北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2008 年第 6-2 期（总第 25 期）　　2008 年 10 月 16 日

主　题：

- 我国学前教育财政政策—1978 年以来我国学前教育财政制度沿革

关键词：

- 学前教育财政政策

摘　要：

本期简报对我国学前教育的行政管理体制和学前教育的相关政策法规以及学前教育财政体制和财政投入机制进行了介绍，以图对学前教育财政体系进行更好的理解。

我国学前教育财政政策

—1978 年以来我国学前教育财政制度沿革

刘云波[1]

改革开放近30年来，我国政府逐步意识到学前教育的重要性。2007年，党的十七大报告明确指出要“重视学前教育”这一任务。 但是，长期以来，我国学前教育经费处于严重不足的状态，企事业幼儿园面临着转制变革的难题，学前教育市场处于一种无序混乱的状态。因此，在建设和谐社会和倡导教育公平的大背景下，研究我国学前教育领域的财政政策和历史沿革无疑具有重要的现实意义。

一、 我国学前教育财政体制

(一) 中央和地方责任的划分

1983年，教育部在《关于发展农村幼儿教育的几点意见》 中就指出，“各级教育行政部门应根据财政部1980年制定的 《国家预算收支科目》 的规定，在地方教育事业经费中列幼儿教育专项。教育基建投资也应包括幼儿教育项目，以保证教育部门办园有计划地发展。在有条件的地方，地方财政还应对农村幼教事业给予适当补助。”这项措施对幼儿教育专项经费首次做出了规定，明确了幼儿教育在我国财政支出结构中的一席之地。

1988年5月，国务院办公厅转发国家教委、计委、财政部等联合起草的《关于加强幼儿教育工作的意见》，规定“地方各级人民政府应根据《中共中央关于教育体制改革的决定》中，教育经费要‘两个增长’的精神，妥善安排幼儿教育所需经费；坚持实行‘地方负责，分级管理’和各有关部门分工负责的原则。”这进一步明确了各级地方政府承担幼儿教育经费的责任。

2003年《关于幼儿教育改革与发展指导意见》对我国各级政府和各部门的责任做出了更为具体的规定，这也是我国政府首次将幼儿教育的事权和财权进行明

[1]刘云波（1983-），女，吉林松原人，北京大学教育学院 2007 级硕士研究生，研究方向为教育经济与管理。

确分工，是对我国幼儿教育财政投资体制的进行了调整。“地方各级人民政府要加强公办幼儿园建设，保证幼儿教育经费投入，全面提高保育、教育质量；地方各级人民政府要积极采取措施，加大对幼儿教育的投入，做到逐年增长。县级以上人民政府安排的财政性幼儿教育经费要保障公办幼儿园正常运转，保证教职工工资按时足额发放，保证示范性幼儿园建设和师资培训等业务活动正常进行，扶持和发展农村及老少边穷地区的幼儿教育事业。幼儿教育经费要专款专用，任何部门不得截留、挤占和挪用。乡（镇）人民政府的财政预算也要安排发展幼儿教育的经费。”

从上面的政策可以看出，我国实行的是地方分权的幼儿教育财政管理体制，中央一级政府没有专项幼儿教育财政经费，无法在全国范围内进行财政经费的转移活动，完全由地方政府自筹和自行安排幼儿教育财政经费。

我国在实行“分税制”以后，中央和地方的财政相对独立。而我国幼儿教育又归属地方负责，从中央财政得到的财政支持极少，只能依靠地方财政的投入，中央对幼儿教育的经费保障问题鞭长莫及。而中央和地方财政之间的分离，使得各地对幼儿教育的投入差异悬殊，这从现行的教育实践就可以看出，个别先进地区已经将学前教育经费纳入了财政预算，导致幼儿教育的财政经费投入在各地区之间严重不公平。而财政资金在同级地区之间缺乏横向转移的途径。幼儿教育经费投入的横纵割裂以及由此产生的地区间不均衡发展是目前亟待解决的问题之一。

(二)　幼儿教育经费的筹集

改革开放以来，我国一直坚持动员和依靠社会各方面的力量，多渠道、多形式的发展我国幼儿教育。随着市场经济力量的逐步壮大，我国幼儿教育财政投入体制呈现出多元化的特点。

依靠社会力量多渠道办园

1979年7月，经中央和国务院批准，教育部、卫生部、全国妇联等5部门联合召开全国托幼工作会议，会议提出坚持“两条腿走路”的方针，恢复、发展、调整、提高各类托幼机构；在资金筹集方面，要坚持国家、集体、社会和个人一起

上的原则。多元化的幼儿教育投资体制得以恢复和强化。

为满足城乡对幼儿教育事业发展的巨大需求，我国一直鼓励利用非政府力量创办托幼机构。1983年，教育部发布了《关于农村幼儿教育的几点意见》，指出“发展幼儿教育必须坚持‘两条腿走路’的方针。农村应以群众集体办园为主，充分调动社（乡）、队（村）的积极性；县镇则应大力提倡机关、厂矿企事业、街道办园，并支持群众个人办园。”

1988年，根据《关于加强幼儿教育工作的意见》提出，要动员和依靠社会各方面力量，通过多种渠道，多种形式发展幼儿教育事业，主张“继续调动企业、事业、机关、团体、部队、学校等单位举办幼儿园的积极性，可采取单独举办或联合举办幼儿园的形式，解决其职工子女的入园问题；并鼓励有条件的幼儿园向社会开放，吸收附近居民子女入园。”对各种性质的幼儿园的经费筹措的制度安排是，“城镇街道举办的集体性质的幼儿园(班)，应实行合理收费，独立核算，自负盈亏。根据中共中央、国务院的有关规定，地方人民政府可酌情对其开办、添置大型设备及房屋修缮等开支，从地方财政的自筹经费中给予适当补助。乡、村举办的集体性质幼儿园(班)，其经费由举办单位自筹解决，并可按有关规定适当向家长收费”

1997年，国家教委颁发的《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》指出要动员社会力量办园，在国家“九五”期间发展幼儿教育的措施中也明确提出要动员社会力量办园，并认为，“幼儿教育事业具有很强的地方性和群众性，发展这项事业必须由地方政府统一领导，坚持国家、集体和公民个人一起办的方针，按照‘地方负责，分级管理和有关部门分工负责’的原则，在地方政府举办幼儿园的同时，仍应积极鼓励和大力支持企、事业单位、社会团体、街道居委会，农村乡、镇和村委会，公民个人举办幼儿园或捐资助园。”对民办园要按照“积极鼓励，大力支持，正确引导，加强管理”的方针，加强对民办园的管理，探索民办幼儿园的发展机制。

2003年，国务院办公厅转发教育部等部门（单位）的《关于幼儿教育改革与发展指导意见》的通知，指出“积极鼓励和提倡社会各方面力量采取多种形式举办幼儿园。社会力量举办的幼儿园，在审批注册、分类定级、教师培训、职称评定、表彰奖励等方面与公办幼儿园具有同等地位。”至此，从法规的角度考虑，

社会力量办园已经能够取得与共办园同等的地位。

企业办园改革：公退民进

在社会主义市场经济体制改革进程中，国有企业纷纷改制，国家机关、事业单位进行改革调整，作为单位集体福利发展起来的附属幼儿园的面临着转制难题。截至1994年底,企业办园在园幼儿326万人,约占全国在园幼儿总数的12.4％。

1995年9月，国家教委、民政部、建设部等多部委联合发出了《关于企业办幼儿园的若干意见》，指出“改革现行幼儿园收费制度，鼓励企业幼儿园向社会开放，逐步改变幼儿园经费由企业全部包揽的做法，提高企业办园的效益；有条件的企业应继续办好幼儿园；对于部分确不具备独立办园条件和具备了分离幼儿园条件的企业，本着平稳过渡的原则，可在政府统筹下，将所办的幼儿园交给当地教育行政部门规划，以多种形式继续办好，或由社区办，或由具备条件的团体、个人承办。”

为纠正企事业单位幼儿园在转制中出现的各种问题，2003年，《关于幼儿教育改革与发展指导意见》，对企事业单位幼儿园转制又提出更具体的规定:“企事业单位转制后，可以继续举办幼儿园，也可将企事业单位办园资产整体无偿划拨，移交当地教育部门统筹管理；要通过实施联办、承办、国有民办等办园体制改革，提高办园效益和活力。实施办园体制改革要保证国有资产不流失，保育、教育质量不下降，广大幼儿教师合法权益受到保障、整体素质得到提高。”国家对企事业单位幼儿园转制的规定对其他机关园、集体制幼儿园也有一定的引导作用，我国许多机关园和集体制幼儿园也基本上按照该思路进行改革。

成本分担：向幼儿及家长收费

在计划经济时代，幼儿教育的福利性质色彩比较浓，各机关及企事业单位的幼儿园一般是减、免学费，或者对幼儿及家长收取较低水平的费用，只是一种象征性质。在这一时期，个人承担的幼儿教育成本的所占的比例很小。

改革开放以后，在市场经济的冲击之下，权利与义务关系对等，各级各类幼儿园的标准逐步放开。

1988年的《关于加强幼儿教育工作的意见》明确规定，“养育子女是儿童家长依照法律规定应尽的社会义务，幼儿教育不属义务教育，家长送子女入园理应负担一定的保育、教育费用。各地应在调查研究的基础上，制订各类幼儿园的收费标准。收费标准由教育部门本着取之于民，用之于民的原则，兼顾实际需要和家长的经济承受能力，提出意见，经同级物价部门核定”

1996年国家教委颁布的《幼儿园工作章程》中，规定“任何组织和个人举办幼儿园不得以营利为目的。幼儿园不得以培养幼儿某种专项技能为由，另外收取费用；亦不得以幼儿表演为手段，进行以营利为目的活动。”

2003年的《关于幼儿教育改革与发展指导意见》对此做出更为明确的规定，“国务院教育部门会同财政部门和价格主管部门，按照不以营利为目的的原则，制定幼儿园（班）收费管理办法。省、自治区、直辖市教育部门根据生均培养成本、当地经济发展水平、居民承受能力等情况提出对本地区公办幼儿园（班）最高和最低收费标准的意见，经同级财政部门和价格主管部门审核报省级人民政府批准后执行；民办幼儿园（班）要按照国家有关规定，根据办学成本合理确定收费标准，报有关部门备案并公示。”

根据上面的政策规定可知，我国幼儿园的收费项目和标准主要由省、县级政府确定，因各地的经济发展水平等因素多有不同，我国幼儿园的收费情况各地差异很大，幼儿家长负担的比例也不尽相同。

二、 我国学前教育财政投入机制

从我国幼儿教育财政投入制度的政策和历史沿革来看，我国主要实行的是供给方财政投入机制，即主要对各类托幼机构提供财政支持，几乎不存在针对幼儿及其家长的需求方财政资助。

（一）供给方财政投入

在我国，一般用财政性学前教育经费来指各级政府的财政支出中用于学前教育的经费，还包括用于学前教育的教育附加费。这些费用一般由财政或税务部门转拨给教育主管部门，然后由教育行政部门根据需要按照一定的比例划出用于学

前教育的经费，并把这些经费分配到各个幼儿园和学前教育部门。目前，我国地方政府几乎不存在对民办园的财政投入，只是起到一个管理和引导的作用，财政性学前经费一般只分配给公立幼儿园。

1. 对公办园的财政投入

改革开放以后，财政性学前教育经费在公办幼儿园之间分配得愈加不均衡。首先，在地区之间分配不均，幼儿教育财政投入明显向城市倾斜，轻视农村学前教育。在市区，财政性学前教育经费一般由区教育局负责分配；在农村，一般由镇一级的教育主管单位负责分配。其次，在幼教机构之间实行倾斜性分配体制。我国地方政府的幼儿教育专项经费的大部分投入给教办园，部分机关园和农村乡镇中心幼儿园只能得到少量经费投入。

幼儿教育财政投入明显地偏向城市、偏向教办园，呈现出“扶强而不助弱”[2]的特点。这种倾斜性分配体制造成了一小部分设备先进的幼儿园和一大批相对比较落后的幼儿园并存的局面，引发越来越多的社会不满。

2. 对民办幼儿园的财政投入

我国民办幼儿园在我国民办教育事业中占据重要的地位，2006年社会中有各种民办托幼机构75426所，占到整个民办机构的绝大部分，并且民办幼儿园的在园人数占到整个民办教育机构中学生总数的三分之一。民办学学前教育在现实中已经成为一股不可忽视的力量。

2002年我国颁布的《中华人民共和国民办教育促进法》为我国政府财政支持民办幼儿园提供了法律依据，它专门在第七章规定了政府对民办教育的扶持与奖励政策，具体内容如下：

- ✧ 县级以上各级人民政府可以设立**专项资金**，用于资助民办学校的发展，奖励和表彰有突出贡献的集体和个人。

[2] 蔡迎旗.幼儿教育财政投入与政策[M].教育科学出版社.北京:2007(6).

- ✧ 县级以上各级人民政府可以采取经费资助，出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持。
- ✧ 民办学校享受国家规定的税收优惠政策。
- ✧ 民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后，出资人可以从办学结余中取得合理回报。

2004年，我国又发布了《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》，针对2002年提出的一些政策做出了更为具体、更为明确的规定，比如:

- ✧ 县级以上人民政府可以根据本行政区域的具体情况，设立民办教育发展专项资金。民办教育发展专项资金由财政部门负责管理，由教育行政部门或者劳动和社会保障行政部门报同级财政部门批准后使用。
- ✧ 捐资举办的民办学校和出资人不要求取得合理回报的民办学校，依法享受与公办学校同等的税收及其他优惠政策
- ✧ 在西部地区、边远贫困地区和少数民族地区举办的民办学校申请贷款用于学校自身发展的，享受国家相关的信贷优惠政策。

至此，我国已经从法律的角度疏通了政府设立专项资金资助民办学校，利用国家经费和其他资源扶持民办教育的渠道，而民办学校也可以依法享受税收优惠政策、接受捐赠、获得相关信贷支持、取得合理回报的权利。

尽管如此，在目前我国公办幼儿园财政经费紧张、分配不均衡的条件下，民办幼儿园要想获得政府的资金扶助，还有很长的一段路要走。

（二）需求方财政投入机制

目前，在我国的教育财政体系内，还没有设立幼儿奖贷学金项目，但全国各地有一些零星的幼儿入学的财政资助项目和政策。一些地方相继制定了面向低收入家庭、特殊儿童、流动人口女的幼儿教育专项资助政策。

2004年秋起，浙江省宁波市的镇海区对　浦镇500多名适龄幼儿发放每人360元的幼儿教育券。所需资金由镇政府承担60%，镇海区教育局承担40%。该教育券

不但可以在镇中心幼儿园使用，也可在按布局要求设立的达到“宁波市农村示范性幼儿园评估标准”的社会力量兴办的幼儿园中使用。

2007年,锡林郭勒盟教育局和财政局联合出台政策,从2008年起在盟内学校、公办幼儿园或经当地教育局审批的民办幼儿园接受蒙古语授课学前教育的幼儿均可享受“两免”（ 免保育费、免管理费）补助。补助资金由盟、旗两级财政共同承担，将以每人每学年700元为基数给予补助。

总之，我国幼儿入学补助形式一般是服务与实物补助、减免学费和发行教育券种，形式单一，没有相互组合，只在局部个别地区有出现，数量比较少，不能发挥整体优势。近年来，我国对学前教育逐步开始重视起来，各地政府为减轻幼儿家长的负担，对幼儿家长的资助政策才稍有发展。

上期回顾

✍ 2008 年第 6-1 期（总第 25 期）

OECD 国家学前教育的财政体制、资金提供机制（摘录）

摘要：学前教育是基础教育的起始阶段，是个体一生发展的奠基阶段。OECD 会议报告曾将“儿童早期教育与保育”称为“从投资中获益最多的教育阶段”。本文将主要利用“Education at a Glance 2007-OECD INDICATORS”以及 OECD 在线数据库中的有关资料，总结 OECD 国家学前教育在财政体制和资金提供机制等方面的主要特点，同时对一些比较典型的国家进行比较分析。

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：1200 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：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：郭 楠　　**电　　话：**010-6275-2068

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号，北京大学 17 楼 218 室（100875）　　**传　　真：**010-6275-6183