

# 欧洲国家发展普惠性学前教育的经验及启示

## ——以比利时、挪威、芬兰为例

毛芳芳, 王 菊, 李红丽

昭通学院教育科学学院, 云南 昭通

收稿日期: 2023年12月22日; 录用日期: 2024年1月19日; 发布日期: 2024年1月26日

### 摘 要

欧洲国家将“可获得”“付得起”“有质量”作为推广普惠性学前教育的重要指标。《良好开端》报告显示, 比利时、挪威、芬兰三国在提供优质的普惠性学前教育公共服务体系方面表现卓然, 借鉴其发展经验, 我国发展普惠性学前教育还需完善学前教育政策, 保证学前教育“可获得”; 建立制度化的财政保障体系, 确保学前教育“付得起”; 提高师资数量和质量, 保障学前教育“有质量”。

### 关键词

欧洲国家, 普惠性学前教育, 启示

# The Experience and Enlightenment of the Development of Inclusive Preschool Education in European Countries

## —Taking Belgium, Norway, Finland as Examples

Fangfang Mao, Ju Wang, Hongli Li

College of Education Science, Zhaotong University, Zhaotong Yunnan

Received: Dec. 22<sup>nd</sup>, 2023; accepted: Jan. 19<sup>th</sup>, 2024; published: Jan. 26<sup>th</sup>, 2024

### Abstract

European countries have made “accessible”, “affordable” and “quality” as important indicators for the promotion of inclusive preschool education. The “Good Start” report shows that Belgium, Norway and Finland have performed well in providing a high-quality public service system for in-

clusive preschool education. We establish an institutionalized financial security system to ensure that pre-school education is “affordable” and improve the quantity and quality of teachers to ensure the “quality” of preschool education.

## Keywords

European Countries, Inclusive Pre-School Education, Revelation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

《良好开端》的报告中，对 45 个国家的学前教育质量按“可获得”“付得起”“有质量”三个指标进行排名。在幼儿园教育的“可获得”上，比利时排在首位；在幼儿园教育的“付得起”上，挪威排名世界第一；在幼儿园的“有质量”上，芬兰位居第一[1]。而我国在幼儿园教育的“可获得”上处在倒数第四位；在幼儿园教育的“付得起”排名处在倒数第 1；在幼儿园“有质量”上处在倒数第五位[1]。基于以上数据可以看出，我国学前教育与欧洲发达国家相比还有巨大的发展空间。各指标中表现最好的三个国家普及学前教育的经验，对于我国发展普惠性学前教育具有重要的启示作用。

## 2. 比利时、挪威、芬兰、中国普及学前教育的概况

入园率、政府学前教育成本分担比例、幼儿园规范化比例是学前教育普及率的主要指标。入园率是学前教育普及率的主要指标；政府学前教育成本分担比例可以反映国家对学前教育的资助情况；幼儿园规范化比例一般包括师幼比和教师学历资格，这是监测学前教育质量的重要指标。以下是对比利时、挪威、芬兰和中国学前教育普及情况的介绍。

### (一) 学前教育毛入园率

比利时学前教育主要面向 2.5~6 岁的幼儿。早在 1961 年，适龄幼儿的入园率已达 91%；1970 年接近 100%，之后长期保持该水平；2011 年，其 3~6 岁幼儿的毛入园率在 120%左右，净入园率为 100%。因此，比利时可以看作是世界上最早完全普及学前教育的国家[2]。

挪威学前教育主要面向 0.5~5 岁的幼儿。2016 年挪威 3~5 岁幼儿入园率达 96.5%，入园率远远高于 OECD 成员国(86%)和欧盟成员国(89%)的平均水平[3]。

芬兰学前教育主要面向 0~6 岁的幼儿。芬兰学前教育包括早期教育和学前教育。早期教育为 0~5 岁幼儿提供保育，学前教育是为即将进入小学学习的 6 岁儿童提供 1 年的幼小衔接教育，可以看作是学前班教育[4]。2003 年芬兰入园率近 96%，2014 年芬兰全国入园率为 100% [5]。

我国学前教育主要指对 3~6 岁幼儿进行的幼儿园机构教育，学制一般为 3 年。2000 年以来我国学前教育毛入园率呈稳步上升的趋势，2012 年学前教育毛入园率为 64.5%，2016 年学前教育毛入园率为 77.4%，2022 年学前教育毛入园率达到 89.7%。近年来，我国学前教育毛入园率获得了很大的提升，但与比利时、挪威、芬兰相比仍存在较大差距。

### (二) 政府学前教育成本分担比例

比利时 2014 年学前教育投入占 GDP 比重为 0.7% [6]。比利时学前教育经费几乎源于国家补贴，幼

儿达到 2.5 岁入园年龄后,在幼儿园中只要是与幼儿发展相关的活动支出基本是政府承担,家庭只需要承担幼儿在园的午餐、课外看护和外出活动等支出,这些项目可自愿选择是否需要消费,政府也规定了消费金额上限,避免家庭过多承担教育成本。

挪威 2014 年学前教育公共支出占 GDP 的比例为 1% [6]。挪威政府非常重视教育,公办园和民办园的教育经费由国家承担绝大部分,比例约为 80%;家庭承担小部分,承担比例约 20%。政府划分贫困线,根据家庭收入的多少进行补贴或全免费,挪威政府对特殊家庭进行全免费[7]。政府限定幼儿园收费不得超过低收入家庭总收入的 6%。

芬兰 2014 年学前教育投入占 GDP 比重为 0.9% [6]。芬兰在早期教育方面的开支只有 15%来自家长缴纳的学费,国家义务为年满 6 岁的儿童免费提供 1 年的学前班教育,其中课本及与学习相关的材料都是免费的[4]。

我国 2022 年国家财政性教育经费为 48478 亿元,占 GDP 比重的 4.01%,离世界平均水平 4.9%还有较大差距;学前教育经费投入 5137 亿元,占 GDP 比重的 0.42%,与 2014 年比利时 0.7%、挪威 1%、芬兰 0.9%相比,经费投入仍旧不足;2022 年我国学前教育投入经费占总教育经费比重的 10.60%,这表明我国学前教育经费投入比例与其他阶段教育相比较低,我国财政拨款更侧重于义务教育和高等教育。且学前教育经费一直以来是包含在义务教育经费之中,未被单独设置为一个独立的项目预算。另外,在 2010 年以前,我国学前教育的政府分担比例很高,始终维持在 60%~70%之间,2010 年政府财政性经费分担比重大幅度下跌,降至 33.56%,此后该比重一直缓慢上升,但没有再超过 50%。政府分担比例降低,家庭分担比例则会上升,我国家庭承担的教育经费比例维持在 50%左右,家庭是学前教育经费分担第一主体。由于经费投入不足、政府对学前教育的分担比较低,我国持续存在“入园贵”问题。

### (三) 幼儿教师资质及师幼比

比利时在教师配备方面,2013 年在园儿童 45.14 万人,学前教育教师约 3.13 万人(不包含管理人员) [8],师幼比为 1:14,比例在《良好开端》提出的适宜师幼比的低限 1:15 内。在教师资质方面,目前比利时幼儿园教师的学历要求是接受过三年制非学术型的高等教育,教育内容是 2.5 岁~6 岁的幼儿教育。

挪威在幼儿园教师配备方面实行小班制,师幼比普遍为 1:6。在教师资质方面,2013 年已有 79%以上的专任教师获得国家规定的教育资质[7]。

芬兰的幼儿园师生比例良好,3~6 岁学前教育师生比为 1:8。在教师资质方面,幼儿教育及护理的教师必须拥有本科以上学历并具有 60 学分的幼儿教育及护理的实习经历,学前教育的教师需具有教育学硕士学位或教育学本科学位及 60 学分的幼儿教育及护理的实习经历[9]。

《2022 年全国教育事业统计公报》显示,2022 年我国学前教育在园儿童共计 4627.55 万人,学前教育专任教师 324.42 万人(含管理人员),师幼比为 1:14。专任教师中专科以上学历比例占 90.30%。我国教师资格证考试要求,师范类专业考生应具备幼儿师范或者其他中等专(职)业学校师范教育类专业毕业及其以上学历,非师范类考生应具备国民教育大学专业本科毕业及以上学历。我国有将近三到四成的在职幼师属于无证上岗。

## 3. 比利时、挪威、芬兰发展普惠性学前教育的经验

### (一) 比利时保证学前教育的“可获得”的经验

《良好开端》中幼儿园教育的“可获得”排名上,比利时排在首位[1]。幼儿园教育的“可获得”指是否存在“入园难”问题,即入园机会是否均等。为了保证学前教育的“可获得”,比利时以立法的形式保护儿童受教育的权利,资源均衡推动幼儿园间均衡发展,财政补贴特殊家庭推动教育公平,入园制度改革保障处境不利儿童顺利接受教育。

第一，以立法的形式保护儿童受教育的权利。比利时立法保障学前免费教育，为 2.5~6 岁幼儿无条件提供三年半免费学前教育，有力地保护了适龄儿童接受教育的基本权利。

第二，资源均衡推动幼儿园间均衡发展。比利时幼儿园的办学条件、师资质量相对均衡，主要归功于以下策略：其一，比利时各种类型幼儿园的教师收入差距较小，由于教师薪酬均由政府直接发放到个人，在一定程度上使各类幼儿园教师的收入相对均衡，此种薪资发放制度使民办园和公办园师资流动较小，教学质量相对均衡；其二，政府财政补贴是幼儿园经费的主要来源，规定好了各种类型的幼儿园的补贴标准是一致的，从财政上确保了民办与公办、城镇与乡村等幼儿园的教育均衡发展。

第三，提高拨款标准补贴特殊群体。比利时政府为减轻贫困家庭的入学经济压力，对贫困家庭学龄前儿童入学经费的进行额外补贴，以此对该类家庭情况的幼儿普及学前教育。

第四，入园制度改革保障处境不利儿童顺利接受教育。为保障处境不利儿童受教育权利，比利时颁布的《就学机会平等》法案中要求，幼儿园必须在统一规定的时间内，严格按照幼儿报名的先后顺序登记入学，招生名额没满的园所不能拒绝幼儿报名入学。在实际实施的过程中，优先保障处境不利的幼儿的入学权。

### (二) 挪威保障学前教育的“付得起”的经验

《良好开端》中幼儿园教育的“付得起”排名上，挪威排在首位[1]。幼儿教育“付得起”指是否存在“入园贵”问题，即学前教育费用是否合理，让家庭能够支付。挪威的教育经费支出占 GDP 的比重逐年提高，由 2000 年的 0.5% 迅速上升至 2013 年的 1.4%，公办园和民办园近 80% 的学费都是由地方政府补贴的，挪威的学前教育法律保障体系较完善，较早建构了推进学前教育普惠性发展的财政体系。

第一，减少家庭教育成本分担比例。挪威学前教育承担经费比例由 1988 年中央财政 40%、地方财政 30%、家庭支出 30%，发展到地方政府承担 80%、家庭支出 20%，2015 年家庭承担比例降为 14.97%。挪威政府不断增加财政投入，降低家庭教育成本分担比例，不断推动学前教育的普惠性普及。

第二，政府限定家庭最高缴费金额。挪威政府明确制定了幼儿园收费最高标准，规定了所有公办和民办幼儿园父母的最高收费额度。2011 年，规定家庭幼儿园教育月缴费不得超过 2330 挪威克朗。该政策的颁布与施行，使得家庭缴费成本大大降低，2012 年挪威学前教育家庭缴费仅占整体支出比例的 15% [10]。2015 年挪威政府出了新规，幼儿园收费不得高于低收入家庭总收入的 6%。

第三，政府为家庭提供福利补贴。挪威家庭福利支持系统相对健全，为育有儿童的家庭提供多项补贴，逐步减轻家庭的承担压力。挪威政府对 18 岁以下的公民设置了“儿童福利金”，额度随每年经费的多少而变动，0~5 岁的幼儿获得的补贴较多，随年龄上涨补贴金额开始降低，目的是分担家庭抚养孩子的花销。另一个福利是对有幼小儿童的家庭进行全额现金补贴和半额现金补贴，全额现金补贴主要是面向幼儿未进入公助园就读的家庭。

### (三) 芬兰确保学前教育“有质量”的经验

《良好开端》中幼儿园教育的“教育质量”排名上，芬兰排在首位[1]。“有质量”是指在普及学前教育的同时，必须保证学前教育的质量。芬兰建设高水平师资队伍，构建国家课程标准，确保了学前教育“有质量”。

第一，建设高水平师资队伍。首先，学生要进行笔试、面试，各大学严格按照比例筛选教育学专业的学生，其录取率仅为 6.4%。《芬兰教育法》还规定入职成为幼儿教师的条件有：具备本科及以上学历，通过教师资格考试。入职后不同的组织机构为教师提供了各式各样的课程，而且都是免费的且不间断的 [11]。芬兰较高的幼师入校、入职门槛，较高的社会地位，有效地吸引了人才进入该行业，保证了幼师队伍的高水平，保障了学前教育优质发展。另外，3~6 岁年龄班的师幼比仅为 1:8 [9]，1 位教师只面向几位幼儿进行小班化教学，使幼儿能接受针对性的有质量的教育。



第二,幼儿教师数量充足且稳定。芬兰幼儿教师的社会声望像医生一样高[12],教师能够获得高度的职业自尊感,对自己的岗位产生积极的职业认同,人才也乐于进入该行业。教师的收入比较可观,且工作年限越长收入的涨幅逐渐增高,在此激励下,教师的流动性较小,使得芬兰的幼儿教师稳定。

#### 4. 对我国发展普惠性学前教育的启示

发展普惠性学前教育必须保证学前教育的“可获得”“付得起”“有质量”,借鉴比利时保证学前教育“可获得”的经验,挪威确保学前教育“付得起”的经验,芬兰保障学前教育“有质量”的经验,我国应完善学前教育政策,加大学前教育经费投入。

##### (一) 完善学前教育政策,保证学前教育“可获得”

学前教育的“可获得”指要解决“入学难”的问题。国家应该以立法的形式保障幼儿的受教育权,保证学前教育“可获得”。

随着对其他国家学前教育政策的借鉴,我国学前政策不断改革发展。2010年颁布《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》,强调学前教育的重要性。2018年国家颁布《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》,对扶持普惠性民办园提出了进一步要求。2021年教育部等九部门印发《“十四五”学前教育发展提升行动计划》,进一步推进学前教育普及普惠安全优质发展。我国虽出台了許多促进学前教育发展的政策文件,但都主要是为学前教育的发展指明方向,而未给出具体的解决措施建议。国家要及早颁布《学前教育法》,为在全国范围内普及学前教育,推广普惠性幼儿教育提供法律保障。

##### (二) 建立制度化的财政保障体系,确保学前教育“付得起”

学前教育的“付得起”主要是要解决“入园贵”的问题,普及学前教育的前提条件是学前教育学杂费是家庭可承担的,要推广普惠性学前教育那政府应该做出更大的努力。因此,政府必须建立制度化的财政保障体系,确保学前教育家庭支出在可承担范围内。

##### 1) 建立财政性保障机制,提高学前经费投入占比

与比利时、挪威和芬兰比较,我国学前教育投入占GDP比重、政府公共财政投入比例与其还有较大的差距。尽管我国提出“各级政府要将学前教育经费列入财政预算,新增教育经费要向学前教育倾斜”的政策,基于此进一步发布了《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》,督促各地尽快完善学前教育经费投入机制。大部分地区初步制定了学前教育生均补助标准和普惠性民办园财政扶持措施,但中央政府和地方政府仍未在法律和政策层面明确学前教育财政性经费的占比,学前教育财政经费在预算中并未单列,学前教育财政性经费占总教育经费与其他教育相比仍然很低。因此,我国各级政府要进一步建立学前教育经费保障机制,在法律和政策层面明确学前教育财政性经费应占比例。要加大学前教育经费投入,逐年提高学前教育支出占GDP的份额,单列对学前教育的财政投入,提高公共财政投入占学前教育总投入的比例,建立公办园、普惠性民办园的生均财政拨款体制,确保学前教育从根本上获得财政性教育经费保障和支持[6]。

##### 2) 明确政府、家庭的教育成本分担比例,减少家庭支出

比利时、挪威和芬兰的学前教育经费多数是国家及地方政府承担的。由于政府分担了更多的费用,学前教育的家庭花销较小,大部分家庭都有能力让幼儿入学。而我国却是家庭负担了学前教育经费的大头,家庭承担太多导致无力购买学前教育。在我国幼儿园保育教育费一般按学期交费,不同性质的学前教育机构的收费标准是不一样的。以云南省昆明市为例,公办幼儿园保育教育费为每月每生380~420元,加上伙食费、其他杂费等,平均每月每生总花费在1000元以内;昆明主城区大部分民办幼儿园的保育教育费每月超过1000元,较高档的民办幼儿园每月保育教育费超过2000元。幼儿园费用高,家庭承担不起,就会影响幼儿的入学率,影响学前教育的普及。因此,国家应该逐步构建以政府为主的学前教育成

本分担机构,制定家庭学前教育承担比例,建议最好将家庭分担比例限制在30%以内[2]。这样就不会因为政府负担太多而财政紧张,也不会因为家庭承担过重导致幼儿上不起学。

### 3) 视实际情况向特殊家庭倾斜福利

比利时、挪威的福利政策向幼儿阶段倾斜,为幼儿提供福利金,为贫困家庭提高补助金额甚至是学费全免,对多孩家庭设置不同的补助比例,保障移民家庭幼儿受教育权。由于我国人口基数大,无法做到像欧洲国家那样大规模、大额地对幼儿进行补贴,但是我们可以借鉴其经验,为贫困家庭、多孩家庭、异地务工随迁幼儿提供福利补助。对于贫困家庭,要制定全面的审核和申请方案,根据贫困等级的高低向分级提供学前教育资金补助。对于多孩家庭,可按照家庭里幼儿的个数进行分级财政补贴,对于一孩补助大部分,对于二孩补助比例适当减少,以此类推。适当的福利政策倾斜,减轻特殊家庭的负担,让此类家庭“付得起”。

### (三) 提高幼儿教师数量和质量,保障学前教育“有质量”

研究表明,“师幼比”和“教师学历资格”是衡量学前教育质量的重要指标。提高学前教育教师的质量的关键是保证教师数量充足、教师队伍素质高、师资队伍稳定。

#### 1) 增加教师数量,提高师幼比

2022年我国师幼比1:15,刚刚达到2012年《良好开端》定的适宜师幼比低限1:15,但与比利时、挪威、芬兰的师幼比相比依旧还有较大差距。因此,我国必须扩大幼儿教师队伍,提高师幼比。国家应该加大对幼儿教师的财政经费投入,给予幼儿教师和其他阶段教师同水平的薪酬,特别是要保障民办普惠性幼儿园教师的收入,避免普惠性幼儿园与公办园之间的教师收入差距过高导致优质师资集体往民办园流动,造成教育质量不均衡。

#### 2) 提高教师质量,建立高水平师资队伍

芬兰的学前教育教师对高考分数要求较高,大学选专业严格,教师准入标准要求很高,要求本科及以上学历,还有拥有学前教育教师资格证,近年来慢慢要求具有硕士学位。目前,我国学前教育教师的学历主要集中在为专科,还有部分教师只有高中及以下学历。由此可见,保证师资质量的前提是提高对师范生入学的选拔标准,制定并执行较高门槛的入职标准,职后为其提供丰富且免费的进修以提高专业素养。

#### 3) 提高教师社会地位,稳定师资队伍

芬兰的学前教育教师社会声望很高,是被人尊重的专家。而我国幼儿教师的地位却比较低,常常被大众误解为是“带孩子的保姆”,因为职业被社会所不尊重,幼儿教师的离职率居高不下。国家应该引导社会正确看待幼儿教师,社会应当营造良好的尊师风气,让幼儿教师获得大众认可,提高幼儿园教师的幸福感,愿意、乐意长期扎根于幼儿教育事业。

## 5. 结语

我国发展普惠性学前教育的起步较晚,还处于不断摸索阶段,而比利时、挪威、芬兰等欧洲国家发展普惠性学前教育的起步较早、经验丰富、成果有效。借鉴比利时学前教育“可获得”的经验,我国应及早颁布正式的《学前教育法》,以立法的形式保障幼儿的受教育权;借鉴挪威学前教育“付得起”的经验,我国应提高学前经费投入占比,明确各方教育成本分担比例,向特殊家庭灵活倾斜福利;借鉴芬兰“有质量”的经验,我国应保证幼儿教师数量充足、提高教师队伍素质、稳定师资队伍。由此解决实际生活中普遍困扰群众的入园难、入园贵、幼儿园质量参差不齐的现状,保障幼儿接受学前教育的机会和水平,全面落实教育公平。

## 参考文献

- [1] 刘焱, 史瑾, 潘月娟. 世界学前教育排名比较研究及启示[J]. 比较教育研究, 2013, 35(2): 1-8.
- [2] “学前教育成本分担研究”课题组, 李宏堡, 王海英. OECD 国家学前教育成本分担现状及其启示[J]. 学前教育研究, 2015(3): 26-37.
- [3] (2016) The Education Mirror: Facts and Analyses of Kindergartens, Primary and Secondary Education in Norway. The Norwegian Directorate for Education and Training, 14.
- [4] 中国驻芬兰大使馆教育处. 芬兰学前教育调研[J]. 基础教育参考, 2016(19): 74-78.
- [5] 刘鸿昌. 学前教育公益性实现研究[D]: [博士学位论文]. 成都: 四川师范大学, 2018.
- [6] 霍力岩, 孙蕾蕾, 陈雅川. 中国与 OECD 国家学前教育发展的比较研究[J]. 基础教育, 2017, 14(3): 21-30.
- [7] 宋丽芹. 挪威高质量普及学前教育的制度保障及启示[J]. 外国中小学教育, 2019(4): 10-18.
- [8] 中国驻比利时大使馆教育处. 比利时学前教育制度建设与实践[J]. 基础教育参考, 2016(19): 68-73+78.
- [9] 宋丹, 刘晏如, 高树仁. 芬兰教育体系的公平之维: 历程、经验与启示[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2020(9): 1-10.
- [10] (2017) Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care. OECD, 97.
- [11] 刘蕊. 芬兰教育的核心竞争力: 高质量的教师队伍[J]. 绥化学院学报, 2019, 39(5): 118-120.
- [12] 沈玥, 阳泽. 芬兰学前教育公平的多维表征及启示[J]. 教育导刊(下半月), 2021(6): 91-96.