

学前教育成本控制：政府规制与市场竞争的逻辑

杜育红

[摘要]《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》提出到2020年，普惠性幼儿园覆盖率达到80%。实现这一目标需要体制机制创新，普惠性幼儿园发展的核心在于学前教育成本的控制。文章在分析了“入园难，入园贵”的逻辑悖论的基础上，发现普惠园政策的关键在于成本控制与成本分担，提出体系完善是学前教育市场机制有效运行的根本。

[关键词] 学前教育；成本控制；成本分担；市场竞争

近些年来，在政府不断加大投入，社会积极参与下，学前教育发展迅速，2017年学前教育入园率已经接近80%。但学前教育发展在取得巨大成绩的同时，人们对幼儿园“入园难，入园贵”的问题反映却越来越强烈，尤其是在一些儿童伤害事件发生后，社会对幼儿园发展与管理问题更为关注。2018年11月中共中央、国务院颁布了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(以下简称《若干意见》)指出，“到2020年，全国学前三年毛入园率达到85%，普惠性幼儿园覆盖率(公办园和普惠性民办园在园幼儿占比)达到80%。广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系基本建成，学前教育管理体制、办园体制和政策保障体系基本完善。投入水平显著提高，成本分担机制普遍建立。幼儿园办园行为普遍规范，保教质量明显提升”。^①那么国家提出的发展目标能否实现？“入园难，入园贵”的问题能否得到解决呢？笔者认为，国家的相关政策能否有效落实，取决于学前教育资源配置体制是否健全，取决于相关体制机制的配套政策是否完善，取决于学前教育成本控制的逻辑是否清楚。基于此，本文将在分析“入园难，入园贵”的内在经济逻辑及其制度根

[收稿日期] 2019-04-07

[作者简介] 杜育红，北京师范大学教育学部/首都教育经济研究院，电子邮箱地址：dyh@bnu.edu.cn。

^① 《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》，2018年11月7日。

源基础上，提出普惠园政策落实的关键在于学前教育成本控制与分担，提出体系完善是学前教育市场机制有效运行的根本。

一、“入园难，入园贵”的逻辑悖论及其制度成因

“入园难，入园贵”是学前教育大发展背景下的突出问题。从逻辑上讲，“入园难，入园贵”是不应该长期并存的现象。因为入园难意味着供给不足，而入园贵意味着价格太高。一般来说，一种商品价格高，一定会有大量的厂商进入，供给会自动增加，直到价格下降到合理水平。而一种商品如果供给不足，一定是其价格过低，导致无人愿意提供该种商品，或已经在生产该种商品的厂商退出。很显然，如果“入园难，入园贵”指的是同一种商品或服务，这种现象逻辑上是不能共存的。

进一步辨析“入园难，入园贵”的真正含义，其实“入园难”往往指的是入公办园难，而“入园贵”指的是入某些民办园贵。入公办园难与入民办园贵现象的并存，实际上反映出学前教育资源配置的分割问题，反映出两类市场都没有形成有效的运行机制。入公办园难是因为其性价比高，入民办园贵是因为其性价比低。公办园性价比高是因为政府投入大，收费受到政府管制，在保证基本服务质量的基础上，价格不能随意上涨。公办园的问题更多的是政府投入有限的情况下经费不足问题，是成本无法补偿情况下的供给不足问题。民办园贵是因为民办园收费实行备案制，民办园可以自主定价。同时由于学前教育市场运行机制不成熟不完善，缺乏有效的质量标准与监管，价格虚高的问题比较突出。一般来说，有效的市场竞争，竞争的结果是质量提升和价格下降。学前教育市场竞争的结果之所以没有带来价格的下降，一个主要原因是学前教育质量标准不清楚、学前教育收益的长期性，以及学前教育收益的不确定性。学前教育的这一特点导致了学前教育各种理念、各种服务层出不穷，打着各种新理念、新服务的幌子，学前教育价格不断上升。更为严重的是，价格的不断上涨并没有给孩子的保育质量带来应有的提升，幼儿园教师素质不高，待遇偏低的问题非常突出。很显然，学前教育市场存在着制度性的分割。公办园与民办园在运行机制上存在较大的差异，公办园与民办园两个市场间资源配置差异巨大，两个市场运行机制都存在着较大的问题。

之所以两个市场都存在着较大的问题，原因在于两个市场都存在运行机制不完善，政策体系不健全的问题。公办园市场是政府高度规制的市场，其合理的运行逻辑应该是明确学前教育的服务范围与标准，依据服务范围与标准测算成本，然后由政府与家庭分担学前教育成本，政府投入多点，家庭负担

就少点；政府投入少点，家庭负担就多点。这一市场有效运行关键在三点：一是学前教育服务的范围与标准；二是依据学前教育服务范围与标准的成本测算；三是规范的学前教育成本分担机制。

民办园市场是一个较少政府规制的市场，其有效运行的逻辑应该是作为消费者的家庭能获得比较清晰的学前教育服务质量与效果的信息，从而做出合理的判断。同时，一个家庭应该具备同时能够选择多个幼儿园的可能，否则幼儿园如果具备垄断的能力，消费者将会付出更高的代价。这一市场有效运行的关键在于：一是消费者对学前教育服务质量与效果的信息掌握要充分；二是家庭有充分的幼儿园选择的可能，幼儿园之间存在良性竞争；三是政府对幼儿园的准入条件与办园质量进行有效监控。

可见，“入园难，入园贵”反映了目前学前教育市场的制度性分割问题，反映了两个市场的运行机制都不够完备的问题，反映了两个市场有效运行需要完整的政策体系的支撑。从两个市场有效运行的逻辑看，学前教育质量标准是两个市场有效运行的基础性工作，必须加强相关工作。规制性较强的市场需要在质量标准基础上，制定合理的经费支出标准与分担机制。规制性较弱的市场需要在质量标准信息充分的基础上，保证家庭的选择权力，保证幼儿园间的有效竞争。

二、普惠园政策的关键在于成本控制与成本分担

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要》)提出，建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。大力发展公办幼儿园，积极扶持民办幼儿园。对于幼儿园的投入机制，《纲要》提出，学前教育建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制。加大政府投入，完善成本合理分担机制，对家庭经济困难幼儿入园给予补助。对于学前教育管理，《纲要》提出，加强学前教育管理，规范办园行为。制定学前教育办园标准，建立幼儿园准入制度，完善幼儿园收费管理办法。

在这些政策中，对幼儿园发展影响最大的是两条：一是政府加大投入力度；二是幼儿园收费管理办法。近些年学前教育的快速发展离不开政府投入的不断加大，离不开家庭投入的不断增加。之所以提出普惠园的政策，核心的问题在于学前教育存在成本过高的问题。理解这一问题出现的原因，需要厘清目前幼儿园结构与类型。

我们现行的学前教育体系是从过去计划经济体制下福利性的办园体制过渡转型而来，在新的学前教育发展政策影响下，考虑到幼儿园的产权、投入

来源与收费政策，可以把幼儿园分为以下几类：第一类幼儿园从产权上看是公办园，从投入保障看，其经费纳入政府财政预算，教师工资、学校运转基本上有政府财政负担。幼儿园可以经政府审批收取一定的保育费作为成本分担。这类幼儿园是真正有财政投入保障的公办园。第二类幼儿园从产权上看是公办园，大部分脱胎于原有国有部门、集体部门的幼儿园。但是从投入体制上看，这类幼儿园没有纳入政府财政预算体系，主要靠原有单位的补助及学费保障运转，教师工资基本上也完全由学费负担，在有些地区政府也会对这类幼儿园给予一定的补助。这类幼儿园的收费执行与第一类公办园相同的收费政策。在这类幼儿园中，有相当高的比例是通过公办民助的方式，收费相对较高。在公办民助政策停止之后，这类幼儿园办学存在着较大的问题。许多这类幼儿园纷纷转为民办园。第三类幼儿园是民办非营利园，从产权上看是民办园，但在民政部门注册为非营利组织，收费自主权较大，自主决定收费标准后向政府备案。但这类幼儿园由于是非营利组织，举办者从政策上是不能从中分配利润的。这类幼儿园在实践中又可以分为两类：一类是接受政府的补助，收费相对较低的幼儿园；一类是不接受政府补助，完全依靠学费的幼儿园。当然，由于是非营利组织，这类幼儿园一般能享受土地、税收等政策的优惠。第四类幼儿园是民办营利园，这类幼儿园一般在工商部门注册，实行完全市场定价，举办者可以分配利润。

由于政府定价或接受政府定价指导的学前教育价格比较低，这类幼儿园发展速度实际上受政府投入增长速度影响。而市场定价的幼儿园的发展速度则主要受市场需求影响。从过去十几年的统计数据看，发展最快的是市场定价的幼儿园。这类幼儿园发展快的原因很大程度上是其具有一定的政策优势，市场机制使其在资源获得，以及幼儿园的运营方面具有更大的自主性，经济利益的追求驱动了这类幼儿园的快速发展。但由于市场机制不完善，也带来价格虚高，以及大搞资本运作而无视幼儿园发展规律的问题。所以“入园难、入园贵”的问题实质是成本过高，价格过高的问题。学前教育健康可持续发展必须平衡好学前教育成本与学前教育供给的关系，普惠制幼儿园政策应运而生。

2017年5月教育部发布《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》，明确提出要在下一个5年中大力发展普惠园，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)达到80%。那么什么是普惠园呢？从各地政府文件分析，普惠园具有以下三个特征：一是符合政府规定的办园标准；二是面向社会大众招生；三是收费实行政府定价或接受政府指导价。按照这样的标准，我们上面分类的第一类、

第二类,以及第三类中接受政府价格指导与经费补助的非营利幼儿园应该属于普惠性幼儿园。

2018年11月《若干意见》进一步明确了大力发展普惠园的政策导向,并系统地提出了比较完善的政策体系。对于如何办好幼儿园,《若干意见》提出要坚持党的领导,坚持政府主导,坚持改革创新,坚持规范管理。“四个坚持”实际上提出了未来幼儿园发展的政策体系。其中关于运行机制,明确要求,牢牢把握公益普惠基本方向,健全治理体系,堵住监管漏洞,完善学前教育法律法规,实现依法依规办园治园。在四个坚持的基本原则下,落实普惠性幼儿园的发展的基础正如所上文分析的,包括制定普惠性幼儿园服务标准及标准成本,在加大政府投入的同时,完善普惠园的成本补偿机制。

成本补偿机制的一个重要方面是幼儿园的收费政策。目前执行的幼儿园收费管理办法是2011年制定的,公办幼儿园的保教费、住宿费收入纳入行政事业性收费管理,民办幼儿园的保教费、住宿费收入纳入经营服务性收费管理。

对于符合普惠制条件的幼儿园实行两类收费管理。公办园实行审批制,保教费与住宿费标准由政府相关部门审批。享受政府财政补助(包括政府购买服务、减免租金和税收、以奖代补、派驻公办教师、安排专项奖补资金、优惠划拨土地等)的民办幼儿园,实行价格指导制,由政府进行最高限价。

从目前三类普惠园的情况看,实际上缺少对没有纳入财政预算保障的公办园的成本补偿政策。这类幼儿园由于没有纳入财政预算保障,其运转基本上靠收费,但其收费标准与纳入财政预算保障的公办园实行同一标准,显然无法补偿其成本。考虑到这样的情况,普惠园的收费政策应该分为三类,分别针对三类幼儿园的情况。基于此,《若干意见》对成本补偿机制做了进一步明确的规定:“各地要从实际出发,科学核定办园成本,以提供普惠性服务为衡量标准,统筹制定财政补助和收费政策,合理确定分担比例。到2020年,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;因地制宜制定企事业单位、部队、街道、村集体办幼儿园财政补助政策;根据办园成本、经济发展水平和群众承受能力等因素,合理确定公办园收费标准并建立定期动态调整机制。民办园收费项目和标准根据办园成本、市场需求等因素合理确定,向社会公示,并接受有关主管部门的监督。非营利性民办园(包括普惠性民办园)收费具体办法由省级政府制定。营利性民办园收费标准实行市场调节,由幼儿园自主决定。地方政府依法加强对民办园收费的价格监管,坚决抑制过高收费。”这里需要进一步澄清的是,非营利性民办园也有收费高低的问题,非营利性民办

园可能与普惠园还不能划上等号。

落实《若干意见》的一个难点是小区配套幼儿园问题。《若干意见》要求，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。这样的规定可能会导致相当一部分非普惠性的幼儿园要转型为普惠性幼儿园，落实这一政策需要做好这部分幼儿园的工作，以便顺利落实转型工作。

总之，普惠园政策的关键是明确普惠园服务的范围与质量标准，依据服务范围与质量标准测算标准成本，统筹制定财政补助与收费标准。考虑普惠园的不同类别，制定适应不同类别普惠园的财政补助与收费政策。

三、体系完善是学前教育市场机制有效运行的根本

按照2011年颁布的《幼儿园收费管理暂行办法》规定，民办幼儿园的保教费、住宿费收入纳入经营服务性收费管理。“民办幼儿园保教费、住宿费标准，由幼儿园按照《民办教育促进法》及其实施条例规定，根据保育教育和住宿成本合理确定，报当地价格主管部门、教育行政部门备案后执行”。^①这一规定确立了民办园定价的基本原则，为民办园依据市场机制运行与发展奠定了制度基础。应该说，民办园的快速发展得益于这样机制的保障。不过，由于民办园市场机制的配套体系不健全，民办园的市场机制出现了一些问题。

对于民办园，2018年颁布的《若干意见》强调的是规范发展，提出要遏制过度逐利行为。规定社会资本不得通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体、协议控制等方式控制国有资产或集体资产举办的幼儿园、非营利性幼儿园。规定民办园一律不准单独或作为一部分资产打包上市。上市公司不得通过股票市场融资投资营利性幼儿园，不得通过发行股份或支付现金等方式购买营利性幼儿园资产。

对于上述规定的一种解读是，认为这是对前些年学前教育发展中市场机制的否定，是一种退步。笔者认为这样的解读存在着过于简单化的问题。为了更好地把握市场机制在学前教育发展中的作用，我们有必要先梳理一下市场机制的一些核心思想。

市场机制不是简单的商品交易场所，或者不受限制可以任意行事。市场机制的核心是商品和服务达成交易价格的过程，它需要一系列的规则体系来

^① 国家发展改革委、教育部、财政部，《幼儿园收费管理暂行办法》，2011年12月。

支撑。最理想的市场是完全竞争的市场，这样的市场上有大量的生产者与消费者，生产者与消费者具有同等的地位，都是价格的接受者，生产者提供的产品是无差别的，各种要素是自由流动的，市场信息是完全的，市场没有进入与退出的壁垒。这样的市场竞争的结果是产品的价格会越来越低，质量会越来越好。

但现实中并不存在完全竞争的市场，生产者与消费者、生产者与生产者、消费者与消费者之间地位的不平等、信息的不完全不对称、要素流动性的差异、产品的差异、市场进入与退出的壁垒等因素，都会导致市场机制出现这样或那样的问题。因此现实中必须针对不同产品市场的不同特点，制定生产者与消费者、生产者与生产者、消费者与消费者之间地位的规定，制定信息披露的规定，制定产品质量差异的标准，制定各类要素流动的规则，制定市场进入与退出的规则。只有具备了完善的规则体系，市场才能有效运行，市场机制的真正内涵正是在这些完备的规则体系支撑下，各方自愿选择的结果。

《若干意见》指出的过度逐利行为其实是生产者与消费者权利不对等，以及生产者之间竞争地位不平等的反映。社会资本通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体、协议控制等方式控制国有资产或集体资产举办的幼儿园、非营利性幼儿园，这些行为实际上依托资本要素流动快的特点，通过资本的快速流动主导学前市场上各方达成交易价格的过程，实际上造成参与市场的各方地位的不平等。设想一下，在没有技术突破的情况下，学前教育的管理与运行不会有重大的改变，兼并收购、受托经营、加盟连锁等经营方式不会短时间提升幼儿园的效率，那么这样快速的扩张方式，导致的后果只能是质量的下降或教师素质与工资水平的降低。《若干意见》对于学前教育市场过度逐利行为的禁止，正是针对这些违背了幼儿园办园规律的市场运作行为。但笔者认为禁止过度逐利行为，并不是对学前教育市场机制的否定，而是要更细致地设计学前教育市场机制的规则体系，使之能够充分考虑幼儿园发展规律和办人民满意教育目标。幼儿园的发展最根本的是依靠高水平的师资，如果学前教育市场机制没有关注高水平师资建设的机制，是不可能为学前教育的发展提供长期可持续保障的。

总之，破解“入园难，入园贵”的问题，核心是在明确学前教育质量标准的基础上，控制学前教育成本。无论是政府规制的方法还是市场机制的方法，都需要系统化体系化的设计相关的规则体系，从而确保学前教育的健康可持续发展，实现学前教育 2020 发展目标。

[参考文献]

- 国家发展改革委、教育部、财政部，《幼儿园收费管理暂行办法》，2011年12月。
- 国务院，《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》，2010年5月。
- 田国强，2016：《高级微观经济学》，北京：中国人民大学出版社。
- 中共中央、国务院，《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》，2018年11月。

Cost Control of Preschool Education: The Logic of Government Regulation and Market Competition

DU Yu-hong

(Faculty of Education, Beijing Normal University)

Abstract: The government has set up the goal of inclusive kindergarten development. The key policy to realize the goal is to control the cost of the kindergarten. This paper analyzes the logic of the two prominent problems in kindergarten, which are the access obstacle and the high cost. Then the author emphasizes the importance of cost control and cost sharing in preschool education. At last, the author analyzes the system of market mechanism in preschool education.

Key words: preschool education; cost control; cost sharing; market competition

(责任编辑：杨娟 责任校对：杨娟 孙志军)