

改革开放 40 年我国学前教育的成就与展望

◆ 虞永平 张斌

摘 要 改革开放 40 年来,我国的学前教育资源大幅增加,入园率显著提升,一个突出公益、普惠的学前教育公共服务体系已初步建立;财政性经费投入持续增长,政府、家庭和社会共同参与、合理分担成本的机制正在形成;多级政府分担、多部门协同的综合管理体制被确立;科学的教育观念逐步得到认可与传播,幼儿园保教质量持续提升;教师队伍在扩充数量的同时专业水平日趋提高。但还存在着学前教育资源供不应求、发展不均衡、科学的教育理念落实不到位、教师待遇偏低等问题。树立儿童意识,加快立法,明确政府责任,构建本土的学术体系,是解决上述问题的突破口。

关键词 改革开放 40 年; 学前教育公共服务体系; 儿童本位; 幼儿教师

中图分类号 G61

文献标识码 A

文章编号 1002-4808 (2018) 12-0018-09

学前教育是基础教育的重要组成部分,是关乎儿童健康成长、人民安居乐业、国家和民族未来的重要事业。改革开放以来,我国政府与社会对发展学前教育的重要性的认识逐渐增强,特别是 2010 年以来,在中央政府的主导下,多层面、全方位、大力度、体系化的政策发挥出显著的改革效应,促使我国的学前教育事业实现加速发展,取得了一系列令人瞩目的成就。但是基础薄、起步晚的中国学前教育,面对新时期教育现代化的挑战,还面临很多亟待破解的问题。

一、学前教育改革与发展的成就

改革开放 40 年来,我国学前教育事业所取得的成就具有划时代意义。一个曾经被视为“看孩子”的行当,如今已发展成为拥有独特价值、独立话语体系的不可被替代的社会事业与专业活动。

(一) 资源增量取得历史性突破,学前教育公共服务体系初步建立

改革开放 40 年来,我国的办园数量、在园幼儿数及学前三年入园率呈大幅增长态势。1979 年,

全国共有幼儿园约 16.56 万所,到 2017 年已超过 25 万所,涨幅为 50.97%; 40 年间,在园幼儿数增长了 3721 万人,涨幅高达 423.32%; 毛入园率则比 1978 年提高了 69 个百分点。^①特别是 2010 年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称“学前教育国十条”)的颁布,有力推动了各地学前教育的发展,大批增量资源弥补了学前教育供给的长期不足,促使学前教育的普及率大大提高,“入园难”问题在一定程度上得到了初步缓解。

在兼顾学前教育公益属性与社会主义经济体制改革背景的基础上,我国学前教育供给的结构得到优化,一个“政府主导,社会参与,公办民办并举”的学前教育公共服务体系逐渐建立了起来。

首先,该体系坚持了公益性与普惠性的发展方向。改革开放初期,延续计划经济体制下对学前教育福利属性的定位,我国强调学前教育的福利性和公共性,集体办园与单位部门办园是学前教育服务的主力军,家庭缴费更多的是象征意味,学前教育具有绝对的普惠特征,如 1988 年《国家

虞永平/南京师范大学教育科学学院教授,学前教育研究所所长,博士生导师(江苏南京 210097); 张斌/常熟理工学院学前教育研究中心主任,副教授(江苏苏州 215500)。

① 本文未作说明的数据,均来源于历年《中国教育年鉴》《中国教育公报》《中国教育统计年鉴》和《中国教育经费统计年鉴》,因篇幅有限不复赘述。

教委、国家计委、财政部、人事部、劳动部、建设部、卫生部、物价局关于加强幼儿教育工作的意见》中指出举办幼儿园“是一项具有社会公共福利性质的工作”，1997 年《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》重申“幼儿教育既是教育事业，又具有福利性和公益性的特点”，家长所承担的费用应“考虑幼儿教育成本、当地物价水平和群众承受能力”。20 世纪 90 年代末到 21 世纪初，我国的学前教育在当时市场经济体制改革的冲击下，进入了过度依赖市场的时期，原本带有公益性质的集体园、部门办园数量骤降，民办园“野蛮生长”，学前教育的公益性受到一定损害。对此，从中央到地方出台的一系列政策都在试图重申学前教育的公益性。尤其是 2010 年“学前教育国十条”明确提出学前教育是“重要的公益事业”，“发展学前教育，必须坚持公益性和普惠性”，并通过大力发展公办幼儿园，积极扶持面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园发展。2010 年以来，公办园数量明显增长，其中教育部门办园从 2.93 万所上升到 7.56 万所，增幅为 158.02%，远高于民办园的 56.79%，占园所总数的比例从 19.45% 提高到 30.22%。2017 年开始的第三期学前教育行动计划更是着力增加普惠性资源供给，破解公办园少、民办园贵的问题。这些举措保障了学前教育服务不偏离公益性和普惠性的方向。

其次，该体系确立了政府及社会力量多元参与的办园体制。多元办园体制是我国学前教育体制的时代性产物，当其顺应学前教育发展的基本规律时，有助于解决学前教育事业发展的重要问题。事实证明，就我国现阶段的经济及社会发展水平而言，单一渠道的学前教育服务供给既无法满足快速增长的社会需求，也难以顾及不同群体的需求差异。政府、市场和社会共同参与办园，将有利于打破单一主体办园造成的改革动力不足的局面，增加办园活力，发挥各类主体的优势，减少权力垄断，提供多样化的服务。“学前教育国十条”鼓励“优质公办幼儿园举办分园或合作办园。制定优惠政策，支持街道、农村集体举办幼儿园。……社会力量以多种形式举办幼儿园。……积极扶持民办幼儿园特别是面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园发展”。截至 2015 年，我国在民办园入园的幼儿有 2302.44 万人，占在园幼儿总数的 50%；集体办园的在园幼儿数为 293.06 万人，占比为 6%；其他部

门办园在园幼儿数为 62.86 万人，占比为 1%；2017 年，民办园占总园所数的 64.16%，集体办园占 4.89%，其他部门办园占 0.72%。

再次，该体系开创了以普惠性幼儿园为主的办园格局。20 世纪八九十年代，我国的办园格局是以公办园为主体、社会力量为补充。90 年代以后，民办园数量迅速增加，并逐渐超过其他类型园所，原有的办园格局开始瓦解。为了在坚持公益性的前提下发挥多元办园体制的正向效益，应对“入园贵”问题，大力发展普惠园成为 2010 年后我国学前教育改革的重要议题。普惠性幼儿园意在强调普遍惠及、人人享有、收费合理、有质量保障，是构成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系的关键因素。各级政府利用公共财政举办的公办园、企事业单位及集体组织投资举办的部门办园和集体园，以及不以营利为目的、收费标准参照公办园的普惠性民办幼儿园，是目前普惠园的常见类型。这一提法淡化了以往对公办园与民办园的对立分类，弱化了办园主体的所有制形式与幼儿园经济诉求之间的直接联系，将关注举办主体转变为关注服务性质，最大限度地发挥了民间资本在学前教育领域的社会效益，有助于实现学前教育自身的“公益性”和“普惠性”。

（二）经费与财政投入显著增长，学前教育成本分担机制日趋合理

教育经费问题曾一度扼住我国学前教育发展的咽喉。通过 40 年来各级政府及社会各界的共同努力，特别是 2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》颁布以来的积极作为，学前教育的财政投入显著增加，相对合理的成本分担机制开始形成。我国的学前教育事业实现了“脱贫”。

第一，财政投入支持学前教育发展的责任得到明确与落实，财政投入的力度不断加大。我国学前教育经费和财政性经费曾长期在低水平徘徊，2010 年起，学前教育的总经费，尤其是来自财政的经费明显增加。财政性学前教育经费从 2003 年的 46 亿元增长到了 2016 年的 1326 亿元，占 GDP 的比例和占财政性教育经费总额的比例分别达到 0.18% 和 4.22%，打破了财政性教育经费中学前教育经费占比长期徘徊于 1.2% ~ 1.3% 的局面。同时，学前教育经费的公共分担比例也从 2010 年的 33.56% 提高到 2016 年的 47.30%，财政投入分担了近一半的学前教育成本。生均学前教育总经费和生均财政性学

前教育经费分别从 2003 年的 371 元、231 元增长到 2015 年的 6352 元和 3004 元；生均学前教育经费和生均财政性学前教育经费占人均 GDP 的百分比，分别从 2003 年的 3.47% 和 2.16% 上涨到 2016 年的 11.78% 和 5.57%。

第二，学前教育经费保障的长效机制得到建立。近几年来，中央和地方政府通过多项制度手段，确保了学前教育财政投入水平持久高位运行。一方面，将学前教育单独列入预算，使其成为经由立法机关批准的、具有法律效力的财政支出，防止学前教育经费被其他学段挤占，一些地区还通过提升学前教育预算在教育行政部门预算公开的级别，使地方人大和公众能够了解地方政府在财政预算中对学前教育的投入，增加了学前教育财政投入的透明度；另一方面，规定财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中的比例，以稳定学前教育的财政投入水平，如宁波市要求“县（市）区财政性学前教育经费占同级财政性教育经费的比例应当不低于百分之八，不举办高中的区不低于百分之十二”^[1]。

第三，政府、家庭和社会共同参与的 cost 分担机制正在形成。本着谁受益、谁分担的原则，在学前教育阶段，政府、社会、家庭应共同合理分担学前教育成本。2011 年《财政部 教育部关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》中就明确指出，要“建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制，积极动员社会力量投资办园、捐资助园，多渠道筹措学前教育资金”。

该机制包含了三方面的要义。一是政府作为学前教育的主导力量，要首先承担起财政投入的职责，只有这样，才能真正实现公办园和普惠性民办园的“真公办”和“真普惠”。到 2015 年，我国已有 11 个省级行政区财政分担比例超过了 55%，15 个省级行政区超过了 50%。二是家庭作为学前教育的直接受益方，应缴纳合理的费用，需要强调的是该费用应控制在家庭可负担的范围内，从而避免幼儿因家庭经济原因而失去接受学前教育的机会。同时，合理的分担机制应将分担比例与家庭状况挂钩，主动降低农村地区、经济欠发达地区和贫困家庭的家庭分担比。对此，《财政部 教育部关于建立学前教育资助制度的意见》要求各地从 2011 年秋季学期起建立学前教育资助制度，《教育部 国家发展改革委 财政部关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》提出要

“逐步建立以公共财政投入为主的农村学前教育成本分担机制”。三是社会作为学前教育的受益者，可通过基金会、企业等主体分担学前教育成本。目前我国社会组织发展尚不成熟，“捐资助学”的意识仍比较单薄，但各级政府已开始尝试通过财税政策的鼓励引导社会来合理分担学前教育成本。近年来，一些有实力的企业也积极投入，在自办幼儿园、委托第三方办园等方面进行了积极的探索。

（三）探索制度创新，学前教育管理体制得到理顺

改革开放 40 年来，我国的学前教育管理体制在摸索和尝试中日臻完善，逐步构建起了纵向上“以县为主，多级政府分担”，横向上“教育部门牵头，多部门分工协作”的学前教育管理体制。

“地方负责，分级管理”是改革开放后我国学前教育管理长期坚持的原则。1987 年《国务院办公厅转发国家教育委员会等部门关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工请示的通知》提出，幼儿教育实行“地方负责、分级管理”和各有关部门分工负责的原则；1989 年《国家教委关于实施〈幼儿园管理条例〉和〈幼儿园工作规程（试行）〉的意见》确定“建立起地方负责、分级管理和各有关部门分工负责的管理体制”；此后又有多项政策述及此原则。但在实际执行过程中，由于没有明确划分各级政府的责权，也未确定所谓“地方”意指哪一级政府，致使多年来“地方负责，分级管理”更多的被误读为发展学前教育是区县级以下即乡镇（街道）政府的职责，从而造成责任主体重心过低，统筹协调和财政保障能力严重不足等问题。^[2]直至 2017 年，《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》首次提出“建立健全国务院领导，省地（市）统筹，以县为主”的学前教育管理体制，同年《关于深化教育体制机制改革的意见》再次明确“建立健全国务院领导、省市统筹、以县为主的学前教育管理体制”，并提出要充分发挥乡镇政府的作用。经过 30 余年，长期困扰我国学前教育发展的政府责任重心过低的体制壁垒得以突破，发展学前教育的责任主体得到确立，各级政府的责任关系得以理顺，为新时期各级政府的有效履责提供了制度保障。

学前教育事业的复杂性决定了必须采用政府多部门协同配合、分工协作的管理模式。对此，

2003 年《教育部等部门关于幼儿教育改革与发展的指导意见》首次要求建立由教育部门牵头、有关部门参加的幼儿教育联席会议制度,以通报、协调、解决学前教育事业发展中出现的问题;2010 年颁布的“学前教育国十条”提出各级政府要加强对学前教育的统筹协调,健全教育部门主管、有关部门分工负责的工作机制,形成推动学前教育发展的合力;第三期学前教育行动计划也要求“各地要建立学前教育综合改革协调机制,明确教育、编制、发展改革、财政、人力资源社会保障、住建、卫生计生、残联等部门的任务,着力破解长期制约学前教育发展的体制机制问题”。学前教育联席会议制度是我国政府探索建立健全学前教育综合改革协调机制的一种有效尝试,具有资源密集度低、权限约束性小、灵活性高的特点。

(四) 儿童本位的基本理念得到认可与传播,保教质量不断提升

毫不夸张地说,对儿童的认识与态度是决定学前教育品质的根基。改革开放初期,学前教育研究者们就开始了对儿童观的思考,到 20 世纪 90 年代,我国的学前教育理论界已在思想层面达成了对儿童的如下认识:其一,儿童是人,生来具有一切基本人权;其二,儿童是一个处在特殊发展时期的人,具有主体性、完整性、潜能和个体差异;其三,童年不只是为成年作准备,它自身拥有价值;其四,儿童应当享有欢乐自由的童年。此后的学前教育实践正是跟随着这些基本观念的拓展与深化而展开的。

20 世纪 80 年代,在贯彻《幼儿园教育纲要(试行草案)》等政策精神的过程中,幼儿园开始积极改革教育方法,教师们普遍意识到了幼儿成长需求和学习方式的特殊性,如不少幼儿园着手科学营养膳食^[3],调整一日作息^[4],加强体育锻炼^[5],有的农村幼儿园带领幼儿观察田野、饲养动物、种植采集^[6]。针对《幼儿园教育纲要(试行草案)》在执行中缺乏整体观念的问题,南京师范大学与南京市实验幼儿园开展了“幼儿园综合教育结构的探讨”,提出并践行了“幼儿是主体,教师是引导者”的指导思想,认为幼儿的身体发育及智慧和道德的发展是依靠其自身与客观环境交互作用自主建构起来的,而不是由他人强迫灌输达到的。^[7]

20 世纪 80 年代末到 90 年代末,随着《幼儿

园工作规程》的试行与正式颁布,学前教育实践更加关注幼儿学习与发展的环境的创设,关注幼儿的主动学习。如有幼儿园将活动室划分为多个区域,供幼儿自由选择游戏内容、玩具材料和同伴,并且尝试让幼儿参与环境创设与管理^[8];有幼儿园将备课从“备如何教”变为“备幼儿如何学”,将评价幼儿的标准设定为“是否在原有的基础上努力、进步、提高”^[9]。这些做法,无疑显示出尊重幼儿发展与学习特点、相信幼儿的学习能力、呵护儿童感受的态度。

2001 年《幼儿园教育指导纲要(试行)》的颁布,带来了学前教育实践的进一步革命。首先,教育部提出通过广泛宣传、先试点再推开、研究问题、总结经验等策略推行《幼儿园教育指导纲要(试行)》,并要求幼儿教师培养机构做好相应的教育工作,客观上推动了广大一线教师(及准教师)教育理念的蜕变。同时,如高瞻课程、方案教学、瑞吉欧教育体系等国外学前教育模式也逐渐为国内幼儿教师所熟悉,教师们在学习、模仿上述模式的过程中更新着教育理念。因此,“传统的说教减少了,儿童的自主学习增多了;……大班额的集体活动减少了,小班化的分组教学增多了;……单调固定的环境布置减少了,丰富多变的环境创设增多了”^[10]。

2010 年以来,儿童本位的观念继续落实到教师的教育行为上,保教活动趋于更加理想的状态。全国涌现出了很多具有改革意义的尝试,如江苏省的课程游戏化项目,浙江安吉的“安吉游戏”模式等;幼儿园的课程实践强调顺应自然、因性而为,让幼儿在农事劳作、博物研究、自主游戏等活动中建构有意义的经验;游戏作为幼儿园基本活动的观点已经普及;对“小学化”倾向的整顿愈加密集与发力;保教环境的创设也更关怀幼儿的生活与学习,2011 年《幼儿园安全友好环境建设指南》中提出“建设幼儿园环境,要体现以幼儿为本的办园理念”,2016 年《幼儿园建设标准》中提出“幼儿园建设必须坚持‘以幼儿为本’的原则,符合幼儿生理和心理成长规律”。

今天,我国学前教育已逐步实现了追求个人发展的内在目的与促进社会发展的外在目的的平衡与融合。各教育政策、规范和行动方案,均首先将学前教育的目的、任务立足于幼儿的身心健康与和谐发展,以内在目的的实现承托外在目的。正如有学者指出“事实上,……实现了儿童的发

展价值,也就实现了社会的其他价值,如社会文化传递,社会意识的渗透等。相反,儿童个体发展的价值得不到实现,社会价值也不可能真正实现,所以我们不应该把学前教育价值简单放在相对立的两极,为了儿童个体发展与为了成人或社会发展应是统一的。”^[1]

“教什么”“怎么教”是学前教育理论与实践无法回避的基本问题,随着教育目的观的转向,强调以“经验获得”为核心的观点渐渐成为对上述问题的回答。自 21 世纪初以来,学前教育出现了回归经验、回归生活的理念变化。回归经验的学前教育注重幼儿通过“直接感知、实际操作和亲身体验”学习,回归经验的学前教育注重幼儿“主动探索、操作实践、合作交流和表达表现”的过程,回归经验的学前教育“关注个别差异,促进每个幼儿富有个性地发展”,回归经验的学前教育讲求学习环境的创设与利用,回归经验的学前教育要求教师观察幼儿、理解幼儿、支持幼儿、引导幼儿。

伴随学前教育的改革,我们的教育逻辑发生了彻底的变革——以幼儿为本、具有“儿童意识”的价值立场已大致形成,幼儿、经验与活动取代了教师、知识与课堂,成为学前教育的起点与归宿,这些理念将指引我们的学前教育朝向更健康、科学的方向。

(五) 师资队伍量质齐增,培养培训模式更加开放、多元、专业

师资队伍的质量关系着学前教育思想与政策最终落实的水平,是影响学前教育事业发展的关键因素之一。改革开放 40 年来,国家出台了幼儿教师配备标准,建立了幼儿教师长效补充机制;建立了幼儿教师待遇保障机制,依法落实幼儿教师地位待遇;全面落实幼儿教师专业标准,不断加强幼儿教师培养培训,提高教师专业化水平。

从数量上来看,我国幼儿教师队伍(含园长)规模在改革开放 40 年间呈整体扩大趋势。1980—1990 年,幼儿教师增加了 39.48 万人,增幅近一倍;1991—1999 年的增幅为 15.21 万人;与 2000 年相比,2001 年我国幼儿教师人数大幅度减少,减幅为 31.64 万人;2002—2009 年,幼儿教师规模逐步增加,每年增幅不超过 10 万人;自 2010 年开始,幼儿园师资队伍增幅迅速扩大,每年增幅持续保持在 17 万人以上。近年来,对农村学前教育的倾斜政策使得我国幼儿园专任教师增长主要集中在农村

与乡镇,例如,2014 年全国专任教师比 2011 年增加了 40.17%,其中乡村和镇区的增幅分别达到 49.09% 和 45.41%,城区则为 33.86%。^[2]

师幼比是反映教师数量能否满足学前教育发展的指标之一。测算发现,我国幼儿园的平均师幼比先降后增,2010 年以来师幼比明显改善。1996 年师幼比为 1:23,到 2001 年骤降为 1:32,之后持续缓慢增长,2010 年恢复到 1:23,2016 年已提升到 1:18。这反映出教师数量逐渐充裕,开始能够应对入园幼儿人数的激增,但这距离依据《幼儿园教职工配备标准(暂行)》和《幼儿园工作规程》相关规定测算得出的 1:16~1:20 的标准仍待提升。

从质量上来看,幼儿教师学历持续提升,专业水平呈逐年提高的态势。20 世纪 80 年代,我国幼儿教师群体的整体文化层次偏低,教育部门办园中教师以幼儿师范学校毕业生为主,其他部门办园、农村园的教师则多为初中毕业甚至小学毕业生;^[3]90 年代中期开始,我国幼儿教师的学历结构发生了重要的变化,初中及以下学历的人数占比从 1991 年的 18.67% 降低到了 2000 年的 8.7%,中等和大专以上幼教专业毕业的人数比则从 1991 年的 27.29% 增长到了 2000 年的 67.15%;21 世纪以来,接受过高等教育的幼儿教师越来越多,到 2016 年,本专科及以上学历的教师占比已达 77.56%。

从师资培养来看,培养机构的数量逐渐增加,层次不断提高,类型更加丰富。1979 年,全国独立的幼儿师范学校有 22 所,此后逐年递增,1988 后增加并维持在 65 所左右。20 世纪 90 年代,部分中师层次的学校开始培养初中起点的五年一贯制大专生,带动了幼儿教师学历的提升。同时,在教师教育改革的大背景下,越来越多的综合性高等学校、非师范学校及各类教育机构纷纷参与到了幼儿师资的培养中,形成了多渠道、多层次、多规格、多形式的学前师资培养体系。就 2008 年的数据来看,全国举办学前教育专业的本科、专科和中专层次的院校分别为 128 所、389 所和 1871 所,其中,高师院校 106 所,中等师范学校 106 所。我国已经形成了综合性大学、师范大学、地方学院、职业技术学院、幼儿师范学校、职业高中共同参与幼儿教师教育的多元化办学格局。

从师资培训来看,各级培训覆盖教师人数持续增长,例如 2011—2015 年国家实施面向全体幼儿教师的“国培计划”,中央财政投入 17 亿元,

培训中西部农村幼儿教师共 58.5 万人次,实施多项针对学校管理者的国家培训计划,培训幼儿园园长近 11.7 万人。^[4] 培训重心从学历补偿转向教师专业发展需求,改革开放初期由于我国幼儿教师的学历水平普遍偏低,各类培训目标定位于使教师逐步达到相当于幼儿师范学校和中等卫校毕业的水平,符合该阶段学前教育事业发展的需要;20 世纪 90 年代,随着师资学历合格率上升,教师培训开始转为以提高教师素质为核心目的的全员继续教育;21 世纪后,幼儿教师培训被正式纳入中小学继续教育体系中,培训更为关注受训群体的专业发展需求。培训机构日趋多元,高校、学术团体、幼儿园、民间组织、企业等的介入,打破了曾经主要由教育行政部门及其专设机构提供培训服务的局面。

二、当前我国学前教育面临的挑战

(一) 有品质的普惠性学前教育资源仍将供不应求

随着我国城镇化速度提升及二孩政策的推进,人民群众对学前教育的需求在一定时间内将继续增长。粗略估计,至 2020 年,全国学前三年适龄幼儿人数将达到 6100 万~6200 万^①,根据第三期学前教育行动计划提出“全国学前三年毛入园率达到 85%,普惠性幼儿园覆盖率达到 80% 左右”的目标,届时我国学前三年在园幼儿数至少为 5270 万,需要普惠性学前教育资源覆盖 4216 万余名幼儿,而该数据比我国 2017 年在园幼儿的总数还多 200 余万。截至 2016 年,各类公办园及公办性质幼儿园入托人数约 1976 万人,仅占在园幼儿人数的 44.77%。虽然目前缺乏普惠园的具体数据,但学前教育资源总体不足,尤其是普惠性资源稀缺的局面是显而易见的。

另外,由于一些地方政府对学前教育的公益性、普惠性认识不足,不利用多元办园体制扩大普惠性学前教育资源供给,反而将其作为推卸责任的手段,导致当前“假公办”“假普惠”的现象突出,扩大了普惠性资源供给与民众需求之间的差距。如 2014 年,吸纳了全国 52.47% 在园幼

儿的民办园,仅获得了相当于公共财政安排的预算学前教育经费的 6.79%。加之民间资本的大规模介入,强化了部分民办园的营利行为,在缺乏对民办园必要的规制和财政补贴的前提下,市场化加重了家长的负担。

(二) 学前教育发展不均衡,农村学前教育问题依旧突出

由于我国曾经历长时间的城乡二元发展格局,学前教育资源分布也带有强烈的城乡不均衡烙印。改革开放初期,各地延续了 1949 年以来优先发展城市学前教育的思路,导致农村和城乡接合部至今是学前教育发展的洼地。

一方面,优质、普惠的学前教育资源更多的集中在城市,农村办园条件较差,师资薄弱,质量偏低。据教育部公布的统计数据,截至 2016 年,全国城区园舍总面积为 12548 万平方米,其中危房面积 28.87 万平方米,占比 0.23%,而乡村园舍面积为 5457.73 万平方米,危房面积 16.39 万平方米,占比 0.3%;全国幼儿园图书总量为 32490.68 万册,其中城区园图书占比为 44.2%,乡村园占比仅 18.17%;专任教师中高中及以下学历的占乡村专任教师总数的 4.48%,而城区仅为 0.93%。城乡办园条件差距明显。

另一方面,幼儿园布局规划不合理导致城乡接合区域、乡镇和农村的学前教育资源分布不均,难以满足辖区内幼儿享受有质量的教育。一类情况是在城乡接合区域办园和乡镇中心园规模普遍偏大,班额超标严重,增加了传染病的传播可能,降低了游戏材料与活动空间的人均占有量,增加了保教人员的工作负担,严重影响保教质量,同时服务半径过大制造了巨大的接送负担和潜在危险;另一类情况则是伴随城镇化及乡镇学前教育资源的整合,村园持续萎缩衰败,由于多数村园缺乏财政支持,园所条件普遍较差,家长们宁愿舍近求远,送幼儿到质量更有保障的乡镇中心园就读,生源外流使得部分村园入不敷出,难以为继,导致留村幼儿的受教育权面临威胁。^[5]

(三) 先进的教育观念在思想与实践之间存在距离

观念的彻底改变需要打破积习,这是一个艰

① 数据测算参考:杨顺光,李玲,张兵娟,等.“全面二孩”政策与学前教育资源配置——基于未来 20 年适龄人口的预测[J].学前教育研究,2016(8):3-13.同时本研究也根据国家统计局公布的 2015-2017 年的出生人口(到 2020 年时年满 3~6 岁,其中 2017 年为推测人数,分别为 1655 万、1786 万、1900 万),以及 2014 年的一半出生人数(到 2020 年,2014 年 9 月出生的儿童尚不能进入小学,人数为 843.5 万),总计为 6184.5 万。

难的过程。虽然先进的教育观念已根植在学术思想和国家意志中,并逐渐生长于实践,但如何实现广大幼儿教师基本观念的彻底解放与重构,实现从科学理念到合理行动的真正转化,仍是摆在中国学前教育改革发展面前的一道难题。

在与幼儿园教育实践的接触中,学前教育研究者常常会听到这样的无奈“道理我们都懂,但就是不知道该怎么办。”一面是教师们在教研讨中、在活动分析中、在论文写作中高扬着“理念”,一面是在教育活动中违背着自己的专业信仰……为何在思想理论和社会法规形态都能保持科学、正确的儿童观、教育观一旦转化到行为动机形态就会发生偏差?难道理论言说与实践行动之间必然存在不易跨越的沟壑?

首先需要肯定的是,尽管针对教育观念本身的理论性研究并不直接服务于实践,但其所产出的观点都会成为促进教育实践更加美好的智慧支持。“儿童本位”绝不仅仅是一种停留在论文或法规上的言说,它具有行动的属性。造成科学的教育观念贯彻难的原因是多方面的。

其一,在多数情况下,对科学教育观点的误解、误判导致了行动上的失当。例如,有的教师僵化地理解“以儿童为中心”就是事事顺着幼儿的兴趣、意图,导致只有“幼儿活动”,而没有“有益经验建构”,只看得见孩子却看不到教育。教育是关乎活生生的人的活动,具有复杂性、灵活性、受多因素交互影响等特点。因此,只有顾及教育的张力,将基本理念中的一贯精神与动态的具体情境相协调,才能精准、正确、透彻地读懂教育观念的内涵。

其二,学习、理解观念与践行观念所需要的思维方式不同。进行理论思考需要的是一种“说清楚、辨分明”的思维方式,而开展教育实践却在于“想周全、可行动”,两类思维方式大相径庭,传统的教师教育没有细致地考虑两类思维方式的合理划界,常常出现实践思维与理论思维相互僭越的问题。^[4]而在真实的学前教育情境中,教师要根据需要交替运用两种思维方式,实现在两种思维中的按需“穿梭”。所以,能否兼具两种思维方式并能够及时转换,影响了教师能否成功地将儿童意识从理念转化为行动。

其三,理想的教育行动需要足够的实践经验支持。教育是一项对经验依托要求较高的活动,只有通过一定量的实践,教师才能积累起对幼儿

的理解、对教育情境的辨析、对应对策略的组织等经验。要在教育行动中体现儿童意识,需要教师拥有一定的教育实践经验作为基础。

(四) 幼儿教师的身份、待遇仍遭遇尴尬

与其他学段的教师相比,幼儿教师待遇保障处于较差境况,在职业选择更为自由的今天,这是影响幼儿教师质量的首要因素,也是制约我国学前教育发展的羁绊之一。

首先,最为突出的问题是在编和非在编教师待遇差距较大,同工不同酬现象仍较为普遍。非在编教师工资主要来自幼儿园的保教收费,因此工资水平较低,稳定性弱。我们在调研中发现,有些地区非在编教师的薪酬仅为同工龄在编教师的一半甚至三分之一;不少公办园非在编教师和民办园教师还未享有国家规定的足额足项的社会保险和住房公积金;大量面临退休的非在编教师养老保障问题尚未得到有效解决。这种由历史和体制造成的“身份”差别导致的教师待遇分配不公平,严重挫伤了部分教师的工作热情和积极性。

其次,幼儿教师职称评定难。一方面,未评定职称教师比例较大,由于近年来幼儿教师队伍不断壮大,未评职称的教师比例也呈上升趋势,例如 2014 年全国城区、镇区、乡村未评职称的幼儿教师分别占城区、镇区、乡村教师总数的 71.62%、70.7% 和 77.63%;另一方面,职称评定存在不公平现象,部分地区民办园教师在职称评定、评优等方面尚未真正与公办园教师被一视同仁。职称是教师待遇的重要组成部分,与教师的工资待遇、职业上升等直接相关,因此,职称评定是破解教师待遇问题特别重要的一个环节,亟须解决。

再次,除了上述显性问题之外,幼儿教师所面临的隐性待遇障碍也不可小觑。如超大班额带来的过重身心负担、部分家长的苛责带来的人际关系困扰、个别媒体对幼儿教育负面案例的过度宣传等,不仅影响保教质量,还会影响教师的工作热情和职业幸福感,甚至损害幼儿教师的形象。

三、展望新时代中国学前教育

进入社会发展的新时期,我国的学前教育需从以下方面着手,破解事业发展的难题,提高教育质量,为广大幼儿造就幸福美好的童年。

（一）社会文明呼唤“儿童意识”

儿童意识是以“儿童本位”为核心思想的、对儿童这一处于特殊年龄阶段的人的认识与态度。它表现为对儿童价值的认可、对儿童身心特点的尊重、对儿童兴趣与需求的理解、对儿童权利——特别是发展权——的支持。联合国《儿童权利公约》曾提出“关于儿童的一切行为，不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”^[20] 20 世纪 90 年代以来，我国已连续三次颁布儿童发展纲要，反复强调“保护儿童”“儿童优先”“儿童最大利益”“儿童平等发展”等观点。可见，倡导树立儿童意识已成为世界的共识和我国政府的责任。

但学前教育领域出现的各种问题，反映出儿童意识还未从国家意志完全融入地方决策、融入教育理念、融入民众意识、融入大众文化。一个文明、和谐的社会主义国家有必要唤起全社会的儿童意识，从国之未来的高度认识学前教育的价值，进一步加大对学前教育事业的政策倾斜，引导社会资源合理流入；严格禁止违背科学教育观念的学前教育行为，支持学前教育学术研究与实践创新，为彰显儿童意识的教育行为提供有力解释和榜样参照；宣传正确的儿童观和教育观，营造人人关爱儿童、呵护儿童、支持儿童发展的良好社会氛围。

（二）“幼有所育”呼唤法制建设

完整的、连贯的教育立法体系是衡量一国教育是否发达的重要标准之一，虽然改革开放 40 年来，我国教育法律法规体系的基本框架已经大致形成，然而，学前教育至今没有专门的法律。由于缺乏国家层面的法律规范，学前教育在很多方面还没有真正建立起长期稳定有效的体制和机制，全社会尤其是一些政府部门还没有从法律上认识学前教育的地位和作用，投入不足、资源缺乏、师资流失、质量不高等问题随时可能加剧，学前教育的健康持续发展还难以得到真正实现。可喜的是，学前教育法已于今年纳入全国人大常委会立法规划的一类立法项目，并拟在十三届全国人大常委会任期内提请审议。专门法律的确立，将为健全具有中国特色的学前教育法规体系起到搭框架和夯基础的作用，为落实“幼有所育”的中央指示提供法律依据。

对此，我们建议如下。其一，学前教育立法

应关注政府与公民的关系，重点是明确成本分担的主体及比例；关注各级政府的关系，关键是明确中央与地方、地方各级政府权责分担与配置；关注不同政府部门之间的关系，要点是明确各部门权责分担与分配，建立部门之间行之有效的协调、协同机制。其二，要注重对违法责任行为、责任主体进行明确界定，规定违法应承担的法律责任，否则将无法进行有效的督导和问责，法律也难以发挥其应有的效应。其三，注意发挥学前教育法律对学前教育政策的协调作用，加强法律保障，并不意味着轻视政策，学前教育政策可以指导相关法律法规的制定和实施。

（三）民生幸福呼唤政府担当

改革开放 40 年来的经验与教训提醒我们，要实现学前教育自身的良好发展，以及发挥其对国家发展的利好作用，应务必须坚持政府在学前教育事业中的主导地位。政府管理越到位，学前教育就越能先前发展。^[21]

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出“建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系”，“建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制”。这意味着无论哪一种幼儿园类型、无论办园主体是谁，政府在幼儿园的举办过程中都应起到必要的投入、监管责任。即便是主要依靠市场机制运行的民办幼儿园，政府同样要分别做好必要的监督管理和投入支持。

我们认为，政府的主导责任应立足于如下方面：一要从促进教育公平、社会发展、儿童健康成长的高度统筹辖区学前教育，担负起规划布局区域学前教育的责任，特别要注意公办与民办幼儿园的均衡布点，避免普惠性学前教育的盲区；二要承担主导性的责任来保障全体公民平等地享有有基本质量的公共服务，通过一系列制度的设计与建设，以直接或间接的方式保障幼儿入园的基本质量，监督并促进民办幼儿园的教育条件、师资质量和业务水平的提升；三要继续进行学前教育投入，逐步构建起合理的学前教育成本分担结构，我们建议政府分担 50% ~ 55% 甚至更多的学前教育成本，家庭分担比例为 35% ~ 45%，社会辅助分担为 5% ~ 10%；四要建设学前教育管理的专门机构、配备专门人员，做好各部门协同管理的“联络员”，确保对民办幼儿园的管理少重叠、无空白；五要建立有效的政府问责制度，明确责任主体及其相应责任清单，建立责任

制,落实责任目标、责任部门和责任人,破解“是否履行责任”“履行责任效果如何”等难题。

(四) 可持续发展呼唤“中国思想”

改革开放 40 年来,我国学前教育界不断向国外学习,借鉴了不少先进经验,这对起步晚、基础薄、又曾遭受破坏的中国学前教育来说,具有极其重要的意义。但随着与国外交流机会的增加,“拿来主义”的做法日益明显,蒙台梭利教学法、多元智能理论、感觉统合训练、高瞻课程、瑞吉欧教育体系……都成了教育机构模仿、使用的对象,甚至出现了追求某种海外经验的潮流。

教育是具有时空限制的文化活动,只要开展教育就不可能回避国情和文化差异。单纯复制、照搬来的做法不但可能“水土不服”,无法引导本土教育的向好发展,还有可能压抑本土的创造。创办既符合幼儿发展规律、教育运行规律,又具有中国特色的学前教育,是我国学前教育研究者、实践者共同面临的问题。一方面,先进的本土化观念需要在既有教育思想和现代学前教育的一般原理上再构,这是理论研究者责任;另一方面,将外来理论转化为适宜本土的、指导教育行动的观念时,需要实践者的观念重构。

中国特色的学前教育基本观念的形成是一个需要漫长时间的教育文化建设过程,既需要坚定的信心,更需要笃定的耐心。这主要是由于,长期以来,我国的学前教育研究理论体系薄弱,很多基本概念尚未澄清,学理性程度还有待提高;实践中,人们多模仿甚至抄袭他人的操作性经验,关注“怎么做”,而忽视“为什么做”;而自身的不足,又加强了我们对外国经验的倚重。所以,基本观念上的“中国特色”,并不否认、抛弃学前教育的世界智慧,相反,要更深入地、联系地研究有影响的国外学前教育理论,把握其理念要义,为本土建构提供滋养。同时,应扶持国内的基础理论研究,鼓励对那些看似已盖棺定论、实则缺乏本土证据与理性考量、对学前教育发展具有重大决定作用的基础性问题开展系统研究。

参考文献

- [1] 宁波市人民政府.宁波市学前教育促进条例 [EB/OL]. (2012-12-06) [2018-10-4]. http://gtog.ningbo.gov.cn/art/2012/12/6/art_389_380404.html.
- [2] 庞丽娟,范明丽.“省级统筹以县为主”完善我国学前教育

管理体制 [J].教育研究,2013(10):24-28.

- [3] 北京市宣武区虎坊路幼儿园.加强膳食管理 提高营养水平 [J] //教育部初等教育司.幼儿园教育纲要实施经验选集.北京:人民教育出版社,1984:12-23.
- [4] 许维贞.合理安排幼儿的生活 [J] //中央教育科学研究所幼儿教育研究室.幼儿教育经验:研究第一辑.北京:教育科学出版社,1980:26-31.
- [5] 上海市虹口区教育局.全面抓好幼儿园体育工作 [J] //教育部初等教育司.幼儿园教育纲要实施经验选集.北京:人民教育出版社,1984:1-11.
- [6] 徐慧琳.利用农村自然环境向幼儿进行常识教育 [J] //教育部初等教育司.幼儿园教育纲要实施经验选集.北京:人民教育出版社,1984:25-34.
- [7] 赵寄石.赵寄石文集 [M].南京:凤凰出版传媒集团江苏教育出版社,2006:51-61.
- [8] 史慧中.谈幼儿园的素质教育:适应我国国情,提高幼儿素质教育的实验研究丛书一 [M].北京:科学普及出版社,1994:239-245.
- [9] 史慧中.为幼儿奠定良好的素质基础:适应我国国情,提高幼儿素质教育的实验研究丛书二 [M].北京:科学普及出版社,1997:58-59.
- [10] 岳亚平.十年践行路 [EB/OL]. (2011-11-9) [2018-07-12]. <http://www.cnsece.com/KindTemplate/MsgDetail/30444>.
- [11] 虞永平.学前课程价值论 [M].南京:江苏教育出版社,2002:115.
- [12] 《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中期评估学前教育专题评估报告 [EB/OL]. (2015-11-24) [2018-03-24]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151124/151124_sfcl/201511/t20151124_220650.html.
- [13] 庞丽娟.中国教育改革 30 年:学前教育卷 [M].北京:北京师范大学出版社,2011:193.
- [14] 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》中期评估教师队伍建设专题评估报告 [EB/OL]. (2015-12-7) [2018-03-24]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151207/151207_sfcl/201512/t20151207_223264.html.
- [15] 张斌.农村幼儿园规划布局问题探讨与对策建议 [J].早期教育(教科版),2016(11):23-26.
- [16] 秦金亮,步社民,朱宗顺,等.全实践进行时:反思性幼儿教育实践者的专业养成 [M].北京:新时代出版社,2011:26-29.
- [17] 虞永平,刘颖.学前教育体制机制的主要问题与改革思路 [J].学前教育研究,2017(12):3-11.

(责任编辑 吕允英)