

我国学前教育管理体制改革的历程与方向*

——改革开放40周年回眸与展望

范明丽¹ 洪秀敏^{2**}

(¹河北大学教育学院,保定 071002;²北京师范大学教育学部,北京 100875)

[摘要] 学前教育管理体制包括国家组织领导和管埋学前教育事业的基本体系和工作制度,是学前教育体制的核心。改革开放40年来,我国学前教育管理体制经历了以下四个发展阶段:集中领导,分级管理,成立托幼工作领导小组;地方负责,分级管理,各有关部门分工协作;地方负责,分级管理,进一步明确主管部门;政府主导职责回归,地方负责,有关部门分工协作。当前我国学前教育管理体制改革的基本方向是促进公平,保障质量;明确政府主导责任;实现政府职能转变;合理配置权责,实行绩效管理;充分考虑基本国情,分阶段、分区域逐步推进改革。

[关键词] 学前教育;教育管理;管理体制;体制改革

DOI:10.13861/j.cnki.sece.2019.01.003

按照教育管理的理论,学前教育管理体制有广义和狭义之分。广义的学前教育管理体制包括学前教育行政管理体制和学前教育机构(主要是幼儿园)内部管理体制,狭义的学前教育管理体制特指学前教育行政管理体制。^[1]本文主要聚焦狭义的学前教育管理体制,即学前教育行政管理体制,它隶属于公共管理的范畴,包括国家组织领导和管埋学前教育事业的基本体系和工作制度,既是我国教育体制和教育管理体制的重要组成部分,也是国家行政体制中不可或缺的一环,是学前教育体制的核心。^[2]学前教育管理体制在我国学前教育事业发展中起着领导、组织、协调、保障、监控等重要作用,是保障政府切实履行发展学前教育职责的重要条件和促进学前教育事业健康、有序、可持续发展的关键因素。^[3]

一、40年来我国学前教育管理体制改革的历程

新中国成立以来,随着政治、经济制度的发展及教育事业的不断变革,我国学前教育管理体制经历了从初步确立到逐步发展的过程。改革开放以来,我国先后在1982年、1988年、1993年、1998年及2003年进行了五轮行政体制改革,在经济社会发展和教育制度变革的不同时期,学前教育管理体制主动或被动地发生变化,在不同阶段呈现出不同的特点。目前,我国在“地方负责、分级管理,有关部门分工协作”的基础上,实行“国务院领导,省市统筹,以县为主”的学前教育管理体制。^①总体来看,改革开放40年来我国学前教育管理体制经历了四个阶段。

(一)集中领导,分级管理,成立托幼工作领导小组(1978~1982年)

随着改革开放的进行,我国学前教育事业重新受到重视。1978年,教育部在其下属的普通教育司内重新设立了幼教特教处,失去国家机关专职领导长达16年之久的学前教育事业又有了行政领导

稿件编号:ZG2019003

* 基金项目:教育部人文社会科学研究项目“政府治理模式转型背景下我国学前教育管理体制改革的改革研究”(批准号:13YJC880014)

** 通讯作者:洪秀敏,北京师范大学教育学部教授,博士,博士生导师,E-mail:xiuminhong@163.com

机构。^[4]1979年3月,我国恢复设立了中国人民保卫儿童全国委员会。1979年6月,在第五届全国人民代表大会第二次会议上,时任国务院总理华国锋在其所作的《政府工作报告》中指出:“要十分重视发展托儿所、幼儿园,加强幼儿教育。”^[5]不久,经过时任政协全国委员会副主席康克清协调,经中央批准,教育部、卫生部、劳动总局、全国总工会和全国妇联,及五部门的各省级负责人于1979年7月24日至8月7日联合召开了全国托幼工作会议。会议建议国务院设立“托幼工作领导小组”,由教育部、卫生部、计委、建委、农委、财政部、商业部、民政部、劳动总局、城建总局、全国总工会、全国妇联和中国人民保卫儿童全国委员会等13个单位的负责人组成。会议同时要求各省、自治区、直辖市设立与全国托幼工作领导小组相应的省级托幼工作领导小组,小组成员由省级相关部门负责人组成,以保证全国托幼工作领导小组的有关批示精神在基层能得到贯彻落实。^[6]中共中央、国务院高度认可这一会议,并于当年10月11日下达了《转发〈全国托幼工作会议纪要〉的通知》,决定全国托幼工作领导小组由时任国务院副总理陈慕华任组长,办事机构设在全国妇联,以加强对托幼工作的领导力度,统筹政府有关部门共同协商托幼事业发展问题,使学前教育事业发展的很多关键问题得到基本解决。^[7]这样,在“文化大革命”期间中断的“条块结合,以块为主”的学前教育管理体制渐趋成熟。^[8]

这个时期,幼儿园以集体举办为主,政府与幼儿园是上下级关系,允许办园单位税前预留文化教育经费,同时工矿、企业、机关、学校等以免费或低收费的托儿所、幼儿园作为一种社会福利提供给他们成员,受益对象主要是这些单位的职工。^[9]这一时期,政府重视通过政策性文件规范幼儿园的工作秩序和教育教学质量。例如,教育部于1979年颁发的《城市幼儿园工作条例(试行草案)》和1981年颁发的《关于试行幼儿园教育纲要(试行草案)的通知》,强调和突出了“幼儿园是对幼儿进行全面发展教育的机构”,并对幼儿教育的方针、目标、内容和制度作出了详尽的规定,较为迅速地恢复了幼儿园的正常教育教学秩序。

(二)地方负责,分级管理,各有关部门分工协作(1982~1992年)

这一时期政府对学前教育继续予以高度重视,并从领导、管理、政策等方面予以保障。首先,将学前教育事业发展明确列入国家经济社会发展计划中。1982年,国务院在《关于第六个五年计划的报告》中明确提出“要注重发展学龄前教育”,确定了“六五”期间我国幼儿教育事业的发展指标。^[10]1987年,国务院办公厅转发国家教委等九部门《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》,明确指出“幼儿教育是社会主义教育事业的重要组成部分”“各级政府都应重视幼儿教育事业的改革和发展”。^[11]

其次,逐步形成了地方负责,分级管理,有关部门分工协作的管理体制。从1982年开始,我国进行了历时三年之久的行政管理体制改革,这次改革的重点是精简机构和人员。改革首先从国务院做起,自上而下地展开且限期完成,结果国务院部门从100个减为61个,人员编制从原来的5.1万人减为3万人。^[12]在这次机构改革中,刚刚成立不久的全国托幼工作领导小组,以及领导小组设立在全国妇联的办事机构均被撤销。然而,有关全国托幼工作领导小组的工作任务却一直没有进一步明确承担部门,因此造成了政府各个职能部门对学前教育工作的管理分工不清、职责不明,一度影响了学前教育事业的进一步发展。1985年5月,中共中央召开了改革开放后的第一次全国教育工作会议,颁发了《中共中央关于教育体制改革的决定》(下称《决定》),全面启动了教育体制改革。《决定》明确指出“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则,是发展我国教育事业、改革我国教育体制的基础一环”“基础教育的管理权限属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外,具体政策、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省、自治区、直辖市决定”。^[13]《决定》表明“中央的指令将不再那么具体,强调增加地方的决策权和财政使用权,越来越倾向于地方办学……政府教育部门拥有更多的监督和指导责任”。^[14]于是,我国把发展教育,尤其是基础教育的权力和责任交给了地方政府。

针对1982年机构改革所造成的学前教育行政管理缺位问题,当时的国家教委、国家计委、卫生

部、劳动人事部、财政部、城乡建设环境保护部、轻工业部、纺织部和商业部等九部门向国务院办公厅作了《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》(下称《分工请示》)。国务院办公厅于1987年10月15日正式转发了这份请示,并指出“幼儿教育是社会主义教育事业的重要组成部分,是我国学校教育的预备阶段,同时又是一项社会公共福利事业,各级政府都应重视幼儿教育事业的改革和发展”。^[15]《分工请示》指出“除地方政府举办幼儿园外,主要依靠部门、单位和集体、个人等方面力量发展幼儿教育事业”,并明确了幼儿教育“必须在政府统一领导下”“实行地方负责,分级管理和有关部门分工负责的原则”,^[16]还进一步明确了教育部门、卫生部门、计划部门、财政部门、劳动人事部门、城乡建设环境保护部门、轻工部门、纺织部门、商业部门等政府职能部门的具体职责。《分工请示》指出,“有关幼儿教育工作中的重大政策问题,由国家教委牵头,有关部门参加,共同研究”“属于各部门分工的工作,又需同其他部门共同研究的重要问题,由主管部门牵头,有关部门参加”。^[17]这样既突出了学前教育的教育属性,又明确了我国依靠行政力量加强领导,多部门协作,多途径发展学前教育的特点,将我国学前教育事业发展放到与国家民族素质紧密联系的战略高度。依据《分工请示》中的各部门职责划分及其指导精神,教育、卫生、建设、财政、劳动人事等政府职能部门又分别根据各自分工制定了文件。例如,劳动人事部和国家教委制定了《全日制、寄宿制幼儿园编制标准(试行)》,卫生部制定了《托儿所、幼儿园卫生保健制度》,城乡建设环境保护部和国家教委制订了《托儿所、幼儿园建筑设计规范》等,使托幼机构的工作逐步科学化和规范化。^[18]

这个时期我国通过制定一系列幼儿教育法规、政策,保障和促进事业发展。1988年,国务院办公厅转发国家教委等八部门《关于加强幼儿教育工作的意见》。1989年,国家教委颁布了《幼儿园工作规程(试行)》,在重申1981年《幼儿园教育纲要》基本精神的基础上,突出了促使幼儿教育进一步科学化的教育原则。^[19]同年颁布的《幼儿园管理条例》,不仅明确了地方各级政府发展和管理幼儿教育的职责,还对幼儿园的举办条件、审批程序、保教工作和行政管理等作出了明确规定,特别是“各级教育行政部门应当负责监督、评估和指导幼儿园的保育教育工作”,^[20]有力促进了幼儿园办园条件改善和教育质量提高。20世纪90年代以后,国务院、各省(自治区、直辖市),以及大部分地、县均成立了儿童工作协调机构,加强了对托儿所和幼儿园工作的领导。^[21]1991年4月,国家教委发布了《教育督导暂行规定》,提出“教育督导的范围,现阶段主要是中小学教育、幼儿教育及其相关工作”,明确把幼儿教育纳入教育督导,并且明确“教育督导的任务是:对下级人民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校的工作进行监督、检查、评估、指导,保证国家有关方针、政策、法规的贯彻执行和教育目标的实现”。^[22]1991年6月,国家教委发布了《关于改进和加强学前班管理的意见》,重申学前班的性质和举办原则。同月,国家教委办公厅发出《关于加强幼儿园安全工作的通知》,强调要本着对国家、民族、家长高度负责的精神重视幼儿园安全工作。^[23]至此,我国“地方负责,分级管理,各有关部门分工协作”的学前教育管理体制基本建立,且从中央层面明确并践行了通过督导促进事业发展的基本原则和思路。

(三)地方负责,分级管理,进一步明确主管部门(1992~2009年)

从1992年开始,随着计划经济向市场经济转型,政府的经济与政治职能分离,社会公共管理的职责和方式发生了转变。1993年,《中国教育改革和发展纲要》提出:“政府要转变职能,由对学校的直接行政管理,转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段,进行宏观管理。”^[24]在学前教育领域,企业开始逐步剥离社会职能,“鼓励多渠道、多形式社会集体办学和民间办学”。^[25]

2003年,国务院办公厅印发了《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》(下称《指导意见》),指出“坚持实行地方负责、分级管理和有关部门分工负责的幼儿教育管理体制。建立和完善政府领导统筹,教育部门主管,有关部门或组织协调配合,社区内各类幼儿园和家长共同参与的幼儿教育管理体制”,^[26]对中央、省、市、县、乡镇五个层级政府在学前教育发展中的具体职责进行了初步规定:“国家制定有关幼儿教育的法规、方针、政策及发展规划;省级和地(市)级人民政府负责本行政区域幼儿教育的工作,统筹制定幼儿教育的发展规划,因地制宜地制定相关政策并组织实施,积极扶持农村及老少

边穷地区的幼儿教育工作,促进幼儿教育事业均衡发展;县级人民政府负责本行政区域幼儿教育的规划、布局调整、公办幼儿园的建设和各类幼儿园的管理,负责管理幼儿园园长、教师,指导教育教学工作;城市街道办事处配合有关部门制定本辖区幼儿教育的发展计划,负责宣传科学育儿知识,指导家庭幼儿教育,提供活动场所和设备、设施,筹措经费,组织志愿者开展义务服务;乡(镇)人民政府承担发展农村幼儿教育的责任,负责举办乡(镇)中心幼儿园,筹措经费,改善办园条件;要发挥村民自治组织在发展幼儿教育中的作用,开展多种形式的早期教育和对家庭幼儿教育的指导。”^[27]《指导意见》再次明确指出了幼儿教育的主管部门,并对政府其他相关职能部门的职责做了第三次分工,为学前教育发展的权责关系定下了基调。在后来的研究中,还有学者专门就《指导意见》列出了各部门的学前教育职责分工。^[28]与此相应,各级地方政府也根据国家学前教育管理体制的总原则,明确规定了本级政府内部各相关部门的职责分工与重点,并通过建立学前教育联席会议制度、第三方参与管理等方式理顺并创新地方学前教育管理体制。例如,上海建立的托幼领导小组,浙江、山东、河北、广西、辽宁、深圳等地的联席会议制度等都是这一时期地方学前教育管理体制的改革探索。^[29]

需要说明的是,从1992年开始,随着经济体制改革的不断深入,企业逐步剥离社会职能。特别是2003年《指导意见》中“以社会力量兴办幼儿园为主体”的政策导向,引入了多元投资办学主体,社会团体、组织和个人纷纷投资兴办幼儿园,各种社会力量所办的幼儿园,如民办园、街道园、私立园、合资园、独资园等大量出现,发展很快。但是,由于政府在转型期对其在学前教育发展中的职责和宏观调控中应承担的公共管理责任认识模糊不清,对幼儿教育的重要性认识不到位,一些地方政府在市场经济转型中对学前教育发展的职责有一定弱化趋势,出现了责任不到位,甚至推卸责任的现象。由于认识上模糊、不重视,领导管理力量削弱,计划、领导、组织、监管不力,甚至简单套用企业改制的做法,将幼儿园推向市场,减少或停止投入,甚至出售,导致学前教育发展出现了所谓“社会化”和市场化转向,造成了事业发展方向偏差,在一些地区大批优质教育资源流失,教育质量下降。^[30]此外,上述文件虽然从原则上一再强调各级地方政府和各部门的责任,但由于是首次将学前教育事权和财权分开管理而又缺乏适当的协同机制,因而在实践上出现了“教育部门有心无力、财政部门有力无心”的怪现象,最后让学前教育沦为无人疼爱的“灰姑娘”。^[31]

(四)政府主导职责回归,地方负责,有关部门分工协作(2010年至今)

2010年以来,我国出现了社会反映强烈的“入园难”“入园贵”,乃至“入园荒”问题,其实质是连续十年削弱的“供”和当前日益增强的“需”之间的突出矛盾的集中爆发。究其原因,在经济体制转型过程中,一些地方政府和相关主管部门发展观和认识严重滞后,主导责任不到位,发展职责不落实;行政管理力量严重不足,教育主管机构纷纷被撤,学前教育发展规划、组织领导和评估督导监管等失去基本保障。^[32]以“镇为主”的学前教育管理体制导致学前教育经费投入得不到有效保障,县域内学前教育发展不均衡问题开始显现,镇村发展学前教育的积极性难以调动。^[33]

为从根本上解决“入园难、入园贵”的问题,在以《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》和国务院《关于当前发展学前教育的若干意见》(简称“国十条”)为代表的系列新政中,政府主导强力推进学前教育普及,管理体制成为落实政府主导责任的核心和关键。“国十条”提出“各级政府要加强对学前教育的统筹协调,健全教育部门主管、有关部门分工负责的工作机制,形成推动学前教育发展的合力”,同时要求各地“以县为单位编制学前教育三年行动计划”,^[34]对地方政府,尤其是县级政府的学前教育规划和行政管理职能作出强调。2014年,教育部、发改委、财政部联合印发了《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》,提出“以区县为单位制订幼儿园总体布局规划,合理确定公办园的布局”“省级和地市级政府加强统筹,县级政府落实主体责任”“各地要加强对幼儿园的监管,县级政府履行主体责任”。^[35]2016年,国务院颁布的《关于加快中西部教育发展的指导意见》提出:“积极探索以县为主的管理体制,县级人民政府负责统筹辖区内园所布局、师资建设、经费投入、质量保障、规范管理等。”^[36]

新政对地方政府发展学前教育职能的规定,是国家对政府承担学前教育发展责任在地方的进一步延伸和明确,不仅有利于地方政府更好地在中央的指导、监督下实施具体的管理,确保国家发展学前教育的政策得以贯彻落实,而且有助于在统一领导下发挥地方管理的灵活性和积极性,充分展现地方特色与优势。2017年,教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部等四部委联合印发《关于实施第三期学前教育三年行动计划的意见》,首次提出“国务院领导,省地(市)统筹,以县为主”^[37]的管理体制,并在2018年11月中共中央、国务院发布的《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》中进一步明确和细化。

二、我国学前教育管理体制存在的问题与改革进展

系统梳理改革开放40年来我国学前教育管理体制改革的历程,可以发现改革总是针对问题而来,总体呈现波浪式前进、螺旋式上升的特点。

(一)发展过程中我国学前教育管理体制的问题^[38]

由于长期以来对学前教育重要性认识不足,我国学前教育管理体制未能与财政体制和教育体制改革相配套。首先,政府职责总体定位不清晰。20世纪80年代,我国在由计划经济向市场经济转型过程中,原来通过行政手段管理学前教育的做法受到挑战,对政府职能新的定位又未能及时明确,加上对学前教育重要性的认识严重不足,不少地方政府对学前教育事业发展的履职弱化,出现了责任不到位甚至推卸责任的现象。2010年以来,新政明确提出“政府主导”发展学前教育,并对中央和地方政府的职责作了规定,相比以往有了很大进步,但是,对究竟如何发挥政府主导作用仍缺乏明确规定。同时,不少地方政府在实际操作中将“政府主导”窄化为或等同于“政府办园”,关注投钱办园、规模扩大,在一定程度上弱化了其在事业发展中统筹规划、政策引导、质量保障等方面的重要职责。

其次,各层级政府间权责划分不合理。目前,我国实行“地方负责,分级管理”的学前教育管理体制,但由于政府整体职责定位不清晰,特定层级政府在发展学前教育中的职、权、责、利不对称。一方面,中央政府发展学前教育的职责缺位、错位与不到位并存。特别是学前教育专门法缺失,中央提供全国性学前教育法律政策的职责缺位,且促进区域间学前教育均衡发展的职责不到位。另一方面,地方政府间权责错位严重,责任主体重心过低。分税制财政体制改革时,中央在规范与省级财政关系后,对省与市、市与县、县与乡镇的财权与事权分配未作刚性规定,导致在学前教育管理中,上级政府往往依靠其行政权力优势把责任推给下级政府,同时并不提供履行职责所需的足额配套资金,出现“上级请客,下级买单”的尴尬局面。

第三,政府各部门间权责划分不明晰。由于政策对各部门之间的权责配置规定不够到位,导致权责交叉、多头管理、缺位越位、批管分离等问题突出。例如,城市街道幼儿园在行政上由街道办事处管理,业务上由区托幼办指导,人事上由区妇联主管,而当幼儿园经费陷入困境时,谁也拿不出解决办法;民办园可以在教育部门、民政部门和工商部门等多个部门注册,而民政部门和工商部门因缺乏专业力量,既不负责资格审查也不负责园所开办后的监督和管理,批管分离、多头管理、缺位越位现象严重。学前教育是一项系统工程,但作为保障的联席会议制度在实施中往往流于形式:一方面,由于文件并未明确规定联席会议制度的层级,致使中央和省级层面并未充分落实这一政策,地方无法上行下效,很多县级和乡镇行政管理部门并未建立该制度或建立了也有名无实;另一方面,由于仅由教育部门牵头,缺乏更高领导机构的参与,教育部门无法有效统筹同层级其他行政部门的行动,导致联席会议的统筹力度削弱,工作成效较低,这也就意味着政府各职能部门间的协同合作机制尚未有效建立。

第四,管理机构和人员设置不健全。现有政策对于学前教育行政管理机构和人员配置标准的规定宽泛且操作性差,有关机构设置和人员配置数量、专兼职、行政归属、编制、资质和职责等规定缺乏,对各地执行政策的指导性不强,直接导致了学前教育管理机构和人员设置随意性大,缺位严重。2010年以来,虽然很多地区增设了学前教育处或学前教育科,但仍有不少地区把学前教育归入基础

教育或成人教育处室管理,这些地区配置了学前专干尚好一些,否则一人分管多头,学前教育又往往处于弱势,导致事业发展的职责仍旧落实不力。学前教育管理机构设置及其人员配置的缺位直接致使学前教育事业发展规划、组织领导和评估督导等失去基本保障。

(二)当前我国学前教育管理体制改革的最新进展

2010年以来,随着学前教育事业快速发展,管理体制改革的有序推进,尤其是明确了政府主导,并在此基础上逐步规范了各层级政府的主要职责。具体而言,2010年,国务院《关于当前发展学前教育的若干意见》要求各地“以县为单位编制学前教育三年行动计划”,对地方政府,尤其是县级政府的学前教育规划和行政管理职能作出强调。2014年,教育部、发改委、财政部联合印发的《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》提出“省级和地市级政府加强统筹,县级政府落实主体责任”,进一步明确了省市级政府统筹和县级政府主体的职责,是国家对政府承担学前教育发展责任在地方一级的进一步延伸和明确。2017年,教育部等四部委联合印发的《关于实施第三期学前教育三年行动计划的意见》中强调建立健全“国务院领导,省地(市)统筹,以县为主”的学前教育管理体制,要求省级、地市级政府加强统筹,加大对贫困地区支持力度;落实县级政府主体责任,充分发挥乡镇政府的作用。^[39]

特别值得注意的是,2018年11月,中共中央、国务院发布了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,提出“办好学前教育、实现幼有所育,是党的十九大作出的重大决策部署,是党和政府为老百姓办实事的重大民生工程,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”,并且在“国家”前面突出了“党”,对学前教育作了前所未有的高度定位,在最高政策层面明确了“坚持政府主导。落实各级政府在学前教育规划、投入、教师队伍建设、监管等方面的责任,完善各有关部门分工负责、齐抓共管的工作机制”。文件强调“落实监管责任。强化各级党委和政府及各有关部门的监管责任,建立健全教育部门主管、各有关部门分工负责的监管机制。健全各级教育部门学前教育管理机构,充实管理力量,建设一支与学前教育事业发展规模和监管任务相适应的专业化管理队伍”,多举措“规范发展民办园”“提高幼儿园保教质量”。同时,还强调“健全管理体制。认真落实国务院领导、省市统筹、以县为主的学前教育管理体制。积极推动各地理顺机关、企事业单位办幼儿园的办园体制,实行属地化管理。国家完善相关法规制度,制定学前教育发展规划,推进普及学前教育,构建覆盖城乡的学前教育公共服务体系。地方政府是发展学前教育的责任主体,省级和市级政府负责统筹加强学前教育工作,推动出台地方性学前教育法规,制定相关规章和本地学前教育发展规划,健全投入机制,明确分担责任,完善相关政策措施并组织实施;县级政府对本县域学前教育发展负主体责任,负责制定学前教育发展规划和幼儿园布局、公办园的建设、教师配备补充、工资待遇及幼儿园运转,面向各类幼儿园进行监督管理,指导幼儿园做好保教工作,在土地划拨等方面对幼儿园予以优惠和支持,确保县域内学前教育规范有序健康发展。城市街道办事处、乡(镇)政府要积极支持办好本行政区域内各类幼儿园”。^[40]

可以说,随着2010年以来学前教育管理体制改革的逐步推进,“九五”期间学前教育社会化所引发的政府职能弱化甚至消减的趋势一定程度上得以缓解,学前教育政府职能不断回归并逐步增强。2018年中共中央和国务院《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》更是从最高政策层面上明确国务院是中央具体领导部门,强调了省市和县不同层级政府的具体职责,保障了学前教育管理体制改革的深化和事业的进一步规范发展。

三、当前我国学前教育管理体制改革的 basic 方向

基于对我国经济社会发展和政府职能转换的理解,当前我国学前教育管理体制改革的改革应该注意把握五个基本方向。

(一)促进公平、保障质量

学前教育是一种具有强正外部效应的准公共产品,是国民教育的奠基和教育公平的起点,对保

障儿童基本人权和发展权,整体提升我国国民素质,促进经济社会长远发展和提高国际竞争力具有重要的战略价值。当前,我国区域、城乡学前教育发展水平差异较大,学前教育公共服务供给不充分且质量难以保障。因此,大力扩大学前教育资源,满足适龄儿童的入园需求成为当务之急。2010年下半年以来,在党和政府的高度重视下,我国学前教育事业进入了蓬勃发展的快车道,在高速发展的背景下处理好公平和效率、质量和规模之间的关系,促进学前教育的科学、协调、可持续发展成为当前我国亟须重点考虑的问题。因此,当前在我国学前教育事业发展过程中,多种形式扩大学前教育资源和充分合理利用现有资源缺一不可,而学前教育资源投入和配置效率不仅体现在幼儿园园所的增加和入园儿童人数的增长,也体现在幼儿园是否可以为适龄儿童提供公平、有质量、家长放心和满意的教育。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出的20字工作方针中,“促进公平”和“提高质量”^[41]是很重要的两条,针对学前教育自身特性和外部环境的客观要求,当前我国学前教育普及发展的基本方向之一应该是“促进公平、保障质量”。学前教育公平主要解决的是“有园入”,而学前教育质量主要解决的是“入好园”,虽然二者在逻辑上差别明显,但是在实际操作中却是相辅相成的。“有园入”解决了系列教育机会均等的第一个环节,是后续环节的前提和保障;“入好园”,为适龄儿童提供有质量的、家长放心和满意的教育则是实现“入园”诉求的终极和根本。^[42]学前教育是国民教育体系中不可或缺的基本组成部分,发展学前教育是各级政府应当承担的社会责任。我国政府必须切实承担起促进学前教育公平和保障学前教育质量的重任,全面理顺学前教育管理的体制机制,明确各级政府和政府各部门之间的职、权、责、利划分,切实体现政府对学前教育事业发展的科学、高效管理,引导并保障学前教育事业公平、有质量地发展。

(二)明确政府主导责任

我国的行政管理体制改革是随着经济体制改革而进行的,学前教育管理体制经历了从新中国成立初期计划经济体制下的“集中领导”到改革开放后“地方负责”的转变。尤其是20世纪90年代以来,随着国家经济体制改革的深入推进,政府经济与政治职能进一步分离,引入了多样化的办园投资主体。由于对学前教育公益性认识不足,各级政府对学前教育的主导、支持职能逐步弱化,学前教育事业发展跌宕起伏。纵观新中国成立以来我国学前教育管理体制的改革,可以发现基本上都是以服务经济体制改革为目的,以中央政府为主体自上而下配置政府职责、自上而下强制推行的运动式改革方式。随着政府支持、引导、推进学前教育发展的职能弱化,一些社会资本发现了学前教育所蕴含的商机并投入其中,人民群众在公共学前教育资源严重不足的情况下,出于自身工作的原因和孩子接受学前教育的需要,不得不把孩子送进民办园,甚至是无证园,并自下而上地对学前教育管理体制产生了深远影响。可以说,学前教育的过度社会化和市场化成为“入园难、入园贵”的重要原因之一。

事实证明,自上而下的强制性体制改革未能遵循学前教育事业发展的普遍规律,没能充分考虑社会公众对学前教育的客观需求,因此在实际操作过程中出现了很多问题。但是,仅依靠微观经济行为主体自下而上的探索影响学前教育管理体制,并不足以解决当前学前教育面临的问题。学前教育作为国民教育体系的基础和社会公共服务体系的重要组成部分,其公益性毋庸置疑,由政府主导学前教育事业发展具有单纯依靠市场所难以比拟的益处。一方面,政府在政策引导、规划发展、资源配置等方面具有得天独厚的权威性优势,其作用是任何类型的组织都难以替代的;另一方面,加强管理、规范办园行为、加强幼儿园教师培养培训并依法落实其地位和待遇等方面的责任必须,而且只能由政府来承担。^[43]因此,明确政府在学前教育事业发展中的主导责任不仅可能,而且必要。要实现适龄儿童都能“有园入”且“入好园”,学前教育管理体制需要进行政府主导下的需求诱致性体制变革,在深入调研的基础上明确、强化政府的主导责任并保障落实。

(三)实现政府职能转变

政府职能是指国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应该承担的职责和所具有的功能,是公共行政的本质表现。西方社会政府职能的发展经历了马克思·韦伯倡导的强调权力、效

率和控制的理性科层制,以及强调服务、质量、创新、授权、激励和价值的后现代科层制。根据各国教育行政实践,国家管理教育的基本职能可以大致归纳为计划、立法、监督、经营、指导和服务六种。^[44]强化这些基本职能中的一些而弱化另一些,就形成了一个国家教育行政管理的特色,影响政府在管理学前教育事业中所应承担职责和发挥功能的范围、程度。

改革开放以来,我国政府对学前教育事业的行政管理经历了从统一领导的行政计划式到通过政策、经济手段引导的宏观调控式转变,但是由于对学前教育重要性认识不足,在此过程中也经历了学前教育的社会化和市场化转向,一度导致学前教育行政管理出现缺位、错位、不到位的无序状态。自从2004年温家宝总理明确提出要“建设服务型政府”以来,建构公共服务体系、提供公共服务已经成为我国政府职能转变的基本目标与定位。2006年我国提出要“以人为本”构建“和谐社会”,从“以政府为中心”的行政模式逐步过渡到“以满足人民需求为中心”,这意味着政府要从过去聚焦经济扩展到更为广阔的社会领域。在新的形势下,加强和优化公共服务理念,调整政府结构,转变政府职能,以满足日益扩大的社会公共需求,已经成为我国政府行政改革的核心。可以说,明确学前教育的公益性质和政府保障学前教育事业健康发展中所应承担的责任,是一国学前教育事业得以健康发展的根本保障。目前在我国学前教育事业发展中应该明确并不断强化政府主导责任,在实践中进行体制机制创新,合理借鉴理性科层制和后现代科层制的先进管理经验理念,建立起计划、立法、监督、经营、指导和服务不同职能合理搭配的政府主导学前教育事业发展模式。学前教育管理体制是保障政府管理学前教育职能得以实现的必要条件,学前教育管理体制的组织机构是否完备,权责配置是否合理,运转是否顺畅,制度规范是否健全完善,直接关系到政府领导学前教育的职能能否充分履行。因此,明确政府发展学前教育的主导责任,实现其职能转变是我国学前教育管理体制改革的根本方向之一。

(四)合理配置权责,实行绩效管理

通常人们将政府的权力分为“事权”和“财权”。“事权”是指政府办事的权力和权限,是各级政府对于公共责任和权力的配置问题。在这里,责任分工是前提和基础,权力则是履行责任的必要条件和工具,因此,事权的主导方面不是权力划分,而是责任分工。“财权”是指在法律允许下,各级政府负责筹集和支配收入的财政权力,主要包括税收、收费权及发债权。通常情况下,拥有财权的政府也拥有相应的财力,但政府拥有财力不一定拥有相应的财权。我国中央政府有促进区域均衡发展的责任,需要转移支付一部分财力给地方政府,因此其财权大于最终支配的财力,而地方政府的财力与其支出管理责任相一致,往往大于财权。政府的最佳运作机制是事权与财权大致匹配,地方政府各层级之间公共服务职责和支出管理责任分别与其财权和财力相匹配。然而在实践中我国不同层级政府间事权和财权不匹配问题突出,尤其是1994年分税制财政管理体制改革后,中央政府财权增加,财政收入所占份额逐步提高,省级政府财政收入也是稳中有升,区县和乡镇(街道)财政收入比重下降,尤其是乡镇(街道)财权趋近于零,财力大大减弱。然而,各级政府对学前教育事业发展的责任长期停留在分税制改革前的状态,主要落在乡镇(街道)一级,2010年以来虽然逐渐提升到县级,但一些地区“小马拉大车”的现象依然突出,影响学前教育事业发展。

在行政体制改革中给予地方一定的自主权,一方面能调动地方的积极性,另一方面也能鼓励创新,有助于探索改革的新路径。为切实保障各级政府能够真正履行职责,需要按照事权与财权相匹配的原则对各级政府学前教育管理、服务等职责进行重新配置,并随着未来国家财政体制的渐进改革,不断对学前教育管理体制进行调整和完善。同时,为了保障学前教育事业发展财政性经费的合理使用,缩减管理成本,切实提高管理效率,也需要进一步改革完善学前教育管理体制,尽量缩减不同层级政府转移支付中的路径成本,避免管理漏洞。^[45]因此,在事权与财权相匹配的基础上实现绩效管理,也是学前教育管理体制改革的根本方向之一。

(五)改革分阶段、分区域逐层推进

我国学前教育事业发展存在区域发展不均衡的问题,主要表现为城乡发展不均衡、东中西部发

展不均衡等,这种不均衡是由经济、社会、文化、历史、地域等多种因素累积造成的。比如,有研究专门以2008年我国31个省、直辖市、自治区的学前教育发展数据为基础,根据学前三年毛入园率、生师比、专科及以上学历教师比例和生均教育经费指数等四项指标,采用“聚类分析”的方法研究我国学前教育发展的水平和状况。研究结果认为我国学前教育可以根据发展水平的不同而分为四类地区:其中第一类地区仅包括京、沪两地,其四项指标均远远高于其他三类地区;第二类地区主要包括辽宁、天津、江苏和浙江四个省份或直辖市;第三类地区包括9个,第四类地区包括15个省、直辖市、自治区,共占我国31个省级行政区的80.7%,这充分表明了我国学前教育发展的整体水平不高且不均衡。如果将此项研究划分的结果与按经济发展水平和地理位置对我国东中西部地区的划分进行比较,可以发现,通过聚类分析得到的学前教育发展水平处于第一类和第二类地区的六个省份或直辖市均地处东部;而第四类地区的15个省、直辖市、自治区中则有11个地处中西部,这充分说明我国学前教育发展水平在一定程度上也基本符合东部较高,中西部较低的情况。然而也有特例,如山东、福建和广东三个省份虽地处东部,学前教育发展却不乐观,处于学前教育发展水平的第四类区域。^[46]

通过对我国31个省(市、自治区)学前教育事业发展现状及其最新的政策文件分析可以看出,东中西部各省市所提出的学前教育事业发展目标也体现了东部相对较高,中西部相对较低的特点。此外,广东、四川、山东还根据本省不同地区经济社会发展水平的不同,进一步提出了本省中长期分区域的学前教育普及目标。^②这样的目标设计相对而言是符合学前教育事业发展客观规律的。当前我国处于社会转型期,政府承担着重要的公共服务供给职责,由于各地的城市和农村经济、社会发展水平差距较大,东中西部地区的经济、社会发展水平和速度差异较大,因此学前教育管理体制设计需要综合考虑国家经济社会发展特定阶段的基本要求、不同区域的特点以及弱势群体的特殊需求,体制方案设计宜根据短期、中期、长期等不同阶段的发展目标,综合考虑城乡、东中西部等经济社会发展水平不同的区域,分阶段、分区域逐层稳步推进,并注意关注、照顾到弱势群体的特殊需求。

注释:

①“地方负责、分级管理,有关部门分工协作”的管理体制在1987年国务院办公厅转发国家教委等九部门《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》中首次提出,作为学前教育行政管理的“原则”;2003年印发的国办发〔2003〕13号文件《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》明确提出其是“幼儿教育管理体制”;2010年印发的国发〔2010〕41号文件《关于当前发展学前教育的若干意见》进一步确定了这一管理体制。为了进一步加强政府主导,2017年教育部等四部委《关于实施第三期学前教育三年行动计划的意见》提出“国务院领导,省地(市)统筹,以县为主”的管理体制。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》在最高政策层面重申了“国务院领导,省市统筹,以县为主”,并进一步明确各级政府的职责。

②例如,《山东省中长期教育改革和发展规划纲要(2011~2020年)》提出:到2015年,发达地区的学前教育三年毛入园率要达到85%以上,而欠发达地区达到这一目标的时间是2020年。《广东省中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出:到2012年,全省学前教育三年毛入园率要达到85%以上,珠三角发达地区和地级市城区则需达到90%以上,到2015年全省学前教育三年毛入园率要达到90%以上,珠三角发达地区则需达到95%以上。《四川省中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出:到2015年全省学前教育三年毛入园率达到70%,并进一步明确了经济社会发达地区达到92%,经济社会中等发达地区达到70%,经济社会欠发达地区达到50%的分区域目标;到2020年全省学前教育三年毛入园率达到75%,并进一步明确了经济社会发达地区达到95%,经济社会中等发达地区达到75%,经济社会欠发达地区达到70%的分区域目标。

参考文献:

- [1][2] 鹿丽娟, 范明丽. 当前我国学前教育管理体制面临的主要问题与挑战[J]. 教育发展研究, 2012(4): 39-43.
- [3] 鹿丽娟, 范明丽. “省级统筹 以县为主”完善我国学前教育管理体制[J]. 教育研究, 2013(10): 24-28.
- [4][18][21] 史慧中. 中华人民共和国幼儿教育 50 年大事记(四): 有中国特色社会主义建设时期的幼儿教育(上)[J]. 幼儿教育, 2000(1): 14-16.
- [5] 华国锋. 1979 年国务院政府工作报告: 1979 年 6 月 18 日在第五届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL]. (2006-02-16) [2018-11-06]. http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200759.htm.
- [6] 中共中央, 国务院. 转发《全国托幼工作会议纪要》的通知[EB/OL]. (1979-10-11) [2018-11-15]. http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/89053.html.
- [7][19] 史慧中. 新中国幼儿教育 50 年简史[M]. 中国学前教育研究会内部资料, 1999: 50-51.
- [8][29][31] 鹿丽娟, 洪秀敏. 中国学前教育发展报告[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2012: 85-96.
- [9] 阎晗. 从学前教育特殊性浅议政府责任[C]// 2007 年全国教育政策与法律研究专业委员会第五届年会论文集, 2007: 301-302.
- [10] 赵紫阳. 关于第六个五年计划的报告[N]. 人民日报, 1982.12.14.
- [11][15][16][17] 国务院办公厅. 转发国家教委等部门《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》的通知[EB/OL]. (1987-10-15) [2018-11-15]. http://www.moe.gov.cn/s78/A06/jcys_left/moe_705/s3327/201001/t20100128_82000.html.
- [12] 中央人民政府. 1982 年国务院机构改革[EB/OL]. (2009-01-16) [2018-11-06]. http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206981.htm.
- [13] 中共中央. 关于教育体制改革的决定[EB/OL]. (1985-05-27) [2018-11-06]. http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2482.html.
- [14] 西波尔特. 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》与促进社会进步的教育[C]// 南京大学高等教育研究所. 当代教育发展的重大课题: 教育与社会进步中外学者研讨会论文集. 南京: 南京大学出版社, 1990: 342-365.
- [20] 国务院. 幼儿园管理条例[EB/OL]. (1989-09-11) [2018-11-06]. http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs_left/s5911/moe_620/tnull_3132.html.
- [22] 国家教委. 教育督导暂行规定[EB/OL]. (1991-04-26) [2018-11-06]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/199104/t19910426_81931.html.
- [23] 唐淑. 中华人民共和国幼儿教育 60 年大事记(下)[J]. 学前教育研究, 2009(10): 60-67.
- [24] 中国学前教育研究会. 中华人民共和国幼儿教育重要文献汇编[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 1999: 357.
- [25] 鹿丽娟. 中国教育改革 30 年. 学前教育卷[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009: 42.
- [26][27] 国务院办公厅. 关于幼儿教育改革与发展的指导意见[EB/OL]. (2003-03-04) [2018-11-06]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_35/200303/61.html.
- [28] 中国学前教育发展战略研究课题组. 中国学前教育发展战略研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2010: 82.
- [30] 鹿丽娟. 关于加快学前教育立法的议案. 全国人民代表大会, 2006.
- [32] 鹿丽娟. 加快推进《学前教育法》立法进程[J]. 教育研究, 2011(8): 35-38.
- [33] 周建平. 从“镇为主”到“县为主”: 农村学前教育管理体制的变革: 基于对 A 县学前教育发展状况的调查[J]. 教育发展研究, 2012(20): 18-21.

[34]国务院.关于当前发展学前教育的若干意见[EB/OL].(2010-11-21)[2018-11-06]. http://www.gov.cn/zwgk/2010-11/24/content_1752377.htm.

[35]教育部,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[EB/OL].(2014-11-03)[2018-11-06]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3327/201411/xxgk_178318.html.

[36]国务院办公厅.关于加快中西部教育发展的指导意见[EB/OL].(2016-05-11)[2018-11-06]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/15/content_5082382.htm.

[37][39]教育部,国家发展改革委,财政部,人力资源社会保障部.关于实施第三期学前教育三年行动计划的意见[EB/OL].(2017-04-13)[2018-11-06]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A06/s3327/201705/t20170502_303514.html.

[38][42][43][45]范明丽,庞丽娟.当前我国学前教育管理体制的主要问题、挑战与改革方向[J].学前教育研究 2013(6):3-7,48.

[40]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[EB/OL].(2018-11-07)[2018-11-06]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/15/content_5340776.htm.

[41] 国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)[EB/OL].(2010-07-29)[2018-11-06]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/info_list/201407/xxgk_171904.html.

[44]孙绵涛.教育行政学[M].武汉:华中师范大学出版社,1998:65.

[46]崔方方,洪秀敏.我国学前教育发展区域不均衡:现状、原因与建议[J].教育发展研究.2010(24):20-24.

The History and Reform Direction of Preschool Education Administrative System in China

——Looking back and forward in the 40th Anniversary of the

Reform and Opening-up Policy

Mingli Fan,¹ Xiumin Hong²

(¹Education School, Hebei University, Baoding 071002 China; ²Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875 China)

Abstract: Preschool education administrative system includes the basic system and working system of the national administration of preschool education, and it is the core of preschool education system. In the past 40 years from the Reform and Opening-up Policy in China, the preschool education administrative system went through four stages. Based on history, it seems that the preschool education administrative system is influenced by the society and government. Therefore, we may look forward the reform direction as promoting fairness and guaranteeing quality; clarifying government-led responsibilities; realizing the transformation of government functions; rationally allocating powers and responsibilities, and implementing performance management; fully considering the basic national conditions, and gradually promoting reforms in different regions.

Key words: preschool education, education administration, administrative system, system reform