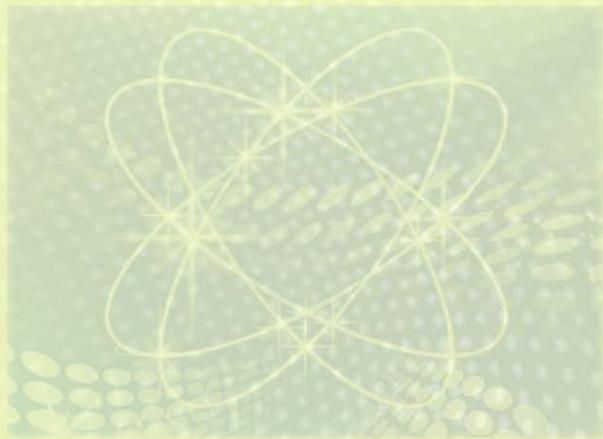


# 追求起跑线的公平

江西省学前教育改革发展调研报告

江西省政府发展研究中心  
江西省教育厅

编



江西高校出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

追求起跑线的公平: 江西省学前教育改革发展调研报告/江西省政府发展研究中心, 江西省教育厅编. —南昌: 江西高校出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5493 - 0504 - 9

I. ①追... II. ①江... ②江... III. ①学前教育 - 教育改革 - 研究报告 - 江西省 IV. ①G619.285.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 263823 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮政编码	330046
总编室电话	(0791) 88504319
销售电话	(0791) 88522272
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	700mm × 1000mm 1/16
印 张	14.5
字 数	152 千字
版 次	2011 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5493 - 0504 - 9
定 价	29.00 元

赣版权登字 - 07 - 2012 - 44

版权所有 侵权必究

# 序

人生百年,立于幼学。学前教育是实现人的全面发展、终身发展的奠基工程,是顺应群众期盼、促进社会公平的民生工程,是提高国民素质、实现人力资源强国的战略工程。发展学前教育是教育基础中的基础、民生重点中的重点、发展优先中的优先。

改革开放特别是进入新世纪以来,我国学前教育事业取得长足发展,普及程度逐步提高。但总体来看,学前教育目前仍是国民教育体系中的薄弱环节,与经济社会快速发展的格局不相协调,也与人民群众的期盼不相适应。当新世纪进入第二个十年之际,在我国从教育大国向教育强国迈进的关键阶段,国务院于2010年11月下发《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称《意见》),这对实现更高水平的普及教育、提高国民整体素质具有十分深远的意义。

为认真贯彻落实《意见》精神,全面掌握全省学前教育发展情况,科学制定好我省的实施意见,省政府组织有关部门,组成调研组,于2011年4月,分赴全省11个设区市对全省学前教育发展状况进行了全面深入调研。调研过程,调研组的同志召开座谈会数十次,走访幼儿园近百所,访谈干部群众近千名,发放和回收问卷上万份,最终形成了一个有

分量、有分析、有见地的调研报告。

这次调研,问需于民、问计于民、问策于民,取得了实实在在成效,一是为省政府及时出台发展学前教育的实施意见,提供了第一手资料 and 情况。二是引起了各级政府、幼教机构、家长及社会各界对加快发展学前教育的重视,统一了思想,形成了认识。三是推动了政府决策的科学化、民主化。

省政府发展研究中心和省教育厅将这次调研工作的成果集结成册,既是对这项工作做一个阶段性的总结,又是对调研组辛勤劳动的一种认可,更是为发展学前教育提供了有益的借鉴。

在当前全省深入贯彻落实教育工作会议和规划纲要的实践中,我们要把加快发展学前教育作为教育改革发展的重要突破口来抓,把握好“一个目标”,坚持好“五项原则”,落实好“四项措施”:

把握好“一个目标”,就是要构建一个广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系,有效缓解“入园难”问题,使广大儿童都能够在人生的起点上接受良好的学前教育。

坚持好“五项原则”,一是保基本、强基层的原则。积极改善城乡幼儿园办园条件,重点加强农村幼儿园建设,使城乡适龄儿童都能接受公平的、基本的学前教育。二是广覆盖、多形式的原则。引导支持社会力量举办面向大众、灵活多样、收费合理的幼儿园。三是建机制、强体系的原则。建立和完善学前教育的多渠道投入机制,建立和完善县、乡、村三级学前教育服务体系。四是循规律、提质量的原则。要优化师资队伍,改进保教方法,加强卫生保健,促进幼儿健康快乐成长。五是定

目标,分步走的原则。要从各地实际出发,科学制定幼儿园建设发展规划,积极而为,量力而行,把握节奏,取得实效。

落实好“四项措施”,一是抓好“四个一批”,即按照“政府主导,社会参与,公办民办并举”的办园体制,充分调动各方面的积极性,新建一批示范性公办幼儿园,利用中小学布局调整后富余的教育资源和其他富余公共资源改扩建一批农村幼儿园,规划配套建设一批城镇小区幼儿园,扶持补充一批普惠性民办幼儿园,多形式扩大学前教育资源。二是明确“四个标准”,即公办幼儿园生均经费标准、普惠性民办幼儿园补助标准、贫困家庭幼儿资助标准、幼儿园收费标准。三是实施“三个计划”,即将农村地区幼儿教师培养列入全省“定向培养计划”;做好幼儿教师“国培计划”;将幼儿教师纳入“省级中小学教师培训计划”,努力提升幼儿教师素质。四是做到“两个并举”:一方面,要制定颁布各级各类幼儿园办园标准,实行分类管理、分类支持、分类考核,妥善解决好无证办园问题。另一方面,要建立科学的幼儿园保教质量评估监管体系,把幼儿园办成“安全园”、“健康园”、“快乐园”。

这就是编辑出版这本书的意义所在。

孫剛

2011年11月



# 全省学前教育改革发展调研报告

为认真贯彻落实《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》精神,全面掌握我省学前教育情况,科学制定好我省的相关实施意见,遵照孙刚副省长的指示,省政府组织办公厅、省政府发展研究中心、省教育厅、省人保厅、省编办、省财政厅、省发改委、省国土厅、省住房和城乡建设厅、省政府决策咨询委等 10 个部门组成调研组,由省政府发展研究中心牵头,省政府副秘书长、发展研究中心主任肖佺根同志主持,对全省学前教育发展状况进行了全面调研。调研组分成 6 个小组,从 4 月 6 日到 15 日,由厅级干部带队,深入到 11 个设区市的 33 个县(区、市),通过召开座谈会、问卷调查、实地查看、个别访谈、个案分析、成本测算等方法开展深入调研。共召开 47 场次座谈会,实地走访了近 100 所幼儿园,参加座谈和访谈的有老城区、新城区的公办、民办幼儿园园长、法人代表,乡村公办、民办幼儿园园长、举办者,乡镇、街道、社区负责人,教育、人保、编制、财政、发改、建设、房管、规划、国土等相关部门领导,房地产开发商、教师和家长等 700 多名代表,发放和回收调查问卷 1747 份。在充分掌握第一手资料的基础上,调研组又进行了多次研讨、综合分析,形成了系列调研报告。现将有关情况综合报告如下。

## 一、全省学前教育的发展状况

进入 21 世纪以来,我省各级政府认真履行学前教育组织领导、统筹协调、加强管理、加大投入等职责,全省学前教育得到快速发展,普及程度大大提高,基本形成了“民办为主体,公办带动民办共同发展”的多主体、多形式的办学格局和适应不同层次多样化需求的学前教育服务体系。2010 年,全省 3~5 周岁学龄前幼儿总数为 198.13 万人,占总人口数的 4.47%。全省共有幼儿园 12595 所,在园幼儿数 127.72 万人。其中,公办园 380 所,占总园数的 3%,在园幼儿数 37.8 万,占 29.6%;民办园 12215 所,占 97%,在园幼儿数 89.5 万,占 70.4%。全省学前一年、二年、三年入园率分别达到 75%、64% 和 56%。我省学前教育总体上呈现“三大三多”特点,即社会需求大、城乡差别大、民办比例大;办学形式多、投入渠道多、师资来源途径多。具体表现为:

### (一) 学前教育普及呈“三个基本”特征

全省学前教育普及程度按三类区域呈现“三个基本”状况:中心城区基本实现全覆盖;乡镇所在地基本覆盖;村组基本未覆盖(或不合格)。调研组了解到,南昌市东湖区、青云谱区、红谷滩新区学前三年入园率都达到 100%,景德镇市珠山区达到 95%,其他设区市中心城区及县城入园率多在 90% 以上。农村公办性质的幼儿园和上了一定规模的民办幼儿园基本集中在乡镇所在地,学前教育资源基本能够满足入园需求。而农村村组学前教育资源很少,未入园的幼儿中,绝大部分在村组。特别是位置偏远、接送不便的村组,幼儿入园率更低。鹰潭市月湖

区是城区,学前三年毛入园率为 68.8%,而村组较多的余江县为 42%。调查表明,学前教育普及程度与城市化、经济发展水平、自然地理环境、人口分布、重视程度及人文环境密切相关。萍乡市、新余市城镇化率相对较高,学前三年毛入园率分别达到 81% 和 74.5%;而宜春市农村人口相对较多,学前一年和三年毛入园率分别为 69% 和 51.9%,抚州市各县区学前三年毛入园率基本在 50% 上下。在条件相当的地方,入园率的高低与当地学前教育环境有关。如吉安市各县区入园率普遍较高,其中吉安县学前一年已经普及,学前三年也基本普及,入园率达到 91.3%;但南昌市高新区学前一至三年入园率都在 50% 上下。

## (二) 办园主体: 公办民办两大类、十种形式

全省学前教育基本上形成了“公办为主导,民办为主体”两大类多种办园形式的发展格局,比较典型的有十种: 1. 政府全额拨款办园。土地由政府划拨,建园费用、公用经费、人员经费等由财政投入,保教人员由政府核编安排,按标准收费。如省委机关保育院、景德镇市委机关保育院、德兴市幼儿园等。2. 政府差额拨款办园。土地、园舍、编制由政府提供,公用经费、人员经费等由财政差额拨款,日常运营、教职工福利的大部由幼儿园自行负责,如九江市委机关保育院、新建县铁河中心幼儿园等。3. 政府部分投入办园。政府及其部门提供园舍,日常运营自收自支。如江西省体育局幼儿园、景德镇市商业幼儿园,其土地、园舍由体育局、商务局提供,但人员工资福利、日常运行费用均由幼儿园自行承担。4. 国有企业、行业办园。如南昌江铃幼儿园、德兴铜矿幼儿园、九江石化幼儿园等都是由实力较强的大型国企举办。5. 事业单

位或其他社会组织办园。如南昌大学附属幼儿园、江西师大附属幼儿园、江西广电艺术幼儿园、浮梁县庄城小学庄城乡中心幼儿园等,附设在高校、小学等事业单位中。6. 小学附设学前班。小学附设学前班是我省尤其是农村地区学前教育的主要模式之一,目前全省就读学前班幼儿数占全部在园幼儿的22.0%,新建县和于都县学前班幼儿数,分别达到正在接受学前教育幼儿总数的58.9%和55.2%。7. 公办民营园。政府建好园舍及硬件设施,委托或租赁给私人、企业或社会组织举办幼儿园。如鹰潭铁路地区东幼儿园、永修县柘林镇蓝月亮幼儿园等。8. 民办公助园。幼儿园系公民个人或商业投资机构举办,政府采取一定的方式进行支持。如芦溪县实施政府划拨土地、减免规费等政策,鼓励社会投资300万元,新建了新泉中心幼儿园。9. 股份制或合作民办园。个人或相关私营机构通过合资、合作等方式举办的民办园。如湖口县盛源城小区幼儿园,开发商建设园舍后与有关学前教育专业人士合作举办。10. 民办独资办园。个人或相关私营机构通过投资、捐资等方式举办的幼儿园,质量达到当地教育主管部门的相关要求并经过教育部门审批注册,如贵溪市金苹果幼儿园、珠山区天聪幼儿园等。还有是通过招商引资引进的民办园,如九江小金星幼儿园等。在民办园中,基本属于投资办园,没有看到捐资办园的。

### (三) 师资队伍来源多渠道,素质参差不齐,待遇差异大

呈现四个特点:一是师资来源多渠道。目前,全省共有幼儿园教职工7.78万人,其中专任教师4.90万人,师幼比为1:16.4。师资来源渠道主要有:公开招考、小学调入和委派、委托培养,自主招聘等几种方

式。二是师资结构“三少三多”。即：在编教师少，聘请教师多；男性教师少，女性教师多；年轻教师少，大龄教师多。在编教师占全部幼儿教师的11.3%，聘请的教师占88.7%，其中公办幼儿园的聘请教师占77.5%，民办园基本都是聘请。女性教职工占98%以上，公办幼儿园年龄结构普遍老化，40岁以上的教师占50%以上。三是教师素质参差不齐。从学历层次看，从大学本科到初中毕业的都有，在全部教师中，本科及以上、大专、高中及中专、高中以下学历的分别占4.4%、22.2%、48.2%和24.7%。公办幼儿园中本科、大专学历占比高，民办幼儿园中职和高中学历占的比重最大。如广丰县公办在编教师中大专以上的教师占90%以上；民办幼儿园中职和高中学历的教师占比达到87%。从教师资质看，注册幼儿园基本做到园长执证上岗，私自举办的幼儿园很多都没有做到园长持证上岗；城区幼儿园教师大部分有资格证，乡镇和农村幼儿园大部分没有资格证；公办幼儿园教师基本都具有教师资格证，民办幼儿园大部分没有从业资格。从专业背景看，有幼教专业背景的比例高低不一，如广丰县达到71%，德兴市仅14.4%。四是工资待遇差异较大。教职工工资在1000元以下、1000至1500元、1500元以上的分别占教职工总数63.3%、25.3%和11.4%。职称、工资福利因所在区域、园所性质、教师身份不同呈现较大差别。大部分地方对在编教师实行了绩效工资，九江、宜春等是全额拨款，鹰潭月湖区实行的是差额拨款。城区幼儿园教师大都能够参照小学进行职称评定，如九江市中心幼儿园81名教工中有4位为小学特高，而农村幼儿园很多没有进行职称评定。在九江、景德镇所调研的20所幼儿园中有6所农村园

没有进行职称评定。公办园在编人员工资较高,月收入在 2000 元左右,部分园如昌河幼儿园达到了 5000 元;公办园外聘人员一般在 1000 元左右。城区民办园一般是 500 ~ 600 元左右,也有较高的,如九江小金星达到 1800 元左右;农村民办园偏低,有的只有 300 ~ 400 元。

#### (四) 办园条件呈基本合格、比较规范、豪华办园三个档次

从全省面上情况来看,学前教育班均规模为 29.1 人,生均建筑面积达到 5.67 平方米,生均图书 2.13 册。不同的办学主体,办园条件差距较大。公办园和经过教育主管部门登记发证的幼儿园,都基本达到教育部门颁布的办园标准;未经批准发证的幼儿园条件均未达标,目前全省还有 4968 所幼儿园未审批发证。在已注册核准发证的幼儿园中,办学条件可分为三个档次:一种是基本达到合格要求的幼儿园。城镇中的部分小规模民办园、农村中的大多数乡镇和村组幼儿园属于这一类,在全省幼儿园中的比重较大。这类幼儿园里只有基本的保教设施,有些校舍为租赁。如浮梁县庄湾乡中心幼儿园改造原小学闲置空余的校舍,武宁罗坪镇小博士幼儿园由原公办幼儿园转让私人承办、永修易家河村蒙特星星幼儿园系家庭住宅改建,两三间教室、60 多平方米的室外活动场地、少量简单的玩具。这些幼儿园基本属于乡镇型标准园,代表了多数乡镇幼儿园的现状。第二种是条件相对较好保教管理比较规范的幼儿园。包括城镇的绝大部分公办园和省、市、县级示范的民办园及城镇少部分收费较高的民办园。比如乐平市幼儿园、湖口县盛源城幼儿园等不仅具备基本的保教设备,在大型活动装置、师资配备、保教质量、安全管理等方面均高于省定标准。从统计数据来看,目前我省

有市、县级示范园 510 所,省级示范园 109,两者占全省幼儿园总数的 5.1%。这一类幼儿园在全省幼儿园中起着骨干和示范作用。第三种是条件很好或豪华型幼儿园。如省广电幼儿园、九江新湖幼儿园等,每个班配备有空调、彩电、DVD、钢琴、蒙氏柜、许多玩具,校内还有植物园、游泳池、室外大型玩具、电脑房等较为先进的教学设备。调研中可以看出,办园条件与举办者的投入、收费有关,也与其他利益(如房地产开发为更好售房)有关。也有条件很好的公办幼儿园,政府有较多投入或收费较高。如九江市中心幼儿园、省直保育院等,基本上是政府拨款为主,但也适当吸收了捐赞费或事业发展费。2010 年全省各级财政性学前教育投入为 14556.15 万元,这些投入绝大部分进入了公办园,促进了公办园条件的改善;新湖幼儿园条件豪华与开发商大量投入、期望提升楼盘品质有很大关系。整体来看,各地都在多渠道筹措资金,努力改善办园条件。调研中看到,乐平、湖口、永修等县克服困难,多方筹措,投入了近千万元新建扩大规模的公办示范园。

#### (五) 收费标准公办多年未调,民办高低悬殊

各类幼儿园收费因公办民办而不同,也因各园的办园条件、保教特色不同而高低悬殊。1. 公办园执行省定收费项目和标准。收费项目主要是保教费、代收费和幼教事业发展费(即通常说的择校费)。收费标准为保教费省级示范园每生每月 120 元、市级示范园每生每月 90 元,该标准为 1997 年制定,多年未调。也有一些公办园收取了幼教事业发展费,标准按每生每年 400 元收取。代收费一般为幼儿在园的实际支出费用,如保险费、餐费等。大部分公办园是按核定的收费项目和

收费标准收取。但有些“财政保工资,收费保运转”的公办园,为了改善办园条件、提高教师待遇,会通过举办一些兴趣班、特色班开辟收费来源。2. 民办园收费项目与公办园相同,但标准普遍高于公办园。主要是三大类,保教费、代收费和其他收费。保教费的一般标准是每个月150元;参差不齐的情形居多,从每月几十元到1000元不等,比如最高收费是九江新潮幼教中心,每月达到了920元,其报备案的价格是1500元;最低的是安远县凤山乡民办聪明泉幼儿园和该乡中心小学附设幼儿园,每生每学期收费均为294.9元,每月不到60元。代收费主要包括餐点费、接送卡费、体检费、服装费等。其他收费是指幼儿园与家长就特定服务项目商定后收取的费用,如兴趣班或特色班费用等。民办园的保教费和其他收费标准系由幼儿园自行确定后报价格主管部门备案。从整体来看,尽管收费标准差别较大,但调研中没有家长对幼儿园收费提出过“收费过高”的质疑。从问卷调查中可以看出,有50%以上的受调查者认为本地幼儿园的收费价格水平一般。从实际收费也可以看出,全省幼儿园中,保教费在每月每生100元以下的有7697所,100~200元的有4474所,这两类占全部幼儿园总数的96%。意味着低收费、低成本运作是我省幼儿园的现实状况。

#### (六) 保教体制分级管理、四种倾向

从调研情况看,多数地方正在积极探索加强幼儿园准入年检、办园行为、日常安全、保教质量等方面的规范管理。1. 管理体制。大部分地方实行“地方负责,分级管理,有关部门分工负责”的管理体制,不断明确市、县、乡、村四级管理学前教育的工作职能,努力形成较好的管理

工作网络。赣州市、县两级教育行政部门建立了专门的管理机构——幼儿教育股(管理办公室),负责辖区内学前教育的日常管理与指导。九江和景德镇的市、县(区)、乡镇(街道)三级均有领导具体分管此项工作,市、县有托幼办专人或兼职负责幼教行政管理工作。新余市渝水区明确了区、乡两级政府和有关职能部门的具体职责。各地教育、卫生、公安、消防等部门承担主要职责,国土、城建、规划等相关部门加强协同配合。萍乡市成立中介组织,进行行业自律管理。

2. 准入管理。大部分市县强调这是县区教育部门的职责,景德镇市明确规定只有县级教育部门具有颁发办园许可证的资格。各地严格准入办园条件和标准,组织综合执法组开展清理整顿。对其中符合条件和标准的,颁发办园许可证。对不符合条件,当地群众又切实需要而难以关闭的,采取给予过渡期、帮助指导、示范园结对等办法加强各方面条件建设,付出了很多努力。

3. 保教质量管理。全省幼儿园的保教质量多层多样,呈现分化局面。从调研情况来看,保教质量大体可分为四种倾向:一是以看护为主的办园。如浮梁县庄湾乡中心幼儿园,四位教师中有三名为聘请的阿姨,更多工作是保姆性质。二是比较规范的办园。较多数的幼儿园能够按照“习惯养成、健康成长、开发智力”的保教总体要求,实施素质教育,开展文体游戏活动。三是突出特色的办园。有不少民办园为适应市场需求,探索与高收费相匹配、满足家长特殊需求的特色办园模式,如积极推行蒙台梭利教育法,开展多样化、多形式的特色班或兴趣班等。四是有小学化倾向的办园。有少数私立园迎合市场需求,游戏活动过少,识字、运算等教学性活动较多。针对这些情形,各地教育

部门通过开展观摩教学、业务交流、保教研讨等办法加强教研指导和质量管理力度,促进保教质量的共同提升。景德镇在县教研室配备了一名兼职幼儿教研员,组织示范园送教下乡 70 余节,培训教师 137 人次,捐赠物品图书价值 7.8 万元。九江市积极搭建幼儿园信息交流平台,建立园本教研制度,构建了教、研、训一体的教研模式。4. 安全管理。大多数地方都重视幼儿园安全管理,积极建立健全协调机制,明确部门职责,落实任务分工。湖口县政府分管领导经常深入基层一线,查看卫生、交通、园舍安全情况,现场办公,解决疑难问题。芦溪县建立幼儿园安全月报制度,督促整改落实。各地的相关职能部门也能各司其职,加强监督管理。调研中大家感受到,市、县(区)政府领导越重视,所在区域的管理工作合力就越强。

#### (七) 需求市场快速提升、意愿强烈

随着我省工业化、城镇化水平不断提升,群众收入的迅速提高,对学前教育的需求也日益强烈。在调查中,有 90% 以上的家长认为学前教育很重要,有送小孩入园受教的强烈需求。但不同区域、不同经济条件,需求强烈程度也有所不同:城镇家庭普遍要求小孩上比较规范的幼儿园,特别是多数要求上公办幼儿园;在农村,特别是偏远村和村组,由于受经济、交通状况的影响,需求则较低。从需求本身来看,也分多个层次:第一层次是仅有看护的要求。部分家长由于工作的繁忙,希望有人照顾小孩,以解决后顾之忧。有家长就直接表示“只要小孩能在安全、卫生的环境中健康成长就行,文化等到上小学再学也不迟”。第二层次是家长不提过分要求。只希望幼儿园按现行教育规定进行保教。

对行为养成、知识掌握和智力开发一般没有太高的要求。第三层次是提很高的要求。有些家长受中国传统望子成龙、望女成凤的思想影响，“不让孩子输在人生的起跑线上”，对学前教育要求较多。如九江小金星幼儿园就针对有家长提出的五十以内加减法运算单独进行编班。同时，问卷调查的数据表明，有60%以上的家长认为选择幼儿园最首要的是考虑质量；而与城区家长的访谈得知，家长对学前教育的需求已从过去有园上，正在向上好园、上多样化、个性化园转变。

## 二、各地探索学前教育的一些经验做法

近年来，全省各地积极探索，锐意改革，采取有力措施，扎实推进学前教育发展，积累了不少好经验好做法。

### （一）创新办园体制

1. 积极扶持民办学前教育的“新余模式”。新余市坚持无论公办园还是民办园，在审批注册、分类定级、表彰奖励、师资培训等方面，都做到一视同仁。针对民办幼儿园在办园条件、教学管理等方面的先天不足，建立健全激励机制，设立了专项资金，对民办园按等级分别给予4万元、2万元、1万元的奖励。在系列优惠政策的扶持下，大批民间资本纷纷进入学前教育领域，投资百万元以上、具有较大规模的民办幼儿园已有20余所，全市10所省级示范性幼儿园中有5所是民办幼儿园，占据半壁江山。

2. 推进农村小学办幼儿园的“景德镇模式”。景德镇市将发展学前教育纳入城镇、社会主义新农村建设规划，把中心幼儿园建设与创建