

# 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

杨卫安, 袁媛, 岳丹丹

(东北师范大学 中国农村教育发展研究院, 长春 130024)

**摘要:**政府财政补助是民办幼儿园实现普惠性的关键因素。充足的财政补助对于普惠性民办幼儿园达到收费较低、面向大众的目的和保证办园质量具有重要意义。当前,我国普惠性民办幼儿园财政补助存在形式较为单一、部分地区标准偏低和区域间差距较大等问题。地方政府财力有限,投入动力不足,缺乏有效的监督考核机制等是问题产生的主要原因。未来的改革方向包括制定全国统一的财政补助基准定额,加大财力薄弱地区财政转移支付力度,完善监督考核和奖惩机制等。

**关键词:**民办幼儿园;普惠性;财政补助;转移支付

**中图分类号:**F08;G40-054

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-4870(2020)03-0050-08

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布实施以后,公益普惠性成为学前教育发展的基本方向。2017年,教育部等四部门《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》提出,到2020年,全国学前三年毛入园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率(公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例)达到80%左右<sup>[1]</sup>。为了实现这一目标,国家积极扶持面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园发展,通过多种方式和激励措施,引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务<sup>[2]</sup>。在此过程中,政府的财政补助是民办幼儿园实现普惠性的关键。因此,考察当前我国普惠性民办幼儿园财政补助现状与问题,明确改革方向,对促进学前教育普及与公益普惠性的实现具有重要的现实意义。

### 一、财政补助是民办幼儿园实现普惠性的关键因素

普惠性民办幼儿园一般有三个基本特征:面向大

众、收费较低、教育质量有保障<sup>[3]</sup>。这三者实现的关键就是政府提供充足的财政补助。

(一)财政补助是普惠性民办幼儿园实现收费较低的前提

举办幼儿园是需要成本的,办园成本一般包括基本建设投资和事业经费,事业经费又包括人员经费和公用经费。对于普惠性民办幼儿园举办者来说,除了捐资办园行为,他们大多具有营利的初衷。即使由于办园性质和有关政策对其营利诉求的限制,回收办园成本和维持幼儿园正常运转也是其最低限度的要求。一般来说,民办幼儿园主要是依靠收取保教费(即学费)的形式来回收办园成本和维持幼儿园正常运转的。因此,不同层次的幼儿园根据办园成本和运转的需要,都有一个最低的收费要求。在政府财政不介入的情况下,幼儿园一般会根据市场需求情况来调整其收费标准,这也是以往部分民办幼儿园出现“入园贵”的原因

收稿日期:2019-12-17

基金项目:2016年吉林省教育厅项目“城镇化背景下吉林省农村学前教育发展推进机制研究”(项目批准号:2016-465)。

作者简介:杨卫安,男,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院副教授,博士生导师,研究方向为教育管理与教育政策;袁媛,女,东北师范大学教育学部讲师,博士,研究方向为学前教育;岳丹丹,女,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院博士研究生,研究方向为学前教育。

所在。政府的财政补助,使得普惠性民办幼儿园的办园经费有了新补充渠道,也成为政府限制普惠性民办幼儿园收费标准的政策基础。

(二)财政补助是普惠性民办幼儿园能够面向大众的基础

不同国家影响幼儿入园机会平等(即能否面向大众)的可能因素很多,包括政治、种族、阶层、地域、性别和经济因素等。我国以往存在“入园难”“入园贵”的问题,影响了入园机会的平等<sup>[4]</sup>。其中,“入园难”主要指的是公办幼儿园入园难。公办园是幼儿发展的福利模式,经费主要由政府财政承担,一般收费较低,但数量有限,所以“入园难”。“入园难”反映的是公办幼儿园学位不足的问题。“入园贵”主要指的是是一些民办幼儿园入园贵。民办幼儿园是幼儿发展的市场模式,需要自己承担土地租金、硬件设施经费、教师劳动报酬等,同时由于其办园性质,部分举办者还有投资合理回报的诉求。民办幼儿园的办园成本和合理回报诉求需要通过收取保教费来弥补和实现,因此质量越高的民办幼儿园收费也越高。在供需失衡的状况下,质量一般的民办幼儿园也会尽量提高收费价格,因此造成“入园贵”。“入园贵”反映的是民办幼儿园收费过高的问题。公办幼儿园学位不足,民办幼儿园收费过高,造成幼儿园的公益普惠性受到挑战<sup>[5]</sup>。在当前我国民办幼儿园占比很高的情况下,经济因素成为民办幼儿园能否面向大众的主要原因。政府的财政补助和限价措施是降低民办幼儿园收费水平,维持较低收费价格的政策基础,因此也成为普惠性民办幼儿园能够真正面向大众的关键。

(三)财政补助是普惠性民办幼儿园办园质量的保障

保教质量达到一定标准是普惠性幼儿园的基本特征之一<sup>[6]</sup>。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》强调,把提高质量作为教育改革发展的核心任务<sup>[7]</sup>。幼儿园的办园质量最终指向每个幼儿的生存和发展,进而影响着每个家庭的福祉和国家的和谐以及未来的人力资源储备<sup>[8]</sup>。因此,保证每所幼儿园实现较高水平的保教质量是至关重要的。幼儿园的保教质量受多方面因素的制约,一般来说,幼儿园的软硬件环境对幼儿发展至关重要<sup>[9]</sup>。但是,不管是硬件设施建设还是优秀师资的招聘都是以充足的经费投入为支撑的。因此,充足的经费是保证幼儿园保教质量的前提。当前,为了保证普惠性民办幼儿园能够做到真正做到收费较低、面向大众,政府一般对其采取限

价政策。但是,在限价的同时政府如果不能给予民办幼儿园合理的财政补助,势必造成幼儿园运营经费减少,产生质量危机。

## 二、普惠性民办幼儿园财政补助现存问题

### (一)财政补助形式较为单一

民办幼儿园建设和发展的成本是多方面的,涉及到用地、基建、校舍租金、设备、人员经费、办公经费等各种支出。根据2017年《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》和此后各地陆续出台的普惠性民办幼儿园认定标准和管理办法来看,普惠性民办幼儿园的财政扶持政策主要包括间接和直接两个方面。间接方面主要包括享受当地教育用地、税费减免等优惠政策;直接方面则包括学前教育生均定额补助、租金补助、扩充学位补助和非普惠性幼儿园转为普惠性幼儿园一次性奖励资金等。不同的财政补助形式能解决普惠性民办幼儿园建设和发展过程中不同阶段和方面面临的问题,因此,多元的财政补助形式是必要的。但从财政补助政策的实际运行情况来看,明确制定了补助政策的省份和城市,大部分采取的是按月(或年)给予生均经费补助的形式。据调查,以幼儿生均经费形式补助的地区占到了69.57%<sup>[10]</sup>。部分省市同时还采取了一次性补助的形式,当幼儿园被认定为某一层次的普惠性幼儿园或者每新增一个标准班额时,给予一次性奖补,例如北京市、石家庄市、郑州市和贵阳市等。总之,全国各地基本还是以定期给予生均经费补助的形式来扶持普惠性民办幼儿园的发展,其它形式并不普遍<sup>[11]</sup>。生均经费补助资金有些地方明确指出必须用做公用经费,即使放宽补助资金的使用范围,生均经费补助形式也主要对于民办幼儿园办公经费、设备和人员经费等方面的成本补偿具有重要意义。对于民办幼儿园招生前的先期建设成本、招生后的扩建成本和非普惠性幼儿园转为普惠性幼儿园的启动成本等方面,生均经费补助形式的即时补偿作用是有限的。因此,需改变普惠性民办幼儿园财政补助形式较为单一的状况。

### (二)部分地区财政补助标准偏低

如表1所示,从有公开资料可查的部分省市的财政补助标准来看,有些地区的财政补助标准偏低。首先,从绝对数量来看,一些地区普惠性民办幼儿园的生均年补助标准只有一两百元,例如内蒙古自治区为120元/生·年,平均每月只有12元。大部分有数据可查的省市的生均年补助标准都只有几百元,平均每月不

到 100 元。财政补助标准偏低,使得这些地区的普惠性民办幼儿园更像名义上的,离真正的公益普惠性还有较大差距。其次,与公办幼儿园的财政补助标准相比,一些地区的普惠性民办幼儿园的补助标准偏低。例如,广西、河南、福建、内蒙古等地区普惠性民办幼儿园的生均财政补助标准低于公办幼儿园的生均财政补助标准。尤其是河南,公办幼儿园年生均补助标准为 3000~5000 元,普惠性民办幼儿园年生均补助标准只有 200 元。公办幼儿园的基本建设投资以及部分有编制的幼儿教师工资等都是直接由财政来支出的,其获得的办园补助主要是作为维持幼儿园正常运转的部分公用经费来使用的。而普惠性民办幼儿园则与公办幼儿园有很大不同,其办园的财政补助除了作为部分公

用经费使用外,还要补偿其前期的基本建设投资和支付在园工作幼儿教师的工资等。因此,即使部分省市普惠性民办幼儿园的生均财政补助标准与公办幼儿园的生均财政补助标准达到了一致,如果没有其它的经费来源,普惠性民办园也要比公办园面临更大的经费压力。再次,与自身的收费标准相比,部分省市普惠性民办幼儿园的补助标准偏低。许多省市普惠性民办幼儿园的收费标准每生每月都在几百元甚至上千元,一年的学费总额达到了几千甚至数万元/生,而大部分省市的财政补助标准都没有超过 1000 元/生·年。也就是说,普惠性民办幼儿园的儿童主要还是依靠缴纳学费来接受学前教育的,这也影响了民办幼儿园公益普惠性的程度。

表 1 部分省(自治区/直辖市)普惠性幼儿园补助及收费标准(单位:元/生·年)

| 省(市/区) | 普惠性民办园补助标准 | 普惠性民办园收费标准                  | 公办园补助标准   | 备注  |
|--------|------------|-----------------------------|-----------|---|
| 安徽     | 200~300    | 未规定                         | 不低于 500   |   |
| 浙江     | 500        | 不高于同级公办园的 2 倍               | 500       |   |
| 北京     | 12000      | 不高于公办幼儿园政府指导价。250×月数~750×月数 | 12000     | 降价成为普惠性民办幼儿园的,一次性补助 3000/生。对通过租赁场地新举办普惠性幼儿园(包括举办分址分部)给予租金补助。普惠性幼儿园新增学位,按照 10000 元/生的标准给予一次性扩学位补助。 |
| 福建     | 不超过 150    | 不高于公办园 2 倍                  | 不低于 450   |   |
| 甘肃     | 1000       | —                           | 1000      |   |
| 广西     | 200        | —                           | 300~500   |   |
| 河南     | 不低于 200    | —                           | 3000~5000 | 普惠性民办园每新增 1 个标准班按区域不同给予不低于 5 万~7 万的一次性奖补。   |
| 天津     | 2800~4400  | 不高于 1590×月数                 | 不低于 1200  |   |
| 江苏     | 不低于 300    | —                           | 不低于 300   |   |
| 江西     | —          | 不超过公办园收费标准的 50%             | 不低于 600   |   |
| 山东     | 不低于 710    | 420×月数~660×月数               | 不低于 710   |   |
| 内蒙古    | 120        | 378×月数~1375×月数              | 600       |   |
| 重庆     | 600~800    | 不超过 400×月数                  | 500~700   |   |
| 宁夏     | 不低于 160    | —                           | 300       |   |

注:本表根据各地区发布的文件或其它公开信息中的数据整理得出。相关标准未规定或者数据查不到的地区没有在本表列出。

### (三)各地财政补助标准差距较大

教育公平是教育发展的基本价值追求之一,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》中把促进公平作为国家的基本教育政策<sup>[12]</sup>。学前教育虽然并非义务教育,但由于其处于国民教育体系的第一个阶段,是幼儿发展的起始环节,对幼儿后续发展影响很大。已有研究发现,儿童的早期阶段是智力、情感和社会性发展的关键时期,具有非常大的可塑性,幼儿发

展即使存在一些缺陷,在这一阶段也可以得到最大程度地补救。如果错过了这段宝贵的关键期,再进行补偿将需要非常大的精力和成本,甚至无法再弥补矫正<sup>[13]</sup>。因此,学前教育阶段是幼儿发展非常重要的奠基期。这一阶段如果能接受到高质量的教育,幼儿以后的学习和发展将会有良好的基础。因此,学前教育承担着实现教育公平的肇始之责<sup>[14]</sup>。但是,当前我国各地对普惠性民办幼儿园的财政补助标准差距较大,

造成学前教育资源配置的地区和城乡差距,影响了教育公平的实现。如表 1、表 2 所示。

首先,不同省份和城市普惠性民办幼儿园的财政补助标准差别很大。从收集到的数据看,全国财政补助标准最高的地区是北京市,对普惠性民办幼儿园的财政补助达到了 12000 元/生·年,不仅与当地公办幼儿园的补助标准持平,还超过了普惠性民办幼儿园的收费标准,真正实现了民办幼儿园的公益普惠。从其它省份和城市的财政补助情况来看,有些地方达到了每年生均数千元,例如天津市、福州市、武汉市、沈阳市等。但一些省份或城市的年生均财政补助标准在 1000 元或以下,例如内蒙古自治区只有 120 元,北京是其 100 倍之多。其次,同一地区或城市的城乡间普惠性民办幼儿园财政补助标准也存在较大差距。许多地区采取城乡梯度化的财政补助策略,越靠近中心城区补助标准越高,越靠近农村补助标准越低。例如成都市,中心城区补助标准为 2400 元/生·年,近郊区县补助标准为 1000 元/生·年,远郊县市补助标准只有 800 元/生·年。再次,同一地区或城市不同层次的普惠性民办幼儿园财政补助标准同样存在较大差距。例如福州市,省级示范园补助标准为 4050 元/生·年;市级示范园补助标准为 3600 元/生·年;县(市)区级示范园补助标准为 3150 元/生·年;普通园补助标准为 2250 元/生·年。虽然由于各地物价水平和不同层次幼儿园办园成本的不同,采取差别化的财政补助政策具有一定合理性,但是这种差别不应该超出不同地区经济发展水平的差距,更不能成为造成不同地区之间、城乡之间、不同层次幼儿园之间办园水平和质量差距的新因素。例如,2018 年北京市的地区生产总值为 30320 亿元,内蒙古自治区的地区生产总值为 17289.2 亿元,北京市差不多是内蒙古自治区的两倍。人均地区生产总值北京市为 140211 元,内蒙古自治区为 68302 元,北京市是内蒙古自治区的两倍多一点<sup>①</sup>。但是,如前所述,对普惠性民办幼儿园的年生均财政补助标准北京市是内蒙古自治区的 100 倍,和两地之间的经济发展水平相比,这种差距显然是不合理的。再以城乡差别为例,有些地方(如成都市)中心城区的补助标准是近郊区和远郊区的两到三倍,也远远超出了当地城乡经济发展水平和办园成本的差异。农村和部分地区的学前教育发展本来就处于弱势地位,这种补助标准的差距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<sup>[15]</sup>。

①数据摘编自《中国统计摘要 2019》。

表 2 部分省会城市普惠性民办幼儿园补助标准(单位:元/生·年)

| 城市  | 普惠性民办园补助标准   |
|-----|--|
| 福州  | 省示范园 4050;市示范园 3600;县(市)区示范园 3150;普通园 2250   |
| 广州  | 1700   |
| 南宁  | 除自治区给予生均每学年 200 元补助外,自治区示范幼儿园:城区 1800、县 1500;自治区三星级幼儿园:城区 1500、县 1200 元;自治区二星级幼儿园:城区 1200、县 900;自治区一星级幼儿园:城区 1000、县 700。 |
| 石家庄 | 主城区 250×月数~300×月数。经审核认定的普惠园参加分类评定每升一个等级,一次性给予 10 万元的扶持补贴。已达到城市一类及以上等级并办园规范、运行良好的普惠园次年给予 6 万元/年的扶持发展资金。                   |
| 郑州  | 执行河南省政策,不低于 200。每新增 1 个标准班按照市辖区、县(市)及以下分别给予 7 万、5 万的一次性奖补。   |
| 武汉  | 一级及以上 3000;二级 2400;三级 2000   |
| 沈阳  | 城市 2880;农村 2400  |
| 南京  | 不低于 2200   |
| 南昌  | A 类 400;B 类 300;C 类 200  |
| 济南  | 不低于 1000   |
| 成都  | 中心城区 2400;近郊区县 1000;远郊县市 800   |
| 昆明  | 一级园 1000;二级园 800;三级园 500   |
| 银川  | 市示范园 1700;一类园 1400;二类园 1200;三类园 1000   |

注:本表根据各省会城市发布的文件或其它公开信息中的数据整理得出。执行省级标准或者数据查不到的省会城市没有在本表列出。

### 三、问题产生的原因分析

#### (一)部分地方政府财力有限

教育发展是一项需要耗费大量财力资源的事业,财力充足状况是制约教育发展的基础性因素。我国地域广大,各地经济发展水平以及由此决定的财力状况差距很大。如表 3 所示,从 2016 年全国各省、自治区、直辖市的财政收入情况来看,广东、江苏、上海、山东、浙江、北京等地名列前茅,都超过了 5000 亿元人民币。同时,这些财政收入较高地区也是学前教育发展较好的地区,更有可能给予普惠性民办幼儿园较高的财政补助,例如北京市、天津市和山东省。对于财政收入有限的省份和地区来说,面对除学前教育之外的诸多支出项目,其很难拿出更多的钱用来补助普惠性民办幼儿园。例如宁夏回族自治区和广西壮族自治区,他们的财政收入都较低,造成对普惠性民办幼儿园的财政补助标准也偏低。

表 3

中国 2016 年各省(自治区/直辖市)财政收入及占全国和地方财政收入比重统计

| 地区  | 绝对额<br>(亿元) | 占全国财政<br>收入比重(%) | 占地方财政<br>收入比重(%) | 地区 | 绝对额<br>(亿元) | 占全国财政<br>收入比重(%) | 占地方财政<br>收入比重(%) |
|-----|-------------|------------------|------------------|----|-------------|------------------|------------------|
| 北京  | 5081.26     | 3.2              | 5.8              | 湖北 | 3102.06     | 1.9              | 3.6              |
| 天津  | 2723.50     | 1.7              | 3.1              | 湖南 | 2697.88     | 1.7              | 3.1              |
| 河北  | 2849.87     | 1.8              | 3.3              | 广东 | 10390.35    | 6.5              | 11.9             |
| 山西  | 1557.00     | 1.0              | 1.8              | 广西 | 1556.27     | 1.0              | 1.8              |
| 内蒙古 | 2016.43     | 1.3              | 2.3              | 海南 | 637.51      | 0.4              | 0.7              |
| 辽宁  | 2200.49     | 1.4              | 2.5              | 重庆 | 2227.91     | 1.4              | 2.6              |
| 吉林  | 1263.78     | 0.8              | 1.4              | 四川 | 3388.85     | 2.1              | 3.9              |
| 黑龙江 | 1148.41     | 0.7              | 1.3              | 贵州 | 1561.34     | 1.0              | 1.8              |
| 上海  | 6406.13     | 4.0              | 7.3              | 云南 | 1812.29     | 1.1              | 2.1              |
| 江苏  | 8121.23     | 5.1              | 9.3              | 西藏 | 155.99      | 0.1              | 0.2              |
| 浙江  | 5301.98     | 3.3              | 6.1              | 陕西 | 1833.99     | 1.1              | 2.1              |
| 安徽  | 2672.79     | 1.7              | 3.1              | 甘肃 | 786.97      | 0.5              | 0.9              |
| 福建  | 2654.83     | 1.7              | 3.0              | 青海 | 238.51      | 0.1              | 0.3              |
| 江西  | 2151.47     | 1.3              | 2.5              | 宁夏 | 387.66      | 0.2              | 0.4              |
| 山东  | 5860.18     | 3.7              | 6.7              | 新疆 | 1298.95     | 0.8              | 1.5              |
| 河南  | 3153.48     | 2.0              | 3.6              | 其它 | —           | —                | —                |

注:本表财政收入绝对额均为地方本级收入。在所占比当中,全国财政收入为中央和地方财政收入之和,地方财政收入为全国各省(自治区/直辖市)财政收入之和。数据摘编自《中国财政年鉴 2017》。

学前教育的投入不仅与各地财力总量有关,由于各地人口数量不同,人均财力状况对普惠性民办幼儿园的财政补助影响也较大。如表 4 所示,从中国 2016 年各省、自治区、直辖市人均财政收入统计情况来看,上海、北京、天津位列前三甲,人均财政收入都超过了 17000 元,远高于其他省份。除上海缺乏相应的普惠性民办幼儿园的财政补助数据外,北京、天津都是全国做得最好的。此外,人均财政收入较高的山东和重庆对普惠性民办幼儿园的财政补助也较高。同样,很多人均财政收入较低的地区,如河南省和广西壮族自治区,人均财政收入分别只有 3317 元和 3231 元,位列全国的倒数第四、第三位。与此相对应,他们对普惠性民办幼儿园的财政补助都较低。

## (二)一些地方政府投入动力不足

财政充足状况只是为政府更多地向民办幼儿园投入经费提供了基础和可能,但并非唯一的决定因素。政府是否愿意补助更多数量的普惠性民办幼儿园并给予它们更多数额的财政补助,还与政府的投入意愿和努力程度有关。一般来说,地方政府更愿意把财政资金投入到容易体现政绩的领域,因此会优先考虑经济和基础设施建设等方面<sup>[16]</sup>。从教育内部来说,学前教育属于非义务教育,因此,许多地方政府也不会有足够的意愿和压力把有限的财政经费投入到学前教育领

域,尤其是民办幼儿园。我国早在 2010 年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中就指出,各级政府要将学前教育经费列入财政预算。新增教育经费要向学前

表 4 中国 2016 年各省(自治区/直辖市)人均财政收入统计

| 地区  | 人均财政<br>收入(元/人) | 人均财政<br>收入排序 | 地区 | 人均财政<br>收入(元/人) | 人均财政<br>收入排序 |
|-----|-----------------|--------------|----|-----------------|--------------|
| 北京  | 23394           | 2            | 湖北 | 5286            | 14           |
| 天津  | 17520           | 3            | 湖南 | 3966            | 25           |
| 河北  | 3827            | 26           | 广东 | 9511            | 6            |
| 山西  | 4239            | 22           | 广西 | 3231            | 29           |
| 内蒙古 | 8016            | 7            | 海南 | 6975            | 9            |
| 辽宁  | 5024            | 15           | 重庆 | 7347            | 8            |
| 吉林  | 4607            | 19           | 四川 | 4116            | 23           |
| 黑龙江 | 3018            | 31           | 贵州 | 4407            | 20           |
| 上海  | 26499           | 1            | 云南 | 3810            | 27           |
| 江苏  | 10167           | 4            | 西藏 | 4763            | 17           |
| 浙江  | 9528            | 5            | 陕西 | 4822            | 16           |
| 安徽  | 4332            | 21           | 甘肃 | 3021            | 30           |
| 福建  | 6884            | 10           | 青海 | 4039            | 24           |
| 江西  | 4699            | 18           | 宁夏 | 5773            | 12           |
| 山东  | 5921            | 11           | 新疆 | 5460            | 13           |
| 河南  | 3317            | 28           | 其它 | —               | —            |

注:本表财政收入均为地方本级收入,数据摘编自《中国财政年鉴 2017》。

教育倾斜。财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中要占合理比例,未来要有明显提高。各地根据实际研究制定公办幼儿园生均经费标准和生均财政拨款标准<sup>[17]</sup>。政策出台后,各级政府财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中所占比例确实有了很大提高,但对公办幼儿园生均经费标准和生均财政拨款标准的制定相对滞后,近几年各地才逐渐开始制定且标准较低。公办幼儿园尚且如此,让地方政府把更多的财政资金投入到民办学前教育领域,在缺乏有效的督导和激励机制的情况下,一些地方显得有些动力不足。例如江苏省、浙江省、福建省、内蒙古自治区等,他们的财政总收入都处在全国中等及以上水平,人均财政收入更是排在全国前十位(见表3、表4)。但是,这些地区对普惠性民办幼儿园的财政补助标准却相对偏低,与他们在全国的经济水平和发展财力状况不相匹配。相反,有的地区的财政状况并不好,但由于投入的积极性较高,对普惠性民办幼儿园的财政补助标准在全国却属于较高水平。例如甘肃省,2016年财政总收入和人均财政收入分别为786.97亿元和3021元,分别处于全国的倒数第五和倒数第二位,但其对普惠性民办幼儿园的财政补助标准却达到了1000元/生·年,在全国处于较高水平,超过了很多东部经济发达省份。因此,动力和积极性问题也是影响政府对普惠性民办幼儿园进行财政补助的重要因素。

### (三) 缺乏有效的监督考核机制

有效的监督考核机制是政府各项政策能够有效运行的前提。已有研究认为,教育改革中每个利益主体都存在两种立场:职责立场和自我利益立场<sup>[18]</sup>。职责立场由主体在组织中的职位决定;自我利益立场由个体利益决定。教育改革中不同参与主体所选择的行为策略,是其两种立场在博弈与妥协中综合权衡的产物<sup>[19]</sup>。因此,每个具有理性计算能力的主体(包括政府部门)在缺少有效的监督问责机制与激励机制的情况下,都有可能按自我利益的立场行动,从而不能实现公共利益<sup>[20]</sup>。事实上,自我利益与公共利益不一致的情况非常普遍。因此,一套完善的制度设计需要有良好的监督问责和激励机制。激励机制从内部动机激发政策参与主体从事该项活动的积极性,使他们愿意按政策制定者的意图行事;而监督问责机制则主要从外部压力加强对政策执行者的约束,使他们不得不按政策制定者的意图行事<sup>[21]</sup>。

虽然2012年教育部就印发了《学前教育督导评估暂行办法》(以下简称《督导办法》)的通知,并把“加大

学前教育经费投入,落实各项财政支持政策,构建学前教育公共服务体系等方面的情况”<sup>[22]</sup>纳入督导评估的主要内容。但是从其具体的督导评估指标体系来看,整体较为笼统,缺乏可操作性,造成地方政府在实际执行过程中自由裁量权过大。虽然在文件中也提到各地要结合本地实际情况,制订本省(区、市)学前教育督导评估实施方案,做好督导评估工作。但各地制订的具体实施方案并没有很好地对《督导办法》中的督导评估指标进行细化并建立相应的标准,难以起到督导评估的效果。例如一些省份的《学前教育督导评估实施方案》对评分细则这样规定,“学前教育经费向薄弱地区倾斜,新增教育经费向学前教育倾斜记1分,否则不得分”“制定生均经费标准和财政拨款标准记1分,否则不得分”<sup>[23]</sup>。这些评分细则只注重经费投入有无问题,而对学前教育经费向薄弱地区倾斜的力度,新增教育经费向学前教育倾斜的力度以及生均经费标准和财政拨款标准具体是多少并不关心,因此,才会出现上文所述一些地区投入的意愿和压力不足,对普惠性民办幼儿园财政补助标准偏低的问题。

## 四、未来改革方向

### (一) 制定全国统一的财政补助基准定额标准

由于缺乏全国统一的学前教育财政补助标准基准定额,各地对普惠性民办幼儿园的财政补助标准设置比较随意,造成部分地区标准偏低和区域间差距较大,既对普惠性民办幼儿园的质量保障不利,同时也阻碍了学前教育公平的实现。我们可以仿照义务教育的一些做法,例如,从2016年春季学期开始,我国实行了城乡统一、区域之间大体相当的义务教育学校生均公用经费基准定额标准。基准定额标准为:中西部地区普通小学每生每年600元、普通初中每生每年800元;东部地区普通小学每生每年650元、普通初中每生每年850元。基准定额确定以后,各地对城乡义务教育学校(含民办学校)要按照不低于基准定额的标准补助公用经费,并适当提高一些特殊学校如小规模学校的补助水平<sup>[24]</sup>,这大大提高了义务教育公用经费投入的稳定性和数量保障。对于学前教育,我们也可以采取同样的做法,制定全国统一的学前教育财政补助基准定额标准,对包括普惠性民办幼儿园在内的所有普惠性幼儿园进行补助,各地要按照不低于基准定额的标准补助经费。

### (二) 加大对财力薄弱地区财政转移支付力度

在一些地方政府财力确实有限的情况下,即使他们有

向普惠性民办幼儿园投入更多经费的意愿,也显得力不从心。义务教育针对此种情况采取的是中央和地方分项目、按比例分担的策略,例如针对义务教育学校生均公用经费基准定额,中央和地方分担比例,西部地区及中部地区比照实施西部大开发政策的县(市、区)为8:2,中部其它地区为6:4,东部地区为5:5<sup>[25]</sup>。我们同样可以参照义务教育的做法对学前教育财政补助基准定额实行中央和地方按比例分担的机制,中央重点对财力薄弱地区进行扶持。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的通知》中指出,对于学前教育等非义务教育,实行以政府投入为主的多渠道经费筹措机制,总体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,中央承担的经费通过转移支付的方式拨付给地方使用<sup>[26]</sup>。幼儿园财政补助基准定额确定以后,根据中央和地方应该承担的经费比例,中央部分要设立专项资金,纳入国库集中支付管理。省财政厅和县(区)财政局要分别开设中央专项资金财政零余额账户和中央专项资金特设专户,专门用于中央专项资金的支付核算管理。中央专项资金拨付给省财政厅以后,由省财政厅直接支付到县(区)财政局,并由县(区)财政局直接支付到收款人或学校。中央有关部门对专项资金的支付情况进行全程跟踪,动态监控<sup>[27]</sup>。

### (三)完善监督考核和奖惩机制

如前所述,如果国家制定的某项政策或制度缺乏相应的监督问责和激励机制,那么该项政策或制度很可能在执行过程中遇到障碍甚至无法有效实施<sup>[28]</sup>。显然,作为理性的、具有升迁倾向的地方官员很多时候缺乏供给难以观测政绩类公共服务的主观意愿和内在动机,因此必须从外在的压力和约束当中寻求解决问题的办法。这就要求建立并完善政策执行的监督考核机制,作为对政府相关责任人进行奖惩的依据<sup>[29]</sup>。将学前教育的普及和普惠性目标及相关政策措施落实情况作为对省级政府履行教育职责督导评估的重要内容,作为地方各级党委和政府督查工作的重点任务,纳入督导评估和目标考核体系。国务院教育督导委员会制定普及学前教育督导评估办法,以县为单位对普及学前教育情况进行评估,省级为主推动实施,国家审核认定。省级政府要建立专项督查制度,加强对普惠性资源配置、经费投入与成本分担机制等政府责任落实情况的督导检查<sup>[30]</sup>。同时,省以下各级地方人民政府教育督导机构也要加强对本地各部门发展学前教育包括普惠性民办幼儿园情况的督导检查,并向本级政府报告督导评估结果。督导评估结果要及时向社会发布,

对发展包括普惠性民办幼儿园在内的学前教育成效显著的地区政府给予表彰奖励,对不能认真履行职责,任务不达标的地区政府及相关责任人进行问责。

## 参 考 文 献

- [1]教育部等. 教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见[EB/OL]. (2017-05-02)[2019-11-08]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201705/t20170502\\_303514.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201705/t20170502_303514.html).
- [2][17]国务院. 国务院关于当前发展学前教育的若干意见[EB/OL]. (2010-11-24)[2019-11-08]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201011/t20101124\\_111850.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201011/t20101124_111850.html).
- [3][5][6]杨卫安, 邬志辉. 普惠性学前教育的内涵与实现路径[J]. 广西社会科学, 2014(10): 199-202.
- [4]冯晓霞. 大力发展普惠性幼儿园是解决入园难入园贵的根本[J]. 学前教育研究, 2010(5): 4-6.
- [7][12]国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL]. (2010-07-29)[2019-11-08]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729\\_171904.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html).
- [8][9]杨晓萍, 李敏. 焦点与转向: 我国学前教育质量研究述评[J]. 教育研究, 2016(8): 74-80, 104.
- [10][11]王声平, 皮军功, 关荆晶. 政府发展和管理普惠性民办幼儿园的现状及其改进建议[J]. 学前教育研究, 2018(8): 17-27.
- [13]刘占兰. 学前教育必须保持教育性和公益性[J]. 教育研究, 2009(5): 31-36.
- [14][15]洪秀敏, 罗丽. 公平视域下我国城乡学前教育发展差异分析[J]. 教育学报, 2012(5): 73-81.
- [16][20]杨卫安, 邬志辉. 改革开放后农村义务教育供给责任变迁的制度逻辑及启示——中央与地方关系的视角[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2013(1): 148-151.
- [18][19]刘国艳. 教育改革的多重制度逻辑分析[J]. 教育研究与实验, 2014(4): 22-25.
- [21][29]杨卫安, 邬志辉. 机制设计理论与城乡教育一体化建设[J]. 理论与改革, 2012(5): 57-59.
- [22]教育部. 学前教育督导评估暂行办法[EB/OL]. (2012-02-12)[2019-11-08]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/s6500/201202/t20120212\\_136728.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/s6500/201202/t20120212_136728.html).
- [23]海南省人民政府教育督导室. 海南省学前教育督导评估实施方案[EB/OL]. (2016-02-04)[2019-11-08]. <http://www.hainan.gov.cn/hainantjgw201602/4e462e6bb60a44d4b1a0bdcc1a443cf3.shtml>.
- [24][25]国务院. 国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知[EB/OL]. (2015-11-28)[2019-11-08]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/28/content\\_10357.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/28/content_10357.htm).
- [26]国务院办公厅. 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的通知[EB/OL]. (2019-06-04)[2019-11-08]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201906/t20190604\\_384344.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201906/t20190604_384344.html).

[27]财政部,教育部.农村义务教育经费保障机制改革中央专项资金支付管理暂行办法[EB/OL].(2006-04-06)[2019-11-08]. [http://www.moe.gov.cn/srbsite/A05/s7052/200604/t20060406\\_78327.html](http://www.moe.gov.cn/srbsite/A05/s7052/200604/t20060406_78327.html).

[28]邬志辉,王存.农村被撤并学校资产处置的政策选择[J].教育发展研究,2009(21):6-10.

[30]中共中央,国务院.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[EB/OL].(2018-11-15)[2019-11-08]. [http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/15/content\\_5340776.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/15/content_5340776.htm).

## The Problem and Improvement of Financial Subsidy for Generally Beneficial Private Kindergartens

### ——An Investigation Based on the Subsidy Standards of Some Regions in China

Weian Yang, Yuan Yuan, Dandan Yue

(China Institute of Rural Education Development, Northeast Normal University, Changchun 130024)

**Abstract:** The government financial subsidy is a key factor for private kindergartens to realize the generally beneficial feature. Sufficient financial subsidies are of great significance for generally beneficial private kindergartens to achieve the goal of low fees, facing the public and ensuring the quality of running a kindergarten. At present, the financial subsidy of generally beneficial private kindergartens in China has some problems, such as single form, low standard in some regions and large gap between different regions. The main reasons for the problems are the limited financial resources of local governments, the lack of investment power and the lack of effective supervision and assessment mechanism. Therefore, the future direction of reform includes establishing a unified national standard for financial subsidies, increasing financial transfer payments in areas with weak financial resources, and improving supervision, assessment, reward and punishment mechanisms.

**Key words:** private kindergartens; generally beneficial; financial subsidy; transfer payment

责任编辑 张河森