

咨询与决策

南宁市社会科学学院 编著

南宁市2017年度哲学社会科学重点课题研究成果选

广西人民出版社



咨询与决策

南宁市社会科学学院 编著

南宁市2017年度哲学社会科学重点课题研究成果选

 广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

咨询与决策: 南宁市 2017 年度哲学社会科学重点课题研究
成果选 / 南宁市社会科学院编著. — 南宁: 广西人民出版社,
2018.12

ISBN 978-7-219-10812-3

I. ①咨… II. ①南… III. ①社会科学—科技成果—南
宁—2017 IV. ① C126.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 036571 号

ZIXUN YU JUECE——NANNINGSHI 2017 NIANDU ZHEXUE SHEHUI KEXUE
ZHONGDIAN KETI YANJIU CHENGGUO XUAN

咨询与决策——南宁市 2017 年度哲学社会科学重点
课题研究成果选

南宁市社会科学院 编著

责任编辑 周娜娜 吴语诗

责任校对 罗 雯

封面设计 翁襄媛

责任排版 梁敏芳

出版发行 广西人民出版社

社 址 广西南宁市桂春路 6 号

邮 编 530021

印 刷 广西桂川民族印刷有限公司

开 本 787mm × 1092mm 1 / 16

印 张 18.75

字 数 356 千字

版 次 2018 年 12 月 第 1 版

印 次 2018 年 12 月 第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-219-10812-3

定 价 68.00 元

版权所有 翻印必究

《咨询与决策——南宁市 2017 年度
哲学社会科学重点课题研究成果选》

—— 编辑部 ——

主 编：胡建华

副主编：梁瑜静

编 辑：杜富海 谢强强 王许兵

前 言

2017年，南宁市社会科学院坚持以服务决策为宗旨，坚持以重大理论和实践问题为主攻方向，紧密结合南宁市经济社会发展实际开展选题，共有8项重点课题获市政府同意立项，这些课题包括：南宁市支持实体经济发展的政策有效度研究，激发民间投资活力研究，“一带一路”背景下文化、商业、旅游融合发展研究，国有企业供给侧改革发展路径研究，公共体育服务供给问题研究，房地产市场平稳健康发展长效机制研究，公办幼儿园建设和管理研究以及创建国家食品安全示范城市研究。研究成果受到评审专家的一致肯定，部分成果获得市领导批示，成为市委、市政府决策的重要参考。

为了充分发挥学术成果的理论价值和实践价值，我们将这些研究报告编撰成册出版，以期能更好地为南宁市经济社会发展服务，为社会各界提供参考。

我们将继续坚持以人民为中心的研究导向，紧扣南宁市经济社会发展实际，坚定政治立场，增强脚力、眼力、脑力、笔力，研究南宁问题、讲好南宁故事、服务南宁发展，努力成为先进思想的倡导者、学术研究的开拓者、社会风尚的引领者、党执政的坚定支持者，为助力南宁市全面落实强首府战略，在建设壮美广西、共圆复兴梦想新征程中谱写南宁高质量发展新篇章做出新的更大贡献。

目录 / contents

- 001 加强南宁市公办幼儿园建设和管理研究
- 037 南宁市公共体育服务供给问题研究
- 083 南宁市国有企业供给侧改革发展路径研究
- 113 南宁市创建国家食品安全示范城市研究
- 153 南宁市房地产市场平稳健康发展长效机制研究
- 199 “一带一路”背景下南宁市文化、商业、旅游融合发展研究
- 225 南宁市支持实体经济发展的政策有效度研究
——基于南宁市中小企业发展的角度
- 255 南宁市激发民间投资活力研究

加强南宁市公办幼儿园建设 和管理研究

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”当前，在学前教育领域，主要矛盾已表现为人民日益增长的优质幼教需要和学前教育不平衡不充分的发展之间的矛盾。为推进学前教育发展，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》明确提出要基本普及学前教育，大力发展公办幼儿园。从 2011 年开始，南宁市公办幼儿园连续 7 年每年都有大批量的改扩建项目，加快城乡公办幼儿园建设。2014 年南宁市启动实施学前教育基本覆盖工程，在全区率先出台《南宁市人民政府办公厅印发关于创新体制机制加快学前教育发展的实施意见》，明确提出“2014—2017 年，实现乡镇公办中心幼儿园全覆盖”。

南宁市公办幼儿园与民办幼儿园相比占有天然优势，由财政出资建设、维护，硬件方面投入充足，较为稳定的待遇和明朗的职业前途能够吸引更加优秀的专业教师任教，师资力量也相对雄厚，在软硬件方面优势明显。因此，公办幼儿园每年都会吸引大批适龄幼儿入园。但是由于公办幼儿园数量和学位有限，有些公办幼儿园为此不得不限制招生人数，导致公办幼儿园资源供给不足的问题凸显。尤其二孩政策放开后，新一轮适龄儿童的高增长势头已经来临，南宁市公办幼儿园发展建设面临双重压力。同时，公办幼儿园建设还存在布局不合理且规模难以扩大等问题，部分基层公办幼儿园师资力量得不到保障，受管理体制限制很多幼儿不具备就近入公办幼儿园的条件。这些问题既是南宁市亟须着力破解的难题，也是社会关注的热点。为此，南宁市政府将“加强南宁市公办幼儿园建设和管理研究”作为 2017 年重点课题立项。

本课题将幼儿园区分为公办及民办两类，公办幼儿园指直接或间接接受国家财政经费支持的幼儿园，包括教办园、集体园、部门园，也就是包含政府机关办园、教育部门办园、军队办园和其他企事业单位办园等。公办幼儿园拥有可以免费使用的教学场地和各类器材，有各级财政的稳定投入保障（含全额和差额投入），有正式

编制的教师队伍,另外其园长等领导层也由政府相关主管部门任命,在建设发展、招生、教育改革等方面都要接受政府相关主管部门的领导。除公办幼儿园外的其他幼儿园为民办幼儿园。课题组通过访谈法、文献法、对比分析法等方法对全市公办幼儿园的建设和内外部管理展开调查研究,对公办幼儿园管理现状进行深描,对南宁市教育主管部门及部分幼儿园园长、教师和保育员等进行访谈,赴南宁市多县(区)调研,在此基础上分析南宁市公办幼儿园建设和管理中存在的问题,并针对这些问题提出对策建议,重点探索解决制约公办幼儿园发展的体制机制问题,以期为提高公办幼儿园占比、提升办园质量,促进公办幼儿园科学、可持续发展提供有益的决策参考。

一、加强南宁市公办幼儿园建设和管理理论研究概述

(一) 公办幼儿园建设和管理理论研究概述

1. 国内相关研究

公办幼儿园建设的研究。幼儿园建设可以分为两方面:一是硬件建设,包括幼儿园的规划、布局、选址、建设规模等,也可以是具体的建筑标准、建设实施;二是软件建设,包括幼儿园文化建设、师资建设等。软硬件之间有交叉重叠,如特色教具既属于硬件建设也属于软件建设范畴。孙国芳(2015)认为公办幼儿园应该加强幼儿园的建设,加强科学管理,促进教师专业发展,发挥示范作用^①。在具体建筑设计上,杨飞宁等(2016)认为公办幼儿园建设要探寻标准化设计中空间的多样性、丰富性、趣味性,塑造个性化空间,从而避免建筑空间的单一,无识别性^②。胡先凯(2016)认为幼儿教师队伍薄弱是制约学前教育事业发展的巨大障碍,通过对两所公办幼儿园进行调查研究,提出了建设优秀幼师队伍的对策建议^③。刘婷(2016)认为保育员是幼儿园保教队伍中的重要成员,通过调查发现呼和浩特市公办幼儿园保育员队伍建设中存在的问题,并提出了相应对策^④。此外,报纸上还有很多关于公办幼儿园建设项目、项目工程启动的报道。

公办幼儿园管理的研究。目前对幼儿园管理的相关研究成果很多,主要可以分

① 孙国芳. 高校学前教育专业钢琴教学实践能力的培养 [J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2015, 39(5): 178-180.

② 杨飞宁, 何敏. 标准化设计与个性化空间探讨: 成都市公办幼儿园标准化建设项目研究 [J]. 四川建筑, 2016, 36(2): 51-52.

③ 胡先凯. 黄石市公办幼儿园教师队伍建设的思考 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2016.

④ 刘婷. 呼和浩特市市区公办幼儿园保育员队伍建设问题研究 [D]. 呼和浩特: 内蒙古师范大学, 2016.

为理论和理论应用于实践两个方面。秦明华（2008）^① 和张燕（1997）^② 分别介绍了幼儿园组织与管理的基本规律、实用案例分析；幼儿园管理任务与原则、组织机构和规章制度、管理目标与过程、队伍建设、家园工作等。这些著作较为系统地对管理的基本要素与幼儿园之间的关系进行了探讨。在管理理念上，张立新（2010）认为应该把以人为本的管理思想应用于幼儿园的管理实践，尊重教师的主体地位，建立有效的激励机制，建构以人为本的团队文化^③。还有一些研究成果从公共服务的角度对幼儿园管理进行了研究，刘明远（2008）提出，幼教应体现“一主多元”的公共服务供给模式，实现优质幼教资源的公平合理分配^④。在幼儿园管理理论研究方面，还没有专门针对公办幼儿园的研究，但在管理理论应用于实践方面的研究以及通过调查得出的个案研究成果丰硕。甘露（2006）从组织机构管理、制度管理、文化管理三方面探讨公立幼儿园管理改革的问题，认为公立幼儿园应该根据自身的特色与发展目标，建立与之相适应的园本管理，在管理过程中优化组织交通，提高管理效率^⑤。孙华（2014）从行政制度管理、人力资源管理、保育后勤管理和园所文化管理存在问题的四方面提出了公立幼儿园的相应对策^⑥。相关的个案研究还有很多，如菅美蓉（2013）对包头市公立幼儿园的调查研究^⑦。梳理以往研究发现，对公办幼儿园管理这一主题的研究多是聚集于内部管理，包括组织、制度、人力、文化等方面，管理对象为幼儿园的园长、教师、保育队伍，较少对幼儿园的外部管理进行探讨，如考查主管部门对幼儿园的管理。关于对幼儿园的管理，南宁市尚未专门针对公办幼儿园出台过相关政策，本研究力求通过对幼儿园管理现状进行描述，发现内外部管理中存在的短板，提出对策建议，为南宁市更加规范化、科学化地管理公办幼儿园提供数据支持。

2. 国外相关研究

尽管国情不同，但大多数国家都将幼儿教育纳入了社会公共事业，提供财政经费支持。如美国的“早期开端计划”、英国的“幼儿学券计划”，其中开端计划开始于1965年，为0到3岁儿童提供保育与教育服务，该服务面向所有儿童。从安全的角度来看，许多国家的系统更加具体和详细，对幼儿园安全教育通过法规加以规定，

① 秦明华，张欣. 幼儿园组织与管理 [M]. 上海：复旦大学出版社，2008.

② 张燕. 幼儿园管理 [M]. 北京：北京师范大学出版社，1997.

③ 张立新. 试论以人为本的管理思想在幼儿园管理中的运用 [D]. 吉林：东北师范大学，2010.

④ 刘明远. 公共服务：幼儿教育可持续发展的历史超越与制度安排 [J]. 早期教育（教师版），2008（12）.

⑤ 甘露. 公立幼儿园管理中的问题与对策 [D]. 长沙：湖南师范大学，2006.

⑥ 孙华. 抚顺市公立幼儿园管理中的问题与对策 [D]. 沈阳：沈阳师范大学，2014.

⑦ 菅美蓉. 包头市公立幼儿园管理中存在的问题与对策 [D]. 呼和浩特：内蒙古师范大学，2013.

执行力强。例如：日本是多地震国家，幼儿园经常开展地震演习活动；新加坡有严格的政府法规，在日常的教育中培养孩子的消防应急反应能力；美国幼儿园定期举行“防火周”训练。

国外公立幼儿教育经历创立、规范和普及三个阶段，幼儿园管理逐步形成完整的、科学的规范和要求。一方面，幼儿园管理开始在宏观层面上以法律的形式得到政府的支持和鼓励，这将有效地促进公立幼儿园的蓬勃发展。另一方面，幼儿园管理在微观角度上更加注重幼儿的主体地位，更有效的管理系统开发成为公立幼儿园的管理理念。不少国家为保障弱势地区、弱势人群的学前教育基本权利，逐渐形成以中央政府投资举办为主，地方政府主要负责项目管理和部分经费筹措的办园责任共担模式。如印度的“儿童综合发展服务计划”、澳大利亚的“学前教育普及计划”和古巴的“教育你的孩子计划”都是由中央政府发起并主要或全部由中央政府投资举办，旨在为弱势地区和弱势人群提供免费或低价公立学前教育的项目。地方政府主要负责项目管理，个别财力较好的州也承担少部分经费^①。韩国和芬兰是发达国家推进教育公平的典范。韩国的教育经费投入“公私分明”，保证了教育机会的均等；芬兰的非义务教育阶段的公平策略，使芬兰5~6岁的孩子可以享受到一年的免费学前教育^②。从各国的政策可以看出，各国政府在推进学前教育普及和公平中的作用主要体现在三方面：一是补偿弱势群体，二是政府加大投入，三是制定相关政策和法律保障。

（二）加强南宁市公办幼儿园建设和管理的意义

1. 缓和社会矛盾，促进社会和谐

促进社会和谐稳定，离不开满足公民生活诉求。当前，南宁市公办幼儿园仍存在数量少、布局不合理、招生规模小、师资队伍薄弱、硬件条件差等问题，“入园难、入园贵”问题长期存在。南宁市学前教育的主要矛盾已表现为市民日益增长的优质幼教需要和学前教育不平衡不充分的发展之间的矛盾。因此，增大公办幼儿园规模、转变办学模式、完善布局规划、提高软硬件水平，着力打造高质量公办幼儿园，对解决幼儿入学难问题，缓和社会矛盾，提升公民满足感，促进社会和谐有着非常重要的现实意义。

2. 推进教育均衡，优化教育资源

党的十九大报告提出，“坚持在发展中保障和改善民生。……在幼有所育、学有

^① 杨冬梅，夏靖，张芬，以公立学前教育为主导促进普及和公平：世界主要国家和地区学前教育办园体制改革的经验 [J]，教育发展研究，2010，30（24）：25—30。

^② 皮拥军，OECD国家推进教育公平的典范：韩国和芬兰 [J]，比较教育研究，2007（2）：6—10。

所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”，报告首次增加了“幼有所育”“弱有所扶”两个“有所”，这样一来，七个“有所”作为整体，基本覆盖了人从幼到老各个阶段最重要的民生需求。其中“幼有所育”是第一个“有所”，而优质的学前教育是实现“幼有所育”的重要条件，可见中央对学前教育的重视达到前所未有的高度。一直以来，南宁市公办幼儿园占比过低，许多幼儿难以进入到公办幼儿园，公办幼儿园的招生教育形成了一个相对封闭的循环。因此，推进管理体制变革，促进教育交流，将有助于将公办幼儿园优质的教育资源共享，从而推进教育均衡。

3. 改进机构管理，提升政府职能

南宁市公办幼儿园的“公办”性质，在一定程度上代表了政府形象，但由于其管理体制的短板，公办幼儿园面临的组织机构不健全、制度缺乏活力、效率低下等问题，影响了政府的形象，在市场竞争中显示出阻碍，影响了公办幼儿园的发展。改进公办幼儿园管理，提质增效，有助于改善公办幼儿园形象，增强政府公信力。因此，要切实推动南宁市公办幼儿园向更好的方向发展，在学前教育中发挥主导和方向引领作用，推进教育管理体制变革，体现教育公益性质。

二、南宁市公办幼儿园建设和管理发展现状

中华人民共和国成立后，在中央的高度重视下，南宁市和全国各地一样，幼儿教育事业迎来了春天。从新中国成立后到改革开放前，受计划经济体制的影响，公办幼儿园一枝独秀。改革开放以来，随着社会主义市场经济的不断建立和完善，民办幼儿园异军突起，公办幼儿园则发展相对较慢。近年来，随着城市综合实力的增长，政府加大发展学前教育力度，公办幼儿园的发展又出现新的机遇。

（一）南宁市公办幼儿园总体情况

1. 南宁市公办幼儿园基本情况

2016—2017 学年度，南宁市共有公办幼儿园 114 所，占全市幼儿园总数的 6.98%；在园儿童 85804 人，占全市幼儿园在园儿童总数的 28.14%；专任教师 2300 人，占全市幼儿园专任教师总数的 17.69%（见表 1）^①。可见，南宁市公办幼儿园及专任教师的数量均比较少，但却承担了超过全市在园儿童总数 28% 的儿童教育任务，在幼儿教育中承担着重要的职责，发挥着重要的作用。

^① 本课题使用的南宁市幼儿园相关数据如无特别说明，均由南宁市教育局提供。

表 1 2016—2017 学年度南宁市幼儿园基本情况

	全市幼儿园	公办幼儿园	公办幼儿园在全市幼儿园中占比
园所数量	1633 所	114 所	6.98%
在园儿童	304900 人	85804 人	28.14%
专任教师	13000 人	2300 人	17.69%

根据南宁市教育部门的分类,从公办幼儿园的性质来区分,可以分为教育部门办学和其他部门办学两类。2016—2017 学年度南宁市的 114 所公办幼儿园中,教育部门办学 84 所,在园儿童数 71780 人,专任教师 1291 人;其他部门办学 30 所,在园儿童人数 14024 人,专任教师 1009 人(见表 2)。无论是办学数量、在园儿童人数,还是专任教师数量,教育部门办学都是公办幼儿园的主力军。

表 2 按办学性质分类的 2016—2017 学年度南宁市公办幼儿园基本情况表

	公办幼儿园总数	教育部门办学	其他部门办学
园所数量	114 所	84 所	30 所
在园儿童	85804 人	71780 人	14024 人
专任教师	2300 人	1291 人	1009 人

2. 南宁市公办幼儿园县区分布情况

在县区的空间分布上,公办幼儿园存在较大差异。2016 年,青秀区、西乡塘区、横县、马山县的公办幼儿园较多,都在 15 所以上,其中青秀区最多,达到 22 所。青秀区、西乡塘区、横县、马山县、上林县等 5 区县的公办幼儿园占比达 10%以上,宾阳县及武鸣区的公办幼儿园占比甚至不足 1%。青秀区和西乡塘区的公办幼儿园较多,主要得益于这两个城区的区直单位或部队、高校多,如青秀区的 22 所公办幼儿园中,有 14 所是区直单位或部队开办的。除前述 5 个县区之外的其他县区(开发区),其公办幼儿园数量很少,均不超过 4 所。从乡镇的空间分布来看,全市 102 个乡镇中,已有 85 个乡镇设置了公办中心幼儿园,其中兴宁区、邕宁区、良庆区、横县、马山县的乡镇已全部设置了公办的乡镇中心幼儿园。

3. 南宁市幼儿园管理体制

在管理体制上,南宁市幼儿园实行属地管理,现有教育部门办幼儿园由所在县区、开发区教育局具体负责管理,民办幼儿园由所在县区、开发区教育局审批并发放民办学校办学许可证。区直单位开办的幼儿园、部队幼儿园的人、财、物由开办单位管理,教育教学业务上接受所在地城区、开发区教育局指导。

(二) 南宁市公办幼儿园建设和管理取得的成效

1. 扩大公办学前教育资源，城乡同步推进

作为终身学习的开端，学前教育成为当下人民群众最迫切关心的重大民生问题之一。与其他阶段教育相比，教育资源总量不足一直是我国学前教育发展中的短板和薄弱环节。2010 年我国颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出了到 2020 年基本普及学前教育的目标，为了切实达成这个目标，教育部将该工作分三步推进，第一步就是用 3 年左右时间，以扩大资源为主，首先缓解“入园难”的问题^①。

大力度、多渠道加强公办幼儿园建设。南宁市自第一期学前教育三年行动计划实施以来，就将扩大学前教育资源作为首要任务大力推进，第一期学前教育三年行动计划实施期间完成幼儿园新建、改扩建项目 686 个，新增学前教育学位约 6.9 万个。在第二期学前教育三年行动实施期间，南宁市进一步加大新建、改扩建公办幼儿园的力度，截至 2016 年底，基本完成 105 所公办幼儿园的新建、改扩建，新增学位 18380 个。

根据南宁市教育局统计数据，2016—2017 学年度南宁市共有 114 所公办幼儿园，公办幼儿园整体呈现上升趋势，2016—2017 学年度公办幼儿园数量较 2011—2012 学年度增加了 34 所，增长率为 42.5%（见图 1）；2011—2015 年，公办幼儿园入园人数从 7.08 万人增加到 8.99 万人，增加比例达到 30%，随后开始逐年缓慢减少，2016—2017 学年度公办幼儿园在园幼儿数 8.58 万人，虽然人数相较 2014—2015 学年度略有下降，但总体上相较 2011—2012 学年度仍然有所增加（见图 2）。

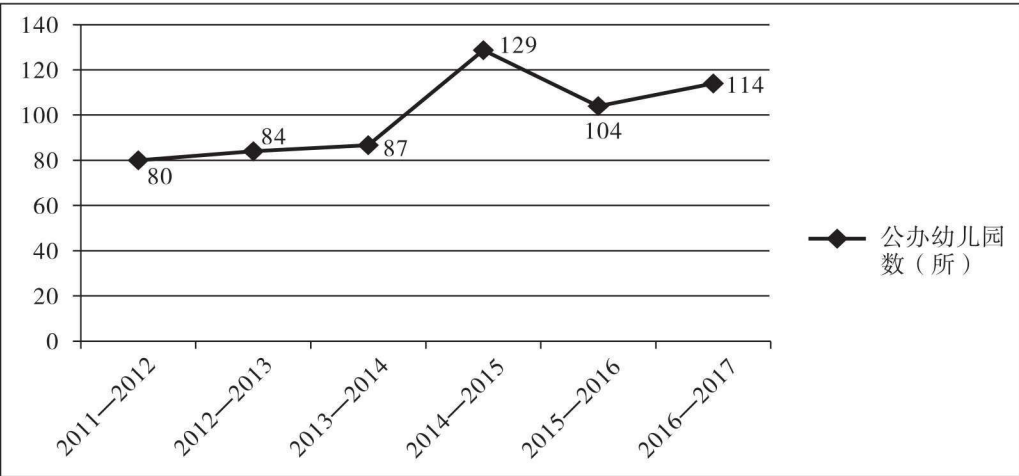


图 1 南宁市 2011—2017 年各学年度公办幼儿园数

^① 刘利民．整体推进重点突破 加快学前教育改革发展 [N]．中国教育报，2013—12—08．