

■ 学前研究述评

# 学前教育纳入义务教育体系相关问题述评

侯洁琼, 但 菲, 索长清

(沈阳师范大学学前与初等教育学院, 辽宁沈阳 110000)

**摘 要:**近年来,学前教育纳入义务教育体系不仅是教育领域思考的重点问题,也成为民生关注的热点。本文梳理了近年来关于学前教育是否应该纳入义务教育体系的观点,归纳学前教育纳入义务教育的必然性和可行性,以及当今阻碍学前义务教育实现的原因,并提出了学前教育义务化的可行性建议。

**关键词:** 学前教育;义务教育体系

**中图分类号:** G610

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2095-770X(2016)07-0129-05

**PDF 获取:** <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

**doi:** 10.11995/j.issn.2095-770X.2016.07.032

## Review on Preschool Education Belong to Compulsory Education System

HOU Jie-qiong, DAN Fei, SUO Chang-qing

(College of Preschool and elementary education, Shenyang Normal school, Shenyang, Liaoning 110000, China)

**Abstract:** In recent years, whether pre-school education should be included in the compulsory education system becomes a hot issue not only in the field of education, but also a focus of whole society's attention. This paper reviews the viewpoints on this issue in recent years, concludes the necessity and advisability of the compulsion of preschool education, summarizes the major causes obstructing the implementation of it and proposes suggestions and countermeasures to it.

**Key words:** preschool education; compulsory education system; necessity; feasibility; obstacle

义务教育指的是国家统一实施的适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须给予保障的公益性事业<sup>[1]</sup>。在我国,凡是具有中华人民共和国国籍的适龄儿童和少年都必须平等地接受义务教育,其父母或其他法定监护人以及各级政府部门均有责任保障适龄儿童、少年按时入学,接受并完成义务教育。我国现在实行的是九年制义务教育制度。义务教育经费纳入国家财政保障范围,由国务院和地方各级人民政府按相关规定予以保障。

义务教育有三个特点:强制性、普遍性和免费性<sup>[2]</sup>。强制性又称义务性,是指家长、学校和社会都有义务使适龄儿童和少年接受教育,法律保护其接

受教育的权利不容违反,否则要承担相应的法律责任;普遍性即接受义务教育的范围是所有适龄儿童或少年,不管在农村或城市,经济条件如何,教育的标准对所有学生普遍适用;免费性指义务教育属于公益教育,免费性是义务教育的一个重要特征,但是有人将“义务教育”等同于“免费教育”则是理论上的误区。

学前教育是指对3周岁以上的学龄前幼儿所实施的教育,是学校教育的预备阶段,是我国学制体系的重要组成部分。2001年教育部印发的《幼儿园教育指导纲要(试行)》更进一步指出:“幼儿教育是基础教育的重要组成部分,是我国学校教育和终身

**收稿日期:** 2016-01-27; **修回日期:** 2016-05-31

**基金项目:** 辽宁省哲学社会科学规划课题(L14BSH009);2015年教育部人文社会科学研究一般项目(15YJC190010)

**作者简介:** 侯洁琼,女,山东泰安人,沈阳师范大学学前与初等教育学院硕士研究生;但菲,女,辽宁沈阳人,沈阳师范大学学前与初等教育学院院长,教授,硕士研究生导师,主要研究方向:学前教育;索长清,男,内蒙古赤峰人,沈阳师范大学学前与初等教育学院讲师,博士,主要研究方向:学前教育。

教育的奠基阶段。”

自《中华人民共和国义务教育法》颁布以来,我国义务教育迅速发展,经过了2007年农村免费义务教育的全面实行,以及2008年全国城市义务教育阶段的全免政策实施,我国已基本形成免费义务教育状况。随着我国教育形势的发展和大众对教育的重视,是否将学前教育纳入义务教育体系逐渐成为社会讨论的热点问题,一部分人提出应将学前教育纳入义务教育体系,而也有不少人认为学前教育义务化的后果还需商榷。

## 一、学前教育纳入义务教育体系的必然性

从2008年开始,在《呼唤幼儿园早日纳入义务教育》、《学前教育应该纳入义务教育》文中,闻冰、王红梅等都支持学前教育纳入义务教育体系。后来,曾晓东、周惠在《幼儿教育能否义务化》中都提出认同学前教育纳入义务教育体系,同时,还有很多学者都大力提倡将学前教育纳入义务教育,如《学前教育义务化应加速进行》、《学前义务教育势在必行》、《尽早将学前教育纳入义务教育范畴》等。2011年至今,不少支持学前义务教育者都在不同程度上论述了学前义务教育的条件保障,来证明国家已有财力物力支持学前义务教育,更有多数研究者致力于研究学前教育纳入义务教育体系的可行性,这说明学前教育纳入义务教育体系是大势所趋。

### (一)学前教育的性质和地位决定了学前教育应纳入义务教育体系

学前教育是启蒙性教育,是决定九年义务教育质量的前提,也是终身教育的基础。学前教育质量直接关系着幼儿学习生活中习惯和态度的养成,对幼儿的认知发展和终身学习产生重大影响。前南师附中校长、江苏省人大代表王占宝建议向下延伸义务教育至学前阶段,相比高中拔高教育,学前教育则更为重要,它是决定基础教育能否做好的前提之一。<sup>[3]</sup>唐海玲提出学前教育不仅地位重要,而且具有公益性,所以,政府要尽量承担更大责任,将学前教育发展成社会公共事业,实施免费义务教育。<sup>[4]</sup>

《中华人民共和国宪法》规定要发展学前教育;在《幼儿园教育指导纲要(试行)》总则中明确指出:“幼儿教育是基础教育的重要组成部分,学校教育和终身教育的奠基阶段。幼儿园教育应为每一个幼儿的近期和终身发展奠定良好的素质基础。”<sup>[5]</sup>;而《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中更强调了要普及学前教育,由此幼儿教育的

定位已越来越清晰而准确了。

此外,萨缪尔森在其公共产品理论中提出学前教育的性质是准公共产品,即个人在学前教育中的消费并不会导致其他人对学前教育消费的减少。由于学前教育的准公共产品的性质,我们更有必要将其纳入学前教育体系。

2011年闫建璋也提出就学前教育的性质来说,它的公共产品属性要高于私人产品属性,就学前教育的投资收益率而言,其社会收益率高于个人收益率。

### (二)学前教育面临诸多现实问题,迫切需要纳入义务教育体系

#### 1. 财政经费投入过低

幼教经费投入问题一直制约着我国学前教育的发展。据国家统计局数据表明:1997—2006年幼儿园国家财政性教育经费从220813万元上升至795081万元,绝对数额均在增长,但幼儿园教育经费只占到全国教育经费的1.2%左右,并呈现总体下降趋势。而这一比率在巴西是5.1%,墨西哥是8.9%,泰国是16.4%,我国幼教财政经费所占的比例,远不及学前教育应受到的重视程度<sup>[2]</sup>。唐海玲2012年时曾指出,相比起3.8%的世界平均水平,我国幼儿教育的财政性经费仅占教育总经费的1.3%,说明我国财政性经费相对偏低,而当时欧洲多达14国已经超过10%。

#### 2. 幼儿园高收费,发展失衡

由于幼儿教育还未纳入义务教育,没有统一的标准和规定,导致各地区幼儿园收费参差不齐。2010年“两会”上,时任政协委员的张晓梅曾指出,由于大量人口涌入城市,城市中个别幼儿园的收费比大学还要贵。昂贵的费用不仅使很多家长感到负担沉重,也导致幼儿入园率长期走低。闫建璋指出,2007年学前三年的毛入园率仅达到44.6%,根本无法与义务教育阶段的毛入学率相比<sup>[6]</sup>。唐海玲提出我国幼儿教育的毛入学率较为低下。截至2008年,发达国家和转型国家的幼儿教育毛入园率达到73%,而在我国,除了北京、上海和江苏等东部沿海城市,大多数地区幼儿园的入园率都低于50%。西部省份地区的师生比大约为39:1,农村约为55:1<sup>[4]</sup>,我国幼儿入园率有待提升。幼儿每年大约6000—18000元的花费无疑成为年轻父母身上的一副重担。很多留守儿童的产生就是因为农民工家庭无力承担城市幼儿园高昂的费用,而且即使在农村中心幼儿园,有些留守儿童也因为难以支付昂贵的学费而无法在适龄阶段接受教育。学前教育的高收

费和乱收费现象已严重影响学前教育的发展,这种环境极不利于儿童的早期学习,并直接影响着基础教育的质量。因此,国家应尽快改变这种恶劣局面,将学前教育纳入义务教育体系。

### 3. 民办幼儿园缺乏统一管理,教育质量不高

随着市场化的发展,幼儿园竞争激烈,恶性事件频频曝光。2014年3月21日,《法制日报》曾曝出湖北两所幼儿园为保证幼儿入园率发生“喂药”事件,而且此前不久,湖北另一所馨港幼儿园也被发现对幼儿使用“病毒灵”,与此同时,陕西省西安市、吉林省吉林市的多家幼儿园也相继爆出“乱喂药”事件,忽视儿童人身安全,反响恶劣。“喂药”事件的大规模爆发,说明幼儿教育体制缺乏规范。有研究者认为发生喂药事件的根源在于学前教育的民办化、民办教育的功利化,需尽快考虑将学前教育纳入到义务教育体系中去。叶飞也认为将学前教育纳入义务教育体系,可以确保学前教育的公共属性,还可以使学前教育的管理更加明晰,规范和统一,可以保障学前儿童受教育的基本权利<sup>[7]</sup>。

由于学前教育处于义务教育之外,不仅收费没有统一标准,还在教育内容、方式和管理上都没有进行严格的规定,影响幼儿教育质量。北京市政协委员杜雨田表示,因多年来未对幼儿教育资源进行有效整合,北京市公立园数量较少,民办园与公立园在师资、管理和收费方面都存在较大差距,学前教育发展极不均衡。所以,幼儿教育应尽快纳入义务教育体系,统一规范管理,提高幼教质量。

不仅如此,董京峰认为,学前教育义务化有助于提高幼儿教师的社会地位,优化学前教育师资结构,促进规范管理,推进教育公平<sup>[8]</sup>。叶飞也曾指出学前义务教育可以明确学前教师的公职身份,保障学前教师的基本权利。由此观之,将学前教育纳入义务教育体系,具有现实的合理性与必然性。

### (三)受国外教育经验的影响,学前教育纳入义务教育体系顺应国际潮流

不少西方发达国家已经将幼儿教育视为民族竞争力的重要组成部分,纷纷致力于发展幼儿教育。各国分别制定了关于学前教育领域的发展规划,不断提高学前阶段的教育性财政经费,敦促幼儿教育义务化的进程。英国政府自1918年《费舍法案》起就将幼儿教育纳入到义务教育体系中;法国的学前教育已全部免费施行;1985年,美国政府宣布公立学校教育系统中包含5岁儿童的教育,现任美国政府更是准备将接受义务教育的时间下调至学前班阶段,基本在美国每一名儿童都能接受免费的学前

班教育;芬兰为儿童开展免费一年的学前教育;荷兰的学前教育已被纳入义务教育体系中;日本政府计划延长义务教育至学前1—2年,尽力将学前教育纳入义务教育体系;而朝鲜明确在宪法中规定国家对全体儿童实行一年的学前义务教育<sup>[7]</sup>。由此可见,将学前教育纳入义务教育体系已成为各国教育发展的趋势和潮流,我国学前教育也应顺应国际趋势。

## 二、学前教育纳入义务教育体系的可行性

近年来,很多研究者都不同程度地梳理和讨论了学前义务教育的可行性,对我国学前教育纳入义务教育有积极的推动作用。

早在2005年国家统计局高级统计师谢鸿光说,我国已经有足够的财力来推行12年义务教育。唐海玲在《论幼儿教育的新面向》中提到:我国幼儿义务教育的试点,不仅有发达地区、欠发达地区,甚至还有偏僻山区,都为以后12年义务教育提供了宝贵的借鉴经验<sup>[4]</sup>。袁婷婷曾提出我国已经具备了学前义务教育的可行性,一方面我国已拥有实施学前义务教育的财力;另一方面,随着义务教育工作的推进,我国也具备了实施学前义务教育的社会条件和经验,我国还可以建立健全保障学前教育义务化的法制体系<sup>[9]</sup>。郑益乐2009年也提出我国已经基本具备实施学前教育义务化所需的财力和社会条件,而且近年来我国一直在推行学前义务教育试点工作,拥有丰富的经验,国际上开展学前教育义务化的国家也为我国提供了可供学习和借鉴的榜样<sup>[10]</sup>。北京师范大学的刘炎老师研究发现,如果学前教育经费占全国财政性教育经费的比重能够维持在三年行动计划结束时的水平,那至少要到2018年才能实现以“中等质量水平”将学前一年纳入义务教育;如果学前教育经费能够按照三年行动计划期间的速度增长,那么2017年就能够实现以“良好质量”把学前一年纳入义务教育<sup>[11]</sup>。闫建璋认为,九年义务教育在全国范围内已全面普及,我国财政性教育经费有望提高,而且学前教育地位逐步受到重视,学前教育经费也会不断提高,因此,学前教育完全可以纳入到义务教育体系中来<sup>[7]</sup>。

## 三、学前教育纳入义务教育体系的阻碍

在我国,学前阶段的教育至今还未能纳入到义务教育体系中来,可以从根本上归结为政府的重视度不高,社会认识存在差异,学前教育自身发展存在严重问题。2010年,原教育部全国总督郭福昌曾出席广州的幼儿园师资管理大会,他曾提出,实行学

前义务教育,全国国力不足,而且还会出现国家包揽办学的旧局面(摘自《新快报》)。2015年冯帮明确提出学前教育义务化的现实阻碍具体表现为学前教育法律不健全、学前教育资金和师资等资源分配不均衡、幼小教育衔接问题严重、民办园发展存在经费不足和管理混乱无序等问题<sup>[12]</sup>。

### (一)政府的重视度不高

政府对学前教育的投入不高,监管力度不够导致民办园大肆增多,牟取暴利,为追求个别利益,出现公平问题。就增加学前教育纳入义务教育的年限问题,是一年还是三年,政府扮演着重要角色。中西部应怎样协调学前义务教育进程,也是实现中西部教育公平、促进经济发展的重要因素。

### (二)社会认识存在差异

社会大众看中义务教育的免费性,希望推行学前义务教育,但不知义务教育还具有普及性、强制性的特征。有研究者指出如果强制普及学前教育,会在一定程度上抹杀幼儿的自由天性和家长的选择权,导致“小学化”的幼儿园教育,但还有些人认为仅仅免费的学前教育质量并不高,因此,在是否将学前教育问题纳入义务教育上,社会认识的偏颇还是一个现实阻碍。

### (三)学前教育自身发育不良

幼儿园硬件条件设施不足,不仅难以满足幼儿需求,还缺乏与家长合作交流的通讯设备,甚至还会存在部分安全隐患,亟待解决。师资水平差,管理制度不规范等都是学前教育中自身的问题。

## 四、实现学前义务教育的相关建议及对策

陶璐认为可以通过以下几点措施将学前教育纳入义务教育:一是加大经费投入,推行学前教育免费政策;二是拓宽办学思路,多渠道培养幼儿园教师;三是分区域、分阶段推进学前义务教育<sup>[2]</sup>。唐海玲提出三点建议:完善教育立法体制,促进幼儿教育公平;加大政府财政性投入,提高幼儿教育经费;加强师资队伍建设,提高教师待遇水平<sup>[4]</sup>。刘一春认为只要政府提高对学前教育的重视,社会能够广泛支持与理解学前教育义务化,学前教育的自身实力加以提高,就能够使学前教育义务化成为可能<sup>[13]</sup>。魏开源也提到,实施学前义务教育还有很多问题,但应先从学前教育自身解决问题,首先要树立正确的幼儿教育观念,健全完善管理机制,建设优化师资队伍<sup>[14]</sup>。

由于支持和反对学前义务教育的呼声争执不

下,有人提出了中立的看法,比如先在部分地区建立试点,再逐步展开,或是发展普惠性幼儿园解决幼儿园收费高的最大问题,运用教育券制度解决国家财政性教育投入低的问题。针对北京市政协委员杜雨田“建议将学前教育纳入义务教育”的提案,北京市教委表示,将考虑在经济发达、综合条件成熟的区县进行学前义务教育试点,积累经验,待条件成熟后向全市推广<sup>[15]</sup>。此外,厦门十三届人大六次会议指出厦门将实行包括学前一年的十年义务教育,从教育规律和民生层面上都大有裨益<sup>[16]</sup>。

就目前而言,我国的教育经费投入相比其他国家较低,再加上对学前教育的投入占整个教育经费的比例相对于国际水平还低了2.5个百分点,和发达国家比低了8.7个百分点。针对这种情况,北京师范大学刘炎教授指出,根据我国经济的发展状况,可以先在弱势群体集中的中西部农村试点,也可以像英美印度等国一样,启动国家级的“学前教育扶贫”行动计划,让最需要学前教育的人群最先享受免费学前一年教育<sup>[11]</sup>。从一部分弱势群体开始,逐渐扩大受益范围。做为一个多民族的国家,我国的民族教育是国民教育的重点,同时也是难点。尽管学前一年纳入义务教育在我国部分地区已经开始试点,但相应的政策、师资培训、经费等方面的支持还不完善,少数民族地区更是如此。因此,有必要对少数民族地区学前一年纳入义务教育的机制进行研究,找出相应的政策支持、师资培训的方式、经费来源以及一系列的对策,以推动民族地区学前教育的发展和完善。

鉴于社会对学前教育是否应该纳入义务教育争执不下,索长清提出,发展价格低廉、有质量保证的普惠性学前教育是当前推动学前教育义务化进程的现实选择<sup>[17]</sup>。面对我国幼儿教育财政性投入不足的情况,方均君提出可以采取教育券政策为政府提供另一种政策思路<sup>[18]</sup>。幼儿教育券是指政府将教育经费折合成一定数额的有价票券发放给幼儿家庭,家庭持券自由选择幼儿园,在就读时将券支付给幼儿园,以券抵免部分或全部学费,幼儿园再依规定程序将收集的教育券向政府兑换现金。

## 五、小结与讨论

笔者主张学前教育应早日纳入义务教育体系,可以从政府、社会和幼儿园三个方面持续提升:一是提高政府对教育财政投入,完善学前教育立法,并致力于开展一年学前义务教育的试点,积累学前教育经验,改进不足,逐渐推广;二是通过多

种渠道开展学前教育,规范教育体制,为学前教育义务化打好基础;三是幼儿园应严格遵守教育法律,优化管理和教师队伍,提高教育质量。笔者认为,如果目前条件还不能顺利将学前教育纳入义务教育体系,大力发展价格低廉但有质量保证的普惠性幼儿园和开展免费一年学前教育试点工作应该是推动学前教育义务化历史进程的有效方法。

[参考文献]

[1] 中华人民共和国. 中华人民共和国义务教育法[J]. 中华人民共和国国务院公报,1986(12).

[2] 陶璐. 关于义务教育延伸问题的探讨[J]. 兰州教育学院学报. 2010(8):139—142.

[3] 戚庆燕,朱昕磊. 江苏热议 12 年制义务教育[EB/OL]. <http://www.jxlt.com/>. 2009—02—13.

[4] 唐海玲. 论育儿教育的新面向——基于义务教育视角[J]. 理论观察. 2012(1):159—160.

[5] 中华人民共和国教育部. 幼儿园教育指导纲要(试行)[M]. 北京:北京师范大学出版社,2001.

[6] 闫建璋,张欣. 学前教育纳入义务教育的必要性和可行性[J]. 现代教育管理,2011(6):13—16.

[7] 叶飞. 学前教育纳入义务教育体系的合理性探析[J]. 教育科学,2011(2).

[8] 董京峰. 将学前教育纳入义务教育体系的必要性[J]. 教育导刊,2013(4):74.

[9] 袁婷婷. 学前教育纳入义务教育体系可行性研究[J]. 教育研究,2011(7).

[10] 郑益乐. 学前义务教育势在必行[J]. 内蒙古师范大学学报(教育科学版),2009(8).

[11] 刘炎,涂玥,康建琴. 学前一年教育纳入义务教育的经费需求及可行性研究[J]. 教育学报,2014(3).

[12] 冯帮,卢全华. “义务化”背景下我国学前教育发展策略研究[J]. 现代教育科学,2015(2):178—180.

[13] 刘一春. 我国学前教育义务化的障碍及对策研究[J]. 呼伦贝尔学院学报,2015(2):93—96.

[14] 魏开源. 学前教育义务化关键在于夯实自身基础[J]. 教育导刊,2013(4):79.

[15] 北京:学前义务教育拟择富区试点[N]. 新京报,2010—6—10.

[16] 马跃华. 厦门将实行“十年义务教育”[N]. 光明日报,2011—2—27.

[17] 索长清. 发展普惠性学前教育是当前推动学前教育义务化的现实选择[J]. 教育导刊,2013(4).

[18] 方均君. 基于教育券思想的政府投资幼儿教育政策研究[D]. 上海:华东师范大学,2007.

[责任编辑 张雁影]

(上接第 128 页)

主观幸福感水平在园所级别、性质、地理位置等因素的影响下都呈显著性差异,幸福感得分依照园所级别的升高呈现两头高中间低的态势,公办园园长主观幸福感水平高于民办园园长,城市园长幸福感水平也高于农村园长。原因在于:(1)示范园社会关注度高,政府及社会支持较多,因而示范园园长不必过多担心招生、师资、运营等问题;同时,新办园处于初创阶段,园长工作热情高涨,常会以苦为乐。(2)公办园园长和城市园长能获得相对多的社会支持,社会地位也相对较高,能享受到相对优秀的教育资源,自身提升学习和培训的机会较多;公办园园长的合法权益能够得到保护,享有正常的职称评定、评优评先;城市园长工作环境相对好,社会生活较丰富多彩,依照马斯洛的需要层次论,他们在生理上、安全上、爱和归属感等低级需要均能在一定程度上得到满足,这样追求更高层次的需要(尊重和自我实

现)就成为驱使行为的动力,换言之,目标的存在即为幸福感的来源。

[参考文献]

[1] Diener E. Subjective Well-Being[J]. Psychological Bulletin,1984,95(3):542—575.

[2] 雷燕. 幼儿教师主观幸福感及影响因素研究分析[D]. 重庆:西南大学,2006.

[3] 杨静. 幼儿园园长主观幸福感的现状调查与影响因素分析[D]. 上海:华东师范大学,2012.

[4] Kammann R & Flett R. Affect meter 2: A scale to measure current level of general happiness[J]. Australian Journal of Psychology,1983,35:259—265.

[5] 陈姝娟,李晖,张燕婷. 管理自我效能感与主观幸福感的关系研究——以民办幼儿园园长为例[J]. 肇庆学院学报,2009,30(3):80.

[责任编辑 朱毅然]