

俄罗斯学前教育制度及若干启示

李 静

【内容提要】 学前教育是国家教育竞争力的基础。俄罗斯从20世纪90年代开始制度转型。从转型中建立的学前教育制度看,俄罗斯继承了苏联时期国家办学前教育的传统。本文概括了俄罗斯学前教育法规体系,分析了联邦中央、联邦主体和地方自治体对学前教育的预算保障制度,介绍了对学前教育机构的管理及对学前教育的收费和补贴制度。在实证分析和研究的基础上,本文提出,学前教育不能市场化,学前教育需要完备的法律体系,应体现社会公平。

【关键词】 俄罗斯 学前教育 教育法规 教育预算 教育公平

【作者简介】 李静,首都师范大学教育学院办公室主任、教育政策评估研究中心学术秘书、助理研究员。

教育的核心是人。以人为中心及以人的全面发展为最高发展目标是现代文明国家的标志。教育是文明国家实现最高发展目标的优先领域。受过良好教育的人是国家和社会稳定发展的基石。

俄罗斯是拥有良好教育基础和教育传统的国家。20世纪90年代制度转型以来,虽经历社会动荡,甚至经济崩溃,但教育领域一直是受创伤程度最轻的。俄罗斯不仅一直实行着从小学到高中11年义务教育和免费高等教育^①的制度,而且随着经济的复苏和发展,进一步完善了具有本国特色的学前教育制度,为学前教育制定了法律体系,并在此基础上形成了有效的

^① 国立大学的公费生在俄称预算生。2015~2017年俄罗斯国立大学招收的预算生占应届高中毕业生的57%。Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. <http://www.unkniga.ru/images/docs/2017/doklad-pravitelstva-o-realizatsii-gos-politiki-v-sfere-obrazovaniya.1.pdf>

管理制度。国家办学前教育，在苏联时期是人民的福利，在当代俄罗斯则是国家义务。福利可增减，但国家的教育义务必须履行，这是俄罗斯教育理念和教育制度的进步。

一 俄罗斯学前教育法律体系

教育是国家管理的重要领域。完善的法律体系是俄罗斯教育管理的基础。系统性是俄罗斯学前教育法规的重要特点，《俄罗斯联邦宪法》则是所有教育法规的法的渊源。

（一）宪法

《俄罗斯联邦宪法》(1993)^① 为公民规定了广泛的社会权利。第 17 条规定，“人的基本权利不得被剥夺，且自出生起就属于每一个人”。第 43 条规定，“每个人都有权获得教育”，“国家通过国立和地方自治体所办学校来保障提供人人负担得起的或免费的学前教育、普通基础教育和中等职业教育”^②。“人人负担得起”是指国家有义务保障贫困家庭的儿童接受学前教育。显然，《俄罗斯联邦宪法》对人的受教育权利的保障从出生就开始了。建立全面的学前教育制度是俄罗斯政府履行国家对公民的宪法义务。

（二）教育法

《俄罗斯联邦教育法》^③ 第 10 条规定，“普通教育体系由学前、小学、初中和高中教育构成”。学前教育是人接受教育的起点。学前教育与其他形式的普通教育之不同仅在于后者是宪法规定的义务教育。把学前教育定义为整个教育链的开端，既体现学前教育特点，又有利于制定学前和普通基础教育有区别但有联系的教育大纲，以人的自然成长需要为主线，充分尊重教育规律。

教育规律是指人在教育中成长的若干内在规定性。教育规律是普遍的。

^① Конституция Российской Федерации. <http://www.constitution.ru/>

^② Статья 43 Конституции РФ. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. <http://www.zakonrf.info/konstitucia/43/>

^③ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273 – ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об образовании в Российской Федерации". http://legalacts.ru/doc/273_FZ_ob_obrazovanii/

把学前教育纳入国家普通教育体系,体现了俄罗斯学前教育的准义务性质。准义务性质表明政府在事实上承担学前教育的大部分责任,这是履行宪法义务,也是难得的。

把学前教育纳入普通教育体系是尊重教育规律。但如果在普通教育体系里对普通基础教育实行义务制,对学前教育实行市场化,就会形成“一个体系,两个制度”的局面。在这方面,俄罗斯的做法值得借鉴。

(三) 国家教育学说

国家教育学说体现一个国家的教育理念。《俄罗斯国家教育学说》^①指出,教育属于国家的责任,也是国家的利益。所以,国家要保障每位公民获得高质量教育的宪法权利,要在社会意识中树立教育是公民、社会和国家最高价值的理念。国家要保障儿童在家庭和各类教育机构获得规范的教育。《俄罗斯国家教育学说》还指出,要对各种所有制的教育机构提供国家支持,要确保学前教育机构的教师都接受过高等教育,要保障所有公民能够获得负担得起的或免费的学前教育,其中包括学前儿童的补充教育^②。俄罗斯的补充教育泛指兴趣班,如音乐、体育、绘画、舞蹈班等。儿童不是国家的负担,而是国家的财富和未来。学前教育事业是国家的利益,这是俄罗斯国家教育学说的基本理念。事实上,国家间教育差距的根源并不总在经济能力,而在国家教育理念。

(四) 国家教育发展纲要

教育发展纲要国家履行教育义务和实践国家教育学说的政策性法规文件,也是政府制定教育预算的主要依据。《俄罗斯国家教育发展纲要(2013~2020)》^③包括若干子纲要,《促进学前和普通教育纲要》^④就是其中的一项,内容包括子纲要实施机构和参与机构,子纲要目标、任务、指

① Постановление Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 г. № 751 "О национальной доктрине образования в Российской Федерации". <https://rg.ru/2000/10/11/doktrina-dok.html>

② 学前儿童的兴趣班和中小学生的课外班,统称补充教育(дополнительное образование)。

③ Государственная программа Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 годы. <https://rg.ru/2014/04/24/obrazovanie-site-dok.html>

④ Подпрограммы 2 "Содействие развитию дошкольного и общего образования" Государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 годы. <http://base.garant.ru/70643472/#ixzz4rgtdynlQ>

标、措施、实施阶段和期限，所需预算及预期结果。该子纲要的目标是：为学前教育、普通教育和补充教育提供现代化和高质量的条件，让儿童从小就树立积极的社会价值观^①。子纲要任务之一是建立教育机构网络及预算保障机制，以保障俄罗斯居民能够平等享受接受学前教育、普通教育和补充教育的服务。

教育发展纲要规定，2016年前实现3~7岁儿童（学前4年）100%接受学前教育。在所有学前教育机构推行学前教育国家标准。按照国家教育标准保障学前教育的教学条件。纲要还规定，2020年前保障75%的5~18岁儿童和学生接受补充教育，将制定补充教育发展纲要，并在普通教育机构推广和实施补充教育纲要。实施有效的预算保障机制，发展补充教育的基础设施，在实施补充教育纲要的过程中逐步转向按生均标准拨款的预算制度。推行补充教育质量独立评估制度。

2014年俄罗斯制定了《儿童补充教育发展构想》^②。文件指出，发展补充教育不仅有利于儿童全面发展，发现和发挥个人天赋，也有利于社会的稳定和进步。《儿童补充教育发展构想》表明，俄罗斯把发展儿童补充教育视为对国家有着长远战略意义的事业。2015年俄罗斯又制定了《落实儿童补充教育发展构想（2015~2020）的行动计划》^③，表明俄罗斯已经在全面和有计划地发展补充教育。

（五）学前教育国家标准

学前教育国家标准依据国家教育体系的发展要求制定。2013年俄罗斯制定新的《学前教育国家标准》^④，反映了学前教育标准要适应教育和社会进步的要求。俄罗斯《学前教育国家标准》体现了联邦宪法和联合国《儿童权利公约》的精神。

① Позитивная социализация детей.

② Концепция развития дополнительного образования детей, утверждённая Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2014 г. № 1726 – р. <http://www.firo.ru/wp-content/uploads/2015/06/Концепция.pdf>

③ План мероприятий на 2015 – 2020 годы по реализации Концепции развития дополнительного образования детей. <http://www.firo.ru/wp-content/uploads/2015/06/Plan.pdf>

④ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 17 октября 2013 г. № 1155 " Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования. <https://pravobraz.ru/federalnyj-gosudarstvennyj-obrazovatelnyj-standart-doshkolnogo-obrazovaniya/>

制定《学前教育国家标准》所遵循的原则是：保护儿童发展的多样性，在父母、教师与儿童之间建立有利于儿童个性发展和具有人文精神的相互关系，尊重每名儿童个体。

根据《学前教育国家标准》，学前教育的基本原则是，让儿童的每个成长阶段（婴儿、幼儿和学前4年）都得到相应和充分的教育，让儿童生长的各阶段都具备扩展性，在儿童与成人的互动和合作中承认儿童在教育关系中的主体地位，保护和支​​持儿童在各项活动中的创意，培养儿童具备普遍的文化价值观以及家庭、社会 and 国家的传统文化。

《学前教育国家标准》要达到的目的是：提高学前儿童的社会地位，实现国家对每名儿童平等接受高质量学前教育条件的保障，实现全国学前教育水平的基本一致。

目前，俄罗斯各联邦主体都制定了实施《学前教育国家标准》的法规^①。为了全面推行《学前教育国家标准》，俄罗斯还制定了相应行动计划^②，以实现学前教育领域的国家统一管理。

（六）学前教育大纲

《学前教育国家标准》是制定学前教育大纲的依据，也是保障学前教育质量和全国学前教育水平基本一致所必需的。从法律意义上说，学前教育大纲不是法规文件。一是因为学前教育大纲不是政府颁布，而是由政府认定的教育组织制定的；二是学前教育大纲是示范性的，不具备强约束力；但由于学前教育大纲是《学前教育国家标准》的自然延伸，对学前教育机构有强示范力，在现实中具有准法规的意义。鉴于论述的系统性，故在此一并介绍。

1. 《学前教育基本示范大纲》

俄罗斯教育科学院为各类学前教育制定《学前教育基本示范大纲》^③。

① Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации (2015 год) . <http://msh.rk.gov.ru/rus/file/gosudarstvennyj-doklad-o-polozhenii-detey-i-semej-imeyushhikh-detey-v-rossijskoj-federacii-za-2015-god.pdf>

② Минобрнауки России. План действий по обеспечению введения ФГОС ДО. http://www.4dou.ru/plan_dejstvij_po_obespecheniju_vvedenija_fgos.pdf

③ Примерная основная образовательная программа дошкольного образования, одобренная Решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию (протокол от 20 мая 2015 г. номер 2/15) . http://www.firo.ru/wp-content/uploads/2014/02/POOP_DO.pdf

该基本示范大纲是其他示范类大纲的“大纲”。

根据俄罗斯《学前教育基本示范大纲》，需进行学前教育的儿童分为2~12个月的婴儿、1~3岁的幼儿和学前3~7岁儿童，为上述不同年龄段儿童规定了教育方向和教育内容。

教育方向是：（1）掌握未来进入社会的基础知识。如具备基本的社会道德、价值观和文明的气质，与成人及同龄人交往和合作的能力，对自己行为的自我管理能力和尊重及热爱家庭、儿童集体及幼儿园中的成年人，尊重各种形式的劳动和创造活动，树立在日常生活、社会和自然环境中的安全意识。（2）培养基本认知能力。认识基本的自然现象，具备对自然现象的反应能力，具备认识和探索问题的积极性，培养认识事物的能力。（3）培养日常生活中的语言表达能力。（4）培养艺术和审美能力。例如，要学会发现自然界的美，要参与绘画和音乐活动。（5）拥有健康的体魄。让学前儿童具备健康体魄，建立健康生活方式，积极参与跑动和跳跃活动，养成安全的行为习惯。

可以看出，按照俄罗斯《学前教育基本示范大纲》的要求，学前儿童在教育中掌握的知识和能力将使其终身受益。

2. 学前教育大纲

依据《学前教育基本示范大纲》，俄罗斯联邦教育和科技部下属事业机构联邦教育发展研究所制定了27个学前教育大纲^①，以适应学前儿童教育的多样性。这些大纲被推荐给全国学前教育机构使用，为后者提供了多样性与统一性相结合的教育方法论指导，以确保学前教育达到国家标准的要求，确保全国学前教育质量和水平的基本一致。

俄罗斯的学前教育机构可自主选择和使用推荐的示范大纲，也可以自己制定大纲，但必须严格遵守《学前教育国家标准》。截至2016年1月，全国94%的学前教育机构按照国家标准并根据教学需要完善了学前教育大纲^②。联邦和联邦主体的国家教育管理机构对学前教育机构自己制定大纲有严格的审查。

① Навигатор образовательных программ дошкольного образования. http://www.firo.ru/?page_id=11684

② Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации (2015 год). <http://msh.rk.gov.ru/rus/file/gosudarstvennyj-doklad-o-polozenii-detey-i-semej-imeyushhikh-detey-v-rossijskoj-federacii-za-2015-god.pdf>

俄罗斯确保学前教育大纲完全符合《学前教育国家标准》要求的另一重要措施,是全面提高幼教和学前教育机构领导人员业务水平,并为此制定了专项指标,如规定在2016年前上述人员须全部通过业务和领导能力培训,除集中培训的方式外,还有学术会议、研讨会和圆桌会议等。

综上所述,以联邦宪法为基础,俄罗斯为学前教育建立了完善的法律体系,体现了学前教育是国家的重要事业,国家是学前教育事业的主体,政府对保障学前儿童各阶段成长应承担国家义务。国家对儿童成长的爱护、指导、帮助和关怀,不仅影响每一名儿童的将来,也会对一个国家的民族精神和民族素养产生极其深远的影响。其实,俄罗斯爱国主义教育从对学前儿童的国家关爱就已经开始了。

二 对学前教育的预算保障制度

从上述学前教育法规可以看出,俄罗斯学前教育领域没有市场化。虽然俄罗斯不拒绝在学前教育领域中的商业做法,但仅将其作为满足学前教育多样性需求的补充手段。联邦中央和地方政府预算一直是学前教育的资金保障。

(一) 联邦中央对学前教育的预算保障

《俄罗斯国家教育发展纲要(2013~2020)》及子纲要《促进学前和普通教育发展纲要》是联邦中央对学前教育提供预算保障的依据。2013~2020年联邦中央用于子纲要的预算为2227亿卢布,其中2017年为281亿卢布。另一个子纲要《儿童学前教育和落实青年政策纲要》的预算为730亿卢布,其中2017年为156亿卢布。两个子纲要的年度学前教育预算额依纲要项下的具体措施内容确定。联邦中央对学前教育的预算保障主要通过对联联邦主体转移支付来完成。

联邦中央对向联邦主体的学前教育转移支付有一系列规定。除须定向使用资金外,还要求联邦主体提供配套预算。例如,用于支持联邦主体“学前教育现代化”的预算转移支付项下,规定联邦主体预算应配套水平(Y_i)依以下公式计算:

$$Y_i = \frac{0.5}{U_i}$$

公式中, Y_i 指占预算比重;0.5为常数,表示对各联邦主体的预算配

套平均要求； U_i 表示联邦中央转移支付^①占相应联邦主体预算收入的比重。依公式计算会让预算收入能力较好的联邦主体作出相应较多的配套预算。这样，联邦中央预算转移支付就成为推动联邦主体增加学前教育预算的杠杆。

（二）联邦主体对学前教育的预算保障

与普通基础教育一样，俄罗斯用于学前教育的预算主要由联邦主体承担。联邦主体制定学前教育预算也是依据国家纲要制定的本主体学前教育发展纲要。例如，2015年车里亚宾斯克州政府制定了《支持和发展车里亚宾斯克州学前教育国家纲要（2015~2025）》^②。纲要的目标是创造条件使本州所有儿童都能平等接受高质量的学前教育。纲要总预算约为553亿卢布，其中来自联邦中央的预算（转移支付）为9亿卢布，州预算为542亿卢布，地方自治体预算为1.7亿卢布。纲要规定2017年用于学前教育的预算为111.8亿卢布。

联邦主体可依联邦纲要为模板制定本主体学前教育纲要，结构和内容大同小异。预算充裕的联邦主体制定的纲要措施可丰富些，其他主体的简约些，但都必须达到联邦纲要规定的指标要求。所以，联邦主体的学前教育发展纲要各有不同，但基本指标是一样的，这确保了全国学前教育水平基本一致。

（三）地方自治体对学前教育的预算保障

俄罗斯地方自治体不在国家权力序列，自治体管理机构不属于国家权力机构。莫斯科、圣彼得堡和塞瓦斯托波尔三个直辖市是联邦主体，其余城市均为地方自治体。大城市里又有若干自治体，相当于市内的城区。农村地区的自治体相当于乡镇。全国绝大部分公立幼儿园和中小学都属于所在的自治体，自治体自然也是学前教育和普通基础教育直接的、也是最大的义务承担者。联邦中央和联邦主体学前教育预算绝大部分都转移给自治体使用。

地方自治体也有自己的学前教育发展纲要作为相应预算的依据。例如，2016年，车里亚宾斯克州的南乌拉尔城区（自治体）制定了自己的《地方

^① 此类转移支付定向用于调节地区间预算平衡。

^② Постановление от 29 октября 2014 года № 522 – П " О государственной программе Челябинской области Поддержка и развитие дошкольного образования в Челябинской области на 2015 – 2025 годы" . <http://docs.cntd.ru/document/428624469>

自治体支持和发展学前教育纲要(2016~2018)》^①。该纲要规定,学前教育总预算为1.8亿卢布,其中1.4亿卢布来自车里亚宾斯克州政府转移支付。

上述各级预算保障极大增加了儿童入园率。2017年1月,全俄3~7岁学前儿童在学前教育机构接受教育的比重高达98.94%,2015年1月~2017年1月,排队入园儿童减少了5/6^②,两个月至3岁的儿童接受学前教育的比重达到76%^③。俄罗斯在向市场经济转型过程中取得这样的成就难能可贵^④。在各级预算对学前教育的保障下,学前教育机构的老师工资收入为中小学老师的94.5%,有差距,但不明显^⑤。

俄罗斯教育预算支出结构体现了国家对学前教育的重视程度。2016年,全俄教育预算中的学前教育支出占22.4%;在所有联邦主体教育预算中,学前教育支出占27.2%^⑥。联邦主体对俄罗斯学前教育提供了最主要的预算保障。

(四) 对学前儿童补充教育的预算保障

俄罗斯补充教育的对象是学前儿童和中小學生,对两者的补充教育预算常会合二为一。补充教育也属于教育范畴,根据本文立意,在此介绍学前儿童补充教育的预算保障。

2014年俄罗斯联邦政府制定了《2020年前发展儿童补充教育的构想》

① Муниципальная программа " Поддержка и развитие дошкольного образования в Южноуральском городском округе на 2016 – 2018 годы" .

② Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. <http://www.unkniga.ru/images/docs/2017/doklad-pravitelstva-o-realizatsii-gos-politiki-v-sfere-obrazovaniya.1.pdf>

③ Об итогах деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации в 2016 году и задачах на 2017 год. <http://минобрнауки.рф/документы/9754/файл/8968/>

④ 根据中国《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》,计划在2020年使学前毛入园率达到70%。杨莉君:《幼儿教育政策法规》,高等教育出版社2015年版,第75页。

⑤ 同③。

⑥ Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации по разделу " Образование" в 2016 году. http://fin.edu.ru/InfoPanel/min_obr1.html2; 《2016年中国学前教育经费占全部教育经费支出比重为7.2%》, <http://www.qianzhan.com/analysis/detail/220/170727-11c7716f.html>

(以下简称《构想》)^①。

《构想》指出，儿童的补充教育对其一生的发展具有十分重要的意义，个人的全面发展最终会有利于国家和社会的发展。《构想》强调，发展补充教育有利于体现社会公平。因为在国家的支持下，城市和农村的儿童以及来自贫困家庭的儿童都可平等地接受标准的补充教育。对于大部分儿童，特别是对生活在困难地区的儿童和残疾儿童来说，接受补充教育可以增加他们未来改变自己命运的机会。

《构想》特别强调，尽管《俄罗斯联邦宪法》没有为每个家庭提供负担得起的或免费的儿童补充教育的相关规定，但《俄罗斯联邦教育法》仍然赋予联邦主体和地方自治体向儿童提供补充教育的权力。法律可以发展宪法精神。法律规定的权力必须行使，这就要求政府对补充教育提供国家支持。国家支持可以避免在补充教育领域产生地区差别，避免产生收入不同家庭的儿童在教育上的不平等。

《构想》表明，儿童补充教育是俄罗斯一项意义深远的社会工程。根据《构想》，2020年前将有不少于75%的5~18岁儿童和学生接受正规的补充教育。

国家支持补充教育的重要体现就是预算保障。《构想》指出，国家对提供补充教育的机构，无论公立还是私立，都依生均标准提供国家拨款。国家拨款分别来自联邦中央预算和联邦主体预算，也可以来自地方自治体。目前，俄罗斯尚未批准补充教育的联邦纲要，所以暂无相应预算拨款计划。可以确信的是，俄罗斯会对学前儿童补充教育提供国家预算保障。

三 俄罗斯对学前教育机构的管理

作为俄罗斯学前教育机构主体的幼儿园在苏联时期就已经存在。1917年11月20日苏俄就通过《学前教育宣言》^②。该宣言指出，儿童教育要从出生后几个月开始，学前教育“是普通教育的有机组成部分”。正是这个宣

^① Концепция развития дополнительного образования детей до 2020 года, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2014 года № 1726 – р. https://dod.regatlas.ru/additional/regulative/Kontseptsiya_razvitiya_dopol/

^② Декларация по дошкольному воспитанию.

言最早提出了“居民负担得起的和免费的学前教育原则”^①。在市场经济条件下，俄罗斯继承了苏联时期的这一原则，没有放任学前教育市场化，而是把学前教育与普通基础教育无缝衔接，建立了具有本国特色的学前教育制度。以健全的法律体系为基础，俄罗斯学前教育制度越来越规范，学前教育正在成为俄罗斯国家发展潜力的重要泉源。

（一）学前教育机构分类

俄罗斯把使用学前教育大纲的机构统称为学前教育机构。学前教育机构按在园儿童可划分为托儿所^②、幼儿园^③、短期班^④和学前教育中心^⑤。幼儿园里也可设婴儿班。幼儿园又可分为三类：一般开发性幼儿园，主要进行体育、文化、艺术和美学教育；综合性幼儿园内设校正班，对有缺陷的儿童实行针对性教育，如帮助儿童具备正常的语言表达能力；康复性幼儿园对患慢性疾病的儿童进行康复性医疗帮助，教师也多为医学专家。

针对儿童心理需要和特点，俄罗斯在不同幼儿园实行相应的教学大纲、教学方法，甚至饮食和玩具也有所不同。两个月到7岁的儿童都可入园。2016年1月，俄罗斯共有学前教育机构5.0115万家，其中幼儿园为3.9533万家。

依所有制划分，俄罗斯有公立和私立幼儿园。公立幼儿园分三类：一是从苏联继承下来的；二是公立中小学开办的幼儿园（含学前班），这发挥了学校的师资和场所优势；三是政府投资创办的幼儿园，以缓解入园排队问题。2016年1月俄罗斯共有私立学前教育机构973家，约占全俄学前教育机构的1.9%，在这些私立机构接受学前教育的儿童9.8万人，约占全俄学前儿童的1.4%^⑥。

俄罗斯政府鼓励发展私立学前教育机构，一是为学前儿童增加更多选择，二是为有效解决儿童入园排队问题。政府的鼓励措施包括：为私立学前教育

① Детский сад. https://ru.wikipedia.org/wiki/Детский_сад

② 俄文为 детские ясли，指对婴儿的教育机构。

③ 俄文为 детский сад。

④ 俄文为 группы кратковременного пребывания детей。

⑤ 俄文为 центр дошкольного образования。

⑥ Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации (2015 год) . <http://msh.rk.gov.ru/rus/file/gosudarstvennyj-doklad-o-polozhenii-detej-i-semej-imeyushhikh-detej-v-rossijskoj-federacii-za-2015-god.pdf>

机构制定具有一定特色的示范性教学大纲，以吸引更多私人企业家的子女入园。此外，规定联邦中央预算向联邦主体转移支付学前教育经费的条件之一，是联邦主体要制定鼓励发展私立学前教育机构的法规文件^①。在政府的鼓励和支持下，2013 ~ 2015 年俄罗斯私立学前教育机构增加接收学前儿童 4.6 万人^②。

俄罗斯私立学前教育机构可以得到国家预算支持。《俄罗斯联邦教育法》第 8 条规定，联邦主体预算要向私立学前教育机构提供补贴，补贴只能用于支付工资，购买教材、教学读物、教具和玩具，不得用于支付房屋租赁费和其他公共支出。此外，地方自治体预算也向私立学前教育机构提供补贴，如克拉斯诺亚尔斯克市规定，2017 ~ 2019 年向私立学前教育机构提供补贴 1 740 万卢布，这些补贴用于支付房屋租赁费（含对租赁贷款贴息）、购置儿童家具、支付电费等公共支出^③。在对私立学前教育机构的国家预算补贴问题上，俄罗斯体现了所有制平等原则。

俄罗斯鼓励发展私立学前教育机构，但对其建立和运行进行相当严格的管理。例如，在民宅设立幼儿园，除符合国家卫生和消防标准外，园区与机动车道之间的距离不得少于 25 米，要远离主要供暖和供电设施，房屋天花板高度不得低于 2.8 米，主要活动场所面积不得小于 200 平方米，每幢房屋至少设两个出口，窗户要高大以利于自然采光。在严格的规定下，开办私立学前教育机构的成本较高，如开办可接纳 240 名儿童的幼儿园需投资 1 亿卢布^④。

① Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2014 г. № 22 "О порядке предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования в 2014 году" . <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70464256/>

② Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации (2015 год) . <http://msh.rk.gov.ru/rus/file/gosudarstvennyj-doklad-o-polozhenii-detej-i-semej-imeyushhikh-detej-v-rossijskoj-federacii-za-2015-god.pdf>

③ Информация о финансовой поддержке частных дошкольных учреждений в 2017 году. <http://www.admkrsk.ru/citytoday/economics/Pages/obrazovanie.aspx>

④ Проблемы частного детского сада, плюсы и минусы. <https://leadersclub.ru/blog/kaknachatbusiness/526.html>

(二) 国家对学前教育机构的管理

本文前述学前教育法律体系是俄罗斯对学前教育机构实行国家管理的法律基础。学前教育国家标准、示范性教学大纲等是俄罗斯管理学前教育机构的法规依据。联邦中央、联邦主体及地方自治体的学前教育管理机构是管理主体。国家对学前教育提供预算保障,必有相应管理制度。实践中,除了对学前教育机构实行严格的注册制度外,还有以下管理措施。

1. 制定学前教育机构通用条例

2011年10月,俄罗斯联邦教育和科学部制定了《学前教育机构通用条例》(以下简称《通用条例》)^①。

《通用条例》是所有公立学前教育机构必须遵守的法规,具有普遍约束性。尽管第2条规定它对私立学前教育机构只具有示范意义,但第10条又规定所有学前教育机构的工作都要遵守《通用条例》。

《通用条例》规定,学前教育机构内不允许建立政党和政党活动,也不允许宗教组织的活动。规定公立学前教育机构实行世俗教育。学前教育机构可以根据家长的要求,在与家长签署合同后提供补充教育服务。但同时明确规定,机构条例和章程规定的公费范畴内的补充教育内容不得变更为有偿教育服务,如教儿童学习乐器、唱歌等不得收费。还规定政府不得因学前教育机构在规定范围内提供有偿补充教育而减少对其预算拨款。《通用条例》规定学前教育机构从事教育工作的人员均须接受过中等或高等教育。

《通用条例》对于确保学前教育机构使用国家推荐的示范性教学大纲、保障各地普遍达到学前教育国家标准、规范学前补充教育收费具有重要管理意义。

2. 制定学前教育机构示范章程

俄罗斯使用联邦教育部在1992年制定的《学前教育机构示范性章程》^②。该章程规定了所有学前教育机构应遵守的要求,以保障学前教育达到国家标准并符合国家的相关规定。其内容包括:总则,教育进程,教育内容,与教育进程相关各方的权利和义务,机构管理,机构资金和经营活动,机构注销与重组。在此章程的示范作用下,各学前教育机构实际使用的章程大同

^① Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении. <https://rg.ru/2012/01/26/polojenie-dok.html>

^② Приложение к Письму Минобразования РФ от 30.03.1994 № 212/19 - 12 Примерный устав дошкольного образовательного учреждения в Российской Федерации. <http://ruforma.info/ustav/57228.htm>

小异。公立学前教育机构的章程须经地方自治体教育管理机构批准。私立学前教育机构的章程与公立机构基本相同，作为教育企业注册登记时其章程由政府审核。《学前教育机构示范性章程》是俄罗斯对学前教育机构实行统一管理的保障。

3. 对学前教育机构的收费管理

如前所述，俄罗斯实行的是所有家庭都负担得起的或免费的学前教育。对学前教育来说，教育服务和保育服务难以分开，即“保教合一”。但在收费管理上，俄罗斯对保教服务实行分开核算。教育服务全部由预算承担。保育服务对残疾儿童、孤儿是免费的，对没有经济能力的家庭也是免费的。没有经济能力指家庭人均收入低于当地最低生活水平线。

联邦主体政府对学前教育机构收费和补贴有明确标准。以图瓦共和国为例^①。保育服务内容由政府规定，成本由政府认定。以认定的生均保育服务成本为补贴基数，政府对有1名入园儿童的家庭补贴20%，对有两名入园儿童的家庭补贴50%，对有3名入园儿童的家庭则补贴70%。2016年图瓦共和国认定的各地公立幼儿园生均收费标准为每月1 600~2 800卢布^②，各地依此基数向儿童家庭提供补贴^③。向有1名入园儿童的家庭每月最多支付1 280~2 240卢布。补贴款320~560卢布由政府向儿童父母中的一方发放。2016年第四季度全俄学前教育机构平均收费为1 913卢布（约合人民币191元）^④。俄罗斯对在私立学前教育机构接受教育的儿童家庭也

① Постановление Правительства Республики Тыва от 24 марта 2014 года № 107. Порядок обращения за компенсацией части родительской платы за присмотр и уход за детьми, выплачиваемой родителям (законным представителям) детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования. <http://docs.cntd.ru/document/412301078>

② Средний размер платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основную образовательную программу дошкольного образования. <http://docs.cntd.ru/document/412301078>

③ Как определяется родительская плата за содержание ребенка в детском саду. <http://socobraz.ru/index.php/Служебная:AWCforum/?action=st/id76>

④ Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. <http://www.unkniga.ru/images/docs/2017/doklad-pravitelstva-o-realizatsii-gos-politiki-v-sfere-obrazovaniya.1.pdf>

依上述标准给予政府补贴^①。俄罗斯的生均补贴是直接补贴到人（家长），而不是按入园生总数划拨给幼儿园。预算补贴透明，既保障了每名儿童平等接受教育的宪法权利，兼顾了社会公平，也支持了私立学前教育机构。

俄罗斯学前教育机构存在的问题是，公立幼儿园收费也有涨价趋势，表现为涨价幅度超过通胀率。联邦政府解决这一问题的办法是要求联邦主体规定最高限价。2017年1月已有79个联邦主体制定了限价法规，另有6个联邦主体的法规草案在与联邦政府磋商中^②。从这个案例可以看出，对学前教育机构收费实行调节和控制的是联邦政府。

学前教育制度体现了俄罗斯作为社会国家的特征，即社会领域的大部分义务由国家承担。社会国家的发展目标是以人为中心的社会发展与进步。社会国家不会为了保经济增长而放弃政府在社会领域的义务，更不会允许社会领域过度市场化来拉动经济增长。

四 有关俄罗斯学前教育制度的若干启示

通过上述对俄罗斯学前教育制度的分析和研究可以得到以下启示。

（一）学前教育不能市场化

《俄罗斯联邦宪法》明确规定由国家办学前教育，要办“人人负担得起的或免费的学前教育”。联邦宪法是1993年制定的。有关学前教育的规定体现俄罗斯向市场经济转型中应坚持的国家教育理念，即儿童是国家的未来，办教育包括学前教育是国家的义务。正是在这样的国家教育理念下，俄罗斯在建立市场经济的过程中，虽历经严重经济困难，甚至经济危机，但一直坚定地保持国家在学前教育领域的绝对主导地位，没有把市场关系引入学前教育领域。尽管国家也鼓励开办私立学前教育机构，但这主要是为了让儿童有更多的教育选择。教育选择的多样性符合儿童发展的多样性，但这样的多样性必须要在政府提供充分、全面和有效的学前教育保障的前提下才可以提倡和鼓励。

① Как определяется родительская плата за содержание ребенка в детском саду. <http://socobraz.ru/index.php/Служебная:AWCforum/?action=st/id76>

② Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. <http://www.unkniga.ru/images/docs/2017/doklad-pravitelstva-o-realizatsii-gos-politiki-v-sfere-obrazovaniya.1.pdf>

俄罗斯的做法表明，仅靠市场不能解决“入园难，入园贵”问题，倒可能使“入园贵”的问题加重。只有建立数量足够和合理的公立学前教育机构，才是解决学前教育领域所有问题的有效途径^①。只要政府想做，只要政府真正意识到学前教育对国家和对民族长期发展极为重要，就一定要有相应的预算。学前儿童在市场文化中接受学前教育，其形成的价值观必有市场文化的烙印，而这对其一生的影响并不总是正面的。培养人的文明价值观应从学前教育抓起，这是国家的事业、民族的事业，也是政府的责任和义务。

转型国家往往更偏爱和崇尚市场原则，甚至会因此偏离国家制度属性。这里的国家制度属性，是指国家宪法规定的社会制度的本质属性。无疑，市场原则有利于经济发展，但现代文明国家多是利用市场经济发展的成果来保障和促进社会领域的发展，而不是相反，因为市场经济是手段，社会发展才是目的。学前教育是培养民族精神的圣地，如果国家把这样的圣地交与私人资本之手，变成资本逐利的乐园，这样的政策没有远见，也不利于民族未来的发展。

国家对学前教育的责任和义务范畴应随经济的发展而逐步增加，而不是相反。资本没有资格代替国家承担对儿童学前教育的责任和义务。

（二）学前教育需要完善的法律体系

完善的法律体系是俄罗斯发展学前教育的制度基础。从本文前述内容可以看到，除联邦宪法、联邦教育法外，还有联邦政府制定的一系列法规。根据俄罗斯立法规则，联邦主体和地方自治体要按照联邦政府法规制定相应地方法规。地方法规会根据联邦法规的要求把任务和措施进一步具体化。联邦政府主管部门有关学前教育的指导性文件，保障了各地方学前教育管理方面的统一。

法规系统化是俄罗斯国家治理的特色。有了系统化法规就有了对学前教育提供预算保障的充分依据，也有了公民对政府办学前教育的监督权利。缺少完备的法律体系，当政府无意承担更多学前教育义务时，学前教育领域必然乱象丛生。

学前教育法律体系的基础是国家教育理念。国家教育理念集中体现在国家宪法原则中。在国家责任和义务方面，宪法原则表述得越明确、越具

^① 俄罗斯私立幼儿园占幼儿园总数的1.4%，中国私立幼儿园占幼儿园总数的70%。杨莉君：《幼儿教育政策法规》，高等教育出版社2015年版，第91页。

体,越能体现国家对公民和对社会的担当。《俄罗斯联邦宪法》规定,国家要办“人人负担得起的或免费的学前教育”,这是俄罗斯学前教育法规的法的渊源。俄罗斯的学前教育法规几乎全部是有关最大限度普及学前教育和保障学前教育质量的。没有明确和具体的宪法原则,法律体系难以避免混乱。法律体系混乱必导致学前教育领域混乱。

法规量化是俄罗斯法规的特点。法规量化可以最大限度消除执法实践中的混乱。俄罗斯学前教育法规做到了量化到人,量化到具体的标准和指标,甚至给出具体的方法论指导。只有这样,学前教育领域才会是健康和稳定的。

(三) 学前教育应体现社会公平

农村和城市的儿童应享有同等受教育权利。俄罗斯城市化率约为75%^①,仍有不少儿童出生和生活在农村地区,但在俄罗斯有关学前教育的法规和相关统计中,没有城市与农村儿童的分类。俄罗斯的学前教育制度不存在城乡差别,不存在对农村儿童的学前教育歧视,国家对所有儿童提供平等的学前教育预算保障。

所有儿童都是平等的。俄罗斯对儿童提供学前教育保障的内容和程度,不因出生和生活所在地不同而不同,也不因父母社会地位的不同而不同。一个突出的例子是,即使父母为儿童选择了私立学前教育机构,也不因此让儿童失去应享受的国家保障份额,而是把份额转付到私立机构,使用到相应儿童名下。

在公平的社会条件下接受学前教育,使每个儿童从小就平等地感受到来自国家的关怀,公平、公正和爱国这些核心价值观才会潜移默化到人的思想和血液。从这个意义上说,对儿童的学前教育政策要坚持社会公平原则,其实是在播撒社会公平正义的种子。

具有公平和正义感的爱国公民才是维护社会稳定的最重要的力量。俄罗斯的学前教育制度告诉人们,政府对学前儿童教育的投资,其实是在投资国家的未来。

俄罗斯建立学前教育制度的过程表明,困难总会有,政府总会找到克服困难的办法,因为这是宪法对政府的要求。

(责任编辑:徐向梅)

^① Урбанизация России. http://countrymeters.info/ru/Russian_Federation