

济南市人民政府办公厅

济政办字〔2018〕 68 号

济南市人民政府办公厅 关于加快学前教育改革发展的实施意见

各区县人民政府，市政府各部门：

为加快我市学前教育改革发展，根据《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）精神，经市政府同意，现提出如下实施意见。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持学前教育公益普惠的发展方向，

坚定不移、持续推进学前教育改革发展，努力回应人民群众接受良好学前教育的期盼，在幼有所育上不断取得新进展。到 2020 年，全市 3—5 岁儿童入园率达到 95.5% 以上，普惠性幼儿园覆盖率达到 80% 以上；学前教育财政性经费保障能力显著增强，幼儿园教师学历层次和专业水平进一步提高；幼儿园办园行为普遍规范，小学化现象基本消除；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）健全管理体制，落实发展责任。完善市级统筹、以县为主、县镇（街道）共管的学前教育管理体制。加强全市统筹，加大对农村和薄弱区县支持力度。区县政府（含济南高新区管委会、市南部山区管委会，下同）要认真落实学前教育主体责任，夯实镇政府（街道办事处）的学前教育发展和管理职责，充分发挥城市社区居委会和农村村民自治组织的作用。（具体负责单位：各区县政府）

（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，以区县为单位做好 2018—2020 年学前教育发展规划和幼儿园总体布局规划（各县应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区县政府名义公布，接受社会各界监督。通过规划制定和实施，确保进一步扩增普惠性学前教育资源总量，到 2020 年，全市新建、改扩建幼儿园 215 处，新增 1660 个班，新增学位 49800 个。（牵头单位：市教育局、市规划局、市城乡建设委、市发改委、市财政局；具体负责单位：各区县政府）

2. 实施城镇幼儿园建设工程。提高城镇居住区配套幼儿园配建标准，每 3000—5000 人口设置一所 6 班以上幼儿园。规模不足 3000 人口的居住区，规划部门应实施区域统筹，合理规划幼儿园配建项目。《济南市中心城基础教育设施三年建设规划》（济政字〔2018〕61 号）覆盖区域，要严格按规划执行。配套幼儿园建设用地，符合《划拨用地目录》的，应按划拨方式供应。市规划部门应明确学前教育设施规模用地面积、四至范围；区县教育主管部门应审核确认学前教育设施办园规模、建设内容和建设要求。对捆绑教育设施的招拍挂地块，市国土资源部门应在土地出让方案及土地出让合同中明确土地竞得者义务，在招拍挂出让土地时将“开发单位出资代建教育设施，建成后无偿移交教育行政主管部门”等内容列入招拍挂出让条件，成交后写入国有建设用地使用权出让合同，开发单位与教育行政主管部门签订代建协议。土地出让后，土地竞得人与区县教育主管部门签订教育设施建设移交协议，明确“建成并验收合格后 3 个月内无偿移交区县教育主管部门”的内容。国土资源、规划、城

乡建设、教育部门应确保由开发企业代建的学前教育设施同步供地、同步设计、同步报批、同步建设、同步验收。分期开发的项目应将配套幼儿园安排在首期建设。捆绑代建教育设施的房地产开发项目综合验收时，须与首期商品房同步完成教育设施建设，未同步完成建设的，市城乡建设部门不予办理开发项目综合验收备案手续，市国土资源部门不予办理房屋不动产登记。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，由当地政府或由其委托国有投资平台组织实施项目建设，建成并验收合格后移交当地教育行政主管部门。教育行政主管部门接收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。（牵头单位：市城乡建设委、市规划局、市教育局、市财政局、市国土资源局；具体负责单位：各区县政府）

3. 开展城镇居住区幼儿园配建排查整改工作。按照“一园一案”原则全面排查城镇居住区配套幼儿园情况，对规划不足、应建未建、未按规定建设或移交、未办成公办幼

儿园或普惠性民办幼儿园的，于 2020 年年底前全部整改到位。对幼儿园配建不及时，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实施其他项目建设的，按违法建设予以拆除或改建，并按规划要求限期完成幼儿园建设。各区县政府要加大依法拆迁力度，确保规划幼儿园按期保质建设。对开发企业违规出租、办成高收费幼儿园的，各区县政府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，历下区、市中区、槐荫区、天桥区、历城区、长清区、济南高新区和市南部山区要严格落实《济南市中心城基础教育设施三年建设规划》（济政字〔2018〕61 号）确定的选址和建设计划，其他区县要尽快制定并落实幼儿园布局建设规划，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。建成未移交的长清区南山墅小区，济南高新区中银雅苑等 14 个片区的幼儿园，规划不足的历下区大明湖居住区、万科城等 7 个片区，应建未建的市中区馆南片区、绿地新都会等 12 个片区，全部在 2020 年年底前整改到位。2018 年年底前，各区县要完成排查整改摸底工作，制定具体解决方案，明确责任主体和完成时限。2019 年年底前，建后闲置、挪作他用的居住区配套幼儿园要全面恢复办园。2020 年年底前，所有已建成的居住区配套幼儿园全面投入使用。（牵头单位：市教育局、市城乡建设委、市国土资源局；具体负责单位：各区县政府）

4. 实施农村幼儿园建设与提升工程。将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”的原则，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。启动新一轮农村幼儿园提升工程，各区县要用好各级转移支付资金，确保提升工程顺利完成。加大贫困村幼儿园、黄河滩区幼儿园建设扶持力度。2018年年底，所有镇（街道）中心幼儿园达到市级一类园标准；2020年年底，全部达到省级示范性幼儿园标准。各级教育部门继续开展城乡结对帮扶活动，以区县为单位，历下区结对市南部山区、济阳县、商河县，市中区结对长清区，槐荫区结对平阴县；其他区县对本辖区的薄弱幼儿园实施结对帮扶。帮扶活动以提升农村幼儿园管理水平和保教质量为重点，并向贫困村幼儿园倾斜。（牵头单位：市教育局、市规划局、市城乡建设委、市财政局、市国土资源局、市扶贫办；具体负责单位：各区县政府）

5. 实行“优质园+”办园模式。积极推行公办幼儿园集团化发展和镇村一体化管理体制，通过公办幼儿园的示范作用和镇（街道）中心幼儿园对社区、村集体幼儿园的辐射管理，带动区域内民办幼儿园发展，促进整体区域学前教育发展和提高。鼓励驻济单位积极承办幼儿园，不断扩大办园规模，为社会提供优质普惠服务。（牵头单位：市教育局；具体负责单位：各区县政府）

（三）实施多元化学位供给，支持民办幼儿园发展。

1. 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。民办幼儿园的日常管理、业务指导、师资培训等纳入区县教育部门常规工作。（牵头单位：市教育局、市财政局、市国土资源局、市税务局、市物价局；具体负责单位：各区县政府）

2. 实施普惠性民办幼儿园扶持计划。建立普惠性民办幼儿园动态管理机制，2018年9月30日前，各区县根据当地实际制定普惠性民办幼儿园认定办法，以区县为单位逐年认定一批普惠性民办幼儿园，采取生均财政补贴、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。认定通过的普惠性民办幼儿园，由区县教育部门通过网站向社会公布，并统一标识。到2020年，普惠性民办幼儿园达到民办幼儿园总数的50%以上。（牵头单位：市教育局、市财政局、市国土资源局、市物价局；具体负责单位：各区县政府）

（四）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，区县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。区县财政性学前教育经费占同级财

政性教育经费的比例逐步提高，原则上，历下区和济南高新区不低于 10%，其他区县不低于 5%。市级设立学前教育专项经费，加大对区县特别是财政困难区县的支持力度。结合中央及省转移支付资金，对幼儿园建设及提升、落实生均财政拨款标准、教师培养培训、增加普惠性幼儿园、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。（牵头单位：市财政局、市教育局；具体负责单位：各区县政府）

2. 完善财政拨款制度。建立全市学前教育生均公用经费财政拨款制度，自 2018 年起，全市公办幼儿园生均公用经费财政拨款基本标准为每生每年不低于 810 元，普惠性民办幼儿园生均定额补助标准为每生每年不低于 1000 元，并适时调整。各区县原拨款标准高于市定基本拨款标准的，不得降低标准。今后，我市将适时提高公用经费基本拨款标准，建立公用经费正常增长机制。鼓励有条件的区县结合实际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。鼓励并支持普惠性幼儿园招收残疾儿童随园保教，对办园质量高、社会效益好、招收残疾儿童多的普惠性幼儿园适当提高补助标准。（牵头单位：市财政局、市教育局；具体负责单位：各区县政府）

3. 健全幼儿教师待遇保障机制。落实省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，与聘用教师签订聘用合同或劳动合同。按规定为镇（街道）的农村公办幼儿园正式工作人员落实镇（街道）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，并按规定参加社会保险，足额缴纳“五险一金”。市财政通过专项补助形式支持市属公办幼儿园落实非在编幼儿教师工资、保险等待遇。各区县通过专项补助等形式，支持公办幼儿园、镇（街道）中心幼儿园、小学附设幼儿园及村集体幼儿园等普惠性幼儿园解决好非公办幼儿教师工资、保险待遇问题。（牵头单位：市财政局、市教育局、市人力资源社会保障局、市编办；具体负责单位：各区县政府）

4. 完善激励机制。加强分类管理，不断扩大优质普惠性学前教育资源规模，积极鼓励支持各类幼儿园提升办园水平和保教质量。市财政对首次创建的省级示范幼儿园、市级一类园予以奖励，公办及公办性质幼儿园分别按照5万元和3万元标准、普惠性民办幼儿园分别按照10万元和5万元标准给予一次性奖励。（牵头单位：市财政局、市教育局、市物价局；具体负责单位：各区县人民政府）

5. 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。（牵头单位：市财政局、

市民政局、市教育局、市残联、市扶贫办；具体负责单位：各区县政府）

6. 完善幼儿园收费定价机制。根据当地经济发展状况、办园成本和群众承受能力等，制定公办幼儿园收费标准并实行动态调整。各区执行市物价局等部门联合制定的公办幼儿园收费标准。各县公办幼儿园收费标准由县政府制定。非营利性幼儿园收费实行政府指导价，营利性民办幼儿园收费实行市场调节价，具体收费标准由幼儿园自主确定。有关部门应依法加强对民办幼儿园收费行为的监管。（牵头单位：市物价局、市教育局、市财政局；具体负责单位：各区县政府）

（五）加强队伍建设，提升教师专业素养。

1. 完善公办幼儿园编制人员管理。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、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，重新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区县，可对实验幼儿园、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，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》（国务院令 第411号）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，参照镇（街道）中小学学区法人机构设置方式，整合设立中心幼儿园及其分园。（牵头单位：市编办、市财政局、市人力资源社会保障局、市教育局；具体负责单位：各区县政府）

2. 完善幼儿教师培训机制。建立完善学前教育师资培养培训体系，市、区县财政要安排专项资金用于幼儿园园长和教师培训，并积极开展学前教育对外交流活动。严格教师准入制度，新聘幼儿园教师必须具备教师资格，在岗无证教师限期取得教师资格证，到2020年，基本实现幼儿教师全员持证上岗，专科及以上幼儿教师比例要达到80%以上。继续组织实施幼儿园园长任职岗前培训。各区县设立名师、名园长工作室，每年至少组织一次面向本区域的培训活动，并将培训情况计入继续教育学分。组建以县级实验幼儿园和镇（街道）中心幼儿园为核心的幼儿教师培训实践基地，负责本地的幼儿教师实操指导。历下区、市中区、槐荫区和天

桥区的公办幼儿园为全市幼儿教师培训实践基地，承担全市幼儿教师跟岗培训工作。各区县要将民办幼儿园教师纳入远程教育培训，各级各类幼儿园要创造条件，确保幼儿教师参与全员培训。落实公费师范生乡村幼儿教师培养计划，充实镇（街道）中心幼儿园师资。到2020年，完成一轮幼儿教师全员培训。各区县要严格执行到财政困难县镇公办农村幼儿园任教的高校毕业生学费代偿制度。（牵头单位：市教育局、市编办、市财政局、市人力资源社会保障局；具体负责单位：各区县政府）

3. 加强幼儿教师管理和师德师风建设。充分利用各种媒介，广泛宣传师德优良、爱岗敬业的幼教工作者。通过师德演讲活动、评选身边最美幼儿教师、家长有话说等方式，引导幼教工作者模范遵守职业道德。采取家长会、开放日、家长进课堂等形式，引导家长理解并支持幼儿园的工作。加大违背师德行为查处力度，情节严重的坚决予以辞退，涉嫌违法的依法追究法律责任。（牵头单位：市教育局、市财政局、市人力资源社会保障局；具体负责单位：各区县政府）

（六）加强教育引导，提升科学育儿水平。

1. 坚持科学保教。各区县要配齐学前教育行政管理和教科研人员。市教研院建立教研指导责任区制度，并督促区县抓好落实。县级实验幼儿园、镇（街道）中心幼儿园作为区域教科研中心，要切实发挥区域教研和园本教研示范、骨干、辐射作用。成立幼儿园游戏活动指导组，负责指导县

域、镇域游戏教育实验区开展研究活动。每年组织开展幼儿园“小学化”倾向专项治理活动，对严重违背学前教育规律的幼儿园限期整改并作降类处理。（牵头单位：市教育局；具体负责单位：各区县政府）

2. 加强幼儿园保教质量监管。坚持保教结合、教养并重的原则，以游戏为基本活动，强化日常检查指导，不断提升保教质量。落实省定幼儿园办园评估标准，对幼儿园实施评估认定，将评定结果作为幼儿园分类晋级的重要依据，并及时向社会公布，加强监督与动态管理。（牵头单位：市教育局、市物价局、市财政局、市卫生计生委；具体负责单位：各区县政府）

3. 分类保障适龄儿童受教育权利。以区县政府管理为主，保障适龄儿童接受学前教育，逐步实现就近入园。关注农村留守儿童发展，保障农村留守儿童接受学前教育。推进残疾儿童随园保教工作，保障适合在普通幼儿园就读的残疾儿童入园。有条件的幼儿园可设置半日制、小时制等灵活多样的陪读形式，由家长陪同特殊儿童入园接受融合教育，并积极创造条件提供专业康复器材。（牵头单位：市教育局、市民政局、市残联、市财政局；具体负责单位：各区县政府）

4. 推进学前教育家园共育。以区县为单位成立家庭教育工作领导小组，加强对家园共育工作的组织领导和协调。幼儿园要成立家长委员会，制定家长委员会章程，定期召开

家长会、开展亲子活动以及组织家访、家长接待日等活动，不断提高家长科学育儿水平，促进家园共育水平。确定一批家庭教育示范幼儿园，宣传家庭教育案例，引导全社会重视和支持家庭教育工作。（牵头单位：市教育局、市妇联、市卫生计生委；具体负责单位：各区县政府）

（七）强化监督管理，规范办园行为。

1. 加强幼儿园安全监管。按照属地管理原则，各区县要切实加强对本地幼儿园的安全管理和监督检查，严格落实我市学校安全风险清单和责任清单，全面推进网格化和实名制管理，确保幼儿园安全。幼儿园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。各职能部门加强对幼儿园安全保卫、膳食营养、健康检查、食品安全、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。（牵头单位：市教育局、市公安局、市卫生计生委、市食品药品监督管理局；具体负责单位：各区县政府）

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。驻济机关、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转制。学前教育机构变更或者停办，应当经教育行政主管部门批准，并依法办理法人登记。（牵头单位：市教育局、市编办、市国资委、市财政局、市人力资源社会保障局；具体负责单位：各区县政府）

3. 加强幼儿园准入监管。幼儿园实行动态监管，严格实行幼儿园登记注册制度和年度检验制度。幼儿园登记注册实行全链条办理、一站式服务。自 2018 年起，按照疏堵结合、分类治理的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。健全区县政府领导下的综治、教育、公安、民政、卫生计生、食品药品监管、工商等部门参与的无证幼儿园清理整顿联合工作机制，明确职责分工，履行管理责任，认真梳理辖区内的无证幼儿园，分年度、分类做好整治工作。到 2020 年，全市基本消除无证幼儿园。（牵头单位：市综治办、市教育局、市公安局、市民政局、市工商局、市物价局、市卫生计生委、市食品药品监管局；具体负责单位：各区县政府）

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》（国教督办〔2013〕2 号），为每所幼儿园配备兼职督学，每名督学负责幼儿园不少于 10 所，对责任区幼儿园开展经常性督导。区县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。（牵头单位：市教育局；具体负责单位：各区县政府）

三、组织实施

(一) 加强组织领导。各级要将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。各区县根据实际需要，科学编制第三期学前教育行动计划，经区县政府批准后，于2018年9月30日前报市教育局备案。(具体负责单位：各区县政府)

(二) 强化部门协同。各级要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，教育、机构编制、扶贫、发改、规划、公安、民政、财政、人力资源社会保障、国土资源、城乡建设、卫生计生、国资、食品药品监管、工商、税务、残联、妇联等部门根据职责分工，加强协调配合，共同做好学前教育事业发展相关工作。(牵头单位：市教育局、市编办、市扶贫办、市发改委、市规划局、市公安局、市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市国土资源局、市城乡建设委、市卫生计生委、市国资委、市食品药品监管局、市工商局、市税务局、市残联、市妇联等；具体负责单位：各区县政府)

(三) 健全督查考核机制。将学前教育发展情况纳入新型城镇化考核。建立学前教育督导评估制度，将学前教育发展情况纳入对区县政府、镇(街道)履行教育职责的评价实施方案，逐区县进行评估，并将结果向社会公布。各区县政府要定期研究学前教育实施过程中遇到的财政投入、编制核定、非公办幼儿教师工资待遇等重点、难点问题，定期对重

点项目进行专项督查。（牵头单位：市城乡建设委、市教育局；具体负责单位：各区县政府）

（四）抓好宣传引导。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，推荐参加省、国家有关评选表彰，营造全社会关心支持学前教育的良好氛围。（牵头单位：市教育局、市人力资源社会保障局；具体负责单位：各区县政府）

附件：重点任务分工

济南市人民政府办公厅

2018年9月19日

（此件正文公开发布，附件不公开）

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南
警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2018 年 9 月 19 日印发
