

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37期（总第302期）

2025年12月24日

编者按：为庆祝北京大学中国教育财政科学研究所二十周年，我们举全所之力，花费约两年时间，撰写了《中国教育财政二十讲》一书，即将由北京大学出版社出版。该书旨在系统刻画我国教育财政制度体系的现状及历史演进，涵盖宏观层面的中国教育多元化筹资制度、“4%”等挂钩机制、中央教育转移支付制度、中国全社会教育投入指数等专题，与所有层级与类型教育的财政制度体系分析，及针对流动儿童教育财政政策、助学贷款的中国模式、特殊教育财政、“项目制”的专题研讨。该书是本所践行教育财政研究中国化、本土化，构建自主知识体系的诚恳尝试。本期简报为该书《中国学前教育财政的政策演进、成就与挑战》一文的摘录部分，诚邀各位师友批评指正（王蓉、魏建国）。

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十八

中国学前教育财政的政策演进、成就与挑战

梁净 宋映泉*

我国学前教育财政体制为“政府投入为主、家庭合理负担保育教育成本、多渠道筹措经费”，在“国务院领导，省地（市）统筹，以县为主”的管理体制下，

*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。

实行“政府主导、社会参与、公办民办并举”的办园体制。^①在以上的基本制度安排下，近年来，我国学前教育事业快速发展。2023年全国学前教育在园幼儿规模达4093万人，学前教育三年毛入园率达到91.1%，较2010年在园幼儿规模增长37.5%，毛入园率增长34.5个百分点，学前教育事业取得了跨越式发展。2023年全国普惠性幼儿园占比达到86.16%，普惠性幼儿园在园幼儿占比达到90.81%，我国学前教育事业实现基本普及，普惠水平大幅提高。新中国成立以来，我国通过何种财政政策实现学前教育的发展？尤其是2010年之后学前教育事业快速发展背后的财政体制和机制是什么？在这一重要历史性跨越阶段，梳理学前教育财政政策体系的演进过程具有重要的政策价值。

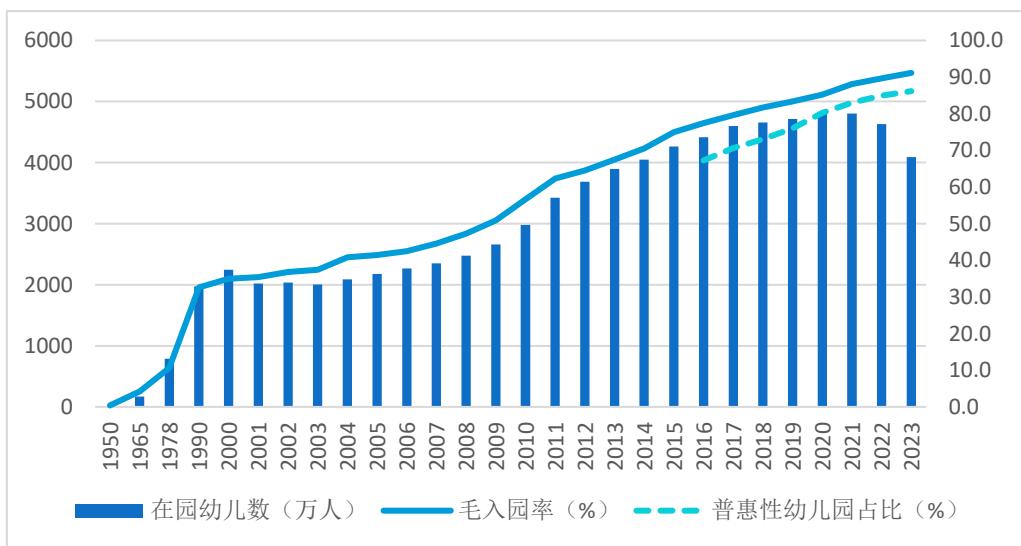


图1 我国学前教育在园幼儿数、毛入园率和普惠性幼儿园占比
(1950—2023年)

数据来源：教育部相关统计数据。

一、我国学前教育发展的基本情况

新中国成立以来，我国经济体制经历了从计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变，相应的，学前教育财政体制也发生了变化。本部分将学前教育事业发展的历史阶段，粗略划分为1978年以前、1978—2010年、2010年至今三个时期，分别阐述学前教育管理体制、学前教育办学体制、学前教育财政体制的变化情况。

^① 学前教育财政体制的定义来自《中华人民共和国学前教育法》，管理体制来自《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》，《中华人民共和国学前教育法》亦有关于管理体制的详细说明，办园体制来自《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。

(一) 第一阶段：1978年以前

改革开放以前，中国实行计划配置方式，财权高度集中在中央，地方财政作为中央财政计划的执行单位加以考虑和设置，财力分配上实行平均主义。^①1952年教育部发布的《幼儿园暂行规程（草案）》规定，幼儿园由市、县人民政府统筹设置。市、县所办幼儿园的经费，由市、县人民政府在地方教育事业费内统筹统支。其他公办和私立幼儿园的经费由设立者或董事会供给。幼儿园以收杂膳费为原则（私立幼儿园可酌收学费），其具体办法由各省、市教育行政部门酌情规定。^②这个文件将学前教育办学体制与财政体制密切联系起来。^③为解决学前教育发展中财力不足的现实问题，一方面由政府教育部门办园，另一方面大量依托单位和集体举办幼儿园，因此学前教育在当时具有非常突出的“俱乐部物品”的特点。该时期，我国幼儿园的普及情况处于较低水平，1978年，在园幼儿数达788万人，毛入园率仅仅为10.6%。

(二) 第二阶段：1978—2010年

改革开放初期，我国实行了以“放权让利”为主调的农村经济体制改革、财政管理体制改革和城市国有企业改革，中央财政减收增支，财政收入逐渐由中央转向地方，呈现出运行不平衡的特征。1980年开始实施的“划分收支、分级包干”和1994年的“分税制”的财政管理体制改革，理顺和规范了中央和地方的分配关系，增强了中央财力、削弱了地方财力。这一时期学前教育管理责任重心持续下移至基层，主要由县级和县级以下政府承担，结果导致了学前教育经费的紧张。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》正式出台，明确指出“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方”。1987年原国家教育委员会、财政部联合发布《关于农村基础教育管理体制改革若干问题的意见》，划定了县、乡政府及村自治组织的职责分工，为农村学前教育管理重心的下放提供了重要前提。

1983年教育部《关于发展农村幼儿教育的几点意见》规定“可采取社（乡）

^① 楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].北京：中国财政经济出版社,2013.

^② 幼儿园暂行规程(草案)[J].山西政报,1952(7).

^③ 田志磊,张雪.中国学前教育财政投入的问题与改革[J].北京师范大学学报(社会科学版),2011(5).

统筹，生产队（村）自筹，群众集资，家长交纳少量保育费等多种办法”，筹集发展农村幼儿教育的资金。由于学前教育财政投入重心在基层政府，而本身就财力困难的基层政府无法保障相应的财政投入。1989 年原国家教育委员会发布的《幼儿园管理条例》明确了“幼儿园的管理实行地方负责，分级管理和各有关部门分工负责的原则”，该条例正式确立了“地方负责、分级管理”的学前教育管理体制，进一步强化了基层政府在学前教育管理中的主导作用。2003 年，《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》提出，今后 5 年幼儿教育改革的总目标是：形成以公办园为骨干和示范，以社会力量兴办幼儿园为主体，公办与民办、正规与非正规教育相结合的发展格局。该阶段后期，我国学前教育经费筹措渠道多元化，大量企办园和集体办园依靠收费维持运转，民办园逐渐占据主导地位。民办园的占比从 1997 年的 13.50% 快速增长至 2010 年的 68.00%，在园幼儿数占比从 5.35% 快速增至 47.01%。2010 年，全国幼儿园在园幼儿数达 2977 万人，毛入园率提升至 56.6%。

（三）第三阶段：2010 年至今

我国学前教育财政投入政策以 2010 年为分水岭。2010 年，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41 号）首次明确学前教育的“公益性”和“普惠性”定位，并强调地方政府为责任主体。从学前教育财政体制上来看，学前教育实行政府投入为主、家庭合理负担保育教育成本、多渠道筹措经费的投入机制。自 2011 年起，中央财政设立专项资金支持学前教育发展，省级财政多仿效中央财政设立专项，区县级财政以负责辖区内公办园投入为主。

二、2010 年以来中央财政引导学前教育发展的政策演进

总体来看，虽然学前教育事业发展和财政投入自 2010 年起快速增加，但从财政体制的角度来看，非财政投入仍然是重要力量。2019 年及以前非财政投入占学前教育总经费的比例持续高于 50%，2020—2022 年该比例降至 40%—46%。从办园体制来看，公民办园结构也未发生根本性变化，2010 年起民办园的占比虽有所下降，但占比仍高于 50%。整体来看，学前教育事业通过公办园的扩张与规范、对普惠性民办园的监管和限价，推动毛入园率从 2010 年的 56.6% 升至 2023

年的 91.1%，实现了学前教育普及普惠的政策目标。

财政支持学前教育发展的基本原则之一为“地方为主、中央奖补”，中央财政根据地方工作开展情况，主要采取奖补方式，支持地方学前教育发展。中央政府如何通过政策引导、监督和考核等方式，促进学前教育投入？如何实现了底子薄、体量大的学前教育事业普及的成就？为实现多种形式扩大学前教育资源，2011 年，财政部、教育部印发《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》，明确提出财政支持学前教育依循“政府主导、社会参与；地方为主、中央奖补”的原则，明确要求各地以县为单位编制实施“学前教育三年行动计划”。2011 年起，教育部等部门先后发布第一期（2011—2013）、第二期（2014—2016）、第三期（2017—2019）三年行动计划，有效缓解了“入园难、入园贵”问题。为实现“完善普惠性学前教育保障机制”“建设高质量教育体系”的政策目标，教育部等九部门于 2021 年发布《“十四五”学前教育发展提升行动计划》。本文将分为四个阶段，聚焦中央引导学前教育发展的政策体系，阐述每个阶段的政策目标、财政体制机制的具体设计。

三、我国学前教育事业和财政投入的成就和挑战

2010 年起，我国学前教育事业和财政投入取得了快速发展。在推进学前教育事业发展方面，在一系列入园率、公办率的政策要求下，教育部门通过督导评估建立问责机制，拉动学前教育事业的快速发展。在加大学前教育财政投入方面，从 2011 年《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》提出的“建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制”到 2024 年《中华人民共和国学前教育法》（下文简称《学前教育法》）提出的“政府投入为主、家庭合理负担保育教育成本、多渠道筹措经费的投入机制”，我国学前教育政府投入不断增加。

我国学前教育事业和财政投入的成就和挑战表现在以下几方面：学前教育普及普惠水平提升，但家庭负担仍然不轻；学前教育财政性投入总量持续增加，但仍需持续增加并调整投入结构；幼儿资助制度已建立和完善，仍需扩大资助范围、提高资助标准；学龄人口变化对学前教育事业发展的新挑战等。

四、国际比较视野下对我国学前教育财政投入方式的审视

《学前教育法》自 2025 年 6 月起施行，其中规定“有条件的地方逐步推进实施免费学前教育，降低家庭保育教育成本”，2025 年政府工作报告也首次提出“逐步推行免费学前教育”。2025 年 7 月 25 日召开的国务院常务会议部署逐步推行免费学前教育有关举措。同年 7 月 31 日国务院办公厅印发《关于逐步推行免费学前教育的意见》（国办发〔2025〕27 号），提出“从 2025 年秋季学期起，免除公办幼儿园学前一年在园儿童保育教育费。对在教育部门批准设立的民办幼儿园就读的适龄儿童，参照当地同类型公办幼儿园免除水平，相应减免保育教育费。”

政府采取何种财政投入方式能够更好地实现免费学前教育的政策效果？在此之前，我们需要首先对学前教育的基本问题进行全新的审视。从国际视角来看，美国学者布鲁斯·富勒（Bruce Fuller）教授《标准化童年：美国学前教育的政治与文化之争》一书^①围绕 20 世纪 70 年代以来美国普及学前教育运动中影响政策形成的多种力量及其背后的政治文化体制展开，该书对儿童本质、学前教育目的与质量要素等相关理念和实证问题进行了深入剖析，特别对忽略文化多样化和差异性导致标准化童年的体制性力量进行了批判。此外，美国两个“学前教育模范州”不同财政投入方式（“财政补贴”还是“政府提供”）的案例，可能提供一种新的有关财政投入方式的审视视角。在此基础上，讨论对我国学前教育财政投入及研究的借鉴意义。

五、未来研究方向

本文通过梳理我国学前教育事业发展背后的财政政策演进历程，揭示了学前教育从规模扩张向质量公平转型的关键挑战。未来研究需穿透政策表象，通过微观实证方法探索不同财政投入方式的政策影响及其复杂作用机制，为学前教育财政政策优化提供依据——这既是学术使命，更是保障每一个童年获得有质量起点的社会责任。

我国学前教育领域仍存在诸多亟待解答的研究问题，需要更多的实证研究。

^① 富勒. 标准化童年：美国学前教育的政治与文化之争[M]. 宋映泉, 张眉, 程静,译. 北京：教育科学出版社, 2022.

包括但不限于：(1) 我国不同类型幼儿园如何影响儿童发展？(2) 2010 年之后，城乡儿童、不同社会经济背景儿童发展差距是否得到有效缓解？(3) 现有学前教育资助体系在增加入园机会、降低家庭负担方面的影响如何？(4) 现有全国各地学前教育免费试点项目的效果如何？对将来学前教育免费的政策设计和实施路径有什么启示？

2010 年以来，学前教育事业通过公办园的扩张与规范、对普惠性民办园的监管和限价实现普及率的提升。这样的监管和限价政策产生了哪些影响？具体来说，我们还需要更多的实证研究，包括但不限于：(1) 这样的制度安排使谁受益最多？(2) 这样的限价政策实现普惠水平的提升，如何影响了学前教育的整体质量、公平和价格？比如，对普惠性民办园的质量有什么影响？对普惠性民办园的教师准入资格、工资和福利、流失率有什么影响？什么家庭背景的孩子更大可能在普惠性民办园接受学前教育？对非普惠性民办园的价格、供给有什么影响？(3) 这样的制度安排对年轻人的生育意愿影响如何？

上期回顾

2025年第36期（总第301期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十七：高职教育财政政策问题：一个初步的分析框架

摘要：高职教育要大力发展，要发展得好，就不能不谈投入的问题，但高职教育的财政问题比较复杂，背后存在着很多争议，如果要研究地方职业教育体系和职业教育财政分担的实然情况，就需要建立一个基本的分析框架。本文从办学体制、财政体制和校企合作机制三个角度建立起对高职教育财政的基本分析框架。

《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

北京大学教育学院大楼四层（100871）

