■ 学前教育管理

规范管理促质量提升

——我国普惠性民办幼儿园发展新方向

曹梦婷^{1,2}

(1.江西师范大学教育学院,江西南昌 330022;2.江西师范大学学前教育研究中心,江西南昌 330022)

摘要:“入园难”问题下催生的“普惠性民办幼儿园”已成为具有时代特征和中国特色的新事物。通过对我国近十年普惠性民办幼儿园研究和政策实施进行梳理、追踪与分析发现,普惠性民办幼儿园的核心属性与制度设计已然较为成熟,发展规模逐渐庞大,但普惠性民办幼儿园发展依然面临观念性、进程性、结构性三大困境。准确把握普惠性民办幼儿园发展的核心要素,明确普惠性民办幼儿园发展新方向,将有助于实现我国普惠性学前教育政策目标,形成极具中国特色的、适度普惠的学前教育公共服务供给模式。

关键词:普惠性民办幼儿园;规范管理;质量提升

中图分类号: G617

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2021)02-0102-09

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2021.02.013

New Direction of Development of Inclusive Private Kindergartens in China — Standardizing Management and Promoting Quality

CAO Meng-ting^{1,2}

(1. College of Education, Jiangxi Normal University, Nanchang 330022, China;

2. Preschool Education Research Center, Jiangxi Normal University, Nanchang 330022, China)

Abstract: “Inclusive private kindergarten” which issued from the difficulty of kindergarten enrollment has become a new thing with the characteristics of the times and Chinese characteristics. Through combing, tracking and analyzing the research and policy implementation of inclusive private kindergartens in recent ten years in China, it is found that the core attribute and system design of inclusive private kindergartens are mature and the scale of development is gradually huge, but the development still faces three dilemmas: concept, process and structure. Accurately grasping the core elements and clarifying the new direction of the development of inclusive private kindergartens will contribute to achieve the policy objectives of inclusive preschool education in China and form a moderately inclusive public service supply model for preschool education with Chinese characteristics.

Key words: inclusive private kindergarten; standardizing management; promoting quality

普惠性民办幼儿园是具有时代特征和中国特色的新概念,旨在通过政府调控解决“公办园入园难,民办园入园贵”的问题,以实现“幼有所

育,幼有优育”的目标。2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》首次提出“普惠性民办幼儿园”这个概念以来,“普惠性民办幼儿园”

收稿日期:2020-12-09;修回日期:2020-12-23

基金项目:江西省教育科学“十三五”规划2020年度重点课题(20ZD020);江西省社会科学“十三五”(2020年)基金项目(20JY47);江西省高校人文社会科学重点研究基地项目(JD20072)

作者简介:曹梦婷,女,江西上饶人,江西师范大学教育学院讲师,博士,江西师范大学学前教育研究中心兼职研究人员,主要研究方向:教育政策与比较。

逐渐成为学前教育领域研究热点。它成为我国普惠性学前教育公共服务供给体系的重要组成部分^[1]。自2018年《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》提出“到2020年,学前三年毛入园率达到85%、普惠性幼儿园覆盖率达到80%”的目标以来,各地普惠性民办园的数量急剧上升。截至2020年12月,普惠性幼儿园覆盖率为76%,经各地测算,今年全国学前教育总体上能够实现85%的普及目标和80%的普惠目标^[2]。显然,“双普”目标的基本达成离不开普惠性民办园相关政策的推动实施。然而,随着新《民办教育促进法》及一系列配套文件出台,和学前教育立法工作推进等背景契机下,普惠性民办园的发展定位、发展困境、发展核心与发展方向成为新关注热点。以下将从普惠性民办园的核心属性与制度设计、发展现状与困境、发展核心要素等三方面对我国近十年普惠性民办幼儿园研究和政策实施进行梳理、追踪与分析,以明确规范管理促质量的普惠性民办园发展新方向的内涵及其发展路径。

一、普惠性民办园核心属性与制度设计

(一)核心属性:面向大众、收费较低、有质量

普惠性民办幼儿园概念形成是一个不断完善、持续探讨的过程。国内学者主要从教育公平视角来理解“普惠性”,强调学前教育资源获取的平等^[3]。2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》首次提出普惠性民办幼儿园概念,即“面向大众、收费较低”的民办幼儿园。随着实践的推进,各地方政策文本实践层面的普惠性民办幼儿园的概念相对较为统一,它是指“社会力量举办的具有办园资质、面向大众、办园规范、收费合理、质量较高的民办幼儿园”。国内学者对于普惠性民办幼儿园的界定也较为一致,“面向大众”、“收费较低”、“有质量”是普惠性民办幼儿园的特有属性,值得一提的是:“有质量”被越来越多的学者强调,它是普惠性学前教育的一个关键指标。此外,普惠性民办幼儿园的经费来源多元,既有“非国家财政经费”,又受“政府资助或委托”^[3-6]。

(二)基于本国国情的制度设计探索

自2010年普惠性民办幼儿园概念提出以来,

如何进行相关的制度设计成为国内学者研究的重要内容。制度设计主要围绕政策制定主体、内容、以及推进突破点三方面展开。

第一,在政策制定主体上,凸显出府际治理的特点,即建构民主化、法制化府际关系,在地方自由探索基础上立法保障“公益普惠”发展方向。普惠性民办幼儿园政策制定出台时间跨度大,且最初中央政府政策文本的高模糊给地方政府较大的政策阐释空间,但最终将会通过中央立法的方式来调和不同利益诉求,保障政策初衷。例如从普惠性民办园是否营利这一性质定位争议来看,由于我国的日常语境中,“民办幼儿园”往往与“营利”“竞争”“市场机制”联系在一起^[7],这直接导致民办幼儿园普惠性与营利性能否兼容问题一直是政策模糊点和学界争议点,也是民办幼儿园管理者关注的重点之一。一些地方政府,如山东、重庆、辽宁、天津、北京等省份,规定普惠性民办幼儿园不能以营利为目的。不少学者也认为,普惠性民办幼儿园应是“非营利性民办教育机构”,“促进普惠性民办幼儿园的非营利转向更适合中国国情”^{[1][8-10]}。但有些地方并未明文禁止普惠性民办幼儿园营利,如江西、四川等。有一些学者也认为,普惠性与营利性是可以兼容的,不能限制普惠性民办幼儿园的“营利性”^[11-13]。但随着新《民办教育促进法》修订,在法律上标志着民办教育正式进入营利性和非营利性分类治理的时代,同时也引发了普惠性民办幼儿园“营利性”抑或“非营利性”性质定位的争议,亟需国家在学前教育立法中对普惠性民办幼儿园的性质定位予以明确^[12]。从2020年9月发布的《学前教育法草案》(征求意见稿)可见,中央最终将通过立法方式明确普惠性民办园是指接受政府支持、执行收费政府指导价的非营利性民办幼儿园。

第二,规范普惠性民办幼儿园行为,推动政策内容法律化。经过2012年-2019年八年政策的推进,我国30个省市自治区(除西藏、台湾)已经出台了普惠性民办幼儿园认定及管理相关文件,通过对以上政策文本的分析可以发现,普惠性民办幼儿园制度设计内容主要包括普惠性民办幼儿园认定、收费标准、扶持政策、监管措施等四大内容。从认定来看,“办园条件”“资质条件”和

“收费标准”成为进入普惠性民办幼儿园行列的门槛三大指标。目前普惠性民办幼儿园实行县级认定、分类管理的办法,分类认定主要包括通过指定独立的评价标准进行审核和依据公办园的评价标准进行审核两类,但认定过程中存在“门槛高”“职能缺失”等问题,导致这些问题的根本原因在于地方政府没有清楚地认识到学前教育的地位和作用。从收费标准来看,多数省份主要采取限价来降低普惠性民办幼儿园收费标准,限定普惠性民办幼儿园的收费标准是政府为普惠性民办幼儿园提供财政奖补而提出的交换条件,实质是将本由市场主导的定价体制纳入到政府的调控范围之内,通过控制普惠性民办幼儿园的收费标准,满足大众对优质低价学前教育的需求,这是政府扶持目的的直接体现^[14]。收费标准主要分为依据公办幼儿园的收费标准、执行政府指导性收费标准、参照公办幼儿园的收费标准、可参考政策文本的收费标准、具体数目的收费标准、参照公办园和政策文本的收费标准等六种类型^[15]。这些收费标准类型合理性被质疑^[16],且收费标准存在固化特征,很容易打破幼儿园收入与支出平衡,因此建立普惠性民办幼儿园弹性定价机制,动态平衡普惠性幼儿园收费、公共财政收入与办园成本的关系将有益于保障普惠性民办幼儿园的收支平衡和可持续发展^[17]。从扶持政策来看,政策内容上地方政府重资金奖补、轻教师发展,扶持方式上强制性和混合型政策工具并用,扶持依据上以幼儿园外部属性为主,内部成本结构标准缺失,且政府与普惠性民办幼儿园在扶持过程中呈现出“三维权力观”的特点^[18]。但是,政府“兜底”性在扶持政策实施过程中日益凸显,比如为进一步减轻疫情对民办普惠性幼儿园的影响,北京市教委按照2020年1月普惠性民办幼儿园在园幼儿数,将2020年1至6月的生均定额补助给予一次性预拨,以保持园所和教职工队伍的稳定。从监管措施来看,规范财务制度、加强社会监督、政府督察常态化或委托第三方评估是各省市政策文本中的高频措施,多数省份也明确了普惠性民办园的退出机制,动态对普惠性民办幼儿园队伍进行管理^[15]。随着政策内容的成熟、完善,普惠性民办园将走入“立法”过程。

第三,找准历史积账根源,“城镇小区配套幼

儿园”成为我国着力构建普惠性资源为主体的学前教育公共服务体系多年以来积累的难点与突破点。2019年国务院办公厅出台《关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》,规定小区配套幼儿园移交当地教育行政部门后,应当由教育部门办成公办园或委托办成普惠性民办园,不得办成营利性幼儿园。这一政策的出台一时引起“国家宣布取消私立幼儿园,私立幼儿园将全部关闭,退出历史舞台”等论断,让民办学前教育办学资本产生“恐慌”“忧虑”情绪。尽管这显然是一些媒体错误的解读,但也一定程度地推动了民办学前教育资本市场的波动情绪与是否退出市场的观望态度,这也本质上反应出社会众对“城镇小区配套园”的产权和管理权清晰基础上的管理制度的疑惑。对于以往实践中以商业用地的形式出让小区配套幼儿园的土地,各地政府如何结合当地社会经济、学前教育发展状况和百姓需求,通过退还土地出让金、给予产权所有人适当补偿等方式,逐步收回小区配套园的产权成为移交治理的一大难点,教育行政部门如何联合其他地方政府部门对产权归还小区配套园和新建小区配套园进行统筹协调规划、管理成为小区配套园治理的重中之重^[19]。

二、普惠性民办幼儿园发展现状与困境

截至2019年底,全国共有幼儿园约28.1万所,其中普惠园约20.3万所(公办园约10.8万所,民办园约9.5万所),普惠性民办幼儿园数量约占幼儿园总数的34%。可见,普惠性学前教育政策在办学规模上已经取得了很大成效。总体来看,普惠性民办幼儿园认定程序较为规范,奖补资金的发放公开透明,将民办幼儿园纳入教育部门的统一管理,也有利于办园规范,提高办园水平,保障办园质量。普惠性政策的实施也让普惠性民办幼儿园园所条件设施改善显著,教师工资及福利待遇有所改善,教师参加培训学习的机会有所增加,家长对民办幼儿园老师的认可度有所提升^[20]。但相较于其他办园体制的普惠性幼儿园,普惠性民办幼儿园总体教育质量欠佳,在对北京市一级普惠性民办幼儿园的结构质量(班额、师幼比、教师资质)和过程性质量(师幼互动)的调查发现,普惠性民办园小、中、大班符合教育部

规定班额的比例分别为23.5%、49%、11.1%，师幼比符合率为71.7%，其教师主要以新入职的年轻教师(3年以下)为主，占比47.2%，本科及以上学历的教师仅为37.7%，且49.1%的教师无职称，部分普惠性民办幼儿园也能提供较高质量的师幼互动^[21]。

目前，普惠性民办幼儿园发展主要面临以下三大困境。

第一，观念性困境：对普惠性民办园的内涵与作用认识不到位，管理者教育质量观偏离，主要表现为：首先，地方政府对普惠性民办园内涵的理解不准确、对其作用的认识不深入，直接影响了民办幼儿园向普惠性方向发展的积极性。地方政府也未能真正认识普惠性民办园的本质与特点，或者对普惠性民办园界定含糊，或者为普惠性民办园的认定设置了较高的门槛^[5]。其次，园长更多地还是考虑家长的需求来管理幼儿园，普惠性民办幼儿园教育质量观的偏离源于民办幼儿园的“逐利性”动机与家长“功利性”教育价值观的自然“契合”，主要表现为普惠性民办幼儿园内部普遍存在的“游戏化”教学方式缺乏、“小学化”问题严重、将家长满意度作为衡量幼儿园教育质量的主要依据等弊端^[22-23]。最后，地方政府在认定和评价普惠性民办幼儿园时，对园所物质环境等硬件设施过分强调，而对影响幼儿园教育质量核心的过程性要素，如师幼互动质量、课程与教学等没有足够重视，对幼儿园内部教育质量管理缺乏有效监督与指导^[24]。

第二，进程性困境：政策执行不到位，主要表现为经费补助难以落实，教师队伍建设没有得到明显改善。“多头管理”“管办分离”“缺乏专门管理与指导的政府部门”“管理力量薄弱”等成为影响各省市普惠性民办幼儿园政策执行不到位的主要原因^[6,8]，不仅政府对普惠性民办幼儿园的经费投入缺口大，政府给予的财政补助也不足以弥补幼儿园发展经费的缺口，教师待遇低几乎是所有普惠性民办园都备受困扰的问题，在成本提升与收费不变的情况下，更多普惠性民办幼儿园不得不通过降低教师收入的方法来维持幼儿园的正常运营。教师的福利待遇问题迟迟得不到妥善解决，导致教师流动性问题，且当前对普惠性民办幼儿园教师的培训存在缺乏针对性，培训机

会有待增加的问题^[20,6,25,26]，这些都极大地压缩了普惠性民办幼儿园持续维持生存的空间。

第三，结构性困境：政府、幼儿园、家长三方期待与行为选择不一致，主要表现为管理体制不顺，管理主体单一、管理内容过于“一刀切”、师资队伍管理难度大、办园场地难以落实、缺乏动态的奖励或惩罚机制导致“干好干坏一个样”等问题较为凸显^[20,27,28]；政策执行信息公开度不高，尤其是家长作为学前教育普惠性政策的直接利益者，对政府的作为不甚了解；社会对普惠性民办幼儿园认可度低，普惠性民办幼儿园容易被理解为“价廉质不优”的幼儿园，家长在有公办园可供选择的情况下不会选择普惠性民办幼儿园，家长也质疑政府的钱是否真正被用于幼儿园建设^[29,5,24,30]。因此，推动普惠性政策执行的公开化和透明化，建立长效扶持与管理机制，实行分级分类扶持管理，动员家长和园长等主要利益主体参与并监督将有利于规范政府财政投入执行行为和园长的办学行为，更有利于社会力量捕捉敏感信息并支持学前教育发展。

三、普惠性民办幼儿园发展的核心要素：地方政府治理

我国普惠性学前教育政策给地方政府赋予了极大的权限，能推动地方政府结合本地情况进行创新治理，但也使得学前教育发展不均衡的风险增加。因此，地方政府学前教育治理成为影响普惠性民办幼儿园发展的核心要素，但对政府而言，最大的考验在于如何解决政府主导和公共财政不足的矛盾，是适度普惠型学前教育国家供给^[31]，这也是对地方政府职能转型目标提出新要求，即不应该仅仅局限于服务型政府，而是向现代化治理体系升级。

(一)治理目标：从保基本到促质量提升

自2017年4月教育部、国家发展改革委、财政部、人社部等四部门印发了《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》以来，政府兜底，普惠性幼儿园保基本，其他民办幼儿园满足个性化教育的错位发展思路已经形成，在“广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系”的工作目标指导下，保基本与促质量提升成为地方政府普惠性民办园治理的两大目标：

第一,“保基本”,包括保基本数量和保基本质量,前者是指为社会大众服务,凸显其社会公益性,达到80%左右的覆盖指标,后者包括:普惠园认定要求条件质量达标,其中“幼儿园硬件设施”“户外活动场地面积”“幼儿园师资队伍”是地方政府认定过程中关注的重点,这种对幼儿园物质环境过分强调的认定标准取向有可能导致普惠性民办幼儿园仅注重硬件设施建设而忽视幼儿园教育质量内涵建设的片面倾向;过程质量强调安全与规范,表现为确保幼儿的健康与安全普惠性民办幼儿园办学行为规范,但对教师的职责、设施的利用率、课程的实施和儿童的发展过程等关注较少;结果质量治理目标定位不清晰,缺乏操作性,应形成动态的质量指标,以评促改,地方教育部门的评估发挥出应有的促进普惠性民办幼儿园形成质量意识、引导教育行为、强化质量管理、促进质量提高的本身功能^[6,32,33,34]。随着地方政府纷纷以“小区配套园治理”为抓手,盘活存量,保基本数量的目标已然基本达成,而保基本质量成为地方政府,尤其是县域政府治理普惠性民办幼儿园需要重点突破的目标。

第二,促质量提升,实现持续“有质量的普惠”。普惠性民办幼儿园教育质量是实现高质量学前教育治理目标的重要组成部分,有政府购买关系的普惠性民办幼儿园与政府签署契约,普惠性民办幼儿园需要达到契约约定的各项要求提升自身质量,以实现教育质量公平。政府更应负担监管职责,对普惠性学前教育服务质量持续严格管控,也需要为普惠园发展提供外部支持条件扶持普惠性民办幼儿园不断提升自身服务质量,建构幼儿园内部教育质量评价指标体系,提高质量保障的可操作性,以“幼儿发展”为普惠性民办幼儿园质量提升的出发点和落脚点,办好每一所普惠性民办幼儿园^[35-37]。而办好每一所普惠性民办园的关键在于教师队伍建设,教师待遇是影响学习环境质量的关键因素,落实公益性、普惠性的重点在乡镇普惠性民办幼儿园师资队伍的补充、在职教师的培训以及提高教师的薪酬待遇。

(二)治理内容:分类管理与优质均衡发展并重

目前地方政府对普惠性民办幼儿园进行治理的主要内容包括:普惠性民办幼儿园认定条

件、收费标准、财政补助、教师队伍建设、风险防范和办学行为监管、退出机制等六方面,不断强化对普惠性民办幼儿园质量保障力度。新法新政出台以后,地方政府如何对普惠性民办幼儿园进行分类引导登记、制定分类扶持政策,并形成相应的风险防范和监管制度成为区域普惠性学前教育治理的重要内容与难点,民办幼儿园分类管理政策让普惠性民办幼儿园须在营利与非营利之间作出选择,短期内多种组合幼儿园并存面临着多重操作性难题,而普惠政策与政府公信力成为影响办园者选择的重要因素^[9,38]。

除普惠性幼儿园分类管理对应的治理内容以外,为确保普惠园政策的公益性和公平性,如何统筹城乡普惠性民办幼儿园,缩小压实治理主体属地责任,成为地方学前教育治理的另一个重要内容,具体表现为:如何创新教师培养和补充机制,精准“解决教师待遇低”问题,打造一支相对稳定的、高质量的普惠性民办幼儿园教师队伍;完善质量评估标准,分级评估、动态监管,推动普惠性民办幼儿园园本课程建设,进一步解决“小学化”问题。

(三)治理结构:探索多元主体共治

目前我国普惠性民办幼儿园治理涉及的主体主要包括地方政府(包括教育部门、卫生部门、劳动保障部门、财政部门、发展规划部门等)、市场(作为消费者的“家长”甚至“幼儿”成为市场角色的代表)、普惠性民办幼儿园和社会(如非政府组织、媒体、社区等),其治理结构呈现出“两强一弱一缺失”特点,即地方政府和市场主导治理格局,普惠性民办幼儿园参与治理的意识与力量“弱”,社会参与治理缺失。地方政府通过协同管理不断强化其在普惠性民办幼儿园治理中的主体地位,“拥有绝对的质量保障话语权”^[36]。与此同时,市场仍持续通过提供家长满意的教育服务以扩大生源和成本收益率核算两大杠杆强势影响着普惠性民办幼儿园治理格局。地方政府与市场两强主体在普惠性民办幼儿园治理过程中的动态博弈成为影响地区普惠性民办幼儿园发展差异的主要因素,而增强普惠性民办幼儿园自身治理主体意识与参与治理的措施与实践,扶持社会力量监督普惠性民办幼儿园,为普惠性民办幼儿园发展提供便利环境成为必须和发展趋

势^[35]。为了提升普惠性民办幼儿园治理的效率,应在有限理性视角下形成多方主体动态博弈态势,在“公益普惠”原则下寻求多种利益诉求的平衡点,需要降低监管成本、增加监管收益,增加普惠园努力收益,并将公众纳入绩效评估体系,重视公众满意度反馈^[39]。

(四)治理工具:优化工具选择的结构

截止2020年12月,从全国已有30个各省/市/自治区普惠性民办幼儿园政策文本分析来看,目前普惠性民办幼儿园治理政策体现出地方政府更多地选择、运用权威工具,激励工具和能力建设工具逐渐受到重视,少量采用象征与规劝

工具(见下表1)。但系统变革工具逐渐受到青睐,发展普惠性学前教育不应该窄化为发展普惠性民办幼儿园^[40],把普惠性学前教育建立在社会福利制度框架内,强化普惠性学前教育政策的合法性和有效性^[31]。以整体性治理理念推进学前教育改革发展,扩充普惠性学前教育资源供给能力与供给方式成为治理重点内容^[41]。例如,宁波市通过狠抓“制度”“经费”“质量”,探索形成良好的学前教育普惠优质发展长效机制:建立“公益普惠”的公共服务体系,优化城乡一体化的均衡发展资源布局,完善内涵发展式的质量监管与指导体系^[42]。

表1 普惠性民办幼儿园地方政府治理政策文本分析表

治理内容	普惠性民办幼儿园地方政府治理政策要点	工具性质
认定条件	登记性质;幼儿园办园质量督导评估中的评价结果;面向大众、收费较低、办园规范、质量较高的合格民办幼儿园等	权威工具
收费标准	限价;按教育主管部门与举办者签订的协议收取等	权威工具
财政补助	生均定额补助;租金补助;扩学位补助;转普惠性补助;分类奖补;费用减免等	激励工具
教师队伍建设与权利保障	驻派公办教师或管理人员;结对帮扶;普惠性民办园教职工在继续教育、表彰奖励、职称评定、科研立项等方面与公办幼儿园教职工享有同等权利,其园长、教师培训纳入公办幼儿园园长、教师培训计划,享有同等机会;保障教师“五险一金”、工资福利和支持教师培训等	激励工具、能力建设工具
风险防范和办学行为监管	强化动态监管;规范经费管理;重视宣传引导;加强社会监督等	权威工具、象征与规劝工具
退出机制	满周期后可申请自愿退出;已认定的普惠性幼儿园出现办园行为不规范,保教质量明显下降,违规乱收费等问题将被取消资格、停止享受相应的扶持政策等	权威工具

四、普惠性民办幼儿园发展的新方向:规范管理促质量提升

高质量发展是建立在公平基础上的发展^[43],从普惠性学前教育政策的整体设计来看,尽可能地增加公办幼儿园的数量和覆盖范围以实现国家供给,才是建立普惠性学前教育体制的可靠途径^[31]。民办园既不是提供普惠性学前教育服务的唯一力量,也不应该成为主要力量^[40]。而且,随着“双普”目标的基本达成,“十四五”阶段推动民办园实现普惠性转型已不再是普惠性政策的重点内容,规范管理现有普惠性民办园进而促进质量提升,实现幼有优育才是这一阶段政策的重中之重。

从目前的普惠性民办幼儿园教育质量总体情况来看,我国普惠性民办幼儿园明显呈现两极化,一种质量较高,环境较好,财务资金充足,但

举办者过度在意盈利水平,导致一些普通家庭承担不起幼儿园的学费;另一种则质量严重不达标,财务资金不足,达不到幼儿教育的良好效果^[44],普惠性民办幼儿园教育质量在总体及结构质量、学习环境质量、师幼互动质量各维度上均存在明显的城乡差异,市区得分均显著高于县城、农村。普惠性学前教育的发展不仅要扩大入园机会,而且更应关注幼儿园教育质量的提升^[26]。新民办教育促进法出台后,普惠性民办幼儿园与非营利性民办幼儿园制度衔接是否顺利将直接影响普惠性学前教育政策的发展方向^[45]。因此,规范管理促质量提升的内涵为如何在“分类管理”改革背景下统筹协调办幼儿园一体化发展,缩小普惠性幼儿园质量差异。而普惠性民办幼儿园质量提升亟需外部激励与质量督导,这将对地方政府财政和教育治理能力的极大考验,因此仍需要对普惠性学前教育政策、

措施进行调整,具体如下。

第一,进一步落实政府对普惠性民办幼儿园的激励措施,形成一园一策的扶持政策与操作方案。激励政策和激励力度是普惠性民办幼儿园发展的立身之本,是发挥政府扶持下民办教育体制优势的关键要素,“普惠性民办幼儿园政策吸引民办园举办者的因素如教师待遇、投入力度等,也在持续影响着民办幼儿园在新政后做出选择,新政中扶持政策的力度和连续性已成为民办园举办者最迫切的期望”^[38]。目前尽管中央和地方都已制定了普惠性民办幼儿园应该享有的权利和扶持政策,但“经费投入缺口大”“没有具体可操作的刚性政策”^[6]“财政性教育经费向公办园倾斜,普惠性民办幼儿园财政投入较少”^[46]“教育行政部门对民办园身份的习惯性歧视”^[24]等原因让扶持政策具体落实变得举步维艰。为维持普惠性学前教育政策带来的良好局面,分类管理改革背景下,地方政府应在合理预算财政经费基础上加强分类引导,依据不同地区、城乡、档次园所的迫切需求和发展定位形成一园一策的扶持政策与操作方案,切实保护园所利益,逐步实现公办民办普惠性幼儿园“质量标准统一、价格标准统一、补助标准统一、教师待遇统一”。此外,全国县域学前教育普及普惠督导评估国家认定的启动,特别将普惠性民办园认定标准、扶持政策和退出机制纳入督导范围,这些都将是有利于督促各地落实普惠性民办园扶持政策^[47]。

第二,提升地方政府学前教育治理能力,完善普惠性民办幼儿园质量监管体系,统筹城乡均衡发展。普惠性民办幼儿园政策是我国处理中央和地方关系的重要策略体现,也是地方政府通过授权、分权,将多元主体纳入地方治理体系来共同履行公共权威,提供公共服务的一次大胆创新,这对地方治理能力提出了一个更高的要求,如何在不被“绩效”盲目推动下真正实现学前教育治理能力现代化才是普惠性学前教育可持续发展的关键。提升地方政府学前教育治理能力具体表现在:首先,地方政府需要具备充分理解和认同“公益普惠”这一价值观进而加以维护与坚持的理解能力,能够理清地方自主改革与中央宏观指导的关系,结合地方实际情况形成、贯彻实施、不断调试完善学前教育治理体系的制度的

执行能力,并能在制度学习基础上不断创新的创新能力。在分类管理改革背景下地方政府的执行能力和创新能力提升显得尤为迫切,也将直接影响着学前教育普惠发展存在省域差距。此外,地方政府在进行普惠性民办幼儿园治理过程中需综合运用多种治理工具,形成“政府督政、政府督园、社会督园”质量监管体系,具体包括“把学前教育工作纳入对当地政府教育事业考核的重要内容,逐年增加考核比重;各区县(市)采取积极措施,整治无证园,规范民办小园,加强对幼儿园的监督和规范;通过建立与广大家长的沟通交流渠道,及时回复家长的意见和建议,形成全社会共同监督的良好氛围”等^[42]。其次,建立普惠性民办幼儿园数据库,实现动态跟踪监督、管理与信息共享、交流。统筹城乡均衡发展则是地方政府践行“公益普惠”价值观的关键任务,应以儿童利益为普惠性学前教育政策的出发点和归宿,财政投入和优惠政策向农村地区倾斜,“在人口相对聚集的农村地区,除了建设乡镇中心幼儿园外,还应从儿童入园方便考虑,以行政村委依托,合理规划、新建、改建一批村园”^[40]。再次,形成差异化的城乡普惠园治理路径,强化应进一步将教育资源向乡镇地区普惠性民办幼儿园的倾斜,重点提升乡镇普惠性民办幼儿园质量。以提升教师待遇为抓手,打造教师队伍,提高教师薪酬门槛,以解决乡镇幼儿教师流失问题,以免扩大城乡普惠性民办幼儿园质量差距^[48-49]。最后,应进一步完善地方普惠性民办幼儿园制度建构,不能仅停留在政策层面,探索多种制度意蕴实现的路径^[50],如通过地方政府与非营利组织建立合作伙伴关系,充分鼓励、吸引非营利组织积极参与农村普惠性学前教育服务供给,着力打造一批品牌示范项目,如陈江和基金会和日照市教育局合作的山东省儿童早期发展创新试点项目。

第三,优化普惠性民办幼儿园社会支持环境。除了政府在资金、政策等扶持下,普惠性民办幼儿园的发展仍需要家长对普惠性民办幼儿园的信任,因为这直接影响着普惠性民办幼儿园的生源,家长的信任主要表现在:一是相信普惠性民办幼儿园能为社会大众提供价廉质优的学前教育服务;二是积极参与普惠性民办幼儿园质量提升进程中,客观公正地反馈意见,形成社会

监督良性循环。此外,高校,尤其是师范高校应该发挥科研优势,为普惠性民办幼儿园质量提升把脉提出改善策略,在为普惠性民办幼儿园输送优质的专业人才的同时为普惠性民办幼儿园教师专业发展持续提供针对性职后培训。

[参考文献]

- [1] 刘焱.普惠性幼儿园发展的路径与方向[J].教育研究,2019,40(3):25-28.
- [2] 中华人民共和国教育部.教育2020收官系列新闻发布会:介绍“十三五”以来基础教育改革发展有关情况[EB/OL].(2020-01-01) <http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/52763/>.
- [3] 姜勇,李芳,庞丽娟.普惠性学前教育的内涵辨析与发展路径创新[J].学前教育研究,2019(11):13-21.
- [4] 涂远娜,王坚.发展普惠性幼儿园的策略思考与研究——以南昌地区为例[J].江西教育学院学报,2011,32(1):65-67.
- [5] 庄小满,程立生.发展普惠性民办幼儿园的意义、困境与对策[J].学前教育研究,2012(11):45-49.
- [6] 雷芳.长株潭三市普惠性民办幼儿园建设存在的问题与对策建议[J].学前教育研究,2014(11):23-28.
- [7] 王海英.试论普惠性民办幼儿园的制度设计[J].幼儿教育(教育科学),2011(6).
- [8] 吕莘,付欣悦.普惠性幼儿教育机构发展现状及其分析:非营利组织的视角[J].教育发展研究,2013,33(6):47-51.
- [9] 魏聪,王海英,林榕,等.普惠性民办幼儿园与非营利性民办幼儿园的关系辨析及路径选择[J].学前教育研究,2019(3):54-70.
- [10] 魏聪,王海英,胡晨曦,等.促进普惠性民办幼儿园的非营利转向更适合中国国情[J].中国教育学刊,2018(7):12-16.
- [11] 章露红,吴华,訾鸣,等.新政背景下普惠性民办幼儿园的发展:数量、质量和方向[J].幼儿教育:教育教学,2017(12):4-8.
- [12] 唐淑艳,龚向和.学前教育立法中普惠性民办幼儿园的性质定位[J].湖南师范大学教育科学学报,2019,18(6):26-31.
- [13] 李文章.非对立性:普惠性学前教育与营利性民办幼儿园的相互关系[J].现代教育论丛,2018(2):40-44,89.
- [14] 杜新荣,吴琼,李贵仁.普惠性民办幼儿园的认定、奖补与收费办法及质量监管研究[J].幼儿教育·教育科学,2016,(7):45-49,90.
- [15] 门鑫玥.普惠性民办幼儿园认定标准政策的内容分析[D].沈阳:沈阳师范大学,2019.
- [16] 贺红芳.普惠性幼儿园政策执行的制约因素与路径选择——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J].教育科学,2017,33(6):58-63.
- [17] 冯婉楨,吴建涛.普惠性幼儿园弹性定价机制构建[J].教育研究,2019,40(5):94-102.
- [18] 王雅君,何昱锡.我国普惠性民办幼儿园扶持政策分析——以15份政策文本为研究对象[J].广东第二师范学院学报,2018,38(1):5-11.
- [19] 范明丽,孙美红,刘志慧.城镇小区配套幼儿园的实践困境及其破解[J].教育观察,2019,8(6):4-6,15.
- [20] 张雪.县域内普惠性民办幼儿园发展的成效与困境[D].武汉:华中师范大学,2019.
- [21] 洪秀敏,朱文婷,钟秉林.不同办园体制普惠性幼儿园教育质量的差异比较——兼论学前教育资源配置质量效益[J].中国教育学刊,2019(8):39-44.
- [22] 王默,秦旭芳.不同利益主体视野下的普惠性幼儿园发展思路——基于辽宁省三市的实证分析[J].现代教育管理,2015(6):21-26.
- [23] 原晋霞.对把家长满意度作为幼儿园教育质量评价最主要依据的质疑[J].学前教育研究,2011(12):6-9.
- [24] 宣兴村.普惠性民办幼儿园:问题、原因及对策[J].淮南师范学院学报,2015,17(6):134-137.
- [25] 梁慧娟.我国地方普惠性民办园教师政策分析及其启示[J].学前教育研究,2014(6):30-38.
- [26] 李静,李锦,王伟.普惠性民办幼儿园教育质量评估与提升策略——基于对C市15所幼儿园的调查数据分析[J].学前教育研究,2019(12):69-76.
- [27] 王声平.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(2):24-29.
- [28] 张燕.发展普惠性幼儿园难点究竟在哪儿?[N].河北经济日报,2019-06-22(003).
- [29] 许凯.对扩大普惠性学前教育资源的思考[J].教育导刊:下半月,2014(10):74-75.
- [30] 王默,秦旭芳.不同利益主体视野下的普惠性幼儿园发展思路——基于辽宁省三市的实证分析[J].现代教育管理,2015(6):21-26.
- [31] 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.
- [32] 王伟.民办幼儿园教育质量保障的政府治理研究[D].重庆:西南大学,2015.
- [33] 王声平,皮军功,关荆晶.政府发展和管理普惠性民办幼儿园的现状及其改进建议[J].学前教育研究,2018(8):17-27.
- [34] 王声平.普惠性民办幼儿园教育质量保障机制的结构及现实构建[J].学术探索,2018(1):148-156.
- [35] 徐兰,王晶欣.普惠性学前教育服务质量管控多方博弈模型的构建与分析[J].学前教育研究,2017(10):3-14.
- [36] 李红霞,张纯华,张邵军,等.普惠性民办幼儿园教育质

- 量保障外部治理机制现状及优化[J].教育评论,2017(10):67-71.
- [37] 王声平,皮军功.我国普惠性民办幼儿园内部教育质量保障体系构建[J].教育评论,2017(10):12-15,152.
- [38] 胡晨曦,魏聪,胡辰方,等.分类管理背景下民办幼儿园办园意向研究——基于对全国11个省2687位民办园举办者的实证调查[J].教育发展研究,2018,38(8):28-37.
- [39] 陈岳堂,李青清.政府购买学前教育服务绩效优化研究——基于普惠性民办幼儿园的三方演化博弈分析[J].当代教育论坛,2019(1):1-10.
- [40] 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,2016,36(6):18-24.
- [41] 高杭.以整体性治理助力学前教育改革发展[J].清华大学教育研究,2019,40(5):112-118.
- [42] 沈海驯,余海军.发达城市推进学前教育普惠优质发展的路径探析——以宁波市为例[J].中国教育学刊,2018(7):17-20.
- [43] 陈宝生.建设高质量教育体系 加快建成教育强国[J].旗帜,2020(12):8-10.
- [44] 刘思博.新政策下我国普惠性幼儿园的发展策略[J].长春师范大学学报,2016,35(6):112-114.
- [45] 马钰雯.普惠性民办园与非营利性民办园制度衔接研究[D].南京:南京师范大学,2019.
- [46] 周晓红,周婉莹.“学前三年行动计划”实施以来学前教育财政投入的成效、问题与对策[J].教育经济评论,2019,4(1):38-50.
- [47] 纪秀君,赵彩侠.普及普惠奋力攻坚新跨越 学前教育十年发展收好官[N].中国教育报.2020-12-27(002)
- [48] 王双,胡碧颖,范息涛,等.双因子模型下的幼儿园师幼互动研究[J].教师教育研究,2019,31(6):56-63.
- [49] 宋映泉,康乐,张晓,等.城乡儿童发展与幼儿园质量差距:以华北某县为例[J].北京大学教育评论,2020,18(3):32-59,187-188.
- [50] 石纪虎.普惠性民办幼儿园的制度意蕴及实现路径思考[J].陕西学前师范学院学报,2020,36(5):103-108.

[责任编辑 李兆平]