



公立幼儿园服务定位落实的困境与出路

马建芳, 田汉族

(首都师范大学学前教育学院, 北京 100048)

摘要:公立幼儿园应该提供一种基础性的教育,在公平框架下应为所有的适龄儿童提供接受教育的机会,这在我国相关法律政策中有明确规定。但是,部分公立幼儿园并没有按照国家的要求落实这个服务对象的定位,这在一定程度上缩小了优质学前教育的受益范围,使社会下层民众在享受公共财政支持的学前教育服务方面受到了不公正待遇,不利于学前教育的整体发展。基于此,公立幼儿园服务定位的落实问题值得我们深思。

关键词: 公立幼儿园;服务定位;落实;困境;出路

中图分类号: G617

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2018)02-0109-05

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2018.02.023

On the Dilemma and Strategies of the Implementation of the Service Orientation of Public Kindergarten

MA Jian-fang TIAN Han-zu

(College of Preschool Education, Capital Normal University, Beijing 100048, China)

Abstract: Public kindergartens should provide equal educational opportunities of basic education to all school-aged children, as is prescribed in the related legal policy in our country. However, many public kindergartens' failure to implement the service orientation accordingly reduced the benefit range of high-quality pre-school education to a certain extent, which makes children from lower class families cannot enjoy the benefits of preschool education service supported by public finance. This is not beneficial for the overall development of preschool education. On this basis, the implementation of public kindergarten service orientation is worth thinking.

Key words: public kindergarten; service orientation; implementing; dilemma; strategies

公立幼儿园主要是指由国家设立的、直接或间接接受国家财政经费支持的幼儿园,包括直接接受国家财政经费支持的公办园(又称教办园)、军队办幼儿园、政府部门办园、其他全民所有制企事业单位办园等^[1]。在幼儿园办园规模和办园质量上,公立幼儿园可以说是我国幼儿教育体系的主体部分^[1],而且相对于私立幼儿园来说,公立幼儿园更显得“质优价廉”,由此受到大多数家庭的“青睐”。服务定位

主要是指对某一行业的服务对象以及服务类型进行的相关规定。公立幼儿园的服务定位即公立幼儿园的服务类型和服务对象,本文主要从其服务对象进行分析探讨。笔者认为,作为依靠政府财政支持的公立幼儿园,应该以启蒙教育为主,满足所有适龄儿童受教育的需求。近几年来,我国大力发展学前教育,不断扩大公立幼儿园的数量,试图让更多学龄前儿童能够享受良好的学前教育。然而,当前公立幼

收稿日期:2017-06-27;修回日期:2017-09-16

基金项目:北京市十二五规划2014年度重点课题(ACA14104)

作者简介:马建芳,女,河北保定人,首都师范大学学前教育学院2016级硕士研究生;田汉族,男,湖南临澧人,首都师范大学学前教育学院教授,硕士生导师,主要研究方向:学前教育原理,教育政策。

儿园大约只占全国幼儿园总数的30%，私立幼儿园却占幼儿园总数的70%以上^[2]，公立幼儿园的数量远远少于私立幼儿园，再加上近年受生育新高峰等因素的影响，本来就稀缺的公立幼儿园越发供不应求。公立幼儿园稀缺、高端私立园昂贵，在某种程度上，经济水平比较差的弱势群体和普通民众的子女进入公立幼儿园的机会相对较小。笔者不禁疑惑，公立幼儿园到底是为谁设立的？或者说它的服务定位又该是什么？因此，笔者试图从从公共产品理论，公共服务管理理论，学前教育相关法律法规以及国际学前教育发展趋势的角度对公立幼儿园的服务定位进行应然分析，以求提出公立幼儿园服务定位有效落实之策。

一、公立幼儿园服务定位的应然分析

(一)公共产品理论角度

根据公共经济学理论，社会产品分为公共产品和私人产品。按照萨缪尔森在《公共支出的纯理论》中的定义，纯粹的公共产品或劳务是这样的产品或劳务，即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种产品或劳务的减少。而且公共产品或劳务具有与私人产品或劳务显著不同的三个特征：效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。而凡是可以由个别消费者所占有和享用，具有敌对性、排他性和可分性的产品就是私人产品。介于二者之间的产品称为准公共产品^[3]。

“一般认为，由国家举办的基础教育、特别是义务教育，提供的是一种公共产品，是不能够市场化、产业化的”^[4]。庞丽娟教授认为，在当前的社会经济发展水平与条件下，从整体上看，虽然我国学前教育具有突出的受益非排他性和效用不可分性，但由于学前教育仍然是一种较为稀缺的教育资源，仅在一定程度上满足消费的非竞争性特征，尚未完全符合公共产品的定义和标准，因此现阶段学前教育的产品属性应界定为准公共产品。另外她还认为随着社会经济的发展和学前教育价值功能的日益凸显，公众对学前教育的认识不断加深，需求越来越广泛，学前教育的公共产品属性不断趋强，其公共性程度仅次于义务教育^[5]。同样的，笔者认为，在当前条件下，作为一种准公共产品的学前教育尽管并没有纳入义务教育的范畴，但作为基础教育的基础，最终目标是要实现所有适龄儿童都能有公平地接受学前教育的机会，以及实现学前教育消费的非竞争性和收益的非排他性，因而从这一角度来看，其更应被作为

一种公共产品来看待。

我国学前教育主要由公立幼儿园和私立幼儿园组成，拥有政府财政支持的公立幼儿园是学前教育的主体，整体上来说，相对于私立幼儿园，其收费低，师资设备较好，而且基本不受市场干扰，公共产品的趋向性比较强，其服务人群应该面向所有的适龄儿童，在此基础上，基于教育公平还要适当照顾社会弱势群体家庭子女。

(二)公共服务管理理论角度

学前教育不仅是每个孩子的启蒙教育，而且也是一项重要的社会公共服务。想要发展好学前教育，必须坚持公益性和普惠性。政府作为公共管理的主体，应该在学前教育的发展中起到主导作用，对学前教育进行宏观调控、政策引导和财政扶持，将学前教育进行公益化，服务于大众^[6]。公立幼儿园是政府的一项公共服务设施，理应承担起作为学前教育公共服务体系主体的职责，切实充分发挥“覆盖”、“主导”、“保底”的功能与作用，做到面向全体适龄儿童的开放，保障每个适龄儿童都能享受到“质优价廉”的教育资源。

(三)现有学前教育相关法律法规角度

《中华人民共和国教育法》(1995)明确规定，学前教育是我国教育事业的重要组成部分，是国家学制的第一阶段，是基础教育的基础^[7]。教育是一个国家发展的重要促进力量，学前教育作为教育的起始阶段，理应受到重视。我国现有的学前教育立法尚无全国性的法律，其最高层次仅处于教育法律体系中的第四个层次，和《义务教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》均存在一定差距^[7]。现存的一些法律法规没有对公立幼儿园的服务定位做出明确规定，所以只能从幼儿园其他相关方面的规定去分析。

1989年颁布实施的《幼儿园管理条例》中规定，幼儿园应当以游戏为基本活动形式，幼儿园可以根据本园的实际，安排和选择教育内容与方法，但不得进行违背幼儿教育规律，有损于幼儿身心健康的活动；《幼儿园工作规程》(2016修订版)规定，幼儿园的任务是贯彻国家的教育方针，按照保育和教育相结合的原则，遵循幼儿身心发展特点和规律，实施德、智、体、美等方面全面发展的教育；《3到6岁儿童学习与发展指南》从健康、语言、社会、科学、艺术五个领域描述了幼儿的学习与发展。每个领域按照幼儿学习与发展最基本、最重要的内容划分为若干方面；《幼儿园教育指导纲要(试行)》也明确规定了幼儿园教育内容的全面性、启蒙性。基于此，我国的

幼儿园尤其是公立幼儿园提供的服务类型应该是一种基础性的启蒙教育,以幼儿为中心,促进幼儿身心的和谐发展。

2001年颁布的《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》规定,各级政府要坚持“儿童优先”的原则,加强领导,强化责任,制定政策,采取措施,使我国儿童的生存权、发展权、受保护权、参与权和受教育权取得历史性的进步。这时期的学前教育,突出了要保障每一个儿童享有机会均等的公平的受教育权利;2010年颁布的《关于当前发展学前教育的若干意见》指出,着力解决当前存在的“入园难”问题,满足适龄儿童入园需求,促进学前教育事业科学发展。鼓励优质公办幼儿园举办分园或合作办园。鼓励社会力量以多种形式举办幼儿园。通过保证合理用地、减免税费等方式,支持社会力量办园。以上两项规定从国家政策层面上强调了我国的学前教育要保障每个适龄儿童的受教育权,作为政府支持的公立幼儿园更不能只面向少部分的社会上层家庭,其服务对象应该是所有的适龄儿童并侧重扶持社会弱势家庭,承担着保障每一个适龄儿童公平接受教育的职责。

(四)国际学前教育发展趋势角度

当前大多数国家都十分重视学前教育的发展,甚至把学前教育作为国家竞争力的重要组成部分,积极加快学前教育的义务化和免费化进程。瑞典、比利时、法国、英国、荷兰、新西兰、中国澳门特区等经济较发达的国家和地区以及墨西哥、巴西、古巴等发展中人口大国已经将学前教育纳入免费教育范畴^[8]。此外,很多国家在普及学前教育的同时也十分关注各类处境不利儿童的教育,美国的“开端计划”加大了对贫困儿童的特殊照顾;英国的“确保开端计划”将学前教育的服务对象首先定位于贫困地区儿童和处境不利儿童;英国在《拨款法》中明确了政府在学前教育弱势补偿中的责任;2010年4月1日,印度《儿童免费义务教育权利法》正式生效,为进一步扫清教育均衡发展的障碍提供了利器。印度总理辛格承诺,“确保所有儿童不论性别和社会阶层都有接受教育的机会”。

从世界各国学前教育的发展中,可以看出许多国家都致力于使学前教育服务面向所有适龄儿童,并制定政策法规以有效保障社会弱势群体家庭子女能够享受这一服务,这已经是大势所趋。我国作为发展中人口大国,儿童尤其是农村地区儿童在总人口中占很大比例,政府有责任来保障所有适龄儿童

能够接受学前教育。此时,作为政府主导的公立幼儿园必须要发挥其应有的作用,即面向所有适龄儿童开放,为每个适龄儿童提供一个公平的受教育机会。

二、目前我国公立幼儿园服务定位落实的困境及原因分析

不可否认,公立幼儿园是政府为了宏观调控学前教育而建立的。公立幼儿园的建设与发展无疑在发挥政府主导作用的过程中扮演着极为重要的角色^[9]。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》提出,我国学前教育的发展,“必须坚持公益性和普惠性,努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系,保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育”。而要实现这一目标,由公共财政支持的公立幼儿园提供的必须是一种基础化的学前教育服务——即满足五大领域的发展要求,切实保障普通民众和弱势群体家庭儿童的基本教育需求。然而在现实发展中,一些公立幼儿园却提供超水准的公共服务及教学理念,这在很大程度上迎合了社会中上层家庭对优质且多元化学前教育的需要,但同时也加大了社会对公立幼儿园需求的竞争性,这样一来,数量有限的公立幼儿园不能满足所有适龄儿童的需求,必然会有一部分儿童被排斥在公立幼儿园大门之外,而在此过程中普通民众和弱势群体处于不利地位。

尽管我国的政策法规明确规定了公立幼儿园的服务应定位于所有适龄儿童,而且公立幼儿园服务定位的落实与否也直接决定着公立幼儿园在社会中到底处于何种地位及其未来的发展方向。但是从上面的分析可以看出,现如今公立幼儿园的服务定位在落实过程中出现了偏差,究其原因主要有以下几方面。

(一)部分公立性质的幼儿园高收费,片面追求业绩

我国的公立幼儿园数量较少,大部分公立幼儿园在国家财政收费标准的约束下,不敢乱收费,收费额度较小,同时也具有优良的师资条件。但是也有一部分公立幼儿园存在乱收费现象,即使在2011年《幼儿园收费管理暂行办法》提出:“幼儿园不得以任何名义向幼儿家长收取与入园挂钩的赞助费、建校费、教育成本补偿费等费用”,在以后的幼儿园报名中,仍有“公办幼儿园对外取消赞助费,但其实还会收建校费、兴趣班费、各类服装费”的报道^[10]。并且这些幼儿园受政绩观的影响,经常凭借其稳定的财政收入和师资力量进行前沿的教学理论研究活动,提供超水准的服务^[11]。这就致使具有优质教育资

源的公立幼儿园被社会各阶层竞相争夺。在资源紧缺的情况下,社会普通民众和弱势群体家庭中的幼儿从儿童早期开始就面临教育困境。这些儿童的家庭往往承受着较大的劳动或者疾病负担,难以给儿童以充足的家庭照顾,而高额的收费又往往让这些家庭对幼儿园望而却步,将孩子送到优质的公立幼儿园则更难^[12]。自然而然,公立幼儿园主要成了社会中上层家庭的“独享品”。

(二)政府公共管理职能缺失,经费投入不足

近年来,我国学前教育资源不足,儿童入学面临的形势越来越严峻。“入园难、入园贵”成为摆在人们面前的一个重要难题。面对这一民生问题,我国政府也开始重视学前教育的发展问题,主张建立“政府主导、社会参与”的办园政策^[13]。但是,政府在对学前教育的公共管理方面仍然存在问题,据统计快报显示,2016年学前教育经费总投入为2802亿元,比上年增长15.48%;义务教育经费总投入为17603亿元,比上年增长9.76%;高中阶段教育经费总投入为6155亿元,比上年增长6.75%,高等教育经费总投入为10110亿元,比上年增长6.22%^[14]。尽管学前教育经费投入增长率最高,但是相对于其他阶段的教育,政府的经费投入显得略显不足,政府对学前教育还没有达到足够的重视程度,这使得公立幼儿园数量不足,竞争激烈。

(三)学龄人口增加,公立幼儿园供不应求

由于全面放开二胎政策后新符合政策条件的目标人群规模较大,且妇女生育二胎的意愿仍处于较高水平,我国年度出生人口将在政策变动后急剧增加,出生人口峰值达到4995万^[15],这意味着越来越多的学龄儿童需要进入幼儿园,对幼儿园的需求将会日益紧迫。另外,新生儿的降临无疑加大了二胎家庭的教育开支以及其他非教育开支,这样一来,由政府财政支持的“质优价廉”的公办幼儿园自然成为了二胎家庭的首选,但是面对巨大的学龄儿童数量,政府建设公立幼儿园的财政负担无疑会面临空前压力,致使我国处于一个尴尬的境地,即公立幼儿园数量难以满足所有家庭的需求。

三、促进我国公立幼儿园服务定位有效落实的策略

(一)尽快立法,将学前教育分阶段纳入免费教育范畴

在当前教育法律体系日趋完善的同时,唯独学前教育的专门性法律尚存在空白,难以适应学前教

育的新形势^[16]。比如当前出现的“入园难”问题,一方面是由于公立幼儿园数量少,另一方面更为重要的原因是缺乏健全的学前教育法对公立幼儿园的招生作出明确规定和实施有效的监督。所以为了促进学前教育的发展以及更好的引导公立幼儿园进行自身定位,需要制定专门的学前教育法。对于此,我国政府可以借鉴国内外学前教育立法的先进经验,合理选择我国学前教育立法的途径,力争尽快出台《学前教育法》。在立法内容上,要将各个方面都考虑到位,不仅要规定学前教育的性质以及财政投入,而且更为重要的是对公立幼儿园服务对象作出明确规定,必须坚持以公平和均衡为基本的立法价值取向,重点发展中西部农村贫困地区的学前教育和支持城乡贫困家庭、低收入家庭、流动和留守幼儿等弱势群体接受学前教育^[17]。

另外,我国需要借鉴各国学前教育发展的经验,并结合我国的发展现状,逐步将学前教育纳入免费教育的范畴,并加强制度保障。对于我国来说,由于学前教育的财政投入有限,可以采取分阶段分地区实行免费学前教育的政策。所谓分阶段就是从学前一年逐步扩展到学前三年,分地区就是从西部经济落后地区和农村逐步延伸到东部发达地区和城市,这样一来,不但能够缓解财政紧张问题,而且能使所有适龄儿童能有机会享受学前教育服务,不至于会因为收费高而无法进入公立幼儿园。

(二)增加政府对公立幼儿园的财政资金投入

当前最重要的是着力解决学前教育投入不足、资源短缺问题,保证学前教育财政的公共性。各级政府必须制定更加具体、细致的财政投入细则。一方面,各级政府要将学前教育经费列入财政预算,制定公立幼儿园生均经费标准和生均财政拨款标准,并逐年明显提高。而且政府在加大财政投入发展公立幼儿园时,必须将其作为“发挥示范和引导作用”的传统定位转变为“提供基本保障性服务”的新定位,使公立幼儿园改变服务对象,立足于提供能满足大众、特别是弱势家庭儿童需要的基本服务^[18]。另一方面,政府要建立学前教育资助制度和教育成本合理分担机制,完善学前教育投入的长效机制,保证学前教育事业可持续发展。具体来说就是政府在加大对公立幼儿园财政投入的同时也要尝试落实对合格私立幼儿园的经费补助,并建立透明、公开、稳定的机制,这样一来不但有助于抑制私立幼儿园的高收费,而且还能充分调动社会参与办幼儿教育积极性,扩大学前教育的受益群体。

除此之外,各级教育行政部门依照《幼儿园工作规程》的要求,引导和规范各类幼儿园依法举办幼儿园,依规管理幼儿园,采取有效措施,形成常态化的管理、督导检查与评估机制,^[19]使公立幼儿园更加规范化和合理化,有效提升学前教育的公平性、公益性。

(三)大力发展普惠性幼儿园

大力发展普惠性幼儿园,扩大优质学前教育的辐射范围是解决“入园难、入园贵”问题的重要方向和途径。政府是发展普惠性幼儿园的责任主体,既要大力发展公立幼儿园,也要通过购买服务等方式引导更多的办学质量较好的私立幼儿园向社会提供更多的普惠性服务,实现“让大部分幼儿能够就近在家门口、交不多费用、进质量较好的幼儿园”的目标。此外,建立普惠性幼儿园,需要处理好政府、普惠性幼儿园和社区的关系。一是积极发挥政府的财政支持以及监督和评定的作用,同时依照社会需求对政策适度调整;二是发挥好普惠幼儿园的中介作用,一方面接受政府部门的支持并提供公共服务,另一方面接受社区成员的管理和反馈,及时做出改进,提供更优质的服务;三是社区成员要参与机构的管理、监督日常运作,向政府部门进行反馈、协助常规管理的完善^[20]。

最后需要指出,构建以公立幼儿园为主体的学前教育服务体系,是体现我国学前教育本质特点的要求,是实现学前教育社会公益目标的要求^[21]。但这不是短时间内能完成的事情,需要我们做好长期努力的准备,而我们首先要做的就是明确公立幼儿园的服务类型和服务对象,使公立园逐渐“重归”普通民众和弱势群体,并合理发挥私立幼儿园的辅助力量,只有如此我国的学前教育才能健康发展。

【参考文献】

- [1] 李丽,蔡迎旗,张维春.试论我国公办幼儿园的地位与作用[J].幼儿教育(教育科学),2010(1):48—49.
- [2] 程志龙.论我国学前教育发展的现实困境与突破路径[J].学术界,2016(5):224.
- [3] 何国伟.论非营利性民办高等教育的公共属性——基于公共产品理论视角[J].内蒙古师范大学学报(教育科学版),2016(3):1—2.

- [4] 杨东平.艰难的日出:中国现代教育的20世纪[M].上海:文汇出版社,2003:299.
- [5] 庞丽娟,韩小雨.学前教育是以公益性为根本属性的准公共产品[J].北京师范大学学报,2010(5):88.
- [6] 邢杜英.公共管理视角下西安市民办幼儿园生存状况与发展路径探索[D].西安:西北大学,2014:2—3.
- [7] 庞丽娟,韦彦.学前教育立法——一个重大而现实的课题[J].学前教育研究,2001(2):5—7.
- [8] 庞丽娟,夏婧.国际学前教育发展战略:普及、公平与高质量[J].教育学报,2013(3):50.
- [9] 王艳.公办幼儿园办园体制改革初探[J].教育论坛,2013(12):274—275.
- [10] 李静.幼儿园收费与政府职能——关于学前教育收费问题的思考[J].淄博师专学报,2015(2):9.
- [11] 曾晓东,范昕,周慧.学前教育困惑与抉择——入园何时不再难[M].江苏:江苏教育出版社,2011:39.
- [12] 屈智勇,何欢,张秀兰,等.从企业/社区服务到国家公共服务体系:学前教育的政府责任[J].北京师范大学学报(社会科学版),2011(6):106—113.
- [13] 陈花.美国各级政府学前教育责任研究及对我国的启示[D].杭州:浙江财经大学,2015:1.
- [14] 杜冰.2016全国教育经费总投入比上年增长7.57%[N].光明日报,2017—05—04(006).
- [15] 翟振武,张现苓,靳永爱.立即全面放开二胎政策的人口学后果分析[J].人口研究,2014,38(02):3—17.
- [16] 曾国.我国学前教育法规与政策的缺失和对策的研究[J].教育探索,2005(2):65.
- [17] 庞丽娟,韩小雨.中国学前教育立法:思考与进程[J].北京师范大学学报(社会科学版),2010(5):20.
- [18] 储朝晖.财政投入与幼儿教育公平性研究[J].天津师范大学学报(社会科学版),2012(1):60.
- [19] 张洁.规范办园行为提升保教质量——新《幼儿园工作规程》内涵与特点分析[J].陕西学前师范学院学报,2016(10):130.
- [20] 吕萃,付欣悦.普惠性幼儿教育机构发展现状及其分析:非营利组织的视角[J].教育发展研究,2013(6):51.
- [21] 徐灵芝,吴海峰,付忠莲.对构建我国以公办园为主体的学前教育服务体系的思考[J].华东理工大学学报,2015(3):257—258.

【责任编辑 李亚卓】