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

2014 年第 9 期（总第 97 期）　　2014 年 12 月 19 日

“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”学前教育分会综述

梁 净　张 眉*

在“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”学前教育分会上，来自北京、上海、江苏、浙江、河北、辽宁、湖北、贵州、新疆等地与学前教育相关的政府部门管理者、高校及科研机构研究人员针对学前教育事业发展及财政投入、学前教育存在的问题及未来发展方向等问题进行了主题发言与深入讨论，本文对相关内容予以综述。

一、对我国学前教育发展的基本判断

自 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）发布以来，各地方政府纷纷制定了学前教育三年行动计划。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〕

* 作者简介：梁净、张眉，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

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。随着这些政策的出台，中央和地方各级政府逐步加大了对学前教育的财政投入，从此学前教育事业开始了一个新的发展阶段。在此次研讨会上，与会者总结了三年行动计划实施以来学前教育事业发展及财政投入的基本成就，同时也指出了学前教育事业发展的主要矛盾和挑战。

（一）学前教育事业发展及财政投入的基本成就

随着政府对学前教育的重视和财政投入的增加，学前教育领域发生了明显的变化，主要体现在：

1. 学前三年在园儿童规模有较大增长。2010 年至 2013 年，学前教育在园儿童规模分别增长了 318 万、447 万、261 万和 208 万，2013 年在园儿童规模达到了 3894 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。

2. 学前三年毛入园率大幅提升。2010 年、2011 年、2012 年学前教育三年毛入园率分别达到 56.6%、62.3%和 64.5%。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》提出 2015 年的三年毛入园率目标为 62%，这一目标已经提前实现。

3. 学前教育投入大幅度增加。近年来，由于国家政策的调整，学前教育经费大幅度增加，长期投入不足的问题逐渐得到了扭转，最明显的特征有以下两个方面：第一个变化是从各级教育财政性经费增长来看，学前教育年均增长率最高，从 2008 年的 133 亿元增加到 2012 年的 748 亿元，增长了五倍，年均增幅达到了 49%；第二个变化是从各级教育在财政性经费中所占比重来看，学前教育提高的幅度最大。2008 年学前教育经费占全国财政性教育经费的 1.3%，到 2012 年增长到 3.2%，提高了近两个百分点。

（二）学前教育事业发展的主要矛盾及挑战

1. 学前教育总体供给不足，市场价格偏高

目前学前教育市场价格持续上涨，大量非认证幼儿园继续存在。有与会者认为，民办幼儿园保教费可以作为学前教育市场价格的一个表征，近年来城市民办

幼儿园保教费居高不下，幼儿园保教费高过大学学费的现象依然是基本现实，这显示出学前教育市场供给之不足。非认证幼儿园的大量存在也显示出学前教育总体供给不足，学前教育供给不足与价格偏高相互作用。

2. 学前教育结构性供给不足，弱势群体获得有质量保障的学前教育机会低

学前教育结构性供给不足是当前学前教育最突出的矛盾，该矛盾的实质是弱势群体子女获得有基本质量保障的学前教育机会不足。具体来讲，这涉及三个群体：（1）经济不发达的农村偏远地区子女；（2）城市或县镇低收入家庭子女；（3）进城务工农民工子女。

3. 优质低价的公办学前教育资源依然短缺，且分配极不公平

优质低价的公办学前教育资源供给不足，且这类资源主要被优势人群子女所享有，这一不公平局面仍然是学前教育领域的一个核心矛盾。2010 年以来，中央和地方政府加大了对学前教育的财政投入，而财政投入中的大量资金用于公办园建设，这对增加公办学前教育资源有一定的促进作用，但并没有根本解决广大普通民众对优质低价公办学前教育资源需求日益增大与公办园入园学位非常有限之间的矛盾。

4. 民办幼儿园占半壁江山，但整体质量不高

目前民办幼儿园比例已经接近 70%，在园的儿童已经达到 51%，超过了公办园的占比。民办园虽然有精英、高端的，但整体质量仍然偏低。民办幼儿园保教质量整体不高是学前教育界的共识，主要表现在幼儿教师资质不足、流动性大。

二、学前教育未来发展需要回答的几个问题

本次会议上，与会者就学前教育未来发展的相关问题进行了深入的讨论。主要集中在以下几个方面：（1）普惠性幼儿园的现状、存在问题和未来发展路径；（2）学前教育发展的质量问题；（3）学前教育未来发展路径：瞄准还是普惠；（4）学前教育财政政策的瞄准人群；（5）学前教育发展中政府和市场之间的关系和定位。

（一）普惠性幼儿园普惠吗？

为了解决“入园难”、“入园贵”的问题，近年来我国开始加大学前教育财政投入，进行普惠性幼儿园的建设。普惠性幼儿园主要包括三种类型的幼儿园：一是公办幼儿园；二是集体或单位举办的公办性质幼儿园；三是提供普惠性服务的民办幼儿园。其中，普惠性民办幼儿园是指受政府资助提供学前教育服务，不以营利为目的，面向大众、办园规范、收费合理、有质量保障的民办园。其主要特征在于非营利性、非竞争性、非排他性以及多元特点、选择性服务。普惠性民办园主要通过政府和民办幼儿园之间建立一种伙伴关系，由政府对其进行扶持并且予以规范、限制，一方面确保其公益性、普惠性的特性，另一方面保留民办园自身市场化的属性以确保其竞争性。本次研讨会中，与会者围绕普惠性幼儿园发展面临的挑战以及未来发展路径等展开了深入的讨论，其中普惠性民办幼儿园成为讨论的焦点。

有与会者认为，普惠性幼儿园并不普惠，普惠性学前教育责任的承担主体不应该是民办园，而应该是公办幼儿园。普惠性民办幼儿园发展面临的挑战主要集中在：第一，如何确立对普惠性幼儿园的投入标准，其办学成本如何核算？目前，民办园成本核算的过程难以操控，导致政府很难确定投入底线。结果，政府可能因为过度扶持而造成公共资源的流失，也可能因为扶持力度过小难以调动民办园的积极性。第二，需要建立普惠民办园的退出机制，以确保公共资源不因普惠民办园的退出而产生隐性流失。第三，建立激励机制使民办园能够加入普惠园行列，同时又能够抑制它的收费冲动；还要确保普惠园不过度依赖政府财政投入，同时又具有市场竞争力。第四，普惠性幼儿园是否允许有一定的营利空间，营利空间如何确定？

普惠性幼儿园的办学成本和收费标准是其发展的核心问题。有与会者认为，普惠性幼儿园是相对于营利性的高收费、豪华幼儿园和非营利性的公办幼儿园而言的。对普惠性幼儿园的资助及其收费标准应取决于当地公办园的标准（人员工资加公用经费以及学费），并允许其在此基础上有一定的营利空间。因此，有与会者建议根据各地公办园办学成本的基准来确定普惠性民办园的收费标准。

还有与会者建议，跳出既定的框架来思考普惠性幼儿园的问题。讨论普惠幼儿园的前提是政府已经提供了充分的公共财政保障，但目前我国学前教育财政投入仍然存在很大的缺口，在此基础上讨论民办幼儿园的普惠性、非营利性、非竞

争性等问题都需要十分谨慎。在目前中国学前教育投资的大环境下，很难遏制办学者的营利冲动、实现其非营利性和非竞争性，否则，会造成办学者想尽办法的作假，给政府的监控和评估带来极大的困难。因此，有与会专家认为，应该首先考虑学前教育的整体财政保障问题，再去考虑普惠性幼儿园政策中的各种具体措施。

（二）学前教育有了规模就够了吗？

学前教育质量评价是本次会议的三大主题之一。联合国儿基会和教育部农村学前教育教师培训基线调研课题组在西部5个省份的调研结果表明，我国西部地区的学前教育在儿童发展、教师能力素质和儿童学习环境的质量方面都处于较低水平，县城和非县城幼儿园在质量上存在较大的差距，小学附设学前班的质量问题尤其突出。这在一定程度上反映了我国学前教育的发展现状。

学前教育三年行动计划实施以来，许多地方政府以普及学前教育、提高入园率为主要目标，通过在农村地区建立幼儿园、在小学附设学前班或幼儿园等举措，使幼儿入园率得到了极大的提高。扩大办学规模、提高入园率成为很多地方政府学前教育工作的重心，这种思路也获得了部分与会者的认可。例如，有与会者认为，政府扶持普惠性民办园的发展模式，第一阶段应该更多关注的是保底和规范，第二阶段的重点才应该是质量提升。

但也有与会者指出，在普及学前教育的过程中如果没有质量的普及是没有意义的。多项研究证明，低质量的学前教育非但没有起到促进的作用，反而损害了儿童的身心发展。学前教育的“质”和“量”必须齐头并进，而非先满足了量再讨论质量的提升。要加强学前教育质量评价和监测等相关工作，并逐步开发和完善评价标准和工具。

（三）公共财政在学前教育发展中的角色：普惠还是瞄准？

各国政府财政支持学前教育的发展大致有两种类型：一是完全由政府买单的普惠型，如北欧模式；二是政府部分承担、主要针对弱势人群或者有特殊需要人群的瞄准型，如美国模式。我国学前教育的发展路径目前仍然缺少清晰的定位，未来是走“普惠型”还是“瞄准型”的道路尚未确定。有与会者指出，我国学前

教育已经发展到了必须对未来道路进行选择的关键节点，学前教育的发展目标应从“普惠型”转变为“瞄准型”；同时也有与会者认为，应该加大政府投入的力度，扩大政府财政覆盖的范围，实现对基本人群学前教育的普及。

目前学界对于“普惠”和“瞄准”缺乏系统的概念界定，这影响了相关制度的构建。首先，对于瞄准制度，需要明确其背后的价值观。例如，美国是实行瞄准制度的典型国家，其瞄准制度维护了一种女性在家带孩子的传统的生活方式，政府的财政支持更多地体现在相关的福利制度而非学前教育财政投入上。其次，对于普惠制度，需要明确是非营利组织意义上的普惠还是完全由政府买单的北欧模式下的普惠？对于这些概念都需要进行讨论，应该在此概念下对相关的问题进行系统分析，对概念、制度、行动、标准、评价方式进行系统的架构。

不同的道路选择背后的核心问题是，政府重视学前教育的前提是基于儿童的发展还是基于社会福利？与会者认为，不同道路的选择，总是基于几个基础，一是价值基础，二是民意基础，三是现实基础，但是目前我国对于价值基础和民意基础都缺乏清晰的认识。因此，仍然需要对上述问题进行探讨。

（四）公共财政投入应该瞄准谁？弱势群体还是基本群体？

对于学前教育公共财政投入的定位人群，与会者存在不同意见。部分与会者认为，为了解决学前教育结构性不足的矛盾、促进教育公平，学前教育财政投入应该瞄准弱势群体。建议解决结构性供给不足，探索针对三类群体子女入园的瞄准机制。例如：瞄准农村学前班，可考虑试点农村学前一年免费或质量提升项目；瞄准城镇低收入家庭子女，可考虑利用需求方补贴方式增加其学前教育支付能力；瞄准进城务工农民工子女，可考虑对“黑园”进行管理和扶持。持不同意见者认为，学前教育属于公共事业，财政覆盖的人群单位应该包括大部分人群在内的中低收入群体，即“基本群体”，应该拓展学前教育的目标人群，除了上述三类弱势人群外，还应该包括整个乡村人口以及城镇中低收入家庭在内的基本群体。学前教育财政政策应该让这些基本群体享受普惠性幼儿园、公办幼儿园教育。

（五）政府在学前教育成本分担中承担了足够的责任吗？

近年来，我国学前教育财政政策出现了较大的转变，从以市场力量办学为主

逐渐转向提高政府的财政投入责任。2003 年，国务院办公厅发文确立了“以社会力量办幼儿园为主体”的政策，推动了学前教育产业化。目前，我国学前教育产业化、市场化的格局已经基本形成，其中大中城市和县城已经形成了以民办幼儿园为主体的格局。随着 2010 年颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》确立了“政府主导、社会参与、公办与民办共同发展”的体制以及 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）首次确立了公办为主体、举办普惠性学前教育的政策，学前教育市场化的趋势开始有所转变。

过去三年，尽管各级政府增加了对学前教育的财政投入，财政性学前教育经费占教育经费的比例已经有了很大提升，但和其他国家相比，还有相当大的差距。家庭支出（学费）成为我国学前教育经费的主要来源，而政府在学前教育中的成本分担相对较少。据统计，2012 年全国财政性学前教育经费在幼儿园经费总收入中占 40.81%，在各级各类教育中占比较低，与 OECD 国家相比，也有很大差距。2010 年，OECD 国家政府在学前教育中成本分担比例的平均值是 82.1%，私人分担比例为 19.1%。

围绕这一问题，与会者的讨论主要集中在两个层面上：第一，学前教育是社会公共事业还是非社会公共事业？政府需要承担多大的财政责任比例？有与会者认为，学前教育是公共事业，应该纳入义务教育，由政府承担主要责任；但也有与会者认为，学前教育是非义务教育，这就决定了政府不应该承担主要的财政责任。第二，与《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》提出的公办为主体、举办普惠性学前教育的政策相适应，在城市和县镇民办幼儿园已经占有较大比例的情况下，如何回归学前教育的公益性本质？如何改变公民办的结构？有与会者认为，应该加大投入，加快公办幼儿园的建设步伐，提高公办幼儿园的比例；但也有与会者认为，当务之急应该是实现教育公平，增加三个弱势群体子女入读有基本质量保障幼儿园的数量和比例。

三、现阶段发展学前教育的政策建议

与会者对我国学前教育的未来发展进行了深入的讨论，基于学前教育事业发展的主要矛盾及挑战，提出了以下政策建议：

（一）完善学前教育财政投入体制机制

我国学前教育财政投入体制机制主要存在以下几个方面的问题：（1）财政投入体制机制没有建立，目前的专项投入方式的可持续性面临着极大的挑战；（2）各级政府在学前教育上的财政责任缺少清晰的划分；（3）公共财政资源的分配不公平，一是与强势群体相比，弱势群体对公共资源的可获得性更低；二是对公办园尤其是机关幼儿园倾斜式的投入导致效率较低和群体间的不公平；（4）以编制为基础的财政投入方式制约了对师资的投入。

与会者建议：（1）加大学前教育财政投入的总量及其在教育财政投入总盘子中的比例；(2)促使地方财政为低收入家庭儿童提供有质量保证的学前教育服务；（3）通过购买服务等方式对民办学前教育提供政策扶持；（4）加大对师资的投入，提高教师能力和水平。

（二）改变以往以硬件为主的投入模式，加大对师资等“软件”的投入

对学前教育事业发展具有根本性影响的因素是幼儿园的园舍和师资。近年来，随着我国学前教育投入的加大，政府实施了一系列新建、改扩建等项目，我国学前教育的硬件已经得到了初步改观，但在师资方面的投入仍然存在较大的缺口和不足。因此，有与会者建议，未来学前教育财政投入的方向，应从主要面向园舍建设的硬件设施投入向以师资力量建设为主的投入转变，增加人员经费在整个投入中的比重。一方面，随着城镇化进程加快，人口流动性越来越大，在农村地区建设的园舍可能会面临使用效率低乃至遭到弃用的问题，这将导致资源的极大浪费；另一方面，教师的能力水平和师资的稳定性等对学前教育的发展影响十分重大。

对于学前教育师资队伍的建设，与会者有如下建议：（1）重视学前教育教师队伍建设。学前教育经费投入的问题实质是教师队伍建设的问题，只有加大公办教师队伍的编制，由公共财政提供保障，才能从根本上解决教师队伍的问题。(2)提高学前教育教师的收入，相关经费投入应向西部贫困地区倾斜。(3)多管齐下，大力提升教师队伍素质。可采取以下措施：保障和提升幼儿园教师地位和待遇，

提升职业吸引力；加大培养力度，增加幼儿教师数量的有效供给；严把准入关，提高持证教师比例。

（三）继续加大对乡镇中心幼儿园的建设

研究表明，西部地区县域内的幼儿园中，县城幼儿园和非县城幼儿园之间的教育质量存在较大的差异，其中小学附设学前班成为学前教育质量的最低端。有与会者认为，一方面，农村幼儿园的发展需要靠乡镇幼儿园来带动；另一方面，应该发挥县城幼儿园在县域内学前教育发展中的带头和指导作用。因此，建议下一步的政策重心应该加强乡镇中心园的建设。但也有与会者指出，由于可能每个乡镇都有比较成熟、相对有质量的民办幼儿园，教育部门把重点放在乡镇中心幼儿园建设上的决策应该更加慎重。

（四）重视学前教育财政投入的公平与效率

对学前教育投入的评价问题是与会者的关注焦点。有与会者支持，学前教育财政投入的评价应从公平和效率两个方面进行，教育财政投入一方面要考虑到教育公平的实现，另一方面还要提高财政投入的有效性。

对于学前教育财政投入的公平性问题，可以从几个方面去考虑：一是教育投入是否能使更多的孩子受益，而不是仅仅让少数就读公办幼儿园的孩子受益？二是财政投入是否对经济不发达的农村偏远地区子女等弱势群体进行倾斜？对于教育财政投入的效率问题，可以从财政投入是否对教育的整体质量提升有帮助、是否能让更多的孩子受益、是否有示范效应和辐射效应等方面进行考虑。

上期回顾

2014 年第 8-2 期（总第 96 期）

好动机不等于好效果——教育公共财政政策变形记：以温州为例

摘要：由于我国疆域辽阔、文化多样、经济悬殊等因素影响，在大一统的行政管理体制下，良好的教育财政政策的初衷未必能产生良好的政策实施效果。本文分析了中职免学费、中职教师培训、中职教师招聘、学前教育办园标准和教师标准方面的公共政策在实施过程中是如何变形的。在此基础上，建议建立回归学校法人主体的教育财政制度，一是要给政府职能划出清晰的边界，二是围绕学校法人权利体系进行纠偏。

《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：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　　**传　　真**：010-6275-6183

微信公众号：中国教育财政

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）