

改革与发展

——学前教育若干热点问题研究

李卓
著

辽宁人民出版社

改革与发展

——学前教育若干热点问题研究

李卓
著

© 李卓 2017

图书在版编目(CIP)数据

改革与发展：学前教育若干热点问题研究 / 李卓
著. — 沈阳：辽宁人民出版社，2018.2
ISBN 978-7-205-09119-4

I. ①改… II. ①李… III. ①学前教育—教学研究
IV. ①G612

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第261090号

出版发行：辽宁人民出版社

地址：沈阳市和平区十一纬路25号 邮编：110003

电话：024-23284321（邮 购） 024-23284324（发行部）

传真：024-23284191（发行部） 024-23284304（办公室）

<http://www.lnpublish.com.cn>

印 刷：辽宁鼎籍数码科技有限公司

幅面尺寸：170mm×240mm

印 张：13.75

字 数：223千字

出版时间：2018年2月第1版

印刷时间：2018年2月第1次印刷

责任编辑：常 策

封面设计：白 冰

版式设计：辽宁新华印务有限公司

责任校对：解炎武

书 号：ISBN 978-7-205-09119-4

定 价：45.00 元

基金项目:

此书系辽宁省教育科学规划2017年度重大课题:面向2030年学前教育必要性的必要性、可行性与实施策略研究(课题编号:GJ17CA03)阶段性成果。

作者简介:李卓,1981年4月生,吉林梨树人,助理研究员。2006年7月毕业于东北师范大学教育科学学院学前教育专业,获教育学硕士学位。2006年7月至今,就职于辽宁教育研究院基础教育研究所,长期关注并致力于学前教育发展与改革研究、学前教育理论及政策研究,参与起草多项重大决策咨询工作,主持、参与多项国家课题及省级重点课题,有多篇研究成果公开发表。

目 录

CONTENTS

【教育政策篇】

第一章 “十二五”期间学前教育政策解析与区域教育事业发展实效·····	003
第一节 政策引领——“十二五”期间学前教育政策脉络与发展重心·····	003
一、学前教育正处于改革与发展的机遇期，成为教育发展的重点领域·····	003
二、学前教育成为民生关注焦点，逐步走向法制化、规范化·····	005
三、学前教育逐步纳入公共服务体系建设，并呈现多元化发展态势·····	006
四、城市学前教育已基本普及，公平和质量成为发展重心·····	007
五、农村学前教育资源不断扩充，完善网络和保障运转成为发展重点·····	008
六、幼儿教师成为学前教育发展的瓶颈，幼师的培养、培训是提质的关键·····	009
七、育儿观念趋向科学和理性，让儿童快乐学习、健康成长逐渐成为主旋律·····	010
第二节 区域探索——“十二五”期间辽宁省学前教育施政举措解析·····	011
一、政策连续出台并加以落实，学前教育发展得到基本保障·····	011
二、幼儿园建设工程积极推进，城乡学前教育资源不断扩大·····	012
三、学前教育管理体制和管理机构不断完善，依法规范办园成为可能·····	013
四、科学育儿理念深入人心，幼儿园保教质量不断提高·····	015

第三节 政策实效——辽宁省学前教育政策实施效果分析·····	016
一、学前教育普及程度不断提高,入园率居于全国前列·····	016
二、学前教育办园规模不断扩大,办园条件逐年提升·····	018
三、幼儿园师资总量逐年扩大,教师学历水平不断提升·····	029
四、学前教育经费大幅增长,但预算内投入比例仍然较低·····	036
第二章 “十三五”期间学前教育发展重心与趋势·····	043
第一节 2016—2020年辽宁省学前教育改革与发展的宏观形势·····	043
一、公共服务体系建设要求基础教育向有质量、更公平的方向发展··	043
二、适龄人口的变动要求及时调整基础教育资源供给的总量和结构··	044
三、城镇化和大规模人口流动要求基础教育资源实现动态配置·····	046
四、全面深化综合改革要求基础教育通过自身改革促进学生全面发	
展·····	047
第二节 普及、普惠和质量——“十三五”期间学前教育发展的关键··	048
第三节 辽宁省学前教育发展应注重解决的实践问题·····	050
一、抓住学前教育发展的机遇期,建立合理的学前教育投入和分担	
机制·····	050
二、加快学前教育法制建设,保障学前教育事业健康、规范发展··	051
三、立足公益、坚持普惠,推进学前教育多元化发展·····	051
四、科学调整学前教育结构布局,扩大优质学前教育资源·····	052
五、改善政策环境,促进幼儿教师队伍建设·····	053
六、遵循儿童身心发展规律,防止和纠正“小学化”·····	053
第三章 面向2030年学前免费教育可行性与实施策略研究·····	055
第一节 实施学前免费教育是国内外学前教育改革发展的趋势之一·····	055
一、实施学前免费教育是国际社会学前教育发展的主流趋势·····	055
二、普及、普惠成为我国学前教育改革发展的主要目标·····	060
三、国内一些省份已在学前免费教育方面做了积极的探索与尝试··	061
第二节 辽宁实施学前免费教育的可行性·····	064
一、辽宁实施学前免费教育的现实基础·····	064
二、辽宁实施学前免费教育所需资金投入·····	069

第三节 推进辽宁实施学前免费教育的策略选择	071
一、通过整体设计构建学前免费教育政策体系	072
二、学前免费教育需要分年龄、分群体、分项目逐步实现	072
三、建立科学合理的经费保障机制	073
四、学前免费政策实施需保障弱势群体的受教育权益	073
五、建立多部门联动机制，确保学前免费教育政策顺利推行	074
六、保障教师合法权益，促进幼儿教师专业发展	074
 【教育管理篇】	
第四章 普及、规范学前教育，破解“入园难”“入园贵”问题	079
第一节 出台各项政策，提高对学前教育的认识和保障力度	079
第二节 新建、改扩建幼儿园，多种形式扩大城乡学前教育资源	080
一、加强城市公办幼儿园和住宅小区配套幼儿园建设	081
二、实施农村“乡镇中心幼儿园建设工程”	082
三、实施“村村覆盖幼儿园工程”	082
四、鼓励优质幼儿园举办分园、连锁发展	083
第三节 完善学前教育管理体制和管理机构，促进依法规范办园	085
一、建立以县（区）为主、县（区）乡共管的学前教育管理体制	085
二、加强学前教育管理和指导机构建设	085
三、出台管理办法和办园标准等系列管理政策，推进幼儿园标准化建设	086
四、启动学前教育管理信息系统建设工程	086
第四节 倡导科学育儿，不断提高幼儿园保教质量	087
一、加强科学育儿宣传，构建辽宁省幼儿园活动课程	087
二、加强示范性幼儿园建设，引领、带动学前教育整体水平和质量的提升	087
第五节 加强幼儿教师的管理和培训，逐步实现园长、教师持证上岗	088
一、建立学前教育师资培养体系	088

二、加强学前教育培训机构的建设·····	088
三、实行园长、教师资格准入制度·····	089
四、推进偏远地区幼儿教师支教政策·····	089
五、分步解决幼儿教师编制,落实工资、待遇·····	089
第五章 推动幼儿园集团化发展 扩展优质教育资源·····	091
第一节 幼儿园集团化发展的特点·····	091
一、统一管理是幼教集团不断扩张的声誉和质量保障·····	091
二、完善的规章制度是幼教集团发展的制度保障·····	092
三、深厚的园本文化是幼教集团发展的核心竞争力·····	092
四、资源共享是提高幼教集团保教质量的关键·····	092
第二节 幼儿园集团化发展的地区实践·····	093
一、沈阳市和平区南宁幼儿园举办分园实践案例·····	093
二、青岛市实验幼儿园举办分园实践案例·····	096
三、铁岭县百树幼儿教育集团实践案例·····	099
四、锦州市义县乡村一体化实践案例·····	101
第三节 幼儿园集团化发展优势解析·····	102
一、推动优质资源合理化布局·····	102
二、实现市场和教育资源共享·····	102
三、形成统一高效的管理体系·····	103
四、打通人才流动和晋升渠道·····	103
第四节 幼儿园连锁集团化发展风险解析·····	103
一、规模扩大后管理难度提升·····	104
二、规模扩张导致师资稀释和质量下滑·····	104
三、区域内幼教集团规模过大容易形成垄断·····	104
四、政府强制公办园“扶贫”的集团化形式难以长久·····	105
五、公私合营性质的幼教集团教育性及股东权责的风险性较高·····	105
六、民办幼教集团营利性倾向较为突出·····	106
第五节 幼儿园集团化发展策略——鼓励和规范并重·····	107
一、出台政策规范和保障幼教集团科学发展·····	107

二、发挥公办民办幼教集团的优势和作用·····	107
三、坚持规模与质量并重的原则,引导幼教集团有序扩张·····	108
四、加强对幼教集团的监管,防垄断于未然·····	108
五、规避集团化幼儿园法人地位在政策操作中的盲点现象·····	109
第六章 补齐农村学前教育发展短板 助力教育起点公平·····	110
第一节 辽宁省农村学前教育重点问题解析·····	110
一、农村学前教育管理体制不清·····	110
二、农村学前教育经费投入不足·····	111
三、农村幼儿教师队伍现状堪忧·····	111
四、农村民办幼儿园办园质量较差·····	111
五、农村学前教育小学化现象严重·····	112
第二节 辽宁省农村学前教育问题溯源·····	112
一、政府主导责任缺失衍生农村学前教育诸多问题·····	112
二、农村义务教育管理体制和税费改革对学前教育发展的间接影响·····	113
三、多因素制约农村幼儿教师队伍建设·····	113
第三节 农村学前教育发展的思路设计·····	114
一、建立和完善以县为主,县乡共管的学前教育管理体制·····	114
二、落实政府责任,加大农村学前教育投入·····	114
三、扩大农村学前教育资源,构建农村学前教育网络·····	115
四、建立稳定的高素质的师资队伍·····	115
第七章 城镇化背景下农村学前教育转型路径·····	117
第一节 城镇化背景下农村学前教育的再认识·····	117
一、城镇化进程中农村学前教育的功能定位·····	117
二、城镇化进程中农村学前教育面临的新形势·····	120
第二节 城镇化对农村学前教育的影响及存在的问题·····	122
一、城镇化对农村学前教育之“得”的影响·····	122
二、城镇化对农村学前教育之“失”的影响·····	123
三、城镇化对农村学前教育的保育教育内容的影响·····	123
四、农村学前教育资源匮乏与浪费的问题·····	124

五、农村幼儿教师的短缺与流失的问题·····	124
第三节 城镇化背景下农村学前教育发展的路径探析·····	125
一、把农村学前教育纳入当地城镇化发展的总体规划·····	125
二、根据当地经济发展水平、人口发展趋势对农村学前教育发展进行规划与布局·····	125
三、在城镇化进程中要落实各级政府责任,加大财政投入·····	127
四、在城镇化进程中要注意通过多种渠道提升农村学前教育质量·····	128
五、利用城镇化机遇及政策改变农村学前教育师资结构,提高师资队伍素质·····	130
六、加强农村学前教育的管理和监督·····	131

【教育实证篇】

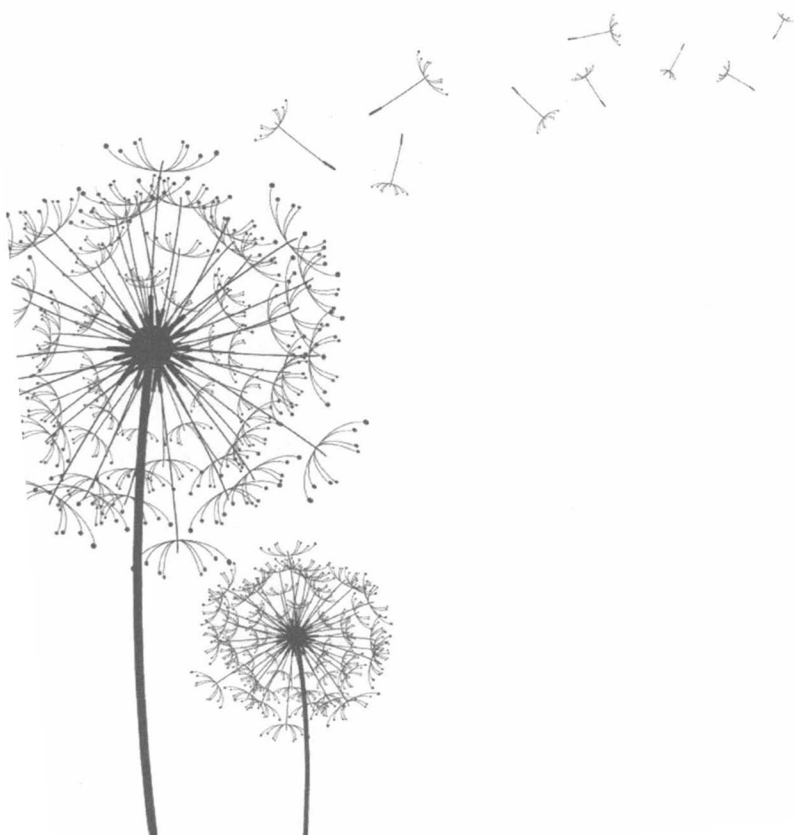
第八章 辽宁省幼儿园成本核算与收费政策的实证研究·····	135
第一节 教育成本的理论基础及幼儿园收费政策解析·····	135
一、教育成本的概念·····	135
二、部分发达国家幼儿园经费投入情况及收费政策研究·····	137
三、国内幼儿园收费现状及部分发达省份收费政策研究·····	139
第二节 辽宁省幼儿园办园成本构成分析·····	146
一、教育成本的分类及构成·····	146
二、辽宁省幼儿园办园成本构成·····	147
第三节 辽宁省幼儿园办园成本与收费现状·····	149
一、辽宁省幼儿园办园成本现状·····	149
二、城市办园基本标准下的生均成本核算·····	155
第四节 辽宁省幼儿园收费政策建议·····	158
一、政府管理层面·····	158
二、幼儿园收费政策方面·····	160
第九章 “十二五”期间辽宁省农村学前教育发展目标与资源需求研究·····	163
第一节 辽宁省农村学前教育资源配置现状调查·····	163

一、辽宁省学前教育资源总体情况·····	163
二、辽宁省学前教育资源各市分布情况·····	164
三、辽宁省农村学前教育存在的问题·····	166
第二节 “十二五”期间辽宁省农村3—6岁人口变化情况及其对学前教育资源需求的影响·····	170
一、“十二五”期间辽宁省农村3—6岁人口变化情况·····	170
二、辽宁省农村3—6岁人口变化对学前教育资源需求的影响·····	170
第三节 “十二五”期间辽宁省农村学前教育发展目标及资源配置建议·····	173
一、中观管理方面·····	174
二、经费投入层面·····	175
三、队伍建设层面·····	175
第十章 低收入家庭幼儿接受学前教育现状与资助政策研究·····	177
第一节 低收入家庭幼儿接受学前教育与资助政策研究背景·····	177
一、研究问题缘起·····	177
二、核心概念界定·····	178
三、研究方法、样本及数据说明·····	179
第二节 国内低收入家庭幼儿接受学前教育现状与资助政策研究·····	181
一、外来流动人口子女及农村贫困地区学前教育现状研究·····	181
二、我国学前教育政策相关研究·····	182
第三节 国外低收入家庭幼儿接受学前教育现状与资助政策研究·····	183
一、部分国家低收入家庭幼儿现状·····	183
二、部分国家学前教育资助政策现状·····	184
第四节 国外公共财政投入学前教育方式研究·····	186
一、供给方导向的投入方式·····	186
二、需求方导向的投入方式·····	187
第五节 辽宁省低收入家庭幼儿接受学前教育现状·····	187
一、辽宁省部分城市低收入家庭幼儿接受学前教育现状·····	188
二、辽宁省部分城市低收入家庭幼儿接受学前教育资助现状·····	192
第六节 辽宁省资助低收入家庭幼儿相关政策研究·····	195

一、大连市对经济困难家庭幼儿入园实施免收托保费政策·····	195
二、沈阳市和平区、沈河区实施“助困入园”工程·····	196
第七节 辽宁省低收入家庭幼儿接受学前教育资助政策建议·····	197
一、加快学前教育法制建设,保障低收入家庭幼儿学前教育权利··	197
二、强化政府主导责任,推进学前教育公平·····	198
三、加大财政投入,提高教育财政经费的使用公平及效率·····	198
四、坚持公办学前教育为主体扶持低收入家庭幼儿·····	199
五、建立多种扶助制度,多渠道引导低收入家庭幼儿入园·····	200
参考文献·····	202
后记·····	205

教育政策篇

JIAO YU ZHENG CE PIAN



第一章 “十二五”期间学前教育政策解析 与区域教育事业发展实效

在我国,学前教育既不属于义务教育,也不属于学历教育,而是长期被边缘化。由于人力、物力、财力等诸多条件无法得到保障,学前教育已经成为我国教育格局中最薄弱的环节。“十二五”期间,党中央、国务院高度重视学前教育,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,学前教育事业得到突飞猛进的发展。

第一节 政策引领——“十二五”期间 学前教育政策脉络与发展重心

“十二五”期间,党中央、国务院高度重视学前教育,出台了《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称《意见》),促进和保障学前教育发展;在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要》)中明确提出了学前教育的发展目标,同时启动学前教育体制改革试点工作并积极推进学前教育三年行动计划的落实。学前教育作为国民教育体系的组成部分,在国家高度重视、各方关注不断升温的情况下,逐步由教育的薄弱环节变为教育发展的重点领域。

一、学前教育正处于改革与发展的机遇期,成为教育发展的重点领域

研究表明,科学的学前教育能有效改善幼儿的教育和发展环境,提高其未来学业完成率、就业率,减少特殊教育需求,降低犯罪率,对社会、政治和

经济发展具有长期且巨大的影响。因此，发展学前教育已成为世界许多国家教育政策的重要内容。“保障每个幼儿都接受有效的促进其身心和谐发展的教育”不仅成为社会的需求，而且已经成为各国政府的责任。随着我国发展进入新阶段，改革进入深水区，经济社会发展面临许多新情况、新问题、新挑战，教育也深度融入改革开放和现代化建设大潮之中。学前教育作为终身学习的开端、国民教育的起点，受关注度逐年提高，也迎来了自身事业改革与发展的机遇期。

在经受了国有企事业单位改制、城镇布局调整、学前教育社会化探索等诸多变革影响后，我国学前教育大环境开始回暖。党的十七大报告提出“要重视学前教育”；十七届三中全会提出“发展农村学前教育”的战略任务；在《纲要》中，首次将学前教育单列一章，作为教育发展的重要任务之一，提出了到2020年“基本普及学前教育”的战略目标；《意见》把学前教育摆在国计民生的重要位置，突出强调了它的教育属性和社会公益属性，明确提出“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”。同时强调，发展学前教育，必须坚持公益性和普惠性，坚持政府主导，社会参与，公办民办并举，坚持改革创新。十八大以后，学前教育迎来进一步发展的机遇。十八大报告进一步强调“办好学前教育”，并将之作为“努力办好人民满意教育”的重要内容，这意味着学前教育不仅要大力推进、积极发展，还要办出质量和成效。十八届三中全会关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“要加快推进学前教育改革”。这是对当前学前教育发展方向的肯定及督促，并对学前教育发展提出了新的要求。

随着各级政府对学前教育认识和重视程度的提高，学前教育的地位不断发生嬗变。学前教育作为一个独立学段教育，不仅是基础教育的重要组成部分，而且已正式纳入国民教育体系，成为教育发展顶层设计的一部分，这为学前教育的发展与改革提供了前所未有的契机和挑战。2010年以来，国家启动了学前教育体制改革试点工作，积极推进各地学前教育三年行动计划的落实，并在总结第一轮计划实施成绩的基础上，积极制订第二轮学前教育计划，进一步提出扩资源、调结构、提质量等方面的要求，由此，学前教育从教育发展的薄弱环节，逐步变为教育发展的重点领域，进入前所未有的快速发展期。

二、学前教育成为民生关注焦点，逐步走向法制化、规范化

学前教育事业在经历了国有企事业单位改制、中小学布局调整、过度社会化等一系列变革的影响后，出现了许多问题和矛盾，一度成为整个国民教育体系尤其是基础教育阶段的薄弱环节。

一是适龄人口增加与学前教育资源的供需失衡引发“入园难”问题。在新一轮生育高峰带来人口变化的情况下，“金猪宝宝”“奥运宝宝”到了幼儿园的适龄阶段，全国出现公办幼儿园资源有限，民办幼儿园两极分化，学前教育资源不能满足需求的现象。很多地区幼儿园一席难求，一些偏远地区则无园可入，这影响到适龄儿童接受学前教育的权利和教育公平，由此引发了社会广泛的关注，日益成为民生关注的焦点。随着国家生育政策的逐渐放开，单方独生子女的夫妇可生育两个孩子政策的实施可能带来新一轮生育高峰，人口的增长率将会再次攀升，据预测，未来10年内将新增1000万左右儿童，^①学前教育的民生需求将会进一步升温。

二是城乡学前教育规模和布局还不能满足进城务工人员随迁子女及留守儿童入园需求。随着城镇化进程的不断推进，流动儿童和留守儿童的教育已成为社会关注的焦点，他们的入园问题也亟待解决。越来越多的农村儿童随进城务工的父母涌入城市，对城市原有学前教育资源配置带来冲击。由于进城务工人员受到经济收入的制约，对普惠性幼儿园需求强烈，但城市有一定质量的普惠性幼儿园学位严重不足，供需矛盾十分突出。同时，农村留守儿童就近入园的需求也较大，继续扩大城乡学前教育资源，构建广覆盖、布局合理的学前教育公共服务体系的任务仍十分艰巨。

三是城市居民对优质学前教育的需求更加强烈。一些城市的幼儿园已基本能够满足数量需求，但优质幼儿园资源明显不足，与社会需求的矛盾日益凸显，入优质幼儿园“难”和“贵”的问题越来越突出。

为解决学前教育的供需矛盾和诸多问题，规范办园行为，促进和保障学前教育健康、可持续发展，各地纷纷出台地方性法规和相关政策，学前教育逐步走向法制化、规范化的轨道。江苏、云南和安徽等省出台了学前教育地方法

^① 常晶.“单独二孩”放开，教育压力山大？[N]. 中国教育报，2014年4月10日（第5版）。