

普惠性学前教育政策执行的 社会学分析

——基于嵌入性理论视角

杨柳玉, 杨晓萍

(西南大学 教育学部, 重庆 400715)

摘要:政策执行是实现普惠性学前教育政策目标的重要保障。本文借鉴社会学嵌入性理论,以“社会人”的行动为视角,从关系性嵌入、结构性嵌入和政策工具适配性3个方面建构分析框架,审视普惠性学前教育政策的执行过程及存在的问题,探寻相关问题的解决之道。通过分析发现,普惠性学前教育政策执行中存在“脱嵌”问题,主要表现在4个方面:(1)普惠政策执行中行动者互动“脱嵌”;(2)忽视普惠政策共同体存在的问题;(3)普惠政策工具与政策共同体失衡;(4)忽视普惠政策执行者的弱关系信息“桥”作用。在此基础上提出普惠政策执行中的“镶嵌”策略:重视多元民主参与,增进政策执行主体之间的信任,提升政策工具与政策共同体的适配性,注重自主与合作相结合。

关键词:普惠性学前教育;政策执行;嵌入;脱嵌;政策工具

中图分类号:G610 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2019)05-0090-06

2010年11月,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称《若干意见》)颁布,明确指出:“发展学前教育,必须坚持公益性和普惠性……鼓励社会力量以多种形式举办幼儿园。通过保证合理用地、减免税费等方式,支持社会力量办园。积极扶持民办幼儿园特别是面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园发展。”^[1]这是我们国家首次明确学前教育的普惠性^[2]。此后,国家和地方各部门围绕公益普惠性出台了一系列相应的政策措施。2018年11月,《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:“推进学前教育普及普惠安全优质发展,满足人民群众对幼有所育的美好期盼,为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人奠定坚实基础。”^[3]公益普惠性成为学前教育政策的价值导向和实践目标。

教育政策的执行是保障政策有效性的重要环节。有专家曾指出:“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余的90%取决于有效执行。”^[4]政策执行也是社会转型的指向标,反映的是政策执行过程中效果与预期的契合程度。普惠性学前教育政策(以下简称普惠政策)既要通过执行环节转化为社会实践,又要在社会实践中反思问题并不断完善。普惠政策作为一项追求公平公益价值取向的教育政策,自执行以来取得了一定成效,在一定程度上解决了“入园难、入园

收稿日期:2019-05-21

作者简介:杨柳玉,西南大学教育学部博士研究生,讲师。

杨晓萍,西南大学教育学部教授,博士生导师。

基金项目:2019年度中央高校课题“基于STEM教育的幼儿园科学课程整合路径研究”(SWU1909573),项目负责人:杨柳玉;2019年度中央高校基本科研业务费专项资金项目“普惠性幼儿园持续健康发展长效机制研究”(SWU1909217),项目负责人:杨晓萍。

贵”问题。但是,由于自上而下的执行模式导致现实中出现政策执行偏差,“将发展普惠性学前教育窄化为发展普惠性民办园,忽视公办园的主体地位;将发展普惠性学前教育片面理解为追求入园率和资源覆盖率,忽视入园机会的公平和学前教育质量”^[5]。目前,学界主要从利益相关者的视角,探讨普惠性学前教育政策执行中政府机关、公办幼儿园、民办幼儿园、家长、幼儿等利益主体之间的博弈,关注政策执行者的“理性人”倾向,将普惠政策各利益主体预设为“对立”的“经济人”。本研究引入社会学中的嵌入性理论,以“社会人”的行动为视角,将普惠政策执行“嵌入”人类发展的社会历史中,将普惠政策执行“嵌入”微观政策共同体和宏观社会结构理论框架,分析政策执行的相关问题和执行形态,探讨教育政策执行的本质,对普惠政策执行进行理论探索与展望。

一、理论借鉴与分析架构:嵌入性理念及政策工具适配性

(一)嵌入性理论的普适性与应用价值

“嵌入性”概念最早由经济史学家卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)提出。在《大转型:我们时代的政治经济起源》一书中,卡尔·波兰尼指出:“经济活动一直嵌于社会、宗教及政治制度之中,经济系统整合在社会系统之中,经济是附属于社会的,而现代市场经济试图创造一个脱嵌的领域,它试图去控制社会和自然,但这种脱嵌不会成功,完全脱嵌的、自发调节的市场经济是一场乌托邦式的建构,它是不可能存在的一种东西。”^[6]格兰诺维特(Granovetter)引用“嵌入性”概念并加以社会化的诠释:经济行动总是需要社会性定位,它不可能仅仅用个人动机来解释;社会制度也不可能以某种必然的形式自动产生,而只能通过“社会建构”的方式形成^[7]。哈格多恩(Hagedorn)从组织实体的角度进一步将“嵌入性”分为三个层次:“双边嵌入性、组织间嵌入性和环境嵌入性。”^[8]从嵌入性理论的普适价值来看,“嵌入性”概念主要指社会关系网络对个体经济行动的限定与形塑,它与经济学将个人过分“原子化”的观点相对立,用来描述个人与其所处的社会环境之间不可分割的联系^[9]。嵌入性理论揭示的是个体和组织的经济行为与社会体系之间相互引导、促进与限制的网络复杂关系,不仅关注宏观的社会联系,而且关注中观组织和微观个人的社会互动。

(二)“嵌入性”作为普惠政策执行的分析框架

格兰诺维特超越波兰尼强调的宏观双边的嵌入关系,“将嵌入性概念定义为经济行为的持续情境,成为嵌入性理论新的里程碑”^[10]。一方面,行为主体嵌入人际关系之中,成为“关系性嵌入”,在这种嵌入性关系中,对规则的期望、对相互赞同的渴求、互惠性交换等是影响行动者的主要社会因素;另一方面,行动者嵌入更为广阔的社会关系网络中,成为“结构性嵌入”,在这种嵌入性关系中,制度、文化等社会背景对行动者产生影响^[11]。

本研究运用格氏的嵌入性概念,采用双重嵌入的可分析路径,将普惠政策执行视为嵌入社会系统脉络的过程,将普惠政策执行过程分为两个处于嵌入关系的系统。行为主体在政策执行的指令中建构关系网络,但政策执行与相关行动者并非严格遵照自上而下的理想政策模式(如“经济人”假设)去实施行动,而总是受到其嵌入的结构和关系的影响而作出决定。从这一角度上说,理想的普惠政策执行模式是不存在的,政策执行总会受嵌入社会脉络的政治、经济、文化等多重因素的影响,而政策工具则成为连接政策共同体之间的关键。下面从关系嵌入、结构嵌入和政策工具的适切性三个方面进行具体分析。

首先,普惠政策的执行过程是社会形塑和社会转型的交互过程。一方面,普惠政策的嵌入重塑学前教育系统的社会关系脉络;另一方面,普惠政策行动者根据政策情境形成自我行动的信念和行为,推动新的学前教育系统形成。其次,普惠政策执行受政策共同体的制约。普惠政策嵌入的直接社会关系就是政策共同体,政策共同体就是处于某一具体政策领域中的行为集合体。政府机构、幼儿园、教师、幼儿和家长等共同构成普惠性学前教育政策关系网络,各行为者在网络中进行有关经验、价值、伦理以及范式的交流,形成具体的活动模式。随着时间的循环往复,行为者之间的相互依

赖性增强,构成政策共同体的常规行为。新普惠政策关系嵌入必然受传统的政策共同体“常规”的制约,普惠性学前教育政策的执行应考虑政策共同体中原有的经验、价值、伦理和治理范式。最后,政策工具是普惠政策执行过程中实现有效互动的关键。根据“弱连带优势理论”,“弱连带充当信息桥”较之于强连带有更好的讯息传播的效果,如 A 有两个强连带 B 和 C,由于好朋友互动频繁,所以 B 和 C 有很多的机会因 A 的中介作用而认识(如图 1 所示)。强连带会造成两个团体之间信息交流重叠和封闭的信息回路,因此,两个团体间的信息“桥”(bridge)必然是弱连带。信息从一个团体传到另一个团体,有时仅仅依赖于两团体中各有一名成员相互认识,这条信息惟一的通路就被称为“桥”。政策工具作为联结政策共同体的关键,承载“信息桥”的作用,政策工具与社会脉络的适配性决定着政策共同体的有效行动,只有当嵌入性关系网络达到优质信息共享并形成共同解决问题的机制时,才能使普惠政策的行动者改变行为,同心协力,共同解决政策执行中的问题。

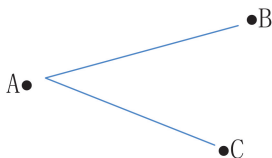


图 1 弱连带的三角关系

二、普惠政策执行中的“脱嵌”问题:基于嵌入性理论审视

(一)普惠政策执行中行动者互动“脱嵌”

普惠政策执行打破了传统学前教育公办民办体制的局限。政府、公办幼儿园、民办幼儿园等成为政策执行的互动主体,但在执行过程中却没有建构起人际关系网络,主要表现在三个方面。一是忽视公办幼儿园的质量标杆作用。公办幼儿园一直是普惠性学前教育公共服务的主体。世界许多发达国家也是以公办幼儿园为主来提供学前教育服务的^[12]。从某种意义上说,公办幼儿园是普惠性幼儿园的质量标杆和质量参照。然而,自普惠政策实施以来,公办幼儿园数量不足。截至 2016 年,我国幼儿园共计 23.98 万所,其中民办幼儿园 15.42 万所,占全国学前教育的比例约为 54%^[13],占据学前教育的半壁江山。二是公办幼儿园与普惠性民办幼儿园互助的层次较低,仅限于派遣教师、教研指导等,并未形成深层互动的格局。三是忽视普惠性民办幼儿园的互惠需求。普惠性民办幼儿园作为普惠政策网络的新嵌入主体,渴望在互动中获得赞同、规范管理和互惠交换。但实施过程中普惠性民办幼儿园的经费投入、奖补方式等都存在问题,没有形成有效的管理机制。而对于民办幼儿园而言,在获得政府补贴的同时,更渴望的是通过政府管理获得支持和互惠,能够与公办幼儿园平等互动,并获得认可,不希望像部分民办幼儿园园长戏称的那样“只有公办幼儿园才是政府‘亲生的’”^[14]。

(二)忽视普惠政策共同体存在的问题

普惠政策的社会结构嵌入最基本的就是政策工具对政策共同体的嵌入。我国的学前教育是国民教育的重要组成部分,随着计划经济向市场经济转变,在管理上经历了“死管”到“不管”再到现在想要“管活”的转变,形成了由中央政府、各级地方政府、公办幼儿园,民办幼儿园、教师、家长和幼儿组成的普惠政策共同体的价值观念和常规管理。但管理体制不健全的痼疾导致政策执行中容易忽略政策共同体存在的诸多问题,如家长作为共同体重要成员参与性不足、政府职责定位不清晰、普惠性民办幼儿园摇摆不定、督导制度不完善等问题。

(三)普惠政策工具与政策共同体失衡

普惠政策工具与政策共同体的失衡主要表现为政策工具选择的单向性。自 2010 年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》颁布以来,国家相继出台了一系列学前教育普惠性政策文件。从

这一系列政策文件来看,结合麦克唐纳和埃尔莫尔(MacDonnell&Elmore)以及豪利特和拉米什(Hewlett&Ramesh)提出的政策工具分类^[15-16],除命令性政策工具外,其他政策性工具选择较少。“激励性工具共计59项,占16%;能力建设工具使用49项,占13%;权威重组工具使用41项,占11%;劝告和诱惑工具使用22项,占6%;自愿性工具使用6项,占2%。”^[17]普惠政策工具选择以某个单一目标为主,忽略政策工具的有效组合。

此外,普惠政策工具与政策共同体之间的失衡还表现为政策工具选择的路径依赖。“固定的政策工具,成为唯一想得到的政策工具。”^[18]普惠政策文本以“意见”“通知”“办法”等形式为主,未根据前期的政策执行形成制度和法律。在具体的普惠政策工具选择上,幼儿园教师队伍建设主要依赖“巡回支教”和“满足不同层次需求的培训体系”等能力建设工具。普惠性民办幼儿园主要依赖“购买服务和补贴”等命令性和激励性政策工具,形成普惠政策选择的内在循环和固定模式。伴随学前教育政策执行情境的变化,路径依赖下的政策工具不仅无法与政策共同体相匹配,反而会妨碍普惠政策的有效执行。

(四)忽视普惠政策执行者的弱关系信息“桥”作用

具体的政策执行者担任着普惠性政策执行中的信息“桥”角色,搭建起政府与幼儿园、公办幼儿园与普惠性民办幼儿园、幼儿园与家长之间的信息交换平台。“以县为主”的管理体制导致普惠性幼儿园建设的重点在县域,难点也在县域^[19]。县域学前教育管理机构严重缺乏,学前教育专干人员紧缺,政策执行者缺乏专业培训,将普惠政策的执行片面理解为普惠性幼儿园的增加。实施普惠性学前教育政策是一项新的教育改革实践,对促进政府服务转型和教育治理观念的更新具有重要意义。然而,受传统管理观念的制约,政策执行者往往以政策执行的主体姿态面对政策共同体的其他成员,无法为其他政策行动者搭建良好的信息共享平台。

三、普惠政策执行中的“镶嵌”策略:解读政策执行的新视角

(一)多元主体民主参与:普惠政策执行的前提

教育政策是教育治理的手段和方式之一,其突出特征是多元主体参与的合作管理和共同治理,主要表现在两个方面。其一,参与管理的主体已经不只是政府部门,而是包括各种非政府组织、社会团体、私人部门、公民个人在内的多元主体。治理是指多元主体参与的民主化管理^[20]。嵌入性理论强调行动者嵌入过程中的主动性,符合教育共治的理念和价值诉求,致力于真正推动普惠政策网络中各政策行动者的自主参与。为此,首先要明确政府在学前教育共治中的角色定位。多元共治并非削弱政府的主体地位,政府依然发挥主导作用,是连接政策网络的枢纽,承担着确定教育发展方向、目标、标准的重任,为多方主体参与管理提供共同的行动目标和行为准则^[21]。“在所有权力主体中,任何其他权力主体均不足以与政府相提并论。”^[22]其二,注重营造民主管理的政策执行氛围。普惠政策的实施既是教育治理的手段,又是教育管理的目标。民主化的管理能促进普惠政策共同体加强内外联系,调动政策行动者的主体性和参与性。

(二)政策共同体信任:普惠政策执行的根本

新古典经济学的“低度社会化”和社会学的“过度社会化”,都预设个体处于一种“社会性孤立”状态之中,忽视社会结构和关系互动对个人的影响。格兰诺维特的创举就在于将经济活动“镶嵌”到人际关系网络中,从人际关系去解释不同社会情境下的经济活动。他并非否定人的理性算计和偏好,而是将理性和偏好置于动态的社会情境中进行审视,认为理性行动者既是“自主”的,同时又“镶嵌”到社会脉络中。一方面,偏好理性算计的能动个体在决策中必然受到社会环境的动态影响;另一方面,个体互动必将形成一定的权利,加强与机构和组织的关系,这些因素在成为社会“附属物”的同时,也对个体互动产生影响。格兰诺维特明确指出,经济行为“嵌入”社会结构之中,而核心的社会结构就是人们社会生活中的关系网络,信任则是“嵌入”社会关系网络的根本。

信任是人际互动的基礎,是信息分享和有效互动的保障。在普惠政策执行过程中,各利益主体必定会显示出“理性人”的算计和偏好,利益主体决策则受到社会环境的影响,但同时也会形成基于政府、幼儿园、家长等执行主体之间的关系网络、良好的互动以及有效的信息交换,而信任才是保障有效互动的根本。

(三)政策工具适配性:普惠政策执行的关键

注重教育公平和质量是普惠政策的价值诉求。在政策执行中,普惠政策要解决的核心问题是质量提升,这需要不断充分运用政策工具杠杆,提高政策工具与政策共同体的适配性。首先,注重普惠政策工具的多元化和结构优化。要发挥权威重组工具和职能拓展工具在普惠性学前教育中的作用,破除学前教育体制的壁垒,制定普惠性学前教育退出机制。其次,适当运用“自愿性工具”,提升普惠性学前教育的活力。“自愿性工具”相对于另外两种政策工具,具有明显的成本优势。一方面,运用市场工具,调动社会力量参与办园,可以弥补政府投入不足,降低国家发展学前教育事业的成本;另一方面,灵活的办学形式、多样化的服务又可以扩大家庭的选择机会。最后,注重政策情境和政策共同体关系网络,提升政策工具的适配性。政策工具选择与运用的适配性是有效达成政策目标的关键。为此,政府应该在政策工具的优化上赋予权威工具更多的弹性和可选择性,增加权威工具运用的政策张力、灵活性和人性化。如在价格规制方面,应实行分类、分级收费制度,并健全价格规制信息公开和审查制度等。

(四)自主与合作:普惠政策执行的理想类型

教育政策工具与其“嵌入”的社会结构之间的不同匹配,形成不同的政策执行类型,在这些不同类型的教育政策执行过程中,行为主体围绕教育政策的互动表现出不同的特征^[23]。强制型的政策工具是权力意志的体现,在单一等级制关系结构中能够相互强化,形成命令与服从的关系同构,而在多元自主性的关系结构中则容易产生政策与对策的非同构关系。非强制性的教育政策工具依赖的是行动者的自主性,因此“嵌入”多元自主性关系结构中能形成自主与合作关系结构,而“嵌入”单一等级制关系结构中则会造成放任与剥夺的非同构关系。当前,我国的社会结构正朝着多元自主的方向发展,而自主与合作则成为学前教育普惠政策执行的理想类型。

自2010年国家围绕普惠性学前教育密集出台一系列政策至今,普惠政策已经进入新的政策更替期。如何提供优质普惠的学前教育服务,如何进一步明确普惠政策执行中的政府角色定位,如何解决城市小区配套幼儿园回收、置换与购置的问题,这些应成为普惠政策重点回应的问题。而当前政策执行中仍然存在权利关系的不对等。普惠政策执行中的自主与合作关系同构不仅需要从政策制度上加以修正,更需要从观念上转变政府服务职能,推行真正意义上的自主与合作模式。

学前教育普惠性政策的执行离不开政策共同体的配合和政策工具的选择,而政策工具选择必然受到其“嵌入”的社会情境、关系网络和治理机构的制约和影响。以嵌入性理论审视普惠政策的执行,将政策共同体视为互动关系网络的社会行动者,更为强调良善意图的普惠政策执行中政策工具与现实政策共同体的关系结构及其适配性,将政策行动者视为自主行动的主体,不仅关注政策执行带来的社会关系结构变化,而且关注行动者对于社会建构的反向作用。本文所提供的嵌入性理论分析框架,主要针对普惠政策执行过程的嵌入问题,而非目标本身的嵌入问题。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 国务院关于当前发展学前教育的若干意见[EB/OL]. (2010-11-24)[2019-04-15]. http://www.gov.cn/zwqk/2010-11/24/content_1752377.htm?isappinstalled=0.
- [2] 雷芳. 长株潭三市普惠性民办幼儿园建设存在的问题与对策建议[J]. 学前教育研究, 2014(11):23-28.
- [3] 教育部基础教育司. 《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》有关情况介绍[EB/OL]. (2018-11-28)[2019-04-15]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20181128/sfcl/201811/t20181128_361643.html.

- [4] 丁煌. 政策执行[J]. 中国行政管理, 1991(11): 38-39.
- [5] 刘颖. 普惠性学前教育政策的执行偏差: 表现、原因及对策分析[J]. 教育发展研究, 2016, 36(6): 18-24.
- [6] 卡尔·波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 38.
- [7] 郑石明. 嵌入式政策执行研究——政策工具与政策共同体[J]. 南京社会科学, 2009(7): 63-68.
- [8] HAGEDORN J. Understanding the cross-level embeddedness of inter-firm partnership formation[J]. *Academy of Management Review*, 2006, 31(3): 670-680.
- [9] SWEDBERG R. New economic sociology: what has been accomplished, what is ahead? [J]. *Acta Sociologica*, 1997, 40(2): 161-182.
- [10] 马强, 远德玉. 技术行动的嵌入性与技术的产业化[J]. 自然辩证法研究, 2004, 20(5): 71-74, 93.
- [11] 朱国宏. 经济社会学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2005: 110.
- [12] 周浩波, 罗英智. 区域学前教育多元化发展模式研究[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 2015: 249.
- [13] 中华人民共和国教育部. 2016年全国教育事业统计公报[EB/OL]. (2017-07-10)[2019-04-15]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201707/t20170710_309042.html.
- [14] 毛书静. 普惠性民办幼儿园政策执行过程研究[D]. 南京: 南京师范大学硕士学位论文, 2017.
- [15] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the Job: alternative policy instruments[J]. *Educational Evaluation and Policy analysis*, 1987, 9(2): 133-152.
- [16] 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统[M]. 庞诗, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 144.
- [17] 杨柳玉, 杨晓萍. 普惠性学前教育政策工具选择的分析与展望——基于政策文本的量化分析[J]. 早期教育(教育科研), 2019(3): 13-18.
- [18] 彼得斯. 公共政策工具: 对公共管理工具的评价[M]. 顾建光, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 59.
- [19] 马莉娟. 普惠性幼儿园建设的问题研究[D]. 重庆: 西南大学硕士学位论文, 2013.
- [20] 褚宏启, 贾继娥. 教育治理中的多元主体及其作用互补[J]. 教育发展研究, 2014, 34(19): 1-7.
- [21] 魏海苓, 孙远雷. 论治理视野下的教育行政管理体制改革[J]. 辽宁教育研究, 2006(6): 29-31.
- [22] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1): 5-8, 13.
- [23] 庄西真. 教育政策执行的社会学分析——嵌入性的视角[J]. 教育研究, 2009, 30(12): 19-24.

An Analysis of the Policy Implementation of Inclusive Preschool Education ——From the Perspective of Embeddability Theory

YANG Liuyu, YANG Xiaoping

(Factor of Education, Southwest University, Chongqing 400175, China)

Abstract: Policy implementation is an important guarantee to achieve the policy goal of inclusive preschool education. This paper draws on the sociological embeddedness theory to construct the theoretical framework in the three aspects of relational embedding, structural embedding and policy instrument adaptability and to examine the implementation process and related issues of inclusive preschool education policy with the aim of finding solutions to related problems. Through analysis, it is found that the problem of "de-embedding" in policy implementation is mainly manifested in four aspects: exclusion of interaction among policy implementers, ignorance of the initial acknowledgement shared by the inclusive policy community, imbalance between policy instruments and the policy community, and a neglect of the bridging role of the weak relationship information by the implementers of the inclusive policy. On the basis of the findings, the "inlaid" strategy of implementing the policy of inclusiveness is put forward, including attaching importance to multi-democratic participation, enhancing trust between policy implementers, strengthening the adaptability of policy instruments and policy communities, and putting focus on the combination of autonomy and cooperation.

Key words: inclusive preschool education; policy implementation; embedding; disembedding; policy tool

责任编辑 秦 俭