

基于《中华人民共和国学前教育法》的普惠性学前教育公共服务体系建设研究

包万平¹ 朱 洪²

(1. 北京师范大学教育学部, 北京 100875; 2. 青海师范大学教育学院, 青海 西宁 810008)

摘 要:建立和完善普惠性学前教育公共服务体系,办好人民满意的学前教育,是《学前教育法》确定的重要任务。它不仅是保障儿童平等享有发展权利的关键举措,更是筑牢国家教育根基、关乎千家万户福祉的重大民生工程。回望发展历程,通过连续实施三期学前教育三年行动计划,我国学前教育事业取得了令人瞩目的历史性成就,“入园难”这一长期困扰社会的突出矛盾得到了有效缓解,数百万儿童享受到了基础学前教育服务。然而,成就的背后也存在教育资源配置不均衡、供需结构矛盾突出;质量保障体系薄弱、儿童权益落实存忧;普惠性托育服务短缺、覆盖不充分等问题。《学前教育法》的颁布,标志着我国普惠性学前教育公共服务体系建设正式进入了法治化阶段。它从法律层面明确了建设方向,坚持公益普惠原则、安全优质标准、政府主导机制以及均衡覆盖的布局。未来,我国学前教育需以《学前教育法》为基础,通过优化资源配置与供给结构;强化质量监管与权益保障;加强师资队伍建设;促进转型,实现托幼一体化等,推动学前教育公共服务体系不断向更高水平的普惠普及、安全可靠、优质发展迈进,最终实现“幼有所育、幼有优育”的美好目标,为民族复兴伟业筑牢坚实的人才根基。

关键词:学前教育法;普惠性学前教育;公共服务体系建设

中图分类号:G619.2

文献标识码:A

文章编号:1673-0429(2025)05-0036-11

DOI:10.19742/j.cnki.50-1164/C.250504

高质量普惠性学前教育公共服务体系是学前儿童健康成长和发展的重要保障。2025年是第四期学前教育行动计划的收官之年,我国普惠性学前教育公共服务体系建设已经实现了长足进展,学前教育普及率、幼儿入园率、普惠幼儿园建设率已经基本达成目标,但依然存在一些问题。我国普惠性学前教育的法律保障经历了从基础性法律覆盖到政策主导行动,最终迈向专门立法定型的关键跃升。2025年6月1日起正式施行的《中华人民共和国学前教育法》(以下简称《学前教育法》),正是这一脉络的里程碑式的成果,为学前教育的发展提供了法律支持和政策导向,通过立法进一步强调了学前教育发展的目标、原则和政府责任等,为普惠性学前教育公共服务体系的建设提供了法律依据。基于此,本研究就《学前教育法》中的普惠性学前教育公共服务体系建设进行探讨,以有利于更好地贯彻和落实《学前教育法》的相关要求。

收稿日期:2025-03-14

作者简介:包万平,男,北京师范大学教育学部教授、博士生导师,青海师范大学国家教师发展协同创新实验基地、青海省人民政府—北京师范大学高原科学与可持续发展研究院研究员。主要研究方向:教育法学。

基金项目:国家社会科学基金教育学一般项目“中国共产党保障少数民族受教育权百年发展研究”(BGA210054)。

一、普惠性学前教育公共服务体系的核心内涵及法律要求

(一) 普惠性学前教育公共服务体系的核心内涵

作为一个综合性概念框架,普惠性学前教育公共服务体系的内涵发展经历了从政策实践到理论凝练的渐进过程。从政策溯源角度看,2010年发布的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中首次提出“公益性、普惠性”概念,并确立了“坚持公益普惠”的基本原则,标志着普惠性成为我国学前教育发展的核心政策导向。这一理念在后续三期学前教育三年行动计划中得以不断深化:第一期(2011—2013年)着重解决“入园难”问题,扩大普惠资源覆盖面;第二期(2014—2016年)首次提出构建“以公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为主体”的学前教育服务体系;第三期(2017—2020年)则进一步设定了“普惠性幼儿园覆盖率80%”的量化目标,普惠性学前教育公共服务体系的基本框架由此成形^[1]。从理论维度解析,普惠性学前教育公共服务体系具有多重理论属性。在经济学视角下,普惠性体现为通过要素优化配置实现分配正义,强调政府通过财政投入和价格调控降低家庭直接成本,使学前教育成为“付得起”的公共产品^[2]。从伦理学意义考量,普惠性面向大众、面向所有儿童,其核心是成为“人人参与、人人共享”的权利保障,尤其关注残疾儿童、孤儿、留守儿童等弱势群体的受教育权,体现“非歧视性、非排他性”的特征。

2024年11月《学前教育法》的颁布实施,标志着普惠性学前教育公共服务体系建设进入法治化新阶段。该法第六条明确定义了体系的核心目标,即构建覆盖城乡、布局合理、公益普惠、安全优质的学前教育公共服务体系,从法律层面确立了体系的四大基本属性——空间可达性、公益普惠性、安全保障性和质量优异性,这一法律定义既是对既往政策实践的总结升华,也为服务体系未来发展指明了方向。

(二) 普惠性学前教育公共服务体系的法律要求

《学前教育法》第六条规定:“国家推进普及学前教育,构建覆盖城乡、布局合理、公益普惠、安全优质的学前教育公共服务体系”,明确要求建设普惠性学前教育公共服务体系要以政府为主导,以公益普惠为原则,确保学前教育资源的公平分配和可及性;要以安全优质为目标,建设满足人民需求、覆盖城乡、均衡发展的学前教育体系。

1. 公益普惠的原则

学前教育作为国民教育体系的重要组成部分,是我国重要的社会公益事业。普惠性学前教育公共服务的基本特征是政府服务供给的公共性,其最终目标是实现最大多数人的最大幸福,同时这种最大幸福的实现并非通过剥夺少数人的权益而实现^[3]。换言之,坚持学前教育以公益为目标,以普惠为原则,在实现大多数儿童幸福、保障大多数正常儿童权益的同时,也不忽视少数弱势群体儿童幸福的实现。公益普惠的学前教育关注学前儿童基本权益的保障,是实现教育公平的重要内容,关乎社会稳定与永续发展,这就要求在建设学前教育公共服务体系时,要以公平正义为重要价值体现,政府应提供无差别普惠性学前教育公共服务,保障每一位适龄的家庭经济困难儿童、孤儿、残疾儿童和农村留守儿童等享受公平、有质量的学前教育。在此过程中,无论是在政策制定、制度设计中,还是在资源分配等各环节中,都应坚持以公益普惠为基本原则,以儿童利益为核心,促进学前教育事业的可持续发展。

2. 安全优质的标准

普惠性学前教育公共服务体系要为每一位学前儿童提供安全优质的学前教育。所谓优质,就是在当前普惠性学前教育基本达到“普及”目标的基础上,更进一步关注儿童本身,注重促进儿童全面发展、提高国民素质、推动教育改革、实现社会公平等现实价值的实现,从量变到质变,实现普惠性学前教育的

高质量发展。所谓安全,就是在强调学前教育优质发展的同时,关注儿童的安全保障,着重强调幼儿园的安全监管,包括人防、物防、技防等,以保障幼儿的生命安全和健康。以安全优质为标准的普惠性学前教育所提供的公共服务是不断回应群众需求,满足人民对优质学前教育价值迭代和质量提升的现实诉求,不断回应时代要求,提供满足国家对人才需求的基础教育。无论是政府主导的公办幼儿园、还是社会参与的民办幼儿园,在保障“普及”目标达成的同时,都应始终以安全优质作为学前教育发展的重要标准。

3. 政府主导的机制

普惠性学前教育的公益性质决定了其公共服务体系的建设应以政府为主导。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(国发〔2010〕41号)指出,“发展学前教育,必须坚持政府主导、社会参与、公办民办并举,落实各级政府责任”^[4];《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(〔2018〕39号)明确要求,要“切实落实各级政府在学前教育规划、投入、教师队伍建设、监管等方面的责任”^[5];《学前教育法》第五条也进一步强调,“发展学前教育坚持政府主导,以政府举办为主,鼓励、引导和规范社会力量参与”。可见,各级政府在普惠性学前教育公共服务体系的建设中担负着重要责任。政府主导下的学前教育是指政府利用各种调控手段,对学前教育的发展进行必要和合理的调节或管理^[6]。当然,普惠性学前教育公共服务体系的建设以政府为主导并不意味着放弃市场,也不代表只是政府直接主办,而是政府主导,市场和社会等多元主体共同参与。

4. 均衡覆盖的布局

普惠性学前教育作为公共教育服务体系中的重要组成部分,其服务对象涵盖城乡、面向全社会。城乡融合是实现这一普惠性目标的核心路径,旨在构建覆盖全域、服务全民的一体化体系。它绝非城市同化农村,而是依托城市优势带动农村发展,同时充分激活并融入乡村特色资源,促进城乡互助与资源共享。为此,普惠性学前教育均衡覆盖的布局要求政府加大统筹城乡教育的力度,在资源配置、师资建设、治理能力等关键领域着力弥合城乡差距,实现实质性均衡。必须明确的是,均衡发展并非追求城乡划一,而是立足各自禀赋与发展阶段实际,精准施策、优化布局,确保城乡儿童都能获得适配其需求的优质普惠服务,最终实现学前教育公共服务的高水平均衡覆盖^[7]。

二、普惠性学前教育公共服务体系建设的现实困境

建立和完善普惠性学前教育公共服务体系,是当前学前教育发展的重要方向 and 任务。根据全国教育事业发展基本情况数据统计,2023年全国普惠性幼儿园(包括公办幼儿园和普惠性民办幼儿园)达23.6万所,占全国幼儿园总数的86.2%,全国普惠性幼儿园在园幼儿占比达到了90.8%,绝大多数幼儿能够在普惠性幼儿园就读^[8]。当前普惠性幼儿园的总体建设已经超过了《“十四五”学前教育发展提升行动计划》设定的目标,即“到2025年,普惠性幼儿园覆盖率达到85%以上,公办幼儿园在园幼儿占比达到50%以上”。从表面数据来看,现阶段普惠性学前教育的建设目标已经达成,基本实现了“普及”,但是透过现象看本质,距进一步实现“普及普惠、安全优质”的学前教育公共服务体系仍有较大差距。

(一) 资源配置不均衡,供需结构矛盾突出

1. 学前学位供给不均

从总量看,预计2035年学前教育毛入园率达95%,能够满足学龄前人口数量^[9],表面上实现了普及目标,幼儿园短缺、“入园难”问题逐渐得到了缓解,但是掩盖于幼儿园高覆盖率背景下的现实是,部分地区幼儿园出现了大量空余学位的现象^[10]。出现此类现象,是由于近些年农村地区城镇化加快,随之引起人口流动问题不断冲击着许多地区的幼儿园学位供给体系,农村地区出现空心幼儿园或幼儿园学

位空余,城市则出现部分幼儿园学位供不应求的局面。而另一方面,边远地区学前教育资源短缺、可及性低等问题严峻,存在学位供给缺口。有研究发现,西部农村地区学前教育以乡镇中心园为主,部分村级偏远地区的幼儿失去了就近入园的机会,仅能选择去往远距离的乡镇幼儿园就读^[11]。综合而言,受城镇化人口流动影响,农村空心幼儿园与城市学位紧缺并存,边远地区更是面临“入园难”困境,形成了城乡不均、区域失衡的学前学位供给矛盾。

2. 学前教育质量差异显著

随着社会经济飞速发展,人民日益增长的对学前教育高质量的需求与学前教育发展不平衡、不充分之间的矛盾日益突出。“上好园”“就近上好园”成为众多家长的现实需求,但从现实发展情况看,优质学前教育资源供给不足,大众普遍接受着并不满意的学前教育^[12]。在国家大力支持普惠性幼儿园发展和提倡社会力量办园的背景下,被快速增长的幼儿园数量这一表象所掩盖的是学前教育质量差异显著:公办幼儿园与城市幼儿园质量优势显著,而占比超半数的普惠性民办幼儿园和农村幼儿园的教育水平参差不齐。这种质量落差加剧了城乡资源虹吸效应,部分农村家长为追求优质教育涌入城市,既激化了城市学位紧张,又导致农村教育资源浪费^[13]。

3. 财政资源投入失衡

国家财政支持是我国普惠性学前教育发展的重要基础。据统计,2019年财政性学前教育经费达到2 009亿元^[14]。2022年全国学前教育经费总投入达到了5 137亿元,占全国教育经费总投入的8.37%^[15]。仔细观察国家财政总体投入状况,其总量持续增长,但存在财政投入失衡的问题^[16],主要体现在:从横向上看,学前教育经费总体投入逐渐加大,但相较而言,远少于其他学段教育的财政经费投入。例如,2022年学前教育的经费投入比上年增长3%,但在全国义务教育经费总投入中的占比却不到25%^[8]。从纵向上看,一方面,不同地区学前教育经费投入不均,经济发达地区的教育经费高于经济欠发达地区,省际间差异明显,呈现“东部高、中西部低”的现象^[17];另一方面,不同性质、不同级别的幼儿园间的教育经费投入不均,公办幼儿园财政投入大于民办幼儿园,学前教育经费的投入呈现“公办园倾向”,政府对办园质量等级较高的幼儿园的财政投入高于较低等级幼儿园^[18]。此外,近年来国家和地方人民政府在教育经费投入上偏重资本性经费,对结构性经费的投入略显不足^[19],呈现重“普及率”和硬件达标、轻内涵质量提升的倾向。

(二) 质量保障体系薄弱,儿童权益落实堪忧

1. 保教实践异化,存在“小学化”倾向

学前教育实践出现“小学化”倾向,是学前儿童发展权利未得到有效保障的主要表现。儿童发展权是儿童充分发展全部体能和智能的权利。学前儿童是发展中的个体,由于其所处年龄段的特殊性,相较于其他年龄段的儿童,其所需的教育与环境有着明显差异。为促进学前儿童智能体能的充分发展,学前教育的首要前提是尊重学前儿童个体发展的特殊性。国家相关部门反复要求,要根据学前儿童的发展规律和身心特点为其提供合适的教学活动和游戏,但受多种因素影响,学前教育实践仍存在“小学化”现象。有研究发现,民办幼儿园与公办幼儿园在“小学化”问题上有所差异,部分民办幼儿园存在着明显的“小学化”问题^[20]。相较于城镇地区幼儿园,农村地区幼儿园“小学化”问题也更为突出^[21],这可能是教育观念、家长需求、师资水平等因素综合作用所致^[22]。

2. 安全监管与责任机制不健全

《学前教育法》将“安全优质”作为基本原则(第四条),并设专章(第四章,保育与教育)对幼儿园的安全管理、卫生保健等提出了明确要求。然而,现实中儿童人身安全事故(如虐童、食物中毒、校车事故等)仍时有发生,暴露出安全监管与责任机制存在短板,成为体系建设的重大风险点。究其原因,一方

面,监管主体职责不清。虽然教育、公安、卫健、市场监管、消防等多部门均涉及幼儿园安全监管,但存在职责边界模糊、信息沟通壁垒等问题。“多头管理”易导致“监管真空”或重复检查,增加园所负担。另一方面,主体责任界定不清。在具体事故中,在如何界定园长的管理责任、教师的直接责任、保育员等其他人员的责任等问题上常存在争议,与此同时,在因监管不力、失职渎职导致的事故中,由于对相关行政部门及其工作人员的问责机制不健全、执行不严格进而导致相关问题屡禁不止。

3. 师资队伍薄弱制约质量提升

教师队伍的质量关乎学前教育未来的发展。师资队伍薄弱已成为制约普惠性学前教育质量提升的重要因素之一,突出表现为教师流失严重与专业素养不足两大核心问题。在教师流失方面,多重压力叠加导致队伍稳定性差。首先,待遇保障严重不足是根本诱因。学前教育教师普遍面临编制稀缺、薪酬偏低(约为其他学段教师平均工资的70%)^[23]、“五险一金”等基本社会保障落实不到位以及同工不同酬等问题,教师待遇保障难以匹配其专业付出,直接引发其职业倦怠与归属感缺失^[24]。其次,过重且异化的工作负担加剧了人员流失^[25]。部分幼儿园管理层对教师的角色认知存在偏差,在生源压力下,将大量非教学任务(如硬性招生指标考核)强加于教师,远远超出其保育教育的本职工作范围,显著增加了其工作压力与职业倦怠,加剧了其离职意向^[26]。第三,社会认可度普遍偏低进一步降低教师的职业尊严。公众对学前教育教师仍存在“高级保姆”的刻板印象,未能充分认识到其专业价值;部分民办幼儿园家长对教师缺乏基本尊重,甚至不视其为教师。低待遇、高负荷、低认可三重困境交织,不仅造成现有人才(尤其是有经验的专业教师)的持续流失,更导致大量学前教育专业毕业生不愿入行,形成恶性循环。

教师专业素养不足形成了质量提升的另一重障碍。一方面,区域与结构性失衡导致教师基础专业素养参差不齐。相较于东部地区,中西部及农村普惠性幼儿园教师专业素养整体偏低问题突出^[27],特别是农村地区,受限于地理环境与待遇劣势,难以吸引和留住专业人才,存在非学前教育专业教师兼任或频繁换岗现象,教师的专业能力(如活动观察指导、反思创新)明显不足,造成表面上“量足”实则“低质”的困境^[28]。另一方面,专业发展机会匮乏且途径单一阻碍了教师素养的持续提升。半数教师反映,缺乏参加国家级等高层次培训的机会,学历提升也常得不到有效支持^[16]。农村教师处境则更为艰难,受交通、经费制约,其外出学习交流机会极少,主要依赖效果有限的网络学习等途径^[29]。因此,现有部分教师专业基础薄弱,在多重因素叠加作用下其后续发展通道受阻,这种状况使得教师队伍虽然整体上勉强“合格”,但局部(尤其薄弱地区及农村)专业素养短板突出,难以支撑普惠性学前教育达到“安全优质”的核心要求。教师队伍不稳定与教师专业素养不高这两大问题相互交织,严重掣肘了学前教育整体质量的提升与均衡发展。

(三) 普惠性托育服务短缺,覆盖不充分

《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(国办发〔2019〕15号)中提出,要多形式开展婴幼儿照护服务,逐步满足人民群众对婴幼儿照护服务的需求^[30],而《学前教育法》第八十四条明确指出,要鼓励有条件的幼儿园开设托班,提供托育服务,鼓励有能力的学前教育机构提供普惠性托育服务。可见,早教与托育的发展是普惠性学前教育优质发展中不可或缺的部分,也是普惠性学前教育未来发展的一大重点。

目前,全国托育机构已近10万个,托位约480万个^[31],但当前普惠性托育服务发展并不理想,存在着诸多问题。首先,托育机构分布不均,数量有待提升。托育机构主要集中在一线城市及市中心区域,所提供的托育服务对边远地区民众而言可及性较低,且就城市的人口流动情况和人口数量分布而言,托位数量不足以满足人民需求,形成了“有需无供”的现象^[32]。其次,托育服务普惠力度低。部分群众认为,当前市场上所提供的托育服务价格高昂,难以承受,非但未减轻家庭负担,反而增添了经济压力^[33]。

最后,托育质量无法保证。我国托育服务发展较晚,尚未形成完整的托育服务标准和市场监督管理体系,托育机构注册容易,但难以保证机构的专业性,托育服务的质量参差不齐^[34]。

三、普惠性学前教育公共服务体系的建设路径

(一) 优化资源配置与供给结构

1. 优化学前教育资源分配

《学前教育法》第六条明确提出,“各级人民政府应当依法履行责任,合理配置资源,缩小城乡之间、区域之间学前教育发展差距,为适龄儿童接受学前教育提供条件和支持”。面向未来,优化教育资源配置,缩小城乡间、省际间、区域间的教育差距,促进普惠性学前教育走向公平和均衡,是学前教育优质发展的一大重点。优化学前教育资源分配可以从以下两方面入手:第一,针对人口流动和城镇化引发的农村幼儿园学位供大于求和“空心化”问题,将学位供给与学龄人口的分布和流动相匹配。《学前教育法》第二十二条也提出,“县级以上地方人民政府应当统筹当前和长远,根据人口变化和城镇化发展趋势,科学规划和配置学前教育资源,有效满足需求,避免资源浪费”。为此,基于当前人口变化情况,相关部门需要预测未来人口变化趋势,从而合理配置学前教育资源。例如,建立学前教育动态监测机制,加强人口变化和资源配置的整体联动,及时调整和适应学位供需关系^[4]。第二,针对边远经济欠发达地区的幼儿园学位供小于求和普惠性学前教育高质量发展可及性低的问题,《学前教育法》第二十七条要求,“应当构建以公办幼儿园为主的农村学前教育公共服务体系,保障农村适龄儿童接受普惠性学前教育”,地方人民政府应统筹管理区域园所,适当向偏远区域倾斜教育资源,为其提供专项补贴、增加资源投入,实现学位动态释放。同时,结合人口变化趋势,应建立适配区域的农村中心园,力图使每一位农村儿童都能够接受到普惠学前教育,从而提高普惠性学前教育的可及性。此外,《学前教育法》第六十三条要求,“有条件的地方逐步推进实施免费学前教育,降低家庭保育教育成本”,进一步推动学前教育的普惠发展。

2. 建立健全薄弱园帮扶机制

在教育强国建设背景下,“优质高质”已经成为学前教育发展的主旋律,“上好园”“就近上好园”成为当前群众的迫切现实需求。针对当前学前教育质量水平与群众需求之间存在的现实矛盾,学前教育面向未来还在于提升薄弱幼儿园和新建幼儿园的教育质量。针对农村幼儿园的发展,《学前教育法》第二十七条明确了“县级人民政府教育行政部门可以委托乡镇中心园对本乡镇其他幼儿园开展业务指导等工作”、提升其他园所的教育水平的要求。基于该条款,城市幼儿园可以建立“薄弱园帮扶机制”或“协同发展体”。在此机制下,地方人民政府统筹管理公办与民办园所,合理配置教育资源,将教育资源和机会适当向薄弱园所倾斜,为其提供合理的发展资源,帮助其提升教育质量。此外,通过这一机制,以优质园和一级示范园为核心,可以以点带面,发散式地带动其他园所进步;可以片区联动,共享资源,定期帮助薄弱园所提升办园条件,实现优质普惠学前教育资源的全覆盖^[5]。

3. 健全财政保障机制

健全财政保障机制的核心在于加大投入与优化支出并重。首先,必须强化政府投入主体责任,严格遵循《学前教育法》第六十条确立的“政府投入为主、家庭合理分担保育教育成本、多渠道筹措经费”原则。各级人民政府应优化教育财政支出结构,加大学前教育投入,确保财政性学前教育经费在财政性教育经费中的占比达到合理水平。教育投入需重点向薄弱环节倾斜。依据《学前教育法》第六十二条及第六十五条,中央和省级财政应统筹资金,优先扶持农村、革命老区、民族地区、边疆地区及欠发达地区,

同时,健全国家资助制度,保障困难儿童接受普惠性学前教育。在分担机制上,落实《学前教育法》第六十一条与第六十三条要求:省级人民政府建立省内财政补助经费分担机制;省级以下地方人民政府则需科学核定办园成本,以提供普惠性服务为标准,统筹制定财政补助与收费政策,合理确定政府与家庭的分担比例。其次,优化支出结构是提升经费效益的关键,必须突破办园体制局限,改变“公办园倾向”,公平支持普惠性民办幼儿园,精准扶持薄弱园发展。尤为重要的是,要纠正片面追求“普惠率”“园所数”导致的资本性支出偏好,显著提高结构性支出占比,优先保障教师薪资福利和专业持续发展投入,确保维持正常保育教育工作的经费。第三,经费分配应服务于缩小区域差距、提升教育质量的根本目标,在保障必要基础建设的同时,将人员投入与质量提升紧密关联,实现普惠性学前教育的高质量发展。

(二) 强化质量监管与权益保障

1. 以幼为本,构建教育监管机制

以幼为本,坚守育幼底线是保障儿童基本权益、促进普惠性学前教育优质发展的前提。《学前教育法》第七条、第十六条强调,“全社会应当为适龄儿童接受学前教育、健康快乐成长创造良好环境”“父母或者其他监护人应当尊重学前儿童身心发展规律和年龄特点,创造良好家庭环境,促进学前儿童健康成长”,因此,保障儿童发展权、为其提供和维护能够促进发展的良好环境是全社会都应有的共识。上述条款在第一章和第二章中予以强调,足以说明其重要性。为保障学前儿童能够接受科学适宜的学前教育,要力求做到以下三点:首先,按照《学前教育法》第十三条规定,“实施学前教育应当从学前儿童身心发展特点和利益出发,尊重学前儿童人格尊严,倾听、了解学前儿童的意见,平等对待每一个学前儿童”。其次,学前教育应以游戏为主要的活动形式,贯彻游戏精神,守护儿童的游戏权利。《学前教育法》第十五条、第五十六条明确提出,“除必要的身体健康检查外,幼儿园不得对其组织任何形式的考试或者测试”“幼儿园应当以学前儿童的生活为基础,以游戏为基本活动”。最后,《学前教育法》第七十三条要求,“县级以上人民政府教育督导机构对学前教育工作执行法律法规情况、保育教育质量等进行督导,督导报告应当定期向社会公开”。教育督导机构应构建教育质量的督导监管机制,以外在约束和硬性监管保障学前儿童发展权的落实。具体可通过加强教育督导队伍的建设,划分督导人员的评选标准、工作内容,明确幼儿园教育实施的硬性设施标准、软性环境要求等,对幼儿园的教育实施、教育质量进行动态监管。

2. 守护童年,建立和完善追责体系

幼儿园是学前儿童重要的学习和社交场所。根据《学前教育法》第五十一条,“幼儿园应当把保护学前儿童安全放在首位,对学前儿童在园期间的人身安全负有保护责任”,学前教育工作者应把保护学前儿童安全作为基本的职业道德和行为规范,应当优先保护学前儿童人身安全。

为保障学前儿童的基本权益,保护儿童免受任何形式的侵害,各级相关部门应建立和完善追责机制,对出现的任何有害于学前儿童的行为实行“零容忍”,进行严肃问责。第一,明确责任主体,明确划分各部门负责的任务与承担的责任,杜绝问责不力和问责泛化现象的出现。为此,《学前教育法》对有关学前儿童的安全问题进行了责任划分:“省级人民政府和设区的市级人民政府统筹本行政区域内学前教育工作”“县级以上人民政府卫生健康行政部门、疾病预防控制部门按职责分工负责监督指导幼儿园卫生保健工作。县级以上人民政府其他相关部门在各自职责范围内负责学前教育管理工作,履行规划制定、资源配置、经费投入、人员配备、待遇保障、幼儿园登记等方面的责任”。此外,《学前教育法》第八章“法律责任”部分明确了要对违反相关法规或未尽责的部门及个人依法进行追责与处罚。第二,建立有效监督机制,确保所有行为都处于监督之下,以便及时发现问题。例如,幼儿园可以通过设立家长委员会对幼儿园保育教育工作和日常管理进行监督。《学前教育法》第六十七条明确要求,“县级以上

人民政府及有关部门应当建立健全幼儿园安全风险防控体系,强化幼儿园周边治安管理和巡逻防控工作,加强对幼儿园安全保卫的监督指导”。此外,幼儿园和其他学前教育机构也应接受社会和公众的合理合法监督。

“有责必问,问责必严”,建立和完善追责机制,并非单纯问责追责。作为一种督促手段,问责的目的在于督促责任主体担负责任和改善责任机制,在于推动权力规范运行,激发有关部门的责任担当。通过建立和完善问责机制,推动学前儿童基本权益得到有效保障,从而推动学前教育进一步迈向安全优质的普惠性学前教育。

(三)加强师资队伍建设

高水平教师队伍是高质量教育的支撑力量。建立一支高素质、专业化的学前教育教师队伍,助力学前教育优质发展是当前我国亟待解决的现实问题。面向未来,加强师资队伍建设,一方面要尊重学前教育教师的劳动成果,认可学前教育教师的教师角色,给予其应有的待遇与地位,稳定师资队伍;另一方面,要建立激励机制,制定扶持政策,帮助学前教育教师实现专业化发展,提升专业水平。诚然,这些措施会极大推进教师队伍的稳定与健康发展。

1. 尊重与认可,稳定教师队伍

当前我国各地学前教育教师队伍流失的主要原因有三个:其一,教师责任重;其二,教师福利待遇低;其三,教师职业认可度低,因此,为防止人才流失,稳定教师队伍,关键要给予学前教育教师以应有的尊重和认可^[35]。首先,厘清教师角色,明确教师的职责在于教书育人,核心在于为幼儿提供促进其发展和成长的保育与教育。幼儿园管理者应明确学前教育教师在园的首要角色是“教师”,重点工作在于促进儿童发展。幼儿园管理者和决策者应减轻幼儿园教师的非教学负担,让教师工作回归本位,使教师将工作的时间和重点更多地放在幼儿的成长之上。其次,提升教师薪资待遇,给予其应有的福利与待遇。《学前教育法》第四十六、第四十七条明确提出,幼儿园及其举办者应当按照国家规定保障教师和其他工作人员的工资福利,依法缴纳社会保险费,改善工作和生活条件,实行同工同酬。幼儿园教师在职称评定、岗位聘任(聘用)等方面享有与中小学教师同等的待遇,符合条件的幼儿园教师可以按照有关规定享有相应补贴,因此,应给予幼儿教师与其他学段教师相同的福利待遇,做到同工同酬,完善幼儿教师编制制度^[36]。第三,宣传学前教育价值,提高社会认可度。按照《学前教育法》第三十六条要求的“全社会应当尊重幼儿园教师”,政府和社会应加大宣传力度,帮助群众认识到学前教育教师工作的价值,为学前教育教师创造良好的职业环境,营造良好的行业氛围,提升学前教育教师的社会认可度。

2. 激励与扶持,提升专业水平

学前教育教师专业发展可以从激励和扶持两方面入手,帮助教师提升专业素养。激励是指园所建立激励机制,通过激励加强教师专业发展内驱力,引领教师开启自主发展之路。建立激励制度的首要任务是明确评价标准和奖励制度,即建立合理明确的绩效评价制度,避免模糊化带来的实施错误。其次是强调激励,但并非不惩罚,惩罚运用得当也能够作为促进专业发展的手段之一。幼儿园管理者应注意两者相结合,双管齐下,在实际管理过程中适时把握尺度,以达到最佳效果。扶持是指地方人民政府和园所为学前教育教师的专业发展提供支持,通过扶持政策,为学前教育教师发展提供外在支撑^[37]。《学前教育法》第四十九条明确要求,“县级以上人民政府教育、卫生健康等有关部门应当按照职责分工制定幼儿园园长、教师、保育员、卫生保健人员等工作人员培训规划,建立培训支持服务体系,开展多种形式的专业培训”。此处的多种形式有职前教育、在职培养、职后培训等,通过职前教育帮助教师树立正确儿童观和职业信念;与此同时,在职培养中通过各种学习交流增进专业知识、提升教学技能,利用职后培训回顾学习、形成终身学习习惯^[38]。

(四) 加快转型,推动实现托幼一体化

随着社会的发展,双职工家庭对低月龄幼儿的托育需求逐渐加大。托育服务与学前教育相结合,0~3岁幼儿的照顾、呵护与3~6岁幼儿的保育、教育相结合,与此同时,推动二者一体化发展,既遵循了儿童整体性发展规律,又平衡了部分幼儿园学位空余与逐渐扩大的托育需求的矛盾。面向未来,要加快普惠性幼儿园的转型,满足群众的教育需求,加强托育服务供给,推动实现托幼一体化。《学前教育法》第八十四条明确“鼓励有条件的幼儿园开设托班,提供托育服务”。可见,国家密切关注广大人民群众对教育的迫切需求,鼓励将托育服务与幼儿园学前教育相结合。

将托育服务纳入普惠性学前教育公共服务体系之中,推动普惠性托育体系的发展,实现托幼一体化,有利于促进学前教育进一步实现普惠优质。第一,幼儿园可以根据家长的实际需求,提供有针对性的托育服务^[39],逐渐向托幼一体化的普惠性幼儿园转型。有学位空余的幼儿园可以将部分学位下移,转变为托育学位,既能解决学位空余的问题,同时也能利用幼儿园的现有教育资源为家长提供普惠性托育服务。第二,政府加大教育财政投入,从供需方面对相关资源进行调配。一方面,科学核定托育机构的办园成本,按标准适当加大经费支持力度,对民营普惠托育机构的建立予以扶持;另一方面,通过对普惠性幼儿园的相关财政投入和补贴,降低群众的托育成本,满足群众的托育欲望,促进普惠性托育服务的发展^[40]。第三,在增加普惠性托育服务量的同时,不断提升普惠性托育服务的质量。首先,地方人民政府应进一步明确托育机构和幼儿园办理入托的条件和相关标准,确保托育服务有据可查,有法可依。《学前教育法》第八十四条明确要求提供托育服务的幼儿园要依照有关法律法规和国家有关规定执行。其次,围绕托育服务的管理、运行、服务内容等形成标准化的监督评估体系,进一步保证托育服务的质量^[41]。最后,专业师资是托育服务质量保证的重点。尽管学前教育专业教师有着丰富的学前儿童保育与教育经验,但儿童是不断发展变化的个体,托育与学前教育之间有许多不同之处,这就需要为教师提供针对0~3岁儿童发展的专业培训,如岗前培训、在职提升等,以确保托育服务的质量^[42]。可以说,普惠性托育服务体系的建立,应以普惠为基准,降低托育服务费用,减轻群众负担;应以优质为核心,提升托育服务质量,为婴幼儿提供专业照护。

结语

尽管当前我国学前教育还存在教育资源不均衡、财政投入失衡、质量保障体系薄弱、普惠托育覆盖不均等现实问题,但只要切实贯彻实施《学前教育法》,严格遵循法律要求,扎实推进普惠性学前教育公共服务体系建设,必能有效应对这些难题,引领学前教育事业迈上普惠、安全、优质的高水平发展道路。

[参 考 文 献]

- [1]王海英.我国普惠性幼儿园制度十年发展历程分析[J].幼儿教育,2020(Z6):3-8,19.
- [2]姜勇,李芳,庞丽娟.普惠性学前教育的内涵辨析与发展路径创新[J].学前教育研究,2019(11):13-21.
- [3]王声平,贺静霞.我国县域普惠性学前教育公共服务体系建设中的问题与对策——基于高质量发展视角的审视[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2023(2):117-130.
- [4]国务院关于当前发展学前教育的若干意见[EB/OL].(2010-11-21)[2024-11-9].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201011/t20101124_111850.html.
- [5]中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见[EB/OL].(2018-11-15)[2024-11-9].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_1946/fj_2018/xw_fj2018_01/201811/t20181116_355005.html.

- [6] 辉进宇,褚远辉.学前教育公共服务体系基本特征分析[J].教育探索,2013(1):26-27.
- [7] 朱晓斌,蒋一之,郑报.从社会保障伦理视角看农村学前教育公共服务体系的建构——以浙江省16县市区为例[J].教育学报,2020(1):55-62.
- [8] 吴丹.去年我国普惠性幼儿园达23.6万所[N].人民日报,2024-5-17(15).
- [9] 李德显,刘昭晨.学前适龄人口规模与教育资源供给预测研究——基于第七次全国人口普查数据[J].教育科学,2023(6):79-85.
- [10] 李毅恒,杨晓萍,樊亚博.扩优提质行动背景下普惠性幼儿园建设的现实遭遇与路径转向[J].中国教育学刊,2024(4):14-21.
- [11] 程秀兰,张永琴,白洁,等.中国式现代化背景下西部农村学前教育高质量发展的困境与纾解[J].学前教育研究,2024(6):1-13.
- [12] 罗蓓蕾,刘蕾.新时代学前教育优质普惠发展的实践逻辑、现实困境与治理路径[J].黑龙江教师发展学院学报,2025(4):133-139.
- [13] 牟映雪,李增华,单盛.低生育率背景下我国农村学前教育发展现状、问题与突破路径[J].早期教育,2025(24):17-22.
- [14] 中华人民共和国教育部.关于政协十三届全国委员会第三次会议第2238号(教育类199号)提案答复的函[Z/OL].(2020-10-26)[2024-11-9].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jijiaosi/202011/t20201120_500967.html.
- [15] 中华人民共和国教育部.2022年全国教育经费执行情况统计快报[Z/OL].(2023-6-30)[2024-11-9].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202306/t20230630_1066490.html.
- [16] 宋丽芹.普惠性学前教育公共服务体系建设:困境与突破路径[J].现代基础教育研究,2021(3):101-106.
- [17] 蔡文伯,达选莹.我国学前教育生均经费投入的省域差异与成因[J].当代教育论坛,2022(1):1-10.
- [18] 雷万鹏,李贞义.财政学视野中普惠性公共学前教育服务体系构建[J].中国教育学刊,2022(7):36-43.
- [19] 李芳,祝贺,姜勇.我国学前教育财政投入的特征与对策研究——基于国际比较的视角[J].教育学报,2020(1):43-54.
- [20] 李如英.民办幼儿园“小学化”治理专项督导的责任与价值[J].福建教育学院学报,2021(6):103-106.
- [21] 裴长安,李思余.“双减”政策背景下我国幼儿教育“小学化”研究的演进态势与展望[J].兵团教育学院学报,2024(3):67-74.
- [22] 赵伟.农村小学附属幼儿园“小学化”现状调查研究[D].保定:河北大学,2023.
- [23] 熊灿灿.幼儿园教师工作条件的现实困境及影响探析[J].学前教育研究,2024(6):44-57.
- [24] 洪秀敏,张明珠.我国幼儿园教师权益保障状况及其职业压力的影响——基于全国18个城市的调查[J].教师发展研究,2020(1):74-80.
- [25] 张树丽,童宏亮.“强师计划”背景下普惠性民办园教育质量发展及其困境与突围路径[J].教育观察,2023(36):10-13.
- [26] 黄旭,王钢,王德林.幼儿教师组织支持和职业压力对离职意向的影响:职业倦怠的中介作用[J].心理与行为研究,2017(4):528-535.
- [27] 庞丽娟,张丽敏,肖英娥.促进我国城乡幼儿园教师均衡配置的政策建议[J].教师教育研究,2013(3):31-36.
- [28] 牟映雪,谢高明.重庆市普惠性公办园保教质量现状及提升策略研究[J].重庆师范大学学报(社会科学版),2024(1):38-50.
- [29] 张赛园,欧赛萍.普及普惠背景下县域农村学前教育高质量发展路径[J].宁波教育学院学报,2023(6):1-6.
- [30] 国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见[EB/OL].(2019-5-9)[2024-11-9].https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/09/content_5389983.htm.
- [31] 田晓航,李恒.促进“幼有善育”我国大力推进托育服务多元发展[N].新华每日电讯,2024-07-12(2).
- [32] 高秀玉,韩彩欣.石家庄市托育服务供给现状、问题及对策研究[J].华北理工大学学报(社会科学版),2024(3):29-34.
- [33] 秦嘉悦,王蕾,杨蕴依,等.三孩政策下普惠托育服务的供需现状及其提升路径[J].科技和产业,2024(11):156-161.
- [34] 洪秀敏.构建普惠托育服务体系的难题与对策建议[J].人民论坛,2025(7):60-64.
- [35] 金芳,富建业.学前教师教育的现代化转型:国际经验与启示[J].当代教师教育,2025(2):99-108.
- [36] 杨其勇,张杰,胡曦.链式共生:县域内幼儿园发展创新路径——以四川省丹棱县为例[J].中国教育学刊,2022(9):83-87.

- [37] 蔡迎旗,丁春艳,王巧玲.农村幼儿园教师离职的动因与纾解之道[J].当代教师教育,2025(2):84-91.
- [38] 彭荣,徐小希.高质量发展背景下农村学前教育的困境与出路[J].教育探索,2024(6):25-28.
- [39] 邓晓玲.盐城市0~3岁婴幼儿家长托育服务使用现状及需求研究[J].早期教育,2024(36):2-5.
- [40] 袁秋红,王艳婷,魏勇刚.人口发展新形势下学前教育托幼一体化发展动因、现实困境与政策建议[J].教育评论,2025(7):3-14.
- [41] 黄琴.幼有善育:婴幼儿普惠托育服务的法治保障研究[J].东莞理工学院学报,2025(2):53-59.
- [42] 胡玉蕾.普惠托育强根基科学养育护未来——三亚市托育服务高质量发展的探索与实践[J].人口与健康,2025(5):23-25.

Research on the Construction of Inclusive Preschool Education Public Service System Based on *The Law of the People's Republic of China on Preschool Education*

Bao Wanping¹ Zhu Qi²

(1. Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875;

2. School of Education, Qinghai Normal University, Xining 810008, China)

Abstract: Establishing and improving the inclusive preschool education public service system and improving people's satisfaction of preschool is an important task stipulated in the *Preschool Education Law*. It is not only a key measure to ensure children's equal right to development, but also a major livelihood project that consolidates the foundation of national education and concerns the well-being of thousands of families. Looking back on the development process, China has achieved remarkable historic achievements in preschool education by successively implementing three phases of the Three-Year Action Plan for preschool education. The prominent social problem of "difficulty in getting into kindergartens", which has long plagued society, has been effectively alleviated, enabling millions of children to enjoy basic preschool education services. However, behind these achievements, there are still problems such as unbalanced allocation of educational resources and prominent contradictions between supply and demand; weak quality assurance system and concerns about the implementation of children's rights and interests; and shortage and insufficient coverage of inclusive nursery services. The promulgation of the *Preschool Education Law* marks that the construction of China's inclusive preschool education public service system has officially entered the legalization stage. It clarifies the direction of development and construction from the legal perspective, adhering to the principles of public welfare and inclusiveness, standards of safety and quality, mechanisms led by the government, and layouts of balanced coverage. In the future, based on the *Preschool Education Law*, our government needs to promote the continuous development of its preschool education public service system towards a higher level of inclusiveness, popularization, safety, reliability and high quality through paths such as optimizing resource allocation and supply structure; strengthening quality supervision and protection of rights and interests; enhancing the construction of teaching staff; and promoting transformation to realize the integration of nursery and kindergarten education. Finally, it will achieve the beautiful goal of "providing good care and quality education for young children" and lay a solid foundation of talents for the great cause of national rejuvenation.

Keywords: preschool education law; inclusive preschool education; construction of public service system

[责任编辑:赖黎捷]