

# 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

2024 年第 7 期（总第 251 期）

2024 年 5 月 17 日

## 国际免费学前教育政策与财政投入概况及启示

张眉 宋映泉 魏易\*

**摘要：**免费已经成为当前国际学前教育发展的普遍趋势。本文整理了世界 222 个经济体和 43 个 OECD 成员国实施免费学前教育的政策，并将各国学前教育财政投入相关指标数据与我国进行了粗略比较。结果发现，在世界范围内，约半数国家和地区及绝大多数 OECD 国家制定了免费学前教育政策，其实施呈多维度动态推进特点；越来越多的国家和地区开始实施免费学前教育，覆盖的人群面逐渐扩大，公共财政支持力度在逐渐提高。通过对比分析发现，2010—2020 年间，我国学前教育领域的公共财政投入水平大幅度提升，增速超过同期 OECD 国家水平。尽管如此，我国学前教育仍存在财政投入不足、家庭分担比例过高的问题，主要表现在：投入的总量和中央政府的分担比例明显低于 OECD 国家平均水平；生均财政性经费占人均 GDP 比例和财政性经费占财政性教育总经费的比例均低于世界各国均值和中位数，处在较低水平；家庭分担比例明显高于 OECD 国家和欧盟的均值。

**关键词：**学前教育 免费 财政投入

\* 张眉，北京大学中国教育财政科学研究所项目主管；宋映泉，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员；魏易，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

# 一、国际免费学前教育政策的实施背景和发展概况

## （一）政策实施背景

实施免费学前教育政策已经成为当前国际学前教育发展的普遍趋势。各国实施免费学前教育政策主要基于以下几个原因：

一是基于学前教育对于儿童发展的重要性的认识及促进教育公平的需要。早期教育与保育可提高儿童的认知能力和促进社会情感能力的发展，有助于为终身学习奠定基础。优质学前教育的普及有助于缓解儿童间的不平等、削弱社会经济差异在教育中的影响，实现儿童学习与发展结果的公平性，进而促进社会流动性的提升。目前，许多政府将儿童早期教育视为一项公共投资，帮助儿童为生活技能打下坚实的基础，从而获得更好的生活机会。<sup>1</sup>

二是作为应对人口挑战的战略性举措。面对人口出生率持续下降的严峻趋势，经合组织（OECD）在《强势开端 II》（*Starting Strong II*）中明确把应对“人口挑战”作为早期教育与保育的政策目标之一。<sup>2</sup>多国纷纷实施包括免费学前教育在内的积极的家庭政策，旨在降低家庭养育成本以扭转生育率下降的形势，其中日本和韩国的努力尤为突出。

三是促进劳动参与。由于经济繁荣取决于保持较高的就业/人口比率，OECD 国家积极制定并推出了免费学前教育等一系列家庭育儿支持政策，以促进女性的劳动参与率。1980 年至 2014 年，OECD 国家 25—54 岁的女性就业率从 53% 增加到 73%。<sup>3</sup> 随着越来越多的女性进入劳动力市场，也促使各国政府更加关注和扩大早期儿童教育与保育（ECEC）服务。高质量的早期儿童教育与保育服务供给为父母兼顾工作和家庭责任提供了帮助。<sup>4</sup>

总体而言，学前免费政策旨在确保不同儿童、家庭及群体均能共享儿童福祉与发展成果。此举既源于儿童自身发展的迫切需求，又是社会公平正义的必然要

---

<sup>1</sup> OECD (2013), "How Do Early Childhood Education and Care (ECEC) Policies, Systems and Quality Vary Across OECD Countries?", *Education Indicators in Focus*, No. 11, OECD Publishing, Paris.

<sup>2</sup> OECD (2006), *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris.

<sup>3</sup> OECD (2017b), *OECD Employment Database*, OECD, Paris.

<sup>4</sup> OECD (2018), "How does access to early childhood education services affect the participation of women in the labour market?", *Education Indicators in Focus*, No. 59, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/232211ca-en>. OECD (2016), *Walking the Tightrope: Background Brief on Parents' Work-Life Balance across the Stages of Childhood*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/social/family/Background-brief-parents-work-life-balance-stages-childhood.pdf>.

求，对于推动社会的可持续发展具有重要意义。在更深层次上，免费学前教育是国家发展理念的具体实践与体现。因此，系统梳理国际学前教育免费政策的相关情况，对于我国教育及社会的长远发展具有重要的借鉴意义。

## （二）国际免费学前教育概况

截止到2024年3月，全球222个经济体中，已经有103个实施学前教育免费政策<sup>5</sup>。截止到2022年6月，除冰岛、土耳其、哥伦比亚和斯洛文尼亚4国外，其余34个经合组织（OECD）成员国均实施了全部或者部分免费的学前教育<sup>6</sup>。

“金砖国家”<sup>7</sup>中，巴西和俄罗斯均提供了一定年限的免费学前教育，印度于2020年7月颁布的《国家教育政策（2020）》将3—6岁学前教育纳入义务教育。

总体而言，全球范围内各国免费学前教育政策的实施呈多维度动态推进特点。一方面，越来越多的国家和地区实施免费学前教育政策；另一方面，特定国家和地区内免费学前教育覆盖的人群范围在不断加大，财政支持力度也在逐渐提高。具体而言，目前各国实施的免费学前教育内涵存在较大的差异性，主要表现在：

（1）从覆盖人群看，有的国家和地区实施普惠型的全民免费，有的实施针对特定教育机构、特定人群的瞄准性免费，还有的兼具普惠型和瞄准型的特点；（2）从覆盖年龄段看，不同国家和地区免费学前教育覆盖的年龄段从1岁到6岁不等；（3）从免费时间长度看，免费的时间从1年到7年不等；（4）从免费时间类型看，有的每周提供一定小时数的免费学前教育，有的以年为单位提供全日制的免费学前教育；（5）从免费内容看，有的免除了保教费，有的还免除了餐费及其他费用。

特别地，部分发达国家并没有实施针对所有人的全日制免费学前教育政策，而只提供针对部分人群或者部分时间长度的免费服务，这部分国家主要是混合市场经济国家，如美国、英国、加拿大、澳大利亚等。值得注意的是，芬兰、丹麦这样的北欧福利国家也仅为0—5岁阶段的低收入家庭提供免费日托服务，而没

<sup>5</sup> 资料来源：联合国教科文组织网站，部分国家和地区的资料来自所在国家和地区的官网。另有4个经济体信息缺失：分别为约旦河西岸和加沙、伊拉克和约旦。

<sup>6</sup> 本文关于OECD国家免费学前教育的信息截至2022年6月。其时OECD共有38个成员。比利时和英国的相关信息分区域分别统计，其中比利时分为法语区、德语区和弗拉芒语区3个地区，英国分成英格兰、威尔士、北爱尔兰和苏格兰4个地区。另外哥伦比亚的信息缺失。因此，实际的统计单位是43个。

<sup>7</sup> 本文的金砖国家指传统的金砖五国（BRICS，包括巴西、俄罗斯、印度、中国和南非）。

有提供普惠型学前教育服务<sup>8</sup>。

## 二、免费学前教育的类型和覆盖范围

### （一）免费类型

根据提供免费的时间单位，免费学前教育的类型可以分为年份制和小时制；根据覆盖的范围，可分为普惠型、瞄准型和混合型三种。

#### 1. 年份制和小时制

年份制指按照年份提供全日制的免费学前教育，小时制则指按周或按年提供一定小时的免费学前教育服务。目前世界各国以年份制为主实施免费学前教育。在已经实施了免费学前教育的 103 个经济体中，有 80 个实施了年份制，23 个实施了小时制。OECD 国家已经实施免费学前教育政策的 34 个成员国中，有 21 个采用年份制，13 个采取小时制。

实施小时制免费学前教育的国家每周免费时长在 10—45 个小时之间不等，其中 15 和 20 个小时较为普遍。小时制免费学前教育又分为：（1）每周固定免费时长；（2）限制每周或每年最低时长，其中以前者为主；（3）按年龄、家庭收入等具体情况提供不同时长的免费学前教育服务。

#### 2. 瞄准型、普惠型和混合型

普惠型免费学前教育政策是指所有家庭儿童都能获得免费学前教育公共服务。大多数实行免费学前教育的国家和地区采取的是普惠型的、全体免费的学前教育政策。在提供了相关数据的 93 个经济体中，有 76 个实施普惠型免费，占 82%；17 个实施了瞄准型免费，占 18%。2022 年，OECD 成员国中实行免费学前教育的国家接近八成实行全民免费（78.57%）。少数国家和地区根据家庭收入水平、地区经济水平或者学校类型实施有条件的、部分免费的学前教育，约占 OECD 成员数的两成（21.43%）。实施瞄准型免费学前教育的经济体主要是根据学校类型（公立学校或接受政府资助并符合一定要求的私立学校）和家庭类型（弱

---

<sup>8</sup> 在义务教育开始的前一年，芬兰提供免费的 1 年学前教育（6 岁），属于义务教育阶段，永久居住在芬兰的儿童必须参加一年的学前教育或符合学前教育目标的其他活动，每周提供 20 小时的免费服务。2021 年开始，芬兰全国有一半的城市开展给 5 岁孩子的免费学前班教育。

势群体家庭)来进行瞄准。

除了单一普惠型和单一瞄准型外,相当多国家在同时实施两种不同的免费政策,即在为一定年龄段的孩子提供普惠型免费学前教育基础上,针对弱势家庭和儿童提供政策倾斜和补贴,以确保最需要资助的儿童入学机会得到保障。

### 3. 将学前教育纳入义务教育

在实行免费学前教育的国家中,部分国家将学前教育纳入到义务教育阶段。2021年,22%的联合国成员国将学前教育定为义务教育,46个国家在其法律中明确了实施免费义务学前教育政策。<sup>9</sup>大多数实行学前教育免费的国家义务教育起始年龄集中在5—6岁,义务教育起始年龄最小的国家是墨西哥和匈牙利,从3岁起。此外,同一国家内部不同地区的义务教育起始年龄也可能有差异,如英国北爱尔兰地区起始年龄为4岁,其它地区则为5岁。尽管大多数实行免费学前教育的国家和地区的小学教育起始年龄是6岁,但也有少部分国家将其下延到6岁以前,其中小学教育起始年龄最小的地区是英国北爱尔兰,从4岁起实施小学教育。

对OECD国家和金砖国家<sup>10</sup>学前教育义务教育化情况的整理分析发现,在获得数据的54个国家和地区中,有24个国家将学前教育纳入义务教育阶段,其中12个国家实施学前一年免费,7个国家实施学前两年免费,5个国家实施学前三年免费。值得注意的是,将学前教育纳入义务教育的国家的义务教育年限普遍较高,均值为12.5年。(见附表3)

## (二) 覆盖范围

免费学前教育的覆盖范围可从两个维度划分:一是覆盖的年龄段;二是覆盖的费用种类。

### 1. 覆盖年龄

在免费学前教育覆盖的年龄范围上,多数国家集中在3—6岁、4—6岁和5—6岁。从起始年龄看,免费学前教育起始年龄最早的国家是立陶宛、科索沃、罗

<sup>9</sup> Why early childhood care and education matters, <https://www.unesco.org/en/articles/why-early-childhood-care-and-education-matters>, 10 November 2022 Last update: 20 April 2023.

<sup>10</sup> 包括OECD全部国家和地区(秘鲁数据未获得)和巴西、俄罗斯、印度、中国、南非、沙特、阿联酋、伊朗、埃及和埃塞俄比亚10个金砖国家。

马尼亚和黑山共和国，从0岁起实施。在世界范围内实施了免费学前教育的103个经济体中，免费起始年龄在3岁以下的有13个，占13%；3岁开始免费的有35个，占34%；4岁开始的有25个，占25%；5岁及以上开始的有28个，占28%。（见图1）（详见附表1）

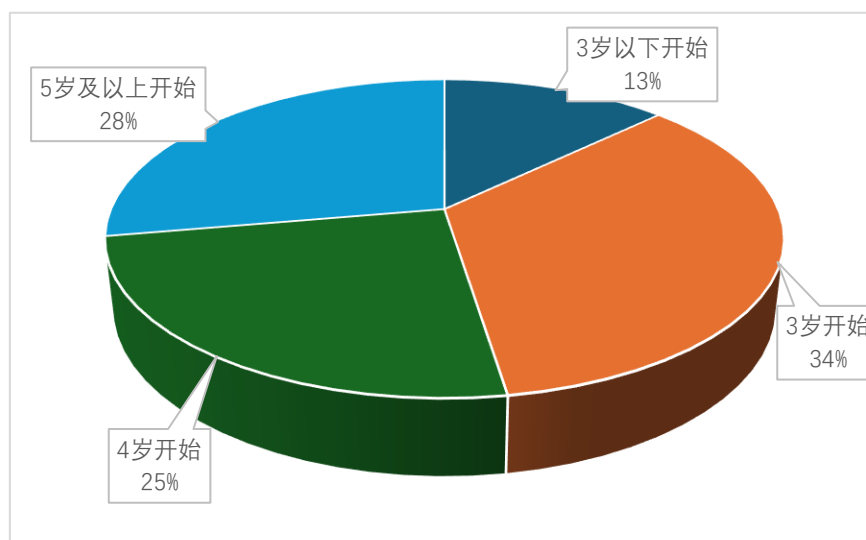


图1 世界各国学前教育免费起始年龄

数据来源：根据联合国教科文网站及各国官网数据资料整理。

从年限来看，已经实施了免费学前教育的103个经济体中，巴西、朝鲜、加拿大等35个经济体实施学前1年免费教育，阿根廷、芬兰、荷兰等27个国家实施学前2年免费教育，德国、法国、日本等30个国家实施学前3年免费教育，立陶宛等11个国家实施4年及以上免费教育（如图2所示，详见附表4）。OECD国家的免费学前教育年限多在3年及以上，已经实施了免费学前教育的37个国家和地区中<sup>11</sup>，实施3年及以上、1—3年（不含1年、3年）以及1年免费学前教育的分别占比59.46%、16.22%和24.32%。

<sup>11</sup>本处包括英国4个区域和比利时3个区域在内的43个统计单位，不是成员国。

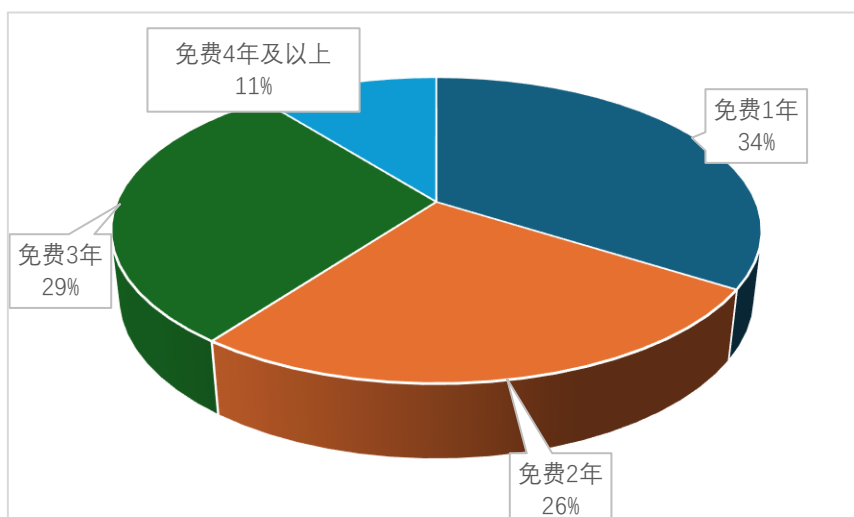


图 2 实施免费学前教育的国家和地区年限分布比例

数据来源：根据联合国教科文网站和各国官网数据资料整理。

## 2. 覆盖的费用种类

免除保育费是免费义务教育的基础，大部分实施免费学前教育国家的家庭仍然需要支付餐费。部分国家和地区提供了免费膳食，提供免费膳食的国家和地区可以进一步分为普惠型和瞄准型两种。例如：2021 年美国白宫宣布了“免费膳食（UFM）”计划，允许学校向所有学生免费提供膳食，所有学生不论家庭收入均可享受，此项计划目的是为疫情期间的学校和家庭提供支持。此前，美国联邦政府为包括学前一年的学生在内的学生提供免费午餐，但仅有符合一定家庭经济条件的家庭可以享受<sup>12</sup>；除了联邦政府外，美国各州亦有各自的免费午餐政策，部分州实施了普惠性的免费午餐。

## 三、各国学前教育财政投入概况

本文尝试基于 OECD 和联合国教科文组织统计研究所（UNESCO Institute for Statistics, UIS）提供的数据及《中国教育经费统计年鉴》等数据，分析我国和各国学前教育在整体投入水平、财政性经费占国家财政性教育总经费比例<sup>13</sup>、家庭

<sup>12</sup> 美国全国学校午餐计划服务对象是来自低收入家庭的 pre-k 至 12 年级学生，包括免费午餐但也可能是低成本午餐。联邦政府对低收入家长学生享有免费午餐的条件是：家庭收入达到或低于联邦贫困线的 130% 可以获得免费午餐，在联邦贫困线的 130% 到 185% 之间的学生可以获得减价午餐；超过联邦贫困线的 185% 可以获得低价的全价午餐。

<sup>13</sup> “财政性教育经费”是中国本土的概念，国际上对应概念为“公共教育经费”。本文涉及到与我国比较时相关概念用“财政性教育经费”，在单独陈述国外相关数据时，用“公共教育经费”。

和政府分担比例以及政府间分担比例等指标。2020年，我国学前教育经费占 GDP 的比例为 0.42%，低于 OECD 国家平均水平（0.60%）；我国中央政府在学前教育财政投入中的占比为 11.02%，低于 OECD 国家平均水平（48.51%）；我国私人分担比例为 36.14%，高于各国的相关比例。从历史数据看，2010—2020 年间 OECD 国家的公共财政分担比例有所上升，增幅为 4.95%，期间我国的增幅为 30.26%，仅次于韩国、日本和澳大利亚，政府分担水平明显上升。

## （一）学前教育投入情况

### 1. 学前教育经费总投入占 GDP 比例

本文使用学前教育经费占 GDP 比例这一指标衡量学前教育投入水平。根据 OECD《教育概览 2023》，2020 年，OECD 国家学前教育经费占 GDP 比例平均为 0.6%。冰岛的占比最高，为 1.16%，其次是挪威（0.99%）、智利（0.92%）和瑞典（0.91%）；占比较低的几个国家是爱尔兰（0.28%）、土耳其（0.29%）、希腊（0.30%）和罗马尼亚（0.35%）。

2020 年，我国学前教育经费总支出占 GDP 的比例为 0.42%，低于 OECD 国家均值和大部分 OECD 国家。（见图 3）

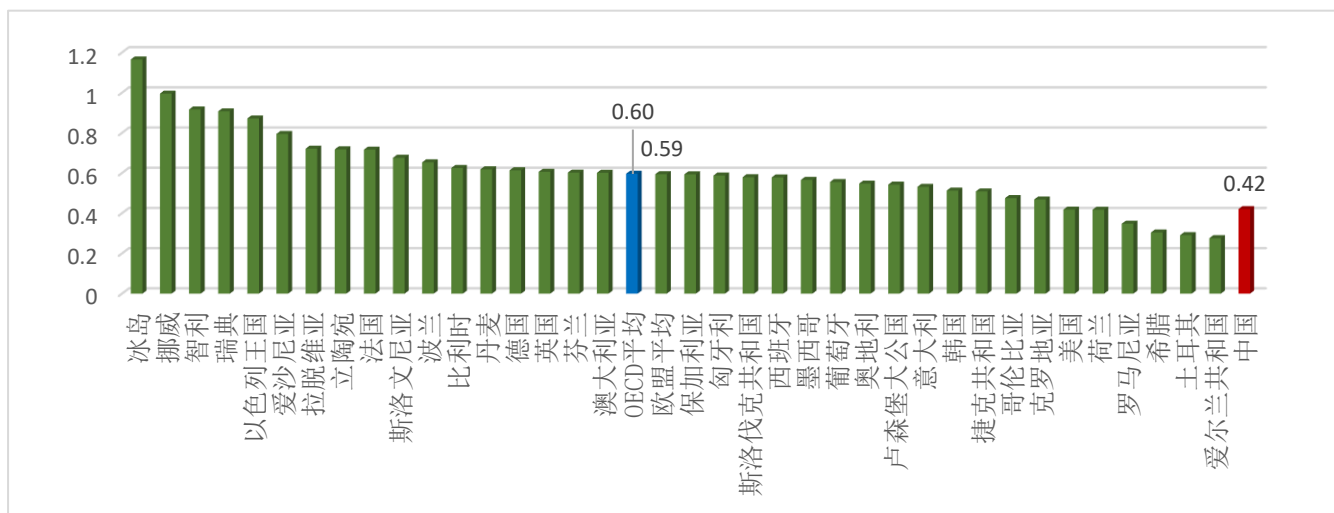


图 3 2020 年我国与 OECD 及主要国家学前教育经费占 GDP 比例比较 (%)

数据来源：OECD《教育概览 2023》，中国的数据根据 2020 年全国教育经费执行情况统计公告数据与当年人均 GDP 计算。



## 2. 学前生均财政性经费占人均 GDP 比例

UIS 提供了成员国自 2013 年以来在学前教育阶段的生均公共教育经费占人均 GDP 比例<sup>14</sup>，用以衡量特定国家或地区政府在学前教育阶段的公共投入水平。数据分析表明，2013—2020 年世界各国学前教育生均公共教育经费占人均 GDP 的比例均值整体呈现稳中有升的趋势，从 2013 年的 12.04% 提高到 2020 年的 15.12%；中位数（P50）亦呈现上升趋势，从 2013 年的 11.18% 提高到 2020 年的 14.77%；占比为最低 1/4 分位（P25）的国家提升最为明显，从 4.33% 提高到 10.53%；最高 10 分位（P90）的国家的比例呈现先降后升的趋势，2020 年与 2013 年基本持平，分别为 25.36% 和 25.45%；最低 10 分位（P10）国家的相应比例整体在上升，但是增幅低于 P25、P50 和 P75。

与世界各国相比，2013—2020 年我国学前教育生均财政性经费占人均 GDP 的比例持续增长，但均低于世界各国的平均值和中位数，处在最低的 1/4 分位和中位数之间，属于世界中等偏下国家水平。（见表 1）

表 1 我国与世界各国学前教育生均财政性经费占人均 GDP 比例比较  
(2013—2020 年) (%)

年份	国家数量	均值	标准差	p10	p25	P50	p75	p90	中国
2013	90	12.04	9.354	0.115	4.33	11.18	17.17	25.36	9.32
2014	81	11.51	8.067	0.47	4.18	11.62	16.64	22.28	8.40
2015	85	11.67	8.726	0.1	2.99	12.3	17.39	22.28	9.81
2016	75	12.69	8.309	1.04	6.19	12.75	17.81	22.15	10.49
2017	70	14.2	8.176	1.715	9.83	14.45	18.56	22.91	10.37
2018	69	14.22	7.923	2.11	9.9	14.39	18.23	25.68	10.67
2019	74	13.98	8.449	0.79	9.36	13.73	19.07	24.35	12.15
2020	68	15.12	8.646	2.78	10.53	14.77	20.53	25.45	12.99

注：中国数据中，2013-2016 年分别使用《中国教育经费统计年鉴》中的相关数据除以当年的人均 GDP 计算，其中 2013 年使用生均公共财政预算教育经费支出(地方幼儿园)、2014 年和 2015 年使用生均公共财政预算教育经费支出统计(地方幼儿园)；2016 年使用各级各类学校生均公共财政预算教育经费支出统计(地方教育和其他部门)；2017-2020 年使用全国教育经费执行情况统计表“生均一般公共预算教育事业费支出”除以当年人均 GDP 计算。

<sup>14</sup> UIS 数据库指标名称为 Initial government funding per pre-primary student as a percentage of GDP per capita；最新数据到 2022 年，但 2021 和 2022 年分别只有 32 和 23 个数据，可能存在代表性不足，因此未计入。

资料来源：<http://sdg4-data.uis.unesco.org/>；中国数据根据历年《中国教育统计年鉴》和全国教育经费执行情况统计表和国家统计局发布的历年人均 GDP 值计算。

选取世界有代表性的国家和地区<sup>15</sup>并对其学前教育生均财政性经费占人均 GDP 的比例和我国进行比较发现，我国学前教育生均财政性经费投入占人均 GDP 比例在世界主要国家中排名靠后。2020 年，我国学前教育生均财政性经费占人均 GDP 的比例高于印度和南非两个金砖国家和英国、美国两个自由市场经济国家，但远低于俄罗斯，同时低于日本、韩国和越南三个亚洲国家，也低于法国和德国两个欧洲大陆国家以及芬兰和瑞典两个北欧国家。（见图 4）

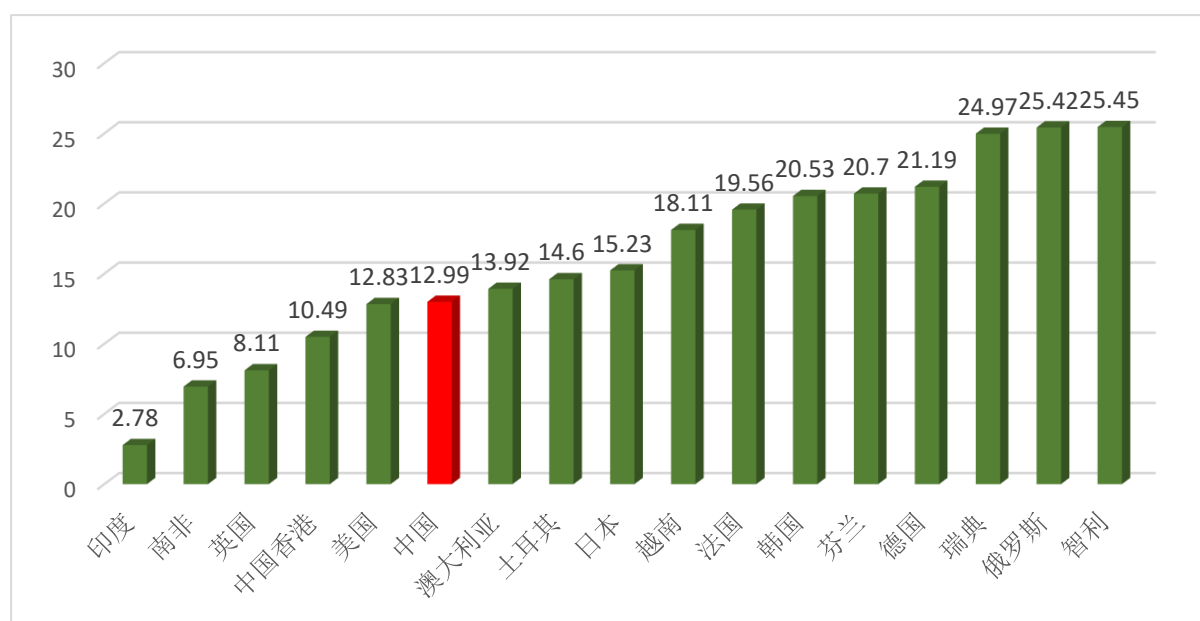


图 4 2020 年我国和有代表性国家和地区学前教育生均财政性经费占人均 GDP 的比例 (%)

注：越南和俄罗斯为 2013 年数据。

资料来源：<http://sdg4-data.uis.unesco.org/>；中国数据根据 2020 年生均一般公共预算教育经费除以当年人均 GDP 计算。

### 3. 学前教育财政性经费占比

学前教育财政性经费占政府教育投入总量的比例这一指标可以用于衡量政府对学前教育的重视程度。通过比较不同年份或不同地区的这一比例，可以了解学前教育在整个教育体系中的资金分配情况。对 UIS 提供的 2000—2018 年数据进行分析发现：第一，世界各国学前教育公共教育经费占政府教育投入总量的比

<sup>15</sup> 选取德国、法国作为欧洲大陆代表性国家，芬兰和瑞典为北欧代表性国家，英国、美国和澳大利亚作为自由市场经济国家代表，日本、韩国、越南和香港作为亚洲代表性国家和地区，印度、南非和俄罗斯作为金砖国家代表。

例的均值在逐年提高；第二，各国政府学前教育投入努力程度存在差异；第三，政府努力程度最高的国家（最高 10 个百分位）的相应比例在稳步提高，政府努力程度中等的国家（中位数）和最低的国家（最低 10 个百分位）的相应比例均存在波动。其中，中等国家 2018 年的相应比例反而低于 2000 年。

与世界各国相比，我国学前教育财政性经费占国家教育财政性经费比例一直较低，不仅低于各国均值，而且低于中位数国家水平；从增速上看，2000—2018 年间我国相关比例在持续提高，其中 2010—2015 年间的增速明显均高于各国增速均值，2015 年后增速有所减缓。（见表 2）2019—2021 年，我国这一比例持续增长，分别是 5.01%、5.90% 和 5.89%，但仍低于世界各国的均值和中位数水平。

**表 2 我国与世界各国学前教育财政性经费占国家财政性教育总经费比例（2000—2018 年）（%）**

年份	2000	2005	2010	2015	2018
国家数量*	79	89	107	82	38
P10	0.13	0.32	0.37	0.72	0.23
P50	6.37	6.79	5.84	7.42	6.29
P90	11.00	13.04	13.81	15.56	17.47
均值	5.93	6.42	6.62	7.74	8.19
标准差	4.28	4.60	5.54	5.86	7.28
中国	1.44	1.27	1.67	3.88	4.79

注：2000 年使用“预算内教育经费拨款”作为国家财政性教育经费指标，其他年份使用“国家财政性教育经费”计算。另外，由于统计口径的差异，UIS 数据按照支出计算（Expenditure on pre-primary as a percentage of government expenditure on education），我国相关数据则用收入计算，存在一定可比性差异。

\* 为增加可分析的样本量，部分国家用相邻年份数据来替代当年缺失数据。其中 2000 年数据有 15 个国家使用 2001 年的数据；2005 年有 16 个国家使用 2006 年的数据；2010 年有 11 个国家使用 2011 年的数据；2015 年有 11 个国家使用 2016 年的数据；2018 年为最新数据，有 21 个国家使用了 2017 年的数据。此外，由于 2018 年数据较少，可能存在代表性不足的情况。

数据来源：<http://data.uis.unesco.org>；中国数据根据历年《中国教育经费统计年鉴》计算。

## （二）学前教育成本分担

教育成本分担指教育总成本在不同的主体之间进行分担的情况。本文主要通过政府和家庭间的分担以及中央和地方政府间的分担两个指标来考察各国学前教育成本分担的情况。

## 1. 政府与家庭分担情况

2020 年 OECD 国家学前教育阶段（ISCED 02）成本的家庭分担比例均值为 14.05%，其中最高为葡萄牙（35.39%），最低为卢森堡（1.64%）。可获得的数据中，除葡萄牙外，家庭分担比例超过 20% 的有 6 个国家：英国（29.74%）、美国（24.13%）、澳大利亚（24.04%）、丹麦（23.67%）、日本（23.43%）、哥伦比亚（23.35%）。此外，欧盟学前教育阶段（ISCED 02）家庭分担比例的均值为 11%。

2020 年，我国学前教育的家庭分担比例为 45.84%，远高于 OECD 和欧盟的均值，同时高于各国的相关比例。（见图 5）

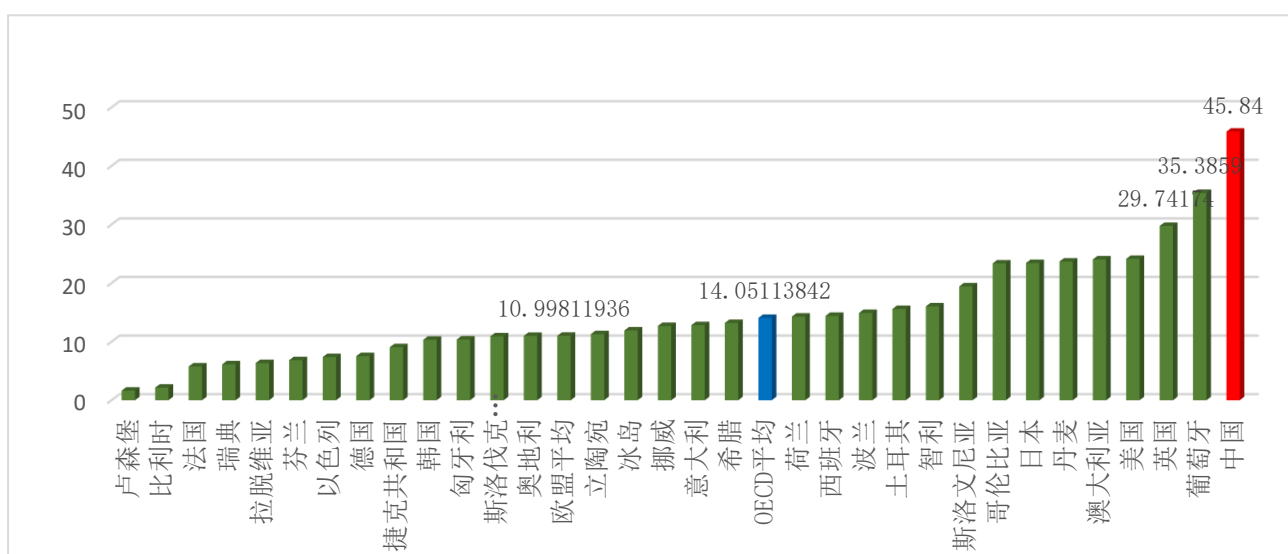


图 5 2020 年我国与 OECD 及主要国家学前教育成本家庭分担比例对比 (%)

数据来源：OECD《教育概览 2023》，中国的数据根据《中国教育经费统计年鉴（2021）》计算。

## 2. 政府间分担情况

2020 年，OECD 国家学前教育财政投入中，中央政府承担比例为 48.51%，地方政府承担的比例为 51.49%，其中哥斯达黎加和新西兰的中央政府承担比例为 100%，希腊、土耳其、智利的中央政府占比也接近 100%。中央政府投入比例较低的是丹麦、冰岛、挪威、瑞典和德国这几个国家，其中中央政府承担比例为 0；瑞士、奥地利、英国和捷克的中央政府投入比例也较低，低于 10%。

根据财政部网站 2021 年中央对地方转移支付决算表和 2021 年全国一般公共预算支出决算表，2020 年我国中央政府在学前教育财政投入中的占比为 11.02%，低于 OECD 国家平均值，处在分担水平较低的国家行列。（见图 6）

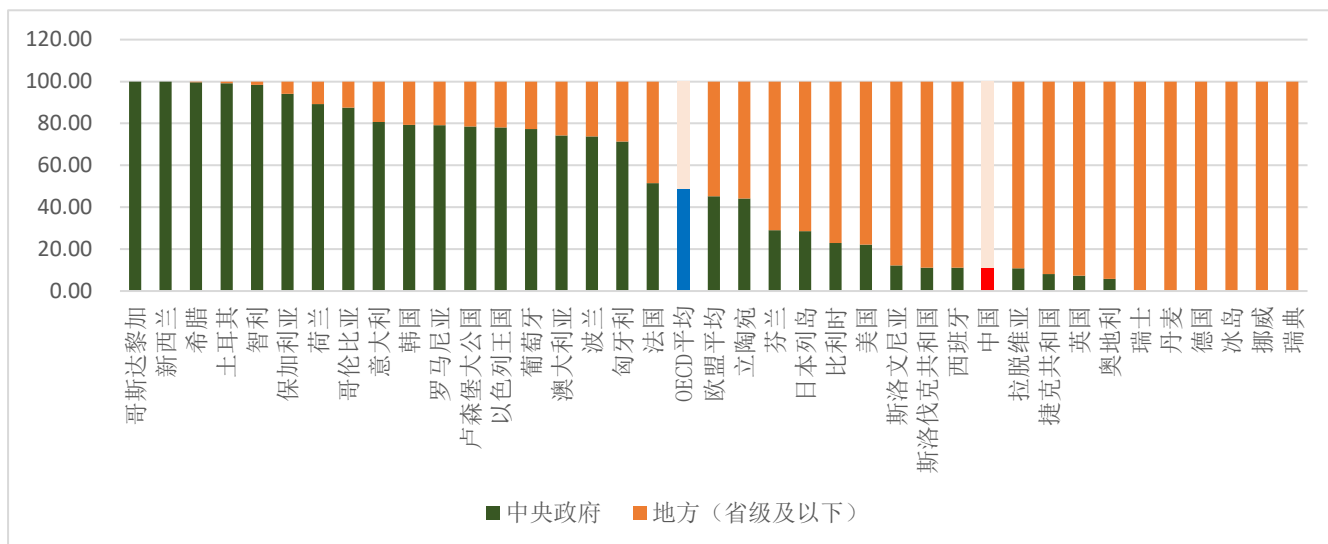


图 6 2020 年我国与 OECD 及主要国家学前教育财政投入的政府间分担比较 (%)

数据来源：OECD《教育概览 2023》，其中地方包括地区性（regional）和地方性（local）两个级别；中国的数据根据财政部网站 2021 年中央对地方转移支付决算表和 2021 年全国一般公共预算支出决算表统计。

### 3. 政府分担比例变化情况

对 2010—2020 年间我国与 OECD 及其主要国家的学前教育经费的公共财政分担比例变化情况进行分析发现，OECD 国家在这期间的公共财政分担比例有所上升，增幅均值为 4.95%。可获得数据的 22 个国家中有 14 个国家的公共财政分担比例在提高，增幅较高的国家是韩国、日本和澳大利亚，分别增长了 34.08、31.07 和 21.46 个百分点；8 个国家的比例有所下降，其中荷兰的降幅最高，为 11.88 个百分点。降幅较高的几个国家包括丹麦、奥地利、意大利、瑞典，降幅分别为 9.77、9.39、6.41 和 6.13 个百分点。

与 OECD 国家相比，2010—2020 年间我国学前教育公共财政分担比例的增长幅度较高，增加了 20.60 个百分点，增幅仅次于韩国、日本和澳大利亚。（详见图 7 和附表 4）

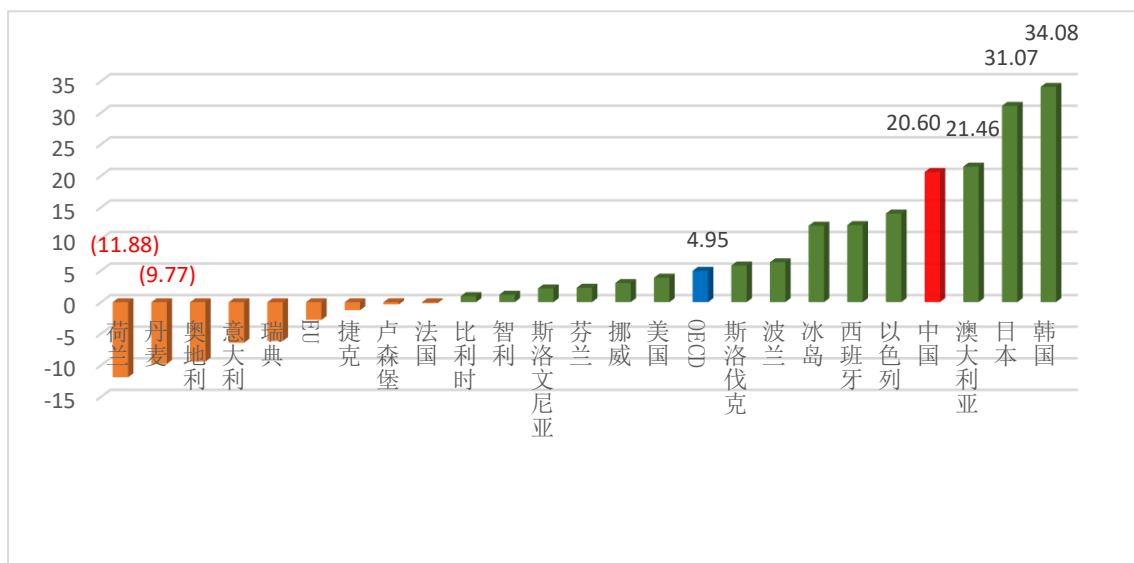


图 7 2010-2020 年我国与 OECD 及主要国家学前教育公共财政分担比例变化比较 (%)

数据来源：OECD《教育概览 2023》和《中国教育经费统计年鉴》。

对 2005—2020 年间 OECD 国家政府分担比例数据的分析表明：2005—2020 年，OECD 国家在学前教育领域的政府分担水平整体在提高，国家间的分担水平差距在逐渐缩小；同期最高分担水平（P90）国家的政府分担比例略有下降；最低 10 分位分担水平（P10）国家在 2005—2010 年间有所下降，2016—2020 年间的分担比例有较快增加；中间分担水平国家（P50）则保持小幅稳步增加的趋势（详见表 3）。

表 3 我国与 OECD 主要国家学前教育政府分担比例变化情况(2005-2020 年)(%)

	2005	2010	2016	2020
国家数量	27	25	34	31
P10	62.1	55.6	66	76
P50	81.1	84.4	85.5	87
P90	97.1	98.4	97	94
均值	80.37	83.19	82.97	86.00
标准差	15.52	14.57	11.99	7.95
中国	--	33.56	47.30	54.16

数据来源：根据历年 OECD《教育概览》统计，中国数据根据历年《中国教育经费统计年鉴》计算。

## 四、小结和启示

本文考察了世界 222 个经济体和 43 个 OECD 成员国实施免费学前教育的情况，并对 OECD 和 UNESCO 成员国的学前教育财政投入情况进行了分析。主要发现如下：

第一，实施免费学前教育政策是学前教育发展的重要趋势之一。在世界范围内，约半数的国家和地区实施了免费学前教育政策；在 OECD 国家，八成左右的成员国实施了免费学前教育。

第二，在具体实施上，大部分国家实施的是以年份为时间单位、全覆盖的全日制免费学前教育政策；少部分以小时为时间单位、瞄准特定群体。3 岁和 5 岁是实施免费学前教育较为集中的时间点，分别占 34%和 28%；1 年和 3 年是较为普遍的免费年限，分别占 34%和 29%。将学前教育纳入义务教育是各国实施免费学前教育的一种形式，近四分之一的联合国成员国将学前教育纳入义务教育。

第三，各国免费学前教育政策内涵存在较大的差异性，实施呈现多维度动态推进的特点：一方面，越来越多的国家和地区实施免费学前教育政策；另一方面，特定国家和地区内免费学前教育覆盖的人群范围在不断加大，财政支持力度也在逐渐提高。

第四，通过对与 OECD 国家和 UNESCO 提供的世界各国相关数据比较发现，尽管 2010 年以来我国政府加大了财政投入力度，但目前我国学前教育投入总体不足，家庭负担水平较高。具体表现在：学前教育总投入占 GDP 总量的比例和财政分担中中央政府的分担比例仍明显低于 OECD 国家，生均财政性经费占人均 GDP 的比例和学前教育财政性经费占教育财政性总经费的比例低于世界各国的均值和中位数，处在较低水平；我国学前教育的家庭分担比例明显高于 OECD 国家和欧盟的均值。

上述发现对我国完善学前教育财政政策有重要启示：

首先，参照国际经验，免费学前教育政策可以作为我国学前教育政策制定的重要考量，可以考虑通过分阶段分步骤有策略地实施。从部分特定人群免费，到更大范围内的覆盖；从贫困低收入家庭，到中等收入家庭，再到全民；从 5 岁儿童到 4 岁，到 3 岁，再到更低龄的儿童等等。

第二，免费学前教育政策的一个重要目标是促进生育。在当前人口发展新形

势下，免费学前教育不仅有助于缓解家庭育儿经济压力，更是构建生育友好型社会保障体系的关键举措。因此，应将其视为优化学前教育结构、促进社会和谐发展的重要一环，通过政策引导与财政支持，积极推动其落地实施。

第三，鉴于我国在学前教育财政投入方面的多个关键指标均低于国际标准，我们亟需在未来逐步提高学前教育经费在 GDP 中的占比，以及财政性学前教育经费在财政性教育经费中的比例。此外，政府应增加在学前教育领域的经费分担，以减轻家庭的经济负担。同时，为确保学前教育的稳定和持续发展，需提高中央政府在经费分担中的比例。这些措施将有助于优化我国学前教育的财政结构，进而提升可及性和学前教育的整体发展质量。

**附表 1 世界免费学前教育不同起始年龄国家和地区列表**

起始年龄	数量	国家和地区
3 岁以下开始	13	科索沃、罗马尼亚、黑山共和国、立陶宛、卢森堡、塞尔维亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、哈萨克斯坦、比利时法语区、比利时弗拉芒语区、爱尔兰、马其他
3 岁开始	35	英国-北爱尔兰、克罗地亚、澳大利亚、英国-英格兰、英国-威尔士、英国-苏格兰、厄瓜多尔、秘鲁、加纳、匈牙利、圣马力诺、意大利、挪威、比利时 德语区、瑞典、葡萄牙、西班牙、阿尔巴尼亚、德国、法国、乌克兰、中国澳门特别行政区、中国香港特别行政区、日本、越南、以色列、古巴、墨西哥、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、巴拉圭、多哥、贝宁、赤道几内亚、俄罗斯、波兰
4 岁开始	25	菲律宾、尼泊尔、格鲁吉亚、巴西、南非、瑙鲁、百慕大、希腊、瑞士、白俄罗斯、荷兰、开曼群岛、圣马丁(荷属)、圣马丁(法属)、巴拿马、库拉索、玻利维亚、萨尔瓦多、阿根廷、阿鲁巴、列支敦士登、危地马拉、摩尔多瓦、乌拉圭、塞浦路斯
5 岁及以上开始	28	土库曼斯坦、美国、美属维京群岛、吉尔吉斯斯坦、奥地利、斯洛伐克共和国、大韩民国、文莱达鲁萨兰国、朝鲜民主主义人民共和国、法属波利尼西亚、泰国、老挝、加拿大、哥斯达黎加、多米尼加共和国、尼加拉瓜、智利、波多黎各、洪都拉斯、特克斯科斯群岛、英属维尔京群岛、肯尼亚、关岛、阿尔及利亚、新西兰、保加利亚、芬兰、哥伦比亚、新喀里多尼亚、蒙古



附表 2 世界学前教育不同免费年限国家和地区列表

免费年限	数量	国家和地区
免费 1 年	35	菲律宾、尼泊尔、土库曼斯坦、美国、美属维京群岛、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、奥地利、斯洛伐克共和国、大韩民国、文莱达鲁萨兰国、朝鲜民主主义人民共和国、法属波利尼西亚、泰国、老挝、加拿大、哥斯达黎加、多米尼加共和国、尼加拉瓜、智利、波多黎各、洪都拉斯、特克斯科斯群岛、英属维尔京群岛、肯尼亚、新喀里多尼亚、蒙古、澳大利亚、关岛、阿尔及利亚、英国-北爱尔兰、巴西、新西兰、克罗地亚、塞浦路斯
免费 2 年	27	南非、瑙鲁、百慕大、厄瓜多尔、秘鲁、加纳、希腊、瑞士、白俄罗斯、荷兰、开曼群岛、圣马丁(荷属)、圣马丁(法属)、巴拿马、库拉索、玻利维亚、萨尔瓦多、阿根廷、阿鲁巴、保加利亚、英国-英格兰、英国-威尔士、英国-苏格兰、列支敦士登、芬兰、危地马拉、马其他、
免费 3 年	30	乌克兰、中国澳门特别行政区、越南、贝宁、摩尔多瓦、圣马力诺、意大利、比利时 德语区、西班牙、法国、中国香港特别行政区、日本、以色列、古巴、墨西哥、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、巴拉圭、多哥、赤道几内亚、乌拉圭、哥伦比亚、挪威、爱尔兰、匈牙利、瑞典、葡萄牙、德国、阿尔巴尼亚、比利时 法语区、比利时弗拉芒语区
免费 4 年及以上	11	俄罗斯、波兰、哈萨克斯坦、卢森堡、塞尔维亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、科索沃、罗马尼亚、黑山共和国、立陶宛

附表 3 部分 OECD 和金砖国家学前教育学制及免费/义务教育概况

序号	国家	学前教育学制(年)	免费教育范围	义务教育	
				年限(年)	范围
1	奥地利	3	学前一年-高中两年	11	学前一年-高中两年
2	比利时	3	学前三年-高中	13	学前一年-高中
3	加拿大	1-2	学前一年-高中	12	小学-高中
4	哥伦比亚	3	学前一年-高中	12	学前一年-高中

5	哥斯达黎加	2	学前两年-高中	13	学前两年-高中
6	芬兰	4	学前一年-高中一年	11	学前一年-高中一年
7	法国	3	学前三年-高中两年	14	学前三年-高中两年
8	希腊	2	m	10	学前一年-初中
9	匈牙利	3-4	学前三年-高中三年	14	学前三年-高中三年
10	以色列王国	3	学前三年-高中两年	15	学前三年-高中
11	意大利	3	学前三年-高中三年	11	小学-高中三年
12	日本列岛	3	学前三年-初中	9	小学-初中
13	韩国	3	出生-初中	9	小学-初中
14	拉脱维亚	4	1岁-初中	11	学前两年-初中
15	立陶宛	4	出生-初中	11	学前一年-初中
16	卢森堡大 国	m	m	13	学前两年-高中两年
17	墨西哥	3	m	15	学前三年-高中
18	荷兰	3	学前两年-高中两年	13	学前一年-高中
19	新西兰	2	学前两年-高中两年	12	小学-高中两年
20	波兰	4	学前四年-高中一年	10	学前一年-高中一年
21	葡萄牙	3	学前两年-高中	12	小学-高中
22	斯洛伐克共 和国	3	学前三年-高中两年	11	小学-高中两年
23	西班牙	3	学前三年-高中两年	11	小学-高中两年
24	瑞典	4	学前四年-初中	10	学前一年-初中
25	瑞士	2	学前两年-初中	11	学前两年-初中
26	土耳其	3	学前三年-高中	12	小学-高中
27	英国	2	学前两年-高中三年	13	学前一年-高中三年
28	美国	3	m	12	学前两年/小学-高中
29	阿根廷	m	m	14	学前两年-高中
30	巴西	2	学前两年-高中	14	学前两年-高中
31	保加利亚	4	学前四年-高中三年	10	小学-高中三年
32	克罗地亚	4	m	10-12	学前1-2年-高中1-2年
33	印度	3	学前三年-高中	15	学前三年-高中

34	罗马尼亚	3	学前三年-高中	13	学前一年-高中
35	俄罗斯	4	学前四年-高中	9	小学-初中

附表 4 我国和 OECD 及部分国家学前教育公私分担情况 (%)

国家/年份	2005		2010		2016		2020	
	公共	私人	公共	私人	公共	私人	公共	个人
澳大利亚	67.5	32.5	54.5	45.5	66.0	34.0	76	24
奥地利	65.9	34.1	98.4	1.6	87.0	13.0	89	11
比利时	96.1	3.9	96.9	3.1	97.0	3.0	98	2
智利	68.6	31.4	82.8	17.2	82.0	18.0	84	16
哥伦比亚					72.0	28.0	77	23
捷克	89.6	10.4	92.2	7.8	89.0	11.0	91	9
丹麦	80.8	19.2	86.1	13.9			76	24
爱沙尼亚	99.4	0.6	97.8	2.2	87.0	13.0		
芬兰	91.1	8.9	90.9	9.1	89.0	11.0	93	7
法国	95.5	4.5	94.4	5.6	93.0	7.0	94	6
德国	72.1	27.9			81.0	19.0	92	8
希腊					91.0	9.0	87	13
匈牙利	94.3	5.7			92.0	8.0	90	10
冰岛	67.4	32.6	76.0	24.0	85.0	15.0	88	12
爱尔兰					97.0	3.0		
以色列	76.2	23.8	78.6	21.4	91.0	9.0	93	7
意大利	91.1	8.9	93.6	6.4	88.0	12.0	87	13
日本	44.3	55.7	45.5	54.5	49.0	51.0	77	23
韩国	41.1	58.9	55.6	44.4	82.0	18.0	90	10
拉脱维亚					97.0	3.0	94	6
立陶宛					85.0	15.0	89	11
卢森堡			98.7	1.3	98.0	2.0	98	2
墨西哥	81.1	18.9	84.4	15.6	84.0	16.0		
荷兰	97.1	2.9	97.6	2.4	88.0	12.0	86	14
新西兰	62.1	37.9	85.5	14.5	86.0	14.0		
挪威	87.2	12.8	84.3	15.7	86.0	14.0	87	13
波兰	88.3	11.7	78.8	21.2	82.0	18.0	85	15
葡萄牙					64.0	36.0	65	35
斯洛伐克	78.6	21.4	83.3	16.7	85.0	15.0	89	11

斯洛文尼亚	80.6	19.4	78.4	21.6	75.0	25.0	81	19
西班牙	84.9	15.1	73.4	26.6	82.0	18.0	86	14
瑞典	100.0	0	100.0	0.0	95.0	5.0	94	6
土耳其					72.0	28.0	84	16
英国	92.9	7.1			50.0	50.0	70	30
美国	76.2	23.8	72.0	28.0	74.0	26.0	76	24
OECD	80.2	19.8	81.0	19.0	83.0	17.0	86	14
欧盟	87.9	12.1	91.8	8.2	84.0	16.0	89	11
中国	--	--	33.56	66.44	47.30	52.70	54.16	45.84
俄罗斯	--	--	87.7	12.3	87.0	13.0		
南非	--	--			73.0	27.0		

## 上期回顾

2024 年第 6 期（总第 250 期）

### “引导规范民办教育实现高质量发展”会议综述

**摘要：**民办教育研究分论坛“引导规范民办教育实现高质量发展”于 2024 年 1 月 6 日下午举办。北京大学中国教育财政科学研究所副所长、研究员魏建国与苏州大学教育学院教授、苏州大学民办教育研究中心主任王一涛担任分论坛主持人。会上，与会嘉宾针对民办教育高质量发展、高质量民办教育的结构与功能、民办教育高质量发展的具体改革举措等议题进行了分享与交流。

《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

**邮箱：**[workingpaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:workingpaper@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）

