

关注处境不利儿童学前教育政策研究系列丛书

► 主编◎杨 文 宋占美

► 主审◎朱家雄

刘小林 张献华◎著

教育公平视野下 我国民办幼儿教师发展战略研究



华东师范大学出版社

全国教育科学规划课题(编号:EHA120366)

教育公平视野下我国民办 幼儿教师发展战略研究

刘小林 张献华 著

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育公平视野下我国民办幼儿教师发展战略研究/刘小林,张献华著. —上海:华东师范大学出版社,2014.5

(关注处境不利儿童学前教育政策研究系列丛书/杨文,宋占美主编)

ISBN 978-7-5675-2153-7

I. 教… II. ①刘…②张… III. ①幼教人员—师资培养—研究—中国 IV. ①G615

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 115646 号

教育公平视野下我国民办幼儿教师发展战略研究

著 者 刘小林 张献华

策划编辑 朱建宝

项目编辑 王瑞安

审读编辑 邢玉平

责任校对 赖芳斌

封面设计 卢晓红

出版发行 华东师范大学出版社

社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062

网 址 www.ecnupress.com.cn

电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105

客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887

地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口

网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 常熟文化印刷有限公司

开 本 787×1092 16 开

印 张 13

字 数 319 千字

版 次 2014 年 12 月第一版

印 次 2014 年 12 月第一次

书 号 ISBN 978-7-5675-2153-7/G·7421

定 价 33.00 元

出 版 人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

总 序

处境不利儿童,是一个国家或地区在某个历史时期内,因贫困、疾病、残疾、被遗弃或家庭结构异常等原因,所形成的参与社会分配能力较弱、普遍经济收入较少的特殊群体。诸多研究显示,与远离饥饿、享有良好教育与医疗环境的儿童相比,处境不利儿童在心理、生理发展方面都存在明显的不足。不利的处境使得这些儿童更容易出现心理、学习困难、辍学等情绪行为问题。不仅如此,处境不利儿童如果在童年早期得不到有效的社会支持、干预和补偿,将对提高义务教育的效益、防止贫困的代际循环等产生不利影响,最终危害社会公平与和谐发展。

国际范围内,对处境不利儿童的关注早已有之,例如,1989年联合国《儿童权利公约》和1990年《儿童生存、保护和发展世界宣言》等都对处境不利儿童的补偿教育问题提出了倡议。很多国家先后设立了有针对性的学前补偿教育项目,如美国的开端计划(Head Start)、佩里学前教育方案(Perry Preschool Project)和英国的确保开端计划(Sure Start)等,为处于社会经济地位劣势的儿童提供综合性早期干预服务。事实证明,这些补偿性学前教育和服务项目,确实产生了巨大的社会效用。诺贝尔经济学奖得主赫克曼(James J. Heckman)就强调“学前教育时期的投资回报率相当于此后所有年龄阶段人力资本回报率之和”。大量学前补偿教育项目的效果研究纷纷证明,在学前教育阶段产生最大投资回报率的人群恰恰是那些社会地位低下、经济贫困的儿童。例如,高瞻佩里项目在经历了40多年的跟踪研究后得出:对儿童每投入1美元,就可以获得16.14美元的回报,因为该项目使得这些贫困儿童在成年后可以赚取更高的收入,减少犯罪且拥有更稳定的工作和生活。种种证据,都在强化着我们的认识:处境不利儿童学前教育应当引起社会各界充分的重视;对处境不利儿童学前教育的关注与投入,应当被提升到构建社会和谐、改善民生的高度来看待。

作为发展中国家,经济的突飞猛进和社会的快速转型,改变了中国人的生活方式,更深刻地影响着当今中国儿童的生存和发展处境,特别使得中国处境不利儿童群体的构成和特征发生了巨大的变化。超过6000万的农村留守儿童,占据了全国儿童总数的五分之一,而且,学龄前留守现象大幅攀升。这使我们不得不面对伴随改革和社会进步所产生的让人心痛的中国特色“童年危机”。

本套丛书的作者们对于处境不利儿童学前教育进行深入研究并努力“产出”公共性知识的过程,正是从学前教育研究的角度对这一迫切而重要的社会问题作出回应的过程。我们怀揣对处境不利儿童生存和教育现状的担忧、对国家未来的深刻关切,从专业视角出发,对学前儿童的教育现实及其背后的各种深层原因进行思考、学术呈现和解读,以期最终促成人们在学理探讨和社会实践两种层面造福于处境不利儿童的切实努力。

为了实现这一目的,本套丛书的撰写以时代背景为纵轴,以地域空间为延伸,以文化审思为扩展,以交叉的社会学科理论为支撑,以各具特色的研究方法为工具,从宏观、中观、微观的不同层面,全面探讨关涉处境不利儿童学前教育最重要的一些话题,包括:政策的制订与保障、课程标准的建构与实施、学前教育投资体制、农村学前教育的困境与抉择、农村民办幼儿园的生存和发展以及民办幼儿教师队伍面临的问题与出路。

必须强调,尽管以“处境不利儿童学前教育”为本套丛书始笔的主题,但是,处境不利儿童学前教育的问题必定要被放置到一个国家整体学前教育发展的大背景下进行,任何剥离式的分析都不可能对其意义进行完整呈现。因此,政策上,我们着眼于“当今”,阐述了我国当下学前教育主要关注的热点问题,多视角审视我国学前教育事业所面临的现实问题,并研究相对应的政策导向;在地域上,我们不仅以中国农村实地的、定性的叙事研究和定量的调查研究分析为基础,阐述中国农村学前教育园所经营状况、师资发展、课程教学等面临的困境与发展可能,而且从国际比较的角度讨论美国学前教育课程标准实施的利弊,为我国学前教育课程改革提供参考;文化上,我们从后殖民和学前教育文化适宜性两个视角强调要在传统和现代之间保持和谐,坚持民族立场和本土生长,并对如何构建具有文化适宜性的中国学前教育体系提出了建议。因此,透过阅读,读者能对当代中国学前教育的一些基本问题,尤其是处境不利儿童学前教育问题,有一个全景式的了解。

我们感激作为研究者的身份赋予了我们为中国处境不利学前儿童发出声音的特殊权利,更珍惜本套丛书所有读者的宝贵意见。由于处境不利儿童学前教育问题的研究涉及多种学科的交叉,每位作者的立足点和研究旨趣亦有不同,可能会出现观点碰撞、水平差异,不足之处在所难免,欢迎大家批评指正。

丛书主编:杨文 宋占美

2013年11月于山东英才学院

目 录

第一章 绪论 / 1

- 第一节 我国民办幼儿教师发展战略研究背景 / 2
- 第二节 我国民办幼儿教师发展战略研究意义与价值 / 9
- 第三节 我国民办幼儿教师发展战略研究问题 / 12

第二章 我国民办幼儿教师发展的历史沿革 / 20

- 第一节 旧中国民办幼儿园及幼儿教师的发展 / 20
- 第二节 新中国民办幼儿园及幼儿教师的发展 / 30
- 第三节 我国民办幼儿园及幼儿教师的历史定位及启示 / 43

第三章 我国民办幼儿教师队伍现状分析 / 50

- 第一节 民办幼儿教师队伍的基本情况 / 50
- 第二节 民办幼儿教师的生存状态分析 / 62
- 第三节 民办幼儿教师的专业发展分析 / 68

第四章 我国民办幼儿教师发展的制约因素分析 / 75

- 第一节 制约民办幼儿教师发展的宏观环境分析 / 75
- 第二节 制约民办幼儿教师发展的外部环境分析 / 83
- 第三节 制约民办幼儿教师发展的内部环境分析 / 93

第五章 国外民办幼儿教师发展经验解读 / 99

- 第一节 国外幼儿教师教育的历史、现状及趋势 / 100
- 第二节 美国民办幼儿教师的发展经验 / 104

第三节 日本民办幼儿教师的发展经验 / 114

第六章 促进民办幼儿教师发展的策略 / 121

第一节 幼儿教师专业素质与专业发展 / 122

第二节 促进民办幼儿教师发展的总体策略 / 127

第三节 促进农村民办幼儿教师发展的策略 / 132

第七章 关于我国民办幼儿教师发展的专项研究 / 137

第一节 关于民办幼儿教师地位的研究 / 137

第二节 关于民办幼儿教师生存现状的研究 / 139

第三节 关于民办幼儿教师生存现状原因探析的研究 / 143

第四节 关于农村民办幼儿教师的研究 / 146

参考文献 / 150

附录 1978 年改革开放以来有关民办幼儿教育的法规文件 / 154

第一章

绪 论

民办幼儿教师作为一个体系庞杂的群体,与在编幼儿教师相对存在。其群体构成较为复杂,包括民办幼儿园教师、公办幼儿园聘任制教师、兼职幼儿教师、转岗教师、志愿者等多种类型。在我国当前的学前教育体制之下,民办幼儿教师数量十分庞大,占据全国幼儿教师整体数量的一半以上。教育部 2012 年教育统计数据显示,全国共有幼儿园数 181251 所,其中民办幼儿园 124638 所,占总数的 68.7%(如表 1-1 所示)。^① 可以想见,我国民办幼儿园中存在着大部分的民办幼儿园教师。据不完全统计,截至 2010 年,全国幼儿教师总人数达 184.93 万,民办幼儿教师数量已经达到 116.84 万人,占幼儿园教职工总数的 63.18%。面对发展如此迅速、数量如此庞大、影响力日益增强的教师群体,如何进行规划和引导,推动民办幼儿园教师整体素质的进步,保障其各项权益,在保证教育公平的前提下,争取实现学前教育事业均衡发展,已然成为当前学前教育事业不能回避的问题。研究民办幼儿园教师队伍的发展特点和规律,提出有针对性的发展战略,促进我国学前教育事业稳步向前,是所有学前教育研究者的职责所在。

表 1-1 我国各类幼儿园园数与所数(2012 年)

	园数(所)Kindergartens		班级数(个) Classes
	总计 Total	其中的少数民族幼儿园 of Which: Minorties	
教育部门 Run by Ed. Dept.	36992	3107	475581
其他部门办 Run by Non. Ed. Dept.	1853	33	18753
地方企业 Run by Local Enterprises	1406		10699
事业单位 Run by Public Institutions	3192	52	19513
部队 Run by Army	487	1	4046
集体办 Run by Communities	12683	93	65349
民办 Non-government	124638	571	672555
总计 Total	181251	3857	1266496

① 2012 年教育统计数据[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7567/list.html>.

第一节 我国民办幼儿教师发展战略研究背景

2010年颁布的《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》明确提出了我国普及学前教育的目标和任务。促进教育公平,实现每个适龄儿童都能够适时接受学前教育已经成为党和国家的战略决策。如何实现阶段性推进措施——“三年计划”,将学前教育事业发展的政策落实,真正普及学前教育,关键的问题包括两个方面:一是政府的积极引导、扶持和帮助,另一方面则是幼儿园的自我成长、壮大和进步。相对而言,政府的政策制订与执行作为外在的因素,更容易实现。但是作为内在因素的幼儿园则需要通过一支稳定、优质的教师队伍来实现自身价值,完成自身所承担的任务。师资队伍建设成为普及学前教育,推动学前教育,发展学前教育的核心问题之一。立足于这样一个理论基础,民办幼儿教师的发展战略成为整个社会都应关注的问题。

一、教育公平已成为国家基本教育政策

教育公平是社会公平的重要基础。党的十七大把社会公平正义提到了前所未有的高度,把教育公平摆在了突出位置。2010年《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》正式把促进公平列为未来我国教育总体战略的重要工作方针之一,把促进教育公平作为我国教育的基本政策。“教育公平的关键是机会公平,基本要求是保障公民依法享有受教育的权利,重点是促进义务教育均衡发展 and 扶持困难群体,根本措施是合理配置教育资源,向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜,加快缩小教育差距。教育公平的主要责任在政府,全社会要共同促进教育公平。”这是对我国现阶段教育发展任务的历史定位,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

(一) 教育公平是国际教育发展的普遍趋势

随着学校教育在全世界范围内日渐普及,教育对于促进个体发展、维护社会和谐、提升国民整体素质方面的价值越来越受到普遍关注,教育对于有效预防犯罪、促进社会公平和阻断贫困代际传递发挥的作用也越来越受到世界各个国家的重视。寻求教育机会均等,追求教育公平成为民主国家保障基本人权的重要目标,同时也是各个国家为人力资源建设和提高国家整体竞争实力做出的重要努力。世界上各个国家相继推出一系列政策与计划,保证教育公平的实现。美国1993年出台了《2000年目标:美国教育法》把教育的公平性和质量标准作为国家教育政策和教育项目的核心指导思想。近年来,美国政府又颁布《不让一个儿童落后法案》,该法案将“消除差距,促进平等”列为重要的政策目标,其实质就是解决教育中的种族歧视、性别歧视和薄弱校的问题,以促进美国教育的均衡发展。在英国,近年来实施的“教育行动区”计划,将处境不利学生以及薄弱校作为改革的突破口,力图改变教育不平等的状况。法国也于20世纪80年代开始实施了“优先教育区”的政策,针对社会环境差、学生家庭背景不利以及学业失败率较高的地区,实施补偿性的教育政策,在教育投入、师资、设备等方面给予大力扶持。总之,各国根据自己的具体情况关注并采取多种措施试图解决教育公平问题,对教育公平的认识也从最开始的单一追求教育机会和

投入均等转向更为深入的追求教育过程平等和结果平等上来。在此过程中,政府作为教育公平的首要承担者的责任被高度强调,政府采取加快立法、加大财政投入和制定相关政策等多种措施向教育发展相对薄弱的部门和环节倾斜,通过改革教学内容和方式、改善师资和教学条件等提高教学质量,促进实质性教育公平的实现。

从整个国际范围来看,教育公平观正发生很大的变化,具有现实意义的“教育机会均等”概念已拓展了教育实践主体的范围,即从个体拓展到团体,从接受教育的个体延伸到提供教育服务的团体,包括了“消除歧视”和“消除不均等”两个方面。^①在当今国际社会的背景下,教育公平已然成为国际社会倡导的主流价值观,教育机会平等是体现教育公平的重要杠杆,也是儿童受教育的重要权利之一。大力发展和普及教育是实现教育机会平等,促进教育公平的最重要一环。

(二) 学前教育领域的教育不公平现象凸显

长期以来,科教兴国作为我国的一项重要国策,对国家社会包括个人的发展影响深远。百年大计,教育为本。改革开放以来,党和政府对于教育的关注更是达到了前所未有的高度。近三十年来我国的教育事业发展尤为迅猛,取得了一系列引人注目的成就。党和政府把促进教育公平、保障弱势群体受教育权利作为一以贯之的教育政策,保障公民不分民族、性别、家庭背景、经济状况、宗教信仰等依法享有平等的受教育权利,教育公平迈出了重大步伐。虽然我国教育公平总体状况明显改善,但当前教育领域内的不公平现象却时有发生,各个教育阶段中区域、城乡、学校之间的教育资源配置、办学条件、师资水平、教育理念、公共服务等仍存在较大差距,甚至某些方面还有拉大的趋势,社会对城乡教育发展不均衡、义务教育择校、高等教育入学机会差距、弱势群体教育保障体系不完善等问题反映强烈,教育公平一直是社会关注的焦点问题。这些问题如果在长时期内得不到合理、有效地解决,必然会导致社会成员的心理失衡,甚至危及国家和社会的稳定。学前教育领域的教育不公平问题也已引发社会的强烈关注。

坚持教育公益性是教育发展的基本原则,促进教育公平是我国教育发展的基本价值取向。众所周知,教育的发展包括多个阶段,九年义务教育在我国已经普及,高中教育普及率逐年提高,高等教育发展最为迅速,已经成为世界上培养高等教育人口最多的国家。然而一个悖论现象却存在了十年之久——随着我国教育各个阶段的长足发展,学前教育事业的发展却呈现出发展滞后和缓慢的态势。学前教育作为整个社会教育的起始阶段,没有与其他教育阶段共同进步,这对于国家、社会、家庭和儿童来讲都是一件不利的事情。20世纪90年代以来,随着整个社会的政治、经济变革不断加快加深,学前教育发展的基础不断被削弱。“入园难、入园贵”问题、幼儿园安全问题、农村幼儿的教育问题等一系列问题积累起来,使得处理好学前教育问题成为摆在政府门前亟待解决的一项紧迫任务。目前我国学前教育从发展政策、办园体制到教育过程、师资配置都存在着一定的问题,很大程度上影响着我国学前教育的普及与高质量发展,阻碍着教育公平的实现。我国学前教育城乡发展水平存在着很大差距,不同性质的幼儿园发展的环境和条件不一,很多弱势群体及农村儿童没有享有同样的接受学前教育的机会,严重影响着我国基础教育的均衡发展。

^① 联合国教科文组织. 今日的教育为了明日的世界[M]. 北京:中国对外翻译出版公司,1983:68.

当前我国学前教育发展存在着这样一个悖论,一方面家长和幼儿对于学前教育有着强烈的需要,另一方面,幼儿园发展举步维艰,在家长付出高额入园费用之后,学前教育问题依然不断暴露出来。家庭、幼儿、民办幼儿教师、非公立幼儿园都是弱势群体,然后却又无法共同构建良好的学前教育机制。教育质量、教育管理问题、教育公平问题和安全问题等综合问题的解决,其突破口就在于民办幼儿教师身份的确认和待遇的保障问题上。民办幼儿教师的成长与发展同样关系到就业问题,解决这一部分人群的就业问题,同时就解决了部分教育问题和社会问题。

二、学前教育发展面临新的历史机遇

(一) 学前教育事业受到前所未有的高度重视

学前教育作为终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分和重要的社会公益事业,历来受到党和政府的重视。改革开放特别是 21 世纪以来,我国学前教育取得长足发展,幼儿园总数、在园幼儿数不断增长,普及程度逐步提高;探索了适应社会主义市场经济的学前教育体制和机制,办园活力不断增强,形成了多形式办园的格局;学前教育理论和实践探索日益活跃和深入,保教质量不断提高。但总体上看,学前教育仍是各级各类教育中的薄弱环节,社会大众对普遍的高质量学前教育的需求与入园难、入好园难形成鲜明的对比,引发了社会对学前教育发展的强烈关注。在此背景下,党和政府从建设人力资源强国和保障国计民生的战略高度出发,对学前教育给予了前所未有的重视。

2010 年颁布的《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》),第一次把学前教育专章单列,提出了到 2020 年基本普及学前教育的目标。胡锦涛同志明确指示,学前教育是重要的民生工程,要基本普及学前教育,重点发展农村学前教育。温家宝同志要求,把发展学前教育作为保障和改善民生的重要内容,按照公益性和普惠性的原则,坚持政府主导、社会参与、公办民办并举,破除体制机制障碍,建立覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系,保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育。2010 年 11 月,国务院常务会议研究部署当前发展学前教育的政策措施,并印发了《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称《国十条》),重点强调要把发展学前教育摆在更加重要的位置,多种形式扩大学前教育资源,多种途径加强幼儿教师队伍建设,多种渠道加大学前教育投入,加强幼儿园准入管理,强化幼儿园安全监管,统筹规划,实施学前教育三年行动计划等。随后,教育部、各省、市、地区根据《教育规划纲要》及《国十条》的精神,根据各地区实际分别制定并实施了学前教育三年行动计划,明确了学前教育发展目标,逐步落实发展任务,并围绕扩大学前教育资源、加强幼儿教师培养培训等内容安排了一批工程项目,为进一步提高幼儿园保教质量等制定了一系列政策措施。国家这一系列涉及学前教育发展的规划、政策的出台明确了政府在学前教育发展中应承担的主要责任,进一步确定了学前教育公益性和普惠性的发展方向和建立学前教育公共服务体系的奋斗目标,给我国的学前教育事业带来了发展的新契机,学前教育中蓄积已久的一些问题也显得愈发亟待解决。

(二) 基本普及学前教育成为当前重要发展任务

基本普及学前教育,是 21 世纪党和国家提出的教育发展新任务,也是《教育规划纲要》的一大政策亮点,也是满足人民群众学前教育需求,促进基础教育均衡发展的重要举措。《教育规划纲

要》在学前教育发展任务中,将“基本普及学前教育”战略目标具体分化为不同要求的发展任务:“到2020年,普及学前一年教育,基本普及学前两年教育,有条件的地区普及学前三年教育”,并提出了分阶段学前教育事业发展主要目标(见表1-2)。

表1-2 普及学前教育发展目标

	2009年	2015年	2020年
幼儿在园数(万人)	2658	3400	4000
学前一年毛入园率	74%	85%	95%
学前两年毛入园率	65%	75%	80%
学前三年毛入园率	50.9%	60%	70%

按《教育规划纲要》要求,到2020年全国幼儿园总数将达到21万所左右,在园幼儿达到4000万人,学前3年毛入园率达到70%。依据2009年全国13.8万所幼儿园的数量来推算未来10年的增量,需要新增7万所左右幼儿园,要更多吸纳1400万名适龄幼儿,总数达到4000万名在园幼儿才能使学前3年毛入园率从50.9%达到70%。要实现上述目标,政府也制定了基本普及学前教育的发展任务,即大力发展广覆盖、保基本的普惠性幼儿园,主要依托三类幼儿园的发展:一是加快公办园建设,新建、改建、扩建幼儿园,调整富余教育资源和其他公共资源;二是城镇小区配套幼儿园建设,办成公办园或委托办成普惠性民办园,使小区配套幼儿园成为扩大城镇普惠性学前教育资源的主渠道;三是企事业单位办园、集体办园和普惠性民办园,采取补助生均经费、以奖代补、派驻公办教师、免费培训教师等方式积极扶持。国务院还通过了《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》,由中央财政安排500亿元资金重点支持中西部地区和东部贫困地区发展学前教育。^①可见,我国在普及学前教育,促进教育公平的道路上已经开始了积极有效的探索,基本普及学前教育为学前教育的发展和保教质量的提高带来了新的契机。

(三) 教师队伍建设成为提高学前教育质量的关键

百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。拥有一支师德高尚、结构合理、职业素养高的幼儿教师队伍是保证学前教育质量的关键,不仅关系着每个幼儿的发展,还直接关系到幼儿教育质量的提升以及学前教育事业的可持续发展。美国在《国家为培养21世纪的教师做准备》的报告中指出:“美国经济的成功取决于更高的教育质量,而取得更高教育质量的关键是建立一支与此任务相适应的专业队伍,即一支经过良好教育的师资队伍。”^②国家已认识到现阶段幼儿园师资队伍存在的诸多问题,并在《教育规划纲要》中将加强教师队伍建设作为实现2010到2020年教育发展战略的首要保障。《教育规划纲要》明确指出:“严格执行幼儿园教师资格标准,切实加强幼儿园教师培养培训,提高幼儿园教师队伍整体素质,依法落实幼儿教师地位和待遇。”为满足学前教育的巨大发展需求,采取了多种方式配备补充幼儿园教师,根据教育部颁布的《幼儿园教职工配备

① 刘焱.关于发展农村学前教育的思考[J].教育探索,2011(11).

② 赵忠建.美国80年代以来教师教育发展政策述评[J].全球教育展望,2001(9).

标准》，核定公办园教师编制，通过特岗计划、小学教师培训后转岗、接收免费师范生、公开招聘等多种途径充实幼儿园教师队伍。积极扩大幼儿园教师培养规模，启动国培计划、省培计划和农村幼儿教师培训计划，加大培训力度，2015年前将完成一轮全员培训。这一系列加强幼儿教师师资队伍建设的举措充分说明加强师资队伍建设和紧迫性正在被逐渐充分认识，幼儿教师的身份地位、社会地位和福利待遇等将得到较好改善，幼儿教师的专业发展和素质提升也将获得更大的支持。

三、转型时期民办幼儿教育发展机遇与挑战并存

（一）民办幼儿教育发展面临的机遇

改革开放以后，以市场取向为核心的教育环境给整个教育包括幼儿教育发展创造了新的机遇。多种所有制并存，多种经济成分共同发展为民办幼儿教育提供了源源不断的需求和灵活多样的形式和机制。经过改革开放三十多年的发展，民办幼儿教育在打破政府包揽办学、扩大教育规模、增加教育供给、满足社会多样化教育需求、提高公民受教育水平、减轻国家财政负担等方面作出了重大贡献，其社会影响和社会地位已经越来越得到认可，成为学前教育事业不可分割的组成部分。

1. 政府的财政支持和宏观管理将促进民办幼儿教育的持续发展

民办幼儿教育的蓬勃发展反映了教育与社会发展相适应的规律。在大力发展“广覆盖、保基本”的学前教育公共服务的背景下，地方政府日渐担负起发展学前教育的主要责任。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》指出，各级政府要将学前教育经费列入财政预算，制定优惠政策，鼓励社会力量办园和捐资助园。要严格执行幼儿园准入制度，制订各种类型幼儿园的办园标准，实行分类管理、分类指导。未取得办园许可证和未办理登记注册手续，任何单位和个人不得举办幼儿园。对社会各类幼儿培训机构和早期教育指导机构，审批主管部门要加强监督管理。加强民办幼儿园收费管理，完善备案程序，加强分类指导。这从财政投入、准入制度、安全监管、收费管理、教育工作指导等各个方面强化了政府职责，为民办幼儿园规范自身办学行为，提高保教质量提供了良好条件，民办幼儿园有望在政府全面监管和监督指导下获得新的发展。

2. 民办幼儿园发展成为普及学前教育的重要保证

在普及学前教育入园率问题上，仅仅依靠政府加大投入，大力举办公办园是不现实的，“以政府财政投入为主，以公办幼儿园为主，以公办教师为主”的“三为主”学前教育发展模式并不适合大多数地区。政府财政投入全部转向公办园，将使2020年较2010年学前教育经费支出总量翻5倍，政府在加大学前教育投入的同时必然要削减义务教育的投入，这与保证义务教育经费增长的事实相悖。^① 政府财政无法支付公办园巨额的开办费，也无法支撑公办教师为主的工资待遇和财政编制，更与公办民办并举的办园体制相悖。《教育规划纲要》提出：“建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。大力发展公办幼儿园，积极扶持民办幼儿园”，强调政府主导并非政府包办，既强调了政府在发展学前教育上的责任，又为民办教育留出了适宜的发展机遇和发展空

① 黄娟娟.“基本普及学前教育”战略目标分析及实施[J].教育发展研究,2011(24).

间。民办幼儿教育的发展已为我国学前教育的普及与提高作出了突出的贡献,在今后相当长时期内,民办幼儿园的发展必然成为基本普及学前教育的重要承担者和贡献者。政府的管理和指导并非限制和遏制民办幼儿园的发展,相反还应积极鼓励社会力量参与,调动各方面积极性,激发学前教育发展的活力,以实现 2020 年基本普及学前教育的发展目标。

(二) 民办幼儿教育发展面临的挑战

1. 多数民办幼儿教育将向普惠、特色转型

回顾民办幼儿园的发展历史,民办幼儿园之所以在短短 20 年内取得如此大的发展成就,与补充政府投入不足导致的公办幼儿园不能满足社会的入园需要直接相关,民办幼儿园的发展从很大程度上弥补了入园的缺口。在办园层次上,民办园所之间差异巨大,具有明显的高、中、低档次之分,满足了不同地区、不同经济状况家庭的儿童入园需求。由于国家对民办园的管理较松,民办园的自主性相对较大,一般按家长的需求及时调整自己的办学方向和教育教学,其运作主要以市场为导向。但是,随着国家加大对公办园的投入,公办园有国家经费保障和较稳定师资队伍和教育质量的优势将进一步凸显民办园的劣势:收费普遍偏高、教育质量参差不齐等,这对主要依靠社会资金和学费支撑的民办园是较为严重的危机。加之国家支持和扶助收费较低的普惠性民办幼儿园的办学导向,多数幼儿园必然面临改善办学条件、调整收费标准、提高教育质量和维持生源的压力,如若不及时调整,民办幼儿园的发展空间将被进一步压缩。

新中国成立后,民办幼儿教育前几十年的发展一直是以数量优势取胜,但从此后的发展趋势看,民办幼儿园数量众多、覆盖力强的优势可能逐渐弱化。在政府强力主导下,广覆盖,保基本、有质量的公办园会快速发展起来,收费较低、质量较有保证的公办园会成为绝大多数幼儿和家长的新选择,民办园之间的生源竞争会更加激烈。当大力发展公办园,公办学位迅猛增加时,民办园应当转变发展方向,迅速找准定位,转到突出特色,提高质量,满足社会选择多层次、多样化学前教育的需求上来,集中力量提升办学特色和质量,否则民办园将面临较大的生存危机。

2. 民办幼儿教育内部无序竞争,质量参差不齐

目前,我国民办幼儿教育机构办学呈现两极化状态:一小部分民办幼儿园走高端化之路,幼儿园硬件、软件方面不但优于一般民办园,而且大大优于一般公办园。而大部分民办园条件一般,甚至有不少是不符合国家办学条件的“黑园”,教育资源匮乏,经费来源也无稳定保障,仅能维持一般运转。还有的民办幼儿园为了争取生源以降低收费与公办幼儿园及其他民办幼儿园竞争,办园资金紧张,低廉的保育费勉强支撑幼儿园的日常支出,难以改善办园条件。民办幼儿园内部的低价、无序竞争加剧了部分民办园的生存危机,长此以往影响民办幼儿园的持续、稳定发展。相比于公办园,民办园自身固有最大的优势是可以根据幼儿情况,灵活设置、调整教育教学内容,可以最大限度地发挥其自主性和创新性。但其优点的发挥必须建立在遵循幼儿教育规律基础之上。目前,有部分民办园的管理者甚至教师并不具备基本的教育教学能力,不按照学前教育和儿童发展规律办学。部分幼儿园在教学内容上偏重认知技能的训练,推崇知识至上,对儿童的情感、社会性发展关注较少;无原则地迎合家长的要求,造成幼儿教育小学化倾向较为严重,严重违背了幼儿的身心发展规律。此类幼儿园的存在扰乱了正常的学前教育发展,对儿童的发展很不利。

四、民办幼儿教师处于现实中的不利境地

(一) 教师合法权益缺乏有效保障

20 世纪 80 年代,学前儿童数量的增长和教育需求的多样化与公办幼儿教育资源不足的矛盾,再加上我国幼儿教育体制改革的开展和深化,催生了我国民办幼儿教育事业的发展。三十多年来,民办幼儿园已发展成为我国学前教育的重要组成部分。迄今为止,我国民办幼儿教师这一群体已经存在了三十多年的时间,然而针对其各项权益和职责的规定则依然没有建立起来,缺乏系统的法律法规以及政策条文,使得在制度和管理上始终存在着一定的漏洞和不足。长期以来,民办幼儿教师的生存状态一直处于不利的境地。在编幼儿教师的待遇随着各项政策的逐步落实,不断得到提升,自 1979 年以来,国家教委以及相关主管部门就不断推出保证教师福利待遇和工资待遇的政策文件,使得在编幼儿教师的待遇得到了一定的保障。然而相对于在编幼儿教师,民办幼儿教师的工资待遇则一直缺乏有效的保障。通过收集到的相关政策文件来看,我国关于民办幼儿教师待遇的保障还相当缺乏。其中诸如《中华人民共和国教师法》(1994)、国家教委《关于〈中华人民共和国教师法〉若干问题的实施意见》(1995)、《中华人民共和国教育法》(1995)、《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》(2003)等法律法规中,对于政府举办的学校和教育机构中的教师有明确的管理制度和执行程序。然而对于体制之外的民办幼儿教师的身份、待遇和归属等的管理上则存在着一定的漏洞和不足。我国在针对民办幼儿教师的管理问题上,一直是通过建议、意见或规定等形式的弹性管理办法,落实到工作中比较困难。其中关于幼儿教师的师资队伍建设的相关文件可查到的只有两条,对于非在编幼儿师资队伍建设的官方文件几乎没有涉及。民办幼儿教师作为一个客观存在的巨大群体,直接影响着学前教育的质量和发 展,缺乏有效的法律规章制度,对其身份、地位、工作性质、工作权益等诸多问题的保障和认定,使得我国当前学前教育的发展面临一定的阻碍和困难。民办幼儿教师的待遇问题已然成了近年来制约学前教育发展的最突出问题之一。如果不能很好地解决这个问题,就无法建立稳定优质的师资队伍,也就无法保证学前教育事业健康快速发展。

(二) 教师流动性大,师资队伍极不稳定

民办幼儿教师发展直接关系着师资队伍的稳定性与延续性问题。20 世纪 80 年代以来,随着体制改革的逐步深化和推广,幼儿园逐步与其原来所依托的企事业单位等母体机构脱离,被动地进入市场,转入“面向社会,自主经营,独立核算,自负盈亏”的生存状态。与此同时,幼儿教师的编制问题开始逐步凸显,这种身份认同问题直接影响到教师工作的积极性与长久性。越来越多的幼儿教师由于幼儿园性质的转变,随之也失去了应有的编制和保障,而成为没有编制的教师。2001 年由国务院办公厅向全国转发的由中央编办、教育部、财政部拟定的《关于制定中小学教职工编制标准意见的通知》(国办发[2001]74 号),以及 2003 年 10 部委颁发的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》(国办发[2003]13 号)中对于幼儿教师的编制问题都提出了一定的意见和要求,提出要相关部门制订幼儿园教职工编制标准,加强幼儿园教师的编制的管理和教职工队伍的建设,提高办学效益,保证幼儿教育事业发展的基本需要。然后,这些文件中提出的要求并没有执行到位,没有正式编制的幼儿教师人数不断增加,与此同时,在编的幼儿教师数量则不断减少,

此消彼长的情况越来越严重。全国广大幼儿教师的编制问题并没有因此而改变,在一定程度上问题还有变得更严重的趋势。没有稳定的编制,导致幼儿教师的队伍非常不稳定,教师队伍的流动速度越来越快。缺乏明确的教师身份,无法获得有效的权益保障,进修学习和专业成长得不到满足,甚至连生存都受到影响。这样的现实情况,使得幼儿教师队伍的稳定性极为脆弱。

(三) 师资整体质量偏低,专业发展与提升受阻

随着民办幼儿教育的不断壮大,越来越多的教师加入民办幼儿教师队伍,为民办幼儿园的持续快速发展提供了有力保障。但是现有的民办幼儿教师师资队伍存在诸多问题,如学历、资格不达标;缺乏基本的教育教学能力;部分教师专业理念和师德不过关;虽有专业提升的意识但缺乏相应途径等,已经对民办幼儿教师队伍造成了严重危害,这些问题如若不及时解决,必然影响到儿童的健康成长和民办幼儿园整体教育质量的提高。

作为整个幼儿教师队伍的重要组成部分,民办幼儿教师自身的职后教育具有非常重要的意义和价值。在工资待遇、福利保障等物质条件无法短期内实现绝对公平的前提下,民办幼儿教师的职后教育不容回避。如果说福利待遇问题涉及的是民办幼儿教师自身的个人利益,那么职后教育则涉及所有民办幼儿教师教育下的儿童的共同利益。教育公平是一个多维的评价标准,其中具有决定性的因素应该是代表内因的“教师”。民办幼儿教师自身的业务能力和综合素质往往缺乏再度提升的机会。由于缺乏硬性保障,许多民办幼儿教师在职后缺乏学历晋升、职称晋升、职务晋升等发展机会,发展瓶颈十分严重。作为一个弱势群体,民办幼儿教师本身已经处于处境不利的境地,在此前提下,倘若在后续的工作过程中,缺乏有效的职业培训机会,缺乏基本的教育资源,那么民办幼儿教师自身的可持续发展,以及通过职业教育来弥补不足,缩小与在编幼儿教师之间差距则显然难以实现。民办幼儿教师的职后教育不仅关系到自身的发展,同样关系到幼儿的发展。

普及学前教育的首要目标就是保证教育的基本公平。幼儿师资队伍的权利平等是实现这一目标的决定因素之一。教育公平作为一项基本的权利,关系到所有的幼儿和家庭。虽然绝对的公平无法实现,然而基本的教育公平却不能回避。民办幼儿教师自身的发展状况直接影响着学前教育的质量和发展的,也影响到教育公平目标的实现。民办幼儿教师所占有的教育资源与在编幼儿教师相比,存在着明显的差别。教育经费、教育材料、教育空间等因素直接制约着民办幼儿教师的教育质量和效果。在职培训、职务晋升、职称晋升和福利待遇等因素又直接影响着民办幼儿教师的工作积极性和职业认同感。民办幼儿教师的准入制度、师资来源、工作稳定性、自我认同、职业认同和自我效能感等因素导致其与在编幼儿教师之间存在着明显的差异,而这种差异则需要通过相关研究来转变和消除,以争取实现基本的教育公平。

第二节 我国民办幼儿教师发展战略研究意义与价值

研究民办幼儿园教师的职业发展与成长的战略,具有鲜明的时代意义和突出的实用价值。

经历了三十多年的快速发展,我国在教育体制、公民权益、社会公平、社会分工等方面开始逐步形成完整的制度体系。在此过程中,城乡二元、公私双轨等因素也不断表现出更多的阻碍和牵绊。民办教师等群体仍游离于制度之外。然而,若要构建和谐社会,就要切实保障劳动者的基本权益,这已经成为整个社会的共识。将事关学前教育发展大计的非在编教师的职业发展战略作为研究内容,有利于促进社会公平、教育公平。民办幼儿园教师专业的发展与成长也将成为发展优质学前教育、促进社会和谐繁荣的积极推力。本研究的意义和价值主要体现在以下三个方面。

一、满足学前教育需要

学前教育的发展已经成为整个社会共同关注的一个焦点问题,发展滞后的学前教育与日益强烈的社会需求之间已经构成了一对亟待解决的现实矛盾。教育作为公益事业,具有普世价值,在人类文明史的进程中,教育的价值和意义毋庸置疑。作为整个教育体系中的基础一环,学前教育会影响到此后各个阶段的教育,其价值不言而喻。但是,当前学前教育本身的尴尬境地使得其自身的价值没有得到充分的发挥与展现。在党和国家制定了一系列政策文件之后,学前教育事业的发展开始重新进入决策层的视野,大力发展学前教育已经成为社会共识,并且开始进入实质工作阶段。2010年国务院颁布《规划纲要》之后,各级地方政府根据各地实际制定了各自的学前教育三年计划及相应的落实措施。普及学前教育已经开始进入攻坚阶段,许多省份也都提出了各自的中长期规划和学前教育三年计划。例如,山东省在《山东省中长期教育改革和发展规划纲要(2011—2020)》中就提出:强化政府职责。把改善学前教育状况作为发展教育、改善民生的重要任务,将其纳入经济社会发展规划和公共服务体系建设,建立以政府主导、公办为主、民办补充的办园体制,大力发展公办幼儿园,积极扶持民办幼儿园,不断满足人民群众对学前教育的需求。加大政府投入,完善成本合理分担机制,切实改善办园条件。加快实施幼儿园标准化建设工程,新增幼儿园以政府举办为主,对民办幼儿园通过资金补助、规费减免、派驻公办教师等政策予以积极扶持。^①

北京市在《北京市学前教育三年行动计划(2011—2013年)》中提出:进一步鼓励规范民办幼儿园。鼓励支持民办幼儿园的发展,特别是对面向大众、收费较低的普惠性幼儿园,要采取减免租金、以奖代补等方式引导民办幼儿园提供普惠性服务。同时,可结合实际,根据本市举办小规模幼儿园的有关规定,积极探索创办小规模幼儿园,满足辖区内适龄儿童优质、便利、多样的入园需求。进一步规范民办幼儿园的管理,鼓励民办幼儿园进入分级分类管理范围。依法保障民办幼儿园教师的合法权益,在评优、评先、职称评定等方面享有与公办教师同等的待遇。^②

上述所提的政府政策文件中明确提出要坚持公办为主、民办补充的办园体制。在此前提下,则存在两种可能,一是将当前社会上现存的大量非公办幼儿园取缔,然后由政府完成举办公办幼儿园的工作;二是将当前的非公办幼儿园进行体制转变,使其成为公办幼儿园,或者“准公办幼儿园”。否则,无法实现“公办为主、民办补充的办园体制”。此外,地方政府提出“新增幼儿园以政

① 山东省中长期教育改革和发展规划纲要(2011—2020年)[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5520/201104/117398.html>.

② 北京市学前教育三年行动计划(2011—2013年)[EB/OL]. <http://zhengwu.beijing.gov.cn/ghxx/qtgh/t1185228.htm>.