

政策工具视角下地方性学前教育法规研究

王鹏宁,杨晓萍

(西南大学 教育学部,重庆 400715)

摘要:推进学前教育高质量发展是目前学前教育事业的重点之一,而高质量发展离不开法规的支持。以地方现行有效的 20 部法规为研究对象,通过对政策工具与政策内容的交叉分析发现,目前法规内容可操作性不强、政策工具尚可优化、法规内容同质化明显。因此,要细化法规内容,增强可操作性;增强政策工具的多元性和灵活性;突出法规的特色性,避免同质化。

关键词:学前教育;地方性法规;政策工具

中图分类号:G40-011.8

文献标志码:A

文章编号:2096-8531(2024)09-0140-06

中央教育立法历经 40 余年,基本上形成了以《教育法》核心的教育法律体系。各个层级和领域的专门立法为建立教育基本制度的基础性制度体系和框架奠定了必要而坚实的法治基础^[1]。学前教育作为基础教育的重要组成部分,立法过程却相当缓慢。而法律是保障学前教育事业发展的基石^[2]。因此,2018 年全国人大常委会对学前教育法进行立法归类,并在 2023 年国务院常务会议中讨论,原则上通过了《中华人民共和国学前教育法(草案)》,并将提请全国人大常委会审议。

“加强地方先行先试立法以保障地方学前教育工作的有序开展具有相当的现实性和紧迫性。”^[3]一些省市秉持着先试先行的原则,出台了相应的学前教育法规。学界关于地方学前教育法规已有部分研究。陈亮“对目前学前教育地方立法情况展开深入分析的基础上,甄别学前教育地方立法存在的诸多问题”^[4]。同样,赵小红“对地方出台的学前教育条例中关于残疾儿童学前教育的相关条款进行分析,总结其特点与经验,发现立法缺陷”^[5]。而梁慧娟则以杭州、江苏、宁波三地的学前教育法规为研究基础,提出“从内容分析的角度对这些地方性学前教育法规进行比较,以为其他省市学前教育立法提供有益借鉴,同时为国家学前教育立法提供重要参考”^[6]。

一、地方学前教育法规的研究设计

在样本选择上,本文从国家法律法规数据库、北大法宝、中国人大网三个权威网站对地方学前教育立法进行全面筛选和比对。检索时间截止为 2024 年 3 月 1 日,检索范围为我国大陆区域。结果找到了 27 部带有“学前教育”或“幼儿园”关键词的地方性法规,其中 1 部无效法规(《合肥市学前教育管理条例》)被排除,5 部修订法规(《山东省学前教育条例》2019 年版、《天津市学前教育条例》2016 年版、《青岛市学前教育条例》2013 年版、《太原市学前教育管理条例》2004 年版、《北京市学前教育条例》2001 年版)被排除。2019 年汕头市人大常委会通过的《关于促进和保障农村学前教育全面健康规范发展的决定》涉及农村学前教育,适应性和可操作性有限,不在 21 个地方性法规中。且立法内容较简单,缺乏保、养、教、幼儿园规划建设、教育、养育等方面内容,被排除在 21 部学前教育地方性法规外。所以不将其纳入样本范围内(见下页表 1 所示)。

(一)维度 I:政策工具的类型

经济政策工具是政府制定和执行政策时实际使用的方法和手段,德国经济学家基尔希(E. S. Kirsch)是第一个对经济政策工具进行分类的人,他通过研究确定了 64 种经济政策工具。克里斯托弗

收稿日期:2024-04-18

作者简介:王鹏宁(1999—),男,河北张家口人,学前教育硕士研究生,从事学前教育基本原理研究;杨晓萍(1963—),女,四川自贡人,博士,教授,博士生导师,从事学前教育基本原理。

(Christopher)完善了基尔申的经济政策工具概念,提出政府通过节点、权力、财富和正式组织结构制定政策^[7]。唐奈(McDonnell)和埃尔莫尔(Elmore)将政策工具分为“命令”“说服”“提高能力”和“制度变革”^[8]。施耐德(Schneider)和英格拉姆(Ingram)后来将政策工具分为“赋权”“激励”“象征和鼓励”以及“学习”^[9]。布鲁斯·德林(G.Bruce Doern)和理查德·菲德(Richard Phidd)根据政策工具的强制

性程度来进行划分,认为强制程度最低的政策就是“自律”,相反最高的是“全民所有”^[10]。尼古拉斯(Nicolas baxter-Moore)等人认为政府提供物品和服务的水平是划分政策工具的标准,一般来说,这一标准包括逐步提高国家干预水平,涉及到家庭和社区、志愿组织、私人市场、信息和劝诫、补贴、权利拍卖、税费、规制、公共事业和直接提供。

表 1 地方学前教育法规

立法省市	地方性法规名称	公布日期
北京市	北京市学前教育条例(2016 修正)	2016.11.25
上海市	上海市学前教育与托育服务条例	2022.11.23
天津市	天津市学前教育条例(2020 修正)	2020.09.25
辽宁省	辽宁省学前教育条例	2017.01.10
沈阳市	沈阳市学前教育条例	2014.12.12
辽阳市	辽阳市学前教育条例	2019.05.15
吉林省	吉林省学前教育条例	2014.09.25
长春市	长春市学前教育条例	2021.06.03
山东省	山东省学前教育条例(2021 修正)	2021.12.03
青岛市	青岛市学前教育条例(2018 修正)	2018.11.30
浙江省	浙江省学前教育条例	2017.05.25
杭州市	杭州市学前教育促进条例	2011.12.27
宁波市	宁波市学前教育促进条例	2012.04.09
徐州市	徐州市学前教育管理条例	2006.12.01
淮南市	淮南市学前教育管理条例	2012.01.11
云南省	云南省学前教育条例	2012.11.29
安徽省	安徽省学前教育条例	2014.04.01
深圳市	深圳经济特区学前教育条例	2022.06.30
江苏省	江苏省学前教育条例	2012.01.12
广州市	广州市幼儿园条例	2021.04.09

与前人相比,尼古拉斯等人提出的分类标准相对成熟,国家、家庭和社会之间的密切关系可作为标准。根据上述的分析表述,本研究采用尼古拉斯等

人的方法,政策工具被分为自愿型、混合型和强制型,每个政策工具下又有 6 个子类,如表 2 所示。

表 2 学前教育发展提升法规分析维度 I

政策工具	类型	具体解释
I 1.自愿型政策工具	I 1.1 市场	凭借政府掌握的强制性权力当作后盾的自愿性组织,例如鼓励有条件的幼儿园适度举办分支机构或者合作举办幼儿园
I 2.混合型政策工具	I 2.1 信息和劝诫	政府向个体、公司等交流信息,希望他们能按照相关的法规进行办学,例如坚持正确的舆论导向,及时跟进相关法规,宣传典型经验等
	I 2.2 补贴	通过政府向社会上积极办学的单位进行财政转移,例如保证学龄前儿童人均学前经费,生均公用经费逐步增长,向经济薄弱地区和农村倾斜
I 3.强制型政策工具	I 3.1 管制/规制	政府要求办学单位必须履行相应的职责义务或者不能做出某些行为,例如未经批准擅自设立幼儿园
	I 3.2 公共事业	政府直接进行控制和管理的机构或者服务,例如建立幼儿教师和卫生保健人员职务(职称)制度以及评价标准和制度
	I 3.3 直接提供	政府借助公共财政资金直接进行投入,为社会提供服务和保障,例如根据行政区域城乡规划进行幼儿园布置,满足学龄前儿童就近入园的需要

(二)维度Ⅱ:地方学前教育法规的主要内容
维度Ⅱ反映政策对象特征,本研究以《中华人民共和国学前教育法(草案)》为依据,将适用范围、规划举办、保育教育、管理监督、投入保障5个大维

度以及15个子维度作为地方学前教育法规的主要内容,如表3所示,并以此为地方学前教育法规分析的维度Ⅱ。

表3 学前教育发展提升法规分析维度Ⅱ

一级维度	子维度	维度解释
Ⅱ 1.适用范围	Ⅱ 1.1 地域	地方行政范围区域内
	Ⅱ 1.2 年龄	三周岁到入小学前的学前儿童
Ⅱ 2.规划举办	Ⅱ 2.1 公办幼儿园	政府及其有关部门举办,或者军队、国有企业、人民团体、高等学校等事业单位、街道和村集体等集体经济组织,利用财政经费、国有资产、集体资产举办的幼儿园
	Ⅱ 2.2 普惠民办幼儿园	接受政府支持、执行收费政府指导价的非营利性民办幼儿园或者执行当地政府标准予以认定
Ⅱ 3.保育教育	Ⅱ 3.1 办学条件	标准化建设工程、班额规模、校舍资源配置和功能结构、学习生活环境
	Ⅱ 3.2 课程落实	游戏、活动课程
	Ⅱ 3.3 教师素质能力	专业培训、教研体系、师德师风
	Ⅱ 3.4 家园共育	扩展学习生活空间、各类教育资源、家庭、家长
Ⅱ 4.管理监督	Ⅱ 4.1 组织管理	制度化管理、秩序
	Ⅱ 4.2 教师队伍管理	编制管理、管理机制、补充激励机制
	Ⅱ 4.3 招生管理	招生工作管理、特殊招生管理、禁止违规招生
	Ⅱ 4.4 督导问责	质量检测、督导评价、收费监督
Ⅱ 5.投入保障	Ⅱ 5.1 经费保障	资金投入、生均公用经费、学费标准、财政分担
	Ⅱ 5.2 组织领导	政府、教育行政部门、其他单位
	Ⅱ 5.3 托管帮扶	帮扶、属地帮扶、结对帮扶

(三)地方学前教育法规的分析框架
结合学前教育领域地方性法规类型和主要内容,建立分析学前教育领域地方性法规的二维框架,

如表4所示。利用二维交叉基本原理,分析学前教育领域地方性法规整合程度,找到制定和实施学前教育领域地方性法规的指导原则。

表4 地方学前教育法规的二维分析框架

维度Ⅱ	维度Ⅰ	自愿型政策工具	混合型政策工具	强制型政策工具
适用范围				管制规制
规划举办			补贴	
保育教育		市场		公共事业
管理监督			信息和劝诫	
投入保障				直接投入

二、地方学前教育法规二量化分析

利用 DiVoMiner 文本数据分析平台,根据地方学前教育法规的二维分析框架,对目前现行有效的20份地方学前教育法规进行统计分析。

(一)维度Ⅰ:政策工具视角

三种政策工具共使用104次,强制型政策工具使用频率最高(60次),混合型政策工具使用频率其次(28次),自愿型政策工具使用频率最低(16次)。地方学前教育法规主要使用强制型政策工具,而自愿型政策工具很少使用。在强制型政策工具中,规

制、公共服务和直接提供各使用20次(19.2%);在混合型政策工具中,补贴使用20次(19.2%),信息和劝诫使用18次(17.3%),自愿型政策工具使用16次(15.4%)。

(二)维度Ⅱ:政策内容视角

维度Ⅱ编码结果显示,学前教育地方法规内容分布有些不平衡:占比最多的维度Ⅱ4.管理监督(27.4%),其余维度:维度Ⅱ3.保育教育(25.5%)、维度Ⅱ5.投入保障(19.0%)、维度Ⅱ1.适用范围(14.4%),维度Ⅱ2.规划举办(13.7%)。

在维度Ⅱ4.管理监督子维度中,提到最多的是

教师队伍管理和监督问责,各 20 项。例如,“编制管理”和“补充激励机制”在教师队伍管理中被提及。有 17 项提到了组织管理,涉及“制度化管理”等内容;招生管理则是提及到 15 项,主要涉及“特殊招生管理”、禁止违规招生”等内容。

在维度Ⅱ3.保育教育子维度中,相较于其他子维度,教师素质能力提到的最多,达到 20 项,分别涉及“专业培训”“师德师风”等;而子维度办学条件与课程落实则各 20 项。在课程落实中,“游戏”等内容涉及较多;而子维度家园共育提到的最少,共提到 9 项。

在维度Ⅱ5.投入保障子维度中,经费保障与组织领导提及的最多,都是 20 项。在经费保障中,“生均公用经费”“财政分担”“资金投入”等内容涉及较多;在组织领导中,“政府”“教育行政部门”等内容被提及;托管帮扶子维度相对于前两个而言则被提及较少,共 10 项,其中涉及“帮扶”“结对帮扶”

等内容。
维度Ⅱ1.适用范围提及 38 次,维度Ⅱ2.规划举办提及 36 次,在五个一级维度占比均较小。

(三)维度Ⅰ和维度Ⅱ的交叉维度分析
对维度Ⅰ、维度Ⅱ进行二维交叉分析,如表 5 所示。一级维度上,强制型和混合型政策工具被更多地纳入地方学前教育立法的主要内容,得到更多的使用,而自愿型政策工具使用较少。表明促进地方学前教育的优质发展,政府重视通过补贴、规制等手段来保障学前教育的投入、规范学前教育的管理、促进学前教育的发展。二级维度上,地方学前教育立法主要内容与政策工具有 22 个非零单元格,政策工具Ⅰ3.2 与所有二级维度都有结合关系,可知政府部门注重利用公共事业来促进地方学前教育发展。从未结合的方面来看,主要集中于Ⅱ1 适用范围维度。

表 5 地方学前教育法规的二维交叉分析表

政策工具		地方学前教育法规					合计
		Ⅱ 1	Ⅱ 2	Ⅱ 3	Ⅱ 4	Ⅱ 5	
Ⅰ 1	Ⅰ 1.1	0	12	2	0	2	16
Ⅰ 2	Ⅰ 2.1	0	3	2	2	1	8
	Ⅰ 2.2	0	0	4	6	10	20
Ⅰ 3	Ⅰ 3.1	0	5	6	5	4	20
	Ⅰ 3.2	2	6	3	5	4	20
	Ⅰ 3.3	0	0	7	5	8	20
合计		2	26	24	23	29	104

三、地方学前教育法规存在的主要问题

地方性学前教育法规由当地人大常委会颁布,内容框架较完善,但可操作性不强;政策工具的使用和组合不均衡,与内容结合程度不高;现行有效的法规没有明显的区域差异,同质化现象较严重。

(一)法规内容可操作性不强

法规是否有效,一个重要的标准就是其在现实社会中是否具备可操作性。首先就是在条文形式上要具体,能够有效指导人们的行为准则;其次能够反应对象的发展客观规律^[11]。就现行有效的地方学前教育法规而言,用上述两个标准对比,发现其在可操作性上仍有提升空间。就前者而言,在各地学前教育法规里存在很多原则性、鼓励性的话语。比如,《沈阳学前教育条例》中提到“鼓励和支持公民、法人和其他组织依法举办各类幼儿园或者以各种形式捐助支持学前教育事业”。对于怎么去鼓励,缺乏

具体的行动制度安排,还有条例中也提到了“幼儿园的教育活动,应当避免小学化倾向”。哪些是属于小学阶段,这就仁者见仁智者见智,在实践中也是执行不一。可见,想促进地方学前教育高质量发展,仅出台一部相关法规是不够的。幼儿园的规划布局、保教育教、投入保障等都不能简单地依靠鼓励和支持。只有提高法规的可操作性,学前教育高质量发展才有所依靠。

(二)政策工具尚可优化

从分析结果来看,地方在制定学前教育法规的过程中,对于强制型、混合型政策工具有着偏好,强制型政策工具使用最多。比如,在幼儿园的办学条件上,政府明确规定标准,通过专业培训等方式来提高教师队伍的整体素质。公共事业、直接提供等强制型政策工具使用多,原因是目前学前教育发展仍存在问题,满足不了人民对于高质量学前教育的需求,这就需要政府运用各种强制型手段去支持学前

教育高质量发展。

混合型政策工具也使用较多,比如通过信息和劝诫来引导其他社会力量积极加入普惠园行列中。这表明,政府正着力改变政策执行者的心态、观念和行为。学前教育高质量发展不能仅依靠政府,要正视社会其他力量对于学前教育高质量发展的作用。因此,政府要多多利用各种政策工具,包括补贴、信息和劝诫等措施。

自愿型政策工具使用最少,比如市场,有使用,但相对于后两项政策工具就很少。自“国十条”(《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》)首次提出普惠园后,民办教育的生存环境就与以往不同,民办幼儿园在逐步进行缩紧。虽然2022年政府工作报告中提到了要支持和规范民办教育,然而这样做的前提是提高民办教育质量,从而增加对民办教育的需求。反之,社会环境没有为市场或自愿型组织发展创造条件,也没有可利用的适当条件。这也表明,地方政府制定法规时仍有可以探索的空间,为之后法规的调整补充提供条件。

(三)法规内容同质化明显

目前现行有效的地方学前教育法规在适用范围、规划举办、保教育教、管理监督与投入保障等维度上的具体内容特色不明显,同质化现象凸显。整体来说,地方法规文本框架具有高相似度。基本上按照总则、幼儿园建立与设立、幼儿园投入与保障等思路进行,大部分地方学前教育法规内容缺失“内化”“吸收”“再创造”。比如维度Ⅱ2中,所有地方学前教育法规提到要发展公办幼儿园和普惠性民办园,尤其是普惠性民办幼儿园。那么,怎么去发展普惠性民办园,用什么手段去发展,遇到特殊情况该怎么办,地方学前教育法规中只有文字上的描述,没有明显的操作性强的实质性内容。总体来说,地方学前教育法规同质化现象凸显,缺乏当地特色,各省市在制定相关规定时,应充分考虑社会经济发展水平和自身文化特点,突出地方教育体系的特色和差异。

四、相关建议

地方制定学前教育法规是为促进学前教育高质量发展,满足人民群众对优质学前教育的需求。大部分法规在内容可操作性、政策工具使用以及政策内容的区域特色上尚有提升空间。

(一)细化法规内容,增强可操作性

公共政策的制定包括界定问题、形成备选方案、选择政策方案和实施、评估、修正政策方案等环节^[12]。在制定学前教育法规时,政府要让各利益相

关方参与其中。因此,相关条文规定要更加的详细清晰,才能妥善处理各方利益。同时,在制定过程中要加强调研,充分广泛地听取社会各方的声音。准确筛选出那些有意义、有价值、有针对性的能够有效解决问题的意见。只有依靠深厚的民意基础,倾听各方面的意见诉求,把人民群众的问题放在首位,抓住机遇,才能有效增强学前教育地方性法规的可行性,从而发展优质学前教育,真正实现“良法善治”的目标。

(二)增强政策工具的多元性和灵活性

政策工具的合理使用是制定法规时应该做到的,合理地搭配政策工具更是地方学前教育高质量发展的有效途径。政策工具不是一成不变的,应该随着法规的变化而变化。随着国家不断出台各种有关于学前教育的政策,地方在制定相应法规时,应当适时地调整强制型政策、混合型及自愿型政策工具的使用。学前教育具有公共产品的属性。学前教育不仅是私人产品,也是公共产品。相对于其他阶段的教育而言,发展学前教育更需要政府的支持,通过规制、公共事业和直接提供,有效提升学前教育质量,促进中国式教育现代化。

学前教育的市场假设是错误的,但要反对的是过度市场化。地方制定法规时,应充分挖掘市场、自愿性组织等促进地方学前教育在规划举办、保教育教、投入保障等方面的重要作用。我国的学前教育之前很长一段时间内并没有与之对应的专业化的法规指导,所以在政策工具运用上略显不足。明确市场等在学前教育高质量发展过程中的责任地位,就能更加灵活地使用。

同时,还要鼓励多元化地去使用政策工具,不仅使用强制性和混合性政策工具,而且也要鼓励使用自愿型政策工具。保持法规的主动性和权威性,也为决策者提供激励机制,确保法规继续发挥作用。

(三)突出法规特色性,避免同质化

各地颁布的学前教育法规文本框架与《学前教育法(草案)》框架大体相似,且都是为促进当地学前教育发展。不同的地方,其社会经济发展状况不同,学前教育发展水平也存在差异。例如,《云南省学前教育条例》中就少数民族地区的双语教育机构建设、教师补贴及培养等问题作出明确规定。在同样拥有大量少数民族人口的辽宁省,学前教育条例没有明确规定少数民族地区的学前教育设施、师资培训和财政支持。说明辽宁少数民族地区的学前教育与非少数民族地区的学前教育相似,并没有体现当地特色。因此,未来各地应加强对当地学前教育

的调研,从生源情况、民族特色等方面出发,使制定出来的学前教育法规能满足当地学前教育发展的需要。

参考文献:

- [1] 申素平,周航,郝盼盼.改革开放四十年我国教育法治建设的回顾与展望[J].教育研究,2018(8):11.
- [2] 管华,王君妍.国外学前教育立法的启示[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2017(6):60.
- [3] 蒋云飞.我国学前教育地方立法的检视与完善[J].教育评论,2022(10):42.
- [4] 陈亮.我国学前教育地方立法的现实困境及其改进方向[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2017,46(6):53.
- [5] 赵小红.地方残疾儿童学前教育立法的问题与对策:基于部分省份学前教育条例的分析[J].中国特殊教育,2021(1):26.
- [6] 梁慧娟.我国地方学前教育立法的内容分析及启示:以三个地方性学前教育法规为例[J].学前教育研究,2013(4):38.
- [7] 豪利特,拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2006:141.
- [8] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Alternative Policy Instruments[M].Sanata Monica:Center for Policy Research in Education,1987:234.
- [9] SCHNEIDER A L, INGRAM H. Behavioral Assumptions of Policy Tools[M]. Journal of Politics,1990(2):510-529.
- [10] DOERN G B, PHIDD R W. Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process [M].Scarborough:Nelson Canada, 1992:96-98.
- [11] 湛中乐,倪洪涛,马雷军,等.《学前教育法(草案)》笔谈[J].湖南师范大学教育科学学报,2020,19(6):1.
- [12] 萨巴蒂尔.政策过程理论[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2004:3.

Research on Local Regulations in Preschool Education from the Perspective of Policy Tools

WANG Peng-ning, YANG Xiao-ping

(Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Promoting the high-quality development of preschool education is one of the priorities of preschool education, and high-quality development cannot be separated from the support of laws and regulations. Taking the 20 effective local laws and regulations as the research object, it is found that the current content of laws and regulations is not operable, policy tools can be optimized, and the content of laws and regulations is obviously homogeneous through the cross-analysis of policy tools and policy content. Therefore, it is necessary to refine the content of laws and regulations to enhance the operability; strengthen the diversity and flexibility of policy tools; and highlight the distinctiveness of laws and regulations to avoid homogenization.

Key words: preschool education; local regulation; policy tool

(责任编辑:刘东旭)