

■ 学前研究述评



# 我国学前教育资源配置研究的现状与反思

宋占美, 张婷婷, 丁 骞

(山东英才学院学前教育学院, 山东济南 250104)

**摘 要:** 学前教育是我国国民教育体系的重要组成部分, 学前教育资源的配置问题影响我国教育公平的实现进程。目前, 众多研究者围绕学前教育资源的配置现状、配置机制、配置效率、优化策略、资源配置的中外比较等方面进行了相关研究。然而资源配置问题作为一个跨学科问题, 涉及教育学、经济学、社会学、法学以及生态学等众多学科, 需要研究者开阔研究视角, 拓宽研究内容, 采取多元化的研究方法推进, 并提出操作性策略, 以弥补当前研究不足。

**关键词:** 学前教育资源; 配置; 反思

**中图分类号:** G617

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2095—770X(2017)07—0133—05

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

**doi:** 10.11995/j.issn.2095—770X.2017.07.028

## Current Situation and Rethinking on the Study of Preschool Education Resource Allocation in China

SONG Zhan-mei, ZHANG Ting-ting, DING Qian

(College of Preschool Education, Shandong Yingcai University, Jinan 250104, China)

**Abstract:** Preschool education is an important part of the national education system, and the allocation of preschool educational resources affects the process of educational equity in China. At present, many researchers have studied the allocation of preschool educational resources, allocation mechanism, allocation efficiency, optimization strategy, resource allocation and other aspects of China and foreign countries. However, the problem of resource allocation as an interdisciplinary problem, involves many subjects of pedagogy, economics, sociology, law and ecology, we need to broaden the research perspective, broaden the research content, research methods adopted diversified research, in order to put forward the operation strategy, to compensate for the lack of current research.

**Key words:** Preschool Education Resource; Allocation; Reflection

学前教育发展关系亿万儿童的健康成长, 千家万户的利益和国家民族的未来。当前, 世界各主要国家都把学前教育作为一项重要的民生工程来看待, 并试图通过实施有质量的学前教育来达到改善和保障民生的目的。<sup>[1]</sup> 目前, 我国学前教育事业发展势头总体良好, 但学前教育发展中的不平衡问题较为突出, 已成为学前教育改革和发展中的热点和难点。

其中, 学前教育资源的合理分配又是学前教育均衡发展关键所在。学前教育资源有狭义和广义之分。狭义的学前教育资源指社会为进行学前教育所提供的人力、物力和财力条件”。其中, 人力资源包括幼儿园规模、园长学历、园长年龄、教师学历、教师职称、教师年龄、师幼比、其他人员分配情况等; 物力资源具体涉及生均校舍面积、生均建筑面积、班级

**收稿日期:** 2016—12—05; **修回日期:** 2017—04—20

**基金项目:** 山东省教育科学“十二五”规划 2015 年度重大招标课题(VZ15004)

**作者简介:** 宋占美, 女, 山东东营人, 山东英才学院学前教育学院教授, 博士, 主要研究方向: 学前教育基本理论; 张婷婷, 女, 山东济宁人, 山东英才学院学前教育学院副教授, 主要研究方向: 学前教育基本理论; 丁骞, 女, 山东德州人, 山东英才学院学前教育学院讲师, 主要研究方向: 学前教育课程论。

设施设备、科学仪器和图书资料等基本的办园条件指标;财力资源主要涉及到学前教育经费投入以及幼儿园经费支出两个方面,包括幼儿园经费来源渠道即学前教育事业经费投入、专项投入、家长交费、公用经费投入等,幼儿园经费支出主要包括教师工资、添置玩教具费用、办公费用等方面。<sup>[2]</sup>广义的学前教育资源指在学前教育过程中,社会所提供的一切要素和条件的总称。不仅包含人力、物力、财力等基本资源,还包括信息、技术、文化、课程等资源。<sup>[3]</sup>学前教育资源配置专指教育资源在学前领域的统筹分配,是学前教育过程中,人力、物力、财力等物质性资源和信息、技术、文化、课程等非物质性资源在学前教育系统内部的分配。

## 一、学前教育资源配置研究现状

通过梳理主题为“学前教育资源配置”的文献发现,当前国内外学者对学前教育资源配置的研究主要集中在以下五个方面:

### (一)学前教育资源配置现状研究

这类研究主要采用问卷法和访谈法等对当前我国或某一地区学前教育资源配置现状进行调查,研究结果反映了我国学前教育资源配置中存在的一系列现实问题。如北京师范大学学前教育评估研究中心学前教育发展效果评估课题组在研究报告中指出,当前我国学前教育公共服务资源配置的格局特点是:(1)以民办幼儿园为主,公办幼儿园占比仍然较低,“公办民办并举”格局尚未形成,“入园难”普遍表现为“入公办园难”,质优价廉的公办园数量不足,难以满足人民群众送孩子上好幼儿园的需要;(2)存在明显的区域差异,相当多的地区普惠性资源依然短缺,尤其是中、西部地区非普惠性民办园占比较高;“入园贵”的问题尚未获得根本性的解决。<sup>[4]</sup>具体到各类学前教育资源,诸多研究都表明,我国学前教育资源配置存在城乡差异,如在人力资源方面,洪秀敏等人的研究显示,农村幼儿教师配备数量明显不足,远低于全国平均水平和城镇水平。<sup>[5]</sup>另有研究显示,2010年全国幼儿园平均26名学生有一名教师,城市地区12名学生分配一名教师,农村地区则达到每44名学生才有1名教师。<sup>[6]</sup>同时,城乡教师学历结构比例严重失衡,农村幼儿园教师取得教师资格证的情况堪忧。<sup>[7]</sup>在财力资源方面,农村幼儿园财政投入缺乏保障,有研究指出,某城市学前教育生均经费总投入为2505.64元,而同一区域内农村学前教育生均经费投入不到城市的一半;城市预算内教育经费投入是农村的3.8倍。<sup>[7]</sup>在物力资源方面,有

研究显示,2005—2010年,农村幼儿园数量连续五年低于全国幼儿园总数的一半。<sup>[8]</sup>同时,城乡幼儿园在场所面积、硬件设施、幼儿学习生活条件等资源配置方面存在明显差距,农村幼儿园办学条件有限。<sup>[9]</sup>在信息资源方面,有调查显示,城乡幼儿园在数字资源拥有量方面差距悬殊,农村幼儿园均拥有数字资源量仅为城市幼儿园的17%。<sup>[9]</sup>

### (二)学前教育资源配置机制研究

政府和市场是影响学前教育资源配置的两种主要力量。我国大部分学者认为,政府作为公共财政投入者、学前教育政策制定者和学前教育市场的监管者,应该主导学前教育事业发展,在学前教育资源配置方面发挥重要作用。如华中师范大学蔡迎旗在其编著《幼儿教育财政投入与政策》一书中指出:幼儿教育社会化并没有为政府开脱责任,政府也没有理由撤资和减少投资,而应发动广大的非政府力量,让广大的非政府力量与政府携手共办幼儿教育,共同支持和管理幼儿教育。<sup>[7]</sup>在市场经济条件下,市场对学前教育资源配置也具有重要的作用。徐雨虹利用新制度经济学理论,分析得出,我国学前教育出现市场化的倾向,就是组织(学前教育)为了适应环境的变化而进行的新的合法化的制度性构建的过程。学前教育经济成分、办学主体和投资主体从一元到多元的变化,必然导致其由单一的政府投资、管理走向多元的投资、管理之路。同时,幼儿园和民众也会对学前教育资源的配置产生影响。<sup>[10]</sup>郑子莹等认为,在学前教育领域,由于历史文化、经济发展水平和社会制度等方面的差异和变化,在不同国家以及同一国家不同的历史时期,政府和市场的关系会有不同的组合方式,各自的作用边界也是相对的、动态的。目前,我国学前教育领域政府与市场的关系属于相互补充型。从近十年来看,在政府和市场的共同作用下,学前教育得到了较快发展,在园幼儿和幼儿园的数量都在逐步提高。特别值得关注的是,市场在学前教育资源配置过程中正发挥着越来越大的作用。有学者认为,民办幼儿园作为公益性教育机构的法律地位明确之后,将会形成“你建园我办园”的民办学前教育发展新格局,即鼓励企业、个人或其他组织投资兴建民办幼儿园,政府通过购买学位的方式向民办幼儿园支付教育事业费等幼儿园运营、发展与人员费用。<sup>[11]</sup>

### (三)学前教育资源配置效率研究

任何教育过程,都有一个资源的占用和消耗过程,而任何资源的利用和消耗过程都存在着一个资源效能的发挥和消耗的程度问题,都有一个产生效果大小的程度问题。概括起来讲,教育资源的效率

就是:在一定社会条件下,为取得同样的教育成果,资源占用和消耗的程度。取得同样质量的成果、教育资源占用和消耗的越少,效率越高。反之,教育资源占用和消耗的越多效率越低。用公式表示即为:教育资源效率 = 教育成果/资源占用量或资源消耗量。<sup>[12]</sup>

学前教育资源利用效率,也称投入产出效率,是指投入相对产出的有效利用程度,即教育投入与产出比。如冯晓霞认为我国学前教育的投入不仅存在整体不足的问题,投入方向近年来也颇受诟病,被指为只会锦上添花,不知雪中送炭,违背了公共财政支出应该遵循的原则。<sup>[13]</sup>徐雨虹,陈淑华通过对某城市幼儿园家长的问卷调查,得出结论:学前教育公有资源的不公平配置是普遍存在的,家庭收入和受教育程度高,且拥有本地户口的群体在学前教育优质资源分配时占有很大优势,他们能获得高质量的教育资源。而一些外来人口和当地弱势群体则没有能力让孩子进入优质幼儿园,且也不会主动为孩子争取。长此以往,这种不公平的资源分配状况引起学前教育的“马太效应”,在这种过程中,拉大了社会阶层的差距。<sup>[14]</sup>冯婉楨等基于产出可能性边界分析框架,阐述了我国学前教育资源宏观配置效率的内涵,构建了衡量宏观配置效率的指标;并基于我国学前教育事业发展的时间序列数据,探讨了未来提高我国学前教育资源宏观配置效率的路径。研究发现,未来学前教育资源投入应与人口流动的方向保持一致。在城市、县镇和农村配置效率比较分析的基础上,研究指出未来学前教育资源投入的重点在县镇。研究还发现,东中西部地区提高配置效率的路径略有差异。

#### (四)学前教育资源配置的中外比较研究

学前教育资源的有限性在世界上的任何国家都存在,资源配置的不均衡性在各个国家也是普遍现象,为了解决资源配置失衡的问题,各个国家也都采取了很多措施,这对解决我国的学前教育资源配置问题也能起到很好的借鉴作用。因此,我国学者对国外解决学前教育资源配置问题的经验进行了大量的介绍和梳理。如沙莉、庞丽娟等介绍美国为了保证学前教育资源的合理配置和促进学前教育的公平,主要通过立法拨款的刚性形式承担起对教育的投资责任,且这些立法投入是有针对性的重点立法、重点投入,为了促进学前教育公平,美国对弱势群体作出特殊补偿。<sup>[15]</sup>霍力岩在考察美国、英国、法国、日本、韩国和印度等国家学前教育基本属性的基础上,初步梳理出了世界主要国家学前教育属性的基本类别,进而介绍了各国为使每一个学前教育适龄

儿童得到受教育的机会而实施的不同国家计划。如美国的“提前开端计划”和英国的“确保开端计划”等。<sup>[16]</sup>发达国家对于解决学前教育资源配置问题的经验相对来说比较成熟,因此,在研究我国学前教育资源配置问题方面,如果具有宽阔国际视野,那么,对于解决我国的学前教育资源配置将会起到事半功倍的效果。

#### (五)学前教育资源配置的优化策略研究

意大利经济学家帕累托(Pareto)提出的“帕累托改进”认为,在不减少一方福利的同时,通过改变现有的资源配置能够提高另一方的福利。如何在我国学前教育资源相对匮乏且总体供给不变的情况下,通过教育资源的合理配置和优化组合来扩大受益对象,提高其整体效率和社会效益,研究者们从各个视角给出了建议。如蔡迎旗建议:我国必须借鉴国际经验,制定与该财政投资体制相配套的幼儿教育财政经费筹资和支出政策,以保障幼儿教育资源的均衡分布和幼儿教育事业的稳定与发展。<sup>[7]</sup>廖浩然等根据《中国统计年鉴》上的数据,进行了整体的分析与概括,从生师比、生均教育经费和其他生均资源配置状况来考察我国城乡间、地区间、省际、县际、县内乡镇间幼儿教育非均衡发展状况。最后,他认为解决这些问题的方式有:将学前教育纳入义务教育的范畴,建立多元幼教投资模式,改革幼儿园经营体制,扩大优质幼教资源。<sup>[17]</sup>

通过对已有研究成果的梳理发现,近年来关于学前教育资源配置的研究成果越来越多,说明学前教育资源配置问题引起了更多学者的关注。国内外研究者在研究方法上,多采用文献法、调查法、比较法等对学前教育资源配置问题进行研究。在研究视角上,主要从教育学、经济学、社会学、法学以及生态学等视角切入,让我们基本上了解了当前我国学前教育资源配置的现状。

## 二、学前教育资源配置研究展望

从教育资源研究关注的阶段来看,相对于义务教育和高等教育阶段的教育资源配置研究而言,国内外关于教育资源配置方面的研究在学前教育领域仍然十分薄弱,研究的系统性、深入性都略显不足;从研究的关注点来看,对学前教育财政投入的研究较多,多是从宏观上提出建议,呼吁政府要加大财政投入,但对学前教育经费产出效率的研究较少;对区域学前教育资源配置现状的研究较多,但对中外比较研究和省际比较研究较少;对农村学前教育资源配置的研究较多,但聚焦于解决农村师资问题研究

的较少。针对这一现象,今后相关研究应着重关注以下问题。

### (一)开阔研究视角,多角度关注国际间、国内省际间及省内县域间学前教育资源配置现状与优化路径研究

学前教育资源配置问题是每一个国家实现教育公平必须面对和解决的问题。众多国家根据国情和文化背景做出了相应的策略和方案,如美国的“提前开端计划”,英国的“确保开端计划”。这些教育资源补偿性方案仍在实施,并取得了重大的社会效益,为我国学前教育资源配置提供了可借鉴性经验。因此,开阔研究视角,深度聚焦国外特别是发达国家学前教育资源配置中的资源配给策略、效果及评价机制等问题,可以为我国学前教育资源的均衡、有效配置提供启示。

我国地域辽阔,经济发展不平衡导致学前教育资源配置不平衡,这种不平衡不仅仅表现在东、中、西部地区,在省内县域之间也存在极大差异。在我国已有的学前教育资源配置研究中,只对北京、陕西、河南、江苏、四川等省市的某些区域进行了资源配置现状的研究,这些城市大多集中在我国的东、中部地区,而且所选取的城市大多是经济较发达城市。在后续研究中,研究者们应在分析我国国情的基础上,根据不同区域学前教育发展的需要,提供适量的学前教育资源,按需划分人力资源、物力资源、财力资源等学前教育资源的分配比例,满足当地学前教育发展需求,并对学前教育资源所产生的经济效益进行评估,这需从人文管理、经济管理、技术管理等多个角度探讨和分析这个问题。从人文管理的角度对学前教育资源配置问题进行研究,能满足不同区域、不同人群的个性化要求;从经济管理的角度对学前教育资源配置问题进行研究,能在满足不同区域学前教育资源的需求下,确保学前教育资源的效率;从技术管理的角度对学前教育资源配问题进行研究,能有效解决对不同区域进行资源配置的长期规划问题,避免资源浪费。因此,政府在科学规划调整学前教育资源之前需要了解每个省份的资源配置情况,以制定差异化的资源补给政策。

在学前教育资源优化路径方面,针对我国学前教育资源配置的核心问题是存在城乡差异的现状,可利用“空间正义”理论进行路径阐释。“空间正义”诉求的产生最初强调的同样是正义的分配方面,即资源在空间上的分配是否正义。其具体内涵包括:具有社会价值的资源和机会在空间的合理分配是公正的;空间政治组织对弱势群体的剥夺应当减少到最低的限度;避免对贫困阶层的空间剥夺和弱势群

体的空间边缘化;保障公民和群体平等的参与有关空间生产和分配的机会,增强弱势群体意见表达的能力;尊重不同空间的多样文化,消除空间的文化歧视和压制;任何容忍、鼓励甚至合法化针对特定空间群体的社会和系统性暴力是不正义的等。<sup>[18]</sup>

### (二)拓宽研究内容,对学前教育资源配置状况进行全面调查与分析

数量、质量、公平、结构、速度、效益等问题是学前教育资源配置的主要问题,也应是进行学前教育资源配置相关研究所涉及的问题。解决好学前教育资源配置数量问题是发展学前教育的基本要求,是解决当前幼儿园“入园难”、“入园贵”等问题的关键;学前教育资源质量是影响学前教育质量的主要因素,是学前优质教育持续发展的前提;学前教育资源配置公平问题是确保每个幼儿拥有受教育权利的保障,是确保教育公平的起点;学前教育资源结构配置是解决当前幼儿园分布不合理、幼儿园结构及班级类型不合理等问题的主要策略;学前教育资源配置速度是根据当前国家政策变化及“城市化”、“城镇化”等社会现象的迅速资源供给反应,避免资源配置过程中浪费或不足等现象的发生;学前教育资源在配置过程中会产生一定的社会效益,研究学前教育资源的配置效益是对当前资源配置效率的一种监督与管理,是进行再次学前教育资源配置的前提。其中质量与公平问题是学前教育资源配置的核心问题,学前教育资源配置数量、结构、速度是实现学前教育资源配置公平的前提,学前教育资源配置的过程中产生的效益是学前教育资源配置公平的体现。

在当前关于我国学前教育资源配置状况的相关研究中,更多关注了学前教育资源数量、质量等方面的问题,而对其他方面的研究较少。在当前“全面二孩”政策及“城市化”、“城镇化”等社会不断发展变化的背景下,如何根据当地学前期幼儿数量配置适宜的资源是解决学前教育不公平问题的关键。如何通过共享数字化网络教育资源,借助现代互联网、云储存技术,扩大学前教育教师培训优质网络资源的开发与利用是解决幼儿园教师培训的途径之一。学前教育资源的配置情况关系到我国整个学前教育质量的提高和学前教育事业的发展,呼吁当前研究者拓宽研究内容,对学前教育资源配置状况进行全面调查与分析。

### (三)采取多元化研究方法,为学前教育资源配置问题的解决提供全面的动态数据

教育资源的配置过程是一个动态过程,要根据当地实际需要进行资源配备。学前教育资源配置的重要参考数据是当地的儿童数量。然而当前区域之

间儿童数量流动大,且受“全面二胎”政策的影响,各地区儿童数量不断在发生变化。儿童数量的变化对我国学前教育资源的供给规模、教育经费的投入数额以及师资队伍供给数量等方面都具有重大影响。因此,需要研究者采取多元化的研究方法,把影响学前教育资源配置的各种数据进行动态监测,为学前教育资源配置问题的解决提供全面的动态数据,合理配置学前教育资源,提高研究的针对性和预见性。

#### (四)针对学前教育资源配置方面的价值性问题,提出可操作性的措施

学前教育资源配置的主体是政府、市场、社会,在配置的过程中分别承担主导、自主和合作的功能。学前教育作为准公共产品,在资源配置的过程之中,政府占据主导地位,最大化地保证学前教育资源配置的公平,但是不能满足学前教育配置的效率;市场在经济效益的刺激下,在追求经济效益的过程中,能有效提高学前教育资源的配置效率;社会作为资源配置的合作者能满足人们对学前教育的多种教育需求。三者只有发挥各自职能,角色互补,才能提高学前教育资源的配置效率。

研究的实际意义在于解决现实问题。资源配置不均严重阻碍教育公平的实现,更是直接关系着学前教育的均衡发展,影响着国民经济的快速增长,此问题的解决迫在眉睫。在研究当前资源配置问题中,众多研究者提到政府的功能,缺乏三者的跨部门合作机制研究的相关研究,而且当前的研究者也根据调查现状提出对应的措施,但是所提出的策略或建议更多是宏观性的,可操作性差,不利于实际问题。呼吁广大研究者在实地调研的基础上,提出可操作性的学前教育资源配置方案。政府要加大财政投入,但是政府财政投入经费依据和投入效益如何尚缺乏可操作性的评价机制,有待破题。

#### (五)对学前教育资源配置效果进行多方法评估,为学前教育资源的长期配置规划提供依据

为更好地了解学前教育资源配置情况,应重视对资源配置效果的评估。目前而言,对学前教育资源配置的效果评估较多集中在基效评估(投入评估)和绩效评估,尚不能全面呈现学前教育资源的配置效率问题。在之后的研究中,除继续关注基效评估(投入评估)和绩效评估,构建更加科学的评估模型外,还应关注成效评估和乘效评估(乘数效应),考察资源配置对于同一系统内部的效率问题。这就要求研究者基于系统与实证的视角,梳理评估维度,构建评估模型,为学前教育资源配置的情况提供科学、有

效、全面的评价工具,为我国学前教育资源的长期配置规划提供参考和依据。

#### [参考文献]

- [1] 褚远辉,辉进宇.有质量的学前教育的“应然状态”[J].陕西学前师范学院学报,2015(1):1-3.
- [2] 徐娜.重庆市土家族地区农村学前教育资源配置现状调查研究.[D].重庆:重庆师范大学,2015.
- [3] 凌静思.四川省X羌族自治县农村学前教育资源配置现状及机制研究[D].重庆:重庆师范大学,2016.
- [4] 刘焱.学前一年教育纳入义务教育的条件保障研究[M].北京:北京师范大学出版社,2015:90-109.
- [5] 洪秀敏,罗丽.公平视域下我国城乡学前教育发展差异分析[J].教育学报,2012(5):73-81.
- [6] 庞丽娟,张丽敏,肖英娥.促进我国城乡幼儿园教师均衡配置的政策建议[J].教师教育研究,2013,25(3):31-36.
- [7] 蔡迎旗.幼儿教育财政投入与政策[M].北京:教育科学出版,2007:85-87.
- [8] 洪秀敏,罗丽.公平视域下我国城乡学前教育发展差异分析[J].教育学报,2012(5):73-81.
- [9] 周燕,杨瑞华.影响城乡学前教育公平与均衡发展的制度因素分析——以广东省为个案[J].学前教育研究,2010(5):12-19.
- [10] 徐雨虹.新制度经济学视角下的我国学前教育投资制度研究[D].上海:华东师范大学,2007.
- [11] 何善平.民办幼儿园法律地位探讨[J].陕西学前师范学院学报,2015(1):4-8.
- [12] 韩宗礼.试论教育资源的效率[J].河北大学学报(哲学社会科学版),1982(4):60-70.
- [13] 冯晓霞,王玲艳,肖树娟,汤霞敏,张怀荣.聚焦《国家中长期教育改革和发展规划纲要》——对学前教育建言的分析[J].学前教育研究,2009(6):3-9.
- [14] 徐雨虹,陈淑华.从公有学前教育资源占有者的构成看学前教育的公平性[J].幼儿教育,2007(4):22-24,32.
- [15] 沙莉,庞丽娟,刘小蕊.通过立法强化政府在学前教育事业发展中的职责——美国的经验及其对我国的启示[J].学前教育研究,2007(2):3-9.
- [16] 霍力岩,沙莉,郑艳.世界部分国家学前教育基本属性的比较研究[J].比较教育研究,2011(6):5-9.
- [17] 廖浩然,田汉族,彭世华,谭日辉.我国幼儿教育非均衡发展现状与对策分析[J].学前教育研究,2008(2):17-22.
- [18] 曹现强,张福磊.空间正义:形成、内涵及意义[J].城市发展研究,2011,18(4):125-129.