

# 城乡学前教育资源均衡配置的法律保障机制探析

## ——以《学前教育法》倾斜性条款为核心

徐思雯

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年2月1日; 录用日期: 2026年2月11日; 发布日期: 2026年3月13日

### 摘要

2025年6月1日起施行的《中华人民共和国学前教育法》，对学前教育的实施、完善和发展有着重要意义。该法以法律形式确立了学前教育公益普惠的发展方向，其中诸如“国家采取措施，倾斜支持农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区发展学前教育事业”等倾斜性条款，力图纾解当下城乡学前教育质量参差不齐、教育资源分配不均等问题，为学前教育的普惠性和均衡性提供制度遵循。本文基于教育公平等理论，以《学前教育法》中针对农村及欠发达地区的倾斜性条款内容为核心，剖析当前城乡学前教育资源均衡配置在法律实施中的现实困境，为推动学前教育城乡均衡发展、构建优质普惠的学前教育公共服务体系提出一点有益启示。

### 关键词

学前教育法, 倾斜性条款, 城乡均衡, 资源配置, 法律保障

# Analysis on the Legal Guarantee Mechanism for the Balanced Allocation of Preschool Education Resources in Urban and Rural Areas

## —Centering on the Preferential Clauses of the *Preschool Education Law*

Siwen Xu

School of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

## Abstract

*The Law of the People's Republic of China on Preschool Education*, which took effect on June 1, 2025, is of great significance to the implementation, improvement and development of preschool education. This law has established the public-welfare and inclusive development orientation of preschool education in legal form. Its preferential clauses, such as “the state adopts measures to tilt support for the development of preschool education in rural areas, old revolutionary base areas, ethnic minority areas, border areas and underdeveloped areas”, aim to alleviate the current problems of uneven quality and unequal distribution of educational resources in urban and rural preschool education, and provide institutional guidance for the inclusiveness and balanced development of preschool education. Based on theories such as educational equity, this paper focuses on the preferential clauses of the *Preschool Education Law* for rural and underdeveloped areas, analyzes the practical dilemmas in the legal implementation of the balanced allocation of urban and rural preschool education resources, and provides useful implications for promoting the balanced development of urban and rural preschool education and constructing a high-quality and inclusive public service system for preschool education.

## Keywords

Preschool Education Law, Preferential Clauses, Urban-Rural Balance, Resource Allocation, Legal Guarantee

Copyright © 2026 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

《中华人民共和国学前教育法》(以下简称《学前教育法》)于2024年11月8日经全国人大常委会表决通过,自2025年6月1日起正式施行。该教育法分为九章内容,基于幼儿学段,针对学前儿童、幼儿园、教职工、投入保障、监督管理等不同维度制定了系统的法律准则,标志着我国学前教育进入法治化发展的新阶段。其中,笔者关注到该法立足当下城乡学前教育发展不平衡不充分的现实矛盾,设置了一系列针对农村地区、革命老区、民族地区等欠发达区域的倾斜性条款,为纾解城乡学前教育资源不均、质量不一等问题提供了法律依据。基于此,本文以《学前教育法》中的倾斜性条款为核心,深入剖析城乡学前教育资源均衡配置的法律保障机制,不仅符合该法律中对学前教育公益普惠的应然要求,也是推进教育公平、建设教育强国的重要课题,对规范学前教育的法治化方向有着重要意义。

## 2. 城乡学前教育资源均衡配置的现实基础与理论支撑

### (一) 核心概念界定

学前教育资源配置主要是指各地区充分利用学前教育资源在城乡间进行合理分配[1]。要实现教育均衡、公平发展的目的,就需要对教育资源进行合理有效的配置[2]。宏观层次的教育资源配置是指在国家宏观规划指导和人才市场的基础导向下,如何有效地将教育资源分配到各级各类教育,使教育资源流向最需要且能够取得最大效益的教育机构;微观的教育资源配置是指在资源总量分配既定的条件下,各类

学校如何有效利用有限资源使之发挥最大的效益[3]。笔者在爬梳学前教育资源配置的相关文献后，基于自身思考，给城乡学前教育资源均衡配置作出定义：城乡学前教育资源均衡配置并非指将教育资源平等分割、以绝对比例分配到城乡的各个学校，而是基于教育公平原则，通过灵活调配硬件设施和软件资源，将资源流动起来，使城乡适龄儿童都能够享有质量相当的学前教育服务，让优质的教育资源普惠城乡大地。城乡学前教育资源均衡配置的核心在于保障教育机会均等与教育过程公平，具体表现在园区设施、场地设备、经费投入、师资队伍、管理能力等各个方面。

《学前教育法》中的倾斜性条款，是基于城乡发展差距的客观现实，通过宏观的制度决策，以法律规范对农村及欠发达地区给予优先扶持和政策倾斜，其本质是运用“优先化”“差别化”的方式弥补城乡发展差距，不断向教育公平靠拢，体现了“公平优先、兼顾效率”的价值导向。

## (二) 现实基础

国家在推动教育机会、教育过程、教育结果公平的进程中已取得卓越成就，通过实施素质教育、义务教育，引导个体掌握基本知识与技能，有效提高了国民素质和社会的科学素养。但现如今，教育资源不均仍是教育领域难以攻克的一项难关，在城乡结构中此现象尤为显著。城乡教育资源不均首先表现在教育机会的不平等上。教育机会不平等通常被视为“起点不公”，是导致后续一系列不平等的根源[4]。中国教育向上机会获得呈现出城市-农村二元分布不均的特征，许多父母教育背景与城市子代相当的农村子代，尽管天资很高也无法享有同等的接受符合其能力禀赋的教育机会，这可能与诸如教师质量差距、升学机会差距、社会资源体系差距等城乡外部环境差异相关。在教育机会不平等的影响下，城乡学前教育质量悬殊加大[5]。习近平总书记指出，教育公平是社会公平的重要基础，要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民，以教育公平促进社会公平正义。因此，城乡学前教育的公平性和均衡性应予以高度重视。

当今社会，教育的功利化色彩日趋浓厚，家长纷纷想将孩子送往知名度高、师资力量好的学校求学。乡村因地理位置偏僻、经济条件落后的因素，不少出身农村的儿童跟随父母去城里上学，想通过接受更好的教育来改变命运。城乡教育资源不均等引发教育质量不均衡，进而导致城乡经济水平差异扩大，城乡儿童的境遇大相径庭。生活在城市中的儿童，经济条件、生活条件、学习条件等普遍优于乡村儿童。随着人们生活水平的提高，以消费主义文化为代表的城市观念，加剧了人们对乡村的刻板印象，甚至是偏见和歧视，在无形之中造成了人们对城乡教育观及儿童观的异化。

教育本是推动城乡共同发展、减少城乡差异的重要途径，而当城市教育扩大化甚至趋于饱和时，乡村教育成了名存实亡的“空壳”，导致农村幼儿园“空心化”。滞留在乡村，由隔辈人抚养的留守儿童越向往城市，越是被城市排除在外[6]。留守儿童因缺少父母的关怀，家庭陪伴的缺失使他们在成长中缺乏足够的引导和监督，因此人们常用“有色眼镜”看待他们，认为他们“性格孤僻”“情感缺失”。他们所处的地区教学资源匮乏、师资力量相对薄弱，因此他们常被套上“学习能力低下”“自制力差”等标签。然而，事实并非如此，乡土文化具有的乡土性，为儿童求真务实、立志有恒品格的塑造提供了好的环境，成为不断地激励生存于此的儿童向上流动的精神动力，是底层儿童发展的文化资本，是乡村留守儿童的根[6]。他们或许没有温暖的家庭港湾，但他们有着相较同龄人的坚韧与勇敢，有着更独立的行为能力和成熟的人格意志。

城乡学前教育资源不均，究其原因，主要有以下几个方面的问题：

首先，在地区财政方面，由于我国城乡区域经济发展不平衡，城市的机遇和发展远远优于农村，农村地区尤其是中西部欠发达地区的县级财政普遍紧张，大量农村幼儿园面临着经费短缺的问题，在设施老旧、玩教具不足的教学环境下，难以保证学前教育的质量。此外，由于农村地区经济发展落后，尚

有大量家庭存在着生计问题。农村地区普遍存在这样一种现象：为了赚取更多的收入，父母前往城市打工，孩子与爷爷奶奶留在农村，但由于年龄的代际问题，隔辈教育存在着思想观念不一、沟通困难等现实困境。

其次，在师资队伍方面，近年来，国家高度重视乡村教育，通过制定“三支一扶”“西部计划”等政策，号召广大优质教师到农村教学，为农村教育质量贡献力量。但农村地区幼儿教师招聘困难、人才易流失、教学质量差等问题依然严重。一方面，由于农村地区地理位置偏远、生活条件艰苦、薪资待遇偏低，致使城市教师“望而却步”，即使在政策吸引下，城市教师愿意前往乡村教学，也大多没有在农村长期发展的打算；另一方面，农村幼儿教师的专业发展机会有限，由于农村教师培训体系不完善，难以推动教师的终身发展，导致师资专业素养普遍低于城市水平。

最后，在资源共享方面，城乡学前教育资源均衡配置并非单向地将城市资源输送到农村，单方面推进农村地区的发展，而是需要构建城乡协同的双向发展机制。当前，城市对乡村的资源辐射力度不强，城乡之间尚未形成共建共享的长效合作机制。部分地区虽开展了城乡幼儿园“结对帮扶”“一师一徒”等活动，但多为阶段性、形式化的合作，缺乏稳定性和长期性，难以从根本上提升农村学前教育质量。同时，城乡地区特色不同，均有着特色化的优势资源，但两者未能充分挖掘各自的优势，尚未形成城乡资源互补的发展格局。

### (三) 理论支撑

1) 教育公平理论。教育公平不仅是教育现代化的内在要求，更是衡量教育强国建设成效的根本标尺。随着时代的发展，教育公平的内涵不断深化，它既包括受教育机会的均等，也涵盖教育过程与教育质量的实质公平，体现为每个个体都能享有适合自身发展的高质量教育。教育的真正作用应当是培养“把不同社会职能当作相互交替活动方式的全面发展的个人”[7]。为更好地营造公平、开放、透明的社会环境，我们必须高度重视教育公平，其核心内涵包括机会公平、过程公平与结果公平。同时，因为学前教育作为教育体系的起点，其资源配置的均衡性直接决定了教育机会公平的实现程度，因此抓好学前教育阶段至关重要。《学前教育法》中的倾斜性条款通过对城乡地区的资源进行制度化、字里行间均流露出为农村适龄儿童提供平等的入园机会和优质的保教服务的殷切愿景，是落实教育公平理论的具体实践。既保障了城市学前教育的稳步发展，又重点弥补农村学前教育的发展短板，力图实现城乡教育资源的动态平衡。

2) 公共服务均等化理论。公共服务均等化理论旨在强调在政府主导下，人民群众均等享有基本公共服务，并且在合理情况下可实施差别待遇[8]。学前教育作为重要的公共服务产品，在家校社协同育人的共同努力下，每个适龄儿童都应有机会享有优质的学前教育资源，通过教师的引导促使儿童养成正确的行为习惯、熟练掌握基本的礼仪和道德规范、形成初步的正确的价值观。因此，城乡学前教育资源供给应遵循公共服务均等化原则，为了保障城乡地区享有均等化的公共服务权益，政府作为学前教育的主导责任主体，应当通过法律手段保障农村地区学前教育资源供给，这是推进基本公共服务均等化的应有之义。

《学前教育法》中的倾斜性条款于法治层面，有着双重作用：一方面，通过清晰的法律规定，以明确的权责分工，从宏观的政府到中观的学校再到微观的人民，都有着详尽的责任要求，避免因责任缺位导致资源配置失衡；另一方面，将城乡学前教育资源均衡配置的政策要求和现实问题转化为法律规范，通过有法可依、有法必依的强制性和规范性，能够推动资源配置政策的有效实施，为城乡学前教育均衡发展提供刚性保障。以法律的权威性敦促资源配置行动的落实，并以法律的稳定性推动城乡教育资源均衡配置的可持续性发展。

### 3. 《学前教育法》中城乡资源均衡配置倾斜性条款的内容解析

《学前教育法》从总则、资源配置、财政、师资建设等多个维度为乡村地区设置了倾斜性的优待条款，形成了从宏观到微观的、全覆盖全流程的制度规范体系，为城乡学前教育资源均衡配置提供了系统的理论支撑和法律依据。

#### (一) 总则的统领性倾斜：确立了城乡均衡的发展方向

《学前教育法》总则中第六条明确规定：“各级人民政府应当依法履行职责，合理配置资源，缩小城乡之间、区域之间学前教育发展差距，为适龄儿童接受学前教育提供条件和支持。国家采取措施，倾斜支持农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区发展学前教育事业；保障适龄的家庭经济困难儿童、孤儿、残疾儿童和农村留守儿童等接受普惠性学前教育。”该条款从根本上确立了城乡学前教育资源均衡配置的发展方向，从重点区域、特殊群体等维度明确了政策倾斜的对象和地区，为后续在财政、师资、硬件设施等具体设计提供了根本遵循。同时，为了构建权责分明的管理体系，该法第八条明确了“国务院领导、省级统筹、县级为主”的管理体制，强调县级人民政府对本行政区域内学前教育发展负主体责任，为倾斜性政策的落地实施提供了体制保障；第九条明确了“县级以上人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责学前教育管理工作，履行规划制定、资源配置、经费投入、人员配备、待遇保障、幼儿园登记等方面的责任……”。其以法律形式规定了从国家到县级的相应职责，力图做到各司其职、上下联通、配合融洽。

#### (二) 资源配置中的结构性倾斜：保障农村资源供给

在资源配置环节，《学前教育法》重点通过布局规划与配套建设的制度设计，保障农村地区学前教育资源供给。该法律第二十五条规定，县级以上地方人民政府应将普惠性幼儿园建设纳入城乡公共管理和公共服务设施统一规划，按照非营利性教育用地性质依法以划拨等方式供地；第二十六条明确新建居住区配套幼儿园应与首期建设同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用，用于举办普惠性幼儿园。由于农村地区存在人口分布范围广、交通不便、地理位置偏僻等特征，此法律鼓励各地区结合实际优化农村幼儿园布局，通过创办乡镇中心幼儿园、村办幼儿园等形式，扩大农村普惠性资源供给，破解农村地区“入园远、入园难”的问题。

#### (三) 投入保障中的经济性倾斜：强化农村经费支持

经济是影响民生的关键要素。基于城乡的经济差距，该法设置了第六章“投入保障”的经济专章，针对经费投入、资源扶持、补助政策等核心要素对学前教育资源配置作出规定：第六十条确立了“政府投入为主、家庭合理负担、多渠道筹措经费”的投入机制，并要求各级人民政府优化教育财政投入结构，加大学前教育财政投入；第六十二条明确规定“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”；第六十三条要求省级人民政府制定并落实公办幼儿园生均财政拨款标准和普惠性民办幼儿园生均财政补助标准，其中残疾学前儿童的相关标准应适当提高。此外，第六十五条建立学前教育资助制度，重点保障农村家庭经济困难儿童、留守儿童等群体接受普惠性学前教育，从经费层面为农村学前教育发展提供了有力支撑。

#### (四) 师资建设中的人才性倾斜：提升农村师资质量

十年树木，百年树人。教师，是辛勤耕耘的园丁，孩童是其悉心栽培的花朵。教师的教学水平、为人修养、道德情操直接影响着学生的个性发展和人格塑造，因此师资队伍亦是决定学前教育质量的关键因素。《学前教育法》从师资配备、待遇保障、培养培训等方面针对农村地区设置了倾斜性条款。第四十一条规定，地方各级人民政府及有关部门应按照相关标准保障公办幼儿园及时补充教师，并“优先满足农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区公办幼儿园的需要”。同时，法律第四十六条明

确要求将公办幼儿园教师工资纳入财政保障范围，确保幼儿园教师在职称评定、岗位聘任等方面享有与中小学教师同等的待遇，通过保障农村幼儿教师的合法权益，稳定农村师资队伍。此外，法律第四十八条鼓励高等学校、职业院校加强学前教育专业建设，加大对农村地区幼儿教师的培养培训力度，提升农村师资的专业素养。从师范生培养到正式教师，构建起专业的学前教育人才的培育体系，有利于提高农村地区的师资质量和教学水平。

究其行政法性质，《学前教育法》中的倾斜性条款并非单一的倡导性规范或强制性规范，而是以强制性规范为核心、以倡导性规范为补充的复合法律规范。从行政法视角分析，其性质因条款内容与责任主体的不同存在明确区分。在强制性规范中，为了强调主体的核心责任，以“应当”“不得”“依法”等立法表述，明确要求各责任主体履行法定职责，具有不可选择性与法律约束力。通过强制性规范，构建以法为基的责任管理体制，为后续的监督问责与法律责任追究提供依据；在倡导性规范中，为了引导多元主体参与农村学前教育发展，以倡导和号召的形式，用“鼓励”“支持”等立法表述，为社会力量、高等院校等主体共建农村学前教育提供一系列价值遵循，是对强制性规范的有效补充，属于对多元主体的引导性规定，未设定刚性的法定义务。

#### 4. 完善城乡学前教育资源均衡配置法律保障机制的路径建议

基于《学前教育法》中关于城乡学前教育资源的倾斜性条款，反思教育资源不均、教育质量失调等现状，为完善城乡学前教育资源均衡配置的法律保障机制，国家可从经费保障、师资建设、监督问责等维度发力，为法律的可行性和稳定性提供良性的发展空间，推动城乡学前教育高质量均衡发展。应以《学前教育法》为核心，结合《行政处罚法》《预算法》等相关法律，以《行政处罚法》等法律强化监督问责的法律约束力，对于各责任主体存在的问题和错误给予适当的纠正和处罚，保障后续法律的有效实施；根据《预算法》等与经济紧密相关的法律体系，通过细化财政投入标准，健全经费保障机制，以预算的刚性约束力和透明度落实到城乡学前资源投入、师资法定待遇、城乡一体化培训体系中，具体表现如下：

##### （一）健全经费保障机制，以多元化的经济政策刺激乡村学前教育发展

1) 完善财政投入分担机制。依据《学前教育法》第六十一、六十二条规定，进一步细化中央与地方各级政府的财政事权和支出责任，分别列入中央和地方各级预算。中央财政通过转移支付对地方统筹给予支持。省级人民政府应当建立本行政区域内各级人民政府财政补助经费分担机制。国务院和省级人民政府统筹安排学前教育资金，重点向中西部农村地区、欠发达地区倾斜，确保转移支付资金精准对接农村学前教育发展需求。通过完善财政投入的分担机制，建立权责分明的统筹体系，让每一笔支出都透明，真正落实到乡村学前教育的财政投入中。

2) 拓宽经费筹措渠道。针对教育公平问题，结合实际出台补偿、救助等一系列政策，构建现代化法律法规体系，确保在提升法律层次、法律效力的基础上规范儿童学前教育工作实施<sup>[9]</sup>。在坚持政府投入为主的基础上，合法合规地开展社会公益活动，号召各界社会力量积极参与学前教育事业的发展。同时，完善学前教育资助的制度体系，扩大资助范围，完善资助标准，确保农村家庭经济困难儿童、留守儿童等群体能够平等地接受普惠性学前教育。

##### （二）优化师资保障机制，提升农村师资队伍质量

地方政府要实施科学合理的教师队伍发展计划，在稳定教师队伍规模的基础上，实现队伍结构优化、素质提升以及配置均衡，为普惠性学前教育公共服务的高质量发展提供坚实的人力资源保障<sup>[10]</sup>。为优化乡村师资质量，地方政府应充分落实《学前教育法》的倾斜性要求，通过建立农村学前教育师资专项引进计划，在薪资待遇、编制问题、日常生活等维度制定相应的优惠政策。同时，加大对农村地区学前教育专业公费师范生的培养力度，定向输送优质师资。此外，建立流动的城乡一体化的师资培训体系，利

用高速发展的数字化科技,建立开放性的交流平台,通过师资共享、教研联动、课程共建等方式,实现城乡教育资源的深度融合。

### (三) 健全监督问责机制,保障法律的可行性

为了保障《学前教育法》的可行性,除了将责任落实到各个部门,同时应当健全监督问责机制,建立专门的执法监督机构。明确教育行政部门为学前教育执法的责任主体,配备专门的执法人员,负责对《学前教育法》倾斜性条款的实施情况进行监督检查。同时,加强跨部门的联动协作,联合财政、编制、人社等部门开展专项执法行动,重点监督检查农村地区学前教育经费投入、师资配备、资源规划等情况。鼓励家长、社会组织、广大教师积极对监督体系提出宝贵建议,形成多元共治的监督格局。

此外,采取定量与定性相结合的评估指标体系,对倾斜性条款的实施过程进行定期评估,以公开化、透明化的评估结果给社会一个满意的答案。

## 5. 结语

数年来,国家始终高度重视乡村学前教育,并制定了一系列优待政策,有效纾解了我国乡村学前教育经费保障不足、师资队伍滞后、资源供给不均、监督执行不到位等现实问题。各责任主体要高度重视《学前教育法》中的倾斜性条款,将其立法要求转化为可操作、可监督、可追责的法律实践,真正发挥法治在弥合城乡学前教育差距、促进教育公平中的作用。相信在未来,随着学前教育法治化进程的不断推进,我国能构建公益普惠、公共优质的城乡学前教育服务体系,让每个适龄儿童都能享有公平而有质量的学前教育,为建设教育强国奠定坚实的学前教育基础。

## 参考文献

- [1] 郭薇. 公平视域下城乡学前教育资源配置差异分析[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 杭州师范大学, 2017.
- [2] 赵国栋, 成颖丹. 学前教育资源均衡配置的理论分析与实践探索[J]. 基础教育参考, 2020(11): 16-18.
- [3] 刘亚荣, 张兴. 发展民族教育与教育资源的综合利用[J]. 民族教育研究, 1998(1): 10-13.
- [4] 张楠, 林嘉彬, 李建军. 基础教育机会不平等研究[J]. 中国工业经济, 2020(8): 42-60.
- [5] 方迎风, 夏启炜. 城乡二元结构与教育代际流动[J]. 系统工程理论与实践, 2025, 45(12): 4100-4116.  
[https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=iwDheDcO5w47briu-anCQBmLv0pueG2Swv3DiNhTb0JRaK-XEObbPLjluFkFWVUGJUsTxv1\\_b6pGNsp7rohk9T9i5rywLPGoV-zdixsoVHPsvmRe3uercR4BBt16ZLC9ZoS1QzAspcDSWTNEllTmMNySw1S2a32qNncr8a9vYZBc=&uniplat-form=NZKPT](https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=iwDheDcO5w47briu-anCQBmLv0pueG2Swv3DiNhTb0JRaK-XEObbPLjluFkFWVUGJUsTxv1_b6pGNsp7rohk9T9i5rywLPGoV-zdixsoVHPsvmRe3uercR4BBt16ZLC9ZoS1QzAspcDSWTNEllTmMNySw1S2a32qNncr8a9vYZBc=&uniplat-form=NZKPT), 2024-12-19.
- [6] 孙波, 杨清溪, 柴若冰. 逃离与复归: 论乡村留守儿童的生存状态[J]. 教育科学论坛, 2024(5): 36-39.
- [7] 马克思. 资本论: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2004: 561.
- [8] 安永康. 基本公共服务均等化的行政法制构建[J]. 师大法学, 2023(2): 7-22.
- [9] 谭瑾蓉, 唐苗苗, 曾珍. 聚焦城乡一体化: 优质均衡视域下农村学前教育资源配置效率研究[J]. 教育探索, 2025(4): 27-32.
- [10] 李文慧, 张玉环, 李欢欢. 乡村振兴战略背景下城乡普惠性学前教育公共服务一体化的机遇、困境与对策[J]. 当代教研论丛, 2025, 11(12): 104-109.