

# 薄弱园现象聚焦

——以北京石景山区为例

张燕\* 徐晶

(北京师范大学教育学院,北京 100875)

**[摘要]**薄弱园现象是幼儿教育非均衡发展的主要表现之一,除了园所自身的问题,政府与相关职能部门应对以往的事业发展观和办学体制及相应的政策做认真的反思、调整,加大扶持力度,缩短园所之间的差距,提高幼儿教育事业整体发展水平。

**[关键词]**薄弱园;幼儿教育管理;体制改革

办好每一所幼儿园,让每一个孩子都能得到基本良好的教育,无疑应该成为幼儿教育发展追求的目标。近年一些幼儿园得到了迅速的发展,成为了示范园、名园,由此也得到了进一步的关注和支持。然而,大量的普通幼儿园则没有这样的荣幸,还有一定数量的薄弱园正在艰难维持之中。薄弱园的存在势必影响幼教事业整体发展水平的提高。因此,我们有必要把研究的视角聚焦于薄弱园。这里,我们以石景山区为例,探讨有关薄弱园如何发展的问题。

目前石景山区有近40所幼儿园,其中就有8所薄弱园,分别为向阳1大队幼儿园、景阳公司幼儿园、衙门口幼儿园、希望幼儿园、古城街道民族幼儿园、古城街道幼儿园、石景山发电厂幼儿园和海之蓝商贸有限公司幼儿园。这几所幼儿园大多属于街、乡集体所有制性质。园所规模都不大,班级数量2~5个,幼儿数量50~160人。客观地说,这些幼儿园的目前状况还是能够与周边环境相适应的。例如向阳1大队幼儿园的入园孩子中,外地打工人员的子女占60%,其余为本公司职工的子女。(由于外地孩子所占比例大,而外地人不是常住人口,经常搬家,所以生源很不稳定);希望幼儿园目前收托的幼儿都是附近居民的孩子,外地打工子女和本地孩子各占一半,其中农工商公司职工的子女占到20~30%;衙门口幼儿园的生源大多是外来务工人员子女。幼儿家庭经济大状况大都不是很好。这些幼儿园作为所在社区的幼教公共服务设施,其存在解决和满足了低收入家庭的幼儿教育需求,起到了服务家长、服务社区的作用。

然而,从总体上来看,石景山这几所幼儿园办园条件差、收费低,园所基本上处于低水平运转的状态,幼儿园的师资力量普遍比较弱,保教质量不高,反映出来的

主要问题有:

## 一、经费投入上长期欠账,使得园所发展后劲不足

幼儿园收费低,办园资金严重缺乏。幼儿园的收费一直是人们关注的问题。所调查的幼儿园由于没有上级上类,目前仍然实行的是1997年北京市物价局制定的托幼园所收费标准,即保育费5~50元,托补费80元,其中3所幼儿园收取了20元代办费。这种收费制度显然已经不能满足园所生存和发展的要求。作为薄弱园,本身各方面条件不足,不可能收取额外的赞助费,因此经费来源主要就是幼儿家长交纳的费用。加之薄弱园的外地孩子所占比例大、流动性大、生源不稳定,必然导致园所收入少,资金缺乏。低收费导致低收入,而过低的收入无法满足园所发展的需要,只能维持运转,个别园所甚至日常运转都出现了问题。经费不足还导致教师工资收入过低,教师平均工资每人每月只有三四百元,部分教师的工资水平有时还达不到北京市最低生活保障线,影响了教师工作的积极性。

幼儿园办园条件差、生源不足。从整体上看,这几所幼儿园的办园条件都比较差,如玩教具、图书数量少,大型体育活动设施陈旧,个别园所的房舍无法满足幼儿活动的要求。低收入使得幼儿园无法改善办园条件,包括硬件设施与师资力量。条件差也就限制了幼儿园的生源,生源不足反过来又降低了园所收入,制约了其发展。由于资金缺乏,园所无法改善硬件设施,更谈不上为幼儿及时添置玩教具、组织教师进修培训了。办园条件得不到改善导致生源状况不良,而幼儿园的收入又完全依靠生源来维持,生源的减少使得园所收入进一步降低,也连带出现教育质量下降等一系列问题。

收费低、办园条件差与这些幼儿园属于集体所有制的管理体制不无关系。长期以来,集体所有制幼儿园在经营上一直实行自负盈亏、自我发展,基本上能够维持日常运转。然而,在园所建设改造方面,却很难获得相应的发展资金。由于体制的限制,政府对幼儿教育事业发展迄今一直实行的是计划经济下的经费分配制度,仅仅对所隶属的教办园拨付经费,集体园是享用不上的。长

收稿日期:2006-2-17

\* 通讯作者:张燕,北京师范大学教育学院教授,硕士生导师,E-mail:zhyang\_bsd@sina.com

期经费投入不足导致了园所办园条件差,因而只能收取比较低的费用,从而形成投入低——环境差——收费低的恶性循环。

## 二、管理体制滞后,制约了园所的发展

幼儿园办园体制落后,园所与主办部门的职责权限划分不清。8所幼儿园中除了两所街道园以外,3所由主办部门完全包办,其中两所主办部门经济效益比较好,对园所包办的范围、力度也比较大;另外3所幼儿园虽然已经实行承包制,但在人、财、物的管理上缺少应有的自主权,很多方面还必须听从上级领导的管理,缺乏自我发展的动力与活力。街道园等作为集体所有制幼儿园,长期在经济上或经营运转上实行自负盈亏,但在行政上要受到上级部门各方面的严格管理和很多限制,实际上是民办官管。这种状况至今没有得到根本的转变,主办部门没有投入,也没有下放管理权限,双方关系依然维持已有的惯性,这也很大程度上影响了园所的发展。

8所幼儿园中目前没有一所真正实行了体制改革。承包出去的幼儿园说是进行了体制改革,实际上并未贯彻体改的具体办法,没有实现“四独立”。大多数幼儿园的主办部门仍旧在人、财、物的管理上控制着幼儿园。比如,在4所农工商公司幼儿园中,景阳公司幼儿园和希望幼儿园完全由主办部门包办,景阳公司幼儿园由于主办部门经济效益比较好,园所的一切经费支出都由公司负责,园里没有任何资金。另外两所虽然实行自负盈亏,但是衙门口幼儿园没有人事权,向阳1大队幼儿园在一些大事上,仍要征求主办部门的同意,不能做主。两所企业幼儿园中,石景山发电厂幼儿园完全由主办部门包办;海之蓝幼儿园实行自负盈亏,但在人、财、物上均受制于主办部门,不仅没有人事权,收费也要一律上缴,主办部门为幼儿园制定收入定额和工资标准,园所的日常用品、水电、玩教具、教师培训、社劳保险等费用都从每月的收入中支出,并且依据收入给教职工发放工资,若完成定额就可以拿到相应的工资,完不成就从工资中扣除,超额完成的却没有奖励。园所和上级主管部门没有理顺权责关系,导致幼儿园即使有能力但也不愿意采取积极的发展对策,从而得过且过。两所街道幼儿园虽然实行自负盈亏,但是历史原因造成的限制也比较多。主办部门及相关职能部门采取“任其自生自灭”的政策制约了园所发展,这种不作为也导致教育资产流失,使幼儿教育事业受到损失。

## 三、管理水平低、观念落后,影响教育质量的提高

调查发现,这些幼儿园的各类制度建设不够健全,存在着内部管理不规范、教师工作积极性不高的状况,教育质量也长期得不到提高。不少幼儿园的领导者不能

适应经济体制转型,对上级部门“等、靠、要”的依赖思想比较严重,没有从自身实际情况出发,积极探索园所自主发展的道路,而把更多的希望寄托在主办部门身上,尤其作为被包办的幼儿园就更容易产生对主办部门的依赖性,缺乏办园积极性。一些园长认为现在不用改革,有上级在背后支持幼儿园才能生存。管理者的惰性思想也比较严重。比如在接受教师、保育员培训和组织教师观摩学习方面,主动性很差,幼儿园往往要等区里的通知,而不是主动去询问、联系。这些幼儿园与街道、社区的关系也是如此,认为“人家没来找我们”,所以也就没什么可联系的。

办好幼儿园,提高整体教育质量,关键在于园所的管理者。从某种意义上讲,一个好的领导者就意味着一个好的幼儿园。在这8所幼儿园中,领导者的管理水平普遍不高,管理行为不够规范,缺乏相应的激励机制以激发教师的工作积极性。不少幼儿园都有闲置房舍,不能充分利用。教师工作的重点更多还是放在孩子的看护和保育上,教育质量不高。园所的师幼比例偏高,个别园所一线教师的数量不足,教师与其他人员的比例接近1:1,这样的人员配置显然是不合理的。

针对薄弱园的问题及其原因,本文提出如下改变幼儿园薄弱状况的策略与建议:

一是政府应主动承担起幼教事业均衡发展的责任。《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》指出:“合理配置教育资源,缩小地区差距,为所有儿童提供平等的受教育机会和条件,确保教育特别是义务教育的公平、公正。”《北京市教育委员会关于规范幼儿园办园体制改革工作有关事项的通知》中也指出:“各区县应根据本地区实际情况,尽可能利用现有教育资源,开办一些适合于工薪阶层的低价位、大众化的幼儿园。”就像社会中的人们生活水平有高中低之分,幼儿园也同样具有高中低不同的类型或档次。低档次低价位的幼儿园并非一无是处,它能够与周边地区经济发展水平相适应。此类园所的存在解决了相当一部分低收入人群子女的人托和教育需求,对于提供多样化的办学形式和多种选择,更好地实现“幼儿教育是面向全体、面向每一个孩子”的要求,体现社会公平是有意义的。

需要指出的是,“低档次低价位”不代表“薄弱”。薄弱园的存在是幼儿教育的一块软肋,阻碍了幼教事业整体水平的提高,必须引起各级政府及相关部门的反思和高度重视,尽快制订出相关措施,改变仅仅关注公办园、好园和示范园而使这些薄弱幼儿园长期处于边缘的状态。目前迫切需要出台扶持低档次低价位园的相关政策,帮助其改变薄弱现状,加快改造步伐,使其能够跟上社会发展的节奏,使每一所园都能达到基本良好状态,更好地为幼儿、家长和社会服务。同时迫切需要研究幼

儿园合理的最基本教育成本,保证一定数量的低价位即平价幼儿园的存在,让更多学前儿童得到教育的机会,提高幼儿教育的受益范围。

二是财政上要将幼儿教育事业经费向薄弱园适当倾斜。要将幼儿教育的财政拨款作为整个幼儿教育的发展经费,而不是所属部门的经费。在此前提下,将事业发展经费适当向薄弱园倾斜,为薄弱园基础设施的改造提供一定的支持,在设备的添置和师资培训方面也可以考虑出台相应的激励政策,使薄弱园获得基本的发展条件,同时也使园所之间的差距不致过大。

近几年“教育公平”的呼声越来越强烈,弱势群体受教育问题格外受到关注。这涉及到教育经费的问题,同时也意味着经费分配制度的改革。政府与教育行政部门要将关注的重点转向薄弱园,制定相应的倾斜政策,如在办园经费上给予一定扶持,使各个幼儿园都能达到基本的办园水平,满足广大工薪阶层及低收入家庭的孩子接受学前教育的要求。

三是深化办园体制改革,增强园所自主发展权限。幼儿园要主动与主办部门沟通,协商改革的具体办法和双方职责权限,争取主办部门在自身条件允许的情况下给予一定扶持,如园所大型设备的维修、退休人员的安置等,以及探索解决教职工的失业、养老和医疗保障问题。当然更重要的是要面向市场,自主发展,增强办园的动力和活力。

幼儿园是幼儿教育的重要机构,原有僵化、封闭的体制已成为园所发展和提高教育质量的阻力。转换办园机制是其最终的出路。幼儿园要积极拓宽办园思路,克服对主办部门“等、靠、要”的依赖思想,将市场作为幼儿园生存、发展的决定因素。要从自身挖掘潜力,调动园所职工的工作积极性,变压力为动力,做好保教工作。同时面向社会,搞好服务,自我生存与发展。办园体制改革除了实行承办制,还可以探索股份制、联办制等形式。

四是提高教育管理水平和增强园所发展的内在驱动力。幼儿园要想在竞争中生存、发展和壮大,建立与现代社会相适应的园所管理的新体制,关键是要更新管理观

念和提高管理水平。

改变薄弱面貌需要园所自身积极进取,幼儿园不能关起门来办园,而应依托社会走一条“自筹经费、自负盈亏、自主办园、自我发展”的道路。要本着坚持正确的办园方向,服务幼儿、服务家长、增加效益的宗旨,深化内部管理体制,激励教师的工作积极性,不断改进教育质量;加强制度建设,不断提高自身的管理水平,完善工作机制,提高效率;同时,积极地面向社会,开放办园,作好家长工作,加强与社区的联系,树立良好形象,提高声誉,以增加生源。

要加大薄弱园改造的力度,还应有针对性地加强对这类园的管理和监督工作和给予更多的业务指导。如加强园长、教师的培训和考核工作,提高师资水平;另外,也可以尝试由公办园提供技术支持,如与薄弱园“结对子”,共同开展教研活动等,促使其管理走向规范化和帮助薄弱园教师转变教育观念、提高业务能力,从而增强园所的发展实力。

#### 参考文献:

- 1.国务院办公厅文件.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,国办发[2003]13号
- 2.教育部,国家计委,财政部.关于加强幼儿园收费管理有关问题的通知(讨论稿),教财[2001]号
- 3.教育部文件.教育部关于印发《幼儿园教育指导纲要(试行)》的通知,教基[2001]20号
- 4.北京师范大学教育学院学前教育系.北京市幼儿园办园体制改革调查报告集,2002.4
- 5.张燕.幼儿园管理.北京:北京师范大学出版社,1999年4月第2版
- 6.邢利娅,张燕著.幼儿教育管理理论与实践.北京:北京师范大学出版社,2002
- 7.孙葆森,刘惠容,王悦群.幼儿教育法规与政策概论.北京:北京师范大学出版社,1998

## On Poor Kindergartens in Beijing Shijingshan District

Zhang Yan, Xu Jing

(Education School of Beijing Normal University, Beijing 100875)

**Abstract:** Based on their investigation on 8 poor kindergartens in the Shijingshan district of Beijing city, the authors have found that such kindergartens often have worse management, teachers, education quality and relationship with their owners. According to the authors, the government and society should pay more attention and give more supports to these kindergartens.

**Key words:** poor kindergarten, preschool education management, the system reform