

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

2026 年第 1 期（总第 305 期）

2026 年 1 月 13 日

学前教育免费之后：“学前和弱势儿童教育财政问题”

圆桌会议综述

张 眉 宋映泉*

2025 年 10 月 27 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”）组织发起“学前和弱势儿童教育财政问题”圆桌会议，作为北大教育财政所建所二十周年庆系列活动之一。本次会议在中央实施免费学前教育政策的背景下发起，主要聚焦四个问题：（1）各地实施免费学前教育政策进展、问题和建议；（2）学前教育师资队伍建设；（3）农村学前教育发展；（4）托幼一体化问题。北京师范大学教育学部学前教育研究所教授冯晓霞、中国教育科学研究院副研究员王化敏、贵州省教育厅二级巡视员谢旌、西北师范大学教育科学学院教授郑名、国务院发展研究中心社会和文化发展研究部一级调研员余宇、联合国儿童基金会社会政策专家李岱昕、联合国儿童基金会社会政策处项目官员白晓静、首

* 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。

都经济贸易大学财政税务学院副教授茹玉、北京师范大学珠海校区教育科技中心副教授王默、内蒙古大学经济管理学院/时间利用调查与研究中心副主任王文斌、伦敦大学教育学院时间利用研究所研究员唐佳路、广东欧朋教育发展有限公司董事李元正等专家学者、政府部门负责人、国际机构代表及一线从业者等约 50 人与会。会议由北大教育财政所副研究员宋映泉主持。会议内容综述如下。

一、免费学前教育政策的实施

与会者认为《国务院办公厅关于逐步推行免费学前教育的意见》（国办发〔2025〕27 号）提出的逐步实施免费学前教育政策有利于减轻家庭经济负担、提升社会福祉，具有积极意义。在介绍有关地区免费学前教育政策实施基本情况的同时，与会者也围绕该政策实施中存在的问题和挑战展开探讨，并就政策如何进一步完善提出了相关建议。

（一）各地免费学前教育政策实施情况

从 2025 年秋季学期起，我国开始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，减免标准按照县级以上地方人民政府及其教育、价格主管部门批准的公办幼儿园保育教育费收费标准（不含伙食费、住宿费、杂费等）执行。国家统一实施的免保育教育费政策，所需资金由中央与地方财政共同承担。中央财政根据核定各省的免保育教育费财政补助标准、在园儿童人数及中央与地方分担比例，核定中央财政免保育教育费财政补助资金。其中，中央与地方分担比例：第一档中央财政负担 80%；第二档中央财政负担 60%；第三档、第四档、第五档中央财政负担 50%。各档所包括地区依据《国务院办公厅关于印发教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2019〕27 号）执行。党中央、国务院明确规定比照享受相关区域政策的地区按相关规定执行。计算公式为：某省免保育教育费补助资金=该省符合条件的在园儿童人数×免保育教育费财政补助标准×中央财政分担比例。^①

以东莞市为例，2025 年 8 月初，市政府发文要求各民办幼儿园暂停对大班

^① 财政部,教育部. 关于印发《支持学前教育发展资金管理办法》的通知: 财教〔2025〕180 号[EB/OL]. (2025-08-01)[2025-12-12]. https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_12326/202510/content_7043683.html.

收费并退还已收费用。截至 10 月中旬，全市 80% 的幼儿园已获得财政补贴。补贴标准参照公办园收费标准执行：省一级幼儿园每月 1000 元，市一级 900 元，未评级幼儿园 800 元。补贴发放流程为：政府将经费拨付至幼儿园账户，幼儿园退款给家长后，家长再向幼儿园缴纳全额学费。例如，一所收费 2000 元/月的市一级民办园，政府补贴 900 元，经家长账户中转后，幼儿园实际仍收取 2000 元。李元正表示，仍有约 20% 的民办幼儿园尚未获得补贴资金，因此当前当地幼儿园的主要担忧是补贴可能中断。各地的政策实施情况存在差异。李岱昕在广州、泉州与伊犁三地调查发现，伊犁因原来已实施免费学前教育，有较好的基础，因此顺利实现了政策的全面实施；而广州与泉州则面临较大压力。

（二）免费学前教育政策实施中存在的问题和挑战

与会嘉宾对学前教育免费政策实施中存在的问题展开探讨。主要包括：一是存在政策执行滞后现象且地区差异明显，补贴资格认定差异及资金拨付不及时导致补贴分配不公，影响基层园所运营；二是因补贴水平偏低且生源结构变化，民办园面临系统性退出风险；三是补贴差异可能拉大公办园内部及公民办园间的教育质量差异；四是经费监管与执行面临执行困难；五是地方财政压力的上升对政策实施存在约束。具体表现如下。

第一，政策执行存在一定的滞后性。与会嘉宾介绍，各地免费学前教育政策存在一定程度的滞后。如贵州省部分地区公办园补贴尚未全面落地；东莞市仍有约 20% 的民办园未获免费政策补贴。项目执行中，不同地区对补贴资格限制不一^①，可能导致补贴分配不公。部分基层政府尚未按时发放补贴资金，主要源于政策落实中的管理和协调难题。

第二，民办园系统性退出风险增加。例如，在贵州民办园因评级参与度低，未参与评级的民办园获得的补贴标准基于最低等级，远低于公办园水平，导致家长不满、学生流失，进而威胁园所的规模效益和可持续性。李元正指出，当前出生率持续下降导致幼儿园生源结构呈现“倒三角”特征，即大班人数最多，中、小班依次递减。在此背景下，若针对大班的免费学前教育补贴未能及时足额发放，将加剧民办幼儿园的运营压力。近年来，即便在财政状况相对较好的地区（如东

^① 如在某些地区，要求必须满足在大班就读和年龄满五周岁才能领取。

莞市)，也已出现民办园倒闭现象。预计随着大班幼儿毕业离园，民办幼儿园倒闭数量可能进一步增加，若无法妥善处理教师安置与经济补偿等问题，可能引发局部社会风险。

第三，政策可能拉大不同类型园所之间的质量差距，同时对某些幼儿园保教质量产生消极影响。具体表现为以下三方面。一是拉大优质幼儿园和标准化幼儿园间的差距。郑名在西北某市调研时发现，不同等级和建园时长的公办园所获得的补助水平存在巨大差异。如建园 3—5 年的标准化幼儿园每月仅获 90 元补助，而省级示范园则可达 600 元。二是拉大公民办园间的差距。有嘉宾提出，民办园家长仍需补缴学费差额，而公办园家庭免费，造成家庭负担的差异，可能造成教育机会的不平等。三是公办园出现的大班额现象可能进一步影响其保教质量。由于政策适应滞后，这一问题将逐步显现。王化敏认为，实施免费教育政策后，部分公办园班级幼儿数骤增而师资数量未同步增加，导致教师难以有效承担教学职能，仅能实现对幼儿的看护，教学质量难以保障。同时，因工资及职业发展保障不足，影响了教师的从业积极性与教学投入。

第四，学前教育经费的监管与落实亟待关注。谢旌指出，在经济相对欠发达地区，县级财政高度依赖上级经费运转，导致专项学前教育经费下拨后易被挪用，难以实现专款专用。项目资金一旦进入县级财政便被纳入整体预算进行“统筹”，实质上造成了资金的滞留与挪用风险，致使项目执行困难。即便中央财政资金有时效要求，地方也常因财力匮乏而无法及时匹配。此外，公办幼儿园的收费收入长期被财政统筹，园长垫付费用后难以报销，积累了大量的未核销票据。李岱昕则表示，部分地区在落实免费政策的财政补贴时，通常设定多项考核指标（如入园率、出勤率等），导致实际拨付金额远低于幼儿园原收费标准，形成资金缺口。

第五，地方财政困难对免费学前教育政策的落实产生消极影响。谢旌认为，在现行免费学前教育经费分担机制中，要求本就拮据的县级财政来承担相应比例，会进一步加重其负担。对于西部贫困地区的人口大县而言，这笔支出尤为沉重，其支付能力存疑。北京地区的财政供给能力同样面临挑战。根据茹玉 2025 年上半年对北京市核心区未来财政保障公共服务的能力进行的预测，结果显示并不乐观，财政收入难以保障持续增长，财政压力凸显。部分地区依赖债券融资以补充财政缺口，但债券管理程序复杂，导致部分资金难以到位。此外，地方债务规模

庞大,债务风险依然存在,尤其是在投入学前教育的财政保障收益有限的情况下,债券到期还款压力加大。此外,债券资金在地方还存在监管难题,资金挪用现象时有发生,加上地方政策协调不足可能导致资金分配不均。因此,债券虽为解决地方财政问题提供了思路,但也是一把“双刃剑”,潜藏着较大风险。

(三) 完善免费学前教育政策的建议

与会嘉宾提出了一系列完善免费学前教育政策建议,包括明确政策目标与责任主体,厘清免费内容与范围,实施精准资源配置,按区域经济水平与家庭需求差异化补助,以及考虑借鉴国际经验将学前一年纳入义务教育体系等。

首先,学前教育免费政策亟需对几个重要问题和基础问题进行回应。政策的核心目标是什么?学前免费“为谁免?谁来免?免什么?”政策可能有哪些政策意图之外的负面影响?澄清上述问题对实施和完善政策至关重要。余宇指出,第一,“为谁免”应涵盖所有适龄儿童,无论其就读于公办园、民办园,或身处城乡任何区域,确保政策覆盖面的一致性。第二,“谁来免”涉及政府责任的分担问题。我国政府层级复杂,包括中央、省、市、县不同级别,其成本分担机制需精细设计,而非简单采用一刀切的比例。余宇建议,可按照幼儿园等级及区域差异灵活设定补贴标准。例如,中央政府依据全国平均幼儿园生均费用设定统一基准,各地方根据自身财力调整补贴额度,以此保障基层及中西部地区学前教育资源的公平,缓解地方财政压力。可考虑基于现有教育统计数据,测算区域生均费用并设计合理分担机制,同时对财政压力及资金落实方式进行动态评估,采取分期或分批补助。第三,“免什么”。从国际经验看,免费学前教育涉及的内容十分多元,包括伙食费等各类费用,且无统一标准。目前,我国免费主要针对保教费,但对于保教费的内涵界定仍需要进一步厘清。现行标准依托公办园的收费水平,然而这并未真实反映各类幼儿园的运营成本,尤其聘用制教师比例较高的公办园及民办园面临较大财务压力。此种基于不完全成本的补贴模式,可能加剧幼儿园间的差距,并影响整体教育质量的提升。此外,仅免除学费而忽视教师待遇和教学资源投入,亦不利于教育质量保障,需给予充分关注。同时,当前免费政策多出于鼓励生育而非学前教育事业自身发展的考量,导致各地执行时偏重减轻家庭负担,忽视教育质量和教师保障,政策设计及考核指标存在缺失。未来应更加关

注学前教育内涵式发展，优化财政投入结构和分担机制，实现普惠与优质并重，推动学前教育健康持续发展。

其次，优化资源配置，实施差异化补助，提高经费的使用效率，促进教育公平。由于经济发展水平、财政能力及基础资源配置的区域差异，当前免费政策无法有效兼顾各类幼儿园及家庭的实际需求。如政府仅按照幼儿园等级进行补助分配，可能致部分优质幼儿园获得“锦上添花”式支持，而资源贫乏、急需扶持的幼儿园难以获得“雪中送炭”。另外，高收入家庭对免费学前教育的小额减免需求不高，政策对这部分群体的激励有限，故需要更准确地界定真正需要扶持的家庭并提供资助。与会嘉宾呼吁，考虑到国内区县级财政能力与教育基础差异显著，未来需深入调研，根据区域经济状况与实际需求制定有针对性的政策方案，尤其是对低收入群体等提供有针对性的资助，以实现公平、有效的资源分配，从而提升免费学前教育的整体质量与普惠水平。

最后，国际上将学前一年纳入义务教育的经验值得参考。冯晓霞表示，国际上普遍将学前一年教育纳入义务教育体系，与小学低年级统一管理。这种做法具有多重优势：第一，简化管理流程，将经费纳入义务教育财政体系进行统筹，避免因幼儿园类型多样导致的管理复杂性；第二，促进课程衔接，许多国家将幼儿园与小学一、二年级的课程进行一体化设计，有利于教育连贯性。她强调，免费政策的对象应是儿童而非机构，核心目标是保障所有儿童平等享有受教育权利。若将学前一年置于小学阶段实施，则可避免因幼儿园等级差异导致的补贴不均、家长额外付费等问题。当前国内出现的部分困境，在相当程度上源于政策设计时未充分考虑管理体制与实施路径。

二、学前教育师资队伍建设问题

与会者认为，在国家大力推进学前教育发展进程中，幼儿园教师是学前教育质量提升的根本保障，他们的待遇、职业发展和身份认同等问题亟待系统性解决。这些问题影响幼儿园教师队伍的积极性，也可能阻碍优秀人才的流入，长远来看将影响学前教育事业的质量和可持续发展。当前我国学前教育师资队伍建设面临的问题主要表现为以下几方面。

首先，现行政策体系存在明显的“重物轻人”倾向。冯晓霞认为，《学前教

育法》将立法焦点置于教材与游戏化教学等技术层面，回避了教师身份认定、薪酬体系等根本性制度建构。这种重硬件投入轻人力资本建设的财政配置模式，折射出学前教育治理中价值理性与工具理性的张力。与会者表示，当前学前教育教师治理矛盾可概括为三方面：一是教师专业地位的法律界定模糊，导致职业身份与权利保障的兜底机制不足；二是编制管理制度与学前教育普惠化发展的适配性不足；三是非在编教师占比过高，影响教师队伍的稳定性。

第二，教师的职业尊严感和发展保障问题。郑名指出，当前教师职业尊严感不高、发展保障不足，尽管政策强调幼儿园提升质量和文化建设，但对其中“人”的因素重视不够，她认为，“文化建设”的核心在于“人”，不仅包括儿童，也涵盖教师。教师的幸福感与儿童的幸福感呈正相关，缺乏尊重的教师难以实现对儿童的尊重。因此，必须确保并提高幼儿园教师待遇保障水平，确保教师的职业尊严与发展获得充分保障，从而促进整体教育质量与文化建设的实效性。

第三，当前我国学前教育制度设计存在显著的结构缺失，核心体现为教师权益保障体系的系统性缺位。冯晓霞表示，我国学前教育教师的编制缺失与待遇低下问题长期悬置，在以往中央财政拨付的学前教育专项经费中，多数预算流向基建项目，仅有少量投入于“国培计划”，未设立专门改善教师待遇的预算科目。这种资源配置模式导致学前教育发展陷入“既要提升质量又不解决基础保障”的悖论。

第四，对学前师资的人力资源投入亟待提高。余宇提出，研究表明，早期教育对儿童发展至关重要，但学前教师的薪酬待遇却与这一重要性严重失衡。这种不合理的薪酬体系难以吸引优秀人才进入学前教育领域，进而影响学前教育事业的可持续发展。因此，必须提高学前教师的薪酬待遇，增强其职业吸引力，才能保障学前教育质量的提升。郑名强调，“教师待遇”与“教师身份的合法性与自信性”是当前学前教育改革亟待解决的核心问题，也是提升教师职业吸引力、稳定队伍、实现教育法目标的关键。

基于上述问题，与会者建议：首先要从“投资于物”转向“投资于人”，将教育治理的重点从硬件投入逐渐转向人力资本投入的系统性建设。将提高教师待遇、完善职业发展支持体系、强化职业激励机制，作为财政支出的重点领域。应为此建立常态化的财政投入机制，并设立专项学前教育教师支持经费，以实现相

关政策的长期有效落实。其次是强化教师身份认同与职业发展通道，提升教师的职业尊严与归属感。最后要优化薪酬结构，建立与教育重要性相匹配的待遇水平，提升学前教育教师的职业吸引力与稳定性。此外，师资供给与需求的区域性差异需在编制与财政安排层面得到正向回应。有观点认为人口下降时期应进一步减少学前教师的数量。与会者认为，当前我国约半数孩子在民办园，学龄人口减少时民办园孩子会流向公办园，且公办园原本编制就不足，部分地区如贵州等地人口不会短时间内大量减少，因此，公办幼儿园的大班额问题在相当长时间内仍将存在，不应盲目裁减教师编制和师资供给。

三、农村学前教育发展问题

与会者认为，农村学前教育发展问题主要集中在以下几个方面：一是生源流失导致幼儿园面临关闭风险；二是财政支持不足导致幼儿园运营困难；三是幼儿园发展模式单一无法有效满足幼儿发展需求。此外，农村家庭的教养问题亦受到关注。具体表现如下。

第一，乡村幼儿园因生源减少面临关闭风险。受人口下降趋势影响，在园幼儿数显著减少，导致大量幼儿园面临停办或关闭风险。根据教育部《2024 年全国教育事业统计公报》，2024 年全国共有幼儿园 25.33 万所，比 2023 年减少 2.11 万所，降幅 7.69%；在园幼儿 3583.99 万人，比上一年减少 508.99 万人，降幅 12.43%。谢旌观察到，贵州省村级幼儿园消亡现象日益突出。但她认为这并非仅源于自然生源萎缩，在一定程度上是乡村小学撤并政策的连锁反应。一方面，行政主导的“撤点并校”导致家校距离超出合理范围，迫使家庭被动城镇化；另一方面，由于乡村小学教师队伍素质不高、缺乏管理，直接导致教育质量下降，迫使村民为子女教育选择进城租房就读，进而带走了幼儿园的孩子。引发的一系列负面影响包括：学校消失与资源浪费，增加家庭经济成本和社会负担，使乡村家庭亲子分离、家庭破裂，导致青少年失管率上升等。

第二，农村幼儿园经费支持有限。近年来，农村小规模幼儿园数量持续上升，但目前按人头（生均）投入的机制难以覆盖小规模幼儿园的基本运营成本，导致其在低水平循环，甚至无法维持必要的设施（如暖气、消毒柜、热水器），免费政策进一步加剧了小规模幼儿园的经费短缺问题。此外，当前关注示范园的财政

投入策略也导致了农村幼儿园获得的资源有限。郑名指出，当前财政投入过度偏重于等级示范园，使其获得大量专项建设经费，而数量占优的标准化幼儿园及非标准化园所获得的经费相对较少，处在低水平运行状态。

第三，以等级园评比为抓手的财政投入模式导致资源配置的不公平，使农村幼儿园的发展处于劣势。在学前教育财政投入有限且运作机制存在“任务导向”的背景下，以评估和评比为“抓手”是驱动政府投入、改善公办幼儿园办园条件的务实策略。基于压力响应需求，地方政府为达到评定标准，会加大对幼儿园的财政支持。然而等级越高的幼儿园往往获得更多资源和政府投入，而等级较低的幼儿园获得的资源则相对匮乏，造成资源分配的马太效应。有与会者认为，这种机制存在不公平性，但它在过去的实践中有效促进了资源的分配，促进了学前教育的发展，未来应通过机制创新以减少弊端。

第四，我国学前教育发展长期遵循从上到下、从城市到农村的单一模式。郑名提出，农村学前教育越往基层发展，越应呈现多元化的教育形式。历史上曾出现过如马背小学等特殊教育形式，当前应鼓励更多创新形式，如函授教育等。谢旌表示，早期在贵州省农村地区开展幼儿园教育时，曾积极探索以游戏小组为核心的教育模式，但因师资力量不足和财政补贴缺失而停滞。目前，农村仍约有 5% 的儿童未能接受学前教育，应进一步探索函授等不同教育模式以满足不同儿童的教育需求。

基于上述问题，与会者提出如下建议。一是通过引入优质乡镇教师 and 合理整合教育资源，实施教学点和班级复苏试点，可以有效缓解教学资源不足和学生流失问题。谢旌强调，挽救乡村小学是保障农村幼儿园持续发展的关键，不仅有助于缓解家庭经济 and 照料压力，还能维系农村社会稳定 and 家庭完整。教育部门应承担起责任，将乡村小学办好，避免因教育资源匮乏而引发的社会问题。二是将财政支持重点从示范性幼儿园转向标准化幼儿园，加大对后者的财政投入，使其具备基本质量，从根本上解决学前教育发展不均衡的问题。三是推动集团化办园提高资源配置的公平性。具体而言，以示范园为牵头，覆盖并带动周边薄弱园所，形成系统化的扶持与考核机制。通过集中管理与捆绑统一考核，将督导责任下沉到示范园及其牵头单位，将优质园的资源与管理经验向薄弱园传导，确保资源配置与质量提升的持续性与公平性，实现学前教育均衡发展。四是推动农村学前教

育的多元化发展，如函授、游戏小组等，同时促使财政投入向多元化的教育形式倾斜。

此外，多位与会专家强调家庭在学前儿童发展中的关键作用，指出家长教育责任缺失可能导致负面影响。王文斌基于时间利用调查数据对中国家庭育儿投入行为进行分析，他表示留守儿童及父母离异家庭的代际照料模式亟需关注。唐佳路认为，应该关注城乡差异及幼儿园撤并背景下家庭照料形态的变迁，强调通过实验数据研究照料的均衡性与公平性问题。

四、托幼一体化问题

为 0 至 6 周岁儿童提供一体化的保育与教育（托幼一体化）服务已成为全球学前教育领域的发展趋势。近年来，各级政府部门、联合国儿童基金会等国际组织、各地公办幼儿园以及市场机构等多元主体已经开展相关实践探索，并积累了初步经验。然而，我国托幼一体化的实施仍面临诸多深层挑战，亟待进一步深入研究和完善。基于国际经验与国内实践，与会专家学者从多个维度对我国托幼一体化发展所面临的挑战进行了深入剖析，并提出政策建议。

在宏观治理层面，我国托幼事业发展存在“双轨制”与“单轨制”的结构性矛盾。唐佳路指出，与瑞典等国高度整合的“单轨制”相比，中国现行的卫生与教育部门分别管理的“双轨制”模式在保障托育服务质量上存在显著差距。此外，我国托幼一体化还存在忽视儿童发展规律的问题。与会者强调，0—3 岁婴幼儿在生理、心理及保育需求上与 3—6 岁儿童存在显著差异。高质量的托育服务必须遵循年龄特异性，配置包括护理专业人员、更高师生比、专门空间规划等要素。若简单将托儿所“幼儿园化”，则服务将退化为解决双薪家庭工作需求的托管，而无法提供关键的早期发展支持。在微观执行层面，监管失序与质量保障缺失问题突出。茹玉的调研发现，多头、重叠的行政检查（卫健委、教委等）给托幼机构带来了巨大的行政负担，挫伤了其增设托位的积极性。同时，由于未能形成有效的质量保障体系，尤其在民办机构中，应急处理能力和安全监控的缺失构成了重大隐患。这些问题共同导致了供给意愿低、服务质量参差不齐的困境，阻碍了托幼一体化政策的有效落地。

《国务院办公厅关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（国办

发〔2019〕15号）和《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》（国卫人口发〔2022〕26号）等文件都鼓励公办幼儿园举办托班。茹玉在北京实地调研发现，公办幼儿园在执行这一政策时存在若干共性挑战，对政策实施持谨慎态度。尽管北京市提供了相当高标准的托位补贴，但运行成本核算显示，当出勤率高于70%时方能维持收支平衡，而流行病高发期班均出勤率可能降至50%，导致生均成本激增。这种不可持续的运营模式，导致即使配备了经过专业培训的新教师，招生人数不足也使得托班难以实现盈亏平衡。因此，幼儿园宁愿维持较低的托班招生规模，优先招收本系统内部的适龄儿童，即便有名额也不愿向社会开放，以规避运营风险。这表明，当前托育服务的政策设计与补贴机制，尚不足以激励供给方承担高昂的运营成本与责任，使普惠性托育服务体系无法有效扩展。

托幼一体化的实施模式受到与会者的关注。冯晓霞指出，托幼一体化不仅仅是将其简化为幼儿园与托儿所的物理合并，政策应以对儿童身心发展规律的深刻理解为前提，并辅以相应的系统性支持，而非行政命令式的“一刀切”。其次，师资的专业背景与职业发展路径是决定托育服务质量的关键。当前学前教育专业师资培养的课程设置尚不足以胜任低龄婴幼儿的保育与教育任务。此外，冯晓霞对机构化托育的过度扩张表示担忧。她强调一对一的互动对婴幼儿发展的核心作用，这是大规模托育机构难以保障的。“托儿所幼儿园化”倾向会导致婴幼儿的真实需求得不到满足。因此，她建议应以上海等地的经验为参照，明确托幼一体化的定位不是单纯“托儿所+幼儿园”的简单叠加，而是通过科学分工、跨部门协作与资源整合，建立以家庭为单位、以社区支持为基础的教育生态。

关于托育事业发展的相关经费统计问题也受到与会者的关注。李岱昕认为，针对托育服务（尤其是2—3岁年龄段）的归属问题，要探讨其应归于卫生口还是教育口，以及由此产生的统计口径差异对全口径社会教育支出的影响。另外，随着普惠托育政策的推行，2—3岁年龄段托育服务支出规模将显著增加，亟需明确该部分支出是否应纳入教育支出统计范畴。

五、小结

逐步免费学前教育作为我国重大教育决策，是旨在增加社会福祉、促进儿童发展的重要举措，然而在政策实施中不仅存在执行滞后和不完善等问题，而且也

存在政策目标如何进一步明确、进一步厘清政策内容和范围以及地方财政面临压力等问题，同时也存在如何预防该政策可能存在的负面效应等问题。在进一步完善政策设计中需要系统回应“为什么免？”“为谁免？”“谁来免？”以及“免什么？”等根本性问题，同时特别要重视该政策对学前教育质量和公平可能的负面影响。学前教育质量提升的关键在于师资队伍建设，当前我国学前教育师资队伍存在人力资本投入不足与制度保障缺失的双重困境，未来应从“投资于物”转向“投资于人”，确保教师的薪酬待遇、职业发展和身份认同等问题的妥善解决。农村学前教育仍然是我国学前教育事业发展的薄弱环节，在经费保障、服务供给和质量提升层面的需求仍然亟待满足。大力发展托育事业、推动托幼一体化是保障和改善民生、着力解决群众急难愁盼的重要举措，我国托育事业刚刚起步，需通过持续研究与制度完善，推动托幼一体化进程，促进儿童科学、全面发展，提升普惠性、可及性与公平性。

上期回顾

2025 年第 39-3 期（总第 304 期）

“教育强国背景下的高等教育财政：实践与挑战”研讨会：主旨论坛三：“教育强国背景下高校科技财政与金融创新”会议综述

摘要：主旨论坛三以“教育强国背景下高校科技财政与金融创新”为题，由北京大学中国教育财政科学研究所闵亦杰助理研究员主持。中信建投证券银行业分析师杨荣与闵亦杰助理研究员分别作主旨发言。随后的圆桌讨论由北京大学中国教育财政科学研究所副所长魏建国研究员主持，邀请华中科技大学校务委员会副主任、原副校长湛毅青，中南大学原财务处处长、商学院研究员彭满如，北京华视诺维医疗科技有限公司首席执行官夏超然，一同围绕论坛主题展开深入对话。

《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）

