

■ 学前教育管理

新西兰学前教育政策演变对我国学前教育的启示

张婉莹

(泉州幼儿师范高等专科学校学前教育学院, 福建泉州 362000)

摘要: 本文主要从目标(aims)、资助(funding)、课程(curriculum)及教师资格(qualification)四个方面叙述了新西兰学前教育最具代表性政策的演变,即1989年的《五岁前》(《Before Five》)、1996年的《早期幼儿课程大纲》(《Early Childhood Curriculum》),以及2001年的《战略性计划》(《Strategic Plan 2001》)。继而阐述了新西兰学前教育政策演变对我国学前教育的四点启示:一是顺应社会发展需求,发挥政策导向功能;二是科学合理地加大政府投入,确保投入产生预期效益;三是基于《指南》深化幼儿园课程改革;四是严把幼儿教师入口关,合理建设幼儿教师队伍。

关键词: 新西兰;学前教育;政策

中图分类号: G61

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2017)10-0124-05

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.10.026

Enlightenment of the Evolution of Preschool Education Policy in New Zealand on the Preschool Education in China

ZHANG Wan-ying

(School of Preschool Education, Quanzhou Preschool Teachers College, Quanzhou 362000, China)

Abstract: This article mainly approaches three representative preschool education policies in New Zealand (Before Five Year Old in 1989, Early Childhood Curriculum in 1996, and Strategic Plan in 2001) from four aspects, including aims, funding, curriculum and teachers' qualification, and concludes some enlightenment for the Chinese preschool education. Firstly, preschool education should be in accordance with the social development and policy. Secondly, government should increase input gradually and scientifically, and take measures to guarantee expected benefits. Thirdly, continue to carry out kindergarten curriculum reform according to relevant policy.

Key words: New Zealand; preschool education; policy

新西兰是位于太平洋西南部的一个岛屿小国,截至2013年,人口约447万(其中欧洲移民后裔占67.6%,毛利人占14.6%,亚裔占9.2%,太平洋岛国裔占6.9%),官方语言为英语和毛利语^[1]。由于历史原因,新西兰的教育体制沿用了英国传统的教育体制,但是自20世纪80年代进行了一场彻底的教育体制改革之后,新西兰逐渐形成了具有自己特色的教育体制。现如今新西兰的教育体制被视为世界上最好的教育体制之一,教育经费开支占政府开支第三位^[2]。学前教育(ECE即Early Childhood

Education)作为教育体系必不可少的一部分,一直以来都受到新西兰政府的高度重视。从教育体制变革至今,新西兰政府相继出台了一系列发展学前教育的政策性文件,最具代表性的有1989年《五岁前》(《Before Five》)、1996年《早期幼儿课程大纲》(《Early Childhood Curriculum》)以及2001年《未来之路》(《Pathways To The Future》)。

本文着重从目标(aims)、资助(funding)、课程(curriculum)及教师资格(qualification)四个方面叙述新西兰学前教育政策的演变(见表1)。

收稿日期:2017-02-24;修回日期:2017-04-21

作者简介:张婉莹,女,甘肃庆阳人,泉州幼儿师范高等专科学校学前教育学院助教,主要研究方向:幼儿心理与发展。

表1 新西兰学前教育政策的演变

政策 核心内容	《五岁前》1989	《早期幼儿课程大纲》1996	《未来之路》2001
目标	增加公平,增加参与,为父母提供更多选择,提升总体质量	提供一个课程大纲,这个课程大纲是在各具特色的早教服务机构内形成统一课程的基础	第一,增加优质 ECE 的参与;第二,提升 ECE 质量;第三,促进合作
资助	政府为了增加对学前教育领域的资助,从而削弱了对其他领域的资助;几乎一半的儿童保育中心能够得到政府的资助,所有 2 岁以下的幼儿都可以得到政府的资助	文件中未提及	第一年已经拨出 100000 新西兰元,用于拟定一份讨论文件,并运行一个全国性的协商过程。另外 50000 新西兰元将可用在明年的预算中,使工作小组为战略计划做进一步的工作
课程	初步规划学前教育课程纲领	制定学前教育课程纲领	将“有效的实施课程大纲”作为提升 ECE 质量的有效途径
教师资格	幼儿园和儿童保育中心需要配备具有较高资格的、已注册的教师	对幼儿教师资格的要求进一步提高,早期教育工作者必须具备有关幼儿发展与幼儿课程的相关知识,具备实施课程的技能,反思自己的教学,意识到自己作为学习榜样的重要性,愿意尝试,管理部门予以支持	增加注册幼儿教师数量

一、新西兰学前教育政策演变

(一)目标

新西兰儿童早期教育的目标是赋予儿童成长与发展的权利,促进幼儿学习和发展。学前教育政策的制定也是基于这样的总目标,在总目标的指引下,不同时期的政策却又有着更加明确具体的目标。

自 1987 年新西兰宣布教育改革以来,政府制定和发布了一系列政策文件,学前教育领域内影响最为深远的当是 1989 年的《五岁前》。由于新西兰是一个由多民族、多人种构成的典型的移民国家,原住民毛利族人在社会动荡的历史中变成了弱小后进民族。但是土著人的坚决斗争和觉醒使得多民族、多人种的新西兰社会慢慢地建立起一种平等、尊重、包容、和谐的民族关系,同时也使政府开始关心和照顾弱小民族的生存与发展^[3]。在这种社会历史背景下,倡导教育公平是加强民族关系、维护社会和谐的策略之一,因此也将是新西兰教育改革的一项重要任务,应贯彻落实于各级各类教育之中。《五岁前》作为这一时期学前教育政策文件的代表,其目标便在于,增加公平,增加参与,为父母提供更多选择,提升总体质量,其中最为核心的是增加公平。

1996 年《早期幼儿课程大纲》的颁布是新西兰学前教育史上另一次具有里程碑意义的改革,这是新西兰历史上第一个关于早期教育的国家课程,这个课程为新西兰各类早教服务机构使用统一的优质课程提供了基础。这也是新西兰第一个多元文化课程的形成,专门针对毛利幼儿设置的课程是整个课

程不可分割的一部分。《早期幼儿课程大纲》中不仅专门定义了“课程”这一概念,而且明确规定早期幼儿课程的目标是使幼儿成长为有能力、有信心的学习者和交流者,身心健康,有强烈的归属感,具备为社会做贡献的知识。该文件的目的在于,提供一个课程大纲,这个课程大纲是在各具特色的早教服务机构内形成统一课程的基础。

以上两个政策文件集中反映了 20 世纪末新西兰学前教育政策的基本走势。21 世纪初,新西兰政府在总结以往经验教训的基础之上,结合新问题,对学前教育改革进行了更加全面周密的阶段性部署,“十年战略计划”随即应运而生。新西兰政府在制定“战略计划”之前首先拟定“咨询意见稿”向社会各界广泛征求意见,在参考建议结果的基础之上最终形成了早期儿童教育发展十年战略计划——《未来之路》。“十年战略计划”综合考虑了政府与早期教育部门的意见之后,提出了三个核心目标:第一,增加优质 ECE 的参与;第二,提升 ECE 质量;第三,促进合作。

政策作为某一特定历史时期的产物都会印上时代的烙印。从目标制定来看,新西兰学前教育政策经历了增加公平——统一课程——提升质量的演变。这一演变正是由不同时期新西兰社会对学前教育的不同需求而定。从目标演变的历程中我们不难发现新西兰学前教育政策的制定本质上都是为了促进幼儿的学习和发展,而且日益走向完善。

(二)资助

新西兰教育经费开支占政府开支第三位,足以证明国家对教育的重视。为了使学前教育对国家产

生积极的效应,新西兰政府对ECE的许多方面都给予资金援助,包括政策制定、各类符合国家标准的早教机构、家庭、社区、教师、幼儿及家长等。

在《五岁前》这一政策中,政府削减其他领域的资助用以增加对学前教育的资助,并且对幼儿的资助,是以每个幼儿每小时给予多少资助这样的公式进行计算。在计划的第一阶段,对儿童保育中心(Childcare Centre)^①的资助率增加到50%,对2岁以下幼儿的资助率达到100%^[4],即新西兰几乎一半的儿童保育中心能够得到政府的资助,所有2岁以下的幼儿都可以得到政府的资助。政府的资助使得这一时期儿童保育中心得到了快速发展,但发现资助金并未产生预期的效益后,政府又开始降低对2岁以下幼儿的资助率。

在学前教育改革的进程中,新西兰政府逐渐发现,欠缺规划的盲目资助不仅不能使投入产生预期效益,反而会亏损国家财政,而且也不利于学前教育的发展。于是政府开始对学前教育进行分阶段的计划性资助。2000年8月23日,新西兰教育部部长召开了关于早期儿童教育战略计划的新闻发布会,在会议中教育部部长Trevor Mallard提出“今年的财政预算包含了对早期教育战略计划的资助。第一年已经拨出100000新西兰元,用于拟定一份讨论文件,并运行一个全国性的协商过程。另外50000新西兰元将可用在明年的预算中,使工作小组为战略计划做进一步的工作”^[5]。除了计划性资助外,在《未来之路》中新西兰政府还明确规定了要在2002年5月至2003年6月审查资助系统,审计各级各类学前教育机构申报拨款资料和文件的正确性及真实性,并提出了资金审查的具体原则。

新西兰目前有五种类型的早教机构,政府对不同类型早教机构的资助力度不一,而且除了对早教机构、幼儿、政策制定的资助外,还对教师、幼儿家长及社区给予不同程度的资助,全方位的资助为学前教育发展提供了物质保障。随着资助力度的提升,新西兰政府开始关注资助所产生的预期效益,并逐渐完备学前教育的资助系统。

(三)课程

课程是关于教育目标、内容、方法和评价的一个系统,是教育思想、教育理论转化为教育实践的中介或桥梁,教育实践常以课程为轴心展开,教育改革也常以课程改革为突破口^[6]。新西兰在20世纪最彻底的一次教育改革中也是以课程改革为突破口,学前教育改革亦是如此。早在1989年《五岁前》这一政策中,新西兰政府就致力于制定学前教育课程纲领,但1996年《早期幼儿课程大纲》的出台,才是真

正意义上的学前教育课程纲领的形成。

在《早期幼儿课程大纲》中“课程”被定义为“发生在环境中的,被用来培养孩子学习和发展的,直接或间接经验、活动、事件的总和”。该课程融合了保育与教育,精心设计的经验、活动与自发的互动,并且涵盖幼儿出生到入学的全过程。整个课程框架由四项基本原则和五个课程标准相互交叉“编织(woven)”而成,分A、B、C、D四部分。A部分描述了课程大纲和新西兰早期幼儿的背景,B部分是专门为毛利幼儿机构设置的课程,C部分详细描述了课程的原则、标准及目标,D部分阐述了《早期幼儿课程大纲》与《新西兰课程大纲》之间的联系及文件中部分词汇的具体含义。贯穿整个课程框架的四项基本原则为:赋予幼儿学习和成长的权利(Empowerment)、全面发展(Holistic Development)、家庭和社区(Family and Community)、相互关系(Relationships)。五个课程标准分别为:健康(Well-being)、归属感(Belonging)、贡献(Contribution)、交流(Communication)、探索(Exploration),而每个标准下又有更加具体的目标。《早期幼儿课程大纲》如同同一把度量尺,统一了新西兰学前教育领域内的课程,为所有幼儿接受优质的课程奠定了基础。关于课程的具体实施政府并没有作统一规定,而是提倡各级各类早教服务机构在坚持课程原则、标准、目标的基础之上体现多样性。此后学前教育的政策文件中都把“有效实施课程大纲”作为一项重要任务来执行。

2001年《未来之路》中将“有效的实施课程大纲”作为提升ECE质量的有效途径。据ECE调查显示,幼儿与训练有素的成人间的高质量互动有利于课程的有效实施,因此文件中建议通过提升教师专业水平来促进课程的有效实施。

(四)教师资格

学校是除家庭外幼儿的另一重要活动场所,教师是除父母外影响幼儿的另一“重要他人”,幼儿教师的职业素质及专业水平,关乎到幼儿教育的质量,影响着幼儿的发展。

新西兰早在1989年的教育法中就规定:所有新西兰的幼儿教育机构,无论私立或公立,其正式教师(区别于业余教师)都必须注册^[7]。《五岁前》中也明确提出“幼儿园和儿童保育中心需要配备具有较高资格的、已注册的教师”。20世纪90年代初,随着学前教育的管理权由先前的福利部门转至教育部门,早期教育的专业性逐渐提升,国家对幼儿教师资格的要求也随即提高。自早教协会加入小学教师协会后,幼儿教师的地位和工资也得到了提升。这一时期新西兰的学前教育逐渐步入专业化正轨。

1996年的《早期幼儿课程大纲》在“课程实施”部分全面地陈述了幼儿教师课程管理、组织与实施中的责任及应具备的资格,指出“为了确保课程满足所有幼儿的需求,早期教育工作者必须具备有关幼儿发展与幼儿课程的相关知识,具备实施课程的技能,反思自己的教学,意识到自己作为学习榜样的重要性,愿意尝试,管理部门予以支持”。

但把幼儿教师资格提到前所未有高度的是2001年的“十年战略规划”。文件中指出增加注册幼儿教师的数量是提升幼儿教师质量的首要任务,因此提出了增加注册幼儿教师数量的具体行动。为了防止因提升幼儿教师质量而降低ECE的参与率,政府决定投入更多的资金协调两者之间的矛盾,使提高幼儿教师质量不以降低ECE的参与率为代价。

除了政策中所提的具体要求外,新西兰政府还设有国家资格评审局(NZ Qualification Authority)、新西兰教师协会(New Zealand Teachers Council)、教师注册委员会(Teacher Registration Board)等机构专门负责教师资格认证和注册等具体事宜。

二、对我国学前教育的启示

(一) 顺应社会发展需求,发挥政策导向功能

从目标制定来看,新西兰学前教育政策经历了增加公平——统一课程——提升质量的演变,这一演变正是由不同时期新西兰社会对学前教育的不同需求而定。为了解同一时期我国学前教育政策的价值走向,现选取1989年的《幼儿园管理条例》、1996年《幼儿园工作规程》及2001年的《幼儿园教育指导纲要(试行)》略作对比。1989年的《幼儿园管理条例》是针对幼儿园的管理问题而制定颁布的;1996年《幼儿园工作规程》目的在于加强幼儿园的科学管理,提高保育和教育质量;2001年的《幼儿园教育指导纲要(试行)》是为了推进幼儿园实施素质教育,全面提高幼儿园质量而施行。从演变的历程中我们不难发现,我国学前教育政策这一时期的目标经历了统一管理——加强科学管理——提高质量的演变。对比后可发现我国学前教育还略显滞后,新西兰的学前教育政策从1989年已经开始致力于促进幼儿的学习和发展,提升整体质量,而我国才开始改革学前教育管理体制。

其实,新西兰政府从一开始就充分认识到了学前教育在孩子一生的学习和发展中的重要性,认为这一时期优质的教育不仅会为幼儿的成功打下坚实的基础,而且是新西兰的成功奠定基础。因此,新西兰政府在深入调查研究的基础之上制定一系列法规政策规范并发展学前教育,使学前教育沿着正确

的轨道不断前行。除了立法和政策性文件外,政府还建立了全方位的公共财政投入体系支持学前教育的发展^[8]。对中国而言,自1903年我国第一所正式幼儿园——湖北幼稚园开办至今我国的学前教育已经走过了一百多年的历程^[9],但学前教育的价值只是近几年才被国家重视。政府虽然也察觉到了学前教育的重要性,从2010年到现在,国家出台了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》、“国十条”及两期三年行动计划等一系列政策举措,加大规划和投入力度发展学前教育事业,但就我国目前学前教育的发展情况来看,入园难、入园贵、幼儿教师短缺等问题依旧存在。而这些问题的核心和关键归根结底在于没有《学前教育法》,没有法对这些学前教育改革发展中的深层次难题、关键性体制机制问题做出明确规定。我国关于学前教育方面的法规只有1990年的《幼儿园管理条例》,从管理角度来说已经无法适应社会发展的需要^[10]。

因此,我国政府应认真审视学前教育的价值,顺应社会发展需要,响应今年两会的呼吁,尽快制定《学前教育法》。政府通过立法的形式进一步明确学前教育在整个教育体系当中的定位,明确各级政府和相关部门的职责,通过法制建设确保学前教育步入法制化、规范化发展轨道。新西兰的教育体制之所以被认为是世界上最好的教育体制之一,学前教育如此完备,归根结底得益于政府的支持和重视。

(二) 科学合理地加大政府投入,确保投入产生预期效益

我国对学前教育持续不断的财政投入和资助应借鉴新西兰政府的分阶段计划性资助及审查资助系统,确保投入产生预期效益。加大政府投入力度是一个长期、阶段性的过程,需综合考虑各地经济发展状况和适龄儿童人口分布情况,通过科学核算学前教育生均公用经费标准,逐步提升财政投入的整体水平,提高学前教育经费占国民生产总值的比例,分阶段、分步骤逐步加大政府对学前教育的投入力度。此外,应建立学前教育资金投入的考核奖惩、督导检查及问责机制,确保资金能用到实处、解决主要问题。对学前教育经费的安排使用、项目进展及政策效果等情况,建立“谁使用、谁负责”的资金制度,进行检察监督,对当事人和负责人的违法违规违纪行为依法追究责任。

(三) 基于《指南》深化幼儿园课程改革

新西兰政府早在1989年就致力于制定学前教育课程纲领,最终1996年《早期幼儿课程大纲》的制定是新西兰学前教育史上一次具有里程碑意义的改

革,近年来活跃在我国幼儿园的学习故事便是依据此课程标准评价幼儿的学习与发展。该课程大纲基于布朗芬布伦纳的生态系统理论,以促进幼儿的学习和发展为前提,融合了多元文化,又兼顾到毛利少数民族幼儿,为新西兰各级各类早教服务机构执行统一的高质量课程提供了基础。我国自20世纪80年代开始的幼儿园课程改革,迄今已历时近20年,在这近20年的幼儿园课程改革历程中,中国的学前教育理论和实践工作变得越来越理性、越来越善于思考了,但这场改革还远没有结束^{[6]309}。在这场仍在继续的改革中,我们可以借鉴新西兰课程改革这块“他山之石”。

2012年我国颁布的《3-6岁儿童学习与发展指南》(以下简称《指南》)从健康、语言、社会、科学、艺术五个领域,提出了3-6岁各年龄段儿童学习与发展目标和相应的教育建议。《指南》的贯彻落实为我国学前教育实施科学的保育和教育提供了有力的政策支撑,也为幼儿园的课程实施提供了蓝图。但《指南》毕竟只是幼儿的学习与发展向导,并未对幼儿园课程原则、标准、评价等提出具体的可操作性的建议。而新西兰的《早期幼儿课程大纲》融合了保育与教育,囊括了精心设计的经验、活动与自发的互动,涵盖幼儿出生到入学的全过程,并且将评价与课程紧密结合。在以后的学前教育课程改革中,我们可以以《指南》规定的幼儿学习和发展结果来规划和描述幼儿园教育的目标、内容、活动和评价的过程。在研究儿童和《指南》的基础上,研制各阶段、各领域课程目标,继而依据课程目标选择和组织学习经验,评价儿童学习与发展,反思和改进课程方案,确保课程实施质量。

(四) 严把幼儿教师入口关,合理建设幼儿教师队伍

幼儿教师的素质是学前教育质量的关键,而身心发展正处于关键期的学前儿童,更需要高素质教师的教育。从教师资格的要求来看,新西兰学前教育政策是先确保幼儿教师的质量,进而增加数量。而且随着国家对幼儿教师资格要求提高,幼儿教师的地位和工资也得到了提升。2001年的“十年战略规划”提出了增加注册幼儿教师数量的具体行动后,政府投入更多的资金协调提升幼儿教师质量和降低ECE的参与率两者之间的矛盾,使提高幼儿教师质量不以降低ECE的参与率为代价。

现阶段我国学前教育事业发展中最难的就是师资队伍建设,特别是高质量的教师队伍建设,从数量规模上来说,各地学前教师缺口都比较大,连江苏省这样的发达省份2015年教师都缺两到三万,缺口额

超过五分之一^[10]。继问题出现之后,我国也采取了多种举措拓宽补充渠道,完善幼儿教师的培养培训体系。但现如今我们所面临的的就是如何协调质量和数量间巨大矛盾,一方面师资匮乏,缺口巨大,另一方面质量急需提升,既不能盲目增加数量忽视质量,但强调要求质量的同时必然会缩减数量。我们在建设幼儿教师队伍时,应借鉴和学习新西兰,先以质量为前提,坚持“宁缺毋滥”的原则,不能盲目将一些不合格的教师转入幼儿教师队伍。当然具体问题具体分析,面对我国幼教师资的急剧短缺的特殊国情,可以考虑多种途径补充幼儿教师,但必须严把入口关,不能以降低质量为代价补充数量。当提升质量和增加数量产生矛盾时,政府应该以提高幼儿教师的地位和工资待遇为突破口,使提高幼儿教师质量不以降低数量为代价。

[注 释]

- ① 新西兰有五种类型(Playgroup, Playcentre, Kohanga Reo, Kindergarten, Childcare)的早期教育机构,Childcare是其中一种。

[参考文献]

- [1] New Zealand[EB/OL]. [2016-10-24]. http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/23/content_453258.htm.
- [2] New Zealand[EB/OL]. [2016-11-07]. <http://www.baik.com/wiki/%E6%96%B0%E8%A5%BF%E5%85%B0>.
- [3] 李乔杨,熊坤新,张培青. 新西兰民族政策述略[J]. 民族论坛,2012(5):31-38.
- [4] Ann Pariman. ECE Histroy[R]. New Zealand,2012.
- [5] Minister Of Educations Press Release ECE Strategic Plan [EB/OL]. [2016-10-20]. <http://www.minedu.govt.nz/NZEducation/EducationPolicies/EarlyChildhood/ECEStrategicPlan/StrategicPlanDevelopment/MinisterOfEducationsPressReleaseECEStrategicPlan.aspx>.
- [6] 朱家雄. 幼儿园课程[M]. 上海:华东师范大学出版社,2003.
- [7] 王燕. 新西兰幼儿教育改革对我国学前教育的几点启示[J]. 教育教学论坛,2012(33):261-263.
- [8] 邬春芹. 新西兰幼儿教育改革的新动向及启示[J]. 教育导刊(幼儿教育),2009(7):42-44.
- [9] 姚国辉. 中国学前教育政策史系统分析研究[D]. 西安:陕西师范大学,2008:15-16.
- [10] 专家谈学前教育立法必要性:回归公益性,政府要保证资源普惠[EB/OL]. <http://news.163.com/17/0315/15/CFJ1HKV9000187VE.html>.