

农村幼儿园布局调整的挑战、评价与策略

——基于安徽省各地市学前教育的调查分析

吴玲 汪秋萍 葛文怡

(安徽师范大学, 教育科学学院, 安徽芜湖 241000)

【摘要】以安徽省各地市 300 多名来自农村的幼儿教师、园长和教研员为研究对象。参照发达省市毛入园率、园所类型、教师队伍、管理体制等基本维度,对安徽省幼儿园的办园主体、地理环境、园所位置、办园规模、服务半径、背景条件等主要因素与指标进行调查。第一部分聚焦实践挑战,指出近年来我国学前教育有长足发展,但亟需通过布局调整完善发展;第二部分提出评价标准,根据影响因素、目标价值和评价指标分析不同背景条件下实践所存在问题;第三部分总结工作思路,从思想意识、体制机制和工作抓手等三个层面提出农村幼儿园布局调整的推进策略,基于实际调查的分析,应对我省农村学前教育工作改进具有一定实践指导价值。

【关键词】农村学前教育; 幼儿园布局调整; 挑战; 评价; 策略

【中图分类号】G610 **【文献标识码】**A

【文章编号】1001-2435(2016)06-0771-09

所谓“幼儿园布局调整”,就是对作为公共学前教育组织的幼儿园(包括幼儿园、托儿所,简称园所)数量质量、类型结构与时空位置重新进行规划安排。相关的研究,关乎布局调整的问题背景、价值目标和推进策略等方面的讨论。我们认为,学前教育作为终身学习开端和重要的社会公益事业,是国民教育体系的重要组成部分。作为我国教育发展中的弱势和边缘,农村学前教育面临多重挑战,需求与供给矛盾突出,幼儿园布局调整中的问题层出不穷。当前我国农村学前教育改革需要顶层设计与底层行动的密切配合:前者作为改革场域中的顶层,政府的所作所为有其自身的逻辑,需要政府从农村学前教育现状出发,结合现代化进程制定有效的资源投入和布局调整的原则与策略,后者主要作为改革场域中的一线,则需要主管部门和幼儿园加大管理力度,依法依规办学,从而保障农村幼儿公平享有学前教育。

本文结合我们对安徽省农村幼儿园布局的调查研究,以期从理论实践的结合上对学前教育资源配置问题展开探讨,进而提出具体的评价指标和推进策略。

一、新形势下农村幼儿园布局上的困境与挑战

幼儿园布局调查的实质,是学前教育资源重新分配的公共利益决策。显然,对于我国农村学前教育发展来说,资源投入多少,有无规划安排和规划安排得如何,意义重大而现实。

相当长时期以来，“穷国办大教育”是我们听到的有关教育“国情”的政策宣示和管理解释。其实，统计数据和比较研究都表明，我国教育财政比例常常低于世界平均水平——长期达不到邓小平同志很早提出的占 GDP4% 的基本要求（直到 2012 年才达到）。而在这较少的教育经费里，投在高等教育的比例又远超过世界平均水平，挤占了基础教育尤其是学前教育经费，形成长期的“大大、小小、欠幼”教育经费局面。

新中国前 35 年，公办园一枝独秀。市场化改革后，公办园经过“关停并转”所剩无几，民办园“自然”生长占据主导。农村学前教育事业严重落后，不要说优质的公办园，连简易的园所都很少，“长期以来，我国学前教育财政投入总最严重不足。在公共教育经费中，十余年来一直只有 1.3% 左右被用于学前教育。”学前教育事实上被“边缘化”。在相当长一个时期，我国涉及幼教的几次变革，大都是作为其他改革的适应性调整，实际上是被“冲击”。如企事业单位“减员增效”分离办社会的职能，就把幼儿园推向市场；国家机构改革，幼教管理队伍就被精简合并；教师定员定编，幼儿教师就被排除在转正条款外；取消农村教育费附加，幼儿教师工资失去来源就变成幼儿园自筹。本轮学前教育的受关注，也是入园难、入园贵倒逼之结果。根据教育部统计资料，我国幼教资源总量严重不足，截止 2009 年，学前只年毛入学率仅为 50.9%。经费缺保障，队伍不稳定，管理多缺位。

因为上述因素的制约，导致学前教育的布局比其他层次的教学机构存在着更为严重的不平衡问题，包括城乡不平衡、区域不平衡、园际不平衡。

以城乡不平衡为例，我国城乡学前教育的发展差异十分显著和严峻。近 40 年来，前 30 年，我国农村学前教育资源严重缺乏，全社会尤其是基层政府缺乏应有关注和必要投入，不少乡镇连一个公办园都没有。民办园也多选择交通便利、经济富裕、生源多的地方。来自农村的园长们普遍认为，农村园主要面临二个挑战：一是生源、二是师资、三是家长观念，常常是“缺人、缺钱、观念旧”。农村幼儿长期处于无园可入尤其是无法就近入园的境地。于是，不少留守儿童，成为散养“野孩子”，诱发了一系列问题，悲剧触目惊心。有些地方为改变农村幼儿无园可上局面，让幼儿进入小学，随班跟读以提高入园统计率，幼儿成为小学“陪读生”。

以安徽省为例，到 2007 年，全省专任教师配置的达标率不足 20%。截至 2013 年底，全省应有专任教师应有 111967，实际上只有 51120 人，仅达约 46%。农村幼儿园专任教师比例，不足城市的四分之一，入园率则低近 40 个百分点。尽管教学人员城乡配置差异与学前教育空间布局（狭义布局）不能完全等同，但它却是资源配置进而影响幼儿园布局的具有决定性的因素。

近年来，我国各级政府投入大量财政资金发展学前教育，学前教育事业迎来空前发展机遇。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》为农村学前教育的发展描绘了蓝图。2010 年，国务院出台《关于当前发展学前教育的若干意见》，对学前教育发展做出全方位设计，尤其是实施了“农村学前教育推进工程”和中央财政支持的系列项目，以县为单位连

续实施第一、第二期“学前教育砚年行动计划”。由此，各地以更积极态度发展学前教育，落实一行动计划”，统筹城乡尤其是农村幼儿园的布局。

根据教育部网站资料，实行“行动计划”五年来，我国学前教育投入和幼儿教师迅速增加。“截至2014年，全国幼儿园共20.99万所，在园幼儿4050.7万人，比2009年分别增加了7.17万所、1393万人，增长151.9%和52.4%；全国学前三年毛入园率达70.5%，比2009年提高了19.6个百分点，成为我国近年教育事业发展上的一大亮点。”安徽省情况也是如此。2014年4月安徽省人大常委会通过《安徽省学前教育条例》，6月教育厅发布《保育员一I几作常规》。截至2015年，全省幼儿园共6988所，在园幼儿185.7万人，学前三年毛入园率达80.1%，比2009年都有大幅提高。长期积累的“入园难”问题初步缓解，原来扩大着的城乡差距得到一定程度遏制。

但是，由于历史欠账过多，农村学前教育情况虽有较大改善，但总体城乡失衡的格局依旧。以专任教师为例，截至2015年底，安徽全省仅有专任教师66604人，约为应有比例的50%。农村幼儿园专任教师比例更低，约为城市的1/4。入园率则低30多个百分点。公办园占比极小，大多数幼儿园条件简陋，幼儿教师量缺质低。这意味着，我国学前教育资源供需矛盾将长期存在，而农村学前教育中的师资补充不畅、收支结构失衡、体制机制缺失、质量效益不高等方面问题也将长期存在，农村幼儿就地就学优质公办园成为奢望。

2013年3月到2015年12月间，受教育部项目“农村幼儿园布局调整研究以安徽省为例”的资助，课题组就农村学前教育布局问题进行较大范围的问卷调查。问卷共设20题，其中17个单选题，3个多选题，有258名调查对象参加，主要是参加安徽师范大学“国培计划”的幼儿园园长和教师，分多次实施（如有效问卷回收在98%以上）。

根据调查和讨论，课题组对安徽省农村幼儿园布局形成如下主要认识：（1）独设公办园极少，民办园和校办园占比大，并且各地差距大，如2013年最少的风阳1%，最多的涡阳95%；（2）入园率较发达省市低，数址难满足幼儿就近入园需求，如2013年比上海低20个百分点。（3）城乡入园率差距巨大，平均差距40个百分点，最大差距70个百分点；（4）园所选址随意，服务半径差距大，公办园数址极少且分布集中，仍有不少农家个体园不在统计中；（5）投入缺口大，办园条件差，财政投入主要用于城乡公办园，多数农村园自然生存，基本设备缺乏并且反映后续无保障，（6）相关组织不健全，县域差距极大，服务监管体制不完善，各级主管部门中幼教专干缺乏，常被忽视；（7）教师待遇差，缺乏培训机会，编制主要用于少数公办园，有无编制待遇差距达数倍；（8）农村园与小学有强烈的物质与精神“依恋”，不少园依然附设于小学或在其原点改建，“小学化”倾向严重。

基于调查，我们认为，解决学前教育尤其是农村幼儿园布局问题，有利于促进我国教育的均衡发展和整体水平。目前，我国农村学前教育发展挑战和机遇同在，城乡幼儿园布局亟待调整完善。

二、农村幼儿布局调挤的评价标准

“布局”的本质是公共资源分配。农村幼儿园布局调整研究的重点是资源配置的依据，即作为社会背景的影响因素、作为目标选择的价值理念和作为评估标准的指标体系。作为公共学前教育资源，既体现为人力、物力和财力等方面的显性资源，也体现为时间、空间和信息（政策）等方面的隐性资源。如何把握其发展背景、目标和评价，顺应其发展方向，对学前教育事业健康发展意义重大。

（一）农村幼儿因布局调整的影响因素

幼儿园布局调整涉及教育、人口、土地、生态、人事、投融资等多方面，实现农村幼儿园布局科学化，应首先明确调整的各种影响因素及有限度。

1. 生育政策调整导致的人口数量的增减给农村学前教育布局提出新要求。2013 年的十八届三中全会和两年后的五中全会，中国大陆先后启动“单独二孩”和“全面二孩”政策。我们认为，生育政策调整的影响是重大而长远的，但它给教育带来的增长预期被人无意中“高估”。我们进一步认为，生育政策放开后新增人口对教育冲击集中体现在“城镇”中的“镇”——“镇”是对城乡各种影响的载体和焦点。参考各种预测并根据我们的经验推算，上述政策实施后，我国年生育总量将明显上升：从每年 1700 万左右上升到 2000 左右，年增 300 万左右，新出生高峰不可避免。其中，学前教育领域出现最早，峰值在 2019 年。幼教招生规模、师资来源和经费投入面临前所未有的压力。我们课题组预估，安徽省人口因素带来的适龄生源增长，在全国将处于较高水平。同时，我们还认为，此次出生高峰后，将出现长期的出生“低迷”（即总和生育率远低于代际交替的 2.1 并长期停留在 1.5 以下），这更需要我们有所预见，适时进行幼儿园布局调整，犹如前些年义务教育的“撤点并校”。

2. 以城镇化为导向的城乡关系使农村学前教育产生多种可能走向。据最新资料，截止 2015 年底，我国实际城镇化率已超过 57%，城镇常住人口超过 8 亿。“城镇化”并非人口在地理上的简单转移，其内容是文化意义上的心理融合，形式是身份平等和公共服务平等。新型城镇化的实质，是人的生产与生活方式的现代化，要义是以人的福祉为旨归。城镇化的快速发展对社会产生巨大影响，必然引发教育布局随之而变，但是，随着城镇化和新农村建设的同时启动，城乡人口变迁并不一定只向城市流动，更可能呈现多向互动、双向为主和阶段反复的特征。这其中不仅有：要不要建园、建多少园的问题（有关总体判断），还有建什么园（有关质量要求），在什么地方建园（有关布局当否）的问题。我们认为，我国基础教育将出现城市集团化、城镇大班化、乡村空校化、教学点复式化的多极分化并存的态势。在中国尤其是安徽这样的农业大省，没有农村学前教育的发展，就没有完整意义上的学前教育，对此，社会各界需要进一步提高认识，真正使城乡幼儿园布局做到兼容兼顾、优化布局、多元一体，集约高效。

3. 适龄生源不断随户籍管理的松紧在“市”“镇”“乡”中流变。受城乡差异、人口观念

与政策掌握、资源投入等因素影响,我国社会不平衡发展的累积差距使城乡教育的“洼地效应”与“高原效应”相形益彰。农民工群体成为我国随迁现象的主要对象。目前,我国农民工群体总量达到 2.7 亿,并且进入“新生代”。总量超过 1.25 亿的新生代农民工,几无务农经历及技术,实际上成为产业工人主力军。如果他们既不能融入城市又不能回归农村,将成为严重的社会问题。当务之急,是要在顶层设计基础上制定配套政策,“居者有屋住”和“子女有学上”是最重要因素。在城镇化和新农村建设中,农村常住人口变化很大,原有居民产生较高教育期待。他们不仅重视子女早期教育的水平,还积极参与到子女教育中。“80 后”“90 后”的农村父母对子女早期教育和未来教育有极高诉求,其烈度不仅超过其父母而且超过同龄的城市父母。显然,新生代农民工是否处于“漂移状态”,对于城乡教育资源和幼儿园布局十分重要。一方面,适龄幼儿家庭的选择意愿,是直接的影响因素;另一方面,幼儿园布局和教育投入分担是否合理,反过来又影响着适龄家庭的选择意愿。

(二) 农村幼儿因布局调整的价值目标

价值目标涉及意义评判,这是幼儿园布局调整的理论基础和指导原则。受多层次复杂因素的综合影响,农村人口变迁速率加快,学前教育供求矛盾日益加剧,入园难与缺生源、上学远与邻托管、大班额与复式班等问题交错互渗。总体而言,拓点扩容是解决问题的主旋律,减员增效则是破解困境的基本思路。我国农村幼儿园布局调整的价值目标,主要体现在以下三个方面。

1. 弘扬公平价值,提升农村学前教育的品质。评价一个国家的教育,不仅要看培养了多少优秀人才,还要看是否有助于社会公平正义。农村幼儿园布局调整,是一个牵涉亿万农民受教育权的根本问题。因为,现代教育是社会分层的主要机制,而学前教育公平是教育公平的起点。没有学前教育公平,教育公平就打了折扣。

我国学前教育的差距,体现在群体、园际、区域和城乡等各个层面,其中城乡差距影响最大。幼儿教师资的巨大差距,就是典型。通过课题研究,我们认为安徽省需要重点解决连片特困地区、皖北游民集中地区、大别山革命老区等学前教育资源的短缺问题;与此同时要密切了解并努力解决城乡结合部学前教育资源波动不居的问题;重点关注农村弱势群体尤其是残疾儿童的早期教育干预,并增加其入园机会。值得高兴的是,近年来全社会倡导公平理念,这为消除城乡学前教育差距提供了新契机。城乡学前教育起点、过程和结果的全方位公平,都开始受到关注。

2. 契合发展规划,促进农村社会的现代化。由于“布局”讲究空间配置、价值目标和呈现方式的合理性,因而学前教育布局应与相关的规划相协调。因为,我国“社会发展规划”作为一种战略性、导向性的公共政策,在社会各个领域管理包括现代化进程中具有重要功能(如我国每五年政府和企事业单位制定的“五年规划”)。2016 年 3 月,国务院向全国人大提交并通过了我国《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要(草案)》。在“十三五规划”中,特

别强调“持续增进民生福祉，使全体人民共享发展成果”，要求努力补齐民生保障短板，朝着共同富裕方向前进。

显然，农村幼儿园布局调整，要努力契合区域整体规划，不能简单套用城市模式，而是要以适当而有特色方式促进农村社会现代化。例如，幼教普及率尤其是学前2年和3年的普及率，不能套用城市模式；园所的运作方式不能套用城市，如是否都搞全日制等。扩大农村学前教育的资源，要重点解决好集中连片特困地区的资源短缺问题，努力增加残疾儿童入园机会。总之，使农村学前教育在共享城乡发展成果的同时，也能以适当方式促进农村社会现代化。

3. 增强效益意识，降低幼儿入园成本。幼儿园布局调整教程中必须兼顾经济效益、社会效益和教育效益。课题研究发现，迄今我国很多管理者包括学前管理者存有“做大做强”情结。如果以五分法（微型、较小型、中型、较大型、超大型）划分，我国城乡幼儿园在规模上存在着“大的过大，小的过小”的问题，同时存在着公办园大多规模过大民办园不少规模过小的问题。对此，课题组参考相关研究，并进行了教师、园长访谈。国外有研究表明，生均经费与学校规模间存在“倒U形”关系，即起初生均经费会因规模变大而下降，但当规模超过某个限度时，由于交通、食宿、安全、管理和“时空”等成本增加，生均经费即效益会不升反降。伴随校园暴力和幼儿园隐患的涌现，人们也体会到小规模幼儿园更能营造温情氛围和提供安全保护。[8]因此，幼儿园布局调整决策者要在关注总成本收益前提下，统筹考虑各利益主体的成本收益，避免成本的“转嫁”和利益的“恶性”争夺。

农村幼儿园布局调整应兼顾人文与科学，协调价值理性与工具理性。价值理性主要解决是否“应该”问题，工具理性主要解决是否“合理”问题，其要义是坚持“多元一体”信念，符合三个“有利于”要求：在社会效用，要有利于推进城乡一体化；在经济效用，要有利于提升教育资源利用率；在教育效用，要有利于促进幼儿健康发展。

（三）农村幼儿园布局调整的评价指标

幼儿园布局在某种意义上就是努力使各种价值目标实现“兼容”与“兼顾”，在弹性空间中达成某种“基本标准”。这些“基本”的标准，包括服务人口、基础设施、园所规模、人员编配四个“一级指标”。以此为基础，还可根据“可容忍原则”形成幼儿园布局的“底线指标”（“二级指标”），逐渐构成“指标体系”。

“指标体系”的研制，是一项需要考虑影响因素、价值目标和各方利益的综合性极强的专业技术工作。对此，我们已思考多年，还没有看到公开系统的讨论。因为，除了要列举与剔除、因素替代可能与限度等方面识别的巨大工作，还有价值共识达成和计量模型形成的智力复杂性。限于篇幅，我们在此仅对其中的“一级指标”略作讨论。

1. 人口覆盖与服务半径。作为一项公共服务，学前教育要考虑覆盖一定人口和服务半径，

即“服务人口”。人口密度越大，服务半径就越小；幼儿园数量过少，服务半径就会变大。在农村幼儿园布局中，主管部门应将关注点从教育的规模效益转移到质量与公平上来，促进国际资源配置的均衡，保证幼儿受教育权利和就近入园。近年来，各级政府规划中大多有若干人 11 或行政区设立一所公办园的规划，如安，省政府 2010 年规划，每 3 万常住人口或每个乡镇设立 1 所公办园。参考义务教育阶段的实证研究，我们认为，中国幅员广大，地理环境和交通状况差异极大，以当地居民步行（包括大众交通工具）为标准，绝大多数农村家长送孩子上幼儿园的单程时间，以 20 分钟以内较为合理。

2. 功能设施与设备配置。学前教育服务需要一定物质载体，常被人简称为“硬件”配置。对新建园来说首先是选址，对于已定址的老园来说更多是扩建和设施调整。新建多少园？在哪儿建园？各园的规模？更多的是投资者和主管部门的责任；建什么园？园内如何布局？设备如何配 t？更多的是专业组织和幼儿园管理者的责任：其中，建筑是园内布局核心，在社区功能布局中有重要影响。布局调整应以“物质文化”视野规划，使幼儿园各种设施富有文化含量和教育性格。功能设施和设备的配置，主要涉及活动室、寝室、卫生间、衣帽储藏间、音体活动室、医务保健室、隔离室、晨检室、厨房消毒间、洗衣房等。对此，常常有各种基本要求，如“幼儿园设计规范”等，可通过统一的指标体系进行度量，容易做到标准化。由于各地发展阶段和发展水平的不同，实践中常有“高配”、“中配”和一低配”之别。这样，既可有规范化要求，又可分类指导、分理管理。各地要重视推进标准化建设，规范幼儿园“硬件”配置，并按统一标准考核相关工作。

3. 园所规模与班级员额。园所规模和班级员额对教育效用、经济效川和社会效用有不同影响：前者的影响主要表现为幼儿参与度、人员归属感和人际关系亲密度等方面的变化，后者的影响主要表现为教学方式、班级管理等方面的变化。所谓适当规模是公平与效益的兼顾，教育、经济和社会只方面效川的调适和整合。中国学前教育研究会前任和现任理事长冯晓渡、度永平教授都指出，幼儿园不是企业，不是军营，不宜提“做大做强”：“要警惕盲目追求办园规模的冲动”。课题研究中我们发现，“适度规模”问题在农村园布局调整中还没有引起重视。我们认为，小班额和中小园，代表了世界幼教发展趋势。我国各级教育的平均班额，高于世界平均水平尤其是远高于发达国家水平。因而，在城乡幼儿园布局中，中型园(5-9 班，160—250 人)应是主要选择，其中，中型园是城镇应发展的重点，中小型园是农村应发展的重点。我们认为，幼儿园的班额，大班应少于 35 人，中班应少于 30 人，小班应少于 25 人，小小班（托儿班）应少于 2。人；每级应少于 4 个班；全园幼儿少于 360 人是幼儿园规模的合理“土限”。当幼儿达到人数上限 1.3 倍时，应拆分为两个园；当每班达到额限 1.3 倍人数时，应拆分为两个教学班。

4. 保教与教辅人员配备。人员的数量质量是幼儿园布局内在的隐性因素，主要体现在人员素质如学历、职称的结构以及培训等指标上。幼儿园教职工包括专任教师、保育员、管理人员、工勤人员，其中保教人员是重中之重。满足保教工作需要是人员配备的实践依据。幼儿园应按照服务类型、教职工与幼儿的一定比例配备人员，其实质是规范办园行为，促进队伍建设和

幼儿健康成长。其中的焦点，是保教人员的配备。为此，世界各国普遍大多有“幼儿园教职工配备标准”或参照中小学配备标准执行。这些“标准”，不仅是办园标准的重要内容，也是促进队伍建设的重要手段。令人高兴的是，我国幼儿园教职工的配备有统一“国家标准”（参见教育部网站《幼儿园教职工配备标准（暂行）》）。该《标准》尽管还是暂行的，但它体现了主管部门致力于管理规范化的努力。我们体会，人员配备“兹事体大”，应受到更多重视。换言之，除了通常的规范管理，还应体现更多科学性的“讲究”。

三、农村幼儿园布局调整的推进策略

根据以上调查分析可以看出，农村幼儿园布局调整是一项政策性、科学性和艺术性都很强的工作，不仅需要在思想上有科学理念引领、做好发展规划，而且需要在体制上明确责任，依法科学贯彻，构建管理体系，还需要在工作上有示范抓手，切实推动工作，实现动态平衡基础上的有效配置。农村幼儿园布局调整的目标是：既要“有园上”还要“上好园”，因而，不仅要寻求最优空间布局，还要寻求最优价值布局；不仅要兼顾当前布局与未来布局，还要协调多种价值目标。

（一）拓宽总量，实施弱势倾斜，将农村学前教育纳入区域发展规划

我国学前教育经费不仅低于发达国家，也低于世界平均水平；农村学前教育更是处于边缘地位。因此，只有政府及教育人员率先提高认识，树立科学农村学前教育理念，大力营造氛围，才能使社会更新观念。国务院《关于当前发展学前教育的若干意见》提出：“政府要深入调查，准确把握当地学前教育基本状况和存在的突出问题，结合本区域经济社会发展状况和适龄人口分布、变化趋势，科学测算入园需求和供需缺口，确定发展目标。”稍后发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确规定各级政府要把发展学前教育纳入城镇、新农村规划建设规划，建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制；进一步明确了政府在农村学前教育发展中的主要的责任。《意见》和《纲要》表明了中央的认识、态度和决心，明确了以均衡为基础的弱势倾斜原则。2015年发布的《安徽省第二期学前教育三年行动计划》，要求实施行动计划要坚持公益普惠、广覆盖保基本、可持续发展、政府主导和法治治理的原则。各级政府还可以学前教育“义务化”为目标，努力扩大公办和普惠性民办园覆盖面，优先解决农村幼儿“难入园”问题。

主管部门要根据辖区城乡发展实际，客观评估区域资源承载能力包括潜在资源状况，实时监测适龄人口状态，坚持顶层设计、分级负责、优先安排、合理布局、配套建设、规模适度、方便就学的指导思想，全面、准确收集各种信息，做好可行性研究，最大限度拓宽农村学前教育资源总量，为学前教育管理提供依据。一方面，根据新农村建设和小城镇建设要求，结合人口密度、生源趋势、环境交通等因素，统筹兼顾，配足教育用地并且相互之间可适当置换，合理制定布点方案，协调投资主体行为，有效覆盖服务半径，均衡区域内的教育资源配置。另一方面，依据底线标准规划和幼儿园布局方案，解决城乡幼儿园数量、规模、质量问题，努力做到

保运转、保安全、保发展，保证农村园健康发展。尤其是要注意盘活公共设施尤其是公共校舍等资源，如运用义务教育撤点并校后的空置校舍改建扩建幼儿园，充分利用乡镇文化站、村寨服务站等公共设施附设学前班点等提供普惠性服务，提高农村学前教育普及率。

当代社会变化节奏加快，学产前教育供求关系也不断变化。这不仅要求我们根据各种资源条件，将幼儿园纳入新农村公共服务统一规划.对其类型、数量、规模、地域分布等方面因水适当定位，使之与自然环境、社会发展的规模速度等动态适应；努力在综合分析基础上构建布局规划与弹性总量间的模型，低、中、高各层园合理分布，扬长避短地寻找能有效实现目标的策略。在幼儿园布局调整时，既要重视“空间”规划，又要重视“要素”规划；既要将幼儿园布局纳入社会发展总体规划，又要于其中子规划特别是城市规划、产业规划等衔接，努力实现“多规合一”，避免“九龙治水”、追求政绩或应付差事下造成的资源浪费。二真正做到适应新形势以区域发展规划引领的幼儿园布局的优化。

（二）强化政府责任，优化资源结构，构建广及盖多层次的农村幼教体系

学前教育在国长期被视为社会福利，“在管理体制存在着政府职责定位不清晰、职能转变不到位、各级政府与政府各部门间职权责划分不尽合理、管理机构和人员设立不健全等问题”，在教育管理功能和人员组织上也存在很多问题。在教育主管部门中，学前教育管理常常由某个负责基教工作的低层级人员兼任：即使是教育部幼教处，也只有个别专职干部；不少省区，连专职干部都没有，更不要说县市。我们认为，学前教育发展也应以体制改革为突破口，消除制约事业健康发展的体制性障碍，理顺并充实中央、省、县（地）三级政府管理职能，实现管理主体与财政保障两个重心的同时上移。具体探索并逐渐实行“中央规划、省级统筹、县管为主、乡村配合”的农村学前教育运行机制。

多年来，国家一直鼓励社会力 I 兴办园所，但此策在农村难以奏效。因为，农村有意愿和实力的社会力最很小，政府没有落实投入的主体责任，单靠公民个人举办园所力量是有限的，农民难以承担子女的学前教育成本。偿还“历史欠账”，改变城乡学前教育的不均衡状态，向农村学前教育倾斜，向贫困地区倾斜，缩小城乡和地域差距，需要建立以政府为主的农村学前教育投入分担机制。政府及其主管部门，一方面要完善幼儿教师待遇保障机制，把幼儿教师待遇纳入财政预算，建立财政经费为主、社会广泛参与投入的机制；尝试通过生均财政拨款方式，解决好在编与非在编教师待遇问题，逐步实现“同岗同酬”。另一方面，巩固并扩大公办园所的比例，增加农村学前教育的资源供给。

师资和人员保障是布局能否有效调整的关键，应通过完善教师编制用人制度化解农村师资配置问题。按照现有学前教育的职前、职后教育体制和所设专业推算，安徽省在相当长时期难以达到《暂行标准》要求，如幼儿园发展中所需的保育员就无法满足需要。全国大多数省区的情况，也大同小异。这就要求主管部门积极落实中央政策，设里岗位分丁更为明确、人员构成更为合理的学前教育管理部门；完善幼儿教师的编制与配备，新增教师编制着重向农村倾斜，

具体探索以多种方式逐步补足配齐农村园所各类教职工补齐短板。还可通过调整内部不同阶段（大、中、小学）管理岗位的办法，使闲置资源向学前教育流动。与此同时，还要创新公办园用人制度，严格实行幼教资格准人和注册制度，严格园长和教师的持证上岗制度，严格保教人员人数，逐步解决农村幼儿教师编制和社会保障，优化幼儿教师年龄、学历、职称的结构。还可充分利用“农村特岗教师”（大学生支教）等再调配措施和途径加大农村幼教师资供给，为农村幼教注入新鲜血液，充分调动农村幼儿教师积极性，化解农村幼儿教师配置问题。

（三）以“计划”为载体，抓中心园示范，推动农村幼儿园布局调整工作农村地理环境复杂，社会发展极不均衡，这决定了农村幼儿园布局不能以新建正规学前机构为唯一路径。进一步推进幼儿园布局优化，还需要寻找更为有效抓手——这种探索在基层实践很丰富很鲜活，关键是，有没有人关注 and 如何总结提升。

“学前教育三年行动计划”是我国近年来重视并推动学前教育发展的指导方针，课题研究中，我们发现，与许多省市一样，安徽省把发展农村学前教育纳入总体发展规划，结合首期“学前教育三年行动计划（2011—2013年）”，确定发展目标，新建、改建、扩建农村园及提升农村园办园条件，促进了农村学前教育发展，幼儿园布局调整也取得显著成效。规划2016年全省学前三年毛入园率达80%的目标已在2015年提前完成，作为我省唯一全国学前教育实验区的宁国市也有了可供总结推广的实践探索。如何根据农村学前教育实际及人口流动趋向，借助“行动计划”，持续努力增加资源总量，以教师队伍建设为重点、体制机制改革为核心，促进城乡教育均衡高效发展，是一个值得各方关注和总结的问题，这在很多省市可能具有普遍意义。

如何使农村幼儿不仅有学上，还能有基本的质量保证，是有识之士共同关心的焦点。值得指出的是，根据“中新在线”2月1日报道，甘肃将在2015年实现3年免费学前教育全覆盖。乡镇中心幼儿园是农村幼教的“旗舰”，就其职能而言可分为“辐射型”和“集团型”两种运作模式：前者是指对本乡镇或相邻乡镇有业务指导的幼儿园，后者是指具有两个以上分园的中心幼儿园。两种模式各有特点，可根据实际情况选川实施以乡镇中心园建设为示范的项口工程，符合家长的意愿和国家发展普惠园的政策，有利于实现以标准化为标志的规范管理，强化农村幼教造血功能，使幼儿园布局调整落到实处。我们认为，中心园建设要起到两个方面的“示范”作用：一是推进办园条件的标准化建设，规范办园行为；二是加强课程与质量监管，挖掘乡土资源。从而利用“后发优势”，发挥幼儿园布局调整的引领作用，实现农村学前教育事业的跨越发展。

最后，应强调的是，本研究成果是基于较长时段的调研而形成的。本课题“十一五”创意，“十二五”立项，历时6年之久，研究工作得到来自省内10多个地市300多名农村幼儿教师、农村园园长的大力配合，一些县市教研员也给以热情支持。课题研究参照发达省市（如京、沪、江、浙、粤等）有关情况和经验，以学前教育毛入园率、园所类型、教师队伍、管理体制等为基本维度，对安徽省幼儿园的办园主体、地理环境、园所位置、办园规模、服务半径、

背景条件等因家指标进行分析，揭示幼儿园布局调整取得的积极影响、存在问题，并提出改善工作的策略建议。课题组成员相互激励，参阅大量件文献，提出很多独特见解，在论文字里行间均有所体现。期望这些基于实际调查的思考以及相关的政策建议，会对我国农村学前教育事业健康发展产生积极作用。

参考文献:

[1]洪秀敏,庞丽娟,学前教育事业发展的制度保阵与政府责任[J],学前教育研究,2009(1):3—6.

[2]新成就断突破全面推进我国学前教育改革发展 [EB/OL]. (2015—11—24) [2016-4—10], <http://www.moe.edu.cn/was5/web/search>.

[3]刘晓红,我国农村学前教育发展中的问庵、困难及其发展路向[J],学前教育研究,2012(3):30-33.

[4]田慈生,吴觉,农民工子女教育问瓜研究[M],北京:教育科学出版社,2010.

[5]张燕倪,葛金国,新生代农民工“移居子女”教育问题探论[J].教育导刊,2016(1):52—55.

[6]傅维利,刘伟,学校规模调控的依据与改进对策[J].教育研究,2013(1):44—52.

[7]Bowles,Tj.&Bosworth,R.Scale Economies in Publi—cEducation: Evidence from School Level [J], Journal of Education Finance,2002,(28):285-300.

[8]Klon.sky, M. How Smaller Schools Prevent School Vio-lence[J]. Education Leadership, 2002(2):65-69.

[9]赵丹,等,农村学校撤并对学生上学距离的影响I基于GIS和OrdinalLogit模里的分析[J],教育学报,2012(3):62-73.

[10]葛金国,校团文化:理论愈趁与实务运作[M],合肥:安,大学出版社,2006.

[11]刘善愧,等,我国农村学校教师挤侧侧葬模组研究[J].教育研究,2014(5):50-57.

[12]庞丽娟, 范明丽, 当前我国学前教育管理体制面临的主要问题与挑战[J], 教育发展研究 2012(4): 39 — 43.

[13]杨莉君, 曹莉, 中部地区农村学前教育事业发展存在的问题及解决对策[J], 学前教育研究, 2011(6): 21 — 26.

[14]郑名, “学前教育三年行动计划”成效分析与政策建议[J], 学前教育研究, 2014 (8) : 34 — 37.

[15]李兵, 建设发展农村中心幼儿园的意义与模式[J]. 学前教育研究, 2006(7-8) :83 — 84.