

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

朱家雄◎著

当今我国学前教育事业发展面临的 主要问题及政策导向

 华东师范大学出版社

全国教育科学“十三五”规划2016年度课题（编号为：BHA160085）

基于多模态信息技术的留守儿童发展评估和教育促进研究

当今我国学前教育事业发展面临的 主要问题及政策导向

朱家雄 著

图书在版编目(CIP)数据

当今我国学前教育事业发展面临的主要问题及政策导向/朱家雄著. —上海:华东师范大学出版社, 2016. 5
(关注处境不利儿童学前教育政策研究系列丛书)
ISBN 978-7-5675-5189-3

I. ①当… II. ①朱… III. ①学前教育—教育事业—研究—中国 IV. ①G619.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 099507 号

当今我国学前教育事业发展面临的主要问题及政策导向

著 者 朱家雄
项目编辑 蒋 将
审读编辑 朱建宝
责任校对 陈美丽
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 10.25
字 数 249 千字
版 次 2016 年 9 月第 1 版
印 次 2016 年 9 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5675-5189-3/G·9460
定 价 38.00 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)

目 录

第一章 政策与学前教育政策释义 / 1

一、政策释义 / 1

(一) 政策定义及政策的特性 / 1

(二) 政策周期 / 2

二、学前教育政策释义 / 2

(一) 学前教育政策及特征 / 2

(二) 学前教育政策的“缺席”和“无能” / 3

(三) 制定、推行和评估学前教育政策的几个基本点 / 5

第二章 我国学前教育事业发展的现状及需要应对的主要问题 / 7

一、快速发展中的我国学前教育事业 / 7

二、快速发展中的我国学前教育事业需要应对的矛盾和问题 / 12

第三章 国外学前教育政策研究及对我国的启示 / 21

一、国际权威组织对学前教育政策的研究和倡导及对我国的启示 / 21

(一) 联合国教科文组织(UNESCO)关注的学前教育政策 / 21

(二) 联合国儿童基金会(UNICEF)关注的学前教育政策 / 24

(三) 经济合作与发展组织(OECD)的学前教育政策研究 / 26

二、世界部分国家的学前教育政策及对我国的启示 / 46

(一) 当今美国学前教育政策及对我国的启示 / 46

(二) 当今英国学前教育政策及对我国的启示 / 54

(三) 当今日本学前教育政策及对我国的启示 / 60

第四章 实现我国学前教育核心价值的应然政策导向(一)

——学前教育与文化遗产 / 64

一、文化、中华优秀传统文化和中华优秀传统文化 / 64

(一) 文化 / 65

(二) 中华优秀传统文化 / 66

(三) 中华优秀传统文化及其传承 / 71

二、中华优秀传统文化的传承与学前教育 / 77

(一) 学前教育中的文化适宜性问题 / 77

(二) 我国学前教育中的中华优秀传统文化的传承 / 88

三、对普适性学前教育理念及有关政策导向的质疑及价值回归 / 93

(一) 在我国学前教育中倡导和推行建构主义理论出现的问题 / 93

(二) 对推行以建构主义理论为核心的学前教育理念和政策的质疑 / 97

(三) 我国学前教育理念和政策的价值回归 / 100

四、有益于传承中华优秀文化的学前教育应然政策导向 / 101

(一) 制定有益于传承中华优秀文化的学前教育政策的几对关系 / 101

(二) 有益于传承中华优秀传统文化的学前教育的应然政策导向 / 103

(三) 在有益于传承中华优秀文化的学前教育政策导向下的政策 / 104

(四) 在全球化背景中制定和推行与中华文化相适宜的学前教育政策 / 109

第五章 实现我国学前教育核心价值的应然政策导向(二)

——学前教育与维护社会稳定 / 111

一、教育公平与社会稳定的维护 / 112

(一) 教育公平与社会稳定 / 112

(二) 学前教育公平与学前教育质量 / 114

(三) 超越“质量话语”，实现学前教育公平 / 121

二、我国实现学前教育公平过程中存在的问题及对有关政策的分析、质疑 / 123

(一) 关于国家财政投入的政策 / 123

(二) 关于城乡二元体制 / 128

(三) 关于公办、民办学前教育 / 129

(四) 关于幼儿园等级评定制度 / 139

(五) 关于去小学化 / 140

(六) 关于幼儿园教材 / 145

三、有益于实现我国学前教育公平的应然政策导向 / 148

(一) 制定有益于实现学前教育公平的政策的两对关系 / 148

- (二) 有益于实现我国学前教育公平的应然政策导向 / 151
- (三) 在维护社会稳定背景下学前教育政策的制定原则 / 152
- (四) 在“协调发展”和“共享发展”理念引领下的学前教育政策 / 153

后记 / 155

参考文献 / 156

第一章

政策与学前教育政策释义

在学前教育事业发展中,政策所起的作用是重大的。

布朗芬布伦纳(Urie Bronfenbrenner)等人在 20 世纪创建了“人类发展生态学”理论,探究生态系统中的各种生态因子对人的行为 and 发展的作用,以及人与各种生态因子的交互作用。这种理论曾对学前教育的理论和实践产生过重要的影响。^① 在布朗芬布伦纳的晚年,他对那些能影响环境性质的公共政策和实践给予了极大的关注,强调政策制定者应知道并能理解他们运用的政策和方法会如何影响家庭、学校和其他社会环境,而这些环境是对人类发展起重要作用的背景。

一、政策释义

(一) 政策定义及政策的特性

政策是政府、政党或其他社会权威部门在一定的历史条件下,为解决一系列的社会问题和当下的社会需求,制定并执行的一种行为准则或行为规范(包括法律、法规、法令、计划、规划、指示、报告、建议文件等),是政策制定者和推行者对社会价值的一种权威性分配,它包括政策制定、政策执行、政策调整、政策监控、政策评估、政策终止等环节。

国家政权机关、政党组织和其他社会政治集团通过政策,为的是实现自身所代表的阶级、阶层的意志与利益,政策的实质是阶级利益的观念化、主体化和实践化,因此,阶级性是政策的最根本特性。政策只代表特定阶级、阶层的利益,从不会反映社会所有人的意志,也不会代表全体社会成员的利益。换言之,某一政策的制定和实施一定会让部分人受益或多受益,而让另一部分人不受益或少受益,甚至受损,但是最终为的是让自己所代表的人从根本上受益。

政策是在一定时空条件下存在的,没有任何政策可以被当作真理而永久被推行,因此,时效性是政策的一个特性。在赋予政策的意义、判断政策的正误以及评估政策的有效性时,只有放置政策于特定的历史条件和国情、地域实情的条件下才有意义。

政策是有层次的,有的是宏观的,有的是微观的,因此,层次性也是政策的一个特性。一般而言,宏观的政策可以分解为若干个微观的政策,微观的政策服从宏观的政策,宏观政策与微观政策的上下贯通,有益于在创建、贯彻和落实政策时保持一致性。但是,在有些情况下,宏观政策与微观政策之间在表面上可以不一致。实际上,这种表面上的不一致为的是保证宏观政策所代表

^① Bronfenbrenner, U. The Ecology of Human Development[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979.

的根本利益。

政策是政策制定者和推行者调配自身把握的社会资源,通过政策的“杠杆”效应,有效解决当下社会主要矛盾和问题的行动准则和规范,因此,实效性是政策的又一特性。具体地说,在考量政策的各个环节时,更多关注的不是政策的学理,而是政策的实际效果,即是否能有效地解决问题。有的政策,看似有理,却不解决问题,甚至还会激化矛盾,对这样的政策只能进行调整,甚至废弃。

(二) 政策周期

任何政策,不管是宏观的政策,还是微观的政策,都会有政策周期。

政策周期又称政策运行周期,或政策过程周期,指的是政策经过制定—执行—评估—监控—终结这五个阶段而形成的一个周期。

一个新的政策有可能是原有政策的延续,为了适应新的情况,新政策会对原有政策加以修正、调整,从而实现新老政策的交替循环,形成新政策的一个新周期;一个新的政策也有可能是对原有政策的替代,是在否定原有政策的基础上的重新制定,这意味着原有政策的终结,也意味着一个全新政策周期的形成。

为保证政策的正确性和严肃性,应该研究政策周期。

政策的正确性,体现在政策是否具有针对性和协调性之上,对政策周期的研究有益于各项政策的制定和执行都能“对症下药”,并能“相互协调”,这是因为:

(1) 通过对政策周期的研究,政策制定者和推行者可以了解政策对于所需解决的问题是否具有针对性,是否达成预期的目标,是否真能有效地解决需要解决的问题。

(2) 通过对政策周期的研究,政策制定者和推行者可以对政策可能涉及的各方面和各种制约因素进行全面的分析和权衡,了解各项政策之间是否协调,是否相互配套,是否因为政出多门而相互冲撞。

政策的严肃性,体现在政策是否具有相对的稳定性和连续性之上,对政策周期的研究有益于政策的制定和执行都保持相对稳定和连续,这是因为:

(1) 通过对政策周期的研究,政策制定者和推行者可以了解政策是否产生了偏差以及随着时间、条件的变化是否需要进行调整、修改,认识偏差在哪里,需要调整、修改一些什么。

(2) 通过对政策周期的研究,政策制定者和推行者可以依据研究的结论,决定新政策究竟是延续原有政策,还是调整、修改原有政策,还是终止原有政策。

(3) 通过对政策周期的研究,政策制定者和推行者可以根据原有政策成功或失败的经验教训,在实施新政策的周期中扬长避短,提高效益。

总之,对政策周期的研究,有益于制定一整套相互配套的政策,在体制内部形成相互制衡的机制。

二、学前教育政策释义

(一) 学前教育政策及特征

学前教育政策是国家公共政策中的一个部分,隶属于教育政策。

教育政策是依据政府、政党或其他教育权威部门在一定历史时期的基本方针、基本任务,为

实现该政府、政党或其他教育权威部门在一定历史时期的教育发展目标和任务而制定的关于教育的行动准则和行动规范。教育政策的主要内容是协调教育的内外关系。

教育政策可以有不同的分类:

(1) 根据政策制定者和推行者的不同,可分为政党的教育政策、国家的教育政策和社会团体的教育政策;

(2) 根据政策内容与层次的不同,可分为宏观政策、中观政策和微观政策,或者称为总政策、基本政策和具体政策;

(3) 根据政策效力范围的角度,可分为全局性政策和区域性政策;

(4) 根据政策所起作用,可分为鼓励性政策和限制性政策。

与其他教育政策一样,学前教育政策是政党、政府依据全社会利益以及自身利益的需要,对聚焦于学前教育领域的社会生活所作出的行为准则和行为规范,其本质是政府对学前教育领域的社会资源等实行权威性的利益分配,由政府依据自身的利益需求,对复杂的利益关系进行调整、综合和博弈的过程。

对学前教育政策而言,它要协调的外部关系是提高学前教育在教育体系中以及在社会中的地位,为学前教育的发展创造良好的外部环境;它要协调的内部关系是学前教育机构之间、学前教育工作者之间、学前教育人员之间的关系,形成促进学前教育事业健康发展的内部环境。

作为教育政策的隶属部分,学前教育政策应该具有以下一些基本特征:

(1) 学前教育政策不可能独立于政治、经济、社会、文化等宏观因素而存在,并发挥应有的作用,换言之,学前教育政策往往受制于这些宏观因素;

(2) 学前教育政策应该与教育总政策(宏观教育政策)保持一致;

(3) 学前教育政策应该与其他各级各类教育的政策保持协调;

(4) 基于学前教育对象、性质等方面的特殊性,学前教育政策应该与其他各级各类教育的政策既有共同之处,又有所区别。

(二) 学前教育政策的“缺席”和“无能”

学前教育政策是政党和国家在一定的历史阶段为实现该阶段学前教育发展目标和任务而制定的行动准则和行为规范。学前教育政策制定的主要依据是该历史阶段学前教育主要需要解决的问题和能够解决的问题,而非普世真理。在这个阶段应该解决的问题,没有相应的政策去导向、规范和护航,叫作政策“缺席”;在这个阶段不能解决的问题,依然通过政策的推行试图去解决,叫作政策“无能”。学前教育政策的“缺席”和“无能”都会导致学前教育事业发展的失衡。

1. 学前教育政策的“缺席”

避免学前教育政策的“缺席”,需要有一定远见,这种远见主要来自对与政策有关的政治、经济、社会、文化等因素的宏观把握,而不只是基于对学前教育学科性质本身的认识与思考。没有这种远见,学前教育政策往往会处于被动的“缺席”状态,忙于应对出现的问题,甚至不得不采用“矫枉过正”的办法加以补救,致使政策制定者和推行者的工作处于被动的状态。

例如,在我国,大批农民工进城务工,这已经不是近些年才发生的事情了,这本是我国现代化、城市化过程的必然结果,是改变我国城乡结构的重大事件。农民工进城必然会产生其子女有

没有机会进入幼儿园以及进入什么样的幼儿园的问题,必然带来留守儿童的问题等。对于这类重大的事件,政策制定者和推行者在相应的政策方面准备好了没有?准备得怎么样?有没有政策的“缺席”?

可以说,有些地方政府的职能部门在农民工子女入园以及对留守儿童的关爱等方面是存在着政策“缺席”的,甚至是严重的政策“缺席”。我国实行了数十年之久的城乡二元体制没有为农民工进城所带来的子女学前教育问题留有空间,政策制定者和推行者已经习惯了的学前教育管理思维方式和行动模式,不管在合理的或不合理的层面上都难以改变。但是在农民工大潮面前,相关的政策“缺席”是很可怕的事情,它会影响民生,会危害社会稳定:一方面下令关闭甚至取缔一些为民工子女提供服务的、“不合格”的幼儿教育机构,另一方面又没有足够的资源和能力为这些民工子女提供满足他们需求的教育服务,结果导致社会不安定事件的产生。

有时,政策“缺席”似乎有点无奈,因为某项政策的制定和推行一定会与其他方面联系在一起,这就是所谓的“牵一发,动全身”。还是以制定农民工子女入园问题的政策为例,要推行一项比较合理的政策,必然会涉及诸如经费从哪里来、教师从哪里来等一系列棘手的微观层面的问题,会涉及诸如民工的流向、城市对民工的容纳能力等中观层面的问题。但是,相比较诸如维护现今和未来的社会稳定,推进现代化、城市化进程等一类重大的宏观层面上需要解决的问题,这些政策的“缺席”不仅是不应该的,而且需要急待解决。

应该看到,对学前教育政策“缺席”问题是不可怠慢的,不能等到学前教育问题发展到一定程度以后才去考虑政策的制定,更不能等到教育问题发展到一定程度以后依然麻木不仁。一般而言,问题从潜隐到显现、从轻微到严重,往往会经历一个过程;而另一方面,即使政策制定后,从颁布到实行、从实行到起效仍会存在时滞问题。因此,在某些教育政策从无到有、从存在到有效的过程中,政策非常容易处于“缺席”的状态,这就需要政策制定者和推行者具有敏锐的“嗅觉”和气血魄,对需要解决和能够解决的问题有清晰的认识,并有能力付诸实践。

2. 学前教育政策的“无能”

学前教育政策的“无能”,指的是所制定和推行的学前教育政策不能获得预定的效果,对教育实践起不到规范和管理的作用,即使强行实施,也只能治标,不能解决根本问题。

造成学前教育政策“无能”的原因可能有两个:其一是学前教育政策自身的能力限度,诸如需要解决的问题超出政府的能力范畴,所需要解决的问题具有没有预期到的特殊性,所推行的政策与目标群体的接受程度不一致等;其二是学前教育政策制定和实施过程中存在主观犯错的倾向,这些倾向往往起因于政策制定者和推行者过分信奉某些“理性因素”,或过于感情用事,或急于办成某事而不顾实情,或谋求个人或小集团利益而不顾大局等。学前教育政策的“无能”原本已经会对学前教育事业带来损害,若各级政府还要强行推行“无能”的学前教育政策,那么会给学前教育事业带来更大的损害。

我国是一个幅员广阔、地区差异极大的国家,学前教育政策的一统性往往会导致学前教育政策的“无能”。具体地说,在一个地区能够推行的政策,在另一个地区可能会成为“无能”的政策;在同一个地区中的某些地方能够推行的政策,在另一些地方可能会成为“无能”的政策。

例如,对幼儿园教师培养和培训的规范和要求,政策的导向、规范和管理会起到重要的作用,决定着教师专业发展的方向、途径、方法和结果以及实施对教师教育的方案制定、经费流向、人员

配置等。面对“全面普及学前教育”、“将学前教育的重点放在农村”等上位规划和政策的要求,该如何制定下位的、可在实际操作中运行的政策,是一个很实际的事情。如若不顾及上位规划和政策的要求,不顾及我国大部分幼儿园教师的实际水平和状况,不顾及地区之间存在的差异性,不顾及我国现今幼儿园师资培养、培训的实际能力,只是凭借某些所谓的“先进理念”,凭借政策制定者和推行者的个人偏好,或者只是凭借政策制定者和推行者来自狭窄视野的自身经验等,那么就会使有关幼儿园教师的培养、培训政策处于“无能”状态。

具体地说,运用案例平台,让教师通过“园本教研”进行反思性教学研究,这是一个已经被一些发达国家的学前教育工作者倡导和运用的方法,对这些国家的幼儿教师的专业发展和成长起到了一定的促进作用。近些年来,这种方法也被我国的学者引进到国内,在小范围内进行了试用,并获取了一些经验。但是,如果将这样的做法变成政府的政策和行动,在大范围内推行,要求这个范围内所有的教师都按照这样的要求进行专业发展,并以此作为评价依据,那么这样的政策和行动就可能成为“无能”的了。之所以说其“无能”,是因为这种教师专业发展的方法所依据的理论十分根深,所基于的方法并非我国的幼儿园教师所习惯使用的;也因为这种方法对教师的素质有相当高的要求,而且需要花费大量的时间和经费。之所以说其“无能”,是因为这样的政策和行动一旦大规模推行,其应该具有的“原味”就会被泛化和异化,其应该具有的价值不仅难以得到实现,而且还会浪费大量的社会资源,特别是教师的时间和精力。譬如说,在教师还不懂得如何做观察、记录、案例、成长档案等的情况下,要求教师都去做,不但增加了教师的负担,而且所做的事情并不是原本意义上的事情,不仅起不到积极的作用,有时反而会产生负面的影响。应该清醒地认识到观察、记录、案例、成长档案等是非常难做的,不是“想当然”就能做的。可以肯定地说,就连很多参与教师培训的专家都没有经过专业的训练,他们也不会准确地做,甚至在错误地做;就连很多参与评估的专家都没有经过专业的训练,他们也不知道孰对孰错,不知道如何正确地去进行评估。

随着我国改革开放的不断深入,满足所有人利益的空间越来越小。任何一项政策的制定,都会出现“不是这部分人不如意,就是那部分人有意见”的状况,因此,政策的制定和推行常常不在于辨别“是非”,而在于抉择“取舍”。

抉择“取舍”,是一种你来我往的博弈。博弈过程是一个“权衡”的过程,是一个运用智慧的过程。学前教育政策制定者和推行者要有立场,要有气度,要有远见,要有“革自己的命”的勇气;要避免“乌托邦式的理性”,要避免感情用事,要避免想当然式的思维,要避免维护自己和小集团利益的狭隘做法,这样才有可能解决学前教育政策的“缺席”和“无能”的问题。

(三) 制定、推行和评估学前教育政策的几个基本点

学前教育涉及千家万户,是当今与社会民生问题紧密关联的一项事业,是与未来国家、社会接班人问题紧密关联的一项事业,因此,学前教育政策直接关联着国家的根本命运。

在制定、推行和评估学前教育政策时,政策制定者和推行者必须立足于以下几个基本点。

第一,包括学前教育在内的教育事业是培养人的事业,“培养什么人”、“以什么培养人”和“如何培养人”这三个基本问题是制定教育政策的基本点。学前教育是终身教育的起点,是基础教育的基础,任何有关学前教育的政策都要与这三个基本问题联系在一起。早期教育家陈鹤琴的教

育目的论“做人、做中国人、做现代中国人”早就清晰、明确地提出了这个问题。

第二,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》提出:“把促进公平作为国家基本教育政策。”通过学前教育政策,促进社会公平,就是要使社会的政治利益、经济利益和其他利益在全体社会成员之间合理而平等地分配,它意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等和司法的公正等。

教育公平是一项具有全局性和战略性的任务,是政府制定公共政策的价值基础,关乎国家的前途命运和长治久安,惠及千家万户和子孙后代,是人民群众普遍关心的重要问题。如何更好地合理配置教育资源、切实解决教育公平,特别是属于非义务教育的学前教育,已成为社会广泛关注的一个重要话题。

随着我国综合经济实力持续攀升、财政收入快速增长,教育投入已经大幅增长。进入21世纪以来,城乡免费义务教育全面实现,职业教育快速发展,高等教育进入大众化阶段,农村教育也得到加强,教育公平迈出较大步伐。

然而,作为非义务教育的学前教育,由于体制机制尚未发生根本性的改变,在教育公平方面还存在很多问题。诸如学前教育资源配置失衡,导致城市与农村学前教育资源两极分化、东部发达地区与中西部贫困落后山区学前教育资源两极分化等;人为地制造和扩大资源投入、教育条件、教育质量的不均衡,引发了以权择园、以钱择园等腐败现象,导致了“入园难、入园贵”的社会问题;弱势群体,特别是进城务工子女的学前教育公平较难得到保障,多数民工子女无法享受公共学前教育资源,或只能进入教育资源相对匮乏或收费高昂的民办学校……

实现学前教育公平是社会发展的要求,是社会稳定的前提。但是,学前教育公平的实现需要丰富的教育资源和巨大的教育投入作为基础,需要打破现有的体制机制,合理配置学前教育资源,重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜,这就决定了实现学前教育公平是一项长期的系统工程。

第三,“学前教育应该怎么样”,这是一个“仁者见仁,智者见智”的问题。不同学派的学者都会为自己认定的学前教育价值勾画美好的蓝图,倡导他们认定的学前教育理想,甚至将他们认定的理想当作学前教育的普世真理,要求学前教育实践工作者按照普世规律去实践。

但是,制定和推行学前教育政策的依据主要不是“学理”,不是普世真理,而是当今主要社会矛盾和问题是什么以及如何去解决这些矛盾和问题。因此,制定和推行学前教育政策时,要明确的在一定的时空条件下,学前教育面临的形势是什么,拟破解的主要社会矛盾和问题是什么。

第四,制定学前教育政策的依据不仅是能有效地解决社会主要需要解决的问题,而且还应该是政府通过政策能够解决的问题。

普及学前教育,这是社会需要解决的问题,如何普及学前教育,需要通过制定和推行一系列具体政策加以落实。什么样的基础、什么样的条件办什么样的教育,学前教育也一样,这是思考学前教育政策制定和推行的基本出发点之一,脱离了这个基本点,再好的想法也是“纸上谈兵”。

第二章

我国学前教育事业发展的 现状及需要应对的主要问题

一、快速发展中的我国学前教育事业

当今,我国学前教育事业得到了前所未有的发展,起因于社会发展的需要,起因于民众的呼唤,起因于政府的重视和投入力度的加大。

正如联合国儿童基金会驻华代表处麦吉莲女士在 2015 年亚洲幼教年会上的主题发言中提到,中国政府把学前教育作为优先发展的重要领域,表明中国朝着消除贫困的代际传递、实现联合国千年发展目标迈出了重要一步,将被作为意义重大的战略政策载入史册。

2010 年,国家颁布了《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》),这个纲领性文件为我国学前教育事业前所未有的发展指出了方向。

《教育规划纲要》将学前教育单独列为一章,显示了国家对学前教育的重视程度。《教育规划纲要》提出了我国 2010—2020 年的发展任务。

第三章 学前教育

(五) 基本普及学前教育。学前教育对幼儿身心健康、习惯养成、智力发展具有重要意义。遵循幼儿身心发展规律,坚持科学保教方法,保障幼儿快乐健康成长。积极发展学前教育,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。重视 0 至 3 岁婴幼儿教育。

(六) 明确政府职责。把发展学前教育纳入城镇、社会主义新农村建设规划。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。加大政府投入,完善成本合理分担机制,对家庭经济困难幼儿入园给予补助。加强学前教育管理,规范办园行为。制定学前教育办园标准,建立幼儿园准入制度。完善幼儿园收费管理办法。严格执行幼儿教师资格标准,切实加强幼儿教师培养培训,提高幼儿教师队伍整体素质,依法落实幼儿教师地位和待遇。教育行政部门加强对学前教育的宏观指导和管理,相关部门履行各自职责,充分调动各方面力量发展学前教育。

(七) 重点发展农村学前教育。努力提高农村学前教育普及程度。着力保证留守儿童入园。采取多种形式扩大农村学前教育资源,改扩建、新建幼儿园,充分利用中小学布局调整

富余的校舍和教师举办幼儿园(班)。发挥乡镇中心幼儿园对村幼儿园的示范指导作用。支持贫困地区发展学前教育。

为了完成“基本普及学前教育”的发展任务,《教育规划纲要》明确了在 10 年期间我国学前教育事业发展的主要目标(见表 2-1):

表 2-1 我国学前教育事业发展主要目标(2009、2015、2020)

指 标	单位	2009 年	2015 年	2020 年
学前教育				
幼儿在园人数	万人	2 658	3 400	4 000
学前一年毛入园率	%	74.0	85.0	95.0
学前两年毛入园率	%	65.0	70.0	80.0
学前三年毛入园率	%	50.9	60.0	70.0

在贯彻、落实《教育规划纲要》的过程中,我国学前教育事业发生了快速变化。

2015 年 11 月 24 日,教育部召开了《教育规划纲要》实施 5 周年系列发布会的第一场发布会,发布了《〈教育规划纲要〉中期评估——学前教育专题评估报告》,基本内容如下^①。

1. 学前教育普及率大幅提高

五年来,学前三年毛入园率呈快速增长态势。2014 年学前教育三年毛入园率为 70.5%,比 2009 年提高了 19.6 个百分点;2014 年,6 个样本省中学前三年毛入园率最低的省份(江西)也已经接近全国平均水平(70.5%),最高的(江苏和陕西)已经超过 95%;18 个样本市学前三年毛入园率整体达到 89.44%;33 个样本区县学前三年毛入园率(均值)在整体上已经达到了 94.97%。适龄幼儿在园数大幅增长,增幅显著高于适龄幼儿数的增长;处境不利幼儿受教育机会大幅度扩展;“入园难”得到有效缓解。(见图 2-1)

2. 学前教育资源快速扩大

五年来各级政府积极扩大学前教育资源,学前教育各项资源发展快速。全国幼儿园总量增幅为 51.88%^②;班级数量、专任教师数量、保育员数量分别增长了 59.26%、87.05%和 59.75%。(见图 2-2)

3. 新增学前教育资源,尤其是公办学前教育资源向农村倾斜

2011—2014 年,全国新增幼儿园 43 131 所,农村幼儿园增量显著高于城区,占比为 71.52%。其中,公办园新增 19 672 所,主要分布在镇区和乡村,占比 88.17%。

2011—2014 年,乡村幼儿园新增 13 899 所。其中,公办园 10 689 所,占比 76.9%;民办 3 774 所,占比 27.15%。公办园是农村学前教育的主要支撑力量。

① 教育部.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]. [2016-04-25]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151124/151124_sfcl/201511/t20151124_220800.html

② 如图 2-2 所示,2009 年全国幼儿园数量为 13.82 万所,到 2014 年为 20.99 万所,这五年来增幅为 51.88%。(作者注)

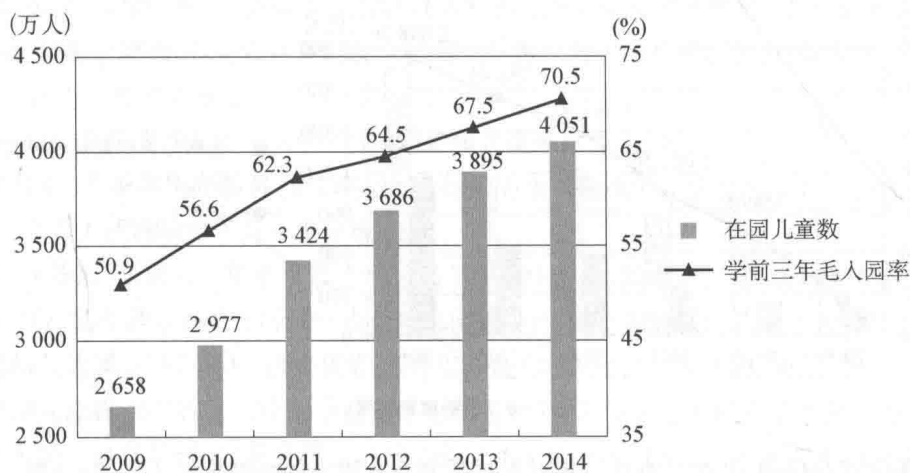


图 2-1 学前三年毛入园率及在园儿童数

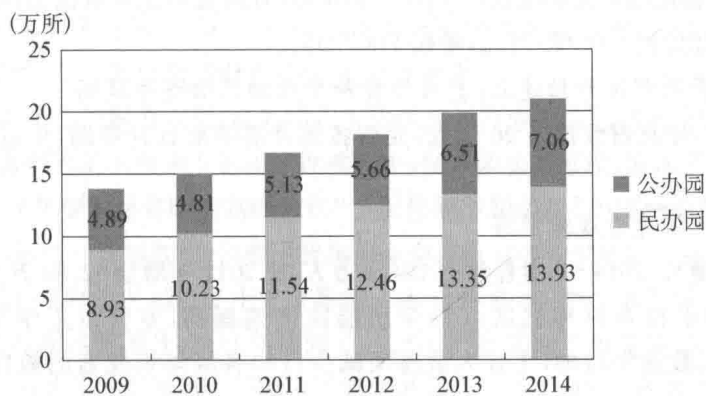


图 2-2 幼儿园数量

4. 公益普惠的学前教育公共服务网络建设初见成效

五年来,各级政府大力发展公办园(即教育部门办园)。公办园在2011年以后呈快速发展态势,仅用三年时间占比就从2011年的10.94%上升到50.13%;集体办园和其他部门办园数量也开始止跌回升。

公办园、公办性质幼儿园(包括企事业单位办园和集体办园等)以及普惠性民办幼儿园构成了具有我国特色的普惠性学前教育资源。公益普惠的学前教育公共服务网络建设初见成效。

5. 学前教育财政性经费大幅增加

近五年来各级政府高度重视对学前教育的经费投入。各样本省、市、区县均建立了学前教育的经费保障措施,对学前教育的投入总量逐年增加且增幅显著,学前教育财政性经费占比逐年提升。2010—2014年,中央财政投入690多亿元,带动地方财政投入超过2000亿元。财政性学前教育经费占比从2010年的1.7%提高到2013年的3.5%。学前教育财政长期以来投入不足的状况有了明显改善。(见图2-3)

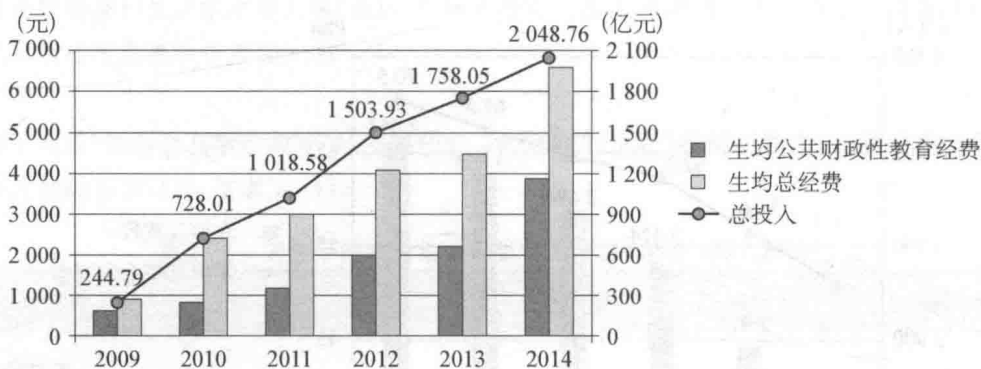


图 2-3 学前教育经费

有五年完整数据的 10 个样本县五年对农村学前教育投入的经费增长了 1 011.5%。

2013 年,22 个有效样本区县学前教育财政性教育经费占比已达 6.66%,高于全国水平。

贫困地区学前教育经费大幅增长。2009—2014 年,甘肃集中连片贫困地区学前教育财政性经费从 9 842 万元增加到 108 976 万元,增幅 1 007.3%。

6. 学前教育资助制度开始建立,资助经费和受益幼儿面逐年提高

2011—2014 年,中央财政投入 26 亿元,支持各地开展学前教育资助,受益幼儿超过 800 万人次。

7. 幼儿教师队伍建设成绩显著

(1) 数量稳步增长,2014 年,专任教师 184.4 万人,比 2011 年增加 52.84 万人,增长 40.17%;且增量部分主要集中在乡村和镇区;(2) 学历层次普遍提高,专科以上学历教师占比已达 70.89%;(3) 持证人数逐年增加,无证人数逐渐减少;(4) 各级培训覆盖的教师人数持续增长。(见图 2-4)

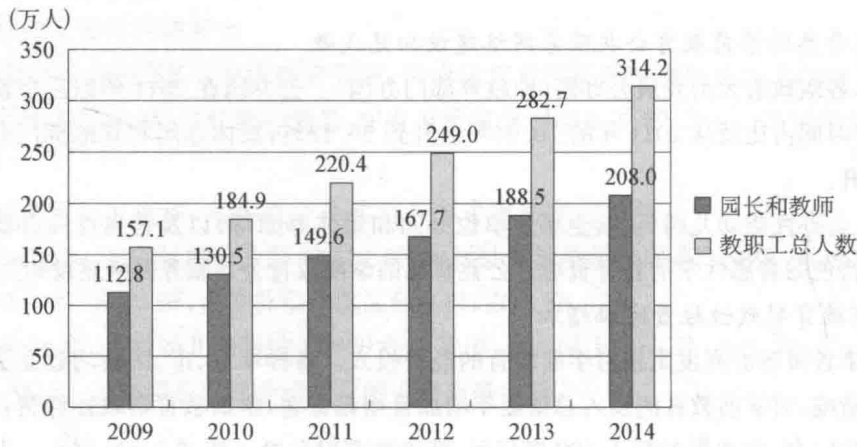


图 2-4 幼儿园教职工数

8. 学前教育管理逐步规范

从中央到地方,各级政府加强幼儿园准入、收费、卫生等方面管理制度的建设,密集出台了一

系列法律、法规与政策、条例,提高了学前教育立法的位阶,规范学前教育,提升治理能力。幼儿园“小学化”现象得到遏制,越来越多的幼儿园重视以游戏为基本活动,实施科学保教。

9. 社会满意度整体较高

其中,家长满意度在70%—90%左右,园长满意度平均为82.85%。

郭福昌在“首届特色办园经验交流会”上所作的主题报告《以特色求生存,以质量求发展》(2015)中,对于上述数据作了另一番分析:

到2014年底,全国幼儿园的总数已经达到了20.99万所,其中,公办园达到7万多所(占全国总园数34%),民办园达到约14万所(占全国总园数66%);全国在园幼儿有4050万人,其中,民办园在园幼儿达到2152万人(占全国在园幼儿总数52%以上),公办园在园幼儿1898万人(占全国在园幼儿总数46%以上);全国学前三年毛入园率70.5%中,公办园贡献率占33.5%,民办园贡献率占37%。也就是说,如果只靠公办园,到2014年底,全国学前三年毛入园率只有33.5%,3—6岁学前幼儿入园会更难,群众呼声会更强烈,政府面临的压力会更大;正因为民办园提供了37%的入园率,才保障了2152万名3—6岁学前幼儿不失时机地在民办园就读,与公办园合起来使全国学前三年毛入园率达到了70.5%,这不仅有效减轻了国家负担,而且有效缓解了“入园难”,更是提前6年实现了《教育规划纲要》规定的目标要求。

郭福昌认为,数据已清晰地表明,民办园在全国学前教育事业中已经占有“半壁江山”。五年来,在全国学前教育取得的前所未有的历史性成就中,民办园功不可没,发挥了举足轻重的作用。

韩清林在“2014年中国教育财政高峰论坛”上所作的主题报告《中国学前教育面临的三个根本性改变》中,也曾运用一系列数据,说明了我国当今学前教育事业发展的一些状况。

一是幼儿园数快速回升并超过了历史最高峰。从1995年到2009年经历了下降和较长时期的徘徊期,从2010年起迅速回升,2013年达到了19.86万所,超过了历史最高峰的1995年。

二是幼儿园在园幼儿数快速回升并超过了历史最高峰。从1995年到2009年经历了下降和较长时期的徘徊期,从2010年起迅速回升,2010年比2009年增加318.86万人,2011年又增加447.78万人,2012年增加261.32万人,2013年增加208.93万人,达到3894.69万人。

三是民办园在园幼儿数占比超过公办园。2010年,全国公办在园幼儿占当年新增加在园幼儿总数的16.78%;民办园在园幼儿占2010年新增加在园幼儿总数的83.22%。2012年全国学前教育在园幼儿总数中,民办幼儿园在园人数为18527444人,占50.27%,公办幼儿园在园人数占49.83%。

四是大中城市和县城已经形成了以民办幼儿园为主体的格局。2012年全国学前教育统计数据 displays,城区:19721004人,其中民办11262900人,占57.11%。城乡结合区:983620人,其中民办606257人,占61.64%。乡村:6570769人,民办2115745人,占32.2%。镇区:7461483人,其中民办3539765人,占47.44%。镇乡结合区:2120748人,其中民办1002777人,占47.28%。

江苏、广东等省民办幼儿园在园幼儿比例已经达到80%以上,相当一些省达到了60%以上。

五是学前三年入园率大幅度提升。2009年以前,全国学前教育三年入园率处在长期低迷徘徊状态。2009年入园率为50.9%,从2010年开始迅速增长,2010年、2011年、2012年分别为56.6%、62.3%、64.5%。2011年和2012年分别提高了5.7%。2013年达到了67.5%,提高了