

# 民族地区普惠性学前教育供给县级政府治理的路径探索

## ——以北川羌族自治县为例

马雨蒙

四川传媒学院

**摘要：**“让所有学龄前儿童能够获得更好的教育”是党和国家的共同期盼，是我国现代化进程中补齐民生和教育短板的重大举措。随着学前教育政策的不断完善和贯彻落实，民族地区普惠性学前教育也取得了显著成效。然而受历史原因、地区环境、文化传统、经济条件等因素的影响，作为学前教育系统中较为薄弱的一环，民族地区学前教育的普惠进程缓慢、资源分配不合理、供给结构不均衡等问题棘手而严峻。民族自治机关特别是自治县人民政府是学前教育工作的核心责任主体，在民族地区普惠性学前教育供给中扮演着不可替代的角色。本文以民族自治县级政府履职为视角，对北川羌族自治县学前教育的政府治理模式进行分析和调研，分析提炼北川县开展普惠性学前教育的优势做法，用管中窥豹的方式试图呈现少数民族自治县级政府在普惠性学前教育供给的中优势做法和角色转变，为完善我国民族地区学前教育管理体制、提升民族地区学前教育质量和水平提供有益借鉴。

**关键词：**少数民族地区；学前教育普惠性；学前教育供给；县级政府治理

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2023.07.036

### 一、研究背景与意义

教育是民族振兴、社会进步的基石。“让所有学龄前儿童能够获得更好的教育”是党和国家的共同期盼，是我国现代化进程中补齐民生和教育短板的重大举措。相比义务教育和高等教育而言，学前教育普及普惠受传统观念、社会制度、经济发展情况等各要素的影响，整体发展仍相对滞后。民族区域在自身发展过程中形成特色鲜明、丰富多彩的文化生态，学前教育服务供给的内容更复杂。民族地区学前教育供给问题的解决是实现各地区教育均衡发展的关键环节，也是社会主义新时代教育公平公正的充分体现。中华人民共和国成立以来，我国民族地区学前教育体系大致经历了“初步建立与发展”“曲折中发展”“恢复重建”“完善提高”四个阶段。<sup>[1]</sup>随着学前教育政策的不断完善和贯彻落实，我国民族地区学前教育在入园比率、办园规模、教学水平等方面都取得了长足进步。民族地区受自然环境、经济水平、文化传统等因素的制约，学前教育资源分配不合理、供给结构不均衡等问题仍然棘手而严峻。促进民族地区学前教育的普及普惠，保障民族地区学龄前儿童依法享有接受良好教育的机会，是实现全面普及普惠目标的突破口和关键点，对全面促进我国学前教育供给均衡发展具有重要意义。

### 二、我国民族地区普惠性学前教育供给的现状和不足

#### （一）我国民族地区普惠性学前教育的供给现状

2010年中共中央政治局提出“学前教育普惠性”要求，对公民学前教育中关于“入园难，入园贵”等具体

诉求做出及时有效的回应。<sup>[2]</sup>截至2022年，全国范围内幼儿园总数已达到28.92万余所，普惠性幼儿园占全国幼儿园的比例为84.96%，在园幼儿数量已超过4600万，学前教育毛入园率89.7%。在学前教育普及普惠的政策推动下，通过对政府部门公布的教育事业发展统计年鉴和公报、法律法规和政策文件等资料进行分析梳理，可以看出晚近十年我国民族地区普惠性学前教育也取得了显著成效，主要体表现如下：

第一，民族地区学前教育供给数量增长较快、增幅较大。截至2020年，我国民族地区幼儿园共计7088所，占全国园园总数的2.4%；我国民族地区学前教育总人数约530万人，占全国总数的11%，比2010高出近四个百分点。由此可见，我国民族地区学前教育的普及性不断加强，呈现出加快发展的良好态势。

第二，民族地区普惠性学前教育的办学结构不断优化。近年来民族地区幼儿园的办学形式更为丰富，城乡分布不断优化，逐步形成“公办园为主，民办园为辅”的办园结构，积极探索“保基本、广覆盖”的供给模式。

第三，民族地区学前教育事业的师资力量、基础设施和双语教育发展等方面取得了长足进步。截至2020年，我国民族地区学前教育的教职工总数突破23万人，占全国总数的7.97%。民族地区教职工增长超过2010年的3倍，是全国整体增长水平的1.6倍。2010年至2020年的民族地区的师生比由37:1下降至22:1，能够基本满足民族地区学前教育的办学需要。

#### （二）我国民族地区普惠性学前教育供给的不足之

处

民族地区学前教育虽然整体供给数量增长较快、增幅较大，但相对东部发达地区本身起步相对较晚、发展基础较为较弱，环境条件、资金投入等方面和全国其他地区存在较大差距，普惠程度在仍低于全国平均水平。具体表现如下：

一是民族地区学前教育供给不平衡，呈现西部落后于中东部、乡村落后于城市的样态。在地域分布上，省域范围内的民族区域和其他地区、不同民族地区之间的学前教育资源供求比例差别较大。在城乡分布上，截至2022年底我国超过七成民族地区幼儿园分布在乡村，两成分布在镇区，仅有不足一成的园区建设在城区。从办园形式来看，当前少数民族地区的公办园数量少、分布不均，在园幼儿规模不足；民族地区民办幼儿园中普惠性民办幼儿园比例较低，乡镇中心园数量不能满足适龄儿童入园需求，公办园和普惠性民办园之间的资源配置和师资力量失衡等问题突出。受民族地区学前教育供给结构不均衡、资源分配不合理等因素影响，一方面民族地区城镇儿童就读公办园、就近入园和流动人口子女入园等现实需求仍未得到充分解决；另一方面民族地区中偏远贫困山村的适龄幼儿入园问题更为严峻。

二是民族地区学前教育资源供给不足，满足本区域学龄儿童学前教育需求的难度较大。在园区建设上，民族地区特别是西部民族县乡的基础设施和配套机制的完备程度不足。在教学设计上，民族地区幼儿园多采用或参照城区幼儿园的教材，教学活动安排比较灵活但缺乏系统性和针对性，教学的信息化水平不高。在师资配备上，民族地区学前教育师资力量薄弱，受地理位置、薪资待遇、晋升渠道等因素影响，教师队伍的专业性、稳定性、充足性都有待加强。从办学质量上看，部分民族自治县、乡幼儿园的功能设定仍以“保育”为主，课程设置不能满足国家学前教育规划目标和适龄儿童家长的双向需求，幼小衔接问题也亟待完善。作为少数民族的聚居地，幼儿园的环境创设和课程设计往往也缺乏民族特色，部分偏远地区还未实现双语教学，中华民族共同体意识教育的形式和内容比较单一，少数民族文化和传承在学前教育阶段存在明显的问题。<sup>[3]</sup>

### 三、北川羌族自治县政府在普惠性学前教育治理中的典型做法

民族地区学前教育供给作为我国学前教育体系中的重要组成部分，既面临中西部欠发达农村地区学前教育普遍存在的一般性问题，又面临民族地区因地理、历史、文化等综合因素所导致的特殊性问题。分析提炼民

族自治县政府开展普惠性学前教育工作中的优势做法，能够为提升民族地区学前教育质量和水平提供有益借鉴。北川是中国唯一一个羌族自治县，受地缘关系和政策因素影响，北川人民具有较高的汉族认同感，其在民族服饰、习俗、语言、文化等具有较高的民族融合性。2022年北川县普惠性幼儿园覆盖率达91.55%，公办幼儿园占比达到68.5%，已经超过《“十四五”学前教育发展提升行动计划》中“2025年普惠性幼儿园覆盖率达到85%、公办园占总幼儿园比率达到50%”的基本目标，学前教育普惠覆盖率、学前三年入园率均高于全省、全市平均水平，逐步构建起“广覆盖、有质量、普惠性”的学前教育公共服务体系。

#### （一）制度完善层面

北川县政府积极落实教育优先发展战略，结合辖区实际和特色不断完善各项规章制度，持续推进学前教育普惠优质发展。2018年北川县政府以绵阳市学前教育发展行动计划等政策为指导，在全县倡导加快推进实施第三期学前教育行动计划，强化“一村一幼”政策落实。2021年北川县政府下发《北川羌族自治县“十四五”基本公共服务体系规划》，明确指出2025年实现学前教育毛入园率91%的预期指标。此外，北川县政府通过部门联合发文等形式，专门针对学前教育发展、公办园建设、城镇小区配套园建设等问题制定详细的行动计划和实施方案，对本区域内学前教育需求做出充分回应。

#### （二）园区建设层面

北川县政府积极响应国家政策，形成政府主导、社会参与、公办与民办并举的学前教育办园体制，积极落实学前教育免保教费政策，努力扩大民族乡镇地区的优质学前教育资源。北川县政府通过奖励补贴、师资培训、教学互助等形式与现有公办园形成良性互动，不断规范此类社会组织提供学前教育服务的行为加大普惠性民办园的支持力度。

#### （三）资金保障层面

在上级行政部门的支持下，北川县政府根据不同教育阶段的切实需求加强普惠性幼儿园的资金投入比例。从2017年到2022年五年间，北川地区已新增或扩建水昌第二幼儿园、溪水安附设幼儿园等园区，并对已有幼儿园的基础设施完善及园区建设进行修缮扩建，提高幼儿园规模和配置，切实增加学位供给。

#### （四）教学水平层面

在北川县政府的引导和支持下，辖区内幼儿园通过签署帮扶协议加强园区间的交流合作，积极发挥城区示范园区引领作用，提高优质园区的比例；与其他贫困地

区的幼教点开展帮扶送教活动，助力少数民族贫困地区学前教育均衡发展；积极主办或参加各类学前教育教学改革研究共同体学术研讨会议，多维度促进学前教育质量提升。

### 四、民族地区普惠性学前教育供给中县级政府治理的优化路径

（一）均衡：明确民族自治县级政府学前教育目标

“均衡”本意是指经济体系中供给予需求两者之间所达到的一种相对静止并保持不变的状态。通过质量提升、结构优化、效益提高推动民族区域学前教育的普及普惠，是推动民族地区学前教育充分、均衡发展的努力方向。<sup>[4]</sup>在“十四五”学前教育发展提升行动计划的背景下，普惠性学前教育供给的实现必须从数量、结构、资源分配三个维度去考量，即不仅仅要实现民族地区学前教育的总体数量充足，还应该在学前教育供给结构、供给质量上都实现均衡，推进民族地区学前教育走向繁荣发展的正向趋势。

（二）协同：激发民族地区学前教育治理主体活力

一是厘清政府责任边界，发挥管理和协调角色。从二十世纪八十年代开始，我国学前教育的管理体制由“地方负责、分级管理”向“积极动员全社会和各有关部门相互配合、密切合作”转变，逐步形成共同办园的学前教育发展新格局。学前教育供给模式逐渐呈现出“一主多元”的特点，单一的“管理型”政府角色已不再适应民族地区学前教育普及普惠的发展需要。民族自治县级政府的政策支持和投入力度对学前教育的发展具有重要影响，因此需要对其角色进行重新定位，进一步明确民族地区各行政机关的责任分工、理顺层级管理关系、规范管理流程，实现各级政府之间、政府不同部门之间的分工合作及协同作用，避免县级政府与其他部门的职能出现交叉或空白。

二是激发市场主体活力，发挥引导和服务角色。县级政府在推进学前教育的普及普惠进程中需要针对不同主体的特点和优势，厘清政府和市场作用的边界，充分发挥社会、市场等多方力量的能动性，改变以往政府包办代替全部治理工作的局面。通过政策引导和激励机制鼓励更多的团体组织、企业和个人等社会化力量加入到我国学前教育事业中，不断激发参与者的活力。

三是加大财政投入力度，提高资金利用效能。充足的财政投入和有效的资金利用为学前教育目标的实现提供物质保障。强化民族自治县级政府在成本分担中的统筹和主导作用，合理评估与测算办园成本与收益，科学规划并动态调整民族地区城镇与乡村、公办与民办、家

庭与政府之间的成本分担比例和收费标准。<sup>[5]</sup>在加大投入的同时不断完善定向帮扶机制，通过减免费用、机构救助、财政补贴、定向帮扶等渠道解决民族地区困难家庭适龄儿童的入园难问题。

（三）特色：突出民族地区的地域优势和文化特点

我国少数民族在人口分布上呈现流动性大、分布不均、构成复杂等特点，民族地区普惠性学前教育目标的实现需要在国家政策的指导下，充分结合民族地区本地的经济社会的发展水平、地域文化特点以及人口居住特点，因民族制宜、因地制地制定供给策略。在学前教育工作中，运用科学手段充分了解民族地区学前教育的需求和能力，赋予民族地区县级政府更多自主权、决策权和执行权，对现有园区的布局和资源进行优化和整合。例如，民族地区在园区规划时可采取更为灵活的办园方式来满足因人口流动和居住分散而产生的“想上不能上”“能上不想上”的入园难题，不断满足民族地区普惠性民办园的差异化需求。再如，通过创设丰富的游戏环境开展特色教学，积极融入中华民族命运共同体意识教育，打造独具民族特色的民族地区学前教育品牌，最大限度地保障民族地区适龄儿童接受学前教育的权利。

### 参考文献

[1] 李静, 李锦, 黄琼仪等. 西南民族地区村落学前儿童发展现状调查研究——基于白、傣、羌、壮四个民族的实证分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2020, 46(02): 71-84+192.

[2] 郑子莹. 我国学前教育普惠性概念的建构及政府责任[J]. 四川教育学院学报, 2012, 28(11): 1-4.

[3] 卢迈, 方晋, 杜智鑫等. 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, 38(01): 97-126.

[4] 骈茂林. 地方政府学前教育的治理路向及其制度供给[J]. 教育学术月刊, 2012(06): 62-65.

[5] 李雪峰. 民族地区农村学前教育服务供给研究[D]. 西南财经大学, 2021: 135-136.

作者简介: 马雨蒙(1989.8-), 女, 汉族, 河北秦皇岛人, 硕士, 讲师, 研究方向: 思想政治教育, 教育管理。

基金项目: 2022年度绵阳市社会科学研究基地·四川幼儿教育与发展研究中心资助项目“北川民族地区普惠性学前教育供给的协同治理模式研究”(项目编号: SCYJ2022YB14)。