

免费化政策下县域公民办园协同发展的路径研究 ——以 T 县为例

张天琪, 白炜

榆林大学, 陕西 榆林 719000

DOI:10.61369/SE.2026050005

摘 要 : 免费学前教育政策是推动学前教育高质量发展的重要举措, 公民办园协同发展是政策落地见效的现实支撑。本文以农业县 T 县作为研究对象, 采用文献整理、案例分析、问卷调查与半结构化访谈等方法, 分析免费化政策下县域公民办园协同发展的现实困境与成因。研究发现, T 县在政策实施后, 出现公办园资源紧张、民办园运营困难的双重困境, 其根源在于政策扶持精准度不够、资源共享机制缺失、监管评价标准规范不一、协同发展共识薄弱。本文以协同治理与教育公平理论为支撑, 构建“政策优化—资源整合—监管升级—观念引导”四维协同路径, 为同类县域破解学前教育发展失衡困境、推动公益普惠与优质均衡协同共生提供实践参考。

关 键 词 : 学前教育免费化; 县域公民办园; 协同发展; 教育公平; 路径研究

Research on the Path of Coordinated Development of Public and Private Kindergartens in County Areas under the Free Policy — A Case Study of County T

Zhang Tianqi, Bai Wei

Yulin University, Yulin, Shaanxi 719000

Abstract : The free preschool education policy is an important measure to promote the high-quality development of preschool education. The coordinated development of public and private kindergartens is a realistic support for the policy to take effect. This paper takes County T, an agricultural county, as the research object and uses methods such as literature review, case analysis, questionnaire survey, and semi-structured interviews to analyze the realistic difficulties and causes of the coordinated development of public and private kindergartens under the free policy. The research finds that after the implementation of the policy, County T has faced the dual predicament of resource tension in public kindergartens and operational difficulties in private kindergartens. The root causes lie in the insufficient precision of policy support, the lack of a resource sharing mechanism, the inconsistent standards and norms for supervision and evaluation, and the weak consensus on coordinated development. Based on the theories of collaborative governance and educational equity, this paper constructs a four-dimensional collaborative path of "policy optimization – resource integration – supervision upgrade – concept guidance", providing practical references for similar counties to break the predicament of unbalanced preschool education development and promote the coordinated coexistence of public welfare, inclusiveness, and high-quality balance.

Keywords : free preschool education; public and private kindergartens in county areas; coordinated development; educational equity; path research

2025年,《中华人民共和国学前教育法》与国务院办公厅《关于逐步推行免费学前教育的意见》正式实施,标志着我国学前教育正式迈入免费化的新阶段,公益普惠、优质公平成为学前教育的核心发展方向。县域作为政策实施的基层组织单元,公民办园能否协同运转、均衡发展,将直接反映免费学前教育政策的落地成效与教育公平的实现程度。

T县以农业为主导产业,财政能力有限。当地学前教育长期以来保持着“公办为主、民办为辅”的模式。2025年秋季,免费学前教育政策正式全面推行,有效减轻家庭育儿负担、普惠入园率有所提升,但与此同时,也出现公民办园资源配置不均、发展节奏失衡等问题,对县域学前教育整体提质造成制约。基于此背景,寻找适配县域实际的公民办园协同发展路径,成为学前教育改革中亟待解决的现实问题。

作者简介:

张天琪(1999.03—),女,汉族,黑龙江省鹤岗市人,硕士在读,榆林大学,教育管理专业。

白炜(1969.08—),男,汉族,中共党员,陕西省绥德人,硕士学历,三级教授,榆林大学教育学院院长,硕士生导师。发表科研论文30余篇。主持教育部省市级课题10余项、横向项目10余项。

一、县域学前教育免费化实践的现状呈现与矛盾聚焦

（一）T县免费化政策实施概况

自2025年秋季，T县全面实行免费学前教育政策，覆盖全县公办幼儿园及经认定的普惠性民办幼儿园，将保育教育费予以免除，家长仅需承担伙食费、生活用品费等非保教项目。经费由中央、省级、县级实行三级财政分担机制，地方承担部分按省与均衡性转移支付市县比例核定，按照“生均拨款+绩效补贴”进行拨付，农村民办园补贴标准略高于县城。政策实施后，全县普惠性入园率显著提升，农村入园短板得到补齐，家庭学前教育支出压力有效减轻。

（二）公民办园发展的双重困境

1. 公办园资源承载压力持续加大

一定程度上，免费政策的推行强化了公办园的公益优势，优质公办园的报名人数远超计划招生人数，部分园所班额严重超标。师资缺口随之扩大，生师比例提升，公办园开始选用临聘教师，临聘教师在职业发展、职称、薪酬上与在编教师存在显著差距，教师队伍缺乏稳定性，保教质量受到波及。财政拨款滞后，资金大多用于园所基本运营，教师培训、课程研发、设施更新等专项经费不足，制约其专业发展。

2. 民办园生存发展面临严峻挑战

公办园的资源虹吸效应使民办园尤其是小型民办园生源流失加重，继而引发收入下滑，但人力、租金、维护等硬性成本并未随之降低，部分园所运营困难。与此同时，公办园的扩招也造成了师资公办化流向的趋势，民办园优秀教师随之减少，无证执教、保教不规范等问题逐渐增多，部分园所仅提供基本看护服务，陷入“生源减少—质量下滑—招生更难”的恶性循环。

（三）协同缺失引发的教育公平短板

免费化政策的推行对入园机会公平产生极大助力，但因协同机制的缺失，未能向资源公平、质量公平延伸。机会分配方面，公办园“一位难求”与民办园生源不足的局面并存，家长跨区择校反而增加了隐性育儿成本；资源配置方面，财政投入、优质师资、先进设备多优先于县域公办园，农村民办园资源短缺；质量保障方面，公办园稳步提升，民办园受多重限制的影响，与公办园之间的差距持续扩大，难以满足幼儿全面发展的需求。

二、协同发展的主要制约因素

（一）政策扶持缺乏精准性

在政策执行中，存在严重的“一刀切”现象，对公民办、城乡间园所的实际差异缺乏充分考量。公办园生均拨款未随生源及班额的变化及时进行调整，对新增运营成本的压力难以消化；民办园普惠性补贴整体偏低，难以覆盖基本运营开支，且忽视与办园质量、公益教育的关联，激励效果不佳。县域对公民办园协同发展缺少配套措施、专项政策与制度支撑。

（二）资源共享机制与平台缺位

县域尚未建立统一的公民办园资源共享平台及运行机制，师

资、课程、场地、设备等核心资源难以在园所间流通共享。师资上，对公办园教师实地帮扶民办园及农村园的现象，缺少有效的激励机制，教师主动参与意愿较低；课程上，公办园成熟的课程资源和经验未面向民办园开放，农村民办园课程自主研发能力薄弱；设施上，公办园闲置的教具、图书等也未进行共享，资源利用率不高。

（三）监管评价标准不统一

公民办园分别采用不同的监管评价体系，发展导向有所差异。公办园作为示范，其监管重点在于课程创新、师资培养等方面；民办园以普惠规范为主要要求，其侧重安全管理、合法运营等基础层面。两套评价体系之间缺少统一衔接标准，公民办园很难形成共同的发展目标，协同合作亦缺乏内生动力。

（四）协同共识薄弱

公民办园之间仍普遍存在竞争多于合作的观念。公办园具有政策与资金资源的优势，但缺乏主动帮扶民办园的意愿；民办园将公办园视为其强有力的竞争对象，担心合作会进一步导致生源流失，对协同发展理念有所抵触。部分教育行政人员对协同发展重要性的认知不足，顶层设计与统筹推动缺失，协同治理难以有效开展。

三、四维协同发展路径构建与论证

T县财政能力有限、城乡发展差距较大，制定构建“政策优化—资源整合—监管升级—观念引导”四维协同路径，以此来破解公民办园发展失衡的问题，从而促进公民办园良性互动、推动教育公平有效落地。此路径以协同治理、教育公平、公共产品理论为支撑，符合国家学前教育相关法律法规与政策的要求，经小范围试点检验其具备实际可操作性。

（一）政策优化：精准扶持，破解“一刀切”困境

政策设计以差异化、激励化方向进行完善。第一，建立公办园生均拨款动态调整机制，将拨款标准从原有固定标准转向与生源数量、班额情况挂钩，对超负荷运营的园所，给予专项补助，缓解资金周转压力，拨款方式同步优化，改为按月预拨、按季核算；第二，提高民办园普惠性补贴标准，加大对农村民办园的倾斜力度，补贴按园质量分级执行，补贴结果直接取决于办园水平、公益责任、协同参与度；第三，设立县域学前教育协同发展专项资金，以用于师资轮岗补助、资源共享补贴、协同项目奖励，为协同发展常态化运行提供稳定资金保障。

（二）资源整合：共建共享，打破资源壁垒

搭建县域一体化资源共享体系，助力公民办、城乡园之间的资源互通。师资共享领域，建立全县学前教育师资库，落实公办骨干教师支教制度，每三年至少赴民办园、农村园支教一学期，支教情况将纳入绩效考核与职称评定中；同时推行师资互聘、联合教研、师徒结对等模式，以提升民办教师的专业能力。课程与设施共享领域，整合优质资源、建设县域课程资源库，免费向公民办园开放；公办园闲置的场地、教具、图书等实行预约共享机制，所产生的相关费用由专项资金进行补贴。联盟发展领域，以

“公办引领民办、县城带动农村”组建协同发展联盟，实现师资、课程、设施、管理经验的共享，统一保教标准、安全要求、家园共育模式。支持农村园结合地域文化开展特色课程，形成差异化办园优势。

（三）监管升级：统一标准，规范发展导向

构建兼顾城乡差异的全县统一学前教育质量监管与评价体系。县域学前教育质量评价标准涵盖办园条件、师资队伍、保教活动、安全卫生、家园共育、幼儿发展六个维度，并根据实际灵活调整、设置差异化考核内容；制定星级评定制度，结果直接决定补贴标准、招生规模、评优评先，以激励公民办园共同提质增效。监管实行政府、行业、社会相结合的多元模式，教育行政部门每半年组织一次全面检查；成立学前教育行业协会，以加强内部自律管理，同时邀请家长代表参与监督。设立协同发展动态监测机制，定期对资源共享比例、城乡质量差距、园所协同参与度等进行评估，对表现优异的组织予以奖励，推进缓慢的则督促其改正。

（四）观念引导：凝聚共识，营造协同生态

从多方主体入手强化协同发展理念，形成政府推动、园所主动、家长支持的良好局面。对教育行政人员，将协同工作纳入年度考核，定期组织开展专题培训与交流活动，提升统筹规划能力；对公民办幼儿园，定期召开协同发展座谈会，宣传扶持政策与优秀合作案例，引导园所将原竞争思维逐步转向合作共赢理念；对幼儿家长，通过家长会、公众号、宣传栏等渠道普及协同发展意义，展示资源共享成果，引导家长理性择园，减少盲目跟风现象，并鼓励家长参与协同发展的评价与监督。

（五）路径可行性论证

该路径贴合农业县域实际，落地性与推广价值较高。适配性上，差异化补贴、专项基金、农村倾斜等举措与地方财政承受能力及城乡差距现状匹配；有效性上，试点显示相关措施对于提升民办园师资水平与保教质量，改善农村民办园招生状况有所成效；复制性上，该路径针对农业县域学前教育共性问题设计，核

心框架可直接迁移运用，各地仅需根据实际情况灵活调整补贴标准、联盟数量等具体内容。

四、研究结论与展望

（一）研究结论

免费学前教育政策在 T 县推行后，普惠入园率有所提升，家庭育儿负担得到有效减轻，但与此同时，也出现了公办园资源紧张、民办园生存困难的双重困境，公民办园、城乡园所之间发展不平衡日益凸显。主要原因在于政策扶持不精准、资源共享机制缺失、监管评价标准不统一、协同发展共识不足，这四者之间相互制约，协同发展难以推进。“政策优化—资源整合—监管升级—观念引导”四维协同发展路径构建构建，对上述问题可以逐一破解，该路径设计科学、合理、可行，且便于落地实施。

（二）政策建议

县级教育行政部门应尽快出台公民办园协同发展具体实施策略，将四维发展路径转化为具体可操作的制度；落实协同发展专项资金，并建立常态化增长机制，重点扶持农村薄弱园；完善协同发展监测评估制度，将成效纳入园所年度考核；成立专门工作小组，统筹推进协同联盟全覆盖。公办园发挥示范引领作用，主动对民办园、农村园进行帮扶；民办园应积极加入协同联盟，充分利用共享资源提升保教质量，农村民办园可依托本土资源打造特色课程，增强竞争影响力。

（三）研究不足与展望

本研究案例单一，仅以 T 县为原型，样本范围局限，试点周期较短，定量分析深入不足。后续研究可从四个方面进行拓展：一是选取不同类型农业县域进行对比分析研究；二是延长跟踪周期，持续观察路径实施的长期效果；三是加强量化研究，构建协同发展与教育公平的关联模型；四是运用数字化方式在资源共享、质量监管中加以探索，提升协同发展效率。

参考文献

- [1] 国务院办公厅. 关于逐步推行免费学前教育的意见 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2025(23):7-9.
- [2] 中华人民共和国教育部. 中华人民共和国学前教育法 [J]. 中华人民共和国教育部公报, 2025(1):2-12.
- [3] 秦玉友, 王玉姘, 李佳莹. 人口高质量发展旨向下推进中国学前教育免费: 经验分析与政策设计 [J]. 教育与经济, 2023(2):1-9.
- [4] 蔡迎旗, 王嘉逸. 公平与效率: 普惠性学前教育资源配置的双重价值追求 [J]. 河北师范大学学报 (教育科学版), 2024, 26(6):121-130.
- [5] 余宇. 逐步推行免费学前教育的核心问题与对策研究 [J]. 行政管理改革, 2024(8):45-52.
- [6] 高俊华, 王汉江. 普惠性民办幼儿园高质量发展的政策导向、瓶颈现实及行动路径 [J]. 教育探索, 2024(5):32-37.
- [7] 李祥, 杨娇, 郭颖. 逐步推行免费学前教育政策的背景、价值与路径 [J]. 北京教育学院学报, 2026, 40(1):53-59.
- [8] Sean Dougherty, Christian Morabito. Financing and delivering early childhood education and childcare across levels of government [J]. OECD Journal on Budgeting, 2023, 23(2):43-67.
- [9] 佐藤学. 学习共同体: 学前教育的新图景 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2023:102-110.
- [10] 魏易, 刘凯, 康乐, 等. 中国家庭学前教育支出负担及其差异——基于中国教育财政家庭调查的实证研究 [J]. 北京大学教育评论, 2023(4):135-159, 189.