

# 幼儿园“民转公”政策促进学前教育普惠优质发展的 实施成效、价值和路径

——以深圳市为例

唐 婷

广州大学教育学院教育经济研究所 广东 广州 518000

**【摘要】**：打造普惠优质的学前教育是近年来教育领域深化改革的主要方向，幼儿园“民转公”政策是发展普惠优质学前教育的重要决策。随着转型工作的深入推进，深圳市公办幼儿园规模迅速扩增，公益普惠性学前教育资源得到显著提升，师资队伍建设也获得一定的成效。此政策的重要价值主要体现在以下几个方面：致力于促进学前教育公益、普惠发展；提升学前教育的教育性及师资队伍稳定性。此外，未来平稳有序推进“民转公”政策实施，需要在财政方面加大投入，确保转型幼儿园顺利升级发展、决策者要贴合人民群众改革诉求并通过“编制”的方式加强转制师资队伍建设。

**【关键词】**：学前教育；“民转公”；转制幼儿园；民办幼儿园；政策设计

## The implementation effect, value and path of the policy of "transforming people to public" to promote the quality development of preschool education—takes Shenzhen city as an example

Ting Tang

Research Institute of Education Economics, Institute of Education, Guangzhou University Guangdong Guangzhou 518000

**Abstract:** To build high-quality preschool education is the main direction of deepening the reform in the field of education in recent years. Kindergartens, the policy of "people to public" is an important decision to develop high-quality preschool education. With the deepening of the transformation work, the scale of public kindergartens in Shenzhen has expanded rapidly, the public welfare and inclusive preschool education resources have been significantly improved, and the construction of teachers has also achieved

**Keywords:** Preschool education; "People to public"; Transformed kindergarten; Private kindergarten; Policy design

我国教育在不断改革和发展的进程下，公平逐渐成为深化教育改革、制定教育政策的内在价值。而在学前教育阶段，人民群众对教育公平的诉求便体现在获得公益普惠的学前教育资源。2019年，深圳市着手进行促进学前教育普惠优质发展的深化改革，深圳市政府为更大程度实现学前教育公益性，深入推进学前教育供给侧结构性改革，将调整办学结构、提高公办幼儿园比例、提升普惠性学前教育质量作为当前和未来几年学前教育改革的重要任务和目标。其中“提高公办幼儿园的比例”被认为是学前教育发展的重要任务和目标。而幼儿园“民转公”的公办园建设思路成为深圳市学前教育发展的一大创举。截至2020年底，深圳市各区教育行政部门已成功促成658所民办幼儿园转型为公办幼儿园，全市公办幼儿园在园儿童数占比从2018年的3.8%提升到50.85%<sup>[1]</sup>。比例迅速攀升，收转力度陡然加大，可见推进“民转公”进程不断加快，对深圳市学前教育进入“幼有善育”时代产生强大的助推力。

本文从政策介绍与实施成效、重要价值、未来发展路径三个视角分析深圳市“民转公”政策何以促进学前教育普惠优质发展这一问题，以期真实客观呈现幼儿园“民转公”政策。

## 1 幼儿园“民转公”政策与实施成效

### 1.1 幼儿园“民转公”政策

深圳市在学前教育市场化为主体、“民多公少”的情况下，存在许多发展瓶颈问题，如民办幼儿园营利性倾向突出、财政投入规模较义务教育阶段小，公、民办幼儿园布局不合理等。为了解决上述问题，深圳市教育局发布相关文件，将调整公民办幼儿园布局结构、提高幼儿教育质量、实现幼有善育作为当前和未来几年学前教育改革的关键任务。以提升普惠园办学质量、创新建设发展公立幼儿园作为关键举措，同时进一步指导和支持营利性民办幼儿园的发展，公民办双线联动，从整体上提升学前教育公共服务水平。

深圳市“民转公”政策指将回收政府产权幼儿园、依法依规清理回收回购政府和其他国有资产幼儿园转为公办幼儿园，鼓励村集体或者国有企业产权的民办园转型为公办园。<sup>[1]</sup>幼儿园“民转公”不是简单地将办学权收归国有，派一名体制内园长去接管民办园，需要多方考虑，维护多方利益相关者的切身利益。为了更有效、更稳妥地推动区域内“民转公”工作，切实维护各方利益，教育主管部门在充分保障程序合法、策略公正的基础上制定“民转公”方案，坚持“一园一策”原则，因

地制宜。对承租、承包、承办合同已到期的优质幼儿园、未到期民办幼儿园、积极转公的民办幼儿园进行分类统计。成立专案组,针对每个转型幼儿园的实际情况以及存在的实际问题设计转型方案,组织开展专家座谈会,协商各幼儿园转型方案的可行性,确保转型工作平稳有序开展。

### 1.2 幼儿园“民转公”政策的实施成效

根据资料的收集整理以及调研观察,发现幼儿园“民转公”政策实施过程中所取得的初步成效主要体现在学前教育公益普惠性程度的提高以及师资队伍素质的升级两方面。

2018-2020年,在园幼儿数从52.42万人增加到55.97万人,年均增长2.26%。幼儿园数从1732所增长至1868所,年均增长2.62%。幼儿园“民转公”政策的实施,为完成学前教育“5080”攻坚行动目标做出了巨大贡献。公办幼儿园规模逐步扩大。2020年,公办性质幼儿园859所,占比为45.98%,较2018年提升约40%,其中转型幼儿园658所,占比76.6%。其次,公益普惠的学前教育学位资源覆盖率大幅增长。通过新建、收回、转型三措并举,初步完成学前教育“5080”攻坚行动目标,公办

普惠性园所1562所,覆盖率为83.62%,较2018年增长11%;全市公办园在园儿童数占比达50.85%,公办园、普惠园在园幼儿占比达86.41%。从表2普惠性情况来看,各区域公办幼儿园和普惠幼儿园占比均达到80%以上。

幼儿园质量在很大程度上取决于教师队伍的整体素质和整体水平。幼儿园转型后,师资队伍建设也获得一定的成效。2017年全市公办幼儿园教职工4701人,其中专任教师2502人,专任教师学历合格率99%;专科及以上学历比例达93.21%,本科及以上学历比例达31.5%。2020年,全市公办幼儿园教职工42460人,其中专任教师19677人,比上年增加15592人。专任教师学历合格率99.88%,比上年提高0.06%,专科及以上学历的专任教师比例达95.24%,本科学历达到率38.65%。学生与专任教师比为14.47,图1计算了2017-2020年深圳市公办幼儿园的师生比变化,从数据可知深圳市公办幼儿园师生比重总体来说是在上升的。教育部发布的《幼儿园教职工配备标准》中专任教师与幼儿的比例(师生比)应介于1:10-1:17.5之间,从图1中的数据可知深圳市公办幼儿园各年份均达到了上述标准。

表1 2018-2020年深圳市幼儿园数量

	2018				2019				2020			
	计	公办	社会力量办园		计	公办	社会力量办园		计	公办	社会力量办园	
			普惠	民办			普惠	民办			普惠	民办
福田区	150	20	95	35	151	19	95	37	155	73	57	25
罗湖区	137	10	99	28	138	10	103	25	145	63	61	21
南山区	206	6	145	55	217	18	145	54	229	84	102	43
盐田区	29	4	17	8	29	6	19	4	30	13	12	5
宝安区	367	16	248	103	386	23	258	105	413	182	154	77
龙岗区	470	13	303	154	488	25	373	90	480	238	167	75
龙华区	215	7	156	52	238	19	162	57	240	120	78	42
坪山区	69	6	47	16	72	11	52	9	72	30	35	7
光明区	74	0	52	22	78	0	64	14	86	47	30	9
大鹏新区	15	4	9	2	15	5	8	2	18	9	7	2
总计	1732	86	1171	475	1812	136	1279	397	1868	859	703	306

表2 各地区公办和普惠幼儿园占比

地区	公办、普惠占比	地区	公办、普惠占比
福田区	83.76%	宝安区	81.35%
罗湖区	85.61%	龙华区	82.50%
南山区	80.80%	坪山区	91.78%
盐田区	83.33%	光明区	89.53%
龙岗区	84.34%	大鹏新区	88.24%

注：根据深圳市教育局公布的各个区“2020-2021 学年深圳市幼儿园办学基本信息”的资料进行整理得到。



图1 2017-2020年深圳市公办幼儿园教职工数及师生比

## 2 普惠优质：幼儿园“民转公”政策的重要价值

秦旭芳和王默从普惠的定义分析认为，普惠性“具有普遍性、非歧视性和非互惠性三个基本特点，即无偿为所有的适龄儿童平等地提供更多普惠且优质的学前教育资源。”<sup>[2]</sup>优质则是幼有善育的体现，即使适龄儿童获得更高质量更高水平的学前教育，“民转公”后优质的学前教育主要体现在教育性的回归和师资水平的提升两方面。

### 2.1 致力于促进学前教育公益、普惠发展

为了完成“5080”攻坚计划，扩大公办园规模，切实解决“入园又难又贵”的民生问题，扩大普惠优质的学前教育资源供给成为各地教育部门的重点任务。新建公办园耗时长，投入大，一些经济不发达、土地资源紧张以及学位需求旺盛的地区无法在短时间内建设足量的公办园以满足社会需求。

在新建公办幼儿园的同时，转化存量民办幼儿园能够在短时间内提升公办园数量。“民转公”不仅是体制的转型，还伴随着原民办园所硬件设施的升级改造，需构建集财务、合理膳食、优质师资队伍和教学等管理一体化的园所标准化新模式，不断推动幼儿园幼儿教育水平的提升。转型工作的开展，促使每个有条件的社区至少拥有1-2所公办幼儿园，大大增加了适龄儿童入读公办幼儿园的机会。截至2020年，深圳市初步完成学前教育“5080”攻坚行动目标。

### 2.2 提升学前教育的教育性

刘庆昌在论教育性时指出“教育性是一个由于干预性、关怀性、策略性和系统性相互关联所构成的整体结构。”<sup>[3]</sup>民办幼儿园的办园资金以投资为主，带有盈利目的，迎合家长、市场的需求，忽略了儿童才是教育服务的对象，忽略了教育的根本价值，践踏儿童的受教育权。面对当前学前教育市场化、“民多公少”不合理的学前教育结构，“民转公”政策的推行，正是有力地捍卫了学前教育是基础教育的重要组成部分的地位，使教育属性回归学前教育。

转制后，摒弃以往的功利倾向，不再迎合家长、社会的需求。政府强化发展学前教育的主体责任，从儿童本位出发，更加关注儿童的内生力量、当下需求和未来发展，进一步凸显学前教育的教育属性。如推出“幼有善育”鹏城论坛系列活动，以“看见儿童”为年度主题，立足儿童发展视角，融合现场观摩、经验分享、专家论坛等方式，助力学前教育增速提质。龙华区某转型幼儿园结合园所实际，引入科学高效的“6S”管理法，围绕“整理、整顿、清扫、清洁、素养、安全”六个元素，以幼儿身心发展规律为基础，实施科学的保育和教育，建设规范的教学体系，培养幼儿良好的学习品质和生活习惯。

### 2.3 建设高素质教师队伍，提升师资队伍稳定性

教师队伍是幼儿园转型工作的重中之重。一支稳定、优质的教师队伍对幼儿园发展和保教质量的提升均有影响。<sup>[4]</sup>幼儿园转型后，不仅需要纳入一批符合公办园教学标准的新教师队伍，也要妥善处理原来幼儿园的教师去向。各区通过各种方式考核选聘原民办幼儿园教职工，以岗定薪。受聘原民办幼儿园教职工表示，虽然没有编制，但与政府签订劳动合同具有一定的稳定性，“民转公”后福利待遇较之前明显提升，“公办人”身份的的稳定保障也使教职工的城市归属感、工作热情得到进一步增强。

除此之外，政府更为重视幼儿园教师队伍的专业发展。各区根据“民转公”幼儿园历史与现实，针对转制幼儿园教师专业发展进行顶层设计，加以管理监督，量身定制更具针对性的专业发展方案，以确保不同类型、不同领域、不同特长的教师均能得到专业化、个性化发展。如宝安区教育工会专为转制园所教师举办科创培训班、书法、美术培训班等，以提升幼教综合素质。南山区各“民转公”幼儿园结合园所实际，积极开展研讨活动，推进课程建设，深化教师专业发展。

## 3 平稳有序推进幼儿园“民转公”政策实施的路径

### 3.1 进一步加大财政投入规模，确保转型幼儿园的升级发展

民办幼儿园转型后，就需要明确政府责任，通过公共渠道解决经营管理中的问题，保障转制幼儿园的办学效益<sup>[5]</sup>。与公办幼儿园不同，转制幼儿园在园所设施设备、师资、管理等方面都需要进一步转型升级改造。据调查，一些区的转型幼儿园

仍存在环境亟待修缮,设施设备尚未更新的情况。根据国家文件规定,政府需要对转型幼儿园设立专项经费专款专用,对转型幼儿园环境创设、功能区建设、设施设备更新换代等方面不断加大投入,确保其在各方面达到甚至优于公办幼儿园举办标准,尽早建设为真正意义上的公益、普惠且能提供优质教育服务的公办幼儿园。

### 3.2 贴合人民群众改革诉求

深圳作为全国改革开放的排头兵,吸引了大量的流动人口,约占深圳常住人口的70%<sup>[6]</sup>。适龄教育人口中非户籍儿童大量增加,解决非户籍流动幼儿入园问题,是普惠性学前教育发展的题中之义。“民转公”政策落地,推动民办幼儿园的转型,增加公办学位的同时也要考虑是否增加了非户籍儿童的入学机会。政策制定者应关注外来务工人员随迁子女入读普惠园的诉求,根据经济发展趋势,学龄人口规模增长变化,科学预测学前教育学位需求。在优先满足本地户籍儿童入读公办幼儿园的同时,尽力保障流动儿童入读普惠性民办幼儿园的需求。从顶层设计上贴合民众的改革需要,在流动人口聚集以及学位竞争激烈地区,制定合理多样的入学方案,使非户籍人口实现

在家门口上好学的愿望。

### 3.3 以“编制”方式加强转制师资队伍建设

教育质量的核心是教师,没有合格的师资队伍,再好的环境创设、硬件也会流于形式。目前困扰转制幼儿教师队伍建设的因素有很多,其中最迫切需要解决的就是幼儿教师编制问题。调查发现,目前深圳市幼儿园,只有市属幼儿园和原公办幼儿园教师拥有事业单位编制,而新建、转制的公办幼儿园教师均无法获得编制。笔者认为,真正意义上的公办幼儿园应与公办中小学一样,提升职业保障,以有事业单位编制的教师为主体,按照在园幼儿人数核定教师编制数量。进一步提升教师的归属感和幸福感,以此稳定教师队伍。

当然,政府在幼儿园“民转公”工作的推进上还应注意其他几个问题。如如何补偿原民办幼儿园?是否对积极转公的幼儿园予以奖励?如何重构参与力量的利益?上述种种,均考验着改革决策者的智慧,需要政府以更科学有效的方式推进幼儿园转型工作,以保证新型公办幼儿园的良性发展,为所有适龄儿童提供普惠优质的学前教育。

### 参考文献:

- [1] 深圳市教育局.深圳市教育局2020年工作总结[EB/OL].
- [2] 秦旭芳,王默.学前教育普惠政策的价值分析[J].教育研究,2011,32(12):28-31.
- [3] 刘庆昌.论教育性:关于“教育是什么”新探索[J].当代教育科学,2006,(15).
- [4] 海鹰,刘秀凤,张纯,刘国艳.民办幼儿园转型后留任教师专业素养提升研究——以广东省S市某区为例[J].教育导刊(下半月),2021(07):5-9.
- [5] 杨美春,张少茜.幼儿园转制现状及发展对策研究——以广东省广州市A区新成立的公办幼儿园为例[J].教育导刊(下半月),2014(12):54-57.
- [6] 深圳市统计局.深圳市第七次全国人口普查公报[1](第六号)——流动人口[2]情况.[EB/OL].