

# 政策工具视角下“十四五”学前教育 发展提升行动计划研究

——基于对15份省级政策的文本分析

刘奥运<sup>1</sup>, 丛龙昊<sup>2</sup>

(1. 伊犁师范大学教育科学研究所, 新疆伊宁 835000;  
2. 沈阳师范大学学前与初等教育学院, 辽宁沈阳 110034)

**摘要:**“十四五”时期正处于建设高质量学前教育体系的奠基时期,《行动计划》为建设高质量学前教育体系提供政策支持保障。以政策工具为研究视角,基于政策工具和内容要素二维分析框架,通过编码、统计,对我国15份与“十四五”学前教育发展计划相关的省级政策文本进行分析。研究发现:各省份出台的行动计划中,政策工具类型使用失衡、与政策内容要素组合程度较低、政策文本内容的同质性大于差异性。为促进学前教育高质量发展,建议未来地方政府应均衡使用各类政策工具,彰显政策制定的系统性;提升政策工具与内容的适配度,提高政策制定的适切性;倡导各省份进行探索创新,增强政策制定的适用性。

**关键词:**政策工具;文本分析;学前教育政策

中图分类号:G617

文献标识码:A

文章编号:1673-1670(2023)06-0100-08

## 一、问题提出

学前教育的质量不仅影响幼儿自身的学习与发展,而且对增进家庭福祉、维护社会稳定、促进社会公平具有重要贡献<sup>[1-2]</sup>。自党的十八大以来,我国加快推进幼儿园建设,破解“入园难”问题;加快发展公益普惠性学前教育,破解“入园贵”问题;贯彻落实“以游戏为基本活动”的教学理念,破解“小学化”问题<sup>[3]</sup>。随着我国进入新发展阶段,人民对学前教育的需求也逐渐从“幼有所育”转变为“幼有优育”<sup>[4]</sup>。党的十九届五中全会首次明确提出“建设高质量教育体系”,二十大报告进一步明确指出“加快建设高质量教育体系”,学前教育作为高质量教育体系的重要组成部分,建设高质量的学前教育体系是现阶段我国学前教育发展的首要目标。教育政策对教育事业的发展具有指导作用<sup>[5]</sup>。“十四五”时期正处于建设高质量学前教育体系的关键时期,2021年12月9日教育部等九部委联合印发《“十四五”学前教育发展提升行动计划》(以下简称《行动计划》)为“十四五”时期学前教育的高质量

发展指明了方向,随后各省份均出台相应的政策文件,旨在科学规划促进当地学前教育发展。

学前教育政策作为国家建设高质量学前教育体系的一种政治手段,其政策工具的使用对政策执行的效果具有决定性影响<sup>[6]</sup>。已有学者在政策工具视角下对我国学前教育政策进行了文本分析<sup>[7-8]</sup>,虽然研究主题不尽相同,但这表明此类研究具有较高的可行性与适切性。例如,李静等学者研究发现“十三五”期间我国共出台了59份与学前教育相关的政策文本,不同政策之间有较强的互补性,均聚焦于解决制约学前教育发展的关键因素,但不同部门出台的政策文本缺乏协调、存在冲突且循证决策水平有待提高<sup>[9]</sup>。然而,目前缺乏对各省份“十四五”时期学前教育发展的重点任务做出全面的分析和思考,探究各省份《行动计划》制定的科学性与合理性。基于此,本文以政策工具为研究视角,立足于麦克唐纳尔(L. M. McDonell)等学者关于政策工具的分类,尝试建构省域“十四五”学前教育发展提升行动计划的分析框架,对已出台的15份省(自治区、直辖市)级提升行动计划进行

收稿日期:2023-09-06

基金项目:伊犁师范大学教育科学研究所开放课题(JKS202303)

作者简介:刘奥运(1993—),男,河南省商丘市人,教育学硕士,伊犁师范大学教育科学学院(教育科学研究所)讲师,主要从事教育与经济、教育管理研究;丛龙昊(2000—),男,山东省威海市人,沈阳师范大学学前与初等教育学院硕士研究生,主要从事学前与初等教育研究。



编码、统计与分析,探寻政策文本中存在的问题并提出相应的改进建议,以期推进建设高质量的学前教育体系。

## 二、研究设计

### (一) 研究对象

本研究以“‘十四五’学前教育发展提升行动计划”为关键词,在中央政府网站、各省级人民政府官方网站中进行文件检索,检索时间为2022年10月21日,由于部分省份仍未出台相关政策文本,所以最终搜集到15份省级政策文本(具体内容见表1)并以此作为研究对象。

表1 省级“十四五”学前教育发展提升行动计划汇总表

序号	编号	颁布时间	省(自治区、直辖市)	文件名称
1	TJ	2022. 8. 30	天津	天津市“十四五”学前教育发展提升行动计划
2	SH	2022. 1. 7	上海	上海学前教育与托育服务发展“十四五”规划
3	SX	2022. 8. 5	陕西	“十四五”陕西学前教育发展提升行动计划
4	SD	2022. 8. 16	山东	山东省“十四五”学前教育发展提升行动计划
5	QH	2022. 8. 25	青海	青海省“十四五”学前教育发展提升行动实施方案
6	NX	2022. 8. 29	宁夏	宁夏回族自治区“十四五”学前教育发展提升行动计划实施方案
7	LN	2022. 6. 29	辽宁	辽宁省学前教育发展提升行动计划
8	JX	2022. 7. 7	江西	江西省“十四五”学前教育发展提升行动计划
9	JS	2022. 6. 8	江苏	江苏省“十四五”学前教育发展提升行动计划
10	JL	2022. 6. 1	吉林	吉林省“十四五”学前教育发展提升行动计划
11	HN	2022. 7. 18	海南	海南省“十四五”学前教育发展提升行动计划实施方案
12	GZ	2022. 4. 19	贵州	贵州省“十四五”学前教育发展提升行动计划
13	BJ	2022. 9. 5	北京	北京市“十四五”学前教育发展提升行动计划
14	AH	2022. 3. 1	安徽	安徽省“十四五”学前教育发展提升行动计划
15	FJ	2022. 7. 1	福建	福建省“十四五”学前教育发展提升行动方案

### (二) 分析框架

政策工具是指政府为确保某项政策顺利实行而选择使用的一系列方法或手段<sup>[10]</sup>,学者们从不同角度出发,对政策工具的类型作出不同的界定,其具体种类从三类到六十四类不一而足<sup>[11]</sup>。将《行动计划》的目标与各类政策工具分类框架的特点相结合,本研究选择麦克唐纳尔等人的政策工具理论,以命令工具、报酬工具、职能拓展工具、权威重组工具和劝告与劝诱工具的政策工具分类标准为横向维度,辅以霍力岩教授等人对中国高质量学前教育指标体系的研究成果为纵向维度,从而建构出“十四五”学前教育发展提升行动计划的二维分析框架。

#### 1. 横向维度:政策工具类型

麦克唐纳尔和埃尔莫尔所构建的政策工具模型为政策制定者提供了多种应对政策问题的选择,该模型与我国各省份出台的“十四五”学前教育发展提升行动计划的政策属性具有较高的拟合度,因

而将此工具模型的五种基本类型<sup>[12]</sup>作为二维分析框架中的横向维度。具体包括:命令工具,是指政府通过其政治权威对政策目标群体作出强制性的政策要求,其在文本中具体表述为“禁止,必须,遵守等”;报酬工具,是指通过奖励或惩罚等形式促使政策目标群体做出所预期的行为,其在文本中的具体表述为“奖励、补贴、禁止等”;职能拓展工具,是指政府组织培训讲座给予政策目标群体深入学习的机会以促进其专业技能的发展,文本中具体表述为“培训、教育等”;权威重组工具,是指通过将权力、责任在个人和机构之间进行转移从而提高政策实施效率,其在文本中具体表述为“改革、管理、调整等”;劝告与劝诱工具,是指通过媒介宣传的形式向政策目标群体传递某种价值观念以改变其行为,在文本中具体表述为“宣传”“呼吁”“倡议”等等。以上五种政策工具各自具有独特的功能,为提高政策制定的科学性、合理性,政府在制定一项政策时会综合考虑选择多种政策工具。



### 2. 纵向维度:政策内容要素

对政策工具维度进行分析可以了解政策制定的普遍性特征<sup>[13]</sup>,但无法获得更深入的内容分析结果,因此有必要引入高质量学前教育体系的主要指标为内容要素作为纵向维度进一步深入分析。现存普遍应用的学前教育质量评定工具主要用于评价幼儿园保教质量,与本研究并不切合,而国外虽然有适用于测量教育政策内容的相关工具,但由于文化环境的差异,并不适合作为纵向维度分析我国学前教育政策的内容要素。霍力岩教授采用循序循证研究路径,将国内学前教育政策的文本分析结构与国外学前教育指标体系进行对比,建构出中国高质量学前教育指标体系,并基于实证研究做出调整,其下设4个一级指标、8个二级指标和57个三级指标<sup>[14]</sup>。具体包括:价值质量,基于国家立场,关注教育之外对学前教育发展产生影响的因

素,包含价值取向、社会背景两个二级指标;条件质量,基于教育立场,是指影响幼儿园建设与发展的前置性因素,包含体制机制、资源配置两个二级指标;过程质量,基于儿童立场,聚焦幼儿园园所发展中的推进型因素,包含保育教育、园所管理两个二级指标;结果质量,基于生态立场,主要涉及学前教育发展对现实生活所产生的影响,包含普及普惠、安全优质两个二级指标。

#### (三) 分析方法与文本编码

本研究采用内容分析法,通过对政策文本进行客观系统地定量描述进而探究其具体特征。以各省份“十四五”学前教育发展提升行动计划政策文本中的具体条目为基本分析单位,依据“省份-具体章节-具体条目”的标准,使用 NVivo12 质性分析软件对 15 份政策文本进行编码,初步形成政策文本内容分析编码表(具体内容见表 2)。

表 2 省级“十四五”学前教育发展提升行动计划编码表

编码	省(自治区、直辖市)	章	节	具体条目	政策工具类型	政策内容要素
SD-2-3-11	山东	二、主要任务	(三)建设高素质师资队伍	11. 补充公办教师。各地定期核定幼儿园教职工编制,加大公办幼儿园教师招聘力度,及时补充公办教师,严禁……	命令工具	条件质量
BJ-1-2-1	北京	一、总体要求	(二)基本原则	坚持公益普惠。践行以人民为中心的发展思想……持续提升学前教育公共服务水平	命令工具	结果质量
SH-3-2-1	上海	三、总体战略	(二)发展思路	坚持政府主导。完善市级统筹,以区为主的学前教育与托育服务管理体制,落实政府主体责任……	命令工具	条件质量

### 三、文本分析结果

#### (一) 横向维度:不同类型工具使用比例失衡

参照二维分析框架中的横向维度对 15 份省级政策文本内容进行政策工具类型的编码分析,形成省级“十四五”学前教育发展提升行动计划政策工具类型频次分布表(详见表 3)。命令工具是使用最为频繁的政策工具,使用频次为 286 次,所占比例为 60.59%;大多数省(自治区、直辖市)在文件中使用命令工具的内容占比均超过 50.00%,其中江西省和福建省使用最为频繁,分别使用了 26 次、

27 次,占比分别为 70.27%、56.25%,仅天津市在文件中使用命令工具占比低于 50.00%,具体使用次数为 11 次,占比 40.74%。劝告与劝诱工具、报酬工具是使用较为频繁的政策工具,使用次数分别为 57 次、48 次,占比分别为 12.08%、10.17%,劝告与劝诱工具使用次数最多的是上海市和天津市,使用次数均为 6 次,占比分别为 22.22%、13.64%,报酬工具使用最多的是山东省,使用次数为 5 次,占比 16.67%。职能拓展工具与权威重组工具是使用较少的工具,使用次数分别为 35 次、46 次,占比分别为 7.42%、9.75%,权威重组工具使用次数



最多的是福建省,使用次数为10次,占比为20.83%,职能拓展工具各省份使用次数相似。

基于对横向维度的描述性分析可以发现,各省

份在制定政策文本中均使用了5种不同类型的政策工具,但对不同类型的政策工具的侧重有所不同,其中命令工具是各省主要使用的政策工具。

表3 省级“十四五”学前教育发展提升行动计划政策工具类型频次分布表

省份	命令工具		报酬工具		职能拓展工具		权威重组工具		劝告与劝诱工具		总计
	频次	占比/%	频次	占比/%	频次	占比/%	频次	占比/%	频次	占比/%	
天津	11	40.74	4	14.81	1	3.70	5	18.52	6	22.22	27
上海	28	63.64	4	9.09	3	6.82	3	6.82	6	13.64	44
陕西	19	63.33	3	10.00	2	6.67	2	6.67	4	13.33	30
山东	20	66.67	5	16.67	2	6.67	1	3.33	2	6.67	30
青海	15	60.00	3	12.00	1	4.00	3	12.00	3	12.00	25
宁夏	15	55.56	2	7.41	2	7.41	4	14.81	4	14.81	27
辽宁	18	58.06	4	12.90	2	6.45	3	9.68	4	12.90	31
江西	26	70.27	3	8.11	3	8.11	3	8.11	2	5.41	37
江苏	17	65.38	2	7.69	3	11.54	2	7.69	2	7.69	26
吉林	16	61.54	3	11.54	2	7.69	2	7.69	3	11.54	26
海南	19	63.33	2	6.67	1	3.33	4	13.33	4	13.33	30
贵州	18	60.00	3	10.00	2	6.67	2	6.67	5	16.67	30
北京	18	62.07	2	6.90	4	13.79	1	3.45	4	13.79	29
安徽	19	59.38	4	12.50	4	12.50	1	3.13	4	12.50	32
福建	27	56.25	4	8.33	3	6.25	10	20.83	4	8.33	48
总计	286	60.59	48	10.17	35	7.42	46	9.75	57	12.08	472

### (二)纵向维度:政策内容要素覆盖范围不均

参照二维分析框架中的纵向维度对15份省级政策文本内容进行政策工具内容的编码分析,形成省级“十四五”学前教育发展提升行动计划政策工具内容使用比例分布图(如图1所示)。各省(自治区、直辖市)政策内容涉及学前教育价值质量、条件质量、过程质量和结果质量四个方面,但各部分所占比例并不均衡。各省(自治区、直辖市)均致力于提高条件质量,政策文本中共有273处涉及条件质量,占比51.22%,江苏省的政策文本中有22处与条件质量有关,占比50.00%。过程质量也是各省(自治区、直辖市)关注的重点,在15份政策文本中共有164处涉及条件质量,占比30.77%。价值质量和结果质量在各省(自治区、直辖市)政策文本中较少被提及,其中有36处与价值质量相关,占比6.75%,60处与结果质量相关,占比11.26%。值得注意的是有些省(自治区、直辖市)政策文本中缺失价值取向、社会背景、安全优质等

相关内容,如安徽省、海南省的政策文件中没有涉及价值取向。基于对纵向维度的描述性分析可以发现涉及资源配置、体制机制两个维度的条件质量是各省(自治区、直辖市)“十四五”时期学前教育发展的重点任务,而价值质量和结果质量则是各省(自治区、直辖市)制定政策时被忽视的领域。

### (三)纵横结合,二维分析:政策工具类型与政策内容搭配不均

将15份政策文本内容的横向、纵向编码进行汇总整理,形成政策工具类型、内容维度使用频次分布表(详见表4)。各省(自治区、直辖市)将命令工具、报酬工具与条件质量相结合进行使用的频次最多,分别为199次和53次,职能拓展与权威重组工具的使用频次较少,主要与过程质量和条件质量相结合进行使用,其频次分别为41次、46次,劝告与劝诱工具的使用虽然与学前教育各维度质量均有结合,但较少关注价值质量,二者相结合的使用频次为3次。



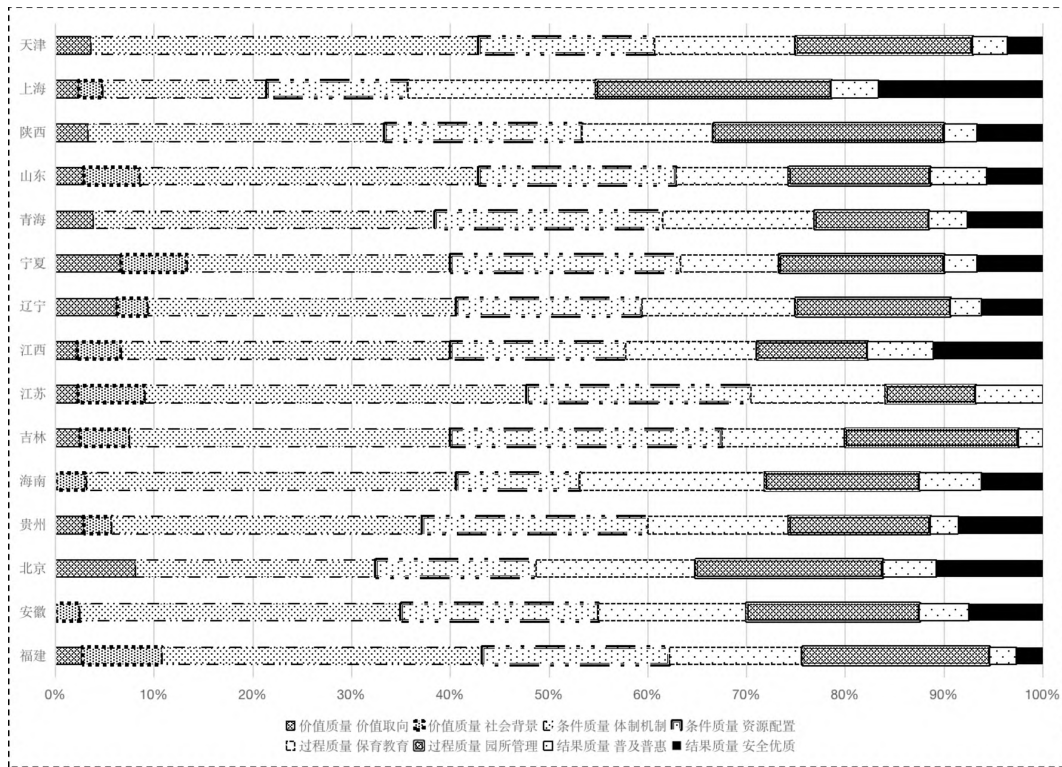


图 1 政策工具内容使用比例分布图

表 4 政策工具类型、政策内容要素二维分析表

		命令工具	报酬工具	职能拓展工具	权威重组工具	劝告劝诱工具
价值质量	价值取向	16	0	1	0	1
	社会背景	14	7	1	1	2
条件质量	体制机制	138	12	3	7	14
	资源配置	61	41	7	4	12
过程质量	保育教育	40	2	23	21	10
	园所管理	60	1	2	13	3
结果质量	普及普惠	20	0	2	0	2
	安全优质	23	1	2	0	11

#### 四、研究结论

##### (一) 政策工具类型使用失衡

各类政策工具均有独特的属性和功能,彼此之间不可相互替代,亦不可随意缺位,否则将不利于有效达成政策目标<sup>[15]</sup>,从横向维度对各省份“十四五”时期提升学前教育质量的政策文件进行分析,各种政策工具类型的使用比例处于失衡状态。首先,各省份的政策文本中使用命令工具的次数最多,为286次,占比60.59%。命令工具带有强制性的特点,可以较大程度提高政策执行效率,并且能在较短时间内取得显著的成效。当前我国教育

已经进入高质量发展的新阶段,人民对于学前教育的需求也逐步从“有园上”转向“上好园”<sup>[16-17]</sup>。在“十四五”时期使用命令工具在一定程度上有利于满足人民群众对当前学前教育的需求,并为后期学前教育高质量发展目标的实现奠定坚实基础。其次,使用较多的政策工具为劝告与劝诱、报酬,劝告与劝诱工具在政策实践中可以加深政策目标群体对政策的认同并推动政策落地,具有诱导性的特点,报酬工具则是通过外部经济诱因引导政策目标群体推动政策执行而采取的奖励机制,结合使用这两类政策工具能够更加有效地激发政策目标群体作出积极的应对行为。但是在文本分析过程中发现报酬工具的使用较为模糊,例如吉林省《行动计划》在组织实施部分明确提出要“完善激励机制”并在普及普惠、提升保教质量等方面作出奖补措施,而山东省则只是表明“对成效突出的地方予以奖励”,并未作出进一步明确的界定。其次,职能拓展工具与权威重组工具是使用频率较低的政策工具类型,二者占比均未超过10.00%,分别为7.42%、9.75%。教育政策中使用职能拓展工具常见的形式为在职教师培训、师范院校课程改革等等,其效果虽然短期内难以察觉,但作为一种长期投资会对教育带来长期收益。“十四五”学前教育发展提升行动计划虽然为期五年,但仍需要考虑其



对未来学前教育体系产生的影响。权威重组工具的有效利用将会通过机构和组织的调整促进资源的重新分配以及权力的重新整合,但目前部分省份的《行动计划》并未充分发挥这一政策工具的作用,例如,各省份《行动计划》均为多个部门联合印发,但仅贵州、江苏等少数省份明确规定各项任务的责任单位,大多数省份仅要求相关部门协同推进、明确有关部门责任分工,这可能会在一定程度上影响《行动计划》各项工作推进的效率。

(二)政策工具类型与政策内容要素组合程度较低

通过二维分析框架对各省份“十四五”时期学前教育发展提升行动计划进行剖析,可以发现各省份《行动计划》的内容要素上所使用的政策工具数量存在差异,政策工具类型与政策内容要素的组合情况有待完善。首先,个别省份在纵向维度政策内容要素上存在部分缺失值,究其原因可能是中国高质量学前教育指标体系的研究成果未完全适配于本文研究的政策文本内容,如中国高质量学前教育指标体系中提及“性别平等”,各省政策文件中并未有与此相关的内容。其次,在15份政策文本的内容中,以命令工具提高学前教育条件质量进行政策工具组合使用的频次最多,为199次。条件质量包括体制机制、资源配置两部分,具体内容是明确各级政府及教育主管部门的责任、园所经费投入、幼儿园师资等等,各省份或许在制定政策时想通过使用干预程度较高的手段以促进学前教育普及普惠安全优质发展,命令工具高效低投入的“性价比”优势可以有效提高学前教育的条件质量,但结合命令工具的弊端,仍需要考虑如何将其他政策工具与条件质量相结合。再次,过程质量与五种政策工具组合使用较多,其频次为175次,过程质量关注学前教育内部的教育教学过程,侧重探讨师幼、幼幼间的互动对幼儿发展造成的影响,是建设高质量学前教育体系的基石<sup>[18]</sup>。除命令工具外,过程质量与职能拓展工具、权威重组工具的结合较多,这表明各地都在探索如何通过教师培训、职能改革等途径提高学前教育过程性质量,这为各地学前教育高质量发展奠定了基础。最后,结果质量、价值质量与各类工具组合频次较少,其数量分别为61次、43次。结果质量多为学前教育的评价性指标,如入园率、满意度等等,多指向“十四五”时期学前

教育发展目标的达成,其出现频次较少且与各类政策工具组合程度较低,这可能会在实践中造成政策目标难以有效实现。

(三)政策文本内容的同质性大于差异性

省级政府制定的政策工具由于以国家政策为参照标准因而在内容上存在同质性,但各省往往会结合实际情况进行修改,因而又存在着差异性<sup>[19]</sup>。通过对各省份“十四五”学前教育发展提升行动计划进行对比发现,省级政府在制定政策时大多依据中央文件的框架进行制定,其主要内容包括经费投入、幼儿园教师、幼儿园管理机制、安全保障、教育教研改革等十个方面,并在此基础上与当地实际情况相结合。例如,中央文件规定2035年全国学前教育三年毛入园率达到90.00%以上,除北京市、江西省、辽宁省文件中规定的入园率与中央相同外,其余各省份在中央规定的基础上均有小幅度上调,上海市、福建省则规定2035年学前教育三年毛入园率为99.00%。政策文本内容较高的同质性表明各地均在中央政府的指导下发展学前教育,但其并不代表各地政策内容的同质化,例如中央文件中仅对“十四五”时期学前教育的发展做出规划,并未对托育服务的发展提出要求,上海市制定的《上海市学前教育与托育发展“十四五”规划》不仅细化了中央文件中“十四五”时期发展学前教育的工作重点,而且对“十四五”时期上海市托育服务的发展做出明确规划,这为全国其他省份制定托育服务发展规划提供了有益的探索性经验。江西省、安徽省关注学前特殊教育的发展情况,鼓励开设面向残疾儿童的特殊幼儿园,也支持普通幼儿园接受残疾儿童开展融合教育。总体来看,虽然省级政府在制定政策文件中将地域特色融入其中,并提到了促进学前教育多样且有特色的发展,但各省份政策文件间仍存在较高的同质性,缺少操作性强的实质性内容,大部分地方的政策内容缺少对中央文件的“内化”和“吸收”。

## 五、改进建议

(一)均衡使用各类政策工具,彰显政策制定的系统性

政策的制定与出台往往是为了解决现实问题,而在制定政策时均衡组合使用不同类型的政策工具有利于高效解决当前学前教育发展中面临的若



干问题。目前我国各省份出台的“十四五”学前教育发展提升行动计划中政策工具类型的使用不均衡,命令工具使用的次数最多。改革开放 40 年来,我国学前教育取得举世瞩目的成就,初步建立起学前教育公共服务体系,人民群众对学前教育的需求从办园数量转变为办园质量。“十四五”时期作为建设高质量的学前教育体系的奠基阶段,强制、命令等手段有利于将政策精神传达至各级政策目标群体,但随着政策的落实,应逐渐弱化命令工具的使用。一方面,在同一份政策文本中需要均衡使用不同类型的政策工具。如通过劝告与劝诱工具的使用以科学引导和价值认同的方式推进“十四五”时期学前教育的高质量发展,辅以报酬工具对表现优异的群体或个体进行奖励。另一方面,可以在制定多项政策文本的过程中综合使用各类政策工具,重视政策工具之间的优势互补,通过不同政策文本的协调从而提升政策执行的效能。例如各地可以出台《行动计划》的配套政策,通过配套政策促进《行动计划》中各项任务的具体落实。

(二)提升政策工具与内容的适配度,彰显政策制定的适切性

从政策工具类型与政策内容要素二维分析结果来看,应提升政策工具与政策内容的适配度,以此彰显政策制定的适切性,避免出现某种政策工具被“过度依赖”的现象。首先,价值质量阐明当代学前教育“培养什么样的人”“为谁培养人”等问题,是建设高质量学前教育体系的起点,因此,要适度降低命令工具的使用比例,加强劝告与劝诱工具的使用,通过宣传、呼吁、倡议等途径坚持将立德树人融入学前教育高质量发展的各个环节与要素中。其次,条件质量解决当代学前教育“谁来培养人”“用何培养人”的人力、财力、物力等问题,是建设高质量学前教育体系的支点,因此,需要适度增加报酬工具的使用,如根据考核择优招聘幼儿园教师,并为其提供系统的在职培训和奖励。再次,过程质量解决如何全员全程全方位育人的问题,是建设高质量学前教育体系的焦点,因此,可以适当增加职能拓展工具的使用,通过改革等措施提高幼儿园保教质量、规范园所管理。如将师幼互动作为学前教育过程质量的核心指标,各省份可以通过幼儿园教师培训为良性的师幼互动奠定基础,增加师幼互动的有效性。

(三)倡导各省份进行探索创新,彰显政策制定的适用性

通过对 15 份省级政策文件的具体内容进行对比分析,发现不同省份间政策内容的同质性大于差异性,其中部分内容是对教育部出台的《“十四五”学前教育发展提升行动计划》的重组性模仿,这并不利于各省份结合实际建设高质量的学前教育质量体系。中央政府应倡导各省份进行探索创新,在制定行动计划时提纲挈领、综合考虑当地实际情况。例如上海市要求在巩固学前教育 99.00% 毛入园率的基础上,明确将托育服务纳入“十四五”规划中,率先启动社会托育服务试点,保证 0~3 岁幼儿“幼有善育”;山东省坚持以游戏为基本活动推进教学改革,评选省级活动实验区、实验园,并通过山东省学前教育中心公众号等途径推广实验园区的优秀实践经验。

#### 参考文献:

- [1]潘月娟. 国外学前教育质量评价与监测进展及启示[J]. 中国教育学刊,2014(3):13-17.
- [2]杨晓萍,李敏. 焦点与转向:我国学前教育质量研究述评[J]. 教育研究,2016(4):74-80,104.
- [3]教育部. 学前教育这十年:公益普惠底色更加鲜明[EB/OL]. (2022-10-16) [2022-04-27]. [http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54405/mtbd/202204/t20220427\\_622252.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54405/mtbd/202204/t20220427_622252.html).
- [4]杨雄,杨晓萍. 乡村振兴战略下幼有优育的实践逻辑[J]. 天津师范大学学报(基础教育版),2022(4):31-36.
- [5]孔令帅,李珍. 近十年新加坡学前教育政策分析及启示:“使优质的学前教育可获得和可支付”[J]. 河北师范大学学报(教育科学版),2022(3):123-132.
- [6]吴宾,张丽霞. 国内公共政策工具研究的主题及其演化(1998—2019年):基于知识图谱的视角[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版),2021(3):84-95.
- [7]吕武. 我国当前学前教育政策工具选择偏向及其影响:基于《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》以来的主要政策文本的分析[J]. 教育科学,2016(1):77-81.
- [8]刘源,程伟,董吉贺. 我国幼小衔接教育政策的演变与反思:基于对 1949—2019 年相关政策文本的分析[J]. 学前教育研究,2021(1):67-84.



- [9]李静,余瑶.我国学前教育政策的现实困境与发展路向:基于“十三五”时期学前教育政策文本的分析[J].学术探索,2022(3):140-149.
- [10]贾建国.政策工具的视角:我国民办学前教育发展的政策分析[J].现代教育管理,2017(8):104-108.
- [11]赵垣可.政策工具视角下义务教育均衡发展政策文本计量研究:基于《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布以来的政策文本分析[J].上海教育科研,2020(5):5-9.
- [12]MCDONNELL L M. Assessment policy as persuasion and regulation[J]. American Journal of Education, 1994(4): 394-420.
- [13]董梅.我国3~6岁儿童保育政策工具选择倾向及影响:基于《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》颁布以来的主要政策文本分析[J].陕西学前师范学院学报,2022(9):96-101.
- [14]霍力岩,孙蔷蔷,龙正渝.中国高质量学前教育指标体系建构研究[J].华东师范大学学报(教育科学版), 2022(1):1-18.
- [15]高敬,瞿佳杰.激励性政策工具如何更科学有效:民办学前教育管理中的政府支持探析[J].教育发展研究, 2023(12):33-39.
- [16]洪秀敏,姜丽云.“全面二孩”政策下学前教育发展的问题:基于二期学前教育三年行动计划的调查与分析[J].北京师范大学学报(社会科学版),2018(5):53-61.
- [17]虞永平,张斌.改革开放40年我国学前教育的成就与展望[J].中国教育学刊,2018(12):18-26.
- [18]赵南.高质量发展背景下对幼儿园教育过程之内涵的探讨:基于过程质量评价需要的教师视角分析[J].学前教育研究,2023(6):42-52.
- [19]田进,杨正.同质与差异:省级政府权力清单制度推行政策的文献计量分析[J].情报杂志,2017(5):75-81, 94.

(责任编辑:翟卫青)

## Research on the Action Plan for Promoting the Development of Preschool Education in the “Fourteenth Five Year Plan” from the Perspective of Policy Tools: Based on the Textual Analysis of 15 Provincial Policies

LIU Aoyun<sup>1</sup>, CONG Longhao<sup>2</sup>

(1. Institute of Education Science, Yili normal University, Yining, Xinjiang 835000, China; 2. College of Preschool and Primary Education, Shenyang Normal University, Shenyang, Liaoning 110034, China)

**Abstract:** The “Fourteenth Five Year Plan” period is in the foundation period of building a high-quality preschool education system for which *The Action Plan* provides policy support. From the perspective of policy tools, 15 provincial policy texts related to the “Fourteenth Five Year Plan” preschool education development plan in China are analyzed by the means of coding and statistics based on the two-dimensional analysis framework of policy tools and content elements. The study found that the use of policy tool types was unbalanced in *The Action Plan* issued by provinces, the combination of policy tool types and policy content elements was low, and the homogeneity of policy text content was greater than the difference. In order to promote the high-quality development of preschool education, it is recommended that future local governments should balance the usage of various policy tools to demonstrate the systematic nature of policy development; enhance the adaptability of policy tools and content to emphasize the relevance of policy development; and advocate for provinces to explore and innovate to emphasize the applicability of policy development.

**Key words:** policy tools; textual analysis; preschool education policy

