




政府购买学前教育服务的 机制创新研究

凤炜——著



RESEARCH ON
MECHANISM INNOVATION IN
GOVERNMENT PURCHASE OF
PRESCHOOL EDUCATION SERVICES

 南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

政府购买学前教育服务的 机制创新研究

凤炜 —— 著

RESEARCH ON
MECHANISM INNOVATION IN
PURCHASE OF
N SERVICES

 南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府购买学前教育服务的机制创新研究 / 凤炜著.

— 南京 : 南京师范大学出版社, 2017.9

ISBN 978-7-5651-3432-6

I. ①政… II. ①凤… III. ①学前教育—教育改革—研究—中国 IV. ①G619.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 157595 号

-
- 书 名 政府购买学前教育服务的机制创新研究
作 者 凤 炜
责任编辑 吴曼丽
出版发行 南京师范大学出版社
地 址 江苏省南京市玄武区后宰门西村 9 号 (邮编:210016)
电 话 (025)83598919(总编办) 83598412(营销部)
83598297(邮购部)
网 址 <http://www.njnup.com>
电子信箱 nspzbb@163.com
照 排 南京凯建图文制作有限公司
印 刷 启东市人民印刷有限公司
开 本 890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张 5.5
字 数 113 千
版 次 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5651-3432-6
定 价 18.00 元
出 版 人 彭志斌
-

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

序

2003年至2007年初,我曾经在浦东新区社会发展局工作了近四年。风炜园长是我新区教育工作的老同事。至今,我还记得当时把她从新区六一幼儿园园长岗位选拔到社会发展局教育处,从事学前教育管理工作的情景。

当时,浦东新区作为上海的一个大区,人口占了约上海全市的四分之一。浦东又是上海改革开放的先行区和排头兵,面对社会事业快速发展的强烈需求和艰巨任务,按照政府工作的一般策略,沿袭日常行政的一套节奏,按部就班地谋求发展,显然已经无法适应新区的实际情况,无法解决新区社会事业的供需矛盾,也无法让新区的老百姓满意,必须从体制和机制的创新和突破中寻求出路。

为此,浦东新区锐意进取,大胆作为,努力按照政府公共服务的理论,创造性地设计了教育的基本公共服务体系,其中包括重新定位政府在教育公共服务中的职责和作用,并且设计了政府教育公共服务实现的各种方式。特别是设计和探索了政府与社会机构合作,共同提供教育服务的新机制。这就是通过委托管理、购买服务等多种方式引导社会资源进入教育的公共服务领域,从而既体现了政府

公共服务的职责,又充分调动了社会资源用于教育事业发展的积极性,扩大了教育资源的供给总量和供给能力;既提高了政府管理的效率,又起到了培育资源供给的社会性主体的实际效果。

浦东乃至上海是把学前教育作为政府向老百姓提供教育公共服务来加以设计的,同时,公共服务的提供方式也是多样化的。有直接提供的,比如由政府举办公办幼儿园;也有委托提供的,所谓委托提供,就是政府用财力去购买社会力量的学前教育服务,通过购买服务或者政府提供的园舍委托其他的机构来举办幼儿园,多种方式共同来实现学前公共服务的普惠性、均等化和可及性,并不是所有的办园事务都由政府来具体承担。浦东就是这样来体现政府责任,实现学前教育快速发展的。

浦东的实践表明:通过发展非营利性的、专业性的社会机构,来承接政府转移的具体事务,对政府的职能转变、对公共资源效率的提高,都是有价值的。当然,这样做的关键在于制度和政策整体性设计,并在实践中使之形成机制。对政府而言,制度、政策资源比有形的物质更具有价值和效应。

这些关键问题在凤炜园长的著作中都有精彩而详尽的论述,无论是宏观政策的研究者还是公共管理的实施者都可以从中得到启示。

在浦东新区的这项改革中,凤炜园长参与了新区学前教育公共服务体系建设的全过程。她既参与了研究、设计和决策,也直接经历了具体操作的各个实践环节。她是参与者,也是亲历者和见证人。因此,她的《政府购买学前教育服务的机制创新研究》,从宏观

到微观,从理论创新与借鉴到制度构想与安排,从政策设计与实施到机制运行与调节,或有深入的探讨和阐述,或有详尽的交代和介绍,既讲所以也讲所以然,具有思想性和实践性兼备的特点。从中我们可以感悟到,她的基层幼儿园教学与管理经验和区县教育行政部门工作经验的长期积累,可以感受到她作为实践工作者果断利索而又细致妥贴的处事风格,然而,特别能够体会到的是她敢于闯入宏观管理领域,结合实际工作深入进行理性思考和研究的气,十分难能可贵!

尹后庆

2017年10月4日

(本文作者:原任上海市教委副主任,现任国家督学、中国教育学会副会长、上海市教育学会会长)

前 言

2004年7月,我被调到上海市浦东新区教育局工作。当时,作为国家综合配套改革试验区的浦东新区,其教育局出台了一系列改革举措,“政府购买服务”是其中的一项重要内容。我作为教育局的一名幼教干部,亲身经历了这场改革。其间,我还有幸参加了中国学前教育研究会管理专业委员会的“普惠性民办幼儿园政策研究”项目,了解到全国各地在扩大普惠性学前教育资源过程中就“政府购买服务”政策所做出的积极探索。2009年及2013年,我曾两次去美国 High Scope 交流学习。借此机会,我专题采访了该研究所政策研究人员,深入了解美国密歇根州政府购买服务的情况,并实地参访了相关幼儿园,进一步了解到美国在政府购买服务方面的具体做法及政策成效等情况。这一切,使我对“政府购买服务”有了更为深入的看法,时值研究生毕业论文选题,我便在导师柯佑祥教授指导下开题撰写本书。

时过三年,我的研究成果得以出版。出版前夕,我又一次审视了三年前的毕业论文,并结合这两年参加“国家学前教育试验区”调研的情况,对当初的论文进行了修改完善,成为大家面前的这本

小书。

在撰写本书过程中,我阅读了大量文献资料,对中国部分地区政府购买学前教育服务政策内容及实施情况进行了深入调研。本书以美国密歇根州以及中国香港、上海浦东新区等地为案例,通过理论研究和实证分析,试图从中发现问题、分析问题、解决问题,进而总结经验和揭示规律,为政府购买学前教育服务提供可借鉴的经验,为适龄儿童提供规范、优质、可选择的学前教育服务。

本书主要内容分为六章。第一章阐述本书研究问题的缘起、研究价值、研究方法等。第二章介绍政府购买学前教育服务的理论基础。随着政治体制改革不断深入,“小政府,大社会”成为政治变革的一项重要内容和目标,政府机构兼并、政府人员削减;与此同时,随着经济社会的发展,民众对教育公共服务的要求不断提高,范围不断拓展,在这样一种矛盾状态下,“政府购买学前教育服务”的理论进入人们的视野,并被付诸实践。这部分重点解读了政府购买学前教育服务的必要性、可行性,政府购买学前教育服务的内涵,政府购买学前教育服务的运作机制和绩效评估。第三章以美国密歇根州以及中国香港、上海浦东新区、深圳和绍兴等地为案例,剖析了这些地区政府购买学前教育服务的模式、运作机制、绩效监控,通过“解剖麻雀”的方式,分析、总结这些地区的经验及其启示。第四章对政府购买学前教育服务的影响因素和成因进行分析,认为影响政府购买学前教育服务的因素不仅有政府部门、社会组织等买卖主体,有市场机制、契约精神等交易环境,而且还有公办资源、相关政策等市场外因素,提出如果学前教育市场发育不健全、价格核算机

制不健全、契约精神缺失,那么政府所购买的学前教育服务质量将难以得到保障,如果政府只是一味地向民办幼儿园购买服务而忽视对整个市场的规范化建设,那么就有可能导致民办幼儿园一家独大,政府在可控资源不足的情况下不得不在被民办园老板所胁持、所绑架,届时,将出现大量的民办幼儿园保教费价格难以调控、普惠性学前教育资源比例失衡的隐患。第五章在总结、梳理的基础上,提出政府购买学前教育服务的改革路径,认为应通过公办幼儿园与民办幼儿园协同发展来合理布局学前教育格局,通过建立价格核算机制、培育契约精神来健全学前教育市场,通过发动全社会力量共同参与来架构各尽其责的学前教育公共治理结构。第六章结语。

笔者通过对大量文献资料的阅读研究、对中国部分地区政府购买学前教育服务实施情况的调研发现,在我国,政府购买学前教育服务尚处于起步阶段,相关经验有待整理,相关政策尚不完善,需要更多研究人员和实践工作者的关注和探索。

目 录

序	001
前 言	001
第一章 绪 论	001
一、问题的由来及提出	001
二、研究意义和价值	007
三、文献综述	008
四、概念界定	017
五、研究方法	021
第二章 政府购买学前教育服务的理论基础	023
一、政府购买学前教育服务的必要性与可行性	023
二、政府购买学前教育服务的内涵解读	030
三、政府购买学前教育服务的运作机制和绩效评估	032
第三章 政府购买学前教育服务的境内外考察与比较	044
一、美国关于政府购买学前教育服务的实践及其启示	044
二、中国香港关于政府购买学前教育服务的实践及其启示	049

三、中国内地关于政府购买学前教育服务的实践及其启示	054
四、政府购买学前教育服务的比较分析	070
第四章 政府购买学前教育服务的影响因素与成因分析	074
一、买家是关键	075
二、卖家是基础	076
三、价格是砝码	080
四、市场是染缸	086
五、交易市场之外的影响因素	094
六、成因分析	099
第五章 政府购买学前教育服务的改革路径	102
一、健全学前教育服务体系	102
二、完善政府购买学前教育服务程序	107
三、建立促进学前教育市场健康发展的机制	112
第六章 结 语	119
参考文献	127
附录一 上海浦东新区委托管理幼儿园的评估指标及问卷	132
附录二 上海浦东新区民办幼儿园“地段生”政策执行情况的评估指标、访谈提纲及问卷	153
后 记	162

第一章 绪 论

1995年,《中华人民共和国教育法》把学前教育纳入学校教育制度;1996年,《幼儿园工作规程》进一步明确:学前教育“是基础教育的有机组成部分,是学校教育制度的基础阶段”。作为在“各级教育中公共性最强、社会受益面最广的一种准公共产品”^①,学前教育成为不少国家和地区由政府向社会提供的公共服务之一。

一、问题的由来及提出

2003年,国务院颁布《关于幼儿教育改革与发展指导意见的通知》,其中“以社会力量兴办幼儿园为主体”的指导意见对中国学前教育产生了重大影响,各地政府纷纷大力推进民办学前教育,对学前教育的财政投入大幅缩减,公办幼儿园数量锐减,并由此导致公办、民办幼儿园比例严重失衡,普惠性学前教育资源供不应求,“入园难”“入园贵”的矛盾突显。

2010年6月10日,《北京日报》刊发的一则《为重孙入幼儿

^① 蔡迎旗.幼儿教育财政投入与政策[M].北京:教育科学出版社,2007.

园,北京老太排队 8 天 8 夜》的报道将入园矛盾推到顶峰,并引起中央高层的关注。2010 年 11 月,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(国发〔2010〕41 号)颁布,它重申学前教育是“重要的社会公益事业”,是“国民教育体系的重要组成部分”,并明确提出“坚持公益性和普惠性”的学前教育发展要求,要求各地方政府“努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系”。自此,各级政府对学前教育的重视程度明显升级,对学前教育的财政投入大幅增加,学前教育喜获发展良机。

但此时的中国学前教育已经困难重重、矛盾突出,具体表现如下。

第一,学前教育资源供不应求。随着社会经济的发展,适龄儿童入园需求逐年上升,普惠性幼儿园数量严重不足,学前教育资源供求矛盾突出。在中国,公办幼儿园是提供普惠性学前教育公共服务的主力军。据资料显示,2010 年,全国公办幼儿园占比不足 40%。^①与此同时,入园需求却在不断攀升:周期性人口出生高峰使适龄儿童的人数大幅增加,“单独”“双独”政策使计划内出生人口进一步增加,同时,随着社会经济发展、教育观念更新,入园率逐年上升,一系列因素不断推升着学前教育的需求总量。数据显示,到 2010 年,中国学前教育规模达 2 976.6 万人,比 2005 年增加 797.6 万人,增长 36.6%;学前三年毛入园率达 56.6%,比 2005 年大幅提高了

^① 中国教育年鉴编辑部.中国教育年鉴 2005[M].北京:人民教育出版社,2006.

15.2个百分点；^①在上海等发达城市，学前三年入园率已达99.99%。^②面对学前教育需求总量快速、大幅增长的现实，财政投入乏力，价格适中、质量合格的幼儿园数量严重不足，各地入园矛盾频发。

第二，学前教育整体质量令人担忧。较长时间内，学前教育处于政府疏于管理、行业自发生长的业态中，学前教育质量基本沉入低谷，具体表现在以下几个方面。其一，缺乏准入门槛。从教育部到各地教育行政部门，缺乏一整套关于幼儿园的准入标准和实施细则的明确规定，对幼儿园的园舍条件、设施设备、保教人员等或缺乏明确标准，或对标准执行情况缺乏监管。其二，缺乏审批规范。许多地区未设置较为规范的幼儿园审批程序，审批程序不公开，举办者不知道设立幼儿园是否需要审批，如何进行审批，需要怎样的条件。这些问题不仅普通百姓不明了，就连教育行政部门的官员也不清楚。在一次教育行政人员的研讨会上，居然还有人提出“要不要对民办幼儿园进行审批”的问题。其三，对幼儿园管理不力。城市里，公办幼儿园承办民办分园，拿着财政工资的在编人员在公、民办幼儿园中随意混合使用，来自财政的拨款及公、民办幼儿园的保教费收入在同一个账户上列支，同一个人兼任公办和民办两种不同性质幼儿园的园长和法人；在农村，幼儿园多依附于小学，设立附属班，更有大量办学条件简陋、人员素质层次不齐、保教质量低下的无

① 中国教育年鉴编辑部，中国教育年鉴 2010[M]，北京：人民教育出版社，2011。

② 上海市教委基教处，上海市学前教育三年行动计划（2011—2013年）起草说明[Z]，内部资料，2011。

证办学点不断蔓延。由于投入不足,教师工资得不到保障,大量学前教育专业的毕业生流失,大量无证“教师”取而代之。由于保教人员缺乏专业素质,保教质量得不到保障,学前教育“小学化”“学科化”倾向严重,个别地区相继曝出“教师扇幼儿耳光”“教师压在幼儿身上叠罗汉”“教师微博上晒其拎幼儿双耳的照片”等极端事例。

第三,学前教育公共服务体系脆弱不堪,具体表现为“资源短缺”“投入不足”“师资薄弱”等问题。学前教育资源捉襟见肘,政府可调配的、可提供普惠性服务的学前教育资源更是严重不足,大量适龄儿童不得不选择到价格昂贵、质量难以判定的民办幼儿园就读,各地区“入园难”“入园贵”的矛盾突显。“北京九旬老太为使重孙入园而排队8天8夜”的事例正是这一矛盾的真实写照。

对此,国务院不仅把“解决入园矛盾”“满足入园需求”列为当前从中央到地方需要共同着力解决的重要问题,同时还提出一系列切实可行的措施,其中,通过“政府购买服务”来“引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务”尤为引人瞩目。“政府购买服务”也被首次引入中央关于发展学前教育的重要文件,并引发理论探讨与实践探索。

问题一:学前教育服务能否纳入政府购买服务的范围?

在我国,很长一段时间内,幼儿园的主要任务是解放妇女劳动力,即便到20世纪末,幼儿园依然是承担着“双重任务”。1996年颁布的《幼儿园工作规程》就对幼儿园工作任务做出这样的规定:一是根据保教结合的原则,对适龄儿童实施体、智、德、美全面和谐发展的教育;二是为适龄儿童家长参加工作提供便利,解决其后顾之忧。

幼儿园特殊的职能,使其作用和地位备受质疑。幼儿园教育或学前教育是否属于真正的教育?幼儿园应由教育行政部门主管还是由民政部门或妇联主管?学前教育始终不能像其他学段的教育那样得到社会和政府的高度关注和重视。

接踵而来的问题是,学前教育到底是不是公共产品?该不该纳入公共服务范畴?应不应由政府承担供应的职责?对此,学术界多有争论,政府部门更是莫衷一是。2006年,深圳市将辖区内仅有的22所公办学事业性编制的幼儿园全部改制为国有企业,通过转制,办学经费由原先的政府财政拨款转变为由国有企业投资和社会投资相结合,幼儿园承办者须通过收缴学费、经营校产及争取赞助来自筹办学经费。在现实条件下,无论是经营校产还是争取赞助,其收入都微乎其微,转制后,财政投入大幅缩水,幼儿园的学费收入成为唯一最可靠、最主要的经费来源。为求生存,提高学费成为幼儿园的必然选择。深圳市的这一举措,引起幼教界的普遍关注和强烈反应,全国几十名幼教专家联名上书国务院,要求深圳市收回成命,承担政府职责。信件几经周折,终于送达,但最终还是不了了之。由于不能明晰政府之于学前教育的职责,也就不能明确财政投入学前教育的正当性,学前教育能否纳入政府购买服务的范畴成为一个备受争议的问题。深圳事件真实反映出因学前教育定位不明而导致政府职责不清的现实。

2010年,我国出台了《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》,明确了学前教育的“公益性”和“普惠性”,强调提供普惠性学前教育服务是各级政府的应尽职责。在这样的大背景下,学前教育服

务是否可以顺理成章地纳入政府购买服务的范围?

问题二:哪些属于政府可购买的学前教育服务?

《中华人民共和国义务教育法》规定,6周岁儿童应当接受义务教育,个别条件不足的地区可以延长至7周岁。由此可以推断,0~6岁属于学龄前阶段。如果学前教育服务可以纳入政府购买服务的范围,那么哪个年龄段可以纳入其中,是0~6岁,还是3~6岁,或者仅仅是学前一年?哪些内容可以纳入其中,是直接针对适龄儿童的保教服务,还是与学前教育相关的其他服务均可纳入政府购买的范围?

问题三:政府如何购买学前教育服务?

长期实行的计划经济,使中国政府已经习惯于利用财政经费自己办幼儿园。在计划经济条件下,政府对学前教育的财政投入不外乎以下四种模式:一是由政府部门和事业单位主办的幼儿园,人事部门给予其人员编制,规定其供给标准,财政部门根据单位数量和相关标准给予拨款;二是企业主办的幼儿园,企业利用福利经费给予所属幼儿园补贴,国家通过“税费让利”的形式给予企业支持;三是街道主办的幼儿园,由各地民政部门根据财政情况给予一定的补贴;四是农村幼儿园,多由村委会以集体名义主办,村集体视经济情况给予人员、设施或资金支持,不纳入财政投资体系。^①不难发现,

^① 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, 2006(10).