

# 我国学前教育事业发展主要矛盾 与公共财政投入改革方向

宋映泉

**[摘要]** 自2010年以来,我国学前教育事业取得了令人瞩目的成就。然而,我国学前教育事业发展的主要矛盾是什么?现有学前教育财政投入模式能解决这些矛盾吗?本文在描述学前教育事业发展成就之后,通过实证证据揭示我国学前教育事业发展中的三对主要矛盾:在园儿童规模整体增加与结构性供给不足之间的矛盾、结构性学前教育质量改善与城乡儿童发展差距不断扩大之间的矛盾、公共财政投入持续增加与弱势群体家庭成本负担不断加重之间的矛盾。本文认为,历史、观念和制度,特别是学前教育财政制度是导致上述矛盾的体制性根源。最后,本文指出深化学前教育财政投入改革方向应该走出公共财政资源主要服务于精英群体子女的制度遗传,逐步建立瞄准来自弱势群体家庭儿童的制度体系。

**[关键词]** 学前教育; 主要矛盾; 结构性供给不足; 学前教育财政投入

## 一、引言

早期干预和学前教育对个人、家庭和社会意义重大。国际上大量研究证实,高质量的学前教育对儿童尤其是来自弱势群体家庭的儿童认知和非认知技能的发展具有重要影响(Chetty, et al, 2012; Black, et al, 2017; Heckman et al, 2013)。由于学前教育投资有很高的收益率(Nores and Barnett, 2010),许多发展中国家和发达国家政府都把对早期和学前教育的投入作为国家人力

---

**[收稿日期]** 2019-05-04

**[基金项目]** 国家社科基金教育学一般项目“学前教育公共财政投入机制及政策影响研究”(BFA140046)。

**[作者简介]** 宋映泉,北京大学中国教育财政科学研究所,电子邮箱地址: songyingquan@pku.edu.cn。

**[致谢]** 感谢联合国儿童基金会社会政策处和教育处对本文所涉及研究的支持;感谢即将入读圣路易斯的华盛顿大学的博士生黄文芮的出色助理。

资本投入、消除贫困代际传递的重要战略(Berlinski and Schady, 2015; Engle, et al, 2011; OECD, 2006)。自2010年以来,我国中央政府引导地方政府加大对学前教育的财政投入,学前教育事业取得了显著成就。目前在园儿童规模达到历史最高水平,3—5岁儿童入园率已经超过美国水平,并接近OECD国家的平均水平。学前教育事业发展所取得的显著成就主要有三种推动力量:家长对子女入园的强劲需求、政府的学前教育政策尤其是财政投入、市场供给力量。这三种力量紧密相关,相互影响。家长对子女入园的基本需求越来越具有刚性,民办幼儿园在学前教育提供中的作用不可被忽视,政府对学前教育的管制与财政补贴对学前教育市场有非常重要的影响(Blau, 2001)。

讨论深化学前教育政策尤其学前教育财政体制改革,需要首先清楚界定学前教育领域的主要矛盾。学前教育政策及财政投入目标应该针对学前教育的核心问题或主要矛盾,这对于政策制定者或是参与政策讨论的学者都非常重要。好的政策制定必须正确识别政策所针对领域的主要矛盾。因此,在讨论学前教育财政体制改革时,笔者认为以下问题值得深思。第一,当前我国学前教育事业发展的主要矛盾是什么?第二,回顾历史,长期以来,特别是与2010年以前相比,我国学前教育的主要矛盾有没有根本改变?第三,展望未来,五年、十年甚至更长时间之后,如果政府增加财政投入,我国学前教育领域里的主要矛盾会被根本解决吗?对这些问题的讨论非常重要,有几个方面的理由。其一,现有文献中较少系统讨论我国学前教育事业发展的主要矛盾。学者倾向于认为我国学前教育的主要问题是“普惠性学前教育资源不足”(田志磊、张雪,2011);学前教育财政投入严重不足(柏檀等,2012);学前教育政府分担水平过低、分配不公(田志磊、张雪,2011;王海英,2016);公办园比例过低(王海英,2014);学前教育没有立法(庞丽娟,2017;虞永平,2008)。其实,学前教育事业发展中的主要矛盾与学前教育财政投入挑战是两个独立又相关的问题。其二,文献中也较少讨论关于学前教育财政投入与学前教育主要矛盾之间的关系。人们似乎倾向于认为,只要政府大量增加学前教育财政投入,学前教育领域现存的问题就解决了(陈慧玲、陈东岳,2018)。事实上,为什么近年来我国幼儿园在园规模大幅度增长入园机会大大增加的情况下,“入园难”问题依然没有得到根本解决?同时,公共财政对学前教育的投入也有明显增加,为什么“入园贵”依然没有得到根本好转?当然有人会简单回答说,那是因为财政投入远远不足。不过一个相关的问题是,如果继续加大财政投入,这些问题就会根本消除吗?其三,在现有政策讨论中,人们往往把学前教育过程性目标或者是政策工具当作终极目标。比如,

不少地方政府提出政策目标,要大量增加公办园,“公办园至少要达到50%以上,才能平抑幼儿园价格”。如果公办园果真达到一半以上,就能解决“入园难”和“入园贵”的问题吗?<sup>①</sup>

因此,本文将在描述我国学前教育事业近期发展成就的基础上,揭示学前教育领域里长期存在的主要矛盾,并初步讨论现有学前教育财政投入模式与这些矛盾之间的关系。具体来说,我们试图探讨的问题包括,我国学前教育事业发展中的主要矛盾是什么?大量增加学前教育财政投入能根本解决当前学前教育领域里的主要矛盾吗?为此,本文在使用宏观管理数据与可得国际比较数据描述了我国学前教育事业在规模方面的主要成就之后,通过两个家庭入户调查数据和微观调查数据,从学前教育入园机会、城乡儿童发展差异及成本分担三个角度分析了自2010年以来我国学前教育事业发展主要矛盾。最后讨论财政投入模式与这些矛盾之间的可能关系并提出相应的政策建议。

简言之,本文指出学前教育事业的主要矛盾表现为三个方面。第一,近年来,尽管我国学前在园规模扩大及入园机会增加,但谁入什么类型幼儿园的基本格局并没有根本改变,即学前教育结构性供给不足矛盾依然突出。第二,我国学前教育结构性质量有明显改善,但城乡儿童发展水平还存在巨大鸿沟,且随着年龄增长差距有扩大之趋势。第三,尽管学前教育财政投入持续增加且公共财政投入省际横向公平性有明显改善,但学前教育仍然是最不公平的教育阶段。政府成本分担水平过低且不公平,弱势群体家庭学前教育成本分担有日益沉重趋势。历史、观念和制度是造成上述矛盾的重要原因,特别是学前教育财政投入模式是造成上述矛盾的体制性根源。

## 二、我国学前教育事业发展及公共财政投入增长

众所周知,我国学前教育事业规模近年来有迅猛发展。如何把握当前学前教育事业发展的基本格局?学前教育迅猛发展的动力来源何处?我国学前教育财政投入水平如何?下文使用可得宏观管理数据绘出一个概貌。

---

<sup>①</sup> 在笔者近期调研的不少中西部贫困区县中,公办园比例早已超过50%，“入园难”和“入园贵”问题依然非常严重。另外,众所周知北京是一个公办园比例高于民办园的例子,但近年来北京的“入园难”和“入园贵”问题解决得如何可能需要科学评估。

### (一) 学前教育事业发展

自2010年以来,我国学前教育规模取得了前所未有的发展。首先,从纵向看,学前教育事业发展规模达到历史最高水平。这种规模性发展可以从在园儿童规模和学前三年毛入学率两个方面来看。从在园儿童规模看,回顾改革开放40年甚至1949年以来70年,在园儿童规模近期的发展已经超过历史上任何一个时期。从图1可以看到1950—2017年我国在园儿童规模的变化趋势。改革开放以来,学前教育规模从1978年的不到800万(787.7万)增加到2017年的4600万,在园儿童规模一直处于增长态势。1977年持续增长到1995年2711万,然后有一个略微下降的趋势,到2003年达到一个低谷2004万。自2004年就开始了持续增长,2010年后增长趋势更加突出。从更远的时间尺度看,目前在园儿童规模已经超过了“大跃进”时期的入园规模。“大跃进”开始的1958年,全国在园儿童规模达到2950.1万。到1961年,在园规模跌到289.6万,1962年只有144.6万,1976年为1395.6万。其次,从毛入园率看,我国学前教育事业近年来显著增长。据教育部有关数据,学前三年毛入园率从2000年的35%增加到2017年的79.6%。在过去17年间,学前三年毛入园率翻了一番还多,增长速度惊人。

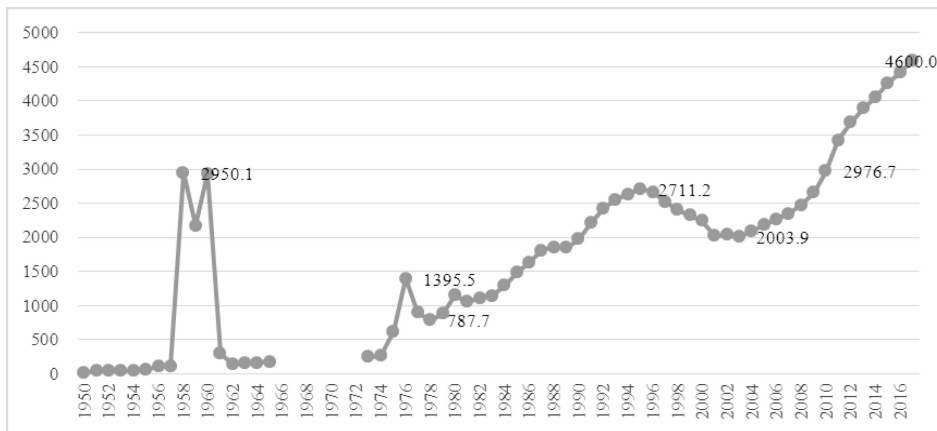


图1 幼儿园在园儿童规模发展变化趋势(1950—2017年)(单位:万人)

资料来源:作者根据有关统计数据制图。1949—2009年数据根据《建国六十周年统计资料汇报》整理;2010—2017年数据来自教育部公布的学前规模数据。

从横向国际比较的角度,我国毛入园率目前已经超过美国,并接近OECD国家平均水平。据美国教育部统计数据,2016年,美国3岁儿童入园率42%,4岁儿童入园率66%,5岁儿童入园86%(NCES, 2018)。据OECD统计数据,OCED国家3岁儿童入园率从2005年的62%增长到2014年的

70%，4岁儿童入园率从2005年的73%增长到2014年的85%，5岁儿童入园率已经接近全面普及，许多国家，比如法国、德国、日本、荷兰、挪威等国已经超过95%(OECD, 2017)。据笔者使用北京大学中国教育财政科学研究所2017年家庭教育支出户调查(CIEFR-HS)数据分析<sup>①</sup>，2017年我国3岁儿童入园率是56.5%，4岁儿童入园率87.2%，5岁儿童入园率91.1%。图2比较了我国与美国、OECD国家3岁、4岁和5岁儿童入园率情况。因此，学前教育在园儿童规模增长和入园率增长都说明我国学前教育整体入园机会的大大增加。

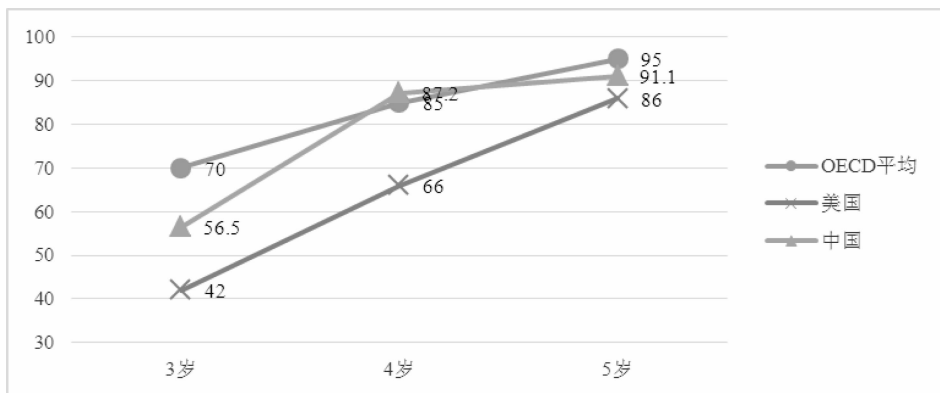


图2 我国与美国、OECD国家3—5岁儿童入园率比较(%)

资料来源：笔者根据有关数据制图。OECD数据来自OECD(2017)，美国数据来自NCES(2018)，中国数据来自北京大学中国教育财政科学研究所(2018)。

## (二)促进我国学前教育事业发展的“三驾马车”

是什么力量促进我国学前教育事业的快速发展？笔者认为，促进我国学前教育事业如此快速发展有三大动力，可以称之为“三驾马车”。“第一驾马车”是家庭对学前教育服务的强劲需求，“第二驾马车”是民办办学者在市场中提供学前教育的强大动力，“第三驾马车”是政府对学前教育的重视，包括各种政策制定以及公共财政对学前教育投入。关于家庭对学前教育的强劲需求主要体现为长期以来保教费是学前教育财政经费来源的最重要组成部分。在

<sup>①</sup> 北京大学中国教育财政科学研究所依托西南财经大学中国家庭金融调查(China Household Finance Survey, CHFS)，加入教育财政支出等方面的专项问题，称为中国教育财政科学研究所入户调查数据(CIEFR-HS)。其中包含3—6岁幼儿是否入园、入园类型以及入园成本方面的问题，该调查覆盖全国29个省市自治区(西藏和新疆除外)，355个区县、1428个访问小区，38641户家庭。3—6岁样本儿童4204人，其中男童2296人(占54.6%)，女童1908人(45.4%)。

各级教育阶段，幼儿园办学经费中家长分担比例最高<sup>①</sup>。自上世纪90年代开始，随着我国经济体制改革的深入和市场经济的发育，民办办学者在学前教育教育的提供中扮演了非常重要的角色，民办幼儿园和在民办园中的儿童在全国学前教育中已经超过半壁江山。民办幼儿园在全国幼儿园占比从1997年的13.5%到2017年的62.9%<sup>②</sup>。民办园在园儿童占比从2017年5.4%增长到2017年的55.9%。关于政府对学前教育的财政投入值得专门讨论。

### (三) 学前教育财政投入持续增长

自2010年以来，全国财政性学前教育经费持续增加。这种增长从总量、结构性占比、生均指标等方面都得到体现。首先，财政性学前教育经费总量持续增长。财政性学前教育经费从2010年的244.4亿增加到2017年的1564亿元。如果分析从2000年以来的时间序列数据，2010年学前财政性教育经费幅度明显增长，2000年仅为31亿元，到2009年为166.3亿元，十年间增长5.4倍。从2010年到2017年，8年间增长了6.4倍。

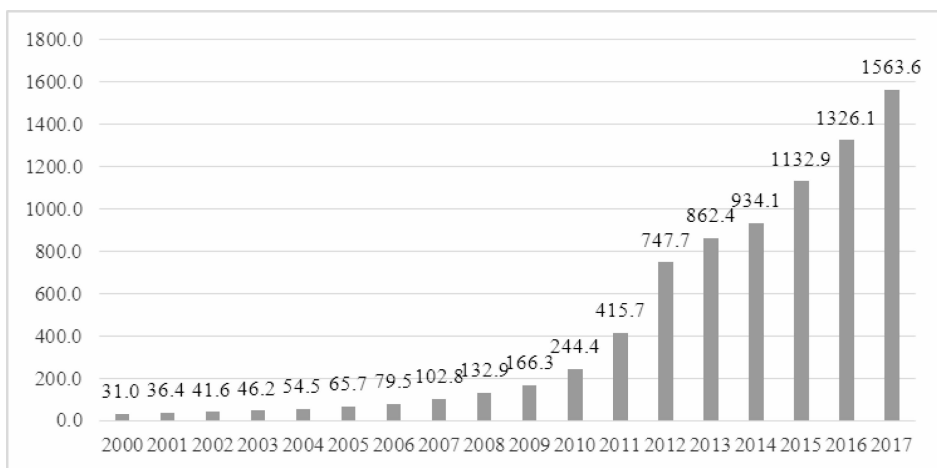


图3 财政性学前教育经费持续增长(2000—2017年)(单位:亿元)

资料来源:作者根据教育部2000—2017年学前教育经费统计数据制图。

其次，学前教育财政性教育经费占全国财政性教育经费的比例——作为衡量政府对学前教育重视程度的指标——近年也有明显增长，从2000年到

<sup>①</sup> 笔者根据教育部公布的教育经费数据计算发现，2017年不同教育阶段学费收入在办学经费中占比分别为：普通本科20.36%，普通高职高专26.96%，普通高中12.09%，普通初中5.13%，普通小学3.48%，特殊教育0.32%，学前教育47.83%。

<sup>②</sup> 2011年民办园占比曾高达69.2%，自2012年之后有持续下降的趋势。但在民办园中在园儿童占比持续增长，从2012年50.3%上升到2017年55.9%。

2010年该指标长期徘徊在1.5%以下。自2011年开始突破了学前财政性教育经费长期在2%以下的格局。2011年增长为2.24%，2012年为3.23%，2016为4.22%，2017年为4.57%。此外，学前教育生均经费支出也有较大增长，从2010年的2977元增长到2017年的7328元。

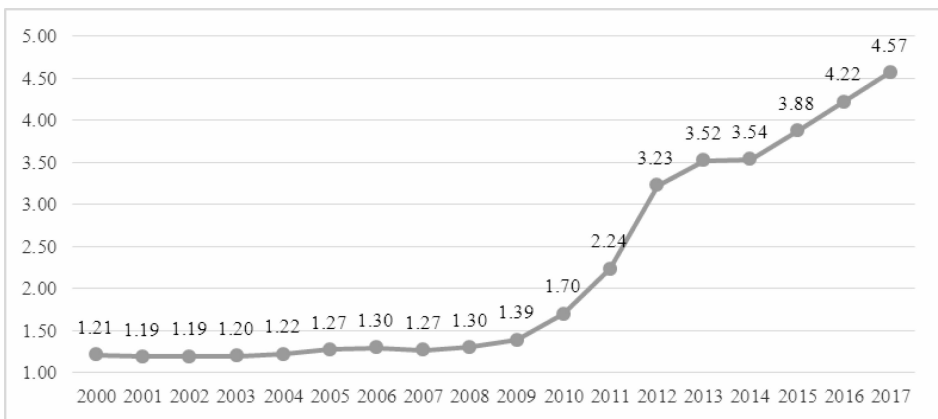


图4 学前教育财政性教育经费占全国财政性教育经费占比(2000—2017年)

资料来源：作者据教育部2000—2017年财政性学前教育经费和财政性教育经费计算制图。

再次，学前教育生均财政投入持续增长。自2010年以来，学前教育生均事业费和生均公用经费持续增长(见图5和图6)。教育部有关数据显示，学前教育生均事业经费从2010年的2911.9元增长到2017年的7293.8元，增长了150%。其次，学前教育生均人员经费和生均公用经费也持续增长。2015年以来，学前教育生均人员经费和生均公用经费持续增长。<sup>①</sup>生均人员经费从2015年的3385.7元增加到2017年4401.9元，生均公用经费从2015年的2384.7元增加到2017年的2762.6元。

总之，这些年学前教育财政投入有了显著持续增长，但财政投入总量是不是足够是另外一个重要的研究题目。关于学前教育财政投入充足性的讨论，国内文献有些涉及(王海英，2016)<sup>②</sup>。本文的重点是现有学前教育财政投入模式与学前教育事业突出矛盾之间的关系。

<sup>①</sup> 教育部自2015年开始公布学前教育生均人员经费和学前教育生均公用经费数据。

<sup>②</sup> 笔者认为，只是简单通过国际比较就建议学前教育财政经费必须占GDP几个百分点的研究需要慎重，其政策价值和学术价值都有局限。

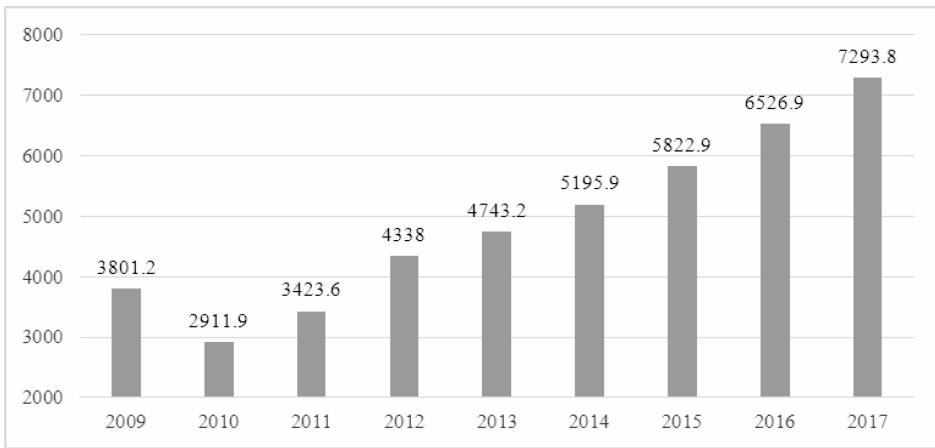


图5 学前教育生均事业费增长情况(2009—2017年)(单位:元)

资料来源:笔者根据教育部教育经费管理信息系统全国数据整理。

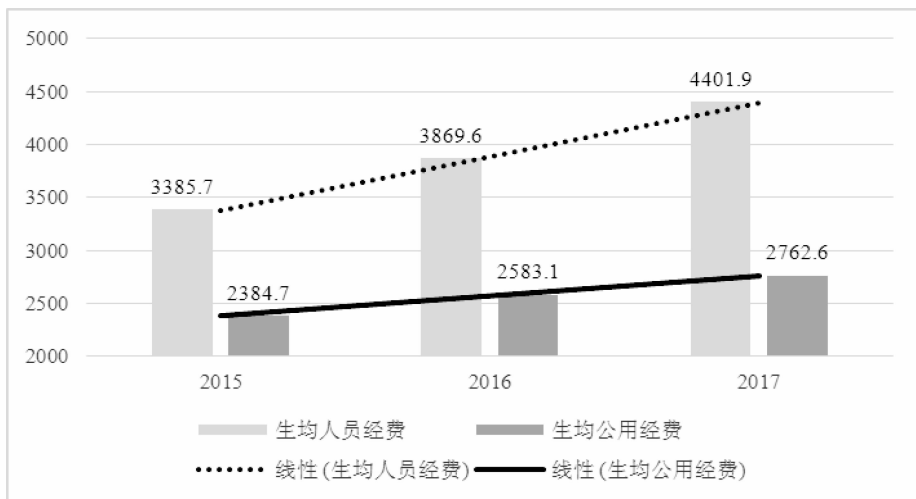


图6 学前教育生均人员经费和生均公用经费增长情况(2015—2017)(单位:元)

资料来源:笔者根据教育部教育经费管理信息系统全国数据整理。

### 三、我国学前教育事业发展中的主要矛盾

尽管学前教育事业规模近年来取得了非常明显的成就,但长期以来,在该领域存在的一些主要矛盾还没有根本解决。这些矛盾有些在2010年之前就长期存在,有的是2010年后显得更加突出。在众多矛盾中,笔者认为有三个方面必须重视:第一,整体入园机会不断增加与结构性供给不足之间的矛盾;



第二,整体结构性质量不断提升与城乡儿童发展差距不断扩大之间的矛盾;第三,公共财政投入持续增加与弱势群体家庭学前教育成本负担逐渐增加之间的矛盾。

### (一)在园儿童规模扩大与结构性供给不足之间的矛盾

在我国学前教育领域里有两个独特的事实:一方面是学前教育在园儿童规模的迅速增长和入园机会的增加,另一方面是“入园难”问题似乎并没有根本好转。无论是政府公布的宏观管理数据还是微观入户调查数据都显示,我国学前教育事业近年来整体入园规模和3—5岁儿童入园机会持续增加这一事实。同时,“入园难”和“入园贵”呼声与学前教育事业如影相随也是另一个事实。如何解释这种看似矛盾的现象?鲜有学者对我国学前教育事业发展长期以来所面临这一矛盾进行过系统深入的分析。不少学者也和家长、媒体、公众、政府部门领导一样,都把学前教育所面临的“入园难”“入园贵”问题归结为“普惠性学前教育资源不足”。笔者认为,基于经济学最基本的供需平衡基本原理,使用“学前教育结构性供给不足”或许能更好分析我国学前教育事业所面对的这一独特矛盾。以下就我国“学前教育结构性供给不足”的本质、表现、来源和后果进行简要分析。

1.“学前教育结构性供给不足”的本质:“低价优质”学前教育资源相对不足

“学前教育结构性供给不足”是指在学前教育发展过程中,尽管整体入园规模已经大大增加,入园机会已经大大改善,但“入园难”问题不仅没有根本缓解,而且有可能还在加剧的现象。这种“入园难”本质上其实是某种特殊的低价优质学前教育服务或产品的相对缺乏而非绝对数量上的短缺。

“学前教育结构性供给不足”可以初步分为三种类型:某些地区学前教育产品供给不足(如中西部农村地区);某些特定群体(如流动人口子女或者城市低收入阶层子女)所需要的幼儿园供给不足;在同一地域内某种特殊学前教育产品和服务的相关供给不足,比如人们观念中的“高质量低收费”公办园就是显然的例子<sup>①</sup>。在上述三种结构性供给不足中,最严重且引起公众、媒体关注的是第三种,即人们眼中高质量低收费公办园的供给不足。这是因为,区域(中西部农村)和特定群体(流动人口子女或者有特殊需要的儿童群体)所需要的学前教育产品供给不足,需求主体往往是沉默的大多数。而同一区域内对

---

<sup>①</sup> 这类幼儿园从财政投入、教师配置、硬件设施等条件上看是“高质量”,但是否一定是对儿童发展最具有成本—效益的幼儿园模式,需要更多实证研究。所以笔者使用“观念中的高质量”。

低价优质的公办园需求不被满足，往往会引发家长和社会媒体的关注。因此，本文使用的“学前教育结构性供给不足”的重点是指在同一区域内（如同一区县，或者更小的行政区划范围内）对某种稀有学前教育产品的供给相对不足，广大民众对这种特殊学前教育产品的需求不被满足。

在我国学前教育研究文献或者政策文件中，“普惠性学前教育资源”是学前教育市场中的一种稀缺产品和服务。“普惠性学前教育资源”被认为有以下特征：可获得、可支付、就近便利和高质量（虞永平，2019）。这些特征在某种意义上互相矛盾，不可兼得。比如，可获得（Accessible）是指有足够供给又就近的学前教育服务和产品的大量提供；高质量（Quality）是指安全优质、服务质量上乘；而可支付（Affordability）是指价格低廉，收费合理。从经济学的角度讲，没有免费的午餐，对于学前教育产品的提供中，高质量往往意味着高成本。与质量相关的成本不是由政府补贴就得由家长支付。这种稀缺产品的存在是因为政府的高补贴。

## 2. 学前教育结构性供给不足的起源：市场与政府双重失灵

理论上讲，结构性供给不足的原因与“市场失灵”有关，也与“政府失灵”有关。“市场失灵”就是由于信息不对称或者激励不足，导致某种商品或服务的供给不足或者供过于求。“学前教育市场失灵”表现为：在某些特殊地区（如农村偏远地区）学前教育供给不足，这是因为无利可图；在某些高收费幼儿园的真实质量与收费不成正比，比如，某些高收费幼儿园质量未必上乘，而一般家长不能判断什么是好的学前教育质量；还有一个表现是对低收费高质量幼儿园没有积极性。就资本逐利的本质来讲，会导致亏本的“低价优质”的学前教育产品在市场上不可能存在。

“政府失灵”是由于政府对信息的掌握不可能完全，或者错误配置公共资源，本来旨在解决和纠正市场失灵的政策（如通过财政投入和各种管制政策）可能成为扭曲学前教育市场发育和发展的因素。比如，政府对低收费民办幼儿园的严格管制可能导致这个阶层所需要的学前教育产品供给不足；或者政府对某些部门幼儿园高额的财政补贴，同时对其进行价格管制，这样就导致“低价优质”特殊学前教育产品与服务的出现。政府机关园、示范性幼儿园或者许多其他的公办园就是这样的例子。这种“低价优质”幼儿园的存在就可能增大家长对这种学前教育产品的极大需求和渴望。如果当这种学前教育产品起初作为来自为数不多特权家庭的“特供产品”的时候，普通民众会忍受；但当这种“低价优质”幼儿园被当作所谓普惠性的“必需产品”时，普通民众就会把消费“低价优质”学前教育服务和产品当成“尊严”或者“权利”来追求，这就会极大激发了民众对这种产品的欲求。这就是说，学前教育结构性供给不足

的起源是政府对公办幼儿园的财政补贴。如果政府过度补贴或者错位补贴,就会激发人们对稀有产品——“普惠性学前教育资源”的普遍需求。

也许有人会认为,这种学前教育结构性供给不足是暂时性的,主要原因在于政府长期投入不足。如果政府努力增大投入,大量增加公办园建设之后,这样的学前教育结构供给不足问题就会自然解决。笔者认为,即使到了公办园占比达到80%—90%的情况,结构性供给不足问题依然会存在甚至会更加严重。因为,在这种情况下,优质低价公办幼儿园会成为所有人追求的目标;更极端地设想,就是在公办园占比达到100%的情况下,由于在幼儿园之间还存在质量或者近便性方面的较大差别,人们对“入好园”的渴求还是不能根本解决。

3. 学前教育结构性供给不足的表现:“低价优质”幼儿园主要被优势家庭所占有

近年来,我国学前教育结构性供给不足的表现是来自不同区域、城乡、户籍类型、家庭背景儿童入园机会差距在缩小,但“低价优质”幼儿园资源主要被优势家庭子女所占有的基本格局没有根本改变。以下使用实证数据分析予以说明。首先,中国家庭追踪调查(CFPS)少儿问卷2010—2016年的数据显示<sup>①</sup>,2010年以来,我国3—6岁儿童入园机会呈增加趋势,且城乡、地区、性别、户籍类型、不同家庭社会经济地位儿童之间入园机会差距(是否入园)有缩小之趋势<sup>②</sup>。图7显示,自2010年以来,按母亲教育程度大学及以上与高中及以下分类的子女未入园比例之差距。2010年,母亲学历为高中及以下儿童未入园比例为46.8%,而母亲学历为大学及以上儿童未入园比例为28.5%,二者差距为18.3%;2012年,两个群体的差距为9.5%;2014年,二者差距为8.4%;到2016年,二者几乎没有明显差距。

<sup>①</sup> “中国家庭追踪调查”(Chinese Family Panel Studies, CFPS), CFPS旨在通过跟踪收集个体、家庭、社区三个层次的数据,反映中国社会、经济、人口、教育和健康等方面的变迁。该调查由北京大学社会科学调查中心实施,2010年收集了基线调查数据,2012年、2014年和2016年分别对基线调查所确定的样本进行了跟踪调查。CFPS利用多阶段概率抽样方式,从全国25个省级地区中抽取了635个社区,并从中抽取和访问了14798户家庭及所有的家庭成员,0—15岁的少儿有8990人,组成少儿样本。2010年,3—6岁儿童2385人,入园率54.48%;2012年,3—6岁儿童2392人,入园率61.12%;2014年,3—6岁儿童2425人,入园率71.01%。

<sup>②</sup> 关于城乡、地区、性别、户籍类型、父亲教育程度等方面的结果见中国教育财政科学研究所学前教育课题组提交联合国儿童基金会《中国学前教育机会和成本分担研究——基于CFPS的证据》。

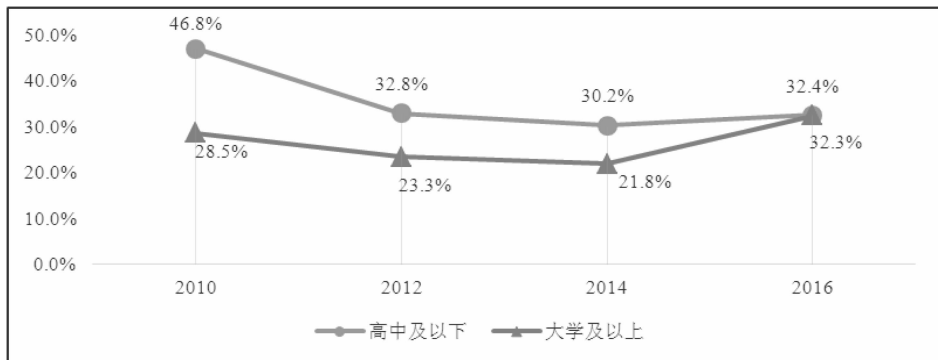


图7 母亲教育程度与3—6岁儿童未入园比例(2010—2016年)

数据来源：笔者根据CFPS少儿问卷的数据整理制图。

同时，大量证据表明，家庭社会经济地位仍然是决定儿童进入何种类型幼儿园最重要的影响因素，来自优势人群家庭的孩子更有可能入读“低价优质”公办幼儿园。使用中国教育财政科学研究所入户调查数据(CIEFR-HS)以及在某东部省份有代表性的调查，笔者提供以下证据。来自城镇家庭和家庭经济地位越高的儿童，越有可能入读政府机关幼儿园、大学附属幼儿园、小区配套幼儿园。而来自农村家庭和相对低社会经济地位家庭的儿童更有可能进入乡镇中心幼儿园、小学附属学前班和普惠性民办幼儿园。优势家庭的孩子更大可能进入公办园；城镇比农村的孩子更大比例进入公办园。一般来说，来自优势群体家庭(主要是来自城镇户籍和较高收入群体阶层)的孩子更有可能进入政府机关园。城市小区配套幼儿园主要由中产阶级以上家庭的孩子构成。无论是公办还是民办小区幼儿园都是如此。公办小区配套幼儿园超过八成(83%)的孩子来自中产以上阶层的家庭(消费支出占最多50%)。民办小区配套幼儿园超过四分之三(76%)的孩子来自中产以上阶层的家庭(消费支出占最多50%)。

如表1所示，进入政府机关园的儿童，来自贫穷家庭(最低消费水平25%)的儿童占比不到一成(9.9%)，而来自中产阶级以上的家庭(消费水平高于50%)的儿童超过三分之二，其中最富有阶层(家庭年消费水平第四位数)的儿童占36.7%。大学附属幼儿园、小区配套幼儿园主要服务于城市和中产阶级家庭子女。

表1 家庭消费支出四分位数与子女入读不同类型幼儿园的百分比(%)

	家庭资产指数四分位数				户口类型	
	最低	第二	第三	第四	农村	城镇
政府机关园	9.9	22.0	31.4	36.7	39.7	60.3
大学附属园	4.4	17.4	21.7	56.5	5.9	94.1
小区配套园	7.6	16.7	26.6	49.2	36.7	63.3
乡镇中心园	32.4	29.6	23.4	14.2	87.2	12.8
小学附属园	47.4	23.7	23.7	15.1	81.0	19.0
普惠民办园	21.7	27.3	26.9	24.2	74.2	25.8

说明：(1)数据来源，基于 CIEFR-HS 2017 年全国入户调查数据(样本量 N=4, 204)计算。(2)表中数字表示不同家庭背景(家庭资产和户口类型)儿童在某类幼儿园(政府机关园、大学附属园、小区配套园、乡镇中心园、小学附属园、普惠民办园)中的百分比分布。分母为在某类幼儿园中的样本儿童总数，分子为家庭资产分位数或农村户口人数。因此，同类横向加总为 100%。

来自东部某省的大样本调查数据的发现与来自 CIEFR-HS-2017 的结论相似。在该省有代表性的调研中，课题组获得来自 10 个地市 29 个区县 400 多所幼儿园超过 8 万家长的问卷。分析结果发现，机关园、一级园、公办园主要服务于来自城镇户口家庭和高社会经济地位(母亲和父亲教育程度、家庭资产指数<sup>①</sup>和家庭收入)家庭的儿童；而普惠性民办幼儿园中来自弱势群体家庭的儿童比例最高<sup>②</sup>。如表 2 和表 3 所示，首先来看不同家庭背景儿童进入政府机关园的机会。对于农村户籍儿童中，只有不到 5%能够进入机关园中，而城镇户籍儿童中，有近 15%能进入机关园。按家庭资产指数四等分，在家庭资产最少的家庭中，只有 2.87%能够进入机关园。在家庭资产最高的家庭中，有 12.21%能进入机关园。类似地，如果按家庭收入来看，最低收入的三分之一组只有 4.21%的孩子进入机关园；而收入最高三分之一的家庭组中，有 13.87%能获得进入机会。其次，来看不同家庭背景儿童进入一级园的机会。就户籍来看，农村户口家庭中，只有 17.23%能进入，城镇户籍家庭中有 57.21%能进入。就父母教育程度来看，母亲教育程度在专科以下的

① 家庭资产指数是根据家庭所有拥有的主要物品类型通过主成分分析得出的一个反映家庭社会经济地位的连续性变量，在经济学文献中往往被认为是比调查中自报的家庭收入更好的指标。

② 关于普惠性民办幼儿园的分类还有必要进一步细分为城市地区普惠性民办园和农村地区普惠性民办园。因此目前的分析发现有一定局限性。

儿童只有 15.98%能进入；而母亲教育程度在专科及以上的儿童，进入一级园的机会是 59.49%。父亲教育程度方面也是类似的情况。这可能因为一般父亲和母亲教育程度高度相关。就家庭资产指数来看，在最低四分位的家庭中，只有 12.93%进入；最高四分位数，44.96%获得进入机会。按家庭收入来看，最穷的三分之一，只有 16.83%获得进入机会；而最富的三分之一接近六成(58.13%)获得机会。再来看不同家庭背景儿童进入公办园的机会。农村户口家庭中，44.88%能进入公办园；城镇户口儿童儿童中 66.93%获得机会进入；父母教育程度在专科及以上，有超过六成(63%)的机会进入，而对于父母教育程度在专科以下，机会只有四成左右(44%)。按家庭资产指数分类看，最低的四分位数家庭中，只有大于三分之一左右(36.23%)获得机会；而对于资产指数最高的四分位数家庭中，有超过六成(62.23%)获得机会。

谁的孩子进入普惠性民办园呢?<sup>①</sup> 数据显示，往往是农村户籍、父母低教育程度、低家庭资产和低收入的家庭更有可能在这样的幼儿园。在农村户籍中，超过四成(43.15%)进入普惠园，而城镇户籍只有不到二成(17.78%)。母亲教育程度高于专科及以上，只有两成(21.24%)在普惠民办园；而母亲教育程度在专科以下，有四成以上(44.57%)在普惠民办园。家庭资产最低四分位的家庭组中，超过一半(51.98%)在普惠性民办园；而家庭资产最高的第四分位数家庭组中，只有二成左右(23.82%)在这类幼儿园。对于低收入的三分之一家庭中，超过四成(45.02%)进入普惠园，收入最高的三分之一家庭中，只有 14.86%在普惠园。

表 2 户口类型、父母教育程度与子女入读不同类型幼儿园的百分比(%)

	户口类型		母亲教育程度		父亲教育程度	
	农村	城镇	专科及以上	专科以下	专科及以上	专科以下
机关园	4.99	14.53	14.68	3.39	14.69	3.64
一级园	17.23	57.21	50.49	15.98	50.87	16.55
公办园	44.88	66.93	63.54	43.97	63.16	44.74
普惠民办园	43.15	17.78	21.24	44.57	21.37	43.9

说明：(1)数据来源，作者 2017 年在某省调查数据，N=80337。(2)表中数字表示来自不同家庭背景(户口类型和父母教育程度)儿童中进入不同类型幼儿园(机关园、省一级园、公办园、普惠性民办园)的百分比；分子为在某类幼儿园儿童数，分母为特定家庭背

<sup>①</sup> 笔者有限调研观察发现，城市地区的普惠性民办园(特别是小区配套幼儿园)服务的其实是中产阶级及以上家庭的子女。因此，需要更多实证研究来回答不同类型的普惠性幼儿园在服务于谁的问题。

景人数。因此，纵向百分比独立，加总不为100%。

表3 家庭资产指数四等分及收入三等分与子女入读不同类型幼儿园百分比(%)

	家庭资产指数四分位数				家庭收入三等分		
	最低	第二	第三	最高	最低	中等	最高
机关园	2.87	7.82	10.00	12.21	4.21	11.50	13.87
一级园	12.93	27.94	37.53	44.96	16.83	40.54	58.13
公办园	36.23	52.91	58.28	62.23	45.15	59.09	59.53
普惠民办园	51.98	34.36	28.16	23.82	45.02	27.21	14.86

说明：(1)数据来源，作者2017年在某省调查数据，N=80337。(2)表中数字表示来自不同家庭背景(户口类型和父母教育程度)儿童中进入不同类型幼儿园(机关园、省一级园、公办园、普惠性民办园)的百分比；分子为在某类幼儿园儿童数，分母为特定家庭背景人数。因此，纵向百分比独立，加总不为100%。

#### 4. 学前教育结构性供给不足的后果：大多数民众都感到入园难

学前教育结构性供给不足的后果是大多数家庭都感到入园难，特别是弱势群体家庭对入园难的感受更为强烈。这种主观感受到的入园难可能有主观的因素，也有客观的因素。主观因素可能与他们的心理资源不足有关，感到自己子女较难以进入现在的幼儿园；客观方面，他们的社会资源相对不足，也因此确实感到入园之难。

在北京大学中国教育财政科学研究所全国家庭教育经费入户调查 CIEFR-HS2017 中，对已经入园的家长设置了这样一个问题，请问对“您还在目前您的孩子所上的幼儿园，您觉得难吗？”选项有：1. 容易，2. 一般，3. 困难。调查统计显示，无论是对于公办还是民办幼儿园，绝大部分家庭认为之前进入目前所读的这所幼儿园是“困难”的，该比例在76%左右，而认为入园“容易”的只有5%左右。当进一步分析不同家庭背景对入园难的主观感受时，结果发现：家庭消费水平越低，认为入园“困难”的比例也越高。特别地，对于家庭消费支出最低的四分位数(最低25%)的人群中，认为入园难的占比高达82.1%。而在家庭消费支出最高的25%的人群中，有56%的家长认为入园难。根据不同收入水平幼儿园，发现认为入低收费幼儿园“困难”的比例要高于入高收费幼儿园的难度的比例。总体上，大部分家庭认为入园是“困难”的，而农村家庭、低收入家庭认为进入低收费幼儿园则更困难。

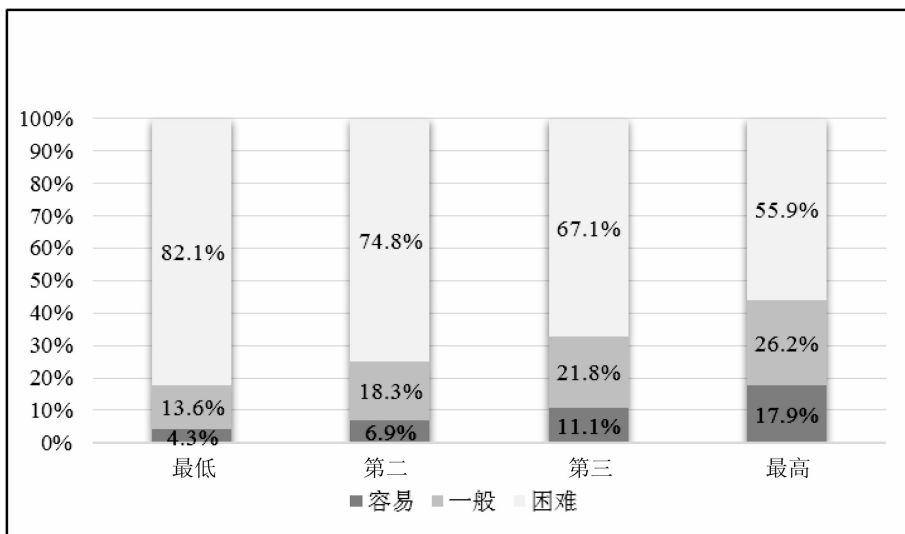


图8 不同家庭消费水平的入园难度

数据来源：据北京大学中国教育财政科学研究所2017年全国家庭教育支出数据分析制图。

## (二) 结构性质量明显提高与城乡儿童发展差距不断扩大之间的矛盾

在学前教育阶段，人们对学前教育质量的理解差异很大。不同于义务教育或者更高的教育阶段，质量可以通过学生考试成绩来体现，学前教育的质量较为复杂，测量也比较困难。尽管如此，人们一般从三个维度来说明学前教育质量：结构性质量、过程性质量和结果性质量。结构性质量可以称为投入性质量或者条件性质量，与学前教育的投入要素及结构比例有关<sup>①</sup>，包括班级规模、幼师比/幼职比、教师学历结构等等。过程性质量主要是师幼互动水平、幼儿之间的互动以及相关的环境质量。结果性质量指儿童发展总体水平和各特定领域具体认知、社会情感、语言与前阅读、运动、体质健康等领域发展的发展水平。

### 1. 结构性质量有明显提高

近年来，我国学前教育除了规模增加，在学前教育结构性质量方面也有明显改善(宋映泉，2014)。<sup>②</sup> 这可以从幼职比/幼师比、专任教师和园长学历

<sup>①</sup> 结构性质量指标还包括教师工资水平结构、教师学前教育专业比例、生均园舍面积、生均室内活动面积、生均建筑面积、生均户外活动面积等。

<sup>②</sup> 全国幼儿园的平均班级规模略有增加，但又有下降。班级规模从2001年平均每班27人增加到2010年平均每班31人，再从2010年31人降低到2017年29人。



结构几个方面来看。首先,幼职比和幼师比是学前教育结构性质量的重要指标。幼职比通过全国在园儿童数除以全国幼儿园教职工人数计算,幼师比通过全国在园儿童数除以全国幼儿园专任教师人数计算。从2001年以来,全国幼儿园的平均幼职比和幼师比明显降低。如图9所示,全国幼儿园平均幼职比从2001年的23:1降到2017年的11:1;平均幼师比从2001年的37:1降低到2017年的19:1。

学前教育结构性质量的重要指标——教师和园长学历结构也有明显提高。如表4所示,就专业教师本科学历的比例从2001年的1.78%到2017年的21.12%;专科学历从2001年的28.66%增加到2017年57.75%。自然地,这些年里,专任幼儿园教师中高中及高中以下学历占比大大降低。高中学历占比从2001年61.64%降低到2017年的19.19%;高中以下学历从7.89%降低到2017年的不足2%。园长学历结构的提高更加明显,但考虑到本文篇幅,在这里就不再呈现。

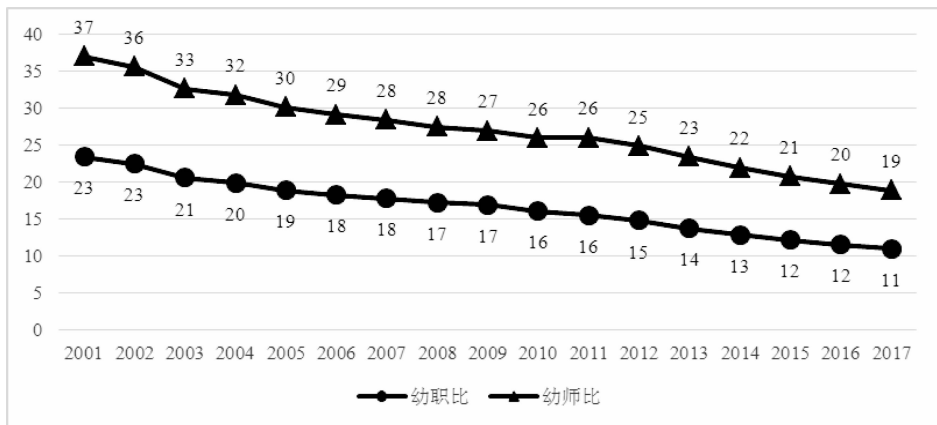


图9 全国幼儿园幼师比和幼职比变化(2001—2017年)

数据来源:作者根据教育部发展规划司公布2001—2017年学前教育事业发展数据制图。

表4 全国幼儿园专任教师学历结构变化(2001—2017年)(单位:%)

	硕士	本科	专科	高中	高中以下
2001	0.02	1.78	28.66	61.64	7.89
2002	0.04	2.32	33.32	57.98	6.34
2003	0.06	2.91	36.66	54.8	5.57
2004	0.06	3.96	40.22	50.75	5.02
2005	0.06	5.12	42.76	47.62	4.44

续表

	硕士	本科	专科	高中	高中以下
2006	0.06	6.28	44.76	44.81	4.09
2007	0.07	7.82	45.88	42.48	3.76
2008	0.07	9.21	47.12	40.12	3.48
2009	0.1	10.83	47.67	38.09	3.32
2010	0.1	11.88	48.32	36.23	3.47
2011	0.1	12.95	49.43	34.26	3.26
2012	0.11	14.28	50.74	31.83	3.04
2013	0.13	15.62	52.39	29.02	2.83
2014	0.15	17.06	53.68	26.52	2.59
2015	0.16	18.33	55.31	23.99	2.21
2016	0.17	19.68	56.69	21.47	1.98
2017	0.18	21.12	57.75	19.19	1.76

数据来源：作者根据教育部发展规划司公布的学前教育事业发展数据计算。

## 2. 城乡儿童发展差距显著且有随年龄增大之趋势

有多个实证研究证据显示城乡儿童发展存在显著差距，这里提供三项证据。第一个来源于笔者2014年带领的课题组承担联合国儿童基金会在西部云南、广西、贵州、重庆、新疆等5省项目县(都是国家级贫困县)“儿童友好学校”项目基线调研项目的数据。课题组在西部五县随机抽样91所幼儿园，每所幼儿园抽取大约20名儿童进行测查，一共获得3—6岁有效样本儿童1796名；测查工具是国内心理学与学前教育领域学者专门为教育部颁布的《3—6岁儿童发展指南》编制的儿童发展工具。基于这些数据，一个基本的发现是：农村园与县城幼儿园儿童在多个方面发展存在显著差异，而且年龄越大，儿童发展差距越大。表5呈现了农村园与县城园儿童在认知、语言和前阅读等领域发展水平的差距(用效应量—标准差来测量)。在认知方面，3岁儿童发展差距0.38个标准差，5岁0.95个标准差，6岁1.22个标准差；在语言发展方面，差异在0.31—0.65之间；在前阅读方面，在0.24—1.19之间。总体存在随年龄增长城乡差距拉大的趋势。

表5 农村园与县城园儿童发展差距(标准差)

	认知发展	语言发展	前阅读
3岁	0.38	0.31	0.53
4岁	0.18	0.31	0.24

续表

	认知发展	语言发展	前阅读
5岁	0.95	0.65	1.19
6岁	1.22	0.41	1.18

说明：(1)数据来源于作者负责北京大学联合课题组2014负责联合国儿童基金会西部五省儿童友好项目基线调研数据。(2)样本量来自91所幼儿园1796名儿童。(3)测量工具由北京大学心理系王莉老师等参与编制《教育部3—6岁儿童发展指南》儿童发展工具。

第二个证据来自笔者带领的研究团队于2017年承担的对东部某省学前教育“第二轮三年行动计划”实施临近结束时进行的第三方评估项目。在这个评估项目中，课题组在该省10个地市29区县随机抽样429所幼儿园，获得有效样本儿童80337。课题组使用《早期儿童发展能力指数》通过家长对儿童发展进行测试。该项目的数据也发现农村和城镇户籍儿童发展存在显著差异，且差异随着年龄增加而有扩大趋势。表6显示了总体发展和前阅读两个领域的差异。就儿童总体发展水平来说，差距不算太大，在0.18到0.29个标准差之间。但就前阅读发展水平而言，差距更加显著，从0.29到0.51个标准差之间。

表6 农村户口与城市户口儿童发展差距(标准差)

	总体发展	前阅读发展
3岁	0.18	0.29
4岁	0.25	0.38
5岁	0.26	0.4
6岁	0.29	0.51

说明：(1)数据来源于作者负责某省学前三年行动计划政策影响评估调研数据。(2)样本量来自29个区县429所幼儿园80337名儿童。(3)测量工具为《早期儿童发展能力指数》(early Childhood Human Capacity Index(eCHI)(中国版))。

第三个证据来自笔者带领的课题组2018年在西部某贫困县进行一村一幼项目评估基线调研数据分析结果。在这个项目中，课题组抽样调查65所幼儿园，每所幼儿园抽样20名左右儿童，共获得1338名样本儿童，使用工具是由香港大学开发的《亚太儿童发展量表》(East Asian Pacific Early Childhood Development Scale; EAP-ECD)。课题组发现，农村园儿童与县城机关园儿童发展差距非常显著，且随年龄增大而差距不断扩大的趋势。表7呈现了农村幼儿园和县城中心幼儿园儿童在总体发展、认知发展和社会情绪等方面的差异。在总体发展差异方面，3岁儿童的差异已经0.87个标准差；4岁儿童的差异在1.34个标准差，5岁为1.35个标准差。在认知领域发展水平而言，

3岁儿童0.7个标准差,4岁1.13个标准差。在非认识技能即社会情感发展水平方面,差距最显著。3岁为0.77个标准差,4岁为1.34个标准差,5岁为1.71个标准差。

表7 农村幼儿园与县城中心幼儿园儿童发展差距(标准差)

	总体发展	认知发展	社会情绪
3岁	0.87	0.7	0.77
4岁	1.34	1.13	1.34
5岁	1.35	—	1.71

说明:(1)数据来源于作者负责北京大学中国教育财政科学研究所课题组在西部某县一村一幼项目评估基线调研。(2)样本来自65所幼儿园的1338名儿童。(3)测量工具为由香港大学为联合国儿童基金会开发编制的《亚太儿童发展量表》。

为什么结构性质量提升与儿童发展差距存在矛盾?可能有三个原因:其一,结构性质量提升主要发生在城市或者县城幼儿园;其二,结构性质量与儿童发展之间是弱相关的;其三,目前的财政投入模式可能扩大儿童发展差距。

### (三)财政投入持续增长与弱势群体家庭成本负担过重之间的矛盾

#### 1. 学前教育财政性生均经费的公平性系数有所改善

基尼系数是计算收入不平等的指标,但该指标也用来测试教育经费的横向公平(岳昌君,2003)。笔者计算2000—2013年学前、小学和初中三个阶段省际生均财政性教育经费的基尼系数。结果显示:首先,三个教育阶段基尼系数都有下降趋势,说明省际之间三个教育阶段的生均财政性教育经费的差异(不公平性)在缩小,也就是省域之间的不公平性在缩小。其次,生均学前财政性教育经费的基尼系数(在0.3—0.4之间)明显高于小学和初中阶段(0.3以下),这说明学前教育生均财政性经费的省际不公平性在三个教育阶段中最大。从生均学前教育经费的省际差异来看,学前教育仍然是最不公平的教育阶段。

#### 2. 从幼儿园层面看学前教育成本分担负担不合理

从幼儿园层面看,政府在不同类型幼儿园中的成本分担比例差异很大。在最近的一个研究中,来自某省29个区县3275所幼儿园中随机抽样的438所幼儿园中,分析发现,政府财政在优质幼儿园中的成本分担比例高,而在普通公办园和普惠性民办园中的分担比例极低。在公办园中平均成本分担占一半略多(51.6%),在民办园办园成本中平均分担只有1.1%。政府在不同体制公办园中分担比例有差异,其中教育部门办园中占比接近六成(59%),在机关园中占比达到八成(79.9%)。

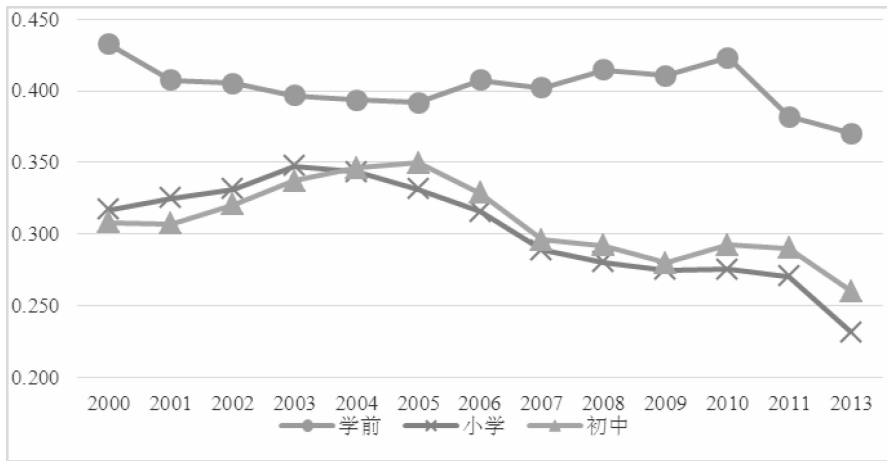


图 10 学前、小学和初中生均财政性教育经费基尼系数变化(2000—2013年)

### 3. 从家庭层面看学前教育成本分担负担不合理

从家庭层面，使用两个具有全国代表性的入户调查数据分析，可以得到学前教育阶段家庭成本分担不合理的证据。第一个是北大教育财政科学研究所 2017 年家庭教育支出入户调查(CIEFR-HS)。表 8 显示：首先，无论农村还是城镇，经济条件越差的家庭，其学前教育成本相对负担越重。<sup>①</sup>其次，城镇低收入家庭需要负担的学前教育成本的相对负担最重。农村家庭第一个四分位数家庭中(消费水平最低)，学前教育成本相对占比分担是 13%；第四四分位数家庭，学前教育成本占比只有 5.5%。而城镇家庭样本中，第一分位数家庭(消费水平最低四分之一)中，学前教育成本占比 21%；第四四分位数家庭(最富)的学前教育成本相对负担是 8.87%。

表 8 按家庭年消费四等分的农村和城镇家庭幼儿园年均保教费及相对负担

家庭消费四分位数	农村家庭 幼儿园年均费用	占比	城镇家庭 幼儿园年均费用	占比
第一分位数	2997.6	13.00%	5491.5	21.00%
第二分位数	4320.2	9.80%	6761.2	14.70%
第三分位数	5475.5	7.90%	8682.8	12.10%
第四分位数	7912.3	5.50%	13912.6	8.87%

数据来源：CIEFR-HS2017 年在全国入户调查数据，样本量 N=4204。

<sup>①</sup> 学前教育成本相对负担通过过去一年幼儿园保教费用除以家庭年消费支出计算估计而出。这是一个相对负担的概念，不是指学前教育支出的绝对数量。

另外,笔者使用同样的数据分析了对于不同类型幼儿园的家庭,其学前教育成本相对负担情况。结果如图 11 所示,进入政府机构幼儿园的家庭,其家庭成本相对负担较低(只有 7.8%),要低于进入普惠性幼儿园的家庭所负担的相对成本(9.8%);而进入普惠性民办幼儿园、小区配套幼儿园、大学附属幼儿园的家庭其相对负担相似,都是 10%左右。就不同类型幼儿园的年保教费成本来看,大学附属幼儿园最贵,均值为 14216 元,小区附属幼儿园次之,均值 11026 元;政府机关园和普惠性民办园类似,前者为 7484 元,后者为 7000 元左右;乡镇中心园和小学附属学前班最低,前者为 4078 元,后者为 3383 元。

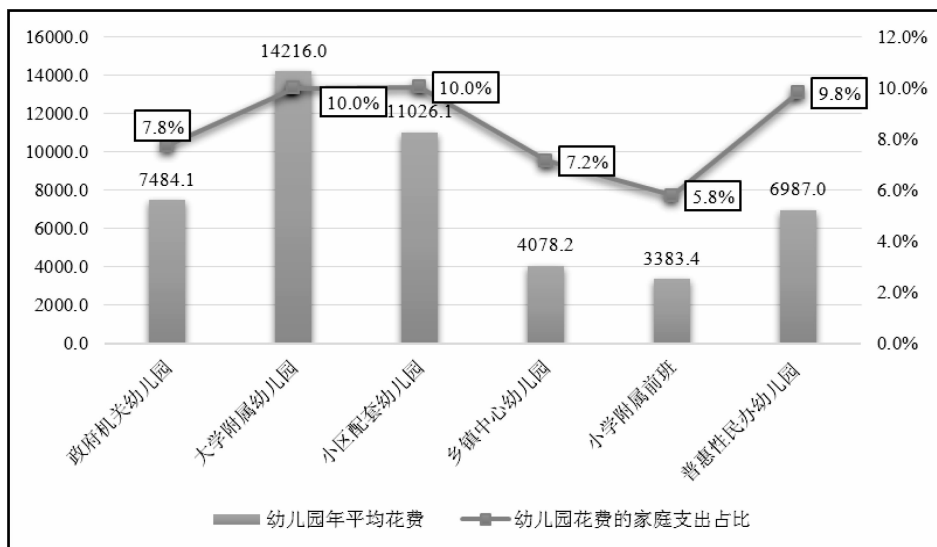


图 11 不同类型幼儿园年均保教费及家庭

数据来源: CIEFR-HS2017 年在全国入户调查数据, 样本量  $N=4204$ 。

第二个证据来自对北京大学社会调查中心的家庭跟踪调研少儿问卷数据(CFPS)的分析。基于 CFPS2010、2012、2014、2016 年四轮跟踪数据的分析结果与 CIEFR-HS 的结果类似。表 9 显示了按家庭年收入按五分位数的农村和城镇家庭学前教育支出和占家庭年收入之比情况。有如下几点发现,第一,无论农村还是城镇家庭,年收入越低的家庭需要承担学前教育相对成本负担越重。<sup>①</sup>比如,在 2010 年,在农村最穷的家庭(家庭收入第一个五分位数组),平均学前支出为 812 元,占家庭年收入 9%;最富的家庭(第五个五分

<sup>①</sup> 需要指出的是,不同于使用 CIEFR-HS 的分析,在本部分关于学前教育成本相对负担的计算使用的分母是家庭年收入,因为没有合适的消费支出数据。

位数组),平均学前支出2,641元,相对负担只有1.6%。在城镇,最穷的家庭组群学前负担占比16.1%;而最富的家庭组,相对负担为4.7%。第二,从2000到2016年,无论农村还是城镇,学前教育成本对家庭的负担都有一个明显增长的趋势。对于农村最穷的家庭,学前相对负担到2016已经增长到31%,对于最穷的城镇家庭组,学前成本相对负担达到52.7%。第三,近年来,城镇低收入家庭(按家庭年收入第一个五分位组)需承担的学前教育相对成本占比高达50%以上,应该引起学者和政策制定者的广泛关注。<sup>①</sup>

表9 按家庭年收入五分位数的农村和城镇家庭学前教育支出及占家庭年收入比

年份	家庭收入 分位数	农村家庭		城镇家庭	
		学前教育总支出(元/年)	占比	学前教育总支出(元/年)	占比
2010	第一分位数	811.8	9.00%	1446.0	16.10%
	第二分位数	786.5	3.60%	2221.9	10.10%
	第三分位数	1115.9	3.10%	2846.9	7.90%
	第四分位数	1577.9	2.80%	3316.9	5.70%
	第五分位数	2640.7	1.60%	6245.6	4.70%
2012	第一分位数	2012.5	31.60%	3703.2	58.20%
	第二分位数	1749.8	8.00%	3604.0	16.70%
	第三分位数	2479.4	6.70%	4315.5	11.40%
	第四分位数	2019.6	3.50%	5220.6	9.00%
	第五分位数	2761.3	2.50%	9152.3	6.30%
2014	第一分位数	2508.8	27.60%	4106.6	52.70%
	第二分位数	2504.8	11.80%	3210.2	15.20%
	第三分位数	2724.8	7.60%	4679.7	13.10%
	第四分位数	3134.0	5.50%	5721.7	9.80%
	第五分位数	3322.7	2.80%	9071.3	6.40%
2016	第一分位数	2551.0	30.70%	4452.9	52.70%
	第二分位数	2952.7	13.80%	4219.6	19.50%
	第三分位数	2796.4	8.00%	4679.6	13.40%
	第四分位数	3293.3	5.70%	5708.0	9.60%
	第五分位数	4066.4	3.40%	8373.0	5.40%

资料来源:根据CFPS2010—2016年数据整理。

<sup>①</sup> 在本部分的分析中,教育成本主要基于问卷中“过去一年教育总支出(元)”。

## 四、几点必要的讨论

### (一) 学前教育事业发展矛盾的影响因素

是什么原因导致我国学前教育事业发展中的主要矛盾?可能的原因很多,笔者认为至少有历史、观念和制度三个方面的因素。第一是学前教育管理体制和学前教育财政投入体制的历史原因。长期以来,我国学前教育是单位职工福利的一部分。自上个世纪90年代中期我国经济体制向市场经济转型,目前逐步已经向多元化供给的格局变迁(曾晓东,2006;曾晓东、范昕,2009),在多元供给的格局情况下,从学前教育财政投入体制来看,近60年来的时间内几乎没有发生过本质变化(田志磊、张雪,2011)。现有公办幼儿体制中还很程度保留了为城市户籍儿童和某个系统内部(高校、党政机关、部队、企业单位)员工谋福利的功能,这样公办幼儿园就保留和“遗传”了“服务精英子女”的特点。第二是观念的原因,即与对政府在学前教育中角色界定的观念有关。人们已经不再争论政府是否对学前教育负有财政责任,但有争论的是对谁负有责任以及负有多少责任的问题。有很多观念影响人们对政府在学前教育中的角色定位。长期以来,人们对政府的期待是包揽一切,在学前教育领域里的体现是从制定标准到财政责任,再到亲自提供。人们认为公办幼儿园才是最可靠最可信的学前教育机构,其实这是长期受计划经济时代观念影响的产物。比如,近期在学前教育领域学者及政策文本中的“普惠性学前教育资源”是一个需要重新审视的概念。这个概念的真正含义并不明确,但把所有公办园,特别是那些为精英阶层子女服务的公办园都当成“普惠性幼儿园”是不合适的。现有学前教育财政投入并没有明确为谁提供的界定。尽管已经偏向中西部和农村地区,但在中西部贫困地区,县城中心幼儿园往往占据了当地学前教育公共财政资源的绝大部分。第三是与历史和观念相关联的制度原因。具体来说,与学前教育财政投入机制有关。学前教育财政投入的方式主要是供给方(公办幼儿园)财政拨款方式,且主要是以公办园园舍硬件投入和部分人员(园长和事业编制内教师)的事业经费为主。这种供给方财政拨款机制并没有促进家庭特别是低收入群体家庭对学前教育服务的购买力。这样的财政拨款机制可能会导致三个矛盾中的后两个矛盾:即,整体结构性质量提升与扩大城乡儿童发展水平差距扩大之间的矛盾;以及财政性学前教育经费持续增加与低收入家庭学前教育成本相对负担越来越重之间的矛盾。

### (二) 学前教育财政投入模式与学前教育事业发展主要矛盾的关系假设

学前教育公共财政模式包括财政投入体制和财政投入机制两个部分。学



前教育公共财政投入体制是指谁(包括哪级政府或哪几级政府以及哪些家长)为学前教育出钱的问题,而学前教育财政投入机制是指如何出钱的问题。就我国现有学前教育财政体制来讲,长期以来并没有明确界定财政责任,但以区县级人民政府为主;中央财政直到2010年才开始设立学前教育专项,比如2011年的学前教育四大类七大项。到第二个和第三个“学前教育三年行动计划”,可以确定地说,中央和地方政府都越来越多地开始承担起学前教育财政责任,于是才有了前述学前教育财政性教育经费的持续增长。但是,增加学前教育公共财政投入与学前教育事业发展中的三对矛盾是什么关系呢?增加学前教育财政投入是缓解了还是强化了这些矛盾?如果将来政府继续按当前的模式增加学前教育财政投入,这些矛盾会不会根本消除呢?学前教育财政模式与学前教育事业发展三对主要矛盾紧密相关,这里提出三个可能的相关假设,抛砖引玉,期待引起深入讨论和研究<sup>①</sup>。

假设一:按现有模式继续增加学前教育财政投入可能不会缓解结构性供给不足问题,相反,学前教育结构性供给不足问题会更加突出和严重。即使在公办园和普惠性民办园园占比达到80%的情况下,结构性供给不足的矛盾也不会根本缓解。这是因为,“优质低价”公办园始终是稀有资源。比如,某区县建立了8—10所县中心园,每所园按1000人规划,也只能解决8000—10000名儿童入园问题。其余大多数民办园接收价格管制称为“普惠性民办园”。进入“中心公办园”还是家长们的首选。只有没有社会关系的家长才勉强选择“普惠民办园”。

假设二:如果按现有财政投入模式,城乡儿童发展差距依然会存在,而且可能继续有扩大的趋势。这是因为儿童发展水平由家庭、社区和幼儿园质量等因素所影响。现有学前教育阶段城乡儿童发展差距可能很多程度由家庭和社区资源所导致,而如果他们所在的幼儿园不能帮他们逆转由家庭和社区导致的差距,那么,这个差距就有可能持续扩大。但现实是,现有学前教育财政投入制造“低价优质”的学前教育稀缺资源,而这些稀缺资源主要被优势群体所垄断,那么,公共财政不仅没有起到重新分配资源的作用,而且必然扩大弱势与优势群体儿童发展之间发展鸿沟。

假设三:现有学前教育财政投入模式可能并不能有效帮助弱势群体家庭缓解“入园贵”问题。目前的政策重点是试图通过公办幼儿园和普惠性民办幼儿园建设作为“普惠性学前教育资源”平抑幼儿园价格,这在城市主要体现在

<sup>①</sup> 需要指出的是,这样三个假设主要基于笔者调研的有限观察和理论推断,还需要更多严谨的实证研究证据支持或者证伪。

对小区配套幼儿园的价格控制和补贴。但目前的研究似乎发现，小区幼儿园主要服务于城市中产阶级以上的人群，而不是城市低收入阶层；中央政府学前教育财政专项有关于针对弱势群体儿童助学资助减免的部分，大约占在园儿童占比的10%。这些政策效果如何，需要更多实证研究予以评估。

总之，长期以来，我国学前教育财政投入以“供给方财政投入”（投向办学机构尤其是以公办幼儿园）为主。在2010年以来的几个“三年行动计划”中，这种投入方向并没有改变。中央和地方政府财政投入的主要方向还是公办幼儿园，城市幼儿园和县城公办幼儿园仍然是获得财政投入的主体。目前主要矛盾已经不再是总体规模和入园机会问题，而是结构性供给不足问题以及公平性问题。换言之，学前教育当前最主要的矛盾是特定人群和特定地区儿童还不能享受基本有质量保证的学前教育服务。公平性仍然是我国学前教育领域里的最大挑战。学前教育仍然是我国最不公平的教育阶段，体现在：第一，获得有基本质量保证的学前教育主要由家庭地理位置以及父母家庭社会经济地位所决定；第二，学前教育财政投入可能正在加大这种不公平。

### （三）政策含义

基于学前教育事业发展中存在的三大矛盾及其影响因素的分析，本文有如下政策含义。第一，学前教育领域的学者和政策制定者应当正确认识学前教育领域主要矛盾。从历史、观念及制度的层面认识和分析这些矛盾。从历史中走过来的学前教育管理体制和财政体制必须走出以“服务精英优先”的体制遗传。在观念领域，正确认识政府及公共财政在学前教育中的作用，特别要解决公共财政在学前教育领域里应该首先服务于谁的问题，其次才是关于如何服务包括提供多少服务和由谁服务的制度建设问题。同时，正确认识市场与政府的边界，公办园与民办园不是简单二元对立，水火不容。正确处理一些观念和概念误差，比如对普惠性学前教育资源性质的认定，如果公办园继续服务于精英阶层子女，这样的幼儿园就不是普惠园。第二，政策制定要以解决主要矛盾为目标，而不是过程性手段为目标。比如，调整公民办比例和结构并非好的政策目标，好的政策目标是减少人们对“低价优质”学前教育的追求和渴望；减少弱势与优势群体儿童发展差异；是减少弱势群体家庭入园的成本。第三，在学前教育财政政策讨论和政策中，核心是要解决公共财政与弱势群体家庭儿童的错配问题。重点是需要寻找何种方式可以有效清除上述矛盾，而不是扩大这些矛盾。具体来讲，新增学前教育财政投入建立的

示范性公办幼儿园必须服务于弱势群体儿童<sup>①</sup>。

#### (四) 本文的局限

毋庸讳言,本文还存在诸多局限。第一,在使用实证数据刻画学前教育主要矛盾时,存在分析单位上不匹配的问题。比如,关于结构性质量与城乡儿童发展差距的分析,以及生均财政投入增加与家庭成本分担负担的分析应该放在相同的分析单位内进行可能更为可靠。关于学前教育结构性质量提升,目前的分析单位是全国,城乡儿童发展差异是在县域内城乡儿童发展个体层面,这二者的匹配性是一个问题。同样,关于学前教育生均财政投入与家庭学前教育成本分担负担的矛盾,前者的分析单位是全国和省际之间,而后者是幼儿园和家庭层面。第二,关于结构性供给不足的讨论中,关于入何种园的家庭因素分析不是时间序列数据,同时也没有放在同一具体区县内进行。更好的研究是分析在同一区县,进入政府机关园或者县中心幼儿的难度变化。同时,关于谁的子女进入不同类型普惠性民办幼儿园的分析没有细分城市。更好的实证研究应该刻画城乡,尤其是小区配套幼儿园在服务什么样家庭背景的孩子。第三,关于城乡儿童发展差距问题的刻画,使用的横断面数据通过展示不同年龄儿童差异。这样的方式可能存在局限,因为可能跟年龄之外的其他因素有关。比如,这或许说明新的政策正在发生影响。更好的研究需要使用学生层面上的儿童发展时间序列数据。同时,在关于儿童发展差距,本文只考虑了城乡儿童发展差距,而地区、民族、性别等因素也值得讨论。最后,关于学前教育财政投入,本文主要限于财政投入机制,而较少讨论体制问题即各级政府的财政责任问题,同时,本文并没有深入讨论现有学前教育助学体系对贫困家庭入园经济负担的影响。

### 五、总结和结论

我国学前教育事业近年来取得了显著发展。基于教育部数据和国际比较数据,本文指出我国学前教育规模已经达到历史最高水平,3—5岁入园率已经超过美国,并且接近OECD发达国家的平均水平。尽管如此,基于两个全国代表性入户调查数据和大量幼儿发展微观数据,本文揭示了我国学前教育事业发展中还存在三对主要矛盾:学前教育规模不断扩大与学前教育结构性

---

<sup>①</sup> 比如,中国发展研究基金会在贫困地区开展的山村幼儿园项目就是一个好例子。由笔者负责对该基金会在某贫困县的幼儿园干预评估中,初步证据显示通过干预,农村与县镇儿童发展差距显著缩小。

供给不足之间的矛盾、结构性质量不断提高与城乡儿童发展水平差距拉大之间的矛盾、教育财政投入不断增加与弱势群体家庭学前教育成本分担比例日益加大之间的矛盾。学前教育财政投入体制性不公平是导致上述矛盾的重要原因。

尽管还存在诸多局限,本文探索性提出了学前教育结构性供给不足概念,对其本质、来源、表现和后果进行了初步描述。对城乡儿童发展差距及对弱势群体家庭成本分担情况提供了基于微观入户调查数据的证据。同时,本文指出现有学前教育财政体制可能会增加结构性供给不足、扩大城乡儿童发展鸿沟、但却未能有效降低弱势群体家庭儿童享受普惠性学前教育资源的成本负担。最后,本文的政策含义包括:我国未来学前教育财政投入改革必须走出历史上“优先服务精英”的制度遗传;要打破公办园与民办园二元对立的计划经济时代观念,学前教育学者和政策制度者要审慎使用类似于“普惠性学前教育资源”这类有可能混淆学前教育主要矛盾的概念;好的政策设计应该把缩小弱势与优势群体儿童的发展差距为政策目标。总之,未来学前教育财政制度改革的目标应该是逐步纠正公共财政投入与弱势群体儿童错配的现象,建立公共财政瞄准弱势群体入园的制度体系。

### [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。
- 北京大学中国教育财政科学研究所,2018:《我国学前教育入园机会与家庭成本分担》,联合国儿童基金会合作研究项目(内部报告),北京。
- 蔡迎旗,2007:《幼儿教育财政投入与政策》,北京:教育科学出版社。
- 陈慧玲、陈东岳,2018:《我国学前教育财政投入的问题与政策选择》,《决策与信息》(武汉)第3期。
- 庞丽娟,“《学前教育法》应尽快出台”,《光明日报》,2017-04-13。
- 宋映泉,2014:《学前教育公共财政投入、事业发展趋势及公平性挑战》,《中国教育发展报告(2014)》,北京:社会科学文献出版社。
- 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。
- 王海英,2014:“提高公办园比例势在必行”,《中国教育报》,2014-07-13。
- 王海英,2016:《学前教育成本分担研究》,北京:人民教育出版社。
- 虞永平,2008:《加大投入,办民众满意的幼儿教育》,《早期教育》第4期。
- 虞永平,2019:“普惠性学前教育必须追求优质”,《中国教育报》,2019-4-28。
- 岳昌君,2003:《经济发展水平的地区差异对教育资源配置的影响》,《教育与经济》第

1期。

- 曾晓东、范昕, 2009:《建国60年来我国学前教育财政制度改革研究》,《幼儿教育(教育科学)》第10期。
- 曾晓东, 2006:《我国幼儿教育由单位福利到多元化供给的变迁》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第2期。
- 张新芳、王海英, 2013:《对2010年以来我国学前教育财政投入政策的分析》,《幼儿教育(教育科学)》第3期。
- Berlinski, S and N. Schady, 2015, *The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy*. New York: MacMillan.
- Black, M. et al., 2017, “Advancing Early Childhood Development: From Science to Scale, Early Childhood Development Coming of Age: Science through the Life Course”, *Lancet*, 389: 77—90.
- Blau, D., 2001, *The Childcare Problem: An Economic Analysis*. New York: Russell Sage Foundation.
- Chetty, R. et al., 2011. “How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star”, *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4): 1593—1660.
- Engle, P. et al., 2011, “Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-income and Middle-income Countries”, *Lancet*, 378:1339—1353.
- Heckman, J., R. Pinto and P. Savelyev, 2013, “Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes”, *American Economics Review*, 103(6), 2052—2086.
- Nores, M. and W. S. Barnett, 2010, “Benefits of Early Childhood Interventions Across the World: (Under) Investing in the Very Young”, *Economics of Education Review*, 29(2), 271—282.
- OECD, 2006, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2017, *Starting Strong: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2018, *The Condition of Education 2018 (NCES 2018-144)*, Preschool and Kindergarten Enrollment.

## Principal Contradictions and Reformation of Public Finance in Early Childhood Education and Care in China

SONG Ying-quan

(China Institute for Educational Finance Research, Peking University)

**Abstract:** China has witnessed a remarkable growth in early childhood education and care (ECEC) since the year 2010 when the Chinese governments increased investment in the sector. However what have been the principal contradictions and challenges in the ECEC sector in China? Will the public finance system of ECEC help resolve these contradictions? Against the recent dramatic growth of ECEC, the current paper describes three pairs of contradictions in the term of access, quality and cost of ECEC based on empirical evidence from results of analyzing data from two national representative household surveys and other regional surveys. The first pair is the contradiction between an overall increased access of preschool education v. s. seemingly increased structural shortage in supply of affordable quality of early childhood education for children from the most disadvantaged families; the second an overall increased structural quality in ECEC v. s. a widened development gap between the urban and rural children aged 3—6; and the third an continuous growth in public funding in ECEC v. s. a considerable cost burdens of preschool education shouldered by the disadvantaged families. It is argued that the historical, ideological and institutional factors in ECEC have all contributed to the formation of contradictions. Particularly, the public finance system are responsible for the current contradictions in ECEC institutionally. The policy implications for the reformation of public finance of ECEC are to build up a system serving children from the most vulnerable families instead of those from the elite upper-class ones.

**Key Words:** early childhood education and care; principal contradictions; structural shortage in supply; public finance in ECEC

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)