

Doi:10.3969/j.issn.1672-0105.2016.03.015

“全面二孩”政策与学前教育资源配置*

——基于温州市学前教育现状与需求的调查研究

卢陈婵, 林成堂

(温州市职业中专, 浙江温州 325000; 温州市教育局, 浙江温州 325000)

摘要: 通过数据分析和政策解读, 全面分析温州市学前教育发展的现实基础、人口变化和学前教育需求, 尤其对生育政策调整后户籍人口的生育变动、省外流入人口生育变动、学前教育需求峰值及趋势进行数据分析, 提出要精准规划、扩充学位供给、激发办学活力、建立扩容机制、解决师资紧缺问题等建议, 为区域学前教育事业发展提供决策参考。

关键词: 全面二孩; 学前教育; 人口; 现状趋势; 策略

中图分类号: G619.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-0105(2016)03-0067-04

"Comprehensive two-children" Policy and Allocation Resources of Preschool Educational --The Research on the Present Situation and Demand of Preschool Education in Wenzhou

LU Chen-chan; LIN Cheng-tang

(Wenzhou Secondary Technical School, Wenzhou City Bureau of Education, Wenzhou, 325000, China)

Abstract: This paper by analyzing the data and policy of the realistic foundation of preschool education, population change and preschool education needs in Wenzhou city, Especially analyzing the Changes in fertility policy adjustment after the growth of the population, the changes of province population and trends of preschool education demand peak, Proposed to accurately plan to expand the degree of supply, stimulate the vitality of the school, establish the expansion mechanism, solve the problem of shortage of teachers and other recommendations, Provide decision-making reference for the development of regional preschool education.

Key words: Comprehensive two-children; pre-school; population status and trend; strategy

学前教育是国民教育的第一阶段, 是十分重要的社会公益事业。随着温州经济社会的快速发展和人民生活水平的提高, 家长对教育的需求进一步向早期教育延伸, 学前教育成为人民群众对教育公平的新诉求。办好学前教育, 尤其全面二孩政策后的学前教育对于保障和改善民生、促进社会和谐稳定具有重大现实意义。^[1]

一、温州学前教育事业发展的现实基础

(一) 教育规模为全省之最。截至2015年, 温州现有幼儿园1538所, 在园幼儿32.40万人, 3~

5周岁幼儿入园率达到97.5%。其中, 公办幼儿园134所, 占全市幼儿园总数8.72%, 公办幼儿园在园幼儿覆盖率占14.09%; 民办幼儿园1404所, 占全市幼儿园总数91.28%。全市等级幼儿园占比为71.6%, 等级幼儿园在园幼儿覆盖率为86.9%。全市普惠性幼儿园覆盖面积占比为33.66%。全市专任教师(含园长)21790人, 专任教师持证率为61.25%, 大专以上学历为76.36%。温州学前教育的学校数量、教师与学生规模均为全省之最, 约占全省的1/6。

(二) “三低”现象与问题突出。首先, 学前教

收稿日期: 2016-08-15

基金项目: 浙江省教育科学规划2016年度研究课题“浙江省高职专业结构及适应性的研究”(2016SC105)

作者简介: 卢陈婵, 硕士, 中学高级教师, 主要研究方向: 学前教育管理和学前教育课程与教学研究; 林成堂, 博士, 温州市教育局高等教育处干部, 主要研究方向: 教育基本理论。

育财政占比低。2012年2.6%、2013年2.81%，浙江省要求5%。其次，等级幼儿园覆盖率低。2012年65.5%、2013年77.97%。第三，幼儿教师资格证持有率低。2012年23.7%、2013年32.87%。因此，带来了无证幼儿园比例高。2012年270所、2013年421所。总之，学前教育仍然是温州教育体系的薄弱环节，城乡普惠性资源十分短缺。^[1]

(三)政府财力投入长期不足。尽管在实施学前教育三年行动计划中，市财政每年安排用于学前教育的专项资金达2 000万元，各县(市、区)也分别设立了学前教育专项经费，2014年全市公共财政教育支出中学前教育经费的比例提升到3.47%。全省学前教育经费投入达到教育支出总经费的5.4%，杭州为9.6%，宁波为7.5%，温州仅3.7%。先进城市正在酝酿将学前教育全部纳入政府财政，将普及15年教育。

(四)教育结构带有的困境。全国绝大多数城市坚持学前教育的公益性，构建完善的以政府投入为主、公办幼儿园为主的学前教育体系。然而，温州民办幼儿园数占全市幼儿园总数91.28%，这是全国罕有的现象。民办园教师存在待遇严重偏低，教师队伍不稳定，流动性大等问题，教师辞职或离职现象时有发生。民办与公办幼儿园教师的收入相差很大，据有关方面调查，鹿城区公办园在编教师平均年收入是民办园教师的3.7倍，瓯海区2.8倍，龙湾区3.6倍。^[2]

二、全面二孩政策后的学前教育需求与挑战

普遍二孩生育政策对“十三五”学前教育的影响首当其冲。能否准确预测今后五年新增人口数，是未来学前教育事业发展的关键。

(一)生育政策调整后户籍人口的生育变动。结合“单独两孩”政策实施后的再生育申请、生育、年龄分布和数量占比情况，参照主流媒体公布的符合“普二孩”政策生育意愿调查结果进行测算。测算公式为：存量人群选择生育数=40周岁以下存量人群数×50%；新增人群选择生育数=“十二五”以来年平均一孩出生数×2+“十二五”以来年平均多孩出生数。

经测试，实施“普二孩”政策后，预计共有20万符合“普二孩”政策的存量人群选择生育，并预

计在5年左右的时间内全部释放，每年平均约4万人左右；实施“普二孩”政策后，预计每年有1.5万符合“普二孩”政策的新增人群选择生育；预计从“普二孩”政策实施的第二年开始的5年左右的时间，全市每年将增加出生人口5.5万人左右，加上现行生育政策下每年9.5万左右的出生人口，合计全市年出生人口峰值将达到15万人左右。^[3]

(二)生育政策调整后各县(市、区)户籍人口生育变动。按照以上测算方法，生育政策调整后各县(市、区)户籍人口生育变动情况如表1所示，其中鹿城区预计增幅高达119.90%，其他较高是瓯海区、洞头区和瑞安市，预计增幅分别达到79.80%、72.37%和62.05%，文成和苍南预计增幅达到42.18%和46%。

(三)省外流入人口生育变动情况。据统计，温州近年省外流入人口出生均在3.5万人左右，从今年第二季度出生8 009人分孩次看，一孩率为42.73%，二孩率为43.89%，多孩率为13.36%，表明省外流入人口实际已经普遍生育二孩，再加上近几年省外流入人口总量减少，生育政策调整不会对省外流入人口在生育数量上带来很大影响。^[4]

(四)学前教育需求预测。根据老政策背景下温州每年出生人口数，按户籍人口计算为9.5万人，按宽口径的常住人口计算为13万人，折中后每年出生人口数为11.25万人。故温州在园幼儿规模通常为33万人左右。新政策背景下温州每年新增出生人口数为5.5万人(其中存量人群4万人，新增人群1.5万人)，今后五年合计新增出生人口27.5万人。其中，在园幼儿数新增16.5万人，加上原有32.6万人，在园幼儿数最大规模将达到49.1万人。考虑到因存量人群而形成的新增出生人口数主要集中于近三五年，所以预计五年后温州在园幼儿人数应在46万人左右。^[5]

(五)学前教育需求的峰值及趋势。普遍二孩政策于2015年10月30日公布，2016年开始实施。温州第一个出生人口高峰应在2016年年底和2017年年初，按满3周岁入园的规定，幼儿入园第一个高峰预计应在2020年9月。所以，预测2020年温州学前教育在园幼儿增量，只需预测2016年与2017年新增出生人口数。为此，按2016年与2017年每年新增出生人口5.5万人推算，2020年在园幼儿将增加11万，温州在园幼儿总数预计将达

表1 温州地区各县(市、区)户籍人口生育变动情况^[4]

单位	十二五以来年平均出生数	预计十三五每年平均增加出生人口数	增幅/%	预计实际年平均出生人口数
鹿城	6 099	7 313	119.90	13 412
龙湾(含经开区)	4 054	2 328	57.42	6 382
瓯海	3 812	3 042	79.80	6 854
洞头	1 571	1 137	72.37	2 708
永嘉	12 276	5 857	47.71	18 133
平阳	10 308	6 100	59.18	16 408
苍南	17 053	7 844	46.00	24 897
文成	5 308	2 239	42.18	7 547
泰顺	4 610	2 177	47.22	6 787
瑞安	13 626	8 455	62.05	22 081
乐清	16 581	8 569	51.68	25 150

到44万。^[5]综合考虑市外人群每年新增的出生数、温州无证幼儿园在园幼儿数、以及温州传统生育文化对在园幼儿人数规模的影响等等因素,温州在园幼儿总数可能应再增加2万人,即到2020年温州在园幼儿总数预计将达到46万。与2015年温州在园幼儿总数32.6万人比较,将可能净增13.4万人,平均每年将新增2.7万人在园幼儿。以平均班额为30个、平均班级数9个计算,每年要增加900个班,100所幼儿园。

三、温州学前教育资源扩容的应对策略

根据以上调研结果,提出如下建议:

(一)调整城乡布局,做到精准规划。从预测来看,生育政策调整对农村地区影响是比较小的,但对于城市的影响是很大的。在城市化进程加快的今天,全面放开二孩政策影响最大的地区将是城市。特别是老城区、郊区和经济发展重镇压力加大,这些地区学前教育布局需要进行调整。^[6]因此,从2016年开始温州各县(市、区)及经开区要针对已有的教育设施布点规划进行有针对性的调整,对于预计增幅较大的鹿城、瓯海、洞头等区县,要将人口突破性增量与教育需求结合,合理调整学前教育设施规划布局。

(二)坚持深挖潜力,扩充学位供给。将幼儿园建设纳入政府民生工程,充分利用中小学布局调整后的富余校舍,综合考虑新住宅开发、农房集聚、低效土地利用、企业“退二进三”等,优先安排新建、改扩建幼儿园。新增幼儿园要符合等级幼儿园建设标准。积极整合各类资源,明确幼儿园建

设项目,确保幼儿园建设用地有效供给,重点解决人口增量迅速的地区学前教育资源不足的问题。要根据上级有关规定制定和完善城镇住宅区配套幼儿园的规划、建设、移交和管理制度。无偿移交给政府的小区配套幼儿园要优先用于举办公办幼儿园,或委托办成普惠性民办幼儿园。不得擅自将配套幼儿园以出租、承包等形式交付给其他组织和个人承办,对已改变性质和用途的,应限期责令恢复原规划功能。

(三)支持多方寻策,激发办学活力。首先,理顺国有企事业单位、部门、集体办园的办园体制,充分盘活公办性质园。充分利用国家、省财政“扩大资源”类项目资金,用来奖补支持地方多种渠道扩大普惠性学前教育资源,支持企事业单位、城市街道、农村集体举办的幼儿园向社会提供普惠性服务。^[7]引导各地制定引导和补贴政策,鼓励积极推进多元化办园。其次,加大政府购买服务力度,支持民办幼儿园提供普惠性服务。重点推进普惠性民办幼儿园发展。根据《温州市普惠性民办幼儿园认定和管理办法》,认定和扶持一批普惠性民办幼儿园,使温州普惠性幼儿园占比达到85%以上。通过扶持引导,壮大一批办园规范、收费合理的普惠性民办园,如政府收购符合条件的普惠性民办园部分股权;参考民办连锁园模式,吸引社会力量举办优质公办幼儿园连锁分园;对社会力量将商业用地转为举办普惠园的,政府将直接提供租金补贴,“以租代建”等等。^[7]

(四)建立学前教育资源扩容的保障机制。一

是落实“五有”政策,加大财政投入保障力度。要把学前教育经费列入同级财政性教育经费预算,新增教育经费要向学前教育倾斜。做到预算有科目、增量有倾斜、投入有比例、拨款有标准、资助有制度,学前教育。十三五期间,各地财政性学前教育经费占同级财政性教育经费的比例达7%以上,鹿城区不低于10%。二是落实政府职责,完善管理机制。明确部门分工,建立学前教育联席会议制度和联合执法机制。完善督导评估机制,健全学前教育发展督政、督学制度。

(五)解决学前教育合格师资紧缺问题。配齐配足教职工,提升学前师资队伍素质。逐步扩大初中毕业起点五年制学前教育专业培养规模,扩大高中起点学前教育本、专科招生规模,采用委托定向培养等方式,补充农村学前教育师资。^[8]鼓励具有

教师资格的音体美等适合学前教育各专业大专及以上学历毕业生到幼儿园任教。教育部门会同编制部门,要根据省定编制标准核定事业编制,并逐年配置到位。积极联系温州大学、浙江师范大学、湖州师范学院、丽水学院等院校,获得更大支持,扩大对温州地区的学前教育专业招生规模。积极向省厅争取政策,鼓励温州大学招收高中毕业起点的2年制或3年制学前专业大专生,目前我省本科院校在政策上只招收学前教育五年一贯制和学前教育本科专业两类学生。鼓励温州大学创新学前教育教师培养模式,扩大五年制学前教育招生规模。探索温州中职业学校和温州大学联合办学。强化学前教育教师资格证考前培训,做好学前教育教师资格证报考与培训工作,切实提高报名数量与通过率。

注释:

① 引自温州市教育局2012年,2013年,2014年,2015年温州市教育事业统计资料。

参考文献:

- [1] 刘延东.在全国学前教育工作电视电话会议的讲话[J].幼儿教育,2011-02-01.
- [2] 卢陈婵.区域学前教育师资现状及发展对策研究—以温州市为例[J].浙江工贸学院学报 2014,14(3):页码.
- [3] 温州市卫生和计划生育委员会.2015年温州市育龄妇女生育意愿抽样调查结果分析报告[Z].2016-1-6.
- [4] 温州市卫生和计划生育委员会.关于全面实施二孩政策后我市生育形势分析报告[Z].2015-11-12.
- [5] 温州市人民政府.关于印发温州市发展学前教育第二轮三年行动计划(2015—2017年)的通知[Z].2015.9.
- [6] 浙江省教育厅.关于浙江省全面两孩政策实施后学龄人口发展趋势与相关配套政策建议的报告[Z]. 2016-3-25.
- [7] 提高普及水平 着力扩大学前教育资源[N].中国教育报,2011-09-27.
- [8] 韩晶.促进幼儿教师专业发展的培训探讨[D].河北师范大学硕士论文,2010-12-05.

(责任编辑:邱开金)