



暨南大学
JINAN UNIVERSITY

IESR
Institute for Economic and Social Research Jinan University

暨南大学经济与社会研究院

政策简报

2020年4月 总第22期



提质增量：推进广东农村学前教育进一步普及

韩昱洁 张亚楠

学前教育是国民教育体系的重要组成部分，普及农村学前教育对广大农村低收入家庭提供均等的学前教育机会、促进教育公平具有十分重要的意义。而大力发展农村义务教育，也是我国未来的教育改革和发展、人口素质的全面提升，乃至社会公平和长治久安的必然要求。2018年，中共中央、国务院出台了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，进一步完善了学前教育的政策保障体系，对强化监管体系、规范办园行为，提高保教质量等方面做了更加细致的规定。同年，广东省出台了《广东省促进学前教育普惠健康发展行动方案》，对优化学前教育资源配置，推动各类幼儿园协调发展提出了明确要求。截止到2018年，广东省拥有各类幼儿学校18953所，幼儿教育在校生数达到449.11万¹。

虽然广东省的学前教育取得了一定成果，但广东的农村学前教育阶段仍然存在诸多问题。为了全面把握农村学前教育的现状，暨南大学经济与社会研究院在2019年7月至8月发起了第二轮广东千村调查，调查范围覆盖119个行政村3000多户农村家庭。调查结果显示：广东村内幼儿园覆盖率低，公办幼儿园数量少；对口地段幼儿园数量少，村内就读比率低；就读公办园比率低，幼儿在学率有待提高；公民办幼儿园就读花费存在明显差异。为此，项目组建议：强化政府责任，逐步健全县统县管机制；加大财政投入，合理扩大公办园数量；提高办学质量，保证教师队伍数量和质量。

一、当前广东农村学前教育中的现状与问题

（一）村内幼儿园覆盖率低，公办幼儿园数量少

2019年千村调查数据显示，广东农村的幼儿园建设有待加强，接近半数的村内没有幼儿园，且仅有三成的村庄有公办幼儿园。在所有行政村样本中，拥有幼儿园的村庄有63个，占比为52.94%，而没有幼儿园的村庄占比接近一半。此外，仅有30.56%的村庄有公办幼儿园。从各村内幼儿园数量分布来看，大多

¹ 数据来源于广东省教育厅政务公开：<http://ygz.w.gdedu.gov.cn/jysj>。

数有幼儿园的行政村只有一所幼儿园。分地区来看，西翼地区拥有幼儿园的村庄占比为 75%，为各地区最高，山区拥有幼儿园村庄的占比为 32.14%，为各地区最低。各地区中村内有公办幼儿园比率最高的为西翼地区（46.88%），山区村内拥有公办幼儿园的比率最低（18.18%），这些比例都远远低于广东省 50%的要求。因此，广东农村幼儿园的覆盖情况有待进一步提高。

（二）行政村缺乏幼儿园，无法在村内入园入托

千村问卷调查了农村儿童对口幼儿园的分布情况和在园儿童在村内就读的情况。数据显示，三成以上村庄的农村儿童没有对口幼儿园，过半农村的在园儿童主要于村外就读。全省平均 35.9%的行政村的对口幼儿园在村内，31.62%的行政村的对口幼儿园在村外，而 32.48%的行政村没有对口幼儿园。分地区来看，对口幼儿园在村内的比率最高的为西翼地区，占比达到 43.75%，最低为珠三角地区，占比为 29.63%。对口幼儿园在村外的行政村占比最高的为山区，比例为 48.15%，比率最低为西翼地区，占比为 18.75%。没有对口幼儿园的比例最高为西翼地区，占比为 37.50%，最低为山区，比例为 22.22%。

同时，项目组调查了多数在园儿童在村内就读的情况，不到一半的行政村其多数在园儿童在村内就读。数据显示，46.96%的广东省农村其多数在园儿童在村内就读。分地区看，东翼和西翼地区 60%左右的农村里在园儿童主要在村内就读，珠三角和山区仅 30%左右的行政村的在园儿童主要在村内就读。结合幼儿园建设情况来看，村内幼儿园建设更完善的西翼和东翼地区，其对口幼儿园在村内的比例更高，且其大多数在园儿童在村内就读的比例也更高，这可能与东翼和西翼地区人口众多有着一定联系。虽然各地区情况均有不同，但是整体来看广东省对口幼儿园的建设情况还是有待提高的，在园儿童在村内就读的情况也有待进一步改善。幼儿年龄小，入园入托都需要家长陪送，因此村内没有幼儿园对他们的入园率的影响很大。

（三）农村幼儿入园率有待提高，就读公办园比率低

从千村调查的数据来看，广东省农村幼儿的入园率有待提高，在园儿童就读公办幼儿园的比例较低。总体情况来看，广东省农村幼儿的在学率为 74.49%，全省在园儿童就读公办园的比例为 37.99%。分地区来看，幼儿在学率最高的为西翼地区，为 80.22%，其余三个地区的在学率均为 72%左右。各地区幼儿的就

学情况与当地幼儿园的建设情况有着紧密联系，西翼地区村内幼儿园建设最完善，其幼儿在学率也最高。幼儿的具体就学情况中，就读幼儿园比率最高的为西翼地区，占比为 97.57%，就读小学比率相对最高的为珠三角地区，占比为 6.01%。在园幼儿入读公办园比率最高的为东翼地区，占比为 43.69%，最低则为山区，占比为 28.80%。可见，广东农村幼儿的在学情况有待进一步改善，幼儿在学率低、就读公办园比率低，这成为广东进一步普及学前教育的突出问题。

（四）公民办幼儿园就读花费存在明显差异

我们将就读于公办和民办幼儿园的在园儿童进行对比后发现，两类儿童的就学特征呈现了一些显著区别。相对于民办园就读的幼儿来说，公办园就读的幼儿家距离学校更近，上学时长也更短。就读于公办园的幼儿家距离学校平均为 2.11 公里，而就读民办园的幼儿家庭距离学校平均为 3.05 公里。相应的，就读公办园的幼儿主要步行上学，就读民办园的幼儿主要坐校车上学。而就读公办园的幼儿上学时长平均为 11 分钟，显著短于就读民办园的幼儿上学时长（12 分钟）。这在一定程度上说明公办园对幼儿及幼儿家庭提供了更多的便利性。

从上学花费的对比来看，民办园幼儿的学费、餐费、交通费、保险费班费、其他费用以及教育费用的总和都是显著的高于公办园幼儿的，而在书籍和学习用品费、辅导班费用则没有显著区别。上述有显著差异的费用几乎都是由学校直接收取，说明民办园的收费比公办园更高，而两类儿童在家长可以自主决定投入的书籍学习用品、辅导班费用方面的差异则不显著。民办园较高的花费水平，对于经济能力普遍不强的农村家庭而言是有一定负担的，这对农村幼儿就学可能造成一定负面影响。

二、进一步发展农村学前教育的建议

作为经济强省，广东省的学前教育水平与其经济水平尚不匹配，要进一步提升人口素质，就要意识到学前教育的重要作用。因此，各级政府要加大学前教育投入力度，推进农村学前教育进一步普及。

（一）强化政府责任，逐步健全县统县管机制

要真正落实农村学前教育的发展，政府就要将其视为基础教育的重要组成

部分，逐步将学前教育纳入县内统筹统一管理的范围，享受和义务教育同样的重视程度。其次，政府要认识到学前教育的重要价值，并将其作为提升人口素质、解决民生问题的重要内容，要将农村学前教育作为学前教育工作的重点和关键，充分重视农村义务教育的普及水平和普及质量。要将农村学前教育的普及程度与地方政府的政绩考核挂钩，督促政府推进农村学前教育工作。与此同时，教育部门作为农村学前教育管理的主要部门，应当切实承担起学前教育管理的主要责任，在农村幼儿园建设和管理方面要给予充分支持。

（二）加大财政投入，合理扩大公办园数量

政府要充分考虑广东农村地区的实际情况，以营利为目的的民办幼儿园并非适合居住分散且经济条件有限的广大农村居民，这甚至会影响到农村学前教育的普及速度。因此，在广东农村地区应当以政府投入为主发展农村学前教育，进一步扩大农村公办园数量，提高农村公办幼儿园的比例，增加农村适龄儿童的入学机会。在珠三角等有条件的农村地区，可引导进一步发展民办幼儿园的规模。另外，政府要在资金上给予农村义务教育充分的支持，要对农村义务教育加大财政投入力度，设置农村学前教育专项经费，并全面落实公办幼儿园生均拨款机制，以及普惠性民办幼儿园补助机制。

（三）提高办学质量，保证教师队伍数量和质量

除了幼儿园数量少之外，幼儿园的办学质量也应受到更多重视，这样才能提高农村幼儿的就读比率。在提高幼儿园的办学质量方面，应当强化农村幼儿园的安全管理，定期对幼儿园周边进行治安综合治理工作，在幼儿园的日常生活中，应当设置趣味益智的多项活动，培养幼儿各项基本能力和认知的形成，同时抑制幼儿园小学化趋势。另外，要关注幼儿的食物营养和食品安全。在幼儿教师队伍建设上，政府应适当扩充幼儿园教师编制，提升农村幼儿教师队伍数量和质量，并保障幼儿教师待遇，逐步实现聘用教师与同等岗位幼儿园公办在编教师同工同酬，与此同时，要注重考查幼儿教师的职业道德，加强幼儿园师德师风建设。

作者简介

韩昱洁，现任暨南大学经济与社会研究院助理教授（政策研究轨），香港中文大学经济学博士。研究领域为教育经济学、劳动经济学和农业经济学，研究成果发表于 Journal of Comparative Economics、Frontiers of Economics in China》、《南开经济研究》等期刊。

张亚楠，暨南大学经济与社会研究院政策研究中心研究助理，华中师范大学政治学硕士。研究领域为乡村治理与乡村建设。参与民政部社会救助司课题、广东省委改革办课题、广东省软科学项目等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：武茜 手机号码：15622729366

主办：暨南大学经济与社会研究院政策研究中心 电子邮箱：iesr@jnu.edu.cn



更多经济与社会研究院信息
请扫描右方二维码

或浏览 IESR 官网: <https://iesr.jnu.edu.cn>

地址: 广州市天河区黄埔大道西601号, 中惠楼
联系电话: 020-85221755



关注经济与社会研究院



关注黄埔大道西·观点