挥着越来越重要的作用,从某种意义上说,学校教育质量的好坏决定着一个人的前途和命运,而学前教育正是人生的第一站,是学校教育的起点,因此,能不能接受学前教育,接受怎样的学前教育便成为一个很关键的问题。

如果单纯从学前教育的过程来看,教育资源的这种不均衡分配是十分明显的,无论从硬件上还是软件上,城乡之间、地域之间、省区之间都存在着很大的差异,而这种差异实际上就是一种教育机会的不均等,它对人的影响是十分重大的。虽然学前教育的效果难以直接进行有效测量,但我们可以选择一些间接的办法,比如从以后一个较长的时期——高考来看,就可发现一些端倪。最近这些年,高考的录取一直是一个很敏感的社会问题,而实际上存在的省区间录取分数线巨大差异更是社会关注的热点,动辄省区间上百分的分差让人倍觉震惊(见表14)。

由表14中可以看出,2010年文科一本线山东(606分)与青海(430分)分差达到了176分,理科一本的分差也

表12 2010年城乡间、地域间学前教育生师比

		生师比
全国		26.01
城乡	城市	16.26
	县镇	24.91
	农村	44.01
地域	东部	22.39
	中部	32.23
	西部	33.63
	东北	20.87

注:根据《中国教育统计年鉴2010》相关数据计算。

表13 2010部分省区学前教育生师比

	生师比
全国	26.01
北京	12.78
上海	14.98
辽宁	18.37
浙江	19.25
天津	20.10
内蒙古	21.03
山东	22.21
山西	24.91
河南	27.32
江西	28.49
河北	31.30
四川	36.36
广西	38.10
新疆	41.66
贵州	52.60

注:根据《中国教育统计年鉴2010》相关数据计算。

表14 2010年我国部分省区高考录取分数线 分

	一本		二本	
	文科	理科	文科	理科
山东	606	580	470	450
湖南	578	567	523	494
河北	539	561	504	518
河南	532	552	489	500
湖北	530	557	488	506
贵州	514	481	448	415
广西	510	500	453	433
宁夏	496	474	464	436
内蒙古	475	510	423	442
上海	464	465	404	400
青海	430	405	386	363

注:参见新华网 http://news.xinhuanet.com/edu/2010-06/22/e_12242570.htm, 2012-12-30。

达到了175分。当然,由于现在全国高考有许多省份都是自主命题,各省区的分数线并不具有完全可比性,但由于有考试大纲的要求,考核的知识点是基本相同的,考试难度也是接近的,因此各省区的成绩之间还是可以比较的,这种客观存在的省区间的分数线的巨大差异是不容置疑的。

诚然,这种分数线的差异还有人为的因素和政策上的原因(尤其对于京津沪地区),这个姑且不去讨论,但不可否认的是,一些欠发达地区的高考分数线也很低,而造成这种现象的最直接原因就是高中教育质量的低下,但更深层次的原因则是从学前教育便开始的、贯穿于整个教育阶段的教育资源的不平衡配置,无论从硬件还是软件上,这些欠发达地区都无法与发达地区相提并论,就学前教育而言,这种差异使得他们从一开始便输在了起跑线上。

三、学前教育不均衡发展原因探讨

我国的学前教育不均衡发展的原因是什么呢?依笔者所见,主要包含以下几个方面:

(一)学前教育的投资结构不合理

1. 学前教育经费投入总量不足

近些年,虽然我国各类学前教育经费的绝对投入量呈现增长趋势,但实际上经费投入的相对水平还比较低。有研究表明,1998—2007年,我国学前教育经费总投入在GDP中所占的比重基本维持在0.05%~0.07%这一非常低的水平之内,我国财政性学前教育经费占GDP的比重也基本一直维持在0.03%~0.05%之间^①。据笔者计算,2009年我国财政性学前教育经费占GDP的比例为0.039%,而学前教育经费占全国教育经费的比例也仅为1.48%^②。而据相关研究显示,当前OECD国家和欧洲19国的学前教育经费投入在其GDP中的比重平均为0.5%,是我国的10倍多。实际上,早在1993年,中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》提出,国家财政性教育经费支出占GDP比例要达到4%。但由于我国GDP增长迅速、财政收入占GDP较低等多种原因,这一目标未能如期实现,2010年也仅达到3.66%^③。而在教育经费总体不足的情况下,我国政府对学前教育的财政投入则相对更少,学前教育几乎处于政府财政结构的最边缘。

2. 学前教育经费来源构成不合理

当前我国学前教育经费的来源主要包括以下几个部分:国家财政性教育经费(其中包括预算内教育经费、各级政府征收用于教育的税费、企业办学中的企业拨款、校办产业和社会服务收入用于教育的经费)、民办学校中举办者投入、社会捐赠经费、事业收入(以学杂费为主)和其他收入五个部分。以2009年为例,当年国家财政性教育经费所占的比例为66.86%(其中预算内教育经费占61.75%,各级政府征收用于教育的税费占5.07%),社会捐赠经费占0.73%,事业收入占30.32%,其他收入占2.09%^④。从中可以看出,国家财政性教育经费占的比例最大,但由于各地在获得的国家财政性教育经费投入上存在很大差异(比如当年北京获得的数目为74105.6万元,江西为13529.2万元,两者相差达6亿元),这就导致了各地的学前教育经费总额相差甚大。由于许多地区教育经费投入不足,这就客观上造成了学前教育发展的不均衡发展状况。

3. 国家财政性学前教育经费投入分配不合理

实际上,在我们国家二元经济的结构及城市取向的教育政策使得城乡之间的教育差异非常明显,在教育经费非常有限的情况下,这些数量很少的学前教育经费也大都投向了城市,而在农村,则也只好是“人民教育人民办”,这是城乡间学前教育资源配置失衡的重要的制度因素。

从微观的层次来看,国家财政性学前教育经费的投入去向也主要集中在教育部门办、各级政府机关办、事业单位办、部队办以及国有企业办等几种类型的公办幼儿园,而对其他类型的民办幼儿园基本上没有投入^⑤。由于当前我国幼儿园有60%以上为民办幼儿园(2010年达到68%),这对幼儿园的发展将会产生非常深远的影响。由于大量民办幼儿园缺乏必要的经费支持,因此这也使得公办园与民办园的差距日益加大。

本文主要是从宏观上对教育资源的不均衡分配进行分析,但事实上从微观上看,这种公办园与民办园之

①根据《中国教育经费统计年鉴2009》和《中国统计年鉴2010》的相关数据计算。

②参见中国科技网 http://www.stdaily.com/special/content/2012-03/05/content_437890.htm。

③根据《中国教育经费统计年鉴2009》的相关数据计算。

间、示范园与普通园之间,甚至重点园与非重点园之间的差距也是十分明显的,因此在一个地区内部其学前教育的不均衡发展也同样引人注目。

(二)法律缺失,政府责任不明

政府职责划分不明已成为城乡学前教育均衡发展的阻力。我国现行的是一种“地方负责、分级管理”的管理体制,而学前教育管理的重心下移,实际上使得地方政府尤其是区县政府对学前教育事业发展负有越来越多的责任。然而尽管相关文件、法规都明确提出了政府对于学前教育发展的责任,但在实际操作中,一些地方政府并没有充分发挥政府作为学前教育管理主体的职能,而是以非义务教育为借口推卸政府责任,将幼儿园推向市场,减少或停止投入,这就进一步使得幼儿园陷入发展的泥沼。

而从法律的角度来看,我们有《义务教育法》,有《高等教育法》,但却没有学前教育法,对于学前教育的法律监管也基本处于缺失的状态,相关各方的权责都不甚明确,这也是制约学前教育均衡发展的一个重要因素。

(三)对学前教育重要性的认识不足

我国的《宪法》、《城市幼儿园工作条例》等相关的文件都明确规定,学前教育是社会主义教育事业的组成部分,它既为幼儿入小学做准备,也为九年义务教育的实施奠定基础,发展学前教育事业关系到人口素质的提高和民族未来的兴衰。虽然有诸种的规定,但在现实中,学前教育并没有引起人们足够的重视。

相关研究均发现,幼儿可塑性很大,幼儿期是发展的关键期,如果有缺陷可以弥补,但如果错过了最佳补偿机会,以后补救的代价会相当高,甚至是无法弥补的。学前教育投入也是社会回报率最高的一项财政投入,美国的一项最有说服力的长达40年的成本—效益追踪研究表明:接受1~2年优质学前教育的儿童与没有接受学前教育的儿童相比,其学业成就高,就业率和经济收入高,犯罪率也低。

然而虽然学前教育意义重大,但就政府来讲,基于投资偏好和政绩的考虑,它更容易将资金投入 to 能够带来“立竿见影”效果的领域,而并不愿投资于见效慢、费时长学前教育,即使是投向学前教育,也会更倾向于发达地区,倾向于城市,倾向于重点园、示范园,从而造成学前教育资源配置的不均衡。

四、建议与思考

学前教育发展的不均衡问题已成为我国学前教育进一步发展的瓶颈,因此,改变这种不均衡的状况,最大程度的实现教育机会均等和教育公平应成为下一步制定政策的出发点和目标。

前面探讨教育均衡理念的时候我们提到了罗尔斯的两条正义原则,其首要的一条便是平等自由原则,但他还提出了第二条原则,即社会和经济的不平等应该这样安排:一方面,在和公正的储蓄原则一致的前提下,对社会中最弱势的群体(the least advantaged)最为有利,即差异原则;另一方面,在公平的平等机会的条件下,职位与工作向所有人开放,即平等机会原则。罗尔斯还明确提出了这两条原则具有优先次序,第一个原则绝对优先于第二个原则,即在第一个原则未被完全满足时,我们不能跳到第二个原则。而在第二个原则中,平等机会原则又优先于差异原则。罗尔斯的机会平等原则是实质性的,如保证每个人都享有同样接受教育和训练的机会。而他的差异原则则为经济不平等设下了严格的限制,只有在对弱势群体有利的情况下,个人才被允许运用其先天或后天的优势获取更大的利益^[9]。

就当前我国的学前教育而言,在这种教育资源配置严重不均衡的情况下罗尔斯提出的差异原则还是很有启发和指导意义的,因此,进一步提高落后地区的入园率,同时制订差异性的补偿政策可成为下一步的努力方向。可喜的是,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中已对学前教育做了如下规划:第一,基本普及学前教育。到2020年,全面普及学前一年教育,基本普及学前两年教育,有条件的地区普及学前三年教育。第二,明确政府职责。建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。积极发展公办幼儿园,大力扶持民办幼儿园。教育行政部门宏观指导和管理学前教育,相关部门履行各自职责,充分调动各方面力量发展学前教育。第三,重点发展农村学前教育。努力提高农村学前教育普及程度,着力保证留守儿童入园;多种形式扩大农村学前教育资源,新建扩建托幼机构,在小学附设学前班,充分利用中小学布局调整的富余校舍和教师资源;支持贫困地区发展学前教育。

但这样的规划还不够具体和全面,有几个方面尚需进一步探讨:

第一,政府要加大对学前教育的投资力度,增大国家财政性教育经费在学前教育经费中所占的比例,明确学前教育的公益性,包括民办园在内,政府应成为投资的主体,财政投入成为学前教育经费的主要来源。

第二,政府应力争通过税收、财政转移支付、补贴等多种形式加强对农村、中西部地区和落后省区的投资,制订相应补偿政策,以缩小差距,实现学前教育资源的均衡配置。

第三,可考虑进行学前教育立法,逐步纳入义务教育范畴,明确相关各方的权利和义务。尤其是应当明确中央政府应负有发展学前教育的职责,对学前教育要明确规划,加强管理,提高幼儿教师的待遇,采用多种方式促进教师专业发展,不断提高办园的质量。

参考文献:

- [1]张扬生.浅谈教育公平和均衡发展[J].江苏教育学院学报,2003(5):5-8,24.
- [2]翟博.教育均衡发展指数构建及其运用[J].国家教育行政学院学报,2007(11):44.
- [3]约翰·罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988:66.
- [4]王处辉.高等教育社会学[M].北京:高等教育出版社,2009:222.
- [5]张人杰.国外教育社会学基本文选[M].上海:华东师范大学出版社,2008:160.
- [6]袁振国.中国学前教育发展战略研究[M].北京:教育科学出版社,2010:26-27,29.

A Discussion on Balanced Development of Preschool Education

Jiang Shijian

(Department of Politics and Administrative Management, Shandong University of Political Science and Law, Jinan 250014, China)

Abstract: The problem of balanced development of preschool education has gradually attracted people's attention. In fact, the concept of the balance of preschool education includes three levels: the balance of the starting point, the balance of the process and the balance of the results. Based on the above three aspects, a huge imbalance could be found in our preschool education. And the reasons for this phenomenon are as follows: the investment structure of the preschool education is unreasonable; there's a lack of the law for preschool education and also the governmental responsibility is unknown; the importance of preschool education has not been fully recognized. Finally, based on the above analysis, some suggestions and thoughts are put forward.

Key words: preschool education; educational balance; enrollment rate of preschool; student-to-faculty ratio; educational funds

(责任编辑 崔福林)