

学前教育设施规划建设的问题与建议 ——以江苏省为例

罗小龙¹, 田冬², 韦璐³

(1. 南京大学 建筑与城市规划学院, 南京 210093; 2. 南京大学 城市规划设计院有限公司, 南京 210093; 3. 上海市工程设计研究总院(集团)有限公司, 上海 200092)

摘要: 高质量发展已经成为城市发展的新阶段和追求, 公共服务设施供给和均等化是不可或缺的环节。当前我国学前教育设施配置存在的主要问题是资源供需矛盾大、城乡区域发展差异大、区域内布局不合理, 要解决这一现状, 政府应当承担幼儿园建设的主体责任, 多部门协同保障幼儿园用地和建设, 顺应城镇化新趋势, 加强对幼儿园需求热点地区的投放并补齐农村学前教育短板。

关键词: 学前教育设施; 多部门协同; 合理布局; 规划

中图分类号: TU 984.14 文献标识码: A doi: 10.3969/j.issn.2096-059X.2020.06.007

文章编号: 2096-059X(2020)06-0040-05

改革开放以来, 我国城镇化快速发展, 2019年城镇化率已超过60%。大规模农村人口向城市的涌入带来公共服务设施供给的巨大压力。公共服务设施是城市基础功能的重要组成部分, 是满足居民基本需求、惠及民生的重要工程, 也是城市高质量发展的重要抓手。长期以来, 城镇化战略的实施极大地推动了城市的扩张, 教育设施、养老设施、体育设施等公共设施却成为城市发展的短板。近年来, 国家高度重视各项城市公共服务设施建设及其均等化, 取得了长足进步。

公共服务设施的发展能够极大促进城市和产业空间的成长。^[1-2]因此学界涌现了大量关于公共服务设施的理论研究和实践总结: 对公共服务设施的研究涉及其集聚分布规律^[3-4]和影响机制;^[5-6]从公平性的角度运用多源数据和计量统计等多种方法探讨公共服务设施均等化及其规律;^[7-8]在实践案例研究方面, 总结了北京、长沙等城市公共服务设施建设的经验。^[9-10]这些对于公共服务设施的研究, 在空间布局、空间公平、影响因素、规划配置等方面加深了我们对公共服务设施的认识。然而, 对于形成公共服务设施供给短板的制度原因还有待深入研究。在公共服务设施建设

中, 学前教育设施(幼儿园)由于长期投入不足, 已成为民生基础设施的主要短板, 阻碍了社会公平。^[11]为此, 自2017年以来, 我们对江苏省13个地级市90个区(县)的幼儿园规划建设进行走访和调研, 访谈规划和教育部门官员、幼儿园园长220余人, 向幼儿家长发放回收有效问卷7012份, 获取了大量一手的数据和信息。本文将江苏为例, 研究学前教育设施规划建设存在的问题, 并提出学前教育设施发展的相应对策, 以期为其他地区提供借鉴。

一、学前教育设施配置存在的主要问题

(一) 学前教育资源供需矛盾大

在“广覆盖、保基本”的原则指导下, 江苏省学前教育发展水平不断提升, 但仍然与人民群众日益增长的学前教育需求存在一定差距。主要表现在超标准班额招生、超规定轨数办学、优质公办资源覆盖水平不足及无证幼儿园多等方面。一是学前教育资源总量不足。截至2016年底, 全省7877所幼儿园中共有4127所幼儿园超过班均30人的额定指标, 占比达到52.4%。同时, 全省超过建议办学规模(12班)的幼儿园有1487所,

收稿日期: 2020-09-30

基金项目: 科技部国家重点研发计划(2018YFD1100800)

作者简介: 罗小龙(1977—), 男, 陕西西安人, 教授、博士, 博士生导师, 主要从事城市与区域治理、空间规划研究; 田冬(1984—), 男, 山西长治人, 硕士, 工程师, 主要从事城市规划与区域治理研究; 韦璐(1992—), 女, 江苏东台人, 硕士, 助理工程师, 主要从事城市规划与区域治理研究

占比达到 18.9%，30 班以上超大规模的幼儿园也较为多见。二是优质公办学前教育配置不足，园所间软、硬件差异明显，择园现象普遍，例如宿迁泗阳县占比 22.7% 的公办园承担了 38.1% 的生源。三是无证幼儿园大量存在。经省公安厅排查，目前全省共有无证幼儿园 3 566 家，仍有相当比例的幼儿无法享受到普惠性优质学前教育。学前教育资源供给不足及优质教育资源紧缺，成为民生设施的短板，一些地方老百姓针对入园难的上访时有发生，个别地方甚至发生群体性事件。

(二) 城乡区域发展差异大

据江苏省幼儿入园情况统计，全省各地区间幼儿入园流向存在较大差异，学前教育资源配置与城镇化的发展趋势脱节。根据不同地区的中心城区、镇、村入园的幼儿比例结构的不同，大致可分为四类地区。一是中心城市，例如南京、苏州等城市，随着外来人口大量涌入中心城区，中心城区入园幼儿远多于镇、村入园幼儿。二是县级中心城市，由于大量乡村年轻人口加速向县城和中心镇集中，城、中心镇幼儿入园数远多于乡村入园幼儿数。三是向县级中心城市（大城关）过渡地区，例如响水、铜山等出现了人口逐步向城镇集聚的趋势，但因农村人口基数仍然较大，在农村入园的幼儿比重相对较大。四是城乡一体化发展程度较高的地区，学前教育呈现城乡均等化布局（见图 1）。因此，学前教育资源的布局应当按照江苏省城镇化的规律顺势引导。

(三) 区域内布局不合理

从城乡角度来看，中心城市幼儿园布局过于集中，乡村幼儿园过剩与短缺并存。例如乡村地

区的幼儿园（原被撤并乡镇的幼儿园）和城乡结合部幼儿园生源流失严重，生源减少使得这些幼儿园运营难以为继，例如扬州市中心城区外围乡镇幼儿千人指标明显低于中心城区，平均每一千人中只有 14~15 个幼儿。在经济欠发达地区，幼儿园建设滞后，例如盐城响水县公办园较少，大量无证园随处可见，安全隐患突出。苏北很多乡镇仍然没有一所像样的乡镇中心幼儿园，仍然有大量依托乡镇中心小学的附属园。从新老城区角度来看，学前教育资源分布极为不均衡，老城区学前教育资源往往过于密集，新城区幼儿园布点匮乏。例如，泰兴老城区 600 米街道上有 3 所省优公办园，而新城区幼儿园极为缺乏，无法满足儿童入园需求。再如，淮阴新城 16 个小区仅配建 1 所公办幼儿园以及由售楼中心改造的 1 所民办园，入园难引发了群体性事件。



图 1 2016 江苏省各区县幼儿选择中心城区、镇街、乡村入园占比示意



图 2 泰兴市老城区 600 米街道有 3 所省优园

二、出现问题的原因

学前教育设施规划建设呈现出前述问题，主要原因有以下几个方面：

（一）市场化体制调整带来的历史欠账

在计划经济时代，学前教育设施（幼儿园）作为配套的福利设施一直由国家企事业单位统筹供应，这一时期基本保持了公共属性。随着经济体制的改革，机关企事业单位逐步剥离后勤服务，曾经是城镇学前教育主力军的企事业单位通过分离或停办等方式纷纷退出了学前教育设施建设管理领域。江苏省作为市场化改革的先行区域，也开始积极探索适应社会主义市场经济体制的学前教育建设管理体制，但由于缺少参考先例，部分地方政府简单套用企业改制的做法，大幅减少或停止在幼儿园建设方面的投入，继而将其推向市场，最终导致学前教育资源不断萎缩。例如 21 世纪初，江苏宿迁将全市幼儿园全部改制为民营，一度导致师资流失、教育质量整体下降，并引发后来的“入园难、入园贵”等问题。这一现象直到国务院出台《关于当前学前教育发展的若干意见》，再次强调学前教育应“政府主导、成本分担、以县为主”的体制建设目标和方向后，才开始慢慢出现改善迹象。

（二）城镇化导致人口流向和结构变化

一是中心城市、县城成为新时期城镇化的热点地区，人口持续快速集聚。中心城区就业机会的增加和对城市优质公共服务资源的追求，导致大量年轻人向中心城市、县城集聚，因此幼儿数量也随之急剧增加，苏北地区的县城（城关镇）近几年的幼儿人数年创新高。二是乡村地区青壮

年人口流失严重，他们的子女也随之迁出，部分乡村地区幼儿园生源不足。从笔者近期参与的苏北连云港、盐城等地区的教育设施调查和规划实践来看，目前乡村地区的幼儿数仍在继续下降，对教育设施配置的合理性和科学性提出新的挑战。三是经济发达地区外来人口大量涌入。特别是苏南地区，外来务工人员随迁子女连年激增，给学前教育带来巨大压力和挑战。例如，昆山全市有常住人口 255 万，其中外来人口接近 170 万。全市外来务工人员子女入园数占在园幼儿总数的 49.2%。因此，对城镇化新发展态势应对不足是幼儿园建设成为教育短板的主要原因之一。

（三）对人口生育高峰与二孩政策叠加应对不足

随着 20 世纪八九十年代“第三次人口生育高峰”中出生的人口陆续进入生育年龄，人口出生率在 2010 年左右开始回升，这是造成当前各地入园儿童数量普遍激增的重要原因之一。与此同时，国家 2016 年二孩政策全面放开，苏南很多城市二孩出生占比明显升高（见图 2）。人口生育高峰与二孩政策叠加，致使适龄入园儿童激增，中心城区学位异常紧张。在学前教育设施历史欠账尚未填补的情况下，我们又不得不迎接适龄儿童入园高峰的到来。根据《江苏“十三五”期间教育资源盈缺预警报告（2016 年）》，至 2020 年全省幼儿园学龄幼儿将新增近 32 万人，考虑之前多地规划建设幼儿园而未建设或降低标准建设幼儿园的巨大缺口，预计全省需新增 1 000 所幼儿园、6 万名教师。

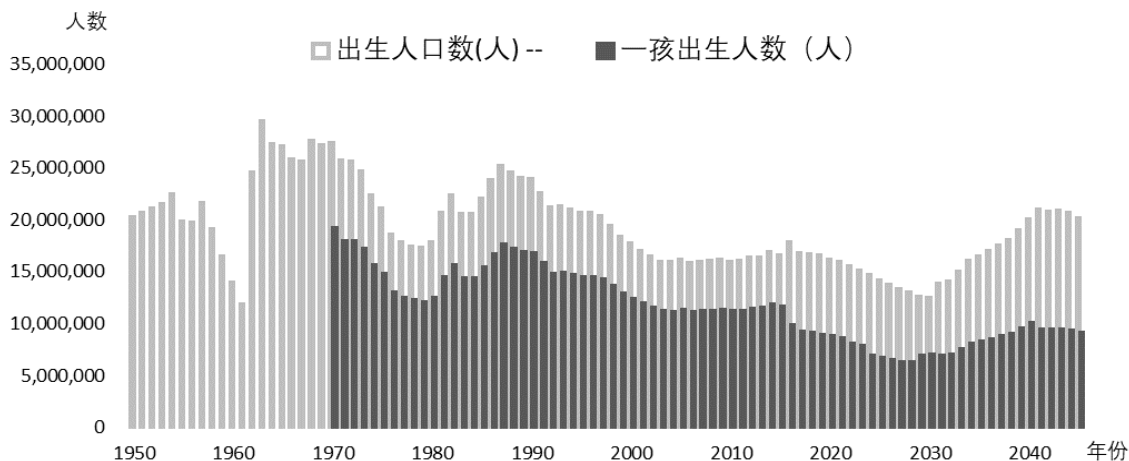


图3 人口出生高峰及一、二孩占比变化趋势

(四) 规划落地困难

幼儿园虽在城市规划中有选址布点,但落实困难。例如,淮安市的幼儿园专项规划中的幼儿园布点在其控制性详细规划中仅有70%有落点,这些落点又仅有50%得到实施建设。应当指出,规划幼儿园落地难的问题是各地存在的普遍问题。主要原因有以下几个方面:一是政府重视不足。很多规划中的幼儿园位于难以拆迁的工业厂区、老旧小区,同时政府在幼儿园的建设上投入也严重不足。二是幼儿园规划缺乏刚性约束,地方政府可以随意变动选址位置,造成本应布点建设的幼儿园缺失。三是由开发商配建的幼儿园很多未达到规划建设标准。开发商往往从自身利益出发,选择较差的地段作为幼儿园用地,建设面积缩水,且建筑质量和空间场地等方面达不到幼教建筑要求,政府接手后需要投入大量的资金进行二次改造,造成极大的人力、物力浪费。因此,作为公共资源的幼儿园不应推向市场,成为开发商的责任,政府应当主动担当。

(五) 相关政策法规和技术规范冲突,且不能应对新形势

在国家《城市用地分类与规划建设用地标准》中,幼儿园用地不像中小学用地属于公共管理与公共服务用地(教育科研用地),而是属于居住用地中的服务设施用地。在国家《城镇居住区设计规范》中,幼儿园属于社区服务设施,一般由开发商进行配建。因此,作为居住用地的幼儿园在土地上往往得不到保障。这种政策模糊,造成了很多已建成的幼儿园产权模糊——根据物权法,幼儿园应当属于全体业主;开发商认为幼儿园由其出资建设,因此产权应该属于开发商;政府则认为幼儿园属于公共服务设施,理所当然要移交政府。我们在调研中发现,由于各方利益的冲突带来很多问题,例如业主反对已建成的幼儿园开办、幼儿园被挪作物业管理用房等。此外,目前的停车设施、服务半径等国家规范要求也不能适应幼儿园的新发展、新需求和江苏省省情,急需研究改进。

三、政策建议

(一) 政府应当承担幼儿园建设的主体责任

针对政府在幼儿园建设中的缺位问题,要进一步明确各级政府在幼儿园建设中的主体责任,而非目前的开发商配建模式。县级人民政府负责

本行政区域学前教育设施的规划建设。目前,南京河西新城和一些县市在不断探索完善新城建设中的幼儿园配置方式,由政府或其城投公司建设幼儿园,而非开发商配建,幼儿园建设取得了很好的效果。建议借鉴先进经验,明确各级政府是幼儿园建设的主体,幼儿园应由政府单独划拨土地、政府代建的方式,有效解决开发商不建、缓建、挪作他用、不按规定交付教育行政部门使用等带来的大面积区域缺失幼儿园的问题。在幼儿园规划、建设的整个过程中,教育行政主管部门应全程参与,确保规划中的幼儿园得到落实。

(二) 多部门协同保障幼儿园用地和建设

目前,涉及到幼儿园的国家相关标准和设计技术规范较为陈旧,不符合学前教育的发展趋势和江苏省省情,也与国家和省里提出的“要把学前教育纳入公共教育服务体系”的方向背离。建议各地制订学前教育专项规划,并将幼儿园用地参照公共管理和公共服务用地进行规划管理,研究增强规划严肃性和刚性,推进规划落地实施。发改、教育、国土、城乡规划、住建、财政等行政部门应根据各自职能分工,做好幼儿园的建设标准、立项、规划、用地、建设和竣工验收、移交和使用等工作。同时,建议修订法规和规范,明确幼儿园的建设标准、用地保护和规划建设管理,为幼儿园建设保驾护航。

(三) 顺应城镇化新趋势,加强对幼儿园需求热点地区的投放

当前江苏省城镇化已进入高速发展阶段,地级市新城和县城成为承载新一轮进城人口的重要载体。针对当前各地新城新区适龄儿童多和学前教育设施供给少的突出矛盾,加大新城新区学前教育设施的建设力度。对于学前教育布点不足的已建成区,当地人民政府应当统筹安排富余教育资源和其他资源,允许将其置换、改造为学前教育设施。在学前教育设施严重匮乏的区县,需要制定三年行动计划,尽快补足短板。与此同时,针对部分地区幼儿园招生萎缩的问题,也要开展政策研究,积极应对城乡教育资源的调整。

(四) 着力补齐农村学前教育短板

各地区应以区县为单位,加强农村幼儿数变化趋势研究,按照“一镇一议”“一村一案”的原则,积极稳妥推进学前教育资源供给工作,切实疏通乡村普惠优质资源供给的堵点。统筹考虑乡镇财政和幼儿分布情况,合理确定学前教育设

施投放方案,确保每个乡镇至少办好1~2所公办中心幼儿园,并结合镇村布局规划和行政村适龄人口的实际需要,完善农村幼儿园布局。省市两级财政安排支持学前教育发展专项资金,重点向农村地区倾斜,加大对农村学前教育的扶持力度。

学前教育设施供给是公共服务设施的一面镜子,折射出城乡发展的公共服务设施短板问题。我们只有理清学前教育设施发展存在的问题及其根源,才能从根本上补齐学前教育设施短板。这需要社会各界的共同努力和探索创新,真正做到“让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”,为祖国的花朵提供最好的教育环境。

参考文献:

- [1] 汪轶溟,叶林,韩昊英,等.公共基础设施的“公益性”有多强——基于上海住宅租赁市场的实证研究[J].学术研究,2018(12):44-50+177.
- [2] 梁军辉,林坚,吴佳雨.北京市公共服务设施配置对住房价格的影响[J].城市发展研究,2016,23(9):82-87+124.
- [3] 申庆喜,李诚固,胡述聚.基于集聚与扩散视角的长春市服务设施空间格局特征[J].干旱区资源与环境,2017,31(5):14-19.
- [4] 邵晖,吕思琦.北京市公共服务资源空间分布特征研究[J].现代城市研究,2019(8):2-10.
- [5] 王录仓,常飞.基于多源数据的兰州市公共服务设施配置格局与规划策略[J].规划师,2019,35(18):12-18.
- [6] 陈龙,张志斌,张亚丽,等.城市公共服务设施与居住小区空间匹配性研究——以兰州市为例[J].干旱区资源与环境,2019,33(11):120-127.
- [7] 汪凡,白永平,周亮,等.中国基础教育公共服务均等化空间格局及其影响因素[J].地理研究,2019,38(2):285-296.
- [8] 刘承良,薛帅君.上海市主城区公共服务设施网点分布的空间异质性[J].人文地理,2019,34(1):122-130+150.
- [9] 魏义方,张本波.特大城市公共服务均衡发展的重点、难点与对策——以北京市为例[J].宏观经济管理,2018(5):73-78.
- [10] 邓凌云,张楠,郑华.城市社区公共服务设施实施现状问题与优化对策研究——以长沙市为例[J].城市发展研究,2016,23(11):77-84+108.
- [11] 王海英.我国学前教育公共服务体系的组成与构建[J].学前教育研究,2014(7):19-25.

Problems and Suggestions on the Planning and Construction of Preschool Education Facilities: Take Jiangsu Province as an Example

LUO Xiaolong¹, TIAN Dong², WEI Lu³

(1. Nanjing University, School of Architecture and Urban Planning, Nanjing, Jiangsu 210093, China; 2. Nanjing University, Urban Planning and Design Institute Co., Ltd, Nanjing, Jiangsu 210093, China; 3. Shanghai Municipal Engineering Design Institute(Group) Co., Ltd, Shanghai 200092, China)

Abstract: High quality development has become the new stage and pursuit of urban development. The supply and equalization of public service facilities are indispensable. At present, the main problems existing in the allocation of preschool education facilities in China are the contradiction between the supply and demand of resources, the great difference between urban and rural regional development, and the unreasonable regional distribution. To solve this situation, the government should take the main responsibility of kindergarten construction, ensure the land use and construction of kindergartens in multi-sector coordination, comply with the new trend of urbanization, and strengthen the investment in specific areas of kindergarten to make up for the shortage of rural preschool education.

Key words: preschool education facilities; multi-sector coordination; reasonable layout; planning

(责任编辑:贺常颖)