

德国学前教育的发展现况和未来趋势

王兴华

(北京师范大学教育学部,北京 100875)

[摘要]德国的学前教育长期以来并没有形成统一的学前托管模式,入园率、师资等在原东德和原西德地区之间存在很大差异。德国的学前教育计划由各州自行制定、实施并监管,但联邦政府还是从政策和财政投入两方面积极推动学前教育的发展。为了使母亲有更多的就业机会,德国政府不断加强对学前教育的关注度和投入力度:从法律上保障儿童接受学前教育的权益;提供灵活多样的社会托管服务;将托管服务对象由3~6岁扩大到0~6岁并致力于改善托幼机构的育儿质量。

[关键词]德国;入园率;学前教育财政投入;学前教育政策

中图分类号:G 文献标识码:A 文章编号:1003-7667(2015)03-0107-05

德国的学前教育源远流长。“二战”后,德国一分为二:德意志联邦共和国(西德)与德意志民主共和国(东德)。受苏联影响,东德的学前教育属于基础教育的一个阶段,全日制公办幼儿园较为普遍;西德则秉承了魏玛共和国时期的传统,以半日制私立幼儿园为主。1990年,东德和西德正式宣布统一,统一后德国的学前教育由儿童和青少年福利部负责,但学前教育的发展在原东德地区和原西德地区仍存在明显的差异。长期以来,德国并没有形成统一的学前托管模式,原东德地区母亲倾向于走入劳动力市场,而选择社会托管;原西德地区则有许多母亲放弃工作,选择家庭照管,尤其是3岁以下学前儿童主要由母亲在家中照管。德国的政策导向是让母亲有更多机会参与到工作和家庭生活中,因此政府在学前教育中承担了重要的社会责任。本文将对德国统一以来学前教育(主要指3~6岁儿童的保育和教育)的发展现况和未来趋势进行梳理。

一、发展现况

(一)普及程度

1990年德国统一时,3~6岁学前儿童的入园

率为73.7%,到2002年增长为93%,之后又有小幅度增长。^[1]2005年德国3岁儿童入园率为82%,4~5岁儿童入园率增长为93%,6岁儿童为96%。^[2]2011年,德国3岁儿童入园率为89%,4岁和5岁儿童入园率分别达到96%和97%,6岁儿童入园率为98%。^[3]但在原东德和原西德地区间发展很不平衡,3~6岁儿童的入园率有很大差异。

原东德3~6岁儿童的入园率早在20世纪70年代就超过了80%,80年代达到90%,1990年德国统一后,入园率稳定在100%左右。^[4]原东德地区的母亲通常在产后第1年休假在家,当孩子1周岁以后即可选择由托幼机构负责托管,母亲可以重新回到就业市场。负责3~6岁儿童保育教育的多是全日制的幼儿园。这类幼儿园按年龄分班,课程大纲也很少有地方和区域特色。因此,德国政府对原东德地区学前教育的发展策略是支持混龄的半日制幼儿园以及其他灵活多样的托管形式。^[5]

秉承了魏玛共和国时期的传统,原西德地区的学前教育一直由青少年和家庭福利部门负责。虽然在20世纪60年代末到70年代初的教育改革中提出将学前教育纳入基础教育的体系,但直

作者简介:王兴华,女,北京师范大学教育学部讲师,博士。

到今天仍由儿童和青少年福利部负责。原西德地区在1990年3~6岁儿童的入园率为68.8%，1995年超过75%。^[6]联邦政府对原西德地区学前教育发展方向的定位是提高入园率，为此，1996年出台了有关政策，规定所有3~6岁儿童都有享受至少半日学前保育与教育的权利。这一政策推动了学前教育的普及，1998年入园率达到88.2%，1998年之后保持平稳，每年的人园率都保持在90%左右。^[7]约10%没有接受学前教育的3~6岁儿童主要来自移民家庭和父母文化程度较低的家庭。

原西德地区学前儿童入园年龄偏大，3岁儿童的入园率远低于4岁和5岁儿童。2003年~2005年间3岁儿童入园率72%，4岁86%，5岁87%。^[8]2006年到2013年原西德和东德地区3~6岁儿童入园率数据见表1。^{[9][10]}

表1. 2006年~2013年3~6岁
儿童入园率的变化(%)

入园率		2006年	2008年	2010年	2011年	2013年
3岁	原西德	74.0	80.8	84.9	86.5	87.4
	原东德	89.5	92.4	93.8	94.4	93.8
	总	76.7	82.9	86.6	88.0	88.6
4岁	原西德	91.9	95.3	95.3	96.5	95.1
	原东德	92.7	96.2	95.1	96.2	95.2
	总	92.0	95.5	95.3	96.4	95.2
5岁	原西德	93.4	96.7	97.5	97.6	98.1
	原东德	93.3	95.2	96.4	96.1	97.9
	总	93.4	96.5	97.3	97.3	98.1

(二)教师队伍

1. 教师队伍规模

德国统一后，原东德地区的学前教师队伍人数急剧下降，1991年在任教师有10.63万人，到2002年，在任教师人数仅为6.63万人。这与原东德地区人口出生率的大幅下降直接相关。除了人数的减少外，新入职教师比例较低，1998年~2002年之间新入职教师仅占7%，40岁以上教师比例为69%。^[11]

原西德地区学前教师队伍在1992年到1998年间有较大增幅，2002年学前在任教师有23.48万人。教师队伍的壮大主要是因为政府在1992年和1996年颁布的相关法规。1992年联邦政府提出

要保证3~6岁儿童接受学前教育的权益，1996年提出托幼机构要保证为每一个3~6岁儿童提供至少半日的托管服务。相比原东德地区，原西德地区新入职教师较多，1998年~2002年之间新入职教师占17%，40岁以上教师比例为42%。^[12]

2002年之后，德国学前教师人数有所增长。2006年原东德地区学前教师人数增长到6.9万人，2010年达到7.99万人。原西德地区2006年学前教师人数为24.82万人，2010年达到29.92万人。^[13]2013年德国学前教师人数为44.42万人，其中原东德地区有9.33万人，原西德有35.09万人。^[14]

2. 教师队伍构成

无论在原东德还是原西德地区，学前教师队伍中兼职教师比例有所增长，原西德地区兼职教师由1990年的29.9%增长到2002年的49.4%，原东德地区兼职教师比例1990年为12.8%，2002年增长到79.7%。^[15]

2006年~2011年间，德国全职学前教师的人数有所增加，但在整个教师队伍中的比例依然只有40%左右。兼职教师队伍中每周工作时间在21~32小时之间的最多，大约占30%。^[16]

兼职教师比例的增长反映了劳动力对灵活就业的需求，但也对学前教育的质量构成了威胁。学前教师的稳定性较差，教师的流动性较大，这对儿童的发展、机构的管理、教师在职培训、教师专业发展、教师之间以及家园之间的合作都带来了很大的挑战。

3. 教师学历

在培养学前教师过程中，德国的专科学校和各类职业学校担负着主要的责任。在学前教育机构中承担教育工作的教师必须拥有专科及以上学历，这一部分教师占70%以上。保育员的准入标准相对较低，其中有25%左右在各类职业学校接受教育并参加保育员资格考试所要求的培训，30%左右只参加过保育员资格考试所要求的培训课程，还有超过30%的保育员没有资格证。学前教师队伍中也有少部分有大学及以上学历，但他们所占比例很小，且主要在规模较大的学前教育机构中执教，或担任行政领导等要职。与其他学段的教师队伍构成相比，学前教师中持有高等教育学历的教师所占比例过小，而且从整个联邦范围内来

看,这一情况并无明显好转(见表2)。^[17]

表2. 2002年~2009年持有不同学历的
学前教师人数百分比(%)

学历		2002年	2006年	2009年
专科	原西德	65.8	68.6	70.2
	原东德	92.2	92.0	91.4
	总	71.6	73.7	74.6
本科	原西德	2.5	3.0	3.3
	原东德	1.1	2.1	3.1
	总	2.2	2.8	3.2
硕士	原西德	2.2	2.5	2.7
	原东德	0.8	1.7	2.5
	总	1.9	2.3	2.7

近几年,有高学历的学前教师人数有所增加。2011年有硕士学位的学前教师达到3.2%,2013年达到3.6%。^[18]

4. 师幼比

师幼比在各州之间有很大差异,在州内不同类型的托幼机构中也有所不同。一般来讲,移民人口子女或特殊儿童所在机构教师人数要高于普通机构。2006年,德国政府对师幼比做出新的规定,指出各州应该参照统一的标准,保证1:10的师幼比(1名全职教师:10名全托儿童)。实际执行过程中各州之间略有差异,在原东德地区各州师幼比平均值为1:12.5,原西德地区为1:9.5。^[19]

(三) 财政投入

德国的学前教育财政投入由联邦、州和地方政府共同负责。学前教育的公共财政投入联邦政府占50%,另外50%由州和地方政府承担。^[20]而联邦政府投入的这部分资金中约有2/3来自社会保险,另外1/3属于其他税收型支出。^[21]2004年德国学前教育投入占GDP的0.53%,占教育财政投入的9.3%。学前财政投入中91%属于公共财政投入,另有8.7%来自私人捐赠。2009年学前教育财政投入占GDP的0.63%,其中公共投入占70.2%,其他非政府投入占29.8%。^[22]联邦财政投入的使用限制很多,一般仅用于基础设施。州和地方政府灵活支配自己投入的部分,因此,整个德国的学前教育在州和地方之间差异非常大。

在德国,公办园在学前教育中并没有绝对优

势,地方政府主要依托非政府组织(主要是教会和慈善机构)提供学前托管与教育服务,尤其在原西德地区。2002年的统计结果表明,在原西德地区近2/3的学前儿童(这里指0~6岁儿童)接受由非政府组织提供的学前托管与教育。^[23]非政府组织开办的托幼机构也会从地方政府获得一定的资助。另外值得注意的是,德国的学前教育政策很大程度上也是由州和地方政府制定的,联邦政府的直接干预是极少数的例外。一次是1996年的联邦政府提出要从法律上保障3~6岁儿童的入园权益。其次,2008年联邦政府修订的《儿童促进法案》(Kinderfoerderungsgesetz, KifoeG)提出要从法律上保障更多3岁以下儿童享受日托机构或家庭日托服务的权利。^[24]

二、未来趋势

(一) 联邦政府承担更多的责任

尽管学前教育计划由各州自行制定、实施并监管,联邦政府还是从政策方面积极推动德国学前教育的发展。1996年联邦政府提出要保障所有3~6岁儿童享受学前教育的权益,这一举措大大提高了3~6岁儿童的入园率。2005年的《日托扩充法案》(Tagesbetreuungsausbaugesetz, TAG)提出要保证学前教育的数量和质量,扩大学前教育服务范围,照顾到3岁以下儿童。2007年联邦政府推出了《儿童托管财政法案》(Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz),并在同年投入21.5亿欧元用于3岁以下儿童日托机构的建设。《儿童托管财政法案》还要求从2008年开始各州政府需要提供配套的财政支持,根据各州3岁以下儿童总人数按一定比例拨款用于儿童托管服务。计算下来,各州在2009年到2013年间共需要投入18.5亿欧元用于3岁以下儿童托管服务。^[25]

(二) 支持0~3岁儿童的托管

2005年《日托扩充法案》制定学前教育的发展目标是在2010年以前增加23万个托幼名额,使更多3岁以下幼儿能获得保育和教育机会,减轻父母的育儿负担。2008年的《儿童促进法案》从法律上规定让更多3岁以下幼儿享受日托服务。2013年8月1日开始,法律保障每一个3岁以下幼儿的入托权益。同时,育儿假(Elternzeit)政策也

有所调整,旨在让父母有更多的选择权。父母可以为3岁以下儿童选择日托机构(Tageseinrichtung)、家庭日托(Kindertagespflege)或者选择在家照管,选择休假在家的父母可获得每月100~150欧元的育儿津贴。^[26]

(三)提高学前教育质量

2008年,OECD对25个成员国6岁以下儿童教育质量进行了比较研究,德国排在第14位。排在前几位的主要是北欧国家,这些国家对学前教育的财政投入都达到或超过GDP的1%,而德国对学前教育的公共财政投入只有0.4%。^[27]德国急需提高学前教师队伍的整体素质,尤其在原东德地区。与欧洲其他国家相比,德国保教人员的专业水平偏低。在欧盟国家中,除德国和奥地利外,其他国家的学前教师中大部分具有大学学历,而德国大部分幼儿教师毕业于专科学校。为了提高教师的专业素养,德国政府在一些大学和学院开设进修课程,另外一些私人基金会也致力于为学前教师提供灵活多样的职后培训服务,希望改善学前教育质量。但由于经费投入不足,师资建设进展缓慢。

(四)提供形式灵活的托管服务

目前,德国的学前教育以托儿所(Krippe)和幼儿园(Kindergarten)为主。托儿所主要照管0~3岁儿童,幼儿园承担3~6岁儿童的照管与教育。德国学前教育改革的趋势是要建立家庭友好型社会,即为家长提供灵活多样的学前儿童托管服务以减轻家长的育儿负担。有许多家长并不希望孩子过早进入托幼机构,而是希望孩子早期在家庭氛围中成长,因此各种形式灵活、并且在家庭经济能力范围内的家庭日托服务(Tagespflege)迫在眉睫。家庭日托服务的形式、时间都相对灵活,也可以代为照管参加半日幼儿园离园后的儿童。2013年的统计结果表明,在德国有20.4%的3~6岁儿童在托幼机构外接受灵活多样的托管服务。^[28]

三、小结

在高社会福利国家(如挪威、丹麦、瑞典),政府承担了学前儿童托管,把家庭,尤其是母亲从育儿的繁重劳动中解放出来;学前教育的收费、质量也由国家统一监管;由于公立学前托管的收费低,质

量有保证,大多数家庭选择公立学前教育机构来托管学龄前儿童。在自由经济(markt-liberal)国家(如澳大利亚、英国、美国),高收入家庭可以选择高质量学前教育,低收入家庭只能选择收费低、质量无法保证的学前托管,或者选择由母亲放弃工作在家照管;政府的干预主要是需求方投入的财政政策,即通过一些转移拨款(如美国的儿童照管课税津贴和英国的教育券)和针对低收入家庭的一些学前教育项目(如美国的Head Start)保障低收入家庭儿童的受教育权益。

保守型社会福利国家的特点是把学前教育作为家庭的责任,但国家会有转移拨款予以扶持,与自由经济国家的不同在于会设有相当一部分公立的学前教育机构。德国就是典型的保守型社会福利国家。政府所提供的学前教育不能满足社会需求,但是政府的监管优先于市场需求。也就是说政府要求学前教育保证质量,又限制收费,私立的学前教育机构无法盈利。因此,在公办学前教育之外,慈善组织和教会在提供学前托管服务中承担了重要责任。^[29]

德国重新统一之初即针对学前教育地区间发展的不平衡采取了相应措施,在原东德地区以提高教师队伍素质为重点,在原西德地区则主要扩大学前教育的服务范围,提高3~6岁儿童入园率。2005年以后,由于越来越多的母亲进入就业市场,政府通过一系列政策和财政支持将学前教育的发展重点向0~3岁倾斜。尽管德国政府采取了许多措施积极推动学前教育发展,但与OECD其他一些高社会福利国家或对学前教育投入较大的国家相比,德国的学前教育还是相对落后。在OECD的教育质量报告和PISA测验引起德国民众和学者对现行教育体系的反思和讨论后,德国政府正在不断加大对学前教育的关注度和财政投入。

参考文献:

- [1][2][4][6][7][11][12] Konsortium Bildungsberichterstattung. *Bildung in Deutschland*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2006. 33, 35, 40, 41.
[3][9][13][16] Autorengruppe Bildungsberichterstattung. *Bildung in Deutschland*, 2012. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2012. 242, 246.

- [5][15]OECD. Early Childhood Education and Care Polity in the Federal Republic of Germany. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/1/33978768.pdf>, 2004-11-26.
- [8][27]OECD. Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. Paris: OECD publishing, 2006. 334, 339.
- [10][14][18][19][28]Autorengruppe Bildungsberichterstattung. Bildung in Deutschland, 2014. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2014. 241~248.
- [17]Autorengruppe Bildungsberichterstattung. Bildung in Deutschland, 2010. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2010. 235~241.
- [20][21][29]Kreyenfeld, M. Sozialstruktur und Kinderbetreuung: Eine Analyse der Sozialen und Oekonomischen Determinanten der Nutzung von Kindertageseinrichtungen. Max-Planck-Institut fuer Demografische Forschung, Germany, 2004. 1, 3, 6.
- [22]OECD. Starting Strong III : A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. Paris, OECD publishing, 2012. 28~101.
- [23]Bundesministerium Fure Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Ausbau der Kinderbetreuung: Kosten, Nutzen, Finanzierung. Osnabrueck: KIWI GmbH, 2008. 27~35.
- [24]Lohmar, B., & Eckhardt, T. The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/2012: A Description of the Responsibilities, Structures and Developments in Education Policy for the Exchange of Information in Europe. Secretariate of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Laender in the Federal Republic of Germany, Bonn, 2013. 97~102.
- [25]Bundesministerium fure Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Handbuch Kindertagespflege. 2013. www.handbuch-kindertagespflege.de.
- [26]Bundesministerium fure Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Betreuungsgeld Wahlfreiheit fuer Junge Familien. 2013. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/themen-lotse, did=194622.html>.

Development of Early Childhood Care and Education in Germany

WANG Xing-hua

Abstract: Despite the long history of the provision of early childhood care and education in Germany, there has been no unified profile of day-care centers considering the great differences between eastern and western German states in terms of admission rate, staffing etc. However the plan of early childhood care and education is initiated, executed and regulated by the federal state with a joint effort from the federal government. With the expectation to create a needs-oriented supply of day-care places for children, the federation exercises its authority through establishing the legal right to a place in day care for children from the age of one up to starting school, making efforts to expand day care services for children aged below three, financially supporting family day-care and parental leave, and initiating staff training and scientific research programs on ECEC.

Key words: Germany; admission rate; expenditure on ECEC; ECEC policy

本文责编:刘健儿