

# 城乡一体化视域下农村学前教育集团化发展的 实践困境与促进策略

张更立

(安徽师范大学教育科学学院,安徽 芜湖 241000)

**摘要:**城乡一体化是我国在新的历史时期针对原有城乡二元结构发展模式的弊端提出的,它为当前解决我国农村学前教育发展问题提供了一种新的思路和视角。基于城乡一体化创生的农村学前教育集团化发展模式,在扩充农村学前教育资源、提升学前教育质量方面显现出了明显优势。然而,由于相关历史和现实因素的影响,农村学前教育在集团化发展过程中也产生了诸如“重量轻质”“集而不团”“管理缺位”等问题。为此,强化政府职能、倡导多元化发展和注重一体化管理等将有助于解决农村学前教育集团化发展中存在的问题,促进其健康发展。

**关键词:**城乡一体化;农村学前教育;集团化发展

中图分类号: G61

文献标识码: A

文章编号: 1671-6124(2018)03-0054-05

长期以来,我国由于实施城乡二元分割的发展模式和教育制度,造成农村学前教育发展严重滞后,至今学前教育仍是整个国民教育体系中的最薄弱环节,还存在着供给能力不足、供给结构失衡、供给质量低下等诸多亟待解决的问题。2008年,党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出“要建立促进城乡经济社会发展一体化制度。”由此,城乡一体化成为我国经济社会发展新的战略性思路,它旨在通过“一定区域范围内城市和乡村在政治、经济、文化等方面发展的有机结合,形成以城带乡、以乡促城、相互依存、互补融合、协调发展的城乡关系,逐步消除城乡二元结构格局,实现城乡共同发展、共同繁荣”<sup>[1]</sup>。在此发展战略背景下,推进城乡学前教育一体化发展成为我国在新的历史时期解决农村学前教育发展问题的新思路和新方法,它为我国农村学前教育发展创造了新的发展机遇和条件。其中,城乡联动的集团化发展模式即是顺应城乡教育一体化发展战略、促进农村学前教育在发展中创生的有效

模式。

## 一、城乡一体化视域下农村学前教育集团化发展的价值分析

实践表明,城乡联动的集团化发展模式在扩充农村学前教育资源、提升农村学前教育质量等方面具有明显优势,它有助于发挥城市优质学前教育资源辐射带动的优势和城乡之间的联动优势,增强城乡学前教育资源对接和整合的力度,促进区县—乡镇—村屯三级一体化的农村学前教育供给网络的构建,激活农村学前教育发展的活力和内生力。其发展优势和价值具体表现如下:

1. 规模与质量并重:集团化发展提升了农村学前教育的供给水平

扩充教育资源,促进内涵发展,已成为当前我国农村学前教育在城乡教育一体化视域中改革与发展的迫切诉求。基于此,为有效提升我国农村学前教育的供给水平,则需要利益相关者主动作为,创新供给方式,完善政策保障,落实主体责任,增加资源投

收稿日期: 2017-11-03

基金项目: 全国教育科学规划教育部重点项目“农村幼儿教师县级培训机制创新研究”[DFA130250]

作者简介: 张更立,安徽师范大学教育科学学院教授。

入等。集团化发展模式在快速扩充农村学前教育资源规模、规范办学行为和提升办学质量等方面有着独特的优势。具体而言:一方面集团化发展模式有效协同了地方政府、优质幼儿园和村民等发展农村学前教育的力量,并通过合理布局调整以及幼教集团以点带面的驱动,有效扩大了乡村幼儿园或教学点的数量,完善了农村学前教育供给网络。另一方面集团化发展模式促进了城区优质学前教育资源在城乡之间的流动,提升了优质资源的辐射影响力,进而提升了农村学前教育供给的整体质量。例如,辽宁沈阳市下属某县,为解决农村幼儿园“散、小、弱”问题,积极探索农村学前教育集团化发展模式,将县城公办园、乡镇中心园、村幼儿园等政府办园整合起来,实施集团化办学,一体化管理;同时利用企业“万村千乡市场工程”的网络优势,鼓励民间资本投资兴建标准化的幼儿园,并依托此园兴办幼教集团。政府对公民办幼教集团给予有效的财政支持和政策激励,快速扩大了供给规模,提升了办学质量和普及率。

2. 补偿与内生并重:集团化发展创新了农村学前教育的发展机制

城乡二元体制体现的是“以乡补城”的城市中心发展取向,政府的政策支持和公共财政的投入具有明显偏城轻乡的特点。集团化发展模式则顺应城乡教育一体化发展理念,为农村学前教育发展创造了新的机遇。它针对农村学前教育发展的现状特点,通过因地制宜地实施有针对性的集团化发展模式,实现了对农村学前教育发展进行精准、有效的补偿,成为缩小城乡学前教育发展差距、实现城乡教育一体化发展的重要举措。需要特别强调的是,“以城补乡”不是城乡教育一体化的终极目的,它是在城乡一体化战略实施初期,促进城乡教育公平、提升教育质量、扩充教育资源的手段,体现的是“输血”功能。城乡教育一体化的核心内涵并不是让农村学前教育持续性地生存在依赖城市教育资源输入的寄生状态,“输血”更加注重的是要培育出农村学前教育自组织发展的能力,实现内生发展。城区优质学前教育资源在师资培养、科学理念构建、课程与资源开发、管理体制运行等方面的输入,给农村学前教育发展注入了活力,激发了农村学前教育发展的潜力,催生了农村学前教育自我“造血”的能力。总之,城乡教育一体化发展战略经由对农村学前教育的精准补偿和内生发展的培植,最终有利于促成城乡学前教育之间的公平发展,形成密切联系、各具特色、优势互补、和谐共生的发展机制。

3. 效率与公平并重:集团化发展深化了城乡教育一体化的核心内涵

一个理想的现代教育体系应该是公平高效的,即应该符合公平(Equity)、效能(Effectiveness)、效率(Efficiency)的“3E”标准<sup>[1]</sup>。城乡一体化的学前教育供给体系也应该符合这些要求。然而,城乡二元结构背景下的城乡学前教育发展的最直接表现则是城乡差距和非公平化发展,因此,在我国学前教育发展的新历史阶段,城乡教育一体化发展的首要目标就是缩小城乡学前教育差距、取消身份歧视、推进教育公平。集团化发展模式作为探索以城带乡、城乡联动、城乡一体化的农村学前教育发展的新途径,表现出了明显的优势,它有效促进了城乡学前教育的协作共赢与资源共享,形成了城乡之间、园所之间的良性互动,提升了农村学前教育供给水平,促进了教育公平。需要澄明的是,教育公平虽是城乡教育一体化的核心内涵,但它不是全部,效能和效率同样是城乡教育一体化不可忽视的内涵要义。效能体现的是教育质量问题,它衡量的是教育服务于社会发展 and 人的发展的能力;效率则反映的是教育质量提升的速度和教育资源供给规模增长的速度<sup>[2]</sup>。教育公平与教育效能、效率问题关系密切,促进城乡教育公平的有效选择就是快速扩大农村学前教育供给规模 and 有效提升农村学前教育质量。农村学前教育集团化发展的追求就是农村学前教育能又好(公平、质量)又快(效率)地发展。它通过规范有效的输出机制和生成机制,快速实现了优质资源的优化配置和辐射影响,有效扩充了农村学前教育资源,并经由专业化的管理促进了乡镇、村屯幼儿园抱团发展,激活了内生发展能力。所以,农村学前教育集团化发展深化了城乡教育一体化的内涵。

## 二、城乡一体化视域下农村学前教育集团化发展的实践困境

集团化发展由于具有“共享优质资源、节约办园成本、提升管理效率、扩大辐射范围等优势”<sup>[3]</sup>,而逐渐成为各地在探索和解决农村学前教育发展问题方面所青睐的途径。然而,由于我国农村地区面积广阔、地域环境各异、居民居住分散,且农村学前教育发展落后、可借鉴性经验匮乏等,使得农村学前教育集团化发展在实践中出现诸多问题。

1. 重量轻质:农村学前教育集团化发展偏重供给规模

城乡一体化思维视阈下的农村学前教育集团化发展模式,在整合和优化配置城乡学前教育资源、提

升农村学前教育发展水平等方面诚然具有优势,然而,在实际运行过程中,由于当地政府的功利心理作祟,急于想借助集团化模式快速改变当地农村学前教育发展的现状,部分地区在推进农村学前教育发展上,一定程度出现了偏重规模和数量的增加、而对内涵和质量提升关注不足的问题。这一现实问题产生了诸多不良的后果:一是片面追求供给规模造成优质教育资源稀释。经济学上的边际收益递减效应理论指出,随着企业内部规模的扩大,边际效益会逐渐下降,使得本应该带来的好处最终被消减。农村学前教育集团化发展的目的在于缩小城乡学前教育差距,实现一体化发展,但如果集团过快扩张,规模过大,会导致师资等需求成倍增长,对总部的师资供给能力提出挑战,并造成集团内新手师资比例过大和优质师资过度稀释,这不但对农村学前教育发展水平的提升作用微乎其微,甚至极有可能明显降低集团的整体发展质量。二是片面追求供给规模造成园所发展生硬复制。农村学前教育集团化发展由于统一的管理和运行机制,提高了管理效率,节约了办学成本。但是,每个幼教集团的优质资源、辐射能力都是有限的,再加上集团内总分园之间原有基础差距明显,分园内生发展能力不足,集团化发展如果规模过大,会造成分园在运行、管理、建设等方面对总部的“生搬硬套”。因此,不假思索地对城区集团总园的办园经验进行简单复制,不但不能有效促进农村学前教育发展,反而会导致办园风格的千篇一律,使农村学前教育失去应有的创造活力。

## 2. 集而不团:农村学前教育集团化发展形存实无

农村学前教育集团化发展的初衷是在通过集团内部各成员的深度合作和资源整合,获得规模效应,并“在资源共享的过程中多元主体积极进行多边交流、协同互动,主动适应外在环境变化,寻找到共生发展的切实需求,构建出适合自身发展的组织合作形式,生成多变有序良性循环结构”<sup>[4]</sup>。然而,在具体实施中,由于政府引导不力、权责关系模糊、运行经验缺乏等,导致农村学前教育在集团化发展中出现“集而不团”的现象。这一现象严重制约了“共生共享、优势互补”的城乡学前教育一体化发展格局的形成。其具体表现:一是没能形成共同愿景,集团内成员合作动力不足。温德尔·弗伦奇在《组织发展与转型》一书中指出“愿景越来越成为组织的一个重要变量。一个清晰并且表达明确的愿景,是组织有效性的强有力构成要素。”<sup>[5]</sup>部分地区虽然看到集团化模式对促进农村学前教育发展的优势,但

在实践中过于强调外力的驱动,缺乏对集团愿景和共同体文化的培植,以至于出现集团发展方向不明、合作动力不足和责任意识不强的问题。优质园担心在帮扶中会稀释自己的“有生力量”,出于自我保护的目的,自然带来“浅层合作”或“虚假合作”,使集团化发展流于形式。二是缺乏有效运行机制,导致优质资源配置失衡。农村学前教育集团化发展除了需要精神动力和资源动力外,还需要有利于信息流动、成员互动的运行机制。然而,部分地区由于操作的形式主义倾向,使得集团内部职权配置不当,管理层级混乱,制度体系不健全,导致集团在决策、执行、监督、保障等环节低效低能,集团成员关系松散,集团化发展“名不符实”。这样的松散性组织最多算是一种“结合体”,而非真正的“共同体关系”<sup>[6]</sup>。村屯幼儿园在其中因不能得到有效的“补血”,难以在办学理念、管理水平、课程与资源开发利用、园所文化建设、师资队伍建设等方面实现内生发展。

## 3. 职能缺位:农村学前教育集团化发展保障不足

一般而言,“政府的教育责任,一是财政投入责任,二是管理责任”<sup>[7]</sup>。税费改革后,由于教育管理权力的上移和乡镇政府可支配财力大幅下降,乡镇政府难以承担发展农村学前教育责任,“省市统筹,以县为主”成为我国新时期的学前教育管理体制,县级政府也因此成为新体制下发展本县域内学前教育的主要责任主体。然而,实际中由于还存在政府在经费支持、政策引导和规范管理等方面的职能缺位现象,使得农村学前教育集团化发展出现诸多困境,一定程度上降低了农村学前教育集团化发展的动力。具体而言:一是农村学前教育发展管理不到位。县级教育管理机构不健全、政策制度不完善、管理人员严重缺失、行政管理力量薄弱,致使县域内学前教育事业的发展缺乏专门领导和政策规范,集团化发展缺乏信心保障。二是农村学前教育发展经费投入不足。充足的经费投入是优质教育资源可持续发展和扩大辐射影响的重要条件。由于农村人口居住分散的特点,在农村地区难以举办较大规模的幼儿园,发展农村学前教育的规模效益溢出率低,导致城区优质幼儿园在经费不富裕的条件下到农村地区举办分园的积极性不足。所以,政府充足的经费支持是优质资源推进农村学前教育集团化发展的重要条件。现行的“以县为主”的管理体制,虽然实现了人、财、物的统一调配,但由于县级政府财力有限,且不同县区之间参差不齐,难以以为农村学前教育集团化发展提供充足的经费支持。

### 三、城乡一体化视域下农村学前教育集团化发展的促进策略

城乡一体化视域下,集团化发展模式为农村学前教育发展注入了新鲜活力,同时也带来了前所未有的挑战。如何在发展中“彰显优势,弱化不足,形成特色”是实现城乡学前教育一体化发展、促进教育公平的关键。结合我国一些地区的相关经验来看,这既需要强化政府对农村学前教育集团化发展的统筹规划和管理监督,也需要进一步优化集团内部管理运行的机制,以提高运行效率,促进农村学前教育集团化健康发展。

#### 1. 强化政府主导,做好农村学前教育集团化发展的整体规划

基于农村学前教育发展的现状和特殊性,政府在扩充农村学前教育资源、提升教育质量方面更具有决定意义。因此,为了充分发挥农村学前教育集团化发展的优势,各级政府及教育主管部门应切实发挥自身的主导职能,为农村学前教育集团化发展提供政策性的指导和实质性的支持。

其一 转变观念 科学推进。政府作为推进农村学前教育发展的主导力量,对集团化发展的认识将直接影响其对农村学前教育集团化发展的投入和管理。为此,政府应全面理解学前教育在基础教育中的地位和价值,充分认识发展农村学前教育的紧迫性和集团化发展在创新发展机制、提高农村学前教育供给水平上的优势和价值。同时,还应正视集团化发展过程中所存在的集而不团、资源稀释、重量轻质和配置不均等一些潜在的风险,并及早采取有效措施,合理规避风险,以促进农村学前教育集团化良性发展。

其二 统筹规划 宏观调控。农村地区在人口分布、经济社会发展水平、地理环境等方面有着自身的特殊性。县级政府在发展本县域内农村学前教育的过程中,要因地制宜,合理发挥自身的统筹规划和宏观调控职能,做好顶层设计工作。具体来讲,首先就是要着眼乡镇,以乡镇为基本单位做好村屯幼儿园的布局调整;其次要以小规模村屯幼儿园或教学点为建设重点,促进农村学前教育的全域覆盖,提升供给水平;再次是优化配置城区优质学前教育资源,凸显优质资源的示范引领作用,增强其辐射力和影响力,以促进农村学前教育内生力的发展。

其三 创新机制 健全制度。健全的制度和灵活适宜的运行机制是农村学前教育集团化健康、持续发展的保障。在我国“以县为主”的学前教育管理

体制下,县级政府既需要发挥自身的直管职能,又需要在承上启下的行政层级体系中获得中央、省市和乡镇政府的协同配合和支持,因此,农村学前教育集团化发展在财政投入、师资建设和培训、教育资源配置和监督评价等方面,需要根据事权和责权的对称关系,从上而下制定层次分明、健全系统的政策制度,并通过运行机制创新提升政府在促进农村学前教育集团化发展中的水平。例如,就财政投入而言,2011年,教育部和财政部联合颁布的《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》明确提出了“政府主导,社会参与”的要求。为此,政府一方面可加强公共财政对集团化发展的投入与支持,并通过减免税费、以奖代补、派驻优秀公办教师等形式,来实现普惠性优质教育资源的流通、积累和充实,同时,还可允许并鼓励多重主体的参与,吸纳多方的经费支持,真正做到政府主导、多方参与、投之所需、合理利用。

#### 2. 倡导多元化发展,不断扩大农村学前教育集团化发展的辐射力

农村学前教育集团化发展的重点就是创新农村学前教育供给形式,提高农村学前教育供给的规模和质量。因此,倡导农村幼教集团多元化、多样化发展,更有利于发挥集团化发展的优势,快速改善农村学前教育发展落后的现状。

其一 坚持园所布局的多样化。在当前农村地区“入园难”问题依然突出的社会背景下,多种渠道扩大学前教育资源是十分迫切的。为有效发挥集团化发展模式在扩充农村学前教育资源供给规模和提升质量上的优势,在区域布局上必须以合理布局、多样化建园为前提。由此,在政府“一乡镇至少一中心园”建设目标的基础上,需要进一步以“乡镇中心园”为核心推进村屯幼儿园或教学点的布局建设。可根据每个乡镇人口分布特点和发展需要,或新建小规模幼儿园和教学点,或在村小学附设附属园,或通过利用中小学布局调整富余的校舍改建村屯幼儿园等。这一合理布局、多样化建设举措将有利于农村幼教集团内部园所之间的联动和一体化发展。

其二 坚持办园体制的多元化。新时期的办园体制既要充分体现政府的主导作用和办园导向,又要有利于最广泛地动员与利用社会力量投入举办幼儿园<sup>[8]</sup>。为此,可以城区优质公办园为龙头,以乡镇中心园为主体,通过连锁整合的方式,结合村屯幼儿园或教学点,组建公办性质的农村幼教集团;或者鼓励当地有良好声誉的民办园,组建具有普惠性质的民办幼教集团,并调动乡镇、村屯小规模民办园进行

连锁发展的积极性,自愿加入普惠性服务供给体系。基于此,形成以强带弱,公民办有序竞争和协调发展的保基础、有质量的农村学前教育供给体系。需要注意的是,由于每个优质园的辐射影响范围都是有限的,因此为防止优质幼儿园集结村屯幼儿园过多,导致优质资源的稀释,农村学前教育集团化发展必须严格控制规模,以更有效实现城乡学前教育协同共生、一体化发展。

### 3. 注重一体化管理,提升农村学前教育集团化发展的运行效率

在城乡一体化的视域下,农村学前教育集团化发展要真正实现城乡学前教育的共生共栖,避免松散的、形存实无的不良状态的发生,强化一体化管理、形成共同的发展愿景、创建一体化的运行机制将起着十分重要的作用。

其一,形成共同的发展愿景。发展愿景是共同体成员在立足自身实际基础上的发展预测,它明示着发展的思路和方向,是发展的动力源泉。美国学者沃伦·本尼斯指出“在人类组织中,愿景是唯一最有力的、最具激励性的因素。它可以把不同的人联结在一起。”<sup>[9]</sup>农村学前教育集团在发展初期,由于内部存在不同价值观念的交叉与组合,甚至是矛盾和冲突,所以内部各成员深刻理解集团化发展的价值,知晓各自的使命和责任,并经由协商对话形成共同的发展愿景有着十分重要的意义。它能有效调动集团内部成员联动合作的意向,促使城区优质园愿意出谋划策并为薄弱园输送优质资源,薄弱的村屯幼儿园也将主动配合并努力提高自己的适应力。

其二,创建一体化运行机制。有效的组织机构是组织健康运行的首要条件。相关研究表明,与传

统“金字塔式”的组织结构相比,“扁平化”组织结构通过在集团内统一组建决策指挥层、执行管理层和具体执行层,大大优化了管理层级,促进了一体化运行的水平,因此它更有利于降低组织运行成本,提高组织运行效率。当然,农村幼教集团的“一体化管理”并不等于“一刀切管理”,集团在统一运行基础上,应采取灵活机制和适度放权,充分挖掘和利用各分园的特色和优势,鼓励其因地制宜地开展各园的管理工作。

### 参考文献:

- [1]褚宏启.城乡教育一体化:体系重构与制度创新——中国教育二元结构及其破解[J].教育研究,2009(11):3-10.
- [2]阮成武.城乡义务教育资源均衡配置的省级统筹机制[J].湖南师范大学教育科学学报,2016(5):63-69.
- [3]但菲,侯雨彤.规模与质量:集团化幼儿园发展的现实诉求[J].教育研究,2013(9):84-88.
- [4]李彦青,孟繁华.由稀释到共生:基础教育集团化建设的突破与超越[J].中国教育学刊,2016(5):57-61.
- [5]温德尔·L.弗伦奇,小塞西尔·H.贝尔,罗伯特·A.扎瓦茨基.组织发展与转型[M].阎海峰,等译.北京:机械工业出版社,2006:5.
- [6]袁强,余宏亮.城乡学校共同体发展的隐性矛盾及其消解策略[J].中国教育学刊,2016(7):1-5.
- [7]周建平.从“镇为主”到“县为主”:农村学前教育管理体制的变革——基于对A县学前教育发展状况的变革[J].教育发展研究,2012(20):18-21.
- [8]庞丽娟.加快推进《学前教育法》立法进程[J].教育研究,2011(8):35-38.
- [9]约翰逊·戴维,约翰逊·罗杰.领导合作型学校[M].唐宗清,译.上海:上海教育出版社,2003:52.

## The Practical Dilemma and Promotion Strategy of the Group Development of Rural Preschool Education from the Perspective of Urban-rural Integration

ZHANG Gengli

(College of Educational Science, Anhui Normal University, Wuhu, Anhui 241000, China)

**Abstract:** The urban and rural integration is proposed based on the disadvantages of the existing urban and rural dual structure development pattern in the new historical period of China. It provides a new way of thinking and perspective to solve the problems of the development of rural preschool education. The mode of group development of rural preschool education, which bases on the creation of urban and rural integration, shows obvious advantages in the expansion of rural preschool education resources and the improvement of the quality of preschool education. However, for the influence of the related historical and realistic factors, during the process of group development, rural preschool education also results in some problems, such as “highlighting quantity instead of quality”, “grouping not uniting”, “absent of management”. Therefore, strategies, including strengthening the functions of the government, advocating plural development, focusing on the integration of management and so on, are proposed to overcome the problems existing in the rural preschool education collectivization development, thus to promote its healthy development.

**Key words:** urban and rural integration; rural preschool education; group development