

■ 学前教育管理

我国3-6岁儿童保育政策工具选择倾向及影响 ——基于《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》 颁布以来的主要政策文本分析

董 梅

(安徽师范大学皖江学院,安徽芜湖 241000)

摘要:通过构建以政策工具类型和保育政策内容要素二维分析框架,分析《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》颁布以来的有关3-6岁儿童保育政策的18项主要政策文本。研究发现,保育政策工具在二个维度存在保育政策工具运用类型单一、保育政策工具无法体现国家政策导向的问题,从而在对儿童个体发展、学前教育的“保”和“育”三个方面影响儿童保育的质量。在后续保育政策制订与执行中,以“结构优化”,奠定保育政策工具的科学基础;发挥“系统引领”,明确保育政策发展的价值定位;落实“执行效率”,推动保育政策实践的服务升级。

关键词:3-6岁儿童;保育政策;政策工具;文本分析

中图分类号:G610

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2022)09-0096-06

PDF获取: <http://xxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2022.09.012

Tendencies and Impacts of Policy Tool Selection for 3-6 Years Old Child Care in China —Based on the Analysis of Major Policy Texts since the State Council's Decisions on the Current Development of Preschool Education DONG Mei

(Wanjiang college of Anhui Normal University, Wuhu 241000, China)

Abstract: By constructing a two-dimensional analysis framework based on the types of policy tools and the elements of childcare policy, this paper analyzes the 18 major policy texts related to childcare policies for 3-6 years old since the promulgation of the State Council's Decisions on the Current Development of Preschool Education. The study found that the two dimensions of childcare policy tools are characterized by the single type of childcare policy tool and a failure to reflect the national policy orientation, which affect the quality of childcare in three aspects: individual child development and preschool education “protection” and “education”. In the subsequent formulation and implementation of childcare policy, the scientific foundation of policy tools should be laid by “structural optimization”; the value orientation of childcare policy development should be clarified by “system guidance”; and “implementation efficiency” should be implemented to promote the childcare policy practice.

Key words: 3-6 years old child; child care policy; policy tools; text analysis

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》出台,国家对学前教育的普及

与质量做出规定,《国务院关于当前学前教育发展的若干意见》等相关保育政策文件的相继颁布,标

收稿日期:2022-05-31;修回日期:2022-07-04

基金项目:安徽省高等学校人文社会科学研究重点项目(SK2021A0838)

作者简介:董梅,女,安徽芜湖人,安徽师范大学皖江学院讲师,主要研究方向:学前教育政策,教师专业发展。

志我国全面建立健全保障学前儿童的保教政策框架基本形成,并在实践中实施相应配套政策扩大普惠性幼儿园供给,出台提升学前教育的整体质量的有效措施,在幼儿、幼儿教师和幼儿园数量以及学前三年毛入园率等发展指标方面都有明显发展,到2020年我国学前教育三年毛入园率已达85.2%,普惠性幼儿园覆盖率达到84.7%,计划到2025年毛入园率提高到90%以上^[1]。但学前教育发展地区差异大,部分农村、贫困地区依然存在“入园难、入园贵”、幼儿园小学化现象等问题,说明我国学前教育仍普及率不够、保育质量有待提高,学前儿童保育政策的制定、管理和推动过程依然存在政策需求与政策资源匹配度不够的情况等问题,本研究尝试从政策工具视角,从政策工具类型和政策内容要素两个方面深入分析保育政策文本,旨为全面提升3-6岁学前儿童保育质量提出科学合理化的政策建议。

一、基于政策工具视角的保育政策分析框架

(一)横向维度:政策工具类型维度

政策工具(Policy Instruments)是由政府以政策目标为导向、以达成政策效果为标准而采用的系列措施,具体体现为法律、行政、财政等强制性、激励性相结合的多种举措^[2]。政策工具的分类有很多种,豪利特和拉米什根据政府介入公共物品与服务提供的程度,把政策工具分为自愿性工具、混合型工具和强制性工具^{[3]141-168},我国学者顾建光等依据使用方式将政策工具划分为管制类、激励类和信息传递类三种^[4]。麦克唐纳尔和埃尔莫尔以政策工具分类为出发点,根据工具所要达成的目标将政策工具分为以下五类:命令、报酬、职能拓展、权威重组、劝告与劝诱,每一种政策工具都有其最适合的应用情境、成本和主要缺点。根据教育政策具有目的性与可行性、稳定性与可变性、权威性与实用性、系统性与多功能性的特点^{[5]28-31},本研究将采用麦克唐纳尔和埃尔莫尔所提的政策工具,麦克唐纳尔和埃尔莫尔划分的工具内涵如下:命令工具是规范个体和机构行动以让他们服从的规则,这是一种强迫性的政策工具;报酬工具是给个人和机构资金以作为某些行动的奖赏,如国家下拨地方一些专项经费项

目;职能拓展工具是政府转移资金用于材料、智力和人力资源以期产生长效的结果;权威重组工具是个体和机构当中转换权力,以改变产生公共产品和服务的社会关系的本质;劝告性工具是一种信号,政府优先考虑某些目标和行动,目的是力图改变人们的偏好和行动,其特点是论说性,运用象征手段或比喻手段诉诸价值,以便鼓励公民依据这些价值表现自己的行为,它并不涉及奖励和惩罚^[6]。本研究以麦克唐纳尔和埃尔莫尔的五种类型政策工具:命令、报酬、职能拓展、权威重组、劝告与劝诱作为政策分析框架的横向维度。

(二)纵向维度:保育政策内容要素维度

政策工具维度的分析只能了解政策制定的普遍性特征,如果不结合保育活动的内在本质规律,这种单纯地政策工具分析无法对提升保育质量起到直接效果。因此,选取保育政策的内容作为分析的纵向维度,对保育政策工具做出更有针对性的分析。在众多的保育政策中,最全面、最具代表的学前儿童保育政策是2010年印发的《国务院关于当前学前教育发展的若干意见》,该政策对保育内容的规范与描述涵盖全部保育政策的内容。具体包括:公益普惠,即扩大学前公共服务系统的合理布置,制定优惠政策扩大学前教育的资源供给;教师建设,即通过多种途径加强幼儿师资队伍的建设,完善幼儿教师资格准入制度,依法保障幼儿教师的权利与地位,完善幼儿教师的职前和职后培训制度;资金支持,即通过各种方式加大对学前教育的资金和政策支持,扩大经费向学前教育倾斜,建立资助体系;安全监督,加强学前教育机构的安全保卫工作,健全安全保护制度,提高安全防范意识,增强安全管理;科学保教,落实《幼儿园教育指导纲要》《3-6岁儿童学习与发展指南》中的精神,健全学前教育机构保育质量评价监督体系,构建科学保教的内容体系,将幼儿园教育与家庭教育密切联系,形成家园合力等;综合管理,即强化组织领导,强化学前教育机构的准入管理机制,规范收费管理。本研究以公益普惠、教师建设、资金支持、安全监管、科学保教、综合管理,作为政策分析框架的纵向维度。本研究基于对政策工具类型和保育政策内容,构建保育政策二维分析框架。

二、我国3-6岁儿童保育政策文本的选择及其政策工具分布特征

(一)保育政策文本的样本选择

我国教育领域,政策制定以文件的形式为主,国家颁发的关于保育内容的文件也就是保育

政策的文本。本研究将2010年以来国家制定的关于3-6岁学前儿童保育政策的政策文本进行了调查,通过全面浏览、内容筛选、专家判断等方法,筛选出18条和保育有关政策,文件发布部门主要是教育部,也包括国务院、财政部等部门或联合发文,具体内容见表1。

表1 相关保育政策文本的样本情况

序号	文件名称	发文字号	初始编码
1	托儿所幼儿园卫生保健管理办法	卫生部 教育部令第76号	WJ1
2	关于加大财政投入支持学前教育发展的通知	财教〔2011〕405号	WJ2
3	关于规范幼儿园保育教育工作防止和纠正“小学化”现象的通知	教基二〔2011〕8号	ZC3
4	国家发展改革委教育部财政部关于印发《幼儿园收费管理暂行办法》的通知	发改价格〔2011〕3207号	WJ4
5	《幼儿园教师专业标准(试行)》	教师〔2012〕1号	WJ5
6	教育部关于印发《3-6岁儿童学习与发展指南》的通知	教基二〔2012〕4号	WJ6
7	财政部教育部关于建立学前教育资助制度的意见	财教〔2011〕410号	WJ7
8	教育部关于建立中小学幼儿园家长委员会的指导意见	教基一〔2012〕2号	WJ8
9	教育部关于加强家庭教育工作的指导意见	教基一〔2015〕10号	WJ9
10	关于加强中小学幼儿园消防安全管理工作的意见	教督〔2015〕4号	WJ10
11	教育部关于印发《幼儿园办园行为督导评估办法》的通知	教督〔2017〕7号	WJ11
12	幼儿园工作规程	教育部令第39号	WJ12
13	学校食品安全与营养健康管理规定	国家卫生健康委员会令 第45号	WJ13
14	关于进一步加强中小学(幼儿园)安全工作的紧急通知	国教督办〔2018〕4号	WJ14
15	关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见	教基〔2021〕4号	WJ16
16	关于加强城镇小区配套幼儿园校舍安全管理工作的通知	教基厅函〔2021〕26号	WJ17
17	《关于推进儿童友好城市建设的指导意见》	发改社会〔2021〕1380号	WJ18
18	教育部 财政部关于实施中小学幼儿园教师国家级培训计划(2021—2025年)的通知	教师函〔2021〕4号	WJ19

(二)保育政策工具分布特征

本研究以政策文件的内容为分析单位,首先按照“政策文件编码—条款编号—工具类型—内容”对这18个文本进行编码,形成一个编码表,如,“WJ1-5-命令-公”表示第一个政策文件中第

5条是采用命令政策工具内容是公益普惠。其次,通过对政策文本条款所采用的政策工具进行逐一比对,根据已建立的二维分析框架进行分类。最后,根据分类数据得出统计结果,如表2所示的保育政策工具二维分布表。

表2 3-6岁儿童保育政策工具二维分布

项目	命令工具	报酬工具	职能拓展工具	权威重组工具	劝告与劝诱工具	总计
公益普惠	33	9	1	2	50	95
教师建设	38	0	11	0	0	49
资金支持	5	27	0	4	3	39
安全监管	243	0	3	0	5	251
科学保教	188	0	1	2	53	244
综合管理	114	0	0	1	2	117
总计	621	36	16	9	113	795

从政策工具类型运用的横向维度上看,保育政策工具的分布呈现出显著的类型化特征。第一类是命令工具,其运用次数为621,占有政策工具总量的78%。第二类是劝告与劝诱工具,运用次数为113,占总量的14%。第三类是报酬政策工具,运用次数为36,占总量5%。第四类是职能拓展工具,运用次数为16,占总量仅2%。第五类是权威重组工具,运用次数为9,占总量仅1%。从政策内容因素运用的纵向维度上来看,保育政策的分布也有相似的特征,可以将其分成三个部分。首先,保育政策内容要素中涉及最多的是“科学保教”和“安全监管”,相关政策工具的运用次数为244和251,占总量的30%和31%。其次,是“综合管理”和“公益普惠”,相关政策工具的运用次数为117和95,占总量的15%和12%。最后,是“教师建设”和“资金支持”,相关政策工具的运用次数仅为49和39,占总量的6%和5%。我国制定了多项推动学前教育发展的保育政策,从整体上结合了多种政策工具,政策工具组合具有完善丰富的趋势,可以有效地发挥总体作用。但是,通过对保育政策文本的政策工具进行量化分析,得出目前保育政策工具运用依然存在问题。

三、我国3-6岁儿童保育政策工具选择存在的问题及其影响

(一)保育政策工具选择存在的问题

1. 保育政策工具运用类型单一

从保育政策分析框架的横向维度来看,命令政策工具运用次数占总量78%,而报酬、职能拓展、权威重组三种政策工具合计占总量不足8%,政策工具类型运用单一化,不利于实现政策工具的选择和组合上的优势互补。第一,命令性的政策工具占据了优势,保证了政策制定和执行的权威性和强制性,这与我国政府主导的学前教育的办学机制是一致的,有利于自上而下的管理,体现保育活动是在强有力的行政干预下逐步发展的基本事实。但如果运用过溢,一方面,不利于调动社会资源和公众参与,影响保育政策制定的科学、合理;另一方面,容易降低政策实施主体的参与度,从而使政策的执行效果受到影响。第二,报酬、职能拓展、权威重组的政策工具运用不足,难以以直接实际行动支持我国普惠性学前教

育的发展。在建设普惠性幼儿园的大背景下,国家正着力解决3-6岁幼儿“入园难、入园贵”的问题,虽然目前我国民办幼儿园处于迅速发展期,社会性力量投入持续增加,但依然满足不了我国日益增长的“普惠性”学前教育需求,政府的政策支持是大力发展学前教育的重要支撑,所以科学保育体系的有效建构依赖国家政策的制约。第三,在“劝告与劝诱”政策工具类型,“教师建设”和“科学保教”两个内容维度占比91%,而“公益普惠”“资金支持”“安全监管”“综合管理”四个内容维度的“劝告与劝诱”类型政策所占比例仅有9%,说明在保育政策体系的建設中没有充分发挥多元主体的参与度,随着政府职能由“全能”向“有限”的转变,在公共服务领域应该让更多的主体广泛参与,发挥各自的优势并实现规范和监督的约束作用。

2. 保育政策工具无法体现国家政策导向

从保育政策分析框架的纵向维度来看,保育政策的内容要素主要体现在“科学保教”和“安全监管”两个方面,但是在“公益普惠”“资金支持”这两个部分却供给不足,国家和各地对学前教育财政投入较大程度制约了普惠性学前教育资源的供给。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,积极发展学前教育,着力解决当前存在的“入园难”问题,2021年教育部等九部门发布《“十四五”学前教育发展提升行动计划》,对学前儿童的入园率和普惠性幼儿园的覆盖率提出明确任务,但在保育政策的政策工具的内容要素中的“公益普惠”和“资金支持”的政策工具使用却明显不足,无法给予普惠性学前教育直接支持,所以,财政的投入力度仍需加大,机制仍需完善。学前师资队伍建设和提升保育质量的重要保障,但在“教师建设”方面政策工具运用也明显不够,占比不足6%,呈现“重保轻教”的态势,在培养、准入、考核等方面忽视了对教师管理的制度保证。科学保育体系的构建,不仅重“保”,也要科学适宜地“育”,作为幼儿教育主体之一,幼儿教师不仅是学前教育政策的受众,又是其执行者和利益相关者^[7]。如果政策工具、政策目标与政策资源等要素之间不匹配,会导致政策目标背离,政策成本提高,在内容维度只有合理综合运用政策工具,才能逐步建立健全科学

健康的学前教育体系。

(二)对学前教育保育质量形成的影响

1. 对儿童个体发展的影响

学龄前期对个体发展具有重要意义,学前教育作为儿童早期教育的重要途径,是人生发展的基础阶段,科学保育政策的制定是保障儿童成长的坚实基础。保育政策在科学保教方面多使用命令政策工具,如“充分认知……重要意义”“进一步明确……主体责任”“充分发挥……的重要作用”,虽命令性政策工具在推行政策执行的过程中效果显著,但在儿童保育质量的个体发展影响方面,过多的命令性政策工具无法调动各级各类执行主体的主体意识及创新意识,让政府的政策停留在文本执行层面,而忽视学前教育中儿童主体地位以及这一教育事业需要投入的教育热情、创新活力和精神品质。杜威在教育哲学中提出内在价值和工具价值的教育价值区分,内在价值又称本体价值,主要指一个事物本身的意义;工具价值指事物为达到一定的目的所起的作用^[8]。在保育政策工具的选择及运用层面,应将政策工具的出发点和落脚点由工具价值向本体价值转换,将幼儿的身心发展规律作为保育政策制定的前提,将幼儿的基本权利是否得以优先尊重和最大化实现作为解决保育问题的根本准则。

2. 对学前教育“保”的影响

我国保育政策工具使用的内容要素维度“公益普惠”只占12%、“资金支持”只占5%,这个数据可以间接地解释为,国家在普惠性幼教资源上的投资仍然不足。虽普惠性民办园政策体系初步建立,但部分地区政策规定仍存在模糊现象,目前有部分地区政策规定或较为笼统、缺乏操作性,或未对国家层面的指导性政策作进一步落实与推进的配套、细化政策规定。特别是各地普遍提出通过派驻公办教师、税费减免、土地优惠等方式支持普惠性民办园发展,但是有不少地区缺乏具体的实施方案^[9]。国家相继制定有关支持普惠性民办学前发展的政策,但当前我国普惠性民办学前教育的非普惠性特性依然较为突出,主要表现为:保教费居高不下,师资状况令人担忧,举办者和教师缺乏对普惠性幼儿园的相关认知^[10]。尤其是农村和贫困地区普惠性资源仍较为短缺,供给不平衡问题依然存在,我国保育政策的制定必须实现

儿童的保育公平,扩大普惠性学前教育资源供给,保障所有儿童享受保育服务的机会。

3. 对学前教育“育”的影响

幼儿园教师作为实施保育活动的主体,是影响儿童保育活动质量的重要影响因素,但“教师建设”政策工具类型仅占总量6%,其中命令工具占78%,政策客体是教师,如果多以命令性政策工具不仅不利于调动教师的积极性,也会限制教师自身在专业成长中的自主性和创造性,而应多使用报酬和职能拓展工具提高教师待遇和社会地位,打造建设教师队伍的专业平台。在“科学保教”政策工具类型中,命令工具占77%,劝告与劝诱工具占22%,多以规定、监管等形式落实保教任务,忽视家庭、社区等主体的力量,应有效发挥家庭-幼儿园-社区三方合力的育人体系。说明在建设和发展各级各类幼儿园时除了注重增加渠道供给,解决“量”的矛盾,同时要注重其背后深层次“质”的矛盾,进一步厘清新时代社会发展需求及保育发展理念,进一步完善保育政策的发展。科学保育体系的构建,不仅重“保”,也要科学适宜地“育”,才能逐步建立全面高质量的保育体系。

四、我国3-6岁儿童保育政策体系的完善建议

(一)注重“结构优化”,奠定保育政策工具的科学基础

在政府转变职能的同时,施政模式也从一元工具向多元工具发展,不再只有命令性的政策工具来推动政策的执行。尤其是在儿童保教领域,政策的制定应遵循和凸显儿童的发展规律,从儿童主体出发,加强保育政策制定的“以人为本”的本质属性,实现保育政策工具运用的多元化。在选择政策工具时应根据政策的具体内容要素来选择适合政策执行工具,儿童保育的复杂性要求选择政策工具时应对政策问题进行诊断,确定政策目标,因为“政策目标不仅规范了工具选择的方向,而且为政策工具决定了标准”^[11]。探寻保育政策工具的结构优化路径是建立健全科学保育政策的基础,政策工具的运用必须实现结构合理、多元协同:第一,正确认识命令工具的价值属性,优化保育政策的治理格局,实现依法执教、幼有所育,构建普惠性保育体系;第二,完善报酬与职能拓展工具,增强保育政策自我发展的内生动

力,加大政策支持和财政补助,为提升保育质量提供直接力量;第三,发挥劝告与劝诱的功能工具的特色,扩大政策主体的参与度,有效动员专家智库、一线教师、家庭和社会各界力量的合力参与,提高保育政策的实际效果。在保育政策的制定过程中要加强保育政策的宏观整体规划,从政策工具类型和内容要素二个维度系统综合衡量政策问题与政策工具的耦合度,加强政策工具的适切性,打好保育政策工具运用的组合拳。

(二)发挥“系统引领”,明确保育政策发展的价值定位

保育政策的质量标准在于是否符合人民的实际需要,公益性和普惠性已经成为人民对学前教育的主要需求。公益、普惠不仅要立足公平、数量,更是要重视质量和可持续的发展要求,要解决“幼有所育”,满足社会高质量保育服务的需求,国家在政策制定过程中必须坚持加强对学前教育的顶层制度设计,加强保育政策与配套政策间的合作,以保育政策的公益性和普惠性为逻辑起点,加大财政支持,增加专项资金投入,扩大普惠性资源倾斜;健全法律支撑与保障,出台或完善保障幼儿权利的法律法规,规定政府、家庭、学前教育机构的主体责任,加强政府问责制度;加强保育机构监管体系建设,健全学前教育机构的标准体系,严格规范质量。除此之外,政府可以从人口与生育制度或是减免税收等方面缓解家庭压力,增加普惠性的内容多样性,实现横向政策的协作效应。只有从国家层面统筹政策制定者、执行者和社会对保育需求者三者对保育服务的“普惠性”和“高质量”的价值定位的共识,才能实现保育政策的可持续性发展。

(三)落实“执行效率”,推动保育政策实践的服务升级

国家层面现已颁布了一套已形成基本体系的保育政策文件,但无论从实践层面引导建立、规范管理当前保育服务体系而言,还是从政策层面实现健全保育服务的政策法规体系而言,均需要建立和完善使保育服务工作有章可循的系统的综合配套政策实施体系。我国颁布的儿童保育政策大多属于宏观政策,从宏观整体层面去给予指导性意见,在执行过程中受各地区教育发展水平不均衡的影响,各地区的幼儿保育需求、实

际状况都有所差异,应积极发挥各级地方主体成为保育政策执行良好环境的建设者,从财政支持、管理机制、人才培养等方面提供保障性措施,全面提升我国保育质量的前提是对保育政策的有效执行。这就要求政府转变职能,对地方下放自主权,加强社会力量在保育活动监督机制建设,整合社会各界资源,建设高质量保育体系。用重新厘定“好的学前教育”这一规范性问题,明晰学前教育政策对于人之为主体的主体性的实现的价值与可能性,有赖于学前教育多元主体深化对学前教育本身的认识,以及对政策的理解^[12]。在大力发展学前教育的过程中,保育政策的制定发展与实施最终靠政策执行的落地,只有落实“执行效率”,才能引领儿童保育政策在专业化发展的道路不断前行,不断实现儿童保育质量向着更高水平的发展和跨越。

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国教育部.支撑三孩生育政策实施教育部将制定第四期学前教育行动计划[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202107/t20210722_546111.html.
- [2] 薛二勇,周秀平.中国教育脱贫的政策设计与制度创新[J].教育研究,2017,38(12):29-37.
- [3] 迈克尔·豪利特, M·拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].庞诗,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006.
- [4] 顾建光,吴明华.公共政策工具论视角述论[J].科学学,2007(1):47-51.
- [5] 孙绵涛.教育政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
- [6] 黄忠敬.教育政策工具的分类与选择策略[J].国家教育行政学院学报,2008(8):47-51.
- [7] 于珍.现实与政策的“对话”:《纲要》颁行以来幼儿教师政策实施成效、存在问题与未来思考[J].陕西学前师范学院学报,2021,37(3):106-113.
- [8] 杨志成,柏维春.教育价值分类研究[J].教育研究,2013,34(10):18-23.
- [9] 庞丽娟,王红蕾,杨大伟.创新完善我国普惠性民办园政策:新时代的思考与建议[J].中国教育学报,2021(11):44-49.
- [10] 张水华,查明辉.普惠性教育政策实施中的问题及其解决[J].江西社会科学,2021,41(7):247-253.
- [11] 候华伟,林小英.教育政策工具类型与政府的选择[J].教育学术月刊,2010(4):3-7.
- [12] 曹雁飞,刘江娜,邹明君.情感理论视域下学前教育的政策空间架构[J].陕西学前师范学院学报,2021,37(12):105-111.

[责任编辑 王亚婷]