

學前教育收費機制問題 研究——以上海市爲例

吳遵民* 張敏** 張靜***

摘要

當前中國大陸正在創建「和諧社會」，而這一社會的形成又與和諧教育關係密切。近年來，伴隨著學前教育的普及化、社會化、市場化，幼稚園的收費不僅不斷高漲，甚至有愈演愈烈的趨勢。由於學前幼稚教育涉及千家萬戶，收費高漲的現狀已危及「和諧社會」構建的基礎。那麼究竟如何明確與規範學前教育的收費標準，又怎樣完善與健全學前教育的收費機制，妥善解決上述問題，已經成爲人們關注的焦點。本文以上海市爲例，以實證調查深層剖析原因，並提出若干建議與對策。

關鍵詞：學前教育、幼稚園、收費機制

* 吳遵民，華東師範大學教育學系教授

** 張敏，華東師範大學教育學系碩士生

*** 張靜，華東師範大學教育學系碩士生

電子郵件：zmwu@dedu.ecnu.cn；minzh2008@126.com；Zhangjing9927@126.com

來稿日期：2008 年 9 月 15 日；修訂日期：2008 年 11 月 26 日；採用日期：2008 年 12 月 10 日

Remark on Preschool Education Tuition Mechanism: The Case of Shanghai

Zun-Min Wu* Min Zhang** Jing Zhang***

Abstract

China's dream of a "harmonious society" requires a "harmonious education." In the recent years, preschool education is made more popular and becomes a hot market. Hence, charge for preschool unceasingly surges and with fierce tendency. The fact that preschool education has strong effect on the living standard of almost all families of middle and low classes, it is clear that the high tuition policy is endangering the prospect of "harmonious society." For this reason, the question of how to regulate preschool education fee, and how to improve the charge mechanism is becoming a focus of educators. Based on the investigation of Shanghai's preschool tuition system, this paper makes the problem more visible. It also suggests some solution to such problems.

Keywords: preschool education, kindergarten, charging mechanism

* Zun-Min Wu, Professor, Department of Education, East China Normal University

** Min Zhang, Postgraduate, Department of Education, East China Normal University

***Jing Zhang, Postgraduate, Department of Education, East China Normal University

E-mail: zmwu@dedu.ecnu.cn; minzh2008@126.com; Zhangjing9927@126.com

Manuscript received: September 15, 2008; Modified: November 26, 2008; Accepted: December 10, 2008

壹、前言

2008 年 8 月 25 日，中國大陸教育部發言人續梅表示，教育部目前正在積極協調發改委和財政部等相關部門，準備公布幼稚園收費標準的暫行辦法，以期整頓和規範幼稚園的收費機制（朱永傑，2008）。教育部此舉可謂符合民心、順應民意，值得社會的贊許與期待。但叫好之際，卻也不禁令人發出疑問：即為什麼一個幼稚園的收費問題竟會引發社會的輿論，並由此引起黨和政府的高度重視？本文以下即就此問題進行討論分析。

貳、學前教育收費問題亟待解決

當前，中國大陸正在構建和諧社會，而其中的社會公平是和諧社會的重要特徵之一，但若實現社會公平的理念則教育公平又是其重要的社會基礎。如果說教育公平是一種起點公平的話，那學前教育就可謂是「起點公平的起點」了（孫瑞灼，2008）。誠然，在教育受到高度重視的今天，在民生問題備受廣泛關注的中國，隨著財政狀況的不斷好轉，各級政府理應有所作為，即把「起點的起點」的學前教育納入政府的準義務教育體制，並由此體現教育的公平和社會的和諧，但現實的狀況卻並非如此。

近年來，由於持續而深入的經濟改革和社會轉型，已使教育的各個領域發生了巨大的變化，學前教育也處在不斷的轉制與變革之中。但由於教育市場化與「一切向錢看」的社會現象的漫延，使得當前學前教育民營化、產業化的進展傾向十分明顯。由於相關政策和相應社會監管沒有隨之配套，一些幼稚園的收費水準不斷高漲，而由此亦使眾多的普通家庭陷入了煩惱與困境之中。更有甚者，有一些所謂貴族幼稚園的年收費竟已遠遠超越大學的水準，此狀況亦使許多家庭的孩子因收費問題而率先絆倒在人生發展的起跑線上。有調查資料顯示，在全國範圍內，約有 2/3 的家庭因交不起學費（幼托費）而無法就讀幼稚園，農村留守幼兒接受學前教育的比例則更是偏低（高福生，2008）。易言之，當前學前教育的收費之高，已成為繼大學教育之後又一壓在年輕父母肩上的的一座大山。

作為人類啓蒙教育的學前教育歷來是基礎教育的重要組成部分。中國大陸自實施計劃生育政策以來，大多數家庭只允許生育一個孩子，因而望子成龍、望女成鳳的思想觀念亦比其他國家和地區更有過之而無不及。從小重視對孩子的培養、「不能讓孩子輸在起跑線上」的思想，已讓百分之百的城市家長重視孩子的學前教育。尤其是在上海等一些沿海經濟發達地區，讓孩子從小接受良好的學前教育已經成為家長的迫切願望。但現實的狀況是，一方面，家長對孩子的期待越來越高；另一方面，學前教育的日益市場化所引發的優質教育資源配置的不均，及幼稚園的亂收費現象亦使年輕父母苦不堪言、不勝負擔。至於一些貧困、弱勢家庭的孩子則更是被擋在優質幼稚園的門外。顯然，此狀況與構建和諧社會的要求不符、與實現教育公平的理想更是相去甚遠。因此，如何妥善解決學前教育的收費機制問題已經成為當前提倡教育公平過程中亟待解決的重要課題。

最近，上海市已經通過並實施《學前教育三年計畫》的措施，學前教育的發展也已經走在全國的前列（引自孔繁盛、占盛麗，2006）。根據上海市《2006學年教育事業統計》，2006年全市共有各類幼稚園 1,057 所，在園幼兒數 299,795 人；獨立設置的托兒所 129 所，在所幼兒數 11,579 人。3 至 6 周歲適齡幼兒入園率已達 95%（上海市教育委員會，2007）。目前，全市的幼稚園（所）共分為公立、社會力量辦學（私立）和公立轉制¹三類，不同類型的幼稚園（所）收費的標準也各不相同。即使就公立幼稚園（所）而言，因為按辦學條件和品質情況的不同，又可分為一級、二級和三級三個不同的辦學等級，評估內容由基礎性標準【（包括嬰幼兒發展水準、辦園（所）條件、園（所）務工作、保教工作、衛生保健工作）】和發展性要求【（包括隊伍建設成效顯著教、科研工作實效、促進園（所）的整體發展、重視課程建設、辦學特色等）】等兩大部分組成，其中基礎性標準占 85 分，發展性要求占 15 分，總分值為 100 分。

根據上述，一級園所總得分不低於 90 分且嬰幼兒發展水準、保教工作和衛生保健工作三項評估指標每項得分不得低於應得分的 90%。二級園所評估的總得分滿 70 分；且嬰幼兒發展水準、保教工作和衛生保健工作三項評估指標每項得分不得低於應得分的 70%。三級園所評估的總得分不低於 50 分；且嬰幼兒發

¹所謂轉制，即指一部分公立中學、小學和幼稚園，經申請和教育行政部門同意，可由公辦體制轉為民辦運作形式。其標誌是所有制形式不變，但招生名額與收費標準可以適當放寬。

展水準、保教工作和衛生保健工作三項評估指標每項得分不得低於應得分的 50%（上海市教育委員會，2003）。

當前，上海市有在公辦、社會力量辦學和公立轉制等各類幼稚園中評出辦學條件和教育品質較好的 41 所所謂示範性幼稚園（所）。對於公立園，教育部門嚴格制定相應的收費標準，幼稚園按照不同級別收取不同學費，一般同級別的幼稚園基本收費相差不大。然而，對於轉制的和私立的幼稚園，政府硬性規定的色彩則被淡化，目前較多呈現的是一種商業運作的模式，而收費標準水漲船高的狀況也主要出現在這一類型的幼稚園。

就大陸幼稚園的收費內容來看，一般分為托管費、伙食費、代辦費、特長興趣班費、被褥服裝費、休閒活動費等，而前述六項內容乃構成家庭在學前教育投入的總費用。公立幼稚園按照政府規定，其收費標準大致為：一、二、三級幼稚園每月收取的費用大約在 300—500 港幣（約新台幣 1,200—2,000 元）之間，一年則是 3,000—5,000 港幣（約新台幣 12,000—20,000 元）之間；公立示範園的每月費用一般在 1,500 港幣（約新台幣 6,000 元）左右，一年約是 15,000 港幣（約新台幣 60,000 元）。公立園之外的轉制幼稚園和私立幼稚園則收費的自主性很大，一般根據市場來定價。轉制幼稚園家長每月支出大致在 1,500—2,000 港幣（約新台幣 6,000—8,000 元）之間，私立幼稚園基本與其持平。²不過，這僅代表一般私立幼稚園的收費水準，部分辦學條件較好的所謂貴族或寄宿制幼稚園的收費則要遠遠高於這一水準。整體來說，目前學前教育費用居高不下，致使部分收入偏低的家庭經濟壓力過大。

為此，作者於 2007 年應上海市教育委員會政策法規處的邀請，專門開展「上海市學前教育收費問題」的現狀調查和分析，研究內容包括對上海市社會經濟發展水準較高、中等和發展起步較晚的各區各類幼稚園進行調查和訪談（包括家長訪談，園長訪談和專家訪談），同時對幼稚園（公立一級、二級和三級幼稚園、私立園、轉制園）的家長發放問卷 350 份，回收 280 份，回收率為 80%。據調查結果顯示，學前教育費用在大多數家庭中已成為一項比重較大的支出，大約 80% 左右的家庭 10% 以上的收入用於此項花費（參見表 1）。

² 本處資料為作者對上海市學前教育收費問題進行問卷調查數據整理後得出。

表 1 上海市學前教育費用占家庭收入比例表

單位：%

孩子就讀園所	學前教育費用占 家庭收入 20%	學前教育費用占 家庭收入 10%—20%	學前教育費用占 家庭收入 10%以下
公立幼稚園	16	57	27
私立幼稚園	14	69	17

根據表 2，學前教育費用給近 80%的家長帶來經濟壓力，而就讀於公立園兒童家長的壓力（較大和嚴重）比例甚至超過私立園的兒童家長（參見表 2）。由此可見，儘管公立園的費用相對私立園要低得多，但由於公立園兒童的家長在文化程度、經濟能力等方面相對處於弱勢地位，因而他們感受的經濟壓力往往更大。

表 2 上海市學前教育費用帶給家長的經濟壓力表

單位：%

孩子就讀園所	沒有壓力	感到壓力	壓力較大	壓力嚴重
公立幼稚園	27	63	8	2
私立幼稚園	20	72	8	0

本文即在上述「上海市學前教育收費問題」調查結果分析的基礎上，論述幼稚園收費偏高、家長普遍感到經濟壓力的原因，進而為建立合理的學前教育收費機制提出一些設想與建議。其目的在於借助當前政府規範學前教育收費的政策東風，對學前教育收費機制的整體狀況有一個清晰的瞭解和把握。

參、成因分析——多因素制約下的瓶頸

一、學前教育收費偏高原因分析

（一）收費機制的不健全

二十世紀九〇年代以前，學前教育既歸屬於基礎教育領域，又是社會公益性、福利性的事業，當時的收費基本合理。九〇年代以後，各幼稚園執行國家教委頒發的《幼稚園管理條例》，擴大幼稚教育的投資來源，由此民間資本進入幼教領域，這從某種程度亦促進幼教事業的發展（國家教委關於實施《幼稚園管理條例》和《幼稚園工作規程（試行）》的意見，1989）。上海市教育部門為順應該項政策的公布並會同物價部門制定幼稚園「分類評估，按質論價」的收費措施，滿足不同人群對學前教育的需求，同時也激勵幼稚園的辦學熱情（《上海市幼稚園分等定級評分標準》，1995）。但令人遺憾的是，自實行「優質優價」的收費舉措以後，由於缺乏政府有力的監管與引導，一時大力發展民辦幼稚園、幼教市場化的風氣盛行，這一結果直接導致公辦幼稚園的萎縮。而隨著民辦幼稚園的急速膨脹，高價幼稚園越來越多，平價幼稚園則難覓蹤影。需要指出的是，自從幼稚園推向市場化以後，市政府對公辦幼稚園的收費標準仍限制範圍，但對由公辦改制的幼稚園卻沒有規定明確的收費標準。改制後，幼稚園收費完全按市場模式運作，而由此收費不受監控、托費隨意漲價的現象亦隨之產生。此外，部分私立幼稚園還利用豪華裝修來收取贊助費，或者乾脆設立連鎖經營，並推廣所謂的特色課程以獲取高額學費。部分公辦幼稚園則利用長期積累的資源優勢，以辦理實驗班或其他方式向家長收取高額費用。簡而言之，因學前教育收費機制的不健全，幼稚園收費標準節節攀升，其已遠遠超出普通市民的承受能力，眾多家長為此叫苦不迭。

（二）優質教育之資源分配不均

誠如以上所述，幼稚教育收費偏高的原因，除收費機制不夠健全以外，優質資源分配不均也是一個重要的原因。按照上海市教育委員會（2005）規定，家長可將孩子送往居住地所在區或者戶口所在區的公立幼稚園。但是實際上，公立幼稚園的數量有限、招生名額也極其有限。這些幼稚園普遍採取的是讓家長先到幼稚園登記，然後根據園招生名額採用電腦派位元的方法招生（由電腦

隨機抽樣產生）。但幼稚園往往利用部分自主招生的權利，而截留一部分名額用於關係戶或贊助戶（另行支付高額贊助費的家長）。與此相對，普通家庭孩子能享受到優質資源的機率就大為降低。其次，2001年上海市開始實施加強示範園（所）建設的政策，2006年又頒布《上海市教育委員會關於進一步加強本市示範性幼稚園（托兒所）建設工作的若干意見》（上海市教育委員會，2006），這一政策的目的是為了進一步加強質優幼稚園的示範作用，由此整體推進學前教育的改革和發展，實現學前教育有效服務和均衡發展。但在市場化的機制下，「質優」則意味「價高」，於是伴隨示範性幼稚園的建設，新一輪的擇園風與高收費也隨之拉開了帷幕。

（三）學前教育不屬於義務教育

中國施行九年制義務教育，並明確規定義務教育階段不收取學費和雜費（中華人民共和國主席令，2006）。但學前教育不在義務教育的範疇，因此採取適當的收費政策似乎有其一定的合理性。但現實的問題卻在於：太多的優質幼稚園並沒有在「適當」上加以自律，而是利用政策給予的自由空間，理直氣壯地要求家長「收益分擔」（即給家長享受優質資源，家長得支付相應的培養費）。就作者的觀點來看，在學前教育經費的投入上，真正合理的分擔機制應該由政府、社會和家庭等三方共同參與。學前教育事業同樣具有教育性和公益性的性質，對此政府應該負起扶植的責任。但目前的狀況是，政府對學前教育的定位不夠明確，社會上一些部門和教育界人士對學前教育的性質、地位缺乏明確的認識，一些人甚至將幼稚教育視作是一項「營利」的事業，這些理解的誤區都直接地影響政府對學前教育事業的財政投入。

（四）政府財政投入不足

如上所述，學前教育在中國我國現行的教育政策和體制中歸類於非義務教育的範疇，由於幼教沒有納入公共服務體系，因此政府的財政投入比例也很小。教育部長周濟在2005年接受人民網採訪時曾指出，中國教育最突出的問題和最突出的困難是人民群眾對於優質教育的強烈需求和優質教育資源的供給不足，教育面臨最大的困難是投入不夠（引自郭立場，2005）。國家對教育的投入不夠，對於沒有納入國民教育體系的對學前教育的投入就更是微乎其微。中國青年報社會調查中心通過新浪網，對3115名公眾進行的一項調查顯示：97.3%公眾認為學前教育收費過高，68.5%公眾希望扭轉學前教育的市場化傾向，67.2%

公眾認為政府對學前教育投入太少（李星星、李濤，2008）。近幾年幼稚教育占公共教育經費的比重，一直維持在 1.2%—1.3% 的低水準，而同樣比例在巴西是 5.1%，墨西哥是 8.9%，泰國是 16.4%（高福生，2008）。而且，據劉焱委員介紹，非常少的財政經費投入還主要偏向城市的少數公辦幼稚園，大部分幼兒家長需要自己全部承擔日益增長的托兒服務和教育費用（周慧敏、程義峰，2009）。此外，有關資料顯示，國家預算內教育撥款比 2005 年增長 24.22%。其中，除學前教育外，各級教育均有不同程度的增長，如初等教育增長 24.94%，中等教育增長 11.8%，高等教育增長 12.32%（中華人民共和國教育部《2006 年全國教育經費執行情況統計公告》，2007）。簡而言之，學前教育被排斥在義務教育範疇之外的後果是，其不僅分享不到財政的優待，而且部分公辦幼稚園就如「黃鼠狼看雞」，對貧家子弟百般挑剔，而鼓勵民間力量辦學的結果，則造成大批民辦幼稚園的收費就如六月的甘蔗「節節攀升」。

二、家長經濟壓力過大原因分析

就中國大陸的經濟發展狀況而言，目前仍屬於發展中國家，全民生活的平均水準還不夠高，因而教育的高收費就會占去居民日常生活支出的很大比例，尤其是一些處於社會低層的平民百姓就更難以承受。據作者隨機抽樣對上海市部分幼稚園的家長的問卷調查顯示，所調查的群體中，約有 70% 的家長認為目前學前教育收費偏高，認為有一定的經濟壓力。而這一群體又普遍存在以下特徵：（一）學歷水準低，就業層次差。在公立幼稚園中就讀孩子的家長大約有 74% 處在大專以下的學歷，他們大多從事技術含量較低的工作，如司機、工人、保安、小商品買賣等，多數月薪在人民幣 1,000—3,000 元左右（約新台幣 4,000 至 12,000 元）；（二）年齡多為 25—35 歲之間，一般正處於人生的創業階段。該調查還顯示 40% 的家長屬於「房奴」一族，高額的房貸以及偏高的學前教育費用讓年輕的家長倍感壓力。除此以外，部分的孩子家長還彼此攀比，對孩子教育費用沒有合理的規劃。更有一些家長甚至毫不顧及自身的經濟實力，一味攀高，並讓孩子加入名目繁多的興趣班、特長班，唯恐自己的孩子輸在「起跑線」上。

簡言之，年青家長經濟收入的有限、缺乏教育支出的合理規劃、互相攀比之風的盛行等則是造成幼兒家長經濟壓力過大的又一原因。

肆、對策與建議——建立合理的學前教育收費機制

在提出問題和分析原因的基礎上，作者試圖從解決問題的可行性與有效性入手，來深入地探討如何建立一個合理的學前教育收費機制的問題。本文結合上海學前教育收費機制的現狀，提出以下若干建議與對策。

一、建立學前教育合理收費機制的實務分析

（一）建立學前教育合理收費機制的可行性

首先，就學前教育的發展而言，上海市政府極其重視。為解決學前教育資源不足的問題，上海市特制訂《學前教育三年行動計畫（2006—2008）》等政府檔。其次，上海市的經濟發展水準處於全國前列，2006年上海國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）達人民幣1兆296億9,700萬元（約新台幣4兆1,187億8,800萬元），而同年國內生產總值僅為人民幣209兆4,070億元（約新台幣837兆6,280億元）（中華人民共和國統計局，2007）。可見，上海市政府擁有較為雄厚的財政實力可為學前教育的發展提供物質基礎。

（二）建立學前教育合理收費機制的有效性

學前教育是基礎教育的重要組成部分，它對促進兒童身心發展，實現教育公平與均衡，提高國民整體素質都具有極其重要的意義。因而適當地降低學前教育收費標準，並對困難家庭實行經濟補貼，不僅可以減輕部分家長的經濟壓力，而且還可進一步推動學前教育資源分享，以使更多的孩子享受到優質的教育資源。而家長的安心工作，家庭的和諧和美，則是保障城市安定，促進社會經濟發展的重要因素。

二、建立學前教育合理收費機制的具體方案

（一）方案一：明確幼稚園性質定位、優化教育資源配置

1. 明確公私幼稚園的自身定位，增強學前教育的公益性機能

教育是一項社會性的公益事業，作為基礎教育重要組成部分的學前教育自

然也應具有公益性的特徵。但當前上海市由於學前教育市場化的傾向，致使公益性特徵在市場化的利益追逐中逐漸淡化。因而在構建和諧社會的大背景下，必須重新審視和明確學前教育公益性的性質定位。對於不同階層市民對學前教育的不同需求，固然可以創辦不同類型與等級的幼稚園。但重點需保護弱勢群體。對此政府應提供大量價廉質高的公辦幼稚園，以首先滿足普通工薪階層家庭的需要。誠如教育部發言人續梅所指出的，合理的收費分擔機制絕不意味著是高收費，更不意味著亂收費（朱永傑，2008）。對此，作者的看法的是：私立幼稚園應在政府監控之下有限度地自由發展，以滿足部分高收入階層的需求。對其收費數額政府應制定上限標準並進行直接監管與幹預。而作為面向普通工薪階層的公立幼稚園，在保證其辦學條件和教學品質達標的前提下，其收費應力求低廉，不足部分地方政府應給以經費資助與行政補貼。

2. 優質資源均衡分配，建立競爭激勵機制

考慮到學前教育優質資源較為稀缺，導致家長擇園過於集中的弊端，如何做到優化資源配置尤為重要。如對弱勢幼稚園除加強硬體資源配置之外，政府還可在軟體建設方面採取支教和培養兩種措施來提高其整體師資水準。「支教」——即通過各種獎勵機制，鼓勵優秀幼兒教師到周邊弱勢幼稚園實行支援。

「培養」——則是通過對有待提高幼稚園教師的持續培訓，以提高其教育教學水準。而唯有加強幼稚園教學品質水準的整體提高，因擇園風而導致的收費節節攀升才可予以根本遏止。誠然，絕對的均衡配置對於優質學前教育機構也是一種不公平，因而既要避免平均主義又要促進良性發展，辦法之一是建立一種競爭激勵機制。即在起點接近的情況下進行辦學品質的公平競爭，而對辦園成績突出的機構和個人則給以一定必要的精神和物質獎勵。

（二）方案二：加大學前教育的經費投入、實施對幼稚園的經濟補貼

1. 加大公立幼稚園的經費投入

對於公立幼稚園來說，市政府向其提供經費資助應視為是對社會公共事業的支援。而針對目前學前教育存在的種種問題，更應在加大對公立幼稚園的財政投入、在強化市場主導地位方面給以切實保障，而在此基礎上才能真正體現學前教育的社會福利功能，並促使公立幼稚園把收費水準拉回到大眾可以接受的範圍。對此我們建議政府似可借鑑日本的相關舉措，如通過提供專項經費補貼及為幼稚園提供幼兒減免補助費的方式，來減輕公立幼稚園的經濟負擔和壓力。

2.對私立幼稚園實施補貼

教育事業的公益性決定學前教育亦不能過於市場化。對於私立幼稚園而言，政府亦可給予一定的經費資助，以供獎勵之用。即凡受政府經費補貼的私立幼稚園，其均須扭轉以盈利為目的的辦學傾向，並相應降低收費標準。借鑑美國和日本對私立幼稚園提供經費資助的經驗，市政府可以給予私立幼稚園一定額度的經費資助或者稅收方面的優惠，以促使其降下學費提高品質。而唯有如此，才能既減輕家長的經濟壓力，同時也做到保證私立幼稚園的正常運作。

當然，補貼政策應適當偏向公立幼稚園。因為公立幼稚園更多是普通家庭的孩子，給予補貼可以縮小因貧富差距而導致普通市民子女與強勢群體子女之間的差距和不公平，而讓更多的兒童享受到更好的教育資源，則是對幼稚教育機會和教育權利的根本保障。

（三）方案三：規範學前教育收費，加大監管力度

1.進行成本核算，核定幼稚園收費標準

根據國家現行有關規定，公辦幼稚園的收費標準要按照幼稚園的實際需求合理核定成本，民辦幼稚園（班）則要按照國家有關規定根據生均培養成本，根據辦學成本合理確定收費標準，並報有關部門備案公示（中華人民共和國國務院辦公廳，2003）。而當前重新審核幼稚園收費標準，是鑑於公辦園與私立園在性質、功能、經營和管理運行方式等方面存在著很大的差異，在此基礎上應逐步建立不同的評估與核算標準。對於私立幼稚園，可以通過調查評估對其設施設備以及師資劃分等級，制定不同的收費標準，並限定其收費的浮動範圍。對於公立幼稚園，則可以根據實際情況核定成本，並在政府補貼的基礎上統一收費標準。

與此同時，公立幼稚園還可以嘗試採取「一費制」的收費形式。如2006年9月1日，南京市區公辦幼稚園開始實行一費制，該制度對各種名目的收費專案都被取消，而改為按月或學期只收取保育教育費的做法（黃豔，2006）。他們實行各類幼稚園根據辦園實際成本可作上下浮動的規定，但上漲幅度最高不得超過20%，並須經同級物價主管部門的批准。

2.限定最高收費標準，加大監管力度

限定辦園最高收費標準的目的，一方面是防止幼稚園修建過於奢華，造成資源的浪費；另一方面則可以由此控制幼稚園的收費水準。上海市幼稚園基本

建設可按教育部、建設部制定的《城市幼稚園建築面積定額（試行）》辦法執行，超標建設和裝修都在須避免的範圍。其次，還須加強民主管理，改收費標準隨意審批為公示審批，並應採取「聽證」的方式加強社會監督，以切實制止亂收費的現象產生。

（四）方案四：制定減免制度，扶持弱勢家庭

實施減免制度或發放額外補貼，對低收入家庭兒童的學前教育給予有效補償，這是香港採取的一種舉措，其成功經驗可以為我們所借鑑。香港從 2001 年開始實施《幼稚園及幼兒中心學費減免計畫》（香港特別行政區政府學生資助辦事處，2007）。該計畫按「調整後家庭收入」來確定申請人學費減免的資格。具體來說，減免又分全免、3/4 免、半免或不獲減免等四個類型（參見表 3）。另外從今年秋季開學起，南京市亦開始實行「幼兒助學券」制度，即對各類經濟困難家庭子女就讀幼稚園的進行政府資助。

表 3 香港市民申請學前教育費用減免資格（全免、3/4 免、半免或不獲減免）折算表

單位：港幣

調整後家庭收入範圍（港幣）	減免幅度
0 至 19,897	全免（100%）
19,898 至 28,924	3/4 免（75%）
28,925 至 53,138	半免（50%）
53,138 以上	不獲減免

說明：1.調整後的家庭收入=家庭全年總收入/[家庭成員人數+（1）]，其中，如果屬 2 至 3 人的單親家庭，公式中除數的（1）將會增加至（2）。家庭全年總收入包括申請人及配偶的全年收入、同住未婚子女全年收入的 30%、其他子女及親友給予的津助，以及其他收入（如適用）。家庭成員通常是指申請人、配偶、同住未婚子女以及同住、受供養父母。

2.1 港幣折合新台幣約 4.321 元。

資料來源：香港特別行政區政府學生資助辦事處（2007）。

就目前的上海而言，也已開始向幼兒家長提供幼稚園（所）管理費的部分報銷，即一般兒童家長每月可在其工作單位報銷約新台幣 400 元（父母雙方各新台幣 200 元），殘疾兒童家長每月報銷新台幣 560 元（父母雙方各新台幣 280 元）。但這種「家長單位報銷管理費制度更具有平均主義的傾向，雖然殘疾兒童家庭有稍多一點的資助（每月多了新台幣 160 元），但對低收入的家庭仍然沒有特別有效的改善。」為扶持低收入家庭，政府應該根據幼兒家庭實際收入的高低，制定出相應的學前教育費用的減免額度（杭州市教育局，2006）。參考以上香港幼稚園學費減免計畫的經驗，政府可制定針對有需要家庭的「學前教育費用減免計畫」，其具體內容如下：（一）建立專門的「學前教育費用減免計畫」工作組，負責計畫的前期調研、策劃、實施、收集回饋資訊和改進計畫等工作；（二）根據全市居民的收入水準和城市的財政能力，確定計畫面向的人群，以及可獲得減免的學前兒童的比例，不同經濟能力的家庭可獲得不同減免的具體數額；（三）計畫制定後，將初步方案向社會公示，以徵求社會各方的建議和意見；（四）進一步完善計畫後，進行試點實施。實施過程務必堅持透明化、程式化和便民化的原則；（五）建立專門審核委員會對家長的申請作出嚴格、公正的審核，並將結果告知申請人。

以上是從不同視角和層面對解決學前教育高收費問題提出的若干意見和方案，誠然，由於教育問題的複雜性和多元性，以致任何一個方案都不可能孤立地實施並通盤解決學前教育高收費的全部問題。因此，各相關部門應相互配合，多管齊下，共同努力、綜合調整，以達到最終解決學前教育高收費問題的根本目的。

伍、結語

簡而言之，雖然中國大陸目前還沒有充分的財力來承擔幼教的全部費用，但強化幼教的公益性，並將其更多地納入公共服務的範疇，則可使更多人的幼教經費得到分擔，這應該是一個努力方向。而當務之急，一是要儘快依法明確政府對幼稚教育的責任，加大公立幼稚園的建設，以確保老百姓的孩子有收費相對低廉的幼稚園可上；二是根據我國現有國情，充分借鑑外國先進經驗，在

財力相對較好的市、縣，先行推廣學前一年幼稚教育費用全免，待條件成熟後，再將「免費」擴展至整個幼稚教育。而只有讓幼稚教育歸位於財政體系，讓每個家庭和幼兒都能平等享受公共財政免費「陽光」的理想才能實現，而終結「天價幼稚園」的收費神話，並提高幼兒入園率的目標也才能實現。

參考文獻

- 上海市教育委員會（1995）。上海市幼稚園分等定級評分標準。2008年9月1日，取自 http://www.jingan.gov.cn/zfxxgk/jgjs/qf/qjyj/qjyxxgkml/200306/t20030602_374003.htm
- 上海市教育委員會（2003）。上海市教育委員會關於進一步規範本市托幼兒園所辦學等級評估辦法的意見。2007年12月6日，取自 <http://www.shmec.gov.cn/attach/xxgk/312.htm>
- 上海市教育委員會（2005）。關於進一步加強和規範本市基礎教育階段學校（園）招生和入學（園）工作的若干意見。2007年12月5日，取自 http://shbbs.soufun.com/1210022019~1249~1185/15502430_15502430.htm
- 上海市教育委員會（2006）。上海市教育委員會關於進一步加強本市示範性幼稚園（托兒所）建設工作的若干意見。2008年9月1日，取自 <http://www.chinalawedu.com/news/1200/22598/22615/22817/2006/8/li3723153744141860027735-0.htm>
- 上海市教育委員會（2007）。2006年上海市教育工作年報。2007年12月6日，取自 <http://www.shmec.gov.cn/attach/xxgk/2373.htm>
- 中華人民共和國主席令（第52號）（2006）。中華人民共和國義務教育法。2008年9月1日，取自 http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2006-06/30/content_323302.htm
- 中華人民共和國統計局（2007）。中華人民共和國2006年國民經濟和社會發展統計公報。2007年12月1日，取自 http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228_402387821.htm
- 中華人民共和國國務院辦公廳（2003）。關於幼稚教育改革與發展指導意見的通知。2008年9月10日，取自 <http://www.eol.cn/html/c/fagui/?article/806.shtml>
- 中華人民共和國教育部（2007）。2006年全國教育經費執行情況統計公告。2008年8月30日，取自 http://www.edu.cn/jiao_yu_jing_fei_497/20071231/t20071231_273719

shtml

中華人民共和國教教育委員會（1989）。關於實施《幼稚園管理條例》和《幼稚園工作規程（試行）》的意見。2007年12月5日，取自 http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=6195

孔繁盛、占盛麗（2006）。滬港學前教育財政體制比較研究。《教育發展研究》，12（B），71-75。

朱永傑（2008，8月27日）。學前教育成管理盲區？幼稚園收費標準還要慢幾拍？《中國青年報》，第3版。

李星星、李濤（2008）。調查顯示：97.3%的公眾認為學前教育收費過高。2009年3月18日，取自 http://news.xinhuanet.com/edu/2008-09/23/content_10094715.htm

杭州市教育局（2006）。關於做好困難家庭子女入園、入學收費減免和補助工作的通知。2008年9月10日，取自 <http://www.hzedu.net/Template/govManage3.aspx?id=853>

周慧敏、程義峰（2009）。劉焱委員：加大對學前教育的公共財政投入。2009年3月18日，取自 http://news.xinhuanet.com/misc/2009-03/05/content_10947939.htm

香港特別行政區政府學生資助辦事處（2007）。幼稚園及幼兒中心學費減免計畫。2007年12月6日，取自 <http://sc.info.gov.hk/gb/www.sfaa.gov.hk/tc/schemes/kinder.htm>

孫瑞灼（2008）。學前教育改革要堅持公益性。《教育發展研究》，8，I0001。

高福生（2008）。期盼「免費幼教」儘快破繭化蝶。2008年9月1日，取自 <http://society.people.com.cn/GB/7755866.html>

郭立場（2005）。眼前「教育最突出的困難和問題」。2007年12月1日，取自 <http://www.edu.cn/20050307/3130343.shtml>

黃豔（2006）。南京幼稚園收費今秋一費制。2007年12月1日，取自 <http://www.jschina.com.cn/gb/jschina/2003/38/userobject1ai1273961.html>

致謝

在本文最後的修改定稿階段，華東師範大學教育學系教育學原理專業2006級碩士生管亞梅和程仙平做了大量的文字潤色及格式修訂，為本文內容的完善增添了色彩，在此特致謝忱。