

关注处境不利儿童学前教育政策研究系列丛书

- ▶ 主编◎杨 文 宋占美
- ▶ 主审◎朱家雄

徐雨虹 高瑾◎著

新制度经济学视角下 学前教育投资体制研究

 华东师范大学出版社

山东省教育科学规划重大招标项目：

山东省学前教育资源配置优化研究（项目编号：VZ15004）阶段性成果

新制度经济学视角下 学前教育投资体制研究

徐雨虹 高瑾 著



华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新制度经济学视角下学前教育投资体制研究/徐雨虹, 高瑾著. —上海: 华东师范大学出版社, 2016. 4
(关注处境不利儿童学前教育政策研究系列丛书)
ISBN 978-7-5675-5038-4

I. ①新… II. ①徐… ②高… III. ①学前教育—教育投资—研究—中国 IV. ①G619.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 072034 号

新制度经济学视角下学前教育投资体制研究

著 者 徐雨虹 高瑾

项目编辑 袁子微

审读编辑 俞裕芝

责任校对 张雪

装帧设计 俞越

出版发行 华东师范大学出版社

社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062

网 址 www.ecnupress.com.cn

电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105

客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887

地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口

网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 常熟市文化印刷有限公司

开 本 787×1092 16 开

印 张 8.75

字 数 199 千字

版 次 2017 年 5 月第 1 版

印 次 2017 年 5 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5675-5038-4/G·9336

定 价 30.00 元

出 版 人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

总 序

处境不利儿童,是一个国家或地区在某个历史时期内,因贫困、疾病、残疾、被遗弃或家庭结构异常等原因,所形成的参与社会分配能力较弱、普遍经济收入较少的特殊群体。诸多研究显示,与远离饥饿、享有良好教育与医疗环境的儿童相比,处境不利儿童在心理、生理发展方面都存在明显的不足。不利的处境使得这些儿童更容易出现心理、学习困难、辍学等情绪行为问题。不仅如此,处境不利儿童如果在童年早期得不到有效的社会支持、干预和补偿,将对提高义务教育的效益、防止贫困的代际循环等产生不利影响,最终危害社会公平与和谐发展。

国际范围内,对处境不利儿童的关注早已有之,例如,联合国于1989年发布的《儿童权利公约》和1990年发布的《儿童生存、保护和发展的世界宣言》等都对处境不利儿童的补偿教育问题提出了倡议。很多国家先后设立了有针对性的学前补偿教育项目,如美国的开端计划(Head Start)、佩里学前教育方案(Perry Preschool Project)和英国的确保开端计划(Sure Start)等,为处于社会经济劣势地位的儿童提供综合性早期干预服务。事实证明,这些补偿性学前教育和服务项目确实产生了巨大的社会效用。诺贝尔经济学奖得主赫克曼(James J. Heckman)就强调“学前教育时期的投资回报率相当于此后所有年龄阶段人力资本回报率之和”。大量学前补偿教育项目的效果研究纷纷证明,在学前教育阶段产生最大投资回报率的人群恰恰是那些社会地位低下、经济贫困的儿童。例如,高瞻佩里项目在经历了40多年的跟踪研究后得出:对儿童每投入1美元,就可以获得16.14美元的回报,因为该项目使得这些贫困儿童在成年后可以赚取更高的收入,减少犯罪且拥有更稳定的工作和生活。种种证据都在强化着我们的认识:处境不利儿童学前教育应当引起社会各界充分的重视;对处境不利儿童学前教育的关注与投入,应当被提升到构建社会和谐、改善民生的高度来看待。

作为发展中国家,经济的突飞猛进和社会的快速转型,改变了中国人的生活方式,更深刻地影响着当今中国儿童的生存和发展处境,特别使得中国处境不利儿童群体的构成和特征发生了巨大的变化。超过6000万的农村留守儿童,占全国儿童总数的五分之一,而且,学龄前留守儿童数量大幅攀升。这使我们不得不面对伴随改革和社会进步所产生的让人心痛的中国特色“童年危机”。

本套丛书的作者们对于处境不利儿童学前教育进行深入研究并努力“产出”公共性知识的过程,正是从学前教育研究的角度对这一迫切而重要的社会问题作出回应的过程。我们怀揣对处境不利儿童生存和教育现状的担忧以及对国家未来的深刻关切,从专业视角出发,对学前儿童的教育现实及其背后的各种深层原因进行思考、学术呈现和解读,以期最终促成人们在学理探讨和社会实践两个层面造福于处境不利儿童的切实努力。

为了实现这一目的,本套丛书的撰写以时代背景为纵轴,以地域空间为延伸,以文化审思为扩展,以交叉的社会学科理论为支撑,以各具特色的研究方法为工具,从宏观、中观、微观的不同层面,全面探讨关涉处境不利儿童学前教育最重要的一些话题,包括:政策的制定与保障、课程标准的建构与实施、学前教育投资体制、农村学前教育的困境与抉择、农村民办幼儿园的生存和发展,以及民办幼儿教师队伍面临的问题与出路。

必须强调,尽管以“处境不利儿童学前教育”为本套丛书始笔的主题,但是,处境不利儿童学前教育的问题必定要被放置到一个国家整体学前教育发展的大背景下进行探讨,任何剥离式的分析都不可能对其意义进行完整呈现。因此,政策上,我们着眼于“当今”,阐述了我国当下学前教育主要关注的热点问题,多视角审视我国学前教育事业所面临的现实,并研究相对应的政策导向;在地域上,我们不仅以中国农村实地的、定性的叙事研究和定量的调查研究分析为基础,阐述中国农村学前教育园所经营状况、师资发展、课程教学等面临的困境与发展的可能,而且从国际比较的角度讨论美国学前教育课程标准实施的利弊,为我国学前教育课程改革提供参考;文化上,我们从后殖民和学前教育文化适宜性两个视角强调要在传统和现代之间保持和谐,坚持民族立场和本土生长,并对如何构建具有文化适宜性的中国学前教育体系提出了建议。因此,通过阅读,读者能对当代中国学前教育的一些基本问题,尤其是处境不利儿童学前教育问题,有一个全景式的了解。

我们感激研究者的身份赋予了我们为中国处境不利儿童发出声音的特殊权利,更珍惜本套丛书所有读者的宝贵意见。由于处境不利儿童学前教育问题的研究涉及多种学科的交叉,每位作者的立足点和研究旨趣亦有不同,出现观点碰撞、水平差异,不足之处在所难免,欢迎大家批评指正。

丛书主编:杨文、宋占美

2013年11月于山东英才学院

目 录

前言 / 1

绪论 / 1

第一章 新制度经济学理论基础 / 13

第一节 基本概念 / 13

第二节 理论基础 / 15

第二章 政府投资学前教育的体制分析 / 23

第一节 政府投资学前教育的规范分析 / 23

第二节 我国政府学前教育投资体制的实证研究 / 35

第三章 私人部门投资学前教育的体制分析 / 53

第一节 私人部门投资学前教育的规范分析 / 53

第二节 私人部门投资学前教育的实证分析 / 61

第四章 家庭投资学前教育的体制分析 / 68

第一节 家庭投资学前教育的规范分析 / 68

第二节 家庭投资学前教育的实证分析 / 72

第五章 学前教育投资体制的均衡与变迁 / 79

第六章 学前教育投资体制的国际比较 / 94

第七章 学前教育投资体制改革的目标和制度选择 / 107

第一节 我国学前教育投资体制的演变过程 / 107

第二节 我国学前教育投资体制的问题与制度归因 / 109

第三节 基于新制度经济学视角的学前教育投资体制的制度创新 / 112

附录一 幼儿园家长调查问卷 / 123

附录二 家长访谈提纲 / 124

附录三 幼儿园园长访谈提纲 / 125

附录四 幼教有关政府部门访谈提纲 / 126

附录五 某乡村幼儿园两天的课 / 127

主要参考文献 / 129

后记 / 130

前 言

在国内,学前教育投资制度研究是一个比较新的领域或方向,它涉及投资、管理、政策法规、制度与学前教育之间的关系。除此之外,关于该领域的研究,还可明确我国学前教育的资源配置,尤其是资源的公平性配置和高效率使用的脉络及倾向。基于此,本书站在这个新的角度来认识学前教育领域的相关问题,并尝试提出一些可操作的建议。

本书试图回答的问题是:第一,在我国学前教育投资方面,究竟存在哪些问题?第二,产生这些问题的原因有没有制度性的因素,如果有,有哪些?第三,这些问题的解决,或者说制度的变迁有什么困难因素?

全书共分为三个部分。第一部分,也就是绪论和第一章,介绍了本书的背景和新制度经济学理论基础;第二部分,包括第二、三、四章,是对投资主体的制度环境的分析;第三部分,包括第五、六、七章,进行了国际比较与制度选择。具体来说,第二章,首先对政府投资学前教育进行了规范分析,也就是应该是什么的问题,然后实证分析了政府投资在总量、结构、公平性以及效率方面的问题,分析产生问题的制度性原因。第三章,分析了私人部门投资学前教育的动机、目的,运用新制度经济学的产权理论来分析私立幼儿园的效率性,以及怎样的制度设计更有利于私人部门投资学前教育的发展。第四章,从分析学前教育的特殊性出发,分析家庭投资学前教育的成本分担原则、影响投资的制度因素,进而通过对三个家庭投资学前教育的实例研究,来分析其中的制度影响因素。最后是对弱势群体投资的分析。第五章,对整个学前教育的投资进行了制度透视,分析制度安排对公平和效率的影响、体制的均衡和制度的变迁,分析制度变迁的困难因素。第六章,是对学前教育投资制度的国际实证比较,比较了资金来源、政府对私立幼儿园的资助、政府对私人家庭的资助以及政府的干预等方面。第七章,是对投资存在的问题进行制度归因,然后是基于新制度经济学视角对学前教育投资制度创新的设计。

我国学前教育投资存在着总量不足、结构失衡、公平性和效率性缺失的严重问题。导致这些问题的产生,一个非常重要的因素就是制度不合理,长期投入不足,优质资源过度集中,导致了社会上强势群体占有更多资源,弱势群体基本享受不到政府的资源;长期以来投入重城市,轻农村,重示范园,轻一般园的做法,导致了学前教育的发展严重不均衡;而公立园的产权体制又决定了它的低效率运转;政府所营造的不公平的竞争环境扭曲了私立园的发展,对私立园不能营利的限制,事实上违背了资本的运作规律;信息的不对称制度又导致了本就不多的资源浪费。

笔者建议,要解决我国学前教育投资的问题,制度创新是唯一出路。尽管制度的变迁有很

大的阻力,如,路径依赖、法律制度不健全,没有有效的产权、激励与约束机制等。但是,建设和谐社会的总目标是改革的强大动力。为此提出,政府角色需要重新定位,要确立差别原则,取消幼儿园评级制度,培养发展良好的市场中介组织,建立有效的产权体系以及进行强制性制度变迁。

绪 论

一、研究背景

党的十八次代表大会提出了全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标,这是当前国际国内的形势所需。全面建成小康社会和全面深化改革开放要求加快完善社会主义市场经济体制,完善宏观调控体系,完善开放型经济体系,推动社会在和谐稳定中获得发展。其中,合理、公平、平等、可持续是重要的发展要素,反映在教育领域,最突出的表现即本着可持续发展的思想实现教育公平和教育平等,这也必将成为我国学前教育投资体制改革要追求和探索的方向和理论依据。

平等是教育的一个非常基础的功能,它是社会发展的一种平衡器、稳定器。换言之,通过教育,可促使处于弱势状态的群体向上层流动,从而促进社会平等,进而维护社会稳定。学前教育是基础教育的基础,其公平性对整个教育的影响举足轻重。在现代社会中,众多家长把希望寄托在孩子身上,事实上是寄托在教育身上。因为教育具有二次分配的功能。因此,教育的公平与否对社会有着重大影响。教育不仅能影响个人未来的收入而且会增加个人对市场的非市场效应(non-marketing effect),比如说对健康、营养、生育的决定以及个人的发展等,教育也有代际传递效应,从学前教育入手是从基础上促进教育平等进而减小贫富差距的第一步。而要研究学前教育,首先涉及的问题就是教育投资的问题。

美国教育行政专家罗森庭格曾经讲过:“学校经费如同教育的脊椎。”^①所以包括学前教育在内的所有教育事业的发展,均需要充裕的经费,这已是不争的事实。那么,学前教育该由谁来投资?如何投资?资源如何分配?如何保证投资公平与投资效率?这些问题成为学前教育发展中需要关切的问题。

在现有外界条件约束下,比如,在政府教育投资总量不会有明显增长的情况下,如何调整学前教育投资体制,使学前教育的投资结构适应和谐社会的要求,提升投资效率,同时促进教育公平,是摆在我们面前的重要课题。

众所周知,教育,特别是基础教育,其回报率是极高的。美国有关方面曾做过调查,学前教育的投资回报率高达1:7。^②因此,几乎所有人都希冀着通过投资教育获取巨大的回报。在此种背景下,人们开始重视学前教育投资问题,而其中的核心问题,是投资体制问题。因为学前教育投资体制的顺畅与合理与否,是影响学前教育发展的重要因素。

① 许宝元. 对制定上海高教“九五”规划的思考[J]. 上海高教研究, 1996(2).

② 王湛. <http://www.edu.cn/20011225.shtml>. 中国教育和科学计算机网教育部副部长在全国幼儿教育工作会议上的讲话(摘要),原载中国教育报.

我国改革开放的实践及其与世界范围内的社会变革实践比较,都深刻地揭示出,制度作为一种社会存在对社会公平和社会效率及其他社会目标的实现具有更为凸显的意义。然而,历史实践证明,制度是一柄双刃剑,它可以推动社会公平、效率和正义的实现,也可以将社会推入公平和效率失衡的“苑囿”。近二十年来,以制度变革为核心的教育投资体制、办学体制的每一步变革都在提升着我国教育发展的效率,如各级政府之间、政府与社会之间的教育责任和权利的配置正逐渐走向合理化和科学化;各社会主体的教育热情和教育主动性被逐渐调动起来。这在一定程度上证明了制度与效率之间的关系。因此,教育制度的变革是提升教育效率的一个重要途径。

但必须承认,在我国教育变革过程中,改革的效率与预期目标之间仍然存在着相当大的落差。其中,传统制度力量根深蒂固,保守与封闭的观念依然强烈地制约着变革的质量和效率;制度缺失和制度缺陷仍然是阻碍教育改革与发展的一个普遍存在的根本性问题。

对于处于转型期的中国,既要完成由计划经济向市场经济体制的转轨,又要实现由欠发达到发达的社会经济发展目标。在这个过程中,制度变革将是左右其经济和社会改革与发展命脉的根本点。在开放的社会背景下,国家、地区之间的竞争越来越呈现为制度上的比较,制度成为决定社会发展绩效的一个重要内生变量,这一变革必定反映到教育领域的变革过程中来。在教育领域,尤其是作为基础教育基础的学前教育,这一变革既要体现效率性,更要兼顾公平性。因此,学前教育中的不公平现象也日益成为人们关注的焦点,如重点园所与大量的低质园所并存,贵族幼儿园与民工幼儿园并存等。总之,面对学前教育投资长期以来存在的总量不足、结构失衡、公平与效率丧失的情况,需要反思是什么原因导致了这样的问题存在。这其中有没有制度性的原因?如果有,影响的程度有多大?这些问题的解决,或者说制度的变迁有哪些困难?这些正是本书所关心的问题。

客观地说,近几十年来的教育改革实践已使教育效率有了不小的提高。然而,即便是在学前教育占有资源不多的情形下,仍然存在大量的资源浪费、低效利用,政府与学校、学校与社会、学校与市场、政府与市场、学校与家长等关系没有完全理顺,各利益群体的权责与利益关系没有以严谨合理的科学制度确立起来。同时,学校经营过程中的机会主义和功利主义、权力寻租以及道德冒险等现象也在破坏着效率和效益的有效实现,这其中同样可以归结到体制性或者制度性的缺陷。

长期以来,人们对学前教育的研究从改革着眼,在吸收国外有益经验的基础上提出了许多新主张,并采取了不少重大举措,确实增加了教育的投资,但却忽略了制度的缺陷所产生的学前教育投资效率低下和日益严重的教育不公平问题。在国家学前教育投资总量不可能有大的改变的前提下,本书试图运用新制度经济学的分析框架——产权理论、交易理论、契约理论以及制度均衡与制度变迁理论,分析我国学前教育投资,分析原有的投资体制存在的制度缺陷,进而指出中国学前教育投资体制改革的出路在于制度创新。

二、国内外教育投资研究现状

(一) 国内研究

1. 对教育投入和分配的研究

在我国,对教育投入和分配的研究主要集中在两个方面:第一,教育投入过少问题;第二,教

育经费投入的分配的公平性问题。针对我国教育投入过少的问题,很多学者都进行了分析,也提出了不同的解决办法,如,北京大学的厉以宁教授、北京师范大学的王善迈教授等从经济学角度对教育资源配置和教育产品的提供、生产方式进行了深入研究。王善迈教授(2014)认为90年代末期以前,人们认为实施多元化筹资体制是我国教育经费匮乏背景下的现实选择,而后,人们对多元化筹资体制的认识和观点开始发生变化。同时,他认可社会主义市场经济条件下教育资源配置方式的研究是从教育服务是公共或者准公共产品这一角度出发,论证了教育服务的提供和生产总体上不能市场化,但局部上可以引入市场机制和竞争机制,强调了政府在教育资源配置和教育服务的提供生产中的重要作用,反对对教育进行市场化改革。蒋鸣和(2001)提出,所谓“人民教育人民办”与政府的职责明显不符,过分强调人民群众的责任,对规范政府行为缺乏约束,必然导致农民负担的加重。^①

对教育经费投入分配公平性问题的研究也颇多,其中更多的研究是集中在义务教育阶段。大量研究指出我国义务教育投入存在着严重的公平性缺失问题,而这与我国义务教育财政体制的根本特点密不可分。例如,杜育红(2000)以省为分析单位,系统地分析了各级教育经费的地区性差异如何随时间而变化,研究指出,在1988年至1996年期间,小学和初中的平均经费省区间的差距都在不断扩大;^②还有王蓉(2004)《教育不平等与教育资源分配的不平等》等研究也得出了相似结论。^③可见,对非义务教育的学前教育,学者论述的颇少。不仅如此,对教育投入的研究大多停留在判断分析上,得出的结论是投入过少,而对为什么投入过少,却很少有人对其进行制度性分析。

2. 对教育产权的研究

关于教育产权研究,厉以宁教授、靳希斌教授和张铁明研究员等人是这方面研究的先行者。厉以宁教授在其相关研究中,阐述了教育产权与教育社会性质之间的关系问题。张铁明研究员在其《教育产业论》(1998,2002)、靳希斌教授在其《教育资本规范运作》(2002)、劳凯声教授在其《变革社会中的教育权和受教育权:教育法学基本问题研究》(2003)中对教育中的产权问题作了不同层面的研究,这些研究都具有一定的突破性。另外,还有一些对教育产权的研究,如《关于教育产权若干问题的探讨》(杨丽娟,2000)、《也谈教育中的产权问题》(曹淑江等,2001)、《教育的低效率与教育产权分析》(范先佐,2002)、《进行教育产权制度创新,促进教育市场发育》(张万鹏,2003)等,都是运用新制度经济学的产权理论对教育问题进行分析。然而,这些分析大都是基于大教育背景下的分析,甚少有专门涉及对学前教育的分析。

3. 关于学前教育投资体制的研究

关于学前教育投资体制(也称投资制度)的研究主要限于对财政政策方面的研究。比如,针对学前教育财政统计的分析,中央教科所的王化敏、周亚君等人对我国1993—2003年十年间政府投入的总体水平、经费构成、经费使用情况和管理情况等,作了比较全面的统计和分析。他们研究发现,十年间,我国学前教育经费逐年提高,且增长速度较快,但由于政府投入的基数和起点

① 蒋鸣和. 中国农村义务教育投资:基本格局和政策讨论[J]. 教育科学研究,2001(2).

② 杜育红. 教育发展不平衡研究[M]. 北京:北京师范大学出版社,2000.

③ 王蓉. 中国县级政府财政预算行为:一个案例研究[J]. 北大教育经济研究,2004(3).

低,在全国教育经费中,学前教育经费比例仍然过低。与其他阶段的教育相比,学前教育未受到政府的应有重视。为了改善学前教育投入状况,他们提出如下建议:增加政府投入,保证学前教育经费实现三个增长;制定优惠政策,鼓励社会力量办园,加快农村学前教育投入体制的改革,建立城乡统管学前教育经费的财政体制;建立合理的成本分担机制等,设立学前教育专项经费;促进学前教育投资的均衡化,改变政府的分配策略,扩大投资受益面,促进学前教育实现机会均等,等等。

2005年3月,国家教育督导团对北京等六省(市)进行幼儿教育专项督导检查,发现幼教事业问题颇多,督导团向六省(市)人民政府提出以下整改要求:(1)理顺幼教管理体制,强化政府统筹力度。教育部门要有专人负责幼教工作,确保幼教规划、审批、指导、培训、评估等工作的顺利开展。(2)增加投入,支持幼儿教育事业发展。各级政府应增加幼教经费,扶持农村特别是贫困地区的幼儿教育发展。(3)加强幼儿园教师队伍建设,提高幼教质量。要依据《教师资格条例》有关规定,实行幼儿园教师资格准入制度和注册管理制度。(4)加强对民办幼儿园的监督与指导,规范办园行为。要实行民办幼儿园的定期复核审验制度,同时给予指导,帮助其提高保教水平。(5)建立长效机制,切实做好幼儿园安全工作。要建立健全幼儿园安全责任制和检查制度,明确职责,落实到位。针对幼教发展所面临的严峻形势,姜瑾(2005)也曾经提出七点建议:(1)加快幼教立法进程,为幼儿教育提供法律保障;(2)逐步建立适应市场经济需要的幼儿教育体系;(3)加大政府投入,设立幼儿教育专项经费,推动和引导幼教事业健康发展;(4)加强幼儿教育管理力量,确保管理落实到位;(5)逐步建立和完善教师培养培训、资格认定、注册管理、工资待遇等管理体系;(6)建立和完善科学的幼儿教育督导、视学制度;(7)建立科学的评估管理体系,加强教育质量监控。这七点也正是香港回归以后幼教改革和发展的成功经验。^①

所有这些研究都从某个角度对问题的解决提出了方案,但可操作程度欠缺,也没有从根本上提出一个问题解决的系统性方案。

4. 对学前教育财政性经费的研究

中央教科所的王化敏、周亚君对我国十四省市的研究发现,政府预算内财政性分配不公,尤其是城乡差距过大。我国近70%的财政拨款主要用于城市和县镇的教育部门和政府所办的幼儿园,而占我国70%的集体办幼儿园、企业办幼儿园得到的财政支持却很少,造成幼儿园发展极不平衡。农村乡、村级幼儿园(班)没有明确的经费来源,基本上靠收费维持,等于让“农民掏钱办教育”。^②

桂磊认为我国学前教育财政性经费的分配机制是一种倾斜性分配机制,即对重点教办园和机关园进行重点资助。这种倾斜性分配机制不利于提高学前教育的整体质量,对普通幼儿园产生了消极影响,幼儿园两极分化更加严重。这对幼儿园和幼儿都是不公平的。为此,该研究建议对办学条件和质量相对落后的幼儿园进行补偿性投入,对普通幼儿园进行一般性投入。^③

蔡迎旗博士进行了我国学前教育财政性政策的研究,指出我国学前教育财政管理体制存在

① 国家教育督导团派出督导组. 中国网幼儿教育专项督导检查公报. <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanli/jygb/1167673.htm>.

② 蔡迎旗. 幼儿教育财政投资政策的研究[D]. 北京:北京师范大学,博士学位论文,2005.

③ 桂磊. 关于财政性学前教育经费在幼儿园之间的分配问题[J]. 学前教育研究,2004(3).

着缺陷,地方分权,条块分割,学前教育财政决策缺乏科学化、民主化和法制化。建议学前教育要形成以政府投入为主、多渠道筹资的经费来源结构和筹资体制,同时提高我国学前教育财政经费的使用效率,以促进我国学前教育事业的发展。^①

(二) 国外研究

1. 政府对学前教育财政方面的研究

自1998年起,国际经合组织(OECD)已先后对19个国家和地区的学前教育进行了广泛的研究,其基本程序是先由各国提供本国学前教育发展报告,然后由OECD组织专家进行专项分析,并提出政策建议,其中包括政府财政政策的专项分析。这19个国家和地区包括:澳大利亚、比利时弗来芒地区、比利时法语区、加拿大、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、意大利、荷兰、卢森堡、新西兰、挪威、葡萄牙、瑞典、英国、美国、韩国。^②

2. 对学前教育投资收益率的研究

对学前教育投资收益率的研究,比如成本—收益研究(如佩里教育方案、提前开端等)集中于早期干预项目对儿童未来成长的影响、对孩子双亲和所处的社区的影响,并以此为中介促进整个社会的发展,认为学前教育全部收益一般是其成本的7倍。还有一些研究是国外对私立幼儿园资助的研究。

这些研究都从具体角度对学前教育投资进行了具体方面的研究,丰富了这一领域研究且具有借鉴和参考价值。但对学前教育投资体制缺乏系统的整合研究,而且研究视角并没有从新制度经济学入手。

关于学前教育投资体制研究的文章,可以归属于教育资源配置一类。对于教育资源配置层面的研究偏重以下方面:以发展经济学及人力资本理论为基础的人力资源开发研究;以教育的大众化、普及化和民主化思想为主导的教育规模扩张研究;政府干预教育和私立教育有关的问题的研究;教育投资、成本分担、教育经费补偿机制、教育效益分析及教育经费来源渠道的研究等。综观这些研究,其中很少提及学前教育,关注较多的是义务教育和高等教育。学前教育有着自己的特殊性,不仅是基础教育的基础,而且牵涉的家庭众多,本书尝试用新制度经济学的分析框架对学前教育的投资体制进行研究。

制度是新制度经济学的—个核心概念。美国经济学家诺思认为:“制度是一个社会的游戏规则,或者更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。”制度变迁是指某个特定制度安排的变迁(结构中的其他制度安排不变),而不是指整个结构中每个制度安排的变迁。新制度经济学在解释经济增长与制度结构关系时,把制度变量引入了经济史的考察之中,指出有效率的经济组织是制度安排的结果。诺思教授将制度因素作为经济理论的第四大柱石。西方新制度经济学现在已经发展成为—门包含交易费用理论、产权理论、制度变迁理论、公共选择理论的新的经济学流派。新制度经济学在我国经过二十多年的发展得到了局部的创新,而教育领域对新制度经济学理论和方法的引用比较滞后,到20世纪90年代末期才逐渐开始用新制度经济学

① 蔡迎旗. 幼儿教育财政投资政策的研究[D]. 北京: 北京师范大学, 博士学位论文, 2005.

② David M & Blau. The Child Care Problem: an Economic Analysis, New York: Russel Sage Foundation, 2001: 304.

的理论和方法来解释教育中的问题。有的学者用新制度经济学众多制度变迁理论解释我国高等教育体制创新乏力的根源,^①并把它当作市场经济条件下高效管理体制改革与结构调整的理论基础;有的学者则将产权理论引入教育领域,对我国教育资源配置效率与公平问题进行制度分析,并提出了教育产权的概念及对有关问题的探讨;有的学者运用新制度经济学的理论对教育经济功能进行阐释,拓展了教育的经济功能,打开了一个更为广阔的研究领域。^②

三、研究视角、问题及意义

(一) 研究视角

本书将从新制度经济学的视角分析学前教育投资体制所存在的问题,寻找我国学前教育投资体制的创新之路。

所谓体制,就是要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,也就是在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系。体制是学前教育投资赖以生存的生态环境。本书将从投资来源、投资总量、投资结构、投资公平与投资效率诸方面的体制环境因素入手进行分析。

在经济转型过程中,初期可能发生重要制度缺失或相关法律制度因不完善而不能有效实施的情况。曾有人指出,转型经济的这种制度缺失状况可能会造成严重后果。对于转型期的中国,在开放的社会背景下,竞争越来越多地表现在制度的优势比较上,制度成为决定社会发展绩效的一个重要内生变量。一套节约成本的制度体系不仅可以吸引投资、人才和技术,而且可以对财富的积累、提高人的积极性和技术创新产生有效的激励。

本书试图用经济学的理论来研究学前教育的问题。经济学总离不开一些基本的假设前提,特别是对人类行为的假设。当代新制度经济学从人的实际出发来研究人,对于人的假设有以下三个方面。

(1) 人既有利己主义的一面,也有利他主义的一面。经济学家把人类行为界定为追求个人利益最大化的化身,即人们通常所说的“经济人”。但在许多情况下,利他主义动机也常常约束着人们的行为。比如,义务献血而不留名,为了社会、公众利益而作出牺牲等。

(2) 人的理性是有限的。因为人的意识、能力等是有限的。不仅如此,信息也是有限的,而且还具有不对称的特性。所谓不对称是指交易双方对交易产品所拥有的信息数量不对等,例如在汽车交易中,卖方可能比买方对汽车有价值的特征知道得更多。信息不对称会导致一系列的问题,有人甚至认为,经济学中的一切问题都可以从信息不对称和信息不完全中找到本源。

(3) 人既有机会主义倾向,又有讲诚信的一面。所谓机会主义倾向是指人具有通过投机取巧,为自己谋取更大利益的行为倾向。机会主义的存在是交易费用产生的根源。然而,当交易一方持续得到关于另一方值得信赖的信息时,信任关系将得到强化。

以上是新制度经济学中对人的基本假设,某些情况下可能与我们的经验并不太符合。或许有人会认为,在教育研究领域的问题中引入“理性人”有点不可思议,但是否合理不能光凭人的主观感受,只要研究的结论同经验、事实相吻合,我们就应该充分肯定其合理性和科学性。对于某

① 毛亚庆.我国高等教育制度创新乏力分析[J].北京师范大学学报(社会科学版),1998.

② 熊春文.教育经济功能的一个制度学解释[J].教育理论与实践,2002.

些现象和问题,经济学方法能提供很好的解释和解决方案。

(二) 研究问题

长期以来,我国学前教育的经费都处于严重不足的状态。其原因在于教育经费占 GDP 的比重一直过低,始终没有实现 4% 的目标,事实上,学前教育的经费近 10 年来仅保持在教育总经费 1.3% 的水平。虽然拨款经费逐年增加,但总量却严重不足。

对比政府每年对高等教育的投入力度,可知学前教育经费过少的主因并非政府财政紧张,主要原因在于政府对学前教育的重要性缺乏足够的认识。那么,我们自然会提出这样一个问题:政府为什么不重视?其中是否有制度方面的原因?若有,改变这些制度的困难何在?

每到九月入园季,总有“公办幼儿园挤不进、民办幼儿园收费高、入园人数超过幼儿园负荷”现象的报道。入公办园难,也导致了其他幼儿园的门槛提高。此种情形使金钱成为继关系后的主要入园条件(入园费用节节升高,甚至超过了大学)。这些问题,其深层次的根源就在于政府对幼儿园规划滞后,对学前教育经费投入不足,对幼儿教育资源配置不到位,同时又将本应该由政府承担的投入责任转嫁到家长身上。

不仅如此,学前教育投资的结构性问题仍然存在,这可从我国城、镇、村学前教育发展水平的差异上得到证实。

表 0-1 我国城、镇、村学前教育发展水平的差异^①

年份 \ 项目	城市		县镇		农村	
	入园人数(万)	入园率(%)	入园人数(万)	入园率(%)	入园人数(万)	入园率(%)
1995	537	63.3	550	44.1	1 624	34.2
2000	503	59.5	578	50	1 163	29.7
2002	488.6	58	542.5	52	1 005.6	27.4

长期以来,重城市,轻农村;重公立园,轻私立园;重强势群体,轻弱势群体。学前教育在不同的地方、不同的群体中,发展的程度大相径庭,差距不仅存在于城市与农村间、沿海地方与内地间,还存在于不同层次的家长间。这就是所谓的教育发展不均衡问题。导致这种结构性问题的原因是什么?制度性的原因有多大?有没有可能改变?改变的阻力集中在什么地方?

再来谈效率和公平的问题。很长一段时间以来,我国在“效率优先”的发展中,对教育公平重视不够,教育公平没有成为教育公共政策的基本价值。各种名义的“市场化”改革在很大程度上损害了教育的公共性、公益性和公平性,加大了学前教育的城乡差距、地区差距和阶层差距。政府在学前教育经费的投入上,通常选择发展重点园,起到带头示范作用,以便经验推广,走的是重点发展的道路。这种方式确实在一定时期内促进了学前教育的发展,但是,它所带来的弊端也越来越明显。且不说集中力量发展一批优秀园是否高效,随之而来的教育不公平已经严重超出了公民的忍受力极限,所带来的社会危害也越来越大。现在的学前教育投资的效率究竟是高还是

^① 资料来源:中央教科所幼教室编,1995—2002 年全国幼教事业发展及 2003—2007 年事业发展规划预测。

低? 公平性如何? 是什么制度性的原因所为? 有没有可能通过一种制度的建设来改变目前这种状况,即如何做到在高效率运行的同时,又能保障教育的公平性?

对这一系列的问题,不同的人从不同的角度提出了不同的思考。然而,为什么这些问题一直没有得到解决? 解决起来或者说制度的改良为什么如此困难? 在建设和谐社会及人们强调公平的大背景下,这些问题的解决成为当务之急,这也正是本书所关心的问题。

(三) 研究意义

从目前的研究现状来看,将新制度经济学的理论系统引入教育研究的著述还不多,北京师范大学的靳希斌教授、劳凯声教授是较早涉及该领域研究的学者,他们分别从教育经济学和教育法学的角度引入了新制度经济学及其产权理论,围绕着新制度经济学与教育科学发展的关系进行了比较深入的研究,并生成了一批富有价值的学术成果。其中,康永久博士的《教育制度的生成与变革——新制度教育学论纲》对这一领域的研究有较大突破。该论著侧重研究教育制度的生成逻辑,其研究的理论工具之一就是新制度经济学理论体系中的制度变迁理论,并以此证明制度突破对教育发展的意义和制度作为一种教育资源的重要价值。对于投资体制的研究,国内研究较多的是华中师范大学的范先左教授,不过他的精力主要集中在义务教育和高等教育领域。国内对学前教育投资体制进行研究的有曾晓东,但运用新制度经济学的理论对学前教育投资体制进行系统研究的却非常少。

新制度经济学原理,无论从理论方面还是实践角度,都能极大地推动学前教育投资体制的发展。在此,谨从以下三点进行论述。

(1) 运用新制度经济学的理论如产权理论、契约理论等,为充分认识学前教育投资领域中政府和市场机制提供理论基础。市场机制和政府机制是关乎社会治理模式选择和社会治理效率的重大理论问题。产权分析是基于效率实现而生成的分析逻辑,产权与产权制度分析为市场机制中效率的市场失灵提供了一个科学的解释,并提供了一种新的克服市场失灵的途径,从而为更加科学地解释教育与市场的关系,推动教育投资体制的改革提供新的理论基础。传统的外部性分析逻辑中,政府干预是克服市场失灵的最有效的途径。而产权分析却提出了与此不同的解决方案:只要清晰界定产权,人们就可以通过自由契约有效地解决外部性的问题。市场本身具有克服大多数市场失灵的能力,政府和法律的作用就是界定产权、保护产权和维护合理有效的产权制度,政府对市场不加约束的干预不仅不能消除市场失灵现象,而且会衍生出更加可怕的政府失灵现象。新制度经济学的产权等理论为我们重新审视学前教育投资体制中政府和市场的治理机制提供了一种新的理论视角。

(2) 运用新制度经济学的理论分析非市场经济体制下资源配置的效率和公平决策问题。在教育领域,教育的自然属性和社会属性影响着教育产权的形态,而教育产权的形态又影响着社会治理对市场机制和政府机制的选择。对于教育领域的变革,尤其是处在由计划经济向市场经济转轨的背景下,运用新制度经济学的理论,特别是产权理论进行分析就是一个值得推广的分析方法。在非市场经济体制下,价格对于资源配置和流转不起作用,那么决定资源配置的就是各种权力,包括行政权力和产权。产权分析正是考察产权结构对于资源,包括教育资源配置的影响。因此,这是一个分析非市场经济条件下资源配置的特别有效的工具。