

# 中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2023 年第 12 期（总第 238 期）

2023 年 9 月 5 日

---

---

## 学前教育财政保障与公平报告

梁净 张眉 张晓\*

本报告通过建立学前教育财政保障与公平的指标体系，描述全国和各省份学前教育事业发展与财政投入的基本格局，以区县和幼儿园为单位对各省份学前教育经费投入水平进行差异分析，展示了学前教育经费投入的省际间、省内县域间的差异以及学前教育居民负担率的省际差异。

本报告分为四个部分：第一部分概述研究背景、研究问题和研究方法；第二部分概述 2010 年以来全国学前教育事业发展和财政投入情况；第三、四部分是本报告的核心研究发现，即我国学前教育财政投入保障与公平现状及其省际间、省内县域间差异；第五部分展示不同省份学前教育的家庭负担率以及与财政投入水平的关系；第六部分总结本报告的主要发现；第七部分简述进一步的研究计划。

---

\* 梁净、张眉、张晓，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

# 一、研究背景、研究问题和研究方法

## （一）研究背景

2010 年以来是我国学前教育事业的快速发展期，根据《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020 年）》和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41 号）的要求，各级政府纷纷出台了发展学前教育的“三年行动计划”，明确发展学前教育的发展目标、任务和路径。中央和地方政府重塑了学前教育事业发展的格局，对学前教育进行重点投入并加大对学前教育的支持力度，重点推动了学前教育公共服务网络的建设和学前教育公共服务体系的搭建。在此背景下，我国学前教育规模快速扩大、普及水平稳步提升、普惠程度不断提高。

## （二）研究问题

受区域经济发展差异和学前教育财政投入水平等因素的影响，我国各省份学前教育发展水平存在较大的差异，探究各省份学前教育经费投入的差异对于了解我国学前教育经费投入现状，进而促进学前教育事业发展具有重要意义。本报告主要聚焦全国层面和各省份学前教育财政保障与公平问题，关注省际间、省内县域间学前教育财政投入和事业发展的差异，主要包括以下四个研究问题：（1）2010 年以来，我国学前教育事业发展和财政投入变化水平如何？（2）全国和各省份学前教育事业发展和财政投入的保障情况如何？（3）省际间、省内县域间的财政投入保障与公平有何差异？（4）各省份学前教育居民负担率与财政保障水平的差异如何？

## （三）研究方法

### 1. 数据来源

本报告主要基于 2010—2020 年《中国教育统计年鉴》、2010—2019 年《中国教育经费统计年鉴》<sup>1</sup>、“2019 年中国教育经费统计数据库”<sup>2</sup>和 2014—2020 年

<sup>1</sup> 本文所使用的教育经费统计数据均为当年最终统计数。

<sup>2</sup> 如图中未标注数据来源，均来自“2019 年中国教育经费统计数据库”。

《中国学生资助发展报告》等相关数据来源，通过建立学前教育财政保障与公平的指标体系，描述全国和各省份学前教育事业发展与财政投入的基本格局。

## 2. 衡量差异的指标

### (1) 变异系数

为考察和比较各省份学前教育发展水平的省际差异，本文采用目前国内外学界广泛应用的变异系数（coefficient of variation，简称 CV）指标。变异系数是指一组数据的标准差与其均值之比。变异系数值越大，代表组间离散程度越高，不均衡水平就越高；反之，变异系数值越小，代表组间离散程度越低，均衡水平就越高。

### (2) P90/P10、P50/P10、P90/P50

变异系数虽然能够有效地观测和比较两组数据离散程度的相对差异，但其不足之处在于无法呈现单个变异系数值所代表的绝对差异和一组数据的不同区部差异。有鉴于此，本文针对省内县域的 P90/P10、P50/P10、P90/P50 作为补充指标。P90 表示生均支出水平从低到高排名第 90 百分位的区县，即上部区县；P50 表示生均支出水平从低到高排名第 50 百分位的区县，即中部区县；P10 表示生均支出水平从低到高排名第 10 百分位的区县，即下部区县。

该指标是由各项学前教育评价指标的不同分位数之比计算而来，用于反映各省份学前教育不同区部的差异性，例如 P90/P10 是 90 分位数比 10 分位数，即学前教育评价指标的上部区县与下部区县的差异；P50/P10 是指 50 分位数比 10 分位数，即学前教育评价指标的中部区县与下部区县的差异；P90/P50 是指 90 分位数比 50 分位数，即学前教育评价指标的上部与中部区县的差异。

## 3. 主要统计指标

本文使用的具体指标包括：（1）教育经费总收入、国家财政性教育经费、生均公共财政预算教育经费和生均教育支出，数据来源于《中国教育经费统计年鉴》；（2）生均教育事业性经费支出、生均一般公共预算教育事业费支出、生均学费收入等数据来源于“2019 年中国教育经费统计数据库”。

本文将使用财政性教育经费占比、生均教育事业性经费支出、生均一般公共预算教育事业费支出考察各省份的经费投入水平；使用生均教育事业性经费支出、

生均一般公共预算教育事业费支出的变异系数和 P90/P10、P50/P10、P90/P50 分位数之比来看各省份之间经费投入的差异；使用生均学费收入占人均可支配收入比例来看各省份学前教育的居民负担差异。

## 二、我国学前教育事业发展和财政投入水平

本部分主要展示全国学前教育事业发展和经费投入情况。主要分两部分：第一，在学前教育事业发展上，整体描述 2010—2020 年在园儿童数和毛入园率，2016—2020 年普惠性幼儿园在园儿童数和覆盖率。分城乡、办园类型描述 2010—2020 年全国学前教育的事业发展状况，包括园所数、职工数和在园幼儿数。第二，在学前教育经费投入上，从学前教育生均公共财政预算教育经费和生均教育支出、学前教育经费投入和占教育总经费的情况、财政性教育经费和农村财政性教育经费投入和占比情况以及学前教育幼儿资助等角度描述我国学前教育经费投入的历年变化情况。

### （一）学前教育事业发展的历年变化

#### 1. 事业发展概况

总体而言，2010 年至 2020 年，我国学前教育规模快速扩大、普及水平稳步提升、普惠程度不断提高。其中，在园幼儿数从 2010 年的 2977 万人增加到 2020 年的 4818 万人；毛入园率从 2010 年的 56.6% 提高到 2020 年的 85.2%；普惠园在园幼儿数从 2016 年的 2969 万人增加到 2020 年的 4083 万人，覆盖率从 2016 年的 67.3% 提高到 84.7%。（图 1 和图 2）

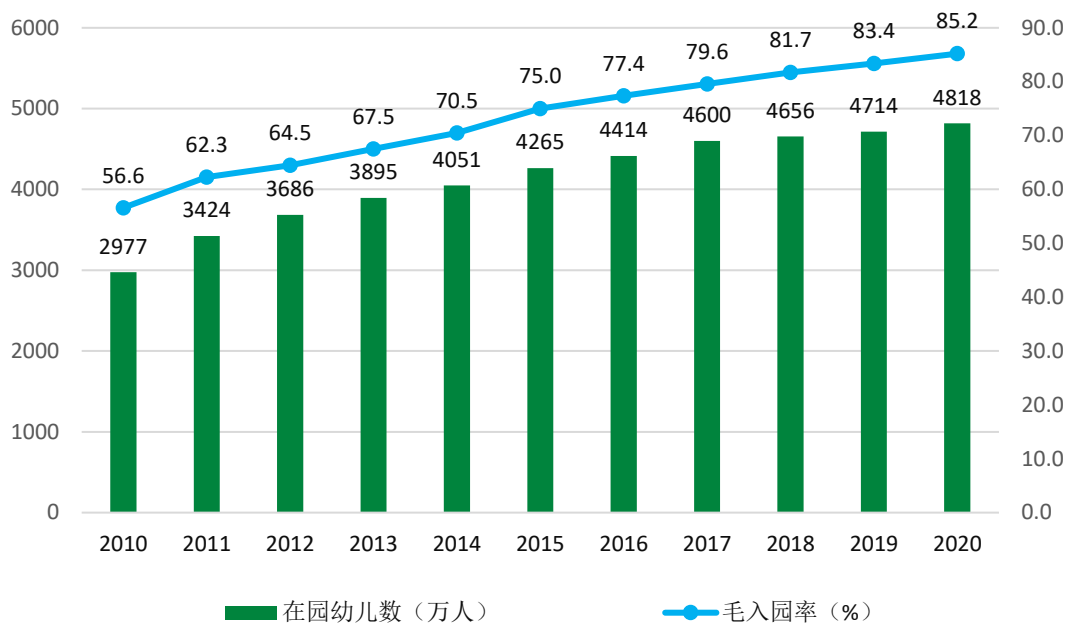


图 1 2010-2020 年在园幼儿数和毛入园率

数据来源：2010-2020 年《中国教育统计年鉴》。

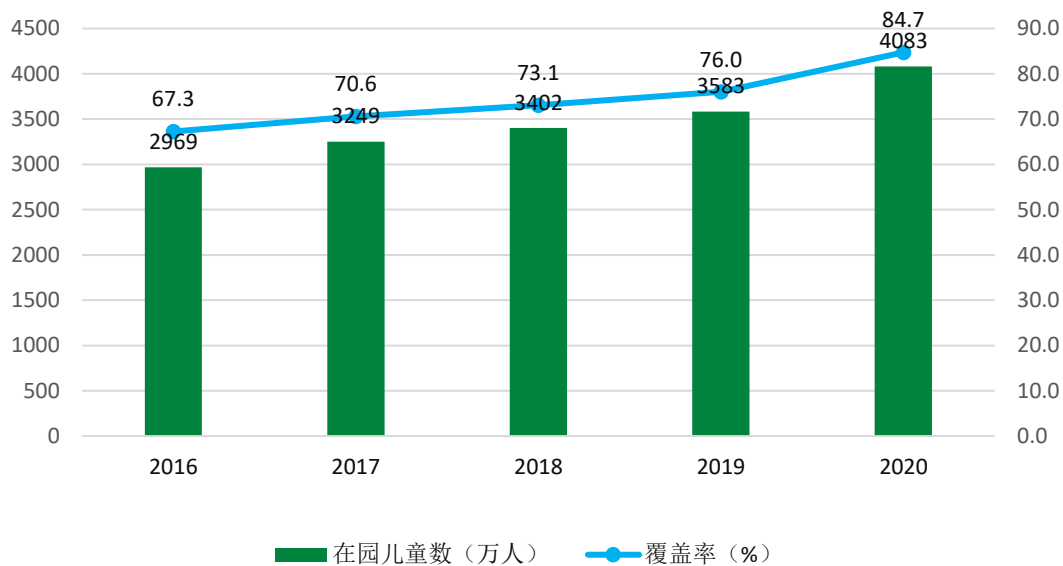


图 2 2016-2020 年普惠性幼儿园在园幼儿数和覆盖率

数据来源：2016-2020 年《中国教育统计年鉴》。

## 2. 城乡园所数、教职工数和在园儿童数

从园所数看，城区、镇区和乡村<sup>3</sup>的园所数均在持续增加。2020 年，城区、

<sup>3</sup> 从 2011 年开始，《中国教育统计年鉴》采用国家统计局颁布的《统计用城乡划分代码》，新的城乡划分标准将原来的城市、县镇、农村的三个分类调整为三大类七小类，即城区（含主城区、城乡结合区）、镇区（含镇中心区、镇乡结合区、特殊区域）、乡村（含乡中心区、村庄）。下同。

镇区和乡村的园所数基本持平，城区园所数达到 9.5 万所，镇区园所数同达到 9.5 万所，乡村园所数达到 10.1 万所。从师资力量看，城区、镇区和乡村的师资人数均在持续增加。2020 年，城区教职工达 266.7 万人、镇区达 174.1 万人、乡村达 79 万人。从增速看，城区增速最快，镇区次之，乡村最慢。从在园幼儿数看，总数在持续增加，城区和镇区幼儿数持续增加，城区幼儿数增速比镇区快，并于 2018 年反超镇区幼儿数；乡村在园幼儿数从 2017 年起持续下降。2020 年城区、镇区和乡村幼儿数分别为 1997.0 万人、1793.8 万人和 1027.5 万人。（图 3）

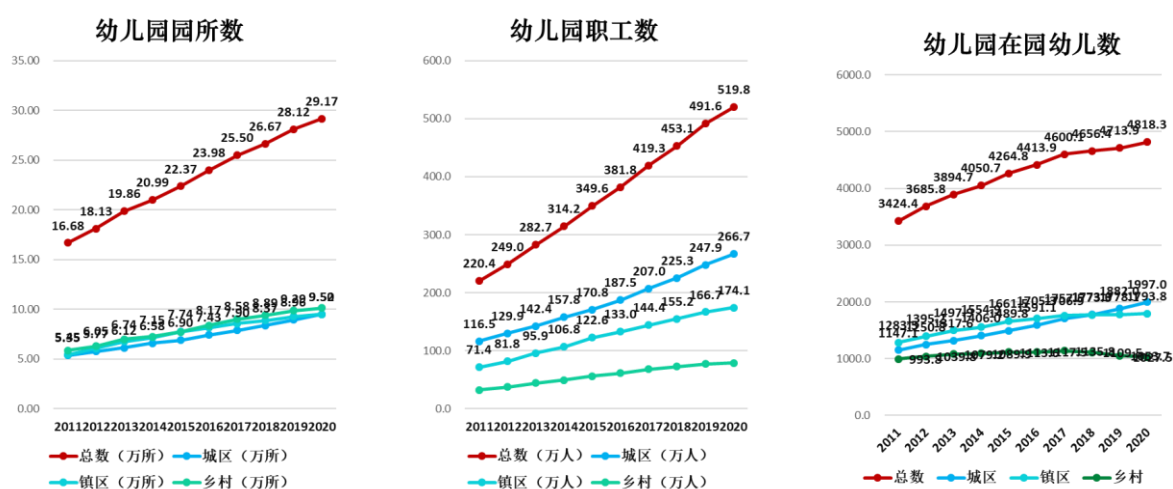


图 3 2011-2020 年幼儿园园所数、幼儿园职工数和幼儿园在园幼儿数

数据来源：2011-2020 年《中国教育统计年鉴》。

进一步看不同地区幼儿园数、教职工数和在园幼儿数的占比变化，可以直观地看到城区幼儿园数量占比从 2015 年起持续上升，镇区占比持续下降，乡村占比从 2017 年起持续下降。教职工数和在园幼儿数也呈现较为一致的变化规律。值得注意的是，乡村在园幼儿数占比持续降低，从 2011 年的 29.0% 降至 2020 年的 21.3%。（图 4）

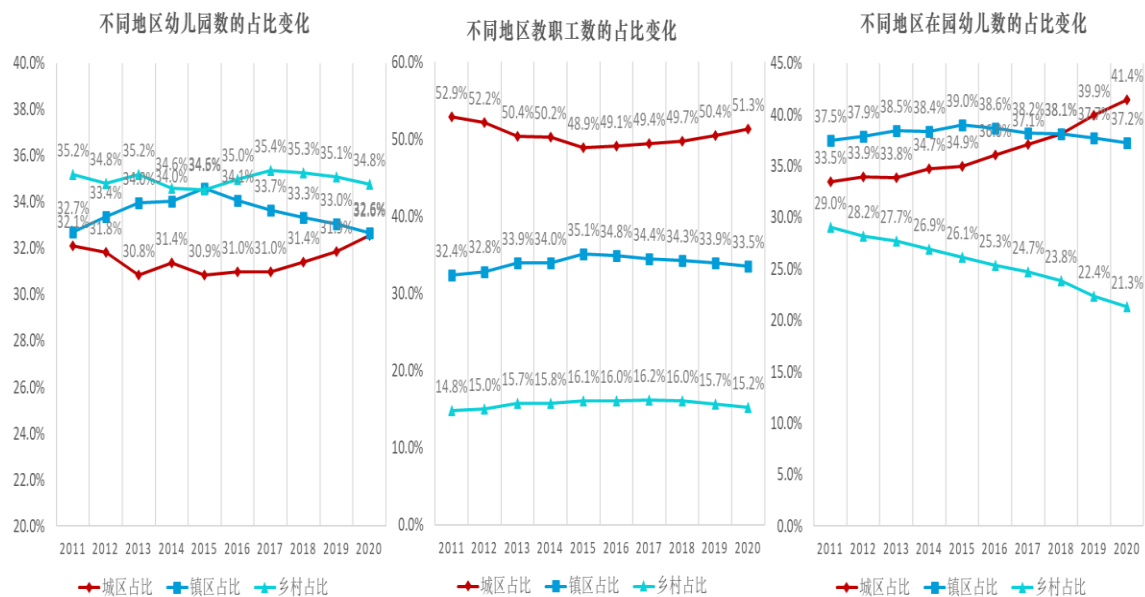


图 4 不同地区幼儿园数、教职工数和在园幼儿的占比变化

数据来源：2011-2020 年《中国教育统计年鉴》。

### 3. 民办园的园所数、教职工数和在园儿童数

从办园类型来看，民办幼儿园数量从 2010 年起稳步提升，但从 2019 年开始出现下降；教育部门办幼儿园数稳步提升，2019 年起提升更为明显；集体办园数量在 2015 年前略有上升，之后持续减少。（图 5）

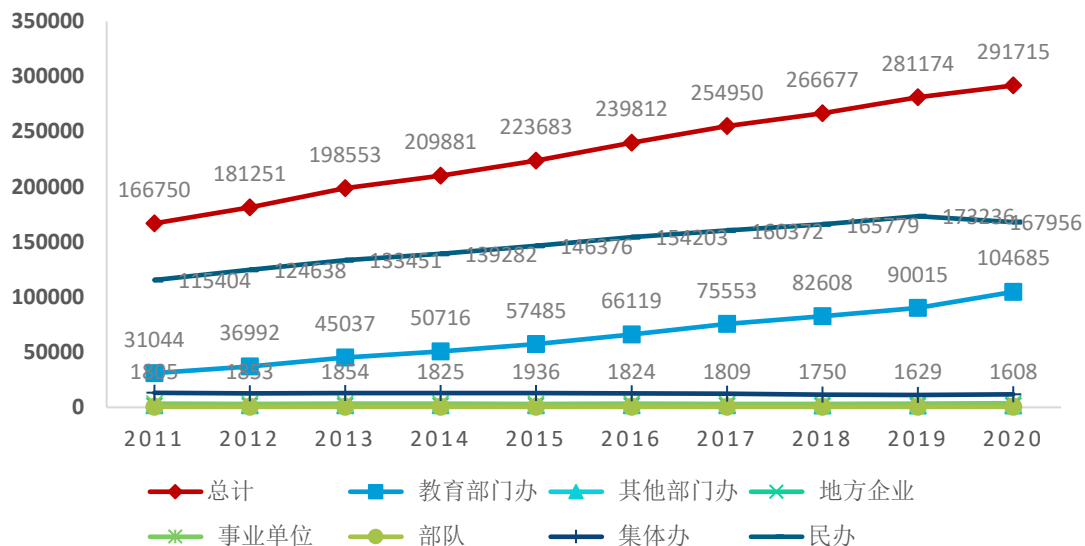


图 5 2011-2020 年不同类型幼儿园数量的变化

数据来源：2011-2020 年《中国教育统计年鉴》。

从全国和不同地区民办园占比的历年变化看，虽然民办幼儿园数从 2011 年

起持续增加，但占比从 2011 年的 69%持续降低至 2019 年的 62%，之后大幅降低至 2020 年的 58%。乡村地区的民办园减少最为迅速；城区民办园比例稳中有升，从 2011 年的 75%上升到 2019 年的 77%，2020 年大幅下降至 72%。（图 6）

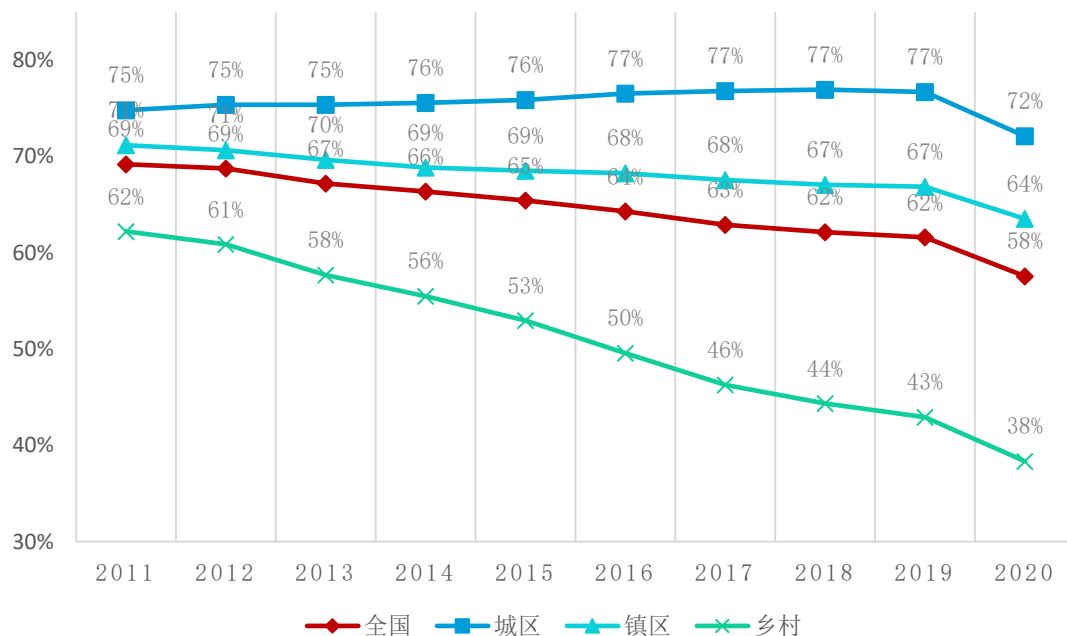


图 6 2011-2020 年不同地区民办幼儿园数量的变化

数据来源：2011-2020 年《中国教育统计年鉴》。

民办幼儿园园所数、教职工数和在园儿童数自 2011 年起持续上升，但是从 2019 年起均开始大幅下降（图 7）。2020 年，民办幼儿园园所数为 16.8 万所，占全国幼儿园总数的 57.6%；民办幼儿园教职工数为 307.6 万人，占全国幼儿园教职工总数的 59.2%；民办幼儿园在园儿童数为 2378.6 万人，占全国幼儿园在园儿童数的 49.4%。



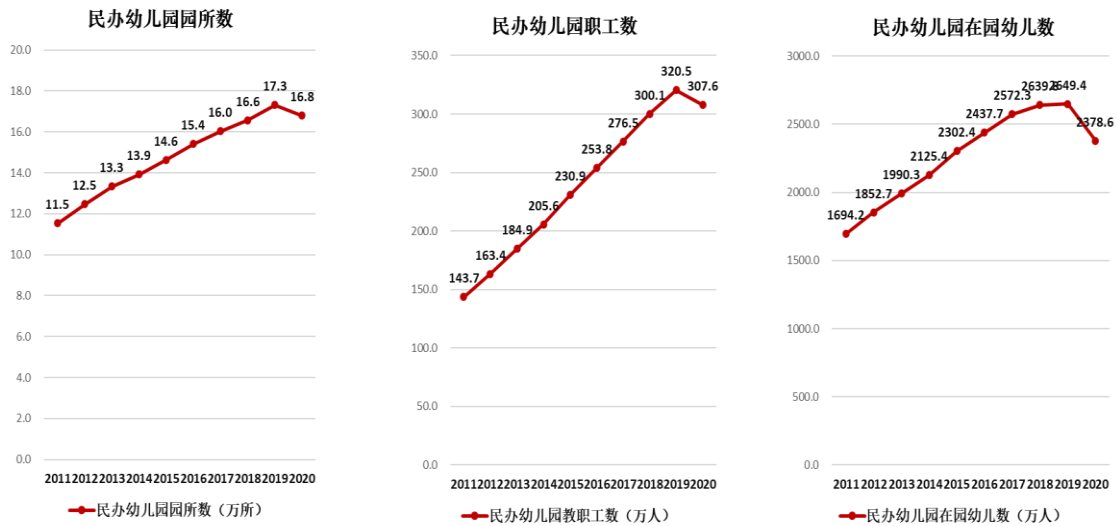


图 7 2011-2020 年民办园园所数、教职工数和在园幼儿数的变化

数据来源：2011-2020 年《中国教育统计年鉴》。

## (二) 学前教育财政投入水平的历年变化

### 1. 学前生均公共财政预算教育经费和生均教育支出的历年变化

2011 年起，学前生均公共财政预算教育经费和生均教育支出经过消费者价格指数平减后仍逐年提升，学前生均公共财政预算教育经费从 2011 年的 2488 元提高到 2019 年的 6777 元，生均教育支出也从 2011 年的 4440 元提高到 2019 年的 9969 元。（图 8）

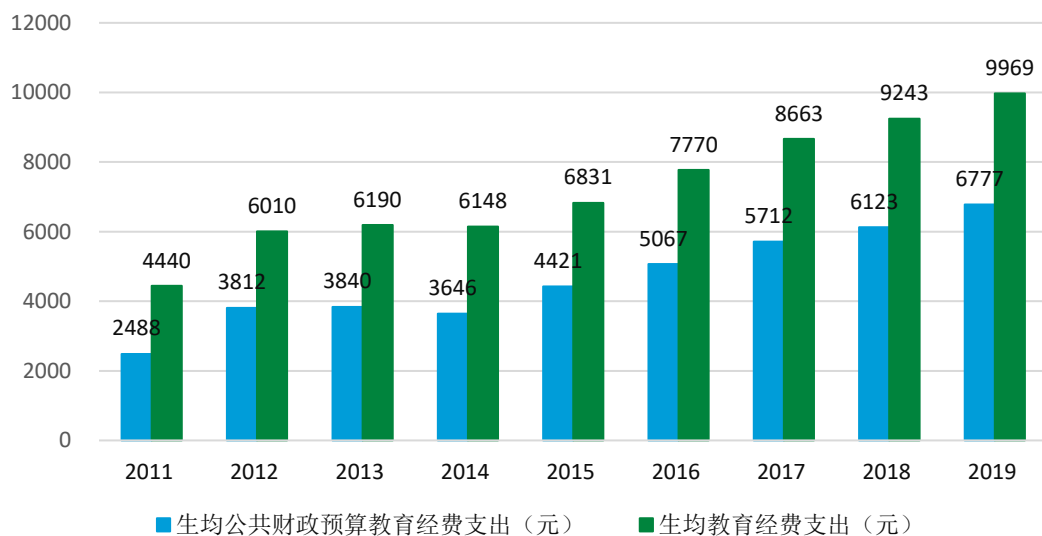


图 8 2011-2019 年学前生均公共财政预算教育经费和生均教育支出

数据来源：2012-2020 年《中国教育经费统计年鉴》，数据以 2011 年为基期进行了 CPI 价格平减处

理。

2011年起，农村<sup>4</sup>学前生均公共财政预算教育经费和生均教育支出经过消费者物价指数平减后仍逐年提升，农村学前生均公共财政预算教育经费从2011年的1409元提高到2019年的5023元，生均教育支出也从2011年的2440元提高到2019年的7050元。（图9）

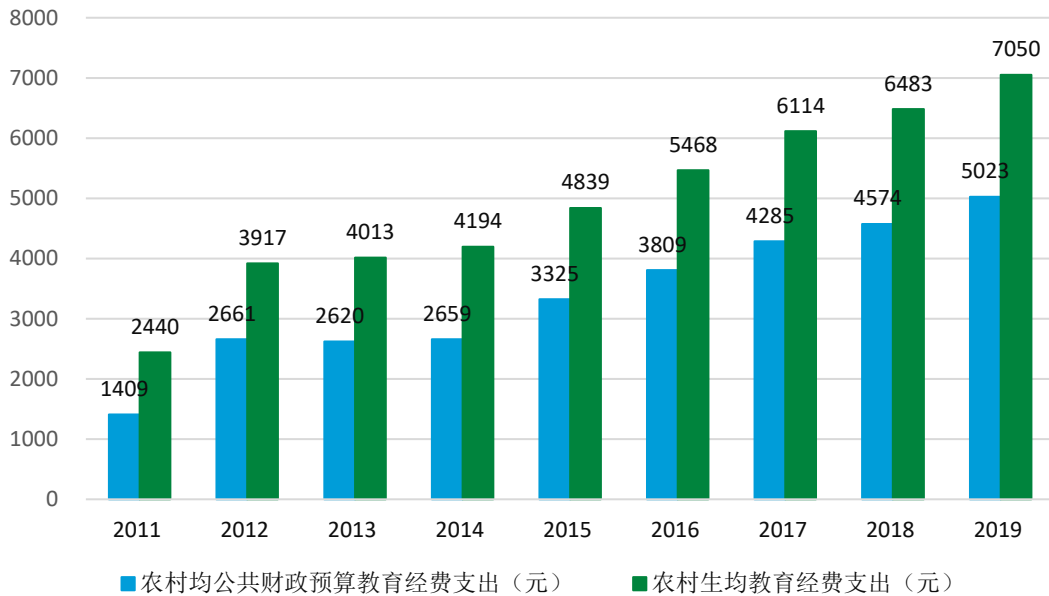


图9 2011-2019年农村学前生均公共财政预算教育经费和生均教育支出

数据来源：2012-2020年《中国教育经费统计年鉴》，数据以2011年为基期进行了CPI价格平减处理。

## 2. 学前教育经费、财政性教育经费投入和占比情况

2010年以来，学前教育经费投入总数和学前教育经费投入占总经费投入的占比均逐渐增加。投入总数从2010年的728亿元增加到2019年的4104亿元；学前教育经费投入占总经费投入的比例从2010年的3.7%提高到2019年的8.2%。（图10）

<sup>4</sup> 在《中国教育经费统计年鉴》中，2013年及以前教育经费统计城乡划分标准以民政部门口径为准，即城市指城镇，包括城市（设区市的市辖区城区和不设区市的市政府所在地城区）以及县城（县政府所在地的城区）；农村指除城市、县城以外的区域。从2014年开始，教育经费统计采用了国家统计局颁布的《统计用城乡划分代码》，新的城乡划分标准调整为三大类七小类，即城区（主城区和城乡结合部）、镇区（镇中心区、镇乡结合区、特殊区域）、乡村（乡中心区和村庄），其中城市指城区，农村指镇区和乡村。下同。

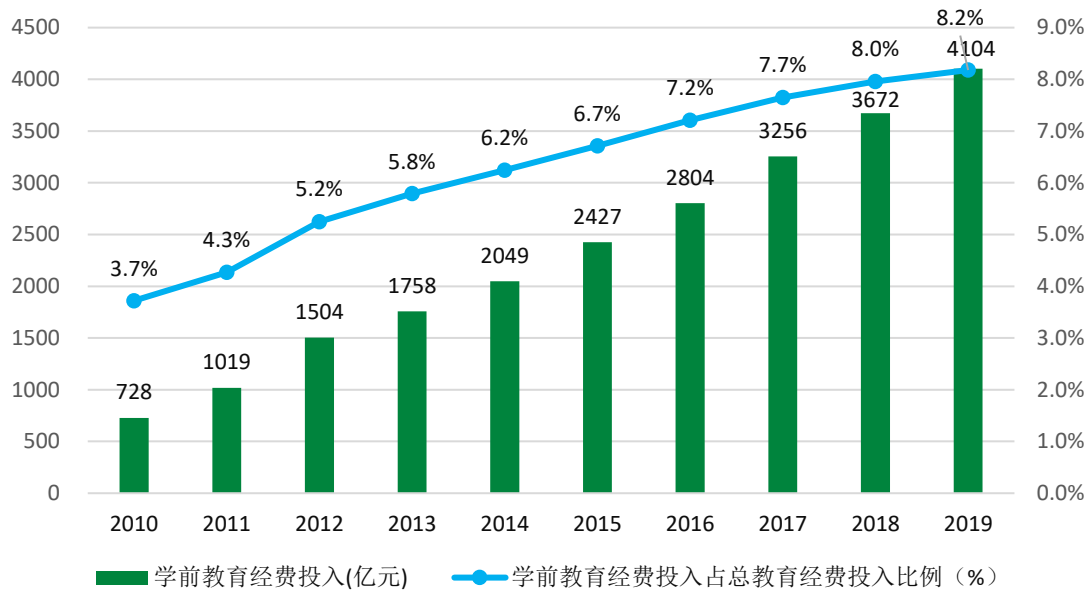


图 10 2010-2019 年学前教育经费投入和占比

数据来源：2011-2020 年《中国教育经费统计年鉴》，数据以 2010 年为基期进行了 CPI 价格平减处理。

2010 年以来财政性学前教育经费投入总量和财政性学前教育经费投入占财政性教育经费投入的比例逐年增加。其中投入总量从 2010 年的 244 亿元增加到 2019 年的 2008 亿元，财政性学前教育经费投入占财政性教育经费投入的比例从 2010 年的 1.7% 提高到 2019 年的 5.0%。（图 11）

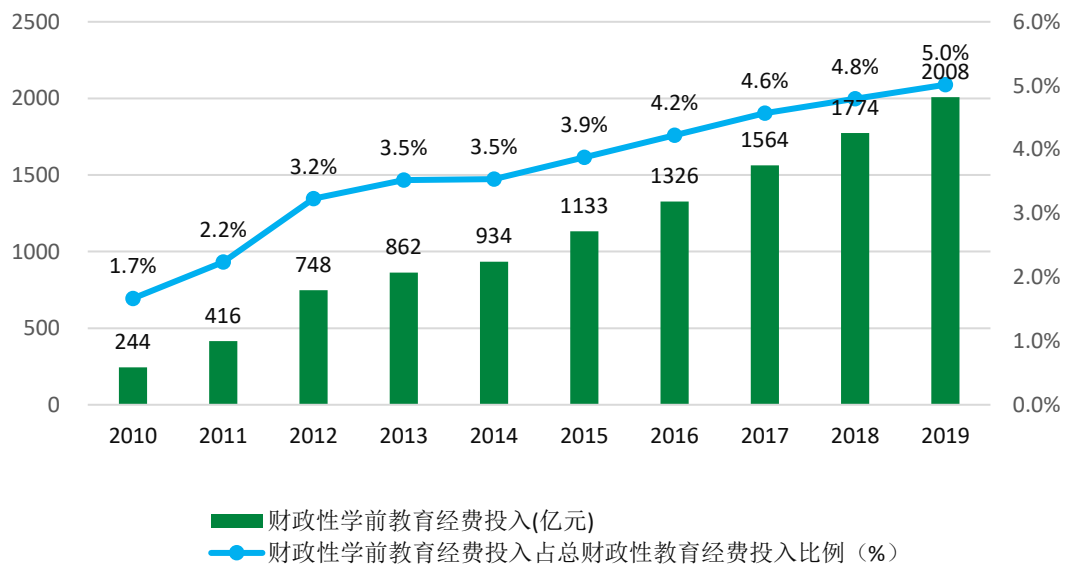


图 11 2010-2019 年财政性学前教育经费投入和占财政性教育经费的比例

数据来源：2011-2020 年《中国教育经费统计年鉴》，数据以 2010 年为基期进行了 CPI 价格平减处理。

### 3. 财政性教育经费和农村财政性教育经费投入和占比情况

2010—2019年，财政性学前教育经费投入占学前教育总经费的比例呈现“升-降-升”的趋势，最低点为2010年的33.6%，2012年最高，为49.7%；2014年下降到45.6%的新低后逐年提高，到2019年这一比例为48.9%。（图12）

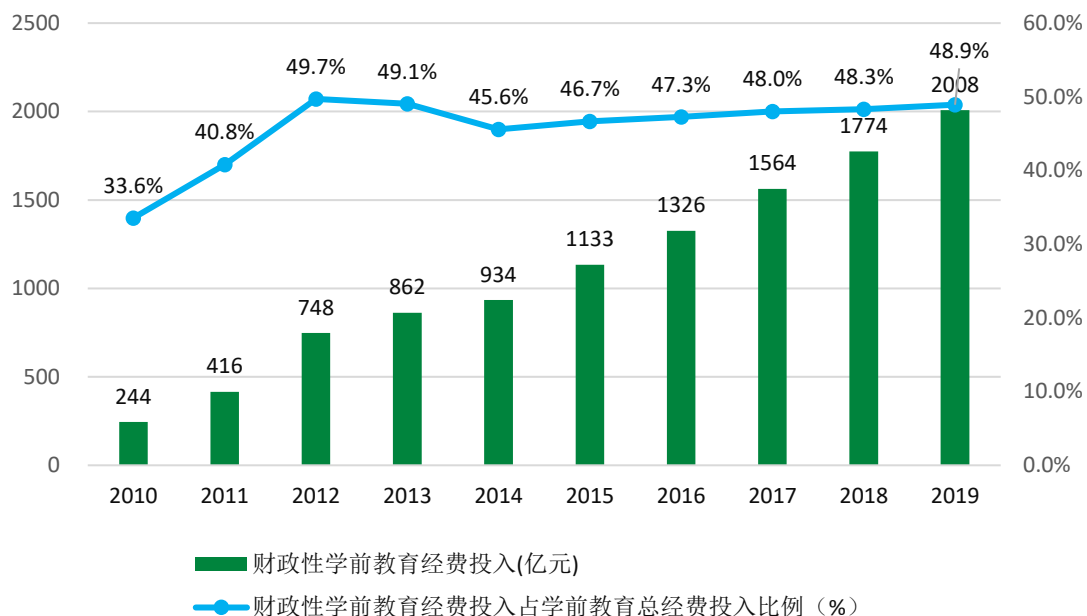


图12 2010-2019年财政性学前教育经费投入和占学前教育总经费的比例

数据来源：2011-2020年《中国教育经费统计年鉴》，数据以2010年为基期进行了CPI价格平减处理。

同期农村学前教育财政性教育经费投入占学前教育总经费的比例也呈现“升-降-升”的趋势，最低点为2011年的41.1%，2012年升为54.8%，2014年下降到51.1%的新低后逐年提高，到2019年这一比例为55.5%，为2011年以来最高。（图13）

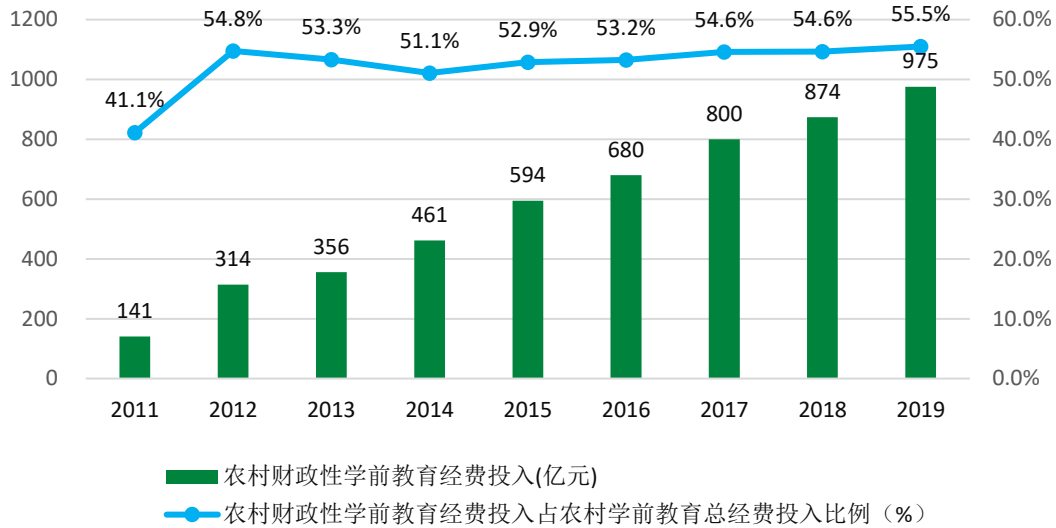


图 13 2010-2019 年农村财政性学前教育经费投入和占农村学前教育总经费比例

数据来源：2012-2020 年《中国教育经费统计年鉴》，数据以 2011 年为基期进行了 CPI 价格平减处理。

2011—2019 年，农村学前教育经费投入总数逐年增加，占学前教育总投入的比例呈现先增后降的趋势，从 2011 年的 33.6% 增加到 2015 年的最高比例 46.3%，之后逐渐下降，到 2019 年为 42.8%。（图 14）

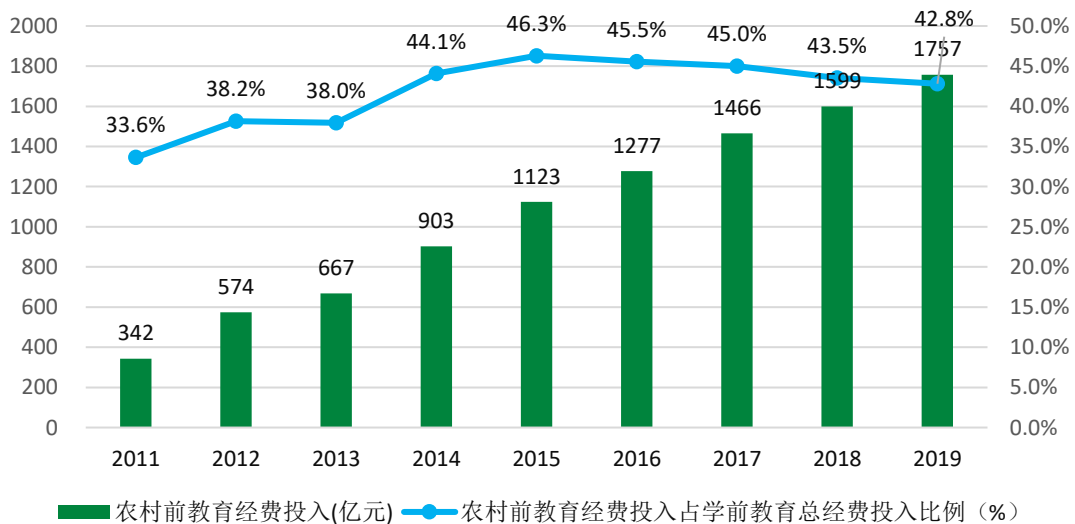


图 14 2011-2019 年农村学前教育经费投入和占学前教育总经费的比例

数据来源：2012-2020 年《中国教育经费统计年鉴》，数据以 2011 年为基期进行了 CPI 价格平减处理。

同期农村学前教育经费投入占学前教育财政性教育经费投入的比例呈现先增后降的趋势，从 2011 年的 33.9% 增加到 2015 年的 52.5%，达到最高值，之后

逐渐下降，到 2019 年为 48.6%。（图 15）

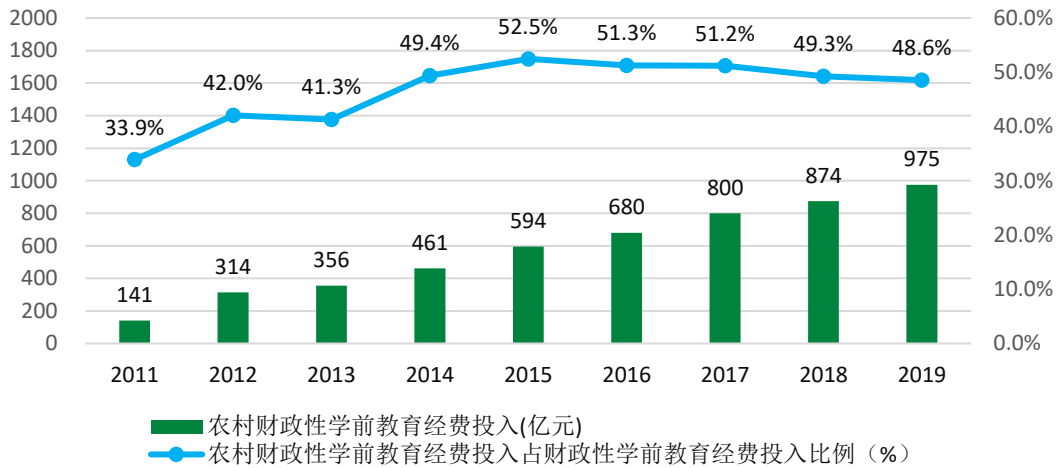


图 15 2011-2019 年农村财政性学前教育经费投入和占学前财政性教育经费比例

数据来源：2012-2020 年《中国教育经费统计年鉴》，数据以 2011 年为基期进行了 CPI 价格平减处理。

#### 4. 学前教育学生资助情况

2014—2020 年，学前教育学生资助人次的覆盖率（当年资助人次/当年在园儿童数）先升后降，从 2014 年的 10.2% 提高到 2018 年的 20.4%，之后逐年下降，到 2020 年学前教育学生资助人次的覆盖率为 16.9%。从财政经费来源看，学前教育学生资助以地方财政为主，2020 年地方财政资助金额为 79 亿元，占比为 78.52%，中央财政资助金额为 21.61 元，占比为 21.48%。从财政经费地区分布看，2020 年西部地区财政资助经费最高，为 74.19 亿元，占比为 73.74%；中部地区最低，为 9.50 亿元，占比为 9.40%；东部地区为 16.92 亿元，占比为 16.82%。

（图 16）

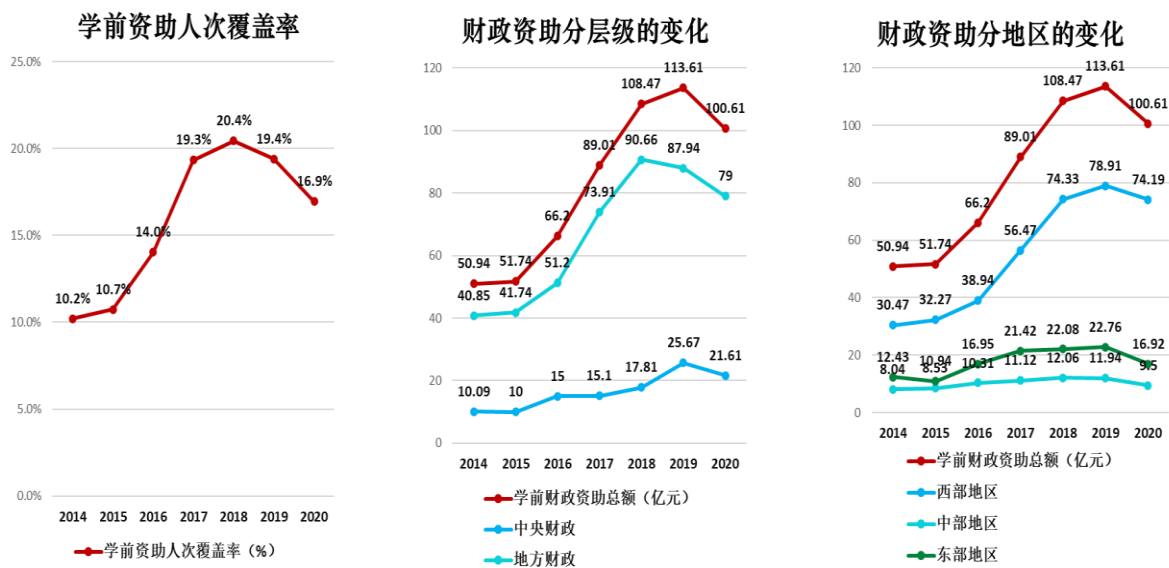


图 16 2014-2020 年学前教育学生资助情况

注：数据源于 2014-2020 年《中国学生资助发展报告》，其中资助人次覆盖率=当年资助人次/当年在园儿童数。

### 三、各省份学前教育事业发展和财政投入保障水平现状

#### (一) 各省份学前教育结构性质量指标：班级规模和生师比

根据《县域学前教育普及普惠督导评估办法》（简称《评估办法》）对于学前教育保教质量保障的规定：“县域内 85%以上的班额符合小班（3 周岁至 4 周岁）25 人，中班（4 周岁至 5 周岁）30 人，大班（5 周岁至 6 周岁）35 人，混合班 30 人；县域内在园幼儿总数与幼儿园专任教师总数之比等于或低于 15：1。”根据 2020 年《中国教育统计年鉴》，我国各省份幼儿园的班级规模和生师比如下：

##### 1. 班级规模

全国层面学前教育班级规模平均为 27.2 人。其中，班级规模较小的 5 个省份从小到大依次为：吉林 19.5 人，黑龙江 19.6 人，辽宁 20.4 人，西藏 22.3 人，山西 22.8 人；班级规模最大的 5 个省份从大到小依次为：江苏 31.9 人，新疆 30.8 人，贵州 30.4 人，宁夏 30.2 人，重庆 29.6 人。总体来看，我国幼儿园的班级规模略低于《评估办法》规定的平均值。

## 2. 生师比

全国生师比平均值为 16.5 : 1, 高于《评估办法》规定的 15 : 1。其中生师比最低的 5 个省份从低到高依次为: 辽宁 11.3 : 1, 北京 11.8 : 1, 天津 12.6 : 1, 内蒙古 12.7 : 1, 上海 13 : 1; 生师比最高的 5 个省份从高到低依次为: 广西 22.1 : 1, 云南 21.1 : 1, 四川 20.1 : 1, 安徽 19.3 : 1, 重庆 19.2 : 1。

从省内班级规模和生师比的散点图来看, 东三省学前教育班级规模和生师比都较低; 西南省份(云南、贵州、四川、广西、重庆等)班级规模较大, 教师平均配备较少, 生师比较高; 北京、上海、广东、浙江、江苏等经济发达地区, 虽然班级规模较大, 但是专任教师配备比较充足, 生师比较低; 西藏、河南、河北虽然班级规模相对较小, 但是专任教师的平均配备仍然不足, 生师比较高。(图 17)

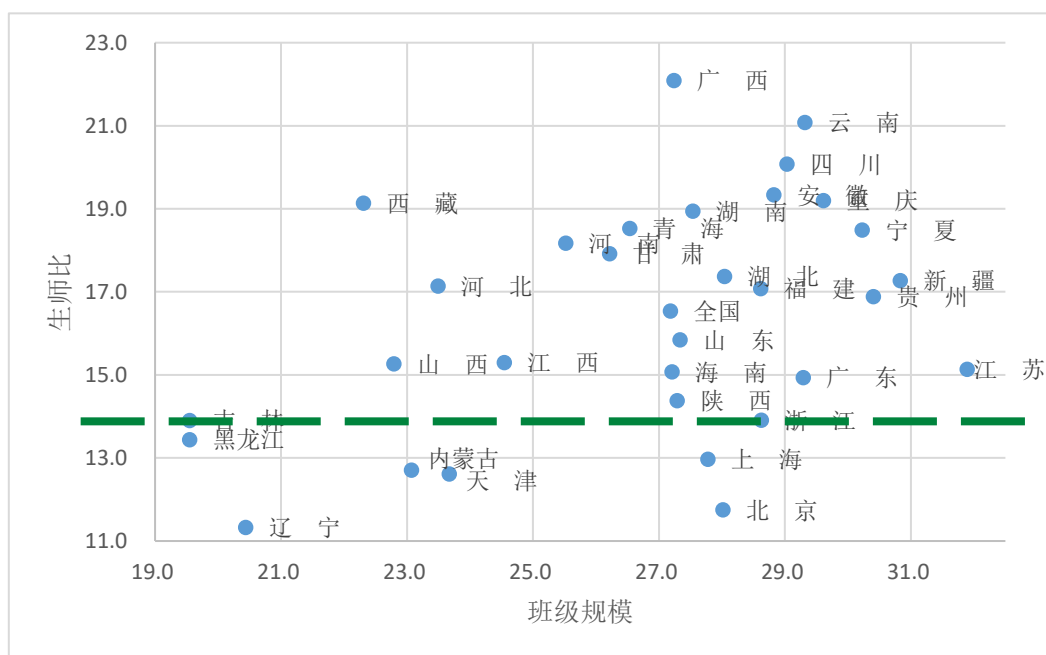


图 17 2020 年各省份平均班级规模和生师比

注: 数据源于 2020 年《中国教育统计年鉴》, 班级规模=该省在园儿童数/班数; 生师比=该省在园人数/专任教师总数。

## (二) 各省份学前教育事业格局: 公办园在园幼儿数占比和财政性经费占比

### 1. 各省份公办园在园幼儿数占比

2019 年全国各省份公办园在园幼儿数占比差异较大, 最高为西藏(86.95%),



最低为海南（24.51%）。新疆、上海、江苏和北京公办园在园幼儿数占比较高，均在 60%以上。九个省份公办园在园幼儿数占比低于 40%，从低到高依次为海南、湖南、广东、河南、广西、湖北、辽宁、吉林、黑龙江。（图 18）

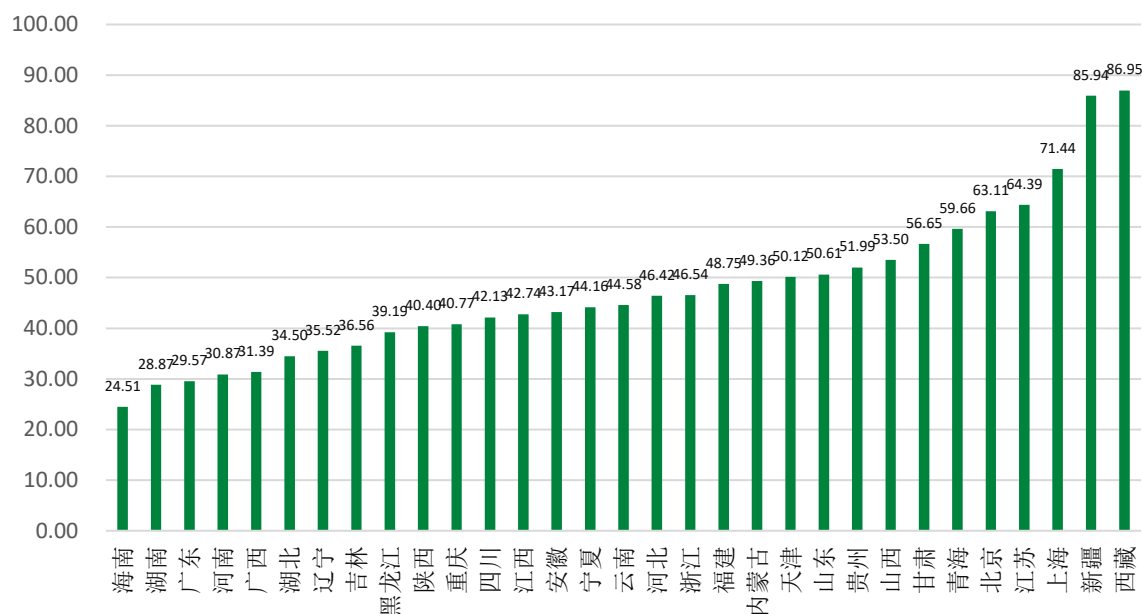


图 18 2019 年各省份公办园在园幼儿数占比 (%)

## 2. 各省份财政性经费占比

2019 年，全国层面学前教育财政性经费占经费总投入的比例为 48.9%。各省份占比，最高是西藏（97.7%），最低是湖南（25.7%）。有 19 个地区的占比超过 50%，12 个地区低于 50%；占比超过 70%的省份从高到低依次是西藏、新疆、甘肃、上海、青海五个省份；占比低于三分之一的省份从高到低依次是广东、河南、辽宁和湖南。（图 19）

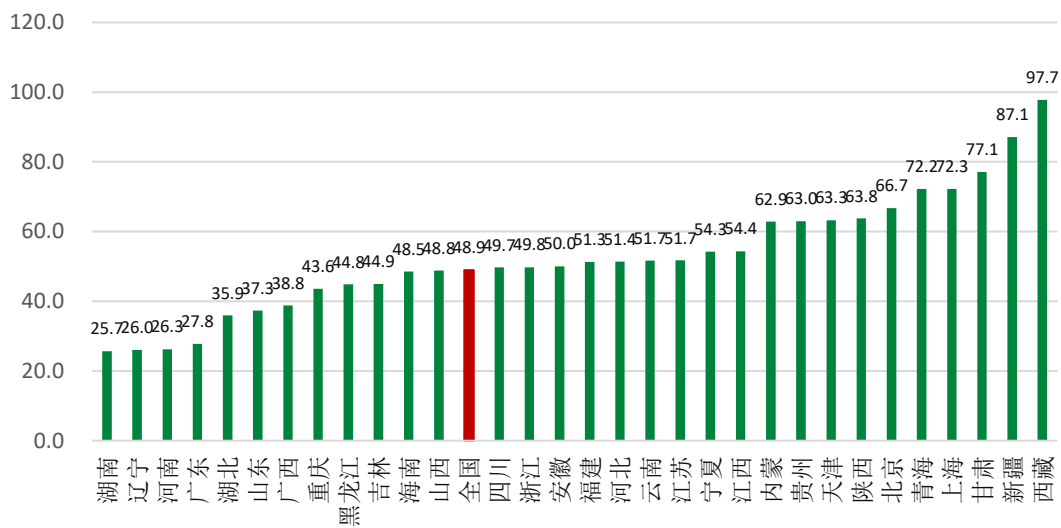


图 19 2019 年各省份学前教育财政性教育经费投入占比 (%)

数据来源：2019 年《中国教育经费统计年鉴》。

### 3. 各省份事业格局象限图

本部分通过四象限图将各省份公办园在园幼儿数占比和财政性经费占比情况对各省份的事业展格局进行分省刻画。以 2019 年全国各省份公办园在园幼儿数和学前教育财政性经费占比的均值为原点的四象限图表明，西藏、新疆、上海、北京等地公办园在园幼儿数和财政性经费的占比较高，河南、湖南、辽宁、广东等地公办园在园幼儿数和财政性经费的占比较低。公办园在园幼儿数和财政性占比“双低”省份的财政投入情况亟待关注，实现“学前教育公共服务体系基本建成”政策目标相对困难。（图 20）

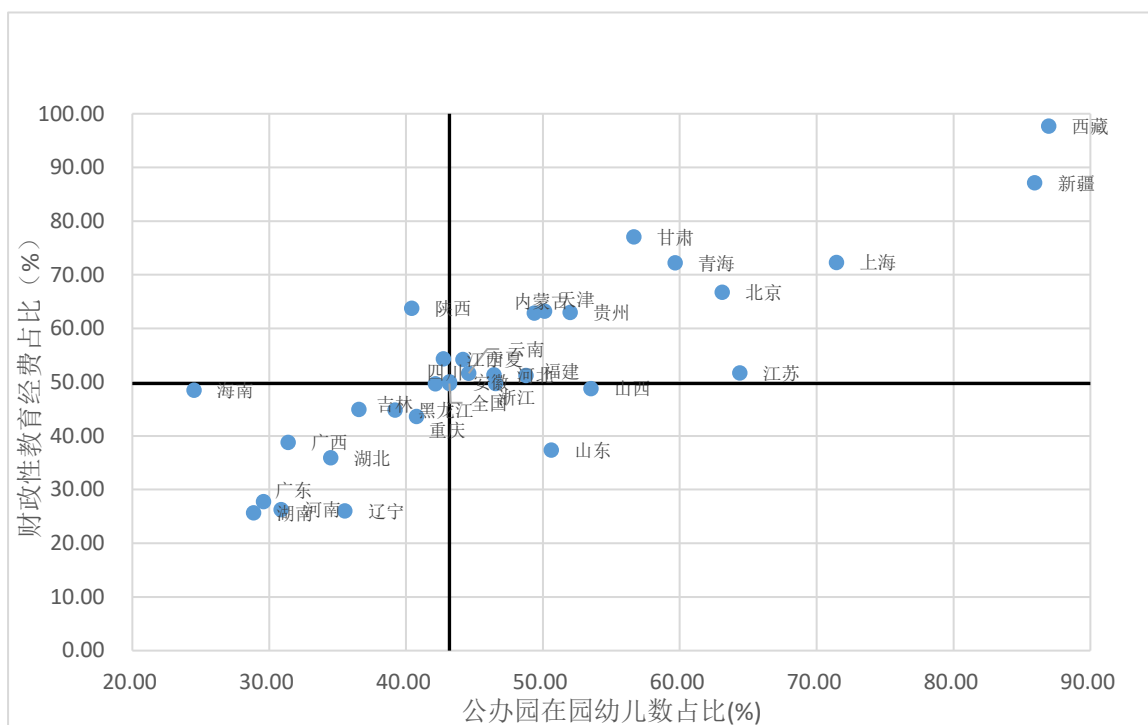


图 20 2019 年各省份学前教育财政性经费占比与公办园在园幼儿数占比

### (三) 主要发现

1. 我国幼儿园的师师比超过《评估办法》规定的相应指标，学前教育师资仍需要考虑进一步补充。大部分省份的班级规模高于《评估办法》的相关规定。相比而言，西南省份（云南、贵州、四川、广西、重庆等地）的学前教育班级规模较大，生师比较高，资源不足问题更突出。

2. 以全国各省份公办园在园幼儿数占比和财政性经费占比的均值为原点，西藏、新疆、上海、北京等地公办园在园幼儿数和财政性经费的占比较高，河南、湖南、辽宁、广东等地公办园在园幼儿数和财政性经费的占比较低。公办园在园幼儿数和财政性占比“双低”省份的财政投入情况亟待关注，实现“学前教育公共服务体系基本建成”政策目标相对困难。

## 四、省际间、各省份县域间的财政投入保障与公平的情况

### (一) 生均教育事业性经费、生均一般公共预算教育事业性经费支出的省际差异

不论是生均教育事业性经费支出还是生均一般公共预算教育事业性经费支

出，我国省际差异都非常大，其中前者最高和最低相差 8.01 倍；后者相差 10.55 倍。不论是生均教育事业性经费支出还是生均一般公共预算教育事业性经费支出，北京、上海、天津、西藏和海南五个省份均位居前列，而河南、广西、山西、山东四个省份均垫底。

2019 年，全国生均教育事业性经费支出平均水平为 11855 元，最高为北京 49382 元，最低为河南 6158 元。全国生均教育事业性经费支出平均水平最高的五个省份从高到低依次是北京、上海、天津、海南、西藏，最低的五个省份从低到高依次是河南、广西、山西、山东、河北。最高和最低省份相差 8.01 倍。

2019 年，全国生均一般公共预算教育事业性经费支出平均水平为 7887 元。最高的五个省份从高到低依次是北京（37447 元）、上海（25746 元）、天津（22508 元）、西藏（19144 元）、海南（16197 元）；最低的五个省份从低到高依次是河南（3548 元）、广西（4135 元）、山东（4456 元）、山西（4899 元）、湖南（5099 元），最高和最低相差 10.55 倍。（图 21）

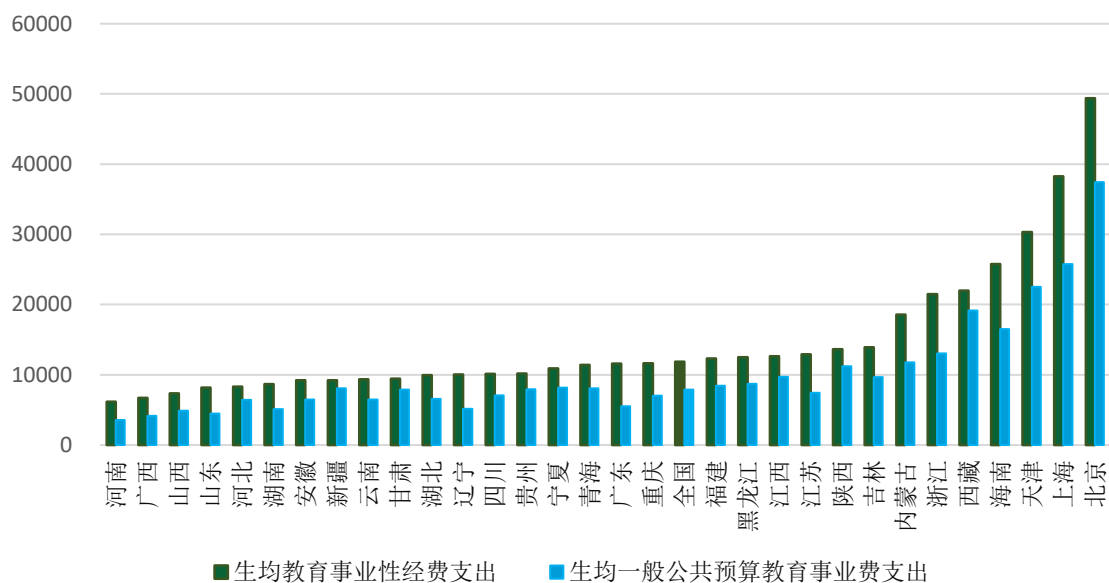


图 21 2019 年各省份学前教育生均教育事业性经费支出和生均一般公共预算教育事业费支出（元）

## （二）各省份县域间生均教育事业性经费支出的差异性

### 1. 变异系数

2019 年，各省份县域间生均教育事业性经费支出变异系数最小的五个省份

分别是上海（0.2）、北京（0.2）、浙江（0.3）、天津（0.4）和内蒙古（0.5），差异最大的五个省份是四川（3.3）、重庆（2.7）、河南（1.7）、湖北（1.2）和广东（1.2），见图 22。

## 2. P90/P10

各省份县域间生均教育事业性经费支出差异中，支出最高的 90 分位数区县与最低的 10 分位数区县差异最大的六个省份是广东（8.9）、广西（6.9）、河南（6.7）、安徽和天津（6.0）、辽宁（5.7），可见这几个省份的发展最不平衡，见图 22。

## 3. P50/P10

各省份县域间生均教育事业性经费支出差异中，支出居中的区县与 10 分位数区县差异最大的五个省份是天津（3.9）、河南（2.5）、广西（2.5）、云南（2.4）、内蒙古（2.3），见图 22。

## 4. P90/P50

各省份县域间生均教育事业性经费支出差异中，支出最高的 90 分位数区县和居中的区县差异最大的五个省份是广东（4.0）、海南（3.2）、湖北（2.9）、青海（2.8）、广西（2.8），见图 22。

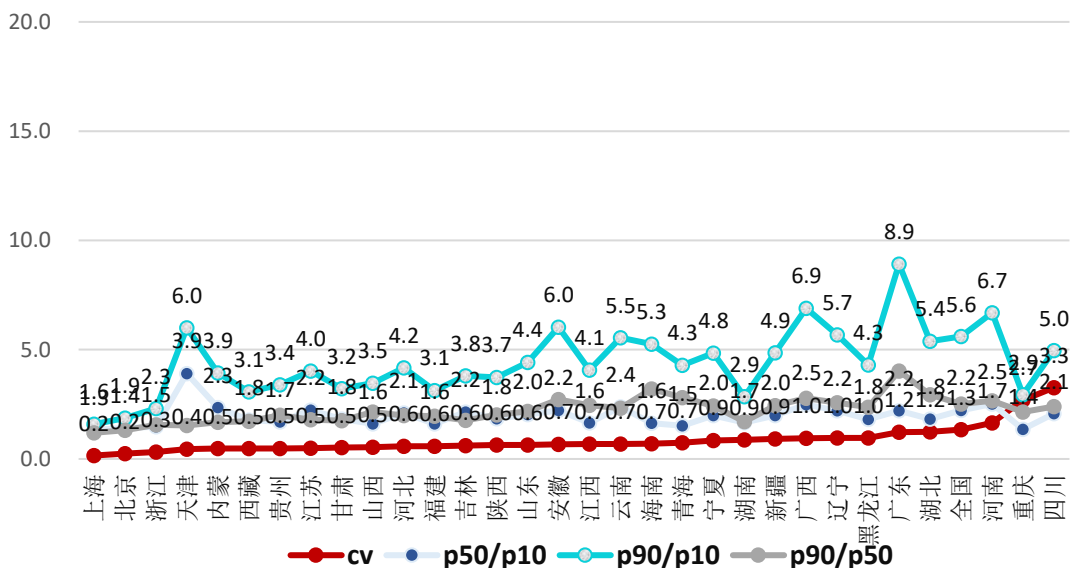


图 22 2019 年各省份县域间学前教育生均教育事业性经费支出变异系数和区部差异

### **(三)各省份县域间生均一般公共预算教育事业费支出的差异性**

#### **1. 变异系数**

各省份县域间生均一般公共预算教育事业费支出变异系数最小的五个省份从小到大依次是上海（0.2）、北京（0.3）、浙江（0.4）、贵州和甘肃（0.5），差异最大的六个省份从大到小依次是河南（2.3）、重庆（1.7）、湖北（1.6）、四川（1.4）、湖南和黑龙江（1.3），见图 23。

#### **2. P90/P10**

对各省份县域间生均一般公共预算教育事业费支出的分析也呈现了较大的省内差异。支出最高的 90 分位数幼儿园与最低的 10 分位数幼儿园差异最大的五个省份是广东（19.7）、河南（12.7）、广西（12.7）、湖北（12.3）和辽宁（11.3）。此外吉林和山东的差异也较大，分别为 9.6 和 8.1，见图 23。

#### **3. P50/P10**

各省份县域间生均一般公共预算教育事业费支出差异中，支出的中位数和 10 分位数的区县差异最大的五个省份从大到小是吉林（4.3）、广西（4.2）、河南（3.7）、湖北（3.5）和广东（3.3），见图 23。

#### **4. P90/P50**

对各省份县域间生均一般公共预算教育事业费支出的分析表明，支出最高的 90 分位数区县和居中的区县差异最大的五个省份是广东（6.0）、辽宁（3.6）、湖北（3.6）、河南（3.5）和山东（3.1），见图 23。

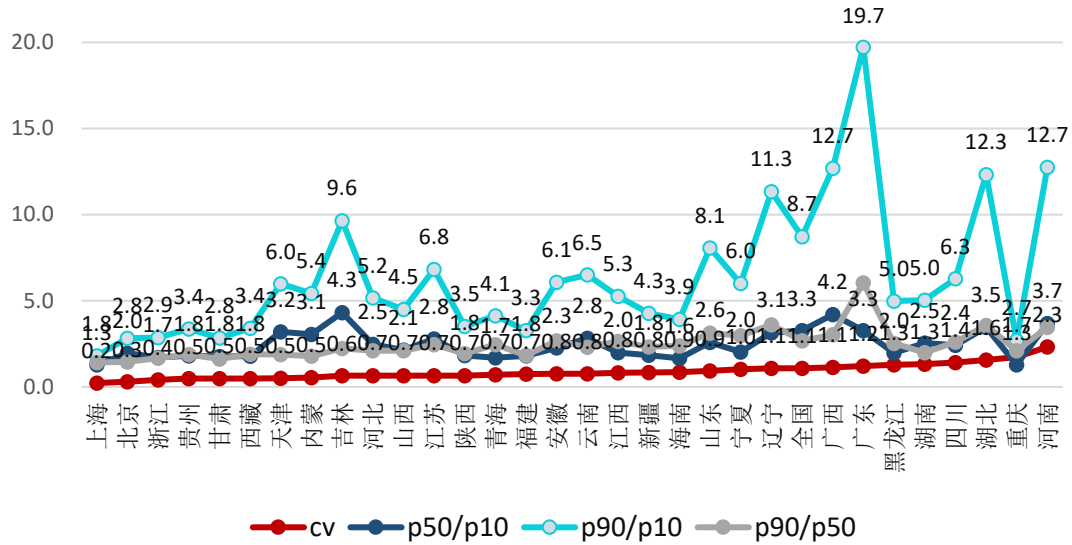


图 23 2019 年各省份县域间学前教育生均一般公共预算教育事业费支出变异系数和区部差异

#### (四) 省际间、各省份县域间财政投入保障与公平四象限图

利用四象限图将各省份生均经费支出和财政性经费占比情况对各省份进行分类刻画可以发现如下特征。首先，省际学前教育生均投入水平和财政性经费占比的差异非常大，生均投入水平最高和最低均相差 8 倍以上，财政性经费占比最高和最低均相差 3 倍以上。对于学前教育生均投入低、财政性经费占比低的“双低”省份，达成政策目标需要更多努力，例如广西、河南、山东、湖南和湖北等地。（图 24）

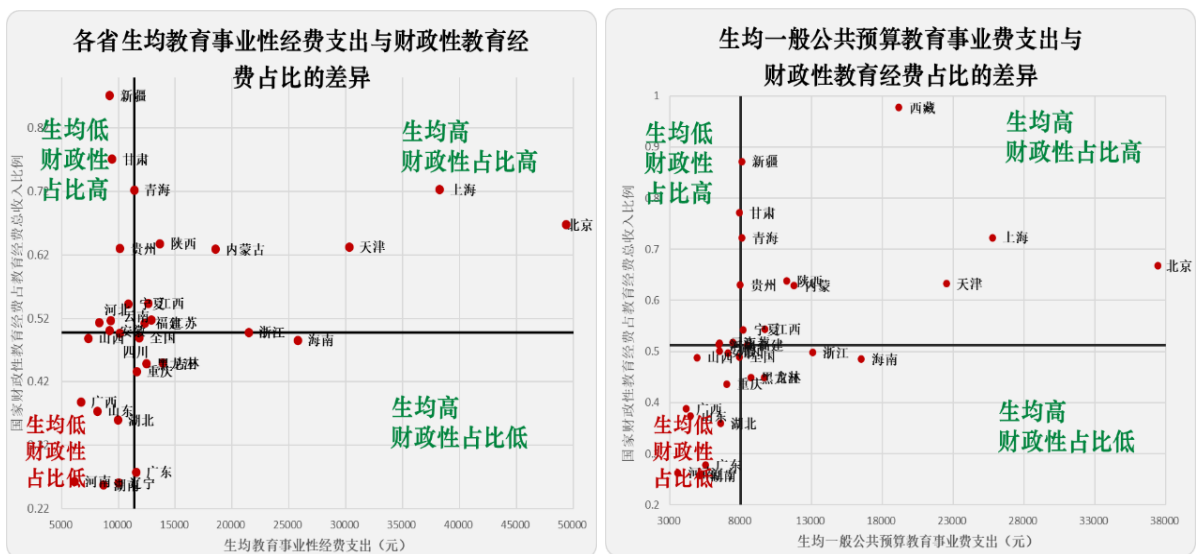


图 24 2019 年各省份学前教育生均投入水平与财政性经费占比的散点图

将各省份生均经费支出和各省份变异系数对各省份进行分类刻画发现,需要进一步关注省内区县差异较大的省份的省级统筹及其相关区县的投入水平,例如河南、湖北、四川和广东省等。(图 25)

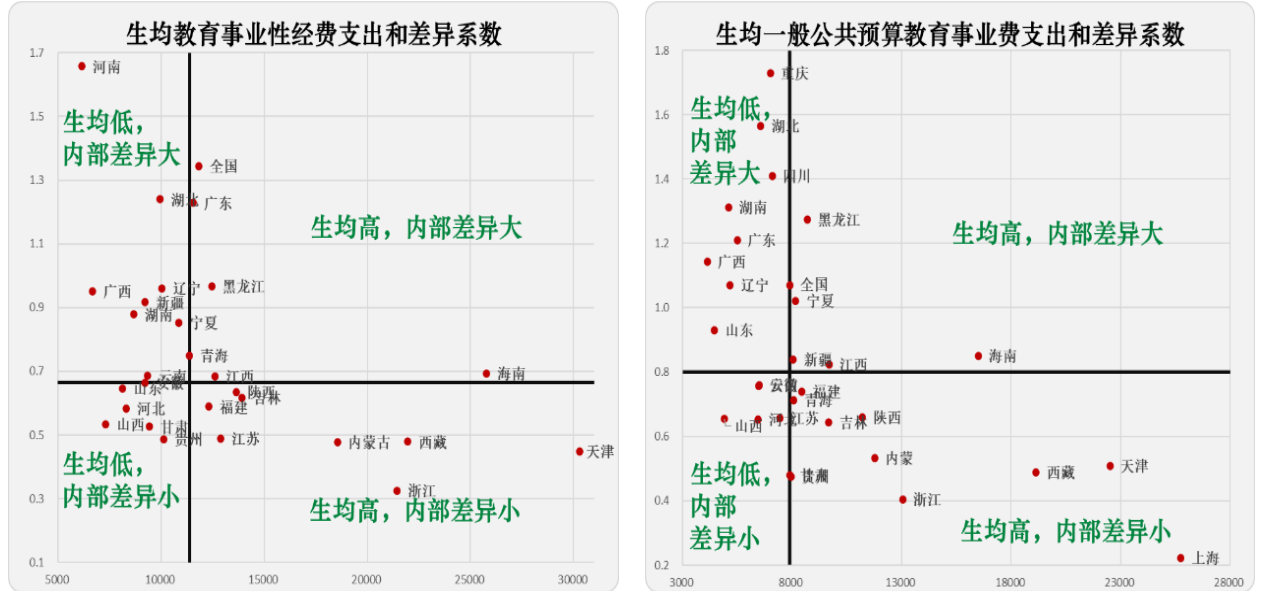


图 25 2019 年各省份学前教育生均支出和变异系数的散点图

注: 上海生均教育事业性经费支出为 38270 元 ( $cv=0.2$ ), 北京为 49382 元 ( $cv=0.2$ ), 重庆为 11621 元 ( $cv=2.7$ ), 四川为 10133 元 ( $cv=3.3$ )。北京生均一般公共预算教育事业费支出为 37447 元 ( $cv=0.3$ ), 河南为 3548 元 ( $cv=2.3$ )。为便于显示, 图中未列出。

将各省份内区县间的差异类型进行分类刻画,需要进一步关注上部差异和下部差异都比较大的省份,例如广西、四川、安徽等。(图 26)

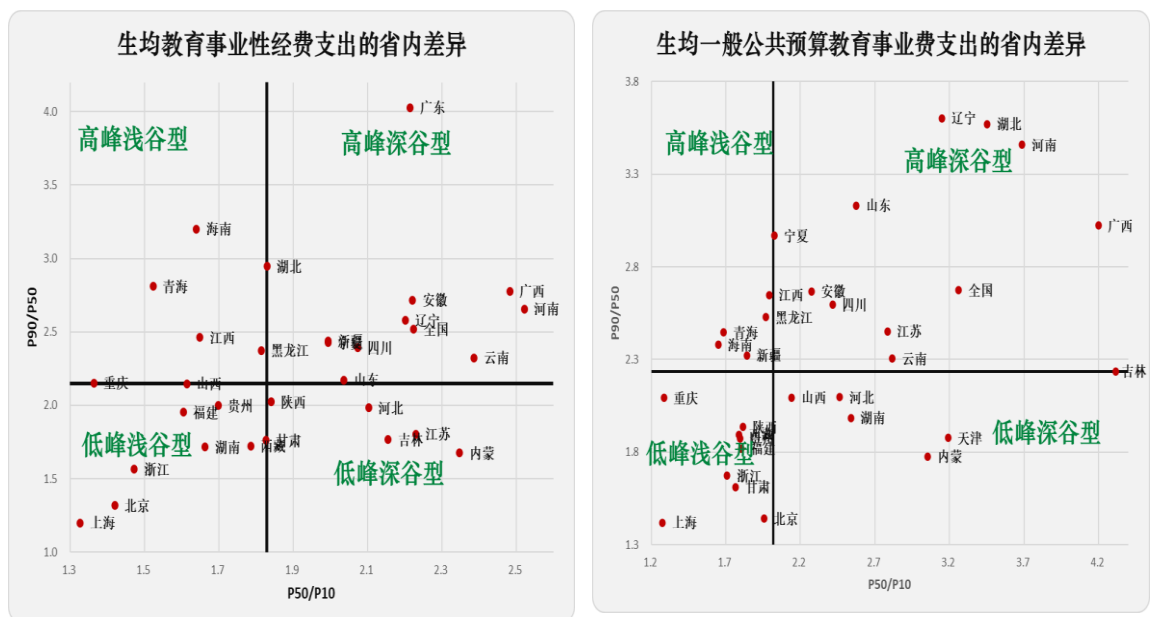


图 26 2019 年各省份学前教育生均支出的省内差异



注：天津市区县生均教育事业性经费支出 P50/P10=3.9, P90/P50=1.5, 广东省区县生均一般公共预算教育事业性经费支出 P50/P10=3.3, P90/P50=6, 为便于显示，图中未列出。

## （五）主要发现

1. 不论是生均教育事业性经费支出还是生均一般公共预算教育事业性经费支出的均值，我国省际差异都非常大，其中前者最高和最低相差 8.01 倍，后者相差 10.55 倍。不论是生均教育事业性经费支出还是生均一般公共预算教育事业性经费支出，北京、上海、天津、西藏和海南五个省份均位居前列，而河南、广西、山西、山东四个省份均垫底。

2. 不论是县域内生均教育事业性经费支出差异还是县域内生均一般公共预算教育事业费支出，上海、北京和甘肃的省内均衡性均位居前列，而河南、重庆和四川均位居最末。广东、广西、河南三个省份内部县域间最高的 90 分位数区县与最低的 10 分位数区县的差异最大，表明这三个省份的省级学前教育财政投入的公平性最差。广东、广西、湖北三个省份内部县域间居中的最高的 90 分位数区县和居中的区县差异均为全国最大的前列，表明这三个省份的省级学前教育财政投入的上部公平性较差。

3. 整体而言，西部地区和东部地区的财政性保障水平相对较好，薄弱地区主要是中部地区、西南地区和东北地区。部分省份的学前教育财政投入总体水平亟待关注，特别是东部地区的山东、中部地区的河南和山西，西部地区的广西。不论是投入总量还是公平性，河南和广西均在全国垫底，值得特别关注。

## 五、各省份政府财政性经费占比与居民负担率

### （一）各省份居民负担率

本部分使用各省份学费收入与折合学生数计算各省份的平均学费，与《中国统计年鉴》中各省份人均可支配收入两者的比值作为各省份学前教育阶段居民负担率进行比较。值得注意的是，两个均值之比的计算方法，只能得到各省份的相对值，不能说明该省份实际平均居民负担率，尤其可能低估低收入群体的教育负担。用此种计算方法来看，全国人均居民负担率为 13.67%，折合家庭负担率约

为 5.22%<sup>5</sup>。各省份人均负担率差异较大，最高和最低相差近 10 倍。最高为北京（20.63%），其次为吉林（19.64%）、天津（18.78%）、黑龙江（18.33%）、辽宁（17.99%）；负担率最低的省份为西藏（2.07%）、新疆（3.53%）、甘肃（8.12%）、青海（9.28%）和安徽（10.01%）。（图 27）

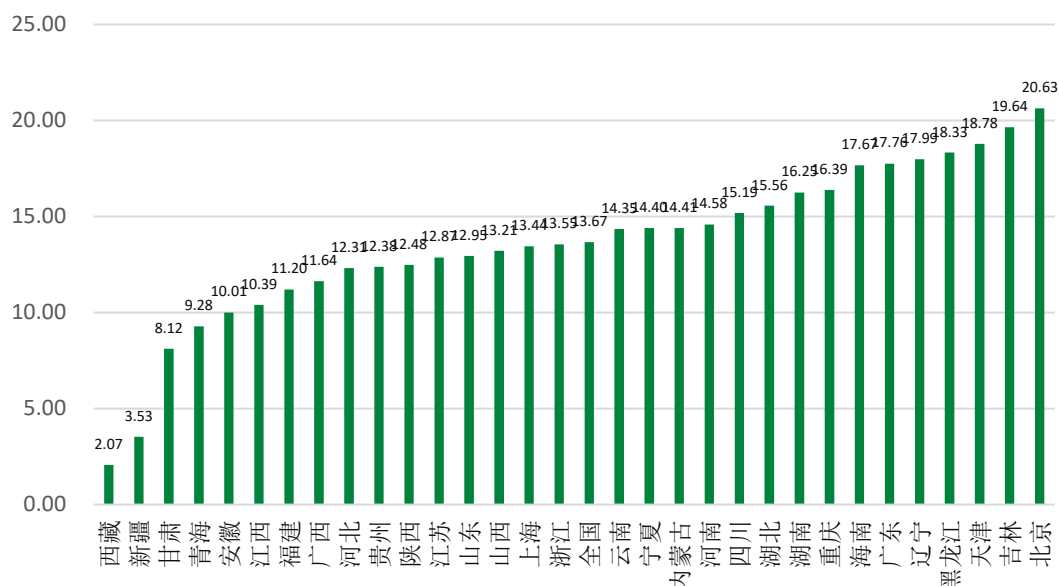


图 27 生均学费占人均可支配收入比例 (%)

进一步区分公民办幼儿园来看，用各省份学费收入与折合学生数之比计算各省份公民办幼儿园的平均学费，分别与《中国统计年鉴》中各省份人均可支配收入两者的比值作为各省份学前教育阶段居民负担率进行比较。值得注意的是，因无法区分就读不同类型幼儿园的人均可支配收入，所以该计算方法，只能看到各省份的相对值，不能说明该省实际的不同类型幼儿园的居民负担率。用此种计算方法来看，全国公办幼儿园人均居民负担率为 7.74%，折合家庭负担率约为 2.95%；民办幼儿园人均居民负担率为 17.84%，折合家庭负担率约为 6.81%。其中公办幼儿园的人均居民负担率较高的地区有吉林（11.90%），其次为辽宁（11.75%）、天津（11.71%）、黑龙江（11.43%）、湖南（11.09%）；公办幼儿园的人均居民负担率最低的省份为西藏（0.08%），其次为新疆（0.31%）、甘肃（2.13%）、青海（2.77%）和上海（3.45%）。其中民办幼儿园的人均居民负担率较高的地区有上海（37.29%），其次为北京（37.26%）、天津（25.98%）、吉林（23.76%）、新疆（23.29%）；民办

<sup>5</sup> 通过第七次人口普查的家庭户规模 2.62 折算，家庭负担率折算为 5.22%。此处因为通过保育教育费与可支配收入的均值相除得出的居民负担率，会一定程度低估弱势群体的家庭负担水平。

幼儿园的人均居民负担率最低的省份为江西（11.69%），其次为安徽（12.14%）、广西（13.54%）、福建（13.60%）。（图 28）

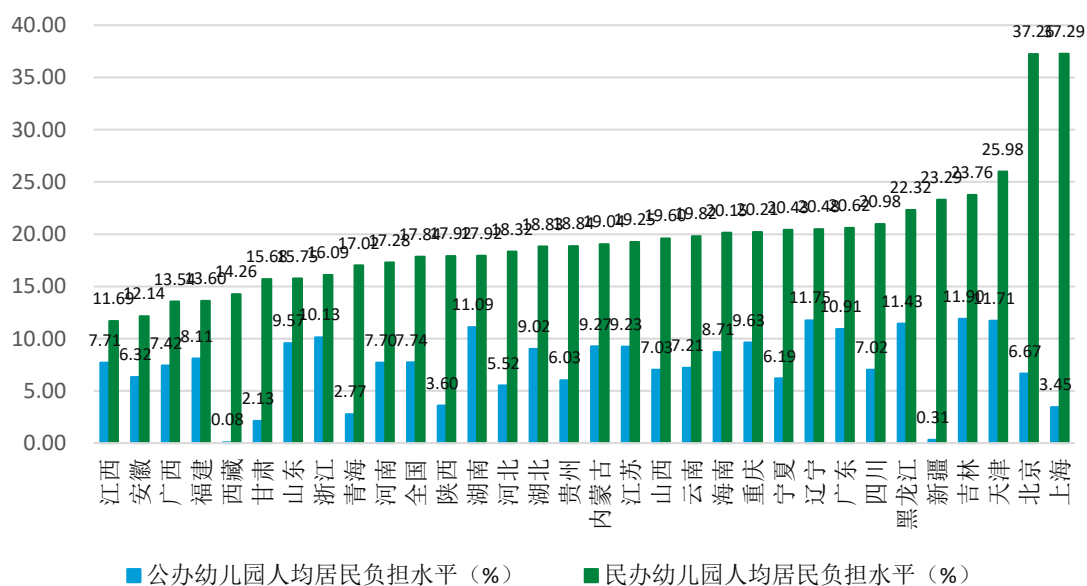


图 28 公民办幼儿园生均学费占人均可支配收入比例

## （二）各省份政府财政性经费占比与居民负担率

### 1. 各省份政府财政性经费占比与居民负担率

本部分使用生均学费占人均可支配收入的比例计算人均居民负担率，用国家财政性教育经费占幼儿园教育经费总收入的比例计算政府的分担比例。我国各省份学前教育财政性经费占比与居民负担率呈现不同类型：（1）财政性经费占比高、居民负担率低：西藏、新疆、甘肃、上海、青海等地；（2）财政性经费占比低，居民负担率高：辽宁、广东、湖南、河南等地；（3）财政性经费占比和居民负担率都高：北京、天津等地；（4）财政性经费占比和居民负担率都低：广西、山东等地。（图 29）

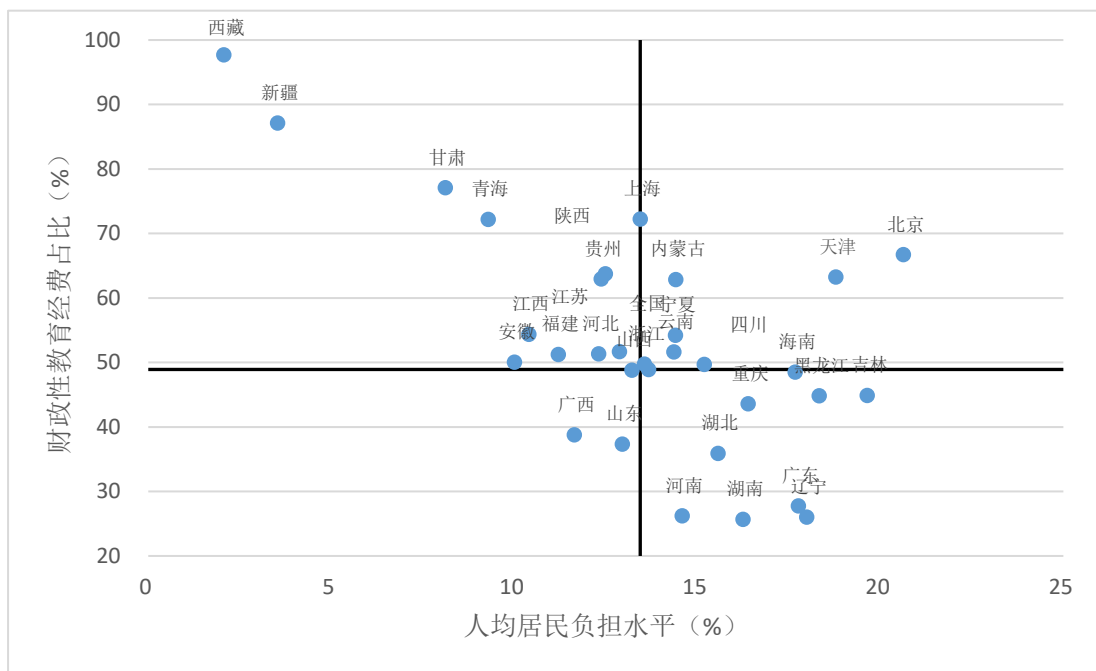


图 29 各省份财政性教育经费占比和居民负担率

注：新疆财政性经费占比为 87%，负担率为 4%，西藏分别为 98%、3%，为便于显示，图中未列出。

## 2. 各省份公办幼儿园财政性经费占比与公办幼儿园居民负担率

本部分使用公办幼儿园生均学费占人均可支配收入比例计算人均居民负担率，用公办幼儿园国家财政性教育经费占公办幼儿园教育经费总收入的比例计算政府的分担比例。我国各省份公办园财政性经费占比与居民负担率呈现不同类型：

(1) 财政性经费占比高、居民负担率低：西藏、新疆和甘肃等地；(2) 财政性经费占比低，居民负担率高：广东、辽宁、湖南、山东等地；(3) 财政性经费占比和居民负担率都高：内蒙古、天津、海南、黑龙江等地；(4) 财政性经费占比和居民负担率都低：广西、山西等地。(图 30)

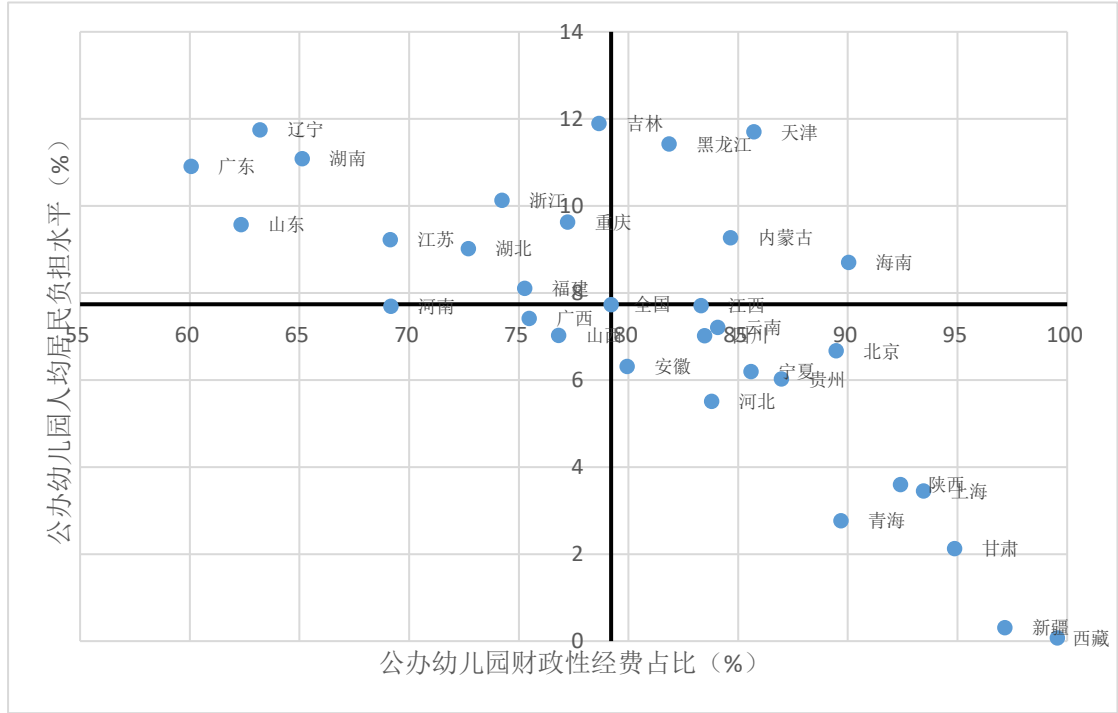


图 30 各省份公办幼儿园财政性经费占比和居民负担率

### 3. 各省份民办幼儿园财政性经费占比与民办幼儿园居民负担率

本部分使用民办幼儿园生均学费占人均可支配收入比例计算人均居民负担率,用民办幼儿园国家财政性教育经费占民办幼儿园教育经费总收入的比例计算政府的分担比例。我国各省份民办园财政性经费占比与居民负担率呈现不同类型:

- (1) 财政性经费占比高、居民负担率低: 甘肃、青海、陕西、福建等地;
- (2) 财政性经费占比低,居民负担率高: 上海、吉林、黑龙江等地;
- (3) 财政性经费占比和居民负担率都高: 北京、天津、广东、重庆等地;
- (4) 财政性经费占比和居民负担率都低: 江西、安徽、广西等地。(图 31)

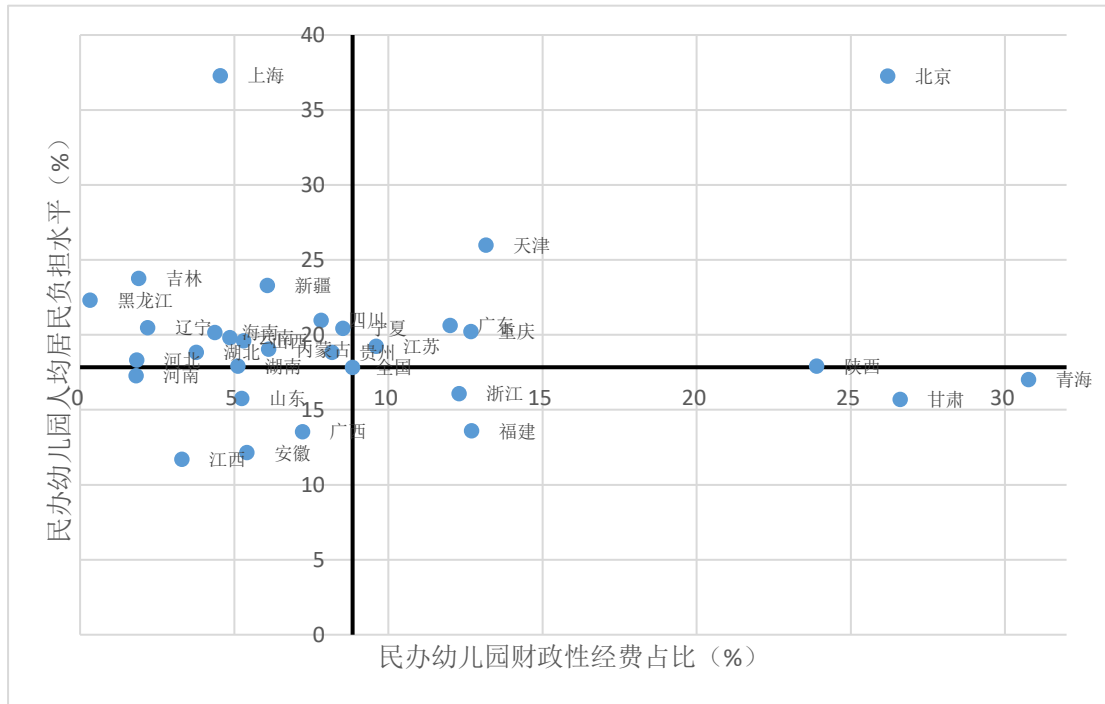


图 31 各省份民办幼儿园财政性经费占比和居民负担率

注：新疆财政性经费占比为 66.65%，负担率为 14.26%，为便于显示，图中未列出。

### (三) 主要发现

1. 人均居民负担率为 13.67%，折合家庭负担率约为 5.22%。各省份人均负担率差异较大，最高和最低相差近 10 倍。最高为北京（20.63%），其次为吉林（19.64%）、天津（18.78%）、黑龙江（18.33%）、辽宁（17.99%）；负担率最低的省份为西藏（2.07%）、新疆（3.53%）、甘肃（8.12%）、青海（9.28%）和安徽（10.01%）。

2. 我国各省份学前教育财政性经费占比与居民负担率呈现不同类型：（1）财政性经费占比高、居民负担率低：西藏、新疆、甘肃、上海、青海等地；（2）财政性经费占比低，居民负担率高：辽宁、广东、湖南、河南等地；（3）财政性经费占比和居民负担率都高：北京、天津等地；（4）财政性经费占比和居民负担率都低：广西、山东等地。

3. 分公民办园来看，我国各省份公办园财政性经费占比与居民负担率呈现不同类型：（1）财政性经费占比高、居民负担率低：西藏、新疆和甘肃等地；（2）财政性经费占比低，居民负担率高：广东、辽宁、湖南、山东等地；（3）财政性经费占比和居民负担率都高：内蒙古、天津、海南、黑龙江等地；（4）财政性经费占比和居民负担率都低：广西、山西等地。我国各省份民办园财政性经费占比与居民负担率呈现不同类型：（1）财政性经费占比高、居民负担率低：甘肃、青

海、陕西、福建等地；（2）财政性经费占比低，居民负担率高：上海、吉林、黑龙江等地；（3）财政性经费占比和居民负担率都高：北京、天津、广东、重庆等地；（4）财政性经费占比和居民负担率都低：江西、安徽、广西等地。

## 六、主要发现

2010年以来我国学前教育事业得到了快速发展，在园幼儿数、普惠性幼儿园在园幼儿数均稳步提升，城乡学前教育发展格局出现变化，省际间学前教育事业发展、财政性经费占比以及家庭负担情况差异较大。主要发现如下：

### （一）事业发展情况

1. 在乡村在园幼儿数自2017年开始下降、2016年起新生儿人口逐年降低和人口流动的背景下，须进一步关注乡村地区学前教育事业的规划布局，但乡村师幼比仍然较低，几乎仅为城区的一半，师资问题仍须关注。

2. 我国幼儿园的生师比超过《评估办法》规定的相应指标，学前教育师资仍需要考虑进一步补充。大部分省份的班级规模均明显高于教育部的相关规定，相比而言，西南省份（云南、贵州、四川、广西、重庆等地）的班级规模较大，生师比较高，资源不足问题更突出。

### （二）财政投入情况

1. 全国层面财政性经费占比较低，仍未达到一半。各省份财政性经费占比，超过50%的省份有19个，低于50%的12个省份中，有5个省份的财政性经费占比低于三分之一。

2. 政府在乡村幼儿园的分担比例高于其他区域幼儿园，近年来相应比例约为51%—55%。但这一比例仅稍高于城镇幼儿园（46%—48%），同时远低于OECD国家83%<sup>6</sup>的政府分担水平。

3. 各地的学前教育发展模式呈现不同特征。西藏、新疆、上海、北京等地公办园在园幼儿数和财政性经费的占比较高，河南、湖南、辽宁、广东等地公办园在园幼儿数和财政性经费的占比较低；公办园在园幼儿数和财政性占比“双低”

<sup>6</sup> OECD国家数据为2015年，见《OECD教育概览2018》。

省份的财政投入情况亟待关注，实现“学前教育公共服务体系基本建成”政策目标相对困难。

### （三）省际、省内县域间财政投入公平差异

1. 不论是生均教育事业性经费支出还是生均一般公共预算教育事业性经费支出，我国省际差异都非常大，其中前者最高和最低相差 8.01 倍；后者则相差 10.55 倍。不论是生均教育事业性经费支出还是生均一般公共预算教育事业性经费支出，北京、上海、天津、西藏和海南五个省份均位居前列，而河南、广西、山西、山东四个省份均垫底。

2. 不论是县域内生均教育事业性经费支出差异还是县域内生均一般公共预算教育事业费支出，二者的均衡性都存在较大的一致性。具体表现在：上海、北京和甘肃的省内均衡性均位居前列，而河南、重庆和四川均位居最末。广东、广西、河南三个省份内部县域间最高的 90 分位数区县与最低的 10 分位数区县的差异最大，表明这三个省份的省级学前教育财政投入的公平性最差。广东、广西、湖北三个省份县域间支出的 90 分位数区县和 50 分位数区县的差异最大，表明这三个省份的省级学前教育财政投入的上部公平性最差。

3. 整体而言，我国学前教育财政保障水平呈现较大的地区差异，西部地区和东部地区的财政性保障水平相对较好，薄弱地区主要是中部、西南和东北地区。部分省份的学前教育财政投入总体水平亟待关注，特别是东部的山东、中部的河南和山西，西部的广西；部分财政投入的公平性亟需关注，特别是东部的广东、中部的河南和湖北，西部的广西。不论是投入总量还是公平性，河南和广西均在全国垫底，值得特别关注。

### （四）省际间家庭负担率与财政投入水平差异

1. 全国人均居民负担率为 13.67%，折合家庭负担率约为 5.22%。各省份人均负担率差异较大，最高和最低相差近 10 倍。最高为北京（20.63%），其次为吉林（19.64%）、天津（18.78%）、黑龙江（18.33%）、辽宁（17.99%）；负担率最低的省份为西藏（2.07%）、新疆（3.53%）、甘肃（8.12%）、青海（9.28%）和安徽（10.01%）。



2. 我国各省份学前教育财政性经费占比与居民负担率呈现不同类型：(1) 财政性经费占比高、居民负担率低：西藏、新疆、甘肃、上海、青海等地；(2) 财政性经费占比低，居民负担率高：辽宁、广东、湖南、河南等地；(3) 财政性经费占比和居民负担率都高：北京、天津等地；(4) 财政性经费占比和居民负担率都低：广西、山东等地。

## 七、研究局限性与进一步研究计划

本文主要基于《中国教育统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》和“2019年中国教育经费统计数据库”，通过建立学前教育财政保障与公平的指标体系，描述全国和各省份学前教育事业发展与财政投入的基本格局，以省份和区县为单位对学前教育财政投入和支出结构进行系统分析，展示了教育经费投入的省际间、各省份县域间的差异以及学前教育的居民负担率的省际差异。

本文存在若干局限，需要在后续工作中进一步完善。首先，对于不同省份学前教育事业发展和财政投入存在的独特问题以及不同省份事业发展和财政格局的形成原因还需要进行进一步分析。第二，需要进一步分析东中西地区、城乡地区和不同类型幼儿园的财政投入差异，以便更深入地刻画我国学前教育财政投入的公平性问题。第三，本研究发现，大部分省份的班级规模均明显低于教育部的相关规定，可能需要对班级规模这一指标做进一步分析。特别地，需要进一步区分城区、乡镇和乡村不同区域的师资配备和班级规模做进一步分析。第四，在对家庭负担率的分析中，通过生均学费收入与可支配收入的均值相除得出的居民负担率，会一定程度上低估弱势群体的家庭负担水平。因此，如何更为准确地计算和刻画弱势群体的真实家庭负担水平需要进一步讨论。

## 上期回顾

2023 年第 11 期（总第 237 期）

### 《中国教育财政家庭调查报告 2021》导论

**摘要：**本文为 2023 年即将出版的《中国教育财政家庭调查报告 2021》一书（魏易著，北京大学出版社）的导论部分内容。本书基于 2019 年中国教育财政家庭调查数据，分析全国、城乡、地区和不同发展水平城市的家庭子女教育支出水平、结构、差异和经济负担，主题不仅包括传统的各学段的入学机会分布和家庭教育支出，也关注了中小學生参与校外培训的情况和家庭在学校之外的教育支出。在此基础之上，结合教育事业和经费统计数据，分析基础教育阶段公共教育投入在不同学生群体之间的分配，以及公共教育投入是否影响不同学生群体的入学机会、校内外教育选择和家庭教育支出。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**电子信箱：**[newspaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:newspaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏

**传 真：**010-6275-6183

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

