

中国与 OECD 国家学前教育 投入水平的比较研究

柳倩, 黄嘉琪

[摘要] 国家财政投入对保障学前儿童接受早期教育机会具有重要的意义。自学前教育三年行动计划开展以来, 我国的学前教育投入力度逐渐加强, 但与国际水平相比仍差距较大。本文采用 OECD 数据库、UNESCO 数据库以及《中国教育统计年鉴》等权威数据, 比较 2010 年以来, 中国与 OECD 国家在学前教育公共财政投入和支出的情况, 发现我国学前教育在投入总量、生均投入、支出比例及教师工资这几方面远远低于 OECD 国家。据此, 本文提出政府应加大学前教育服务公共投入水平、提高教师薪酬支出占比。

[关键词] 学前教育; 财政投入; 国际比较

有力、高效、稳健的财政投入政策是保障高质量学前教育不可缺少的一环。实施第一、二期学前教育三年行动计划以来, 我国政府强有力的财政投入政策使学前教育事业发展取得前所未有的成效。同时必须看到, 我国学前教育面临着新问题。作为全球第二大经济体, 国家财政政策对学前教育投入多少、如何投入、支出结构如何等, 这一系列对我国学前教育发展至关重要的问题, 需要置于国际背景下进行考察, 通过与 OECD 国家进行比较, 据此对我国学前教育政策走向做出发展性定位。公共财政投入和支出的评估指标可划分为: 财政性学前教育经费占 GDP 的比例、财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例、学前教育机构的公共支出在总支出中的占比、教师工资等指标。本研究首先阐述了国家学前教育投入的重要性, 然后采用 OECD 数据库、UNESCO 数据库以及《中国教育统计年鉴》等权威数据, 比较了 2010 年以来, 中国与 OECD 国家在学前教育公共财政投入和支出方面的情况。在此基础上, 提出相应的建议, 以期促进我国学前教育的发展。

[收稿日期] 2019-03-20

[作者简介] 柳倩, 华东师范大学教育学部, 电子邮箱地址: qliu@pie.ecnu.edu.cn;
黄嘉琪, 华东师范大学教育学部, 电子邮箱地址: 1185443270@qq.com。

一、国家学前教育投入的重要性

学前教育是国民教育体系中最基础的环节,其发展水平和质量关系到一个民族乃至国家的生存与发展,而高质量的学前教育不但有助于培养个人良好的学习习惯,还能促进智力的开发(曹莹,2013)。随着越来越多早期教育效益研究结果的呈现,更多的国家致力于发展本国的早期教育,加大对早期教育的投入,以期促进教育公平,减少贫困,促进社会的稳定发展。

学前教育经费来源包括公共资源和私人(非公共)资源两个部分。其中,公共资源包括国际组织的援助资金或信贷资金,以及来自各国中央政府和地方政府的财政性经费投入。私人投入主要是指幼儿父母对其子女接受相应学前教育服务所花费的家庭经费支出,也包括来自独立机构,诸如教会、福利机构或公司等等的捐助。对于已经实现学前教育普及的国家,尽管公共投入占学前教育经费的很大比重,但是私人投入对于支持一些家庭获得更长时间或者额外学前教育服务来说仍然很重要。对于学前教育欠发达的国家,私人投入可能是幼儿家庭享受学前教育权利的唯一经费来源。因此,财政投入对保障学前儿童接受早期教育机会具有重要的意义。此外,还有学者认为,加大国家学前教育投入有助于保障学前教育的公益性,并减少学前教育阶段不公平的现象(冯文全和范滢引,2017)。

国家学前教育投入情况主要可从三方面进行分析,包括财政性学前教育经费占 GDP 的比例、财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例以及学前教育机构的公共支出在总支出中的占比。

二、中国与 OECD 国家学前教育投入水平的比较

OECD 现有 34 个成员国,代表的是学前教育发展和质量水平普遍较高的国家,其国民生产总值占全世界的三分之二,大多数 OECD 成员国也是世界上的富有国家,其早期教育的发展水平和质量普遍要高于其他国家。OECD 各成员国的学前教育财政投入呈现出各不相同的特点,体现在财政体制、投入总量以及对不同性质学前教育机构的资助方式等多个方面。本文将从学前教育投入总量、生均投入量、支出结构以及教师工资几个方面对中国与 OECD 国家学前教育投入水平进行比较。

(一)学前教育投入总量的比较

1. OECD 国家学前教育机构经费占 GDP 的平均比例已达 0.8%,中国远

低于该比例。

学前教育机构经费占国民财富的比重是衡量一个国家对于学前教育投入和重视的重要指标,其中学前教育机构经费支出包括政府、企业、学生个人和家庭的支出。国家投资于教育机构有助于促进经济的增长、提高生产力,推动个人和社会的发展,减少社会不平等(OECD, 2014)。欧盟委员会保育协作组织(The European Commission Network on Childcare)在1996年建议,欧洲各国应该至少把GDP的1%投入早期教育和保育事业。在可获得数据的国家中,OECD国家的学前经费支出占GDP比例的平均水平从2009年的0.5%增长到2012年的0.8%,2013年保持在0.8%,但是也有部分国家已经超过了1%的水平。

2013年学前教育经费支出占GDP的比例超过1%的有8个国家,分别是挪威、瑞典、冰岛、丹麦、斯洛文尼亚、智利、芬兰、以色列,其中挪威达到了2.0%,瑞典达到1.9%;占比在0.6%到1%的国家有11个,分别是新西兰、德国、西班牙、波兰(这三个国家已经达到0.8%)、法国、比利时、匈牙利、墨西哥、葡萄牙、卢森堡、奥地利;占比低于0.6%的国家有13个,其中日本、土耳其、瑞士仅仅达到0.2%,爱尔兰仅仅达到0.1%。

美国、英国、日本在2009年到2013年的五年时间内基本上没有太大的变化,分别维持在0.4%、0.5%、0.2%的水平。变化最大的是挪威,从2011年的0.5%增长到2012年的2.1%,并在2013年略微下降到2%,但依然是发达国家中占比最高的。增长较快的还有瑞典,从2011年的0.7%增长到2013年的1.9%;冰岛从2011年的1.0%增长到2013年的1.7%;芬兰从2011年的0.4%增长到2013年的1.4%;斯洛文尼亚从2010年的0.7%增长到2013年的1.3%。

较之于OECD各成员国学前教育投入占GDP的比重,我国2013年学前教育经费收入仅占GDP的0.14%,与2009年的0.066%(庞丽娟、洪秀敏,2012)相比,有略微的增长,比投入比例最低的爱尔兰(0.1%)高0.04个百分点,但是与大部分OECD成员国相比仍有很大的差距。

2. OECD国家财政性学前教育经费占财政性教育经费的平均比例高达9.33%,中国远低于该比例。

在精英教育向大众普及教育的国际教育发展趋势中,加大对学前教育的公共投入,也即提高财政性学前教育经费占财政性教育总经费的比例,已成为一种普遍做法。从该比例的大小也可以看出该国对学前教育的投入水平与其他教育阶段的差异。OECD成员国总体来说在学前教育方面的投入是很大的,其平均水平一直呈现增加的趋势,从2010年的8.44%增长到2012年的

9.33%。2012年超过平均水平的有13个国家。各个成员国之间的差异比较大。财政性学前教育经费占财政性教育经费比例超过10%的国家有11个,分别是斯洛伐克、波兰、瑞典、斯洛文尼亚、奥地利、捷克、法国、立陶宛、智利、西班牙和拉脱维亚,其中拉脱维亚的比例最高,已经达到17.18%。而在2012年占比低于5%的有5个国家,分别是澳大利亚、爱尔兰、韩国、日本、瑞士,最低的爱尔兰只达到1.85%。

从近三年的年度数据趋势来看,大部分国家的财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例都呈增长的趋势,也就是说,OECD国家在不断增加对学前教育的财政性投入。其中挪威、芬兰、瑞典三个国家增长速度最快,挪威从2010年的4.86%增长到2012年的9.66%,芬兰从2010年的5.8%增长到2012年的10.39%,瑞典从2010年的10.17%增长到2012年的16.21%。但是也有部分国家的学前教育投入水平在下降,例如德国、奥地利、西班牙。

相比较而言,中国财政性学前教育经费投入占财政性教育总投入的比重极低,2012年仅为2.25%,落后于数据可得的25个国家,仅仅略高于爱尔兰,最高水平的拉脱维亚是中国的7.6倍。

3. 经济负增长国家依然坚持对早期教育的投入。

始于2008年的经济危机对世界各国的经济带来了很大的冲击。这种经济的下滑进而也会影响到政府在教育方面的作为。人口只有32万,人均GDP达到世界第四的冰岛,数千个家庭陷入贫困,国家财政赤字严重,面临破产。自2008年8月份开始,意大利国民生产总值持续下滑,经济开始进入衰退。西班牙已经连续四年经济增长率为负数。亚洲国家中日本受金融危机影响,日元被迫升值,经济增长陷入停滞。韩国汇率下降,韩元贬值,实体经济受到冲击,生产状况低迷。这五个国家的国民生产总值近几年几乎呈负增长状态(OECD, 2016)。但是通过对这些国家的早期教育的投入状况进行分析后发现,即使在经济困难的情况下,这些国家依然重视本国学前教育的发展。

受金融危机的影响,西班牙、冰岛、意大利、日本和韩国虽然受到的经济冲击很大,但是从近几年的相关数据分析来看,各国并没有大量消减在学前教育方面的投入。本来早期教育投入水平就比较高的冰岛,依然在加大对学前教育的投入。西班牙虽然近几年有下滑的趋势,但是由于其早期教育投入水平本来就比较高,因而依然保持在一个比较好的水平。日本近几年基本保持一种平稳的状态,不增加也不减少。韩国近几年对早期教育的投入较大,各项指标都在逐年提升。

冰岛学前教育机构经费占GDP比例增幅明显,其他四国基本保持平稳。总体来看,欧洲的两个国家的学前教育机构经费占GDP的比例要高于亚洲的

两个国家。日本近五年的水平基本保持在 0.2%；韩国略有上升，在 2013 年达到 0.4%；西班牙近几年略微下降，从 0.9% 下降到 0.82%，但是依然保持在 OECD 国家目标水平(0.8%)；冰岛是几个国家中占比最高的，并且在 2011 年到 2013 年增幅很大，从 0.96% 上升到 1.69%。各国用于所有服务的学前教育机构的年生均支出差异明显，欧洲国家比亚洲国家要高，日本的学前教育机构年生均支出是四个国家中最少的，冰岛是最高的，其支出水平远远高于其他四国，并且在经济危机严重的情况下，该指标增长趋势明显，从 2009 年的 9636 美元/年/生，增长到 2013 年的 11948 美元/年/生，4 年之内涨了 2313 美元。

在 2009 年，日本、韩国、西班牙和意大利的生均支出从 5103 美元到 7948 美元不等，各国差异较大，但是经过四年的波动，各国均有增有减，到了 2013 年后四国的年生均支出都在 6200 美元左右。其中，韩国学前教育机构公共支出比例增幅明显。五个国家中，意大利、冰岛和西班牙这三个欧洲国家的学前教育机构公共支出水平明显高于亚洲的两个国家。意大利近五年学前教育机构公共支出占总支出的比例虽然略有下降，但是依然保持在 90% 以上；冰岛和西班牙近几年学前教育公共支出的比例一直高于 70%，虽然在 2010 年和 2011 年略微下滑，但是到了 2012 年之后公共支出水平又在提高，并于 2013 年达到 80% 以上。日本近几年的变化不大，基本维持在 44% 的水平。变化最大的是韩国，其学前教育机构公共支出的占比一直在快速增加，已经从 2009 年的 42.6% 增长到 2013 年的 77.54%。综上所述，基本上五个国家在经济下滑的情况下，并没有消减在学前教育方面的支出水平，依然坚持对学前教育的投入和支持。

西班牙财政性学前教育经费占财政性教育经费有下降趋势，其他四国平稳增长。冰岛、意大利、日本和韩国的财政性学前教育经费占财政性教育经费的比重，虽然相比其他发达国家较低，但是近五年来，该比重在逐年稳步提升，可见这些国家不断地提高对学前教育的财政投入。冰岛和韩国在五年来增加了 1 个百分点，日本增幅较小。西班牙对学前教育的财政投入的总体水平要高于冰岛、意大利、韩国和日本，但是在 2011 年之后下滑明显，不过依旧保持 10.2% 的高水平。

(二) 各国用于所有服务的学前教育机构生均年度支出差异较大

学前教育机构生均年度支出是衡量正规教育的单位成本。高质量的早期教育意味着更高的生均成本。影响教育机构生均支出的因素主要有教师工资、退休金制度、教学和授课时间、材料设备等、学生人数等(OECD, 2014)。并且教育投入中的生均支出水平与本国的经济发展有着密切的关系。国外学

者在 20 世纪 80 年代对学前教育生均成本(单位成本)的研究表明:按照欧共体经济发展委员会的估算,国家需要提供的年生均成本经费 8000 美元以上的投入,才能确保招收 3—6 岁儿童的全日制托幼机构雇用合格教职员工,并且保证师生比例恰当,维持教学质量(Committee for Economic Development, 2006)。但不同国家的消费水准不同,生均经费的投入还需要考虑各国的消费因素,根据各个国家的实际情况做出合理的学前教育成本核算。有研究显示,始于 2008 年的经济危机对各个阶段的教育机构生均支出产生了一定的影响。其中超过三分之一的国家高等教育生均支出下降,主要是因为学生规模增加的速度超过了教育支出的增长速度。

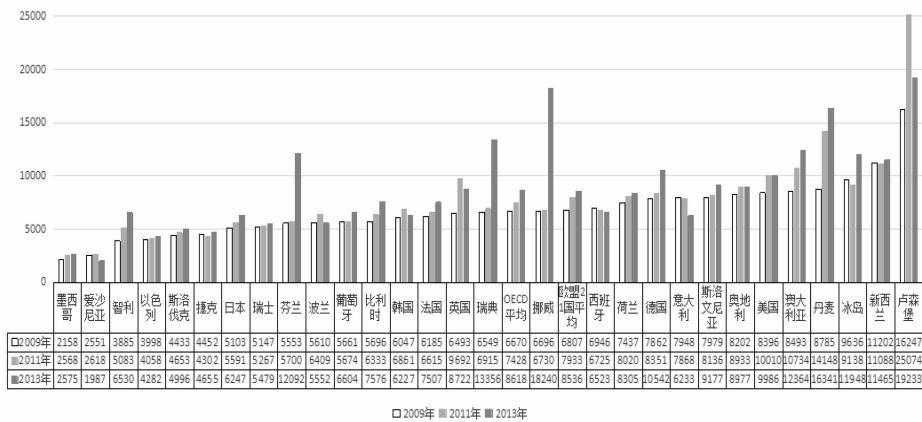


图 1 2009—2013 年部分 OECD 成员国用于所有服务的学前教育机构年生均支出趋势(单位:美元)

在数据可得 的 34 个 OECD 成员国中,在经济危机发生后的 2009—2013 年间,早期教育生均支出基本保持不变的有新加坡、美国、奥地利、荷兰、捷克、以色列等国;出现略微下降的有爱沙尼亚、意大利、卢森堡、波兰、西班牙;依然呈现快速增长的国家有澳大利亚、丹麦、芬兰、德国、冰岛、挪威、瑞典(见图 1)(OECD, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)。OECD 国家的平均水平也在逐年增加,2009 年是 6670 美元/年/生,到了 2013 年增长到 8618 美元/年/生,可见早期教育质量在不断改进。例如,澳大利亚从 2009 年到 2013 年的生均支出涨幅很大,在 2009 年生均支出是 8493 美元/年/生,与美国相差不大,但是到了 2013 年增长到 12364 美元/年/生,而美国在 2013 年也只有 9986 美元/年/生。

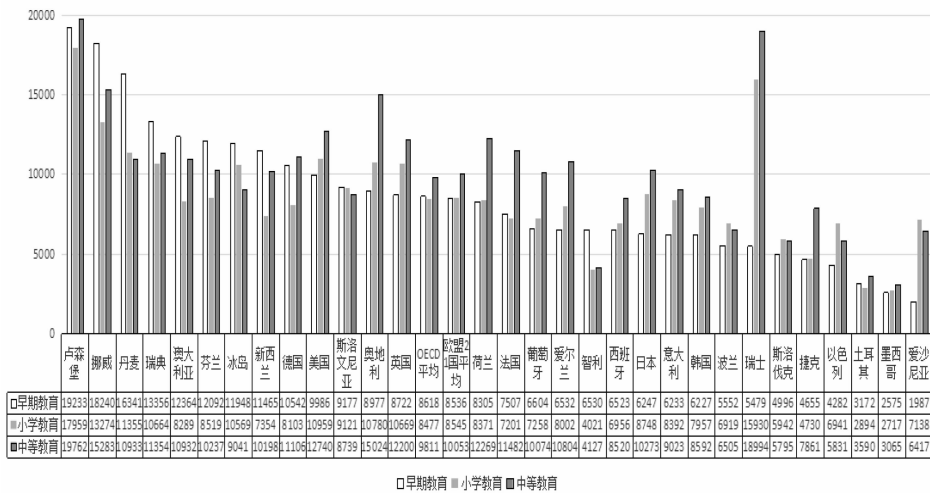


图2 2013年部分OECD成员国各教育阶段用于所有服务的年生均支出(单位:美元)

2013年的统计数据显示,OECD成员国的平均年生均支出为8618美元/年/生,超过平均水平的有13个国家,低于平均水平的有17个国家。其中,年生均支出在10000美元以上的国家有9个,分别是卢森堡、挪威、丹麦、瑞典、澳大利亚、芬兰、冰岛、新西兰、德国。卢森堡的生均支出水平最高,达到19233美元/年/生,挪威在2013年也达到了18240美元/年/生。年生均支出在7000美元到10000美元之间的国家有6个,分别是美国、斯洛文尼亚、奥地利、英国、荷兰、法国。年生均支出在5000美元到7000美元之间的国家有9个,分别是葡萄牙、爱尔兰、智利、西班牙、日本、意大利、韩国、波兰、瑞士。年生均支出在5000美元以下的国家有6个,分别是斯洛伐克、捷克、以色列、土耳其、墨西哥、爱沙尼亚,其中爱沙尼亚的水平最低,仅为1987美元/年/生(见图2)。

中国与OECD成员国相比差距较大,中国在2013年的学前教育年生均经费仅为1264美元^①,比最低水平的爱沙尼亚的1987美元,还相差722.8美元。

通过比较OECD成员国不同教育阶段的年生均经费发现,有3个国家的中等教育年生均支出普遍高于早期教育;挪威、丹麦、瑞典、芬兰、冰岛这些北欧高福利国家的早期教育机构年生均支出高于小学教育和中学教育阶段;有17个国家的早期教育机构年生均支出不低于小学阶段,但是也有部分国家

① 数据来自《中国教育经费统计年鉴2014》。

的小学教育和中学教育机构的年生均支出远远高于早期教育,例如瑞士、奥地利、日本、爱尔兰、爱沙尼亚等国。

(三)学前教育支出结构的比较

1. OECD 国家学前教育机构的公共支出占比平均已达 80%,中国远低于该比例。

学前教育机构的支出主要来源于公共支出、家庭支出、私营实体支出等,由于大部分国家学前阶段还没有纳入到义务教育,所以一个国家在学前阶段的公共支出水平可以看出该国对早期教育的重视程度和投入水平。2013 年 OECD 成员国的公共支出的平均水平占到学前教育机构总支出的 82.68%,其中有 17 个国家的公共支出水平超过平均水平。具体来说,达到 90%以上的国家有 9 个,分别是爱尔兰、卢森堡、比利时、瑞典、法国、挪威、捷克、意大利、匈牙利,其中爱尔兰已经达到 99.9%;达到 80%—90%的国家有 9 个,分别是以色列、芬兰、荷兰、奥地利、新西兰、智利、斯洛伐克、冰岛、西班牙;达到 60%—79%的国家有 8 个,分别是德国、韩国、波兰、斯洛文尼亚、美国、土耳其、英国、葡萄牙;低于 60%的国家只有 2 个,分别是日本(44.49%)和澳大利亚(41.84%)。

中国与 OECD 各国相比较,2013 年政府的公共支出占比是 49.05%,仅与日本和澳大利亚的水平相当,远远低于其他国家的水平。

2. 多数 OECD 国家学前教育机构经费支出占比较为合理,中国低于其平均水平。

大量的研究显示,学前教育职工薪酬经费支出占比在 65%—70%左右较为适宜,该部分经费过高和过低都不利于教育机构有质量的可持续发展。但从每个国家学前教育发展阶段来看,如果处于基本建设较为成熟、质量已经较高的国家,其职工薪酬经费支出占比可以更高一些。各个国家学前教育机构经费支出中基本上都是职工薪酬支出占比最高,其次是日常开支支出,占比最少的是基本建设费用,支出结构较为合理。OECD 国家中有 15 个国家的职工薪酬占比都在 65%到 75%之间,处于比较合理的水平。

但墨西哥的职工薪酬支出占比已经高达 90%以上,其日常支出占比远远低于其他国家,这与其近年来学前教育快速发展、需要大量的教师有关,在总经费增长速度有限的情况下,主要的经费只够用于职工薪酬的支付,因此该部分比重较大,而基础建设和日常经费较少,带来的反而是大班额、低质量的学前教育。

从年度数据看,2009 年到 2011 年间,OECD 国家的支出结构变化差异很大,这可能与各个国家发展学前教育中的侧重点不同有关。职工薪酬支出

占比有提高的国家有波兰、捷克、德国、冰岛、土耳其、挪威、美国、爱尔兰、丹麦；基本保持平稳，没有太大变化的是奥地利、西班牙、日本、卢森堡、瑞典、法国、荷兰、比利时、瑞士等；职工薪酬支出占比三年来一直处于下滑状态的有芬兰、匈牙利、立陶宛、英国、瑞士、葡萄牙；其中下降幅度最大的是英国和葡萄牙，但依然保持在65%以上。

英国的基本建设费用支出在增加，而葡萄牙在这一指标上并没有增加，其在日常开支费用方面的增幅较多。近几年基本建设费用支出增多的国家有英国、斯洛伐克、匈牙利、德国、斯洛文尼亚、土耳其，可能这些国家近几年新建或改扩建学前教育机构较多。大部分OECD国家在基本建设费用上的支出呈递减的趋势，这可能是因为其学前教育的发展较为完善，儿童的入园率较高，已经有充足的学位，因此更关注质量问题，而不是新建和扩建学前教育机构的问题。

许多研究都强调教师是影响学前教育过程质量的最关键因素。“高质量的学前教育需要营造一种既重视儿童也重视教师的环境”(Whitebook, et al, 2014)。因此有学者指出，经费应更多用于支付合格教师的薪水，并鼓励托幼机构雇佣更多的教师(ECE Taskforce, 2011)。很多国家在政策实践中，也遵循了这一思路，将投入重点更多倾向于人，因此职工薪酬费用支出占比较高。如加拿大的曼尼托巴省政府颁布了《师资稳定规划》(Workforce Stability Strategy)，规划包括了一系列措施，如工资增长计划、规定最低底线工资，提供工资调整基金(Wage Adjustment Funding)、福利金计划和奖学金计划等。该省在2008年和2009年分别两次提高托幼机构的运行经费，用于提高教师工资。通过薪资提高项目，该地区早期教育教师的工资自1999年以来增长了将近50%。据2006年的统计，曼尼托巴省幼儿教师工资待遇在加拿大各省当中位列第二(OECD, 2012)。

当然，在经费总量相对稳定且有限的前提下，将投入更多用于教师，意味着要对学前教育支出的项目结构进行调整。而要保证学前教育质量和正常运转，儿童所使用的游戏和材料等公用经费又不能减少。因此，在保证场地硬件设施完备、卫生、安全和适宜的前提下，减少基础建设支出的相对比例是一些国家的做法。有的政府还会选择以购买服务等方式，减少学前教育公共支出在硬件设施上的支出(Raden, 2003)。提高效率，减少不必要的支出，正是包括服务外包等公私合作(Public-Private Partnership)项目推行的重要原因。

中国的学前教育机构职工薪酬占比明显低于OECD国家的最低水平和国际研究所揭示的理想水平。2009年的占比是69.1%，但是近三年一直在递减，在2011年占比仅为52.3%。日常开支支出占比则明显高于OECD国家。

在过去几年的学前教育改革中,大量的财政资源投入到园舍新建和改扩建的工程当中。尽管为学前教育增加学位是创造普惠、有质量的学前教育机会的前提,但如果缺少合格师资,硬件投入并不能自动转化为有意义的学前教育机会。目前我国师资队伍急缺,教师待遇低下的问题非常突出。据统计,目前我国还缺少 120 万幼儿园师资,这直接阻碍了一些已建园舍成为实际、有效的教育资源(龚亮,2017)。在目前学前教育快速普及、教育质量亟待提升的背景下,调整支出结构,减少在办园条件上的重复和不必要支出,增加对人员支出是提升财政支出效率的必然要求。

(四)OECD 国家重视并提高教师待遇,中国薪资待遇偏低

学前教育师资建设对于各国学前教育质量的保障和学前教育事业的发展至关重要。研究表明,优秀的从业人员能够提供丰富的、具有激励作用的学习环境和高质量的教学,更高质量的师幼互动能够促进更好的学习结果(Heckman, 2000),教师的工资水平和工作待遇,也会对早期教育的数量扩大和质量提高有很大的影响。经济地位也会影响人的工作积极性,所以提高教师的工资待遇,可以提高教师的社会经济地位,进而提高职业认同感,带来教育教学质量的提升。

就 OECD 国家的平均水平而言,学前教育教师工资是 25—64 岁受过高等教育的全职劳动者全年收入的 80%,小学教师工资是这一基准的 85%,初中教师工资是这一基准的 88%,高中教师工资是这一基准的 92%(OECD, 2014)。可见与其他教育阶段相比,学前教育教师的工资较低。2013 年的统计显示,OECD 国家具有 15 年教龄的学前教育教师的平均法定工资是 38375 美元/年。

表 1 2009—2014 年教龄达 15 年的各国学前公立机构教师的年薪(美元)

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
瑞士	87554	87469	87321	88637	89494
卢森堡	73503	101876	101876	107036	109712
丹麦	54297	55104	55105	56172	56535
澳大利亚	52761	55240	57758	59954	66087
比利时	43371	43777	44928	45884	47652
挪威	42755	42692	45202	46047	48521
苏格兰	40845	41854	42517	42517	42517
英格兰	37459	38321	39203	39203	39203
西班牙	36903	37051	36173	35698	35256
韩国	35548	35548	37425	38755	39870
瑞典	34220		35171		37394

续表

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
法国	32185	32443	32614	32677	32515
波兰	31599	33657	35945	38376	39853
冰岛	30348	30348	30348	33121	35451
意大利	29928	30224	30443	30443	30443
葡萄牙	29260	29561	30687	26595	26595
芬兰	28633	29974	30334	30884	31335
希腊	26399	27334	24007	21927	20834
以色列	23197	23315	30257	33035	34644
智利	12387	12740	13178	13836	14528
捷克	10780	10420	11125	7894	7894
墨西哥	7850	8276	8944	9317	9751
土耳其	7707	8645	9184	10002	10929
匈牙利	6363	6368	6364	6358	6323
美国	33994	35750		45300	46054
OECD 平均	33994	35750	36505	37486	38376

表1反映了在部分数据可得的国家中,拥有15年教龄的学前公立机构教师的年薪。从2009年到2014年,基本上所有国家公立机构中的学前教师的工资都呈增长趋势,只有希腊一直在下滑,从27334美元/年下降到2014年的19233美元/年,这可能与经济受金融危机影响较大有关。在对2014年各个国家公立学前机构新教师的年薪统计中可以看出,各个国家间的差异非常大,从哥伦比亚的5662美元/年到卢森堡的73392美元/年不等;卢森堡和瑞士公立学前机构的新老师的年薪达到7万美元;丹麦、澳大利亚、挪威达到4万美元;剩下的16个国家处于2万美元到4万美元之间;不到1万美元的有5个国家。

除此之外,不同教龄的教师年薪也是有差异的,基本上所有国家公立学前机构中的老师,教龄越久工资越高,但也有部分国家的教师在工作10年之后工资的涨幅基本不大,或者没有(基于2014年的统计数据),比如挪威、哥伦比亚、芬兰、丹麦、澳大利亚等国。但是也有些国家的学前公立机构的教师工资随教龄的增加变化较大,例如卢森堡的新教师年薪是73392美元,但是在职业生涯的后期可以达到131514美元,基本上翻了一倍,这无疑对保障教师队伍的稳定性和提高教师工作积极性有很大的效果。美国、法国、韩国

等国教师工资在 15 年教龄之内的涨幅较小,但是在 15 年教龄之后工资的涨幅有了明显的提高。

中国与人口大国中的印度尼西亚和墨西哥,以及金砖国家中的巴西和南非这四国相比,支出结构中的职工薪酬占比与巴西、印度尼西亚相近,都在 60%左右,但是中国在 2009 年到 2011 年呈现下滑趋势,2011 年此项支出占比仅为 52.27%。相比之下巴西增长很快,其职工薪酬支出已经达到 70%,其日常开支和基本建设费用支出在 2011 年开始减少,这可能与其学前教育政策调整有关,在基本解决儿童入园率后,开始关注学前教育质量问题,提高教师数量和质量。但是南非的人员经费支出占比较少,仅占 40%,但是在 2011 年该项支出有明显增加,基本建设费用和日常开支支出下降。墨西哥的职工薪酬支出占比一直很高,占到总支出的 90%以上,可见其学前教育经费主要用于支付人员工资,投入学前教育建设和质量提高的费用过少。

三、结论与建议

通过对 OECD 国家早期教育投入的分析,可以看出,目前我国的早期教育投入水平与 OECD 国家相比还有很大的距离,有待进一步加大投入水平,以促进我国早期教育发展水平。

(一)结论

1. 中国学前教育服务公共投入水平整体低于国际水平。

从 2009 年到 2013 年,我国学前教育服务公共投入水平在逐步提高,但仍远远低于国际水平,主要体现在财政性学前教育经费占 GDP 的比例、财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例和学前教育机构的公共支出占比。

财政性学前教育经费占 GDP 的比例是政府对学前教育努力程度的重要指标。2013 年,我国财政性学前教育经费占 GDP 的 0.14%,远远低于 OECD 国家 0.5%的平均水平,与许多人口大国相比也存在较大差距,例如巴西、墨西哥近年一直保持 0.599%和 0.53%左右。经济下滑国家基本没有削弱在学前教育方面的公共投入,其中韩国从 0.1%上升到 0.18%,说明加大学前教育公共投入经费占 GDP 的比例成为国家学前教育发展的主要趋势。

财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例体现了国家在整个教育系统中对学前教育的重视程度。中国 2012 年该比例仅为 2.25%,只及 OECD 国家平均水平 9.33%的 1/4;在人口大国中增幅处于中等位置,2012 年墨西哥和巴西已经分别达到 10.38%和 10.12%;在经济下滑国家中,冰岛、意大利、日本和韩国近年稳步地提升,冰岛和韩国在五年里增加了 1%。

学前教育机构的公共支出占比是学前教育成本分担中的政府责任、市场化程度的重要标志,公共支出占比越高说明政府承担的责任越大、家庭承担越低、学前教育市场化程度越低。目前我国该比例是49.05%,远低于OECD国家82.68%的平均水平,表明我国政府成本分担比例过低、市场化程度较高、家庭整体支出较高。经济学人智库出台的《良好开端:世界学前教育排名》报告指出,中国在总共45个国家当中表现较差,特别是在可负担这一项指标上排名倒数第一位(Economist Intelligence Unit, 2012)。部分经济下滑国家的公共支出占比比较稳定、并未出现下滑,韩国还出现明显增长,从2009年的42.6%增长到2013年的77.54%,增长率在80%左右,体现了经济下滑背景下政府降低市场化程度、减轻家庭支出负担、加大政府责任,尤其是保障贫困家庭儿童获得受教育机会的积极态度。

2. 中国教师薪酬支出占比近几年呈现下降趋势,且低于国际水平。

通过对比中国与OECD国家在职工薪酬占比、日常开支占比和基本建设费用占比等学前教育机构经费支出结构方面的数据,发现中国的职工薪酬支出占比还不到50%,明显低于OECD国家平均水平,并且近几年呈现下降趋势,从2009年的69.1%降为2011年的52.3%,而OECD国家中有21个国家的职工薪酬占比都在60%到80%之间,其中墨西哥和瑞士的职工薪酬支出占比已经高达90%以上。人员经费占比明显低于合理水平,要么是教师数量缺口较大,要么是教师薪资水平过低。事实上,二者兼而有之的可能性较大。

(二)政策建议

1. 进一步加大学前教育服务公共投入水平。

国际范围内关于早期教育价值的认识,使发达国家都充分重视对学前教育公共经费的投入,通过保证财政性学前教育经费在GDP中的占比、财政性学前教育经费在教育经费中的占比、支出结构中加大职工薪酬的支出占比等方式,即使面临经济下滑压力也能保持原有投入水平,甚至出现加大投入的情况。强有力的投入政策有效实现了高入园率、高质量、高普惠(大多数儿童进入公立学前教育机构)的国家目标。

相比之下,我国与OECD国家还有很大的差距。我国的财政性学前教育经费占GDP的比例、财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例和学前教育机构的公共支出占比这三项比例均远远低于国际水平。这说明我国还应进一步加大对学前教育服务的公共投入力度。

中国在推进第一、二期学前教育三年行动计划中取得的举世瞩目的卓越成效,与我国政府强有力的财政投入政策是密切相关的。作为全球第二大经济体、重要的人口大国,中国学前教育的发展一直受到世界关注,下一阶段

继续加大学前教育公共投入,是落实建机制、保运营、提质量等公益普惠的学前教育公共服务体系构建,从而实现我国学前教育的持续健康发展,成为全面建成小康社会的重要保障。

2. 适当提高教师薪酬支出占比。

“教师和教学是影响儿童福利、发展和学习最重要的因素”。(OECD, 2017)“在成人工作环境变量当中,对学前教育质量最具预测作用的就是教师的工资,高质量的学前教育需要营造一种既重视儿童也重视教师的环境”。(Whitebook, et al, 2014)这体现出合理的教师薪酬对保障学前教育质量的重要性。

然而,如果提升教师工资的成本由家长负担,则会给家长带来沉重的经济压力,影响学前教育的可负担性(蒙·科克伦, 2011)。因此我国还需要调整学前教育财政支出结构,增加学前教育人员支出占比,保证合格幼儿园教师人数增加、质量提升以及家长可负担性。

目前我国职工薪酬支出占比明显低于 OECD 国家平均水平,且近几年仍处于不断下降趋势。其次,我国的日常开支支出明显高于 OECD 国家平均水平,说明学前教育支出中需要考虑日常运营经费部分,随着我国一期、二期三年行动计划完成了大量乡镇中心幼儿园的新建、改扩建工作,下一阶段在支出结构中特别需要考虑保障这些幼儿园的日常运作经费,防止由于缺少日常运作经费而出现变卖现象,使前期成果难以保持,偏离公益、普惠的目标。

[参考文献]

- 曹莹, 2013:《发展学前教育的财政政策研究》,山东大学硕士学位论文。
- 冯文全、范滢引, 2017:《学前教育纳入义务教育的必要性和可行性分析》,《天津师范大学学报(基础教育版)》第 18 期。
- 龚亮, 2017:《补齐学前教育的短板》,《中国教育报》4 月 24 日。
- 经济合作与发展组织, 2015:《教育概览 2014: OECD 指标》,北京:教育科学出版社。
- 蒙·科克伦, 2011:《儿童早期教育体系的政策研究》,王海英等译,南京:江苏教育出版社。
- 庞丽娟、洪秀敏, 2012:《中国学前教育发展报告》,北京:北京师范大学出版社。
- Committee for Economic Development, 2006, *The Economic Promise of Investing in High-quality Preschool: Using Early Education to Improve Economic Growth and the Fiscal Sustainability of the States and the Nation.*
- ECE Taskforce, 2011, *An Agenda for Amazing Children: Final Report of the ECE Taskforce.* Wellington, New Zealand: Department of Education.
- Economist Intelligence Unit, 2012, *Starting Well: Benchmarking Early Education across the World.*
- Heckman, J. J. 2000, “Invest in the Very Young”. In R. E. Tremblay, R. G. Barr and

- R. De V. Peters (eds.) *Encyclopedia on Early Childhood Development*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development.
- OECD, 2012, *A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*.
- OECD, 2013, *Education at a Glance: OECD Indicators*.
- OECD, 2015, *Education at a Glance: OECD Indicators*.
- OECD, 2016, *Education at a Glance: OECD Indicators*.
- OECD, 2014, *Education at a Glance: OECD Indicators*.
- OECD, 2012, *Education at a Glance: OECD Indicators*.
- OECD, 2017, *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*.
- Raden A. , 2003, “Universal Access to Pre-kindergarten: A Georgia Case Study”, In A. Reynolds, M. C. Wang and H. J. Walberg (eds.) *Early Childhood Programs for a New Century*. Washington, DC: CWLA Press.
- Whitebook, M. , D. Phillips, and C. Howes, 2014, *Worthy Work, Still Unlivable Wages: The Early Childhood Workforce 25 Years after the National Child Care Staffing Study*. Berkeley, CA: Center for the Study of Child Care Employment.

A Comparative Study on the Investment Level of Preschool Education between China and OECD Countries

LIU Qian, HUANG Jia-qi

(Faculty of Education, East China Normal University)

Abstract: The state financial input is of great significance to guarantee preschool children's opportunities to get the early education. Since the implementation of the three-year action plan for preschool education, China's investment policy in preschool education has gradually strengthened, but it is still far from the international level. By using authoritative data such as OECD database, UNESCO database and China's Education Statistics Yearbook, this paper compares the policies of public finance investment and expenditure in preschool education between China and OECD countries since 2010, and finds that the total amount of investment, the per capita investment of students, the proportion of expenditure and the salary of teachers in preschool education in China are far lower than those in OECD countries, and proposes that the government should enhance the level of public investment in preschool education services and increase the proportion of teachers' salary expenditure.

Key words: preschool education; financial investment; international comparison

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 胡咏梅)