

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2023.02.019

教育公平视角下中国学前教育财政投入研究

游 达, 吴慧娴

(池州学院教育学院, 安徽 池州 247100)

摘 要:在国家相关政策的推动和社会各界的不懈努力下,中国学前教育发展速度及取得的成效前所未有的。作为影响学前教育发展的重要因素之一,学前教育财政投入受到国家的高度重视。然而,现阶段中国学前教育财政投入存在投入总量不足、投入分配不均、投入结构失衡等问题。究其原因,中国区域经济发展水平有差异,政府投入责任较为模糊,成本分担机制不健全,相关法律法规不完善。教育公平视角下,要加大学前教育财政投入力度,厘清各级政府财政责任,完善成本分担机制,加快学前教育立法。

关键词:教育公平;学前教育;财政投入;成本分担

中图分类号:G619.2;F812.45 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2023)02-0124-05

Issues and Policy Reflections on Financial Investment in China's Preschool Education from the Perspective of Educational Equity

YOU Da, WU Huixian

(School of Education, Chizhou College, Chizhou, Anhui 247100, China)

Abstract:As one of the important factors affecting the development of preschool education, financial investment in preschool education is highly valued by the state. However, at this stage, there are problems such as insufficient total investment, uneven distribution of the investment, and imbalance of investment structure in China's preschool education financial investment. The reasons for this are that China's regional economic development levels are different, the government's responsibility for investment is relatively unclear, the cost-sharing mechanism is defective, and relevant laws and regulations still need improvement. From the perspective of educational equity, it is necessary to increase financial investment in preschool education, clarify the financial responsibilities of governments at all levels, improve the cost-sharing mechanism, and speed up preschool education legislation.

Keywords:educational equity; preschool education; financial investment; cost sharing

无论在怎样的历史背景与社会环境下,教育公平一直都是人们不断追求的价值取向。教育公平可以为不同民族、种族、性别与阶层的人提供公平的受教育的机会与平台,阻碍贫穷代际传递,促进阶层流动、推动社会公平。学前教育是个体终身教育的开端,也是中国教育体系的首要阶段,在个体成长与社会发展中占据重要地位。学前教育公平是教育系统公平与社会公平的重要前提^[1]。然而,受社会、政治、经济、文化等因素的影响,中国学前教育事业起步较晚、发展缓慢,且在发展过程中存在教育体制不完善、教育财政投入短缺、师资队伍

相对不足、城乡差距较大等问题,教育公平性相对不足。自颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》后,中国学前教育得到了快速发展,进一步完善了幼儿园各项管理制度与相关体制,还构建了较为完善的学前教育公共服务体系,使中国学前教育的量与质产生了显著变化。2021年全国幼儿园在园幼儿数达到4 805.2万人,学前教育毛入园率为88.1%,比2011年提高了25.8%,一定程度上适当缓解了“入园难、入园贵”等重大难题^[2]。近年来,随着国家相关政策的推动和社会各界的不断努力,中国学前教育公平程度得到了提高^[3]。教

收稿日期:2022-06-17

基金项目:安徽省省级质量工程项目:师范类专业认证背景下应用型本科院校学前教育专业教法课程改革研究(2021jyxm1023);安徽省大学生创新训练项目:幼儿劳动教育现状、问题及对策研究——以池州市为例(S202111306106)。

作者简介:游达(1984—),男,河南信阳人,讲师,硕士,研究方向:学前教育基本理论。

教育公平视角下,中国学前教育财政投入存在哪些问题,这些问题的成因,可以通过哪些举措来改善这些问题,是值得探讨的话题。

一、当前中国学前教育财政投入问题表征

财政投入作为制约学前教育发展的重要因素之一,直接影响着学前教育的规模与发展水平,当前中国学前教育财政投入的局部不合理,主要体现为投入总量不足、投入分配不均、投入结构失衡。

(一)财政投入总量不足,制约学前教育持续发展

从承担主体来看,学前教育经费作为一项重要的教育经费支出,不仅需要幼儿家庭承担相应的责任,而且需要政府进行有效投入,以确保学前教育持续、稳定发展。近年来,随着现代社会经济发展和人们物质生活水平提高,中国越来越重视学前教育,学前教育财政投入逐渐增加,但与其他阶段教育财政投入及世界学前教育先进水平国家相比,中国学前教育财政性投入的规模和数量仍较为局限,财政投入总量仍然不足,制约学前教育的发展^[4]。学前财政性教育经费在GDP中的占比较小。长期以来,中国财政性教育经费支出在GDP中的占比较小,直到2012年才实现4%的目标。近年来,虽然国家和地方政府不懈努力,并一直保持在这个比例之上,但从2020年的数据资料来看,中国财政性教育经费支出占GDP的比例为4.04%,较发达国家平均投入水平的5.1%、世界平均投入水平的4.9%^[5],其占比仍然较小,学前教育的占比则更高。2011—2020年,中国学前教育财政性经费在财政性教育经费总投入中的比例不断增加,由2.2%逐渐提升到5.9%,但较中国其他阶段教育,以及发达国家平均比例超过7%的比例相比,中国学前教育财政投入总量较少^[6]。随着二孩政策、三孩政策的出台,以及国家和民众对学前教育重视程度的不断提高,中国学前教育在园人数不断增多。但在教育经费投入方面,学前财政性教育经费占据中国财政性教育经费总投入的比例相对较低,有待进一步提升。

(二)财政投入分配不均,影响学前教育均衡发展

学前教育财政投入不仅总量不足,而且存在投入分配不合理情况,一定程度上影响着教育公平。首先,学前教育财政投入存在地域分布不均的情况,总体呈现出东部高、西部低的特点。不同区域学前生均教育经费存在较大差异,东部地区生均事业费高于全国平均水平,中部地区生均事业费则低于全国平均水平。中部地区生均公共费用占生均事业费的比重最高,东北地区最低。在经济水平、

教育资源、财政收入等多重因素的影响下,中国东部地区学前教育生均事业费投入较大,西部地区投入水平较低^[7]。可见,受经济发展水平、教育资源丰富程度、当地财政收入情况等因素的影响,学前教育财政投入存在明显的地区分布不均现象。其次,学前教育财政投入存在城乡之间分配不均衡的情况。城乡二元结构不仅使得中国经济发展与社会发展存在明显的城乡差距,而且使得中国城乡教育之间存在差异。学前教育作为中国教育系统的有机组成部分,在城乡二元结构及儿童资助制度等的影响下,中国城镇幼儿园的办学条件、教学质量、师资队伍及财政投入等明显优于乡村幼儿园^[8]。

(三)财政投入结构失衡,影响学前教育公平发展

财政投入结构是在总量一定的情况下,财政投入在不同类型或不同层次主体之间的分配情况。教育财政投入结构直接影响教育经费使用和教育公平发展。现阶段,中国学前教育存在财政投入结构失衡的情况。较其他阶段教育,学前教育更具特殊性。根据所属性质,可以将其分为公办幼儿园和民办幼儿园两大类;根据举办者,可以将其分为教育部门办幼儿园、集体办幼儿园、其他部门办幼儿园和民办幼儿园四大类。学前教育财政投入结构失衡的一个重要体现就是对各类型幼儿园的投入不均衡。受财政政策、教育理念、重视程度等因素的影响,各地学前教育财政投入通常采用“倾斜性”分配政策,再加上财政保障政策及当地政策收入情况等因素的影响,当地政府多将财政性教育资金划拨公办幼儿园,分给民办幼儿园的财政资金有限。究其原因,公办幼儿园享有较好的财政保障,其办学条件优良、运行程序规范、教育资源优质、学校环境良好、收取费用较低、教师素质较高,大多家长都希望自己的孩子能在此就读。但受学校规模、位数量等的限制,不可能让每位学前在龄幼儿都能入读公办园,从而产生“入园难”的问题^[9]。由于少学前教育财政资金投入,民办园的发展举步维艰,办学条件、师资队伍、运营情况等相对落后。教育财政投入结构不合理导致学前教育事业发展不均衡,不同类别幼儿园在读儿童学前教育机会不平等。

二、学前教育财政投入存在问题的原因分析

(一)区域经济发展存在差异,地方政府财政支出差距较大

中国学前教育财政投入存在地区差异的重要原因之一是区域经济发展不均衡。首先,不同的区

域经济发展水平导致地方政府用于财政性支付学前教育经费的能力存在较大差距..。地方政府财政收入作为主要的财政性教育支出,随着地方经济发展水平的提高而提高。从区域分布来看,相较西部地区,东部地区经济发展水平较高,财政能力较强政府用于学前教育财政性支出的能力和学前教投入水平较高^[10]。其次,中国学前教育成本由市场和家庭共同承担,且更大比例由家庭来承担。家庭作为社会中的最小单元,对学前教育的投入能力不仅受收入水平的影响,而且受地区经济发展水平的制约,区域经济发展水平的不均衡必然会造成地区间学前教育财政投入水平的差异。另外,经济发展较好的地区,人们对学前教育的重视程度及质量要求较高,愿意且有投入更多资金,有助于弥补政府对学前教育投入的不足。区域经济发展水平的差距进一步拉大了学前教育投入的地区差异。

(二)政府投入责任模糊不清,事权与财权匹配度较低

从管理主体来看,现阶段中国学前教育实施的财政管理以县为主,即管理学前教育的主要单位是县级及县级以下政府,它们不仅担负学前教育机构的管理职责,而且负责学前教育机构的经费投入。中央、省、市级政府部门主要负责对学前教育的引导和奖励补助,对学前教育的投入较少。总体来说,各级政府在前教育投入与管理方面看似分工明确、职责清晰,但实际上,大部分责任由地方政府承担。在学前教育经费投入方面,部分省、市级政府部门没能对学前教育费用做出合理的预算安排,较少向县级及县级以下政府划拨专项资金。县级及以下政府虽然在学前教育经费投入和学前教育结构管理方面担负主要责任,但受地方经济发展水平、财政收入情况制约,一些县级以下政府负担学前教育支出困难。再加上分税制造成的“财权上移、事权下移”等问题,使得部分县级以下政府出现事权与财权不匹配的情况,学前教育经费投入能力不高^[11]。另外,由于各级政府在学前教育财政入方面缺乏明确的法律责任制度,导致学前教育财政投入和资金分配缺乏明确的责任方,各部门责任划分不明确。

(三)成本分担机制不健全,教育经费投入缺乏保障我国已出台相关政策强调要进一步建立健全

多层次、全方位、立体化的学前教育成本分担机制。但在实施过程中,受到地方经济发展状况、政府重视程度及其他因素的影响,至今未能明确各

方应分担学前教育经费的比例。从公共财政支出来看,中国公共财政学前教育支出的绝对量持续增长,但其在学前教育总投入中所占的比例却处于稳定状态。相较经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development,简称 OECD)成员国,中国公共财政对学前教育成本分担的比重相对不足。从长远来看,政府在学前教育经费投入承担的比重较小、学前教育公共资源短缺是造成中国学前教育“入园难、入园贵”问题的两项重要原因。政府在学前教育经费投入中的成本分担比例,能够反映出政府对学前教育的重视程度。整体来看,中国学前教育政府成本分担比具有鲜明的特征,即东西高、“中部塌陷”。李贞义、龚欣^[12]等人研究显示,中部地区政府成本分担比最低,东部次之,西部最高。现阶段,中国主要由政府和家庭两大主体共同分担学前教育成本,其中政府成本分担比重偏低,这必然会加大家庭成本分担压力,造成部分难以支付较高学前教育成本的贫困家庭儿童不能享受基本的学前教育服务,有违教育公平。

(四)相关法律法规不完善,学前教育财政投入缺乏法律保障

法律作为国家层面的政策保障,是确保中国教育发展的基本保障。在国人的不懈努力与坚持奋斗下,中国教育法制建设取得了长足发展,已形成了较为完善的教育法律体系。教育部 2007 年发布相关政策规定。2020 年 9 月 7 日,教育部发布了关于《中华人民共和国学前教育法草案(征求意见稿)》。就教育投入来看,中国义务教育阶段教育经费明确纳入财政预算,为义务教育财政投入提供了重要保障。但学前教育具有特殊性,其起步较晚、发展缓慢,学前教育在财政投入方面相应的政策保障可以加强。

三、教育公平视角下中国学前教育财政投入政策建议

当前,中国学前教育财政投入中存在诸多问题,有待进一步优化改进。教育公平视角下,应提高学前教育重视程度,加大政府投入力度;厘清各级政府财政责任,合理匹配相关事权与财权;完善成本分担机制,确保学期教育财政投入;加快学前教育立法,加大倾斜性学前教育财政投入^[3],促进学前教育公平发展。

(一)合理定位学前教育,加大学前教育财政投入加强学前教育立法工作

确立学前教育在教育财政投入上的优先地位,

加大学前教育经费投入总量,确保政府对学前教育的财政性投入^[14]。首先,国家及地方各级政府要高度重视学前教育,将学前教育经费支出纳入国家财政预算,并在现有基础上进一步增加政府对学前教育的财政性投入。在预算财政支出一定的情况下,政府整体统筹规划,加大对教育领域的财政支出,尤其增加学前教育财政支出,为学前教育持续发展提供财政保障。其次,提升学前教育财政支出在教育财政总支出中所占的比例。各级政府在进一步增加学前教育财政性支出的同时,要增大学前财政性教育经费在财政性教育总经费中的占比,缩小中国学前教育财政投入与其他阶段教育、与OECD成员国之间的差距,推进学前教育健康、稳定发展,促进中国各阶段教育均衡发展,实现教育公平。

(二)厘清各级政府财政责任,合理匹配相关事权与财权

厘清各级政府财政责任,合理匹配其在学前教育领域担任的财权与事权,加大统筹力度,完善学前教育投入体制,以中央政府为主导、省级政府进行配合、县级政府为主体开展学前教育财政投入工作。明确各级政府在学前教育财政投入中所占的比重,设立各级财政教育发展专项资金,促进学前教育持续稳定发展,实现教育公平^[15]。具体来说,中央政府要从整体上统筹学前教育财政投入预算,设立学前教育专项基金,根据倾斜性扶持政策,加大对经济落后地区的财政投入,提供更多的财政支持,承担农村、贫困地区家庭经济困难幼儿的资助工作。省级政府要对当地学前教育所需经费进行科学预测,制定合理的生均公用经费标准和生均财政拨款标准,根据该标准进行学前教育财政投入,为地区学前教育发展提供足够的资金支持,确保地区学前教育持续、稳定发展。县级政府是学前教育财政投入的主要主体,在财政投入方面要承担起主要责任,切实做到保运转、保安全,为当地学前教育健康、稳定发展保驾护航。

(三)建立健全成本分担长效机制,确保学期教育财政投入

自2010年大力发展学前教育事业以来,中央和各级政府高度重视学前教育,划拨学前教育发展专项资金。但因缺乏完善的幼儿园生均财政拨款机制和生均公用经费标准,学前教育财政性投入在教

育经费中不具备单列预算项,而是以专项经费的方式支出。地方县级政府是管理和发展学前教育的主要主体,而其财政收入有限,学前教育财政投入不足,难以推进学前教育健康、稳定发展。虽然已有相关政策强调要建立健全政府、社会、家庭相互协调的学前教育成本合理分担机制,但在多方因素的影响下,目前还没能具体明确各方应分担学前教育经费的比例。这就需要进一步明确各级政府责任,不断完善学前教育成本分担机制,确保学前教育财政投入。一些发达国家已经形成了较为完善的学前教育财政投入分担机制,为学前教育长效、可持续发展提供重要的财政保障。我国要根据本国实际和当前学前教育发展情况,积极吸收和借鉴国际先进经验,形成科学合理的政府间学前教育财政投入分担机制^[16]。政府根据相关规定制定社会办园的优惠政策和捐资奖励,采用多种形式、多种途径鼓励社会积极投入学前教育事业,并由家庭合理承担一定的学前教育成本。

(四)加快学前教育立法,加大倾斜性学前教育财政投入

针对中国学前教育财政投入中存在的地区差异、城乡不均衡及公民办结构不合理等问题,国家通过出台倾斜性政策、构建资助制度等方式不断推进学前教育公平发展。但受多种复杂因素的影响,实施过程面临重重困难。这就需要进一步加大倾斜性投入,对地区或弱势群体实施差异化补偿。首先,加强学前教育立法,以法律形式构建对中西部、农村地区的倾斜性支持制度,推动现有倾斜性学前教育财政投入制度化发展,提高相关政策法规层级,推进中西部、农村地区学前教育质量提升^[17]。其次,根据各地学前教育实际和经济社会发展情况,中央层面要制定面向弱势儿童、偏远地区、民办园等不同类型的学前教育倾向性财政投入标准,省市县级政府要根据当地实际制定域内学前教育财政投入倾斜标准(该标准不能低于国家标准),推进学前教育倾斜性财政投入标准化发展。最后,据弱势儿童占比、偏远程度等建立公平指数、偏远指数等可以量化的指标体系,设置差异化投入标准,避免“大水漫灌”式的粗放投入或“一刀切”的简单做法,重视学前教育倾斜性财政投入的差异性。

参考文献:

- [1] 蔡文伯,达选莹.我国学前教育生均经费投入的省域差异与成因[J].当代教育论坛,2022(1):1-10.
- [2] 赵海利.构建财政性学前教育投入增长的保障机制——基于经济学需求与供给的视角[J].教育发展研究,2016:36.

- [20] 21-26+40.
- [3] 赵海利. 构建财政性学前教育投入增长的保障机制——基于经济学需求与供给的视角[J]. 教育发展研究, 2016(20): 21-26.
- [4] 王许人. 东部学前教育投入的治理研究[J]. 大连教育学院学报, 2021(1): 71-72.
- [5] 周晓红, 周婉莹. “学前三年行动计划”实施以来学前教育财政投入的成效、问题与对策[J]. 教育经济评论, 2019(1): 38-50.
- [6] 吕武. 近年 OECD 国家幼儿教育经费投入趋势研究——基于《Educationata Glance: OECD Indicators 2010-2015》报告的分析[J]. 外国中小学教育, 2016(12): 31-38.
- [7] 穆彩娇. 教育公平视角下学前教育财政投入问题研究[J]. 教育与教学研究, 2018(12): 63-70.
- [8] 董艳艳. 近十年我国学前教育经费投入及其主要成效与困境[J]. 当代教育科学, 2015(1): 34-38.
- [9] 荣长海, 白燕, 麦清. 天津市学前教育财政投入现状与发展研究[J]. 天津市教科院学报, 2017(5): 5-8.
- [10] 孙佳慧, 夏茂林. 我国学前教育经费投入区域差距的实证分析及政策建议[J]. 教育财会研究, 2018(5): 79-85.
- [11] 陈慧玲, 陈岳堂. 我国学前教育财政投入的问题与政策选择[J]. 决策与信息, 2018(3): 118-124.
- [12] 李贞义, 龚欣, 钱佳. 学前教育投入“中部塌陷”问题研究[J]. 教育经济评论, 2018(4): 77-90.
- [13] 王许人. 东部学前教育投入的治理研究[J]. 大连教育学院学报, 2021(1): 71-72.
- [14] 周晓红, 周婉. “学前三年行动计划”实施以来学前教育财政投入的成效、问题与对策[J]. 教育经济评论, 2019(1): 38-50.
- [15] 廖家勤, 胡曼曼. 河南省学前教育财政投入研究[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2020(1): 87-93.
- [16] 庞丽娟, 王红蕾, 贺红芳, 等. 加快立法为学前教育发展提供法律保障[J]. 中国教育学刊, 2019(1): 1-6.
- [17] 胡马琳, 蔡迎旗. 促公平提质量: 新西兰学前教育财政投入体系及启示[J]. 比较教育学报, 2021(6): 33-45.

(上接第 123 页)

参考文献:

- [1] 党的十九届五中全会《建议》学习辅导百问[M]. 北京: 党建读物出版社, 2020: 5.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2017-10-27)[2023-02-12]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- [3] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. (2014-10-28)[2023-02-12]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1028/c64387-25926125.html>.
- [4] 新工科建设形成“北京指南”[EB/OL]. (2017-06-10)[2023-02-16]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/201706/t20170610_306699.html.
- [5] 中共中央 国务院印发《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》[EB/OL]. (2010-07-29)[2023-02-16]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1666937.html.
- [6] 马永红, 张晚会. 跨学科的内涵、机理及衍变路径[J]. 清华大学教育研究, 2023(2): 30-37.
- [7] 博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 507.
- [8] 王非. 法治思维在高校思想政治教育工作中的核心价值 and 培养模式建构探析[J]. 思想理论教育, 2014(6): 104-107.
- [9] 朱国良. 论大学生法治思维培养的几个着力点[J]. 思想理论教育导刊, 2016(5): 65-67.