

阳光与阴影

——新政下的中国学前教育发展

张守礼，冉甜

[摘要] 2018年11月15日,《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》(简称新政)发布。新政在学前教育界的反应可谓“一石冲开千层浪”,受到官、产、学等多方解读和热议。以新政出台为标志,中国学前教育面临着一个新的拐点。本文着重分析了新政对学前教育的资本市场、民办园发展前景、学前教育管理体制带来的深入影响,呈现了当前中国学前教育发展的难点,明确提出了未来学前教育发展方向:守住资本禁入的红线;厘清营利与非营利、普惠与非普惠政策顺序与组合规则,细化操作指引,完善、升级民办普惠园的支持与管理制度;底部攻坚,打通农村学前教育最后一公里;鼓励地方学前教育制度创新;实施分类管理,降低门槛,开放小微幼儿园、儿童中心的注册;理顺所有利益关系、建立长远制度、发挥行业自律性。

[关键词] 新政; 行业发展; 民办幼儿园; 普惠幼儿园

2017年底,民办学前机构发生了几次“虐童”事件,强烈刺激了“社会神经”,引发了公众的强烈反应,2018年11月15日发布的《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》可以看做是政府对于民意的回应。总的来说,该新政提出的35条意见,进一步明确了学前教育基本公共服务职能属性,强调大力发展公办园和普惠性民办园,强化对幼儿园运营、课程、教学、教师、安全等多方面的监管,并首次对民办幼儿园上市做出禁止性规定。

这是新中国成立以来,第一次以中共中央和国务院的名义颁布关于学前教育深化改革规范发展的若干意见。也因其出台层级,对于学前教育的定位达到了40年来中国学前教育发展的新高度,中国学前教育因此进入了一个新的发展周期,整个行业将发生重大变化。

[收稿日期] 2019-03-20

[作者简介] 张守礼,奕阳教育集团董事长,电子邮箱地址: shouli@sungloryedu.com; 冉甜,《学前教育公共政策观察》主编,电子邮箱地址: rantian@sungloryedu.com。

一、新政解读

我们认为新政之“新”，主要聚焦于以下两个核心内容：

（一）明确公办的占比要求，确定公办园、普惠民办园、民办市场园 5 : 3 : 2 的目标结构比例

据教育部统计数据显示，2018年全国共有幼儿园26.67万所，普惠性幼儿园18.29万所，普惠性幼儿园占全国幼儿园的比重为68.57%；全国共有在园幼儿4656.42万人，普惠性幼儿园在园幼儿3402.23万人，占全国在园幼儿的比重为73.07%，公办园、普惠性民办园、非普惠性民办园在园人数比例分别是43.31%、29.76%、26.93%。2018年底，在第三期学前教育行动计划发力“普惠园”的基础上，新政明确提出，到2020年，公办园在园人数原则上达到50%，这是学前教育发展史上首次明确提出公办园占比的目标性要求。政府希望塑造结构比例为：公办园、民办普惠园、民办市场园分别占50%、30%、20%，这个结构性目标可以视为政府主导的学前教育公办服务体系的基本框架，公办比和普惠率是其中最为关键的绩效指标。

（二）明确资本禁入，加强民办学前教育的规范、管理

如果说之前对民办园基本是“放任自流”的话，那么，这次新政鲜明地提出了禁止资本进入，并前所未有的加强了对民办园的规范、管理。例如，规定“社会资本不得通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体、协议控制等方式控制国有资产或集体资产举办的幼儿园、非营利性幼儿园；已违规的，由教育部门会同有关部门进行清理整治，清理整治完成前不得进行增资扩股。参与并购、加盟、连锁经营的营利性幼儿园，应将和相关利益企业签订的协议报县级以上教育部门备案并向社会公布；当地教育部门应对相关利益企业和幼儿园的资质、办园方向、课程资源、数量规模及管理能力的等进行严格审核，实施加盟、连锁行为的营利性幼儿园原则上应取得省级示范园资质……”等等，民办园将迎来强烈的管制风暴。

二、新政与行业展望

新政对于资本禁入、民办园的规范管理，对于公办主体的强调，对于普惠率占绝大多数的政策导向，预计将配合一系列的整改、清算措施，如最近出台的小区配套园的整改措施。这些都将对学前教育发展带来深远的影响。

(一) 短暂的资本“狂欢”散场

民办幼儿园从1998年以来获得比较大的发展，到2018年还占62.16%的比例。虽然学前教育近20年来发展迅速，但是，学前教育资本化(以资本上市为方向)则是从2015年左右才开始启动的，之后这两年迅猛发展，我们可以用“狂欢”来形容。随着新政的出台，短暂的资本“狂欢”将散场。

遏制资本是新政的核心主旨之一。此举在高歌猛进的资本化浪潮下“兜头浇了冷水”，牵动的利益面巨大，也因此在学习业界引起激烈争论。

学前教育的资本化特别指以上市为目标的证券资本化，客观的说，目前学前教育领域资本化程度其实并不高，但是资本化的影响无疑是巨大的。

不论是国内还是国外，并没有出现完全以幼儿园为主体上市的机构。典型如在美国上市的红黄蓝，其主体是亲子园，而不是幼儿园。国内以威创股份为代表的跨界并购，除了2015—2017年并购红缨教育、金色摇篮、可儿教育、鼎奇教育等，2017年之后开始在学前领域做全产业链并购，打造专业服务。因此，学前教育领域资本化程度并不高。但是，由于资本介入(跨界学前教育领域做并购的外来资本约占70%)，五年来民办园的平均租金大约涨了三倍，显著抬升了幼儿园整体运营成本。而且在资本示范效应下，整个学前教育界的心态和行为都发生了很大变化。资本化对于整个学前教育行业生态影响不容小觑。

单个学前教育机构小，运行程序琐碎、复杂，盈利周期相对较长，并不是资本的良好并购对象，而且幼儿园机构也不适合大规模集中管理。这种集中管理模式、过度的利润要求和学前教育质量存在着明显的冲突和矛盾。尤其在中国资本市场高度扭曲的情况下，资本介入将更扭曲学前教育生态。

存在市场的地方必然会有资本，资本是一个中性概念，由其主导的幼儿园在业界整体上处于中等偏上的发展水平。但是，从教育的发展规律来看，学前教育无疑更适合采用非营利机制。在制度选择上，国家选择把非营利机制作为主要发展方向，这是符合教育规律的正本清源之举。

(二) 民办园20年发展“黄金时期”宣告结束，面临着系统的“被改造”和重新选择定位

中国民办园发展有特殊的历史机会：1998年政府机构、单位改革，学前教育被推向市场，给市场留下了一个巨大的空间。非营利机制的长期模糊缺位，家长的日益重视助推了民办幼儿园从1998年至2018年的20年黄金发展。

随着新政颁布，民办园发展黄金时期终结。一方面，民办园面临着小区

配建园整治的釜底抽薪以及普惠比例要求下的被改造。中国学前教育将告别非营利机制的长期缺位。另一方面，与国家整个经济形势有关，这几年民办园扩张速度和营利前景也面临特别明显的瓶颈，如公办园的待遇改善之后，教师加速从民办园流向公办园，一线城市的幼儿园租金已经跟商业地产地租基本持平，这对民办园来说是很沉重的运营压力。压力叠加、拐点同至，民办园将面临数量萎缩、资本退潮，并将或主动或被动地承担普惠性公共服务职能。

表1 1997—2018年公办与民办教育在学前教育中的占比

年份	幼儿园数量		在园幼儿数量	
	公办	民办	公办	民办
1997年	86.52%	13.48%	94.65%	5.35%
1998年	83.01%	16.99%	92.89%	7.11%
1999年	79.56%	20.44%	90.44%	9.56%
2000年	74.80%	25.20%	87.33%	12.67%
2001年	60.14%	39.86%	83.09%	16.91%
2002年	56.72%	43.28%	80.33%	19.67%
2003年	52.28%	47.72%	76.04%	23.96%
2004年	47.24%	52.76%	72.04%	27.96%
2005年	44.67%	55.33%	69.34%	30.66%
2006年	42.20%	57.80%	65.74%	34.26%
2007年	39.87%	60.13%	63.01%	36.99%
2008年	37.84%	62.16%	60.32%	39.68%
2009年	35.38%	64.62%	57.33%	42.67%
2010年	32.00%	68.00%	52.99%	47.01%
2011年	30.79%	69.21%	50.53%	49.47%
2012年	31.27%	68.73%	49.71%	50.29%
2013年	32.79%	67.21%	48.90%	51.10%
2014年	33.64%	66.36%	47.53%	52.47%
2015年	34.56%	65.44%	46.01%	53.99%
2016年	35.70%	64.30%	44.77%	55.23%
2017年	37.10%	62.90%	44.08%	55.92%
2018年	37.84%	62.16%	43.31%	56.69%

注：表中数据根据历年教育部发布的教育事业发展统计公报数据整理所得。

(三)以新政为标志,学前教育在管理体制上基本纳入义务教育管理体制,政府主导、全面管控学前教育的时代来临

学前教育要不要正式纳入义务教育体系,这一点经过长期的争论大概已经有了定论。但是,中国学前教育2010年以来的发展与管理是“义务教育化”的。学前教育新政更是体现了政府“有形之手”对市场“无形之手”的管制。对于公办的大比例要求,以所有制划线,界定普惠比例意味着学前教育在管理体制上基本纳入义务教育管理体制,政府主导、全面管控学前教育的时代来临。

义务教育管理体制对于学前教育意味着对于“多样化”的剪裁、强调幼儿园标准化、机构化。这对学前教育生态也将产生巨大而深远的影响。

而以幼儿园安全事故为由头的运动式、多部门的高压管理,从应急性变成了常态化。政府对于幼儿园的管控达到了前所未有的程度。

以某地区一个市级幼儿园一学期的工作安排为例:迎接各类检查——12个上级部门检查频次平均是每周1.2—1.5次,每次检查1小时;党建工作平均每周2次,每次平均1小时;相关部门组织的学习、评比、会议的频次平均是每周1.5次,每次半天。各类检查和各个部门来幼儿园检查的频率,要求有一个常务副园长常年应对种类繁多的检查,如表2所示。

表2 学期迎接各类检查统计表

类别	上级检查单位	来园人数	频次 (次/年)	幼儿园需 陪同人数	检查时间	检查表格 或报告
上级 部门 检查	食药监局	3人	4	3人	半小时	只需要在报告上签字
	区教体局	4—5人	4	5人	半小时以上	需准备资料及报告
	辅导网	4人	10	3人	半小时	需要签字盖章
	街道	2人	4	2人	半小时内	根据要求签字或上交报告
	派出所	1人	6	2人	半小时内	只需签字
	社区儿保科	2人以上	4	3人	半小时以上	需准备资料及报告
	区妇幼保健院	2人以上	2	3人	一小时左右	需准备资料及报告
	区教体局校安科	4—5人	4	3人及以上	半小时以上	需要上交表格等
	食品第三方检测方	2人	6	3人	一小时以上	各类报告上签字
	区教体局督导科	2人	2	2人	半小时左右	根据要求签字或上交报告
	市场监督管理局	2人	2	2人	半小时以内	签字盖章
	各类敏感“大事件”后的突击检查			平均3次/周		按突发事件相对应的上级部门要求不尽相同

续表

类别	相关部门组织的 各类会议、评比	频次 (次/年)	幼儿园需 陪同人数	检查时间	检查表格 或报告
学习、 评比、 会议	教育教学	4	1—2人	半天	需要提交检查 报告
	安全健康	10	1—2人	半天	
	食品安全	15	1—2人	半天	
	各类评比	10	1—2人	半天	
	调研活动	6	1—2人	半天	
	其他(环境、宣传等)	6	1—2人	半天	
党建	参加对其他民办园的检查	25	1—2人	半天	需要提交检查 报告
	党小组会议	每周1次	党员参加	半小时	
	党员支部大会	每月1次	党员参加	1小时	
	党课	每三个 月1次	党员参加	2小时	
	党建工作检查	3次/月	党员参加	1小时	

三、关于学前教育下一步发展与管理重大问题的探讨

(一) 学前教育总供求关系的逆转可能会提前来临

中国出生人口自2018年开始剧烈下降。2019年1月21日国家统计局发布2018年新出生人口数为1523万人,比上年减少200万。2018年在园总人数为4656.42万人,按照现在的人口出生趋势,从2021年开始,即使全国适龄幼儿百分之百入园,总在园人数也不会超过4500万人,学前教育会比预期更早迎来总供需逆转的拐点。而人口也将会持续向大城市流动。人口出生和流动情况的变化,需要学前教育的发展和布局有前瞻性。

(二) 公共服务体系的高投入与地方政府的财力和投入意愿

政府提高学前教育财政投入力度受地方政府意愿和财政能力影响。地方财政的投入意愿未来保障程度到底有多大,我们也不可太过乐观。如果政府不能持续保障财政投入,学前教育发展可能又会出现反复。

(三) 公益性、公共服务体系建设与多元利益主体

学前教育在这么高的民营比例,并且有广泛市场存在的情况下,怎样建成一个公益性主导的公共服务体系?政府管理习惯了要么是行政全面管控,要么是市场化,而在学前教育这样的准公共服务体系里,如何界定政府和市场的边界,如何管理多元利益主体,是政府管理的大课题。

(四) 学前教育业态的多元化、碎片化和义务教育管理体制的冲突

学前教育业态呈现多元化、碎片化特点。小微化、生活化、社区化是世界学前教育发展的主流取向，而中国义务教育这套管理体制都是标准化、机构化、过度强调儿童发展功能，这与世界潮流不符，也与学前教育本来业态之间存在结构性张力。这需要管理者反思和进一步的制度创新。

(五) 还未提上议事日程的学前教育公平

学前教育发展主线仍然是解决短缺、普及，强调普惠和优质。而学前教育公平问题并没有被认真对待。首先，天然带着普惠帽子的公办园从公共财政中获得了最大的资助，但是，从其招生服务对象看，它并没有兜底，对弱势群体的针对性更加付之阙如。其次，由于流动产生的两类群体，如留守儿童和流动儿童，已经替代了原来纯粹因为地域原因产生的不公平，成为义务教育阶段最大的问题，这一点仍将出现于学前教育阶段，尤其是在学前教育管理体制“义务化”之后，必将在入园资格上设置多重要求，反而更增加这部分人群的入园成本。最后，以政府为主导的普惠，虽然名义上留有“20%”的市场化、多样空间，但也势必大大压缩家长的选择权。学前教育的下一步发展必须把公平提上议事日程，否则人民的满意度并不会因公办园和普惠民办园增加而增加。

四、政策建议：如何建成优质、普惠、公平的学前教育体系

对于如何建成优质、普惠、公平的学前教育体系，本文有以下政策建议。

第一，守住资本禁入的红线。

这一点毋庸多言。学前教育是终身教育的起始阶段，肩负着发展幼儿知、情、意、行的启蒙任务，具有公共性，这决定了幼儿园不适合上市。我们需要抵制住利益集团的压力，让学前教育走向非营利体制。

第二，厘清营利与非营利、普惠与非普惠政策顺序与组合规则，细化操作指引，完善、升级民办普惠园的支持与管理体制，诱导而不是强制催生非营利机制的发展。

非营利机制不是指不能产生利润，而是指利润不用于投资性分红，同时强调以直接经营者的利益优先，这是非营利机制的基本特点。教育适合采用非营利机制。发展非营利机制需要一整套的法律、财税、治理体系的支撑。目前地方政府、幼儿园、公众对营利和非营利、普惠和非普惠这四个概念的理解和运用都是混乱的。我们认为，非营利机制作为一种底层机制，应该有

更优先的政策排序。对于民办普惠、营利、非营利问题，如果没有一个顺畅的底层非营利机制起作用，从长远来看，这对学前教育发展还是有非常大的隐患。

倡导民办普惠园是一种现实的发展路径，但不改革公办园的财政投入体制、功能定位和价格体系，不有效地降低公民办的福利差，无从发展民办普惠园。

第三，底部攻坚：15%的农村学前教育。

自1996年以来，农村幼儿园连续多年下滑，农村幼儿园数量由1996年的11.04万所减至2004年的5.43万所，在园幼儿数量从1996年的1642.92万人，减少至2004年的996.62万人，减少了628.3万人。从2004年开始，农村幼儿园数量逐年增加，但直到2017年，农村幼儿园数量才增加至9.02万所，13年间，农村幼儿园只增加了3.59万所。现阶段，全国59万个行政村里，只有19万个村有幼儿园。

相比于城市“入园难”更多地指向“入好园难”，农村则是资源供给不足导致的“入园难”。此次新政提及：“大力发展农村学前教育，每个乡镇原则上至少办好一所公办中心园，大村独立建园或设分园，小村联合办园，人口分散地区根据实际情况可举办流动幼儿园、季节班等，配备专职巡回指导教师，完善县乡村三级学前教育公共服务网络”。但对于具体由谁来主办、如何做，新政并没有做说明。

对于农村学前教育，政府应托底，保基本、广覆盖，持续加大对农村学前教育投入，提高普惠资源，促进农村学前教育“最后一公里”的普及和质量提升。

第四，鼓励地方学前教育制度创新。

历史上，各地公办园和民办园的比例差异巨大。典型如深圳2017年公办幼儿园占比只有4%，民办园占96%；而上海即使在全国原来那么高的市场化比例情况下，公办园比例也没有跌过60%。

一刀切的从上而下的政策容易催生运动式发展。国家要鼓励地方在大的框架下多做教育创新，自下而上解决问题。

第五，实施分类管理，降低门槛，开放小微幼儿园、儿童中心的注册，这对于北京这种特大城市尤其重要。

完全依靠财政投入发展公办园，将学前教育办成政府“包办”的形式，既是财力无法承担的，又无法满足公众多样化需求。因此，在追加公共投入，保基本、广覆盖的基础上，还应当鼓励多元化供给，鼓励教育家办园，放宽幼儿园的准入资格。

在民办幼儿园准入上，办民办园门槛高，小微幼儿园进入困难，许多都是“无证园”。“无证园”的存在，与具体幼儿园的办学条件有关，但也涉及幼儿园的准入资格问题。对有的“无证园”的调查显示，这些幼儿园之所以无证，并非办学存在安全、卫生和质量问题，而是面积、设施设备不达标，而这些需要更多资金投入的外在条件并非是非举办幼儿园的关键要素。过高的场地条件要求，堵住了一些想办幼儿园（大多是非营利性）的社会力量的路。^①事实上，以社区为依托、因需而生、强调就地取材的小微幼儿园更能满足一部分家长多元化需求。尤其是如北京、上海这样的特大城市未来要想增加供给，满足家长多元化教育，则需要降低门槛，重新开放小微幼儿园的注册和管理。

第六，关于政策设计：理顺所有利益关系、建立长远制度、发挥行业自律性。

首先，学前教育的公共政策设计应理顺家庭、儿童、政府、机构等所有利益相关方之间的关系，建立合理的利益机制。其次，设计政策时，要多路径探索，多方案竞争，也应重视公共讨论，让政策形成的过程成为共识形成的过程。再次，用长期的法律框架代替临时的政策运动。学前教育发展需要长远的制度建设，需要教育部门、儿童福利部门、妇联等跨部门协调，考虑人口政策、家庭支持政策、儿童福利保障政策与学前教育政策的联系。最后，除了政府管控之外，学前教育也需要发展民间机构的公共性，发展行业的自律能力。

五、结语

在这个利益高度分化的时代，办人民满意的学前教育是艰巨而复杂的任务。有预期的政策和行动，也会产生未预期的后果。新政的基本导向体现了政府的意识和责任感的进步，尤其是遏制资本是非常正确的历史选择，但政策目标和实施路径仍然有非常大的讨论余地。

学前教育的发展在回归公益性的方向指引下仍然需要发展模式和管理制度的改革与创新，尤其是政府治理模式的变革。

^① 熊丙奇：《是否允许营利性民办幼儿园上市，并非评价民办教育开放的指标》，腾讯教育，2018年。

Sunshine and shadow: The Development of Early Childhood Education after the New Policy in China

ZHANG Shou-li¹, RAN Tian²

(1. Sunglory Education; 2. Public Review of Early Childhood Education)

Abstract: On November 15, 2018, the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council have issued guidelines to the reform and standardization of *Early Childhood Education* (In this paper, it is abbreviated as New Policy). The New Policy can be described as “a stone breaks through thousands of waves”, which has been discussed by officials, operators and scholars. With the New Policy as a symbol, early childhood education of China has entered in a new historical period. This study emphatically analyses the deep influence of the New Policy on the capital market of early childhood education, the future development of private preschools and the management system of early childhood education. It presents the difficulties of early childhood education in China, and clearly puts forward how to develop early childhood education. It proposes some suggestions: (1) we should keep the red line of capital prohibition; (2) the government should clarify the order and combination rules of profitable and non-profitable policies, beneficial and non-beneficial policies, and refine operational guidelines to improve the management system of beneficial preschools; (3) the local governments should continue to develop rural preschool education; (4) the central government should encourage the local government to establish innovative education system; (5) the government should implement sort management of early childhood education, and reduce the application threshold and open the registration; and (6) we should straighten out all interests, and establish a long-term system to exert the self-discipline of practitioners.

Key words: New Policy ; early childhood educational development; private preschools; beneficial preschools

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 孙志军)