

■ 学前教育管理

我国0-3岁婴幼儿托育服务政策的 演进逻辑与未来展望 ——基于历史制度主义的视角

李雨姝^{1,2}, 鄢超云¹

(1. 四川师范大学教育科学学院, 四川成都 610066;
2. 西华师范大学学前与初等教育学院, 四川南充 637000)

摘要:近年来,国家陆续出台系列托育服务政策法规,大力发展我国0-3岁婴幼儿照护服务。运用历史制度主义的视角分析我国托育服务政策有利于把握其内在演化规律,为未来政策制定提供经验和启示。新中国成立以来我国0-3岁婴幼儿托育服务政策经历了发端与断裂、重构与转向、发展与深化三个阶段的变迁历程,运用历史制度主义中的结构观和历史观梳理建国七十年来托育服务政策的演进逻辑,分析政策背景、相关变量、关键节点、路径依赖如何影响政策的发生、发展和变迁。未来我国托育服务政策的发展可探索“托幼一体化”的供给模式,构建“政府主导、社会参与、市场运作”的服务体系,完善托育服务综合配套政策。

关键词:托育服务政策;变迁;演进逻辑;未来展望;历史制度主义

中图分类号:G610

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2022)09-0102-09

PDF获取: <http://sxqxsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2022.09.013

Evolution Logic and Future Prospect of China's 0-3 Years old Infant and Toddler Care Service Policy —From the Perspective of Historical Institutionalism

LI Yu-shu^{1,2}, YAN Chao-yun¹

(1. School of Educational Sciences, Sichuan Normal University, Chengdu 610066, China;

2. School of Preschool and Primary Education, China West Normal University, Nanchong 637000, China)

Abstract: In recent years, China has successively released a series of childcare service policies and regulations to vigorously develop China's infant and toddler care services for 0-3 year olds. This paper analyzes China's childcare service policies from the perspective of historical institutionalism, which is conducive to grasping their inherent evolution rules and provide some experience and inspiration for future policy formulation. Since the founding of the People's Republic of China, China's childcare service policies for infant and toddler aged from 0-3 years old have undergone three stages of change: initiation and rupture, reconstruction and transformation, development and deepening. The structural conception and historical conception of historical institutionalism are applied to analyze evolution logic of childcare service policies since the 70th anniversary of the founding of the People's Republic of China as well as how poli-

收稿日期:2022-06-19;修回日期:2022-06-26

基金项目:南充市社会科学研究“十三五”规划2020年度项目(NC2020B224)

作者简介:李雨姝,女,四川南充人,四川师范大学教育科学学院博士研究生,西华师范大学学前与初等教育学院讲师,主要研究方向:学前教育政策法规;鄢超云,男,四川泸州人,四川师范大学教育科学学院教授,博士生导师,主要研究方向:学前教育政策法规。

cy background, related variables, key nodes and path dependence have affected the occurrence, development and change of related policies. The future development of China's childcare service policy can explore the "integrated childcare" supply model, build a "government-led, socially engaged and market-operated" service system, and improve the comprehensive supporting policies for childcare service.

Key words: policy on childcare service; changes; evolution logic; future outlook; historical institutionalism

一、问题提出

“全面二孩”政策实施以来,全国出生人数持续下降,由于生育孩子的养育成本高、照料孩子压力大等原因,人民群众“不敢生”的现象普遍存在^[1]。2019年,国务院办公厅出台《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(以下简称《意见》),提出“规范发展多种形式的婴幼儿照护服务机构”^[2]。为贯彻落实《意见》精神,《托育机构设置标准(试行)》《托育机构保育指导大纲(试行)》等系列政策法规陆续颁布。托育服务政策是指政府对3岁以下婴幼儿照看和教育方面的举措^[3],包括所颁布的法规、标准、制度以及具体的政策措施,从而保障服务的合法性、规范性和科学性^[4]。自建国以来,我国托育服务政策一直存续,在不同历史时期政策内容各有侧重,回顾70年来托育服务政策的变迁历程、梳理其演化逻辑,对于丰富托育服务相关理论,构建托育服务体系、提升托育服务质量、强化政策效力具有重要的理论和现实意义。

20世纪80年代以来,政治学领域中逐渐兴起新制度主义,其中的一大流派是历史制度主义。在社会政策研究领域,历史制度主义逐渐成为最具影响力的分析范式之一^[5],适合对较长时间内教育政策变迁开展制度和历史相结合的分析^[6]。其分析框架主要包括结构观和历史观,倾向于将政策制度作为研究对象,以历史时间为分析视角来阐释政策制度的变迁历程^[7]。结构观分析范式主要体现为:1)国家宏观政治背景、政治制度与具体制度安排、政策体系之间的结构关系;2)政治变量所组成的序列结构关系,如经济发展水平、国家意识形态、各方利益关系等影响政治制度的各种变量与

制度间的组合形式^[8]。历史观的分析范式主要体现为:1)路径依赖,当某种制度被选择和制定后,制度会进行自我强化,使原有制度退出和新增制度出现随时间迁移而变得日益困难^[9]^[126];2)关键节点,历史进程中某一个特殊时间节点是制度设计和重大决策的关键时期^[10]。历史制度主义的视角对于分析我国0-3岁婴幼儿托育服务政策具有较强的适切性,根据历史制度主义的理论基础和分析范式,本研究将托育服务政策的分析框架确立为“结构观—历史观”下的演进逻辑。

本研究透过历史制度主义的视角,在回顾建国七十年来托育服务政策的基础上试图回答以下问题:我国0-3岁婴幼儿托育服务政策是如何发端、发展与变迁的?变迁历程的演进逻辑是什么?政策演进和变迁的内在规律能够给予未来托育服务政策制定哪些经验和启示?

二、我国0-3岁婴幼儿托育服务政策的变迁历程

历史的序列性由时间的稳定性和连续性构成,因此对于历史进程的分析,首先要将历史放入时间的维度中进行考察^[11]^[151]。解释制度变迁,需要从历史中寻找推动变迁的因素、从时间角度分析制度演变过程^[12]。从宏观层面看,我国0-3岁婴幼儿托育服务政策的发展经历了从社会主义建设初期,到社会主义市场经济体制时期,再到中国特色社会主义新时代。根据历史制度主义的理论分析范式,结合各个时期社会背景、经济发展状况、托育服务的性质和价值取向,将我国的托育服务政策划分为三个阶段。

(一)发端与断裂:解放妇女劳动力、提供社会公共福利(1949—1977年)

建国初期,党和国家需要大量的妇女劳动力投入到社会发展和经济建设中。为了将妇女从家庭劳动中解放出来为社会提供充足的劳动力,促使我国托育服务政策发端。建国以来的托育服务政策重视党和国家的领导、重视与政治生活、生产劳动相结合。

1956年,教育部等部门联合发布《关于托儿所、幼儿园几个问题联合通知》,其中对托育机构的发展方向、管理制度、干部培训等问题作了规定^[13]。提出根据社会需要与现实条件兴办托儿所,坚持“全面系统规划、加强组织领导”和“多、快、好、省”的原则。《通知》明确由卫生行政部门领导托儿所,应有计划地培训保教人员^[14]。同年3月,教育部等部门联合发布《关于中小学、师范学校的托儿所工作的指示》,提出“在教育工委的协同帮助下,依靠广大人民群众举办不同类型的托儿所”,要求“积极改进其工作,使之巩固、发展”,《指示》中国家对于托儿所的数量、种类、举办方式、师资和管理都提出了明确要求。1958年,针对教育在一定时期内犯过未能与生产劳动紧密结合等错误,中共中央国务院在颁布的《关于教育工作的指示》中提出了改进教育工作的任务^[15],其中指出“全国应在三年到五年的时间内使学前儿童多数都能入托儿所、幼儿园”。同年12月,在八届六中全会通过《关于人民公社若干问题的决议》,提出“努力使每位婴幼儿在托儿所获得比在家庭更好的生活和教育”。这一时期党和国家高度重视托儿所的数量和质量,力求使每个家庭都能享有婴幼儿照护服务,带有明显的社会公共福利性质。1966年—1976年期间,受到“文化大革命”的影响,各项社会事业处于停滞状态,教育政策法规的研制、颁布和实施受阻,托育服务政策走向断裂。

(二)重构与转向:多元主体供给、家庭承担经费(1978—2009年)

1978年,我国决定实行对内改革、对外开放政策,发展中国特色社会主义市场经济,此后各

项事业进入飞速发展时期。在经济体制改革的社会背景下,婴幼儿托育服务也进行着相应的改革,供给主体由单一走向多元,由国家承担逐渐转变为由其它社会组织承担^[16],市场竞争机制的引入使托育服务事业开始重构。

1979年,全国托幼工作会议决定设立“托幼工作领导小组”,第一次确立学前教育管理体制为政府牵头主导、各部门协同管理^[17]。1980年,卫生部颁布《城市托儿所工作条例(试行草案)》,其中规定“托儿所是3岁以前婴幼儿集体保教机构,承担教养3岁以下婴幼儿和解放妇女劳动力的双重任务;婴幼儿应该按年龄分班;托儿所的首要任务是保障婴幼儿健康,并合理教养婴幼儿”,明确了托儿所的性质和任务,并对托儿所的班级管理作出了详细规定。1981年,卫生部、妇幼卫生局颁发《三岁前小儿教养大纲(草案)》。其中提出了对3岁前婴幼儿开展集体教养的原则,阐明了小儿神经心理发育的主要标志,提出促进小儿发展的具体措施和方法。《大纲》是新中国成立后首次明确规定0—3岁小儿教养的具体任务、原则和实施方法的文件。

从20世纪80年代中后期开始,全国范围内单位福利制度逐步瓦解,随着国企改革的推进,政府大大缩减了对婴幼儿托育的投入,国有企业开始大规模分离托儿所等社会化职能。托育公共服务体系的规模急剧萎缩,婴幼儿的教养责任从由国家承担转变为由家庭承担。1988年,国家教委颁发《关于加强幼儿教育工作的意见》。该文件将我国幼教事业发展方针定为:发展幼儿教育事业应通过多种途径、多样形式。明确指出“按照法律规定的应尽社会义务,儿童家长承担养育子女的责任”“家长送孩子进入幼儿园应当承担一定的保教费用”。至此,托育服务的性质开始转向,办学主体由政府开始向其它社会组织转变,托育服务的责任由国家向家庭转变。2001年,国务院印发《关于基础教育改革与发展的决定》。其中提出“以社区为依托,大力发展公办与民办相结合、多种形式共同发展的早期教育”^[18]。同年,教育部在发布的《中国儿童发展纲

要(2001-2010年)》中指出“积极发展0-3岁婴幼儿早期教育”^[19]。

(三)发展与深化:构建婴幼儿照护体系、支持普惠性托育服务(2010—2022年)

进入新世纪以来,我国学前教育事业取得长足发展,但同时面临着资源短缺、区域发展不平衡、收费不规范等问题。自2010年起,“入园难”“入园贵”成为学前儿童家庭面临的突出问题。国务院在发布的《关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称“国十条”)中提出了十项意见,要求“努力构建覆盖城乡、布局合理的学前公共服务体系,保障适龄儿童接受基本而有质量的学前教育”^[20]。

2011年,国务院印发《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》。其中指出“大力发展0-3岁婴幼儿早期教育;积极发展公益性普惠性的儿童综合发展指导机构;为0-3岁婴幼儿及其家庭提供早期保育和教育指导”^[21]。2012年颁布的《国家教育事业第十二个五年计划》中提出基本建立“广覆盖、保基本、多形式、有质量的学前教育体系”“加强对早教指导机构的保教指导和服务监管”,其中蕴含着托育服务公益性和普惠性发展方向^[22]。

近年来,针对生育率较低、托育服务需求强烈、托育机构服务质量参差不齐的状况,2019年国家出台了一系列专门针对0-3岁婴幼儿托育服务的专项政策文件,为托育机构的设立、管理和保育设置“国家标准”。2019年5月,《意见》的颁发明确了托育服务发展目标:“到2025年,基本形成多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系。”^[2]同年10月,国家出台《托育机构设置标准(试行)》设置托育服务标准、出台《托育机构管理规范(试行)》明确托育服务管理规范。2021年1月,国家卫健委印发《托育机构保育指导大纲(试行)》规定托育机构中保育服务的规范;印发《托育机构婴幼儿伤害预防指南(试行)》规定婴幼儿伤害预防措施的具体内容。2022年1月,国家卫健委发布《托育机构喂养与营养指南(试行)》《托育综合服务

中心建设指南(试行)》,进一步明确托育机构保育规范中的喂养与营养要求,并为托育机构设置标准中的建设规模、选址与规划布局、建筑与建设设备设置具体指标。

三、我国0-3岁婴幼儿托育服务政策变迁的演进逻辑

(一)结构观下我国托育服务政策的变迁逻辑

1. 政策背景:国家宏观制度情境主导托育服务政策的设计

历史制度主义强调国家宏观制度情境的重要性,认为国家在选择某项具体政策时会受到本国制度情境或时代背景等深层结构的制约,包括“一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础的规则”^[23]¹²⁶。建国初期,社会百废待兴,党和国家的主要任务是解决人民的温饱问题,将恢复生产、发展经济和完善制度作为中心工作。各项政策方针的制定以解放劳动力、促进社会生产、重振经济为主要目标。在教育制度的设计和选择上,全面参照苏联模式对教育进行公有化改造。计划经济时代教育政策的制定,紧扣国民经济和社会发展总体目标,高度依赖国家的行政指令,因此这一阶段托育服务政策的制定由政府主导实施。党和国家将托育服务作为保障社会生产的公共福利,体现出“教育与生产劳动”相结合的特征。“文化大革命”时期,全国各项事业遭受重创,教育沦为政治的附庸,成为“语录式”“标签化”的口号,托育服务政策的发展和变迁相应地受到阻碍。

改革开放以后,党和国家将重点工作放在经济建设上,并重新建构各项社会制度。在经济运行上实行市场配置社会资源、国家对经济进行宏观调控的方式^[25],经济体制的变革催生和诱发了教育事业的变革,尤其是非义务教育阶段,不再由国家承担主要责任,而是通过市场化的自由竞争配置资源。这一阶段托育服务的性质开始转向,相关政策法规中也明确提出办学主体由政府开始向其它社会组织转变,责任由政府转向家庭承担。

中国特色社会主义进入新时代以来,区域、城乡、学校发展的不平衡引发了教育领域公平问题的讨论。这一阶段的托育服务出现公共托育资源不足、托育服务质量参差不齐的突出问题。近年来,“全面二孩”政策实施后并未取得预期的效果,人们生育意愿依然较低,社会老龄化困境即将来临,同时广大家庭强烈的入托需求和匮乏的托育服务资源出现严重的供需矛盾,“入托难、入托贵、入托差”成为困扰国计民生的难题,由此推动了托育服务政策的发展与深化。国家提出覆盖城乡的0-3岁婴幼儿照护体系的目标,并对托育机构的设置、管理、保育等提出具体规范,基本满足广大家庭的入托需求,规范和调节托育市场的乱象,努力解决人民“不敢生”的后顾之忧。

2. 相关变量:序列结构变动影响托育服务政策的变迁

历史制度主义的结构观认为某一制度的产生与最终形态是与社会结构内各变量互动的结果,结构观倾向于将制度和社会经济的发展程度、观念的分布状况等其他因素一起置于因果链中^[25]。经济发展、利益格局、意识形态、思想基础等政治变量所组成的序列结构的变动也影响着托育服务政策的发端和变迁。

序列结构的变动影响托育服务政策变迁具体体现在:第一阶段:建国初期,国家的主要任务是恢复和发展生产、完善各项政治制度,经济发展、意识形态、利益格局共同作用主导着托育服务政策。由于经济发展的需要,迫切需要将妇女作为社会生产的劳动力,直接决定了国家需要总体规划制定托育服务政策来解决婴幼儿照护问题。在社会制度和意识形态上,全面学习苏联经验,对托育服务实行集中化管理体制,使得这一时期的政府明显带有社会公共福利性质;第二阶段:改革开放以来,国家以经济建设为中心,积极开展对外交流,加入国际世贸组织,借鉴西方的先进技术和经验。经济发展、利益格局、科学技术等政治变量在序

列结构中的权重上升。在托育服务资源的配置中政府职能开始由国家行政主导转变为宏观调控^[24]。家庭、托育机构、政府等利益相关方所组成的利益格局发生变化,全国托育服务的福利制度逐步瓦解,转由社会其它组织提供托育服务。家庭承担婴幼儿的教养经费,在利益格局中所占权重逐渐上升;第三阶段:进入新时代后,人们对高质量美好生活的向往日益强烈,社会主要矛盾发生变化。随着“不能让孩子输在起跑线上”的教育观念深入人心,广大家庭越渐重视0-3岁婴幼儿的养育和教育。在子女的养育问题上,不仅仅重视孩子的生存需求,也重视孩子的发展需求,对于获得高质量托育服务的需求强烈,文化观念在序列结构中的权重上升。同时,全国生育率降低,出现“生了孩子无人带”的困境,人口结构发展不均衡,“老龄化”问题逐渐凸显,促成了0-3岁婴幼儿转向托育服务政策法规发端。文化观念、人口结构、利益格局主导着托育服务的走向,因此这一时期托育服务政策的主要目标是着手构建覆盖城乡的婴幼儿照护体系,满足广大婴幼儿家庭的入托需求,为提高生育率、缓解老龄化提供保障。

(二)历史观下托育服务政策的变迁逻辑

1. 关键节点:重大历史事件促进托育服务政策的调整

依据历史制度主义的观点,“关键节点”发生会对新政策形成的力量产生重要影响。我国0-3岁婴幼儿托育服务政策第一阶段的关键节点主要包括:1)1949年底,新中国第一次全国教育工作会议的召开,决定在老革命解放区教育经验的基础上,借鉴苏联先进的教育经验,推动新民主主义教育建设。此次会议专门对各类型教育工作进行部署,影响着我国托育服务政策的发端;2)1956年颁发的《关于托儿所幼儿园几个问题的联合通知》明确了儿童进入托儿所和幼儿园的不同年龄标准^[26],即托儿所招收3周岁以下儿童,同时还明确了教育部

分管幼儿园、卫生部分管托儿所,领导归属和主体责任的明确,加快了托育服务政策调整的动力,此后我国托育服务事业出现一个小高峰;3)1966年,“文化大革命”的爆发使托育服务事业的发展受阻,托育服务政策的变迁进入断裂时期。

第二阶段的关键节点主要包括:1)1979年,全国托幼工作会议设立“托幼工作领导小组”,首次确立了由政府牵头、各部门共同管理的学前教育管理体制,规定了托育服务的领导机构和管理体制;2)20世纪80年代初期,由于计划生育政策局部调整,出生人口数出现一个小反弹。同时,改革开放带来的经济活力对正规就业的劳动力提出更大规模需求,为了配合支持妇女就业,托育服务政策鼓励全国各级政府、企事业单位和街道社区大力举办托育机构^[27]。受到人口环境和政策的双重影响,托育服务出现一个小高峰时期,托育服务政策的内容也更为丰富和详实;3)1988年,全国范围内单位福利制度逐步瓦解,国有企事业单位逐渐分化托儿所的社会职能,托育机构规模大幅萎缩。托育服务政策提倡社会组织以多种形式举办托育机构,并将托育服务主体责任转移给家长,从此托育服务进入由市场配置资源、由家庭承担教养经费的阶段。

第三阶段的关键节点主要包括:1)“国十条”中所提出构建学前教育公共服务体系,成为党和国家高度重视学前教育发展的重要标志^[20]。学前教育中“公益性”和“普惠性”的思想向下延伸到0-3岁婴幼儿托育服务中,成为后期托育服务政策中婴幼儿照护服务体系的发展方向;2)自2013年开始,为发展公益性婴幼儿早期教育服务,由教育部组织的婴幼儿早期教育试点在我国十四个地区率先开展,在实施过程中要求“明确管理体制、培养培训师资、合理分担成本、促进内涵发展”^[28],积极探索0-3岁婴幼儿早期教育的经验和模式,为后续国家层面托育服务政策的研制提供了实践基础和理论依据;3)2019年,《意见》的出台对我国托育服务政策的发展起到了巨大的推动和引

领作用。《意见》颁布后,国家和地方纷纷出台系列托育服务专项政策。此后《托育机构保育指导大纲(试行)》《托育机构婴幼儿喂养与营养指南(试行)》等专项政策法规出台,使托育机构的设置、管理和保育有了国家层面的政策依据和标准规范。

2. 路径依赖:自我强化机制维系托育服务政策的平衡

历史制度主义中的“路径依赖”是指一项制度或政策一旦沿着某条路径实施,通常会在以后的发展中沿袭原有路径,从而逐步自我强化^{[9]125-134}。新的制度或政策从确定和实施起,就会出现“学习效应、协同效应、适应性预期、退出成本增大”等情况^[29]。其中,学习效应指在复杂系统内更多人重复、模仿先前的学习行为会产生新的创新活动,进而产生收益递增;协同效应指当系统内个体获得特定活动带来收益时,会促进更多人采用相同的策略;适应性预期指当某种倾向不被广泛接受时,个体会选择寻找新的预期;当某种新倾向逐渐普遍时,个体会倾向于采取增加预期实现的行动^[30]。上述效应综合作用会使制度或政策越来越难以改变。

第一,退出成本。退出成本是指托育服务政策的制定和维系过程中所产生的成本。退出成本的存在会使行动者采取积极行动以避免退出,当退出成本增加时,行动者的努力水平也会提高^[31],特定制度在建立之初会有大量的原始成本投入,这些投入造成该制度退出的成本高昂^[32]。我国托育服务政策在发端伊始,就带有浓厚的社会公共福利性质,国家为此投入了大量的人力、物力和财力。经过20世纪50年代的发展,到70年代广大城乡地区基本上都建立起了相对完善的托育服务体系。为构建托育服务体系,国家在托育机构的设立、运行管理、师资聘用、托育经费分担等方面都投入了高昂的成本,建立和形成了一套系统的政策体制,如果要退出这种制度或撤销这些政策,国家将会付出巨额的代价。高昂的退出成本,使托育服务政策呈现稳定和延续的状态。

第二,学习效应。自托育服务政策发端以来,政府、托育机构、婴幼儿家庭等利益相关方参与其中,各方在探索如何完善托育服务的过程中形成了一套固定的模式、经验和程式,并能都从中获得利益。对于国家而言,托育服务是解放妇女劳动力、促进人口均衡发展、保障社会民生的重要工程;对于托育机构而言,托育服务是其保持生存、实现营利、保障利润的重要手段;对于婴幼儿家庭而言,托育服务能有效缓解家庭成员参与社会工作婴幼儿无人照料的困境。这种互利互惠、合作共赢且收益递增的“学习效应”有利于托育服务政策的稳固和维系。

第三,协调效应。托育服务政策自形成以来,就与我国的政治体制、经济水平、文化观念、科技发展等要素密切相关。发端时期旨在解放妇女,为社会生产服务;转向时期旨在充分调动市场的积极性,为经济发展服务;深化时期旨在缓解广大家庭对托育服务的需求,为促进人口均衡发展服务。托育服务政策作为教育政策的重要组成部分,镶嵌于社会、经济、文化、科技发展的背景之下,并非孤立的存在,而是与缓解社会矛盾、促进教育公平、促进人口均衡等社会重大问题息息相关。“协调效应”使经济、文化、科技等要素与托育相勾连,形成一个相对稳固的政策体系,托育服务政策在一段时期内难以发生实质性变化。

第四,适应性预期。托育服务政策作为一项保障国计民生的重要工程,从诞生之初就产生了巨大的社会效益。无论是新民主主义建设时期将妇女从家庭劳动中解放出来,还是在中国特色社会主义建设时期盘活市场活力、合理配置资源、提高生产效率,还是在中国特色社会主义新时代解决人民对托育服务的需求和托育服务市场发展不平衡不充分的矛盾,都具有重要的经济效益和教育效益。政府、托育机构、婴幼儿家庭等利益方都能从托育服务稳固的运行模式中获益,对政策的存续已形成适应性预期,使得托育服务政策不断稳固和发展。

四、我国0-3岁婴幼儿托育服务政策的未来展望

(一)坚持“普惠性”发展方向,立足国情探索“托幼一体化”的托育服务模式

国家“十四五”规划纲要中表明“十四五”期间要将“每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数”指标纳入经济社会发展指标进行考量^[33],发改委在发布的《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》中也明确提出“发展普惠性托育服务体系、鼓励和支持有条件的幼儿园招收2至3岁幼儿”。纵观我国托育服务政策的变迁历程,经历了从“公益性”到“市场化”的变迁历程,在新时代时期正朝着“普惠性”的方向发展。“普惠性”托育服务体系是教育公共服务体系的重要组成部分,要求托育服务资源普遍惠及、人人享有^[34],将托育服务资源普遍惠及到不同群体。

由于我国托育服务起步晚,政策制定、理论研究和实践探索还存在较大空间。在现有的基础上重建与学前教育体系并行的托育服务供给体系并不现实,因此推行“托幼一体化”建设是增强托育服务普惠性供给、整合托幼服务资源的重要途径^[35]。经过数十年的建设,先行已经初步构建起覆盖城乡的学前教育公共服务体系,为托育服务体系提供了有益的经验 and 模式^[36]。根据历史主义制度的观点,政策的变迁和发展会受到国家宏观情境的影响。因此,在立足本国国情和当前时代背景、最大限度整合与利用资源的基础上,可逐步探索“托幼一体化”的托育公共服务模式,分年龄段解决婴幼儿入托问题,如在幼儿园中设立托班,率先解决2-3岁婴幼儿入托难题,再逐步将年龄向下延伸。

(二)坚持中国共产党的领导,逐步建立“政府主导、社会参与、市场运作”的托育服务体系

从我国0-3岁婴幼儿托育服务政策演变的“关键节点”和“路径依赖”来看,在托育服务发展的高峰时期,均得益于政治变量中中国共产党强有力的领导和国家对托育服务事业发展

所起的主导作用。当今时代发展对教育的特点和性质提出了新的价值取向要求,即要求鲜明地显现教育的公共性^[37]。在我国,多数讨论学前教育供给方式的研究将其性质界定为“准公共产品”,主要采取由政府和市场共同供给的原则^[38]。托育服务事关每位婴幼儿基本权利的保障和身心的健康发展,不宜完全交由市场进行资源配置。在未来一段时间内,托育服务的发展应坚持中国共产党的领导地位不动摇,由国家承担托育服务的主导责任。我国的中国特色社会主义市场经济将政府的主导作用和市场的灵活配置相结合,能充分整合政策强大的执行效力和市场运作提高效率的优势。因此,可逐步建立“政府主导、社会参与、市场运作”的托育服务体系。国家通过宏观政策的颁布和实施总体规划托育服务的性质和方向,引导企事业单位、社会其它组织等多元主体参与托育服务供给,并为其提供政策、资金、人力支持;建立托育服务激励机制,管理、规范和监督市场托育服务供给行为;社会组织在国家的宏观调控下充分参与市场竞争。

(三)完善托育服务综合配套政策,架构托育服务多元利益格局

历史制度主义的观点认为,政策的变迁在结构上受到经济发展、意识形态、利益格局和文化观念等多个变量的影响^[39],托育服务政策的制定和发展也会受到政治、经济、文化、科技等方面的影响。从我国颁布的托育服务相关政策的主体来看,涉及到国家卫健委、发改委、妇女联合会、人口计生委等多个部门。因此,未来应完善托育服务综合配套政策,在区域教育规划、人口计划、生育服务、妇女就业保障、社区配套设施建设等方面为托育服务政策提供支撑,完善优化综合配套政策,使生育、养育、教育一体化。

根据“路径依赖”的观点,一项政策在制定后会形成“协调效应”。如果要维系政策的一贯性和连续性,需要各个主体参与并从政策中受益,形成相对稳固的利益格局。从横向上

看,托育服务涉及到卫生保健、保育教育、养老就业、人口均衡等多方面的民生内容,需要卫生部门、教育部门、社保部门等多方主体参与;从纵向上看,托育服务的发展涉及到家庭需求、国家主导、市场提供、政府监管,需要行政管理部门、托育机构、家庭的利益协调一致。托育服务政策的制定和实施,可吸纳多方主体共同参与、架构多元利益格局,从而保持托育服务政策的延续。

[参考文献]

- [1] 温勇.加强婴幼儿照护服务,构建生育支持体系——对《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》的解读[J].人口与健康,2019(12):24-27.
- [2] 中华人民共和国中央人民政府.国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/09/content_5389983.htm.
- [3] 申秋红.托育服务相关政策:国际经验及启示[N].中国人口报,2017-07-20(003).
- [4] 时扬.婴幼儿托育服务政策的国际比较及对我国的启示[D].上海:华东师范大学,2019.
- [5] Daniel Béland. Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective [J].Social Policy and Administration, 2005 (1):1-2.
- [6] 何俊志.结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式[J].国外社会科学,2002(5):28-31.
- [7] 郭存,何爱霞.百年扶贫史:我国成人教育扶贫政策变迁历程——基于历史制度主义视角[J].职教论坛,2021,37(12):118-125.
- [8] 彭林,Brent Jesiek.历史制度主义视角下美国产学研合作教育政策变迁研究[J].清华大学教育研究,2021,42(6):52-61.
- [9] 道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,1994.
- [10] 张灵,童腮军.改革开放以来乡村教师薪酬政策的变迁与展望——基于历史制度主义的视角[J].教育学术月刊,2021(11):46-53.
- [11] 刘圣中.历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M].上海:上海人民出版社.2010.
- [12] 靳亮:历史制度主义视角下中央政府文化管理体制变

- 迁动力研究(1949–2019)[D].武汉:武汉大学,2019.
- [13] 朱宗顺.建党百年与中国学前教育发展之路[J].幼儿教育,2021(26):3–11.
- [14] 邹胜菊.我国民办幼儿教育政策演进的历史研究[D].兰州:西北师范大学,2012.
- [15] 贾全华.高等职业教育的价值及营销战略研究[D].青岛:中国海洋大学,2008.
- [16] 罗佳欣,左瑞勇.70年来我国0~3岁婴幼儿托育服务政策的发展历程及未来展望[J].早期教育(教育教学)2020(1):18–21.
- [17] 王海英.新中国70年我国学前教育管理变革的回顾与反思[J].南京师大学报(社会科学版),2019(4):40–52.
- [18] 中华人民共和国中央人民政府.国务院关于基础教育改革与发展的决定[EB/OL].http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60920.htm.
- [19] 国务院妇女儿童工作委员会.中国儿童发展纲要(2001—2010年)[EB/OL].http://www.nwccw.gov.cn/2017-04/05/content_149164.htm.
- [20] 中华人民共和国中央人民政府.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].http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content_5340776.htm.
- [21] 胡建美.公共财政视域中的基础教育均等化[D].长沙:湖南师范大学,2009.
- [22] 中华人民共和国中央人民政府.国家教育事业发展的第十二个五年规划[EB/OL].http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2238967.htm.
- [23] 罗纳德·H·科斯.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M].上海:上海人民出版社,2014.
- [24] 韩冰宇.县域经济发展过程中企业行为的变迁规律研究[D].扬州:扬州大学,2012.
- [25] Peter A. Hall, Rosemary C R Taylor. Political Science and Three New Institutionalisms[J]. Political Studies, 1996, 44(5):942.
- [26] 唐淑,钱雨,杜丽静,等.中华人民共和国幼儿教育60年大事记(上)[J].学前教育研究,2009(9):66–71.
- [27] 刘中一.我国托育服务的历史、现状与未来[J].经济与社会发展,2018,16(4):70–74.
- [28] 中华人民共和国教育部.教育部办公厅关于开展0–3岁婴幼儿早期教育试点工作有关事项的通知[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201204/t20120417_134850.html.
- [29] North D C. Institution, Institutional Change and Economic Performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [30] Paul Pierson. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics[J]. American Political Science Review, 2000, 94(2):251–267.
- [31] 许荣宗,唐跃军,张楚哲.退出成本、经理行为与国有企业改革[J].中国工业经济,2007(8):106–113.
- [32] 杨岚,刘争先.历史制度主义视角下俄罗斯英才教育制度的演进研究[J].外国教育研究,2021,48(11):79–95.
- [33] 国务院.中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/2021-03/13/c_1127205564.htm.
- [34] 王海英.试论普惠性民办幼儿园的制度设计[J].幼儿教育,2011(18):1–5.
- [35] 李放,马洪旭.中国共产党百年托幼服务供给研究:变迁历程、演进逻辑与未来展望[J].社会保障研究,2021(5):13–25.
- [36] 姜异康,袁曙宏,韩康,等.国外公共服务体系建设与我国建设服务型政府[J].中国行政管理,2011(2):7–13.
- [37] 张茂聪.教育公共性的理论分析[J].教育研究,2010,31(6):23–29.
- [38] 江夏.“准公共产品”抑或“公共服务”——不同视域中的学前教育属性及其供给差异[J].教育理论与实践,2017,37(11):17–20.
- [39] 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.

[责任编辑 王亚婷]