

# 教育反贫困视角下的农村民办学前教育财税支持研究

李茜

**摘要：**学前教育属于儿童早期发展的投资，传统上被归类为准公共产品的范畴，其主要的支出责任由私人承担，政府承担有限责任。但是从教育公平及教育反贫困的角度来看，高质量的学前教育对人成年后的社会状态有极大的影响，有助于个体改善人力资本质量，进而帮助个体脱离贫困状态。因此，学前教育又具有强烈的纯公共品的特征。目前，在广大的农村地区，由于农村居民居住分散化等特点，学前教育资源还较为匮乏，成为我国教育体系的最短板。在目前“乡村振兴”战略、精准扶贫背景下，财政有必要支持农村民办学前教育的发展。本文拟对农村民办学前教育的发展提出财税方面的政策建议。

**关键词：**民办学前教育 财政支持 乡村振兴 教育反贫困

学龄前是人一生发展的基础和关键时期，具有不可逆转性及不可代偿性，在一定程度上决定着人未来的发展方向，关系着一个国家的未来。进入新世纪以来，在国家的高度重视下，学前教育事业发展取得了长足的进步。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》提出到2020年“基本普及学前教育”的发展目标，同时指出要“重点发展农村学前教育”，农村学前教育的重要性不言而喻。但现实中，农村学前教育是整个农村教育事业的短板。2015年，我国学前三年毛入园率已达到75%，其中城市地区已接近100%，而农村地区（镇区和乡村）只有60%左右。农村地区面临着学前教育资源短缺的困境。

## 一、学前教育产品反贫困属性分析

教育体系包括学前教育阶段、义务教育阶段和高等教育阶段。在理论上比较明确的是义务教育属于纯公共产品，高等教育和学前教育由于并不同时具备非竞争性和非排他性，被归为准公共产品的行列。因此，学前教育的提供者较为多元化，既可以由政府提供，也可以由私人提供，同时此类产品的提供并不特别强调政府责任。因此，长期以来幼儿学前教育由于其准公共品属性，其支出主要由私人个人承担。

但最近的研究发现，学前教育具有较强的

反贫困作用，有利于提高人力资本价值。早期教育理论认为，儿童早期发展至关重要，普惠而有质量的学前教育有利于消除贫困、打破贫困的代际传递。诺贝尔经济学奖获得者赫克曼运用美国一项长达40年的追踪项目的资料提出了著名的“赫克曼曲线”（见下图），认为人从出生到五岁期间的培养和发展对成年后社会状态产生极大影响，相比较于在人成年后再对其进行培训，人力资本的早期投资也是最有效率和成本最低的。在实践中，2015年，经合组织国际学生评估项目测验结果显示，接受至少2年早期教育的儿童在15岁时的平均学业水平比其他儿童更好；我国发展研究基金会青海省乐都试验也表明，接受过学前教育的农村儿童在小学成绩、社会交往等方面的表现均优于没有上过幼儿园的儿童。因此，

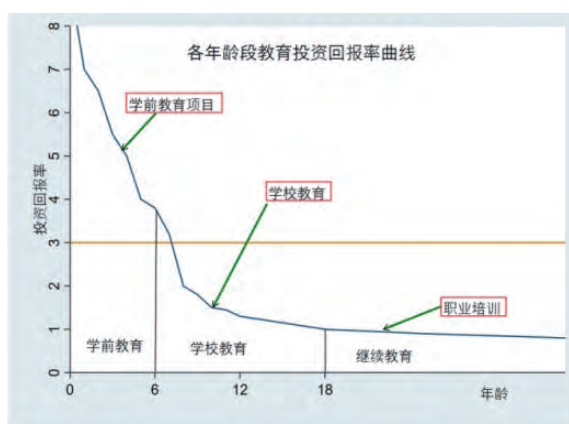


图 赫克曼曲线

投资儿童学前教育就是投资未来，投资越早，得益越早，回报越高。因此，从反贫困的视角出发，学前教育又具有强烈的纯公共产品的特性，国家应承担相应的支出责任。同时，结合“乡村振兴”战略以及精准扶贫的战略目标，各级政府对于农村学前教育的重视与支持，显得更为重要和有意义。

## 二、农村学前教育现状分析

自 2011 年我国开展学前教育三年行动计划以来，我国学前教育得到极大的发展，儿童入园率大幅提高，但农村学前教育依然存在诸多短板。

### （一）农村学前教育需求增长旺盛

农村的教育和农村的社会发展紧密联系在一起。经过十几年的飞速发展，农村地区、农村居民的经济社会生活都发生了巨大的改变。在农村居民收入水平大幅提高的同时，农村居民的消费水平也不断提高，消费结构不断升级，教育消费支出所占比重连年增长，农村居民对教育愈加重重视。根据第六次全国人口普查结果，农村 0-4 岁儿童占总人口比重为 6.73%，在学龄儿童和青少年中占比最高，而随着全面二胎政策的放开，这一比例必将继续提高，因此农村居民对于学前教育的需求也必将会大幅增加。同时，大量年轻人外出打工，幼儿大多被留给老人照顾。隔代教养下，在财力允许的情况下，大部分农村居民都愿意将孩子送往幼儿园接受较为系统和专业的看护与照顾。

（二）农村学前教育供给不足，公办学前教育资源较为稀缺

尽管农村地区对学前教育需求强烈，但与已经较为体系化和规范化的义务教育相比，农村地区学前教育资源仍显得较为薄弱，不能满足农村居民的教育需求。

统计资料显示，2016 年，全国共有幼儿园 23.98 万所，其中农村幼儿园 16.55 万所，全国农村公办幼儿园 6.82 万所，农村民办幼儿园 9.73 万所。在前两期《学前三年行动计划》实施后，与

2010 年相比，农村公办幼儿园增长 76.8%，增长幅度巨大。但是前两期三年行动计划主要是在县城和乡镇建园，农村公办幼儿园主要集中在乡镇政府所在地等人口较为密集的地区，属于乡镇中心幼儿园。据统计，截至 2016 年末第二期学前教育三年行动结束时，已经有 96.5% 的乡镇有幼儿园、托儿所，但仍有 67.7% 的村庄没有幼儿园。

农村公办幼儿园集中在乡镇中心的直接后果，就是导致农村公办学前教育资源无法满足居住较为分散的更广大农村居民的需求。如某城镇新区只有 2 所公办幼儿园，在 2016 年度，这两所公办幼儿园接纳的适龄儿童不到整个地区幼儿人数的 18%。同时即使乡镇地区的公办幼儿园数量够多，大部分农村家庭也可能无法负担大量的幼儿园费用之外的其他费用，如在乡镇租房的成本、生活费等等。据北京大学中国教育财政研究所学前教育财政课题组估算，全国约 1600 万幼儿没有幼儿园可上，集中在农村。

### （三）农村学前教育承载力不足

国家在 2013 年颁布了幼儿园教职工的配备标准和指导性意见（见下表），但是农村地区由于各种条件的限制，诸多农村幼儿园无法满足师资配备标准。根据有关资料显示，以 2015 年为例，全国县镇、农村幼儿园平均生师比高达 20.8 : 1，远高于国家 9:1 的最低标准；幼儿与幼儿教职工的比例为 12.7 : 1，同样高于 7:1 的国家标准。具体到地区，以云南省为例，2017 年全省公办幼儿园在园（班）幼儿为 131 万人，专任教师仅为 5.37 万人。与此同时，广大农村地区民办幼儿园，存在较为严重的“大班额”现象，通常一个班级幼儿高达 60-70 人，甚至有的班级高达 160-180 人。严重失调的生师比与迅速增长的农村学前教育需求并不能构成协调发展的农村学前教育体系。

表 不同服务类型幼儿园教职工与幼儿的配备比例

服务类型	全国教职工与幼儿比	全国保教人员与幼儿比
全日制	1 : 5 ~ 1 : 7	1 : 7 ~ 1 : 9
半日制	1 : 8 ~ 1 : 10	1 : 11 ~ 1 : 13

资料来源：教育部《幼儿园教职工配备标准（暂行）》。

### 三、农村办学前教育的发展困境

《2017—2022年中国学前教育行业市场前瞻报告》数据显示，民办幼儿园已成为幼教行业的主体力量，学前教育是教育细分领域中民办化最高的子领域，民办幼儿园已占全部幼儿园的65%以上。在农村学前教育中，民办幼儿园更是满足农村居民学前教育需求的主要教育机构。如前所述，2016年全国农村公办幼儿园6.82万所，而农村民办幼儿园则达到9.73万所。农村民办幼儿园满足了农村居民的教育需求，推动教育公平。但是，目前农村民办幼儿园的发展仍存在着许多困境。

#### （一）农村民办幼儿园面临极大的资金困境

农村民办幼儿园的办园经费主要依靠自筹，一部分来自于幼儿园所有者的自有资金或者借贷资金，另一部分以“以幼养幼”的办法解决。但是这两种方式都无法作为稳定可靠的经费来源维持幼儿园的正常运转。幼儿园办学不仅需要较高的前期投入，如园区、教室、桌椅板凳、儿童游戏设备等基本设施，还需要聘请专任教师、保育员及安保人员等。同时，随着幼儿园校车事故的增多，国家要求幼儿园必须配备专业校车，这也大大加重了民办幼儿园的办学成本。因此自有资金及借贷资金根本无法满足办学经费需求。而大部分农村民办幼儿园收费较低，“以幼养幼”机制也无法从根本上解决农村民办幼儿园的经费困境。

#### （二）农村民办幼儿园师资队伍缺乏稳定性且师资力量薄弱

农村民办幼儿园由于自身财力等客观条件限制，无法像公办幼儿园一样，为专任教师提供编制等有利于稳定师资的条件，也不存在评定幼教职称等机制，导致农村民办幼儿园教师专业素养较低，教育教学能力不足。即使如此薄弱的师资力量，很多时候也不能保证稳定。目前农村年轻劳动力大量外出务工，尤其是具有一定知识素养，可以胜任幼儿园教师工作的年轻劳动力，相

比较单调乏味的农村生活及较低的工资待遇更加倾向于外出务工，以取得更高的收入。这种情况使得每年学期开始很多农村民办幼儿园都需要寻找符合条件的幼儿园教师，师资短缺已成为农村学前教育极大的不稳定因素。

#### （三）农村民办幼儿园的硬件设施不完善，课程内容较单一

据调查显示，大部分农村民办幼儿园的教室资源较为紧张，大部分属于“家庭式幼儿园”。幼儿园教室空间较为狭小，室内采光面积较窄，远低于国家对于儿童活动室的采光标准规定。在农村，只有少数民办幼儿园有室外活动场地及室外活动设施，室外活动严重受限。很多幼儿园只具有看护幼儿的功能。同时，与城区公办幼儿园相比，教学设备较为落后，很少具备多媒体设施及足够的运动器械、玩具、图书等。并且，由于受教师专业学前教育素养缺乏的限制，课程内容以拼音、数字为主，较少开展舞蹈、美术、音乐等课程，幼儿园教育“小学化”较为严重。

### 四、支持农村民办幼儿园发展的财税政策分析

#### （一）加大对农村民办幼儿园的办园财政支持

尽管学前教育不属于义务教育范畴，但是由于其准公共产品属性，国家也承担了一定的财政性经费支出。目前，政府对于学前教育财政经费投入的国际平均水平为3.8%，发达国家可能会达到7%-11%左右，而我国政府对学前教育的财政性经费投入只占到全部教育经费的1.3%，远低于国际平均水平。并且这有限的1.3%的教育经费还主要投入到公办幼儿园。相比而言，民办幼儿园很少能够得到财政经费的支持，更不用说农村民办园。如前所述，目前在农村地区，吸纳了大量幼儿的正是民办幼儿园，同时，民办幼儿园在数量上也远远超过公办幼儿园，从教育公平的角度出发，从财政资金公平分配的角度出发，也应当适当加大对民办幼儿园的财政支持。

## （二）扩大财政支持的普惠性民办幼儿园范围

我国目前已经成功开展了两期《学前三年行动计划》，该计划对经政府认定的普惠性幼儿园实施财政资金补助及各项政策优惠。被认定为普惠制幼儿园后，园方不仅能够得到政府的政策扶持，还能够得到各种财政补贴。普惠性幼儿园兼具公益性与质量性，是解决我国学前教育资源短缺的有力工具，也是政府实现教育公平目标的重要工具。但是目前只有公办幼儿园和极少数规模较大资金实力雄厚的民办幼儿园能够享受到普惠性幼儿园的待遇，反而那些需要资金支持、同时其存在更能实现教育公平目标，促进城乡一体化发展的农村民办幼儿园却不能享受到财政支出。这从理论上讲，并不符合公平原则。因此，下一步有必要扩大普惠性幼儿园的范围，使更多的幼儿得到更好的照顾，使财政资金的使用更有效率更加公平。

## （三）创新财税政策支持手段，鼓励农村幼儿园多元化办学

目前，我国为了扶持农村学前教育的发展，出台了许多税收优惠政策，如《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见（国发〔2016〕81号）》中，就明确提出要落实税费优惠等激励政策，并对各项税收优惠政策作出了具体规定。

但是大部分民办幼儿园虽然都属于民办非企业性质，可以享受减免税等税收优惠。但是民办学前教育最大的困难就是资金紧张，农村民办园规模小、收费低、成本高，很少有机会享受到用地、捐赠减免等优惠，大部分民办学前教育仅能够维持生存。因此，税收优惠等扶持政策需要进一步的创新机制。尤其目前PPP方兴未艾，国家也可以尝试进行购买服务。国家的财政扶持、税收优惠等政策将大大促进社会力量参与学前教育的积极性。

目前，民办学前教育机构已经成为支撑学前教育的“半壁江山”，尤其是农村民办学前教育，较好地适应了农村地区的特点和农村居民的教育

需求，满足了大量适龄儿童的教育需求，成为我国普及学前教育、实现教育公平及教育反贫困的重要载体，是我国教育体系中不可忽视的重要力量。在当前“全面二胎”政策下，农村学前教育需求必将持续扩大。因此，有必要探索财政支持农村学前教育的新手段，同时这也是“乡村振兴”战略和精准扶贫战略的题中应有之意。■

### 参考文献：

- [1] 刘航,兰娇.农村学前教育:不可忽视的“最短板”[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0323/c40531-29162998.html>.
- [2] 李伟.普及农村学前教育,促进儿童早期发展[N].中国经济时报,2017-09-21(001).
- [3] 中国国家教育部.2016年全国教育事业统计公报[R]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/201707/t20170710\\_309042.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201707/t20170710_309042.html).
- [4] 中国国家统计局.2016年《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》统计监测报告[R]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201710/t20171026\\_1546618.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201710/t20171026_1546618.html).
- [5] 中国国家统计局.第三次全国农业普查主要数据公报(第一号)[R]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171214\\_1562740.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171214_1562740.html).
- [6] 李玲.城镇化背景下普惠性民办幼儿园建设与发展研究[J].经济研究导刊,2017,(30).
- [7] 于珍.两期“学前教育三年行动计划”后农村幼儿园教师队伍建设的困境与突围——以中部S省为例[J].现代教育科学,2017,(7).
- [8] 赵爱云,韩慧菲.山西省民办幼儿园办园质量现状及其提升对策[J].学前教育研究,2017,(10).
- [9] 国务院.国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见国发〔2016〕81号.[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/18/content\\_5160828.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/18/content_5160828.htm).
- [10] 付小嫻,葛林,雷小舟,刘外平.民办教育机构所得税管理难点及对策[J].税务研究,2015,(6).

（作者单位：中南财经政法大学财政税务学院）

责任编辑：康伟