

■学前教育管理

内地及香港幼儿教育券实践对 非在编幼师待遇改善的启示

周 勇

(长沙师范学院思政课部,湖南长沙 410100)

摘 要:近年来,内地及香港在幼儿教育券方面进行了有益尝试,尽管其初衷是通过改善教育经费投入模式,来提高幼儿教育质量,但在实践中无可避免地涉及到了幼师待遇改善问题。在依法办学的背景中考察,上述幼儿教育券实践为改善非在编幼师带来了以下启示:在法律上明确非在编幼儿教师的专业地位,制定非在编幼儿教师待遇标准的相关法律法规,通过法律完善幼儿教育成本合理分担体制,通过法律规范幼儿园办学秩序。

关键词:学券制;幼儿教育;非在编幼师;待遇

中图分类号:G451.5

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2017)01-0124-05

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

doi:10.11995/j.issn.2095-770X.2017.01.027

The Enlightenment of Preschool Education Voucher System in Inland Cities and Hong Kong to the Improvement of Treatment of Off-staff Teachers

ZHOU Yong

(Changsha Normal University, Changsha 41010, China)

Abstract: Recent years, Hong Kong and some districts inland tried education voucher system in preschool education. It is designed to enhance the quality of preschool education by improve the financial input model. However, in practice, it inevitably involves the improvement of the treatment of off-staff teachers. In the survey of relevant schools, the study concludes enlightenments of preschool education voucher system to the improvement of treatment of off-staff teachers. The paper holds that the professional status of off-staff teachers should be recognized legally; relevant laws and regulations should be issued to ensure the treatment of off-staff teachers; perfect the sharing mechanism of preschool education costs and standardize the system of running kindergartens.

Key words: education voucher system; preschool education; off-staff teachers; treatment

十八届四中全会通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》以来,依法办学、依法治校在我国教育事业发展中的地位和作用日益凸显。幼儿教师待遇偏低的问题,是长期制约我国幼儿教育事业发展的一个顽疾。本课题组针对湖南省幼儿教师队伍情况的调查显示,非在编幼儿教师已经成为幼

儿园专任教师的主力军,^①与此同时,在编幼儿教师与非在编教师存在比较明显的同工不同酬现象。因此,解决幼儿教师待遇问题在很大程度上就是解决非在编幼儿教师待遇问题。近年来内地及香港实施幼儿教育券的经验,为通过法治途径改善非在编幼师待遇提供了有益借鉴。

收稿日期:2016-11-01;**修回日期:**2016-12-06

作者简介:周勇,男,湖南益阳人,长沙师范学院思政课部副教授,历史学博士,主要研究方向:大学生思政政治教育、教育管理。

一、内地及香港实施幼儿教育券的概况

教育券是一种新型的教育投入机制,与传统的政府直接将用于教育财政经费拨给学校不同,教育券制度以学券(Education Voucher; School Voucher)的形式将教育财政经费直接发给家长(学生),家长(学生)可以用学券来支付所选学校的学费和相关教育费用。这种做法使政府在给予家长一定的经济支持的同时,也使家长和学生拥有了“用脚投票”的权利,使教育财政投入与市场机制结合起来。该项制度由美国著名经济学家、诺贝尔奖获得者米尔顿

·弗里德曼于 1955 年最早提出,并从 60 年代末开始在美国试验政府资助的教育券。受其影响,国内大约从 2001 年开始在义务教育领域实施教育券制度,并逐渐向幼儿教育领域延伸。

由于内地经济发展不平衡,只有一些具备条件的地区依据自身实际情况有针对性地推行过幼儿教育券,没有统一实施过幼儿教育学券计划或制度。根据中国知网和百度中能够找到的资料,笔者对内地已有的幼儿教育学券实践作了统计,并通过电话访谈的形式核实了相关情况(见表 1)。

表 1 内地实施幼儿教育券概况

时间	地区	受助幼儿条件	幼儿园标准	项目资金来源
2003	湖北监利县	2004 年停止实施		
2003	浙江宁波镇海区澥浦镇九龙湖镇	有户籍的 3-5 岁幼儿可以享受幼儿教育券	镇中心幼儿园及达到三星标准的社会力量办幼儿园方	镇政府承担 60%,区教育局承担 40%
2004	山东淄博市	拥有户籍的 2 岁以上幼儿,2007 年受助对象延伸到外来务工人员子女;2009 年全市推广。	全市注册的公办、民办幼儿园	由街道财政外投入、民政办补助和社会捐助组成
2008	江苏南京市	拥有户籍的低收入和困难家庭,2011 年延伸至南京市所有儿童,含流动人口子女。	符合办学条件的公办、民办幼儿园	市、区两级财政按 4:6 的比例共同承担;远郊区县定额补助。补助资金从市教育费附加中列支。
2011	山东潍坊市	拥有常住户口的 3-6 岁幼儿,具体为低保家庭、孤儿或者残疾儿童。	县市区教育局认可的幼儿园;市教育局市残联认定的 18 所具有学前教育功能的机构	市定标准内的由市财政负担,扩大范围、提高标准部分由各县市区自行承担;鼓励社会各界捐赠。
2011	江苏芜湖市	符合下列条件之一:低保家庭幼儿、孤儿、烈士子女及意外灾害造成的特殊困难家庭幼儿;包括外来务工人员随迁子女。	县、区公办、民办幼儿园	市与县(区)财政按 5:5 比例负担
2011	浙江绍兴市	3-5 岁的低保家庭儿童、残疾儿童、孤儿	持有办学许可证的幼儿园	补助经费由区财政局安排
2012	海南海口市	拥有本市户口且符合计生政策的家庭、3-6 岁幼儿。	全市注册的公办、民办幼儿园,年检合格;农村小学附设的学前班。	市、区两级财政按 55:45 比例共同承担
2012	河南郑州市	满 3 周岁的适龄幼儿(拥有户籍,外来人口中父母持有居住证、就业证明)	在教育、民政部门登记的各级各类普惠幼儿园。每月托幼费和餐费加在一起高于当地同期月最低工资标准的不在此列。	市与县区按 3:7 的比例共同承担

注:本表由作者综合相关信息编制而成

由表 1 可知,内地尝试幼儿教育券的时间比较早。2003 年湖北监利县、浙江宁波镇海区,2004 年山东淄博市的幼儿教育券实践都是早前的典型。尽管有些地区的幼儿教育券实践因为种种原因已经停办。比如,湖北监利 2003 年开始实施的幼儿教育券虽然在当时轰动一时,但在实验一年之后停办。^[1]然而,内地幼儿教育券实践还是坚持下来了,并有了一

定的发展。山东潍坊市、江苏芜湖市、浙江绍兴市在 2011 年,海南海口市、河南郑州市在 2012 年的幼儿教育券都很好地坚持并发展起来了。在内地已知的九个局部实施幼儿教育学券的案例中,浙江宁波镇海区、山东淄博市、海南海口市、河南郑州市实行的是普惠性幼儿教育券,其他五个案例则是针对低收

入群体或困难群体的补偿性幼儿教育券。

2006年10月,香港特首在其年度施政报告中提出,将通过教育券对幼儿园家长实施学费补助。2007年初,香港特区政府颁布相当于实施细则的《学前教育新措施》,由此开始了为期五年的教育券实践。一方面,政府以教育券的形式直接向符合条件的幼儿家长、合法监护人等提供一定的学费资助;另一方面,具备资格的幼儿园或其他幼教机构,可以从政府部门兑现在该处就读的教育券。据统计,当时香港超过80%的幼儿教育机构通过资格审核,加入到幼儿教育券的实践中来。尽管内地幼儿教育券实践早于香港,最早于2003年在湖北监利县就已经开始,但并未形成较大区域统一的幼儿教育券实践,大多局限在市、县一级,其特点在于实践的多样性和灵活性。香港的幼儿教育券虽然晚于内地,但该处的幼儿教育券由特区政府统一实施,其特点在于全面性和深刻性。因此,综合内地和香港关于幼儿教育券的实践,有利于更加全面地认识幼儿教育券问题。

二、内地及香港幼儿教育券实践对幼师待遇的影响

教育券出现初衷虽然是为了解决教育投入不足和不合理的问题,但在内地及香港幼儿教育券的实践中无可避免地都对教师待遇产生比较明显的影响。在内地幼儿教育券的实践中,相对于补偿性幼儿教育券而言,普惠性幼儿教育券与提高幼儿教师待遇的关联性更强。以浙江宁波镇海区为例,实施普惠性幼儿教育券以后,由于办园质量提高,部分幼儿园收生量增加,增加了幼儿园收入,幼儿教师的工资收入也有明显提高。^[2]不仅如此,该区的幼儿教育券实践,也使教师和家长普遍认识到,要提升幼儿教育质量首先要增加政府经费投入,其次要提高教师待遇。^[3]

香港特别行政区所实行的全区域普惠性幼儿教育学券计划虽然强调以“减轻家长财政负担”为目的^[4],但在其实际运行中幼儿教师待遇问题却凸显出来。在内地关于香港学券计划之影响的研究中,幼儿教师待遇成为一个普遍关注的突出问题。刘正生指出香港幼儿教育学券计划存在学额分配不均、教师压力大、阶层分化、减弱了办学主体多元化等四个方面的不足。其中,教师压力大就是工资待遇问题引起的。^[5]陈慧萍在撰文反思香港幼儿教育学券计划时,从该计划的公平性考量、对教育质量影响以及对教师待遇的影响三个方面做了探讨。其中关于教师待遇问题的部分,不仅分析了学券计划取消薪级表导致幼儿教师待遇下降的问题,也对该计划为幼儿教师进修提供津贴的举措的运行情况进行了分

析。^[6]其后,邵明星在探讨香港学券计划的得失时,指出了教师工资待遇无保障、工作压力与日俱增、因幼儿园倒闭而导致学位减少等三个方面的问题。^[7]教师待遇不仅仅是工资问题,还包括职称评定的机会、参加教育培训的机会等因素。从以上关于香港学券计划实施情况的研究不难看出,幼儿教育券的实施与改善幼儿教师待遇有深度的关联性。

三、内地及香港幼儿教育券实践对改善非在编教师待遇的启示

(一)建立非在编幼师待遇标准的法律体系

1. 明确非在编幼师作为教师的法律地位

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》(以下简称《纲要(2010-2020)》)中明确要求,“严格执行幼儿教师资格标准,切实加强幼儿园教师培养培训,提高幼儿教师队伍整体素质,依法落实幼儿教师地位和待遇。”从这一要求不难看出,改善非在编幼儿教师待遇有一个明确的前提,即非在编幼儿教师本人要符合法定入职标准,同时,其所在的幼儿园必须符合法定的行业准入标准。具体来说,前者要求非在编幼儿教师必须具备幼儿教师资格证,后者要求非在编幼师工作的幼儿园必须经过行政主管部门的审批。这一前提与依法办学的要求也是一致的。严格执行幼儿教师资格标准不仅是提高幼儿教育质量的前提,也是保证改善非在编幼儿教师待遇的前提。纵观关于幼儿园“虐童”事件的报导,对幼儿非法实施虐待行为的所谓幼儿教师,多半是不具备幼儿教师资格证的。

香港幼儿教育学券计划硬性规定所有在职幼儿教师必须在五年之内完成教育证书课程,实际上提出了幼儿教师的职业资格问题。同样,由表1可以看出,内地已经实施幼儿教育券的地方,对接受教育券的幼儿园的资质都提出了明确的要求,即要求幼儿园符合法定办学资格。尽管没有资料显示内地这些教育券的实施对于教师职业准入资格的要求,但幼儿园符合法定办学资格的一个必要条件就是幼儿教师必须具备职业准入资格。

2. 制定非在编幼师待遇标准的相关法律法规

如果不能明确非在编幼儿教师作为教师的专业地位,那么,其待遇的保障就在一定程度上失去了法律的凭依。关于这一点,内地及香港的幼儿教育券实践从不同的角度提供了较好的旁证。

早在实施幼儿教育券计划之前,香港特别行政区政府就认识到,优良的师资是提高幼儿教育质量的关键,而合理的薪酬则是吸引优质师资的重要手段。^[8]1995年,香港教育统筹局制定并出台了《幼稚园教师的建议薪级表》,该薪级表不仅参照了公务员

工资水平,而且将幼儿教师的学历水平、工作环境、工作职责等作为决定工资收入的因素加以考虑。香港特区政府还通过一系列法律法规明确政府应按该薪级表保障幼儿教师工资发放并逐步提高,不仅如此,还明确规定了幼儿教师的福利和权利。^[9]香港特区政府以薪级表为核心通过相关法规和政策明确幼儿教师的待遇标准,在很大程度上肯定了幼儿教师的专业地位。

反观以五年为期的香港幼儿教育“学券计划”,因为取消了薪级表,幼儿教师薪酬完全由市场决定。参与“学券计划”的学前教育机构享有完全自决权,按市场情况决定教师的薪酬,政府不会为幼师或校长制定薪级表或规定薪酬水平。^[10]在此背景下,多数幼儿教师待遇下降,负担增加,并因此导致教师队伍不稳定。对此,香港教育学院幼师校友会主席麦谢巧玲表示,部分幼儿园可能因收生不足而削减教师薪酬。此前在薪酬表的规范下,幼儿园要冻薪或减薪须征得全体老师签署,并交由教统局批准。^[11]

职业培训、进修等是幼儿教师待遇的重要组成部分。香港幼儿教育“学券计划”的实施不仅因薪级表取消而减少了幼儿教师工资收入,而且在进修培训问题上也给幼儿教师带来了压力。有研究者指出,幼儿教师在生存与进修方面本已面临很大压力,如果取消薪级表,薪酬由市场调节,其收入便不够稳定,进而其生存和进修要求便难以保障,这必然造成人才的流失。^[5]

内地的普惠性幼儿教育券的实施,虽然让符合条件幼儿园收生水平增加而提高了幼儿教师待遇,但教育券的市场流动必然导致幼儿园几家欢喜几家愁的局面,幼儿教师的工资待遇也将会有增有减。尽管近几年来国家政策层面越来越重视学前教育的发展,但是各级部门一直未能制定出幼儿教师待遇标准体系,使长期处于体制外的非在编幼儿教师工资待遇低人一等且缺乏保障。从非在编教师占据内地幼儿教师队伍绝对多数的现实出发,解决幼儿教师待遇问题在很大程度上就是要解决非在编幼儿教师待遇。因此,要保障幼儿教师待遇,各地必须以自身经济社会发展的现实状况和本地区教育事业发展的愿景为依据,制定非在编幼儿教师待遇标准体系,并通过法律和政策手段使其得以执行。

(二)通过法律手段完善幼儿教育成本分担机制

教育投入不足,尤其是对学前教育的投入比例过低,是长期制约我国教育发展的重要因素之一。非在编幼师待遇偏低的一个重要原因,就是财政对于幼儿教育投入的相对不足。然而,以目前我国的社会经济发展水平而言,短期内单纯靠加大财政投入、提高幼儿教师待遇,在少数经济发达地区是有可

能的,对于经济欠发达地区而言则是不现实的。这一点可以从内地少数地区实施免费幼儿教育的情况加以印证。一项对山西、陕西两省四县市(榆林市、宁陕县、左云县、长治县)实行免费幼儿教育的调查表明,上述四个县市中除宁陕县是国家级贫困县外,其余三个都是富裕的煤炭之乡,其中榆林还被称为“中国的科威特”。^[12]

同样,实施教育券的经验表明,完全由政府承担幼儿教育的成本投入,在目前看来还不太现实。就内地的情况而言,推行普惠性幼儿教育券的基本上都是经济相对比较发达的地区。比如,在山东淄博市临沂区,率先实施幼儿教育券的辛店街道,2009年街道财政收入即突破亿元大关;^[13]而浙江宁波镇海区,2013年曾在全国百强县中排名第18名。^[14]此外,笔者通过电话访问得知,个别地方虽然在党报上发布了实施幼儿教育券的新闻,但最终未能落实,其关键的原因还在于资金来源问题。香港之所以能推行五年为期的幼儿教育“学券计划”,也与其经济发展水平较高有关。

显然,无论是政府财政直接拨付的免费幼儿教育,还是通过市场调节间接实施幼儿教育券,都需要强大的资金投入作为支持,而加大投入光靠政府是不现实的。正因为如此,《纲要(2010-2020)》中明确提出了“加大政府投入,完善成本合理分担机制”的要求。教育券不仅是一种教育资源配置的市场调节模式,也蕴含了一种教育成本分担模式。通过幼儿教育券政策,可以建立政府投入与家长分担教育成本并行的学前教育投入体制。当前内地学前教育的成本分担格局中,家庭分担成本的比例过高。教育券的出现将政府加大学前教育投入的部分不直接分配给幼儿园,而是分配给家长。这就在一定程度上减少了家庭教育支出,降低了学前教育成本中家庭分担的比例。此外,由表1可以看出,除了教育投入的增加部分直接发放给家长,间接发放给幼儿园,市县两级或县乡两级财政分担这些共同特点之外,2004年山东淄博市的教育券资金来源还引入了民政办补助和社会捐助,2008年江苏南京市的教育券资金来源也鼓励社会各界捐赠。

加大经费投入既是提高学前教育质量的前提,也是提高幼儿教师尤其是非在编幼儿教师待遇的关键。内地及香港幼儿教育券的实践表明,通过相关法律手段,结合地区财政经济状况建立合理的幼儿教育成本分担机制,是解决这一问题最现实的选择。

(三)通过法律手段规范幼儿教育办学秩序

内地及香港的幼儿教育券实施经验表明,幼儿教育券具有一定的规范办学秩序的功能。在内地,尽管民办园为社会提供了绝大多数的幼儿教育资

源,但其发展却受到诸多限制。幼儿教育券在一定程度上对现有的幼儿教育财政投入体系进行了创新,使民办园和公办园处于平等的基础上,因而对于规范幼儿教育办学秩序有一定的积极作用。^[15]在国内较早推行幼儿教育券制度的山东临沂,教育券不仅“断了非法幼儿园的‘财路’”,而且通过激励机制大大提高了教师的积极性。公办园教师“一改以往等幼儿入园,教多教少一个样的状态……主动提高教学质量,以吸引更多的孩子入园”,民办园为了获得政府教育券支持,也“卯足了劲提质量,一点不敢懈怠”。^[16]海口市通过幼儿教育券规范幼儿园办学秩序,引导广大幼儿家长选择符合条件的标准化幼儿园,坚决杜绝“黑园现象”发生,促进民办幼儿园健康持续发展。如果适龄幼儿选择了不具备教育券兑付资格的幼儿园,如无办学许可证或当年年检不合格的幼儿园,将不能享受助学券。^[17]

如果说在这个问题上山东临沂、海南海口的幼儿教育券实践为我们提供了正面的经验,那么,香港的幼儿教育券则在一定程度上提供了可资借鉴的教训。尽管香港的“学券计划”在一定程度上彰显了教育公平,推动了幼教资源配置和入园机会供给的相对公平。^[7]然而,一些研究发现在教育券推行后,学校倾向于向教师支付较低的薪酬,^[18]这种情况在客观上打破了学券制推行前即幼儿教师薪级表存在时相对稳定合理的薪酬体系,致使幼儿教师待遇在事实上存在下降的趋势。

香港幼儿教育“学券计划”过于依赖市场力量来分配政府财政资源,导致幼儿园办学主体明显甚至急剧地分化,不仅未能实现幼儿教育资源的合理配置,更对原本处于弱势群体地位的幼儿教师的待遇受到负面影响。无论任何类型的幼儿园,办学者都会担心收生不足,影响效益甚至有倒闭的风险。另因非牟利幼儿园要通过教统局评审达标,才能获教育券资助,它们为了生存和更具吸引力,定会把这些重担放在教师身上。教师除了工作的压力,还要进修。加上施行教育券制后,取消了薪级表,薪酬由市场调节,收入不够稳定,生活没有一定的保障,教师还要承受多方面的压力。如果香港经济好,其他行业的薪酬更高,教师会有流失,由此以前所实施的师资培训便会浪费。

内地及香港实施幼儿教育券的经验表明,规范幼儿园办学秩序不仅是提高幼儿教育质量各类举措的前提,更是提高幼儿教师尤其是非在编幼儿教师的重要途径之一。由于幼儿教育的办学主体比较复杂,加之相关法律法规建设还不到位,因而当前的幼儿办学秩序还不很规范。当前我国非在编幼儿教师待遇偏低问题的出现,与幼儿园办学秩序的不规范

有一定的关联性,“入园贵”与“幼儿教师待遇差”两种现象并存即其中最典型的表现。因此,要落实《纲要》中关于幼儿园办学主体多元化规定,并形成良好的机制,必须通过法律手段对办园秩序进行规范。

[注 释]

- ① 调查显示:2008年以来,湖南省民办幼儿园数量占幼儿园总数比例在86%-90%之间波动,2013年全省民办幼儿园专任教师58169人,占全省幼儿园在岗专任教师的81.74%;2014年,全省公办园中,非在编教师占教师总数的65%。

[参考文献]

- [1] 张晓冰.采用教育券制度发展学前教育[N].人民政协报,2010-11-17(C03).
- [2] 方钧君.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,2007:138.
- [3] 魏霞.美国教育券对我国幼儿教育的启示[D].大连:辽宁师范大学,2011:29.
- [4] 香港立法会教育事务委员会.学前教育的新措施 立法CB(2)277/06(01)号文件[EB/OL].(2008-12-21).
<http://www.edb.gov.hk/index.aspx?Langno=2&node-ID=5896&print=yes>.
- [5] 刘正生.评香港特别行政区学前教育的新拨款形式——教育券[J].比较教育研究,2008(3):80-85.
- [6] 陈慧萍.对香港学前教育采用“学券制”的反思[J].学前教育研究,2009(11):14-16.
- [7] 邵明星.香港学前教育“学券计划”之“得”与“失”[J].学园,2012(4):52-55.
- [8] 李辉.展望内地幼教体制改革之路——从香港经验说起[J].幼儿教育,2007(1):1-7.
- [9] 庞丽娟,等.香港学前教育财政投入政策:特点及启示[J].教育发展研究,2010(11):34-39.
- [10] 香港财务委员会.财务委员会讨论文件 FCR(2006-07)编号文件
- [11] (香港)信报,2006-10-24.
- [12] 李辉,王丹.我国免费幼儿教育政策个案研究报告[J].幼儿教育(教育科学版),2013(7/8):1-5.
- [13] 临淄区史志办公室.临淄年鉴[M].2009:282.
- [14] 沈严.2014年全国百强榜:北企进位象山上榜.鄞州镇海江北排外下滑[EB/OL].(2014-10-20).
<http://news.cnnb.com.cn/system/2014/10/20/008185754.shtml>.
- [15] 李凌云.我国幼儿教育券改革实践及问题[J].河南广播电视大学学报,2012(4):106-108.
- [16] 宋全政.临淄“教育券”断了非法幼儿园“财路”[N].中国教育报,2010-08-09(3).
- [17] 黄敏.海口今秋发放学前教育助学券[N].海口晚报,2012-02-02(1).
- [18] 李敏仪,黄丽青.学券制.香港立法局秘书处数据研究及图书馆服务部.