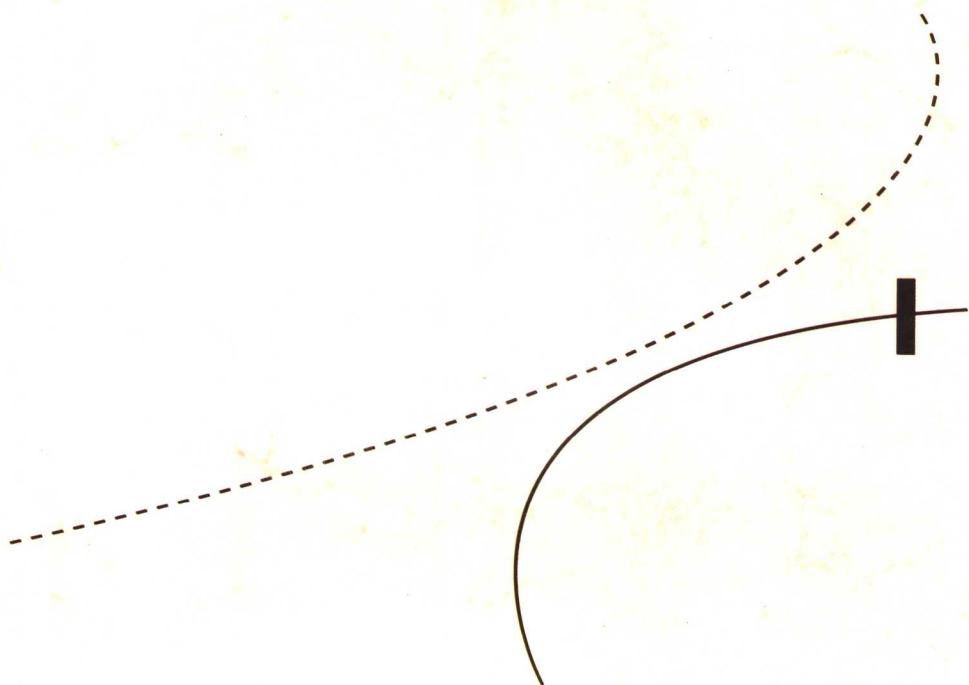




*Your Jiaoyu
Caizheng Touxu yu Zhengce*



幼儿教育财政投入与政策

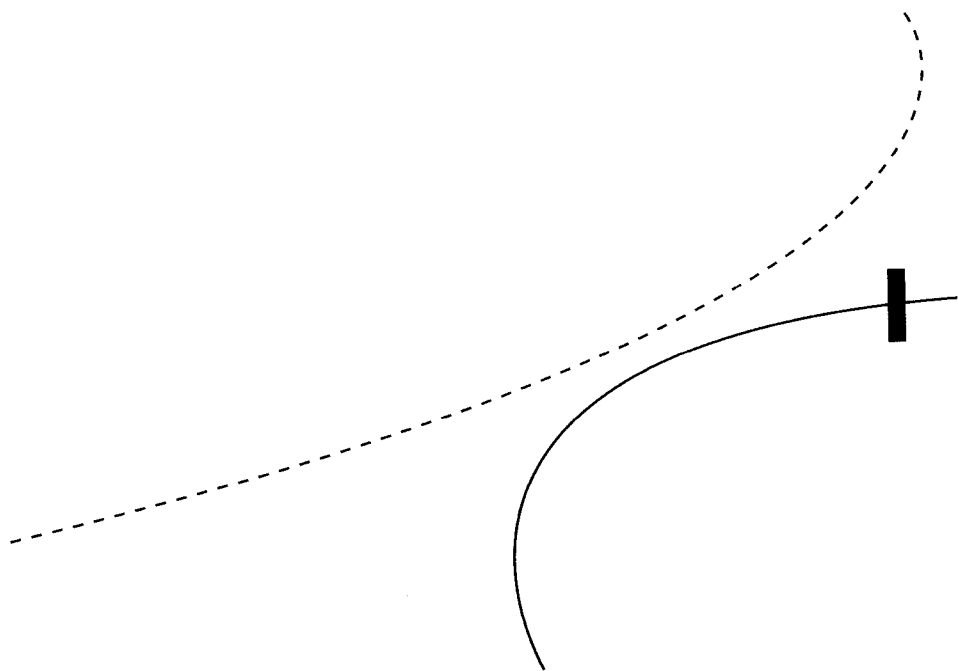
蔡迎旗/著



教育科学出版社



Youer Jiaoyu
Caizheng Touru yu Zhengce



幼儿教育财政投入与政策

蔡迎旗/著

教育科学出版社
· 北 京 ·

策划编辑 李 东
责任编辑 王春华
版式设计 贾艳凤
责任校对 徐 虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

幼儿教育财政投入与政策 / 蔡迎旗著. —北京: 教育科学出版社, 2007. 6

(教育博士文库)

ISBN 978 - 7 - 5041 - 3991 - 7

I. 幼… II. 蔡… III. ①学前教育 - 教育经费 - 财政支出 - 研究 - 中国 ②学前教育 - 教育经费 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. G617

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 108140 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

邮 编 100101

传 真 010 - 64891796

市场部电话 010 - 64989009

编辑部电话 010 - 64989611

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

作 北京文籍激光照排有限公司

刷 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 17.75

字 数 263 千

定 价 30.00 元

插 页 1

版 次 2007 年 6 月第 1 版

印 次 2007 年 6 月第 1 次印刷

印 数 1 - 3 000 册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

作者简介



蔡迎旗，1969年生，湖北省浠水县人。教育学博士，公共管理学博士后。先后就学于华中师范大学教育学院、北京师范大学教育学院、武汉大学政治与公共管理学院。现为华中师范大学教育学院学前与特殊教育系主任，副教授，硕士生导师，学前教育专业学科带头人，武汉大学博士后流动站研究人员。

主要从事幼儿教育经济、管理与政策以及幼儿学习和幼儿教育基本理论等方面的研究。在《比较教育研究》、《教育与经济》、《教育理论与实验》、《学前教育研究》等国内外学术期刊公开发表文章约50篇。出版个人专著3部，参编4部。先后主持或参加国家教育部重点课题、湖北省重点课题10余项。

《教育博士文库》学术委员会

主 任：顾明远

副主任：徐长发

委 员：（按姓氏笔画）

汪永铨 中国高等教育学会副理事长
北京大学教授 博士生导师

顾明远 中国教育学会会长
北京师范大学教授 博士生导师

徐长发 中央教育科学研究所副所长 研究员

董 奇 北京师范大学副校长 教授
博士生导师

裴娣娜 北京师范大学教授 博士生导师

摘要

幼儿教育财政政策的研究,对丰富和发展我国幼儿教育管理学科、开拓幼儿教育经济学和幼儿教育政策学都具有一定的积极作用,对完善我国幼儿教育管理体制和财政投入体制也具有一定的实际指导意义。然而这在国内幼儿教育学界基本上是一个全新的、有待开发的研究领域。本研究试图回答幼儿教育财政学的3个核心问题:政府是否需要财政投入幼儿教育;政府如何财政投入幼儿教育;政府如何宏观调整幼儿教育财政投入体制和做出科学的财政投入决策。

全书共7个部分。第一部分为导论,介绍了研究的问题、视角和设计;第二部分回顾了我国幼儿教育财政投入和政策的发展历史,指出了我国幼儿教育财政投入体制建设方面的成就与不足,并进行了归因分析;第三部分从幼儿教育的外在性、幼儿教育市场的不完善性和公共财政的角度,论证了政府财政投入幼儿教育的合理性和必要性;第四部分评估了我国5年来幼儿教育财政投入的总体水平(并将之与其他国家进行比较),论证了幼儿教育财政投入的公平与效率的基本准则,并重点对我国幼儿教育财政投入的公平性进行实证分析;第五部分探讨了政府对幼儿教育的供方——幼儿园的财政投入机制;第六部分分析了我国提供幼儿教育需方——幼儿财政补助的必要性,并提出了具体资助建议;第七部分对我国幼儿教育财政投入体制进行了重构,提出了改进幼儿教育财政投入决策过程的政策建议,并统筹兼顾,整体设计了我国幼儿教育财政投入的政策体系。

本研究是一项跨学科的研究,利用了教育财政学、教育政策和法学、儿童福利学、幼儿教育管理学等多门学科的背景知识,采用了文献法、比较法、问卷调查法、统计分析法、座谈和访谈法、案例分析法等6种研究方法。全书基本采用公共财政学的基本理论和分析框架。

本研究得出,我国幼儿教育事业发展还处于低级阶段,政府对幼儿教育的财政投入规模偏小,同时幼儿教育对政府的财政依赖性强;财政投入具有偏向城市、偏向教育部门办幼儿园和少数机关园以及扶强而不助弱的特点;财政投入的地域之间、幼儿园之间和幼儿之间严重不公平;只有针对幼儿教育的供方即幼儿园的财政投入体制,而没有针对需方即幼儿的财政资助;财政投入形式和目标单一,主要采用拨款形式支付在编教师的工资;财政经费使用效率和效益都不高;财政投入决策和管理不够科学、民主,也缺乏制度的规范。

本研究建议,在当前和未来若干年中,我国幼儿教育财政投入水平应略有提升,同时要挖掘民间资本的潜力,但不能改变以政府的财政性经费为主导的格局;我国幼儿教育财政投入应在保障基本财政供给的前提下,实施补偿性援助,扩大幼儿教育财政经费的惠及范围,扶持弱者;建立上下贯通、横向联合的幼儿教育财政投入和管理体制,提高幼儿教育财政投入决策的科学化、民主化和法制化程度;充分发挥有限的幼儿教育财政经费的使用效率和效益,建立以市场和社会为基础、以幼儿入学为导向的幼儿教育财政投入体系和政策体系。

关键词: 幼儿教育 财政政策 财政投入 补助 公平 效率

Abstract

Financial policies of the early childhood education (ECE) has attracted the attentions of variours researchers abroad, however, little is done in China. This research is to make a full survey on this issue so as to enrich the research of the management and financial policies of the ECE in China.

This study attempts to answer the related three questions: Should the government be responsible for financing the ECE? If yes, how does the government finance the ECE? And how does the government adjust the financial system of the ECE at a macro-level and make rational financial decision?

The book consists of seven parts. The first part introduces the topic, the perspective and the design of the research. The second part is a review of the history of financial policy development in China. The third part points out the rationality and necessity for the government to finance the ECE standing on the point of the externalities of the ECE, the undeveloped market of ECE, and the public financial system. The fourth part is an overall equity and efficiency assessment of ECE financial investment in the last five years in China. The fifth and the sixth part discuss the financial complementary mechanism of the providers and demanders in the ECE. The seventh part, which is the conclusion, offers some suggestions on how to reconstruct the ECE financial system and how to

improve the decision making procedures of ECE financial investment.

This interdisciplinary study bases on the theories of different subjects, including educational finance science, educational policy and educational law, the science of children's welfare and early childhood education management. It applies several research methods such as literature review, comparison, questionnaire and survey, statistics, interview and case study while the theoretical framework comes from the science of public finance.

This study has reached the following conclusions: the ECE in China still stays at the preliminary stage; the ECE relies mostly on the financial funding of the government, but the financial appropriation remains on a small scale; the current financial appropriation focuses on some public kindergartens in cities; an inequity exists among different areas and different kindergartens; there is a lack of financial support to the consumer—the children; the majority of financial appropriation is for paying salaries, which leads to the low efficiency of the money; the current financial system is far from scientific and democratic.

The study suggests that we should establish a financial system in which the government plays a more active role and the public also contribute. The government should ensure that the appropriation budget meet fundamental needs and provide compensated assistance for the poor kindergartens. The government also should expand the scope of appropriation and favor the disadvantaged. An interconnected financial and management system is preferred. We should sufficiently utilize the financial funding and the funding decision-making procedure should become a scientific, democratic and law-based. At the end, we should establish an enrollment-oriented financial and management system based on social and market needs.

Key words: the early childhood education (the ECE); financial policy; appropriation; equity; efficiency

序

根据《中华人民共和国教育法》的有关规定，学前教育和初等教育、中等教育、高等教育一样，是我国学校教育制度的一个不可或缺的阶段。《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国教育法》一致明确地指出，发展学前教育是国家的责任。

然而，国家如何发展学前教育？如何承担责任？这其中包括不包括公共财政投入？

这些问题在计划经济时期或许并不成其为问题，因为国家财政直接投入学前教育的经费虽然不多，但借助于企事业单位、基层组织（城市的街道、农村的公社和生产队等）的力量，学前教育所需经费并没有完全由幼儿家庭承担，而是作为一种福利由“单位”补偿。尽管由单位举办的学前教育“保”多于“教”，部门之间质量差异很大；尽管集体所有制单位和农村生产队的幼儿园实际上是“人民教育人民办”，但毋庸置疑的是，它仍然给大家一种“有依靠、有保证”的感觉，发展学前教育的国家责任体现得相对明显，政府不仅承担着学前教育的管理责任，也直接或间接地提供着财政支持。

近年来，随着计划经济向市场经济的过渡，特别是城市企事业单位的体制改革和农村集体经济的解体，幼儿教育被作为单位的“负担”而被剥离出来。尽管1999年9月发布的《中共中央关于国有企业改革和发展

若干重大问题的决定》中，对企业办学（园）指出了3条出路，第一条就是逐步移交给地方政府统筹管理，经费采取由企业与企业与政府分摊逐步过渡到由政府完全负担，但事实上企业办园走这条路的可以说是绝无仅有。“推向市场”几乎成为幼儿园体制改革的同义语。而且，在个别地方甚至出现了谁将幼儿园推出得越彻底，公共资金从学前教育撤回得越干净，谁的思想就越解放，谁就是“改革先锋”的乱象。在一些决策者的心目中，学前教育相对而言还是一种“奢侈品”，或者是一种可有可无的事，完全可以由家长视其需要和财力自行购买，与之相应，学前教育也完全可以像冰箱彩电一样由市场供给。

学前教育究竟是一种什么性质的事业？我国关于幼儿教育的政策中早已明确地指出，“幼儿教育是社会主义教育事业的一个重要组成部分”，是一项“具有社会公共福利性质的工作”，“对提高民族素质具有深远意义”。在市场经济背景下，以往政策中对学前教育的性质和定位的这些表述是否应该改变？市场经济条件下政府还应该不应该承担发展学前教育的责任？国家财政还有没有必要投向作为“非义务教育”的学前教育？在今天，对这些问题的回答已经成为关系我国学前教育事业的命运和发展前景的大问题。

有鉴于此，便产生了一种以科学的、实事求是的态度研究和论证学前教育的性质和社会定位的需要，研究和论证政府、市场与学前教育之关系的需要，研究和论证在社会经济改革的大背景下我国学前教育体制改革的正确目标、方向和措施的需要。

蔡迎旗同学的博士论文试图解答以上问题。她选择了财政投入问题作为研究政府学前教育发展政策的切入点。因为，尤其是在市场经济的背景下，“钱”的问题理所当然是最为敏感、最为关键的一个问题。“钱不是万能的，但没有钱是万万不能的。”的确如此，千真万确。

对于一贯将关注点集中在儿童发展、幼儿园内部的保育教育工作的学前教育学科而言，政策研究尚属于一片未被开垦的处女地。财政政策研究更因其涉及到经济学、财政学等学科知识而变得更加艰难。蔡迎旗同学知

难而进，选择这一课题作为自己的博士论文，其勇气固然可嘉，但更可喜的是她极为强烈的事业心和对我国学前教育的爱与忠贞。

作为导师，我十分赞赏她的这份精神，也坚定地支持她的研究，但也常为由于自己知识结构的局限难给她以有效的帮助而感到遗憾。所幸的是，蔡迎旗是一位爱学、会学、有毅力且虚心聪慧的青年学者，北京师范大学又聚集着各学科领域的专家教授，两方优势的汇合，才使得这项研究取得今天的成果。

得知蔡迎旗同学的博士论文入选教育科学出版社博士文库，获资助出版，作为导师，尤为高兴，因为我深知这一成果来之不易。故欣然作序。

冯晓霞

2007年2月10日于北京师范大学

目 录

序	(I)
第一章 研究的问题、视角与设计	(1)
一、问题的由来及提出	(1)
二、核心概念的界定	(5)
(一) 幼儿教育	(5)
(二) 财政、幼儿教育财政、政策与幼儿教育财政政策	(6)
三、文献述评	(8)
(一) 中国幼儿教育财政投入和政策的研究	(8)
(二) 国外幼儿教育财政投入和政策的研究	(12)
四、研究的理论意义和实践意义	(15)
五、研究的视角	(16)
(一) 教育制度	(17)
(二) 财政制度	(19)
(三) 儿童福利制度	(20)
六、研究的设计	(26)
(一) 本研究的基本内容	(26)
(二) 研究方法、样本及数据说明	(27)
(三) 研究的步骤和进程	(33)

第二章 我国幼儿教育财政政策的演变和现状	(35)
一、中华人民共和国成立以前的幼儿教育财政政策	(36)
(一) 清末和民国时期的幼儿教育财政政策	(36)
(二) 老解放区的幼儿教育财政政策	(38)
二、中华人民共和国成立以后的幼儿教育财政政策	(41)
(一) 计划经济条件下的幼儿教育财政政策	(41)
(二) 经济转型后的幼儿教育财政政策	(46)
第三章 政府财政干预幼儿教育的合理性	(59)
一、幼儿教育的正外在性——政府财政投入幼儿教育的理由	
之一	(60)
(一) 幼儿教育的儿童个体效益	(62)
(二) 幼儿教育对儿童母亲和家庭的效益	(65)
(三) 幼儿教育的社会效益	(67)
二、幼儿教育市场的缺陷——政府财政投入幼儿教育的理由	
之二	(70)
(一) 幼儿教育市场的诸多缺陷	(71)
(二) 政府财政干预幼儿教育市场的分析模型	(75)
三、公共财政的建构——政府财政投入幼儿教育的理由	
之三	(78)
(一) 幼儿教育是准公共产品	(80)
(二) 法治财政应包含幼儿教育	(81)
(三) “幼儿教育社会化” 仍需政府财政投入幼儿教育	(83)
第四章 幼儿教育财政投入的水平和基本准则	(86)
一、幼儿教育的财政投入水平	(86)
(一) 影响幼儿教育财政投入水平的主要因素	(87)
(二) 确定幼儿教育财政投入水平的基本方法	(89)
(三) 我国幼儿教育财政投入的实证分析与国际比较	(92)
二、幼儿教育财政投入的基本准则——效率与公平	(99)

(二) 成本分担理论	(173)
(三) 自由择校思潮	(173)
三、我国港台地区和国外幼儿入学资助的国际经验	(175)
(一) 香港地区的幼儿入学资助政策	(175)
(二) 台湾地区的幼儿教育券政策	(176)
(三) OECD 国家的幼儿入学资助	(177)
四、各种资助形式利弊分析及政策建议	(182)
(一) 现金形式	(183)
(二) 服务和实物形式	(183)
(三) 代币券形式	(184)
(四) 税式形式	(186)
(五) 规制形式	(188)
第七章 幼儿教育财政管理的改革	(191)
一、幼儿教育财政管理体制的重构	(192)
(一) 现有幼儿教育财政投入体制面临的挑战和存在的弊端	(192)
(二) 幼儿教育财政投入体制的调整	(194)
(三) 与新体制配套的幼儿教育财政政策	(196)
二、幼儿教育财政决策的科学化、民主化和法制化建设	(198)
(一) 幼儿教育财政决策程序的选择	(198)
(二) 幼儿教育财政决策的规范与要求	(202)
三、幼儿教育财政政策体系的宏观架构	(203)
(一) 形成政府和社会投入并重的、多渠道筹资的经费来源结构和筹资体制	(204)
(二) 选择合适的财政资金配置类型, 明晰财政政策的整体导向	(207)
附录一 幼儿家长调查问卷	(223)
附录二 幼儿园园长调查问卷	(233)

附录三 教育行政干部与幼教专家调查问卷	(240)
附录四 访谈和座谈问题提纲	(246)
附录五 幼儿园收费标准和政策调查问卷	(248)
参考文献	(250)
后 记	(260)
表 次	(263)
图 次	(265)