北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2014 年第 2 期（总第 90 期）　　**2014 年 4 月 18 日**

学前教育公共财政投入、事业发展趋势及公平性挑战

宋映泉*

摘要：自 2010 年中国政府开始加大学前教育财政投入以来，学前教育事业发生了显著变化，同时也面临着严重的公平性挑战。本文首先概述了 2010 年以来中央和地方政府对学前教育的财政投入，其次展示了学前教育在学前三年毛入园率、幼儿园规模、在园儿童规模、公民办供给及结构质量指标等方面的变化趋势，并剖析了学前教育面临的公平性挑战。最后，本文提出了改进学前教育不公平现状的相关政策建议。

关键词：学前教育财政投入　事业发展趋势　公平性

* 作者简介：宋映泉，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

一、中央和地方政府加大对学前教育的公共财政投入

2010 年被称为中国学前教育的新纪元。在此之前，中央政府对学前教育几乎没有投入[1]，地方政府对学前教育的投入也非常有限。长期以来，公共财政投入不足、资源短缺，“入园难”和“入园贵”是学前教育领域里最突出的问题。2010 年国务院发布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》(以下简称《教育规划纲要》)，提出了到 2020 年要基本普及学前教育的目标，其中具体目标为：学前三年毛入园率到 2015 年达到 62%，2020 年达到 75%；在园规模分别达到 3530 万和 4000 万。同年发布的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(国发[2010]41 号，简称“国十条”)提出发展学前教育“必须坚持公益性和普惠性原则,努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育”。为了实现《教育规划纲要》目标，基于“国十条”精神，2011 年财政部、教育部发布了《关于加大财政投入支持学前教育发展的若干意见》（财教[2011]405 号）及系列配套文件，提出了中央政府加大学前教育财政投入的基本原则和具体措施。同时，中央政府也要求各地方政府制定学前教育三年行动计划。随着这些政策的出台以及各级政府加大对学前教育的投入，学前教育事业开始了一个新的发展阶段。

1. 中央政府对学前教育的专项投入

自 2010 年起中央政府加大了对学前教育的财政投入。中央政府对学前教育的财政投入主要有两个专项[2]。一是财政部和教育部负责的中央财政支持学前教育发展专项项目。该项目分为 4 大类 7 大项，具体包括：（一）支持中西部农村扩大学前教育资源(简称“校舍改建类”项目)，包括：1.利用农村闲置校舍改建幼儿园；2.农村小学增设附属幼儿园；3.开展学前教育巡回支教试点。(二)鼓励社会参与、多渠道多形式举办幼儿园(简称“综合奖补类”项目)，包括：1.积极扶持民办幼儿园发展，安排“扶持民办幼儿园发展奖补资金”，根据各地扶持普惠性、低收费民办幼儿园发展的工作实绩给予奖补；2.鼓励城市多渠道多形式办园和妥善解决进城务工人员随迁子女入园。(三)实施幼儿教师国家级培训计划(简称“幼师培训类”项目)。(四)建立学前教育资助制度(简称“幼儿资助类”

[1] 自 2008 年开始中央财政在新疆的双语幼儿园建设专项经费除外。

[2] 中央政府还有自 2008 年对新疆双语幼儿园的专项经费投入,但由于该项目的特殊性,本文在此不作讨论。

项目)。2011-2012 年中央财政一共投入 253 亿元，其中校舍改建类 196 亿、综合奖补类 50 亿、幼儿资助类 8 亿、教师培训类 2 亿。2013 年中央财政一共投入 160 多亿元。

中央政府的第二个专项是“农村学前教育推进工程”。该项目由国家发改委和教育部负责。2010-2012 年共投入计 56 亿元，这些经费拟共新建、改扩建 3163 所幼儿园：2010 年 5 亿（416 所）、2011 年 15 亿（891 所）、2012 年 36 亿（1856 所）。中央专项资金主要支持乡镇建设中心幼儿园，发挥辐射指导作用，同时支持人口较多的行政村建设幼儿园和人口较少的村联建幼儿园。

自 2010 年以来的 3 年中，中央政府在上述两个学前教育专项投入总量为 500 亿元左右。这两个项目的共同特点是：（1）以投入公办园建设为主；（2）以投入硬件建设（改扩建校舍）为主；（3）以倾斜中西部农村贫困地区为主。

2. 地方政府对学前教育的财政投入

按照中央财政支持学前教育发展的“地方为主、中央奖补”的原则，中央学前教育财政投入的目的之一是带动地方政府的财政投入。尽管目前还不能获得各地方政府过去三年学前教育财政投入的具体数据，但据教育部数据，地方政府的投入总量超过 1600 亿元（教育部，2014）。

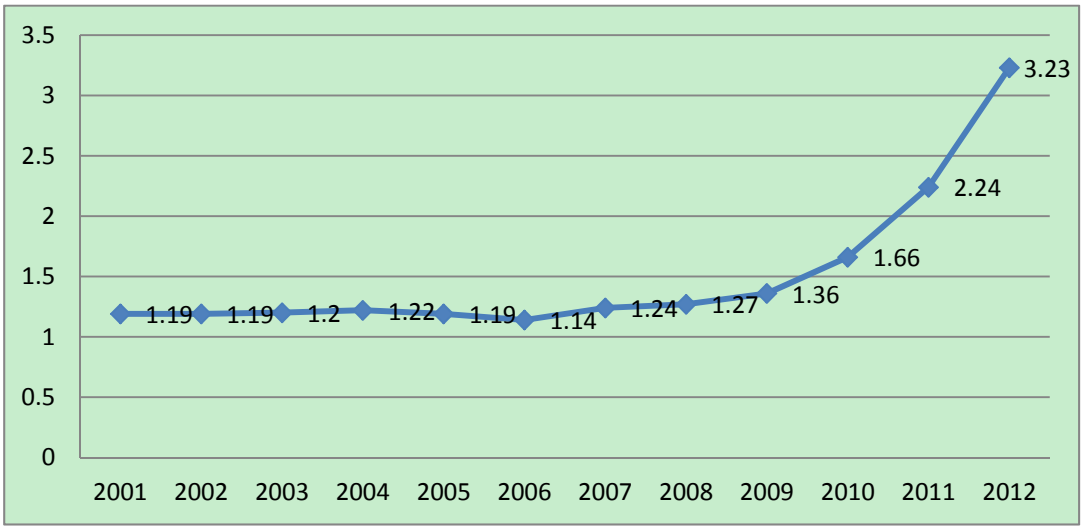
各地政府通过多种方式增加对学前教育的财政投入。首先，经济发达地区各级政府加大了对学前教育的财政投入。比如，2012 年上海市通过新的公办幼儿园生均公用经费基本标准，规定每生每年 1200 元，逐步提高政府在学前教育成本中承担的比例。同时，制定困难家庭儿童接受学前教育资助政策，从 2011 年下半年起对上海市户籍困难家庭儿童免除管理费，并补助伙食费，以保障贫困家庭儿童的入园需求。此外，上海市还加大了对学前教育的专项投入，使每年用于支持学前教育园舍建设的市教育附加由原来的 4 亿元增加到 6 亿元。以浦东区为例，2009-2013 年，共投入 12.4 亿元新建 63 所幼儿园。公办幼儿园生均公用经费财政拨款定额从 2009 年的 360 元提高到 2010 年的 1000 元、2011 年的 1300 元、2012 年的 2200-2500 元（浦东新区教委，2013）。广州以民办幼儿园为主，2011 年投入 1 个多亿用于支持普惠性民办幼儿园。

其次，即使在中西部经济欠发达地区，地方政府也增加了对学前教育的财政投入。比如，陕西 2011-2012 年全省学前教育经费总投入达 62.2 亿元。从 2011

年秋季学期起，陕西省在全国率先实施学前一年免费教育，落实幼儿生均公用经费和对家庭经济困难幼儿补助政策。2011-2013 年全省实施学前一年免费下拨资金累计达 8.81 亿元。2011-2013 年省级财政投入学前教育一免一补及公用经费共 12.89 亿元。目前，延安、榆林两市所辖区县全部实施学前三年免费教育，全省 107 个县中已有 32 个县实施了学前三年免费教育（冯丽、柯昌万，2014）。当然，中西部省份还存在部分区县政府由于财力不足，在省级财政能力薄弱的情况下，对学前教育的财政投入主要依靠中央政府专项经费的情况（杨灿明，2013）。目前尚缺少系统统计数据描述各级地方政府在学前教育领域里财政投入的分担比例。即便如此，我们仍然可以断言，近 3 年中央和各级地方政府加大了对学前教育的财政投入，学前教育财政性经费有明显增长。

3. 学前教育财政性经费明显增长

由于中央和地方政府加大了学前教育财政投入，学前教育财政性经费占财政性教育总经费的比例在最近几年尤其是 2010 年以后有明显增长。图 1 显示了这种变化趋势。2001-2008 年间，该百分比一直在 1.30%以下。自 2009 年开始出现了持续增长的趋势：2009 年为 1.36%，2010 年为 1.66%，2011 年为 2.24%，到 2012 年为 3.23%。当然这个比例存在很大地方差异。比如，2012 年上海浦东区该比例为 15.62%（浦东新区教委，2013），而在全国许多地方尤其是中西部农村地区，这个比例还要低许多，在 2-3%之间。比如安徽某县为 2.63%，贵州某县为 2.98%。（杨灿明，2013）



来源：根据 2001-2012 年《教育经济经费统计年鉴》数据计算制作。

图 1 学前教育财政性经费占财政性教育经费百分比（2001-2012 年）

总之，自 2010 年开始，中央财政和地方各级财政通过多种形式投入学前教育领域。据初步估计，中央和地方新增财政投入 2100 亿以上。中央财政学前教育投入的主要特点是以投入公办园为主、以硬件建设为主（包括新建、改扩建公办幼儿园）以及倾斜投入中西部欠发达地区为主。地方政府投入学前教育的力度和方式则存在较大差异。

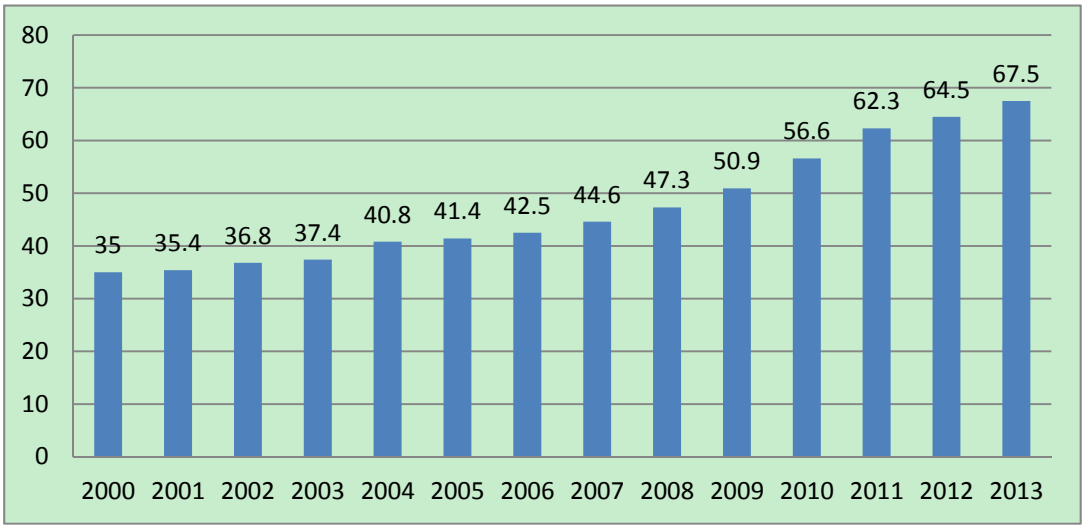
二、学前教育事业发展主要趋势

自 2010 年以来，随着中央出台一系列学前教育政策和各级政府加大学前教育财政投入，学前教育事业发生了显著变化。这些变化包括：学前三年毛入园率持续提高、学前教育规模增加、公民办幼儿园机构及规模占比变化、幼儿园结构性质量指标变化。

（一）学前教育规模有较大增长

1. 学前教育三年毛入园率已提前达到《教育规划纲要》提出的 2015 年目标

自 2010 年以来我国学前三年毛入园率一直持续增长。首先，学前三年毛入园率已经提前 4 年达到《教育规划纲要》提出的 2015 年目标。根据《教育规划纲要》,2015 年的学前三年毛入园率目标为 62%。根据教育部公布数据,2011-2013 年全国学前三年毛入园率已经分别达到 62.3%、64.5%和 67.5%。这就是说，2015 年目标在 2011 年已经实现。其次，图 2 显示出，尽管 2000 年以来全国学前三年毛入园率持续增长，但 2010 年之后学前教育毛入园率增长尤为突出。2000 年全国学前三年毛入园率仅为 35%，2010 年为 56.6%，2000-2010 年间年平均增长率为 2.16%。而在 2010-2013 年期间,全国学前教育毛入园率的增长幅度非常明显，到 2013 年达到 67.5%，年平均增长率达到 3.63%。



来源：2000-2010 年的数据来自中华人民共和国教育部《中国教育事业发展简明统计分析》， 2011、2012、2013 年数据来自教育部新闻报道。

图 2 学前三年毛入园率增长（2000-2013 年）

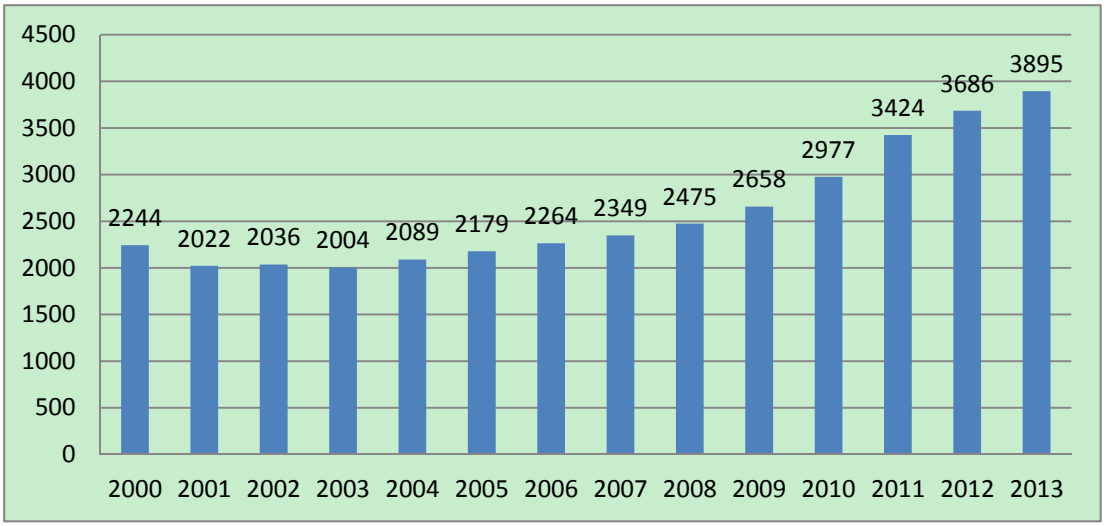
2. 幼儿园数量自 2010 年开始有大幅度增长

从全国幼儿园数量来看，1997-2013 年期间，全国幼儿园数量呈现出先下降后增长的趋势。全国幼儿园数量从 1997 年的 18 万所下降到 2001 年的 11 万所左右，达到最低谷。这种下降主要是由于在计划经济向市场经济转型的背景下，大量企事业单位没有激励继续开办作为职工福利的学前教育机构，于是大量公办幼儿园被关闭转卖。2001 年后，由于民办幼儿园的兴起，全国幼儿园数量逐渐增加到 2009 年的 14 万所。2001-2009 年间，全国幼儿园数量仅增长了 2.6 万所，平均每年增加 3250 所。自 2010 年以来，全国幼儿园数量明显有了较大规模增长，2013 年接近 20 万所（19.9 万所）。2009-2013 年间增加幼儿园 6 万余所，平均每年增加 15000 余所。

3. 幼儿园在园儿童规模自 2010 年以来有较大增长

从学前教育在园儿童规模来看，近年特别是 2010 年以来有非常显著的提升，2012 年达到 3686 万，2013 年达到 3895 万，已经提前 3 年超过《教育规划纲要》提出的 2015 年入园规模目标。事实上，如图 3 所示，2000-2012 年间我国在园儿童规模有一个先下降然后增长的趋势。2003 年在园儿童规模降到最低点 2004 万。2003-2009 年间，共增长 654 万，平均每年增长 109 万人；2010-2013 年间共增长 918 万人，平均每年增长 306 万。可见，自 2010 年以来学前教育在园儿

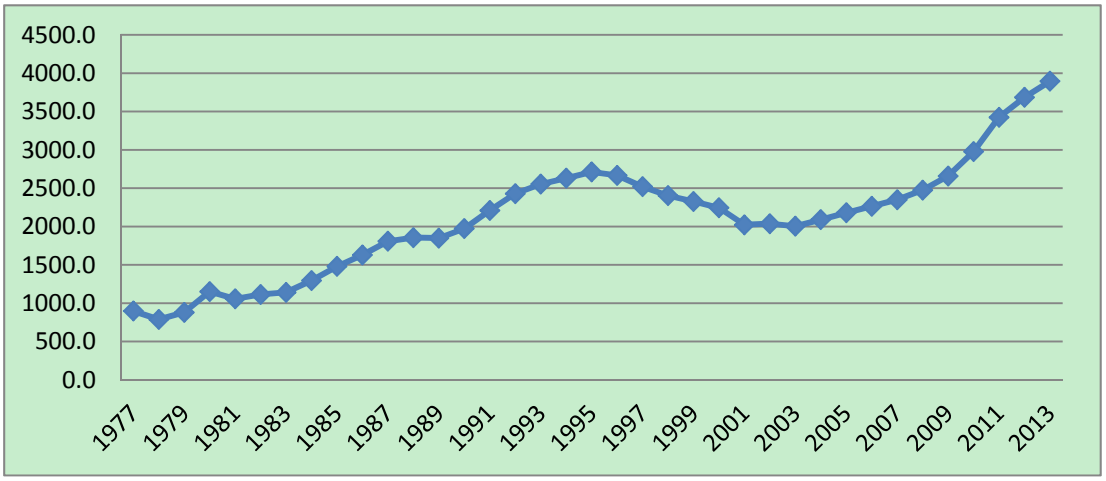
童整体规模开始大幅度提升。如果按照 2010 年以来在园儿童平均增长速度，2014 年就可以实现《教育规划纲要》所提出的 2020 年在园 4000 万的目标。



来源：根据 2001-2012 年《教育事业统计年鉴》数据和 2014 年教育部新闻发布会数据制作。

图 3 幼儿园在园儿童规模（2000-2013 年）（单位：万人）

更长一些的时间序列数据能使人看到一个更清楚的图画。图 4 中，笔者将幼儿园在园儿童规模数据往前延伸到 1977 年，这样自 2010 年开始学前教育在园儿童规模的变化趋势就显得更为突出。1977-1995 年，全国幼儿园在园儿童规模基本保持持续上升的趋势，在 1995 年达到高峰为 2700 万左右。然后在 1996-2003 年间在园儿童规模呈下降趋势，2003 年之后再一次开始增长，而只有到了 2010 年之后在园儿童规模才逐步超过 1995 年的最高历史水平。



来源：据 1978-2013 有关年份《教育事业统计年鉴》数据和 2014 年教育部新闻发布会数据制作。

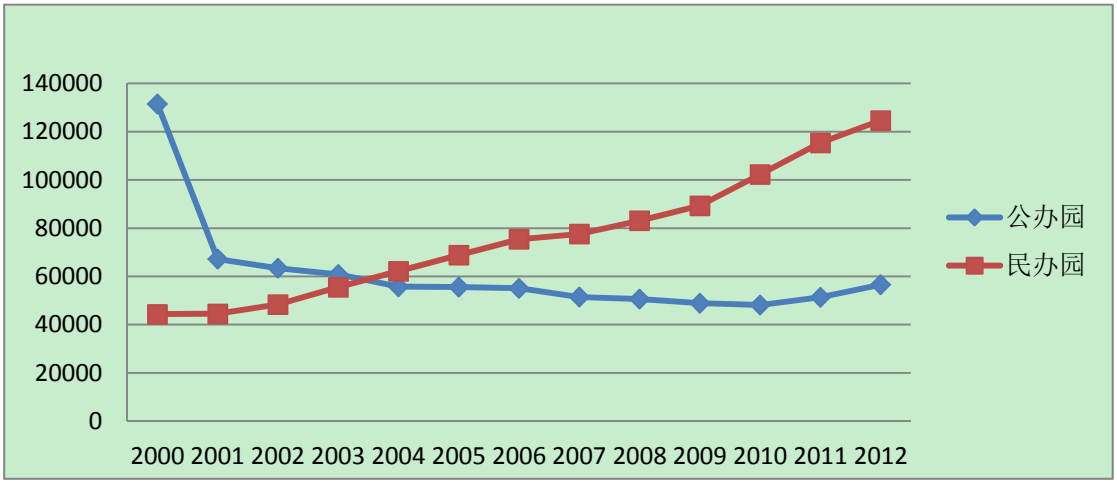
图 4 全国幼儿园在园儿童规模（1977-2013 年）（单位：万人）

（二）学前教育公、民办供给结构发生变化

根据管理体制和财政体制，学前教育机构可以粗略分为民办和公办幼儿园两类。公办幼儿园主要包括教育部门、企事业单位和其他部门所属幼儿园，而民办幼儿园是指由社会力量举办的幼儿园。以下从幼儿园机构数和在园儿童规模分别简述公、民办供给结构的变化趋势。

1. 公、民办幼儿园机构数变化趋势

图 5 刻画了自 2000 年以来我国学前教育公、民办供给结构的变化趋势。首先，公办园机构数呈持续下降趋势但自 2010 年后有所增长。2000-2010 年间，全国公办园数量一直呈明显下降趋势。2000 年全国公办园数量为 13 万多所，到 2010 年减少到不足 5 万所（48131 所），平均每年减少公办园数量为 8319 所。自 2010 年开始，公办幼儿园数量出现了明显上升趋势，2011 年公办园增长为 51346 所，到 2012 年增长到接近 6 万所（56568 所）。其次，从图 5 我们也能清楚看到民办园持续增长的趋势。民办园在 2000 年只有 4 万多所，到了 2012 年已经超过 12 万所。另外，由于公办园数量的持续下降，民办园数量的持续增长，到 2004 年民办园数量就已经开始超过公办园数量。



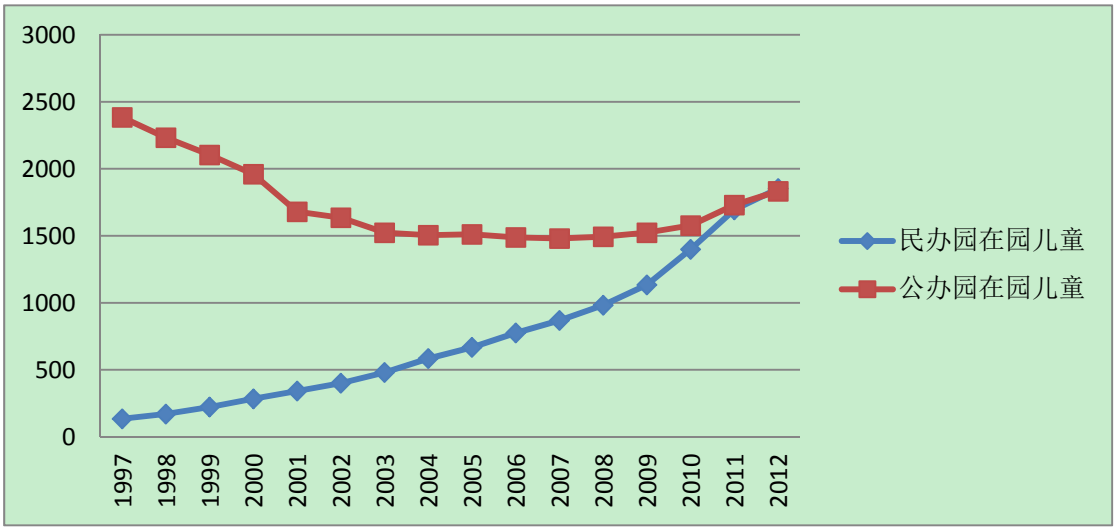
来源：根据 2001-2013 年《教育事业统计年鉴》数据制作。

图 5 公、民办幼儿园数量变化趋势（2000-2012）（单位：所）

2. 公、民办幼儿园在园儿童规模变化趋势

图 6 展示了 1997-2012 年间公、民办幼儿园在园儿童规模的变化趋势。这里

有三点值得关注。第一，在 1997-2007 年期间，公办园在园儿童规模呈持续下降趋势，直到 2008 年开始呈缓慢上升趋势。1997 年全国公办园在园儿童规模达 2384 万，到 2007 年下降为 1480 万。2008 年公办园在园儿童规模为 1493 万，到 2012 年增长到 1833 万。而比较显著的增长发生在 2010 年之后，因为 2008-2010 年间增长仅 84 万，2010-2012 年间增长达 256 万。第二，在同一时期，民办园在园儿童规模持续增长。1997 年民办园在园规模仅为 135 万，2012 年增长到 1853 万，其间增长了近 14 倍，年均增长 107 万。第三，尽管民办园数量在 2004 年起就已经超过公办园数，但在公办园中的儿童规模数始终比在民办园的儿童规模大。不过到了 2012 年，民办园在园儿童规模就开始超过公办园在园儿童规模。至此，民办园在园儿童规模在全国学前教育提供中已经超过了“半壁江山”。



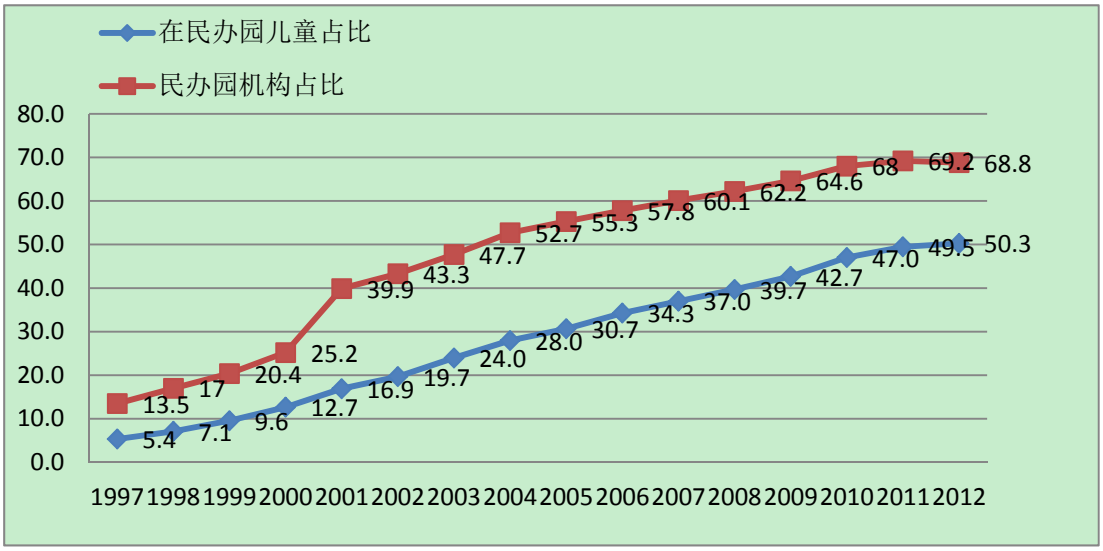
说明：根据 1998-2013 年《教育事业统计年鉴》数据制作。

图 6 公办和民办在园儿童规模变化（1997-2012 年）（单位：万人）

3. 民办幼儿园在学前教育提供中的重要角色

民办幼儿园在学前教育提供中扮演着非常重要的角色。图 7 显示了民办学前教育发展日益重要的趋势。上面一条线展示了民办幼儿园机构在全国幼儿园机构数中所占百分比的增长趋势，下面一条线刻画了民办园在园儿童规模在全国在园儿童规模中所占百分比的增长变化趋势。这里有三个方面的信息值得注意。第一，民办幼儿园机构占比在 1997 年仅为 13.5%，到 2012 年已经增长到 68.8%。这就是说，2012 年全国超过三分之二的幼儿园机构是民办园。第二，民办园在园儿

童规模占比在 1997 年仅为 5.4%，到了 2012 年达到 50.3%。民办园在园儿童规模的这种增长趋势非常引人注目。第三，民办园机构占比和规模占比从 2010 年开始都出现了增长明显放缓趋势。就机构占比来看，在 1997-2009 年期间，年平均增长率为 4.26%，而在 2010-2012 年期间基本没有太多增长，只增长了 0.8%。这种变化与政府大量投入公办园建设因而公办园大量增加有关。就在园儿童占比来看，1997-2009 年间，年平均增长率为 3.1%，而 2010-2012 年间，年平均增长率为 1.65%。



说明：根据 1998-2013 年《教育事业统计年鉴》数据计算制作。

图 7 民办幼儿园机构占比及在园占比（1997-2012 年）

（三）学前教育结构性质量有一定改善

学前教育质量往往比较难以直接测度，使用幼儿园专任教师学历结构、幼儿园班级平均规模以及幼儿园幼儿与专任教师比等几个指标可以粗略勾画学前教育的结构性质量。根据教育部学前教育事业发展数据，可以发现 2009-2012 年间我国幼儿园的结构性质量略有提高。

1. 幼儿园专任教师的学历结构有明显改善趋势

幼儿园专任教师学历结构有较为明显的改善。专任教师中有大学本专科学历教师的比例明显增加。首先，拥有本科学历的幼儿园专任教师在全体幼儿园专任教师中的百分比有明显改善。该百分比从 2009 年的 10.83%增加到 2010 年的 11.88%、 2011 年的 12.95%、2012 年的 14.28%，增加了大约 4 个百分点。其次，

拥有专科学历的幼儿园教师所占百分比过去几年也有明显提高。2009 年有专科学历的幼儿园专任教师占 47.7%,到 2010 年该百分比为 48.3%,2011 年为 49.4%,2012 年为 50.7%,增加了约 3 个百分点。一个相应明显的趋势是幼儿园专任教师中高中学历教师的占比呈下降趋势。2009 年高中学历幼儿园专任教师占比为 38.1%， 2010 年降低为 36.2%，2011 年为 34.3%，2012 年为 31.8%，过去三年高中学历教师占比降低了大约 7 个百分点。

大量研究发现本科学历以及专业领域的知识对幼儿发展有重要影响（Bueno et al 2010)。从 2008 年全国县级数据来看，差不多一半（50.13%）的幼儿园教师有大专文凭，只有不到一成（9.29%）的幼儿教师有本科以上文凭。对比 2012 和 2008 年幼儿园教师的学历结构，有本科学历的幼儿教师的比例增加了大约 5 个百分点。但与美国的数据相比（表 1)，我们就能看到明显的差距。美国学前教育专任教师中大学本科以上（含研究生）的比例要高得多。美国教育部明确规定服务于“提前开端”和州政府财政支持的幼儿园教师必须学历达标（主班教师须有本科文凭)。美国州政府支持的幼儿园中本科及以上学历教师占 48%(Saluja et al 2002)，而我国幼儿园教师中本科以上学历不足 15%。同时需要注意的是，美国的数据是差不多 10 年前的数据,最近这些年份应该有很大提高。如此看来，我国幼儿园专任教师的学历结构有很大提升的空间。

表 1 中美幼儿园专任教师学历结构差异

	CDA	高中以下	高中及等同	大专	本科	研究生以上
美国	**22%**	-	13%	14%	24%	24%
中国 2008	-	3.57%	36.96%	50.13%	9.29%	.05%
中国 2012		3.00%	31.80%	50.70%	14.28%	0.11%

说明：1.美国数据来源于(Saluja et al 2002)，其中 CDA 只指儿童发展专科证书。2.中国数据根据 2008 年全国 2096 个县级单位学前教育事业发展数据计算。3.中国 2012 年数据来自教育部全国宏观汇总数据计算。

2. 幼儿园平均班级规模略有下降

大量研究表明幼儿园班级规模对学前教育质量和儿童发展有重要影响（Chetty et al 2011）,因此幼儿园班级规模往往是用来推测学前教育质量的一个非常重要的指标。在本文中平均班级规模由在园儿童数除以幼儿园班级数计算得出。笔者计算的数据显示我国幼儿园平均班级规模在过去三年中有减小趋势。总的来看，2009-2012 年，幼儿园平均班级规模从 31 人减到 29 人。分别来看，

民办园平均班级规模从29人减到28人；公办园从32人减到31人。按照原国家教委颁布的幼儿园编制标准，小班规模为20-25人，中班为26-30人，大班为31-35人。由于现有数据不能区分不同年龄组下不同的班级平均规模，我们不能很好把握目前平均班级规模的含义，同时也没有实证分析班级规模减少1-2人对学生发展的影响如何。

3. 幼儿园生师比略有降低

生师比与学前教育质量有密切关系，一般说来，生师比越低，保教质量越高。笔者计算了两个指标，一个是幼师比，一个是幼职比。幼师比是在园幼儿数与专任教师之比，而幼职比是在园幼儿数与幼儿园教职工人数之比。首先，幼师比有降低的趋势：2009年幼师比为27:1，2010年和2011年为26:1，而2012年为25:1。其次，幼职比也有减小趋势，从2009的17:1减小到2012年的15:1。根据2013年1月教育部颁布的《幼儿园教职工配备标准（暂行）》，全日制公办幼儿园教职工与幼儿比为1:5-1:7，全日制幼儿园保教人员与幼儿比为1:7-1:9；全日制幼儿园每班配备2名专任教师和1名保育员，或配备3名专任教师。地方标准略有差异，比如，山东省规定全日制普通幼儿园教职工与幼儿比为1:6-1:8，广东省规定幼儿园教职工与幼儿比例为1:7-1:10，江苏省规定专任教师与幼儿比为1:16。很显然，尽管幼师比和幼职比略有降低趋势，但如果与国家标准和地方标准相比，幼儿园专任教师和教职工数量还是严重不足。

三、学前教育面临的公平性挑战

随着中央和地方各级政府增加对学前教育的财政投入，我国学前教育在规模、公、民办供给结构以及结构性质量等方面都发生了明显变化。然而，当回顾学前教育自2010年来所取得的成就时，学前教育发展现状距离“坚持公益性和普惠性原则，构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育”的政策目标还有很大的距离。学前教育发展还面临着诸多问题，而公平性挑战便首当其冲，以下笔者指出学前教育所面临的公平性挑战的四个方面。

（一）公共财政倾向于投入公办园，而公办园资源往往被优势家庭儿童所享有

“入园难”被认为是我国学前教育的严重问题之一，但入读优质低价“公办园”难才是“入园难”问题的实质。这里有以下三个方面的原因。第一，公共财政倾向于投入公办幼儿园，这样就导致整体而言公办园质量普遍高于民办园。但一般而言，由于政府财政投入和价格控制，公办幼儿园收费普遍比民办园低。这样公办园学前教育往往就成为低价优质的教育产品。前文已经显示中央学前教育专项绝大多数都用于公办园建设，也有研究显示地方政府学前教育投入也倾斜性地投入较好的公办园（机关园-县直园等）（宋映泉，2011）。第二，长期以来，非常稀缺的公办园资源大多只能为来自优势家庭的子女所享有（Gong X et al 2012；徐雨虹、陈淑华，2007；桂磊，2004）。换言之，来自较低社会经济地位的弱势家庭的孩子进入公办园的可能性相对较低。这种学前教育领域里的不公平之格局在过去三年中并没有得到根本改变。第三，公办幼儿园资源非常短缺。如前文所述，2012 年在全国幼儿园中公办园不足三分之一，同时，公办园在园儿童规模占全国在园儿童规模不足一半。尽管近年来大量财政经费投入公办幼儿园建设使公、民办幼儿园占比略有变化，但除了个别地方（上海、河北、新疆），全国以公办园为主的格局并未形成。即使在已经形成了公办园为主的地区，优质公办园资源的分布也倾向于让优势家庭儿童获得更多机会。更进一步讲，以公办园为主的财政投入倾向如果不以服务对象的家庭社会经济地位为条件可能会加剧对公办学前教育资源的竞争，从而加剧学前教育公办资源分布的不公平。比如据笔者在西部某省区的调研，在 2010 年以前该区没有一所公办园。2010 年由于中央财政的投入，该区改建 1 所公办园，6 个班 180 个孩子的规模，由于收费较低，幼儿园保教质量和硬件质量都不错，于是这个公办园成为家长激烈竞争的对象。

此外，目前公办幼儿园的收费标准也显示出优质幼儿园往往是优势家庭儿童的特权。为了考察公办幼儿园收费标准对不同家庭收入人群学前教育成本的可负担性，笔者收集整理了全国 27 个[3]城市不同类型公办幼儿园保育费标准（包括省

[3] 因为数据的不可得，本文没有包括上海、西藏和青海三个省份。

级示范园和最低级别幼儿园)及城镇居民年均可支配收入和农民人均纯收入数据，并计算出各地两类公办园（示范性公办园和普通合格公办园）保教费收费标准相对于标准家庭三口之家（城镇居民和农民家庭）收入的百分比。主要发现包括：（1)城市示范性公办园的平均保育费为511元，合格公办园的平均保育费为235元。(2）对于城市居民三口之家而言，进入示范公办园的保教费成本占家庭可支配收入的比例在各个城市有较大差别，最高的占六分之一左右（天津 15.75%)，最低的在3%以下（昆明1.98%，西安1.45%)，平均为6.51%。进入一般合格公办园保教费所占比例最高仅为7.88%，平均为3.05%。(3）农民家庭子女上示范性公办园的最高保育费占其家庭纯收入的比例为三分之一左右（天津34.39%)，平均为15.36%，上合格公办园的保教费占其家庭纯收入的平均比例为7.2%。这些数据表明，从价格上讲，城镇居民子女更有可能上示范性公办园，而农民子女几乎最多可以上非示范性低级别公办园。

表 2 若干城市公办园收费标准占城镇居民及农民家庭可支配收入百分比

省/自治区/直辖市	省会城市	公办园		示范园收费		非示范园收费	
		示范/高级园收费(元/月)	非示范/低级别园收费(元/月)	占城镇居民家庭可支配收入百分比(%)	占农民家庭纯收入百分比(%)	占城镇居民家庭可支配收入百分比(%)	占农民家庭纯收入百分比(%)
北京		750	250	6.86	15.17	2.29	5.06
天津		1400	700	15.75	34.39	7.88	17.19
河北	石家庄	220	160	3.18	8.15	2.32	5.93
山西	太原	370	95	5.46	12.24	1.40	3.14
辽宁	沈阳	1000	500	12.61	25.55	6.31	12.78
吉林	长春	750	315	10.88	27.58	4.57	11.58
黑龙江	哈尔滨	600	155	8.89	17.48	2.30	4.52
江苏	南京	600	220	6.11	15.01	2.24	5.50
浙江	杭州	520	100	4.14	10.19	0.80	1.96
安徽	合肥	400	280	5.24	14.68	3.67	10.28
福建	厦门	400	250	3.55	9.91	2.22	6.19
江西	南昌	400	300	5.65	13.7	4.24	10.28
山东	济南	400	200	6.66	19.23	3.33	9.62
河南	郑州	400	100	5.50	10.64	1.37	2.66
湖北	武汉	460	210	5.67	13.70	2.59	6.26
湖南	长沙	500	100	5.50	10.57	1.10	2.11
广东	广州	865	365	7.58	17.17	3.20	7.25

广西	南宁	300	210	4.43	6.54	3.10	4.58
海南	海口	480	300	7.16	19.67	4.48	12.29
重庆		400	120	5.81	18.06	1.74	5.42
四川	成都	650	500	7.97	18.84	6.13	14.49
贵州	贵阳	400	100	6.12	15.71	1.53	3.93
云南	昆明	150	70	1.98	6.22	0.92	2.9
陕西	西安	130	35	1.45	3.79	0.39	1.02
甘肃	兰州	380	180	6.87	20.35	3.25	9.64
宁夏	银川	260	120	3.96	10.74	1.83	4.96
新疆	乌鲁木齐	600	400	10.88	19.31	7.25	12.87
平均值		**511**	**235**	**6.51**	**15.36**	**3.05**	**7.20**

说明：1.各地公办园收费标准通过查询各地政策文本和媒体报道获得。2.城镇居民年均可支配收入和农民人均收入来自各地2012年《国民经济和社会发展统计公报》。3.公办园收费占比计算方式：每学期按10个月、每个家庭按3个人计算。分子为公办园收费乘以10；分母为城镇居民年均可支配收入或者农民纯收入乘以3。

（二）普惠性民办园建设并没有根本解决中低收入家庭子女“入园贵”问题

普惠性民办幼儿园建设是政府通过财政投入方式增加幼儿园资源的重要方式之一，很多城市和地方政府将公办园和普惠性民办园占幼儿园的百分比作为政策目标。但目前全国普惠性民办园建设方式并没有根本解决中低收入人群子女的“入园贵”问题。为了分析目前普惠性民办园收费标准对于一般家庭子女入园的可负担性现状，笔者收集了16个城市公益性民办园保育费标准的限价，同时收集了这些城市城镇居民年均可支配收入和农民人均纯收入数据，并由此计算公益性民办园收费标准对三口之家城镇居民有一个儿童入园占其可支配收入的百分比以及对三口之家农民家庭有一个孩子入园在其家庭纯收入中的百分比。有关结果见表3。

表3 若干城市普惠性民办园收费标准占城镇居民及农民家庭可支配收入百分比

省份	城市	普惠性民办园收费（元/月）	占城镇居民家庭可支配收入的百分比（%）	占农民家庭纯收入的百分比（%）
北京	–	2000	18.28	40.46
天津	–	1200	13.50	29.47
辽宁	沈阳	1000	12.61	25.55
江苏	南京	550	5.60	13.76

安徽	合肥	640	8.39	23.49
福建	厦门	500	4.44	12.39
山东	济南	480	7.99	23.08
湖北	武汉	400	4.93	11.92
湖南	长沙	600	6.60	12.69
广东	广州	1380	12.09	27.40
广西	南宁	1800	26.59	39.24
四川	成都	600	7.35	17.39
贵州	贵阳	800	12.23	31.42
云南	昆明	900	11.89	37.31
甘肃	兰州	950	17.17	50.88
新疆	乌鲁木齐	500	9.07	16.09
平均值		894	11. 17	25.78

说明：1.公益性民办园收费标准通过查询各地政策文本和媒体报道获得；2.城镇居民年均可支配收入和农民人均收入来自各地 2012 年《国民经济和社会发展统计公报》；3.普惠性民办园收费占比计算方式：每学期按 10 个月、每个家庭按 3 个人计算。分子为公益性民办园收费乘以 10；分母为城镇居民年均可支配收入或者农民纯收入乘以 3。

从表 3 我们可以看到以下几点。第一，普惠性民办园保育费收费标准在全国有较大差异，最低的有 400 元/月，最高的达 2000 元/月，平均保育费为 894 元/月。第二，普惠性民办园保育费占标准城市居民家庭可支配收入的百分比有较大差异。最低仅占 4.4%（福建厦门），最高占 27%（广西南宁），平均占比为 11%。第三，各地普惠性民办园保育费标准相对于三口之家农民家庭收入来讲，其平均占比高达 26%，最高达到 51%（兰州），最低 12%（厦门、武汉等）。同时，需要说明的是，上述百分比是对城市居民和农民收入的平均值而言，如果是使用收入的中位数数据，该比例还会更高。此外，上述计算仅包括保育费而并没有包括伙食费等其他费用。

尽管中央财政投入中有幼儿资助项目，各地也出台政策对贫困家庭幼儿入园实施资助，但实际覆盖范围还是非常有限。以上海浦东为例，2011 年 9 月，浦东新区发布了《关于对浦东新区经济困难家庭适龄幼儿实施学前教育资助的通知》，规定凡符合条件的经济困难家庭儿童，其入园期间保育教育费、一日一餐两点伙食费由幼儿园统计后上报，由财政统一划拨。这一政策加大了对经济困难家庭儿童的资助。2009-2012 年，浦东新区共投入财政资金 784.83 万元，资助儿童为 4000 人次（浦东新区教委，2013）。浦东新区也许可以算作全国学前教育的典型，获得资助儿童平均每年不过 1000 人左右。因此我们可以断言，对于全国大多数地区尤其是中西部经济欠发达地区中低收入家庭而言，入读普惠性民办

幼儿园“入园贵”依然没有解决。

（三）农村县镇幼儿园与城市幼儿园相比保教质量还存在巨大鸿沟

中央政府和地方政府学前教育财政投入中相当大比例都投入到了中西部农村，推动农村乡镇幼儿园建设。由于大量经费投入硬件建设，与儿童身心发展密切相关的保教质量似乎并没有得到显著改善。证据显示农村和县镇幼儿园与城市幼儿园相比在结构性质量指标上还有明显差距。笔者计算了 2012 年全国按城乡分布的幼儿园专任教师学历结构（表 4）以及按城乡分布的幼儿园幼师比和幼职比（表 5）。表 4 显示，城市幼儿园专任教师大专学历比县镇幼儿园教师高出近 5 个百分点，比农村幼儿园教师高出 15 个百分点；城市幼儿园专任教师中本科比例比县镇幼儿园教师高出 6 个百分点，比农村幼儿园教师高出 12 个百分点。而农村幼儿园专任教师由更高比例的高中及以下学历的教师组成。

表 4 2012 年按城乡分布幼儿园教师学历结构（%）

	高中以下	高中及等同	大专	本科	研究生以上
城市	0.1	25.6	54.5	18.2	0.19
县镇	3.5	34.2	50	12.23	0.04
农村	7.2	46.4	40.1	6.26	0.02

说明：根据教育部全国汇总数据计算。

生师比是表示幼儿园结构性质量的另一个指标。如表 5 所示，我国城市、县镇和农村幼儿园在这个指标上还有明显差距。2012 年城市幼儿园平均幼职比为 10:1，县镇幼儿园为 17:1，农村幼儿园为 28:1。如果看幼儿与专任教师之比，差异更为显著。2012 年城市幼儿园平均幼师比为 17:1，县镇为 27:1，农村为 45:1。

表 5 2012 年按城乡分布幼儿园生师比

	幼职比	幼师比
城市	10:1	17:1
县镇	17:1	27:1
农村	28:1	45:1

说明：根据教育部全国汇总数据计算。

（四）大多数进城务工人员随迁子女在城市还不能享受有质量保证的学前教育

中央财政学前教育专项“四大类七大项”之“综合奖补类”资金专门用以“鼓励多渠道多形式办园和妥善解决进城务工人员随迁子女入园”，然而大量证据显示进城务工人员子女在城市的学前教育质量堪忧。他们中的绝大多数只能在城市就读“非注册”民办幼儿园。这些“非注册”幼儿园往往收费不高，规模不大，质量不高，数量惊人。似乎没有证据显示哪个城市因为“学前教育三年行动计划”的实施使这种“非注册”民办幼儿园大大减少或者消失。即使在学前教育发展最好的上海市，也有大量民办三级幼儿园[4]和看护点存在。仅上海市闵行区，2012年底就有104家看护点（其中11家正筹备申请民办三级幼儿园）。民办三级幼儿园算是获得开办资格的学前教育机构，而看护点则是非正式注册机构。在104家看护点中，除去11家正在申请民办三级幼儿园的看护点，93个看护点中共有幼儿20432人，占该区在园幼儿总数的37%左右。再如沈阳市2013年有经过审批的各级各类幼儿园959所（其中公办287所、民办672所），在园儿童14.3万人。现有未审批的不规范幼儿园1459所，在园儿童58535名，这些幼儿园主要为不规范的家庭托儿所（谭皓，2013）。这就是说在该市大约29%的孩子在“非注册”幼儿园。大量“非注册”幼儿园的存在有多方原因：一方面是因为学前教育市场上有质量保障的合格幼儿园资源不足；另一方面也因为地方政府管理部门的过度管制，过高门槛导致一些幼儿园无法获得合法身份。

四、总结与建议

本文首先简述了中央和地方政府自2010年以来对学前教育加大了财政投入。据初步估计，新增中央和地方学前教育财政投入2100亿。中央政府的专项经费主要倾斜用于中西部欠发达农村地区的公办幼儿园硬件建设。地方政府也加大了对学前教育的财政投入，尽管各地方政府在学前教育的投入力度和方式上还存在较大差异。其次，通过使用时间序列数据描述了学前教育事业在学前三年毛入园率、幼儿园规模、在园规模、公民办幼儿园供给比例、结构性质量等方面的发展

[4] 民办三级幼儿园是指教育部门承认其办学合法性的最低质量标准的幼儿园。

变化趋势。学前教育三年毛入园率及在园儿童规模已经超过《教育规划纲要》提出的2015年目标;公办园数量和公办园在园儿童数量自2010年之后大幅度增加;民办幼儿园已经占到全国幼儿园总数的三分之二以上，民办园在园儿童数超过50%。同时，学前教育的结构性质量指标也有明显改善，但与国家标准和国际上可比较的质量指标相比还有较大差距。最后，本文指出，经过实施学前教育三年行动计划，我国学前教育依然面临着公平性挑战，具体表现在四个方面:(1)公共财政倾向于投入公办园，而来自优势家庭儿童入读公办园的机会更高;(2)普惠性民办园收费标准对中低收入家庭而言负担仍然过高;(3)农村与城镇幼儿园在保教质量上与城市幼儿园相比还存在巨大鸿沟;(4)大多数农民工子女在城市还不能享受有质量保障的学前教育。

本文还存在诸多局限。首先，关于政府财政投入数据，笔者并没有获得中央各项专项在各省、市、自治区的分布以及各地方政府各自投入总量的地方差异。其次，由于时间序列微观财政数据的不可得，本文并没有能够分析不同财政投入方式（公办园建设、普惠性民办园建设、教师培训、幼儿资助等）对地方学前教育发展的因果关系影响。第三，关于学前教育事业发展，同样由于省、市、县级微观数据的不可得，本文也没有能够系统分析地区之间差异及影响因素。第四，几个学前教育发展指标的使用还有待于进一步提高其准确性。比如学前教育质量指标是投入性指标而非幼儿实际发展和成长的指标或者过程性指标;政策文本中的示范性幼儿园或者普惠性保教费标准与各幼儿园实际收取的费用有差距。此外，本文也没有能够分析乡镇中心幼儿园建设对农村幼儿入园机会和质量的影响。建议未来的研究可以在上述方面进行改进。

最后，对于改善学前教育事业、促进其公平性，笔者提出如下政策建议。第一，政府对公办园的财政投入应该以服务弱势群体家庭（经济社会经济地位）儿童为条件。具体来讲，公办幼儿园只有为来自社会经济地位低的弱势群体家庭儿童服务时才有接受公共财政投入的正当理由。否则，公共财政对公办幼儿园的投入导致的结果是优势人群子女享有高质低价的幼儿园，这都是在加大学前教育领域的不公平。现有优质公办园应该增加对来自弱势群体家庭儿童的服务比例。第二，在幼儿园价格管制方面，可以考虑公办园和普惠性民办园实施梯度收费政策。对于家庭人均收入在当地人均收入中位数或者平均水平以下一定百分比的儿童

入园实施全额或部分补贴。这样就不至于限制公办园和普惠性民办园在市场上获得合理的私人成本分担。目前公办幼儿园和普惠性民办幼儿园最高收费的限制会制约幼儿园发展的活力。第三，加大对农村和县镇地区幼儿园教师队伍发展的财政投入。如果第一个三年行动计划建设了大量乡镇中心幼儿园，接下来的重点是采取灵活多样的形式增加幼儿教师规模和质量。第四，中央政府应将进城务工人员子女学前教育入园率、入园规模、质量指标作为城市发展和建设的考核指标；同时，建议改革中央“四大类七大项”中的“综合奖补类”项目奖补方式，以激励学前教育机构、非政府组织和各种社会团体通过多种形式为农民工子女提供收费合理、有基本质量保障的学前教育。

参考文献

冯丽,柯昌万.2014.陕西：实施学前教育三年行动计划实现跨越发展[N].中国教育报,2014年2月16日第1版.

桂磊.2004.关于财政性学前教育经费在幼儿园之间的分配问题[J].事业发展与管理,2004（3）.

浦东新区教委.2013.学前教育财政投入与绩效监控的实践探索.教育部-联合国儿童基金会普惠性民办园项目结题会资料.

宋映泉.不同类型幼儿园办学经费中地方政府分担比例及投入差异——基于3省25县的微观数据.教育发展研究[J].2011(17):15-23.

宋映泉.2012.学前教育三年行动计划的实施、挑战与政策建议—一份调研报告[R].提交财政部内部报告。

谭皓.2013.沈阳计划出台学前教育条例 幼师准入更严格[N].华商晨报,2013.12.19.

王海英.2011.学前教育不公平的社会表现、产生机制及其解决的可能途[J].学前教育研究(8):10-16.

徐雨虹,陈淑华.2007. 从公有学前教育资源占有者的构成看学前教育的公平性[J].幼儿教育(教育科学版)(4).

杨灿明.2013.学前教育发展支持政策研究 财政部与共建高校联合研究课题报告[R].中南财经政法大学.

曾晓东.2006.我国幼儿教育由单位福利到多元化供给的变迁[J].北京师范大学学报(社会科学版)(2)(总第194期).

中华人民共和国教育部.2014.学前教育三年行动计划新闻发布会介绍材料.2014-2-26.

中华人民共和国国家部. 2013. 教育部关于印发《幼儿园教职工配备标准（暂行）》的通知（教师2013（1号）.

Bueno, M., Darling-Hammond, L., and Gonzales, D. (2010). *A Matter of Degrees: Preparing Teachers for the Pre-K Classroom.* The Pew Center on the States. Retrieved from: http://www.preknow.org/documents/teacherquality_march2010.pdf.

Chetty，R；Friedman & Nathaniel Hilger & Emmanuel Saez & Diane Whitmore Schanzenbach & Danny Yagan, 2011. "How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star," The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 126(4),

pages 1593-1660
Gong, X. and Xu D. (2012). Household Income and Preschool Attendance in Rural China: Evidence from CHNS, working paper submitted and presented in the 2012 CIES conference, Puerto Rico
Saluja, G., D.M. Early, and R.M. Clifford, *Demographic characteristics of early childhood teachers and structural elements of early care and education in the United States.* Early Childhood Research and Practice, 2002. **4**(1).

上期回顾

2014 年第 1 期（总第 89 期）

高中阶段普职分流的路径选择：综合高中抑或普职分离？——基于 PISA 2009 的国际比较研究

摘要：从世界范围来看，高中阶段有两种主要的教育体系类型：综合性教育体系和分轨性教育体系。其中，分轨性教育体系内的教育分流是通过普职分离，将学生分流到不同类型的学校中去而实现的；而综合性教育体系内的教育分流是通过在综合中学内部的能力分组，将学生分流到不同类型的教育轨道而实现的。本文使用 PISA 2009 的国际比较数据，围绕“效率”与“机会均等”两个维度来对分轨性教育体系与综合性教育体系进行比较。实证分析结果显示，分轨性教育体系更有效率，而综合性教育体系在弱化教育机会不平等方面更有优势，即存在着“效率”与“公平”的权衡。因此，从促进教育公平的角度出发，探索综合高中发展模式可以作为推进我国普及高中教育进程的路径之一。

本《简报》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。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 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

电　　话：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院楼 413 室（100871）

传　　真：010-6275-6183