

学前教育普惠性政策的效果分析

——基于广西南宁市民办普惠园收费标准的考察

彭顺绪

[摘要] 构建学前教育公共服务体系离不开民办园的参与。基于广西南宁市 1187 所民办园数据,采用 OLS 和 PSM 两种方法估计了普惠性政策对民办园收费标准的影响及其在城乡间的差异化效应。结果显示,普惠性政策的实施显著降低了普惠性民办园保教费用的收费标准,初步缓解了“入园难”“入园贵”等问题。但普惠性政策的实施效果在农村并不明显,这可能进一步拉大了城乡间的教育不平等。未来需要政府加大对民办园的财政支持力度,提高财政补贴标准,财政优惠政策特别要向农村地区和薄弱地区倾斜,以调动民办园办成普惠园的积极性。同时,要加强对政策执行和政策效果的督导检查,完善监督考核和奖惩机制,确保各级政府严格落实学前教育责任。

[关键词] 普惠性政策; 城乡; 民办幼儿园; 收费标准

一、引言

20 世纪 90 年代后期,随着经济体制改革的推进,企业逐渐剥离社会功能,以前承担公办福利性质的幼儿园,特别是企事业单位和集体办园被关、转、改,只有部分公办园保留下来,取而代之的是民办园的大量兴起。于是,大部分学前教育转变成为一种需要家庭购买的服务。“入园难”“入园贵”等问题开始出现,并逐渐引起全社会的广泛关注。“入园难”主要是指入公办园难,因为公办园学位有限,虽然收费不高,但是入园有很多限制性条件,入园机

[收稿日期] 2020-10-25

[基金项目] 2019 年度广西高校中青年教师科研基础能力提升项目“广西民办学前教育资源配置效率研究”(2019KY0688),广西教育科学“十三五”规划 2017 年度委托重点课题“广西普惠性学前教育资源有效供给改革研究”(2017AA020)。

[作者简介] 彭顺绪,广西梧州学院法学与公共管理学院,电子邮箱地址: xspeng1984@163.com。

会很小。“入园贵”主要是指在学前教育供需不平衡的情况下,一些办园质量较高的民办园收费也高,普通家庭难以承担。大家对入园问题的关注,背后反映出的是对学前教育的重视。不言而喻,学前教育是一个人整个生命周期接受学校教育的起点,可以说,学前教育是终生教育的基础。赫克曼从人力资本的角度提出了投资于儿童早期收益最大的观点,这一观点也为各国提供公平而有质量的学前教育奠定了理论基础。

国内学者普遍认为发展普惠性幼儿园有助于解决“入园难”“入园贵”等问题。类似的想法集中体现在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(〔2010〕41号,简称“国十条”)中,这两份文件都指出发展学前教育要坚持公益性和普惠性。“国十条”还明确提出了,要构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系,保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育。同时,还提出了要积极扶持民办幼儿园,特别是面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园发展。鼓励地方政府通过购买服务、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式,引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务。

2011年和2014年,教育部、发改委和财政部推动省级政府组织和实施了两期“学前教育三年行动计划”,第三期也已于2017年启动并实施。学前教育供给量有了很大提升,据2017年全国教育事业统计公报显示,学前教育入园儿童数达到1937.95万人,比上年增加了15.87万人,增长了0.83%;幼儿园教职工数达到了419.29万,比上年增加了37.5万人,增长了9.82%;专任教师增长了8.96%;学前教育毛入园率达到了79.6%,比上年提高了2.2个百分点。从宏观来看,应该说,普惠性政策的实施效果已经显现,学前教育供需矛盾得到初步缓解。然而,从微观来看,普惠性政策在各地实施差异较大,实施效果也不一样,出现的一些新问题值得关注。

二、普惠性政策中存在的问题概述

首先,政府对普惠性民办园的投入总量依然不足。有数据显示,政府在幼儿园办学经费中的平均分担比例不足30%(宋映泉,2011),其余部分要靠幼儿园通过收费等渠道来补充,最终使得家庭承担了相当比例的成本。有研究指出,2010年以后,学前教育成本家庭分担比例一直在40%以上(刘焱和郑孝玲,2020)。虽然自《教育规划纲要》颁布以来,财政性学前教育经费投入增幅明显加快,但相比于普通高等学校、普通高中等非义务教育学段的财政性投入依然偏低。在学前教育财政性经费投入有限的情况下,当前不合理的

公办园财政拨款制度进一步限制了对普惠性民办园的财政投入。对公办园来说,一直采用的是以教职工编制数为依据的财政拨款方式(刘焱和郑孝玲,2020)。因此,公办园能够获得比较稳定的财政支持,其硬件和师资力量等方面一般都优于普惠性民办园。对民办园来说,由于没有形成稳定的生均财政性补助标准,各地实施的普惠性政策基本都停留在以奖代补这种单一形式上,对普惠性民办园的支持有限而且随意性较大。这就形成了公办园“价低质优”和民办园“价高质劣”的不合理现象。新的《民办教育促进法》颁布后,那些具有较强营利动机,但登记为“民办非企业”的民办园将面临更加艰难的生存环境。

其次,政府对普惠性民办园的补助差异较大。有研究指出,当前普惠性民办园在获得财政补助上存在形式单一、部分地区财政补助标准偏低、各地财政补助标准差距较大的情况(杨卫安等,2020)。尽管国家政策要求各地政府要落实学前教育投入责任,但由于各地财政基础差异较大,其投入能力受到很大限制。同时,普惠性学前教育目前在很多地方还未纳入基本公共服务清单,也没有明确的政府财权、事权和支出责任的划分,只有一些如“地方为主,中央奖补”“省(市)级统筹,以县为主”等原则性规定,加上不同地方政府对学前教育偏好不一样,使得对普惠性民办园的财政性补助投入差异较大。有研究发现,学前教育质量、学前教育投入等在省际间存在明显差距(陈纯槿和范洁琼,2018)。有学者分析了学前教育财政投入中地方政府分担比例低且不均衡,并指出了“学前教育三年行动计划”使得公办园和示范幼儿园与民办园相比得到了更多的财政补助,导致了财政投入不公平(宋映泉,2011)。

财政补助是民办幼儿园实现普惠性的关键(杨卫安等,2020)。2018年《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》中提出了学前教育的发展目标,即到2020年,在普惠性幼儿园就读的幼儿数占比要达到80%,公办幼儿园在园幼儿数占比原则上达到50%,这也意味着有将近30%的空间需要普惠性民办园来补充。所以,构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系,离不开普惠性民办园的参与。如何调动民办园办成普惠园的积极性,需要政府加大对民办园的财政支持力度。当前,“入园难”“入园贵”等问题还未根本解决,普惠性政策在各地实施效果到底如何?是否会造成新的影响?针对这些问题,一般文献中也只是提出普惠性政策加剧了城乡学前教育机会和教育质量的差异,但并没有进行量化分析,难以令人信服。本文将从普惠性政策是否降低民办园收费标准的角度,通过构建量化分析模型研究普惠性政策的影响,进一步检验这种影响在城乡间的差异。

三、数据与变量

本文数据来源于某课题组2017年对南宁市民办园进行的调查。^①调查涵盖了南宁市下辖的7个市辖区、5个县以及5个功能区中的3个,共收集到1187所本市民办幼儿园数据,其中,民办普惠园450所,占总体的37.91%。据2018年的南宁市教育局官网公开的数据显示,全市民办园共1318所。本文使用的样本占到全市民办园总体的90.1%,能在相当程度上代表本市民办幼儿园的整体情况。

本文使用的变量有四类:第一类为结果变量,包括是否为普惠园(是=1,否=0)以及民办园的收费标准。第二类为园所的特征变量,包括办园年限、办园规模、专任教师生师比、生均建筑面积、专任教师拥有教师资格证占比、专任教师拥有幼师资格证占比、专任教师参加相关培训占比、专任教师年龄、专任教师学历和专任教师职称,这些变量同时也作为控制变量进入模型中。但控制变量中没有加入幼儿园的某些特征变量,如园长、保健医生、安保人员以及其他人员的信息。一方面,基于数据完备性的考虑。这些变量在不同园所差异较大,且有相当比例园所填报数据为零。另一方面,基于广西壮族自治区多元普惠幼儿园办园的基本条件考虑。在调查数据允许范围内,尽量保留能最大程度预测能否成功申报普惠性幼儿园的变量。第三类是幼儿园所在的区县。第四类是本文关注的变量,幼儿园分布的城乡区域(城市=1,农村=0)。

如表1,从主要变量的描述统计来看,普惠园的收费标准比非普惠园显著低约950元。在其他变量方面,普惠园与非普惠园也存在比较明显的差异。普惠园的办园年限比非普惠园稍长。普惠园的生师比比非普惠园高约5个百分点,而生均建筑面积比普惠园低1.1平方米,这可能意味着普惠园在普惠性政策的激励下扩招了一定规模的学生,但是在师资引入上没有实现与生源扩招同步。同时,校舍面临着空间被压缩的现实,这也意味着普惠园在未来质量提升方面可能面临更大的挑战。从师资水平来看,普惠园的专任教师在拥有教师资格证占比和拥有幼师资格证占比方面比非普惠园显著更高,而在参加相关业务培训的占比上两者差异不显著。因为在办园标准中要求只有达

^① 感谢广西教育研究院提供的数据。根据《广西壮族自治区多元普惠幼儿园认定及管理办法》,2014年认定了首批多元普惠幼儿园,经认定的多元普惠幼儿园有效期为三年。2017年的数据包含了前期所有认定的多元普惠幼儿园。

到一定师资条件的幼儿园才能申报普惠性幼儿园。另外，普惠园的专任教师年轻化(35岁以下)的比例比非普惠园更高。但是，普惠园在35—40岁间的专任教师则比非普惠园更低。普惠园拥有更高学历层次(专科以上)的专任教师占比比非普惠园更高。在职称评定上，普惠园和非普惠园教师评定职称的比例都非常低，不足10%，且差异不显著。城乡间的普惠园的分布差异不显著。从园所的分布区县来看，53%的区县普惠园占比在10%—40%之间。

表 1 主要变量描述统计(中位数)

	全部 样本	普惠园	非普 惠园	普惠园与非普 惠园的差异	
收费标准(元)	3333.5	2743.6	3693.6	-950.0***	
办园年限(年)	8.3	8.6	8.1	0.5*	
办园规模(人)	12班	143	71	72	
	9班	171	84	87	
	6班	165	85	80	
	6班以下	708	210	498	
生师比	26.1	29.0	24.3	4.7***	
生均建筑面积(m ²)	6.9	6.2	7.3	-1.1*	
专任教师资格证占比(%)	38.9	41.6	37.3	4.3***	
专任教师幼师资格证占比(%)	29.6	33.4	27.2	6.2***	
专任教师参加培训占比(%)	48.8	50.7	47.6	3.1	
专任教师年龄(%)	35岁以下	70.8	73.9	68.9	5***
	35—45岁	25.7	22.4	27.7	-5.3***
	46岁以上	3.7	3.7	3.7	0.0
专任教师学历(%)	高中以下	15.4	9.1	19.3	-10.2***
	高中	38.9	39.8	38.3	1.5
	专科	40.2	45.0	37.2	7.8***
	本科	5.8	6.1	5.6	0.5
	中学高级	0.1	0.1	0.0	0.1
专任教师职称(%)	小学高级	0.5	0.6	0.5	0.1
	小学一级	2.5	2.5	2.5	0.0*
	小学二级	4.4	3.9	4.6	-0.7
	无职称	92.4	92.6	92.3	0.3

续表

	全部 样本	普惠园	非普 惠园	普惠园与非普 惠园的差异
城乡(所)	城市: 城市+县城430	159	271	$\chi^2(1) = 0.18$
	农村: 乡镇+农村751	287	464	
所在区县	15个			

注: 除办园规模和城乡差异是卡方检验外, 普惠园与非普惠园差异的检验都使用了秩和检验。*、**、*** 分别表示在 10%、5%和 1%显著性水平下显著。

表 2 城乡普惠园与非普惠园收费标准差异

	平均值			中位数		
	普惠园	非普惠园	差异	普惠园	非普惠园	差异
城市	4441.6	6855.1	54.3%	4000	4500	12.5%
农村	1816.1	1857.2	2.3%	1500	1800	20%

注: 差异是指非普惠园收费标准比普惠园收费标准多的百分比。

如表 2, 总体而言, 无论在城市还是农村, 无论用平均值还是中位数来衡量, 普惠园的收费标准都比非普惠园要低。从平均值来看, 城市中普惠园收费标准比非普惠园要低 54.3%, 而在农村中普惠园收费标准只比非普惠园低 2.3%。图 1 给出了收费标准对数的概率分布和不同分位点上普惠园与非普惠园收费标准之比分布。即使对收费标准取对数, 不难发现, 收费标准的概率分布依然比较分散。但是, 普惠园和非普惠园收费标准对数都主要分布在对数值为 7—8 之间。不同的是, 普惠园收费标准对数值在数值为 8—9 之间分布比例明显也较高。从收费标准的不同分位点来看, 除了在 60—80 分位点间和 5 分位点以前, 普惠园收费标准比非普惠园高外, 在其余分位点上普惠园收费标准都低于非普惠园。尤其是 90 分位点以后, 普惠园收费标准逐渐下降到非普惠园的一半以下。

从图 2 来看, 在收费标准 20—80 分位点之间, 农村中普惠园收费标准低于非普惠园, 80 分位点以后, 农村中普惠园收费标准则高于非普惠园。对城市来说, 40 分位点以后, 普惠园的收费标准则低于非普惠园。

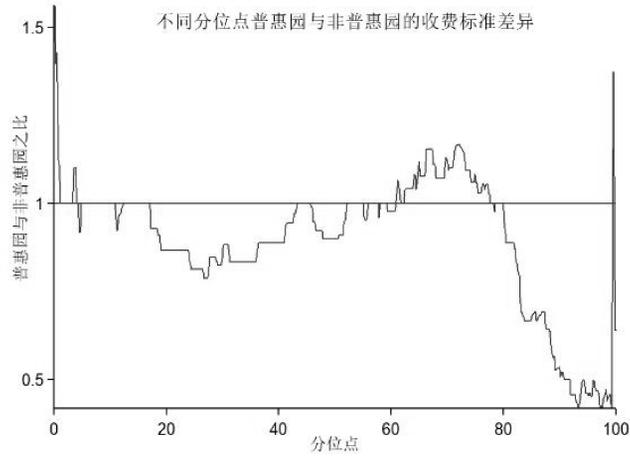
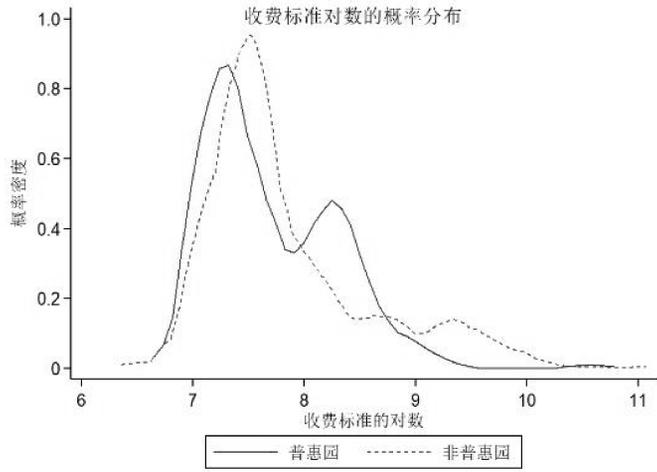


图 1 普惠园与非普惠园收费标准分布差异

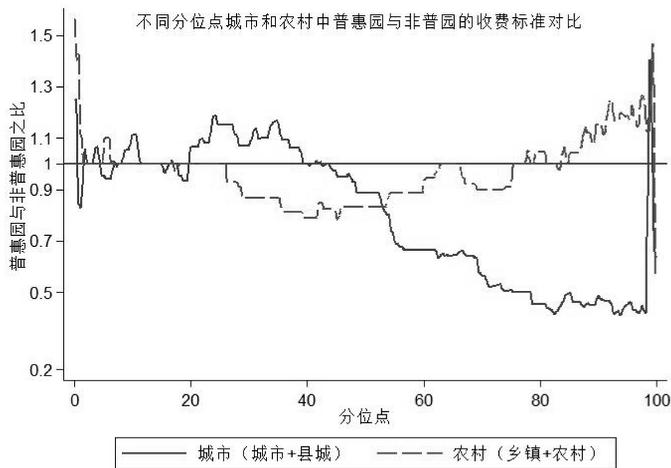


图 2 普惠园与非普惠园收费标准分布对比(分城乡)

四、模型与方法

(一) OLS 估计

首先,运用 OLS 方法估计普惠园收费标准是否低于非普惠园。因变量为收费标准,核心变量是是否为普惠园(是=1,否=0),控制变量包括:幼儿园所在区县,办园年限,班级规模,生师比,生均建筑面积,专任教师拥有教师资格证占比,专任教师拥有幼师资格证占比,专任教师参加培训占比,教师年龄,教师学历,教师职称。最终模型如下:

$$Y_i = \beta_0 + \gamma_{1i} phy_i + \sum_{n=1}^k \beta_n C_i + \gamma_{2i} CX_i + e_i \quad (1)$$

其中, Y_i 表示幼儿园的收费标准。 C_i 为一系列控制变量, phy_i 为核心变量,系数 γ_{1i} 衡量了普惠园与非普惠园收费标准的差异。另外,还重点关注城乡 CX_i 变量,在模型(1)中 CX_i 作为控制变量。同时,在模型(2)中 CX_i 也作为调节变量,以此衡量普惠性政策是否会受到城乡的调节。当 $CX_i = 0$ 时, γ_{1i} 衡量了农村中普惠园与非普惠园收费标准的差异,当 $CX_i = 1$ 时, $\gamma_{1i} + \gamma_{3i}$ 衡量了城市中普惠园与非普惠园收费标准的差异。

$$Y_i = \beta_0 + \gamma_{1i} phy_i + \sum_{n=1}^k \beta_n C_i + \gamma_{2i} CX_i + \gamma_{3i} phy_i \times CX_i + e_i \quad (2)$$

(二) PSM 估计

基于 OLS 在估计政策效果中可能存在的自选择问题,其估计结果往往是对政策效果的有偏估计。为了创造更加接近于随机实验的政策环境,获得关于普惠性政策与收费标准之间的因果关系,本文采用了倾向得分匹配法(Propensity Score Matching, PSM)。该方法最早由 Rosenbaum 和 Rubin (1983)提出,是一种半参数估计方法,它基于模拟的反事实环境估计处理效应,能够比较准确地估计政策效果。

首先,通常可以选择 Logit 或 Probit 模型估计样本中一系列特征下的倾向得分,基于具有相同倾向得分的样本具有相同特征的假定,就可以运用倾向得分来代替个体特征在实验组和控制组间进行匹配。采用 Logit 模型估计倾向得分:

$$P(phy | X_i) = \frac{\exp(X_i \beta)}{1 + \exp(X_i \beta)} \quad (3)$$

进一步,我们采用了 Rosenbaum 和 Rubin(1983)证明的估计平均处理效应的 PSM 方法:

$$ATT = E_{P(X)|D=1} \{E[Y_{(1)} | D=1, P(phy | X)] -$$

$$E[Y_{(0)} | D=0, P(\rho_{hy} | X)] \quad (4)$$

其中, D 为实验组或控制组的虚拟变量; Y_0 为非普惠园的收费标准, Y_1 为普惠园的收费标准, X 为协变量, $P(X)$ 为控制相应协变量后成功申请为普惠性民办园的概率。

运用 PSM 方法需要满足条件独立性假定和平衡性条件, 以及共同支撑假设等。对于条件独立性假定, 根据《广西壮族自治区多元普惠园办园基本条件》提出的要求, 普惠园采取申请审核认定制。凡是满足办园基本条件中所提出的 4 项一级指标 15 项二级指标均可提出申请, 教育行政部门公开审核, 对于达到该条件的将认定其为普惠性幼儿园。一些可观测的变量会成为能否成功申请到普惠园的重要影响变量, 尽管在办园基本条件中也列出了收费标准要执行有关部门的保育教育收费标准等要求, 但我们认为收费标准不会影响到普惠园的申报。^① 在模型中, 可以控制这些协变量, 普惠园的申报便近似于随机分配的过程, PSM 能够通过获取成功申报普惠园的倾向得分实现降维, 而不用控制所有的协变量。经过检验, 模型通过了平衡性条件的假定。

五、结果分析和检验

(一) OLS 回归结果

表 3 普惠园与非普惠园收费标准的差异

变量	模型一	模型二	模型三	模型四
普惠园	-950.045*** (249.719)	-1035.676*** (207.89)	-1020.117*** (209.375)	-433.658 (267.387)

^① 需要指出的是, 《广西壮族自治区多元普惠园办园基本条件》将收费标准也作为申请普惠园的条件之一。收费标准会影响到能否成功申请普惠园, 这在理论上好像违背了反向影响的事实。我给出的解释是, 第一, 本文使用的是截面数据而非时间序列数据, 无法获取幼儿园在没有成功申报普惠园之前的收费标准。第二, 考虑到普惠性政策对于大多数民办园来说还是具有较强的激励作用, 它们有动力压低收费标准来换取得到普惠园的认定, 从而获得相应的财政补助。《广西壮族自治区多元普惠幼儿园认定及管理办法》中提出按照生均给予梯度奖励, 这些民办园有动力扩大招生规模以获取更多的补助。同时, 在收费标准上, 普惠性幼儿园被允许比同辖区同等级的公办园的收费标准上浮适当比例, 并且可以在最高标准范围内自行决定收费标准, 由此可见, 收费标准是一个既具有基于自身考虑又会受到能否成功申请普惠园影响的变量。一定程度上可以看作是一个幼儿园基于自身特征的自选择过程。因此, 在 2017 年底这样一个时间节点上, 根据所收集的民办园的收费标准和普惠园等信息, 本文相信幼儿园的收费标准是普惠性政策影响的结果。

续表				
变量	模型一	模型二	模型三	模型四
城市	400.835 (274.217)	1013.666** (324.236)		
普惠园×城市				-1422.908*** (406.619)
控制变量	未控制	控制	控制	控制
常数项	3693.645*** (153.756)	6711.689* (3401.814)	6848.363* (3409.51)	6306.365 (3396.34)
样本量	1187	1183	1177	1177
R ²	0.011	0.478	0.478	0.483

注：括号里是标准误。*、**、*** 分别表示在 10%、5% 和 1% 显著性水平下显著。

表 3 呈现了普惠园与非普惠园收费标准的差异。模型一没有加入任何控制变量，结果显示普惠园收费标准比非普惠园约低 950 元。模型二加入了所有控制变量，普惠园收费标准与非普惠园差距扩大到约 1035.7 元。在模型二基础上继续增加城市这一变量，结果显示普惠园与非普惠园相比收费标准缩小到约 1020.1 元，并且城市变量不显著，也就是说，在其他条件相同的情况下，尽管城市比农村收费标准要高但是差异不显著。在模型四中，继续控制了普惠园与城市的交互项，交互项系数显著为负，这意味着城乡对普惠性政策具有显著的调节作用。具体来看，农村地区普惠园收费标准低于非普惠园约 433.7 元，但是这种差异不显著，而城市中普惠园收费标准显著低于非普惠园约 1856.56 元(= -433.66 - 1422.9)。

(二) PSM 估计结果

表 4 普惠园与非普惠园收费标准近邻匹配结果

	实验组	控制组	ATT	T 值
匹配前	2758.12	3703.19	-945.07***	-3.74
匹配后	2732.91	3585.47	-852.56**	-2.3

注：*、**、*** 分别表示在 10%、5% 和 1% 显著性水平下显著。经过自助法重复 500 次检验 ATT 差异在 5% 显著性水平下显著。

表 4 给出的是普惠园与非普惠园收费标准 PSM 估计结果。从匹配过程来看，控制组有 732 个样本全部在共同的取值范围内，实验组中有 416 个样本在共同取值范围内，另外有 25 个样本不在共同取值范围内。从匹配结果来看，匹配前，普惠园收费标准为 2758.12 元，非普惠园收费标准为 3703.19

元, 两者显著相差 945.07 元。理论上这一结果应该与 OLS 回归中模型一的结果一致, 可能是由于某些数据缺失, 使得结果出现一定偏差。匹配后, 普惠园与非普惠园收费标准的差距缩小到 852.56 元, 但仍然显著。总的来看, 采用匹配的方法得到的结果与 OLS 估计结果相比, 普惠园与非普惠园收费标准的差距缩小了, 并且显著性也降低了, 但是普惠园收费标准低于非普惠园的事实没有改变。

表 5 城乡普惠园与非普惠园收费标准近邻匹配结果

		实验组	控制组	ATT	T 值	样本数
城市	匹配前	4484.04	7100.86	-2616.82***	-4.32	412
	匹配后	4487.16	6947.87	-2460.71**	-2.30	411
农村	匹配前	1645.91	1859.13	-213.22***	-3.12	726
	匹配后	1642.94	1818.57	-175.63	-0.74	714

注: *、**、*** 分别表示在 10%、5% 和 1% 显著性水平下显著。经过自助法重复 500 次检验 ATT 得到城市差异在 5% 显著性水平下显著, 农村差异在 10% 显著性水平下不显著。

表 5 中 PSM 估计结果是分样本得到的。匹配前, 采用 OLS 分样本估计, 结果显示城市和农村普惠园和非普惠园收费标准的差异分别为 2616.82 元和 213.22 元, 且差异是显著的。匹配后, 城市和农村普惠园和非普惠园收费标准的差异缩小为 2460.71 元和 175.63 元。城市普惠园和非普惠园收费标准的差异依然显著, 但显著性有所降低, 而农村普惠园与非普惠园收费标准的差异已经不显著了。

通过以上分析, 大致可以得到这样的判断: 与非普惠园相比, 普惠性政策确实降低了普惠园的收费标准, 降低的标准大约在 850—1020 元/生·学年, 基本能够被区级一星普惠园的补助标准所覆盖。但是, 普惠性政策在城市和农村的实施效果(对降低收费标准来说)并不一致。普惠性政策使得城市普惠园的收费标准较之非普惠园降低了大约 1856—2460 元/生·学年, 但是对农村普惠园的收费标准没有显著影响。

将城市样本进一步拆分为城市和县城, 农村样本拆分为乡镇和农村, 可以进一步检验普惠性政策在这四类地区实施的效果。如图 3 所示, 在不同地区, 普惠园的收费标准相对比较稳定, 变化范围也比较一致, 县城普惠园变化范围较宽, 农村普惠园变化范围较窄。这意味着在不同城乡区域, 在普惠性政策的影响下, 普惠园的收费标准受到了一定的约束, 使得普惠园的收费标准处于当地公办园的收费标准的一定范围内。在 95% 显著性水平下, 城市中普惠园与非普惠园收费标准存在显著性差异, 而在县城、乡镇和农村, 这

两类园的收费标准差异并不显著。在县城，普惠园收费标准甚至比非普惠园还略高。

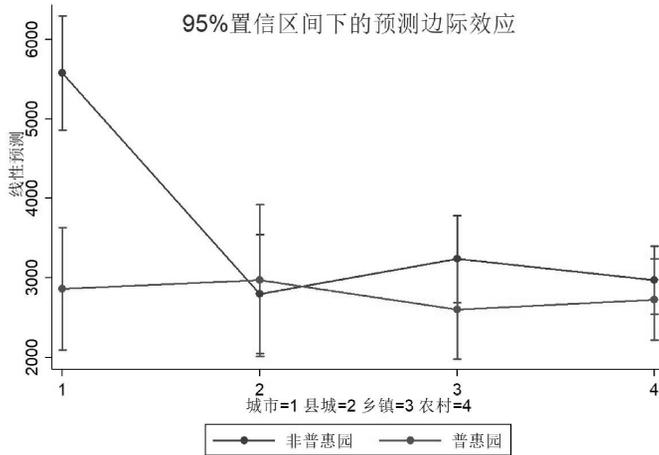


图3 城乡普惠园与非普惠园收费标准的边际预测效应

现实是，第一，优质学前教育资源向城市聚集。随着城镇化的推进，大量外来人口流入城市，城市中学前教育资源面临着供不应求的紧张局面。学前教育市场是一个层级分化的市场(曾晓东，2005)，城市处于高端需求市场，农村处于低端需求市场中。即使在城市和农村，其内部也面临着层级更加分化的市场。在城市中，处于顶端的是服务于城市中上阶层的家庭，这些家庭对学前教育质量有更高的要求，宁愿花更多的钱来购买更好的教育服务。这正是我们观察到的非普惠园收费标准如此之高的原因。应该说，这部分需求被城市的中上阶层占据了，他们既有比较先进的教育理念，也有充实的物质基础来满足家庭的入园需求。同时，城市的中下阶层则面临着“入园难”和“入园贵”的现实。如何保障这部分家庭的需求，需要政策给予关注。普惠性政策实施以来，创造了大量入园机会，政府通过财政补贴^①激励普惠性民办园降低收费标准。同时，补贴政策也对民办园扩大办园规模有较强的激励。城市

^① 按照《南宁市多元普惠幼儿园生均补助专项资金管理暂行办法》，政府财政给予不同办园等级每学年生均一定额度的补贴。其中，获得自治区示范园的，城区1600元/学年·生，各县1300元/学年·生；获得自治区五星级幼儿园的，城区1400元/学年·生，各县1100元/学年·生；获得自治区二星级幼儿园的，城区1200元/学年·生，各县900元/学年·生；获得自治区一星级幼儿园的，城区1100元/学年·生，各县800元/学年·生。专项资金按照市本级财政和各城区、开发区财政9:1的比例分担。同时，自治区还会给予获得以上称号的幼儿园生均每学年200元补助。

园中的学生平均规模为264人,差不多9个班级的规模,普惠园平均规模要比非普惠园多约22人。可以说,普惠性政策在城市中的直接目标是实现了让更多普通家庭能以较低收费标准入园,政策效果也是比较明显的。

第二,广大非城市地区,尤其是农村地区学前教育资源还比较稀缺。农村园学生平均规模135人,属于6个班级以下的规模,普惠园平均规模比非普惠园要多92人。相比于城市,农村普惠园的规模比非普惠园要大很多。从收费标准来看,如图2所示,在较高收费标准阶段(约80分位点以后),农村普惠园收费标准反而比非普惠园要高,这似乎有违背普惠性政策的正常逻辑。这是因为,农村家庭要么教育观念比较落后,要么无力承担更高的教育支出,使得农村市场供给的学前教育服务普遍质量不高。随着有能力的年轻人将一部分幼儿带离农村,农村的学前教育市场将面临更加难以改善服务质量的困境。这个市场的特点是消费者对学前教育的价格非常敏感,相对忽视教育质量。办园者往往以家庭幼儿园的形式提供服务,规模小,数量大,以牺牲质量为代价的恶性价格竞争非常普遍。结果导致办园条件差、师资水平低,甚至出现克扣幼儿伙食费等现象(洪秀敏和罗丽,2012),容易出现劣园驱逐良园的情况。

如图4所示,在农村学前教育市场中, M_1M_2 是消费者的需求曲线,由于消费者对价格比较敏感,其需求弹性比较大。在没有引入普惠性政策以前,市场中存在一条供给弹性也比较大的供给曲线,达到均衡时,将决定市场中的学前教育数量和价格。当引入普惠性政策以后,市场中的供给曲线将分化为两类,第一类是普惠园供给曲线 A_1B_1 ,由于得到政府的补贴,普惠园收费标准实行最高限价管理,因此,普惠园对价格变得不敏感;第二类是非普惠园供给曲线 A_2B_2 ,对价格更加敏感。将这两类园的供给曲线合并为曲线 A_1CD ,在需求没有发生变化的情况下,市场中新的均衡点为 G 。在此均衡点下,普惠园的价格为 P_1 ,大于非普惠园的价格 P_2 。不难看出,相比于没有引入普惠性政策之前的均衡点来说,新的均衡将使得学前教育的供给增加、价格下降。福利分析表明,普惠性政策使得整个社会的福利增加。普惠性政策的引入,某种程度上也引入了竞争机制,有助于普惠园和非普惠园以及两类园内部展开竞争,提升农村市场中的学前教育质量。

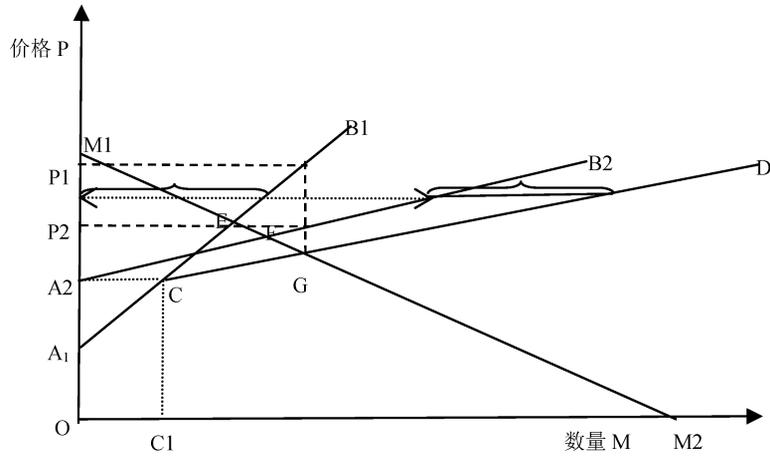


图4 普惠性政策对农村民办园的影响

(三) 稳健性检验

我们运用了半径匹配和核匹配(二次核)的方法对PSM估计结果进行了稳健性检验。从表6中可见,无论采用何种估计方法、何种匹配参数,普惠园收费标准低于非普惠园的结果都是稳健的。这表明,普惠性政策确实有助于降低民办园的收费标准,让更多有需求的普通家庭能以较低的成本入园。

从普惠性政策在城乡间实施的差异来看,检验结果依然与前述结果一致,城市中普惠园收费标准显著低于非普惠园,农村中普惠园和非普惠园收费标准没有显著性差异(见表7)。

表6 其他匹配方法估计的普惠园与非普惠园收费标准的差异

匹配参数/带宽	ATT	标准误	Z值	p值	
半径匹配	$\delta = 0.005$	-1036.33***	297.19	-3.49	0.000
	$\delta = 0.01$	-1042.53***	259.26	-3.87	0.000
	$\delta = 0.1$	-1162***	206.02	-5.64	0.000
核匹配	0.01	-1004.62***	276.3	-3.64	0.000
	0.03	-1028.62***	240.55	-4.28	0.000
	0.06	-1070.91***	219.8	-4.87	0.000

注:*、**、***分别表示在10%、5%和1%显著性水平下显著。

表 7 其他匹配方法估计的普惠园与非普惠园收费标准的差异(分城乡)

	匹配参数/带宽	ATT	标准误	Z 值	p 值
城市	$\delta = 0.005$	-2076.82**	815.92	-2.55	0.011
	半径匹配 $\delta = 0.01$	-1910.9***	692.83	-2.76	0.006
	$\delta = 0.1$	-1388.73***	467.71	-2.97	0.003
	0.01	-2048.54	705.59	-2.90	0.004
	核匹配 0.03	-1684.58***	566.41	-2.97	0.003
	0.06	-1567.53***	526.31	-2.98	0.003
农村	$\delta = 0.005$	-290.96	227.19	-1.28	0.2
	半径匹配 $\delta = 0.01$	-180.67	250.53	-0.72	0.471
	$\delta = 0.1$	-527.48*	268.05	-1.97	0.049
	0.01	-176.68	252.49	-0.7	0.484
	核匹配 0.03	-337.15	314.53	-1.07	0.284
	0.06	-441.3	301.96	-1.46	0.144

注：*、**、*** 分别表示在 10%、5%和 1%显著性水平下显著。

六、结论与建议

在教育公平越来越受到社会广泛关注的背景下，学前教育作为学校教育的起点，会通过累积效应对后续教育产生持续性影响。长期以来，学前教育是家庭需要到市场中去选购的服务。处于优势阶层的家庭拥有更先进的教育理念，通过强大的支付能力能够让幼儿进入到更高质量的幼儿园，而处于劣势阶层的家庭面临教育理念和经济能力的双重约束，无法让自己的孩子享受到高质量的学前教育。“入园难”“入园贵”等问题反映的正是获取学前教育机会不公平的现实。本文发现，普惠性政策可以显著降低民办幼儿园的收费标准。平均而言，普惠性政策会使普惠园比非普惠园的收费标准降低 850—1020 元/生·学年。也就是说，在理论上，与过去相比，进入普惠园的家庭如今可以少支出 850—1020 元/生·学年，这无疑降低了有入园需求家庭的成本。我们还发现，普惠性政策的实施效果在城乡间存在显著差异。对城市来说，普惠性政策会使普惠园收费标准显著低于非普惠园 1856—2460 元/生·学年。而对农村来说，虽然估计结果显示，普惠园相比于非普惠园收费标准有所降低，但是结果不显著。也就是说，普惠性政策在农村地区实施效果并

不明显,甚至出现普惠园收费标准比非普惠园更高的现象。现实中,广大农村地区更需要普惠性政策的支持,但政策效果却打了折扣。

以上分析表明,普惠性政策确实有助于激励普通民办园办成普惠性民办园,通过降低收费标准让利于民,减轻了有入园需求家庭的教育成本,初步缓解了“入园难”与“入园贵”的问题。但是,普惠性政策并没有在农村地区产生实质性的影响,这可能进一步拉大城乡间教育机会和教育质量的差距。对此,本文提出以下建议:

首先,进一步提高政府对普惠园的财政补贴标准。为了实现2020年80%在园幼儿要在普惠性幼儿园就读的目标,除了大力新建、改建、扩建公办园外,也需要鼓励民办园办成普惠园。提高政府对民办园的财政补贴标准等于进一步释放普惠性政策的空间,调动民办园办成普惠园的积极性。与此同时,要逐步扭转当前不合理的公办园拨款制度,建立基于普惠园的生均拨款标准,保障学前教育的长期稳定发展。

其次,政府财政补贴标准需进一步向农村地区倾斜。长期以来,政府对公办园(特别是公办园中的示范园)的财政投入远远高于民办园。可以说,这种扭曲的学前教育财政投入制度是造成“入园难”“入园贵”等问题的根源。当前不少地方政府在普惠性政策的实施中仍然按照这种扭曲的制度逻辑在运行,这导致了城市和农村学前教育投入的差距进一步拉大。农村地区学前教育发展本来就处于弱势地位,偏向于城市的补贴标准会加剧学前教育的不公平现象,阻碍我国教育公平发展的进程(洪秀敏和罗丽,2012)。同时也必须承认,农村学前教育发展问题并非仅仅依靠加大财政投入就能解决。但是如果不对农村地区实施补偿的话,只会进一步拉大农村与城市发展的差距。所以,在财政投入向农村地区倾斜的同时,也要实施多方面的帮扶政策,帮助农村幼儿园提高办园质量。

最后,进一步完善对普惠性政策执行过程和执行效果的督导检查。根据教育部制定的《学前教育督导评估暂行办法》和《学前教育督导评估指标体系》的要求,严格督查地方政府落实《教育规划纲要》和“国十条”中有关学前教育发展规定的情况,特别要关注学前教育的普及和普惠性目标的实现情况。通过督导和检查,进一步完善监督考核和奖惩机制,落实地方各级政府执行普惠性政策的责任,逐步构建起更加公平合理的学前教育公共服务体系。

总的来看,普惠性政策实施以来,幼儿园学位数增加了,保教费用的收费标准也显著降低了,“入园难”“入园贵”等问题得到了初步缓解。但不容忽

视的是,普惠性政策也造成了城乡间教育的不公平现象。新冠疫情发生以来,不少民办幼儿园面临新的困难,已经出现了部分幼儿园倒闭的情况。针对这些新问题,需要各级政府加大对民办园的支持力度,保持普惠性政策执行的连续性和灵活性,完善政策激励和退出机制,确保普惠性民办园度过这次危机。从长远来看,提升办园质量,尤其是提升农村地区和薄弱地区的办园质量,让老百姓享受到质优价廉的学前教育服务还有很长的路要走。

[参考文献]

- 陈纯槿、范洁琼, 2018:《我国学前教育综合发展水平的省际比较与分析》,《学前教育研究》第12期。
- 曾晓东, 2005:《供需现状与中国幼儿教育事业发展方向——对我国幼儿教育事业的经济学分析》,《学前教育研究》第1期。
- 洪秀敏、罗丽, 2012,《公平视域下我国城乡学前教育发展差异分析》,《教育学报》第5期。
- 刘焱、郑孝玲, 2020:《关于普惠性学前教育公共服务属性定位的探讨》,《教育研究》第1期。
- 宋映泉, 2011:《不同类型幼儿园办学经费中地方政府分担比例及投入差异——基于3省25县的微观数据》,《教育发展研究》第17期。
- 杨卫安、袁媛、岳丹丹, 2020:《普惠性民办幼儿园财政补助的问题与改进——基于全国部分地区补助标准的考察》,《教育与经济》第3期。
- 张亚军、陈群, 2011,《从不同类型幼儿园经费收支状况看城市学前教育的发展》,《学前教育研究》第1期。
- Rosenbaum, P. R. and D. B. Rubin, 1983, “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”, *Biometrika*, 70(1): 41—55.

Analysis on the Effect of Inclusive Policy of Preschool Education ——Investigation on the Charging Standard of Private Inclusive Kindergartens in Nanning, Guangxi

PENG Shun-xu

(School of Law and Public Administration, Wuzhou University)

Abstract: The construction of public service system of preschool education is inseparable from the participation of private kindergartens. Based on the data of 1187 private

kindergartens in Nanning City, Guangxi province, this paper uses OLS and PSM methods to estimate the impact of inclusive policy on the charging standard of private kindergartens, and its differentiation effect between urban and rural areas. The result shows that, the implementation of the inclusive policy has significantly reduced the charging standard of health care and education expenses in inclusive private kindergartens, and has initially alleviated the problems of “difficult to enter the kindergartens” and “expensive to enter the kindergartens”. However, the implementation effect of inclusive policy is not obvious in rural areas, which maybe further enlarges the educational inequality between urban and rural areas. In the future, it is necessary for the government to increase financial support for private kindergartens, improve the standard of financial subsidies, and give preferential policies to rural areas and weak areas, so as to mobilize the enthusiasm of private parks to become inclusive kindergartens. At the same time, we should strengthen the supervision and inspection of policy implementation and policy effect, improve the mechanism of supervision and assessment and reward and punishment, and ensure that governments at all levels strictly implement the responsibility of preschool education.

Key words: inclusive policy; urban and rural; private kindergarten; charging standards

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 孙志军)