

# 《学前教育法》实施问题与系统性解决方案研究

王汝喆

成都文理学院, 四川成都, 610401;

**摘要:**《中华人民共和国学前教育法》自 2025 年 6 月 1 日正式施行以来, 在推进普惠性资源扩充、规范办园行为、强化安全监管等方面取得初步成效。然而, 法律落地过程中仍面临教育资源分配不均、监管执行困难、经费保障不足、师资队伍薄弱、特殊群体支持缺位等结构性矛盾。本文基于对各地方新出台政策的分析, 以及地方实践案例研究, 系统梳理当前法律实施现状, 剖析深层问题, 并提出动态资源调配、智慧监管体系、多元经费保障、师资能力再造、精准特教支持、协同治理机制等六大系统性解决方案, 以期在法律有效实施提供参考。

**关键词:** 学前教育法; 普惠性幼儿园; 托幼一体化; 监管落地; 师资建设

**DOI:** 10. 64216/3080-1516. 25. 06. 012

学前教育是终身学习的开端, 关乎社会公平与人口高质量发展。2025 年施行的《中华人民共和国学前教育法》(以下简称《学前教育法》) 首次以国家立法形式明确了学前教育的公益性、普惠性定位, 并规定了政府主导、社会参与的发展原则。然而, 法律实施初期, 各地在政策配套、资源供给、监管执行等方面呈现显著差异, 部分地区的结构性矛盾甚至加剧。如何破解法律落地难题, 实现“幼有善育”目标, 成为当前亟需研究的问题。

## 1 《学前教育法》实施现状

当下我国学前教育方面的法律实施呈现出“中央立法牵引、地方快速响应、实践探索多元”的特点, 具体表现现在《学前教育法》第四条: “学前教育实行国务院领导、省负总责、市县抓落实的管理体制”, 该法条表现出我国学前教育的建立与完善是由中央通过立法明确发展方向, 地方负责具体实施。如山东、陕西等地则迅速出台了托育服务细则, 重点聚焦幼儿安全, 教育公益性等方面。教育部 2025 年工作要点中强调“鼓励地方因地制宜创新普惠性学前教育服务供给模式”, 则为地方差异化探索提供了政策空间, 要求各省市按照自身特点建设当地学前教育事业, 为儿童的健康成长提供相应的政策条件。

### 1.1 全面加强学前教育的规范性

为保障各地区幼儿的受教育权, 学前教育需要逐步由混乱到统一规范, 因此各地政府出台了相应的政策, 主要关注点在以下两个方面。

一是托幼一体化政策细化。青岛、陕西等地明确幼儿园开设 2 到 3 岁托班的学位、师资、安全标准, 例如

每班不得多于 20 人, 并且需备案登记。陕西提出 2027 年建成覆盖城乡的托育网络, 普惠性民办园托班收费实行政府指导价。相关政策能够有效规避托班建设混乱、班级人数、教师不合规等现象。

二是收费与经费管理规范化。学前教育收费在过去一直存在收费差异大, 费用收取没有依据等问题。为此, 以山东日照为代表的多个地方政府出台规定, 要求公办园保教费实行政府定价, 营利性民办园自主定价但需公示成本。

### 1.2 安全与质量监管强化

学前教育机构的安全问题和教育质量问题一直是社会关注的重点。我国频繁发生幼儿园安全事故, 包括食品安全、校车接送事件、性侵案件, 这些对幼儿身心都造成重创的案件, 是立法以及政府监管中重点解决的问题。在《学前教育法》对该问题的相关责任主体具体规范了刑民责任的同时, 各地也出台了更加细化的方法来解决该问题。

一是安全责任压实。如天津滨海新区就有针对性地出台地方政策, 当地教育主管部门要求幼儿园全面排查消防、食品安全, 以落实教育部《幼儿园保教质量评估指南》的各项意见。

二是“去小学化”刚性落实。《学前教育法》第五十九条规定: “幼儿园不得采用小学化的教育方式, 不得教授小学阶段的课程, 防止保育和教育活动小学化。”可以看出, 当下幼儿园的教育方针和理念十分明确, 需贯彻“以学前儿童的生活为基础, 以游戏为基本活动, 发展素质教育”的教育原则, 因此对于超前教育采取否定的态度和观点。在这个问题上, 深圳等地通过游戏化

课程、幼小双向衔接等措施来减少超前教育,实现幼儿园的真正办学目标和宗旨。

### 1.3 普惠公平教育资源保障

学前教育作为教育体系的起始环节,其公平性直接关系到整个社会公平的基础构建。《学前教育法》以保护弱势人群的受教育权为目标,以减小城乡、地区之间教育资源的差异为重点,对幼儿园的办学行为进行了严格的规范。

我国教育资源的差异与各地经济发展的差异息息相关,但教育资源的不平衡较经济差异更为显著和重要,《学前教育法》第六十二条规定:“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。”体现出国家对于教育资源的不平衡所做出的努力,实践层面各地正在努力进行免费学前教育的渐进探索。以广州为代表的经济发达地区正在试点进行户籍儿童免费入学,而更多欠发达地区仍依赖分级补贴政策,力求依据各地财政具体状况来推动学前教育资源的平等。

## 2 《学前教育法》实施中的突出问题

《学前教育法》的出台和实施,尽管标志着学前教育政策框架的初步建立,但深层次矛盾依然制约着法律实效,当下学前教育领域存在的不足依然较为突出,主要体现在以下四个方面。

### 2.1 资源结构性失衡

学前教育力求普惠与公平,但现实中经济发展的不平衡依然严重制约了教育资源的公平性。资源的结构性失衡一方面体现在城乡差距上,当下城乡教育资源差异显著,城市公办园“摇号入园”,农村园却因人口流失导致“空园化”,而农村园无论是硬件设施还是师资质量仍呈现较为低劣的情形。另一方面,民办园由于各方监管力量不足以及办学目的以营利为主的原因,质量难以得到有效保证。

资源结构性失衡的问题使得学前教育的公平性和普惠性面临重大挑战,发达地区的儿童难以平等地享受高质量的教育,而欠发达地区的儿童则难以享受较好的教育资源。教育资源分布不均的问题难以因政策的颁布得到解决,根本原因在于经济的发展不均以及优秀的人才总是流向经济发展更充分的地区、工作更有保障的教育机构。

### 2.2 政策监管执行困难

学前教育监管体系的有效性是保障教育质量、促进

教育公平的关键。然而,监管主体责任不明晰、监管机制方式不机动、监管规范标准不统一等问题,使当前学前教育监管陷入了深层次困境。

监管困难使得学前教育法中的教育理念和安全责任出现了一系列具体的问题,如“去小学化”遭遇隐形抵抗,学前教育机构的学科类培训转型为“AI自习室”,甚至有部分幼儿园利用素质培养和逻辑推理的模糊概念变相教授拼音、算术。此外还存在安全责任过度转嫁,幼儿园在相关安全事件中无差别承担全部责任,导致园方因“无限责任”恐惧,减少户外活动,抑制儿童探索能力发展。

### 2.3 经费保障机制脆弱

在当前我国学前教育快速发展的背景下,财政投入不仅关乎学前教育资源的公平配置与质量提升,更是实现教育均衡发展、促进社会公正的重要基石。但其却面临着总量不充分、结构不明晰及使用不高效等多重挑战。

其一是免费教育推进缓慢。近年来,国家层面对于学前教育的重视程度已有所提升,《学前教育法》虽提出要加大学前教育财政投入,但与基础教育体系中的小学阶段及初中阶段相较而言,学前教育的财政投入方面仍显现出较为明显的不足,两者间的差距颇为显著。学前免费教育经费不足在经济不够发达的大部分地区尤其明显,河北唐山相关教育部门更是直言“财政无力承担”免费的学前教育,这一做法将导致学前教育的普惠性和公平性受到挑战。

其二是民办园补贴滞后与套利。除投入总量不充足外,公共财政对学前教育的投入在结构层面亦存在诸多问题,尤其在公办园和民办园之间存在较大资金差距。鉴于公办幼儿园通常能获取更多的政府扶持与财政补贴,其教育资源及教学质量往往较民办幼儿园更优。而民办幼儿园则因资金短缺等问题而频陷困境,诸如师资匮乏、设施简陋等难题层出不穷。

### 2.4 师资队伍短板突显

幼儿教师在前教育中起到非常关键的角色,儿童的性格塑造、智力启蒙以及价值观的养成都依赖于幼儿时期所接受的教育。因此,教师的作用不言而喻,但当前教师资源配置不均衡、专业素养不统一以及发展路径不明晰等问题,已经构成了制约学前教育高质量发展的瓶颈。

教师资源的分配不均,部分是学前教育教师的数量缺乏所导致,而之所以幼师专业始终是各大院校专业报考中的冷门,关键在于此行业收入保障的缺乏。幼儿园

内非编教师的工资、待遇以及相应福利保障,相比在编教师差距较大,而取得编制的困难程度以及民办园的数量导致大部分幼师专业的人员最终在长时间内都要以非编制的身份工作。也正因为师资的匮乏,导致了幼师行业的专业能力缺口较大。如在幼儿教师资格证的取得上,农村持证教师占比较低,大批农村户口的学前教育专业性不足。而特教师资更是在城乡各地都是稀缺资源,学前教育高质量发展的师资队伍前景不容乐观。

### 3 学前教育发展的系统性解决方案

为有效实现《学前教育法》立法理念的落实,让我国学前教育真正实现普惠、公平、高质量发展,需要提出系统性的方案解决上述问题。下列对策可以为各地教育主管部门提供参考方案,在试点验证后普遍推行,以解决当下学前教育发展存在的普遍问题。

#### 3.1 确立动态资源调配机制

我国学前教育的各项资源需要实现进一步的流通和调整,在财政投入上,应加大投入总量、协调地方和中央的投入比例,使学前教育资源整体增加,尽量真正实现学前教育的普惠性。对于地方教育资源不均的,各地方可以对当地的幼儿园进行整合,以实现资源的优化配置,达到更加公平公正的效果。

例如可以在各地区幼儿园的城乡和公民办幼儿园差异问题上,适当将经济差异较大的城乡地区幼儿园或政府投入不均衡的幼儿园进行联动。参考部分地区正在推行的“县域幼教共同体”,由公办园托管薄弱民办园,使无法进入公办园的幼儿在民办园内也能得到同样的教育资源。

#### 3.2 构建智慧监管体系

为了使政策监管更加有效严格,首先需要明确监管的责任主体,尤其明确中央与地方、省级与市级政府在学前教育监管中的具体职责分配。在发生具体的安全责任事件时能够更好问责和改进。其次是建立动态监管系统,运用现代信息技术实现全过程的监管。如在各幼儿园推行人工智能督导系统,通过摄像头自动识别违规教学行为,发现后立刻上传回馈信息,以供监管人员进一步判断处理。该系统同时还能保障幼儿在园区内各方面的安全。最后可以制定统一的监管标准,以此明确违规行为的范围和限度,如因地制宜地制定本地《负面行

为清单》,明确禁止“拼音书写训练”等各种小学化教育行为,此方法可有效避免幼儿园超前教育,实现学前教育素质化、轻松化,让幼儿有真正的童年。

#### 3.3 推动师资队伍优化升级

要解决师资分配不均和力量不足的问题,关键是要提高对幼师的重视,让更多让愿意加入学前教育建设,利用薪资提升和资格证培训等方法建设幼师队伍。

具体可以通过进一步推进编制与薪酬改革,让人才大范围地进入幼师行业,让更多让愿意成为学前教育师资力量。通过有效分配和提高这一职业的稳定性及薪资待遇,尤其是提升编制外教师的收入水平,让编制人员和非编制人员的收入差距不至于过大。各地可以按照一定的系数计算方法稳定幼师工资水平,并依据自身经济水平尽可能让两者的收入差距缩减。

此外还应探索“微认证”培训体系。幼师教师资格证等资质除了应具有入行门槛的作用外,还应当为提升教师素质和能力具有一定激励作用。比如通过试点施行特教、托育模块化考核兑换津贴方法,以鼓励学前教育的教师积极学习巩固幼师技能,并参加考核取得证书,以提高自身待遇。

#### 参考文献

- [1] 龚向和, 姜秉文. 《中华人民共和国学前教育法》的时代意义、现实挑战与实施进路[J]. 学前教育研究, 2025, (01): 21-33.
- [2] 虞永平, 乐晓云, 卢俊岑. 以法治精神推动学前教育政府责任的落实[J]. 学前教育研究, 2025, (01): 1-9.
- [3] 徐辉. 关于《中华人民共和国学前教育法》立法的回顾与思考[J]. 教育研究, 2024, 45(11): 13-19.
- [4] 时松, 凌晓俊. 落实《学前教育法》加强家庭媒介干预的因应之策[J]. 天津师范大学学报(基础教育版), 2025, 26(04): 76-80.
- [5] 杨雅清, 宋立会, 贾君君等. 落实学前教育立法具体实践的思考[J]. 教育实践与研究, 2021(36): 10-11.
- [6] 申素平, 周航. 学前教育立法亟待厘清的几个问题[J]. 中国教育学刊, 2019(4): 44-47, 72.

作者简介: 王汝喆(1994-), 女, 汉族, 四川西昌人, 硕士, 成都文理学院助教, 研究方向: 法学理论、教育法学。