

学前教育发展中的风险及防范措施

杨星光

贵州省贵阳市开阳县龙岗镇幼儿园 贵州 开阳 550300

[摘要]在推进新时代高质量教育体系建设的背景下,建构一套科学有效的中国高质量学前教育指标体系,对于切实回答在学前教育阶段“培养什么人”“为谁培养人”“怎样培养人”的时代问题,扎实建设高质量学前教育体系以推进“幼有善育”“幼有优育”的中国高质量学前教育整体解决方案至关重要。而学前教育领域的风险存在于多个层面,识别与防范学前教育风险可以最大限度减少学前教育发展中的事故发生、减少财产损失、降低人身伤害,促进学前教育健康、合理、公平发展,继而促进社会良序发展。本文就此展开了探究。

[关键词]学前教育;教育发展;风险防范

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.10.2460

一、我国学前教育发展体系构建的特征

(一) 高效能

一是教育投入与产出效率高;二是教育本身可持续发展;三是教育的竞争力、支撑力和服务力强。本文选取教育投入与产出效率高这一方面。高效能的前提是合理的资源配置。当学前教育资源配置不合理或效率低时,不仅会造成资源浪费,对高效能也是一种冲击。如在学前教育三年行动计划实施过程中,部分落后乡镇未考虑实际需求而大规模兴建幼儿园,造成资源浪费。不合理的幼儿园评级制度会助长重硬件、忽视软件的不良风气,使幼儿园陷入“高投入、低效率”的怪圈,致使学前教育资源利用效率较低。建议从资源利用率角度确定高效能的量化目标,制定合理的学前教育投入—产出比。

(二) 可持续教育

其一,关注学前教育在发展过程中出现的各种问题并力求解决之法,使之与社会发展、人的发展、环境发展协调统一,包括对人人享有优质均衡的学前教育的追求;其二,学前教育的发展可持续,包括各种资源投入的可持续,发展不被中断、具有韧性的、能扛住压力或曰“抗逆力”等含义。以可持续视角看待高质量学前教育体系可以发现,目前我国学前教育体系不仅存在经费无法持续投入、专业可持续的管理人员缺乏应有的保障等系统的可持续发展问题,还存在部分家长更加重视学前教育短期效益等问题^[1]。这就需要将“可持续”列为体系建设目标,提升政府、家长对“可持续”的重视程度。虽然学前教育可持续发展的相关研究正在进行、有待深化,但这并不妨碍将“可持续”作为高质量学前教育体系建设的目标。

(三) 创新发展

如果一个系统具有创新特征,能自我反思和自我变革,内生地推进体系目标,该体系更容易向好的方面演化。虽然学前教育体系离不开政府主体的参与,如果所有主体(包括政府和各类幼儿园、教师、家长等其他主体)都具有创新思维,共同发力,则可以更好地保证学前教育体系功能的发挥。建构学前教育创新体系体现了教育现代化的需要,可成为2021—2035年的高质量学前教育体系建设目标。学前教育创新体系可以作为高质量学前教育体系的子体系(价值体系)存在,其基本构成包括“学前教育理念创新”“学前教

育管理体制创新”“学前教育技术创新”和“学前课程教学创新”。

(四) 开放多元

学前教育体系还应该是开放多元的,体系的开放是指其与0—3岁托育阶段和义务教育阶段等其他教育子体系的衔接,多元是指体系内部主体的多元性。开放多元重点聚焦于多元。多元的表现主要体现在两个方面:第一,供给主体多元,以满足多元化需求。新中国成立以来,我国学前教育供给主体经历了政府一元主体到多元主体协同共生的转变,当前学前教育供给主体格局是以政府为主导,市场、社会组织多元协同的格局^[2]。第二,学前教育质量提升动力主体的多元性,允许家长、教师和社会中的每个人参与高质量学前教育体系建设。

(五) 协调均衡

第一,缩小城乡之间幼儿入园率,在统计时注意拓宽幼儿园定义,这里的幼儿园应包含多种形式的学前教育。第二,城乡之间幼儿园质量差距需进一步减小。这个指标在优质均衡发展指标中所占权重应该达到一定比例^[3]。第三,公办园与民办园存在地位差距与待遇差距,应尽量缩小这种差距,特别是公办园与普惠性民办园之间的政策差距。各地可以根据实际情况制定“十四五”规划中学前教育协调均衡指标的的提升目标。第四,借鉴共生发展现状测评研究,提高县域城乡学前教育的一体化发展水平和各类学前教育的共生发展水平。

二、学前教育发展中的风险分析

(一) 决策风险

一般来说,宏观决策风险影响地方微观决策,科学合理的地方决策给地方学前教育发展带来的风险小,不科学合理的决策会直接影响地方学前教育的发展。受经济因素的影响,如同中小学教育一样,我国学前教育发展在上世纪五六十年代也存在重城市轻农村、重示范幼儿园轻一般幼儿园的政策倾向,这加深了学前教育固有的不公平。在供需不平衡的现实矛盾下,入园率提升是政策制定的基本出发点。事实上,为了达到供需平衡,除了要考虑数量因素,还需考虑结构因素,即应照顾到不同家长的不同需求。由于各地学前教育发展水平不同,地方经济与地方学前教育财政投入也存在差异,地方学前教育需求、供给结构与供给能力的不一

致,在目前都会影响当地的学前教育决策^[4]。经济发达的东部省份、经济发展水平居中的中部省份与经济欠发达的西部省份面临的问题是不同的。经济发达省份面临的是多元化需求,西部省份面临的是入园率过低的问题,而中部省份面临的是公办园比重过少以及民间资本活跃的问题。因此,各省的学前教育决策就应不一样。一旦政策偏离实情,就可能导致学前教育供求关系失衡。

(二) 投资风险

由于部分地方政府投入学前教育领域的财政严重不足,学前教育领域也存在大量的民间资本,以获得一定数量的市场投资回报,即学前教育领域也存在着投资经营行为。而当大量民间资本涌入,以及政府的积极参与,形成供给产品过剩时,民间资本获得利益回报的空间将逐渐缩小。因此,在供给与需求达到平衡状态后,过多的供给行为或投资行为就会打破现行的供求平衡,使现有投资行为存在较大风险。民办幼儿园的效益直接取决于幼儿园的生源。由于利益的存在,特别是供不应求的时候,就会出现大量的资本涌入。如果地方缺少管控,任由民办幼儿园自由竞争,当幼儿园学位供过于求时,就会有部分民办幼儿园出现生源危机,继而影响到民办幼儿园的效益,当这种效益比较低的时候,民办幼儿园就存在一定的生存压力,效益风险也就转变为生存风险^[5]。2009年前,由于地方政府的鼓励,许多地方的民办幼儿园如雨后春笋般出现。在地方政府看来,幼儿园数量增加了,但对幼儿园举办者来说,附近幼儿园数量的增加,也意味着本地幼儿园招生会面临更大的挑战,即幼儿园的投资存在风险。

(三) 操作风险

操作风险可简单地理解为政策具体实施时在现实中的失真或偏差,通常有两种情况:一是地方政策执行者(群体,非利益关联主体)在执行上级政策时导致的政策失偏风险;二是作为政策利益关联主体的实践者违反政策法规导致政策失真(控)。通常情况下,由实践者引发的操作风险会导致学前教育的质量问题,因而,也被称之为质量风险。相对而言,群体操作风险(管理风险)的影响范围更大。《若干意见》颁布之后,关注人民对美好生活向往、重视普惠学前教育、强调公办幼儿园的比例一度成为地方众多基层管理者的目标追求。在基层管理者看来,普惠优质就是当下学前教育管理的终极任务^[6]。在很多地方,由于政府前期财政投入不足,出现地方民办幼儿园比重过大的情况。在此背景下,如果简单地对民办幼儿园实行“关停并转”式“一刀切”政策,就可能政府财政压力大、幼儿园质量下降或者入园率下降的情况,这是一种比较典型的操作风险。

三、学前教育发展中风险防范的措施

(一) 完善质量激励与约束机制,助推体系实现高保质量和高效能

一是以责任和奖励激励政府工作人员,培养专门且可持续的管理人员,实现可持续管理。二是激励市场等其他主体,深入研究和探索普惠性民办园激励约束机制,非普惠园

质量受市场引导,有投资质量的正向激励,但因为信息不对称等因素,仍然需要监管^[7]。三是通过保证待遇、完善教师教育和人本化管理激励幼儿园教师持续为幼儿供给高质量的保教服务。其次,加强学前教育质量标准的研制,借力信息化技术建立以改进以质量为目标的质量监管系统。

(二) 应用效益风险模型防范投资风险

创办幼儿园要考虑诸多因素,首先是地区幼儿数量与幼儿园学位数量。在我国学前三年入园率(2019年)已经达到了80%的背景下,当幼儿数量远大于幼儿园学位供给数量,即供不应求时,增加幼儿园数量就是当地政府的紧迫任务。但在农村人口持续向城市迁移的背景下,如果没有政府的持续财政资助,农村民办幼儿园就面临生源持续减少的风险^[8]。其次,要考虑地方经济水平,特别是家庭可支付水平,也就是说,生源数量只是一个相对数字,还要看当地对某种学前教育产品的需求。

(三) 规范办园行为防范质量风险

地方管理者应该根据幼儿园管理特点和保教工作的具体程序,根据《幼儿园工作规程》《幼儿园教师专业标准》《幼儿园园长专业标准》,结合地方实际,制订适合地方要求的质量管理指标体系。班级规模、幼儿教师数量、幼儿园玩具、幼儿人均户外活动场地、幼儿室内外设施都应有明确的指标,并根据这些指标来评判幼儿园是否符合办园资质^[9]。在幼儿园具体办园过程中,还要审查幼儿园的制度是否健全以及制度执行情况,以评判幼儿园管理是否规范。根据幼儿园的教育资源、教育内容、教育方式,以及家园合作实际等评判幼儿园的教育质量。在幼儿园筹备、建立、运营的各个环节都应该有相应的管理行为,并根据现有的考核指标进行监督,降低事故发生的概率、使幼儿园质量风险降到最低程度。

结束语

总之,风险的识别与防范是我国学前教育健康发展的重要课题。地方学前教育发展通常面临决策、投资、操作等典型风险,其分别发生在供需平衡目标下的需求判断、社会经济利益追求下的多元供给、普惠优质导向下的改革发展等环节。这需要认真加以分析和总结,并做好风险防范工作。

参考文献

- [1] 邢西深,金传洋.信息化助推学前教育现代化发展研究[J].现代教育技术,2020,30(06):108-113.
- [2] 杨卫安,岳丹丹.“十四五”我国学前教育发展目标规划研究[J].教育研究,2020,41(05):74-85.
- [3] 雷经国.贫困县乡村学前教育精准扶贫政策研究进展及其发展趋势[J].当代教育论坛,2020(02):116-121.
- [4] 沈有禄.改革开放以来我国学前教育发展的主要成就与问题[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2020,47(01):139-150.
- [5] 姜勇,李芳,庞丽娟.普惠性学前教育的内涵辨析与发展路径创新[J].学前教育研究,2019(11):13-21.