

# 普及普惠背景下面向 2035 的幼儿园 0—6 岁托育和学前教育服务一体化研究

唐一鹏

[摘要]在学前教育普及普惠的大背景下,我国幼儿园发展面临着机遇与挑战并存的局面。一方面,2023—2035年适龄儿童规模将持续下降;另一方面,2岁及以下托育存在巨大缺口。基于“七普”数据,采用分年龄净入园率的方法,预测2021—2035年幼儿园发展的主要指标。结果表明,“十四五”“十五五”“十六五”末期,我国幼儿园在园规模将分别减少到3488万、3152万和2908万,在园儿童的城镇化率将分别达到82.14%、84.60%和84.03%,生均财政性教育经费将分别达到14762元、21541元和30133元。为了在保障学前教育普及普惠的大前提下回应国家对于托育的重大需求,建议一方面充分挖掘幼儿园现有学位潜力,2021—2035年,公办园举办托班的比例每年提高5%,允许25%的民办学位转化为托位;另一方面,完善学前教育经费保障机制,综合考虑地域和家庭收入设置财政资助额度,切实减轻家庭在托育和学前教育支出上的负担。

[关键词]普及普惠; 幼儿园; 托育; 学前教育; 托幼一体化

## 一、研究背景

近年来,随着人口规模和结构的不断变化,我国0—6岁托育和学前教育不仅迎来巨大政策红利,而且也面临着重大挑战。一方面,普及和普惠成为3—6岁学前教育发展的主旋律,2021年我国幼儿园的毛入园率已经高达88.1%,公办和普惠性民办园所数的比重也达到83%。然而,在基本实现普及普惠的大背景下,在园规模的拐点已经出现,根据国家统计局发布的

[收稿日期] 2022-10-11

[基金项目] 国家社会科学基金教育学重大项目“教育适应中国人口结构发展趋势研究”(VGA190003)。

[作者简介] 唐一鹏,华东师范大学教育学部,电子邮箱地址:yptang@dedu.ecnu.edu.cn。

《2021年全国教育事业发展统计公报》，2021年我国在园幼儿数达到4805.2万人，比上年减少13.06万。另一方面，托育服务作为落实“三孩”政策的关键配套举措，正迎来“增量提质”“普惠就近”的建设高峰期。2021年国家“十四五”规划中明确提出发展普惠性托育服务体系，将每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数由目前的1.8个提高到4.5个。这意味着到2025年全国需要新增托位400万个。

综合来看，在园规模迎来历史性拐点，不仅意味着我国学前教育向普及化方面又迈进关键一步，而且预示着幼儿园在不久的将来能够为0—2岁托育服务提供支撑。实际上，在我国一些学前教育发展较快的城市，已经在此方面做出有益探索。比如《上海市托育服务三年行动计划(2020—2022年)》，就明确提出2022年50%的公办幼儿园开设托班，以提高托育服务能力。北京市《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》中也明确提出，鼓励和支持有条件的幼儿园在满足3—6岁幼儿入园的基础上，开设托班招收2—3岁幼儿。

尽管如此，由于我国0—6岁婴幼儿的托育和学前教育服务之间存在严重的制度隔阂，在主管部门、服务属性、财政支持上都有本质不同，造成两者在发展路径上难以统一。本文从托幼一体化整合的视角出发，聚焦幼儿园的在园规模、城乡结构和经费保障三个问题，为2021—2035年幼儿园托育和学前教育服务潜能进行前瞻性规划。

## 二、文献综述

人口变动与学前教育资源配置问题一直是研究热点，涉及适龄幼儿人口预测、师资需求、经费投入、园舍面积等多个方面。张辉蓉等(2013)较早地开展学前教育方面的预测研究。他们采用CPPS方法对2013—2020年我国幼儿数进行了分城乡预测，并且对相应年份的教师数量、建筑面积、生均经费进行预测。梁文艳等(2014)最先关注到“单独二孩”政策对学前教育发展的影响，对2013—2030年学前教育阶段学龄人口进行了分城乡预测，并推算了相应年份的幼儿园数量和师资需求。

随着2015年“全面二孩”政策落地，相关研究呈现迅速增长。杨顺光等(2016)基于“六普”数据对2016—2035年学前教育适龄幼儿数和在园幼儿数进行了预测，并估算所需的园舍规模、教师规模和经费总量。李玲等(2018)基于Leslie矩阵建立人口预测模型，预测了“全面二孩”政策下2017—2035年我国城乡常住学前教育适龄人口规模，并据此推算了相应年份的园幼儿数、园所数、师资和经费。王艺芳等(2018)基于2010—2015年全国人口数

据,利用 Leslie 预测模型研究高、中、低三种总和生育率水平方案下 2016—2030 年我国 3—6 岁的人口规模,以及幼儿园数量、幼儿园教师配备和财政投入。洪秀敏等(2017)对北京市 2019—2029 年的学前适龄人口和在园生规模进行了分城乡的预测,并预测了相应年份的物力(园舍数、建筑面积)、人力(专任教师数)和财力(财政投入)资源需求。

由于我国托育服务尚处于起步阶段,大部分研究仍集中在 0—3 岁托育需求调查和托育需求率的估计方面(洪秀敏等,2019;高琛卓等,2020;张海峰等,2021;贺丹等,2021),3 岁以下托育的预测研究十分少见。这其中,洪秀敏等(2021)利用“六普”数据,以平均总和生育率 1.57 为基础,估算了 2020—2035 年分城乡、分年龄的 3 岁以下婴幼儿人口数量,并以 24.95% 的托育需求率开展了资源预测研究。该研究具有一定的前瞻性,但由于未采用“七普”数据而使得总和生育率的设定偏高(“七普”总和生育率为 1.30),导致其对于托育教育资源的预测结果也偏高。

据笔者文献搜索,迄今尚未有研究基于“七普”微观数据对 0—6 岁的托育和学前教育适龄人口数开展整合性预测研究,并据此以幼儿园为承载主体开展资源配置研究,这也是本文的主要贡献。

后文内容安排如下:第三部分对我国 2011—2020 年幼儿园的在园规模、城乡结构和经费投入现状进行分析,并揭示存在的突出问题;第四部分对 2021—2035 年幼儿园在园规模、城乡结构和经费开展预测研究;第五部分针对未来我国幼儿园在园规模锐减的局面,提出面向 2035 的我国幼儿园托幼一体化发展的若干建议;最后是结语,阐释本研究的主要贡献与研究局限,并提出未来研究设想。

### 三、我国幼儿园办园现状及问题分析

对未来的规划需要立足于对现状的分析,本部分从在园规模、城乡结构和经费投入三个方面出发,对 2011—2020 年我国幼儿园的办园变化情况进行分析,并阐释目前存在的突出问题。

#### (一)学前教育的普及成效显著,而幼儿园的托育服务能力不断减弱

由图 1 可见,自 2011—2020 年,我国学前教育的毛入园率呈现稳定增长的局面,从 62.3% 增加到 85.2%。在排除了 2 岁及以下和 6 岁及以上的非适龄人口之后,学前教育的净入园率也从 54.3% 增加到 80.3%。由此,2020 年全国总体上已经实现了 85% 的普及目标和 80% 的普惠目标,有效缓解了“入园难、入园贵”的问题。

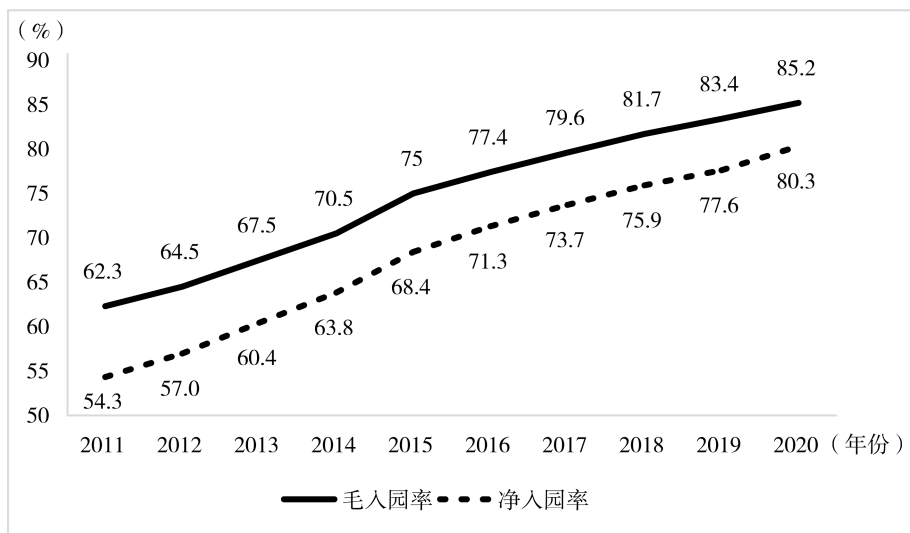


图1 2011—2020年我国毛入园率和净入园率的变化

《2020年全国教育事业发展统计公报》显示，2020年我国幼儿园规模达到4818.26万人，而“七普”公布出的3—5岁人口数为5279万人，计算可得实际毛入园率<sup>①</sup>为91.3%，比统计公报中的毛入园率(85.2%)高6%。进一步对《中国教育统计年鉴(2020)》的分年龄数据进行整理，得到3—5岁在园儿童数为4542万，计算得到3—5岁儿童的实际净入园率为86.0%，也比根据教育统计数据计算出的净入园率80.3%<sup>②</sup>要高。由此可见，传统口径教育统计数据可能在3—5岁适龄人口数上存在较大误差<sup>③</sup>，导致对入园率的低估。

《中国教育统计年鉴(2020)》分年龄在园人数表明，2020年我国3岁、4岁、5岁儿童在园人数分别为1297.4万、1501.1万和1743.7万，而同年“七普”数据的3岁、4岁、5岁人口数分别为1841.8万、1782.7万和1654.7万。在考虑到统计口径造成的误差之后<sup>④</sup>，通过以上两组数据的比较可以初步认为，5岁儿童净入园率已经超过100%。正如前文中所提及，在园幼儿规模拐点已于2021年出现，而且考虑到新增人口的逐年减少，乐观估计

① 此处的“实际”是指以人口普查数据为基础计算得出的毛入园率。实际净入园率类似。

② 相关数据根据《中国教育统计年鉴》计算得出。毛入园率为在园人数除以3—5岁儿童总数。净入园率为3—5岁在园人数除以3—5岁儿童总数。

③ 根据2020年毛入园率85.2%和在园规模4818.26万可以反推得到2020年3—5岁儿童数为5655.23万，明显高出“七普”数据。

④ 此处的误差主要来自两个方面，一是年龄的界定问题，二是教育数据逐级上报的统计误差。

到2035年5岁人口可能也仅有922万<sup>①</sup>，因此未来幼儿园为3—5岁儿童提供学前教育服务的规模将面临重大变化，会面临从供给不足转向基本平衡再到供给过剩的复杂历程。未来学前教育普及的工作重点在于提高3岁和4岁儿童的学前教育参与率。实际上，如果按照学前三年均在园的假定来计算<sup>②</sup>，则2020年幼儿园毛入园率可以达到97.38%，超过《中国教育现代化2035》中的毛入园率95%的规划目标。

从分年龄入园人数来看，我国幼儿园一直承担着部分托育功能，也即相关统计资料中2岁及以下的在园人数。2011年，2岁及以下在园人数为152.7万，占当年在园人数的4.46%。2020年，3岁及以下在园人数为79.60万，占当年在园人数的1.65%。因此从数据来看，在过去十多年学前教育大发展的同时，托育功能在绝对规模和相对规模上都处于萎缩状态。原因可能有多个方面：一方面是大力发展学前教育的主导方向让幼儿园自动向3—5岁儿童倾斜；另一方面是在民办普惠园大发展的背景下，许多民办园开设托班受到限制，将学位更多投向了3—5岁的学前教育。

## （二）幼儿园发展的城乡结构矛盾依然存在，学前教育城镇化率远高于人口城镇化率

许多研究表明我国学前教育一直存在城乡发展不均衡的问题（洪秀敏和罗丽，2012；杨卫安和岳丹丹，2020；庞丽娟，2021）。不过值得欣慰的是，2021年农村普惠性幼儿园的覆盖率已经达到90.6%<sup>③</sup>，并且实现了每个乡镇基本有一所公办中心园，大村独立办园、小村联合办园。在“三区三州”等深度贫困地区，毛入园率也超过90%。《中国教育统计年鉴》的统计资料表明，2020年幼儿园3—5岁的城镇（包括城区和镇区）和农村在园幼儿数分别为3599.7万和942.5万，而“七普”数据显示3—5岁城市和农村儿童人口数分别为3377.8万和1901.5万。通过两组数据的比较不难发现，城镇地区3—5岁儿童的净入园率高达106.6%，而农村地区3—5岁儿童的净入园率仅为49.6%。在此基础上进一步计算学前教育城镇化率约为68.19%<sup>④</sup>，略高于

① 本文中涉及0—6岁人口规模预测数据均来自国家社科基金教育学重大项目“教育适应人口结构发展趋势研究”学龄人口预测课题组根据“七普”微观数据和相关参数设定做出的预测结果。

② 即假设3岁、4岁、5岁的在园人数均为1743.7万。

③ 《十八大以来学前教育发展成就》，[http://edu.china.com.cn/2022-04/26/content\\_78187815.htm](http://edu.china.com.cn/2022-04/26/content_78187815.htm)。

④ 此处的学前教育城镇化率是通过3—5岁城市和县镇在园人数占3—5岁人口总数计算得出。

2020年的常住人口城镇化率(63.89%)，初步反映出学前教育的城镇化率要高于常住人口城镇化率，这与文献中有关教育城镇化率高于常住人口城镇化率的基本事实相呼应(乔锦忠等，2021)。

与学前入园率相比，3岁以下婴幼儿的入托率明显偏低，但城镇依然要高于农村。2020年城镇和农村的2岁及以下婴幼儿入托规模分别为67.6万和12.03万，但“七普”公布的2岁及以下婴幼儿人口数分别为979.9万和546.7万。通过上述数据可以粗略计算得到2020年城镇和农村的2岁及以下幼儿园参与率分别为6.9%和2.2%。

### (三)学前教育经费水平逐年提高，财政投入力度不断增大，但学费仍然偏高

财政经费是学前教育资源配置研究中关注程度最高的问题(李祥云和徐晓，2015)，涉及体制改革问题、民办园、国际比较等多个方面。李芳等(2020)通过将我国的情况与OECD国家进行比较，发现我国学前教育成本分担结构不合理、生均教育经费增长速度较为缓慢，生均教育经费与OECD发达国家仍有较大差距。袁媛和杨卫安(2013)通过国际比较，发现OECD国家学前教育生均经费占人均GDP的20%，并建议将这一比例作为我国学前教育生均经费的参考。该文同样参考OECD的学前教育公共投入与私人投入的比例(81.7%、18.3%)，建议将81.7%设定为我国学前教育生均财政拨款的标准。

表1呈现了2011—2019年我国学前教育经费中一般公共预算教育经费和学费的变动趋势，由此可以看出经历了三轮“学前教育三年行动计划”，我国政府对学前教育的支持力度不断提高，一般公共预算教育经费从2011年的352亿提高到2019年的1833亿，增长了4.2倍之多。但是在财政投入增长的同时，学费也一直居高不下，从2011年的493亿增加到2019年的1945亿，增长了2.9倍，且仍然高于财政经费。由此可见，在大力发展普惠学前教育的大背景下，家庭支出负担并没有本质减少，以政府投入为主体的学前教育经费保障机制仍然未能建立。

表1 2011—2019年学前教育经费投入

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
一般公共预算教育经费(亿元)	352	537	722	814	1069	1242	1440	1621	1833
学费(亿元)	493	624	756	982	1156	1340	1538	1730	1945
比值	0.71	0.86	0.96	0.83	0.92	0.93	0.94	0.94	0.94

## 四、我国幼儿园0—6岁托育和学前教育发展规划

### (一)2021—2035年幼儿园在园规模的变动预测

在园规模的常规预测方法是用3—5岁适龄人口数乘以毛入园率。《2021年全国教育事业统计公报》有关2021年毛入园率的统计结果为88.1%；在教育部等九部门印发的《“十四五”学前教育发展提升行动计划》中，将2025年毛入园率设定为90%；在《中国教育现代化2035》中，将2035年的毛入园率设定为95%。参考上述政策文本，基于分年龄段递增的假设，将“十四五”(2021—2025年)、“十五五”(2026—2030年)和“十六五”(2031—2035年)的毛入园率目标设定为90%、93%和95%，得到相应的年增幅为0.475%、0.6%和0.4%。由此计算得到2021—2035年的在园规模(参见表2中的(1)列)。据本项目学龄人口预测子课题组的保守估计，我国幼儿园在园规模已经进入下行通道，即将于2025年迅速下降至3000万左右，并在此后缓慢减少到2035年的2619万。单纯从直观上来说，这意味着如果保持现有规模，到2025年将有30%的学位闲置；到2035年，超过45%的现有学位都将闲置。

从更深层次的角度思考，在普及化时代，毛入园率虽然具有很高的指标性，但其实用性价值并不高——不仅其中包含着5%左右的2岁及以下和6岁的儿童，而且5岁儿童的净入园率已经高达105%。实际上，将3—5岁在园规模的历史数据与3—5岁人口的预测数据整合起来，不难发现，2020年已经是我国幼儿园发展的高点(或者说拐点)。虽然由于二孩政策的余波和三孩政策的冲击会带来小幅波动，但从2023年开始，3岁、4岁、5岁儿童的人口数都将低于2020年的3岁、4岁、5岁在园人数(如图2所示)，届时幼儿园学位将出现全面过剩。因此，为了更具有实用性，本文采用分年龄方法来预测2021—2035年的在园规模。对于2岁及以下和6岁及以上的婴幼儿，假设其入园率一直保持在2020年的水平，分别为5.21%和10.6%。<sup>①</sup>对于3岁在园规模，假设2021年和2022年的净入园率分别为77%<sup>②</sup>和77.475%，从2023年开始随着3岁人口数减少，净入园率保持在100%。对于4岁在园规模，假设2021年和2022年的净入园率增幅与当年毛入园率增幅一致(2.9%和0.475%)，即2021年和2022年的净入园率分别为

<sup>①</sup> 历史数据显示，6岁及以上比较稳定，但2岁及以下在不断缩小，因为要保证3—5岁入园。考虑到2023年3—5岁理论上可以全部入园，故假定2岁及以下比例不变。

<sup>②</sup> 2021年3岁净入园率根据2021年在园规模倒推计算得出。

87.1%和87.575%，从2023年开始随着4岁人口数减少，净入园率保持在100%。5岁的净入园率一直保持在100%。本文将按照上述方法预测的在园规模称为调整后在园规模(参见表2中的(2)列)。比较基准在园规模和调整后在园规模，不难发现，虽然在园规模下降的整体趋势未变，但是调整后的在园规模的下降趋势大幅减缓，也更能反映0—6岁人口的数量特征和潜在需求。

尽管如此，调整后在园规模是建立在3—5岁人口全部入园的假设之上，但由于幼儿园布局问题(尤其是地域和城乡布局差异)，使得3—5岁全部入园的可能性大大降低。实际上，前文中也曾提及，2021年我国幼儿园在园规模比2020年有所下降，而非增加。由此可见，即便面对适龄人口数的增加，但在园规模未必能够及时调整到位以应对人口需求。因此，未来实际在园规模可能在基准规模与调整后规模之间变动。

表2 2021—2035年在园规模预测(万人)

年份	(1)	(2)	年份	(1)	(2)	年份	(1)	(2)
	基准规模	调整后规模		基准规模	调整后规模		基准规模	调整后规模
2021	4536	4805	2026	2879	3363	2031	2716	3070
2022	4253	4540	2027	2921	3370	2032	2670	3004
2023	3700	4410	2028	2923	3350	2033	2639	2956
2024	3282	3889	2029	2848	3252	2034	2624	2926
2025	2948	3488	2030	2777	3152	2035	2619	2908

注：基准在园规模是根据毛入园率所做的预测；调整后在园规模是根据分年龄人口数进行的预测。

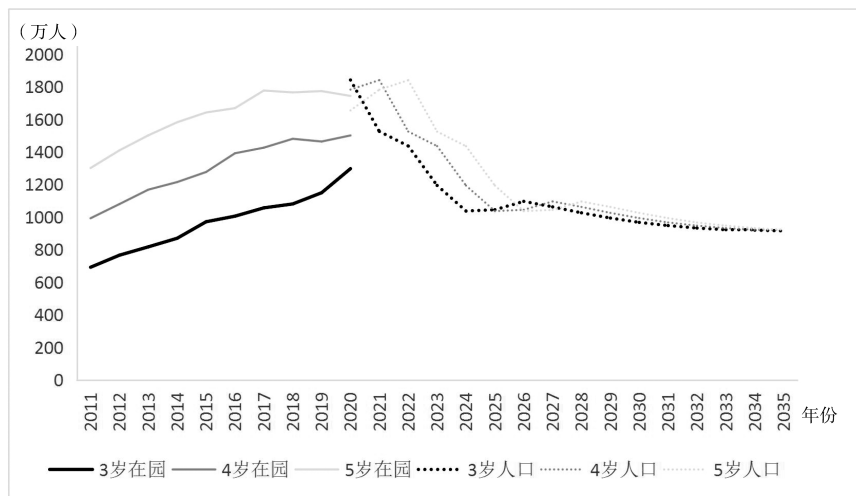


图2 3—5岁人口规模与在园人数



## (二)2021—2035年幼儿园的城乡结构

城乡结构是幼儿园布局中的首要问题。对于幼儿园城乡结构的预测,主要依据2020年的在园城乡结构,同时参考教育城镇化率的相关文献(乔锦忠等,2021)。根据2020年教育统计数据,3岁、4岁和5岁在园儿童中城镇的比例分别为82.42%、79.42%和76.76%,这三组数据均明显高于当年的常住人口城镇化率(63.89%)。考虑到2020年5岁儿童的净入园率已达105.4%,因此可以认为5岁在园儿童的城镇比例等同于其城镇化率。考虑到76.76%非常接近2020年小学在校生城镇化率(77.75%)。因此,在乔锦忠等人(2021)小学城镇化率预测结果的基础上,用 $0.986(=76.76/77.75)$ ,即5岁城镇化率除以小学城镇化率)作为调整系数,可以模拟得到2021—2035年5岁在园儿童的城镇化率。对于3岁和4岁儿童,由于未入园儿童中以农村为主,所以未来一段时间在园儿童中城镇的比例应该会随着适龄人口全部入园而逐步接近5岁儿童的城镇比例(即城镇化率)。考虑到2023年开始3岁、4岁学位就将出现过剩,因此可以假设2021年和2022年3岁和4岁在园儿童城镇比例保持与2020年同等水平,并从2023年开始下降到与5岁一致,也即2023年开始,3—5岁在园儿童的城镇化率保持一致。根据上述城镇化率得到的预测结果呈现在表3中。

表3 2020—2035年3—5岁在园儿童的城镇化率及在园人数

	城镇化率(%)	3岁城镇 (万人)	3岁农村 (万人)	4岁城镇 (万人)	4岁农村 (万人)	5岁城镇 (万人)	5岁农村 (万人)
2020	82.42/79.42/76.76	1069	228	1192	309	1339	405
2021	82.42/79.42/78.00	968	207	1274	330	1390	392
2022	82.42/79.42/79.22	917	196	1061	275	1458	383
2023	80.32	959	235	1153	283	1225	300
2024	81.30	843	194	971	223	1167	268
2025	82.14	859	187	852	185	980	213
2026	82.88	909	188	866	179	859	177
2027	83.49	887	175	915	181	872	172
2028	83.99	862	164	892	170	920	175
2029	84.35	839	156	865	161	896	166
2030	84.60	818	149	841	153	868	158
2031	84.73	803	145	819	148	842	152

续表

	城镇化率(%)	3岁城镇 (万人)	3岁农村 (万人)	4岁城镇 (万人)	4岁农村 (万人)	5岁城镇 (万人)	5岁农村 (万人)
2032	84.74	790	142	803	145	819	148
2033	84.62	781	142	789	143	801	146
2034	84.38	776	144	778	144	786	146
2035	84.03	769	146	772	147	775	147

对于2岁及以下和6岁及以上在园儿童的城乡结构,则假定保持2020年的城乡结构不变,分别为84.89%和62.85%。相应的预测结果呈现在表4中。

表4 2020—2035年2岁及以下和6岁及以上分城乡在园儿童数

	2岁及以下 城镇(万人)	2岁及以下 农村(万人)	6岁及以上 城镇(万人)	6岁及以上 农村(万人)
2020	67.6	12.0	123.5	73.0
2021	59.6	10.6	109.9	64.9
2022	53.2	9.5	118.3	69.9
2023	51.6	9.2	122.2	72.2
2024	52.1	9.3	101.2	59.8
2025	51.7	9.2	95.3	56.3
2026	50.1	8.9	79.2	46.8
2027	48.5	8.6	68.8	40.7
2028	47.3	8.4	69.4	41.0
2029	46.3	8.2	72.8	43.0
2030	45.5	8.1	70.5	41.7
2031	45.1	8.0	68.1	40.2
2032	44.8	8.0	66.0	39.0
2033	44.7	8.0	64.2	37.9
2034	44.7	7.9	62.9	37.2
2035	44.8	8.0	61.9	36.6

### (三)2022—2035年幼儿园财政性经费预测

2020年全国财政性学前教育经费为2532亿元,比2011年的416亿元增长5倍;生均财政性教育经费从2011年的2496元增长到2020年的9411元,

增长 2.8 倍；生均教育经费指数(即生均财政性教育经费/人均 GDP)也有明显提高，从 6.9%<sup>①</sup>提高 13.1%。《“十四五”学前教育发展提升行动计划》明确提出，强化公益普惠，“十四五”期间普惠率达 85% 以上，因此未来各级财政对于学前教育的支持力度仍将大幅增加。

参考学前教育财政的相关文献，本文采用学前教育生均经费指数来预测 2021—2035 年的幼儿园生均财政经费，并以 OECD 国家均值为参照来设计该指数的增幅。首先，2020 年学前教育生均经费指数为 13.1%，而 OECD 国家 2016 年在这一指标上的平均水平为 19.97%(胡咏梅和唐一鹏，2022)。假定我国从 2021 年开始按线性趋势到 2035 年达到 19.97%，可以得到每年平均的增长率幅度为 0.458%。其次，参考本项目高等教育资源配置预测子课题组对 2021—2035 年人均 GDP 的预测，我国人均 GDP 将从 77575 元增加到 150819 元。最后，利用公式“生均财政性经费=人均 GDP×生均经费指数”，计算得到 2021—2035 年的学前教育生均经费预测值(见表 5)。从预测结果可以看到，在“十四五”期间，我国学前教育生均财政性经费将提高 50% 左右，到 2025 年达到 14762 元；在“十五五”期间，我国学前教育生均财政性经费将有望突破 2 万元；到“十六五”末期，我国学前教育生均财政性经费将提高到 3 万元左右。

表 5 2021—2035 学前教育生均经费指数与生均财政性经费

年份	生均经费 指数(%)	生均 财政性 经费(元)	年份	生均经费 指数(%)	生均 财政性 经费(元)	年份	生均经费 指数(%)	生均 财政性 经费(元)
2021	13.56	10518	2026	15.85	15946	2031	18.14	23065
2022	14.02	11466	2027	16.31	17211	2032	18.60	24681
2023	14.47	12485	2028	16.76	18561	2033	19.05	26394
2024	14.93	13582	2029	17.22	20003	2034	19.51	28209
2025	15.39	14762	2030	17.68	21541	2035	19.97	30133

在公益普惠的大背景下，学前教育生均财政投入的提高是否会带来过重的财政负担？对于这一问题，需要结合 2021—2035 年的在园规模来测算总体财政投入情况。由于学前教育财政投入的对象主要是公办园和民办普惠园，所以本文对财政投入总额的测算采用公办园和普惠园两种口径。对于公办园，

<sup>①</sup> 2011 年，学前教育生均财政性经费为 2496 元，人均 GDP 为 36277 元；2020 年，学前教育生均财政性经费为 9411 元，人均 GDP 为 71828 元。

2020年的在园规模为2440万,按保守假定公办园在园人数一直维持在此规模<sup>①</sup>;对于普惠园,假定在“十四五”“十五五”和“十六五”期间,普惠率分别维持在85%、90%和95%的水平,<sup>②</sup>得到相应的普惠园在园规模。结合上述两种口径的在园规模,可以计算得到2021—2035年学前教育财政总投入(见表6)。可以看出,两种经费口径在“十四五”期间仍有较大差距,且按公办园计算的总投入更符合我国目前的学前教育财政投入趋势(2020年为2532亿)。但随着时间推移,公办园占比的不断提高,两种口径在“十六五”期间将非常接近,财政总投入将超过7000亿元。

表6 2021—2035年学前教育财政性经费总投入(单位:亿元)

年份	财政 总投入 (公办园)	财政 总投入 (普惠园)	年份	财政 总投入 (公办园)	财政 总投入 (普惠园)	年份	财政 总投入 (公办园)	财政 总投入 (普惠园)
2021	2566	4296	2026	3891	4558	2031	5628	6018
2022	2798	4424	2027	4199	4930	2032	6022	6303
2023	3046	4680	2028	4529	5286	2033	6440	6633
2024	3314	4489	2029	4881	5529	2034	6883	7017
2025	3602	4377	2030	5256	5772	2035	7352	7448

## 五、面向2035的幼儿园托幼一体化发展建议

### (一)充分挖掘现有学位潜力,有效应对在园规模缩减

面对2035年幼儿园在园规模锐减的局面,有序扩大2岁及以下托育服务的规模将成为未来幼儿园发展的必然选择。如前文中所述,幼儿园曾经承载着重要的托育功能,但规模和占比都在逐渐萎缩。考虑到三孩政策、托育发展等国家重大现实需求,将幼儿园作为托育主阵地无疑具有重要意义。对此,我们认为有两条可选路径。一方面,改建扩容现有公办园,鼓励公办园开设托大班(2岁)。目前上海市已经提出2022年全市50%的公办园办托班,而北京市也明确支持公办园办托班。另一方面,引导民办园有序转化为托育机构。根据上述两条路径,可以测算得到2021—2035年我国幼儿园的托育供给能

<sup>①</sup> 按此计算,2020年、2025年、2030年和2035年公办园占比分别为50.6%、69.9%、77.4%和83.9%,比较符合预期。

<sup>②</sup> 85%是《“十四五”学前教育发展提升行动计划》中提出的目标,但实际上2021年幼儿园普惠率已经达到87.78%,因此本文做如此分段设定。

力，以及对每千人托位数这一发展目标的贡献。

对于第一条路径，2021 年全国共有公办园 12.8 万所，假设 2021—2035 年举办托班的公办园比例每年增加 5%，每班按 15 人计，可以得到相应年份的托位数。对于第二条路径，假设每年富余的民办学位约有 25% 转化托位<sup>①</sup>，可以得到相应年份的托位数。以上预测的具体数值见表 7。根据预测结果，幼儿园有能力把每千人托位数从目前的 1.8 提高到 2025 年的 4.9，能够为“十四五”规划中每千人托位数 4.5 目标的实现提供重要保障。

表 7 2021—2035 年幼儿园托育服务供给的潜在能力测算

	2 岁及 以下在园	公办园 托位(新增)	民办转化 托位	合计	每千人 托位数 (新增)
2021	70	10	0	80	0.6
2022	63	19	66	148	1.0
2023	61	29	99	188	1.3
2024	61	38	229	329	2.3
2025	61	48	329	438	3.1
2026	59	58	361	477	3.4
2027	57	67	359	483	3.4
2028	56	77	364	496	3.5
2029	54	86	388	529	3.7
2030	54	96	413	563	4.0
2031	53	106	434	593	4.2
2032	53	115	450	618	4.4
2033	53	125	462	640	4.6
2034	53	134	470	657	4.7
2035	53	144	474	671	4.8

## (二)完善学前教育经费保障机制，进一步减轻家庭经费负担

目前我国对于学前教育生均经费的制定尚无统一标准，而是由各省(区、市)自行制定，《教育部 2022 工作要点》已计划出台“国家层面学前教育生均公

<sup>①</sup> 假设每年富余的民办学位有 50% 愿意转化为托育机构，按照《托儿所、幼儿园建筑设计规范》，幼儿园平均班额为 30 人，托儿所平均班额为 15 人，所以设定最终转化率为 25%。

用经费标准”。国内相关研究以借鉴 OECD 国家标准为主，比如杨卫安(2013)将生均经费的财政和家庭分担比例设定为 8:2。本文认为，学前教育是以政府投入为主，但是必须综合考虑地方经济水平和家庭经济水平两大因素。因此，本文按照一线城市和省会城市、其他城市、乡镇和农村三类进行分级，设定如下财政和家庭分担标准：

在一线城市和省会城市，生均经费按照 OECD 国家的平均标准(胡咏梅等，2022)，2021 年为 9031 美元(58701 元)，2035 年为 11517 美元(74860 元)。采取政府和家庭按比例分担的方式，将财政拨款和收取学费/托育费相结合，根据家庭收入水平设立财政拨款与收取学费的比例。对于高收入家庭，全额收费；中上和中等收入家庭，按照学费/托育费的一半收取；对于中低收入家庭，收取学费/托育费的 1/4；对于低收入家庭，由财政经费全额拨款。

在其他城市，按照 OECD 国家平均标准的一半，即 2021 年为 29350 元，2035 年为 37430 元。对于高收入家庭，全额收费；中上和中等收入家庭，按照学费/托育费的一半收取；对于中低收入家庭，收取学费/托育费的 1/4；对于低收入家庭，由财政经费全额拨款。

对于乡镇和农村，不区分家庭收入水平，按照本文中预测的生均财政经费值，来源全部为财政拨款，由省财政转移支付。

## 六、结语

本文从托幼一体化的视角出发，对 2021—2035 年我国幼儿园 0—6 岁托育和学前教育服务能力开展预测研究。相比于既有文献，本文主要贡献体现在三个方面：首先，基于“七普”分年龄分城乡数据对 2020 年幼儿园的分年龄分城乡在园规模进行数据校正，提高了基础数据的精度；其次，基于分年龄净入园率预测 2021—2035 年在园规模，弥补了传统方法中依赖毛入园率指标造成的低估现象；最后，将托育和学前教育统筹考虑，对 2023 年以后适龄人口减少带来的幼儿园学位空置做出超前规划。但是作为预测研究，本文也不可避免地带有一些局限性。特别是 0—6 岁阶段，在年龄结构跨度大、托育需求不明等情况下，预测研究需要借助多方面的假定，但部分假定目前还缺乏充分的文献支持。<sup>①</sup> 在未来，需要加强 0—6 岁整合视角的预测研究，特别是

---

<sup>①</sup> 比如，关于 2 岁及以下和 6 岁及以上儿童在园规模的预测部分假定；关于公办园举办托班的比例假定；关于民办幼儿园转为托育机构的比例假定，等等。

有关托育参与率、公办园托班率方面的研究，方能为进一步精准预测幼儿园托育和学前教育服务能力提供更加坚实的数据基础。

### [参考文献]

- 高琛卓、杨雪燕、井文，2020：《城市父母对0~3岁婴幼儿托育服务的需求偏好——基于选择实验法的实证分析》，《人口研究》第1期。
- 贺丹、庄亚儿、杨胜慧，2021：《婴幼儿托育：家庭需求与机构供给》，《人口与社会》第4期。
- 洪秀敏、罗丽，2012：《公平视域下我国城乡学前教育发展差异分析》，《教育学报》第5期。
- 洪秀敏、马群，2017：《“全面二孩”政策与北京市学前教育资源需求》，《北京师范大学学报(社会科学版)》第1期。
- 洪秀敏、陶鑫萌、李汉东，2021：《“全面二孩”政策下托育服务资源需求规模预测——基于对2020—2035年城乡0~3岁婴幼儿人口的估算》，《学前教育研究》第2期。
- 洪秀敏、朱文婷、陶鑫萌，2019：《新时代托育服务的供需矛盾与对策——基于青年家庭获得感和需求的Kano模型分析》，《人口与社会》第6期。
- 胡咏梅、唐一鹏，2022：《2020—2035年我国学前教育经费投入与配置预测——基于与学前教育投入收益高的OECD国家的比较研究》，《首都师范大学学报(社会科学版)》第4期。
- 李芳、祝贺、姜勇，2020：《我国学前教育财政投入的特征与对策研究——基于国际比较的视角》，《教育学报》第1期。
- 李玲、黄宸、李汉东，2018：《“全面二孩”政策下城乡学前教育资源需求分析》，《教育研究》第4期。
- 李祥云、徐晓，2015：《中国学前教育财政制度重构——从社会福利转向公共服务》，《中南财经政法大学学报》第4期。
- 梁文艳、王玮玮、史艳敏，2014：《人口政策调整后学前教育适龄人口变动趋势与教育需求分析》，《全球教育展望》第9期。
- 庞丽娟，2021：《发展普惠性婴幼儿托育教育服务体系》，《教育研究》第3期。
- 乔锦忠、沈敬轩、李汉东等，2021：《2020—2035年我国义务教育阶段资源配置研究》，《华东师范大学学报(教育科学版)》第12期。
- 王艺芳、姜勇、林瑜阳，2018：《“全面二孩”政策下我国学前教育资源的配置——基于Leslie模型》，《湖南师范大学教育科学学报》第3期。
- 杨顺光、李玲、张兵娟等，2016：《“全面二孩”政策与学前教育资源配置》，《学前教育研究》第8期。
- 杨卫安、岳丹丹，2020：《“十四五”我国学前教育发展目标规划研究》，《教育研究》第5期。

张海峰、黄楹、童连等, 2021:《上海市0~3岁婴幼儿托育服务需求、利用与供给现状研究》,《中国儿童保健杂志》第5期。

张辉蓉、黄媛媛、李玲, 2013:《我国城乡学前教育发展资源需求探析——基于学龄人口预测》,《教育研究》第5期。

## Research on the Integration of Care and Education Service of 0—6 Years Old Children in Kindergartens under the Background of Universal and Economic Pre-primary Education: Forecasting the Scale, Urban-rural Structure and Funding for 2035

TANG Yi-peng

(Faculty of Education, East China Normal University)

**Abstract:** Under the background of universal and economic pre-primary education, the development of kindergartens in China is facing both opportunities and challenges. On the one hand, the scale of school-age children will continue to decline from 2023 to 2035. On the other hand, there is a huge gap in childcare for children aged 2 and below. Based on the data of the 7<sup>th</sup> national population survey, this article uses the method of age-specific net enrollment rate to forecast the main indicators of kindergarten development from 2021 to 2035. The results show that at the end of the “14<sup>th</sup>-five-year” period, the “15<sup>th</sup>-five-year” period and the “16<sup>th</sup>-five-year” period, the scale of kindergartens in China will be reduced to 34.88 million, 31.52 million and 29.08 million respectively, the urbanization rate of kindergarten children will reach 82.14%, 84.60% and 84.03% respectively, and the government spending per child will reach 14762 yuan, 21541 yuan and 30133 yuan respectively. In order to respond to China’s major demand for childcare on the premise of ensuring the universal and economic pre-primary education, this article suggests that on the one hand, we should fully tap the existing potential of kindergartens. From 2021 to 2035, the proportion of public kindergartens providing childcare classes should be increased by 5% every year, and 25% of private kindergartens should be converted into childcare centers. On the other hand, we should improve the guarantee mechanism of pre-primary education funds, comprehensively consider the region and family income factors to set the standard of government financial support, and effectively reduce the burden of families on childcare and preschool education expenditure.

**Key words:** universal and economic; kindergarten; childcare; pre-primary education; integration of childcare and early education

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 刘泽云)