

新世纪我国学前教育财政投入的特点与展望

——基于2000—2015年学前教育财政统计数据的分析

洪秀敏，马群，陈敏睿

[摘要] 财政投入是学前教育事业良性持续发展的物质保障。在“普及”“普惠”的“双普”规划目标的指引下，我国加大对学前教育的财政投入，使得学前经费绝对总量稳步增加，但是相对份额仍然很低；学前教育财政分担机制不够完善，政府、社会和家庭承担成本比例失衡；学前教育财政纵横双向发展的空间还很大，配置趋于合理的同时更加注重公平。学前教育作为公共服务，理应由政府承担财政投入主体责任，明确各级政府事权和财权，鼓励社会投入和保障家庭合理负担，严格建立长效认定、扶持、监管、审核机制，保障资助效益、提高服务质量和兼顾公平。

[关键词] 学前教育财政；财政投入；成本分担；配置公平

“教育的今天，就是经济的明天”。学前教育是人力资本累积和社会发展收益的基石，若政府在儿童早期干预中缺位，代际贫困将很大程度上通过学前教育的投入得以传递，减少政府投入学前教育所带来的代际传递持续性的消极后果将难以通过同样的公共投入弥补(Blankenau and Youderian, 2015)。国内外广泛的研究发现，投资于儿童早期能力发展将为之后更有效地学习节省成本，并由此带来更高的经济收益率(Cunha and Heckman, 2006)，推动学前教育发展的经典的纵向研究——高宽佩里学前教育项目——每年的社会回报率的估计值在7%—10%之间(Heckman et al., 2010)；作为金砖四国之一的印度，其德里项目将为劳动力市场带来每花1美元收获14.07美元的效

[收稿日期] 2019-03-09

[基金项目] 国家自然科学基金应急管理项目“‘全面二孩’政策下基础教育资源配置风险预警研究”(71742006)。

[作者简介] 洪秀敏，北京师范大学学前教育研究所，电子邮箱地址：xiuminhong@163.com；马群，美国哥伦比亚大学教育学院，电子邮箱地址：maqun199188@163.com；陈敏睿，北京师范大学学前教育研究所，电子邮箱地址：mrcbaiya@hotmail.com。

益(UNESCO, 2006)。长期以来,学前教育被学界视作“准公共产品”,对“非排他性”“非竞争性”的学前教育提供财政投入也已成为世界各国的基本共识,从市场失灵的角度证明了政府参与学前教育服务供给的必要性。我国在2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中提出为人民“提供‘广覆盖、保基本’的学前教育公共服务”,从价值理性的角度出发,为保障公共利益政府必须承担学前教育供给责任(江夏,2017)。无论学前教育是作为准公共产品还是作为公共服务,对学前教育投入多少依然是核心议题。由于学前教育投入周期长、收效滞后等特点,面对全球化激烈的人才竞争局面,发达和发展中国家都更倾向于把公共教育经费投向中等和高等教育(Baskaran and Hessam, 2012),而投向学前教育的公共财政经费则相对较低。据联合国教科文组织2006年对79个国家投入数据的分析,其中65个国家的学前教育公共财政经费占公共财政教育支出的比例小于10%(UNESCO, 2006),而这一比例在我国仅占1.2%左右(2010年以前);OECD对其成员国、参与国的学前教育经费在国民生产总值比例进行了数次考察,OECD国家学前教育经费占GDP的平均比例在2005年和2010年均均为0.5%(OECD, 2018),而我国2010年前学前教育财政投入占GDP比例均在0.03%—0.06%之间,远低于OECD国家平均值,学前教育财政投入更是长期存在投入总量不足、成本分担不均、资金分配不均和结构失衡等问题(田志磊,张雪,2011;柏檀,熊筱燕,王水娟,2012)。

自2010年发布“国十条”开始,我国学前教育事业以“坚持公益性和普惠性”为基本原则,然而我国学前教育财政投入和分配的不均加重了“入园难”“入园贵”和“入园差”问题(李辉,2012),很大程度上抑制了我国学前教育事业的良性发展,更阻碍了我国学前教育事业向公益普惠方向发展,为相应教育政策的落实带来极为不利的影 响。对此,我国早已提出了“五有”财政投入要求,即“预算有科目、新增有倾斜、支出有比例、拨款有标准、资助有制度”。2011年财政部和教育部联合印发了《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》,进一步明确了“政府主导、社会参与,地方为主、中央奖补,因地制宜、突出重点,立足长远、创新机制”的四项财政支持原则(财政部,教育部,2011)。2011年以来,中央财政累计投入1163亿元实施三期学前教育三年行动计划,专项支持公益普惠学前教育的发展(教育部,2019)。学前教育三年行动计划的不断启动、实施,不断强调加大对学前教育的投入力度,并着力构建学前教育长效投入机制和分担机制(教育部,2014),无疑对促进学前教育的可持续发展和激励政府、社会和个人投入提供了保障。在学前教育事业发展追求“公益普惠”的新背景下,无论政府采取什么样的财政政策扩

充投入和收益渠道,最终也都要落脚于当前我国学前教育财政投入的实际现状——总体投入、成本分担和配置公平。

一、财政投入总量稳步增加,政府承担投入主体责任

学前教育是一种公共服务,其所带来的正外部性效应远超过即时的、个人的利益或消费(Cleveland and Krashinsky, 2003),这一方面说明仅靠市场是不能提供令人满意的学前教育服务的,另一方面也表明政府干预是至关重要的,因为避免“市场失灵”和保证由高质量学前教育服务带来的远高于成本的社会收益都需要政府作为责任主体积极参与其中(OECD, 2006)。

表1 2000—2015年学前教育财政投入基本情况(一)(单位:亿元、%)

年份	学前教育经费	增长率	占教育经费比例	国家财政性学前教育经费	增长率	占国家财政性教育经费比例	占学前教育经费比例	占GDP比例	公共财政学前教育支出	增长率	占公共财政教育支出比例	占公共财政支出比例
2000	51.63	13.36	1.34	31.00	12.54	1.21	60.04	0.03	28.04	12.69	1.28	0.18
2001	60.28	16.76	1.30	36.39	17.38	1.19	60.37	0.03	33.05	17.84	1.22	0.17
2002	67.58	12.11	1.23	41.64	14.44	1.19	61.62	0.03	37.83	14.47	1.16	0.17
2003	74.26	9.87	1.20	46.24	11.05	1.20	62.27	0.03	41.82	10.57	1.16	0.17
2004	87.52	17.86	1.21	54.50	17.87	1.22	62.27	0.03	49.50	18.36	1.17	0.17
2005	104.55	19.47	1.24	65.72	20.59	1.27	62.85	0.04	59.56	20.31	1.20	0.18
2006	124.53	19.10	1.27	79.51	20.97	1.25	63.85	0.04	71.79	20.54	1.17	0.18
2007	157.14	26.19	1.29	102.83	29.33	1.24	65.44	0.04	92.24	28.50	1.14	0.19
2008	198.84	26.54	1.37	132.94	29.29	1.27	66.86	0.04	119.24	29.27	1.17	0.19
2009	244.79	23.11	1.48	166.27	25.07	1.36	67.93	0.05	149.06	25.01	1.24	0.20
2010	728.01	197.40	3.72	244.35	46.96	1.67	33.56	0.06	213.36	43.13	1.51	0.24
2011	1018.58	39.91	4.27	415.70	70.12	2.24	40.81	0.09	358.52	68.04	2.01	0.33
2013	1758.05	72.60	5.79	862.37	107.45	3.52	49.05	0.15	748.52	108.78	3.50	0.53
2014	2048.76	16.54	6.24	934.05	8.17	3.64	45.59	0.15	813.91	8.74	3.61	0.53
2015	2426.74	18.45	6.72	1132.87	21.18	3.88	46.68	0.16	1068.98	31.34	4.13	0.61

注:表格数据来源于《中国教育统计年鉴(2000—2016)》和《中国教育经费统计年鉴(2000—2016)》,下同。学前教育经费包括国家财政性学前教育经费、民办园举办者投入、社会捐赠经费、事业收入及其他学前教育经费;国家财政性学前教育经费包括公共财政预算学前教育经费、各级政府征收用于学前教育的税费、企业办学中的企业拨款、校办产业和社会服务收入用于学前教育的经费,其他属于国家财政性学前教育经费;根据2012年最新统计标准,将全国公共财政学前教育支出的范围由包括公共财政预算教育拨款和学前教育附加费改为包含公共财政预算学前教育事业费拨款、基建拨款和学前教育费附加,为了统一口径,2000—2011年的公共财政学前教育支出费用均按照2012年的标准计算。除特别注明外,2012年数据均不可得。

(一) 总体投入持续增加，国家财政性支出所占比例相对提高

由表1可知，全国学前教育经费投入一直处于不断上升的状态，尤其是2010年投入增长率是上一年的197.4%，这一激增效应也使得其在全国教育经费中所占的比例，从相对平稳的保持在1.2%—1.48%这一区间内到迅速提高至2010年的3.72%，同年占GDP的0.06%，经过第一期三年行动计划的实施，到2013年学前教育经费占GDP份额达0.15%，突破了多年低于0.1%的瓶颈。其中，国家财政性学前教育经费在总投入中占有的份额相对较大，2000年时其占总投入的60.04%，之后在波动中保持增长趋势，于2009年达到顶峰，占67.93%，但是在2010年时骤降至33.56%，同比2009年下降了34.37%，但是绝对总量仍在持续增加。这说明在保证国家财政性经费总量增长的同时，政府引入了更多其他来源的经费，这是落实“国十条”对“多种渠道加大学前教育投入”的要求；同时，“国十条”也强调“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例，未来三年要有明显提高”。到了2013年，国家财政经费在总投入中所占的比例又回升了15.49%，达到49.05%，也可见三年行动计划中国家对学前教育的财政投入的作用。^①

从国家财政性学前教育经费占国家财政性教育经费的比例来看，2009年之前基本维持在1.3%以下，到2009年其比例虽有0.9%的增额，但是不及2010年增长的那么迅速，从1.36%一下子上升至1.67%，到2013年达3.50%。同时国家财政性学前教育经费历年的增长率也在波动中上升，2009年和2014年均出现了下降的趋势，后2010年又迅速回升并达到了十多年来增长率的最高值(46.96%)，2015年的国家财政性学前教育经费达到了新高(2426.74亿元)，相较2011年，2013年的增长率提升到了107.45%，这样一来，实现了其在财政性教育经费中所占份额明显增加的目标，同时，本身的增长率也在第一、二期三年学前教育行动计划中迅速扩大。

表2 2000—2015年学前教育财政投入基本情况(二)(单位:元、%)

年份	生均预算学前教育事业费	增长率	2000年不变价	增长率	生均预算学前教育公用经费	增长率	2000年不变价	增长率	CPI (2000=100)	生均经费指数
2000	642.87	15.79	642.87	15.33	76.92	5.59	76.92	5.17	100.0	14.85
2001	845.03	31.45	839.16	30.53	93.72	21.84	93.07	20.99	100.7	17.25

^① 需要特别说明的是，从2010年开始，《中国教育经费统计年鉴》的学前教育经费数据包括民办幼儿园的经费，而在此之前不包括民办幼儿园的经费。因此，在本文对于学前教育经费的统计分析中，各项统计指标从2009年到2010年会出现比较大的跳跃。

续表

年份	生均预算学前教育事业费	增长率	2000年不变价	增长率	生均预算学前教育公用经费	增长率	2000年不变价	增长率	CPI (2000=100)	生均经费指数
2002	950.95	12.53	951.96	13.44	102.23	9.08	102.34	9.96	99.9	17.73
2003	1119.3	17.70	1107.13	16.30	125.28	22.55	123.92	21.09	101.1	18.45
2004	1306.04	16.68	1243.34	12.30	146.32	16.79	139.30	12.41	105.0	18.39
2005	1470.22	12.57	1375.45	10.63	192.83	31.79	180.40	29.51	106.9	18.03
2006	1585.93	7.87	1461.64	6.27	206.1	6.88	189.95	5.29	108.5	16.98
2007	1749.65	10.32	1538.67	5.27	234.04	13.56	205.82	8.36	113.7	15.28
2008	2091.22	19.52	1736.60	12.86	352.18	50.48	292.46	42.09	120.5	15.38
2009	2154.77	3.04	1801.98	3.77	370	5.06	309.42	5.80	119.6	14.87
2010	1753.74	-18.61	1419.76	-21.21	396.54	7.17	321.02	3.75	123.6	11.67
2011	2372.23	35.27	1822.07	28.34	808.27	103.83	620.82	93.39	130.2	12.26
2013	3880.84	63.59	2904.82	59.42	1792.52	121.77	1341.71	116.12	133.6	15.15
2014	3941.04	1.55	2891.45	-0.46	1517.20	-15.36	1113.13	-17.04	136.3	13.97
2015	4843.43	22.90	3504.65	21.21	1868.59	23.16	1352.09	21.47	138.2	14.80

注：生均预算学前教育事业费，即生均公共财政预算学前教育事业费支出，它是指中央、地方各级财政或上级主管部门在预算年度内按在校生平均安排的人员经费和公用经费。居民消费价格指数(CPI)是反映一定时期内城乡居民所购买的生活消费品和服务项目价格变动趋势和程度的相对数，是对城市居民消费价格指数和农村居民消费价格指数进行综合汇总计算的结果。不变价就是需要消除价格变动影响的金额除以CPI后获得的数据。生均经费指数是指生均学前教育经费占人均GDP的比例。

(二)投入相对比例不断加重，逐渐实现了“三个增长”和“两个比例”

《中华人民共和国教育法》规定了教育投入需要保证“三个增长”和“两个比例”。具体到学前教育领域，“三个增长”主要看全国公共财政学前教育支出、生均公共财政预算学前教育事业费和生均公共财政预算学前教育公用经费的增长情况，“两个比例”则对应着全国公共财政学前教育支出占公共财政支出的比例、国家财政性学前教育经费占国内生产总值的比例。

首先，公共财政学前教育支出的情况，根据表1可知，一方面，2000—2013年期间的公共财政学前教育支出一直保持稳定增长态势，在国家重视发展学前教育改革的2010年增长到213.36亿元，比上年的149.06亿元增长了43.13%，而2013年比2010年翻了3.5倍多，达到748.52亿元；另一方面，它占公共财政支出的比例十年来一直平稳地维持在0.17%—0.20%之间，这一情况在2010年发生了变化，它占公共财政支出89874.16亿元的比例为0.24%，比上年占公共财政支出76299.93亿元的比例0.20%增加了0.04%，2013年所占比例提高至0.53%，同年公共财政支出140212.1亿元。由此可以看出，学前教育财政体制改革以来，学前教育经费中公共财政部分的绝对量和相对量都在快速增长。

从表2的数据可知，2000—2009年，生均公共财政预算学前教育事业费

支出不断增加,2010年出现滑坡,后又迅速回升。而生均公共财政预算学前教育公用经费除2014年出现较为明显的下滑(15.36%)外,其余年份一直保持增长趋势。考虑到中国物价指数在不断增长,需要消除价格变动对生均预算经费所产生的影响,因而以2000年的消费者物价指数为不变价进行计算(生均预算经费除以不变价格指数),获得了生均预算经费2000年的不变价。应用不变价数据所得的增长率会比现价增长率小一些,但基本趋势不变。

具体来看,生均公共财政预算学前教育事业费支出的不变价在2001年有一次较大比例的增长,增长率为30.53%,到2009年达到前十年来最大值1801.98元,但是2010年减少了21.21%,跌至1419.76元,2011年则迅速回升至1822.07元,到2013年获得最大幅的提升,已达2904.82元。相较之下,生均公共财政预算学前教育公用经费支出的不变价于2008年迅速提高至292.46元,增长了42.09%,这是改革学前教育财政投入政策前支出增长最快的一年。2011年一期行动计划全面启动时,它从上年的321.02元提高至620.82元,实现了93.39%的增长率。2013年则达1341.71元。鉴于学前教育公共财政的生均投入也在不断地增长,政府兑现了加大财政投入的承诺。

最后,国家财政性学前教育经费占国内生产总值比例的情况(见表1)。2000—2004年这一比例一直稳定在0.03%,2005—2008年则保持在0.04%,2009—2013年则出现迅猛增长态势,从0.05%提高至0.15%,在之后的2014年、2015年,这一比例稳定保持在0.15%—0.16%。虽然同比其他学段的教育,这一比例并不高,但是却较2010年“国十条”政策实施前有了明显的改观。以上分析均表明政府对学前教育财政投入的责任日渐明朗化。截止到2012年,学前教育的财政性经费在各级教育中年均增长最快,所占比重增幅最大,五年来增加了615亿元,增长了5倍,在各级教育财政性经费所占的比重提高了1.9%,占3.2%(教育部,2014)。

二、成本分担机制相对模糊,家庭投入负担依然较重

在发展中国特色社会主义、全面建设小康社会的过程中,需要公共财政支持和投入的领域非常多,若为人民提供充足的学前教育服务全部依靠于政府的公共财政,面对众多需要发展的事业,公共财政难以全盘支付,因而根据成本分担的利益获得原则和能力支付原则,即按利益相关者收益大小和分担能力来确定成本分担份额大小,幼儿家庭、社会力量(包括办学、捐赠)便也成为学前教育成本支出的责任承担者,家庭和其他私人投入所起的作用日益明显。目前我国学前教育财政投入主体是县级政府,而长期以来财权和事权的不统一,以及对经济效益收效快领域投入的偏好导致部分地方政府在财力上无力扶持、在思想上甚至不重视学前教育发展,而学前教育作为“公共服

务”，理应由国家公共财政承担投资学前教育的主体责任，然而在我国，幼儿家庭以及其他社会力量的对学前教育投入贡献依旧突出，如何让人民享受公益普惠的学前教育，这便对学前教育成本分担机制的建立健全提出了要求。

（一）公共财政成本分担比例不足，公共财政投入与家庭分担明显失衡

随着2010年教育规划纲要和“国十条”的颁布，建立健全学前教育财政分担机制被纳入议程，虽然相关政策都强调完善政府、社会和家庭相互协调的学前教育成本合理分担机制，但是受制于地方条件的差异化，至今对于各方究竟分担多少比例的经费还没有明确的规定。就公共财政学前教育支出而言，其在学前教育总投入所占比重一直处于稳定上升状态（54%—60%之间），但是到2010年这一比例下降至29.31%，2011年有所回升（35.2%），对应的公共财政投入的绝对量是持续增长的。2011年，OECD成员国公共财政用于学前教育的经费占公共财政经费的平均比重为1.1%，占GDP的0.6%，而我国分别占0.33%和0.08%（OECD，2014），由此可见我国公共财政对学前教育成本分担的比重相对不足。

公共财政投入相对份额的减少所带来的直接后果就是私人投入比重的增加，在我国私人投入主要由幼儿的家庭负担。从前文对公共财政支出在学前教育投入中所占比例的分析不难推知，2000—2009年私人投入所占的比例在40%—50%左右，到2010年这一比例发生了巨变，一跃至70.69%，但是自政府加大对学前教育的财政投入以来，这一比例不断回落，如在2013年跌落至57.94%，依照未来几年不断加大财政性投入的趋势，这一比例还会继续下降。虽然OECD成员国在学前保教机构的私人资金吸纳比重是除高等教育学段最高的，达19%（OECD，2014），但是大部分费用依然依靠公共财政投入，生均用于公立学前机构的公用年度经费平均达6502美元（OECD，2014），而在我国幼儿园运营成本费用大多转嫁给了家庭，这也成为“入园贵”问题的根源。在缓解“入园贵”问题上，国家除了加大财政投入，也切实采取了一些政策举措，如2011年出台了《幼儿园收费管理暂行办法》，规定幼儿园可收取的包括保教费在内的费用，对公办园保教经费标准依物价、园方和家庭成本进行制定，民办园的收费标准则依据运营成本由幼儿园合理核定或由政府规定最高收费标准。然而，国家出台的《收费管理办法》在实施中仅适用于公办园，而对公办园以外的大部分民办园没有明确的收费要求，未能进入公办园的幼儿依然面临较高的保教费或是低质的教育。

（二）保教费占家庭收入比重持续走高，城乡家庭负担差异明显

城乡收入不均衡一直是我国国民经济发展的特点之一。对于家庭入园成本，需要考虑当前中国的家庭收入情况及其差距。从表3可知，2003—2013年中国的基尼系数一直保持在0.47以上，2014年跌破0.47，但仍高于国际

社会公认的贫富差距警戒线 0.4, 说明中国居民的总体收入差距较大。在此背景下, 城乡居民家庭人均收入的绝对量都在不断的增长, 但城镇的增长率明显快于农村, 且城乡收入差距在不断地拉大。在入园成本和居民收入关系方面, 虽然官方并没有核定入园成本, 但是从历年学前教育事业性收入中由家庭承担的保教费可以看出(见表 4), 它一直呈不断上升趋势, 2006 年以前增长速率平缓, 之后一路攀升, 2010 年以 504.4% 的增长率从 63.57 亿元暴增至 384.2 亿元, 到 2015 年为 1145.5 亿元, 比 2009 年多了 17 倍; 且在统计年鉴中并没有包括民办园的保教费收取情况, 而民办园大多都是自负盈亏、靠收取幼儿保教费维系生存, 因而可以估计鉴于我国幼儿家庭所负担的教育成本远不止于文中数据所呈现的这样。

根据历年在园生数初步估算了生均保教费用, 生均保教费在城乡居民家庭人均可支配收入的比例从表 4 中可一目了然, 基本保持着不断增长的态势。从 2000 年开始, 生均保教费在农村人均收入中所占的比例就高于城镇, 且这一差距随着年份而不断增大, 到 2010 年, 差距从上年的 3.92% 拉升至 18.75%, 到 2015 年差距更是达到了 22%, 这一差距的变化规律也基本符合城乡收入的变化情况。这似乎表明农村“入园贵”问题要比城镇严重, 但这仅就生均保教费所占的比例而言(高额赞助费或其他不规范的收费条目以及机会成本所带来的家庭负担在统计值中无法看出, 而且这里的费用一般不包括民办园的收费情况), 且近年来农村在园生占全国在园生的比例在不断缩小(2000—2010 年维持在 40%—50% 左右, 而 2011—2015 年只有不到 30%), 因而农村的保教费在总额中本应当所占的比例应该逐渐缩小。

实际上, “入园贵”问题在城区表现得比乡村更为突出, 这里涉及城市家长对学前教育质量需求的日益增长和优质学前教育资源紧缺和配置不合理之间的矛盾, 而乡村首先面临的更多是无园可上的窘境, 在第一期、第二期学前教育三年行动计划实施后, 部分乡村地区幼儿园数量增多, 入园难问题缓解, 而由于城乡之间的人口流动, 又带来了乡村幼儿园资源的浪费, 再度加剧了城市地区“入园难”的紧张态势。家庭“入园难”“入园贵”的症结则在于学前教育事业社会化发展过程中盲目的市场化, 为此, 政府明确责任并引导学前教育的良性社会化发展是关键, 而 2010 年以来出台的相关政策和配套实施的三年行动计划正是一个良好的开端。

表 3 2000—2015 年城乡居民收入基本情况(单位: 元、%)

年份	基尼系数	城镇家庭人均可支配收入	增长率	2000 年不变价	增长率	农村家庭人均纯收入	增长率	2000 年不变价	增长率
2000	—	6280	7.28	6280	6.43	2253	1.95	2253	2.05
2001	—	6860	9.23	6812	8.47	2366	5.01	2348	4.18

续表

年份	基尼系数	城镇家庭人均可支配收入	增长率	2000年不变价	增长率	农村家庭人均纯收入	增长率	2000年不变价	增长率
2002	—	7703	12.29	7727	13.43	2476	4.61	2466	5.03
2003	0.479	8472	9.99	8397	8.68	2622	5.92	2581	4.67
2004	0.473	9422	11.21	8987	7.03	2936	11.98	2782	7.78
2005	0.485	10493	11.37	9835	9.44	3255	10.85	3029	8.89
2006	0.487	11760	12.07	10858	10.40	3587	10.20	3289	8.57
2007	0.484	13786	17.23	12146	11.86	4140	15.43	3622	10.14
2008	0.491	15781	14.47	13129	8.09	4761	14.98	3933	8.57
2009	0.490	17175	8.83	14390	9.60	5153	8.25	4287	9.01
2010	0.481	19109	11.26	15499	7.71	5919	14.86	4767	11.19
2011	0.477	21810	14.13	16783	8.28	6977	17.88	5331	11.84
2012	0.474	24565	12.63	18390	9.78	7917	13.46	5927	10.59
2013	0.473	26955	9.73	19668	6.95	8896	12.37	6491	9.52
2014	0.469	28844	7.00	21162	7.60	9892	11.20	7258	11.82
2015	0.462	31195	8.15	22572	6.66	10772	8.90	7795	7.40

注：表格数据来源于中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴(2000—2016)》。城镇居民家庭人均可支配收入指家庭总收入扣除交纳的个人所得税、个人交纳的社会保障支出以及调查户的记账补贴后的收入；农村居民家庭人均纯收入指农村住户当年从各个来源得到的总收入相应地扣除所发生的费用后的收入总和。

表4 2000—2015年学前教育学杂费的基本情况(单位：亿元、%、元)

年份	保教费	增长率	生均保教费	增长率	占城镇人均可支配收入 (2000年不变价)	占农村人均可支配收入 (2000年不变价)
2000	9.02	14.85	33.75	19.05	0.64	1.78
2001	9.97	10.62	40.18	22.79	0.72	2.10
2002	11.01	10.34	49.33	9.58	0.70	2.19
2003	11.97	8.77	54.06	10.52	0.71	2.31
2004	13.82	15.47	59.74	10.74	0.74	2.38
2005	14.99	8.42	66.16	3.96	0.70	2.27
2006	17.62	17.55	68.78	13.14	0.72	2.37
2007	—	—	77.82	—	—	—
2008	48.92	—	—	—	1.51	5.03
2009	63.57	29.94	197.67	21.00	1.66	5.58
2010	384.20	504.40	239.17	539.66	8.33	27.08
2011	492.73	28.25	1290.70	11.48	8.57	26.99
2013	755.66	53.36	1940.23	34.85	9.85	30.05
2014	982.09	29.95	2302.28	18.66	10.87	31.72
2015	1145.50	16.64	2620.10	13.80	11.61	33.61

注：生均保教费是用每年的保教费除以在园生人数而获得的。

三、财政投入纵横向发展空间大，财政配置向弱势倾斜

2010年教育规划纲要把“促进公平”作为国家基本教育政策。作为贯彻落实教育规划纲要的突破口——学前教育——被重新审视，国家着力解决的“入园难”问题，这是当前中国教育公平的关键，即机会公平。为了保障适龄幼儿能够依法享有基本的、有质量的学前教育，学前教育的普及与提高成为政策导向，而这无疑依赖于合理而有效的财政投入与分配。对于这个问题的讨论，主要从公共财政学前教育投入在各级公共财政教育投入中所处的相对位置、城乡和公民办学前教育的发展问题，以及弱势扶助状况等入手。

（一）各级教育财政预算中学前教育增速和增幅领跑，但相对比例还有待提高

“国十条”明确“学前教育是终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业”（国务院办公厅，2010）。为了保障学前教育公平，政府加大了对学前教育的财政投入。从学校教育系统的公共财政预算来看，2000—2011年学前教育的经费排名一直位居末位，2011年以前它在各级教育总财政预算中所占的份额还不足1.8%，到2011年提升较快，但是在各级教育总财政预算中所占比重仅占2.25%。相比之下，中等教育(39.17%)、初等教育(34.04%)和高等教育(24.53%)的公共财政预算投入分列前三。

表5 2000—2015 各级各类教育公共财政预算教育经费投入情况(万元、%)

年份	高等教育	增长率	中等教育	增长率	初等教育	增长率	学前教育	增长率
2000	529.74	19.18	758.33	12.92	672.07	14.38	28.86	14.47
2001	632.29	19.36	927.53	22.31	856.09	27.38	34.68	20.16
2002	754.89	19.39	1118.79	20.62	1047.32	22.34	39.73	14.55
2003	838.90	11.13	1254.29	12.11	1156.68	10.44	44.12	11.06
2004	965.83	15.13	1459.92	16.39	1352.59	16.94	51.97	17.79
2005	1080.19	11.84	1704.35	16.74	1544.48	14.19	62.08	19.46
2006	1246.85	15.43	2053.52	20.49	1854.45	20.07	73.20	17.91
2007	1599.92	28.32	2734.33	33.15	2517.91	35.78	95.49	30.46
2008	1998.64	24.92	3514.12	28.52	3112.90	23.63	122.79	28.58
2009	2249.35	12.54	4243.66	20.76	3770.10	21.11	152.45	24.16
2010	2777.80	23.49	4948.51	16.61	4389.62	16.43	218.74	43.48
2011	3830.33	37.89	6116.16	23.60	5314.79	21.08	351.64	60.76
2013	4502.73	17.55	7902.66	29.21	6964.16	31.03	722.21	105.38
2014	4337.55	-3.67	6894.08	-12.76	7395.98	6.20	813.91	12.70
2015	4901.92	13.01	7978.03	15.72	8602.70	16.32	1068.78	31.31

注：高等教育包括普通高等教育和成人高等教育，中等教育包括中等普通教育和中等职业教育，

初等教育包括普通初等教育和成人初等教育。

虽然学前教育公共财政预算的绝对总量在各级教育财政预算中不占优势,但是其增长速度和幅度均十分显著,尤其是自2008年以来,其增长率一直位居第一,到2013年达105.38%。2000年,其他各级公共财政预算教育经费投入是学前教育的17.63—26.64倍,但到了2015年,这一数字已经缩减至4.59—8.05倍。虽然学前教育公共财政预算在各级教育公共财政预算中所占的份额依然很低,但是近年来其经费增长速度和幅度在不断加大。此外,根据最新教育部学前教育财政投入发布成果,2016年学前教育财政性经费在各级教育所占比重近4%,比2010年的1.6%翻了一番多(教育部,2017)。因而,在相应配套政策和各级财政的支持下,学前教育财政投入在各级教育财政投入分配中所占比重逐渐趋于合理。

(二) 财政投入重点向农村地区、社会办园和弱势群体倾斜,竭力保障入园公平

除了纵向比较,横向地域之间、不同性质办园、不同人群(尤其是弱势群体)之间的公平问题也是学前教育财政需要考虑的重点。新世纪城乡学前教育入园率差距悬殊,随着城镇化进程的加速,构建城乡一体化“广覆盖,保基本,重公平,有质量”的学前教育公共服务体系已经成为当务之急;虽然民办幼儿园逐渐占据办园主体地位,但在办园上存在“天价园”和“无证园”的现象,而优质价廉的公办园也日渐成为“关系户”的“私有物”。因而,建立面向大众的、以公办园和普惠性民办园为主体的办园体制就成了万千家庭的期待;家庭经济困难儿童、孤儿、特殊儿童、留守儿童、流动儿童等处境不利的适龄幼儿的入园问题也成为中国学前教育公平发展的软肋,设置专项资助项目保证这部分弱势群体享有最基本的学前教育是维护社会和谐的必要举措。

为了促进城乡学前教育的协调发展,国家将财政投入重点向中西部农村偏远地区、民族地区和城市薄弱环节倾斜,我国开展了数项专项行动,如国家发展改革委、教育部启动实施了中西部农村学前教育推进工程试点项目,中央专项投资5亿元在中西部10省61个试点县新建、改扩建农村幼儿园416所。截止2012年,试点范围扩大到25个省,专项投资累计达56亿元,总共新建和改扩建3163所幼儿园,为农村地区提供公益普惠的学前教育资源、缓解“入园难”“入园贵”问题作出了卓越的贡献(教育部,2012;刘大为和李曜升,2012)。2011年,教育部和财政部又实施了4大类7个国家学前教育重大项目,其中,“校舍改建类”针对农村幼儿园和巡回支教点的建设。中央财政

投入了 382 亿元，新建幼儿园 4500 多所，利用农村闲置校舍改建幼儿园和增设小学附属幼儿园约 8 万所，开展巡回支教试点 1500 个，有超过 1000 万的幼儿因此受益；从 2011 年开始国家开启“幼师国培”，中央财政投入 11 亿元支持幼儿教师培训，培训农村幼儿园教师 29.6 万人。对于扩大普惠性学前教育资源，“综合奖补类”财政项目就是用于扶持民办、城市企事业单位和集体举办的低收费、普惠性幼儿园，以便解决更多幼儿（尤其是进城务工人员随迁子女）入园的问题。学前教育公平归根结底是使每位适龄幼儿享有应有的受教育权利，针对弱势群体应该实施有差异的公平，以消减起点的不公。为此，“幼儿资助类”项目要求地方建立对处境不利幼儿的资助制度，并由中央财政提供适当的奖补。2012—2017 年，中央财政安排学前教育幼儿资助类奖补资金 66 亿元，带动地方投入资助资金 266 亿元，累计资助幼儿 3121 万人次（教育部，2018）。

四、反思与展望

学前教育作为我国需要重点发展和改革的一项公共服务，必须以保障公众利益为基本立足点，充分发挥政府在提供公共服务上的主要作用。综前文所述，我国学前教育财政投入的绝对总量不断增加，通过实施学前教育三年行动计划，学前教育改革发展已经获得显著的成效，在入园率上获得大幅的提升。党的十九大将“幼有所育、学有所教”列为七大民生问题前两位，是我国夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、全面建成小康社会、实现国家富强、民族振兴、人民幸福的中华民族伟大复兴的中国梦过程中“必须攻克的难关”。目前，2020 年学前教育要达到“全国学前三年毛入园率达到 85%”“普惠性幼儿园覆盖率达到 80% 左右”的“双普”规划目标，必须坚持公益普惠的发展方向。在 2019 年全国“两会”上，李克强总理更是强调将发展更加公平更有质量的学前教育作为保障和改善民生的社会事业大力发展，多渠道扩大学前教育供给，对符合规定的幼儿园政府都要支持，这也对财政收支提出了更高的要求。然而经过分析，我国学前教育财政还存在一系列的问题，如还需要提高相对份额；政府、社会和家庭承担的学前教育成本比例还存在不合理性，急需健全长效投入保证和成本合理分担机制；财政分配在注重效率的同时更加注重公平，不断向学前教育阶段及农村地区、社会办园和弱势群体倾斜。为了进一步保障学前教育财政投入的效益，建议从以下三点着手：

首先，根据各级政府责任和地方学前教育发展现状，为提高普及率、普

惠率科学安排学前财政支出。目前我国学前教育普及率已有较高的提升,而普惠性幼儿园在园幼儿占全国在园幼儿的比重为73.07%,距离80%的普惠率目标还有一定距离。根据测算,要全面达到普惠性的学前教育,学前教育经费占教育总经费的比例应该不低于9%,财政性学前教育经费应该占财政性教育经费比例不低于5%,这是当前政府投入还远未达到的目标(中国教育报,2019)。鉴于政府的财政安排是政府活动的经济基础,它反映了政府职能安排的优先顺序和战略重点(曾晓东,李志强,2005)。目前,财税体制改革和政府机构改革使中央政府掌握了大于其自身事权的财权(刘承礼,2008),而地方事权和财权不协调的配置限制了其承担学前教育责任。因而,需要根据地方经济发展现状、学前普惠性资源布局、适龄人口变动和幼儿入园需求等实际情况,进一步发挥中央财政的引导激励作用,加强省级和地市级政府的财政统筹,并根据地方责任、教育资源和物价水平实施转移支付,明确县级政府新建、改扩建和维持幼儿园的直接事权及其支出责任(黄洪等,2014),以便落实县级政府发展当地学前教育的主体责任,实现各级政府财政分工的联动机制。

其次,完善各级政府、社会和家庭合理分担的投入机制,将财政投入作为保障学前教育可持续发展的长效、常规机制。自2010年我国大力推动学前教育事业发展以来,中央财政安排支持学前教育发展专项资金从2011—2017年累计投入1100多亿元(教育部,2018);但由于国家层面缺乏幼儿园生均公用经费标准和生均财政拨款机制,学前教育经费的支出均以专项经费的方式支出,在教育经费中不具备单列的预算项,因而并非“制度性经费”;且发展学前教育的主体通常落在地方县级政府,造成县级政府的财政压力增大,这种投入方式很难保障学前教育可持续发展。因而,必须明确和逐步构建以政府为主导的财政投入体制,并具体到根据地方实际研究制订和落实幼儿园生均公用经费标准或生均财政拨款标准。同时,依照利益获得原则和能力支付原则,多种形式鼓励社会投入,并由家庭合理承担一定的教育成本,这还有赖于政府按规定程序制定社会办园的捐资奖励和优惠政策以及调整幼儿园保教费的收费标准。此外,应该进一步明确中央与地方支出责任及承担方式,各级政府应积极落实主体责任,在确保国家基础标准落实到位前提下,可因地制宜制定高于国家基础标准的地方标准,高出部分所需资金自行承担。

最后,我国应当建立长效认定、扶持、监管、审核机制,兼顾不同性质园、不同区域,在效率和公平两个层面考虑学前财政投入。提高学前教育效率是实施素质教育、提高学前教育质量和提升学前教育贡献率的统一,实现

学前教育公平需要在资源配置上遵循平等、差异和补偿这三者之间的协调原则(褚宏启,2006)。为了保障适龄幼儿有园上、上好园,需要建立覆盖城乡的学前教育公共服务体系,而这有赖于公共财政有力而适宜的支持。针对目前经费分配与支出结构不合理问题,尤其对公办园和非公办园的扶持力度差异巨大,且对非公办园的普惠性幼儿园扶持力度严重不足、不同区域之间财政严重不平衡的严峻问题,政府可以通过政府购买服务、出台普惠性民办园认定和扶持办法、保教费减免,以及对幼儿园进行认定、扶持、监管和审核等方式,保证幼儿入园公平和提高学前教育质量;另一方面,在此基础上落实补偿性原则,将财政性学前教育投入最大限度地向农村、边远地区、贫困地区和民族地区倾斜,提高对家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童的补偿力度,保障他们能公平地享有基本的、有质量的学前教育服务,从而缓解教育不公平现象。

[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。
- 褚宏启,2006:《关于教育公平的几个基本理论问题》,《中国教育学刊》第12期。
- 关于政协十三届全国委员会第一次会议第2950号(教育类282号)提案答复的函,http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jijiaosi/201902/t20190220_370506.html,(2019-02-28)。
- 关于政协十三届全国委员会第一次会议第0431号(教育类057号)提案答复的函,http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jijiaosi/201902/t20190220_370479.html,(2019-02-28)。
- 国务院关于当前发展学前教育的若干意见,http://www.gov.cn/zwgg/2010-11/24/content_1752377.htm,(2019-02-28)。
- 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。
- 江夏,2017:《“准公共产品”抑或“公共服务”——不同视域中的学前教育属性及其供给差异》,《教育理论与实践》第11期。
- 教育部对十三届全国人大一次会议第6833号建议的答复,http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_caiwusi/201812/t20181221_364269.html,(2019-02-28)。
- 教育部基础教育二司负责人就《关于实施第二期学前教育三年行动计划》答记者问,<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s271/201411/178314.html>,(2019-02-28)。
- 李辉,2012:《中国学前教育财政投入体制改革的困境》,《中华女子学院学报》第4期。

- 刘承礼, 2008:《理解当代中国的中央与地方关系》,《当代经济科学》第5期。
- 刘大为、李曜升, 2012:《中国教育年鉴(2011)》,北京:人民教育出版社。
- 普及有质量的学前教育须先补师资短板, http://paper.jyb.cn/zgjyb/html/2019-03/07/content_514054.htm?div=-1, (2019-02-28)。
- “十二五”重大教育政策及名词解释: 中央财政支持学前教育发展重大项目, <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6811/201209/141496.html>, (2019-02-28)。
- 田志磊、张雪, 2011:《中国学前教育财政投入的问题与改革》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第5期。
- 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://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s271/201406/169763.html>, (2019-02-28)。
- 曾晓东、李志强, 2005:《转型期我国幼儿教育的财政问题》,《幼儿教育》第7期。
- Baskaran, T. & Z. Hessami, 2012, “Public education spending in a globalized world”, *International Tax and Public Finance*, 19(5): 677-707.
- Blankenau, W. & X. Youderian, 2015, “Early childhood education expenditures and the intergenerational persistence of income”, *Review of Economic Dynamics*, 18(2): 334-349.
- Cleveland, G. & M. Krashinsky, 2003, *Financing ECEC Services in OECD Countries*, Paris: OECD publishing.
- Cunha, F. & J. J. Heckman, 2006, “Investing in Our Young People”, Nber Working Papers, 365-386.
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., & A. Yavitz, 2010, “The rate of return to the High-Scope Perry Preschool Program”. *Journal of Public Economics*, 94(1-2): 114-128.
- OECD, 2018, *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2014, *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2006, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD Publishing.
- UNESCO, 2006, *EFA global monitoring report 2007: Strong Foundations Early Childcare and Education*. Paris: UNESCO Publishing.

**Characteristics and Prospects of Financial Investment in Early
Childhood Education in China in the New Century:
Based on the Nationwide Data of Finance of Early
Childhood Education from 2000 to 2015**

HONG Xiu-min¹, MA Qun², CHEN Min-rui³

(1、3. Faculty of Education, Beijing Normal University;

2. Teachers College, Columbia University)

Abstract: Financial investment is the material guarantee for the benign and sustainable development of early childhood education. Under the guidance of the “double-practice” planning goal of “universal” and “inclusive”, the absolute amount of financial input to early childhood education in China has increased steadily, but the relative share of the public expenditure is too low. Then, the imperfect financial sharing mechanism is followed by the imbalance of cost bearing between government, society and families. Finally, the development of early childhood education expenditure covers the vertical and horizontal aspects, concentrating both on the appropriateness and equity of allocation. As early childhood education served as a public service, the government should take the main responsibility of finance by clarifying the governance power and financial power at all levels of governments, encouraging the providers’ investment and business investment and protecting the family with reasonable cost burden, strict establishing a long-term licensing, supporting, monitoring and auditing mechanism to ensure the funding efficiency, improve quality of service and balance equity.

Key words: early childhood education; financial investment; cost sharing; allocation equity

(责任编辑: 杨娟 责任校对: 杨娟 胡咏梅)