

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 13 期（总第 239 期）

2023 年 10 月 24 日

学前教育幼儿资助的现状、问题与政策建议

——基于全国七省抽样调查数据

梁净 宋映泉*

自 2010 年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》正式提出“建立学前教育资助制度”以来，我国各地已初步建立幼儿资助制度。2021 年《中国学生资助发展报告》数据显示，学前教育幼儿资助 795.03 万人次，占当年在园幼儿园数的 16.55%；资助总金额 112.16 亿元，其中财政性经费占 97.05%；资助标准平均每人次 1410.76 元/年。我国不同地区学前教育幼儿资助的覆盖率、资助标准、瞄准性以及家庭负担的影响等都是重要的政策问题，为此，北京大学中国教育财政科学研究所于 2022 年 7 月启动并完成“全国学前教育幼儿资助情况调查”，该调查覆盖东、中、西部共 7 个省份 3256 所幼儿园，本报告主要基于调查数据和历年《中国学生资助发展报告》数据，初步回答不同地区学前教育幼儿资助的

* 梁净，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理；宋映泉，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

覆盖率、资助标准、资助瞄准性以及学前教育家庭负担影响情况的现状、存在的问题和政策建议。

一、抽样设计和样本分布

（一）抽样设计

本次调查抽样设计分为三个阶段：第一阶段，在全国东、中、西部抽取 7 个省份（其中东部省份 2 个、中部省份 1 个、西部省份 4 个）的全部幼儿园样本作为抽样框；第二阶段，根据全国幼儿园地理位置（城区、镇区和农村）和幼儿园类别（公办园、普惠性民办园和其他民办园）的分布作为分层因素，将总体划分为多个子群；第三阶段，在每个子群采取“分层按比例随机抽样”的方法，抽样总体样本的 25%，最终抽样 174 个区县 4635 所幼儿园。通过“分层按比例随机抽样”使抽取的样本在城乡和幼儿园类型分布具有代表性。

（二）样本分布

调查共回收区县问卷 165 份，幼儿园家长问卷 290425 份，教师问卷 36700 份，幼儿园问卷 2814 份。3256 所幼儿园（占抽样幼儿园的 70.25%）组织填写了相关问卷。样本幼儿园 70.75%为公办幼儿园，22.08%为普惠性民办园，7.16%为其他民办园。抽样调研数据与全国学前教育统计数据相比，城乡分布差异不大，样本幼儿园 70.56%位于农村，29.44%位于城区。

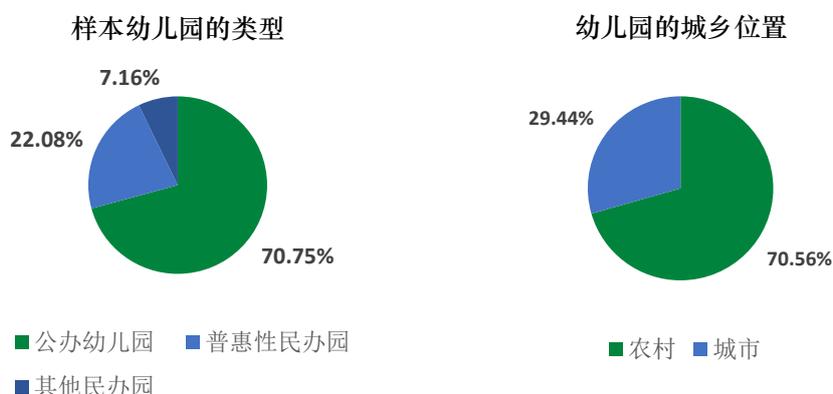


图 1 样本幼儿园的类型和城乡分布

二、学前教育幼儿资助的现状

总体来看，调研地区幼儿资助平均覆盖率为 11%；不同贫困类型幼儿的资助标准每生平均在 1100~1500 元/年之间，其中建档立卡家庭的平均资助标准最高，平均为 1435 元/年；幼儿资助更多地瞄准农村地区、公办幼儿园和普惠性民办园，尤其是农村的公办幼儿园和普惠性民办园。

（一）资助覆盖率

从保教费资助覆盖率来看，全样本资助覆盖率平均为 11%，其中东部 A 省占比较低，为 4.63%，西部 D 省占比最高，为 58.51%；从餐费资助覆盖率来看，全样本资助覆盖率平均为 2.97%，西部 D 省资助覆盖率最高，为 55.24%，其他地区资助覆盖率在 5.05% 以下。

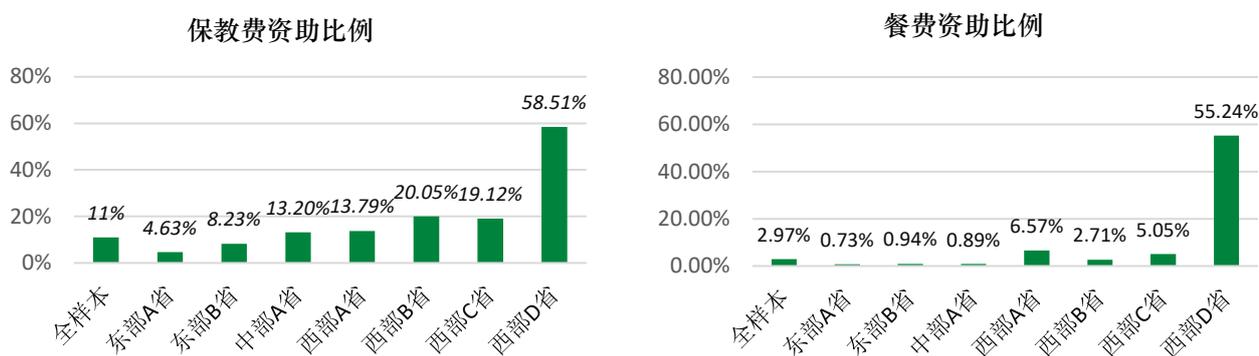


图 2 减免保教费和餐费的比例

（二）资助标准

根据幼儿园问卷对不同贫困类型幼儿资助标准的统计，资助标准平均每生均低于 1500 元/年，其中建档立卡家庭的资助标准较高，为 1435 元/年。

表 1 不同贫困类型幼儿的平均资助标准

幼儿贫困类型	样本量	平均值（元/年）	标准差
建档立卡户	1878	1435.19	986.30
城市低保户	570	1271.18	881.74
农村低保户	1308	1255.32	878.21
残疾救助幼儿	785	1394.47	922.15
其他资助类型	1349	1185.89	759.32

（三）资助的瞄准性

1. 不同类型幼儿园的资助覆盖率

如图 3 所示，无论何种类型幼儿园，幼儿资助均更多地瞄准农村地区，资助覆盖率均是城市的 2 倍以上；幼儿资助更多地瞄准公办幼儿园和普惠性民办园，尤其是农村的公办幼儿园和普惠性民办园。

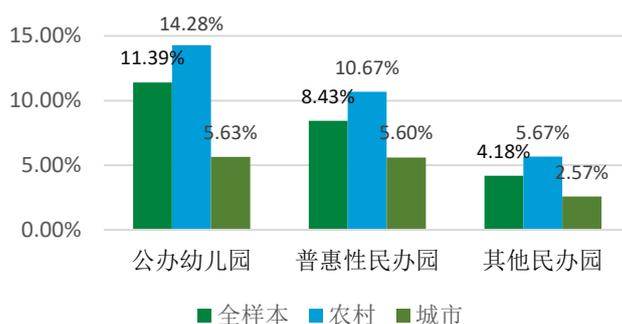


图 3 城乡、不同类型幼儿园的幼儿资助比例

2. 不同类型家庭的资助覆盖率

如图 4 所示，幼儿资助更多地瞄准农村地区的家庭，瞄准农业户口家庭和建档立卡家庭。

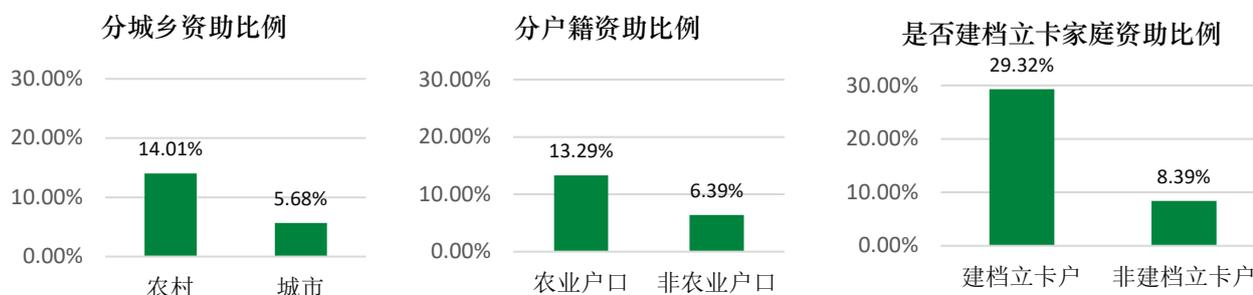


图 4 城乡、不同户籍和是否建档立卡家庭的幼儿资助比例

注：其中农村总样本188820，城市总样本106566；农业户口总样本197453，非农业户口总样本97933；建档立卡户总样本36793；非建档立卡户258893。

3. 不同收入水平家庭的资助覆盖率

如图 5 所示，将调研家庭可支配收入划分为五分位，可以看到低收入家庭接受了更多的幼儿资助，比例为 21.03%，资助更加瞄准低收入家庭。

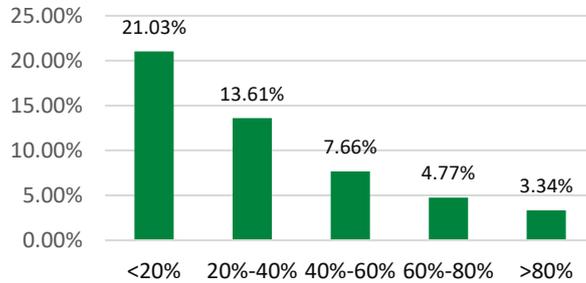


图5 不同家庭经济水平的幼儿资助比例

注：收入划分为年度家庭税后可支配收入，“20%”的收入水平为3万元，“40%”为5万元，“60%”为10万元，“80%”为15万元，下同。

如图 6、图 7 所示，将调研家庭就读学校类型分为农村和城市分别看年度可支配收入的五分位，可见资助更加瞄准农村低收入家庭，比例为 24.09%。将调研家庭就读的学校类型分为公办和民办分别看年度可支配收入的五分位，可见资助更加瞄准公办低收入家庭，比例为 22.49%。

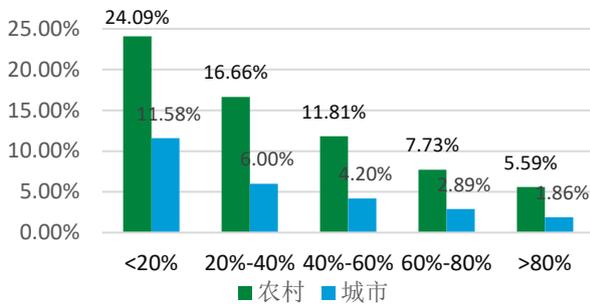


图 6 城市和农村不同家庭经济水平的幼儿资助比例

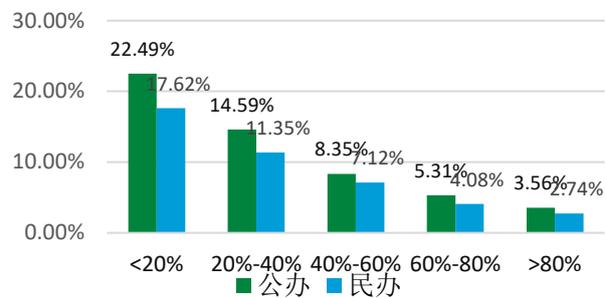


图 7 公办园和民办园不同家庭经济水平的幼儿资助比例

注：农村“20%”的收入水平为2万元，“40%”为5万元，“60%”为7万元，“80%”为10万元。城市“20%”的收入水平为5万元，“40%”为9万元，“60%”为13万元，“80%”为20万元。公办“20%”的收入水平为3万元，“40%”为5万元，“60%”为10万元，“80%”为15万元。民办“20%”的收入水平为3万元，“40%”为8万元，“60%”为15万元，“80%”为18万元，下同。

(四) 学前教育家庭负担情况

总体来看，幼儿资助已经向农村地区、公办园和普惠性幼儿园倾斜，但农村和民办园低收入家庭保教费、保教费和餐费负担仍然较重，城市低收入家庭的学前教育负担需要得到更多关注。最低收入家庭的保教费家庭负担率平均为

20.18%，保教费和餐费的平均家庭负担率为 28.29%；低收入家庭的学前教育家庭负担率较高，其中城市最低收入家庭分别为 20.28%、28.11%，农村最低收入家庭分别为 21.61%、30.44%，就读公办园的最低收入家庭分别为 17.21%、24.65%，就读民办园的最低收入家庭分别为 26.78%、36.31%。

1. 不同类型幼儿园收费情况

表 2 为调研地区的幼儿园平均收费情况，调研地区幼儿园平均收费为 4727 元/年。东部 A 省较高，为 6057 元/年，其次是东部 B 省为 4497 元/年，西部 C 省为 3498 元/年，西部 B 省为 3412 元/年。中部 A 省和西部 D 省较低，分别为 2859 元/年、1228 元/年。

表 2 不同地区幼儿园收费情况 单位：元/年

省份	样本量	平均值	标准差
全样本	246919	4726.55	4292.37
东部 A 省	101500	6057.25	4957.36
东部 B 省	65062	4497.19	3451.59
中部 A 省	13392	2858.92	2559.93
西部 A 省	21052	3135.15	3463.55
西部 B 省	16452	3412.42	3413.98
西部 C 省	27784	3497.67	3602.05
西部 D 省	1677	1227.51	2811.28

表 3 为调研地区不同类型幼儿园的收费情况，其中公办幼儿园为 4036.76 元/年，普惠性民办幼儿园 6052.1 元/年，其他民办幼儿园为 9365.63 元/年。

表 3 不同类型幼儿园收费情况 单位：元/年

不同幼儿园收费情况	样本量	平均值	标准差
公办幼儿园	156471	4036.76	3002.29
普惠性民办幼儿园	48322	6052.1	4891.79
其他民办幼儿园	15817	9365.63	8403.41

2. 学前教育家庭负担情况

调研地区保教费家庭负担率平均为 8.67%，西部 D 省的保教费家庭负担率较

低，其次是东部 A 省、中部 A 省和西部 A 省（图 8）。

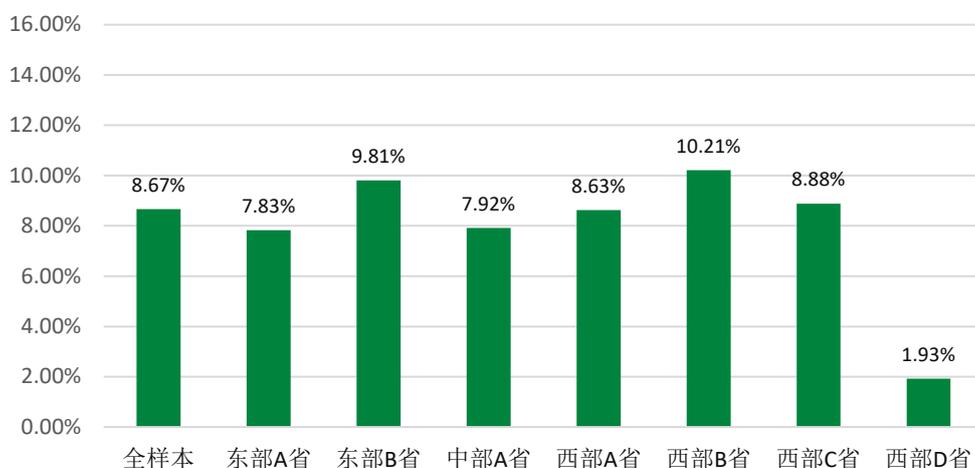


图 8 学前教育家庭保教费负担率

调研地区保教费和餐费的家庭负担率平均为 12.03%，西部 D 省的保教费和餐费的家庭负担率较低，其次是东部 A 省、中部 A 省和西部 A 省（图 9）。

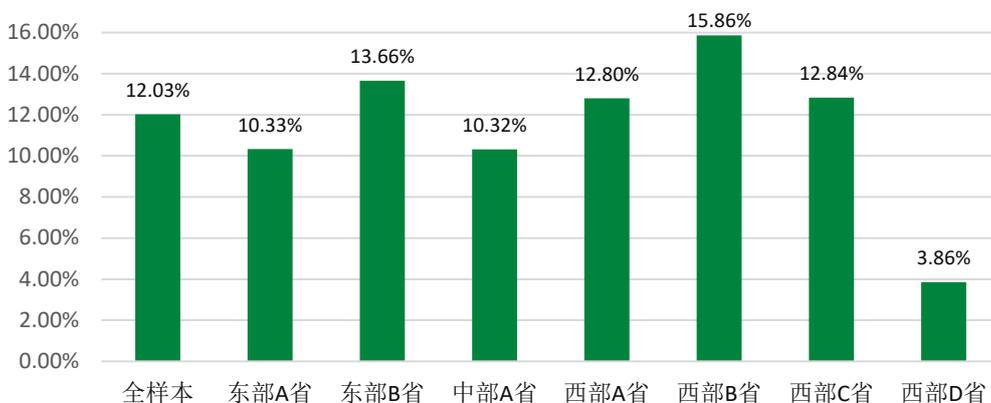


图 9 学前教育家庭保教费和餐费负担率

(1) 学前教育家庭负担过重情况

美国儿童保育及发展基金（CCDF）2016 年将家庭收入的 7% 作为家庭可以负担得起的学前教育支出标准，2022 年该标准改为 9%。当学前教育支出的占比超过该值，定义为“学前教育支出负担过重”。按照这个标准计算，调研地区 27.71% 的家庭学前教育支出占比超过 9%，学前教育支出负担过重。（图 10）

总体保教费负担率

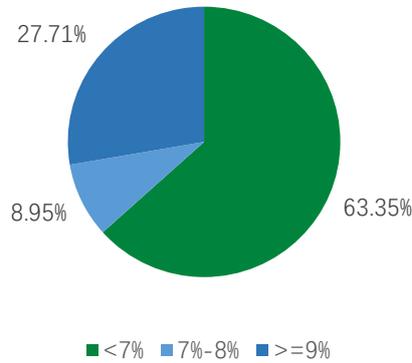
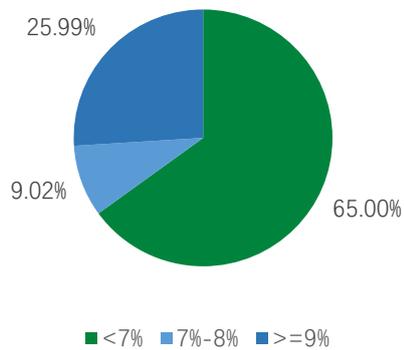


图 10 不同家庭负担率的占比

分城市和农村来看，调研农村地区 28.73%的家庭负担率超过 9%，负担过重；调研城市地区 25.99%的家庭负担率超过 9%，负担过重。（图 11）

城市家庭保教费负担率



农村家庭保教费负担率

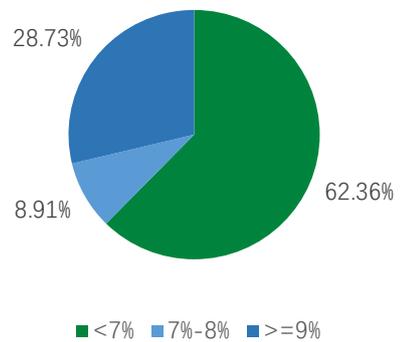
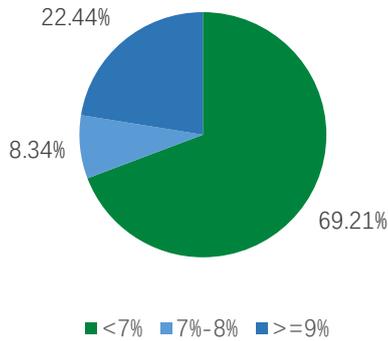


图 11 城市和农村不同家庭负担率的占比

分幼儿园类型来看，调研公办园 22.44%的家庭负担率超过 9%，负担过重；调研民办幼儿园 39.74%的家庭负担率超过 9%，负担过重。（图 12）

公办幼儿园家庭保教费负担率



民办幼儿园家庭保教费负担率

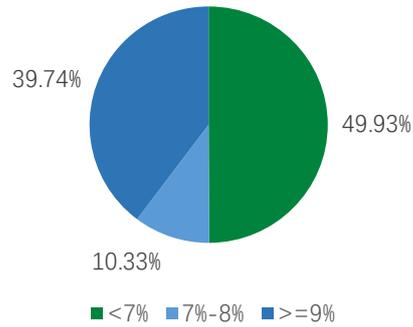


图 12 公办园和民办园不同家庭负担率的占比

(2) 不同类型家庭负担情况

如图 13 所示，分别看不同类型幼儿园的保教费家庭负担情况。其中公办幼儿园的保教费负担率较低，为 7.36%，农村地区为 7.76%，城市地区为 6.62%；普惠性民办园的保教费负担率大致为公办园的 1.5 倍以上，为 11.59%，农村地区为 11.54%，城市地区为 11.64%。分别看不同类型幼儿园的保教费和餐费家庭负担情况，其中公办幼儿园的保教费和餐费的负担率较低，为 10.36%，农村地区为 10.95%，城市地区为 9.24%；普惠性民办园的保教费和餐费负担率几乎是公办园的 1.5 倍，为 15.53%，农村地区为 15.47%，城市地区为 15.61%。

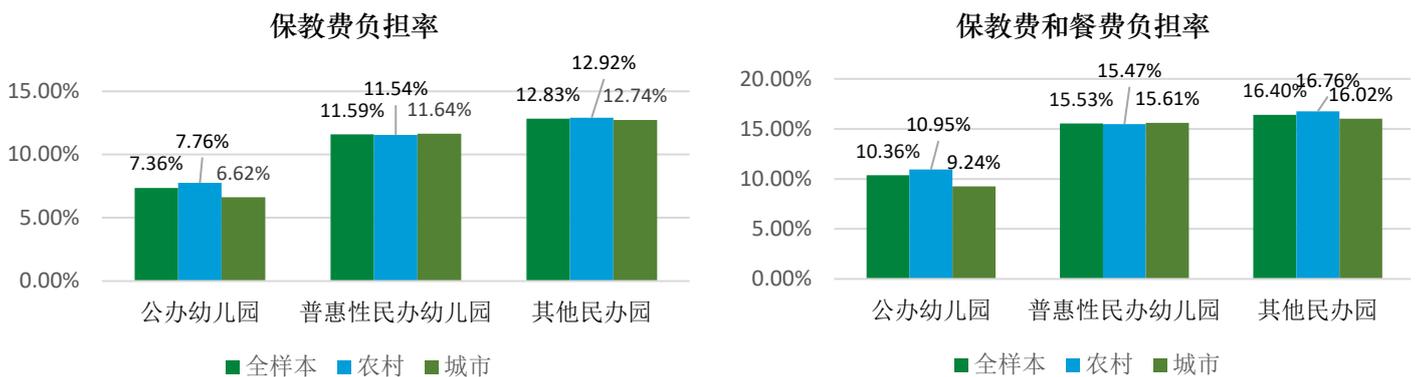


图 13 就读不同类型幼儿园的家庭保教费、保教费和餐费的负担率

如图 14 所示，分别看家庭不同户籍和居住地的保教费家庭负担情况。其中农业户口保教费负担率较高，为 9.4%，居住地为农村和城市的负担率差异不大，

分别为 8.51%和 8.76%。

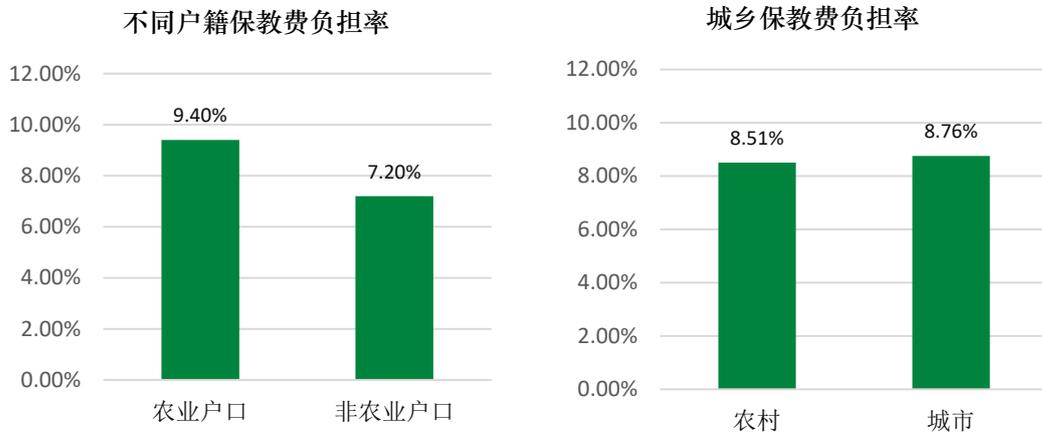


图 14 不同类型家庭的保教费负担率

如图 15 所示，分别看家庭不同户籍和居住地的保教费和餐费的家庭负担情况。其中农业户口保教费和餐费负担率较高，为 13.11%；居住地为农村和城市的负担率差异不大，分别为 12.24%和 11.67%。

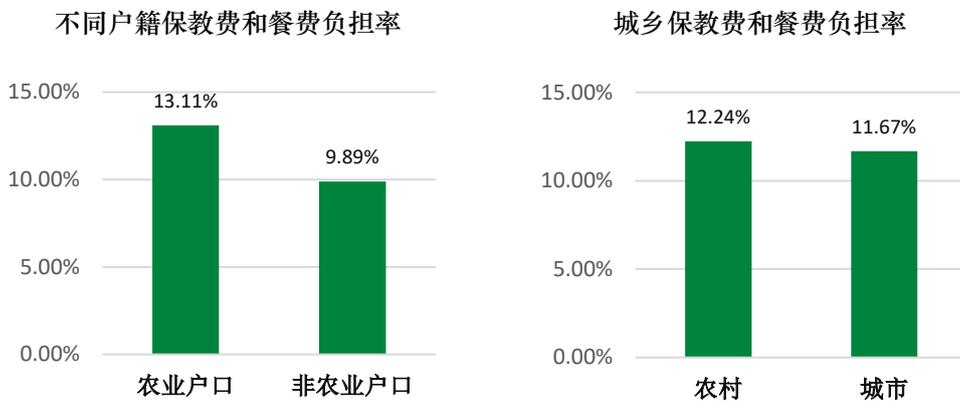


图 15 不同类型家庭的保教费和餐费的负担率

(3) 是否被资助的家庭负担情况

如图 16 所示，接受资助的家庭负担率较其他家庭负担率仍然较高，其中农村地区被资助家庭的负担率是 10.62%，其他家庭是 8.57%；城市地区被资助家庭的负担率是 12.59%，其他家庭是 8.34%。公办幼儿园被资助家庭的负担率为 10.13%，其他家庭是 7.15%；普惠性民办园被资助家庭的负担率为 15.71%，其他家庭是 11.28%；其他民办园被资助家庭的负担率为 15.95%，其他家庭是 12.73%。

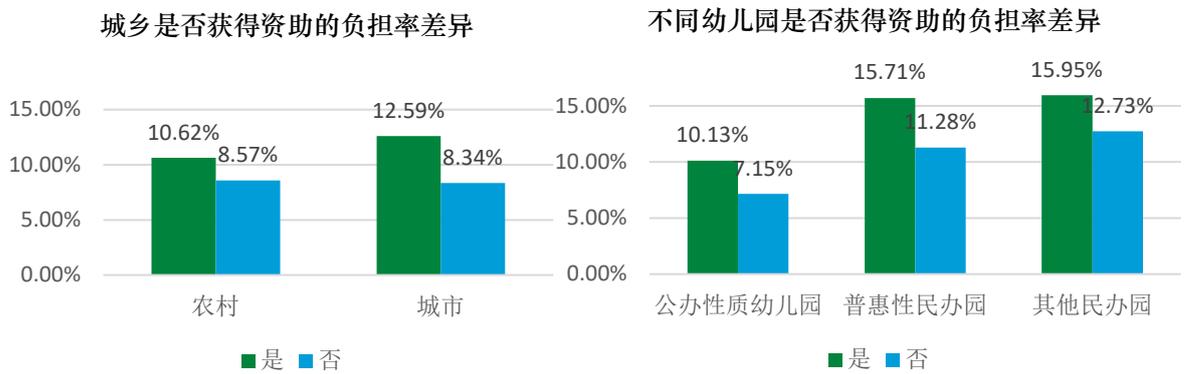


图 16 是否获得资助的不同地区和不同幼儿园家庭负担率的差异

如图 17 所示，无论哪类被资助的幼儿，接受资助的幼儿家庭的保教费和餐费负担率均高于其他未资助的家庭，同时，幼儿资助对减轻建档立卡和低保等经济困难家庭的负担有限，该群体接受幼儿资助后学前教育负担率仍高于其他类型家庭。

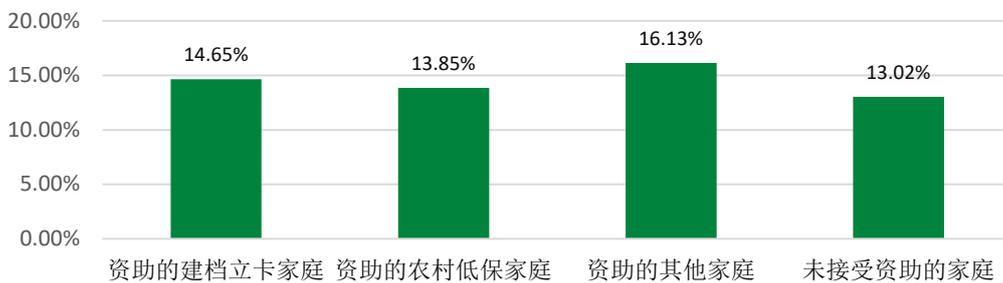


图 17 是否获得资助的不同群体的家庭保教费和餐费负担率的差异

(4) 不同收入水平的家庭负担情况

如图 18 所示，从不同收入水平的家庭负担率来看，最低收入家庭的学前教育负担仍然较重。保教费家庭负担率平均为 20.18%，保教费和餐费的平均家庭负担率为 28.29%，低收入家庭的保教费、保教费和餐费的家庭负担率较高。其中城市最低收入家庭分别为 20.28%、28.11%，农村最低收入家庭分别为 21.61%、30.44%，就读公办园的最低收入家庭分别为 17.21%、24.65%，就读民办园的最低收入家庭分别为 26.78%、36.31%。

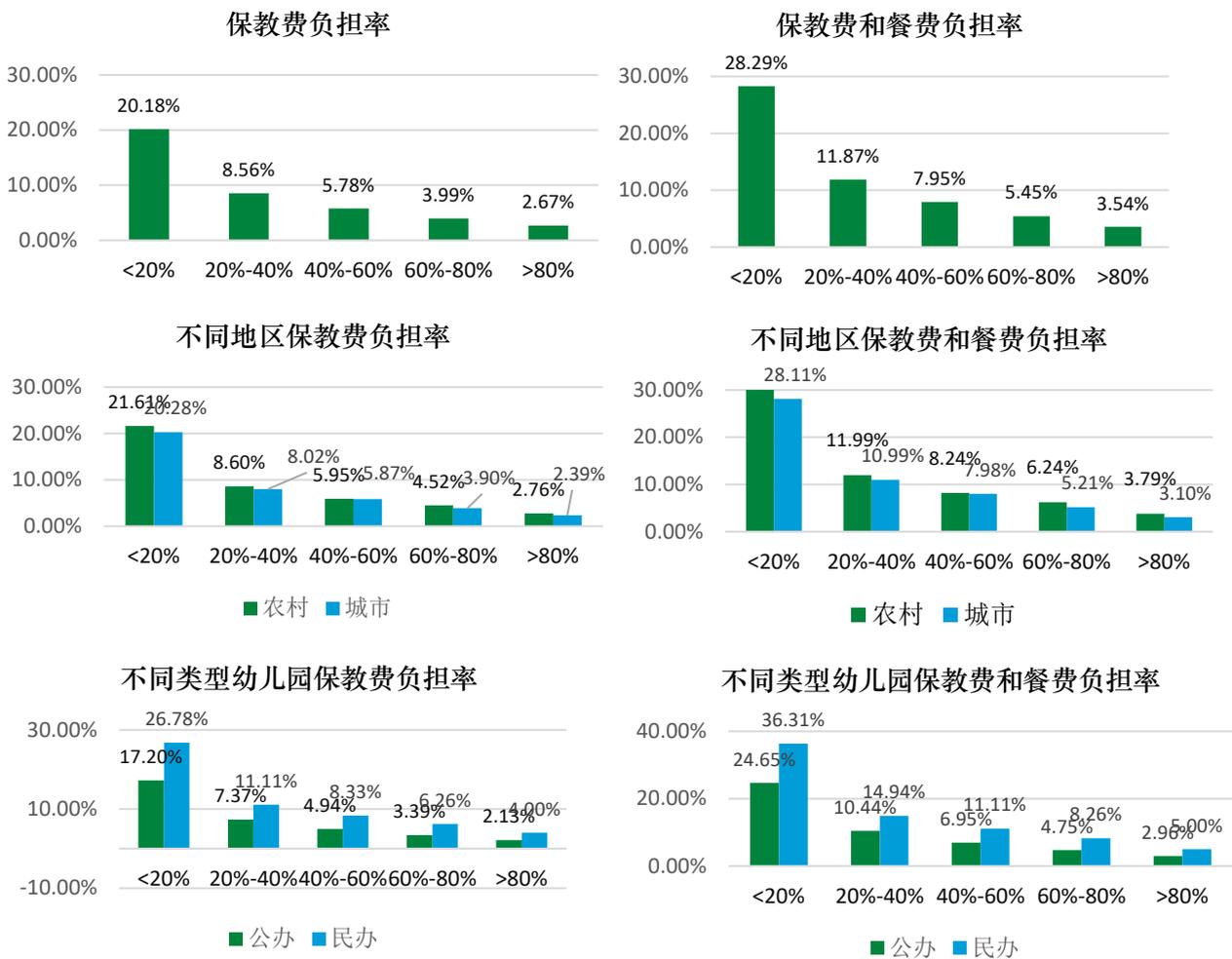


图 18 不同收入水平的家庭保教费、保教费和餐费负担率

三、问题与建议

(一) 问题与挑战

根据本次调查数据和历年《中国学生资助发展报告》数据，研究发现学前教育

育资助存在如下问题与挑战：

第一，我国幼儿资助的覆盖率和标准在地区间差异较大，存在“中部塌陷”现象。根据全国资助数据，中部地区无论是资助人次覆盖率还是资助标准均低于其他地区。2020年全国资助人次比例为16.94%，其中中部地区该比例仅为5.67%，东部地区为7.91%，西部地区为38.90%。2020年我国幼儿资助标准为每生每年1256元，中部地区平均仅988元、东部地区平均1251元、西部地区平均1349元（见附件表3）。

第二，幼儿资助经费主要依靠地方财政，导致某些地方资助标准过低、覆盖率过低，面临财政充足和可持续性问题的。2015—2020年，幼儿资助的地方财政经费占总财政经费均高于77.3%（见附件表2），以地方财政为主的幼儿资助体制影响当地幼儿资助的标准和覆盖率。

第三，在目前的资助政策下，就读农村园的贫困家庭、就读民办园的贫困家庭和部分城市低收入家庭的学前教育支出负担仍然较重。虽然幼儿资助已经向农村地区、公办园和普惠性幼儿园倾斜，但是调研发现，低收入家庭的学前教育家庭负担率仍然较高，尤其是在农村地区和民办园就读的幼儿家庭。调研样本中最低收入家庭保教费、保教费和餐费的平均家庭负担率分别为20.18%、28.29%，尤其是就读农村园的最低收入家庭分别为21.61%、30.44%，就读民办园的最低收入家庭分别为26.78%、36.31%。城市最低收入家庭学前教育负担率几乎与农村最低收入家庭负担率持平，保教费负担率为20.28%，保教费和餐费负担率为28.11%，城市低收入家庭的学前教育负担需要得到更多关注。同时，幼儿资助对减轻建档立卡和低保等经济困难家庭的负担有限，该群体接受幼儿资助后学前教育负担率仍高于其他类型家庭。

第四，全国层面需建立除“五类儿童”¹资助对象之外的资助政策。随着政府“脱贫攻坚”的完成，幼儿资助人次比例从2018年的20.44%下降至2021年的16.55%，财政资助从2019年113.61亿元下降至2021年108.85亿元（见附件表1）。目前尚缺乏全国层面“应急资助”“临时贫困家庭资助”“多子女贫困家庭资助”等政策支持。

¹ “五类儿童”资助对象是指建档立卡家庭儿童、低保家庭儿童、特困救助供养儿童、孤儿和残疾儿童。

（二）政策建议

基于发达国家的幼儿资助工作经验，良好的幼儿资助政策体系的建立，需要对不同收入家庭收取不同水平的保教费或提供不同程度的资助，以平衡不同家庭收入水平的学前教育负担。为此，我国幼儿资助体系设计还须进一步的政策努力。

第一，进一步明确和加强中央财政在学前教育资助中的示范和引领责任，适当加大对中部地区的经费倾斜力度。根据全国资助数据，2020年我国平均资助标准为1256元/人次，资助人次比例为16.94%，中部地区平均仅为988元/人次、5.67%。建议中央政府进一步加大对中部地区的资助经费力度，缓解不同地区贫困家庭的教育负担。

第二，建立幼儿资助、幼儿园收费与家庭负担通盘考虑的政策体系，保障幼儿资助经费的充足和可持续。调研地区27.71%的家庭负担率超过9%，存在一部分家庭学前教育负担过重问题。从政策体系角度，还需通过对不同贫困程度的家庭收取不同水平的保教费或资助，平衡不同家庭收入水平的学前教育负担率，落实国务院办公厅《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》提出的“建立与资助水平相适应的收费标准动态调整机制”。

第三，继续加大资助政策向农村地区和民办幼儿园的倾斜力度，关注城市低收入家庭的学前教育负担。调研数据显示，调研样本中就读农村园的最低收入家庭保教费平均家庭负担率为21.61%，就读民办园的该值为26.78%，城市最低收入家庭保教费负担率为20.28%。建议适度放宽对农村地区和民办幼儿园的资助认定条件、提高资助标准，同时关注城市低收入家庭的学前教育负担过重的问题。

第四，全国层面还须完善有关幼儿资助认定等工作的政策支持。我国幼儿资助对象普遍集中在政府认定的“五类儿童”，随着政府“脱贫攻坚”的完成，建议全国层面建立和完善“应急资助”“临时贫困家庭资助”“多子女贫困家庭资助”等政策支持，对低收入家庭须探索更多的认定方式以提升幼儿资助覆盖率。

附：全国学前教育幼儿资助的基本情况

自2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》正式提出“建立学前教育资助制度”以来，我国幼儿资助工作取得了较大成就。首先，在中央财政的引导下，我国已经初步建立学前教育资助体系，根据《中国学生资助发展报告》数据，幼儿资助人次和经费近年来均大幅提升，资助人次从2015年457.82万人次增加到2020年816.17万人次，财政资助总额从2015年的51.74亿元提高到2020年的100.61亿元，其中中央财政占比均在16.4%以上，2020年达21.5%（见附件表2）。其次，目前我国幼儿资助在倾斜性方面取得了一定成绩，全国资助数据显示，我国幼儿资助向西部地区倾斜，西部地区的资助人次比例均远远高于中部和东部地区，2020年达38.90%（见附件表1）。根据2015—2020年《中国学生资助发展报告》数据，以下为全国资助人次、资助资金和标准的统计结果。

（一）资助人次

2015年以来，学前教育幼儿资助人次的比例先升后降，从2015年的10.7%提高到2018年的20.4%，之后逐年下降，到2020年学前教育幼儿资助人次的比例为16.9%，资助人次主要集中在西部地区，其中东部地区7.9%，中部地区5.7%，西部地区38.9%，西部地区资助人次是中部地区的5.7倍以上，是东部地区的4倍以上。

表1 全国和不同地区资助人次和资助人次比例

年份	资助人次	在园幼儿数	全国资助人次比例（%）	东部地区	中部地区	西部地区
				资助人次比例（%）		
2015	4578200	42648284	10.73	7.07	6.19	22.78
2016	6193600	44138630	14.03	9.07	7.68	27.62
2017	8897700	46001393	19.34	10.59	7.94	41.80
2018	9515700	46564204	20.44	10.78	7.95	43.82
2019	9144100	47138810	19.40	8.23	6.55	44.66
2020	8161700	48182600	16.94	7.91	5.67	38.90

注：2015-2018年东部、中部和西部地区政府资助人数比例源于《中国学生资助发展报告》；自2019年《中国学生资助发展报告》不再汇报此比例，2019-2020年资助人次比例根据《中国学生资助发展报告》报告东部、中部和西部地区资助人数与《中国教育统计年鉴》东部、中部和西部地区在园幼儿数之比计算得出。

（二）资助资金

我国幼儿资助覆盖率和经费近年来大幅提升，财政资助总额从 2015 年的 51.74 亿元提高到 2020 年的 100.61 亿元。从 2020 年财政经费分担看，财政性经费占学前教育资助资金总额的 98.10%，其中，中央财政资金 21.61 亿元，占学前政府资金总额的 21.48%；地方财政资金 79 亿元，占 78.52%。2015—2020 年，财政资助更倾向于西部地区，比例由 62.37%提升到 73.74%。2020 年西部地区财政资助经费最高（74.19 亿元），占全国财政资助总额的 73.74%；中部地区最低（9.5 亿元），占全国财政资助总额的 9.4%；东部地区财政资助总额为 16.92 亿元，比例为 16.82%。

表 2 全国和不同地区幼儿资助经费总额和占比

年份	资助总额（亿元）	财政资助总额（亿元）	中央财政比例（%）	地方财政比例（%）	东部地区比例（%）	中部地区比例（%）	西部地区比例（%）
2015	53.61	51.74	19.3	80.7	21.1	16.5	62.4
2016	68.18	66.20	22.7	77.3	25.6	15.6	58.8
2017	93.20	89.01	17.0	83.0	24.1	12.5	63.4
2018	111.91	108.47	16.4	83.6	20.4	11.1	68.5
2019	116.26	113.61	22.6	77.4	20.0	10.5	69.5
2020	102.56	100.61	21.5	78.5	16.8	9.4	73.7

注：数据源于历年《中国学生资助发展报告》。

（三）资助标准

2015—2020 年，幼儿资助平均资助标准从 2015 年的每生每年 1170 元提升到 2020 年的 1256 元，2020 年东部地区每生每年为 1251 元，中部地区为 988 元，西部地区为 1349 元。根据 2020 年全年全国居民人均可支配收入 32189 元，农村居民人均可支配收入 17131 元，资助标准占比分别为 3.9%、7.3%。²

² 因幼儿资助对象为低收入家庭，两个平均数的比例不能说明实际降低接受资助的家庭负担的程度。

表 3 全国和不同地区幼儿资助平均标准

年份	资助人次	资助总额 (亿元)	全国生均资助标准 (元/生/年)	东部地区	中部地区	西部地区
				生均政府资助标准 (元/生/年)		
2015	4578200	53.61	1170	1187	1016	1275
2016	6193600	68.18	1100	1369	876	1132
2017	8897700	93.20	1047	1435	860	1012
2018	9515700	111.91	1176	1438	927	1219
2019	9144100	116.26	1271	1684	1084	1272
2020	8161700	102.56	1256	1251	988	1349

注：数据源于历年《中国学生资助发展报告》。

上期回顾

2023 年第 12 期（总第 238 期）

学前教育财政保障与公平报告

摘要：本文通过建立学前教育财政保障与公平的指标体系，描述了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、省内县际间的差异以及学前教育的居民负担率的省际差异。

《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

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）

