

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

2025年第5期（总第270期）

2025年3月6日

“学前教育免费和资助政策”专题研讨会综述

宁洋洋 潘玥岑*

2025年1月4日，北京大学中国教育财政科学研究所（简称“北大教育财政所”）组织举办了“学前教育免费和资助政策”专题研讨会，会议系“第十届中国教育财政学术研讨会暨2024—2025年度中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”的系列学术活动之一。会议主要内容综述如下。

江苏省学生资助中心主任殷雅竹，北京师范大学教育学部曾晓东教授，贵州省教育厅二级巡视员谢旌，甘肃省教育科学研究院教研员邓湘萍，辽宁省学生发展指导中心（原辽宁省学生资助管理中心）基础教育资助部部长关山巍，广州市教育研究院刘霞研究员，北京师范大学中国教育政策研究院杨小敏副教授和北大教育财政所副研究员魏易、赵嘉茵博士后与会并分享讨论。本论坛分主题发言和“学前教育免费与资助政策：现实与挑战”圆桌讨论两个部分，分别由联合国儿童基金会驻华办事处儿童早期发展与教育专家陈学锋和北大教育财政所项目主管张眉主持。

* 宁洋洋，中央民族大学民族学与社会学学院博士生；潘玥岑，四川外国语大学国际教育学院助教。

一、我国学前教育家庭负担和学生资助情况

魏易围绕我国学前教育事业发展情况和主要矛盾、学前教育家庭经济负担、学前教育学生资助的覆盖和瞄准几个主要问题进行了探讨。

学前教育事业发展情况和主要矛盾。2010 年以来，我国学前教育领域的公共财政投入显著增长，由 2010 年的 244.4 亿元攀升至 2022 年的 2982 亿元。公办幼儿园数量大幅度增加，尤以农村地区教育部门直接管理的幼儿园增长最为迅猛。学前教育的毛入园率从 2009 年的 50.9% 提高到 2023 年的 91.1%，这一比例超过了 OECD 国家平均水平。然而，值得注意的是，学前教育阶段的成本分担中，家庭依然承担了超过一半的费用，显示出较高的家庭负担水平。此外，公共财政的投入重心偏向于公办幼儿园，而民办幼儿园则高度依赖家庭缴费来维持运营。北大教育财政所宋映泉的研究显示，我国学前教育仍然存在几组亟待解决的核心矛盾：一是入园机会的整体提升与结构性供给不均衡之间的矛盾；二是学前教育整体结构性质量的持续改进与城乡儿童发展差距持续扩大之间的矛盾；三是公共财政投入的持续加码与弱势群体家庭在学前教育成本负担上的日益加重之间的矛盾。

学前教育家庭经济负担现状。基于 2017—2023 年中国教育财政家庭调查 (CIEFR-HS)，有以下研究发现。首先，我国学前儿童家庭年均教育支出为每个孩子 8220 元，地域间存在显著差异，其中青海省的家庭支出最低，为 4070 元，而北京市则高达 23000 元。其次，东北与中部地区省份的家庭在学前教育上的投入，相对于其家庭总收入与总支出而言，负担比例显著高于其他地区。具体而言，辽宁省和陕西省的家庭中，学前教育支出占家庭总支出超过 7% 的比例最高，分别为 76.9% 和 67.0%；相比之下，甘肃省和河北省的比例则最低，分别为 33.1% 和 35.8%。此现象可能与地方政府教育财政拨款、民办幼儿园占比以及家庭经济背景等多重因素紧密相关。再次，学前教育支出的差异与幼儿园类型、家庭经济状况、母亲受教育水平及城乡地域有关。具体而言，在园儿童人均家庭学前教育支出的差异中，民办幼儿园每名儿童的学前教育支出显著高于公办幼儿园，民办幼儿园儿童家庭比公办幼儿园家庭多支出约 30%；最富裕的 10% 家庭的孩子支出约为 17000 元，是最贫困的 10% 家庭的 4.1 倍；母亲受过高等教育的儿童学前教育平均支出约为 13900 元人民币，是母亲受过初等教育或以下教育的儿童

的 3.8 倍；与城市地区相比，农村地区家庭送孩子上幼儿园的费用要低得多。最后，在学前教育负担过重的家庭占比和差异方面，将孩子送到民办幼儿园且负担过重的家庭占比为 55%，高于公办幼儿园（41%），同时，城市家庭（52%）和农村家庭（46%）的学前教育负担也存在较大差异。

学前教育学生资助的覆盖和瞄准情况。第一，2020—2022 年我国学前教育资助人次占比约为 17%，西部地区资助比例较高（约 40%），东部和中部地区相对较低。第二，2021 年全国学前教育阶段财政资助经费以地方政府为主，占经费总额的 75.4%。第三，学前教育学生资助政策重点瞄准经济困难家庭（如建档立卡贫困户、低保户）和低消费水平的家庭，对民办幼儿园和中等消费水平家庭的资助较低。分析结果也表明，家庭是否为建档立卡贫困户或低保户决定了家庭能否获得学前教育资助。在园儿童人数较多的家庭更可能获得资助，而流动人口家庭及家庭人口规模较大的，则获得资助的可能性更低。魏易指出，在精准识别与认定家庭经济困难学生方面，仍然面临着诸多挑战，如缺乏统一的认定依据、大数据分析能力不足、收入数据不易获取等，因此，未来需要探索更多的替代性认定指标。

二、学前教育资助政策的实践与思考——以江苏省为例

殷雅竹从江苏省现行学前教育资助政策概况和问题、发展型资助体系的构建和学前教育资助政策构想三个方面进行了分享。

江苏省现有 7 大类 30 个学生资助项目，其中有 22 个政府资助项目。在政府资助项目中，学前教育资助为 2 项，高校资助则为 16 项，呈现出学段越高，资助政策越完备的特点。学前教育资助政策可概括为两个字：“补”与“免”。针对具有正式学籍的公办和普惠性民办幼儿园中的家庭经济困难儿童，政府提供学前教育资助，标准为每人每年 1000 元，各地可分为 2—3 档执行，资助比例优先向农村、经济薄弱及民族地区倾斜；资助经费按幼儿园隶属关系和属地原则由设区市、县（市）财政承担，省财政统筹中央财政资金按省定资助标准和比例对各地给予适当补助。而针对具有正式学籍的幼儿园中的特需儿童，政府提供免费学前教育，免除保育教育费、住宿费、服务性收费及代收费等；资助经费按幼儿园隶属关系和属地原则由设区市、县（市）财政承担。

尽管江苏省在学前教育资助政策体系方面已相对健全，实际操作层面却仍面临诸多挑战，诸如资助金额设定偏低、经济困难家庭申请意愿不高等。因此，南京、无锡、常州、镇江等城市已着手构建学前教育资助标准与保育教育费用标准相挂钩的动态调整机制，但该机制尚未在全省形成普适性做法。

殷雅竹指出，我国学生资助领域的主要矛盾已经从入学需求与学费支付能力不足之间的矛盾，演变为发展需求与摆脱困境能力不足之间的矛盾。鉴于此，未来的学生资助架构亟需逐步转向发展型资助，针对由自然条件、历史积淀及制度局限所致的群体能力短板，通过“定制化管理”与“差异化资助”策略，进而促进“个性化教育”的实现。江苏省教育厅等十四部门联合印发《关于加强家庭经济困难学生发展型资助育人工作指导意见》，对叠加成长困境的家庭经济困难学生采取资金援助与教育扶持并举的措施。

殷雅竹认为，从宏观视角来看，学前教育资助需要有系统谋划。首先，科学规划学前教育资源布局，特别是保障弱势群体能够入园；优化分类定级的教育资源配置，推动优质均衡的普及普惠教育资源发展，避免困难群体被集聚到薄弱幼儿园；保障特需儿童的入园机会，提升幼儿园提供融合教育的能力。其次，学前教育经费分担应从优质优价的市场化收费标准向公平均衡的收费标准调整；应建立健全生均教育经费的运行经费分担机制，并特别关注农村小微幼儿园，建议参考义务教育小规模学校的兜底保障措施，依据经济社会发展的实际情况动态调整学前教育经费的投入标准，保障各类幼儿园健康运行。最后，针对弱势群体的教育资助体系应涵盖保障型资助与发展型资助两大类，其中保障型资助涉及减免保育教育费等、发放助学金、特需儿童8—10倍生均公用经费、康复经费进幼儿园等措施；发展型资助则包括家庭教育指导、重大疾病救治、特需儿童教育支持等。

三、国际免费学前教育概况与财政投入趋势

赵嘉茵分享了国际免费学前教育概况与财政投入的趋势。2021年经合组织（OECD）家庭数据库的数据表明，3岁以下儿童入托率平均值为35%，最高可超过60%；3—5岁儿童的入园率接近90%。与之相比，2021年我国国家卫健委数据显示，0—3岁婴幼儿各类托幼机构的入托率仅为5.5%；截止2023年，我国

学前三年的毛入园率为 91.1%，达到世界高收入国家平均水平，其中普惠性幼儿园占比为 86.2%，普惠性幼儿园在园幼儿占比达到 90.8%。

在全球范围内，46%的国家或地区实施了学前教育免费政策，其中有 89%的 OECD 国家实施了部分或全部免费学前教育。具体而言，各国所实施的免费学前教育政策存在着较大的差异性。从覆盖范围来看，全球范围内主要国家或地区都提供了普惠型学前教育，这意味着几乎所有儿童都能接受免费教育。少部分国家实行瞄准型免费学前教育政策，依据学校类型、家庭收入和地区经济水平，提供有条件的免费的学前教育，如美国、英国、芬兰、丹麦等国。此外，还有混合型政策，即在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。

世界范围内大多数国家采用年份制，通常提供全日制的免费学前教育，但国与国之间的免费年限和起始年龄均有不同。另一类则是小时制，每周提供 10—45 小时的免费学前教育服务，其中每周 15—20 小时是各国较为常见的基本时长。还有一种情况是将学前教育纳入义务教育，联合国中 22%的成员国已将学前教育纳入义务教育，46 个国家在法律中明确了实施免费学前义务教育政策。OECD 国家和金砖十国中，有 44%的国家已将学前教育纳入义务教育，且这些国家的义务教育年限均值为 12.5 年。

在学前教育财政投入方面，OECD 国家的学前教育总投入占 GDP 的比例不断增加，中国的投入也在逐年增长，二者差距有明显缩小。2020 年，OECD 国家和欧盟国家的这一均值分别为 0.60%、0.59%，中国为 0.41%。同年，各国学前教育财政经费投入占 GDP 比例的均值为 0.35%，中国为 0.25%；我国生均财政性经费占人均 GDP 的比例为 12.99%，低于世界各国的均值（15.12%）和中位数（14.77%）；我国学前教育财政性经费占国家财政性教育总经费比例，从 2000 年的 1.4%快速增长至 2020 年的 5.9%，但相较于各国的平均水平而言仍存在差距。从中央政府的分担比例看，2020 年我国仅为 11.02%，远低于 OECD 国家的 48.51%；我国政府的分担比例为 54.2%，也明显低于 OECD 国家均值（86.0%）和欧盟国家均值（89.0%）。

整体而言，越来越多的国家和地区实施免费学前教育政策，免费学前教育覆盖的人群范围不断加大，财政支持力度也在逐渐提高，但我国学前教育经费投入

总体上不足，中央政府分担比例较低。

赵嘉茵认为，我国学前教育发展应注重考虑公平与效率问题、成本和质量问题。其中，公平与效率问题包括政策的覆盖范围、政府资金的合理分配与家庭的多样化需求、家长选择权等方面；成本和质量问题包括政策连贯性、资金可持续性供给、教育质量和政府监管等方面。

四、学前教育免费与资助政策的现实与挑战

与会嘉宾们就“学前教育免费与资助政策：现实与挑战”展开了圆桌讨论，主要集中在学前教育财政供需均衡挑战、学前教育资助困境与政策建议，以及学前教育免费政策问题的优化措施等方面。

（一）学前教育财政供需均衡挑战

学前教育领域展现出高度的复杂性特征。曾晓东指出，其财政议题广泛涵盖财政投入、家庭资助、女性劳动参与率，以及与民政制度、家庭居住模式及内部福利安排的相互交织。学前教育不仅承载着认知发展与儿童福利的双重目标，还深刻关联着家庭福利功能的实现。未来，学前教育财政规划要从需求侧出发，基于受教育者的实际需求来构建财政框架。在此基础上，财政制度的研究重心应从传统的水平分析与结构探讨，转向对具体项目功能及其制度架构的关注。特别是在学前教育财政投入层面，中国转移支付制度的现状与未来趋向表明，政府财税体制改革或将摒弃以往对教育领域的分类转移支付模式，转而采取整体打包的方式，从而使具体项目的功能定位与制度安排成为研究焦点。此外，研究者须紧密跟踪具体项目的功能实现与制度安排，以灵活应对政策调整与人口结构变迁的新趋势。

与会者认为，学前教育领域当前仍面临一系列显著挑战。**首先，公办与民办幼儿园之间家庭成本分担存在不均衡。**具体表现为公办幼儿园家长所需承担的费用占比较低，而民办幼儿园家长则需承担超过80%的高额费用，此现象凸显了教育成本分担机制的不公平性。**其次，公办幼儿园在成本核算方面遭遇困境。**原因在于其运营成本具有动态变化的特性，而现有的制度框架未能构建一个与之相适应的动态调整机制，从而给公办幼儿园的运营管理和费用调整带来了诸多难题，

特别是费用的调整还受制于物价部门的监管流程。最后，中央财政在学前教育投入中的分担比例相对较低。尽管自 2011 年以来中央财政的投入有所增加，但与地方财政的投入相比，中央财政的分担比例依然处于较低水平。

（二）学前教育资助困境与政策建议

基于地方实践与经验，与会者就学前教育资助议题展开了深入的讨论与交流。嘉宾们分享了不同地区学前教育资助政策制定、资金分配、受益对象确定等方面的经验和创新做法，探讨了当前面临的挑战和问题，如资金缺口、资助覆盖面有限、资助标准不统一等。

当前学前教育资助面临的问题主要包括以下三方面。**第一，资助政策执行困境。**例如，辽宁省学前教育资助存在地区资助标准差异（农村 1200 元/年，城市 2400 元/年）；民政与教育部门在家庭经济困难认定中存在责任重叠，教育部门承担低保认定工作引发数据审查冲突，基层教师面临追责风险。**第二，资金供给机制存在缺陷。**保教费减免政策未完全覆盖特殊教育成本（如特教班），幼儿园承担减免费用但缺乏政府补偿；生均公用经费标准改革导致幼儿园实际收入减少（如在广东，幼儿园的定额补助被切割为生均公用经费补助、幼儿园教职工工资补助、幼儿园生均设备费补助三部分）；普惠性民办园因等级标准限制难以获取补贴。**第三，政策设计存在结构性矛盾。**免费学前教育政策忽视幼儿园质量分层效应，可能导致高星级幼儿园资源挤兑与低星级幼儿园生存危机；现行资助体系侧重供给端投入，未能对接家庭实际需求。

与会者对进一步完善我国学前教育资助政策提出了若干建议，主要包括以下几方面。**一是优化责任划分。**建议建立民政-教育跨部门协作机制，由民政部门负责基础性经济状况核查（低保/低收入认定），教育部门侧重教育支出维度的补充性评估，运用区块链技术实现数据互通。**二是完善资金补偿机制。**推行“成本核算+专项补贴”模式，对幼儿园的特殊教育服务实行单独成本核算和补偿；重构生均经费拨付标准，建立与幼儿园服务质量挂钩的弹性补贴机制，对普惠园实施分级分类补贴。**三是强化质量保障。**建立免费政策与质量评估的捆绑机制，设置星级幼儿园补贴衰减曲线，如五星级补贴递减率>三星级，通过转移支付支持薄弱园所质量提升，防止学前教育资源两极分化。**四是构建长效机制。**推行财政

投入承诺制，明确各级政府学前教育支出占比及年增长幅度；建立资助资金绩效评估体系，将幼儿园生存率、特殊教育覆盖率等纳入考核指标。

（三）免费学前教育政策问题与优化措施

免费学前教育议题自 2015 前后起就受到了研究者和实践者的关注，地方层面陆续开展了不同程度的实践。近期免费学前教育政策问题也受到了社会各界的关注与讨论。与会者分享了地方实施免费学前教育政策的实践经验和挑战，对如何认识免费学前教育政策以及未来免费学前教育政策的推进策略提出了若干建议。

1. 地方实施免费学前教育政策的主要经验教训

近年来甘肃省等地实施了不同程度的学前教育免费政策。从地方实践看，免费学前教育政策在缓解家庭负担及提升入园率方面展现出积极效应，但各地在实施过程中也面临多重困境，主要体现在以下几方面。一是**运营成本压力与财政补贴的局限性**。尽管政府提供生均补贴，但幼儿园，尤其是示范园，在面临季节性高额支出（如冬季取暖）时，仍可能出现资金缺口，表明现有财政补贴力度与实际运营成本之间存在差距，难以完全覆盖幼儿园的日常运营需求。二是**政策执行协调困境**。以临夏回族自治州为例，在地方政府补贴取消后，幼儿园发展仅依赖省级财政补贴，加剧了幼儿园的运营困境，这揭示了“省-市”两级财政责任划分的制度性缺陷。三是**质量优先发展的现实诉求未能得到有效回应**。当前学前教育发展的主要矛盾已从数量转向质量，家长对高质量学前教育的需求日益增长，而免费政策的实施可能未能充分满足这一需求，导致政策效果与社会期望之间存在落差。四是**现有资源配置模式可能存在效率问题**。平均分配资源（“撒胡椒面”）可能无法有效解决核心问题。亟需对政策执行进行反思，探索更具针对性的资源配置方式，以提升学前教育质量，实现资源利用的最大化。

2. 对全面实施免费学前教育政策的顾虑

部分与会者对全面实施免费学前教育政策存有顾虑，主要集中在以下两个方面。

一是**对于经费保障能力的担心**。全面推行免费学前教育政策势必会显著加剧

中央及省级财政部门的支出负担。鉴于近年来中央财政对学前教育领域的投入已有效激励地方财政增加相应投入，若中央财政维持既有投入水平而不作相应提升，那么地方政府，特别是那些连义务教育生均公共经费保障都存在困难的地区，将面临更为严峻的财政挑战与压力。同时，当前政府在资金监管机制方面尚存在不完善之处，资金挪用、腐败等问题时有发生，这导致幼儿园经费难以得到有效保障。如尽管相关政策已对幼儿园生均公用经费作出了明确规定，但在实际执行过程中，仍频繁出现拨款延迟、经费欠拨等现象，这无疑进一步加剧了幼儿园的运营困境。因此，确保现有学前教育经费不被非法挪用和挤占尤为重要且迫切。

二是对于教育质量的关注。部分与会者担心，尽管免费政策可能促进学前教育普及率的提升，但可能以牺牲教育质量为代价。具体而言，若中央与地方财政资金主要倾斜于实现免费目标，则可能削减原本用于提升教育质量的投入。鉴于当前中央与地方对学前教育的投入比例偏低，若这些资金被重新调配至免费政策，可能导致原本用于改善教育环境、提升教师薪资及教育设施的资金被削减，进而影响教育质量。此外，实施免费政策或将加剧地方政府的财政困境。以贵州省为例，受经济能力限制，政府仅能为幼儿园提供有限资助，这可能迫使其在营养餐计划等其他与儿童全面发展有关的项目上作出妥协。

3. 对免费学前教育政策的理解和认识

杨小敏认为，免费教育政策不仅是教育问题，也是经济问题，其实施与国家的宏观经济状况、人口发展策略以及社会整体建设进程之间存在着密切且复杂的联系。因此，在推进免费教育时，必须从国家长远发展的战略高度出发，进行全面而深度的考量，对这一问题的认识，应从人口结构的优化调整、经济内循环机制的强化驱动、消费潜力的深度挖掘与释放，以及构建教育强国宏伟愿景等多个维度出发。

曾晓东认为，发达国家在上世纪 80—90 年代经历了教育体系扩张和经济增长放缓，和我国当前的形势有相似之处，理解这些国家应对策略背后的逻辑对理解我国相关政策选择有一定的帮助。她指出，当经济增长放缓时，政府会有财政压力，但更焦虑就业和民生，教育事业自身的发展已经基本完成，而教育作为政策杠杆去撬动福利和社会结构的功能才刚刚开始。于是，上世纪的 70—80 年代可以说是发达国家教育体系的功能重构时代，表现为强化了儿童中心的社会福利

功能，增加了与养儿育女有关的劳动保护、福利政策，超越了传统的教育体系只管儿童发展的定位。中国在短时间内可能会经历发达国家几十年才走完的路程，因此她建议研究者从历史的角度观察和学习其他国家在类似发展阶段的态度、政策取向以及带来的后果。政府在财政困难时投资民生，不仅有民生改善的直接效应，而且能带来积极的社会效应。科层体系往往难以跳出部门发展的逻辑，在缺乏精英政治制衡的情况下，研究者需完成政策逻辑的超越，不仅思考“免费后，学前教育怎么办”，更多地站在满足民生需求的角度，在学前教育免费政策的框架中，“嫁接”家庭支持的民生功能，并“铺设”多种类型补贴、投入学前教育的渠道。

4. 关于免费学前教育政策的推进策略

在宏观层面，与会专家提出，免费教育政策的框架设计须综合考虑经济可行性、社会公正、长期可持续性以及政府与市场互动机制的合理性。政策目标应聚焦于教育普及程度与质量提升的双重目标，并充分考虑地域差异与教育机构类型多样性带来的挑战，力求在资源约束条件下实现教育资源配置与教育成效的最优化平衡。其中，政府与市场在教育投资中的角色界定至关重要，须明确政府的主导地位与市场参与的合理边界，并结合国家经济状况，特别是财政收入紧缩的现状，科学配置与高效利用有限资源。

在具体执行上，与会者提出了以下几点建议。首先，增加财政投入并逐步推进免费政策，建议在东部发达地区先行试点，通过充分论证后在更大范围内推广实施，以有效降低政策风险确保政策平稳实施，同时避免对教育质量和地方财政造成过大压力。其次，为确保经费的稳定性，建立学前教育经费专户并完善经费使用监督机制，以保障政策的稳步推行。同时，重视学前教育质量与成本的关系，确保政策实施中教育质量不受影响。最后，政策顶层设计须考虑基层的可操作性，建议参考借鉴国际与国内部分地区的先行探索经验和教训有针对性地实施，例如可借鉴新西兰免费学前教育政策经验，推行“基础免费时长+个性化购买”的弹性的需求侧资助。

上期回顾

2025 年第 4 期（总第 269 期）

高中阶段普职分流：误解、事实与愿景

摘要：近年来，由于大众对普职分流存在误解，教育焦虑在社会上不断产生和蔓延。在描述普职分流的事实和特征的基础上，本文重新审视了社会上对普职分流的批判。过去二十年，我国高中阶段普职比经历了过山车般的剧烈变化，但一直大于 1:1，当前高中阶段至少六成甚至三分之二的孩子在普通高中就读，个别省份这一比例已近八成。微观数据表明，家庭背景对普职分流重要但并非桎梏，学业成绩才是主导性因素；大城市家庭和多子女家庭在普职分流中面临更大的压力；男孩在普职分流中表现逊色于女孩。随后，本文围绕普职分流的主流批判提供了少数支持、多数相悖的证据。最后，基于对普职分流的实证分析，本文探讨了我国普职协调未来的可能路径。

《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

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）

