



中国发展研究基金会

研究参考

第 28 号（总 113 号）

2011 年 8 月 8 日

经合组织：提高儿童早期教育和保育质量的政策工具

内容提要：2011 年 7 月 11 日，经济合作与发展组织（简称经合组织，OECD）教育部政策高级分析师田熊美保（Miho Taguma）女士在中国发展研究基金会就儿童早教和保育（ECEC）问题发表了精彩演讲。田熊美保女士展示了经合组织与其成员国合作调查后的初步研究成果，介绍了经合组织即将发布的五项“政策工具”，即：质量目标和最低标准；课程、学习以及儿童福利的标准；具备资质的工作人员；数据、监控和研究；家庭和社区参与。

关键词：儿童早期教育；保育；政策工具

经合组织：提高儿童早期教育和保育质量的政策工具

田熊美保（Miho Taguma）¹

一、儿童早教和保育（ECEC）的重要性

儿童早教和保育能够产生显著的经济回报。诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·赫克曼教授通过纵向跟踪的成本效益分析，指出儿童早期发展和教育投资的经济回报率最高（见图 1），因为早期学习的生产率和成本效益远远高于后期的补救性教育，而且儿童在早年学习到的社会和行为技能为其以后学习积极的生活技能设定了基本模式。世界银行对美国密歇根佩里学前计划、芝加哥儿童父母中心（Child Parent Center，简称CPC）计划和卡罗莱纳初学者计划的估算表明，它们的回报率在 7%~18% 之间，远高于金融资本的平均回报率（7% 以下）²。

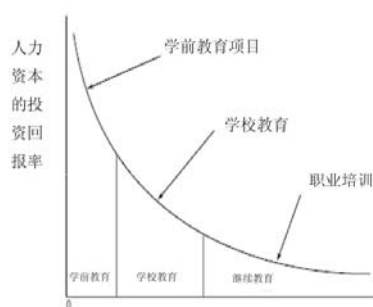


图 1：人类发展回报率（所有年龄段）

资料来源：《人力资本政策》，詹姆斯·赫克曼，2003。

儿童早教和保育会带来广泛的社会效益。享受到儿童早教和保育服务的个体往往更加健康，不太容易参与危险行为，并且具有更强的公民意识和社会参与意识。20 世纪 60 年代初的密歇根佩里学前教育

¹ 田熊美保（Miho Taguma）：经合组织（OECD）教育部政策高级分析师。

² 这些计算均使用了美元不变价。

研究表明，接受学前教育的儿童在 14 岁时其入学率、学习成绩和高中毕业率比未接受学前教育的儿童高出 20~30 个百分点，在 40 岁时被逮捕 5 次以上的机率比后者低 20 个百分点左右。

儿童早教和保育为个体带来的社会效益通过溢出效应扩大到整个社会。譬如，这些个体的健康生活习惯会“感染”其他人；他们会参加更多志愿者活动或投票等社会活动，提高周围人的社会凝聚力；他们的存在有助于打造一个更加安全的生活环境。

二、经合组织关于提高儿童早教和保育质量的政策工具

经合组织与其成员国合作，收集了各国儿童早教和保育的数据、课程和项目内容等，根据这些调查，经合组织认为要提高儿童早教和保育的质量，关键是将各个独立但相辅相成的政策工具组合在一起。具体来说，这些政策工具包括：质量目标和最低标准；课程、学习以及儿童福利的标准；具备资质的工作人员；数据、监控和研究；家庭和社区参与。

1. 质量目标和最低标准

明确清晰的质量目标可以强化政府推进儿童早教和保育事业的政治决心，从战略角度出发将可用资源优先分配到重点地区，统一意见以确立共同的愿景。制订最低标准能够帮助提供儿童早教和保育服务的机构在公平的竞技场上进行竞争；使父母获得更多信息，并在此基础上为孩子的发展做出明智的选择。对于孩子来说，最低标准确保他们能在健康、安全、高质量的环境中学习成长。

经合组织在 23 个成员国和 2 个成员国的 9 个地区调查了他们优先关注哪些儿童早教和保育质量目标。其中有 22 个受访国家（地区）选择了标准、课程、教学方法和学业准备度（school readiness），20 个国家（地区）选择了工作人员的供给情况和工作条件，20 个国家（地区）选择了家庭（社区）的参与，还有 17 个国家选择了监控和评估。由此可见，各国对于儿童早教和保育的质量目标基本认同。

明确质量目标为制订最低标准奠定了基础。经合组织国家的经验表明，在制订或者修订儿童早教和保育的新标准和条例时，要让家长、社区等利益相关者参与设计过程，这有助于他们认同这些标准，同时参照国际经验，为这些条例和标准收集信息。

2. 设计和落实儿童早教和保育课程标准、学习标准以及儿童福祉标准

儿童的大脑发育是一个连贯过程，与经验有关的大脑发育同样是分层次、分阶段发生的。儿童的社交技巧、情感控制能力和对语言和符号的认知均是在 0~3 岁这个关键机会窗口期建立起来，并与其他发育相联系，对儿童的学习、行为和身心健康都会产生影响（见图 2）。

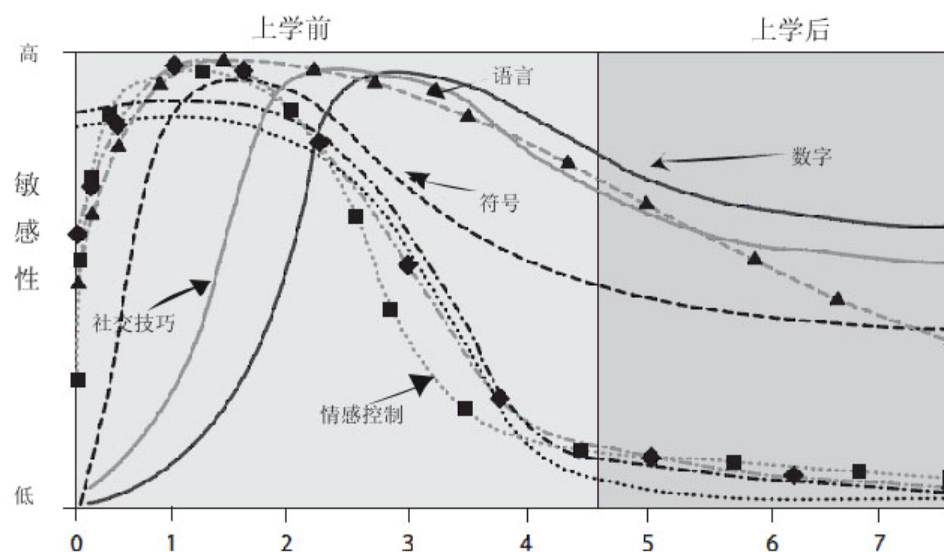


图 2：大脑发育的敏感阶段

数据来源：Council Early Child Development (2010) from the World Bank, Investing in Young Children, an Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation, 2011.

儿童早教和保育良好的课程标准、学习标准和儿童福祉标准能够强化儿童学习和成长的积极影响，有利于指导工作人员如何提高儿童的学习能力和福祉。家长也可以通过这些标准了解自己的孩子在做些什么，在家里该如何与孩子沟通交流。

目前经常采用的教育方法有两类：学术性方法和全面性方法。学术性方法易于提高儿童的智商（Intelligence Quotient，简称 IQ）值，学业准备度和对特定知识的掌握。而全面性方法倾向于激发儿童的学习动机、创造力、独立性、自信和对常识的掌握，使儿童具备自主性。

经合组织在 22 个成员国和 5 个成员国的 16 个地区调查了儿童早教和保育的学习标准及课程内容，按照关注优先度排序，排名前六位

的内容依次为：读写能力、计算能力、体育、科学知识、艺术和音乐。经合组织认为儿童早教和保育的课程内容应该符合它的总体质量目标和评估方法，并与其它阶段的教育相匹配。

3. 提高工作人员的资质，加强相关培训

经合组织的研究表明，儿童早教和保育的教学质量应包括以下标准：充分了解儿童成长过程；开发儿童的赞扬和质疑能力、反应能力，并启发儿童的观点；培养儿童的领导能力、解决问题的能力 and 计划能力；丰富儿童的词汇。而决定教学质量的关键因素是工作人员的资质、教育水平和培训情况。

有人主张通过改善工作条件和提高工资来提高工作人员的工作满意度，激励他们与儿童进行稳定且有意义的互动，以促进儿童成长。现有研究表明，提高老师/儿童的比率、降低人员流动率等改善工作条件的措施有利于提高儿童早教和保育的服务水平，使儿童早教的效果更加理想。但提高工资和福利、使儿童早教和保育的场所更有趣或招募能力更强的主管等措施对于提高教育质量的效果并不明显。目前在经合组织国家，儿童早教和保育中心工作人员的工资普遍低于幼儿园工作人员的工资。经合组织认为要想防止工作人员流失，不仅需要提高工资水平，而且要加大对新入职工作人员的支持力度，使他们更快地提高教学能力，适应自己的工作。

4. 家庭和社区参与

家长参与儿童早教和保育的好处显而易见。关爱孩子，让孩子获得优质早教是父母的基本权利和义务，而父母参与早教活动也有助于项目工作人员与儿童父母建立合作关系，使儿童更容易取得优异的学业成绩，获得良好的社会发展，更好地融入社会。儿童的学业受儿童所处的早期环境影响，家庭学习环境是其中的一个重要组成部分。Melhuish（2010）的研究显示家庭学习的机会频率增加后，儿童在 11 岁的英语成绩和数学成绩也显著提高（见图 3）。鼓励家长参与项目能够使他们掌握更多育儿知识和关于儿童发育的知识，增加父母与社区、项目服务机构之间的沟通和战略合作关系。目前绝大多数经合组织国家都将家庭纳入儿童早教和保育的决策机构，并且规定参与该项目是父母的法律权利或义务。

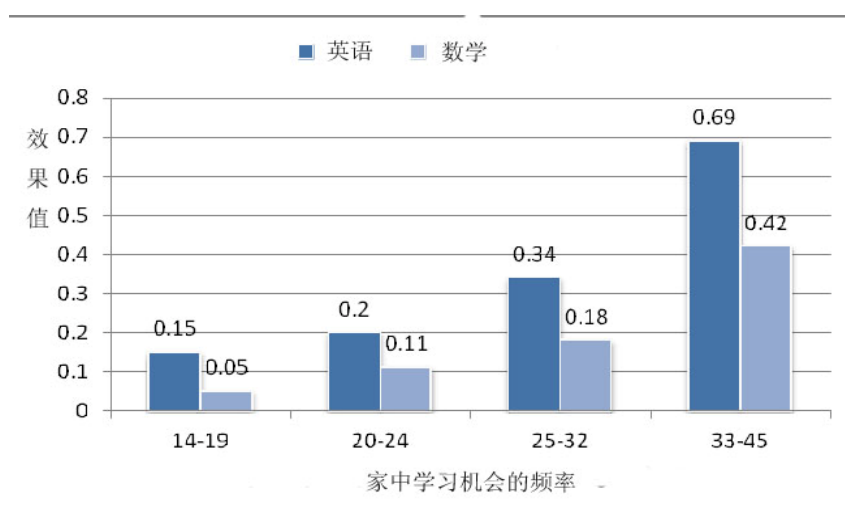


图 3：家庭学习环境对 11 岁儿童英语成绩和数学成绩的影响

数据来源：Melhuish E. (2010), “Why children, parents and home learning are important”. Early Childhood Maters: Evidence from the effective pre-school and primary education project. 伦敦，英国 Routledge 出版社。

社区参对儿童早教和保育的重要性同样不言而喻。社区作为一个社会网络将家庭、儿童早教和保育与其他儿童服务连接在一起。它支持家长培育子女的行为，降低家长的压力，帮助他们做出明智的育儿决定。此外，社区参与发挥了使能机制的作用，增进社会凝聚力，增加相互的信任度。还能促进儿童早教和保育项目与小学教育及其他不同的社区服务接轨。

5. 数据收集、研究和监控

收集儿童早教和保育的数据及加强监控有助于获取事实和证据，帮助人们分析并确定适宜的儿童早教及保育政策、规划项目服务、分配资源、提高项目的成本有效性，完善该项目并帮助家长获得充足的信息。美国新泽西州的实证研究表明对儿童早教和保育进行评级后，儿童的读写测试成绩显著提升（见图 4）。目前很多经合组织国家还缺少获得儿童早教和保育的反馈信息的良性循环流程，因此需要鼓励人们评估该项目的效果，并引导人们正确使用监控结果。

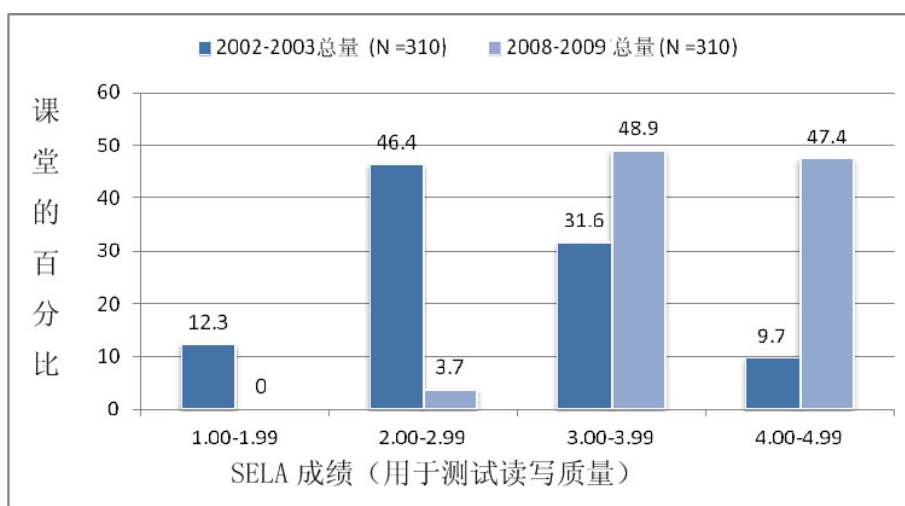


图 4：质量监控对于儿童学习成绩的影响

数据来源：Frede E. and W.S. Barnett (2011), "New Jersey's Abbott Pre-k Program: A model for the nation", in E. Zigler, W. Gilliam, and W. S. Barnett (eds.), *The pre-k debates: Current Controversies & Issues*. Baltimore, MD: Brookes Publishing

三、儿童早教和保育对于中国的意义

2010 年，中国首次指定上海参加了经合组织的国际学生评估项目——PISA 测评，在 75 个项目参加国（地区）中取得了最高分。在参加测评的上海学生中，接受过一年或一年以上学前教育的学生分数比没接受过学前教育的学生高出 60 分以上。即使控制了社会经济背景等因素以后，学前教育对于学生成绩的积极推动作用依然非常显著。由此可以初步判断，儿童早教和保育能够促进儿童未来的学业和成就。

但目前，中国的儿童早教和保育发展相比于发达国家和部分中等收入国家仍显不足。以经合组织国家为例，平均有 90% 的 5 岁儿童参加该项目。其中发展中国家墨西哥的参与率达到 100%，而中国的儿童早期发展和教育覆盖率却只有 55% 左右³。此外，0~6 岁人口的分布与幼儿园入学人数的分布之间并不一致。2008 年，中国 0~6 岁人口中有大约 61% 生活在农村地区，但农村幼儿园的入学人数只占总数的 43%。原因不仅在于县级政府财政支出能力不足，而且在于农村人口无力支付儿童早期教育和保育的服务⁴。

³ 《世界发展报告》，世界银行，2009 年。

⁴ 《人口和就业统计年鉴》，2009 年；《教育统计年鉴》，2009 年。

经合组织国家的学前教育平均投入达到人均 5447 美元（以购买力平价计算），而中国的投入不足人均 1000 美元。儿童早教和保育投资的短期回报很不明显，往往需要数十年时间才能看到成效，而且它的最终效益还取决于该项目的质量水平。因此，加大对儿童早教和保育的公共投资不仅对中国是一个巨大挑战，对其他许多国家亦是如此。

但是，经合组织与其他机构及学者的研究已清楚地表明，儿童早教和保育对于人力资本发展能够产生积极影响。忽视儿童早期发展和保育，势必会给儿童自身乃至全社会带来很高的机会成本。中国正处于反贫困的攻坚时刻，大力发展儿童早教和保育事业，必将切断贫困的代际传递，提高中国未来的人力资本竞争力。

此外，加拿大魁北克⁵的经验表明，如果早教项目的质量不过关，反而会对儿童发展造成负面影响。中国发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》明确提出“到 2020 年，全面普及学前一年教育，基本普及学前两年教育，有条件的地区普及学前三年教育”。这一目标使人振奋，但需要提醒的是，政府在扩大学前教育覆盖面的同时不仅应该加大教师的培养力度，使其满足高质量儿童早教和保育服务的要求，而且应该提供充足的资金，保障儿童早教和保育服务所需要的场地、设备等硬件设施。中国政府有能力做到这些，也必须向这个方向努力，因为今天的努力决定了中国儿童的未来，也决定了中国的未来。

（整理：刁琳琳）

⁵ 该省的早教项目初衷是为了提高妇女的劳动参与率。妇女们只需缴纳少量费用，就可以将孩子交由早教项目执行机构照顾。研究表明，虽然此举使更多儿童得以进入全日制公立幼儿园，但是由于该项目并不注重早教的质量，对老师的素质要求和培训不到位，幼儿园的场地也没有相应扩大，儿童的认知能力并没有提高，行为问题也有增无减。

地 址：	北京市西城区德胜门东大街 8 号东联大厦四层		
电 话：	(010) 84080188	邮 编：	100009
传 真：	(010) 84080188	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn
