



学前教育：提高质量 优化结构 内涵发展

玉丽

■ 建言“十四五”教育发展

“十四五”期间，我国人口出生率将呈现出不断下降的趋势，这必将对我国学前教育发展产生影响，引发学前教育总体规模缩减、生源竞争加剧、资源浪费等问题，但反之也起到了缓解教育资源不足、推动学前教育优化布局结构、提升教育质量等一系列积极作用。这个发展背景，要求学前教育发展方式从扩大规模外延式发展，转变为以提高质量、优化结构为核心的内涵式发展上来。

“十四五”期间学前教育总体规模缩减，学龄人口逐年减少

根据国家统计局公布，2015—2021年出生人数变化，分别计算2020—2025年3—5岁学龄人口总数，3—5岁学龄人口从2021年起逐年减少。

2021年，3—5岁学龄人口总数约为5032万人，按90%的入园率测算，在园幼儿数量约为4528.8万人；低于《2020年全国教育事业统计主要结果》显示的在园幼儿4818.3万人的总数。

“十四五”期间，全国学前教育规模将逐年减少。2025年，预计学龄儿童最多为3162万人，比2020年减少近2000万人，至少减少38.8%。随着我国学龄前人数的减少，毛入学率将呈现上升的趋势，加快实现《中国教育现代化2035》提出的2035年入园率在95%以上的目标。

教育资源分布不均，农村学前教育发展滞后。目前我国学前教育总量依然短缺，各地区发展很不均衡，城乡学前教育的差距比城乡义务教育的差距更大。农村学前教育存在几个问题，一是学前教育普及率低。农村学前教育的一个乡镇有一个公办园，有的几个村有一个公办园，有的农村地区甚至没有幼儿园；大多数幼儿园都附设在小学里，只招收五六岁的幼儿，而三四岁的幼儿没有机会接受学前教育，导致学前教育在农村形成了一种缺失。二是民办园数量多，规模小，办学水平低。2020年，我国镇区有95238所幼儿园，60511所是民办园，占63.5%。其特点是办学不规范，教师素质低、流动频繁，教师队伍不稳定，造成保教质量没保障。三是农村学前教育财政投入不足。县级财政力量薄弱，政府仅能支付公办园编制内人员的待遇保障，而对于广大乡镇和村办园则存在很大不确定性，家庭成本分担高。农村幼儿园没有建设资金、硬件设施匮乏，安全隐患多。

公办园面临的问题与挑战。学前教育是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。在“十四五”期间努力办好公办园是政府的主要职责。2020年，农村公办园占比36.5%，城市公办园在园幼儿比例仅为44.0%，公办园资源明显不足。同时，公办园面临投入不足及教师严重短缺等问题，投入体制、教师补充机制亟待完善。目前，学前教育财政经费尚未建立投入体制，学前教育财政投入尚未单列支出，仍以专项经费的形式进行投入，这种“非制度性经费”难以保障公办园获得稳定的财政支持；另一方面，基于成本核算基础上的公办园生均公用经费标准和生均财政拨款标准仍未建立，各级政府财政投入责任和比例尚不明确。公办园的发展实行双轨制，存在在编教师与非在编教师同工不同酬，各种权益得不到保障。幼师劳动强度大，工作得不到社会的尊重与重视，这些已经成为导致幼师职业缺乏吸引力、素质较差、幼师队伍不稳定的重要因素。

无法可依、有法不依。由于学前教育无法可依，一些地方政府部门领导不重视、职责不清晰、履职不到位。如，按规定小区配套幼儿园应“同步规划、同步建设、同步交付使用”，但由于涉及多个部门，在多个环节缺乏联审、联批、联管机制，难以真正落实。

办好新时代学前教育，更好实现学有所育，推动学前教育普及、普惠安全优质发展，建议“十四五”期间重点做好以下几方面的工作：

根据学前学龄人口的变化趋势，合理布局配置幼儿园

要充分考虑我国学前学龄人口变化和城镇化发展趋势，根据未来学位需求和现有存量，合理布局，避免盲目建设和撤并幼儿园。结合乡村振兴战略，调整结构、优化资源，提高公办园比重，切实把普惠性建设纳入城乡公共管理和公共服务设施统一规划。

大力推进教育公平。公办园布局重点向农村、向边远地区和“三区三州”地区倾斜，每个乡镇至少办好一所公办中心幼儿园，完善县乡村三级农村学前教育服务网络，补齐农村普惠性学前教育资源短板。制定农村公办园布局专项规划，处理好学前教育质量提升与方便就近入园的关系，努力满足农村适龄幼儿就近享有优质普惠教育的需求，减轻幼儿家庭的经济负担，提高农村学前教育普及率，严格落实幼师教师资格持证上岗。

扩大普惠性资源。要做好城镇小区配套园治理，切实疏通城镇普惠性资源供给的堵点，回归城镇小区配套园的公共服务属性。二要引导民办幼儿园提供普惠性服务。各地根据实际情况建立制订普惠性民办幼儿园认定标准，政府扶持面向大众、收费合理、办学规范的普惠园，并积极促进其健康发展。未来五年仍需继续增加普惠性学前教育资源供给，但同时也要满足多样化的学前教育服务需求。

完善财政保障机制。按照《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》的精神，政府要切实加大财政投入力度，坚持公益性，保障公办幼儿园的办学要求，落实学前教育投入的主体责任，建立财政保障机制，建立幼儿园生均公用经费拨付制度。

加快学前教育立法进程。为推进依法治理、依法管理、依法办园，尽快出台学前教育法，把学前教育纳入法治化轨道，为学前教育高质量发展提供法律保障。在学前教育法中，建议重点对学前教育的性质、政府职责、投入体制、管理体制、办园体制、师资队伍建设的资源配置等方面作出明确规定；加大对办园违法违规行为的惩治力度，促进学前教育持续发展。

完善教师保障机制及建立幼师编制标准，稳定幼师队伍。建议人事部门单独核定幼师编制，按生师比确立公办幼儿园教师编制标准，提高公办幼儿园在编教师比重，稳定幼师队伍，促进幼师队伍的可持续发展。

重视提高幼师待遇和地位，增强幼师职业吸引力。一要依法切实保障幼师享有与中小学教师同等的身份、地位、工资待遇及社会保障。二要保障幼儿教师依法应享受的各种津贴补贴、晋升和奖励等权利。同时建立专项补助等政府购买服务的长效机制，支持解决好代课教师工资待遇问题并逐步实现同工同酬。完善民办幼儿园教师社会保障机制，保障其福利待遇和其他合法权益。

(作者单位：中国教育科学研究院)

■ 新闻背景

普惠园覆盖率超85%

“十四五”期间将继续破解“入园难”“入园贵”

2021年12月，教育部、国家发展改革委、财政部等九部门印发《“十四五”学前教育发展提升行动计划》(以下简称“学前提升计划”)，围绕提高普及普惠水平、加强幼儿园规范监管、合理确定收费标准等提出系列举措。未来几年，“入园难”“入园贵”有望得到进一步缓解。

近年来，通过连续实施多期“学前教育行动计划”，学前教育普及普惠水平有所提升，截至2020年，全国学前三年毛入园率达到85.2%。但经费投入不足、成本分担机制不健全、教师待遇保障不到位、科学保教水平有待提高等问题仍待解决。随着三孩政策实施，普惠性资源区域性、结构性短缺的矛盾依然存在。

为此，此次公布的“学前提升计划”提出明确目标：到2025年，覆盖城乡、布局合理、公益普惠的学前教育公共服务体系进一步健全，全国学前三年毛入园率达到90%以上，普惠性幼儿园覆盖率率达到85%以上，公办园在园幼儿占比达到50%以上。

针对目前学前教育存在的问题，计划也提出相应解决措施：补齐资源短板，做好入园需求测算，完善普惠性幼儿园布局规划；加强收费监管，合理确定公办园和普惠性民办园收费标准，坚决遏制过高收费和过度逐利行为；强化规范管理，完善幼儿园信息备案及公示制度，严肃查处面向学前儿童的违法违规校外培训行为；增强师资力量，加强教师队伍建设和解决好教师配备和待遇保障问题，提升教师专业能力，提高师范生培养质量和水平。



本报记者 贾宁 摄

学前教育：“编制”之“结”

——部分全国政协委员建言学前教育发展

本报记者 张惠娟

长期以来的编制短缺问题，成为制约学前教育发展的“痛点”，也成为多位全国政协委员连续多年关注呼吁的“热点”。2022年全国两会即将召开，本刊特别采访多年来持续关注学前教育发展的部分全国政协委员，继续为学前教育的发展鼓与呼——

访谈嘉宾：

- 韩平，全国政协委员，浙江省教育厅副厅长、一级巡视员
- 柳茹，全国政协委员，北京市北海幼儿园园长
- 刘焱，全国政协委员，北京师范大学教授
- 管培俊，全国政协委员，中国高等教育学会副会长

1. “编制问题”成发展“痛点”？

教育在线：近年来，“学前教育”是社会关注的热点，也是连续几年全国两会期间出现在委员提案中的高频词汇。当前，学前教育面临怎样的发展和挑战？

韩平：科教兴国、人才强国和乡村振兴等战略的全面推进，为我国的学前教育发展带来了新机遇，同时也提出了新的更大挑战。在建设高质量教育体系的背景下，促进学前教育公共服务体系完善显得尤为紧迫和关键，这也是广大家长和全社会的核心关切。而建设一支素质优良、队伍稳定、充满活力的学前教育教师队伍，是促进学前教育普惠高质量发展发展的内在要求和关键因素。但是当前学前教育发展遇到的教师编制及待遇等问题，严重地影响了幼儿教师队伍建设。

柳茹：近年来，我国学前教育事业飞速发展，幼儿园数量的快速增加和规模的迅速扩大导致对学前教育的需求急剧增加。但长期以来，在全国事业单位严格控制机构编制和财政供养人员只减不增的背景下，现有学前编制资源难以满足教师扩充的需求，公办园教师编制补充困难，制约了学前教育事业的健康发展。

刘焱：自2010年以来，我国学前教育取得了跨越式发展。截至2020年，学前教育毛入园率达到了85.2%。但是，由于学前教育基础薄弱、欠账多，幼儿园教师队伍仍面临核编补充难、待遇偏低、队伍不稳定等问题。虽然近年来，各地政府投入给公办幼儿园的“编制”数量有所增加，但仍然赶不上公办幼儿园数量的快速扩张，近年来大批新建公办幼儿园都没有专门的教师编制，所以，核编补充难成为学前教育的“痛点”。

教育在线：现实中的缺口情况怎样？在没有编制的情况下，幼儿园的师资问题怎么解决？

柳茹：在现有学前编制资源难以满足教师快速扩充的需求背景下，各地公办幼儿园聘用大量编外教师以解决“燃眉之急”，这也让非在编教师日益成为我国学前教育队伍的主力军。

幼儿园教师队伍的数量、质量、结构和稳定等具有举足轻重的作用。据统计，2020年全国幼儿园专任教师缺口近20万，公办幼儿园专任教师编制缺口近60万。为了解决教师编制问题，各地采取的办法不同：在现有的编制核拨和管理使用的政策影响下，许多地方未能给公办幼儿园配齐教职工，尤其是专任教师；很多地方也采用安排公益岗、劳务派遣和临时聘用等方式补充师资；有的地方将中小学部分编制调剂到幼儿园，不仅“杯水车薪”，还占用了中小学的教师编制。

2. “核编补充难”带来的发展隐忧

教育在线：据我所知，咱们多位委员连续好几年都在为学前教育“编制”问题而呼吁。看来这个问题由来已久，编制短缺对学前教育发展带来怎样的影响？

刘焱：确实，公办幼儿园教师严重编制问题是十余年来一直没有得到解决的“老大难”问题，已经成为制约我国普惠性学前教育健康发展的瓶颈问题。由于没有编制，非在编教师的工资远低于在编教师，且大多数没有社保，“同工不同酬”现象严重。据2020年调查，全国公办幼儿园在编教师月平均工资为6495元，非在编教师为3523元。由于工资低待遇差，幼儿教师社会吸引力低，队伍稳定性差。同时，部分差额拨款的公办幼儿园还需自聘教职工，给幼儿园的运行带来了很大的困难和压力，幼儿教育质量得不到保障。

柳茹：公办园是普惠性幼儿园的主体，起到引领方向、发挥示范、平抑价格的重要作用，是保基本、兜底线的中坚力量。没有编制、编制不足或者没有编外现象的普遍存在，在客观上制约了学前教育的高质量发展。

管培俊：这也是我再次为这个问题而呼吁。没有编制、编制不足，或有编外不补的现象普遍存在，县镇农村幼儿园的情况尤其甚。学前教育长期缺编运行，教育质量、管理和安全保障面临严重问题和诸多隐忧，呈现“小马拉大车”“超载运行”的状态。另外，因编制问题而

造成的“同工不同酬”问题确实突出。

韩平：“同工不同酬”是最大问题。在前期调研中我了解到，目前许多地方幼儿园非编教师的收入仅有在编教师的50%左右，有些地方还远远不到。除了年均工资收入存在较大差距外，职称评聘、评优评先、职务晋升、进修培训、退休养老等方面也面临不同。教师也是普通人，收入情况和生活环境会极大地影响其生存尊严。而生存尊严缺失，教师就难以对自身的职业产生认同感、成就感和幸福感，导致工作积极性不足、师资流动性大，进而影响学前教育的发展质量。

教育在线：由此看来，由编制问题而导致的“同工不同酬”是绝大部分非编教师最关心的问题，也是影响学前教育质量及队伍稳定性的最大因素之一。

韩平：其实，学前教育的“编制难题”不仅对在职教师产生影响，对目前在读的学前教育专业高校学生的就业心态也产生了较大影响。对于学历较高的学生来说，除了对学前教育的热爱，编制也是他们选择从事幼师工作的重要因素之一。我们曾通过对浙江师范大学、杭州师范大学等拥有学前教育专业的17所院校的即将毕业的学前教育专业学生进行问卷调查，结果显示：包括研究生、本科生、专科生在内2207人中，其中仅有477人(21.61%)愿意接受合同制就业模式(大多为专科学历)，608人(占27.55%)愿意等待编制，416人(占18.85%)选择转变职业，706人(占31.99%)选择继续升学(其中有34.25%的学生不愿意继续选择学前教育专业攻读)。若持续没有编制将导致学前教育专业人才大量流失，优秀高校毕业生在择业时会放弃报考幼师岗位，甚至对今后高中毕业生报考学前教育专业也产生较大的负面影响。学前教育对优秀人才没有吸引力，这对推进学前教育高质量持续发展将具有“毁灭性”的影响。

3. 从实际需要出发，在制度层面保障

教育在线：2022年全国两会即将召开，对于“编制短缺”这个制约学前教育高质量发展的瓶颈问题，各位委员有什么具体建议？

韩平：我认为要坚持确保基本、补齐短板、量力而行、尽力而为，盘活用好编制资源。具体来说有3点：首先机构编制部门应充分考虑学前教育发展需要，对公办幼儿园教师编制单列编制，保障公办园教师编制配备。根据国家编制核定标准，每年为各公办园核定一次编制，逐步提高幼儿园教职工的编制数量；另外，建议通过事业编制有效调剂，统筹区域内现有编制资源，适当向幼儿园教师倾斜，填补幼儿园教师编制的缺口；再者，要改革创新公办园办园体制，完善公办园教师编制管理，加大高校优秀应届毕业生招聘力度，创新教师招聘录用工作方式。

另外，还要加快实施非在编教师和编外教师“同工同酬”，拓宽非在编教师的成长渠道，让这部分老师看到专业发展的空间和希望。

刘焱：我认为解决公办幼儿园专任教师编制问题，实际财政投入并不太多。按照当前公办园在编教师59.9万缺口，在编教师月平均工资为6495元、年平均工资

7.79万元计算，需要增加的经费投入为466.86亿元，仅相当于60多公里地铁的造价。所以，我建议中编办、财政部和教育部等从我国学前教育发展的实际需要出发，尽快联合制定和出台《公办幼儿园教职工编制标准》，从制度层面保障公办园教师队伍建设和突破制约学前教育发展的瓶颈问题，切实加强幼儿园教师队伍建设和为学前教育持续健康发展提供有力的支撑和保障。

柳茹：我建议以学前教育立法为契机，明确幼儿教师法律身份和地位，从法律层面确立其待遇保障。通过立法破解各地公办幼儿园无教师编制的局面，实现依法治教。另外，建议各地教育行政部门要切实依据所在地区实际情况，对公办园幼儿园编制情况进行摸底，因地制宜地出台《公办幼儿园教师编制标准》，并严格按照标准核定幼儿园编制，从根本上破解编制不足的问题。同时，会同当地编办、人事部门对幼儿园教师编制实行一年一核、一园一核的动态核定制度，以各地区发展的实际情况对教师编制进行及时调整和改进，加强公办园教师编制核定的真实性和科学性，以满足各地区教育实际发展的需要。

管培俊：国家依法治教，要先从教师编制管理上改起做起。而这个问题要由主管部门中央编办牵头来研究。首先，我建议在国家层面尽快出台幼儿园教师编制标准。从根本上破解编制不足的问题。增加教师编制，降低生师比。严格按照编制标准核定幼儿园编制，配齐教师和保育员。采取有力措施，抓紧补充高素质教师。地方出幼儿园教职员配备规范，不能低于国家最低标准。对于公办民办幼儿园教师配备，都要依法监管。另外，依法保障幼儿教师地位和待遇。依法按编配备教师。结束“两种身份、两种待遇”的状况，实现同工同酬。防止积重难返，形成新一轮“民办教师问题”。合格教师及时纳入编制，临时人员逐步化解。再者，还要严把幼儿园新教师入口关，严格实施教师资格考试和定期注册制度，强化教师资格准入。

教育在线：作为一名在学前教育领域耕耘40余年的学前教育工作者，柳委员对第一线的情况最为熟悉。具体到师资队伍建设的管理上，您还有哪些建议和期待？

柳茹：创新学前教育管理体制与编制管理使用制度，激发队伍活力尤为关键。具体来讲，一是提升教师编制管理的层级，由各级政府做好教师编制的顶层设计，统筹和盘活区域内教师编制资源，依据辖区内学前教育事业发展、教师队伍情况和学前儿童人口变化，对编制实行跨区县调剂，建立学前教育编制的“蓄水池”或“周转池”，全面盘活教师编制资源。二是创新学前教育编制管理和使用制度，打通优秀在非编学前教育教师进入编制内的渠道。同时，按照各地区、各园所教育质量和对区域学前教育普及普惠发展的贡献度，新增奖励性编制，提升教师工作的积极性和内驱力，激发学前教育教师队伍的整体活力。

不论是在《“十四五”学前教育发展提升行动计划》，还是在《教育部2022年工作要点》中，都对“公办幼儿园教师编制”问题提出了具体可行的措施。但好的政策若要发挥其应有作用，前提是执行到位。我们期待国家出台的种种利好政策在实践中的贯彻实施，真正落实到基层一线、落实到儿童的健康发展上。