



江苏省第一期学前教育五年行动计划实施成效分析

牛翠平

(盐城师范学院教育科学学院, 江苏盐城 224002)

摘要:以江苏省教育部门公布的学前教育发展数据为依据,对江苏省第一期“学前教育五年行动计划”的实施成效进行分析,结果发现截止2015年全省幼儿园总量、省优质园数量大幅增加,学前三年毛入园率明显提高,学前教育投入大幅增长,教师数量迅速增加,“入园难”问题得以缓解。但是仍存在学前教育资源分布不均衡,师资队伍建设相对滞后,高质量、普惠性幼儿园数量较少等问题。对第二期五年“行动计划”内容的分析表明,其总体目标着力于推进学前教育的内涵发展和公平发展,有利于解决“入园贵”“入好园难”的问题。要使第二期五年“行动计划”目标真正实现,各级政府要在充分落实政策和措施的同时,不断创新机制,通过机制引导各项政策和措施的有效推进,从而真正提升学前教育质量。

关键词: 学前教育;五年行动计划;教育政策

中图分类号: G619.20

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2018)02-0114-04

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2018.02.024

On Effectiveness of the First Five-year Action Plan of Preschool Education in Jiangsu Province

NIU Cui-ping

(School of Educational Science, Yancheng Teachers University, Yancheng 224002, China)

Abstract: The paper analyzes the effectiveness of the first Five-year Action Plan of Preschool Education on the basis of preschool education development data issued by educational department in Jiangsu province. The results show that the quantity and quality of kindergartens and the gross enrollment rate of kindergartens till 2015 increase greatly. However, problems like unbalanced distribution of teaching resources, behindhand construction of teaching staffs, and lack of qualified inclusive kindergartens still exist. Analysis finds that the contents of the second Five-year Action Plan of Preschool Education aims at promoting the connotative development and justification of preschool education, and helps solving the problem of expensiveness and difficulty in kindergarten enrollment. To realize the aims, governments in all levels should make sure the real implementation of policies and measures, innovate mechanism and promote the education quality of preschool education.

Key words: preschool education; Five-year Action Plan; education policies

2010年11月我国印发了《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称《意见》),明确要求各省以县为单位编制实施学前教育三年行动计划。江苏省制订了学前教育五年行动计划(2011—2015年)(以下简称行动计划),计划未来五年新建幼儿园1545所,改扩建幼儿园1960所,新创建省级

优质幼儿园1920所,新增幼儿园土地面积12万亩,新增园舍建筑面积360万平方米^[1]。江苏省第一期学前教育“行动计划”已经收官,第二期学前教育五年行动计划(2016—2020年)正在实施。笔者拟在分析第一期行动计划实施成效的基础上,初步了解全省第二期行动计划在2016年的推进情况。

收稿日期: 2017-08-02; **修回日期:** 2017-08-16

基金项目: 江苏省高校哲学社会科学基金项目(61111541114)

作者简介: 牛翠平,女,山西吕梁人,盐城师范学院教育科学学院副教授,主要研究方向:学前教育基本理论。

一、研究方法

本文对江苏省学前教育五年行动计划实施的情况进行资料搜集,通过查阅江苏教育年鉴和搜索官网统计信息,整理汇总出 2009—2015 年江苏省学前教育发展的基本数据,并用 excel 表完成搜集数据的统计分析。

二、第一期“行动计划”的实施成效

(一) 幼儿园数量大幅增加,学前三年毛入园率明显提高

表 1 2009—2015 年江苏省学前教育基本情况表^①

年份	幼儿园数	增加数	在园幼儿(万)	增加数(万)	学前三年毛入园率
2009	4110	—131	193.22	15.58	95
2010	3944	—166	205.71	12.49	96
2011	4257	313	217.49	11.78	96
2012	4392	135	220.45	2.96	96
2013	4722	330	231.81	11.36	97.2
2014	5072	350	234.13	2.32	97.5
2015	6759	1687	250.73	16.6	97.6

根据教育部实施《规划纲要》“分三步走”的策略,即第一期“行动计划”的重点是扩大学前教育资源,让广大的学龄前儿童“有园上”^[2]。江苏省在实施第一期“行动计划”期间,全省各地加大新建、改扩建幼儿园的力度,重点建设普惠性幼儿园,解决“入园难、入园贵”的问题,从表 1 可见,“行动计划”实施后幼儿园数量和在园幼儿数量明显增加,2015 年幼儿园数为 6759 所,比 2011 年增加了 2502 所,实现了五年“行动计划”制定时的目标,即“新建幼儿园 1545 所,改扩建幼儿园 1960 所”。从 2009 年到 2015 年的数据来看,“行动计划”实施前的两年(2009 年和 2010 年)幼儿园数量是负增长,而 2011 年开始,全省幼儿园数量呈持续增长趋势。另外,2015 年江苏省学前三年毛入园率已经达到 97.6%,而全国的毛入园率为 75%^[3],高于全国平均水平 22.6 个百分点。

(二) 省优质园数量增加,学前教育质量得以提升

除了加强普惠性幼儿园建设,江苏省提出每个乡镇至少办好一所达省优标准的公办中心幼儿园。从图 1 可见,省优质园数量从 2009 年的 1523 所增加到 2015 年的 3504 所。在省优质园达标建设的同时,学前教育的质量相应得到了大幅提升。

(三) 学前教育经费投入大幅增长,幼儿园办学条件显著改善

从图 2 图 3 可见,“行动计划”实施以后,江苏省

幼儿园(包括农村幼儿园)生均预算内教育事业费和公用经费支出逐年增加。

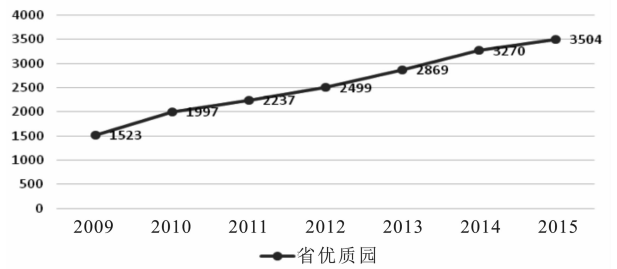


图 1 2009—2015 年江苏省省优质园数变化表

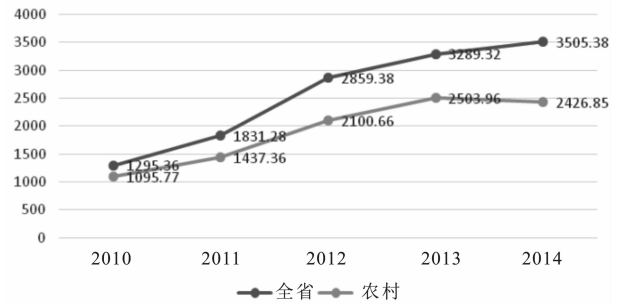


图 2 2010—2014 年江苏省幼儿园生均预算内教育事业费支出图

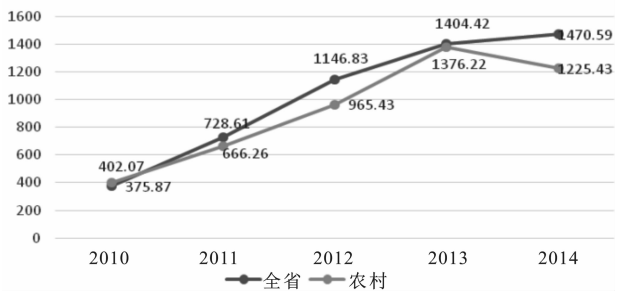


图 3 2010—2014 年江苏省幼儿园生均预算内公用经费支出图

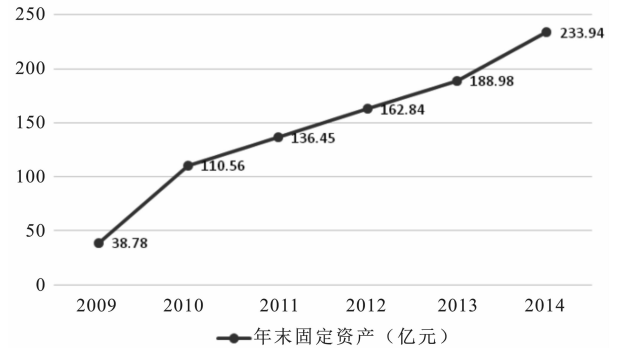


图 4 2009—2014 年全省幼儿园年末固定资产情况图

从图 4 图 5 中可以看到幼儿园固定资产和校舍面积呈逐年递增趋势,而且从 2009 年到 2014 年幼儿园固定资产和校舍面积的增幅均达到 80% 以上。

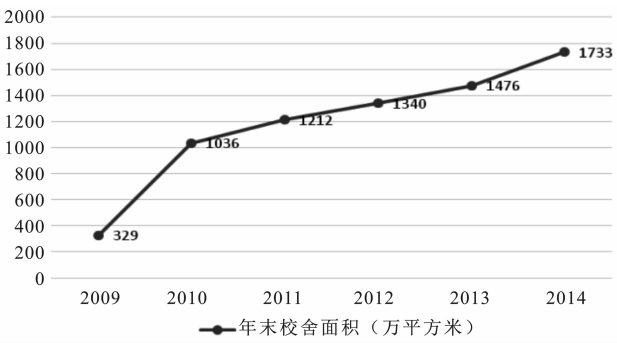


图 5 2009—2014 年全省幼儿园年末校舍面积情况图

(四)幼儿教师数量迅速增加,教师学历合格率达 100%

全省各地在“行动计划”期间不断增加幼儿教师的招聘数量以满足学前教育大力发展的需求。从图 6 可见,“行动计划”实施以来,全省幼儿教师数量从 2009 年的 71610 增加到 2015 年的 129174,增幅达到 44.57%。2011 年江苏省专任幼儿教师学历合格率已经达到 99.76%,其中专科及以上学历比例达到 89.27%^[4],截至 2015 年,专任幼儿教师学历合格率已达 100%。

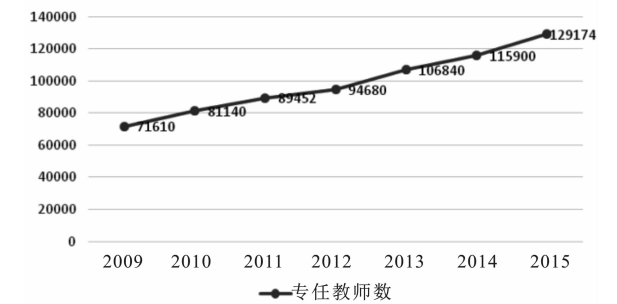


图 6 2009—2015 年全省幼儿园专任教师人数图

三、存在问题分析

(一)学前教育资源分布存在不均衡性

学前教育资源在城乡和苏南苏北分布存在不均衡性。从城市、县镇、农村三地的幼儿园数量变化(图 7)来看,2009 年到 2010 年间,三地幼儿园数量相差不大,但是五年行动计划实施后,从 2010 年到 2014 年间,三地幼儿园数量发生了巨大变化。从图 7 可见,城市幼儿园数量增幅最大,达到 50.19%,其次是县镇,达到 23.79%,而农村幼儿园的数量出现了递减,递减幅度达到 47.95%。这与江苏城市化发展中农村人口锐减有很大的关系,同时也与优质学前教育资源集中在城市有一定关系。

苏南苏北由于经济发展的不均衡导致在学前教育经费投入、优质园建设和师资队伍建设等方面都存在不均衡。苏南学前教育经费投入相对充足,以 2014 年生均公用教育经费投入为例,从图 8 可见,

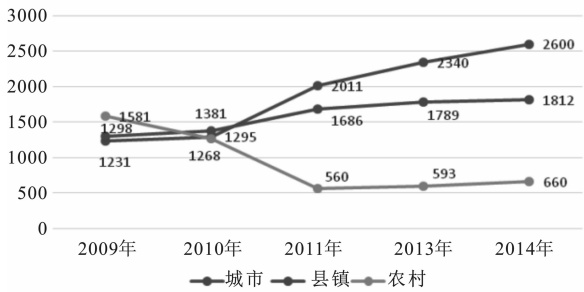


图 7 2009—2014 年三地幼儿园数变化图

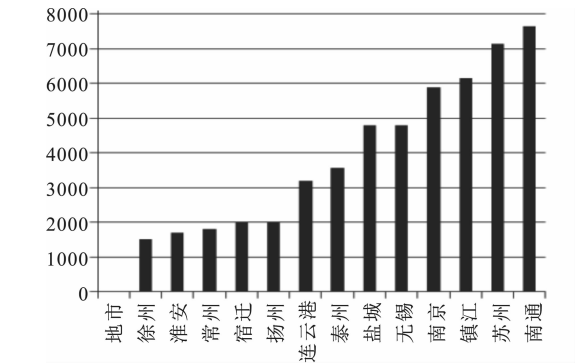


图 8 2014 年幼儿园生均公共
财政预算教育事业支出费

南通、苏州、镇江、无锡等苏南地区的经费支出明显高于徐州、淮安、宿迁等苏北地区。当然,经费支出的多少与地方政府对学前教育的重视程度有很大关系,如常州虽然是苏南地区但对幼儿园的生均公用经费支出却低于处于苏北的宿迁、盐城等地。

(二)师资队伍建设和存在相对滞后性

表 2 2014 年江苏省各地市师幼比情况表

地区	在园幼儿数	教师数	师幼比
南京	187404	12675	1 : 14.78
无锡	158830	9860	1 : 16.11
扬州	96092	5721	1 : 16.80
常州	117348	6974	1 : 16.83
镇江	66926	3964	1 : 16.88
泰州	104654	5606	1 : 18.67
苏州	273769	13436	1 : 20.37
宿迁	205114	9874	1 : 20.77
淮安	167238	6114	1 : 20.88
盐城	227167	10507	1 : 21.62
连云港	190990	8354	1 : 22.86
徐州	392213	15771	1 : 24.87

“五年行动计划”期间,江苏省幼儿教师数量从 2009 年的 71610 增加到 2015 年的 129174,增幅达到 44.57%。但是单纯的数量增加不一定能够反映出师资配备是否合理,必须结合师幼比状况进行分析。从表 2 来看,全省各地的师幼比除南京以外,均

在1:16以上,超出教育部《幼儿园教师配置标准》的规定,即小班1:10—12.5,中班1:12.5—15,大班1:15—17.5^[5]。苏南地区师幼比基本在1:20以下,苏北地区的师幼比均在1:20以上,这说明苏南苏北在学前教育资源配置上存在不均衡性。全省各地的师幼比状况反映出幼儿教师的实际数量无法满足幼儿园数量的急速增长,公办园的“两教一保”配置标准也只是数字上的达标,农村地区和部分民办园教师数量少,师幼比高,尚存在一教包办现象。

除此之外,编制少、队伍杂、教师流动性大、专业发展水平不高也是师资队伍建设中尚存在的问题。由于新建、改扩建幼儿园数量增加,各地幼儿教师需求缺口大,但幼儿教师的培养又有一个过程,因此,非学前教育专业人员、小学转岗教师进入幼儿教师队伍,这部分教师的专业发展水平相对落后。加之幼儿教师编制少,存在同工不同酬问题,导致教师队伍流动性大,也严重影响了幼儿教师的专业发展。编制是影响教师队伍建设的因素,全国普遍存在教师编制少的问题。江苏省在五年“行动计划”期间不断增加幼儿教师的编制配置,并出台了相关标准,提出“省公办幼儿园事业编制按师生比1:16的比例核定,主要用于配备管理人员和骨干教师”^[6]。因此,师幼比较低的公办园教师编制相对有保障,而师幼比较高的公办园教师编制不足,民办园教师完全没有编制,使其专业发展受到影响。

(三)高质量、普惠性幼儿园数量较少

第一期“行动计划”实施后“入园难、入园贵”的问题得到了一定程度的缓解,但仍然存在入好园难,人民办园太贵的问题。公办幼儿园数量有限,大部分优质公办园都需要找指标才能入园,名额紧张。而民办幼儿园存在两极分化,差的幼儿园班额大、师资队伍不合格,优质幼儿园打着特色幼儿园的旗号,收费平均一学期一万多,普通工薪家庭难以承受。因此,大部分地区仍然存在好园进不去、差园不想进、民办园太昂贵的现象,扩大了学前教育不公平问题。虽然省优质园数量从2011年的2237所增加到了2015年的3504所,但增幅不大,甚至出现了1.21%负增长,普惠性民办园和优质园数量总体上无法满足家长需求。

四、第二期“行动计划”的内容分析

(一)指导思想关注学前教育的内涵建设和公平发展

江苏省第二期“行动计划”的指导思想是“从注重扩大资源转向扩大资源与内涵建设并举,从注重解决群众急需向解决群众急需和追求入园方便公平并举,从注重重点建设转向重点建设与全面建设并举,从注重项目推进转向项目推进与机制构建并举。”^[7]这一指导思想体现了江苏政府在第二期行动

计划期间着力于提升学前教育质量以及解决学前教育资源不公平问题的总体思路。

(二)主要措施着力于提供优质普惠性学前教育服务

第二期“行动计划”的主要措施包括六个方面:加快发展公办幼儿园,积极扶持普惠性民办幼儿园,进一步加大学前教育投入,加强幼儿园教师队伍建设,提高幼儿园保教质量,健全幼儿园监管体系。^[7]发展公办幼儿园和扶持普惠性民办幼儿园的措施有利于解决“入园难、入园贵”的问题,体现了江苏学前教育发展的公益普惠性原则。后面四点措施从不同方面入手保障学前教育优质发展,最终实现第二期“行动计划”的主要目标:“到2020年全省优质幼儿园比例达到90%,全省基本建立公办幼儿园和普惠性民办幼儿园服务区制度,90%以上幼儿在公办幼儿园或普惠性民办幼儿园就学,所有幼儿园均按标准配齐配足保教人员,并符合岗位任职要求等”^[7]。

五、小结与讨论

第一期“行动计划”实施后全省各地学前教育资源迅速扩大,学前教育投入大幅增长,教师数量迅速增加,“入园难”问题初步缓解。第二期“行动计划”的总体目标着力于推进学前教育的内涵发展和公平发展,有利于解决“入园贵”“入好园难”的问题。从2016年全省学前教育工作开展情况来看,全省各地开始落实第二期“行动计划”,重点加强农村幼儿园建设和省优质园创建;全面落实幼儿园法人登记制度,全面开展普惠性民办幼儿园认定工作,2016年上半年,各地认定公布一批普惠性民办幼儿园,并制定普惠性民办幼儿园财务管理办法;各市、县选择部分区域试行公办幼儿园和普惠性民办幼儿园服务区制度;各市、县制定2016—2020年幼儿教师队伍建设专项规划并完成年度建设任务;省级开展乡村幼儿园教师助力培养,2016年对1200名非学前教育专业毕业的乡村幼儿园教师开展为期1年的持续性培训^[8]。可见,普惠性优质幼儿园的建设,学前教育质量的全面提高有望在第二期“行动计划”期间解决。在第二期“行动计划”实施期间,各级政府要在充分落实政策和措施的同时,不断创新机制,通过机制引导各项政策和措施的有效推进。省级政府要加大对经济欠发达县、市的财政扶持力度,切实推动学前教育的均衡、公平发展。

[注 释]

① 文中表1—2,图1—8中的主要数据来源于2010年—2015年的《江苏教育年鉴》(江苏省教育厅汇编,江苏凤凰教育出版社出版),部分数据搜集于江苏教育厅官网。

为我让我的孩子在街上玩而批评我,说“让孩子到街上玩很危险!”街上并没有很多车,但在那儿游戏似乎抄到了那些人’(Shimamura, personal communication 2009)。”

英国(例如 Cranwell 2003)和美国(Hart 2002, Chudacoff 2007, Frost 2007)的游戏和游戏提供史是把儿童游戏看做解决像青少年犯罪、健康不佳、社会化或儿童安全这些社会问题的方法的故事。成人中心的游乐场设计已经倾向于建立在对儿童和游戏的错误的、工具性的理解之上,如 Frost(2007: 13)所说:

缺少的根本要素是要找出克服流行的、误导人的看法,克服那种认为儿童自由的、自发的游戏是无聊的和无足轻重的的看法,和克服那种认为成人结构化的、相对干净的、不鼓励人的、标准化的干预能满足儿童内在的户外游戏需要的看法。

英国许多针对儿童的公共政策采用的是对游戏的工具性理解(Lester and Russell 2008),而游戏工作者自己的信条(Playwork Principles Scrutiny Group 2005)强调游戏内在的和自我组织的性质。如英国越来越多的文献表明的,游戏工作者在理解成人在游戏空间的作用时有时会遇到困难(Hughes 2001, Brown 2003, Brown and Taylor 2008)。然而,在协调成人限制或指引游戏的倾向和协调不支持游戏环境中提供补偿性空间的需要的作用是重要的。

七、小结

本文勾勒出了游戏的益处以及缺少游戏的后果。通过本文,我们开始理解游戏是怎样与儿童的整体权利在根本上连结在一起的。游戏不是在考虑

完其他权利以后的额外的奢侈品;它是支撑联合国《儿童权利公约》四原则(非歧视、生存和发展、儿童最大利益和参与)的关键的和不可分割的一个部分。Van Gils(2007: 372)指出:

从儿童的观点看,游戏权不是局限在第 31 条内一小部分的额外的权利。它充分地反映了此时此地作为儿童的权利。在整个联合国《儿童权利公约》中没有一条不推迟它对未来理由的设置而强调在当下作为儿童的权利。所以尽管在强调游戏权的重要,人们是在支持作为儿童的权利。

游戏在通过适应系统——快乐、情绪调节、压力反应系统、对同伴和地方的依恋、学习和创造中具有关键作用。这些益处来源于游戏的不确定性、自发性和非理性,也来源于儿童的控制感。成人应该确保儿童生活的物理和社会环境支持他们的游戏;否则,他们的生存、成长和发展可能会受伤害。这并不意味着提供特殊服务,尽管在需要时要这么做。但是确实意味着要避免将游戏视为无聊,为儿童担心或担心儿童而限制游戏的诱惑,或避免为了更加工具性的目的而控制或喜欢游戏的诱惑。原则是通过支持游戏发生的条件而支持联合国《儿童权利公约》第 31 条。

(备注:本文参考文献省略,可以登陆国际游戏协会官网以下链接下载: <http://ipaworld.org/ipa-working-paper-on-childs-right-to-play/>)

[责任编辑 熊 伟]

(上接第 117 页)

[参考文献]

- [1] 江苏教育厅. 江苏教育学前教育五年行动计划专题[EB/OL]. http://www.ec.js.edu.cn/art/2016/11/25/art_14542_201349.html.
- [2] 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): 35.
- [3] 江苏教育厅. 2015 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. http://www.ec.js.edu.cn/art/2016/7/7/art_4269_195082.html.
- [4] 江苏教育厅. 2011 年江苏省教育事业发展统计公报[EB/OL]. http://www.ec.js.edu.cn/art/2012/3/6/art_4567_66222.html.

- [5] 中国教育部. 教育部关于印发《幼儿园教职工配备标准(暂行)》的通知 教师[2013]1 号[EB/OL]. http://www.gov.cn/zwqk/2013-01/23/content_2318295.htm.
- [6] 江苏教育厅. 江苏省公办幼儿园机构编制标准(试行)苏编办发[2013]3 号[EB/OL]. http://www.ec.js.edu.cn/art/2013/7/1/art_6325_124029.html.
- [7] 江苏省教育厅. 关于实施第二期学前教育五年行动计划的意见 苏教基〔2015〕15 号[EB/OL]. <http://www.jsxjw.cn/html/201506/7704.html>.
- [8] 殷雅竹. 2016 年江苏省学前教育重点工作[J]. 早期教育(教师版), 2016(3): 21.

[责任编辑 朱毅然]