

学前教育发展 需运用投入杠杆吸纳多方资源

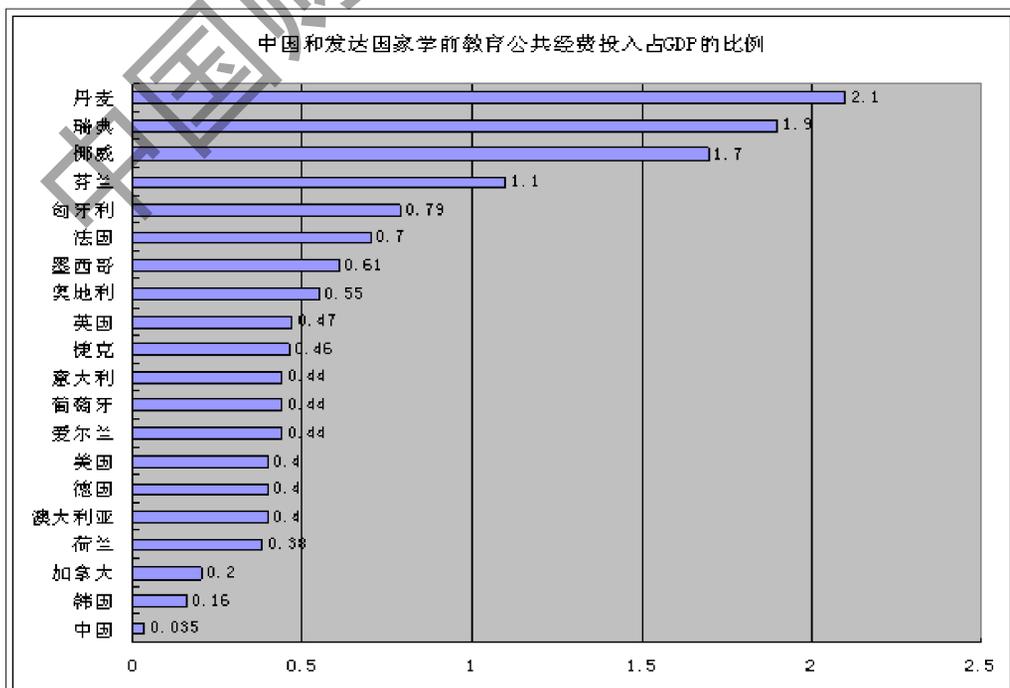
□ 储朝晖

长期困扰普通百姓的“入园难”、“入园贵”问题近来得到中央政府相继出台的一系列政策回应,《国家中长期教育改革和发展规划纲要》、“国五条”、“国十条”先后颁布使我国学前教育开始进入一个新的发展阶段。学前教育事业以什么样的姿态走出低谷,关键在投入多少,如何投入。在现有条件下,仅靠政府投入又难以满足全体幼儿接受公共教育的需要,因此,财政投入必须发挥保障全体幼儿公共教育的权利得到维护的杠杆作用:一方面,要将它投向最急需幼儿教育的农村举办公办园,保障城镇低收入家庭幼儿接受公共幼儿教育;另一方面,又要在城镇投入一定量

的资金补助合格的民办园,从而吸纳更多的资金发展公共幼儿教育,以保障学前教育在逐年发展的同时又能确保公平。

一、学前教育现状有待改善

“入园难”、“入园贵”的原因之一是长期以来对学前教育的财政投入不足。多年来,谁该为幼儿教育承担责任,承担多少责任,如何承担责任,在这些本源性问题上没有形成共识,尤其是各级政府应该在多大程度上以何种方式承担幼儿教育责任尚未明确,直接影响着政府对幼儿教育事业的政策与经费投入。多年来,政府投入的幼儿教育经费占全国教育经费的比例一直徘徊在1.3%,



而这一比例在巴西是5.1%，墨西哥是8.9%，泰国是16.4%。调查显示幼儿教育经费总收入80%来自家长，家庭是当前公共幼儿教育的主要责任承担者，在一些地方和一些幼儿园家庭几乎是全部责任的承担者。数据显示，我国与世界其他发达国家相比在幼儿教育公共投入上存在较大差距，在亚洲国家及“金砖四国”中，也处于较低水平。

但仅仅将“入园难”、“入园贵”归因于对学前教育的财政投入少又是不全面的。另一个主要原因是政府财政经费的投入不均匀，资金投入主要集中在城市或县镇公办、机关幼儿园，特别是好的示范幼儿园。在大量农业人口为主的县，幼儿教育财政投入集中在县级幼儿园，乡镇以下的投入严重不足。很多地方对农村幼儿园几乎没有财政投入，仅有的财政投入也集中在小学附属的学前班等。同时，民办幼儿园的资金筹措由举办者负责。而幼儿进入公办幼儿园还是民办幼儿园主要由父母户籍、居住社区等人作为门槛决定，流动儿童入园难和留守儿童早期教育缺失，导致幼儿未获得公平的教育机会。儿童在非户籍所在地入公办园，要缴纳高额的借读费，甚至名目繁多的赞助费、建园费、借读费、管理费等。对于无力承担高昂的借读费、而留在农村由老人或亲戚等照看的幼儿，则因为代理监护人或缺乏正确的育儿观、或疏于照料和教育，致使多数留守幼儿得不到良好的成长环境和适宜的幼儿教育，面临早期教育缺失问题。不均还表现在农村幼儿园的发展一直被忽略。福利化办园时期，农村的幼儿园主要由人民公社举办，资金来源于自身，中央财政并未拨付任何资金；人民公社解体后农村幼儿园失去了经费来源，国



家也无意为农村幼儿园提供资金，而是提倡社会化办园；1988年地方财政给予城镇集体幼儿园适当补助，而对于农村的集体幼儿园，却没有要求财政给予支持；分税制改革使得乡镇政府的财力极其有限，确实无力为发展农村幼儿教育提供经费支持。

公有学前教育资源分配的不公平会导致马太效应，社会阶层的差距加大，并会在下一代中延续。为改变这种情况，保障学前教育的健康发展，就必须重视用好财政杠杆。在既有的不平衡状态下，政府财政投入首先要解决的是雪中送炭的问题，而不应是锦上添花，从发展现状、对事业发展的贡献度（投入的效益）、家长负担比例和负担能力等角度而言，农村幼儿教育应该是幼儿教育事业投入中的最优先选择。城镇的公办园应将接受低收入家庭幼儿作为硬性政策要求，保障既有国民都享有一定标准的基本公共服务。

二、地方政府学前教育财政投入存在的问题

中央的学前教育新政发出后，一些地方紧接着制定了发展学前教育的政策，但大都缺乏具体执行细则，在投入的方向、方式上也尚待明确，极有可能造成“种下龙种而收获跳蚤”式的结果。

一是缺乏对区域幼儿教育整体发展相对长远的规划。不少地方的政策方案零星庞杂，项目很多，却缺乏对该区域学前教育发展的整体规划。注重具体项目，缺少对公平、均衡、体制、软件建设的整体系统考虑；着眼于局部，没有重点考虑该区域学前三年适龄幼儿整体（含非户籍）；着眼于公办园，没有将民办园放到适当的位置加以考虑；着眼于眼前，未能考虑长远；着眼于园舍等硬件建设，未能重视师资、体制等因素；着眼于增加经费投入，没有重视建立公平的学前教育投入机制以及经费保障体



系。简言之，注重了事，未能注重人。

二是对财政投入学前教育的有限性缺乏认识。财政投入幼儿教育永远是有限的，完全靠政府投入包办，或者完全靠公办园的方式解决普及学前三年的问题，除极少数地方外，绝大多数地方在短期内都难以实现。在政府投入有限的情况下，就要考虑这些投入使用的公平合理，大量家庭排队报公办园，不仅仅说明公办园数量少，而是凸现幼儿教育经费分配不公平，只有进公办园才能享受到政府的学前教育的补助。

三是对投入方式与体制变化之间的关系缺乏正确态度。多数地区的投入方式明显有大力扩大公办园的倾向，这客观上构成了对民办园的挤压，民办园的生存空间压缩，又需要更多的公办园填补。依照这种模式，就需要政府投入更多的幼儿教育经费，这样就会进入政府经费越增加、幼儿教育经费越不足的恶性循环。如

能改变这种思路，落实对合格民办幼儿园的经费补助，并建立透明、公开、稳定的机制，就能充分调动社会参与办幼儿教育的积极性，政府对幼儿教育经费的投入就会吸附更多的社会资源，进入良性循环。因此要改变这种投入思路，即便对未经登记的“黑园”，也应采取柔性淘汰（即家长觉得不愿将孩子送去就读）方式，而不宜采取刚性的强行取缔办法。

三、改进学前教育经费投入的建议

1. 依据合格民办园的招生数对民办园每生给予定额补贴，对所有合格的民办园一视同仁，各园都能享受同样的补助。

2. 对家庭经济困难的幼儿实施定额幼儿教育补助，根据该幼儿自愿选择入园的情况，将经费补助给他们所受教育幼儿园，将财政资金支付给供给方，增强目的性和针对性。

3. 建立覆盖全体适龄幼儿的学前教育经费补助体系。通过公办园、补助两种方式，保障学前教育的公平最大化，保障学前教育的效率最大化。即进公办园本身就是一种享受政府学前教育公共资源的方式，进公办园的幼儿则不再享受政府提供的其他学前教育经费补助。凡进不了公办园的，政府均应给予适当的定额补助，符合低收入家庭条件的通过家庭直补（额度稍高）；不符合低收入家庭条件的，通过对合格民办幼儿园给予补助的方式按入园学生数直接补助幼儿园（额度较低收入家庭标准稍低）。

这种方式投入的好处是，既解决了政府无法全额提供学前教育经费的问题，较大程度利用了社会的学前教育资源；又在现有条件下，以较短时间实现了较大程度的学前教育公平，以利我国学期教育的长远发展。^[1]

（作者单位：中央教育科学研究所）

责任编辑 周多多