

农村幼儿教育

多元供给职能与绩效

NONGCUN YOUER JIAOYU
DUOYUAN GONGJI ZHINENG YU JIXIAO

于海洪 李月涵 马淑杰 著

重庆市社会科学规划项目《地方政府在农村幼儿教育多元供给中的职能研究——基于重庆市的调查》最终研究成果



电子科技大学出版社

农村幼儿教育

多元供给职能与绩效

NONGCUN YOUER JIAOYU
DUOYUAN GONGJI ZHINENG YU JIXIAO

于海洪 李月涵 马淑杰 著

重庆市社会科学规划项目《地方政府在农村幼儿教育多元供给中的职能研究——基于重庆市的调查》最终研究成果



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村幼儿教育多元供给职能与绩效 / 于海洪, 李月涵,
马淑杰著. -- 成都: 电子科技大学出版社, 2017.1
ISBN 978-7-5647-3870-9

I. ①农… II. ①于… III. ①乡村教育—幼儿教育—
研究—重庆 IV. ①G619.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 205729 号

重庆市社会科学规划项目《地方政府在农村幼儿教育多元供给中的智能研究

——基于重庆市的调查》最终研究成果

农村幼儿教育多元供给职能与绩效

于海洪 李月涵 马淑杰 著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大
厦 邮编: 610051)
策划编辑: 罗 雅
责任编辑: 罗 雅
主 页: www.uestcp.com.cn
电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn
发 行: 新华书店经销
印 刷: 三河市明华印务有限公司
成品尺寸: 146mm×210mm 印张 6.25 字数 200 千字
版 次: 2017 年 1 月第一版
印 次: 2017 年 1 月第一次印刷
书 号: ISBN 978-7-5647-3870-9
定 价: 45.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83201495。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

目录

MULU

绪 论	1
一、课题研究的目的、意义	1
二、国内外研究现状	3
三、本课题研究内容与主要观点	8
第一章 国家层面政策对幼儿教育供给的影响	14
一、政策波动引发幼儿教育事业发展的巨大波动	14
二、1987 年以来教育部工作要点的描述与全国学前基本情况	25
第二章 重庆市学前教育供给情况与地方政府职能分析	39
一、重庆市学前教育供给的基本情况	39
二、重庆市各级政府在农村学前教育供给方面履职情况分析	45
第三章 幼儿教育供给与农村幼儿教育的供给分析	86
一、供给与教育供给	86
二、幼儿教育供给与幼儿教育多元供给	90
三、农村幼儿教育供给与幼儿教育的有效供给	96
第四章 地方政府在幼儿教育多元供给中的职能定位的理论基础	104
一、政府管理教育的职能定位	104

二、地方治理理论	110
三、公共服务理论	114
四、协同理论与博弈论	117
第五章 重庆市农村幼儿教育供给的模式及地方政府职能定位	123
一、重庆市农村幼儿教育供给模式分析	123
二、重庆市农村幼儿教育供给的地方政府职能定位	132
第六章 幼儿教育供给的政府绩效评价	146
一、对地方政府履职进行绩效评价的意义	146
二、建立以 MBK 模式的分级绩效管理模式	148
三、农村幼儿教育供给的 MBK 模式	153
第七章 基于重庆市 29 个区县的实证分析	165
一、调查研究的基本情况	165
二、重庆市农村幼儿教育发展总体需求及供给现状	167
三、重庆市地方政府农村幼儿教育多元供给中效应研究	173
四、基于绩效理论视角的农村教育供给治理策略建议	182
参考文献	188
后 记	191

绪 论

一、课题研究的目的、意义

幼儿教育是基础教育的一部分，但不属于义务教育；它是公益性的事业，但具有产业性。多年来，我国一直将幼儿园作为福利单位，但随着国家经费的削减，幼儿园已经不再是福利部门。在幼儿教育市场化、社会化观念的冲击下，我国从 20 世纪 90 年代末开始对幼儿园办园体制和管理体制进行改革。1996 年，国家教育委员会颁布《幼儿园工作规程》明确规定“幼儿园的经费由举办者依法筹措”。1997 年，国家教育委员会发布的《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》再次强调：“幼儿教育属于非义务教育，发展这项事业应坚持政府拨款，主办单位和个人投入、幼儿家长缴费、社会广泛捐助和幼儿园自筹等多种渠道解决。”2003 年《国务院办公厅转发教育部等部门（单位）关于幼儿教育改革与发展指导意见的通知》提出未来我国幼儿教育改革与发展的目标是：“今后 5 年（2003—2007）幼儿教育改革的总体目标是形成以公办幼儿园为骨干和示范，以社会力量兴办幼儿园为主体，公办与民办、正规与非正规教育相结合的发展格局。”由此表明，我国幼儿教育在政策选择上已经从 20 世纪七八十年代依靠群众集体和教育部门共同发展农村学前教育转变为淡化幼儿教育的福利性，强调幼儿教育具有群众性、地方性和社会性，依靠社会多元化供给发展农村幼儿教育的阶段。在农村地区，我国幼儿教育在经历着向社会化多元供给转变的过程中，“多元供给”的美好愿望在政策出台的初期阶段似乎没有达到初衷，导致“九五”、“十五”期间我国农村幼儿教育事业出现滑坡现象。据统计，2005 年全国农村幼儿园所数由 1995 年的 10.67 万所下降到 6.0221 万所，减少 43.56%；在园幼儿人数也由 1995 年的 1624.90 万人下降到 1016.9235

万人，减少 37.42%。在各类办园体制中，集体办园下降的幅度最大，集体办的幼儿园所数在整个幼儿教育事业中所占的比例已经由 1995 年的 63%下降到了 2005 年的 19%；在园幼儿人数已经由 52%下降到了 11%。

农村幼儿教育多元供给面临的诸多困境中，政府因素往往是一个起着决定的因素。有研究指出，第一，政府虽在宏观层面上鼓励社会力量参与教育供给，但尚缺乏完善的法律法规规范供给过程中相关利益主体的利益。第二，在供给领域，由于政府本位思想在社会上依然存在，不少政府官员及社会公众依然将政府定位为教育供给的唯一供给主体，对第三部门和私营部门参与供给持怀疑或不屑态度，或是在进入环节被设置了较高的门槛，使大部分组织游离在合法范畴之外。第三，地方政府缺乏协调运作和有效监管的。在地方政府机构体系中，越是基层的地方政府其职能部门就越是简化。以乡级政府为例，属于公共服务性质的部门基本都是兼职，很少设专员管理，致使尚缺统一机构进行管理，很容易演变为无人负责的状况，在监管中则处于缺位状态。

前面提到，幼儿教育属于非基本公共产品，即并非要求政府必须承担和满足的公共产品和服务，可以通过政府以外的社会组织或市场来提供或协助提供。因此，地方政府对于幼儿教育的供给就既不能缺位，也不能越位。那么，以往政府在满足农村基本公共品供给种采取的自上而下的决策模式就不能有效满足农村地区幼儿教育发展的需求，自然也很难落实在操作层面上来。

为此，在幼儿教育供给的决策方面，地方政府应转向“自下而上”和“自上而下”相结合，既要体现当前农村幼儿教育主要来自上级政府或部门的“自上而下”监管的特性，也要体现农村非公共品受益的“自下而上”的地域性原则。如何明确各级政府在农村幼儿教育供给中的责任，充分调动政府组织、村组集体、民间组织、私人等多方力量参与，实现提供主体和提供方式的多元化，构建由政府主导的多元化供给机制，便成为当前亟待解决的理论和实际问题。

二、国内外研究现状

(一) 国外研究情况

美国科学家关于幼儿教育的研究结果显示,幼儿教育是一项投入少、回报高的公共事业。有专家针对幼儿教育的投入和回报关系进行阐述,认为“在其他条件不变的情况下,在幼儿时期对于一个人进行投资,将比在幼儿期后投入相同的资金收益更大”。^①

国外对幼儿教育的多元供给及政府的职能研究在学术上几乎没有争论,基本上都是以法律的形式加以固化,如,美国联邦政府对各州幼儿保教没有直接管辖权,只有制订国家大法的权力。1990年的《儿童早期教育法》(Early Childhood and Education Act)、1990年颁布1995年修订的《儿童保育和发展固定拨款法》(Child Care and Development Block Grant Bill)等,均由联邦政府制订。美国各州政府具有制订有关儿童发展和学习标准、教育规范、教育环境与质量等下位部门法规和确定全州幼儿保教战略规划的权利。州政府是幼儿保教的财政投入主体,如2009年度,全美幼教投入逾50亿美元,38个州对4岁以下幼儿保教提供了财政投入,在所有入学幼儿人均享受的财政经费4711美元中,州政府的财政投入就达4143美元。在多元供给方面,有学者对公共物品市场化供给的新公共物品管理模式进行了探讨,Coase(1974)通过分析,指出在一定的技术条件和制度安排能引致“排他成本”降低的情况下,纯公共物品由私人提供不仅可行且更有效率。Demsetz提出可采用联合提供方式使公共物品能通过有助于私人物品价值的实现形式来使自己的生产得以进行。Gidron, Kramar 和 Salamon(1992)他们根据两个关键因素即服务的资金筹集和服务的实际配送将两者的合作关系界定为4种模式:政府主导模式、第三部门支配模式、双重模式和合作伙伴模式。

① 丁安睿. 试论学前教育领域内的政府职能[J]. 教育导刊(幼儿教育), 2009(06): 8-10

后有学者 Young (2000) 排除第一种传统模式, 直接将两者关系更明确的界定为 3 种对抗关系、补充关系和合作互补关系。美国著名学者弗里德曼在其研究中论述了关于政府教育职能的见解, 他肯定了政府应该对于教育实行干预, 但同时他也认为, 这种政府对于教育的干预行为, 应该是有限度的。这样做的原因在于, 一方面教育存在外部性引发的市场失灵, 此时需要由政府介入; 另一方面, 当家庭出现问题难以保障幼儿的受教育权力时, 需要有政府补贴来解决问题。他指出, 政府资助教育的方式需要由原来的政府直接向学校拨款, 专项实行教育凭证制度, 结合美国的教育情况, 弗里德曼批评了政府权力扩张和教育垄断。

(二) 国内研究情况

1. 宏观层面

从国内研究情况看, 在教育事业得到快速发展的今天, 如何发展幼儿教育成为国家重视、社会关注、人民群众关心的教育热点, 也是教育理论研究的热点。但农村幼儿教育工作仍不容乐观, 农村幼儿教育供给不足的瓶颈还没有突破, 以政府为主导的“单一供给”不可能满足日益多元化的幼儿教育需求, 研究农村幼儿教育的多元供给问题成为当下有意义的课题。20 世纪 90 年代, 有学者以市场机制资源配置的视角提出, 包括幼儿教育在内的非义务教育属于准公共产品, 应由政府与市场共同提供。多元供给这一观点随后逐步为学术界和政府所采纳, 以厉以宁、闵维方等为代表学者将该观点进行了深入且广泛的发展。结合学者的广泛研究, 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》明确提出建立政府主导、社会参与、公办民办并举的多元供给机制, 解决当前当前农村幼儿教育中严重的供求矛盾。可以说, 农村幼儿教育多元供给这个命题已经解决。地方政府如何定位自己在教育多元供给中的职能成为学术界研究重点: ①政府在教育多元供给中职能定位的理论基础。对政府在多元供给中的职能定位研究主要依据两大理论观点, 即以自由至上主义理念下形成的“有限政府”和以自由平等主义和社群主义理念下的“无限政府”之争, “有限政府主义”主张政府核心职责是监督和保证程序公正, 而不必确保结果。“无限政府主义”则主张要维护实质公

正与分配公正,政府必须履行充分而彻底的职能,确保最终结果的平等。我国学者普遍倾向于采纳有限责任理论来划分政府在不同教育阶段中履行的职责,并特别指出,鉴于幼儿教育不属于义务教育范畴,政府是幼儿教育与高中教育的主要责任者,而非首要责任者和最终保障者。政府应建立有限责任主导下的公共教育服务多元供给体制,并在此中发挥制定发展规划、加大财政投入、完善管理体制、加强管理和督导、加强教师队伍建设、优化和公平化资源配置等职能。代表学者有厉以宁、王善迈、盛冰、蒋云根、余远方等。^②教育多元供给中的政府行为状况与效果评价。多数研究指出,政府偏好于投入大规模资本参与竞争性领域及活动,却将公共服务和治理体制改革职能置于相对次要的地位,尤其是地方政府,既要体现上级政府的意志,又要回应区域经济社会发展的需要,还要体现地方决策者的偏好,这导致地方政府在教育多元供给中常常出现行政缺位现象,如保罗·萨缪尔森曾经指出:“地方政府职能履行的好坏,首要的决定因素不是职能认知的科学性与否,而是既定约束条件下的行为激励结构。”地方各级政府在幼儿教育供给中过分强调幼教是非义务教育,而忽视了幼教的独特性、基础性和普及性的特征,没有真正将幼教纳入公共服务的范畴。在发展农村幼教事业上地方政府的供给责任不明确或是不落实,一些省、市、县各级也没有或很少有幼儿教育专项经费,更谈不上扶持农村和贫困地区幼教事业的发展,过多强调非义务教育以社会力量兴办为主体,过分依赖社会力量兴办幼儿园,从而使幼儿园办园体制出现政策上的摇摆。对此,有学者提出地方政府在幼儿教育供给中的责任既不应是“大包大揽”的越位,也不应是“当为而未为”的缺位。代表学者有邓苏、李久鸿、阎立、何显明、朱玉明等。^③政府在教育多元供给中职能改革及措施。为提升政府在教育供给中职能的可操作性,学者们对政府在教育多元供给中的作用及职能改革机制、各级政府在多元供给体制改革进程中可能出现的问题等方面进行了有益的探讨。如指出政府在公共治理中的供给领域应消除不合理的管制,提供良好的法制环境;完善监管机制;实现普遍服务等。另一部分学者没有完全否认不能在公共治理过程中引入多元供给机制的前

提下,提醒地方政府应当警惕供给机制改革过程中可能会出现的问题,如民营化可能引发经济性损失、造成社会不公、带来私人垄断、引起公共责任缺失等。代表学者有王乐夫、吕忠泽、姜成武、尹涛等。部分地方政府也逐步开展了对本地区教育公共服务体系的构建研究。如上海市在 2007 年由上海市科技发展基金软科学研究项目课题组对上海市的教育公共服务进行了系统而深入的调查研究,为其他地区的同类相关研究提供了参考模板。

张燕认为,在经济体制转型时期,政府在幼儿教育中存在发展观和管理职能方面的问题,政府职能定位是涉及幼儿教育发展中政府与市场及民间力量之平衡的问题。基于幼儿教育的独特性质和功能,提出要遵循幼儿教育的发展规律,走“社会化道路”,注重发挥“非正规”形式的力量,做政府不能做的事情。在幼儿教育管理方面,要实行跨部门管理,增强各个部门之间综合协调的能力。^①王沙沙、冯文全建议在幼儿教育方面政府应该进行职能的转化,提出要明确并且细化发展指标,从思想上先行重视。各个部门之间要加强协调工作,发挥整体作用。同时政府部门应该加强宣传、立法、规划、督导、调控和咨询的作用。^②廖浩然、田汉族、彭世华等则提出,促进幼儿教育均衡发展,除了需要政府转变发展观念,还应该逐步将幼儿教育纳入义务教育的范畴,在经费投入方面,以政府投入为主,政府与民间协作投资。同时,作者也指出,要发挥政府宏观调控的职能,在制度、资源配置、财政转移支付方面,促进城乡、省际、区域间的均衡发展。^③

陈丹丹提出要加强幼儿教育的管理力度。在幼儿教育问题上,应该

① 张燕. 经济体制转型中我国学前教育发展面临的问题与挑战[J]. 学前教育研究, 2009 (10): 3-7

② 王沙沙, 冯文全. 浅议我国幼儿园入园难问题[J]. 文教资料, 2010 (11): 144

③ 廖浩然, 田汉族, 彭世华等. 我国幼儿教育非均衡发展现状与对策分析[J]. 学前教育研究, 2008 (02): 17-21

以政府为主导,建立健全幼儿教育管理机制,加强对幼儿教育机构的条件改善,政府管理部门要制定幼儿教育发展规划,规范和监督办园行为。^①

2. 政府职能方面

国内的研究人员主要从法律、财政体制、管理机构、儿童福利、公共产品供给均衡等角提升教育质量、优化幼儿教育机构、督导评估和促进民办幼教机构发展的职责。

曾国在研究我国幼儿教育的法律法规时指出,目前我国幼儿教育存在宏观管理不足、幼师编制、工资、培训体制不健全等问题,相应于此,政府应该履行制定法律、改革体制和政策的职能。^②

张玲在幼儿教育事业中政府责任与成本分担机制的研究中指出,划定幼儿教育中政府职责和明确幼儿教育成本的来源和提供方式,是影响幼儿教育事业发展的关键因素,并认为,解决幼儿教育发展中的经费问题,应该加强政府的财政投入,同时充分利用民间资本。^③陈桔红在研究幼儿教育的财政投入问题时也指出,政府负有增加财政投入、调整投入结构、设立专项教育经费的责任。^④曾晓东在研究幼儿教育的财政体制时认为,如果改革幼儿教育投入的财政体制,需要具有一定的前提条件,包括明确政府财政支出的地位,走渐进的改革道路,以及具有幼儿教育供给体系的制度基础和约束条件。^⑤

还有一些研究人员,从不同的视角,对于政府在幼儿教育中的职能

① 陈丹丹. 浅析学前教育的发展及存在的问题及对策[J]. 教研探索, 2012(09): 190

② 曾国. 我国学前教育法规与政策的缺失和对策研究[J]. 教育探索, 2005(02): 63-64

③ 张玲. 我国学前教育中的政府责任与成本分担机制研究: [D]. 长沙: 湖南师范大学, 2011

④ 陈桔红. 我国幼儿教育财政投入问题研究: [D]. 西安: 西安交通大学, 2011

⑤ 曾晓东. 幼儿教育的财政投入体制改革亟需理性设计[J]. 幼儿教育(教育科学版), 2006(10): 20-25

进行了研究分析。江夏从儿童福利的视角,认为幼儿教育是儿童福利的重要组成部分,幼儿教育具有特殊的福利性质,并且阐述了从儿童福利视角入手,解决幼教事业中的政府责任缺失问题和政策执行不利问题。^①

张涛、唐荷花基于教育均衡发展视角,探讨了农村幼儿教育中的政府职能,认为政府在农村的幼教事业中负有立法、统筹规划、经费投入与管理、协调监督的职能。^②

余雅凤基于平等、公正的视角,认为政府应该保证幼儿的受教育平等权,通过立法保障、经费投入、管理监督来履行政府职能。^③

丁安睿基于公共产品理论视角,论述了幼儿教育领域里的政府职能。他认为,从市场失灵角度看,政府职能在幼儿教育领域的合法性的基础在于,幼儿教育这种产品在追求效率的市场中,出现无人愿意提供时,就需要政府来提供。然而目前在幼教领域,政府存在职能越位和缺位的问题。政府应该以促进教育公平为主,规范教育市场,防止幼教机构发展的两极分化。^④

三、本课题研究内容与主要观点

(一) 核心概念界定

地方政府: 其全称为“地方人民政府”,在我国指相对于中央人民政府而言的各级人民政府。《宪法》第 95 条规定:“省、直辖市、县、

① 江夏. 儿童福利: 学前教育事业发展研究的新视角[J]. 学前教育研究, 2011 (05): 15-20

② 张涛, 唐荷花. 政府主导促进农村学前教育向前发展[J]. 基础教育研究, 2011 (10): 48-50

③ 余雅凤. 从平等权视角看学前教育中的政府职责[J]. 学前教育研究, 2008 (07): 7-11

④ 丁安睿. 试论学前教育领域内的政府职能[J]. 教育导刊 (幼儿教育), 2009 (06): 8-10

市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”

地方政府存在三级和四级并存的形式：

四级形式：省级政府（省和自治区政府）→地区级政府（地级市和自治州政府）→县级政府（县、自治县政府，县级市以及市辖区政府，旗政府）→乡级政府（乡[民族乡]、镇政府）

三极形式：直辖市（省级政府，也即直辖市政府）→县级政府（县、自治县、市辖区政府）→乡级政府（乡[民族乡]、镇政府）

幼儿教育：幼儿教育主要指的是对 3~6 岁年龄阶段的幼儿所实施的教育。它是学前教育或说早期教育的后半阶段，前面与 0~3 岁的婴儿教育衔接，后面与初等教育衔接，是一个人教育与发展的重要而特殊的阶段。

幼儿教育有广义和狭义之分。从广义上说，凡是能够影响幼儿身体成长和认知、情感、性格等方面发展的有目的的活动，如幼儿在成人的指导下看电视、做家务、参加社会活动，等等，都可说是幼儿教育。狭义的幼儿教育则特指幼儿园和其他专门开设的幼儿教育机构的教育。幼儿园教育在中国属于学校教育系统，和学校教育一样，幼儿园教育也具有家庭教育和社会教育所没有的优点，如计划性、系统性等。由于本课题主要并不涉及对幼儿教育逻辑内涵及外延的研究，核心在于将其视作一个组织元素以观察其运行过程中获得外部资源供给的状况，因此，采取了狭义的内涵。与学前教育等价，因此，在后续的论述中，根据国家政策、文件、引文出处等情况，决定是用幼儿教育还是学前教育，确保与原文提法一致，但是本质内涵是一致的。

多元供给：多元供给包括两个层面的含义，第一层面是指在公共服务供给领域同时存在多个供给主体，包括政府部门、私营部门及第三部门，他们单独或相互联合，通过各种具体形式向社会公众提供公共服务；第二个层次即指无论是何种部门主导的公共服务供给，在公共服务供给的决策、监督、评价等各供给环节中均需引入社会公众、专家、媒体等多元化主体的参与，以此促进和确保公共服务供给的效率及质量。

（二）研究的内容

实然分析：地方政府在农村幼儿教育多元供给中的职能定位现状、问题成因、制约因素的调查分析；重庆市农村幼儿教育发展总体需求及需求结构分析。

应然判断：基于农村幼儿教育发展需求分析的地方政府多元供给中的职能定位依据、建设原则和模式分析；地方政府在农村幼儿教育多元供给中的职能建设研究，即解决职能界定、职能建设到什么程度，用什么标准建设和检验的问题。

实证校验：基于重庆市地方政府在农村幼儿教育多元供给中的职能定位及执行效果的绩效考评办法研究，开展建设效果分析。

（三）研究的技术路线和方法

1. 研究思路

本课题遵循“理论分析—实证调研—政策建议”的研究范式，强调切合重庆农村幼儿教育供给的典型化事实，以便做到政策研究的系统性、针对性、科学性和可操作性。具体研究思路拟沿着以下路径完成最终研究，如图1所示。

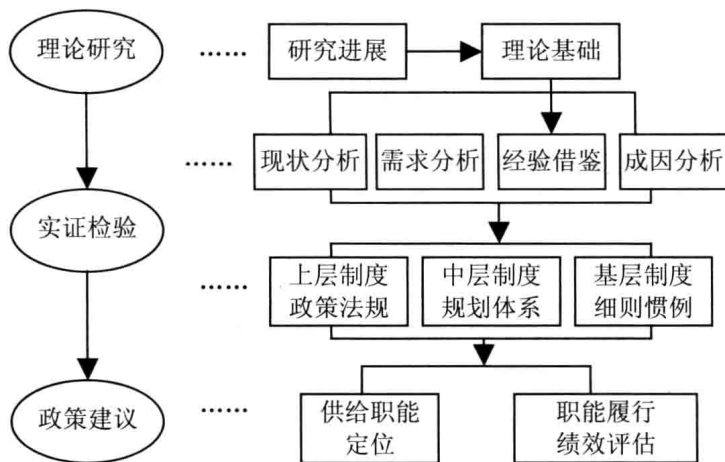


图1 研究思路

绪 论

2. 研究方法

本课题在研究方法论上,拟站在农村地区幼儿教育发展全局的宏观高度,运用:(1)定性分析与定量分析相结合。以系统论、教育理论、协同论相结合的定性分析为主,并融入博弈论、公共治理、契约规制等工具完成对理论与政策的分析研究。同时本研究还将搜集教育经费投入、农村幼儿园园数、师资数量、学生数量等大量的抽样调查数据进行计量方法,以便寻求存在的共性规律。(2)宏观分析与微观分析相结合。强调研究的宏观视野和微观基础,结合重庆市整体教育产业、农村幼儿园布局、人口分布、社会经济水平等因素进行细化分析,并涉及对具体乡镇或幼儿园的调查分析和典型案例分析。(3)历史分析与比较分析相结合。通过历史分析农村幼儿教育供给机制的演进和发展阶段,比较分析不同区域、不同层次的地方政府在农村幼儿教育供给中职能定位及履行绩效的个性和共性。

在以上方法论指导下,本课题拟采用的具体研究方法有如下4种:

(1)调查法:通过问卷、访谈等方法,对地方政府在农村幼儿教育多元供给中的职能定位及执行现状进行调研,找到当前地方政府在多元供给中可能存在的职责界定不清、行政效率低下、监督评估效果不佳等问题;总结地方政府履职中促进多元供给,能够提供有效供给的经验和典型做法。

(2)文献法:结合调研结果,借鉴国内外经验,提出地方政府在教育多元供给中职能优化建议。

(3)德尔菲法:通过德尔菲法对优化地方政府在农村幼儿教育多元供给中的职能定位及执行的可行性、制约因素、保障措施、绩效评价指标、考评方法等核心研究内容进行深入分析论证研究。

(4)案例研究法:通过具有典型的地方政府在农村幼儿教育多元供给中的职能定位及执行案例,深入分析成败经验和原因,对理论模型进行实证校验。

（四）核心观点简介

1. 基本观点

（1）在经济高速增长的发展目标和社会背景下，各级地方政府突出了项目建设的供给，对教育供给特别是农村教育供给总体不足，欠账比较大，如果完全套用西方经典理论所体现的政府供给职能来解决农村幼儿教育供给问题是不现实的。只能借鉴公共服务的基本理论，结合重庆农村实际情况来诠释教育供给的行为，解决重庆市农村幼儿教育公共服务非均等性等突出问题。

（2）幼儿教育发展的需求分析是供给职能确定的必要条件，只有确定了“有效需求”才能形成“有效职能”。各级地方政府必须把握需求变动状况，提高供给的有效性。农村幼儿教育事业的发展需求会随环境的变化而变化，地方政府供给职能应当随之做出调整。因此，只有掌握并分析、判断国家对幼儿教育发展的要求和地方幼儿教育事业发展的有效需求，才能避免地方政府供给的整体失效。

（3）基于公共治理理论与依法行政的要求，地方政府履行职能的行为必须限定在体制范围之内，越过体制界限的行为是不允许发生的。因此，重庆市地方政府在农村幼儿教育供给中的职能定位必须避免因“越位”供给而造成供给效用低下，也要坚决防止因“缺位”而带来的供给不足，务必以明确地方政府职能边界、把握农村幼儿教育事业需求变动状况，推进地方政府将“有限供给责任”升华为“有效供给责任”。

（4）建议采取省（直辖市）级政府宏观规划和顶层支持，建立以公平为导向的政策与法律环境，以弱势补偿原则保护与扶持处境不利人群，有序地维护幼儿教育的过程公平；区（县）级政府具体计划统筹，监督管理，制定管理办法，起到引导、保障作用；镇（乡）级政府执行的三级统筹模式，兼顾上级规划与地区实情，形成“1+1+1>3”的效果。

2. 特殊的市情决定了重庆发展农村幼儿教育事业的特殊路径

国内外的研究成果虽然可以给我们提供大量可借鉴的理论观点。但是，重庆作为直辖市和国家城乡统筹试验区，加之重庆集大城市、大农