

多源流理论视角下幼儿园托幼一体化政策议程探析

赵鑫月

新疆师范大学教育科学学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2023年11月11日; 录用日期: 2023年12月8日; 发布日期: 2023年12月18日

摘 要

发展幼儿园托幼一体化是缓解托育服务需求紧迫的有效途径之一, 落实幼儿园托幼一体化是学前教育未来的发展趋势。文章运用多源流理论框架, 对我国幼儿园托幼一体化政策议程中的问题源流、政治源流、政策源流进行梳理, 分析政策之窗的开启及三流交汇, 以此分析我国幼儿园托幼一体化政策的议程, 并尝试提出优化路径: 高度重视“问题源流”, 高度重视“问题源流”, 科学合理监测托育需求人数; 关注响应“政治源流”, 坚定党对托幼一体化模式的重视; 大力拓宽“政策源流”, 协同建设幼儿园托幼一体化体系。

关键词

托幼一体化, 托班, 政策议程, 多源流理论

Exploring the Policy Agenda of Kindergarten Childcare Integration from the Perspective of Multiple Streams Theory

Xinyue Zhao

College of Educational Sciences, Xinjiang Normal University, Urumqi Xinjiang

Received: Nov. 11th, 2023; accepted: Dec. 8th, 2023; published: Dec. 18th, 2023

Abstract

The development of kindergarten childcare integration is one of the effective ways to alleviate the urgent demand for child care services, and the implementation of kindergarten childcare integra-

tion is the future development trend of preschool education. Using the framework of multi-flow theory, the article comprehends the problematic, political and policy flows in the agenda of China's kindergarten childcare integration policy, analyzes the opening of the policy window and the convergence of the three flows, and then analyzes the agenda of China's kindergarten childcare integration policy and tries to put forward the optimization path: attaching great importance to the "problematic flow". Attach great importance to the "source of problems" and monitor the number of people in need of childcare in a scientific and reasonable manner; pay attention to the "political stream" and respond to the party's emphasis on the integrated model of childcare; vigorously broaden the "policy stream" and collaborate to build an integrated kindergarten childcare system.

Keywords

Childcare Integration, Nursery Classes, Policy Agenda, Multiple Streams Theory

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

托育服务工作关乎我国“幼有善育”事业发展，是我国在新时代“三孩”背景下发展高质量早期教育的重要举措。幼儿园发展托幼一体化服务是托育服务发展的重要路径之一。落实幼儿园发展托幼一体化工作有利于缓解托育服务供需矛盾，提供更多托位数，为家长提供多样化选择。2019年5月国务院办公厅印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)提出鼓励支持有条件的幼儿园开设托班，招收2至3岁的幼儿[1]。2021年3月国务院颁发《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下称《远景纲要》)首次将千人口4.5个托位数纳入“十四五”时期我国经济社会发展的20个主要指标之一，鼓励幼儿园发展托幼一体化服务[2]。推进婴幼儿照护服务专业化、规范化发展，提高保育保教质量和水平。相关文件的出台，表明政府对幼儿园发展托幼一体化服务工作的高度重视以及未来托育服务发展趋势，同时也意味着我国托幼一体化服务事业正式开启了一个全新的发展阶段。

2. 多源流理论及其对幼儿园发展托幼一体化政策的适用性

2.1. 多源流理论框架

约翰·W·金登提出多源流理论分析政府政策框架[3]，其中问题源流、政策源流和政治源流是影响政策议程产生的三大主要源流，在社会事件发展的初始阶段，三大源流各自独立、互不影响，而在发展成熟之后会以特定的事件或时间点耦合、交汇[4]，当时机合适时，“政策企业家”推动“政策之窗”开启，社会问题也将被纳入国家政策的议程。

2.2. 多源流理论在幼儿园托幼一体化政策制定的适用性

整个政策过程的分析和框架的构建需要全面认清金登的多源流理论适用性，另一方面也需要结合我国学前教育领域和托育服务相关领域知识。因此，关于幼儿园发展托幼一体化政策究竟是如何进入议程的，本文从多源流角度结合托育服务领域进行具体研究，构建了相应的分析模型。

3. 幼儿园托幼一体化政策议程的多源流分析

3.1. 问题源流

问题源流是包含着需要政府解决的各种托幼一体化存在的问题。问题源流主要是探讨政策制定者对需要解决的问题进行选择,选择的依据来自政府了解的诸多状况。政府部门了解状况的来源分别是重要指标、焦点事件和反馈信息。这三种情况的根源是互相联系的,但并非每一种情况都可以被转化为问题。只有极个别的情况,政府官员是不会注意到的,直到它们积累到了一定的数量和强度,才会引起人们的注意。

3.1.1. 重要指标

指标主要是指由国家常规或专业监测组织对实际情况进行监测而得到的各种资料。在大多数案例中,通过对各项指数的监测,可以使问题得到政府政策制定者的注意。通过直观的指标,可以清楚地看出托幼一体化的现状。

第一,托育服务供需矛盾突出。近年来,许多家庭受儿童照护和职场工作的双重压力,出现了养育困境,同时,家长对科学教养观念的重视将养育孩子不再局限于家庭范围,越来越多的人寻求更为科学合理的托育服务,使得托育市场需求变大。现阶段我国 0~3 岁婴幼儿有 3700 多万,其中三分之一以上的家庭有较强烈的入托需求,入托率仅为 6%左右[5]。现阶段在国家政策推动下,托育机构数量在短期内迅速增加,但现实生活中提供托幼一体化的幼儿园备案并不多,而且积极性不高。目前,幼儿园托幼一体化准入要求与托育普惠未普及造成婴幼儿“托管”的现状[6]。所以,幼儿园托班托育服务逐渐暴露出供需矛盾等问题。

第二,公益性和福利性是托育服务的必备属性。托育服务应充分满足家长多样化需求,保障婴幼儿“幼有善育”,提高婴幼儿早期保育与教育高质量发展。而托育供需矛盾、幼儿园办托积极性低等问题,影响到婴幼儿良好的照护,阻碍社会公共服务发展,间接影响新一代年轻人的生育观以及育儿模式。尤其对于贫困地区而言,不能有效的阻止贫困代际传递,进而影响社会和谐稳定发展。

3.1.2. 焦点事件

焦点事件指的是能够吸引公共部门工作人员及公众关注的大型事件它在问题源流的形成过程中同样起到推波助澜的作用重托育服务问题逐渐引起政府决策部门关注,政府重新对幼儿园发展托幼一体化政策进行评议的焦点事件主要是出生人口持续下降和“关园潮”。

自 2016 年以来出生人口持续下降,2022 年全年出生人口 956 万人,人口出生率为 6.77‰。这是 1950 年以来,年出生人口首次跌破 1000 万[7]。出生人口的持续下降,导致现在适龄入学儿童减少。出生率的持续降低,最先冲击的就是学前教育。另外,十年来,学前教育资源总量迅速增加,2021 年,全国幼儿园达到 29.5 万所,比 2011 年增加 12.8 万所,增长了 76.8%。各种原因的冲击下出现了幼儿园招生难的问题,不少幼儿园都迎来了首轮“关园潮”,从“报名难”到“招生荒”,曾经一位难求的幼儿园,如今都面临招不满的情况。出生人口降低和幼儿园“招生难”成为全国关注的热点,再次促发了公众和政策制定者对幼儿园托幼一体化的关注,聚焦于托幼一体化体系建设问题,出台相应政策切实落实“幼儿园托幼一体化”的呼声也随之高涨。

3.1.3. 反馈高涨

“反馈”是公众社会问题上升为政策问题的关键环节。为尽快发展托幼一体化服务,我国政府面对生育率低下、幼儿园“关园潮”等问题,迅速出台 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的相关政策法规,以规范幼儿园发展托幼一体化的设置标准、准入条件、服务对象、服务内容、服务方式及办托流程等,初步

建立幼儿园发展托幼一体化的管理体系。如,2019年10月,国家发改委、国家卫健委联合印发《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》,要求普惠性公办幼儿园为婴幼儿家庭提供有保障的质量、能够承受的价格、人人能享的托育服务,鼓励公办园增托,实现幼儿园办托。对于承担一定指导功能的示范性托育服务机构和社区托育服务设施,每个托位给予1万元的补贴。《远景纲要》首次将千人口4.5个托位数纳入“十四五”时期我国经济社会发展的20个主要指标之一,鼓励幼儿园发展幼儿园办托服务,可见幼儿园托班托育机构对于我国经济社会发展具有重大影响。幼儿园发展托幼一体化是缓解普惠托育服务需求紧迫的有效途径之一。可见,国家对于幼儿园发展托幼一体化工作十分重视,以期通过政策的不断完善来促进幼儿园发展托幼一体化。

3.2. 政策源流

在幼儿园发展托幼一体化的政策议程中,政策源流来源于地方政府的重视,来源于政策共同体,可能是政府官员,可能是托育服务从业者、幼儿园园长,可能是专家学者,他们都密切追踪幼儿园发展托幼一体化政策的议程,并提出相应的政策建议以期将其解决。

3.2.1. 地方政府的重视

习总书记在党的十九大报告中首次提出,要在“幼有所育”上不断取得新进展,这为我国0~6岁学龄前儿童的保育和教育指明了方向,提出了要求。在2019年《指导意见》发布以后我国各个地区积极响应,提出相关管理规定、实施标准等地方性政策法规,推动托幼一体化发展。如,2021年浙江省教育厅制定《浙江省幼儿园托班管理指南(试行)》,对托班的设立条件、保教工作、综合管理作出了新的要求[8]。2021年大连市卫健委关于印发《鼓励和支持“托幼一体化”模式促进托育服务发展的具体举措的措施》,提出要充分利用幼儿园规划布局有保障、学位资源充足、公办体系完备、管理体制机制健全、财政支持保障等优势,鼓励和支持“托幼一体化”模式促进托育服务发展[9]。

3.2.2. 政策共同体的探讨

人大代表和政协委员对托幼一体化政策的出台也起着至关重要的作用。在2023年的全国两会上,多位人大代表和政协委员呼吁重视将托幼一体化模式作为重点托育服务重点扶持项目进行开展。2023年全国两会上全国政协委员、中国人口与发展研究中心主任贺丹建议,将托育服务纳入公共财政预算;重点扶持推进“托幼一体化”发展模式;完善“普惠优先、市场补充”的多层次服务体系;按照托育服务标准规范体系建设要求,加强转岗培训[10]。全国政协委员、河南省卫生健康委员会主任黄红霞建议,将发展普惠托育服务逐步纳入我国基本公共服务体系,加强政策支持、经费投入、规划建设、资源配置、队伍建设;加快制定托育领域的专门法规制度,为财政支持托育服务提供依据和保障;支持“托幼一体化”模式,将部分普惠幼儿园学位转换为普惠托位。

教育专家通过对儿童健康发展角度和国际0~3岁婴幼儿照护与3~6岁学前教育发展趋势经验综合分析,认为推行“托幼一体化”建设是解决当前入托难问题和托幼整合的发展趋势。刘国艳鉴于我国当前的现实国情,借鉴国外托育事业发展的先进经验,认为0~6岁“托幼一体化”学前教育体系正是突破“幼无所托”困境,使托幼互惠共生的有力举措。通过对国内外托幼历史变迁研究和儿童身心健康发展角度,认为在现有的基础上重建与学前教育体系并行的托育服务供给体系并不现实,因而,创新托育服务供给模式,推行“托幼一体化”建设是增强托育服务普惠性供给、整合托幼服务资源的重要途径。

3.3. 政治源流

政治源流主要有民族情感与执政观念两个方面。决策者所掌握的民意资讯,大多来自于各种大众传媒,而执政党的施政方针,亦与重大领袖的更替息息相关。

3.3.1. 党对托幼一体化的重视

党的十九大报告提出了“幼有所育”将全国 1 亿多学龄前儿童的教育问题，放置于民生工程首位，而“托幼一体化”也顺势成为最受关注的方案性问题。《指导意见》和《远景纲要》等重大政策文件都提出幼儿园发展托幼一体化。相关文件的出台，表明政府对幼儿园发展托幼一体化服务工作的高度重视以及未来托育服务发展趋势。

3.3.2. 公众的期待与诉求

在网络迅速发展的现代，公民相互交流与发表意见更方便，父母工作婴幼儿没人带引发了社会公众对托育服务的强烈期待。一方面，国民对托育服务具有强烈诉求，大部分家长更想将孩子送入公立机构，而目前新建公立托育机构耗费资源较多，利用幼儿园办托不失是一种好的路径。另一方面，公众对各地下发的生育补贴反响激励，托育作为促进生育的配套政策也面对极大挑战。

3.4. 三流交汇：政策企业家推动政策之窗开启

幼儿园托幼一体化政策的形成和发展有其必然性、必要性和可行性，是在问题源流、政策源流、政治源流三者之间既紧密交织又松散耦合的辩证关系下形成的必然产物。目前，托育服务供给和需求失衡严重，幼儿园“招生难”问题愈来愈凸显。地方政府的试点实践和学者专家提出的政策主张为政策制定提供了方向。同时，政府对“幼有所育”的重视成为问题源流与政治源流，共同推动着托幼一体化政策的制定。近年来，人口出生率下降成为亟需解决的社会问题，上海、浙江等地方政府积极试点实践，提供了有益的政策方案。然而，各地方政府试点工作时间较短，我国出台的托幼一体化政策还处于起步阶段，已有方案仍存在许多需要改进的地方，“政策之窗”尚未完全开启，仍需对幼儿园托幼一体化发展继续研究探索。

4. 多源流理论视角下幼儿园托幼一体化政策的优化

4.1. 高度重视“问题源流”，科学合理监测托育需求人数

当前，托育服务事业迅速发展，越来越多幼儿园开设托班，很容易造成资源浪费。因此，在开设幼儿园托班前，应科学合理预测当地片区托育需求人数，提供相适应的托育服务。建立常态化的托育适龄人口、托育资源需求和托育服务机构监测机制，是科学合理配置托育服务资源，提高供给水平和供给质量的基础^[11]。因此，为了确保托幼一体化服务满足家庭需求，要尽快推动建立常态化人口监测系统，精准把握家庭托育需求。此外，地方政府应考虑地区差异性，在全国托育服务资源需求预测的基础上，根据本地区的具体情况精准把握需求现状、预测变动态势，从而进行合理规划^[12]。促进托幼一体化健康、可持续性发展。

4.2. 关注响应“政治源流”，坚定党对托幼一体化模式的重视

国民情绪是家长、幼儿园等政策共同体对我国托幼一体化问题利益诉求的集中反映，在托幼一体化政策制定的过程中发挥着重要的作用。因此，政府需进一步充实民意表达渠道，关注和响应群众生育配套政策的期待与诉求，肯定其在生育补贴与使用托育服务过程中的监督与约束作用，充分发挥群众的集体智慧。政策制定者应继续坚定党对托育服务全面领导，把握立场鲜明的政治方向，在认真学习国家领导人对托育服务工作思想基础上积极探索更加合理有效的托幼一体化供给体系，建设中国特色社会主义高质量托幼一体化管理体系，汲取培根铸魂的文化力量。

4.3. 大力拓宽“政策源流”，协同建设幼儿园托幼一体化体系

专家学者、学校主体、教师、学生家长等组成的教材政策共同体针对托幼一体化问题政策理论实践

等多个方面探讨交流,为托幼一体化政策制定与完善提供切实可行的方案与路径,共同推进高质量托幼一体化建设。为此,在托幼一体化政策制定过程中,专家学者应充分发挥好托幼一体化发展研究的“智库”作用,积极关注托幼一体化现实问题,开展推进政策制度的相关学术研究;幼儿园应积极向托幼一体化靠拢,重视保育服务的连贯性和整体性,鼓励一线教师参与在职托幼一体化培训,做好园所发展规划布局;幼儿、保育教师应注重自我发展与成长,积极学习托幼一体化知识,拓宽专业范围,提高专业竞争力;社会通过多样化媒体方式为托幼一体化政策共同体提供献言建策的参与渠道,为我国托育服务体系现代化助力。

5. 小结

综合来看,我国幼儿园托幼一体化发展已具备一些广泛实施的条件:婴幼儿托育服务问题亟须解决,有利于提高我国人口出生率,促进“三孩”政策有效落地;国民情绪和政府执政理念都支持幼儿园托幼一体化的发展。根据目前已经出台的政策和各地方的实践经验来看,中央尚未提出幼儿园托幼一体化专门政策,在实践中各地方差异较大;此外,幼儿园园长对园所规划发展也存在很大差异,因此在我国推动幼儿园托幼一体化发展仍需努力。

参考文献

- [1] 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].
https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5392295.htm, 2023-10-25.
- [2] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].
https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2023-10-25.
- [3] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 5.
- [4] 刘大伟, 周洪宇. 《中华人民共和国家庭教育促进法》的政策议程分析: 基于多源流模型的视角[J]. 教育学术月刊, 2022(1): 3-10.
- [5] 我国0-3岁婴幼儿数约3200万超1/3家庭有入托需求[EB/OL].
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1767586662373704303&wfr=spider&for=pc>, 2023-06-02.
- [6] 李心洁. 生育政策变革下托幼一体化发展的需求与实现[J]. 教育导刊(下半月), 2021(8): 26-31.
- [7] 23省份人口出生率公布: 16省份人口自然负增长[EB/OL].
<https://news.cctv.com/2023/03/25/ARTI10XNNk1Pveb9rBYwYji9230325.shtml>, 2023-03-25.
- [8] 浙江省教育厅关于印发《浙江省幼儿园托班管理指南(试行)》的通知[EB/OL].
http://jyt.zj.gov.cn/art/2021/4/19/art_1532986_58916920.html, 2023-10-25.
- [9] 关于印发鼓励和支持“托幼一体化”模式促进托育服务发展的具体举措的通知[EB/OL].
https://hcod.dl.gov.cn/art/2021/11/24/art_2665_1982924.html, 2023-10-25.
- [10] 「两会教育热点」“托育难”如何解? 代表委员这样说[EB/OL].
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1759965734205564331&wfr=spider&for=pc>, 2023-10-25.
- [11] 黄宸, 李玲. “三孩”政策下2022-2050年城乡托育服务适龄人口与资源供给[J]. 教育研究, 2022(9): 113.
- [12] 洪秀敏, 陶鑫萌, 李汉东. “全面二孩”政策下托育服务资源需求规模预测——基于对2020-2035年城乡0~3岁婴幼儿人口的估算[J]. 学前教育研究, 2021(2): 26-27.