

美国联邦学前教育投入的特点及其对我国的启示

刘小蕊 庞丽娟* 沙莉

(北京师范大学教育学院, 北京 100875)

[摘要] 充足的投入是一国学前教育事业发展的基本保障, 而通过立法加以明确和规定则是保障学前教育投入的行之有效的做法。通过对美国几部重要的学前教育法中有关投入的法律规定进行分析, 我们可以看到美国联邦学前教育投入具有以下五个方面的特点: 现实主义的价值取向、法治原则、非全面系统性、促进学前教育公平、拨款额度不断增加。这对我国学前教育事业发展和立法保障财政投入有着重要的启示作用与借鉴价值。

[关键词] 财政投入; 学前教育; 美国教育法

学前教育是基础教育的起始阶段, 是个体一生发展的奠基阶段, 它对基础教育的发展, 对国民素质的提高, 对社会经济的发展, 对消除贫困、缩小不利人群和主流社会的差距, 乃至提升综合国力都具有非常重要的积极作用。1999 年经济合作与发展组织 (OECD) 会议报告中就将“儿童早期教育与保育: 从投资中获益最多的教育阶段”作为早期教育部分的标题。这充分反映了 OECD 成员国已经意识到了在人生早期向幼儿提供教育资助的深远意义: 这是面向终身学习的第一笔投资, 是为满足每个家庭更加广泛的经济及社会需要的一项意义远大的政策援助。^[1]作为当今国际公认的教育最发达的国家之一, 美国也日益认识到学前教育对儿童个体发展、社会进步和国家综合实力提升的重大意义。在 1994 年克林顿总统签署的《2000 年目标: 美国教育法》(Goals 2000: Educate America Act) 中, 第一编明确规定:“到 2000 年, 所有美国儿童都能够做好入学学习的准备”, 明确把发展学前教育放在全美八大教育目标之首, 足见其对学前教育的重视程度。

美国是一个分权制国家, 教育基本上是州和地方方的责任。二战后, 随着美国政治、经济的发展和国际间竞争的加剧, 以及教育在国家政治、经济中作用的增大, 美国联邦政府改变了不插手教育事务的

做法, 加强了对教育的干预。随着对学前教育功能的认识更加深入, 美国联邦政府与国会对学前教育事业的发展越来越重视。白宫于 1970 年和 1981 年两次做出决定, 把发展托幼事业作为国家最迫切的需要之一,^[2]并先后在联邦一级通过了《儿童保育法》(Child Care Act)、《儿童早期教育与发展法》(Early Childhood Education and Development Act)、《提前开始法》(Head Start Act)、《儿童保育与发展固定拨款法》(Child Care and Development Block Grant Act) 及《不让一个儿童落后法》(No Child Left Behind Act) 等成文法来保障学前教育应有的地位及其发展, 特别是通过上述立法明确规定并有效地保障了对学前教育事业的各项拨款, 有力地推动了美国学前教育事业的发展。

一、美国联邦政府对学前教育事业的投入状况

从美国现实特点来看, 联邦政府主要是通过立法拨款的刚性形式承担起对教育的投资责任。鉴于此, 本文着重对美国近些年出台的几部主要的联邦学前教育成文法中对学前教育的投入状况予以介绍。

(一)《儿童保育与发展固定拨款法》对学前教育的投入

1990 年, 为促进各州和地方儿童保育服务的开展, 特别是提高对低收入家庭儿童的早期看护与

收稿日期: 2006-11-20

* 通讯作者: 庞丽娟, E-mail: lijuanpang@163.com

教育的关注程度,美国国会通过了《儿童保育与发展固定拨款法》(Child Care and Development Block Grant Act,简称 CCDBG)。^[3]依照该法规定,1996~2002 每个财政年度联邦政府应对该法授权的儿童保育服务提供 10 亿美元的拨款,获得拨款的机构要将其中不少于 4%的部分用于改进和提高儿童保育服务的质量,包括促进家长选择权的活动、为儿童及家长提供相关保育信息的服务等。

随着美国教育改革的开展,迫切需要对该法重新授权,因此国会在 2005 年提出了《儿童保育法案》(Caring for Children Act),^[4]拨款数额明显增加:联邦政府在该法授权的儿童保育方面的拨款 2006 财政年度为 23 亿美元,是 CCDBG 中规定的 2002 年拨款数额的 130%,此后每年增加 2 亿美元,2010 年该项拨款额要达到 31 亿美元。

(二)《早期学习机会法》对学前教育的投入

2000 年颁布的《早期学习机会法》(Early Learning Opportunity Act) 目的是为了提 高儿童早期发展的义务性项目、服务和活动的有效性,提高父母教育的有效性,促进年幼儿童为入学做好准备。^[5]该法批准健康与人类服务部管理该拨款的使用,计划在 2001、2002、2003 财政年度的拨款分别是 7.5 亿美元、10 亿美元和 15 亿美元,并且在 2004 和 2005 两个财政年度分别保证有 15 亿美元的拨款。资金的使用主要是为了发展、加强义务性早期学习计划,帮助儿童的父母与照料者、儿童保育机构和教育者提高能力,以便更好地促进儿童各方面的发展。

(三)《提前开始法》对学前教育的投入

美国有许多全国性的学前儿童保育与教育项目,其中持续时间最长、影响最大的是 1965 年开始实施的提前开始项目 (Head Start Program)。该项目主要针对还未达到义务教育入学年龄 (主要是 3~5 岁) 的来自低收入家庭的孩子,向其提供免费的、广泛的健康、教育、营养、社会和其他特定的服务,以使这些孩子能充分发挥其潜能,促进其入学准备。基于人们对该项目效果的高度认可,以及项目实施、扩展过程中产生的种种问题需要加以规范,1981 年出台了推动与规范该项目的《提前开始法》(Head Start Act),^[6]此后多次对其修订和重新授权,至 2005 年又提出《入学准备法案》(School Readiness Act)。^[7]健康与人类服务部向有资格且被指定的提前开始部门提供经济援助,用于计划、指导、实施和评价提前开始项目。国会批准的提前开

始项目拨款 1965 年为 9600 万美元,^[8]1981 年《提前开始法》规定联邦政府对提前开始项目的拨款为 10.7 亿美元,以后随着多次修订和重新授权,拨款的额度也不断加大。依 2003 年修订案要求,2004~2008 年联邦政府应在每个财政年度保证对该项目有 68.7 亿美元的拨款。^[9]2005 年《入学准备法案》计划 2006 财政年度对该项目的拨款是 68.99 亿美元,并保证 2007~2011 财政年度有如上数额的拨款,这比 1965 年增长 70 多倍。

(四)《不让一个儿童落后法》对学前教育的投入

2002 年正式通过的《不让一个儿童落后法》(No Child Left Behind Act,简称 NCLB) 是基于美国社会这样一种状况而制定的:^[10]即美国儿童阅读、数学、科学水平持续下降,K-12 年级教师素质亟待提高、教育质量参差不齐。小布什政府更加意识到教育,特别是早期教育、基础教育的重要性,再次发起全国范围内的教改大潮。

在对学前教育事业的投入方面,《不让一个儿童落后法》中新 的“阅读优先”项目合并了原先分散在各种方案中的阅读计划,该法第 1002 条规定 2002 财政年度拨款 9 亿美元用于“阅读优先”项目,即在 2001 财政年度 3 亿美元的基础上再增加 6 亿美元,其目的在于帮助各州和学区在幼儿园至 3 年级发展各种以科学研究为基础的阅读项目,从而提高儿童的阅读能力。为促进学龄前儿童早期语言、文字、前阅读能力的发展,特别是那些低收入家庭的儿童该方面能力的发展,2002 年专门用于“早期阅读优先”项目的拨款为 7500 万美元,此后连续五年 (2003~2007) 联邦政府每年对这两个项目的拨款数额均与上述额度相当。而据美国众议院教育与劳工委员会的一份报告表明,2003 财政年度小布什签入“阅读优先”项目的实际资金比该法规定的还要多,达 10.75 亿美元,这在美国历史上是史无前例的。^[11]

为了帮助打破“贫困——不识字——贫困”的不良循环,NCLB 将早期儿童教育、成人识字或成人基础教育和家长教育整合成为一个统一的家庭识字项目,命名为“同一起跑线”。为开展这一项目,2002 财政年度授权拨款数额为 2.6 亿美元,在随后的五年内 (2003 年—2007 年) 每年各财政年度均保证有如上数额的财政拨款用于该项目。

此外,为提高幼儿园和小学阅读、数学、科学等教师的素质,促进阅读、数学和科学教育质量的提高,NCLB 为这些方面教师的培训和聘任提供了充

裕的资金,2002 财政年度用于这方面的资金为 30 亿美元,比前一年增加了 35%;2003 财政年度用于该方面的预算更是高达 40 亿美元。事实证明,有了充足的财政投入保障,使美国语言教育、数学教育和科学教育师资的培养和培训质量都有了显著的提高,进而有力地促进了美国数学、科学和语言教育质量的提高。

二、美国联邦学前教育投入的特点分析

(一) 现实主义的价值取向

随着美国联邦政府对教育在提升国家综合国力和国际竞争力方面的重大作用认识越来越深刻,对教育的投资力度也不断加大,其在教育上的开支仅次于国防开支。其许多研究成果均表明,婴幼儿时期是人一生中大脑发展最快、可塑性最强的时期,是个体身心各方面素质发展的奠基阶段,也是其情感、行为、语言、认知等方面发展的敏感期。科学、适宜的学前教育不仅对儿童良好的行为、习惯、性格及情感态度的形成起着重要作用,同时对提高儿童的学习愿望和能力,为入学做好准备,从而减少儿童义务教育阶段的学业失败,进而促进整个国民素质的提高,推动社会经济发展、乃至提升综合国力都有着不可替代的重要作用。因而近些年来,一方面,美国国会不断颁布数量众多的学前教育法,另一方面,在这些教育法中对学前教育的投资额度不断加大,这在上述四部法律中均有明显体现。

美国联邦学前教育投入表现出强烈的现实主义色彩,这体现了美国教育立法的一大特点。在美国,法律制定的重点是时下迫切需要解决的问题。通常是联邦政府觉得什么问题比较重要和紧迫就立什么法。当联邦政府认为哪方面教育问题迫切需要解决时,就制定哪项教育法,并在法律中明确联邦政府为此提供的拨款数额与使用办法,凡执行这个法的主体或机构就可以得到相应的经费。如 1958 年,苏联人造卫星上天使美国朝野震惊,他们把美国科学技术落后归因为美国教育上出了问题,因而制定了 1958 年《国防教育法》,拨出大笔经费,以改善美国中小学数学和科学学科的教育,提高整体教育质量。《早期学习机会法》《提前开始法》和《不让一个儿童落后法》等也都是在美国儿童、青少年认知、语言、数学和科学方面的素养持续下降的背景下出台的,目的就是为了改善美国的阅读、数学和科学教育,促进儿童、青少年阅读、数学与科学素养的提升,促进其认知学习能力的提高和做好学

习准备,从而为美国整个国民素质的提高及国家竞争力的提升奠定基础。同样,因为美国联邦政府对教育的投入主要是为了解决某一方面问题,因此,如果实践证明一个项目有效,联邦政府会继续授权拨款,如对提前开始项目,自该项目始至今拨款资助长达 40 多年,使越来越多的贫困儿童从中受益。如果项目没有效果,联邦政府就会在项目到期之时(一般是 3 年左右)停止拨款。

美国教育立法,包括学前教育立法中的这种现实主义取向是与其整个国家发展的渊源分不开的,同时有其明显的现实意义。它使当局者对当前教育问题保持敏感并及时给予财力上的有力保证,在一定程度上有助于现实问题的解决,并缓和一定时期不同层次的矛盾,同时也给学前教育事业发展带来契机,促进了美国学前教育事业的发展。

(二) 法治原则

美国是世界各国中法律制度较完备的国家之一。美国社会崇尚“法治”,在学前教育的投入方面也体现出了这一典型特征。美国联邦一级的成文法从其根本性质上讲绝大多数是拨款法,拨款问题是一部法律的重要组成部分,学前教育法也不例外。对学前教育的投入以法律的形式进行明确和规范,可以比较有效地保证资金的正确使用和学前教育事业的正常发展。虽然在拨款和项目实施过程中也不可避免地出现了一些资金滥用和管理不善的问题,但美国联邦政府注意及时通过进一步修订和完善相关法律,以克服拨款、实际使用或项目实施过程中出现的问题。如,由于在提前开始项目的实施过程中出现了资金管理不善和滥用的问题,国会在 2005 年提出的《提前开始法》最新修正案——《入学准备法案》中便针对该问题进行了重新修订。总体来说,美国联邦政府以立法的形式明确规定和规范对学前教育事业的投入,并根据实际情况不断修订和完善相关法律规定,在很大程度上保证了对学前教育事业的投入,满足了学前教育事业发展的财政需求,同时也在相当程度上避免了资金的滥用、挪用和不合理的侵占,这一点很值得我们借鉴。

由于美国历史和传统因素的影响,长期以来,教育基本上是州和地方的责任,各州都根据自己的需要,制定自己所需要的在本州范围内生效的各种教育法律和法规。联邦对教育的干预和控制主要通过拨款来起作用。而各州为了提高本州的教育质量、增强当地实力,也很乐意接受联邦提供的机会,因而美国联邦政府在教育发展中扮演的角色越来

越重要。此外,美国联邦一级的立法一般比较原则和抽象,有时只规定联邦政府拿出多少经费来支持或达到什么目的,或者规定经费的使用最高限额等,具体实施则由各州参照要求制定相关法律细则来落实。这样既通过法定拨款杠杆加强了联邦政府的指导与监控,充分发挥了联邦政府在学前教育事业发展中的导向作用,为本国学前教育事业的发展提供了强有力的财力保障,又赋予地方适当的权利,发挥州与地方教育机构的积极性,具有一定的灵活性。这一思路和做法显然对美国学前教育的发展起着积极的促进作用,对我国很有启发。

(三) 非全面系统性

美国联邦政府对学前教育投入的另一大特点是非全面系统性,即这些立法投入是有针对性的重点立法、重点投入,而非面面俱到地各方面都投入或平均投入。

例如,美国国会调查发现美国儿童、青少年在阅读、数学和科学学习方面的成绩远远落后于世界其他国家,于是就在这几个领域立法加大投入,如《不让一个儿童落后法》规定在2002~2007财政年度分别每年投入9亿美元和7500万美元用于“阅读优先项目”和“早期阅读优先项目”,以提高儿童的阅读能力。同时,为提高教师素质,使美国学前教育和基础教育拥有高质量的师资,《不让一个儿童落后法》专有一编(第二编)对“高质量教师的培养、培训与聘用”进行了详细的法律规定,2002财政年度投入这方面的资金为30亿美元,2003财政年度用于该方面的预算高达40亿美元,以为学前及中小学教师培养、培训和聘任提供充裕的资金,它对于学前及中小学教师素质的提高、教育质量的提升显然是至关重要的。又如,为了缩小贫困儿童与正常儿童在学业上的差距,使贫困儿童的潜能得以充分发挥并为入学做好准备,联邦政府提供大量拨款资助在学前教育阶段开展针对贫困儿童的提前开始项目,该项目经过40多年的发展,已经使越来越多的弱势儿童受惠。美国还非常重视学前教育科研的作用,并通过保障和增加投入来支持教育科研。在《2000年目标:美国教育法》中931条第6款就对“国家儿童早期发展与教育研究”的宗旨、目标、任务、拨款等事宜进行了详细规定,该条第3款明确规定,联邦“通过拨款以支持国家儿童早期发展与教育研究院的研究与发展”,联邦每年应以“不少于150万美元的资金支持其全方位的基础研究、应用研究和推广、开发活动”。这些拨款通过竞争授

予,为期5年,到期后再追加5年,并且拨款要保证“足够的份额、范围与质量”。

由此可以看出,美国联邦学前教育立法主要是针对当时所面临的现实需要和问题进行的,目的性和针对性较强,重点突出,而不是“眉毛胡子一把抓”,一方面就当前亟待解决的问题通过立法拨款给予有力支持,另一方面对有待改善和加强的方面通过法定拨款着力改进和加强。这种做法既使投入的去向和使用有的放矢、重点突出,使有限的资金发挥其最大效用,也从另外一个方面反映了美国学前教育立法中现实主义的价值取向。

(四) 促进学前教育公平

在美国社会,贫困儿童、少数民族儿童、残疾儿童等是学前教育中的弱势群体,由于其学前期的教育机会得不到保障,导致其入学后在与同龄儿童的竞争中处于不利地位,随着他们之间差距越来越大,对这些儿童的学业成功、个体自信心和其他社会性发展都会带来问题,不仅如此,甚至还有可能引发其他社会问题。美国联邦政府意识到了这一问题,并切实采取行动,不仅开展各种针对处境不利儿童的学前儿童保育和教育项目(如提前开始项目),给予大量而持续的投入和资助,而且在许多其他相关项目中也对这些儿童的参与做出优先规定。如“早期阅读优先”项目和“同一起跑线”项目都规定向低收入家庭的儿童提供更多的机会;《儿童保育与发展固定拨款法》的立法宗旨着重提出“为促进各州和地方儿童保育服务的开展,特别是提高对低收入家庭儿童的早期看护与教育的关注程度”,可见其对低收入儿童的特别关注。《不让一个儿童落后法》也非常强调资金流向的公平性,倡导每个孩子——富有的、贫穷的、黑人、白人、城市的、农村的——都应获得学习和接受高质量教育的机会。它的第一章即“促进弱势儿童的学业进步”,其目标之一是旨在确保所有儿童都拥有获得高质量教育的机会,并规定通过满足多种弱势儿童群体的教育需求,包括学业成绩差的儿童、英语不熟练的儿童、移民儿童、残疾儿童、印第安土著儿童、被忽视或有过失的儿童,以及需要阅读帮助的幼小儿童,缩小表现优秀儿童与表现落后儿童之间的成绩差异,尤其是缩小少数民族儿童和非少数民族儿童、处境不利儿童与相对优势儿童群体之间的差异。在《提前开始法》中还有关于“无歧视原则”的专门规定:“任何相关项目、计划或活动如果对于种族、信仰、肤色、性别、生理缺陷等方面有歧视性的规定,健康与人

类服务部将拒绝给予财政援助”。

美国联邦政府的这一做法从法律层面和实践层面保障了处境不利儿童的受教育权利,在相当程度上缩小了他们与同龄正常儿童之间的差距,使越来越多的弱势儿童为入学做好了各方面的准备,促进了他们的学业成功,为美国学前教育在更大范围、更大程度上的成功做出了贡献。从另一方面来看,它也在很大程度上减轻了这些儿童家庭的压力,使其父母有时间和精力去进行自身的职业培训与提高,获得更多的工作机会,在一定程度上缓和了社会矛盾。尤为重要的是,它响应了美国社会在教育领域要求公平和平等的呼声,有利于美国这个文化多元、种族多元国家的发展与融合。可以说,保障教育公平已成为美国学前教育立法的一个重要特点,同时,加强对弱势群体的投入和援助也正逐渐成为世界各国教育改革与发展的显著趋势。

(五) 拨款额度持续不断增加

近几十年来,联邦一级专门针对或涉及学前教育的成文法律越来越多,如1974年《教育机会平等法》(Equal Educational Opportunities Act)、1981年《提前开始法》、1988年《家庭援助法》(Family Support Act)、1990年《儿童保育和发展固定拨款法》、1993年《全美儿童保护法》(National Child Protection Act)、1994年《2000年目标:美国教育法》(Goals 2000: Educate America Act)、2000年《早期学习机会法》、2002年《不让一个儿童落后法》和2005年《入学准备法案》等等。

如上文所述,美国联邦立法一般是拨款法,拨款问题是其法律内容的重要组成部分,因而随着学前教育立法的不断增多,针对学前教育的投入也就越来越大。在前文所述的四部成文法中,也都可见其具体体现。如以《提前开始法》为例,从1965年的9600多万美元拨款,到1981年规定拨款10.7亿美元,以后随着多次修订和重新授权,2003年修订案要求2004~2008年联邦政府在每个财政年度保证68.7亿美元拨款,2005年《入学准备法案》计划并保证2006~2011财政年度对该项目68.99亿美元的拨款,比1965年增长了70多倍。再如,《不让一个儿童落后法》对学前教育的投入也是相当可观的,除了培训和聘任教师、进行科学研究外,仅“早期阅读优先”项目一项,在2002财政年度的投入就高达7500万美元;该法规定,此后连续五年即2003至2007,联邦政府每年对该项目还要有与上述额度相当的拨款,专用于促进学前儿童语言、前

阅读能力的发展。而据美国众议院教育与劳工委员会的报告表明,近年联邦政府对该项目的实际拨款数额正在逐年递增。仅2003财政年度小布什签入“阅读优先”项目的实际资金达10.75亿美元。^[12]

几十年对学前教育问题的密切关注与持续不断增加的财政支持,足以看出美国联邦政府对学前教育重要作用和地位的高度重视及对其教育价值的深刻认识,值得我们认真思考和借鉴。

三、对我国学前教育事业发展和立法保障财政投入的思考与启示

中美两国虽然社会制度不同,但是在遵循教育规律所形成的经验方面是可以相互借鉴的。一方面,美国有较长的立法历史,在立法方面有较多有价值的可借鉴之处,如通过立法保障投入,以保证国家对学前教育发展的方向和内容等意志的落实;在立法规定的国家财政投入中体现学前教育的公平和公正等。另一方面,对当前我国学前教育事业发展中面临的问题,需要通过相关立法以保障对学前教育事业的基本投入,从而保障学前教育事业的健康发展;同时,也有多方面的权利和利益需要保护,这些均亟待通过立法予以保证,并更好地确保国家发展学前教育意志的落实。因此,借鉴美国学前教育的立法经验,特别是其对学前教育投入的立法经验,对我们具有较强的现实意义。

(一) 高度重视学前教育的价值,加大对学前教育的投入

学前教育是个体发展和基础教育的起始阶段,近年来来自脑科学、心理学和教育学等多学科的研究均表明,科学、适宜的学前教育对个体良好行为、情感态度、性格的形成,语言、认知等各方面学习能力的发展起着十分重要的积极作用,因而对基础教育质量的提高、国民素质的提升乃至综合国力的提高意义深远。据美国一项长达30多年的追踪研究表明:接受过早期教育的儿童与未接受过早期教育的儿童相比,前者的学业完成率高、就业率高、成婚率高,而犯罪率低。该项研究结果还证明:每在学前教育上投资1美元,可获得17.07美元的回报,其中4.17美元是对个体成长的回报,12.9美元是对社会公共事业的回报,体现在社会福利、补救教育、预防犯罪方面投入的降低以及纳税的增加。由此可见,对学前教育的投资回报率高于任何一个教育阶段。正如美国《教育研究国家重点》(1997年)所指出:“如果国家让儿童早期失去了机会,那么以后对

大孩子的教育投资就不可能达到预期的效果;如果忽略了五岁以前孩子的学习与教育,那就无法提供教育改革合适的道路图”。

美国的学前教育水平在世界范围内居于领先地位,这一点是毋庸置疑的。究其原因,我们不难看出这是与联邦政府对学前教育的重视密切联系的。尽管美国长期面临着巨大的福利保障赤字与财源危机的压力,20世纪90年代政府与国会为了消除财政赤字,平衡预算,大幅度地削减社会福利开支,但托幼事业的经费不但没有减少,而且逐年增加;在国会讨论政府预算案时,克林顿总统要求给予幼儿教育全额拨款。^[13]如上文所述,联邦一级针对学前儿童的保育和教育投入了大量的发展资金,这为促进儿童身体、认知、情感、社会性等方面的发展、入学准备及未来的学业成功、生活幸福,以及幼儿教师素质提高、学前教育科研的深入开展和受惠儿童范围的不断扩大奠定了坚实的经济基础,也是美国保障学前教育事业发展的关键条件之一。

我国是人口大国,0~6岁的儿童多达1.3亿,是世界同龄儿童的五分之一。而我国学前教育经费长期以来仅占全国教育经费总投入的1.2~1.3%,这个比例是很低的,与1.3亿的学前儿童规模极不相称,从根本上难于支撑我国学前教育事业的发展。近年来,我国学前教育规模缩减,特别是学前教育质量在不少地区出现严重下降,“十五”期间相关发展目标没有实现,“十一五”期间仍有进一步下滑的危险。这种状况与广大人民群众接受良好学前教育的要求不相适应,同整个教育事业发展的需求不相适应,同我国经济社会发展对整体提高国民素质的要求不相适应。^[14]究其原因,虽然有多方面的原因,但与我国幼教经费的严重短缺不无关系,我国学前教育事业的发展长期缺乏基本的财力保障。加大政府对学前教育的支持和投入,不仅是应该的、必须的,而且是迫切需要实现的。

(二) 实行依法治教,为学前教育投入提供立法保障

“依法治教”是美国联邦政府保障对本国学前教育投入和事业发展的一大特色,也是世界教育改革的必然趋势,它有助于教育事业朝着规范化、法制化和科学化的方向发展。在全社会都关心、支持学前教育发展的良好态势下,我国学前教育也开始走向依法治教的轨道,教育部制定了一系列学前教育政策法规,但主要是围绕规范办园行为、促进农村学前教育发展、办园体制改革和加强对幼儿

教育的管理指导等方面展开的,如《全日制、寄宿制幼儿园编制标准》(1987)、《幼儿园工作规程》(1989)、《加强学前班工作的意见》《幼儿园办园体制改革》(1995)和《幼儿园教育指导纲要(试行)》(2001年)等。但关于学前教育事业发展的极其重要的方面——学前教育的投入,至今还没有明确而专门的法律规定。

我国比较集中以法律条款规定有关教育财政问题的是《教育法》,这是我国教育的一部根本大法,在第七章专门规定了教育投入与条件保障问题(第53条至66条),但却没有对学前教育投入的明确规定。我国的幼儿教育经费一直以来是包含在义务教育经费之中的,没有单独的预算,长期以来中央财政没有专项经费用于学前教育,相应地,各省、市、县也少有或没有学前教育的专项经费。即使有了教育行政部门根据学前教育事业发展需求提出的预算建议,由于没有预算单列,所以很难在政府预算中得到反映,因而不可避免地造成学前教育经费需求与供给的脱节,这在根本上使我国学前教育事业发展缺乏财力保障,严重地制约了我国学前教育事业的发展。

众所周知,法律具有强制性、规范性、确定性、公开性的特点,通过立法的形式保障学前教育经费的投入,保障其预算单列和合理使用,既是美国经验对我们的启示,也是我国学前教育事业发展现实的迫切需求。

(三) 实施补偿性援助,促进学前教育均衡发展

美国联邦政府对学前教育的财政投入,具有明显的扶助处境不利儿童的特点,具有深刻的教育价值和社会意义。这不仅在相当程度上缩小了处境不利儿童与正常儿童间的差距,促进了他们的学业成功,为美国基础教育在更大程度上的成功做出了基础性的贡献,而且在一定程度上促进了美国社会的经济发展,缓和了社会矛盾,促进了社会公平。近年来,英国、埃及、印度等发达和发展中国家也都把为贫困儿童从出生起提供科学的学前教育,作为其消除贫困、缩小社会差异的治本之策,并加大投入,实施学前教育的国家行动,通过科学的学前教育促进贫困和弱势儿童早期潜能的充分发展。在我国,同样存在着贫困儿童、残疾儿童、少数民族儿童、农村留守儿童和城市流动人口中的学前儿童,这些儿童明显处于社会中的弱势地位,是我国在创建和谐社会过程中亟待解决的教育公平问题,^[15]借鉴美国的经验对我国这方面问题的解决是不无裨益的。

我国学者的相关研究表明,我国幼儿教育财政投入具有偏向城市,偏向公办园和少数机关园,扶强而不助弱的特点;财政投入的地域之间、幼儿园之间和幼儿之间严重不公平;教育资源分配不公。^[16]从对我国现实情况的基本分析和相关学者的研究成果中我们可以看到,在我国学前教育事业的发展过程中存在着发展不均衡的现象,国家对经济发展水平比较落后的中西部贫困地区、农村地区以及儿童中的弱势群体投入不足,缺乏政策性的倾斜或保障,教育资源在地域之间、城乡之间以及弱势群体和正常儿童之间分配不公。如果不及时地加以规范和引导,这种不均衡将有进一步扩大的趋势。它将影响一大批儿童平等地享受教育资源,其受教育权利的保障、学习机会的获得将受到损害,进而导致这些儿童发展水平和学习能力的低下。这显然不利于我国学前教育事业的健康发展,更会影响我国构建和谐社会目标的实现。

因此,我国在发展学前教育事业的过程中,要充分发挥政府的宏观规划、导向与调控作用,在保证各地区、各主要方面基本财政供给的基础上,突出重点,对中西部农村及其他贫困、欠发达地区实行政策倾斜和重点扶持,对处境不利的弱势儿童群体实施补偿性援助,保障贫困欠发达地区儿童和弱势儿童的基本的学习机会和受教育权利,充分体现政府的意志,从而促进我国学前教育事业的均衡和健康发展。

参考文献:

- [1]谢维和.教育政策分析.北京:教育科学出版社,1999:25
- [2][8][9][13]陈厚云,方明.美国重视发展学前教育及其启示.学前教育研究,2001,(2):74~76
- [3]美国国会.儿童保育和发展固定拨款法.42 U.S.C. §9858.(注:U.S.C.即美国法典,下同)
- [4]美国国会.儿童保育法案.<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/>,2006年3月浏览
- [5]美国国会.早期学习机会法.20 U.S.C. §9401~§9409
- [6]美国国会.提前开始法.42 U.S.C. §9831~§9852
- [7]美国国会.入学准备法案.<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/>,2006年3月浏览
- [10]美国国会.不让一个儿童落后法.<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/>,2006年3月浏览
- [11][12]President Bush's Reading First Initiative Insuring that Every Child Learns to Read by Third Grade. <http://edworkforce.house.gov/issues/107th/education/nclb/factsheetreadingfirst.html>,2006年4月浏览
- [14]王湛.在全国幼儿教育工作会议上的讲话.2001年11月10日
- [15]曾晓东.供需现状与中国幼儿教育事业发展——对我国幼儿教育事业的经济学分析.学前教育研究,2005,(1):5~10
- [16]蔡迎旗.幼儿教育财政投资政策的研究.北京师范大学博士论文,2004

Federal Investment on Early Childhood Education in America and Its Implications

Liu Xiaorui, Pang Lijuan, Sha Li

(Education School of Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: Sufficient financial investment is an essential foundation to the development of early childhood education. It is an important and effective way for early childhood education to clarify and ensure the financial investment on early childhood education by legislation. There're five main features of American financial investment on early childhood education: realism in values, principle of rule by law, devoting more attention to important fields, facilitating the equality in early childhood education, and increasing the investment remarkably. Furthermore, some reflections and inspirations are made for the development of early childhood education in China and its financial investment by legislation.

Key Words: financial investment, early childhood education, American education act