

构建普惠性发展保障机制 学前教育明年六月施行

本报记者 孟庆伟 北京报道

从立法酝酿到新法出台,我国学前教育事业终于迎来具有里程碑意义的一部法律。

近日,十四届全国人大常委

加大地方财政投入

普惠性幼儿园覆盖率的跨越式提升,背后是我国财政投入持续加大。

据了解,《学前教育法》从酝酿到出台的20年间,人民群众关心的“急难愁盼”问题也在不断变化,从学前教育资源不足导致的“入园难、入园贵”,转变为普惠性学前教育资源不足导致的“公办入园难、民办入园贵”。

“这主要是由于我国学前教育资源配置不均衡导致的。”中国教育科学研究院研究员储朝晖向《中国经营报》记者表示,此前很长一段时间,财政增加的学前教育经费主要惠及的是有可能进入公办幼儿园的儿童与家庭。

入公办园便宜,民办入园贵,就需要增加财政对民办园的补助,降

强化财政投入责任

近年来,在财政投入上,我国财政性学前教育经费增长的速度相比其他教育阶段是最快的,到2022年时年均增幅14.8%。

为更好地保障学前教育事业发展,《学前教育法》专设第五章“投入与保障”,对建立以财政投入与成本分担为主要内容的学前教育经费保障机制做出明确安排。

“《学前教育法》强调落实公共财政的投入责任,从运行机制上保障更加公平、优质、普惠的学前教育不走样、不变调地走进千家万户。”教育部基础教育教指委学前教育保教专委会主任委员、中国教育学会常务副会长李天顺说。

《学前教育法》明确,各级人民政府应当优化教育财政投入支出结构,加大学前教育财政投入,确保财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中占合理比例。学前教育财政补助经费按照中央

科学核定办园成本

该园长做了一个测算,民办普惠性幼儿园的教师工资,如果参考公办园标准,那么生均成本大概在每月3000元左右。

围绕建立健全保障机制,《学前教育法》做出一系列明确规定。其中,多次提及分担机制,既包括中央与地方财政事权和支出责任的划分,也包括政府投入与家庭负担保育教育成本之间的分担。

记者采访获悉,目前财政对普惠性民办幼儿园的生均财政补助标准,还需要更好地覆盖办园成本。

北京市一家民办幼教集团的园长告诉记者,按照她所在区的补贴政策,普惠性民办幼儿园可以享受市、区两级财政生均定额补助,分别为每月1000元和500元(记者注:北京市仅有部分区有区级补助),而幼儿园本身的保教费是每月750元/生,保教费加财政补助合计是每月2250元/生。

“按现在的教育成本,补助还是不足的,比起公办园教师,民办园教师的工资还是低,人员支出和公用

会第十二次会议表决通过《中华人民共和国学前教育法》(以下简称“《学前教育法》”),这标志着我国学前教育进入“有专门法可依”的新阶段,新法将自2025年6月1日起施行。

低民办园收费,发挥中央财政引导激励作用,给普惠性民办幼儿园更多财政补助支持。

为解决供需矛盾和发展不平衡,2011年起,教育部会同相关部门连续实施四期学前教育行动计划,推动各地扩资源、调结构、建机制、提质量,构建起公益普惠的学前教育公共服务体系。

截至2023年,全国幼儿园数量达到27.4万所。其中,普惠性幼儿园(包括公办园和普惠性民办园)达到23.6万所,在园幼儿3717万人,普惠性幼儿园的覆盖率达到90.8%,比2016年提高23.5个百分点。

与地方财政事权和支出责任划分原则,分别列入中央和地方各级预算。

李天顺表示,学前教育以公共财政为主投入,不仅是全球范围的共识,而且是世界主要发达国家的基本政策取向。

近年来,在财政投入上,我国财政性学前教育经费增长的速度相比其他教育阶段是最快的,到2022年时年均增幅14.8%。但学前教育改革发展中面临的一些重大挑战仍需正视。

教育部、国家统计局、财政部公布的《全国教育经费执行情况统计公告》显示,2021年与2022年国家财政性教育经费占国内生产总值比例均为4.01%,低于2020年的

支出相对都低。”该园长表示,按照北京市的政策,普惠性幼儿园用于人员经费支出比例占全部收入的比例不低于70%就可以,但目前该集团幼儿园的人员工资支出占比已经达到80%。

该园长做了一个测算,民办普惠性幼儿园的教师工资,如果参考公办园标准,那么生均成本大概在每月3000元左右。

“现在民办园的教师工资没有统一标准,都是各园定各园的,一般就是政府给多少,在里头给老师提多少。如果想让民办园与公办园教师同工同酬,按照现在的补助标准,是很难实现的。”该园长建议,对普惠性幼儿园的生均财政补助标准,可以依据办园成本适当提高。

不只是北京,中国民办教育协会原副会长、学前专委会第二届理

至此,学前教育、义务教育、职业教育、高等教育均有了专门立法。

教育部基础教育司司长田祖荫日前在教育部新闻发布会上表示,《学前教育法》聚焦解

决学前教育瓶颈问题,做出系统制度设计和规范,全面构建普惠性学前教育发展保障机制,为进一步深化学前教育改革、推进学前教育规范发展提供了根本遵循。

田祖荫表示,中央财政支持学前教育发展专项资金累计投入2460亿元,带动各地进一步加大财政投入。2023年国家财政性教育经费支出中,学前教育的比重达到6.2%,比2012年提高3个百分点。

储朝晖表示,当前财政性学前教育经费占整个财政性教育经费的比例已经远高于2008年编制《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》时的1.3%,但要想推动学前教育实现高质量发展,

4.22%。该比例是自2012年该指标超4%以来的最低值,差不多接近4%的“红线”。

储朝晖介绍,从2010年开始,财政性学前教育经费额度整体上升是大趋势,但随着近两年国家财政性教育经费占国内生产总值的比重有所下降,下一步其增长空间和额度可能会受限。

基于此,《学前教育法》对政府的投入责任也做出明确安排,规定地方各级人民政府应当科学核定普惠性幼儿园办园成本,以提供普惠性学前教育服务为衡量标准,统筹制定财政补助和收费政策,合理确定分担比例;省级人民政府制定并落实公办幼儿园生均财政拨款标准或者生均公用经费标准,以及

事长杨志彬近年来通过对部分省份普惠性民办幼儿园的调研发现,财政补助不足、收费标准低的情况在很多地方都存在,很多地区每年仅有二三百元或三五百元补助,不仅杯水车薪,还会发放不及时。而有的幼儿园每年的收支缺口高达几十万元。

之所以出现财政补助不到位的情况,杨志彬认为,这与各地区对幼儿园办园成本没有一个明确的核定标准有关。科学核定办园成本这个要求,实际上已经提出多年,但多年来,培养一个孩子最基本的投入是多少,并没有相应的核算标准。

他表示:“核定幼儿园的生均成本有一定难度,比如公办园的场地和人员工资是不用计入成本的,所以导致民办幼儿园的办园成本很难核算。”

决学前教育瓶颈问题,做出系统制度设计和规范,全面构建普惠性学前教育发展保障机制,为进一步深化学前教育改革、推进学前教育规范发展提供了根本遵循。

6.2%的比重还是相对较低,有进一步提升的必要,且地区间的差异还需要进一步平衡。

根据储朝晖在2008年的测算,财政性学前教育经费占整个财政性教育经费的比例至少要达到9%,才能维持学前教育的正常发展。目前,北京、上海等地已达到9%,但在不少省份,这一数值仅有3%左右,远低于全国6.2%的水平。

尽管地方加大学前教育财政投入面临各种压力,但在推进强国建设的关键当口,“不低于4%”的口径不能放松,唯有如此,才能为学前教育事业发展提供投入保障。

普惠性民办幼儿园生均财政补助标准。

“这其中很关键的一点就是制定标准,要在强调落实生均公用经费标准的同时,认真落实好教职工工资保障、各种专项投入等。”李天顺说。

田祖荫表示,下一步在投入保障方面,教育部将会同有关部门推动各地依法建立完善财政投入长效机制,建立起省市县财政补助经费分担机制,制定并落实公办园生均财政拨款标准或生均公用经费标准以及普惠性民办幼儿园生均财政补助标准,健全学前教育资助政策,做到“预算有科目,拨款有标准,分担有机制,资助有制度”。

此外,杨志彬认为,我们国家的学前教育经费主要由县级政府负责,区域经济发展不平衡必然造成对民办普惠园的支持政策差异性很大,国家尽快制定实施细则非常必要。

“财政补助过低,会降低普惠园的办园质量。”杨志彬说,学前教育是国家教育的基石,民办普惠园是落实国家学前教育普惠发展不可或缺的重要保证,保证普惠园补贴政策落实的关键,在于各级政府对学前教育重要性的认识。

他认为,科学核定办园成本是统筹制定财政补助和收费政策的重要前提。因此他建议,各地可以参考公办园的生均成本,来合理确定民办园,尤其是普惠性民办园的财政补助标准和收费政策,并建立动态调整机制,更好地实现“幼有优育”。

小平提出的2000年小康社会的标准——人均GDP达到800—1000美元,把800美元代入模型中计算,结果是4.06%。而项目组针对计划经济体制国家的研究测算,得出的结论是,中国政府的学前教育经费支出应占GDP的3.87%。虽然不同研究的样本国数量、数据跨越时间、美元汇率等不尽相同,但其基本结论是相近的,都在4%左右。

经过反复研究和讨论,中央最终决定,国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例到2000年年末达到4%,并把这一目标写入1993年的《中国教育改革和发展纲要》。

有关学前教育行业的政策一览				
时间	发布单位	政策名称	政策内容	政策性质
2016—12	教育部等	《教育脱贫攻坚“十三五”规划》	到2020年,贫困地区教育总体发展水平显著提升,实现建档立卡等贫困人口教育基本公共服务全覆盖。对建档立卡学龄前儿童,确保都有机会接受学前教育。	支持类
2017—1	国务院	《国家教育事业发展规划“十三五”规划》	要求继续扩大普惠性学前教育资源,基本解决“入园难”问题。	支持类
2017—1	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》	调动社会力量兴办教育的积极性,促进民办教育持续健康发展。学前教育阶段鼓励举办普惠性民办幼儿园,坚持科学保教,防止和纠正“小学化”现象。	支持类
2017—4	教育部等	《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》	全国学前三年毛入园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率达到80%左右。幼儿园保教质量评估监管体系基本形成,“小学化”现象基本消除。	支持类
2018—7	教育部	《关于开展幼儿园“小学化”专项治理工作的通知》	开展幼儿园“小学化”专项治理。	规范类
2018—11	中共中央、国务院	《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》	到2020年,基本形成以本专科为主体的幼儿园教师培养体系,到2035年,全面普及学前三年教育。	支持类
2020—9	教育部	《中华人民共和国学前教育法草案(征求意见稿)》	明确社会资本不得通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体、协议控制等方式控制公办幼儿园、非营利性民办幼儿园。	规范类
2021—4	教育部	《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》	全面推进幼儿园和小学实施入学准备和入学适应教育,减缓衔接坡度,帮助儿童顺利实现从幼儿园到小学的过渡。	支持类
2021—5	教育部等	《关于实现巩固拓展教育脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》	进一步完善从学前教育到高等教育全学段的学生资助体系,保障农村家庭经济困难学生按规定享受资助,确保各学段学生资助政策落实到位。	支持类
2021—7	教育部	《关于实施学前教育“普通话教育”“童语同音”计划的通知》	2021年秋季学期起,未使用国家通用语言文字开展保教活动的民族地区、农村地区幼儿园全部使用国家通用语言文字开展保教活动,为幼儿营造良好的普通话教育环境。	支持类
2023—8	教育部	学前教育法草案提请人大初次审议。	幼儿园应当科学实施保育和教育活动,不得教授小学阶段的课程内容、采用“小学化”的教育方式。	规范类
2024—11	教育部	《中华人民共和国学前教育法》	标志着我国学前教育进入“有专门法可依”的新阶段。专设第五章“投入与保障”,对建立以财政投入与成本分担为主要内容的学前教育经费保障机制做出明确安排。	规范类

相关报道

“4%目标”揭秘

本报记者 杜丽娟 北京报道

百年大计,教育为本。

在推进教育强国建设中,我国不断完善教育投入同GDP同步增长机制。在财政、发展改革、人力资源社会保障等各部门支持下,国家财政性教育经费支出占GDP比例自2012年开始已经连续10年保持在4%以上。

为凸显4%的重要性,教育部办公大楼有一个专门以此命名的办公室,是2012年教育部会同国家发展改革委、财政部,为实现财政性教育经费支出占GDP的4%而成立的。“4%办公室”也成为中国少有的以数字命名的政府办公室。

对于4%的来源,要追溯到1993年。

1993年2月13日,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,并提出“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,本世纪末达到4%”。此后,4%成为中国教育史和中国公共财政决策史上非常著名的数字。

经过近20年的发展,在2012年两会期间,时任国务院总理的温家宝在《政府工作报告》中提出,2012年中央财政已经按全国财政性教育经费支出占国内生产总值的4%编制预算,地方财政也要相应安排,确保实现这一目标。

为什么财政性教育经费支出要占GDP的4%?

在上世纪80年代,由北京大学教授厉以宁、北京师范大学首都教育经济研究院院长王善迈、北京大学光华管理学院教授陈良焜以及中央教科所孟明义等40多人组成课题组,对该内容进行论证。

根据《中国教育报》报道,经过筛选,项目组选择了38个人口千万以上的市场经济大国1961—1979年公共教育支出和GDP统计数据(换算成1980年美元),并以此为依据提出了测算不同经济发展水平公共教育支出的国际平均水平的方法。

根据这组计算公式,按照邓

一位财税人士介绍,这是教育经费首次以中央文件的形式给出量化的评估标准和政策目标,也是中国教育财政史上的一项重要政策。

近年来,我国对4%成果的持续巩固,有力推动了以政府投入为主、多渠道筹集教育经费体制的巩固完善。数据显示,国家财政性教育经费支出占GDP的比例达到4%,是我国在2012年首次实现,又连续10年巩固的一个目标。

来自教育部的统计中,2012—2022年10年间,国家财政性教育经费累计支出33.5万亿元,年均增长9.4%,高于同期GDP年均名义增幅(8.9%)和一般公共预算

收入年均增幅(6.9%)。

更重要的是,随着4%带动教育投入基数的持续加大,10年来,不论是一般公共预算还是非财政渠道资金,用于教育的资金都翻了一番。2023年全国教育经费总投入达到64595亿元,比上年增长5.3%,再创历史新高,这显示政府对教育的高度重视。

按照预算安排,2024年全国一般公共预算安排的教育支出为4.29万亿元,比上年增长4%。整体看,今年我国在教育领域的财政投入不仅规模在增大,且覆盖了从学前教育到高等教育的各个阶段,这体现出政府对教育优先发展的全面支持。