

普惠性民办幼儿园瓶颈突破分析

——基于对成都市普惠性民办幼儿园调研的思考

刘鸿昌，张立红

湖南文理学院，湖南 常德 415900

DOI: 10.61369/ETR.2025440037

摘要：近年来，大量普惠性民办幼儿园的出现，较大程度缓解了入园难等问题。然而，其发展普遍面临办园经费紧缺等瓶颈问题。究其原因，在于政府资金配置不合理等因素所导致。基于此，合理分担办园成本、完善管理体制、保障教师合法权利、搞好社会舆论导向等举措将有助于普惠性民办幼儿园的良性发展，最大限度实现其公益普惠价值。

关键词：普惠性民办幼儿园；瓶颈突破；政府责任

Analysis of Breakthrough in the Bottleneck of Inclusive Private Kindergartens: Insights from Research on Chengdu's Inclusive Private Kindergartens

Liu Hongchang, Zhang Lihong

Hunan University of Arts and Science, Changde, Hunan 415900

Abstract : In recent years, the emergence of numerous inclusive private kindergartens has significantly alleviated challenges such as enrollment difficulties. However, their development generally faces bottlenecks like funding shortages. This stems from factors including unreasonable allocation of government funds. To address this, measures such as reasonable cost-sharing, improved management systems, protection of teachers' legal rights, and effective public opinion guidance will help ensure the sustainable development of inclusive private kindergartens, maximizing their public welfare and inclusive value.

Keywords : inclusive private kindergarten; bottleneck breakthrough; government responsibility

学前教育是一项意义重大的民生工程，其发展须坚持“公益性和普惠性”^[1]。近年来，普惠性民办幼儿园的出现较大程度缓解了“入园难”等问题。然而，普惠性民办园的发展普遍面临办园经费紧缺、办园者行为失范等诸多现实困境。目前政府虽已明确应加大对公益性民办幼儿园的投入，但是对于政府到底应投入多少、资金应如何合理分配、怎样科学分担办园成本等依然问题突出。针对上述问题的研究，学界多从政府责任视角入手，提出要加大政府财政投入力度、强化质量监管等，但对于具体监管措施、经费承担比例、举办者权责等的论述尚显欠缺。基于此，本文试结合对成都市普惠性民办幼儿园的调研，对其发展中存在的瓶颈问题进行深入剖析，并提出相应改进对策。

一、普惠性民办幼儿园瓶颈：以成都市为例

普惠性民办幼儿园通常是指由民间组织或个人出资创建，接受政府限定的收费标准，遵循就近入园的招生原则，政府给予一定资金补贴，面向普通大众的民办幼儿园。规模不大、数量众多、收费不贵、生源层次较低、竞争力不强、保教质量不高是这类幼儿园的显著特征。为深入了解普惠性民办幼儿园发展状况，课题组走访了成都市及双流、龙泉、成华、武侯、大邑等区县的学前教育行政主管部门和较多普惠性民办幼儿园，并对各教育局的学前教育相关负责人及幼儿园园长和教师进行了深度访谈。调

研发现，目前该市此类幼儿园的发展面临以下突出问题。

(一) 办园经费紧缺

政府的办学补贴和面向在园幼儿所收保教费是普惠性民办幼儿园的全部经费来源，但是随着物价的上涨，办园成本的提高，广大普惠性民办幼儿园基本上都面临经费紧缺的难题。调研发现，成都市自2011年开始，每年给普惠性民办幼儿园每生每月600元的补贴，该标准一直沿用至2015年。此后按照中心城区、近郊和远郊划分，分别给予每生每月2400元、1000元和800元的办园补贴。全市普惠性民办幼儿园保教费每生每月控制在360元以内。依据以上补贴金额与收费标准计算，中心城区一所普通规

项目信息：本文为湖南省教育科学“十四五”规划2022年度课题项目“三孩政策背景下农村托育服务资源供给模式研究”（ND229811）和湖南省教育厅2023年重点项目“新时期普惠性托育服务供需平衡机制研究”（23A0510）阶段性研究成果。

作者简介：刘鸿昌（1977—），男，博士，湖南文理学院副教授，主要研究方向为学前教育基本理论。张立红（1979—），女，硕士，湖南文理学院教师，主要研究方向为语文课程与教学论。

模的普惠性民办幼儿园（三百名孩子，五十个教职工），一年下来办学经费仅一百八十万。全园平均工资按每月三千元计算，全体教职工一年的工资开支便达一百八十万元。然而，仅用这笔政府办园补贴经费和生均每月360元的保教费来应付普惠性民办幼儿园的所有经费开支，显然是不够的。不难看出，资金短缺系广大普惠性民办幼儿园所面临的最大难题。

（二）办园者行为失范

追逐利益是大多数办园投资者的初衷，加上办园资金的短缺，举办者难免出现办园失范的行为。办园行为失范问题集中表现在以下方面：一方面，背离公益普惠性幼儿园办园宗旨，最大限度地追求经济效益。有的举办者有时在追逐利益时往往不择手段，如为减少工资开支，招聘一些学历不达标、没有教师资格证的人员担任任课教师，随意克扣教职员的工资等等。另一方面办园者违背教育规律，随意扩大班额。现实中随意扩大班额的现象较为常见，有的一个班上六十多个孩子。此外，散发虚假招生广告亦是举办者们的惯用伎俩。生源便是普惠性民办幼儿园的财源，为最大限度地获得生源，举办者往往夸大办学条件、美化办学环境、吹嘘师资水平，进而达到吸引家长和幼儿的目的。以上举办者的种种失范行为是普惠性民办幼儿园亟需突破的瓶颈之一。

（三）社会认可度不高

最初一些民办幼儿园的举办者考虑到自己的办园实力不是很强、社会认可度不高，难以在激烈的竞争中胜出，认为借助政府的力量可以缓解自己办园中存在的不足，于是选择走普惠性发展道路。但是经过一段时间的营运之后，发现家长对普惠性幼儿园的认可度并不是很高。因为认定为普惠性幼儿园之前，由于收费不低，把一部分低层次家庭的孩子筛选过滤掉了，幼儿园的孩子基本上都是来自一些中高段的家庭。走上普惠性发展道路之后，招生遵循就近入园的原则，面对的是当地普通家长群体，家长的层次参差不齐。如成都市龙泉驿某区，有绿地返迁的新居民、有外来务工的农民、也有城市“高知”（当地因经济发展引进的高级人才）。某种程度上，普惠性民办幼儿园逐渐成为面向社会弱势群体，收费便宜，质量不高幼儿园的代名词或弱势幼儿园的标签。

二、普惠性民办幼儿园瓶颈引发因素：原因分析

上述问题严重阻碍了我国普惠性民办幼儿园的快速良性发展。究其原因，主要由以下因素所导致。

（一）政府资金配置不合理

近年来我国各级政府对学前教育发展高度重视，纷纷出台政策将学前教育经费全额纳入财政预算，投入经费逐年递增。然而，经费主要投向了公办园的新建、改扩建、公办园办园条件的改善、教育教学设施设备的添置、事业编制幼儿教师的工资、骨干教师的培训、具有当地户口的学前儿童保教费的补贴、普惠性民办园非事业编制教师的部分社保等，而真正投入到普惠性民办园的资金并不多。如成都市某区县2024年具有普惠性民办幼儿园42所，区财政拨付专项经费约3000万元。这笔看似不小的专向经

费基本上花在了具有当地户口的儿童保教费的补贴上了。政府的举措只是解决了一部分人的就业问题，解决了普通老百姓子女入平价幼儿园的问题，而没有真正解决广大普惠性民办园办园经费紧缺的问题^[3]。

（二）评价考核机制欠健全

目前学前教育行政主管部门对普惠性民办园的评价考核，基本上依据的是当地幼儿园年度考核标准，很少有专门针对普惠性幼儿园的考核文本和专项指标。教育行政主管部门对普惠性民办园的考核重点在于：一是排查安全隐患，确保师生安全；二是确保公益，考核幼儿园是否按照政府的标准收费，是否提高了收费标准；三是查幼儿园是否将伙食费全部花在了孩子身上、考察孩子的营养搭配是否合理；四是考核家长的满意度。这些考核标准没有真正凸显普惠性幼儿园的特点，更没有针对普惠性民办幼儿园的办园实际。因此，如此考核评价标准明显缺乏针对性、科学性、实际操作性，自然考核结论意义不大^[10]。

（三）保教质量不高

近年来普惠性民办幼儿园不被广大家长和社会认可的主要原因在于保教质量不高。导致普惠性民办幼儿园保教质量的原因在于：一方面，源于民办幼儿园举办者的“逐利性”动机与家长“功利性”教育价值观的自然“契合”，主要表现为普遍存在的“游戏化”教学方式缺乏、“小学化”趋向严重。^[2]另一方面幼儿教师专业技能和综合素养有待提升。普惠性民办幼儿园由于办园规模不大、竞争力不强等原因导致其难以招聘到学历较高、能力较强、综合素养较好的专业幼儿教师。教师自身素养的不足，自然影响到保教质量的提升。再一方面，普惠性民办园班额过大。课题组成员调研时发现，较大比例的普惠性民办幼儿园为了减少办园成本，随意扩大班额。班额的扩大，自然增加了教师教育教学的难度，进而影响到保教质量的提升。

三、普惠性民办幼儿园瓶颈突破对策：政策视角

（一）合理分担办园成本

要实现普惠性民办幼儿园的公益普惠性目标、维护其长期可持续性的发展，最重要的是综合考虑经济发展水平、办园成本，并结合当地中低收入家庭经济承受能力，对普惠性民办幼儿园的保教费收费标准进行动态调整，建立合理的学前教育成本分担机制。对各级政府而言，是否愿意为普惠性民办幼儿园提供更多的支持，这是普惠性民办幼儿园突破发展瓶颈的关键。^[3]根据“受益原则”，普惠性民办幼儿园作为解决社会底层孩子入园问题的幼儿园，理应由政府承担绝大部分办园成本。有研究者在参照国外学前教育成本分担比例的基础上，根据我国经济发展水平，并结合我国学前教育发展现状，认为政府和家长成本分担比例确定在8:2左右是合理的。^[4]而目前我国普惠性民办幼儿园家长和办园者承担了办园成本的绝大部分，这显然是不合理的。

（二）健全学前教育管理机制

针对普惠性民办幼儿园管理中存在的问题，教育行政主管部门应从以下方面着重考虑建立健全学前教育管理机制。其一，严

格执行普惠性民办幼儿园准入与退出制度。^[5]坚持“谁审批，谁负责”制度，凡经教育行政部门审批合格的民办幼儿园，及时颁发普惠性幼儿园营运许可证，实行教育部门的归口管理。其二，厘清政府、投资者、园长三者之间的权、责、利关系，建立科学的领导决策层和管理运行网络。其三，规范财务管理，要求设置专门的财务机构，聘请财会人员，执行会计制度，实施财务公开制度，接受财政、教育、物价等部门的联合监督检查。^[6]其四，完善考核激励机制。针对普惠性民办幼儿园特点，建立健全专门的评价指标体系。通过考核评价促使普惠性民办幼儿园真正实现“满足所有幼儿都能有园上”的发展目标，在入学机会满足的基础上，探讨如何实现学前教育过程公平的问题。

（三）提高幼儿教师素养

一方面，创新幼儿教师补充机制。在优秀专业教师明显不足的情况下，地方教育行政主管部门应积极探索创新，通过采取核定编制、区县统一招考等多种方式吸引更多优秀毕业生从事学前

教育工作^[7]。另一方面，健全教师培养机制。根据普及学前三年教育的要求，确定培养规模与层次，通过多种方式为广大普惠性民办幼儿园培养补充合格的幼儿园教师。再一方面，深化幼儿教师培训改革。针对普惠性民办幼儿园发展需要和教师实际情况，深化学前教育专业培训内容改革，建立完善更具实效的课程培训体系。最后，建立幼儿教师职称评聘标准。各教育行政主管部门根据学前教育实际，建立完善有利于幼儿教师专业发展的职称评聘标准^[8]。

综上所述，普惠性民办幼儿园的健康、可持续发展，既要考虑建立健全刚性的管理制度，又要有人文的道德规约。这样标本兼治，效果可能更好。而这一切源于政府是否把普惠性民办幼儿园视为提升学前公共服务、改善民生的合作伙伴；同时，这也是政府制定和完善普惠性民办学前教育扶持政策的关键所在，更是民办教育分类管理取得实效的关键所在。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于发展当前学前教育的若干意见(国发[2010]41号). http://www.gov.cn/zwgk/2010-11/24/content_1752377.htm.
- [2] 王声平, 皮军功. 普惠性民办幼儿园教育质量保障机制构建的困境与未来趋向[J]. 教育评论, 2017(10).
- [3] 王烽. 影响民办教育“新政”实施效果的关键因素[J]. 教育发展研究, 2017(3).
- [4] 虞永平. 试论政府在幼儿教育发展中的作用[J]. 学前教育研究, 2007(1).
- [5] 李兴洲. 公平正义: 教育扶贫的价值追求[J]. 教育研究, 2017(3).
- [6] 郑芳. 基于生活教育理论的幼儿园劳动教育实施策略[J]. 女报, 2024(12):0140-0142.
- [7] 张敏. 当前幼儿园家园共育存在的问题及应对措施[J]. 幼儿教育科学, 2024, 6(1):1-3.DOI:10.12238/eces.v6i1.6722.
- [8] 柴磊. 种下劳动的种子——幼儿园劳动教育策略[J]. 科学大众: 智慧教育, 2023(8):0071-0072.
- [9] 马明丽. 学前教育视角下幼儿园建筑空间设计[J]. 建筑结构, 2023(8).
- [10] 于星漫, 李德明. 传统节日融入幼儿园课程的价值及路径探析[J]. 新智慧, 2024(7):47-49.