

# “学前教育三年行动计划”实施以来 学前教育财政投入的成效、问题与对策

周晓红, 周婉莹

**[摘要]** 为发展我国学前教育, 解决“入园难”“入园贵”问题, 我国政府开启了“学前教育三年行动计划”。两期计划实施以来, 我国学前教育财政投入取得显著成效, 学前教育财政投入明显增长, 学前教育资源快速扩大, 建立了幼儿资助制度, 幼儿园教师队伍得到有效扩充。在取得成效的同时, 我国学前教育财政投入也存在总量不足、分配不均衡、重硬件轻软件、使用效率不高等问题。为解决这些问题, 提出进一步完善我国学前教育财政投入的政策性建议: 加快学前教育立法, 从根本上保障学前教育财政投入; 厘清各级政府财政责任, 加大财政投入力度; 明确财政投入的重点与方向, 促进学前教育均衡发展; 提高幼儿园教师队伍建设的经费投入; 加强对学前教育财政经费的监管, 提高其使用效率。

**[关键词]** 学前教育; “学前教育三年行动计划”; 财政投入

学前教育是为每一个人终身学习和全面发展奠基的开端教育, 在整个国民教育体系中居于十分重要的位置。为此, 2010年7月颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出到2020年我国基本普及学前教育的目标。为保证这一目标的顺利实现, 同年11月, 国务院发布《关于当前发展学前教育的若干意见》, 明确提出“各省(区、市)政府要结合本区域经济社会发展状况和适龄人口分布、变化趋势, 确定发展目标, 分解年度任务, 落实经费, 以县为单位编制学前教育三年行动计划”。从2011年到2016年, 随着第一期(2011—2013年)和第二期(2014—2016年)“学前教育三年行动计划”的顺利实施, 我国学前教育取得了较快发展, 成效显著, 目前正在开展第

**[收稿日期]** 2018-11-28

**[基金项目]** 教育部人文社会科学规划基金项目“公益普惠性幼儿园教师工资分配与保障机制研究”(16YJA880069)。

**[作者简介]** 周晓红, 东北师范大学教育学部, 电子邮箱地址: zhouxh@nenu.edu.cn; 周婉莹, 东北师范大学教育学部; 电子邮箱地址: zhouwy132@nenu.edu.cn。

三期“学前教育行动计划”(2016—2020年)。本文以《中国教育经费统计年鉴》(2011—2017)和《中国教育统计年鉴》(2010—2016)为基本数据来源(文中特别标注数据除外),对两期“学前教育三年行动计划”实施以来,即2011—2016年间,我国学前教育财政投入取得的成效进行总结,分析当前学前教育财政投入存在的问题,并提出解决问题的对策建议,以期为我国学前教育财政投入政策措施的进一步完善提供参考和依据。

## 一、学前教育财政投入取得的成效

### (一)学前教育财政投入明显增长

自两期“学前教育三年行动计划”以来,我国学前教育经费投入一直呈增长态势。2010年学前教育经费总投入为728.01亿元,2016年增加到2803.53亿元,同比增长2.85倍,年平均增长率为25.20%。其中,政府对学前教育的投入增长更为显著。2016年,学前教育财政性教育经费为1326.07亿元,比2010年的244.35亿元增长了4.43倍,年平均增长率为32.56%,其增长速度高于学前教育经费总投入的增长速度。从相对量上来看,学前教育财政性教育经费占学前教育总经费的比例从2010年的33.56%增加到2016年的47.30%,提高了13.74个百分点;全国财政性教育经费投入中学前教育的占比由2010年的1.67%提高到2016年的4.22%,提高了2.55个百分点。在两期“学前教育三年行动计划”中,学前教育财政投入向农村地区倾斜,2016年农村学前教育财政性教育经费为679.91亿元,比2011年增长了3.83倍,占学前教育财政性总经费的比例达到51.27%。

随着政府对学前教育财政投入力度的加大,学前教育生均教育经费支出也在不断提高。2010—2016年间,学前教育生均教育经费支出从3622.12元增加到8629.68元,提高了1.38倍,年平均增长率为15.57%。其中,生均公共财政预算教育经费支出从1869.87元增加到5627.33元,提高了2.01倍,年平均增长率为20.16%;生均预算内事业费由1753.74元增加到5470.92元,提高了2.12倍,年均增长20.88%;生均预算内公用经费从396.54元增加到2117.35元,提高了4.34倍,年均增长32.21%。从农村的情况来看,2016年农村学前教育生均公共财政预算教育经费支出为4230.19元,比2011年增加了2倍,年均增长率为24.59%;生均预算内事业费支出4078.41元,增加了2.14倍,年均增长25.68%;生均预算内公用经费支出1553.62元,增加了2.03倍,年均增长24.84%。

## (二) 学前教育资源快速扩大

随着“学前教育三年行动计划”的实施、学前教育财政投入力度的加大,我国学前教育事业取得了较快的发展,幼儿园数量、在园幼儿数量以及学前教育普及率大幅度提高。

2010—2016年,全国幼儿园数量、在园幼儿数量持续增长,且增长幅度较大。2016年,全国共有幼儿园23.98万所,比2010年增加了8.94万所,增长59.43%;在园幼儿为4413.86万人,与2010年的2976.67万人相比增加了1437.19万人,增长48.28%。其中,公办幼儿园8.56万所,比2010年增加了3.75万所,增长77.87%,在园幼儿1976.20万人,比2010年增加了399.00万人,增长25.30%;民办幼儿园15.42万所,比2010年增加5.19万所,增长50.75%,在园幼儿2437.66万人,比2010年增加1038.19万人,增长74.18%。农村学前教育得到长足发展,2016年,农村(包括乡村和镇区)幼儿园16.56所,比2010年增加了5.1万所,增长幅度为44.50%。其中,农村公办幼儿园6.82万所,比2010年增加了2.96万所,增长76.78%;农村民办幼儿园9.74万所,比2010年增加了2.13万所,增长28.10%。2016年农村在园幼儿达2822.80万人,比2010年增长26.92%。其中农村公办园在园幼儿从1260.43万人增加到1408.69万人,增长了11.76%;民办园在园幼儿从963.66万人增加到1414.11万人,增长了46.74%。<sup>①</sup>

两期“学前教育三年行动计划”期间,我国学前教育普及程度快速提高,“入园难”问题得到有效缓解。2010—2016年,我国学前三年毛入园率由56.6%提高到77.4%,提高了20.8个百分点,已经超额实现第二期“学前教育三年行动计划”提出的75%的目标。

## (三) 建立学前教育资助制度, 资助资金不断增长

第一期“学前教育三年行动计划”期间,我国学前教育资助制度开始建立。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出政府要对家庭经济困难幼儿入园给予补助。同年11月,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》提出要建立学前教育资助制度,资助家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育。第一期“学前教育三年行动计划”对上述要求予以落实,尤其是2011年财政部、教育部发布《关于建立学前教育资助制度的意见》,对学前教育资助制度有了具体明确的规定,按照“地方先行、

<sup>①</sup> 城市指城区,农村指镇区与乡村之和。数据来源:2016年全国教育事业发展规划公报, [http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/s180/moe\\_633/201607/t20160706\\_270976.html](http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201607/t20160706_270976.html)。

中央补助”的原则，要求地方政府建立学前教育资助政策体系，对普惠性幼儿园中家庭经济困难儿童和孤残儿童予以资助。目前，各地都已经建立学前教育资助制度，对资助对象、资助项目、资助标准、资金分担、资助方式等做出了明确的规定。自2011年以来，公共财政对幼儿的资助标准、人数和总额均呈现上升趋势。2012—2013年，中央和地方财政落实学前教育资助预算资金共计64.68亿元，平均每年资助困难幼儿300多万人。<sup>①</sup>2014年，我国学前教育资助金额共计52.77亿元，资助幼儿411.65万人次，其中，各级政府资助金额共计50.94亿元，占总资助额的96.53%，资助幼儿387.17万人，占在园幼儿总数的10.63%。2016年学前教育资助金额总计68.18亿元，资助幼儿619.36万人次，其中，各级政府资助66.20亿元，占比97.10%，共资助幼儿585.40万人，占在园幼儿总数的14.13%。<sup>②</sup>可见，公共财政在学前教育幼儿资助中发挥着主导作用。

#### (四) 幼儿园教师队伍得到有效扩充

由于学前教育财政投入的增加和学前教育资源的扩大，幼儿园教师队伍在数量上也得到及时的补充。2016年，全国学前教育专任教师共计223.21万人，比2010年增加108.78万人，增长95.07%。随着教师队伍数量的增长，全国学前教育生师比持续下降，由2010年的26.01:1下降到2016年的19.77:1。2010—2016年间，农村学前教育专任教师数由68.14万人增加到118.35万人，增长73.69%；生师比由32.64:1下降到23.85:1，但与全国平均水平仍有很大差距。

另一方面，幼儿园教师队伍的质量也不断得到提升。教育部相继出台《幼儿园教师专业标准》(2012年)、《3—6岁儿童学习与发展指南》(2012年)、《幼儿园工作规程》(2015年)等一系列规范性文件，对幼儿教师素质提出了明确要求。2016年，全国学前教育大专及以上学历专任教师比例为76.54%，比2010年提高了17.72%；农村专任教师中大专及以上学历教师比例为72.36%，比2010年提高了19.67%，但比城市低11.25个百分点，差距仍然较大。同时，国家加大对幼儿教师的培训力度，各级培训覆盖的教师人数持续增长。2011年以来，国家实施面向全体幼儿教师的“国培计划”，中央财政投入17

---

<sup>①</sup> 《学前教育财政投入五年间增5倍——教育部有关负责人就学前教育财政投入答记者问》，<http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/s271/201406/169763.html>。

<sup>②</sup> 《〈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》，[http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_fbh/moe\\_2069/xwfbh\\_2015n/xwfb\\_151124/151124\\_sfcl/201511/t20151124\\_220650.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151124/151124_sfcl/201511/t20151124_220650.html)。

亿元,培训中西部农村幼儿教师 58.5 万人次,带动了地方各级政府对幼儿教师培训经费投入的增加。<sup>①</sup>

## 二、学前教育财政投入存在的问题

### (一) 学前教育财政投入总量不足

“学前三年行动计划”实施以来,虽然我国学前教育财政投入逐年增长,但是相较于我国其他阶段教育和世界学前教育先进水平而言,我国学前教育财政投入总量仍显不足。衡量政府学前教育经费投入充足性的常用指标包括:学前财政性教育经费占学前教育总经费的比例、学前财政性教育经费占财政性教育总经费的比例以及学前财政性教育经费占 GDP 的比例,我国 2010—2016 年学前财政性教育经费的上述占比情况详见表 1。可以看出:第一,我国学前教育经费中政府分担的经费比例较低。2011—2016 年,我国学前教育经费中财政性教育经费占比超过 40%,期间小幅度下降(可能由于学前教育经费增速较快)后再次上涨,2016 年为 47.30%,政府在学前教育投入中的比例保持在 40%—50%之间。同时期,OECD 国家政府对学前教育经费投入的比例保持在 80%以上(OECD, 2018),政府成为学前教育经费投入的主要承担者。第二,从整个教育体系来看,我国教育财政经费投入中分配给学前教育的份额较小。2010—2016 年,学前财政性教育经费占财政性教育总经费的比例由 1.67%提高到 4.22%,而同时期 OECD 国家学前教育财政经费占财政教育总经费的比例为 8.5%(吕武, 2016),并且与我国其他教育阶段相比,学前教育财政投入总量也依然较少,具体情况详见表 2。2016 年,各阶段教育财政性教育经费投入中学前教育占比最低,仅为 4.55%,远低于其他教育阶段水平;各阶段教育在校生人数中学前教育占比 17.13%,处于第二位。学前教育在校生数量较多,但是获得的财政性教育经费投入却最少,说明需要将学前教育摆在更重要的位置。第三,我国学前财政性教育经费占 GDP 的比例较低。2010 年以来,我国学前教育财政投入占 GDP 的比例逐步上升,2016 年达到 0.18%,<sup>②</sup>但是远远低于同时期 OECD 国家 0.5%左右的平均水平(OECD, 2018)。

<sup>①</sup> 《〈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》,资料来源同上。

<sup>②</sup> 按照我国国内生产总值(GDP)数据修订制度和国际通行作法,在实施研发支出核算方法改革后,对以前年度的 GDP 历史数据进行了系统修订。

表1 2010—2016年我国学前财政性教育经费占比情况

单位: %

| 年份    | 学前财政性教育经费/<br>学前教育总经费 | 学前财政性教育经费/<br>财政性教育总经费 | 学前财政性教育经费<br>/GDP |
|-------|-----------------------|------------------------|-------------------|
| 2010年 | 33.56                 | 1.67                   | 0.06              |
| 2011年 | 40.81                 | 2.24                   | 0.08              |
| 2012年 | 49.71                 | 3.23                   | 0.14              |
| 2013年 | 49.05                 | 3.52                   | 0.14              |
| 2014年 | 45.59                 | 3.54                   | 0.15              |
| 2015年 | 46.68                 | 3.88                   | 0.16              |
| 2016年 | 47.30                 | 4.22                   | 0.18              |

注:数据来自2011—2017年《中国教育经费统计年鉴》。

我国学前教育财政投入总量不足还反映在学前教育未来发展的需求方面。一方面,按照国家第三期学前教育行动计划的要求,到2020年,全国学前三年毛入园率达到85%。国际经验表明,学前三年毛入园率在80%以上的国家,财政性教育经费支出中学前教育经费占比平均为9.67%;毛入园率在60%—80%之间的国家,财政性教育经费支出中学前教育经费占比平均为7.73%。<sup>①</sup>2016年,我国学前教育三年毛入园率已经达到77.4%,但财政性学前教育经费占比仅为4.22%。另一方面,随着“全面二孩”政策的实施,新政之后出生幼儿的逐步入园,学前教育资源不足的问题将更加突出。在此背景下,据测算,到2021年我国学前教育公共财政预算事业费需求为3679.86亿元,与2016年相比需要增加2534.06亿元,2030年达5063.83亿元,9年增幅为37.61%;2035年达6517.38亿元,5年增幅为28.7%(杨顺光等,2016)。

表2 2016年各教育阶段财政性教育经费和在校生情况

| 教育阶段   | 财政性教育<br>经费(亿元) | 占比<br>(%) | 在校生数<br>(万人) | 占比<br>(%) |
|--------|-----------------|-----------|--------------|-----------|
| 高等教育   | 6287.85         | 21.58%    | 3280.24      | 12.73%    |
| 高中阶段教育 | 5076.44         | 17.42%    | 3824.49      | 14.85%    |
| 初中教育   | 6132.53         | 21.04%    | 4329.37      | 16.81%    |
| 小学教育   | 10317.42        | 35.41%    | 9913.01      | 38.48%    |
| 学前教育   | 1326.07         | 4.55%     | 4413.86      | 17.13%    |

注:数据来自《中国教育统计年鉴2016》《中国教育经费统计年鉴2017》。

<sup>①</sup> 《〈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》,资料来源同上。

## (二) 学前教育财政投入不均衡

### 1. 省际之间的不均衡

我国实行“国务院领导，省地(市)统筹，以县为主”的学前教育管理体制，各省(市、区)由于经济发展程度的不同，对学前教育的财政投入水平也存在较大差距。本文通过计算各省(市、区)学前教育生均公共财政预算教育经费、生均预算内事业费、生均预算内公用经费的基尼系数，来衡量2010—2016年省际间学前教育财政投入的不均衡程度，计算公式为(叶平、张传萍，2007)：

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n P_i (2Q_i - W_i)$$

其中： $P_i$ 为各地在园幼儿占全国在园幼儿的比例， $W_i$ 为各地学前生均公共财政预算教育经费占全国公共财政预算教育经费的比例， $Q_i$ 为学前生均公共财政预算教育经费占全国的累计比例。

一般认为，用来衡量教育支出的基尼系数标准低于收入分配的通用标准更为合理。参照已有研究，本文将学前教育财政投入分配均衡程度的评价标准定为：0.1以下表示高度均等，0.1—0.2为比较均等，0.2—0.3为相对合理，超过0.3为差距过大(胡耀宗，2012)。

表3 2010—2016年我国学前教育财政经费投入的省际差异(基尼系数)

| 年份        | 2010年 | 2011年 | 2012年 | 2013年 | 2014年 | 2015年 | 2016年 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 生均预算内教育经费 | 0.49  | 0.4   | 0.32  | 0.32  | 0.37  | 0.35  | 0.37  |
| 生均预算内事业费  | 0.5   | 0.45  | 0.39  | 0.39  | 0.41  | 0.4   | 0.35  |
| 生均预算内公用经费 | 0.63  | 0.48  | 0.39  | 0.45  | 0.42  | 0.39  | 0.33  |

注：数据来自各年度《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》。

由表3可知，2010—2016年，我国31个省(市、区)学前教育生均公共财政预算教育经费、生均预算内事业费、生均预算内公用经费的基尼系数总体呈现缩小趋势，但是数值较大，三者均超过0.33，表明省际之间的生均公共财政预算教育经费支出差距过大。生均预算内事业费和公用经费的差距也比较明显，反映了各地学前教育财政投入的不均衡程度较大。从各省(市、区)的具体数据来看，2016年，各地方幼儿园生均公共财政预算教育经费支出的均值为5663.11元，未达到全国平均水平的省份有15个，其中最高的北京(27504.37元)与最低的河南(2139.75元)相差12.85倍；生均预算内事业

费的均值为 5505.56 元, 低于全国平均水平的省份有 15 个, 最高的地区北京 (27048.92 元) 与最低的河南 (2139.75 元) 相差 12.67 倍; 生均预算内公用经费的均值为 2131.04 元, 未达到全国平均水平的省份有 12 个, 最高的北京 (11627.5 元) 与最低的河北 (877.44 元) 相差 13.25 倍。

## 2. 城乡之间的不均衡

我国学前教育财政投入的不均衡还表现在城市和农村地区之间存在显著的差距。一方面, 农村地区学前生均教育经费远低于城市地区。以 2016 年为例, 我国城市地区在园幼儿 1591.06 万人, 农村 2822.80 万人, 农村地区在园幼儿数量占比高达 63.95%, 但是农村生均公共财政预算教育经费仅为 4230.19 元, 远低于全国 5627.33 元的平均水平, 说明了城市和农村二者之间还存在很大差距。另一方面, 城乡之间的办学条件也存在显著差异, 详见表 4。2010—2016 年, 除运动场地外, 农村生均校舍、活动室、睡眠室面积和图书册数一直未达到全国平均水平, 且与城市地区的办学条件差距更大。2016 年, 城市幼儿园生均睡眠室面积是农村的 1.46 倍, 城市生均图书册数是农村的 1.41 倍。由于城乡二元结构的社会形态, 我国城市地区和农村地区存在较大的经济差异, 农村地区地方政府的财力有限, 导致以往农村幼儿园获得较少的财政支持。近年来我国加大对农村学前教育的财政投入力度, 但是由于农村地区幼儿数量较多及以往欠账太多等客观现实, 使得城市和农村地区学前教育财政投入依然存在较大差距, 因而需要着力扩大农村学前教育资源的供给。

表 4 城乡幼儿园办学条件情况

单位: 平方米/人

| 年份<br>办学条件 | 2010 年 |      |      | 2013 年 |      |      | 2016 年 |      |      |
|------------|--------|------|------|--------|------|------|--------|------|------|
|            | 全国     | 城市   | 农村   | 全国     | 城市   | 农村   | 全国     | 城市   | 农村   |
| 校舍面积       | 4.50   | 7.02 | 3.64 | 5.18   | 6.96 | 4.27 | 6.50   | 7.89 | 5.72 |
| 活动室        | 1.75   | 2.66 | 1.45 | 2.11   | 2.77 | 1.77 | 2.64   | 3.17 | 2.34 |
| 睡眠室        | 0.80   | 1.36 | 0.61 | 0.92   | 1.31 | 0.72 | 1.13   | 1.42 | 0.97 |
| 运动场地       | 3.36   | 4.14 | 3.10 | 3.37   | 3.62 | 3.24 | 3.94   | 3.89 | 3.96 |
| 图书(册)      | 3.87   | 6.39 | 3.01 | 5.62   | 7.60 | 4.61 | 7.36   | 9.03 | 6.42 |

注: 数据来自各年度《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》。

## 3. 园际之间的不均衡

我国学前教育财政投入在不同性质的公办、民办幼儿园间和不同等级的公办幼儿园间存在差异。首先, 我国扶持普惠性民办幼儿园发展, 但是财政投入较少, 财政性教育经费向公办幼儿园倾斜。当前我国民办幼儿园为整个



社会提供着一半以上的学前教育服务,但其获得的财政经费却极其有限。2016年,民办幼儿园财政性教育经费为90.16亿元,占比6.8%,公办幼儿园财政性教育经费1235.92亿元,占比93.2%,是民办幼儿园的13倍以上。与民办幼儿园相比,数量较少的公办幼儿园得到90%以上的教育财政投入。其次,学前教育财政经费过多集中投向示范性公办幼儿园,而普通的、一般的公办幼儿园获得的财政投入相对较少。例如,2010年江苏省省级示范园的生均预算内投入分为1160.76元,约是普通合格园(296.28元)的4倍(柏檀等,2012)。2010年基于三省25县的调研发现,县直幼儿园、示范性幼儿园、党政机关和事业单位幼儿园获得显著多的教育财政投入(宋映泉,2011)。类似的,2012年,广州市8所政府机关幼儿园的财政补贴预算高达8349.82万元(何东霞,2012)。两期“学前教育三年行动计划”中,地方政府大多将建设公办幼儿园和示范性幼儿园作为政策目标,这种政策在一定程度上加剧了公办、民办幼儿园之间以及不同等级的公办幼儿园之间教育财政经费分配的不均衡。

### (三)学前教育财政投入重硬件轻软件,使用效率不高

两期“学前教育三年行动计划”以来,我国学前教育财政投入更多地投向了园舍建设、仪器设备等硬件方面,而在幼儿园教师队伍建设方面则有些不足。当前,我国幼儿园专任教师数量仍然不足,难以满足学前教育快速发展的需要。2016年,我国学前教育生师比的平均值为19.77:1,而农村地区生师比为23.85:1,说明农村地区幼儿园专任教师的缺口非常大。全国有幼教资格证的教师数量较少,据教育部《〈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》中显示仅为50%左右,仍有30%左右的教师没有资格证,农村高达44%左右,教师质量普遍不高。同时,由于幼儿园教师工资待遇低、编制少等问题没有得到有效解决,致使许多公办性质幼儿园和普惠性民办幼儿园师资紧张,存在着合格(优秀)教师“进不来”“留不住”的现象。再加上幼儿园教师培训经费的短缺,使得现有幼儿园教师也难以“教得好”。

我国学前教育财政投入还存在使用效率不高的问题。王水娟和柏檀(2012)通过对江苏省51个县学前教育财政投入使用效率的研究发现,无论是从均值还是从有效样本县的比重来看,学前教育财政投入的使用效率整体都非常低。庄爱玲和黄洪(2015)采用功效系数法评价我国2010—2012年学前教育财政投入绩效,认为学前教育财政投入绩效不断改善,薄弱环节主要在于师资力量和普及程度,但城乡之间学前教育财政投入绩效差距明显,农村学前教育财政投入在经费总量、教师数量和结构等方面均有待加强。郭燕芬和

柏维春(2017)通过构建学前教育经费投入—产出指标体系,利用DEA分析方法,对全国175所幼儿园2014年经费投入效率进行分析。结果显示,学前教育经费投入整体上存在较大的效率损失,规模效率是导致整体效率损失的主要原因。此外,财政资金主要投向教育部门和政府机关所办学前教育机构,是锦上添花,而不是雪中送炭,其使用效率远远低于投入农村和街道各类学前教育机构,更远远低于对家庭经济困难幼儿的入园补助(张绘,2016)。

### 三、完善学前教育财政投入的政策建议

#### (一)加快学前教育立法,从根本上保障学前教育财政投入

当前,我国主要是通过《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》、《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》、三期“学前教育行动计划”等一系列政策文件来规范学前教育的财政投入,相关要求并不明确,缺少强制力,也缺少长期的有效性。借鉴他国经验,美、法等学前教育先进国家大都通过教育立法的方式来保障学前教育的财政投入。为此,我国应尽早制定出台《学前教育法》,在法律层面明确学前教育是政府的一项重要事权,其所需财政经费应在教育财政预算中单列,各级政府有责任确保对学前教育的投入及其增长,从而建立学前教育财政投入与运行保障的长效机制。

#### (二)厘清各级政府财政责任,加大财政投入力度

我国学前教育财政投入的主要责任在县(区)级政府,但是县级政府财力有限,因而要增加中央和省级政府的统筹力度。在各级政府责任的划分上,中央政府主要是设立专项基金,承担农村地区、贫困地区家庭经济困难幼儿的资助责任,同时加大对经济欠发达地区的财政转移支付力度。省级政府要科学地预测出本地学前教育所需要的教育经费总量和自己实际的供给能力,在下级政府学前教育财政出现缺口时予以补足,同时在核定运行成本后制定合理的生均财政拨款标准和生均公用经费标准。县级政府要承担起学前教育投入的主体责任,切实做到保工资、保安全、保运转、促发展,保障学前教育的普惠性。在明确和落实县级、省级和中央政府各自责任的基础上,逐步加大财政投入力度,学前教育财政性经费占财政性教育总经费比例不应低于7%。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 《〈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》,资料来源同上。

### (三)明确财政投入的重点与方向,促进学前教育均衡发展

改善学前教育财政投入的不均衡状况,必须要明确财政投入重点和方向,在不同省份之间、在城乡之间、在不同类型幼儿园之间进行合理的资金配置,重点关注经济欠发达地区、农村地区和弱势群体。首先,在经济欠发达地区,学前教育财政投入分担的重心要上移,增加省级政府的投入责任,同时通过中央政府和省级政府的财政转移支付对欠发达地区予以补充。其次,农村地区,尤其是偏远贫困农村要成为学前教育财政投入的重点,构建以公办幼儿园为主体的广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。同时重视对农村公办幼儿园日常运行经费、教师工资、图书玩具、生均公用经费等的投入,缩小与城市之间的差距。再次,政府要在完善普惠性民办幼儿园认定标准的基础上,加大对普惠性民办幼儿园的扶持力度,增加中央和省级财政“扶持民办幼儿园发展奖补资金”的总量。同时要积极探索教育财政在不同等级公办幼儿园之间的合理分配,促进国际之间的均衡发展。最后,学前教育财政投入要重点关注弱势儿童,通过专项资助、家庭津贴、学费减免、教育券等多种手段增加对家庭经济困难儿童的补助,保障其接受学前教育的权利。

### (四)提高幼儿园教师队伍建设的经费投入

针对幼儿教师数量不足的问题,一方面,要健全公办幼儿园教职工编制核定和补充制度,及时补充公办幼儿园教师;同时根据普及学前三年教育的目标要求,确定各类院校学前教育专业的培养规模和层次,通过定向培养、委托培养、巡回支教等多种方式扩充农村地区幼儿园教师队伍。另一方面,要依法落实幼儿园教师的工资和福利待遇,通过制定生均财政拨款标准及专项补助等方式增加经费投入,优化经费支出结构,提高人员经费支出比例,从而保障公办幼儿园和普惠性民办幼儿园教师工资待遇,确保同工同酬;同时财政经费要向农村地区幼儿教师的工资与待遇倾斜,确保幼儿教师“进得来”“留得住”。

针对学前教育教师质量不高的问题,财政性投入还要更多地用于幼儿园教师的在职培训,以促进幼儿园教师的专业成长。首先要设立专门的幼儿教师培训经费支出项目,并予以充足的财政保障。其次,要健全幼儿教师国家、省、市(县)级培训制度,加大对全体幼儿园教师(尤其是农村地区)的培训力度,根据实际需要选择有针对性的培训内容,根据现实条件采取灵活的培训形式,同时完善教师培训评价体系以提升幼儿教师的培训质量。

### (五) 加强对学前教育财政经费的监管, 提高其使用效率

新西兰以《学前教育经费使用手册》为依托, 明确了学前教育财政性经费的类型, 并对不同类型经费的投入过程以及经费监督管理方面做出了详细规定(李慧、叶存洪, 2016)。我国可以借鉴其经验, 建立学前教育财政投入和使用的监管机制。具体来说要规范学前教育财政经费投入过程中的相关程序, 明确财政性经费投入的比重及其分配的原则, 明确各方的权利、责任和义务, 最后要对学前教育财政经费投入的效果进行评估, 并将该评价结果作为下一年预算的重要依据, 以提高学前财政性教育经费的分配和使用效率。

#### [参考文献]

- 柏檀、熊筱燕、王水娟, 2012: 《我国学前教育财政投入问题探析》, 《教育与经济》第1期。
- 郭燕芬、柏维春, 2017: 《中国学前教育经费投入效率的DEA分析——基于175所幼儿园的实证调查》, 《教育与经济》第6期。
- 何东霞, 2012: 《财政补贴幼儿园岂能成少数人的盛宴》, 《工人日报》1月20日。
- 胡耀宗, 2012: 《省域高等教育财政差异实证分析》, 《教育发展研究》第1期。
- 李慧、叶存洪, 2016: 《新西兰财政性学前教育经费投入的改革与启示》, 《教育瞭望》第4期。
- 吕武, 2016: 《近年OECD国家幼儿教育经费投入趋势研究——基于〈Education at a Glance: OECD Indicators 2010—2015〉报告的分析》, 《外国中小学教育》第12期。
- 宋映泉, 2011: 《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》第17期。
- 王水娟、柏檀, 2012: 《学前教育财政投入的效率问题与政府责任》, 《教育与经济》第3期。
- 杨顺光、李玲、张兵娟、殷新, 2016: 《“全面二孩”政策与学前教育资源配置——基于未来20年适龄人口的预测》, 《学前教育研究》第8期。
- 叶平、张传萍, 2007: 《基础教育生均预算内公用经费基尼系数的再考查——兼与杨颖秀教授商榷》, 《教育研究》第2期。
- 张绘, 2016: 《“十二五”时期我国学前教育经费投入评价分析及改革建议》, 《经济研究参考》第50期。
- 庄爱玲、黄洪, 2015: 《我国学前教育财政投入绩效及城乡差异》, 《教育与经济》第4期。
- OECD, 2018, *Education at a Glance: OECD Indicators 2018*, [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018\\_cag-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_cag-2018-en).

## The Effectiveness, Problems and Countermeasures of Preschool Financial Investment Since the “Three-year Action Plan for Preschool Education”

ZHOU Xiao-hong, ZHOU Wan-ying

(Faculty of Education, Northeast Normal University)

**Abstract:** Since the implementation of the two-phase “three-year action plan for preschool education”, the financial input of preschool education in China has achieved remarkable results. The financial investment in preschool education has increased significantly. The resources for preschool education have expanded rapidly. A child support system has been established and the kindergarten teachers have been effectively expanded. At the same time, China’s preschool education financial input also has problems such as insufficient total amount, uneven distribution, heavy hardware and light software, and low efficiency. In order to solve these problems, we propose some policy recommendations: (1) accelerate preschool education legislation and fundamentally guarantee financial investment in preschool education; (2) clarify the financial responsibilities of governments at all levels and increase financial input; (3) clarify the focus and direction of financial investment and promote the balanced development of preschool education; (4) improve the financial input of the construction of kindergarten teachers; (5) strengthen the supervision of financial investment in preschool education and improve its efficiency.

**Key words:** preschool education; three-year action plan for preschool education; financial investment

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)