

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

张 晗 夏竹筠 武 欣◎著

当代中国农村学前教育发展的 困境与抉择

 华东师范大学出版社

全 划课题(编号:EHA120366)

当代中国农村学前教育 发展的困境与抉择

张 晗 夏竹筠 武 欣 著

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农村学前教育发展的困境与抉择/张晗,夏竹筠,武欣著. —上海:华东师范大学出版社,2014.9

(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 978-7-5675-2532-0

I. ①当… II. ①张…②夏…③武… 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(2014)第 210372 号

当代中国农村学前教育发展的困境与抉择

著 者 张 晗 夏竹筠 武 欣

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 邱红穗

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 常熟高专印刷有限公司

开 本 787×1092 16 开

印 张 13.25

字 数 326 千字

版 次 2014 年 12 月第一版

印 次 2014 年 12 月第一次

书 号 ISBN 978-7-5675-2532-0/G·7618

定 价 32.00 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,如,我国现有超过6000万的农村留守儿童,占据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,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,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 中国农村学前教育发展概论 / 1

- 第一节 农村学前教育的萌芽与探索 / 1
- 第二节 建国后中国农村学前教育的历史沿革 / 4
- 第三节 中国农村学前教育发展现状 / 10

第二章 中国农村学前教育现行政策解读 / 20

- 第一节 农村幼儿园管理体制政策解读 / 20
- 第二节 农村幼儿园办园标准解读 / 23
- 第三节 农村学前教育财政政策解读 / 28
- 第四节 农村幼儿园教师政策解读 / 31
- 第五节 农村幼儿园课程政策解读 / 33

第三章 比较视野下国外农村学前教育的经验与启示 / 37

- 第一节 美国农村学前教育发展的经验与启示 / 37
- 第二节 澳大利亚农村学前教育发展的经验与启示 / 48
- 第三节 印度农村学前教育发展的经验与启示 / 54
- 第四节 国外农村学前教育发展的经验与启示 / 59

第四章 普及视野下国内农村学前教育发展的经验与启示 / 64

- 第一节 山东农村学前教育发展的经验与启示 / 64
- 第二节 江苏农村学前教育发展的经验与启示 / 74
- 第三节 广西壮族自治区农村学前教育发展的经验与启示 / 82
- 第四节 国内农村普及学前教育的经验与启示 / 92

第五章 普及视野下县域农村学前教育发展的个案研究 / 96

- 第一节 A县农村学前教育发展的现状与对策 / 96
- 第二节 B县农村学前教育发展的现状与对策 / 103
- 第三节 C自治州农村学前教育发展的现状与对策 / 110
- 第四节 三县(州)农村学前教育发展的分析与思考 / 116

第六章 我国农村学前教育发展的路径 / 122

- 第一节 建构农村学前教育公共服务体系 / 122
- 第二节 推进农村学前教育义务化 / 127
- 第三节 加强农村幼儿园师资队伍建设 / 132
- 第四节 开发适宜性的农村幼儿园课程体系 / 139

后记 / 146

参考文献 / 148

附录 / 152

- 附录1 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)节选 / 152
- 附录2 国务院关于当前发展学前教育的若干意见 / 155
- 附录3 教育部关于规范幼儿园保育教育工作防止和纠正“小学化”现象的通知 / 159
- 附录4 财政部 教育部关于印发支持中西部地区利用农村闲置校舍改建幼儿园实施方案的通知 / 160
- 附录5 财政部 教育部关于印发支持中西部地区农村小学增设附属幼儿园实施方案的通知 / 162
- 附录6 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 / 164
- 附录7 关于加强幼儿园教师队伍建设的意见 / 168
- 附录8 教育部关于印发《幼儿园教职工配备标准(暂行)》的通知 / 170
- 附录9 山东省教育厅关于进一步加强农村学前教育工作的意见 / 172
- 附录10 山东省教育厅关于开展乡镇(街道)中心幼儿园建设及认定工作的通知 / 176
- 附录11 江苏省政府办公厅关于加快学前教育改革发展的意见 / 178
- 附录12 江苏省人民政府关于进一步加强农村教育工作的决定 / 183
- 附录13 江苏省教育厅关于进一步加强农村幼儿教育工作的意见 / 189
- 附录14 江苏省教育厅、江苏省财政厅关于实施农村合格幼儿园建设工程的意见 / 192
- 附录15 广西壮族自治区关于加快贫困地区农村学前教育发展工作方案 / 196
- 附录16 广西壮族自治区关于编制农村学前教育推进工程建设规划方案的通知 / 200
- 附录17 广西壮族自治区财政厅、教育厅关于建立学前教育资助制度的通知 / 204

第一章

中国农村学前教育发展概论

学前教育在我国一直以来是以公益性为主要属性的准公共产品,学前教育的普惠性、公益性更是其发展的基本定位。由于农村经济社会发展相对滞后,农村学前教育发展成为我国学前教育发展的难点和制约学前教育普及的瓶颈。一直以来中国的基本国情即是农村地区经济基础薄弱、人口基数大、适龄儿童比重大、对学前教育需求较大;然而在学前一年普及率、幼儿教师人数及编制、幼儿园的数量等诸多因素中,城乡学前教育资源分配失衡,农村学前教育供需矛盾突出是最主要的问题。近年来国家制定了一系列政策完善农村学前教育体系,其中《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)、《国家基本公共服务体系“十二五”规划》及“学前教育三年(2010—2013年)行动计划”使农村学前教育的发展上升到国家的高度,掀起了全国各地发展农村学前教育的热潮。

中央教育科学研究所研究员储朝晖在其著作《中国幼儿教育忧思与行动》中发出呼吁:“中国发展最大的秘密在农村,教育发展最大的秘密在幼儿,农村幼儿教育则是双重秘密的交汇区域,那里充满着神奇,有待更多探索者去揭示。”^①“截至2012年底,全国农村幼儿园在园幼儿已达2435万人,占全国在园幼儿的66%。”^②由此可见,农村学前教育是我国学前教育的关键和重点,梳理我国农村学前教育发展的历史变迁及发展脉络,不仅使我们能够更加清晰地理解当下现实,而且“通过历史的回顾重新回到过去将那些我们认为有必要的予以认识的失误揭示出来,因为继承这些失误的正是我们自己”。^③以史为鉴,厘清我国农村学前教育过去的发展是为了未来走得更加清晰和坚定。

第一节 农村学前教育的萌芽与探索

一、学前机构教育的产生

随着第一次工业革命的发展,17、18世纪在西欧一些国家已经产生了托儿所性质的学校以及

① 储朝晖. 中国幼儿教育忧思与行动[M]. 南京:南京师范大学出版社,2008:9.

② 中国新闻网. 学前教育三年行动:农村幼儿园在园人数增长43%[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/edu/2013/06-13/4921112.shtml>.

③ 爱弥尔·涂尔干. 教育思想的演进[M]. 李康,等译. 上海:上海人民出版社,2006:22.

名目繁多的同类各种学校。这一时期的学前公共设施的设置以儿童收容机构为主,主要目的是为了^①保护贫苦家庭幼儿和孤儿,提供食物和照料,这些机构成为后来近代学前公共教育的先驱。

(一) 英国欧文“幼儿学校运动”

在工业革命之前,只有中上层阶级子女才有机会接受正规教育和专门教师培养的权利。1640年至1688年第一次工业革命后,随着资本主义经济的迅速发展,机器大生产代替手工业劳动,加之圈地运动导致农民失去了土地,大量小农、小手工业者被迫进入大工厂和城市工作,贪婪的资本家大量雇佣廉价的女工和童工。由于经济的压力,很多妇女离开家庭开始外出工作,无法在家养育幼儿,导致了城市中的幼儿隔离、保护和教育问题,^①亟待建立与之相应的教育制度。由此,对幼儿教育从家庭教育转向公共教育提出了迫切要求,学前教育开始走进国家管理视野。

其中,英国的欧文在1816年创办的幼儿学校(infant school),招收贫苦家庭的幼儿和孤儿进行集体保育。在法国,最早的一所学前教育机构的雏形是由牧师奥贝尔兰于1771年在孚日地区的一个山村创办的,这实际上是一种慈善机构,专门在农忙时节代农民看管幼童。从整体来看,这些学前公共教育机构“作为工业革命中一项特殊的产物,同时也成了世界公共学前教育的开端,被看作是世界范围内进行幼儿学校教育的初次试验”。^②但是由于其不具有教育性,从本质上而言只不过是一些慈善家、工厂主纷纷效仿兴办招收平民子女和贫苦家庭子女的社会福利机构而已,故而真正意义的正规学前教育机构尚未产生。

(二) 福禄贝尔创办第一个幼儿园

19世纪中期,“幼儿园之父”福禄贝尔在德国的布兰肯堡创办了世界上第一个真正意义上的幼儿园,并创立了一系列的学前教育基本理论、教具(恩物)、教材等。福禄贝尔集合了村里40名6岁以下的幼儿,同时成立了一所“游戏与作业教育所”,之后把他的幼教机构正式命名为“幼儿园”(Kindergarden)。在他的幼儿园里,游戏是幼儿的主要活动,幼儿通过他特制的玩具——“恩物”来学习,来得到体力、语言、认识、想象力、创造力等多方面的发展。福禄贝尔创建的幼儿园是世界上第一所真正意义上的幼儿教育机构,也为农村幼儿教育提供了诸多的参考和借鉴。之后,“幼儿园”这个名称被全世界普遍采用,幼儿园迅速传到欧洲其他国家和美国。此后,尤其是20世纪以后,随着现代化生产的发展,学前教育机构的数量和规模不断增加和扩大。

二、我国近代农村学前教育的萌芽与发展

(一) 清末学前教育的近代转型

清末时期,长期闭关锁国的国门被西方列强打开,西方资本主义的各种思潮也逐步涌入中国,中国传统的封建主义体制受到冲击,清政府为了维护其统治开展了洋务运动,并出现了“中学为体,西学为用”的思想,由此中国教育开始了学习西方寻求改革的现代化之路。1904年,清政府颁布的《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》规定实行蒙养院制度,并从“蒙养家教合一、保育教

① 邹敏.世界学前教育发展与比较[M].北京:科学普及出版社,1993:30—40.

② 中央教育科学研究所比较教育研究室.世界学前教育研究[M].贵阳:贵州人民出版社,1989:1—5.

导要旨、屋场图书器具、管理人事务”等章节内容对学前教育的目标、课程、教学、管理与教师等方面内容进行规范。这是中国第一次正式把学前教育纳入教育学制系统,并将学前教育机构的名称和地位确定下来,从此中国学前教育开始“从家庭教育走向社会教育”^①,标志着中国传统幼儿教育的近代转型。中国最早的幼儿园创立也是始于清末,1903年湖北武昌蒙养院的创办,开创了中国官办幼儿园的先河。

我国近代学前教育的萌芽是西学为用的结果,由于缺乏经验和借鉴,这一时期的幼儿园模式主要借鉴日本等国家,缺乏本土化改进,且同一时期宗教色彩浓厚的外国教会幼儿园盛行,尽管其本质在于帝国主义文化渗透,但是教会幼儿园在课程设置、教学方法等是外国学前教育思想与理念的间接引进,为近代中国学前教育的发展提供了可借鉴的范本和参考。

(二) 民国时期农村学前教育的摸索

20世纪二三十年代,随着中国现代教育迅速发展,各种教育思潮风起云涌,由清末学习日本转向学习欧美,中国幼教界的模仿抄袭仍在继续。在此时代背景下,陶行知先生不仅在理论上提出应改革当时幼稚园的三大弊病——外国病、花钱病和富贵病,并提出农村和工厂是幼教的新大陆,呼吁“用科学的方法去实验,去建设一个中国的、省钱的、平民的乡村幼稚园”,中国幼儿教育掀起了幼儿教育中国化的改革运动,陈鹤琴、陶行知、张雪门等幼教前辈从教育目标、课程体系、师资培训等方面着手,探索适合中国的学前教育体系,对农村学前教育本土化进行实践与探索,中国农村学前教育事业也由此开始产生并发展。

陶行知先生作为最早关注乡村教育的教育家,在平民教育热潮时,投身到乡村教育之中。平民教育就是教育向乡间去的运动,就是到乡下去的运动——他提出到民间去、到乡下去的口号。他分析研究了当时中国的国情,指出中国80%的人口住在农村,且农村经济萎缩,农民生活极度贫穷,文化落后。他指出中国教育的根本问题在于占据中国人口80%的农民教育问题,农村又是最需要幼稚园的,普及教育的重点应在农村。所以幼稚园的下乡运动势在必行、毫无疑义,但必须对幼稚园进行根本变革,使之适合中国国情方能到乡村去。1927年,陶行知带领学生张宗麟创办了我国第一个乡村幼儿园——南京燕子矶幼稚园,从而初步构建了幼稚教育新目标——中国的、省钱的、平民的幼稚教育。陶行知是幼稚教育中国化运动的中坚,毕其一生对改革半殖民地半封建的教育,为建立适合中国实际的教育,进行了不懈的实践和探索。

通过陶行知等幼教前辈对农村学前教育本土化的实践与探索,中国农村学前教育事业也由此开始产生并发展。虽然不久之后,南京郊区的这几所农村幼稚园随同晓庄学校被当局封闭而解散,但农村幼教并没有灭绝。及至20世纪30年代初期,北平幼稚师范学校校长张雪门在北京郊区开办了“农村教育实验区”,区内设有农村幼稚园。20世纪40年代末,上海国立幼稚师范专科学校校长陈鹤琴率领师生在上海市郊和江苏金坛等地举办农村幼稚园。但这些仅是短暂零星的昙花一现而已,^②陶行知点燃的中国农村幼教的星星之火在抗战时期和解放战争时期发展几乎

① 王标. 中国学前教育的形成与发展论述[D]. 福州:福建师范大学,2007.

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(06).

停滞,直到新中国成立后才得以“燎原”。^①

第二节 建国后中国农村学前教育的历史沿革

建国后,我国农村学前教育发展先后经历了曲折的发展道路,先后经历了如下三个阶段:建国初期农村学前教育的摸索阶段(1949—1965)、改革开放后农村学前教育初步发展阶段(1976—1988)、农村学前教育的转型与曲折发展期(1988—2008)。

一、建国初期农村学前教育的摸索阶段(1949—1965)

(一) 优先发展城市学前教育政策背景

建国后百废待兴,中国的政治格局与经济格局是优先保障城市、保障重工业的发展,学前教育的发展倾向性受政治体制与经济格局的影响较大,政治依附性较强。20世纪50年代初期,中国教育的工作方针是:教育必须为国家建设服务,教育必须为工农服务。“农村学前教育的发展,更多的是为了适应土地改革和农业互助组的需要,成立临时托儿所、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。”^②1951年8月国务院《关于改革学制的决定》提出:“幼儿园应在有条件的城市中首先设立,然后逐步推广。”“幼儿教育事业从城市扩展到农村的基本发展思路得以确定下来,农村幼儿教育只能走集资办学的道路。”^③“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。”^④

1956年幼儿教育的发展方针是:“在城市中由厂矿、企业、机关、团体、群众举办。在农村提倡农业生产合作社举办(主要是季节性托儿所和幼儿园)。教育行政部门在可能条件下,应有计划地办一些幼儿园。卫生、教育部门并应办好几个托儿所和幼儿园,使它们起示范作用。”1958年在大跃进、人民公社运动的影响下,中国学前教育事业经历了曲折的发展过程,出现了盲目发展的现象,一些地方甚至提出“三天托儿化”、“一夜托儿化”的口号,幼儿教育违反科学、违反规律的大跃进式发展,致使教育质量大幅下降。

总体来说,这一阶段我国幼儿园具有福利性质,由国家或集体举办,更多是托儿所和育婴室的形式,以保为主,缺乏“教”,并且只覆盖少数部分的幼儿,农村地区学前教育发展缓慢。农村学前教育更多的是为了满足国家建设,以“看护”的保为主,缺乏“教”的层面;而且,农村学前教育对于政治的依附性较强,因此,农村正规幼儿园教育在这一阶段并没有实质性进展。而1966—1976年,文化大革命使中国学前教育遭受了史无前例的破坏,农村学前教育的发展几乎停滞。

① 刘强. 学前教育城乡均衡发展理论与实践[M]. 南京:南京大学出版社,2011:23—24.

② 刘强. 学前教育城乡均衡发展理论与实践[M]. 南京:南京大学出版社,2011:27—30.

③ 蔡迎旗. 幼儿教育财政投入与政策[M]. 北京:教育科学出版社,2007:41—45.

④ 唐淑. 中国农村幼儿教育的发展与变革[J]. 学前教育研究,2005(06).

（二）城乡二元体制形成中的农村学前教育

建国初期优先发展和保障城市发展的政策导向是城乡二元制的雏形,逐步形成城乡二元体制。建国初期教育基础设施建设与财政收入严重不足的现实情况下,国家教育资源尤其是优质教育资源优先向城市倾斜,在城市与农村学前教育的发展中划定了一条无法跨越的、无形的鸿沟。有限的优质学前教育资源不断向城市聚集,使得处于薄弱地位的农村学前教育发展更是雪上加霜,城乡差距越来越大。

以1958年1月《中华人民共和国户口登记条例》为标志,中国政府开始对人口自由流动实行严格限制和政府管制。第一次明确将城乡居民区分为“农业户口”和“非农业户口”两种不同户籍,对农村地区人口的城乡流动行为进行严格约束与规制。户籍制度一直是我国城乡教育二元体制的制度性根源,直接决定了城市与农村的利益分配的天然身份的不均衡。中国城乡二元制由此开始建立,直至1978年中国开始更加严格地控制人口,农村地区的人口流动一直较小,因此,这一时期的农村学前教育具有浓厚的计划经济色彩。随着市场经济改革的深入,城乡二元机制不但没有瓦解,反而更加地巩固和强化。加之我国教育管理体制采取分级办学的体制,农村学前教育由县、乡镇负责管理,县、乡镇财政投入存在诸多天然缺陷,长此以往,无形之中加大了城乡之间的差距。

二、改革开放后农村学前教育初步发展阶段(1976—1988)

1978年中国改革开放的步伐首先从农村开始,逐步建立起以经济建设为中心的社会发展目标,农村地区开始实行农村家庭联产承包责任制度,由高度集中的计划经济体制转向市场经济体制,农村经济得以快速发展。在政治方面初步形成乡镇、行政村两级农村基层管理体制。在此背景之下农村对于学前教育的需求不断扩大,农村学前教育进入一个量的粗放化发展时期,我国一方面从宏观层面关注农村学前教育,加强并完善农村学前教育管理;另一方面,通过扩大学前班等形式丰富农村学前教育的形式。

（一）农村学前教育的管理

改革开放后,随着农民对学前教育需求的扩大,农村学前教育规模逐步扩大,先后制定了一系列的政策来完善和明晰农村学前教育的管理。1978年,教育部恢复了幼儿教育处,各省(自治区、直辖市)的教育厅也恢复了幼儿教育行政管理机构和教研机构,配备专职或兼职的幼儿教育行政干部和教研人员,形成了由上而下的统一领导、分级管理的领导体制。1983年,教育部颁布《关于发展农村幼儿教育的几点意见》强调,加强对农村幼儿教育工作的领导和管理,各省、市、自治区教育行政部门应配备和充实幼教专职干部,定期对农村幼教工作进行检查督促。为把农村乡镇公社中心幼儿园切实办好,充分发挥其骨干作用,县教育部门要逐步选派专业干部担任公社中心园园长或公社幼教辅导员,负责全公社幼儿园(班)的业务指导。^①由此专门机构专职工作人员的幼儿教育组织基础得以初步确立,从很大程度上促进了农村学前教育政策的执行。

^① 李红婷.农村学前教育政策审视:期待更多关注[J].中国教育学刊,2009(05).

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出,实行基础教育由“地方负责、分级管理”的原则。1986年6月国家教委颁发了《国家教育委员会关于进一步办好幼儿学前班的意见》,指出:“根据基础教育由地方负责、分级管理的原则,农村幼儿教育经费由乡(镇)人民政府通过各种渠道进行筹措。乡(镇)的财政收入也应有适当比例用于发展当地的幼儿教育。其费用应主要用于改善办班条件。”^①由此初步形成了地方负责、分级管理的行政管理体制,为农村学前教育的发展奠定了组织基础和制度保障。但从另一方面来看,农村地区幼儿园办学经费主要是乡镇政府和村负责,无形之中拉大了城乡之间的差距。

(二) 办园体制的定位转变

关于办园体制的管理,在1983年《关于发展农村幼儿教育的几点意见》指出发展幼儿教育必须坚持“两条腿走路”的方针,农村应以群众集体办园为主,充分调动社(乡)、队(村)的积极性;可办独立建制的幼儿园,也可在有条件的小学附设幼儿班;可办常年性的,还可办季节性的。农村幼儿园(班)实行社(乡)办社(乡)管,队(村)办队(村)管;附设在小学的,也可实行队(村)校管。由此可见,我国20世纪七八十年代农村幼儿园以集体性质的公办幼儿园为主,国家宏观管理相对明确和清晰。然而随着幼儿教育的发展方针坚持“两条腿走路”——国家办园和社会力量办园相结合的发展幼儿教育事业的方针的推行和落实,农村办园体制在逐步转型,农村民办幼儿教育逐步发展,农村办园形式开始呈现出多元化趋势。

(三) 农村学前教育财政投入

1983年《关于发展农村幼儿教育的几点意见》中指出,要通过多种渠道筹集幼儿教育资金,可采取社(乡)统筹、生产队(村)自筹、群众集资、家长交纳少量保育费等多种办法。由此,“70年代末80年代初我国幼儿教育机构的经费来源主要是由中央、地方各级政府投入,各级教育、卫生部门举办幼儿园托儿所,农村的幼儿园托幼机构是集体公益性质的,在地方教育经费中有幼儿教育经费专项保障,乡、村各级组织通过集体性质的筹资方式解决经费问题”。^②此外,有条件的地方政府财政应对农村幼儿教育事业给予适当的补助,以缓解农村学前教育发展不足的困境。

(四) 学前班的发展

学前班最初是为了满足农村地区对于学前教育的巨大需求而产生的。由于“学前班”作为适合“农村社会的发展又需要低费用和有一定效益的学前教育形式,并为农村幼儿提供入学前启蒙教育”^③的学前一年入学准备教育,学前班在之后的相当长的时期内成为中国农村学前教育发展的一个关键词,即使今天学前班也是西部农村和贫困地区农村学前教育的重要形式。

这一时期,学前班的发展成为农村学前教育的主要形式和路径。1983年国家《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》、《关于发展农村幼儿教育的几点意见》指出:“要积极创造条

① 国家教委. 国家教育委员会关于进一步办好幼儿学前班的意见[Z]. 1986-6-10.

② 中国学前教育发展战略研究课题组. 中国学前教育发展战略研究[M]. 北京:教育科学出版社,2010:91.

③ 张燕. 对取消学前班政策的思考[J]. 学前教育研究,2009(11).

件,有计划地发展农村幼儿教育。首先发展学前一年教育,同时逐步创造条件招收三到五岁的幼儿入园。”此外1986年国家教委专门颁布了《国家教育委员会关于进一步办好学前班的意见》,指出:学前班是现阶段农村幼儿教育的一种重要路径。“该文件促进了农村学前班的发展与提高,并使得一年制的学前班在之后的20年中成为中国农村幼儿教育的传统办学模式。”^①据统计,在1989年全国学前班人数占在园(班)幼儿总数的47.3%,其中农村学前班幼儿数占农村在园(班)幼儿总人数的60%以上。

总体来看,学前班的产生与发展,是我国政治经济发展到一定阶段的必然现象,是“我国城乡二元社会格局与城市偏向政策在学前教育的典型反映,也是国家进行宏观调控、化解城乡矛盾与资源配置不均衡的结果”。^②并且由于学前班的教育实质在于入学准备,多附设于小学,使得“学前班从一开始就具有一种附属身份和向谁看齐的标准”^③,这也是中国学前班教育教学中“小学化”的根源性原因之一。学前班的矛盾性存在导致了当下诸多地方有了裁撤取消学前班的借口,然而真正的消除学前教育“小学化”现象在根本上需要加强师资培训、提高文化意识等诸多方面的共同努力。

(五) 幼儿园师资量与质的转变

伴随着农村学前教育的发展,幼儿师资成为影响这一阶段农村学前教育发展的关键因素,师资质量的强弱直接决定了农村学前教育发展的质量的高低。只有充分保障农村幼儿教师的编制、待遇、福利等,才能吸引优秀的幼儿教师投身农村幼教工作。因此,1979年中共中央、国务院转发《全国托幼工作会议纪要》的通知中指出,农村公社、大队(村)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。1983年9月21日,国家教委颁发的《国家教育委员会关于发展农村幼儿教育的几点意见》规定,农村幼儿教师一般应同当地民办教师或社队企业职工待遇相当,或不低于当地农民实际收入的平均水平。1986年6月10日,国家教委颁发了《国家教育委员会关于进一步办好幼儿学前班的意见》中指出:农村幼儿教师逐步实行聘用制,各省、自治区、直辖市教育部门可研究制订幼儿教师专业合格标准,由县教育部门负责考核,合格者发给《专业合格证》,凡持有此种证书者方可聘用。农村幼儿教师由乡(镇)政府统一管理,与当地相同条件的小学民办教师享受同等待遇。

此外,我国初步出台了幼儿教师评价考核方案,1986年《小学教师职务试行条例》及其《补充意见》规定了幼儿园教师考核主要从教师的学历资历、政治思想以及业绩三方面对幼儿教师的能力和水平进行评定,幼儿教师的职称以制度的形式首次明确提出来。1986年底,各地教育行政部门正式开始对幼儿园教师进行考核。

三、农村学前教育的转型与曲折发展期(1988—2008)

20世纪90年代中后期,随着改革开放的进一步推进,社会主义市场经济时代悄然到来,掀起了教育产业化、市场化的改革潮流,农村学前教育的发展面临两大转变,一是农村学前教育由数

① 刘强. 学前教育城乡均衡发展理论与实践[M]. 南京:南京大学出版社,2011:35—37.

② 王海英. 学前教育社会学[M]. 南京:江苏教育出版社,2009:17—20.

③ 同上。

量扩增转变为质量提升,保障农村幼儿接受学前教育的质量;二是办学体制经历着由“集体和教育部门供给”向“社会化多元供给”转变的历程。^①

(一) 农村学前教育管理体制

20世纪90年代,农村学前教育管理体制实行乡镇人民政府主管的分级管理、地方负责的管理体制。1989年《幼儿园管理条例》第六条明确规定:“幼儿园的管理实行地方负责、分级管理和各有关部门分工负责的原则。”第十二条规定:“农村幼儿园的举办、停办,由所在乡、镇人民政府登记注册,并报县人民政府教育行政部门备案。”由此可见进一步明确了农村学前教育主要由乡镇一级行政机构作为主要行政管理部门。

1996年1月9日,国家教育委员会发布的《学前班工作评估指导要点》中指出附设在小学的学前班由一名小学校长负责分管;乡、村举办的独立的学前班由乡、村文教办设专人分管;接受上级教育行政部门的领导管理、监督检查和业务指导;根据各省、自治区、直辖市的有关规定履行登记注册手续。2001年,国家开始推行“以县为主”的农村义务教育管理体制,解决了农村教育办学面临的难题,办学的责任真正被纳入政府的责任范围。从1988年到2002年幼儿教育事业“地方负责、分级管理”和有关部门分工负责的原则管理体制,使农村学前教育管理体制更加明确,分工也逐步细化,初步建立了幼儿教育的管理体制。

自2002年以来,政府将农村中小学教育上升到县集中管理,撤销乡镇政府设立的专门教育管理机构,把乡镇的有关教育工作转由乡镇长直接负责,将乡镇办教育变为县以上政府办教育。同时,制定了城镇和农村中小学教职工编制标准,按照标准核定中小学教职工编制,调整中小学布局结构,辞退代课教师。2003年1月27日,教育部等10个部门颁发《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》指出地方各级政府:“要提高对发展幼儿教育的认识,加强对幼儿教育工作的领导,把幼儿教育纳入本地经济、社会发展的总体规划,把幼儿教育作为考核各级地方人民政府教育工作的重要内容;要采取有效措施,积极发展农村和老少边穷地区的幼儿教育事业。”县级以上教育部门要加强幼儿教育管理,要办好乡(镇)中心幼儿园,发挥其对乡(镇)幼儿教育的指导作用,乡(镇)幼儿保育、教育的业务指导由乡(镇)中心幼儿园园长负责。

(二) 农村学前教育办园体制

从20世纪末期开始,随着农村学前教育的发展壮大,中央政府没有充足的财力发展农村学前教育,借助社会力量发展农村学前教育成为一条必选之路。在20世纪90年代初,国务院公布《九十年代中国儿童发展规划纲要》,在生存、保护和发展的方针和策略中,强调积极发展学前教育,坚持“动员社会力量,多渠道、多形式地发展幼儿教育”的方针;2003年教育部、国家纪委、民政部、财政部等部门联合发出《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》提出从2003年到2007年我国幼儿教育改革的总体目标是形成以公办幼儿园为骨干和示范,以社会力量兴办幼儿园为主体,公办与民办、正规与非正规教育相结合的发展格局。诸多政策的制定和落实为农村民办学前教育发展

① 李红婷.农村学前教育政策审视:期待更多关注[J].中国教育学刊,2009(05).

提供了政策保障和支持。建国以来,农村地区以集体办园为主,然而“集体幼儿园总数在整个幼教事业中所占的比重从1995年的63%下降到2005年的19%,在园人数由52%下降到11%”。^①可以说,21世纪以来我国农村民办教育突飞猛进,民办园已经成为幼儿园建设的绝对主力。

(三) 农村学前教育财政投入制度

20世纪90年代中期以后,国家实施“分税制”改革,中央财政收入不断增加,地方财政收入比例降低。后来在农村又实施了“税费改革”,这些改革旨在减轻农民的负担,但是,地方政府尤其是乡镇政府自收自支的财政收入则大幅度减少,而农村幼儿园经费归口在乡镇政府,由此,乡镇作为办学主体面临财政投入匮乏的困境。

由于处于非义务教育阶段的学前教育经费仅占教育经费总量的1.3%,农村学前教育经费主要是地方乡政府统筹,地域差异显著,尤其是中西部农村地区居住分散,经济相对滞后,因此农村学前教育事业发展的资金只能主要来源于民间。由此可见,在国家及地方财政投入不足的情况下,充分发挥社会力量办园是解决农村学前教育巨大需求的重要路径,但也是不得已之路。1989年教育部颁行、1996年修改的《幼儿园工作规程》中明确指出幼儿园经费由举办者自筹自支。

(四) 农村学前班由兴盛到逐渐消弭

为了进一步加强对于农村学前教育的管理,全面提升学前班的教育质量,为入学做好准备,为了更好地发展学前班,1991年国家教委颁发的《国家教育委员会关于改进和加强学前班管理的意见》中规定了“学前班的性质、办班原则、学前班的领导和管理、保育和教育的要求、改善办班条件的要求,以及学前班教师的管理和培训等,力求规范学前班的发展”。^②此外,指出:“学前班是我国农村发展学前教育的一种重要形式。各地可采取灵活多样的办学形式:可举办一年制的,也可举办三个月至半年的短期学前班;可以是全日制,也可以是半日制或隔日制等。学前班可单独设置,也可附设在小学。班额一般不超过40人。全日制每班应配备教师2人。在人口稀少,居住分散,幼儿不足一个班的地区,可组织幼儿活动小组(站)或游戏小组,但不允许和小学生合班进行复式教学。”

1997年颁行的《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》指出,我国“九五”期间的总目标是:“农村积极发展学前二年或三年教育,普及学前一年教育,加强对农村地区幼儿学前班的领导与管理。到2000年,农村学前一年幼儿入园(班)率达到60%以上。”^③此外,要求各省市根据《学前班工作评估要点》(1996)的要求制订实施方案,分期分批地进行评估,争取在2000年使绝大多数学前班符合国家基本质量要求。

然而,由于计划生育,农村学前儿童数量减少,且居住相对分散,幼儿园的举办面临复杂的人口与地域限制,正规幼儿园数量增幅较少;加之“收到经费不足、中小学布局调整,小学附设幼儿园(学前班)的合并与减少等诸多因素影响”。^④“近几年出现好转,分别于2003年和2004年开始

① 刘强. 学前教育城乡均衡发展理论与实践[M]. 南京:南京大学出版社,2011:41.

② 张燕. 对取消学前班政策的思考[J]. 学前教育研究,2009(11).

③ 国家教委. 全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见[J]. 学前教育研究,1998(2).

④ 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,2009:237.

回升。2005年,全国农村幼儿园总数比上年增加5920所,在园幼儿增加20.3万人,但发展形势不容乐观。2005年与2000年相比,农村幼儿园数量从9.3万所减少到6.02万所,下降了35.2%;在园人数减少146万,下降了12.6%。农村学前班从2000年的28.53万个减少到2005年的22.85万个,下降了19.9%。”^①

(五) 学前教育师资管理

1989年的《幼儿园管理条例》和《幼儿园工作规程(试行)》明确指出“各级教育行政部门负责审定、考核幼儿园教师资格,并对幼儿教师进行奖惩、培训”,而且首次指出“幼儿教师职务实行聘任制或任命制”。这两个文件明确勾勒了幼儿教师资格、聘任、培训、奖惩的相关原则。1993年《教师法》的颁布使幼儿教师的教师身份以法律的形式得以明确,幼儿教师身份合法化。1996年《全国幼儿园园长任职资格、职责和岗位要求(试行)》是根据我国幼儿教育对幼儿园园长素质提出的要求、兼顾园长队伍现状而制定的,是选拔、任用、考核和培训幼儿园园长的基本依据。由此,这一阶段是幼儿园工作人员尤其是幼儿园教师与园长资格准入制度建立的重要时期,为农村学前教育的发展提供了师资管理依据。

第三节 中国农村学前教育发展现状^②

一、中国农村学前教育整体概况

对于我国农村学前教育发展现状,主要从幼儿园数、学前班数、幼儿园在园人数、入园率以及幼儿园收费等几个方面进行了考察。

(一) 幼儿园总体发展现状

从图1-1和图1-2中可以看到,从2008年开始,幼儿园数和在园幼儿人数逐年增加,其中2010年之前增速相对缓慢;2010—2012年幼儿园的数量与入园幼儿人数增长迅速。中国农村地区幼儿园数量增长迅速,2012年比2010年增长了5.1986万所,增长率为72.61%;在园人数2012年比2010年增长了1612.9585万。农村幼儿入园率也在逐年提高,2010—2012年第一期学前教育三年行动计划结束,“截至2012年底,全国农村幼儿园在园幼儿已达2435万人,占全国在园幼儿的66%,比2009年增加734万人,增长了43%,越来越多的农村幼儿走进幼儿园,接受正规的学前教育”。^③

2010年国家先后颁布了《规划纲要》和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称

① 2005年教育统计报告第二期. 中国教育统计网[EB/OL]. <http://www.stats.edu.cn/tjgb/tjjb200502.htm>.

② 本节所有图表数据资料均来自教育部1998—2012年每年数据整理和汇总[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7567/list.html>.

③ 学前教育这三年:农村幼儿园在园人数增长43%. 中国教育新闻网[EB/OL]. http://www.jyb.cn/china/gnxw/201306/t20130613_541581.html.