

# “新时代学前教育深化改革与发展 学术研讨会”综述

赵 婧

2019年1月5日,由北京师范大学首都教育经济研究院、教育学部学前教育研究所和中国教育与社会发展研究院共同主办的“学前教育深化改革与发展学术研讨会”在北京师范大学成功召开。北京师范大学首都教育经济研究院院长、经济与工商管理学院王善迈教授,北京师范大学中国教育政策研究院副院长、教育学部庞丽娟教授,教育部基础教育司吕玉刚司长,教育部财务司地方处王俊处长,北京师范大学教育学部部长朱旭东教授,以及部分省市教育主管部门官员,《中国教育报》学前教育周刊、学前教育机构管理者以及学前教育研究人员等50余人参加了会议。

会议由北京师范大学经济与工商管理学院分党委书记孙志军教授和教育学部学前教育所所长洪秀敏教授共同主持。王善迈教授首先介绍了会议的背景、性质及内容,强调本次会议是学术研讨会而非工作会议,倡导与会者就学前教育办园体制、管理体制、投入体制等畅所欲言。随后,朱旭东教授致辞,对参会的专家学者表示感谢,并预祝研讨会圆满成功。吕玉刚司长也在会上就《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》的起草背景和要点内容进行了深入解读。与会者主要围绕学前教育办园体制、管理体制、投入体制等三个主题展开了热烈的讨论。

## 一、学前教育办园体制

我国学前教育办园体制在中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中已有明确规定,即“要建立政府主导、社

---

[收稿日期] 2019-03-22

[作者简介] 赵婧,北京师范大学经济与工商管理学院,电子邮箱地址: zhaojing199594@163.com。本综述根据与会专家学者发言和提交论文整理,未征求作者本人意见。

会参与、公办民办并举的办园体制”。

对于公办园和民办园的概念界定问题,学者们主要从办园主体、经费来源、服务对象等方面进行讨论。目前认可度较高的界定方式为:公办幼儿园是由政府设立并予以财政经费支持的幼儿园;民办幼儿园则是由政府机构以外的社会组织或个人,利用非财政经费,经区县(自治县)教育行政部门批准举办的幼儿园。

20世纪80年代,我国幼儿园主要由企事业单位、部队、街道和农村集体举办,随着企事业单位改革,许多企事业单位办园纷纷撤销与改制,但仍有部分企事业单位与部队办园得以保留。关于企事业单位举办的幼儿园的性质,与会专家提出两种意见。渤海大学教育科学学院王东教授认为,国有企业事业单位办的幼儿园是企事业单位用非财政经费举办的幼儿园,依据《民办教育促进法》规定,应属于民办园。庞丽娟教授则认为企事业单位办园应属于“公办性质幼儿园”,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中指出的“公办性质幼儿园”即囊括了办园主体是非国家机构、经费来源仅在计划经济时代获得国家财政经费支持的企业办园、高校办园等特殊形式。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》规定了我国现有学前教育办园体制为公办民办并举的“双轨制”,北京师范大学教育经济研究所曾晓东教授就“双轨制”提出了两方面问题。其一是我国学前教育是否要坚持双轨制。曾晓东教授以其他国家经验为例提出,在同样存在公办与市场经营的情况下,部分国家统计中却未有公办园和民办园的分类统计。同时,曾晓东教授对于公办和民办是否应并轨,并轨以后是否会转换成完全公有的学前教育体系提出质疑。其二是在双轨制的基础上,我国学前教育的目标应为强化公办园还是弱化公办园。曾晓东教授提出,当强化公立幼儿园的优势与规划时,为减少不平等,会不自觉地把整个学前教育纠缠进公办幼儿园体系,即完全公办化。然而由于学前教育的特殊性,且家长的需求多样化,完全公办化可能会面临的问题与挑战不容忽视。曾晓东教授还认为,不管是公办园还是民办园,补贴性幼儿园都是通过服务对象和性质获得公共资金的,因此,没有必要过多强调民办和公办的划分。目前讨论的重点应为双轨体系下或者多种体系下集中管理体系而不是公办和民办所有制,应从所有权问题转化到管理问题。

贵州省教育厅幼教处谢旌处长介绍了贵州省大力发展公办园和积极扶持民办园并举的经验。2011年以来,通过实施学前教育突破工程,每年新建和改扩建公办幼儿园1000余所。2015年底,每个乡镇都至少有了1所公办幼儿园,一半的村也建了公办幼儿园。2017年底,全省公办幼儿园占比52%,

公办幼儿园在园人数占比达 53%；全省学前三年毛入园率已达 85%，普惠性幼儿园覆盖率达 77.8%。谢旌处长认为贵州省学前教育发展取得较大成绩的主要原因是：第一，政府主导以保证真正实现公益。第二，明确扶持民办园、推进公办园是政府的主体责任，提高基层政府的重视程度；同时加强对政府的督促与监管，制定监管细则从而督促政府落实其主体责任；各级政府对本区域内学前教育事业有科学的发展规划，主导公共投入、教师配备、教师待遇等问题。第三，政府配备有足够的监管队伍。

## 二、学前教育管理体制

庞丽娟教授将学前教育管理体制界定为国家各级教育相关行政部门管理学前教育事业的组织机构体系、职权责划分及内外部关系体系的相关机制、制度的总称。可将学前教育管理体制理解为国家各级政府、教育及其他行政部门管理学前教育事业的相关机制、制度的总称，包括例如人事制度、政府管理学前教育职权划分、质量督导等基本体系和工作制度。

对于目前我国学前教育管理体制的现状，广西师范大学教育学部侯莉敏教授以广西壮族自治区为例提出，广西虽然在 2010 年来幼儿园整体发展速度非常快，但在学前教育管理体制仍存在问题。一是资源短缺、配套政策缺乏；二是政府缺位，责任落实不到位；三是城市公办园师资不足，教师队伍稳定性较差；四是政府投入不足，运转困难。这些问题都直接导致了广西自治区的办园基本集中在乡镇一级，县、市一级幼儿园增量较小，因而依然存在入园难问题。

在如何改革学前教育管理体制方面，与会专家主要就人事制度、质量保障、权限划分等问题进行了讨论。

中国教育科学研究院基础教育研究所副所长易凌云研究员结合实地调研数据指出，我国学前教育教师队伍建设主要存在两个问题：首先，幼儿园教师队伍与学前教育事业的发展不匹配，具体表现在教师数量与质量不匹配，例如师幼比普遍较高、农村幼儿园教师培训较少、学前教育师资主要来源为中等职业学校，等等。其次，教师队伍的管理体制不完善，主要表现为幼儿园教师待遇低、社会地位低、没有保障机制，职业吸引力不够。为此，易凌云研究员提出，应该从四个方面明确幼儿园教师队伍建设的目标：第一，明确怎样的地位待遇可以增强幼儿园教师的职业吸引力；第二，对幼儿园教师队伍学历结构进行要求，建立本专科培养体系；第三，建立高等学校质量认证与保障体系，提升幼儿园教师队伍的综合素质；第四，教师队伍专业成长

制度化、规范化,对师资队伍培养、准入、管理、培训等过程分别设立标准。

华东师范大学教育学部柳倩教授结合其在江西省工作的实践经历指出,“国十条”中部分政策长时间未落地,除了政策设计层面的原因外,根源在于各地学前教育支出在现有考核体系下无法给地方政府带来示范效应。为此,柳倩教授提出应对地方政府官员进行学前教育考核目标的制定,并将学前教育政策落实情况纳入政府与主要官员的考核、尤其要作为干部选拔任用的重要依据,以此产生更明显的标尺效应。

北京师范大学经济与工商管理学院袁连生教授认为,为保障学前教育管理体制的实施,应理顺政府各部门之间的关系,处理好各部门之间的协调问题。例如教育与规划、城建等部门规划配套园,办园成本核算、收费标准、教师聘任与管理等问题需要教育与人事、财政等有关部门一起联动。

庞丽娟教授也通过对有关文件中的相关政策解释说明了各部门协调的重要性,认为地方国民经济发展规划和教育、财政、国土资源、住建、人社、编制等要多规合一,城乡发展的规划,特别是城乡的公共管理和城乡公共服务设施的规划要跟学前教育发展规划一体化。

学前教育机构管理者张守礼对学前教育政策制定提出了三点希望:一是要理顺家庭、政府、机构等各利益相关方的关系,以便政策设计时的多路径探索;二是政策设计要有公共讨论;三是政策法制化,用长期的法律框架代替政策。张守礼还认为,地方政府应在区分营利、非营利以及普惠、非普惠等概念的基础上发展非营利教育机制,持续关注农村学前教育的普及问题,鼓励地方在大的框架下不断进行教育制度创新,适当降低民办学前教育准入门槛,放开小微幼儿园的注册与管理。

### 三、学前教育投入体制

学前教育投入体制又称学前教育财政投入制度或经费投入制度,是政府关于学前教育事业发展的财政资金的投入方向、投入方式、使用管理等方面的法规、条例和施行办法。

对于我国学前教育发展的现状,王俊处长用“三个60%以上”概括:60%以上的幼儿园是民办园(64%),60%以上的教职工在民办园(约66%),60%以上的在园儿童就读普惠园(包括公办园和普惠性民办园,约70%)。对于经费投入现状,则用“三个比较低”来概括:一是投入水平比较低,学前教育生均经费占人均GDP的比例远远低于OECD国家的平均值;二是财政性投入占比较低,财政性投入占学前教育总投入的比例不到50%,比OECD国家平

均值低了33个百分点；三是中央财政占学前教育财政投入的比例比较低。据此，王俊处长提出完善学前教育投入机制的思路：一是推动全国各地大力建立生均拨款制度；二是积极鼓励各地探索民办园的扶持机制；三是研究与制定中央专项彩票公益金支持学前教育的政策；四是进一步加大中央财政对学前教育的支持力度；五是将学前教育确定为中央与地方共同财政事权。

袁连生教授结合自己调研结果，对政府与市场、层级政府之间、政府与幼儿园、财政投入的结构等当前学前教育投入体制中所涉及的关系进行了梳理。关于政府与市场的关系，第一是先要认清学前教育的性质以及与政府投入的关系。从产品属性来讲，教育是准公共产品，有很重要的公益性。学前教育作为一种公共服务和作为一种准公共产品具有非常重大的教育和社会经济价值，政府应把学前教育作为基本公共服务。第二是从财政角度讨论政府主导，需要思考政府投入比例多少才能实现政府主导。第三是要建立公益性或者普惠性学前教育为主的体系，明确政府投入的方向。关于层级政府之间的关系，首先是中央与地方的关系，中央应加大学前教育的投入，建立省级统筹、以省为主的投入体制；其次是政府各部门之间的关系，办园成本核算、收费标准要与财政部等部门一起联动。关于财政投入的结构，一是学前教育投入与其他教育投入的关系。从今后的发展来讲，义务教育年限如果延长，应该向学前教育延伸。二是受益人群，应该以幼儿作为向幼儿园分配财政经费的依据。

北京师范大学教育学部教育经济研究所所长杜育红教授就学前教育成本控制提出了自己的看法，他认为控制学前教育成本是为了让政策更符合逻辑，是市场机制健康、有效的体现。当前我国学前教育市场中民办幼儿园收费过高，价值与信息不对称。他认为一个有效、健康的市场应有以下特点：一是消费者可以有足够的选择；二是生产过程信息足够充分；三是产品或服务质量的信息足够充分；四是产品效果经过专业化的监管机构进行监管。同时，杜育红教授针对政府规制等相关问题阐述了自己的观点。在政府规制、学费标准一定的情况下，只有完善产品质量的检测标准与体系，才能保证投入不减少，质量不降低。学费标准的确定依赖于成本核算，成本核算的基础是对学前教育的生产过程和产品质量的认定。总体来说，政府规制最首要的事情是要推出学前教育办学标准和质量标准，从而有利于成本核算、学费标准确定等问题的解决。杜育红教授还提出了普惠性幼儿园发展的几个关键问题：一是建立学前教育生产过程和产品质量标准体系；二是建立基于标准的成本核算体系；三是明确政府和家庭的成本分担机制。同时在制定普惠园投入政策时，也要进一步明晰分类：第一类是纳入预算的公办园政策；第二类是集

体或者企事业举办、资产国有但未纳入预算的幼儿园的补助政策和学费政策；第三类是民办非营利幼儿园的补助政策和政府指导定价政策。根据三类不同园所制定不同的投入政策，从而形成完整的、有操作性的普惠园投入体系。

北京师范大学经济与工商管理学院研究生赵婧从家庭和政府如何对学前教育成本进行分担的角度出发提出了思考。她指出，可用生均教育经费代替难以计量的生均成本。在学前教育为何要进行成本分担的问题上，赵婧首先对义务、免费与普惠三个概念进行了区分，指出学前教育的性质为公益普惠，但不具备义务、免费等性质，认为学前教育成本应该由政府、家庭与社会多个主体共同承担，即采取混合补偿机制。对于政府与家庭之间如何分担，赵婧认为可以从以下几步进行：第一是分类别，根据公办、民办、普惠性、营利性 etc 属性将幼儿园划分为不同类别。第二是定成本，根据各地实际情况与幼儿园不同类别，制定办园基本标准，在确立标准的基础上对成本进行核算，可采用生均教育成经费代替生均成本。第三是定比例，定比例时一方面可对比同样不属于义务教育的高等教育分担比例，从性质、收益时间、公平、效率等方面与高等教育进行对比，再由相关政府及部门依据实际情况进行制定。此外，对于企事业单位办园、高校附属幼儿园，入园弱势群体的成本分担机制需要单独进行进一步的讨论。

北京大学中国教育财政研究所宋映泉教授对目前我国学前教育的核心矛盾进行了分析，进一步探讨了现有的财政投入方式是否有利于核心矛盾的缓解。宋映泉教授认为，从现有数据反映出的学前教育结构性质量和过程性质量来看，我国学前教育近年来有很大改善。但是，幼儿发展的水平是否有明显提高，还需要科学研究来证明。从财政投入角度来看，财政投入横向的公平在明显改善，但研究数据显示弱势群体与非弱势群体之间的儿童发展水平的差距却在不断拉大。也就是说，以目前的投入方式继续对学前教育进行投入可能会增大不公平，导致更大的社会矛盾产生。因此，政府公共财政投入的目标应该针对弱势群体，而不是针对入园优势阶层的孩子。结合其调查数据，宋映泉教授认为目前我国学前教育面临的主要挑战是结构性供给不足、成本分担不合理、入园机会不公平、不同阶层幼儿发展鸿沟巨大，核心矛盾是公平性问题。目前的投入方式没有针对核心的公平性问题，如果投入方式不改变将会导致不公平的进一步扩大。

曾晓东教授将 OECD 国家家庭数据库与我国家庭福利的公共支出进行了对比，关于我国家庭福利的公共支出的统计口径，曾教授强调要区分是投入到教育机构的经费还是给予家庭的支出。并指出在 OECD 国家家庭数据库中，除了直接给托育机构的支出，还有一大部分支出是给家庭的，给家庭的

部分应该如何理解值得进一步探讨。

#### 四、学前教育改革与发展的其他问题

除了集中讨论学前教育的办园体制、管理体制和投入体制，与会专家还就学前教育改革与发展的相关问题进行讨论并提出对策建议。

华东师范大学姜勇教授针对目前我国学前教育存在的公办园入园难、民办园入园贵的问题，提出如下建议：第一，对于北京等师生比较低且学位紧张的城市，可采取适当放宽师生比的方式增加大量的学前教育学位；第二，地方政府要出台鼓励集体办园的具体政策，将扶持、补助落实到位；第三，各级政府要全力建设与扩大公办园，增加补贴、编制等方面的支持；第四，各地政府出台普惠性民办园扶持或奖补措施，完善相应辅助政策；第五，对收费过高的营利性幼儿园进行规范，制定限价政策；第六，地方政府要以科学手段推进区域学前教育资源配置的公平性与均衡性；第七，建设中国的幼学开端计划国家工程，成为学前教育强国；第八，完善相关政策，加强指导，不断发挥第三部门(非政府组织)与第三财政(专项彩票)的力量。

侯莉敏教授提出，应增加对公立园成本核算的研究，包括生均成本、合适的教师薪资水平等，从而为政府制定配套性政策提供研究依据。同时，相关政府部门也应进一步思考与研究应如何对学前教育进行财政性投入，从而更加有效的促进学前教育的发展。

谢旌处长还提出了以下建议：第一，加强对学前教育立法的研究；第二，对普惠性民办园投入进行政策研究，从而为各级政府提供相应的研究依据；第三，进行幼儿园生均成本研究，从而为政府相关政策的制定与实施提供依据；第四，对督促各级政府履职的策略进行研究；第五，对教师配备的相关政策的研究；第六，对有效的国培策略进行研究。

最后，庞丽娟教授进行总结性发言，对会议中所讨论的学前教育的办园体制、管理体制以及投入体制进行逐一梳理，并进一步强调了健全政策保障机制的重要性。

“学前教育深化改革与发展学术研讨会”得到了学前教育研究工作者同仁的大力支持，与会专家学者的深入探讨有助于推动我国学前教育办园体制、管理体制和投入体制的深入研究。

(责任编辑：刘泽云 责任校对：刘泽云 孙志军)