

世界幼教事业发展趋势：国家财政支持幼儿教育 *

冯晓霞^{1**} 蔡迎旗² 严 冷³

(¹ 北京师范大学教育学院, 北京 100875; ² 华中师范大学教育学院, 武汉 430079;

³ 首都师范大学教育学院, 北京 100089)

[摘 要] 国家财政支持幼儿教育已成为一个世界性的发展趋势。这一趋势的出现基于对幼儿教育重要性的认识、有关幼儿教育的正外部效益的发现和对幼教市场缺陷的揭示。幼儿教育经费整体投入不足、有限资源分配不公、效益不高是我国幼儿教育财政投入体制的主要问题, 必须从制度和政策层面加以改进。

[关键词] 幼儿教育; 外部效益; 幼教市场缺陷; 国家财政支持

20 世纪后半叶, 普及幼儿教育已经成为一种社会趋势, 也成为世界许多国家教育政策的重要内容。

一、世界性的发展趋势: 国家财政支持幼儿教育

19 世纪中叶以前, 幼儿教育一直是私人行为, 但在 20 世纪逐渐发展成为公众的责任。^[1] 国家介入幼儿教育成为一个世界性的发展趋势。政府介入幼儿教育的方式很多, 制定政策、加强管理固然是重要方面(如严格幼教机构的审批制度, 加强资产监控; 制定幼教质量标准并监督执行; 建立教师资格和培训制度等), 但公共财政支持也是国家介入幼儿教育的重要方式。

欧洲经合组织国家(OECD)主要是通过公共财政来支持幼儿教育。一些国家不论父母的就业状况和收入如何, 幼儿教育都是免费的; 另外一些国家则是采用国家财政支持和根据父母收入交费并行的方式, 父母所支付的部分一般不多于费用的 30%。^[2] 其他一些发达国家虽然没有像 OECD 国家那样管理, 但也通过多种支持方式承担起政府对幼儿教育责任。这些方式包括: 1. 国民教育向下延伸。这是包括美国在内的许多国家的做法。我国澳门特区已从 2006 年开始将免费教育下延至学前教育 1~2 年。台湾地区也已推出国民教育向下延伸

一年(K 教育)计划, 并于 2004 年从离岛(澎湖、连江、金门等)和原住民集聚地开始试行, 优先扶助资源弱势与文化不利地区, 然后逐步向全岛推进。

2. 国家专项拨款资助面向社会处境不利幼儿的早期补偿教育。如美国的提前开端计划和英国的确保开端计划等。3. 政府举办一定数量的公办园。对政府认可的非盈利性私立幼教机构提供财政补助。4. 通过各种方式(如返还个税、发放补助等)为幼儿家庭提供保育和教育资助, 等等。

二、国家财政支持幼儿教育的理由

目前, 尽管一些国家将 5 岁甚至 4~3 岁儿童的教育纳入国民教育范畴, 但总体来说, 幼儿教育还不具有强制性, 仍然属于“非义务教育”。既然是非义务教育, 为什么不像我们一些人所认为的那样, 完全可以交付市场呢? 教育经济学家从幼儿教育的正外部效益和幼儿教育市场的缺陷两方面, 论证了政府财政投资幼儿教育的合理性和必要性。

(一) 补偿幼儿教育的正外部效益

幼儿教育是否具有正外部效益是政府应否给予财政补助的重要依据。外部性是经济学的一个重要概念, 说的是如果一项经济行为附带地也对其他消费者(第三方)形成影响(获益或受害), 而相应的

收稿日期: 2007-3-18

* 本文系教育部教育科学规划十五重点课题 21 世纪中国幼教管理体系与政策研究(项目批准号: DHB010658)的阶段性成果

** 通讯作者: 冯晓霞, 北京师范大学教育学院教授, E-mail: xiaoxiaf@vip.163.com

成本并没有反映到市场价格中,就出现了外部性。使其他消费者受益的行为具有正外部性,反之就是负外部性。按照经济学所揭示的规律,在存在正外部性的领域,必然会投资不足。因为这类投资不仅给当事方带来收益,也给其他方带来收益,但当事方只能根据自身的收益来确定投资水平,因此,这个投资水平一定小于社会最优的投资水平。在这种情况下,政府财政投入就变得非常必要。

那么,幼儿教育是否具有正外部性?除了投资者(家庭)之外,有没有其他受益方?大量研究表明,幼儿教育的受益者除了儿童个人、家庭之外,国家是主要的受益者。概括起来:幼儿教育对人的各种能力的发展都有长期的积极效应,可以提高其未来的生产能力和经济增长能力,提高国家的公民素质,提高整个民族的文化和道德素养;幼儿教育可以提高妇女就业机会,促进男女平等,减少贫困人口,降低社会救助费用;幼儿教育有利于打破“一代贫困,代代贫困”的恶性循环,促进社会公平。

在各种关于早期教育成本-效益的研究中,David Weikart 及其同事的工作最有代表性和说服力。他们自上世纪 60 年代起对 123 名来自低收入家庭的幼儿进行了近 40 年的追踪研究。研究设置了试验组和控制组,实验组幼儿接受了 1~2 年的高瞻-佩里早期教育方案。该项研究从学业成就、经济状况、犯罪率、家庭关系和健康 5 个方面考察了优质学前教育的效果,发现与对照组相比,实验组儿童学业成就高,就业率与经济收入高,犯罪率低,家庭关系和睦,吸毒率低。

佩里方案研究表明,幼儿教育投资是一种最省钱、回报率最大的公共投资,在儿童到 27 岁时,投资回报率为 1:7.16。该研究最近的成本收益分析发现,这些儿童 40 岁时,投资的总体回报率已高达 1:17.07。其中,对幼儿个人的回报率为 1:4.17,而对社会的回报率则为 1:12.9。细致分析表明,社会回报中 88%源于犯罪率的减少;4%源于教育开支(特殊教育及辅导等)的减少;7%源于收入税的增加;1%来自于社会福利开支的减少。^[3]其他国家(如加拿大)的研究也得出类似的结论。

总结同类研究的成果,2000 年诺贝尔经济学奖获得者、芝加哥大学的 James Heckman 教授在“促进人力资本的政策”(Policy to Foster Human Capital)一文中指出,其他条件相同的情况下,在幼儿时期对一个人投资 1 美金,将比在幼儿期之后投入同样的金额收益更大。最佳的投资政策是:儿童

年龄越小,投入资金越多,并且随其成长过程而不断追加。“将人力资本的投入直接指向幼儿是对社会公共资金更有效的利用。”^[4]

因此,OECD1999 年的教育政策分析指出,“幼儿教育是向终身学习的第一笔投资,是……一项意义远大的政策援助”。该年的幼儿教育总结报告的标题就是“儿童早期教育与保育:从投资中获益最多的教育阶段”。^[5]这个获益者不仅是儿童个人及其家庭,也是整个社会。因此,幼儿教育具有公益性,是一项“社会公共福利事业”,^[6]国家财政给予支持是理所当然的。

美国、英国及 OECD 国家都是市场经济发展十分成熟的国家,但都选择了国家财政支持幼儿教育的政策,应该说是“对幼儿教育公益性的承认和对上述经济学原理的遵从”。

(二) 弥补幼儿教育市场的缺陷

供需双方及其市场交换过程中存在的缺陷决定了市场机制对幼儿教育的调节作用是有限的。政府必须运用各种手段,尤其是经济手段加以调控,以弥补其不足。

1. 信息不对称带来的幼教市场问题。

人们往往认为自由市场是一个平等交易的市场,依靠自由竞争必然提高产品质量。但事实并不必然如此。当买卖双方拥有的信息不完全对等时,交易其实是不平等的。因使用不对称信息理论对市场进行分析而获得诺贝尔经济学奖的三位美国教授发现,现实生活中市场主体(买卖双方)不可能占有完全的市场信息。信息不对称必定导致信息拥有方为牟取自身更大的利益而使另一方的利益受损。而且,当卖方比买方拥有更多的有关产品的信息时,低质量产品将会驱逐高质量商品,使市场上的产品质量持续下降,出现所谓“劣币逐良币”现象,与此同时消费者对市场的信任也被摧毁,最后导致市场萎缩,整个社会的福利水平下降。

幼儿教育市场与一般商品市场相比,更可能存在着服务的提供者和购买者双方信息的不对称。因为幼儿家长往往缺乏专业知识,无法分辨托幼机构的质量,容易受供方夸大其词的宣传和一些表面现象的诱惑,加上不易把握整个幼教市场的情况,使得家长们难以做出理性的选择,高价并不一定能够换得真正的高质量。

特别是,虽然较之以后的任何一个教育阶段,幼儿教育投资的效益最大,但与其他教育阶段相比,其投资收益(特别是作为人力资源的投资收益)

一来比较隐讳,不易察觉;二来具有“长线性”和“融合性”特点,其效果往往要20年后才可能显示出来,而且往往又和后续阶段教育的效果融合在一起,若非专门研究,往往难以单独显现。这些特点都会直接影响家长对幼儿教育价值的判断,从而影响他们的选择行为。

许多调查表明,家长对幼儿教育的热情尽管很高,但真正落实到经费投入上,其热情还是普遍小于其他学段的,而对其价格的敏感性却普遍高于其他学段。^[7]总体来说,便宜、方便、近距离是许多家长选择幼教机构的主要原则,质量实际上往往是被忽视的。目前我国,一些非法幼儿园屡禁不止,个别地方甚至出现低质低价园挤压价格合理而质量较高的幼儿园的情况,究其原因,主要是存在着这样一个仅关注价格而忽视质量、仅要求看护而忽视教育、对质量优劣缺乏判断能力的买方市场。

2. 幼教市场不能满足对教育公平的诉求。

公平是处理社会经济生活中的各种利益关系所应遵循的合理原则。在经济学范畴内,公平问题的核心是资源配置问题。教育公平的核心一是教育机会均等,二是教育选择的自由,即“资源分配的公平”。^[8]教育机会均等不可能由教育市场实现,因为市场遵循的是私人利益驱动下平等交换的机制。换句话说说是按质论价,优质优价。

教育是一种人力资本投资,这种投资显然要受到每个家庭现有经济状况的制约。贫困家庭往往缺少投资来源,导致其子女没有机会接受或不能接受优质教育,从而影响今后的学习与发展,形成一代贫困、代代贫困的恶性循环。

美国著名经济学家保罗·萨缪尔森在分析贫穷的原因时指出:“收入的差别最主要是由拥有财富的多寡造成的。……和财产差别相比,个人能力的差别是微不足道的。……较低层的或工人阶层的父母常常无法负担子女进商学院或医学院所需要的费用——这些子女就被排除在整个高薪职业之外。”^[9]其实,贫困家庭和富裕家庭子女的教育机会的差别,并不仅仅表现在对高等教育的被迫“选择”上,而是从幼儿教育时就开始了。这显然不符合促进社会公平的基本要求。

不仅如此,教育机会不均等也是有悖于效率要求的,贫困家庭的子女可能会因为缺乏接受良好教育的机会而使其聪明才智无法充分发挥,从而造成人力资源的浪费。在这种情况下,如果政府从再分配的角度提供教育,参与人力资本投资,那么,将有

助于提高公平程度与效率水平。政府的干预是维护教育公平、进而实现社会公平的基本手段。

以往,教育公平(首先是教育机会均等)的概念往往被用在义务教育阶段。但近几十年,这个概念已经进入学前教育领域,因为这才是人一生的真正起点。

三、增加财政投入——我国幼儿教育发展的迫切需要

党的十六届四中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的目标。建立和谐社会,社会公平是基础,教育公平是起点。

在完全的教育市场条件下,人们接受教育的差距对应着收入的差距。家庭收入直接影响受教育机会,受教育机会通过影响人的发展进而影响家庭收入。这样一来,贫富差距上的“马太效应”可能无限制地循环下去,恶化社会的利益格局,埋下城乡、地区、阶层间矛盾、紧张、冲突的隐患,与科学发展观和构建社会主义和谐社会的理念背道而驰。

就当下而言,在我国独生子女占大多数的现实中,一个幼儿至少牵动3个家庭6个大人(父母、祖父母、外祖父母)的心。据统计,2003年我国学前儿童(3~6岁)约有5106万,那就至少涉及到3亿多成人。幼儿教育是一项最具有社会公益性、最直接体现“三个代表”思想的一项“民心工程”!

要“构建社会主义和谐社会”,幼儿教育的作用必须重视,幼儿的受教育权必须从制度和政策层面加以保障。《中华人民共和国宪法》第十九条规定,国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。《中华人民共和国教育法》第十七条规定,国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度。《宪法》和《教育法》规定的国家发展学前教育的责任,体现了对儿童和人民群众的关爱。

在经济迅速发展、经济实力不断增强、普及九年义务教育的目标基本达到、公众对幼儿教育的需要不断提高的情况下,我国幼儿教育体制改革应该怎么改?制度创新应该如何体现?我国幼儿教育发展的合理走向应该是什么?我们认为,我国以往幼教发展的主要问题是幼儿教育经费整体投入不足,有限的幼教资源分配严重不公平,效益不高。在国家整体投入做到逐年增长,广泛吸纳社会资金发展幼教,满足公众需求的同时,资源分配不公平、效益不高应该成为改革的主要方面。

资源分配不公平、效益不高的问题涉及到投资

体制问题。应该承认,我国幼儿教育投资体制 仅仅投向公办幼儿园)是存在问题的。这或许有其历史的合理性。但发展到今天,这种投资体制的弊端暴露得越来越明显,因此改革是必须的。我国经济体制改革中常讲“存量不变,增量盘活”,对幼教体制改革有一定启示。我们建议:

1.国家投入的公办园应切实发挥示范、培训等多方面作用,让国家财政投入通过直接和间接多种途径使更多儿童受益。

2. 作为单位福利的企事业幼儿园从单位剥离出来之后,应该转为社会福利,国家在建立公共财政体系时,应在社会福利系统中考虑用适当的方式将其加入。

3. 增量部分面向弱势群体,因为大量研究表明,面向弱势群体的幼儿教育投入效益是最高的。国家财政通过转移支付的方式,优先在农村、边远地区及社会处境不利人群集中的地区实行学前一年义务教育,待条件具备后逐渐扩大至全体儿童。

参考文献:

[1][2]芭芭拉·鲍曼等主编.渴望学习.吴亦东等译.

南京: 南京师范大学出版社, 2005: 17, 3

[3] Schweinhart, Lawrence (2006). The High/Scope Perry Preschool study through age 40: Summary, conclusions, and frequently asked questions. Retrieved April 28

[4]University of Wisconsin-Madison Institute for Research on Poverty (2005). Inequality in America: What role for human capital policies? Focus, 23,(3): 1~10

[5]谢维和.教育政策分析 1999.见: OECD 教育政策分析译丛. 北京: 教育科学出版社, 2002: 25

[6] 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. 1987年 10月 15日.见:中国学前教育研究会编.中华人民共和国幼儿教育重要文献汇编. 北京: 北京师范大学出版社, 1999: 260

[7] David M & Blau (2001). The Child Care Problem: an Economic Analysis. Russel Sage Foundation. 5,124

[8]冯晓霞.努力促进幼儿教育的民主化.学前教育研究, 2002,(2):9~10

[9]萨缪尔森,诺德豪斯.经济学.北京:中国发展出版社, 1992: 1252~1253

The International Tendency for the Development of Early Childhood Education: National Financing Support

Feng Xiaoxia

(Education School of Beijing Normal University, Beijing 100875)

Cai Yingqi

(Education School of Huazhong Normal University, Wuhan 430079)

Yan Leng

(Education School of Shoudu Normal University, Beijing 100089)

Abstract: Using national funding to support early childhood education (ECE) has been a worldwide tendency for several decades. This tendency emerged because the public became more and more aware of the importance of ECE; the externality of ECE was discovered; and the deficiency of ECE market was revealed. The major issues of the governmental financing system for ECE in China include: the overall investment in ECE is seriously insufficient; the limited educational resources are not distributed fairly; and the investment in ECE is not efficient. Chinese government has to adjust its financing system through new legislation and policy-making.

Key words: early childhood education, externality, deficiency of ECE market, national financing support