# 调结构　促发展　增加普惠性学前教育资源

中国财政科学研究院教研中心 | 张绘

百年大计，教育为本。教育作为民生支出的第一大领域，教育财政支出在我国公共财政支出各领域中占比最高。目前，我国各级教育在校生达2.9亿人，正是教育经费的大量投入支撑着中国兴办世界上规模最大的教育体系。近年来，我国教育改革在多个领域取得了举世瞩目的历史性成就，今后最为迫切的问题是如何促进教育公平与质量提升。

## 学前教育经费投入取得的成效

2022年，《政府工作报告》明确提出要进一步增加普惠性学前教育资源。在学前教育阶段，普惠性幼儿园的大量举办，使得“入园难、入园贵”问题得到了很大缓解。依据3月1日教育部发布的《2021年全国教育事业统计主要结果》：2021年，全国共有幼儿园29.48万所。普惠性幼儿园覆盖率达到87.78%。学前教育毛入学率88.1%，比2010年的56.6%提高了31.5个百分点。中央财政下达2021年支持学前教育发展资金预算198.4亿元，较上年增加10亿元，增幅5.31%。从2021年起，在继续支持扩大普惠性资源供给、健全普惠性学前教育经费投入机制、巩固幼儿资助制度基础上，支持学前教育发展资金新增“支持提高保教质量”的支持方向，重点改善普惠性幼儿园办园条件，配备适宜的玩教具和图画书，同时对能够辐射带动薄弱园开展科学保教的城市优质园和乡镇公办中心园给予支持。政府还加大扶持力度，普及社区托育理念，引导社会力量更多举办普惠性幼儿园。

## 未来政策改革的落脚点

当前，学前教育的教育资源配置在城乡之间、省域之间的分布差异较大，公立园、私立园和普惠性幼儿园的学校设施设备在部分学校也存在数量不足和质量差异。对于城市流动儿童等的学前教育政策还不到位，保障力度不足。

学前教育伴随出生人口下降的影响，学龄儿童数量减少。经相关研究预测，从长期趋势看，随着育龄妇女规模下滑、新一代年轻人观念改变、抚养成本上升等，出生人口仍将处于下滑期，学龄儿童也将相应减少。部分城市学前教育出现过剩现象，然而普惠性和优质的学前教育供给还是存在结构性不足的问题。

政府、市场和社会还没有形成学前教育阶段托育服务的办学合力。在学前教育还未纳入义务教育阶段的情况下，特别是在当前财政经费状况难以实现义务教育扩围的情况下，针对“放开三胎”政策的有效落地，需要政府、社会和市场在学前教育阶段加强协作，为加大普惠性幼儿园供给力度发挥更为重要的作用，进一步实现为学龄前儿童提供更加完善的托育服务。

未来，需要在依据学龄儿童人口变化优化学前教育资源结构，促进提高保教质量的基础上，增加普惠性学前教育资源保障力度。

一是进一步增加普惠性学前教育资源的保障力度。面向所有儿童，应该增加收费合理、家庭交通成本低廉，幼儿园设施设备量足质佳的学前教育资源，分层次、有重点地加快推进普惠性学前教育的发展，让更多的幼儿与家庭享受公平而有质量的学前教育。今后，为实现学前教育入园率的提高，还需进一步完善普惠性学前教育经费保障机制，统筹协调公办幼儿园和普惠性民办幼儿园一体化发展，政府应更好满足人民对更为优质公平学前教育的需要，系统地对普惠性学前教育公共服务体系进行规划。健全普惠性学前教育公共服务财政制度，改变财政投入的路径依赖，突

中国财政杂志社

青海省玉树市第八幼儿园。刘永恒 摄

破办园体制和编制的瓶颈，确保普惠性幼儿园同质同价，为广大人民群众提供更加公平优质的普惠性学前教育公共服务。

二是依据人口出生率和幼儿人口变化优化学前教育资源配置。根据人口出生率和幼儿人口变化趋势，科学预测幼儿数量和空间分布，提前研判学位供需变化，分析教育资源的承载能力，合理编制城乡学前教育学校布局规划、幼儿教师调整机制和培训机制，合理有效利用并充分发挥现有学前教育资源的统筹整合能力。重点解决好城镇及城乡结合部、乡村学前教育资源总量不足，乡村学前教育质量不高的问题。努力增加残疾适龄儿童和农村幼儿的入园机会。地方政府的教育事业规划、布局与管理等应尽快调整为以常住人口而不再以户籍人口标准的教育资源配置，针对流动人口子女学前教育政策，构建以户籍人口为主的学前教育资助和补贴政策等。

三是助力“三孩”政策落地，有效利用城市富余的幼儿教育校舍资源。受“二孩”生育政策调整影响，2016年以后多地改扩建了大量幼儿园校舍，然而伴随人口出生率的下降，北京、深圳、广州等多个城市也出现幼儿园空余学位增加，部分区域学前教育资源存在富余的现象，因此需要有效合理地利用这些资源。较为可行的方式是将城市多余的幼儿园校舍等用于0岁至3岁儿童的托育服务和流动人口子女的教育服务。幼儿园的教学和服务设施对于0岁至3岁幼儿活动和看护相对安全。一方面，可以有效减少父母对年幼子女的看护压力，为放开三胎等计划生育政策的有效落地和提高人口出生率提供一定条件；另一方面，节约了政府和社会新办托育服务在场地建设上的成本，未来伴随鼓励生育政策的出台和落地，人口出生率的提高也为进一步将这些闲置的学前教育资源利用起来提供了可能，从而成为一种良性循环的改进举措。今后，相关区域还需充分发掘、整合现有幼儿教育资源，停止盲目新建、扩建公办幼儿园的现象，减少国家财政经费的浪费。

四是政府、市场和社会形成完善托育服务合力。地方政府、街道社区可以将普惠性幼儿园拨款经费用于保障相应幼儿园开展托育服务，向市场和社会引进资金和投资用于校舍维护，招聘符合标准的幼儿教师和看护人员，对于托育服务有特色，社会反响较好的幼儿园，政府可以给予适当的奖补资金，并加大宣传力度。通过公办民助、购买服务、教育券等方式，大力支持社会力量办园并开展托育服务。

五是给予学前教育教师与劳动对等的地位和待遇。学前教育和托育服务具有较高的劳动强度，合格优秀的幼师对师资培训的要求也较高。今年，《政府工作报告》也对落实教师工资提出了要求，各地将进一步落实《中华人民共和国教育法》中规定的对学前教育教师的工资保障力度，给予普惠性民办幼儿园教师和公办园教师同等待遇，完善幼儿教师多劳多得的激励机制。充分考虑学龄人口规模和结构变化，结合城镇化发展、老城区改造和人口流动的实际，着力解决民办园教师稳定性差、留不住人，乡村学前教育师资力量薄弱，城市幼儿教师结构性过剩的问题。

责任编辑 陈璐萌

中国财政杂志社