

柳州学前教育调查研究

● 柳州市政府重点课题组

人生百年，立于幼学。学前教育是国民教育体系的重要组成部分，是为终生学习和全面发展奠定基础的重要阶段。学前教育事业是重要的社会公益事业，办好学前教育，关系广大儿童的健康成长，关系千家万户的切身利益，关系国家和民族的未来。党的十九大首次提出实现“幼有所育”，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。当前，学前教育仍是我市教育体系中最薄弱的环节，在学前教育终将纳入义务教育的必然趋势下，合理破解“入园贵”问题，更好的解决“入好园难”问题是当务之急。

一、发展学前教育的重要意义

一是学前期对人一生认识能力的发展具有十分重要的奠基性作用。已有相关研究证明，早期教育对于儿童的认知发展具有重要影响，适宜的学前教育可以帮助儿童形成正确的学习态度、良好的学习习惯和强烈的学习动机，对个体的认知发展和终生学习产生重大影响。二是学前教育是基础教育的基础，是终生教育的起点，对我国教育事业的整体发展具有重要的作用与影响，学前教育能够很好的帮助儿童顺利适应小学的学习和生活，在素质教育

战略中具有奠基性地位。三是学前教育关系国家和民族未来。大量研究表明，幼儿教育的受益者除了儿童个人、家庭之外，国家是主要的受益者。即，幼儿教育对人的各种能力的发展都有长期的积极效应，可以提高其未来的生产能力和经济增长能力，提高国家的公民素质，提高整个民族的文化和道德素养；幼儿教育可以提高妇女就业机会，促进男女平等，减少贫困人口，降低社会救助费用；幼儿教育有利于打破“一代贫困，代代贫困”的恶性循环，促进社会公平。

二、柳州学前教育发展基本情况

（一）资源配置情况

近年来，我市深入贯彻落实国务院《关于当前发展学前教育的若干意见》《广西壮族自治区人民政府关于当前促进学前教育发展的若干意见》和《广西壮族自治区第三期学前教育行动计划（2017-2020年）》精神，坚持公益性和普惠性的原则，着力解决人民群众普遍关心的上公办幼儿园难、上民办幼儿园贵等问题，积极推进学前教育发展。截至2018年9月秋季入学，我市市区共有各级各类幼儿园442所，其中公办幼儿园52所，占

表1：2018年9月柳州市市区幼儿园情况统计表

城区	公办 幼儿园	公建民营	民办 幼儿园	小计	普惠性幼儿园 (含公办园)
城中区	7	--	19	26	10
柳北区	2	2	66	70	37
鱼峰区	--	2	50	52	19
柳南区	11	2	74	87	54
柳江区	30	44	77	151	74
柳东新区	1	1	25	27	21
北部生态新区	1	--	28	29	26
合计	52	51	339	442	241
占比(%)	11.76	11.54	76.70	--	54.52

比为11.76%；民办幼儿园390所（其中公建民营51所），占比为88.24%。全市市区普惠性幼儿园（含公办幼儿园及公建民营幼儿园）241所，占比为54.52%。2017年全市前三年毛入园率为83%，高于全国的79.6%。据不完全统计，全市尚有307所无证幼儿园。

（二）教师队伍建设情况

全市公办幼儿园职工数为3412人，其中专任教师1813人，在编853人，在编比例为47%，具有教师资格证1452人，教师持证率80%。民办幼儿园职工数为11930人，其中专任教师6326人，有教师资格证3889人，教师持证率61.48%。

（三）财政投入情况

学前教育财政性投入经费占教育财政性总投入的比例反映了政府对学前教育投入的努力程度。我市将学前教育经费列入了同级财政性教育经费预算，并要求学前教育财政性经费占同级财政性教育经费的比例不低于5%。按照城市公办幼儿园不低于每生每年500元、县镇公办幼儿园不低于每生每年300元的标准，划拨公办幼儿园生均公用经费。建立学前教育成本分担机制，对于公办幼儿园的建设经费，市级财政与城区财政按照8:2的比例分担。2017年市本级划拨资金1022万元，对普惠性民办幼儿园进行奖补，促进了各县（区）学前教育的发展。

三、柳州学前教育存在的问题

（一）城市公办幼儿园数量明显不足

公办幼儿园数量不足，尤其是城市公办园的严重不足，是我市学前教育发展长期以来的痛点。截至2017年12月，全市公办幼儿园为71所，占全市幼儿园数量的10%左右；市区公办幼儿园仅为22所。截至2018年9月，市区公办幼儿园为52所，但公办园所数量仍然明显不足，仅占市区全部幼儿园总数的12%左右。公办园所占比例远远低于北京、上海、杭州、天津、河北等省市60%以上的公办园比例。随着经济社会的发展，民办幼儿园的不断增多，在数量上已远远超过公办幼儿园，成为学前教育发展的主要力量。而作为体现学前教育公益性和

普惠性主要力量的公办教育资源相应减少，使得学前教育的公益性和普惠性逐步弱化。

（二）财政资金投入不足

学前教育的财政投入不足问题已经成为影响我市学前教育发展的重要瓶颈。1995年我国开始实施学前教育市场化改革，但是，学前教育产品供给的主要资金来源渠道仍然是政府的财政预算。由于学前教育发展长期缺乏相应的政府财政支持和制度保障，加之社会资本投资相对不足及不平衡性，造成近年来学前教育总供给严重不足，公民日益增长的学前教育公共服务需求长期难以得到满足。尽管我市要求学前教育经费占教育经费总量比例不低于5%，但由于幼儿园属地管理的特性，我市学前教育经费均由各城区自行分配，且我市并未明确要求各城区财政对学前教育经费进行配套划拨，因此，大部分城区近年学前教育财政性投入占教育财政性投入不足5%。2017年，全国学前教育经费总投入占全国教育经费总投入的比例为7.65%，我市学前教育经费占比与全国平均水平存在着较大的差距。财政经费的制约，将对我市学前教育发展带来极大限制，最终影响我市学前教育的公益性。

有限的财政投入资金分配不合理是导致我市民办普惠性幼儿园难以可持续发展的主要原因。由于长期以来学前教育的被边缘化，学前教育财政投入长期不足，而这有限的财政投入还存在着机构投入结构和教育要素投入结构的不合理问题。不同性质的公、民办幼儿园间投入差异明显，财政性投入主要投向公办园，公建民营幼儿园与民办幼儿园所获财政支持十分有限。根据调查，公办幼儿园年平均所得财政或者上级补助收入占总保育成本的70%以上，公建民营幼儿园及普惠性民办幼儿园平均所得的补助收入占总保育成本的10%左右。财政投入资金分配不合理。

（三）普惠性民办幼儿园扶持力度不足

普惠性民办幼儿园数量不足是造成我市“入园难”日渐凸显的重要原因。普惠性民办幼儿园的支持力度还不够，公益性、普惠性的民办园尚在低水

平状态下运行，民办园与公办园未能同步发展，无法形成公办园的有益补充。

一是新建小区配套高收费民办幼儿园。新建小区配建幼儿园开办高收费、高档民办幼儿园，是制约我市普惠性民办幼儿园发展的首要因素。近年来，新建小区虽都有配套建设幼儿园，但是由于缺乏相应的制约机制，几乎所有的小区配套幼儿园均未移交给教育部门办成公办园或普惠性民办幼儿园。这些硬件条件较好的新建幼儿园仍然属于物业或者开发商，采取竞标招租的方式办园，高额的租金使得小区配套幼儿园只能以高收费方式运作，阻碍了普惠性民办幼儿园的发展。

二是对普惠性民办幼儿园的管理和指导不到位。当前我市学前教育工作由市教育局基础教育科牵头负责，并没有成立专门的学前教育科，且只有一名幼教专干专职从事学前教育管理工作，学前教育管理机构和人员设置的缺位，使得政府缺乏对数量众多、覆盖面广的普惠性民办幼儿园的监管与指导力量，难以保障各类扶持与管理措施的有效落实。

三是投入不足，普惠性民办幼儿园经费难以保障。虽然，大部分普惠性民办园也在走公益性、普惠性之路，保教费标准与公办园差距不大，实际上在履行着与公办园相似的职能。但是，与公办幼儿园年平均所得财政或者上级补助收入占总保育成本的70%以上的支持相比，普惠性民办园的普惠性幼儿园年平均所得的财政补助收入仅占总保育成本的10%左右。财政支持力度过小，加上民办幼儿园办园成本不断增加，经费不足已经成为民办幼儿园沉重的负担。因成本压力大，民办园不得不通过缩减场地费、设备购置、教学教具投入的方式来缩减成本，又使得民办园的教学质量得不到保证，长此以往，民办幼儿园尤其是普惠性民办幼儿园的发展将走上恶性循环的道路。

四是优质资源缺乏，制约普惠性民办幼儿园健康发展。我市民办幼儿园办学水平参差不齐，多数园所软件和硬件条件较差。硬件方面存在教育设施

简陋，设备陈旧，生均空间较小，功能室缺乏等问题，软件方面存在教师队伍专业化水平低，园长管理能力不强，生师比高，小学化倾向严重等问题。同时，普惠园之间也存在着发展不平衡的问题。且由于各种原因，近两年存在原认定的普惠性幼儿园放弃重新认定或申请退出的情况，可能造成普惠性幼儿园覆盖率逐年下降的趋势。

（四）学前教育教师资源匮乏

幼儿教师缺口大，师资不稳定，是当前困扰学前教育事业发展的一大短板，制约了学前教育的持续健康发展。一是教师总量不足。根据《幼儿园教职工配备标准（暂行）》教师〔2013〕1号文件要求，全日制幼儿园的全园教职工与幼儿比为1:5~1:7，我市幼儿园的全园教职工与幼儿比约为1:9，存在较大缺口。二是公办幼儿园教职工缺编严重。随着全面二孩政策的放开，学前教育适龄儿童规模不断增加，原核定的教师编制已不能满足各幼儿园的工作需要，且部分公立幼儿园存在有人员退休、不能及时补进的情况，导致在编人员逐年减少，如城中区公办幼儿园在编教师占全部教师的45.45%，柳南区在编教师仅占教师总数的38%，非在编教师成为公立幼儿园的主力军。三是民办幼儿园教师素质现状难以适应学前教育发展形势。我市民办幼儿园教师普遍存在专业素养薄弱、学历水平偏低、教学技能单一、缺乏专业发展意识等问题。四是幼儿园教师工资水平较低，人员流动性较大。幼儿园教师待遇和保障体系尚未完善，在编幼儿园教师福利待遇差于中小学在编教师，非在编教师工资待遇明显低于在编教师。幼儿园教师长期面临高强度的工作压力、收入低、社会地位低等问题，是导致学前教育教师队伍不稳定的重要原因。五是教师队伍年龄结构呈现老化趋势。30岁以下教职工占比较小，40岁以上教职工占比偏大，出现“断层”现象。部分教师因为年龄偏大，知识老化，运用现代教育技术能力较弱。

（五）无证幼儿园取缔难度大

当前我市各主城区均不同程度存在着无证幼

儿园，大量的无证幼儿园的出现，充分说明群众对学前教育资源的需求，但是无证幼儿园存在的各种安全隐患亦不容忽视。一是无证幼儿园取缔难。由于大批进城务工人员带来了大量子女进城读书，对学前教学的需求大大增加。公立幼儿园名额有限，部分正规私立幼儿园价格昂贵，再加上地理位置等因素，一些无证幼儿园就满足了此类家庭的需求。无证幼儿园数量大，在园幼儿人数多，当前无证幼儿园在园幼儿无法分流安置，若采取“一刀切”求取缔，将会导致大量儿童失学，并造成不良社会影响。二是无证幼儿园安全隐患大。无证幼儿园一般都开在私人住宅内，面积小，环境差，普遍存在着消防、卫生、安全等硬件条件差的问题。三是无证幼儿园保教质量无保障。当前，学前教育机构收费水平差异较大，在部分幼儿园高额收费的同时，不少条件差的尤其是无证幼儿园为了竞争生源，收费很低，甚至低到根本无法为幼儿提供有基本质量的保育和教育服务，以至于不能按要求配备两教一保，没有标准教材，且大多数教师缺乏专业资质，不能像正规幼儿园那样参加市区组织的继续教育培训，教育思想落后，无法为孩子提供正规的、高质量的学前教育。

四、加快柳州学前教育发展的对策建议

(一) 破除观念桎梏，明确政府在学前教育供给中的角色

1. 转变政府观念

转变各级政府官员尤其是教育主管部门的观念，加强其对学前教育在幼儿身心发展及国民教育中的功能和价值的认识，使其充分理解学前教育的重要性，把学前教育视为公共性、福利性的社会事业，认真贯彻落实有关学前教育的方针政策，积极履行责任，以保障学前教育事业的改革和发展。

2. 加强对学前教育事业发展的领导

政府作为学前教育公平和社会正义的“第一责任人”，推进教育公平、凸显教育公益性是其基本职责和最核心的教育职能。要成立柳州市学前教育发展领导小组，市政府分管副市长担任组长，教育局、人社局、财政局、发改委、国土局、规划局、住建委、卫计委、编办等相关部门主要领导及各县（区）主要领导为成员，统筹推进全市学前教育发展工作。各县（区）成立学前教育发展领导小组，协调推进本县（区）学前教育推进工作。在教育局增设独立科室学前教育科，专门负责学前教育工作的推进。

3. 理顺学前教育管理体制

在加强主管部门领导的基础上，明确规定各相关部门的职责，形成主管部门牵头、各相关部门协作的学前教育管理模式，是当前发展学前教育的主要选择。即形成由教育局负责，其他部门协作的管理体制。明确主管部门及相关部门的职责分工，落实各级政府的责任，完善“地方负责、分级管理”的管理体制。

4. 加强对学前教育供给质量的监管

由于信息的不对称性，家长对于学前教育的供给者提供的服务不能全面了解，从而产生供给与需求的错位，即可能出现“劣币驱逐良币”的不正常现象，最终导致不必要的社会成本的增加。因此，政府应加强对学前教育供给的质量监管，保证学前教育供给效益的最大化。

(二) 多措并举，继续扩大普惠性学前教育资源

1. 加强规划布局建设，扩大普惠总量

综合考虑人口政策调整、城镇化建设、无证幼儿园治理、标准班额办园等因素，配建适度规模幼儿园。同时，按片区合理布局和发展各级各类幼儿园，增加幼儿学位总量、普惠性学位和优质学位数量供给并逐步实现充足、均衡。对早期开发建设无

表2：全市主城区无证幼儿园分布情况

单位：所

城区	城中区	柳北区	鱼峰区	柳南区	柳江区	柳东新区	北部生态新区
数量	30	63	51	92	85	16	2

配套幼儿园的居民小区，结合小区及周边地块的用地条件，通过改、扩建原有学前教育设施的方式满足片区适龄儿童就近入园的需求，在用地允许的情况下，新建一批幼儿园。此外，各县区政府加强本地区幼儿园的布局规划建设。凡小区配套幼儿园须与首期建筑同步设计、同步施工、同步验收、同步交付。

2. 提升办园水平和保教质量，实现质量整体提升

保教质量是幼儿园的生命，是体现幼儿园整体办学水平最关键的要素。一是充分发挥优质幼儿园的示范、引领、辐射作用，带动全市学前教育保教质量的整体提高。通过强化内涵建设、创新管理机制、凸显办园特色、传播先进经验、共享优质资源来整体推进学前教育的改革和发展，实现区域内学前教育的有效服务和均衡发展。二是实施公办民办幼儿园管理一体化，在园务管理、办园行为、队伍培养、安全管理等方面统一要求。民办普惠性幼儿园在教师培训、业务提升、教研科研、活动竞赛、交流展示等方面，享受与公办园同等待遇和条件。三是通过加强对民办园的评估考核提升民办园质量。坚持“科学导向”的原则，改革评价机制，积极构建幼儿园保教质量评估体系，探索分类考核、过程性考核、多元主体考核等评价方式，促进“管、办、评”分离，以评价促发展。

3. 重点做好小区配套幼儿园的移交工作，开发优质资源

小区配套幼儿园是能否满足学龄前儿童就近入园需求的关键。建议由政府牵头，成立专项工作组，由相关部门参与，开展小区配套幼儿园专项治理行动，加大协调移交工作力度，酌情对小区配套幼儿园采取移交公办、认定为普惠性民办幼儿园等方式进行规范管理，为小区业主和更多幼儿提供低价优质的学前教育服务。尽快制定出台小区配套幼儿园建设管理办法，支持新建小区配套建设幼儿园按属地移交当地政府举办公办园或民办普惠园；对于未按要求举办的，由各区收回并转办公办园或民办普惠园。

（三）加大资金投入，促进学前教育跨越式发展

首先，增加对政府对学前教育的经费，提高其在政府教育拨款中的比例。一是完善学前教育财政投入增长机制，新增教育经费向学前教育倾斜。二是设立学前教育专项经费并纳入年度财政预算，用于对普惠性民办幼儿园园舍建设、安全管理、过程管理、质量管理、园长教师培训以及课程建设奖励等提供保障。三是加强学前教育经费管理的各项制度建设，建立学前教育经费管理体系，规范经费管理，对学前教育经费专款专用，落实每一笔资金的去向，以最大限度地发挥财政拨款的杠杆作用。

其次，转变学前教育政府投入方式，尽量缩小公办园和民办园的投入差距。柳州市由于公办园数量较少，普惠性民办幼儿园和一般民办幼儿园承担着绝大部分幼儿的学前教育工作，学前教育的财政投入方式亟需转变。政府投入应从“精英优配”向“弱势补偿”转变，对各类公办园和经认定的普惠性民办园一视同仁，均衡拨款。

第三，进一步完善普惠性民办幼儿园的补助标准和扶持政策。出台扶持民办幼儿园发展的有效政策，对符合标准和规范的幼儿园实施经济优惠政策，采取政府购买服务、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式，促进幼儿园不断加强园所软硬件的投资与建设，引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务，并将提供普惠性学位数量和办园质量作为奖补和支持的重要依据。

第四，建立科学合理的学前教育经费筹措及成本分担机制，畅通经费来源渠道。建立和完善政府投入、社会举办者投入、家庭合理分担的投入机制，从实际出发，根据柳州市居民收入水平、家长购买力和支付意愿、政府财力，对各主体应分担的比例进行合理预算。与之配套建立学前教育资助制度，切实保障家庭经济困难儿童公平接受学前教育的机会和权利。

（四）突出重点，全面提高学前教育教师队伍建设

一是配足配齐幼儿教师。按照教师配备的要求，采取核定编制、公开招聘、中小学超编教师转岗等方式，配足配齐幼儿园教职工。对于公办幼儿园，根据办园规模和定编标准核定幼儿教师编制，确保公办教师配备到位。对于民办幼儿园，引导和监督其依法配足配齐教职工。探索实行非在编教师人事关系代理制。建立系统的非在编教师工资标准、变动、晋升、福利等规定，尽量保持师资队伍稳定性。全面推进幼儿园园长、教师和保健人员资格准入制度，对不符合任职资格的人员由主办单位予以转岗或清退。

二是加强幼儿教师的培养培训。鼓励柳州城市职业学院等具有学前教育专业招生资格的院校，根据学前教育对师资的需求，有计划地培养合格幼儿教师，并逐年扩大招生规模以满足学前教育发展的需求。把幼儿教师培训工作纳入中小学教师继续教育计划，实施幼儿教师师资队伍培养、培训工程，面向全市所有幼儿园，分期分批对园长、教师、保育员、保健医进行全员培训，全面提升各层次人员的能力。

三是依法落实幼儿教师地位和待遇。参照公办幼儿教师工资标准，合理确定非公办幼儿教师的工资水平，逐步实现与公办幼儿教师同工同酬。监督民办幼儿园与聘任教师签订劳动合同，切实解决非公办幼儿教师的养老、医疗、失业等社会保障问题。制定幼儿园教师岗位设置和聘用标准，确保幼儿教师评先树优、职务评审、岗位聘用等方面与中小学教师享有同等待遇。

（五）强化监管，促进学前教育健康发展

一是建立齐抓共管的联动机制。强化学前教育主管部门的人员配备，增加行政编制，扩充专职人员，教育部门负责统一规划学前教育事业发展，各县区共同推进定点幼儿园建设。教育部门对学前教育实行统一管理；财政部门负责对学前教育经费的投入保障；住建和国土部门要落实新建小区配套幼儿园的规划、用地审批和建设指导；人社部门执行幼儿园教职工的人事、工资待遇、社会保障和技术

职称（职务）评聘政策；物价、财政等部门要根据职责分工加强幼儿园收费管理；卫生部门负责监督指导学前教育机构卫生保健工作；公安、民政、文化、安监、交警、工商、质监、食品药监等部门根据职能分工加强对学前教育机构的指导和管理。

二是加强质量监管，依法规范办园行为。加大民办幼儿园教学监督管理和科学指导，禁止开展违背幼儿教育规律的教学活动，坚决纠正“小学化”倾向。深入贯彻落实《幼儿园工作规程》《幼儿园教育指导纲要》和《3—6岁儿童学习与发展指南》，遵循幼儿身心成长的客观规律，引导幼儿园园长、教师及家长树立科学育儿观念，坚持以幼儿为本，尊重幼儿学习兴趣和需求，以游戏为基本活动，切实提高幼儿园科学保教水平，促进幼儿身心健康发展。

三是加大对无证幼儿园的监管力度。本着“先整改后整治，边整治边规范”的原则，依据《中华人民共和国民办教育促进法》《广西壮族自治区学前教育机构审批管理办法（试行）》和《广西壮族自治区幼儿园办园基本标准》的要求，建立教育、工商、公安、卫计、食药监、民政、安监、物价、执法等部门联动机制，对没有办园许可证的幼儿园进行定期巡查排查，鼓励、督促无证办学的幼儿园创造条件，积极整改，取得合法办学资格；对经过整改仍不符合办学条件无法取得合法办学资格的幼儿园，责令停办，进一步规范民办幼儿园的办学秩序，全面提高民办学前教育质量。

课题组成员：

组长：焦耀光 柳州市委常委、宣传部长，副市长

副组长：韦松凌 钟良 苏敏

成员：张凤举 蒙芳 廖慧 容莉莉

张尧

编辑：周钰晴

校对：吴冠旭