

学前教育前沿研究丛书

Xueqianjiaoyu chengben fendan yanjiu

学前教育成本 分担研究

王海英 等 著

人民教育出版社

学前教育前沿研究丛书

本书为 2011 年国家社科基金教育学一般项目“学前教育
成本分担研究”(BHA110041)成果
“江苏高校品牌专业建设工程”资助项目

学前教育成本分担研究

王海英 等 著

人民教育出版社
·北京·

学前教育研究丛书

学前教育“国家基金支持项目”1105 教育本

基金 (110011A1B) “学前教育本

国家基金“学前教育专业人才培养工程”

国家基金“学前教育专业人才培养工程”1105 教育本

国家基金“学前教育专业人才培养工程”1105 教育本

图书在版编目 (CIP) 数据

学前教育成本分担研究/王海英等著. —北京: 人民教育出版社, 2016. 7

(学前教育前沿研究丛书)

ISBN 978-7-107-30799-7

I. ①学… II. ①王… III. ①学前教育—教育成本—研究 IV. ①G61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 095994 号

人民教育出版社出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1 092 毫米 1/16 印张: 22

字数: 343 千字 印数: 0 001~3 000 册

定价: 41.20 元

著作权所有·请勿擅用本书制作各类出版物·违者必究

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版部联系调换。

联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081

电话: 010-58759215 电子邮箱: yzzlflk@pep.com.cn

写在前面

“学前教育成本分担研究”是2011年国家社科基金教育学一般项目(BHA110041)成果、“江苏高校品牌专业建设工程”资助项目。

本研究历时四年,采用数据研究、调查研究、行动研究与比较研究的方式对我国学前教育成本分担进行了探索。研究发现:第一,OECD(经济合作与开发组织)国家学前教育财政投入总量较大,政府分担比例较高,政府间分担较为多样化;第二,《中国教育经费统计年鉴》数据显示,与其他各学段相比学前教育投入总量不足,且家庭分担过高,政府分担过低,社会分担不足。分省的数据显示,政府分担呈东西部高、中部低,家庭分担呈中部高、西部低的格局;第三,12个省(市、区)调查数据表明,政府分担比低,家庭分担比高,且政府分担存在体制、城乡、区域、等级的不均衡;第四,江苏省的调研数据表明,政府分担比较低,主要以基层政府分担为主;第五,公众期望调查表明,园长、家长对学前教育成本分担的期望较为理性。

在数据采集与实证调查的基础上,课题组还以全国22个区(县)为样本,开展了学前教育成本分担理想类型研究,建构了政府分担比的回归模型以及保普及、促公平、提质量、高均衡的学前教育成本分担理想模型。在此基础上,课题组提出了完善学前教育成本分担机制的四条建议,即建立有差别、公平化、有补偿的分担原则,提高学前教育财政投入总量,完善政府、家庭、社会的合理比例,强化政府间的责任共担。

参加本课题研究工作的有王海英、魏聪、王军辉、李萌、吴静、夏婧、贺静超、李宏堡。参与本书编写工作的有王军辉(第一章)、贺静超(第二章)、李宏堡(第三章)、李萌(第四章)、吴静(第五章)、夏婧(第六章)、魏聪(第七章、第八章)、王海英(前言、第九章、第十章),全书由王海英统稿合成。

本研究得到很多单位和同志的帮助,感谢北京市海淀区、大兴区,上海

市浦东新区、闵行区，兰州市城关区，乌鲁木齐市水磨沟区、伊犁州伊宁市，厦门市湖里区、思明区，深圳市福田区、宝安区，成都市成华区，开封市顺河区，石家庄市新华区，南宁市江南区，贵阳市南明区、小河区，重庆市江北区、合川区，绍兴市越城区，天津市蓟县、北辰区幼教行政干部对课题研究的大力支持；感谢虞永平、柏檀、王水娟、王化敏、何幼华等专家对课题的多维指导；感谢人民教育出版社王迎兰编辑及多位审稿老师的辛苦付出！

王海英

2015年9月16日于南师大随园

目 录

绪论 学前教育成本分担机制亟待探索	/ 001
一、研究缘起	/ 001
二、文献综述	/ 002
三、研究方法	/ 009
第一章 学前教育成本分担概述	/ 014
第一节 学前教育成本：一个混沌不清的黑箱	/ 014
一、学前教育成本的内涵	/ 015
二、学前教育成本构成及影响因素	/ 017
三、学前教育成本核算	/ 022
第二节 学前教育成本分担：一个必须有解的问题	/ 025
一、学前教育成本分担的内涵	/ 025
二、学前教育成本分担的主体	/ 029
三、学前教育成本分担的基本原则	/ 032
第三节 我国学前教育成本分担机制的发展历程	/ 034
一、新中国成立初期的政府完全承担	/ 035
二、20 世纪七八十年代的政府承担大部分	/ 035
三、20 世纪 90 年代后的政府承担小部分	/ 036
第二章 学前教育成本分担的理论研究	/ 038
第一节 学前教育成本分担的主要问题	/ 038
一、政府分担过少，家庭分担过多	/ 039
二、政府的有限分担存在着结构性不公平	/ 040

三、政府的有限分担缺少质量意识	/ 040
四、政府的有限分担缺少监督与效益意识	/ 043
五、政府间分担不合理, 地方政府分担比例过高	/ 044
第二节 可资借鉴的理论资源	/ 045
一、教育成本分担理论	/ 046
二、公共产品理论	/ 050
三、人力资本理论	/ 051
四、投入—效益理论	/ 054
五、教育财政公平理论	/ 056

第三章 OECD 国家学前教育成本分担的现状 / 058

第一节 OECD 各国学前教育财政投入状况 / 058

一、OECD 各国学前教育生均财政支出	/ 060
二、OECD 各国学前教育与小学教育财政投入比较	/ 062
三、OECD 各国学前教育财政投入占 GDP 比例	/ 065

第二节 OECD 各国政府、家庭、私人三方学前教育分担现状 / 066

一、OECD 各国政府、家庭、私人学前教育成本分担的总体状况	/ 066
二、日本和韩国政府、家庭、私人学前教育成本分担状况	/ 070

第三节 OECD 各国中央政府、省级政府与地方政府学前教育成本分担现状 / 072

一、OECD 各国学前教育政府间成本分担的总体状况	/ 072
二、日本、韩国学前教育政府间分担状况	/ 078
三、巴西学前教育政府间分担状况	/ 080

第四节 结论与建议 / 081

一、主要结论	/ 082
二、政策与建议	/ 083

第四章 我国政府、家庭、社会学前教育成本分担现状 / 086**第一节 我国政府、家庭、社会学前教育经费投入趋势 / 086**

一、我国政府学前教育经费投入趋势 / 087

二、我国家庭学前教育经费投入趋势 / 096

三、我国社会学前教育经费投入趋势 / 098

第二节 我国政府、家庭、社会学前教育成本分担状况 / 099

一、我国政府学前教育成本分担状况 / 099

二、我国家庭学前教育成本分担状况 / 100

三、我国社会学前教育成本分担状况 / 105

四、我国政府、家庭和社会学前教育成本分担整体趋势 / 106

第三节 讨论与分析 / 109

一、1999—2010年：主导责任的“错位”与分担结构的逆转 / 109

二、2011年以来：主导责任的“回归” / 112

三、三类家庭的诞生 / 114

第五章 我国各省（市、区）政府、家庭、社会学前教育成本分担现状 / 118**第一节 不同区域各省（市、区）政府、家庭、社会学前教育成本分担状况 / 119**

一、东部、中部、西部各省（市、区）政府学前教育成本分担状况 / 119

二、东部、中部、西部各省（市、区）家庭学前教育成本分担状况 / 125

三、东部、中部、西部各省（市、区）社会学前教育成本分担状况 / 129

四、变量相关分析 / 132

第二节	特殊省(市、区)政府、家庭、社会学前教育成本分担状况	/ 134
一、	上海市学前教育成本分担的特殊状况	/ 136
二、	广东省学前教育成本分担的特殊状况	/ 139
三、	湖南省学前教育成本分担的特殊状况	/ 141
四、	西藏自治区学前教育成本分担的特殊状况	/ 142
第三节	讨论与分析	/ 144
一、	三方的关系: 博弈与妥协	/ 144
二、	区域差异: 中部塌陷, 省际差距显著	/ 146
三、	区域共变: 成本分担结构趋于合理	/ 151
四、	特殊地区的形成: 可能与后果	/ 154
第六章	基于调研的全国学前教育成本分担现状	/ 159
第一节	东部、中部、西部和东北部学前教育成本分担现状	/ 166
一、	东部、中部、西部和东北部学前教育经费投入状况	/ 166
二、	东部、中部、西部和东北部学前教育成本分担状况	/ 176
第二节	全国 12 个省(市、区)学前教育成本分担状况	/ 191
一、	全国 12 个省(市、区)学前教育生均收入与生均成本比较	/ 191
二、	全国 12 个省(市、区)学前教育成本分担状况	/ 192
第三节	各级政府学前教育财政投入状况	/ 194
一、	各级政府学前教育财政投入总量	/ 194
二、	各级政府学前教育财政投入趋势	/ 196
第四节	讨论与分析	/ 197
一、	学前教育成本分担结构性失衡仍然存在	/ 197
二、	学前教育成本分担机制调整效果初显	/ 200
三、	“东西两极”转化为“中部塌陷”和“东北塌陷”	/ 202

第七章 江苏省学前教育成本分担现状	/ 205
第一节 江苏省学前教育经费投入状况	/ 207
一、江苏省学前教育生均经费收入及生均经费支出	/ 207
二、江苏省学前教育经费指数	/ 212
第二节 江苏省政府、家庭、社会学前教育成本分担现状	/ 214
一、江苏省不同区域政府、家庭、社会学前教育成本分担现状	/ 215
二、江苏省城乡学前教育成本分担现状	/ 217
三、江苏省不同办学体制学前教育成本分担现状	/ 218
第三节 江苏省各级政府学前教育成本分担现状	/ 220
一、江苏省不同区域各级政府学前教育成本分担现状	/ 221
二、江苏省城乡各级政府学前教育成本分担现状	/ 222
三、江苏省不同办学体制各级政府学前教育成本分担现状	/ 223
第四节 讨论与分析	/ 224
一、政策干预效果明显, 分担结构趋于合理	/ 225
二、各区域、城、县、乡: “错落有致”	/ 226
三、不同办学体制间: “公私有别”	/ 229
四、各级政府间: “主客分明”	/ 230
第八章 公众对学前教育成本分担的社会期望	/ 232
第一节 园长对学前教育成本分担的期望	/ 235
一、不同地区园长对三方成本分担的期望	/ 236
二、城、县、乡园长对三方成本分担的期望	/ 237
三、不同办学体制间园长对三方成本分担的期望	/ 237
四、不同等级幼儿园园长对三方成本分担的期望	/ 239
第二节 家长对学前教育成本分担的期望	/ 242
一、不同学历家长对四方成本分担的期望	/ 243
二、不同职业家长对四方成本分担的期望	/ 244
三、不同收入水平家长对四方成本分担的期望	/ 244

四、城乡之间家长对四方成本分担的期望	/ 246
第三节 公众对各级政府学前教育成本分担的期望	/ 248
一、公众对各级政府是否分担学前教育成本的期望	/ 248
二、公众对各级政府如何分担学前教育成本的期望	/ 248
第四节 结论与分析	/ 249
一、相关结论	/ 250
二、相关分析	/ 251
第九章 区县学前教育成本分担的理想型模式	/ 255
第一节 影响区县政府学前教育成本分担的核心因素	/ 256
一、我国政府学前教育成本分担的制约因素	/ 256
二、区县政府学前教育成本分担的制约因素	/ 261
三、区县政府学前教育成本分担的要素分析	/ 263
第二节 我国区县学前教育成本分担模式的四种现实类型	/ 266
一、“高高层”：上海浦东新区学前教育成本分担模式	/ 266
二、“低高层”：深圳福田区学前教育成本分担模式	/ 273
三、“高低型”：兰州城关区学前教育成本分担模式	/ 275
四、“低低型”：天津蓟县学前教育成本分担模式	/ 281
第三节 我国区县学前教育成本分担模式的四种理想类型	/ 284
一、“保普及”型成本分担模式	/ 285
二、“促公平”型成本分担模式	/ 289
三、“提质量”型成本分担模式	/ 293
四、“高均衡”型成本分担模式	/ 295
第十章 建立和完善我国学前教育成本分担机制的政策设计	/ 298
第一节 学前教育成本分担机制的设计原则	/ 299
一、有差别原则	/ 299

二、公平原则	/ 301
三、补偿原则	/ 302
第二节 建立财政投入机制, 加大财政投入总量	/ 303
一、健全学前教育财政投入制度	/ 304
二、建立区县财政拨款公式	/ 305
三、确保两个比例逐年增长	/ 308
第三节 完善政府、家庭、社会合理分担机制	/ 311
一、政府主导: 分担 50%~55% 以上的学前教育成本	/ 311
二、家庭主要: 分担 35%~45% 以下的学前教育成本	/ 313
三、社会辅助: 分担 5%~10% 左右的学前教育成本	/ 315
第四节 建立政府间的合理分担机制	/ 315
一、经济发达地区: 区县为主, 县镇共担	/ 316
二、经济欠发达地区: 省市统筹, 以县为主	/ 317
三、经济不发达地区: 中央统筹, 省级为主	/ 319
结语 从“政治上的同意”到“行动上的同意”	/ 320
附录	/ 323
1. 全国 13 个省(市、区)学前教育成本分担状况调查问卷	/ 323
2. 幼儿园家长成本分担期望调查问卷	/ 328
参考文献	/ 332

绪论

学前教育成本分担机制亟待探索

一百多年前，李鸿章曾用“千年未有之大变局”来形容他所生活的那个时代。反观2010年以前中国学前教育政策的变化，“百年未有之大变局”感也油然而生。纵观学前教育百余年的发展，政策是决定其沉浮变迁的重要力量。当下中国学前教育政策正处于转型之中，自2010年开始，一系列改变学前教育命运的政策法规相继出台，一系列关于学前教育的工作会议在各地陆续召开，一系列志在探索学前教育新路的改革试点在全国有序进行。这是一个中国学前教育政策不断更新的时代，从《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）到《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（以下简称学前教育“国十条”），一期三年行动计划、二期三年行动计划，中央用紧锣密鼓的政策重新定位了学前教育，规划了学前教育的未来发展。与此同时，地方政府也做出了政策性回应，纷纷出台本地发展学前教育的具体意见，实施学前教育三年行动计划。学前教育迎来了前所未有的“发展的春天”，学前教育政策正在经历重大转型。

在所有这些正在转型的政策中，有关学前教育如何投入、学前教育成本如何分担的讨论一再进入人们的视野。本研究聚焦于这一重大转型，试图梳理中国学前教育成本分担的现状，厘清其中存在的核心问题，考虑三年行动计划前后的关键变化，通过实证调查、数据分析、行动研究、国际比较来全方位描述中国学前教育成本分担的状况，建构理想的学前教育成本分担模型。

一、研究缘起

在2010年颁布的《教育规划纲要》中，“完善非义务教育阶段成本分担机制”成为今后20年改革中迫切需要解决的关键问题之一。在2014年教育

部工作要点中,“建立完善学前教育成本分担与运行保障机制”开始进入工作日程。在2014年底教育部、财政部、发改委联合出台的《关于实施学前教育二期三年行动计划的意见》中,“完善政府、家庭、社会学前教育成本合理分担机制”,“逐步建立以公共财政为主的农村学前教育成本分担机制”成为政策诉求。

然而,多年来,学前教育成本核算就像一个巨大的黑箱子,其中充满了玄机,研究者多以教育经费支出来代替成本核算。在现实的层面,由于学前教育经费投入与支出数据统计上的模糊与不统一,学前教育成本分担研究也一直处于一个浅尝辄止的状态。“学前教育成本分担研究”课题组力图突破既有数据的局限,通过对OECD^①官方网站公布的相关数据、中国官方公布的教育经费统计年鉴数据、课题组全国范围的调研数据的分析,力图从国外到国内、从面到点进行全面的学前教育成本分担研究,呈现中国学前教育成本分担的现实面貌。

二、文献综述

在本课题研究中,共有三个直接关键词和两个间接关键词。其中,三个直接关键词为教育成本、学前教育成本、学前教育成本分担,两个间接关键词为学前教育财政投入、政府间财政分担。课题组以这些关键词在中国知网、中国博硕士学位论文数据库、万方数据库等进行跨库检索,发现相关论文3459篇,经阅读整理,已有研究主要包括以下四个方面:(一)学前教育财政投入的相关研究;(二)学前教育成本的相关研究,尤其是学前教育收费、生均支出、成本构成、成本核算、机会成本方面的研究;(三)家庭、政府分担学前教育成本的合理性研究;(四)学前教育成本分担的相关研究。

(一) 学前教育财政投入的相关研究

近几年来,全国范围内关于学前教育财政投入的文献非常多,大家重点关注了我国学前教育的财政投入政策,财政投入的不合理性,财政投入的公平性,财政改革的困境与瓶颈等。不少论文从多个角度介绍了国外学前教育

^① OECD, Organization for Economic Co-operation and Development, 全称经济合作与开发组织,简称经合组织。

财政投入的趋势,从近两年的聚焦来看,学者们对 OECD、新西兰等国的政策介绍颇多。具体而言,有以下一些代表性研究。

蔡迎旗在其博士论文《幼儿教育财政投入与政策》中,对幼儿教育的经费投入做了详尽的研究。作者将幼儿教育的正外部性、市场的缺陷、公共财政的建构这三个方面列为政府财政投入的理由,认为政府有责任且必须干预幼儿教育,而在市场经济条件下,政府行政干预的手段和作用都是有限的,政府财政投入和政策的规范与引导作用更加明显,故而政府财政应投入幼儿教育,并制定有力的财税政策,引导幼儿教育事业的健康发展。作者还提出,幼儿教育的投入应当遵循效率与公平的原则,并对我国幼儿教育财政投入的公平性进行实证分析,得出我国幼儿教育财政投入严重不公的结论,认为政府应在保障对幼儿教育的基本财政供给的条件下,设立对弱势地区、幼儿园和幼儿的财政援助。^①

王海英在《当下学前教育投入不合理的表现、原因及其均衡策略》中指出,当下我国学前教育投入存在一些不合理现象,如中央财政从引导性投入变成主体性投入,园舍建设投入的迫切性掩盖了设施设备与玩教具投入的必要性,重数量投入而轻质量投入,家庭投入所占比率过高,在投入时间上存在比赛心理与补偿心理等。究其原因,主要是地方政府对中央存在财政性依赖,既受数字政绩惯性的影响,同时还受政府责任长期缺位与市场化观念的双重冲击。有鉴于此,必须要调整我国学前教育的投入结构,均衡学前教育投入,以保障学前教育健康发展。^②

李辉在其《中国学前教育财政投入体制改革的困境》一文中提出,我国学前教育财政投入改革存在着困境,主要表现为:财政投入占 GDP 比例过低,财政性学前教育经费占教育经费比例过低,学前教育生均经费及公共投入比例偏低。不仅如此,我国学前教育财政投入保障方面还存在五大主要问题:学前教育财政投入总量少且不平衡,公办园的封闭性和学费双轨制导致新的社会不公,城市中心主义的财政投入格局进一步拉大城乡差距,过分依

① 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: 56-63.

② 王海英. 当下学前教育投入不合理的表现、原因及其均衡策略 [J]. 幼儿教育, 2012 (1-2).

靠市场,缺乏必要管理和干预,学前教育财政投入机制没有法律保障。^①

陈玲的硕士学位论文《学前教育财政投入公平性的研究》,主要探讨三个核心问题,即学前教育的利益归宿现状,学前教育不公平形成的原因,提高学前教育财政投入公平性的措施。在利益归宿现状研究中,其引入两个表示公平程度的指数:EPI和ESI,来描述我国不同收入地区的学前教育利益归宿情况,呈现了2003—2008年利益归宿的变化趋势。^②

除了对国内学前教育财政投入的相关研究外,还有一些国外的政策介绍。譬如,张萌的硕士学位论文关注了《OECD国家学前教育财政投入水平及其国际比较》,葛榴红的《新西兰学前教育财政投入改革研究》主要介绍了新西兰五个方面的学前教育改革:一是推行公平资金;二是设立“20小时”计划;三是为学前教师培训提供补助资金;四是改变资金投入方式;五是资助“父母支持和发展计划”。综观新西兰的改革举措,其对我国学前教育财政投入的启发在于四个方面,即加大投入、关注公平、注重质量、发挥家长的作用。^③李慧在其学位论文《新西兰财政性学前教育经费投入研究》中也研究了新西兰各种类型的财政性学前教育经费,主要包括:学前教育经费补助金、20小时学前教育津贴、公平基金、偏远地区学前教育服务年度补贴、学前教师教育津贴、临时注册教师津贴等。^④

这些国内外关于学前教育财政投入的研究使得本课题在开展过程中,越来越强烈地意识到学前教育总量投入作为成本分担前提条件的必要性。

(二) 学前教育成本的相关研究

在文献检索过程中,关于学前教育成本的研究近年明显增多,且大多围绕学前教育成本构成、成本核算方式、以收定支还是以支定收、生均成本与质量关系、个人机会成本等题目展开。

譬如,郑孝玲在《江西省幼儿园教育质量与生均成本关系研究》中得出

① 李辉. 中国学前教育财政投入体制改革的困境[J]. 中华女子学院学报, 2012(4).

② 陈玲. 学前教育财政投入公平性的研究[D]. 杭州: 浙江财经学院, 2012: 摘要.

③ 葛榴红. 新西兰学前教育财政投入改革研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2012: 摘要.

④ 李慧. 新西兰财政性学前教育经费投入研究[D]. 重庆: 西南大学, 2013: 摘要.

了三个相关结论：第一，江西省幼儿园教育质量有待进一步提高；第二，幼儿园生均成本整体偏低；第三，江西省幼儿园教育质量与生均成本数量成显著性相关。^①

张曾莲在《当前学前教育成本核算存在的主要问题及其解决》中认为，当前我国学前教育成本核算存在成本项目不完整等问题，对于人员成本项目中有关离退休人员工资福利支出、园所场地及建筑物的费用是否应该列为成本项目也存在分歧。此外，公立、私立幼儿园之间在成本项目上具体区分不明确。为此，应明确学前教育成本核算的主体和对象、折旧问题、成本计算期、成本核算的具体内容和项目等，在具体核算的过程中可采用整体核算法和分级核算法。^②

康建琴、刘焱以“成本的收入决定论”为理论指导，提出了“以收定支”的幼儿园教育生均成本核算方法，即通过幼儿园经费收入数据来核算其教育成本，该方法能有效突破当前幼儿园教育成本核算研究的瓶颈，具有一定的理论和实践意义。^③

李正清在其研究中认为，教育活动中存在着很多机会成本问题，而且机会成本可能比直接成本要大得多。对经济困难的城市低保家庭而言，学前教育个人机会成本可能是影响幼儿入园的一个重要因素。在研究中，他从理论和实践两个层面对学前教育个人机会成本进行分析，从投资收益成本、家长和幼儿的间接损失成本角度，结合调研数据，计算出江苏省三城市低保家庭的学前教育个人机会成本平均值。^④

（三）政府、家庭分担学前教育成本的合理性

学前教育成本由谁来分担，政府、家庭的分担主体地位从何而来，关于这样的研究虽然不多，但也有了一些探索。

譬如，赵景辉、刘云艳在其研究中强调政府应该合理分担学前教育成

① 郑孝玲. 江西省幼儿园教育质量与生均成本关系研究 [D]. 南昌：江西师范大学，2012：摘要.

② 张曾莲. 当前学前教育成本核算存在的主要问题及其解决 [J]. 学前教育研究, 2012(9).

③ 康建琴, 刘焱. 幼儿园教育成本核算研究的瓶颈与突破 [J]. 幼儿教育, 2013(1-2).

④ 李正清. 学前教育个人机会成本探析——以江苏省三城市低保家庭为例 [J]. 幼儿教育, 2013(6).