

我国乡村学前教育政策的演进 (2003—2025)*

——基于“类型-要素-阶段”三维框架的文本分析

唐 云^{1,2}, 陈可歆¹, 吴秋娴¹

(1. 云南师范大学 教育学部, 云南 昆明 650500; 2. 云南师范大学 心理学院, 云南 昆明 650500)

[摘 要] 基于政策工具理论, 通过构建“工具类型-内容要素-演进阶段”三维分析框架, 对 2003 年至 2025 年间中央及省级相关部门发布的 141 份乡村学前教育政策文本展开分析。结果表明, 在政策持续推动下, 我国乡村学前教育获得了显著发展: 普惠性资源覆盖率大幅提升, 教师队伍规模与学历结构持续优化, 以乡镇中心幼儿园为骨干的办园网络基本形成。分析还发现, 这一时期全国范围内政策的演进总体包括从“先导准备”到“提升融合”的 5 个阶段, 推动政策重心由规模覆盖转向质量优化, 具体体现为使用的政策工具类型从“命令主导”转向“多元协同”, 内容要素配置也实现了从“资源覆盖”到“质量保障”的转变, 并且中央与省级层面政策形成了“上下联动”的总体格局。区域比较显示, 工具类型与内容要素的配置呈现结构性差异, 反映出地方发展情况与政策重心的不同。综合来看, 类型与要素的适配性在历经多个阶段后趋于稳定, 但也存在对经费保障、师资激励与制度引导方面的支持不均衡等结构性偏差。

[关键词] 乡村学前教育; 政策工具; 政策要素; 政策演进; 三维分析框架; 政策文本分析

[中图分类号] G619.2 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1674-5639 (2026) 01-0096-13

DOI: 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2026.01.010

一、问题缘起

乡村学前教育是阻断贫困代际传递、促进教育公平的重要环节。我国乡村学前教育政策演进与国家乡村教育及社会公平的重视程度紧密相连。改革开放初期至 21 世纪初, 乡村学前教育主要依赖地方政府和村集体的资源支持, 未纳入国家发展规划^①。2003 年, 我国发布《国务院关于加强农村教育工作的决定》(以下简称《决定》), 明确“充分利用农村中小学布局调整后富余的教育资源发展学前教育”^②, 为后续资源整合提供政策依据。2010 年是乡村学前教育政策发展的重要转折点。《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020 年)》(以下简称《纲要》)将学前教育单独列章, 明确提出“重点发展农村学前教育”, 确立其在新时期教育体系中的重要地位;《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称《意见》)开启全国“学前教育三年行动计划”, 系统推动“公办中心园为骨干、村级园为主体”的乡村学前教育网络建设。这一系列举措标志着国家学前教育政策重心从零散、局部关注转向系统、全局战略推进。自此, 中央与省级相关政策进入密集出台、持续迭代的“政策繁荣期”。2017 年, 党的十九大提出乡村振兴战略, 乡村学前教育被赋予新时代使命。2021 年, 相关政策强调“多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给”,^③推动乡村学前教育与乡村振兴深度融合, 明确其对于提升乡村公共服务水平的重要性。

* **[作者简介]** 唐云, 男, 云南石林人, 云南师范大学副教授, 博士, 研究方向为学前教育、心理学; 陈可歆, 女, 广东佛山人, 云南师范大学在读硕士研究生, 研究方向为学前教育; 吴秋娴, 女, 云南昭通人, 云南师范大学在读硕士研究生, 研究方向为学前教育。

① 王晓芬, 滕飞玥. 我国农村学前教育的政策发展与优化路径: 基于 1978 年—2024 年重要政策文本的分析 [J]. 早期教育, 2025, (36): 26-30.

② 国务院关于加强农村教育工作的决定 [EB/OL]. (2003-09-17) [2025-11-10]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62440.htm.

③ 中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见 [EB/OL]. (2021-02-21) [2025-11-10]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5591401.htm.

在政策推动下,我国乡村学前教育发展成效显著。截至2021年,乡村普惠园覆盖率达90.6%,“乡镇一公办中心园,大村独办、小村联办”格局基本形成^①;乡村幼儿园专任教师45.88万人,比2012年增长99.87%,拥有专科及以上学历的比例占77.33%,较2012年提升30.91%^②。然而,尽管中央和地方相继出台乡村学前教育相关政策促进其发展,但乡村学前教育相较于城市,仍面临诸多困境。如师资力量薄弱——国家规定全日制幼儿园师幼比为1:5~1:7^③。而目前可查询的统计数据显示,2021年至2023年城乡师幼比持续存在差距:2021年,城区为1:7.2,乡村为1:16.5^④;2022年,城区为1:7,乡村为1:10.4;2023年,城区为1:6.6,乡村为1:9.3^⑤。三年来乡村师幼比均未达标准,与城区差距也较明显。此外,乡村学前教育还存在教育资源匮乏、环境落后等问题。实证研究表明,城乡学前教育在资源投入与环境质量上差异显著。资源投入上,乡村园关键指标落后于城区,薪资待遇与配备水平随地域层级递减;环境质量上,从城区到村庄质量逐级下降,村级园整体质量最低,过程性质量差距最突出^⑥。

与此同时,人口变化也带来了新问题。根据国家统计局数据,2024年我国出生人口954万人,较2016年峰值下降49.3%^⑦,自然增长率为-0.99‰^⑧,连续三年为负,长期低生育趋势难以扭转。人口格局快速变化直接对学前教育造成冲击,2020—2023年学前教育招生数下降52%,乡村受影响尤为突出^⑨。低生育率和城镇化双重背景之下,乡村学前教育不仅面临资源覆盖与质量提升的传统挑战,更需应对因生源不足而引发的资源闲置、布局失衡等新挑战。

上述问题制约乡村幼儿全面发展的机会,影响教育公平的实现。2003年以来,乡村学前教育逐步进入国家政策视野。本研究通过分析2003—2025年间相关政策文本,梳理中央与地方政策的演进脉络与总体特征,剖析工具类型与内容要素的配置与适配性,并关注人口变动下政策的应变,以期对未来政策优化提供一定的理论与实践参考。

二、研究设计

(一) 研究方法与数据来源

文本分析法是通过定量或定性技术剖析文本,揭示其主题与核心内容的公共政策分析方法。^⑩运用该方法,可以深入挖掘乡村学前教育政策文本中的深层含义,展现其内在逻辑。

本研究的数据来自国务院政策文件库、教育部官网及各省(区、市)政府官网,以“农村学前教育”等作为检索词,在官网中搜集相关政策文本作为研究样本。为保证政策文本的精确性和代表性,本研究依据以下标准进行文本选取:一是政策内容与乡村学前教育直接或间接相关;二是截至2025年12月1日

① 教育部:十年来幼儿园增加12.8万所,农村普惠园覆盖率90.6% [EB/OL]. (2022-04-26) [2025-2-18]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54405/mtbd/202204/t20220426_622040.html.

② 《中国农村教育发展报告2020—2022》正式发布,全景素描农村教育现状 [EB/OL]. (2022-12-29) [2025-2-18]. <https://www.nenu.edu.cn/info/3171/2571111.htm>.

③ 教育部关于印发《幼儿园教职工配备标准(暂行)》的通知 [EB/OL]. (2013-01-15) [2025-2-18]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/201301/t20130115_147148.html.

④ 马毅飞. 农村学前教育高质量发展的现实基础与行动策略 [J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2023, (5): 81-87.

⑤ 根据教育部统计数据,2021年城区学前教育专任教师2 948 635人,在园幼儿21 178 133人,学前教育师幼比为1:7.2;2022年城区学前教育专任教师3 082 521人,在园幼儿21 455 478人,学前教育师幼比为1:7。2022年乡村学前教育专任教师765 006人,在园幼儿7 961 548人,学前教育师幼比为1:10.4。2023年城区学前教育专任教师2 990 156人,城区在园幼儿19 635 604人,城区乡村学前教育师幼比为1:6.6;乡村学前教育专任教师687 233人,乡村在园幼儿6 374 341人,乡村学前教育师幼比为1:9.3。(计算结果保留小数点后一位)

⑥ 罗妹,李克建. 基于全国428个班级样本的学前教育质量城乡差距透视 [J]. 学前教育研究, 2017, (6): 13-20.

⑦ 学习《决定》每日问答I 怎样理解优化区域教育资源配置,建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制 [EB/OL]. (2024-08-22) [2025-11-17]. https://www.gov.cn/zhengce/202408/content_6969951.htm.

⑧ 中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2025-02-28) [2025-11-17]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html.

⑨ 国家统计局各级各类学历教育招生数年度数据 [EB/OL]. (2025-02-28) [2025-11-17]. <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zbs=A0M0S&sj=2023>.

⑩ 李钢,蓝石. 公共政策内容分析方法:理论与应用 [M]. 重庆:重庆大学出版社, 2007.

未被明文废止，仍具效力。最终得到有效文本 141 份，其中中央层面 18 份，省级层面 123 份。

综上，本研究选取 2003 年至 2025 年间的 141 份政策文件作为分析样本（见表 1），运用 NVivo 20.0 进行系统编码与归类，以揭示我国乡村学前教育的发展定位、演进轨迹及阶段特征。

（二）理论分析框架

本研究采用麦克唐纳（L. M. McDonnell）和埃尔莫（R. F. Elmore）的政策工具理论，将政策工具

表 1 乡村学前教育相关政策（部分）

序号	年份	政策文件名称
1	2003	《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》
2	2003	《山东省人民政府关于加快农村教育改革与发展的决定》
3	2003	《山西省人民政府关于进一步加强农村教育工作的决定》
.....		
139	2023	《关于全面推进幼儿园镇村一体化管理的指导意见》
140	2023	《关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》
141	2025	《贵州省学前教育条例》

分为命令型、激励型、能力建设型、系统变革型和劝诫型。^① 以上述 5 种工具类型为横向 X 维度，以 141 份乡村学前教育政策文本中的内容要素为纵向 Y 维度，以政策的演进阶段为纵向 Z 维度，建立 X-Y-Z 三维分析框架。

1. X 维度：工具类型

乡村学前教育政策使用 5 种类型工具：一是命令型工具，指通过规范规则来要求个人或者机构采取特定行动，具有强制性和命令性，具体表现为命令和处罚等。二是激励型工具，指通过经济手段来引导个人或机构的行为，具体表现为奖励、补贴、税收优惠等。三是能力建设型工具，指通过教育、培训等方式提升个人或机构能力，具体表现为技能培训、基本保障金等。四是系统变革型工具，指通过改变权力和资源分配来促进系统机制和制度的转变，具体表现为政府通过资源和权力下放，激发部分目标主体积极性并提升其参与度。五是劝诫型工具，指通过信息的传递、宣传等方式影响公众态度和行为，具体表现为信息发布、教育引导等。^②

2. Y 维度：内容要素

工具类型分析虽能揭示乡村学前教育政策的目标定位与实施手段，却难以呈现政策蕴含的本质特征与深层价值。为更精准刻画工具实际应用情况，本研究聚焦 141 份政策文本，借鉴安红等的研究，^③ 将 Y 维度界定为 4 个内容要素指标：普惠资源、经费制度、队伍建设、保障机制。一是普惠资源，指通过优化资源配置，扩大普惠性学前教育覆盖面，确保乡村地区学前儿童能够平等地享受优质学前教育服务。二是经费制度，即政府为农村学前教育提供资金支持和资源保障，并筹集社会资金。三是队伍建设，指政府采取开展经验交流、组织人员培训等措施，培养一批具有专业知识和专业教学水平的教师队伍。四是保障机制，指政府为规范管理乡村学前教育机构而建立的保障体系。^④

3. Z 维度：政策演进阶段

为动态揭示政策重心演进脉络，本研究以标志性中央政策为划分依据，将 2003—2025 年划分为五个阶段：一是先导与准备阶段（2003—2009 年）。以《决定》为标志，聚焦农村中小学布局调整和富余资源发展幼儿教育的基本路径，为后续政策出台奠定基础。二是奠基与探索阶段（2010—2013 年）。以《纲要》与《意见》为标志，通过首期学前教育三年行动计划等解决“有没有”的问题，着力扩大普惠资源供给。三是扩展与攻坚阶段（2014—2016 年）。以第二期学前教育三年行动计划为标志，向连片特困地区、民族地区等薄弱环节倾斜，实现从有到全的精准覆盖。四是深化与提质阶段（2017—2020 年）。以第三期学前教育三年行动计划为标志，从规模建设转向内涵发展，系统推进镇村一体化管理、质量评估等制度建设。五是均衡与融合阶段（2021—2025 年）。以“十四五”规划学前教育提升行动计划为标志，推动学前教育与乡村振兴战略深度融合，构建优质均衡的学前教育体系。

① MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, (2): 133-152.

② 李梦瑶，朱洪洋. 政策工具视角下日本中小学教师流动政策分析 [J]. 上海教育科研, 2024, (12): 16-24.

③ 安红，陈映. 政策工具视角下我国家庭教育政策的回顾与展望：基于 1996—2022 年的政策文本分析 [J]. 教育导刊, 2023, (12): 43-53.

④ 安红，陈映. 政策工具视角下我国家庭教育政策的回顾与展望：基于 1996—2022 年的政策文本分析 [J]. 教育导刊, 2023, (12): 43-53.

基于上述分析,本研究最终建立“乡村学前教育政策三维分析框架”。

(三) 政策文本编码

基于三维分析框架,本研究对政策文件进行系统编码:X维度以5种工具类型为父节点,Y维度以4类内容要素为父节点,Z维度则将五个演进阶段作为属性赋予政策文本。借助 NVivo 20.0 软件逐条编码,共得到 983 项工具类型参考点与 734 项内容要素参考点,为后续分析提供数据支撑。

三、乡村学前教育政策的阶段演进脉络

基于三维分析框架及编码数据,我国乡村学前教育政策在过去二十余年的演进呈现清晰的阶段特征。

(一) 先导与准备阶段(2003—2009年)

此阶段,中央(4份)与省级政府(27份)共发布31份涉及乡村学前教育的政策文件,为后续政策体系建立奠定初步基础。在工具类型方面,这些文件中命令型工具使用频率最高(48次),能力建设型(39次)与系统变革型工具(38次)使用频率相近,劝诫型工具(18次)使用频率居中,激励型工具运用相对有限(14次)。总体呈现以命令型工具为主导、能力建设与系统变革型工具初步协同、劝诫型工具开始探索、激励型工具较为薄弱的点。

命令型工具通过行政指令推动资源整合与责任落实,如《决定》要求利用中小学富余资源发展农村学前教育,各省份积极响应,多地政策中强调将闲置校舍优先用于发展农村学前教育。能力建设型工具体现在对办园条件与人员培训的初步关注。例如江苏出台农村幼儿园办学要求,通过标准化建设引导农村幼儿园改善基础条件;^①湖南等省开展农村幼儿教师专项培训。^②系统变革型工具则体现在管理体制的初步调整,如福建等省在政策中开始明确乡镇政府举办中心幼儿园、加强民办园监管等责任。^③劝诫型工具在此阶段得到初步应用,通过“鼓励”“倡导”等表述引导社会力量参与办园。激励型工具运用相对不足,仅在个别条款中以“扶持”“优惠”等表述呈现,缺乏具体可操作的财政激励措施。

在内容要素方面,31份文件中普惠资源要素频率最高(42次),保障机制要素(34次)次之,队伍建设要素(26次)和经费制度要素(21次)关注度相对较低,总体呈现普惠资源要素优先、保障机制要素初步构建、队伍建设与经费制度要素相对薄弱的点。具体而言,普惠资源要素关注资源整合,主要利用中小学布局调整富余资源,解决农村学前教育“从无到有”起步问题。保障机制要素涉及管理责任的初步划分,多省政策明确以县为主、乡镇参与的管理框架。队伍建设要素体现在对教师专业能力的要求,如吉林等省提出通过中小学富余教师转岗补充幼儿教师,并关注教师学历与资格。^④经费制度要素在此阶段相对薄弱,虽有“加大投入”“纳入规划”等指导性表述,但尚未形成稳定的预算保障与多元投入机制。

本阶段处于我国乡村学前教育政策体系化的起步期,以行政命令为主导,以资源扩张为主线,整体上处于解决“有没有”问题的资源与制度准备阶段。虽然该阶段工具类型和内容要素的使用较为单一,但其确立的“充分利用闲置教育资源”核心路径,为乡村学前教育的后续发展积累了政策与实践经验。

(二) 奠基与探索阶段(2010—2013年)

此阶段,中央(4份)与省级政府(21份)共发布25份涉及乡村学前教育的政策文件,推动乡村学前教育从零散关注转向系统建设。在工具类型方面,这些文件中命令型工具使用频率最高(79次),系统变革型(45次)与能力建设型工具(44次)使用频率相近,劝诫型工具(31次)使用频率居中,激励型工具运用相对有限(20次)。总体呈现以命令型工具为主导,系统变革与能力建设型工具协同支撑,劝诫型工具初步探索,激励型工具较为薄弱的点。

① 省教育厅关于印发《江苏省农村合格幼儿园办学条件基本要求(试行)》的通知[EB/OL].(2010-12-30)[2026-02-08].<http://www.jsjyzt.cn/Html/Article/1801/>.

② 湖南省教育厅.关于促进农村学前教育发展的指导意见[EB/OL].(2008-09-27)[2026-02-08].https://jyt.hunan.gov.cn/jyt/sjyt/xxgk/zcfg/gfxwj/200809/t20080927_3990542.html.

③ 福建省人民政府教育督导室.关于做好乡镇人民政府教育工作督导评估工作的通知[EB/OL].(2008-09-03)[2026-02-08].https://jyt.fujian.gov.cn/xxgk/zywj/200809/t20080903_3166002.htm.

④ 吉林省人民政府关于进一步加强妇女儿童工作的意见[EB/OL].(2009-10-21)[2026-02-08].https://xxgk.jl.gov.cn/szf/gkml/201812/t20181205_5349569.html.

命令型工具通过强制规范推动体系建设,如广东要求“每个乡镇建设1所独立建制的公办中心幼儿园”,^①并配套制定乡镇中心幼儿园办园试行标准。系统变革工具在管理体制创新中得到运用,多地探索建立“以县为主、县乡共管”体制,并确立乡镇中心园法人地位。能力建设型工具与普惠资源要素紧密结合,如广西提出构建“以乡镇中心幼儿园为主体、其他类型幼儿园为辅助”的乡村学前教育新格局,并通过巡回支教、流动大篷车等创新形式扩大资源覆盖面。^②劝诫型工具通过鼓励、示范引导等方式发挥作用,中央强调“发挥乡镇中心幼儿园对村幼儿园的示范指导作用”^③。激励型工具运用相对有限,虽然在队伍建设要素中有所体现,如中央启动“幼儿教师国家级培训计划”,面向农村幼儿园教师开展专业培训;^④贵州则提出对长期在农村基层工作的幼儿教师实行工资倾斜政策,并通过招考优惠等措施吸引毕业生扎根农村,^⑤但整体上仍处于探索阶段。

在内容要素方面,25份文件中保障机制要素频率最高(61次),普惠资源要素(53次)和队伍建设要素(44次)的受关注程度次之,经费制度要素关注度相对较低(23次)。总体呈现保障机制要素优先、普惠资源与队伍建设要素稳步推进、经费制度要素相对薄弱的特征。具体来说,保障机制要素在基础制度构建中逐步完善。如《纲要》明确“支持贫困地区发展学前教育”,提出“充分利用中小学布局调整富余校舍和教师举办幼儿园”。^⑥普惠资源要素在此阶段关注度较高,各地普遍采取“大村独办、小村联办”模式,继续利用农村中小学布局调整后的富余资源改建幼儿园。中央也加大了对乡村学前教育的专项投入,通过“农村幼儿园建设工程”加大硬件设施投入。^⑦队伍建设要通过培训培养机制推进,中央启动“幼儿教师国家级培训计划”,面向农村幼儿园教师开展专业培训。^⑧本阶段经费制度要素尚处于探索期,虽然多地提出将学前教育经费纳入财政预算,但多元投入机制尚未健全,激励型工具在经济激励方面的运用不足,在一定程度上制约了资源持续供给与质量提升。

本阶段低生育率问题尚未凸显,但政策布局已初步体现出对制度建设和资源覆盖的重视,为后续应对人口变动奠定基础。总体而言,该阶段通过命令主导、系统变革和能力建设相结合的工具组合,聚焦基础保障构建与普惠资源扩充,以解决“有没有”为核心问题,初步形成以乡镇中心园为骨干、村级幼儿园为基础的乡村学前教育服务网络,为后续政策演进奠定制度基础与实践框架。

(三) 扩展与攻坚阶段(2014—2016年)

此阶段,中央(2份)与省级政府(16份)共发布18份涉及乡村学前教育的政策,重心逐渐导向攻坚薄弱环节。在工具类型方面,这些文件中系统变革型工具使用频率最高(37次),能力建设型(25次)、命令型(29次)和激励型工具(30次)使用频率相近,劝诫型工具(14次)使用频率减少。总体呈现系统变革型工具主导,命令型、激励型与能力建设型工具协同增强,劝诫型工具适度运用的特点。

系统变革型工具在体制机制优化中发挥作用,中央第二期学前教育三年行动计划提出扩大学前教育资源奖补项目,支持地方改扩建和新建公办幼儿园并向中西部地区倾斜。能力建设型工具在队伍建设与资源扩展

① 印发广东省发展学前教育三年行动计划的通知[EB/OL]. (2011-05-27)[2025-11-11]. https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2011/17/content/post_3363165.html.

② 广西壮族自治区人民政府办公厅关于印发广西壮族自治区学前教育三年行动计划(2011—2013年)的通知.[EB/OL]. (2011-11-07)[2026-02-08]. http://www.gxzf.gov.cn/zfwj/zzqrmzfbgtwj_34828/2011ngzwbwj_34836/t1507696.shtml.

③ 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. (2010-07-29)[2025-11-11]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.

④ 教育部 财政部关于实施幼儿教师国家级培训计划的通知[EB/OL]. (2011-09-05)[2026-02-08]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7058/201109/t20110905_146630.html.

⑤ 省人民政府关于加快发展学前教育的实施意见[EB/OL]. (2011-02-19)[2026-02-08]. https://www.guizhou.gov.cn/zwgk/zcfg/szfwj/qff/201709/t20170925_70477005.html.

⑥ 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. (2010-07-29)[2025-11-11]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.

⑦ 陈志其,蔡迎旗.我国学前教育质量的政策变迁历程、演进逻辑与未来展望:基于教育可持续发展的视角[J].河北师范大学学报(教育科学版),2023,(4):125-134.

⑧ 教育部 财政部关于实施幼儿教师国家级培训计划的通知[EB/OL]. (2011-09-05)[2026-02-08]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7058/201109/t20110905_146630.html.

中得以深入应用,多地通过“特岗计划”招聘、定向培养等方式补充农村教师,如陕西还推动建立乡镇、村级幼儿园一体化管理试点基地。^① 命令型工具在任务落实中继续发挥规范约束作用,如甘肃在行动计划中明确要求实现连片贫困县乡镇中心园全覆盖,并推动资源向行政村延伸。^② 激励型工具在资金分配与制度保障中得以强化,该计划不仅强调“财政性学前教育投入要最大限度地向农村、边远、贫困和民族地区倾斜”,^③ 还要求完善幼儿园教师工资待遇保障机制,通过生均财政拨款等方式改善非在编教师和农村集体办园教师待遇。劝诫型工具在此阶段使用仍相对有限,政策宣传与公众参与相关政策条款还不完善。

在内容要素方面,18份文件中普惠资源要素频率最高(35次),资源扩充的重点向薄弱地区倾斜;保障机制要素(26次)与队伍建设要素(23次)关注度降低;经费制度要素(20次)关注度相对稳定。总体呈现普惠资源要素持续优先、保障机制与队伍建设要素稳步推进、经费制度要素有待加强的特点。具体而言,普惠资源要素在资源精准覆盖上取得进展,各地积极响应中央政策导向,“扩大农村学前教育资源,重点向连片特困地区、民族地区、留守儿童集中地区倾斜”^④,如黑龙江强调将公办幼儿园优先建设在农村适龄儿童规模较大的中心地带。^⑤ 保障机制要素在管理体系上有所完善,各地逐步建立并落实各项管理制度,但监督评估等环节仍显薄弱。队伍建设要素在教师专业发展和待遇保障上受到重视,中央层面要求完善幼儿园教师工资待遇保障机制。^⑥ 各地除了通过“特岗计划”、定向培养等方式补充师资外,更积极探索教师队伍建设和管理的长效机制,如陕西在计划中推动共建共享并设立一体化管理试点。^⑦ 经费制度要素也在该阶段通过多元投入机制得到强化,如贵州将农村税费改革转移支付资金部分用于学前教育,^⑧ 黑龙江试点“个人办园、村集体资助、政府奖补”办园体制^⑨。

然而,本阶段工具类型与内容要素适配性仍有提升空间。系统变革型工具侧重于资源布局调整,但在监督评估等方面应用不足;激励型工具虽强化了经费支持,但教师待遇的长期激励措施尚不完善;劝诫型工具整体使用偏少,政策宣传与公众参与有待提高。同时,随着2016年“全面二孩”政策实施,部分地区出生率出现短暂小幅回升,但政策已开始关注资源配置的精准性,体现出对人口变动初步响应的政策意识。

总体而言,本阶段通过系统变革与激励能力相结合的工具组合,聚焦普惠资源扩充与薄弱地区攻坚,在解决“从有到全”问题上取得进展,为后续质量提升奠定基础。

(四) 深化与提质阶段(2017—2020年)

此阶段,中央(4份)与省级政府(24份)共发布28份涉及乡村学前教育的政策,重心明确转向质量提升与系统治理。在工具类型方面,这些文件中系统变革型工具使用频率最高(52次),命令型(46次)和能力建设型工具(41次)使用频率增加,劝诫型工具使用频率居中(30次),激励型工具使用频率相对较低(24次)。总体呈现系统变革型工具持续主导、命令型工具与劝诫型工具协同强化、能力建设与激励型工具深度融合的特点。

① 陕西省人民政府办公厅关于印发第二期学前教育三年行动计划(2014—2016年)的通知[EB/OL].(2014-11-04)[2026-02-08].https://www.shaanxi.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/zwj/nszfbgtwj/szbf/202208/t20220808_2235374.html.

② 甘肃省教育厅关于印发《甘肃省第三期学前教育行动计划(2017—2020年)》的通知[EB/OL].(2018-08-28)[2026-02-08].<https://jyt.gansu.gov.cn/jyt/c107285/201306/06790d0294554f3185e2a0fb48602cbe.shtml>.

③ 教育部 国家发展改革委 财政部 关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见[EB/OL].(2014-11-03)[2025-11-11].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201411/t20141105_178318.html.

④ 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2025-11-11].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.

⑤ 黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省第二期学前教育三年行动计划(2014—2016年)的通知[EB/OL].(2018-08-28)[2025-11-11].https://www.hlj.gov.cn/hlj/c108087/201411/c00_30644533.shtml.

⑥ 教育部 国家发展改革委 财政部 关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见[EB/OL].(2014-11-03)[2025-11-11].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201411/t20141105_178318.html.

⑦ 陕西省人民政府办公厅关于印发第二期学前教育三年行动计划(2014—2016年)的通知[EB/OL].(2014-11-04)[2026-02-08].https://www.shaanxi.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/zwj/nszfbgtwj/szbf/202208/t20220808_2235374.html.

⑧ 贵州省教育厅 省发展改革委 省财政厅关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见[EB/OL].(2014-11-04)[2026-02-08].https://czt.guizhou.gov.cn/zwgk/zfxxgk/fdzdgknr/ghjh/201604/t20160425_64828281.html.

⑨ 黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省第二期学前教育三年行动计划(2014—2016年)的通知[EB/OL].(2018-08-28)[2025-11-11].https://www.hlj.gov.cn/hlj/c108087/201411/c00_30644533.shtml.

系统变革型工具在体制机制优化与质量提升中发挥作用,如中央强调充分发挥公办乡镇中心幼儿园辐射带动作用,并提出“大村独立建园,小村联合办园”。^①命令型工具在规范管理与教师权益保障中发挥重要作用,如浙江提出“对长期在偏远地区、条件艰苦地区工作的幼儿园教师,在技术职称评定、福利待遇等方面应当予以照顾”^②。劝诫型工具在引导优质资源共享中得到强化,如2018年《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》明确提出,要充分发挥城镇优质幼儿园和农村乡镇中心园辐射带动作用。^③能力建设与激励型工具在队伍建设和资源保障中深度融合,如中央支持地方试点对乡村公办园教师给予生活补助,^④甘肃探索公费定向培养模式为当地乡村补充专业教师。^⑤

在内容要素方面,28份文件中普惠资源要素(51次)频率依然最高;保障机制要素(32次)与队伍建设要素(37次)频率提高;经费制度要素(16次)频率相对较低,总体呈现普惠资源要素持续优化、队伍建设与保障机制要素显著增强、经费制度要素相对薄弱的特征。具体来说,普惠资源要素在布局优化与质量提升上同步推进,各地着力提升资源使用效益与服务质量。如广东继续推进镇村幼儿园一体化管理,^⑥河北推行乡镇中心园统一管理模式。^⑦队伍建设在待遇保障与专业发展上取得重要进展。如海南推动同工同酬,^⑧河北将乡村教师纳入待遇与荣誉政策范围。^⑨保障机制要素在管理体系与监督评估上逐渐完善。例如2020年国务院教育督导委员会办公室印发的《县域学前教育普及普惠督导评估办法》建立了系统督导评估框架;各地通过结对帮扶、信息系统等措施强化管理。^⑩经费制度要素在投入机制上有所巩固,省级财政统筹与精准投放得到加强;如广东明确强化省级财政统筹作用,将资金投向农村及随迁子女集中地区。^⑪虽体现经费保障的精准化导向,但此阶段各地经费多元投入机制和创新突破仍显不足。

然而,本阶段工具类型与内容要素适配性仍面临挑战:系统变革型工具虽主导,但在经费制度要素上的创新突破有限,多元投入机制尚未完全建立;激励型工具在教师待遇与资源分配中有所加强,但长期稳定的激励保障仍显不足;劝诫型工具在宣传引导与社会参与方面有所提升,但政策执行的监督评估体系仍需完善。同时,随着2018年后出生人口持续下滑,低生育率趋势显现,政策开始从规模建设转向质量提升与结构优化,体现出对人口变动背景下资源使用效率的初步响应。

总体而言,本阶段通过系统变革、命令规范与能力提升相结合的工具组合,推动内容要素从规模覆盖向质量保障转型,在解决“好不好”问题上取得进展,为推动乡村学前教育高质量发展奠定坚实基础。

① 教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见[EB/OL].(2017-04-17)[2025-11-11].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201705/t20170502_303514.htm.

② 浙江省学前教育条例[EB/OL].(2020-12-08)[2025-11-11].https://jgswj.zj.gov.cn/art/2020/12/8/art_1229561475_2328672.html.

③ 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)[2026-02-08].https://www.cs.com.cn/sylm/syzcj/201811/t20181115_5893319.html.

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[EB/OL].(2018-11-15)[2026-02-08].https://www.cs.com.cn/sylm/syzcj/201811/t20181115_5893319.html.

⑤ 甘肃省第三期学前教育行动计划(2017年—2020年)[EB/OL].(2018-11-15)[2026-02-08].<https://jyt.gansu.gov.cn/jyt/c107285/201306/06790d0294554f3185e2a0fb48602cbe.shtml>.

⑥ 省教育厅等五部门关于印发广东省发展学前教育第三期行动计划的通知[EB/OL].(2017-09-01)[2026-02-08].https://edu.gd.gov.cn/zwgknew/jyzcfg/dfjyzcfg/content/post_3379645.html.

⑦ 省教育厅等五部门关于印发《河北省第三期学前教育行动计划(2017—2020年)》的通知[EB/OL].(2017-09-13)[2026-02-08].<http://hee.gov.cn/col/1410097726928/2017/09/13/1505267349735.html>.

⑧ 海南省教育厅关于印发《海南省第三期学前教育行动计划(2017—2020年)》的通知[EB/OL].(2017-10-12)[2026-02-08].<https://www.hainan.gov.cn/hainan/zxxxtj/201710/ba002dbfb76249fc8fbd3735c4ea34ce.shtml>.

⑨ 省教育厅等五部门关于印发《河北省第三期学前教育行动计划(2017—2020年)》的通知[EB/OL].(2017-09-13)[2026-02-08].<http://hee.gov.cn/col/1410097726928/2017/09/13/1505267349735.html>.

⑩ 教育部关于印发《县域学前教育普及普惠督导评估办法》的通知[EB/OL].(2020-02-15)[2026-02-08].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/s6500/202002/t20200228_425372.html.

⑪ 省教育厅等五部门关于印发广东省发展学前教育第三期行动计划的通知[EB/OL].(2017-09-01)[2026-02-08].https://edu.gd.gov.cn/zwgknew/jyzcfg/dfjyzcfg/content/post_3379645.html.

(五) 均衡发展融合阶段(2021—2025 年)

此阶段,中央(4 份)与省级政府(34 份)共发布 38 份涉及乡村学前教育的政策,旨在构建高质量教育体系并深度融入乡村振兴战略。在工具类型方面,这些文件中劝诫型工具使用频率最高(68 次),命令型工具使用频率次之(64 次),能力建设型(52 次)和系统变革型工具(57 次)使用频率相近,激励型工具(38 次)使用频率增加。总体呈现劝诫型与命令型工具共同引导、能力建设型与系统变革型工具协同支撑、激励型工具稳步推进的特点。

劝诫型工具在引导精准服务与教育理念传播方面的作用得到增强,如《中国儿童发展纲要(2021—2030)》强调优先补齐农村、边远地区的资源短板,并倡导通过入户家访等模式为农村边远地区儿童提供早期发展支持。^① 命令型工具在规范管理与标准建设中得以强化,如 2023 年《关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》明确以乡镇公办中心园为基点,对村级园实施一体化管理。^② 能力建设型工具在质量提升与资源优化中深度融合,如甘肃通过构建多层次结对帮扶网络促进城乡学前教育均衡发展。^③ 系统变革型工具在体制机制创新与体系构建中发挥作用,“十四五”规划提升行动计划将扩大普惠资源与优化农村布局置于核心位置,进而构建城乡公共服务网络。^④ 激励型工具在队伍建设与资源配置中发挥作用,如贵州鼓励采取定向培养等机制为农村地区补充合格师资力量。^⑤

在内容要素方面,38 份文件中普惠资源要素(71 次)频率最高;保障机制要素(59 次)与经费制度要素(23 次)频率增加;队伍建设要素(37 次)关注度相对稳定。总体呈现普惠资源要素深度优化、队伍建设与保障机制要素系统增强、经费制度要素持续完善的特点。具体而言,普惠资源要素在布局优化与服务精准化上持续推进,各地在巩固覆盖成果基础上着力提升资源适配性。如广东明确普惠园规模标准的同时探索建立区域化管理资源中心;^⑥ 广西强化乡镇中心园核心地位并推动一体化管理。^⑦ 队伍建设要素在培养机制与职业发展上取得进展,如辽宁规定对长期扎根乡村的教师给予待遇和职称等倾斜,同时各地通过提高补助、扩大公费师范生等措施增强教师岗位吸引力。^⑧ 保障机制要素在制度构建与多元协同上取得进展。如湖南、山东等将学前教育经费纳入预算并向乡村倾斜,全面推行镇村一体化管理模式,形成集团化办园格局。同时通过建立城乡学前教育共同体、健全教研指导网络等举措完善质量保障体系。^⑨ 经费制度要素在投入机制与资金效益上得到优化。如甘肃明确“省级财政加大投入力度统筹中央

① 国家卫生健康委关于印发贯彻 2021—2030 年中国妇女儿童发展纲要实施方案的通知[EB/OL]. (2022-04-02) [2026-02-08]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/09/content_5684258.htm.

② 教育部 国家发展改革委 财政部关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见[EB/OL]. (2023-08-16) [2026-02-08]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202308/t20230830_1076888.html.

③ 甘肃省教育厅关于印发《甘肃省“十四五”教育事业发展规划》的通知[EB/OL]. (2022-01-19) [2026-02-08]. <https://jyt.gansu.gov.cn/jyt/c107285/202201/1957349.shtml>.

④ 教育部等九部门关于印发《“十四五”学前教育发展提升行动计划》和《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》的通知[EB/OL]. (2021-12-14) [2026-02-08]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s7053/202112/t20211216_587718.html.

⑤ 贵州省人民代表大会常务委员会公告(2025 第 8 号)[EB/OL]. (2025-05-29) [2026-02-08]. https://www.gzrd.gov.cn/xwzx/zyfb/cwhgg/202505/t20250529_87944151.html.

⑥ 广东省教育厅等九部门关于印发《广东省“十四五”学前教育发展提升行动计划》《广东省“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》的通知[EB/OL]. (2023-01-04) [2026-02-08]. https://edu.gd.gov.cn/zwgknew/jyfgzh/content/post_4075430.html.

⑦ 广西壮族自治区“十四五”学前教育发展提升行动计划[EB/OL]. (2022-08-30) [2026-02-08]. <http://jyt.gxzf.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/ghjh/cqgh/t13008878.shtml>.

⑧ 辽宁省学前教育条例[EB/OL]. (2021-01-04) [2026-02-08]. <https://jyt.ln.gov.cn/jyt/gk/zfxxgk/fdzdgknr/lzyj/dfxfg/18C5BAC5E01C4221BFC73369C269A243/index.shtml>.

⑨ 湖南省教育厅等九部门关于印发《湖南省学前教育发展提升行动计划(2022—2025 年)》和《湖南省县域普通高中发展提升行动计划(2022—2025 年)》的通知[EB/OL]. (2022-12-23) [2026-02-08]. https://jyt.hunan.gov.cn/jyt/gbyeyjssf/202212/t20221223_1088332.html; 山东省教育厅. 关于全面推进幼儿园镇村一体化管理的指导意见[EB/OL]. (2023-12-06) [2026-02-08]. http://edu.shandong.gov.cn/art/2023/12/6/art_107053_10323737.html?xxgkhide=1.

学前教育发展资金通过转移支付对市县给予支持”^①；此外，各地还通过明确生均拨款标准、优化资金分配机制等举措提升经费使用效率。

然而，本阶段工具类型与内容要素适配性仍面临挑战：劝诫型工具在宣传引导中有所提升，但政策执行的监督评估体系仍需细化；系统变革型工具在经费制度要素上创新不足，多元投入机制尚未完全突破；激励型工具在教师待遇与资源分配中有所加强，但长期稳定性需进一步保障。同时，自2022年起，全国出生人口数量连续3年低于1 000万，^②人口负增长已成为塑造未来学前教育格局的重要变量。对此，中央2024—2025年相继提出“探索逐步扩大免费教育范围”“健全与人口变化相适应的基础教育资源统筹调配机制”^③以及逐步推动免费学前教育，为乡村学前教育应对生源减少等新时代挑战提供政策指引。这一系列政策颁布意味着中央将持续增强公共服务对低生育率背景下的回应，旨在运用系统变革型工具在经费制度、保障机制等要素上构建与人口新常态相适应的高质量学前教育体系。

总体而言，本阶段通过劝诫引导、系统变革与命令规范相结合的工具组合，推动内容要素从规模覆盖向质量优化转型，在解决“优不优”问题上取得进展，促进了乡村学前教育与乡村振兴战略深度融合，为构建高质量学前教育体系奠定坚实基础。

四、乡村学前教育政策演进的总体特征

基于上述五个演进阶段的梳理，本研究从工具类型、内容要素、适配性、央地互动及区域对比5个维度，提炼出2003—2025年演进总体特征如下。

（一）工具类型的使用从“命令主导”向“多元协同”演进

纵观我国乡村学前教育政策的演进历程（见图1，S1-S5依次代表5个演进阶段，下文均用此简写指代），工具类型使用从“命令主导”转向“多元协同”。S1阶段以命令型工具为主，政府通过发布决定、实施意见等强制性文件，明确对乡村学前教育的资源整合与责任划分。S2阶段延续命令型工具主导，政府通过强制规范与体制构建迅速建立乡村学前教育基本框架，体现行政主导色彩。S3阶段系统变革型工具成为主导，政策重心转向体制机制优化与资源配置调整，同时激励型工具使用加强，显示出政府开始注重通过经济激励来激发基层活力。S4阶段工具类型组合更加多元，多种工具协同发力，反映出政策制定从单一强制向引导、服务与规范并重的综合治理转变。S5阶段命令型工具与劝诫型工具共同主导，能力建设与系统变革型工具并重，激励型工具持续发挥调节作用，各类工具在功能方面形成互补。这一演进脉络表明，工具类型的运用已逐渐摆脱依赖行政命令的单一模式，转向多元协同配合的新阶段，更好地适应中国式现代化背景下乡村学前教育高质量发展的复杂需求。

（二）内容要素从“资源覆盖”向“质量保障”转型

由图1可以发现，我国乡村学前教育政策的内容要素配置已从“资源覆盖”转向“质量提升”。S1阶段聚焦普惠资源扩充与整合，通过利用中小学布局调整后的富余资源填补空白，以解决乡村学前教育“从无到有”的起步问题。S2阶段聚焦普惠资源扩充与基础保障机制建立，旨在通过硬件投入与制度框架的同步建设，快速解决“有没有”的核心问题。S3阶段经费制度与队伍建设要素关注度下降，表明在攻坚薄弱环节的同时，对要素的系统投入进行了结构性调整，队伍建设的长效机制尚未成为关注重点。S4阶

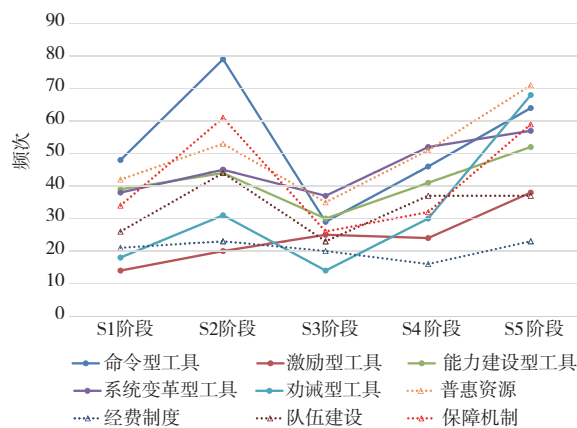


图1 工具与要素阶段演进趋势图

① 甘肃省教育厅关于印发《甘肃省“十四五”教育事业发展规划》的通知[EB/OL]. (2021-11-7)[2025-11-17]. <https://jyt.gansu.gov.cn/jyt/c107285/202201/1957349.shtml>.

② 秦玉友, 王玉姣, 李佳莹. 人口高质量发展旨向下推进中国学前教育免费: 经验分析与政策设计[J]. 教育与经济, 2025, (2): 63-72.

③ 中共中央 国务院印发《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》[EB/OL]. (2025-01-19)[2025-11-17]. https://zqb.cyol.com/pc/content/202501/20/content_406183.html.

段政策重心进一步向内涵式发展,队伍建设与保障机制要素持续强化,体现对师资专业素养与精细化管理的重视。进入 S5 阶段,普惠资源要素虽仍保持核心地位,但其内涵已从规模扩张转向质量融合,与持续完善的保障机制和稳步推进的队伍建设共同构成支撑高质量发展的有机整体。这一演进历程表明,我国乡村学前教育政策正逐步推进从基础框架建立到高质量教育体系构建转型。尤其在人口负增长与乡村人口流出背景下,要素重心已经从追求普惠资源的“广覆盖”,转向强调资源配置的精准性和适应性,以应对生源减少带来的问题。

(三) 工具类型与内容要素适配性有所改善,但仍存在结构性偏差

基于不同阶段工具类型与内容要素的交叉分析,可以看出二者适配性在演进中虽有所优化,但结构上偏差依然显著。这一特征通过历时趋势、空间分布和统计检验 3 个维度得到系统印证。

首先,从历时趋势维度来看,工具类型与内容要素适配性呈现动态演进路径(见图 2)。S1 阶段,命令型工具集中作用于普惠资源要素,通过整合利用农村中小学布局调整后的富余资源,解决“从无到有”的基础问题。S2 阶段,命令型与系统变革型工具集中作用于普惠资源与保障机制,快速建立乡村学前教育基础制度框架。S3 阶段,激励型与能力建设型工具在经费制度与队伍建设中使用增强,显示出政策对经济激励与人力资本投入的重视。S4 阶段,系统变革与命令型工具相结合进一步强化保障机制与队伍建设,推动政策向内涵式发展转型。S5 阶段,系统变革型与劝诫型工具共同引导普惠资源与保障机制向质量融合演进,体现出系统层面的协同深化。然而,纵观整个历程,劝诫型工具和经费制度等组合的折线始终处于相对低位,体现政策工具对要素支持不均衡的结构性问题。

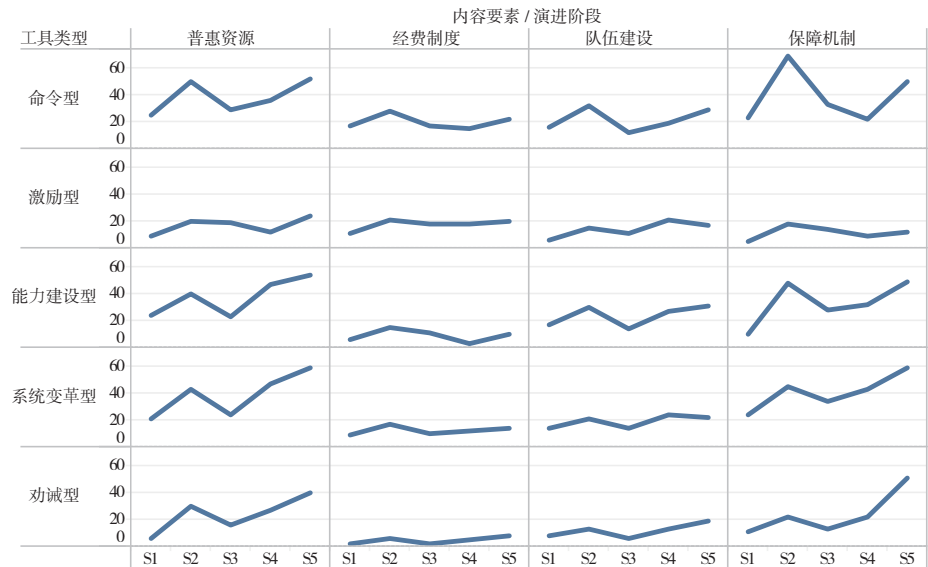


图 2 阶段演进交叉分析变化图

其次,从空间分布维度来看,三维散点图直观展现了工具类型与内容要素适配性的结构性特征(见图 3)。该图基于 141 份政策文本中 2 291 个工具和要素交叉参考点生成,每个点代表一类工具类型-内容要素组合在该阶段的应用。图中密度分布直观揭示了各阶段政策重心的空间特征:命令型工具与普惠资源组合在 S1 阶段形成了密集分布状态,而到了 S5 阶段,聚集点则转移至系统变革型工具与普惠资源组合区域。而激励型工具与经费制度要素组合在各阶段均呈现稀疏分布状态。同时,劝诫型工具在多数要素区域中的聚集点也较为稀疏。这种空间分布不均,反映了激励型工具在经费制度等要素中应用相对不足;劝诫型工具在各要素

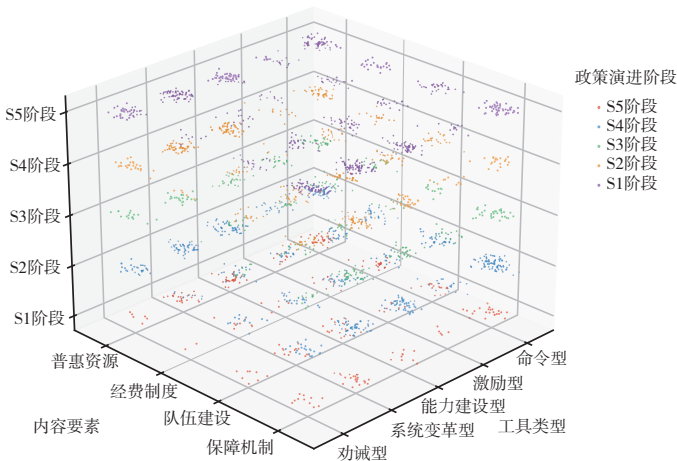


图 3 “类型-要素-阶段”三维交叉散点图

中的整体应用仍有提升空间。

最后,对工具类型与内容要素关联性的统计分析印证了前述对二者适配性及其局限性的分析(见表2)。卡方检验显著表明,工具类型与内容要素间呈现稳定、系统的匹配关系,即特定工具对应一种或多种特定要素,从而使不同工具间形成互补,支持政策目标实现。数据显示,工具类型与内容要素的关联性呈现“显著(S1、S2)-不显著(S3)-显著(S4、S5)”路径。这说明工具类型与要素的匹配并不是一蹴而就的:S1阶段的显著表示以命令型和系统变革型工具为主的组合配置模式初步建立;S2阶段的显著表示以命令型和系统变革型工具为主的组合配置模式得到强化;S3阶段的不显著表示当政策重心从资源覆盖转向攻坚薄弱环节时,原有组合配置模式被打破,工具和要素没有系统对应关系,需在探索和尝试中重新组合以发挥政策效能;S4和S5阶段的显著变化则表明新的、相对稳定的工具和要素组合配置模式已经形成。然而,衡量工具和要素间关联强度的Cramér's V值在各阶段均呈现弱关联强度($V < 0.2$),证实虽然适配性历经起伏后趋向改善,但二者的组合配置仍较松散,结构性偏差一定程度存在。

表2 各阶段工具类型与内容要素关联性的卡方检验结果

阶段	χ^2	df	p	Cramér's V	N	关联强度
S1	22.24	12	0.035	0.168	264	弱
S2	21.46	12	0.04	0.111	583	弱
S3	16.37	12	0.18	0.125	348	不显著
S4	45.78	12	0.00	0.183	454	弱
S5	37.40	12	0.00	0.139	642	弱

综上,工具类型与内容要素的适配性在演进中有所改善,但经费制度偏重激励工具,队伍建设偏重命令工具,保障机制中激励有限以及劝诫型工具运用不足等结构性偏差,在一定程度上制约政策效能的充分发挥。

(四) 中央与省级政策互动增强,形成“上下联动”治理格局

我国乡村学前教育政策的制定,形成中央与省级政府间紧密协同的“上下联动”治理格局。政策演进初期,中央通过颁布《决定》等纲领性文件确立发展方向,各省份处于响应和执行层面,呈现“中央主导、地方执行”的单向传导特征。随着政策体系完善,这种互动关系深化为双向促进协同模式:中央通过多期“学前教育三年行动计划”等为地方提供制度空间与方向指引;省级在落实中央精神基础上,结合本地实际进行创造性转化,如广东制定具体办园标准^①、广西优化边境地区资源布局等^②。互动在S5阶段达到新高度,表现为政策制定的同步性和协调性增强——中央出台“十四五”规划学前教育发展提升行动计划后,各省在较短时间内相继发布本省“十四五”规划学前教育发展提升行动计划方案,并对中央政策进行细化与深化,如甘肃精准扶贫专项计划与浙江乡村幼儿园质量提升工程^③。这种“中央定方向、地方创特色”联动机制,既确保国家意志贯彻落实,也为地方创新提供因地制宜空间,共同推动乡村学前教育事业持续发展。

(五) 工具类型与内容要素配置存在区域间差异

基于国家区域发展战略,将省份归并为东部(46份)、中部(22份)、西部(41份)与东北(14份)四大区域。该划分基于以下考虑:一是单个省份政策文本数量有限,以省为单位进行统计易因样本量过小导致结果偶然性偏大;二是区域内省份在经济发展水平、学前教育资源等方面具有一定共性,区域归类有助于识别共性特征与整体走向。因此,将123份省级政策按上述区域归类分析,以揭示工具类型与内容要素的区域差异(见图4)。

① 广东省教育厅关于规范化乡镇中心幼儿园的办园标准(试行)[EB/OL].(2012-02-11)[2026-02-08].https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2012/11/content/post_3363523.html.

② 广西壮族自治区“十四五”学前教育发展提升行动计划[EB/OL].(2022-08-30)[2026-02-08].<http://jyt.gxzf.gov.cn/zfxxgk/fdzdgnr/ghjh/cqgh/t13008878.shtml>.

③ 甘肃省精准扶贫学前教育专项支持计划(2015-2020年)[EB/OL].(2018-11-21)[2026-02-08].<https://www.jianpincn.com/zgipsjk/zcwj/dfzc/gs/614524.html>;浙江省教育厅关于印发浙江农村幼儿园补短提升工作方案(2018—2022年)的通知[EB/OL].(2018-11-21)[2026-02-08].https://jyt.zj.gov.cn/art/2019/5/9/art_1532986_34027020.html.

在工具类型方面,东部地区在多数阶段呈现较为均衡的工具使用情况,尤其在 S3 与 S4 阶段,系统变革型与劝诫型工具使用增多,反映出该区域在乡村学前教育深化与融合过程中更注重制度创新与社会参与。中部地区在 S1 阶段以命令型工具为主,发展到 S4 阶段后各类工具使用趋于均衡,体现了该区域从单一管控向多元激励与能力建设的过渡。西部地区整体呈现稳步上升趋势,多数工具类型在 S2 至 S4 阶段提升,尤其是命令型与系统变革型工具在 S5 阶段表现突出,说明该区域在推进乡村学前教育发展中注重政策执行力与体制创新的结合。东北地区整体工具使用频次较低,尤其在 S3 阶段各项工具均处于低位,反映出该区域在特定发展阶段可能面临政策推进动力不足等困境。

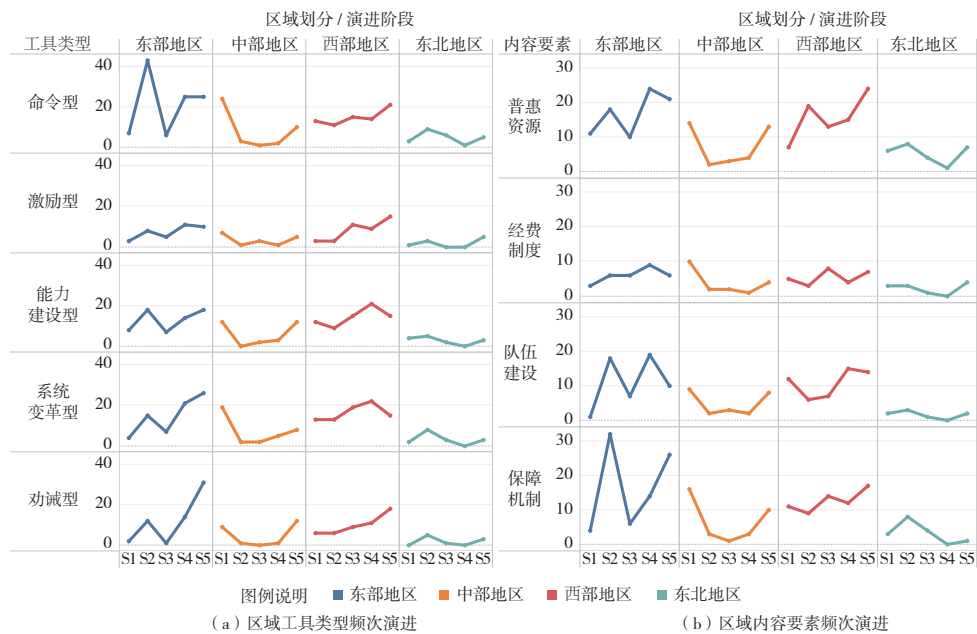


图 4 区域工具与要素演进图

在内容要素方面,东部地区对普惠资源与保障机制持续保持较高关注,尤其在 S2 和 S5 阶段保障机制要素较为突出,说明该区域重视通过制度构建为乡村学前教育提供稳定支持。中部地区在 S1 阶段侧重保障机制与经费制度建设,至 S5 阶段提升对普惠资源与队伍建设的关注,呈现基础保障向资源与人力发展并重的转变。西部地区在各阶段均关注普惠资源与队伍建设,并在 S5 阶段加强普惠资源配置,体现该区域在扩大资源覆盖的同时逐步重视质量提升。东北地区内容要素更新整体频次较低,尤其在 S4 阶段各类要素均较薄弱,但在 S5 阶段普惠资源与经费制度关注度回升,表明该区域尝试通过增强资源投入与制度支持来推动乡村学前教育发展。

综上,区域间工具类型与内容要素的差异,不仅体现其在不同发展阶段的条件与需求,也反映各地在落实国家乡村学前教育相关政策时的区域侧重。这种差异化政策关注点,为理解我国乡村学前教育发展区域格局提供了重要视角。

五、结论与展望

(一) 结论

通过对 2003—2025 年间中央与省级层面 141 份乡村学前教育政策文本的分析,梳理出我国乡村学前教育政策近二十年的演进脉络与总体特征。

演进脉络呈现阶段性与递进性,政策目标从“构建基础、扩大供给”发展到“攻坚薄弱、实现覆盖”以及“提升质量、规范发展”,最终导向“优质均衡、服务振兴”,体现了政策重心从规模覆盖向高质量体系构建的转变。

演进过程中呈现五方面特征:一是工具类型从“命令主导”转向“多元协同”;二是内容要素从“资源覆盖”转向“质量保障”;三是工具与要素适配性改善但存在结构性偏差;四是央地形成“上下联动、双向促进”协同机制;五是区域间呈现与地方发展相适应的差异化配置。

(二) 展望

基于研究结论,同时着眼于人口发展长远趋势,未来我国乡村学前教育政策出台可聚焦以下 5 个方向。

第一, 优化工具类型组合, 增强激励型与劝诫型工具的应用。一方面, 可运用激励型工具推动“托幼一体化”发展, 通过运营补贴等手段激励各类办园主体利用闲置校舍和师资开设托班; 另一方面, 发挥劝诫型工具的引导功能, 通过信息发布、典型示范等方式引导农村家庭更新育儿观念, 并为社会力量参与指明方向, 构建多元应对格局^①。

第二, 精准配置内容要素, 建立动态调整机制。面对人口结构变动背景, 政策重心应从“规模覆盖”转向“精准适配”。未来应建立基于人口流动与地区差异的动态监测预警机制, 实现资源精准投入与灵活调整; 同时通过摸底人口情况, 合理布局托育点, 建立以乡镇为辐射台、大村为中转站、自然村为延伸点的模式进行普惠性供给^②。

第三, 增强工具与要素适配性, 提升政策系统协同性。针对经费制度偏重激励工具、队伍建设偏重命令工具等结构性偏差, 应组合运用系统变革、能力建设和劝诫引导, 形成功能性互补。以经费制度为例, 可通过系统变革将因人口下降而节省的生均经费调整用于支持托育服务, 并对托育机构提供补贴, 实现资金统筹使用^③。

第四, 深化协同治理机制, 激发基层创新活力。在央地联动基础上进一步赋权基层, 给予弹性空间并配套支持, 鼓励围绕乡土实际探索新路径。政策制定应扎根乡村, 支持开发乡土园本课程, 培育本地化教师队伍, 并强化家园社协同, 构建尊重乡村儿童生活经验的育人环境,^④ 凝聚多方力量应对人口变动挑战。

第五, 实施区域分类指导, 提升政策适配效能。在优化工具类型与内容要素以及深化协同治理过程中, 应充分重视区域差异, 鼓励东部地区探索质量创新与多元工具组合、西部地区构建长效发展机制、中部地区在巩固行政规范基础上增强激励与劝诫协同以及提升东北地区政策灵活性以应对资源结构性调整。

The Evolution of Rural Preschool Education Policies in China (2003—2025): A Text Analysis Based on the Three-Dimensional Framework of “Type-Element-Stage”

TANG Yun^{1,2}, CHEN Kexin¹, WU Qiuxian¹

(1. Faculty of Education, Yunnan Normal University, Kunming, Yunnan, China 650500;

2. School of Psychology, Yunnan Normal University, Kunming, Yunnan, China 650500)

Abstract: Applying policy instrument theory, this study constructs a “tool-type-content-element-evolution stage” framework which is three-dimensional and analytical, to analyze 141 rural preschool education policy documents issued by central and provincial authorities from 2003 to 2025. Findings reveal that under the continuous promotion of policies, rural preschool education in China has achieved significant development. The coverage of public resources has been greatly improved, the scale and educational structure of the teaching staff have been continuously optimized, and a network of kindergartens in the towns and villages as the main support has been basically formed. The analysis also finds that the evolution of policies nationwide during this period generally includes five stages from “leading preparation” to “enhancing integration”, promoting the shift of policy focus from scale coverage to quality optimization. Specifically, the types of policy tools used have shifted from “command domination” to “diversified collaboration”, and the allocation of content elements has also achieved a transformation from “resource coverage” to “quality assurance”. In addition, the overall pattern of “top-down linkage” has been formed from central to provincial policies. Regional comparisons show structural differences in the allocation of tool types and content elements, reflecting differences in local development and policy priorities. Overall, the adaptability between types and elements tends to stabilize after multiple stages, but there are also structural biases such as uneven support for funding guarantees, teacher incentives, and institutional guidance.

Key words: rural preschool education; policy instruments; policy elements; policy evolution; three-dimensional framework; policy text analysis

(责任编辑: 杨谨瑜)

① 黎玲. 乡村振兴背景下的农村普惠性托育服务: 战略定位、现实挑战和路径选择 [J]. 当代教研论丛, 2024, (7): 11-15.

② 黎玲. 乡村振兴背景下的农村普惠性托育服务: 战略定位、现实挑战和路径选择 [J]. 当代教研论丛, 2024, (7): 11-15.

③ 周亮, 李端姿, 李明. 我国农村 0~3 岁托育服务发展意义、存在问题及对策 [J]. 早期儿童发展, 2025, (2): 5-14.

④ 张燕子, 高一喆. 乡村振兴背景下乡村学前教育质量提升的价值意蕴、现实困境与行动路径 [J]. 教育理论与实践, 2025, (5): 60-64.