

学前教育投入公办、民办“双轨制”及其可能的演进结果

曾晓东，刘 莉

[摘要] 在渐进式改革的框架下，很多产品与服务的价格和资助体系呈现“双轨制”特征。学前教育财政投入也是如此，即存在一个不受预算约束的公办园和一个被过度管制的民办普惠园。“双轨制”财政投入不仅违背财政投入的平等原则，而且使得民办普惠园处于非常不利的制度环境下，学前教育质量堪忧。因此，迫切需要将“双轨制”实施“并轨”。然而，由于财政支出一般管理框架还不清晰，还没有成为有效的国家治理工具，教育、财政、物价、编制等部门对“并轨”的目标和方向有截然不同的认识和预期。有鉴于此，应该尽快消解政策冲突，尽快清晰“并轨”的方向与策略。

[关键词] 学前教育财政投入双轨制；民办普惠幼儿园；公办园；一般财政支出管理框架

引言：学前教育供给结构的变化

20世纪80年代以来，义务教育、高等教育依次扩张，占据了教育事业发展的优先地位，相比之下，学前教育事业一直处于优先发展的末端，未获得有效的发展“推动”。与此同时，为了增强国有企业的市场竞争能力，国企改革开始剥离其承担的养老和教育等社会服务(曾晓东，2006)。原有的国有企事业单位办园开始了关闭、合并和转制。从1993年启动国企改革，至2006年公共财政概念开始建立，十多年的时间里，集体办、公办、国有企业办学前教育机构数分别从119437所、17861所、27899所，变为24054所、25688所和5825所。虽然公办学前教育机构数量仍然在缓慢增长，但由于国

[收稿日期] 2019-03-11

[基金项目] 北京市哲学社会科学基础研究基地北京师范大学首都教育经济研究基地建设
项目“北京市学前教育发展报告”。

[作者简介] 曾晓东，北京师范大学教育学部，电子邮箱地址：zengxd@bnu.edu.cn；
刘莉，首都师范大学学前教育学院，电子邮箱地址：lilyo6@163.com。

有企业和农村集体经济的衰弱，学前教育供给结构开始发生重大的结构调整。

自2000年起，民办幼儿园异军突起，学前教育事业进入由市场主导的增长阶段。社会主义市场经济体制确立后，1994年民办学前教育机构数量为18284所，到2006年增长为75426所，至学前教育“三年行动计划”开始的2012年，民办学前教育机构数量已经增加至133451所，在当年193285所学前教育总量中，占据近三分之二的份额^①。

由市场主导的学前教育规模增长，从根本上改变了学前教育的供给结构，形成了公办、民办并举，民办学前教育占据主导地位的格局。从财政主导、单位制供给学前教育，转型到成本分担、市场供给主导。学前教育服务属性、财政、所有制、收费之间的关系变得越发复杂，这是刚刚建立起社会主义市场经济的中国社会所不熟悉的。学前教育相对于其他学段来说，规模相对较小、教育内容简单，却带来了前所未有的、最复杂的政策难题。

这些政策难题是否能够得到充分认识，是否能够顺利解决，直接影响各类学前教育机构赖以生存的制度环境，其重要性不言而喻。因此，以下将围绕公办、民办学前教育机构面临的收费和财政投入的关系，描述学前教育财政投入“双轨制”的特征、讨论未来财政投入制度的最终目标、分析不同的演进路径可能带来的社会影响，展示制度内在的系统矛盾，表达借助“深综改”实现制度突破的愿望。

一、“双轨制”的内涵

“双轨制”，是中国公众非常熟悉的一个词汇，在渐进式改革框架下，很多时候都有原制度与新制度并存的状态，可以说，“双轨制”是渐进式改革的基本特征。它特指对同样一个问题，针对不同性质的人或者机构适用不同的制度。例如，在劳动力政策上，存在企事业单位同工不同酬的“双轨制”的用工模式(舒熳和张三保，2014)；在教育领域内部，大学也曾经使用过收费“双轨制”，对计划外学生收费，而计划指标内的学生则不收费的“双轨制”阶段(石磊和寇宗来，1999)。不过，“双轨制”是渐进式改革的过渡策略，以上所提及的各类政策均以“并轨”作为最终目标。其中，大学收费“并轨”已经完成。

将场景转换到学前教育财政投入，“双轨制”是指公办、民办普惠两类学前教育机构适用不同的财政投入制度。考虑到以往的“双轨制”制度安排所具有的过渡性特征，是否可以推测学前教育财政投入“双轨制”也具有过渡性？

^① 数据来源：根据《中国教育统计年鉴》1995—2014年间相关数据计算。

是否具有“并轨”的时间表？并轨后的目标是什么？这些问题是与“双轨制”财政投入安排并存的、需要明确的制度内涵，否则就会带来明显的制度不确定性，造成实践上的混乱（张军，1997）。

（一）“双轨制”财政投入的预算方式

财政投入的“双轨制”，首先体现在公办园、民办普惠园有不同的预算方式。对公办园来说，财政投入是分项预算。首先，按照编制数和教师的专业技术等级，核算在编教师工资。对不在编的教师，则按照聘任合同，计算合同制教师的工资总额。最后，再依据一定的比例确定绩效工资总额。幼儿园的设施配备和资产配备，是按照教育部门的配备标准提供，公用经费则是按照幼儿园的注册幼儿数按照生均标准拨付。至于幼儿园的收费，则依据“收支两条线”的原则，上缴财政。由此可见，公办园财政投入，是按照工资、资产的需求分别预算，只在公用经费上存在预算约束。公办园财政投入制度是需求导向的，不体现财政总量约束。

民办普惠制幼儿园的财政投入核算方式则走“另一轨”。民办园的收入主要来自收费，进入普惠系列后，接受政府收费限制，同时，政府对幼儿园实施限价补贴，按照学生数或者班级数补贴一定的数额。理论上，补贴应该与收费限制之间存在联动关系，但在实际执行过程中，并没有清晰的补贴确定标准和程序，这使得普惠园存在很多抱怨。由此可见，民办普惠园的财政投入核算方式是“限价+补贴”的方式，这与公办园的财政投入方式完全不同，这便是学前教育财政投入“双轨制”的内涵。

（二）财政投入“双轨制”对办园行为的影响

财政投入“双轨制”给两类不同所有制幼儿园设置了完全不同的生存和发展环境。由于幼儿园收入和成本支出相对简单，可以引入标准成本法的原则^①估计公办园的核心成本，避免采用实际调研方法，归纳分析幼儿园成本时，由于园所规模、教师资历构成和园所资质带来的成本信息离散状态。因此，如果假设一所11—12个班的标准公办幼儿园，教职工总数一般在50—60人之间，一线城市年人均工资12万计算，工资总数在700万左右；水、电、暖和教学材料成本约为200—300万，于是，总运行成本约为1000—

^① 标准成本法，又称标准成本会计，是西方管理会计的重要组成部分。是指以预先制定的标准成本为基础，用标准成本与实际成本进行比较，核算和分析成本差异的一种产品成本计算方法，也是加强成本控制、评价经济业绩的一种成本控制制度。它的核心是按标准成本记录和反映产品成本的形成过程和结果，并借以实现了对成本的控制。

1200万。这与一线城市幼儿园调研结果非常一致^①。

由政府按照配置标准进行财政投入的作法，非常显著地体现了财政的充分性原则，在这样的制度环境下，幼儿园运行中对成本约束不敏感，但却具有聘用更多教职员以支持越来越复杂的需求的“冲动”。在公办园中，后勤、管理和一线教学三条线划分明显，办学效果并不用“成本—收益”框架来度量，而是以贯彻教育行政部门规范，发挥专业引领水平的能力上。于是，设计和展示复杂的主题活动和教研工作，展示学前教育教师的专业化水平，就成为一线城市公办园体现办园水平、办园社会效果的方式。

对民办普惠园来说，由于存在严重的收入约束，其成本支出方式是“以收定支”。从收费收入看，一线城市幼儿的收费水平一般被控制在1500—1800元/月，以300个幼儿在园时间为9个月计算，则收费总量为400—500万元/年；政府补贴按照10万/班/年计，或者每月每生补贴300—400元，则政府给此类规模民办普惠幼儿园的补贴约为120—150万，两项收入合计为420—650万，占同等规模公办园收入的二分之一。即使是地方政府考虑到教师工资较低，直接补贴一线教师1500—2000元/月，按照12个班建制有40位教师获得补贴，则每年政府增加补贴70—100万元，仍然明显落后于公办园，且这部分补贴根本到不了幼儿园的账户。这些情况也得到了一线城市实地调研结果的证实。

在这样的收入约束下，民办普惠幼儿园的“腾挪空间”非常有限。其中，水、电、暖的支出是刚性的，幼儿园必须按照统一标准支付该部分；人员成本占成本支出主要构成部分，但是，人员配备标准（两教一保和最低学历）又是由政府确定的，于是，民办普惠园只有尽可能地降低各类成本，控制教师工资，减少不必要的教学支出，特别是家长感受不到的教学材料支出。增加班级规模，减少幼儿缺勤导致的收费损失，热衷于提供兴趣班，延长幼儿在园时间，扩大收费来源，特别是政府收费管制不到的项目。

经济学家熊彼特曾经就财政和政府行为的关系，讲过一句意味深长的话，即政府的所有行为都需要财政的支持，同样，政府的所有行为都可以反映到财政支出上。这样的行为分析不仅适用于政府，也适用于学前教育机构。按照2018年11月15日颁布的《学前教育深化改革规范发展的若干意见》，公办和民办普惠园合并提供80%的学前教育服务，民办普惠园至少会占据30%的供给份额，如果不能处理好限价和补贴之间的关系，不能平衡公办园和民办

^① 根据作者在北京市2所一级一类公办幼儿园、深圳市1所一级一类公办幼儿园的调查得出结论。

普惠园之间的地位差异，民办普惠园必将长期成为“低质、低费”的“双低园”，扩大公办和民办普惠园之间的鸿沟，并将演变为社会群体之间的矛盾，产生极为严重的社会影响。

二、“双轨制”财政投入政策的演进目标

“双轨制”学前教育财政投入作为一项过渡性的制度安排，未来“并轨”的路径是什么？是用公办园逐渐取代民办普惠园实现“并轨”，还是统筹财政投入方式，建立跨所有制的财政投入制度？

要回答这样的问题，需要从两个层面上进行分析，一是财政制度改革的目标，它界定了政府行为履行方式，当然也包括了政府供给学前教育服务的方式；二是国内外，特别是发达国家的经验，这是中国各个领域深化体制改革的重要参照。

（一）从改革目标看“并轨”走向

学前教育供给由各级政府教育部门负责对供给目标、结构和方式进行规划、管理。但是，这种具体的、某个领域的公共服务供给行为，不仅要服从学前教育专业的标准，如课程和安全卫生标准、教师配备标准等，还要符合政府公共服务供给的一般性要求。由此可以看出，财政对于所有领域的公共服务支出行为的规定，构成了“上位”的制度框架，而教育、卫生、环境等不同领域的公共服务支出行为，在体现各自特殊的支出行为时，属于“下位”制度安排，需要和“上位”制度相对接。

关于公共服务支出的“上位”框架，给学前教育提供了怎样的要求？2006年，我国正式确立了“公共财政”概念，财政改革启动“三驾马车”^①之后，又开始以加强科学预算、绩效评价和财税改革为内容的支出管理体制改革，涉及各个领域的公共行政和公共服务。2014年8月，全国人大修订了《预算法》，在理顺政府间财政关系，建立规范的公共财政体制和分税制财政管理体制方面，提供了法律架构和制度建设导向；在按照基本公共服务均等化的要求，建立科学、规范、公平的财政转移支付制度等方面有所创新。但是，由于中国体制改革的渐进性，《预算法》的改革仍然是有限目标，还存在许多法律上的歧义空间，潜伏着法律瑕疵与风险（贾康和段爱群，2013）。由此可见，关于财政支出的“上位”框架提供了关于预算管理、绩效评估和均等化等一般

^① 财政支出改革“三驾马车”：是指部门预算、国库集中支付、政府采购三大管理手段，被比喻为财政支出管理的三驾马车，三者之间互为条件、相辅相成、不可分割。

性原则,虽然不断清晰,但远未完善,更不可能直接为学前教育财政支出提供具体的指导。

考虑到学前教育“双轨”并存,地方政府迫切需要明确的补贴民办幼儿园的操作办法。在这个方面,财政部的“上位”制度安排也还处于试点状态,财政部出台了政府和社会资本合作(PPP)的管理规范和操作指引^①,虽然学前教育并不在第一批PPP项目分类中,但是,其中关于公开、申请、规范和评估的原则和操作办法,还是值得借鉴的,这些也都是《预算法》的“支出有依据,花钱必问效,无效必问责”的体现。

自2006年公共财政概念引入以来,财政制度从重视收入,转向强化支出管理。虽然在不断完善绩效预算管理架构、管理机制、绩效目标、指标体系等要素,在政府与社会资本合作方面也进行了探讨,但是,这些方向性的框架,还难以直接为学前教育的财政支出管理提供具体指导,还需要教育行政部门、各级政府依据预算法、绩效管理和财政资金购买服务的原则,在学前教育的场景下进行探讨。

(二)从国际视野看“并轨”的方向

当我们将研究视野转向发达国家学前教育服务的供给格局,同样可以发现学前教育供给主体的所有权性质是多样化的,既有完全的公共部门,也有社会组织和非营利机构,以及营利机构。OECD在对全球学前教育供给体系进行分析后,得出的主要结论就是:多样化的供给者提供多样化的教育服务,允许多样化的参与方式(OECD, 2006)。在很多国家,可能还有更多的供给组织形式划分方式,如在新西兰,供给组织方式有五类,分别是政府办、行业办、私人办、医院办和毛利社区办等,政府对于这些机构的资助,并不按照机构属性分别确定资助标准,而是按照这些机构招收的儿童年龄、健康状况及其家庭的收入、成员结构等信息,政府按照不同的资助水平覆盖每周20小时的服务成本。也就是说,如果家庭选择每周五天每天8小时的全日制托儿服务,则政府覆盖一半的服务成本,如果家庭选择每周只让孩子上20小时幼儿园,则政府就覆盖了全部的托儿成本^②。这样的资助方式不仅仅体现了财政支出的福利属性,而且体现了幼儿阶段灵活入园的特征。

^① 财政部发布《关于进一步加强政府和社会资本合作(PPP)示范项目规范管理的通知》(财金[2018]54号),以及2018年9月11日《关于规范推进政府与社会资本合作(PPP)工作的实施意见(征求意见稿)》,对操作过程中的文本格式和标准都进行了相应的规范。

^② Ministry of Education, New Zealand. ECE Funding Handbook. <https://www.education.govt.nz/early-childhood/funding-and-data/funding-handbooks/ece-funding-handbook/>, 2019年3月4日。

即使在政府学前教育财政支出非常慷慨的北欧国家，也存在私立学前教育机构，只要注册并满足政府学前教育服务机构的入门门槛，都可以从政府那里申请财政资助。相应地，领取财政资助后，应该按照财政支出的预算、绩效评估、指标化格式，提供相应的报告。

公办、民办是所有制划分方式，是对组织属性的一种定义模式，发达国家对学前教育机构的财政资助，是按照机构的营利、非营利进行分类，而不是沿着公立、私立进行划分。符合财政资助条件的，政府强调平等权利，资助标准的差异仅由服务人群决定，例如低收入人群、3岁以下儿童和双语儿童。

（三）从制度改进角度看“并轨”

为国民提供公共服务，是现代国家履行的基本职能之一，通过改善财政支出管理制度，提高供给效率，这是现代国家行政管理改革一直探讨的问题，也是公共政策研究的重点。在20世纪90年代之前，发达国家在不断扩大公共服务供给的同时，公共部门的扩张也相伴而行，由此产生了庞大、低效的公共部门，也开启了以提高绩效水平、控制公共支出为内容的“新行政管理”运动。改变由政府确定配备标准、确定预算计划，转变为部门确定计划、指标、改进计划、公开透明的一般管理框架。在财政支出的一般管理框架上，架构各个业务部门的具体要求，跨所有制、嫁接多样化需求、适应供给体系的灵活性调整需要，实施绩效预算管理体系的整体框架(郑德琳，2018)。

从制度改进的角度看待我国公共服务的财政支出管理演进，可以发现我国距离当前财政支出管理的先进经验并不遥远。如果以财政支出一般管理框架为参照，虽然我国财政支出管理制度还处于建构过程，财政与社会资本合作的基本框架还不够清晰。具体到学前教育服务，公办园的生均经费预算改革还未启动，财政资金与社会资本合作的方向性原则还未提出，具体程序模板和操作指引还未出台。但是，一般性的财政支出管理框架各个维度上的探索已经开始，已经到了概念与场景不断互动，在每个具体领域，包括学前教育场景下探索操作标准的阶段。

由此可以得出结论，在财政支出一般管理框架不清晰的情况下，教育行政部门当然首先选择维护现有秩序的正确，将“民办普惠制”幼儿园这个新成员“挡在门外”。但是，“双轨制”学前教育财政投入模式，将供给需求与现有制度不对接的状态清晰地展示出来，为财政支出管理一般框架与学前教育财政支出场景的结合，提供了实践案例，为推进改革提供了现实需求。

三、改革财政投入“双轨制”的现实“纠缠”

虽然学前教育财政投入政策的“双轨制”，为我们描述了财政投入实践“倒逼”财政支出改革的态势。但由于财政支出管理一般框架还没有推出，处于制度间隙中的各方参与者，对财政投入“双轨制”有不同的认识和不一样的改革预期，改革“双轨制”财政投入政策的策略形成过程，“纠缠”着认识差异和利益诉求，展现着改革过程中所形成的某种矛盾与张力。

教育部门是个典型的支出部门，自然不希望财政支出制度改革为自己设置预算约束。长期以来，事业单位施行人员、资产和公用经费分栏目年度预算方式。其中，分栏目预算，就是人员、办公和资产各自预算，实际上放松了机构运行中的总量预算约束；而年度预算则意味着年度调整，本身就是动态调整机制，能够反映物价和需求变化带来的财政需求变动。这种预算方式虽然给教育部门带来很多繁杂的工作，但是，与财政部门倡导的生均经费预算方式相比，教育部门更不愿意在强化预算约束的框架下，自行配置人员、公用和资产支出，不愿意就生均标准变动和财政部门讨价还价。各地“民办普惠园”补贴标准的确定和调整过程，实际上已经给出了活生生的案例，让各地教育部门感受到生均标准动态调整和总量硬约束的困难。于是，教育部门更希望维持原有的分栏目预算方式，至于公办园和民办普惠园面临的财政投入“双轨制”，教育部门自然希望用现有的公办园财政投入模式去“并轨”民办普惠园。在监管学前教育质量方面，也复制公办园质量监测模式，强调教育机构与教育行政部门隶属关系，维持教育行政管理的权威性，建立一支稳定的学前教育管理干部队伍，保证事业按照已有轨迹稳定发展。

财政部门的角色和职能，决定了它具有强烈地施加预算约束和提高支出绩效的动机。目前，财政部门不断强化地方政府、企业主体和事业单位的预算约束，突出预算作为治理工具，治疗地方、企业的“软预算约束”顽症，将预算约束纳入治理结构和法治框架中，解决国企的高杠杆、金融机构的道德风险和地方债风险问题。^① 在提高支出绩效方面，财政部门强调提高财政支

^① 参见贾康：《央财互怼背后深层难题是软预算约束》，<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2018-07-19/zl-ihfnsvza4939862.shtml>，2019年3月2日。

出的社会福利效益，极力避免“逆向转移支付”^①。同时，财政部门还强调财政资金与社会资本合作过程中的规范和正确，推出各种程序和操作指引。

具体到学前教育财政投入问题上，根据财政部门的提高预算约束、改进绩效标准和财政资金与社会资金合作的规范性原则，财政部门希望学前教育财政投入能够：(1)建立生均经费标准，对包括公办园在内的教育机构施加预算约束。(2)提高资金使用绩效，资金应该体现助贫和平等性，即贫困地区优先，这已经在学前教育三年行动计划中得到充分体现；普遍和普及的公共服务，财政支出应体现平等性。公办园和民办普惠园的“双轨制”，将一般市民家庭划分为“低费高质”的公办园家长和民办普惠园家长两个群体，不符合财政支出绩效要求。(3)规范财政资金与社会资本合作，财政部门关心一般财政管理框架下的财政资金与社会资金合作的规范性和透明性，并不“关心”财政投入水平的差异引发的民办普惠园的质量低下状态，毕竟，学前教育质量问题不是财政部门的直接业务范畴。同样道理，价格管理部门和人事部门分别关心价格和教师编制的控制，至于价格与财政投入的动态调整机制、教师编制和财政预算的捆绑关系，并不属于这两个部门焦虑的问题。

在改革财政投入“双轨制”，努力实现“并轨”的过程中，各个部门所负责的业务和行业目标，方向不一致、重点工作不重合。教育部门采用过去的体制规划和安排未来学前教育事业的发展轨道；财政部门推行“一般财政管理框架”，强调预算约束、绩效和规范、指标化。财政支出管理制度虽属于上位制度，但尚不清晰。于是，实践中就呈现公办园、民办普惠园不同的财政投入体制，“双轨制”投入凸显了深化体制改革框架下，教育、财政和价格、编制部门职能的变化和由此带来的协调难题。

四、结论

公办园和民办普惠园，都是向普通民众家庭提供学前教育服务的机构，由于财政支出管理制度还不完善，导致同一地区的家庭，由于进入公办或民办普惠园而获得不同的财政资助水平，产生了学前教育财政投入的“双轨制”。

财政投入“双轨制”影响了公众的公平感知，也不利于提高学前教育质量

^① 转移支付，不仅指政府间财政资金的无偿划转，而且指政府财政资金给个人以增加其收入和购买力的费用。它是一种收入再分配形式。于是，政府的转移支付给了贫困地区、贫困家庭，是提高社会整体福利的有效举措，如果相反，则被认为是降低甚至强化了一次分配中的差异，因此属于“逆向转移支付”。

和财政支出的社会效益，“并轨”为当务之急。然而，对于“并轨”的方向和目标，各相关部门却无法自动达成一致。教育部门希望沿用分散预算放松预算约束，用质量督导替代财政支出绩效评估，自然主张不断扩大公办园比例、管理队伍和教师编制；财政部门则希望强化预算约束，在业务部门质量监管外，增加财政支出绩效考核，打通政府资金进入非公机构的通道。相对而言，价格和编制部门控制收费和编制的目标，直接影响了收费与财政投入动态调整机制的形成，以及教育部门增加学前教育教师和管理人员编制的主张。由此，围绕学前教育财政投入的“双轨制”，各个相关部门的政策目标无法实现重合。在这种情况下，应该动用公共政策冲突的消解机制，明确“并轨”的目标和方向(钱再见，2010)。

未来制度改革的目标不明确，影响学前教育事业发展，也误导了社会感知。当公办园在园幼儿占比达到50%后，如果不能弥补公办园和民办普惠园之间的财政资助差距，则子女无法上公办园的家庭的福利损失会非常大，它增加了社会成员之间的矛盾，也误导了社会情感，认为民办普惠园仍然是不能够与公办园地位相对等的机构。民办普惠园受到财政支出制度不完善的“拖累”，这本是深化体制改革有待解决的问题，但却导致公众质疑政府的民办教育政策。因此，尽快清晰化“并轨”策略，不仅具有制度改进意义，还具有社会意义。

[参考文献]

- 贾康、段爱群，2013：《预算法修改中的创新突破与问题评析——关于〈预算法〉修改的意见和建议》，《财政研究》第6期。
- 钱再见，2010：《论公共政策冲突的形成机理及其消解机制建构》，《江海学刊》第4期。
- 石磊、寇宗来，1999：《收费双轨制对高考生源的配置效应及其成本约束》，《经济研究》第6期。
- 舒燮、张三保，2014：《用工双轨制下的同工不同酬：动因、效应与改革》，《中国人力资源开发》第19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。
- 张军，1997：《“双轨制”经济学：中国的经济改革1978—1992》，上海：生活·读书·新知三联书店。
- 郑德琳，2018：《从公共服务协议到部门业务计划——英国新绩效预算改革对我国的启示》，《财会研究》第3期。
- OECD，2006，*Start Strong II: Early Childhood Education and Care Policy*，OECD Publishing.

Double-track Funding System in Early Childhood Education and Its' Possible Evolution Results

ZENG Xiao-dong¹, LIU Li²

(1. Faculty of Education, Beijing Normal University;

2. College of Preschool Education, Capital Normal University)

Abstract: In the framework of gradual reformation, pricing and funding of many services and products in China often appears in double-track system. Early childhood education is one case of them. Public kindergartens are well funded in the way that teachers' salary, capital investment and current expense is separately budgeted, which loosen up the budgetary constraints upon them. Meanwhile, the inclusive private kindergartens suffer a lot from over regulation from governments on price fixing. They are required to lower the fee charged upon parents, while the funding on them is not increased accordingly. The “dual track system” funding in ECE, not only violates the principle of equality of financial input, but also makes the inclusive private kindergartens are in a very unfavorable institutional circumstance, which then lead to lower quality of early childhood education. It seems that the consolidation of “dual track system” is prioritized in reform agenda. However, because the general framework for fiscal expenditure is still unclear and has not yet become an effective tool for national governance, different departments, education, finance, price, and compilation departments, have very different understandings and expectations about the goals and directions of the consolidation of “dual track system”. This article then propose the importance of figuring out the direction and strategy of “consolidation” as soon as possible and the desire to resolve policy conflicts between departments.

Key words: dual track system in funding ECE; inclusive private kindergartens; public kindergartens; the general framework for fiscal expenditure

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 孙志军)