

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2023.01.024

高质量学前教师队伍建设的 政策困境与实践路径

——基于政策工具理论

霍翠芳,唐子超,李若彤

(山西师范大学教育科学学院,山西太原 030031)

摘要:高质量学前教师队伍是现代学前教育体系建设的关键。尽管学前教师队伍已初步构成多样化、全面化、专业化的教师培养体系,但从顶层设计到地方执行的过程中,命令性工具过于频繁,激励性工具内发性不足,能力建设工具培养机制缺乏,系统变革工具的现实困境,劝告工具作用的弱化。从而导致“节点”执行、选择性执行、象征性执行等政策执行不力问题。因此,需要优化政策工具组合类型,增强政策工具执行的效益,加强政策顶层设计,强化基层政策实施,精准满足教师需求,彰显教师的主体性。

关键词:学前教育;教师队伍;政策工具;教师质量

中图分类号:G520

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2023)01-0141-08

学前教师作为学前教育教学发展的“第一资源”,是学前教育教学体系建设的关键。学前教师队伍的良性发展,是学前教育高质量发展的重要保障。科学、合理、系统的国家政策,为学前教育教学的发展“保驾护航”。1952年《幼儿园暂行规程草案》明确建立教养员制度,1956年《大力培养小学教师和幼儿园教养员的指示》提出大力培养幼儿园教师^[1],2010年《国家中长期教育改革与发展纲要》明确提出“普及学前教育目标”,2015年全面放开“二胎”政策实施,国家亟需一批高质量的学前教育教师队伍,为国家学前教育教学的发展奠定基础。然而,回望过去,学前教师队伍政策的执行现状如何?学前教师队伍政策落地中碰到哪些阻碍与难题?展望未来,如何优化、完善学前教师队伍政策的顶层设计与基层执行,从而为高质量的学前教师队伍提供保障?此类疑问是建设高质量教师队伍需深入研析、交流的问题,

也是专家、学者们应讨论的难点与重点。

目前,政策工具理论已经成为管理学、经济学、政治学等学科的重要分析框架与工具,为国家现代化治理、学科的发展提供一定的积极意义。从教育学来看,已有众多学者将其运用在高等教育“双一流建设”、教师政策研究、托幼服务、流动儿童^[2-5]等教育相关内容研究。因此,基于政策工具理论研究学前教师队伍政策,具有一定的適切性、科学性。剖析政策从文本到实践过程中的难题与缘由,可以为建设高质量的学前教师队伍,提供一些思路与路径。

1 概念辨析与文献综述

高质量教师教育体系是高质量教育教学体系构建的关键。在研究高质量学前教师队伍之前,有必要对于“教师质量”“学前教育”概念进行阐述,以便更加深入了解高质量学前教师队伍的要

收稿日期:2022-05-11

基金项目:山西省教育科学“十四五”规划课题(GH-21131);山西省研究生教改项目(2021YJJG131)

作者简介:霍翠芳(1978—),女,山西蒲县人,副教授,博士,主要从事教育基本理论研究。

素组成、结构框架、系统内容。

教师质量是教育质量的重要组成部分。《教育大辞典》对教育质量的释义是“教育效益的优劣与教育水平高低程度”“显现在培养对象的质量上”“衡量标准表现在教育目的与培养目标上”^[6]。从教师质量的专业性、内在规定性、固有特性来看,学者认为教师质量即“教师根据专业发展规律而形成的专业特性,其目的是为了满足不同学生多样化的需求程度”^[7]。学前教育作为基础教育的启蒙阶段,具有独特性、多样性、规律性。在权威工具书中“学前”指的是在义务教育阶段学习之前学生开始的学习活动^[8]。虽然此定义比较适合我国的“学前”概念,但此定义具有片面性,因为部分国家已将幼儿园纳入义务教育阶段。国际学前教育会议明确定义:能激发从初生至小学幼儿的学习意愿,给予其学习体验,使其成长与发展的总和^[9]。黄人颂的《学前教育学》赋予的定义是“从初生到6岁左右,入小学之前进行的教育”^[10]。

可见,学前教育与小学教育并不是割裂的,具有共通性与连续性,但与小学教育却存在质的区别,它有属于自身的阶段性与独特性。学前教育更强调儿童的体验、感受,更倾向于游戏与活动,更指向于儿童的成长与发展。学前教育是国际性的共同话题,需在互相借鉴优势的情况下,把握学前教育的本质与规律,形成立足于中国实际的本土化学前教育理论。

2 政策困境:基于学前教师队伍政策工具的视域

作为分析公共事务的有力手段——政策工具,即政策颁布主体,为实现特定的内外目标,而实施的各种手段及其工具组合。学前教师队伍建设问题,既是立足于社会现实的重要问题,又是关乎人民利益的切身问题。运用政策工具进行研析,既有助于从宏观的“广角”审视顶层设计与现实问题,也有利于从微观的“特写”角度审查基本执行与个人问题。政策工具的分类并没有相对统一的标准,学者们也是根据所在学科特性,选用相对契合的政策工具。本文采用教育学科比较常用的麦克唐纳与艾默尔(Mc Donnell & Elmore)政

策分类工具:命令性工具(Mandates)、激励性工具(Inducements)、能力建设工具(Capacity-building)、系统变革工具(System-changing)与劝告工具(Suasion)^①。本文针对高质量学前教师队伍建设问题,通过此政策工具对国家与地方学前教师队伍政策审视、反思与评估,试图探讨政策工具“高频低效”的原因,并提出一些优化学前教师队伍政策工具的建议。

2.1 命令性工具

命令性政策工具,其目的在于规范个体、集体、组织与机构的行为以及他们服从的规则,具有权威性、统一性、强制性。其包含着宏观要求、过程审查与违规惩罚。从社会现实来看,因其便于管理、较有效率、覆盖范围大、成本较低等原因,命令性工具也是各级各类部门使用最为频繁的类型政策工具^[11],有学者研究统计命令性政策工具的使用频率是其它政策工具的3.2~10.5倍^[12]。但往往优点也是导致不足的缘由,命令性工具在实际操作过程中,呈现次数频繁却质量有待提高、面广却深度亟待加强、方便管理却执行力度亟需增强。

2.1.1 缺少专门的法律法规,权威性与强制性不足

命令性工具虽具有强制性,却无后续的罚则,长期频繁使用命令性政策工具,会使基层执行人员形成“系统脱敏”“上有政策,下有对策”,从而对政策具有“免疫性”。从表1可以看出,关于学前教师队伍建设的相关政策,大多是以条例、意见、指南等形式发文,缺乏针对于学前教育教师与学生的专门法律,导致权威性、强制性不足,从而缺乏政策执行过程中的监督、审查、问责、追责。

2.1.2 命令性工具执行的窄化

近年来,随着国家对于学前教育事业的重视,学前教育发展的桎梏已不再是硬件设施,而是教师队伍的素质。特别是历年来频发的虐童事件,更是突显教师的素质亟待提高。有研究调查表明,私立、乡村幼儿园往往是虐童事件高发地^[13]。这与政策执行过程中存在窄化现象具有一定联系,地方政府与教育部门在政策实施上,往往将资源倾斜于公办幼儿园、城市幼儿园,忽视私立幼

①LM. Alternative Policy Instruments. CPRE Joint Note Series. Publications Dept. RAND Corporation, 1700 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Monica, CA 90406-2138.1987:17.

园、乡村幼儿园的建设与发展。

2.1.3 命令性工具停滞于符号化表达,行动力有所缺乏

政策往往停留在口号与形式上,缺乏对学前教师队伍建设的实施。就像爱丽森所说“政策制定只占 10% 功效,剩下的 90% 要看政策的具

体执行”^[14]。以教师资格证为例,虽然早在 1989 年就已提出幼儿教师资格证制度。但据学者 2021 年在苏中调研来看,专任学前教师仅有 82% 具有幼儿教师资格证^[15]。纵观全国,幼儿教师具有教师资格证书的比例还需进一步提高^[16]。

表 1 部分学前教师队伍相关政策

时间	部门	名称	相关内容
1979 年	教育部	《城市幼儿园工作条例试行草案》	明确提出要提高幼教工作者的地位和待遇
1989 年	教育部	《幼儿园管理条例》	首次提出实行幼儿教师资格制度和聘任制度
2005 年	教育部	《关于规范小学和幼儿园教师培养工作的通知》	要培养专科以上学历的幼儿园教师,并逐渐将幼儿园教师的培养纳入高等教育层次
2010 年	国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》	明确提出普及学前教育目标
2010 年	国务院	《关于当前发展学前教育的若干意见》	将学前教育摆在更加重要位置;多种形式扩大学前教育资源;多种途径加强幼儿教师队伍建设。
2012 年	教育部	《幼儿园教师专业标准(试行)》	将“终身学习”列为幼儿园教师的专业标准之一,并对幼儿园师德提出具体要求
2012 年	教育部等四部门	《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》	明确幼儿园教师队伍建设目标;补足配齐幼儿园教师;完善幼儿园教师资格制度;建立幼儿园园长任职资格制度
2012 年	国务院	《关于加强教师队伍建设的意见》	形成一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍
2018 年	中共中央 国务院	《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》	全面提高幼儿园教师质量,建设一支高素质善保教的教师队伍;建立幼儿园教师全员培训制度,切实提升幼儿园教师科学保教能力
2018 年	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》	规范小区配套幼儿园建设使用;鼓励社会力量办园;优化经费投入结构;健全学前教育成本分担机制
2020 年	教育部	《中小学幼儿园教师在线培训实施指南》	充分利用互联网、大数据等信息技术,以异步、同步、同步与异步相混合的方式开展在线教师培训
……	……	……	……

2.2 激励性工具

激励是政策制定主体以资金、资源等形式作为行动的奖赏^[17]。从理性选择理论来说教师作为自利经济人,即“人们的选择的行为基本上是基于自身的需要与利益诉求,工作是为了薪资待遇”^[18]。目前,激励幼儿教师队伍的政策工具主要包含:口头表扬、奖状证书、货币奖励、评级评优等形式。但从幼儿教师的现实境遇来说,现行的激励性工具,并没有激发幼儿教师的内在性与积极性。

2.2.1 薪资水平有待进一步提高

据 2020 年数据调查显示,海淀区幼儿园教师

的月平均工资仅为 3 325 元^[19],而全国城镇教育单位的月平均工资为 8 872 元,两者相比较具有一定的差异性^[20]。这一点对于乡村幼儿园来说更是如此,据调查 81% 的男生、50% 的女生不愿到乡村幼儿园任教,愿意留下任教的教师 74% 希望能提高薪资与待遇^[21]。

2.2.2 激励性工具呈现线性样态,未能满足幼儿教师的多样需求

虽然幼儿教师将薪资看作重要的衡量标准,但根据全面薪酬理论来看,外部薪酬与内部薪酬对于教师队伍建设具有同等重要性^[22]。幼儿教师不仅关注薪资高低,还看重工作环境、成长空

间、通勤距离、子女教育、恋爱婚姻等现实生活问题。因此,作为激励性政策工具,需要提升与幼儿教师政策契合度与匹配性,精准满足幼儿教师多样化、多层次需求。

2.2.3 重激励与轻惩罚的失衡

一是激励的偏失。现行激励政策,基本与幼儿教师的教龄、职称、资历挂钩。此类激励容易造成政策效应群体分化,将青年幼儿教师“拒之门外”,不利于幼儿教师队伍的扩大与合理流动。从社会交换理论来说,虽然结果公平对于幼儿教师具有重要作用,但幼儿教师对于机会公平感认可度更高^[23],当幼儿教师对幼儿园信任感增强的时候,会产生积极回报与反馈^[24]。长此以往,作为教师队伍的活力与源泉——青年教师,将会产生职业倦怠感、教师的获得感与幸福感下降。二是轻惩罚的失衡。由于亲缘、地缘、业缘与学缘的“面子社会”存在,教育管理者往往保持着“大事化小,小事化无”的态度。但从正义论角度,合理的强制与惩戒是有益于社会稳定^[25]。再者,惩罚的缺少将会使激励消解在轻惩罚的样态中,带来激励的获得性降低。

2.3 能力建设工具

能力建设工具,即政策颁布主体对于人力资源、智力、素养的持续性投入,使落实群体能够得到长期效益,以及落实群体能够达成政策颁布主体的目标。幼儿教师能力建设关乎幼儿教师队伍质量,是不容忽视的重要政策工具类型。幼儿教师的能力大致可分为教学能力、保育能力、活动组织能力、沟通交流能力、信息化能力、观察与评价能力等十二种专业能力^[26]。

2.3.1 幼儿教师缺乏明确的培养机制

幼儿教师培训包括职前的准入培训、职中的提升培训与职后的反馈培训。虽然有国家级、省市级幼儿教师培训、三年计划等项目,但幼儿教师专业能力发展还是存在较大阻力^[27]。有调查数据显示,90%的幼儿教师认为开展教师培训有助于自身发展与能力建设,94.2%的教师认为“需要”和“很需要”幼儿教师培训,但幼儿教师普遍认为培训存在问题^[28]。教师能否得到促进自身发展的职业培训,对教师的职业倦怠感与职业认同感具有较大影响。据研究显示,职业认同感降低会影响教师的工作效率与积极性。幼儿教师

效率与积极性,也间接影响着教师后续的能力发展与进步空间。

2.3.2 国内高校学前教育专业培养人才模式的固化

通过对S省某省属师范大学学前教育专业硕士研究生访谈,学前教育师范专业学生认为:其课程设置与教育学原理专业并无太大差异;学前教育专业导师缺乏,部分导师是从其他方向借调过来的;与本科学前教育课程并无区别,有的同学(本科与硕士均在S省某师范大学)反映除了上课的教师一致外,教师的课件也是相同;访谈中学生大多没有意识到学前教育的特殊性;学生大多对未来工作表示担忧,对于是否从事幼儿教育表示怀疑。通过将S省某省属师范大学学前教育硕士研究生课表与美国G师范学院硕士层次课表对比可以看出:一是国内学前教育方向与教育学原理方向课表高度重合,与之相对的是美国G师范学院重视幼儿教育的特殊性。二是S省师范大学通识课程占据大量课程设置,且这些通识课程均在本科已经开设,无法体现学前教育专业的层次性。三是S省师范大学对于儿童教育的家校合作、多元发展、特殊儿童的照顾、学前教师的健康发展均未在课程上体现。四是未注重儿童的差异性,特别是缺乏对于残障儿童与超常儿童的特殊教育。五是在如今网络教育资源浩瀚如海的年代,两国课程设置都缺乏数字化幼儿教育、提升幼儿教师信息化素养等课程。

2.3.3 缺乏相应的幼儿教师交流与合作政策

纵观义务教育阶段,教育部门制定诸多教师交流政策,促进教师的长足发展。但幼儿教师缺乏相对应的交流政策,使之“走不出去”“闭门造车”。一方面教师交流需要主管部门规划、经费支持、交流制度制定、人脉联络等,而幼儿园大多是民办性质,缺乏相应的资源为幼儿教师交流提供支撑。据教育部数据显示“全国共计291 715所幼儿园,其中民办幼儿园共计167 956所,占据总数的57.6%”^[29]。因此,在经济效益与功利主义的导向下,民办幼儿园采取短视化措施,幼儿教师交流大多流于形式。另一方面公办幼儿园交流制度也存在诸多问题,编制内“铁饭碗”的思想,导致以资历、教龄与人脉为主的交流机制,使幼儿教师队伍的新血液——青年幼儿教师“出不去”。

2.4 系统变革工具

系统变革指的是政策制定主体与政策落实主体之间的部分权力调换,是政府部分机制和制度的变革。国内幼儿教师队伍建设,本就面临“起步晚”“资源少”的局面,加之教育评价的扭曲、教育理念的错位、教育体制的固化,教育问题亟需系统变革工具的作用发挥,营造良好的教育生态。

2.4.1 “去小学化”政策执行过程中的边界不清

各地在执行“去小学化”的政策过程中,一方面部分幼儿园出现“一刀切”的矫枉过正现象,将“知识学习”与“游戏活动”对立,导致教师既要面对家长“升学”压力,又要贯彻片面的“去小学化”。另一方面部分幼儿园管理者对“去小学化”的理解停留在字符表面,致幼儿教师非学段教育教学负担增加。作者针对H省S市某园幼儿教师进行访谈发现:一是幼儿教师大多对于“去小学化”政策有所了解,但存在片面理解的情况。二是幼儿园为贯彻“去小学化”政策,将任务分摊到幼儿教师身上,通过幼儿教师的深入调研、专题讲座,进而缓解家长“幼升小”的焦虑与压力,但大量的宣传与引导,也耗费幼儿教师的精力与时间。

2.4.2 幼儿教师的编制、考评问题

一是非编幼儿教师大量存在。据浙江省政协调研显示,“2018年浙江省非在编幼儿教师占幼儿教师总数的80%”(浙江省政协课题调研组《关于“全面二孩”政策实施后公共服务供给情况的调研报告》,2018年),编制的缺少使得幼儿教师安全感、职业认同感与职业获得感降低。二是幼儿教师考评的偏失。据研究显示“组织公平程度”“绩效评估标准”“教龄”成为阻碍幼儿教师发展最重要的三项因素^[30]。幼儿教师的评价往往与职称、教龄、科研与学历挂钩,忽视幼儿教师的教育教学能力、游戏活动能力等本职工作能力。

2.5 劝告工具

劝告,指的是政府或学校对于幼儿教师的建议、规劝与忠告,目的是改变幼儿教师的行为偏好与思想观念。其主要特点在于说理性、情感性、低成本、易改变,不涉及罚则与激励,主要形式包括文本、口头。

2.5.1 幼儿园教育治理体系亟待优化

幼儿园的治理体系关乎幼儿教师的去留意

愿。幼儿园管理者的粗放式、无序式管理,导致幼儿教师无法充分参与幼儿园的事项管理。加之,幼儿园管理者在职务任命上,可能存在任人唯亲、以权谋私等情况,使得幼儿教师缺乏对于管理者的信任空间。最终,致使劝告工具丧失权威性与有效性。劝告工具最常规的使用是作为解决某件事情的出发点,尽可能使解决问题不必采取其他行动措施。但如果幼儿园治理体系的混乱,使劝告工具已经失效,那么是否意味着解决问题必须直接运用行为措施?久之,将更加不利于幼儿园各项事务的解决与优化,影响幼儿教师队伍的团结与稳定。

2.5.2 幼儿教师的心理问题突显

据调查显示,“76%的幼儿教师认为自己有压力,25%的幼儿教师表明自己有重度压力,而工作压力对于幼儿教师的心理状况影响较为显著”^[31]。近年来发生的虐童事件,也表明幼儿教师的心理状况需要得到社会重视。教育系统与幼儿园管理者,应将管理者与教师的交流常态化,及时关注幼儿教师的情绪及心理健康。

2.5.3 劝告工具不适用于师德失范幼儿教师

针对师德失范的教师,要按照相关政策文件规定,明确师德红线,及时引退与追责,引起其他幼儿教师的警戒。不恰当地使用劝告工具,会使有师德失范倾向的教师低估师德失范行为的后果,等同于放纵师德失范行为,并且影响幼儿教师队伍整体的稳定与幼儿的健康成长。

3 实践路径:基于学前教师队伍政策工具的优化

政策工具的使用往往是交织与综合在一起的,具有复杂性、组合性与情境性。单一的政策常常涉及诸多社会问题,关涉到诸个利益主体,政策需解决的社会问题也在持续变化与发展。因此,政策工具的使用需要具体到社会问题的某一方面,并不存在固定的政策工具使用模式,需要根据问题的变迁与现实的具体状况,适时、合理、科学使用政策工具。再者,从公共政策分析理论——渐进主义模型来说,不存在完美理想型的公共政策,政策目标的实现过程是处于反馈、改进的调整与变迁样态^[32]。因此,政策目标的实现并不是一蹴而就的过程,而是循序渐进的过程。

3.1 优化政策工具组合类型,增强政策工具执行的效益

根据政策工具理论,每种政策工具具有最适宜的问题与情景,并且各类政策工具各自具有优缺点。政策的制定与问题的解决,也并非完全对等的关系,并不存在百分百解决问题的政策^[33]。换言之,面对现实的幼儿教师队伍建设问题,需科学、具体组合政策工具,使之发挥协同效应(Synergy Effects),才能形成高质量的幼儿教师队伍。

具体来说,针对幼儿教师的师德建设、意识形态、党政教育、安全教育与廉洁纪律等,则需发挥命令性政策工具;针对幼儿教师的科研调研、家校(园)沟通、教学评比、对外交流等,就要加大激励性政策工具的使用;对于幼儿教师的读书学习、实践活动、进修深造等,主要依靠能力建设工具;针对幼儿教师的教师评价、编制问题、薪资待遇、学生评价,则更需要系统变革工具的参与;针对幼儿教师的自我情绪管理、自我适应、教学技巧等,运用劝告政策工具更加适宜。

当然,针对某一具体问题可能使用混合政策工具。以幼儿教师的师德师风建设为例,一方面要加强命令性工具的使用,使幼儿教师守住师德底线要求;另一方面要运用激励性工具与能力建设工具,促使教师坚守教师初心,不断培养自身修养与德性。再者,能力建设工具与激励工具本就是相辅相成的,具有相对的同质性,幼儿教师的能力成长,也是属于内在激励。有时几种政策工具是互补的,发挥着协同作用。例如命令性工具过强过多,容易受到幼儿教师的抵触情绪,相对而言激励性工具则可以激发内在动机,劝告性工具则可以调和幼儿教师的情绪。

3.2 加强政策顶层设计,强化政策基层实施

幼儿教师队伍建设涉及诸项教育政策。一方面,政府与教育部门应当注重政策的总体规划与统筹推进,加强政策的顶层设计,做好各项政策的有效衔接。各项政策虽然运用的工具与手段有所不同,但政策的目标总体趋于一致,即为建设高质量的幼儿教师队伍服务。另一方面,在基层实施与执行中,教育政策执行力受到诸多要素约束与限制,那么厘清基层执行力受哪些因素影响,就显得尤为重要。

从顶层设计来说,首先明确编制问题实质。编制问题的实质在于工作的薪资与福利保障,幼儿教师在乎的并不是编制这一符号化称谓,而是编制所带来的各种保障。如若编制内与编制外同工同酬,享受的政策、工资与保障一致,幼儿教师便不会将编制作为去留的决定性因素。以日本为例,幼儿教师就属于教育公务员范畴,享有高薪资与待遇。其次,改变幼儿教师性质归属。现行制度下幼儿园教师属于“幼儿园人”,而不是属于“教育系统人”,这种制度一定程度影响教师的合理流动与教育部门的师资调配,导致某一幼儿园师资过于充足,而另外的幼儿园极度缺乏师资,从而不利于幼儿教师队伍的整体结构。最后,创新幼儿教师招聘制度,灵活招聘手段。一方面通过政府购买服务、人事代理、劳务派遣、临聘代聘等手段补充教育欠发达地区的师资;另一方面通过集团化办学、学区化办学、民办公助等途径,形成“强带弱”“传帮带”等途径,促进幼师整体提高。

从基层执行来说,政策实施与执行往往是第一步,而后续的监督、评价、反馈、改进才是影响政策效益的重要因素。加之,政策实施的层层传递,常常会形成信息的不对称与滞后。最终,使得政策制定的目标与执行的实际情况大相径庭。首先,一方面从幼儿教师队伍源头抓起,依托高等师范院校、高等院校中的教育学院培养高质量的学前教育专业学生,为幼儿教师队伍培养“预备队”。另一方面利用智慧校园、大数据建设、数字化教育、远程教育平台,畅通幼儿教师队伍的信息沟通、经验分享、经验交流等,促使幼儿教师“随时可学、随地可学”。其次,将幼儿教育的经费倾斜向教师队伍,明确幼儿园教师工资在学前教育经费的支出,并细化幼儿教师的薪资水平、福利待遇、专业成长、职业培训等保障内容,使幼儿教师“留得住、能成长”。最后,加强幼儿教师队伍建设中的监督、评估过程,引入增值性评价、社会性评价、第三方评价机构,并根据反馈的具体内容,适时改进幼儿教师队伍建设中的问题,并将地方幼儿园建设中的普遍性、共性问题,及时反思、总结、分享形成典型案例,以便其他地区的幼儿教师队伍成长与发展。

3.3 精准满足教师需求,彰显教师主体性

当前,在工具性与功利性的主导下命令性工

具的频繁使用,使得教师越来越成为政策命令执行的“工具人”,丧失其作为“完整的人”的主体性。激励性工具与能力建设工具的粗放式管理,并未了解教师真正需要的是什么,无法精准满足教师的需要与成长。

首先,各类政策工具使用之前,需要通过大量的实地调研、访谈、观察等手段,对教师的真正需求要精准把握;使用之时要根据具体的问题、情景,分类分层运用政策工具,尽可能根据政策工具的特性,发挥其长处、规避其短处;使用之后要及时地跟进后续工作,根据反馈适时改进,使政策工具互相弥补,发挥政策工具组合的效应。其次,发挥激励性、能力建设、劝告工具的作用,发挥幼儿教师的主体性、主动性,使幼儿教师成为新时代的“四有好老师”:抱有为幼儿教育事业奉献终身的理想信念,怀有爱生如子的仁爱之心,具有专业、灵活、系统的扎实学识,持有高尚、优良的道德情操。最后,政府要科学、合理、有序地使用政策工具,给幼儿园与幼儿教师留足自我管理与发展空间。教育部门要简政放权,幼儿园作为幼儿教师工作的场域,需要有更多的办学自主权,幼儿教师也需要有更多的专业自主权、管理参与权、成长发展权。因此,政策工具的使用一定要配合幼儿教师的主体性发挥,只有两者相互配合、相互促进、双向成就,高质量的幼儿教师队伍才能更好地建成。

参考文献:

- [1] 中国学前教育研究会. 中华人民共和国幼儿教育重要文献汇编[G]. 北京:北京师范大学出版社,1999.
- [2] 孙科技. 论“双一流”政策执行的阻碍因素及其优化路径——基于政策工具理论的分析框架[J]. 复旦教育论坛,2019(3):67-73.
- [3] 李廷洲,吴晶,王秋华. 改革开放40年我国教师政策的变迁历程、主要特征与发展前瞻——基于政策工具理论视角的文本计量研究[J]. 清华大学教育研究,2019(1):103-110.
- [4] 王芳,刘莉,刘昊. 政策工具视角下我国0~3岁托幼服务政策文本研究[J]. 上海教育科研,2021(7):53-58,78.
- [5] 姚佳胜,方媛. 政策工具视角下我国流动儿童教育政策的量化分析[J]. 教育科学,2020(6):85-93.
- [6] 顾明远. 教育大辞典[M]. 上海:上海教育出版社,1998.
- [7] 赵英,王华锋. 教师质量概念建构的内涵与外延[J]. 山西师大学报(社会科学版),2014(4):142-145.
- [8] Oxford Dictionary of Education[Z]. New York: Oxford University Press,2008.
- [9] 王焕勋. 实用教育大词典[M]. 北京:北京师范大学出版社,1995.
- [10] 黄人颂. 学前教育学[M]. 北京:人民教育出版社,2015.
- [11] 黄忠敬. 教育政策工具的分类与选择策略[J]. 国家教育行政学院学报,2008(8):47-51.
- [12] 杨继英,王小英. 政策工具视角下幼儿教师队伍建设的十年行动——基于《教育规划纲要》实施以来33份政策文本的计量分析[J]. 中国教育学刊,2021(2):88-92.
- [13] 赵阳,孙锦涛. 学前教育立法必须明确虐童行为法律责任[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2020(3):9-15.
- [14] 孙科技. “精准施策”理念下教育政策执行质量提升路径研究[J]. 宏观质量研究,2022(1):83-93.
- [15] 刘强,白鸽. 乡村振兴战略背景下农村幼儿教师队伍质量研究[J]. 教育理论与实践,2021(20):24-28.
- [16] 吴文涛,张旭. 现实·媒介·认知:幼儿教师形象的三重建构[J]. 教育发展研究,2017(10):20-25.
- [17] 富勒. 教育政策学导论[M]. 许庆豫,译. 南京:江苏教育出版社,2007.
- [18] 彭冬萍,曾素林. 社会人视角下乡村教师激励之可能与可为[J]. 教育理论与实践,2018(16):35-39.
- [19] 刘天子,曾晓东,杜育红. 公办园教师对民办园教师形成工资参照的实证分析——以北京市海淀区和朝阳区为例[J]. 基础教育,2021(3):5-13,77.
- [20] 国家统计局. 教育城镇单位就业人员平均工资[EB/OL]. (2021-05-19) [2022-04-05]. <http://www.data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.
- [21] 任晓玲,严仲连. 谁更愿意到农村幼儿园任教——基于1264名高校学前教育专业学生的调查[J]. 现代教育管理,2019(5):101-106.
- [22] 朱菲菲,杜屏. 中小学教师流动意向的实证探析:基于全面薪酬理论视角[J]. 教育学报,2016(2):89-98.
- [23] WHYTE M. Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China[M]. Stanford University Press, 2010.
- [24] 吴敏,刘若冰. 基于社会交换的组织公平研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2009(12):241-244.

- [25] 罗尔斯.正义论[M].何怀宏,译.北京:中国社会科学出版社,2009.
- [26] 康建琴.幼儿教师专业能力标准框架的初步构建[J].继续教育研究,2007(3):109-111.
- [27] 孙丽华,张龙宇.幼儿教师专业能力发展之路——基于幼儿教师国家级培训的实证调查[J].中国教育学报,2019(2):18-21.
- [28] 张云亮,汪德明,时莉,等.农村幼儿教师培训的现状、评价及其需求[J].学前教育研究,2012(1):33-38.
- [29] 教育部.2020年全国教育事业统计公报[EB/OL].(2021-08-27)[2022-05-11].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.htm.
- [30] 李泉,闫志利.幼儿园教师专业发展的阻碍因素及其消解——基于决策实验室分析法的发现[J].学前教育研究,2021(10):55-67.
- [31] 卢长娥,韩艳玲.幼儿教师工作压力现状及其与心理健康的关系探讨[J].学前教育研究,2006(Z1):95-97.
- [32] 袁政国.教育政策学[M].南京:江苏教育出版社,2000.
- [33] 谢少华.政策与政策问题的关系:教育学的视角[J].华南师范大学学报(社会科学版),2006(5):112-116,160.

Policy Dilemma and Practical Path of the Organization of High-quality Preschool Teachers: Based on the Theory of Policy Tools

HUO Cuifang, TANG Zichao, LI Ruotong

(Institute of Educational Sciences, Shanxi Normal University, Taiyuan 030031, China)

Abstract: High quality preschool teachers are the key to the construction of modern preschool education system. Although the preschool education team has initially formed a diversified, comprehensive, and professional teacher training system, from design to the implementation, there still lies some deficiencies, such as, over-frequent employment of command tools, the internal deficiency of incentive tools, the lack of training mechanism of cultivating abilities, the dilemma of tools for system reform, and the weak role of persuasion tools. Consequently, it leads to the weak implementation of policies such as “node” implementation, selective implementation and symbolic implementation. Therefore, it is necessary to improve the efficiency of regulations to realize their optimization, make a better design to consolidate the implementation of grassroots policies, and highlight the subjectivity of teachers through meeting their demands.

Key words: preschool education; teaching staff; policy tools; teachers' quality

(责任校对 王小飞)