

教育行政論壇

第八卷第一期 2016年6月頁156-172

## 經濟發達地區學前教育發展的影響因素與對策

葉平枝、張彩雲

### 摘 要

基於已有研究，根據國家 2010-2012 年公佈的相關資料，對影響發達地區學前教育發展各類因素進行了具體分析。結果發現：發達地區學前教育發展的影響因數可分為四個方面：品質因數、機會和投入因數、物質條件因數和負向影響因數，其中品質因數影響最大；發達地區學前教育的發展與其經濟發展並不完全同步，上海、北京學前教育的發展與其經濟發展較為匹配，廣東、浙江的一些指標卻低於全國平均水準；發達地區學前教育城鄉發展不夠均衡，上海、北京城鄉差異較小，廣東城鄉差異顯著，主要表現在生師比、教師學歷和職稱等方面；發達地區幼兒教師未評職稱的比例較高，普遍達到 50%。建議加強頂層設計，建立學前教育長效發展機制；繼續加大學前教育投入；建立獨立的幼兒教師職稱晉升系列；著力解決學前教育城鄉均衡發展問題。

**關鍵字：**經濟發達地區 學前教育發展 影響因素

Forum of Educational Administration

June 2016, Volume8 Number1, pp156-172

## **Factors and Countermeasure of the Eevelopment of Preschool Education in Economically Developed Areas**

**Pin-Gzhi Ye 、 Cai-Yun Zhang**

### **Abstract**

Based on previous studies, according to the National data published form 2010 to 2012, the article hypothesize five factors influencing the preschool education in economically developed regions, then explore the hypothesis adopting Factor analysis, and then concrete analysis various factors affecting preschool education in these regions. The results reveal: (1) elements affecting development of preschool education in developed areas can be divided into four factors: quality factor, opportunities and input factors, material basis factors and negative factors. The impact of these four aspects are different, the quality factor have greatest impact on development of preschool education; (2) the development of preschool education in developed regions and its economic development is not fully synchronized;(3) the development of preschool education in developed regions showed different equilibrium problems; (4) most preschool teachers in developed areas unrated titles up to 50% or even more than 80%; (5) different regions have different problems and strengths in development of preschool education. Finally, the paper proposes the following measures : focus on top-level design, build long-term system developing preschool education; continue to increase investment in preschool education; establish an independent preschool teachers job promotion Series and efforts to solve the problem of unbalanced development of urban and rural preschool education.

**Keywords:** economically developed regions、 development of preschool education、 factors、 countermeasure

當前，黨和政府高度重視學前教育，採取了一系列措施推動學前教育發展，重點扶持中西部農村地區和城市薄弱環節。相比而言，對於經濟發達地區尚沒有給予足夠的關注。一般而言，學前教育發展與經濟發展息息相關。但是，經濟發展一定會帶來學前教育的發展嗎？學界對此問題看法並不一致。有學者認為，經濟發展是學前教育發展的重要推進因素。另一些研究發現卻並不支持這一觀點。例如，廣東是我國位居前列的經濟發達地區，而廣東的教育特別是學前教育的發展水準卻相對滯後。有研究將其列為學前教育一般發展地區，與內蒙古、吉林、陝西等省並列。也有研究將其列為學前教育發展比較落後的第四類地區，與安徽、廣西、雲南、西藏並列。可見，經濟發展與學前教育發展的相關性並不完全同步，有的甚至脫節，其存在的特殊問題同樣需要關注和解決。本文擬對此問題展開研究，探索發達地區學前教育發展過程中的各類影響因素及影響程度，旨在為經濟發達地區學前教育發展提供借鑒和參考。

## 一、發達地區學前教育發展因素分析

### （一）樣本和影響因素的選擇

根據 10 年來全國 GDP 和人均 GDP 的排名，確定比較公認的 6 個發達地區：北京、上海、天津、江蘇、浙江和廣東作為發達地區的研究樣本。根據 2010—2012 年《中國教育統計年鑒》和《中國教育經費統計年鑒》的相關資料，2010 年《中國人口與就業統計年鑒》的相關資料，對影響發達地區學前教育發展的各類因素進行了資料分析。採用 EXCEL2007 和 SPSS19.0 進行統計分析。

本研究旨在探析影響學前教育發展的各種影響因素，而不是建立一個指數評價各地區學前教育的發展水準。因此，根據已有研究成果和資料的可獲得性，選擇了 13 個因素，並參考已有研究，假設 13 個因素共有 5 個維度，分別是教育普及、教育品質、教育投入、教育條件和教育公平（見表 1）。

毛入園率是衡量教育普及的直接指標，常常是政府和學者衡量學前教育普及率和入園難易的一項重要指標。毛入園率的統計方法有所不同，有的統計公式是在園幼稚園數/4-6 歲適齡兒童數，也有的是在園幼稚園數/3-5 歲適齡兒童數。本研究採用後一種統計方法。

學前教育品質的指標選擇比較多元，大專及以上教師所占比例和生師比兩項指標是較為常用的兩項指標，分別代表教師的素質和師幼互動的品質與機會。在本研究中，為了能夠更加全面地考察教師素質，筆者主要從學歷和職稱兩個方面進行考量，不僅考量高學歷高職稱教師所占的比例，還考察未評職稱和學歷不達標教師所占比例。《中華人民共和國教師法》規定，幼兒教師必須具有幼兒師範學校（高中）以上畢業學歷，學歷不達標就是尚未取得高

中畢業資格的幼兒教師。為了能夠較好衡量幼兒教師整體職稱情況，對不同職稱進行一定的賦值標準化將其變成可以進行群體比較的職稱指數。生師比是影響教育品質尤其是師幼互動的一個重要指標，較低的生師比代表著個體接受個性化保教的機會和師幼互動的機會大大提高。

表 1 學前教育發展影響因素的各项指標

維度	因素	指標計算
教育普及	入園率	在園幼兒人數/3-5 歲適齡兒童人數*
教育投入	學前教育投入比	公共財政預算內幼稚園經費/公共財政預算內教育經費
	幼兒人均公共經費指數	公共財政預算內幼兒人均經費/人均 GDP
教育品質	生師比	幼兒在園人數/專任教師人數
	專科及以上教師比	專科及專科以上教師人數/幼稚園園長和專任教師人數
	教師職稱指數***	(25*中學高級人數+20*小學高級人數+15*小學一級人數+10*小學二級人數+5*小學三級+1*未評職稱人數)/ 幼稚園園長和專任教師人數
	教師未評職稱比	未評職稱人數/幼稚園園長和專任教師人數
	教師學歷不達標比	高中畢業以下教師人數/幼稚園園長和專任教師人數
教育條件	人均圖書	圖書總數/幼兒在園人數
教育公平	城鄉生師比****	城鎮生師比/農村生師比
	專科及以上教師城鄉比	城鎮專科及以上教師比/農村專科及以上教師比
	教師職稱城鄉比	城鎮職稱指數/農村職稱指數
	人均圖書城鄉比	城鎮人均圖書/農村人均圖書

註：\*2010 年 3-5 歲適齡兒童數指 2005、2006、2007 三年出生人口數的總和，年出生人口數=年平均人口\*出生率，年平均人口=(年初人口+年末人口)/2，2011 年和 2012 年 3-5 歲適齡兒童數均以此類推。資料均來自《中國人口與就業統計年鑒 2010》。\*\*教育投入中考察的是學前教育公共財政預算事業費和建設費在整個教育預算中的相應比例和幼兒人均公共經費指數。資料來自 2010—2012 年《中國教育經費統計年鑒》。\*\*\*職稱指數根據國家每五年可以正常申請高一級職稱的評審要求賦值。\*\*\*\*城鎮資料在 2010 中國教育統計年鑒中包括城市和縣鎮資料兩個部分，農村就是農村部分的資料。在 2011、2012 年的中國教育統計年鑒中，城鎮包括城市、城鄉結合部、鎮區三個部分的資料，農村包括鎮鄉結合部和鄉村兩個部分的資料。

學前教育投入既要考慮其投入占教育投入中的比例，也要考察其占 GDP 的比例。在本研究中，我們選擇學前教育公共財政預算在整個教育預算中的相應比例，簡稱學前教育投入比，另選擇了學前教育公共財政預算的幼兒人均經費占人均 GDP 的比例，簡稱幼兒人均公共經費指數。由於《中國教育經費年鑒》可查到的相關資料是幼稚園公共財政預算事業費和

建設費的情況，考慮到這兩項是公共財政預算的主要支出，基本反映公共財政的投入情況，所以，選擇幼稚園公共財政預算事業費與教育公共財政預算事業費和建設費取代學前教育公共財政預算和教育公共財政預算。

學前教育條件主要考察教育的硬體條件，已有研究缺乏對這方面的研究，本研究將幼兒人均圖書作為一個指標進行嘗試性探索。

學前教育公平主要考察城市和農村的差異。將城鄉生師比、學歷、職稱、人均圖書的差異作為衡量教育公平的指標。

根據已有研究，公辦園比例、教師薪酬、幼稚園收費、課程品質等也是影響學前教育發展的重要指標，但由於資料的獲得性有限，本研究沒有對這些因素進行研究。

## (二) 學前教育發展影響因素的因數分析

上述五維度的假設是否成立，不同因素對學前教育的影響如何，存在怎樣的差異？為此，筆者對 6 個發達地區 2009—2011 年的相關資料進行了探索性因數分析。

因數分析的第一步是考察各引數相互之間的相關性，判斷資料進行因數分析的適切性。由相關係數矩陣可知，13 個指標之間存在明顯的相關性，部分變數間的相關係數大於 0.8，即存在高度相關。說明該資料適合進行因數分析。

對原始資料進行標準化後，使各指標的均值為 0，方差為 1。首先得到初始和旋轉後的特徵值方差解釋表（見表 2）。方差貢獻率表示因數反映原始指標的信息量。

表 2 特徵值方差解釋表

成分	初始特徵值			旋轉平方和載入		
	特徵值	方差貢獻率(%)	累積方差貢獻率(%)	特徵值	方差貢獻率(%)	累積方差貢獻率(%)
1	5.88	45.20	45.20	4.97	38.23	38.25
2	2.75	21.15	66.36	3.19	24.57	62.80
3	2.14	16.45	82.80	2.10	16.15	78.95
4	1.05	8.06	90.87	1.55	11.92	90.87

表 2 可知，前四個初始因數的方差貢獻率分別為 45.20%、21.15%、16.45%和 8.06%，累計方差貢獻率分別為 45.20%、66.36%、82.80%和 90.87%。與此同時，前四個初始因數的方差貢獻率分別為 38.23%、24.57%、16.15%和 11.92%，累計方差貢獻率分別為 38.23%、62.80%、78.95%和 90.87%。可知前四個因數的累計貢獻率已達到 90.87% > 85%，即四個因數所包含的資訊占原始變數包含總資訊的 90.87%，其餘 9 個新變數對方差的影響很小，因此，取前四個新變數作為公共因數。可見，通過因數分析之後，原來假設的 5 個因數被歸納為 4 個因數。其中，第一個因數的影響最大。

為了清楚這四個因數的實際意義，通過 SPSS 軟體中的成分得分係數矩陣來表示各變數對公共因數的貢獻程度。根據成分得分矩陣，將各個因數進行歸類，得到因數命名表(見表 3)。

在表 3 中，可以發現第一個因數可稱為“品質因數”，主要是由生師比和教師素質決定。研究之初假設的“教育公平”中的三個指標，即專科以上教師城鄉比、教師職稱城鄉比、城鄉生師比也納入這個品質因素之中。可見，教師的職稱和學歷等素質因素、生師比以及這些指標的城鄉差異會明顯影響學前教育的發展，必須引起關注。其中，幼兒教師的學歷和生師比早已得到學者的關注，但教師的職稱狀況較少涉及，本研究的發現說明這也是一個不可忽視的因素。

在第二個因數中，我們意外發現“毛入園率”與學前教育投入這兩個因素共同構成第二個因數，即投入機會因數，反映投入與毛入園率是緊密相關的。這個因數也說明假設中的“教育機會”的維度並沒有得到資料的支援。

第三個因數是教育的物質基礎因數，人均圖書和人均圖書的城鄉比列入這個因數。

第四個因數可稱為“負面影響因數”，教師未評職稱的人數和學歷不達標的人數與這個因數負相關，換言之，如果教師未評職稱和學歷不達標的人數較少，這個因數對學前教育的負面影響就小，否則就大。已有研究多從高學歷教師的比例來考察幼兒教師的素質，卻鮮少關注低學歷教師和未評職稱教師的構成問題，筆者認為這是有失偏頗的，假如高學歷教師較多，低學歷教師和未評職稱教師也較多時，學前教育的品質同樣存在不可低估的問題。因此，本研究試圖在此方面進行探索，因數分析確實發現存在負面因素的影響。

表 3 因數命名表

因數(命名)	指標	成分相關	表現
第一因數 f1 (品質因數)	X2 生師比	0.93	顯著正相關
	X3 專科以上教師比	0.92	主要體現生師比、教師學歷和
	X4 教師職稱指數	0.90	職稱水準以及這些指標的城鄉
	X10 專科以上教師城鄉比	0.92	差異。
	X11 教師職稱城鄉比	0.93	
第二因數 f2 (教育機會和投入因數)	X1 毛入園率	0.96	顯著正相關
	X6 學前教育投入比	0.88	主要體現教育投入和入園率的
	X7 人均經費	0.83	情況。
第三因數 f3 (物質基礎因數)	X8 圖書人均	0.73	顯著正相關，主要體現教育的
	X12 圖書城鄉比	0.86	物質基礎狀況。
第四因數 f4 (負面影響因數)	X5 未評職稱比	-0.93	顯著負相關，主要體現教師學
	X9 學歷不達標城鄉比	-0.94	歷和職稱不達標的情況。

結合表 2 的研究，可以發現這四類影響因數對學前教育發展影響遞減。品質因數的影響最大，幾乎決定學前教育發展的半壁江山，教育機會和投入因數其次，對學前教育的發展影響接近 1/4，教育物質條件因數的影響接近 1/6，低素質教師因數的影響也有 1/10 左右。

## 二、發達地區學前教育發展的區域比較

根據上述思路，以全國的平均數據為對照，主要以 2012 年發達地區學前教育發展資料為依據，對學前教育發展的各類影響因素進行了具體探討。在學前教育經費投入的探討中，比較了 2009—2011 三年的學前教育投入情況。資料來源於《中國教育統計年鑒 2012》和 2010 年至 2012 年的《中國教育經費統計年鑒》，除經費以外的各類資料反映的是 2012 年的情況，人均 GDP 和教育經費的指標反映的是前一年的情況。

### （一）學前教育品質因數

#### 1、生師比

對發達地區生師比進行研究，可以獲得如下發現：（1）發達地區的生師比普遍低於全國平均水準，北京、上海和浙江的生師比較低，江蘇、廣東和天津的生師比相對較高；（2）天津、廣東、江蘇生師比城鄉差異較大，與全國平均城鄉差異接近，農村生師比均高於城鎮生師比一倍左右，甚至可達 42.45：1，而北京、上海、浙江的城鄉差異較小，保持在 12:1 到 20:1 之間。（見圖 1）

整體而言，天津、廣東、江蘇等部分發達地區生師比的城鄉差異過大是一個需要改善的因素。北京、上海在生師比和生師比城鄉差異方面均較為理想。比較符合 2012 年由經濟學家智囊團（the Economist Intelligence Unit）發佈的排名報告《良好開端》（Starting well：Benchmarking early education across the world）確定的國際標準。

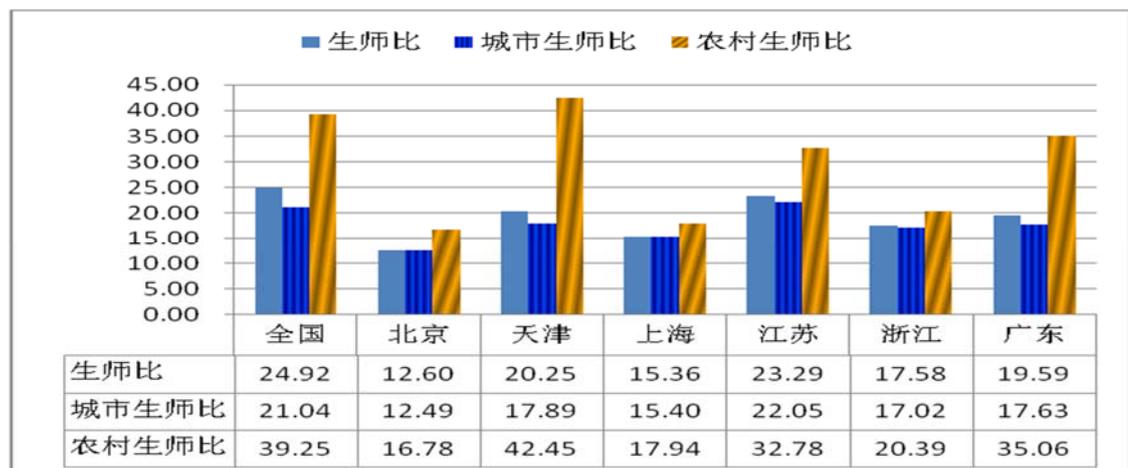


圖 1 2012 年發達地區生師比和城鄉差異

注：表中數據是指多少個幼兒比 1 個教師，幼兒數越大生師比越高。

## 2、專科及專科以上教師比

從專科及專科以上教師比例而論，上海、北京、江蘇、天津高於全國平均水準，上海幾乎接近 100%，浙江的教師比例與全國水準接近，廣東卻低於全國平均水準。這說明發達地區幼兒教師的學歷普遍較高，但浙江和廣東的幼兒教師卻並沒有學歷上的優勢。從該指標的城鄉差異來看，上海、北京的城鄉差異較小，廣東、天津的城鄉差異較大，農村幼兒教師學歷明顯低於城鎮幼兒教師。（圖 2）

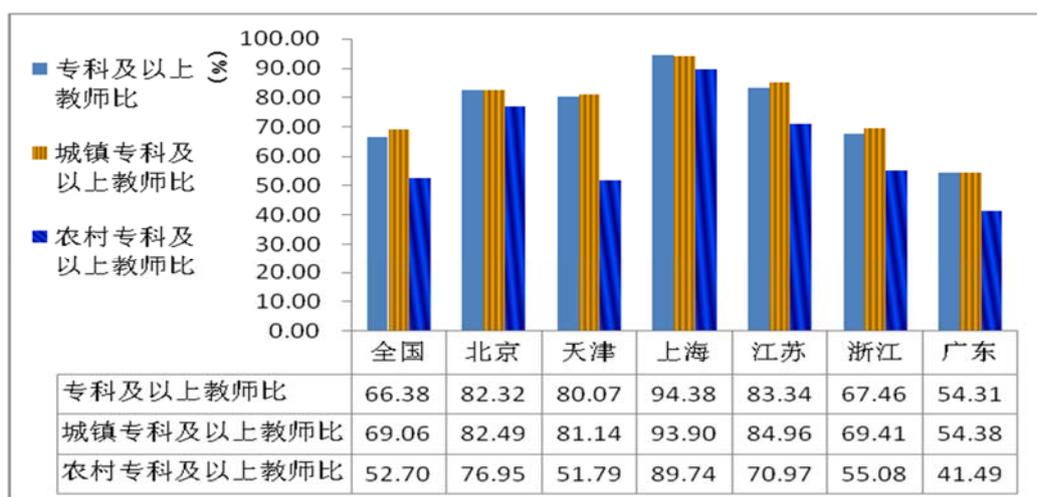


圖 2 2012 年發達地區專科及以上教師比及城鄉差異

## 3、教師職稱指數

從教師職稱指數來看，上海、天津、北京、江蘇普遍高於全國的平均水準，上海、天津職稱指數基本在小學一級和小學二級之間，北京和江蘇平均降一級，浙江與全國水準相似，基本在小學三級水準，廣東卻低於全國平均水準，教師平均職稱達不到小學三級水準。這些發現與上述的學歷層次具有相似的趨勢，但天津幼兒教師的職稱比學歷更有優勢，北京、江蘇卻恰好相反，具有較高的學歷卻並沒有較高的職稱。這項指標既反映了幼兒教師從教的年限和水準，也反映了不同地區評聘職稱的難易程度。

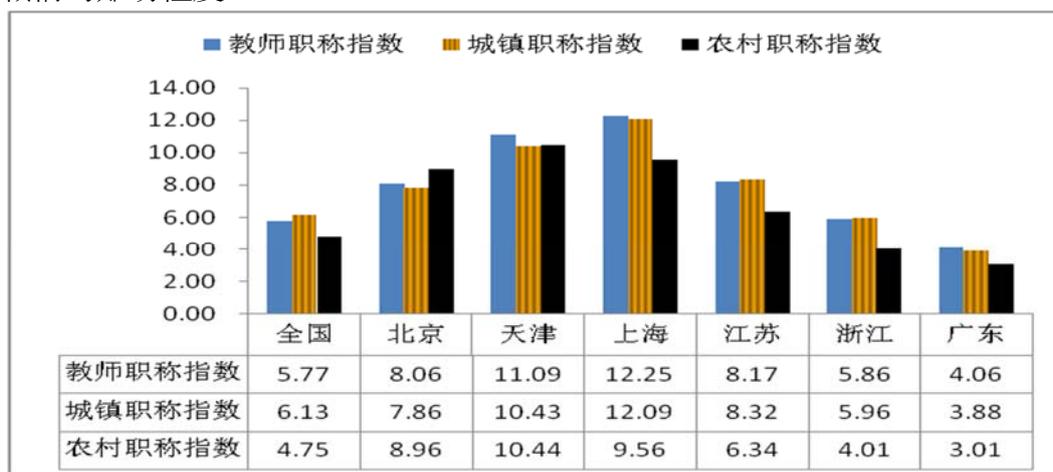


圖 3 2012 年發達地區教師職稱指數及城鄉差異

## (二) 學前教育教育機會與投入因數

### 1、毛入園率

從圖 4 可知，發達地區的毛入園率明顯高於全國平均水準，反映發達地區學前教育普及率較高。

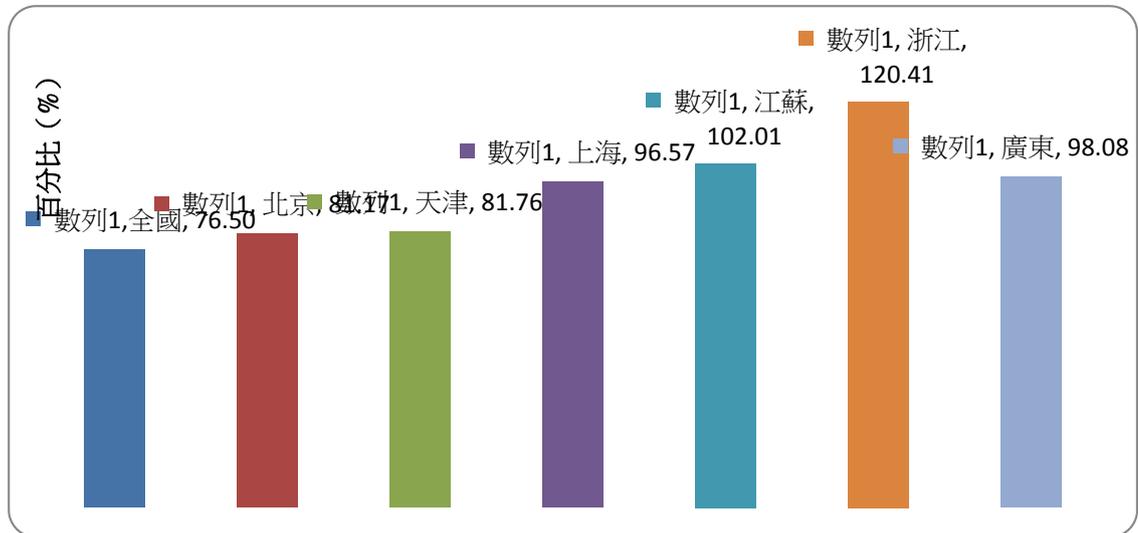


圖 4 2012 年發達地區教師毛入園率

### 2、學前教育投入

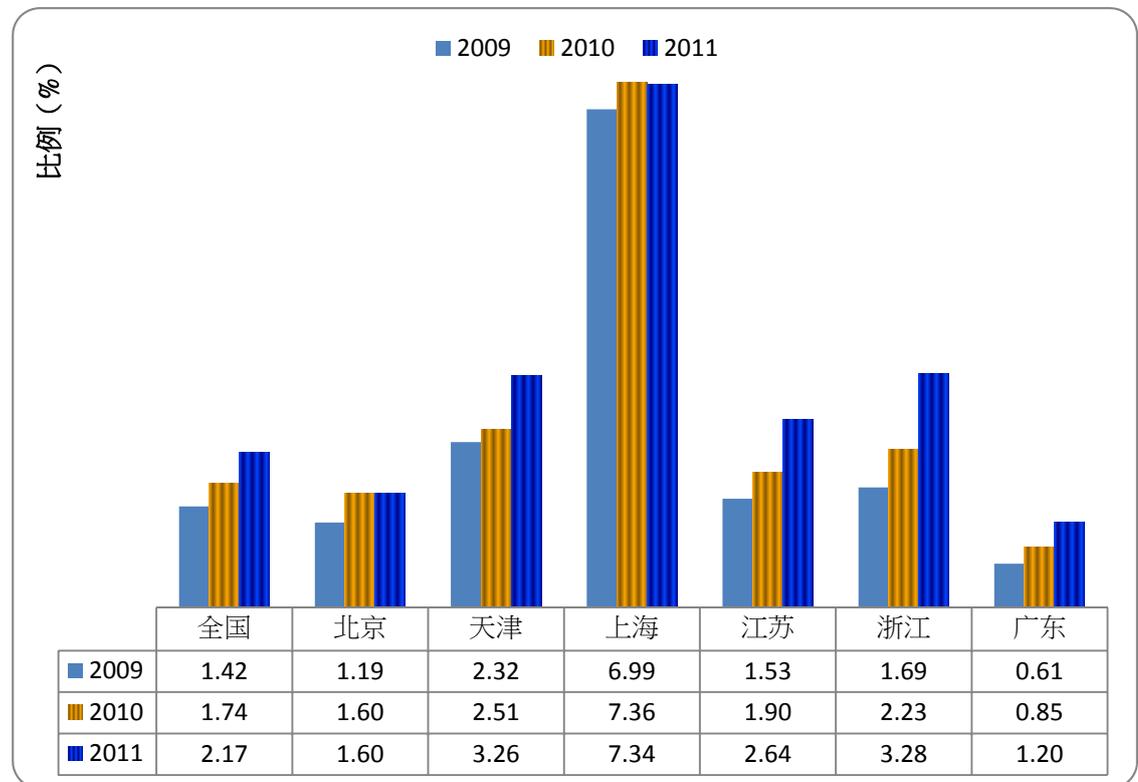


圖 5 2009-2011 年發達地區學前教育財政預算占教育財政預算中的比例

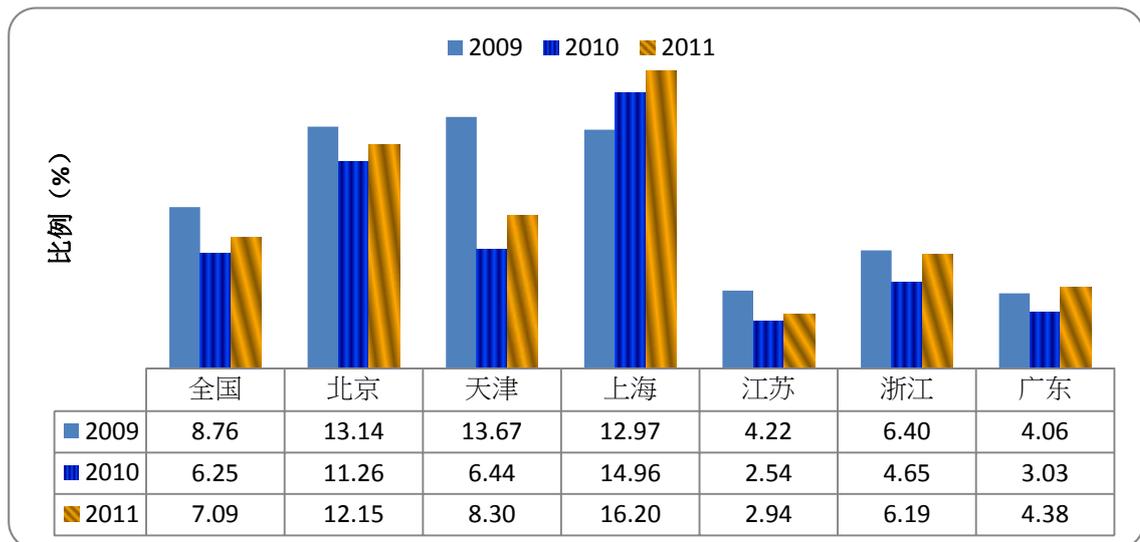


圖 6 2009-2011 年發達地區幼兒人均公共經費指數

從發達地區學前教育經費投入看，有如下特點：(1) 無論從學前教育財政預算占教育財政預算中的比例還是幼兒人均公共經費指數，江蘇、浙江、廣東等部分發達地區並沒有明顯優勢，只有上海、天津、北京的學前教育投入領先全國，上海更是遙遙領先，但北京的學前教育投入比例並沒有優勢；(2) 從學前教育財政預算占教育財政預算的比例看，呈逐年增長趨勢，但幼兒人均公共經費指數並沒有這種趨勢，2010 年普遍減少，2011 年普遍增加，但仍低於 2009 年平均水準，只有上海除外。說明學前教育的投入仍需加大。

### (三) 物質基礎因數

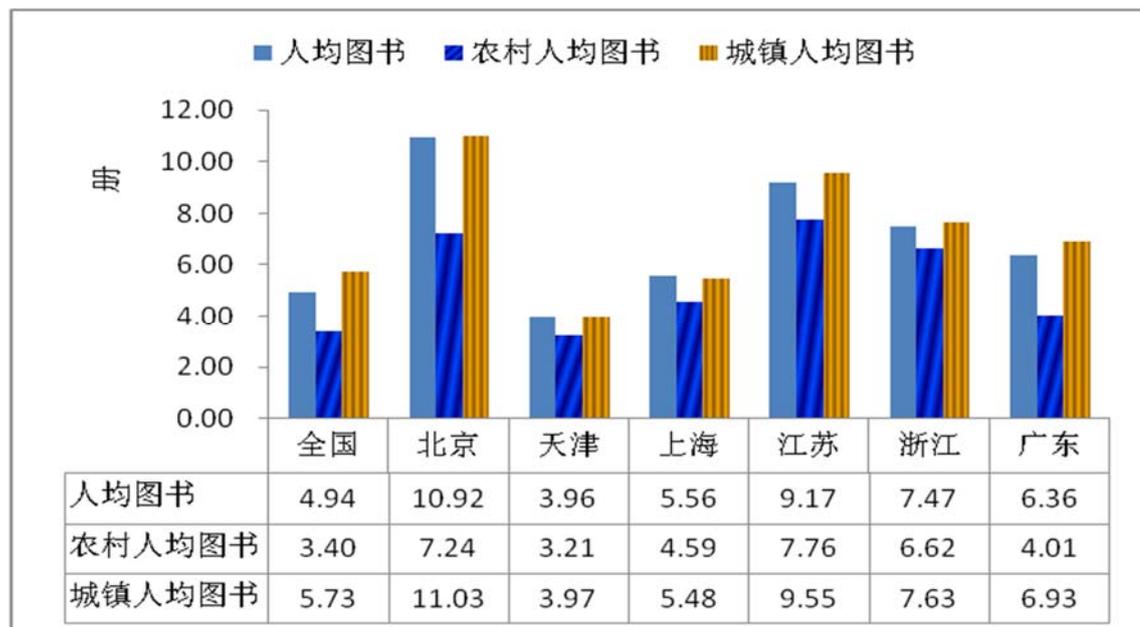


圖 7 2012 發達地區幼兒人均圖書

在人均圖書這一物質條件的考察中，可以發現，北京、江蘇、浙江部分發達地區高於全國水準，廣東、上海與全國平均水準接近，天津卻低於全國平均水準。

#### (四) 學前教育負向影響因數

##### 1、學歷不達標比

從負向因數看，多數發達地區幼兒教師的學歷不達成率低於全國平均水準，只有廣東和天津高於全國平均水準，尤其是廣東和天津農村幼兒教師的不達成率明顯較高。

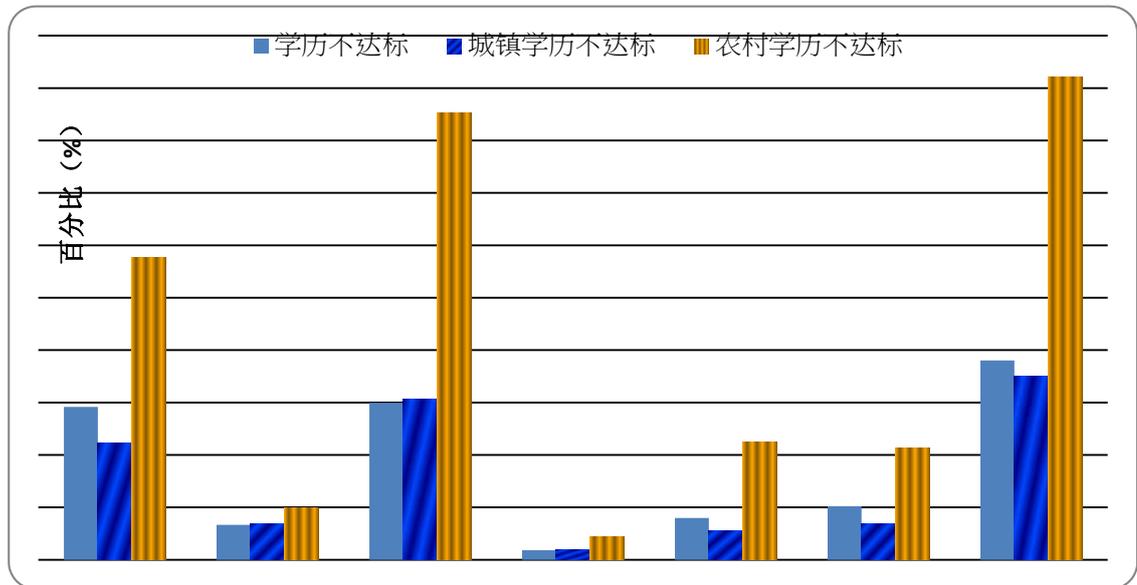


圖 8 2012 年發達地區教師學歷不達標的比例

##### 2、未評職稱比

從未評職稱幼兒教師比例看，上海、天津、北京未評職稱的比例較小，明顯低於全國平均水準，江蘇、浙江與全國水準接近，廣東甚至高於全國水準。上海教師未評職稱的比例最低，占 28.20%，廣東最高，達 78.68%，兩者相差將近三倍。從圖 9 還可以發現，一半以上的發達地區未評職稱的幼兒教師達到 50%甚至 80%以上。

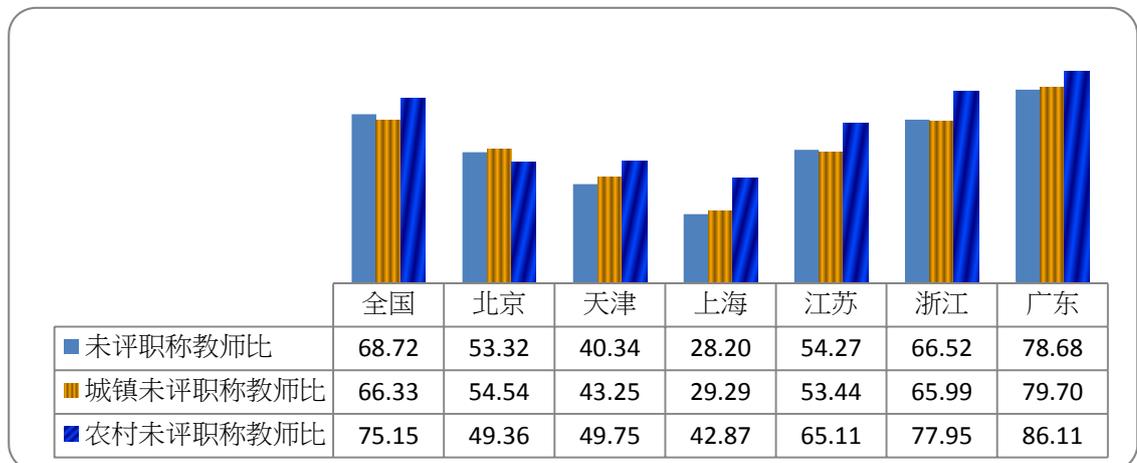


圖 9 2012 年發達地區未評職稱的比例

### （五）各發展因數的區域差異和城鄉差異

為了比較不同發達地區學前教育發展的影響因素及城鄉差異狀況，我們從品質因數、機會投入因數、物質條件因數和負向因數四個方面抽取重要的因素進行排名，見表 4、表 5。

表 4 發達地區學前教育發展影響因素差異排名

地區	毛入園率	專科以上教師比	教師職稱指數	圖書人均	人均公共經費指數	生師比	未評職稱比	學歷不達標比
上海	3	1	1	5	1	5	6	6
江蘇	2	2	3	2	6	1	3	4
北京	6	3	4	1	2	6	4	5
天津	5	4	2	6	3	2	5	2
浙江	1	5	5	3	4	4	2	3
廣東	4	6	6	4	5	3	1	1

從表 4 可以發現，從正向指標來看，上海的排名除人均圖書以外基本靠前，相反，廣東的排名基本靠後，江蘇各項指標相對靠前，但財政性學前教育人均公共經費指數卻排名最末，北京的人均圖書最高。從負向指標來看，上海基本靠後，廣東卻基本靠前，江蘇生師比最高，浙江未評職稱和學歷不達標也排名靠後。可見，在發達地區中，上海與廣東形成了鮮明對照，前者正向指標排名靠前，負向指標排名靠後，後者相反，反映出兩者學前教育發展的巨大差距。其他地區各有特點，江蘇生師比最高，人均公共經費指數最低，但其他指標排名卻相對理想，這是一個值得注意的現象。天津在生師比和教師學歷不達標方面存在短板，浙江除毛入園率最高以外，其他指標也不理想，與廣東相比，北京是一個毛入園率相對較低，幼兒人均投入較高、生師比最低，教師素質較高、書香氣十足的發達地區。

對各地區城鄉差異的資料進行分析發現，廣東在專科以上教師的城鄉比、教師職稱指數城鄉比、圖書城鄉比、師幼城鄉比、學歷不達標城鄉比等方面基本居前，上海、北京基本居後，表明上海、北京的學前教育城鄉發展比較均衡，而廣東城鄉很不均衡。浙江、江蘇在教師職稱指數城鄉比和教師未評職稱城鄉比方面排名靠前，顯示這兩省農村幼兒教師的素質亟待改善。天津在生師比、專科以上教師的城鄉比和學歷不達標城鄉比三項指標上排名居前，揭示天津有必要著力降低農村學前教育的生師比，提升農村幼兒教師的學歷水準。

表 5 發達地區學前教育發展影響因素城鄉差異排名

	專科以上教師城鄉比	職稱指數城鄉比	圖書城鄉比	城鄉生師比	學歷不達標城鄉比	未評職稱城鄉比
北京	5	6	2	4	5	6
天津	1	5	3	1	2	4
上海	6	4	5	6	6	3
江蘇	4	2	4	3	3	2
浙江	3	1	6	5	4	1
廣東	2	3	1	2	1	5

### 三、發達地區學前教育發展的啟示

#### (一) 重視頂層設計，建立學前教育長效發展機制

本研究發現，影響發達地區學前教育發展的因數可分為四個方面：品質因數、機會和投入因數、物質條件因數和負向影響因數。這四個方面的影響程度不同，品質因數影響最大。因此，促進發達地區學前教育健康可持續發展，既要關注亟待解決的問題，更要對學前教育的發展進行頂層設計，建立學前教育長效發展機制。

在進行頂層設計時，首先要全面系統地設計學前教育發展的各個要素，以全域的視角，對影響學前教育發展的各要素進行系統組態和組合，制定具有可操作性的實施路徑和策略，保證頂層設計具有戰略性、系統性、協同性和可實現性。通過這樣的頂層設計，更加清晰學前教育可持續發展的方向，有效地配置各種發展資源，建立學前教育長效發展機制，減少顧此失彼的各種問題，從而對學前教育進行更科學的宏觀管理。

其次，必須特別關注品質和品質檢測。品質是影響學前教育發展的主要因素，其影響程度接近 50%，在本研究中，可以發現品質因數由生師比、教師職稱和學歷以及這些指標的城鄉差異共同決定。因此，提升學前教育發展的品質，必須檢測這些要素，增加教師正式編制，降低生師比，提升幼兒教師的學歷和職稱水準，減少城鄉差異。

#### (二) 繼續加大學前教育投入

本研究發現，學前教育的投入和入園率是影響學前教育的重要因素，從直接影響來看，其影響力度不及學前教育發展的品質因數，但是，學前教育的品質因數乃至物質基礎因數和負面影響因數皆需要資金的投入。所以，學前教育投入是學前教育發展的基礎和源泉，其直接和間接影響不可估量。一般而言，學前教育投入與地區的經濟發展成正比，然而事實並非如此，部分發達地區學前教育投入與全國接近甚至不及全國平均水準。經濟發展與學前教育的發展並非自然同步。國際上也是如此，許多高收入國家的學前教育排名並不理想。可見，發展學前教育有賴於足夠的資金投入，發達地區也不例外。在國家投入有限的情況下，發達地區可根據本地區的實際情況逐年加大學前教育的投入，達到應有的水準。上海在此方面是一個良好的範例。該市 2009 年學前教育財政預算占教育財政預算的 6.99%，是廣東省的 11.5 倍，幼兒人均公共經費指數為 12.97%，是廣東的 3.2 倍，之後兩年均穩步提升，超過學前教育財政經費應占教育財政經費的 3—5% 的國內學前教育應有的投入水準，接近歐盟國家普遍執行的 10% 的學前教育投入水準。上海學前教育各項發展指標遙遙領先與其充足的投入可能密切相關。然而，我國很多發達地區達不到國內學前教育投入的應有水準，與歐盟的投入水準更是相去甚遠。

對於發達地區，地方政府是學前教育投入的主要責任主體，在資金投入方面應關注三個問題。

第一，繼續增加學前教育總投入。在財政預算的經常專案中，既要提高學前教育在教育經費中的比重，還要使學前教育能夠享受到經濟發展的成果，增加幼兒人均財政經費占人均GDP的比重（人均公共經費指數）。前者反映學前教育在整個教育體系中的份量，後者揭示學前教育隨著人們生活水準提高所享受到的發展紅利。這兩項指標的變動情況應成為政府監控學前教育投入的重要指標。

第二，有效使用資金，把“資金蛋糕”切割得更為科學。對於發達地區，反映學前教育普及水準的毛入園率已經達到了較高水準，數量的提升已經不是主要矛盾，但學前教育的品質卻參差不齊。本研究發現，一些發達地區的生師比較高，普遍達到 20:1，有的甚至達到 42.45:1。幼兒教師的學歷偏低，未評職稱者眾，有地區未評職稱的幼兒教師占 8/10 以上，還有部分地區有接近 1/10 的幼兒教師達不到教育法規定的最低學歷。大部分發達地區的城鄉差異明顯，農村形勢更加嚴峻。這些現象均說明，幼兒教師匱乏，幼兒教師隊伍素質嚴重偏低已經是亟待解決的問題。因此，發達地區的學前教育投入應重點改善幼兒教師的待遇，吸引更多高素質教師進入或留在學前教育領域。

第三，既要投向公辦園也要投向民辦園。一些發達地區學前教育的主力並不是公辦園而是民辦園，在第一個學前教育三年行動計畫中，廣州向民辦普惠性幼稚園進行投資，改善其硬體建設取得了很好的效果，這一做法值得借鑒。同時，在關注民辦園硬體投入時必須關注民辦園幼兒教師的待遇和生存狀況，降低民辦園的生師比，增強民辦園教師的吸引力。

### （三）建立獨立的幼兒教師職稱晉升系列

待遇問題一直是制約幼兒教師專業隊伍素質的關鍵問題。國家對此問題一直比較重視。2003 年十部委聯合下發《關於幼稚教育改革與發展的指導意見》（國辦發[2003]13 號），要求認真執行《中華人民共和國教師法》，保證幼兒教師享受與中小學教師同等的地位和待遇，依法保障幼兒教師在進修培訓、評選先進、專業技術職務評聘、工資、社會保險等方面的合法權益，穩定幼兒教師隊伍。《教育規劃綱要》和“國十條”也同樣強調要依法落實幼兒教師的待遇。儘管如此，幼兒教師的待遇一直沒有得到根本改觀。從幼兒教師的職稱狀況看，幼兒教師與小學教師差別顯著。2012 年，多數發達地區未評職稱的幼兒教師在 50%以上，有的超過 80%，農村的情況更加糟糕。與此相反，2008 年，我國 50.5%的小學教師已經獲得中學高級和小學高級職稱，只有 5.8%小學教師未評職稱。

這些差異的主要原因可能在於幼兒教師缺乏獨立的職稱晉升系列。幼兒教師評定職稱必須加入小學教師的晉升系列，獲得中學高級、小學高級、小學一級、小學二級和小學三級的

相應職稱。其弊端在於：(1) 漠視學前教育的專業性，使幼兒教師缺乏專業自信；(2) 不是晉升的主體，幼兒教師的職稱晉升機會較小。可見，是否具有獨立的職稱晉升系列不是一個小問題，而是關乎對幼兒教師專業資質和整個學前教育專業屬性認可的重大問題。

因此，有必要建立獨立的幼兒教師職稱晉升系列，以幼教高級、幼教一級、幼教二級、幼教三級等稱謂來認可幼兒教師的專業水準，這不僅會給幼兒教師帶來更多的發展機會，提升教師待遇，而且會加強全社會對學前教育專業性的重視，提升幼兒教師的專業自信，從而提升幼兒教師的職業吸引力。

#### (四) 著力解決學前教育城鄉均衡發展問題

本研究發現，除上海、北京以外，其他發達地區均不同程度地存在著城鄉學前教育發展失衡問題。其原因是多方面的，有些可以改變，比如學前教育投入。有些差異難以改變，比如人口基數。人口基數較大的地區城鄉教育均衡的挑戰性也就越大。<sup>[9]</sup>可見解決城鄉學前教育發展的失衡問題，人口是一個比較大的挑戰，本研究的結果也支持上述研究發現。人口相對較少的上海、北京城鄉學前教育發展比較均衡，而人口較大的廣東、浙江和江蘇則存在著較多的學前教育均衡問題。從可以改變的因素來看，解決城鄉學前教育發展失衡問題，發達地區可從如下幾方面入手：

##### 1、高度重視農村學前教育的發展

農村有大量的學前留守兒童，學前期對一個人的發展至關重要，是啟蒙階段和發展的關鍵期，也是身心容易受到傷害的時期。這個階段教育機會和教育品質不僅決定留守兒童自身和家庭的未來，也關乎國家的未來。同時，農村經濟落後，家長付費能力弱，民間資金鮮少光顧。所以，政府應擔負起農村學前教育發展的責任，充分重視農村學前教育的發展，努力提升農村學前教育的發展水準，縮小城鄉差異。

##### 2、增加農村幼兒教師的職業吸引力，降低農村生師比

本研究發現，大多數發達地區農村生師比較高，有的達到 42.45：1，幼兒教師的學歷較低，學歷不達標者較多，職稱較低，未評職稱者一般在 50%以上，有的高達 86.11%，這說明農村缺乏幼兒教師，教師的素質較低，發展機會較少。鑒於這種形勢，政府應該對農村進行政策傾斜，大力發展農村公辦幼稚園，核定教師編制，定崗定編，規定教師最低工資標準，在進修、職稱晉升、評優等多方面對給予農村幼兒教師適當傾斜。

##### 3、多種形式發展農村學前教育

全日制和寄宿制幼稚園是城市學前教育的主要形式。這些幼稚園的規模一般較大。

對於農村而言，除了要發展鄉鎮中心幼稚園，還要鼓勵多種形式舉辦幼稚園，根據農村幼兒的家庭需要開辦半日制、全日制和寄宿制，還可以探索新的辦園形式，如開辦鄉鎮中心幼稚園分園、偏遠地區村莊合作辦園，讓幼兒就近入園，開辦季節式教育、鄉村走教等。在幼稚園規模和辦園標準上，應根據農村的實際情況進行修訂，因地制宜，允許小微幼稚園和多種辦園形式的存在。多種形式發展農村學前教育，可以挖掘潛力，充分利用各方面資源，更好地滿足農村居民不同的學前教育需求。另外，城市發展比較好的幼稚園可以與農村的鄉鎮中心幼稚園結對子，幫助農村幼稚園的發展，主動縮小學前教育的城鄉差異。

## 參考文獻

<http://www.tjy168.com/Article/tjzb/201309/54.htm>

丁海東(2010)。加強幼稚園教師隊伍建設。確保學前教育事業健康發展。《**幼稚教育(教育科學)**》，11，14-17。

王善邁、袁連生、田志磊、張雪(2013)。我國各省份教育發展水準比較分析。《**教育研究**》，6，29-41。

王善邁，袁連生(2011)。《**中國地區教育發展報告**》。北京：北京師範大學出版社，140，123。

多種形式擴大幼教辦園規模。無證民辦園不再一刀切，

[http://china.cnr.cn/xwwgf/201211/t20121123\\_511400416.shtml](http://china.cnr.cn/xwwgf/201211/t20121123_511400416.shtml)

辛濤、樂美玲(2013)。學前教育品質檢測的幾個問題。《**學前教育研究**》，9，3-7。

紀大海(2009)。頂層設計與教育科學發展。《**中國教育學刊**》，9，28-30。

張雪、袁連生、田志磊(2012)。地區與學前教育發展水準及其影響因素分析。《**教育發展研究**》，6-11。

柳倩(2011)。普及學前教育政策的國際發展趨勢述評。《**外國教育研究**》，1，44-50。

崔方方、洪秀敏(2010)。我國學前教育發展區域不均衡：現狀、原因與建議。《**教育發展研究**》，24，20-24。

崔世泉、袁連生、田志磊(2011)。政府在學前教育發展中國的作用。《**學前教育研究**》，5(3)，8,39。

劉占蘭、高丙成(2013)。中國學前教育綜合發展水準研究。《**教育研究**》，4，30-37。

劉焱(2009)。對我國學前教育幾個基本問題的探討。《**教育發展研究**》，8，1-6。

劉焱、史瑾、潘月娟(2013)。世界學前教育排名比較研究及啟示《**比較教育研究**》，2，1-8。