

地方政府执行幼小衔接政策的问题与对策

——基于12省幼小科学衔接政策文本的Nvivo12质性分析

马明明，杨润东

（贵州师范大学 教育学院，贵阳 550025）

【摘要】幼小衔接作为教育工作中的一项重要任务，其相关政策的执行是解决幼小衔接问题的关键。因此，本研究基于政策执行“以政策贯彻政策”的视角，以扎根理论作为政策分析的理论基础，选取Nvivo12作为研究工具，分析各省（自治区、直辖市）为回应《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》而制定的地方政策。本研究通过对地方政策文本分析发现，地方政策在贯彻执行《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》时，体现出地方政策整体上与中央政策保持一致、地方政策在不同领域有所创新和侧重的特点，但存在同质化严重，地方特色不足；实施路径表述过于笼统，操作性有待加强；实施主体多元，但重视程度不均；工作安排急促，工作效果有待考察；地方政府在某些关键领域的关注度有待提高等问题。因此，本研究提出丰富、创新政策内容，彰显地方特色；制订具体、可操作的执行内容，避免政策模糊不清；保证幼小衔接政策的全面性，完善质量保障机制三条建议。

【关键词】幼小衔接；政策执行；Nvivo12

【中图分类号】G617 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-6017（2023）01-0013-06

【作者简介】马明明（1998-），女，山东潍坊人，贵州师范大学教育学院硕士研究生；杨润东（1990-），男，贵州毕节人，贵州师范大学教育学院副教授、硕士生导师，教育学博士，贵州省家庭教育指导中心副主任，柏林自由大学访问学者。

一、问题的提出

“十四五”时期，我国教育进入高质量发展阶段，人民群众对教育“好不好”的关注更加迫切^[1]。幼小衔接作为儿童早期教育与保育向基础教育过渡的一环，关系到儿童未来在学校、学业和社会中潜能的发展^[2]。2021年出台的《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》（以下简称《指导意见》），将“双向衔接”作为工作重点与重大决策，如果这一决策得以真正的贯彻和落实，将对学前教育乃至整个义务教育段的课程改革都具有标志性的意义^[3]。而“徒法不能以自行”，党和国家的方针政策能否发挥作用、实现预期目标，关键在于地方政府能否把中央政策千方百计地落到实处^[4]。近年来，与幼小衔接政策相关的研究取得了一定的成果，但是疏于针对幼小衔接教育

政策执行的研究。因此，本研究将基于政策执行“以政策贯彻政策”的视角，分析各省（自治区、直辖市）为回应《指导意见》而制定的地方政策，探析我国各省（自治区、直辖市）在贯彻执行中央政策时存在的问题并提出相应的解决建议，以期为促进我国幼小科学衔接的良好教育生态发挥积极作用。

二、研究设计

（一）研究对象

本研究选取《指导意见》和各省（自治区、直辖市）制定的幼小科学衔接攻坚行动实施方案为研究对象。为确保研究的权威性和真实性，在选取研究对象时，严格把控研究对象的来源、内容的相关性和类型，最终收集到浙江省等12个省（自治区、直辖市）

的文本（如表1所示）。

（二）研究方法

“以政策贯彻政策”作为政策执行的重要环节，它能解释我们现实中绝大多数中央政策是如何穿过一级又一级地方政府，层层得到贯彻和落实的^[5]。本研究将基于政策执行中“以政策贯彻政策”的研究视角，选取Nvivo12为研究工具，以扎根理论为文本分析的理论基础，通过仔细阅读政策文本内容及结合Nvivo12质性分析工具进行编码和归类分析，形成树状节点、子节点和词汇云图谱。其中，树状节点编码能够体现出实施方案的整体特点，子节点编码则能够体现各领域的核心内容。

（三）分析框架构建

本研究通过对中央和地方政策文本内容进行仔细研读、全面分析和反复编码，最终以衔接目标、衔接内容、实施主体、实施举措和实施保障作为树状节点，形成树状节点5个、子节点24个、参考点数294个。

三、研究结果与分析

（一）词云可视化分析

词频即所谓的字词频率，词汇大小可以反映特定词汇在文本中出现的频率，词云中的词汇字体越大，说明文本对该词的重视度越高。本研究通过删除数字、单字、虚词和无关词汇，选取了政策文本中最常见的100个高频词作出词汇云图谱（如图1所示）。为进一步分析地方政策文件的词汇使用特点，选取了前20个使用频率最高的词汇做统计分析。

序号	词汇	词频	权重百分比（%）
1	教育	564	3.70
2	衔接	486	3.19
3	小学	457	3.00
4	幼儿园	453	2.98
5	幼小	334	2.19
6	教研	188	1.23
7	适应	187	1.23
8	准备	186	1.22
9	儿童	183	1.20
10	教学	155	1.02
11	建立	145	0.95
12	课程	139	0.91
13	教师	135	0.89
14	机制	131	0.86
15	发展	128	0.84
16	开展	118	0.78
17	推进	115	0.76
18	家长	113	0.74
19	学习	87	0.57
20	部门	86	0.56



图1 政策文本词频分析与词汇云图

对高频词进行归类总结后发现，主要有四种类型的高频词。一是主题词：教育、幼小、衔接等。二是工作主体类词汇：小学、幼儿园、教研、家长、教师、部门等。三是工作内容类词汇：适应、准备、教学、课程、学习等。四是政策执行类动词：建立、发展、开展、推进等。高频词表反映出地方幼小科学衔接政策中最常用的四类词汇，清晰地展现了政策文本中词汇使用的特点。

（二）文本内容分析

1. 地方政策整体上与中央政策保持一致

据表2~表6（见下页）中的材料来源、参考点数的数值可知，地方政策文本与《指导意见》的框架体系和内容设置基本一致。框架体系都为主要任务、主要举措、进度安排和组织实施四方面；具体内容的设置上，衔接目标、衔接内容和实施主体三部分的材料来源和参考点数值普遍偏高，表明此部分多是地方政

表1 我国地方幼小科学衔接攻坚行动实施方案文本颁布情况

序号	省（自治区、直辖市）	颁布时间	政策名称
1	浙江	2021-08-25	《浙江省关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的实施意见》
2	新疆	2021-08-09	新疆生产建设兵团教育局关于印发《关于推进幼儿园与小学科学衔接 攻坚行动实施方案》的通知
3	山东	2021-06-29	《山东省幼儿园与小学科学衔接实施方案》
4	江苏	2021-09-14	《江苏省大力推进幼儿园与小学科学衔接攻坚行动实施方案》
5	吉林	2021-05	《吉林省推进幼儿园与小学科学衔接攻坚行动实施方案》
6	海南	2021-08-19	《海南省推进幼儿园与小学科学衔接攻坚行动实施方案》
7	广西	2021-04-30	广西壮族自治区教育厅关于转发《教育部关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》的通知
8	广东	2021-05-12	《广东省推进幼儿园与小学科学衔接攻坚行动方案》
9	福建	2021-07-27	《福建省推进幼儿园与小学科学衔接攻坚行动实施方案》
10	安徽	2021-08-13	《安徽省推进幼儿园与小学科学衔接攻坚行动实施方案》
11	辽宁	2021-07-14	《辽宁省幼小衔接攻坚行动实施方案》
12	河南	2021-07-20	《河南省推进幼小科学衔接攻坚行动实施方案》

表2 衔接目标编码表

树状节点	子节点	材料来源	参考点数	参考点举例
衔接目标	减缓衔接坡度	12	14	全面推进幼儿园和小学实施入学准备和入学适应教育，减缓衔接坡度（参考点2：1.20% 覆盖率）
	建立幼小协同有效机制	12	16	建立幼儿园与小学科学衔接的长效机制，科学衔接的教育生态基本形成（参考点1：1.21% 覆盖率）
	转变教师、家长教育观念与教育行为	12	12	幼儿园和小学校（园）长、教师及家长的教育观念与教育行为明显转变（参考点1：1.40% 覆盖率）

表3 衔接内容编码表

树状节点	子节点	材料来源	参考点数	参考点举例
衔接内容	学习准备与适应	11	11	为幼儿入学做好生活、社会和学习等多方面的准备，为终身教育奠定坚实基础（参考点1：0.91% 覆盖率）
	生活准备与适应	11	11	大班下学期、一年级上学期有针对性地开展生活准备与适应教育（参考点1：1.02% 覆盖率）
	社会准备与适应	11	11	帮助幼儿做好生活、社会和学习等多方面的准备，建立对小学生活的积极期待和向往（参考点1：1.47% 覆盖率）
	身心准备与适应	11	11	通过直接感知、实际操作和亲身体验等方式，逐步做好身心各方面的准备（参考点1：1.02% 覆盖率）

表4 实施主体编码表

树状节点	子节点	材料来源	参考点数	参考点举例
实施主体	幼儿园	12	12	幼儿园实施入学准备教育（参考点1：0.07% 覆盖率）
	小学	12	12	小学实施入学适应教育（参考点1：0.05% 覆盖率）
	家庭	12	12	引导家长与幼儿园和小学积极配合，共同做好衔接工作（参考点1：0.74% 覆盖率）
	教研部门	12	12	教研部门发挥教研引领作用（参考点1：0.20% 覆盖率）
	教育部门	12	12	统筹各方资源，确保幼小衔接工作取得实效（参考点1：0.27% 覆盖率）

表5 实施举措编码表

树状节点	子节点	材料来源	参考点数	参考点举例
实施举措	加大综合治理力度	11	16	对违反规定的园、校，各地要实施通报并限期整改到位（参考点2：1.40% 覆盖率）
	完善家园校共育机制	11	11	积极开展家园校携手共育行动，学校要把家长作为重要的合作伙伴（参考点1：4.95% 覆盖率）
	实施入学准备教育	12	13	推进幼儿园入学准备教育（参考点1：0.81% 覆盖率）
	实施入学适应教育	12	13	小学要创设与幼儿园相近环境（参考点2：2.81% 覆盖率）
	建立联合教研制度	12	13	广泛进行幼小衔接研究和探索（参考点2：5.16% 覆盖率）

表6 实施保障编码表

树状节点	子节点	材料来源	参考点数	参考点举例
实施保障	健全督导评估体系	7	7	要通过开展专项督查，结合开学初检查和其他督查视导等方式（参考点1：2.70% 覆盖率）
	健全科学评价机制	8	10	将入学准备和入学适应纳入幼儿园等级评定和义务教育质量评价（参考点1：2.31% 覆盖率）
	加强宣传引导	11	11	加大幼小科学衔接宣传力度，积极宣传幼小科学衔接工作的典型样板（参考点1：2.61% 覆盖率）
	加强组织领导	12	13	制订专项治理工作方案，明确治理步骤（参考点2：1.78% 覆盖率）
	开展教师专项培训	11	12	开展相关教研和教师培训工作，积极探索幼小衔接的科学路径和有效方法（参考点1：1.28% 覆盖率）
	强化专业引领支撑	10	16	成立省级专家组，遴选具有经验和专业背景的专家（参考点1：1.18% 覆盖率）
	设立幼小衔接实验区	12	13	以县（市、区）为单位确立一批幼小衔接省级实验区并制订具体实施方案（参考点1：4.61% 覆盖率）

府对《指导意见》的复制和落实强化,只有实施举措和实施保障两部分略有不同。究其原因,一是地方政府对于衔接目标、衔接内容和实施主体的认知与《指导意见》保持高度一致,未加以拓展新添内容。二是地方政府在实施举措和实施保障方面创新性不够,未充分体现地方特色。

2. 地方政策在不同领域有所创新和侧重

(1) 衔接目标

地方政府大都以增强幼儿园、小学双向衔接的科学性和有效性,减缓衔接坡度,转变幼儿园和小学教师及家长的教育观念与教育行为,建立幼小协同有效机制等为衔接目标。在此基础上,有的地方政府为更好地推动本土实现幼小科学衔接,不是仅把《指导意见》的目标照搬,而是强调根据本土实际情况有重点、有步骤地推进幼小衔接。如江苏省以设置阶段性目标的方式,通过明确幼小衔接工作中如试点工作、推广工作等阶段性工作的完成时间,以促进幼小科学衔接总目标的完成。

(2) 衔接内容

在内容设置上,地方政府落实《指导意见》中制订的《幼儿园入学准备教育指导要点》和《小学入学适应教育指导要点》。山东、辽宁、江苏、福建还组建专家团队编写《幼小衔接指导手册》,详细制订幼小衔接基础知识、幼儿园篇、小学篇、家庭篇四个方面的衔接内容,并辅以问答的形式具体指导各级教育部门、幼儿园、小学、家长宣传和学习使用。

(3) 实施主体

首先,地方政府重视衔接主体多元化,以行政部门推动,教科研部门支持,幼儿园、小学和家长共同参与的方式共同推进省幼小科学衔接。其次,地方政府注重多方资源的整合利用,尤其强调要充分发挥社会专业人才对幼小衔接科学指导的作用,主张遴选具有教育专业背景,在儿童发展、教学改革等方面颇有建树的专家组建专家队伍,发挥其在指导教育教学实践、促进教师专业成长等方面的作用。

(4) 实施举措

地方政府除基于《指导意见》对五个衔接主体“如何衔接”制订实施方式外,还着重强调了幼儿园和小学的双向互动衔接的方式。如海南省强调幼儿园要将入学准备教育渗透于三年保育教育工作的全过程,而不仅是强调在大班下学期对幼儿进行针对性的

入学准备教育;小学要尊重儿童的年龄特点和学习发展规律,主动加强与幼儿园教育的衔接。此外,地方政府还主张发挥信息技术的作用。如河南省强调使用全国信息管理系统,结合全国学前教育管理信息和全国中小学学籍信息系统,做好幼儿园和小学学籍的衔接工作。

(5) 实施保障

一方面,地方政府致力于健全督导评估体系和科学评价机制。如海南省主张强化检查督导,将入学准备教育和入学适应教育纳入幼儿园和义务教育质量评估规范办学行为督导的重要内容,通过开展专项督查,加强对学校、教师日常教学工作检查指导,切实落实幼儿园和小学的双向衔接。另一方面,更强调专业资源的引领指导作用。多份政策文本中强调要遴选小学教育、学前教育、卫生健康、儿童行为学、儿童认知心理发展、特殊教育、课程建设等领域的专家组成团队,对省内幼小衔接工作进行全方位的指导,确保幼小衔接的科学性和理论性。除此之外,政策文本中非常重视教师的培养培训,主张应制订教师幼小科学衔接专项培训计划,要求省内各高等师范院校要将科学幼小衔接的理念和内容纳入课程教学中,提升师范生科学实施幼小衔接的能力,促进幼小衔接真正落地落实。

3. 地方政策存在的问题

(1) 同质化严重,地方特色不足

由表2~表6中材料来源、参考点数的数值可知,地方政策与《指导意见》高度一致,文本的框架体系、执行内容不过是对《指导意见》内容的照搬,地域特色不足。此外,省(自治区、直辖市)与省(自治区、直辖市)之间政策文本的框架体系和政策内容也呈现出“大同小异”、趋同性强的现状,而究其原因,很大程度上是各省(自治区、直辖市)在政策内容设置上相互借鉴,疏于本土实际调研。但不容忽视的是,不同地区的现实条件、经济和文化发展水平存在差异,地方政府的实施方案应有其独特性^[6]。

(2) 实施路径表述过于笼统,操作性有待加强

地方政府为确保幼小衔接的科学实施,提供了实施举措和实施保障等方面的规范,但每个主题设置的实施路径表述过于笼统,操作性不强。如在实施举措方面,都提到“要进一步引导园长、教师、家长树立科学衔接的理念,引导教师及教研人员开展幼小衔接

专题研究”；在实施保障方面，都提到要“统筹各方资源，提供经费支持，完善评价机制”。然而分析上述内容会发现，如何引导园长、教师树立科学衔接理念，如何引导教师及教研人员开展研究，如何统筹各方资源、完善评价机制等这些问题的具体操作方式都没有明确，只是对《指导意见》的完全复制或细微修改，操作性不强，不利于政策在实践层面的落实。

（3）实施主体多元，但重视程度不均

幼小科学衔接教育生态的形成需要儿童、家庭（家长）、幼儿园、小学、各级政府及教育行政部门、社会相关组织和机构的共同努力^[7]。12个省（自治区、直辖市）也都主张“要整合行政、教科研、幼儿园和小学统筹联动，家园校共育，形成合力推动科学衔接的教育生态基本形成”，并明确了行政部门、教研部门、小学、幼儿园的工作要点。但针对家庭（家长）分配任务时，仅强调家庭（家长）是“学校的重要合作伙伴，要与幼儿园和小学积极配合”。可见，相比其他实施主体，家庭（家长）仍然处于配角的地位，主要起到配合幼儿园和小学工作的作用，未完全发挥出作为独立的幼小科学衔接政策实施主体应有的价值。

（4）工作安排紧促，工作效果有待考察

根据《指导意见》中进度安排，各省（自治区、直辖市）需在2021年5月底前、2021年秋季学期、2022年秋季学期这几个时间节点完成相应的任务安排，以达到2023年底前可以拥有完善的幼小衔接政策举措和健全工作机制。以教育部颁布《指导意见》的时间2021年3月31日为参考，除了广西、吉林、广东在4~5月份发布地方政策文本，其余省（自治区、直辖市）都集中在6~9月份发布地方实施方案，但多数省（自治区、直辖市）的工作进度安排却与《指导意见》中的进度安排时限节点基本一致。有些省（自治区、直辖市）开展试点工作的周期较短，最终的工作效果如何，有待考察。

（5）地方政府在某些关键领域的关注度有待提高

首先，地方政府对教师培训重视不足。本研究通过子节点“开展教师专项培训”的参考点数和地方政策文本内容，发现除安徽、福建、山东、江苏、海南五个省份，很少有地方政府将开展教师培训作为相对独立的模块进行探讨，关于教师培训的内容只是零散地分布在政策文本的其他内容之中。

其次，幼小衔接评价、评估机制有待进一步完善。一方面，由表6可知，“健全督导评估体系”“健全科学评价机制”两部分的材料来源和参考点数与其他部分相比明显偏低，表明评价、评估在地方政策文本中的内容比率低。另一方面，地方政府在提及评价机制时大都以学校、教师为主要的评价对象。对于如何评价教育部门、教研部门以及幼小衔接政策中极为重要的政策执行客体——儿童却鲜有提及，现有政策文本中仅有辽宁、江苏两省提及要改革一年级的评价方式，强调关注儿童本身，淡化评价结果。

四、研究建议

（一）丰富、创新政策内容，彰显地方特色

作为贯彻中央政策的地方政策，其作为政策执行时，要体现贯彻中央政策的精神和任务；但作为政策决策时，受制于本级社会政策问题和政策议程，要有自己不可代替的独特内容，在语言表述和内容制订上不能照搬中央政策^[8]。因此，地方政策的制定不仅要《指导意见》的要求为准则，更要综合考虑地方幼儿园及小学的办学情况、学生和教师的发展情况以及政府对各种资源的配置情况，以当地幼小衔接发展过程中的真实问题作为当地政策制定和执行的依据，因时、因地、因人、因事地拓展或减少政策执行内容和政策执行形式，形成彰显地方特色的政策执行路径。

（二）制订具体、可操作的执行内容，避免政策模糊不清

“政策模糊”表现为决策者用含糊的、不太确定的形式来表达政策目标，且没有对政策执行者的执行活动做出具体性的细则说明^[9]。地方幼小衔接政策文本的模糊性也反映出地方政府在贯彻落实中央政策时可能没有理解、理清中央政策的内涵。现阶段教育部所提出的《指导意见》着力在于实现三个转变：一是改变衔接意识薄弱，小学和幼儿园教育分离的状况，推动双向衔接；二是改变过度重视知识准备超标教学、超前学习的状况；三是改变衔接机制不健全的状况，实现有效衔接。

因此，当地政府应从这三个核心任务出发，结合本土特点，使“谁来衔接”“衔接什么”“如何衔接”等问题具体化，制订清晰的发展目标和执行手段，避免政策的模糊不清让政策执行者因理解偏差而出现偏颇，做到幼小衔接工作中的一切行动都有清楚

明了的条例可遵循。

（三）保证幼小衔接政策的全面性，完善质量保障机制

一是明确相关机构、个人的教育功能，充分发挥其价值。习近平总书记在2018年全国教育大会上指出“办好教育事业，家庭、学校、政府、社会都有责任”^[10]。而家庭（家长）作为实施幼小衔接政策的主体之一，更要积极主动与幼儿园、小学合作，共同做好衔接工作^[11]。教师作为幼小衔接工作主体，其也被更多地与学校捆绑在一起。现有政策忽视了将教师作为独立个体和将教师培训作为相对独立的模块进行探讨。因此，地方政策应抓住推动幼小衔接工作发展的每一个机构和个人，为其设立明晰、独立的政策要求，而不是将对其的规范散落于其他内容中，把机构或个人放在从属地位上。

二是制订科学的幼小衔接评价、评估机制，注重对儿童教学效果的评价。教育评价事关教育发展方向，有什么样的评价指挥棒，就有什么样的办学导向^[12]。缺乏对教育效果的评估则有可能导致幼小衔接工作的形式化和表面化，不利于幼小科学衔接的教育生态的形成。因此，地方政府在制订本省幼小衔接工作的评价、评估机制时，在关注幼小衔接工作的执行结果的同时，也要重视对受教育者教育效果的评价、评估，切实发挥评价、评估机制在幼小衔接工作中的促进作用。

【参考文献】

[1] 建设高质量教育体系 加快建成教育强国[EB/OL].
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_176/202101/t20210104_508643.html.2021-12-11.

[2] 王沐阳.我国幼小衔接的策略探析——以《强势开端V》为依据[J].现代中小学教育,2021,37(09):7-11.

[3] 幼儿园与小学“双向衔接”的意义和价值——《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》之实践启示[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/2021/2021_zl29/202104/t20210409_525365.html.2021-11-05.

[4] 刘雪明,杨芳,蓝巧.地方政府有效执行中央政策研究[J].中国石油大学学报(社会科学版),2008,24(06):52-54.

[5][8] 湛中林.以政策贯彻政策:政策执行、创新与调适[J].理论导刊,2009(09):47-49.

[6] 陈思,李威.地方政府推进城镇小区配套幼儿园治理的政策与反思——基于27份省级政策文本分析[J].陕西学前师范学院学报,2020,36(12):102-112.

[7][11] 刘源,张志勇.我国幼小衔接政策的历史演进与展望[J].教育科学,2021,37(01):83-89.

[9] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2006:211.

[10] 湖北第二师范学院.2018年全国教育大会讲话全文[EB/OL].<https://sty.hue.edu.cn/2018/1203/c12239a69216/pagem.htm>.2021-12-11.

[12] 中共中央 国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2020-10/13/content_5551032.htm.2021-12-11.

本文系国家社会科学基金“十三五”规划2020年度教育学一般课题“我国教育研究的范式梳理与‘中国经验’研究”（课题批准号：BAA200023）的部分研究成果。

通讯作者：马明明，1278640142@qq.com

（责任编辑 张付庆）