

学前教育跨越式发展

总主编 袁贵仁

本册主编 郑富芝

人民教育出版社

国家教育体制改革领导小组办公室组织编写

学前教育跨越式发展

总 主 编 袁贵仁

本册主编 郑富芝

人民教育出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

学前教育跨越式发展 / 郑富芝主编. — 北京 : 人民教育出版社, 2012.9

(中国教育改革发展丛书 / 袁贵仁总主编)

ISBN 978-7-107-25282-2

I. ①学… II. ①郑… III. ①学前教育-教育事业-研究-中国 IV. ①G619.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第219398号

责任编辑 石筠弢

装帧设计 吴丽丹

责任校对 曹 萌

责任印制 孙云鹏

出版发行 人民教育出版社

联系地址 北京市海淀区中关村南大街17号院1号楼

邮 编 100081

网 址 <http://www.pep.com.cn>

联系电话 010-58759829

印 刷 人民教育出版社印刷厂印装

开 本 787毫米×1092毫米 16开

印 张 26

字 数 341千字

版 次 2012年9月第1版

印 次 2012年9月第1次印刷

定 价 52.00元

中国教育改革发展丛书·序

教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径，寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。党和国家历来高度重视教育。经过新中国成立六十多年特别是改革开放三十多年的不懈努力，我国建成了世界最大规模的教育体系，保障了亿万人民群众受教育的权利。教育事业的发展，极大提高了全民族素质，有力地促进了科技创新、经济发展、民生改善和文化繁荣，为实现我国从人口大国向人力资源大国的转变作出了不可替代的重大贡献。

纵观我国教育事业发展的实践历程，根本经验在于探索和走出了一条中国特色社会主义教育发展道路。这条道路，是中国特色社会主义道路的重要组成部分，凝结了中国共产党领导人民发展教育事业的基本经验，体现了中国国情和时代特征，反映了世界教育发展规律，继承了我国教育的优良传统，从根本上明确了“培养什么样的人、怎样培养人”“办什么样的教育、怎样办教育”等重大理论和实践问题。

2010年7月，党中央、国务院召开了新世纪第一次全国教育工作会议，颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，确定了“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”的方针，描绘了我国未来教育改革的宏伟蓝

图，指明了教育事业科学发展的新方向，开启了我国从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进的历史新征程。《教育规划纲要》的颁布，统一了思想，明确了任务。各级党委政府狠抓落实，社会各界关心支持，各级各类学校改革创新，广大教育工作者锐意进取，贯彻落实工作开局良好、进展顺利。两年来，教育优先发展的战略地位进一步落实，教育投入大幅增加，育人为本观念深入人心，教育改革有序推进，教育质量稳步提高，教育公平迈出更大步伐。全社会对教育的理论思考和实践探索不断深入，新思想、新经验、新成果不断涌现，教育事业进入了最好的发展时期，中国特色社会主义教育发展道路充满生机与活力。

组织编写出版中国教育改革发展丛书，集中展示近年来中国教育改革发展的重要成就，总结推广教育改革发展的成功经验，广泛汇集国内各方面专家学者关于教育改革发展的思想智慧，有利于全党全社会更好地了解教育、关心教育、支持教育，有利于深化教育改革、激发教育活力，有利于更好地凝聚共识，形成合力，推动《教育规划纲要》贯彻落实，促进教育事业科学发展。相信丛书的出版，必将进一步丰富和发展中国特色社会主义教育理论，为开创教育事业科学发展新局面，为全面建设小康社会和中华民族伟大复兴作出更大贡献！

A stylized, cursive signature in black ink, likely belonging to Li Jizhong, the Vice Premier of the State Education Commission.

二〇一二年七月

目 录

概 述	1
-----------	---

第一部分 扩大教育资源

黑龙江：落实政府责任大力发展公办园	45
河 南：多形式扩大普惠性学前教育资源	65
河 北：“三为主”发展农村学前教育	81
大 连：城镇小区配套建设公办园	105
广 西：因地制宜发展边远贫困地区学前教育	115

第二部分 加大经费投入

贵 州：实施“学前教育突破工程”	135
杭 州：建立公共财政为支撑的经费保障机制	146
北 京：加大政府投入扶持普惠性幼儿园	171
宁 波：强化政府职责推动学前教育公益普惠	186
陕 西：构建学前教育资助体系	209

第三部分 建设教师队伍

山 东：出台编制标准建立师资补充机制	233
--------------------------	-----

江 西：定向培养农村幼儿园教师	258
福 建：实施农村和民办园教师能力提升计划	272
天 津：三大培训项目提升师资队伍素质	292
青 岛：多措并举加强幼儿教师队伍建设	320

第四部分 提高保教质量

上 海：加强科学保教全面提高学前教育质量	343
安 徽：多措并举防止和纠正幼儿园教育“小学化”	356
江 苏：深化改革着力推进学前教育科学发展	384

概 述

改革开放以来，我国学前教育事业取得较大发展，幼儿入园机会不断扩大，幼儿园保教质量不断提高，但总体上学前教育一直是各级各类教育的短板，普惠性资源短缺、投入不足、师资队伍不健全，城乡区域发展不平衡等问题长期存在，一些地方“入园难”、“入园贵”问题突出，难以满足家长日益增长的入园需求，成为人民群众最关心、最直接、最现实的重要民生问题。

党中央、国务院高度重视学前教育。胡锦涛总书记专门批示，在贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（简称《教育规划纲要》）时，专题研究学前教育问题，首先解决“入托难”问题。2011年“六一”前夕，胡锦涛总书记专程到湖北十堰柳林幼儿园亲切看望小朋友和教师，再次强调要高度重视学前教育，将其作为教育改革的突破口，进一步增加财政投入，充分调动社会资源，加快建立学前教育公共服务体系，努力使每个适龄儿童都能接受良好的学前教育。温家宝总理多次作出重要批示，要求制定切实可行的规划和措施，大力发展学前教育，作为贯彻落实《教育规划纲要》的一项紧迫任务，下决心解决人民群众关心的“入园难”问题。温家宝总理先后两次主持召开国务院常务会议，专题研究部署学前教育工作。刘延东国务委员亲自深入北京、浙江、贵州、湖北等地开展实地调研，听取一线教职工和专家意见，多次召开专题会议，协调学前教育重大政策问题。

为加快发展学前教育，袁贵仁部长多次主持召开部长专题办公会，

研究学前教育工作。教育部对学前教育发展现状、问题、资源需求以及各地发展学前教育的经验进行了深入细致的梳理和总结，对发达国家和发展中人口大国发展学前教育的经验做了系统比较研究，会商有关部门积极研究制定学前教育改革发展政策措施，系统设计，全面部署，强化措施，狠抓落实，开创了学前教育改革发展的新局面。

一、系统设计，全面部署

（一）《教育规划纲要》提出基本普及学前教育的战略目标

2010年7月，中共中央、国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，将学前教育作为未来十年教育改革发展的八大任务之一，专列一章进行规划和部署，描绘了学前教育改革发展的美好蓝图。

1. 提出了到2020年基本普及学前教育的战略发展目标

这是国家在全面普及九年义务教育以后，为实现更高水平的普及教育作出的又一重大决策，是落实教育优先发展战略的一项重大举措，指明了未来十年学前教育改革发展的方向，开启了普及学前教育的伟大历史征程。

2. 进一步明确了各级政府发展学前教育的职责

对各级政府发展学前教育的规划、投入、师资队伍建设、提高质量及保障公平等方面职责作了具体规定。

3. 强调重点发展农村学前教育

要求采取多种形式扩大农村学前教育资源，努力提高农村学前教育普及程度。国家实施“推进农村学前教育工程”，重点支持中西部贫困地区通过新建、改扩建等方式增加农村学前教育资源，对农村幼儿园园长

和骨干教师进行专业培训。

《教育规划纲要》还在有关章节对完善学前教育投入体制、建立学前教育资助制度、加强幼儿园师资队伍建设、开展学前教育督导、发展残疾儿童学前教育和加快学前教育立法等方面提出了明确要求。

（二）“国十条”全面部署学前教育改革发展

为了实现《教育规划纲要》提出的普及目标，解决当前突出的“入园难”问题，2010年11月，国务院印发《关于当前发展学前教育的若干意见》，对学前教育改革发展进行了全方位的制度设计，出台了加快发展学前教育，破解“入园难”的十条强有力的政策措施，被社会各界热议为学前教育“国十条”（简称“国十条”）。这是以国务院名义出台的第一个落实教育规划纲要的文件，也是第一个以国务院名义出台的学前教育工作文件，在中国教育和学前教育发展史上具有重要的里程碑意义。

“国十条”立足当前、兼顾长远，着力解决当前学前教育面临的突出矛盾和人民群众关注的热点难点问题，在学前教育制度建设和体制机制建设方面取得重大突破。

1. 进一步明确了学前教育的性质定位和发展方向

“国十条”把学前教育摆在国计民生的重要位置，用“三个是”和“三个关系”深刻阐释了学前教育的性质定位和重要意义。指出“学前教育是终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业”，“办好学前教育，关系亿万儿童的健康成长，关系千家万户的切身利益，关系国家和民族的未来”。

“国十条”明确了坚持公益普惠，努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系的基本方向，要求“各级政府将大力发展学前教育作为贯彻落实教育规划纲要的突破口，作为推动教育事业科学发展的重要任务，作为建设社会主义和谐社会的重大民生工程，纳入政府工作重要议事日程，切实抓紧抓好”。

2. 多种形式扩大学前教育资源

“国十条”针对当前城乡普惠性学前教育短缺的现状，有针对性地提出了多种形式扩大普惠性资源的具体措施。

第一，大力发展公办幼儿园，提供“广覆盖、保基本”的学前教育公共服务。一是在公办资源短缺的城乡地区，新建一批公办园；二是利用中小学布局调整的富余资源和其他富余公共资源，优先改建幼儿园；三是鼓励优质公办幼儿园通过举办分园或合作办园的方式扩大公办资源；四是制定优惠政策，支持街道、农村集体举办幼儿园。

第二，积极扶持民办幼儿园特别是面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园。一是要通过保证合理用地、减免税费等方式，支持社会力量办园；二是要采取政府购买服务、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式，引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务；三是公办民办一视同仁，强调民办园在审批登记、分类定级、评估指导、教师培训、职称评定、资格认定、表彰奖励等方面与公办园具有同等地位。

第三，建好、用好和管好城镇小区配套幼儿园。“国十条”把小区配套幼儿园作为增加城市学前教育资源、缓解城市“入园难”的主要渠道，明确要求没有配套幼儿园的城镇小区，要按照国家有关规定配套建设幼儿园；新建小区配套幼儿园要与小区建设同步规划、同步建设、同步交付使用，建设用地按照国家有关规定予以保障；未按规定安排配套幼儿园建设的小区规划不予审批；建成后要由当地政府统筹安排，举办公办园或委托办成普惠性民办幼儿园，保证面向小区适龄儿童提供方便就近的普惠性服务。

第四，加快发展农村学前教育。“国十条”把农村作为学前教育发展的重点和难点，要求加快构建县、乡、村学前教育服务网络。要在乡镇和大村独立建园，小村设分园或联合办园，人口分散地区配专职巡回指导教师。要求各级政府加大对农村学前教育的投入；国家实施学前教育重大项目，重点支持中西部农村地区；地方各级政府在农村幼儿园园舍

建设、师资队伍、公用经费、资助困难群体等方面加大投入。努力为农村幼儿园配备好保教设施、玩教具和幼儿读物等，为农村幼儿创设良好教育环境。

3. 多种途径加强幼儿教师队伍建设

针对当前幼儿园教师数量不足、待遇不落实、整体素质有待提高的现状，“国十条”明确提出了加强幼儿教师队伍建设的三项举措。

第一，配足配齐幼儿园教职工。明确要求各地根据国家要求，结合本地实际，合理确定生师比。公办幼儿园要按照国家和地方有关规定进行核编、逐步配齐。民办园要按标准配齐幼儿园教职工。要健全幼儿教师资格准入制度，特别提出中小学富余转岗教师必须经培训合格后，方可转入学前教育，严把入口关。

第二，依法落实幼儿园教师在工资、职称和社会保障等方面的待遇，维护幼儿园教师权益。要完善落实幼儿园教职工工资保障办法和幼儿教师专业技术职称评聘机制，切实维护教师权益。要按照社会保障改革的政策和方向，积极完善幼儿园教职工社会保障办法。

第三，完善师资培养培训体系，提高幼儿园教师队伍素质。一是多种途径加大幼儿园教师培养力度，办好中等幼儿师范学校和高等师范院校学前教育专业，建设一批幼儿师范专科学校，加大面向农村的幼儿教师培养力度，扩大免费师范生学前教育专业招生规模，积极探索初中毕业起点五年制学前教育专科学历教师培养模式。二是建立幼儿园园长和教师培训体系，满足幼儿教师多样化的学习和发展需求；国家实施幼儿园园长和骨干教师国家级培训计划；各地五年内对幼儿园园长和教师进行一轮全员专业培训。

4. 多种渠道加大学前教育投入

第一，要加大政府投入。“国十条”明确提出要做到“五有”：一是“预算有科目”。要将学前教育经费列入各级政府的财政预算。二是“增量有倾斜”。新增教育经费要向学前教育倾斜。三是“投入有比例”。财

政性学前教育经费要在同级财政性教育经费中占合理比例，并在未来三年有明显提高。四是“拨款有标准”。各地要研究制定公办幼儿园生均经费标准和生均财政拨款标准。五是“资助有制度”。要建立学前教育资助制度，资助家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育。

第二，鼓励社会投入。要求制定优惠政策，鼓励社会力量办园和捐资助园。家庭合理分担学前教育成本。

第三，各级政府设立学前教育专项经费。明确提出中央财政设立专项经费，支持中西部农村地区、少数民族地区和边疆地区发展学前教育和学前双语教育；地方政府加大投入，重点支持边远贫困地区和少数民族地区发展学前教育。

5. 加强幼儿园的监督管理

第一，加强幼儿园准入管理。一是严格执行幼儿园准入制度。由县级教育行政部门负责审批各类幼儿园，完善和落实幼儿园年检制度，实行动态监管。二是分类治理无证办园。针对目前存在的无证办园现象，提出要全面排查，加强指导，督促整改。对整改后仍未达到保障幼儿安全、健康等基本要求的，要依法予以取缔。同时要求整改期间要保证幼儿正常接受学前教育。

第二，强化幼儿园安全管理。要建立健全各项安全管理制度和安全生产责任制，要求各相关部门按职能分工建立全覆盖的幼儿园安全防护体系，并对幼儿园和幼儿园所在的街道、社区和村民委员会提出了要求。

第三，规范幼儿园收费管理。国家有关部门要制定幼儿园收费管理办法；省级有关部门制定公办幼儿园收费标准；要加强民办幼儿园收费管理，完善备案程序，加强分类指导；要实行收费公示制度，坚决查处乱收费。

第四，坚持科学保教。要制定幼儿学习与发展指南，坚持保教结合，寓教于乐，防止和纠正幼儿园教育“小学化”倾向。建立幼儿园保教质量评估监管体系。加强对幼儿园玩教具、幼儿图书、教师用书的指导，

防止和纠正幼儿园教育“小学化”倾向。要把幼儿园教育和家庭教育紧密结合，共同为幼儿的健康成长创造良好环境。

6. 明确学前教育管理职责

“国十条”明确要求各级政府加强对学前教育的统筹协调，健全教育部门主管、有关部门分工负责的工作机制，对教育、编制、发展改革、财政等相关部门发展学前教育职责作了明确规定。

“国十条”关于学前教育管理职责的规定

◎ 教育部门要完善政策，制定标准，充实管理、教研力量，加强学前教育的监督管理和科学指导。

◎ 机构编制部门要结合实际合理确定公办幼儿园教职工编制。

◎ 发展改革部门要把学前教育纳入当地经济社会发展规划，支持幼儿园建设发展。

◎ 财政部门要加大投入，制定支持学前教育的优惠政策。

◎ 城乡建设和国土资源部门要落实城镇小区和新农村配套幼儿园的规划、用地。

◎ 人力资源和社会保障部门要制定幼儿园教职工的人事（劳动）、工资待遇、社会保障和技术职称（职务）评聘政策。

◎ 价格、财政、教育部门要根据职责分工，加强幼儿园收费管理。

◎ 综治、公安部门要加强对幼儿园安全保卫工作的监督指导，整治、净化周边环境。

◎ 卫生部门要监督指导幼儿园卫生保健工作。

◎ 民政、工商、质检、安全生产监管、食品药品监管等部门要根据职能分工，加强对幼儿园的指导和管理。

◎ 妇联、残联等单位要积极开展对家庭教育、残疾儿童早期教育的宣传指导。

◎ 充分发挥城市社区居委会和农村村民自治组织的作用，建立社区和家长参与幼儿园管理和监督的机制。

7. 以县为单位编制实施学前教育三年行动计划

“国十条”明确要求地方政府以县为单位编制实施学前教育三年行动计划，缓解“入园难”问题。建立督导机制和问责机制。要求各省（区、市）要建立督促检查、考核奖惩和问责机制，确保大力发展学前教育的各项举措落到实处，取得实效。各级教育督导部门要把学前教育作为督导重点，加强对政府责任落实、教师队伍建设、经费投入、安全管理等方面的督导检查。教育部将会同有关部门对各地学前教育三年行动计划进展情况进行专项督查。

普惠性学前教育纳入国家基本公共教育制度

——《国家基本公共服务体系“十二五”规划》摘编

第三章 基本公共教育

第一节 重点任务

——普惠性学前教育

◎ 建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制，构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系。

◎ 为家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受学前教育提供资助。

◎ 大力发展公办幼儿园。积极引导和扶持民办园提供普惠性服务。

◎ 根据居住区规划和人口规模，充分考虑农民工随迁子女接受学前教育的需求，配套建设城镇幼儿园。

◎ 逐步完善县、乡、村学前教育网络，乡镇和大村独立建园，小村设分园或联合办园，人口分散地区举办流动幼儿园、季节班等。充分利用中小学布局调整富余的校舍和教师举办幼儿园。

二、计划先行，分步推进

（一）建立强有力的学前教育工作推进机制

2010年12月1日，国务院召开全国学前教育工作电视电话会议，刘延东国务委员出席会议并作了重要讲话，对贯彻落实“国十条”、实施学前教育三年行动计划作了全面动员和具体部署。教育部成立了学前教育三年行动计划推进工作领导小组，刘利民副部长任组长，基础教育二司、办公厅、政策法规司、发展规划司、人事司、财务司、基础教育一司、督导办、民族司、师范司、体卫艺司等11个相关司局负责同志为成员，统筹推进国家学前教育项目、三年行动计划和学前教育体制改革试点等各项工作。2011年1月，教育部分南北两片分别召开了学前教育三年行动计划编制座谈会，刘利民副部长到会进行动员部署。2011年9月，国家教育体制改革领导小组在陕西省西安市召开全国学前教育三年行动计划现场推进会，刘延东国务委员对加快推进学前教育三年行动计划、实施学前教育重大项目等再次作出重要部署。教育部、发改委、财政部负责同志在会上发言，要求各有关部门全力落实好所负责的相关工作。

各地按照国务院要求，切实把贯彻落实“国十条”、编制实施三年行动计划作为发展教育和改善民生的重要内容强力推进。各省（自治区、直辖市）党委政府有关负责同志亲自带队调研学前教育问题，出台了贯彻落实“国十条”的专门文件，以政府名义召开了学前教育工作会议。各省（自治区、直辖市）政府工作报告连续两年提出了扩大普惠性学前教育资源、有效缓解“入园难”的目标和措施。地方政府逐级建立了由政府分管领导牵头的学前教育联席会议制度或领导小组，将学前教育工作实效纳入考核地方各级政府和主要领导实绩的评估指标。许多省份都充实和加强了学前教育管理力量。辽宁、贵州已恢复设立学前教育处，陕西设立了基础教育三处专门负责学前教育，很多地市和区县教育部门也恢复设立了专门的管理机构，加强了管理力量。

黑龙江省学前教育三年行动计划

◎ 目标任务：到 2013 年全省新增公办幼儿园 1 500 所，新增在园幼儿 25 万人，学前三年毛入园率达到 65% 以上。

◎ 主要举措：1. 重点在公办幼儿园资源短缺的地区新建、改建、扩建一批安全、适用的公办幼儿园，提供“广覆盖、保基本”的学前教育公共服务。2. 完善以政府投入为主的经费保障机制。3. 按教职工与幼儿 1:6 的比例，逐步配齐公办园教职工。建立民办园园长报备制度。4. 建立幼儿园保教质量评估监测体系，提高保育教育质量。5. 省、市、县政府建立学前教育联席会议制度，成立三年行动计划工作领导小组。教育部门充实学前教育管理和教研力量。

◎ 工程项目：1. 学前教育推进项目，三年建设 1 200 所公办幼儿园，以县级政府投入为主，省政府予以奖补。2. 农村学前教育投入及管理体制改革试点，构建农村学前教育投入保障机制。3. 幼儿教师