

建国 70 年学前教育政策变迁研究

——基于间断均衡模型的视角

◆范晓东 郭彤彤

摘要:文章基于间断均衡模型,对建国70年来学前教育政策变迁进行了系统解释。研究发现,学前教育政策具有明显的长期均衡和短期突变现象。政策图景转变中,由解放妇女转向规范管理、由普及普惠向高质量发展等,是促进学前教育政策变迁过程中的重要因素。政策图景较为稳定时,政策垄断就容易维持,学前教育政策就会进入均衡时期。随着社会环境以及自身因素的改变,政策图景发生剧烈变化时,政策垄断就会被打破,学前教育政策也会发生瞬时突变。同时基于本国国情对间断均衡模型进行本土化修订。

关键词:学前教育政策;间断均衡模型;政策变迁

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2019.24.011

一、引言

2018年11月15日,《中共中央和国务院关于学前教育深化改革的若干意见》(以下简称《意见》)发布,这是第一个以中共中央、国务院名义印发的关于学前教育工作的文件,同时也是全国教育大会召开之后教育工作的一个重磅政策性文件。^[1]这个文件的颁布意味着党和政府着力发展公平且有质量的学前教育,是学前教育政策方向的明显转化。

自1949年新中国成立以来,学前教育政策变迁既呈现了近40年长期的以“解放妇女”和“规范管理”为特点的政策均衡,又表现出2010年“普及普惠”和2018年“高质量发展”的政策突变现象。每一项学前教育政策的制定,归根到底是为了解决和满足一定时期内社会主要矛盾以及学前教育自身发展的需要,都是学前教育法制化不断推进的过程。

目前,学术界关于学前教育政策的研究主要集中于两方面:一是刘焱、庞丽娟等基于国外优秀经验,对我国学前教育政策提出立法公平、强化政府主导地位等优化建议等。二是姜烨瑶、吕武等对于已有学前教育政策“应然”(政策建议及管理体制完善等)

和“实然”生态探寻(学前教育政策实施现状及存在问题等)的研究。但是根据政策过程理论,深刻揭示我国学前教育政策长时段变迁过程及原因的研究还比较缺乏。本文尝试运用美国学者鲍姆加特纳和琼斯的间断均衡模型分析学前教育政策变迁过程,一方面运用该模型比较成熟的理论框架,探讨政策变迁过程中政府角色和公众动力的相互作用政策图景,理解和解释我国特色的学前教育政策变迁的实然现象;另一方面依据我国特色国情对该模型进行修订,构建间断均衡模型的中国化表达框架。

二、间断均衡模型及其适切性

(一)间断均衡模型分析框架

美国学者鲍姆加特纳和琼斯的间断均衡理论最早出现于1993年出版的《美国政治中的议程和不稳定性》一书中。此理论是建立在有限理性和美国政治制度基础之上,既能够解释稳定和渐进时期,也能解释政策发生变迁的一种政策过程理论。^[2]它旨在解释在政策稳定渐进过程中存在的一些渐进的、革命性的政策变动的原因。

间断均衡理论中的“均衡”主要是指政策长期处

范晓东/山西师范大学山西基础教育质量提升协同创新中心 郭彤彤/山西师范大学教育科学学院 (临汾 041000)

于停滞状态和渐进变迁状态,而“间断”指的是政策均衡状态被打断后出现的政策剧变。在这一政策过程理论中有三个核心概念:政策图景、政策场域以及政策垄断。政策垄断指的是由政策子系统中的行动者倾向于对相关的政策领域进行垄断,从而维持政策的长期均衡状态,只有当这种垄断被新的行动者所打破时,政策才会发生明显的政策变迁。政策图景指的是与此政策相关的政策信仰与价值观的一套体系,与公众与媒体的经验及需求有关,基于对政策的合理性的不同观点会形成不同的政策图景。政策场域指的是有限参与的政治子系统(权威机构、集团),也就是政策议定场所。

间断均衡理论认为政策变迁的根本原因在于决策精英的注意力转变。^[1]当个人或集体的注意力发生改变,对某一问题的热烈讨论会构建一种新的政策图景,这种政策图景作为一种正反馈促进新的政策子系统的形成。而由于个人与集体的有限理性,对于政策的热情消退,政策子系统主导了政策过程(政策垄断形成),从而促进了政策的长期均衡状态。然而随着时间的发展以及一些重大事件的发生,导致公众的注意力重新发生转移,公众以负面的眼光看待当前的政策,政策的反对者会有意识的构建新的政策图景以吸引新的行动者加入政策议定过程,政策场域发生改变,已有的政策垄断被打破,政策在短期内发生突变,政策遭遇变迁。

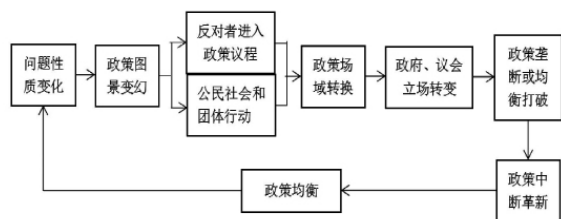


图1 间断均衡模型框架图

(二) 间断均衡模型的适切性

美国学者已经能够将间断均衡模型有效地应用于美国的政府开支模式、能源政策分析、社会保障政策历史沿革等不同政策历史变迁的过程研究。^[4]我国学者基于间断均衡模型有效地进行了我国计划生育政策、社会组织政策、农业政策等不同政策历史变迁的过程研究。相较于其他政策过程理论,间断均衡模型作为同时可以分析政策制定过程中的稳定和实质性改变的政策模型,^[5]对于解释学前教育政策变迁

具有一定的适切性和说服力。比如,从模型要素来看,由于政策图景和政策场域的转变,形成了建国以来至改革开放30年间的我国学前教育政策均衡,也发生了从学前教育“国十条”到《意见》的政策突变;再比如,从变迁的决定因素来看,我国历代国家领导人的注意力的转变对于学前教育政策变迁具有决定性的影响。当然,国外的理论不可能完全适切于我国特色国情,必须通过扬弃的办法对其进行修订和改造,使之“洋为中用”,构建模型的中国化表达方式。

三、学前教育政策变迁轨迹及理论分析

学前教育政策自建国后便做了长时间的探索与选择,这70年来其呈现出明显的长期均衡与短期突变现象。鉴于学者们已对1978年以来的学前教育政策文本进行了归纳整理,^[6]或已对2010年以来的学前教育政策文本体系进行了系统梳理,^[7]故在此不对学前教育文本做一一赘述,仅从间断均衡模型的视角对学前教育政策变迁进行阶段划分和机理阐释。

考虑到学前教育立法正在进行时以及学前教育政策的宏观性,因此将明显改变学前教育发展方向的政策出台的时间作为划分阶段的标志。本文将学前教育政策变迁过程分为三个阶段:第一阶段为1949-1989年,以1989年《幼儿园管理条例》(以下简称《条例》)的颁布为突变点;第二阶段为1989-2010年,以2010年《关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称“国十条”)的颁布为突破点;第三个阶段为2010-2019年,以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》为突变点。三个突变点之间的阶段为政策均衡期。政策均衡期内虽也出台了诸多配套、具体的学前教育政策,但都是三个突变点基础上的修修补补,因此不作为突变点,归于三个阶段之内。

(一) 第一阶段:1949-1989年

1. “解放妇女”政策图景下的政策均衡

1949年10月1日,随着新中国的成立,学前教育发生了革命性变化和历史性的转折,学前教育成为人民大众的文化教育事业的一个重要组成部分。^[8]此时,我国还处于新民主主义革命向社会主义过渡时期,社会的主要矛盾已经转变为工人阶级与资产阶级的矛盾。新中国成立初期,关于学前教育的定位完全来自于解放区以及前苏联经验的借鉴。因此1949

年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,“妇女在政治、经济、文化教育、社会生活各方面,均拥有与男子平等的权利”,“解放妇女”的政策图景使得妇女地位大大提高。^[9]在男女平等的思想转变之下,幼儿的看护与成长也受到了前所未有的关注。1950年5月1日,钱俊瑞在《人民教育》上发表的《当前教育建设的方针》一文中指出,当前“教育建设的方针”是“为工农服务”。举办大批托儿所幼儿园成为解除广大工农后顾之忧的必然选择。^[10]1951年8月《关于改革学制的决定》要求企事业单位自办托儿所幼儿园,要承担为本单位职工提供托幼服务的任务,方便家长工作。由此也可以看出在这一时期学前教育具有明显的单位福利属性。另外,在财政安排上,幼儿园归属于后勤服务开支,也进一步体现了托儿所幼儿园“看护”职能以及社会福利的属性。^[11]

1956年,党的八大报告指出“我们国内的主要矛盾,已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。”加上借鉴前苏联经验以及国家宏观政策的指引下,学前教育为妇女就业服务、为工农大众服务的定位成为学前教育政策最主要的政策图景。1956年颁布的《教育部、卫生部、内务部关于托儿所幼儿园几个问题的联合通知》中,明确指出学前教育的方针是“为了帮助母亲们解决照顾和教育自己孩子的问题”。十分注重学前教育“实用性”的职能,是那个时代固有的局限性。^[12]1952年11月,中央教育部调整幼儿教育处为其直属单位。^[13]在中央教育部直接领导下,学前教育政策议定场所十分封闭,封闭的政策子系统极易造成政策垄断。在计划经济体制下,社会媒体被严格控制,这作为一个正反馈稳定了政策垄断,因此保持了一段时间的政策均衡。由于“大跃进”时期学前教育不顾实际盲目发展以及“文革”时期对学前教育事业的毁灭性破坏,学前教育事业陷入瘫痪,在这一阶段学前教育政策并未发生明显进展与突变,因此归于政策均衡期之内。

2.“规范幼儿园管理”政策图景建构及政策突变

1979年,在中央召开的理论务虚会上明确了“我们的生产力发展水平很低,远远不能满足人民和国家的需要,这就是我们目前时期的主要矛盾”。

1981年,十一届六中全会通过的《历史决议》对我国社会主要矛盾做了规范的表述:“在社会主义改造基本完成以后,我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。”随着对社会主要矛盾的明确认识,1978年,教育部在普通教育司设立幼教特教处,已有十六年之久失去国家机关专职领导的幼教事业迎来了春天。^[14]1979年7月国务院召开的全国托幼工作会议把学前教育纳入政府的重要议事议程,并确立了“托幼工作领导小组”,学前教育进入政策者视野,这是学前教育史上极为重要的一次会议。这一阶段,由中国著名教育家陈鹤琴任理事长的中国学前教育研究会以及各地地方性研究会成立,积极探索群众性学前教育的科学发展。“全社会共同关心,支持学前教育的大局面”形成。^[15]

由于全国性对学前教育的重视以及改革开放带来的新契机,截至1979年,全国幼儿园16.65万所,在园幼儿879.23万,较之1965年分别增长了8.7倍、5.1倍。^[16]学前教育事业规模空前得到发展,然而,园所数量与入园人数激增也带来了一系列管理问题。可见,这一阶段的幼儿园在审批程序、管理工作等方面尚缺乏具体的可遵循的标准。^[17]另外,1982年“托幼工作领导小组”撤销,各政府行政部门分工不清、职责不明,影响了学前教育事业进一步发展的状况。1982年宪法修正案中明确指出“加强民主与法制”。在国家宏观政策背景下,教育事业也开始法制化建设。1985年中共中央在《关于教育体制改革的决定》中,针对教育体制改革的新要求,重申“在简政放权的同时,必须加强教育立法工作”。因此,出台相关政策规范幼儿园管理成为这一阶段政策制定的主要政策图景。

1978年,政策子系统内部关于政策图景由“解放妇女”学前教育职能的发挥转变为规范幼儿园管理问题。基于教育体制改革,理顺学前教育管理体制,寻求科学合理的法制化道路也成为政策子系统内部的改革需求。因此,出台相关政策规范幼儿园管理成为这一阶段政策制定的主要政策图景,决策精英注意力转移,导致原有的政策垄断被打破,直至1989年《幼儿园管理条例》的颁布,针对幼儿园具体的审批及管理环节作出规定,学前教育政策发生瞬时突变。

(二)第二阶段:1989-2010年

1.市场经济体制转型背景下的政策均衡

1987年,党的十三大报告指出:“我国正处在社会主义初级阶段,……我们现阶段所面临的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。社会主义初级阶段的定位和向市场经济的转型,适合转型时期的学前教育政策体系开始重建。《幼儿园管理条例》的颁布标志着我国学前教育政策的制定开始走向法制化。《条例》是针对幼儿园管理问题而制定颁布的。政策一经颁布,政策在一定时期内保持政策均衡。^[18]在这20年均衡期中随着计划经济向市场经济体制的转型,也导致了政策一段时期内的均衡状态。

改革开放之初,学前教育形成了单位供给、分散投资的格局,由政府、企业、街道大队三种方式分配学前教育支出。随着1993年社会主义市场经济体制的确立,企业迫切剥离社会职能以及集体经济萎缩,学前教育投入渠道由多方面减为政府单方面支持。有限的地方政府服务能力与扩大的学前教育需求之间发生供需矛盾。学前教育体系仅剩依靠财政举办的幼儿园,学前教育事业受到极大冲击。^[19]另外,各级政府并没有正确认识学前教育的重要性,只盲目强调学前教育处于非义务教育阶段,而忽视了学前教育在个人与社会发展中的奠基性作用。由此认为学前教育可以不投入或者少投入。且一些地方政府在片面追求GDP的情况下,边缘化或者虚置学前教育。^[20]对学前教育的认识不到位以及供需矛盾,导致政府在关注强制性义务教育阶段的同时不希望再承担学前教育的开支,希望私人和市场经营学前教育,减轻政府财政负担。

观念认识不到位、政府责任不落实,以及对适合新时期发展学前教育政策的探索与重构,导致了这一时期比较稳定的政策垄断,而社会民众对于学前教育的权利意识淡薄以及对于公共政策的服从性反过来又稳定了原有政策子系统的垄断状态,维持了已有政策的长期均衡。

2.学前教育普及普惠政策图景建构及政策突变

2002年,党的十六大报告指出,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的

矛盾仍然是我国社会的主要矛盾。“低水平的、不全面的、发展很不平衡”这一表达准确指出了学前教育的问题所在。2010年学前教育“国十条”是在《国家中长期教育改革与发展纲要(2010-2020年)》提出普及学前教育目标的基础上具体制定的学前教育政策。而学前教育由规范幼儿园管理转向关注学前教育普及普惠,首先基于各政策制定参与者政策图景的转变及构建。

21世纪以来,学前教育事业发展是全世界关注的重点。强化国家和政府在学前教育事业发展中的主导主体地位,鼓励社会力量办学,积极推动学前教育事业向前发展,是学前教育领域的国际趋势。2000年,联合国教科文组织在达喀尔世界教育论坛上发布了《达喀尔行动纲领》,确立了2015年各国学前教育三年毛入园率应达到80%的全民教育目标。^[21]我国学前教育政策制定参与者的政策图景开始转移到学前教育普及上来。

长期以来,我国对学前教育的重要性认识不足,且在社会转型过程中对学前教育管理体制发展方向上存在偏差,不适宜我国学前教育事业的发展。2003年发布的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》,在1989年《幼儿园管理条例》基础上增加了“以社会力量兴办幼儿园为主体”的政策导向。这一政策导向明显使学前教育事业发展过程中出现社会化和市场化的导向。^[22]而且随着社会经济建设的建设,大量青壮年劳动力进城,而学前教育所能供给的学位却存在重大缺口,进城务工子女以及农村留守儿童的教育问题日益突出。2010年,我国约65%的适龄儿童还未接受学前教育。人民群众普遍反映孩子“入园难”且“入园贵”,使得政策制定者不得不转变政策图景,解决“入园难”和“入园贵”的问题成为学前教育政策解决的主要着力点。

随着学前教育事业的发展以及学前教育市场化的倾向,我国学者开始反思学前教育的本质属性。通过对其他国家学前教育政策的研究,学者希望在学前教育事业中能够发挥政府的主导作用以促进学前教育的科学发展。学者提出要借鉴英国在政策和资金方面,一视同仁对待公办园和民办园,重新考虑学前教育资源分配和使用,^[23]解决问题的关键在于政府切实加强和履行发展学前教育的公共责任,^[24]以及坚持学前教育是以公益型为主要属性的公共产品。^[25]由此可

见,这一时期学者普遍开始关注到学前教育资源配置以及如何促进学前教育普及普惠的发展上来。

这个时期社会公众对于学前教育资源的强烈需求、国内外对学前教育事业的要求促进了政策子系统内部政策图景向普及普惠学前教育的转变。如何解决学前教育“入园难”和“入园贵”以及弱势群体学前教育发展的问题被重新确定,政策垄断被打破。直到 2010 年学前教育“国十条”颁布,政策发生突变。

(三)第三阶段:2010-2019 年

1.普及普惠政策图景下的政策均衡期

2010 年,国家十二五规划提出建立和谐社会主义,并且提出在今后相当长一段时间内,要努力平衡人民过快增长的物质文化需求与社会生产之间的关系。当时“入园难”、“入园贵”等问题长期制约着我国学前教育的发展,已然成为学前教育事业发展的主要矛盾。2010 年,国务院颁布的“学前教育国十条”便是积极发展学前教育,解决“入园难”问题的动员令。^[26]自 2010 年学前教育“国十条”实施以来,我国学前教育政策取得了长足进步,也维持了一段时间内的政策均衡,但这种均衡不是静态不变的。政策均衡本质上是各个决策参与者博弈下的产物,在政策子系统相对封闭、媒体关注点转移以及公众解决“入园难”的强烈诉求下,学前教育普及普惠的政策图景占上风,政策因此保持均衡状态。如果政策子系统趋于开放、媒体持续关注以及公民要求高质量的学前教育呼声不断提高、要求学前教育改革的力量不断壮大,已形成的政策均衡便会十分不稳定。

2.“高质量学前教育”政策图景建构以及政策突变

2017 年,习近平同志在十九大报告中强调,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。自“学前教育国十条”颁布后,我国学前教育取得了突破性进展,截至 2017 年学前教育三年毛入园率已达 79.6%。然而学前教育事业的进一步发展仍然存在不少矛盾和障碍,如存在公办幼儿园数量激增,存在着“大干快上”的倾向;学前教育公共经费倾斜性投入饱受诟病;民办幼儿园发展空间缩小等问题。^[27]这些问题实际上正是学前教育“不平衡不充分”发展的现实表现。

党中央、国务院高度重视学前教育事业发展。2016 年我国开始实施“全面二孩”政策,作为教育的

起始阶段,学前教育将最早受到政策的影响。随着政策的实施,学前教育面临着已有需求以及新增人口教育的双重压力和挑战。^[28]十九大报告中,习近平总书记提出要“优先发展教育”“办好学前教育”,并把实现“幼有所育”作为七项重大民生问题之首,针对加强学前教育的系统谋划做出了重要批示。2017 年 10 月 22 日,十九大第五场记者招待会上,教育部部长陈宝生再次指出,要敢啃、啃好学前教育这块“硬骨头”,强调要解决学前教育“入园难”、“入园贵”的问题。2018 年 3 月 5 日,李克强总理在《政府工作报告》中提出“发展公平且有质量的学前教育”的建议。发展公平且有质量的学前教育成为解决发展主要矛盾的主线。学前教育资源的有效供给与社会对优质学前教育需求之间存在供需矛盾,公平与质量并重成为学前教育发展的重要目标。^[29]因此,发展高质量的学前教育必将成为解决“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的重要举措。

除了政策子系统内部各政策制定者政策图景的转变,社会公众和媒体也对学前教育发展方向给予了极大的关注,推动了学前教育政策图景的修订。2017 年,我国学前教育领域发生了包括携程亲子园虐童事件、红黄蓝幼儿园针扎幼儿事件等负面新闻在内的一些引起社会广泛关注的重要事件,这些负面事件经由媒体报道,引发了社会各界对学前教育的安全监管以及质量问题的关注,也引起党中央和政府的高度重视。^[30]公众的权利意识不断觉醒,传统的政策闭门决策模式被改变,包括新闻媒体、社会公众等在内的政策主体越来越多介入到政策制定的过程中来。日趋开放的政策子系统以及更多政策参与主体使得学前教育政策图景愈发多样化。伴随着互联网时代的到来,越来越多的社会公众参与到政策制定过程讨论中来。庞丽娟、洪秀敏、刘焱等学者和政协委员都从专业化视角对促进学前教育高质量发展提出了建设意见。这些政策参与者通过传统媒体与互联网传播自己的观点,这对原有的政策图景产生了很大的挑战。

在新的政策图景下,学前教育发展问题被重新确定。人们对幼儿园的期望与要求已从一开始的“看护”或提供“托幼服务”转变为高质量的学前教育;越来越多的民众不满足于“有园上”更要求“上好园”。^[31]随着学前教育政策的不断推进,包括发展高质量的

学前教育、普及普惠的学前教育以及规范发展民办园等一系列的政策图景被建构出来。政策的正反馈逐渐形成并不断加强,政策垄断逐渐瓦解。2018 年“两会”上关于学前教育的提案高达五分之一,也从侧面说明新的政策图景被广泛接受,原有学前教育普及政策的均衡状态被打破。

政策图景的变化在一定条件下会影响学前教育政策,引发政策突变。2018 年颁布的《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》是第一次以中共中央、国务院名义印发的关于学前教育工作的文件。《意见》通过政治性纲领文件倒逼学前教育产业反思教育的本质,从普惠性出发,提出了全面系统且有利的治理措施解决学前教育事业发展不充分不均衡的问题。《意见》的正式出台则意味着学前教育事业在很长一段时间内主要的发展方向是更高层次、更高水平的普及普惠,学前教育政策将会保持一定时期的均衡状态。

(四)小结

根据上文对学前教育政策变迁过程的分析,本文对这一过程中政策图景以及政策场域等变量状态的变化以及政策变迁的过程进行了梳理,具体见下表。

学前教育政策变迁过程表

阶段划分	代表性政策	政策图景	政策场域
第一阶段 (1949-1989)	《幼儿园管理条例》	规范幼儿园管理	国家教育委员会
第二阶段 (1989-2010)	《关于当前发展学前教育的若干意见》	学前教育普及普惠、解决“入园难”、“入园贵”难题	国务院
第三阶段 (2010-2019)	《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》	发展公平且有质量的学前教育,解决学前教育发展不平衡不充分问题	中共中央、国务院

四、间断均衡模型的中国化表达

(一)间断均衡模型与我国教育政策实践的脱节

基于运用间断均衡模型分析我国学前教育政策变迁的过程中,发现该模型与我国教育政策实践存在若干不吻合的问题,主要表现在以下三方面:

1.政策问题性质的界定忽视社会主要矛盾主要方面的变化

间断均衡模型认为政策均衡被打破是由于政策问题性质的重新界定,但在中国的政策话语体系下,社会主要矛盾主要方面的变化是导致政策问题性质重新界定的起始环节。换句话说即是主要矛盾的主要方面决定了政策问题的性质。比如在新时代背景下,社会主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要

和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一变化导致的主要结果就是,学前教育政策问题性质不再是“入园难、贵入园”问题,而变成了“不平衡不充分”问题。社会主要矛盾及主要方面的变化决定问题的性质变化,这是中国国情下间断均衡模型的特殊性表达之一。

2.政策图景的构建存在前后逻辑顺序的偏差

间断均衡模型认为其前后逻辑顺序为问题性质重新界定之后政策图景发生变化,政策议定反对者、不同公众社会以及团体行动等主要是基于已有政策图景的转换而归于不同利益集团的过程。但在中国国情下,是在问题性质界定后,公众社会(包括社会大众、媒体)以及学者通过不同途径表达对问题的态度,这才共同促进了新的政策图景的构建。如学前教育政策“发展公平且有质量的学前教育”政策图景的构建是由于人民群众对“上好学”的诉求、社会群体对学前教育质量的质疑以及学界对学前教育本质的思考等多方面共同作用之后的结果。不同群体的相互作用先于政策图景构建是中国国情下间断均衡模型的特殊性表达之二。

3.政策场域的转换脱离我国政治制度的实情

基于美国政治制度基础之上的间断均衡模型认为政策场域转换是不同利益集团力量博弈的结果。不同利益集团通过吸纳新的行动者加入丰富自身阵营,政策反对者达到多数后实现政策场域的转换。但是在我国政治制度体系下不存在不同利益集团,只存在不同层次的政府部门,也就是说政策场域的转换不是不同力量博弈的结果,而是由于领导人注意力的转变,导致政策制定重视程度被提高,从而进入更高层次的政策场域,政策场域才发生转换。如表一所示,正是由于习近平对学前教育的高度关注,才使得学前教育的政策场域由教育部或国务院,最终转变为中共中央和国务院。政策场域的变化既标示学期教育事业受到了我国最高领导层面的重视,也标示学前教育立法必将呼之欲出。

(二)间断均衡模型的中国化建构及其说明

基于上述问题,对间断均衡模型进行中国化修订,如图 2 所示。

政策变迁的根本原因在于社会主要矛盾的变化。当社会的主要矛盾发生变化时,问题性质被重新界定,在人民群众对教育事业新的诉求和社会公众、媒体和学者对教育关注点转移和更多表达思考

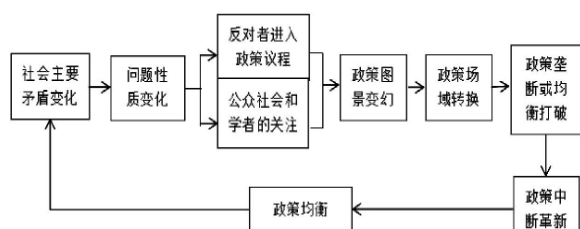


图2 间断均衡模型中国化框架图

的共同作用下便会构建一种新的政策图景。这种政策图景作为一种正反馈促进新的政策子系统的形成。然而随着时间的发展和新的行动者的关注,新的政策图景逐渐被更多人所接受和认同,在“党领导

一切”的中国政治体制下,使得这一政策图景一步一步进入更高层次的场域进行政策的重新议定,政策场域转换,原有的政策垄断或均衡被打破,政策在短期内发生突变,政策进入均衡期。

基于我国国情的间断均衡模型中国化表达,一定程度上适用于我国教育类政策的变迁过程,对我国教育政策的变迁分析会更有适切性和说服力。

本文系 2019 年山西省研究生教育改革课题(2019JG106);2019 山西省研究生教育创新项目(2019SY314)的部分成果。

(责任编辑 陈霞)

参考文献

- [1]http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20181128/201811/t20181128_361651.html.
- [2][4]杨冠琼.公共政策学[M].北京:北京师范大学出版社,2009:166,168.
- [3]李朔严,张克.中国计划生育政策变迁研究(1956-2015)——基于间断均衡模型的视角[J].公共管理与政策评论,2016,5(4):32-42.
- [5]陈学飞.教育政策研究基础[M].北京:人民教育出版社,2008:127-129.
- [6]蒋雅俊.改革开放以来学前教育政策的变迁:历史制度主义视角[J].教育发展研究,2019,39(8):33-40.
- [7]吕武.《纲要》颁行以来我国学前教育政策的进展、成效与未来思考——基于政策体系建构的视角[J].现代教育管理,2019,(6):73-78.
- [8][9][10][12][13][14][17][18]杨莉君.学前教育政策法规概论[M].湖南:湖南师范大学出版社,2008:25,32,33,41,68,26.
- [11][15][19]庞丽娟.教育改革 30 年学前教育卷[M].北京:北京师范大学出版社,2009:56,5,59.
- [16]刘焱.中国学前教育的发展变迁[N].人民政协报,2018-06-27.
- [20]庞丽娟,王红蕾,贺红芳,袁秋红.加快立法 为学前教育发展提供法律保障[J].中国教育旬刊,2019,(1):1-6.
- [21]刘焱.开启学前教育规范发展的新征程[N].中国教育报,2018-11-20.
- [22]庞丽娟,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,2012,32(4):39-43.
- [23]刘焱.英国学前教育的现行国家政策与改革[J].比较教育研究,2003,(9):11-16.
- [24]洪秀敏,庞丽娟.学前教育事业发展的制度保障与政府责任[J].学前教育研究,2009,(1):3-6.
- [25][26]庞丽娟,韩小雨.中国学前教育立法:思考与进程[J].北京师范大学学报(社会科学版),2010,(5):14-20.
- [27]刘焱,史瑾,袁指挥.“国十条”颁布后学前教育发展的现状与问题[J].教育发展研究,2011,33(24):1-6.
- [28]庞丽娟,王红蕾,吕武.对“全面二孩”政策下我国学前教育发展战略的建议[J].北京师范大学学报(社会科学版),2016,(6):12-21.
- [29]薛二勇,傅王倩.发展公平而有质量的教育——中国教育改革和发展的形势与政策分析[J].中国青年社会科学,2018,37(3):22-30.
- [30]常晶,易凌云.我国学前教育法制化建设与发展 40 年[J].广西师范学院学报(哲学社会科学版),2018,39(6):24-31.
- [31]刘焱.吹响学前教育深化改革的号角[N].中国教育报,2018-07-11.

Study On the Change of Preschool Education Policy of the PRC:Perspective based on punctuated-equilibrium framework

Fan Xiaodong & Guo Tongtong

(Shanxi Basic Education Quality Elevating and Innovation Center,Shanxi Normal University, Linfen 041000;

School of Educational Science,Shanxi Normal University,Linfen 041000)

Abstract: Based on the punctuated-equilibrium framework, this paper systematically explains the policy changes of preschool education since 1949. It is found that preschool education policy has obvious long-term equilibrium and short-term mutation. In the change of policy image, the important factors in the process of promoting the policy change of preschool education include the change from the emancipation of women to the standard management and the change from the popularization to the high-quality development. When the policy image is relatively stable, the policy monopoly is easy to maintain, and the preschool education policy will enter the equilibrium period. With the change of social environment and its own factors, if the policy image changes dramatically, the policy monopoly will be broken and the preschool education policy will be suddenly changed. At the same time, the punctuated-equilibrium framework is modified locally based on the national conditions.

Keywords: preschool education policies, “punctuated equilibrium” framework, policy change