

# “三农”决策要参

2020 年第 11 期（总第 330 期）

清华大学 中国农村研究院

2020 年 4 月 7 日

## 政府主导农村学前教育发展的现状调查与建议\*

**内容摘要：**落实政府主导是新时代农村学前教育发展的重要动力。通过对政策先行区“一村一幼”计划实施的调研发现，政府主导农村教育发展表现出较强的行政命令导向性，通过“软激励、硬考核”的方式，能够有效提高基层政府的重视程度，在短期内实现农村学前教育的赶超式发展，但同时也存在硬性考核目标导向偏误、激励措施被错误响应、“撒胡椒面”发展方式盛行等问题。完善政府主导下的农村学前教育发展，应进一步科学构建考核指标体系，及时纠正错误行为倾向，提高教育资源利用效率，完善基层制度创新环境。

**关键词：**政府主导 农村学前教育 现状调查

---

\*本文为清华大学中国农村研究院 2018-2019 学年度“清华农村研究博士论文奖学金项目”（编号：201811）的阶段性研究成果。

2018年11月，中共中央、国务院印发《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，强调要坚持政府主导，明确各级政府在规划、投入等方面的责任，从供给侧为农村学前教育发展提供了新机遇，提出了新要求。从中央文件精神到政策落地实践，政府该如何有效主导农村学前教育服务供给，成为一个紧迫的研究课题。

## 一、做法与成效

四川省作为政府主导农村教育发展的政策先行区，分别于2015年、2017年在大小凉山彝区和藏区启动了“一村一幼”计划。为确保“一村一幼”计划的顺利实施，在四川省委、省政府的要求下，各市（州）将“一村一幼”计划纳入民生工程，将责任具体落实到人，将发展目标列入硬性考核，促使基层政府重视程度大幅提高。在资金投入保障方面，四川省通过省财政出资，一是补贴农村幼儿园（以下简称“村幼”）在园幼儿的保教费和午餐费，减轻了农牧民经济负担；二是为每个村幼补贴2名辅导员的劳务报酬费，仅2017年便下达辅导员省级补助资金4亿元。在州县层面，除增加本级财政资金投入外，还通过向上争取资金、拓展筹资渠道等方式，加强学前教育资金投入保障。

该计划契合政府主导发展思路，表现出较强的行政命令导向性特征，通过“软激励、硬考核”的方式，在短期内实现了教育普及率的赶超式发展。以阿坝州为例，2012年全州学前三年毛入园率为32%，远低于同期全国平均水平67.5%，而在2017年，全州学前三年毛入园率提升至80.14%，实现了对全国平均水平的赶超。同时，

幼儿园数量由 2012 年的 64 所增加到 640 所，其中村幼 332 所；在园幼儿数量由 13582 人增加到 29633 人，其中村幼在园幼儿 10114 人。政府主导下的农村学前教育发展不仅能在短期内扩大农村学前教育普及面，还能在一定程度上对城镇学前教育发挥辐射带动效应，促进城乡学前教育普及度的整体提高。

## 二、存在的问题

在实地调研中发现，以“一村一幼”计划为代表的政府主导发展方式仍存在较大的共性问题 and 潜在隐患。若不采取强有力的针对性对策，不仅会造成有限的教育资源浪费，还会导致村幼难以发挥基本的保教职能，更无法实现党和政府推行“一村一幼”计划的初衷，无法满足广大少数民族地区人民群众对农村学前教育的期待。

**第一，硬性考核目标导向偏误。**无论是中央层面还是地方层面，从各自的教育统计公报来看，大多数指标均用于衡量学前教育普及度。在农村学前教育发展的考核目标设置中，提高教育普及度顺理成章成为核心内容。虽然各级政府就村幼保教质量标准也出台了相应的指导文件，但现有质量标准多以定性方式进行描述，未能有效转化为定量考核目标。除安全事故这一“红线”外，各级政府对村幼保教质量的考核基本形同虚设，难以发挥有效的导向作用。硬性考核目标存在单维化导向问题，导致部分县出现了“重普及、轻保教”的错误倾向，导致亮丽的“答卷”背后，存在教玩具配置不齐、适用教材缺乏等问题，村幼保教质量难以得到保障，部分村幼甚至沦为托儿所，仅实现提供儿童安全托管场地的职能。

**第二，激励措施被错误响应。**基层政府的“重普及、轻保教”错误倾向，不仅影响了自身行为决策逻辑，还造成各项“软激励”措施被错误使用。以中央财政奖补资金为例，奖补资金主要用于支持在农村和城乡结合部新建、改扩建公办幼儿园等，需基层政府拿出一定的本级财政资金做配套使用。在硬性考核目标的强制约束下，奖补资金不仅被过度使用，还在一定程度上助推了基层政府的错误倾向。具体而言，省级财政补贴了在园幼儿的保教费、午餐费以及辅导员的劳务报酬费，基本解决了村幼运营资金投入上的“后顾之忧”。这导致部分基层政府产生农村学前教育发展只是“一次性投入”的错误观点，出现脱离当地需求实际、盲目增加村幼数量的行为偏差，甚至在园舍建设过程中诱发寻租行为，阻碍在园幼儿规模效应的发挥和财政资金投入效率的提升。

**第三，“撒胡椒面”发展方式盛行。**县教育局工作人员普遍反映，在推进农村学前教育发展时普遍面临任务重、时间紧的难题，加之人手有限，难以根据当地经济社会的发展实际做好充分规划，循序渐进地推进农村学前教育发展，只能加大以财政资金为主的教育资源投入，采取“撒胡椒面”方式，造成教育资源的严重浪费。特别是在村幼建设布局方面，部分县开办村幼的主要依据是当期具有学前教育需求意愿的家庭数量，而对村幼的整体布局缺乏论证和规划，加之奖补资金对幼儿园新建、改扩建具有正向激励，导致村幼数量和入园幼儿数量齐增的同时，园均在园幼儿数量却始终保持在较低水平，部分刚建成的村幼儿园所甚至出现闲置现象，极大地增加了办

园成本。

**第四，制度未能实现同步调整。**政府主导下的农村学前教育实现了快速发展，改变了现有制度的运行环境，给管理者带来了新的挑战，也为发展埋下了潜在隐患。以教师编制制度为例，村幼及其在园幼儿数量实现快速增长，而幼儿教师编制数量未能得到同步匹配。各地只能通过以政府服务购买方式聘用的幼儿辅导员来补充教师需求缺口。2017年，阿坝州幼儿辅导员数量高达2372人，而在编幼儿教师仅1103人。一方面，部分辅导员缺乏专业知识教育经历，在接受短暂的培训后便匆匆上岗，难以按相关要求从事保教活动；另一方面，由编制差异带来的同工不同酬问题日益严峻，多数辅导员表现出强烈的离岗意愿。他们坚持留在村幼工作，多数是因为还抱有未来会转为在编教师的期望。长期的同工不同酬问题以及转岗的不确定性，可能成为诱发基层群体事件的导火索。

### 三、政策建议

基于教育公平的考虑，政府主导农村学前教育发展具有合理性和重要性。在这一快速发展进程中，遇见问题在所难免。如何有效地解决问题，对症下药，办好人民满意的教育是十分重要的。除持续推进学前教育普及、提高保教质量外，还有几个关键点需要把握。

**第一，科学构建考核指标体系。**一是合理利用目标考核工具。对农村学前教育发展的目标考核是约束性的，但要防止被用作官员升迁的参考标准，避免出现“指标竞赛”，造成不必要的资源浪费。二是考核指标设置可量化。指标设置应遵循可量化原则，对于部分

难以量化的定性目标，可引入第三方机构，采取打分形式进行评价，确保评估结果的客观性和科学性。三是避免考核标准“一刀切”。充分结合各地的实际情况，设置差异化考核标准，既要保证基础好的县不能“留有余力”，也要保证基础较差的县不能“望尘莫及”。四是适当延长考核周期。给基层政府留有足够的时间开展科学规划幼儿园布局、提升村幼保教质量等工作，避免基层政府为完成任务的短视行为。

**第二，及时纠正错误行为倾向。**一是及时纠正“重普及、轻保教”的错误倾向。在不断完善村幼硬件条件基础上，适度增加对软件设施配套的资金支出占比，例如开发特色课程教材等，杜绝“形象化工程”和“可视化工程”，夯实村幼保育教育质量基础。二是着力扭转“一次性投入”的错误倾向。既要加大前期对新建、改扩建园所的一次性投入，确保基础设施条件符合规定标准，也要建立长效的运营保障机制，满足教职工工资支出、场地维修等运营费用的基本开支。三是严厉杜绝“权力寻租”的错误倾向。重点把握基础设施建设、教玩具集中采购等容易滋生腐败的关键环节，严格落实公开透明的招标程序，营造公平公正的市场竞争氛围。此外，对于可能助推错误行为倾向的“软激励”措施，应注重政策的绩效评估，以此对扶持政策进行动态调整，并在项目建成验收、后期运营考核等方面下硬功夫。

**第三，提高教育资源利用效率。**一是科学规划村幼布局。科学预判人口变化和城镇化发展趋势，结合县级乡村振兴规划中对辖区

内行政村的发展类型划分，既要做好空间规划，又要重视要素规划，尽可能盘活闲置公共资源。二是整合利用各类政策资源。推进农村学前教育发展不能完全以行政区划为配置标准，必须把村幼建设规划和其他扶持政策相联系以形成合力，统筹利用各级各类项目资源，扩大各项建设的正外部效应。三是合理优化幼儿园数量规模。充分开展实地调研，对前期布局规划不合理的幼儿园进行及时调整，符合合并条件的村幼要坚决合并，适度容许基层政府在农村学前教育发展过程中产生的试错成本，合理优化村幼的数量规模。

**第四，完善基层制度创新环境。**充分尊重“自下而上”的创新实践，为基层政府提供有利的实践环境。面对教师编制不足问题，基层政府采取政府购买服务方式便是有效的应对措施，但仍需予以进一步支持。一是完善村幼辅导员的绩效考核机制。制定辅导员工龄工资管理办法，确保辅导员工资能够通过工龄的增加逐步向在编教师看齐，并出台年终绩效考核奖励办法，根据辅导员的德能勤绩考核发放年终绩效奖励。二是打通村幼辅导员的职业晋升渠道。健全从辅导员中选拔机关公务员、招聘乡镇事业编制人员、提拔村两委领导干部制度，打破辅导员的晋升“天花板”，杜绝让辅导员成为“一岗定终身”的职业，淡化编制限制带来的负面影响。

西南财经大学

“民族地区农村教育政策绩效评价研究”课题组

报告执笔人：李雪峰、贾晋、王慧



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）