



“比较制度分析”视角下 城乡学前教育均衡发展的路径

陈 坚

摘要:“比较制度分析”的基本认识论和方法论为推进新时代城乡学前教育均衡发展提供了宽阔的思维进路和科学的研究范式。在历史的时空维度上,探究中国学前教育制度变迁的内在逻辑,剖析制度间跨域的相互依存关系,洞察改革背后多方主体的利益博弈,可以揭示城乡学前教育非均衡发展的深层根源。从政府主导的外生性规制向参与人共生的内生性创新变革,防范制度内卷、消解城乡二元结构、弥合制度堕距、全方位协力促均衡,是新时代城乡学前教育发展的内在要求和战略选择。

关键词:学前教育;城乡均衡;比较制度分析

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.03.014

收稿日期:2020-10-06

基金项目:本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“‘比较制度分析’视角下城乡学前教育均衡发展的路径研究”(17YJA880005)的研究成果。

作者简介:陈坚,女,吉林省吉林市人,教育学博士,东北师范大学教育学部副教授、博士生导师,研究方向为教育史、教育基本理论,E-mail: chenj924@nenu.edu.cn。

从新中国成立到奋进新时代,中国学前教育事业实现了跨越式发展。2020年我国学前三年毛入园率已经达到85.2%^①,但是“区域教育资源配置不够均衡,城乡教育差距亟待缩小”^②,仍是改革路上面临的瓶颈问题。“学前教育仍是我国教育体系的薄弱环节,发展不平衡不充分的矛盾在学前教育领域表现还比较突出”^③。尤其是农村学前教育一直负重前行,在办学条件、保教水平等方面,城乡差距仍然显著。

农村教育落后是事实,但不能将农村教育永远定格为落后。城乡学前教育发展不均衡背后固然有一定的自然原因,但很大程度上是制度性安排的结果,主要是特定时期公共政策制定中的城乡不同取向和意向性倾斜所致。均衡发展本身的复杂性决定了从理论到实践,我们必须依托多学科来探寻化解这一问题的现实路径。20世纪90年代兴起的新制度经济学流派“比较制度分析”(Comparative Institutional Analysis,简称CIA)为我们提供了一个极富解释力的分析视角,从认识论和方法论上拓展了新时代城乡学前教育均衡发展问题研究的思维理路。

一 跨学科研究范式:比较制度分析

青木昌彦为代表的比较制度分析流派致力于“将不同时间和空间中的制度纳入同一视野进行解释性比

①《2020年全国教育事业统计主要结果》,中华人民共和国教育部网站,2021年3月1日发布,2021年3月25日访问,http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202103/t20210301_516062.html。

②陈宝生《建设高质量教育体系》,《光明日报》2020年11月10日,第13版。

③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》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第5期,第870页。

较研究,尤其关注哪种制度在什么条件下才变得可行,以及制度关联的方式,其突出的实践价值在于制度比较基础上的制度优选效应”^①。它以崭新的视域构建了制度分析的理论框架。

(一)“历时关联”分析:强调制度演进的路径依赖

“现存制度的演化是基于历史的”^②。制度的发展是历史过程的不断积淀,现有的制度和历史上已有的制度是相互关联的。比较制度分析倾向于用历史演化和相互比较的观点对制度差异性出现的根源进行深入探讨,通过“不同时间阶段的制度的纵向比较”对某一制度的形成进行历史和动态的探究,着力揭示现存制度发生、存在及其稳定运作的原因,解释制度变迁的多样性和趋同性矛盾。

(二)“共时关联”分析:强调制度结构的战略互补

一个国家的各项制度安排,具有战略上的互补性,“只有相互一致和相互支持的制度安排才是富有生命力和可维系的,否则精心设计的制度很可能是高度不稳定的”^③。比较制度分析强调通过体制内部各种制度的横向比较对某一制度功能的有效发挥进行共时结构的分析,试图解释不同域的制度联结、制度安排下的潜在动机以及变迁所需的转换成本,在复杂而多重的关系中阐明制度变迁的因果关系,揭示整体系统性制度安排的重要性。

(三)“博弈均衡”分析:强调制度主体的有限理性

制度系统非常复杂,是产生稳定均衡的参与者的共同理念,无论制度的起源还是实施都建立在博弈均衡的基础上,它必须通过包括实施者在内的博弈参与人之间的策略互动才能得以推行和实现。参与人必将追求自身利益的最大化,其有限理性是政策法规不能够如期发挥既定作用的重要原因。政府不可能随心所欲创造秩序,比较制度分析强调要关注制度参与主体的有限理性及其长期博弈过程中形成的共同理念,注重正式制度与非正式制度的和谐一致。

二 城乡学前教育非均衡发展的比较制度分析

城乡学前教育境况缘何呈现出明显的差异性?在历史的时空维度上,以“比较制度分析”范式的多重框架对中国学前教育制度变迁进行学理分析,深度探究其发展的内在逻辑,是精准施策、实现新时代城乡学前教育均衡发展目标的有效路径。

(一)“历时关联”分析

1.溯本探源:历史缘起与制度变迁

国家一直从战略高度规划城乡学前教育发展,制度变迁大致经历了三个阶段。

第一阶段:城乡学前教育分割发展期(1949—1977年)

新中国第一个关涉学前教育发展的重要文件《政务院关于改革学制的决定》(1951年)明确提出,“幼儿园应在有条件的城市中首先设立”,凸显了“城市优先发展”的效率导向,城乡二元发展的战略意图非常明显。客观地讲,这是当时教育资源匮乏且农村经济状况相对落后的特定历史条件下,政府做出的一种成本相对较小的次优发展战略选择,但也构筑了城乡学前教育分割发展的制度藩篱。1956年《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》提出,“根据需求和可能的条件积极发展托儿所和幼儿园。在城市中由厂矿、企业、机关、团体、群众举办。在农村中提倡农业生产合作社举办(主要是季节性托儿所和幼儿园)”。20世纪六七十年代,为了完成建立社会主义现代化工业体系的目标,国家再次强调,“在基础设施建设方面,农村主要由集体经济组织和农民自己投入,城市则由公共财政投入”^④,在管理机制以及资源供给上,进一步固化了城乡学前教育的二元标准。

第二阶段:城乡学前教育有别发展期(1978—1999年)

①陈坚《“比较制度分析”视角下的农民工随迁子女教育问题研究》,《教育科学研究》2017年第2期,第54页。

②孙静、许涛《比较制度分析理论框架》,《经济研究参考》2017年第64期,第7页。

③荣敬本《比较经济学》,甘肃人民出版社2002年版,第56页。

④国务院发展研究中心农村部课题组《从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》,《管理世界》2014年第9期,第2页。

党的十一届三中全会以后,国家愈发关注农村教育在实现中国现代化中的重要作用,因此对政策进行调整,确立了“兼顾农村、缩小差距”的发展理念。1986年《国家教育委员会关于进一步办好幼儿学前班的意见》提出,“大部分地区幼儿教育发展尚不够发达的情况下,举办学前班是现阶段发展农村幼儿教育的一条重要途径”。这一阐述折射出政府在正视城乡学前教育发展差距的基础上开始更多地关注农村学前教育的发展。但由于资源有限,国家暂时无力均衡支持城乡学前教育,依旧呈现出“城乡有别”的制度安排。1988年《国家教委、国家计委、财政部……关于加强幼儿教育工作的意见》指出,“我国发展幼儿教育事业必须按照因地制宜……把重点放在城市以及经济发展快、教育基础比较好的农村地区。在城市,要逐步满足群众送子女入园(班)的要求;在农村,可先发展学前一年教育,有条件的地方要发展农村幼儿园以及办好乡中心幼儿园。”城乡学前教育差距在某种程度上再度被强化。改革开放后的二十余年既是滞后的农村学前教育逐步受到关注的过渡期,也是城市学前教育发展的提速期。

第三阶段:城乡学前教育并举发展期(2000年至今)

进入新世纪,政府高度重视社会公平,长期困扰中国发展的城乡二元结构失衡问题备受关注,这为学前教育政策从“差别对待”到“城乡并举”提供了良好的时代基础。2001年《全国教育事业第十个五年计划》提出,“努力使城乡儿童在入小学前能够接受多种形式的学前教育”。2003年《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》强调,要“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”。2007年《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》“以协调发展为主线”,确定了“分区规划、分类指导”的发展思路,提出了“城乡、区域教育更加协调”的工作目标,坚持“公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜……逐步缩小城乡、区域教育发展差距,推动公共教育协调发展”。2010年相继出台的《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》,要求各级政府要加大对农村学前教育的投入,以县为单位编制学前教育三年行动计划。2011年财政部、教育部联合下发《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》,强调“中央财政重点支持各地特别是中西部地区农村学前教育发展”。2016年《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》再次强调要“逐步提高农村入园率,基本普及学前教育”。这一时期国家对农村学前教育大幅度的倾斜支持政策,使得城乡学前教育差距继续扩大的势头有所缓解。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》指出,“到2035年,全面普及学前三年教育,建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系,形成完善的学前教育管理体制、办园体制和政策保障体系,为幼儿提供更加充裕、更加普惠、更加优质的学前教育”,为新时代学前教育发展规划了宏伟的蓝图。

2. 演进逻辑:路径依赖与制度内卷

回眸历史,不是为过去辩护,也不是为当下托词,而是帮助我们去洞识现在的一切。将城乡学前教育发展制度的失衡、缓和、重塑嵌入到社会的宏观背景之中,可以看出,中国城乡学前教育发展差异的历史逻辑起点——“城乡二元经济结构”,一直影响着制度的演进。受制于城乡利益格局的发展,农村学前教育经历了从“边缘化”逐步向“中心圈”位移的过程。新时代在政府主导下,新旧制度之间的转换衔接过渡过程比较平稳,制度发展态势清晰明朗:从“效率优先”到“均衡发展”,制度价值取向日趋公正;从通知到意见、从计划到纲要,制度类型不断拓展;从学制改革到经费投入,制度内容逐渐丰富;从“城市偏向”到“农村倾斜”,制度补偿机制日益完善。但必须正视的是历史惯性给改革与发展带来的顽固阻力。

新时代,国家为破除城乡学前教育二元体制不懈努力。一系列农村学前教育专项支持政策,对缩小城乡学前教育差距具有重大的意义。但是制度繁荣背后,仍可洞见复杂的“内卷化”痕迹,呈现出一种非理想型变革形态。虽然学前教育改革迈出了一大步,对原有的制度框架进行了修正和调整,但究其实质,制度创新和突破程度是有限的。制度虽然高密度出台,但多为渐进式微调,执行效能也难尽如人意。首先,在政策目标的定位上,推动发达城市率先实现发展依然如故,即根本上还是依赖于地区经济实力推进学前教育发展,《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》中提出,到2020年,“不同区域、不同类型城市分类解决学前教育发展问题,大型、特大型城市率先实现发展目标”。这可以说是符合“因地制宜”的治理方

略,但也大有让各级地方政府各显其能之意,呈现明显的工具理性色彩.这样以先赋性因素为基础的差别性目标规划,无益于从根本上扭转城乡学前教育发展格局.另外,在政策文本的表述上,仍显粗略模糊,即国家非常重视对制度的方向性把握,偏向于整体规划而缺乏细化举措,在细节上存在很多真空地带,为制度参与人的行为边界提供了一个充满弹性的自主选择空间,极易造成制度执行错位.政策给予农村学前教育发展的是一种带缺憾的支持,譬如充分的资金投入、优秀的师资队伍等问题,仍未有效解决.还有,在政策内容的重点上,偏向于在普及率、园所数量等方面展开,对质量的要求和监督体系强调较少.“我国新时代社会基本矛盾的变化,要求教育公平是‘有质量的教育公平’”^①.优质均衡才是城乡学前教育的终极发展目标.历史的烙印不会轻易抹去,城乡壁垒很难轻易冲破,甚至鲜明如初,基于城乡二元结构自我强化的路径依赖是我们在改革中需要警惕的.

(二)“共时关联”分析

学前教育制度与同时期内其他域的制度相互促进、相互制约,共同构成完整协调的社会制度体系.“从整体上来看,制度之中存在的关联性以及互补性依然会促使制度安排呈现出多样性和耐久性的色彩,即使制度的外部环境促使其出现各类变化以适应环境的变化,这些变化也会呈现出路径依赖性的色彩”^②.建国后一序列稳固而连贯、并行不悖的制度安排最终导致了城乡学前教育失衡发展的局面,并在一定程度上成为新时代推进学前教育均衡发展的阻碍.

户籍制度作为我国社会管理的一项基本制度,承载着大量公共服务和社会保障的附加值,更是城乡阻隔的原生障碍.只有真正理解了以户籍制度为依托的中国城乡二元发展的历史机制与道路,才能更深刻地理解城乡学前教育为何呈现失衡的境况.建国后户籍制度经历了一系列变迁,依附在户籍上的各项公共服务受到了直接影响.从1958年《中华人民共和国户口登记条例》确立城乡二元户籍管理制度,到逐步放松流动限制,再到降低户口迁移条件,直至2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》取消农业户口与非农业户口,实行居住证制度,户籍制度改革不断取得新突破.虽然制度变革需要较高的成本,但新时代为了消解二元结构的局限性,国家一直努力在户籍制度改革上有大举措.“新型城镇化”和“乡村振兴”两大战略的实施,更是对传统城乡发展模式深刻反思后的创新与超越.2019年《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》中提出了到2022年实现城乡融合发展体制机制初步建立的目标.可见,在户籍制度主导下的“城乡二元经济结构”这一基本属性已然在慢慢松动.但是我们必须客观清醒地认识到,在同一历史空间内,户籍制度的共时存在,不仅直接左右了城乡学前教育发展政策的变迁历程,更对农村学前教育的可持续发展产生了深远而难以短期磨灭的负面影响.即便在新时代,国家战略上重视、政策上倾斜,对农村学前教育极为关照,但短时期内终将会呈现出一种痼疾难返的境况.全面审视支撑中国学前教育发展长达70余年的制度框架,清晰可见制度间共时存在的必然性及其所带来的稳定结构.随着中国经济的快速发展,以及国家战略的不断调整,与户籍制度的变迁历程一样,学前教育领域的相关制度如经费投入制度、转移支付和补偿制度、教师培训制度等也在不断完善,在改革方向、力度、范围和策略选择上,也经历了由城乡二元对待到统筹发展的转变,从而实现了同一时期不同域制度体系的动态平衡.正如青木昌彦所言:“新启用的决策集形成的决策或某种变异性决策,单独看来不合算,但如果另外的域已经有了一种互补性制度,或是参数发生了变化,两种域的相互支持会使得新决策获得强大的推动力.”^③

(三)“博弈均衡”分析

比较制度分析理论认为制度不是简单的技术层面的规则或条例.一个制度的形成是所有参与主体通过多次博弈,在不断的融合、冲突、妥协中寻求个体利益最大化的过程.多元参与主体存在不同的利益诉求,其习惯立场和理性选择不尽相同,博弈能力也有所不同,呈现出或强或弱的状态.政府、学前教育机构管理者

① 褚宏启《新时代需要什么样的教育公平:研究问题域与政策工具箱》,《教育研究》2020年第2期,第6页.

② 孙静、许涛《比较制度分析理论框架》,《经济研究参考》2017年第64期,第7页.

③ 青木昌彦《比较制度分析》,周黎安译,上海远东出版社2016年第2版,第250页.

和教师、城乡幼儿家长,构成了城乡学前教育发展进程中的核心参与主体。城乡学前教育非均衡发展的境况是以上主体间纷繁复杂的博弈互动的最终结果。将城乡学前教育发展嵌入到不同时期各级政府、教育机构以及家庭等不同博弈域中,以教育资源配置和权责分配为剖析核心,从政策文本和实际执行两个层面,对城乡学前教育发展的制度变迁进行解析,得以窥见改革背后多方主体的利益博弈,进一步明晰新时代城乡学前教育均衡发展必须重视的问题。

1. 各级政府的权责博弈与履职差异

中央政府代表国家公共利益,作为政策的设计和颁布者,其理性选择根源于对国家整体利益最大化的考量。把学前教育改革放在我国社会政治经济体制变革的宏观背景下检视可以发现各个时期的特点。首先,在城市与农村的关系上,建国初期面对严峻国际形势以及迫切复苏国民经济的双重压力,国家果断确立了“城乡二元分割”发展模式率先推动城市发展,并人为地在城乡学前教育之间制造了制度性落差,教育资源严重倾向于城市,最终导致城乡二元公共教育体制的形成。其次,在公平与效率的博弈中,人力、物力、财力资源皆有限的前提下,中央政府做出了“效率优先”的选择,把发展重点与投资重心放在了义务教育和高等教育两个阶段上,相比之下,对学前教育的关注以及投入明显滞后,致使学前教育成为各级各类教育中的短板。第三,在中央与地方政府的管理权责上,学前教育从“政府牵头、各部门共同管理”到“分级办学、分级管理”,再到“地方负责、分级管理和各有关部门分工负责”、“国务院领导、省市统筹、以县为主”,央地政府分工日益明确,权力重心逐渐上移。中央政府从最初的垂直控制到不断退后甚至缺位,将地方政府推向管理主体位置,再到重新归位统筹领导,充分彰显了新时期国家大力发展学前教育事业的决心。但是,由于中央政府一段时期内的“象征性责任多于实质性责任”^①,以及当下“以县为主”管理体制的责任重心偏低,导致城乡学前教育均衡发展尚需不断努力。

中央政府和地方政府构成了委托—代理关系。作为合作博弈方,地方政府会根据经济实力、政绩偏好以及收益判断等内外部因素,选择如何执行以及是否尽力执行代理行为。省、市、县、乡各级政府之间的纵向博弈和履职差异,直接决定了城乡学前教育资源的最终分配结果。“学前教育发展中政府履职情况的大样本调查”显示:“政府在履职上很难打破原有的城乡二元思维定势。调查结果显示,总体上,政府在城区和镇区学前教育上的履职情况要好于乡村”,如“城区、镇区比乡村投入了更多的经费用于幼儿园基础设施的建设”、“城区政府在保证基本投入的基础上对乡村学前教育发展的扶持仍显不足”^②。资源的稀缺性和有限性决定了其分配的选择性,地方政府一贯的属地化行动逻辑倾向于把有限的教育资源投入到收效明显的城区,常常对国家城乡一体化发展政策选择“象征性执行”,中央和地方政府之间的制度堕距,无疑是城乡学前教育均衡发展的阻力。

2. 学前教师的供需矛盾与非协作博弈

我国“学前教师规模明显扩大,专任教师数量从2010年的114.42万增长到2018年的258.14万,增幅达125.6%”^③。但是“教师城乡结构、学科结构分布不尽合理”^④，“城乡幼儿专任教师大专及以上学历占比依然存在差距”^⑤。国家重点扶持下农村普惠性幼儿园的明显增量与教师队伍的依旧薄弱之间的矛盾日益凸显。农村幼儿园受困于内部资源与外部条件的限制而吸引不到数量充足且素养优秀的师资,客观上造成了城乡学前教育在量上与质上的持续失衡。

“在教育变革中,矛盾冲突的本质在于没有达到博弈的均衡”^⑥。学前教师作为博弈参与方,是重要的变

① 王海英《新中国70年我国学前教育管理变革的回顾与反思》,《南京师大学报(社会科学版)》2019年第4期,第45页。

② 洪秀敏、马群《区域学前教育公平的权责博弈——基于城乡政府履职的差异分析》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2015年第6期,第75、71页。

③ 庞丽娟《多元快速有效扩充我国学前教师队伍》,《教育研究》2019年第3期,第12页。

④ 《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,人民出版社2018年版,第3页。

⑤ 邬志辉、秦玉友主编《中国农村教育发展报告2019》,北京师范大学出版社2020年版,第2页。

⑥ 张素雅、田友谊《教育变革中教师利益的冲突与协调——基于博弈论的视角》,《教育理论与实践》2014年第16期,第27页。

革力量,无论从群体范畴还是个体意义上讲,其利益诉求都决定了城乡学前教育均衡发展制度实施的复杂性。在与政府的合作博弈中,教师的行为包括“执行”和“不执行”。在新时代,国家倡导“深入实施乡村教师支持计划”,提高乡村教师待遇,力图通过行政干预方式解决农村教师匮乏和无序流动的双重危机。但是,农村幼儿园“招不到、留不住”教师的窘况仍未从根本上改观,新教师不愿意选择农村幼儿园、优质师资趋向于“离农流动”,这充分体现了教师出于实现自身利益最大化做出的选择策略。教师的发展需求与国家的政策期望之间的冲突依然存在。亚当·斯密说过:“在人类社会这个大棋盘上每个棋子都有它自己的行动原则,它完全不同于立法机关可能选用来指导它的那种行动原则。”^①基于社会公共利益,政府的博弈规则是通过农村教师队伍素质迅速提升以促成城乡学前教育的均衡发展,而农村教师长期处于地域条件限制带来的比城市教师更大的生存压力和工作压力,其博弈规则突出个人经济利益和自我价值实现需求。博弈规则的不一致极易引发教师的非协作行为,阻碍制度实施之路。

3.城乡家长的文化惯性与博弈策略

幼儿家长的文化资本,作为一种无形的力量,使改革变得更加复杂。农村家长长期处于一个相对封闭保守的场域,文化变迁相对漫长而艰难,他们的育儿观念、价值偏好和行为准则直接影响其博弈策略选择,进而决定城乡学前教育发展的空间与张力。

城乡学前教育均衡发展是国家意志主导下制度不断完善的过程,在这场制度变迁过程中,看似是最大受益者的农村幼儿家长,选择的却并不是简单的被动合作模式。基于文化惯性,他们在行动层面经常表现出非合作博弈的方式。

(1)低预期与弱参与。长期的城乡教育差距造成许多农村家长对农村学前教育改革的信心不足,为了规避改革的不确定性的风险,他们对改革的实际参与度不高,如依旧维持原来的只要条件具备就一定进城入园的选择。在城镇化进程中,国家推出了诸多新举措促进人口流动迁移,在某种程度上加速了学前儿童向城市流动的步伐,引发城市学前教育资源的超负荷利用,也使得原本薄弱的农村幼儿园更加薄弱,优胜劣汰之势愈演愈烈。这种惯性侧面加剧了各种资源在城市的聚集,充当起维护城乡二元教育结构的作用。

(2)不重视与低投入。“农民教育观念发展的惰性使中国农村教育形态本身获得了一种刚性,陷入内卷化的泥潭不得自拔”^②。研究表明,“大部分乡村家庭仍把幼儿教育当成是幼儿生活的奢侈品而不是必需品”^③。对学前教育的重视程度不同直接造成了城乡家长对于子女在时间、情感、资金的投入上的显著差异。农村家庭隔代养育、留守儿童的现象愈演愈烈,既是社会转型期的弊病,也体现了家长对早期教育的忽视。

(3)偏知识与轻成长。这是中国家长教育观念中的顽疾,更在农村家长群体中代际遗传并演绎。很多幼儿园及教师难以抵制家长对幼儿园歪曲的教育要求,尤其是一些民办幼儿园,迫于生存考虑,不得被迫选择合作,导致农村幼儿园“小学化”倾向严重。家长的博弈能力虽然相对较弱,但是当他们操起弱者的韧武器时,却也具备诋毁正式制度的足够力量。

三 新时代城乡学前教育均衡发展的推进路径

中国正在经历一场最大规模的制度变迁。在新型城镇化和乡村振兴战略背景下,各个领域制度持续创新,为构筑城乡学前教育发展的美好未来提供了前所未有的机遇。坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,防范制度内卷、消解城乡二元结构、弥合制度堕距、全方位协力促均衡,是新时代城乡学前教育发展的内在要求和战略选择。

(一)防范制度内卷,顶层设计谋均衡

制度“内卷化”势必阻滞城乡学前教育均衡发展的实现。我国学前教育制度变迁,表现为一种以政策为导向的强制性变迁方式,政府的顶层设计及其行政效能发挥着重要的作用。从中央到地方,一定要冲破基于

①亚当·斯密《道德情操论》,蒋自强等译,商务印书馆1997年版,第302页。

②陈坚《内卷化:农村教育研究的新视角》,《教育发展研究》2008年第17期,第34页。

③李红婷《个体化社会下中国乡村学前教育的发展趋势》,《学前教育研究》2013年第3期,第14页。

城乡二元结构自我强化的路径依赖,避免效率低下的“内卷化”忙碌。当然,如果武断地将建国以来政府所有促进城乡学前教育发展的举措判定为“完全停滞不前”的制度变迁,也是不客观的。比较制度分析理论强调制度具有复杂多样性,不同的制度安排在不同时期的绩效表现不同,不能从单一维度对某一制度的优劣做出片面的判定。客观地讲,我国一定时期的城乡学前教育发展战略,是因时制宜、因地制宜的选择。在新时代,把握好这个承前启后、继往开来的时代拐点,积极探索改革思路,通过教育制度创新促进城乡学前教育均衡发展,可以大大降低制度变迁的成本并达到预期的最大效益。

防范基于顶层设计的正式制度的“外源性内卷”,一是要坚持新时代五大发展理念,厘清改革思路,制度创新谋均衡。(1)坚持创新发展:挖掘城乡学前教育发展的内在驱动力,鼓励特色内涵式发展,发挥农村地域优势,建立现代田园式幼儿园;(2)坚持协调发展:注重城乡学前教育发展的整体性,资源公平分配;(3)坚持绿色发展:强调城乡学前教育发展的可持续性和生命关怀;(4)坚持开放发展:加强城乡学前教育的交流、互动、合作;(5)坚持共享发展:落实教育扶贫、推动优质资源共享。具体地讲,要逐渐把教育均衡发展的任务重点从义务教育阶段转向学前教育阶段,有效平衡好城市与农村、效率与公平、数量与质量、权力与责任、外力支持与内生动力的关系,关注供给与执行、投入与产出效益。即继续以农村为重点助推城乡共生发展;兼顾公平与效率,彰显新时代协调发展理念;不能满足于普及率的不断升高,更应注重保教质量的切实提升,从“基本均衡”向“优质均衡”努力;明确细化各级政府及相关部门的权责分配;不仅重视多方外力支持,更要激发幼儿园自我内在驱动;不能只重视完善制度供给,更要规避制度执行的违规变异,加强督导体系及反馈机制建设;不能单纯强调经费投入,要加强资源利用效率。二是要坚持共建共治共享,融合社会力量,治理创新推均衡。政府从“管理”走向“治理”,协同各方社会力量,打造新时代教育治理现代化格局,共同推进城乡学前教育均衡发展。一方面,强化政府在学前教育治理中的不可推卸的责任和义务,继续充分发挥学前教育发展过程中政府的主导作用,明确各级政府的责任边界,做好顶层设计。另一方面,更要清醒地认识到,政府教育职能容量是有限的,“在乡村教育治理中,不仅需要政府自上而下规范性制度供给与执行,也离不开乡村社会力量自下而上探索性制度供给与执行”^①。城乡学前教育均衡发展需要政府和社会力量的结合,从政府主导的外生性规制走向参与人共生的内生性创新变革。政府可以鼓励社会力量参与到学前教育管理中来,发动全社会关注和参与学前教育事业。英国“教育行动区计划”(Education Action Zones)就是通过社会力量的参与和助力,创造性地提高了需要特别支持的农村地区的教育水平,值得吸收借鉴。我国多地悄然兴起的学前教育集团制也不乏是推进城乡学前教育一体化发展的可推广经验。通过顶层设计与实践空间的探索与扩展,改革将更有能力培育出新的城乡学前教育秩序,最终促进城乡学前教育均衡发展。

(二)消解城乡二元结构,全方位协力保均衡

“由于制度的积累性和互补性特征,即使锁定发展目标,从不同的初始条件(历史和现实的条件)出发的发展轨迹呈现出多元化特点,并导致终极目标的不同和现实情况的系统性差异”^②。受地域自然发展基础以及城乡关系演变的长期影响,摆脱我国城乡学前教育非均衡发展的面貌,充满了艰难性和复杂性。单纯依靠教育制度创新去规划学前教育发展,忽视外部制度结构的方向性和操作性,务必难以实现既定理想。

比较制度分析强调在制度变迁中,首先要找准最基础的制度结构,并通过对基础结构进行改革,然后再去协调相互关联的制度改革。户籍制度的隐性分配功能,长期以来作为资源配置的壁垒,直接导致了城乡学前教育差距的产生。以户籍制度的深入变革为主要切入点,消解城乡二元结构的影响,从碎片化局部微调向整体性制度设计转变,各个领域协调创新,多管齐下,制度间互补互助,才能保障城乡学前教育均衡发展目标的切实推进。首先,要力克城乡二元户籍制度的惯性,进一步取消附加在户籍制度上的一些功能,如养老、医疗、住房保障等,逐步消解城乡居民的身份差别,为城乡一体化发展创造良好的社会基础。其次,要继续推进学前教育立法体系建设,不仅要明确学前教育的独立地位,在各项规范性文件中单列学前教育阶段,而不是

①李伟、李玲《社会力量参与乡村教育治理的价值、困境及建议》,《西南大学学报(社会科学版)》2019年第3期,第76页。

②孙静、许涛《比较制度分析理论框架》,《经济研究参考》2017年第64期,第9页。

涵盖在基础教育的括号中,而且要尽快审议高位阶的学前教育法律,为城乡学前教育均衡发展提供强有力的法理保障。再次,深化教育供给侧改革,进一步加大中央和省级财政在学前教育中的投入比例,强化省级统筹责任,创新资助制度,建立农村学前教育专项扶持资金,为构建覆盖城乡的学前教育公共服务体系提供必要的财政支持。复次,逐渐完善学前教育内部制度体系建设,尤其重视教师管理制度、幼儿教师编制核定与管理、农村幼师队伍培训制度、城乡幼儿教师流动制度、农村幼儿教师特殊津贴制度等,为有效均衡城乡学前教育质量提供专业化的人力资源。最后,完善教育督导体系建设,对学前教育的城乡均衡发展进行独立性督导,为城乡均衡发展提供有力的监管机制。综上,通过户籍制度、法律制度、财政制度、教育制度跨域的相互“嵌入”,形成一种整体、动态、有效的协调机制,全方位协力实现城乡学前教育的均衡发展。

(三) 弥合制度堕距,利益调和促均衡

制度执行难以逾越多方参与主体的博弈,教育变革要充分考虑到不同博弈策略可能引发的“制度堕距”问题,即制度的实然状态和应然状态之间巨大的落差。尤其是非正式制度“变迁往往要慢于正式制度。这种制度变迁过程往往会形成‘制度堕距’,从而对制度变迁和制度绩效产生影响”^①。

在新时代,国家重新调整利益格局,从城乡二元结构转向一体化发展,并对教育资源进行再分配,力图通过倾斜性制度弥补对农村学前教育造成的不利影响,这是国家对效率与公平博弈均衡的结果。然而,制度参与人的博弈规则与中央政府的既定规则之间是否存在冲突,让结果充满了不确定性。地方政府的局部利益考量、幼儿教师的自我诉求、农村家长的文化认同等非正式制度,是城乡学前教育变革中直面的挑战。防范非正式制度的“内生性内卷”,弥合制度堕距,一是要从思想观念入手,培育全社会共同的新型城乡关系价值体系,即将乡村振兴战略的核心理念“城乡互补、全面融合、共同繁荣”深入人心,形成利益相关者的共识性认知;二是从权力配置入手,规范地方政府灵活性边界,给予其有限的自由裁量权,完善制衡机制,增强中央政策和地方制度的耦合性;三是从教师待遇入手,正视农村幼儿教师岗位吸引力差的问题,不断提升农村教师特殊待遇,引导城乡幼儿教师有序流动;四是从文化认同入手,重塑家长教育价值取向,引导家长树立科学的教育观念。

综上所述,新时代,新起点,新征程,通过持续的制度创新,努力化解农村学前教育发展短板,坚持走城乡学前教育均衡发展之路,相信我们一定能够顺利实现到2035年“普及有质量的学前教育”这一中国教育现代化的宏伟目标。

[责任编辑:罗银科]

^① 饶旭鹏《农户经济行为与农村社会治理研究》,光明日报出版社2016年版,第134页。