

全方位构建优质学前教育 公共服务体系

——基于贵州省第三期学前教育行动计划的考察

包兵兵

(铜仁幼儿师范高等专科学校 学前教育学院, 贵州 铜仁 554300)

摘要:为破解普惠性资源供给不足、师资队伍建设滞后、可持续发展机制不健全等一系列问题,根据国家教育脱贫攻坚战略部署和第三期学前教育行动计划的要求,贵州省坚持公益普惠的价值取向和改革发展的主旋律,编制出台了《贵州省第三期学前教育行动计划实施意见》。该意见明确提出:以建立公办、民办协调发展机制来扩大普惠性学前教育资源,以理顺学前教育管理体制和办园体制来强化政府主体责任,以完善师资队伍发展保障机制来提供较高素质的人力资源,以建立幼儿园质量保障体系来推动区域学前教育提质升级,以健全学前教育成本分担机制来促进学前教育持续发展,以建立省级验收督查机制来确保各项目标任务的高质量完成,全方位构建“广覆盖、保基本、兜底线、有质量”的优质学前教育公共服务体系,切实办好人民满意的学前教育。本文从“贵州省第三期学前教育行动计划”编制出台的时代背景、着力解决的重点问题以及全面推行的重要举措这三个主要方面进行综合考察和详细解读,以期“贵州省第三期学前教育行动计划”的政策落实和成效分析建言献策,为其他省市乃至在全国范围全方位构建优质学前教育公共服务体系提供参考与借鉴。

关键词:第三期学前教育行动计划;教育扶贫;普惠性资源;提质升级;学前教育公共服务体系;贵州省

中图分类号:G619.20 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2018)02-0053-10

近年来,贵州省紧紧抓住国家实施“学前教育三年行动计划”的契机大力推动全省学前教育事业发展,力度大,亮点多,成效显著,在全国产生比较广泛的影响力。2017年6月22日,《“贵州省第三期学前教育行动计划”实施意见》(黔府办函〔2017〕107号)由贵州省人民政府办公厅正式印发,标志着“贵州省第三期学前教育行动计划”正式启动。这是继《贵州省中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《贵州省“十三五”教育事业发展规划》出台之后,贵州省政府为2020年前全省学前教育事业发展所描绘的最后一段路线图,是推动贵州省学前教育可持续发展的责任状,是促进贵州省学前教育“提质升级”的指南针。“贵州省第三期学前教育行动计划”紧紧围绕“扩资源”“调结构”“建机制”“提质量”四个主题词来全方位构建覆盖城乡、布局合理的优质学前教育公共服务体系,以更有实效地解决当前全省学前教育事业快速发展过程中不断出现的深层次问题和矛盾,从而推进全省学前教育的可持续、内涵式发展。为充分认识和深刻理解《“贵州省第三期学前教育行动计划”实施意见》,本文拟从“贵州省第三期学前教育行动计划”编制出台的时代背景、着力解决

收稿日期:2017-12-21

作者简介:包兵兵,教育学硕士,铜仁幼儿师范高等专科学校学前教育学院副教授。

基金项目:2016年度贵州省教育改革发展研究重大课题“适合贵州农村特点的学前教育专业服务机制研究”(2016ZD001),项目负责人:包兵兵。

的重点问题以及全面推行的的重要举措三个主要方面进行详细的解读,以期对未来三年“贵州省第三期学前教育行动计划”的政策落实和成效分析建言献策,为其他省市乃至在全国范围全方位构建优质学前教育公共服务体系提供参考与借鉴。

一、立足点:“贵州省第三期学前教育行动计划”编制出台的时代背景

(一)紧抓“教育扶贫”战略机遇,从源头上破解贫困代际传递难题

儿童早期教育与保育是从投资中获益最多的教育阶段^[1]。2010年,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(国发〔2010〕41号)首次将学前教育置于国家发展战略的高度予以重视,明确指出:“学前教育是终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业……办好学前教育,关系亿万儿童的健康成长,关系千家万户的切身利益,关系国家和民族的未来”^[2]。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发工作放到关乎党和国家政治方向、根本制度和发展道路的战略高度,明确提出了一系列新思想、新论断、新要求,强调“扶贫必扶智”,让贫困地区的孩子们接受良好的教育,是扶贫开发的重要任务,也是阻断贫困代际传递的重要途径。要“治愚”和“扶智”,就要大力发展教育。2015年11月29日,在《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中,“教育扶贫”又被赋予了“阻断贫困代际传递”的重要使命。学前教育一直是贵州省教育发展的“短板”,贵州省委、省政府高度重视学前教育精准扶贫工作,把学前教育工作列入全省教育扶贫攻坚战略的重要组成部分,每年都将学前教育列入“十大民生工程”。2016年,贵州省政府办公厅出台《关于实施农村学前教育儿童营养改善计划的意见》,率先在全国启动实施农村学前教育儿童营养改善计划,为农村幼儿提供每人每天3元的营养餐补助。2017年春季学期,贵州省已实现全省66个贫困县营养餐补助全覆盖,投入3.9个亿,惠及65.9万名儿童,推动教育精准扶贫向“乡下”延伸。“贵州省第三期学前教育行动计划”彰显了学前教育阻断贫困代际传递的重要价值,既立足于国家发展战略,又充分体现贵州省“学前教育扶贫”的总体部署和具体要求,立志“要办好人民满意的学前教育”。

(二)紧跟“公益普惠”总体趋势,从主体上落实政府“兜底”发展责任

近年来,贵州省委、省政府先后制定下发了《贵州省人民政府关于加快发展学前教育的实施意见》《贵州省学前教育三年行动计划》和《贵州省“十二五”学前教育发展规划》等重要文件,将“学前教育突破工程”列入“十大民生工程”,明确了学前教育发展的时间表和路线图,要求各级政府树立“兜底线”意识,履行发展学前教育事业的主体责任。2010年,贵州省教育厅率先在省内专门设立学前教育处,宏观管理全省学前教育,大力推动学前教育事业发展。全省2/3的市(州)、县(区)成立了学前教育管理及教研机构,科学制定学前教育发展规划,狠抓落实,确保了前两期学前教育三年行动计划各项目标任务的顺利完成。但是,省内个别地方县级政府仍然没有很好地落实发展学前教育的主体责任,既没有建立起一套切合实际需要、发挥长效功能的学前教育经费保障机制,又没有强化对学前教育的监管力度,尤其是对公办幼儿园采取“公办民助”“公办租赁”“公办变卖”等方式,变相地改变了幼儿园的公办形式,将其交给市场运作却又监管不力,出现“管理乱”“收费高”“质量低”“入园难”等一系列问题。“贵州省第三期学前教育行动计划”明确指出,从2017年到2020年,学前教育发展的总体趋势是进一步突出“公益性”和“普惠性”,加快扩大公益普惠学前教育资源,首次要求到2020年学前三年毛入园率达到90%,普惠性幼儿园覆盖率(公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例)达到80%左右。我国学前教育的相关法规也明确规定了学前教育的社会公共福利性质^[3]。“贵州省第三期学前教育行动计划”明确要求全省学前教育必须坚持“公益性”和“普惠性”的发展原则,各级政府必须切实履行“兜底线”和“保基本”的主体责任,根据区域经济发展实际需要持续增加学前教育经费投入,加大公办幼儿园的建设力度,并通

过建立健全“奖补机制”引导民办幼儿园朝着普惠性方向发展,到2020年基本建成“广覆盖、保基本、兜底线、有质量”的学前教育公共服务体系。

(三)紧盯“改革发展”关键问题,从质量上推动学前教育提质升级

“贵州省第三期学前教育行动计划”坚持“以改革促发展、以质量求公平”的新时代主旋律,紧紧抓住影响改革发展的关键问题,把学前教育“提质升级”放在了更加突出的位置。当前,贵州省学前教育改革和发展存在的问题主要表现在两个方面,首先,保障学前教育可持续发展的长效机制尚未完全形成,地方政府主体责任的落实大多出于省级宏观政策和政府绩效考核的“催逼”,而并非地方政府出于大力发展学前教育事业的一种主体性“自觉行为”。改革创新体制机制、提升政府主导力是促进贵州省学前教育发展的关键和着力之处,不能总是以地方财政拮据为借口推诿“兜底”责任,致使各种教育政策成为“一纸空文”。其次,全省各区域学前教育发展程度差距比较大,特别是广大农村地区学前教育质量普遍有待提高。在经过两期学前教育三年行动计划的实施后,贵州省学前教育的发展情形与2010年相比已经发生了很大的变化。“有园上”的问题虽然还没有彻底解决,但是经过近年来的努力建设,“入园难”压力得到较大缓解。当前,人民群众既关注“有园上”,更关注“上好园”,让孩子“享有公平的教育机会、接受有质量的学前教育”日渐成为人民群众的迫切期盼和现实诉求。因此,提高幼儿园整体办学质量,推动全省学前教育“提质升级”,成为2020年以前贵州省学前教育事业发展的攻关重点。比如,铜仁市实施的“山村幼儿园建设计划升级版”、黔南州推行的“公办园+乡镇园+民办园”的模式就是有效的探索与尝试,这些地方幼儿园结合当地实际走出了学前教育内涵式发展的新路子。

二、突破点:“贵州省第三期学前教育行动计划”着力解决的重点问题

2011—2016年贵州省两期学前教育三年行动计划投入学前教育资金89亿元用于幼儿园建设,完成建设乡镇幼儿园1840所、村级幼儿园4100所,实现了全省所有乡镇至少有1所公办中心幼儿园,部分乡镇甚至已经建设了2~3所公办中心幼儿园。全省已初步形成了以县级示范幼儿园为龙头,乡镇中心幼儿园为骨干,村级幼儿园为基本的县、乡、村三级学前教育公共服务格局,“入园难”问题得到极大缓解。2016年底,贵州省共有幼儿园8008所,在园幼儿1446274人,学前教育三年毛入园率达到83%,比2010年的55%增加了28个百分点,新增公办幼儿园专任教师31650人,是2010年公办幼儿园专任教师的5倍多。虽然近年来贵州学前教育事业快速发展,但是由于起点低、底子薄、欠账多,仍面临着许多困难,新老问题亟需解决,主要体现在以下三个方面。

(一)普惠性资源供给不足

2016年,贵州省普惠性学前教育资源不足,离国家要求的2020年要达到80%的普惠率还有不小差距。城区“入园难”“入园贵”等问题没有得到彻底解决。农村公办学前教育资源稀缺,留守儿童、流动人口子女等困难群体“入园难”问题相对比较突出。城乡公办幼儿园和普惠性民办幼儿园覆盖面有待进一步扩大。随着城镇化进程的不断加快和单独二孩、全面二孩政策先后实施,未来五年将会出现新的入园高峰。当前,在“入园难”问题尚未彻底解决的情况下,如果不快速增加普惠性学前教育资源,就会带来新的入园难题,出现新老问题叠加交织的复杂局面,届时将更加难以解决“入园难”“入园贵”等问题。

(二)高素质师资建设滞后

2011—2016年,随着两期学前教育三年行动计划的实施,贵州省新增公办幼儿园专任教师31650人,是2010年公办幼儿园专任教师的5倍多。但是,幼儿教师数量的增幅远远无法满足贵州省学前教育快速发展的需要,出现了诸多问题,如总量限制与调控力度偏小导致幼儿教师编制严重不足、教师补充机制尚未健全、工资待遇偏低致使师资难以稳定、在编与非在编的教职工同工不

同酬等等。据不完全统计,至2016年贵州省幼儿园专任教师缺额25 000余人,其中公办幼儿园专任教师缺额18 000余人,到2020年,幼儿园专任教师缺额将达到35 000人左右。另外,幼儿园教师专业素质整体偏低,幼儿园保教质量参差不齐,“小学化”现象仍较严重。

(三)可持续发展机制缺乏

当前,贵州省保障学前教育可持续发展的长效机制还有待进一步健全,体制机制方面的深层次问题需要进一步加以解决,这与脱贫攻坚、建成人力资源强省以及全面建成小康社会的要求还有很大差距。尤其是当前教育成本分担保障机制尚不健全,由于财政投入少、收费标准低,办园经费严重不足,部分幼儿园教师工资和日常运转主要靠收费解决,因此,只能低水平、低质量维持,这一现象在农村幼儿园尤为突出。民办幼儿园奖补机制亟待健全落实,同时学前教育贫困学生资助机制也亟需建立。有研究者指出:“在非义务阶段,对贫困学生的资助不到位是政府在实践中教育公益性原则上存在偏颇的突出表现。”^[4]

三、着力点:“贵州省第三期学前教育行动计划”全面推行的重要举措

(一)以建立公办、民办协调发展机制来扩大普惠性学前教育资源

1. 继续加快城镇配套幼儿园建设

尽管贵州省前两期学前教育三年行动计划加大了城镇公办幼儿园建设力度,但当前贵州省一些城镇的公办学前教育资源短缺依然严重,再加上城区民办幼儿园因“高收费”行为缺乏有效的监管政策而难以形成规范管理,一些城镇小区未按规定配套建设幼儿园,致使“入园难”“入园贵”等问题仍旧突出。质优价廉的城区公办幼儿园数量明显不足,已经远远不能满足人民群众的实际需要。2010年,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》就明确要求:“城镇小区没有配套幼儿园的,应根据居住区规划和居住人口规模,按照国家有关规定配套建设幼儿园。”^[2]“贵州省第三期学前教育行动计划”严格执行国家政策,提出具体要求:“老旧城区、新城、城镇小区、易地移民集中搬迁地区建设要按相关规范标准配建幼儿园,并优先办成公办幼儿园;开展城镇小区配套幼儿园专项整治,对未按规定建设、移交、没有办成公办幼儿园或普惠性民办幼儿园的进行全面整改,2018年底前要整改到位。”^[5]

2. 重点推进农村公办幼儿园建设

“未来我国学前教育的发展和普及重点在农村地区……就近入园是农村学前教育普及的必然选择。”^[6]学前教育一直是贵州教育发展的短板,而农村学前教育则是短板中的短板。2010年,贵州省农村幼儿园仅有597所,2011—2016年两期学前教育行动计划建成村级幼儿园4 100所,极大地缓解了农村幼儿“入园难”的问题。以铜仁市山村幼儿园建设为例,据统计,2013年12月,铜仁市乡镇以下的2 302个行政村中,仅有19个村有公立幼儿园,有972个村在小学附设学前班。2014年初,铜仁市在全省率先启动“山村幼儿园建设工程”,出台《铜仁市山村幼儿园建设两年行动计划》,按照“一村一园、分散设点、就近入园”的原则,用两年时间建设2 005所山村幼儿园,实现学前教育资源全覆盖,基本普及了学前教育。2017年,铜仁市农村地区学前教育三年毛入园率已达87.6%,2016年被教育部纳入“国家级学前教育改革与发展实验区”,山村幼儿园建设两年行动计划成功入选“2014年中国全面小康十大民生决策”。但是,随着计划生育政策的改变和农民对子女教育重视程度的提高,农村幼儿园的数量就更加显得“杯水车薪”,再加上一些农村公办幼儿园被纳入市场运作,其高收费也增添了农村家庭的经济负担。为确保全省学前教育“双普”(即“三年普及率”和“普惠率”)的顺利实现,加快农村学前教育发展是当务之急。因此,“贵州省第三期学前教育行动计划”要求全省各地遵循农村以公办幼儿园为主体的原则,加大农村学前教育投入,加快集中连片贫困地区农村公办幼儿园建设,要求每个乡镇办好1所公办中心幼儿园,在此基础上还要求常住人

口在 3 万人以上的乡镇办好 2 所以上公办幼儿园。

3. 鼓励国有企事业单位和集体举办幼儿园,提供普惠性服务

目前,国有企事业单位和集体所举办的幼儿园数量在贵州省幼儿园总体数量中占据的分量偏小,再加上随着我国经济体制改革的日益深入和社会主义市场经济体制的建立,企事业单位剥离社会职能,主辅分离,辅业改制,不少机关、国有企事业单位和集体所举办的幼儿园纷纷转制,交给市场运作,实行自负盈亏,幼儿园不得不采取高收费的方式维持运转。根据国家和贵州省相关政策,贵州省国有企业所办的学校、医院等社会职能移交地方政府管理的工作已于 2010 年结束,不允许国有企事业单位再担负社会职能,举办幼儿园。面对这种实际情况,“贵州省第三期学前教育行动计划”要求作出相应的调整,继续支持各地建立国有企事业单位和集体办园的保障机制,完善国有企事业单位和集体办园的有效措施和扶持政策,鼓励国有企事业单位和集体已经举办但还未移交的幼儿园提供普惠性服务,提高其面向社会提供公共服务的能力。

4. 支持普惠性民办幼儿园的发展

在公益性较强的公办幼儿园无法满足适龄儿童入园需要的情况下,地方教育主管部门积极通过政策支持,促使一些合乎条件的民办幼儿园尽快向普惠性转型,是切实减轻政府财政负担、提升民众满意度、更好地满足幼儿“就近入园”需要以解决“入园难”问题的有效途径。虽然贵州省已出台《贵州省民办幼儿园授牌基本标准》和《贵州省普惠性民办幼儿园认定、扶持及管理办法(试行)》,但是普惠性民办幼儿园发展仍然面临着诸多困难,比如缺少长远规划和系统性设计、办园质量标准模糊、激励和竞争机制不健全、缺乏科学的保教质量评估监管体系、政府财政补助经费有限等,这些问题阻碍了普惠性民办幼儿园的快速发展。因此,“贵州省第三期学前教育行动计划”明确要求:“各地制定普惠性民办幼儿园认定标准及具体实施办法,逐年确定一批普惠性民办幼儿园,通过购买服务、综合奖补、减免租金、结对帮扶、培训教师、纳入集团化办园管理及教研指导责任区等方式,支持普惠性民办幼儿园的发展;将提供普惠性学位数量和办园质量作为奖励和支持的依据,对达不到要求的要限期整改。”^[5]民办幼儿园的总体发展趋势是朝着“普惠性”方向发展。衡量普惠性民办幼儿园的标准主要有三个方面:“面向大众,幼儿入园机会均等;价格公道,教育质量有保证;优质资源,幼儿园良性发展。”^[5]从当前学前教育政策的角度来看,并不是要压缩民办幼儿园的生存空间,当然这也不符合我国学前教育事业发展的规律,借助于有效措施来引导民办幼儿园朝着普惠性方向“变革”,既是为了进一步规范管理民办幼儿园市场,以促进民办学前教育事业发展,更是为了在履行政府主体责任的前提下持续扩大公益学前教育资源,以满足人民群众对优质学前教育的需求。

(二)以理顺学前教育管理体制和办园体制来强化政府主体责任

“贵州省第三期学前教育行动计划”再次明确要求各地“保基本”和“兜底线”,实质上就是要求各级政府要落实发展学前教育事业的主体责任。目前,仍有部分县级政府责任意识不强,把最需要政府“兜底”的边远山村幼儿园全部推向市场而办成“私立园”,增加了农民的经济负担,同时因为收费比城里低,“私立园”为逐利不能提供良好的师资,甚至把家长交的幼儿伙食费作为重要的营利渠道,严重影响幼儿身心健康。此期行动计划着力于建立健全“省级统筹、市级支持、以县为主、乡镇参与”的学前教育管理体制,就是要进一步强调政府主体责任。

1. 省级统筹

贵州省自 2011 年实施第一期学前教育三年行动计划以来,建立了由省教育厅、省编办、省发改委、省财政厅、省人社厅、省卫生厅等多部门组成的学前教育联席会议制度,统筹协调全省学前教育事业领导、组织、保障、督导工作,制定并指导实施全省学前教育事业发展规划及相关政策。由省人民教育督导室和省教育厅联合出台第三期学前教育行动计划实施验收方案,督促各地严格落实各项目标任务。

2. 市级支持

由于学前教育发展是由县级政府主要承担,从前两期学前教育行动计划的实施来看,在一定程度上忽略了市(自治州)级政府的主体责任,导致县级政府负担过重,协调困难。因此,“贵州省第三期学前教育行动计划”要求市(自治州)级政府要组织协调并督促落实该计划要求的各项目标任务,切实履行相应的主体责任。

3. 县级为主

在加强学前教育管理、推动学前教育发展的过程中,县级政府无疑是至关重要的,是统筹管理和有效推动区域学前教育发展的“主角”。但是,贵州省不少县经济发展落后,公共财政拮据,在推动学前教育发展的过程中承担着“巨大压力”,因此,“贵州省第三期学前教育行动计划”要求“以县为主”,就是要建立健全以县为主、统一领导、分级负责、各司其职、协同推进的学前教育管理体制。

4. 乡镇参与

计划实施以前,乡镇政府在全省学前教育事业发展中的职责出现了很大程度的弱化,甚至“缺位”,这不利于乡镇幼儿园的规划建设和规范管理。因此,“贵州省第三期学前教育行动计划”要求切实发挥乡镇政府在幼儿园布局规划、土地保障、师资调配、规范管理等方面的积极作用。“以县为主,县乡共管”是地方学前教育管理体制的改革方向。

早在2003年,教育部等十部门就联合下发《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》,提出明确要求:“不得借改制之名停止或减少对公办幼儿园的投入,不得出售或变相出售公办幼儿园和乡(镇)中心幼儿园,已出售的要限期收回。公办幼儿园改制必须经省级教育部门审核批准”^[7]。长期以来,这项规定并没有落实到位,导致不少公办幼儿园转变性质,交给市场运作,此期行动计划的推行就是要遏制这种势头,促使学前教育回到“公益普惠”的正确轨道上来。因此,“贵州省第三期学前教育行动计划”要求利用财政性资金和国有资产举办的幼儿园必须全部用于扩大公办资源,要求收回已改变公办性质的幼儿园,并加以整改到位。

(三)以完善师资队伍发展保障机制来提供较高素质的人力资源

办好学前教育的关键在于加强学前教育师资队伍建设,不断提高幼儿教师整体素质。当前,贵州省幼儿教师队伍建设面临着三大隐患,即数量少、素质低、流动大。为此,针对这三个突出问题,贵州省出台第三期学前教育行动计划,提出相应的措施加以缓解。

1. 采取多种形式补充幼儿教师

从学前教育现状来看,贵州省每年招聘5000名公办幼儿园教师的规模远远不能满足实际需求。为此,各地政府锐意改革,创新教师招聘机制,不断探索教师补充的新路子。例如:2016年,贵州省参照国家“特岗计划”实施模式,首次通过县级“特岗计划”招聘幼儿教师2189人,为农村学前教育师资建设注入了新的活力;凯里市政府为突破编制障碍带来的教师短缺问题,制定了非在编与在编教师待遇“四同”政策;铜仁市为了解决山村幼儿园的师资难题,已通过教育部门与团委招募符合幼儿教师条件的志愿者1416人担任幼儿园教师。基于此,贵州省出台第三期学前教育行动计划,进一步要求“各地可结合实际建立和创新师资动态补充机制,采取公开招聘、‘特岗计划’教师招聘等方式解决师资不足问题,尤其要通过多种方式为农村和边远贫困地区幼儿园补充合格教师”^[5]。

2. 拓宽学前教育师资培养渠道

2012年至2017年,贵州省先后“升格扩建”了4所幼儿师范高等专科学校(2012年升格扩建铜仁幼儿师专、贵阳幼儿师专,2014年升格扩建黔南民族幼儿师专,2015年升格扩建毕节幼儿师专),大幅度提高了全省幼儿教师的培养规模和层次。4所幼儿师专发展迅速,仅铜仁幼儿师专办学规模在2017年秋季入学后就高达13000余人,学前教育专业在籍学生高达6000余人。另外,贵州

省还积极扶持和指导 117 所本科、高职、中职学校的学前教育专业建设。2016 年全省学前教育专业在校师生规模达到 99 897 人。“贵州省第三期学前教育行动计划”要求在加大本专科层次幼儿园教师培养力度、努力扩大学前教育专业招生规模的同时,深化学前教育专业课程改革,培养一大批“素质好、留得住、下得去、干得好”的合格幼儿教师。这已成为当前贵州省学前教育工作的重中之重。

3. 注重师资队伍整体素质提升

到 2016 年,贵州省已基本建立起国家、省、市、县四级幼儿教师培训体系。2011 年以来,全省通过国家、省、市、县四级培训体系,共培训幼儿教师及园长 45 000 余人,大幅度提升了全省幼儿教师的专业素质和教学水平。“贵州省第三期学前教育行动计划”进一步提出明确要求:“各地要把提高幼儿园教师专业素质作为重点工作,完善学前教育从业人员准入制度,到 2020 年基本实现幼儿园教师全员持证上岗;以需求为导向,开展新一轮幼儿园教师全员培训,提高培训的针对性和实效性。”^[5]之所以这样安排,是因为目前幼儿教师队伍中有不少中小学转岗教师,他们对学前教育规律还不甚了解,将中小学教育方式带入幼儿园,导致“小学化”现象的出现。因此,从事学前教育必须取得相应的幼儿教师资格,同时要加强继续教育培训工作的有效性。

4. 落实幼儿教师社会保障政策

当前,幼儿教师的待遇与其他教师相比,差距较大,尤其是公办幼儿园中的在编和非在编人员同工不同酬,极易引起非在编幼儿教师的职业倦怠和不良情绪,不利于幼儿园教师队伍的长期建设和稳定发展。因此,“贵州省第三期学前教育行动计划”提出具体要求:一是强调幼儿园教职工依法全员纳入社保体系;二是切实解决公办幼儿园非在编教师工资待遇偏低问题,逐步实现同工同酬;三是不断完善和全面落实符合学前教育实际且有利于幼儿园教师专业发展的职称评聘标准。如何更好地保障幼儿教师的切身利益,尽量降低幼儿教师因工资福利无法得到实质性保障而造成的频繁流动性,成为此次行动计划强调的重点。

5. 加强民办幼儿教师队伍建设

贵州省致力于做好民办幼儿园教师工资待遇指导工作,引导和监督民办幼儿园依法配足、配齐教职工并保障其工资待遇,强调民办幼儿园教师在教师培训、表彰奖励等方面与公办幼儿园教师享有同等权利。在民办幼儿园教师专业发展方面,还需要省级主管部门出台相应的配套措施,以重点解决如职称评审、参与国培、职业认定等与公办幼儿园存在的“双轨制”问题,切实消除“政策歧视”。众多民办幼儿园教师无法正常申请职称,即使获得了晋升职称的机会,也与公办园教师有所“区别”,这种“潜规则”是亟需扭转的。

(四)以建立幼儿园质量保障体系来促进区域学前教育提质升级

1. 深入推进集团化办园工作

为规范幼儿园管理,贵州省自 2012 年开始积极探索“集团化办园”管理模式,以“资源共享、优势互补、以强带弱、共同发展”为目的,加强统筹管理和分级指导,建立县优质幼儿园指导乡镇中心幼儿园,乡镇中心幼儿园指导村级幼儿园,覆盖县、乡、村的幼儿园管理网络,实现集团内人力资源、课程资源、管理办法、规章制度等共享共赢。比如,凯里市积极探索实施集团化办园,按照“强帮弱、城帮乡、公帮民、大帮小”的原则,以城区 9 所优质公办幼儿园为龙头,将全市 136 所公办和民办幼儿园划归学前教育集团管理,建立了覆盖市、镇、村幼儿园管理网络,形成了“总园”“二级园”“三级园”的“分级分责”管理模式。集团化办园工作坚持以“软件”建设为重,由集团“总园”对集团内的幼儿园进行全方位的帮扶指导,主要采取“助、推、学、授”等方式提升幼儿园办园水平和质量:一是“助”,要求总园派人到所辖集团幼儿园任业务园长、保教主任等职位;二是“推”,要求“总园”每学期组织骨干人员到所辖集团幼儿园指导工作;三是“学”,要求“分园”每学期组织全体人员到“总园”跟

岗学习；四是“授”，要求给“总园”挂上四块“牌子”，即分园教师培训基地、分园管理样板基地、分园教师业务学习基地、分园教育资源共享基地。集团化办园使凯里市学前教育形成了“资源共享、优势互补、以强带弱、共同发展”的良好格局。需要注意的是，集团化办园既具有“共享优质资源、节约办园成本、提升管理效率、扩大辐射范围”等优势，又存在“盲目跃进、‘运动式’增加园所数量而致‘质量稀释’的现象”^[8]。因此，“贵州省第三期学前教育行动计划”要求深入推进集团化办园工作，进一步规范管理，提高集团化办园整体质量，推动区域内学前教育均衡发展。

2. 加快学前教育责任区建设

为提高幼儿园教育教学质量，贵州省2014年在贵阳、遵义、铜仁和黔东南开展学前教育教研指导责任区的试点工作，进展顺利，成效明显，目前已在全省展开。以优质幼儿园为引领，组建覆盖县、乡、村学前教育指导责任区，省级相关部门抓教研人员及骨干教师能力培训，市、县相关部门抓教研队伍及教研制度建设，学前教育指导责任区抓区域内教研和教育教学，旨在通过学前教育指导责任区的建立和有效运转，创新教研模式，以教研帮助教师解决实践中的困惑和问题，以教研和培训相结合提高教师培训的针对性和实效性，共同解决一线教师教育教学中的问题，推进幼儿园内涵式发展，促进幼儿教师专业成长，有效地缩小城乡、县域、园际差距，推动学前教育均衡发展及可持续发展，成效明显。各教研指导责任区明确了负责人，健全了工作制度，建立了考评机制，充分发挥“名园带动”和“名师引领”的作用，加强园际互动和业务指导，推动幼儿园科学治理、保教融合，不断提高办园水平。2016年12月，贵州省教育厅下发《关于推进全省学前教育教研指导责任区工作的通知》，从充分认识建立教研指导责任区的意义和目的、因地制宜合理构建学前教育教研指导责任区、加强责任区指导专家团队建设、提供教研指导责任区有力保障这四个方面作出了指导和要求，进一步推动全省学前教育教研指导责任区工作，促进区域学前教育质量提升和内涵式发展。“贵州省第三期学前教育行动计划”要求进一步完善学前教育教研责任区制度，加强学前教育教研力量，健全教研指导网络，建立帮扶机制，扩大优质资源共享，提升保育教育质量。

3. 注重幼儿园办园质量提升

截至2016年底，贵州省共创建省级示范幼儿园45所，其中省级示范一类幼儿园1所，二类幼儿园15所，三类幼儿园29所。但是，当前贵州省学前教育仍走在“后发赶超”的路上，当务之急是以提高教学质量为核心，推动学前教育提质升级。由于部分市、县不重视机构设置和人员配备工作，学前教育管理制度不完善，职责不明确，监管不到位等多方面原因，导致乡（镇）幼儿园，特别是村级幼儿园办园质量不高。为此，“贵州省第三期学前教育行动计划”提出了相应的措施：一是强调省级教育行政部门按照教育部要求建立完善幼儿园质量评估体系，逐步将省内各类幼儿园纳入评估范围，加强省级示范幼儿园质量的定期复查，确保教育质量不下滑；二是要求县级政府加大对幼儿园和培训机构的监管力度，着力探索农村乡镇幼儿园和村级幼儿园一体化管理机制；三是要求着重完善教研指导网络，扩大优质资源共享，切实发挥城市优质幼儿园和乡镇中心幼儿园的辐射帮扶作用。此前，一些地方已经为幼儿园提质升级进行了前期探索。比如，铜仁市为确保山村幼儿园办园质量，实行“集团园”带动乡镇“中心园”和“中心园”带动山村幼儿园的发展策略，做到“一统筹、两交流、三共享”：集团内部统筹协调，园长、教师双向交流，办园理念、保教资源、科研成果三方面共享。铜仁市还结合山村幼儿园“混龄编班”的特点，组织铜仁幼儿师范专科学校幼教专家编写并出版了《山村幼儿园混龄班主题活动课程教师指导用书》，作为山村幼儿园教师指导用书，切实保障山村幼儿园的保教质量。2016年，铜仁市启动了《铜仁市山村幼儿园提质升级三年行动计划》，制定了《铜仁市山村幼儿园提质升级办园标准（试行）》，每年提质升级500所山村幼儿园。

（五）以健全学前教育成本分担机制来保障学前教育可持续发展

建立健全学前教育成本分担机制的核心是财政投入的标准问题。根据国际经验表明，学前三

年毛入园率在80%以上的国家,学前教育经费占财政性教育经费支出的比例平均为9.67%;毛入园率在60%~80%的国家,学前教育经费占财政性教育经费支出的比例平均为7.73%。近年来,贵州省的整体经济发展虽然有了快速增长,但与全国其他省市相比仍处于落后地位。就贵州省目前的财力而言,如果缺少中央的后续资金扶持,要建立“广覆盖、保基本、兜底线”的学前教育公共服务体系仍有较大的困难。由于国家第一期、第二期学前教育行动计划提出的学前教育生均公用经费或生均财政拨款标准,没有从国家层面提出具体的实施办法,各省市要落实到位也比较困难。到2016年为止,贵州省只有不到一半的区县实施生均公用经费标准,并且大多降低了标准。从整体上看,学前教育生均财政拨款标准或生均公用经费标准的政策落实不理想、不到位,再加上公办幼儿园收费管理权限下放至县并没有引起县级相关部门的重视,幼儿园收费低、运转难。因此,“贵州省第三期学前教育行动计划”强调:“按照非义务教育成本分担的要求,建立起与管理体制相适应的生均拨款、收费、资助一体化的学前教育经费投入机制……各地政府根据经济发展状况、政府财力、办园成本和家庭经济承受能力,制定公办幼儿园生均拨款标准(综合定额标准或公用经费定额标准)、企事业单位集体办园等公办性质幼儿园的补助标准及普惠性民办幼儿园补助标准,并且重点向农村地区、贫困地区倾斜。”^[5]

(六)以建立省级验收督查机制来确保各项目标任务的高质量完成

政府职责是影响和决定当前我国学前教育事业发展方向和发展质量的首要因素^[9]。为确保第三期学前教育行动计划各项目标任务顺利完成,贵州省致力于建立健全验收督查机制,主要采取以下措施:首先,要求省、市、县各级政府建立学前教育综合改革协调机制,明确教育、编制、发展与改革、财政、人社、住建、卫生计生、残联等部门的任务,着力破解长期制约学前教育发展的体制机制问题;其次,由省人民政府教育督导室和省教育厅联合出台第三期学前教育行动计划督查验收方案(此期行动计划实施效果的督查验收规格为历年来最高),对各县学前教育普及率和普惠性幼儿园覆盖率进行验收,将第三期学前教育行动计划目标任务完成情况纳入县级党政主要领导考核内容;再次,到2020年,省人民政府教育督导委员会对第三期学前教育行动计划实施情况进行专项督导检查,在各县自查、各市州核查的基础上,进行随机抽查,重点将城镇小区配套幼儿园建设管理、农村公办幼儿园体系建设等工作纳入督查范围,确保全省第三期学前教育行动计划各项目标任务的高质量完成。

国家第三期学前教育行动计划指标要求:“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。全国学前三年毛入园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率(公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例)达到80%左右。”^[10]当前,贵州省政府仍然把处在“后发赶超”阶段的全省学前教育发展放在“教育扶贫”的战略高度,提出推行全省第三期学前教育行动计划的具体目标,要求2017年至2020年四年内安排新建、改建、扩建公办幼儿园4000所,学前三年毛入园率和普惠性幼儿园覆盖率逐年提升,到2020年分别达到90%和80%左右。同时,“贵州省第三期学前教育行动计划”明确指出,要在重视“扩资源”和“建机制”的基础上,进一步把“调结构”和“提质量”作为工作重点,加快改革发展,着力解决全省学前教育发展不充分、不均衡的现实问题,采取强有力的有效措施,持续推动全省学前教育普惠性资源覆盖面日益扩大、治理体系逐步完善、治理能力日渐提升以及可持续发展动力日益强劲,全面构建“广覆盖、保基本、兜底线、有质量”的优质学前教育公共服务体系,切实办好人民满意的学前教育。

参考文献:

[1] 谢维和. 教育政策分析·1999[M]//OECD教育政策分析译丛. 北京:教育科学出版社,2002:25.

[2] 国务院. 关于当前发展学前教育的若干意见[EB/OL].(2010-11-24)[2017-12-14].http://www.gov.cn/zw/gk/2010-11/24/content_1752377.htm.

- [3] 刘占兰. 学前教育必须保持教育性和公益性[J]. 教育研究, 2009(5): 31-36.
- [4] 杨晓霞. 论教育公益性与产业性关系的理论基础及现实意义[D]. 武汉: 华中师范大学博士学位论文, 2003: 29.
- [5] 贵州省人民政府. 贵州省第三期学前教育行动计划实施意见[EB/OL]. (2017-07-05)[2017-12-14]. <http://www.gzhjbh.gov.cn/zwgk/zfxxgk/szfwj/804917.shtml>.
- [6] 杨卫安. “就近入园”是农村学前教育普及的根本[N]. 中国教育报, 2017-01-22(4).
- [7] 教育部, 民政部, 财政部, 等. 关于幼儿教育改革与发展的指导意见[J]. 幼儿教育, 2003(4): 4-6.
- [8] 秦旭芳, 王默. 普惠性幼儿园的内涵、衡量标准及其政策建议[J]. 学前教育研究, 2012(7): 22-26, 30.
- [9] 洪秀敏, 庞丽娟. 学前教育事业发展的制度保障与政府责任[J]. 学前教育研究, 2009(1): 3-6.
- [10] 教育部等四部门. 关于实施第三期学前教育行动计划的意见[EB/OL]. (2017-04-17)[2017-12-14]. http://www.moe.edu.cn/src-site/A06/s3327/201705/t20170502_303514.html.

Constructing High Quality Public Service System for Preschool Education

——Based on the Investigation of the Third-stage Preschool Education Action Plan in Guizhou

BAO Bingbing

(Tongren Preschool Education College, Tongren, Guizhou 554300, China)

Abstract: To address the issues of insufficient inclusive resources, backward faculty development and uncompleted mechanism for sustainable development, and to meet the requirement of the third national action plan for pre-school education and strategic deployment of poverty alleviation in education, Guizhou Province attached great importance to non-profit inclusiveness and the main theme of reform and opening-up, so that it has compiled and issued the suggestions on the implementation of the third phase action plan for pre-school education of the province. Guizhou province clearly suggests to enlarge the inclusive resources for pre-school education by the establishment of coordinate mechanism for the development of both public and private school. It has also proposed that high-quality human resources must be introduced to complete the faculty development, regional pre-school education should be optimized and upgraded by the establishment of assurance system for nursery school, the sustainable development of pre-school education need to be improved by strengthening the cost sharing mechanism of preschool education, and high-quality completion of required objectives and tasks should be ensured by the establishment of a provincial inspection and supervision mechanism. Therefore Guizhou province will construct a high-quality pre-school education public service system of wide coverage, basic guarantee, clear bottom line and high quality, in order to do a good job of people's satisfaction with preschool education. This paper makes a comprehensive inspection and detailed reading of above questions in three aspects including the historical background, urgent and key issues, and issuing important measures of the third national action plan for pre-school education. In this way, suggestions and advice can be provided for the implementation and the effect analysis of the third action plan for Guizhou and other province, and reference can be provided for the constructing of high-quality public service system of pre-school education in all direction nationwide.

Key words: The third stage preschool education action plan; education poverty alleviation; inclusive resources; improvement and upgrading; the public service system for preschool education; Guizhou Province

责任编辑 秦 俭