



# 重庆市普惠性民办幼儿园质量提升策略

## ——以巴南区为例

□ 梁庆遥（重庆文化艺术职业学院，重庆 400067）

**【摘要】**幼儿园的质量是幼儿园教育的核心竞争力，普惠性幼儿园作为幼儿教育体制改革的重要方式，不仅需要大幅度增量，还要保证质量。为提升重庆市巴南区普惠性民办幼儿园质量，应积极采取“一系四动”的模式，即完善公共服务体系、经费驱动、监管制动、家园联动和结对带动。

**【关键词】**普惠性幼儿园；民办幼儿园质量；策略

### 一、研究背景

目前，我国学前教育事业发展进程加快，作为一项系统的民生工程，大力发展普惠性幼儿园是全面普及学前教育的重要举措。普惠性幼儿园的保育费和住宿费的收费是实行政府定价或者接受政府的指导价，不受办园性质的影响。普惠性民办幼儿园是通过区教委认定、面向大众、收费合理、办园规范、质量合格、接受财政经费补助或政府其他方式扶持的非营利性民办幼儿园。“入园难、入园贵”的基本问题得以逐步缓解，但普惠性民办幼儿园质量问题突出。

### 二、重庆市巴南区普惠性幼儿园现状调查

“十二五”规划以来，巴南区将发展学前教育工作作为主要任务，重点凸显公益性和普惠性，学前教育面临着前所未有的良好发展态势。根据2021年秋季最新数据显示，重庆市巴南区全区共有公民办幼儿园247所，其中219所为普惠性幼儿园，普惠率达88.7%，民办幼儿园有88%已自愿申报为普惠性幼儿园。巴南区花溪街道幼儿园占比15.3%，共38所，李家沱街道幼儿园占比14.1%，共35所，一级园有14所，占比56%，而天星寺镇幼儿园占比0.4%，仅有1所，且为三级园。

### 三、存在的问题及原因分析

#### 1、民办普惠性幼儿园比例大，质量问题成为常态

普惠性幼儿园自提出开始，就被社会误以为是民办幼儿园“亲民化”的集中表现，主要体现在收费低，符合大部分家长的实际需求。相关数据显示，重庆市巴南区民办普惠性幼儿园占比为88%，通过在办园场所醒目位置挂制“普惠性幼儿园”匾牌，凸显“普惠光环”，并获得家长的一致认可。家长认为只要是被评为“普惠性幼儿园”的幼儿园无关办园属性，都会严格受到政府

的相关监管，保教水平和管理能力有所保障，可放心将幼儿送去就读，因而呈现出生源不断向普惠性幼儿园转移的现象，同样是民办幼儿园，家长会优先考虑普惠性民办幼儿园。实际上，普惠性幼儿园虽然保育费和住宿费受到政府的宏观调控控制，但教学质量受园所管理水平和师资力量影响，师资保障不足会导致优质师资流失，从而无法保证普惠性幼儿园的保教质量和办园综合水平。

#### 2、区域、城乡间普惠性幼儿园资源配置不均，存在较大差异

幼儿园按照分级认证发证，等级评定一般分为一级园（含示范园）、二级园和三级园共3个等级，一级园为优质园，二级园到三级园的水平逐一降低。三个等级综合反映了幼儿园的整体办园水平。分级认证主要是从办园条件、安全卫生、保育教育、教职工队伍、内部管理等五个纬度展开，实行定期复评机制，对于不符合标准的园所做出降级或者撤销处理。分级管理和监控在一定程度上规范了幼儿园办学的质量和水平。数据显示，重庆市巴南区花溪街道普惠性幼儿园占比15.3%，共38所，李家沱街道普惠性幼儿园占比14.1%，共35所，而天星寺镇普惠性幼儿园占比0.4%，仅有1所，且为三级园，石滩镇普惠性幼儿园有2所，占比0.9%，均为三级园。由此可见，乡镇幼儿园不仅数量较少，其幼儿园水平相对较低。重庆市巴南区各区域和城乡街道呈现出经济发展水平、人口密集程度、文化发展等方面的区别，因而学前教育资源配置难以平衡，一定程度上造成了普惠性幼儿园资源分配不均的现状。

#### 3、普惠性幼儿园财政扶持不足，财政资金流向不均衡



2021年重庆市巴南区下达普惠性幼儿园生均公用经费补助(直达资金)104万元,全区共计219所普惠性幼儿园,经费支出及其紧缩,无法保证资金流向。其中,受疫情影响,幼儿园停课停学,对保教收费依赖性过强的特点更为凸显,特别是民办幼儿园保障机制不健全,收入明显减少,资金周转困难,存在拖欠教师工资报酬的现象,抑或教师只能获取基本的工资报酬,日常基本生活支出无法得到保证。按照相关文件要求指示,普惠性民办幼儿园财政补助资金主要用于教学业务与管理、师资培训、文体活动、办公、水电、交通差旅、邮电等费用;仪器设备、图书资料和教玩具的购置;幼儿园房屋、建筑物及仪器设备的租赁及维护修缮;聘用人员经费;幼儿体检和幼儿园安全及幼儿园维持正常运行所需的各项经常性支出。财政支出的经费使用有限,且幼儿园房屋改造和日常维护费用占比大,并不能够保证教学业务与管理、师资培训等方面的支出,在提升幼儿园保教质量方面存在较大的困难。财政资金并没有明确的流向指示和要求,导致使用明细不具体,随意性强。

#### 4、缺乏动态管理评价体系与监督机制

2020年2月教育部关于印发《县域学前教育普及普惠督导评估办法》的通知中提到,对民办幼儿园实施开园之前先到许可审批部门办理有关许可证明文件后,再到工商部门申请办理营业执照的“先岗后证”制度,这在一定程度上规范办园提出了要求,但是并未形成固定的周期机制和监督机制。在政府的相关政策指引下,普惠性民办幼儿园申报条件中要求近三年来无违法违规办园行为和重大安全责任事故,无违反财务财政策、规章行为,配备保教人员合理,师幼比合理,符合任职资格条件。条件笼统,未形成具体的可平可测性的指标明细,且暂无严格的数量限制,容易形成多容量、低收费,低质量的恶性循环。较多的民办幼儿园凡达到基本的办园条件基本能够申报成为普惠性幼儿园,申报为普惠性幼儿园后监管力度降低,未形成具体的监管机制。

5、教师以顶岗实习学生为主,专业能力偏低,待遇低

普惠性幼儿园教师地位较低,未取得编制流动性较大,较公办幼儿园(含非编教师)工资待遇低,特别是在“五险一金”的社会保障上存在本质区别。对于教师

的职业发展中职称评定也处于不利的位置。普惠性幼儿园的申报条件中并未对幼儿园教师的教师资格证取得率、职称、工作时间和学历等方面提出明确的要求,从而导致教师整体专业水平能力低,更多以中高职院校的顶岗实习学生为主。这一部分学生未能形成完整的保教综合素养就独当一面,正处于自我学习与实践阶段,对工资待遇并没有明确的要求,正符合普惠性幼儿园用人需求。

巴南区普惠性幼儿园教师流动性大,中高职院校的顶岗实习学生一旦毕业离职率高,更多转向其他的普惠性幼儿园,以此恶性循环,极不利于教师开展稳定的、科学化的、常态化的保教工作,无法长远推动普惠性幼儿园保教质量与水平的提升,更不利于幼儿身心的和谐发展。

## 四、对策及建议

### 1、完善公共服务体系

保障公共服务视野下的普惠性学前教育体系的建立,才能有效实现教育的公平性和供给侧结构平衡。普惠性学前教育公共服务体系是指为更好地满足适龄儿童的入园需求,以政府为主导,鼓励多方社会力量共同参与与举办普惠性幼儿园,构建基本而有质量的学前教育所涉及的一系列制度安排。学前教育公共服务体系庞大,交织密切,建立和完善普惠性学前教育公共服务体系,其一,需要不断丰富“普惠性”的内容和实现形式,除了对幼儿园保育费和住宿费的收费实施普惠,还需要从服务对象上,适度上加以界定,做到在普惠中有重点和有选择;其二,普惠性学前教育公共服务体系的建立与实施成效是一个长期的过程,离不开创新路径的开发,需要不断打破原有的路径壁垒,在技术创新、课程创新、服务创新和市场创新等方面探索全新的发展途径;其三,需要破解公办幼儿园的编制之困,优先发展和协助非营利性普惠性民办幼儿园的正常运营,应特别注意民办幼儿园集团化的资本逐利现象,注重普惠性学前教育公共服务体系的规范性、公平性和教育性。

### 2、经费驱动

中共中央虽然每年对于学前教育的经费支出在一定程度上有所升高,但大多流向公办幼儿园,特别是区间的“示范性”幼儿园,公办示范性幼儿园逐年提升自身的办园水平,吸引优质师资,强化基础建设,教学质

量得到较好地提升,但民办幼儿园受惠影响小。普惠性民办幼儿园受政府定价的影响,自身发展困难,变数较大,以至于让不同办园体制的普惠性幼儿园出现了教育发展的失衡,为普惠性幼儿园的发展增加了难度。其一,政府还需要在一定程度上增加财政的倾斜力度,必要时为不同的区域制定学前教育专项资金,有效保障师资经费,形成留得住人,注重内核发展的机制;其二,不断加强师资队伍培训,保障师资队伍的培养率和参培获得率,加强普惠性幼儿园教师的职前教育与职后教育,在国家级培训和市级培训中增加普惠性幼儿园教师培训名额,设立普惠性民办幼儿园专项培训计划;其三,拓宽幼儿园教师师资队伍渠道,在学前教育专业院校开展价值宣传,以了解普惠性幼儿园的发展状况与前景,加强幼儿园教师的继续教育与终身教育。发展普惠性民办幼儿园仅仅依靠政府的财政支出并非长久之计,还需要扩大经费收支渠道,充分利用社会公益组织或者幼教集团,加强各种宣传渠道的融资。

### 3、监管制动

规范幼教市场秩序就亟待需要建立一支专业性强、监管力度大的专项监管小组,建立梯度发展的普惠性幼儿园机制,并结合不同区域的实际情况制定可评可测的评价机制。其一,需要引导普惠性民办幼儿园管理者对评价机制与指标进行深入解读和剖析,对标对点;其二,在实施过程中注重长效性的动态监管,及时反馈并调整修订评价方案,探索动态追踪,建立周期性评估的机制,对不符合普惠性办园规范的幼儿园实行淘汰制,严格控制普惠性幼儿园的数量;其三,建立的评价机制力求多视角、多维度的体系,对达成度进行合理评估,自评与它评相结合,立足教育公平。

### 4、家园联动

幼儿园的长远发展离不开家长的支持与配合,民办普惠性幼儿园在一定程度上代表着便宜、低廉。民办幼儿园是学前教育的主要实现形式,国家监管力度逐步完善,民办幼儿园的管理日趋完善,其一,应引导家长重新审视民办普惠性幼儿园的教学与服务,转变传统的观念,配合完成常规的保教与管理任务;其二,民办普惠性幼儿园园方要重视幼儿园文化的营造,更要深入与家长的联系,广泛开展“家长开放日”等特色活动,让家长参与到幼儿园建设中,引导家长积极建言献策,多视角助力于民办普惠性幼儿园的长远发展。

### 5、结对带动

其一,以实施区域内扶贫协作、捆绑帮扶为主要的抓手,充分利用“优质园”的办园优势,在品牌优势、办园理念,缩短新建园发展周期,与城乡幼儿园建立结对帮扶关系;其二,重点关注民办普惠性幼儿园教师专业能力的提升,建立学前教育教研体系,高校专家与幼儿园加强“双边融园”,进行“一对一交换”,互利共赢;其三,以赛促学,以赛促教。各个区域结合实际情况开展幼儿园教师技能大比武,让民办集团园的老师走出去,多渠道了解自身的教育教学能力,坚持立德树人理念,广泛开展终生教育;其四,充分利用重庆市巴南区小区与小区之间合作办园的新模式,对园所进行规范化管理,发挥配套小区幼儿园的地理位置优势,加强与企业结对共建,形成社企与民办普惠性幼儿园联动的良好局面。

基金项目:本文系重庆文化艺术职业学院校级课题,课题名称:重庆市普惠性民办幼儿园建设研究,课题编号:18WYZY20

### 【参考文献】

- [1] 李芳,姜勇.我国普惠性民办幼儿园认定管理政策文本的ROST数据挖掘系统分析[J].教育经济评论,2019,4(03):108-121.
- [2] 任慧娟,边霞.普惠性学前教育公共服务体系构建困境及政府治理对策研究——以普惠性民办幼儿园为例[J].教育理论与实践,2021,41(29):20-23.
- [3] 王玉飞,李红霞.普惠性学前教育的内涵、特征及其实现路径——基于政策文本的解读[J].大庆师范学院学报,2021,41(01):112-120.
- [4] 戴孟雷,谢虹,颜宁宁,吴艳珍.区域学前教育师资普惠性配置的实践探索[J].上海教育科研,2015(06):80-82.
- [5] 刘颖,张斌,虞永平.疫情背景下普惠性幼儿园的现实困境及其化解——基于全国4352所普惠性幼儿园的实证调查[J].中国教育学报,2021(06):58-64.
- [6] 郭烨婕,徐建英.公共服务视域下普惠性幼儿园建设研究[J].淮南职业技术学院学报,2021,21(03):131-134.

### 【作者简介】

梁庆遥(1992—),女,汉族,四川泸州人,硕士研究生学历,重庆文化艺术职业学院教研组长,主要研究方向:幼儿园教育活动、幼儿游戏、教师教育。