

贯彻落实教育规划纲要，推进教育体制改革

中国学前教育 发展报告

——农村学前教育

ANNUAL REPORT ON CHINA EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN RURAL AREAS

庞丽娟 洪秀敏 主编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

贯彻落实教育规划纲要，推进教育体制改革

中国学前教育 发展报告

——农村学前教育

ANNUAL REPORT ON CHINA EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN RURAL AREAS

庞丽娟 洪秀敏 主编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国学前教育发展报告. 农村学前教育 / 庞丽娟, 洪秀敏
主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2013.11
ISBN 978-7-303-17390-7

I. ①中… II. ①庞… ②洪… III. ①乡村教育—学前
教育—发展—研究—中国 IV. ①G619.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 308587 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子信箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司
经销: 全国新华书店
开本: 184 mm × 260 mm
印张: 20.5
字数: 365 千字
版次: 2013 年 11 月第 1 版
印次: 2013 年 11 月第 1 次印刷
定价: 58.00 元

策划编辑: 罗佩珍 责任编辑: 罗佩珍 王佳媛
美术编辑: 王齐云 装帧设计: 汉风唐韵
责任校对: 李 茵 责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前 言

《中国学前教育发展报告——农村学前教育》是北京师范大学社科处正式批准立项的社会科学研究数据资源建设与政策咨询课题二期研究项目，也是2011年教育部哲学社会科学发展报告建设（培育）项目“中国学前教育发展报告”（项目批准号：11JBGP017）的建设成果之一。

我国是一个农业大国，农业从业人口众多，社会城乡二元结构明显，农村经济社会发展普遍落后于城市，城乡不均衡问题突出，基本公共服务均等化和城乡教育均衡发展成为我国社会发展的大趋势。当前，我国一半以上的人口、六成以上的学龄前儿童在农村，农村学前教育普及已经成为教育事业改革的重点关照对象和学前教育战略规划的优先选择。2010年7月出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》特别强调要“重点发展农村学前教育”。2011年3月出台的国家“十二五”规划专篇提出要“改善民生，建立健全基本公共服务体系”，这就对教育，尤其是作为一种基本民生需求的学前教育提出了发展要求，需要大力发展农村学前教育，促进其城乡均衡发展，并最终实现学前教育这项基本公共服务均等化的要求。然而，我国农村学前教育发展长期滞后，尤其是中西部农村地区总体滞后于东部和城市地区，地区间和城乡间的发展极不均衡。农村学前教育普及水平低、质量差，发展滞后、城乡差距显著，是当前我国学前教育事业发展的一大突出问题和难点，已经成为教育事业“短板中的短板”，迫切需要研究建立适合我国国情的农村学前教育发展与普及机制。在当前我国贯彻落实科学发展观、促进城乡协调发展和社会公平的背景下，在当前和今后较长一段时期内，我国学前教育发展的重点应放在广大农村地区，重点发展农村学前教育，由政府主导农村学前教育发展，把加快发展农村学前教育作为基本普及九年义务教育后政府落实教育优先发展、新农村发展战略的一项重要任务，加快农村学前教育的普及步伐。

本书旨在为服务于我国学前教育事业发展研究与政策咨询，全面掌握我国农村学前教育事业发展背景，重点围绕当前我国农村学前教育事业改革与发展中的重要方面与问题，有针对性地探讨与分析了当前新形势下农村学前教育事业普及

与发展的状况、面临的挑战与存在的主要问题，深入地思考探索中国农村学前教育事业普及与发展的规律和方向，并在前述基础上，尝试提出推进我国农村学前教育进一步深入改革、普及与发展，特别是农村学前教育政策制定与完善可资借鉴的对策与建议。

为此，本书在写作过程中注意突出以下原则。

第一，以重要的理论与实践问题为线索。注意总结、概括和梳理出我国农村学前教育事业普及与发展中出现的重大事件与发展事态、重要政策制定与战略调整、热点和难点等主要的理论与实践问题，并围绕着这些问题从多个方面展现主要的观点、思想与讨论，对其做出深入、系统的理论、制度与政策的分析阐述，充分吸纳最新研究成果和有代表性的观点，及时总结我国农村学前教育取得的成就与有益经验，探讨农村学前教育普及与发展的特点与规律、当前发展中的突出问题，并探寻可能的原因与对策，以为农村学前教育事业改革与发展政策的制定与完善提供有益的参考。

第二，全面记述与深入分析相结合。全面搜集、客观总结我国农村学前教育事业改革发展中的整体状况与发展特点，各主要领域发展的真实过程与发生的主要事实和事件，对各主要方面与领域所取得的发展成绩、积累的成功经验、当前的主要发展状况、存在的主要问题与面临的挑战等予以客观和有深度的评述，有充分的事实资料佐证，同时深入地概括和分析主要的经验与历史教训，思考、揭示发展的规律与方向，并探索提出促进我国农村学前教育进一步普及与发展的可资借鉴的政策建议。

第三，回溯过去、着眼当今与展望未来相结合。立足当今，着眼于当前我国农村学前教育事业改革发展的需要，对我国农村学前教育事业发展中的主要领域和方面的发展历程进行全程和全面的回顾，系统总结和概括梳理这些方面的历史进程与主要的发展脉络，全面地反映和展示发展进程中取得的主要成绩与经验、主要的观点与争论、主要的探索与进展等，并着重、有针对性地探讨和分析近年新形势下我国农村学前教育事业发展面临的新问题、新挑战、新探索与新思考，并在此基础上注重对未来走向和发展趋势进行前瞻性的分析与展望，注重为当前的农村学前教育改革与发展、为探索符合我国国情的农村学前教育普及与发展之路提出积极的、建设性的思路与建议。

第四，现实探讨与政策建议相结合。本书不仅注重观察、思考、研究和记录当前中国农村学前教育事业的改革和发展，而且尤其注重把对现实问题的热切关

注和理性思考、探讨分析相结合，从整体上把握和反映我国农村学前教育事业的发展脉络，及时总结与反思农村学前教育事业的发展现状与问题，同时，注重在此基础上结合当前与未来我国国情和学前教育事业改革发展的需求，深入探究努力对制定和完善我国农村学前教育事业发展政策和战略规划提出思考与建议，以为国家宏观教育决策和政策制定及教育理论和实践研究的发展发挥应有的作用，推动我国农村学前教育事业的普及与发展。

基于上述原则，本书着重对当前我国农村学前教育事业发展的状况、特点、重大理论与实践问题进行了深入的探讨与分析，并系统梳理和总结分析了我国近年一些有代表性的省区市发展农村学前教育事业的有益探索与经验。全书共分为四个部分。鉴于本书是我国第一本反映农村学前教育改革发展的报告，系统梳理我国农村学前教育事业普及与发展的脉络非常有必要，因此，本书第一部分系统梳理和全面总结了我国农村学前教育事业普及与发展的历程与主要阶段，总结每个发展阶段农村学前教育事业发展的主要状况、取得的主要成绩与经验，以及面临的主要挑战与困难。第二部分基于收集的来自政府报告、全国教育事业统计数据 and 专家学者的调研报告等反映当前我国农村学前教育事业发展的数据资料，重点对当前我国农村学前教育事业普及与发展的基本状况展开深入的分析与讨论，全面分析了我国农村学前教育事业发展的现状，揭示了目前存在的主要问题，并深入探讨了影响农村学前教育普及与发展的主要因素，在此基础上提出了推进我国农村学前教育普及与发展的理念与基本原则，以及推进我国农村学前教育普及与发展的政策建议。第三部分则进一步围绕着当前普及背景与新政下我国农村学前教育发展的重大事件与新视点，特别是对当前农村学前教育政策的特点、问题与新趋势，农村学前教育政府责任的定位及其突破、农村学前教育管理体制的改革与探索、农村学前教育投入体制的改革与探索、农村学前教育办园体制的改革及新趋势、农村幼儿园教师培养与培训的建设与发展、农村学前教育资助制度的建立及探索七个专题领域进行了深入的理论与实践的探讨和分析。每个专题在研究与撰写中都注意全面搜集该领域改革发展的资料和数据，综合总结和系统分析当前每个专题领域重大或主要的理论、政策与实践问题及其主要的观点与思想、讨论与探索等，对本领域改革发展的主要经验与问题、发展的特点与规律进行系统的梳理与剖析，并在此基础上提出对本领域为推进农村学前教育事业发展的政策制定与完善的建议。第四部分则系统总结与分析了近年来我国一些在农村学前教育普及与发展方面进行有益积极探索并取得成功经验的地区，包括北京、浙

江、河北、宁夏、四川、重庆、内蒙古鄂尔多斯、陕西省洛南县等地农村学前教育普及与探索的典型经验。总结这些地区农村学前教育普及模式与特色，取得的成效与存在的问题，以及下一步改革与探索的思路与方向，以点带面，剖析和总结出在我国普及学前教育发展战略指导下，通过统筹规划、体制机制改革创新来发展农村学前教育事业，并在薄弱的发展现状基础上较快实现农村学前教育有质量普及的有益经验与启示。

本书由我们提出框架，各章作者分工撰写。在写作过程中，各章作者和集体间进行了反复多次的讨论、修改，可以说是集体合作的结晶。各部分参与写作的主要作者如下：第一部分孙美红、王红蕾、洪秀敏、肖英娥；第二部分夏婧、洪秀敏、庞丽娟、张丽敏、戴明丽；第三部分夏婧、庞丽娟、范明丽、张霞、李辉、张丽敏、戴明丽、康永祥、孙美红、王红蕾、冯江英、肖英娥；第四部分张霞、洪秀敏、夏婧、孙美红、范明丽、李辉、熊灿灿、张芬、张丽敏、戴明丽。全书由我们统稿。孙美红助理协助做了许多校稿工作。

本书在构思与撰写过程中，参考和引用了许多研究者的相关著作与研究成果，使本书能够更为全面地概括和反映我国农村学前教育事业改革发展的状况与特点，有针对性地探讨分析当前新形势下农村学前教育事业发展重大的理论与实践问题，并深入思考探索我国农村学前教育事业的发展规律和今后的改革方向等政策建议，在此我们一并表示诚挚的感谢！同时，感谢教育部社科司、北京师范大学社会科学处、北京师范大学出版社等对本书的研究和出版所给予的大力帮助与支持！

需要指出的是，本书是基于目前已有的研究和探索，对我国农村学前教育事业发展状况与特点的总结和对未来改革发展的思考，我们热忱希望关注我国农村学前教育改革与发展的专家、读者对书中的观点与内容不吝指正，提出宝贵的意见与建议；同时也更希望有越来越多的研究者、教育政策的制定者、教育行政管理者与实践者更加关注和参与探讨我国农村学前教育事业的改革与发展，以共同促进我国农村学前教育事业的繁荣发展。

庞丽娟 洪秀敏
2013年9月3日
于中国教育政策研究院

目 录

第一部分 中国农村学前教育普及与发展的背景与历程	1
一、奠定基础阶段（1949—1957年）	1
二、大起大落发展阶段（1958—1976年）	4
三、持续稳定发展阶段（1977—1996年）	7
四、艰难曲折发展阶段（1997—2002年）	11
五、改革振兴与政府主导重点发展阶段（2003年至今）	13
第二部分 当前中国农村学前教育普及与发展：现状、影响因素与政策建议	21
一、当前中国农村学前教育普及与发展的现状与问题	21
二、影响农村学前教育普及与发展的主要因素	26
三、推进农村学前教育普及与发展的理念与基本原则	29
四、推进农村学前教育普及与发展的政策建议	32
第三部分 普及背景下中国农村学前教育发展的重大事件与新视点	44
一、中国农村学前教育政策：特点、问题与新趋势	44
二、农村学前教育政府责任定位及其突破	56
三、农村学前教育管理体制的改革与探索	71
四、农村学前教育投入体制的改革与探索	83
五、农村学前教育办园体制的改革及趋势	98
六、农村幼儿园教师培养与培训的建设与发展	110
七、农村学前教育资助制度的建立及探索	124
第四部分 我国地方农村学前教育普及与发展的政策探索与启示	136
一、我国地方农村学前教育普及与发展研究总报告	136
二、以县为主落实政府主导职责 实现农村学前教育普及 ——北京市远郊四区县农村学前教育普及的探索及启示	164
三、率先实施投入体制改革 重点扩大普惠性乡镇中心园 ——浙江省农村学前教育普及的经验及启示	181

四、坚持“三为主” 强力推进农村学前三年教育普及 ——河北省农村学前教育普及的改革经验及启示	198
五、以乡镇中心园建设为重点 分阶段推进学前教育普及 ——宁夏回族自治区促进农村学前教育事业发展的探索及启示	214
六、以公办苏木乡镇中心园建设为重点 逐步推进学前教育免费 ——鄂尔多斯市普及农牧区学前教育的改革探索及启示	229
七、建立政策保障体系 完善管理体制机制 ——四川省农村学前教育改革的经验及启示	246
八、以农村为重点 大力推进城乡学前教育均衡发展 ——重庆市农村学前教育改革的经验及启示	262
九、政府主导突破关键点 全力推进农村学前教育普及 ——洛南县农村学前教育改革的探索及启示	277
参考文献	296

第一部分

中国农村学前教育普及与发展的背景与历程

人生百年，立于幼学。作为教育的基础与奠基，学前教育尤其是农村学前教育承担着教育绝大多数幼儿的重任，对保障儿童基本人权和发展权，提升我国人力资本的整体素质，促进我国经济社会长远发展和提高国际竞争力具有重要的战略价值。新中国成立至今，随着对学前教育价值认识的不断深化和对农村教育的日益重视，我国政府从国情和各地方实际出发，积极制定政策，推动我国农村学前教育事业在遭遇和解决不同时期不同困难的基础上开始获得持续发展。

一、奠定基础阶段(1949—1957年)

1949年10月1日，中华人民共和国成立，随着旧中国半殖民地半封建社会性质的彻底改变，我国学前教育尤其是农村学前教育事业也发生根本性的变化，进入一个全新的发展阶段。在三年经济恢复和第一个五年计划期间，我国农村学前教育事业顺利通过改造、恢复，并获得了稳步发展。

(一)新中国农村学前教育事业的恢复与发展(1949—1952年)

由于帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治和长期的战争，新中国成立前，我国社会经济十分落后并且破坏严重。1949年城市中失业人数约有400万人，农村灾民约4000万人，人民生活极端困难。新中国成立后，必须迅速恢复国民经济，以巩固人民政权，改善人民生活，并为有计划的社会主义建设和社会主义改造准备条件。在此背景下，1949年11月，中央人民政府教育部成立，并于年底召开第一次全国教育工作会议，会议明确指出“教育必须为国家建设服务，学校必须向工农开门”。自此，农村学前教育事业的恢复与改造拉开帷幕。

首先，农村学前教育全面对农民子女开放并纳入发展重点。新中国成立后，

为保障农村妇女参加生产劳动，教育部出台了一系列举措开放农村学前教育，取得一定成效。1951年8月，第一次全国初等教育与师范教育会议召开，原教育部副部长韦恂作了题为“巩固和发展新中国的初等教育和师范教育”的报告，明确指出农村学前教育经过两年来的恢复与发展，已广泛地向工农子女开门；并特别提出上海和蚌埠等地的民主妇联，已经在帮助农村妇女和修堤女民工办托儿所。这充分表明，我国农村学前教育的恢复与改造已获得初步的成就，农民子女同样享有接受学前教育的权利。同时，为了进一步保障农民子女接受学前教育的权利，促进农村学前教育的发展，确保农村妇女能顺利参加生产劳动、政治生活等，本次会议明确将促进郊区农村学前教育的发展纳入当时幼儿教育的发展重点，一定程度上促进并保障农村学前教育的恢复与发展。据统计，1950年我国农村仅有幼儿园594所，在园幼儿5.2万人，1951年我国农村幼儿园已达1595所，在园幼儿为12.7万人，分别为1950年的2.7倍和2.4倍。^①

其次，明确农村学前教育在基础教育中的重要地位。1951年10月1日，政务院颁布了《关于改革学制的决定》，明确将包括农村幼儿教育在内的幼儿教育纳入我国学制体系之中，成为小学教育的基础。这是新中国成立以来国家颁布的第一个学制，其不仅以法令形式明确规定了农村幼儿教育是社会主义教育事业的重要组成部分，彰显了其在基础教育中的重要地位，而且标志着农村学前教育事业开始走上了有计划、有系统发展的新阶段。

最后，明确了农村学前教育事业的发展方针和任务。在明确农村学前教育地位的基础上，我国还进一步规定了农村学前教育事业的发展方针和任务。1952年2月，中央教育部幼儿教育处处长张逸园在《人民教育》发表《新中国幼儿教育的基本情况和方针任务》一文，明确指出农村学前教育事业的发展方针为“依靠群众大力开展农村幼儿园(托儿所)”。1952年3月，中央教育部正式颁发试行《幼儿园暂行规程(草案)》(以下简称《规程(草案)》)，明确规定包括农村幼儿教育在内的幼儿教育发展任务为“根据新民主主义教育方针教养幼儿，使他们的身心在入学前获得健全的发育；同时减轻母亲对幼儿的负担，以便母亲有时间参加政治生活、生产劳动、文化教育活动等”。同时，《规程(草案)》进一步指出要“办理季节性幼儿园(班)，以便利在农业、游牧、渔业和蚕业等地区的劳动妇女进行生产”。可见，新中国成立初期恢复与改造后的农村学前教育具有教育幼儿和便利农村妇女参加社会建设的双重任务。由于上述发展方针和任务满足并适应当时农村土地改革和农业合作化运动，因此各地在努力发展农村幼儿园的同时纷纷成立临时托儿所，以亲邻相帮、换工看娃、个别寄托等多种形式解决子女寄托问题。据陕西省1952年统计：全省由农业互助组办起的农忙托儿所220个、抢娃组8827个，入托幼儿43971名。^②

① 何晓夏. 简明中国学前教育史[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 1990: 10.

② 唐淑. 中国农村幼儿教育的发展与变革[J]. 学前教育研究, 2005(6).

(二) 农村学前教育的稳步发展(1953—1957年)

经过三年的经济恢复,我国国民经济得到根本好转,但仍是一个落后的农业国家,需要更多的妇女参加生产劳动和社会工作。为了帮助母亲们解决照顾和教育自己孩子的问题,政府依靠群众,动员社会各方面的力量发展幼儿教育事业,以逐步满足广大人民群众的需要,农村学前教育也在这一时期得到稳步发展。

首先,明确将农村学前教育事业发展纳入国民经济规划和国民教育事业发展规划。为进一步解放农村妇女劳动力,有步骤地促进农业的合作化,新中国政府明确将农村学前教育事业发展作为提高人民文化生活水平的重要举措纳入我国发展国民经济的第一个五年计划,其明确指出:“第一个五年计划中,五年内,应该根据可能的条件,适当地发展幼儿园……在农村中提倡农业生产合作社举办。”第一个五年计划再次强调了农村学前教育的办园主体,在当时的社会经济条件下有利于调动人民的办园积极性。1956年,教育部印发《十二年国民教育事业发展规划纲要(草稿)》,再次将农村学前教育纳入其中,并明确规定在农村和城市都要发展适合于群众生活水平和生产工作需要的多种多样的幼儿教育组织。

其次,明确规定了农村学前教育的办园主体与形式。为真正贯彻落实“教育必须为国家建设服务,教育必须向工农开放”的全国教育工作总方针,我国政府根据当时中国的社会经济发展实际情况进一步明确了农村学前教育的办园主体与形式。1956年,《教育部、卫生部、内务部关于托儿所幼儿园几个问题的联合通知》中明确指出,今后应当按照“全面规划、加强领导”和“又快、又多、又好、又省”的方针,同时根据需求和可能的条件积极发展托儿所、幼儿园,在农村中提倡农村生产合作社举办(主要是季节性托儿所和幼儿园),由此明确了生产合作社为农村办园的主体,并且明确了农村园以集体办为主的办园方针。1956年,教育部印发《十二年国民教育事业发展规划纲要(草稿)》,再次重申在农村要发展适合于群众生活水平和生产工作需要的多种多样的幼儿教育组织。上述政策举措符合我国当时的经济社会条件,也符合农村当时发展的特点,对调动各方力量发展农村学前教育具有十分重要的意义,尤其是提出农村幼儿园应采取多种形式、灵活举办,不仅符合当时的国情,对现今偏远地区、贫困地区的学前教育发展与普及同样意义深远。据统计,1956年我国农村幼儿园数是1950年的19倍,1952年的7倍;入园幼儿数是1950年的10倍,1952年的5倍。^①

需要指出的是,这一时期我国已经开始重视幼儿教师培养与质量提升,1952年7月颁布的《师范学校暂行规程(草案)》就规定了“培养幼儿教师的师资”;1956

^① 何晓夏. 简明中国学前教育史[M]. 北京:北京师范大学出版社,1990:10.

年5月教育部颁布了《幼儿师范学校教学计划》，6月再次颁布了《初级幼儿师范学校的教学计划》和《教育部关于大力培养小学和幼儿园教养员的指示》等文件，专门规定了幼儿园师资的培养问题，但遗憾的是，其中均忽视了对农村幼儿教师的规定。

二、大起大落发展阶段(1958—1976年)

1958年在“左”的思潮影响下，中国掀起了“大跃进”和“人民公社化”的高潮，给我国国民经济、社会和教育发展造成了极端严重困难的局面。为使国家渡过暂时的困难，促进经济和社会形势的根本好转，1960年冬党中央和毛泽东提出了“调整、巩固、充实、提高”的发展方针，在一定程度恢复了我国经济、社会和教育发展秩序。但随之而来的十年“文化大革命”运动，使我国受到空前的劫难与摧残，给我国经济、社会和教育等的发展造成了严重损失。在这样的社会背景下，我国农村学前教育也出现了大起大落的、极不正常的艰难曲折发展局面。

(一)农村学前教育的盲目跃进(1958—1960年)

1958年5月，中国共产党第八次全国代表大会第二次会议通过了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线及其基本点，试图尽快地改变我国经济文化落后的状况。会后，我国发动了“大跃进”和“人民公社化”运动，使得以高标准、瞎指挥、浮夸风为主要标志的“左倾”错误严重泛滥。农村学前教育也在各地大力贯彻“教育为生产服务”“群众办园”“勤俭办园”等方针的过程中呈现出了一哄而起，混乱失控，盲目跃进的局面。

首先，农村学前教育发展规模与速度失控跃进。1958年9月19日，中共中央、国务院在《关于教育工作的指示》中明确提出：“全国应在三年到五年的时间内，基本上完成扫除文盲、普及小学教育、农业合作社有中学和使学龄前儿童大多数都能入托儿所和幼儿园的任务。”同年12月，中共八届六中全会通过了《关于人民公社若干问题的决议》，其中明确要求人民公社“要办好托儿所和幼儿园，使每一个孩子比在家里生活得好、教育得好，使孩子们愿意留在那里，父母也愿意把孩子放在那里”；要求“整个社会和整个公社把办好托儿所、幼儿园和其他集体生活福利事业看成是为人民服务的一种崇高工作”，并要求将托儿所、幼儿园的建设纳入乡镇和村居民住宅的建设规划中。在上述政策的指引下，很多农村地区不顾条件，一哄而起，提出了“三天托儿化”“一夜托儿化”“实行寄宿制，消灭三大差别”等口号，农村学前教育的发展规模和速度失控跃进。1957年，我国农村共有幼儿园8620所，到1958年则猛增至686000所，增幅达79%。这种过于强

调数量的发展速度和规模，大大超越了我国当时农村的经济发展水平，更是违背了学前教育事业发展的客观规律。

其次，农村学前教育质量急速滑坡。这一时期的农村学前教育由于过于追求速度和规模的增长，加之没有足够的物质和经费支持，又脱离了群众的实际需要，导致很多新建的农村幼儿园普遍设施简陋，教师水平低下，呈现出“看堆放羊”的状态。如有的农村地区只顾将全村幼儿集中在一块同吃、同住，而不注重其质量要求；有的农村地区由生产小队找到一间空房屋，不论是否合适，有无院落，选派当地年老体弱、诚实可靠、不能参加生产劳动的妇女当老师来组建幼儿园或托儿所，这些老师没有文化更不懂教育，且年龄偏老，所以多数幼儿园或托儿所处于极低发展水平的状态。同时，由于受“多快好省”发展方针的影响，全国各地纷纷提出“勤俭办社、勤俭办园”的方针，然而很多地方政府在执行时将勤俭与质量不高等同，以教育部1958年7月转发的《湖南省教育厅关于农村幼儿教育工作的通知》为例，其明确提出“幼儿教育师资条件不能要求过高，应就地取材。幼儿班的师资可以由妇女推选，或用老年人、缺乏劳动力的妇女担任”。这种经验被作为群众办园的参考广泛宣传，也在一定程度上造成农村学前教育质量的下滑。

(二)农村学前教育的调整巩固(1961—1965年)

三年的盲目冒进致使农村学前教育出现了规模和速度的失控跃进与质量大幅下滑的矛盾格局，对事业发展造成严重影响。1961年在中央“调整、巩固、充实、提高”方针的指引下，农村学前教育也根据经济、师资等时机条件采取了保留、撤销、充实等手段，朝着调整与巩固提高的方向和目标前进，农村学前教育逐步恢复正常发展秩序。

首先，农村学前教育发展规模与速度趋于正常和稳定。1960年，教育部部长杨秀峰在全国文教先进工作者代表大会、教育系统和幼儿教育系统会议上作了《做教学改革的促进派》讲话，其中明确指出要大力发展城乡幼儿园、托儿所。^①同时教育部明确提出：幼儿园的发展，宁可慢些、少些，但要好些。条件不成熟的民办园(主要是农村集体类型幼儿园)要调整，收缩。在上述政策引导下，经过一系列切实的调整政策，到1961年，全国幼儿园数降至60307所，与1960年相比共减少了744598所，其中大部分为农村举办的各种集体类型幼儿园、托儿所。至此，从1958年到1961年农村幼儿学前教育四年间大起大落的畸形发展局面终于得到一定的控制，逐渐趋于正常和稳定，1964年和1965年，农村学前教育重

^① 杨秀峰. 做教学改革的促进派[J]. 江苏教育, 1962(12).

新开始了稳步的回升与发展。

其次，重视农村学前教育师资力量建设，农村学前教育质量开始恢复性上升。为贯彻落实中共中央书记处书记邓小平提出的“科学教育水平并不决定于数量，主要是质量”和教育部提出的“要办好幼儿园、托儿所”等政策。1962年1月，我国发布了《教育部党组关于全国师范教育会议的报告》，明确指出要重视农村幼儿园师资培养，即“应该多办初级幼儿师范，招收相当于高小毕业程度的青年，培养成为城镇和农村幼儿园的教养员，学习时间的长短，可以因地制宜”。该政策的提出表明国家已经开始认识到提升农村学前教师质量的重要性，其对恢复并提升农村学前教育质量具有重要的意义。但是需要指出的是，虽然这一阶段对“左”的错误有了一定的纠正，但是其影响还未消失，以师范学校发展为例，尽管文件指出应多办初级幼儿师范，但1962年，初级幼师生仅占在校生总数的3%；而且自1963年起，全国已不再招收初级师范生。

尤其需要说明的是，尽管这一阶段农村学前教育处于调整巩固时期，但是由于教育部精简机构，幼儿教育处被撤销，仅保留1名原幼教处干部在普通教育司综合处处理有关日常事务。这直接导致在相当长一段时间内，教育部基本上没有对学前教育工作下发文件指示，农村学前教育更是被忽略，农村学前教育的进一步发展与提高受到了相当程度的影响与阻碍。

（三）农村学前教育事业的全面破坏与畸形膨胀（1966—1976年）

1966年5月到1976年10月是我国为期十年的“文化大革命”时期，在这十年中，极“左”路线猖獗，包括农村学前教育在内的整个学前教育事业被视为推行修正主义路线的典型，遭到空前的浩劫，我国农村学前教育事业进入全面遭受破坏的劫难时期。

首先，全盘否定农村学前教育发展方针和任务。1966年8月8日我国发布《中共中央关于无产阶级文化大革命的決定》，对新中国成立后17年的发展路线进行了全面的否定，农村学前教育也包含在内。一是否认了新中国成立以来农村学前教育依靠群众大力开展的发展方针，将整顿、巩固、提高公社幼儿园批判为“强调物质设备，鼓吹业务精神，吹捧资产阶级知识分子的作用”。二是否认了农村学前教育长久以来存在的解放农村妇女劳动力和教育幼儿的双重任务，并批判为“脱离阶级斗争，单纯以生产为中心”。对农村学前教育发展方针和任务的否定给我国农村学前教育的发展造成了严重损失。

其次，农村学前教育管理制度遭到解体。随着大、中学校的学生率先起来“造修正主义的反”浪潮的掀起，在很短的时间里，农村幼儿园也出现了揪斗园长和教师的现象。积累多年建立的有效的管理制度被批判为对幼儿的管、卡、压而

被废止；园长、教师和保育员的工作大轮换，很多政治和专业条件不强甚至很差的人员获取了幼儿园或托儿所的领导权，原先的农村幼儿园园长和教师成了“走资派”和“反动学术权威”而受到批斗；热爱幼儿的农村教师被视为资产阶级人性论的代表而横遭批判；很多幼儿园的房屋、场地被挤占用来闹革命，大批公社办集体农村园被解散，总之，在“十年动乱”中，农村幼儿园几乎解体。

应该特别指出的是，由于全国农村“农业学大寨运动”迅猛发展，加之“文化大革命”期间，我国人口出现大规模的泛滥性增长，据统计，1965年，我国总人口为72 538万人，1976年，我国总人口达93 717万人，人口年平均增长率竟然高达29.2‰，净增人口达2.1亿^①，以及“上山下乡”运动大规模的展开，在“文化大革命”后期，我国农村幼儿园出现了短暂的畸形膨胀时期。1973年我国农村仅有幼儿园3.44万所，1976年，农村幼儿园高达41.95万所^②，短短四年间，增长了11倍。但是由于学前教育的发展方针路线被全盘否定，因此，这个短暂时期农村学前教育发展是极其畸形的，仅有数量上的增加，质量较“大跃进”阶段更为低下。

三、持续稳定发展阶段(1977—1996年)

1976年10月，“四人帮”被粉碎标志着我国结束了长达十年的混乱动荡局面。尽快恢复社会安定，进行各项事业的拨乱反正以及进一步进行经济建设成为当时中国政府的当务之急。随着十一届三中全会的召开，中国进入改革开放和社会主义建设的新时期，学前教育尤其是农村学前教育亟待从十年浩劫中调整与恢复，并进一步发展提高，以满足人们不断提升的对具有一定质量学前教育的需求。因此，这一时期我国农村学前教育事业发展在经历了6年的调整、恢复后，开始进入比较稳定的发展提高阶段。

(一)农村学前教育的调整与恢复(1977—1982年)

1978年12月，党的十一届三中全会召开，我国进入了有中国特色社会主义建设时期。随着我国经济和社会的发展，尤其在邓小平的教育理论和“三个面向”“科教兴国”等战略方针的指引下，我国农村学前教育也积极根据社会和民众需求进行调整与恢复，进入了新的历史发展阶段。

首先，恢复和健全包括农村学前教育在内的学前教育管理机构与体制。为扭

① 张琮. 中国人口发展史[M]. 北京: 中国人口出版社, 1998: 132-135.

② 唐淑. 中国农村幼儿教育的发展与变革[J]. 学前教育研究, 2005(6).

转“十年动乱”期间城乡学前教育事业遭受全面破坏的混乱局面，党和政府加强了对包括农村学前教育在内的全国学前教育工作的指导与管理。1978年，教育部在普通教育司恢复了幼教特教处，负责对全国城乡各类幼儿园进行政策及业务的工作指导，使得失去国家机关专职领导已达16年之久的幼教事业又有了领导机构。在中央的带动下，地方各乡镇的教育部门也陆续恢复和健全农村学前教育管理机构与体制，纷纷设立了专职人员（幼教辅导员）负责幼教工作，有的乡镇还设置了专门机构负责农村学前教育事业的恢复与发展。

其次，召开包括农村学前教育在内的全国托幼工作会议，并就农村学前教育发展方针、办园、教师队伍建设等关键问题作了明确规定。1979年经中共中央和国务院批准，教育部、卫生部、财政部、农委、计委、民政部等13部门联合召开了全国托幼工作会议。会议分析研究了全国尤其是农村托幼工作现状，讨论包括农村学前教育在内的托幼工作中迫切需要解决的问题，并再次就关于坚持“两条腿走路”的发展方针提出了指导性意见。会后，中共中央、国务院转发了《全国托幼工作会议纪要》，重申学前教育的发展必须坚持“两条腿”的方针，并针对农村学前教育事业的发展现状，在办园、教师队伍建设尤其是农村幼儿教师的待遇、培养等方面提出了具体的指导意见，如明确规定“要在农村大力发展农忙托幼组织，有条件的社队要举办常年托儿所、幼儿园（班），要普及婴幼儿卫生保健和教养知识，并提高现有园所的保教水平”“农村社队园所保教人员的待遇，应相当于同等劳动力的报酬。经过培训考核或工作成绩突出的保教人员，其报酬可高于同等劳动力”“幼儿师范要逐步地为农村社队托儿所、幼儿园代培幼教骨干”等。

农村学前教育管理体制的恢复和设立，发展方针、办园体制以及教师队伍建设等问题的明确大大促进了农村学前教育调整与恢复。据统计，“1982年全国县镇、农村入园幼儿为881万人，占全国入园幼儿总数的79.2%，比1978年增长了35.7%。不少农村地区学前一年的幼儿班发展很快，深受农民群众的欢迎。全国县镇、农村幼儿教师已达30余万人。这支队伍经初步整顿，在年龄和知识结构上都已开始发生了较大变化，具有高、初中文化程度的青年教师不断增加，保教质量有所提高。”^①

（二）农村学前教育的稳步提高（1983—1996年）

随着农村学前教育的恢复与发展，全国学前教育事业开始呈现由城市向农村

^① 国家教育委员会. 国家教委关于发展农村幼儿教育的几点意见(教初字[1983]011号)[E]. 1983-09-21.