

■专题:儿童智库服务

学前教育政策变迁四十年:回顾与展望

王群,李祥,杨川

(贵州师范大学教育科学学院,贵州贵阳 550001)

摘要:通过对我国学前教育政策的演进脉络进行梳理,可以厘清学前教育政策变迁的转变是时代发展所迫。我国学前教育政策变迁的特征呈现为学前教育政策发展目标上的普惠性,内容上的系统化,形式上的多样化,立法上的空白性四个方面。新时期我国学前教育政策发展还需进一步回答多元参与权力如何保障,立法难题如何破解,普惠性目标如何实现以及实践性与前瞻性如何化解四个困境。基于此,未来我国学前教育政策发展需要迫切解决的核心问题一是激发多元主体参与治理,实现学前教育发展的民主化与科学化;二是加快立法步伐,为学前教育的发展提供法治保障;三是加大投入和资源分配,切实解决学前教育发展的现实矛盾;四是加强理论学习与实践指导,保障学前教育政策发展的实践性与前瞻性。

关键词: 学前教育;学前教育政策;政策变迁

中图分类号: G619.2

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2019)01-0001-06

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2019.01.001

Preschool Policy Changing for 40 Years: Review and Prospect

WANG Qun, LI Xiang, YANG Chuan

(School of educational science, Guizhou Normal University, Guiyang Guizhou 550001, China)

Abstract: Through sorting out the evolution of preschool education policy in China, we can clarify that the change of preschool education policy is forced by the development of the times. The characteristics of the policy change of preschool education in our country are four aspects, namely, the universality of the goal of the development of the preschool education policy, the systematization of the content, the diversification in the form and the blank of the legislation. How to guarantee the multiple participation right, how to solve the problem of legislation to manage the preschool education, how to realize the goal of generalized preferences and how to resolve the practicality and foresight are still need to be solved nowadays. In the future, the key problems which should be solved as soon as possible of managing preschool education are encouraging multiple subjects to participate the management of preschool education and realizing democratization and scientization, accelerating the legislation of preschool education and providing the legal guarantee, increasing the investment and resource allocation and solving the contradiction between people's needing demand of high-qualified preschool education and unbalanced and deficient development of preschool education in present, strengthening the theoretical study and practical guidance, and ensuring the practicality and prospect of the development of the preschool education policy.

Key words: preschool education; preschool education policy; policy changes

学前教育政策是实现学前教育发展目标,贯彻落实学前教育基本方针的重要保障^[1],学前教育事

业发展需要其政策作为依托。当前,学前教育领域发生的诸多虐童事件及其呈现的困境问题,让公众

收稿日期: 2018-07-01; **修回日期:** 2018-08-02

基金项目: 贵州师范大学 2016 年博士科研启动项目 (2015 社科博 6 号)。

作者简介: 王群,女,贵州毕节人,贵州师范大学教育科学学院硕士研究生;李祥,男,贵州遵义人,贵州师范大学教育科学学院教授,博士,贵州师范大学教育政策与法律研究中心副主任,主要研究方向:教育政策与法律;杨川,女,河南郑州人,贵州师范大学教育科学学院讲师,主要研究方向:学前教育政策。

对学前教育空前关注。从学前教育政策的变迁中,可以明晰我国政府治理学前教育的基本特征,而且能为当前学前教育实践的诸多困惑寻找根源,并发现我国学前教育政策的新走向。

一、学前教育政策的演进脉络

(一)学前教育政策的探索阶段(1979年—1981年)

从新中国成立到1979年以前,我国学前教育政策经历大跃进和文革时期的洗礼之后,其发展受到不同程度的创伤。但“十一届三中全会”的召开为我国学前教育的发展提供了契机,在邓小平“三个面向,科教兴国”战略方针的指引下,我国开始探索学前教育发展的相关政策文本。该阶段颁布的代表性文件《全国托幼工作会议纪要》旨在说明我国初步探寻学前教育发展方向。此阶段在时间和内容上是从1979年的《全国托幼工作会议纪要》到1981年的《幼儿园教育纲要(试行草案)》。这一时期最明显的特征是国家开始探寻学前教育政策发展的最佳路径,且制定了有关促进学前教育事业发展的政策文件。其内容主要表现在:一是国家制定了处于初步发展阶段的学前教育制度,同时开始摸索适宜学前教育事业发展的方向,并对学前教育政策有初期的宏观把握,如《全国托幼工作会议纪要》;二是国家为指导幼儿园实施素质教育,专门颁行了学前教育的基本纲要,如《幼儿园教育纲要(试行草案)》;三是国家对城市举办幼儿园、托儿所也制定了相应的指导性文件,如《城市幼儿园工作条例(试行草案)》《城市托儿所工作条例(试行草案)》。这一时期最明显的特征是国家对学前教育政策的制定还处在探索阶段,且主要以摸索的方式探究学前教育的发展方向。

(二)学前教育政策的初创阶段(1983年—1989年)

该阶段基于我国各方面发展的不成熟性,可能会出现对幼儿教育管理分工不清、职责不明等问题,从而影响了幼儿教育事业的进一步发展。鉴于此,国家主要通过《幼儿园管理条例》和《幼儿园工作规程(试行)》两个文件规范学前教育事业的发展。这一时期的政策在时间和内容上从1983年的《关于发展农村幼儿教育的几点意见》到1989年的《幼儿园管理条例》和《幼儿园工作规程(试行)》,都旨在说明此时期的学前教育政策就整体而言还处于初步建立阶段。因此其政策文本主要内容呈现为:一是基于幼儿教育事业不能适应经济、社会发展的需要,发展规模不能满足城乡群众需要的现实困境。国家从宏观层面出发,出台了促进我国学前教育发展的政策,主要政策文本如《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》《关于加强幼儿教育工作

的意见》《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程(试行)》;二是国家专门针对幼儿学前班的发展提出了适宜其发展的意见,如《关于进一步办好幼儿学前班的意见》;三是国家针对幼儿园的教玩具、卫生保健、教师队伍等领域颁行了相应政策,如《全日制、寄宿制幼儿园编制标准(试行)》《城乡建设环境保护部、国家教育委员会托儿所、幼儿园建筑设计规范》《城市幼儿园建筑面积定额(试行)》《幼儿园教玩具配备目录》《托儿所、幼儿园卫生保健制度》《关于幼儿园教师考核的补充意见》;四是国家针对农村幼儿教育的数量与质量不能满足群众需求的现实困境给出了相应的意见,如《关于发展农村幼儿教育的几点意见》。该阶段从我国学前教育政策文本中可以折射出我国学前教育政策的发展还处在萌芽阶段。

(三)学前教育政策的形成阶段(1991年—2007年)

学前教育政策的形成,始于《幼儿园工作规程》的颁布。1996年《幼儿园工作规程》的颁行,旨在加强幼儿园的科学管理,提高保教质量,这对学前教育发展产生了深远影响。这一时期的政策从1991年的《关于改进和加强学前班管理的意见》到2007年的《关于加强民办学前教育机构管理工作的通知》,其主要内容体现为:一是国家在前两个时期发展的基础上,开始为学前教育的发展制定了契合时代背景的政策,而且政策涉及的内容相对前两个阶段而言更深入与完善。此时期的政策文本对学前教育事业的发展方向较明晰,其代表性文件如《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》《幼儿园工作规程》《幼儿园教育指导纲要(试行)》《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》;二是国家针对学前班的发展制定了相对完备的政策,如《关于改进和加强学前班管理的意见》《学前班保育与教育的基本要求(试行稿)》《学前班工作评估指导要点》;三是国家为适应市场经济发展的需要,保证幼儿教育事业健康发展,专门为企业办幼儿园颁行了《关于企业办幼儿园的若干意见》《社会力量办学条例》两个文件;四是国家为实现学前教育事业稳步发展,科学管理学前教育的目标,特制定了与之相应的宏观与微观的规范性政策。主要政策文本有《托儿所、幼儿园卫生保健管理办法》《关于规范小学和幼儿园教师培养工作的通知》《幼儿教育专项督导自查细则》《关于加强民办学前教育机构管理工作的通知》《民办教育促进法》;五是为提升园长的专业水平,进而促进幼儿园的科学管理,特制定如《关于开展幼儿园园长岗位培训工作的意见》《全国幼儿园园长任职资格、职责和岗位要求(试行)》《全国幼儿园园长岗位培训指导性教学计划(试行草案)》的政策文本。此阶段的学前教育政策相

对前两个时期而言,国家不仅意识到科学制定学前教育政策的重要性,而且形成了比较完善的政策。

(四)学前教育政策的转型阶段(2010年—2016年)

鉴于时代发展所迫,学前教育政策进入转型阶段变得极为迫切,其政策制定所关注的焦点是学前教育治理的现代化。这一时期的学前教育政策在时间和内容上从2010年的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》到2016年的《幼儿园工作规程》。“此时期我国学前教育政策的主要目标和内容是扩大学前教育资源,”^[2]其政策内容主要体现在:一是国家的关注焦点主要集中在优化与完善学前教育政策,完善法律法规,规范学前教育管理,明确政府职责,引领学前教育发展等方面。主要政策文本有《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《幼儿园工作规程》;二是国家为了健全学前教育制度规范,特颁行了诸多规范学前教育事业发展的文本,如《幼儿园收费管理暂行办法》《幼儿园教职工配备标准(暂行)》新的《托儿所幼儿园卫生保健管理办法》《托儿所幼儿园卫生保健工作规范》;三是国家为规范和加强中央财政支持学前教育发展资金管理,提高资金使用效益,特制定了与学前教育经费挂钩的资助制度,并且强调对经费落实环节的监督,如《关于建立学前教育资助制度的意见》《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》《中央财政支持学前教育发展资金管理办法》;四是为促进幼儿园教师专业发展,并建设高素质教师队伍,国家专门出台了相应的政策,如《幼儿园教师专业标准(试行)》《幼儿园园长专业标准》《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》《关于实施幼儿教师国家级培训计划的通知》;五是国家对学前教育健康、语言、社会、科学、艺术五大领域的内容作了细致的规定,如《3—6岁儿童学习与发展指南》;六是从2012到2016年期间,国家通过“学前教育宣传月”系列活动,助推了学前教育的科学发展,并积极宣传了学前教育的相关知识,促进学前教育事业走向科学、时效的发展路径;七是为了使学前教育的发展更具科学性,国家继续深化改革与钻研,健全幼儿园监管体系,特出台了《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》;八是国家为拓宽学前教育的管理范围,特制定了规范性的政策,如《教育部关于规范幼儿园保育教育工作防止和纠正“小学化”现象的通知》新的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》。这一阶段的政策文件较前三个阶段突出的特点为学前教育治理的民主化、科学化、法治化。

(五)学前教育法治化阶段(2017年至今)

进入新的历史时期,我国学前教育的办园数量

急剧增长,但办园质量却难以让公众满意。2017年上海的“携程幼儿园虐童案件”、北京的“红黄蓝幼儿园案件”再一次把公众的目标聚焦到学前教育治理上来。与以往民办幼儿园频发的问题不同,2017年两起典型事件均发生在相对正规且收费高昂的幼儿机构,这已难以用个别教师素质差、个别幼儿园责任不强来解释和搪塞。基于这样的学前教育发展乱象,学前教育治理的法治化发展路径成为学界探讨的热点话题。鉴于学前教育内隐性发展矛盾与时代发展所迫,倡导为学前教育立法的呼声越来越强烈。2017年的“两会”和“十九大”都把焦点聚焦到学前教育相关问题的讨论上,而且所关注的焦点问题是为学前教育立法。从2017年的《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》和《教育部办公厅关于开展2017年全国学前教育宣传月活动的通知》以及2018年的《教育部办公厅关于开展2018年全国学前教育宣传月活动的通知》和《教育部办公厅关于开展幼儿园“小学化”专项治理工作的通知》的四个文件中可以明晰深化体制机制改革成为当下最急需解决的问题。因此,这一时期我国学前教育政策的核心议题是为学前教育立法,即用法的强制性规范学前教育领域频发的相关问题。

二、学前教育政策变迁的基本特征

学前教育在治理的过程中需坚持学前教育的“国家责任”理念^[3],而学前教育政策的变迁背后除了国家助推之外,还有其他价值主体的推动。通过对学前教育政策的演进脉络梳理,可以明晰其变迁特征呈现为学前教育政策发展目标上的普惠性,内容上的系统化,形式上的多样化,立法上的空白性四个方面。

(一)学前教育政策发展目标上的普惠性

不论学前教育政策的发展路径与治理方式如何变迁,我国学前教育政策的核心发展目标始终是一致的,均是为了实现普惠性。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中指出学前教育事业兼具公益性与普惠性。除此之外,《国家基本公共服务体系“十二五”规划》还提出:将普惠性学前教育纳入国家基本公共教育制度^[4]。两份文件都将学前教育政策目标锁定在普惠性上,因此其政策发展的终极目标应围绕普惠性而展开。学前教育的公益性和普惠性体现的是教育的公平性,“普惠性”意指“无歧视性”或“普及性”^[5],要求在追求学前教育数量、规模发展的同时,更应关注公平问题以及学前教育的质量^[6]。学前教育的普惠性主要有三个基本特征:一是方便性,主要强调幼儿能够就近入学,上学不难;二是可负担性,主要说明上学不贵;三是基本有质量,旨在

强调普惠性幼儿园的办园质量。但剖析普惠性幼儿园发展存在的困境,学前教育政策的发展要实现普惠性目标,就必须坚持公益性和普惠性相结合的原则,因此政府主导、社会参与、公办民办并举是主要途径,破除体制机制的障碍是关键节点^[7]。普惠性目标是我国学前教育政策发展的核心要义与发展方向,也是政府治理过程中应秉持的最根本目的追寻。

(二) 学前教育政策发展内容上的系统化

纵观我国学前教育政策发展的脉络,伴随着政策价值的转向以及政策制定的科学化,其政策内容也逐渐丰富和完善。学前教育政策发展内容的系统化主要体现在国家开始慢慢关注学前教育领域的宏观和微观问题。首先是宏观层面,我国在每一个时期都制定了契合时代发展的学前教育政策,且其政策的发展内容更加系统、全面。学前教育政策宏观层面的系统化呈现的特点是后一阶段政策与前一阶段相比其涉及的内容是逐步完善与深入的,同时政策的侧重点也逐渐丰富。其次是微观层面,我国的学前教育政策对微观问题的探讨从最初涉足某一领域发展到逐步涉入更多的领域,而且涉及的学前教育领域的相关问题开始慢慢细化。基于此,不管是宏观还是微观层面,我国学前教育政策的内容都逐渐呈现出系统化的特点。

(三) 学前教育政策发展形式上的多样化

学前教育政策发展形式的多样化主要体现在:一是丰富学前教育政策类型,增强学前教育政策的规范性与引领性。改革开放前,我国的学前教育政策主要以决定、草案、指示等形式颁布,因此这些文件的规范性和约束性较差^[8]。这也促成了我国学前教育政策发展内隐矛盾突出的根源。改革开放后,1989年《幼儿园管理条例》的出台,标志此文件是以国家意志的形式出现,因此具有普遍的约束力。同时表明国家开始意识到具有约束力的政策文本对学前教育事业发展的重要价值,从而在后期颁行了如《关于改进和加强学前班管理的意见》《托儿所、幼儿园卫生保健管理办法》《关于规范小学和幼儿园教师培养工作的通知》《关于加强民办学前教育机构管理工作的通知》《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》《幼儿园工作规程》《幼儿园收费管理暂行办法》《中央财政支持学前教育发展资金管理办法》《教育部关于规范幼儿园保育教育工作防止和纠正“小学化”现象的通知》等诸多国家意志形式的规范性政策文本。二是学前教育政策制定主体的多元化。政策制定主体从单一的部门逐渐发展为多个部门共同制定学前教育政策,因此学前教育政策制定主体的多元化是保障其政策制定科学性的前提和最佳的方式。

(四) 学前教育政策发展立法上的空白性

从学前教育政策变迁中,不难发现我国学前教育迄今为止还没有专门制定学前教育法,导致学前教育立法在国家教育立法中处于空白。其根源可归咎于学前教育本身外援支持与内生发展的不足,因此,学前教育立法的空白一方面是历史对学前教育政策发展欠账的结果;另一方面是学前教育政策内生发展不足的矛盾所迫。学前教育政策的立法问题也是新时代大家普遍关注与探讨的问题,因此在新时期为学前教育立法应是学前教育事业发展的核心目标。

三、学前教育政策发展的困境

在学前教育发展过程中,我国政府对学前教育管理存在越位、缺位、错位,幼儿园的自我约束机制不健全,社会参与学前教育的治理和评价不充分,幼儿园数量激增与质量低下间的矛盾等现象依然严峻。因此,我国学前教育政策发展的困境需围绕多元参与权力的保障,立法难题的破解,普惠性目标的实现以及实践性与前瞻性的化解四个方面为议题实现新的突破。

(一) 多元参与权力保障的困境

之所以要保障多元参与权力,目的在于谋求学前教育发展中治理主体的善治与共治。善治是使公共利益最大化的社会管理规程。共治谋求的是在法治背景下形成政府依法管理、幼儿园依法自主办园、社会各界依法参与和监督的学前教育公共治理格局。当前我国学前教育发展存在的最大问题是政府依然是学前教育治理的核心部门,其他参与治理的组织没有基本的权力保障。

通过对学前教育政策文本的分析,虽然可以映射出教育部门、卫生部门、国务院教育部门要会同财政部门、价格主管部门、建设部门、民政部门、劳动保障部门、编制部门等协调,共同致力于学前教育的发展。但是其政策本身所隐含的现实问题依然存在,即学前教育政策在制定的过程中其参与的主体依然是政府内部各个职能部门,仅有凤毛麟角的个别文件提到社会力量对学前教育的治理。因此学前教育政策发展缺乏多元参与主体的困境仍然严峻。迫于此,要保障学前教育发展的多元参与权力就必须从法治入手,落脚点应该放到法治的逻辑上,学前教育发展的法治化是保障多元参与权力的依托。

(二) 立法难题破解的困境

当前,我国学前教育的发展困境表现在:幼儿教师待遇低、学前教育专业人员急缺、幼师普遍不受关注、对幼师的学历要求过于宽松、民办幼儿园的数量剧增、公办幼儿园的数量过少、学前教育的投入与资

源分配不均、政府对学前教育的监管力度不够等。这些一系列问题已成为我国学前教育健康发展的瓶颈,并逐渐演变为环环相扣的因果循环链。而国家针对这些问题的解决办法治标不治本,如针对公办幼儿园供不应求的问题,单纯地通过文件鼓励和建议社会力量办园,却没有从法的高度对其办园的相关环节进行约束,而是任由其办园主体内部自行约束与控制。这样的举措在解决园所数量的同时势必潜藏着一些不利因素。如以盈利为目的的复杂办园主体,在缺乏外在监管的情况下很容易出现一系列的问题。我们反思学前教育领域频发的各种问题,究其原因还是学前教育政策的“缺席”与“无力”导致的。因此解决外在问题的关键是找准问题,出现这一系列问题的关键点就是立法缺位。在学前教育的法治过程中,学前教育立法一直是其法治的短板。要解决这一系列问题需要立法作为保障,并完善学前教育的相关体制机制。

(三)普惠性目标实现的困境

当下人民群众日益增长的对优质学前教育的需要和不平衡不充分的学前教育发展之间的矛盾是我国学前教育领域的主要矛盾,也是阻碍学前教育治理普惠性目标实现的根本要素。普惠性目标要求所有适龄儿童都能接受高质量的学前教育,而问题解决的关键在于解决学前教育发展的不平衡与不充分。我国学前教育发展的不平衡不充分矛盾,是客观因素与主观因素共同制约的结果。学前教育发展的不平衡不充分的现实困境主要表现在:从全国范围看,我国学前教育发展依然存在教育资源投入不足的问题,尤其是较高质量的普惠性资源供需矛盾尤为突出。虽然我国财政性学前教育经费占教育经费的比值从2010年的1.67%增长到2015年的3.88%,但是整体而言学前教育的经费投入还是相对不足^[9]。我国学前教育发展的不平衡的困境主要体现在学前教育区域、城乡、园际、结构等几方面。而我国学前教育发展的不充分的困境主要聚焦在学前教育的先进思想、学前教育治理的参与主体、学前教育公平推进、学前教育的内涵发展以及学前教育的立法空缺等几方面。总体而言,学前教育政策普惠性目标的实现困境主要体现在:一是学前教育政策制定主体本身对普惠性目标的定位不清晰,虽然在《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中提到实现普惠性目标的相关内容,但是政策本身的针对性却不足。二是地方层面在落实政策的相关要求时,迫于当地实际情况无法满足政策文本所要求的目标。

(四)实践性与前瞻化解的困境

从我国学前教育政策的变迁中,可以折射出其

政策本身的实践性与前瞻性不足的困境。首先是实践性方面,我国学前教育政策的最大弊端就是实践性不足,政策文本所涉及的内容大多数从宏观层面与理论层面来提,而且政策所提的要求也只适用于某些幼儿园,当落实到条件稍差的幼儿园时就会产生诸多问题。如《幼儿园教职工配备标准(暂行)》中提到“全日制幼儿园每班配备2名专任教师和1名保育员,或配备3名专任教师;半日制幼儿园每班配备2名专任教师,有条件的可配备1名保育员。”但是现在幼儿园的发展情况与幼儿教师的实际总供求却无法达到文件的要求,只有少数幼儿园能够达到这样的规定,而大多数幼儿园更多是一教一保的情况,或者是一位老师全权负责整个班的所有事务。其次是前瞻性方面,回顾我国的学前教育政策,每一个时期都会出台相应的政策,每年的学前教育政策颁行的深层原因归结为在现阶段学前教育领域出现了相应的问题或该问题受舆论所关注,随即国家就会颁布相应的政策回应该问题。如从2012到2016年期间,国家通过“学前教育宣传月”系列活动回应学前教育领域的问题,但是几乎每一期的主题都是不同的。这样的缺陷就是政策只适用于某一时期,而对于该问题在后面会出现的连带问题却无法顾及。

四、新时代学前教育的政策展望

党的十八大报告提出“办好学前教育”,十九大报告再提“办好学前教育”,到今年“两会”期间学前教育再次引发了全民讨论的热潮。这足以彰显国家在新时代对学前教育的新构想与新思路。因此,未来学前教育的政策走向主要聚焦在以下几个方面:

(一)激发多元主体参与治理,实现学前教育发展的民主化与科学化

当前学前教育的治理仍主要是以政府为主的治理模式,单一的政府治理缺乏社会组织、家庭以及市场的参与,无法实现共治的目标。迫于新时代对学前教育的新要求,激发学前教育治理的多元主体参与性更加具有时代意义。治理主体的多元性,主要是指社会组织、家庭与市场共同参与对学前教育进行治理,实现学前教育发展的民主化与科学化。社会组织的最大功能就是能够从社会对学前教育发展的需求着眼提出其发展的新内涵,更能从社会上关于学前教育发展最急需的潜藏价值中窥探学前教育发展的最佳方式,从而谋求学前教育的健康发展。学前教育发展中的家园合作可以发挥家长对幼儿园的监督作用。而市场是学前教育发展的导路者,市场对于学前教育的参与更能彰显学前教育政策如何才能适应市场的需要,从而发挥市场作用,科学发展

学前教育。因此,在新时代背景下,对学前教育的治理应谋求多元主体参与到学前教育的管理中,并以政府的治理为主,激发社会组织、家庭和市场为辅,共同致力于学前教育发展的民主化、合理化以及科学化。

(二) 加快立法步伐,为学前教育发展提供法治保障

纵观我国学前教育政策可知,学前教育的发展缺乏法治保障是一个亟待解决的短板。新时代背景下,学前教育政策的未来发展方向就应该是加快立法步伐,从而为学前教育的可持续发展保驾护航,同时规范学前教育领域的相关问题,并早日实现学前教育发展的法治化。突破思路、创新体制机制是学前教育立法的核心^[10]。因此学前教育立法应关注的核心内容主要包含:形成社会共识、明确投入责任、增扩教育资源、提高教师待遇等几方面的内容^[11]。当前我国学前教育发展已经进入深化改革阶段,要推进我国学前教育事业平稳优质发展就需要学前教育立法作支撑。新形势下学前教育健康发展的有力保障是研制出台《学前教育法》,以法律的形式,明确学前教育的性质、地位、作用,并强化各级政府主导、统筹以及监管的责任^[12]。因此重点解决学前教育的管理体制、经费投入、教师编制等问题,已成为学前教育的价值追寻,同时也是学前教育立法需要解决的关键问题。鉴于此,学前教育立法应成为当前迫切需要解决的难题,也是未来一段时间学前教育领域的奋斗目标。

(三) 加大投入和资源分配,切实解决学前教育发展的现实矛盾

要解决人民日益增长的优质学前教育需要和不平衡不充分的学前教育发展之间的现实矛盾,主要途径包括:一方面是加大学前教育投入。第一,加大资金投入是基础环节。只有适量资金投入,幼儿园从办园到运行的方方面面才能得到基本保障。第二,加大专业人员投入是核心环节。一方面需要加大对现有学前教育相关工作人员的职后培训投入,另一方面需要在各级各类师范院校中加大学前教育师资的职前培养,从而保证师资及管理人員的基本素养和稳定来源。另一方面是对于学前教育的资源分配。资源分配涉及到的是如何实现资源利益供求的最大化,这是分配中最难权衡的问题。解决我国学前教育城乡、区域、国际间巨大差异的关键是调整教育资源的分配。建议首先在国家分配的层面来说要先保证资源的平均分配,能够让资源得到最优的共享。其次就是要结合本地区发展的实际采取相应的制度,保证优质资源的流出率降到最低,增加贫困地区的吸引力。因此,在解决学前教育发展现实矛

盾的同时,需要用学前教育的规律指引其发展方向。

(四) 加强理论学习与实践指导,保障学前教育政策发展的实践性与前瞻性

要保障学前教育政策发展的实践性与前瞻性问题,需要从两个方面着手。首先是政策的制定主体加强理论的学习,这是确保学前教育政策发展前瞻性的根本。这里所提到的理论学习不仅指政策本身的理论学习,而且还包括政策所涉及对象的学习。学前教育政策所针对的核心对象是幼儿,除此之外还有与核心对象相关联的人或物。其次是政策制定主体要加强实践的指导,实践是检验真理的唯一标准,因此政策制定主体的实践指导是确保学前教育政策发展实践性的先决条件。在政策制定的初期国家组织相应的大规模调研是必须的,这是政策制定的最重要环节。除此之外,在政策出台之后国家应组织政策制定主体以及学科专家对政策进行解读,同时在政策的实践环节还要进行指导。基于此,我国学前教育政策发展的实践性与前瞻性才能满足。

【参考文献】

- [1] 姜烨瑶. 改革开放三十年学前教育政策嬗变研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2013.
- [2] 吕武. 改革开放以来我国学前教育政策嬗变的动力变迁及其优化路径——基于多源流理论的考察[J]. 现代教育管理, 2018(2): 47.
- [3] 刘鸿昌, 徐建平. 从政府责任的视角看当前我国学前教育的公平性[J]. 学前教育研究, 2011(2): 3-7.
- [4] 刘占兰. 中国学前教育发展报告(2012)[M]. 北京: 教育科学出版社, 2013.
- [5] 张力. 中国教育发展与规划的政策要点[J]. 教育发展研究, 2010(7): 36.
- [6] 曹雁飞, 柳海民. 我国学前教育政策的空间样态[J]. 教育理论与实践, 2016(17): 16-18.
- [7] 朱家雄. 当今我国学前教育事业发展面临的主要问题及政策导向(七)[J]. 幼儿教育, 2012(16): 4-5.
- [8] 李非. 新中国成立以来我国学前教育政策的变迁研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2009.
- [9] 虞永平. 办好学前教育是新时代的号令[N]. 中国教育报, 2017-12-17.
- [10] 庞丽娟. 加快推进《学前教育法》立法进程[J]. 教育研究, 2011(8): 38-39.
- [11] 虞永平. 聚焦学前教育立法核心问题[N]. 中国教育报, 2018-02-25.
- [12] 庞丽娟. “全面二胎”时代学前教育如何补短板[N]. 光明日报, 2016-04-05.