



## 增加基础教育优质供给，加强民办幼儿园监管

### ——《关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》解读

2023年8月30日，教育部、国家发改委、财政部联合发布《关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》（以下简称《扩优提质行动》），提出8项具体行动措施，分别是学前教育普惠保障、义务教育强校提质、普通高中内涵建设、特殊教育学生关爱、素质教育提升、高素质教师队伍建设、数字化战略、综合改革攻坚。政策的主要目的是扩大基础教育阶段（幼儿园、义务教育和高中）的优质供给，幼儿园强调优质普惠、义务教育强调优质均衡、普通高中强调优质特色。

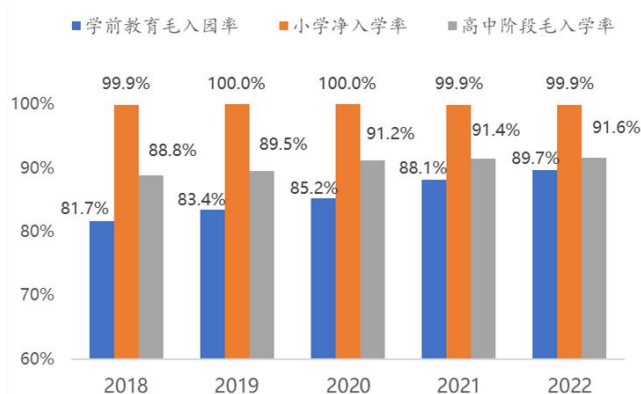
我国基础教育走的是“大→优→强”的发展路径，在覆盖面、渗透率已经全面达标的基础上，现阶段供给侧正由“大而全”向结构优化转变、从硬件建设到兼顾软件提升（提高师资、数字化水平等）。我们认为《扩优提质行动》延续了近几年国家在基础教育阶段加强公益性、公平性的政策基调，并强化由非营利性学校主导基础教育的大趋势，加强对营利性民办中小学、幼儿园的限制和监管。下文将重点解读《扩优提质行动》中关于增加基础教育优质供给、加强民办幼儿园监管两部分内容：

#### 一、增加基础教育优质供给

我国基础教育发展取得了长足的进步。结合教育部《扩优提质行动》新闻发布会内容和数据，2022年，全国学前三年毛入园率89.7%（比2012年提高25.2个百分点），普惠性幼儿园覆盖率达到89.6%；义务教育全覆盖，小学净入学率接近100%；高中阶段毛入学率91.6%（比

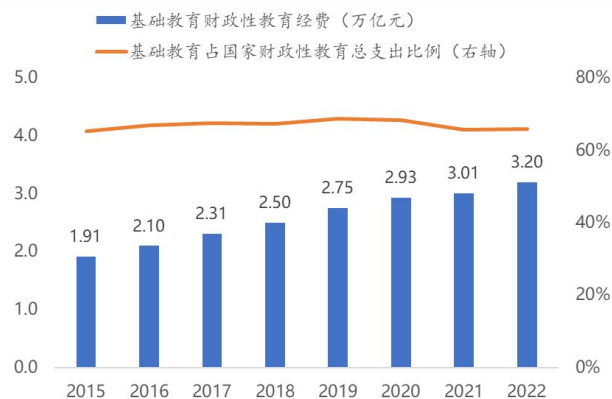
2012年提高6.6个百分点)。我国基础教育普及水平总体达到世界中上行列。

图1：基础教育各阶段入学率水平显著提升



资料来源：《教育事业统计公报》，招商银行研究院

图2：基础教育获得财政性教育经费逐年增加



资料来源：教育部，财政部，招商银行研究院

财政性教育经费会进一步向基础教育倾斜。随着基础教育向公办学校主导、非营利性和公益性办学靠拢的趋势，对于财政依赖度逐步提升。2022年，我国基础教育财政性教育经费达到了3.2万亿元（比2015年提升67.5%），占国家财政性教育总支出近7成，其中增速最快的学前教育财政性经费近5年年均增幅超过15%。《扩优提质行动》提出增加普惠园、扩容优质中小学和高中、提升师资和数字化水平等措施，“扩”和“提”都需要财政性教育经费的支持。未来做大优质教育资源的“蛋糕”，财政性教育经费还将进一步向基础教育倾斜。

为解决基础教育不够均衡、优质资源总体不足、人民群众期望“上好学”的矛盾，加快构建“幼有优育、学有优教”的高质量基础教育体系，《扩优提质行动》分阶段给出措施：



**1、学前教育阶段：提升普惠性，加强民办监管。**首先，增加公办园学位供给，提出到2027年，公办园在园幼儿占比达到60%的目标。要求公办园生均公用经费标准2024年达到600元/年，统一全国标准、明确完成时限，在发布的政策中尚属首次。其次，扶持民办园提供普惠性服务，“落实普惠性民办园补助标准”，显示了国家对学前教育加大投入的决心。最后，“加强民办园收费监管”，落实幼儿园公益属性加强、规范限制营利性民办园的政策导向。

**2、义务教育阶段：加快优质学校扩张、均衡发展。**对于办学水平高、群众认可度高的优质中小学，可通过建设新校区、改扩建教学楼、合并薄弱学校等方式，扩大学位供给。意味着头部学校(无论公办民办)扩张办学规模将得到政府的支持。而城乡学校共建、集团化办学机制等措施目的是区域、省市间义务教育资源的均衡分配、协调发展。“双减”后，校外培训供给减少，优质的校内教育资源有望持续补充。

**3、高中教育阶段：扩大优质、特色高中教育。**同样的，新建和改扩建一批优质普通高中，增加学位供给，并结合实际优化招生计划安排，有序扩大优质普通高中招生规模。培育一批优质特色高中，普通高中多样化发展扎实推进，高中阶段毛入学率持续提升。

值得注意的是，此项举措被部分媒体误读为取消“职普分流”，实际上我们认为并不矛盾，扩大优质普通高中招生规模是更好的贯彻“职普融通、协调发展”的政策思路，由各地实际情况决定普职比例，而非一刀切的“五五分流”。根据我们调研，全国经济发展水平高的地区，高中比中等职业学校的录取人数比近几年逐渐提升，如深圳普高录取率从19年前不到60%提升至23年超过70%；而一些三、四线城市、县

域地区，高中比中等职业学校录取人数比能到4:6，与近些年国家大力发展职业教育、提升职业教育前景所做的努力密不可分。

## 二、加强民办幼儿园监管

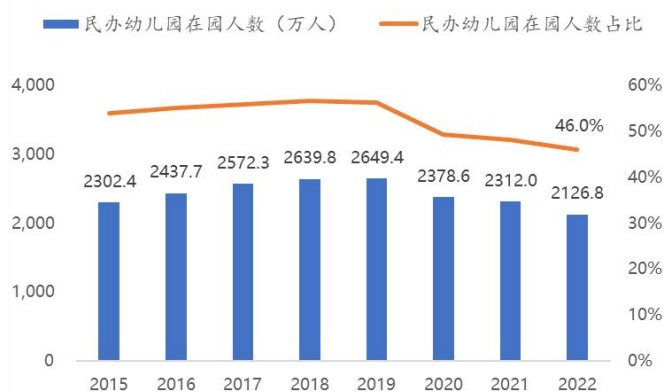
本次《扩优提质行动》最大内容篇幅给到了学前教育，其中加强对民办幼儿园的监管成为讨论的热点。尤其提出加强民办园收费监管，明确提出对非营利性民办园(含普惠性民办园)收费实行政府指导价管理、加强营利性民办园收费调控，遏制过高收费，以及加大对民办园收费专项检查力度，防止乱收费。我们认为此举将进一步规范和限制民办幼儿园发展，短期内一些“贵族幼儿园”、“天价课”将接受检查和整治，长期最终达到学前教育普惠化的目标。

图3：民办幼儿园数量2019年后逐年减少



资料来源：《教育事业统计公报》，招商银行研究院

图4：民办幼儿园在园人数22年超2100万占比46%



资料来源：《教育事业统计公报》，招商银行研究院

民办幼儿园数量虽逐年萎缩，但在园人数仍占46%，市场规模超千亿。根据教育部统计数据，截至2022年，我国民办幼儿园共有16.05万所，较2019年高位减少了1.27万所；民办幼儿园在园人数2126.8万人，较2019年下降19.7%，但仍占全部幼儿园在园人数的46%。2019年为民办幼儿园发展的分水岭，主要因为18年底，中共中央、

国务院发布《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，确立了学前教育严监管的政策主基调。根据我们测算，2023年全国民办幼儿园市场规模（年收费）约为1800亿元，到2025年仍超1200亿元。

根据统计局数据，考虑到我国新生儿人口数量在2016年达峰后快速下降，2019年（3岁上幼儿园，与19年民办园在园人数拐点相对应）全国适龄入园人口出现减少。2022年新出生人口956万，较16年下降近50%，并且下降趋势还将延续。未来几年，我国适龄入园人口（延迟3年）也将快速减少，全国幼儿园将进入全面过剩时代，营利性民办幼儿园生存空间可能进一步压缩。

图5：全国民办幼儿园市场规模（年收费）测算



资料来源：教育部，招商银行研究院

注：测算逻辑：使用3-6岁人口·入园率·民办幼儿园渗透率，平均学杂费按普惠园取7000元/人年，营利性园取2万元/人年

图6：新出生人口下滑决定幼儿园将进入过剩时代



资料来源：国家统计局，招商银行研究院

### 三、业务机会提示

(本部分有删减，招商银行各行部如需报告原文，请联系研究院和机构部教育与医疗金融团队)



(评论员：夏嘉南、王鑫、谢建彤)