

重庆市学前教育资源配置现状与优化路径

罗腊梅

(重庆第二师范学院 学前教育学院, 重庆 400065)

摘要:重庆市学前教育事业取得了跨越式发展,但与此同时,仍然存在诸多问题,主要体现在政府管理学前教育事务的公共职能和主导作用不强、学前教育资源结构不合理、教育师资队伍力量薄弱等方面。应优化资源配置的路径选择:落实政府监管责任,提升政策执行能力;完善多元化的经费投入机制,着力扩大普惠性学前教育资源供给;强化幼儿教师培养,提升专业化水平。

关键词:学前教育资源配置;成效;问题;路径

中图分类号:G617 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6390(2019)02-0097-05

学前教育低段并非低端,其发展不仅直接影响儿童的身心发展,而且关系到无数家庭的切身利益,更关乎国家和民族的未来。2018年11月7日,中共中央国务院《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》的颁布充分体现了党和政府对办好学前教育和实现幼有所育的坚定决心。幼儿教师是学前教育人力资源的集中体现,办园经费则是其财力资源的重要体现,办学硬件条件则是其物力资源的主要体现,而其资源配置是否合理将直接影响学前教育事业能否快速平稳发展。学前教育资源配置是指基于当前社会发展需求将已有的学前教育人力、财力和物力资源按照不同区域、不同作用进行分配,以利于其产出效果的最大化。而今,重庆市学前教育事业进入了快速发展时期,其学前教育资源配置的公平与效率问题逐渐成为焦点,不仅要求学前教育资源配置的效率最大化,而且要保障每个幼儿获得公平的教育。

一、重庆市学前教育资源配置取得的成效

(一)健全学前教育管理体制,政策引导作用明显

其一,出台系列学前教育行动计划。近年来,重庆市为了进一步贯彻落实国家层面有关发展学前教育的相关要求,相继出台《重庆市中长期城乡教育改革发展规划纲要(2010—2020年)》《重庆市人民政府关于加快学前教育发展的意见》《重庆市人

民政府关于第一期学前教育行动计划的实施意见》《重庆市人民政府关于第二期学前教育行动计划的实施意见》《重庆市人民政府关于第三期学前教育行动计划的实施意见》《重庆市儿童发展规划(2011—2020)》《重庆市家庭教育促进条例》等。截至2017年底,重庆市学前三年毛入园率达到84.44%,高于全国80%的平均水平。

其二,实施多项学前教育改革措施。重庆先后颁布《重庆市人民政府办公厅关于印发2017—2018年度加快发展主城区普惠性学前教育工作方案的通知》《重庆市教育委员会关于做好国家级贫困区县农村学前教育儿童营养改善计划工作的通知》《重庆市人民政府关于促进儿童事业持续健康发展若干政策的意见》《重庆市教育委员会等4部门关于加强幼儿园教师培养培训工作的通知》《重庆市教育委员会 重庆市财政局关于推进政府购买学前教育服务的通知》《重庆市教育委员会 重庆市人力资源和社会保障局 重庆市机构编制委员会办公室 重庆市财政局关于开展学前教育免费师范生定向培养工作的通知》《重庆市教育委员会关于防止和纠正学前教育“小学化”现象提高保育教育质量的意见》《重庆市教育委员会 重庆市财政局关于推动民办学前教育发展的通知》《重庆市教育委员会 重庆市人力资源和社会保障局 重庆市机构编制委员会办公室 重庆市财政局关于开展学前教育免费师范生定

收稿日期:2018-11-22

基金项目:2016年度重庆市社会科学规划项目“重庆市学前教育供给侧改革研究”(2016YBJY062)

作者简介:罗腊梅,博士,副教授,研究方向:教育管理、教育政策研究。

向培养工作的通知》《重庆市财政局 重庆市教育委员会关于进一步做好学前教育家庭经济困难幼儿资助工作的通知》《重庆市教育委员会 重庆市财政局关于印发重庆市普惠性幼儿园管理办法的通知》等,对今后一段时期的重庆市学前教育发展指出了明晰的方向。

(二)增加学前教育资源总量,幼儿园普惠率提升

其一,初步建构“广覆盖、保基本、多形式、有质量”的学前教育公共服务体系。2016年,重庆市幼儿园共计7376所,其中包括2267个幼教点,公办幼儿园3171所,在园幼儿达到93.3万人。其中,普惠性幼儿园达5779所,普惠率达75%。2018年,重庆市采取多种方式,如改建、回购、回收或是新建等迅速增加公办和普惠性民办幼儿园的数量,预计年底幼儿园普惠率将达到78%以上。重庆市教委邓睿副主任表示,“根据规划,到2020年底,全市学前三年毛入园率将达到90%以上,普惠率达到80%以上,公办幼儿园占比达到50%以上。主城区公办幼儿园占比达到50%以上,普惠率达到70%以上。”^[1]公办幼儿园和普惠性民办幼儿园将成为重庆市大力发展学前教育的重要内容。伴随城镇化日益加快的进程以及全面二孩政策实施所产生的学龄儿童数量的变化,重庆市各区县依据这些变化发展趋势,对学位供求情况进行了科学预测,对幼儿园布点进行了合理规划,从而通过新建或改扩建一定数量的公办幼儿园以及普惠性民办幼儿园,以实现普惠性学前教育资源供给水平的大幅度提升。到2018年底,重庆市完成小区配套幼儿园清理,并按要求整改到位。

其二,科学规划学前教育资源布局。近年来,针对渝东北、渝东南地区学前三年毛入园率不高,渝西地区公办幼儿园占比较低,主城区公办幼儿园占比低和普惠率低的问题,以及城镇化进程加快、全面两孩政策落地带来的入园需求,重庆进行了全市学前教育资源布局的科学规划,优化全市学前教育结构。此外,着力扩大农村学前教育资源也是一项重要举措。2016年底,重庆市农村幼儿园数量共计4195所,其在园幼儿数量达50.48万人。在农村幼儿园中,乡镇中心幼儿园占比明显提升,目前共有770所幼儿园,有效缓解了农村儿童入学难的情况。

其三,不断增加学前教育经费投入。目前,重庆市用于支持学前教育发展的财政资金已达45亿元,主要用于发展普惠性幼儿园、推动学前师资队伍建

设和帮助贫困、孤残儿童等,有力促进了城乡区域学前教育均衡发展,学前教育实现了稳步前进。近年来,重庆市在公办幼儿园的建设方面加大投入,先后投入市级以上财政经费25.06亿元。2016年,为了增加普惠性公办幼儿园教育资源,先后投入市级以上财政经费3.74亿元,具体用于改建、扩建或维修普惠性公办幼儿园,面积达56.89万平方米。为了进一步改善普惠性公办幼儿园的办园条件,市级财政资金先后为其购买图书资料40万册,购置办园设备约6.8万台(件)。2017年重庆安排市级财政资金6.34亿元,确保普惠幼儿园生均公用经费提标政策的平稳运行。一是启动实施第三期学前三年行动计划,投入中央和市级专项资金9.54亿元;二是分级分类提高普惠幼儿园生均公用经费补助标准,最高提高300元,一、二、三级普惠园分别达到公办园700、600、500元,民办园800、700、600元,覆盖普惠园在园幼儿76万人;三是引导和扶持区县提高普惠学前资源,投入扩大资源奖补4.33亿元,其中0.3亿元专项用于民办普惠幼儿园发展;四是筹集农村学前营养改善计划资金1.2亿元。民办普惠园在民办园中占比达到62.5%。为了切实保障儿童受教育权,2016年重庆市先后改建或新建幼儿园1405所,在园幼儿数量增至93万人。

(三)加强学前师资队伍建设,教育质量大幅提升

其一,强化专业人才培养层次。截至2016年末,重庆市幼儿园教职工(含幼教点的小学编制教师)人数达10.21万人,其中幼儿园专任教师数量6.37万人。在幼儿园专任教师总量中,民办幼儿园专任教师数量约占一半,共计3.27万人,其中普惠性民办幼儿园专任教师1.83万人。重庆市充分发挥4所地方本科师范院校优势,建设规模适度、特色鲜明、服务教育和儿童个性发展的优质学前教育专业,尤其是重庆第二师范学院定位的“服务0~12岁儿童成长”的鲜明办学特色。此外,重庆市以幼儿师范高等专科学校为代表的师范类专科学校、高职院校着力于重点培养专科层次学前教育学生,继续办好中、高师(职)衔接的“五年一贯制”“三二分段制”学前教育专业,为全市幼儿园培养一大批具有良好的职业道德素养、先进的保教理念、扎实的专业基础和保教能力的幼儿园教师。大力实施卓越幼儿园教师培养计划,示范引领重庆市学前教育发展。

其二,调整培养结构,合理确定不同层次学前教

育师范生培养规模。招收学前教育专业本科的3所地方本科师范院校(重庆师范大学、重庆第二师范学院、重庆文理学院)的招生计划适度增加,2018年招生计划达到550人(含重庆第二师范学院学前教育中外合作办学项目100人),将幼儿园教师培养纳入高等教育序列,且正在积极探索学前教育专业国际化办学。减少中专层次办学点,合理配置资源。保留办学质量高的中专层次学校举办学前教育专业,保持适度招生规模,年度招生300~500人,在校生规模达到900~1500人。通过提高录取分数和减少招生计划,每年中等学前教育的“三年制”培养规模逐渐控制在4000人左右。而每年的“五年一贯制”、“三二分段制”专科以及“3+4”本科衔接培养规模适量增加,招生规模增加至4000人左右,将幼儿园教师培养纳入高等教育序列。学前教育公费师范生定向培养计划累计招生517人,2017年启动公费男幼师培养专项工作,计划招生77名。

其三,继续实施学前教育师范生免费培养计划。重庆市“十三五”期间每年定向培养学前教育免费师范生的数量,结合实际由200名增加至400名。启动实施免费师范男幼师培养计划,2017年从计划指标中拿出100个名额,采取多种培养模式,定向招生。2018年,为了进一步开展学前教育专业公费师范生培养,重庆市将其与农村小学全科教师培养一并统筹计划,面向28个区县定向培养学前教育专业公费师范生人数达592名。这些定向毕业生将优先并主要满足定向区县乡镇地区公办幼儿园的师资需求。

其四,改进人事管理制度。在编制资源十分有限的情况下,为了满足公办幼儿园教师编制的需求,重庆市尽量满足现有公办幼儿园在引进优秀专业教师上的编制需求。以需求为导向,有计划、分层次开展幼儿园教师队伍全员培训,提高培训的针对性和实效性,截至2016年底,全市幼儿园教师持证上岗率达72%。为了进一步保障幼儿园教师合理的工资待遇,重庆市公办幼儿园在非编幼儿教师工资待遇上实现同工同酬。此外,在民办幼儿园教师工资待遇问题上,重庆市切实开展引导和监督工作,要求民办幼儿园配足配齐教职工,依法纳入社会保障体系。

二、重庆市学前教育资源配置存在的问题

(一)政府管理学前教育事务的公共职能和主导作用不强

尽管重庆市出台了一系列学前教育行动计划,

并实施了多项学前教育改革措施,但是各级政府和职能部门应当发挥的主导作用有待加强。目前的分级管理没有厘清各级政府和相关职能部门在发展学前教育事业中的具体权责,职责关系模糊,致使学前教育发展依然停留在过分依靠市场的状况,有碍学前教育质量的提升和偏离教育公益普惠方向。对于颁布实施的各项政策措施,各级政府和职能部门存在理念上的偏差,而这种偏差主要源自各级政府和相关职能部门所组建的管理队伍,未能与当前学前教育事业发展进程相适应,未能有效开展相应的监管工作,未能对学前教育的专业性和特殊性有清晰的认识,导致政策和措施落实不到位。此外,在重庆市学前教育事业发展进程中,重庆市教育委员会作为主管部门,理应发挥管理学前教育事务的公共职能和主导作用,若没有相关部门的分工负责,齐抓共管,就无法稳步实现学前教育的预期发展目标。

(二)学前教育资源结构依然不合理

西南大学有关学前教育政策的研究报告表明,2025年,重庆市在园幼儿人数将达到峰值,达到122万余人^[2]。在全国范围内,重庆市长期统筹人口资源环境和谐发展,城镇化发展进程不断加快。虽然重庆市持续生育率不高,但是当前学前教育资源仍不能满足在园幼儿需求。不能否认,重庆市学前教育确实实现了跨越式发展。然而,资源结构不合理的现状也不能忽视。重庆市人大常委会副秘书长刘春焱提出,“虽然近年来重庆在学前教育方面的投入逐年加大,但2016年全市财政性学前教育幼儿生均投入1999元、财政性学前教育投入占财政性教育投入比例2.61%、财政性学前教育投入占学前教育总投入比例34.7%等三项关键指标均落后于全国平均水平”^[3]。当前,与全国经济增速相比,重庆市明显高于全国平均水平,然而学前教育的财政投入却与现有的学前教育发展规模、速度不相匹配,导致资源结构不合理的问题依然严峻。

重庆市教委副主任邓睿指出,“2016年底,重庆市学前三年毛入园率(指三至六岁儿童的入园率)达到82.5%,高于全国77.4%的平均水平。但从总体上看,学前教育依然是主城区教育体系中最薄弱的环节,普惠性资源依然不足、公办园少、民办园贵等问题还比较突出。”^[1]据统计,2016年底,重庆市公办幼儿园(点)共计3171所,其中公办幼儿园在园幼儿数量有31.9万人。2018年,重庆市在主城区新增公办幼儿园332所,普惠性民办幼儿园50

所,大力提高主城区的普惠性学前教育资源供给。“人口数量的规模、增长率、结构、流动等对教育发展的规模、水平、质量、结构产生重要的影响。”^[4]而伴随城镇化加快推进和全面二孩政策落地,各区县在幼儿园布局结构上并未根据相应的人口变化落实布局调整政策,农村地区幼儿入园难的问题依然突出。现有的普惠性民办幼儿园多处于低水平运行,存在场地受限、班额大、师资流动性大、玩教具缺乏等问题。公办与民办幼儿园占比不合理,优质学前教育资源供给不足等问题严重阻碍了重庆市学前教育普及与普惠同步发展进程。

(三) 学前教育师资队伍力量仍然薄弱

其一,幼儿教师资源严重不足。依据《幼儿园教职工配备标准(暂行)》的规定,全日制幼儿园教职工(含专任教师、保育员、卫生保健人员、行政人员等)与幼儿的比例需达到1:5至1:7。截至2017年,重庆市幼儿园(所、点)共计7490个,幼儿园教职工9.1万人(含专任教师4.9万人),在园幼儿达到95.9万人。如前所述,伴随幼儿人数的不断攀升,重庆市学前教育专任教师的需求也将迅猛增加。2025年,重庆市幼儿教师需求总量预计8万余人,与现有教师数量相比较,存在巨大的师资缺口。

其二,幼儿教师培养层次偏低。目前重庆市只有3所地方本科师范院校招收学前教育专业本科生,每年毕业人数不足1000人。学前教育师资培养主要依靠专科和中专层次的幼儿师范高等专科学校、职业中学或职业教育中心。一方面,社会认可度不高、薪酬待遇偏低的现实情况导致幼儿教师流失率高;另一方面,办好学前教育和实现幼有所育的目标亟待提高幼儿教师的素养。

其三,幼儿教师管理规范性不够。由于幼儿教师数量严重不足,幼儿教师编制动态管理成为目前各级政府积极推进的管理制度。在事业单位编制总量严重不足的情况下,公办幼儿园通过公开招聘、内部调配、中小学富余教师转岗等方式补足配齐公办幼儿园教师。然而这部分具有小学或中学教师资格证的老教师并无幼儿教育经验,对他们的管理以及职后培养存在疏漏。在公办幼儿园内部存在着大量的非编幼儿教师,他们并未能真正享受到与公办幼儿园教师同等的待遇和权利。而民办幼儿园的教师队伍管理问题主要表现在入职要求和在职专业技能培训方面。对民办幼儿园教师的管理不够规范,导致部分民办幼儿园的办学质量和办学水平不断受到

质疑,甚至造成严重的社会负面影响。

三、重庆市学前教育资源配置优化的路径选择

(一) 落实政府监管责任,提升政策执行能力

从目前重庆市学前教育资源配置取得的成效看,政府对办好学前教育的责任意识已然形成,但是亟待落实监管责任。伴随不断制定并出台的系列学前教育行动计划和配套发展措施,各级政府及相关职能部门须加强监管职能,形成明晰的分工共管的管理机制。组建与学前教育事业发展相匹配的专业化管理团队需要各区县教育行政部门加强管理机构建设,不断充实管理团队。监管工作涉及学前教育领域的人、财、物、时间、空间的全方面监管,继续推进学前教育改革,强化目标管理,依法依规,实施问题清单管理,切实提升制度执行力。只有政府加强对学前教育市场的监管,严格准入条件、落实法人财产权和财务管理、规范办学行为等方面监管到位,才能确保学前教育资源配置市场的有序发展。

(二) 完善多元化的经费投入机制,着力扩大普惠性学前教育资源供给

重庆市学前教育事业的公益普惠方向十分明确,但是要实现这一发展目标亟待完善多元化的经费投入机制,着力扩大普惠性学前教育资源供给。重庆市在学前教育方面的投入力度应进一步加大,与本市经济增速保持相对合理的比例,尤其是对乡镇和农村幼儿园的投入。在主城区,积极挖潜扩大公办幼儿园建设,鼓励支持地方高校、有实力的国有企业开办公办幼儿园,提升普惠性幼儿园覆盖率。有效利用乡镇和农村地区的一些公共服务设施、闲置房舍资源等改建或新建公办幼儿园,消除对社会力量开办公办幼儿园的误解,完善普惠性民办幼儿园的扶持政策,不仅多办园,而且办好园。

(三) 强化幼儿教师培养,提升专业水平

幼儿教师专业水平将直接影响重庆市未来学前教育事业的发展进程。按照重庆市学前教育事业发展现有规模与未来需求,幼儿园数量急剧增加的同时,幼儿教师队伍也将迅速壮大。强化幼儿教师培养,提升专业水平显得尤为重要。其一,职前培养。加快发展现有的地方师范院校学前教育专业,分期开展学前教育专业认证工作,修订并完善适应地方经济发展的科学合理的人才培养方案,切实提高学前教育专业毕业生质量,为重庆市培养一批高素质、

实践型幼儿教师。认真落实幼儿教师资格准入与定期注册制度,强化幼儿教师入职培训,以便非师范专业学生顺利进入学前教育领域工作,成为一名合格的幼儿教师。适度扩大学前教育专业本科招生规模,加大对高校学前教育专业建设投入,提升重庆市幼儿教师培养层次。加快实施学前教育公费师范生定向培养计划和公费男幼师培养计划,为重庆市农村地区培养、补充合格的幼儿教师。鼓励开设学前教育专业的师范院校与各区优质的公办或民办幼儿园开展院与园之间联动计划,搭建“产出导向”的实习实践平台,让学前教育专业学生在校期间能够将所学保教知识与幼儿园保教实践能力充分结合。其二,职后培养。研究制定《重庆市幼儿园教师培训工作方案》,其培训工作将涵盖各级各类幼儿园园长、骨干教师、新入职教师和保育员的培训,形成一套市县两级的培训网络。创新培训方式,整合重庆市优质学前教育课程资源,充分利用网络多媒体教学手段,鼓励地方师范院校与优质幼儿园实施院园

联动机制,建立教学实践基地和培训基地,强化培训的针对性和有效性,切实提高新建园新入职教师的保教能力。

参考文献:

- [1]华龙网-重庆日报.重庆市推出一系列教育民生实事政策[DB/OL].(2017-12-28)[2018-11-21].http://cq.cqnews.net/html/2017-12/28/content_43563754.htm.
- [2]重庆幼师学校.重庆学前教育学生预计将在2025年达峰值[DB/OL].(2017-06-01)[2018-11-21].<http://www.ysexcq.com/show.asp?Cid=9&Id=1599>.
- [3]重庆市人大常委会专题询问学前教育工作直面“入园难”“入园贵”“入园不放心”问题[DB/OL].(2018-07-06)[2018-11-21].<http://www.whrd.gov.cn/html/wbcf/2018/0706/14311.shtml>.
- [4]杨艳琳.湖北省人口变化对教育的影响及对策研究[J].教育研究,2001(7):72-75.

[责任编辑 石悦]

(上接第86页)

足可看出,就小说叙事的架构而言,叙事反讽的翻转是一项巨大的挑战。从订婚到“尽一切可能安排使婚约破裂”^{[9]199},似乎就在一念之间,B1的价值观与人格发生了逆转,显然,这与A所认为的隐含作者的价值观一致。后来,故事在B1想方设法促使B2解除婚约的意图中展开,婚约的确解除了,B1获得了“精神化”的生活,与隐含作者的价值观一致,不可靠叙述逐渐消失,叙事反讽的张力也近乎为零。尤其是在那些叙述者A所谓的“远距离作业”(即叙述干预)中,在婚约解除之后,B1否定了诱惑者的纯感官性追求,走向“精神化”的生活。叙事反讽也顺其自然地自我解除,克尔凯郭尔重新回归到寂静的夜晚,聆听莫扎特的歌剧《唐·璜》。

参考文献:

- [1]张其学.作为人的生存方式的反讽——克尔凯郭尔论反讽[J].广州大学学报(社会科学版),2007(12):21-25.
- [2]梁卫霞.反讽与生存——简析克尔凯郭尔对苏格拉底的诠释[J].天津社会科学,2004(5):38-40.

- [3]刘慧姝.个体生存的间接沟通——克尔凯郭尔审美思想辨析[J].中国社会科学院研究生院学报,2012(4):98-102.
- [4]赵敦华.克尔凯郭尔“间接沟通”的存在哲学[J].世界哲学,2013(6):15-23.
- [5]陆心宇.论克尔凯郭尔的反讽概念之伦理维度[J].云南大学学报(社会科学版),2017(1):41-49.
- [6]克尔凯郭尔.论反讽概念[M].汤晨溪,译.北京:中国社会科学出版社,2005.
- [7]克尔凯郭尔.一个诱引者的手记[M].王才勇,译.北京:华夏出版社,1992.
- [8]罗伯特·斯科尔斯,詹姆斯·费伦,罗伯特·凯洛格.叙事的本质[M].于雷,译.南京:南京大学出版社,2015.
- [9]克尔凯郭尔.恐惧与颤栗[M].一湛,等译.北京:华夏出版社,1999.
- [10]赵毅衡.广义叙述学[M].成都:四川大学出版社,2013.
- [11]傅修延.中国叙事学[M].北京:北京大学出版社,2015.
- [12]克尔凯郭尔.非此即彼(上)[M].京不特,译.北京:中国社会科学出版社,2009.

[责任编辑 亦筱]