

新中国70年我国学前教育管理变革的回顾与反思

王海英

【摘要】 新中国成立70年以来,我国学前教育事业在曲折中不断前进,具体到管理层面也不断进行着多重调整,主要表现为:在管理理念上从被动防范、强权控制到主动变革、服务教育的发展轨迹;在管理制度上存在着从权力中心到责任共担的历史演变;在管理内容上发生着从缺乏规划、封闭管理到规范调控、强调质量的总体变迁;在管理方式上经历着从集权模式到多中心治理的发展变化。回顾并反思我国建国70年以来学前教育管理的变革历程可以发现,对“儿童中心”教育理念的逐步践行,对“政府主导”体制机制的日益强化,对“规范发展”管理目标的不断优化,对“分级治理”管理方式的建立健全。

【关键词】 新中国70年;学前教育管理;体制机制

新中国成立70年来,我国社会生活、政治生活、经济生活发生了日新月异的变化,我国学前教育事业也在曲折中不断前进。近年来,党中央、国务院对我国学前教育事业健康发展高度重视,学前教育管理体制机制也在政府部门的领导下逐步建立健全。尤其是2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下称“国十条”)的出台、2018年《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》(以下称“中九条”)的发布,更是将学前教育深化改革推向了新的高潮。回顾70年的发展历程可以发现,学前教育在管理理念上表现为从控制到解放的发展轨迹,在管理制度上存在着从权力到责任的历史演变,在管理内容上发生着封闭与开放的动态调控,在管理方式上经历着集权与竞争的发展变化。

一、控制与解放:学前教育管理理念变革

理念是具有普遍适应性的价值或观念。在我国建国70年学前教育的发展历程中,存在着从控制到解放的教育管理理念的变迁脉络。所谓“控制”的教育管理是以被动防范、强权控制为手段,以使学前教育适应于既有秩序。而“解放”的教育管理则通常寻求主动的建设、积极的变革^①,以使学前

王海英,教育学博士,南京师范大学教育科学学院教授、博士生导师(南京210097)。本文系全国教育科学“十三五”规划课题“我国非营利性民办园制度建设研究”(BFA170056)的研究成果。

①孙立平:《走向积极的社会管理》,《社会学研究》2011年第4期。

教育更好地促进儿童发展、满足家长需要、推进社会公平。从70年的历程看,控制的理念自始至终且扎扎实实,而解放的理念虽初见端倪但若有似无。而且,学前教育管理中既存在着对公办园的控制过度,也存在着对民办园的监管不足;既存在着对效率的刻意追求,也存在着对公平的有意忽视;既存在着对人治秩序的路径依赖,也逐渐关注法理秩序的解放作用。在社会改革的每一步,在学前教育理念变迁的每一环,观念的曲线和事实的曲线都大相径庭。

(一) 从服务政治到关注发展

与其他教育阶段不同,学前教育是“弱势群体中的弱势群体”^①,其发展的每一步都深深“嵌入”^②于社会改革中。新中国成立后,尤其是改革开放40年以来,是我国的计划经济体制不断转轨为市场经济体制的过程。伴随着经济体制的转轨,社会生活的方方面面都发生了巨大的变化,其中最突出的是政府与市场关系的变化。从“计划决定性”、“市场重要性”、“市场基础性”,再到当下的“市场决定性”,政府越来越从控制、集权的状态下解放出来,将经济发展、社会治理、教育管理的权力在政府、市场、社会之间实现多方共享。政府治理方式的变化、时代精神的转轨在学前教育管理上也留下了深深的烙印,学前教育管理由建国初期的服务于政治转变为关注于发展,表现为从控制到解放的变迁轨迹。

从我国学前教育发展的历史来看,每一次重大转折都由自上而下的经济体制改革、办学体制改革、国企改革、人事制度改革、课程改革所牵引,表现出被动应付、消极防范的状态。在2010年以前,学前教育的管理更多只是被动地为政治服务,为经济服务,鲜有根据学前教育自身发展的需要、儿童成长的需要、家长的需要来进行的管理制度设计。1979年全国托幼工作会议的召开,1989年《幼儿园管理条例》的颁布,2001年《幼儿园教育指导纲要》的发行,2010年“国十条”及学前教育三期行动计划的施行,2018年“中九条”的出台,都是为数不多的旨在推动学前教育健康发展、关注儿童生命质量提升的重要规章制度。然而,很显然,上述提及的2010年以前的任何一次转轨都不是基于学前教育自身需要的制度设计,而是应对各种政治改革、经济转型的需要。

以下设在国务院的“全国托幼工作领导小组”为例。1979年召开了全国托幼工作会议,这是我国学前教育发展史上一次非常重要的会议,解决了当时学前教育发展过程中的一些重要问题。其中之一便是加强托幼工作的统一领导和分工合作:明确了我国托幼事业的工作方针、发展规划以及政府牵头、各部门共同管理的学前教育管理体制,并决定由国务院设立包括13个部委在内的托幼工作领导小组。然而,1982年国务院以“提高政府工作效率,实行干部年轻化”为目的进行机构改革,将全国托幼工作领导小组撤销。这一举措使得我国托幼事业的主管部门不清、管理分工不明,从而对我国学前教育事业的进一步发展造成了一定的冲击。

从“全国托幼工作领导小组”的存废来看,其成立主要不是基于学前教育事业发展的需要,而是文革后全面社会秩序建立的需要,其废止也不是基于其机构职能的完成或要委托给社会组织,而是缘于“精兵简政”的行政体制改革。在学前教育管理机构的存废问题上,管理为政治服务的色彩非常明显,为教育掌舵的意识退居其次。由此可见,在我国学前教育的管理上,从新中国建立以来至2010年左右,管理的逻辑一直是为政治服务,受行政左右,管理的手段是寻求各种各样的控制,如机构控制、人员控制、经费控制等。这种“压力型”的管理思路是我国“压力型”权力结构^③的产物,学前教育自身应走什么样的道路,遵循什么样的规律似乎并未进入管理者的思想中,因此,学前教育的治乱发展只是整体社会治乱逻辑的一部分而已。

① [法]皮埃尔·布迪厄、[美]华康德:《实践与反思:反思社会学导引》,李猛、李康译,北京:中央编译出版社,1998年,第235页。

② [英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,刘阳、冯钢译,杭州:浙江人民出版社,2007年,第165页。

③ 魏云:《压力型体制下的行政问责模式研究》,博士学位论文,复旦大学,2011年,第12页。

直到2010年《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》、2018年《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》的出台,学前教育自身的规律与特性才在多年治乱反复的经验反思基础上得到认可,开始了基于学前教育自身规律性的系统管理思路设计。也只有从“国十条”到“中九条”,儿童的发展、家庭的需要、国家的未来才真正得以三位合一,成为学前教育性质定位、办园体制、经费投入、教师队伍、质量管理的共同目标,学前教育的管理思路也才逐渐从依附性、被动性的管理实践中慢慢解放出来。

(二) 从追求效率到关注公平

在发展学前教育过程中,应和着社会管理思想中“城乡有别,公私不同”、“效率优先,兼顾公平”的基本逻辑,我国学前教育的发展逻辑与管理理念也秉持着区别对待的原则,经历了从追求效率到关注公平的发展过程。从追求效率来看,主要有三个方面的表现:一是城市偏向,二是公办偏向,三是分级管理。从关注公平来看,也有三个具体的表现:一是城乡公平,二是区域公平,三是体制公平。

从城市偏向来看。1979年全国托幼工作会议后不久,教育部颁布了《城市幼儿园工作条例(试行草案)》,1980年下发了《关于印发中等师范学校教学计划试行草案和幼儿师范学校教学计划试行草案的通知》,1981年发布了《关于试行幼儿园教育纲要(试行草案)的通知》和《三岁前小儿教养大纲(草案)》。很明显,这接连颁布的四个文件都有为城市学前教育服务的色彩,农村学前教育基本处于自生自灭或人民教育人民办的自组织状态。然而,这种人为设计的“锦上添花”式的发展思路不仅进一步拉大了城乡学前教育之间的发展差距,而且还进一步加剧了城乡学前教育的分野与隔离,造成了更大程度上的区域不公。

从公办偏向来看。1979年托幼工作会议虽然提出了“调动一切积极因素,从实际出发,公办和民办‘两条腿走路’的方针”,但在实际的运作过程中,城市教育、卫生、机关、部队、学校、工矿、企事业单位举办的公办幼儿园获得了稳定的经费来源与政策扶持,而城镇民办园则只能自收自支。虽然政策文本也规定了城镇民办园所的经费解决方案,如孩子家长交保育费,孩子家长所在单位向送托园所交管理费,地方财政部门酌情补贴民办园所的开办费、大型设备添置费、房屋修缮费等,地方财政部门补助有困难园所的保教人员退休、退养费用等,但这些政策在实践过程中并未得到真正的执行和落实。政府优先保障公办园的发展思路既是一种本位主义,也是效率优先价值筛选的结果。

从“分级管理”来看。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了实行“分级办学,分级管理”的基础教育办学体制。1987年,国务院召开全国学前教育工作会议,转发了《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》,确定了学前教育实行“地方负责,分级管理和各有关部门分工负责”的原则。1989年《幼儿园管理条例》第六条从法律意义上明确了“幼儿园的管理实行地方负责、分级管理和各有关部门分工负责的原则”。2017年的《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》中提出了“国务院领导、省市统筹、以县为主”的管理体制,分级管理进一步得到明确。“分级管理”的提出是适应历史条件和社会发展的产物,既是一种竞争性的制度安排又是一种激励性的管理手段,不仅可以明确中央政府与地方各级各类政府的权利和责任,而且能够促进各地政府进行横向的府际竞争,从而更好更快地推动本地学前教育健康发展。这样的制度设计具有明显的“效率”倾向,它使效率成为自1985年以后教育改革包括学前教育发展中的一个重要价值向度。

(三) 从“控制式”的人治秩序向“服务式”的法理秩序转型

学前教育管理理念的变迁是以政府治理角色的转变、国家—社会关系、政府—市场—社会关系的重构为前提的。从新中国建立到改革开放初期,政府的重要角色便是政治领导者、资源配置者、权力拥有者,政府在履行自身角色的同时,行使公意权力与代理权力,并通过行使权力实现了政府的权力

意志。在这样的角色担当中,政府“控制者”的身份比较突出。在我国1979年托幼工作会议纪要中就存在着明显的控制者角色期待,如文件表明“加强托幼工作的统一领导和分工合作”,在国务院下设全国托幼办,并要求各省、市、自治区设立相应的托幼工作领导小组。这强烈显示:托幼工作的管理思路是与“委托—代理”、“压力传递”、“科层制”、“权力—控制”的社会管理思路一脉相承的。

这样的“权力—控制”式的管理格局适应了文革后百废待举的政治局势,能够用一种聚焦的方式将全国的力量集中起来,具有政治上的正确性^①和行动上的有效性。然而,改革开放初期所选择的控制式的管理理念并不意味着永远正确,随着公民社会的壮大、市场经济的勃兴、权利意识的觉醒,单纯控制式的治理方式已不能延续其正当性与合法性,公共选择理论、公共服务理论、新公共服务理论都在推动着政府治理角色的重新设计,要从一个全能型的主宰性角色,转变为企业家政府、掌舵人、公共服务的提供者等。

政府是为弱势群体而设的,是为解决公平正义问题而诞生与发展的,其职能不仅是传统治理思维下的“控制”,更是现代政治逻辑中的“服务”。在政府进行社会治理的工具箱中,不能只有“权力”、“控制”、“威慑”,更要有“权利”、“服务”、“法治”。在政府角色变迁与职能履行中,当政府自身的理性精神不断生长,那么,与政府同处关系结构中的市场观念、公民社会也会日益理性,并不断走向自律、自治,从而为学前教育的管理营造和谐、有序、向善的社会磁场。

二、权力与责任:学前教育管理制度变革

与管理理念的观念性存在不同,管理制度是实体性的存在,是用来规范学前教育机构、学前教育事业发展的一系列的规章制度,主要包括管理权责、隶属关系等方面的制度设计,涉及三个维度和两重关系。具体而言,三个维度是指学前教育管理的宏观、中观、微观三个纬度。其中,宏观的幼儿教育管理制度主要从国家层面研究幼儿教育的管理制度,主要内容涉及幼儿教育的法律、法规制度,全国的幼儿教育行政管理体制,以及各级各类幼儿园、托儿所的宏观规划与设置问题等。中观的幼儿教育管理制度主要从地方层面研究幼儿教育的管理体制,主要内容涉及各省、市政府职能部门,根据国家政策以及地方特殊情况,对所辖幼儿教育事业的规划、组织、引导等工作。微观的幼儿教育管理体制主要是指某一具体的幼儿教育机构的日常管理问题。^②两重关系是指学前教育管理中的内外关系:一重关系是学前教育的外部管理关系,如中央与地方的关系、地方与地方的关系、地方与幼儿园的关系;另一重关系是幼儿园内部的管理关系,即幼儿园内部如何管理。^③

(一) 科层制与网络化:权力结构的演化

在社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)看来,权力是帮助自己实现愿望,并且胁迫他人按自己意愿行事的能力。可见,权力既具有积极的生产性一面,也具有消极的胁迫性一面,权力使人与人、机构与机构、组织与组织之间形成了特定的联结关系。权力如果配置合理、运用得当,就能产生积极的、具有建设性的权力结构,有助于学前教育管理功能的实现。具体而言,权力结构形成于权力在同一管理主体或不同管理主体之间的配置关系与运作方式,它既是静态的,也是动态的。其中,以政府为代表的同一管理主体间的权力结构变迁是主线,政府—市场—社会三者之间的权力结构变迁是副线。

1. 从纵向集权到横向分权:权力在政府间的分布与变化

^①徐贲:《美国的政治正确》,见“凤凰资讯”,http://news.ifeng.com/opinion/200903/0312_23_1057991.shtml,2019年3月10日查阅。

^②王婧:《高校幼儿园管理体制改革的探究:以武汉市三所高校幼儿园为例》,硕士学位论文,华中师范大学,2010年,第3页。

^③吴志宏、冯大明、周嘉方:《新编教育管理论》,上海:华东师范大学出版社,2000年,第69页。

在1979年“政府牵头、各部门共同管理”的学前教育管理体制下,强调的更多是中央政府对地方学前教育的统一领导权,即中央拥有着学前教育的管理权与评估权,其实现的方式是通过在国务院下设全国托幼领导小组,并由国务院副总理担任组长,以保证中央政府领导全国学前教育。除了在国务院下设领导小组外,中央政府还要求各地设立下位配套机构,以保障学前教育各项管理工作能够从上到下、有序推进。在这样的管理体制下,由中央政府垂直控制,地方政府更多只是中央政府的派出机构,执行的是中央政府委托给地方政府的代理管理权,学前教育的顶层设计、政策制定、财政投入、监督管理等都由中央统一谋划,地方则是被动执行。

1987年发布《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》,确定了学前教育实行“地方负责,分级管理和各有关部门分工负责”的原则。这份文件在权力结构上有两个变化:一是“地方负责”,即中央与地方在学前教育管理权上的明确分工,中央政府不断退后,地方政府不断趋前。中央政府重在宏观的规划、政策、方向引领,行使的是象征性权力、隐性权力。地方政府则侧重辖区范围内学前教育的全面管理,行使的是双重权力,即执行上级政府各项决定的权力,根据地方实际统筹本地学前教育发展的权力,如规划权、投入权、管理权、监督权,是一种全域性权力和显性权力;二是“分级管理”,即地方政府之间的权力分层。在“分级管理”上,省级、市级、县级与下级政府之间通常模仿中央政府与地方政府之间的权力分割方式,上级行使象征性权力,主要关注中央、本级政府制定的各项政策在下级政府落实的情况;下级政府,尤其是区县、乡镇政府更多行使的是属地化管理权力。

在2017年学前教育三期行动计划中,学前教育形成了“国务院领导、省市统筹、以县为主”的管理体制。从新的管理体制来看,中央政府不仅行使象征性权力,更拥有了专项投入、均衡发展的权力,而地方政府则在前期“分级管理”的基础上,增加了“以县为主”,强化了区县政府作为学前教育最低管理机构的职能。从同一管理主体的权力结构变迁来看,70年来,央地分权日趋合理,府际竞争渐次形成,部门合作渐成习惯^①。

2. 从一元独享到多元竞争:权力在政府、市场、社会间的配置与博弈

在我国学前教育管理体制的纵向变迁中,无论是1979年的“政府牵头、各部门共同管理”、1987年的“地方负责,分级管理和各有关部门分工负责”,还是2010年“中央专项、地方负责、分级管理、以县为主”,明文规定的都是指向各级政府间的权力划分,鲜有市场、社会两大主体的权力参与。但从现实层面来看,学前教育管理制度的变迁不仅包括政府间的权力结构变化,也包含着国家与社会、政府与市场之间权力的隐性变迁。

在1979年全国托幼工作会议纪要中,一方面规定了“政府牵头、各部门共同管理”的管理体制,另一方面也提出了“公办和民办‘两条腿走路’的方针,调动一切积极因素,从实际出发,办起多种形式的托儿所、幼儿园。”1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布后,国家明确将办学权向社会开放,与社会共享。而1993年后,随着改革的进一步深化,国家与社会、政府与市场之间的分权进一步加强,国家要充分动员各种社会力量参与到学前教育管理中来。2010年“国十条”颁布后,国家与社会、政府与市场的关系才重新走进权力共享的良性合作阶段。托克维尔(Alexis de Tocqueville)认为一个独立于国家之外的、相对自主的多元社会,才可以对政治权力形成一种“结构性制衡”。^②而同样,塞缪尔·P·亨廷顿(Samuel P. Huntington)也认为社会转型背景下政治权力的变迁是一种必然现象,权力必须被分割或分配。^③社会发展的进程不断推进政府权力与社会权力的相互作用,也推动着

①王海英:《教育改革和发展需要怎样的政府支持》,《教育发展研究》2014年第13—14期。

②刘军宁、王焱、贺卫方编:《市场逻辑与国家观念》,北京:生活·读书·新知三联书店,1995年,第47页。

③[美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,北京:生活·读书·新知三联书店,1989年,第170页。

政府日前自觉地培育成熟的社会。^①弱化“公权”、转化“社权”和强化“私权”。

（二）局部与整体：责任关系的变迁

在我国学前教育管理制度变迁过程中，伴随着中央、地方、政府、市场、社会之间权力结构的变迁，各主体之间的责任关系也在发生着变化。根据权责对应原则，拥有多少权力就要承担多少责任，在各级政府之间，在政府、家庭与社会之间，发展与管理学前教育的责任从建国初期的有限责任、政治责任，逐渐发展到当下的全面责任、社会责任，责任含包面越来越广，责任履行的性质也越来越去政治化。

1. 从象征性责任到均衡化责任：央地之间责任关系的演化

在发展学前教育上，各级政府拥有着无可推卸的责任，从规划布局、政策方针、财政投入，到课程管理、质量监督、队伍稳定，政府责任既可以是宏观的政策决策、中观的组织管理，也可以是微观的教育教学、儿童发展。在发展学前教育上，只有政府的各项责任履行到位，且各级政府间责任履行相互协调补充，学前教育才能真正拥有一个理想的发展环境。

从中央政府与地方政府的责任分工来看，在1979年全国托幼工作会议纪要中，中央政府的权力很大，从上到下采取垂直机构的方式控制着全国各地地方政府的学前教育管理。然而，权力的无限大并没有同时伴随着责任的无限大，在1979年改革初期，中央政府在发展学前教育上的责任是模糊又不清晰的，且基本上象征性责任多于实质性责任。与中央的模糊责任相一致，地方政府发展学前教育的责任也处于不清不白的状态，且地方政府更多地是被动执行中央下达的各种文件、政策，因此也导致其积极性与自主性严重不足。

从央地两级政府的责任关系变化来看，在70年变革历程中，中央政府的责任内容与责任性质变化明显，即从原来出台政策的象征性责任、引导性责任，发展为当下的均衡发展、推进公平的实质性责任、全面性责任，从原来的纯粹政治性责任变化为当下的公共服务责任。与中央政府的责任变化相一致，地方政府的学前教育管理责任从原来的不堪重负、含混不清、面面俱到，逐渐转变为权责清晰、自主自为、重点突出。

2. 人尽其才、物尽其用：政府、市场与社会间的责任共担

从1979年到1987年再到2010年，学前教育管理体制经过了三个阶段的变革，每一阶段的变革要处理的不仅是中央与地方、地方与地方、政府不同部门之间的关系。而且，在管理体制进入了“地方负责、分级管理”之后，变革的重点已经从政府间关系的调整走向了政府、社会和学校间的关系调整^②。具体而言，“地方负责、分级管理”意味着：（1）教育管理责任的下放，即从中央转移到地方；（2）教育管理责任共担，即教育部门负责公办园的经费投入、教育教学、质量评估，社会力量办学机构负责其机构管理，民办园则实行自我监督；（3）政府财力不足的情况下，借助家庭、社会力量，实行成本分担；（4）学前教育作为准公共产品，政府需要完善托底责任来保障底线公平，而选择性学前教育则可以交给市场，实行完全竞争性运作。

有研究者认为，一个好的责任结构要能保持四个基本均衡：经济发展与教育支出的均衡，责任结构中的基础部分与非基础部分的均衡，责任结构机制中的刚性与柔性的均衡，责任结构中的政府与市场、家庭、个人之间的均衡。^③这意味着，政府要充分运用各种措施激励社会力量参与学前教育管理的积极性，通过组建第三方平台吸引各种社会组织运用专业优势参与学前教育管理，如飞行视导、民间督导团、各种研究会等。当政府的归政府、社会的归社会、市场的归市场，政府、市场、社会各自的优势

^①张康之：《政府的责任在于培育成熟的社会》，《浙江学刊》2000年第2期。

^②方铭琳：《深化义务教育管理体制改革的思考与建议》，《教育理论与实践》2000年第6期。

^③景天魁：《创新福利模式，优化社会管理》，《社会学研究》2012年第4期。

才能实现整合,从而为学前教育提供错位发展、联合共赢的机制。

三、封闭与开放:学前教育管理内容变革

从宏观到微观,学前教育的管理内容涉及面很广。从宏观来看,观念管理、制度管理、政策管理、规划管理、投入管理、效益管理是重要内容;从微观来看,园所管理、课程管理、质量管理、教师管理、儿童管理是重要方面。本部分重点围绕观念管理、规划管理、园所管理、质量管理四个角度展开。

(一) 国家本位与儿童本位:学前教育观念管理变迁

严格来说,在我国的学前教育管理历史上,政府并没有将儿童观、教育观、教师观、知识观、学习观作为重要的管理内容加以认识与执行,只是在各项政策文本的出台中或多或少地包含着国家形态的教育观念的呈现。在学前教育的诸多观念中,儿童观是观念中的观念,其它观念都由其延展开来,而教育观则是各个观念的实施,是一种从观念到行动的转化状态。

从1979年托幼工作会议纪要中提出的“好好的保育儿童”,到1987年“幼儿工作对提高我国人口素质有重要意义”,再到2010年“国十条”中的“关系亿万儿童的健康成长,关系千家万户的切身利益,关系国家和民族的未来”、2018年“中九条”中的“关系亿万儿童健康成长,关系社会和谐稳定,关系党和国家事业未来”。可以看出,在2010年之前政策制定者一直都从国家本位的意义上来看待儿童,更多提及的是儿童发展对于国家的意义。从2010年的“国十条”开始,儿童对于自身、对于家庭、对于国家的全面价值才从政策层面得以彰显。政策制定者不再把儿童看作国家的财产、家庭的财产,而是有其自身发展的独立性。《3—6岁儿童学习与发展指南》的颁布更是全面引领家长与社会科学育儿,营造一种儿童利益优先、儿童权利保护的社会氛围。

(二) 从无到有:学前教育规划与布局

除了观念层面的宣传与教化外,宏观层面的规划布局思想也不断生成。1979年学前教育规划发展的思想还处于零起步状态,1992年《90年代中国儿童发展规划纲要》提出了最初的规划思想,2006—2008年上海市第一个发布了《上海市学前教育三年行动计划》,2010年“国十条”在全国范围内推行三年行动计划。自此,规划布局、统筹发展的意识开始逐渐形成。

规划管理思路的出现引领着地方政府从地方发展的全局来统筹学前教育。如《上海市学前教育三年行动计划》便将总目标设定为:用3年左右的时间,合理布局本市学前教育资源,普遍改善本市各级各类幼儿园的办学条件,合理配置保教人员,整体提升保教质量,基本满足市民多样化学前教育需求。这意味着,各地政府在推行学前教育三年行动计划之时,要对当地的学前教育资源进行充分调研,整体把握区域范围内学前教育资源的分布情况、人口流动趋势、教师资源结构、园所性质结构等信息,从而进行统筹规划,重点解决“入园难”。

(三) 放手与控制:园所管理状态的演进

在新中国成立70年的发展历程中,政府对公办园的管理表现出越来越多的控制,对民办园的管理则从放任不管过渡到约束与规范。

1. 从松散到高控:政府对公办园管理节奏的变化

在建国初期,公办园本身分化并不明显,同质性比较大,政府对公办园的管理也较为粗放与松散。随着改革开放的深入,公办园内部的分化越来越明显,教办园、机关园、街道园、集体园、企业园等。分

化到最后,教育局只负责管理辖区内的公办园,对企业园、集体园等其他性质的幼儿园只是象征性管理。随着教育局管理服务对象的缩小,教育局对公办园的管理范围却不断扩大了,不仅幼儿园的人事、财务、招生、收费要归口教育局管理,而且幼儿园的课程、评估、节假日、保育、保安等也在教育局的统辖范围,公办园被事无巨细的上级文件所捆绑。公办园作为一个教育单元的特质在“全能主义政府”的管控下变得越来越像一个行政机构。

2. 从放任不管到扶持规范:政府对民办园管理思路变迁

在改革开放初期,政府因为发展学前教育的资金不足,所以要借助社会力量来兴办学前教育。1985年体制改革文件出台后,政府开始意识到,民办园不仅是政府资金不足时的重要补充,也是一种重要的发展机制,可以通过民办园、公办园的并存状态实现两者的资源互补、优势互学,形成一种良性的发展生态。到20世纪90年代后期,政府则不断从公办园撤资,推动公办园转制,为民办园腾留了巨大的发展空间,民办园也便乘势而入迅速占据学前教育市场。

在民办园的发展过程中,政府的放任、忽视导致了民办园的发展乱象,也造成了民办园企业式的发展思路。民办园虽然是民办教育的一部分,在民政部门登记注册为“民办非企业”,但政府的管理思路却一直是企业化的、市场化的。即,政府既不承认民办园作为教育一部分的基本权利,也不干涉民办园向市场要生存的发展逻辑,民办园就这样在政府的视野下变得若有若无。2003年开始施行的《民办教育促进法》作为政府管理民办园的一个重要文件,其诞生于一个民办力量高度壮大,以至于要和政府通过谈判、立法来获取政策、扩大生存空间的、纯粹“卖方市场”的特殊背景中。直到2010年,政府与民办园的关系才发生了大逆转,政府开始承认民办园的权利,也不断强调民办园的义务,开始尝试建立起政府与民办园之间健康的社会关系。有了政府对民办园的新认识、新定位,政府的管理思路便由原来的放任不管转变为支持规范。2016年新修订的《民办教育促进法》则致力于“非营利”和“营利”的分类改革,并规范民办园的发展。2018年“中九条”,则特别强调“坚决抑制过高收费”、“遏制过度逐利行为”,体现了政府在规范民办园发展上的底线和决心。

政府对民办园从放任到规范的管理路径表明,政府与民办园关系的改变既在于政府的态度、政治智慧、管理手段的更新,也在于民办园自身的意愿和诉求。在我国的大多数地区,普惠性民办园虽然成为一个政策趋势,但在实际执行过程中仍然存在着政府的扶持力度与民办园的营利空间之间的冲突,高档民办园的办园者由于其经济资本的优势也总能通过与权力资本的兑换来获得优惠的办园条件。政府对民办园的良性管理还需要有更多的研究、更多的付出。

(四) 从质量评估到质量管理:幼儿园质量管理的发展

质量是学前教育发展的生命线,2010年“国十条”提出了要发展“广覆盖、保基本、有质量”的学前教育,自此学前教育的质量意识与质量管理开始逐渐进入管理者的视野。所谓质量管理是指在质量方面指挥和控制组织的协调的活动,通常包括制定质量方针、质量目标、质量策划、质量控制、质量保证和质量改进^①,是一个连贯的过程。从我国建国70年学前教育的发展历程来看,学前教育的质量管理意识才刚刚萌芽,原来学前教育工作者更多只有质量评估意识,而没有质量管理意识。对于管理者而言,20世纪的教育质量管理更多是“规模管理”、“数量管理”,从上到下追求入园率、学前教育普及率。

1. 手段与目的:幼儿园质量管理的价值与定位

从建国初期一直到现在,我国学前教育的质量管理都乏善可陈。在1979年托幼工作会议纪要中,“园所数量少,保教质量低”是当时的突出问题,提出“要大力发展托幼事业,提高保教质量,必须高度

^①李曉春、曾瑤編著:《質量管理學》(第2版),北京:北京郵電大學出版社,2006年,第15頁。

重视建设一支又红又专的保教队伍”、“努力提高保教质量,必须十分重视从各方面创造条件,在保教人员中要开展提高保教质量和 Service 质量的社会主义劳动竞赛”等,可见当时的质量观近乎于“条件质量”^①或“质量保障”。1996年《幼儿园工作规程》第一条中指出:“为了加强幼儿园的科学管理,提高保育和教育质量”制定了工作规程,从入园和编班、卫生保健、教育、园舍设备、工作人员、经费、管理等全方位进行了规定,这里涉及到的“质量”实际上是一种典型的“泛质量”观,使质量带有很多“检查”的色彩。2001年《幼儿园教育指导纲要(试行)》中指出,“教育评价是幼儿园教育工作的重要组成部分,是了解教育的适宜性、有效性,调整和改进工作,促进每一个幼儿发展,提高教育质量的必要手段”,文件认识到教育评价只是教育质量的手段。2010年“国十条”提及:“保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育”、“建立幼儿园保教质量评估监管体系”。2018年“中九条”强调:“全面改善办园条件、注重保教结合、完善学前教育教研体系、健全质量评估监测体系”。很显然,自2010年开始这里的质量有了体系的意识,但质量内涵还未达到“质量管理”的全域层面。

从条件质量、质量保障、检查质量,到教育评价、质量评估体系,质量监管的外延一直被限制在很小的范围内,质量管理的内涵也远未达到质量策划、质量控制和质量改进三个阶段。我国一直以来对质量监管的误解,导致管理者都不是围绕质量,而是为了评估、应付检查,目的与手段严重混淆。

2. 从开放到封闭:幼儿园课程管理的变迁

与改革开放的整体进程相反,作为学前教育质量管理重要内容的课程管理整体上呈现出由开放到封闭、由宽松到调控的过程。即改革开放初期,政府对课程管理倾向于放手,给幼儿园更多的空间去自主探索。1981年颁发的关于《幼儿园教育纲要(试行草案)》的通知,是我国改革开放以后第一个幼儿园课程标准,它继承了20世纪50年代《幼儿园暂行规程》《幼儿园暂行教学纲要》的基本思想。与此同时,教育部还组织相关人员对幼儿园教材进行了编写,这也是新中国成立70年来第一次进行全国性的幼儿园教材“统编”,最终确定教材包括7类9册。2001年基础教育课程改革和《幼儿园教育指导纲要(试行)》颁布后,课程管理的指导思想发生了变化,强调要给地方自由度,让地方制定自己的纲要,但最后只有上海、北京、广东有了地方性纲要,大多数地方都未能完成预期目标。

与中央层面政策上对幼儿园课程管理的相对宽松不同,幼儿师范学校的课程管理则相对严格。继1978年发布《关于加强和发展师范教育的意见》后,1980年教育部又下发了《关于印发中等师范学校教学计划试行草案和幼儿师范学校教学计划试行草案的通知》,要求各地区在积极创办幼儿师范学校或幼师班的同时,加强对幼儿师范学校的教学管理。1985年,教育部再一次颁布了《幼儿师范学校教学计划》,这是新中国成立70年来教育部首次对中等幼儿师范学校课程设置的放权。

中央层面课程管理政策上的宽松给地方预留了很大的管理空间,但与预期相反。从地方层面来看,课程管理一直呈现出相对高控的状态。如各省市的统编教材、统一教学评比、统一评估标准等都是典型的高控的表现。地方层面对课程的调控完全是一种行政管理的思维,而非专业发展的角度,地方性的调控、评比、评估完全忽视了地区、城乡、阶层、园所之间的各种差异,采取划一的政策措施和统一的课程设置的管理方式不仅无助于专业改进,反而造成了事实上的教育差距的进一步扩大。

四、集权与竞争:学前教育管理方式变革

纵观我国学前教育管理理念从控制到解放、学前教育管理制度从权利到责任、学前教育管理内容从封闭到开放的变迁历程,贯穿其中的管理方式也从取道集权发展为鼓励竞争,且集权与分权、竞争

^①王海英:《质量公平:当下教育公平研究与实践的新追求》,《湖南师范大学教育科学学报》2013年第6期。

与合作相互交织,各取其长、各补其短。所谓集权式的管理方式强调一人或一类组织处于权力金字塔的顶端,依据权力阶梯进行信息的采集与决策的传递。我国是实行中央—省—市—区(县)—镇五级政府的多层级、单一制国家,一切权力属于中央,地方的权力具有中央授权性,地方政府在中央政府统一领导下行使职能。1994年分税制改革后,央地分权的格局基本形成,国家开始使用一种既集权控制又竞争激励的方式引导地方政府自主发展。所谓竞争性管理体制,顾名思义,就是鼓励与促进地方政府间在规则与法治的意义上公平竞争。在学前教育管理中,为什么倾向于从集权到竞争,其意在于竞争的效率收益性、结构制衡性、创新自主性。地方管理者不需要专注于走后门、拉关系、套近乎,而可以根据公开透明的规则在全国范围内为实现地方学前教育的利益最大化而展开博弈竞争。“地方负责、分级管理”的管理体制实际上就是利用竞争取向的管理方式的优越性,最大限度地发掘地方积极性,给予地方更多话语权与自主权。基于竞争性管理思路,地方政府制定了地方性法规、系统性政策和学前教育管事理的多中心治理格局。

(一) 从政府意志到法律意志

在学前教育管理中,集权彰显的是政府意志,既包括中央政府科层式的、自上而下的纵向意志,又包括地方政府区域辐射式的横向意志。当政府意志过于强大,并试图取代公意、众意时,强权政治、极权统治就会在局部范围内成为现实。但老百姓并非逆来顺受,在一个媒体和网络已经相对开放的时代,政府意志的过于嚣张有时会导致民众的消极游击战^①、恶意怠工,有时则会唤醒民众的反抗意识,催生公民社会的觉醒。

在我国学前教育发展历程中,管而不理、管而不治似乎是一种常态,这种情况在中央层面、地方层面都普遍存在。在我国各级政府出台的、用于对学前教育进行管理的制度规章中,《学前教育管理条例》算是最有法律约束力的。但由于政府行政中法治思维的相对淡漠,即使有了法律规章执行起来也似乎并不容易。倒是一些地方政府具有先行的法治意识,如江苏省1986年便通过了《江苏省幼儿教育暂行条例》,对学前教育的诸多方面作了具体的规定。此后,青岛市、北京市、上海市、天津市、徐州市、宁波市、云南省、辽宁省、浙江省、山东省等地也出台了地区性学前教育条例。这些条例的出台对地方性学前教育的规范管理起到了很大的促进作用。譬如,2001年出台的《北京市学前教育条例》不仅对学前教育的发展做了全面规定,还专列一章论述“学前教育责任”,规定各级人民政府、教育行政部门、其它相关职能部门、儿童父母和其他监护人的法律责任。

如果说集权倾向于人治,那么,竞争性管理则强调采用多种灵活手段,其中法律是竞争性管理工具箱中的重要工具,而且是经地方验证后比较有效的工具。因此,从这个意义上说,我国需要加快推进《学前教育法》的研制进程,用法律来守护学前教育的尊严和专业性。

(二) 从单一政策到系统设计^②

在中央政府或上级政府所制定的各种学前教育管理政策中,针对学前教育发展中单一问题的政策远多于综合性政策,如1979年的《城市幼儿园工作条例》、1983年的《关于发展农村幼儿教育的几点意见》、1985年的《托儿所、幼儿园卫生保健制度》、1986年的《关于进一步办好幼儿学前班的意见》等。这些专门政策的出台有助于学前教育某一方面的发展,但由于国家层面一直缺少对学前教育的顶层制度设计,有可能导致学前教育的整体发展受到影响。

^① [美]詹姆斯·C.斯科特:《弱者的武器》,郑广怀、张敏、何江穗译,南京:译林出版社,2007年,第45页。

^② 王海英:《成功教育改革的系统设计、协同运行及效果评价》,《南京师大学报》(社会科学版)2013年第5期。

如果对中国成立以来出台的中央政策做一个统计,我们大体会发现,偏向城市的政策、保护公办的政策要远远多于其他方面的政策。这就表明,我国学前教育管理方面的诸多政策不仅存在着单一而缺乏系统的特点,也存在着偏颇而忽略公平的特点。但从地方层面来看,系统性思维和全局性设计的意识就有一定程度地增强,如上文所提及的各地出台的学前教育条例都是一种地方性政策,较为全面地设计了区域范围内学前教育发展的各种制度与措施。而从中央层面来看,1996年正式颁布的《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》也较具系统性。但直到2010年“国十条”出台后,全国范围内在发展学前教育时才真正开始了统筹意识,全方位、多角度规范学前教育的属性定位、发展目标、办园体制、财政投入、收费管理、规划布局、政府责任,从原来的单一政策规定发展为全面系统设计,从单一的垂直管理、横向管理发展为网络化管理、全局性管理。

与单一措施不同,系统性政策设计需要协调多方面的关系,权衡多方面的利益诉求,政府在其中运用的竞争手段必然会多于控制手段。学前教育管理的目的不是为了管死,而是为了激活,使从中央到地方,从政府到市场、社会的各方积极性都能激发出来,更好地建立学前教育公共服务体系。

（三）从政府专权到多中心治理

纵观我国建国以来70年学前教育管理方式变革的过程,从一元专政到多中心治理的脉络清晰可见。从“理想类型”^①的角度看,运用C.赖特·米尔斯(Charles Wright Mills)的“双维主客法”^②,我国学前教育管理的关系格局可分为两个层面、四种类型。^③第一个层面是学前教育管理主体的结构状态:单中心或多中心;第二个层面是学前教育管理的价值导向:权力导向还是需求导向。以此为基础,组合形成四种关系类型:“单中心”权力导向,“多中心”权力导向、“单中心”需求导向、“多中心”需求导向。很明显,前两者遵循的是控制逻辑,后两者承诺的是竞争逻辑。见下表:

表1 我国学前教育管理的关系格局

	单中心	多中心
权力导向	“单中心”权力导向(控制、调节)	“多中心”权力导向(竞争、制衡)
需求导向	“单中心”需求导向(反应、配合)	“多中心”需求导向(合作、互补)

1. “单中心”权力导向

所谓“单中心”权力导向是指在学前教育管理中,以政府、市场、社会三者中的一方为核心、以其中一方的权力执行为导向,也就是通常所说的“一主多元”型^④管理关系模式。在中国的现实语境中,“单中心”权力导向特指以各级政府为主导,充分运用市场的竞争、激励与调节机制,调动私人部门和公民社会共同参与,以政府的强制性权力执行为保障的学前教育管理模式。

很明显,“单中心”权力导向型关系格局是政府专权的产物。在“单中心”权力导向关系格局中,政府把对权力的掌握和行使作为政府的首要职责,存在着或多或少的政府垄断。其实,在当代社会中,社会的复杂性和公共事务所涵盖范围的广泛性早已使得政府没有能力包揽一切管理职责,政府的一意孤行很容易走向集权与极端。因此,“单中心”权力导向型管理模式要得以有效开展,还需要科学定位政府角色,关切社会对学前教育的基本需求。

2. “多中心”权力导向

“多中心”权力导向是“多中心”治理理论的产物,是针对政府、市场相继失灵的一种政策选择,

① [德] 马克斯·韦伯:《社会科学方法论》,韩水法、莫茜译,北京:中央编译出版社,2002年,第16页。
② [美] C.赖特·米尔斯:《社会学的想象力》,陈强、张永强译,北京:生活·读书·新知三联书店,2005年,第232页。
③ 王海英:《“三权分立”与“多中心制衡”:试论学前教育公共服务多元供给主体间的关系》,《教育学术月刊》2013年第1期。
④ 尹华、朱明仕:《论我国公共服务供给主体多元化协调机制的构建》,《经济问题探索》2011年第7期。

强调学前教育管理不过分倚重某一种机制,而是多种机制共生。文森特·奥斯特罗姆(Vincent A. Ostrom)等人在《大城市地区的政府组织》中认为,“多中心”意味着许多决策中心,它们在形式上是相互独立的。它们相互之间通过竞争性的关系考虑对方,开展多种契约性的和合作性的事务,或者利用中央的机制来解决冲突。^①

在“多中心”权力导向中,每个主体发挥核心作用的同时,其所运用的权力是不一样的,政府采取的是强制性权力,市场运作的是竞争性权力,社会贡献的则是志愿性权力。如果这些权力都贡献于学前教育管理,并且展开有序竞争,那么不管是强制性权力、竞争性权力,还是志愿性权力都会整合为公共权力。学前教育管理中的公共权力既是在管理的提供过程中生产与再生产的,也是在管理的提供过程中通过竞争而不断透明化的。

在学前教育管理中,首先,“多中心”权力导向意味着政府、市场、公民社会皆有可能在某种类型的学前教育管理方面扮演起中心的角色,发挥着支配者与协调者的作用。其次,“多中心”权力导向还需要政府、市场、公民社会在共同管理学前教育时要展开积极的竞争与合作,充分利用各自的优势提高并完善公共服务的质量。最后,“多中心”权力导向还意味着三种权力的相互监督。因为,公共权力既具有公共性、服务性,又具有膨胀性、强制性。当多元化主体的公共权力被合理运用和有序竞争时,便会产生有效的学前教育公共服务体系。

3. “单中心”需求导向

“单中心”需求导向是指以政府的责任履行为中心,以公众的学前教育需求为导向,政府、市场与公民社会在提供学前教育公共服务时形成的关系格局,其核心词是反应与配合。需求导向主张的是权利保护,是一种自下而上的视角。在这种关系格局下,政府责任是核心,社会公众对学前教育的多元需求是关键。

为了建立起学前教育的公共服务体系,政府要摸清社会各界对学前教育的现实需求,并利用各种渠道加大科学育儿宣传力度,使全社会形成重视早期教育、科学保育儿童的氛围。“单中心”需求导向是社会发展到一定阶段的产物,不仅经济发达、政治民主,而且,民众有强烈的社会参与意识和责任意识。我国当前还处于社会治理格局下,政府权力的服务意识才刚刚觉醒,要完全做到以需求为导向还有很长的路要走。

4. “多中心”需求导向

“多中心”需求导向是指政府、市场与公民社会在学前教育管理体系的建构中,以社会公众对学前教育的多元需求为关切点,充分运用各自的优势在学前教育各类问题上相互合作,扬长避短。如政府的首要责任是政策制定、财政投入、布局规划,其优势是资源丰富、社会动员能力强;而市场的首要责任则是资源的有效配置和竞争秩序的确立,其优势是运用“看不见的手”进行自发调节;相比政府、市场,公民社会的最大优势是社会基础雄厚、参与意识强。“多中心”需求导向彰显的是各主体之间的互补合作,这里没有唯一的中心,没有霸权,公众的学前教育需求是政府、市场与公民社会的唯一关切。

应该说,新中国成立70年来,我国的学前教育管理逐步从中央集权式的垂直控制发展到多元分散式的竞争性治理,市场、社会在学前教育宏观管理与日常管理中发挥了越来越大的作用。虽然,作为一个超大规模国家,我国政府存在着天然的中央集权偏好、资源动员偏好,有着对政治集权的显然的路径依赖^②。反思我国建国70年以来学前教育管理的变革历程,对“儿童中心”教育理念的逐步践行,对“政府主导”体制机制的日益强化,对“规范发展”管理目标的不断优化,对“分级治理”管理方式的建立健

^① [美]迈克尔·麦金尼斯:《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙、李梅译,上海:生活·读书·新知三联书店,2000年,第42页。

^② 张天潘:《多中心治理,走出规模依赖》,《南方都市报》2013年3月10日第A26版。

全正在成为学前教育的新现实。学前教育三元共享、多元共治的美好图景也已渐渐呈现,学前教育必将在多方合力的基础上获得一个更好的未来。

(责任编辑:蒋永华 石亚兵)

A Review of and Reflection on the Reforms in China's Pre-school Education Management since 1949

WANG Haiying

Abstract: Over the past 70 years since 1949, China's pre-school education has developed in twists and turns, and the management of pre-school education has also undergone multiple changes. In terms of the management philosophy, preschool education management has shifted from implementing a passive prevention and control to actively embracing changes and serving education. In terms of the management system, there has been a historical evolution from the power centered-ness to the sharing of responsibility. In terms of the management content, there has been an overall change from a lack of planning and closed management to rule-based regulation and pursuit of high quality. In terms of the management mode, there has been a shift from centralized management to a mode characterized by multiple centers. A review of and reflection on the development of the preschool education management since 1949 reveal that the management of preschool education in China has made the following achievements: gradually implementing the "child-centered" educational concept; continuously strengthening the system and mechanism of "government playing a leading role"; relentlessly optimizing the management objectives of "rule-based development"; and establishing and improving the management mode of "hierarchical governance".

Key words: China's 70 years since 1949; pre-school education management; system and mechanism

About the author: WANG Haiying, PhD in Education, is a Professor and PhD Supervisor at School of Education Science, Nanjing Normal University (Nanjing 210097).