

普惠教育视角下我国学前教育“内卷化”的破解路径

陈俊宇

中国政法大学法律学院，北京市，100091；

摘要：学前教育“内卷化”现象的产生根本上源于教育资源分配不均。《学前教育法》明确政府主导、社会多元主体协力，促进学前教育公益普惠的发展方向，通过加大教育资源供给、强化投入保障、规范多元主体参与托育服务等举措，构建覆盖城乡的普惠体系。当前，促进我国学前教育普惠发展，杜绝内卷现象的发生，亟待法律进一步细化相关标准、完善配套措施辅助实施，完善各主体的权责配置，纾解家长育儿焦虑，推动学前教育向普惠、可及、便捷的方向行进，为破解“内卷”提供法治保障与实践路径。

关键词：普惠性学前教育；学前教育法；教育内卷；托育

DOI：10.64216/3080-1494.25.08.050

引言

“内卷”现象的本质根植于物质资源的有限与个体需求不断增长之矛盾下催生的个体间的零和博弈，必须通过构建资源有效配置的机制来解决。教育资源配置的不均衡助增了家长的升学焦虑和攀比心态，为了子女抢占更优质的教育资源与机会而不得不陷入“鸡娃”的剧场效应中，近年来，这种现象甚至蔓延到学前教育的阶段，显然偏离了学前教育应当维护幼儿身心健康发展的初衷。

习近平总书记在 2024 年全国教育大会上强调，要坚持以人民为中心，不断提升教育公共服务的普惠性、可及性、便捷性，让教育改革发展成果更多更公平惠及全体人民。《学前教育法》明文规定了将“促进学前教育普及普惠安全优质发展”作为其实施的目的和任务。“普惠”即“普遍惠及”，这从立法上体现了国家要逐步实现教育资源配置上效率与公平兼顾的决心。

1 正本清源：遏制学前教育“内卷化”的立法保障

立法保障普惠教育稳固发展的关键在于构建有效的政府帮扶机制。《学前教育法》从专项财政支持、城乡一体化建设规划等方面确保了学前教育资源协调扩展。优质普惠园的数量缺乏和地区性的教学环境差异是倒逼家长与幼儿过度教育竞争的症结。破解学前教育内卷化的难题关键在师资力量和教育设施建设的平衡上。以“人”为核心，推动师资力量供给侧改革，就要从营构多元的幼师定向培养机制出发，在师范院校细化对学前教育专业的培养模式，参考一些发达地区的经验，针

对农村、欠发达地区实施定向分配、免费入编的政策。针对民营、公办，城乡区域的幼儿园师资队伍制定同工同酬的强制性条例，在这基础上对条件艰苦地区的教师合理地提高薪酬、奖金及职称评审待遇，完善数字化师资资源共享平台建设，实现技术赋能远程教学、线上跨院授课的模式，在制度保障下让优质的教育人力资源的区域性倾斜流动更具稳定性。以“物”为基础，推进教育设施的均衡配置，一方面，政府既要针对欠发达地区教育发展的财政投入，又要正确引导其结合当地适龄入学的人口结构，盘活存量资源，将辖区内的闲置小学、社区用房等场地、设施改造普惠园。对于优质资源的正确使用，也要对幼师队伍进行配套的专项培训，避免“设而不用”的资源浪费。“人”、“物”资源的双向平衡发展，有利于从根本上消除家长所谓的“名校执念”。

在有关法律禁止性规定上，为了遏制内卷化现象的发生，《学前教育法》禁止了幼儿园教授小学化课程，更在第十九条明确指出：“任何单位和个人不得组织学前儿童参与违背学前儿童身心发展规律或者与年龄特点不符的商业性活动、竞赛类活动和其他活动。”立法的模糊性虽然使得公私办学校以及商业培训机构等各种主体采用各种方式引导幼儿参与内卷式学习的行为都得以被禁止，但是，作为一部新法，关于如何对“违背学前儿童身心发展规律或者与年龄特点不符”以及关于幼儿园违规教授的“小学化”课程的认定，都缺乏相应的法律解释文本为实务中的裁量制定具象化的标准，也没有与该条配套的配套惩处措施。

此外，正如多数学界观点指出，当前我国教育法典体系未能有效实现公私权的界限划分，这也使得针对教

育领域内的各类主体如何分别建立监督机制,以及违反一规定的主体应当承担怎样的责任变得混乱。《学前教育法》“法律责任”章中也多是规定了幼儿园机关的责任承担形式,而在商业逻辑的介入下,市场上的教育培训机构已经成为了各阶段教育领域内愈来愈不可忽视的主体。与幼儿园不同,私营的培训机构在课程设计、定价收费上具有一定程度的相对自由性和隐秘性,若没有得到法律的监管,无疑会对普惠教育的发展造成阻碍。因此,对于这类市场经营主体在办学过程中实施的违反教育法规的行为的规制也应当同样纳入到教育法体系中,完善《学前教育法》与《教育法》、《义务教育法》及《未成年人保护法》等多部系列法律文件的衔接协调工作,并参照行政与民事法律中的责任承担形式增加或明文或引致性的条款规定,统一公私营幼教机构的监管标准,完善跨部门的联合监管协调机制,站在中国特色社会主义的法治立场上坚决抵制资本将教育异化为商品。

2 守正创新:探究多主体协力参与下的学前教育普惠发展道路

《学前教育法》在明确了政府投入与监管为主,幼儿园依法依规、自律经营管理的教育普惠发展方针下,要求全社会应当为适龄儿童接受学前教育、健康快乐成长创造良好环境。

2025年7月,国家卫生健康委、教育部等七部门联合发布了《关于加快推进普惠托育服务体系建设的意见》。为落实《学前教育法》,《意见》鼓励并加快推进有条件的社区、幼儿园、用人单位及民办机构开展幼儿托育服务,并推动相关辖区内的医疗机构给予相应支持,为形成多主体协同参与育儿事业的格局提供了坚实的政策基础。

2.1 “政”引航向,领携共育

政府在推动学前教育普惠、良性发展过程中发挥着举足轻重的主导作用,要制定规划合理的配套政策明确方向,以财政补贴、税收减免等方法激励社会参与建设。各级政府要结合地方实际情况,统筹区域资源,加大投入改善办园条件、优化师资配置;建立严格的实施机制规范办学,保障办学质量与秩序;规范媒体机构对育儿相关的信息传播,引导其成为科学育儿理念的传播者,确保内容科学准确、严禁对育儿信息不当炒作以及制造不必要的焦虑和传播误导性信息。

政府也应当充分发挥自身职能,积极完善内部机构设置,进一步细化学前教育工作的责任分工。韩国在政府内部构建了一套层级分明的幼儿保育与教育领导体系,该体系由三级机构构成,共同承担着审议和推动幼儿保育与教育工作的重要职责。其中,最高层级是由国务总理亲自主持的幼儿教育保育委员会,此委员会聚焦于幼儿保育及教育领域的关键事务,负责对这些重大事项进行深入审议。中间层级为教育科学技术部下设的中央幼儿教育委员会,在整体幼儿保育与教育工作中发挥着承上启下的协调与推进作用。第三级则为市、道教育厅下设立的市、道幼儿教育委员会,主要负责在地方层面落实和开展相关工作。我国目前在省级行政区层面,也仅有北京、天津和贵州等地单独设置了学前教育处,而在上海市设立了托幼工作处,绝大多数地区只是将学前教育并入基础教育处进行管理。地方市县也只是参照省教育厅的机构设置模式,在市教育局中设立基础教育科来统筹相关教育工作。

再则,政府也应当继续加大对公益组织、用人单位和社会团体参与普惠幼儿园建设工作的鼓励和支持力度,设计由公益机构直接办园或者机构、普惠园间多线对接,互相帮扶等模范办学模式,以社会力量为普惠学前教育的全方位的稳步发展保驾护航。

2.2 家校社联动,协同育儿

学校、家庭是国民教育的重要组成部分,畅通家校联动交流渠道,是明晰双方育儿职责的关键,预防责任推诿,实现定纷止争的枢纽作用。一方面,由学校牵头,由幼儿教师或邀请社会专业人士定期开展家长育儿的指导培训会,与家长就孩子学业问题展开交流研讨,对家长功利化教育的心态进行正确引导。逐步取消各种形式的幼儿学业水平排次、评比,打消家长对孩子的学业焦虑。学校还可以建立个性化的家校沟通档案,详细记录每个孩子在学校的课堂表现、兴趣爱好以及潜在优势,定期与家长分享,让家长全面了解孩子的成长轨迹,而非仅仅聚焦于学业成绩。同时,针对不同年龄段孩子的特点,为家长提供定制化的教育建议和指导。为幼儿家长提供亲子游戏指南、早期阅读推荐书目等,助力家长更好地开展家庭教育。

另一方面,也要注重保障家长委员会的法定权利,健全沟通举报机制,发挥好家长对普惠幼儿园的合规发展起到的监督作用。幼儿园要对家长提出的意见和建议给

予高度重视,及时整改并反馈整改情况,形成良好的互动闭环。教育部门可以设立专门的家长投诉热线或线上平台,方便家长随时反映问题,确保家长的监督权利得到切实保障。

实现普惠教育全面发展,社区同样是幼儿托育过程中不可忽视的中坚力量。在一些适龄儿童数量较多的地方,可以以社区为单位展开与学校、家庭的对接合作,开展适应幼儿发展的培训和娱乐活动践行教育普惠的理念。

2.3 幼小衔接,共谋“育”业

作为与幼儿园教育相互衔接、密不可分的主体,小学在学前教育阶段中应当发挥的职责在我国尚未得到足够的重视。日本在《幼儿园教育要领》就“如何开展幼儿适宜活动,如何探索幼儿资质和能力的培养路径”的规定形成了幼小双方共同制定教育目标和方针的合作教育机制。当下我国为防止学前“过度教育”的现象普遍化,就要在落实贯彻教育部《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》基础上,在进一步严格禁止公民办小学举办任何形式入学招生测评的同时,要做好小学与幼教课程的衔接工作。政府教育部门在制定教育方针政策时要组织幼小之间的教师队伍沟通交流,充分听取幼小学院的意见,深入考究教育各阶段的课程设置模式与特点,探讨从游戏化、生活化,基础认知为主学前教育到系统化、体系化,专业学科知识为主的小学教育的科学转变逻辑,探究小学多元化的综合评价体系和招生方法。

2.4 全方位纾解托育费用高昂之忧

《意见》在动员社会社会力量参与普惠托育的同时,也认识到了当下托育费用高昂,托育事务面临的供需矛盾的现实问题。部分地区托育机构供给不足,难以满足家长日益增长的托育需求,而供不应求的情形倒逼托育服务费用的提升,高昂的托育费用已成为制约众多家庭选择托育服务的关键因素,过高的费用使得部分家庭望而却步,即便有托育需求,也因经济压力而无法实现。

对此,《意见》目前主要采取采取减免场地费用、给予运营补助,托育机构用电热水气执行居民生活类价格等措施,降低托育服务机构运营成本,以降低托育费用。针对用人单位,还允许其将职工子女普惠托育相关支出按规定从职工福利费列支,工会经费可作补充。在

未来,还应将着重依托现有公共服务设施如社区中心、党群服务站等机构快速布点,提供计时托、临时托等灵活多样的“家门口”服务,以降低家长综合成本。进一步探索家庭互助的托育模式,在明细标准的监管模式下充分利用好社区居民闲置资源降低托育成本,让育儿真正成为一项社区共同体事业。

日本在《教育基本法》、《幼儿园教育大纲》等系列法律文件中,除了大力支持公立幼儿园发展,日本对于私立幼儿园的补助也有着明确详细的分类,主要包括机构补助和幼儿津贴。机构补助主要用于覆盖设备及各种事务费用,由国家和都、道、府、县的地方政府各自承担相应比例;幼儿津贴则以福利形式发放至家庭,会依据各个家庭的具体情形对幼儿进入私立幼儿园的入园费和保育费进行补助或减免。在学前教育经费负担方面,日本是由国家、地方和家庭三方共同负责,其中地方政府拨款比例居于首位。

虽然《意见》已经提出了诸多有益的探索方向,但在未来仍可进一步优化与完善。例如,在补助机制方面,可以借鉴日本对私立幼儿园的分类补助方式,针对我国不同类型的托育机构,制定更加精细化、差异化的补助政策,以更好地满足不同机构的运营需求,从而更有效地降低托育费用。在经费负担模式上,也可以进一步明确国家、地方、家庭和社区、用人单位等社会主体之间对托育经费分担的合理比例,强化地方政府在托育事业发展中的主体责任,结合我国实际情况不断创新与改进,逐步构建起一个高质量、普惠性、可持续的托育服务体系,让更多家庭从中受益,为学前教育普惠发展奠定坚实基础。

3 结语

习近平总书记指出,建设教育强国是新时代新征程全党全社会的共同责任。破解学前教育“内卷化”难题,需要以党和政府为引领,以幼儿园为核心,形成家校社等组织多方间的合力,构建一个全方位、多层次、立体化的解决方案。政府应发挥主导作用,加大对学前教育的投入力度,优化教育资源配置,完善政策法规体系,加强监管与评估,为学前教育的普惠发展提供坚实的政策保障和资源支持;学校要坚守教育初心,遵循幼儿身心发展规律,推进课程改革与教学方法创新,提升教育质量,同时加强与家庭和社区的的合作,形成教育合力;家庭要树立正确的教育观念,摒弃功利化心态,尊重幼儿

的个性差异,为幼儿营造一个温馨、和谐、宽松的成长环境;社会应积极营造良好的教育氛围,弘扬正确的教育价值观,为学前教育的发展提供丰富的资源和广阔的平台。

当前我国已经出台了一系列推动学前教育普惠发展的政策措施,各地也在积极探索相关配套法规 and 政策的设置和运作方法,并取得了一定的阶段性成果。然而,我们也要清醒地认识到,破解学前教育“内卷化”并非一蹴而就之事,而是一项长期而艰巨的系统工程,需要持之以恒的努力和坚定不移的决心。在教育强国建设的政策目标指导下,随着社会各方力量的不断汇聚和协同合作,我国学前教育必将逐步摆脱“内卷化”的困境,走向更加普惠、可及、便捷的发展道路。每一个幼儿都能在适宜的教育环境中绽放出属于自己的光彩,享受到快乐而有意义的童年,为我国教育事业的蓬勃发展和国家的繁荣昌盛奠定坚实的基础。构建一个充满活力、和谐有序的学前教育新生态。

参考文献

- [1]赵琳.论《学前教育法》的立法精神与体系构建[J].湖北社会科学,2025,(06):142-148.
- [2]李雅文.论教育法典的有限体系化[J].教育学展望,2025,(02):101-107.
- [3]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,(01):27-33.
- [4]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.
- [5]张晓伟,吴会会.韩国幼儿教育的法律规制及启示[J].宁波大学学报(教育科学版),2022,44(02):65-74.
- [6]于洁,孙百才.学前教育供给侧结构特征与策略研究——日本“家园共育”的经验与启示[J].教育学术月刊,2022,(12):48-56.
- [7]周文龙,陈保鑫,栾欣玥.学前儿童体育教学中“快乐体育”理念的运用[J].产业与科技论坛,2021,20(21):182-183.
- [8]钱雨.国际视野下的中国学前教育立法:走向优质普惠[J].学前教育研究,2025,(01):34-41.
- [9]王雅楠,高传胜,刘竞龙.托育服务发展中的社会力量与政府作用——基于上海市民办托育机构空间分布的公平与效率分析[J].当代经济管理,2022,44(12):39-49.