

# 法治视域下普惠性学前教育的发展路径

张少芳

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年6月4日; 录用日期: 2025年6月16日; 发布日期: 2025年7月18日

## 摘要

《学前教育法》为普惠性学前教育提供了法律保障, 系统梳理我国普惠性学前教育政策从“普惠性”推广到全面实施再到法治化的演进历程, 揭示《学前教育法》的立法背景。当前普惠性学前教育仍面临资源配置结构性矛盾、财政保障的制度性缺陷、质量监管体系薄弱等实践困境。实现普惠目标, 需要依据《学前教育法》构建公平共享的资源分配机制, 优化财政投入与成本分担机制, 健全质量保障与监管体系, 推进普惠性学前教育实现教育公平与质量提升。

## 关键词

《中华人民共和国学前教育法》, 普惠性学前教育, 法治保障

# The Development Path of Inclusive Preschool Education from the Perspective of the Rule of Law

Shaofang Zhang

School of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jun. 4<sup>th</sup>, 2025; accepted: Jun. 16<sup>th</sup>, 2025; published: Jul. 18<sup>th</sup>, 2025

## Abstract

The “Law on Preschool Education” provides legal guarantees for universal preschool education. This paper systematically reviews the evolution of China’s universal preschool education policies from the promotion of “universality” to full implementation and then to legalization, revealing the legislative background of the “Law on Preschool Education”. Currently, universal preschool education still faces practical challenges such as structural contradictions in resource allocation, institutional deficiencies in financial support, and a weak quality supervision system. To achieve the universal

goal, it is necessary to build a fair and shared resource allocation mechanism based on the “Law on Preschool Education”, optimize the financial input and cost-sharing mechanism, improve the quality assurance and supervision system, and promote the realization of educational equity and quality improvement in universal preschool education.

## Keywords

“Preschool Education Law of the People’s Republic of China”, Inclusive Preschool Education, Legal Guarantee

Copyright © 2025 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

学前教育是国民教育的开端，发展学前教育是提高全民族素质的奠基工程。2024年11月8日中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过《中华人民共和国学前教育法》(以下简称《学前教育法》)，将于2025年6月1日起正式施行。我国首次以立法形式将学前教育纳入国民教育体系，为学前教育普及普惠、安全优质发展提供了法律保障，这标志着我国学前教育领域进入依法治教的新阶段。《学前教育法》中“普惠”是重要的法律目标，有23处提及“普惠性”这一概念，并规定普惠性幼儿园包括公办幼儿园和民办普惠幼儿园，共同为大众提供普惠性学前教育服务。

## 2. 普惠性学前教育政策推进历程

我国学前教育政策演进始终围绕“公益普惠”核心目标展开。2010年前，学前教育资源供给严重不足，城乡差距显著，“入园难、入园贵”问题突出。在此背景下，国家陆续出台相关普惠政策，经过多轮调整和完善，致力于促进学前教育公平。以2018年为重要节点，普惠性学前教育政策推进过程可分为两阶段[1]。

### 2.1. 第一阶段：2010年~2018年“普惠性”推广阶段

2010年7月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》颁布，明确提出“基本普及学前教育”的目标[2]。2010年11月，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》对学前教育发展提出了明确要求，“公益性和普惠性”是首要目标，并致力构建覆盖城乡、布局合理，确保每位适龄儿童公平享有“基本的、有质量”的学前教育[3]。2011年起，我国逐步推行三期学前教育行动计划，坚持公益普惠基本原则，扩大普惠性资源，大力发展公办幼儿园，积极扶持普惠性民办园，逐步确立以县级教育行政部门主导的普惠园认定、监管、支持制度，该制度的落地实现了普惠园供给、普及的长效化。

### 2.2. 第二阶段：2018年“普惠性”全面实施阶段

各地以县为单位连续实施三期学前教育行动计划，学前教育资源快速扩大，普及水平大幅提升，“入园难”问题得到有效缓解。但是从整个教育体系看，学前教育仍是短板，很多方面明显不足，“入园难”“入园贵”的问题没有得到根本解决。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》印发，这是第一份全面、系统阐述普惠性学前教育政策的中央文件。文件中强调各级政府要切实落实在学前教育规划、投入、教师队伍建设、监管等方面的主体责任，并提出到2020年，学前三年毛入

园率达到 85%、普惠性幼儿园覆盖率达到 80%，基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系，有效解决“入园难”“入园贵”问题。到 2035 年全面普及学前三年教育，建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，为幼儿提供更加充裕、更加普惠、更加优质的学前教育。普惠性幼儿园建设成为学前教育发展的明确导向[4]。2020 年教育部印发《县域学前教育普及普惠督导评估办法》，开展县域学前教育普及普惠督导评估，从发展规划、财政投入、教师工资待遇保障、监督管理等各方面，对县级人民政府及相关职能部门履行教育职责进行考察和评价[5]。2024 年我国通过《学前教育法》，将普惠目标法制化，提出有条件的地方逐步推进实施免费学前教育，为普惠性学前教育提供法治保障。

党和国家高度重视学前教育发展，我国学前教育政策历经十五年演进，完成从“补短板”到“强质量”、从“政策推动”到“法治保障”的转型。“学前教育资源发生格局性变化，公益普惠底色更加鲜明”[6]。普惠性学前教育取得飞跃式进步，2023 年全国普惠性幼儿园(包括公办园和普惠性民办园)达到 23.64 万所，占全国幼儿园的 86.16%，占全国在园幼儿的 90.81% [7]，学前教育普及水平大幅提高，学前教育阶段三年毛入园率从 2010 年的 57% 提升到 2023 年的 91.1%，绝大多数幼儿都能够在收费合理的普惠性幼儿园就读[1]。

### 3. 普惠性学前教育发展的实践问题

尽管普惠性学前教育体系已初步形成长效化供给机制，但在新生儿数量减少的新人口形势、幼有所育转向幼有优育新的教育诉求等现实情境下，普惠性学前教育仍面临资源配置的结构性矛盾、财政保障的制度性缺陷、质量监管体系薄弱等问题。

#### 3.1. 资源配置的结构性矛盾

资源配置的结构性失衡是当前普惠性学前教育发展面临的核心困境之一，其根源在于资源分配过程中未能有效平衡不同主体、区域及群体的需求，具体表现为以下三个层面的深层矛盾。一是体制性资源分配失衡。不同办园体制的幼儿园，资源分配差异不均衡，呈现扶强不扶弱的特征。普惠性幼儿园办园体制可分为公办园和普惠性民办园。公办园有等级之分，分为示范园、一级园、二级园、三级园等，由于“示范性幼儿园建设”的政策导向，公办园之间并没有享受同等的资源投入，在专项研究经费、教师编制等方面存在较大差异。民办园在转型为普惠园的过程中，无法获得政府部门的固定建设专项补助，在实际运行中也未分配到和公办园一致的生均公用经费[8]，导致部分普惠性民办园入不敷出，不能提供更多普惠性学位。二是区域性资源供给断层。资源分布存在地域空间差异，人口流入地与流出地的资源错配。新生儿日益减少的人口背景下，一些普惠园陷入招生困难的境地，民办普惠园甚至没有生源不得不合并或停办。而部分经济发达地区吸引大量人口，该地区对普惠性幼儿园的需求大，优质普惠园学位仍然“紧张”。在经济欠发达地区、部分乡村等，由于经费不足、师资少，普惠性园所仍然缺少学位配给，出现大班额现象。三是弱势幼儿教育补偿缺失。目前对于家庭经济条件欠佳儿童、流动儿童、特殊儿童的帮扶力度不够，他们难以享受到优质公平的学前教育资源。据调查，2018 年中国流动人口子女有 1.02 亿，占中国儿童人口总数的 36.79%，其中进入公办学校的只占 39.02% [9]。而政府几乎没有明确的弱势补偿相关政策，这些处境不利儿童的入园机会没有系统性的保障。普惠性幼儿园中普通儿童的“入园难”问题有所缓解，但弱势儿童这一特殊群体的“入园难”问题亟需重视和解决。

#### 3.2. 财政保障的制度性缺陷

学前教育财政性教育经费是我国教育经费投入比较薄弱的环节。一方面学前教育财政投入区域失衡，表现在不同地区财政性保障水平差异显著。在“以县为主”的监管体制下，普惠园建设依靠县、乡(镇)两级政府财政支持，经济薄弱地区难以为普惠园建设提供充足支持。整体而言，西部地区和东部地区的财

政性保障水平相对较好，薄弱地区主要是中部地区、西南地区和东北地区。在学前教育生均投入水平和财政性经费占比方面，生均投入水平最高和最低均相差 8 倍以上，财政性经费占比最高和最低均相差 3 倍以上[10]。另一方面政府成本分担比率偏低。政府在乡村幼儿园的分担比例高于其他区域幼儿园，近年来相应比例约为 51%~55%。但这一比例仅稍高于城镇幼儿园(46%~48%)，同时远低于 OECD 国家 83% 的政府分担水平[10]。而且各类普惠园幼儿园收费价格固化，且标准接近，制约了普惠性民办幼儿园的收入，普惠民办园经营状况勉强维持[11]。一项调查显示，在普惠性幼儿园中，公办园获得更多财政拨款，普惠性民办园获得的财政支持很少。这种倾斜性配置影响家长对幼儿园的选择，对少量幼儿园过度需求，表现为“入园难”，同时普惠性民办园成本较高，财政投入难以形成对普惠性民办幼儿园收费标准的有效调控，造成“入园贵”[12]。

### 3.3. 质量保障和监管体系薄弱

普惠性学前教育在质量保障和监管体系方面存在诸多薄弱环节。一是过程质量检测缺失。现有评估中保教过程指标权重较低，过度聚焦硬件与安全。公办园获得充裕的公共财政支持，在学位剩余的情况下停止招生，将经费投入用于改善幼儿园外部形象和硬件设施，而不是用来提升幼儿园教育质量，造成教育资源浪费。而普惠性民办园获得的财政支持常常不足，会尽量节约幼儿园开支，缩减儿童配餐和玩具的数量和质量，儿童的各种活动资源也相应减少，教育质量难以保障。而且普惠民办园教师流动率大，园长不愿意将资金用于培养教师，而是投入到显而易见的环境和设备中，忽视师资培训、课程开发等软性投入，导致保教质量提升缓慢。二是师资力量薄弱。普惠性幼儿园的教师队伍普遍存在数量不足、素质参差不齐的情况。大量非在编老师同样承担着日常保教工作，但是职称、薪资以及福利保障等与在编老师差异明显，极大削弱了普惠园教师职业的吸引力，打击非在编老师的工作积极性，难以吸引和留住优秀教师。而且学前教育师资不稳定，有研究跟踪调查发现华北某县一年半内幼儿园教师流动率达 35.6% [13]。三是监测评估形式化。随着相关政策的出台，普惠性幼儿园发展逐渐规范化。但是普惠性幼儿园现有的评估指标存在笼统、抽象、可操作性差等问题[14]，缺乏可观测的行为表现和可量化的评价细则。而且在评估实施方面，“存在评审多、评估多、检查多等突出问题，费时费力且低效，” [15]使幼儿园教师疲于应付各类检查而分散教育教学精力。

## 4. 以法治保障普惠性学前教育发展

学前教育是个人成长发展的奠基阶段，普惠性学前教育是满足人民幼有所育美好期盼的重要途径。在新的时期，学前教育立法站在国家战略高度规范和推进学前教育事业，有助于规范学前教育的实施，建立起普惠性学前教育的良好体制。

### 4.1. 构建公平共享的资源分配机制

普惠性幼儿园的良好发展需要构建起公平共享的资源分配机制。首先要明确不同体制园资源分配。普惠性幼儿园承担着提供公益普惠学前教育的重要任务，但不同体制的幼儿园分配到的资源差异较大。因此应该制定公平的资源分配标准，推动公办园普惠性民办园一体化发展，明确民办普惠园享有平等权利，建立面向所有普惠性幼儿园的法制化、均等化的学前教育投入和管理机制。例如，北京市学前教育发展规划明确把“普惠”作为学前教育发展的基本方向，提出未来所有普惠性幼儿园都将逐渐实现质量相同、价格相同、补助相同、教师待遇相同[9]。二是建立区域协调发展机制。政府应构建数字化治理平台，优化学前教育资源配置。可以根据人口预测模型对区域资源配置失衡及时调整和更新，建立起包含学位供需、师资结构、设施分布等多元指标的数据模型，通过区块链技术实现数据跨区域可信共享，确保户籍儿童与流动儿童的入园需求数据实时同步，实现资源配置的动态可视化监控。同时增强跨区域协

作，创新区域协同治理模式。例如建立省市县三级联动协调制度，省级可以设立普惠性学前教育区域协调委员会，由教育厅牵头制定跨区域资源调配年度计划，建立普惠园质量监测数据库；市级构建“1+N”区域教育共同体，推行“优质园 + 薄弱园”的结对模式，开展联合教研；在县域执行层中实施“一县一策动态调整方案”，切实加强普惠性学前教育质量均衡。三是强化弱势幼儿群体补偿机制。《学前教育法》中多个法条涉及对弱势学前儿童受教育权的保障，其中第十七条明确要求“普惠性幼儿园应当接收能够适应幼儿园生活的残疾儿童入园，并为其提供帮助和便利。”而且，残疾学前儿童的相关标准应当考虑保育教育和康复需要适当提高。第二十八条县级以上地方人民政府应当根据本区域内残疾儿童的数量、分布状况和残疾类别，统筹实施多种形式的学前特殊教育，推进融合教育，推动特殊教育学校和有条件的儿童福利机构、残疾儿童康复机构增设学前部或者附设幼儿园。第六十五条强调“国家建立学前教育资助制度，为家庭经济困难的适龄儿童等接受普惠性学前教育提供资助。”各地区人民政府应该保障弱势儿童的入园权利，将弱势儿童入园率作为普惠性幼儿园的评估标准和审核依据[9]，对达到要求的普惠性幼儿园财政倾斜，并细化补偿标准，通过减免、补助等多种形式帮助弱势儿童获得高质量的学前教育服务。

#### 4.2. 完善财政保障机制

普惠性学前教育是提升国民素质的重要教育阶段，依法完善财政保障机制，优化财政投入结构，建构科学合理的普惠性幼儿园成本分担机制，能够为普惠性学前教育的长远发展提供有力支持。一是优化财政投入结构。政府应明确在普惠性学前教育财政投入中的主体责任，学前教育财政补助经费按照中央与地方财政事权和支出责任划分原则，分别列入中央和地方各级预算。2023年，教育部会同财政部等部门出台文件，首次明确公办园公用经费的全国标准，提出“各地公办园生均公用经费标准原则上应于2024年达到600元/年/人”[16]。而普惠性民办幼儿园的资助标准尚无基准线的要求。各地政府要结合本地区实际情况建立普惠性民办园财政投入机制，如柳州市通过“生均补贴 + 示范园奖励”的差异化奖补政策，提升民办普惠园可持续性。而且《学前教育法》中规定“国务院和省级人民政府统筹安排学前教育资金，重点扶持农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区发展学前教育。”政府应加大对农村、偏远地区以及经济发展水平相对较低的地区的薄弱普惠性幼儿园的财政扶持力度，缩小城乡、区域差距，使经济欠发达地区有能力改善学前教育办学条件，促进教育公平，推进地区间学前教育基本公共服务均等化。二是建立科学合理的普惠性幼儿园成本分担机制。《学前教育法》第六十条中明确“学前教育实行政府投入为主、家庭合理负担保育教育成本、多渠道筹措经费的投入机制。”第六十三条提到地方各级人民政府应当科学核定普惠性幼儿园办园成本，以提供普惠性学前教育服务为衡量标准，统筹制定财政补助和收费政策，合理确定分担比例。因此政府承担起发展学前教育的主导责任，定期对成本分担比例进行评估和调整，依据家长收入水平变化、物价波动、幼儿园办园成本增减等情况，适时合理地调整家庭、政府、社会的分担比例，保持成本分担机制的科学性和公平性。并采取各种措施降低家庭保育成本，有条件的地方逐步推进实施免费学前教育。

#### 4.3. 健全质量保障和监管体系

健全普惠性学前教育质量保障和监管体系是提高普惠性学前教育质量、促进教育公平的关键举措。一要增强过程性评估。制定普惠性幼儿园认定标准，将“师资质量”“课程适宜性”纳入核心指标，遏制“低水平普惠”。建立公办园与民办普惠园的“分类管理 + 联动发展”机制：开放公办园资源，公办园对口扶持民办园，向其输出师资和课程，共同发展。应从制度上明确学前教育公用经费可以用于人员经费，避免资源被过度投入到硬件设施建设中[17]。聚焦幼儿园保育教育质量，重点评估师幼互动质量、课程实施情况、幼儿发展水平等核心要素。减少对园所环境装饰、硬件设施奢华程度等非关键指标的过度

关注,引导幼儿园将工作重心放在提升教育教学质量上。二要依法保障教师待遇。师资是学前教育发展的重要力量,在学前教育法第五章第四十六条中明确规定“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。县级以上地方人民政府应当将公办幼儿园教师工资纳入财政保障范围,统筹工资收入政策和经费支出渠道,确保教师工资及时足额发放。民办幼儿园可以参考当地公办幼儿园同类教师工资收入水平合理确定教师薪酬标准,依法保障教师工资待遇。”依据法律保障普惠性幼儿园教师的工资待遇、福利保障、职业发展等权益,并加大对法律法规执行情况的监督检查力度。通过加强监督与问责,确保教师待遇保障的各项政策措施能够真正落到实处,维护教师的合法权益。三要创新评估方法,增强普惠性幼儿园质量评估实效。科学合理的评估机制是保障教育公平、提升服务质量的核心环节。完善幼儿园评估指标,设计科学具体的量表和问题,以便在评估过程中,收集来自家长、教师和社区等群体的反馈;采取座谈会的形式,获得各方真实意见和诉求,挖掘出问卷难以触及的细节问题与潜在需求。打破传统评估中“自上而下”的单向模式,将实践层面的真实需求与问题引入评估体系,避免评估标准与实际需求脱节。此外,实行数字化评估方式,搭建普惠性幼儿园质量评估信息化平台。幼儿园负责人将相关资料上传平台,评估人员可在线查阅、分析数据,减少实地评估频次。同时,运用大数据分析技术,对幼儿园发展情况进行动态监测,及时发现潜在问题,提升评估效能。

## 5. 结语

普惠性学前教育需以《学前教育法》为依托,明确政府在提供普惠性学前教育的主导责任,破解普惠性学前教育的深层矛盾,保证教育资源公平合理的分配,推动普惠性学前教育质量提升,构建“幼有优育”的学前教育公共服务体系。

## 参考文献

- [1] 储朝晖,刘巧利. 学前教育普惠性政策实施过程与改进方向[J]. 教育科学研究, 2025(1): 27-33.
- [2] 中共中央国务院. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年) [EB/OL]. [https://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content\\_1667143.htm](https://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm), 2025-06-17.
- [3] 国务院. 关于当前发展学前教育的若干意见[EB/OL]. [https://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content\\_1758217.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1758217.htm), 2025-06-17.
- [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]. [https://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content\\_5340776.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content_5340776.htm), 2025-06-17.
- [5] 教育部. 县域学前教育普及普惠督导评估办法[EB/OL]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/02/content\\_5485576.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/02/content_5485576.htm), 2025-06-17.
- [6] 靳晓燕. 学前教育这十年: 公益普惠底色更加鲜明[N]. 光明日报, 2022-04-27(008).
- [7] 教育部. 2023年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202410/t20241024\\_1159002.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202410/t20241024_1159002.html), 2025-06-17.
- [8] 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]. 中国教育学报, 2024(4): 14-21.
- [9] 周榆,姜勇. 我国普惠性幼儿园发展评估: 现状与对策[J]. 教育学报, 2024, 20(1): 133-146.
- [10] 梁净,张眉,张晓. 学前教育财政保障与公平报告[C]//北京大学中国教育财政科学研究所. 中国教育财政研究学术研讨会论文集. 2023: 231-262.
- [11] 冯婉楨,吴建涛. 普惠性幼儿园弹性定价机制构建[J]. 教育研究, 2019, 40(5): 94-102.
- [12] 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]. 中国教育学报, 2022(7): 36-43.
- [13] 梁净,宋映泉. 县域内幼儿园教师流动及特征分析——基于华北某原国家级贫困县62所幼儿园的追踪调查数据[C]//北京大学中国教育财政科学研究所. 中国教育财政政策咨询报告(2019-2021). 2022: 580-590.
- [14] 彭兵. 武汉市幼儿园保教质量评估与监测现状及发展对策[J]. 学前教育研究, 2013(8): 14-21.

- 
- [15] 洪秀敏, 朱文婷, 张明珠. 高质量发展背景下普惠性幼儿园提质增效的挑战与变革[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2023(1): 70-76.
- [16] 周玲. 普惠性学前教育财政投入的公平性研究——以 H 省 X 县为例[J]. 教育科学研究, 2024(12): 58-64.
- [17] 蔡迎旗, 王嘉逸. 公平与效率: 普惠性学前教育资源配置的双重价值追求[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2024, 26(6): 121-130.