

# 我国省级政府普惠性民办园财政 补助政策的特点及问题分析

王红蕾, 庞丽娟, 杨大伟

**[摘要]** 高质量教育体系建设背景下, 完善普惠性学前教育保障机制, 加快推进学前教育普及普惠和高质量发展是当务之急。普惠性民办园财政补助政策是健全完善我国普惠性学前教育保障机制的重要方面, 其是否健全、适宜直接影响广大民办园选择转为普惠园和社会力量举办普惠性民办园并提供优质学前教育服务的积极性。研究着重对我国22个省份普惠性民办园财政补助政策的特点和问题进行了分析, 发现我国省级政府普惠性民办园财政补助政策体系初步建立, 但补助方式以生均补助为主, 补助标准整体偏低; 保障主体以县级政府为主, 支出范围主要为公用支出和可统筹使用两种类型。为进一步有力促进学前教育普及普惠并高质量发展, 建议未来改革应以法律形式明确普惠性民办园的性质地位及政府责任, 构建科学适宜的普惠性民办园财政投入与各级政府责任分担机制, 优化财政补助方式、标准、主体与支出范围, 加强对政府履责的评估监督。

**[关键词]** 普惠性学前教育保障机制; 普惠性民办园; 财政补助政策; 生均财政补助

## 一、问题的提出

党的二十大报告明确提出, 到2035年建成教育强国、人才强国, 并强调要“加快建设高质量教育体系”。2023年7月, 教育部、国家发展改革委、财政部发布《关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》, 明确提出要“加快构建幼有优育、学有优教的高质量基础教育体系”。学前教育作为基础

**[收稿日期]** 2023-07-03

**[基金项目]** 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“三孩生育政策背景下学前教育编制与人事管理制度创新研究”(2021NTSS57)

**[作者简介]** 王红蕾, 北京师范大学教育学部, 电子邮箱地址: wanghonglei@bnu.edu.cn; 庞丽娟(通讯作者), 北京师范大学教育学部, 电子邮箱地址: lijuanpang@163.com; 杨大伟, 华中师范大学教育学院, 电子邮箱地址: yangdaweixq@163.com。

教育的开端，是高质量教育体系的基础和起始环节，要充分为高质量教育体系奠基。新时代我国学前教育事业发展的重要目标和任务是实现在普及普惠基础上的高质量发展，因此亟须完善普惠性学前教育保障政策制度设计。普惠性民办园作为我国普惠性学前教育资源的重要组成部分，其保障机制直接关系到普惠性学前教育资源的有效扩充和学前教育公共服务体系的质量提升(庞丽娟等，2021)。近年来，在中央和地方各级政府的共同努力下，我国普惠性民办园发展迅速，园所规模和入园人数均稳步增加。教育部最新统计数据显示，截至2021年底，我国共有普惠性民办园11.7万所，占普惠性幼儿园总数(24.5万所)的近一半(47.8%)。笔者的前期研究发现，普惠性民办园能够且愿意提供收费较低并有质量的学前教育服务的关键，在于政府科学、有效的财政支持。普惠性民办园财政补助政策，不仅是普惠性学前教育保障机制的重要方面，而且直接影响广大民办园是否选择转为普惠园和社会力量举办普惠性民办园，并提供有质量的学前教育服务的动力与积极性，长远看更影响着普惠性民办园的健康、可持续发展。

从2010年国务院《关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称“国十条”)提出引导和支持民办园提供普惠性学前教育服务以来，国家始终将对普惠性民办园提供财政补助作为推动普惠性民办园发展的重要政策工具。2018年8月，国务院办公厅《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》(以下简称《意见》)明确要求，各地加快制定普惠性民办园财政补助政策，逐步提高学前教育财政支持水平，多渠道增加普惠性学前教育资源的供给。同年11月，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》(以下简称“央九条”)进一步要求，“2019年6月底前，各省(自治区、直辖市)要进一步完善普惠性民办园认定标准、补助标准及扶持政策”。2020年党的十九届五中全会进一步提出，要“完善普惠性学前教育保障机制”。

在我国行政管理体制下，省级政府扮演着国家与地方的枢纽角色(钱冬明等，2018)，各省级政府的普惠性民办园财政补助政策发挥着承上启下的重要作用。深入分析省级政府普惠性民办园财政补助政策，不仅有助于从整体上把握我国普惠性民办园财政补助政策的基本情况，而且有助于为优化完善普惠性学前教育保障机制提供有益的地方经验。基于此，本文以我国22个省(自治区、直辖市)普惠性民办园财政补助政策为研究对象，着重从财政补助方式、补助标准、保障主体和支出范围四方面分析其主要特点和存在的问题，并在此基础上进一步思考提出改革完善我国普惠性民办园财政补助政策的建议，以期优化相关政策，更好助力普惠性民办园和学前教育公共服务体系的高质量发展。

## 二、政策文本选择与分析框架

### (一)政策文本选择

根据权威性、公开性和有效性的原则,本研究以“普惠性民办幼儿园”“普惠性学前教育保障机制”“普惠性幼儿园财政补助”“普惠性民办园财政补助”等为关键词,在各省政府及其教育、财政等门户网站、北大法宝数据库等权威平台搜索与普惠性民办园财政补助相关的省级政策文本,搜索截止时间为2022年7月27日,共获得东、中、西部22个省份有效且内容高度相关的政策文件(见表1)。这些政策文件涵盖了东部的北京、天津、山东、浙江、江苏、福建、广东、海南、河北、辽宁10省市,中部的山西、河南、湖南、安徽、江西5省,西部的陕西、四川、重庆、甘肃、广西、宁夏、内蒙古7省区。上述22个省份在地域上覆盖了我国东、中、西部不同经济发展水平的地区,在数量上占到了我国省级行政区域总数的2/3以上,可以反映我国省级普惠性民办园财政补助政策的总体情况。

从政策类型看,各省普惠性民办园财政补助政策主要有两种类型。一种是以“普惠性民办园”命名的专门的普惠性民办园财政补助政策,即单独就普惠性民办园财政补助相关事宜作出规定;另一种则是在学前教育经费保障政策或普惠性幼儿园财政补助政策中包括了对普惠性民办园财政补助的规定。在22个省份中,现有天津、山西、安徽、江西、海南、宁夏等6省份专门出台了普惠性民办园财政补助政策,其余16个省份则是在学前教育经费保障政策或普惠性幼儿园财政投入或补助政策中包含了对普惠性民办园的财政补助政策。从政策制定时间看,现行有效政策基本是在2016年后,特别是在2018—2021年颁布或修订实施的,这与2018年国务院办公厅《意见》和中共中央、国务院“央九条”先后明确要求加快制定普惠性民办园的财政补助政策和完善普惠性民办园补助标准等政策密切相关,是各省贯彻落实中央政策并进行地方性转化的结果。

表1 22个省份普惠性民办园财政补助政策文件

地区	省份	文件名称	发文时间	发文部门	公布平台/网站
东部地区	北京	《北京市市级财政支持学前教育事业发展补助资金管理使用实施细则(修订)》(京财教育〔2018〕2953号)	2018	市财政局 市教委	北京市 财政局

续表

地区	省份	文件名称	发文时间	发文部门	公布平台/网站
	天津	《关于印发天津市普惠性民办幼儿园生均经费补助项目和资金管理暂行办法的通知》(津教政〔2019〕12号)	2019	市教委 市财政局	天津市 财政局
	山东	《关于幼儿园生均公用经费财政拨款标准有关问题的通知》(鲁财教〔2018〕29号)	2018	省财政厅 省教育厅	山东省 政府
	浙江	《关于印发建立浙江省学前教育生均经费制度指导意见的通知》(浙财科教〔2018〕4号)	2018	省财政厅 省教育厅	浙江省 财政厅
	江苏	《关于提高公办幼儿园生均公用经费拨款标准的通知》(苏财教〔2017〕255号)	2017	省财政厅 省教育厅	江苏省 财政厅
东部地区	福建	《关于建立学前教育经费保障机制的指导意见》(闽财教〔2018〕41号)	2018	省财政厅 省教育厅	福建省 财政厅
	广东	《关于建立全省学前教育生均经费拨款制度的通知》(粤财教〔2018〕336号)	2018	省财政厅 省教育厅	广东省 财政厅
	海南	《海南省普惠性民办幼儿园奖补资金管理办法》(琼教规〔2021〕6号)	2021	省财政厅 省教育厅	海南省 教育厅
	河北	《关于印发〈河北省支持学前教育发展专项资金管理办法〉的通知》(冀财规〔2021〕16号)	2021	省财政厅 省教育厅	河北省 教育厅
	辽宁	《关于全省学前教育生均公用经费基准定额的通知》(辽财教〔2018〕603号)	2018	区财政厅 区教育局	北大法宝
	山西	《关于建立普惠性民办幼儿园生均财政补助制度的通知》(晋财教〔2019〕193号)	2019	省财政厅 省教育厅	山西省 财政厅
中部地区	河南	《关于完善学前教育经费投入机制的通知》(豫政办〔2017〕143号)	2017	河南省 人民政府 办公厅	河南省 人民政府
	湖南	《关于建立学前教育生均公用经费拨款制度的通知》(湘财教〔2019〕24号)	2019	省财政厅 省教育厅	湖南省 财政厅

续表

地区	省份	文件名称	发文时间	发文部门	公布平台/网站
中部地区	安徽	《关于建立普惠性民办园补助制度的通知》(皖财教〔2019〕913号)	2019	省财政厅 省教育厅	安徽省 财政厅
	江西	《关于制定普惠性民办幼儿园补助标准的通知》(赣财教〔2019〕14号)	2019	省财政厅 省教育厅	江西省 财政厅
西部地区	陕西	《财政支持学前教育发展资金管理办法》(陕财办教〔2016〕87号)	2016	省财政厅 省教育厅	陕西省 财政厅
	四川	《关于完善公办幼儿园生均公用经费财政拨款制度和建立普惠性民办幼儿园财政补助标准的通知》(川财教〔2019〕208号)	2019	省财政厅 省教育厅	四川省 财政厅
	重庆	《关于调整普惠性幼儿园生均公用经费财政补助标准的通知》(渝财教〔2016〕224号)	2016	市财政局 市教委	重庆市 财政局
	甘肃	《关于印发2016年为民办实事项目实施方案的通知》(甘政办发〔2016〕26号)	2016	省人民政府 办公厅	甘肃省 人民政府 办公厅
	广西	《关于创新体制机制加快学前教育发展的若干意见》(桂政办发〔2014〕34号)	2014	区人民政府	广西壮族 自治区 人民政府
	宁夏	《关于扶持和规范普惠性民办幼儿园发展的指导意见》(宁教基〔2019〕220号)	2019	区人民政府	北大法宝
	内蒙古	《关于建立公办幼儿园生均公用经费基准定额和普惠性民办幼儿园补助标准的通知》(内财教〔2018〕1412号)	2018	区财政厅 区教育厅	区教育厅

## (二)分析框架

文本分析法是政策分析的重要方法,是基于对文本内容的定量或定性分析进而判断与透析文本中有关主题实质内容的一种方法(李钢和蓝石,2007)。本研究运用文本分析法对搜集获取的22个省份现行有效普惠性民办园财政补助政策内容进行编码,在开放式编码基础上形成核心类属编码,并依据各省普惠性民办园财政补助政策内容结构及其核心要素,构建了由财政补助方式、财政补助标准、财政补助保障主体和财政补助支出范围四个维度构成的分析框架(见图1)。财政补助方式,是指各省以何种方式对普惠性民办园进行补

助,该维度包含生均补助、扩学位补助、一次性补助、租金补助和质量奖励五个子维度;财政补助标准,反映的是普惠性民办园财政补助的力度,该维度包含高于公办园、等于公办园和低于公办园三个子维度;财政补助保障主体,主要反映财政补助资金的来源及各级政府间的分担状况,该维度包含县级政府为主、按隶属关系以同级财政为主、省级财政为主、省市县按比例分担四个子维度;财政补助支出范围,则是反映普惠性民办园财政资金的使用项目及其规则,该维度包含公用开支和统筹使用两个子维度。

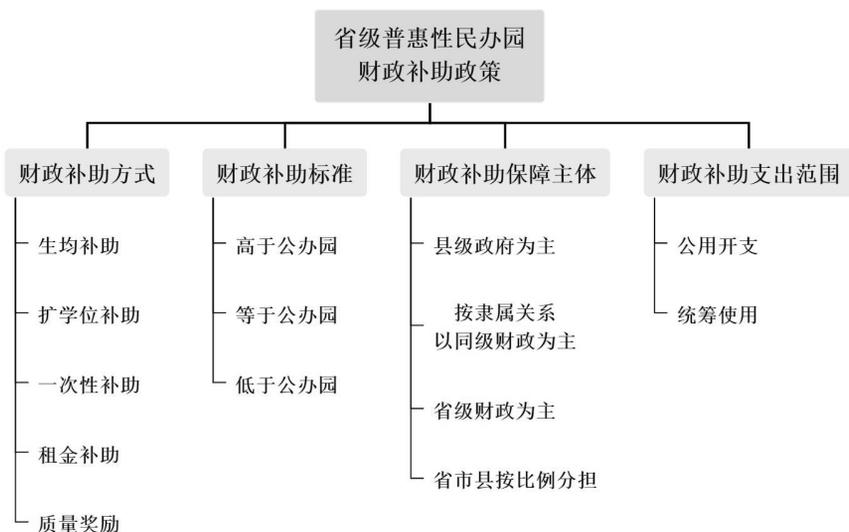


图1 普惠性民办园财政补助政策分析框架

### 三、我国省级政府普惠性民办园财政补助政策的主要特点

通过对22个省份相关政策文本的分析,研究发现当前我国省级普惠性民办园财政补助政策体系已初步建立,并呈现出如下特点。

**(一)财政补助方式:**以生均补助为主,个别省份增加了租金补助、扩学位补助、一次性补助或质量奖励等专项补助

财政补助方式是公共财政投向普惠性民办园的具体形式,对于保障补助效果和提高补助经费使用效益意义重大。总体来看,各省对普惠性民办园的财政补助方式包括了生均补助、租金补助、一次性补助、扩学位补助和质量奖励等。同时,各省普遍将生均补助作为最基本、主要的财政补助方式,22个省份均明确提出主要按照普惠性民办园提供的学位数、基本办园规范等

对其提供生均补助,为引导和支持普惠性民办园的发展提供了制度化的财政投入保障。在普遍化、制度化的生均补助基础上,个别省份也通过专项补助的方式对普惠性民办园进行其他方式的投入。为有效分担普惠性民办园园舍租赁成本,北京、四川、重庆等省份提出了租金补助;为进一步鼓励普惠性民办园增加学位供给,北京、河南明确提出了分别按照新增学位数和新增班级数对其进行扩学位补助;为吸引和支持非普惠性民办园选择转为普惠性民办园,北京提出设置一次性补助的方式对转为普惠性民办园的给予相应的财政补助;为鼓励和支持普惠性民办园提升办园质量,广西、浙江、福建等省份提出对达到相应质量等级的普惠性民办园予以质量奖励。概而言之,我国省级政府形成了以生均补助为主,辅之以租金补助、扩学位补助、一次性补助和质量奖励等的普惠性民办园财政补助方式。

## (二) 财政补助标准: 生均财政补助标准整体较低, 省际差异较大且部分省份与公办园差距大

财政补助标准直接反映了政府对普惠性民办园财政补助的力度,是财政补助政策的核心要素(庞丽娟,2022)。近年22个省份均明确提出了对普惠性民办园的生均补助标准(见表2),既体现了政府对发展普惠性民办园的实质性支持,也是支持普惠性民办园发展的突破性之举。同时,从各省补助标准的绝对数值看,各省间生均财政补助标准的差异较大,其中,年均补助高于1000元的有北京、天津、海南、陕西(学前一年)4个省份;年均补助在500—1000元的有甘肃、山东、山西、浙江、辽宁、湖南、四川、重庆、广东9个省份;低于500元的有福建、江苏、河北、安徽、江西、河南、内蒙古、宁夏、广西9个省份。部分省份还依据园所等级、区域等要素确定了差异化的生均补助标准,其中天津、重庆根据园所的质量等级对普惠性民办园进行生均补助。天津规定示范园,一、二、三、四级园的生均补助标准分别为4400元/年、4000元/年、3600元/年、3200元/年、2800元/年;重庆对一、二、三级普惠性民办园分别予以800元/年、700元/年、600元/年的生均补助。安徽则根据普惠性民办园所处的城乡地域,分别对城市和县镇普惠性民办园予以300元/年和200元/年的生均补助。从对普惠性民办园生均补助标准与对公办园生均拨款标准的比较来看,不少省份的普惠性民办园生均补助标准与公办园生均拨款标准是一致的,北京、山东、浙江、河北、山西、湖南、陕西、四川等12个省份均是如此。但也有河南、内蒙古、江西、安徽等6个省份对普惠性民办园生均补助的标准明显低于对公办园的生均拨款标准,其中,内蒙古普惠性民办园生均补助标准是公办园生均拨款标准的1/5,江西普惠性民办园生均补助标准不到公办园生均拨款标准的一半。另外,天

津、海南、重庆、甘肃4个省份的普惠性民办园生均补助标准高于公办园生均拨款标准。在生均补助标准之外的其他专项补助方面，北京明确了租金补助标准不高于5元/平方米/天，扩学位补助标准为10000元/生，转普惠一次性补助3000元/生；河南明确提出按照市辖区不低于7万/班，县(市)及以下不低于5万元/班提供扩学位补助；广西则提出了按不同等级给予普惠性民办园3—50万元不等的质量奖励。

表2 22个省份普惠性民办园生均补助标准与公办园生均拨款标准

省份	普惠性民办园 生均补助标准(元/年)	公办园生均拨款/ 公用经费标准(元/年)
北京	12000	12000
天津	4400(示范)/4000(一级)/ 3600(二级)/3200(三级)/ 2800(四级)	不低于1200
山东	710	710
浙江	500	500
江苏	300	300
福建	450	450
广东	500	500
海南	1200	600
河北	400	400
辽宁	500	500
山西	600	600
河南	200	5000(市级)/3000(县级及以下)
湖南	500	500
安徽	300(城市)/200(县镇)	不低于500
江西	200	600
陕西	1300(学前一年)/400(中小班)	1300(学前一年)/400(中小班)
四川	500	500
重庆	800(一级)/700(二级)/600(三级)	700(一级)/600(二级)/500(三级)
甘肃	1000	500(城市)/400(农村)
广西	200	500(城市)/300(县镇)
宁夏	160	300
内蒙古	120	600

### (三) 财政补助保障主体：逾六成省份以县级财政为主，部分省份由多级财政分担并明确了分担比例

财政补助经费保障主体的层级直接关系财政补助的充足性和稳定性(王善迈, 2012)。当前各省份对普惠性民办园财政补助的保障主体大都作出了明确规定, 主要有四种类型(见表3)。第一类是明确提出由县级财政为主承担保障责任, 包括河南、山西、重庆、四川4个省份。第二类是按照园所隶属关系由同级财政为主承担保障责任, 包括山东、江苏、浙江、福建、广东、辽宁、江西和宁夏等10个省份。由于我国学前教育实行“省市统筹, 以县为主”的管理体制, 除少数公办园外, 多数普惠性民办园按照隶属关系实质上即是以县级财政为主承担保障责任。因此, 这也就意味着在22个省份中, 超过六成的省份是由县级财政为主进行保障的。第三类是由省级财政为主负责保障, 实行这一保障类型的省份较少, 主要是北京和甘肃。第四类则是由省、市、县按比例分担, 包括湖南、广西、陕西、海南和内蒙古等6个省份, 各省间具体分担比例差异较大。广西规定由自治区和市县财政按6:4比例共同承担; 海南由省、市县按照7:3分担; 湖南对不同地区的普惠性民办园设定了不同的分担比例, 省、设区的市的普惠性民办园由各同级财政承担, 省直管县所需资金由省与县级财政共担, 非省直管县则由省与市县财政共担, 并将各县(市区)按照经济发展水平分三档; 内蒙古则规定, 根据各盟市经济社会发展水平, 自治区与各盟市按3:7、5:5、7:3的比例分担支出责任。

表3 22个省份普惠性民办园生均财政补助保障主体

保障主体	省 份
县级政府为主	河南、山西、重庆、四川
按隶属关系以同级财政为主	山东、江苏、浙江、福建、广东、河北、辽宁、江西、安徽、宁夏
省级财政为主	北京、甘肃
省、市、县按比例分担	天津、湖南、广西、陕西、海南、内蒙古

### (四) 财政补助支出范围：10个省份规定仅限用于日常公用开支，10个省份允许统筹用于包括人员经费在内的各项支出

财政补助经费的支出范围即经费可以使用的范畴, 在很大程度上影响着财政补助的使用效益(王亚男等, 2020)。当前, 除江西、甘肃外, 20个省份均对普惠性民办园财政补助中的生均财政补助经费的支出范围作出了明确规定。主要有两种类型, 一类是明确规定生均财政补助仅能用于幼儿园公用开

支,给予普惠性民办园的经费使用自主权相对较小,浙江、福建、江苏、河北、辽宁、安徽、山西、湖南、内蒙古、陕西等10个省份均明确规定对普惠性民办园的生均财政补助仅限用于幼儿园日常的水电气、交通差旅、玩教具和图书的购买维护、师资培训、办公经费等经常性支出,而不得用于人员、基建方面的对外投资、偿还债务、捐赠赞助等其他支出。另一类则规定,普惠性民办园可以统筹使用补助经费,用于包括公用开支和人员开支等维持幼儿园运转和提高发展水平等,在提供财政补助的同时也给予了普惠性民办园较大的补助经费使用自主权。北京、广东、天津、海南、河南、重庆、广西、宁夏等10个省份,均规定普惠性民办园可以根据实际需要统筹使用财政补助经费,统筹用于保育教育活动、人员等支出,其中,天津、河南、宁夏等省份更是明确提出了对普惠性民办园的财政补助经费可以甚至是优先用于保障教职工收入等人员支出。例如,天津在《天津市普惠性民办幼儿园生均经费补助项目和资金管理办法》中规定,财政补助经费可以用于“提高教职工收入等人员经费支出和基本公用经费支出”;河南、宁夏则规定,对普惠性民办园补助的经费可以优先用于教师“五险一金”、工资福利和培训支出。

#### 四、当前我国省级政府普惠性民办园财政补助政策的主要问题

近年我国省级政府普惠性民办园财政补助政策的出台实施在我国学前教育改革发展历程上具有创新性意义,为我国普惠性学前教育资源的有效扩大,特别是普惠性民办园的健康发展提供了有效的制度保障。但是,立足新时代加快建设高质量教育体系的要求,立足建设更加充裕、更加普惠、更加优质的学前教育的发展目标,当前我国省级普惠性民办园的财政补助政策在补助方式、补助标准、保障主体和支出范围等方面,仍然不同程度地存在着一些问题,制约了普惠性民办园的发展壮大和质量提升。

##### (一)财政补助方式较为单一,有待运用多种组合方式发挥综合效益

当前各省对普惠性民办园财政补助普遍以生均补助为主,仅有个别省份在生均补助基础上实现了多种补助方式的组合。北京明确提出对普惠性民办园实施租金补助、扩学位补助、转普一次性奖励等,并明确了各项具体标准;河南提出对普惠性民办园每新增1个标准班按照市辖区不低于7万元、县(市)及以下不低于5万元的标准给予一次性奖补;广西壮族自治区明确提出对升级达到相应等级的普惠性民办园予以升级奖励,并对普惠性民办园落实税收优惠政策。由于每种补助方式有其特定的补助目标与内容,有独特的

价值和作用(杨卫安等, 2020), 当前多数省份以生均补助为主的方式尚未能很好地保障普惠性民办园提供普惠且有质量的服务供给。一方面, 各省普惠性民办园财政补助中普遍缺乏专门对教师的补助, 对教师待遇和利益保障关照不足。另一方面, 房屋、场地租金, 人员支出, 日常运转等往往是普惠性民办园办园成本中的重要开支, 如果仅有或主要是生均补助, 普惠性民办园在保障教师待遇和提高办园质量方面的潜力挖掘将会受到限制, 因教师待遇保障和办园质量提升需要普惠性民办园在园舍场地、设施设备、人员配备等多方面投入更多的成本, 而这部分开支仅靠园所收费和生均补助较难弥补, 如果政府未能采取多种适宜方式进行激励或补偿, 在一定程度上会降低普惠性民办园做出扩大学位供给、提供普惠性服务和提高办园质量决策选择的可能性。因此, 综合运用多样化的财政补助方式方能有利于满足和保障普惠性民办园存续与发展的现实需求。

## (二) 生均财政补助标准普遍较低, 支持力度有待进一步加强

补助标准的高低直接关系到政府对普惠性民办园的支持力度, 也是普惠性民办园举办者的核心关切。当前各省对普惠性民办园的财政补助标准, 特别是制度化的生均补助标准普遍较低。一是生均补助标准普遍偏低(庞丽娟, 2021), 在 22 个省份中, 八成以上(18 个)省份的生均补助标准不超过 1000 元/年, 部分东部经济发达省份, 如江苏、浙江、广东未超过 500 元/年, 河南、江西、内蒙古、宁夏等部分中西部省份甚至不超过 200 元/年, 意味着每个月不足 20 元。尽管省级标准仅是各省对普惠性民办园生均补助的基线标准, 各市县可以根据当地经济社会发展水平适当提高, 但省级标准发挥着重要指引作用, 如果停留在较低水平, 则可能使市县级政府在财政支出压力较大的情况下倾向选择较低的省定基线标准予以执行。二是与公办园相比, 不少省份的普惠性民办园生均补助标准也较低。普惠性民办园大都需要独立负担教师待遇等人员支出和园舍场地租赁费用支出, 相比由政府主要保障人员经费、日常运转和园舍场地费用等开支的公办园, 它们面临着更大的经费支出压力。然而, 当前一些省份普惠性民办园生均补助标准仍较为明显地低于公办园生均拨款标准, 加之按照最新政策要求, 公办园生均公用经费标准将于 2024 年达到 600 元/年, 部分省份的普惠性民办园生均补助标准与公办园的差距将进一步增大, 若仍不能及时与保教费收入建立起联动增长机制, 则不利于普惠性民办园的可持续发展。综上, 较低的生均补助标准使得公共财政未能有效分担收费降低、管理和教育质量要求提高后普惠性民办园产生

的成本开支，容易导致普惠性民办园由于经费收支失衡而选择降低办园规范性和质量等问题的发生，长期如此有可能造成普惠性民办园在合约期结束后选择退出普惠性行列，也不利于吸引在是否加入普惠性行列上犹豫不定的民办园举办者。

### （三）部分中西部省份保障主体层级偏低，影响经费的稳定性和充足性

适宜合理的政府支出责任划分对于保障普惠性民办园财政补助经费的稳定性和充裕性意义重大。近年来，加大政府对普惠性民办园的财政支持力度已经成为中央和地方政府发展普惠性民办园的重要举措。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“地方为主，中央奖补”的基本原则，同时提出中央财政将安排“扶持民办幼儿园发展奖补资金”，为各地根据实际情况划分普惠性民办园财政补助的支出责任提供了较大的决策空间。当前各省大都在中央政策精神的指引下初步明确了对普惠性民办园进行财政补助的支出责任，但仍然存在着一一些问题，最为突出的是承担财政补助责任的政府层级较低，难以有效地承担起普惠性民办园财政补助的保障责任(雷万鹏，2022)。无论是河南、山西、重庆、四川等省份明确规定以县级财政为主，还是山东、浙江、福建、广东、江苏、江西、宁夏等省份根据隶属关系由同级财政保障，县级政府实质上都成为普惠性民办园财政补助的保障主体。自分税制改革后，我国县本级财政供给能力减弱，同时近些年随着义务教育、医疗卫生等基本公共服务项目的增多和要求的提高，县级财政面临着较大压力，不少地区特别是中西部地区县级财政支出能力不足(赵丹等，2019)。经济发达地区县级财政尚有能力承担对普惠性民办园的财政补助，但是中西部欠发达地区县级财政大多心有余而力不足，这可能造成部分地区政府难以有效兑现对普惠性民办园的财政补助规定，或在足额持续保障方面难以为继。另外，部分省份尽管在以县为主的基础上提出省市级财政适当奖补，但是具体的奖补额度和比例并未明确，还有部分省份仅明确省与市县级政府之间的分担比例，但并未明确市级政府与县级政府之间的分担比例，在实际执行过程中可能造成责任主体缺失或将主要支出责任下移至县级政府的情况，使得普惠性民办园的发展由于缺乏足够的财政支持而受影响。

### （四）部分省份财政补助经费仅能用于公用支出，对人员经费支出保障不足

公用支出、人员支出和基建支出是教育支出的主要内容，也构成了幼儿园平稳运行和良性发展的基本要素，只有在公用成本、人员成本、基建成本

保持适宜的比例并得到较好保障时,整个教育系统才能够有效地运行。当前各省对普惠性民办园财政补助经费的支出范围大都作了较为明确的规定,但存在着对人员支出关照不足、难以适应普惠性民办园实际发展需求的问题。普惠性民办园与公办园在成本支出方面有着较大差异(冯婉楨和吴建涛,2019),在人员、基建方面的支出需要通过统筹保教费收入和财政补助来保障,而公办园则由公共财政予以保障。因此,同样以生均补助方式划拨的财政经费,在支出范围上需要作出差异化和适宜性规定。但当前不少省份规定普惠性民办园生均补助仅允许用于经常性公用支出,而不得用于人员支出。此规定限制了普惠性民办园根据园所实际需要灵活统筹使用相关经费的自主权,意味着普惠性民办园即使在财政补助经费有较多结余或者迫切需要提高教职工工资待遇等情况下,仍不能灵活使用财政补助经费,降低了财政经费的使用效益。普惠性民办园的正常运行和质量提升离不开稳定且具有较好素质的教师队伍作为支撑,而保障教师的工资、社保、津补贴等基本权益又是加强教师队伍建设的關鍵所在。当前普惠性民办园教师待遇普遍较低,且缺乏对教师待遇专门性的财政补助,如若严格限制本就较少的财政补助经费的使用范围,无疑将不利于教师待遇保障的改善,直接的影响是教师流失或教师工作积极性降低,进而影响普惠性民办园提供普惠性学前教育服务的稳定性和质量。

## 五、改革完善我国普惠性民办园财政补助政策的思考与建议

省级普惠性民办园财政补助政策存在上述问题的原因是多方面的,既与普惠性民办园政策是我国教育领域的创新性政策,各地多处于探索和初步实践期直接相关,也与部分地方政府及其部门对普惠性民办园的性质地位及自身责任认识不清、重视不足有着密切联系,同时在根本上也受到我国学前教育管理体制、投入体制和教师政策制度等不健全不完善的制约影响。在当前我国学前教育高质量发展的关键阶段,坚持改革创新思路,破解普惠性民办园发展瓶颈迫在眉睫。亟须充分发挥财政资金的杠杆作用,多措并举,改革完善普惠性民办园财政补助政策,支持与保障我国普惠性民办园健康、优质与可持续发展。

### (一)充分利用《学前教育法》立法契机,以法律形式明确普惠性民办园的性质地位及政府责任

近年来国家对学前教育的重视程度在不断加强,但仍有部分地方政府及

其部门认为普惠性民办园政策仅是在学前教育资源不足情况下的“过渡模式”(朱莉雅, 2021), 因此对普惠性民办园的财政投入缺乏充足且持续的动力。实际上, 普惠性民办园是我国建设普惠性学前教育公共服务体系的重要力量, 与公办园共同承担着助力“积极应对人口老龄化”“三孩生育政策”等国家战略和重大政策实施落地的任务。但归根到底上述规定均属于政策规定, 将相关有益政策探索上升为法律有助于提高政策举措的刚性和提升政策的执行力(席晓娟, 2020)。为更为有效地扭转对普惠性民办园性质地位及政府责任观念认识的偏颇, 应充分利用当前《学前教育法》立法契机。一是以法律形式明确普惠性民办园的性质地位和价值。普惠性民办园是面向大众、收费较低且具有较好质量的民办幼儿园, 在提供普惠性学前教育资源、满足人民群众接受公平且有质量的学前教育服务需求等方面具有重要价值, 具有较强的公益性和普惠性, 因而普惠性民办园作为并将长期作为构建我国普惠性学前教育公共服务体系的重要力量, 应与公办园同等属于普惠性幼儿园, 得到同等重视。二是要以法律形式明确政府在发展普惠性民办园中的规划、财政投入、教师队伍建设、质量保障、评估监督等主导责任, 特别是要明确各级政府及其部门的责任分工及协调机制, 为新时代我国普惠性民办园的健康优质发展提供刚性法律保障。

## (二) 基于事权财权统一性和区域经济发展水平, 构建科学适宜的普惠性民办园财政投入与责任分担机制

财政补助的政府保障层级直接影响普惠性民办园经费来源的充足性和稳定性, 当前较多省份以县级政府为主的财政补助保障层级, 难以适应我国加快构建更加优质、更加普惠的普惠性学前教育公共服务体系的需要。我国幅员辽阔, 各地区学前教育事业发展基础和经济社会发展水平存在着不小的差异, 县级政府的财力状况与保障学前教育发展能力亦不同, 应基于事权财权统一性和区域经济发展水平, 构建科学适宜的普惠性民办园财政投入与责任分担机制。一方面要分区域有效划分中央与地方政府对普惠性民办园的财政投入保障责任。根据2019年《国务院办公厅关于印发教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》规定的“学前教育总体上为中央与地方共同财政事权, 所需财政补助经费主要按照隶属关系等由中央与地方财政分别承担, 中央财政通过转移支付对地方统筹给予支持”要求, 同时借鉴义务教育财政经费保障机制经验, 依据地区经济社会发展水平, 设定央地财政分担比例, 对于中西部欠发达、财政保障能力不足的省份, 通过中央转移支付提升其普

惠性民办园财政保障能力(庞丽娟等, 2019)。另一方面, 明确地方各级政府普惠性民办园财政投入中的保障责任划分, 提高经济欠发达地区财政投入保障层级。在当前我国不少地方, 特别是中西部省份县级政府财政供给能力有限的情况下, 可借鉴广西、海南、湖南、内蒙古等地的做法, 根据域内市县经济发展水平和财政保障能力划分省、市、县区政府之间的财政分担比例, 对经济欠发达和财政保障能力较弱的县区, 应进一步提高普惠性民办园财政投入保障层级到省市级, 切实发挥省市级政府的统筹作用, 更好地保障普惠性民办园各项财政投入的实施落地和可持续性。

### (三)以发展优质普惠的学前教育为导向, 进一步完善普惠性民办园的财政补助方式、标准与支出范围等

鉴于建设高质量教育体系目标与广大人民群众对高质量学前教育需求日益迫切, 应以高质量发展为核心价值取向, 从如何提高普惠性民办园办园质量和办园积极性方面进行优化财政补助的整体考量。实践证明, 根据普惠性民办园发展实际情况采取多样化的补助方式, 同时基于成本核算制定适宜的补助标准和较为灵活的支出范畴是普惠性民办园发展成效较好地区的共同经验。首先, 应增加财政投入的维度, 不断丰富普惠性民办园财政补助方式(高敬和邵悦, 2022), 在现有制度化生均补助方式的基础上, 充分发挥租金补助、扩学位补助、转普一次性补助、质量奖励、教师津补贴等专项补助方式的组合优势, 积极回应普惠性民办园提质增量过程中举办者的核心利益关切, 更好地发挥财政投入的杠杆和激励作用, 进一步激发和释放民办园提供规范且有质量普惠性学前教育服务的积极性和活力。其次, 适当提高普惠性民办园财政补助的标准, 根据经济社会发展水平、办园成本、物价水平和园所质量等因素确立差异化、适宜性的普惠性民办园财政补助标准, 宜借鉴天津、重庆等地探索经验, 通过财政补助切实使政府在普惠性民办园成本分担中承担应尽的责任, 既调动普惠性民办园举办者安心用心办教育的积极性, 也为园所质量的提升提供基本保障。再次, 优化普惠性民办园财政补助经费的支出结构, 可借鉴北京、天津、河南、宁夏等地的做法, 突破经费使用限制, 允许和鼓励园所将财政补助资金统筹优先用于教师工资等人员开支, 可进一步规定普惠性民办园保教费收入和生均财政补助之和中教师等人员支出不得低于一定比例, 切实保障广大普惠性民办园教师待遇, 在稳定教师队伍的同时, 更好地调动教师不断提高专业能力和做好教育工作的积极性。

#### (四) 将政府对普惠性民办园的财政支持纳入学前教育督导考核体系，加强对政府履责的监督评估

在对普惠性民办园财政补助相关政策进行优化的基础上，为避免由于主客观因素的影响而发生替代性执行、选择性执行、象征性执行等政策执行偏差等问题(刘颖, 2016)，必须加强对政府政策制定与执行的考核、评估和监督，将政府发展普惠性民办园过程中的规划实施、经费投入、教师队伍建设、质量与安全保障等情况，作为考核各级政府和相关的教育、财政、发改等主要部门及其领导工作的重要指标。教育部已经制定并实施了《县域学前教育普及普惠督导评估办法》，并将政府保障情况作为督导评估的主要内容，在二级指标“财政投入到位”中明确要求“落实省定普惠性民办园认定标准、补助标准及扶持政策”，将普惠性民办园与公办园和企事业单位办园等公办性质园的财政投入情况放在同等重要的位置予以监督评估，这为各省制定更为深化、细化的省域内学前教育普及普惠督导评估办法提供了重要参照和指引。各省应在制定并不断完善本地区学前教育督导评估办法过程中，将普惠性民办园财政补助标准、政府保障层级、经费使用效益等作为重要指标并赋予适宜权重。中央政府加强对省级政府在包括普惠性民办园在内的整个普惠性幼儿园财政投入方面的考核评估，对履责情况较好、成效显著的省份予以表彰奖励，对履责不到位的省份予以通报。相应地，省级政府应对域内地市县级政府发展普惠性民办园的情况进行严格督导评估，保障市县级政府能够切实履行好其对普惠性民办园的财政补助责任。

#### [参考文献]

- 冯婉楨、吴建涛, 2019:《普惠性幼儿园弹性定价机制构建》,《教育研究》第5期。
- 高敬、邵悦, 2022:《上海市民办幼儿园办园成本的调查研究》,《上海教育科研》第9期。
- 雷万鹏、李贞义, 2022:《财政学视野中普惠性公共学前教育服务体系构建》,《中国教育学报》第7期。
- 李芳、姜勇, 2019:《我国普惠性民办幼儿园认定管理政策文本的 ROST 数据挖掘系统分析》,《教育经济评论》第3期。
- 李钢、蓝石, 2007:《公共政策内容分析方法:理论与应用》,重庆:重庆大学出版社,第4页。
- 梁慧娟, 2019:《改革开放40年我国学前教育事业发展的回望与前瞻》,《学前教育研究》第1期。
- 刘颖, 2016:《普惠性学前教育政策的执行偏差:表现、原因及对策分析》,《教育发展研

究》第6期。

庞丽娟, 2021:《发展普惠性婴幼儿托育教育服务体系》,《教育研究》第3期。

庞丽娟, 2022:《我国学前公共财政投入政策的突破创新及未来展望——基于生均财政拨款制度和生均补助制度的分析》,《教育与经济》第3期。

庞丽娟、王红蕾、贺红芳、袁秋红, 2018:《关于我国学前教育立法的思考》,《教育发展研究》第23期。

庞丽娟、王红蕾、杨大伟, 2021:《创新完善我国普惠性民办园政策:新时代的思考与建议》,《中国教育学刊》第11期。

钱冬明、罗安妮、顾云峰, 2018:《大数据背景下省级教育科学决策服务支持系统设计研究》,《教育发展研究》第5期。

王善迈, 2012:《以制度规范保障财政教育投入》,《教育与经济》第3期。

王声平、皮军功、关荆晶, 2018:《政府发展和管理普惠性民办幼儿园的现状及其改进建议》,《学前教育研究》第8期。

王亚男、元静、胡咏梅, 2020:《“十四五”期间优化教育经费投入结构研究》,《教育经济评论》第5期。

席晓娟, 2020:《学前教育财政投入立法保障研究——基于政策法律化的视角》,《湖南师范大学教育科学学报》第3期。

杨大伟、王红蕾, 2021:《我国普惠性民办园支持政策的现状、问题及其完善建议——基于对34份相关政策文本的分析》,《学前教育研究》第12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。

赵丹、范先佐、郭清扬, 2019:《乡村小规模学校教育质量提升——基于集群发展视角》,《教育研究》第3期。

朱莉雅, 2021:《普惠性民办园的发展逻辑:过渡模式还是长期目标》,《中国教育学刊》第8期。

## Provincial Government's Financial Subsidy Policy for Inclusive Private Kindergartens: Characteristic and Problem Analysis

WANG Hong-lei<sup>1</sup>, PANG Li-juan<sup>1</sup>, YANG Da-wei<sup>2</sup>

(1. Faculty of Education, Beijing Normal University;

2. School of Education, Central China Normal University)

**Abstract:** Under the background of the construction of high-quality education system, it is imperative to perfect the inclusive early childhood education security mechanism and accelerate the promotion of universal, inclusive and high-quality development of early

childhood education. The financial subsidy policy for inclusive private kindergartens is an important aspect of improving and perfecting the inclusive preschool education guarantee mechanism in China. Its soundness and suitability directly affect the enthusiasm of the majority of private kindergartens to be transformed into inclusive private kindergartens, and the enthusiasm of the social forces to establish inclusive private kindergartens, and the provide high-quality inclusive early childhood education services. This research focused on the analysis of characteristics and problems regarding the financial subsidy policy for inclusive private kindergartens in 22 provinces of China. It found that the financial subsidy policy system for inclusive private kindergartens of provincial governments in China has been initially established. But the financial subsidy mode is mainly based on per capita subsidy, the financial subsidy standard is generally low, and the guarantee subject is mainly county governments. The expenditure scope mainly includes public expenditure and coordinated expenditure. In order to effectively promote universal, inclusive and high-quality development of early childhood education, this research suggested that the future reform should clarify the nature, status and government responsibilities of inclusive private kindergartens in the form of law, build a scientific and appropriate financial input and government responsibility sharing mechanism for inclusive private kindergartens, optimize the way, standard, subject and expenditure scope of financial subsidies, and strengthen the evaluation and supervision of government responsibility.

**Key words:** inclusive early childhood education guarantee mechanism; inclusive private kindergartens; financial subsidy policy; financial subsidy per capita

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 刘泽云)