

成果公报

课题名称：《“普惠性”目标定位下的北京民办学前教育发展研究》

课题批准号：CCA11075

课题类别：青年专项

研究领域：学前教育

课题负责人：丁秀棠 副研究员 北京教育科学研究院民办教育研究所

主要成员：王磊、吕贵珍、范千、张鸿

正文：

一、内容与方法

本研究核心问题是关注“普惠性”目标的提出对于北京民办学前教育发展将产生什么样的影响，或者说在“普惠性”总体目标定位下，北京市民办学前教育发展应当如何定位。在各级政府为实现“普惠性”目标所采取的一系列措施当中，涉及民办学前教育的内容是否符合其自身发展特征与发展需要，民办学前教育能否应对，将如何应对。政府对民办学前教育应当持有什么样的发展观等。因此，本课题研究内容将首先从学前教育“普惠性”发展目标的深刻内涵与具体标准作为分析立足点；在此基础上结合国际上为普及学前教育采取的普遍政策与北京实际状况，讨论北京实现该目标的学前教育发展模式；然后结合民办学前教育办学体制自身的特性，来分析哪些民办学前教育能够并如何实现“普惠性”目标，“普惠性”民办幼儿园具体的标准、要求以及相关政策应当如何确定；而那些更注重发挥“选择性”作用的民办幼儿园应当采取什么样的策略以及政府相关政策与管理等。

本课题主要采用了文献研究、个人访谈、焦点团体访谈等方法开展研究。通过文献研究探讨学前教育“普惠性”目标的理论基础，比较分析国际学前教育发展模式。实地调研北京市和各区县在落实学前教育发展三年行动计划，实现“普惠性”学前教育目标过程中，针对民办幼儿园所采取的主要政策调整与具体措施；对民办幼儿园举办者、办学者进行深入的个别访谈和焦点团体访谈，分析民办幼儿园在“普惠性”目标定位下的发展思路等内容；对教育行政管理人员进行个人深度访谈和焦点团体访谈，了解民办学前教育政策与管理有关问题等。

二、结论与对策

通过研究，课题组认为，在实现“普惠性”整体目标过程中，北京学前教育的发展难以离开民办幼儿园的发展，同时，民办幼儿园还要为市场上的“选择性”教育需求服务。因此，在“普惠性”的总体目标下，北京民办学前教育的发展既要为“普惠性”服务，又要为“选择性”服务。

“普惠性”成为学前教育的发展目标，这一目标的提出源于学前教育的教育性、福利性与公益性等本质属性以及对国家、社会和个人所具有的重要功能与价值。经过研究，课题组认为衡量“普惠性”目标实现的标准或“普惠性”概念的内涵包括便利性、有质量、低价位、多样性以及公平性。

从普及学前教育的改革与发展趋势来看，世界主要国家和地区纷纷将由政府主导提供学前教育作为办园体制改革的核心理念。在此基础上，积极支持和引导市场、社会参与办学，共同实现学前教育普及。整体来看，北京市学前教育发展现状与“普惠性”目标还存在一定的距离，主要问题是学前教育资源短缺，优质资源更是严重不足，学前教育机会不充足，供给难以满足需求；资源分布不均衡，供给与需求存在结构性矛盾；学前教育服务体系不健全，教育资源分配不公平，人民群众难以便利、公平地接受有质量的学前教育服务。在参照国际社会普遍发展模式基础上，根据北京市学前教育发展现状与未来需求，要实现“普惠性”学前教育的发展，比较现实的做法除了加快公办性质幼儿园发展，还要依靠相当一部分具有“普惠性”或愿意提供“普惠性”服务的民办幼儿园发展。

“普惠性”意味着优质、低价、公平等，这对于办园成本高、办学经费完全依赖于学费而基本没有政府与社会投入、同时还要保证举办者一定营利水平的民办幼儿园来说，几乎是一项不可实现的任务。因此，对于民办学前教育来说，存在着许多制约“普惠性”目标实现的障碍与难点。这些障碍与难点一方面源于民办学前教育资本市场逐利的本质属性，另一方面也源于民办教育与公办教育公平发展的许多政策仍然没有落实，政府对民办学前教育的投入职责与监管缺位等。这些障碍和难点主要包括：师资队伍素质不高和办学投入不足，是影响民办幼儿园质量不断提高的关键瓶颈；办园成本高且缺乏政府投入，是

影响民办幼儿园收费水平降低的主要障碍；投资办学、以营利为目的的民办学前教育机构与“普惠性”发展目标是冲突的。为了解决这种矛盾性，只能通过构建公私合作伙伴关系来实现，即利用政府委托办园、政府购买服务等方式支持、资助民办幼儿园来承担部分“普惠性”任务。

“普惠性”学前教育目标应当分步、分类、分区域推进，优先确保弱势地区、弱势社区、弱势人群的“普惠性”学前教育发展。在国家资源有限的情况下，政府应当实行的是“补缺型”“保底型”学前教育，同时通过各种措施、制度结合社会力量、私人资源，共同为“普惠性”目标努力。政府在保证学前教育“普惠性”即承担了应尽的基本职责的同时，也应认识到学前教育应适度多元化和选择性。政府有义务保证适龄幼儿接受基本规范的学前教育，但不同层次的家庭有不同的教育需求，家长有追求更加多元和多样的学前教育的自主权。因此，所谓高档的、优质的、高收费的以满足“选择性”教育需求为目的的学前教育机构的存在有其合理性，但前提是这些学前教育机构不应占用用于普惠性质的公共学前教育资源。

因此，在“普惠性”总体目标定位下，北京民办学前教育发展有两种不同选择，即不仅要为“普惠性”目标服务，还要注重“选择性”作用的发挥。政府对民办学前教育不搞“一刀切”政策，要保证适度的“选择性”民办学前教育的合理发展，确保“普惠性”学前教育发展的同时，“选择性”教育需求也能得到一定的满足。为实现“普惠性”与“选择性”目标，民办学前教育发展需要一定的前提并采取各种的方式，政府、家庭以及民办学前教育举办者也应承担不同的职责。其中，民办学前教育“普惠性”目标的实现路径，都必须体现“政府主导”的核心理念与解决思路，“政府主导”意味着政府投入的增加与政府监管职责的加强。落实政府财政职责，这是促使当前民办幼儿园实现“普惠性”目标的关键突破口；引导举办者增加办学投入，这是促使当前民办幼儿园实现“普惠性”目标的基础。通过民办幼儿园来实现“普惠性”目标的具体方式，可以采取直接委托办园和政府购买服务等。再者，民办幼儿园为“选择性”教育需求服务的基本前提是，政府允许并一定程度上鼓励“选择性”教育供给合理增长，这也是“选择性”民办幼儿园发展的政策基础。举办者把握好社会需求，提供优质、有特色的差异化教育，是“选择性”

民办幼儿园生存的根本。民办幼儿园为“选择性”教育需求服务的基本方式便是完全的市场提供方式。所谓完全的市场提供方式，即不受政府干预、同时也不接受政府各种形式资助而举办独立的民办幼儿园，由幼儿园自行按照市场规律和教育规律办园，提供社会上所需的“选择性”教育服务。

通过对北京市建设“普惠性”民办幼儿园的政策实践包括政府委托办园等进行深入研究后，课题组认为上述措施取得了比较好的成效，同时也是符合当前学前教育发展实际的可行的做法，因此，建议各区县能够根据自身实际状况，包括财政情况以及民办幼儿园发展实际等，扩大采取政府委托办园等措施，以更好地扩展“普惠性”学前教育资源总量，满足社会对普惠性学前教育服务的需求，推动学前教育公平，实现学前教育发展的公益性、普惠性目标。

三、成果与影响

本课题研究成果总共 8 份近 17 万字，包括一份研究总报告、三份专题研究报告和 4 篇公开发表文章。其中，形成了关于《普惠性目标定位下的北京民办学前教育发展研究》总报告，在《学前教育研究》、《教育导刊》等教育核心期刊或全国中文核心期刊上公开发表了关于政府委托办园、普惠性目标定位下民办学前教育发展战略、民办教育领域政府购买服务政策等 4 篇学术论文。同时，还针对“普惠性”民办幼儿园建设情况、学前教育领域“政府购买服务”政策实施情况以及整个“十二五”期间北京市民办学前教育发展状况进行了专题研究，分别形成了分报告。

在“国十条”明确提出学前教育发展的“普惠性”目标之后，课题组能够迅速抓住政策关键点，着重研究在“普惠性”整体目标下，作为学前教育重要组成部分的民办学前教育的未来发展选择问题，这本身具有较强的现实意义与实践价值。课题组经过研究，提出了判断“普惠性”学前教育服务的标准，同时，提出了民办学前教育的两种发展思路，即主体为满足“普惠性”目标服务，同时还要注意满足“选择性”需求服务。这对于当前民办学前教育管理与实践发展来说，都有一定的参考价值。实践中，各省市关于“政府委托办园”、“普惠性民办幼儿园”等在如火如荼地开展，但在许多方面还缺乏理论研究的指导，缺乏总

结和梳理，而课题组专门就上述问题进行了实证研究，并在核心期刊上发表相关文章。截止到2015年9月1日，发表在《学前教育研究》2013年第3期上的《普惠性”目标定位下民办学前教育的现状与发展》一文下载数为791次，被引14次。发表在《学前教育研究》2013年第10期上的《北京两区“政府委托办园”实践的模式分析与思考》一文被下载146次，而且是中国知网唯一一篇以“政府委托办园”为篇名的文章。因此，总的来说，本课题研究取得了比较丰富的研究成果。

四、改进与完善

该课题是关于“普惠性”目标定位下的北京民办学前教育发展定位问题，研究中提出了“普惠性”与“选择性”两种不同战略选择，并提出了一些具体方式，但总体来说具体方式比较宏观，需要进一步深入研究，提出更为具体、可操作性的措施，特别是政府建设“普惠性”民办幼儿园的相关政策还在落实之中，包括政府委托办园，还需要对政策落实情况作跟踪研究，紧紧围绕政府委托办园的目标来对实现情况进行衡量，政策执行过程中是否存在障碍或难题，相关保障措施是否到位，最终目标实现状况如何，特别是应根据社会、家庭的意见，进行深入调研，以对政府委托办园的效果做出科学评估。此外，课题组认为政府对“普惠性”民办幼儿园的财政补贴标准与补贴效果问题，也需要值得进行深入的实证研究。

五、成果细目

（一）研究总报告

《普惠性”目标定位下的北京民办学前教育发展研究》，22000字

（二）论文

1. 《普惠性”目标定位下的民办学前教育：现状与发展》一文发表在《学前教育研究》2013年第3期。
2. 《普惠性”与“选择性”：北京市民办学前教育不同发展》一文发表在《教育导刊》2013年第2期。
3. 《政府委托办园的理论与实践——以北京市两区“政府委托办园”的实践为例》一文发表在《学前教育研究》2013年第5期。
4. 《民办教育政府购买服务政策分析——以北京市为例》一文发表在《教育导刊》2015年第11期。

(三) 研究分报告

1. 《北京市民办学前教育领域政府购买服务研究》，14100 字。
2. 《北京市建设“普惠性”民办幼儿园状况分析》，14300 字。
3. 《“十二五”时期北京市民办学前教育发展状况分析》，20000 字。

北京市教育科学规划课题成果公报