



我国普惠性学前教育现状及问题研究

——以湖北省为例

李芳雪¹, 石芬芳²

(1. 湖北幼儿师范高等专科学校 学前教育学院, 湖北 鄂州 436032;

2. 湖北幼儿师范高等专科学校 教务处, 湖北 鄂州 436032)

摘要: 在国家政策的引领下, 我国普惠性幼儿园取得了极大的发展。尽管取得瞩目成就, 但我国普惠性幼儿园资源配置及适应性发展方面还存在一些亟待应对的问题。通过文献研究法对普惠性学前教育现状进行调查与现状分析, 探索制约当前普惠性学前教育发展的因素, 推动普惠性学前教育优质发展。

关键词: 普惠性学前教育; 发展现状; 问题研究

中图分类号: G619.2

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2023) 02-0029-05

DOI: 10.19899/j.cnki.42-1669/Z.2023.02.005

2018年我国出台了《学前教育深化改革规范发展的若干意见》, 其中写道“到2035年, 要全面普及学前三年教育, 构建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系^[1]”。国家“十四五”规划强调“推进基本公共教育均等化、完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制, 学前教育的毛入园率要提升至90%以上^[2]。”针对人民群众提出“入园难、入园贵”的呼声后, 我国政府相继颁布过一系列政策改善这一困境。

在国家政策的引领下, 我国普惠性幼儿园取得了极大的发展。尽管取得瞩目成就, 但我国普惠性幼儿园资源配置及适应性发展方面还存在一些亟待应对的问题。通过文献研究法对我国普惠性学前教

育发展现状进行调查, 探索制约当前普惠性学前教育发展的因素, 推动普惠性学前教育优质发展。

一、普惠性学前教育现状研究

(一) 普惠性学前教育的理念研究

杨卫安等认为普惠性学前教育应体现受益主体的多元性, 体现弱势补偿的性质及保教质量的高水平。姜勇等认为学前教育的普惠性需从五个A的维度明确, 即满足经济上的“付得起”、空间上的“达得到”、质量上的“配得齐”、服务上的“适得广”以及我国现阶段国情相适应的“适得度”。刘焱等从欧洲国家学前教育普及推进过程中得出其对学前教育普惠性的思考主要是“可获得”“付得起”“有质量”三

收稿日期: 2022-10-04

基金项目: 2021年度湖北省教育科学规划重点课题“高职高专学前教育专业建设适应性分析与创新研究”(项目编号: 2021GA085); 2021年度湖北省职业技术教育学会科学研究一般课题“高职学前教育专业混合式教学模式的应用研究”(项目编号: ZJGB2021060)。

作者简介: 李芳雪(1990—), 女, 河南安阳人, 湖北幼儿师范高等专科学校学前教育学院讲师, 研究方向: 学前教育; 石芬芳(1969—), 女, 湖北红安人, 湖北幼儿师范高等专科学校教务处处长, 教授, 研究方向: 职业教育基本理论、学前教育。

方面,以对我国普惠学前教育的发展带来借鉴。王玉飞等通过政策文本分析,得出我国普惠性学前教育应是以政府为主、市场为辅,力求教育公平、实现幼有所育的一种具有开放性质与儿童福利性质的公共学前教育服务体系。

从诸位学者对普惠性学前教育的定位中,不难看出普惠性幼儿园顺势成为建设学前教育公共服务体系的主力军。所谓普惠性幼儿园就是面向社会并且承担普惠性学前教育公共服务的幼儿园,政府举办或接受政府委托是其基本特征,得到财政性教育经费支持、受到政府限价及监督管理、机构性质体现为非营利性的幼儿园,表现为公办园(包括公办性质的幼儿园)和民办普惠性幼儿园^[4]。

(二) 推动普惠性学前教育发展的政策引领

从最早提及“坚持教育的公益性和普惠性,保证公民依法获得良好教育的机会”的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》^[3],到为了缓解居民聚集区的学前教育紧张状况,国务院办公厅颁布《关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》(国办发〔2019〕3号),聚焦城镇小区的配套幼儿园的构建,可以看到,党和国家十分关注学前教育这一关于国计民生事业的发展。各地区政府在建设时也都密切关注幼儿园的普惠性特点,并在普惠性幼儿园的认定中强调“符合资质、面向大众、办园规范、收费合理”等相同条件。

(三) 普惠性学前教育的实践现状

1. 我国普惠性学前教育的整体发展

在一系列国家政策的引导下,我国以普惠性幼儿园为主体的普惠学前教育发展取得了极大的发展。统计数据显示:2021年我国共有幼儿园29.48万所,在园幼儿4805.21万人,更具体来讲,普惠性幼儿园的在园幼儿为4218.20万人,普惠性幼儿园覆盖率为87.78%;幼儿园共有专任教师319.10万人,学前教育毛入学率88.1%^[5]。相比2011年学前教育62.3%的毛入学率^[6],学前教育毛入学率10年间提升了25.8%,这在相当程度上缓解了入幼儿园困难的问题。

2. 湖北省普惠性学前教育发展

2010年底,湖北省共有幼儿园4395所,共有在园幼儿(含学前班)1118360人,幼儿园教职工66202人,专任教师38494人。其中,公办幼儿园909所,在园幼儿561294人,教职工19048人,专任教师

12201人;民办幼儿园3486所,在园幼儿557066人,教职工47154人,专任教师26293人。全省适龄幼儿三年毛入园率57.4%,全省公、民办园在园幼儿数各占50%^[7]。2020年,湖北省共有幼儿园9265所,在园幼儿1784314人,幼儿园教职209135人,专任教师102725人。学前教育三年毛入园率89.4%^[8]。全省普惠性学前教育覆盖率扩大到80%^[9]。其中,2020年武汉市共有幼儿园1850所,在园幼儿35.73万人。其中,公办幼儿园437所(占比23.62%),在园幼儿12.10万人(占比33.86%);民办幼儿园1413所(占比76.38%),在园幼儿23.63万人(占比66.14%)。学前三年教育毛入园率达到92.03%,公益普惠性幼儿园在园幼儿覆盖率更是达到84%^[10]。湖北省开展“万个公办幼儿园学位扩充”实事项目,仅2021年新建公办幼儿园318个,新增学位数6.9万个^[11]。

2019年全省幼儿园一般公共预算教育经费为6637.92元。生均一般公共预算教育经费为6511.60元,生均一般公共预算公用经费为2476.43元^[12]。2020年筹措资金9.07亿元,建立普惠性幼儿园生均财政拨款制度。武汉市2020年学前教育财政性教育经费投入22.77亿元,财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例达到6.21%,创历史新高^[10]。

二、普惠性学前教育的问题研究

(一) 优质普惠性幼儿园教育资源不均衡

湖北省公办园及普惠性民办幼儿园数量持续增长,但在公办园就读的幼儿数仍只占全省在园幼儿总数的36.5%,普惠幼儿园资源总量不足^[13]。普惠性幼儿园的保教质量在公办幼儿园及普惠性民办幼儿园两者之间有着巨大差距。公办幼儿园因为有稳定的政府资金投入,这些年来软硬件方面都有明显提升,保教质量持续提高,同时收费低、家长成本分担占比较低。因为体制机制的原因,政府面向普惠性民办幼儿园的投入较少也不平稳;尽管限价,然而普惠性民办幼儿园的收费依然高于公办幼儿园,这就说明家长成本分担占比也较高。以武汉市为例,2019年武汉市共有幼儿园1794所,在园幼儿35.73万人。其中,公办幼儿园413所,在园幼儿11.13万人;民办幼儿园1381所,在园幼儿24.60万人,其中普惠性民办幼儿园977所、在园幼儿18.02万人^[14]。

这一数据与武汉市学前教育资源优化配置、推进学前教育资源结构转变为公办幼儿园、普惠性民办幼儿园与其他民办幼儿园的学位比呈现5:3:2的设想还有巨大差距^[15]。这也导致现实中有一部分家长宁愿舍弃小区配套普惠性民办幼儿园,也要选择路途遥远的公办园,使“入公办园难”的问题比较突出。这说明人民群众对优质普惠的学前教育需求与优质学前教育资源发展不均衡不充分成为学前教育发展的主要矛盾^[15]。人民群众学前教育的需求体现为“入公办园难”“入民办园贵”的特点。

(二) 普惠性幼儿园的教师队伍建设需加强

普惠性学前教育的发展关键在教师队伍建设。这点在学前教育师资队伍构成上尤为凸显。根据2020年全国教育事业统计主要结果显示,2020年全国在园幼儿4818.26万人,幼儿园共有专任教师291.34万人^[5]。以2013年教育部出台的《幼儿园教职工配备标准(暂行)》中的要求,全日制幼儿园的保教人员与幼儿比例应该在1:7~1:9之间^[16]。按照在园幼儿4818.26万人来算,幼儿园保教人员需要535.36万~688.32万人,专任教师需要356.91万~458.88万人,可见专任教师数量缺口为65.57万~167.54万人。从幼儿园专任教师质量上来看,2019年全国共有幼儿园专任教师数276.3万人,其中学前教育专业毕业197.1万人,占比71.3%,可见还有一大部分幼儿园教师没有接受过系统职前培养。从学历上来看,幼儿园专任教师中有研究生学历的5406人,仅占比0.19%;本科学历66.44万人,占比24.04%,本科学历以上教师仅24.23%,说明高学历幼儿园专任教师数量极少。其中城区幼儿园专任教师中有研究生学历的4619人,镇区幼儿园专任教师中有研究生学历的581人,乡村幼儿园中专任教师有研究生学历的仅206人,96.2%高学历幼儿园教师存在于城镇幼儿园中,而乡村幼儿园高学历教师极少,城乡差异较大。从职称上来看,未定职级人数为209.26万人,占比75.73%,幼儿园教师专业技术水平总体较低^[17]。以湖北省为例,2019年湖北省有学前教育专任教师9.8万人,当年在园幼儿数为177.79万人,生师比为1:18,远远超出标准规定的生师比^[17]。专任教师中中级以上职称人数9796人,占比的9.9%,研究生学历233人,占比0.2%,本科学历1.94万人,占比19.68%^[17]。由此可见,学前教育专任教师缺口大,学前教育专任教师师资质量需要提升。随着三孩政策的出台,师资缺口还将持

续扩大。

(三) 普惠性民办园监管及财政补贴制度需要完善

普惠性学前教育,特别是普惠性民办园是学前教育普惠性发展的重要组成部分。数据显示2017年普惠性幼儿园共16.5万所,其中公办园9.5万所,普惠性民办园7.0万所^[18]。2018年普惠性幼儿园共18.29万所,其中公办园10.0万所,普惠性民办园8.29万所^[19]。2019年普惠性幼儿园共20.3万所,其中公办园10.8万所,普惠性民办园9.5万所^[17]。从普惠性幼儿园构成来讲,普惠性民办园所占比例逐年上升,2017年普惠性民办园在普惠性幼儿园中的占比为42%,2018年为45%,2019年普惠性民办园在普惠性幼儿园的占比为47%,可见普惠性民办园与公办园在普惠学前教育的发展中都有着不可或缺的作用。普惠性民办园在民办园中的占比由44%到50%再到2019年55%,但是不同类型幼儿园增幅却呈现显著差异,公办园增幅由2018年5%上升到2019年8%,普惠性民办园增幅由2018年18%下降到2019年15%,普惠性民办园增幅有所下降,公办园增幅有所上升。

普惠性民办幼儿园增幅下降与现实中普惠性民办园经常遇到财政补贴不稳定、随意性有关,提升普惠性民办园的质量就需要密切关注普惠性民办幼儿园的托管、经费及质量监管。以身边朋友孩子入读普惠性幼儿园为例,本学期共4.5个月的入园时间却需要家长缴纳5个月的保教费,而伙食费并没有按照幼儿在园就餐天数数据实结算,落实多退少补的原则。幼儿园的玩教具资源也近乎没有,反而需要幼儿从家中携带玩教具以充实班级资源。可见,现实中对普惠性民办园托管、收费等日常监管仍存在诸多问题。

三、普惠性学前教育的对策研究

(一) 健全普惠性民办园财政补贴制度

推动普惠性民办幼儿园的发展,需要财政的支持。但从财政补贴上来看,面向普惠性民办园的财政补贴体现明显的区域差异。以武汉市为例,虽然全市普惠性民办幼儿园财政补助标准分为一级及以上等级幼儿园3000元/生·年、二级幼儿园2400元/生·年及三级幼儿园2000元/生·年三个档次^[4],但是各区在实施中差异较大,硚口区对普惠性民办幼儿园的补助为1800元/生·年(三级及

无等级幼儿园)、2200元/生·年(二级园)、3000元/生·年(一级园及以上)^[20]。东湖高新区因资金完全由本区财政承担,该区奖补认定扶持办法为一级园1500元/生·年、二级园1200元/生·年、三级园1000元/生·年^[21]。为了推动教育资源的均衡,有必要健全普惠性民办园监管及财政补贴制度,完善公用经费、专项经费、生均经费、办园优质规范补贴等方面进行财政补贴。

(二) 扩大学前教育师资数量并提升师资质量

当下,学前教育师生比严重低于国家标准。以湖北省统计局统计数据显示,2020年专任教师数10.3万人,在园幼儿数178.43万人,师生比为1:17.37,按照1:7师生比教师缺口达15.19万人。^[22]因而,急需扩大学前教育师资数量。

普惠性学前教育的发展必须关注师资队伍建设,培养“高素质、善保教”的学前教育专业教师群体更是新时代学前教育高质量发展的必然要求。学前教育师资力量的提升既需要职后培养,也需要职前领航。可以看到,教育部2021年颁布的《学前教育专业师范生教师职业能力标准(试行)》就对学前教育师资培养提出了4个方面、14个模块、29条标准的要求,这为学前教育专业职前人才培养改革与职后职业发展树立了新的奋斗目标,在师资培养过程中,既要关注培养标准又要关注教师标准,从职前职后培养一体化角度推动学前教育教师职业能力的大幅提升。

(三) 构建包含托育机构的普惠学前教育体系

中共中央政治局于2021年5月31日召开会议,提出要进一步优化生育政策,实施一对夫妻可以生育三个子女政策。更是在配套措施中强调“提高优生优育服务水平,大力发展普惠性托育服务体系,推动教育公平及优质教育资源供给,降低家庭教育开支”。这对普惠性学前教育发展提出了新的要求,需要解决当下普惠性资源更多关注面向3~6岁幼儿的幼儿园这一教育形式,对面向0~3岁婴幼儿的普惠性托育机构关注缺失的问题,尚未真正实现面向0~6岁学前儿童的托育教育一体化。鉴于此,国家发展改革委员会等三部门提出要积极支持企事业单位等社会力量开办托育服务机构,支持公办机构发展普惠托育服务,并鼓励探索新型托育服务模式等。这都将极大丰富普惠学前教育资源,更是关乎社会和谐稳定,关乎党和国家事业未来,是党和政府为老百姓办实事的重大民生工程。

参考文献:

- [1] 国务院.中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content_5340776.htm,2021-05-26.
- [2] 国务院.中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035远景目标[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm,2021-04-20.
- [3] 国务院.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm,2021-04-25.
- [4] 刘焱.普惠性幼儿园发展的路径与方向[J].教育研究,2019(3):25-28.
- [5] 教育部.2021年全国教育事业统计主要结果[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202209/t20220914_660850.html,2022-10-02.
- [6] 教育部.2011年全国教育事业统计公报[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201208/t20120830_141305.html,2021-06-24.
- [7] 湖北省人民政府.湖北省人民政府办公厅关于印发湖北省学前教育三年行动计划的通知[EB/OL].http://www.hubei.gov.cn/xxgk/ghjh/201709/t20170928_1758924.shtml,2021-11-25.
- [8] 湖北省人民政府.家门口也能上好学校[EB/OL].http://www.hubei.gov.cn/hbfb/rdgz/202012/t20201211_3078432.shtml,2021-11-25.
- [9] 湖北省人民政府.2020年湖北财政民生支出逆势增长7.5%[EB/OL].http://www.hubei.gov.cn/hbfb/bmdt/202103/t20210306_3379493.shtml,2021-11-25.
- [10] 武汉市教育局.政府信息公开[EB/OL].http://wjy.wuhan.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/jytabl/202108/t20210825_1766237.shtml,2021-11-25.
- [11] 湖北省人民政府.湖北要闻[EB/OL].http://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/202109/t20210924_3778469.shtml,2021-11-25.
- [12] 湖北省教育厅.政府信息公开[EB/OL].http://jyt.hubei.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr_GK2020/tjxx_GK2020/202012/t20201229_3134491.shtml,2021-11-25.
- [13] 湖北省财政厅.2018—2020年度湖北省学前教育发展专项(扩大学前教育资源)绩效评价报告[EB/OL].http://czt.hubei.gov.cn/bmdt/ztl/qmssysjxgl/ysjxgl/zdxxpjbggk/2021n/202108/t20210824_3718879.shtml,2021-11-28.
- [14] 武汉市教育局.关于做好2021年全市普惠性民办幼儿园认定扶持工作的通知[EB/OL].http://wjy.wuhan.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/wjtz20201009/202103/t20210322_1654290.shtml,2021-05-01.
- [15] 庞丽娟.多元快速有效扩充我国学前教育教师队伍[J].教育

- 研究,2019(3):12-15.
- [16] 教育部.幼儿园教职工配备标准(暂行)[Z]. 2021-04-20.
- [17] 教育部.2019年教育统计数据[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2019/gd/index_2.html, 2021-05-01.
- [18] 教育部.2017年教育统计数据[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2017/,2021-05-01.
- [19] 教育部.2018年教育统计数据[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2018/, 2021-05-01.
- [20] 武汉市硚口区人民政府. 2019年度武汉市硚口区教育局(汇总)部门决算公开[EB/OL]. https://www.qiaokou.gov.cn/xxgk/czysjs/bmyjs/qkqjyj/hz/202010/t20201029_1484877.shtml, 2021-05-02.
- [21] 武汉东湖新技术开发区.东湖高新区教育局2020年财政预决算[EB/OL]. http://www.wehdz.gov.cn/zwgk_53/dfbm/jyj/fdzdgknr_43853/czzj_43858/czyjs_43859/202011/t20201124_1517766.shtml, 2021-05-02.
- [22] 湖北省统计局.2021统计年鉴[EB/OL]. <http://tjj.hubei.gov.cn/tjsj/>,2022-10-02.

[责任编辑:许海燕]

The Research on the Development and Problems of Public Preschool Education System

——A Case Study in Hubei Province

Li Fangxue¹, Shi Fenfang²

(1.Preschool Department, Hubei Preschool Teachers College, Ezhou Hubei, 436032, China; 2.Office of Academic Affairs, Hubei Preschool Teachers College, Ezhou Hubei, 436032, China)

Abstract: Under the guidance of national policies, public preschool education in China has achieved great advances.However,there are still some problem to be solved in the educational resources distribute and adaptive development.This paper investigates the current situation of public preschool education and tries to explore the factors restricting the development of public preschool education in order to promote the high-quality development of public preschool education system in China.

Key words: public preschool education; current development; problems