

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

曾晓东, 刘 莉

[摘 要] 学前教育事业虽然体量小、内容简单, 却包含着最复杂的政策难题。其一, 目标多元, 挑战主管部门的政策综合性。学前教育不仅要促进儿童发展, 还是女性就业和家庭支持政策的组成部分, 这与教育主管部门的传统业务有明显差异。其二, 市场主体多样, 政策工具复杂, 挑战教育主管部门对于市场、价格和福利分配效率的行政管理能力。在挑战面前, 学前教育事业面临着顶层设计的艰巨任务。论文通过回顾改革开放40年来学前教育发展历程, 探讨了40年来经济体制改革对学前教育事业的影响, 得出如下研究结论: 学前教育一直在经济体制改革中处于被动应付的状态, 遗留了多种办学体制问题。学前教育的供给体制从单位福利到多元供给体系转变的过程, 迫切需要超越儿童发展, 超越所有制进行系统设计。有鉴于此, 应该施行体现家庭视角的学前教育公共政策取向, 在政策目标上明确服务女性就业与促进儿童发展并列, 政策工具上重视家庭指标代替地区和区域指标; 学前教育政策迫切需要跨越所有制和隶属关系, 体现事业管理的理念, 依法管理, 实施管办评分离, 鼓励小规模、多样化服务。

[关键词] 单位福利; 多元供给; 历史视角; 学前教育

学前教育, 作为基础教育的第一学段, 虽然规模相对较小、教育内容简单, 但它所带来的政策难题, 却是最复杂的。从政策目标看, 学前教育呈现典型的多目标属性, 不仅为了儿童的发展, 还要服务于女性就业和家庭福利; 从政策内容上看, 不仅覆盖教育, 还要监管保育和健康, 而且, 由于儿童年龄太小, 监管技术非常复杂; 从政策价值上看, 学前教育的供给主体和供给方式一直是公共政策讨论的热点, 在英美保守主义主导的国家, 政府提供学前教育服务一直与家庭养育职能存在价值上的冲突。在我国, 政策的价值冲

[收稿日期] 2018-10-22

[基金项目] 北京市哲学社会科学研究基地北京师范大学首都教育经济研究基地建设
项目“北京市学前教育发展报告”。

[作者简介] 曾晓东, 北京师范大学教育学部, 电子邮箱地址: zengxd@bnu.edu.cn;
刘莉, 首都师范大学学前教育学院, 电子邮箱地址: liluo6@163.com。

突体现为公办、民办的供给方式上。

由于学前教育政策的复杂性,当我们回顾改革开放以来学前教育发展历程时,单一的发展描述存在明显的局限性,改革视角应该构成对四十年回顾的重要维度。从发展的视角看学前教育,的确能够看出规模、投入和入学率等关键指标上的变化;从教学标准的变化,则可以发现四十年来,学前教育教学理念和实践的变化,以及这种变化与整体教育理念和实践的关系;从制度建设的意义上分析四十年变迁过程,特别是学前教育三期行动计划后,所面临的核心问题和现实挑战,则能够厘清和确定四十年发展所积累的、体系的结构特征,这无疑对学前教育事业的发展具有更加迫切和根本性的意义。

一、学前教育四十年的发展:趋势和阶段性特征

在回顾过去四十年各项事业发展时,我们往往能够看到一幅幅一路向上的发展曲线,但是,学前教育事业发展却呈现不同的格局。在启动快速发展之前,学前教育体系经历了结构和组织模式的根本性变化。

(一) 经济改革与学前教育单位制供给

改革开放之前,学前教育机构作为后勤服务保障的组成部分,镶嵌在集体经济中,涵盖城市中的各类单位和街道,也覆盖了农村村社经济中的学前班,建立起一套相当全面的幼儿教育 and 保健制度。随着改革开放,农村集体经济首先瓦解,建立在农村集体经济之上的农村学前班和幼儿园,丧失了其经济基础,开始了重新建构支持体系的过程。与此同时,城市国有经济也开始了以“承包”为主要形式的“下放经营权”的改革过程,企业剥离包括学前教育在内的社会福利功能,成为国有企业“轻装前行”的改革内容之一(曾晓东,2006)。学前教育机构赖以生存的支持体系的改革,将学前教育事业的发展“拖入”一个跌宕起伏的发展通道中。

从图1可以看出,每一波经济体制改革都给学前教育体系带来显著影响。农村改革先行,则农村学前教育首先萎缩,波段向下,直到2001年才开始出现“拐点”,进入缓慢的增长通道。2011年,学前教育三年行动计划开始实施,农村幼儿园数出现一个小平台,然后又迅速增长。这个交替的背后是供给结构的巨大变化。

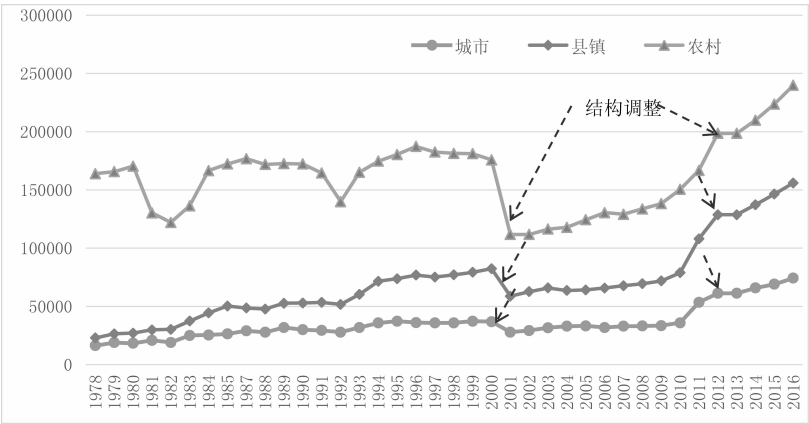


图 1 1978—2016 年分城乡学前教育机构数量变化

数据来源：各年度《中国教育统计年鉴》。

注：1986 年《中国教育统计年鉴》未提供分城乡数据，图形未包括该年度；农村数据中包含学前班。

在城市和县镇，虽然国有企业一直在“下放”经营权，但是，直到 1993 年真正意义上的国有企业改革后，由于企业的合并和破产，开始导致城市和县镇由企业主办的幼儿园数量减少，城市幼儿园总量上的稳定主要由新增公办园补充。从表 1 可以发现农村和街道集体办园、公办园、民办园与国有企业办园此消彼长的过程，在 1993 年至 2002 年的十年间，学前教育的供给结构由于国有企业和集体经济的衰弱，开始发生重大的结构调整。自 2000 年起，民办幼儿园异军突起，学前教育事业进入由市场主导的增长阶段。

(二) 民办学前教育成为增长的主要力量

经历了 1998 年国企改革的艰难时刻后，随着中国经济不断与世界接轨，人口流动和效率不断提高，学前教育社会需求的规模和水平都在不断提高，市场力量开始自动地弥补社会需求。在国有企业、集体经济办幼儿园数量不断缩减的同时，公办园和民办园开始补充该空缺。表 1 中分办别幼儿园数量很清晰地说明了这种变化。

表 1 1993—2002 年幼儿园数

年份	集体办	民办	公办	国有企业办	合计
1993	119437	—	17861	27899	165197
1994	112462	18284	20645	23266	174657
1995	114863	20780	21561	23234	180438
1996	115736	24466	25217	21905	187324

续表

年份	集体办	民办	公办	国有企业办	合计
1997	106738	24643	30694	20410	182485
1998	99649	30824	31741	19154	181368
1999	90979	37020	35710	17427	181136
2000	80722	44317	35219	15578	175836
2001	55682	44526	—	11498	111706
2002	53838	48365	—	9549	111752

2000年后由市场主导的增长，推动了城乡学前教育机构规模的持续发展，学前教育告别了波动，开始进入稳定发展通道。但是，市场力量的社会影响，是刚刚建立起社会主义市场经济的中国社会所不熟悉的。从单位供给学前教育，转型到市场供给作为主导力量，学前教育服务的属性，也由单位福利特征，转向价格调整供需，在短期内，当学前教育需求高于供给时，“入园难、入园贵”成为这个时期的主要矛盾。

(三) 财政力量推动学前教育事业持续增长

针对“入园难、入园贵”的问题，社会舆论推动公共政策在解决问题层面有所作为。于是，国务院于2011年推出学前教育三年行动计划，财政成为推动学前教育进一步发展的力量，带动学前教育供给体系的结构进一步调整。

2012年，学前教育三年行动计划的效果开始显现。农村、县镇和城市幼儿园数量都出现一个“平台”，如图1所示，显示背后“支撑体系”的转换，过去十年间发挥主导作用的市场力量开始“萎缩”，而财政力量开始替代市场，在供给结构中发挥重要作用。特别是财政投入重点支持农村学前教育的发展，拉动农村学前教育以高于城市的速度增长。图1所展示的发展效果，也普遍被研究者所关注，学者们在对学前教育“三年行动计划”效果进行评估和总结时，也都发现财政投入对于供给结构的显著影响(郑名，2014)。当然，这种财政投入的大发展也带来了学前教育教师的短缺，以及对学前教育教师质量的强烈关注(李敏谊、程旭，2015)。

三年行动计划执行的效果，对于改变学前教育供给结构的影响是十分显著的。从2012年起，其他部门办园(包括企业、事业单位和部队办园)、集体办园开始止跌回稳，民办幼儿园和政府办幼儿园成为事业发展的主要力量。

表 2 2003—2012 年间学前教育机构数量的变化

年份	集体办	民办	政府办	其他部门办	合计
2003	51774	55536	—	9080	116390
2004	47575	62167	—	8157	117899
2005	24054	68835	25688	5825	124402
2006	22680	75426	26877	5512	130495
2007	10710	77616	26697	5063	120086
2008	18432	83119	27449	4722	133722
2009	17542	89304	26958	4405	138209
2010	15077	102289	29257	3797	150420
2011	13162	115404	31044	1805	161415
2012	12943	133451	45037	1854	193285

2012 年后, 政府办园持续增加, 民办园的增长也在持续, 集体办园和其他部门办园则稳定下来。经过四十年的发展, 应该说学前教育的供给格局已经基本确立。在此期间, 分办别的幼儿园数量此消彼长, 发生了明显的结构变化, 那么, 从制度层面又发生了什么变化去应对、去干预这种变化呢?

二、从政策文本看学前教育四十年的政策变化

政策变化不同于制度变迁。从范围上看, 制度变迁包含了非正式制度, 而政策仅包含各级政府(本文是指中央政府及部委)发布的正式文件; 从范式上看, 制度变迁是在更长的时间范围内, 研究制度的选择过程, 无论是公共选择分析还是理性的交易成本选择研究(孙圣民、徐晓曼, 2008)。而政策变化则是在较短的时间范畴内, 描述政策的“间断与均衡”过程, 以及寻找政策变化的社会来源和作用方式(文宏, 2014)。显然, 中国学前教育过去四十年的波段式发展, 说明学前教育事业具有明显的阶段性特征, 其背后的公共政策导向及公共政策的作用, 是理解学前教育四十年发展的另一维度。

(一) 学前教育目标: 由“服务女性就业”到“促进儿童发展”

改革开放前, 学前教育的主要目标是让更多的妇女走出家庭参与劳动。教育部 1952 年颁布的《幼儿园暂行条例》第 6 条和 20 条规定: 每个地方都应“设立寄宿幼儿园, 为婴儿提供照顾、食物和住宿, 以便他们的父母能够工作”; 农村地区应“建立季节性幼儿园, 使妇女能够在农业、游牧、捕鱼等广

泛分布的地区从事生产劳动”。^①

与服务女性就业的目标相对应的，是学前教育供给“单位制”的建立。1956年，教育、卫生等部门发表联合声明：托儿所和幼儿园的主要功能是帮助母亲照顾和教育孩子，同时还规定，所有必要的“支出、人员安排、住宿和日常管理”是“相关单位的责任”。^②由此，学前教育财政没有进入统一的公共制度——相反，各工作单位分别负责其工人子女的教育与照顾任务，这显然适应了当时分散的财政制度。

改革开放初期对“科学”和“现代化”的热情，虽然主要体现在高中和大学领域上，但在学前教育领域表现得也尤为明显。“赶超”发达国家成为当时的主导思想，“起点领先”的观念出现了。1979年10月，国务院召集5个部门开会，讨论有关“恢复和重建”学前教育的问题。此时，服务女性就业的目标没有提及，而是强调对“人才”的投资：儿童的早期教育是人才成长的基础，对于提高整个中华民族的科学文化水平至关重要。这标志着政策思维的重大转变。学前教育被描述为改善国家人力资本存量的贡献。

与该目标相适应，学前教育供给制度也在发生一些变革。1980年代早期，虽然当时的城市经济很大程度上仍未改革，但政策规定3岁以上儿童的教育责任从卫生部转移到教育部，反映出高度重视其教育作用。不过，由于城市经济体制改革和社会改革尚未启动，学前教育附着在单位制下的格局并没有改变，文件仍然强调各个单位要为这项任务分配必要的人员、资源和资金，是一项重要的建设事业，也是对未来的一项投资。^③

然而，改革虽未全面推动，开放却已经将变革的要求提出。知青回城和生育高峰提高了学前教育的需求；供给方面，随着城市地区的建筑公司越来越难以招到工人，它们从农村雇佣了越来越多的临时工——这是“农民工”浪潮的第一次冲击，这些单位办的幼儿园没有生源了，从1983年开始，国有企业试探性地允许向当地社区开放托儿设施（王元慎，2008）。这被称为单位幼儿园“社会化”，用来向工作单位以外的愿意付费的家长提供学前教育服务，作为一种从未充分利用的资源中获利的手段（徐书芳、李世霞，1995）。

① 参见中华人民共和国教育部：《幼儿园暂行规程（草案）》，1952年3月18日。载于何东昌主编：《中华人民共和国教育大事记》，海口：海南出版社，1998年。

② 参见中华人民共和国教育部、卫生部：《关于托儿所、幼儿园几个问题的联合通知》，1956年2月23日。载于何东昌主编：《中华人民共和国教育大事记》，海口：海南出版社，1998年。

③ 参见《中共中央、国务院转发〈全国托幼工作会议纪要〉的通知》，1979年10月11日。载于何东昌主编：《中华人民共和国教育大事记》，海口：海南出版社，1998年。

(二) 单位供给“式微”与市场力量的崛起

在 20 世纪 90 年代, 社会主义市场经济改革正式启动, 迫使国有单位作为独立的、盈利的实体, 按照市场经济的原则来运作, 来争夺资源和客户。于是, 国有企业剥离养老、托幼、办学等非经济功能成为当务之急。因此, 国有企业办幼儿园的财政基础遭到侵蚀, 越来越多的单位办幼儿园要么关闭, 要么转为私立。在 1993 年至 2002 年期间, 国有企业幼儿园总数由近 2.8 万所减至约 9500 所, 参见表 1。

由此, 计划经济时代建立的三种财政资助学前教育的机制, 即企业办、集体办和政府与事业单位办幼儿园, 经历了集体经济和国有企业改革后, 不断萎缩和重组, 只有政府办、事业单位办幼儿园基本完整地进入了新千年。与此同时, “社会化”又给这些幼儿园带来来自市场的优势, 一时间, 政府办和事业单位办幼儿园凭借其悠久的办学历史、稳定的财政资金和市场地位的“三重优势”使这些幼儿园成为供给体系的“弄潮儿”, 也成为高质量学前教育的代名词。

到 21 世纪初, 连续几次经济改革削弱了学前教育旧的供给制度。这是财政改革和计划经济的逐步解体间接造成的。在 2002 年至 2004 年期间, 中央政府启动了第二轮国有企业重组, 旨在进一步剥离企业承担的“社会”职能, 由国有企业举办的中小学校的财政和行政责任转移到地方政府, 但国务院没有对单位办学校或幼儿园作出规定。^①

原有学前教育体系的萎缩, 使民办学前教育供给者越来越多地占据主导地位。1994—2003 年的十年间, 民办幼儿园增长了 2 倍; 2003—2012 年间, 民办幼儿园增长了 1.4 倍, 具体数据见表 1 和表 2。幼儿园不属于纯粹的教育机构, 也不属于法律中限制盈利的教育部门, 但从幼儿园业务中获得的利润不用纳税。因此, 私人投资涌入学前教育部门, 以享受免税利润的“双重利益”。许多私立幼儿园被指收费昂贵, 但却持续地削减成本, 且存在虚假或误导性广告宣传, 这引发了人们对学前教育安全性和质量的担忧。

(三) 财政力量重新进入学前教育: 新的政策分析维度的出现

2010 年, 中央政府在起草《关于 2020 年教育发展的纲领性文件》的过程中, 引入了前所未有的广泛磋商过程。就广泛征求大家意见之后提交的意见书显示, 在公众关注的问题中, 学前教育可获得性和质量问题名列前茅(吴

^① 参见国家经贸委等六部委:《关于进一步推进国有企业分离办社会职能的意见》(国经贸企改[2002]267 号); 国务院办公厅:《关于妥善解决国有企业办中小学退休教师待遇问题的通知》(国办发[2004]9 号)。

晶、李晓奇, 2010)。

在“入园难、入园贵”占据社会热点多年后, 中央政府从 2011 年起开始实施“三年行动计划”, 2011—2013 年为第一期, 2013—2016 年为第二期, 目前, 第三期行动计划正在实施过程中。按照“行动计划”的部署, 各省级政府也需要制定相应的行动计划。三期行动计划中, 明确规定不得用政府投入建设超标准、高收费的幼儿园。国家实施推进农村学前教育项目, 重点支持中西部地区; 地方各级政府要安排专门资金, 重点建设农村幼儿园。^①

“三期行动计划”的起因主要来自城市家庭对于学前教育不断增长的需求和焦虑, 公共财政对于农村学前教育的重点关注, 反映了各级政府努力按照公共财政原则设计和实施政府项目的动机, 需求与供给重点存在一定的不匹配。一些研究也从现象层面提出行动计划的责任在政府层级间匹配不均衡, 以及资源配置中的城乡矛盾问题(郑名, 2014)。关于支出责任在政府层级间的匹配问题, 这是多年来存在的问题, 在此不再赘述。关于学前教育资源配置中的城乡矛盾, 说明公共财政支出原则与学前教育资源配置效率原则的冲突。乡镇中心幼儿园是行动计划中财政支持的重点, 而教育部门却希望将县镇作为重点, 理由是城市化进程不断推进, 农村人口进入县城, 县镇各类教育机构负重运行, 而乡镇和村级学前教育机构空置率很高, 存在超规模建设的现象。

基于公共财政原则提出的农村学前教育优先选择, 与最大化满足社会需求提出的以县镇为主的政策目标之间的差异, 尽管也可以用“公平”和“效率”的冲突来解释, 但存在简单化政策分析的嫌疑。公共财政以弱势群体优先的原则, 在实践中需要学前教育在提供教育服务的时候, 能够甄别出弱势群体, 如果无法做到这一点, 则以“农村”, 特别是集中连片贫困地区的农村, 作为弱势群体的代理指标, 虽然无法覆盖全部弱势群体, 但至少正确执行了公共财政的原则, 不至于出现逆向转移支付。

在教育体系的各个组成学段中, 学前教育和家庭福利、女性就业的关系非常密切, 三年行动计划实施过程中, 财政支出和学前教育资源配置效率之间的差距, 提出了一个新的政策改进的维度, 即将家庭视角纳入决策, 学前教育财政支持将某类家庭作为优先支持的对象, 提高政策瞄准的精确程度。关于家庭视角在公共政策中的意义, 已经有学者在不同的政策语境中提出(徐晓新、张秀兰, 2016; 彭希哲、胡湛, 2015), 但是, 由于家庭视角在政策实践层面上落实, 还需要我国教育统计体系改变长久以来以机构和行政区划为

^① 参见国务院:《关于当前发展学前教育的若干意见》(国发〔2010〕41号)。

单位的统计方式作为前提,因此,目前阶段,学前教育三年行动计划还仅仅是为社会政策的家庭视角提供了现实的注脚。

三、总结:学前教育政策迫切需要系统性思考

以上对四十年来学前教育事业发展及政策变化的回顾,可以得出一个明显的结论,即随着中国社会和经济体制的变革,学前教育事业一直被动地接受改革带来的影响和冲击,以临时性的、对策式的制度安排来应对制度环境的变化,学前教育政策的独立性一直没有体现出来。即使 2012 年以来实施的学前教育三年行动计划改变了学前教育的供给格局,但是,学前教育事业发展独特的政策问题还没有被认真思考。目前,学前教育立法已经列入议程,更加突显了系统思考学前教育政策的迫切需要。

(一)政策目标:女性就业与儿童发展并举

教育部门一直强调学前教育作为基础教育的第一阶段,如果只是为了提高学前教育在教育体系中的地位,本无可厚非;但是,如果从立法的角度讲,仅仅从儿童发展的角度认识学前教育,则大大降低了学前教育的政策地位。

在中国,学前教育发端于女性解放和改变社会的需要。20 世纪 80 年代全面赶超下的人才战略,一下子将学前教育服务女性就业的职能,转变为促进儿童发展,教育部门将其完全等同于教育体系的组成部分,其社会功能变得单一,也影响了以家庭视角构建公共政策的可能性。因此,超越部门思维方式,体现家庭视角,是总结学前教育四十年发展历程得出的第一个结论。

(二)适应多样化办园体制的制度安排

从计划经济到市场经济,从单位办社会到学前教育由社会提供,学前教育体系成为公共与民办、单位福利与社会化共存的供给格局。由于每次改革,学前教育都是被动适应和接受,学前教育的体制设计一直没有清晰界定,遗留下企业、事业和部队等部门办园的问题,也出现了民办园管理的新问题。

在发达国家,学前教育的所有权和经营样态也是非常多样的,甚至存在一个幼儿园内部,3 岁以下归福利部门,3 岁以上由社区或者教育部门管辖的状况,具有全纳教育资格的儿童中心,甚至归属医院管理。能够超越所有制,超越隶属关系,站在整个学前教育事业的角度行使政府管理,是今后学前教育立法所面对的关键问题。

过去四十年,学前教育事业发展曲折发展,学前教育政策被动应付,一直处于头痛医头、脚痛医脚的状态。三年行动计划的实施,体现更多的仍然

是事业发展,数量增长,改革的理念和系统性制度建设仍然缺乏共识。很多研究者希望建立一个正规的、以公办园为主、归属教育部门管辖的体系,但是,这样的制度建设路径,延续按隶属关系进行行政管理的传统,不仅不利于民办学前教育的监管,还意味着延续条块分割的逻辑,难以体现公共政策的家庭视角。

[参考文献]

- 李敏谊、程旭,2015:《论我国学前教育师资供给的困境与突围——基于第一期三年行动计划后的数据分析》,《中国教育学刊》第4期。
- 彭希哲、胡湛,2015:《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》,《中国社会科学》第12期。
- 孙圣民、徐晓曼,2008:《经济史中制度变迁研究三种范式的比较分析》,《文史哲》第5期。
- 王元慎,2008:《机关后勤改革30年的历史回顾》,《上海后勤》第6期。
- 文宏,2014:《间段均衡理论与中国公共政策的演进逻辑》,《公共管理学报》第2期。
- 吴晶、李晓奇,2010:《教育振兴,全民有责——社会各界积极为教育规划纲要建言献策》,《中国教育报》3月29日。
- 徐书芳、李世霞,1995:《青岛市企业幼儿园管理体制改革的几点做法》,《学前教育研究》第2期。
- 徐晓新、张秀兰,2016:《将家庭视角纳入公共政策——基于流动儿童义务教育政策演进的分析》,《中国社会科学》第6期。
- 曾晓东,2006:《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)》第2期。
- 郑名,2014:《“学前教育三年行动计划”成效分析与政策建议》,《学前教育研究》第8期。

From Dan-wei Based Provision to Openness: An Historical Review on the Early Childhood Education Development in the Past 40 Years of Reform and Opening-up

ZENG Xiao-dong¹, LIU Li²

(1. Faculty of Education, Beijing Normal University;

2. College of Preschool Education, Capital Normal University)

Abstract: In reviewing early childhood education in China in last 40 years, it shows dramatic development in size as any other part in the society. Meanwhile, it also reflects the results of economic reform from planned economy to market economy in term of its changed provision pattern. In the process of transforming from Dan-wei oriented to multi-provision,

the ECE in China has been put into the transforming track and has to advised itself to adopt to the changing circumstances. This article provides two conclusions by describing the trend of ECE institutions change in size and by analyzing the related policy context in last 40 years. They are: (1) based on the challenges and problems existed in current ECE in China, a problem-solution policy making should be ended and start a systematic design based on family perspective to facilitate dual policy objectives: supporting female labor participation and children's early development. (2) ECE policy is expected go beyond the past administration, which is based on the public-private division and hierarchical relationship, to management the ECE in the way of separating the administration, operation and monitoring.

Key words: dan-wei welfare, multi-provision, historical review, early childhood education

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 胡咏梅)