

我国学前教育经费政策工具是 自愿性、混合性还是强制性？

——基于2010—2020年的政策文本分析

李威璿，徐 玲

[摘要] 学前教育是我国教育体系的薄弱环节，也是教育政策的关注点。基于2010—2020年教育部颁发的政策文本，借助NVivo分析工具，研究发现我国学前教育经费投入及支出结构政策呈现出如下特征：以高效的政策工具来应对市场需求的倒逼，以政策信号撬动社会力量以完善学前教育经费的投入机制，以普惠公益为宗旨来发挥政府主导作用，以重视师资为导向来改善与保障幼儿教师工资与地位。但是，政策工具的内部结构失衡，自愿性政策工具的使用力度不够，混合型政策工具的潜能有待挖掘。因为政策工具的使用影响着政策执行，所以要优化政策工具，从而推动学前教育政策的执行。

[关键词] 政策工具；学前教育；经费投入与支出；内容分析法

一、问题的提出

我国学前教育属于整个教育体系的短板，发展不平衡与不充分问题十分突出，尤其是伴随着“双独二孩”“单独二孩”以及“全面二孩”政策的先后出台，我国学前教育已经到了市场倒逼国家制定一系列政策以推动其快速发展的关键时期。然而，由于我国学前教育底子薄、欠账多，“入园难”“入园贵”依然是困扰百姓的问题之一。2010年11月，国务院发布《关于当前发展学前教育的若干意见》，将学前教育定位为“社会公益事业”，明确要求政府担负起经费投入的主要责任。2011年9月5日，财政部、教育部同时发布《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》《关于建立学前教育资助制度的意见》，两部

[收稿日期] 2020—10—08

[作者简介] 李威璿，首都师范大学教育学院，电子邮箱地址：liyutongbest@sina.cn；
徐玲，首都师范大学教育学院，电子邮箱地址：Cnuxuling555@163.com。

门联动为学前教育经费问题的解决保驾护航,2017 年、2018 年国家相继出台 9 条与学前教育相关的政策,其中 6 条关乎教育经费问题。但是“学前教育财政性经费占比显著下降,其相对充足性只有义务教育的 26.17%”(沈有禄,2020),“全国学前教育的资源配置效率呈现不充分与不平衡的发展现状”(李键江和花笋,2020),“教职工薪资福利水平低,非在编教师薪资待遇没有保障”(李芳等,2020)等问题依然存在。

政府欲通过政策措施解决目前学前教育经费投入及使用问题,就离不开政策工具的合理运用。政府对政策工具的选择以及合理搭配影响到政策执行的有效性,政策工具的使用为分析当前学前教育政策执行过程中出现的各种问题提供了良好的视角。关于经费的投入及支出结构,政策工具呈现出什么样的特征?其政策工具的运用是否恰当?为探讨以上问题,借助政策工具、政策发布时间以及教育经费投入及支出结构三个维度,深入分析学前教育经费投入及支出结构的政策工具使用的特征,探索政府和市场在学前教育经费投入及支出结构中所发挥的作用,从而为优化学前教育经费投入及支出结构政策提供政策工具层面的借鉴,也为推动当前学前教育各项政策的有效执行提供参考。

二、学前教育经费投入及支出结构的政策分析框架

(一)X 维度:政策工具维度

“政策分析”一词始于林德布洛姆(Charles E. Lindblom)在 1958 年发表的《政策分析》一文,用以表示一种将定性定量相结合的渐进比较分析,起源于政策科学。政策工具是政府赖以推行政策的手段,也是政府在部署和实施政策时拥有的实际方法和手段(豪利特等,2006)。政府通过政策工具进行治理以实现政策目标,政策工具是政策动态分析在工具科学层面的细化与深化,随着政策科学的兴起和发展,已成为政策研究领域的重要分支(张永安和周怡园,2017)。合理选择政策工具,不仅能保证政策目标的实现,而且能提高政策制定的科学性,从而改善政策执行过程与效果(丁煌和杨代福,2009)。

关于政策工具,其分类维度比较多元:按层次可分为“战略层、综合层、基本层”工具(Hopppmann J 等,2013),按政府可运用的资源分为“信息型、权威型、财政型、组织型”工具(Woolthuis R K 等,2005),按政府对市场及社会各种事务的介入程度分为“自愿性、强制性、混合性”工具(Howlett M 等,2009),按政策产生影响的着力面可分为“供给面、需求面、环境面”工具(Rothwell R 等,1981),以及 Schneider 和 Ingram 将政策工具分为 5 种类

型：权威型工具、诱因型工具、建立能力型工具、象征或劝说型工具、学习型工具(Schneider A，1990)。

目前国家鼓励社会力量参与学前教育，而本文也意在探索学前教育经费投入及支出结构问题上政府与市场所发挥的所用。鉴于此，本文将采用 Howlett M 和 Ramesh M 提出的政策工具分类体系——“自愿性、强制性、混合性”分类体系来探讨教育经费投入及支出结构的政策工具使用情况(见表 1)。

表 1 本文所运用的政策工具类型

政策工具类型	政策工具细分	政府介入程度
自愿性政策工具	志愿者(志愿者、志愿组织、慈善捐赠)	政府介入程度弱。政府作用的空间小，主要是非政府力量发挥作用；很少或几乎没有政府干预，在自愿的基础上完成预定任务
强制性政策工具	公共事业(如公办幼儿园)、强制手段(如标准规范、监控、法律制约等)、直接供给(如财政拨款)	政府介入程度强。政府的作用空间大；政策受众在响应措施时只有很小的或没有自由裁量的余地
混合性政策工具	公私合作、奖补、税收、土地出让、租金优惠、信息与规劝、用户服务	政府介入程度居中。政府与非政府力量相结合；兼具自愿性、强制性工具特征，政府将最终决定权留给非政府部门的同时，能不同程度地介入非政府部门的决策形成过程

(二)Y 维度：学前教育经费投入及支出结构的内容维度

Y 维度主要厘清我国学前教育经费投入及支出结构的基本情况。通过对 28 份政策文本的研读以及逐一编码，最终在 NVivo 中形成的树状节点里分为经费投入及支出结构两个大类，其中经费投入又细分为：政府投入、社会投入和家庭投入；经费支出细分为教育事业费(又再细分为公用经费和人员经费)和教育基本建设费(又细分为公办园和民办园，其中民办园以普惠性为主)。

(三)Z 维度：政策发布时间维度

从 2010 年至今，国家每年都会发布与学前教育经费投入及支出结构相关的政策，十年间，学前教育经费投入及支出结构在不同的年份也呈现出不同的变化状态。通过引入政策发布的时间维度，探讨十年里学前教育经费投入及支出结构在政策工具使用上的变化以及背后的原因，与此同时，着力分析

这十年间学前教育政策中政府和市场在经费投入及支出结构上的影响力的差异，从而探寻出政府和市场在学前教育经费问题上的各自角色及其特征。

(四) 三维分析框架

本研究建立了“X 维度+Y 维度+Z 维度”的分析框架(见图 1)。图中，X 轴为政策工具维度，包括自愿性、强制性和混合性政策工具，可以了解到三类政策工具的使用情况；Y 轴为学前教育经费投入及支出结构的维度，包括经费投入和经费支出，可以了解学前教育经费的来源以及用途；Z 轴为 2010—2020 年的时间维度。三维分析框架的构建，尤其是 X 与 Z 维度的交叉分析，既可以从时间维度上探索政策工具使用的演化路径，又能了解政府与市场在学前教育经费投入及支出结构过程中所发挥作用的变迁历程，还能较详细地展示政策工具的组合使用情况以及政府和市场的角色演化的特征。

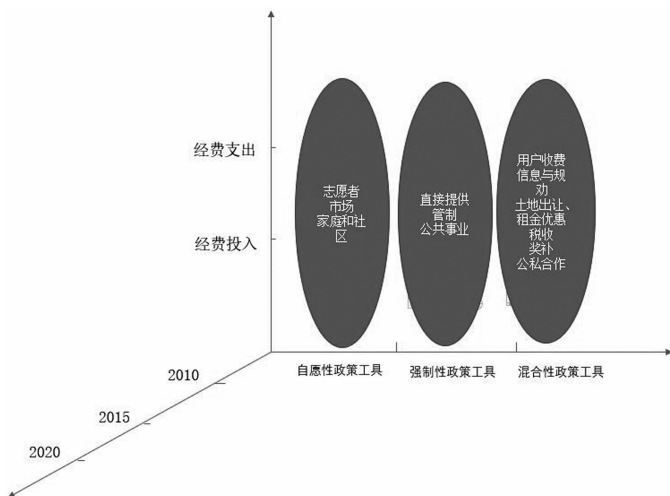


图 1 三维分析框架图

三、研究设计：数据来源、研究方法、技术路线

(一) 数据来源

通过北大法宝，以“学前教育”“教育经费”为主题关键词获取文本。为保证政策文本选取的有效性，按照以下原则对政策文本进行筛选：其一，严格按照主题相关性，选择标题中含有“学前教育”或“教育经费”的政策文本；其二，在确保主题相关度的前提下，选择中央层级的政策文本。鉴于此，本研究共收集到 28 份政策文件作为研究样本(见表 2)。

表2 政策名称、发布部门及发布时间一览表

序号	政策名称	时间
1	中共中央、国务院关于印发《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的通知	2010.07.08
2	国务院关于当前发展学前教育的若干意见	2010.11.21
3	财政部、教育部关于加大财政投入支持学前教育发展的通知	2011.09.05
4	财政部、教育部关于建立学前教育资助制度的意见	2011.09.05
5	国务院关于实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》工作情况的报告	2011.12.28
6	教育部关于印发《学前教育督导评估暂行办法》的通知	2012.02.12
7	残疾人联合会、教育部关于共同做好残疾人事业专项彩票公益金助学项目(学前教育)工作的通知	2012.03.20
8	教育部关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施	2012.06.18
9	教育部办公厅、财政部办公厅关于做好2013年中西部农村偏远地区学前教育巡回支教试点工作的通知	2013.06.05
10	教育部办公厅、财政部办公厅关于做好2014年中西部农村偏远地区学前教育巡回支教试点工作的通知	2014.04.03
11	教育部、国家发展改革委、财政部关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见	2014.11.05
12	教育部办公厅关于报送第二期学前教育三年行动计划的通知	2014.11.19
13	教育部办公厅关于申报国家学前教育改革发展实验区的通知	2015.08.26
14	幼儿园工作规程(2016)	2016.01.05
15	教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见	2017.04.17
16	教育部等十四部门关于印发《中央有关部门贯彻实施〈国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见〉任务分工方案》的通知	2017.07.07
17	教育部办公厅关于各地建立完善学前教育、普通高中和特殊教育经费投入机制情况的通报	2017.09.11
18	财政部、教育部关于下达2017年中央财政支持学前教育发展资金预算的通知	2017.09.30
19	财政部、教育部关于下达2018年支持学前教育发展资金预算的通知	2018.06.15
20	国务院办公厅关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见	2018.08.17
21	财政部、教育部关于提前下达2019年支持学前教育发展资金预算的通知	2018.10.31

续表

序号	政策名称	时间
22	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	2018. 11. 07
23	中华人民共和国民办教育促进法	2018. 12. 29
24	财政部、教育部关于下达 2019 年支持学前教育发展资金预算的通知	2019. 03. 29
25	国务院关于学前教育事业改革和发展情况的报告	2019. 08. 22
26	财政部、教育部关于印发《支持学前教育发展资金管理办法》的通知	2019. 12. 31
27	教育部关于印发《县域学前教育普及普惠督导评估办法》的通知	2020. 02. 18
28	教育部等五部门印发《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》的通知	2020. 08. 18

(二)研究方法

本文采用内容分析法对政策文本进行深度挖掘。内容分析法是指对于文献内容进行系统的定量与定性相结合的一种语言分析方法(李纲和蓝石, 2007), 它适于对一切可记录与保存并且具有价值的文献研究, 具有客观性、系统性及定量与定性相结合的特点(刘伟, 2014), 内容分析法的目的是弄清楚事实的内在状况及其趋势, 从而对事物发展做出预测(赵建国, 2012)。本文将 28 份学前教育经费的政策文本作为样本, 运用内容分析法对政策文本进行处理, 为后续研究探讨提供方法支撑。通过现有文献梳理以及对 28 份政策文本的研读, 在 Nvivo 中梳理出关于学前教育经费投入及支出结构和时间分布的树状节点。

(三)技术路线

本文技术路线主要分为以下步骤: 1. 运用 Nvivo 软件, 建立政策工具、学前教育经费投入及支出结构和政策文本时间分布三个维度的节点, 然后对收集的样本内容分别进行编码整理; 2. 运用 Nvivo 计量统计与分析功能, 对节点编码进行统计分析; 3. 在 Nvivo 统计与分析的基础上, 结合内容分析的结果, 提出相应的政策建议。

四、学前教育经费投入及支出结构的政策文本的分析

(一)基于政策工具维度的分析

1. 以高效政策工具的着重使用来应对市场需求的倒逼

人民群众对普惠性学前教育的旺盛需求, 倒逼政府运用相对高效的强制

性政策工具。单独二孩、全面二孩政策先后落地,城镇化加速推进,新增入园的刚需持续地快速增长,这对学前教育改革发展提出新要求、带来新挑战,引发政府的高度重视。“以人为本”是我国政策一以贯之的追求,“入园难”“入园贵”是困扰人们的现实问题,而解决人民群众最现实最迫切的难题是我国教育政策的内在要求,但是市场的逐利特性与人民群众的需求相违背,通过强制性政策工具提供公益普惠性的学前教育以缓解“入园难”“入园贵”问题才是民之所向。比如,发挥“公共事业”政策工具的作用扩大公办幼儿园的比重,发挥“直接供给”的能量加大公共财政对学前教育的投入,以及发挥“管制”政策工具的影响力限制过高收费等。与此同时,强制性政策工具的属性与我国对学前教育的定位相契合,一定程度上推动了强制性政策工具的高频使用。三大类政策工具是按照政府对市场及社会各种事务的介入程度划分的,就强制性政策工具而言,因为不考虑外界影响,政府具有绝对的作用空间。而我国将学前教育事业定位为“公益、普惠”属性,政府在学前教育经费投入及支出结构的不同环节上责无旁贷,并且不能缺位。国家对学前教育的定位决定了政府在学前教育经费问题上承担主导责任,政府需要运用具有能完全发挥其作用的政策工具规范学前教育的发展,就这个角度而言,强制性政策工具是不二选择(见表3、图2)。

表3 三类政策工具的参考点情况

名称	材料来源	参考点	百分比
政策工具	24	330	100.0%
自愿性工具	20	63	19.1%
志愿者	12	28	8.5%
市场	6	22	6.7%
家庭和社区	8	13	3.9%
强制性工具	24	193	58.5%
直接提供	10	57	17.3%
管制	11	65	19.7%
公共事业	18	71	21.5%
混合性工具	17	74	22.4%
用户收费	0	0	0.0%
信息与规劝	15	51	15.5%
土地出让、租金支持	3	4	1.2%
税收	7	10	3.0%
奖补	7	8	2.4%
公私合作	1	1	0.3%

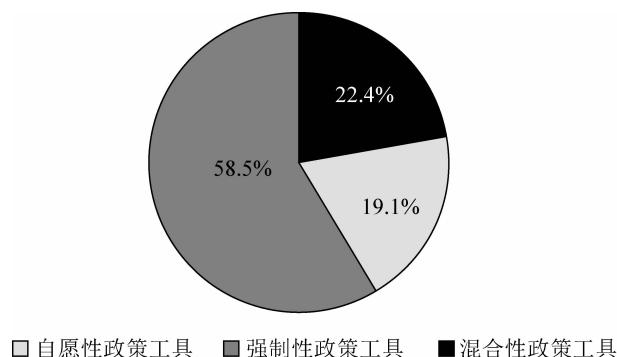


图2 三类政策工具使用比重

2. 以政策信号撬动社会力量从而完善学前教育经费投入机制

“完善教育经费投入机制是《国家教育事业发展规划“十三五”》中提出的重要战略任务，也是面向2030年全面推进我国教育改革的物质基础和财力保障”（陈纯槿和郅庭瑾，2017）。政府通过释放一系列要大力发展学前教育的信号，鼓励社会力量投入到普惠性学前教育事业发展的潮流中。由于市场力量的灵活性以及对资源配置的高效性，政府借助混合性政策工具调动市场力量参与学前教育发展，无疑是一种便捷高效的政策手段。就近几年的幼儿园现状而言，普惠性民办幼儿园解决了适龄幼儿入园的大部分的刚需，这说明市场力量在一定程度上被目前的宏观政策形势调动了起来。但是，也需要注意的是，混合性政策工具内部结构失衡，呈现出两极分化的态势，这在一定程度上是受混合性政策工具的内在属性的影响，即当前学前教育还处于发展的初级阶段，还不能将混合性政策工具的优势发挥出来。混合性政策工具是将政府作用与非政府作用相结合，允许政府将最终决定权留给私人部门的同时，可以不同程度地介入非政府部门的决策形成过程，它是通过调和政府力量和非政府力量从而发挥“1+1>2”效果的重要政策工具类型，具有内在复杂性。关于政府力量和非政府力量的平衡问题是系统而复杂的，而当前学前教育正处于“提量”与“增速”阶段，该阶段的发展特征和混合性政策工具的内在特性产生偏差，使得混合性政策工具整体使用率不占优势。与此同时，其细分工具也未尽其用，内部结构呈现出严重失衡的现象。但是，这并不意味着混合性政策工具的作用有限，只能说，混合性政策工具的潜力尚待挖掘（见表3）。



图 3 教育经费投入及支出结构编码节点的词语云

(二) 基于学前教育经费投入及支出结构维度的分析

表 4 基于学前教育经费投入及支出结构内容的参考点情况

名称	材料来源	参考点	总比率	细分比率
经费投入及支出结构	24	257	100.0%	
经费用途	21	152	59.1%	100.0%
教育事业费	21	72	28.0%	47.4%
人员费用	19	41	16.0%	27.0%
公用经费	17	31	12.1%	20.4%
教育基本建设费	20	80	31.1%	52.6%
普惠性民办园	14	34	13.2%	22.4%
公办园	18	46	17.9%	30.3%
经费来源	18	105	40.9%	100.0%
社会	12	33	12.8%	31.4%
个人	9	15	5.8%	14.3%
政府	10	57	22.2%	54.3%

1. 以普惠公益为宗旨，发挥政府主导作用

随着 2010 年《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020 年)》和国务院《关于当前发展学前教育的若干意见》的先后出台，我国学前教育迎来历史性的发展时期。为扭转“入园贵”、家庭负担重的局面，政策中明确提出要凸显学前教育的公益普惠性。关于学前教育经费投入问题，政府责无旁贷，借助于政策工具的使用，一方面加大政府投入，且使政府投入成为主流，另

一方面国家出台相关政策引导民间资金进入教育领域,鼓励社会力量投身于学前教育,促使民间资金和政府财政投入合力来推动幼儿园的快速发展。这在一定程度上体现了政府要建立“以政府为主导,充分发挥市场在配置资源中的基础性作用”的学前教育经费投入机制。从表 4 可知,“经费用途”中的“教育基本建设费”中,30.3%的政策内容表示要大力建设(包括新建改建扩建)公办园,另外 22.4%的政策内容表示扶持建设民办普惠性幼儿园。关于幼儿园的建设,整体呈现出大力发展公办幼儿园的态势,同时又积极扶持民办幼儿园,特别是面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园的发展,从而实现能提供“广覆盖、保基本”的学前教育公共服务的政策目标。不论是公办幼儿园,还是普惠性民办幼儿园,都要坚持“公益性”“普惠性”的原则。政府通过扩大普惠性幼儿园(包括公办园和普惠性民办园)的比重以解决当前所面临的“入园难”“入园贵”的问题。

2. 以重视师资为导向,改善幼儿教师工资与地位

我国学前教育历史欠账多,学前教育师资力量的匮乏也是制约学前教育发展的重要因素。要发展学前教育,离不开建设一支与激增的幼儿数量相匹配的幼儿教师队伍,然而目前我国幼师资源欠缺,幼师社会地位不高,幼师工资待遇得不到保障。为改善现存的问题,政策内容中关于幼儿教师保障的参考点相应增加,在参考点数量上甚至多于“公用经费”。这在一定程度上反映出国家对学前教育师资的高度重视,国家希望通过政策作用引导更多的人加入到学前教育教师队伍里,解决目前幼儿教师数量赶不上婴儿出生数量的问题。通过图 3 词云图,可以看出“财政”“公办”“教师”“工资”“待遇”等词汇在政策文件中占比名列前茅,这反映出政府希望借助财政拨款、补助等形式扭转学前教育师资薄弱的弊端。幼师工资和待遇是我国学前教育发展过程中比较棘手的问题之一,由于学前教育教师工资待遇不尽人意,很难吸引及留住相关人员从事学前教育,这使得我国学前教育在提速提质过程中受到很大限制,通过教育经费的使用,向教师工资待遇方面的倾斜来吸引和留住人才,无疑是推动学前教育良性发展的重要举措。

(三)政策工具和政策发布时间的矩阵分析

表 5 2010—2020 年三大类政策工具比率情况(%)

	自愿性工具	强制性工具	混合性工具	总百分比
2010 年	12.1	74.1	13.8	100.0
2011 年	4.4	82.4	13.2	100.0
2012 年	3.2	80.6	16.1	100.0

续表

	自愿性工具	强制性工具	混合性工具	总百分比
2013 年	60.0	40.0	0.0	100.0
2014 年	16.7	60.0	23.3	100.0
2015 年	15.4	53.8	30.8	100.0
2016 年	50.0	50.0	0.0	100.0
2017 年	25.6	25.6	48.8	100.0
2018 年	41.3	21.7	37.0	100.0
2019 年	23.5	58.8	17.6	100.0
2020 年	33.3	66.7	0.0	100.0

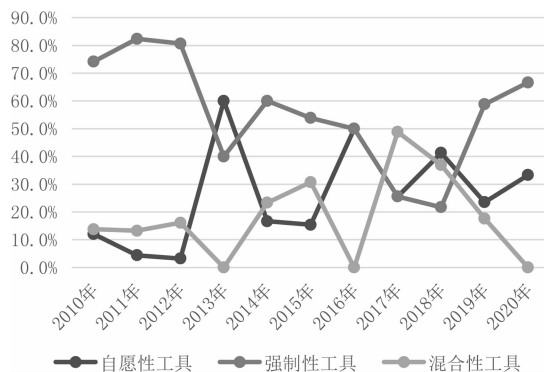


图4 2010—2020 年三大类政策工具参考点分布情况

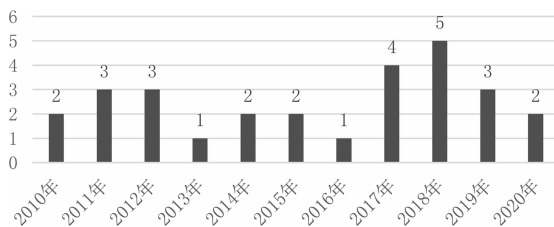


图5 2010—2020 政策文本数量分布

1. 借助政策工具的灵活运用应对不同政策之间的复杂影响

学前教育政策的出台受“二孩”政策的影响较大。2011 年“双独二孩”政策发布，2013 年“单独二孩”政策发布，2015 年“全面二孩”政策发布，二胎政策的全面放开导致新生儿增多，从而对幼儿园的需求激增，“入园难”“入园贵”以及幼儿师资力量匮乏等一系列的问题接踵而来，倒逼国家出台相关政策对之进行调整。由于政策具有迟滞性，继 2015 年二胎政策全面放开之后，在

2017 年和 2018 年关于学前教育的政策才纷至沓来。

三大类政策工具占比不断波动,一方面受不同年份相关政策数量的影响,另一方面受不同年份具体政策内容的影响。以自愿性政策工具为例,2013 年教育部办公厅、财政部办公厅发布《关于做好 2013 年中西部农村偏远地区学前教育巡回支教试点工作的通知》专门对支教工作进行政策指导,政策内容中自愿性政策工具占比随之由 2012 年的 3.2% 激增到 2013 年的 60%,在当年三大类政策工具占比情况中位居第一(见表 5)。

2. 通过减弱强制性力量以调动市场参与活力

强制性政策工具的使用在 2010—2018 年之间,呈现出下降趋势。2010—2012 年之间,强制性政策工具在三大类政策工具中是绝对主角,因为这期间属于学前教育迈入新阶段的关键期,需要充分发挥政府的引导带动作用,无疑,具有完全政府属性的强制性政策工具是最佳选择。国家需要通过强制性政策工具释放发展学前教育的信号,所以在这一阶段,强制性政策工具占比一骑绝尘,相比其他两种政策工具而言,具有压倒性态势。而在 2013 年情况出现变化,强制性政策工具的使用比重低于了自愿性政策工具,之后虽有回升,但是相对 2011 年和 2012 年,整体上仍然是下降的;再之后到了 2016 年,强制性政策工具与自愿性政策工具基本持平,在 2018 年更是位居三大类政策工具使用占比之末(见图 4)。从强制性政策工具这 8 年的使用情况来看,随着学前教育发展迈入常态化,强制性政策工具的使用比重总体上在下降,从而为自愿性政策工具和混合性政策工具作用的发挥释放空间。换言之,政府在初始阶段释放完促进发展学前教育的决心之后,正在逐步为市场力量和社会力量参与学前教育事业提供机会。

五、研究结论与政策工具优化配置建议

(一)研究结论

我国学前教育经费投入及支出结构的政策内容,虽然总体上遵循公益性普惠性的定位,体现出强化政府责任,发挥社会力量的特征,但是由于政策工具的组合设计结构尚待优化,对政策执行造成一定影响。

就学前教育经费投入及支出结构的政策工具使用情况来看,受政策工具性质、普惠性学前教育的强烈需求的影响,强制性政策工具占比最高,自愿性政策工具使用不足;自愿性和强制性政策工具内部结构基本平衡;混合性政策工具内部结构失衡,政策工具的自身性质是其内在原因。

就学前教育经费投入及支出结构具体包含的政策内容来看,“经费投入”

结构体现了学前教育经费投入机制的国家意志,即政府投入为主、社会举办者投入为辅、家庭合理负担;“教育基本建设费”的使用结构体现出在我国学前教育坚持“公益性”“普惠性”的原则;“教育事业费”的使用结构体现出我国对学前教育师资的重视。

就学前教育经费投入及支出的政策工具使用和政策发布时间的交叉分析情况看,不同政策之间具有相关性和系统性,学前教育经费相关政策的出台受“二孩”政策的影响;总体来看,三大类政策工具占比不断波动,未呈现出明显的趋势;具体来看,强制性政策工具占比在一定期间内呈现出下降趋势。

(二)政策工具优化配置建议

第一,从“强制”到“吸引”,加强自愿性政策工具的使用力度。虽然强制性政策工具在解决学前教育经费问题上极具效率性,是解决“入园难”“入园贵”的关键,但是也不能忽视自愿性政策工具在其中发挥的有效作用。一方面,民间资金依然是加快推进学前教育进程的有效途径,国家要通过一系列政策吸引民间资金对学前教育的投入,但是自愿性政策工具中市场作用在政策工具使用中的比重依然不高。另外,学前教育是终身教育的开端,家庭是一个人教育的初始场所,家长是孩子的“第一任老师”,可见家庭教育在学前教育中的重要性。目前国家大力倡导家庭教育,或者提倡家园合作,但是,“父母也是第一次为人父母”,就家长如何育儿这方面的政策而言,还很匮乏。换言之,自愿性政策工具的潜力还未完全发挥,需要政府进一步加强自愿性政策工具的使用力度。

第二,从“单一”到“多元”,优化政策工具的内部结构,提升政策工具的效能。单一政策工具的效能有限,通过政策工具的设计搭配,以及内部结构的优化组合,有针对性地调整细分政策工具的组合,使教育经费投入及支出结构的政策更加利于执行。比如在混合性政策工具内部,除了“信息与规劝”该项政策工具的使用外,还可以提升其他几种细分政策工具的使用率,通过多维政策工具的聚合作用,促使学前教育经费投入及支出结构政策更利于执行,从而提升政策工具的效能。

第三,从“单兵作战”到“珠联璧合”,不断挖掘混合型政策工具的潜能,有效发挥我国“以政府为主导,充分发挥市场配置资源的基础性作用”的体制优势。混合型政策工具将是应对“政策效果递减”和实现教育体制转变过程的必然选择(马立超和胡耀宗,2019)。由于混合性政策工具“政府+市场”作用并存的内在特性,该政策工具类型在学前教育经费投入及支出结构中有很大的潜力空间。目前混合性政策工具细分类目中除“信息与规劝”发挥有效作用外,其他细分工具类目作用尚未充分发挥。应有效挖掘混合型政策工具的内

在潜能,通过政策工具手段,推动“政府”和“市场”合力,两只手配合,两条腿走路,发挥我国“以政府为主导,充分发挥市场配置资源的基础性作用”的体制优势,从而在优化学前教育经费资源过程中协同发挥应有的作用。

[参考文献]

- 陈纯槿、鄧庭瑾,2017:《世界主要国家教育经费投入规模与配置结构》,《中国高教研究》第11期。
- 丁煌、杨代福,2009:《政策工具选择的视角、研究途径与模型建构》,《行政论坛》第3期。
- 豪利特、迈克尔/拉米什, M, 2006,《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,北京:三联书店。
- 李键江、花笋,2020:《我国学前教育资源配置效率现状及其对策研究》,《基础教育》第1期。
- 李芳、祝贺,姜勇,2020,《我国学前教育财政投入的特征与对策研究——基于国际比较的视角》,《教育学报》第1期。
- 李纲、蓝石,2007,《公共政策内容分析方法:理论与应用》,重庆:重庆大学出版社。
- 刘伟,2014,《内容分析法在公共管理学研究中的应用》,《中国行政管理》第6期。
- 马立超、胡耀宗,2019,《流动儿童义务教育公用经费分担的政策趋向与工具设计》,《现代教育管理》第2期。
- 沈有禄,2020,《改革开放以来我国学前教育发展的主要成就与问题》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 张永安、周怡园,2017,《新能源汽车补贴政策工具挖掘及量化评价》,《中国人口·资源与环境》第10期。
- 赵建国,2012,《传播学教程》,郑州:郑州大学出版社。
- Hoppmann J, Peters M, Schneider M, et al, 2013, “The Two Faces of Market Support: how Deployment Policies Affect Technological Exploration and Exploitation in the Solar Photovoltaic Industry”, *Research policy*, 42 (4) : 989—1003.
- Howlett M, Ramesh M, 2009, “Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems”, *Oxford University Press*, 2009: 548—580.
- Rothwell R, Zegveld W, 1981, “Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s”, *London: Frances Pinter*, 251.
- Schneider A, Ingram H, 1990, “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, *The Journal of Politics*, 52 (2) : 510—529.
- Woolthuis R K, Lankhuizen M, Gilsing V, 2005, “A System Failure Framework for Innovation Policy Design”, *Technovation*, 25 (6) : 609—619.

Is China's Preschool Educational Policy Tool is Voluntary, Mixed or Compulsory?

LI Wei-ying, XU Ling

(School of Education, Capital Normal University)

Abstract: At present, preschool education is still a weak link in China's education system, and it is also the focus of policy. As a leading element of policy implementation, the use of policy tools is a highly technical work, which affects the effective implementation of policies. It is found that the policy of investment and expenditure structure of preschool education in China has the following characteristics: coping with the market demand with efficient policy tools; improving the funding mechanism of preschool education by using policy signals; playing the leading role of the government with the purpose of inclusive public welfare; improving the status and security of preschool teachers with the guidance of focusing on teachers. However, the internal structure of policy tools is unbalanced, the use of voluntary policy tools is not enough, and the potential of mixed policy tools needs to be tapped. Therefore, it is necessary to optimize the design structure of policy tools so as to promote the implementation of policies.

Key words: policy tools; preschool education; education funds; content analysis method

(责任编辑: 杨娟 责任校对: 杨娟 孙志军)