

订阅须知

欢迎您订阅2009年《学前教育研究》

中国学前教育研究会会刊 全国学前教育理论核心期刊 全国教育类核心期刊

主 编：冯晓霞

副 主 编：朱家雄 虞永平 皮军功

办刊宗旨：及时反映学前教育研究成果，有效指导学前教育改革实践。

刊物特色：全国最高级别学前教育专业期刊，全国唯一一本学前教育理论刊物。

基本栏目：“事业发展与管理”“儿童发展与教育”“游戏与玩具”“课程与教学”“教师发展与教师教育”“家庭与社区教育”“历史与比较教育”“观点与对话”“幼儿园教研”。

刊社地址：湖南长沙经济技术开发区（星沙）特立路9号（邮政编码：410100）

联系电话：（0731）4036168（编辑）；
（0731）4036167（发行、广告兼传真）

订阅方式：请在9月中旬至11月中旬到当地邮局订阅；邮发代号 42-166

订阅费用：每本定价9元，全年定价108元。若错过邮局订阅时间，也可联系本刊社购买。

另：本刊尚有自创刊以来的少量合订本：1987-2002年合订本每年每套50元；2003-2007年合订本每年每套90元；2008年精装合订本每套120元。以上费用均含邮费。数量不多，欲购从速。请读者朋友到当地邮局汇款到杂志社购买，在汇款时请留下您详细的寄杂志地址及联系电话，同时请在汇款单上务必注明是购买哪一年的杂志。

政府早期教育与服务财政支出规模的知识基础

点击次数：164

发表时间：2008-11-25

曾晓东

一、问题提出

近年来，国际上有两种力量推动决策者关注早期教育与服务事业的发展。一是基础教育体系不断延伸，要求决策者回答教育事业向下延伸的目标和模式是什么；二是随着妇女社会参与方式的变革，社区的职能需要重新构建，社会福利体系重构也需要将早期教育与服务纳入到其中，决策者迫切需要回答早期教育与服务和社区的关系，是否早期教育与服务的功能应该拓展，使其成为社区生活的中心。这样，早期教育与服务便超越专业研究范围，成为发达国家政府面临的重要政策问题。[1]从国际上看，早期教育与服务不仅指教育，还包括保健和保育，统称为儿童早期教育与关怀（ECEC, Early Childhood Education and Care）。为符合中国的叙述习惯，本文将ECEC称为早期教育与服务。

在这两种力量中，前者属于教育财政支出问题。它要回答财政在早期教育与服务方面的支出目标是什么，以及支出方式应该怎样设计才能符合早期教育与服务供给效率；后者则属于社会福利体系问题，它要回答在社会福利体系重新建构的过程中，怎样充分发挥社区的社会服务职能以及如何提高相关综合服务的供给效率。尽管从内容上看这两个问题密切相联，但由于我国福利体系的改革还没有真正开始，从福利体系出发讨论早期教育与服务定位也就无从谈起；而我国财政支出改革已在逐步推进，深圳市政府对公立幼儿园投入方式的改革就是在公共财政改革的旗下提出来的。因此，财政支出改革倒逼决策者去思考我国早期教育与服务定位问题，是目前我国早期教育与服务体制改革的基本状态。决策者和社会大众都需要将ECEC与财政支出改革联系起来，站在系统化的角度思考：应当如何理解现实的ECEC需要，财政在这里又能够做些什么，以及怎样做才能更有效。

发达国家早期教育与服务从最初的慈善定位，到儿童发展定位，再到今天的社会福利和儿童发展的融合定位，反映了早期教育与服务社会职能自然演进的过程，也体现了财政制度对这一进程的配合过程。这个过程虽然是中国这样一个发展中国家所欠缺的，但是，发达国家目前所面临的问题，如重新定义早期教育与服务在社会系统中的地位，如何更加有效地资助这一体系发挥社会作用等，恰恰是我们目前在设计早期教育与服务的社会定位和财政制度时所必须考虑的。以我国财政支出改革为背景，分析发达国家早期教育与服务公共财政的支出规模，以及造成国家间差异的原因，以此奠定研究我国早期教育财政支出制度的经验基础和知识基础，是我国亟待开展的一项基础研究。尽管从理论体系上看，教育财政支出研究应包括支出规模、支出方式、支出管理、支出评价四方面的内容，但由于早期教育财政支出规模常被决策者拿来作为比较研究的基础，因此，研究支出规模及其原因，就比其他方面更具迫切性。

二、早期教育与服务财政支出规模的国别差异

发展中国家在做出重要决策时，一个方便的路径就是参照发达国家的经验。在我国，也有一些学者建议为了保证幼教事业的发展，需要参考国际经验，将一定份额的财政支出专门用于早期教育与服务。[2]这种做法在制度建设的早期可能是有效的，但到了今天，财政制度已经不允许按照事业划分条块，科学的财政支出管理需要按照“以事权定财权”的原则，先决定在早期教育与服务中政府应承担的责任，然后参照国家的传统和能力，确定政府应承担多大的份额，最后这种支出汇总起来的结果就会构成占GDP或财政总支出的比例。因此，支出比例是财政支出管理的结果，而不是确定支出的出发点。事实上，各个国家的支出规模差别极大，对财政支出规模和财政支出国别差异提供解释才能对决策有真正的价值。

由于一个国家教育投资数量受多种因素的影响，所以在对一国的教育投资进行分析时，简单的通过把一国的公共教育经费投资总量（或它占GDP的比重）与世界平均水平进行比较，进而得出该国的教育投资总量是否合适的做法是值得商榷的。实际上，不同国家所面临的状况是不一样的，对教育到底应该投入多少才合适，目前在中外理论和实践上都还没有一个统一的标准。自1970年以来，绝大多数国家教育支出占GDP的比例已经基本稳定，有些国家甚至还稍有下降。这种趋势的出现取决于一个国家5-29岁人口占其总人口的比例，该比例的下降会直接导致教育总支出占GDP比例的下降。但是，另外一些因素，如第三级教育机会的扩大、教师队伍成本的增加，却会推动教育支出占GDP比例的上升。这两个相反趋势的相互作用使该比例的整体趋势会随着时代的不同而发生变化。

政府早期教育与服务财政支出规模也是在综合考虑上述因素的基础上，首先对该国早期教育与服务成本进行核算，然后依据成本分担与补偿原则，同时考虑家庭经济承受能力和各级政府事权的大小，确定各级政府应承担的早期教育与服务投资比例及数量，进而汇总得出该投资量占GDP或政府财政支出的比例。这一过程决定了不能不考虑各国的具体情况就简单确定一个2%、4%或6%的比例。在OECD国家，早期教育与服务支出占GDP的比例实际上存在很大的国别差异，如加拿大为0.3%，丹麦却是2%[3]。如果再考虑到这些国家在早期教育与服务统计口径上的差异（比如，有些早期教育与服务支出被归入社会保障支出中），那么这些经验性支出比例更无法为早期教育与服务财政支出规模的确定提供唯一的支持。

为了更好地说明早期教育与服务成本的构成，在OECD的报告中通常采用结构化的指标体系对其进行描述，如早期教育与服务师生比、提供服务的时间、提供服务的类型等。OECD立足成本结构分析财政投入规模，从表面上看，这与我们经常使用的分析指标差别不大，但实际上基于成本结构的分析突出了对规律的探讨而不是简单的依靠经验做出推断。这一点和IEP（联合国教科文组织国际教育规划研究所）的通过国际比较在经验基础上确定教育支出占GDP4%左右的测算，[4]在方法论上存在着根本的不同。关于早期教育与服务成本构成的具体分析，在OECD报告“Financing ECEC in OECD countries”中有更详细的探讨，本文仅对整体规模数据进行解释。

三、确定政府早期教育与服务财政支出规模的依据

对国外经验的借鉴需要配以相应的知识才能成为决策的参考。早期教育与服务财政支出规模应该如何，即政府应拿出多少钱来举办早期教育与服务？对这个问题的回答需要依靠对早期教育与服务社会效益的规范和实证研究，需要依靠对早期教育与服务供给中市场缺陷的研究。

对早期教育与服务社会效益的规范和实证研究，实际上是要在理论上和利用实证数据回答两个问题：第一，政府为什么要投资于早期教育与服务？第二，在财力有约束的情况下，政府首先应该提供什么样的早期教育与服务才能更加有效？在对这两个问题做出明确回答之后，才能决定政府应拿多少钱和怎么拿。

在发达国家，早期教育与服务财政支出的核心已不是是否需要政府投入的问题，而是政府和家庭应该分担多少和怎样投入。[5]但回顾一下发达国家目前所面临的早期教育与服务社会基础，对理解今天我们国家早期教育与服务社会定位仍大有裨益。

（一）政府介入早期教育与服务充分性

随着脑科学和发展心理学的进展，越来越多的研究证明高质量早期教育与干预的重要性。联合国儿童基金会（UNICEF）根据已有研究，将儿童的心理和社会性发展归结为四个主要的范畴：情绪发展、社会性发展、认知和语言发展、动作发展。虽然目前儿童心理和社会性发展指标的开发还缺乏方法论上的共识和被广泛采纳的测量标准，但是，许多国家早期教育服务机构已经将以上四个范畴作为指导儿童心理和社会性发展的关键领域。我国政府在2001年颁布的《幼儿园教育指导纲要（试行）》中也体现了以上四个范畴。通过对幼儿园课程和活动进行指导，可以促进儿童在以上四个领域的发展。在许多国家，通过高质量早期教育与服务为儿童发展提供支持，已经被认为是有效的儿童发展干预行为。但是，到目前为止，囿于社会传统，不同国家对儿童早期教育与服务属性和相应的政府责任，还缺乏明确和一致的认识。

政府提供早期教育与服务的原因还源于其巨大的社会效益。美国“Head Start”项目的追踪结果表明，为贫困家庭提供早期教

育服务，可以减少这些孩子成年后的犯罪率和对社会救济的依赖。用量化的数字来表示，即1美元的“Head Start”项目投入，将产生17美元的收入。^[6]近年来，由于失业率不断上升，社会问题日趋严重，英联邦的一些国家，如英国、澳大利亚等国家还把早期教育，尤其是为三岁以下儿童提供的健康、教育服务（integrated services）作为社区建设（Community Building）的重要内容。^[7]这些社会效益为政府投资于早期教育与服务提供了充分的理由。

当然，绝不会因为巨大的社会效益就足以促使政府财政支持早期教育与服务。财政反映政府行为，而政府行为是复杂社会环境下的政治选择。政府早期教育与服务方面的决策，受到该国传统生活方式和价值体系的明显影响。在许多社会精英看来，中产阶级女性的适当角色仍然应该在家庭中，政府可以涉足不利群体儿童的早期教育和养育，但中产阶级家庭的幼儿教育还应主要由家庭承担。不过，随着中产阶级女性就业率的不断增加，要求政府能够提供充足的、高质量的幼儿教育服务的需求不断增长。即使在传统观点影响很深的英国，对幼儿教育的看法也在发生变化，“从功利主义视角来看，幼儿教育是一种与他国抗衡而进行的未来人力资本投资”；“以一种补偿的视角看，幼儿教育是通过国家干预来推动社会发展的特别方式的关键点”。^[8]到2002年，英格兰地区3岁儿童中，有约66%享受到了免费的幼儿教育，仅此一项，政府在1999—2002年就增加了3亿9千万英镑的投入。^[9]英国的早期教育政策正在不断超越传统的儿童教养方式和家庭生活方式之争，在社会福利和社会结构重构中发挥着重要作用。

（二）政府介入早期教育与服务的必要性

从我国已有研究看，大多数研究倾向于将早期教育与服务当作一个整体来对待，大多数研究从早期教育与服务对儿童发展的重要性上讨论政府干预的必要性。其实，我国对早期教育与服务中政府定位的研究还非常不到位，不仅因为它不符合公共部门经济学研究政府职能的一般范式，^[10]还因为这些研究没有回答政府财政支持早期教育与服务，应该优先支持哪类早期教育与服务。在我国，幼儿教育从陈鹤琴时代起，就缺少济贫性质的保育和看管职能，而更多地表现为幼儿教育和潜能开发性质，即是一种精英教育的取向。如果从财政的角度审视早期教育与服务，则精英的与济贫的早期教育与服务有着本质的不同，而这一点，恰恰是今天早期教育与服务领域中许多学者没有看到的地方。优先顺序不确定，是财政无法识别早期教育功能的一个重要表现。政府介入早期教育与服务的必要性在于它的供给存在“市场失灵”。在我国已有的讨论中，多把公共产品属性作为政府投入的充要条件。其实，按照经济学中对公共产品的定义，教育既不具备非排他性也不具备非竞争性，在自然属性上它属于私人物品，尽管事实上在许多国家教育是由政府提供的。^[11]真正能够解释政府供给原因的是教育的“正外部性”和教育消费过程中存在的“不完全信息”，以及由此带来的“市场失灵”。

经济学基本原理告诉我们，在完全竞争的市场经济中，一些物品和服务可以在竞争市场中进行买卖，买者和卖者都了解自己的需要，它不需要政府的介入，通过买卖双方的相互作用就能够产生合意的结果。然而，早期教育与服务则不具备通过市场竞争自动达到合意结果的经济特征。首先，早期教育与服务并不会直接使受教育者具备更强的市场竞争能力，其效用更多地体现为减少犯罪、减少贫困等社会效用，即对它投资所带来的收益并没有完全为家庭所享用，而是同时产生了对社会的“正外部性”。如果它完全由市场提供，则贫困人口的有限需求会降低早期教育与服务对社会产生的正外部性；第二，教育领域的消费明显带有“不完全信息”的特征，家长对什么是优质的早期教育与服务并不具备完整的信息，在选择中往往会呈现一种非理性的状态，甚至被一些“汉堡包课程”所吸引，而家长的错误购买会对家庭和社会产生负外部性。教育内容经常成为缺乏核心理念引导的杂烩，甚至在实践中出现各种违背幼儿教育规律的思想 and 做法。^[12]由于上述两种“市场失灵”会降低早期教育与服务供给的效率，并会产生享受早期教育与服务权利的不公平，因此该领域仅靠市场作用不能产生合意的结果，早期教育与服务市场需要政府的介入。然而，政府介入是否就意味着政府直接提供，还需要额外的知识基础加以解释，本文只是提出，社会效益和市场失灵才是决定政府早期教育与服务支出规模的基础，但是，如何选择还需要更多的政治和经济考虑。

早期教育与服务中政府承担什么责任，本质上是一个关于政府、市场和非政府组织边界划分的问题。在理论分析中，市场失灵是政府存在的合理性基础。公共产品、具有明显外在性的物品、规模收益递增物品、风险和不确定性较高的物品以及分配与平等考虑的物品都表现出不同程度的市场失灵特性。在儿童早期发展的关键领域，有些是家长的职责，但是需要政府提供帮助；有些可以由非政府机构来提供，但需要政府管理风险和不确定性，提供服务的游戏规则。基于收益和外部性就要求政府承担财政责任，是简单化的政策研究。早期教育与服务政策虽然影响力较小，但它涉及的政策复杂性却是极高的，需要奠定足够的知识基础，尤其是涉及政府行为时，更需要充足的财政知识基础。（文章来源《学前教育研究》2008.1）

——友情链接—— | 网站地图 | 广告服务 | 后台管理

杂志社地址：湖南长沙·星沙·徐特立路9号 邮编：410100

编辑部电话：0731-4036168；广告发行部电话（兼传真）：0731-4036167

版权所有@学前教育研究杂志社 Copyright © 1987-2006, Preschool Education Studies Journal Agency. All rights reserved

湘ICP备05007147号