

□ 委员·声音

# 要普惠,更要高质量

## ——与全国政协委员刘林对话普惠性学前教育经费保障问题

本报记者 贺春兰

▶▶▶一些地方官员认为只要转普惠收费降了,普惠率达标了,就是完成任务了,对上级有交代了,至于限价后幼儿园如何生存、质量如何保障关注得不够。要纠正这方面的错误认识,必须真正把习近平总书记关于教育的重要论述学深学透,深入到人民群众中去问需查实,准确、全面、完整地理解和贯彻新发展理念,才能做到思想上认识到位、行动上不打折、不走偏、不变样。

2019年两会期间,针对当时社会上比较关注的发展普惠性学前教育话题,笔者曾对全国政协委员、国家督学、中国民办教育协会会长刘林做过访谈,刘林认为学前教育当时面临着艰巨的挑战,必须走转型发展之路,而破解转型难题首先要从以人民为中心的发展思想出发深刻认识新时代新形势新要求,主动应变、求变,探索转型发展新路。全国两会即将召开,笔者再次与刘林对话,关注学前教育界目前普遍关注的普惠园欠费问题。

**教育在线:**我注意到这几年您一直在关注学前教育的转型发展。您认为3年来普惠性学前教育发展的成效如何?

**刘林:**总体上来看,我国学前教育格局发生了历史性变化,实现了中央制定的两大战略性目标:一是幼儿园数量上从民办园为主转型为公办园过半,二是普惠性幼儿园(集体办的公办性质公办园和民办普惠园)超过80%,大体上完成了中央提出将城镇配套建设的幼儿园中的高价园收回公办或者转为民办普惠园的阶段性重要任务,随着学前教育行动计划的实施,幼儿园数量显著增加,北京等大城市入园难、入园贵的问题得到有效缓解。

**教育在线:**您有很多机会广泛接触一线教育工作者获取一手资料。担任中国民办教育协会会长后,更是多次到地方调研实际情况。从您了解的情况看,当前普惠性幼儿园发展中最突出的问题是什么?

**刘林:**普惠性幼儿园的经费保障机制问题,也就是幼儿园收费按要求大幅下降了,原有的大量园所重新登记转制成普惠性质,但是相应的经费保障机制还有未落实或者不完善的问题。由于这几年经济下行,地方财政吃紧,有的地方出于经济压力没有出台普惠性幼儿园经费保障制度,有的地方象征性给每名幼儿每月补贴几十元,有的大城市补贴多一些,但总体上来讲普惠性幼儿园包括集体办的公办性质普惠园和民办普惠园经费收入普遍下降,处于维持性发展状态。另外,近一年来,各地反映政府部门拖欠普惠性补贴经费的问题有所增加。我认为这种现象值得关注,业界许多人士担心,如果这个

问题不能及时解决,也就是经费保障机制跟不上或者有保障制度但没有落实到位的话,在人工等成本不断上涨的情况下,一些地方的部分幼儿园会处于低质量运行和不稳定发展状态,不符合中央的战略精神和根本要求。

**教育在线:**确实,成本和质量是成正比的,我也碰到过一些年轻朋友纠结这样的问题,就是孩子到底上普惠园还是高价特色园问题。就您的了解,当前,年轻一代的家长对学前教育有怎样的需求?

**刘林:**协会去年做的一个调查表明,就大多数家长而言,在学前教育方面的需求可以分为几个层次:首先是要有园上,即学位数量要充足;其次是要上好园,即优质的保育质量;第三是价格便宜,这个便宜是相对质量而言,即性价比合理;第四是满足多样性、特色化的个性需求。不同收入人群,会有不同选择,当鱼和熊掌不可兼得的时候,优先顺序不同。但值得注意的趋势是把“追求优质”放在优先位置的越来越多,我想这恰恰是国家发展了人民生活水平提高的体现,是广大人民群众对未来美好生活期盼的一部分。因此从完善经费保障机制入手,不断提高学前教育质量,是“十四五”期间建设高质量教育体系的应有之义,绝不能收费降了,质量也降了,这会使得普惠性学前教育的政策成效、小康社会的建设成果受到影响。

**教育在线:**一些地方为什么要求幼儿园转普惠积极、要求降价限价积极而对普惠性补贴经费不积极、不落实呢?

**刘林:**首先还是站位问题,就是从以人民为中心的发展思想来正确认识、准确判断人民群众对学前教育的需求与期盼,也就是要准确把握群众到底要的是什么?固然有地方财政承担能力问题,但是也有认识问题。一些地方官员认为只要转普惠收费降了,普惠率达标了,就是完成任务了,对上级有交代了。至于限价后幼儿园如何生存、质量如何保证,则很少有人关心。更有甚者,在上层部门调查满意率时,有些地方千方百计让家长在问卷上写上“满意”二字。我认为要纠正这方面的错误认识,必须真正把习近平总书记关于教育的重要论述学深学

透,深入到人民群众中去问需查实,准确、全面、完整地理解和贯彻新发展理念,才能做到思想认识到位、行动上不打折、不走偏、不变样。

**教育在线:**如何完善普惠性幼儿园经费保障机制?

**刘林:**我认为应该以问题为导向来健全完善普惠性学前教育经费保障机制。具体而言,就是要全面贯彻中央的要求,对普惠性学前教育发展进行系统性认识,把普惠性学前教育高质量发展作为基本公共服务高质量发展的重要组成部分,从而在数量与质量、形式与内涵上同步规划、整体推进。经费保障是高质量发展的必须基础,健全普惠性学前教育经费保障机制是必然要求。

在调研中,我发现在这方面主要存在以下两个问题:

一是对普惠性学前教育发展成本缺乏科学研究,特别是对质量水准与成本的对应关系缺乏系统论证,从而降价幅度大、补贴标准低,导致限价后幼儿园收入(收费标准和补贴标准之和)难以保障高质量发展,甚至难以为继。一些地方要求民办普惠性幼儿园收费标准与公办幼儿园一致,但生均补贴远低于公办园生均拨款,导致一些原来高价收费园降价后教师收入下降,队伍不稳,质量大幅下降,家长对比后反应强烈,希望不追求过高质量,但也要保证一定的质量才能接受。

二是缺乏合理的成本分担机制。一些城市公办幼儿园收费标准10年甚至20年不变,在成本不断上升之后,公共财政分担的占比也在不断提高。为了体现普惠性,对民办普惠园采取与公办园同样的收费标准,没有因事制宜因势利导建立合理的成本分担机制。

针对上述问题,我建议:

一、建立科学的普惠性幼儿园教育成本测算办法。可以根据现行的幼儿园分级分类标准和质量评价标准,对普惠性幼儿园在划分等级的基础上分别计算出不同质量等级的普惠性幼儿园园成本。在调研中发现,有些地方虽然已经建立了幼儿园办园成本测算办法,但是出于种种考虑,许多合理成本被剔除了,导致成本测算结果与实际不符,影响了决策的科学性。必须减少人为的干预,实事求是地进行精准、严谨测算,更



体验冰壶魅力。新华社发

不能不进行测算,直接拍脑袋决定。

二、建立合理的办园成本分担机制。在科学测算基础上,可以根据普惠性幼儿园质量等级的不同,根据当地财政实力、居民家庭承受能力确定政府与个人家庭分担比例。考虑到公共财政性质,首先要确定处于当地平均质量等级的普惠性幼儿园的办园成本分担比例,对于处于此下质量等级的,政府应多分担成本,降低向家庭的收费标准;而处于平均等级以上的,可以适当提高家庭分担比例,提高收费标准。

三、建立健全督导检查机制。从过去重视对普惠率的检查,转向对完善经费保障机制等配套政策的督导。要确保普惠性幼儿园的收费标准和政府补贴标准之和,不低于成本测算标准或者当地同等级公办幼儿园的生均标准(生均收费+政府生均拨款之和)。

**教育在线:**除了补上经费保障机制这个关键性短板之外,许多公办普惠性幼儿园也在反映教师编制严重不足的问题,对这个问题您怎么看?

**刘委员:**这是个老大难问题了。近年来,由于学前教育事业的快速发展,在公办园特别是街道、国企等集体办园中反映强烈,但由于中小学、医院等公共服务事业普遍缺编,确实难以全部解决。有委员提出了从国家层面建立公办幼儿园编制标准问题,我可以肯定标准,但如果国家不大幅度扩编,仅靠地方自我调剂,即使有标准,也解决不了。从另一方面考虑,就是要不要走扩编之路这个问题,我个人认为要慎之又慎。扩编必然导致公共财政负担加重,而且人口发展有一定周期性,将来需求下降了,已建的超量公办园和在编人员如何安排,又会成为一个问题,我们历史上已经有类似教训。我建议可以两条腿走路,一是编制上还有余量的地方打破隶属体制建立统一的编制蓄水池,积极向公办普惠性幼儿园调剂,同时根据需求变化建立动态调整机制;二是建立同工同酬制度,打破身份界限,对同一岗位人员实行同等收入待遇和同等社会保障机制,也就是从财政拨款和社保角度解决,相对容易些。师资队伍建设有保障了,办园质量提高也就得到保障了。

陕西省政协委员龚龙岗呼吁:

## 摒弃“SCI论文挂帅”的科研评审机制

本报记者 路强

SCI(科学引文索引)是国内外广泛使用的科技文献索引系统,SCI论文是发表在SCI收录期刊上的论文。“目前我国很多科研项目都过分注重SCI的影响因子,以SCI为主导使得科技人才价值观被扭曲。”为此,陕西省政协委员龚龙岗建议,摒弃SCI论文挂帅的科研评审机制。

“受这样的科研评审机制影响,SCI论文已经成为部分学者衡量自己价值、地位的象征,成为他们思想深处的价值坐标系。一部分迷恋SCI的学者,看不上将全部精力置于国家需求研究的学者,对他们的成果肆意贬低。没有高频次被引的SCI文章,就不能被评上人才头衔,不能获奖。”龚龙岗提到,尽管教育部、科技部于2020年2月印发了《关于规范高等学校SCI论文相关指标使用 树立正确评价导向的若干意见》,要求破除论文“SCI至上”,树立正确的评价导向。但因为“论文挂帅”已形成了庞大的价值网络,覆盖着广大学者、评审(咨询等)专家、科研单位领导、政府科研管理机构等各个阶层,主导着科研项目的立项、评审、批准、实施、中期评估、验收等所有环节。导致意见出台两年,并没有得到有效落实。

龚龙岗认为,这些关系到我们国家命运的科学技术的大事,使用的却是一些西方人的方向、理念框架、标准、外国专家做的评价。长此以往,会使得我国科技界的人才选拔与资金投向,或多或少受到SCI的间接支配。西方某些科研制度与SCI标准的移植,使我国科研队伍逐渐丧失了对西方模式的鉴别能力。

为此,龚龙岗建议,要进一步深化意见落实落地。科研主管部门摒弃单纯以SCI影响因子、以西方国家杂志评价为主的科研管理与评审方式,探索结合实际工作与运用的科研评审新思路,要强调忠于科学、追求真理,忠于国家与人民,激发学者们的国家情怀;强调科学家全心全意,为实现理想而奉献。

如,让学生背着手坐直听课、不得下座、不得随意举手发言、有打架争吵等就请家长到校训话等等。“管死”的意味太浓,不准出错的戒律太多。用标准答案规范学生的创新想法,用一律化条文规范学生的行为表现,在一定程度上阻碍了个性自由发展。建议学校在制定教学课程表、学生守则、课堂纪律等规章时多给学生一点自由表达空间和自由表达机会,让管理条规更具保底底线、展个性、轻处罚、重启发引导的教育意味。

同时,要构建学科科学课程、文化修养课程与生活技能课程相结合的课程体系,让校园成为全方位体验、全生命周期的成长园地。为了创设丰富多彩的校园学习生活,应提供学生个性展示的空间,努力改变学科课程加课外活动的校园活动模式。加强音、体、美、劳动教育活动的分量,拓展青少年文化艺术提升的空间,开设以生活技能、职业技能培养为目标的手工制作、插花等传统技艺课程,培养学生们热爱生活、经营生活的能力。努力帮助提升青少年选择生活和职业的品质和水平。

要倡导自学辅导、启发研讨、评讲指导式教学。自主学习是激发学生求知欲、提升学习效能的基础,也是学生来自强自立、奋斗进取的底气 and 基本功。教是为了不需要教,所以要努力改变灌输+死记硬背+强化机械练习的传统做法。遵循要求由低年龄段到高龄段逐步提升,学习内容从简到难分层设置的办法,实施自学辅导、启发交流、研讨、辅之以评价指导为主的教学方式,不断提高青少年学生独立阅读理解、独立思考 and 解决问题的判断能力,为学会选择打好坚实的认识基础。

还要在中小学广泛开展择学、择友、择业、择生活方式等专项指导活动,建指导室、配指导教师。学习和指导选择是在一个面对困境和问题作决策的过程,需要创设问题场景和模拟训练。为此,学校可设置关于专业知识、阅读书目的选择,人际交往与朋友专业选择,职业性向的选择,健康生活方式等方面的场景选择。建立指导室,配备相应的指导教师,若学校力量不够,可从各界社会人士 or 校友中选聘指导教师,参与学生的选择指导活动。

学会选择是人们终身必答的课题,中小学教育作为促进个体全面发展的专门机构,应为青少年学生做好这份必答题提供先导性、基础性指导和帮助。

(作者系湖北省政协常委,湖北省政协理论研究会会长,华中师大兼职教授)

(一)

近一段时间以来,中小学“双减”政策实施,高中教育普职“分流”,在学生家长和社会各界引起了热议;三孩政策开放后,年轻夫妇因教育烦恼对多生子女过分担忧。子女教育及成才问题已成为当代年轻人除就业之外最大的苦恼和无法化解的矛盾焦点。社会各界人士也对中小学教育的改革和高质量发展,对办好人民满意的学校纷纷发表看法或表示了担忧。总之,近忧和远虑交织,把学校教育改革和发展问题推上了热搜。

迈向全面建成社会主义现代化强国的新征程,学校教育正面临着新的“大考”。我作为曾经从事教育理论研究的工作者,尽管离教育从政已20多年,但在多年从事的组织人事、社会保障、人才管理工作中也始终在关注教育的改革和发展,为我国教育进步而高兴喝彩,也为教育与社会发展要求不适应,对人的发展不得力而忧思。站在促进社会和人的全面发展的立足点上,从社会选人用的评价导向和需求角度,谈一点对现代中小学教育价值取向和学校功能转变的看法。

记得我在华中师大从教的时期,有两本教育著作对学校教育价值和功能的探讨,曾得到中外教育人士的普遍关注和赞赏。一本是以埃德加·富尔为首的国际教育发展委员会于1972年提交给联合国教科文组织的报告:《学会生存》。此书指出,教育是伴随人类终身的事业,旨在推动人的自我改进,不断提升生存能力,不再是单纯为进入社会求职做准备。教育要先行,要促进人类适应和改造生存条件,提升生存能力,否则,社会会拒绝学校的毕业生。另一本是美国著名教育家内尔·诺丁斯1992年出版的《学会关心——教育的另一种模式》。作者指出了学校教育过分强调以学科教育为主(培养科学家型人才)的弊端,提出改变标准课程+标准化考试的教学模式,倡导更加关注学生综合发展,以关心主导课程。孩子们要学会关心自我,关心身边和远在他乡的人,关心动物、植物和地球,关心人类创造的物质世界,关心各种学科知识等。关心和被关心是人类基于本能的一种需求。

当今社会,人际关系变得有些冷漠了,人们渴望多一点关心,那么教育者的责任就是要帮助学生学会热爱世界,并使这个世界更有人情味儿。

# 让孩子学会选择

## ——现代中小学校教育价值取向亟待转换

翟天山

从“学会生存”到“学会关心”,这些呼吁为人类在信息时代的学习和生活提供了新的价值追求,也在渐进式地改变传统的以学科为中心、以课堂为中心、以知识传授为中心的学校教育价值取向和功能选择,为探索现代学校教育的价值和功能提供了新的启示。

随着终身学习时代的到来,信息化社会的开启,互联网、人工智能、大数据正在改变传统的社会生活方式,学校教育不再是单纯“传道、授业、解惑”的唯一场所。青少年一代获取知识、训练技能的途径开放化、多样化了,学习更为随时和便捷了。与此同时,随着物质生活保障水平提升,独生子女政策的实施,大多数青少年一代正生活在一个没有饥饿感的时代,他们奋斗的动力减退,承受挫折、打击的意志力减弱,情感意志品质的问题成为了比知识学习更为突出的教育问题(即所谓“顺境教育”问题)。“躺平”“内卷”“焦虑”如何缓解和应对,家长和教师们也感觉到无能为力。特别是面对更为复杂多变、充分竞争和不确定的生存和发展环境,青少年如何以自身的确定和充实应对外部环境的不确定呢?学校教育又如何使青少年一代更好地与变化了的环境协调一致,更好地理解生活的真正意义,不断提升生存本领,提高他们个人的尊严,掌握他们走向美好生活所需要的个性品质和实际的知识技术,便成为现代学校教育必须面对并必须破解的重要课题。

(二)

在当今社会,学校教育已不可能完全起到预设和塑造人生的作用,但应该能帮助和指导青少年选择适合的成长道路,喜爱的学习生活方式和所信奉的人生价值。如何指导学生学会选择呢?

第一,教师和家长首先要通过启蒙学习、游戏、交往等活动帮助孩子建立正确的自我认知,让孩子在早期生活中感知和利用好自身遗传的特

质,生活环境的资源基础(如传统习俗中让满周岁的孩子“抓周”,就是帮助孩子自我认知的游戏活动),帮助孩子及时纠正自卑情绪和优越情绪,建立自立(从个人生活自理、自学做起)、移情(关心小动物及他人)、公平(平等交流、对等互动等)的核心个性品质的情意基础。

第二,完善中小学课堂教学活动结构,构建基本常识(人类自然社会科学基本知识等)、基本技能(读、写、算、检索、查询)和基本学习生活态度和习惯(如信用、努力、坚持、责任、细致等良好个性品质)基础教育体系,奠定自主健康发展的基本素质和能力。

第三,拓展丰富多彩的户外、课外、校外社会认知和体验活动。培养孩子参与社会生活的兴趣,如远足、郊游、参观、参加义务劳动等校外社会实践活动;有条件的还可适当安排境外、国外交流联谊、学习考察体验等活动,为他们提供广阔的视野和文化背景。

第四,改革单一化操行评定+考试评分等评价方法。青少年判断选择意愿的激发和能力的提高,首先是从接受学校教师、家长对其评价开始的,特别是在幼年时段,家长与教师评价直接影响到孩子的学习生活热情、自我认知(自卑或自信心的建立)。单纯以“听话+高分”为导向的“乖孩子”评价,会让大部分有个性、学业成绩不冒尖孩子失去自信、自我追求和选择的勇气,要么在“内卷”中消沉,要么在挫折中“躺平”。教育评价不是鉴定式、筛选式评价,而是期望式、指导式评价,要多鼓励孩子在追求个性同时促进其扬长补短,还要多指点孩子在“试错”中悟道,为孩子们挑战自我极限的动能和指导。

第五,教育行政和政府职能部门,要着力研究有助于切实实现“双减”的配套政策措施。如搭建普通教育与职业教育相融通的成长成才“立交桥”,改变单纯依照学业成绩“硬”分流的分类指导机制,以“一证多本”(一本毕业证,多

本职业技能证书)的多元发展模式,让青少年拥有多重身份职业的准备,引领孩子们有效地选择学业和就业去向。特别是在政府和企事业单位在用人导向和收入分配导向上,要切实告别“学历本位”“职称本位”导向,探索和实施以能力业绩为导向的岗位聘任评价和分配办法,探索和实施工业职业技能等级评价和新薪酬分配办法,让各类人才各就其位,各得其所。

(三)

学会选择,不仅是一种价值导向和功能选择,更是教育行动方案,需落实到学校教育工作各方面全过程中。特别是还要落实到教师培养培训、教育管理服务、课程设置、教学内容和方式改革之中。

首先,教师要成为终身学习和主动适应社会进步的示范者,实现从经师到人师的转变。在信息化终身学习时代,教师不仅要有对教育事业的热爱,有扎实的学科专业知识,有教育教学的方法和艺术,还要面对“后喻文化”(学生们的自主阅读范围和数量往往超过个体老师,对新技术互联网的运用水平可能比教师个体水平还高)的挑战。在此情形下,教师还必须在更新学习的主动性、分析问题的准确度、学习方式和效能等方面做出示范,教师的优势不再是与谁比知识掌握更多,而是靠更准、更有效来引领学生会吸纳新知识,学会谋划、判断和选择,来突出“传道、授业、解惑”的作用。

还要特别彰显学校管理的教育作用。要建立规范保底、教师引领自我管控、家长、社会协同的现代学校治理格局。学校为落实党和国家的教育方针政策,维护正常的教学秩序,保护校园和师生的安全,必须建立和执行一整套管理制度,这是十分必要的。但是,在当前学校管理中,由于过分担心学生出安全事故,或怕学生调皮捣蛋,也有对学生限制过多,把学生管得太死的陈规旧律需打破。例