

学前教育投入“中部塌陷”问题研究

李贞义，龚欣，钱佳

[摘要] 利用2010年至2015年省级统计数据，本文探讨了学前教育投入“中部塌陷”问题。研究发现：中部地区在学前教育财政投入、政府成本分担比、师资配置和教师待遇等方面落后于东部和西部地区，存在“水平塌陷”现象。其中，学前教育财政投入的塌陷程度最大，且中部与东、西部地区的差距呈不断扩大的趋势；学前教育投入“中部塌陷”只是部分指标的塌陷，在办园条件方面中部优于西部。助推中部经济崛起，合理划分各级政府的学前教育支出责任，强化省级地方政府学前教育投入责任，鼓励地方政府发挥自身优势主动拓展社会资源，是实现区域学前教育均衡发展的必然选择。

[关键词] 学前教育；教育投入；中部塌陷；问题提出

党的十九大报告指出，我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国幅员辽阔，区域发展不平衡问题异常突出。随着东部沿海开放、西部大开发和振兴东北老工业基地等一系列国家战略的实施，中部地区发展的压力骤然增大，逐步形成了经济领域的“中部塌陷”格局。经济领域的“中部塌陷”不仅影响居民收入的增长和生活水平的提高，还影响到政府的义务教育供给能力，进而导致义务教育发展的“中部塌陷”（雷万鹏等，2014）。在义务教育领域，中部地区在教育经费投入、师资、办学条件和教师工资收入方面都落后于东部和西部地区，区域教育发展不平衡问题日益凸显（王远伟，2010；汪传燕和雷万鹏，2017）。中部地区教育发展相对滞后的情况若持续存在，不仅有损教育公平，也会对区域协调发展造成不利影响。

[收稿日期] 2018-03-21

[基金项目] 教育部人文社会科学研究青年基金项目“湖北省贫困农村幼儿教师的来源和流动情况研究”（16YJCZH022）。

[作者简介] 李贞义，华中师范大学教育学院，电子邮箱地址：lizhenyi0206@163.com；龚欣，华中师范大学教育学院，电子邮箱地址：gongxin@mail.ccnu.edu.cn；钱佳，华中师范大学教育学院，电子邮箱地址：qianjia@mail.ccnu.edu.cn。

然而,教育是一个复杂的系统工程,不仅涉及义务教育,还包含学前教育和其他各级各类教育。学前教育作为终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分,办好学前教育事关国家和民族的未来。自2010年国务院颁布《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》以来,中央和地方政府已经完整实施了两期“学前教育三年行动计划”。在两期行动计划的推动下,我国学前教育迎来了发展的良好时机,取得了显著的成就。学前毛入园率大幅提高,2016年达到77.4%,比2010年增加了20.8个百分点。学前教育投入也大幅增加,全国财政性教育经费中学前教育占比从2010年1.7%提高到了2015年3.8%。但由于我国学前教育发展底子薄、历史欠账多,目前仍是各级各类教育中的薄弱环节,各地区学前教育发展不平衡问题更为突出。统计数据显示,2015年东、中、西部^①学前生均教育经费分别为10137元、4947元和7421元,中部地区仅为东部、西部地区的47.95%和66.66%。可见,在学前生均教育经费投入方面,中部地区远低于东部和西部地区。已有研究表明,在经济和义务教育领域均不同程度地存在“中部塌陷”问题,但是学前教育领域还缺乏相关研究。据此,本研究拟回答如下问题:学前教育投入是否也同样存在“中部塌陷”问题?哪些投入领域的塌陷程度较大?“中部塌陷”现象是否呈不断缩小的趋势?

目前,研究者更多关注义务教育投入的“中部塌陷”问题,对学前阶段是否也存在这一问题研究较少,部分研究仅在描述我国学前教育发展状况时提到了学前教育发展“中部塌陷”这一现象,但还未就此问题进行专门的研究,而且运用的数据相对较早、指标单一,缺乏近几年的统计数据。基于此,本文利用2010年至2015年的统计数据,运用实证分析方法对此问题进行了更为深入和全面的探讨。这一问题的研究,对于促进学前教育的“中部崛起”、实现学前教育均衡发展和教育公平尤为重要,符合发展公平而有质量的教育的要求;同时,也有利于全面认识“教育发展的中部塌陷”问题。

一、数据来源与测量指标

(一)学前教育投入指标的选取及说明

学前教育发展涉及经费投入、教育发展方式、教育质量和幼儿发展等多

^① 本文根据国家统计局对“三大地带”的划分方式,界定的“中部地区”包括安徽、河南、山西、湖北、湖南、江西、吉林与黑龙江8个省;东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南11个省(市);西部地区包括重庆、云南、四川、贵州、西藏、广西、新疆、青海、宁夏、甘肃、陕西、内蒙古12个省(区、市)。

个方面。其中,教育投入是学前教育发展和质量提高的基础性物质条件,教育投入水平的高低也在一定程度上决定了学前教育发展的整体水平。并且,经费投入的“中部塌陷”往往会导致其他方面的塌陷,例如,李鹏等(2017)的研究表明,中部义务教育经费投入的“塌陷”导致了教育发展的“双重塌陷”。本文主要从学前教育投入的视角探究学前教育“中部塌陷”问题。

学前教育投入的衡量需要通过对其具体的发展指标的量化来实现。在借鉴高丙成(2015)、刘占兰(2012)、雷万鹏等(2014)、李鹏等(2017)关于学前教育和义务教育投入问题研究的基础上,本文拟定了区域学前教育投入水平的五类测量指标:一是区域学前教育财政投入指标,主要从学前教育财政投入的绝对量和相对量两个方面进行分析。学前教育财政投入的绝对量主要包含生均教育经费和生均预算内教育经费,学前教育财政投入相对量主要用学前教育财政经费占教育财政经费比例来衡量。^①二是政府的成本分担比,^②与义务教育不同,学前教育实行的是非义务教育教育阶段的成本分担机制,其成本主要由政府和家庭负担,由于学前教育是一种公益性事业,从理论上而言,政府应当是学前教育成本的重要分担主体。因此,我们选用该指标来考察地方政府对学前教育的重视度。三是师资配置,主要分析生师比、^③专科以上教师比例和已评职称教师比例。其中生师比反映了教师资源的数量水平,专科以上教师比例和已评职称教师比例反映了教师的质量水平。四是区域学前教育办园条件,主要从生均活动室面积、生均户外活动场地面积和生均图书册数三个方面分析。五是教师待遇,教师待遇的高低主要体现在工资待遇、工作条件、工作时间等方面,由于我国目前还没有直接反映教师工资待遇的统计数据,本研究选取教师工资收入与人均收入的比值反映幼儿园教师的工资待遇情况,教师工资^④与人均收入的比例是指一个地区教师工资收入与城镇居民人均收入的比例,是衡量教师待遇高低的主要指标。

(二)数据来源

本文所用数据主要来自《中国教育经费统计年鉴》、《中国教育统计年鉴》和《中国统计年鉴》(2011—2016),其中部分指标数据根据以上统计资料计算得来。

① 本研究使用《中国教育经费统计年鉴》中学前教育财政经费除以教育财政经费得到学前教育财政经费占教育财政经费比例的数据。

② 政府成本分担比例=幼儿园财政性教育经费/幼儿园经费总支出。

③ 这里的生师比是在园幼儿数与专任教师数的比值。

④ 本研究所采用的教师工资收入是利用《中国教育统计年鉴》和《中国教育经费统计年鉴》中各省份教师工资福利支出除以教职工总数得到。

二、学前教育“中部塌陷”现象分析

(一) 学前教育财政投入

学前教育财政投入是学前教育事业发展和质量提高的基础性条件,同时也是探究学前教育发展“中部塌陷”存在与否的关键指标。如图1所示,从2010—2015年我国学前生均教育经费一直呈现“中部塌陷”的情况。过去六年,中部地区学前生均教育经费一直低于东部和西部地区,而且这一差距并没有呈现缩小的趋势,反而日益拉大。如2010年中部地区与东部和西部地区分别相差3657元和1502元,而到了2015年这一差距分别达到了5470元和2474元。如图1中的折线所示,虽然中部与东、西部间的差距变化呈波动状,但是总的趋势是差距在不断扩大。另外,图1显示,各地区生均教育经费在2013年之前一直保持增长,虽然之后有所下降,但与2010年相比,各地区的生均教育经费都有了很大提高。其中,中部地区增幅最大为89%,西部次之为80%,东部最低为64%。可见,在国家政策推动下各地区对学前教育的重视度不断提高。

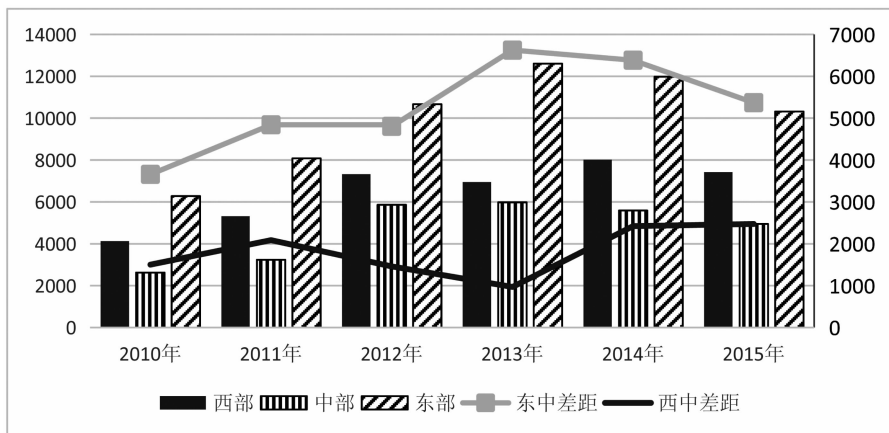


图1 2010—2015年学前生均教育经费(单位:元)

同样,生均预算内教育经费投入也一直呈“中部塌陷”。如图2所示,中部地区与东部和西部地区在学前财政性教育经费方面的差距呈持续扩大的趋势,与东部的差距由2010年的2096元扩大到2015年的3499元,与西部的差距由2010年的1376元扩大到2015年的2569元。从学前教育财政投入的绝对量看,我国学前教育“中部塌陷”问题相当严峻,而且呈愈发严重的态势。

从生均教育经费和生均预算内教育经费的增长率看,2011年至2015年,

中部地区的年均增长率分别为 18% 和 28%，在三个地区中最高；其次是西部，分别为 14% 和 19%；东部最低，为 12% 和 18%。从这两项指标的增长率看，中部地区发展速度相对较快，但是，由于历史欠账多，短时间内还很难缩小与东部地区的发展差距。

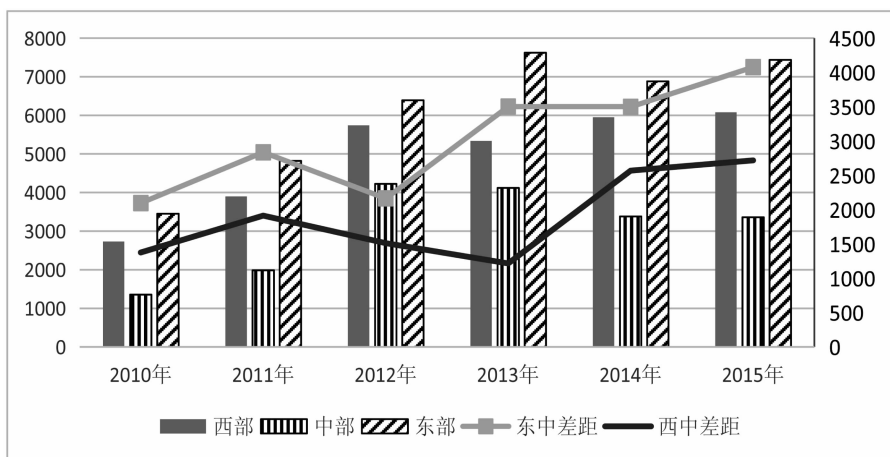


图2 2010—2015 年学前生均预算内教育经费(单位: 元)

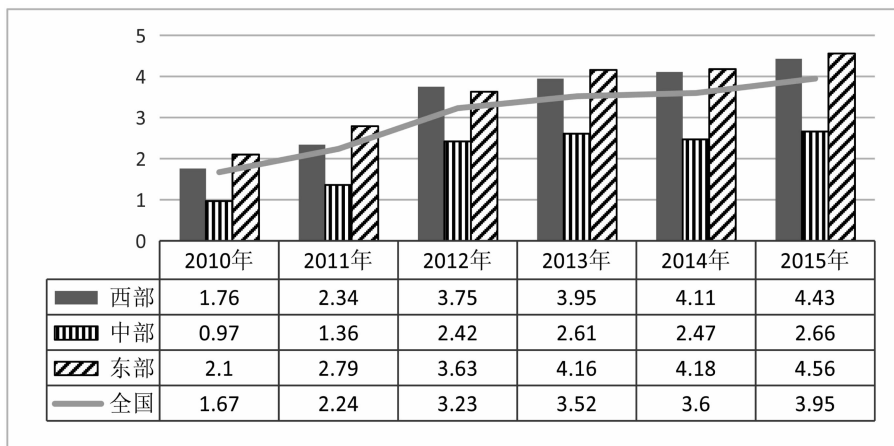


图3 2010—2015 年学前教育财政经费占教育财政经费比例(单位: %)

从学前教育财政投入的相对量看，情况仍不容乐观。如图3所示，学前教育财政性经费占教育财政经费比例也一直是东部地区最高、西部地区次之、中部地区最低。虽然各地区学前教育财政经费占教育财政经费的比例不断提高，但是中部地区与东部和西部地区的差距却没有缩小，与东部地区的差距由2010年的1.13%扩大到了2015年的1.9%，与西部地区的差距由2010年

的 0.79% 扩大到了 2015 年的 1.77%。另外,从图 3 中可以看出,至 2010 年以来我国学前财政性教育经费占教育财政经费的比例在不断提高,由 2010 年的 1.67% 提高到了 2015 年的 3.95%。但是,这一比例依然很低,距离 7%^① 的目标还有很大差距。为此,各级政府应当切实落实《国务院关于当前发展学前教育的若干建议》中所提出的要求:“财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中要占合理比重,未来三年要有明显提高。”

无论从学前教育财政投入的绝对量还是相对量看,学前教育财政投入都存在“中部塌陷”现象,而且呈现不断扩大的趋势,中部学前教育财政投入成为了“V”形的低端。

(二)政府成本分担比

生均学前教育经费反映了政府财政投入的绝对量,而政府分担的成本比例则反映了政府在学前教育发展中承担责任的比重。长期以来,我国学前教育发展中最为突出的问题是“入园难、入园贵”,而这一问题的出现更多在于学前教育公共资源短缺,政府承担的比重偏小。不同地区政府成本分担比,在一定程度上可以反映政府对学前教育的重视程度。如图 4 所示,我国学前教育政府成本分担比呈现出东、西高、“中部塌陷”的格局。从 2015 年的统计数据来看,西部地区政府成本分担比最高,为 61.37%,东部次之,为 48.68%,中部最低,仅为 40.62%。从全国来看,这一比例也仅为 47.48%,不足一半。由于目前学前教育成本分担主体主要为家庭和政府,在政府成本分担比偏低的情况下势必会导致家庭成本分担压力过重,进而导致部分贫困家庭儿童因无力支付较高的学前教育成本而无法享受基本的学前教育服务,这一方面有违教育公平,另一方面也违背了利益获得和能力支付的原则。因此,在政府学前教育成本分担比过低的状况下,为了促进学前教育公平和社会公平,各地方政府应当加大财政投入,提高在学前教育中的成本分担比例。

(三)师资配置

在生师比方面,数据显示,2010—2015 年,我国学前教育总体生师比在不断下降,且呈东部低于中部,中部低于西部的常态。具体来看,2010—2015 年,东部生师比依次为 22、22、21、20、18 和 17,中部生师比依次为 28、27、26、25、23 和 22。相对东部和中部,西部地区的生师比偏高而且高于全国平均水平,西部生师比依次为 33、33、31、29、26 和 24。可见,在

^① 教育部在《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中期评估——学前教育专题评估报告中提出,学前教育财政性经费占教育财政性经费的比重应达到 7%。

生师比这一指标上并未出现“中部塌陷”现象,学前教育投入“中部塌陷”只是表现在部分指标上。

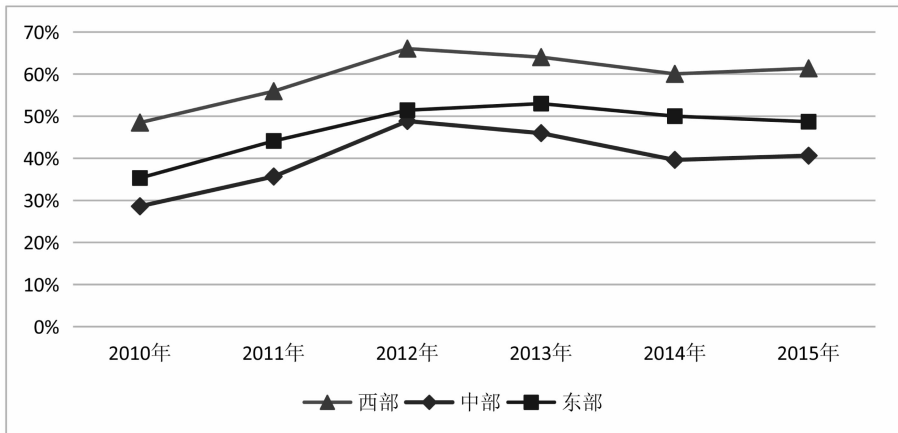


图4 2010—2015年政府成本分担比

在专科以上教师比例方面,如图5所示,学前教育领域专科以上教师比例在逐年增加。但是,中部地区专科以上教师的比例却一直低于东部和西部地区,而且,与2010年相比,2015年中部与东部和西部地区的差距更大,分别由2010年的2.26%、3.60%扩大到2015年的6.50%、6.07%。与学前教育财政投入相似,随着时间推移,中部地区与东部和西部的差距不但没有缩小,反而呈扩大的态势。

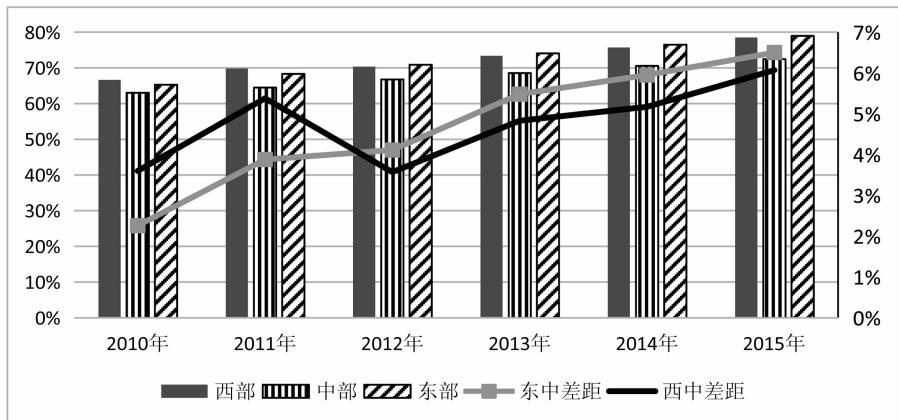


图5 2010—2015年专科以上教师比例

与专科以上教师比例情况类似,已评职称教师比例一直处于“中部塌陷”的状态。具体来看,2010年和2015年中部地区比东部和西部地区分别低6.3%、10.31%和4.09%、6.34%。2015年统计数据显示,中部地区已评职

称教师仅占 25%，仍有 3/4 左右的教师未评职称，情况相当严峻。此外，如图 6 所示，三个地区已评职称教师比例呈逐年下降的趋势，从 2010 年到 2015 年，东部地区减少了 7%，西部地区减少 9%，中部地区最为严重，减少了 11%，可见东、中、西三地区在教师职称评定方面都不同程度地存在问题，而中部地区情况最为严重。

在师资配置方面，除了生师比指标未出现“中部塌陷”情况外，专科以上教师比例和已评职称教师比例均一直处于“中部塌陷”状态，且中部与东部和西部的差距呈不断扩大的趋势。

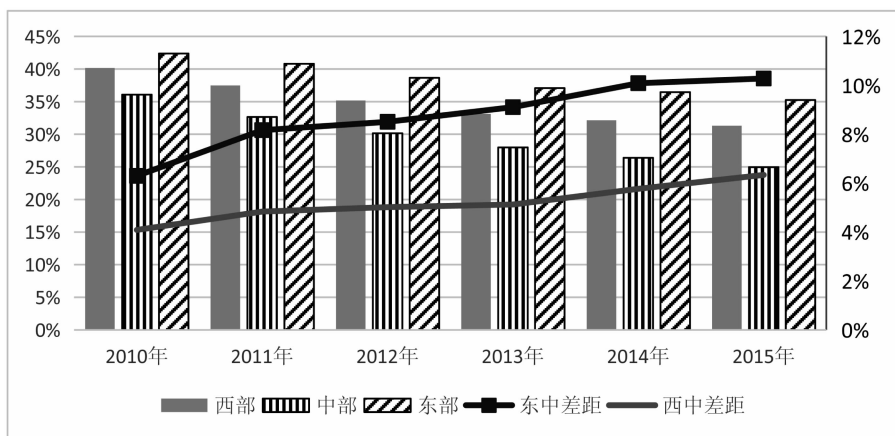


图 6 2010—2015 年已评职称教师比例

(四)办园条件

办园条件主要包括生均活动室面积、生均户外活动场地面积和生均图书册数。从生均活动室面积的地区差异看，2015 年统计数据显示，中部幼儿生均活动室面积低于东部，但稍高于西部。东、中、西部地区幼儿生均活动室面积分别为 2.95m^2 、 2.31m^2 和 2.28m^2 。从生均户外活动场地面积的差异看，2010 年至 2013 年的统计数据显示，中部地区幼儿生均户外活动室面积低于东部，高于西部。2013 年，东、中、西部地区幼儿生均户外活动室面积分别为 4.21m^2 、 3.32m^2 和 3.26m^2 。值得注意的是，在生均户外活动场地面积指标上，从 2014 年开始，中部地区一直处于“中部塌陷”的状态。2015 年的统计数据显示，中部与东部和西部地区的生均户外活动场地面积分别相差 0.81m^2 和 0.28m^2 。从生均图书册数的差异看，2010 年至 2015 年的统计数据显示，在该指标上一直保持着“东部>中部>西部”的常态。2015 年中部和西部地区幼儿生均图书册数分别为 5.72 册和 5.61 册，显著低于东部地区的 8.41 册 ($P<0.01$)。总体来看，在办园条件的几个指标上，大都保持着“东部

“>中部>西部”的状态。除生均户外活动场地面积指标近来表现出“中部塌陷”的状况外,其余指标均未出现“中部塌陷”问题,但中、西部地区与东部地区的差异依然显著。

(五)教师待遇

从幼儿园教师收入水平看,中部地区幼儿教师工资水平偏低。数据显示,中部地区幼儿教师年均收入水平最低,不仅低于东部地区,还落后于西部地区。2015年统计数据显示,东部与中部幼儿教师的年均收入相差高达2.1万元,而且工资最高的西藏比最低的江西高9万元。从教师收入与城镇居民人均收入的比值看,也呈“中部塌陷”。如图7所示,教师收入与人均收入的比例,西部地区最高,且基本保持在1.5左右;东部次之,但也在1.2左右;中部地区最低,并且一直在1附近波动,仅有个别年份比值高于1。可见中部地区幼儿教师收入与城镇居民人均收入水平基本持平,甚至还低于城镇居民人均收入。从教师待遇“中部塌陷”的发展趋势看,中部地区与东部和西部地区的差距呈扩大的态势。数据显示,2010年中部与东部和西部地区的差距分别为0.16和0.36,2015年这一差距扩大到了0.22和0.56。教师待遇偏低容易导致教师职业吸引力不足,而且严重影响幼儿教师的稳定性。研究表明,教师工资收入是影响教师流动的关键性因素(Wells, 2015)。因此,幼儿园教师工资待遇偏低的问题应引起政府决策部门的高度重视。

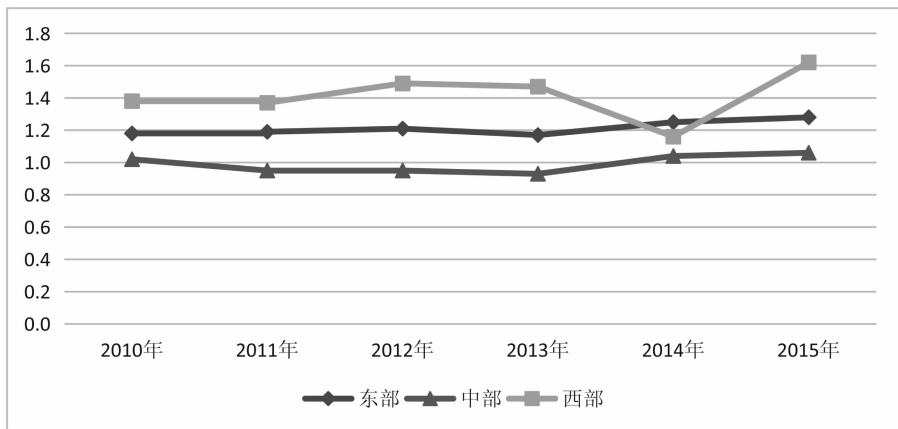


图7 2010—2015年教师收入与人均收入比

综上,我国学前教育在财政投入、政府成本分担比、师资配置和教师待遇等方面不同程度存在“中部塌陷”问题,其中财政投入“塌陷”程度最大,无论是生均学前教育经费,还是学前教育经费占国家财政性经费的比重,中部地区都远低于东部和西部地区。而且,中部地区学前教育投入“塌陷”并未随

时间的推移而有所改善,反而呈扩大的态势。

三、学前教育“中部塌陷”的原因分析

(一)中部地区落后的经济发展水平

一般而言,经济发展水平是决定教育财政投入的重要因素。地方经济发展水平的高低直接影响政府的财政供给能力,并决定地方教育财政投入程度。研究表明,学前教育财政投入与当地人均 GDP 存在显著的相关关系(高丙成,2015)。安虎森和殷广卫(2009)的研究发现,1993—2005 年间,中部地区经济增长速度一直落后于东部地区;而在 1997 年以后,中部地区经济增长速度开始落后于西部地区,形成了“中部塌陷”的局面。统计数据显示,这一趋势一直延续至今。2011 年至 2015 年间,中部地区人均 GDP 总量分别仅为东部地区的 53.9%、55.2%、55.3%、55.4%和 54.8%;人均 GDP 增长速度分别比西部地区低 1.8%、1.9%、1.3%和 0.2%(汪传燕和雷万鹏,2017)。而 2011 年至 2015 年,中部地区生均预算内教育经费分别仅为东部地区的 41.2%、66.1%、54.0%、49.1%和 45.2%;分别为西部地区的 50.9%、73.6%、77.2%、56.8%和 55.3%。在学前教育财政投入“以县为主”的负担模式下,经济发展状况直接决定了当地学前教育财政投入的多少,“中部塌陷”的经济发展格局是学前教育投入处于落后水平的关键性因素。

(二)国家的倾斜性政策

为了促进西部教育的发展,在义务教育领域,我国实行了西部地区优先的教育转移支付制度。特别是在西部大开发战略实施以来,中央对西部教育实行了各类专项扶持政策,这就使得西部学前教育经费有了较为充裕的中央财政支持。2013 年统计数据显示,三个地区中,西部地区财政性教育经费占学前教育支出的比例最高,为 66.06%,而这很大程度上得益于中央财政学前教育专项资金的支持。西藏在中央的扶持下更是实现了从学前教育到高中教育阶段的免费教育。此外,数据显示,甘肃省在第一期学前三年行动计划中共得到中央财政支持 16 亿元,占该省学前教育财政总投入(28.69 亿元)的 55.77%(郑名,2014)。而中部河南省 2013 年共得到中央学前财政转移资金 13.06 亿元,仅占全省学前教育财政总投入(30 亿元)的 43.53%。虽然我国提出了“中原崛起”战略,但是对中部地区仍然缺乏实质性的财政支持,学前教育方面的支持更少(学前教育成本分担研究课题组,2015)。尽管 2010 年我国开始实施“中西部农村学前教育推进项目”,重点支持农村乡镇中心幼儿园

建设,但并未给予中部地区特别的倾斜,难以在短时间内扭转“中部塌陷”的格局。

(三)低重心的学前教育财政投入体制

目前,我国还未对地方各级政府在学前教育中的支出责任做统一的规定,但从各地的实践来看,很多省份仍是沿用义务教育阶段“以县为主”的管理体制。黄洪等(2014)通过对我国30个省级政府《学前三年行动计划》等文件的分析和归纳,将学前教育的财政投入分担类型分为了以下四类:以县为主的财政分担和管理模式(20省)、以市县为主(5省)、以县乡为主(1省)和未明确财政投入的责任主体(4省)。可见,“以县为主”的学前教育财政投入和管理模式是最为普遍的分担类型,而且在中部8省中有6个省份实行该分担模式。在“以县为主”的学前教育财政投入体制下,县级财政是区域内财政性学前教育经费的主要来源,区县政府是学前教育财政性经费投入的主体。对于不发达和欠发达地区,这种财政投入体制重心过低。中部地区很多县级财政自给率较低,“吃饭财政”现象普遍,学前教育财政投入能力有限。此外,在省以下财政关系方面,中部地区财力上收与事权下放,导致了县级政府事权与支出责任的不相适应,进而导致中部地区财力薄弱的县区对学前教育的财政投入举步维艰。

(四)义务教育“中部塌陷”的影响

在地方政府财政性教育经费总量一定的前提下,学前教育往往面临着与其他各级各类教育的竞争,尤其是具有法律保障、居于“优先发展”地位的义务教育,由于其普及程度和经费保障得到自上而下的重视,同时也是地方政府政绩考核的关键点,因此在财政性教育经费中,义务教育经费支出具有特别优先权(张雪,2016),在学前教育经费未能单列的情况下,很可能出现义务教育挤占学前教育财政经费的现象。张雪(2016)利用2003—2013年的省级数据,对影响地方政府学前教育成本分担的因素进行了实证分析,研究发现,义务教育财政性经费占全部财政性教育经费的比例每提高1个百分点,学前教育成本中政府分担比例下降1.25个百分点。可见,义务教育的战略优先地位使其对学前教育的政府投入具有一定的挤占效应(学前教育成本分担研究课题组,2015;柏檀,2013)。另外,部分中心小学附属幼儿园甚至成为小学的校办厂,其收费大部分被用来补贴小学教师的福利(王海英,2011)。然而,当前我国义务教育发展又呈“中部塌陷”之势,中部省份在国家政策规定下必然将义务教育摆在优先发展的位置,新增教育经费不得用于本已塌陷的义务教育,从而在一定程度上挤压学前教育经费。

四、对策建议

(一) 助推中部经济崛起

学前教育财政投入作为学前教育发展和质量提升的基础性保障条件,不同地区学前教育投入的差异将直接影响区域学前教育的均衡发展。中部地区经济发展水平偏低的现实,严重制约了地方政府学前教育财政支出的能力,因而跨越学前教育发展“中部塌陷”困境的关键在于提高中部地区经济发展水平,为学前教育发展提供足够的财力支撑。为此,中部地区要加快转变经济发展方式,促进产业结构的优化升级,在保持农业发展优势的基础上,积极发展现代化工业和服务业,实现“中部崛起”。其次,中部地区应出台相应的人才引进优惠政策,加快推进户籍、住房和社会保障方面的改革,以吸引和留住更多高素质人才。再次,中央政府应当加大对中部地区的转移支付力度,在战略发展规划中应考虑中部省份的实际情况,避免将中部地区“边缘化”。

(二) 合理划分各级政府的学前教育支出责任

我国幅员辽阔,地区经济发展水平差异巨大,学前教育财政供给能力悬殊。因此应根据地区差异,明确各级政府的财政支出责任,建立东、中、西部分地区分级承担的学前教育财政分担机制和转移支付制度。基本指导原则是,经济不发达地区学前教育财政责任应更多地由中央政府负担。例如,在园所建设经费负担方面,西部地区和中部贫困地区可以主要由中央政府负担,中部发达地区可以由省级政府承担主要责任,而东部地区则由市、县级政府主要负责。在教师工资支出方面,西部地区和中部贫困地区可以由中央政府与省级政府共同负担,中部发达地区可以由省、市、县三级政府共同承担,其中应以省为主;东部地区则由市、县两级政府共同承担。为了提高中部地区幼儿园教师工资水平,省级政府应当尽快制定公办幼儿园教师编制标准,将公办幼儿园教师工资纳入到政府公共财政支出范围内。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》指出,各地要根据实际制定公办幼儿园生均经费标准和生均财政拨款标准,但截至2016年,仅有1/3左右的省(市区)出台了幼儿园生均公用经费标准。为此,各地区应尽快核定学前教育生均经费的最低标准,逐步提高学前教育生均经费投入水平。

(三) 强化省级政府的学前教育支出责任和动机

《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中明确指出:“地方政府是发展学前教育、解决‘入园难问题’的责任主体。”但这里所提到的地方政府过于笼统,指向性不够明确,缺乏可操作性。2017年国务院出台的《关于推进中

央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中提出,应当将涉及促进地方公共服务均等化的职能上移至省级政府,而学前教育作为一种基本的公共服务,省级政府应当承担更多的支出责任。目前我国学前教育财政的实际负担主体以财力较弱的县、乡两级政府为主,而财力较为充足的省级政府分担的比例却非常小。这种低重心的投资模式很难保障学前教育经费投入的充足性,也不利于实现普及学前教育的目标。为此,要进一步强化和落实省级政府发展学前教育的责任和动机。省级政府作为最高一级的地方政府,应当承担统筹全省学前教育发展的重任,明确本省的学前教育财政投入水平,将学前教育经费列入财政预算,同时保证新增教育经费向学前教育倾斜,并将此作为省级政府和其他地方级政府绩效考核的目标之一。建议将学前教育经费单列,并保持其在同级财政性教育经费中的合理比例,一方面避免形成义务教育和其他阶段教育挤压学前教育经费的局面,另一方面保证学前教育有较为充足的财政资金支持。此外,中部地区的省级政府应增强对学前教育发展的重视程度,不断提高政府的学前教育成本分担比,以减轻家庭负担的比重。为此,省级政府应当加快推进公办园和普惠园的建设,努力扩大低价优质的公办园和普惠园的覆盖面。

(四)鼓励地方政府发挥自身优势,主动拓展社会资源

有研究认为,中部地区地方政府在教育发展中容易出现保守惰性,难以虚心查找自己发展的不足与存在的问题,并设法改善(储朝晖,2014)。因为地处我国内部,中部地区历来被认为没有东部地方开放。与此同时,社会力量通常将资助支持的项目点选在西部,中部地区如果不积极行动,难以自然吸引外部投资。为此,中部地区地方政府应当提高对当地学前教育的重视程度,主动开展学前教育发展现状的调研,增强对本地区学前教育发展与东、西部地区之间差距的认识,并积极寻求解决策略。除了依靠自身经济发展,中部地区的地方政府还应当多渠道增加学前教育资源供给,积极吸引国际公益组织、企业公益基金等社会力量的投资,不断拓宽学前教育经费筹措渠道,为学前教育发展寻求更为广泛多元的资金来源。

[参考文献]

- 安虎森、殷广卫,2009:《中部塌陷:现象及其内在机制推测》,《中南财经政法大学学报》第1期。
- 柏檀,2013:《论学前教育公共服务中政府间财政责任的合理配置》,《教育学术月刊》第1期。
- 储朝晖,2014:《中部地区教育如何走出“中部凹陷”》,《教育文汇》第2期。
- 黄洪、庄爱玲、张翼飞,2014:《学前教育财政投入的分担机制研究——基于事权与支出责任相适应的视角》,《教育与经济》第3期。

- 高丙成, 2015:《中国学前教育发展指数报告》, 北京: 北京师范大学出版社。
- 雷万鹏、钱佳、马红梅, 2014:《中部地区义务教育投入塌陷问题研究》,《教育与经济》第 6 期。
- 李鹏、朱德全、宋乃庆, 2017:《义务教育发展“中部塌陷”: 表征、原因与对策——基于 2010—2014 年区域义务教育发展数据的比较分析》,《教育科学》第 1 期。
- 刘占兰等, 2012:《中国学前教育发展报告》, 北京: 教育科学出版社。
- 王远伟, 2010:《我国教育“中部塌陷”现象解读——基于省际教育数据的实证分析》,《教育发展研究》第 3 期。
- 汪传艳、雷万鹏, 2017:《农村中小学教师收入“中部塌陷”现象的实证研究——基于全国 7 省 21 个县 123 所学校的调查》,《西南大学学报(社会科学版)》第 4 期。
- 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径》,《学前教育研究》第 8 期。
- 学前教育成本分担研究课题组, 2015:《我国东部、中部、西部学前教育成本分担现状分析与政策建议》,《学前教育研究》第 1 期。
- 郑名, 2014:《“学前教育三年行动计划”成效分析与政策建议》,《学前教育研究》第 8 期。
- 张雪, 2016:《学前教育财政体制改革政策效果评估——基于地方政府学前教育成本分担的视角》,《教育发展研究》第 24 期。
- Wells, M. B, 2015, “Predicting Preschool Teacher Retention and Turnover in Newly Hired Head Start Teachers across The First Half of The School Year”, *Early Childhood Research Quarterly*, 30: 152—159.

Studies on Preschool Education Investment Sinking in Central China

LI Zhen-yi, GONG Xin, QIAN Jia

(College of Education, Central China Normal University)

Abstract: Based on the provincial statistics from 2010 to 2015, this paper discusses the problem of “central collapse” of preschool education investment. It is found that the central region lags behind the eastern and western regions in terms of financial investment of preschool education, the government’s cost sharing ratio, the allocation of teachers and the compensations of teachers, and there is a phenomenon of “level sinking”. Among them, the public financial input of preschool education sinks to the largest extent, and the gap between the central and eastern and western regions is increasing. The “central collapse” of preschool education investment is only the collapse of some indexes: the central part is superior to the west in terms of the conditions of running the kindergartens.

Key words: preschool education; education investment; central collapse

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 胡咏梅)