

我国学前教育生均经费标准和生均财政拨款标准研究

——基于 OECD 2012 年度教育统计报告的数据分析

袁 媛 杨卫安

(东北师范大学 吉林 长春 130117)

摘 要 :目前 ,我国学前教育生均投入较低 ,家庭花费所占比例偏高。国家需要制定合理的学前教育生均经费标准和生均财政拨款标准。通过国际比较来确定这两个标准是一种切实可行的方法 ,根据 OECD2012 年度教育统计报告的数据分析 2011 年我国学前教育生均经费应为 7016.6 元 ,其中生均财政拨款标准应为 5732.56 元。学前教育生均经费标准和生均财政拨款标准不是一个静止的概念 ,要根据国家经济发展水平和财力状况的变化而有所调整。

关键词 :学前教育 ;生均经费标准 ;生均财政拨款标准 ;OECD 2012 年度教育统计报告

中图分类号 :F08 ;G40-054

文献标识码 :A

文章编号 :1003-4870(2013)03-0015-05

2010 年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》指出 ,各地要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。这是保障学前教育经费投入 ,实现学前教育普及和公益性的重要举措。但是 ,生均经费标准和生均财政拨款标准很难直接测算 ,它们受经济发展水平、政府财力状况、物价水平、受教育人口数量等多重因素的影响和制约。在投入标准缺乏和很难测算的状况下 ,通过国际比较尤其是与教育发达国家的比较就成为探讨我国学前教育投入标准的一种切实可行的方法。

一、我国学前教育生均经费和生均财政拨款现状

在 2001~2010 年 ,我国不管是学前教育总经费 ,还是财政性学前教育经费 ,以及由家庭直接承担的学杂费 ,都呈现出快速增长的状况。如表 1 所示 ,学前教育总经费由 2001 年的 60.28 亿元增加到 2010 年的

728.01 亿元 ,年均增长 31.89% ,财政性学前教育经费由 36.39 亿元增长到 244.35 亿元 ,年均增长 23.57% ,增长最快的是学杂费收入 ,由 9.97 亿元增加到 384.20 亿元。学前教育生均经费和生均财政拨款也与总经费的增长相适应 ,表现出较快的增长态势。人均学前教育经费在 2001 年为 298.17 元 ,到了 2010 年增加到 2445.73 元 ,年均增长 26.34% ;人均财政性学前教育经费由 179.96 元增加到 820.89 元 ,年均增长 18.37% ;人均学杂费收入增长更快 ,由 49.33 元增加到 1290.70 元 ,年均增长 43.72%。

虽然我国学前教育经费增长迅速 ,但是依然存在着许多问题和不足。主要表现在 :第一 ,由家庭直接承担的学杂费增长过快 ,削弱了学前教育的公益性和普惠性。第二 ,虽然增长迅速 ,但是我国与世界其他国家相比 ,尤其是与一些教育发达国家相比 ,我国学前教育生均投入还处于较低水平 ,落后于世界大多数国家。

收稿日期 2013-04-29

基金项目 :2009 年度教育部“新世纪优秀人才支持计划”“城乡教育一体化的政策设计研究”(项目编号 NCET-10-0283) ;吉林省教育科学“十二五”规划 2013 年度课题“吉林省学前教育发展现状与推进机制研究”

作者简介 :袁媛 ,女 ,东北师范大学人文学院学前教育系讲师 ,华东师范大学教育学博士后 ,主要从事教育史、学前教育研究 ;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农村教育研究所讲师 ,主要从事教育管理与教育政策研究。

表 1

2001~2010 年我国学前教育经费情况统计

| 年份 | 幼儿园教育经费(千元) | 幼儿园财政性教育经费(千元) | 幼儿园学杂费收入(千元) | 在园(班)人数(人) | 人均幼儿园教育经费(元) | 人均幼儿园财政性教育经费(元) | 人均幼儿园学杂费收入(元) |
|-------|-------------|----------------|--------------|------------|--------------|-----------------|---------------|
| 2001 | 6028441 | 3638545 | 997433 | 20218371 | 298.17 | 179.96 | 49.33 |
| 2002 | 6758440 | 4163890 | 1100610 | 20360245 | 331.94 | 204.51 | 54.06 |
| 2003 | 7425770 | 4623900 | 1197160 | 20039061 | 370.56 | 230.74 | 59.74 |
| 2004 | 8751690 | 5450010 | 1382350 | 20894002 | 418.86 | 260.84 | 66.16 |
| 2005 | 10455240 | 6572379 | 1499811 | 21790290 | 479.81 | 301.62 | 68.83 |
| 2006 | 12452590 | 7950810 | 1761840 | 22638509 | 550.06 | 351.21 | 77.82 |
| 2007 | 15713892 | 10282693 | - | 23488300 | 669.01 | 437.78 | - |
| 2008 | 19884157 | 13294440 | 4892165 | 24749600 | 803.41 | 537.16 | 197.67 |
| 2009 | 24478920 | 16627392 | 6356699 | 26578141 | 921.02 | 625.6 | 239.17 |
| 2010 | 72801425 | 24435264 | 38419749 | 29766695 | 2445.73 | 820.89 | 1290.7 |
| 年均增长率 | 31.89% | 23.57% | 50.03% | 4.39% | 26.34% | 18.37% | 43.72% |

资料来源:2002-2011 年度《中国教育经费统计年鉴》。

表 2

2009 年世界部分国家公共学前教育投入和私人学前教育投入情况比较

单位:美元

| 国家 | 生均总投入 | 生均公共投入 | 生均私人投入 | | |
|----------|----------|----------|---------|------------|----------|
| | | | 生均家庭花费 | 生均其它私人团体投入 | 生均私人投入合计 |
| 澳大利亚 | 8493.00 | 4365.40 | 4093.63 | 25.48 | 4127.60 |
| 奥地利 | 8202.00 | 5905.44 | 1049.86 | 1246.70 | 2296.56 |
| 比利时 | 5696.00 | 5496.64 | 187.97 | 5.70 | 199.36 |
| 加拿大 | - | - | - | - | - |
| 智利 | 3885.00 | 3150.74 | 722.61 | - | 734.27 |
| 捷克 | 4452.00 | 4095.84 | 293.83 | 62.33 | 356.16 |
| 丹麦 | 8785.00 | 7695.66 | 1089.34 | - | 1089.34 |
| 爱沙尼亚 | 2551.00 | 2515.29 | 35.71 | - | 35.71 |
| 芬兰 | 5553.00 | 5014.36 | - | - | 538.64 |
| 法国 | 6185.00 | 5820.09 | 364.92 | - | 364.92 |
| 德国 | 7862.00 | 5519.12 | - | - | 2342.88 |
| 希腊 | - | - | - | - | - |
| 匈牙利 | 4745.00 | - | - | - | - |
| 冰岛 | 9636.00 | 7429.36 | 1840.48 | 356.53 | 2206.64 |
| 爱尔兰 | - | - | - | - | - |
| 以色列 | 3998.00 | 3146.43 | 787.61 | 63.97 | 851.57 |
| 意大利 | 7948.00 | 7248.58 | 699.42 | - | 699.42 |
| 日本 | 5103.00 | 2296.35 | 1954.45 | 852.20 | 2806.65 |
| 韩国 | 6047.00 | 2576.02 | 3186.77 | 284.21 | 3470.98 |
| 卢森堡 | 16247.00 | 16019.54 | 194.96 | 32.49 | 227.46 |
| 墨西哥 | 2158.00 | 1756.61 | 399.23 | 2.16 | 401.39 |
| 荷兰 | 7437.00 | 7340.32 | 96.68 | - | 96.68 |
| 新西兰 | 11202.00 | 9286.46 | 1915.54 | - | 1915.54 |
| 挪威 | 6696.00 | 5651.42 | 1044.58 | - | 1044.58 |
| 波兰 | 5610.00 | 4549.71 | 1060.29 | - | 1060.29 |
| 葡萄牙 | 5661.00 | - | - | - | - |
| 斯洛伐克 | 4433.00 | 3705.99 | 633.92 | 97.53 | 727.01 |
| 斯洛文尼亚 | 7979.00 | 6327.35 | 1643.67 | 7.98 | 1651.65 |
| 西班牙 | 6946.00 | 5355.37 | 1590.63 | - | 1590.63 |
| 瑞典 | 6549.00 | 6549.00 | - | - | - |
| 瑞士 | 5147.00 | - | - | - | - |
| 土耳其 | - | - | - | - | - |
| 英国 | 6493.00 | 5837.21 | 655.79 | - | 655.79 |
| 美国 | 8396.00 | 6792.36 | 1603.64 | - | 1603.64 |
| OECD 平均 | 6670.00 | 5449.39 | - | - | 1220.61 |
| EU21 平均 | 6807.00 | 6010.58 | - | - | 796.42 |
| 中国(2010) | 361.29 | 121.26 | 190.66 | - | 240.02 |

资料来源:Education at a Glance 2012: OECD Indicators.

① 根据 2010 年人民币对美元的平均汇率 1 6.7695 计算得出。

如表 2 所示,我国 2010 年生均学前教育投入为 361.29 美元,国际经济合作与发展组织(OECD)2009 年就已达到了 6670.00 美元,其中欧洲 21 个国家的平均水平为 6807.00 美元,我国仅相当于国际经济合作与发展组织(OECD)统计的各国平均水平的 5.42%,欧洲 21 个国家的平均水平的 5.31%;而生均学前教育公共投入,我国 2010 年为 121.26 美元,国际经济合作与发展组织(OECD)平均为 5449.39 美元,欧洲 21 个国家的平均水平为 6010.58 美元,我国仅相当于它们的 2.23%和 2.02%。学前教育生均私人投入,包括生均家庭花费也与这些国家有很大差距,但差距远远小于生均学前教育公共投入。这说明我国学前教育不仅在总投入上低于国际经济合作与发展组织(OECD)国家,在经费来源结构上也与这些国家有很大不同。国际经济合作与发展组织(OECD)国家以公共投入为主,而我国私人投入尤其是家庭花费占了更大的比例。

二、学前教育生均经费如何确定

各国生均学前教育经费投入及平均水平可以衡量我国学前教育生均经费的高低,但是以此来作为我国学前教育生均经费的标准存在着很大的问题。因为生均经费标准受到多重因素的影响,包括各国的经济发展水平、政府财力状况、物价水平、受教育人口数量等等,如果不综合考虑这些影响因素,学前教育生均经费标准确定的科学性和合理性就可能存在较大偏差。根据国际惯例,人们一般以学前教育生均投入与人均 GDP 的相对比例来作为衡量一国学前教育生均经费标

表 4

根据 OECD 国家水平我国 2011 年学前教育生均经费应达到的标准

单位:元

| 地区 | 人均地区生产总值 | 生均经费标准 | 地区 | 人均地区生产总值 | 生均经费标准 |
|-----|----------|---------|----|----------|--------|
| 总 | 35083 | 7016.6 | - | - | - |
| 北京 | 80394 | 16078.8 | 湖南 | 29828 | 5965.6 |
| 天津 | 84337 | 16867.4 | 广东 | 50295 | 10059 |
| 河北 | 33571 | 6714.2 | 广西 | 25315 | 5063 |
| 山西 | 30974 | 6194.8 | 海南 | 28797 | 5759.4 |
| 内蒙古 | 57515 | 11503 | 重庆 | 34500 | 6900 |
| 辽宁 | 50299 | 10059.8 | 四川 | 26133 | 5226.6 |
| 吉林 | 38321 | 7664.2 | 贵州 | 16413 | 3282.6 |
| 黑龙江 | 32615 | 6523 | 云南 | 18957 | 3791.4 |
| 上海 | 82560 | 16512 | 西藏 | 20077 | 4015.4 |
| 江苏 | 61649 | 12329.8 | 陕西 | 33142 | 6628.4 |
| 浙江 | 58665 | 11733 | 甘肃 | 19517 | 3903.4 |
| 安徽 | 25340 | 5068 | 青海 | 28891 | 5778.2 |
| 福建 | 46972 | 9394.4 | 宁夏 | 32392 | 6478.4 |
| 江西 | 25884 | 5176.8 | 新疆 | 29496 | 5899.2 |
| 山东 | 47260 | 9452 | 台湾 | - | - |
| 河南 | 28981 | 5796.2 | 香港 | - | - |
| 湖北 | 34131 | 6826.2 | 澳门 | - | - |

资料来源:《中国统计摘要 2012》和《中国发展报告 2012》。

表 3

2009 年世界部分国家学前教育生均投入与人均 GDP 比例

单位:%

| 国家 | 比例 | 国家 | 比例 |
|------|----|------------|----|
| 澳大利亚 | 21 | 卢森堡 | 20 |
| 奥地利 | 21 | 墨西哥 | 15 |
| 比利时 | 16 | 荷兰 | 18 |
| 加拿大 | - | 新西兰 | 38 |
| 智利 | 26 | 挪威 | 12 |
| 捷克 | 17 | 波兰 | 30 |
| 丹麦 | 23 | 葡萄牙 | 23 |
| 爱沙尼亚 | 13 | 斯洛伐克 | 20 |
| 芬兰 | 15 | 斯洛文尼亚 | 29 |
| 法国 | 18 | 西班牙 | 22 |
| 德国 | 22 | 瑞典 | 18 |
| 希腊 | - | 瑞士 | 11 |
| 匈牙利 | 24 | 土耳其 | - |
| 冰岛 | 26 | 英国 | 19 |
| 爱尔兰 | - | 美国 | 19 |
| 以色列 | 15 | OECD 平均 | 20 |
| 意大利 | 25 | EU21 平均 | 21 |
| 日本 | 16 | 中国(2010 年) | 8 |
| 韩国 | 22 | - | - |

资料来源:Education at a Glance 2012: OECD Indicators.

准的重要指标。如表 3 所示,2009 年国际经济合作与发展组织(OECD)国家学前教育生均投入与人均 GDP 比例平均为 20%,其中欧洲 21 国的这一比例更高一些,达到了 21%。我国的这一比例与这些国家相比要低得多,只有 8%。

如果按照国际经济合作与发展组织(OECD)国家学前教育生均投入与人均 GDP 比例平均 20%的标准,2011 年我国学前教育生均经费应为 7016.6 元。由于各省的人均 GDP 水平又存在着很大的差距,如表 4 所

示,排在前三名的省份是天津、上海、北京,分别达到了84337元、82560元、80394元,而排在后三位的省份是贵州、云南和甘肃,分别为16413元、18957元、19517元。如果各省都按人均生产总值20%的标准来确定本省的学前教育生均经费标准的话,会造成学前教育发展的地区不均衡,有违学前教育发展的公平性原则。因此,应以全国人均GDP来确定我国学前教育经费生均经费的最低标准,人均地区生产总值较高的省份,可以适当高于这个最低标准。而人均GDP较低的省份,应按照国家最低标准来执行,差额不足部分可以考虑由中央财政通过转移支付来解决。

三、学前教育生均财政拨款标准如何确定

学前教育经费既包括公共投入,也包括私人投入。学前教育是各级教育中公共性最强、社会受益面最广的一项社会公共事业,对幼儿个体、对母亲及其家庭、对社会都具有巨大的效益,学前教育也因此成为各国教育和福利的重要组成部分,从而得到政府的财政投入和直接供给。^[1]虽然,各个国家学前教育公共投入和私人投入之间没有一个统一的比例,但是,公共投入在大部分国家都保持了一个较高的比例。如表5所示,OECD国家学前教育公共投入所占学前教育总投入的比例平均达到了81.7%以上,其中欧洲21国更是平均

达到了88.3%。我国2010年学前教育公共投入所占比例只有33.6%,与OECD国家还存在很大的差距。

根据国际经济合作与发展组织(OECD)国家学前教育公共投入与私人投入81.7%:18.3%的比例,结合上文对我国学前教育生均经费标准的确定,我们可以计算出生均财政拨款标准以及生均非财政性投入。如表6所示,如果2011年我国生均经费标准为7016.6元的话,按照OECD国家的公共和私人学前教育投入比例,我国生均财政拨款标准应为5732.56元。同样,考虑到各省经济发展水平以及财政状况的差别,我们可以把5732.56元作为学前教育生均财政拨款的最低标准。经济发展水平以及财政状况较好的省份,可以适当高于这个最低标准;而经济发展水平以及财政状况较差的省份,也应按照这个标准来执行,差额不足部分由中央财政通过转移支付来解决。

需要指出的是,OECD国家对学前教育的投入是随着本国经济发展水平的提高而提高的。也就是说,这些国家对学前教育投入总量、公共支出总量、生均经费支出、生均财政拨款支出等的绝对量都是不断增加的。正是因为这样,使得这些国家在衡量一国学前教育投入水平的相对指标方面是相对稳定的。比如,OECD国家学前教育投入占各国GDP的平均比例基本稳定在0.5%左右;再从学前教育公共投入与私人投入的比重

表5 2009年世界部分国家公共学前教育投入和私人学前教育投入的相对比例 单位:%

| 国家 | 公共投入 | 私人投入 | | | 国家 | 公共投入 | 私人投入 | | |
|------|-------|-------|----------|-------|----------|--------|-------|----------|-------|
| | | 家庭花费 | 其它私人团体投入 | 合计 | | | 家庭花费 | 其它私人团体投入 | 合计 |
| 澳大利亚 | 51.40 | 48.20 | 0.30 | 48.60 | 卢森堡 | 98.60 | 1.20 | 0.20 | 1.40 |
| 奥地利 | 72.00 | 12.80 | 15.20 | 28.00 | 墨西哥 | 81.40 | 18.50 | 0.10 | 18.60 |
| 比利时 | 96.50 | 3.30 | 0.10 | 3.50 | 荷兰 | 98.70 | 1.30 | - | 1.30 |
| 加拿大 | | | | | 新西兰 | 82.90 | 17.10 | - | 17.10 |
| 智利 | 81.10 | 18.60 | | 18.90 | 挪威 | 84.40 | 15.60 | - | 15.60 |
| 捷克 | 92.00 | 6.60 | 1.40 | 8.00 | 波兰 | 81.10 | 18.90 | - | 18.90 |
| 丹麦 | 87.60 | 12.40 | - | 12.40 | 葡萄牙 | - | - | - | - |
| 爱沙尼亚 | 98.60 | 1.40 | - | 1.40 | 斯洛伐克 | 83.60 | 14.30 | 2.20 | 16.40 |
| 芬兰 | 90.30 | - | - | 9.70 | 斯洛文尼亚 | 79.30 | 20.60 | 0.10 | 20.70 |
| 法国 | 94.10 | 5.90 | - | 5.90 | 西班牙 | 77.10 | 22.90 | - | 22.90 |
| 德国 | 70.20 | - | - | 29.80 | 瑞典 | 100.00 | - | - | - |
| 希腊 | - | - | - | - | 瑞士 | - | - | - | - |
| 匈牙利 | - | - | - | - | 土耳其 | - | - | - | - |
| 冰岛 | 77.10 | 19.10 | 3.70 | 22.90 | 英国 | 89.90 | 10.10 | - | 10.10 |
| 爱尔兰 | - | - | - | - | 美国 | 80.90 | 19.10 | - | 19.10 |
| 以色列 | 78.70 | 19.70 | 1.60 | 21.30 | 经合组织国家平均 | 81.70 | - | - | 18.30 |
| 意大利 | 91.20 | 8.80 | - | 8.80 | 欧洲21国平均 | 88.30 | - | - | 11.70 |

资料来源:Education at a Glance 2012: OECD Indicators.

表 6

根据 OECD 国家水平我国 2011 年学前教育生均财政拨款标准

单位:元

| 地区 | 生均经费标准 | 生均财政拨款标准 | 生均私人投入 | 地区 | 生均经费标准 | 生均财政拨款标准 | 生均私人投入 |
|-----|----------|----------|---------|----|----------|----------|---------|
| 总 | 7016.60 | 5732.56 | 1284.04 | | | | |
| 北京 | 16078.80 | 13136.38 | 2942.42 | 湖南 | 5965.60 | 4873.90 | 1091.70 |
| 天津 | 16867.40 | 13780.67 | 3086.73 | 广东 | 10059.00 | 8218.20 | 1840.80 |
| 河北 | 6714.20 | 5485.50 | 1228.70 | 广西 | 5063.00 | 4136.47 | 926.53 |
| 山西 | 6194.80 | 5061.15 | 1133.65 | 海南 | 5759.40 | 4705.43 | 1053.97 |
| 内蒙古 | 11503.00 | 9397.95 | 2105.05 | 重庆 | 6900.00 | 5637.30 | 1262.70 |
| 辽宁 | 10059.80 | 8218.86 | 1840.94 | 四川 | 5226.60 | 4270.13 | 956.47 |
| 吉林 | 7664.20 | 6261.65 | 1402.55 | 贵州 | 3282.60 | 2681.88 | 600.72 |
| 黑龙江 | 6523.00 | 5329.29 | 1193.71 | 云南 | 3791.40 | 3097.57 | 693.83 |
| 上海 | 16512.00 | 13490.30 | 3021.70 | 西藏 | 4015.40 | 3280.58 | 734.82 |
| 江苏 | 12329.80 | 10073.45 | 2256.35 | 陕西 | 6628.40 | 5415.40 | 1213.00 |
| 浙江 | 11733.00 | 9585.86 | 2147.14 | 甘肃 | 3903.40 | 3189.08 | 714.32 |
| 安徽 | 5068.00 | 4140.56 | 927.44 | 青海 | 5778.20 | 4720.79 | 1057.41 |
| 福建 | 9394.40 | 7675.22 | 1719.18 | 宁夏 | 6478.40 | 5292.85 | 1185.55 |
| 江西 | 5176.80 | 4229.45 | 947.35 | 新疆 | 5899.20 | 4819.65 | 1079.55 |
| 山东 | 9452.00 | 7722.28 | 1729.72 | 台湾 | - | - | - |
| 河南 | 5796.20 | 4735.50 | 1060.70 | 香港 | - | - | - |
| 湖北 | 6826.20 | 5577.01 | 1249.19 | 澳门 | - | - | - |

来看, OECD 国家 2003 年的平均比例为 81.5%:18.5%, 2009 年为 81.7% :18.3%, 变化也很小。这种稳定性对于我们具有重要的意义和启示:首先,它使我们与这些国家进行国际比较更具有科学性,不会因为采用这些国家哪一年的数据而在研究结果上有什么不同,因此具有重要的方法论意义。其次,它启示我们生均经费标准和生均财政拨款标准并不是一个静止的概念,而要根据国家经济发展水平和财力状况的变化进行调整。鉴

于我国 GDP 总量的不断提高以及政府财力的不断增强,这些标准应该是一个不断提高的过程。

参 考 文 献

[1]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.

How to Determine Expenditure Standard Per Student and Financial Allocation Standard in Preschool Education: Based on the Data of Education at A Glance 2012: OECD Indicators

YUAN Yuan¹, YANG Weian²

(1.College of Humanities & Sciences, Northeast Normal University, Changchun 130117,China;

2.Institute of Rural Education, Northeast Normal University, Changchun 130024,China)

Abstract: At present, expenditure per student is low in our preschool education, but proportion of family is high. Our country needs to make a reasonable expenditure standard per student and financial allocation standard in preschool education. Through international comparison to determine the two standards is a feasible method. According to Education at a Glance 2012: OECD indicators, expenditure per student should be 7016.6 yuan in 2011, among them, financial funds should be 5732.56 yuan. The expenditure standard per student and financial allocation standard in preschool education is not a static concept, we should change and adjustment the two standards according to the national economic and financial situation.

Key words: preschool education; average expenditure per student; financial allocation standard; Education at a Glance 2012: OECD Indicators

责任编辑 肖利洪