

# 政府·市场·社会:学前教育治理的历史变迁 及当代审视

生兆欣

**〔摘要〕** 政府、市场与社会是学前教育治理的三大主体。从治理主体的角色变化来看,我国学前教育大致经历了三个阶段。第一阶段是从20世纪50年代到90年代初,学前教育是社会福利,由政府 and 集体组织提供。政府是全能型的,独立的市场和社会尚未出现。第二阶段是20世纪90年代初到2010年,学前教育开始社会化,尽管政府仍然扮演着领导角色,但举办责任开始隐退,市场出现并发挥重要的作用。第三阶段是2010年以来,政府承担了“幼有所育”的重要职责,市场仍然扮演一定的角色,社会发挥了补充作用。针对当前学前教育领域的主要问题,调整政府、市场和社会的三方关系,构建开放、动态、平衡的学前教育治理体系,有利于学前教育的健康发展。

**〔关键词〕** 学前教育;治理;政府;市场;社会

政府、市场与社会是国家治理的三大主体,也是分析学前教育发展的重要理论框架。在不同的时代和社会发展状况下,人们对学前教育性质的认识不同,政府、市场和社会所扮演的角色也不同。分析政府、市场和社会在学前教育治理中的角色变迁,并针对当下学前教育发展的主要问题调整三者的角色,有助于我们认识并把握学前教育发展的主要推动力,促进学前教育的健康发展。

## 一、社会福利:全能型政府时期的学前教育

新中国成立后,社会主义建设呼吁女性劳动力的加入,这成为学前教育发展的重要契机。自20世纪50年代至90年代初,政府在学前教育发展中扮演的是全能型角色,学前教育被界定为社会福利事业,主要由政府及其延伸的集体组织提供。

### (一) 学前教育兴起于社会主义建设对解放女性劳动力的需求

新中国的学前教育几乎是在一穷二白的状态下起步的。据国民党官方统计,1946年全国独立设置的幼稚园仅有533所。<sup>①</sup>到了新中国成立前夕,幼儿园已所剩无几。1950年12月,政务院通过《关

---

生兆欣,教育学博士,南京师范大学教育科学学院副教授(南京210097)。本文系国家社会科学基金“十三五”规划教育学重点课题“改革开放40年教育发展的回顾与反思”(AOA180006)的研究成果。

<sup>①</sup>中国教育年鉴编辑部:《中国教育年鉴(1949—1981)》,北京:中国大百科全书出版社,1984年,第115页。

于处理接受美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的方针的决定》，各地开始接收以美国投资为主的外国在我国兴办的幼稚园、孤儿院、育婴堂等机构 200 余所，收回了儿童教育、社会福利事业的主权。从 1952 年到 1954 年，教育部又陆续接办了多所私立幼儿园，改造成公办园。

初步的社会主义改造之后，全国掀起的社会主义建设热潮呼吁广大女性的参与，举办托幼机构成为解放女性劳动力的重要途径。全国妇联在 20 世纪 50 年代以发动妇女参加国家建设为核心任务，把帮助妇女解决抚育子女的负担作为家庭工作的重点，在全国积极推动托幼服务。为了更好地解放女性劳动力，全国妇联积极推动街道托儿所和农忙互助托儿组织的兴办，地市妇联也成立托儿所事业联合会，广泛联系托幼工作者，推动各类托幼组织的发展。<sup>①</sup> 1953 年，全国妇女第二次全代会回顾了建国四年来儿童保育事业的发展，“一九五二年工矿企业机关学校中的托儿所已达二千七百三十八所，比一九四九年增加了二十二倍之多。在大中城市还建立了街道托儿站四千三百四十六处，收容劳动妇女的子女。在农村中，农忙托儿组织也正在发展，一九五二年全国已有农忙托儿互助组织和农忙托儿所十四万八千二百余处，收儿童八十五万余人，比一九五一年增加了十倍之多。此外并抚育了朝鲜受难儿童二万余人。”<sup>②</sup>到了 1957 年第三次全代会时，托幼事业的发展更进一步。“1956 年底全国城市各种托儿机构约有 26,700 多处，收托儿童 125 万余名，比 1947 年增加 260 倍。1956 年，农忙托儿组织有了迅速的发展，收托儿童 600 余万人。这对于发挥母亲们的社会主义积极性，增进儿童身心健康，都起了重大的作用。”<sup>③</sup>

20 世纪 50 年代颁布的学前教育政策也特别凸了解放女性劳动力的功能。1952 年颁布的《幼儿园暂行规程（草案）》规定了幼儿园的两个任务，其中之一就是减轻母亲抚育幼儿的负担，“以便母亲有时间参加政治生活、生产劳动、文化教育活动等”。《暂行规程》第六条规定“办理寄宿制幼儿园……以便利幼儿的父母工作。办理季节性幼儿园（班），以便利农业、游牧、渔业和蚕业等地区劳动妇女进行生产。”“幼儿园的始业、假期比照小学学历，但为便利妇女工作，以不放寒暑假为原则。”1956 年的《关于托儿所、幼儿园几个问题的联合通知》指出：“随着国家经济建设和文化建设的日益发展，今后将有更多的妇女参加生产劳动和社会工作。为了帮助母亲们解决照顾和教育自己的孩子的问题，托儿所和幼儿园必须有相应的增加。”<sup>④</sup>从 1958 年到 1960 年，幼儿园数量及在园幼儿数比 1957 年增长了几十倍甚至上百倍。据当时的《光明日报》报道，学前儿童入园率高达 93.9%。<sup>⑤</sup> 尽管不顾实情的突飞猛进之后必然是质量的下滑，但政策在当时对解放女性劳动力起到了较大的促进作用。

在改革开放后，除继续满足家庭托管的需求之外，幼儿园的教育功能、儿童自身发展的教育需求受到更多的关注。1979 年召开的全国首届托幼工作会议高度评价了建国以来托幼事业的发展，认为“我国托幼事业的发展对培育祖国的新一代，解放妇女劳动力，促进工农业生产等方面，都发挥了重大作用”<sup>⑥</sup>。同年 10 月，中共中央、国务院转发托幼工作会议纪要的《通知》，提出“加强对婴幼儿的保健和教育工作，培养体魄健壮、品德良好和智力发达的后一代，是关系到国家和民族前途的根本大计”。同年的《城市幼儿园工作条例》也规定“幼儿园的工作任务是对幼儿进行初步的全面发展的教育，使幼儿健康活泼地成长，为入小学打好基础，同时也减轻家长在教育孩子方面的负担，使他们能够安心生产、工作和学习。”

①倪婷、姜秀花：《70 年妇联组织家庭工作历史考察》，《中国妇运》2019 年第 5 期。

②中国妇运：《四年来中国妇女运动的基本总结和今后任务报告——在中国妇女第二次全国代表大会上的工作报告》。

③中国妇运：《勤俭建国 勤俭持家 为建设社会主义而奋斗——在中国妇女第三次全国代表大会上的工作报告》。

④中国教育年鉴编辑部：《中国教育年鉴（1949—1981）》，第 115 页。

⑤中国教育年鉴编辑部：《中国教育年鉴（1949—1981）》，第 92 页。

⑥中国教育年鉴编辑部：《中国教育年鉴（1949—1981）》，第 743 页。

全国妇联在改革开放后学前教育的恢复发展中仍然承担了重要角色,但总的来说,工作重点已经从发展家庭福利转移到家庭教育上来。1979年7月,教育部、卫生部、劳动总局、全国总工会和全国妇联等联合召开了全国首届托幼工作会议,成立了全国托幼工作领导小组,全国妇联成为国务院托幼工作领导小组的成员之一,“负责发动群众和组织社会力量,推动托幼事业的发展”<sup>①</sup>。1982年国务院托幼工作领导小组撤销后,其托幼办公室并入全国妇联儿童部,各省区市妇联也积极协助政府成立托幼工作领导小组和办事处。<sup>②</sup>1983年,全国妇联的第五次全代会明确了全面开创社会主义现代化建设时期妇女工作的方针,“坚决维护妇女儿童的合法权益,抚育、培养、教育少年儿童健康成长,充分发挥妇女在建设社会主义物质文明和精神文明建设中的重大作用”。

1987年的全国幼儿教育工作会议是国家教委独家发起召开的,这从侧面说明了幼儿园工作重点从托管到教育的转移。此次会议就学前教育的领导管理工作做了协商和规划,明确了“幼儿教育事业是地方管理的事业”,“必须实行地方负责,分级管理和各有关部门分工负责的原则”。各省、市、县、乡建立起相应的管理机构,配备了相应管理人员共同推进幼儿教育的健康发展。

## (二) 学前教育服务主要由政府及其延伸组织提供

从20世纪50年代到90年代初,学前教育主要由政府和集体组织提供。在城市主要由厂矿企业、行政部门和事业单位提供,在农村是生产合作社。不论是城市的“单位”,还是农村的“生产合作社”,它们都是政治、经济、社会三者合一的组织,兼顾行政管理、经济生产、社会福利等多重功能,<sup>③</sup>是全能型政府机能在基本组织单位的延伸。

《幼儿园暂行规程(草案)》(1952)、《关于托儿所、幼儿园几个问题的联合通知》(1956)等多项政策提出,鉴于中国人口众多、经济落后,只能采取公办和民办并举的“两条腿走路”的方针。1982年农业合作社解体之后,学前教育的性质并没有太大变化,仍然是由政府 and 集体组织举办。1987年的全国幼儿教育工作会议、1989年的《幼儿园管理条例》以及1992年的《九十年代中国儿童发展规划纲要》都提出,要动员社会力量,多渠道、多形式地发展幼儿教育。这一系列政策都提出,在国家力量有限的情况下鼓励社会力量参与举办学前教育,但这一时期的“社会力量”是单位和集体,而不是私人。

这一点可以在《中国教育年鉴》的统计数据分类中得到验证。《中国教育年鉴》1949—1987年把幼儿园分成“教育部门办”“其他部门办”“民办”三类,1988—1993年改成“教育部门办”“其他部门办”“集体办”这三类。参考《中国教育年鉴》的其他表格和文字表述后可知,1950—1987年统计数据中的“民办”实际就是1988—1993年的“集体办”,二者是相同的统计口径。<sup>④</sup>自1950年到1993年,《中国教育年鉴》中的幼儿园只有“教育部门办”“其他部门办”和“集体办”三类,这三类都属于政府或集体单位办的公办园(详见图1)。从1994年开始,“民办园”才有了当今的意义,变成与“教育部门办”“其他部门办”“集体办”并列的第四类幼儿园。

① 中国教育年鉴编辑部:《中国教育年鉴(1949—1981)》,第744页。

② 倪婷、姜秀花:《70年妇联组织家庭工作历史考察》。

③ 康宗基:《中国政府与社会组织关系研究——基于“国家与社会关系”的视角》,北京:人民出版社,2017年,第93—95页。

④ 比如,《中国教育年鉴(1949—1981)》第1031页的表格列出的是教育部门办、其他部门办、民办这三类,但同样的数据在该书第115页幼儿教育专题下的表格和文字表述都是用的“集体办”。“民办”和“集体办”在这一时期指代相同。

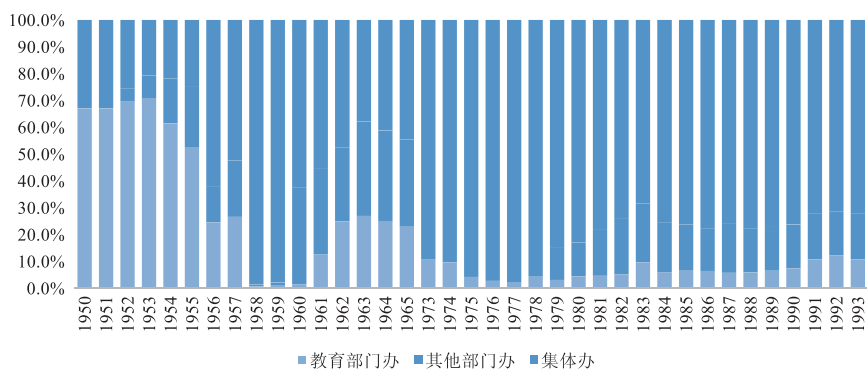


图1 1950—1993年的幼儿园分类及比例<sup>①</sup>

回顾20世纪50年代到90年代初,新中国学前教育始于对旧社会幼儿园的公有化改造,兴起于社会主义建设解放女性劳动力的需求,复兴于改革开放后对民族国家下一代进行智力投资和培养的需要,学前教育主要由政府及其延伸机构提供。这一时期,政府在学前教育发展中扮演着全能型角色,厂矿企业、农业合作社、全国妇联等机构组织在学前教育发展中发挥的重要作用都是政府全能型角色在各基层单位的延伸。在全能型治理体系中,政府直接对所有社会资源进行分配,不存在独立的市场交易行为,也不存在体制外的民间组织,社会成员全部归属于行政化的组织体系。<sup>②</sup> 这一时期的政府是全能型政府,经济是计划型经济,社会是总体性社会。这一时期的学前教育发展,在全能型政府的领导之下,是与当时的计划经济和总体性社会体制相符合的。

## 二、社会化:市场主导下的学前教育

社会主义市场经济体制改革是我国幼儿园办园体制发生巨大变化的分水岭。由于国有企业的改制、政府福利责任的收缩以及市场力量的崛起,在1979年《城市幼儿园工作条例》中被称为“事业机构”的幼儿园开始被推向市场,托幼服务从“社会福利”逐渐变成“私人消费品”。

### (一) 学前教育办园体制的变革发端于社会主义市场经济改革

20世纪90年代是我国经济体制转型、社会主义市场经济体制确立的时代。1990年12月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展的十年规划和“八五”计划的建议》提出,建立计划经济与市场调节相结合的经济运行机制是深化经济体制改革的基本方向。1993年11月,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,建立社会主义市场经济体制,要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,要转变政府职能,不直接干预企业生产,而是加强宏观调控和社会管理。

伴随经济体制的转型,学前教育开始从企事业单位剥离,进入“社会化”阶段。所谓“社会化”,是把学前教育服务交给刚刚起步、发育并不成熟的市场。尽管政府在学前教育领域仍然扮演着领导角色,但办园责任开始隐退,市场开始出现并在学前教育发展中的角色越来越凸显。1995年,国家教委、计委、全国妇联等联合出台的《关于企业办幼儿园的若干意见》提出,改革现行幼儿园收费制度,鼓励企业幼儿园向社会开放,逐步改变幼儿园经费由企业全部包揽的做法,提高企业办园的效益;深化改革,积极稳妥地推进学前教育逐步走向社会化,具备分离条件的企业办幼儿园可以交由地方政

<sup>①</sup>数据来源:根据《中国教育年鉴》历年数据统计得出。其中,1973—1978年的年鉴数据把其他部门办与集体办合在了一起,没有分开。

<sup>②</sup>何显明:《政府转型与现代国家治理体系的建构——60年来政府体制演变的内在逻辑》,《浙江社会科学》2013年第6期。

府统筹计划,或由具有条件的社区、团体或个人来承办。1997年发布的《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》指出,随着经济体制改革的深化,“积极稳妥地进行幼儿园办园体制改革,进一步明确各级政府的责任,探索适应社会主义市场经济的办园模式和内部管理机制,逐步推进幼儿教育社会化”。

尽管政策明确指出“实现幼儿教育社会化还需要一个长期的过程”,要“积极稳妥”地进行办园体制改革,但在实际操作中,幼儿园的“社会化”进程非常迅速。1995年,全国幼儿园数量是180438所,到了2002年已跌至111752所,共减少68686所幼儿园,下跌幅度为38%。尤其是在2000—2001年,一年内减少了64130所。在园幼儿数也迅速下降。1995年,全国在园幼儿共2722.2万人,到了2002年仅仅有2036万名在园幼儿,总数减少25%。园所数量和在园幼儿数的跌幅远远超出政策的预期,导致学前教育“九五”目标没有实现。

幼儿园之所以如此快速地被“社会化”,有多方面原因。首先,独立盈利的压力使企业急于精简业务。在计划经济体制下,企业在上缴国库利润的同时,可以“合理留利”为员工提供托幼服务等福利;但市场经济改革迫使原国有企业作为独立的盈利实体,按市场原则来争夺客户和资源,于是国有企业剥离托幼服务等福利功能成为他们专注于生产功能的当务之急。<sup>①</sup>其次,劳动力的流动性影响了企业提供福利的积极性。作为生产要素的劳动者,在计划经济时代几乎是不流动的,劳动者被固定在“集体”“单位”里。“单位”提供托幼服务可以保障劳动者的生产效率,从而提高单位的生产效益。但在市场经济时代,劳动者的流动性增强,企业为具有潜在流动风险的员工提供托幼服务的意愿也大大降低。再次,在幼儿园转制过程中,作为接收方的“下家”也有利可图,原有的集体园在“社会化”过程中不可避免地会发生廉价“私有化”的现象。多种因素碰到一起,幼儿园的“社会化”进程大大加速,导致全国幼儿园数量和在园幼儿数量出现断崖式下跌,“入园难”“入园贵”的问题开始出现。

政策执行过程中的急躁冒进带来了诸多问题,引起了政府、学者和社会各界的广泛关注。2003年,教育部等九部门及全国妇联共同制定的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》指出了过去一些年学前教育事业存在公共投入不足,一些地方政府对学前教育的重要性认识不到位,简单套用企业改制的做法把幼儿园推向市场,减少或停止投入甚至出售等问题。针对这些问题,《指导意见》要求“地方各级人民政府要加强公办幼儿园建设,保证幼儿教育经费投入,全面提高保育、教育质量;不得借转制之名停止或减少对公办幼儿园的投入,不得出售或变相出售公办幼儿园和乡(镇)中心幼儿园,已出售的要限期收回;公办幼儿园转制必须经省级教育部门审核批准。”同时,与当时基础教育经费重心下移相一致,《指导意见》也明确了“乡镇财政预算也要安排发展学前教育经费”,把学前教育发展的责任和管理权进一步下移到乡镇一级。

2003年的《指导意见》指出了学前教育公共投入低、市场化严重、国有资产流失等问题,提出了禁止公转私,也提出今后要进一步提高入园率,但路径是依赖社会力量办园。政策除了保证现有的公办园经费之外,并没能增加公共投入来满足社会需求,而是提出“以公办幼儿园为骨干和示范,以社会力量兴办幼儿园为主体”。因此,政策的出台虽然及时遏制了学前教育发展急速下滑的曲线,但政府责任的收缩和公共资金的集中化分配带来了很大的问题。对学前教育的整体公共投入低,导致学前教育普及率较低;主要靠地方办园,造成地域差异越来越大;公共资金投给少数“骨干和示范”园,导致有限的公共资源集中投放到优势公办园,扩大了学前教育的阶层和家庭差异。

---

<sup>①</sup>曾晓东:《我国幼儿教育由单位福利到多元化供给的变迁》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2006年第2期;曾晓东、刘莉:《从单位福利到多元供给——改革开放四十年学前教育事业的发展与改革》,《教育经济评论》2018年第6期。

## （二）学前教育服务逐渐从社会福利变成私人消费品

社会主义市场经济体制改革引发了我国对幼儿园办园性质认识的转变。在市场经济体制改革前,“民办”是与“官办”(即行政机关办,包括“教育部门办”和“其他部门办”)相对应的,“民办”就是“集体办”;在市场经济体制改革后,“民办”<sup>①</sup>与“公办”相对应,公办包括“官办”(“教育部门办”和“其他部门办”)与“集体办”。因而,市场经济改革后的“民办”与市场经济改革前的“民办”意义完全不同,市场经济改革后的“民办”是适应市场改革而增加的一个全新类型。

市场化改革使公办园数量迅速减少,民办园数量迅速崛起。1994年,全国民办园数量是18284所,占幼儿园总数的10.5%;到了2010年,全国民办园数量是102289所,占幼儿园总数的68.0%(详见图2)。伴随公办园数量的下降,公办园在园幼儿数量也从1995年开始一路下跌,到2004年跌至谷底,跌幅超过40%。而民办园则一路高歌,在园幼儿比例迅速上升。1994年,民办园在园幼儿在全国仅占3.9%,到了2010年,已经升至47%。

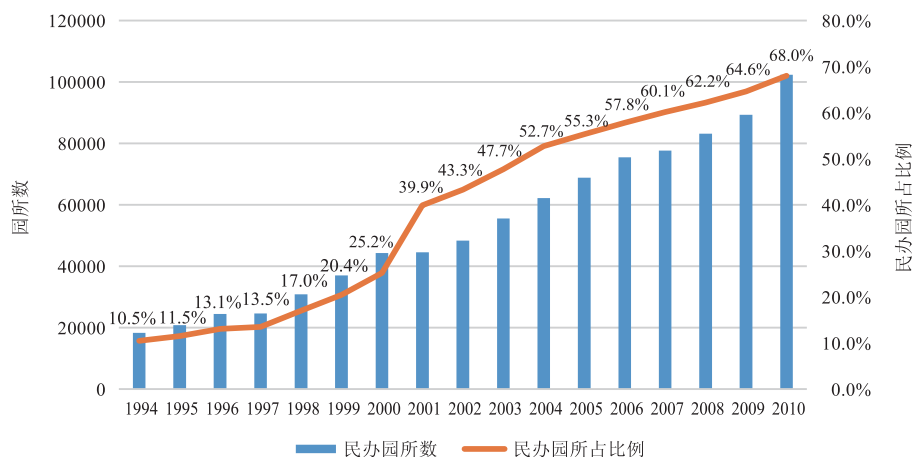


图2 民办园的数量和比例在1994—2010年间猛增<sup>②</sup>

作为专业协会组织的中国学前教育研究会,其六十位专家曾联名给总理写信反映“入园贵”“入园难”的问题。2004年,在学者、两会委员的呼吁下,全国人大、教育部在多个省市就明确政府责任、规范学前教育发展秩序进行调研,为学前教育立法做准备。2008年,教育部启动学前教育立法准备工作,但因多项条件不成熟而未能进一步推进。

回顾从20世纪90年代到2010年,我国学前教育发展出现重大转折,政府角色开始隐退,市场出现并发挥主导作用,学前教育服务逐渐从“社会福利”转变成私人消费品。福利是一种重要的社会再分配机制,它通过提供最基本的社会公共资助来抵制社会剥夺的影响,为无力自助者的潜能发展提供条件,从而促进社会的平等、稳定和持续繁荣。然而,福利的弱点是不受利润的驱使而产生低效。因而在20世纪八九十年代日益激烈的经济全球化压力下,世界各国政府都出现了“福利大撤退”,社会主义国家也不例外。<sup>③</sup> 尽管此前在我国被称为“社会福利”的学前教育并非是普遍福利,而是集中在城市地区,但即便如此,在市场经济体制改革以后,学前教育被推向市场,城市的学前教育福利开始大幅收缩。“市场”出现并继而成为带动整个中国社会变革的重要力量。但市场也有严重的缺陷,

<sup>①</sup>2001—2004年,《中国教育年鉴》曾把“民办”改称为“社会力量办”,2005年后又改回为“民办”。

<sup>②</sup>资料来源:根据《中国教育年鉴》历年数据统计得出。

<sup>③</sup>[英]安德鲁·海伍德:《政治学核心概念》,吴勇译,北京:中国人民大学出版社,2014年,第99页。

它的利益至上会扩大社会的物质不平等、加深贫困,导致在贫困地区及人口中产生“市场失灵”。快速的“市场化”进程除了带来“入园贵”“入园难”问题外,在缺乏规则 and 有效监管的情况下,部分私立幼儿园质量低下并造成幼儿伤害的事件也层出不穷。在市场失灵、公共资金投入不足和政府监管缺位的情况下,学前教育发展遇到了很大危机。尽管一些社会组织觉察到这一点并积极发声,但其发挥的作用极其微弱,无力扭转发展的方向。

### 三、幼有所育:服务型政府理念下的学前教育

2010 年以来,伴随政府职能向公共服务转型,政府在学前教育领域承担起更多的责任,突出表现在确立学前教育发展的宏观目标、大幅提高学前教育财政支出、重点向贫困地区和人口倾斜等方面。同时,政府通过加大财政投入、购买学前教育服务、要求新型社区建设配套公办园等措施,积极调整政府、市场和社会的三方关系。

#### (一) 学前教育的新机遇源自于政府角色的转型

“服务型政府”的概念首先出现在 2004 年的温家宝讲话中,其基本内涵在 2006 年中国共产党十六届六中全会中得到了系统阐述:“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能”,“以发展社会事业和解决民生问题为重点,优化公共资源配置,注重向农村、基层、欠发达地区倾斜,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。”<sup>①</sup>

“幼有所育”是重要的民生工程,是服务型政府的重要职能之一。2010 年的《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020)》把学前教育未来发展的任务确定为“基本普及学前教育、明确政府职责、重点发展农村学前教育”。《关于当前发展学前教育的若干意见》(2010)进一步强调了学前教育的公益性、普惠性和政府责任;要求各级政府将学前教育经费列入财政预算,新增经费向学前教育倾斜;以县为单位编制实施学前教育三年行动计划,扩大普惠性学前教育资源。随后一系列的部门政策确保了学前教育发展目标的实现。

在服务型政府的理念下,学前教育领域的政府与市场的关系发生了转变。普及学前教育的目标在短期内无法完全依靠公办园来实现,政府通过公共资金购买市场服务、支持普惠园建设成为发展思路之一。为鼓励和引导民间资金发展学前教育,2011 年出台的《中央财政扶持民办幼儿园发展奖补资金管理暂行办法》规定,中央财政设立奖补资金,对扶持普惠型民办幼儿园工作较好的省份给予奖励性补助,激励民办园提供普惠性服务和提高办园质量。在公共资金的支持下,民办园数量快速提升,接纳的幼儿数也在不断提高。从 2010 年到 2018 年,全国民办园总数增加了 6.4 万所,民办园在园幼儿增加了 1240.3 万人,全国在园幼儿增量的 70% 以上都在民办园。<sup>②</sup>

2017 年党的十九大报告强调,“要坚持在发展中保障和改善民生,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”。鉴于公办园幼儿比例仍未达到半数,2018 年的《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》重申了学前教育的公益性和政府责任,提出“坚持政府主导,加大公共财政投入,着力构建以普惠性资源为主体的办园体系,坚决扭转高收费民办园占比偏高的局面”。《若干意见》还提出,要规范小区配套幼儿园建设使用;鼓励引导规范社会力量办园,通过购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师等方式支持普惠性民办园发展;健全

<sup>①</sup>中共中央文献研究室:《十六大以来重要文献选编》(下卷),北京:中央文献出版社,2008 年,第 663 页。

<sup>②</sup>中共中央文献研究室:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,北京:中央文献出版社,2014 年,第 92 页。



幼儿资助制度,重点向中西部农村地区、贫困地区、家庭贫困和特殊需要的儿童倾斜;健全治理体系,完善学前教育法律法规。2019年《关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》要求各省市在2019年内完成城镇小区配套幼儿园的治理工作,小区配套幼儿园应由当地教育行政部门办成公办园或委托办成普惠性民办园,不得办成营利性幼儿园。

社会组织在学前教育领域也发挥着越来越重要的作用。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》提出,要“积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育供给治理中的作用”。学前教育研究会自创立以来一直积极为国家学前教育决策建言献策,近十几年来更是参与了国家各项重大的学前教育决策,在《规划纲要》《3—6岁儿童学习与发展指南》的研制以及近期《学前教育法》起草过程中发挥了重要作用。研究会从专业研究者的视角,基于对世界各国学前教育的研究及对学前教育活动本质的认识,为全国层面的学前教育决策提供专业咨询和建议,为决策的科学性做出了重要贡献。近十余年,许多基金会也积极参与学前教育的发展,在对公共服务尚未触及、同时又被市场所不屑的贫困地区和家庭提供学前教育服务方面,发挥了一定的补充作用。中华少年儿童慈善救助基金会实施的、关注农村地区0—6岁学前教育的项目“起点计划”,自2015年到2018年共募集资金2642万元,直接受益幼儿17万余人。<sup>①</sup>该基金会近两年还新增其他项目,如聚焦于贫困农村及城市边缘家庭的低龄儿童早教养育的“0—3岁起跑线公益项目”,为城乡捐建幼儿园及其教育设施的“爱未来项目”等。中国发展研究基金会的“一村一园”计划、西部阳光基金会的“阳光童趣园”项目、北京乐平公益基金会的千千树“农村学前教育质量提升项目”、互满爱人与人“未来希望幼儿班项目”(POF)等<sup>②</sup>诸多民间项目丰富和补充了贫困地区和部分人群的早教服务。

## (二) 普及与普惠成为新时期学前教育的主要特征

自《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(2010)颁布实施以来,各地加大了促进学前教育发展的工作力度,学前教育规模得到了极大的扩充。从2010年到2020年,全国幼儿园数量从15.04万所增加到29.17万所,增加幅度为93.95%;在园幼儿规模从2976.7万人增加到4818.26万人,增加幅度61.53%;全国学前三年毛入园率从56.6%提高到85.2%,增幅达28.6%。<sup>③</sup>“入园难”“入园贵”问题得到有效缓解。

学前教育的结构也有了较大程度的改善。首先,政府加大公共资金投入,支持公办园和民办普惠园建设。国家财政性学前教育投入占财政性教育投入的比重从2010年的1.7%提高到2017年的4.6%;2018年《若干意见》印发后,中央财政进一步加大投入,学前教育专项资金三年跳,从2018年的150亿元,增长到2019年168.5亿元,再到2020年的188.4亿元。<sup>④</sup>2019年,全国共有公办园10.8万所,占38.4%;公办园在园幼儿2064.44万人,占43.79%;全国普惠性幼儿园覆盖率为84.74%;<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup>中华少年儿童慈善救助基金会:《中华儿慈会起点工程项目2015年工作总结》(2016年10月13日)、《中华儿慈会起点工程项目2016年工作总结》(2017年1月17日)、《中华儿慈会起点工程项目2017年工作总结》(2018年3月12日)、《中华儿慈会起点工程项目2018年工作总结》(2019年3月14日)、《中华儿慈会起点工程项目2019年工作总结》(2020年3月9日)、《中华儿慈会起点工程项目2020年工作总结》(2021年1月18日),[http://www.ccafc.org.cn/templates/T\\_Common/index.aspx?nodeid=608](http://www.ccafc.org.cn/templates/T_Common/index.aspx?nodeid=608),2021年5月1日。

<sup>②</sup>卢迈、方晋、杜智鑫等:《中国西部学前教育发展情况报告》,《华东师范大学学报》(教育科学版),2020年第1期。

<sup>③</sup>赵婀娜:《“十三五”期间学前教育跨越式发展,普惠性幼儿园覆盖率超八成 幼儿园多了 收费少了》,《人民日报》2021年3月2日,第11版。

<sup>④</sup>纪秀君、赵彩侠:《普及普惠奋力攻坚新跨越 学前教育十年发展收好官》,2020年12月27日,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s5147/202012/t20201228\\_507793.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202012/t20201228_507793.html),2021年5月1日。

<sup>⑤</sup>教育部:《2019年全国教育事业统计公报》,2020年5月20日,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202005/t20200520\\_456751.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html),2021年5月1日。



在民办园总量中,普惠型民办园占 54.8%。<sup>①</sup> 同期,民办园比例逐步下降,从 2011 年的 69.2% 下降到 2019 年的 61.6% (详见图 3);民办园在园幼儿数占全国在园幼儿总数的比例也在 2018 年达到峰值后开始下降,2019 年的比例是 56.2%。其次,公共财政投资向中西部和农村地区倾斜,缩小了地域差异和城乡差异,促进了社会公平。从 2010 年到 2018 年,西部地区学前教育发展最快,幼儿园总数增加了 127.5%,在园人数增加了 76.3%;中部地区幼儿园总数增加了 100.6%,在园幼儿数提高了 65.1%;东部地区幼儿园总数增加 27.6%,在园幼儿数增加了 35.7%。从 2010 年到 2018 年,学前三年毛入园率增长幅度最大的 15 个省份都集中在中西部。东、中、西部的学前教育发展差距得到明显缩小。另外,“重点发展农村”的策略缩小了城乡差异。从 2010 年到 2018 年,农村幼儿园总数增加了 61.6%,在园规模增加了 26.6%;城市幼儿园数量增加了 56.4%,在园幼儿数增加了 54.6%。在新增资源总量中,农村幼儿园占 69.8%、在园幼儿占 49.2%,农村学前教育资源得到较快增长。<sup>②</sup>

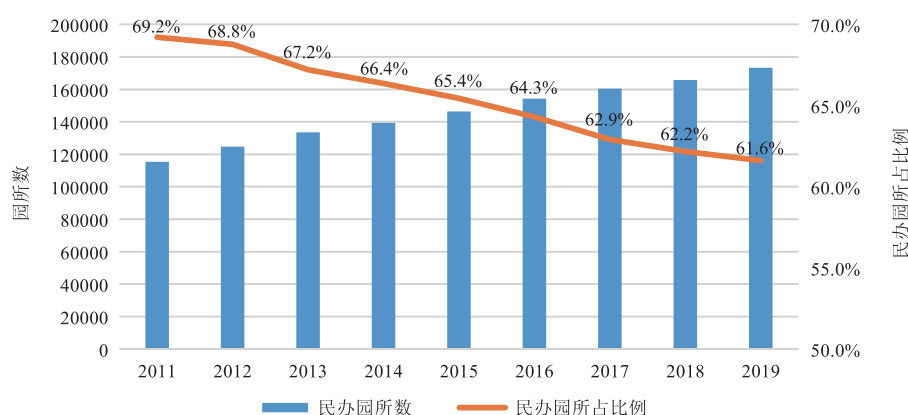


图3 民办园比例自 2011 年以来逐年下降<sup>③</sup>

回顾 2010 年以来,我国学前教育发展进入新阶段。在这一时期,政府责任大幅回归,在发展方向引领、公共资金投入、服务数量增长、质量结构调整等方面都取得了重大推进。同期,市场的角色有所弱化,但在辅助政府提供服务、满足更多社会需求方面仍然发挥了相当大的作用。专业协会、基金会等各类社会组织,基于各自的专业特色和组织优势,对学前教育发展的参与力度也有较大地提升。

#### 四、政府、市场、社会:开放动态平衡的学前教育治理体系

在学前教育 70 多年的发展中,政府、市场和社会这三大治理主体的角色不断调整。分析治理主体的角色变迁,针对当前发展中的突出问题进行调整,有助于更好地促进学前教育的发展。

##### (一) 学前教育治理主体的角色变迁

学前教育是国家民生事业的一部分,学前教育领域的治理曲线与整个国家的治理曲线相契合。

<sup>①</sup>教育部:《关于政协十三届全国委员会第三次会议第 0990 号(教育类 058 号)提案答复的函》,2020 年 11 月 2 日, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/xxgk\\_jyta/jyta\\_jijiaosi/202012/t20201207\\_503838.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jijiaosi/202012/t20201207_503838.html), 2021 年 5 月 1 日。

<sup>②</sup>陈宝生:《国务院关于学前教育事业改革和发展情况的报告——2019 年 8 月 22 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上的讲话》,2019 年 8 月 22 日, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201908/1c9ebb56d55e43cab6e5ba08d0c3b28c.shtml>, 2020 年 2 月 5 日。

<sup>③</sup>数据来源:教育部发布的历年《教育事业发 展公报》, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/), 2020 年 12 月 20 日。

有学者对新中国成立以来国家治理模式演变进行了深入分析,认为政府、市场、社会关系的动态平衡、政府间职责权限的合理分工,是考察现代国家治理体系成长的两个重要维度;从全能主义国家向法治政府、市场经济、公民社会三元鼎力、中央高度集权向中央集权与地方分权相统一转变,是新中国成立以来国家治理模式演变的基本趋势,而政府角色的转型则构成这一变迁的中轴逻辑。<sup>①</sup> 学前教育治理的发展曲线也反映了上述国家总体治理的曲线。

政府始终是影响学前教育发展的最根本力量。20世纪50年代的社会主义建设、90年代的市场经济体制改革以及近十年来服务型政府的转型是影响学前教育发展的三个最重要事件,是学前教育发展轨迹的三个转折点。但这三个标志性事件只是“表”,政府自身的变化才是“里”。三个关键事件都是由政府主动发起的。透过这三个事件,我们可以看到政府自身的角色经历了从“全能型政府”到“经济建设型政府”再到“服务型政府”的巨大转变。政府是学前教育发展的主导力量,政府自身的定位决定了市场和社会在学前教育发展中扮演的角色以及实际所能发挥的作用。

市场在学前教育发展中经历了从计划经济时代的无市场,到社会主义市场经济时代的市场主导,再到近年来政府购买市场供给的转换。从20世纪50年代到90年代初,学前教育主要由行政部门、单位和生产合作社供给。尽管20世纪80年代中后期的政策文件中频繁提出学前教育“不可能也不应该由国家包起来”,但在计划经济体制尚未改变之前,学前教育一直延续着此前的状态。市场经济体制改革之后,大量国有企业开始转型并自负盈亏,原有的“单位”幼儿园大幅减少,市场在学前教育领域开始发挥主导作用。近年来随着服务型政府的转型,政府在公共服务领域的责任开始回归,市场在学前教育领域的作用有所弱化。越来越多普惠型幼儿园的出现彰显着新型的政府与市场关系。

与政府和市场相比,社会所扮演的角色一直是最微弱的。社会的角色也从计划经济时代的“无社会”,到改革开放后逐步出现,并在近年来的学前教育决策咨询、资金募集等方面发挥了一定的作用。在计划经济时代,全国妇联在学前教育的发展中发挥了非常重要的作用,但在全能型政府的状态下,很难说它是社会组织。改革开放后,学前教育领域涌现了一些社会组织,其中,作为专业学术组织的学前教育研究会对国家的学前教育科学决策发挥了重要作用。近十余年,基金会、非企业组织在学前教育的普及过程中,尤其是针对贫困地区和家庭的学前教育慈善服务方面,发挥了一定的补充作用。但总体来说,社会组织在学前教育领域发挥的作用仍有待提升。

## （二）构建开放、动态、平衡的学前教育治理体系

近年来我国学前教育事业突飞猛进,学前教育的公共投入水平、普及率、质量、地域发展平衡等方面都得到了很大程度地提升,但当前仍有一些问题较为突出。比如,学前教育的发展主要集中在学前三年阶段,而0-3岁的托幼服务存在较大的缺口,这一缺口在我国普遍的双职工家庭、流动人口增加以及全面二孩政策实施以后愈发突出;幼儿园数量和在园幼儿数迅速增加,但幼儿园教师编制、待遇等问题造成了幼儿园教师和保育员数量不足;一些营利性幼儿园过度逐利、压低成本、对教师质量把关不严,导致质量低下和管理事故频出,给幼儿及其家庭造成无法弥补的伤害等。针对当前学前教育领域的新问题,调整政府、市场、社会三方治理主体的角色,构建开放、动态、平衡的治理体系,有益于未来我国学前教育的进一步健康发展。

学前教育的准公共产品特性要求政府承担更加积极的角色。一、提供托底服务。长期以来,

---

<sup>①</sup>何显明:《政府转型与现代国家治理体系的建构——60年来政府体制演变的内在逻辑》。

我国公共资金的投入重点一直在城市,“集中力量在经济富裕的地区把教育先搞上去,适当考虑普及的问题”曾是几十年教育发展的主要方针。<sup>①</sup> 尽管近十年政府已经着重发展西部和农村地区的学前教育,但得到较大重视的是县城和乡镇幼儿园,自然行政村的幼儿园以及城市边缘群体的学前教育服务仍有待托底。同时,为保障地域之间的公平,学前教育这类溢出性较强的领域需要中央政府通过更多地转移支付为落后地区提供补偿性服务,针对贫困家庭提供精准资助,促进社会公平。二、加强市场监管。对于民办学前教育领域,近些年显露出较多市场监管的缺位。我国市场经济发展时间尚短,市场秩序不规范,许多幼儿园主办方追求利润最大化,而缺乏底线意识、安全意识甚至对儿童的道德意识。政府需要加大对学前教育市场的监管,规范市场秩序。三、保障师资供给。长期以来,我国公办幼儿园教师的待遇一直是教师队伍里最低的,民办幼儿园的师资因为“无编制”再加上幼儿园经费的限制,工作累、工资低。这使学前教育师资的培养和队伍的稳定受到较大影响。针对学前师资不足的问题,一方面需要加强师范院校的学前教育师资培养以增加供给,同时需要适当增加学前教育教师的编制、提高薪酬待遇以保障队伍的稳定。四、重视0-3岁保教服务。与社会其他群体(比如老年人、大学生)相比,政府对低龄儿童早期发展的支持十分欠缺,代际间的福利差异较大。<sup>②</sup> 一直以来,学前教育政策目标主要针对3-6岁儿童,忽视了或者说无力顾及0-3岁年龄段。接下来,在0-3岁年龄段的保育问题上需要有更加明确的政策、具有主体责任的管理机构以及健全的市场服务规范。五、以“家庭”为目标的政策调节。恩格斯在一百多年前卓有远见地指出,妇女解放的第一个先决条件就是让一切女性重新回到公共的事业中去。<sup>③</sup> 新中国成立以来,女性通过回归公共事业和从事社会性劳动,自身的权利和潜力都得到了极大的解放,政治、社会和经济地位得到了极大的提升。然而,当家庭面临儿童养育与成人职业发展的两难选择时,牺牲事业、退出公共领域的往往是女性。近十年来,国家有多项政策提出“尊重妇女的主体地位和自身发展权”,同时又强调“儿童优先的原则”,然而这两个原则在实际的家庭运作中常常表现为一对矛盾。在我国新生人口不断下降的状态下,未来政策可能需要考虑以“家庭”作为学前教育调节的目标。

市场在满足多元化的学前教育需求方面仍应发挥重要作用。在过去公共财政不足的情况下,市场发挥了较大的弥补作用,接下来,在政府责任逐步回归、公办园和普惠园比例日益提高的状况下,市场供给将会在满足3-6岁年龄段多元化的学前教育需求方面发挥较大作用;同时,0-3岁年龄段的保教服务市场有一定的潜力,在公共资金暂时无力顾及这一社会需求的情况下,规范的市场服务应能发挥较大的弥补作用。当然,此前学前教育社会化发展留下的教训仍然需要警醒,政府和专业组织需要制定最低限度的质量标准,以加强对市场行为的监督管理和质量控制。

社会组织具有公益性和非强制性的特点,能够在“市场失灵”之处、在社会系统的“毛细血管”末端发挥不可替代的作用。过去十几年里,许多基金会已经开展了不少针对学前教育服务的项目,但总的来说,基金会筹集到的资金总额尚不算多;像中国教育发展基金会、中华慈善总会这样的5A级基金会筹款总额较高,但鲜有针对学前教育的项目<sup>④</sup>。显然,社会组织的力量还没有充分发挥出来,在学前教育发展的新时代,包括专业协会、基金会、非企业组织等在内的各类社会组织,还有很大的

①何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1949—1997)》,海口:海南出版社,1998年,第1812-1813页。

②中国发展研究基金会:《中国儿童发展报告(2017):反贫困与儿童早期发展》,北京:中国发展出版社,2017年,第79页。

③中共中央编译局:《马克思恩格斯选集》(第四卷),北京:人民出版社,1995年,第54-55页。

④中国教育发展基金会:历年《基金会项目目录》, <https://www.cedf.org.cn/cedf/gwym/>, 2020年5月1日;中华慈善总会:《慈善项目》, <http://www.chinacharityfederation.org/p.html>, 2020年5月1日。

发展空间。专业协会在学前教育发展的理念引领、专业规范的制定、学前教育的决策咨询方面,基金会等在社会资金和人力资源的调动、学前教育的平衡发展和促进社会公平方面,应能发挥更大的作用,为更多的儿童和家庭提供更好的服务。

(责任编辑:蒋永华)

## Government, Market and Society: A Historical Review on the Governance of Preschool Education

SHENG Zhaoxin

**Abstract:** Government, market and society are the three main bodies of preschool education governance. In terms of the change in the role of the governing body, China's preschool education has roughly gone through three stages. The first stage is from the 1950s to the early 1990s, in which pre-school education was a kind of social welfare provided by the government and collective organizations. The government was omnipotent, and the independent market and non-public social organizations had not yet formed and entered the field of pre-school education. The second stage is from the early 1990s to 2010, when preschool education began to be provided by the market and the non-public social organizations. Although the government still played a leading role, the responsibility for providing pre-school education services has begun to be shifted to the market and non-public social organizations. The third stage is since 2010, when the government has assumed the important responsibility of providing "children's education", the market still plays a certain role, and the society plays a supplementary role. In response to the current major issues in the field of preschool education, adjusting the tripartite relationship between government, market, and society, and building an open, dynamic and balanced preschool education governance system, is conducive to the healthy development of preschool education.

**Keywords:** preschool education; governance; government; market; society

**About the author:** SHENG Zhaoxin, PhD in Education, is Associate Professor at School of Education Science, Nanjing Normal University(Nanjing 210097).