

■ 学前教师专业发展

# 少数民族地区第一轮学前教育三年 行动计划实施后的现状及改进思路

——以湘西自治州为例

龙成彦

(湖南幼儿师范高等专科学校,湖南常德 415000)

**摘要:** 少数民族地区学前教育发展应正视现实中存在的问题,科学规划,落实各项政策与措施。本文以湘西自治州为例,对资源、资金投入、监管、师资队伍建设和保教质量等五个方面所存在的问题进行思考,并建议重视资源结构、资金投向、落实监管、园本岗位培训及发挥民族特色提高保教质量。

**关键词:** 少数民族;学前教育

**中图分类号:** G610

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2095-770X(2016)01-0092-05

**PDF 获取:** <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx> **doi:** 10.11995/j.issn.2095-770X.2016.01.023

## Thoughts on the Current Situation of Preschool Education in Minority Area after the First Round of Three-year Plan for Preschool Education ——Taking Xiangxi Autonomous Prefecture as an Example

Long Cheng-yan

(Human College for Preschool Education, Changde 415000, China)

**Abstract:** Attention and correct attitude should be given to problems existing in preschool education in minority areas, and the making of scientific plan and the implementation of various policies and measures are needed to solve those problems. This paper takes Xiangxi autonomous prefecture as an example, and analyses the problems in 5 aspects, including the input of resources and fund, supervision and management, teaching staff, and teaching quality. The result of the study shows that to improve the teaching quality of preschool education in minority areas, efforts should be made to improve the resource structure, optimize the distribution of fund, promote the mechanism of supervision, strengthen post training and create preschool education with minority groups' characteristics.

**Key words:** minority group; preschool education

### 一、前言

为巩固和扩大成果,进一步解决“入园难”问题,落实“国十条”关于投入、师资、管理等方面的体制机制要求,构建学前教育发展的长效机制,促进学前教育健康可持续发展,2014年11月,教育部、发改委、

财政部印发了《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》<sup>[1]</sup>。扩大总量是新一期学前教育三年行动计划重点任务之一,国家将继续大力支持少数民族地区扩大学前教育资源,这对于经济欠发达少数民族地区学前教育发展来说,是一次宝贵的机遇。本研究以湘西自治州为例,对该市在实施第一期三年行动计划后存在的问题进行分析,提出新计划实

收稿日期:2015-04-22

基金项目:湖南省教育厅科学研究项目(15C1025)

作者简介:龙成彦,男,湖南凤凰人,湖南幼儿师范高等专科学校讲师,主要研究方向:学前教育。

施过程中正视现实存在的问题,理性思考,立足于本地区,抓住发展机遇,促进少数民族地区学前教育发展。

## 二、第一期三年行动计划实施后湘西自治州学前教育的现状分析

湘西自治州地处中国西部,属经济落后和少数民族地区,经济发展滞后于该省其它地州市,下辖7县1市、158个乡镇。2011—2013年,全市按照国务院统一部署,以县为单位编制实施第一期学前教育三年行动计划,学前教育改革发展取得显著成效,资源快速扩大,财政投入不断增加,教师队伍逐步加强,“入园难”问题初步缓解,但是现实中存在一些不足,有待改善。

### (一)学前教育资源快速扩大,但结构不合理

2014年,全市幼儿园总数为559所,比2010年488所增加了71所,其中,公办园增加56所,民办园增加15所。在园幼儿数量明显飙升,从2010年32362人增加到93663人。学前三年入园率达到67.12%,比2010年提高了21.82个百分点。然而,公办园和普惠性幼儿园数量只占该市幼儿园总数的35%,全市有公办幼儿园150所,占幼儿园总数的26.96%,158个乡镇中,有一半乡镇没有公办幼儿园,公办园中,只有34所是独立公办园,且全市仅仅只有1个具有独立法人资格公办园。第一,覆盖率显著提高但园所过于集中。就学前三年入园率这一数量大小的角度来看,该市学前教育覆盖率明显提高,但高覆盖现象中也隐含不合理因素。从“覆盖”这一词的本身含义来理解,它应该包括2个维度——空间和数量。该市559所幼儿园主要分布在市区、县城,虽然各乡镇配有1—2所幼儿园,但大多数行政村没有配备幼儿园,大量3—6岁的幼儿每天步行或乘车去邻村、乡镇上学。从某种程度上可以说,在幼儿园分布不合理的情况下,造就高入园率的代价是牺牲幼儿和家长大量精力和时间。第二,公办园和普惠园数量过少。公办幼儿园和普惠性民办幼儿园是学前教育普惠的保障,该市公办园和普惠园数量稀少,家长只有支付高额(相对当地农村收入)的学费把孩子送入民办园。从教育公平的角度来说,对于没有机会进入公办园或普惠性幼儿园的幼儿是受到了教育不公待遇。第三,公办园无法人资格。法人资格是公办园端正办园目的、提高保教质量的基本保障。此外,前教育发展有着自身特殊的规律,把幼儿园设置为小学附属机构是非常不利于幼儿园可持续健康发展。

### (二)资金投入不断增加,但总量不足、投向不科学

根据《湘西自治州人民政府关于加快学前教育改革和发展的意见》<sup>[2]</sup>和《湘西自治州学前教育三年行动计划(2011—2013年)》<sup>[3]</sup>的要求,从2011年起,市财政每年设立学前教育“以奖代补”专项经费160万元扶持县市学前教育发展,各县市政府将学前教育经费列入财政预算,财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中占一定比例,逐年增加财政性经费对学前教育的投入,大部分县市设立农村学前教育发展专项经费并建立学前教育资助制度,如,2012年全市学前教育财政投入累计3500.5万元,比2011年增加了2147.6万元,但投入总量仍然不能满足该市学前教育发展的需求,投入方向不合理。首先,投入总量不足成为制约该市学前教育发展的主要瓶颈,按照2012年财政投入计算,该市公办园生均财政投入经费为123.9元。其次,学前教育经费基本上用于改、扩、新建幼儿园硬件建设方面,幼儿园软件建设方面,如,人员、课程建设等并没有太多的涉及,资金投向的合理性有待考量。

### (三)监管体系逐步健全,但实施力度不大、过程欠规范

第一期学前教育三年计划实施以来,湘西自治州逐步建立了学前教育监管体系。要求县级政府履行主体责任,教育、发改、卫生、财政、物价、规划、建设、国土、民政等部门按职能履行职责,初步建立了日常管理和随机抽查制度,但落实力度不大、作用不够明显。如,教育行政管理部门落实了幼儿园年检制度、加强对幼儿园办园资质、教师资格、办园行为、收费等的监管,但并没有设立专门的学前教育管理机构,各县学前教育归口于基教科监管,也没有因此而充实管理力量,大部分管理人员并非是学前教育科班出身;教育督导部门虽然加强了学前教育专项督导,但未定期向社会发布督导报告;卫生、食品药品等部门加大了管理力度,但日常管理落实欠规范,以致相关事故时有发生;幼儿园建立了定期自查制度,瞒报和假报现象依然存在;大多数幼儿园没有建立家长委员会制度,对事关幼儿和家长切身利益的事项没有充分征求家长的意见。

### (四)教师队伍不断加强,但数量不足、福利待遇较低

2011—2013年,湘西自治州高度重视学前教育师资队伍建设,制订学前教育师资培养、培训方案,切实加强2个幼儿教师培养、培训机构的建设。如,(1)支持两所师范院校办好学前教育专业,从2012

年起,每年面向全市实施初中起点五年制专科层次幼儿园教师公费定向培训计划200人,学费由市财政负担,根据学生家庭贫困程度人年均分别补助4000元、2000元,学生毕业后由县市根据定向安排到边远农村幼儿园任教。(2)将幼儿教师培训纳入当地中小学教师继续教育规划,鼓励幼儿教师通过自考、函授等途径进行自我提高;每年组织600名幼儿教师参加“我与名师面对面”教学观摩活动;同时,在培养骨干教师、学科带头人、表彰优秀教师等方面将幼儿教师纳入基础教育系列,适当增加幼儿教师所占比例<sup>[4]</sup>。据2014年该市教育局年度工作总结报告获悉,2014年底全市幼儿教师总数为5699人,师幼比例为1:16.43,公办幼儿园师幼比达1:52,按照现有的在园幼儿计算,缺编3100个,教师数量严重不足。自2003年以来,没有增加幼儿园教师编制,近年来,国家实施学前教育推进工程,全市新建乡镇公办园56所,均未安排幼儿教师编制。在编幼儿教师543人,占幼儿教师总人数的9.54%,这使得90.46%的幼儿教师基本的工资待遇、职务晋升等方面得不到保障,非在编幼儿教师的月收入平均较低,以致大量教师流失,新毕业的非定向幼师外出谋求工作。

### (五)保教质量有所提高,但“小学化”现象依然严重

为提高保教质量,全市各级政府及教育行政部门强调运用科学保教观指导学前教育发展,倡导通过多种措施提高保教质量,如,(1)采取多种形式,广泛宣传先进的学前教育理念;(2)要求各幼儿园坚持保教并重原则,遵循学前教育规律,坚持以游戏为基本活动,促进幼儿健康成长;(3)规定各幼儿园要认真贯彻《幼儿园工作规程》、《幼儿园教育指导纲要(试行)》及《3-6岁儿童学习与发展指南》,遵循幼儿身心发展规律,促进幼儿身心健康发展,合理确定和均衡健康、语言、社会、科学、艺术等五大领域的教育内容;(4)提出要重视民族民间文化传承工作,把优秀民族民间文化、艺术引入课堂,鼓励幼儿教师利用乡土自然资源,开发地方和园本课程,制作教、玩具及活动器械,为儿童创设安全健康、丰富多彩的教育环境,满足儿童多方面发展的需要,促进形成有特色、有活力的园所文化;(5)加强学前教育教研队伍建设,初步建立了教育教学研究网络,推动幼儿园开展园本教研,禁止在幼儿园开展违背幼儿身心发展规律和幼儿教育规律的各种课题研究、项目实验及活动。通过以上举措,该市学前教育保教内容和行为得到了一定的规范,保教质量有所提高。

然而,在湘西自治州推进学前教育三年行动计划过程中,为了完成任务,学前教育工作重心集中在提高普及率上,出现了追求入园率而忽视学前教育质量的问题,许多既定提高保教质量的措施没有落实到位。由于师资缺乏,幼儿园雇佣大量没有受过专业教育与培训的教师及家长,其不正确的幼儿教育观念使得“小学化”现象凸显。

## 三、新时期发展学前教育应处理好的问题

在国家政策和财政的支持下,第一期学前教育三年行动计划顺利完成,经济欠发达少数民族地区学前教育发展水平明显提高。在规划和实施新一期学前教育三年行动计划之前应认真总结先前的成效,同时更应该正视现实中存在的问题,从问题所蕴含的矛盾出发,辩证地思考和处理以下几个问题,以便根据本地实际情况,更好地策划和实施新规划。

### (一)总量与结构问题

扩大总量是新一期三年行动计划重点任务之首,三部门印发的《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》明确指出:着力扩大农村学前教育资源,重点解决好连片特困地区、少数民族地区、留守儿童集中地区学前教育资源短缺问题。少数民族地区通过实施第一期学前三年行动计划,其学前教育资源明显迅速扩大,主要表现在幼儿园数量增加和入园率提高,然而,盲目的追求总量扩大而忽视总量的结构使得不少经济欠发达少数民族地区在获得令人倍感欣慰的数据的同时,客观现实中依然存在着种种使人担忧的事实,如,幼儿园分布不合理、公办园和普惠园数量过少、幼儿园没有独立的法人资格等。扩大总量是为了实现教育起点公平这一目的,在许多少数民族地区为了实现这一目的,实际操作中便成为以迅速扩张校舍或班额,把幼儿从广阔的乡野集中到狭小的空间去接受质量较差的训练,这岂是教育起点公平?扩大总量是少数民族地区在进行新一期学前教育三年行动计划的首要任务,但由于自身经济无力支撑学前教育发展,主要是靠国家财政的支持情况下,总量提升速度不宜过快,应该根据实际情况理性思考总量问题。总量与结构同样关乎学前教育发展的前景,三年目标只是我国中长期目标的一个节点,不必操之过急。

### (二)资金投入与投向问题

从2011年起,中央财政学前教育项目已投入500多亿元,设立专项资金支持中西部地区,引导各地加大对学前教育的投入,带动地方各级财政投入

1600多亿元,调动了地方政府、企事业单位和社会力量等各方面积极性,统筹城乡学前教育发展,逐步建立幼儿资助制度,推动学前教育加快发展。在中央的支持下,少数民族地区学前教育资金投入紧缺现象明显得到缓解,但由于地方政府财力不足,乡镇一级政府几乎无任何能力支撑本乡镇的学前教育事业发展,县一级政府未设立学前教育专项资金的现象也普遍存在。足够的资金投入是扩大学前教育资源的基本保障,但是投入的多少并非是衡量教育质量高低的标准,教育质量很大程度上取决于“投向”。在继续加大成本投入的同时,应思考如何使有限的资金发挥最大的效益——把钱用在点子上。第一,把经费主要用在新建和改扩建幼儿园上,很少投向改善幼儿成长的社区和家庭环境是不合理的,就一个地区而言,当地的学前教育质量不仅仅与幼儿园有关,也与社区、家庭的学前教育资源有关,对未入园的幼儿,后者是极其重要的学前教育普及的途径。第二,就幼儿园建设的投入来说,投向校舍及硬件设施的经费远远超过投向人员和课程建设的经费,以城市幼儿园的硬件为样板建设农村幼儿园,导致了投入低效益的结果。实际上,由自然资源和日常生活环境资源构成的探究性、挑战性环境比由高档的商品设施构成的环境更有助于幼儿的发展。放弃农村自然资源的优势,将本来可以投向教师发展与课程建设的经费,投向那些完全可以被低成本资源替代的设施,实为浪费宝贵的资金。

### (三) 监管体系建立与监管制度落实力度问题

实施学前教育三年行动计划的过程中,各地高度重视加强对幼儿园的监管,县级政府履行主体责任,有关部门按职能履行职责,初步建立了学前教育监管体系,教育、卫生计生、公安、质检、安全生产监管、食品药品监管等部门根据职能制定了相应的监管制度,但在履行日常监管工作时,往往出现落实不到位的现象。制度实施效益的高低在很大程度上取决于实施力量的大小与实施过程规范与否。监管工作重在落实,新一期学前教育三年行动计划的监管工作要侧重于切实加大监管力量和规范监管过程。第一,在监管制度已经建立的条件下,加大监管力量主要是配齐监督管理工作人员,尤其是各级教育行政部门要补充专门的学前教育监管人员,不能让一个或者几个人既监管义务教育又监管学前教育。第二,监管过程是否规范与实施监管工作人员的专业素质及其执行监管工作的程序密切相关。首先,学前教育具有非常独特的发展特征,做好幼儿园

业务监管工作需要具备扎实的学前教育专业知识,不是随随便便什么人都具备可以做好这项工作的潜力。其次,执行学前教育监管工作需要按照既定制度所规定的程序进行,如,何人何时监管、监管过程中发现问题怎么处理、发布监管报告时间等。

### (四) 师资培养与园本岗位培训问题

充足的师资是学前教育事业进行的基本保障,经济欠发达民族地区的师资队伍建设工作应该着眼于本地,地方政府理应积极支持当地师范院校学前教育专业的建设,为学前教育师资储备充足的后续力量。补充公办园教职工编制是民族地区师资队伍建设中一大迫切需要解决的工作,对于身处不利的幼儿园教师来说,有了编制就有了待遇保障,解决了她们的后顾之忧,才能安心、乐心于所从事的学前教育事业。此外,在职培训也是当务之急。几年来,经过国培、省培、市培、县培的开展,即将完成一轮全员培训,幼儿园教师的专业素质有了一定的提高,然而,我们需要正视的是,培训的质量参差不齐,自上而下式的被动学习和脱离岗位的集中培训很难满足一线教师的专业成长需要<sup>[5]</sup>。教师队伍的质量是学前教育质量的根本保证,然而,在基本设施有了保障的条件下,学前教育质量的高低取决于教师对幼儿态度的好坏,在保教过程中,只要教师能够为幼儿创造宽松自由的游戏环境,幼儿就能在游戏中自然发展并得到快乐,同时,教师在幼儿游戏中学习了解幼儿,在了解幼儿的前提下创造适合幼儿的教育才是最好的学前教育,因此新一轮教师培训应该以《幼儿园教师专业标准(试行)》和《3—6岁儿童学习与发展指南》为依据,立足于幼儿园本职岗位实践工作开展保教研究。

### (五) 提高保教质量与发挥民族特色问题

对于怎样提高少数民族地区学前教育保教质量,使用“堵”的方式对待“小学化”现象并不是解决问题之有效方式,第一,政府及教育行政部门应采用多种途径更新群众的教育理念,改善办园条件,配备必要的师资及教玩具,控制班额,健全动态监管机制,规范办园行为,严把教师准入关,提高教职员专业素质和实践能力,委派专家入园指导教师实施科学的保教行为等提高保教质量和促进幼儿身心健康和谐成长的措施。第二,发挥民族特色是少数民族地区幼儿园提高其保教质量的有效途径。继承和发扬本民族优秀传统文化才能促进幼儿形成民族认同感和民族自豪感,才能促进少数民族幼儿的全

(下转第106页)

长参与到幼儿的教育活动中,体会幼儿教师工作的性质,通过家长沙龙、家长座谈会等不断地普及一些正确的育儿观念,以更好地引导和指导家长。通过我们的不懈努力,幼儿园的育儿工作一定会得到家长的理解的。

以前,我们的幼儿教师称为“保姆”、慢慢地变为“阿姨”,现在终于有了一个比较正规的称呼“幼儿园教师”,从这一系列的称谓中,我们可以看出,社会对幼儿教师的接受度越来越高,对幼儿教育这项事业的重视程度也越来越高,但我们也依然会发现,有一部分人对学前教育的理解是存在一定的误区的,认为从事幼儿教师的工作是卑微的,是没有前途的,尤其是男幼儿教师,所以,在幼儿园很少见到男幼儿教师,但从对孩子发展的角度来考虑,男幼儿教师是不可或缺的,所以,我们应该呼吁,这个社会,这个社会各阶层的群体能够静下心来,重新审视一下我们的学前教育,用心欣赏一下我们的幼儿教师,从而能够真正地认识到幼儿教师是重要的,而且是比小学教师、初中教师、高中教师甚至大学教师更重要的,因为有这样一则小故事:有一次,多位诺贝尔奖

获得者齐聚巴黎,在会上,记者问其中的一位科学家:“您在哪所实验室里学到了您认为最重要的知识?”这位科学家出人意料的回答让人感到惊异:“幼儿园。”他解释说:“把自己的东西分一半给小伙伴,东西要放整齐,吃饭前要洗手,做错了事要道歉,要仔细观察大自然,从根本上说,我学到的东西就是这些。”

#### [参考文献]

- [1] 卢长娥. 幼儿教师工作压力与应付方式、社会支持的关系[J]. 学前教育研究, 2008(2):33.
- [2] 赖芳. 高校教师工作压力、工作价值观和幸福感的不关系研究[J]. 教育与职业, 2013(32):69.
- [3] 傅红春, 王锦. 两种幸福悖论: 收入悖论和欲望悖论[J]. 华东师范大学学报, 2013(1):79.
- [4] 周春平. 留守中学生主观幸福感与家庭功能关系[J]. 中国公共卫生, 2011, 27(6):686.

[责任编辑 沈正军]

(上接第95页)

面健康和谐发展。当地政府及教育行政部门应鼓励并引导幼儿园选择具有本民族特色,同时又贴近幼儿生活、容易被幼儿理解和接受的民族文化资源构建园本课程体系,把本民族的优秀文化引入到保教活动之中,在教育内容与方式上体现本民族的特点,支持教师在教育活动中创设富有本民族特色的教育环境,带领幼儿感受传统节日与风情,为幼儿提供丰富多彩的具有民族文化内涵的教育活动,并在言传身教中培养幼儿具备本民族的传统美德。<sup>[6]</sup>

#### 四、结语

学前教育是国民教育体系的重要组成部分,对于个人来说,学前教育是终身学习和全面发展的基石;对于社会来说,学前教育关系着家庭和谐与社会稳定、经济发展、民族传承等方面。在学前教育三年行动计划实施过程中,国家重点资助中西部学前教育的发展,标志着少数民族地区学前教育发展进入了一个新的历史时期,在获得许多机遇的同时,

也面临着巨大挑战,在实施新一期学前教育三年行动计划时应正视存在的问题,科学规划,落实各项政策与措施。

#### [参考文献]

- [1] 国务院. 关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见. [EB/OL]. <http://www.gov.cn>.
- [2] 湘西自治州人民政府. 湘西自治州人民政府关于加快学前教育改革和发展的意见. [EB/OL]. <http://www.xxz.gov.cn>.
- [3] 湘西自治州人民政府. 湘西自治州学前教育三年行动计划(2011—2013年). [EB/OL]. <http://www.xxz.gov.cn>.
- [4] 湘西自治州教育局. 2014年全市教育工作总结[EB/OL]. <http://www.xxedu.cn>.
- [5] 华爱华. 新规划要基于新矛盾和新问题[N]. 中国教育报, 2014—03—16(02).
- [6] 马亚玲. 在传承民族优秀传统文化中促进少数民族幼儿全面发展[J]. 学前教育研究, 2011(08).

[责任编辑 李亚卓]