

政府主导下的 我国农村学前教育 发展研究

李少梅 著



陕西师范大学出版总社有限公司

陕西师范大学优秀著作出版基金资助出版

2014 年教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目：“学前教育三年行动计划”实施成效及民众满意度调查(14XJA880001)

政府主导下的我国 农村学前教育发展研究

李少梅 著

陕西师范大学出版总社有限公司

图书代号 JC14N1196

图书在版编目(CIP)数据

政府主导下的我国农村学前教育发展研究 / 李少梅著. —西安:
陕西师范大学出版总社有限公司, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5613 - 7851 - 9

I. ①政… II. ①李… III. ①乡村教育—学前教育—研究—
中国 IV. ①G619.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 206533 号

政府主导下的我国农村学前教育发展研究

李少梅 著

责任编辑 / 贾旭彪 钱 栩

责任校对 / 曹克瑜

封面设计 / 鼎新设计

出版发行 / 陕西师范大学出版总社有限公司
(西安市长安南路 199 号 邮编 710062)

网 址 / <http://www.snupg.com>

经 销 / 新华书店

印 刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 15.5

字 数 / 291 千

版 次 / 2014 年 9 月第 1 版

印 次 / 2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5613 - 7851 - 9

定 价 / 32.00 元

读者购书、书店添货或发现印刷装订问题,请与本社高教出版社联系、调换。

电 话:(029)85303622(传真) 85307826

前言

学前教育是一个人终身学习之始,是基础教育的基石,是国民教育体系重要组成部分,也是重要的社会公益事业,具有启蒙性、基础性、普及性和难以补偿性的特点。学前教育的发展状况对幼儿身心健康乃至整个社会的发展都具有重要意义。正因为如此,世界各国政府均将学前教育作为提升基础教育质量、提高人口素质、促进经济和社会发展的基础性、全局性和战略性的目标任务,采取各种措施大力促进本国学前教育发展。2010年《国家中长期教育改革发展规划纲要》颁行以来,各级政府对学前教育的重视程度达到了前所未有的程度,我国学前教育出现了良好的发展态势。党的十八大又提出了“办好学前教育”的目标,为新时期学前教育发展指明了方向。从目前我国学前教育的发展现实样态来看,农村无疑是办好学前教育最需要关注和加强的领域。农村学前教育发展如何,不仅关系到农村基础教育的发展,农村人口素质的提高,而且对于促进农村经济社会的协调发展、社会主义新农村的建设乃至小康社会的建成都有着及其重要的意义。尤其是国家提出的政府主导发展学前教育模式以来,农村学前教育如何快速发展就成了各界关注的热点和重点领域。

本著作立足于近年来国内外学前教育大发展的现实背景,以十八大提出的“办好学前教育”的时代要求为目标,以政府主导下农村学前教育发展面临的突出矛盾和问题为逻辑起点,遵循公共管理学、行政管理学、教育学和管理学等学科关于政府主导研究的基本范式,围绕农村学前教育发展为什么要政府主导、政府主导什么、政府如何主导等问题,论证了政府主导学前教育的必要性和可行性,通过对陕西农村学前教育发展状况的深入研究,厘定了近年来陕西农村学前教育发展取得的显著成效,明晰了政府主导农村学前教育发展面临的突出矛盾和问题,剖析了产生问题的深层次原因,在借鉴国内外政府主导学前教育发展模式的基础上,提出了进一步优化政府主导农村学前教育的策略和路径。本著作的主要内容包括:

第一章,梳理了相关理论。教育公平理论、教育成本分担理论、政府职能理论、公共服务理论、人力资本投资理论等对于学前教育发展具有重要的借鉴和参考价值,为本研究提供了理论视角和支撑,是本研究开展的主要理论基础。

第二章,分析了政府主导农村学前教育发展的逻辑。从学前教育的本质属性、政府本质和职能的视角出发,论述了政府主导农村学前教育发展必要性和可能性,提出了政府主导农村学前教育发展的分析框架。

第三章,论证了政府主导下农村学前教育发展的现实样态、存在的突出矛盾与问题。在系统梳理新中国成立以来农村学前教育发展政策的基础上,以陕西省农村学前教育发展为对象,采用实证研究的方法,对于政府主导下的农村学前教育发展状况进行了深入的研究,梳理了政府主导学前教育发展模式提出以来,陕西省农村学前教育发展取得的主要成效,厘定了政府主导农村学前教育发展面临的发展不均衡、缺乏统筹管理、经费投入低、民办园管理不善等方面的问题。

第四章,剖析了政府主导下农村学前教育发展问题的成因。从政府和公众对学前教育的认识偏差、农村学前教育发展缺乏制度保障、缺乏基本的经费投入制度、幼儿教师队伍管理制度不完善、缺乏社会公共服务体系保障等方面剖析了导致政府主导下农村学前教育发展问题的成因。

第五章,观照了国内外相关政府主导学前教育发展的理论与实践。系统地梳理和分析了美国、英国、印度等国家关于政府发展学前教育的理论和经验,对于我国发达地区政府发展学前教育的典型案例进行了剖析,提出了我国政府主导农村学前教育值得借鉴的几点启示。

第六章,提出了政府主导农村学前教育发展制度设计与路径选择。政府主导是发展我国农村学前教育的必然选择。政府及全社会应当在提高对农村学前教育的认识、加强学前教育立法、加大经费投入、创新办园体制、健全幼儿教师培养体制机制、加强学前教育督导机制建设等方面做出不懈努力。

目 录

第一章 绪论	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究目的意义	(4)
三、研究综述	(7)
四、研究方法	(34)
五、相关概念界定	(35)
六、研究思路和框架	(42)
第二章 政府主导农村学前教育发展的理论基础、逻辑基点和分析框架 ...	(44)
一、政府主导农村学前教育发展的理论分析	(44)
二、政府主导农村学前教育发展的合理性分析	(56)
三、政府发展学前教育行为的评价指标体系	(60)
四、政府主导农村学前教育的分析框架	(65)
五、政府主导农村学前教育需要澄清的几个问题	(69)
第三章 政府主导下的农村学前教育发展的实证分析——基于陕西省的 调研	(72)
一、我国农村学前教育发展政策回眸	(72)
二、调研的基本状况	(83)
三、政府主导下农村学前教育发展取得的主要成效	(104)
四、政府主导下农村学前教育发展存在的问题	(109)
第四章 政府主导农村学前教育发展问题的成因探析	(126)
一、政府和民众对学前教育的认识存在偏差	(126)
二、农村学前教育事业发展缺乏法律制度保障	(130)
三、学前教育事业发展缺乏基本的经费制度保障	(134)
四、幼儿园教师队伍建设缺乏强有力的制度保障	(138)
五、农村学前教育办园体制机制不健全	(150)
第五章 国内外学前教育发展中的政府作用的借鉴及启示	(157)
一、国外政府干预学前教育发展的经验	(157)

二、国内政府主导学前教育发展典型案例介绍	(173)
三、国内外政府主导学前教育发展模式的启示	(187)
第六章 政府主导下的农村学前教育发展制度设计与路径选择	(199)
一、顶层设计农村学前教育发展政策	(199)
二、加快学前教育立法,匡正政府主导内涵	(205)
三、完善农村学前教育经费体制	(210)
四、创新办园体制机制,实现办园模式多样化和多元化	(215)
五、健全学前教师队伍建设制度,提升农村学前师资整体水平	(218)
六、加强农村学前教育督导机制建设	(226)
结语	(230)
参考文献	(232)
附录	(236)
后记	(241)

第一章 绪论

人生百年,立于幼学。学前教育是人一生发展的奠基工程,是人接受学校教育和终身教育的起始阶段。人人接受学前教育是奠基未来的基础性、全局性、先导性工程。因此,环顾当今世界各国,无不把重视学前教育、普及学前教育、发展学前教育、提升学前教育质量作为富国强民的战略选择。学前教育的质量和水平不仅已经成为衡量一个国家文明进步程度的重要标志,也成为衡量一国可持续发展能力的重要标志之一。我国政府2010年7月颁行的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)指出,建立“政府主导、社会参与、公办民办并举”的学前教育发展的基本方略,国务院随后出台了促进学前教育发展的若干意见(简称“国十条”),对这一方略予以重申。党的十八大提出了办好学前教育的新要求,为学前教育的发展指明了方向。从我国学前教育的发展方略来看,政府主导无疑是既定的,而且是短时期内必须坚持的。那么,政府主导学前教育的合理性和必要性何在?政府应主导什么以及如何实现政府主导?尤其是对于农村地区如何实现政府主导学前教育发展?这些问题就成了落实该方略首先要研究和明确的问题。为此,本研究将以陕西省农村学前教育发展为例,对以上问题予以回应,以期对促进我国农村乃至整个学前教育发展政策的制定和完善提供一些可资借鉴的咨询和资讯依据。

一、研究背景

本研究是在学前教育发展的国际大背景下,在我国学前教育发展的大好形势下,以及我国农村学前教育发展面临的困境的现实背景下展开的。

(一)重视学前教育已成为世界教育发展的新趋势

自古以来,中外教育家都非常重视学前教育在人一生发展中的重要作用,关于学前教育或幼儿教育有着许多重要的论述。我国古代著名教育家孔子曾讲:“少成若天性,习惯之为常。”夸美纽斯在《母育学校》中指出:“任何人在幼

年时代播下什么样的种子,到老年就要收获同样的果实。^①”康德在《论教育》中指出:“儿童受教育,不是为了现在,而是为将来人类可能得到一种改善的境况;换言之,应是适合人类的理想与人生的全部目的。^②”我国教育家陶行知先生 20 世纪 20 年代就强调:“小学教育是建国之根本,幼稚教育尤为根本之根本。”苏联著名的教育心理学家维果斯基指出:“学习任何知识或机能都有一个最佳年龄,为了最大限度发挥教学作用而不造成发展障碍,要让儿童在最佳年龄学习对应的知识。”

进入现代以来,为了说明学前教育的重要性,人们对其功能和作用进行了一系列的实证研究,最为突出的当属美国专家。一项长达 30 年的实证追踪研究,该研究指出,在学前教育上每投资 1 美元,可获得 17.07 美元的回报。其中 4.17 美元是对个体成长的回报,12.9 美元是对社会公共事业的回报,主要体现在纳税的增加和社会福利、补救教育、预防犯罪方面投入的降低等方面^③。有效的学前教育干预项目都非常重视提供健康、教育、家庭咨询等领域的综合性服务,例如美国的开端计划和英国的确保开端等干预项目,都整合了卫生保健、教育、父母教养指导等内容。这些经验揭示出:大脑发育的敏感期不仅仅需要充足的营养,同时还需要丰富的教育刺激。以上论述和实验均证明了这样一个道理:学前教育是人一生发展的基础和关键时期,对一个人的发展具有不可逆转性以及不可代偿性,学前教育在一定程度上决定着未来人才的发展方向。在当代国家,学前教育的状况关系着一个国家的未来。

自 20 世纪 60 年代以来,随着脑科学、教育学、心理学等研究的日臻丰富,为教育发展和研究提供了丰富的理论基础和实践支撑。近年来,正是由于对学前教育重要性认识的不断增强和众多教育研究成果在学前教育领域的广泛应用,使得学前教育在个人成长和国家发展中的重要性得到了世界各国普遍重视。他们认为,享有基本学前教育服务是每个公民的权利,提供基本学前教育服务是政府的职责。无论是以美、英为代表的发达国家,还是以巴西、墨西哥、印度等为代表的发展中人口大国,纷纷将发展学前教育作为国家未来发展的战略任务和提高国家竞争力的重要内容,将普及学前教育和提升学前教育质量作为国家基础教育和人力资源投资的重点领域予以支持和加强。

① 单中惠,杨汉麟.西方教育学名著提要[M].南昌:江西人民出版社,2004:107.

② 单中惠,杨汉麟.西方教育学名著提要[M].南昌:江西人民出版社,2004:173.

③ 沙莉等.通过立法强化政府在学前教育事业发展中的职责[J].学前教育研究,2007(2):7.

(二) 政府主导是学前教育发展的基本趋势

从目前世界各国重视和发展学前教育的措施来看,大多数国家均将学前教育作为国家的公共事业或准公共事业,学前教育的地位受到国家法律法规的保障。尽管各国学前教育机构服务对象的年限是2—7岁,但大都被纳入学制系统,并作为或基本等同于义务教育。中央(联邦)或地方(州)政府通过立法、财政投入、建立质量监督机制、制定学前课程与教师标准等引领学前教育的发展方向,主管部门作用较为突出,各相关部门分工明确。各国政府纷纷加大对学前教育事业的投入,学前教育财政投入持续增长,政府以财政拨款为杠杆,实现学前教育的公益性,促进学前教育公平和质量提高。各国政府财政投入的主要方式包括:第一,出资举办幼儿园;第二,补贴私立幼儿园;第三,补贴每个入园儿童;第四,通过国家主导的大型项目支持弱势群体家庭的儿童接受学前教育,努力使所有儿童和机构都能获得政府普遍的资助与支持^①。

当新世纪进入第二个十年之际,在我国从教育大国向教育强国迈进的关键阶段,大力发展学前教育对于实现更高水平的普及教育、提高国民整体素质具有深远意义。这是影响一代人甚至几代人、影响未来综合国力的大事。我们必须充分认识在新的历史时期学前教育事业承载的重要使命,切实增强使命感、责任感和紧迫感,以对国家、对人民高度负责的精神把这件大事办好。

(三) 农村已成为实现我国学前教育发展任务的关键

农村、农业、农民、农村教育问题近年来一直是国家大力改进但是没有解决好的社会问题。党中央已经连续十年将农村问题作为每年的“1号”文件,足见对此问题的关注和重视。可以说,实现中华民族的伟大复兴,实现党的十八大提出的四化同步发展目标、实现全面建成小康社会的宏伟蓝图,农村是关键,教育是前提,学前教育是基础。因此,在现实条件下,办好更高质量、更高水平的农村学前教育是实现我国既定战略目标的前提和基础。

众所周知,教育公平是目前我国社会各界吁求最高、人民群众最为关切的民生问题,多年来一直列为民生之首。学前教育是教育公平的起点,具有公益性和普惠性,只有起点公平,才能保证整个教育过程的公平。近年来,我国学前

^① 中国学前教育发展战略研究课题组. 中国学前教育发展战略研究[M]. 北京:教育科学出版社,2010:238-239.

教育虽然获得了长足的发展,但城乡之间的差距越来越大,发展越来越不均衡,尤其是越来越多的农村和贫困地区孩子接受不到优质的学前教育,甚至享受不到接受学前教育的机会和条件,这些严重地背离了目前我们所倡导和追求的教育均衡和社会公平价值取向。

《教育规划纲要》指出要基本普及学前教育、明确政府职责、重点发展农村学前教育。《国家教育事业发展规划》在论述教育事业发展目标时指出:“基本普及学前一年教育,农村学前一年毛入园率达到80%左右,城镇和经济发达地区基本普及学前三年教育,基本解决‘入园难’问题。”在论述健全基本公共教育服务体系时指出:“基本建立‘广覆盖、保基本、多形式、有质量’的学前教育体系,重点发展农村学前教育。”以上文件都对发展农村学前教育予以了相当的重视,为农村学前教育发展提供了良好机遇。但农村学前教育客观现实使我们不容乐观,农村学前教育无论是在以规模为代表的外延发展还是在以内涵为代表的质量发展上均处于较为落后的状况。据统计,2009年全国学前3年毛入园率仅为50.86%,远低于发达国家水平,同时落后于世界平均水平。而且,城乡学前教育发展差距显著,2007年全国城镇学前3年毛入园率为55.6%,农村只有35.6%,两者相差20个百分点。农村学前班、幼儿园布点过于稀少,只有极少数离乡镇较近的农村幼儿能接受正规的学前教育,广大分散居住的农村幼儿基本处于无学可上的境况。如何保证农村和贫困地区适龄儿童都有接受学前教育的机会和条件,已经成为学前教育发展的重点和难点所在,成为体现政府教育公平和平等的关键所在。

因此,近年来出现了“入园难,难于考公务员”,“入园贵,贵过大学收费”现象,导致了人民群众对改革发展学前教育的呼声一浪高过一浪。如何保障弱势群体和农村幼儿享受到均衡与公平的幼儿教育成为了人民群众反应强烈、社会关注度较高的民生问题。可以说,农村学前教育问题不仅是提高国民素质的教育问题,也是保障适龄幼儿平等受教育权的法律问题,还是改善民生、实现和谐发展的社会问题。也正因如此,党的十八大报告将“办好学前教育”作为促进各类教育协调发展的首要任务,而要办好农村学前教育,政府的作用不可忽视。

二、研究目的意义

本研究立足于近年来学前教育大发展的现实背景和十八大提出的“办好学前教育”的时代要求,以政府主导下农村学前教育发展面临的突出矛盾和问题

为逻辑起点,遵循近年来公共管理学、行政管理学和管理学等学科关于政府主导研究的基本范式,对于政府主导农村学前教育的状况进行系统的研究和分析,其主要目的是为了探求和破解目前在农村学前教育发展方面的难题,为政府制定相关学前教育发展政策提供智力支持和保障。其意义和价值主要包括:

(一)为政府主导农村学前教育发展提供理论支撑

政府主导农村学前教育发展离不开科学的教育理论的支持。众所周知,《教育规划纲要》提出要建立“政府主导、社会参与、公办民办并举”的办园体制。但是,什么是政府主导?政府主导的合理性和必要性如何?政府主导下的农村学前教育的主要内容有哪些?这些问题缺乏理论层面的探索。而理论探索的缺乏,使得在落实政府主导层面缺乏可操作性的内涵。因此,本研究将在系统的总结回顾相关学科对政府主导作用研究的基础上,从理论上对政府主导的合理性、逻辑基点和分析框架进行系统地探索,对于政府主导的相关理论问题进行深入的思考与探讨,在此基础上,提出有创新性的政府主导的理论主张,丰富和完善政府主导理论,为研究的开展奠定坚实的基础。

(二)为农村学前教育发展提供可资借鉴的操作指南

近年来,党和国家出台了一系列促进农村学前教育发展的政策措施。2006年,十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。农村教育是促进农村公共事业发展的重要内容。党的十七大报告在阐述优先发展教育的重大战略部署时,首次明确提出,“要重视学前教育”。《国务院关于加强农村教育工作的决定》明确指出:“将农村教育工作作为教育工作的重中之重。”国务院办公厅《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》亦将发展农村幼儿教育作为“十五”期间幼儿教育发展的重要目标,指出“乡(镇)人民政府承担发展农村幼儿教育责任,负责举办乡(镇)中心幼儿园,筹措经费,改善办园条件要发挥村民自治组织在发展幼儿教育中的作用,开展多种形式的早期教育和对家庭幼儿教育的指导”等。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》第二部分第三章“学前教育”中第七条谈道:“重点发展农村学前教育,努力提高农村学前教育普及程度。”在《我国学前教育中长期发展方向应该是加快普及进程——对庞丽娟的深度访谈》中也谈道:“重点支持中西部和农村地区学前教育发展,在这些地区坚持以政府办园为主,以公办教师为主,以财政投入为主,大力推进

农村乡镇中心幼儿园建设。”党的十八大在论述教育发展目标中明确提出了“要办好学前教育”。

然而,现实状况是,作为农村基础教育的第一阶段——农村学前教育事业却出现了滑坡,在事业发展过程中出现了一些值得关注的问题。这些问题如不采取措施尽快加以解决,将制约我国农村基础教育事业的发展,进而影响到我国社会主义新农村的建设和整个社会发展。因此,农村学前教育发展滞后成为我国当前学前教育发展和普及中的一大突出问题和难点。这有悖于我国当前教育均衡和社会公平的价值取向。应该说,目前国家关于农村学前教育事业的发展方针政策已经具备,面临的突出问题就是如何落实的问题。本研究将在借鉴国内外学前教育发展经验的基础上,提出政府主导下农村学前教育发展的思路和对策建议,从而为实践层面的政府决策和学前教育事业的发展提供可资借鉴的政策咨询和资讯依据。

(三)有助于促进教育公平和社会公平

众所周知,教育公平是社会公平的基础,是建设和谐社会的平衡器。教育公平直接影响发展机会公平,发展机会公平能够促使社会不利群体改变自己的社会处境和生存条件,实现社会分层的合理流动。学前教育处于教育供给链条的底端,对个人和社会的发展有巨大影响,理当成为教育公平的起点。学前教育是教育体系的开端,因此,教育公平必然包括学前教育公平,没有起点教育的公平,就没有完全意义上的教育公平;缺乏起点教育的公平,就不可能构建起教育公平、社会公平的参天大树。农村学前教育是实现教育公平的最为基础和薄弱的领域。发展农村学前教育,使广大农村儿童享有接受良好教育的机会,是实现教育公平和体现社会公正的一个重要方面,也是中国特色社会主义教育的本质要求。

如何使每一位儿童都享有接受学前教育的权利,保障儿童在教育起点上的公平是当前发展学前教育中需要研究和关注的重要问题。学前教育事业发展及其质量如何,对社会的和谐稳定与持续健康发展具有举足轻重的影响。学前教育所具有的双重功能一方面可以为儿童和家庭提供托幼服务鼓励和扩大就业,减少父母失业和家庭贫困的功能,在国外被认为是非常重要的社会改革手段。另一方面,高质量的学前教育能够促进幼儿认知和社会性发展,为儿童入学学习和今后的就业奠定良好的基础,进而巩固和提高义务教育的质量和效益。学前教育对促进不利儿童的健康发展具有补偿作用,学前教育能有效地降

低因出生缺陷、家庭教育措施和成长环境不利带来的消极影响,打破贫穷在代际间的恶性循环,减少社会分层现象,促进弱势群体融入主流社会,进而缩小城乡差距,促进社会公平^①。

(四)有助于中国特色国民教育体系的完善

构建中国特色的社会主义教育新体系是《教育规划纲要》提出的教育发展的重要目标任务。中国特色的国民教育体系,包括学前教育、小学教育、初中教育、高中教育、职业教育、大学教育、成人继续教育在内的终身教育体系。学前教育对其他教育具有基础性、全局性的影响,是中国特色社会主义教育体系的奠基工程,直接影响一个人一生的成长和随后各阶段教育的质量。学前教育是国民教育体系中最短的一块,根据“木桶原理”(即一只水桶的容量不是取决于最长的那块木板,恰恰是最短的那一块),我国教育事业要想更为健康长远地发展,就必须大力发展学前教育,特别是农村学前教育。换言之,我国未来学前教育事业发展,普及学前三年教育是基础,明确政府职责是关键,发展农村学前教育是突破。我国现在存在的在幼儿园教“大学生”、在高等院校教“幼儿”的现象,说明我国学前教育的基础薄弱或畸形发展。本应学前教育阶段完成的对人的品格、心灵的教育没有很好完成,本来应大学开发的智力和传授的知识却在幼儿园进行。这种本末倒置的现状不利于中国特色社会主义教育体系的完善。本研究的开展,对于满足社会对学前教育多样化的需求、巩固普及九年义务教育成果、提高普及九年义务教育水平、发展整个教育事业都具有十分重要的战略意义。同时,对于促进农村幼儿身心全面健康发展,对学前教育体系、高标准实施九年制义务教育乃至整个教育体系的丰富和完善发挥重要作用。

三、研究综述

(一)关于政府主导的研究

20世纪90年代以来,政府改革日益成为学界研究的一个重要话题,“更少的政府,更多的治理”成为核心议题。而在公共治理领域,政府主导逐渐成为全球政府改革的主要特征。在我国,基于政府主导改革逻辑的渐进主义制度转型

^① 罗崇敏. 关于发展学前教育的战略构想[N]. 中广教育, 2010-3-2.

成为社会转型的主要特征,政府成为了社会转型的第一推动者和实践主体。如何处理政府主导和市场关系则成为了重要方面。从既有的研究来看,此方面的研究主要集中在对于政府主导的内涵和方式的研究。

赵云在研究了《卫生事业发展“十一五”规划纲要》中关于政府主导的内涵后指出,从政府文件文字的表述结构上看,政府主导是宏观层面的概念,政府责任是次一层级的概念^①。他同时对政府主导和政府责任两个概念进行了区分,指出了政府主导重在“导”,而政府责任重在“任”,即政府主导主要是在方向上坚持公立医院的公益性,所以,政府主导中“导”的含义实际上就是政府的目标定位上确定公立医院的公益性质;政府责任中的“任”的含义是政府为实现公立医院的公益性必须承担的责任^②。从两者的联系上来看,他指出,政府主导是确定政府责任的目标,而政府责任是实现政府主导的路径。赵云在对照十七大报告、2008年政府工作报告和2009年《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》关于政府主导内涵界定的基础上,对政府主导的内涵演变进行了评析。指出新医改政策在界定政府主导含义的方面实现了两大突破,一是将政府主导概念的界定从理论层面深化为价值层面和制度层面,使政府在医疗卫生公共服务方面从纸上谈兵的角色过渡到了沙场点兵的角色。二是新医改政策对政府主导的内容有了更为完整的界定。从对医改政策内容的分析角度来看,政府主导在其本质上就是处于主导地位的对卫生事业的领导^③。吕柯香在其硕士学位论文《我国政府主导的慈善组织发展模式研究》中指出,政府指导的慈善组织发展模式就是指政府改变以往的直接控制方式,转向以提供各种政策支持、税收优惠、培育外部环境为主要内容,起到作为一个支持者的辅助作用的运作模式^④。傅鸿鹏在《社区卫生服务体系建设:政府主导的实质和内在要求》一文中指出,在社区卫生服务体系建设中,政府主导的关键是政府充分投入;在投入方式上要以政府举办为主,政府购买为辅;社区卫生服务体系要形成

① 赵云. 政界视域中医疗卫生领域政府主导的内涵界定评析[J]. 中国卫生经济, 2010, (10): 8-10.

② 赵云. 政界视域中医疗卫生领域政府主导的内涵界定评析[J]. 中国卫生经济, 2010, (10): 8-10.

③ 赵云. 政界视域中医疗卫生领域政府主导的内涵界定评析[J]. 中国卫生经济, 2010, (10): 8-10.

④ 吕柯香. 我国政府主导的慈善组织发展模式研究[D]. 东北大学硕士论文, 2008.

以政府主办机构为骨干框架的格局^①。学前教育和医疗、慈善组织同属于政府公共服务的重要内容,因此,以上研究成果为政府主导农村学前教育发展概念的厘定提供了重要借鉴和参考依据。

杜晓溪、俞思念在《社会治理范式转换中的政府主导——城乡一体化建设中政府主导及其限度分析》一文中指出,政府主导研究主要集中于政府经济职能领域,但它却为政治领域和社会领域内的政府职能研究引入了全新的理念,也为国家解决城乡问题提供了开阔的思路^②。同时指出,实现城乡均衡发展必须转变以往经济导向的社会治理范式,对政府职能做出相应的调整,通过优化政府宏观主导、提升政府公共服务、强化政府资金支持和完善公民政治参与等路径,积极探索适应社会发展需求的政府主导方式,同时合理界定政府主导的必要限度,为城乡一体化发展提供规范有序、公平均衡的政治保障^③。

黄范章在《政府主导的边界与路径——兼论重塑国资委和成立国家资源委员会》文章中指出,我国的改革开放是由政府主导、启动和推行的。没有政府主导体制“改革”,我国不可能在短短数十年实现跨越式制度创新,建立起社会主义市场经济的基本框架。发挥“政府主导”作用,绝不是削弱市场机制作用,而是进一步推进改革,完善社会主义市场经济体制建设。要正确、充分发挥“政府主导”的作用,就必须将经营性国有资产和国有资源从“政府所有制”中剥离出来……^④

董亚男在其博士论文《政府主导下的劳动就业制度公正论》中指出,政府主导则是介于政府包揽与政府放任之间的有所为、有所不为的行政干预模式,是指政府并不直接承担所有的经济、社会事务管理职责,而是根据本国的具体国情来选择政府的参与方式、介入程度、具体职责^⑤。他进而从制度变迁的视角,指出了政府主导劳动就业制度的必要性,提出了我国基于政府主导改革逻辑的

① 傅鸿鹏. 社区卫生服务体系建设:政府主导的实质和内在要求[J]. 中国卫生政策研究,2009,(08).

② 杜晓溪、俞思念. 社会治理范式转换中的政府主导——城乡一体化建设中政府主导及其限度分析[J]. 求索,2011,(05).

③ 杜晓溪、俞思念. 社会治理范式转换中的政府主导——城乡一体化建设中政府主导及其限度分析[J]. 求索,2011,(05).

④ 黄范章. 政府主导的边界与路径——兼论重塑国资委和成立国家资源委员会[J]. 学术前沿,2012,(09上).

⑤ 董亚男. 政府主导下的劳动就业制度公正论[D]. 吉林大学博士学位论文,2009.

渐进主义制度的社会转型,政府角色的历史规定性及其在国家政治结构中的权能,决定了政府成为劳动就业制度公正的第一推动者和实践主体的观点^①。在论文中,他还提出了政府在制度变迁中的主导性作用的主要体现,即构筑适合于市场经济活动的制度环境与框架;界定、保护和实施有效的产权制度;培育和塑造与市场经济相适应的良性社会意识形态,进而推动制度变迁的进程,降低维持现有秩序的制度运行成本;建立制度供给的学习机制,激励个人与组织学习并更新观念,推动制度创新等^②四个方面。在论文的最后,董博士进一步厘清了政府主导劳动就业制度供给的范畴与权限,选定了政府制度伦理之公正取向的立足点,提出了总体规划实现劳动就业制度公正,定位了其目标,同时指出制定促进劳动就业制度公正的配套制度、构建公正的操作程序,实现政府主导劳动就业制度公正的预期^③。这一研究对于我们深刻理解政府在农村学前教育发展中的主导作用的价值内涵,提出政府主导下农村学前教育发展政策的价值取向具有重要的借鉴和启示。

周彬、周新生在《休闲农业的政府主导发展模式研究——以浙江省宁波市为例》文章中指出,休闲农业已经成为中国社会主义新农村建设的亮点。对浙江省宁波市休闲农业的政府主导发展进行了分析。他们的研究发现,在宁波休闲农业发展过程中,实施政府主导模式是非常必要的,但是该模式也存在一些负面影响,而政府有限主导,加强农村社区能力建设,培育旅游公司参与经营管理以及发挥非政府组织作用是完善政府主导休闲农业发展模式的主要途径^④。这些主张为本研究厘定政府主导的内容具有重要的启示。

(二)关于农村学前教育的研究

伴随着教育公平研究在国内外研究的兴起,对于农村学前教育的研究也逐渐地成为了学术界研究的重点。

1. 国内关于农村学前教育研究综述

笔者在中国期刊网上以“农村学前教育”为关键词进行搜索,其文献记录分布如下:1990—1995年,共163条记录相关文章13篇;1996—2000年,共134条

① 董亚男. 政府主导下的劳动就业制度公正论[D]. 吉林大学博士学位论文,2009.

② 董亚男. 政府主导下的劳动就业制度公正论[D]. 吉林大学博士学位论文,2009.

③ 董亚男. 政府主导下的劳动就业制度公正论[D]. 吉林大学博士学位论文,2009.

④ 周彬,周新生. 休闲农业的政府主导发展模式研究——以浙江省宁波市为例[J]. 科技与管理,2010,(10).