

教育部“十一五”重点委托课题  
教育部人文社会科学研究项目

# 政府主导 创新体制

## ——我国地方学前教育改革 探索与政策启示

ZHENGFU ZHUDAO CHUANGXIN TIZHI  
WOGUO DIFANG XUEQIAN JIAOYU GAIGE  
TANSUO YU ZHENGCE QISHI

主 编 庞丽娟  
副主编 洪秀敏 易凌云



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

## 主编简介

庞丽娟，女，教授，博导。全国人大常委，全国人大教科文卫委员会委员，国家督学，世界学前教育组织中国委员会主席，北京师范大学校务委员会副主任。

主要从事基础教育政策、学前教育政策与法律、教师发展与教师政策等研究。出版著作18本，在国内外学术刊物上发表论文190余篇。教育部第一批“跨世纪优秀人才”，人事部、科技部和教育部等“首批新世纪百千万人才工程”国家级人选等。

教育部“十一五”重点委托课题  
教育部人文社会科学研究项目

# 政府主导 创新体制

## ——我国地方学前教育改革 探索与政策启示

ZHENGFU ZHUDAO CHUANGXIN TIZHI  
WOGUO DIFANG XUEQIAN JIAOYU GAIGE  
TANSUO YU ZHENGCE QISHI

主 编 庞丽娟  
副主编 洪秀敏 易凌云



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

---

### 图书在版编目 ( CIP ) 数据

政府主导 创新体制：我国地方学前教育改革探索与政策  
启示 / 庞丽娟主编. —北京：北京师范大学出版社，2012.3  
ISBN 978-7-303-13954-5

I. ①政… II. ①庞… III. ①地方教育：学前教育—教育  
改革—研究—中国 IV. ①G619.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 269010 号

---

营销中心电话 010-58805072 58807651  
北师大出版社少儿网站 <http://child.bnup.com.cn>  
电子信箱 [jingshishaoer@sina.com](mailto:jingshishaoer@sina.com)

---

出版发行：北京师范大学出版社 [www.bnup.com.cn](http://www.bnup.com.cn)  
北京新街口外大街 19 号  
邮政编码：100875

印刷：北京中印联印务有限公司

经销：全国新华书店

开本：170 mm × 230 mm

印张：18

字数：380 千字

版次：2012 年 3 月第 1 版

印次：2012 年 3 月第 1 次印刷

定 价：36.00 元

---

策划编辑：张丽娟

责任编辑：王春美

美术编辑：毛 佳

装帧设计：国美嘉誉

责任校对：李 菡

责任印制：孙文凯

### 版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话：010—58800697

北京读者服务部电话：010—58808104

外埠邮购电话：010—58808083

本书如有印装质量问题，请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话：010—58800825

# 第一章 以县为主落实政府主导职责 实现农村学前教育普及

——北京市远郊四区县农村学前教育普及的探索与启示

房山区、顺义区、大兴区、密云县均为北京市远郊农村区县，多为以农村地区为主、经济社会发展相对滞后的地区。近年来，四区县通过明确并切实落实政府主导职责，上移农村学前教育责任主体，形成以县（区）为主的农村学前教育责任体系，并建立起以公办乡镇中心园为主、以财政投入为保障的农村学前教育发展格局，较好地推动和保障了农村学前教育事业发展，实现了农村地区学前教育三年普及。数据显示，四区县学前三年普及率均达到并超过90%。<sup>①</sup>而且，房山区因开辟“学前教育政府主导新思路”而获得2010年第二届地方教育制度创新奖的优胜奖；顺义区因在推进学前教育改革、推动学前教育事业健康发展中作出突出贡献，1989年、1996年和2003年先后三次荣获“全国幼儿教育先进县（市、区）”光荣称号。分析四区县学前教育改革的背景，深入研究四区县农村学前教育改革探索的理念和基本思路，总结并提取其改革的主要举措和共同特征，对于构建适宜于我国农村地区复杂的经济社会发展水平和地理环境，在严重滞后的农村学前教育发展现状基础上构建农村学前教育普及政策体系，具有重要的借鉴与启示意义。

## 一、远郊四区县学前教育改革的背景

房山区、顺义区、大兴区、密云县均为经济社会发展水平相对滞后的远郊农村区县。改革前，四区县农村学前教育发展严重滞后，难以适应首

<sup>①</sup> 张宁锐. 全国政协教育座谈：首都将全面普及学前三年教育 [N]. 中国政协报, 2010-09-26.

都教育现代化和城乡教育均衡发展战略的要求，深化农村学前教育改革、推进农村学前教育普及的要求迫切。

### （一）远郊四区县均为农村地区，经济社会发展相对滞后

首先，北京市顺义区、房山区、大兴区、密云县均为以农村地区为主体、农业人口为主体的北京市远郊区县和农业大区。其中，顺义区和大兴区属于平原农村，房山区和密云县属于半山区和山区农村。房山区山区、半山区约占全区总面积的 2/3，农业人口占全区总人口 1/2 以上；<sup>①</sup> 密云县山区面积占全县总面积的 79.5%，农业人口占全县总人口的 57.2%。<sup>②</sup> 其次，从经济社会发展状况来看，四区县分别代表了经济社会发展相对较快和经济社会发展相对滞后两类地区，并以经济社会发展水平滞后地区为主。其中，顺义区为经济社会发展相对较快、城市化进程相对较快的地区。2009 年顺义区 GDP 为 535 亿元，人均 GDP 为 7.38 万元，在北京市 18 个区县中分别名列第六位和第四位，并且 GDP 增速 11%，在北京市 18 个区县中排名第二。房山区、大兴区和密云县则是经济发展相对滞后的地区。2009 年房山区 GDP 为 245.3 亿元，人均 GDP 为 2.71 万元，在北京市 18 个区县排名第九位和第十二位；大兴区 GDP 和人均 GDP 分别为 235.95 亿元和 2.15 万元，在北京市 18 个区县排名第十位和第十六位；密云县 GDP 和人均 GDP 分别为 115 亿元和 2.52 万元，在北京市 18 个区县排名第十五位和第十四位。<sup>③</sup> 从以上数据可以看出，房山区、大兴区、密云县经济社会发展在北京市 18 个区县排名中均处于中下水平，大兴区、密云县经济社会发展滞后问题突出。尽管四区县分别代表了经济社会发展较快和经济社会发展相对滞后两种农村发展状况，且多为经济社会发展相对滞后地区，但近年来，四区县高度重视学前教育发展，积极推进改革探索，在实现农村学前教育普及方面做出了较大努力。

① 人民论坛专题调研组，北京房山：学前教育如何均衡发展——政府主导型的“房山经验”[J]，人民论坛政论双周刊（总第 319 期），2011-04-02。

② 密云统计信息网，密云县情[EB/OL]，<http://www.my.bjstats.gov.cn/Page/165/default.aspx>，登录时间：2010-11-03。

③ 机械工业财务审计网，北京区县 GDP，海淀区 GDP 总量夺冠，朝阳西城排名分列二、三[EB/OL]，<http://www.cmifzc.org.cn/disNews.asp?id=643>，登录时间：2010-11-05。

## （二）首都教育现代化与城乡教育均衡发展战略对农村学前教育发展提出迫切需求

房山区、顺义区、大兴区、密云县作为北京市远郊农村区县，其学前教育发展面临着来自北京市“首都教育现代化”“实现城乡教育均衡发展”战略目标的挑战和要求。《北京市“十一五”时期教育发展规划》明确提出“到2010年首都教育发展的总体目标是，在全国率先基本实现教育现代化”，并且提出了“基础教育高标准高质量均衡发展”“城乡教育差距显著缩小”等目标。然而，北京市学前教育发展相对薄弱，已成为首都教育的短板。随着北京义务教育、高中阶段教育和高等教育的快速发展，“义务教育普及率巩固在99%以上，高中阶段教育入学率达到98%，高等教育毛入学率达到53%，在全国率先进入高等教育普及化阶段”，学前教育作为基础教育的重要组成部分，普及率低、质量不高的问题愈发凸显，成为首都各阶段教育发展中最为薄弱的环节，也成为制约首都教育现代化建设的重点和难点。不仅如此，北京市农村教育尤其是农村学前教育发展较为滞后，约占北京市总面积2/3的农村、山区学前教育发展长期滞后的现象尤为严重，成为制约北京市城乡教育均衡发展的关键因素。作为北京远郊区县和农业大区的四区政府充分认识到发展农村学前教育对实现教育现代化和促进城乡教育均衡发展的重要价值，切实把发展农村学前教育作为实现首都教育发展战略的关键环节和重要突破点，强化政府职责，推进改革，大力促进当地农村学前教育事业发展。

## （三）远郊四区县学前教育发展严重滞后，普及水平与教育质量低下

远郊四区县学前教育发展严重滞后，普及水平低、质量低下等问题突出，与首都教育现代化和城乡教育均衡发展的战略要求不相适应，迫切需要改革与发展。改革前，四区县学前教育机构数量少、入园率极低且城乡差距大、办园条件差、师资队伍薄弱等问题突出，已经成为制约郊区教育现代化的重要瓶颈，亟待学前教育体制机制改革予以破解。首先，改革前，四区县幼儿园数量奇缺，学前三年入园率低，农村地区大部分儿童基本受教育权难以得到满足。以房山区为例，2001年房山区仅有2所市立园和7所集体办的乡镇中心幼儿园，农村地区仅有零星分布于村落的村办园和个

体小家托，存在分布散乱、规模小等突出问题；且改革前，房山区学前三年儿童入园率仅为 31%，大部分农村的孩子只能接受学前一年教育。<sup>①</sup> 同样，改革前大兴区农村 3~6 岁儿童的入园率与城市相比差 32 个百分点。<sup>②</sup> 其他区县同样存在学前教育发展严重滞后，尤其是农村地区入园率低、农村幼儿的学前教育机会无法保证等问题。其次，改革前，四区县幼儿园园所办园条件差，师资力量极为薄弱，基本的教育教学质量难以保证。四区县多数幼儿园仅依靠低廉的入园收费维持低水平运转，办园条件低劣，多数幼儿园规模较小，园舍陈旧，设施简陋。幼儿教师大都是小学老师兼职或是低薪从农村自聘，大部分教师未受过幼儿教育专业训练，而村办园和个体托儿所更是没规模、缺规范、质量低。可见，改革前四区县学前教育，尤其是农村学前教育发展极为滞后，严重制约了郊区教育现代化和城乡教育均衡目标的实现，迫切需要区县切实推进学前教育改革予以破解。

## 二、远郊四区县学前教育改革的理念、思路与目标

远郊四区县基于自身经济社会相对滞后、农村学前教育作为其学前教育主体发展水平相对滞后的基本特点，深化学前教育认识，转变发展思路，确立了全面而有质量的“普三”目标。

### （一）改革理念：坚持公益性和教育性，以提高人口素质、增强区域竞争力

四区县深化学前教育认识，明确学前教育公益性和教育性，将提高人口素质、增强区域竞争力作为改革发展的重要理念。

首先，对学前教育地位和价值的认识是政府学前教育理念的体现，也是制定学前教育发展思路与各项政策举措的前提和基础。在薄弱的学前教育发展状况下，北京四区政府均深刻认识到学前教育的教育性和公益性，认识到发展学前教育对于个体发展、基础教育质量提高、人口素质提升和

<sup>①</sup> 人民论坛专题调研组，北京房山：学前教育如何均衡发展——政府主导型的“房山经验”[J]，人民论坛政论双周刊（总第 319 期），2011-04-02。

<sup>②</sup> 北京市大兴区统计局，全面提升我区儿童生存环境[EB/OL]，<http://www.bjdx.gov.cn/jrdx/dxxw/dxxx/2004n/26420.htm>，登录时间：2010-11-03。

区域乃至国家发展具有重要意义，将学前教育发展置放到提升区域综合实力的战略高度，并将其纳入经济社会发展总体规划中予以统筹和谋划。相关政策文件均强调，“幼儿教育是基础教育的重要组成部分，是基础教育的最前端，是学校教育和终身教育的奠基阶段”<sup>①</sup>，是“社会公益事业的重要组成部分”。<sup>②</sup>发展幼儿教育对促进幼儿身心全面、和谐、健康发展，保障区域义务教育的高质量、高效益，具有重要意义。<sup>③</sup>同时，作为以农村地区为主体的远郊区县，深刻认识到发展农村学前教育是实现城乡教育均衡发展、促进教育公平的重要基础，对于“消除发展差异，消除贫困，减少犯罪”具有重要意义。“要切实把幼儿教育作为整个教育事业的一个子系统，纳入到全区经济建设和社会发展总体规划之中”<sup>④</sup>进行发展。基于此，房山区、顺义区、大兴区、密云县坚持学前教育教育性和公益性，将学前教育发展纳入到其经济社会发展规划、教育发展规划当中，重视并大力推进学前教育发展。

其次，四区县将提高人口素质、增强区域竞争力进而促进经济社会可持续发展作为学前教育改革理念。基于对学前教育作为基础教育第一环，对个体全面发展等重要价值的深刻认识，四区县先后将学前教育改革置于提高人口素质、增强区域竞争力、进而促进经济社会可持续发展的高度予以重视和发展。其中，顺义区在深刻认识学前教育之于个体发展和教育质量提升的重要价值基础上，进一步明确“儿童是实现顺义区可持续发展的重要资源”；<sup>⑤</sup>发展学前教育对于“提高区域人口整体素质，实现经济社会发展目标具有重要意义”；<sup>⑥</sup>“要从实施科教兴国战略的高度，从提高民族

① 北京市顺义区教育委员会. 加强农村幼儿园建设, 办人民满意幼儿教育 [EB/OL]. <http://www.sdchild.com/jygl/zc/200501/3811.shtml>, 登录时间: 2010-11-08.

② 顺义区教育委员会. 我区学前教育相关问题情况汇报. 全国人大教科文卫调研材料, 2010-12-03.

③ 北京市顺义区教育委员会. 加强农村幼儿园建设, 办人民满意幼儿教育 [EB/OL]. <http://www.sdchild.com/jygl/zc/200501/3811.shtml>, 登录时间: 2010-11-08.

④ 北京市顺义区教育委员会. 加强农村幼儿园建设, 办人民满意幼儿教育 [EB/OL]. <http://www.sdchild.com/jygl/zc/200501/3811.shtml>, 登录时间: 2010-11-08.

⑤ 顺义区妇女联合会. 北京市顺义区“十一五”时期儿童发展规划 [EB/OL]. <http://www.bjshy.gov.cn/Item/14715.aspx>, 登录时间: 2010-11-05.

⑥ 北京市顺义区教育委员会. 加强农村幼儿园建设, 办人民满意幼儿教育 [EB/OL]. <http://www.sdchild.com/jygl/zc/200501/3811.shtml>, 登录时间: 2010-11-08.

素质、增强综合国力的高度，来认识和推进幼儿教育事业的发展”。<sup>①</sup> 同样，密云县亦在其《密云县教育事业“十一五”发展规划》中明确提出，“必须坚持‘科教兴县’方针不动摇，坚持以教育为经济社会发展服务为方向，以培养高素质人才为核心，以构建国民教育体系和终身教育体系为重点”推进包括学前教育在内的各级各类教育事业的发展。由此可见，坚持学前教育教育性和公益性，进而促进人口素质提升和经济可持续发展是四区县在推动学前教育发展中秉承的基本理念。

## （二）改革思路：政府主导、公办主体、农村乡镇中心园建设为核心

在深刻认识学前教育公益性和教育性，保障儿童受教育权益基本理念指导下，四区县先后明确了政府主导、公办主体、农村乡镇中心园建设为核心的发展思路。

首先，基于对学前教育教育性与公益性的深刻认识，四区县先后通过政策文件明确了农村学前教育发展中的政府主导职责。2002年顺义区制定并颁布《关于基础教育改革和发展的意见》，明确提出了重视学前教育教育性、公益性和普惠性，坚持政府办园的主导思想，<sup>②</sup> 确立政府主导推进农村学前教育普及的总体思路。同样，2002年起，房山区政府将“学前教育公办化”明确为农村学前教育发展的基本思路，强调“政府主导是农村地区学前教育事业发展的必由之路”<sup>③</sup>。近年来，大兴区本着“政府主导、社会参与、城乡统筹、促进均衡”<sup>④</sup> 的原则大力推进农村学前教育发展。密云县亦确立了政府主导、公办乡镇中心园为主体的农村学前教育发展思路，有效地推进农村学前教育普及。尽管其表述方式有所不同，但以政府为主导的农村学前教育发展思路是其共同特点。

① 北京市顺义区教育委员会. 加强农村幼儿园建设, 办人民满意幼儿教育 [EB/OL]. <http://www.sdchild.com/jygl/zc/200501/3811.shtml>, 登录时间: 2010-11-08.

② 顺义区教育委员会. 我区学前教育相关问题情况汇报. 全国人大教科文卫调研材料, 2010-12-03.

③ 王成, 赵正元. 北京房山区农村学前教育实现跨越式发展 [N]. 中国教育报, 2006-07-22 (2).

④ 大兴区人大对学前教育审议意见落实情况进行检查 [EB/OL]. <http://www.chinasq.com/zt/farm/article.php?aid=11104>, 登录时间: 2010-11-10.

其次，在政府主导的发展思路下，四区县均进一步确立了公办为主体、农村乡镇中心园为核心的发展思路。其中，2002年房山区政府明确提出，“农村学前教育要走公办为主的路子”，确立了“以市立园为示范，以乡镇中心园为骨干，以民办园为依托”“乡乡都建中心幼儿园”的学前教育发展思路，<sup>①</sup>并在其《关于深化乡镇中心幼儿园管理体制改革的意见》中再次重申政府办园为主体、乡镇中心园为重点和骨干的发展思路。顺义区学前教育改革亦强调“坚持公办为主体，最大限度满足幼儿入园需求”<sup>②</sup>的发展思路，将乡镇中心园体制改革和发展作为其农村学前教育改革的首要任务。大兴区、密云县学前教育改革同样在坚持政府办园的思路下，以公办园为主体、以乡镇中心园建设和发展为核心，推进农村学前教育普及。

### （三）改革目标：全面的、有质量的“普三”

基于以上学前教育改革的理念和思路，四区政府确立了全面的、有质量的普及农村学前三年教育的改革目标。

首先，四区县均明确提出全面普及学前三年教育的目标。在四区县《“十一五”时期教育发展规划》中，明确提出“全面普及学前三年教育”的目标，房山区和密云县还提出“学前三年幼儿入园率达到90%以上”的普及率。

其次，四区县特别明确了农村地区全面普及学前三年教育的质量目标。四区县在本区（县）的“十一五”时期教育发展规划和儿童发展规划中都分别提出了“将农村乡镇幼儿园全部纳入级类管理”“农村地区30%乡镇中心园达到一级一类标准”的质量目标。其中，房山区在本区的教育事业发展“十一五”规划中提出了更为详细的质量目标，“乡镇中心园全部达到或超过市级验收标准，即平原乡镇中心园达到一级二类标准以上，山区乡镇中心园达到二级二类标准以上；一级二类以上园（所）数量不少于总数的40%”。上述政策从普及程度和质量两方面对四区县农村学前教育的发展

<sup>①</sup> 李凌，王超群．政府办园的“房山模式”：在政策上寻求保障 [N]．中国教育报，2009-08-05（2）．

<sup>②</sup> 顺义区教育委员会．我区学前教育相关问题情况汇报．全国人大教科文卫调研材料，2010-12-03．

目标作出了明确规定，为四区县学前教育全面的、有质量的普及指明了方向。

### 三、远郊四区县学前教育改革的主要特点

在学前教育改革理念、思路与目标指导下，四区县围绕政府间责任的配置与落实、经费保障、办园体制的建构和教师队伍建设等核心政策举措展开了改革探索，并主要呈现出以下特点。

#### （一）建立政府主导、以县（区）为主、乡镇参与的农村学前教育责任体系

在明确政府主导、公办主体、乡镇中心园为核心的发展思路指导下，为将政府主导职责落到实处，四区县进一步明确区县、乡镇学前教育发展责任，建立以县（区）为主、乡镇共同参与的责任体系。

首先，四区县通过政府法规形式确立区县、乡镇政府责任，形成以区县为主的责任配置格局。2002年顺义区《关于基础教育改革与发展的意见》、2005年《北京市房山区人民政府关于深化乡镇中心幼儿园管理体制改革的意见》、2008年《密云县人民政府关于进一步完善学前教育管理工作的意见》等政策文件先后明确了学前教育改革和发展中区政府、乡镇政府的责任及其责任重点。其中区政府主要负责“规划、调整农村办园布局，对乡镇中心园的公办干部和教师进行统一调配和管理，并负责幼儿园中公办教师的工资待遇”“按规定及时、足额拨付幼儿园、学前班公用经费和专项经费”“乡镇政府负责统筹协调和管理本辖区内学前教育工作，乡镇中心幼儿园及分园的硬件建设和改善办园条件，落实自聘教职工的工资、保险等待遇”“坚持安全工作属地管理的原则，确保中心幼儿园安全和稳定”。<sup>①</sup>从以上政策可以看出，在农村学前教育发展的责任配置中，区政府主要承担规划责任、公用经费供给责任、编制人员调配和工资拨付责任，乡镇政府主要负责乡镇中心园硬件建设和自聘员工工资等。从责任配置的大小来看，区政府在农村学前教育发展中承担了主要责任。

<sup>①</sup> 北京市房山区人民政府，北京市房山区人民政府关于深化乡镇中心幼儿园管理体制改革的意见，房政发〔2005〕18号。

其次，在政府职责的履行过程中，四区县进一步凸显出以县为主、乡镇共同参与的农村学前教育政府职责。尽管政策文本中提出乡镇政府在硬件建设和改善办园条件方面负有责任，但在实际投入过程中，鉴于农村乡镇实际财力相对较弱，在乡镇中心园建设与发展当中仍采用以区县财政投入为主、乡镇投入为辅的发展模式。可见，不管是政策举措还是政府职责的履行，均强化政府主导职责，建立以区县为主的发展思路，较好地保障了农村学前教育发展。

## （二）构建以财政投入为主、低收费的农村学前教育投入体制

为切实保障农村学前教育普及经费的充足，四区县均建立起以财政投入为主、社会家庭参与分担的农村学前教育投入体制，切实落实生均公用经费、保障教师工资待遇，呈现出学前教育财政投入不断加大的态势。

基于农村地区社会力量相对薄弱，农村家庭可支配收入相对较少等特点，四区县先后确立了以政府投入为主、社会和家庭多渠道参与经费分担的农村学前教育投入体制。其中，顺义为较早建立起政府投入为主、多渠道筹措幼儿教育经费投入体制的地区，“其幼教经费筹集渠道主要有：区财政列支、镇财政投入、社会各界捐助、家长适当交费”，区财政列支为学前教育经费筹集的主渠道。密云县同样在县级财政预算中安排了农村学前教育所需经费，形成了低收费的农村学前教育服务网络。此外，房山、大兴两区也切实履行政府主导职责，建立起政府投入为主、家长缴费为辅的多元投入机制，为当地农村学前教育事业发展提供了根本保障。作为农村学前教育投入的主渠道，四区县以财政投入为主的投入机制主要表现为：1. 切实落实学前教育生均公用经费制度。四区县根据《北京市普通教育事业公用经费定额标准》中学前教育每名幼儿每年200元的要求，足额拨付学前教育生均公用经费，有效保障了学前教育的基本条件。为此，房山区在《关于深化乡镇中心幼儿园管理体制改革的意见》中明确要求，“区、乡两级财政部门要按规定及时、足额拨付幼儿园、学前班公用经费和专项经费”。2. 切实保障幼儿教师工资待遇。四区县均将切实保障幼儿教师工资待遇作为政府主导推进农村学前教育的重要体现。以顺义区为例，2009年义务教育绩效工资制度实施过程中，顺义区幼儿园教师参照义务教育绩效工资给予经费保障，工资实行国库工资制度，较好地保障了幼儿园教师工资待遇。3. 设专项经费用于乡镇中心园新建、改建、扩建、维修等工程。

鉴于乡镇中心园在农村学前教育发展中的关键性作用，四区县均根据实际需要设立专项经费，专门用于乡镇中心园的建设。调研显示，2006年以来，顺义区设立专项经费用于扩建、改建镇中心幼儿园，改造幼儿园危电、厨房、安全设施等，并拟于2011年、2012年以财政投入为保障实施15所幼儿园的新建、迁建、翻建工程，工程总投资估算将达到29227.5万元。<sup>①</sup>

在以财政投入为主、多渠道筹措学前教育经费的投入体制下，四区县学前教育财政投入力度不断加大，经费保障水平逐步提升，形成财政投入为主、低收费的学前教育投入格局。首先，四区县均切实落实生均公用经费、保障幼儿教师待遇，不断加大学前教育财政投入力度。“九五”期间，顺义区学前教育财政投入2000万元；2006年以来，顺义区用于扩建、改建镇中心幼儿园，改造幼儿园危电、厨房、安全设施，按生均经费给予幼儿园办公经费补贴，配备幼儿班车，奖励幼儿园上级上类，建设0~3岁早教基地等工作的学前教育财政投入达2.6亿元。<sup>②</sup>2010年，顺义区学前教育财政投入达到8826.66万元，财政预算内投入占学前教育总投入的91.5%。<sup>③</sup>同样，房山区每年的农村学前教育财政投入都在千万元以上。<sup>④</sup>其次，在财政投入的大力支持下，四区县农村学前教育收费低廉，初步建立起低收费的农村学前教育服务体系。报道显示，密云县乡镇中心园收费标准为每月115元左右；房山区所有乡镇中心园收费标准都在每月115元以下，有的收80元、50元、20元，最边远的浦洼乡则不收费，让20多个山里孩子免费接受学前教育。<sup>⑤</sup>可以看出，四区县以财政投入为主、社会和家长适当参与分担的投入体制为农村学前教育普及提供了重要保障。

① 顺义区发展改革委员会. 高度重视、狠抓落实、做好学前教育工作. 全国人大教科文卫调研材料, 2010-12-03.

② 顺义区发展改革委员会. 高度重视、狠抓落实、做好学前教育工作. 全国人大教科文卫调研材料, 2010-12-03.

③ 顺义区发展改革委员会. 高度重视、狠抓落实、做好学前教育工作. 全国人大教科文卫调研材料, 2010-12-03.

④ 王成, 赵正元. 北京房山区农村学前教育实现跨越式发展 [N]. 中国教育报, 2006-07-22 (2).

⑤ 王成, 赵正元. 北京房山区农村学前教育实现跨越式发展 [N]. 中国教育报, 2006-07-22 (2).

### （三）将乡镇中心园办园主体上调为县级政府，形成以公办乡镇中心园为主体的办园格局

办园体制改革是贯彻落实政府主导职责、公办主体、乡镇中心园建设为核心发展思路的具体体现，也是促进农村学前教育普及的关键一环。北京四区县明确大力发展公办乡镇中心幼儿园的改革思路，以区县政府为主导切实推进公办乡镇中心园建设和发展。

改变以乡镇政府为主体发展乡镇中心园的办园体制，形成以区县为主体大力发展乡镇中心园的改革思路。从 21 世纪初起，房山、顺义、大兴、密云四区县就充分认识到建设乡镇中心园对农村学前教育普及的重大推动作用，先后明确提出“农村学前教育要走公办为主的路子”“乡乡都建中心幼儿园”“以乡镇中心园为骨干”的发展思路<sup>①</sup>，并通过制定相关政策法规，如《房山区关于深化乡镇中心幼儿园管理体制改革的意见》（房政发〔2005〕18号）、《大兴区关于在各镇设立镇中心园的批复》（京兴编办〔2008〕55号）、《密云县关于进一步完善学前教育管理工作的意见》（2008）等，调整了乡镇政府办园的体制格局，明确了以区县政府为主，每个乡镇建 1~2 所公办乡镇中心园的改革思路，将乡镇中心园逐步建设成为区教委所属全额拨款事业单位。由此，四区县将乡镇中心园的建设主体、发展主体、管理主体均上升到区县政府一级，由区县政府统一业务指导，拨付公用经费，核定人员编制，配备园长和合格教师，形成以区县政府为主建设、发展、管理公办乡镇中心园的办园体制格局。这一改革解决了乡镇政府作为乡镇中心园办园主体存在的乡镇中心园建设和发展经费匮乏、教师质量不高、管理专业性不足等问题，理顺了乡镇中心园的办园体制，为农村学前教育有质量普及提供了体制保障。

以公办乡镇中心园为主导、以乡镇中心园下设分园为补充，构建起以公办幼儿园为主体的农村学前教育办园格局。首先，四区县每个乡镇均建成 1~2 所公办乡镇中心园，形成公办乡镇中心园为主导的农村办园格局。房山区 23 个农村乡镇已建成 25 所公办乡镇中心幼儿园并有 23 所通过市级

<sup>①</sup> 李凌，王超群，政府办园的“房山模式”：在政策上寻求保障 [N]，中国教育报，2009-08-05（2）。

达标验收，2008年学前三年入园率达到92.6%。<sup>①</sup>顺义区每个乡镇都建成一所公办幼儿园，共建设19所乡镇中心园，农村儿童学前三年受教育率接近100%。<sup>②</sup>大兴区在14个镇设置18个中心幼儿园。<sup>③</sup>密云县每个乡镇建有一所乡镇中心幼儿园，共有17所乡镇中心园。<sup>④</sup>可见，四区县均以乡镇为基础，形成以公办乡镇中心园为主导的农村学前教育办园格局。其次，四区县在明确每个乡镇建设至少1所公办乡镇中心园基础上，根据各乡镇实际需求，采取乡镇中心园下设分园的发展模式，构建起了以公办幼儿园为主体、以公办乡镇中心园为核心的农村学前教育办园格局。2005年，顺义区建设了分园9所，村办园34所，形成了一镇一所中心园、下设分园和村办园的格局。<sup>⑤</sup>2008年，房山区在各乡镇建设了22所分园。2008年《密云县政府关于进一步完善学前教育管理工作的意见》提出，可以乡镇中心园为节点，根据实际情况设立1~3所公办村园和流动幼儿园，满足农村学前教育的基本需求。四区县通过公办乡镇中心园建设和酌情下设分园的方式逐步建立起了全覆盖的农村学前教育网络，有效地推动了农村学前教育普及。

#### （四）核定并增加编制，逐步建立以公办教师为主体的农村幼儿教师队伍

建设一支数量充足、稳定且素质较高的幼儿教师队伍，是保障农村学前教育有质量普及的关键。远郊四区县在农村幼儿教育改革与发展中注重幼儿教师这一关键力量，着力解决幼儿教师编制，多举措补充师资，初步建设起以公办教师为主体的农村幼儿教师队伍。

核定并不断增加幼儿教师编制，保障幼儿教师队伍的数量与稳定。幼

- 
- ① 李凌，王超群. 政府办园的“房山模式”：在政策上寻求保障 [N]. 中国教育报，2009-08-05 (2).
- ② 张宁锐. 全国政协教育座谈：首都将全面普及学前三年教育 [N]. 中国政协报，2010-09-26.
- ③ 北京大兴区五项举措力推学前教育新发展 [N]. 现代教育报，2009-04-08.
- ④ 谢云丽. 农村学前教育管理体制研究：问题、改革探索与政策建议——以密云县为例 [D]. 北京师范大学，2009.
- ⑤ 张晨. 北京顺义区“重组”幼教师资队伍提升专业水平 [N]. 中国教育报，2010-01-31 (1).

儿教师队伍编制不足、待遇得不到保障是导致农村幼儿教师队伍流动性大、质量低下的重要因素。为破解这一问题，四区县以编制为突破口，核定幼儿教师编制并逐步增加编制数量。首先，鉴于核定幼儿教师编制是确定编制数量和需求进而配备足额编制的基础，四区县先后对幼儿教师进行了核编。房山区提出必须“根据《关于加强农村乡（镇）中心幼儿园管理的意见》（京政文教〔1990〕51号）和《北京市学前班管理办法》（京教学前〔1997〕003号）中规定的编制标准，核定乡镇中心幼儿园和校办学前班编制”。顺义区、大兴区、密云县均对农村幼儿教师进行了核编，较好地了解和把握了本区县现有农村幼儿教师编制配备情况、编制需求等。其次，在核定幼儿教师现有编制和编制需求基础上，四区县规定应逐年增加幼儿教师编制。顺义区明确指出“每年区里从教师招聘的编制中拿出一部分用于幼儿园，招聘大专以上学历毕业生”；房山区、密云县等均不断增加幼儿教师编制，有效保障了农村幼儿教师队伍的数量和稳定性。

采用转岗、社会招聘等多种举措逐步补充幼儿教师。首先，四区县抓住中小学布局调整的契机，及时采取“小学转岗”的措施补充幼儿园公办教师，取得了一定成效。2005年，房山区全面启动乡镇中心园体制改革工作，以区政府的名义先后出台了《关于深化乡镇中心幼儿园管理体制改革的意见》（房政发〔2005〕18号）和《北京市房山区教育委员会关于印发乡镇中心幼儿园教师配备办法的通知》（房教发〔2005〕33号）等政策文件，明确提出，“各乡镇在现有中小学教师队伍中，把幼教专业毕业的教师，统一安排到乡镇中心幼儿园工作；各乡镇教委可从小学超编教师中选拔热爱幼教事业、业务素质较高的教师，经过幼教岗位培训后，充实到学前教育岗位任教”。顺义区、大兴区、密云县同样结合小学生源减少、小学教师编制富余的区情，将小学富余编制教师转岗到幼儿园，大大增加了编制教师数量，极大减少了教师流动性。同时，针对转岗教师专业性差的问题，四区县积极开展对转岗教师的全员轮训等举措，提升转岗教师的专业水平。该举措对于增加幼儿园公办教师总量，促进幼教师资队伍建设和农村学前教育水平提升起到了促进作用。其次，除了充分利用中小学布局调整的师资资源外，四区县还通过社会招聘方式补充公办幼儿教师。房山区规定公办幼师来源的重要渠道之一就是“逐年从大学专科、大学本科毕业生中补充幼教师资”；顺义区则采取社会招聘的方式在非编制的公办编外人员中通过考试招聘一部分公办教师。通过上述政策措施的落实，四区