

# 我国学前教育资助政策的文本分析

## ——基于“4W”分析框架

李贞义, 雷万鹏

**[摘要]**科学完善的学前教育资助政策体系是满足更多家庭经济困难适龄儿童入园需求的重要制度保障,对于促进社会公平具有重要意义。通过对我国31个省份的44份学前教育资助政策文本进行分析,发现我国学前教育资助政策呈现如下特点:资助对象,以家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童为重点;资助内容,以专项资助为主,综合性资助为辅;资助方式,以补助为主,减、免为补充;资助主体,以政府资助为主,幼儿园和社会资助为辅。当前,我国学前教育资助政策存在资助对象认定困难、资助范围较小、标准偏低与区域差距较大以及经费保障困难的问题。建立国家幼儿资助制度、明确资助对象与比例、提高资助标准、完善经费分担机制、保障经费来源稳定和可持续是完善我国学前教育资助政策的重要举措。

**[关键词]**学前教育资助政策; 弱势儿童; 教育公平

### 一、问题提出

学前教育是终身学习的开端,加快构建幼有优育的高质量学前教育体系,推进学前教育优质普惠发展是新时代我国建设教育强国的重要任务之一(冯芳芳等, 2024)。投资学前教育能有效促进个体人力资本积累(Heckman, 2006; Gong et al., 2016),提高个体的认知能力和非认知能力发展水平(龚欣和李贞义, 2018; 郑磊和祁翔, 2020)。学前教育可以有效缓解家庭经济困

**[收稿日期]** 2024-08-12

**[基金项目]** 研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“推进义务教育均衡发展和城乡一体化研究”(22ZDA095); 河南省高校人文社会科学研究一般项目“优质均衡视域下河南省县域义务教育学校合理布局研究”(2025-ZZJH-063)。

**[作者简介]** 李贞义, 河南师范大学教育学部, 电子邮箱: lizhenyi0206@163.com; 雷万鹏(通讯作者), 华中师范大学教育学院, 电子邮箱: 2466691134@qq.com。

难、父母文化程度不高和社区环境不佳等消极因素对儿童发展的制约,助力处境不利儿童实现学业逆袭(李玲等,2020;Schmerse,2020;Votruba-Drzal et al.,2004),从而有效打破贫困的代际循环(Heckman and Raut,2016;李贞义和雷万鹏,2022;王典等,2023)。科学完善的学前教育资助政策体系是满足更多家庭经济困难适龄儿童入园需求的重要制度保障,对于促进教育公平和共同富裕目标的实现具有重要意义。

“不让一个学生因家庭经济困难而失学”是党和政府的庄严承诺。在推进学前教育公平的进程中,世界主要国家和地区都积极采取多种资助政策切实保障处境不利儿童享有平等的学前教育,有效地维护了处境不利儿童接受学前教育的权利,促进了各国或地区学前教育事业的公平与健康发展(庞丽娟等,2010;钱雨,2019;李芳等,2020)。为满足家庭经济困难适龄儿童的入园需求,积极推动我国学前教育优质普惠发展,2010年11月,国务院印发了《关于当前发展学前教育的若干意见》,提出建立学前教育资助制度。2011年9月,财政部、教育部颁布了《关于建立学前教育资助制度的意见》,确立了学前教育资助的具体原则,即“地方先行,中央补助”。2018年11月,中共中央、国务院出台《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,提出完善学前教育资助制度,确保接受普惠性学前教育的家庭经济困难儿童、孤残儿童得到资助。2019年6月,国务院办公厅出台《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》,提出“适时研究探索建立国家幼儿资助制度”。党的二十大报告进一步强调“完善覆盖全学段学生资助体系”。2023年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》,指出要建立健全幼儿资助制度,切实保障家庭经济困难幼儿接受普惠性学前教育。可见,我国已经初步建立学前教育资助体系(魏易和宋映泉,2023)。同时,学前教育资助已被纳入我国基本公共教育服务清单,予以重点保障(刘焱和郑孝玲,2020)。

党的十八大以来,学生资助工作受到了党和政府的高度关注,目前,我国已建立起覆盖学前教育至研究生教育的学生资助制度。然而,由于起步晚、底子薄、长期滞后,学前教育资助仍然是我国学生资助体系中的最薄弱环节。完善学前教育资助制度对于实现学前教育的优质与普惠性发展具有重要作用,深入分析省级政府学前教育资助政策,不仅有助于从宏观层面把握我国学前教育资助的基本情况,还有助于细致剖析地方政策的个性特征。基于此,本研究以我国31个省份的44份学前教育资助政策文本为研究对象,在“4W”分析框架下,重点从资助对象、资助内容、资助方式和资助主体四方面分析其主要特点和存在的问题,并在此基础上提出完善我国学前教育资助政策的建议,以期为

推动建立国家幼儿资助制度，进而推进学前教育优质普惠发展提供重要参考。

## 二、政策文本选择与分析框架

### (一)政策文本选择

在选择政策文本时，本研究遵循了权威性、公开性的原则，在各省级政府及其教育、财政等门户网站搜索与学前教育资助相关的省级政策文本，搜索截止时间为2024年6月26日，共获得全国31个省份44份高度相关的政策文件(其中部分见表1)。从政策制定的时间看，各省份现行政策基本是在2011年后制定的，这与2011年财政部、教育部颁布的《关于建立学前教育资助制度的意见》要求省级政府建立学前教育资助政策体系，自行制定具体的资助方式和标准等政策密切相关，此后，各省逐步落实中央政策并出台了省级学前教育资助政策文件。

表1 31个省份学前教育资助政策文件(部分)

省份	文件名称	发文时间	发文部门
北京	《关于印发北京市学前教育资助管理办法(修订)的通知》(京财教育〔2018〕2025号)	2018	市财政局 市教育局
天津	《关于印发天津市学前教育资助金管理办法的通知》(津财规〔2020〕1号)	2020	市财政局 市教育局
河北	《关于印发河北省学前教育家庭经济困难儿童资助实施细则的通知》(冀财教〔2018〕27号)	2018	省教育厅 省财政厅
山西	《关于印发山西省建立学前教育资助制度实施方案的通知》(晋财教〔2012〕124号)	2012	省财政厅 省教育厅
内蒙古	《关于实施学前教育资助制度的通知》(内财教〔2011〕2416号)	2011	区财政厅 区教育局
辽宁	《关于建立学前教育资助制度的意见》(辽财教〔2011〕986号)	2011	省财政厅 省教育厅
吉林	《关于印发吉林省学前教育资助办法的通知》(吉财教〔2016〕226号)	2016	省财政厅 省教育厅 省民政厅 省残疾人联合会
黑龙江	《关于印发黑龙江省学前教育资助管理暂行办法的通知》(黑财教〔2011〕104号)	2011	省财政厅 省教育厅

续表

省份	文件名称	发文时间	发文部门
上海	《关于印发上海市中小幼儿园学生资助资金管理实施办法的通知》(沪教委规〔2020〕4号)	2020	市教育委员会 市财政局 市民政局 市残疾人联合会
江苏	《关于印发江苏省学生资助资金管理实施办法的通知》(苏财规〔2020〕28号)	2020	省财政厅 省教育厅 省人力资源和社会保障厅
浙江	《关于印发浙江省学生资助资金管理实施办法的通知》(浙财科教〔2020〕39号)	2020	省财政厅 省教育厅 省人力资源和社会保障厅
安徽	《关于印发建立学前教育资助制度的通知》(皖教秘基〔2012〕9号)	2012	省教育厅 省财政厅
福建	《关于做好建档立卡等家庭经济困难学生精准资助工作的通知》(闽财教〔2016〕47号)	2016	省财政厅 省教育厅
江西	《江西省人民政府办公厅关于印发江西省教育扶贫工程实施方案的通知》(赣府厅字〔2016〕87号)	2016	省人民政府办公厅
山东	《关于加强建档立卡农村家庭经济困难学生资助工作的通知》(鲁教财字〔2016〕1号)	2016	省教育厅 省财政厅
湖南	《关于进一步完善建档立卡等家庭经济困难学生资助政策的通知》(湘教通〔2017〕461号)	2017	省财政厅 省教育厅
河南	《关于做好建档立卡贫困家庭学生资助工作的通知》(教财〔2017〕441号)	2017	省教育厅 省民政厅 省扶贫开发办公室 省残疾人联合会
湖北	《关于印发湖北省学前教育资助资金管理实施办法(试行)的通知》(鄂财教发〔2017〕147号)	2017	省财政厅 省教育厅
广东	《关于进一步健全学生资助政策体系的意见》(粤教助〔2020〕6号)	2020	省教育厅 省财政厅

续表

省份	文件名称	发文时间	发文部门
广西	《关于做好建档立卡贫困户子女学生资助项目组织实施工作的通知》(桂教规范〔2016〕8号)	2016	区教育局 区财政厅 区扶贫开发办公室 区物价局
海南	《关于印发海南省学前教育资助实施方案的通知》(琼教财〔2019〕119号)	2019	省教育厅 省财政厅
重庆	《关于进一步做好学前教育家庭经济困难幼儿资助工作的通知》(渝财教〔2014〕279号)	2014	市财政厅 市教育厅
四川	《关于在民族地区幼儿园全面实行保教费减免资助政策的通知》(川财教〔2013〕76号)	2013	省财政厅 省教育厅
贵州	《学前教育资助省级补助资金管理办法》(黔财教〔2018〕206号)	2018	省财政厅 省教育厅
云南	《关于印发云南省学前教育家庭经济困难儿童资助实施意见等3个试行文件的通知》(云教基〔2012〕45号)	2012	省教育厅 省财政厅
西藏	《关于我区城镇学前教育阶段实施公办学校免费教育、民办学校定额免费补助政策的通知》(藏财教学〔2012〕79号)	2012	区财政厅 区教育局
陕西	《关于印发陕西省财政支持学前教育发展资金管理暂行办法的通知》(陕财办教〔2016〕87号)	2016	省财政厅 省教育厅
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
青海	《关于实施学前一年教育和中等职业教育资助政策意见的通知》(青政〔2012〕64号)	2012	省人民政府办公厅
宁夏	《关于做好学前教育建档立卡家庭经济困难儿童和残疾儿“一免一补”资助工作的通知》(宁教学〔2017〕88号)	2017	区教育局 区财政厅 区扶贫开发办公室
新疆	《新疆维吾尔自治区农村学前三年免费双语教育经费保障机制管理办法》(新财教〔2017〕19号)	2017	区财政厅 区教育局

## (二)分析框架

学生资助政策属于社会福利政策范畴。许多学者将儿童教育福利视为社

会福利的重要内容,认为儿童教育福利是我国儿童福利的重要组成部分(钱雨,2023)。学前教育资助政策是以减、免或补贴等方式向家庭经济困难儿童提供学前教育机会和教育条件,是教育福利政策体系的重要组成部分。

吉尔伯特(Gilbert)提出的四维社会福利政策分析框架,为分析社会福利政策和教育福利政策提供了理论视角和有益探索(吉尔伯特和特雷尔,2023)。在社会福利政策分析框架中,吉尔伯特选取了四个分析维度:(1)分配基础,它决定了哪些社会成员有资格享受到社会福利,明确了社会福利分配的对象(who);(2)分配内容,它明确了为分配对象提供什么内容,即分配的社会福利到底是什么(what);(3)分配机制,它强调社会福利提供方通过何种渠道或方式为受益人提供福利内容,解决了福利如何提供(how to deliver)的问题;(4)资金选择,它主要是指社会福利的筹资方式(how to fund)。

国内学者基于该分析框架对我国中等职业教育学生资助政策进行了分析,为本研究提供了重要参考(邱小健等,2023)。学前教育资助政策作为社会福利和教育福利政策的重要组成部分,运用吉尔伯特的四维社会福利政策分析框架,具有很强的適切性和解释力。借鉴吉尔伯特的分析框架,本研究建立了学前教育资助政策“4W”分析框架:资助对象(whom),指的是学前教育资助政策所针对的特定群体;资助内容(what),指的是各省所提供的具体的资助项目,即资助政策覆盖了哪些方面的费用,包括专项资助和综合性资助两类;资助方式(which),是指资助资金的发放形式或者资助的具体操作方法,该维度包括补助,减、免,减、免和补助相结合三个子维度;资助主体(who),是指提供学前教育资助的机构或组织,主要包括政府、幼儿园和社会三类。

### 三、我国学前教育资助政策的主要特点

#### (一)资助对象:以“三类儿童”<sup>①</sup>为重点资助对象

为切实保障那些最困难和最需要帮助的幼儿接受公平而有质量的学前教育,绝大部分省份将学前教育资助对象限定为:家庭经济困难儿童(含建档立卡家庭儿童、低保家庭儿童、特困救助供养儿童等)、孤儿和残疾儿童(以下简称“三类儿童”)。具体而言,全国31个省份均明确对家庭经济困难儿童进行资助;有19个省份明确对孤儿开展资助,此外,湖南和广西还明确对事实无人抚养儿童开展资助;有23个省份明确要求对残疾儿童进行资助,此外,

<sup>①</sup> 家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童。

山西、河南、江西和湖南进一步要求对残疾人家庭儿童进行资助；有8个省份明确要求对烈士子女开展资助；内蒙古、西藏、四川和青海明确要求对民族地区、民族待遇县、民族身份的儿童进行资助。明确资助对象同时包含“三类儿童”的省份有19个，包括北京、天津、河北、山西、内蒙古、吉林、黑龙江、上海、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、广东、广西、海南、四川、云南、宁夏。值得注意的是，个别省份将符合条件的随迁子女也列入到资助对象的范围，如辽宁省《关于建立学前教育资助制度的意见》指出：“省内外农民工随迁子女按照‘以流入地为主’的管理模式，享受与当地儿童同等的待遇。”可见，我国各地学前教育资助对象以“三类儿童”为重点，同时将烈士子女、少数民族儿童、随迁子女等也纳入资助范畴(见表2)。

表2 学前教育资助对象

资助对象	省份	数量
家庭经济困难儿童	北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆	31
孤儿	北京、天津、河北、山西、内蒙古、吉林、黑龙江、上海、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、广东、广西、海南、四川、云南、宁夏	21
残疾儿童	北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、浙江、安徽、福建、江西、山东、湖北、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南、宁夏	23
烈士子女	北京、天津、上海、福建、江西、湖北、湖南、贵州	8
民族地区/民族待遇县/ 民族身份的儿童	内蒙古、西藏、四川、青海	4

## (二) 资助内容：以专项资助为主，综合性资助为辅

目前，我国各省份学前教育资助内容包括专项资助和综合性资助两类。前者指限定用途的资助，如保教费、伙食费、生活费等，后者则对资助用途不做具体要求。目前各省份的资助内容以专项资助为主。具体而言，有25个省份为受助儿童或家庭提供专项资助。其中，北京、天津等10个省份的资助内容是保教费；山西、广东、海南3个省份为受助儿童提供伙食费或者生活

费资助服务；有8个省份提供了保教费和伙食费(生活费)资助，包括河北、上海、河南、江西、湖北、重庆、贵州、宁夏；黑龙江、安徽、西藏和新疆4个省份提供了包括保教费、伙食费和住宿费的资助。此外，有6个省份提供了综合性资助，包括辽宁、吉林、江苏、福建、湖南、云南，即为受助儿童或家庭提供入园资助金，但是对资助金的用途不做具体要求(见表3)。

表3 学前教育资助内容

资助类别	资助内容	省份	个数
专项资助	保教费	北京、天津、内蒙古、浙江、山东、广西、四川、陕西、甘肃、青海	10
	伙食费/ 生活费	山西、广东、海南	3
	保教费+伙食费/ 生活费	河北、上海、河南、江西、湖北、重庆、贵州、宁夏	8
	保教费+伙食费+ 住宿费	黑龙江、安徽、西藏、新疆	4
综合性资助	入园资助金	辽宁、吉林、江苏、福建、湖南、云南	6

### (三) 资助方式：以补助为主，减、免为补充

为有效保障适龄弱势幼儿享有公平而有质量的学前教育机会，各地积极探索了多种形式的学前教育资助方式，概括而言，主要包括补助，减、免，以及减、免和补助相结合三种形式。

首先，有13个省份以补助的形式对家庭经济困难幼儿予以资助。如天津市和江西省对在普惠性幼儿园就读的3—6岁家庭经济困难儿童给予1500元/生/年的补助；吉林省对符合条件的在园儿童按照农村1500元/生/年、城市2000元/生/年的标准予以补助；西藏自治区则按照二类区3600元/生/年、三类区3700元/生/年、四类区或边境县3800元/生/年的标准予以补助；辽宁省对符合条件的在园儿童按照农村1200元/生/年、城市2400元/生/年的标准予以补助。

其次，有12个省份建立了减、免保教费/伙食费的制度。如北京市规定符合资助条件的在园幼儿免交保教费，减免标准最高不超过同级公办园的收费标准；内蒙古自治区对在普惠性幼儿园就读的牧区双语授课儿童、城乡低保家庭儿童、孤儿、残疾儿童等家庭经济困难儿童予以保教费减半收费；重庆市对重庆籍家庭经济困难在园幼儿免收保教费和生活费；甘肃省则规定对在公办园和普惠性民办园就读的幼儿减免1000元保教费，对58个集中连片

贫困县建档立卡贫困户家庭在园幼儿减免 2000 元。

最后,有个别省份除建立了减、免保教费的制度之外,还对家庭经济困难的儿童给予一定的补助。如山东省规定对家庭经济困难儿童免除保教费,其标准按照公办幼儿园收费标准执行,同时给予 1200 元/生/年的补助;陕西省规定免除学前一年在园幼儿的保教费,并给予在园家庭经济困难儿童 750 元/生/年的生活补助。宁夏自治区则对全区在园建档立卡家庭贫困户适龄儿童(含农村非建档立卡贫困户经济困难残疾儿童)按照 1500 元/生/年的标准免除保教费,按 900 元/生/年的标准补助伙食费。

我国各省份建立的减、免和补助制度,有力地保障了我国家庭经济困难儿童享受公平而有质量学前教育的权利,有效促进了我国学前教育事业优质普惠的发展。

表 4 学前教育资助方式与资助标准

资助方式	省份	标准(元/生/年)
补助	天津、山西、辽宁、吉林、江苏、安徽、福建、江西、湖南、广东、海南、云南、西藏	天津:最高 1500,山西:1000,辽宁:城市 2400、农村 1200,吉林:城市 2000、农村 1500,江苏:1000,福建:1000—2000,湖南:1000,云南:300
减、免	北京、河北、内蒙古、黑龙江、上海、浙江、河南、湖北、广西、重庆、四川、甘肃	河北:500—1000,黑龙江:800,上海:最高 7000,浙江:1200,河南:600,广西:1500,重庆:2160,四川:1000,甘肃:1000—2000
减、免+补助	山东、贵州、陕西、青海、宁夏、新疆	贵州:500/800+600,陕西:700+750,青海:1200+800/1200,宁夏:1500+900

#### (四)资助主体:政府资助为主,幼儿园资助和社会资助为辅

从资助主体角度看,我国学前教育幼儿资助呈现以政府资助为主、幼儿园资助和社会资助为辅的特点。政府资助是指由中央及地方各级政府提供专项奖补公共财政资金,用于减、免保教费和补助等;幼儿园资助是指幼儿园从事业收入中提取一定比例的资金,用于减免收费、提供特殊困难补助等;社会资助主要是指社会捐资助学。

在政府资助方面,从各地学前教育资助经费的公共财政分担情况来看,可以分为以下几种类型。一是中央及地方各级政府共同分担。在分担形式上,中央主要提供奖补资金。在分担比例上,部分省份明确了不同层级政府的财

政分担比例,如山西规定,学前资助所需经费除中央奖补资金外,不足部分由省、市、县按照4:3:3比例进行分担。二是省级及以下政府共同分担。在分担比例上,部分省份明确了不同级别政府的分担比例。如吉林规定省和县按5:5的比例分担;青海2016年起实施学前三年免除保育教育费政策,所需经费由省和市(州县)按8:2的比例分担。此外,部分省份根据省内不同发展程度分别制定不同的分担比例。如宁夏规定受助儿童保教费所需资金,自治区财政和山区按9:1的比例,自治区财政和川区按5:5的比例承担。三是区县政府完全负担。北京、内蒙古和黑龙江明确规定,学前教育资助所需经费由地方政府分担,未提及省一级政府的相关责任。四是省级政府完全负担。甘肃省自2015年起实施学前教育幼儿免(补助)保教费的政策,所需经费由省级财政承担。

在幼儿园资助方面,《财政部 教育部关于建立学前教育资助制度的意见》(财教〔2011〕410号)规定,幼儿园要从事业收入中提取3%—5%比例的资金,用于减免收费、提供特殊困难补助等,具体比例由各地自行确定。目前各省市学前教育资助事业收入提取比例有3%、3%—5%、5%、无明确要求四种情况。其中17个省规定3%—5%,9个省无明确要求,4个省为3%左右,仅重庆市将事业收入提取比例规定为5%。

在社会资助方面,绝大多数省市仍处于鼓励和引导社会资助的阶段,如山东、河北、内蒙古、黑龙江、贵州、河南、宁夏要求进一步完善落实鼓励捐资助学的优惠政策,鼓励和引导企业、社会团体和个人捐资助学,帮助有需要的儿童接受普惠性学前教育。

全国学生资助发展报告统计数据显示,2021年共计资助幼儿795.03万人次,资助金额共计112.16亿元。资助人数方面,政府资助人数、幼儿园资助人数和社会资助人数占比分别为92%、7.5%和0.5%;资助金额方面,政府资助金额、幼儿园资助金额和社会资助金额占比分别为97%、2.8%和0.2%。可见,我国学前教育资助政策呈现以政府资助为主、幼儿园资助和社会资助为辅的特点。

概言之,我国学前教育资助政策呈现以下特点:在资助对象上以家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童为重点,同时兼顾其他学前弱势儿童;在资助内容上,以专项资助为主,即提供保教费、伙食费或生活费资助;在资助方式上,建立了补助、减、免以及减、免和补助相结合的多种资助方式;在资助主体上,建立了以政府资助为主、幼儿园资助和社会资助为辅的资助机制。

#### 四、我国学前教育资助政策的现存问题

##### (一) 资助对象认定困难，精准识别度有待提高

首先，资助对象认定困难。由于只有一部分家庭经济困难儿童能获得资助，就产生了甄别资助对象的问题。虽然各地都对资助对象做了较为明确的规定，并普遍将家庭经济困难儿童、孤儿、残疾儿童作为主要资助对象，但“家庭经济困难儿童”的认定方法为“有证认定”，对于那些“无证”但家庭经济困难的儿童，幼儿园往往无法核实其家庭真实收入情况，造成认定困难。由于对一般贫困家庭幼儿缺乏科学的认定标准，导致家庭经济状况相近的幼儿贫困认定和资助评审比较困难，精准识别度有待提高。

其次，受助名额分配方式有待改进。个别地方在分配受助名额时，除将建档立卡、农村低保等教育扶贫资助家庭的儿童全部纳入受助范围外，按其他在园幼儿人数占比分配受助名额的方法过于简单，没有做到指标精准分配：一是城区幼儿园出现名额过剩；二是经济落后的农村幼儿园，由于受分配比例的限定，一些家庭经济困难儿童未能获得资助；三是部分高收费幼儿园也分配到资助名额。

最后，家庭经济困难幼儿认定需进一步细化。《教育部关于取消一批证明事项的通知》规定，以申请人书面承诺的方式展开。但在实际认定工作中，根据现行“应助尽助”原则以及不得将幼儿提供相关证件、证明作为享受资助政策前置条件的要求，家庭经济困难幼儿认定难度加大。由于幼儿园无权查阅个人信息，无法得到体现幼儿家庭经济状况的重要指征，加大了认定的风险。

##### (二) 资助对象覆盖面窄，难以达到应助尽助

国家和地方层面的政策均要求，资助对象为接受普惠性学前教育的家庭经济困难儿童。由于普惠性资源布局不均衡，部分家庭经济困难儿童只能选择非普惠性民办幼儿园，导致其无法享受相应的政策。特别是在广大的农村地区，部分民办园收费较低，满足了周边群众的入园需求，但因达不到普惠性幼儿园的认定标准，导致在此类幼儿园就读的家庭经济困难儿童无法被纳入资助范围。此外，农民工随迁子女难以享受到资助。从各省出台的资助政策来看，仅辽宁省等少部分省市将符合条件的随迁子女纳入了资助范围，多数省份则没有将随迁子女纳入资助范围。值得注意的是，国家和地方层面的政策均要求资助对象为在园幼儿，当前我国学前教育入园率尚未达到90%，仍存在部分幼儿因家庭经济困难等原因没有入园，而这部分最应该通过资助

接受学前教育的儿童并没有被纳入资助的范围。

从覆盖比例来看,多数省份的资助比例在15%以下,资助覆盖比例普遍偏低。有研究表明,我国幼儿园在园儿童获得资助的比例为11.2%,其中公办园在园儿童受助比例为13.5%,明显高于民办园的9.6%,但建档立卡贫困户和低保户分别仅有47.2%和32.4%的在园儿童获得了资助,尚难以全面覆盖家庭经济困难儿童(魏易和宋映泉,2023)。从保基本的角度看,个别地方甚至出现原建档立卡等四类特殊困难学生都无法覆盖的情况,更是难以满足其他家庭经济困难学生的基本需要。同时,与基础教育其他学段相比,学前教育阶段的资助比例也非常低。如河南省学前教育资助覆盖率为4.72%,义务教育阶段家庭经济困难学生生活补助覆盖率为15.65%,普通高中阶段国家助学金覆盖率为20%,高中建档立卡免学费、免住宿费覆盖率为5.23%,学前教育资助覆盖率在基础教育阶段相对较低。

### (三) 资助标准偏低, 省际差距悬殊

资助标准反映了政府对幼儿资助的力度,对保障家庭经济困难儿童享受普惠优质学前教育的权利具有重要意义。但从各地实践来看,学前教育资助标准整体偏低。如贵州省规定的资助标准为500—800元/生/年,而在实际执行过程中,多数地方执行的是500元/生/年的最低标准,即每学期只有250元;河南省规定的资助标准为600元/生/年;云南省的资助标准仅为300元/生/年,但是其农村学前教育儿童最低保教费收费标准为1500元/生/年,这对于多数家庭经济困难学生而言,难以有效覆盖基本的保教费支出。

此外,由于各地经济发展水平差异较大,导致学前教育资助标准的省际差异悬殊。当前,我国学前教育资助遵循“地方先行,中央补助”的原则,也就是说学前教育资助所需资金主要由地方政府负担,在省际经济发展水平不均衡的状态下,势必导致学前教育资助的标准产生较大的差距。从实际来看,上海的最高资助标准达到了7000元/生/年,远远高于河南省与云南省的资助标准。即使在同一省内,受当地经济发展水平限制,各地区的资助标准也存在较大差异。对经济条件发展好的地区,因家庭经济困难幼儿占比较少,县区投入主要是提高资助标准;但经济欠发达地区,特别是刚脱贫县区,家庭经济困难幼儿占比高,县区为保障“应助尽助”,需投入更多资金用于资助,整体资助标准偏低。

### (四) 资助经费保障困难, 幼儿园经费投入积极性不高

首先,地方财政经费投入不足,资助经费保障困难。目前,我国多数省份学前教育资助实施“地方先行投入、中央和省级奖补”的政策,受地方财政

投入严重不足的影响,许多县市对学前教育资助资金预算投入较少,仅靠中央和省级的奖补资金实施学前资助。加之国家对地方学前教育资助投入多少没有硬性规定,对地方政府投入缺乏约束性,导致学前教育资助经费投入保障困难。此外,由于中央和省级政府的奖补资金未明确市县分担比例,对资助面也没有明确要求,市县往往未能将学前教育资助奖补资金在支持学前教育发展资金中进行单列,资金下达后,市县更倾向将资金用于扩资源方面,学前教育资助投入缺乏刚性约束。其次,普惠性民办幼儿园资助经费投入积极性不高。在幼儿园资助经费方面,因为缺乏有效的激励和督导制度,多数公办幼儿园从业收入中提取的资助经费比例不足,大多数民办幼儿园未从业收入中提取资助经费(范晓婷等,2015)。特别是部分县(区)的农村公办幼儿园经费紧张,教师编制不足,影响开展学前教育资助工作的积极性和持续性。最后,社会资助力度明显不足。社会捐资助学优惠政策不健全,对企业、团体和个人的积极性都有一定影响。

## 五、改革完善我国学前教育资助政策的建议

学生资助是促进教育公平的重要内容,是弱势学生群体享受公平而有质量教育权利的重要保障(范先佐等,2019)。为促进我国学前教育事业公平普惠优质发展,满足广大适龄幼儿,尤其是家庭经济困难幼儿的入园需求,当前迫切需要建立国家幼儿资助制度,并从国家层面明确学前教育资助对象、资助范围、资助项目、资助标准和经费保障等,进一步完善现行学前教育资助政策。

### (一)明确资助对象,扩大资助范围

首先,优先保障家庭经济困难幼儿接受普惠性学前教育,为孤儿、特困家庭儿童和残疾儿童等特殊弱势儿童提供免费的学前教育,同时,有重点、分人群、分区域扩大幼儿资助比例(田景正和周芳芳,2012)。其次,扩大在园幼儿资助范围。明确学前教育资助幼儿园类别,建议不将公办园和普惠性民办园作为享受学前教育资助政策的前置条件,明确将经县、区级教育行政部门审批设立的公办幼儿园及收费标准与本地公办幼儿园大体相当的非普惠性民办幼儿园纳入学前教育资助范围。同时,进一步提高资助的精准度,探索差异化资助体系,资助标准和范围应向欠发达的乡镇、农村地区幼儿园倾斜。再次,调整资助比例,以达到“应助尽助”之目标。当前各省份大都划定了受助幼儿占在园幼儿的比例,但由于资助比例相对偏低,容易导致一些家庭经济困难的儿童难以享受到资助。为保障每个家庭经济困难的适龄幼儿都

能享受到资助,建议按照资助对象人数据实核定资助比例,实现“应助尽助”“精准资助”和“及时资助”。最后,保障外来务工人员随迁子女享受学前教育资助的权利。对外来务工人员随迁子女在辖区内幼儿园就读的,经教育部门审核认定后,应与本地幼儿享受同等资助待遇。

### (二)完善资助形式,提高资助标准

由于我国尚未建立幼儿资助国家制度,即没有确立全国统一的学前教育资助形式和标准,导致学前教育资助标准偏低和省际差距悬殊,不同地区家庭经济困难幼儿难以享受均等化的学前教育资助服务。首先,完善资助形式,在免费的基础上给予弱势家庭儿童及其家庭特别财政支持。目前各省份学前教育幼儿资助形式主要包括减、免保教费,补助以及减、免保教费和补助相结合三种形式,其中以补助为主。考虑到弱势儿童的特殊情况,单一的补助或减、免保教费难以有效支持其进入并完成学前教育,政府仍需要在减、免保教费的基础上给予一定的补助资金扶持。建议鼓励各地政府积极探索免费、减费、发放特别补助、实施教育券、发放实物等多种形式相结合的资助方式,提高资助惠及面,切实保障家庭经济困难幼儿享受普惠优质学前教育的权利。其次,制定学前教育资助国家标准。目前,义务教育、中职教育、普通高中教育和高等教育均出台了学生资助的国家标准,反观学前教育,尚未出台学前教育资助国家标准,这也在一定程度上导致部分省份的资助标准偏低和区域差距悬殊。为此,建议由中央制定学前教育资助的国家标准,地方在此基础上确定不低于国家平均标准的分档资助标准。最后,建立资助标准的动态增长机制,在学前教育优质普惠发展的背景下,应逐步提高学前教育资助的标准,以此保障家庭经济困难儿童享有优质的公共学前教育服务。

### (三)完善分担机制,保障经费来源

充足稳定的经费来源是学前教育资助政策实施的关键,规范合理的经费分担机制是经费来源充足与稳定的重要保障。首先,完善以财政投入为主、学校和社会资金为辅的经费分担机制,强化政府在学前教育资助经费投入中的责任,积极鼓励幼儿园和社会力量加大经费资助,保障经费供给充足性。其次,明确各方定位,政府主要承担兜底责任,重在解决全局性问题,为绝大多数家庭经济困难幼儿提供资助服务,强调普惠性和引导性;学校和社会主要满足少数家庭经济困难幼儿的特殊需求,体现资助的精准性。再次,建立学前教育资助经费保障机制。由于我国区域经济发展不平衡、地区间财政收入存在差距,建议以中央和省级政府为主导,以财政投入为主要保障,建立稳定、可持续的学前教育儿童资助经费保障机制,确保资助体系能够有效

运行。同时,规范中央与地方的支出责任分担方式,具体可参照普通高中教育国家助学金的做法,实行中央分档分担办法:第一档至第五档中央分担比例依次为80%、60%、50%、30%、10%。最后,由省级政府统筹幼儿资助资金,通过转移支付、增加奖补资金等方式增强县级政府学前教育资助保障能力(雷万鹏和李贞义,2022)。

#### (四)完善资助管理信息系统,提高资助精准性

目前,学前教育阶段学籍系统仍不完善,相关数据同资助系统之间衔接不够紧密,数据不同步,更新不及时,导致学前教育资助系统运用不顺畅,学前教育资助信息化水平较低。新时代学生资助工作需要适应新时代工作方式方法,只有不断提高数据共享、分析和应用能力,才能帮助基层克服“人少事多”的困难,进一步提高资助工作信息化水平势在必行。建议尽快完善全国学生资助系统学前子系统。一是进一步优化“全国学生资助管理信息系统”,打通资助管理信息系统和全国学前教育管理信息系统的壁垒,使所有学生信息都可以从学籍库中同步使用,并保证在园幼儿信息完整准确;二是进一步做好与乡村振兴、民政、残联等部门相关信息的比对,提高资助数据质量,确保家庭经济困难幼儿数据准确,确保精准资助。

#### [参考文献]

- (美)尼尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)、(美)保罗·特雷尔(Paul Terrell),2023:《社会福利政策导论》,黄晨熹等译,上海:华东理工大学出版社。
- 范先佐、唐斌、郭清扬,2019:《70年学生资助工作的系统回顾与经验总结》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期。
- 范晓婷、曲绍卫、纪效琿,2015:《基于全国36个省级参评单位数据的学前教育资助政策绩效评估》,《学前教育研究》第7期。
- 冯芳芳、张峰、程方平,2024:《论政府在学前教育优质普惠发展中主导作用的发挥》,《中国教育学刊》第9期。
- 龚欣、李贞义,2018:《学前教育经历对初中生非认知能力的影响:基于CEPS的实证研究》,《教育与经济》第4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》,《中国教育学刊》第7期。
- 李芳、祝贺、姜勇,2020:《我国学前教育财政投入的特征与对策研究——基于国际比较的视角》,《教育学报》第1期。
- 李玲、蒋洋梅、孙倩文,2020:《新人力资本理论下学前教育经历对初中生能力发展的影响》,《学前教育研究》第1期。
- 李贞义、雷万鹏,2022:《学前教育能助力处境不利学生成为抗逆学生吗?——来自CEPS

- 基线数据的经验证据》，《教育与经济》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。
- 庞丽娟、夏靖、孙美红，2010：《世界主要国家和地区弱势儿童学前教育扶助政策研究》，《教育学报》第5期。
- 钱雨，2023：《“全面三孩”政策下我国学前教育福利的转型》，《学前教育研究》第5期。
- 钱雨，2019：《公平与优质：学前教育免费政策国际比较研究》，《外国中小学教育》第7期。
- 邱小健、李江楠、邱恬，2023：《我国中等职业教育学生资助政策研究》，《华东师范大学学报(教育科学版)》第8期。
- 田景正、周芳芳，2012：《我国地方学前教育的现有基础与发展定位——基于对12个省市学前教育三年行动计划文本的分析》，《学前教育研究》第8期。
- 王典、刘新学、徐国庆等，2023：《学前教育经历对处境不利儿童长期发展的影响——基于CEPS数据的实证研究》，《学前教育研究》第7期。
- 魏易、宋映泉，2023：《学前教育幼儿资助的覆盖率和瞄准度评估研究》，《教育经济评论》第6期。
- 郑磊、祁翔，2020：《学前教育经历与城乡学生的多维非认知能力差距》，《学前教育研究》第11期。
- Xin, G., D. Xu and W. J. Han, 2016, “The Effects of Preschool Attendance on Adolescent Outcomes in Rural China”, *Early Childhood Research Quarterly*, (37): 140—152.
- Heckman, J. J. and L. K. Raut, 2016, “Intergenerational Long-Term Effects of Preschool-Structural Estimates from A Discrete Dynamic Programming Model”, *Journal of Econometrics*, 191(1): 164—175.
- Heckman, J. J., 2006, “Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children”, *Science*, 312(5782): 1900—1902.
- Schmerse, D., 2020, “Preschool Quality Effects on Learning Behavior and Later Achievement in Germany: Moderation by Socioeconomic Status”, *Child development*, 91(6): 2237—2254.
- Votruba-Drzal, E., R. L. Coley and P. L. Chase-Lansdale, 2004, “Child Care and Low-Income Children’s Development: Direct and Moderated Effects”, *Child development*, 75(1): 296—312.

## An Analysis of the Policy Texts from the China's Preschool Education Funding Policies: Based on the "4W" Analytical Framework

LI Zhen-yi<sup>1</sup>, LEI Wan-peng<sup>2</sup>

(1. Faculty of Education, Henan Normal University;

2. College of Education, Central China Normal University)

**Abstract:** A scientifically sound financial assistance system for preschool education is an important institutional guarantee to meet the admission needs of more economically disadvantaged school-age children from families, and is of great significance for promoting social fairness. The study analyzed 44 preschool education funding policy texts from 31 provinces in China and identified the following characteristics of the preschool education funding policies: Funding targets, the focus is on children from economically disadvantaged families, orphans, and children with disabilities. Funding content, special funding is the primary type, supplemented by comprehensive funding. Funding methods: grants are the main form of support, with reductions and exemptions as supplementary measures. Funding sources: government funding is predominant, with contributions from kindergartens and social organizations as supplementary. Currently, the preschool education funding policies in China face challenges such as difficulties in identifying funding targets, a limited scope of funding, low funding standards with significant regional disparities, and issues with funding guarantees. Key measures to improve preschool education funding policies in China include establishing a national funding system for preschool children, clarifying funding targets and ratios, increasing funding standards, enhancing the cost-sharing mechanism, and ensuring stable and sustainable funding sources.

**Key words:** early childhood financial assistance policy; socially disadvantaged children; the equity of early childhood education

(责任编辑: 梁文艳 责任校对: 梁文艳 胡咏梅)