

确保“起跑线”公平

——基于 OECD 国家和中国的学前教育机会指标比较

邓莉 彭正梅

【摘要】 学前教育是终身学习的起点,确保学前教育机会公平对个体、社会和国家起着重要作用。比较分析 OECD 国家和中国学前教育的入学率、经费支出和师资三类学前教育机会的 9 个指标表明,中国与 OECD 国家的学前教育发展存在较大的差距。父母受教育程度和社会经济地位在很大程度上影响了学前儿童的入学。基于此,建议中国将 0—3 岁早期学前教育纳入教育总体规划中;将学前教育一年纳入义务教育,提高学前教育入学率;增加并均衡学前教育公共经费;提升学前教师的数量和质量;加强对弱势儿童的关注,提升学前教育的公益性。

【关键词】 学前教育;OECD 国家;教育公平;教育指标

人人生而平等,但不是所有人生来就拥有同等的机会。随着经济和技术的发展、工作性质的持续变革,教育赤字可能成为导致不平等代际传递最强大的机制之一。^①教育机会不平等会阻碍学生发展新知识、新技能的潜力,影响国家总体的劳动力技能水平和整体竞争力。世界银行对世界各国的调查研究表明,若要为技能或能力习得创造公平的竞争环境,最直接的方式是提供支持儿童早期发展的公平机制。^②教育公平意味着所有人都可以获得高质量的教育机会,不论其性别、社会经济地位、种族或文化背景如何。

学前教育对于促进儿童的发展、学习和幸福感具有关键作用,如果儿童在早期的学习和成长过程中表现良好,有助于为进入正式的学校学习做好准备,在未来能获得更好的职场优势,取得更高的成就。^③尤其是,较早进入学校系统可以减少教育不平等现象,全面提升学生的学习效果。《中华人民共和国教育法》规定:“公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等,依法享有平等的受教育机会。”^④实际上,在学前教育阶段,许多不平等就已明显存在,并且会长期伴随着

邓莉,教育学博士,华东师范大学国际与比较教育研究所助理研究员(上海 200062);彭正梅,教育学博士,华东师范大学国际与比较教育研究所教授、博士生导师(上海 200062)。本文系黄忠敬教授主持的国家社科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”(VDA160002)的研究成果。

①世界银行:《2019 年世界发展报告:工作性质的变革》,世界银行集团,2018 年,第 117 页。

②世界银行:《2019 年世界发展报告:工作性质的变革》,第 117 页。

③OECD, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing, 2019.

④中国教育部:《中华人民共和国教育法(2015 修正)》, http://www.moe.gov.cn/s78/A02/zfs__left/s5911/moe_619/201512/t20151228_226193.html, 2020 年 2 月 25 日查阅。

学生的学习生涯。学前教育是所有教育阶段的起点,“起跑线”上的公平对个体一生的发展起着重要作用。

20 世纪后半叶以来,世界各国与国际组织都从多个方面加强了教育公平,尤其是在 OECD 国家中,确保公平、高质量的学前教育已经成为共识。新中国成立 70 年以来,我国学前教育取得了很大的进展,但当前学前教育机会公平在国际坐标中处于什么位置,还有待与他国进行比较研究;未来我国应如何取长补短,发展世界先进水平的学前教育,也有待通过国际比较来明确方向。本文以 OECD 旗舰研究项目“国家教育指标体系”的主要研究成果《教育概览》中的学前教育机会指标为参考,选取 OECD 国家可获得和可比的最新数据,与中国进行比较,以了解中国学前教育机会公平在国际坐标中的位置,据此为中国学前教育公平发展提供政策建议。

一、OECD 学前教育机会指标体系构架

20 世纪 90 年代末以来,伴随着知识经济和全球化进程,OECD 的教育公平政策开始走向数据驱动,在“基于证据”的理念指向下,OECD 逐渐形成了对教育公平内涵的新认识。^① OECD 基于 20 世纪 60 年代美国学者斯塔夫比姆所提出的 CIPP 评价模型^②建构了自己的评价维度和指标体系,涉及教育公平的指标可分为教育机会公平、过程公平与结果公平,其中教育机会公平的数据主要体现在“教育机会、参与和发展”指标中,主要包括了从学前教育到高等教育各阶段入学与毕业的概况。

纵观 1998 年至 2019 年《教育概览》的全学段指标体系,我们可以看到近年来 OECD 越来越关注学前教育指标,且学前教育内部统计指标愈加科学、系统与细化:^③2012 年前的《教育概览》仅提供了 3—4 岁儿童入学率的数据;2012 年之后,OECD 专门开辟一节来探讨和比较 OECD 国家和其他伙伴国的学前教育,内容涉及学前教育入学率、经费支出、生师比等;2015—2017 年的《教育概览》将原有的对 3—6 岁儿童入学率的统计扩展到了 2—6 岁,对不同类型的学前教育也做了详尽的统计,并采用 ISCED 0 课程^④的划分来衡量不同国家学前教育课程体系;2018—2019 年的《教育概览》则进一步统计了 3 岁以下和 3—5 岁儿童的入学率、经费支出、师资等。

在 OECD 的教育指标体系中,学前教育通常被称作早期教育和保育(early childhood education and care,ECEC),是广义的学前教育,即正规机构对从出生至 6 周岁以前的儿童进行的教育和保育。针对学前教育机会,OECD 国家所涉及的指标主要分为三类。

(一) 学前教育的入学率:3 岁以下;3—5 岁;入学的机构类型

学前教育入学率是衡量学前教育普及度的重要指标。OECD 统计了 3 岁以下和 3—5 岁儿童的入学率,以及儿童就读公立或私立机构的比例来比较 OECD 国家学前教育普及程度。学前教育机构的可就读性、费用、课程、师资和问责制度会影响学前教育的扩展和儿童就读的学前教育机构类型。当公立机构不能满足家长对质量、便利程度或经济能力考虑方面的需要时,一些家长可能会倾向于

①罗晓静:《OECD 教育公平政策探析》,硕士学位论文,华东师范大学教育学系,2010 年。

②CIPP 评价模型由背景评估(context evaluation)、输入评估(input evaluation)、过程评估(process evaluation)、成果评估(product evaluation)组成。

③OECD, *What Are the Benefits from Early Childhood Education?* (Education Indicators in Focus No. 42), Paris: OECD Publishing, 2016.

④ISCED 0 是指包括一种有计划的教育内容的早期课程。ISCED 0 课程的目标群体是年龄小于上小学年龄的儿童,旨在开发儿童参与学校和社会生活所必需的认知、身体和社会情感技能。ISCED 0 的课程根据教学内容的难度水平分为两类:早期儿童教育发展(early childhood educational development)(代码 010,针对 0—2 岁的低龄儿童)和小学前教育(pre-primary education)(代码 020,针对 3—5 岁即将进入义务教育阶段的儿童)。

把子女送往私立机构就读。OECD 将私立机构分为两类:独立机构和政府附属机构。独立的私立机构由非政府组织或非政府机构选定的理事会控制,其核心资金的大部分来自非政府机构。政府附属机构也有类似的治理结构,但超过 50% 的核心资金依赖于政府机构。^①

(二) 学前教育的经费支出:生均经费;占 GDP 比例;公共和私人经费占比

持续的公共资金是支持学前教育发展、确保学前教育公平与质量的关键。适当的资金投入才能配备优质师资,设施和资料方面的适当投资也有助于建立以儿童为中心的学习环境,从而促进儿童的幸福感和学习。公共经费不足,则无法提供充足的学前教育机构,会加大儿童参与学前教育的风险,也会造成学前教育质量参差不齐。^②

针对学前教育经费支出指标,OECD 统计了生均经费支出、经费支出占 GDP 的比例,以及公共和私人经费支出比例。生均经费支出是按学前教育机构经费支出总额除以相应的全日制入学人数来计算的,主要受教师工资、退休金制度、师生接触的时长、教学和教学材料的成本、维修成本、学生数量的影响;学前教育经费支出占 GDP 的百分比用于衡量一个国家的财富投资于学前教育机构的相对比例,是衡量国家对教育投入程度的重要指标,能体现一个国家在分配总体资源时的教育优先配置和国家经济实力;公共和私人经费支出比例表示公共和私人利益相关者各自发挥的作用。

(三) 学前教育的师资:学前教师的最低资质;生师比

高质量的教工会带来更为激励性的环境和高质量的教学,能够提升儿童的幸福感和学习成果。^③ 资格证书是衡量教师质量最显著的指标之一,但更重要的不是文凭本身,教师的资质与在初始教师教育中所接受的专业和实践培训时长、教师的专业发展类型以及工作年限有关。^④ 教师的受教育程度和培训时长与学前教育质量成正比。^⑤

生师比是衡量教育资源投入的一个重要指标,可以反映教师数量的充足程度。由于难以建立直接的教育质量衡量指标,这一指标也常被用来代替质量,因为比值越小,教师更能照顾到每位学生,儿童越容易获得教学资源,在认知(数学和科学)、语言(语言、阅读和词语认知)方面的表现更好,^⑥ 也有利于发展师生关系,高质量的师生互动能够促进更好的学习成果。尽管较低的生师比并不一定意味着每个儿童都有更好的教学和教育支持的机会,但是,生师比过高无疑表明对学习的专业支持不足,特别是对贫困家庭的儿童。

在 OECD 国家中,社会经济地位、性别、移民背景、居住地理位置是影响教育机会公平的四个重要因素。^⑦ 首先,父母的社会经济地位对子女接受教育及其未来的社会经济成就影响最大。对于公共经费投入不足的国家,儿童就读私立机构会加重家庭的经济负担;如果儿童留在家中,又会阻碍妇女进入劳动力市场。因此,父母的财力很大地影响了儿童的学前教育入学率。如果母亲没有受过高等教育,那么子女接受学前教育的可能性也较低。出生于社会经济地位不利家庭的儿童

^①OECD, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*.

^②OECD, *How Do Early Childhood Education and Care (ECEC) Policies, Systems and Quality Vary across OECD Countries?* (*Education Indicators in Focus*, No. 11), Paris: OECD Publishing, 2013.

^③I. Litjens & M. Taguma, *Literature Overview for the 7th Meeting of the OECD Network on Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD Publishing, 2010.

^④OECD, *How Do Early Childhood Education and Care (ECEC) Policies, Systems and Quality Vary across OECD Countries?*

^⑤M. Manning, "The relationship between teacher qualification and the quality of the early childhood education and care environment", *Campbell Systematic Reviews*, Vol. 13, No. 1, 2017, pp. 1—82.

^⑥OECD, *How Do Early Childhood Education and Care (ECEC) Policies, Systems and Quality Vary across OECD Countries?*

^⑦OECD, *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing, 2018.

在早期教育阶段被忽视,随着儿童的成长,生活中的不公平现象逐渐加剧,儿童追赶上以继续接受更高层次教育的可能性较低。第二,在童年时期先入为主的女性角色观念和生活中的文化规范会无意识地影响着女性对未来学习和职业领域的选择。在 OECD 国家中,通常女性相对男性有更好的学校表现,却有较低的收入。第三,由于受到社会经济地位、文化、语言等因素的影响,具有移民背景的儿童接受教育的可能性也较低。第四,家庭地理位置也会影响学前儿童的入学率和未来的学习成果。比如,PISA 测试表明,15 岁学生的数学成绩与其社会经济地位和地理位置(城市或农村)有密切关系。^①

二、OECD 国家与中国学前教育机会主要指标比较

(一) 学前教育入学率

1. OECD 国家 3 岁以下儿童三分之一接受学前教育,中国未将其纳入教育体系中

2017 年,在 OECD 国家,平均而言,大约三分之一的 3 岁以下儿童以全日制或非全日制形式接受学前教育,40% 的 1 岁儿童和 62% 的 2 岁儿童接受学前教育,其中冰岛、挪威、瑞典的 2 岁儿童入学率在 90% 以上。不同国家之间的差异很大,冰岛、卢森堡、荷兰、挪威、韩国、以色列、丹麦和新西兰的 3 岁以下儿童接受学前教育的比例都超过了 50%,但墨西哥和土耳其低于 5%(图 1)。尽管如此,大多数 OECD 国家的共同趋势是,3 岁以下儿童接受学前教育的比例逐年上升,2010 至 2017 年平均上升了 8 个百分点(从 26% 上升至 34%),尤其是在欧洲国家中。^②

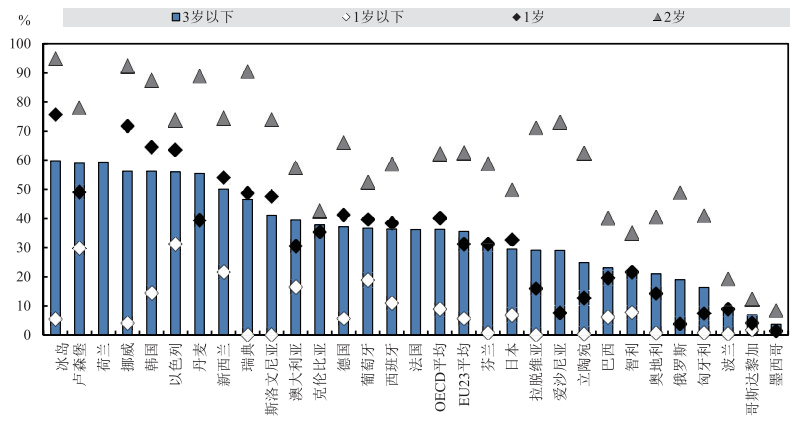


图 1 3 岁以下儿童入学率(2017)

数据来源:2019 年《教育概览》

与 OECD 国家相比,中国的学前教育通常是针对 3—5 岁儿童(3 至 6 周岁以前),3 岁以下儿童的学前教育未被纳入国民教育体系,只在少数地区进行试点。

2. 中国 3—5 岁儿童入学率低于大部分 OECD 国家

在 OECD 国家中,从 2005 年至 2017 年,3—5 岁儿童的平均入学率从 76% 上升到 87%。法国和英国的 3—5 岁儿童的入学率最高,均达到 100%,以色列(99%)、比利时(98%)、爱尔兰(98%)、丹麦(98%)、冰岛(97%)、西班牙(97%)、挪威(97%)、德国(95%)、新西兰(95%)、韩国(95%)等 10 个国家超过了 90%(图 2)。OECD 国家的义务教育也向年幼儿童延伸。基于 2017 年的可获得数据,

①OECD,How Do Early Childhood Education and Care(ECEC)Policies,Systems and Quality Vary across OECD Countries?
②OECD,Education at a Glance 2019:OECD Indicators.

大约三分之一的 OECD 国家将学前教育纳入了义务教育。^①

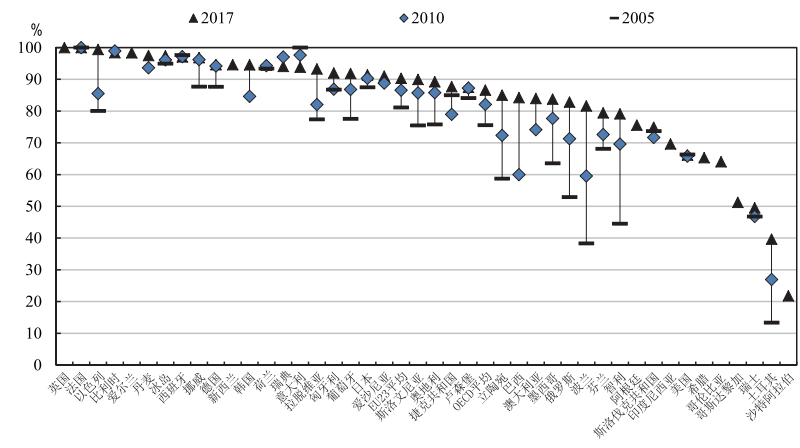


图2 OECD国家3—5岁儿童入学率变化(2005、2010、2017)

注释：国家顺序以2017年3—5岁入学率降序排列

数据来源：2019年《教育概览》

新中国成立以来，中国学前儿童入学率从1950年的0.4%增长到2010年的56.6%，2017年上升到79.6%，2018年上升到81.7%（图3）。与OECD国家相比，中国学前儿童入学率的提升幅度最大，但仍低于OECD平均水平和大部分OECD国家。

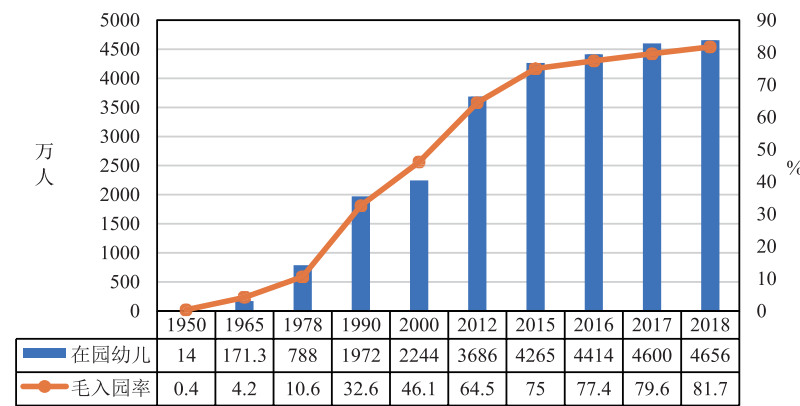


图3 历年中国学前教育在园幼儿和毛入园率(1950—2018)

注释：毛入学率，是指某一级教育不分年龄的在校学生总数占该级教育国家规定年龄组人口数的百分比。毛入园率计算方法为：毛入园率 = 实际入园人数 ÷ 应入园幼儿人数。由于包含非正规年龄组（低龄或超龄）学生，毛入学率可能会超过100%。

数据来源：《2018年全国教育事业统计公报》

3. 中国3—5岁儿童入读私立机构的比率高于大部分OECD国家

在OECD国家，平均34%的3—5岁儿童在私立机构接受学前教育，但各国之间的差异巨大，爱尔兰和新西兰99%的3—5岁儿童就读私立机构，而爱沙尼亚(3%)、斯洛文尼亚(4%)、瑞士(5%)、拉脱维亚(5%)斯洛伐克(6%)、加拿大(7%)、立陶宛(7%)仅占10%以下（图4）。在中国，55%的3—5岁儿童入读私立机构，高于OECD平均水平和大部分OECD国家。

^①OECD, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*.

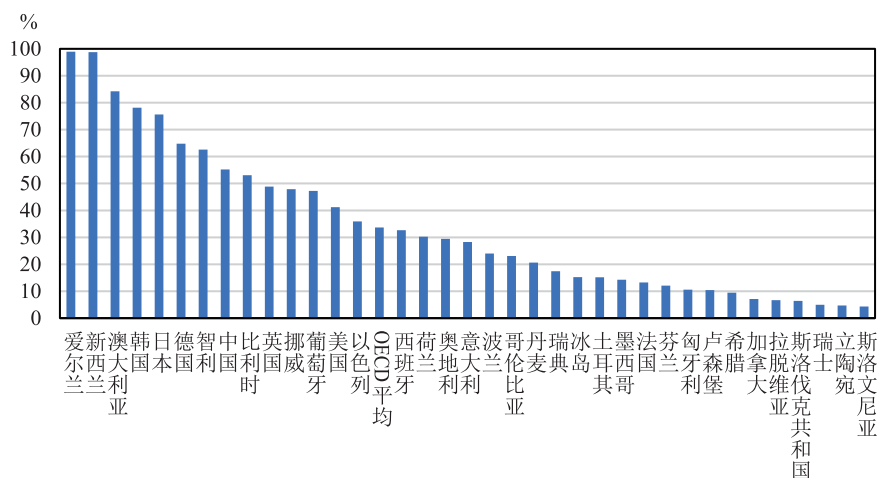


图4 3—5岁儿童就读私立机构的比例(2017)

数据来源:2019年《教育概览》

(二) 学前教育经费支出

1. 中国3—5岁儿童教育生均经费支出远低于OECD国家

2016年,OECD国家3—5岁儿童学前教育生均经费支出平均值为8349美元,超过一万美元的国家有8个:卢森堡(17533美元)、瑞典(14528美元)、挪威(14344美元)、冰岛(13230美元)、瑞士(12592美元)、芬兰(10961美元)、德国(10101美元)、奥地利(10028美元)(图5)。中国学前教育生均经费支出2016年为8626元,2018年增长到10648元,^①低于所有的OECD国家,与大部分OECD国家相距甚远。

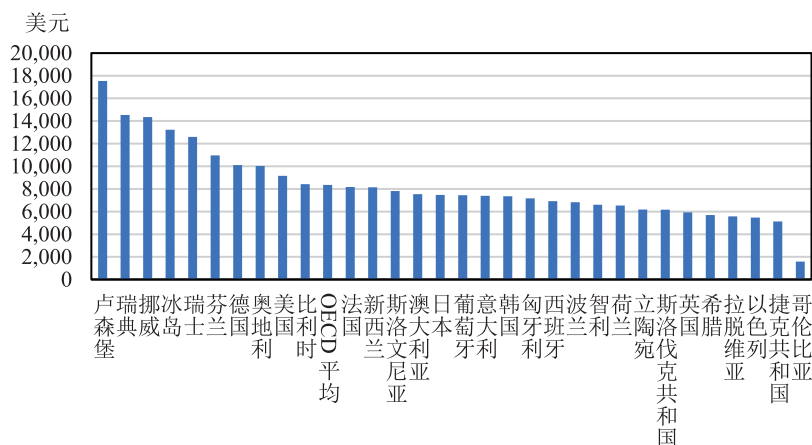


图5 OECD国家学前教育生均经费支出(2016)(以购买力平价折算)

数据来源:2019年《教育概览》

2. 中国学前教育经费支出占GDP的比例低于大部分OECD国家

过去十年,许多OECD国家都增加了对学前教育的投资,根据最新的2016年数据,在OECD国家中,学前教育经费支出(包含公立和私立机构)占GDP的比例为0.8%,其中用于0—2岁儿童的占0.2%,用于3—5岁儿童的占0.6%。3—5岁儿童教育经费支出占GDP比例最高的国家为瑞典

^① 中国教育部:《教育部关于2018年全国教育经费统计快报》,2019年4月30日, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201904/t20190430_380155.html,2020年2月20日查阅。

(1.01%),其次是冰岛(1%)、挪威(0.99%)、智利(0.87%)、以色列(0.87%)、新西兰(0.84%)等国(图6)。不同国家之间差异较大的主要原因在于不同国家学前教育的年限不同。中国的学前教育经费支出也从2005年的0.05%增加到2016年的0.38%,2017年增加到0.39%,2018年增加到0.41%,^①但与OECD国家平均水平相比,占GDP的比例仍较低,低于除爱尔兰和瑞士的所有OECD国家。

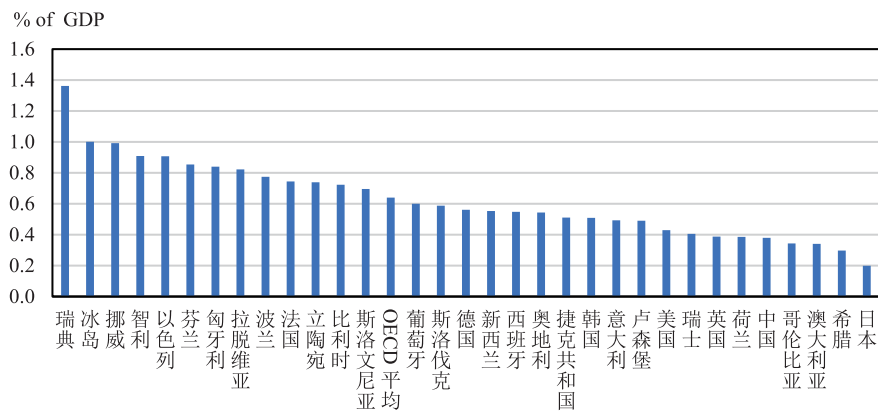


图6 3—5岁儿童教育经费支出占GDP的比例(2016)
数据来源:2019年《教育概览》

3. OECD国家3—5岁儿童公共教育经费支出平均达83%

在不同的国家中,学前教育的经费来源不同。总体上,与其他教育阶段相比,学前教育的公共经费支付的权力更加分散,更加下放给地方部门。在OECD国家中,近年来学前教育的公共投资得到了大幅增长,平均而言,公共经费支出占69%,而针对3—5岁儿童的公共经费支出达83%,卢森堡(98%)、拉脱维亚(97%)、比利时(97%)、瑞典(95%)、法国(93%)、匈牙利(92%)、以色列(91%)、希腊(91%)8个国家超过了90%(图7)。日本和英国的私人经费支出占比最高,分别占51%和50%。在日本,大部分的私人经费由家庭、基金会和商业部门共同承担,在英国,主要来源于家庭。由于我国学前儿童55%进入私立机构,幼教市场火爆,“入园难、入园贵”的现象较为普遍,可估算我国学前教育花费很大部分来源于私人经费。

(三) 学前教育师资

1. OECD大部分国家要求学前教师具备本科学历,我国学前教师大部分达到专科学历

在OECD国家中,几乎所有学前教师都具有高等教育学历。大部分国家至少需要本科或同等学历,但也有例外,比如在斯洛伐克,高中文凭也可以,但越来越多的学前教师现在具备本科或硕士学位。在德国,学前教师可以是高等职业学院毕业文凭。而在法国、波兰和葡萄牙,学前教师要求具备硕士或同等学历(表1)。

中国对于学前教师的资历并未设定严格的准入标准,学前教师通常“宽松入职”。^②2018年,我国专任学前教师中大部分达到了专科学历(相当于OECD国家的短期高等教育)及以上,城区、镇区

^①中国产业信息网:《2017年中国教育经费及学前教育经费支出情况分析》,2017年8月23日, <http://www.chyxx.com/industry/201708/553387.html>,2020年2月20日查阅。
^②索长清、樊涛:《学前师资的“宽松入职”及其消极影响》,《当代教育论坛》2020年第1期。

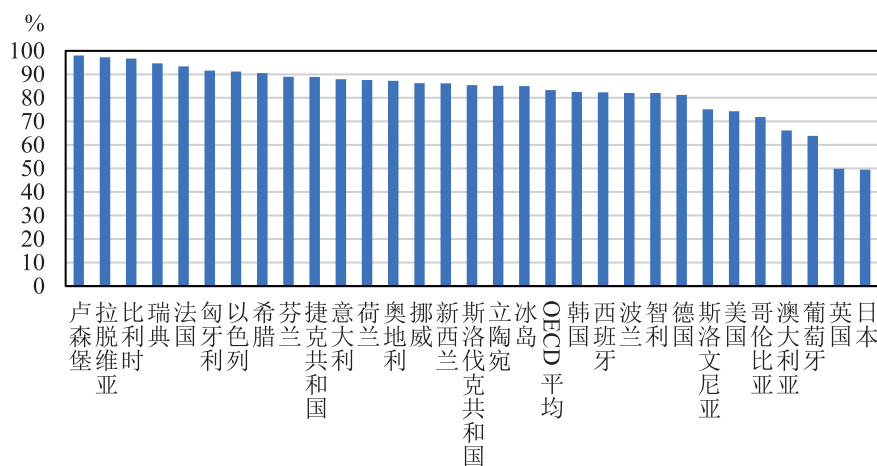


图7 OECD国家3—5岁儿童的公共经费支出的相对比例(2016)

数据来源:2019年《教育概览》

表1 OECD国家学前教师所需最低学历(2017)

最低学历要求	国家
高中	斯洛伐克共和国
短期高等教育	奥地利、以色列、日本、韩国、拉脱维亚、西班牙(3岁以下学前教育)、英国
本科	比利时、智利、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、德国、日本、立陶宛、墨西哥、新西兰、挪威、斯洛文尼亚、西班牙(3—5岁学前教育)、瑞士、瑞典、英国
硕士	法国、波兰、葡萄牙

和乡村专科及以上专任教师占比分别为87.14%、78.59%、68.3%。^①但由于我国学前教师缺口巨大,不少学前教师是代课教师,“无证上岗”,学历偏低或未受过正规师范教育。民办学前教育(尤其是农村地区)师资水平更是参差不齐。

2. 中国学前教育生师比高于大部分 OECD 国家

为了提高学前教育的质量,OECD国家最常见的做法是控制生师比与班级规模。在OECD国家中,除去助教(协助教师处理日常任务,处理儿童的特殊需求),学前教师平均教授14个学生,但不同国家存在较大差异,从智利、法国、墨西哥、英国每名教师教授20名儿童以上到爱沙尼亚、德国、韩国每名教师教授10名以下儿童不等。中国学前教育的生师比(19)较高,高于OECD平均值和大部分OECD国家(图8)。在奥地利、智利、法国、以色列、拉脱维亚、挪威、瑞典和英国等OECD国家中,通常会充分利用助教。

(四) OECD国家母亲受过高等教育比母亲未受过高等教育的儿童接受学前教育的比例平均高出10个百分点

在OECD国家中,母亲受过高等教育比母亲未受过高等教育的3岁以下儿童更有可能参与学前教育,平均高出约10个百分点,在奥地利、比利时、爱尔兰和荷兰,则高出了20个百分点以上(图9)。OECD指出,其原因在于受过高等教育的女性比未受过高等教育的女性更有可能找到工作、收入也更高,因此更有可能承担子女接受学前教育的私人成本。^②

^①姜蓓佳、尚伟伟:《学前教育倾斜政策的成效研究——基于2010—2018年中国教育统计数据》,《当代教育论坛》2020年第1期。

^②OECD, *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*.

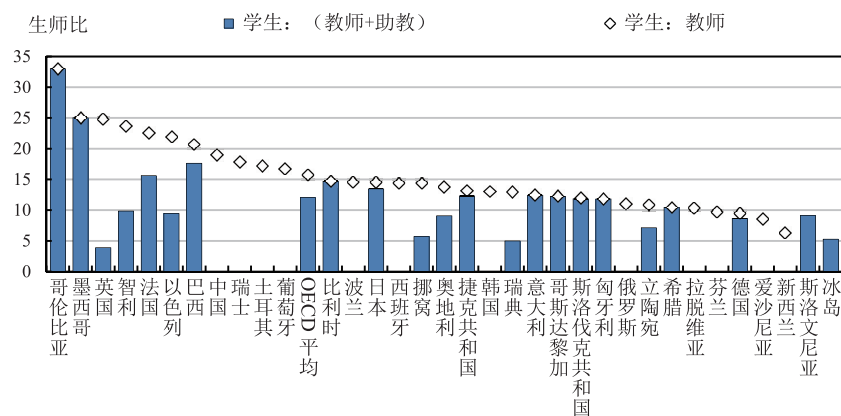


图8 OECD国家与中国3—5岁儿童学前教育生师比(2016)

数据来源:2019年《教育概览》

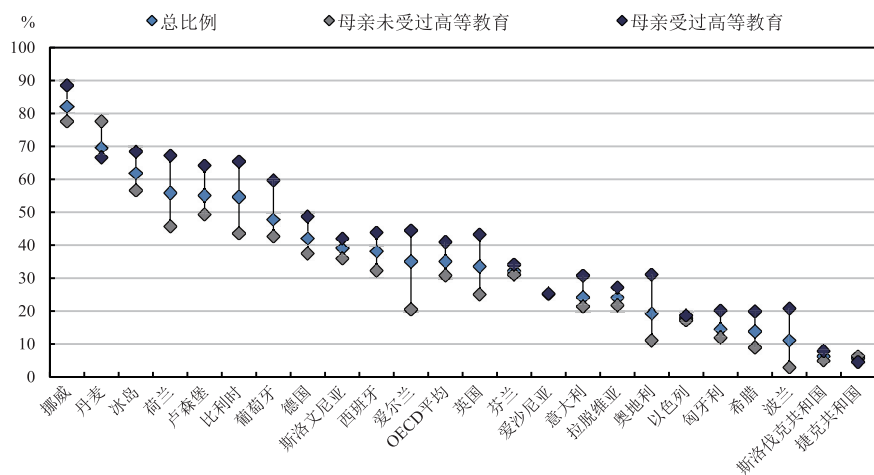


图9 母亲受教育程度对3岁以下儿童参与学前教育的影响(2014)

数据来源:OECD《教育概览 2018》

(五) OECD国家社会经济地位不利的儿童接受学前教育的比例远低于其他儿童

学前教育对儿童未来的学习与成就至关重要,特别是对那些具有弱势背景的群体,比如具有移民背景的儿童或来自贫困家庭的儿童。在OECD国家中,儿童在经济、社会和文化背景方面的不平等现象是一个较大的挑战。有些国家并未提供充足的公共资金,处于弱势背景的儿童通常在参与学前教育方面面临更大的障碍。另一方面,人口流动性的增加造成OECD国家的人口日益多样化,从长远来看,让年轻的移民儿童融入新社区至关重要,尤其是在早期教育阶段。^①然而,在大多数OECD国家,移民儿童参与学前教育的比例远远低于非移民儿童。^②另一方面,在移民或双语儿童所占比例较大的学前班级中,师生互动质量较低,儿童的语言和读写能力较差。^③

为了应对这样的挑战,各国采取措施扩大学前教育服务,例如为生活在偏远地区的儿童提供照顾,为经济状况不佳的儿童提供公平待遇,扩大移民儿童和少数族裔儿童获得早期教育的机会,同时设法给

①OECD, *International Migration Outlook 2016*, Paris: OECD Publishing, 2016.

②OECD, *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD Publishing, 2017.

③OECD, *Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD Publishing, 2018.

予这些家庭更多的社会支持。尽管取得了这些进展,但在许多国家,满足早期儿童的需求以及不同种族、文化和语言家庭的需求仍然是一个挑战。

三、中国学前教育发展的政策建议

从20世纪70年代开始,大多数OECD国家越来越重视发展学前教育,儿童参与学前教育的比例显著提高。大部分OECD国家在小学之前为儿童提供1—2年免费的学前教育服务,90%以上的4—5岁儿童在接受学前教育。儿童参与学前教育的持续时间是未来取得更好学习成果的另一个重要指标。为了确保儿童参与学前教育的时长,OECD国家通常通过立法将可负担得起的高质量的学前教育作为公民的合法权利,降低义务教育的年龄。大多数OECD国家现已达到或接近联合国教科文组织2030年的可持续发展目标,即“到2030年,确保所有儿童接受高质量的学前教育以为进入小学做准备。”^①与OECD国家相比,我国学前教育存在以下不足:(1)3—5岁儿童学前教育入学率偏低,且一半以上就读私立幼儿园,3岁以下儿童的早期教育并未引起国家的充分重视和关注;(2)学前教育生均经费、学前教育经费占GDP比例偏低,与OECD国家差距甚远。我国2017年全国教育经费总投入在学前教育、义务教育、高中阶段教育、高等教育和其他教育间的分配占比分别为8%、45%、16%、26%、5%。^②从学前到高等教育阶段,学前教育经费占比最低。另一方面,我国省际之间学前教育生均经费差距非常大,比如,2017年,最高的北京市为36516.4元,最低的河南省仅为3983.2元,河南省学前教育生均经费仅占北京市的10.9%。^③(3)学前教育生师比偏高,教师的资质偏低,且没有严格的资质要求和准入标准。其他研究也表明,我国学前教师队伍问题尤为突出,师资缺口大、质量整体不高、培养机构师资紧缺;^④职前培养与职后培训脱节、编制设置不合理、幸福感偏低、师德素养偏低或缺乏社会责任、农村学前教师数量及质量问题突出;^⑤师资管理不规范、教师素质参差不齐、师资待遇偏低、教师队伍不稳定等。

学前教育是终身学习的开端,是重要的社会公益事业,在我国却是各级各类教育中的薄弱环节。^⑥我国对学前教育投资力度不足,特别是对那些最能从中受益的贫穷、弱势儿童的投资力度不足。经济的繁荣依赖于高就业率的保持,随着服务型经济和知识型经济的不断扩展,越来越多的妇女进入劳动力市场,我国“二孩”政策的放开也进一步加大了社会对儿童早期教育的需求。政府如能满足这样的需求,就能促进就业率和社会生育率。针对以上问题和需求,我们认为,我国学前教育公平的发展应该重点关注以下几方面:

(一) 将0—3岁早期学前教育纳入教育总体规划中

0—3岁是儿童成长的关键期。著名儿童教育家蒙台梭利认为:“人出生后头三年的发展,在其程度和重要性上,超过整个一生中的任何阶段……如果从生命的变化、生命的适应和对外界的征服,以及所取得的成就来看,人的功能在0至3岁这一阶段实际上比3岁以后直到死亡的各个

①UN, *Sustainable Development Goals*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>, 2020-02-24.

②中国产业信息网:《2018年全国教育经费总投入占GDP比例》,2019年5月8日, <http://www.chyxx.com/industry/201905/736163.html>, 2020年2月25日查阅。

③教育部财务司、国家统计局社会科技和文化产业统计司:《2017中国教育经费统计年鉴》,北京:中国统计出版社,2018年。

④《目前全国学前教育专任教师缺口65万人》,《人民日报》2019年4月18日。

⑤李洋洋、刘彦华:《新中国成立七十年学前教育师资队伍的建设与展望》,《教育观察》2019年第22期。

⑥中国教育部:《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》,2010年11月21日, http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201011/t20101124_111850.html, 2020年2月25日查阅。

阶段的总和还要大。”^①OECD 国家愈加重视 0—3 岁儿童的教育,入学率和公共经费投入逐年增加,但在我国,0—3 岁儿童教育通常被当作家庭内部事务,尚未正式纳入学前教育体系中。由市场主导的 0—3 岁儿童教育存在主管和监管部门不明、供需矛盾严重、质量与公平缺失等诸多问题。^②

在经济发达地区,早教机构云集,父母早教意识先进,财力丰厚,但经济落后地区父母早教意识淡薄,这助推了社会阶层的代际转移,加剧了社会不公。因此,政府主导应是中国学前教育发展的方向,应在全国范围内确立起统一负责 0—3 岁学前教育服务体系的规划、建设、发展和监管,并利用各种渠道加大科学育儿宣传力度,使全社会形成重视早期教育、科学保育儿童的氛围。^③

(二) 将学前教育一年纳入义务教育,提高学前教育入学率

PISA 2015 的科学学科测试结果显示,在 OECD 国家中,至少已经接受一年学前教育的儿童比只接受一年以下学前教育的儿童高 36 分,相当于高出大约一年的学习时间,在考虑了儿童的社会经济地位之后,仍然存在 25 分的显著差异。^④ OECD 国家愈加认识到学前教育对提高人的学业成就和职业成就、对社会和国家巨大的社会和经济效益的极端重要性,把学前教育的发展纳入国家的优先政策。

中国教育部设定了在 2020 年全国学前教育三年毛入学率达到 85% 的目标。^⑤ 我们离这个目标的实现已经不远,但与 OECD 国家还有一定的差距。

针对我国学前教育入学率不高、儿童就读私立机构比例高、师资短缺、收费乱象的情况,将学前教育一年纳入义务教育,让儿童接受科学、系统、规范的教育,有助于提高学前教育入学率。针对该条建议,有学者曾根据学前教育一年免费的假设前提,提出了“三步走”战略:“2020 年中西部农村地区率先实施学前一年免费教育;2025 年在中西部和东部农村地区实施学前一年免费教育;2030 年实现全国学前一年免费教育全覆盖。”^⑥

(三) 增加并均衡学前教育公共经费

儿童早期投资是促进机会公平的重要途径,也是建设未来劳动力市场所需技能的最有效的方法之一,早期投资的回报最高。^⑦ 投资的关键不只在于扩大受教育机会,也要提高学前教育质量并能让所有家庭可支付。因此,需要确保每一个儿童,特别是在生命最初几年能够获得充足的营养、健康服务、教育和保护,为其未来的能力发展奠定坚实的基础。

我国学前教育公共经费偏低,区域之间学前教育经费和生均经费差距巨大,会加剧入学机会的不平等以及儿童今后持续的知识和技能发展。因此,需要切实加强学前教育公共经费投入,新增公办园,制定普惠性民办园补助标准;制定生均经费标准,加强对薄弱地区的经费投入,缩小生均经费地区差异;推进学前教育经费统筹主体上移,让中央政策承担更大比例的经费支出,^⑧推进学前教育

①蒙台梭利:《蒙台梭利方法》,江雪译,天津:天津人民出版社,2003 年,第 15—18 页。

②洪秀敏、陶鑫萌:《改革开放 40 年我国 0—3 岁早期教育服务的政策与实践》,《学前教育研究》2019 年第 2 期。

③王海英:《新中国 70 年我国学前教育管理变革的回顾与反思》,《南京师大学报》(社会科学版)2019 年第 4 期。

④OECD, *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*.

⑤中国教育部:《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》,2017 年 4 月 17 日, http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3327/201705/t20170502_303514.html, 2020 年 2 月 27 日查阅。

⑥崔海丽、黄忠敬、李益超:《实施学前一年免费教育的“三步走”战略——教育经费需求的视角》,《华东师范大学学报》(教育科学版)2018 年第 5 期。

⑦世界银行:《2019 年世界发展报告:工作性质的变革》,第 117 页。

⑧叶杰:《中国生均教育经费支出的省际差异:内在结构、发展趋势与财政性原因》,《教育发展研究》2017 年第 23 期。

的公益性和普惠性。

（四）提升学前教师的数量和质量

学前教育生师比过高和教师专业性不强会影响教学质量,教师的高流动率会破坏学前教育的连续性、造成专业发展低效、危害学前教育的整体质量。因此,一支充足的、高质量的、稳定的教师专业队伍对于确保学前教育的公平与质量至关重要。

2020 年我国学前教育专任教师缺口达 65 万人,^①为了弥补这个巨大的缺口,需要大力吸引毕业生从事幼儿教学和管理工作的;针对乡村幼儿园生师比远高于城镇的情况,需要制定激励机制吸引部分毕业生支援落后地区幼儿教育;完善对学前教师的编制管理办法,增加教师工资和待遇,提高教师地位,吸引和稳定师资队伍;设定学前教师最低资质标准,严格准入制度;规范和提升师范生教育质量。研究表明,专业性的在职培训对学前教育质量的影响比职前培训更大,尤其是当涉及到合作性工作以及对学生玩耍、早期识字、数学和科学学习的支持时。^② 因此,还需要针对性地加强教师职后培训和专业发展。

（五）加强对弱势儿童的关注,提升学前教育的公益性

儿童的认知能力和学业成就受到父母社会经济地位的重要影响,这是因为,生命早期的营养状况和所接受的认知性刺激的丰富程度都会影响个体认知能力的发展,富裕家庭的儿童生活在比贫困儿童刺激更为丰富的环境中,由于资源短缺,贫困家庭通常对参与学前教育的兴趣最低、父母缺乏知识和时间,对儿童的物质和精神投入都相对较少,致使子女无法接触高质量的学习环境、认知能力发展不充分,从而加剧贫困的代际传递。^③ 为了应对这个挑战,OECD 国家会让具有移民背景或父母受教育程度低的儿童优先参与学前教育。

中国教育公平目前可见的最大挑战可能是区域间、城乡间的教育资源分配不均衡。而近年来,逐渐凸显的是社会阶层间的不平等,即社会经济地位处于优势的家庭和学生通常能够获得更优质的教育资源,社会舆论普遍认为通过教育改变出身、知识改变命运的可能性正在减少。同样的逻辑,还有很多教育公平议题,比如民族、文化、性别、语言、残障等,在中国可能并非不存在,而只是没有被关注到或者被掩盖了。^④ 当前,我国学前教育发展不充分、不公平、普惠性不强等公益性弱化问题明显且有加剧趋势,本质上是政府失灵的体现。^⑤ 我们需要重新审视中国的教育公平状况,帮助那些边缘和弱势群体摆脱教育不公的处境,确保每个人都有自由获得丰富的学习机会和使之实现的资源,比如通过立法保障学前教育的公益回归,促进“起跑线”公平,阻断贫困的代际传递。

（责任编辑：程天君）

①《目前全国学前教育专任教师缺口 65 万人》。

②A. de Haan, “Targeted versus mixed preschools and kindergartens: Effects of class composition and teacher-managed activities on disadvantaged children’s emergent academic skills”, *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 24, No. 2, 2013, pp. 177—194.

③周加仙、王丹丹、章熠：《贫困代际传递的神经机制以及教育阻断策略》，《教育发展研究》2018 年第 2 期。

④彭正梅：《如何用教育推进社会正义》，《光明日报》2020 年 7 月 16 日，14 版。

⑤罗丽香、高志宏：《学前教育的公益回归与立法保障》，《湖南师范大学教育科学学报》2019 年第 6 期。

Ensuring a Fair Starting Line: A Comparative Analysis of Indicators of Early Childhood Education Opportunity Between OECD Countries and China

DENG Li, PENG Zhengmei

Abstract: Early childhood education is the starting point of lifelong learning. It is of great importance for individuals, the society and the nation to ensure equal access to early childhood education. This paper compares and analyzes nine indicators of three kinds of early childhood educational opportunity, i. e. enrollment rates, expenditure and teaching staff. Results show that there is a big gap between China and the OECD countries in the development of early childhood education. Educational attainments and socio-economic status of parents largely influence the enrollment of preschool children. Therefore, it is suggested that China should include early childhood education for 0 – 3 year olds in its overall education plan; include one year of early childhood education in the compulsory education to increase the enrollment rate of early childhood education; increase and balance public funding for early childhood education; improve the quantity and quality of early childhood education teachers; attach more attention to the disadvantaged children; and enhance the early childhood education as a part of public welfare.

Keywords: early childhood education; OECD countries; equity in education; education indicators

About the authors: DENG Li, PhD in Education, is Assistant Professor at Institute of International and Comparative Education, Faculty of Education, East China Normal University(Shanghai 200062); PENG Zhengmei is Professor and PhD Supervisor at Institute of International and Comparative Education, Faculty of Education, East China Normal University(Shanghai 200062).