

■ 学前研究述评

我国地区学前教育发展目标定位与趋势分析

——基于9省份18份学前教育三年行动计划文本

曹巧利

(陕西师范大学教育学院, 陕西西安 710062)

摘要:《关于实施第三期学前教育三年行动计划的意见》中对我国学前教育发展目标新的表述,为了给各地方第三期计划的制定提供一定的参考,本研究通过内容分析法从学前教育的现状与问题、目标定位分析了北京市、河南省、陕西省等9个省份(直辖市、自治区)第一、二期学前教育三年行动计划18份文件。从而发现各地区学前教育发展呈现发展存在问题个性化:各地区学前教育发展存在问题个性化,本土化研究需求量增多;关注重点从幼儿园的“量”向幼儿园的“质”转移;政府主导地位在不断增强,需建立科学管理体系;急需建立长效机制,保障学前教育的长远发展。

关键词: 学前教育;三年行动计划;内容分析

中图分类号: G619.2

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2017)10-0129-07

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.10.027

Development Orientation and Tendency of Preschool Education

CAO Qiao-li

(School of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, China)

Abstract: Preschool Education 3-year Action Plan is an implementing strategic plan to attract the financial investment from the central to the local government, as well as a major measure speeding up the development of Chinese preschool education. This research analyzed 18 files of 9 provinces on Preschool Education 3-year Action Plan by the text analysis. Moreover, this research discovered different provinces have different realistic situations and problems. Every province shows its own specific goal, measure and practice. The preschool education needs to establish a long-term plan to ensure the continuous development, which is short of theoretical guidance now.

Key words: preschool education, 3-year action plan, kindergarten, text analysis

2017年4月教育部等四个部门发布了《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》,该文件指出到2020年,基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系^[1],并从学前教育发展、体制机制以及质量三个方面提出了具体目标。学前教育三年行动计划是国家大力推进学前教育的重要政策部署,是各级政府推进学前教育改革和发展的动员令,也是解决学前教育“入园难”、“入园贵”问题的重要措施^[2]。我国学前教育三年行动计划是以县级为单位

进行编制,但会有从上而下的相关文件,由中央到各省级再到各市都会发布相关的文件,本研究选择了代表我国东中西部三个地区的北京市、吉林省、广东省、河南省、湖北省、湖南省、陕西省、甘肃省、广西壮族自治区9个省份(直辖市、自治区)的《学前教育三年行动计划》。分析这9个省份(直辖市、自治区)两期《学前教育三年行动计划》文件中关于对本省(市、自治区)学前教育现状、目标定位,从而明晰我国地方学前教育的发展趋势。

收稿日期: 2017-04-18; **修回日期:** 2017-06-14

基金项目: 教育部人文社科研究项目(编号:14XJA880001)

作者简介: 曹巧利,女,河南鹿邑人,陕西师范大学教育学院学前教育硕士研究生。

一、各地区学前教育的现状与问题分析

(一)整体状况与存在问题

在各地制定学前教育三年行动计划时都对本地区学前教育存在的问题进行分析,通过对9个不同区域存在问题描述的关键词进行提取再统计,得到如表1。

表1 各地区学前教育存在的主要问题			
第一期计划		第二期计划	
问题描述	频次	问题描述	频次
资源不足	9	师资供给不足	7
管理机制滞后	7	公益普惠性资源不足	7
农村学前教育发展不足	7	保教质量、教科研工作	6
师资力量不够	6	幼儿园编制及待遇	5
城乡差异	6	成本分担机制	4
师资队伍素质不高	6	师资队伍素质	4
公办园比例低	5	资源总量不足	3
经费短缺	4	运行保障机制	3
办园体制	3	城乡差异	3
保教质量不高	3	农村幼儿园小学化倾向	3
民办幼儿园差异大	3	投入保障机制	3

从表1中整体上可以看出第一期计划中存在的首要问题是资源不足,排在第二位的是管理机制和农村学前教育这两个方面的问题。在第二期存在的首要问题凸显在了师资供给和公益普惠性资源方面,紧接着关注到了保教质量和教科研问题上。从整体上来看,在实施第一期计划之后,学前教育资源上得到了一定的发展,更多会关注到公益普惠性资源的建设上;师资的数量和质量在第二期得到了更多的重视;学前教育从关注“量”的问题上向“质”的问题上转移;建立长期的保障机制势在必行。同时各个地区也都提出了学前教育城乡差异的问题,我国城乡学前教育存在的问题差异很大,同样是入

园难的问题,在城市可能是优质园难入,在乡村就是无园可入的现状。为了更加明晰各地区学前教育在不同方面的发展现状与存在问题,本研究将从学前教育建设、学前教育提升状况、学前教育管理状况进行分析。

(二)建设现状与存在问题

学前教育建设现状包含着幼儿园园所的数量、公办幼儿园、民办幼儿园以及普惠性资源的分配等。从表1中可以看出第一期各地区学前教育建设方面主要存在的问题是资源不足、公办园占比偏低、资金不足的问题;第二期主要存在普惠性资源、资源总量不足的问题。很明显经过第一期行动计划的实施,资源总量的问题已经得到缓解,接下来应该面对的是普惠性资源的建设以及中西部地区资源总量进一步扩大的问题。同时我们也可以各地区学前三年毛入园率、公办幼儿园数量等来了解各地区学前教育的发展现状。

无论是《二期意见》还是各省份制定的学前教育三年行动计划中,都呈现了目前的学前儿童毛入学率。如表2各省份在2011年和2013年的毛入学率的状况。通过对各省份纵向时间的比较,可以看出在实行了第一期计划之后,中西部地区的学前儿童毛入学率都得到了很大的提高,特别是陕西省,学前儿童毛入学率从62.2%提高到了94.6%。中西部自2011年实行三年行动计划以来,通过鼓励社会力量办园以及中央、地方政府的投资,逐步提高适龄儿童的毛入园率。《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》提出,到2016年,全国学前三年毛入园率达到75%左右。该目标对于东部地区已经不是问题,中部地区省份也能很快完成目标,西部地区省份达成目标还需要采取进一步的措施。

表2 各省份在2011年和2013年的毛入园率的状况									
	东部(%)			中部(%)			西部(%)		
	北京市	辽宁省	广东省	河南省	湖北省	黑龙江	陕西省	甘肃省	广西自治区
第一期	80.0	85.4	82.6	52.8	57.4	51.0	62.2	39.7	54.0
第二期	95.0	85.5	95.5	75.4	81.5	72.8	94.6	66.2	66.0
增长率	15.0	0.1	12.9	22.6	24.1	21.8	32.4	26.5	12.0

提高幼儿园园所数量是提升学前儿童毛入学率的主要措施,在省份(市、自治区)制定的计划中都会把原有的幼儿园园所数量呈现出来,作为发展规划的一个依据。如表3各省份幼儿园园所数量状况。从表中可以看出在实施了第一期学前教育三年行动计划之后幼儿园园所数量都有了不同程度的增加。为了更加形象地显示各个省份增加的幅度,对这九个省份(市、自治区)的幼儿园园所数量进行了分析。如图1。结合表2—2可以看出幼儿园园所数量增

幅较多的是河南省(88.17%)、陕西省(74.54%)、黑龙江省(61.10%),同时也说明在《国十条》中提出的各级政府要加大对农村学前教育的投入,从今年开始,国家实施推进农图1各省份幼儿园园所数量统计村学前教育项目,重点支持中西部地区在很好地落实着。河南省第一期计划在加强组织领导、完善学前教育经费保障机制、加强幼儿教师培训培养的基础上,开始实施了学前教育工程项目:新建和改扩建公办幼儿园工程、幼儿园办园条件达标工程。

在幼儿园数量的建设上存在问题的主要是中西部地区,特别是西部地区各省份。

表 3 各省份幼儿园园所数量状况

		第一期(所)			第二期(所)			增长率(%)		
		总量	公办园	民办园	总量	公办园	民办园	总量	公办园	民办园
东部	北京市	1245	800	445	1922	—	—	54. 38	—	—
	辽宁省	8661	2505	6156	9261	2757	6504	6. 92	10. 06	5. 65
	广东省	11161	—	—	13793	—	—	23. 58	—	—
中部	河南省	7698	1490	6208	14485	—	—	88. 17	—	—
	湖北省	4395	909	3486	6491	—	—	47. 69	—	—
	黑龙江	4314	885	3429	6950	1898	5052	61. 10	114. 46	47. 33
西部	陕西省	3928	711	3217	6356	1758	4598	74. 54	147. 26	42. 93
	甘肃省	2407	1208	1199	3141	1613	1528	30. 49	33. 53	27. 44
	广西省	5349	532	4817	8029	873	7156	50. 10	64. 10	48. 56

横向比较每个省份公办园和民办园的增长率可以得出,提供数据的 5 个省份公办园增长率均高于民办园增长率,特别是黑龙江省和陕西省,这说明了在实施计划过程中,政府的投资起到很大作用。陕西省在 2010 年底公办园 711 所,占幼儿园总数的 18.1%;在 2013 年底公办幼儿园 1758 所,占幼儿园总数的 27.66%。陕西省主要通过新建、改扩建、购买服务等方式,大力推动县、乡公办幼儿园建设。陕西省主要以省政府投资为主,各市、区域、县具体负责,重点加强县、乡镇幼儿园建设。2013 年底,黑龙江全省新建成幼儿园 444 所,其中省定项目 129 所;改扩建完成幼儿园 1154 所,其中省定项目 1073 所,该省在改建、扩建幼儿园的成效最为显著。从整体来看,各地区公办幼儿园的数量还远远不足,公办幼儿园的建设在以后的发展中依然是重要的问题。

(三)质量提升现状与存在问题

学前教育质量的提升首要的主体是幼儿园教师队伍的素质,其次是对于各级幼儿园保教质量提升的措施与方法上。第一期计划各地区在学前教育质量提升方面主要存在的问题是师资队伍素质不高、保教质量得不到保障、民办幼儿园差异大、农村幼儿园小学化倾向;第二期计划主要提出师资供给不足、保教质量和教科研工作、师资素质不高的问题。并且师资队伍和保教质量在第二期中的都得到了更多省份的重视,农村幼儿园教育质量的问题随着幼儿园量的问题得到初步缓解也被地区省份提了出来。接下来我们结合各地区具体情况进行分析。

各个省份在制定计划时也都呈现了当地幼儿教师的师资力量和状况,如表 4。9 个省份(自治区)中专任教师增长率较高的是河南省(79.2%)、陕西省(61.1%)、甘肃省(50.0%)。河南省在幼儿园教师培养方式上采用学前教育专业高效扩招,加强幼儿师范专科学校的建设,完善以初中为起点的五年制专科的培养制度,多个层次共同作用来满足当前幼儿园教师的数量需求。和上面提到的幼儿园园所

数量相比来讲,黑龙江省专任教师增长率过少,其教职工的增长率为 95.5%,而专任教师才到 19.0%,并且在 2013 年统计幼儿园教职工人数为 5.5 万人,专任教师为 2.5 万人,还不到教职工人数的一半,说明该省份的专任教师比例是不合理的。

表 4 不同区域幼儿教师状况

		第一期		第二期		增长率
		专任教 师(万人)	生师 比	专任教 师(万人)	生师 比	专任教 师(%)
东部	北京市	2. 2	12. 8	2. 9	12. 1	31. 8
	辽宁省	4. 0	21. 6	4. 9	17. 5	22. 5
	广东省	13. 6	20. 3	18. 8	18. 8	38. 2
中部	河南省	7. 2	27. 3	12. 9	26. 8	79. 2
	湖北省	3. 8	29. 1	5. 8	25. 5	52. 6
	黑龙江	2. 1	23. 8	2. 5	23. 8	19. 0
西部	陕西省	3. 6	18. 9	5. 8	22. 1	61. 1
	甘肃省	1. 4	28. 3	2. 1	26. 7	50. 0
	广西省	3. 7	31. 9	5. 2	36. 0	40. 5

从不同地区的生师比中发现,我国各地区生师比还是没能达到幼儿园教职工的配备标准,各地区还应该继续增加幼儿师范生的培训力度。从东中西三个地区的对比中发现,中西部的生师比远远高于东部城市,再考虑到当前中西部学前三年的毛入园率在大幅度的提高,幼儿园教师的数量需求将会更大。西部地区陕西省和广西省的生师比又进一步加大,其主要原因在于适龄幼儿在大幅度地提升。

(四)管理现状与存在问题

学前教育管理在这里涉及到学前教育监管体系、资金投入、用人、管理机制以及成本分担机制、运行保障机制等涉及到学前教育体制机制建立与实施的问题。在第一期计划中各地区提出了管理机制不完善的问题,频率为 7,大多数省份都注意到了我国当前学前教育管理体制在实施的时候存在着很多的漏洞,顶层的设计还不够完善。在第二期计划中幼儿园编制及待遇、成本分担机制、运行保障机制以及投入保障机制的问题。与第一期计划相比,在第二

期有关学前教育管理的问题进一步细化,呈现出各个方面保障机制的建设需要上。

北京市第二期计划中提出学前教育成本分担机制未能充分保障非教育部门举办的公办幼儿园可持续发展;广东省在二期计划中提出幼儿园教师工资和福利待遇偏低;甘肃省第二期计划中提出学前教育投入保障机制不完善,学前教育师资补充机制建设相对滞后。从地区的问题表述中可以看出,我国学前教育在成本分担机制、投入机制、管理机制是我国学前教育发展的瓶颈。

二、各地区学前教育的目标定位分析

各地区在制定三年行动计划中根据自身的实际都提出了各自的学前教育教育发展目标,本研究从建设目标、提升目标、管理目标三个维度对各地区两期计划中的目标进行剖析。

(一)建设目标定位

各地区学前教育建设目标包含幼儿园数量、普惠性资源的建设、农村幼儿园建设,见表 5。

表 5 各地区学前教育建设目标分期表述

地区		各地区学前教育建设目标表述
北京市	一期	全市公办性质幼儿园占幼儿园总数的比例达到 65%以上,学前三年学位供给覆盖率和入园率提高到 90%以上,在农村地区每个乡镇建设 1 至 2 所农村乡镇中心幼儿园。
	二期	实现全市户籍适龄儿童学前三年学位供给全覆盖,入园率保持在 95%以上,努力满足常住适龄儿童入园需求,进一步解决“入园难”问题。
辽宁省	一期	以大力发展农村学前教育为重点,公办及具有公办性质幼儿园儿童数占全省在园儿童数的比例达到 50%以上。到 2013 年,全省学前三年毛入园率达到 86.5%。
	二期	全省学前三年毛入园率达到 91%;扩大公益普惠性学前教育资源覆盖面。
广东省	一期	基本解决“入园难”、“入园贵”问题;全省学前教育毛入园率达 86%以上;规范化幼儿园比例明显提高;全省 80%以上的乡镇建成 1 所规范化公办乡镇中心幼儿园。
	二期	全省学前教育毛入园率达 96%以上,全省规范化幼儿园比例达到 70%以上,公办幼儿园和普惠性民办幼儿园比例达 75%以上;全省 95%以上的乡镇建有 1 所以上规范化公办乡镇中心幼儿园。
河南省	一期	逐步形成以公办幼儿园和提供普惠性服务的民办幼儿园为主体,多渠道、多形式发展学前教育的格局;学前三年毛入园率达到 61%。
	二期	前三年毛入园率达到 83%左右,公办幼儿园和普惠性民办幼儿园覆盖率达到 85%以上。
湖北省	一期	全省各乡(镇)至少建有 1 所中心幼儿园;全省学前三年毛入园率达到 60%以上,乡镇及以下入园幼儿基本享受普惠性服务,城、县镇享受普惠性服务的入园幼儿数占本地全部入园幼儿的 70%以上。
	二期	着力扩大农村办学前教育资源,解决好城镇及城乡结合部学前教育资源总量不足的问题;学前三年毛入园率达到 87%以上;全省城市公办园和普惠性民办园覆盖率达到 75%以上,其他地区公办园和普惠性民办园覆盖率达到 85%以上,其中乡镇及以下入园幼儿基本享受普惠性服务。
黑龙江	一期	公办幼儿园数量达到幼儿园总数的 40%以上;每个乡镇至少建设 1 所公办中心幼儿园;学前三年毛入园率达到 65%以上。
	二期	公办幼儿园和普惠性民办幼儿园覆盖率达到 80%以上;学前教育三年毛入园率达到 77%以上;每个乡镇至少建设 1 所独立设置的公办幼儿园。
陕西省	一期	学前三年毛入园率达到 75%。;建成 1000 所符合国家标准的公办乡镇中心幼儿园。
	二期	全省每个乡镇均有 1 所公办中心幼儿园,全省公办幼儿园数量达到幼儿园总数的 50%,公办幼儿园在园幼儿数量达到在园幼儿总数的 50%以上,学前三年毛入园率达到 96%以上。
甘肃省	一期	全省新建、改(扩)建 1000 所幼儿园,创建一批骨干示范性幼儿园,学前三年毛入园率达到 45%。
	二期	大力发展农村学前教育、进一步扩大城市普惠性学前教育资源,全省优质示范幼儿园占比达到 10%,学前三年毛入园率达到 75%。实现普惠性幼儿园资源明显扩大,乡镇中心幼儿园全面覆盖,行政村学前教育资源网络初步形成。
广西省	一期	全区学前三年毛入园率达 58%,公办幼儿园资源进一步扩大,民办幼儿园发展规范有序,农村幼儿园规模逐步提升。
	二期	学前教育三年毛入园率达 75%,公办幼儿园和多元普惠幼儿园覆盖率达到 60%

横向看各地区学前教育建设目标定位的类别比较相像,包含了学前三年毛入园率、公办幼儿园数量、普惠性幼儿园数量以及乡镇中心幼儿园的建设。东部和中部省份的学前三年毛入园率在第二期均超时全国定的目标(75%),并且都接近于全国第三期学前教育三年行动计划的目标(85%),特别是东部省份,关于幼儿园建设方面的目标更多会倾向于对于公办幼儿园、普惠性幼儿园以及高质量幼儿园的建设上,广东省在第一期计划中就已经提出建设规

范化乡镇中心幼儿园,北京市也提出要规范民办幼儿园的管理和办园条件。中部省份在幼儿园数量建设目标上压力较少,更多会关注普惠性资源的建设以及幼儿园办园条件的问题。西部各省份(除了陕西省)在幼儿园数量还需要更多的努力,更应该寻找好的解决办法在量上做一定的突破。纵向看,比较第一期和第二期计划中学前教育建设目标,可以发现整体上从只关注总量的扩展到关注普惠性资源的建设。

(二)质量提升目标定位

本研究中把各地区的学前教育质量提升包含了保教质量的目标表述以及教师队伍建设的目标表述,学前教育质量的提升最主要的力量就是师资队伍的建设。如表 6 所示。

从横向上看,各地区都强调了幼儿园教师培训培养方面的目标,对教师学历上都做了一定的要求,目标定位在幼儿园教师学历达到大专以上水平。这

个问题同样也面临着东中西部差异的问题,东部城市因为其培养力度以及经济较为发达的原因,幼儿园教师补充上会更容易实现。东部省份幼儿园教师方面定位在教师队伍素质的建设上;中西部各省份定位在大力补充幼儿园教师队伍,同时也在加大对在职教师的培训上,甘肃省在二期计划中提出各地要建立和完善幼儿园教师退出机制,对不能按期取得任职资格或存在师德师风问题的要予以调整。

表 6 各地区学前教育质量提升目标分期表述

地区		学前教育质量提升目标表述
北京	一期	95%的幼儿园园长和 85%的幼儿教师达到专科及以上学历水平。
	二期	提高师资供给能力、不断提高园长教师素质,全面促进幼儿园内涵发展。
辽宁	一期	逐年扩大招生规模,增强培养能力,建立完善幼儿教师培训体系,解决农村幼儿园合格师资短缺问题,建立并完善学前教育教研制度。
	二期	提高幼儿园保教队伍素质,专任幼儿教师大专及以上学历逐步提高,提升保教质量和科学育儿水平。
广东	一期	70%以上的幼儿园专任教师具备相应资格、学历达标率达 97%以上,全省建成 1000 所科学保教示范园;依法落实幼儿教师待遇;
	二期	全省 80%以上的幼儿园教师具备相应资格。大专及以上学历的幼儿园教师比例达 60%以上;
河南	一期	具有专科及以上学历的比例达到 70%以上;培训幼儿园园长、专任教师和保育人员 6.8 万人;
	二期	逐步补足配齐幼儿园教职工,进一步提高幼儿园教师队伍的专业素质和实践能力;培训幼儿园园长、专任教师和保育员 15 万名。
湖北	一期	培训 3 万名以上幼儿园园长和教师,切实抓好学前教育科学保教工作。
	二期	全省幼儿园园长、保育员、卫生保健人员、财会人员、安保人员、炊管人员等持证上岗率达 100%,专业教师的幼儿教师资格证持证率达 80%以上。
黑龙江	一期	80%以上的教师、保育员和保健人员实现持证上岗;幼儿园办园条件明显改善,规范管理明显增强,保教质量明显提高。
	二期	加强幼儿教师队伍建设,提高保教队伍整体素质。
陕西	一期	坚持“以游戏为主,保教并重”的原则,防止和纠正“小学化”倾向;
	二期	专任教师学历合格率达到 98%以上,不断提升学前教育质量,力争至 2016 年,每个县(市、区)至少建成 1 所省级示范幼儿园。
甘肃	一期	完善本、专科学历幼儿教师补充机制,组织实施幼儿教师特岗计划,招录 1 万名幼儿教师,教师队伍结构、综合素质明显提升;
	二期	完善幼儿园教师补充机制,完成新一轮幼儿园园长和教师全员培训,促进幼儿教师专业化发展,坚持科学保教,提高保育教育质量
广西	一期	幼儿园教师新增 2.1 万人,达到 5.8 万人,加强配置,充实队伍。
	二期	学前教育教师队伍配置进一步合理,专业化程度进一步提高

纵向看,对比第一期和第二期有关学前教育提升目标表述,关于幼儿园教师培训培养上变化不明显,教师的培养培训是一个系统复杂并且长期的工程,不可能即可见效,但值得注意的是幼儿园教师的编制待遇问题在第二期计划中也频繁的提出,各地区也提出了各自的解决途径。广东省提出机构编制部门要会同教育、财政部门,按照机构编制总量控制、结构调整原则,根据国家和省的有关要求做好编制核定。教育部门在核定的编制总额内统筹分配使用。完善幼儿园教师工资待遇保障机制,落实国家规定的工资待遇。在第二期的计划中,关于幼儿园教育质量得到更多的关注,特别是在广东、陕西、黑龙江、甘肃这几个省份,都在计划中把提高保教质量的途径和政策写了出来。广东省在第一期计划中就提出全省建成 1000 所科学保教示范园;陕西省提出进一步规范管理,继续坚持“以游戏为主,保

教并重”的原则,使“小学化”倾向得到有效遏制的政策。

(三)管理目标定位

为了更好地实现各地区制定的三年行动计划目标,每期的计划中都会表述如何高效地对学前教育进行管理。从 18 分文本的内容分析中可以看出 9 个省份的制定中都包含了财政的投入制度、成本分担制度、幼儿园收费制度、安全监管机制、质量评估体系、教职工待遇保障机制、学前教育工作评估督导制度,涉及到了政府对学前教育的监督管理和幼儿园的管理,同时也涉及到了幼儿园的办园行为、保育质量、教职工待遇。从整体来看,各地区对于学前教育管理目标的定位比较全,目前处在建立、完善各个管理评估监督体系、制度上。

从东中西部的管理目标定位的对比上来说,并没有太多的差异,都非常突出幼儿园安全管理的规

范。一期计划主要关注的是加强幼儿园的安全管理,针对当时存在的很多“黑园”问题,着重解决无证办园和规范民办园管理,同时就幼儿园“小学化”倾向提出解决措施^[2]。在二期计划中,关注的是幼儿园的办园水平,加强幼儿园的等级评定工作,规范幼儿园安全和收费管理比较有特色的是河南省提出的初步建立以公共财政投入为主的农村学前教育成本分担机制;北京市、辽宁省提出初步建立以公共财政投入为主的农村学前教育成本分担机制。这两省把农村学前教育的管理与城市学前教育的管理做了区

分,这样以来采用的相应政策能够更适应当地农村学前教育的发展。

从纵向发展来看,在第一期强调管理目标基础上又增添了保育教育评估机制的建立、幼儿园教职工待遇保障机制健全内容。这和前面所提到的各地区学前教育存在的问题相符合,在第二期计划中各地区也提出了师资力量不足以及保育教育质量的问题,从而使得各地区重视了这两个方面制度体系的建立。由于各地区目标表述比较相近,这里只列出了部分地区的目标表述,如表7。

表 7 各地区学前教育管理目标分期表述

地区	各地区学前教育管理目标表述
辽宁省	一期 学前教育财政投入合理增长机制;落实幼儿教师编制和待遇;建立“以县(市)为主、县乡(镇)共管”的农村学前教育管理体制;规范学前教育管理;建立教育督导与年度监测制度。
	二期 加强学前教育治理体系和治理能力建设;探索构建幼儿园保育教育评估机制;完善管理体制、合理分担的投入机制;健全幼儿园教职工待遇保障机制;
甘肃省	一期 加强管理指导,规范办园行为;各市州、县市区政府和相关部门要建立健全各项安全管理制度和安全责任制;健全完善幼儿园保教质量评估体系。
	二期 健全学前教育经费保障机制,加强教育督导;制定出台《甘肃省幼儿园办园行为规范》。

(四)特色目标定位

因为东中西部各地区经济条件以及地方社会文化的差异,各地区在目标的表述上也有比较特色的地方。各地区特色目标逐渐集中在关注保教费用的减免、0—3岁早期教育体系的建立、特殊儿童教育者三个方面,这三个方面目前都处于探索阶段。第一,减免保教费用方面。北京市提出实施学前教育补助项目,努力满足家庭困难和残疾适龄儿童的学前教育需求。继续完善保育教育费减免政策;陕西省提出启动学前一年免费教育。第二,0—3岁早期教育方面。北京市提供多种形式的学前教育指导服务,实施社区学前教育服务中心项目,缓解中心城区及城乡结合部地区入园压力;辽宁省、广西省、陕西省第二期计划中提出进一步探索构建0—3岁婴幼儿早期教育服务体系。第三,特殊儿童教育方面。北京市提出资助家庭经济困难儿童及残疾儿童;广西省提出加强0—3岁残疾儿童早期发现、早期干预和早期康复教育训练。

三、我国地方学前教育发展趋势分析

对比我国9个省份(直辖市、自治区)的学前教育三年行动计划的文本可以发现,整体来看,当前学前教育仍存在着资源总量不足、教师补充渠道不畅、经费投入与支出结构需要调整、体制机制的建立有待加强、教育质量不高等问题,突出地反映了我国当前学前教育发展中规模与质量、体制与机制、城市与农村之间的矛盾^[3]。

(一)发展存在问题个性化,本土化研究需求增多

从两期计划存在的主要问题对比中可以看出,第一期的学前教育三年行动计划存在的问题更加集中些,存在问题较为分散的主要是发达省份(市),如北京市提出的资源分布不均衡、成本日益增加、无证办园的问题,广东省提出的住宅小区配套幼儿园的问题。第二期计划提出的主要问题较为分散,有关资源的问题由第一期计划的“资源总量不足”为主转为“公益普惠性资源不足”;更加关注师资队伍的不 足,师资队伍 的素质关注率稍微有所下降。如何把学前教育从乡镇中心区域推广至广大的村屯地带,是未来普及学前教育工作的重点和难点^[4]。

(二)关注重点从幼儿园的“量”向幼儿园的“质”转移

保教质量和科研工作 在第二期计划中得到了很高的重视。在第一期文件中很少有提到保教质量的提高,更多的是关注幼儿园数量的发展,包括公办幼儿园、乡镇中心幼儿园的建设。但在各地区第二期学前教育三年行动计划文件中已经有9个省份提出 来关注保教质量以及教研的指导。同时这也反映出在对幼儿园教师进行培训中加强对幼儿园教师科研能力的关注和指导。重视幼儿园教师培训、培养质量,但需建立考核、监督机制。

在各省份学前教育三年行动计划文本数据的呈现中可以发现,大多省份在第二期学前教育三年行动计划中的数据远远没有第一期的详细,会把教职

工总量,还有教师学历状况也省略掉。可以推测出各省份在幼儿教师这一方面的监督还不到位,并且在幼儿教师引入方面也存在着很多的问题。

在第二期学前教育三年行动计划中很多省份已经发现,幼儿教师的质量已经成为制约学前教育发展的瓶颈。2011年后众多文件明确提出了幼儿教师专业发展的要求,既体现了幼儿教师专业发展的重要性,也说明了国家高度重视幼儿教师的专业发展^[5]。2012年2月,教育部颁布了《幼儿园教师专业标准(试行)》,标志着我国幼儿园教师队伍建设从职业化进入专业化阶段^[6]。幼儿教师、园长的培训很多,但如何使得培训内容更加适合一线教师,培训方式更有利于教师的学习,什么样的课程使得培养出来的学生发展潜力更大,如何吸引更多优秀人才参与学前教育事业以及如何对培训、培养的质量进行监督需要我们做更多的研究。同时在促进现代信息技术与高校学科教学融合的大背景下,学前教育领域也力求借助这一驱动力,推进高校学前教育专业在培养幼儿教师中教学手段与方式的变革^[7],以此来提高学前教育教师培养质量。

(三)政府主导地位在不断增强,需建立科学管理体系

在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的指导和引领下,中央和各地政府对于学前教育的关注和财政投入不断增多。各地政府在新建、改建、扩建公办幼儿园,扶持民办幼儿园,使得公办幼儿园的比例明显增强。同时也存在着公办幼儿园、民办幼儿园在数量不断增加的前提下,如何合理有效去管理的问题。在加强制度建设的基础上,要尽快建立健全学前教育法规,能够根据最新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》,合理引导不同层次民办幼儿园的发展。同时各地应建立健全学前教育管理体系,特别是针对农村学前教育管理体系的建立。

(四)急需建立长效机制,保障学前教育的长远发展

通过对比分析两期计划存在的主要问题可以看出,二期计划中更多地关注到了学前教育的长远发展,比如运行保障机制、投入保障机制的提出。在一期计划中管理机制的频次为7,说明管理机制问题在学前教育三年行动计划中提出的特别多。该方面也有一定的研究成果。

第一,机制建设,总结学前教育发展的存在问题,核心就是长期缺乏投入,并且投入缺乏制度的保障^[8]。完善的评价机制可以促进学前教育计划的改

进与进步^[9]。第二,监督与管理:农村学前教育管理模式单一、管理难度大,实体建设“覆盖易,提质难”,保障体制不完善,区域连锁重于形式,集团化幼儿园“集而不团”^[10]。管理机制是学前教育发展中的关键问题,表现为学前教育管理机制不健全、行政化、运行方式单一等方面,突破管理机制的桎梏,需要改革现行行政领导机制,向办园主体和幼儿园教师赋权;建立“院—园—政府”联动机制,确立经费投入的长效机制,完善部门合作机制与督导问责机制^[11]。该方面的成果很多是一线监督、管理者从实践中总结的经验,如建立幼儿园准入和退出制度^[12]。该方面的研究缺少具有引领性的理论研究来支撑学前教育长期的发展。

【参考文献】

- [1] 教育部. 关于实施第三期学前教育三年行动计划的意见[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A06/s3327/201705/t20170502_303514.html, 2017-04-17.
- [2] 虞永平. 完善体制机制深入推进学前教育三年行动计划[J]. 人民教育, 2012, (11): 17-18.
- [3] 田园园. 我国区域学前教育发展现状及发展方向的比较研究——基于15省市的学前教育三年行动计划的文本分析[J]. 陕西学前师范学院学报, 2017(4): 19.
- [4] 郑名. “学前教育三年行动计划”成效分析与政策建议[J]. 学前教育研究, 2014(8): 34.
- [5] 盖笑松, 焦小燕. 当前村屯学前教育发展的难点与对策[J]. 学前教育研究, 2015(5): 3.
- [6] 张丽. 近十年我国幼儿教师专业发展研究的内容分析[J]. 陕西学前师范学院学报, 2017(1): 138.
- [7] 程秀兰, 许楠楠, 王娜. 基于《幼儿园教师专业标准》的学前教育专业课程课程改革研究[J]. 陕西学前师范学院学报, 2016(4): 26.
- [8] 李少梅. 微课应用于高校幼儿教师职前培养的思考[J]. 电化教育研究, 2016(8): 95.
- [9] 钟映. 学前教育三年计划的成果以及对我国制定政策的启示——以甘肃省承办的国培计划为例[J]. 成功(教育版), 2013(7): 149.
- [10] 范显芬. 辽宁省农村学前教育发展模式研究[D]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2016.
- [11] 蒋宗珍, 刘小红, 张家琼. 学前教育发展中的管理机制桎梏与突破——基于K区学前教育发展状况的调查[J]. 中国教育学刊, 2016(7): 44.
- [12] 孙代文. 创新发展机制确保学前教育的公益性和普惠性[J]. 人民教育, 2015(15): 74.