

# 新西兰“政府主导”学前教育发展的举措及其启示\*

李政云<sup>1,2\*\*</sup> 匡冬平<sup>1</sup>

(<sup>1</sup>华中科技大学教育科学研究院,武汉 430074;<sup>2</sup>湖南师范大学教育科学学院,长沙 410081)

**[摘要]** 新西兰是一个非常重视学前教育的国家。普及率高、幼儿入学年龄分布广,已成为新西兰“政府主导”模式下学前教育发展的显著特征。为推进学前教育公平、优质发展,新西兰政府采取了一系列措施,主要包括:完善学前教育政策法规、加大学前教育政府投入、严格学前教育机构注册标准、加强师资队伍建设、设置科学合理的课程、加大对弱势群体的补偿教育等。我国政府在充分重视学前教育的同时,应在具体举措上向新西兰政府学习,加大投入和建设的力度。

**[关键词]** 新西兰学前教育;政府主导;教育发展

尽管从历史来讲,自1889年达尼丁市创建第一所学前教育机构——幼儿园,新西兰学前教育的发展只有120余年的历史,但是目前新西兰的学前教育已走在世界前列。2000—2011年新西兰学前教育普及率一直保持在90%以上,2011年更是达到94.7%。<sup>①</sup>这与新西兰政府主导学前教育发展密切相关。20世纪80年代以来,新西兰政府通过一系列措施进一步推动了学前教育公平、优质发展。

## 一、新西兰学前教育的显著特征

### (一)普及率高

学前教育对孩子未来的学习能力和成长有着重要影响。研究表明,与未接受学前教育的儿童相比,接受1~2年优质学前教育的儿童,在未来有着较高的学业成绩、较高的经济收入、较低的犯罪率等。<sup>[1]</sup>因此,新西兰政府非常重视通过开设各种形式的幼儿教育机构促进学前教育的发展,包括儿童保育和教育中心、幼儿园、游戏中心、家庭日托中心、语言所、函授学校、医院日托中心等。这些机构的设置满足了不同幼儿的需要,大大提高了新西兰学前教育的普及率。

如图1所示,自2000年学前教育入学率突破90%开始,新西兰学前教育的普及率逐年提高,2005年为93.2%,到2011年已达到94.7%。这不仅说明近20、30年来新西兰政府对学前教育的投资获得了有效回报,而且说明新西兰政府极其重视学前教育的发展,采取了多项措施保障幼儿接受学前教育的机会,促进了学前教育的普及。

### (二)幼儿入学年龄分布广

从表1反映的趋势来看,2000—2011年,新西兰1岁以下的幼儿、1岁及2岁幼儿入学的比重随着时序的变化基本上呈现增长的趋势;3岁、4岁幼儿入学的比重随着时序的变化基本呈明显下降趋势;5岁儿童所占比重变化不大,一直保持在1%左右。由此可知,近10余年来,新西兰0~2岁幼儿占所有入园儿童的比重在逐渐增多。排除人口学因素,这说明新西兰2岁以内幼儿学前保育的参与率

收稿日期:2012-12-18;作者修改返回日期:2013-2-26

\* 本文系湖南师范大学青年社科骨干培养计划(批准号:09XGG19)的阶段性研究成果

\*\* 通讯作者:李政云,E-mail:zhengyunli990@163.com

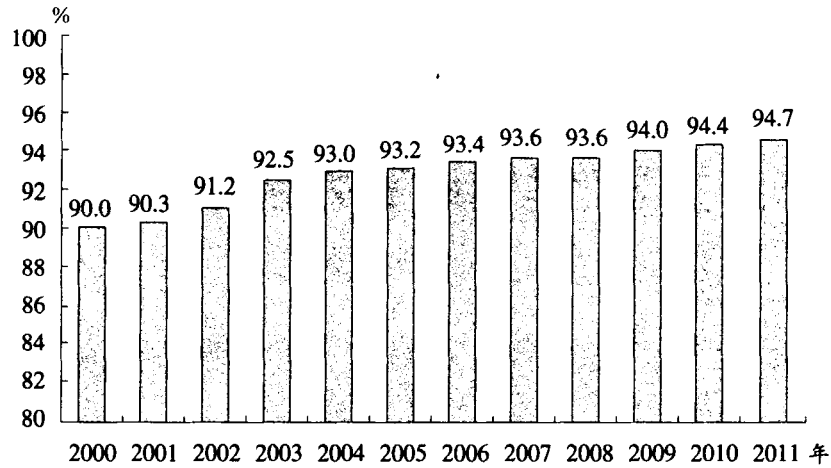


图 1 2000—2011 年新西兰学前教育普及率

在增高,从而在年龄分布层面扩大了新西兰学前教育的覆盖率。

总之,新西兰“政府主导”学前教育发展的两个特征,一是学前教育普及率高,一是幼儿入学年龄分布广。这既与新西兰政府对学前教育的重视程度紧密相连,又与政府对学前教育采取的诸多措施密切相关。

表 1 按幼儿年龄划分的入学比重

年份	年龄划分的入学比重					
	1 岁以下	1 岁	2 岁	3 岁	4 岁	5 岁
2000	3.70%	10.40%	17.93%	31.20%	35.68%	1.09%
2001	3.64%	11.02%	17.75%	31.31%	35.33%	0.95%
2002	3.75%	11.28%	18.51%	30.35%	35.08%	1.03%
2003	3.95%	11.41%	18.47%	31.04%	34.11%	1.01%
2004	4.03%	11.60%	18.20%	30.15%	34.98%	1.03%
2005	4.00%	12.28%	18.66%	29.81%	34.10%	1.16%
2006	4.07%	12.34%	19.43%	30.12%	32.92%	1.13%
2007	4.56%	12.73%	19.31%	30.34%	32.17%	0.90%
2008	4.46%	13.33%	19.04%	19.04%	32.36%	0.69%
2009	4.41%	13.22%	19.51%	30.15%	31.79%	0.93%
2010	4.61%	13.11%	19.52%	30.56%	31.30%	0.90%
2011	4.52%	13.09%	19.16%	30.35%	31.85%	1.03%

## 二、新西兰政府发展学前教育的主要措施

### (一)完善学前教育政策法规

20 世纪 80 年代之前,新西兰幼儿教育和保育两者之间是分开的,保育中心和教育中心的教师培训也各不相同。自 1986 年开始,新西兰的学前教育开始由社会福利部门管理转变为教育部门管理,这一转变对新西兰学前教育产生了重大影响,实现了幼儿教育和保育的整合。<sup>[2]</sup>1988 年新西兰颁布文件,强调政府必须为所有的教育和保育机构提供一定的资助和服务。这进一步对新西兰早期教育

的发展产生了非常重要的促进作用。1996年新西兰教育部颁布了第一个全国统一的学前教育课程标准《Te Whaariki》,②这是新西兰历史上第一个具有国家法律文件性质的课程标准,实现了全国幼儿教育机构的课程整合。<sup>13)</sup>2002年新西兰政府出台《十年战略计划——未来之路》文件,以确保儿童成长为“有能力而又自信的学习者和交流者;思想、身体、精神都健康的公民;对社会有贡献的人”。这一文件进一步强调了政府在参与学前教育服务、提高学前教育服务质量方面的责任,同时促进了幼儿教育机构与家庭、社区的合作。<sup>14)</sup>2007年7月,新西兰政府出台《20小时学前教育》计划,意在为所有3~5岁的幼儿提供每周20小时的免费学前教育。这一政策的实施对那些家庭经济困难的儿童帮助很大,减轻了家庭负担,大大提升了幼儿入园(托)率。

以上一系列政策法规的出台和实施,为新西兰学前教育公平、优质发展提供了强有力的政策保障。以《十年战略计划——未来之路》为例,该文件的颁布体现了多元文化和反偏见的教育理念,为毛利人和太平洋岛国族裔幼儿提供了公平的受教育机会,保障了幼儿平等的学前教育参与权,促进了幼儿教育的普及。此外,新西兰政府还实行了一系列的资助计划来提升幼儿教育的质量。这些计划主要包括“公平基金”“建设基金”“幼儿教育补助金”“幼儿教育自由津贴计划”“促进幼儿教育参与计划”等。

## (二)加大学前教育政府投入

政府对学前教育的财政投入基本上可以反映一个国家对学前教育的重视程度。通常情况下,政府对学前教育越重视,其相应的财政投入就越多。新西兰学前教育的高普及率就离不开其政府高比例的财政投入。

从图2可以看出,新西兰学前教育财政投入占GDP的比重和学前教育财政投入占政府教育总支出的比重都呈逐年递增的趋势。2002年,学前教育财政投入占GDP的比重为0.27%,占教育总支出的比重为5.3%;到2011年,学前教育财政投入占GDP的比重达0.67%,占教育总支出的比重达11.5%。也就是说,10年间,新西兰学前教育财政投入占GDP的比重增加了1.5倍左右,学前教育财政投入占教育总支出的比重增加了1.2倍左右。另外,从图2还可以发现,2002—2005年学前教育财政投入占GDP的比重变化不大,但2006年后出现了增长的趋势,特别是2008年开始出现较大幅度的增长;2002—2004年学前教育财政投入占教育总支出的比重变化不大,但2005年后出现增长的趋势,尤其在2007、2010、2011年出现了大幅度的增长。

2007年出现大幅度增加的主要原因在于,如前所述,当年政府推出了20小时免费学前教育政策,同时开办了更多的学前教育机构,注册师资(Registered Teachers)也出现了较大增长。由此可见,目前新西兰学前教育经费的主要来源是政府的财政投入。最新的调查数据也印证了这一点:2008年新西兰学前教育经费75%来自于政府财政投入,22%来自家庭,3%来自社会捐资助学。<sup>15)</sup>因此可以说,政府对学前教育的高投入是新西兰学前教育快速发展的主要原因之一。

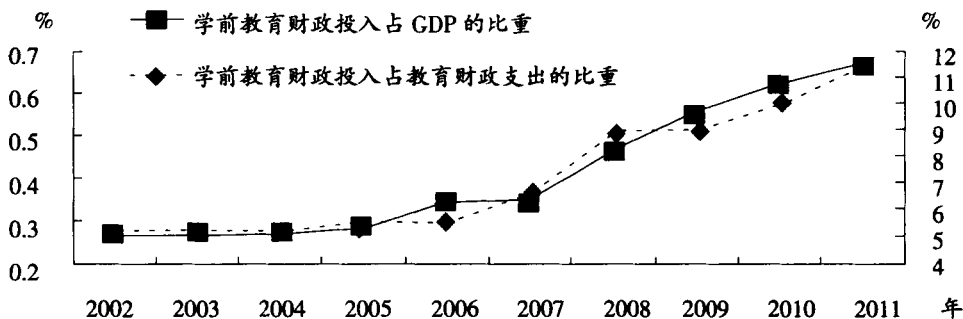


图2 2002—2011年新西兰政府对学前教育的财政投入

### (三)严格学前教育机构注册标准

从1987年7月开始,新西兰政府规定,所有的学前教育机构必须通过教育部的检查,并进行注册登记,符合《幼儿教育服务条例》(Education Early Childhood Services Regulations)的规定,才能取得合法经营执照,也就才可以从事学前教育活动。另外,教育部还定期对注册的学前教育机构进行检查,同时鼓励其他政府部门、家长、社会等对学前教育机构进行监督。目前新西兰学前教育机构主要包括儿童教育与保育中心(Education&Care)、幼儿园(Kindergarten)、家庭日托中心(Home-based)、游戏中心(Playcentre)、语言所(Te Kōhanga Reo)、函授学校(Correspondence school)、医院日托中心(Hospital-based)等。

严格学前教育机构标准,有助于保障让每个儿童充分享受公平、优质的学前教育机会,如语言所旨在使毛利人后代接受毛利文化的熏陶;函授学校专为偏远地区的儿童服务;医院日托中心主要是为那些身体欠佳的幼儿提供保育。政府对这些学前教育机构的开办设置了严格的办学标准,所有的学前教育机构都必须符合政府的办学要求才能正式开展业务活动。这大大地保障和提高了新西兰学前教育机构的质量,对新西兰学前教育的优质、均衡发展产生了重要影响。

### (四)高标准建设学前师资队伍

新西兰政府规定所有从事学前教育工作的教师不仅要有师范大学或教育学院颁发的毕业证书,而且还必须到新西兰教师委员会(the New Zealand Teacher's Council)注册,进行专业的人职培训。只有培训合格后,才能成为具有学前教育资格的注册教师(Registered Teachers)。新西兰教师委员会还专门针对注册教师制定了合格教师维度(Satisfactory Teacher Dimensions,简称STDs),要求注册教师必须具备专业的教学参与、专业知识、专业领导力和专业的联系。<sup>[6]</sup>

同时为了吸引更多高素质的人才加入学前教育行列,新西兰政府设立了“激励津贴”(Incentive Grants)、“教师津贴”(Teacher Grants)、“学习津贴”(Study Grants)、“新西兰教学奖学金”(NZ Teaching Scholarship)等专项资助项目,鼓励更多的人从事学前教育。根据新西兰教育部官方统计数据,2001年新西兰具有学前教育资格的教师为5711人,随后每年人数都在逐渐增加,到2011年具有学前教育资格的教师已经达到14271人,与2001年相比,增加了1.5倍左右。总之,新西兰学前教育教师队伍建设不仅注重“量”的增加,也重视“质”的提高,这为新西兰学前教育的发展提供了师资保障。

### (五)设置科学合理的学前教育课程

1989年新西兰政府制定了学前教育课程纲要,1996年教育部颁布了第一个全国统一的学前教育课程体系《Te Whaariki》,这是新西兰第一个具有国家法律文件性质的课程标准。它根据入学儿童的年龄、能力、特点和兴趣而设计,为新西兰学前教师提供行动指南,被称为学前教育工作者的“圣经”。<sup>[7]</sup>《Te Whaariki》规定了课程的总体目标:培养儿童成为有能力与自信的学习者和交流者;成长为思想、精神、身体都健康的公民;能用他们所学的知识为社会做贡献。根据课程的总体目标,又提出了学前教育课程的四个基本原则:授权(empowerment)、家庭和社区(family and community)、关系(relationships)、全面发展(holistic development)。<sup>[8]</sup>基于这四个基本原则,又提出了儿童发展的五个方面,即健康(Well being)、交流(Communication)、归属感(Belonging)、探究(Exploration)、贡献(Contribution)。<sup>[9]</sup>此外,《Te Whaariki》课程的内容不仅包括基本知识,如语言、数学、科学、艺术等有关知识,还十分重视基本技能,如工作和学习的技能、交往技能、解决问题的技能、自我管理和竞技能力、信息能力等。同时,课程还包含了家长参与、家园合作、学校教育社区化等基本实施策略。

由此可见,新西兰课程体系环环相扣,在课程的总体目标下,提出了课程的四个基本原则;基于四个基本原则,又提出了儿童发展的五个方面。这不仅保障了课程的有效实施,还对学前教育机构在管理、组织和实施课程中的责任以及计划、评价和测量作了说明,但并没有规定学前教育机构如何去实施这一课程的细节,从而又为学前教育机构实施课程留下了灵活的实践空间。此外,学校课程不仅重视基本知识,还重视加强与家庭、社区之间的联系,充分运用家庭和社区资源,从而使更多的儿童

有机会认识家庭、认识社区,培养家庭意识、社区意识,让课程更符合儿童的日常生活,增强了儿童的本土情感。<sup>[10]</sup>

#### (六)为弱势群体提供补偿教育

在新西兰,弱势群体主要指少数族裔人群(如毛利人、太平洋岛屿族裔)、低社会经济背景和身心发展存在问题的儿童。为了保障这些弱势儿童获得公平的受教育机会,实现学前教育的均衡发展,新西兰政府通过教育立法和制定相关政策为这些处境不利儿童提供了强有力的补偿教育。

2001年新西兰政府实行“促进幼儿参与计划”(Promoting ECE Participation Programme),该计划主要针对毛利人、太平洋岛屿族裔和低社会经济背景的儿童,旨在保证这些幼儿拥有公平的受教育机会,提高他们的入学率。<sup>[11]</sup>随着该计划的实施,新西兰政府于2008年、2009年分别颁布了两个重要的法律,即《为成功而作:2008—2012年毛利人教育策略》(Managing for Success: The Māori Education Strategy 2008—2012)和《2009—2012年太平洋岛屿族裔的教育计划》(The Pasifika Education Plan 2009—2012)。这两个法律的颁布进一步提升了毛利人和太平洋岛屿族裔幼儿学前教育的参与率。据2011年新西兰教育部幼儿教育年度报告,毛利人幼儿教育的普及率首次达到了90%,太平洋岛屿族裔幼儿教育普及率也达到了86.1%。除此之外,2004年7月,新西兰教育部实施新的学前教育拨款方案。此拨款方案特别重视对处境不利儿童的关注,为弱势儿童专门设立了特殊教育基金(Special Education Funds),以使这些幼儿能够接受特殊教师和专家的帮助与服务,保障弱势儿童公平的受教育机会。同时,新西兰政府还为有特殊需要的儿童实行了“个别教育计划”(Individual Education Plans,简称IEP),以尽可能满足特殊儿童的需要。如今,新西兰政府为加强对弱势儿童的补偿教育,制定了“强化计划”(Step Up),要求当地学校与家庭、社区等组织联合起来,为弱势儿童提供更多受教育的机会,并专门设立了针对薄弱学校的资助与扶持。以上各项计划的实施,有力地确保了弱势儿童接受学前教育的机会,促进了新西兰学前教育的优质、公平发展。

### 三、对我国的启示

当前,我国社会正处于转型期,区域经济发展的不平衡导致了区域学前教育发展的不平衡,从而使学前教育发展面临着严峻的挑战。为此,如何更好地促进我国学前教育均衡而又有质量的发展,是我国在改革学前教育过程中需要研讨的问题。新西兰以政府为主导的学前教育发展模式对我国不无启示。

#### (一)应充分重视学前教育的发展,加大对学前教育的投入力度

加大对学前教育的财政投入,是当今世界各国的政策趋势。许多研究表明,学前教育投入是社会回报率最高的一项财政投入。学前教育投入可以产生巨大的社会效益和经济效益。<sup>[12]</sup>而目前我国学前教育财政投入严重不足,是制约我国学前教育发展的主要瓶颈。2009年《中国教育经费统计年鉴》的数据显示,我国学前教育公共财政投入为112.4亿,仅占当年GDP的0.03%左右。而2009年,新西兰学前教育公共财政投入占当年GDP的0.6%左右。同时,我国学前教育公共财政投入也大大低于OECD国家0.5%的平均水平,后者相当于我国的10倍左右。长期低水平的公共财政投入,严重制约了我国学前教育的发展。因此,在全面建设社会主义和谐社会中,学前教育财政投入不够的问题必须受到政府的重视。政府应通过多种途径加大对学前教育的财政投入,确保学前教育的投入总量与我国GDP发展相适应。

#### (二)应实施严格的幼儿园准入制度,确保幼儿教育质量

目前我国学前教育的发展形势是公办园少,民办园多,民办园总数达到了全国幼儿园总数的62.61%。我国民办园的审批部门或注册单位繁多,仅在教育部门内部就有社会力量办学处、普教等5—6个部门同时审批,此外还要通过街道、民政等多个单位的许可。由于遵循“谁审批、谁负责、谁管理”的原则,所以尽管审批部门和单位很多,却没有落实到实际的管理部门,致使大部分民办园处于

“无人管”的状态,<sup>[13]</sup>这在一定程度上造成了民办园教育质量的参差不齐。新西兰学前教育发展经验表明,幼儿教育机构的多样化,需要以政府为主导,实行严格的办园准入制度,同时在政策和资金上同等对待所有符合注册标准的幼儿教育机构。我国也应制定合理的幼儿教育机构准入制度,实施严格的注册标准,把民办园的教育质量纳入政府教育督导的范围,引导民办园发展,使其在政策法规、财政资金上享受与公办园同等的待遇。这样不仅可以在一定程度上缓解当前“入园难”问题,而且还能确保所有的幼儿享受优质学前教育的机会。

### (三)应稳定学前教师队伍,提高学前教师的待遇

学前教育教师队伍流动性很大,是我国学前教育发展过程中一个日益突出的问题,其主要原因在于学前教育教师的社会地位、经济收入、身份编制、职称评聘和在职培训等方面与中小学教师有较大的差别,从而导致学前教育人员的大量流失。<sup>[14]</sup>为此,提高学前教师的地位,改善其物质条件和提高其经济收入以及保证其享有与中小学教师同等的地位是稳定学前教育教师队伍的重要举措。在这方面,我们可以借鉴新西兰教师发展的成功经验,如发放教师津贴、学习津贴、教学奖学金等。此外,我国政府也应提高教师准入标准,制定严格的学前教育教师准入制度,对注册教师的学历、个人品德、语言和教学能力等方面作出硬性规定,同时还应加强教师培训,完善教师考核,以此保证学前教育师资队伍的高素质。

### (四)应尊重幼儿个性发展,开设适合幼儿学习的课程

我国当前幼儿园课程种类繁多,且注重传统知识的教学,忽视幼儿自主个性的发展,认为游戏、活动等是在浪费孩子的时间。在此,我们应该借鉴新西兰幼儿课程发展的经验,开设适合幼儿全面发展的课程体系,注重幼儿个性的发展,如课程的制定应以幼儿的年龄、能力、特点和兴趣为依据。课程的内容不仅仅是传授知识,更重要的是培养幼儿的能力,鼓励幼儿积极参与活动和游戏,在与家庭、社区、社会的交流中构建知识。此外,还应强调教师在课程中的引导作用,给予儿童充分自主的学习和成长的权力,促进幼儿全面发展。

### (五)应重视并加强针对弱势群体的补偿教育

新西兰政府出台了一系列法律法规切实保障弱势儿童平等接受教育的机会,促进了新西兰学前教育公平、优质发展,同时也缩小了弱势儿童与正常同龄儿童的差距。这在一定程度上缓和了社会矛盾,有利于国家的和谐、稳定发展。<sup>[15]</sup>我国也应颁布明确的教育法规,制定弱势群体补偿教育方案,确保弱势群体受教育的公平。为缩小中西部、城乡之间的差距,我国政府还应加大财政转移支付的力度,中央政府和省级政府应重点支持西部地区、农村地区、贫困地区的幼儿教育发展,保障适龄儿童不因身体状况或家庭贫困等原因而无法接受学前教育。此外,还应形成全社会共同关注弱势儿童的良好氛围。如新西兰要求当地学校与家庭、社区等组织一起联合起来,关注弱势儿童教育。我国政府也应组织社会各方面的力量,共同关注弱势儿童的发展与受教育问题。

### 注释:

①本文所用的原始数据均来源于新西兰教育部官方统计网站:<http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/ece2>。

②“Te Whaariki”为毛利语,体现了新西兰对土著居民毛利人的尊重。Whaariki一词原指毛利人编织的亚麻草席,供人站立其上。顾名思义,《Te Whaariki》课程旨在使幼教课程包含多种文化观点和价值取向,同时也说明了毛利文化对《Te Whaariki》课程的影响。

### 参考文献:

- [1][5]Julia Arnold. Income, Expenditure and Fees of Early Childhood Education Providers in New

Zealand. A report by Education and Information Analysis for Ministry of Education[EB/OL].[http://www.educationcounts.govt.nz/\\_data/assets/pdf\\_file/0019/111376/Income,\\_Expenditure\\_and\\_Fees\\_of\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_Providers\\_in\\_New\\_Zealand-1809.pdf](http://www.educationcounts.govt.nz/_data/assets/pdf_file/0019/111376/Income,_Expenditure_and_Fees_of_Early_Childhood_Education_Providers_in_New_Zealand-1809.pdf),2012-10-10.

[2][3]Editorial. What is special about Early Childhood Education in New Zealand [J].International Journal of Early Years Education,2003,11(1).

[4][8]Claire Mclachlan. An analysis of New Zealand's changing history, policies and approaches to early childhood education[J].Australasian Journal of Early Childhood,2011,36(3).

[6]New Zealand Teachers Council. What are the Satisfactory Teacher Dimensions?[EB/OL].<http://www.teacherscouncil.govt.nz/registration/renew/dimensions.stm>,2012-10-10.

[7][9]张晖,李煜,范忆.新西兰、英国、日本学前教育一体化述评及启示[J].幼儿教育(教育科学版),2011,(10).

[10]李槐青.论幼儿科学教育儿童化[J].湖南师范大学教育科学学报,2012,9(4).

[11]New Zealand Education Department. Promoting ECE Participation Programme [EB/OL]. <http://www.lead.ece.govt.nz/ProgrammesAndInitiatives/ECEParticipationProgramme.aspx>,2012-10-6.

[12][13]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,2010:2-3.

[14]周采.比较学前教育[M].北京:人民教育出版社,2010:56.

[15]宋占美,阮婷.美国处境不利儿童补偿教育政策及其对我国的启示[J].学前教育研究,2012,(4).

## On the Government-leading Development Model of Preschool Education in New Zealand

Li Zhengyun,<sup>1,2</sup> Kuang Dongping<sup>1</sup>

(<sup>1</sup>The Research Institute of Education Science, Central China Science&Technology University, Wuhan 430074; <sup>2</sup>College of Education Science, Hunan Normal University, Changsha 410081)

**Abstract:** New Zealand is a country who attaches great importances to the development of preschool education. Its preschool education has two remarkable characteristics: one is the high popularization and the other is the extensive distribution of entrance age. New Zealand government has taken a series of measures such as establishing and improving preschool education policies and regulations, high proportion of government investment, stricting registration standards of early childhood institutions, high standards of teachers, scientific and reasonable curriculum and strong compensatory policy.

**Key words:** preschool education of New Zealand, government-leading, education development