

山东省人民政府办公厅

关于加快学前教育改革发展的意见

鲁政办字〔2018〕71号

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

为认真贯彻落实《中共中央、国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》（中发〔2018〕4号）、《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》（教基〔2017〕3号）精神，加快我省学前教育改革发展，经省政府同意，现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，牢牢把握走在前列的目标定位，坚持统筹规划、公益普惠、机制创新、以人为本的原则，努力解决“入公办园难”“入民办园贵”问题，在“幼有所育”上不断取得新进展。到2020年，全省学前三年毛入园率达到90%，普惠性幼儿园覆盖率（公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例）达到80%，尽力而为、量力而行，基

本建成广覆盖、保基本、促公平、有质量的学前教育公共服务体系。

二、主要任务

(一)改革管理体制，落实发展责任。建立健全“省市统筹、以县为主”的学前教育管理体制。省和设区的市政府加强统筹，加大对农村和贫困地区支持力度。落实县（市、区）政府主体责任，充分发挥乡镇政府（街道办事处）、城市社区居委会和农村村民自治组织的作用。

(二)加快幼儿园建设，增加资源供给。

1.科学制定发展规划。结合本地实际，统筹考虑城镇化进程、人口变化趋势等因素，以县（市、区）为单位做好2018-2020年学前教育发展规划和幼儿园总体布局规划，吸收教育行政主管部门进入城乡规划委员会，将幼儿园建设纳入城乡公共服务设施配套建设规划、控制性详细规划和居住区规划，确定每所幼儿园的具体位置、四至范围、建设规模和完成时限。幼儿园布局建设规划要以县（市、区）政府名义公布，接受社会各界监督。进一步扩增普惠性学前教育资源总量，全省每年新建、改扩建幼儿园2000所以上，每年新增幼儿学位50万个以上。

2.实施城镇幼儿园建设工程。提高城镇居住区配套幼儿园的配建标准，每3000-5000人口设置一所6个班以上的幼儿园。规模不足3000人口的居住区，规划部门应进行区域统筹，合理规

划幼儿园配建项目。配套幼儿园建设用地，符合《划拨用地目录》的，按划拨方式供应。全面落实房地产开发项目建设条件意见书制度，依据规划条件，在建设条件中明确幼儿园的建设标准、完成时限、投资来源、移交方式，作为相关地块的出让条件，在土地供应成交后，提出关联条件部门应当要求土地使用权取得人提交项目用地承诺书。提出关联条件部门应对承诺书的履行进行监督，适时通报国土资源主管部门；幼儿园竣工达不到约定要求的，各相关部门按职能分工依法依约进行处置。明确配套幼儿园投资来源为开发企业的，实行“交钥匙”工程，由开发企业无偿优先代建，建成并验收合格后3个月内无偿交付当地教育行政主管部门。分期开发的项目应将配套幼儿园安排在首期建设。在开发企业申报规划设计方案、初步设计、施工图设计审查时，依据其规划条件和建设条件严格审查，不符合条件的不予受理或通过，保证同步规划设计。申报施工许可时，严格审核配套幼儿园的建设期限，不符合建设条件的不予核发，保证同步建设施工。申报竣工规划核实、竣工综合验收备案时，配套幼儿园应建未建，或者不符合规划条件、建设条件及有关技术标准规范的，不予办理，保证同步竣工验收、同步交付使用。支持各级政府投资建设配套幼儿园，明确配套幼儿园投资来源为当地政府的，由当地政府或当地政府委托国有投资平台组织实施项目建设，建成并验收合格后交付当地教育行政主管部门。教育行政主管部门接到建设完成

的配套幼儿园后，应及时办理幼儿园土地、房屋等登记手续。居住区配套幼儿园应优先办成公办幼儿园，条件不具备的可由教育行政主管部门通过招标方式按照约定条件无偿委托公办幼儿园、学前教育专业机构、社会团体、民办幼教集团等举办成资产国有的普惠性民办幼儿园。老旧城区、棚户区改造、插建居住区楼盘要充分考虑幼儿学位需求和教育承载力，按照标准补建、配建幼儿园。学校布局调整闲置校舍、居住区公共服务设施等公共资源，要优先改建为幼儿园。

3. 开展城镇居住区幼儿园配建排查整改。按照“一园一案”原则对城镇居住区配套幼儿园进行全面整改，对规划不足、应建未建、未按规定建设或移交、没有办成公办幼儿园或普惠性民办幼儿园的，2020年年底前要全部整改到位。对幼儿园配建不及时的，责成开发企业限期按标准完成配套建设。对开发企业违反规划，在幼儿园建设用地上进行其他项目建设的，按违法建设予以拆除或改建，按规划要求限期完成幼儿园建设。对开发企业违规出租、办成高收费幼儿园的，责成开发企业限期收回，并依法追究。对历史形成的一定区域内幼儿园短缺问题，有关部门要抓好选址、设计、施工管理工作，确保能够在合适的地点建成规模适当、功能适用、符合安全要求的幼儿园。

4. 实施农村幼儿园建设与提升工程。把农村幼儿园建设纳入乡村振兴战略和美丽乡村建设体系，按照“大村独办、小村联办”

原则，加快农村社区幼儿园建设，优先利用中小学闲置校舍改建幼儿园，或在小学附设幼儿园。各市、县（市、区）制定幼儿园改造提升计划，用好中央和省级转移支付等各类资金，加大本级投入，确保计划落实。加大贫困村幼儿园、黄河滩区幼儿园建设扶持力度，2018年全面完成省扶贫工作重点村幼儿园建设任务。

5. 大力支持民办幼儿园发展。积极鼓励社会力量以多种形式举办幼儿园或捐助学前教育。民办幼儿园用电、用水、用气、用热，执行与公办幼儿园相同的价格政策。落实用地、减免税费等优惠政策，吸引具有合法资质、信誉良好的社会团体、企业和公民出资举办幼儿园。

6. 实施普惠性民办幼儿园扶持计划。各市要制定普惠性民办幼儿园认定办法，以县（市、区）为单位逐年认定一批普惠性民办幼儿园，到2020年，普惠性民办幼儿园达到民办幼儿园总数的50%以上。认定通过的普惠性民办幼儿园名单，由县（市、区）教育行政主管部门向社会公布，并统一标识。各级按照普惠性民办幼儿园的类别、办园条件、保教质量等，通过生均财政补贴、购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师、培训教师、教研指导等方式，支持普惠性民办幼儿园发展。

7. 实行“优质园+”办园模式。建立示范性幼儿园对薄弱园、农村园、民办园的结对帮扶机制，鼓励企事业单位委托优质学前教育机构举办幼儿园，引导优质学前教育资源向农村地区和民办

幼儿园辐射拓展，不断扩增优质学前教育资源总量。全面推行镇村一体化管理体制，社区、农村幼儿园由乡镇（街道）中心幼儿园统一管理，带动区域内学前教育发展和提高。

（三）加大财政投入，完善经费保障机制。

1. 明确各级政府投入责任。按照财政事权与支出责任相适应的原则，县（市、区）政府要切实承担学前教育投入主体责任，加大财政投入力度。设区的市政府设立学前教育专项经费，加大对县（市、区）特别是财政困难地区的支持。省级财政加大对学前教育的投入力度，结合中央转移支付资金，对幼儿园建设及提升、落实生均财政拨款标准、增加普惠性民办幼儿园、为公办幼儿园未纳入正式职工管理的教师缴纳“五险一金”、学前教育体制机制改革创新等进行奖补，加大对贫困地区的支持力度。省、市财政要进一步完善县级基本财力保障机制，增强财政困难县财政保障能力。

2. 建立完善财政拨款制度。2018年上半年，省级制定公办幼儿园生均公用经费财政拨款标准，保障公办幼儿园正常运转和稳定发展；制定普惠性民办幼儿园生均补助标准，引导和扶持民办幼儿园提供普惠性服务，对办学质量高、社会效益好、招收残疾儿童多的普惠性民办幼儿园适当提高补助标准。鼓励有条件的市、县（市、区）制定公办幼儿园生均综合定额拨款标准，由幼儿园统筹用于学前教育人员经费、保育教育业务和后勤服务等运

转支出。

3. 完善幼儿园收费定价机制。公办幼儿园收费实行政府定价或政府指导价，由各市、县（市、区）政府根据当地经济发展状况、办园成本、幼儿园类别和群众承受能力等，制定公办幼儿园收费标准并实行动态调整。民办幼儿园收费实行市场调节价，经政府认定的普惠性民办幼儿园收费按办园成本实行政府指导价。各级价格主管部门、教育行政主管部门依法加强对幼儿园收费行为的监管。

4. 完善资助体系。落实学前教育政府助学金政策，逐步提高资助标准。对孤儿、残疾儿童、建档立卡贫困家庭儿童、城乡低保家庭儿童免收保教费。

（四）健全支持体系，加强教师队伍建设。

1. 完善公办幼儿园编制人员管理。各级机构编制部门按规定审批设立公办幼儿园，重点保障各级政府、教育行政主管部门举办的实验幼儿园、乡镇（街道）中心幼儿园、公办学校附属幼儿园纳入机构编制管理。2018年，按照公办幼儿园编制标准，核定公办幼儿园编制，充分挖掘现有编制资源，新增编制首先从改革管理、精简收回等待分配编制中调剂解决；现有编制总量内确实无法满足的市、县（市、区），可对实验幼儿园、乡镇（街道）中心幼儿园、公办学校附属幼儿园等公益二类幼儿园探索实行人员控制总量备案管理，参照公办幼儿园编制标准确定人员控制总

量，按照《山东省实行人员控制总量备案管理的事业单位人事管理办法（试行）》（鲁人社发〔2017〕53号）进行管理。建立公办幼儿园编制（人员控制总量）动态管理制度，及时为公办幼儿园补充教师，并对核编及编制使用情况进行监督检查。对未纳入机构编制管理、利用国有资产举办的幼儿园，符合《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则和《山东省事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位登记管理办法（试行）》规定的，可申请登记为事业单位法人；参照公办幼儿园编制标准，通过政府购买服务的方式配齐教师。鼓励各地探索创新公办幼儿园管理运行机制，参照乡镇中小学学区法人机构设置的方式，整合设立中心幼儿园及其分园。

2. 完善幼儿教师培养培训机制。继续实施师范类学前教育专业初中起点五年制专科和七年制本科贯通培养，鼓励师范类（高等）院校在校生辅修学前教育第二专业。实施公费师范生乡村幼儿教师培养计划，按照公费师范生培养政策，2018-2020年每年招收1500名公费师范生，为乡镇中心幼儿园培养高层次幼儿教师。鼓励支持优秀男生报考学前教育专业。落实到财政困难县乡镇公办农村幼儿园任教的高校毕业生学费代偿制度。严格教师准入制度，新聘幼儿园教师必须具备教师资格，到2020年，基本实现幼儿教师全员持证上岗。提升幼儿教师学历层次和专业化水平，新进教师一般要具备专科及以上学历，到2020年，专科及

以上幼儿教师比例要达到80%以上。实施幼儿教师素质提升计划，建立省、市、县三级培训网络，到2020年完成一轮幼儿教师全员培训。制定幼儿园园长任职资格实施办法，实施幼儿园园长任职岗前培训。设立名师名园长工作室，充分发挥示范带动作用。

3. 健全幼儿教师待遇保障机制。研究制定幼儿园教师岗位设置结构比例指导标准，在职称评审中，对幼儿教师实行单独分组评审。幼儿园须严格按照有关法律法规规定，与聘用教职工签订聘用合同或劳动合同。按规定为乡镇的农村公办幼儿园正式工作人员落实乡镇工作补贴政策。用人单位依法保障公办幼儿园未纳入正式职工管理人员和农村集体办、企业办、民办幼儿园教师工资发放，其平均工资不得低于本地区城镇职工平均工资水平，并按规定参加职工社会保险，足额缴纳“五险一金”。

4. 加强师德师风建设。广泛开展做“四有”好老师主题教育活动，引导幼儿教师做幼儿健康成长的启蒙者和引路人。大力宣传优秀幼儿教师典型事迹，营造浓厚的尊师重教氛围。对违背师德行为加大查处力度，实行零容忍，情节严重的坚决予以辞退，涉嫌违法的依法追究法律责任。

（五）加强教育引导，提升科学育儿水平。

1. 坚持科学保教。配齐省、市、县三级管理和教科研人员。建立教研指导责任区制度，强化区域教研和园本教研。坚持以游戏为基本活动方式，建立县域、镇域游戏教育实验区。开展幼儿

园“小学化”倾向专项治理，情节严重的幼儿园作降类处理，直至取消办园资格。

2. 加强幼儿园保教质量监管。建立健全幼儿园保教质量评估体系，开展幼儿园质量评估工作。制定幼儿园办园评估标准，对幼儿园进行认定和分类管理，将幼儿园分为省级示范、一类、二类、三类幼儿园，并统一标识，评定结果向社会公布。健全学前教育管理信息系统，加强幼儿园籍管理。

3. 分类保障适龄儿童受教育权利。以输入地政府管理为主，以公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为主，建立完善随迁子女接受学前教育申报登记制度。切实做好农村留守儿童就近接受学前教育工作。积极推进残疾儿童随园保教工作，提升随园保教质量。

4. 推进学前教育家园共育。指导幼儿园全面建立家长委员会，强化家长参与和监督管理。积极开展家庭教育培训，建设家长学校，提高家长科学育儿水平。

（六）强化监督管理，规范办园行为。

1. 加强幼儿园安全监管。实行园长安全负责制，建立健全安全管理制度。强化人防、物防、技防措施，确保园舍、场地和其他教育教学设施、生活设施安全。加强对幼儿园安全保卫、膳食营养、健康检查、疾病防控工作的监督指导，建立分工负责、上下联动、齐抓共管的幼儿园安全防护体系。

2. 理顺幼儿园办园体制。逐步理顺机关、企事业单位幼儿园

办园体制，实行属地化管理，通过当地政府接收、与当地优质公办资源合并、政府购买服务等多种方式，确保公共资源不流失、教职工合法权益得到合理保障。机关、事业单位、国有企业等举办的幼儿园有空余学位的，应面向社会提供公共服务，按规定享受当地支持政策。未经省教育行政主管部门批准，不得擅自将公办学前教育机构改制。学前教育机构的变更或者停办，应当经教育行政主管部门批准，并依法办理法人登记。

3. 加强幼儿园准入监管。严格实行幼儿园登记注册制度和年度检验制度，对幼儿园实行动态监管。幼儿园登记注册实行全链条办理、一站式服务。2018年，按照“疏堵结合、分类治理”原则开展无证幼儿园专项整治行动，对存在安全隐患的限期整改或取缔。

4. 建立幼儿园责任督学挂牌督导制度。参照《中小学责任督学挂牌督导办法》，每10所幼儿园配备一名兼职督学，对责任区幼儿园开展经常性督导。县级人民政府确定督导工作补助标准，为督学开展工作提供条件和经费保障。

三、保障措施

(一) 加强组织领导。各级政府要把发展学前教育作为重大民生工程，列入政府工作重要议事日程和相关部门年度任务，认真编制并组织实施第三期学前教育行动计划。各市三期行动计划经市政府批准后，于2018年6月底前报省教育厅备案。

(二) 建立工作推进机制。各级政府建立教育行政主管部门牵头、相关部门协同推进的工作机制，着力破解长期制约学前教育发展的体制机制问题。教育、机构编制、扶贫、发展改革、公安、民政、财政、人力资源社会保障、国土资源、住房城乡建设、卫生计生、国资、工商、物价、残联等部门根据职责分工，加大工作力度，加强协调配合，共同做好学前教育事业发展相关工作。

(三) 建立督查考核机制。将学前教育发展情况纳入新型城镇化考核。建立普及学前教育督导评估制度，将学前教育发展情况纳入对市、县（市、区）政府履行教育职责的评价实施方案，逐县进行评估，结果向社会公布，确保 2020 年全面完成目标任务。

(四) 加强宣传引导。采取多种形式加大宣传力度，广泛宣传学前教育政策、科学育儿知识和先进典型。对发展学前教育成绩突出的单位和个人，按照有关规定进行表彰，营造全社会关心支持学前教育的良好氛围。

附件：重点任务分工

山东省人民政府办公厅

2018 年 5 月 15 日