

学前教育的比较研究与国际借鉴

——“入园难、入园贵”问题之策

吴荔红

摘要:教育的健康有序发展是社会发展的基础性民生工程,学前教育的健康有序直接关涉一个社会的公平与正义。从社会正义的实质内涵角度,社会教育体系应该满足适龄儿童的入园需求,满足不同收入家庭的切实需求,满足学前儿童生理及心理需求,并为其提供良好的教育与成长环境。然而,在我国,“入园难、入园贵”已成为当今社会高度关注的社会问题。其实,在学前教育问题上,国外已有先进经验资以借鉴,为此,本文拟从比较研究视角,从政策保障、经费保障、师资保障等三个方面探究先进发达国家的成功经验,资以解决我国现存“入园难、入园贵”的社会问题,这是确保学前教育健康有序发展之关键所在。

关键词: 比较研究视域;教育发展;学前教育

中图分类号: G61 **文献标识码:** A

文章编号: 1001-490X(2010)12-177-03

作者: 福建师范大学教育学院副教授,硕士生导师;福建,福州,350007

“入园难、入园贵”已成为社会高度关注的焦点。学前教育的健康有序发展不仅是一个教育问题,也是一项关系社会公平正义的民生工程。正如国务委员刘延东同志所指出的:学前教育是国民教育的重要组成部分,是一项重要的社会公益事业,关系到千家万户的幸福。“入园难、入园贵”,更确切地说,应该是“入公办园难、入民办园贵”。出现这种现状的根本原因在于学前教育的相关政策滞后,以致城乡学前教育机构的规划布局不合理、公民办幼儿园比例失调,经费投入严重缺乏、师资不足等问题凸显。学前教育健康有序发展已是形势所趋。所谓健康有序,从数量上,学前教育机构应该满足适龄儿童的入园需求,满足不同收入家庭的需求,合理建设各个层次的学前教育机构;从质量上,学前教育机构实施的教育应该是符合学前儿童并能促进其发展的科学的教育。在学前教育问题上,国外已有先进经验资以借鉴,从政策保障、经费保障、师资保障等三个方面确保学前教育健康有序发展是解决“入园难、入园贵”的关键所在。

一 政策保障

法治保障教育公平是解决教育不公平问题的最有效手段,也是实现社会教育关系走向和谐的最直接手段。^[1]完善学前教育法律与政策是促进学前教育健康有序发展的最有力保障。纵观世界各国学前教育发展史,学前教育立法是一个不可阻挡的国际趋势,发达国家的经验告诉我们,学前教育立法

可以有力保障学前教育的健康发展。美国联邦政府1979年就颁发了《儿童保育法案》(Child Care Act);1990年通过了《儿童早期教育法案》,颁布了《儿童保育和发展基金法案》(Child Care and Development Block Grant Act),并在1995年对其进行了修改;2002年颁布了《不让一个儿童落后法》;2007年5月,美国联邦教育部正式发布了《2007-2012年战略规划》。英国、日本、意大利等许多国家不约而同地采取政府立法的形式来保证和促进本国学前教育的发展。英国于1989年颁布了《儿童法案》。“确保开端”计划是英国政府自1997年推出的一系列重大的政策和行动之一。“确保开端”计划提高了英国学前教育的进一步普及和质量的提高,尤其是提高了弱势群体儿童的学前教育入学率,促使英国学前教育向更均衡的方向发展;2007年12月发布《儿童计划:创造更美好的未来》,规划了英国儿童发展的十年战略远景。日本的《教育基本法》、《学前教育法》、《儿童福利法》、《幼儿园设置标准》、《幼儿教育要领》、《保育所指南》等这些法律既保护了幼儿的权益,又使幼儿园、保育所的各项工作有法可依、有章可循。^[2]意大利1968年颁布了444号法令,从而宣告意大利普及性学前教育制度的正式建立。不仅为政府提供公费的学前教育奠定了法律基础,它也代表了意大利学前教育文化的根本转折;1969年教育部颁发的《国立幼儿园教育活动指导纲要》这一文件特别强调家园合作、宗教教育和游戏。1975年,瑞典正式颁布了《学前学校法》,明确指出地方政府要进一步完善公立学前教育系统,市政府每年要为本市区所有6岁儿童提供至少525学时的免费学前教育;1995年又颁布新的法律,明确规定每个市政府都有义务为儿童提供学前学校教育,不得拖延或者拒绝。迄今为止,法国政府已颁布实施并持续生效的学前教育及相关教育法、法令就多达40余部,明确规定了学前教育奠基性和公益性的性质,明确规定了法国政府发展学前教育的职责,确立了学前教育事业政府主办和政府投入为主的原则,使法国学前教育性质、地位得到切实维护和保障,从而在较长时期内得以稳步、健康发展。无论是法国《宪法》、《教育法典》,还是法国早在19世纪制定的《费里教育法》(1881年),均多次明确规定法国实行免费的学前教育。

学前教育立法是我国学前教育发展的需要。近三十年来,中国幼儿教育发生巨大变化,取得显著成绩。与1978年相比,截止2009年,幼儿在园人数由787.7万人增加到2657.8万人,增长237.4%;学前三年入园率由11.4%提高到50.9%,提高了39.5个百分点。民办幼儿园快速增长:1994年—2006年的十余年间,民办幼儿园的数量增长了三倍,在园人数增长了6.5倍;截止2006年,农村幼儿园数量为64719所,占

全国幼儿园总数的50%。这些变化在很大程度上促进了教育公平性的提高。但中国幼儿教育中仍然存在不公平现象,不同区域之间、城乡之间不公平现象严重。原有的办园体制均已不能满足社会对学前教育的需求。学前教育的健康有序发展已摆在政府的议事日程。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出未来10年基本普及学前教育的任务。因此,学前教育公平建设的推进是未来的重要工作,学前教育立法迫在眉睫。

二 经费保障

财政投入是促进学前教育事业健康发展的重要保障。教育经费的投入将形成一个国家的人力资本,进而提升国家经济增长的有效性。^[3] 学前教育的健康有序发展只能成为一纸空文。发达国家为了本国学前教育的发展投入大量的资金。美国的公立幼儿园、保育学校等机构的经费均根据《社会安全法案》、《初等和中等教育法案》、《人力发展和训练法案》、《经济机会法案》以及《教育财政资助法案》等由政府拨款补助。以上这些法案使幼教经费得到了保证。而且美国每年都增加对“开端计划”的投入,布什总统2008年2月对2009年度教育预算做出了592亿美元投入的大胆决定,这个预算数额较2008年略有增加。与2001年相比,预算增加了170亿美元,增幅达40%。^[4] 奥巴马在竞选时提出“每年至少投入190亿美元,大部分用于学前教育,鼓励学前教育普及”;入主白宫后,立即在白宫官方网站公布了“0—5岁综合教育计划”,拟每年由联邦政府对幼儿及家长投资100亿美元,以为儿童提供整合性的早期教育和保育服务,并激励各州为儿童提供更多更好的学前教育。这是美国联邦政府对学前教育单笔投资额度最大的计划。同时,为了从根本上保障学前教育财政投入的稳定性与力度,奥巴马政府还坚持将学前教育经费单列。2009年2月,奥巴马签署《美国复苏与再投资法案》,补助教育系统1150亿美元,其中50亿美元用于学前教育。这对推进学前教育事业的普及与发展具有不可忽视的重要作用。^[5] 英国政府投入大量的物力来提升和扩展幼儿教育和保育的质量和数量。从1998年9月起,所有4岁儿童都可以享受每周5天、每天2.5小时的免费早期教育。2002年,在英格兰所有3岁儿童都能享受这种免费早期教育;2004年在英格兰所有3岁儿童都能享受这种学前教育服务。^[6]

日本学前教育机构分为国立、公立和私立3种。国立学前教育机构的经费由国家负担,公立的由地方政府支持,私立的则由设置团体和个人负责。为了保证幼教经费的投入,真正推动日本幼教的发展,早在20世纪四五十年代日本对幼教经费问题在法律上就做出了详细的规定。如日本的1946年9月公布的《生活保护法》,其中规定保育所的费用由国库负担80%,由府县负担10%。1997年开始实施的《儿童福利法》规定,幼儿教育阶段的补助主要分为“机构补助”和“幼儿津贴”两部分。“机构补助”指保育所的设备及各种事务费,其设备所需费用的1/3~1/2由国库负担,都、道、府、县负担1/4~1/3。“幼儿津贴”则作为福利发放给儿童家庭。到了90年代,第三个幼儿园教育振兴计划又提出要确保公、私立幼儿园舍设施建设补助费,即各都、道、府、县的知事和教委要保证有足够的资金,以顺利实施新建和改建幼儿园的工作。政府的多项资助促进了日本学前教育的发展。^[7]

丹麦实行从摇篮开始的免费教育,每年用于教育和培训的经费平均相当于国民生产总值的7.2%,占公共财政预算的13%,是世界上教育支出占GDP比例最高的国家。政府对学前教育的投资占国民生产总值的2%。2/3的托幼机构由政府出资开办,1/3是私营。而私营托幼机构也能从政府获得一部分津贴用于教育。意大利444号令第一次规定意大利3~6岁幼儿在幼儿园注册是非强制性的,就读是免费的。公立幼儿园是免费的,政府给予大量的拨款维持幼儿园的运转。以2005年为例,意大利学前教育机构总开支占GDP的0.44%,其中88.8%来自公共拨款。就整个公立教育系统而言,各级教育总拨款的9%用于学前教育。意大利幼儿园的生均拨款只比其他教育阶段的生均拨款略少一些,约占其他教育阶段的75%。澳大利亚联邦政府对非营利机构和盈利性的儿童保育中心都给予资助。社区设立的临时的和全日制的保育中心如果符合政府标准,也能获得资助资格。联邦政府也对那些低收入家庭进行资助,数额接近于学前教育所需要的全部费用,同时也对其他家庭进行有弹性的资助。

我国的教育经费相当有限,据统计,2008年,全国国内生产总值为300670亿元,国家财政性教育经费占国内生产总值比例为3.48%,普通高中、中等职业教育和高等教育的投入分别占教育总投入的11.47%、7.01%和30.97%,其中财政性教育经费占财政性教育总投入的9.6%、6.19%和19.9%,而学前教育总投入占教育总投入和财政性教育投入占财政性教育总投入的比例分别仅为1.29%和1.24%。^[8] 从国际比较的角度来看,学前教育经费占公共教育总经费的比例,我国的比例明显偏低。加大财政投入是发展学前教育的必然选择,政府应将学前教育纳入公共服务体系,逐步提高学前教育经费占公共教育总经费的比例。当然,我们还可以发动各种力量,鼓励民间资本兴办部分幼儿园。

三 师资保障

高质量的幼儿教师队伍是高质量学前教育的核心和保障。造就一支数量充足、结构合理、充满活力的专业幼儿教师队伍,是提高学前教育质量,满足家长对优质学前教育资源需求、缓解入园难的一个重要举措。早在1977年前后,美国早期教育教师具备学士学位已成为主流发展方向。^[9] 在美国的大学里,所有大学生第一年主要修习通识课程,到二年级才开始选择专业课程。如果选择教育专业,就要在修完教育基础课并完成到各类学校的见习后,到三年级之前才决定究竟选择学习哪一级教育机构的专业课程,是小学、中学还是学前教育机构,最后再分更细的专业方向,并到不同的教育机构实习。^[10] 因此,美国的教育实习时间长、方式多且制度化,往往能使学习者真正参与到教育实践中去,认真地思考相关的问题并学习相应的实践方法。为了保证学前教育机构的质量,国家学前教育协会对学前教育机构的规模和师生比率提出了具体的要求。儿童年龄越小,班级规模也要越小,师幼比率也就越低,唯有这样,保教人员才能给予每个儿童充分的关心,满足他们的各种需要。在美国3—5岁师幼比最高1:10。^[11] 美国还设有专门的幼儿教师进修组织“child development associate”,专门为幼教、保人员提供训练教程,进行能力评估并颁发证书。各州和各学区大都实施各种在职培训计划,如南卡罗来那州实施一种名为“darece”在职幼儿教师培训计划(in-

service training in demonstration and research for early childhood education)。

英国的幼师培训机构为两年制技术学院、四年制大学(三年制学位,外加一年教育课程进修)主要培训系科有儿童发展系、政系、教育系等。所有学前教育工作者都持证上岗,而且许多保教人员同时拥有多种证书,如 NNEB (Nursery Nurse Examination Board),即 0—8 岁儿童健康和教育的两年课程的毕业证书,许多教师持有的证书属于此类;PLA (Pre-School Learning Alliance),相当于 DPP (Diploma in Pre-School Practice),即 2—5 岁儿童发展和教育的 1 年课程证书;CERT ED (Certificate in Education),即初等教育的 3 年课程证书等的。此外,还有的高级教师持有 B—Ed (360 学分)教育学士学位证书,个别园长持有 M. A. 硕士学位证书。此外,英国还建立了“入职与发展档案”制度,该制度要求每个新教师在入职发展培训阶段保存自己的档案,在发展的每个转折点上总结回顾前一阶段的发展情况,并以前一阶段的情况为基础,制定出后一阶段的发展目标与具体发展方案,细致入微地记录了每个教师的专业成长经历与发展方向,从而为连续有效地开展教师的职前教育、入职培训、在职和职后教育提供了参考。

日本国家规定不论国公立与否,凡幼儿园教员均需具备幼儿园教员资格证书。目前,日本幼儿园教员的资格证书分为三种:特别资格证书、普通资格证书和临时资格证书。每一种证书都有相应的要求,不仅要有相当的学历,要学完一定的师范课程,而且还要经过教师资格考核,方能取得证书。如“特别资格证书”,它授予给在幼儿园工作的学前教育专业硕士研究生和在幼儿园工作数年的学前教育专业本科生,以及通过在职进修获得规定学分而达到硕士水平的幼儿园教师。获取资格证书的途径主要有两种:一是在文部大臣认定的培训机构学完规定的课程和学分者,可直接获得相应的资格证书;另一种途径是在职教育,即从事幼儿教育若干年后,通过进修等获得一定的学分,并经教员鉴定考试合格后,可授予高一级的资格证书。^[12]日本还建立新任教师进修制度,使新教师顺利进行幼儿园教育工作。最后,使在职进修体系化,日本的幼教师资在职进修有三个渠道,其一,紧密结合幼儿园日常教学实践,以本人不断努力研究和为主;其二,通过教师之间相互观摩教学和组织讨论来进行提高;其三,建立每隔一定年限让所有的幼儿园教师轮番进行脱产再学习制度。^[13]

我国学前教育师资的培养沿着“幼师—幼专—师范”院校学前教育系(或隶属于师范院校教育系或心理学系的学前教育专业)的道路发展。各师范大学大多设有学前教育专业,重点师范院校也是从专科到博士研究生教育一应俱全,但本科院校的招生数大大低于中专学校,大量的幼儿教师由中专院校培养,幼儿教师的初始学历较低。在幼师在职培训方面又存在目标模糊,容易流于形式;培训方式单一,多数停留在讲座、研讨上;培训内容落后,不能满足各层次幼儿教师的需要等问题,与多数发达国家的幼教师资培训体系形成鲜明的对比。我们应该借鉴发达国家的先进经验,加强幼儿教师教育的质量管理和专业评估,提高幼儿教师培训的质量,造就一支能满足现代幼儿教育实践需要的合格教师队伍,为学前教育的高质量、均衡发展奠定基础。

参考文献:

- [1]周建国、屈茂辉《教育公平的法哲学阐释》,《求索》,2010 年第 9 期。
- [2]杨秀云、张莅颖《日本学前教育现状及启示》,《日本问题研究》,1999 年第 2 期。
- [3]张苏、唐婧《教育财政投入、人力资本与中国经济增长实证分析》,《求索》2010 年第 6 期。
- [4]薛留增、张晓娟《美国 2009 财政年度教育预算的最新动态》,《天津市教科院学报》2008 年第 6 期。
- [5]孙美红、张芬《美国奥巴马政府高质量普及学前教育的政策特点》,《学前教育研究》2010 年第 9 期。
- [6]刘焱《英国学前教育的现行国家政策与改革》,《比较教育研究》2003 年第 9 期。
- [7][13]赵华民《当代美、日幼儿教育法规与政策的特点及对我国的借鉴意义》,《河南大学学报》2001 年第 3 期。
- [8]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。
- [9]简明忠《学前教育制度比较研究》,复文图书出版社,1987 年。
- [10]罗筠《美国大学高学费难题解决之道及对我国的启示》,《贵州社会科学》2009 年第 5 期。
- [11]李生兰《比较学前教育》,华东师范大学出版社,2006 年。
- [12]孔垂斌《中日幼儿教师教育培训的比较研究》,《云南师范大学学报》(教育科学版)2002 年第 6 期。

(责任编辑:叶 子)

(上接 174 页)

信息化、科技化程度有了大幅提高,各类诉讼信息,如诉前引导、权利义务及风险告知、排案开庭等,基本做到经由网络发布。另外,为了方便群众和当事人监督,判决书上网率也有提高。但值得注意的是,部分基层法院的信息化建设相对落后,如便民网络没有建立,物质条件较差。所以,注重现代技术在民事程序中的运用,必须加强基层法院基础设施的建设。毕竟,基层法院是适用便民措施最重要的主体之一。此外,一些借助电子信息技术的视频作证、电子证据、电子送达、远程开庭等制度的建设,也需要进一步探索和完善。

参考文献:

- [1]喻中《吴经熊与马锡五:现代中国两种法律传统的象征》,《法商研究》2007 年第 1 期。
- [2]徐彪《论法律传统的功能》,《法学家》2008 年第 4 期。
- [3]张卫平译《日本司法改革审议会意见书——支撑 21 世纪日本的司法制度》,《司法改革评论》2002 年第 1 期。
- [4]卡佩莱蒂、徐昕译《当事人基本程序保障权与未来的民事诉讼》,法律出版社 2000 年版,第 176 页。

(责任编辑:叶 子)