
西部乡村地区学前教育的筹资方式探究

贾子高¹

(西华师范大学 管理学院, 四川 南充 637000)

【摘要】: 现今西部乡村地区的学前教育资金短缺问题突出, 现行单一依靠政府拨款的方式, 已经难以填补资金缺口。因此, 政府要充分结合与利用计划与市场的筹资优势, 创新学前教育资金的筹资方式, 充分利用自给自足、政府投入、收取学费、转移支付、教育债券、教育彩票、捐赠收入、教育基金、集体筹资、金融贷款、BOT 模式进行多渠道筹资是解决资金短缺问题的有效途径。

【关键词】: 西部乡村 学前教育 筹资方式

【中图分类号】 G610 **【文献标识码】** A

1 我国西部乡村学前教育概况

中国的学前教育在各级教育中长时间都处于相对不被重视的地位, 学前教育也长期面临着经费短缺的困境。在东西部的经济和社会发展不平衡、城乡二元化背景下, 西部农村地区的学前教育资金短缺问题更加突出^[1]。学前教育经费投入占全国教育经费投入总量比例最小, 自从 1993 年首次突破 1% 大关达到 1.31% 过后, 经过 20 多年的不断提高, 2018 年达到了 7.96%, 但是与义务教育的 44.88% 和高等教育的 26.05% 的相比仍有很大差距。在 2018 年教育经费支出中, 高等教育占 25.88%、义务教育占 45.84%, 而学前教育仅占 8.11%。西部地区幼儿园教育经费总量为 988.73 亿元, 占全国教育总经费的 2.14%, 占全国幼儿园教育经费的 26.92%, 西部农村地区幼儿园教育经费总量为 569.77 亿元, 占全国农村幼儿园教育经费的 35.63%。2018 年, 西部乡村地区幼儿园园数占全国乡村地区幼儿园数的 39.71%, 西部乡村地区入园幼儿数占全国乡村地区入园幼儿数的 39.35%, 在园幼儿数占全国乡村地区在园幼儿数的 35.42%, 这些数据还只是西部乡村地区幼儿入园率不及中东部高的情况下。西部乡村地区幼儿园数和幼儿数多但教育经费少, 造成了西部乡村地区幼儿园生均教育经费支出非常低, 2018 年为 9298.67 元, 明显低于西部乡村地区小学的生均教育经费支出 15666.93 元和西部乡村地区初中的生均教育经费支出 18453.14 元。由此可见, 仅靠政府的投入、收取学费并不足以改善西部乡村地区学前教育经费短缺的局面, 这需要对筹资方式进行创新, 更多地从计划和市场的双重角度来进行审视。

2 西部乡村地区学前教育筹资方式创新

2.1 自给自足

西部乡村学前教育资金不能单依靠政府的一味投入, 根本举措在于大力发展西部乡村经济。乡村振兴战略对发展西部乡村学前教育是难得的机遇, 乡村振兴中产业振兴是关键。首先, 以兴旺乡村产业促进乡村经济发展, 这不仅可以创造更多税收收入, 同时还可以促增更多企业附属幼儿园的数量, 为增充乡村学前教育经费提供坚实基础。其次, 以兴旺乡村产业为依托带动村民就业推动村民致富, 逐步提高村民的人均可支配收入, 只有村民收入水平提高了, 村民才会由生存和安全的需要转向逐渐重视幼儿的学前教育需要, 将资金投入到学前教育。虽然目前我国西部乡村学前教育资金短缺问题仍然严峻, 筹资方式的选择仍然需

作者简介: 贾子高(1997—), 男, 四川南充人, 在读硕士研究生, 研究方向: 教育经济与管理。

要计划和市场结合与互补，但西部乡村学前教育的资金收入模式的最终发展目标是逐步实现“自给自足”，逐渐减少政府的财政投入、转移支付以及其他市场化的筹资方式，这将会是一个长期的过程。大力发展西部乡村经济是实现“自给自足”模式的方向和必然选择。

2.2 政府投入

政府投入是西部乡村学前教育资金的主要来源渠道，在西部乡村学前教育的经费总额中占有较大比重。提高政府对西部乡村学前教育的资金投入，需要对政府投入的过程进行创新，从开源、调配、节流上下功夫。在开源方面，政府可以适当提高教育费附加率，1994年政府将教育费附加率提高到了3%，这一比例是符合当时经济背景的，随着我国社会主要矛盾和经济态势的变化，这一比例可进行适当提高，同时地方政府可以获准开征“地方教育附加费”，共同扩充教育经费总量；在调配方面，政府需要科学调整各级各类教育经费占教育总经费中的结构比重，努力提高学前教育经费所占比重，同时政府对学前教育经费投入向西部乡村地区倾斜，提高西部乡村学前教育资金总量；在节流方面，政府需要科学测算西部乡村地区学前教育实际需要的教育经费量，同时提高乡村学前教育资金的利用率，避免资金浪费。

2.3 收取学费

由于学前教育尚未被纳入义务教育的范畴，学费收入是仅次于政府投入的第二大资金。学费的多寡主要取决于两个方面：入园人数和收费标准。政府考虑家庭的承受能力，对不同地区幼儿园的收费标准做出了硬性规定，并适用于包括公立与私立在内的所有类型幼儿园，由此增加学费收入只能从入园人数入手。2019年发布的《西部学前教育发展问题及解决方案》中提到：在西部的连片贫困地区，学前教育三年毛入园率普遍在50%以下。这一数据远远低于国家规定的85%的入园率水平，因此西部乡村学前教育的入园人数还有很大的提升空间。提高入园率、增加在园幼儿人数成为提高学费收入的关键。首先，政府需要积极推进普惠园的建设，促增普惠园向“量多质高”方向发展，为提高入园率增加学费收入打下基础。其次，政府必须认识到西部乡村地区人民的文化水平普遍落后、对学前教育重视程度不高的背景，强化家长对学前教育重要性的认识，积极宣传与引导家长让幼儿接受学前教育，提高地区入园率水平。最后，考虑到西部乡村地区村民家庭的人均纯收入不高，学前教育成为许多贫困家庭的一种较大负担，政府可以适当降低幼儿园的收费标准，吸引家长选择。

2.4 转移支付

中央财政积极加大转移支付力度是扩充西部乡村学前教育资金规模的重要途径。由于我国东西部、城乡的地理二元经济结构之间存在很大的不平衡，东部城市地区的学前教育经费普遍比西部乡村地区学前教育经费多得多，同时西部乡村学前教育的资金缺口很大，乡村学前教育资金存在供需矛盾。这要求政府利用转移支付工具平衡地理二元结构而产生的学前教育经费收入差距。这一过程中需要注意：第一，必须强调中央的统筹和领导，由于我国是单一制国家，必须由中央政府将各地创收的财力集中起来再按照需要原则分配给各地区，同时更好地协调福利、教育、卫生等各领域的经费比例关系。第二，必须以公平为主兼顾效率，转移支付是政府宏观调控的手段之一，其目的是为了解决地区间发展不平衡问题，公平是转移支付的首要目标，政府必须着眼于西部乡村学前教育资金短缺的事实进行一般性转移支付，同时辅之以专项补助来兼顾效率。第三，必须强化制度化工作。例如加强转移支付的立法工作，设立转移支付专门机构进行管理。

2.5 教育债券

债券是一种到期还本付息的有价证券，国债是目前我国政府在债券市场发行的债券类型，近几年国债划分了基本建设债券、财政债券等品种，主要用途在于促进经济建设，而目前缺少教育债券这一种类，这反映了国债的品种类型的单一性，加之由于我国实行单行预算体系，发行国债而筹集的资金，都纳入了财政预算收入与之混搅在一起，与预算支出混并使用，没有形成“专款专用”的国债收支金融机制。根据现有研究我国具有发行教育债券的现实可行性^[2]，发行教育债券不失为一种有效的筹资途径。

政府发行教育债券需要注意：第一，利率的选择问题，由于银行存款利率、各种基金利率等投资方式的利率瞬息万变，使用固定利率难以在拥有多种投资产品选择的金融市场站稳脚跟，因此浮动利率是教育债券有利的利率选择。第二，发行的规模问题，教育债券的目的是促进教育的发展，政府要注意发行规模的问题，发行规模过多会形成偿还压力，形成教育财政赤字，发行过少则不能较好满足教育的资金需求。第三，专款专用问题，政府需要建立专款专用制度，做好资金流向的监督工作，实现发行教育债券所筹措的资金仅用于教育领域。第四，投入的领域问题，由于西部教育与东部教育存在着较大差距，特别是在学前教育领域差距更大，因此政府必须科学把握教育债券资金投入西部乡村学前教育领域的份额大小、期限以及建立适当的管理机制，同时正确处理教育债券所带来的公平与效率的关系。

2.6 教育彩票

彩票是一种以抽签给奖方式为某一项目或领域融集资金所发行的一种凭证，目前我国获得发行许可的彩票类型主要分为福利彩票和体育彩票两大类，虽然其销售额巨大，但彩票行业的类型结构单一，彩票市场潜力尚未被完全开发，缺乏教育彩票类型。虽然发行福利彩票获得的公益金中有一部分资金被用于教育，但是目前我国西部乡村教育的资金缺口仍然巨大，加之公益金中缺少对学前教育的专项资助。教育彩票不仅可以减少社会赌博与融资犯罪，最主要的是筹集教育资金促进教育发展。首先，政府可以运用福利彩票和体育彩票的运行机制，开发学前教育彩票，将融集的公益金专用于发展西部乡村学前教育，这会在一定程度上缓解西部学前教育的资金困境。其次，政府需要构建一套彩票管理体系，成立相应的彩票管理机构，加强公益金的使用监督与效益评估工作，并及时向媒体公开，接受公众监督。最后，政府还可以借鉴美国教育彩票模式，运用立法手段，科学确定学前教育彩票成本、收入与分配比例与使用原则，规定监管机构人员构成与职责范围^[3]。

2.7 捐赠收入

捐赠收入在美国私立高等教育机构的经费来源中占有比较大的比重，是重要的资金来源之一^[4]。这一模式是可以在发展西部乡村学前教育过程中进行创造性移植的。首先是做好宣传工作，政府可以以西部乡村学前教育的落后性作为宣传材料，以企业家、慈善家为宣传对象，同时配合广播、报纸、网络、演讲、宣传车等宣传手段，吸引捐赠。其次是做好捐赠的减免税政策，政府应当继续坚持对教育事业捐赠的减免税政策，提高企业和个人捐赠的积极性。最后是利用好社会资本，政府可以利用自身与企业、个人的过去和现在的合作网络关系，号召和拉动社会资本关系网络中的个体与组织积极捐助，共同提高西部乡村学前教育资金总量。

2.8 教育基金

基金是一种为了特定用途和目的而设立的一定数量的资金。一般说来，基金的风险明显低于股票，基金的收益率高于同期银行存款利率，特别是最近几年在银行存款利率下调、股票市场风险诡谲，信托产品集资方兑付违约风险增多的背景下，基金不失为一种风险相对较低而收益率较高的一种投资产品。设立西部乡村学前教育专项基金是融集乡村学前教育资金的有效途径。首先，在设立方面，政府可以设立并每年从财政收入中提取一部分留作西部乡村学前教育专项基金，同时政府也可以激励村民积极充当专项基金的投资人，多渠道提高专项基金的总量。其次，在管理方面，专项基金的本金要求保持完整，能够支配的是投资所产生的收益。政府可以聘用专业基金管理人进行投资理财，科学安排投资组合，保障基金的稳定收益。最后，在使用方面，参考“专收专管专用”，专项基金的支出对象只能是西部乡村地区的幼儿园，其收支盈亏过程需要进行公示并受到公众和社会的监督。

2.9 集体筹资

由集体集资同样也是一条重要的筹资途径。集体筹集乡村学前教育发展资金，可以有效填补乡村学前教育资金不足缺口。首先，集体集资以谁负担谁受益为原则，政府可以承诺为集资者个人的子女提供免费学前教育服务、为集资者提供乡村学前教育机

构的收益分红的方式，吸引集资者提供更多集资金额。其次，资金融集过程以自发组织、自行集资、自主管理为行为准则，政府需要鼓励集资者积极参与乡村学前教育集资活动，保障集资者对所集资金拥有的所有权、管辖权以及收益权，同时强调集资者自行处置所产生的收益以及承担所产生的可能风险。最后，政府还需要促进集资参与主体的多元化，努力吸引教师、村民、企业家等多主体集资者的参与，促进集体集资金额的最大化。

2.10 金融贷款

金融贷款是重要筹资方式之一。政府可以预计未来的偿还能力，合理充分借用银行信贷资金来扩充西部乡村学前教育资金规模。由于政府信用较高，银行放贷速度较快数量较多，能够较好较快地堵住资金缺口，以提前形成建设规模效益。但银行贷款的利率普遍较高，大量向银行借款可能形成政府的沉重债务负担，因此政府必须合理测算筹资成本，适当控制举债规模，在“良性负债”的前提下引入银行信贷资金。另外，西部发展银行如今正在筹建之中，这对于未来西部乡村的学前教育筹资是一个不可忽视的筹资契机。

2.11 BOT 模式

西部乡村学前教育筹资还可以引入 BOT 模式，BOT 是 Build-Operate-Transfer 的缩写，即建设—运营—转让。BOT 模式是政府引入和利用非公共资金来建设和完善基础设施一种融资模式，指政府以招标的方式选择承包项目的私人机构，双方签署协议，政府为私人机构提供特许，准许其在一定时期内负责项目的筹资、建设、管理与维护，项目机构在合同期限内以通过经营来回收成本获取利润，政府对产品与服务的价格和数量有所限制，但保证机构拥有足够空间的利润，合同到期后，项目机构无条件移交所建造基础设施给政府。政府可以利用 BOT 模式，与私人机构签署建设乡村幼儿园的 BOT 协议，这样既可以通过吸纳民间资本缓解政府的财政压力，为西部乡村学前教育筹措建设维护资金，同时也进一步提高了西部乡村幼儿园的覆盖率。在利用 BOT 模式过程中，政府需要对此有较大把控：第一，科学把控利润大小，由于建设对象是西部乡村幼儿园，考虑受地区经济水平的掣肘，政府必须规定其服务的定价不能太高，否则影响当地入园积极性，同时其定价也不能太低，缺少一定利润空间会影响私人部门投资的积极性。第二，严格把控办园流程，鼓励私人机构兴办普惠性幼儿园，并强化政府参与到资金筹集与管理过程中来。

3 结语

随着西部乡村学前教育规模的不断扩大，仅依靠政府投入和学费收入难以满足不断提高的资金需求。随着我国市场化进程的逐渐深入，创新资金筹集方式应从充分发挥计划与市场的筹资优势进行思考，推动筹资方式向多元化发展，使西部乡村幼儿园获得稳定的资金来源，进而有效缓解西部乡村学前教育资金短缺的压力。

参考文献:

- [1] 阎晗. 西部农村地区学前教育经费短缺原因及对策[J]. 地方财政研究, 2008(11): 50-53.
- [2] 谢胜强. 发行教育债券推动西部教育发展[J]. 宁夏社会科学, 2003(6): 51-53.
- [3] 罗泉, 蔡迎旗. 美国教育彩票及其对我国学前教育筹资的启示[J]. 学前教育研究, 2014(3): 3-7.
- [4] 周海涛, 张墨涵. 如何突破民办高校集资的困境[J]. 国家教育行政学院学报, 2015(2): 3-8.