

中国儿童照护预算变迁的间断—均衡模型

——基于2007—2019年省级面板数据的分析

徐宏宇 吴金鹏*

【摘要】值此三胎政策施行之际，儿童照护政策作为提振生育意愿、完善社会保障体系的重要治理工具引起各方重视。基于2007—2019年各省级幼儿园预算内教育经费面板数据，研究通过计算预算比率变化、L-K值等方法实证分析我国儿童照护预算的变迁间断性情况，并采用固定效应模型分析政府注意力、政策图景和制度摩擦对儿童照护预算间断性的影响。研究发现，我国儿童照护预算变迁遵循间断—均衡逻辑，政府注意力、家庭摩擦对儿童照护预算有显著影响，政策图景、社会制度摩擦和市场制度摩擦的影响不显著。这说明我国政治体制会放大预算间断性，媒体信息则无法显著影响间断性，政府与社会的交互关系塑造了儿童照护预算变迁模式的基本特征。本研究为儿童照护研究提供了预算变迁的分析视角，并提出树立儿童权利本位、注重政策目标延续性、加强对社会照护服务的经济支持的政策建议。

【关键词】 儿童照护预算 间断—均衡 政府注意力 政策图景 制度摩擦

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2022) 01-0110-17

一、问题提出

儿童照护政策是国家机关、政党及其他政治团体为保证儿童健康发展及系列权益所采取的政治行为或确定的原则和规范。从公共照护服务的角度来看，儿童照护政策以0—6岁儿童为目标群体，兼顾婴幼儿保育和学前教育的双重目标。我国儿童照护政策的发展过程体现了不同时期国家人口发展的目标。1956年，教育部、卫生部等部门联合印发的《关于托儿所、幼儿园几个问题的联合通知》指出，托儿所、幼儿园分别对3岁以下和3—6岁的儿童提供照护服务。

* 徐宏宇，北京工业大学文法学院讲师；通讯作者：吴金鹏，清华大学公共管理学院博士后。感谢匿名评审专家的意见。

自此，与公共照护服务相关的儿童照护政策在计划经济时期接连出台。随着市场经济体制改革，儿童照护政策体系进入“解构”时期，并在21世纪以来得以“部分重构”（岳经纶、范昕，2018）。值此三胎政策施行之际，加强对儿童照护服务的财政保障成为社会共识。

预算安排是政策设计的重点，儿童照护预算研究为理解我国儿童照护政策变迁过程提供了新的切入点，并增加了对我国民生领域政策过程及其预算安排的认识。现有研究发现，我国政府公共预算变迁呈现间断-均衡特征（曹堂哲、郝宇华，2020；李文钊等，2019），但关于具体政策领域的预算变迁的研究较少，只有个别研究者论证了我国经济建设、科教文卫支出的间断-均衡模式（姚东旻等，2020）。一方面，分析儿童照护预算的变迁一定程度上弥补了已有研究对民生领域关注度低的局限，提高间断-均衡理论对我国预算过程的解释力。另一方面，已有研究在分析公共预算变迁的影响要素时，大多分别从决策者注意力、制度摩擦等单个角度入手，本文则建立并检验“政府注意力-政策图景-制度摩擦”的整合性的间断-均衡理论框架。本框架同时关注政治制度和社会需求两个维度的效应，并引入政府与社会、家庭间的摩擦关系，延伸了制度摩擦的边界。

综合来看，本文以儿童照护预算为研究对象，分析我国儿童照护预算变迁是否遵循间断-均衡的逻辑，是什么因素影响了儿童照护预算变迁，并提出对我国未来儿童照护预算安排的意见建议。论文共分为六个部分。第一部分提出研究问题；第二部分围绕儿童照护预算的政治背景和影响因素做文献综述，揭示新中国成立至今儿童照护预算的一般性特征；第三部分提出“政府注意力-政策图景-制度摩擦”这一分析框架，间断-均衡理论的适用性是此分析框架成立的基础；第四部分是研究设计与方法，即根据分析框架，本文提出4个假设，包括间断性假设和影响因素假设；第五部分是数据分析与研究发现；最后为结论与讨论，将归纳和进一步探讨本研究对间断-均衡理论的意义，以及优化儿童照护预算安排的可行方向。

二、儿童照护预算的政治背景与影响因素

（一）儿童照护预算的政治背景

预算过程与政治过程之间存在非常紧密的联系，预算过程的政治性本质在于权力结构的约束与重塑（於莉，2009），政治背景是理解儿童照护预算安排的前提条件。在计划经济时期，儿童照护支出的合理性被置于妇女解放目标之下，照护服务成为动员女性参与社会劳动的重要手段。但在政府注意力聚焦于工业

建设的背景下，各级政府对儿童照护事业的财政投入始终较低，政府并非直接承担儿童照护的责任，而是通过动员单位、集体提供儿童照护服务，帮助家庭分担儿童照护成本，促使儿童照护问题离开家庭私域，朝向公共领域发展。仅在“一五”计划期间，教育部门办、其他部门办和集体办幼儿园总数从5469所增加至16420所。在经历“大跃进”时期的过热发展之后，20世纪60年代的儿童照护机构数量进入稳定期，保持在1.5万至2万所之间。

改革开放以来，公共照护服务从单位体制演变为市场体制，并出现了家庭化和女性化的特征，儿童照护的公共属性被压缩。与此同时，民政部逐步实践社会福利社会化的发展思路，幼儿园教育工作进入社会化办园的阶段。有研究者提出，政府角色不到位，尤其是资金投入角色缺失是福利社会化缺乏成效的主要原因之一（张秀兰、徐月宾，2006）。根据教育统计年鉴数据，从1992年起，财政性教育总支出占国民生产总值的比例下降到3%以下，直到2007年才再次超过3%。2012年至今，这一比例连续保持在4%以上。幼儿园预算内教育经费占全国预算内教育经费的比例在1993年首次突破了1%，达到1.31%。在2011年，这一比例第一次超过3%，2013年超过5%，2020年为7.9%。从现实经验来看，在二胎、三胎政策相继出台之后，儿童照护政策被视为支持生育的政策，提高儿童照护服务水平，增加对儿童照护的财政投入已被列入政策议程。

（二）儿童照护预算变迁的影响因素

渐进预算存在于财政富裕且收支具有确定性的理想情况，更为常见的经验是非渐进变化的预算支出。正如预算政治学创始人威尔达夫斯基强调的，预算决策过程不仅仅是一个简单的资源配置问题，而是一个全面而具体的政治过程（Wildavsky, 1961）。政策科学研究成果表明预算决策的波动性。但我国研究大多从政策供给端出发，强调决策者偏好影响预算支出的变动。在我国，中央和地方政府在预算决策中扮演着主导性角色，儿童照护事业曾随着政府工作重心转移形成大起大落式的变化（和建花，2019）。在地方福利供给差异化的背景下，地方政府采用家庭化的社会权供给策略，强化了个体对家庭的高度依赖（陈映芳，2020）。与家庭化趋势相一致，地方政府对学前教育成本的分担比例整体呈现较低水平，且对不同类型的园所的分担比例具有显著差异（宋映泉，2011）。社会保障事业的内生性发展动力不足可能是上述现象产生的原因之一，与经济建设支出的“力争全国上游”目标不同，地方决策者对科教文卫财政支出的目标是“趋于全国均值”（姚东旻等，2020）。

决策者偏好虽然能够在一定程度上解释预算过程的波动性，但局限于政府内部，忽略了社会因素、需求因素的影响。研究发现，从2010年开始，地方政府对学前教育成本的分担力度受到适龄人口占总人口比例的影响，适龄人口比

例的提升会显著降低公办园中的政府分担比例（张雪，2016）。除了对教育经费的直接影响，社会事件以及公共舆论信息可能会在触发儿童照护政策议程调整的过程中，间接影响预算支出（王国华、武晗，2019），个别研究者就媒体注意力和教育政策变迁的间断性进行了量化论证（曹堂哲、郝宇华，2019）。

就儿童照护预算安排而言，政策供给端与需求端的错位在一定程度上成为研究共识。研究发现，相关数据不能检验家庭保障、就业保障与社会保障之间存在替代关系，这可能是由于我国社会保障服务明显滞后于经济发展水平（贾洪波、徐婷婷，2016）。基于教育经费统计数据发现，地方政府承担的学前教育的成本较低，致使家庭分担较大份额的成本，有违公众期望（魏聪、王海英，2015）。虽然有部分研究成果分析了政府、市场和家庭在儿童照护成本分担中的作用，但福利多元主义框架尚未完全构建，政府、社会（包括办学、捐赠）、市场、家庭的成本分担都可能会影响儿童照护支出的实际样态，儿童照护预算的变迁过程有待结合政府-社会关系予以充分考察。

三、理论适用性与分析框架

（一）间断-均衡理论的适用性

早在1991年，弗兰克·鲍姆加特纳、布莱恩·琼斯就提出很多政策都会经历长时期的稳定和短时期的剧烈反转（Baumgartner & Jones, 1991）。在1993年出版的《美国政治中的议程和不稳定性》一书中，他们将政策过程中出现的稳定阶段和突变阶段概括为间断-均衡模式，并用间断-均衡理论（Punctuated-Equilibrium Theory）来指称这一新的政策过程理论。目前，我国多个政策变迁过程已通过间断-均衡理论的检验，提高了间断-均衡理论的适用性，并通过明确间断性的判断标准进一步优化了理论设计。部分研究结合代表性政策出台年份、社会环境特征来划分政策变迁阶段（李金龙、王英伟，2018），更多的研究兼顾了上述维度，并援引霍尔的政策范式理论，以政策目标、政策工具和政策工具设置的同步变化作为划分标准（李健等，2018；孟激、张群，2020；缪燕子，2017）。

借鉴已有研究的划分标准，可对我国儿童照护政策变迁中的间断性进行描述性分析。在2010—2012年，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41号）、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（中发〔2010〕12号）作为关键性政策，奠定了学前教育事业发展的基础。同时，教育部印发了建立学前教育资助制度的意见以及督导评估暂行办法，促进学前教育工作的政策保障更加完善。由此形成了第一个政策间断点。政策间断期的重要特征是政策执行速率的提升，完成甚至超额完成政策目标。2010年，

我国提出学前三年毛入园率在 2020 年提高至 70% 这一目标，仅在 2014 年，学前三年毛入园率就已经达到 70.5%。从政策实践来看，在 2010 年，我国幼儿园数量从 13.82 万所增长为 15.04 万所，年增长率第一次超过了 10%，而后连续两年的增长率分别为 8.7% 和 9.5%。而在此之前，这一数据几乎很少超过 5%。

2018—2019 年是第二个政策间断期。2018 年，中共中央、国务院印发的《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》提出：到 2020 年，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%。这意味着我国学龄前儿童照护服务目标从提高入园率调整为兼顾办园结构。来自教育部的数据显示，2020 年，我国学前三年的毛入园率达到 85.2%，普惠性幼儿园覆盖率达到 84.74%。以充分发展的学前教育工作为基础，婴幼儿照护服务是儿童照护政策的新增长点，叠加政策对象是我国儿童照护政策变迁的重要机制。2019 年，国务院办公厅印发《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（国办发〔2019〕15 号），标志着婴幼儿照护服务被纳入儿童照护政策体系之中。2010—2012 年、2018—2019 年作为政策间断点，得到了 2000—2019 年儿童照护政策数量变动折线图的佐证（如图 1 所示），这两个时期先后成为政策出台高峰期。

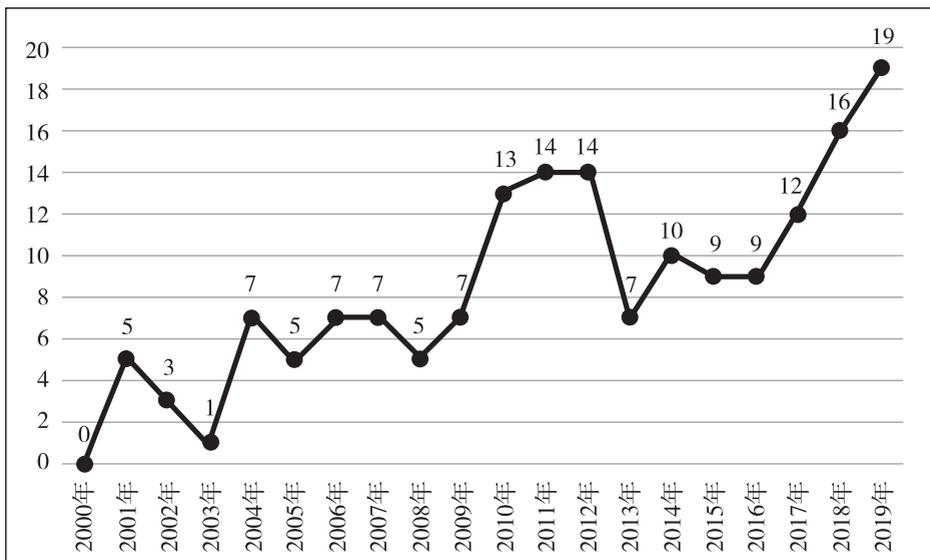


图 1 2000—2019 年儿童照护政策数量逐年变动

资料来源：作者自制。^①

^① 通过搜索国务院及各部委门户网站公开的政策文本建立文本框，政策文本选取的标准是政策标题或内容中存在“儿童照护”主题词。这些主题词包括：（1）表明儿童照护政策主体的词语：“儿童”“婴幼儿”。（2）体现儿童照护政策内容的词语：托儿所、幼儿园、托育。并且笔者将政策文本框与北大法宝法律数据库输入主题词后的搜索结果进行比较，补充了部分政策文本。最终，笔者共收集 2000 年至 2019 年共计 170 份政策文本。

（二）分析框架：政府注意力-政策图景-制度摩擦

本研究建构“政府注意力-政策图景-制度摩擦”框架，原因是：第一，政府注意力、政策图景和制度摩擦是间断性预算变迁的影响因素。在间断-均衡理论中，由于主要行动者相互联结，政策制定被置于一个封闭的环境中，使政策变迁过程趋于缓慢或处于停滞的状态，形成政策垄断（Baumgartner & Jones, 1991）。打破政策垄断，形成政策间断的核心环节是政策议定场所和政策图景的变化及相互作用。政策议定场所是针对特定问题做出权威性决策的制度性场所，通过注意力配置来实现对政策变迁的影响。政策图景是指“政策是如何被理解和被讨论的”（鲍姆加特纳、琼斯，2011：24）。媒体注意力会引导政策图景吸引政府注意力，从而使媒体关注的社会议题进入政策议程，随之推动预算支出的变动。由此，在政策议定场所内外形成了双向的注意力竞争。尽管如此，吸引政府注意力并不一定会导致预算支出的完全调整。制度摩擦是影响注意力是否发生改变的因素之一，可以理解为影响政策行动的标准程序、文化规范、制度规则（Jones & Baumgartner, 2012）。制度摩擦越大，预算变迁的间断性越强。间断性的预算变迁过程可以理解为：社会信息对重要的社会议题予以关注，可能会通过公共舆论扩大社会影响，引发政府的关注。在政府处理信息的过程中，某一社会议题一旦得到关注，往往能够相对快速地进入预算议程，社会信息也随之不断地建构政策图景，制度摩擦不断加强。由此，围绕这一社会议题的预算安排被重新界定和讨论，政府注意力转移和新的政策图景相结合，打破了政策垄断状态，克服了制度摩擦，预算过程出现间断。

第二，此分析框架可以解释我国预算制度设计的基本属性，并回应了政府和社会关系这一议题。在间断-均衡理论提出者将理论解释拓展至西方民主体制之外的国家时，提出了关于威权国家的两个竞争性假设。一是“制度效率”（institutional efficiency）假设，即中央集权会降低制度摩擦，导致较低水平的间断性；二是“信息劣势”（informational disadvantage）假设，即由于威权国家对社会信息的反应更慢，制度摩擦大，间断性水平更高。尽管鲍姆加特纳通过比较巴西、土耳其等国家过渡到民主制前后的公共预算，否定了制度效率假设，肯定了信息劣势假设，但相关关系尚未得到论证（Baumgartner et al., 2017）。政府注意力-政策图景-制度摩擦框架兼顾了政府决策和社会需求的立场，一并检验了政策供给端和需求端对预算支出的影响，建构了一个完整的、多主体参与的预算变迁过程。这一分析框架以政府注意力检验了政治体制对预算过程的影响力。我国的决策过程并不以多个权力主体的竞争格局为基础，而是依赖于决策者的注意力分配。研究发现，决策制定者的注意力在我国多项政策的间

断-均衡变迁模式中发挥主导作用(李健等,2018;李金龙、王英伟,2018)。政策图景和制度摩擦反映出社会需求对预算支出的影响。政策图景可以理解为媒体对社会需求的发声。然而有研究指出,我国的政治体制决定了媒体注意力的有效性,导致媒体塑造政策图景的作用非常有限,政策议程可能与社会期望之间产生偏差(曹堂哲、郝宇华,2019)。制度摩擦既可以从政府层级间关系的角度进行解读(李文钊等,2019;2021;Jones et al.,2003),也可以指政治决策体制与市场、社会之间的交易成本(邝艳华,2015;Chan & Zhao,2016),以此体现出政治系统之外的公共需求会对预算支出产生影响。

四、研究设计与方法

(一) 研究假设

我国财政预算制度经历了曲折的发展过程,且我国社会保障事业发生了巨大的变化。我国儿童照护预算变迁是否符合间断-均衡的逻辑?影响儿童照护预算变迁的因素是什么?这些问题仍有待解答。

首先,本文提出儿童照护预算变迁特征的间断性假设。

假设1:我国儿童照护预算变迁呈现尖峰分布。

其次,提出政府注意力、政策图景和制度摩擦影响预算变迁的间断-均衡模式。第一,当政府关注儿童照护事业,并将其纳入政策议程时,预算支出将成为重要的制度保障。政府注意力越是聚焦儿童照护问题,相关预算支出就可能有所提高;反之,则可能会减少或不变。据此,本文提出假设2:政府注意力正向影响儿童照护预算,政府越是关注儿童照护问题,儿童照护支出的正向变动率越大。

第二,在我国公共舆论氛围越加成熟的情况下,政策图景对预算决策的影响力可能会越来越大。当媒体关注儿童照护议题,对这些议题进行报道时,可能会引起公共舆论的讨论,促使政策决策者优化对托儿所、幼儿园照护服务方面的政策设计,加大财政投入。据此,本文提出假设3:政策图景影响儿童照护预算,政策图景越是关注儿童照护问题,儿童照护支出的正向变动率越大。

第三,制度摩擦影响政策议程,根据各儿童照护成本分担主体——社会、市场和家庭,可以划分不同的制度摩擦类型。具体而言,来自个人、机构的社会捐赠经费越多,越是意味着替代性的儿童照护服务资源越成熟,将在一定程度上挤出政府预算投入;民办儿童照护机构的数量以及相应的经费投入越多,可能与政府预算投入为主的公立照护服务形成竞争;家庭缴纳的学杂费越多,说

明家庭越能形成强大的联盟与政府就儿童照护问题进行讨价还价，在需求效应的作用下，进一步推进政府出台更具有福利性的儿童照护政策。据此，本文提出假设4：制度摩擦影响儿童照护预算，即制度摩擦越大，儿童照护支出的变动率越大。

假设4.1：社会制度摩擦具有挤出效应，即社会捐赠经费越多，儿童照护支出的负向变动率越大。

假设4.2：市场制度摩擦具有竞争效应，即民办学校举办者投入金额越多，儿童照护支出的正向变动率越大。

假设4.3：家庭摩擦具有需求效应，即家庭缴纳的学杂费越多，儿童照护支出的正向变动率越高。

（二）数据来源

本研究基于省级儿童照护预算支出分析儿童照护预算变迁的影响因素，出于以下原因：（1）经由前文论证，我国儿童照护预算变迁具有间断性。与中央政府的预算数据相比，省级政府的数据样本更全面。自2007年以来，《中国教育经费统计年鉴》单独列出各省级幼儿园的预算数据，统计指标具有一致性。（2）从我国政策设计来看，各地方政府承担儿童照护的主要责任，地方预算投入远高于中央投入。（3）地方预算决策将更加直接、深入地作用于居民家庭生活。

本文收集了2007—2019年《中国教育经费统计年鉴》中，31个省“分地区幼儿园教育经费收入情况”的“预算内教育经费”数据，计算“幼儿园预算内教育经费比率变化 d_{it} ”，测量儿童照护支出变动率，共获得403个观测值。本研究包括五个自变量：政府注意力（government attention），采用各省级政府的门户网站上当年出台的儿童照护政策文本数量进行测量；政策图景（policy image），采用各省级党委机关报中，当年关于幼儿园的新闻数量进行测量，这是因为党报具有一定的政治性和权威性，对政府和社会的影响力大；社会制度摩擦（social system friction），采用《中国教育经费统计年鉴》中各省级当年社会捐赠占幼儿园教育经费总收入比例指标进行测量；市场制度摩擦（market system friction），采用《中国教育经费统计年鉴》中各省级当年民办学校举办者投入占幼儿园教育经费总收入比例指标进行测量；家庭制度摩擦（family system friction），采用《中国教育经费统计年鉴》中各省级当年家庭投入的学杂费占幼儿园教育经费总收入比例指标进行测量。将经济发展水平、城镇化水平和政府财政负担作为控制变量：经济发展水平（GDP_PC），采用各省级当年人均GDP数据测量；城镇化水平（urbanization），采用各省级城镇人口占总人口的比重测

量；政府财政负担（financial burden），采用各省级地方财政预算内支出减去地方财政预算内收入，再除以地方财政预算内支出进行测量。

（三）研究方法

采用 L-K 值和直方图分析判断儿童照护预算支出数据是否符合间断-均衡特征。首先，计算各省级 2007—2019 年间幼儿园预算比率变化 d_{it} ，具体见式（1）：

$$d_{it} = \frac{P_{it} - P_{it-1}}{P_{it-1}} * 100 \quad (1)$$

式（1）中， P_{it} 和 P_{it-1} 分别表示当年幼儿园支出占全部教育预算的比率和上一年幼儿园支出占全部教育预算的比率。

其次，计算 L-K 值，并观察预算支出变迁数据的直方图和正态分布曲线，判断其是否符合间断-均衡模式的分布形态。若峰度系数（Kurtosis，简称 K 值）大于 3，则为尖峰分布，数值越大，偏离越大，峰度越陡峭（Jones et al., 2009）。L-K 值是 K 值的标准化，是一种更稳健的测量数值，适用于小于 100 的样本（Hosking, 1990）。当 L-K 值大于 0.123 时，则呈现尖峰分布。因此，当直方图符合尖峰分布，以及 K 值 > 3，L-K 值 > 0.123 时，研究假设得到论证。

采用 Stata14.0，利用各省级 2007—2019 年的面板数据，分析儿童照护预算变迁的影响因素。为了降低变量间关系反转的可能性，将自变量的来源时间定为 $t-1$ 年，即比因变量提前一年。文本计量模型见式（2）：

$$d_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Government Attention}_{i,t-1} + \beta_2 \text{Policy Landscape}_{i,t-1} + \beta_3 \text{Social System Friction}_{i,t-1} + \beta_4 \text{Market System Friction}_{i,t-1} + \beta_5 \text{Family system friction}_{i,t-1} + \beta_6 \text{GDP-PC}_{i,t-1} + \beta_7 \text{Urbanization}_{i,t-1} + \beta_8 \text{Financial burden}_{it} + \varepsilon \quad (2)$$

五、数据分析与研究发现

（一）间断性假设的检验

在全国 31 个省级 2007—2019 年的儿童照护预算数据中，幼儿园预算变化非常大。最大值是海南 2012 年较 2011 年的增长比，为 137.134%，最小值出现在同期新疆，增长比例为 -56.210%，这可能与前期上级政府对新疆的投入较多有关。幼儿园预算变化率的平均值为 3.708%，标准差为 22.788%，离散系数为 0.061%，表明各省市间的预算变动率的差别比较小，数据集中程度比较高（见表 1）。各地幼儿园预算占比变化率的峰度系数（K 值）为 11.692，大于 3；标准化的峰度系数（L-K 值）为 0.350，大于 0.123。可以初步断定，我国儿

童照护预算变迁具有间断性。

表 1 各省级幼儿园预算占比变化率的描述性统计

观测值个数	最大值	最小值	平均值	离散系数	峰值	标准化峰值
372	137.134	-56.210	3.708	0.061	11.692	0.350

资料来源：作者自制。

直方图分析是判断预算间断性的重要佐证，图 2 为 31 个省级幼儿园预算支出的变化数据直方图。直方图的顶峰高于正态分布线，符合尖峰分布的基本特征。“高顶峰”说明大量的幼儿园教育预算变化聚集在 0 附近，大部分预算变化符合渐进形态。“瘦肩膀”说明中等程度的预算变化比较少。没有出现“厚尾效应”说明预算变化相对稳定，没有出现极端变化。右端的尾巴要比左端的尾巴明显长很多，说明预算大幅增长的情况要远多于预算大幅削减的情况。

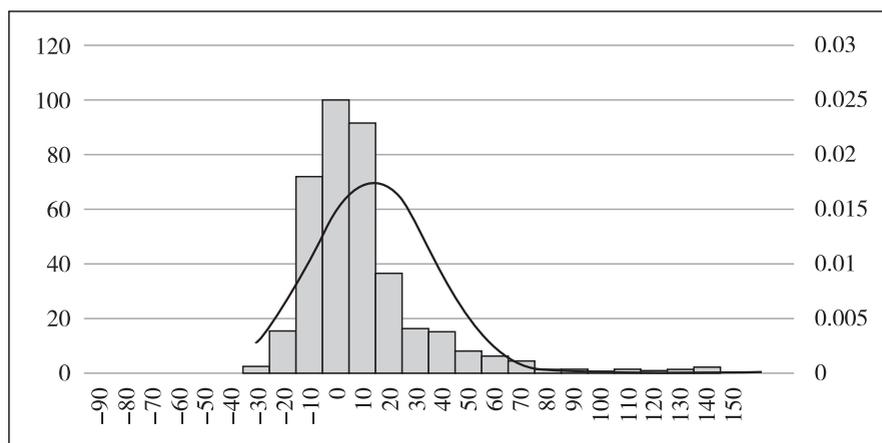


图 2 2007—2019 年全国儿童照护预算变化率

资料来源：作者自制。

（二）影响因素假设的检验

本研究提出政府注意力、政策图景、制度摩擦影响儿童照护预算的间断-均衡变迁。

1. 描述性统计分析

在 5 个自变量中，政策图景、民办学校举办者投入增长率、家庭投入增长率的差异较小，离散系数相对较小，而政府注意力和社会捐赠增长率的数据差异

比较大（见表2）。首先，对我国省级儿童照护支出进行单位根检验，LLC 和 Fisher 单位根结果都显著，说明不存在单位根。其次，对变量进行共线性检验，发现所有变量的 VIF 值都小于 2.5，说明变量共线性不明显。

表 2 研究变量描述性统计分析

变量名	最大值	最小值	平均值	离散系数
幼儿园预算支出占比变动率	137.134	-56.210	3.708	0.061
政府注意力	70	0	10.923	1.194
政策图景	260	7	72.237	0.514
社会捐赠占比	8.358	0.0001	0.378	2.654
家庭投入占比	16.683	0.027	2.375	0.870
民办学校举办者投入占比	124.537	1.232	45.096	0.566

资料来源：作者自制。

2. 回归结果分析

在进行回归分析前需要对模型进行检验，以确定是采用固定效应模型还是随机效应模型。本研究采用豪斯曼（Hausman）检验，结果显示 $\text{Prob} > \chi^2 = 0.0000$ ，拒绝零假设（0.000），因此，采用固定效应模型。采用固定效应模型进行回归分析，模型 1 只纳入自变量，模型 2 同时纳入自变量和控制变量，结果见表 3。

表 3 儿童照护决策影响因素回归分析结果

变量	固定效应模型 1	固定效应模型 2
政府注意力	0.0442* (0.0194)	0.0168* (0.0076)
政策图景	-0.0226 (0.0240)	-0.0251** (0.0094)
社会捐赠占比	-1.0264*** (0.2636)	-0.1186 (0.1122)
家庭投入占比	0.0536*** (0.0068)	0.0129*** (0.0029)

(续上表)

变量	固定效应模型 1	固定效应模型 2
民办学校举办者投入占比	-0.7282 ^{***} (0.0946)	0.0041 (0.0429)
经济发展水平	—	0.7957 ^{***} (0.0649)
城镇化	—	51.3718 ^{***} (2.4656)
财政负担	—	0.1816 (0.1208)
常数项	2013.836 ^{***} (0.5421)	1981.55 ^{***} (1.2458)
观测值 N	403	403
可决系数 R^2	0.4449	0.9173

注：*、**和***分别表示在0.05、0.01和0.001的水平上统计显著。

资料来源：作者自制。

政府注意力在0.05水平上通过了显著性检验，回归系数为0.0168，说明在控制其他条件的情况下，政府注意力每增加1个单位，幼儿园预算支出的变动率会增加16.8%，假设1成立。政府越是关注儿童照护事业，越能够提高幼儿园预算的增长率，这一结论有助于理解我国预算变迁的基本特征，即政府内部决策系统在预算变迁中居于主导地位。

政策图景在0.01水平上通过了显著性检验，回归系数为-0.0251，假设2不成立。在控制其他条件的情况下，幼儿园预算支出变动率将随着政策图景增加而减少，这一结果要结合我国幼儿园新闻报道的内容进行理解。21世纪以来，媒体议程主要关注儿童安全问题，扩大了社会影响，并进一步与政策议程建构关联。但是，这类报道多是从加强责任监管的维度进行解读，并未强调扩大基础设施建设、补充市场安保服务等财政投入举措，因而很难对预算支出产生直接影响。

在制度摩擦假设中，社会和市场制度摩擦未通过显著性检验，假设4.1和假设4.2不成立。也就是说，社会捐赠投入未能产生明显的挤出效应，民办学校举办者投入也没有激发竞争效应，两者均对幼儿园预算变动没有显著影响。对此，可能的解释为：社会捐赠投入和民办学校举办者投入的变动率比较小，变迁曲线比较平缓。社会捐赠投入占全部幼儿园教育投入的比例始终较低，这

一数据在全国绝大部分省市中从未超过1%。社会捐赠占比相对较高的省市为北京、河北、江苏、浙江等地,但除了北京在2006—2012年社会捐赠投入占比始终超过1.5%,具有延续性,且在2009年达到全国最高值8.358%之外,其他省市只是偶发性地出现社会捐赠占比明显提高的情况。并且,在2012年之后,全国各省市的社会捐赠投入占比均未超过1%,这意味着在预算投入明显增加的情况下,社会捐赠投入增幅不大,并被大幅度稀释,因而难以产生显著的挤出效应。与之类似,民办学校举办者投入在2010年出现高潮,接近1/3省市的民办学校举办者投入比例超过5%,海南省甚至达到了16.683%,至今仍是峰值。此后,海南、四川、云南、贵州等少数省市在个别年份仍有5%以上的占比,但对全国大部分省市而言,这一比例都低于5%。同社会捐赠投入挤出效应有限的原因一样,增幅较高的预算投入产生了资金稀释的情况,进而限制了民办学校举办者投入的影响力。

家庭摩擦通过显著性检验,假设4.3成立。家庭投入具有需求效应,家庭需求越强烈,越可能推动幼儿园的预算变动。学杂费投入占全部教育投入的变动率比较大,最大值超过了70%,最小值仅为1.22%,平均值为37.2%。家庭需求的迫切程度显见于对“入园难”“入园贵”等问题的公共讨论。市场经济改革以来,由于缺乏有效的市场监管,我国民办幼儿园的收费标准长期缺乏管理,“天价”幼儿园屡见不鲜。对此,中央政府予以关注,相应的政策设计致力于坚决转换高收费民办幼儿园占比偏高的局面,从而遏制了一些民办幼儿园过度逐利的行为。同时,发展普惠性幼儿园成为中央政府着力推动的政策方向,可能导致了近年来预算投入的明显变化。在控制变量中,人均GDP、城镇化均通过了显著性检验,只有财政负担未通过显著性检验。

六、结论与讨论

本文基于“政府注意力—政策图景—制度摩擦”的理论框架,利用2007—2019年省级层面的幼儿园预算支出数据,检验我国儿童照护预算变迁的间断—均衡特征及其影响因素。研究结果显示,我国的儿童照护预算变迁存在间断性,扩展了间断—均衡理论的外部有效性。政府注意力、家庭制度摩擦对我国儿童照护预算的正向变动率有显著影响,政策图景、社会制度摩擦和市场制度摩擦则对变动率没有显著影响。在我国儿童照护预算变迁过程中,一方面,政府角色居于主导地位,但政府注意力并不会减少制度摩擦,反而导致了政策间断,制度效率假设在本研究中未通过;另一方面,政策图景的强化难以提高儿童照护预算,即社会图景难以真正撼动政策议程,信息劣势假设在本研究中通过。

但是，新闻报道数量这一指标只体现出政策图景的强度，政策图景的基调可能会更加直接地影响预算过程。也就是说，如果明确将政府投入不足作为政策图景的核心主题，可能会更加明显地推动预算支出的调整。本框架整合了政府-社会力量的影响，发现中国预算变迁经验下的间断性是政府主导型决策模式的产物。

本研究在儿童照护预算及相应政策过程方面推动了应用性研究。第一，聚焦儿童照护领域的预算变迁逻辑，民生领域的独特经验可以补充以往基于公共预算数据的判定；第二，通过分析儿童照护预算变迁的特征，进一步理解儿童照护政策议程中政府与社会的关系。儿童照护预算变迁态势体现出我国政府决策体制的根本属性，即宏观政府扮演重要角色。这使得我国预算决策在政府关注之际迅速提高，但也可能导致政策延续性易于受到质疑。因此，有必要在后续政策设计中加强对政策延续性的考虑，以避免过快的政策调整带来的消极后果。与此同时，预算变迁的经验反映了我国儿童照护政策过程的保守性特征。由于经济发展目标一度成为国家建设的主旋律，我国的社会政策直到 21 世纪才真正起步。在社会政策发育较为滞后的背景下，儿童照护政策只有在问题凸显之际，才会明显调整预算支出，促成政策间断。并且，政策目标叠加是政策间断期出现的重要机制，这就意味着在不完整的政策目标之下，总有个别儿童群体的基本照护工作存在欠缺。从长远来看，政策目标的根本性优化远不能通过多个目标的累加来完全实现，而必须以革新价值立场、建构政社良性互动机制为要义。

值此三胎政策正式实施、三胎配套支持政策提上议程之际，儿童照护预算变迁的间断-均衡模式可以拓展对我国儿童照护事业的理解，为后续政策设计提供参考。本研究发现，社会作为责任主体的发育程度比较弱，挤出效应有限；市场中的民办学校已开始居于政府严格监管之下，在一定时期内约束了竞争效应。以上特征强化了我国儿童照护家庭化的实践，并进一步推动了隐性家庭化的局面。也就是说，由于缺乏替代性资源和服务，以及对家庭本身支持的匮乏，家庭被动且高强度地承担了照护压力。

据此，本研究提出以下建议：

第一，从政策目标来看，儿童照护政策不能仅仅被视为提高生育意愿的工具，而应被视为尊重家庭权益、提高家庭发展能力的必备要素。儿童照护服务的关键在于回归儿童权利本位，解绑青年夫妻对家庭照护的高度依赖。尽管隔代照料、家庭互助等照护模式有利于充分发挥家庭功能，但要出台切实的经济支持政策，增加预算投入，保障照护服务提供者的基本权益。例如，一些国家对提供照料的祖父母提供经济、服务优惠的做法可供参考。

第二，发挥社会动员的优势，匹配当代社会需求，加强过程监管。支持用人单位、社区、家庭提供公共照护服务是充分动员社会力量的体现，也是我国传统的制度优势。时至今日，儿童照护的社会需求已经发生了变化，基础的、保障性的照护服务也有待科学的儿童照护理念与之匹配。除了拟定的家庭托育点管理办法，还有必要拟定社会力量提供儿童照护服务的管理办法及标准，以此对多元的公共照护服务主体进行有序地督导和监管。

当然，本研究还存在一些局限，需要在未来研究进一步完善。例如，选择省级层面的幼儿园预算支出数据测量我国儿童照护支出，研究对象的范围和数量受到限制，未来研究可扩大观测样本，研究地级市层面的儿童照护支出，检验理论模型的稳健性；除了政府注意力、政策图景、制度摩擦，还存在其他未被关注和检验的影响因素，如上级政府压力等，需要进一步完善间断-均衡理论框架。

参考文献

鲍姆加特纳、琼斯(2011). 美国政治中的议程与不稳定性. 曹堂哲、文雅译. 北京: 北京大学出版社.

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (2011). *Agendas and Instability in American Politics*. (Cao, T. Z. & Wen, Y. Trans). Beijing: Peking University Press. (in Chinese)

曹堂哲、郝宇华(2019). 间断均衡理论视角下媒体注意力与议程设置的因果关系——基于我国教育议程设置变迁的检验. 治理研究, 3: 56-67.

Cao, T. Z. & Hao, Y. H. (2019). The Causal Relationship between Media Attention and Agenda Setting from the Perspective of Punctuated Equilibrium Theory. *Governance Studies*, 3: 56-67. (in Chinese)

曹堂哲、郝宇华(2020). 中国公共预算变迁的间断均衡——基于中国各级预算支出面板数据的实证分析. 浙江大学学报(人文社会科学版), 5: 104-118.

Cao, T. Z. & Hao, Y. H. (2020). Punctuated Equilibrium in China's Public Budgeting: An Empirical Study Based on Panel Data on China's Budget Outlay at All Government Levels. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, 5: 104-118. (in Chinese)

陈映芳(2020). 价值暧昧抑或目标分异: 当下中国的家庭政策及其供给机制分析. 社会, 6: 73-91.

Chen, Y. F. (2020). Ambiguous Values or Different Goals: An Analysis of Current China's Family Policy and Its Supply Mechanism. *Chinese Journal of Sociology*, 6: 73-91. (in Chinese)

和建花(2019). 回顾与前瞻: 改革开放以来中国3岁以下托幼政策变迁与事业发展. 中华女子学院学报, 2: 102-109.

He, J. H. (2019). Retrospect and Prospect: China's Childcare Public Services under the Age of 3 in the Past 40 Years of Reform and Opening up for. *Journal of China Women's University*, 2: 102-109. (in Chinese)

贾洪波、徐婷婷(2016). 家庭保障, 就业保障与社会保障关系变迁的中国证据: 1978-2014. 城市发展研究, 2016, 12: 108-117.

Jia, H. B. & Xu, T. T. (2016). China's Evidence of Changing Relation among the Family Security, Employment Security and Social Security: 1978-2014. *Urban Development Studies*, 12: 108-117. (in Chinese)

邝艳华(2015). 环保支出决策: 渐进还是间断均衡——基于中国省级面板数据的分析. 甘肃行政学院学报, 2: 52-61.

Kuang, Y. H. (2015). Environmental Expenses Decisions: Incremental or Punctuated Equilibrium: An Analysis of Chinese Provincial Panel Data. *The Journal of Gansu Administration Institute*, 2: 52-61. (in Chinese)

- 李健、成鸿庚、贾孟媛(2018). 间断均衡视角下的政社关系变迁: 基于1950—2017年我国社会组织政策考察. *中国行政管理*, 12: 66—71.
- Li, J., Cheng, H. G. & Jia, M. Y. (2018). The Change of the Relationship between Government and Social Organization from the Perspective of Punctuated Equilibrium: Based on the Policy of Social Organization in China in 1950—2017. *Chinese Public Administration*, 12: 66—71. (in Chinese)
- 李金龙、王英伟(2018). 间断平衡框架: 对中国政策过程的解释力研究——以1949年以来户籍政策变迁为例. *社会科学研究*, 1: 64—72.
- Li, J. L. & Wang, Y. W. (2018). Punctuated-Equilibrium Framework: An Explanatory Study of China's Policy Process: Take the Household Registration Policy since 1949 as an Example. *Social Science Research*, 1: 64—72. (in Chinese)
- 李文钊、庞伟、吴珊(2019). 中国预算变迁遵循间断-均衡逻辑吗? ——基于2007—2019年中国财政预算数据的实证研究. *公共行政评论*, 5: 19—43.
- Li, W. Z., Pang, W. & Wu, S. (2019). Does China's Budget Change Follow Punctuated-Equilibrium Logics? Evidence from China's Budget Data of 2007—2019. *Journal of Public Administration*, 5: 19—43. (in Chinese)
- 李文钊、庞伟、吴珊(2021). 制度摩擦何以影响中国预算变迁? ——基于1992—2019年的中国预算变迁数据的实证研究. *公共行政评论*, 2: 38—60.
- Li, W. Z., Pang, W. & Wu, S. (2021). How Does Institutional Friction Influence the Changes in China's Budget? Evidence from 1992—2019. *Journal of Public Administration*, 2: 38—60. (in Chinese)
- 孟澍、张群(2020). 公共政策变迁的间断均衡与范式转换——基于1978—2018年上海科技创新政策的实证研究. *公共管理学报*, 3: 1—11.
- Meng, W. & Zhang, Q. (2020). Punctuated-Equilibrium and Paradigm Shift of Public Policy Change: Empirical Research Based on the Shanghai Science Technology and Innovation Policy from 1978 to 2018. *Journal of Public Management*, 3: 1—11. (in Chinese)
- 缪燕子(2017). 新中国成立以来社会救助政策变迁研究——基于间断-均衡理论的解释. *中国行政管理*, 11: 84—88.
- Miao, Y. Z. (2017). Research on the Change of Social Assistance Policy since the Founding of New China: Based on the Punctuated Equilibrium Theory. *Chinese Public Administration*, 11: 84—88. (in Chinese)
- 宋映泉(2011). 不同类型幼儿园办经费中地方政府分担比例及投入差异——基于3省25县的微观数据. *教育发展研究*, 17: 15—23.
- Song, Y. Q. (2011). On the Differences of the Sharing Ratio of School-running Funds and Financial Investment in Different Types of Kindergartens from Local Governments: The Microscopic Evidence from 25 Counties, 3 Provinces. *Educational Development Research*, 17: 15—23. (in Chinese)
- 王国华、武晗(2019). 压力回应到构建共识: 焦点事件的政策议程触发机制研究——基于54个焦点事件的定性比较分析. *公共管理学报*, 4: 36—47.
- Wang, G. H. & Wu, H. (2019). From Pressure-Response to Consensus-Building: Focus Events Triggering Mechanism in Policy Agenda Setting: A Qualitative Comparative Analysis Based on 54 Focus Events. *Journal of Public Management*, 4: 36—47. (in Chinese)
- 魏聪、王海英(2015). 我国学前教育成本分担现状与社会期望研究. *全球教育展望*, 10: 67—83.
- Wei, C. & Wang, H. Y. (2015). A Study on Status and Social Expectations of Preschool Education Cost-sharing. *Global Education*, 10: 67—83. (in Chinese)
- 姚东旻、朱泳奕、余凯(2020). 制度惯性、地方领导人更替与财政支出结构变动. *社会学研究*, 2: 99—123.
- Yao, D. M., Zhu, Y. Y. & Yu, K. (2020). Institutional Inertia, Succession of Provincial Leaders and Changes in the Structure of Provincial Fiscal Expenditure. *Sociological Studies*, 2: 99—123. (in Chinese)
- 於莉(2009). 预算过程的政治: 使权力运转起来. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 6: 852—859.
- Yu, L. (2009). The Politics of Budgetary Processes. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*,

- 6: 852 - 859. (in Chinese)
- 岳经纶、范昕 (2018). 中国儿童照顾政策体系: 回顾、反思与重构. *中国社会科学*, 9: 92 - 111.
- Yue, J. L. & Fan, X. (2018). Childcare Policy in China: Review, Reflection and Reconstruction. *Social Science in China*, 9: 92 - 111. (in Chinese).
- 张秀兰、徐月宾 (2006). 我国社会福利社会化的目标及途径探讨. *江苏社会科学*, 2: 42 - 48.
- Zhang, X. L. & Xu, Y. B. (2006). On the Objective and Ways of Chinese Socialization of Social Welfare. *Jiangsu Social Sciences*, 2: 42 - 48. (in Chinese)
- 张雪 (2016). 学前教育财政体制改革政策效果评估——基于地方政府学前教育成本分担的视角. *教育发展研究*, 24: 29 - 36.
- Zhang, X. (2016). Policy Evaluation on the Fiscal System Reform of Preschool Education: Based on the Perspective of the Cost Sharing of Local Governments in Preschool Education. *Educational Development Research*, 24: 29 - 36. (in Chinese)
- Baumgartner, F. R. , Carammia, M. , Epp, D. A. , Noble, B. , Rey. B. & Yildirim, T. M. (2017). Budgetary Change in Authoritarian and Democratic Regimes. *Journal of European Public Policy*, 24 (6): 792 - 808.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53 (4): 1044 - 1074.
- Chan, K. N. & Zhao, S. (2016). Punctuated Equilibrium and the Information Disadvantage of Authoritarianism: Evidence from the People's Republic of China: Punctuated Equilibrium under Authoritarianism. *Policy Studies Journal*, 44 (2): 134 - 155.
- Hosking, J. R. M. (1990). L-Moments: Analysis and Estimation of Distributions Using Linear Combinations of Order Statistics. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 52 (1): 105 - 124.
- Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, 40(1): 1 - 20.
- Jones, B. D. , Sulkin, T. & Larsen, H. A. (2003). Policy Punctuations in American Political Institutions. *American Political Science Review*, 97 (1): 151 - 169.
- Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4): 183 - 190.

责任编辑: 牛美丽