

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2023 年第 10-2 期（总第 236 期）

2023 年 6 月 29 日

学前教育家庭支出负担与幼儿资助的实证研究

——“幼有所育：托育及学前事业发展与财政投入”专题研讨会综述之二

梁净 宋映泉*

在政府大力发展“公益普惠”的学前教育宏观政策目标下，对两个问题的实证研究意义重大：一是学前教育阶段家庭支出负担性问题，二是幼儿资助问题。比如，我国学前教育阶段家庭支出的可负担性现状如何？可负担性如何测量？不同地区、不同类型幼儿园及不同社会经济地位家庭之间，可负担性差异如何？我国幼儿资助在覆盖率、资助水平、瞄准情况方面的现状、问题和挑战如何？

为此，北京大学中国教育财政科学研究所于 2023 年 2 月 9 日举办了“学前教育家庭支出负担与幼儿资助的实证研究”专题会议，作为“幼有所育：托育及学前事业发展与财政投入”研讨会的第二个专题。北京大学现代农学院副院长、博雅特聘教授刘承芳，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员魏易，北京师范大学博士生赵嘉茵，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员宋映泉依次分

* 梁净，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理；宋映泉，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

享了四个实证研究，南京大学教育研究院黄斌教授，北京大学教育学院杨钊副教授，北京大学中国教育财政科学研究所田志磊副研究员，北京师范大学大学曾晓东教授作为评议人，依次对上述研究进行了点评。本文就本专题会议内容进行综述。

本次会议至少在三个方面进行了初步探索，对有关问题进行了初步回答。首先，研究者对如何测量学前教育阶段的家庭负担进行了初步尝试，提出了至少三种不同的学前家庭支出负担的测度方式。其次，无论使用何种测度方式，现有实证研究都显示，对于特定人群，学前教育家庭支出负担依然较重。近年来，尽管我国学前教育阶段普惠性资源供给得以快速增长，然而实证研究发现，我国结构性的家庭负担过重问题依然存在，尤其是对农村家庭、就读民办园家庭和城市低收入家庭而言。第三，我国幼儿资助虽有一定的覆盖面，但学前教育资助标准和瞄准性还有待提高。

一、关于学前教育家庭负担的测量方法

研究者提出了测量学前教育阶段家庭负担的不同尝试。在刘承芳的研究中，使用幼儿园相关的支出占本村农民人均纯收入的比例来测度农村家庭学前教育支出负担。在魏易等团队的研究中，不仅使用家庭负担率概念，而且也提出了测量学前教育阶段家庭负担的新方法。他们把校内外学前教育总支出在家庭总支出中的占比定义为家庭负担率，把家庭负担率超过某一个百分比（比如 7%、10% 或 20%）定义为“学前支出负担过重”，并且刻画出学前教育支出负担过重在不同地区、不同类型幼儿园、不同社会经济地位家庭中的发生率和分布情况。在赵嘉茵等人的研究中，用省际生均保教费与人均可支配收入之比描述了省际学前教育的家庭负担水平。

在三个研究中，研究者一方面尝试了测量学前教育阶段家庭支出负担的不同方式，另一方面，也提出了衡量家庭负担率过重的概念及测量方式。尽管都是测量学前教育阶段家庭支出负担，但三种测量指标有一定差异。比如，对象不同，支出口径（分子）不同，衡量负担率的比较基础（分母）不同，分析单位不同等等。

二、我国学前教育家庭支出负担

刘承芳使用中国乡村振兴战略智库平台数据分享了农村 3~6 岁儿童家庭学前教育支出调查结果，该数据在我国不同农业生产带的八个省份 48 个县/区的 233 个村开展了三轮入户调查。通过 2022 年调查的 3388 个农户，发现农村家庭的学前教育阶段支出负担仍然较大，农村家庭平均一个儿童学前教育阶段支出为 6984 元/年，占当年本村农民人均纯收入的 62.4%。具体来看，在家庭支出结构中，保教费占 54%，伙食费占 36%，校车费占 4%，其它占 6%。在幼儿园供给方面，在 329 个调研村中，超过 2/3 的村没有幼儿园，仍存在 49% 的家庭因为本村无园而离村入园，因此带来 6% 的家庭需在幼儿园附近租房因而增加了支出负担。调研地 95% 的孩子在本省入园，其中本村占 30%，本乡非本村占 31%，本县非本乡占 22%，本省非本县占 12%。在幼儿资助方面，平均 11% 的入园儿童得到资助。

黄斌老师对此做了回应。由于我国是多层级政府管理，地方差异较大，刻画中国教育财政的问题最重要的是把基本事实描述清楚。目前学前教育财政的问题类似于 2000 年前的义务教育，体现在整体供给不足但入园需求旺盛、省际差异较大、不同类别幼儿园的财政保障差异较大等问题，根本上是由于学前教育的制度保障严重不足，但在政府财政吃紧的背景下，是否可以继续保持以高层级政府为主推动体制化的转变，如何保障民办园的发展都是值得思考的问题。

魏易等人使用 2019 年中国教育财政家庭调查 (CIEFR-HS) 3111 个正在就读幼儿园的家庭数据分享了中国家庭学前教育经济负担估计和社会经济不平等问题，该研究提出测量学前教育阶段家庭负担的新方法，即将每个家庭校外内学前教育总支出占家庭年度总支出超过 7% 定义为“负担过重”。基于此定义，调查数据显示，平均家庭校外内学前教育总支出为 8907 元/年，有 49.5% 的家庭负担过重。具体来看，中国东北部和中部地区“负担过重”的比例较高，民办园“负担过重”的占比为 55%，公办园为 41%。城市家庭“负担过重”的占比为 52%，农村家庭“负担过重”的占比为 46%。每个家庭校外内学前教育总支出在东部地区较高、中西部地区较低。平均每个家庭校外内学前教育总支出占家庭年度总支出的比例为 9.4%，民办园比公办园平均高 30%。该调查覆盖了 29 个省 345 个市/区/县的 34643 户家庭。为解决低收入家庭支出负担较重的现实，魏易建议应进

一步完善对低收入家庭的资助体系。

杨栓对此做了回应。第一，将每个家庭校外学前教育总支出占家庭年度总支出超过 7% 定义为“负担过重”，其合理性还需进一步论证，并需要结合不同国家体制差异、不同区域间的差异进一步论述。第二，将家庭年度总支出作为计算分母还需论证其合理性，可以替换不同分母进行验证。第三，每个家庭与儿童发展相关的总支出还包含养育支出，还可以计算与儿童发展相关的总支出，将其作为减贫、农村发展政策的一个部分。最后，对于家庭负担和学前教育质量的关系、需求方的地区间差异还可以做更多研究。

赵嘉茵使用 2010—2019 年各省份生均保教费与人均可支配收入之比描述了历年学前教育家庭负担水平的变化。统计数据显示，在 2010—2019 年间，全国家庭学前教育负担水平有所上升；多数省份的家庭负担水平提升，近三分之一省份的家庭负担水平提高幅度超过 50%；只有部分西部省份的家庭负担水平呈现出明显的下降趋势；各省份之间的学前教育负担水平差异明显。赵嘉茵认为，供给结构的不同可能是导致省份之间家庭学前教育负担水平呈现差异的重要原因。

田志磊回应到，还需对不同指标的家庭负担的测度做横向比较，以及对家庭负担一直升高的原因进行探索，尤其是普惠性政策出台之后的家庭负担问题。

三、我国幼儿资助的现状、问题和挑战

宋映泉通过梳理全国各省学前教育资助政策和多个区县实地调研发现，我国不同地区学前资助对象、覆盖率、资助标准和操作程序存在较大差异。通过对北京大学中国教育财政科学研究所 2017、2019 和 2021 年中国教育财政家庭调查（CIEFR-HS）三年的家庭入户调查数据，以及 2022 年七省 2814 所幼儿园近 30 万家长的调查数据的分析，发现：（1）我国学前教育阶段幼儿资助覆盖率为 7%~11%，近年略有波动；（2）学前资助覆盖率有一定地区倾斜性，主要向西部倾斜，似乎存在“中部和东北部塌陷”现象；（3）学前资助有一定瞄准性，向农村和经济困难家庭瞄准，但似乎存在“逆向资助”问题；（4）资助水平整体不高，似乎并没有根本缓解部分经济困难家庭入园经济负担。宋映泉认为，学前教育资助政策落实还存在资助政策目标不够清晰，资助范围、覆盖率和标准地区间差异较大，资助标准和瞄准性还需提高等问题。

曾晓东回应到，教育部门主导的“幼儿园”和社会福利体系中“儿童中心”的供给形式和功能定位是有差异的，从幼儿园到儿童中心的转型，意味着学前教育的功能和定位从单一的教育目的转向多样化社会治理的目的。“儿童中心”需要考虑对父母就业的影响、被资助者的主观感受、资助的标准和资助阈值问题，幼儿资助不仅是为了解决儿童入学问题，因此对于资助的定位、概念和制度问题还需要更多讨论。

四、简要总结及未来的研究方向

通过四个实证研究的主要发现，可以看到，虽然近年来我国普惠性幼儿园在园幼儿比例得到提升，但我国结构性的家庭负担过重问题依然存在，我国农村家庭的学前教育阶段支出负担仍然较大，家庭校内外学前教育总支出“负担过重”比例仍然较高，用省级数据来看，2010—2019年家庭负担没有呈现下降趋势，目前幼儿资助政策的瞄准性、资助标准还有待提高。

与会者分享了多种测量学前教育家庭负担的方式，然而，精确衡量学前教育家庭支出负担仍是一项挑战。如何从家庭支出负担的视角，建立幼儿资助、幼儿园收费与家庭负担通盘考虑的政策体系，有效降低农村地区、民办幼儿园和城市低收入家庭的学前教育支出负担，建立切实解决经济困难家庭子女“入园贵”问题的财政可持续发展的学前教育资助制度，是十分重要的政策问题。会议还讨论了目前仍存在入园机会不断增加与结构性供给不足、公共财政投入持续增加与弱势群体家庭学前教育负担逐渐增加、城乡儿童发展差距可能不断扩大等问题。

上期回顾

2023 年第 10-1 期（总第 236 期）

托育事业发展与财政投入的国际经验与本土实践：现状、经验和挑战

——“幼有所育：托育及学前事业发展与财政投入”专题研讨会综述之一

摘要：我国托育事业发展的政策体系逐步完善，托育事业获得了前所未有的发展机遇，但仍存在托育覆盖率低、地区和人群之间覆盖不平衡、供给主体单一、总体供给不足、行业发展落后、家庭负担较重及质量亟待提升等问题。从国际比较视角来看，托幼一体化成为托育发展的趋势，同时普惠性和瞄准性托育服务并存，各国学前教育财政投入模式根据国家治理模式和政府间责任分担不同而差异较大，但整体上我国托育财政投入水平和入托率均远低于 OECD 国家平均值。与会者提出，应进一步加大投入，为托育事业发展提供切实保障，建立合理的成本分担机制，加强瞄准性投入，并通过转向需求方供给和盘活现有资源等方式创新财政投入方式。与会嘉宾对于托育概念的内涵、托育目标、托育需求的预测、普惠性托育概念以及托育模式等问题仍然存在争议。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

