

## 2000年以来学前教育投入与 成本分担的国际趋势

赵嘉茵，袁连生

**[摘要]** 随着社会经济的发展和研究的深入，学前教育的重要性在国际上得到普遍认可，进入21世纪后，学前教育成为各国教育发展的重点。那么，2000年以来，各国学前教育经费投入和政府分担的比例有什么变化？各级政府之间又是如何分担的？各国如何对私立学前教育提供财政补助？基于OECD和UNESCO统计数据的分析发现：第一，学前教育投入水平逐步提升已成国际大趋势，其中多数OECD国家和金砖国家学前教育经费总投入占GDP的比例显著提高；第二，多数UNESCO经济体和全部金砖国家，学前教育财政经费投入占GDP的比例和占全部教育财政经费的比例有较大提高；第三，政府分担学前教育成本的比例稳定提高，其中多数OECD国家主要由政府负担，且主要由中央和中层政府负担；第四，许多国家都制定和实施了对私立学前教育的财政补助政策；第五，国家和地区之间学前教育投入与成本分担的差异很大，UNESCO经济体之间的差异还在不断扩大，但OECD国家之间的差异在显著缩小。我国应借鉴学前教育投入与成本分担的国际经验，提高学前教育经费投入水平，提高政府分担学前教育成本的比例，提高中央和省级政府分担学前教育经费的比例，加大对民办幼儿园的财政补助。

**[关键词]** 学前教育；经费投入；成本分担；国际趋势

早期教育对幼儿情感、社会化、语言和数学技能等方面的发展效果显著，对幼儿未来学业和事业发展有重要影响。公平的早期教育能够缩小参与者后期的学业成绩差异，减少贫困，改进代际社会流动。完善的保育教育服务能提高妇女的劳动参与率和生育率。<sup>①</sup>越来越多的国家和国际组织认识到学前教育的重要性，学前教育已经成为各国教育发展的重点。世界平均的学前教育

**[收稿日期]** 2020-06-28

**[作者简介]** 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；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。

<sup>①</sup> UNICEF, 2019, A World Ready to Learn: Prioritizing Quality Early Childhood Education, Retrieved from <https://www.unicef.org/reports/a-world-ready-to-learn-2019>.

毛入园率从2000年的31.7%提高到了2016年的50.4%。2015年联合国纽约峰会将学前教育纳入可持续发展目标之一,提出了到2030年在全世界实现“所有儿童都接受有质量的早期教育与照料”的目标。在学前教育成为教育发展重点的背景下,相对于其他各级教育,各国学前教育经费投入比例是否有所提高?学前教育经费投入中政府分担的比例有什么变化?各级政府之间是如何分担的?我们根据OECD(经济合作与发展组织, Organization for Economic Cooperation and Development的缩写)和UNESCO(联合国教科文组织, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization的缩写)的统计数据,<sup>①</sup>对2000年以来学前教育投入与成本分担的国际趋势进行分析,为上述问题提供答案,并希冀从国际经验中得到对我国学前教育投入与分担的启示。

## 一、学前教育投入趋势

国际上对学前教育投入的分析,主要采用三个指标:学前教育总经费占GDP的比例,学前教育财政经费占GDP的比例,学前教育财政经费占全部教育财政经费的比例。我们采用2000年到最近可得年份的数据,分析这三个指标的变化,反映学前教育投入的国际趋势。

### (一)学前教育经费总投入占GDP比例

学前教育经费总投入占GDP的比例,反映了政府、家庭、其他机构和个人对学前教育经费投入的总水平,即全社会的学前教育投入水平。UNESCO统计处没有提供各经济体学前教育经费总投入占GDP比例的数据。OECD在其年度教育统计报告《教育概览:OECD指标》中提供了成员国与伙伴国学前教育经费总投入占GDP比例的数据。我们根据OECD国家及伙伴国的数据,来分析学前教育总投入的国际趋势。

对OECD的平均数和各国数据进行分析后发现,2000年到2016年期间,OECD国家学前教育经费总投入呈现两个显著的特征:一是整体投入水平显著提高;二是成员国之间差异很大,但在逐渐缩小。

从OECD国家整体趋势看,3岁以上学前教育经费总投入占GDP比例的

---

<sup>①</sup> 如无其他说明,本文使用的OECD国家及伙伴国数据,来自OECD官方网站公布的历年《教育概览:OECD指标》(*Education at a Glance: OECD Indicators*): [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019\\_f8d7880d-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en); UNESCO的数据,来自UNESCO统计处网站:<http://data.uis.unesco.org/Index.aspx>。

平均值,从2000年到2005年的0.4%,提高到了2010年的0.6%,10年期间提高了50%;2010年到2016年则一直稳定在0.6%的水平上。包括3岁以下幼儿保育教育费在内的全部学前教育经费总投入,2012年开始才有统计数据,其占GDP的比例一直稳定在0.8%的水平上。通过比较可以发现,3岁以下幼儿教育经费投入占到了OECD国家学前教育经费总投入的四分之一。欧盟国家作为OECD的主体,其学前教育经费总投入水平高于OECD的平均值,2016年占GDP的比例平均达到0.9%。

2000年到2016年,OECD成员国之间学前教育经费总投入水平的差距很大,但随着时间的推移在缩小。2000年,丹麦、以色列、法国和匈牙利等国学前教育经费总投入占GDP的比例在0.7%到0.8%之间,远远高于OECD国家0.4%的平均水平。爱尔兰、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、瑞士等国在0.2%或更低的水平,只有OECD平均值的一半甚至更低。2000年OECD成员国之间学前教育经费总投入占GDP比例的差异系数是0.45。2016年,学前教育经费总投入占GDP的比例最高的是北欧的挪威、瑞典、冰岛、丹麦、芬兰等国,以及以色列、智利和爱沙尼亚等国,占GDP的比例均在1.2%到1.9%之间,达到OECD平均值的1.5倍甚至更高。位居最低之列的是爱尔兰、日本和土耳其三国,占GDP的比例在0.1%到0.3%之间,不到OECD平均值的一半。随着时间的推移,新西兰、韩国和澳大利亚等国学前教育经费总投入占GDP的比例显著提高,逐渐接近甚至超过平均水平。2016年OECD国家学前教育经费总投入占GDP比例的差异系数是0.41,与2000年的0.45相比,差异有所缩小。

在OECD的统计中,五个金砖国家属于伙伴国,但是金砖国家的统计数据不全。2000年,俄罗斯、巴西和中国有数据,<sup>①</sup>学前教育经费总投入占GDP的比例分别是0.5%、0.4%和0.05%,中国最低。2016年,这一比例分别是俄罗斯0.9%、中国0.38%、印度0.06%,印度最低。南非只有2012年有数据,学前教育经费总投入占GDP的比例为0.1%。综合来看,金砖五国中,俄罗斯学前教育总投入水平最高,且高于OECD国家平均水平;巴西其次,接近OECD国家平均水平;中国提高幅度最大,2016年接近OECD国家平均值的一半;南非和印度最低,相当于OECD国家平均值的7%到13%之间。

## (二)学前教育财政经费投入占GDP的比例

学前教育财政经费投入占GDP的比例,反映了政府对学前教育的投入水

<sup>①</sup> 中国的数据是作者根据中国的相关统计数据计算得到的。

平和努力程度。OECD的统计中没有提供其成员国学前教育财政投入占GDP比例的数据，而UNESCO统计处提供了这一数据。检索UNESCO统计处网站提供的2000年到2018年数据，发现2017年以前的数据比较齐全。根据2000年到2016年的数据，我们对UNESCO经济体学前教育财政经费投入占GDP比例的变化趋势进行分析。

我们计算了UNESCO经济体2000年、2005年、2010年和2016年学前教育财政经费投入占GDP比例的算术平均数。根据UNESCO经济体平均数和具体经济体的数据，我们发现学前教育财政经费投入占GDP比例的国际趋势呈现两个显著的特征：UNESCO整体投入水平稳步提高；各个经济体之间差异很大，且在继续扩大。

先观察UNESCO整体的变化趋势。2000年和2005年，UNESCO经济体学前教育财政经费投入占GDP的比例平均分别为0.28%和0.30%，2005年比2000年有了小幅提高；2010年提高到0.35%，2016年继续提高到0.42%；2016年比2000年提高了50%。大多数经济体在2000年到2016年期间学前教育财政经费投入占GDP比例都在提高，其中瑞典、新西兰、智利、哥伦比亚等国提高的幅度很大。2000年到2016年，瑞典从0.45%提高到1.23%，新西兰从0.20%提高到0.48%，智利从0.31%提高到0.61%，哥伦比亚从0.09%提高到0.26%。但也有少数国家，如科威特、泰国、英国、伊朗等国，投入比例在下降。

再观察UNESCO经济体之间的差异。从各个经济体的数据可以看出，经济体之间学前教育财政经费投入占GDP比例的差距，超过了OECD国家之间学前教育总经费投入占GDP比例的差距。

2000年有数据的经济体是62个，位于学前教育财政经费投入占GDP比例最高10分位以上的经济体及比例是：古巴0.75%、挪威0.71%、丹麦0.69%、拉脱维亚0.66%、匈牙利0.64%和法国0.61%，均在平均值的2倍以上，除古巴外都是欧洲国家；位于最低10分位以下的经济体及比例是：伯利兹0.01%、布隆迪0.01%、纳米比亚0.01%、卢旺达0.02%、圣文森特和格林纳丁斯0.02%和肯尼亚0.03%，均不到平均值的11%，都是非洲和拉美国家。2000年62个经济体之间学前教育财政经费投入占GDP比例的差异系数是0.70，远大于同年OECD国家之间学前教育经费总投入占GDP比例的差异。

2016年，有数据的经济体是70个，位于学前教育财政经费投入占GDP比例最高10分位以上的经济体及比例是：摩尔多瓦1.49%、蒙古1.30%、瑞典1.29%、利比里亚1.18%、厄瓜多尔1.04%、冰岛0.85%和乌克兰

0.84%，都在平均值的2倍及以上，以欧洲国家为主，但也有亚非拉国家；位于最低10分位以下的经济体及比例是：马里0.01%、伊朗0.01%、毛里塔尼亚0.01%、约旦0.02%、塞内加尔0.02%、布基纳法索0.03%和文莱0.03%，均不到平均值的8%，都是非洲和亚洲国家。2016年70个经济体之间学前教育财政经费投入占GDP比例的差异系数是0.79，与2000年的0.70相比，差异不仅没有缩小反而扩大了，也远大于同年OECD国家之间学前教育经费总投入占GDP比例的差异。

从金砖五国看，2000年学前教育财政经费投入占GDP的比例，从高到低依次是俄罗斯0.44%、巴西0.34%、南非0.07%、印度0.04%、中国0.03%，中国最低，俄罗斯和巴西远远高于中国、印度和南非三国。2016年或邻近年份，从高到低依次是俄罗斯0.89%、巴西0.70%、中国0.18%、南非0.10%、印度0.06%。<sup>①</sup>金砖五国2016年学前教育财政投入水平与2000年相比，均有显著提高，其中中国提高的幅度最大，但是中国、南非和印度该指标仍处于很低的水平。

将UNESCO经济体的财政学前教育投入数据与经济发展水平数据进行比较可以看出，经济发展水平与财政学前教育投入水平有密切关系。经济发展水平高的国家学前教育财政投入水平一般较高，经济发展水平低的国家投入水平一般较低。但是，也有一些例外，如经济发展水平很高的日本，财政学前教育经费投入一直占GDP的0.1%左右，不到国际平均水平的四分之一；经济发展水平很低的蒙古，近10年学前教育财政经费投入一直占GDP的1%以上，是日本的10倍多。OECD的研究发现，影响一个国家或地区学前教育投入水平的因素有很多，除经济发展水平外，适龄儿童占总人口的比例、学前教育的质量、成本分担方式和教师薪酬水平，以及学前教育在整个教育体系中的地位等因素都有重要影响。<sup>②</sup>

### （三）学前教育财政经费投入占全部教育财政经费投入的比例

学前教育财政经费投入占全部教育财政经费投入的比例，反映了一个国家或地区政府对学前教育的重视程度，反映了学前教育在整个教育体系中的地位。UNESCO统计处提供了学前教育财政经费占全部教育财政经费比例的

---

<sup>①</sup> 巴西为2015年的数据，来源于 *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*；中国的数据是作者根据中国的相关统计数据计算得到的。

<sup>②</sup> OECD, 2018, *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, [https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017\\_9789264276116-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017_9789264276116-en).

数据。考虑到2017年以前的数据较为齐全，我们采用2000年到2016年的数据进行分析。

同上一部分一样，我们计算了UNESCO经济体2000年、2005年、2010年和2016年学前教育财政经费占全部教育财政经费比例的算术平均数。根据UNESCO经济体平均数和具体经济体的数据，我们发现学前教育财政经费占全部教育财政经费比例的国际趋势同样呈现两个显著的特征：UNESCO整体投入水平稳步提高；各个经济体之间差异很大，且在继续扩大。

先看UNESCO整体的变化趋势。2000年、2005年、2010年和2016年，UNESCO经济体学前教育财政经费占全部教育财政经费比例的算术平均数分别是5.91%、6.66%、6.81%和8.33%。这些数据表明，2000年到2016年期间，UNESCO作为一个整体，学前教育财政经费投入占全部教育财政经费投入的比例在稳步提升，学前教育在整个教育体系中的地位在稳步提高。

2000年到2016年，大多数经济体学前教育财政经费占全部教育财政经费的比例都在提高，其中提高幅度较大的除中国外，还有澳大利亚、哥伦比亚、马来西亚、芬兰、瑞典等国。澳大利亚从1.2%提高到4.4%，哥伦比亚从2.4%提高到5.8%，马来西亚从1.0%提高到3.4%，芬兰从5.8%提高到11.0%，瑞典从6.6%提高到16.8%。但是也有英国、伊朗、布基纳法索等少数国家，学前教育财政经费占全部教育财政经费的比例在下降。

再看UNESCO经济体之间的差异。经过比较我们发现，UNESCO经济体之间学前教育财政经费占全部教育财政经费比例的差距非常大，且在继续扩大。

2000年，有数据的经济体是64个，位于学前教育财政经费占全部教育财政经费比例最高10分位以上的经济体及比例是：俄罗斯14.9%、匈牙利13.2%、拉脱维亚12.5%、乌克兰11.1%、法国11.0%和泰国10.9%，都在平均值的2倍或以上的水平，除泰国外都是欧洲国家；位于最低10分位以下的经济体及比例是：科特迪瓦0.01%、斯威士兰0.04%、爱尔兰0.06%、伯利兹0.10%、菲律宾0.13%和纳米比亚0.19%，都不到平均值的4%，除爱尔兰外都是亚非拉国家。64个经济体之间的差异系数是0.67。

2016年，有数据的经济体也是64个，位于学前教育财政经费占全部教育财政经费比例最高10分位以上的经济体及比例是：蒙古25.1%、摩尔多瓦22.3%、拉脱维亚17.0%、乌克兰16.8%、瑞典16.8%和匈牙利16.3%，都在平均值的2倍或以上的水平，除蒙古外都是欧洲国家；位于最低10分位以下的经济体及比例是：几内亚0.10%、南苏丹0.27%、伊朗0.31%、马里0.32%、塞内加尔0.45%和毛里塔尼亚0.50%，都在平均值的6%或以

下,除伊朗外都是非洲国家。64个经济体之间的差异系数是0.69,与2000年的0.67相比,差异不仅没有缩小反而有小幅扩大。

金砖五国中,2000年学前教育财政经费占全部教育财政经费的比例,从高到低依次为:俄罗斯为14.9%、巴西8.6%、中国1.2%、南非1.2%、印度0.9%,俄罗斯是世界最高水平,中国、南非和印度远远低于俄罗斯和巴西,也远远低于国际平均水平,学前教育在整个教育体系中的地位极低。2016年或邻近年份的比例是:俄罗斯23.7%、巴西8.8%、中国4.2%、印度1.59%、南非1.56%。<sup>①</sup>俄罗斯仍处于国际最高水平之列,中国提高幅度最大但还远低于国际平均水平,印度和南非有小幅提高但仍处于国际最低水平。这表明,中国、南非和印度学前教育在整个教育体系中的地位还很低。

## 二、学前教育成本分担趋势

学前教育是准公共产品,需要政府、家庭和其他利益相关者共同分担。国际上主要采用三个指标来分析学前教育成本分担:学前教育财政(或家庭)经费占全部学前教育经费的比例,各级政府分担财政学前教育经费的比例,财政对私立学前教育机构的补助占其总收入的比例。我们也从这三个方面来分析2000年以来学前教育成本分担的国际趋势。

### (一)政府与家庭的分担

由于学前教育经费主要来自政府财政投入和家庭缴费,学前教育财政经费占学前教育经费总收入的比例,或者家庭缴费占学前教育经费总收入的比例,反映了学前教育成本在政府与家庭之间的分担状况。UNESCO没有提供各个经济体学前教育财政或家庭经费占学前教育经费总收入比例的数据,OECD在2005年以后的《教育概览:OECD指标》中提供了多数成员国和部分伙伴国的数据。我们根据OECD的数据,分析OECD国家和金砖国家2005年、2010年和2016年的学前教育成本在政府与家庭之间的分担情况。

从OECD国家学前教育财政经费占学前教育经费总收入比例的平均数和具体国家的数据可以发现,OECD国家学前教育成本主要由政府负担,近10多年来政府负担的比例还在提高;各国之间的差异在缩小。

2005年,OECD国家3岁以上学前教育总经费收入中财政经费的比例均是80.2%,2010年提高到81.0%,2016年再提高到83.0%。就具体国家而言,2005年到2016年期间,3岁以上学前教育总经费收入中财政经费比例

<sup>①</sup> 中国2000年和2016年的数据是作者根据中国的相关统计数据计算得到的。

提高和降低的国家数量差不多,其中韩国、新西兰、智利和以色列等国提高的幅度比较大。韩国从41.1%提高到82.0%,新西兰从62.1%提高到86.0%,智利从68.6%提高到82.0%,以色列从76.2%提高到91.0%。

从OECD国家之间的差异看,政府负担学前教育经费比例的差异比前面分析的总经费投入水平的差异要小得多。2005年、2010年和2016年各国之间的差异系数分别是0.19、0.18和0.14,2010年后差距在明显缩小。政府负担学前教育经费比例最高的是欧洲国家,2005年和2010年欧盟国家的平均水平要比OECD的平均水平分别高出7.7个百分点和10.8个百分点。随着韩国、新西兰、智利和以色列等非欧盟国家政府负担比例的提高,欧盟国家与OECD国家的平均值逐渐接近,2016年欧盟国家平均只高出1个百分点。日本、葡萄牙、澳大利亚、哥伦比亚、美国等国是政府负担学前教育经费比例相对较低的国家,2016年分别只有49%、64%、66%、72%和74%。不过日本在2019年5月的参议院全体会议上,通过了推进幼儿教育与保育免费化的《儿童及育儿支援法》,法案规定从当年10月开始,对3—5岁幼儿实施免费学前教育,<sup>①</sup>未来政府负担学前教育经费的比例将大幅度提高。

2000年以来,OECD国家3岁以下幼儿的保育教育快速发展。2017年,36%的3岁以下幼儿在学前教育机构接受保育教育服务。3岁以下幼儿的保育教育服务中,保育服务的比重更大,政府负担的经费比例低于3岁以上幼儿。2016年,OECD国家政府负担的3岁以下幼儿保育教育经费比例平均为69%,远低于3岁及以上的83%;两段合计的全部学前教育经费中,政府负担的比例为82%。

金砖五国中,巴西和印度在2005年、2010年和2016年都没有政府负担学前教育经费比例的数据,南非只有2016年的数据,俄罗斯和中国只有2010年和2016年的数据。<sup>②</sup>2016年,俄罗斯这一指标为87%,南非为73%,都远高于中国的47.3%。虽然2010年后中国政府学前教育经费投入快速增加,负担比例也有较大提高,但直到2016年,不仅仍远低于OECD的平均水平,也远低于同为金砖国家的俄罗斯和南非。

UNESCO的统计数据显示,截止2019年9月,有84个经济体的法律规定实行1年到4年的免费学前教育;有38个经济体的法律规定将学前1年到

<sup>①</sup> “日本幼儿园10月开始免费”, <https://news.sina.com.cn/o/2019-05-14/doc-ihvhiwsl672156.shtml>。

<sup>②</sup> 中国2010年以前的学前教育经费统计没有包括民办学前教育机构,因此无法计算财政经费与家庭缴费的比例。



3年教育纳入义务教育体系。UNESCO的这些数据和OECD国家的数据均表明,不少国家政府负担了学前教育经费的主要部分,政府负担的比例在稳步提高。

## (二)各级政府之间的分担

绝大多数国家存在多级政府,政府的学前教育经费投入是由各级政府具体分担的。由于世界多数国家在进入21世纪以后才出现学前教育的普遍发展和大规模财政投入,因此UNESCO和OECD都没有提供各个国家或地区各级政府分担财政学前教育经费比例的统计数据。OECD在2017年发表的报告中,对OECD国家财政学前教育经费在各级政府的分担做了简短的分析,使我们对OECD国家的情况有所了解。<sup>①</sup>

OECD的研究披露了部分成员国2013年的数据,这些国家的学前教育财政经费中,中央政府负担的比例平均为41%。经过分析比较后发现,由于不少国家的中央政府将学前教育的财政责任更多地地下放到地方政府,与其他各级教育相比较,在财政学前教育经费的分担中,地方政府负担比例更高一些。2013年,OECD成员国作为一个整体平均来看,中央政府负担的学前教育、初等与中等教育、高等教育财政经费比例分别是41%、55%、87%,中央负担的学前教育财政经费比例低于初等与中等教育,远低于高等教育。

多数OECD国家是三级政府分担财政学前教育经费,小部分国家只由两级政府负担。新西兰和爱尔兰的财政学前教育经费全部来自中央政府,也全部由中央政府直接支出用于购买学前教育商品和服务。智利、哥伦比亚、荷兰、澳大利亚、葡萄牙、卢森堡、以色列、意大利和法国,中央政府不但是学前教育财政经费主要的资金提供者,也是主要的资金支出者。奥地利、比利时、捷克、日本、西班牙、瑞士等国,50%以上的财政学前教育经费来自中层政府。基层政府负担50%以上的,只有芬兰、冰岛、挪威和瑞典这四个由两级政府分担学前教育财政经费的国家。

对于中国以外的四个金砖国家,我们都没有查询到各级政府分担学前教育财政经费比例的数据。由于学前教育财政体制比较接近初等与中等教育,我们可以从初等与中等教育的分担比例来推测这些国家各级政府学前教育财政经费的分担情况。

2015年,初等与中等教育财政经费分担中,巴西、印度、俄罗斯中央政

---

<sup>①</sup> OECD, 2018, Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care, [https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017\\_9789264276116-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017_9789264276116-en).

府负担的比例分别是 16%、21%、4%，中层政府负担的比例分别是 43%、79%、71%，基层政府负担的比例分别为 41%、0%和 25%，都属于以中层政府负担为主。南非只有两级政府负担，中央和地方分别负担 1%和 99%，以地方负担为主。据此我们可以推断，巴西、印度和俄罗斯学前教育财政经费分担是以中央和中层政府为主，南非是以地方政府为主。

如果不考虑一般转移支付，2016年，中国中央政府学前教育专项转移支付占全部财政学前教育经费的比例为 11.2%，中央负担比例低于巴西和印度，高于南非和俄罗斯。如果将中国的省级和地市两级政府视为中层政府，由于省级和地市的学前教育专项转移支付很少，中国的学前教育财政经费是以基层政府负担为主。

从 OECD 国家和部分金砖国家学前教育财政经费的各级政府分担情况看，中央和中层政府为主的占了多数，基层政府为主的是少数。这种状况符合 OECD 研究报告的建议：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。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。<sup>①</sup>

### (三) 私立学前教育机构的成本分担

与其他教育一样，学前保育教育的提供方式主要有两种，一种是由政府举办的公立机构提供，另一种是由其他机构或个人举办的私立机构提供。教育的提供方式与经费负担方式有一定的联系，但又有重要的区别。公立教育机构的经费一般以政府负担为主，但也可以以家庭负担为主；私立教育机构的经费以家庭负担较多，但也可以以政府补助为主。这一部分我们对国际上私立学前教育的发展与财政对私立幼儿园补助的趋势进行分析。

#### 1. 私立学前教育机构的地位

不同的国家和地区学前教育提供方式存在显著差异，但多数国家和地区是以公立机构提供为主，私立机构提供为辅。检索 UNESCO 统计处网站，可以看到 2000 年以来各经济体和不同地区、不同收入水平组经济体私立学前教育机构服务的幼儿所占比例的数据。

2000 年到 2017 年，UNESCO 作为一个整体，私立学前教育机构服务的幼儿比例从 29.4%提高到 42.1%，有明显的提高。不同收入水平组经济体的变化趋势不同，低收入经济体私立机构服务幼儿比例明显降低，中低收入经

<sup>①</sup> OECD, 2018, Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care, [https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017\\_9789264276116-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017_9789264276116-en).

济体基本稳定但一直处于最高水平,中等及以上收入经济体则有较大幅度提高。2017年,私立机构幼儿比例最高的是中低收入经济体,达到47.1%;中等及以上收入经济体差距不大,介于40%到44%之间;最低的是低收入经济体,为28.8%。OECD国家私立机构幼儿比例平均为34.0%,低于中等及以上收入经济体,也低于世界平均水平。欧盟国家为27.0%,明显低于OECD国家。

金砖五国中,2017年私立学前教育机构幼儿比例依次为:印度77.4%、中国55.2%、巴西23.2%、南非5.6%、俄罗斯1.5%,印度和中国都远高于世界平均水平,是以私立学前教育机构提供服务为主的国家。

## 2. 对私立学前教育机构的财政补助

不论公立还是私立学前教育,都具有一定的公益性,都是准公共产品,也都需要财政补助。许多国家都制定和实施了对于私立学前教育的财政补助政策(王玲艳等,2013)。

各国政府对私立学前教育的财政补助,主要有两大类,第一类是对私立学前教育机构的补助,即补助机构;第二类是对进入私立学前教育机构的幼儿家庭的补助,即补助家庭,但对家庭的补助又以缴纳保育教育费的形式进入了私立学前教育机构。补助机构又可以分为直接补助和间接补助两种,直接补助是政府将财政资金支付给机构,或为机构购买物品或服务;间接补助是对机构实行税费减免、免费提供土地等公共资源。补助家庭也有直接补助和间接补助两种,直接补助是政府将财政资金支付给家庭,或代家庭支付给机构,为家庭购买学前教育物品或服务;间接补助主要是对进入机构所缴纳的保育教育费实行税收抵扣,减少家庭的纳税额。在实践中,往往采用以某一类资助方式为主、另一类资助方式为辅的混合资助政策。各个国家和地区根据本地的政治经济和教育财政体制,对私立学前教育机构进行补助(刘颖和冯晓霞,2014)。

从OECD的统计数据可以发现,多数私立学前教育机构的经费主要来自于财政资金。2015年,OECD国家在私立学前教育机构接受保育教育的幼儿比例平均为33%,其中的64%在主要依靠政府财政资金(财政资金占50%以上)运行的私立机构(Government-dependent private institutions)接受保育教育服务。一些OECD国家私立学前教育所占比例较高,但全部学前教育经费中财政经费的比例更高,表明私立学前教育机构的经费有很大一部分来自于财政资金。例如,2016年,韩国私立学前教育机构幼儿数占78.9%,全部学前教育经费中财政经费比例占到83%;德国私立学前教育机构幼儿数占64.6%,全部学前教育经费中财政经费比例占到81%;以色列私立学前教育

机构幼儿数占 37.0%，全部学前教育经费中财政经费比例占到 91%。

### 三、结论与启示

通过前文对 OECD 成员国、UNESCO 经济体和金砖五国的分析，我们可以概括 2000 年以来学前教育投入与成本分担的国际趋势，并据此提出完善我国学前教育投入与成本分担政策的相关建议。

#### (一) 结论

概括前文的分析，我们可以得出有关 2000 年以来学前教育投入与成本分担的国际趋势的几个结论：

1. 学前教育经费投入水平稳定提高。多数 OECD 国家和金砖国家，以及 OECD 国家作为一个整体，学前教育总经费占 GDP 的比例在提高。多数 UNESCO 经济体和全部金砖国家，以及 UNESCO 经济体作为一个整体，学前教育财政经费占 GDP 和占全部教育财政经费的比例都在稳定提高，学前教育在整个教育体系中的地位稳步提升。

2. 政府分担学前教育成本的比例稳定提高。绝大多数 OECD 国家和金砖国家中的俄罗斯与南非，以及 OECD 国家作为一个整体，学前教育成本主要由政府负担，且政府负担的比例还在提高。多数 OECD 国家和金砖国家中的巴西、印度、俄罗斯，学前教育财政经费以中央和中层政府负担为主。

3. 政府对私立学前教育提供财政补助。UNESCO 作为一个整体，私立学前教育机构服务的幼儿比例有明显提高。许多国家都制定和实施了对私立学前教育的财政补助政策。OECD 国家在私立学前教育机构接受保育教育的幼儿，多数是在主要依靠政府财政资金运行的私立机构内。

4. 国家、地区之间学前教育投入与成本分担的差异很大。无论是学前教育投入水平还是学前教育成本分担方式，国家、地区之间的差异都很大。OECD 国家之间的差异在缩小，而 UNESCO 经济体之间的差异还在扩大。从趋势上看，多数国家和地区学前教育投入水平在提高，政府负担的比例在扩大。

#### (二) 启示

学前教育投入与成本分担的国际发展趋势，对改革和完善我国学前教育投入与成本分担政策有重要启示：

1. 应继续提高学前教育经费投入水平。尽管 2010 年以来我国学前教育投入有较大幅度增加，但是按照衡量投入水平的三个指标，我国都还远低于

国际平均水平。在毛入园率已经高于国际平均水平的情况下,我国学前教育投入水平远低于国际平均水平是不合理的。应该继续增加学前教育投入,提高学前教育总经费占GDP的比例,尤其是提高学前教育财政经费占GDP和全部教育财政经费的比例。

2. 应继续提高政府分担学前教育成本的比例。我国学前教育财政经费投入不足,政府分担学前教育成本的比例仍然远远低于国际平均水平,是“入园难”“入园贵”问题长期存在的主要原因。应继续加大学前教育财政经费投入,提高政府分担学前教育成本的比例。

3. 应继续提高中央和省级政府分担学前教育经费的比例。我国学前教育财政经费投入不足,区县负担为主的政府分担体制是重要原因。应借鉴多数OECD国家和金砖国家学前教育财政经费由中央和中层政府负担为主的经验,提高我国中央和省级政府负担比例,形成以中央和省级政府负担为主的分担体制。

4. 应加大对民办幼儿园幼儿的财政补助。2017年我国民办幼儿园服务的幼儿占55%,但是政府对民办园和进入民办园的幼儿补助极少,学前教育财政经费分配很不合理。应借鉴对私立学前教育提供财政补助的国际经验,大幅度增加对进入民办园,尤其是普惠性民办园幼儿的财政补助,促进普惠性民办幼儿园的发展。

#### [参考文献]

- 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。
- 王玲艳、冯晓霞、刘颖,2013:《世界主要国家和地区学前教育投入方式分析》,《比较教育研究》第6期。

## The International Trend of Investment and Cost Sharing in Preschool Education since 2000

ZHAO Jia-yin, YUAN Lian-sheng

(School of Business, Beijing Normal University/ Capital Institute for  
Economics of Education, Beijing Normal University)

**Abstract:** With the development of social economy and the deepening of research, the importance of preschool education has been universally recognized internationally. After entering this century, preschool education has become the focus of educational development

in many countries. Since 2000, what changes have taken place in preschool education funding and government share in various countries? How are the burdens shared among governments at different levels? How do countries provide financial subsidies for private preschool education? Based on the analysis of OECD and UNESCO statistical data, we found that: first, the level of international preschool education investment has gradually increased, and the total investment in preschool education in most OECD countries and BRICS countries has increased significantly as a percentage of GDP; second, most UNESCO economies and all BRICS countries, the proportion of fiscal preschool education expenditure in GDP and the proportion of total fiscal education expenditure has increased significantly; third, the proportion of the government's share of preschool education costs has increased steadily, and most of the OECD countries are mainly borne by the government. It is borne by the central and middle-level governments; fourth, many countries have formulated and implemented financial subsidy policies for private preschool education; fifth, the preschool education investment and cost sharing between countries and regions vary greatly, among UNESCO economies the difference is still expanding, but the difference between OECD countries is shrinking significantly. Our country should learn from the international experience of preschool education investment and cost sharing, increase the level of preschool education funding, increase the government's share of preschool education costs, increase the ratio of central and provincial governments' share of preschool education funding, and increase the budget for private kindergarten children subsidy.

**Key words:** preschool education; investment input; cost sharing; international trends

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 胡咏梅)