

论我国学前教育发展的现实困境与突破路径^{〔*〕}

○ 程志龙

(蚌埠学院 文学与教育系,安徽 蚌埠 233030)

[摘要]学前教育是我国基础教育的重要组成部分,具有基础性、福利性和公益性等属性。目前我国学前教育存在立法缺失、政府财政投入严重不足、公办幼儿园数量少、学前教育管理不适应学前教育事业发展的需要、幼儿教师待遇低,师资队伍不稳定、政府监督管理职能薄弱等问题。引发这一系列问题的根本原因在于政府责任落实不力、不到位,这种现状已严重影响了学前教育的可持续发展。政府需通过下列路径切实履行其在学前教育阶段的教育职责:转变观念,推进学前教育立法;完善学前教育管理体制;加大政府公共财政投入力度;加强教师队伍建设;建立科学的学前教育监管机制。

[关键词]学前教育;教育职权;政府责任;对策

教育是国家和民族发展的根本大计,教育水平已经是一个国家是否强大的最重要的体现和根据。学前教育是国民教育体系的重要组成部分之一,是为终身学习和全面发展奠定重要基础的初始阶段。学前教育事业是一项重要的社会公益事业,是我国教育水平和国民整体素质提高的重要影响因素。办好学前教育,不仅关系广大儿童的健康成长,千家万户的切身利益,以及国家和民族的未来,还将有助于我国追赶发达国家,实现从人力资源大国向人力资源强国转变。

一、学前教育的基础性、福利性与公益性

1. 学前教育的基础性

作者简介:程志龙(1964—),蚌埠学院文学与教育系主任,副教授,研究方向:学前教育管理。

〔*〕本文系安徽省“学前教育专业综合改革试点”(2015zy069)、安徽省教育厅“‘产教融合’视野下学前教育专业教学改革研究”(2014jyxm394)、安徽省哲学社会科学规划项目“花鼓灯艺术资源融入幼儿园音乐课程开发研究”(AHSKY2014D31)的阶段性成果。

学前教育作为基础教育的有机组成部分,是学校教育的奠基阶段。学前教育的对象正处于人生发展的起始阶段,这一阶段获得的学习经验不仅会影响他们当下的成长,还会影响他们在小学、中学、大学甚至之后人生的发展。从终身教育的立场来看,学前阶段是人生发展的奠基时期,学前教育处于终身教育体系的最基础阶段。基础性是学前教育的本质属性,其实质内涵在于它是整个国民基础教育的基础,也是每个国民的人生发展基础。

基础性还表现为它是一种全民性的教育。学前教育是民生工程,其受众是最为广泛的,与人民群众的生活和工作密切相关。学前教育“是个体终身发展的起始与奠基阶段,对巩固和提高九年义务教育的质量与效益,全面提升国民整体素质具有基础性、全局性和先导性的重要作用与价值”^[1]。幼儿阶段的教育发挥着“为幼儿入学做准备,为九年义务教育的实施奠基”的职能作用。这个定位,对于正确把握学前教育的本质特征具有重要指导意义。就个体而言,“学前教育的基础性既是身体方面的,也是心理方面的,是德、智、体、美等各方面的,是知、情、意、行各方面的,是全面的基础性。这种基础性,孕育着以后发展的巨大潜能,其中的秩序不可更改、不可逆转”^[2]。联合国教科文组织对于基础教育的界定是:“基础教育是向每个人提供的并为一切人所共有的最低限度的知识、观点、社会准则和经验。”幼儿教育 and 中小学一样属于基础教育范畴,不仅是整个基础教育的基础,更是每个人成长发展的基础。

2. 学前教育的社会福利性

社会福利既是一种以货币形式帮助社会群体解决问题的机制,又是一种通过提供劳务、实物和其他形式的服务满足社会成员社会需要的重要制度。^[3]根据这一内涵,我们判断福利性的标准为是否具有使人获得美好生活的特性。从这个角度出发,教育本身就具有福利性,作为教育组成部分之一的学前教育能够满足儿童发展的需求,其福利性较之其他教育层次更为独特,这种独特性主要来源于其服务对象的特殊性和服务内容的独特性。由于其服务对象是年龄偏小的儿童,他们尚不具备生活的完全自理能力,必须由成人陪伴,必须为其提供必要的保护和照顾,因此学前教育承担了更多的服务功能,具有更为显著的福利性。台湾学者郭静晃指出在整个儿童成长过程中,其健全身心发展的需求可细分为:生活保障之需求;健康维护之需求;保护照顾之需求;教育辅导之需求;休闲娱乐之需求。^[4]学前教育所提供的服务可以很好地满足儿童保护照顾与教育辅导之需求,是儿童福利性事业中不可或缺的重要一环。

学前教育的福利性还体现在补充和支持家庭功能方面。在瞬息万变的当今社会中,仅仅依靠家庭来承担儿童的成长是远远不够的,父母也不能只要让孩子吃饱穿暖就行了,还需要解决儿童成长过程中的各种身心发展问题。另外,随着单亲家庭、双职工家庭的增多,儿童往往会面临着父母角色暂时缺位的状况。学前教育一方面通过自身的专业和服务,支持父母更好地扮演自己的角色,帮助他们解决好子女养育中的一些迫切问题;另一方面,在父母暂时缺失的时空里学

前教育可以弥补这一缺位,让幼儿获得妥善的照料,缓解父母面临的角色冲突,弥补家庭原有的养育子女的功能,维护家庭完整,从而有助于社会的和谐发展。

3. 学前教育的公益性

教育的公益性,即教育的公共利益性,是指“教育所提供的产品或服务只能由人们共同占有和享用。从利益上看,这种利益具有公共性、社会性、整体性;利益主体是公众、社会、国家、民族,乃至整个人类,而限于社会成员的某一个体。”^[5]而且这种教育收益是为大多数甚至全体公民无排他性地享有的。教育的本质是育人,根本目的是促进人的发展,并为社会培养高素质的人才,它关系到整个国家和民族的根本利益,它不应是营利性的。我国《教育法》规定“任何组织与个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”。学前教育是教育的基础阶段,同样应具有非营利性。

学前教育的社会功能决定了它的公益性。学前教育不仅使幼儿及其家庭受益,而且在提高国家人口素质,减少贫困、犯罪等社会问题方面,起到了早期预防的作用,并为国家未来人力资源的开发奠定了基础。正因如此,应把对学前教育的投入放在国家优先发展位置上,国家投入财政予以支持。然而各个阶段教育的公共性程度是不同的,公共性最显著的是义务教育,由国家提供教育服务,教育面向全体公民,并具有强制性,受益者不需要个体承担教育的费用。对于基本的学前教育来说,消费具有非竞争性;而对于高成本、高投入的学前教育来说,消费具有竞争性,消费者需要竞争有限的教育资源或者是需要负担额外成本。^[6]学前教育的属性应为准公共产品,其与公共产品同样具有受众的普遍性和受益的公共性特点,同样具有公益性质。^[7]学前教育的公益性在政府各部门所颁布的法律规章中都有具体而明确的体现。《幼儿园工作规程(修订稿)》提出,幼儿教育属于公益性事业。《〈关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示〉的通知》提出:学前教育是一项社会公共福利事业。《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》提出:学前教育既是教育事业,又具有福利性和公益性的特点。《关于当前发展学前教育的若干意见》提出:发展学前教育,必须坚持公益性和普惠性。这些规定都充分体现了学前教育的福利性和公益性特征。

二、我国学前教育事业发展的现实与困境

上个世纪七八十年代开始,学前教育事业受到政府的高度重视,国务院和各省市纷纷设立机构领导学前教育事业的发展。然而,与九年义务教育、高等教育相比,学前教育仍存在诸多结构性问题,一直以来始终困扰着学前教育事业的发展。直至今日,我国教育事业虽然取得了令人瞩目的成绩,但学前教育事业却发展缓慢,仍存在一系列的现实困境。

1. 学前教育立法的缺失

我国目前学前教育方面的法律法规,基本上是以规章形式出现的条例和规定等,还没有较高层次的学前教育法及行政法规。《幼儿园管理条例》是目前我

国最高层次的学前教育法规,但它只处于我国教育法律法规体系的第四层级,也就是法律意义上的“行政法规”。立法层次低,立法数量严重不足,是导致各级政府职责不清及责任履行不到位的重要原因之一。^[8]而其他的如《幼儿园教育指导纲要(试行)》《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》等,则是属于针对学前教育的“纲领性文件”,也就是我们通常意义上所讲的“教育政策”。这些现行的政策、规章、制度,在执行上主要是“依靠行政力量或党的纪律,运用号召、宣传、教育、解释、动员等方式贯彻实施,其强制力是有限的。”^[9]

而且,即使在现行的法规中也还存在零散和不系统的问题。比如,政府缺乏专门的政策与法规规范政府对学前教育的投入,即使有些规定,也是散见在相关政策之中。这种零散的、不成系统的政策和法规难以保证政府对学前教育的有效投入。此外,现行的很多政策法规比较笼统,各级政府及政府各部门之间在管理权限分配和承担责任方面存在主体不清问题,甚至在教育行政、物价、财政、民政等部门的教育管理职能出现重叠和交叉现象,^[10]因而操作性较差。

2. 政府对学前教育财政投入严重不足

从2011年到2013年,中央政府对学前教育项目的财政经费投入达500亿元,这一投入带动了地方各级政府的财政投入超过1600亿元。学前教育经费占全国财政性经费的比例从1.7%(2010年)提高到3.4%(2012年)。^[11]尽管我国政府对学前教育的投入在近几年逐年增加,但是,我国学前教育经费投入仍然存在很大缺口。首先,政府举办的公立幼儿园数量少,能给予财政支持的也就少,大约占幼儿园总数1/3的公立幼儿园是我国政府对学前教育投入的主要对象,而占幼儿园总数70%以上的民办幼儿园基本上得不到政府的财政支持,其经费主要靠举办者自筹。其次,近10年我国的学前教育总经费投入占全国教育经费总投入的比例太低,基本上徘徊于1.24%—1.44%水平,占全国受教育总数9.5%的幼儿获得的学前教育教育经费占全国年教育总经费的比例仅为1.3%。^[12]相比之下,英国、瑞典等欧洲发达国家的学前教育公共财政投入占全国教育总投入的比例超过了10%,匈牙利甚至高达14.7%。^[13]政府对学前教育财政的低水平投入,直接导致幼儿园把政府应当承担的责任转移给了社会,这就加重了家长的经济负担,制约了学前教育的发展。

3. 学前教育管理滞后,无法适应学前教育事业发展的需要

随着学前教育管理重心的下移,地方政府对学前教育事业发展担负的责任越来越多。但是,学前教育管理部门不健全和管理人员严重不足与学前教育事业发展对管理的需求之间的矛盾日益突出。调查显示,有半数以上的教育行政部门没有设置专门的管理学前教育的机构。教育部幼儿教育处编制只有2人,实际在编专职人员仅为1人。除北京和天津等少数省市保留学前教育管理机构外,其他省市只设一名专职或兼职管理干部。许多专职人员还兼任其他工作,甚至有些专职人员从事学前教育管理工作只占其工作总量的1/3或1/4。还有

1/4的教育行政部门既无专设机构也无专职学前教育管理人员,一些地区的学前教育则处于无人管理的状态。^[14]这种状况严重制约了学前教育事业的发展。

学前教育管理乱象丛生,职责不清、多头管理,管理混乱。教育、卫生、物价、地税、民政等部门都有对学前教育进行管理的责任,多个部门的多头管理使学前教育的日常监督检查比较混乱。民办幼儿园可以由多个部门审批注册,审批非常混乱,甚至有的部门还越权或违规审批幼儿园。大部分民办幼儿园处于管理的“真空地带”,而对那些没有经过注册的幼儿园更是无人管理。此外,政府监管责任的缺位,幼儿园不规范筹资,中央财政转移支付经费不能及时足额到位,甚至挪用专项经费等现象时有发生。

政府的监督管理理念偏差,重鉴定轻促进。将监督管理等同于目标考核,忽视幼儿园的自主发展与儿童日常生活。存在评估手段过于强调量化,忽略了教育现象的复杂性;评估重结果,轻过程;评估指标统一,忽视各类园所的差异;评估重鉴定,轻指导等现象。而且评估主体单一,重官方轻民间。此外,我国还没有建立相对健全的专业评估人员准入制度和管理机制,评估人员流动性大且专业性不强。政府重评估实施,缺乏对评估的研究。^[15]

4. 幼儿教师待遇低,师资队伍不稳定

幼儿教师队伍数量不足、素质不高、不稳定等是长期以来制约我国学前教育发展的突出问题之一。许多地方政府在制定教师编制时,没有或很少为幼儿园核编和制定编制,造成幼儿教师大量缺编、无编的现象。另外,幼儿园教师工资待遇低,专业技术职称评聘和社会保障等问题得不得解决。这些都是影响幼儿园教师队伍整体素质和稳定的重要因素。

三、我国学前教育发展的路径选择

面对存在的诸多难题,如何发展我国的学前教育事业,并做大做强,不仅事关我国教育水平和国民整体素质的提高,而且对我国追赶发达国家,实现从人力资源大国向人力资源强国转变具有重要的战略意义。

1. 转变观念,通过教育立法规范政府责任

针对当前我国学前教育发展中存在的问题,政府要明确学前教育的基础性、公益性属性,充分意识到政府在发展学前教育中的主体责任,规定学前教育机构举办者的资质及幼儿园准入标准,确保幼儿教师应享受的各种待遇,制定学前教育事业发展与质量评价制度,加强政府对学前教育事业的监督管理。^[16]到目前为止,我国还没有一部全国层面的专门针对学前教育的法律,这已成为制约学前教育事业健康、有序发展的重要制度性障碍。现行的规章制度已不能完全适应当前学前教育的发展需要,必须制定专门的法规,将学前教育的性质、地位及政府应承担的责任以法律的形式作出规定,为学前教育的发展提供法律保障。为此,要加快学前教育立法进程,使学前教育发展步入制度化、法制化轨道。

2. 完善学前教育管理体制

当前,我国实行“地方负责,分级管理”的学前教育管理体制,存在着不同层级政府间职责不明确,权责配置不合理,特别是责任主体重心过低、统筹协调和财政保障能力严重不足等突出问题。^[17]为有效促进我国学前教育事业健康和可持续发展,应加强学前教育管理力量,确保行政管理到位。建立从中央到地方的管理体系,恢复、健全和完善各级教育主管部门中的幼教机构,配齐、配足幼教工作人员,以保证政府监督、管理职责的到位与落实。

此外,完善学前教育管理体制还表现在科学制定学前教育发展规划。中央政府要将发展学前教育纳入到国家总体规划,并科学制定全国学前教育事业发展子规划。各省(市、自治区)政府制定本地学前教育宏观规划、政策,并加强协调管理与督促检查,规范幼儿园设置标准,规定幼儿园的规模标准、幼儿园布局、幼儿园师资条件、幼儿园建筑及幼儿园设备配置等要求。逐步将民办幼儿园纳入各地学前教育发展规划。各县(市、区)政府要将学前教育纳入城镇、新农村建设总体规划之中,科学规划、合理布局幼儿园等各类学前教育机构。^[18]

3. 加大政府公共财政投入力度

加大投入,完善投入与成本合理分担机制。落实各项政策,建立规范的公共财政的投入、分配和保障机制,逐步提高政府对学前教育投入的比例,力争政府投入的学前教育经费达到 GDP 的 0.4%。各级政府财政每年新增教育经费要对农村学前教育倾斜,贫困农村和少数民族地区学前教育发展要以政府投入为主。在加大投入的基础上,大力发展普惠性公办幼儿园,扩大普惠性学前教育资源。政府要加快公办幼儿园建设步伐,增加公办幼儿园数量,充分发挥公办幼儿园的主导作用,促进学前教育资源的公平。同时,政府要拿出资金,并通过一系列资助政策积极扶持民办幼儿园,在一定程度上可以缓解当前“入园难、入园贵”的问题,以促进学前教育公平。此外,农村地区、边远地区、贫困地区、民族地区、贫困家庭的儿童以及孤儿、留守儿童、流动儿童、残障儿童等弱势群体正成为发展学前教育关注的重点。需要投入更多的资助力度,加大对弱势儿童的补偿性援助力度,保障弱势群体幼儿的受教育权利。^[19]

4. 加强教师队伍建设,保障学前教育事业发展

学前教育质量的提升最关键的支撑因素是教师。近年来,幼儿教师待遇虽然得到了一定的提高,但总体而言,整体水平不高,职业吸引力不大,师资流动性强,流失性大。学前教育要发展,师资力量仍单薄,待遇无法有效保障,就难以留住优秀师资,也无法吸引优秀人才从事学前教育。而建立合理的、稳定的、有竞争力的待遇,将有助于增强教师良好的职业感受,使他们能够更自信、更有尊严地从事专业工作,也能增强幼儿教师职业的吸引力。

另外,要不断提高幼儿园教师专业化水平。通过幼儿教师的职前教育和职后教育,特别是通过引导幼儿园教师对教育实践的反思,是提高其专业化水平的有效途径。努力营造终身学习的意识和氛围,并创造条件,为幼儿教师的专业化发展提供所需的时间、经费、场地、机会等支持。使幼儿教师通过学习具备以下

素质:现代化的教育观、科学的儿童观、发展的眼光和强烈的未来意识、较高的保教技能、健全的人格和较强的保教科研能力。^[20]

5. 建立科学的学前教育监管机制

科学制定办园标准,建立幼儿园准入制度。政府通过制定办园标准来保证新增幼儿园符合基本的办园条件,尤其是要保证普惠性公办幼儿园的基本办园条件和保教质量,这是保证学前教育均衡发展的前提条件。优化成本核算机制,完善幼儿园收费政策。各级政府科学核算幼儿园办园成本,制定合理的收费标准。加强对幼儿园收费的检查和经费使用的监督,规范其收费和经费使用行为。

健全学前教育评估和监管体系,提高幼儿园保教质量。教育行政部门协同相关部门共同建立督导评估制度,并将其全覆盖到各类幼儿园,以此来引导幼儿园自主提高保教质量,确保幼儿园的教育内容与形式符合学前教育规律和学前儿童身心特点。健全学前教育政府考核体系,建立严格的责任追究制。建立健全考核奖惩机制,建立科学、完整、合理的考核指标体系,将政府承担发展学前教育责任的完成情况作为政府绩效考核的重要内容。重点对学前教育发展、保教质量、公共财政投入、幼儿教师待遇等内容进行监督。根据政府落实学前教育职责的考核结果,分别对相关部门和领导个人进行奖惩,严格落实责任追究制度。

注释:

[1][7][13]《中国学前教育立法:思考与进程——对全国人大常委会、北京师范大学庞丽娟教授的深度访谈》,《幼儿教育·教育科学》2008年第10期。

[2]《学前教育课程的性质》,http://www.edu.cn/ke_cheng_196/20060323/t20060323_11951.shtml。

[3]万国威:《教育福利视角下我国学前教育的地区发展差异——基于对我国31省市学前教育状况的定量分析》,《学前教育研究》2011年第11期。

[4]陆士桢:《中国儿童社会福利需求探析》,《中国青年政治学院学报》2001年第11期。

[5]邢永富:《教育公益性原则略论》,《北京师范大学学报》2001年第2期。

[6]张宪冰:《论学前教育的公益性与政府责任》,《东北师大学报》(哲学社会科学版)2012年第5期。

[8][19]张晗:《学前教育公共服务体系的内涵与建构途径研究》,《黄河科技大学学报》2013年第1期。

[9]杨莉君:《学前教育政策法规概论》,湖南师范大学出版社,2008年,第8页。

[10][18]王水娟、柏檀:《学前教育公共服务中的政府责任:依据、问题与合理界定》,《教育学术月刊》2013年第1期。

[11]韩秉志:《教育部:3年来学前教育财政投入持续加大》,《经济日报》2014年2月27日。

[12]张志勇:《发展学前教育须强化政府责任》,《中国教育报》2010年8月9日。

[14]中央教育科学研究所:《中国学前教育发展的战略研究》,北京:教育科学出版社,2010年,第18-19页。

[15]李琳:《学前教育督导评估体系建设探索——以上海市为例》,《中国教育学刊》2014年第3期。

[16]刘建发、吴传毅:《学前教育普及中的政府责任分析》,《北京行政学院学报》2013年第6期。

[17]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》,《教育研究》2013年第10期。

[20]邵小佩:《学前教育展望:未来学前教育发展的走向》,《天津市教科院学报》2013年第5期。

[责任编辑:书缘]