

国家社科基金项目“促进学前教育发展的财税政策研究”  
(CHA110122)研究成果

# 促进学前教育发展的 财税政策研究

黄洪◎等著

CUJIN XUEQIAN JIAOYU FAZHAN DE  
CAISHUI ZHENGCE YANJIU



四川大学出版社



国家社科基金项目“促进学前教育发展的财税政策研究”  
(CHA110122)研究成果

# 促进学前教育发展的 财税政策研究

CUJIN XUEQIAN JIAOYU FAZHAN DE  
CAISHUI ZHENGCE YANJIU



黄洪◎等著



四川大学出版社

此为试读, 需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

责任编辑:唐 飞  
责任校对:蒋 琦  
封面设计:墨创文化  
责任印制:王 炜

### 图书在版编目(CIP)数据

促进学前教育发展的财税政策研究 / 黄洪等著.  
—成都:四川大学出版社, 2017.3  
ISBN 978-7-5690-0399-4

I. ①促… II. ①黄… III. ①学前教育—教育经费—  
财政政策—研究—中国②学前教育—税收政策—研究—  
中国 IV. ①G619.2②F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 043712 号

### 书名 促进学前教育发展的财税政策研究

---

著 者 黄 洪  
出 版 四川大学出版社  
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)  
发 行 四川大学出版社  
书 号 ISBN 978-7-5690-0399-4  
印 刷 四川永先数码印刷有限公司  
成品尺寸 148 mm×210 mm  
印 张 11  
字 数 307 千字  
版 次 2017 年 3 月第 1 版  
印 次 2017 年 3 月第 1 次印刷  
定 价 30.00 元

---



版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。  
电话:(028)85408408/(028)85401670/  
(028)85408023 邮政编码:610065
- ◆本社图书如有印装质量问题,请  
寄回出版社调换。
- ◆网址:<http://www.scupress.net>

## 前 言

长期以来，“入园难”“入园贵”是制约我国教育事业发展的瓶颈，是亟待解决的社会民生问题。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》要求，积极发展学前教育，到2020年，普及学前一年教育，基本普及学前两年教育，有条件的地区普及学前三年教育。随后，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41号）用“国十条”的形式为促进学前教育发展提供了更详尽的政策支持。可见，学前教育迎来了发展的春天。在此背景下，以成都学院旅游与经济管理学院黄洪副教授、博士为课题负责人的团队承担了国家社会科学基金项目“促进学前教育发展的财税政策研究”（CHA110122）。

通过课题组的共同努力，最终顺利完成了国家社会科学基金项目，并出版了本书。本书是集体智慧的结晶，黄洪、朱盈盈、庄爱玲、明仪皓、周毅、张翼飞均来自成都学院旅游与经济管理学院，具体分工如下：导论主要由黄洪撰写，第一章主要由黄洪、朱盈盈撰写，第二章主要由周毅、张翼飞、黄洪撰写，第三章主要由黄洪、庄爱玲、张翼飞撰写，第四章主要由庄爱玲、黄洪、朱盈盈撰写，第五章主要由黄洪、朱盈盈、明仪皓撰写，第六章主要由朱盈盈、庄爱玲、明仪皓、黄洪撰写。在调研过程中，朱盈盈教授付出了大量的心血，从最初的调研方案设计到之后的调查数据整理，进行了大量的工作。全书由黄洪统稿、定稿。

课题组在研究过程中，得到了西南财经大学财税学院院长刘蓉

教授、(教育部)全国教育科学规划基础教育学科组周林研究员,以及成都学院刘先强教授、彭时平教授、胡世强教授、张学梅教授等诸多专家的中肯建议,在此表示感谢!在调研和访谈过程中,得到了四川省教育厅、成都市教育局、成都市财政局、区县教育局等部门的大力支持,得到了受访幼儿园园长和家长的积极配合,在此一并表示感谢!

由于本书作者水平有限,书中不足之处在所难免,恳请各位读者批评指正。

著 者

2017 年 1 月

# 目 录

导 论	( 1 )
第一节 研究背景与意义	( 1 )
第二节 基本结构与逻辑体系	( 2 )
第三节 研究对象与研究方法	( 3 )
第四节 主要研究结论与对策建议	( 7 )
第五节 创新之处与未来拓展	( 12 )
第一章 学前教育的研究趋势与财政投入	( 14 )
第一节 学前教育研究的重点、热点及趋势	( 15 )
第二节 学前教育的属性、特征与财政投入	( 41 )
第二章 学前教育经费及财政投入的现状分析	( 57 )
第一节 学前教育经费及财政投入的趋势分析	( 57 )
第二节 学前教育经费及财政投入的结构分析	( 68 )
第三节 学前教育财政投入的国际经验与借鉴	( 84 )
第三章 学前教育财政投入的思路构建	( 105 )
第一节 学前教育财政投入的责任主体	
——基于事权与支出责任相适应的视角	( 105 )
第二节 学前教育财政投入的资金来源	
——基于“营改增”与地方税体系重构视角	( 114 )
第三节 学前教育财政投入的未来规模	
——基于“全面二孩”的视角	( 122 )

<b>第四章 学前教育财政投入的绩效评价</b> ·····	(177)
第一节 学前教育财政投入绩效评价的理论与综述·····	(177)
第二节 学前教育财政投入绩效评价的指标体系构建·····	(184)
第三节 学前教育财政投入绩效评价的指标体系应用·····	(192)
第四节 学前教育财政投入绩效评价的归纳与总结·····	(216)
<b>第五章 学前教育的税收扶持政策研究</b> ·····	(219)
第一节 基于供需双方的学前教育税制优化·····	(219)
第二节 鼓励向学前教育捐赠的税制设计·····	(227)
<b>第六章 学前教育基本公共服务的均等化分析</b> ·····	(257)
第一节 学前教育基本公共服务均等化的测度	
——基于宏观层面的度量·····	(258)
第二节 学前教育机会均等的微观调查研究	
——基于城乡关系变迁和家庭背景的角度·····	(282)
第三节 流动儿童学前教育均等的微观视角	
——基于微观层面的问卷调查·····	(302)
<b>参考文献</b> ·····	(322)

# 导 论

## 第一节 研究背景与意义

学前教育是制约我国教育事业发展的“短板”。“入园难”“入园贵”是关系人民群众切身利益、亟待解决的民生问题。为支持学前教育发展,《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》要求:“把发展学前教育纳入城镇、社会主义新农村建设规划。建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。大力发展公办幼儿园,积极扶持民办幼儿园。”《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》则进一步要求:“制定优惠政策,支持街道、农村集体举办幼儿园,鼓励社会力量办园和捐资助园。”其中,财税政策便是优惠政策不可或缺的组成部分,也正因为如此,刘延东在主持召开学前教育专题座谈会时强调,财政部门要认真研究落实支持学前教育发展的财税政策(傅佩佩,2010)。

本书是国家社会科学基金项目“促进学前教育发展的财税政策研究”(CHA110122)的研究成果。财政政策强调对学前教育的“多予”,税收政策强调对学前教育的“少取”,“多予少取”共同作用于学前教育,实现学前教育基本公共服务的均等化,促进学前教育的高质、均衡发展。通过课题组的潜心研究,我们基于现有文献进行创新,得到的研究成果具有重要的理论价值和现实意义。

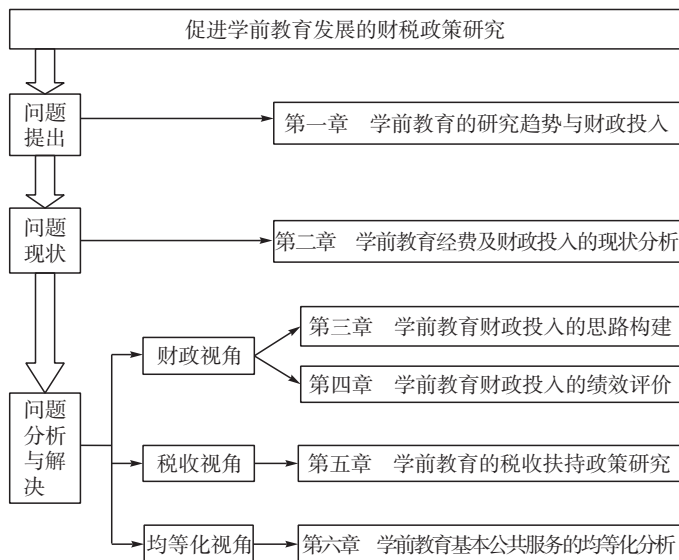
在理论层面，我们审视学前教育的属性、特征与财政投入，并对“学前教育是公共品”“学前教育应纳入义务教育”“公益性学前教育就是普惠性学前教育”等传统观点进行商榷，从而明确学前教育的私人品和公益品属性。同时指出政府应提供学前教育基本公共服务，认为学前教育不宜纳入义务教育，而应纳入（准）免费教育，建议财政投入普惠性和基础性学前教育。这些研究结论具有重要的理论价值和指导意义。

在实践层面，首先，我们系统分析学前教育财政投入应由“谁投入”“拿什么投入”“投多少”的问题；其次，对学前教育财政投入进行绩效评价，以提升财政资金的使用效率和效果；再次，从税收视角完善了学前教育供给方、学前教育需求方、学前教育第三方的税收制度，一方面降低学前教育机构和幼儿家庭的税收负担，另一方面鼓励社会各界向学前教育进行捐赠；最后，测度学前教育基本公共服务均等化程度，分析影响学前教育均等化的因素，并以流动儿童为例研究均等化问题。这些研究成果对我国制定学前教育的财税政策具有重要参考意义。

## 第二节 基本结构与逻辑体系

如图 0-1 所示，我们按照问题提出、问题现状、问题分析与解决三条逻辑主线展开。三条逻辑主线层层递进，不断将研究内容推向深入。在问题提出环节，我们以“学前教育的研究趋势与财政投入”为主题，一方面对学前教育财税政策的相关文献进行梳理，另一方面从理论视角审视学前教育的属性、特征与财政投入。在问题现状环节，我们以“学前教育经费及财政投入的现状分析”为主题，既分析我国的学前教育财政投入现状，也分析国外的学前教育财政投入现状，从而为我国的政策制定提供参考。在问题分析与解

决环节，我们先后从财政视角、税收视角和均等化视角进行分析。在财政视角下，我们一方面研究“学前教育财政投入的思路构建”，另一方面研究“学前教育财政投入的绩效评价”。在税收视角下，我们的重点是“学前教育的税收扶持政策研究”。在均等化视角下，我们的核心是“学前教育基本公共服务的均等化分析”。



### 第三节 研究对象与研究方法

#### 一、研究对象

参照图 0-1 中的基本结构与逻辑体系，本书的具体研究对象包括以下六个部分：

第一，“学前教育的研究趋势与财政投入”部分。我们认为，财税政策是解决学前教育“入园难”“入园贵”问题的重要措施之一。为奠定后续研究的文献基础，我们首先以中国知网（CNKI）的中国学术期刊网络出版总库为基础，归纳截至2015年的学前教育财税政策研究论文，从论文作者分布、论文发表情况、论文基金资助、论文研究内容等方面对相关研究成果进行了统计分析和系统梳理，并为以后的研究提供了三个方向：学前教育财政投入的绩效评价、学前教育的税收扶持政策、学前教育基本公共服务的均等化。然后，基于理论指导实践、实践检验理论这一原则，从理论层面审视学前教育的属性、特征与财政投入，并对“学前教育是公共品”“学前教育应纳入义务教育”“公益性学前教育就是普惠性学前教育”等传统观点进行商榷，进而提出本研究的观点。

第二，“学前教育经费及财政投入的现状分析”部分。我们基于国内和国际视角研究学前教育经费及财政投入的现状。在国内视角下，我们先从总量趋势角度进行分析，然后从投入结构角度进行分析。在国际视角下，我们以OECD主要发达国家，比如美国、英国、法国、瑞士、瑞典等为例，剖析其学前教育经费及财政投入，为我国学前教育的财税政策制定提供参考。

第三，“学前教育财政投入的思路构建”部分。我们从“谁投入”“拿什么投入”“投多少”三个维度进行分析。在“谁投入”的问题上，我们研究“学前教育财政投入的责任主体”，建议以县为主承担发展学前教育的事权，明确县级政府的直接事权与直接支出责任。在“拿什么投入”的问题上，我们基于“营改增”视角，构建科学、合理的地方税体系，为地方政府充实财政基础。在“投多少”的问题上，我们以“全面二孩”为背景，预测各省市“十三五”期间的学前教育财政投入。

第四，“学前教育财政投入的绩效评价”部分。首先，我们对学前教育财政投入绩效评价的相关理论和文献进行了梳理、提炼；

其次，构建了学前教育财政投入绩效评价的相关指标体系；再次，结合构建的指标体系，运用功效系数法，分别对我国 2012 年至 2014 年学前教育财政投入绩效、2014 年城乡学前教育财政投入绩效、2014 年全国 31 个省（市、区）的学前教育财政投入绩效进行了评价；最后，对学前教育财政投入绩效评价进行了归纳、总结，并为实际运用和未来拓展指明方向。

第五，“学前教育的税收扶持政策研究”部分。我们的分析集中在三个方面：一是学前教育机构自身的税收扶持政策；<sup>①</sup>二是幼儿家庭学前教育支出的税收优惠政策；三是鼓励向学前教育捐赠的税收优惠政策。学前教育机构是学前教育的供给方，幼儿家庭是学前教育的需求方。一方面，通过优化现行学前教育机构的税收制度，降低学前教育机构的税收负担；另一方面，通过完善学前教育支出的税收优惠，减轻幼儿家庭的教育负担。此外，讨论鼓励向学前教育捐赠的税收优惠政策，通过设计科学、合理的税收激励政策，鼓励社会资金向学前教育领域捐赠，充实学前教育发展的资金基础。

第六，“学前教育基本公共服务的均等化分析”部分。首先，我们从宏观层面、全国省市层面对学前教育基本公共服务均等化进行了测度；其次，从微观层面、具体地区层面分析影响学前教育基本公共服务均等化的因素；最后，以流动儿童为例研究特殊群体的学前教育基本公共服务均等化。

## 二、研究方法

第一，比较、借鉴的研究方法。OECD 主要发达国家，如美国、澳大利亚、美国、德国等对学前教育的财政投入方式比较成

---

<sup>①</sup> 此处所说的学前教育机构，既指幼儿园、托儿所等学前教育保育机构，也指向幼儿园等提供图书、教具的相关机构。

熟，借鉴其成功经验有助于促进我国学前教育发展。因此，在“学前教育经费及财政投入的现状分析”部分，我们剖析、归纳 OECD 主要发达国家学前教育财政投入的现状特点，为我国学前教育财政投入的优化提供参考。

第二，实地调研的研究方法。在“学前教育基本公共服务的均等化分析”中，课题组使用的样本数据来自我们在位于成都市城乡结合部的六所幼儿园进行实地调研所获得的一手资料。本次调查共发放问卷 1200 份，回收问卷 1158 份，经甄别和筛选后保留有效问卷 1143 份，有效问卷回收率为 95.25%。我们选取调研区域的城乡结合部具体包括四个片区，分别属于成都市的三个行政区：QY 区、GX 区和 LQY 区。

第三，理论与实证相结合的研究方法。在“学前教育的研究趋势与财政投入”部分，我们从理论层面审视学前教育的属性、特征与财政投入，并对“学前教育是公共品”“学前教育应纳入义务教育”“公益性学前教育就是普惠性学前教育”等传统观点进行商榷。在本研究中，诸多部分运用了实证研究的方法。比如，在“学前教育财政投入的绩效评价”部分，我们运用功效系数法，分别对我国 2012 年至 2014 年学前教育财政投入绩效、2014 年城乡学前教育财政投入绩效、2014 年全国 31 个省（市、区）的学前教育财政投入绩效进行实证分析。

第四，宏观与微观相结合的研究方法。我们既从宏观层面进行研究，比如结合《中国统计年鉴》《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》等资料，预测全国各省市“十三五”期间的学前教育财政投入，也从微观层面进行分析，比如结合在成都市部分幼儿园的调研数据，我们一方面分析学前教育机会均等的影响因素，另一方面研究流动儿童的学前教育均等化问题。

第五，统计分析 with 计量分析相结合的研究方法。在统计分析上，我们以 SPSS 软件为工具，从学前教育三个主体（幼儿园、幼

儿、教师)的角度,构建了包含规模和结构指标、投入和产出指标的综合性学前教育财政投入绩效评价指标体系,并运用功效系数法进行具体测度。在计量经济学分析上,我们采用 Eviews 软件,基于城乡关系变迁和家庭背景的角度,分析学前教育的机会均等问题。

## 第四节 主要研究结论与对策建议

### 一、主要研究结论

(一) 我们从理论层面审视学前教育的属性与特征,并提出相应观点

我们对“学前教育是公共品”“学前教育应纳入义务教育”“公益性学前教育就是普惠性学前教育”等传统观点进行商榷。首先,明确了学前教育的私人品和公益品属性;然后,对学前教育的民生性、公平性与收益性进行剖析,并认为学前教育不宜纳入义务教育,而应纳入(准)免费教育;最后,将学前教育划分为若干层次,认为财政资金应重点关注普惠性和基础性学前教育。

(二) 从 1995 年至今,学前教育的财政投入经历了两个阶段

第一阶段,从 1995 年至 2009 年,学前教育经费来源单一,财政投入增速维持在低水平,从学前教育的财政投入占 GDP 的比重、占教育经费总额的比重,政府拨款占国家财政支出总额的比重来看,学前教育财政投入不足。第二阶段,从 2010 年开始,受《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》《学前教育三年行动计划》等政策的支持,多种途径加大学前教育投入,学前教育财政性经费呈现“井喷式”增长,2013 年以后财政投入规模继续扩大但增速放缓。

### （三）学前教育的财政投入实践面临的一些问题

第一，学前教育财政投入的责任主体不够明晰。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41号）文件明确指出，地方政府是发展学前教育、解决“入园难”问题的责任主体，这为中央与地方的责任划分定下了基调。但是，地方政府又分为若干层级，比如省、市、县、乡（镇），各级地方政府如何分担学前教育投入，是值得进一步探讨的问题。可见，学前教育财政投入的责任主体还比较笼统，不够具体化、明晰化，不便于操作，容易出现相互推诿的现象。

第二，地方政府资金有限。以2014年为例，地方政府财政收入占全国财政收入的54.05%<sup>①</sup>，但地方政府承担的财政支出却占到了全国财政支出的85.13%。虽然中央政府会通过转移支付的方式弥补地方政府的收支缺口，但近年来地方政府债务增长较快却是不争的事实。同时，随着“营改增”的全面完成，营业税退出历史舞台，加之“营改增”的减税效应，使得地方政府的税收收入更为不足。因此，必须重构地方税体系，为学前教育充实财力。

第三，“全面二孩”政策对学前教育财政投入提出新的要求。“全面二孩”政策的实施，扩大了符合生育两孩的群体，虽然这些群体不会全部生育第二个孩子，但与实施“全面二孩”政策前相比，出生率势必会增长。也就是说，从2016年开始，新出生婴儿数量会较以前年度有一定的增长。三年后，这些幼儿将面临学前教育问题。

### （四）学前教育财政投入的绩效水平不断提高，但地区间、城乡间的差异仍明显

借助功效系数法的研究表明，2012年至2014年我国学前教育

---

<sup>①</sup> 财政收入=税收收入+非税收入+专项收入+行政事业性收费+罚没收入+国有资本经营收入+国有资源（矿产）有偿使用收入+其他收入。

财政投入绩效不断提升，到2014年总体绩效情况已达到86.49分，处于良好水平；城乡之间学前教育财政投入绩效存在明显差距，农村学前教育财政投入在经费总量、幼儿教学资源、教师数量和水平等方面，均需要加强；从各地区情况来看，2014年有13个省（市、区）的学前教育财政投入绩效得分超过90分，其中陕西、江苏和浙江得分最高，有12个省（市、区）的学前教育财政投入绩效处于80分至90分的良好水平，仍有6个省（市、区）的学前教育财政投入绩效得分未超过80分，需要大力改善。

#### （五）学前教育的税收扶持政策尚未到位

一是学前教育机构税收政策的操作性较弱。二是学前教育机构税收政策的用语欠明确。目前，有关学前教育机构的税收政策散见于教育类税收政策中。教育类税收政策经常使用“学校”这一用语，我们认为，现行税收政策对“学校”的概念界定模糊，使得相关政策解读不明确。三是欠缺针对幼儿家庭的个人所得税优惠。四是没有专门鼓励向学前教育捐赠的税收政策。目前，鼓励向学前教育捐赠的税收政策仅来源于鼓励向教育领域捐赠的税收政策，由于学前教育属于教育领域的一部分，所以适用这一通用税收政策。现阶段，与义务教育和高等教育相比，学前教育的经费不足、发展滞后，政府应引导捐赠资金向学前教育这一教育事业“瓶颈”流动。

#### （六）宏观层面的均等化特征与微观层面的影响因素

在宏观层面，近年来，学前教育基本公共服务均等化程度大幅提高，与2010年以前相比，我国各区域学前教育基本公共服务的均等化状况都得到了很大改善。但与此同时，学前教育基本公共服务不均等问题仍然存在，距离理想的均等化水平仍有较大差距。此外，低位均等与高位不均等现象逐步显现。分析发现，中部的学前教育基本公共服务均等是一种低位的均等，而东部地区学前教育基本公共服务均等化程度虽然不高，但保教质量却可能更好。

微观层面的调查数据和计量经济学分析表明：流动儿童获得优