

# 我国学前教育中政府投入责任综述

王超

(浙江财经大学 财政与公共管理学院, 浙江 杭州 310018)

**摘要:**学前教育中的政府责任缺失是造成当今学前教育机会不公平、幼儿“入园难、入园贵”问题突出的重要原因,其中政府“财政责任”不明确则是关键。通过对已有文献的梳理归纳,阐明政府投入学前教育的必要性,分析当前政府投入责任缺失的具体表现及影响,进而提出政府履行投入职责应遵循的基本原则,以保障学前教育事业健康发展。

**关键词:**学前教育;政府责任;财政投入

**中图分类号:**G619.20

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-5884(2014)08-0018-03

我国在20世纪末进行了学前教育体制改革,开始推行学前教育社会化。但是,在政府责任不明晰、财政投入不足的情况下,许多地方政府为减轻支出负担,盲目将学前教育推向市场,导致国内公办幼儿园和集体办幼儿园数量大幅减少,民办幼儿园数量激增。优质公办园供不应求、民办园自主定价收费过高,使“入园难、入园贵”问题日趋严重,弱势群体及低收入家庭负担更为沉重,大大损害了学前教育公平和教育平等权。因此,明确学前教育中的政府责任已经为化解矛盾的关键,而现阶段最迫切、最为具体的政府职责应是其“财政责任”。

## 1 政府承担学前教育投入责任的理论依据

国内外学者主要从早期教育重要性、学前教育产品属性、成本分担理论、学前教育市场缺陷等四方面论证了政府财政投入学前教育的合理性及必要性。

### 1.1 早期教育重要性

相关脑科学和心理学研究成果科学论证了对幼儿进行优质教育的重要性。Bruer J T. 提出2~7岁是幼儿各项智力因素快速发展的关键期,在该阶段接受科学的教育和训练,可以促进幼儿大脑功能全面和快速发展<sup>[1]</sup>。Bloom的研究证明,如果将人17岁时所达到的智力水平定为100,那么其中50%是4岁以前获得的,80%是8岁以前获得的,因此要开发人的智力就要抓紧早期教育<sup>[2]</sup>。维果茨基提出儿童的发展差异主要由最近发展区(通过他人帮助可能达到的水平)决定。良好的学前教育可以充分开发幼儿的最近发展区,推动儿童心理的健康发展<sup>[3]</sup>。

### 1.2 学前教育产品属性

经济学领域一般将产品分为公共产品、私人产品和

准公共产品。学前教育既有利于个体长远发展,又对降低犯罪率、节约政府开支、促进妇女就业具有重要作用<sup>[4]</sup>,兼具私人收益和社会收益,不能同时满足纯公共产品的两大特性:非竞争性和非排他性,所以其具有典型的准公共产品属性。庞丽娟认为学前教育与公共产品同样具有受众的普遍性和受益的公共性特点,同时具有公益性质,并指出学前教育以公益性为根本性质<sup>[5]</sup>。张春霞则通过对苏州市幼教发展现状进行分析之后认为:幼儿教育是社会公益事业,发展幼儿教育是政府义不容辞的责任<sup>[6]</sup>。

### 1.3 成本分担理论

20世纪70年代,约翰斯通提出的高等教育成本分担理论中明确指出政府应依据利益获得原则与能力支付原则,承担相应的教育成本<sup>[7]</sup>。该理论对明确政府作为学前教育成本分担的主体有着重要的参考意义。一些研究也从成本——收益角度说明学前教育具有明显的正外部性。例如,芝加哥亲子中心的追踪研究发现,15~18年后,学前教育的投入收益率为1:7.14,其中社会收益率为1:3.85,佩里早期教育方案追踪研究表明学前教育投入40年后的社会收益率高达1:12.9<sup>[8]</sup>。因此政府应通过财政投入对其产生的正外部性进行补偿。一些学者也指出,由于学前教育同时具有明显的私人收益,幼儿父母理应承担学前教育的部分成本,强调应建立幼儿园成本测算制度,明确政府、家庭、社会组织等主体在幼儿园生均成本中的分担比例<sup>[9]</sup>。

### 1.4 学前教育市场缺陷

首先,学前教育的正外部性<sup>[10]</sup>导致私人最优产量低于整个社会的最优产量,依据效率原则,需要政府以财政

投入形式进行干预,以实现社会最优产量。其次,对一些偏远地区而言,由于儿童数量较少,可能会出现学前教育生产的规模不经济,如果没有政府干预,将会出现市场垄断,从而损害家长 and 儿童的利益<sup>[11]</sup>。最后,学前教育的专业性决定了服务提供者和消费者之间会存在信息不对称,一方面,有调查表明家长更关心幼儿教育机构的时间安排、机构的大小、提供者的种族等特征,而不是幼儿教育质量<sup>[12]</sup>,另一方面,私人提供学前教育势必以谋求利润最大化为最终目标,而非着眼于提高教育质量和社会效益。

综上所述,国内外大部分研究都从不同角度肯定了政府财政投入学前教育的合理性和必要性。尽管有些学者强调依据“谁受益谁付费”的原则,家庭、社会等其他主体也应承担学前教育支付责任,但其主要目的是为建议确定合理规范的教育成本分担比例,而非否定政府的投入责任。

## 2 学前教育领域的政府投入责任缺失

由于对学前教育中的政府责任认识不清,导致当前我国政府投入过程中存在责任缺失,加剧了“入园难、入园贵”的社会问题。已有研究表明,我国学前教育财政投入存在的主要问题是财政投入总量少且分配不均。

### 2.1 财政投入总量少

近十年来,我国学前教育投入平均仅占 GDP 的 0.06%,而 2003 年 OECD 的调查显示,该比例在欧洲 19 国平均为 0.5%,美国为 0.4%,日本和韩国为 0.2%,墨西哥为 0.8%。学前教育财政投入不足,严重制约了学前教育的发展,导致我国学前教育毛入园率提高缓慢。直到 2013 年,我国学前三年毛入园率只有 67.5%。

我国学前教育财政投入量较低,一方面,是由于整个教育领域的经费投入一直不足,直到 2012 年才刚刚实现国家财政性教育经费支出占 GDP 的 4% 的目标;另一方面,学前教育投入量和各级政府职责范围至今没有明确的法律依据,在政府财政经费有限的情况下,其他公共物品往往会挤占本应用于学前教育的财政资金。

### 2.2 分配不均衡

与学前教育财政投入总量不足相比,财政资金的分配不均问题更加严重,而这一问题恰恰是造成学前教育机会不公平,部分弱势地区和群体利益受损的主要原因。其不均衡主要体现在如下四个层面:

区域层面。我国学前教育财政资金主要依赖于地方政府拨付,不同地区经济发展水平和财力状况差异直接导致学前教育财政投入的区域差距明显。柏檀等通过对 2009 年《中国教育经费统计年鉴》的省际数据处理分析,发现我国经济发达地区的生均预算内学前教育经费投入远远高于经济欠发达地区。而即使在同一省内,不同的区域发展也不均衡<sup>[13]</sup>。周奇杰利用 2010 年江苏省的调查数据表明,经济发达的苏南地区不管在生均预算内财政投入金额上,还是生均财政投入占当地学前教育生均培养成本的比例上,都明显高于经济欠发达的苏北

地区<sup>[14]</sup>。

城乡层面。城乡二元化的社会结构形态,使城乡之间在经济、文化和生活等方面都存在一定差异,其中公共服务提供方面表现更为突出。1999 年,中央教科所对全国六省、市、自治区进行相关调查,结果显示县级幼儿园占政府财政拨款的 60.3%,乡镇办、村办幼儿园仅占 17.7% 和 15.7%<sup>[15]</sup>。刘启艳、刘锰则以贵州省为例对西部城乡学前教育现存问题及其对策进行研究,指出贵州省绝大部分乡镇至今没有公办园,城乡间学前教育资源配置、幼儿教师培训机会、幼儿园园长素质等方面差距明显<sup>[16]</sup>。

国际层面。我国幼儿教育财政性经费主要投向公办幼儿园,特别是教育部门办的幼儿园和机关园。这种倾斜性的财政经费分配机制导致不同性质的幼儿园两级分化严重,这对幼儿园和幼儿而言都极为不公。宋映泉基于县级微观数据的分析揭示了这一现象的普遍性<sup>[17]</sup>,而张雪等利用省际面板数据研究发现,同东部及自治区相比,我国中部地区和西部非自治区地区更倾向于将财政资金用于公办幼儿园质量的提高、公办幼儿教师工资的增加及少数示范园高标准的过度建设<sup>[18]</sup>。

教师层面。我国幼儿教师待遇普遍低于其他学段的教师,而且同一幼儿园中公办和非公办幼儿教师的待遇也不能相提并论。蔡迎旗、冯晓霞指出我国各地幼儿教师的薪金大约只有当地小学教师的一半到三分之二,转档落户的机会也大大少于小学教师<sup>[19]</sup>。而在幼儿教师总体生存状态欠佳的情况下,同工不同酬的待遇对非编幼儿教师的工作积极性打击更大。有研究指出,幼儿教师是影响学前教育质量的关键因素,其低工资收入和低素质之间相互制约,会造成幼儿教师低收入和低素质的恶性循环,不利于学前教育整体质量的提高<sup>[20]</sup>。

综上述,我国政府对学前教育的财政投入从总量和结构两方面都存在较为严重的问题。财政投入总量不足体现了政府对其投入责任不够重视,有意推脱;而投入结构的不均衡、不合理则反映出政府财政投入只是“锦上添花”而非“雪中送炭”,既无效率,也不公平。此外,在幼儿家庭背景和个人先天差异等内在因素共同作用下,这种政府责任缺失最终将导致幼儿受教育的代价和收益不公平,加剧“马太效应”。

## 3 学前教育政府投入的基本原则

明确政府投入责任并不能保证政府可以建立合理的投入机制正确履行这一职责,而且当前中国学前教育财政投入的现实问题恰恰说明政府没有采取合理、科学的投入机制。因此,学前教育领域中,政府应投入多少、投入给谁、怎样投入成为更为现实和重要的问题。为此,应明确学前教育政府投入的基本原则,规范政府的投入行为。

第一,公平原则。20 世纪 80 年代早期,Berne、Stiefel 提出了一个全面的教育财政公平性研究框架,其中确定了教育财政应遵循的三个公平原则:横向公平、纵向公平和财政中性<sup>[21]</sup>。横向公平要求相同条件的学生应获得相

同的教育资源;纵向公平要求为不同条件学生提供有差别的教育资源;财政中性原则要求每个学生所享有公共教育经费的多少不能与本学区的富裕程度相关。

第二,充足原则。教育公平并不意味着每个学生必须接受同量同质的教育资源,而是应拥有其作为一个社会成员所必需的教育数量和质量,而且加大教育财政投入与提高学生学业成就、降低教育过程中的不公平和低效率之间没有必然关系。因此,教育财政充足的概念在上世纪80年代被提出,成为与公平、效率并列的教育财政学三大基本概念。Odden认为基础教育财政充足性即是保证学校拥有足够的资源去达到教育产出的标准,相对于公平性的相对差异,充分性强调的是绝对水平标准,更多的涉及到教育教学质量方面的考虑<sup>[22]</sup>。

第三,效率原则。政府虽然承担学前教育投入责任,但这并不意味着政府应承担学前教育服务的全部成本。正所谓“谁受益谁付费”,所有收益者都应承担相应的教育成本,关键在于确定各责任主体成本分担比例。另外,依据学前教育的基础性和国内优质学前教育资源分布现状,推行积极歧视和“削峰填谷”式的财政投入机制更利于提高财政资金的使用效率,可以扩大公共学前教育资源的受益范围,有助于学前教育质量整体提高。

#### 4 总结

本文通过对已有文献的梳理归纳,发现已有研究在明确政府应承担学前教育投入责任方面达成基本共识,并揭示出财政资金投向不均衡是当前我国政府投入责任缺失的主要方面。但是,对于政府在学前教育领域应承担多大的成本比例、财政体制改革应侧重哪些方面等问题,国内学界还存在较大的争论和分歧。一方面,学前教育社会收益定量测度较为复杂,难以确定每一利益主体应承担的成本比例;另一方面,国内研究经验的成分多与理论成分,同时也缺少类似美国“开端计划”这样的政策实践供研究者跟踪调查,所以国内学者通常参照国际经验提出改革设想,但由于各国各地区在经济发展、生活水平、政府财力、制度体系等方面存在巨大差异,某些国际经验并不适用于中国。因此,本文并没有赘述具体的财政投入改革措施,而是在已有研究基础上提出财政投入应遵循的三个原则:公平原则、充分原则和效率原则,建议以此指导和规范政府的投入行为。

#### 参考文献:

- [1] Bruer J T. Avoiding the pediatrician's error: how neuroscientists can help educators (and themselves) [J]. Nat Neuroscience, 2002 (11): 1031 - 1033.
- [2] Bloom D F E, Lazerson A, Hofstadter L. Brain, mind and behavior [M]. New York: Freeman, 1988.
- [3] 维果茨基. 维果茨基教育论著选 [M]. 余震球, 译. 北京: 人民教育出版社, 1984.
- [4] 裴指挥, 刘 焱. 国外学前教育的社会经济效益研究 [J]. 比较教育研究, 2011 (6): 1 - 4.

- [5] 中国学前教育立法: 思考与进程——对全国人大常委、北京师范大学庞丽娟教授的深度访谈 [J]. 幼儿教育, 2008 (10): 1 - 5.
- [6] 张春霞. 政府履行职责是幼教事业发展的基本保证 [J]. 学前教育研究, 2007 (1): 11 - 12.
- [7] D. B. 约翰斯通. 论高等教育成本分担 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2003.
- [8] Schweinhart, Lawrence. The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40: Summary, Conclusion, and Frequently asked Question [M]. Ypsilanti, MI: High / Scope Press. 2005.
- [9] 刘 焱. 对中国学前教育几个基本问题的探讨——兼谈中国学前教育未来发展思路 [J]. 教育发展研究, 2009 (8): 125 - 127.
- [10] 吴雅杰. 试论教育的正外部性及政府作用 [J]. 民族教育研究, 2009 (1): 17 - 19.
- [11] 汪源源. 阅读在小学生品德养成过程中的运用 [J]. 邵阳学院学报 (社会科学版), 2013 (5): 102 - 108.
- [12] David M. Blau. The Child Care Problem: an Economic Analysis. [M] New York: Russel Sage Foundation, 2001.
- [13] 柏 檀, 熊筱燕, 王水娟. 我国学前教育财政投入问题探析 [J]. 教育与经济, 2012 (1): 29 - 33.
- [14] 周奇杰. 学前教育财政投入问题与政策研究——以江苏省为例 [J]. 会计之友, 2012 (7): 77 - 79.
- [15] 王化敏. 幼儿园非公办教师实行社会养老保险制度的可行性思考 (下) [J]. 幼儿教育, 2001 (6): 28 - 29.
- [16] 刘启艳, 刘 猛. 西部城乡学前教育现状、问题及其对策——以贵州省学前教育发展为例 [J]. 贵州社会科学, 2013 (4): 166 - 167.
- [17] 宋映泉. 不同类型幼儿园办学经费中地方政府分担比例及投入差异——基于3省25县的微观数据 [J]. 教育发展研究, 2011 (17): 15 - 23.
- [18] 张 雪, 袁连生, 田志磊. 地区学前教育发展水平及其影响因素分析 [J]. 教育发展研究, 2012 (20): 6 - 11.
- [19] 蔡迎旗, 冯晓霞. 论我国幼儿教育政策的公平取向及其实现 [J]. 教育与经济, 2004 (2): 33 - 36.
- [20] 蔡迎旗. 幼儿教育财政投入与政策 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2007.
- [21] Berne R, Stiefel L. The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions [M]. The John Hopkins University Press, Baltimore MD, 1984.
- [22] Allan Odden. Moving From Good to Great in Wisconsin: Funding Schools Adequately And Doubling Student Performance [R]. Wisconsin School Finance Adequacy Initiative Final Report, 2007.

(责任编辑 王小飞)