

新时代学前教育财政政策应处理好的几个关系

袁连生，赵嘉茵

[摘要] 学前教育是我国整个教育体系的短板，要解决学前教育“入园贵”“入园难”问题，需要处理好政府与市场、政府之间、投入结构与方式的关系。应该建立以财政投入为主、家庭合理分担的投入体制，以普惠园为主的服务供给体制，财政投入应占全部学前教育经费的70%以上。应合理划分和落实各级政府及相关部门的投入责任，提高中央和省级政府分担比例，由中央和省级政府负担普惠园教职工薪酬和社会保险支出。教育、财政和人事编制部门协同配合增加教职工薪酬投入；教育、规划和城建等部门协同配合建设使用好小区配套幼儿园；教育、物价、财政和审计等部门协同配合强化对幼儿园的财务监管。应调整财政性教育经费的投入结构，提高学前教育投入的比例，学前教育投入占全部财政性教育经费的比例应达到9%以上，或占GDP的比例达到0.4%以上；大幅度增加教职工薪酬和社会保险支出；改革财政性学前教育经费投入方式，增加对民办园的投入；完善学前教育资助制度。

[关键词] 学前教育；政府与市场；财政投入；责任划分；投入结构

《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(下文简称《若干意见》)指出，我国学前教育仍然是整个教育体系的短板，发展不充分不均衡的问题十分突出，学前教育资源尤其是普惠性资源不足，“入园贵”“入园难”问题依然没有解决。这些问题背后的重要原因之一，是学前教育财政体制和政策还不完善。要解决这些问题，需要处理好政府与市场、政府之间、投入结构与方式等几个方面的关系。

一、政府与市场的关系

学前教育是准公共产品，是公益事业和基本公共服务，对家庭和社会都

[收稿日期] 2019-05-05

[作者简介] 袁连生，北京师范大学经济与工商管理学院/首都教育经济研究院，电子邮箱地址：ylishen@bnu.edu.cn；赵嘉茵，北京师范大学经济与工商管理学院，电子邮箱地址：zjy347@126.com。

具有重要价值。应该建立以财政投入为主、家庭合理分担的投入体制,以普惠园为主的服务供给体制,处理好政府投入主导与成本分担的关系,处理好发展公办园、民办园与普惠园的关系。

(一)政府投入主导与成本分担的关系

学前教育是教育体系的重要组成部分,是既能给家庭又能给社会带来巨大社会经济价值的准公共产品。研究表明,早期教育对情感、社会化技能、语言和计数等方面的发展最为有效,能改进儿童认知能力与社会情感发展,打下终身学习的基础,对儿童未来的学业和持续发展有重要影响。公平的早期教育能使后期的学业成绩差异缩小,减少贫困,改进代际社会流动;提高妇女劳动参与率和生育率(OECD, 2017)。赫克曼(2017)的多项研究发现,早期教育比其他阶段的教育投入具有更大的价值,具有更高的社会经济收益率。学前教育的重要价值已被越来越多的国家和国际组织认识到,学前教育已经成为各国教育发展的重点。2015 年联合国纽约峰会将学前教育作为可持续发展的 10 个目标之一,提出到 2030 年要在全世界实现“所有儿童都接受有质量的早期教育与照料”的目标。

我国政府已认识到学前教育的重要性。2010 年发布的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》提出,学前教育是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》和《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》都将普惠性学前教育纳入基本公共服务。2018 年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》将“幼有所育”作为制定国家基本公共服务标准的原则之一。2018 年《若干意见》重申了学前教育是重要的社会公益事业的定位,明确提出要坚持政府主导,落实各级政府在学前教育规划、投入、教师队伍建设、监管等方面的责任。

不过,尽管对学前教育的重要性认识越来越清晰,学前教育被纳入了基本公共服务体系中,2010 年以来学前教育财政投入增长很快,但到目前为止,我国学前教育投入还是以家庭负担为主,政府财政投入还没有起到主导作用。

2010 年全国学前教育总投入 728.0 亿元,占 GDP 的 0.18%,其中财政性学前教育经费为 244.4 亿元,占全部财政性教育经费的 1.7%,占全部学前教育经费的 33.6%。2016 年全国学前教育总经费 2803.5 亿元,占 GDP 的 0.37%,其中财政性学前教育经费为 1326.1 亿元,占全部财政性教育经费的

4.2%，占全部学前教育经费的47.3%^①。由于存在大量的未注册幼儿园，因此实际的学前教育总经费大于统计年鉴中的数据，而财政性经费的比例低于统计年鉴中的数据，近几年财政性学前教育经费占全部学前教育经费的实际比例可能不会高于45%。

根据 UNESCO 统计，2015 年公开数据的 74 个国家和地区学前教育经费占财政性教育经费的比例平均为 7.8%^②。2013 年 OECD 国家学前教育总经费占 GDP 的比例平均为 0.8%，财政投入学前教育经费占学前教育总经费的比例平均为 69%，其中 3—5 岁为 83%^③。OECD 国家学前教育投入总趋势是财政投入比例普遍在提高，实行免费学前教育的国家在增多。最典型的是日本，2019 年 10 月开始实行 3—5 岁全免费^④。我国学前教育总经费占 GDP 的比例，学前教育财政性经费占财政性教育总经费的比例，以及财政性经费占学前教育总经费的比例，都远远低于 OECD 和 UNESCO 的平均水平。

作为准公共产品和社会公益事业的学前教育，需要社会和家庭共同分担成本。按公共经济学理论，属于准公共产品的学前教育如果私人（家庭）分担比例过高，其需求将会小于社会最优水平，不利于社会整体利益。政府投入不足，还将使价格和权势在学前教育的获得上起决定作用，导致学前教育的严重不公平。学前教育的特点决定了单纯依靠市场不可能实现资源的最优配置（崔世泉，2011），政府作为社会的代表和管理者，应对学前教育投入承担主要责任。我国长期存在的“入园难”“入园贵”问题，很大程度上是政府学前教育财政投入不足的结果。要解决“入园贵”“入园难”问题，就必须落实学前教育成本分担中的政府主导政策，继续大幅度增加财政性学前教育经费，并将其投入到普惠性公办和民办幼儿园，扩大普惠园供给，大幅度降低多数家庭的负担水平。

实现学前教育投入中的政府主导地位，财政性教育经费投入应该达到什么水平？有学者建议财政性学前教育经费应占 GDP 的 0.6% 以上，占学前教育总经费的 80% 左右（霍力岩等，2017）；还有学者建议财政性学前教育经费

① 如无特别说明，本文的国内数据均来自历年的《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》。

② 数据来源：<http://data.uis.unesco.org/>。

③ 数据来源：https://read.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017_9789264276116-en#page11。

④ 《日本 2019 年起将实施免费学前教育》，<http://mini.eastday.com/a/190104142656013.html>。

应占全部财政性教育经费的 7% 左右(庞丽娟等, 2016)。我们认为, 要达到学前教育投入中的政府主导地位, 财政性学前教育经费应占全部学前教育经费的 70% 以上, 或占全部财政性教育经费的 9% 以上, 或占 GDP 的 0.4% 以上。

(二) 公办园、民办园与普惠园的关系

为了解决“入园难”“入园贵”问题, 2010 年以来, 中央政府提出大力发展普惠性幼儿园政策。2017 年《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》提出到 2020 年普惠性幼儿园覆盖率(公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例)占 80% 的目标。2018 年《若干意见》不仅重申了 2020 年普惠性幼儿园覆盖率 80% 的目标, 还提出提高公办幼儿园在园幼儿所占比例, 到 2020 年全国原则上达到 50% 的目标。

实现 2020 年公办园覆盖 50% 在园幼儿、普惠园覆盖 80% 在园幼儿的目标, 主要途径有两个: 一是增加公办园, 二是将 60% 的民办园转变为普惠园。但是, 公办园并不等于普惠园, 增加公办园不一定会扩大学前教育资源的供给, 减轻“入园难”问题。将 60% 的民办园转变成普惠园, 会遇到办园者是否愿意, 转变后收费不一定真能降低, 以及收费降低后引起质量降低等问题。

大力发展普惠园, 首先需要明确界定普惠幼儿园的标准。尽管中央政府提出了大力发展普惠性幼儿园的政策, 但其发布的有关文件并没有对普惠性园进行严格界定, 只是把普惠性幼儿园区分为公办园和普惠性民办幼儿园, 将公办园视同为普惠园。部分地方政府在有关普惠性民办幼儿园的认定文件中对普惠性民办园标准有一些规定, 主要条件是面向大众、收费合理、办学规范、质量有保障^①。这些标准, 包括了服务对象、收费水平、规范管理和服务质量几个主要方面, 针对了“入园难”“入园贵”问题, 操作相对简单, 是比较合理的。

公办园不等于普惠园, 增加公办园不一定会增加普惠园, 发展公办园不一定能解决“入园难”问题。尽管中央的几个文件将公办园当成普惠园, 但如果按面向大众、收费合理的标准进行认定, 相当一部分公办幼儿园并不符合标准。因为有些公办园并不面向大众, 有些财政投入很少的公办园收费很高。

^① 如广东省对普惠性民办幼儿园认定标准是: “国家机构以外的社会组织或者个人, 利用非国家财政性经费举办具有办园资质、面向大众、收费合理、办学规范、质量有保障的民办幼儿园。”

有学者研究发现,财政投入集中在公办园,对扩大学前教育服务供给作用并不大,反而加剧了学前教育机会不公平问题(宋映泉,2016)。因此,发展公办幼儿园,应该主要是增加普惠性公办园。应该允许各地根据实际情况和有效配置学前教育资源的原则,因地制宜发展公办幼儿园,不应该一刀切地要求所有地区公办园所占比例都达到50%。对于现有的不是面向大众的公办园,应该将其认定为非普惠性幼儿园,大大减少财政投入,提高收费标准,增大家长分担办园成本的比例。新建的公办幼儿园,应主要建在农村、城乡结合部等弱势家庭聚集地区和入园难问题突出的地区,以财政投入作为教职工薪酬和日常运行经费的主要来源,将其办成普惠性幼儿园,解决弱势群体“入园难”“入园贵”问题。

本世纪初以来,民办幼儿园的快速增加,很大程度缓解了入园难的问题。民办幼儿园在园幼儿2000年只占13%,2010年占到47%,2018年达到56%。在民办幼儿园服务了一半以上幼儿的情况下,为了实现普惠园占80%的目标,将60%的民办园转变成普惠园,不一定能解决“入园贵”问题,反而可能引起新的“入园难”问题。应该承认,到目前为止,大多数民办幼儿园实际上是营利性的。如果将大多数营利性民办幼儿园强制转变为非营利性普惠幼儿园,很可能出现大量民办幼儿园停业关闭的后果。一些地方已经出现了政府高价收购民办园转变成公办园,强制民办园成为普惠园,引起民办园举办者抱怨的现象^①。如果仅要求降低收费而不加大财政投入,已经认定为普惠园的民办园也可能要么降低质量,要么无法维持关闭停业,减少学前教育供给,出现医疗领域“平价药断档”现象,不但解决不了“入园贵”问题,反而加大“入园难”问题^②。

营利性与普惠性不是完全对立的。如果政府财政投入和监管到位,有些民办园,甚至少数营利性民办园,也能够做到面向大众、收费合理、办学规范、质量有保障,办成普惠性幼儿园。因此,大力发展普惠性幼儿园不等于必须扩大公办幼儿园比例,也不等于必须将民办园转变成非营利性幼儿园。扩大普惠性幼儿园的关键是加大财政投入,特别是加大对民办幼儿园的财政投入,使接受财政投入的民办幼儿园大大降低收费水平,提高保育教育质量,

^① 朱永新,《强制要求民办园转为普惠园违背了契约精神》, <https://pl.ifeng.com/c/7ktelccplAG>。

^② 胡卫:《“廉价药断供”的覆辙不应在学前教育中重蹈》, <https://news.sina.com.cn/c/2019-03-06/doc-ihrfqzkc1730111.shtml>。

真正成为普惠性幼儿园。在加大对民办普惠性幼儿园投入的同时,必须加强监管,使之真正面向大众、收费合理、办园规范、质量有保障,还要依法保护举办者的权益,使之有长期办园的激励。

发展学前教育的目的,是为全部幼儿提供有质量的保育教育服务,实现“幼有所教”。扩大普惠性学前教育供给,无论是发展公办园还是将民办园转变成非营利普惠园,都是实现目标的方式或手段。国际上存在提供普惠性学前教育服务的多种模式,既有法国这样公立幼儿园占绝对多数的国家,又有新西兰等私立幼儿园为主的国家(宋映泉、张眉,2016)。因此,需要完整理解和执行《若干意见》提出的“坚持公办民办并举,加大公共财政投入,着力扩大普惠性学前教育资源供给的政策。”加强政府在财政投入中的主导地位,充分发挥市场机制在学前教育资源配置中的积极作用,通过政府和市场的合作,加大优质学前教育资源的供给,才能解决“入园难”“入园贵”问题。

二、政府之间的关系

我国有五级政府,要大力发展普惠幼儿园,增加学前教育投入,实现政府投入为主,就必须将政府投入责任具体落实到某一级或几级政府,以及相应的政府部门。否则,政府投入为主就会落空。因此需要处理好各级政府之间的投入关系,合理划分和落实各级政府及相关部门的投入责任。

(一)中央与地方的投入分担关系

在多级政府的国家,中央和地方政府都应承担发展学前教育的责任。OECD(2017)的研究报告认为,中央政府应在目标设定、立法、规划、筹资、师资标准,以及课程(活动)框架和教学项目标准等方面发挥主要作用。

我国是单一制国家,中央政府在政府体系中居于主导地位,地方政府一定程度上是中央的派出机构。在教育管理方面,教育法律法规和重大方针政策,以及教育发展的规划目标,都是中央制定和决定的,学前教育也是如此。2020年普及学前教育的目标和普惠园发展目标,都是中央政府提出的。根据事权与支出责任匹配的原则,中央政府在行使学前教育事权的同时,必须承担相应的支出责任。

2010年以来,由教育部主导制定的有关学前教育发展的文件中,一直规定了中央政府的学前教育财政责任。2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》就提出,中央财政设立专项经费,支持中西部农村地区、少数民族地区和边疆地区发展学前教育和学前双语教育。2014年《教育部国家发展

改革委财政部关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》和2017年《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》都提出,中央财政继续安排专项资金,鼓励和引导地方积极发展学前教育。2018年《若干意见》提出,“中央财政继续安排支持学前教育发展资金,支持地方多种形式扩大普惠性资源,深化体制机制改革,健全幼儿资助制度,重点向中西部农村地区和贫困地区倾斜。研究中央专项彩票公益金等支持学前教育发展的政策。”

但是,由中央财政和发改部门主导制定的有关中央和地方教育财政责任的文件中,并没有始终如一地规定学前教育投入属于中央与地方共同承担的支出责任。2011年,《财政部教育部关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》提出:“地方政府是发展学前教育的责任主体。”“中央财政根据地方工作开展情况,主要采取奖补方式,支持地方学前教育发展”。2016年《国务院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》只提出要逐步将义务教育、高等教育作为中央和地方的共同财政事权和支出责任,没有提及学前教育。2017年国务院印发的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》,将普惠性学前教育列为基本公共服务,并将普惠性学前教育资助列做中央和地方共同的支出责任,其中中央的责任是对地方提供奖补。2018年国务院办公厅印发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》中,只将义务教育经费和高中阶段资助等几个项目列做中央与地方共同支出责任,没有提及到学前教育。

2009年以前,除极少数中央机关幼儿园外,中央政府几乎没有对学前教育的财政投入(张雪、田志磊,2011)。2011年开始,中央财政对学前教育投入有较大幅度增加,2011年至2013年5月,累计投入341亿元^①。据财政部网站公布的数据,2016—2018年,中央对地方学前教育财政转移支付资金每年保持在149亿元^②,占全国财政性学前教育经费的比例分别约为11.2%、9.5%和9.0%。2013年OECD国家中央政府学前教育投入占全部财政学前教育投入的比例平均是48%,我国中央政府投入比例远远低于OECD国家的平均水平。中央财政投入太低,加上地方政府财政投入努力程度的差异,导致各省份生均财政性学前教育经费存在巨大差异。2016年,上海、北京和天

① 财政部:《中央财政大力支持引导学前教育快速发展》, http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/31/content_2415792.htm。

② 中央对地方转移支付管理平台, http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/cczqzyzfglbf/zxzyzf_7788/zcxqjyfzj/。

津生均财政性学前教育经费分别达到 18366 元、15808 元和 9711 元,而河南、湖南和广西分别只有 893 元、1263 元和 1337 元^①。

中央在我国学前教育发展决策中起主导作用,事权与财政责任应该匹配。中央政府有缩小各省份学前教育投入和发展差异,推进学前教育服务均等化的责任。中央政府财力相对雄厚,也有能力承担更大的学前教育财政责任。基于这些理由,中央政府负担的学前教育经费比例不应该远远低于 OECD 国家平均水平,因此中央政府应该大幅度增加学前教育财政投入,提高分担比例。

中央政府分担的财政性学前教育经费比例应该提高到多少,这些经费应该怎样分配给地方政府,是采用不限定具体用途的一般性补助,还是限定用途的项目补助,如果是项目补助应补助什么项目,都需要深入研究,需要中央与地方的协商讨论。2010 年以来的中央学前教育投入,都是项目补助,主要用于新建幼儿园等硬件方面。经过近 10 年的大规模建设,以及出生人口和在园幼儿将进入下降通道,园舍不足的问题将不是学前教育发展的主要问题。根据学前教育发展最重要的资源是教师,学前教育教职工社会保险普遍还没有得到解决的现实,以及经济困难家庭幼儿资助多是中央政府承担的国际经验,由中央政府承担普惠园教职工的社会保险支出、教师培训支出和经济困难家庭幼儿资助支出,是比较好的选择。要保证这几方面有较为充足的支出,中央政府分担财政性学前教育支出的比例应在 25%到 30%之间。

(二)省级政府与省以下政府的投入分担关系

无论是过去还是现在,我国省级政府的地位都非常重要。省级政府对上直接承担中央下达的责任,可以与中央政府协商讨论甚至讨价还价,影响中央的决策和财政资金的分配;对下居于省内权力中心,具有地方事务的决策权,可以决定省内各级政府的事权、财力资源和支出责任。具体到学前教育财政,因为省级政府有权决定省内的各级政府的财政分配关系,可以统筹中央的转移支付资金,财政资源相对充足,有能力承担较大的学前教育财政责任;另一方面,省级政府有义务缩小省域内区县之间的学前教育投入和发展差异,推进省域内区县间学前教育的均衡发展。考虑到目前学前教育主要由区县举办和管理,未来行政管理体制改革将弱化市级政府的趋势,地方政府承担的学前教育财政责任应主要由省级和县级政府共同承担,以省为主。

^① 根据《中国教育经费统计年鉴 2017》中的 2016 年各省份学前教育财政性经费数据和《中国教育统计年鉴 2016》中的 2016 年各省份在园幼儿园数计算。

中央在有关各级政府事权和支出责任划分文件中,在学前教育政策文件中,都对省级政府提出了统筹的要求。国务院办公厅印发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》提出:“对地方承担的基本公共服务领域共同财政事权的支出责任,省级政府要考虑本地区实际,根据各项基本公共服务事项的重要性、受益范围和均等化程度等因素,结合省以下财政体制,合理划分省以下各级政府的支出责任,加强省级统筹,适当增加和上移省级支出责任。”《若干意见》提出:“省级和市级政府负责统筹加强学前教育工作,推动出台地方性学前教育法规,制定相关规章和本地学前教育发展规划,健全投入机制,明确分担责任,完善相关政策措施并组织实施。”“各省(自治区、直辖市)制定并落实公办园生均财政拨款标准或生均公用经费标准,合理确定并动态调整拨款水平”。

但现实中,省级政府学前教育投入水平很低,多数省份比中央政府投入还低。我国第一人口大省广东省,2018年省级学前教育专项资金只有5.75亿元,不到该省2017年全部学前教育财政性经费85.2亿元的7%^①。第二人口大省山东省,2011年到2017年,省级财政学前教育专项资金总共只有13.4亿元,2017年省级学前教育投入只占全省财政性学前教育经费的4%^②。第三人口大省河南省,2016年省级学前教育支出只占全省财政性学前教育经费的3%^③。陕西省是我国学前教育先进省,省级政府很重视学前教育,但在2017年全省学前教育财政性总投入中,省级投入比例也只占10%左右,低于中央13%的投入水平^④。据此可以推断,除直辖市外,全国多数省份省级政府投入比例不到财政性学前教育总投入的10%。省级政府很低的投入水平,是难以实现省级统筹和落实生均财政拨款标准的,更难以缩小省域内区县之间学前教育投入和发展的差异、推进省域内区县间学前教育的均衡发展。

因此,应该在调整省与市县财政收入分配关系的基础上,加大省级统筹力度,大幅度增加省级政府学前教育投入,实现管理主体重心和财政保障重

① 《广东5.75亿学前教育经费应对二孩入园》, http://www.sohu.com/a/222234450_195079;《广东省2017年度教育经费统计快报》, http://zwgk.gd.gov.cn/006940116/201806/t20180608_768674.html。

② 《山东举行解读〈关于加快学前教育改革发展的意见〉新闻发布会》, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/shandong/Document/1/1629927.htm>。

③ 赵卓娅,2018,《我国学前教育事权与支出责任划分问题探讨》,《河南教育学院学报(哲学社会科学版)》第2期。

④ 根据笔者调研数据计算。

心向省级政府的“双上移”(庞丽娟、范明丽, 2013)。考虑到教职工收入偏低一直是学前教育投入的最大问题, 应该由省级政府承担普惠园教职工工资和津补贴。按人员经费占总支出 70% 左右、中央政府负担的社会保险支出占人员支出 30% 左右来估算, 省级政府负担财政性学前教育总经费的比例应该在 40% 到 50% 之间。

在中央政府负担普惠园教职工社会保险和培训及困难家庭幼儿资助经费、省级政府负担普惠园教职工工资和津补贴经费后, 省以下各级政府、主要是区县府主要负担人员经费以外的普惠园校舍修建和公用经费, 分担的财政性学前教育总经费比例在 30% 左右。

(三) 政府部门之间的协同关系

增加政府对学前教育的资源投入, 建立合理的成本分担制度, 不仅需要处理好纵向各级政府之间投入分担关系, 还需要横向同一级政府内各个部门之间的协同配合。

教育、财政和人事编制部门协同配合增加教职工薪酬投入。受人员编制控制, 近些年新建公办幼儿园获得的人员编制很少, 很多幼儿园聘用的都是没有事业编制的教职工。财政部门在核定公办幼儿园人员经费时, 只将事业编制的教职工薪酬纳入预算, 非编制教职工薪酬只能通过保教费收入或其他专项经费解决。非编制教职工薪酬普遍远低于编制内教职工, 造成同一幼儿园内教职工不能同工同酬, 严重影响教职工队伍的质量和稳定。由于民办幼儿园教职工不在人事编制部门编制考虑之列, 到目前为止, 全国各地财政对民办幼儿园教职工的薪酬补助渠道基本都没有打通, 财政对民办幼儿园教职工薪酬投入几乎为零。用编制制度控制人员使用和财政拨款, 是过时的计划经济的产物, 不符合改革方向, 应该废除, 更不应该成为堵塞财政对学前教育投入的障碍。教育、财政和人事编制部门应该协同配合, 根据事业单位人事制度改革的方向, 破除编制魔咒, 按照幼儿园在园幼儿数和《幼儿园教职工配备标准(暂行)》规定的生师(职)比, 确定所需的合格教职工数量。财政部门在核定幼儿园人员经费时, 将全部教职工纳入人员经费预算, 按财政分担人员经费的比例, 足额拨付应负担的经费。

教育、规划和城建等部门协同配合, 规划、建设并交付好新建居民小区配套幼儿园。2010 年国务院《关于当前发展学前教育的若干意见》规定, “新建小区配套幼儿园要与小区同步规划、同步建设、同步交付使用。城镇小区配套幼儿园作为公共教育资源由当地政府统筹安排, 举办公办幼儿园或委托办成普惠性民办幼儿园”。但上述文件没有得到落实, 城镇小区规划中没有幼

儿园、规划中有幼儿园但修改规划时将幼儿园抹去、不按规划建设幼儿园、建好了幼儿园不交给教育部门而是交由企业或个人办成高收费民办园的现象在全国长期普遍存在。《若干意见》要求省级政府制定小区配套幼儿园建设管理办法,健全部门联动管理机制,做好配套幼儿园规划、土地出让、园舍设计建设、验收、移交、办园等环节的监督管理,对小区配套幼儿园规划、建设、移交、办园等情况进行专项治理。配套幼儿园由当地政府统筹安排,办成公办园或委托办成普惠性民办园,不得办成营利性幼儿园。如果《若干意见》的这些规定能够得到落实,将大大增加城镇普惠幼儿园的园舍供给,为学前教育提供更多的资源。但由于过去教育、规划和城建等部门因为部门利益甚至官员的私利不配合、不作为,长期没有落实配套园政策,听任违法违规现象发生和蔓延,大量的配套园已经办成了高收费民办园,其中有的民办园取得了长期使用权,进行了大量投入,要在短期内强制收回,存在复杂的法律问题,涉及多方利益,会遇到很大困难。

教育、物价、财政和审计等部门协同配合,强化对幼儿园的财务监管,减少暴利现象。幼儿园“入园贵”的一个重要原因,就是一部分幼儿园存在暴利行为。暴利的长期存在,与政府部门的监管不力有关。长期以来,很多幼儿园没有按照法律法规和财务会计制度的要求,公开财务报表和收益分配情况,隐瞒暴利数据和不法利益输送。教育、物价、财政和审计部门等部门应协同配合,制订幼儿园成本核算办法、公办幼儿园收费标准和拨款标准,强化对幼儿园的财务监督,强制实行幼儿园财务会计信息、特别是收支明细和收益分配信息的审计与公开,将幼儿园收入、成本和收益分配暴露在阳光下,约束少数幼儿园的暴利行为。

三、投入结构的关系

在大力增加学前教育财政投入时,需要处理好投入的结构关系,将更多的经费投入到薄弱环节和弱势群体,提高教育经费投入的公平和效益。

(一)学前教育与其他教育的投入关系

目前我国基本普及了9年义务教育,高中阶段毛入学率近90%,高等教育毛入学率近50%。从义务教育到高等教育,总量供给不足的问题已经基本解决,除流动儿童外,基本不再存在入学难问题。但是,尽管3—5岁幼儿毛入园率已经达到80%左右,但如果考虑3岁以下婴幼儿,则远不到80%,入园难特别是城镇入园难问题还很突出。学前教育师资数量短缺,质量不高,

流动性高,保育教育质量还很低,高质量幼儿园入园难问题更为突出。财政投入较低,多数幼儿园还主要依靠收费运行,收费水平普遍还很高,入园贵问题也还普遍存在。学前教育在整个教育系统中属于最薄弱的环节,比其他各级教育更需要加大财政投入。

但现实情况则相反,如前所述,我国学前教育财政投入占财政性教育总经费的比例远远低于国际水平。如果按生均计算,幼儿园生均财政性经费之低更加突出。2016 年,全国幼儿生均财政性经费只有 3004 元,而小学为 10408 元。从经费需求看,学前教育要求生师比更低、消耗资源更多,生均经费应该高于小学,但财政性经费实际水平不到小学生的三分之一。

应该根据现阶段学前教育是我国教育发展短板的实际,从解决“入园难”“入园贵”问题的需要出发,加快调整财政性教育经费的投入结构,提高学前教育投入的比例。根据国际经验和我国学者的研究成果,我国财政性学前教育投入占全部财政性教育经费应达到 9% 以上,或者占 GDP 的比例应该达到 0.4% 以上。

(二) 人员经费投入与非人员经费投入的关系

教师是教育服务最主要的提供者,对学生的成长发展有直接的影响。有研究表明,在教育经费投入中,对教师质量的投入比其他投入更能提高教育质量,促进学生的发展(薛海平、闵维方,2008;唐科莉,2017)。比起其他级别的教育,学前教育服务更依赖教职员工的劳动,保育教育质量的高低更多由教职工数量、质量和努力程度决定。因此,学前教育投入应主要用于教职工薪酬,以有市场竞争力、能维持社会平均生活水平的薪酬,吸引高素质的学前教育教职工,为幼儿提供有质量的学前教育服务。

但是,由于财政投入不足和投入方式不合理,以及对民办园的财务监管不力等多种原因,我国学前教育投入中,不仅投入总量不足,投入的使用结构也不合理,尤为突出的是人员经费投入不足,投入比例显著低于国际平均水平。2016 年,我国学前教育总投入中,人员经费比例为 59%。根据 UNESCO 的统计,2015 年有学前教育人员经费数据的 68 个国家,人员经费比例平均为 70%^①。我国人员经费比例远低于国际平均水平。人员经费投入不足,导致教职工薪酬水平普遍偏低,尤其是占教职工大多数的民办园教职工和公办园非编制教职工薪酬更低,社会保障更差,流动更为频繁(王默等,

^① 数据来源: <http://data.uis.unesco.org/>。

2015)。较低的薪酬待遇导致学前教育教职工数量不足,质量不高,工作责任心和稳定性差,难以满足提供有质量的学前教育服务的需要。

应该尽早改变学前教育投入中重物轻人的倾向,调整学前教育财政投入结构,大幅度增加教职工薪酬和社会保险支出。中央和省级政府要将过去主要用于硬件的学前教育专项转移支付,改变成主要用于教职工薪酬待遇的经常性转移支付,分别承担普惠园教职工的社会保险和工资及津补贴支出。要切实落实《若干意见》提出的公办园教职工同工同酬,民办园参照当地公办园教师工资收入水平,各类幼儿园依法依规足额足项为教职工缴纳社会保险和住房公积金的政策,真正使幼儿教师社会地位、待遇保障进一步提高,职业吸引力明显增强。

(三)投入幼儿园与对家庭补助的关系

长期以来,我国财政性学前教育经费主要采取对公办园,特别是教育部门办园和政府机关幼儿园拨款的投入方式,而这一部分幼儿园服务的幼儿只占入园幼儿的一小部分,且多是优势群体的子女。这种投入方式造成企事业单位幼儿园、农村街道集体幼儿园,尤其是民办幼儿园中的幼儿,很难享受到财政资金的补助,加剧幼儿园之间办园条件、教师质量和待遇、保育教育服务质量等方面的差距,特别是很多弱势群体幼儿无法享受财政资金的资助,造成严重的教育不公平(蔡迎旗、冯晓霞,2006)。如前所述,这种投入方式对扩大学前教育供给效率也很低,对解决“入园难”没有很大的帮助(宋映泉,2016)。应该改革现有的财政性学前教育经费投入方式,按照公办园和民办园一视同仁原则,采用按相同拨款标准根据幼儿人数向所有普惠性幼儿园均等分配财政资金的投入方式。

如果条件允许,还可以采取将补助额度与家庭收入反向挂钩,将财政性学前教育经费直接补贴到家庭,即财政资金由投机构改为投家庭,由家庭用于支付幼儿园保育教育费的投入方式。这种投入方式能增加家庭对幼儿园和服务的选择,促进幼儿园之间的竞争,激励多样化、个性化学前教育服务的提供。美国、日本和欧洲等不少国家,以及我国香港地区,都采取过财政直接补助家庭的投入方式(刘颖、冯晓霞,2014;宋映泉、张眉,2016)。不过,这种投入方式会加剧学前教育市场主体的竞争,需要家长掌握充分的信息,需要政府部门强有力的规范和监管,否则会出现垄断、欺诈和无序竞争等市场失灵现象,不利于学前教育的健康发展。

对经济困难家庭幼儿接受学前教育服务提供财政补助,提高学前教育机会的公平,是各国的普遍做法。我国目前还没有建立规范的力量足够大的学

前教育资助制度,应该落实《若干意见》提出的完善学前教育资助制度的规定,如高中和大学那样,建立由财政提供稳定足量资助资金,对经济困难家庭幼儿入园免除保育教育费,使之能接受免费学前教育的学前教育资助制度。

我国是幅员辽阔,地区自然和社会经济发展差异很大的国家,各地学前教育发展水平、财政投入水平、政府管理能力、市场供给主体等差异很大,适合本地的学前教育财政投入方式可能不尽相同,应该鼓励各地因地制宜采用符合本地实际的投入方式。

[参考文献]

- 蔡迎旗、冯晓霞,2006:《我国幼儿教育财政体制的沿革与创新(下)》,《学前教育研究》第2期。
- 崔世泉、袁连生、田志磊,2011:《政府在学前教育发展中的作用——来自经济学理论和实践经验的分析》,《学前教育研究》第5期。
- 冯晓霞、蔡迎旗、严冷,2007:《世界幼教事业发展趋势:国家财政支持幼儿教育》,《学前教育研究》第5期。
- 赫克曼,2017:《幼儿教育的经济学》,百花学习塾译,上海:上海科学技术文献出版社。
- 霍力岩、孙蓓蓓、陈雅川,2017:《中国与 OECD 国家学前教育发展的比较研究》,《基础教育》第3期。
- 刘颖、冯晓霞,2014:《政府购买学前教育服务的方式及其特点与影响》,《学前教育研究》第11期。
- 庞丽娟、范明丽,2013:《“省级统筹 以县为主”完善我国学前教育管理体制》,《教育研究》第10期。
- 庞丽娟、王红蕾、吕武,2016:《对“全面二孩”政策下我国学前教育发展战略的建议》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第6期。
- 宋映泉,2016:《调整目标增加供给建立机制促进公平》,《中国教育财政》第2期。
- 宋映泉、张眉,2016:《2016 学前教育成本分担国际经验及其对我国的启示》,《中国教育财政》第1期。
- 唐科莉,2017:《OECD:教师工资与班级规模因素更影响学生成绩》,《基础教育参考》第4期。
- 王默、洪秀敏、庞丽娟,2015:《聚焦我国民办幼儿园教师队伍的发展:问题、影响因素及政策建议》,《教师教育研究》第3期。
- 薛海平、闵维方,2008:《中国西部教育生产函数研究》,《教育与经济》第2期。
- OECD, 2017, *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD Publishing.

Some Problems in the Fiscal Policy for Preschool Education

YUAN Lian-sheng, ZHAO Jia-yin

(School of Business, Beijing Normal University)

Abstract: Preschool education is the weakest part in China's education system. To solve the problem of "expensive" and "difficult" in entering preschool, it's needed to deal with the relationship between government and market, between governments at all levels, and between investment structure and mode. We should establish an investment system that is based on financial input and reasonably shared by families, and a service supply system that is based on GSP kindergartens. The investment responsibilities of governments at all levels and related departments should be reasonably divided and implemented. Education, finance, personnel, planning, urban construction and auditing departments should strengthen cooperation. We should adjust the investment structure of financial education funds and increase the proportion of investment in preschool education.

Key words: preschool education; government and market; financial input; responsibility division; input structure

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 孙志军)

更正说明

对本刊 2019 年第 2 期《子女随迁、城市就学与农民工认同》一文做出两个更正: 其一, 删去第 75 页的“表 5 呈现了使用工具变量之后的第一阶段的设计结果。表 5”; 其二, 第 77 页中的“表 6”均改为“表 5”。特此说明。

《教育经济评论》编辑部