

早期儿童教育的支出由谁来承担, 如何影响入学?*

经济合作与发展组织(OECD)

■ 地方政府是早期儿童教育投入的主要承担者,特别是在核心产品和服务(如教职工薪酬和校舍)的投入方面。

■ 与其他教育阶段相比,家庭和其他私人实体在早期儿童教育阶段的支出比例更大,特别是在辅助性服务上,例如膳食、学校卫生服务和交通。

■ 在教育机构上的公共开支,转移支付和补贴到私人部门,以及经费分配方式可以提高早期儿童教育参与度。

■ 对早期儿童教育投入的增加并不一定会转变为入学率的提高,因为经费可能会用于提高学习质量(增加教师薪酬,更多地投入学校设施,或者是优先考虑降低生均教师数)。

早期儿童教育对国家教育系统有多重要

政府已经意识到在早期儿童教育(特别是在学前教育阶段)和保育上投入的重要性。对幼儿教育的投入是促进社会公平的一种方式。大多数 OECD 国家,特别是欧洲国家,在早期儿童教育上的公共投入很多(OECD,2017a),这个教育阶段的参与程度也很高。

在 OECD 国家中,早期儿童教育成为教育系统中越来越重要的组成部分:10 名儿童中就有 7 名儿童在 3 岁时入学,而且 10 名儿童中大约有 9 名儿童在 4 岁时入学。更年幼的儿童入学率也相对较高:在 OECD 国家中,大约有 40% 的儿童在 2 岁时参加早期教育。值得注意的是,为所有儿童免费提供至少一年的早期儿童教育和保育,现在已经成为大多数国家的标准做法(OECD,2017a)。国际学生评估项目(PISA)的研究发现,在 15 岁的学生中,接受过至少两年学前教育的学生的学业表现更好。在可获得数据的 57 个国家中,有一半的国家都符合这个规律,哪怕是在考虑了他们的社会经济背景之后(OECD,2017a)。

在 OECD 及其伙伴国家中,早期儿童项目结构差异很大,理论上开始的年龄不同(通常为 2~4 岁之间),持续的时间也不同(通常为 2~4 年)。国家间的主要差异之一是在国家层面上究竟是否存在早期儿童教育发展计划(ISCED level 01)。国家间的差异也体现在国家是否提供包含早期儿童教育和保育的综合项目:四分之三的 OECD 及其伙伴国家提供了这些项目。国家对早期儿童教育所投入的资源数量存在很大差异,从占 GDP 的 0.1% 到 2% 不等,这是由很多原因造成的(OECD,2016)。

* 原文由经合组织以如下标题用英文发表:

OECD (2017), "Who bears the cost of early childhood education and how does it affect enrolment?", *Education Indicators in Focus*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/e1a6c198-en>.

© 2016 中文版权归华东师范大学所有

本译文的质量及其与作品源语言的一致性由翻译者负全部责任。若译文与原文有任何不一致,一律以原文为准。

翻译工作得到国家社会科学基金教育学重大项目“中国与 OECD 教育发展主要指标及发展趋势比较研究”(VDA16002)的支持。

机构和经费数额只是影响儿童接受早期教育的部分因素。影响儿童在幼儿时期接受教育的因素还有:哪些机构支持该阶段的教育资金筹措,私人部门和家庭是否承担以及如何承担支出。

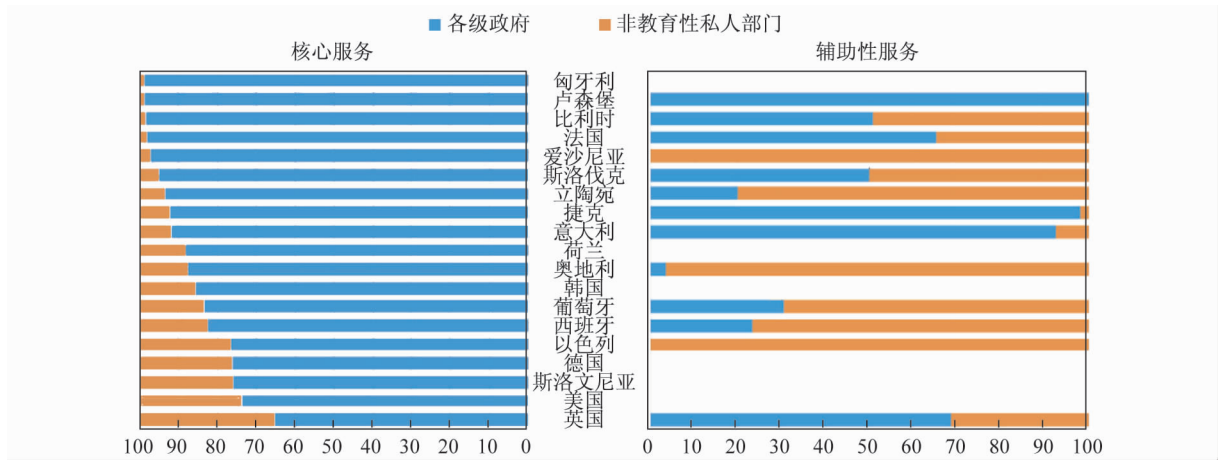
早期儿童教育,也指 ISCED level 0(在 ISCED 2011 的分类中),它由一系列项目构成,这些项目带有针对低于初等教育(ISCED level 1)入学年龄的儿童的教育性元素。通常 ISCED level 0 项目的设计目的是支持儿童的早期认知、语言、身体、社交和情感的发展,并使幼儿进入一个制度化的环境中,接受有组织的教学。这些项目可以分为两类:ISCED 01 是指早期儿童教育发展项目(通常针对 0~2 岁的儿童),ISCED 02 是指学前教育(通常针对 3~5 岁的儿童)。更多信息可以参见《教育概览》的指标 C2(OECD,2016)。

谁来承担早期儿童教育的什么支出

在大多数国家,资助儿童早期教育的机构来源于公共部门和私人部门,但是每个部门承担的份额差异很明显。在比利时、爱尔兰、卢森堡和拉脱维亚这些国家,其公共部门几乎承担了早期儿童教育的全部支出,而在澳大利亚、日本、葡萄牙和英国,家庭承担了较大的份额。

在可获得数据的国家中,日本是唯一一个其他非教育性私人实体(例如宗教团体、特殊利益群体或私人教育和培训企业,包括营利的和不营利的机构)占很大比重的国家。早期儿童教育私人投入的数据,在采用时必须谨慎,因为在一些国家中,数据可能会被低估或存在缺失,但其作用可能不容忽视(OECD,2017a)。因此,很难推断私人投入的份额是否会影响早期儿童教育的参与度。

图1 在公共事业机构总支出中公共和私人支出的比例,按核心和辅助性服务划分(2013)



注释:比利时、匈牙利、韩国和美国只有学前教育的数据。
国家按其公共部门资助核心产品和服务资金的份额降序排列。图中没有出现无法获得可用数据的国家。
数据来源:OECD(2017b)。

早期儿童教育不仅对幼儿很重要,对促进女性重返职场也很重要。然而,当公共部门不能完全承担早期儿童教育的支出时,私人部门则不得不在早期儿童教育阶段承担比其他教育阶段更大的份额。

平均而言,OECD 国家的私人部门在早期儿童教育发展项目上的支出比例为 31%,而在学前教育项目上的比例为 17%(OECD,2016)。私人部门把更多经费投入到非核心服务上。在可获得数据的国家中,平均而言,公共部门承担核心产品和服务支出的比例接近 90%。核心服务包括教职工、校舍、图书、教学资料的支出,但教育支出也包含外部的教育产品和服务,如辅助性服务、一般管理和其他活动。

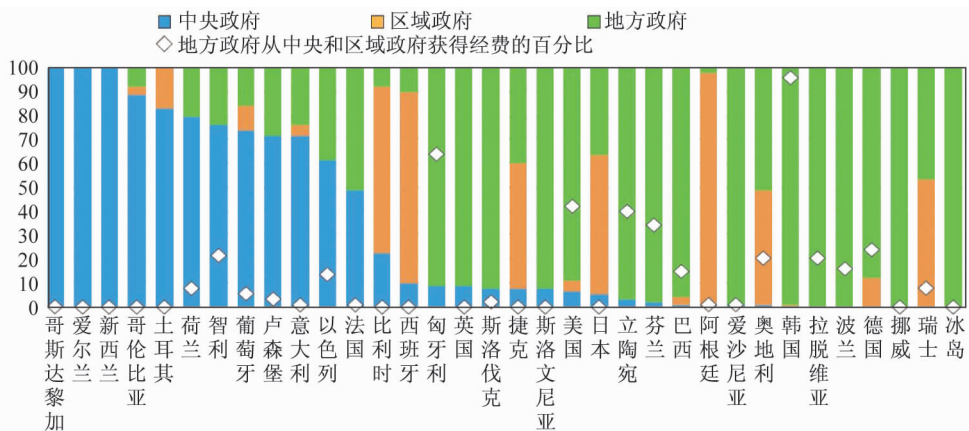
辅助性服务是由教育机构提供的外部服务,包括学生福利服务,如膳食、学校卫生服务和往返学校的交通服务。私人部门承担了早期儿童教育辅助性服务支出的较大份额(可获得数据的国家的平均比例为 54%),特别是在爱沙尼亚和以色列,私人资助甚至可能承担辅助性服务的全部支出。

转移支付和补贴的作用

即使许多国家的政府给早期儿童教育的私人支出提供补贴,但与总支出相比,对家庭和其他私人实体的公共转移支付和直接支付数额通常较低。然而,也有少数国家向私人部门提供支持,承担它们支出中的较大份额。例如,在澳大利亚、哥伦比亚和丹麦,私人部门承担早期儿童教育支出的五分之一或以上,但私人部门也从公共部门通过转移支付的方式获得相当大的财政支持。

与从公共部门向私人部门的转移支付相比,政府间的转移支付与早期儿童教育资金的筹措更加相关。平均而言,OECD 国家的地方政府获得的来自中央和区域政府的财政转移支付的数额,达到了教育公共总支出的 13%。在一些国家,这样的转移支付比例甚至更大:韩国、匈牙利和美国的地方政府,在从中央和区域政府获得财政转移支付之后,其公共总支出的比例分别增加了 96、63 和 42 个百分点(图 2)。

图 2 政府间转移支付之后的早期儿童教育公共总支出的比例,按政府级别划分(2013)



注释:阿根廷、匈牙利、韩国、土耳其和美国只有学前教育的数据。

国家按照中央政府在公共总支出中所占比例进行降序排列(在政府间转移支付之后)。

数据来源:OECD(2017b)。

与更高阶段的教育相比,早期儿童教育的资助和管理更加分散。这影响了教育服务的组织和提供方式,而不是直接影响入学率。经费和决策权下放到地方层面,更能满足家庭和地方的需要,但也可能扩大地区间入学和质量的差距(OECD,2017a)。

地方政府承担早期儿童教育公共经费的比例最大。在 OECD 国家中,平均而言,甚至是在计入区域和中央政府转移支付的经费之前,地方政府提供的经费也达到公共总经费的 48%。在 OECD 及其伙伴国家中,公共经费完全由中央政府资助(例如在哥斯达黎加、爱尔兰和新西兰)和几乎完全由地方政府资助(爱沙尼亚、冰岛、挪威、斯洛伐克和英国)的情况都存在。在阿根廷、比利时和西班牙,区域政府承担更大的份额。尽管存在这些差异,但资助模式不同的国家也可能有相同的入学率。

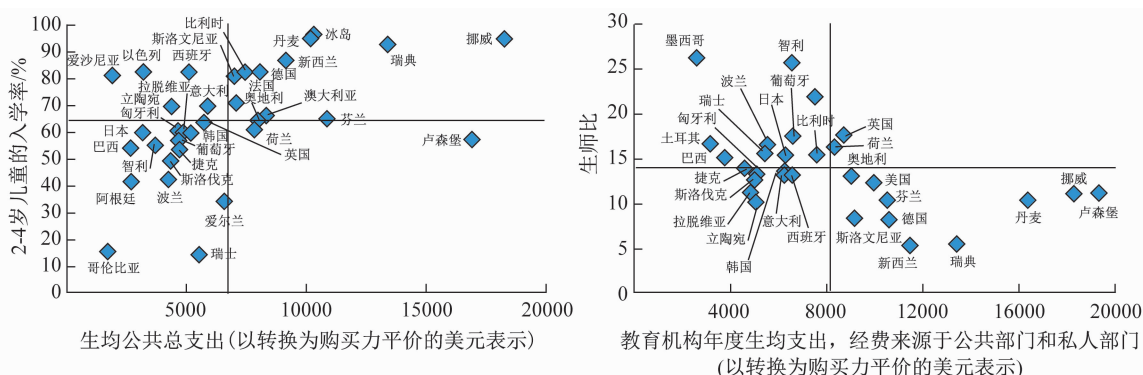
早期儿童教育的总支出如何促进幼儿的入学

随着许多国家越来越重视早期儿童教育,政府在如何促进幼儿接受教育这一问题上面临选择。政府控制的一个关键因素是公共支出的水平,包括对教育机构的投入,以及向私人部门(包括家庭)的转移支付和直接支付。

入学率与公共支出水平相关(图 3,左边):生均公共支出最高的国家也是入学率最高的国家,反之亦然。例如,冰岛、挪威和瑞典的 2~4 岁之间的儿童入学率超过 90%,而爱尔兰和瑞士的生均支出水平和入学率都很低。另一方面,卢森堡是生均公共支出水平最高的国家之一,但是其入学率却低于 60%。这是因为其经费分配优先考虑质量,而不是更高的入学率,与 OECD 的平均水平相比,其生师比

更低,教师工资更高。尽管政府支出相对较低,许多国家的2~4岁儿童入学率也能够达到80%以上,例如以色列和西班牙,这两个国家的私人部门承担接近25%的教育机构总支出。

图3 早期儿童教育生均支出、入学率和生师比的对比



注释:阿根廷、哥伦比亚、匈牙利、意大利和韩国的学前教育的数据只有生均公共总支出和入学率。比利时、芬兰、匈牙利、韩国、土耳其和美国的学前教育的数据只有年度生均总支出和生师比。黑色的线表示国家的平均值。更多详细信息请参见《教育概览》附录3 (<http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>)。

数据来源:OECD (2017b), OECD (2017c), OECD (2017d), OECD (2017e), OECD (2017f) and OECD (2017g)。

从公共和私人部门获得的更多的经费并不总是转化为更高的生均教师数。图3的右边显示,生均教师数与早期儿童教育的可用经费有关。但并非所有可以获得数据的国家都是如此。斯洛文尼亚和荷兰在学前教育阶段都有相同的生均支出,但是斯洛文尼亚的生师比更高,大约16名儿童有一位教师,而在荷兰,8名儿童就有一位教师。更多的经费可能转化为更高的教师工资,在教学资料上的更大花费或对学校设施的更大投入。事实上,虽然荷兰为教师工资分配更多经费(OECD,2016),但斯洛文尼亚较大比例的经费支出用于教学资料和教学资源、校舍的维护、学生的膳食以及学校设施的租赁。

基本要点:早期儿童教育正在成为OECD国家教育系统的更加重要的组成部分。各国已经形成了多种不同的机构设置和经费系统来促进早期儿童教育的发展。地方政府是资助该教育阶段的关键,而在一些国家中,私人部门也发挥着重要作用(特别是在承担辅助性服务的费用上)。早期儿童教育的发展很大程度上与政府和私人部门提供可用资源的数额有关,也与这些国家的经费分配方式有关。

(华东师范大学国际与比较教育研究所 杨睿译,邓莉校)

参考文献

- OECD. (2016). *Education at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.
- OECD. (2017a). *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>.
- OECD. (2017b). *Education Database: Educational expenditure by source and destination*, OECD Education Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/c1267206-en>, (Accessed on 8 June 2017).
- OECD. (2017c). *Education at a glance: Educational finance indicators*, OECD Education Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/c4e1b551-en>, (Accessed on 8 June 2017).
- OECD. (2017d). *Education Database: Enrolment by age*, OECD Education Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/71c07338-en>, (Accessed on 8 June 2017).
- OECD. (2017e). *Education Database: Enrolment data adjusted to financial year*, OECD Education Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/d69f6708-en>, (Accessed on 8 June 2017).
- OECD. (2017f). *Education Database: Population data*, OECD Education Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/ceca3172-en>, (Accessed on 8 June 2017).
- OECD. (2017g). *Education at a glance: Student-teacher ratio and average class size*, OECD Education Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/334a3b64-en>, (Accessed on 8 June 2017).

(责任编辑 胡 岩)