

# 普惠性学前教育政策的瓶颈与方向

●袁秋红

**摘要** 我国普惠性学前教育发展已从学前教育性质探究走向体制建构。当前普惠性学前教育政策面临一些瓶颈，可从以下方面着手：明确政府责任，强化普惠性学前教育资源的系统管理；建立健全体制机制，为普惠性学前教育发展提供条件保障；加强普惠性民办学前教育的管理和扶持，重点发展农村和边远贫困地区的普惠性学前教育。

**关键词** 普惠性；学前教育；学前教育政策

**作 者** 袁秋红，北京师范大学教育学部博士研究生（北京 100875）

当前我国学前教育进入历史发展的关键时期，建立健全体制机制保障学前教育长远持续发展，建立“保基本、广覆盖、有质量”的学前教育公共服务体系，将成为发展的核心与重点。发展普惠性学前教育既是一项重要内容，也是一条必经之路。实施普惠性学前教育政策以来，一些问题逐渐暴露。突破普惠性学前教育政策的瓶颈，对实现学前教育普及目标、增强学前教育公益性具有重要的现实意义。

## 一、我国普惠性学前教育政策回顾

### （一）从学前教育的普惠性到普惠性学前教育

2010年，《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》）和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（以下简称“国十条”）两大政策文件均明确提出，学前教育要坚持公益性和普惠性。在“入园难”“入园贵”问题突出的情况下，学前教育的普惠性进入政策视野。之后随着一期行动计划实施，学前教育普及水平和普惠性不断提高，2013年全国学前教育三年

毛入园率提高到67.5%，比2010年增长10.9个百分点<sup>[1]</sup>，“入园难”问题得到初步缓解，但整体底子薄，城乡普惠性资源依然短缺。2014年教育部发文开始实施二期行动计划，提出学前教育发展的基本原则是坚持公益普惠，到2016年要初步建成以公办园和普惠性民办园为主体的学前教育服务网络。扩大普惠性资源成为进一步发展学前教育公共服务，特别是实现区域、城乡之间均衡发展的重要途径。

二期行动计划后，学前教育得到进一步发展，2016年全国学前教育三年毛入园率达到77.4%<sup>[2]</sup>，但是普惠性学前教育资源依旧十分短缺，特别是农村地区、城镇新建小区、城乡接合部普惠性资源严重紧缺，2016年全国普惠性幼儿园比例仅为59.6%<sup>[3]</sup>。部分民办园虽然被认定为普惠性民办园，但未能真正惠及广大人民群众，同时因保障政策和相应规定不明确，难以吸引更多民办园提供普惠性服务。普惠性不再只是学前教育性质问题，已关涉学前教育体制机制问题。

2017年《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》发布，明确当前重点任务是增加普惠性学前教育资源供给，发展普惠性幼儿园。从“学前教育的普惠性”到“普惠性学前教育”政策表述方式的变化，意味着我国普惠性学前教育发展的进程已从学前教育性质的探究走向学前教育体制的建构。<sup>[4]</sup>三期行动计划最主要的政策目标就是构建和完善学前教育体制机制，通过发展普惠性学前教育，促进学前教育长远可持续发展。

## （二）普惠性学前教育政策的主要内容与特点

第一，强调学前教育的公益性和普惠性。在《纲要》、“国十条”以及连续三期行动计划中，明确规定了学前教育的公益性和普惠性。公益性即肯定学前教育公共产品属性，作为公共事业能够对公众和整个社会有益。普惠即普遍优惠，具有普遍性、非歧视性和非互惠性三个基本特点。<sup>[5]</sup>普惠性强调“普遍惠及、人人享有”<sup>[6]</sup>。普惠性学前教育政策包含两层意蕴：一是让普通大众都有机会接受学前教育，同时在不影响当前生活水平和质量的情况下负担起学前教育的成本；二是强调公平分配公共资源，保障教育公平与公益。将普惠性和公益性放在同等位置，强调学前教育的普惠性既是对公益性的延续，也是实现学前教育公益性的保障。

第二，公办园和部分民办园是普惠性学前教育服务的供给主体。当前我国幼儿园主要分为教育部门办园、企事业单位或集体等办的公办性质园以及民办园三类。其中，教育部门办园经费来源以国家财政性经费为主，代表的是公共利益，属于普惠性学前教育资源。当前公办园还远远不能满足需求，将部分民办园纳入普惠性学前教育资源是有力的政策选择。二期行动计划提出要扩大城乡公办园和普惠性民办园的覆盖面，三期行动计划也指出大力发展战略性公办园，支持普惠性民办园发展。

第三，普惠性民办园是政策重点扶持对象。民办园在学前教育资源中占比高，支持其提供普惠性服务是扩大普惠性资源的重要方式。在普惠性学前教育政策中，普惠性民办园是政策规定重点扶持的对象。“国十条”提出要积极扶持普惠性民办园发

展，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园提供普惠性服务。二期行动计划明确指出积极扶持普惠性民办园，通过政府购买服务、减免租金、派驻公办教师、培训教师等方式予以支持，并对普惠性民办园给予适当补贴。三期行动计划要求地方逐年确定一批普惠性民办园，并通过购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师、培训教师、教研指导等方式支持普惠性民办园发展。可见，普惠性民办园是普惠性学前教育政策的重点扶持对象，扶持内容包括降低办学成本、经费补贴、教师支持、质量保障等方面。

## 二、我国普惠性学前教育政策的瓶颈

### （一）政策目标与能力之间存在差距

三期行动计划明确指出，到2020年普惠性幼儿园覆盖率（公办园和普惠性民办园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例）达到80%左右，这是当前普惠性学前教育政策的目标。虽然近年来我国学前教育事业发展十分迅速，但发展能力仍比较有限。一方面，公办资源服务能力不足。公办园成为提供普惠性服务的主体更能保证学前教育的公平和质量<sup>[7]</sup>，但是目前公办园服务能力整体较弱，2010年以来公办园绝对数量虽然持续增长，但占比变化不大。2016年，公办园占幼儿园总数的27.6%，仅刚超过1/4<sup>[8]</sup>；公办园在园幼儿数仅占总数的36.5%<sup>[9]</sup>。另一方面，经费投入依然不足，财政对学前教育的支持能力较弱。2016年全国教育经费总投入中，学前教育占比仅7.2%<sup>[10]</sup>，从财政性经费看，近年绝对数量虽有大幅度增加，并且占比有所提高，但2016年学前教育财政性经费也仅占教育财政性经费总投入的4.2%<sup>[11]</sup>。同时，学前教育生均拨款标准和成本分担机制缺失，家庭仍是成本最主要的承担者，这与学前教育公益普惠的目标相差甚远。

### （二）已有政策规定存在缺失

当前普惠性学前教育政策的相关规定还存在很多不足。第一，政府发展普惠性学前教育的职责不清晰，导致各级政府部门对普惠性学前教育资源管

理职责不清。公办园发展是政府的职责，但是公办园应占多少、公办园和普惠性民办园的管理应有何异同、政府与市场对普惠性民办园的边界何在等问题还没有明确，普惠性学前教育资源的管理、投入、扶持等机制尚未建立。第二，国家层面对普惠的标准不明确，普惠性幼儿园特别是普惠性民办园缺乏基本底线标准。“国十条”仅提到“面向大众、收费较低”的概念，但对收费在什么范围内是普惠、政府对普惠性民办园有哪些责任、如何扶持普惠性民办园发展等问题未予以明确，致使地方在对普惠性民办园认定、管理时缺乏依据，一些地方以公办园标准要求普惠性民办园，却不给予配套支持，很多民办园被认定为普惠性民办园后质量不升反降。第三，普惠性资源的区域倾斜不明显。中西部农村地区普惠性学前教育资源缺失尤为严重，政策倾斜力度不够。在“国十条”和一期行动计划中，虽然有面向农村地区的倾斜政策，但没有直接提到普惠性资源向这些地区倾斜。二期行动计划提出支持地方改扩建和新建公办园、利用社会力量举办普惠性幼儿园，并向中西部地区倾斜。三期行动计划指出重点加强脱贫攻坚地区、两孩政策新增人口集中地区和城乡结合部幼儿园建设。虽然二期、三期行动计划对倾斜问题都有所体现，但倾斜标准、措施等依然模糊。

### （三）政策执行存在一定偏差

从公共政策视角看，政策执行偏差存在替换性执行、象征性执行、选择性执行、附加性执行等多种表现形式。<sup>[12]</sup>普惠性学前教育政策执行存在偏差，首先表现为替代性执行，即对概念的窄化。一是将普惠性幼儿园窄化为普惠性民办园，没有从整体上对公、民办普惠性资源进行规划与管理；二是将普惠的概念窄化为限价，对普惠性民办园严格限价，并缺乏配套支持措施。其次是象征性执行，片面追求数量和效率，对质量关注不够。一方面，政策着力点在大量新建、扩建幼儿园，却没有建立长效运行机制，西部农村地区不少新建园因缺乏经费和师资无法开园。另一方面，一些低质量、低收费的民办园被“挂牌”为普惠园，普惠性民办园认定

形式化。再次表现为选择性执行，对普惠性民办园的很多扶持政策没有得到有效落实。当前政策规定了购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师、培训教师等多种普惠性民办园扶持形式，但由于各政府部门政策的盲区和冲突在实际减免租金、税收优惠、教师支持等方面较少甚至没有得到执行，即使奖补也是形式上给予少量补助，难以支持幼儿园发展。

## 三、我国普惠性学前教育政策的方向

### （一）明确政府责任，强化资源系统管理

学前教育作为一项准公共产品，具有强烈的正外部效应，国家是普惠性学前教育的最终受益主体。<sup>[13]</sup>因此政府对普惠性学前教育发展应该承担起主要责任。政府应进一步明确自身管理责任，把普惠性资源作为整体进行制度设计，超越当前对公办园和普惠性民办园“划线”管理和简单管理现状，结合地方经济社会发展水平、人口变化情况以及学前教育供需实际，统筹谋划普惠性学前教育资源的布局、数量、比例等。此外，政府应加强对普惠性民办园的管理，除了审批、象征性奖补、监管，在办园、运行、教师、质量等方面要更加精细和科学，还应淡化政府监管式领导，强化服务意识。民办园登记、审批、监管涉及工商、民政、教育、消防、卫生、税务等多个部门，各部门之间必须强化统筹协作。

### （二）建立健全体制机制，提供条件保障

当前公、民办普惠性学前教育政策资源供给差异显著，各项体制机制亟须健全与完善。第一，完善普惠性资源的管理体制。普惠性学前教育资源管理要充分发挥省市级政府统筹、规划的作用，对区域的公、民办普惠性学前教育资源进行整体规划，具体实施上由县级政府主要负责，将企事业单位、集体、机关等办的普惠性幼儿园纳入资源管理范畴。第二，建立普惠的经费投入与成本分担机制。经费投入与成本分担机制是普惠性学前教育体制机制的一个核心问题。明确政府、社会和家长成本分担的比例，以及普惠性幼儿园的财政支持标准等问题，有助于从根本上保障幼儿园提供普惠性学前教

育服务。第三，健全普惠性幼儿园教师支持体系。教师是制约学前教育发展和质量的重要因素。目前公办园在编教师享有较好的支持，健全普惠性幼儿园教师支持体系主要是针对公办园非在编教师和普惠性民办园教师。要切实解决这些教师的待遇问题，改变当前“同工不同酬”现象，改革培养培训体制，加强普惠性幼儿园教师队伍建设。

### （三）加强普惠性民办学前教育的管理和扶持

在短时期内大量扩大公办园规模存在困难的情况下，吸引更多民办园提供普惠性服务是今后普惠性学前教育政策的重要方向。对普惠性民办园的管理既要符合学前教育事业发展规律，也要考虑民办教育改革这一背景。顺应民办教育分类管理政策，加强普惠性民办园管理，理清普惠性、非营利性、营利性三者之间的关系，明确政府与市场的边界，制定出台普惠性民办园和非营利民办园的管理与扶持政策，利用政策杠杆和资源吸引民办学前教育向普惠方向发展。同时，加强民办学前教育管理，保障各种扶持政策落地，也是今后政策的题中之意。目前对普惠性民办园往往强调规范、质量、低收费，但淡化政府扶持这一核心要素，因此要扫除普惠性民办园发展的体制性障碍，出台相应政策法规，给予其与公办园同等待遇。<sup>[14]</sup>扶持普惠性民办学前教育未来的政策重点在于建立生均公用经费补助、教师长期从教津贴、社保医保福利津贴、师资培训津贴等长效机制。

### （四）重点发展农村和边远贫困地区的普惠性学前教育

当前我国普惠性学前教育资源区域差距明显，城市、经济发展水平较高地区能更快更有效地聚集各种资源，产生“马太效应”，然而农村和边远贫困地区由于各种因素限制，学前教育发展面临诸多困难。为解决好学前教育资源配置问题，努力让每个儿童都享有公平、有质量的学前教育，实现公共服务均等化，农村和边远贫困地区的普惠性学前教育服务供给应以政府为主，大力提升公办园的有效数量和比例，加强制度化投入，避免“有园无师”状况。同时，根据贫困程度合理划分中央、省级、

县级政府的分担比例，越贫困的地区中央政府的负担比例要越高，中央和省级政府要继续加强转移支付、专项经费的支持，加强和完善问责和监管机制，保障经费的有效利用。

### 参考文献：

- [1]中华人民共和国教育部.2013年全国教育事业发展情况 [EB/OL]. [http://www.gov.cn/guoqing/2015-02/09/content\\_2816730.htm](http://www.gov.cn/guoqing/2015-02/09/content_2816730.htm),2014-07-04.
- [2]教育部,国家发展改革委,财政部,人力资源社会保障部.关于实施第三期学前教育行动计划的意见 [EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201705/t20170502\\_303514.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201705/t20170502_303514.html),2017-04-17.
- [3]赵婀娜,张烁,丁雅诵.教育改革,攻坚还要下功夫[N].人民日报,2017-10-30(12).
- [4]王东.普惠性学前教育:内涵与政策意蕴[J].教育科学,2014(2):26-31.
- [5]秦旭芳,王默.普惠性幼儿园的内涵、衡量标准及其政策建议[J].学前教育研究,2012(7):22-30.
- [6]王海英.从特权福利到公民权利——解读《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中的普惠性原则[J].幼儿教育(教育科学),2011(1):7-11.
- [7]刘颖.普惠性学前教育政策的执行偏差:表现、原因及对策分析[J].教育发展研究,2016(6):19-24.
- [8][9]教育部.2016年教育统计数据 [EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe\\_560/jytjsj\\_2016/2016\\_qg/201708/t20170823\\_311730.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2016/2016_qg/201708/t20170823_311730.html),2017-08-31.
- [10]教育部.2016年全国教育经费统计快报发布 [EB/OL]. [http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/201705/t20170503\\_303595.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201705/t20170503_303595.html),2017-05-03.
- [11]柴葳.财政教育投入应向优化结构要效益[N].中国教育报,2017-12-26(1).
- [12]陈振明.政策科学[M].北京:中国人民大学出版社,1998:298-299.
- [13]杨卫安,邬志辉.普惠性学前教育的内涵与实现路径[J].广西社会科学,2014(10):199-202.
- [14]裘指挥,张丽,胡新宁.农村地区构建学前教育公共服务体系的成效、问题与对策[J].教育研究,2016(6):58-63.