

改革开放40年我国学前教育事业发展的回望与前瞻*

梁慧娟**

(天津师范大学教育科学学院, 天津 300387)

[摘要] 改革开放40年,我国学前教育事业经历了拨乱反正的恢复发展时期、依法治教的快速发展时期、社会变革的曲折发展时期、深化改革的社会化发展时期、调整提高的持续发展时期、改革创新的跨越式发展时期等六个发展阶段,取得了瞩目成就,明确了学前教育的性质定位、发展方向及政府职责,实现了学前教育资源的有效扩充、学前教育投入的持续增加、学前教师队伍素质的增强及保教质量的提升,但同时仍然面临普惠性学前教育资源不足、农村学前教育发展较慢、学前教育长效投入机制尚未建立、民办园亟待规范及学前教师队伍建设有待加强等挑战。放眼未来,应通过完善学前教育法律法规、健全学前教育政策保障体系、大力发展普惠性学前教育和农村学前教育、建立学前教育财政投入长效机制、加强学前教师队伍建设等措施,努力推进我国新时代学前教育深化改革、规范发展。

[关键词] 改革开放;学前教育;教育改革

DOI:10.13861/j.cnki.sece.2019.01.002

学前教育是国民教育体系的重要基石,是重要的社会公益事业、重大的国计民生问题。办好学前教育,实现“幼有所育”,是党的十九大提出的重要发展方略,有助于增强广大人民群众获得感,有助于促进社会公平正义,有助于促进学前儿童健康成长。1978年至今,是我国学前教育事业发展取得突出成就也面临诸多挑战的40年。中国政府从国情和各地方实际出发,积极制定政策,加大财政投入,完善制度体系,有力推动了我国学前教育事业的持续、快速发展。

一、改革开放40年我国学前教育发展历程的回望

改革开放40年来,在社会政治、经济发展的宏观背景下,依据我国学前教育改革发展的目标任务及落实情况,可将学前教育改革发展历程划分为恢复、快速、曲折、深化、调整、创新等六个阶段。

(一) 拨乱反正,学前教育恢复发展时期(1978~1986年)

党的十一届三中全会确定了改革开放的国家发展战略,中国学前教育发展迎来了百花齐放的春天。在邓小平教育理论指引下,学前教育发展纳入政府重要议事日程,对学前教育管理体制、城乡学前教育发展方针、幼儿园课程标准、学前教育师资培养及管理等方面作出了明确规定。

1978年,教育部恢复了学前教育处。1979年6月,五届人大二次会议通过的《政府工作报告》指出“要十分重视发展托儿所、幼儿园,加强学前教育”。同年7月24日至8月7日,国务院召开全国托幼工作会议,讨论并通过了《全国托幼工作会议纪要》。文件决定,由国务院设立“托幼工作领导小组”,成员由教育部、卫生部、计委等13个部门组成。“托幼工作领导小组”下设办公室作为常设机构,

稿件编号:ZG2019002

* 基金项目:天津市教委2014年度社科重大项目“天津市学前教育质量评价体系构建研究”(批准号:2014ZD28)

** 通讯作者:梁慧娟,天津师范大学教育科学学院副教授,博士,硕士生导师,E-mail:lianghuijuan1016@163.com

开展日常工作。此次会议在我国学前教育发展史上具有划时代意义,它将学前教育摆在政府议事日程的重要位置,确定了学前教育事业的发展方针,首次确立了由政府牵头、各部门共同管理的学前教育管理体制。在领导小组的领导下,各有关部门陆续制定出台了一系列学前教育政策法规,加强了对学前教育的管理。

1979年11月8日,教育部颁布了《城市幼儿园工作条例(试行草案)》。作为粉碎“四人帮”后的第一项学前教育政策,该文件对学前教育发展方针、教育目标、内容和管理制度作出了详尽规定,使学前教育迅速摆脱“四人帮”造成的混乱无序状态,恢复了正常的工作秩序。

1981年10月31日,中央教育部发出《关于试行幼儿园教育纲要(试行草案)的通知》。这是我国改革开放以后第一个幼儿园课程标准。同年6月,卫生部颁布了《三岁前小儿教养大纲》。这是新中国成立后首次就3岁以下儿童的集体教育工作作出明确规范,在提高托儿所保教质量方面发挥了重要指导作用。

针对当时农村学前教育发展缓慢的情况,国家教委于1983年9月发布《关于发展农村学前教育的几点意见》,提出必须坚持“两条腿走路”的方针,采取多种形式举办幼儿园。该文件有力推进了农村学前教育的发展,特别是调动了农村小学举办学前教育的积极性。随后于1986年6月颁布《关于进一步办好幼儿学前班的意见》,对学前班的办班指导思想、教育活动的内容与组织、教师培训、办班条件、领导和管理等方面作出了明确规定。该文件倡导因地制宜、利用现有教育资源发展学前教育的新思路,推动了农村学前教育的健康发展。

这一时期,教育部门和有关部门通力合作,极大地调动了广大学前教育工作者的积极性和创造性,形成了全社会共同关心、支持学前教育的良好局面。1979年,全国幼儿园16.65万所,在园幼儿879.23万人,教职工53.27万人,比1965年分别增长了8.7倍、5.1倍和3.29倍。

(二) 依法治教,学前教育快速发展阶段(1987~1995年)

20世纪80年代后期,在教育体制改革的大背景下,政府通过改革管理体制,推进依法治教,使学前教育各项工作更加科学化、规范化,实现了快速发展。

针对“托幼工作领导小组”及其办事机构撤销后未有相关部门接手学前教育管理而造成的管理职责不明、事业发展受限的情况,1987年,国务院召开全国学前教育工作会议,决定由国务院办公厅转发国家教委等九部门《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》,确定了学前教育实行“地方负责,分级管理和各有关部门分工负责”的原则,明确了各部门对学前教育的职责。此后,国家教委进一步明确“国家教育委员会主管全国的幼儿园管理工作,地方各级人民政府的教育行政部门主管本辖区内的幼儿园管理工作”。就此,全国学前教育管理体制基本理顺,多数省(市)设立了学前教育专门管理机构,配备了专职管理人员,建立起省、地、县、乡四级学前教育行政管理、教研和培训网络。这一新管理体制的建立,实现了学前教育管理的地方化,极大地调动了各地的办园积极性。

1988年,国务院办公厅转发国家教委等八部门发布的《关于加强学前教育工作的意见》,强调要加强学前教育管理。次年8月20日,国务院批准了新中国第一个学前教育行政法规——《幼儿园管理条例》(下称《条例》)。《条例》明确了地方人民政府发展和管理学前教育的职责,提出“地方各级人民政府可以依据本条例举办幼儿园,并鼓励和支持企业事业单位、居民委员会、村民委员会和公民举办幼儿园或捐资助园……幼儿园的管理实行地方负责,分级管理和各有关部门分工负责的原则”。《条例》还对举办幼儿园的基本条件和审批程序、幼儿园的保教工作、行政事务及奖励处罚等作出了明确规定。

1989年6月,根据邓小平同志关于“教育要面向未来”的指示精神,国家教委颁布《幼儿园工作规程(试行)》(下称《规程》),全面、系统地对幼儿园的各项工作的作出了规定。《规程》提出的“体、智、德、美全面发展”的教育目标,充分体现了培养适应未来社会需要的人才的指导思想。《规程》提出的“面向全体幼儿”“遵循幼儿身心发展的规律,注重个体差异”“合理地综合组织各方面的教育内容,并渗

透于幼儿一日生活的各项活动中,充分发挥各种教育手段的交互作用”等教育原则,充分体现了“全面发展”“因材施教”“一日生活皆教育”等新教育观,引发了幼儿园课程和教学的全面改革。经6年试行,《规程》于1996年6月以国家教委第25号令发布,正式施行。

依法治教是构建有中国特色的现代化学前教育体系的重要举措。《幼儿园管理条例》和《幼儿园工作规程》的颁布,标志着我国学前教育迈向法制化的新里程。为保证“两个法规”落到实处,各级政府和教育部门从本地实际出发,制定了地方行政法规和实施细则。在加强科学管理、转变教育观念、全面提高教育质量等方面取得显著成效。

进入90年代,国家加大了学前教育的改革力度。政府陆续签署了《儿童生存、保护和发展世界宣言》《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》《儿童权利公约》,向世界做出发展教育、保护儿童的庄严承诺。随后又颁布了《中华人民共和国未成年人保护法》和《中华人民共和国母婴保健法》及《九十年代中国儿童发展规划纲要》,为保障儿童健康发展、提高人口素质提供法律保障。

特别值得一提的是,一些地方政府已积极启动地方学前教育立法工作。1986年6月20日,江苏省人大常委会通过《江苏省幼儿教育暂行条例》(下称《暂行条例》)。这是我国首个正式颁行的地方学前教育行政法规,其颁行不仅极大地推动了江苏省学前教育的发展,也促进了各地对学前教育法规建设的重视。此后,《青岛市托幼管理条例》(1998年12月25日)、《北京市学前教育条例》(2001年6月22日)相继出台。这些学前教育地方法规的先行先试,为我国学前教育的国家立法提供了宝贵经验和有益参考。

这一时期,在学前教育法规、政策的保障和推动下,我国学前教育事业获得了快速发展。1995年,全国幼儿园18.04万所,在园幼儿2711.2万人,教职工116万人,比1986年分别增长了1.04倍、1.66倍和1.32倍。

(三) 社会变革,学前教育曲折发展阶段(1996~2000年)

“九五”时期,是学前教育贯彻“科教兴国”战略、实现健康发展的关键时期,也是应对经济、社会和政治变革努力前行、曲折发展的重要时期。

为认真贯彻《教育法》《教师法》《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》,1997年7月,国家教委下发《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》,提出学前教育的发展目标为:2000年全国学前三年幼儿入园(含学前班)率达到45%以上,大中城市基本解决适龄幼儿入园问题,农村学前一年幼儿入园(班)率达到60%以上,所有幼儿园(班)均应达到县以上教育行政部门规定的基本办园标准。针对上述目标,文件提出了包括切实加强学前教育的领导和管理、深化幼儿园办园体制改革、深化教育教学改革、加强师资队伍建设、加大学前教育经费投入力度等六项具体措施。文件首次提出“幼儿教育发展方向应该是建立以社区为依托的、适应当地经济和社会发展的、正规与非正规相结合的组织形式”,勾画了“九五”期间学前教育事业发展的蓝图,指明了这一时期学前教育的多元化、社会化发展前景。^[1]

但此时恰逢我国处于加大经济体制、政治体制改革力度和社会变革的重要时期,尤其是国有企事业单位剥离教育职能,城乡学前教育发展遇到诸多新困难,导致“九五”期间规划的学前教育发展目标未能完成。

这一时期,幼儿入园率总体稳步提升,但农村入园率偏低,2000年在园幼儿数比1995年减少了467万,学前三年幼儿入园率降低了2.1个百分点,学前一年入园率降低了1.7个百分点;园长和教师专业化水平得到较大提高,专科及以上学历者达到12.4%,高中以下仅为9.6%,教师合格率基本达到国家规划目标。

(四) 深化改革,学前教育社会化发展阶段(2001~2005年)

进入21世纪,由于与国家经济与教育管理体制改革、国有企事业单位教育职能改革相适应的学前教育发展与管理体制仍未建立,学前教育事业发展受到强烈冲击,面临着前所未有的挑战。

针对这一情况,国务院在 2003 年 3 月转发了教育部等十部门联合发布的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》(下称《意见》),明确了今后 5 年我国学前教育改革与发展的目标。其主要特点是:落实各级政府的责任,完善“地方负责、分级管理”的管理体制;明确了新形势下各部门管理职能的重点工作内容;建立新的学前教育发展模式;明确改制中幼儿园资产的基本管理办法;办好示范园,发挥示范、培训、管理等多种功能作用;保障幼儿园教师的合法权益;推进学前教育均衡发展,加大对农村和贫困地区的学前教育的支持力度;首次明确在各级政府建立学前教育评价制度,发挥督政和督学相结合的评价监督管理机制作用。

《意见》的出台使学前教育发展呈现稳步发展的态势。“十五”期间,我国学前教育普及水平降后有升,在园幼儿数于 2003 年降到十年来的最低水平,至 2004 年才开始扭转,2005 年回升到 1996 年的水平。2005 年,全国幼儿园数达到 12.44 万所,学前三年毛入园率达到 41.4%,比“九五”时期末增加 3.7 个百分点;学前一年入园率为 72.7%,比“九五”时期末下降了 2.7 个百分点。(见表 1)按照《意见》提出的“2007 年学前三年入园率达到 55%”的目标预测,到 2005 年学前三年毛入园率须达到 47%,显然这一目标在“十五”期间未能落实。

表 1 2001~2005 年全国在园幼儿数、入园率情况

年份	在园幼儿数(万)	学前三年幼儿入园率(%)	学前一年幼儿入园率(%)
2000	2244	37.7	75.4
2001	2022	35.9	70.0
2002	2036	36.8	68.3
2003	2004	37.4	64.3
2004	2089	40.8	71.8
2005	2179	41.4	72.7

“十五”期间,幼儿园教师学历提高的速度和水平与小学教师总体较为一致。(见表 2)但未评职称教师比例严重偏高。2005 年,未评职称教师占幼儿园教师总数的 54.5%,比 2001 年增加了 6.5 个百分点。这一情况与其学历迅速提高的状况形成了强烈反差,不利于稳定教师队伍和调动教师专业发展的积极性。

表 2 2001~2005 年全国小学和幼儿园教师学历比较表

年份	本科及研究生(%)		专科(%)		高中、中专(%)		高中以下(%)	
	幼儿园	小学	幼儿园	小学	幼儿园	小学	幼儿园	小学
2001	1.81	1.60	28.66	25.79	61.64	69.42	7.89	3.19
2002	3.01	2.17	34.09	30.92	56.71	64.30	6.19	2.61
2003	3.71	3.07	37.31	37.43	53.57	57.33	5.41	2.15
2004	4.89	4.58	40.61	44.16	49.64	49.55	4.86	1.69
2005	6.13	6.70	43.03	49.63	46.56	42.26	4.28	1.38

此外,幼儿园师生比过低,专任教师比例逐年减少。2005 年,全国幼儿园教职工(含代课教师和兼任教师)与幼儿比平均为 1:17.6,其中城市为 1:9.8,县镇为 1:15.9,而农村为 1:36,农村幼儿园师生比过低的状况未得到缓解,这是制约农村学前教育教育质量提高的症结之一。

(五)调整提高,学前教育持续发展阶段(2006~2009 年)

“十一五”期间,我国学前教育事业在改革创新中不断前进,展现出强劲的发展势头。

这一时期,全国学前教育规模持续增长,普及水平继续提高。2009 年,全国共有幼儿园 13.82 万所,比 2005 年增长 11.1%;新入园幼儿 1547 万人,比 2005 年增长 14.1%;在园幼儿 2657.8 万人,比 2005 年增长 22%。(见表 3)学前三年毛入园率达到 50.9%,比 2005 年提高 9.5 个百分点,比 1999 年提高 12.5 个百分点,是十年来提高最快的时期,达到历史最高水平。

表3 2005~2009年全国学前教育发展规模

年份	幼儿园数(万所)	当年新入园幼儿数(万人)	在园幼儿数(万人)
2005	12.44	1356	2179.0
2006	13.05	1391	2263.9
2007	12.99	1433	2348.8
2008	13.37	1483	2475.0
2009	13.82	1547	2657.8
2009年比2005年增长(%)	11.1	14.1	22.0

四年间,城市学前教育得到稳步发展,县镇学前教育出现持续发展的态势,农村学前教育发展形势则十分严峻。2007年,农村幼儿园数量比上年减少3376所,在园幼儿人数减少14.72万。2009年,农村学前班数量比2005年减少56712个,在班幼儿数占当年全国学前班幼儿总数的比例、占全国农村在园幼儿总数的比例分别下降4.5个百分点和13.9个百分点。这一情况与农村中小学布局调整工作的不断推进密切相关。小学被撤并,学前班不得不随之消亡。这一趋势使农村学前教育的发展陷于危机之中。

同期,民办幼儿园发展速度显著快于公办幼儿园。相比2005年,2009年的民办园总数增长29.7%,公办园总数下降12.0%;民办园新入园幼儿数增长62.2%,公办园新入园幼儿数比2005年下降3.0%;民办园在园幼儿数增长69.8%,公办园在园幼儿数仅增长0.8%。(见表4)同时,民办幼儿园占幼儿园总规模的比例亦有所上升。2009年,民办幼儿园园数、新入园幼儿数、在园幼儿数占比比2005年分别提高9.3、11.1和12个百分点。

表4 2005~2009年全国分办别学前教育规模发展

年份		2005	2009	增减	增减比例(%)
公办幼儿园	幼儿园园数(所)	55567	48905	-6662	-12.0
	新入园幼儿数(万人)	1001.8	972.2	-29.6	-3.0
	在园幼儿数(万人)	1510.9	1523.6	12.7	0.8
民办幼儿园	幼儿园园数(所)	68835	89304	20649	29.7
	新入园幼儿数(万人)	354.4	574.7	220.3	62.2
	在园幼儿数(万人)	668.1	1134.2	466.1	69.8

其间,幼儿园教师队伍规模扩大,高学历教师增量,但未评职称教师比例偏高、农村师幼比偏低的情况未得到根本缓解。2009年,幼儿园教职工总数比2005年增加了36.3%,本科以上学历教师人数比2005年增长了188%,全国一半以上幼儿园教师没有职称。^[2]

(六)改革创新,学前教育跨越式发展阶段(2010年至今)

2010年至今,是我国学前教育改革发展的关键时期。学前教育迎来了改革发展的第二个春天,续写欣欣向荣的“春天的故事”,一系列指引学前教育改革发展的政策法规密集出台,改革发展实践不断取得新成就,开创了学前教育改革发展的全新局面,实现了跨越式发展,基本形成了适应中国国情的、公办与民办相结合的学前教育公共服务体系。但在发展过程中,成就与挑战并存。对此抱有清醒的认识,有助于精准谋划未来学前教育改革发展的方向与路径。

1. 学前教育改革发展取得的主要成就。

在党和国家的统筹规划、精心部署、积极推进下,学前教育深化改革、不断创新,取得了令人瞩目的成就。主要表现在以下五个方面。

(1) 学前教育的性质定位、发展方向和政府职责得以明确。

性质定位不清是长期制约我国学前教育健康发展的根本原因,直接导致了政府职责不明、履责不力。对此,国家政策首先对学前教育的性质定位予以明确,在此基础上明晰了学前教育的发展方向和政府职责。

政策视野中学前教育性质定位的明确首先得益于成为政策制定实证基础的、有关学前教育价值的国际追踪研究成果,如:美国高质量早期教育项目追踪研究,^[3]英国“有效学前教育(EPPE)”项目。^[4]研

究发现,高质量的学前教育是一项能够给儿童个体、母亲和家庭,以及整个社会带来巨大收益的投资,且是各阶段教育投资中回报率最高的。^[5]根据美国“佩里学前项目”追踪研究结果,当儿童 27 岁时,投资、收益之比为 1:7.16,而当儿童 40 岁时这一比例则达到了 1:17.07。^[6]

在科学研究成果的佐证下,多项国家政策对学前教育的性质定位作了明确规定。“国十条”中,连续用三个“是”和三个“关系”深刻阐明了学前教育的性质和意义,指出它“是终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业”“关系亿万儿童的健康成长,关系千家万户的切身利益,关系国家和民族的未来”,肯定了它在国计民生的重要位置。^[7]党的十九大报告将“幼有所育”纳入新时代中国特色社会主义思想和基本方略,视为重要的民生问题,强调要“办好学前教育”。这是新时代党对学前教育性质定位的重申,亦是对学前教育作为国计民生重要组成部分的再肯定。2017 年 12 月召开的中央经济工作会议首次提出要着力解决五大“教育”问题,^①其中两项即是婴幼儿照护和儿童早期教育服务问题。

关于学前教育发展与管理中的政府职责,《教育规划纲要》将其作为学前教育的三大任务之一,从规划、投入、办园、管理等方面作了具体规定。为贯彻上述要求,“国十条”提出学前教育要“坚持政府主导”,要积极“落实各级政府责任”,各级政府要“将大力发展学前教育……作为推动教育事业科学发展的重要任务,作为建设社会主义和谐社会的重大民生工程,纳入政府工作重要议事日程,切实抓紧抓好”。

(2) 学前教育资源得到有效扩充,幼儿入园机会得到有效保障。

“入园难”及伴生的“入园贵”问题凸显了学前教育资源的严重不足。随着各地三期学前教育行动计划的积极推进和有效落实,学前教育资源建设任务取得了显著成就。2016 年,全国幼儿园总数为 23.98 万所,比 2010 年增加 8.94 万所,增幅为 59.4%。其中,公办幼儿园有 8.56 万所,占全国幼儿园总数的 35.7%,比 2010 年增加 3.75 万所,占比提高 3.7%;民办幼儿园有 15.42 万所,占全国幼儿园总数的 64.3%,比 2010 年增加 5.19 万所。(见表 5)可见,2010 年以来,全国学前教育资源增量显著。其中公办幼儿园的增幅低于民办幼儿园,说明民办幼儿园在扩大学前教育资源上作出了重要贡献。

表 5 2010~2016 年全国幼儿园发展规模^[8]

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
幼儿园总数(万所)	15.04	16.68	18.13	19.86	20.99	22.37	23.98
公办园数(万所)	4.81	5.13	5.66	6.51	7.06	7.73	8.56
民办园数(万所)	10.23	11.55	12.47	13.35	13.93	14.64	15.42
公办园占比(%)	31.98	30.76	31.22	32.78	33.64	34.56	35.70

学前教育资源的有效扩充为广大适龄幼儿提供了越来越多的入园机会。2016 年,全国在园幼儿总数为 4413.86 万人,比 2010 年增加 1437.19 万人,增幅几近 2010 年在园幼儿总数的一半。其中,公办园在园幼儿数量为 1976.20 万人,民办园在园幼儿数量为 2437.66 万人,后者比前者多约 460 万。从公办园在园幼儿数量占全国在园幼儿总数的比例来看,自 2010 年以来呈逐年递减趋势。2016 年占比为 44.77%,为 7 年来最低,比 2010 年低 8.22 个百分点。(见表 6)这一情况主要是由民办园在园幼儿数增幅大所致,也体现了民办园在为适龄幼儿提供入园机会方面的积极贡献。

表 6 2010~2016 年全国在园幼儿数及学前三年毛入园率^[9]

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
在园幼儿总数(万人)	2976.67	3424.45	3685.76	3894.69	4050.71	4264.83	4413.86
民办园在园幼儿数(万人)	1399.47	1694.21	1852.74	1990.25	2125.37	2302.44	2437.66
公办园在园幼儿数(万人)	1577.20	1730.24	1833.02	1904.44	1925.34	1962.39	1976.20
公办园在园幼儿占比(%)	52.99	50.53	49.73	48.90	47.53	46.01	44.77
学前三年毛入园率(%)	56.6	62.3	64.5	67.5	70.5	75.0	77.4

在园幼儿总量增加的同时,学前三年毛入园率也得到了极大的提高。2014 年至 2016 年,全国学前三年毛入园率分别为 70.5%、75% 和 77.4%,均已超过《教育规划纲要》所确定的 2020 年学前教育普及发展目标,提前完成了学前教育普及发展任务。相比 2010 年,三年毛入园率分别提升 13.9、18.4

和20.8个百分点。

在园幼儿总量的增加和毛入园率的提高有效保障了适龄幼儿接受学前教育的权利,“入园难”问题得到进一步缓解。

(3)学前教育财政投入不断增加,弱势地区及弱势群体获益。

财政投入是学前教育事业发展的关键保障。针对长期以来存在的学前教育财政投入不足问题,《教育规划纲要》要求“加大政府投入”,“国十条”进一步明确为“多种渠道加大学前教育投入”。

为落实上述要求,2011年9月5日,财政部、教育部联合下发《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》,明确了财政支持学前教育发展的基本原则,并确定了由中央财政支持实施4大类7个重点项目,包括“校舍改建类”项目、“综合奖补类”项目、“幼师培训类”项目和“幼儿资助类”项目。为确保落实,同日下午下发了《财政部教育部关于建立学前教育资助制度的意见》等6个文件。2015年7月1日,财政部、教育部再次联合下发《中央财政支持学前教育发展资金管理办法》,明确在中央财政设立学前教育发展资金,主要分为“扩大资源”类项目资金和“幼儿资助”类项目资金两类,前者用于奖补支持地方多种渠道扩大普惠性学前教育资源,后者用于奖补支持地方健全幼儿资助制度;资金支持范围为各省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团;重点支持中西部和东部困难省份,并向农村、边远、贫困和民族地区倾斜。

据教育部统计,2010年以来,中央财政共计投入5418.39亿元支持学前教育发展,投入额逐年递增。其中,2016年共投入1325.39亿元,比2010年增加1081.39亿元,增加约4.4倍。年度财政投入增幅最大的是2012年,比2011年增加332亿元。从学前教育财政投入占财政性教育投入的比重来看,占比也逐年提高,其中2016年占比为4.22%,比2010年提高2.55个百分点;年度财政投入占比增幅最大亦为2012年,提高约1个百分点。

针对贫困、边远和农村地区学前教育资源匮乏的情况,2010年,国家启动“中西部农村学前教育推进项目”,重点支持农村乡镇中心幼儿园建设。项目实施三年,中央财政投入共55.6亿元,在中西部农村地区建设了3149所幼儿园,为63万适龄幼儿提供了入园机会。^[10]

中央财政投入的增加带动了地方学前教育财政投入,为全国学前教育资源的迅速扩大、提高幼儿园教师专业化水平、保障适龄幼儿入园提供了重要的经费保障。

(4)幼儿园教师队伍建设不断加强,学历层次不断提升。

为全面落实“国十条”关于“多种途径加强幼儿园教师队伍建设”的要求,教育部及其他相关部委随后下发了一系列关于幼儿园教师配备、准入、培养、培训的政策,如:《幼儿园教师专业标准》(2012年);《教育部中央编办财政部人力资源社会保障部关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》(2012年);《幼儿园教职工配备标准(暂行)》(2013年);《中小学教师资格考试暂行办法》(2013年);《中小学教师资格定期注册暂行办法》(2013年);《幼儿园园长专业标准》(2015年);《教育部财政部关于改革实施中小学幼儿园教师国家级培训计划的通知》(2015年);《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(2018年);《教师教育振兴行动计划(2018—2022年)》(2018年)。

在上述政策的引导、支持和保障下,我国幼儿园教师队伍不断壮大。2016年,全国共有幼儿园教职工381.78万人,其中园长26.67万人,专任教师223.21万人,分别比2010年增加196.85万人、10.56万人和108.79万人。(见表7)队伍壮大为不断扩大的学前教育资源提供了有力支撑,教师队伍是确保幼儿园有效运转和质量提升的核心人力资源。

表7 2010~2016年全国幼儿园教师队伍数量及学历情况^[11]

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
幼儿园教职工(万人)	184.93	220.44	249.00	282.68	314.22	349.58	381.78
园长和专任教师数(万人)	130.53	149.60	167.75	188.51	208.03	230.31	249.88
专任教师数(万人)	114.42	131.56	147.92	166.35	184.41	205.10	223.21
专科以上园长和专任教师占比(%)	61.47	63.67	66.38	69.38	72.10	74.90	77.55

同期,全国园长及专任教师的学历水平也在逐年提升。以专科学历以上的园长和教师为例,2016年,全国专科以上园长和教师占比为77.55%,比2010年提高了16.08个百分点。

(5) 不断提高保教质量,落实科学保教。

只有高质量的学前教育,才能为学前儿童带来高质量的人生开端。在各项旨在提高保教质量的政策措施中,必须提及的是《3~6岁儿童学习与发展指南》(下称《指南》)。这是我国第一个同时面向幼儿园、家庭 and 全社会发布的学前教育指导性文件。^[12]《指南》描绘了3~6岁儿童的身心发展规律与学习特点,以一整套科学、明确、具体的目标和教育建议来指导教师和家长树立对幼儿发展的合理期望,实施科学的保育和教育。在教育部组织实施国家级培训后,各地纷纷结合本地实际,积极开展了贯彻落实《指南》的理論学习和实践探索,推动了幼儿园科学保教实践不断向前发展。

在以《指南》指导幼儿园科学保教工作的同时,教育部也加大了整治幼儿园教育“小学化”问题的力度,先后下发了《关于规范幼儿园保育教育工作防止和纠正“小学化”现象的通知》(2011年12月)和《关于开展幼儿园“小学化”专项治理工作的通知》(2018年7月),并将2016年“全国学前教育宣传月”的主题确定为“幼小协同,科学衔接”,以期实现对“小学化”问题的有效治理。

为加强幼儿园的科学管理,规范办园行为,提高保育和教育质量,促进幼儿身心健康,2016年1月,修订后的《幼儿园工作规程》正式颁布。这是21世纪我国学前教育领域第一个“中央教育法规”,从规范幼儿园内部管理的角度为保教质量提供了制度和法规保障。

2. 学前教育改革发展面临的严峻挑战。

尽管已取得令人瞩目的成就,但学前教育仍然是我国教育现代化发展进程中最薄弱的一环,仍面临诸多严峻挑战。主要表现在:

(1) 普惠性学前教育资源依然不足。

2018年3月,教育部提出2020年学前教育事业发展要实现“双8”目标,即全国学前教育普及率达到85%,普惠性幼儿园占比达到80%以上。但从当前学前教育资源布局情况看,普惠性学前教育资源依然短缺,公益、普惠的学前教育公共服务体系尚未完全建立,“入园难”问题仍较突出。

从公办幼儿园的发展情况看,根据教育部统计数据,2016年,民办幼儿园在数量、增幅及在园幼儿的数量、增幅上都高于公办幼儿园。2010年至2016年,尽管民办园数量和占比均在下降,但截至2016年仍有15.42万所,占全国幼儿园总数的比例仍达64.3%。这说明公办园尚未具备独立支撑普惠性资源的能力。

同时,普惠性民办园的发展也存在诸多问题。据中国学前教育研究会“普惠性民办幼儿园政策研究”项目研究成果,问题主要体现在三方面:一是部分普惠性民办园的认定标准不够科学,仅以收费水平是否降至政府规定水平为唯一判定标准,而未关注其办园质量(如是否存在违规办园行为);二是对拨付普惠性民办园的经费使用缺乏有效监管,存在部分幼儿园“一手拿补贴、一手拿收费”的现象;三是部分普惠性民办园认定政策只关注“入口”,未关注“出口”即普惠性民办园的退出问题,导致一些地方出现民办园生源不佳时积极申请认定、生源稳定后则立即退出的现象。上述问题的存在,致使各地认定的大部分普惠性民办园虽享受政府补贴却未做到真正的“普惠”。^[13]2017年前后,各地纷纷制订或修订了普惠性民办园认定标准,但认定情况及效果如何,还有待新一轮摸底调研。

(2) 农村学前教育发展任务艰巨。

目前,农村学前教育发展仍面临着数量不足与质量不高的双重挑战。

首先,农村学前教育资源仍无法有效满足农村适龄幼儿的入园需求。从中西部农村地区的实际来看,幼儿无园可上的情况仍不同程度地存在着。以2015年为例,当年全国学前三年毛入园率已达75%,其中城市已接近100%,而农村地区(镇区和乡村)只有60%左右。2014~2015年,城市入园(班)人数增长率为3.13%,而县城和农村只有0.23%。^[14]

其次,农村学前教育质量也令人担忧。近年对于农村学前教育质量的高度关注与一项对中国农村幼儿认知水平的调研结果密切相关。美国斯坦福大学教授罗思高(Scott Rozelle)是“农村教育行动计划(Rural Education Action Project, REAP)”的美方主任,其研究团队历时两年运用“贝利测试”(一种被普遍接受的评估儿童早期发展的国际量表)对陕西省 1808 名 6~30 个月大的儿童进行了认知水平测试,测试范围涉及 174 个乡镇 351 个村庄。结果发现,陕西省 18~24 个月大的幼儿中,认知发展滞后的比例高达 41%。而在 25~30 个月大的孩子中,这一比例更高达 55%。2015 年,REAP 在河北农村进行了第二次贝利测试,结果发现 55% 的幼儿认知发展滞后。云南边远地区的测试则发现超过 60% 的孩子未能通过测试。^[15]上述研究结果一经发布,便引发了各界的热议和争论,其中低质量农村学前教育对幼儿发展的影响及由此可能造成的农村人口“隐形危机”和社会危机成为关注的焦点。

可见,要完成《教育规划纲要》提出的“重点发展农村学前教育”任务还须付出艰苦的努力。

(3) 学前教育财政投入占比仍较低,投入保障的长效机制亟待建立。

当前,我国学前教育财政性经费投入水平总体仍然偏低。国际上,学前教育三年毛入园率在 80% 以上的国家,财政性教育经费支出学前教育经费占比平均为 9.67%;毛入园率在 60%~80% 之间的国家,财政性教育经费支出学前教育经费占比平均为 7.73%。2016 年,我国学前教育三年毛入园率已经达到 77.4%,但财政性学前教育经费 2013 年占比仅为 4.22%。

从经费保障机制来看,目前尚未建立起支持学前教育事业持续健康发展的长效机制。县级财政是当前区域内财政性学前教育经费的主要来源,区县县政府是学前教育财政性经费投入的主体。对于不发达和欠发达地区,“以县为主”的投入体制重心过低,县级财政自给能力不足,难以维持学前教育可持续发展的长期投入。生均公用经费和生均财政拨款尚未全面落实,很多地区公办园以及企事业单位、集体办幼儿园缺乏必要的财政支持,家长负担较重,教师工资待遇低。

(4) 部分民办幼儿园办园行为亟待规范。

民办幼儿园的快速增长一方面成为破解“入园难”的积极贡献力量,同时也带来了难以想象的管理难度和问题,存在的问题主要是:

其一,缺乏规范管理,民办幼儿园安全隐患大且质量无保障。由于缺乏有效的规范管理,目前不少民办园存在着乱收费、高收费的问题:城市大多数民办园受经济利益驱动,无节制地乱收费、高收费;而城市面向低收入人群的幼儿园和农村的民办园则实行低价恶性竞争。同时,部分民办园为降低成本,违规聘用无教师资格证人员上岗,为“虐童事件”埋下了罪恶的引线。而大量的无证办园和托管点,安全隐患严重且无法保证教育质量,近几年频发的幼儿园重大安全事故都发生在这样的幼儿园。

其二,违反学前教育规律,“小学化”现象严重。目前,幼儿园教育“小学化”现象仍是幼儿园教育工作中存在的顽疾。受经济利益驱动,很多民办幼儿园不按《幼儿园教育指导纲要》和《指南》要求安排教育教学活动,开设名目繁多的“小学化”课程。这种状况不仅违背了学前教育规律,干扰了公办园正常的教育教学工作和办园方向,造成幼儿园大班生源严重流失,造成社会上对学前教育的误解和对学前教育科学性的质疑,同时也煽动了家长的焦虑,与扮演“幕后推手”的校外培训机构一起成为“小学化”问题屡禁不止的“共犯”。

(5) 幼儿园教师队伍建设仍须加强。

当前,幼儿园教师队伍建设存在的问题主要表现在:合格教师供给不足、教师地位和待遇偏低、队伍不稳定,严重制约了幼儿园教师队伍的建设与发展。

幼儿园教师的严重短缺无法满足学前教育资源不断扩大的需要。以北京为例,北京市教委主任线联平 2016 年 1 月在北京市“两会”上透露,三年内要新增 15 万个学位。参照北京市教委 1996 年发布的《北京市幼儿园、托儿所办园、所条件标准(试行)》和《北京市统计年鉴 2016》计算,专任教师缺口仍约有 40%。而从现有设置学前教育专业的中职、高职和高等学校的供给能力看,还无法在短时间内补上这个缺口。

同时,教师质量不高的挑战也亟须应对。众多研究发现,长期以来我国幼儿园教师队伍素质总体不高,主要表现在高中及以下学历教师占比偏高,本科及以上学历教师占比、合格教师占比及有职称教师占比均偏低;而且,质量不高的问题在不同区域、不同群体幼儿园教师身上均不同程度地存在:非公办教师素质普遍低于公办教师,农村教师素质普遍低于城市教师,西部、中部地区教师素质普遍低于东部地区;农村转岗教师素质不高。

上述挑战的存在与教师政策本身的不完善密切相关。现行教师编制政策存在着公办教师编制覆盖范围不合理、现有编制标准滞后于幼教改革实际和编制管理随意性大的问题,影响了幼儿园教师身份、地位和待遇。^[16]由身份问题所导致的教师地位和待遇困境是影响幼儿园教师职业吸引力和队伍稳定性的关键因素。受身份问题影响,社会地位和待遇缺乏有效的政策保障,导致幼儿园教师社会地位、经济待遇偏低,专业发展权益得不到有效保障,造成幼儿园教师职业吸引力大大降低,优质教师流失严重,^{[17][18][19][20]}甚至严重影响学前教育专业生源的质量。^[21]

二、新时代推进学前教育深化改革规范发展的前瞻

2018年11月15日,《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(下称《深改意见》)发布。《深改意见》对党的十八大以来我国学前教育发展取得的成就与存在的问题作了客观而精准的剖析,在此基础上提出了新时代学前教育改革发展的指导思想和主要目标,并从优化布局与办园结构、拓宽途径扩大资源供给、健全经费投入长效机制、大力加强幼儿园教师队伍建设和完善监管体系、规范发展民办园、提高幼儿园保教质量、加强组织领导八个方面提出具体要求。在指导思想中,《深改意见》强调“以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大精神和党的教育方针,认真落实立德树人根本任务,遵循学前教育规律,牢牢把握学前教育正确发展方向,完善学前教育体制机制,健全学前教育政策保障体系,推进学前教育普及普惠安全优质发展,满足人民群众对幼有所育的美好期盼,为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人奠定坚实基础”,体现了新时代对学前教育发展的新定位、新任务、新要求。^[22]

幼有所育,民生所向。站在社会主义新时代的起点,学前教育必须坚持深化改革,规范发展,努力解决发展不平衡、不充分与广大人民群众对优质学前教育的向往之间的矛盾。学前教育改革需要清晰的方向标和路线图。^[23]只有着眼未来,顶层设计,问题导向,精准施策,方不负新时代赋予学前教育的神圣使命。针对当前面临的诸多挑战,未来学前教育改革发展应着手做好以下工作。

(一)完善法律法规,健全政策保障体系,不断提升学前教育治理水平

40年学前教育改革发展的经验证明,只有及时、正确地制定与社会改革发展相适应的学前教育政策法规体系并切实执行,才能保证学前教育走上适应国家和社会发展需要的科学化发展道路。基于此,新时代学前教育的改革发展应致力于构建完善的法律法规与政策保障体系。应有效落实国务院领导、省市统筹、以县为主的学前教育管理体制。

贯彻“依法治国”的治国方略要求做到依法治教,学前教育的规范管理亦离不开依法治教。学前教育事业发展面临的诸多挑战必须从法律层面加以应对。

首先,应加快国家学前教育立法进程,以问题为导向,以法理和学理为依据,通过建立和调整相应的法律关系来解决学前教育中的困难和问题,包括:突出公益性普惠性,明确政府职责;积极推进幼儿园建设,明确成本分担制度;明确保教人员配备要求,规范保教行为;明确基本的法律责任,确保幼儿安全。^[24]其次,应推进依法行政,着力解决一些地方政府在发展和管理学前教育工作中有法不依的问题。同时,通过政府有关政策和信息的社会公示、传媒等信息通道发挥社会舆论和群众监督的作用。

此外,应充分利用政策杠杆,获取政策“红利”,为普及普惠安全优质的学前教育发展提供强有力的政策保障体系,将之作为政府学前教育治理和建设的手段。这是解决学前教育发展中存在问题的新思路。^[25]

(二) 大力发展普惠性学前教育,着力构建以普惠性资源为主体的办园体系

要实现 2020 年我国学前教育发展的“双 8”目标,就必须着力加强公办幼儿园和普惠性民办幼儿园建设。为此,应进一步加大公办幼儿园的建设力度,将企事业单位办园和集体办园全部纳入教育部门公办园建设和管理;将“双 50%以上”(即公办幼儿园数量占比 50%以上和在公办幼儿园就读的幼儿占比 50%以上)作为各地建设公益普惠的学前教育公共服务网络的考核指标,普遍提高我国学前教育公共服务“公益普惠”的水平。

同时,应进一步完善对普惠性民办幼儿园的认定、扶持与监管政策。首先,政府提供财政支持的前提须是普惠性民办园的“非营利性”,对普惠性民办园的“非营利性”的确定必须与相应的财务审计工作相结合;^[26]其次,在通过财政补贴和收费管理引导民办幼儿园提供普惠性服务的同时,还应加强对普惠性民办幼儿园的质量监管与指导,使其成为普惠性学前教育资源的有机组成部分。

(三) 积极发展农村学前教育,实现儿童发展与经济社会发展的共赢

国际上,学前教育被多国政府视为“反贫困”的重要举措。在童年早期及早进行有效干预,能够从根本上改变贫困儿童的困境,进而帮助他们获得学业成功并成为有生产力的成年人。^[27]非营利组织巴拉圭基金会首席执行官马丁·博特在联合国儿童基金会于 2017 年 5 月 16 日组织的“发展儿童认知资本、促进社会繁荣进步”高级研讨会上表示,通过有效介入贫困儿童的早期发展,将不只是减少或者减轻贫困,而是真正意义上的消除贫困。^[28]

因此,针对农村学前教育政策的顶层设计,应跳出“就教育谈教育”的窠臼,在反贫困和促进农村社会和谐发展的国家战略层面对学前教育的经济和社会发展价值予以重新审视和定位。一方面,应将发展农村学前教育作为国家“反贫困战略”的重要举措,聚焦“教育精准扶贫”,严格落实《教育规划纲要》将农村学前教育纳入社会主义新农村发展规划的要求,将其作为实现农村全面建设小康社会的发展硬指标;严格落实“中九条”扩大资源供给的要求,将农村作为普惠性资源扩充的重点地区。另一方面,应将学前教育作为促进农民终身学习、传播乡村文明、培育乡土自信、促进乡村社会发展的重要举措。在河南辉县以西平罗乡幼儿园为依托建立川中社区大学的乡村教育实验证明,从乡村教育入手,建立学校与村落的联系,能够使学校发挥其传播乡村文明的功能,实现乡土社会的自救。^[29]

此外,鉴于家庭在育儿过程中扮演首要角色和关键作用,要让家庭在农村学前教育政策设计中占据核心位置。在投资减贫项目时着眼于家庭,将获得最高的社会回报,这也是培育儿童认知资本的最佳方式。^[30]

(四) 加大政府投入,建立学前教育财政投入保障的长效机制

进一步持续稳定加大对学前教育的财政性投入,把我国学前教育财政性经费占比从 2013 年的 3.5%至少提高到 7%,使学前教育财政性经费占比与当前我国学前三年教育的普及率以及 2016 年 75%的目标相适应。

调整和完善学前教育财政性经费的投入结构。在经济欠发达地区,财政投入的重心要上移,提升投入主体,完善省级统筹、以县为主的管理体制。

切实落实“中九条”关于进一步加大学前教育投入力度,逐步提高学前教育财政投入和支持水平的要求,加大对公办园,尤其是农村公办园日常运行经费的投入,加大对教师工资社保、幼儿园玩教具图书、生均公用经费等的投入,确保幼儿园的良性运转和健康发展,缩小家长分担比例在园际之间的差距,体现教育公平。

应建立符合公共财政体制的教育拨款和成本分担机制。要制定科学的成本核算办法,各地要考虑社会承受力、收入水平等因素制定合理的收费标准。加强对价格的管制,限制价格过高,限制民办幼儿园的利润水平;进行低价管制,限制恶性竞争;要加强学前教育经费管理的各项制度建设,建立学前教育经费管理体系,规范经费管理,最大限度地发挥经费的使用效益,保证幼儿园的办学质量,消除安全隐患。

(五)加强教师队伍建设,提高教师待遇和专业化水平

教育大计,教师为本。公平、有质量的学前教育的发展有赖于一支数量充足、质量合格的幼儿园教师队伍。2018年1月,中共中央、国务院印发了《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,提出要全面提高幼儿园教师质量,建设一支高素质善保教教师队伍。为此,应采取以下措施进一步加强幼儿园教师队伍建设。

切实提高幼儿园教师的地位和待遇,完善幼儿园教师工资待遇保障机制,努力做到公办园在编与非在编教师同工同酬。引导和监督民办幼儿园依法保障教师工资和待遇,足额足项为教师缴纳社会保险和住房公积金。

加强幼儿园教师职前培养,为城市普通幼儿园和农村幼儿园提供多类型、充足的合格师资。进一步加强对农村地区幼儿园教师的全员培训,继续加大培训力度,增强培训实效;建立面向幼儿园卫生保健人员的专项持证培训;提供差异化的、更贴近幼儿园教师工作实际需要的在职培训。

严格执行幼儿园教师任职资格、注册、聘用等教师管理制度,切实保证幼儿园教师“持证上岗”;要不断提高幼儿园教师工资待遇;制定民办幼儿园和农村幼儿园教师工资的管理办法和监督机制,保证民办园教师和农村教师工资不低于当地人均收入;同时,切实解决幼儿园教师社会保障和福利问题,保护幼儿园教师的合法权益。

注释:

①其他三个问题分别是:中小学生课外负担重、择校热、大班额。引自人民网:《中央经济工作会议透露八大民生看点加快实现养老保险全国统筹》, <http://finance.people.com.cn/n1/2017/1221/c1004-29720931.html#top>, 2017-12-21。

参考文献:

- [1][2] 庞丽娟. 中国教育改革 30 年: 学前教育卷[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009: 10, 26.
- [3] ELLEN G. The economic benefits of high-quality early childhood programs: what makes the difference?[EB/OL]. (2006-01-10)[2018-08-09]. http://www.ced.org/docs/report/report_prek_galinsky.pdf.
- [4] 西尔瓦. 学前教育的价值: 关于学前教育有效性的追踪研究[M]. 余珍有, 易进, 译. 北京: 教育科学出版社, 2011: 23.
- [5][21] 梁慧娟. 中国幼儿园教师政策研究[D]. 北京: 北京师范大学, 2007.
- [6] LAWRENCE J.S. The high/scope perry preschool study through age 40: summary, conclusions, and frequently asked questions[EB/OL]. (2004-03-21)[2018-08-10]. www.highscope.org, 2004-03-21.
- [7][10][12][23] 冯晓霞. 中国教育改革大系·学前教育卷[M]. 武汉: 湖北教育出版社, 2016: 26, 29, 29, 25.
- [8][9][11] 中国教育统计年鉴 2010[G]. 北京: 人民教育出版社, 2011: 2012-2017.
- [13] 中国学前教育研究会. 《普惠性民办幼儿园政策研究》结题报告[R]. 2013: 12.
- [14] 刘航, 兰娇. 农村学前教育: 不可忽视的“最短板”[N]. 光明日报, 2017-03-23.
- [15][28] 人口隐形危机: 逾 50% 农村幼儿认知滞后[EB/OL]. (2017-06-29)[2018-09-10]. 第一财经日报, <https://www.yicai.com/news/5301770.html>.
- [16] 梁慧娟. 我国现行幼儿教师政策的“身份制”特征表现与成因分析[J]. 学前教育研究, 2011(9): 17.
- [17] 夏小书. 幼儿教师社会地位相对偏低的表征、归因及解决路径[J]. 教师教育论坛, 2016(12): 37-40.
- [18] 全国教育科学规划领导小组办公室. 全国教育科学“十一五”规划教育部青年专项课题“中部地区幼儿教师流动问题及对策研究”成果公报[J]. 当代教育论坛(综合研究), 2011(8): 5.

- [19]徐燕.幼儿教师“恶性流动”原因探析及对策思考[J].学前教育研究,2007(4):43.
- [20]吴姝静.农村幼儿园教师职业吸引力的个案研究[D].长春:东北师范大学,2017.
- [22][25]刘焱.吹响学前教育深化改革的号角[N].中国教育报,2018-07-11.
- [24]纪秀君.立法保障学前教育持续健康发展:访学前教育立法研究课题组长、江苏省教育厅原厅长沈健[N].中国教育报,2018-02-25.
- [26]梁慧娟.我国地方普惠性民办园教师政策分析及其启示[J].学前教育研究,2014(6):37.
- [27]纽曼.李学前教育改革与国家反贫困战略:美国的经验[M].敏谊,霍力岩,译.北京:教育科学出版社,2011:1.
- [29]孙庆忠.田野工作与促进生命变革的乡村研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(3):131.
- [30]联合国儿童基金会.“发展儿童认知资本,促进社会繁荣进步”高级研讨会总结报告[EB/OL].(2007-12-17)[2018-09-09].<http://www.unicef.cn/cn/uploadfile/2017/1207/20171207114828474.pdf>.2017,11.

On the Development of Preschool Education during the 40 Years' Reform and Opening-up in China and Its Future

Huijuan Liang

(School of Education Science, Tianjin Normal University, Tianjin 300387 China)

Abstract: China's preschool education has experienced six major stages since the reform and opening-up policy. These six stages are: the recovering stage after the Cultural Revolution; the rapid development stage with education administered according to law; the tortuous development stage under the social reforms; the socialized development stage to deepen the reform; the continuing development stage with improvement and enhancement; and the leapfrog development stage facilitating reform and innovation. There are notable successes in the preschool education reform in China. With all the efforts, the nature and position, the developmental direction, and the responsibility of the government of preschool education are clearly clarified. As a result, the resource, has been effectively expanded; the investment has been continuously increased, the qualification of early childhood educators has been improved, and the quality of early childhood care and education has been enhanced. However, there are still many challenges for the development of preschool education in China, including the lack of resources catering for universal benefits, slow development in rural areas, the yet established mechanism for long term investment, and lack of regulations and low teacher qualifications in community kindergartens. Looking to the future, we should further improve laws and regulations, complete the sound policy guarantee system, develop the preschool education with universal benefits and in rural areas, establish long-term financial investment mechanism, strengthen the qualification of early childhood educators to further the educational reforms and development of preschool education in the new era.

Key words: reform and opening-up, preschool education, education reform