



国情教育研究书系

袁振国◎主编

中国学前教育 发展报告 *2012*

刘占兰 等 著



教育科学出版社

ESPH Educational Science Publishing House



国情教育研究书系

袁振国◎主编

中国学前教育 发展报告 2012

刘占兰 等 著

教育科学出版社
· 北京 ·

出版人 所广一
责任编辑 何 艺
版式设计 孙欢欢
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国学前教育发展报告. 2012 / 刘占兰等著. —北京:
教育科学出版社, 2013. 1
(国情教育研究书系)
ISBN 978 - 7 - 5041 - 7232 - 7

I. ①中… II. ①刘… III. ①学前教育—发展—研究
报告—中国—2012 IV. ①G619.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 313145 号

中国学前教育发展报告 2012

ZHONGGUO XUEQIAN JIAOYU FAZHAN BAOGAO 2012

出版发行 **教育科学出版社**

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

邮 编 100101

传 真 010 - 64891796

市场部电话 010 - 64989009

编辑部电话 010 - 64981167

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米 × 239 毫米 16 开

印 张 21.5

字 数 302 千

版 次 2013 年 1 月第 1 版

印 次 2013 年 1 月第 1 次印刷

定 价 65.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

丛书编委会

(按姓氏笔画为序)

于发友	马晓强	王素	王燕	王小飞	方晓东
邓友超	田凤	史习琳	刘芳	刘占兰	刘明堂
刘建丰	刘贵华	刘俊贵	刘晓楠	齐亚琴	孙诚
李东	李晓强	杨九诠	杨润勇	吴键	吴霓
张男星	陈如平	所广一	单志艳	孟万金	袁振国
高宝立	徐长发	黄海鹰	葛都	曾天山	

丛书总序

为打造具有国家水准、国际视野的教育科研成果，更好地服务于办好人民满意的教育，服务于全面建成小康社会，在中央级公益性科研院所基本科研业务费专项基金的支持下，我院系统开展了对国内国际重大教育理论与实践问题的研究，形成了“国情、国视、国菁、国际”四大书系。

“国情”书系以年度发展报告的形式，全面反映我国各级各类教育的成就、经验和挑战，对全国各省、自治区、直辖市教育发展和政策进行区域比较，对我国各级各类教育的发展水平进行国际比较，力求对我国教育的数量、规模、结构、效益和质量做出科学判断。

“国视”书系着眼于社会关注的教育热点问题，着眼于基础性、前瞻性问题，以了解事实、回应关切、提供政策建议为主要目的，探索教育发展规律。

“国菁”书系专门研究大中小学生的生活状态，涉及学校生活、家庭生活、社会生活、网络生活等，通过调查研究，了解当代学生的行为特点和思想情感，为研究如何促进学生的全面发展提供科学依据。

“国际”书系分为著作和译作两类，主要反映国际教育改革动态，回顾国际教育的历史进程，跟踪国际教育的改革动态，把握国际教育的发展趋势。

四大书系既各自独立又相互联系，在保持各书系特点的同时，力求做到：

一、“用数据说话”。数据是研究和决策的基础。四大书系力图建立在数据和事实的基础之上，通过对数据的搜集、提炼、整合、分析，发现问题，探索规律。

二、“通过比较说话”。没有比较就没有鉴别。书系力求通过国别比较、区域比较、类型比较、结构比较，发现真知，提供卓见。

三、“协同创新”。协同创新是提高创新效率和创新水平的战略要求。书系研究调动院内外、系统内外、国内外资源，注重人员交叉、学科交叉、方法交叉，力求有所创新、有所突破。

四大书系的编辑出版是我院全面提高教育科研水平的一项整体努力，也是建设国家一流教育智库的客观要求。在研究和写作过程中，书系得到了相关机构和同仁的大力支持，特别是得到了教育部相关司局及有关部委的大力支持，在此一并致谢！我们将以此为起点，不懈努力，为推动中国教育事业在新的历史起点上向前发展发挥不可替代的作用。

编者

2012年12月

目 录

CONTENTS

前 言 / 1

- 一、研究的基本思路和主要方法 / 001
- 二、研究的主要特点 / 006
- 三、研究的主要结论 / 007

第一章 中国学前教育事业发展概况 / 015

- 一、学前教育普及情况 / 015
- 二、幼儿园格局与发展状况 / 024
- 三、学前教育投入状况 / 038
- 四、幼儿园师资队伍状况 / 045
- 五、幼儿园办园条件 / 053

第二章 中国各地区学前教育事业发展状况比较 / 062

- 一、各省份学前教育事业发展状况 / 062
- 二、东中西部学前教育发展比较 / 095
- 三、城乡学前教育发展比较 / 114
- 四、各地区学前教育发展综合水平分析 / 131

第三章	中国与世界各主要国家学前教育比较 / 151
一、	中国与 OECD 国家学前教育发展的比较 / 152
二、	九个人口大国中的中国学前教育 / 177
三、	中国学前教育在金砖四国中的位置及与其他经济体的比较 / 192
第四章	《教育规划纲要》颁布以来我国学前教育的政策框架与地方经验 / 208
一、	学前教育发展的国家政策 / 209
二、	发展学前教育的地方经验研究 / 232
第五章	中国学前教育发展的成就与挑战 / 301
一、	我国学前教育进入跨越式发展的新阶段 / 301
二、	我国学前教育发展仍然存在的突出问题与对策 / 308
	后记 / 335

〔前 言〕

进入新世纪以来，我国学前教育取得了长足发展，普及程度逐步提高。但就总体而言，政府对学前教育投入不足、重视不够，学前教育资源短缺，城乡发展差异大，师资队伍不健全，体制机制不完善等问题日益凸显，严重制约着我国学前教育的发展速度和质量提升。幼儿园总量不足、符合百姓期望的质量优良且价格合理的幼儿园短缺使近年来“入园难”、“入园贵”问题日益突出，学前教育已成为百姓关心的重大教育问题之一。为了破解学前教育发展的难题，2010年以来国家和地方出台了一系列政策措施，制定和全面实施了学前教育三年行动计划，我国学前教育迎来了快速发展的新时期。

在当前我国学前教育发展从缓慢到加速、从平稳到跨越转变的历史时期，积极而客观理性地分析过去10年我国学前教育的发展历程，深入而全面细致地研究影响学前教育事业发展的关键因素，才能承前启后，看清脚下的道路，迈出更加快速而坚实的步伐。

一、研究的基本思路和主要方法

本研究以数据和证据为基础，以核心指标为纽带，以国情和国际为视角，全面客观地描述和分析我国学前教育的发展状况与面临的挑战。

（一）研究的基本思路

本研究以实证研究、国际比较和政策分析为主要研究方法。具体运用数据统计分析描述我国学前教育发展的现状与问题，运用案例研究的方法描述我国学前教育的地方性探索和经验，运用比较研究的方法比较分析我国学前教育在国际中的地位和水平，运用政策分析的方法预测我国学前教育发展的基本走向和面临的挑战。

本研究选取反映学前教育发展的具有典型意义的核心指标，并以此为纽带，纵向地分析 2001—2010 年 10 年间尤其是 2005—2010 年我国学前教育事业发展的历程与进展，横向地比较我国与世界各主要国家和经济体学前教育的发展水平及差距，客观地呈现和分析 2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》（以下简称《教育规划纲要》）颁布以来我国学前教育发展的政策框架，学前教育三年行动计划制定和实施以来的重大举措，取得的重要成就和突破性进展，以及仍然面临的突出问题，清醒地认识现状，科学地预测未来。

（二）研究的核心指标和主要内容框架

本研究选取了五项具有典型意义的核心指标作为描述学前教育发展的重要指标，分别是学前教育普及程度、幼儿园格局、学前教育投入、幼儿园师资队伍状况和办园条件。每项指标又分为若干个子指标，以深入细致地反映该指标的内涵变化。各项指标的具体内容如下。

1. 学前教育普及程度：入园率（学前三年和一年毛入园率）、园所数量与规模、班级数量与规模、在园儿童数。
2. 幼儿园格局：四类幼儿园（教育部门办园、集体办园、民办园和其他部门办园）的格局、公办园和民办园的比例。
3. 学前教育投入：学前教育经费总量、学前教育经费的相对量（财政性学前教育投入、预算内学前教育投入）、经费投入渠道、生均学前教育经费。
4. 幼儿园师资队伍状况：师资队伍总量、师资队伍学历结构、师资队

伍职称结构、师幼比。这四项指标又分别从专任教师、四种类型幼儿园比例、公办园与民办园等不同的角度进行了统计比较和分析。

5. 办园条件：幼儿园占地面积和建筑面积、幼儿园各种用房、幼儿园户外活动场地和教学资源。

本书前三章对2001—2010年我国学前教育事业发展总体状况和分地区学前教育状况的描述，均以上述五大类指标的分析为基础。为了更好地分析我国学前教育发展在世界中的位置，本研究也使用了上述五类核心指标中的前四类指标（办园条件无法获得相应的国际比较数据），将我国学前教育的发展与OECD国家进行分析比较，并将我国学前教育的发展置于九个发展中人口大国和金砖四国之中进行分析比较。此外，还根据可得的数据将我国学前教育的发展与世界平均水平、发达国家、转型国家、发展中国家进行了比较分析，以期更全面地在国际视野中了解中国学前教育发展所处的地位和水平。

本书第四章重点呈现和分析《教育规划纲要》颁布以来国家出台的一系列促进学前教育发展的政策文件，分析国家层面的学前教育政策框架，学前教育发展的战略目标、性质定位和基本方向，发展学前教育的具体措施和各级政府发展学前教育的职责，以及制定和实施学前教育三年行动计划的重大举措。本章还选取了七个典型案例，说明了在国家政策框架下，各地在构建公益普惠的学前教育发展模式和创新体制机制方面的探索。

本书第五章用典型的数据和证据描述了《教育规划纲要》颁布以来特别是学前教育三年行动计划实施以来，我国学前教育实现的跨越发展和取得的突出成就，并分析了当前和今后一个时期仍然面临的突出问题。

（三）主要推进方式

本报告以专题研究为基础，并在专题研究获得全面深入的研究数据资料基础上进行全面分析提炼，形成研究报告。研究共分三个专题展开。

专题一是我国学前教育发展的现状研究。重点收集有关五大类核心指标的相关数据资料，从国家总体层面和地区层面分别对我国学前教育发展的现状进行研究。

在国家总体层面，全面分析了我国学前一年和学前三年教育的普及情况、四类园的比例变化以及公办园与民办园的格局变化、学前教育投入总量与相对量的变化以及生均经费的变化、幼儿园教师数量与专业水平的发展以及师幼比的变化，比较深入、系统、全面地反映了我国学前教育近 10 年的发展变化与基本现状。

我国学前教育发展的分地区比较是本研究在相关研究基础上的新探索。本研究不仅用五大类核心指标对 30 个省份^①的学前教育状况进行了比较深入细致的描述分析，而且根据国家统计局 2011 年的区域划分标准^②对我国东中西部地区的学前教育发展状况进行了分析比较。此外，还对各省份城乡学前教育发展状况进行了对比分析。本研究创造性地构建了我国地区学前教育发展综合水平分析框架和分析方法，根据可得的具有典型意义的的数据进行了 30 个省份学前教育综合发展指数的计算，并尝试对 30 个省份的学前教育发展水平进行了比较。

专题二是国际比较研究。这一专题研究以以往的分国别研究为基础，在充分掌握各国数据资料的基础上，选取具有典型意义的、可分析考量我国学前教育发展水平的四类核心指标进行比较分析。最重要的目的不是为了比较各国的长短优劣，而是将我国学前教育发展的各项指标置于国际视野之下进行比较研究，重点考察我国学前教育发展的各项指标在世界各重要组织尤其是经济体中的位置，以期真实客观地反映我国学前教育在世界中的地位与水平，发现差距与问题。当然，由于数据有限，有些结论是相对的或参考性的，但这种尝试是必要的也是特别有意义的。

专题三是我国学前教育发展的新政策体系研究。这一专题研究分为三项主要内容：一是分析研究 2010 年《教育规划纲要》颁布以来我国学前

① 本报告研究范围主要涉及中国大陆地区，不含港澳台地区。西藏由于数据不全，不在排名之列。

② 根据国家统计局的划分标准，东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南 11 个省（直辖市），中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南 8 个省，西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 12 个省（自治区、直辖市）。

教育出台的一系列政策文件及其所呈现的政策框架，学前教育发展的战略目标、基本方向与路径、重大战略举措等。二是比较分析《教育规划纲要》和2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（以下简称学前教育“国十条”）颁布实施以来，特别是学前教育三年行动计划研制和实施以来学前教育的重大进展和突出成就。三是思考研究未来的挑战，重点分析在新的政策框架和新的发展形势下，我国学前教育当前和今后一个时期仍然面临的突出问题，并在分析原因和现状的基础上，提出相应的对策和建议。

专题四是我国学前教育发展的地方经验研究。长期以来，我国学前教育以地方为主的管理和运作方式使各地学前教育呈现出多元发展的态势。然而，随着《教育规划纲要》的颁布、学前教育“国十条”的出台以及各地方学前教育三年行动计划的制定与实施，符合国家政策体系和具有地方特点的创造性经验不断浮现。本研究正是在这样的形势下深入研究一些可以推广借鉴的成功经验。地方经验的研究以案例研究的形式展开。为了反映个案经验的全貌，本研究呈现的主要内容包括五个方面，即地区社会经济、人口状况和文化背景，政策框架体系，具体措施举措，已经取得的成效，以及推广应用的条件。这一研究既为各地学习借鉴提供了全方位的信息，避免机械照搬和盲目使用，也为地方经验向国家政策的提升提供了全新的依据。

（四）研究中遇到的突出问题

研究中首先遇到的突出问题是我国学前教育发展的相关数据不完善，如分省数据比较缺乏。除财政投入外，各省份的入园率、不同部门办幼儿园的数量等基础数据都没有公开发表，而且在各省份教育部门的官方网站上都缺乏相关的数据信息，致使一些有价值的分析研究无法进行。

数据的统计口径不一致也是一个比较突出的问题。不同统计年鉴对相同内涵的信息统计结果存在着不同程度的出入。因此，健全我国学前教育事业发展的数据统计系统，及时准确地公开发表相关统计数据信息非常紧迫。

二、研究的主要特点

本研究具有本系列报告的共同特点，即客观性、真实性和国际视野。《中国学前教育发展报告 2012》作为中国教育科学研究院集体推出的研究成果，与 2010 年出版的《中国学前教育发展战略研究》的相关数据具有很强的一致性和衔接性，还可以进行相关的比较研究。由于本研究所用统计数据的时间节点是 2010 年，因此，本研究也可作为学前教育三年行动计划效果评估的前期基础性起始数据，今后可与 2013 年学前教育三年行动计划结束时的数据进行比较分析，对全国及各省份学前教育三年行动计划进行终结性评估，全面分析和评价学前教育三年行动计划的实施效果。

（一）数据力求真实

本研究的基础数据主要来源于《中国教育统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》、《全国教育事业发展统计公报》、《全国教育事业发展简明统计分析》以及国家和地方政府的官方网站等。本研究在图表中呈现的数据都是由基础数据转化而来，是依据这些基础数据进行归类统计、计算和比较分析的结果。

本研究以 2000—2010 年的数据为主。由于研究内容和说明问题的需要，个别数据时间略早或略晚 1—3 年。相对而言，国内数据比较整齐，国际数据由于来源有限而略有参差，但均已做了特别说明，以便审慎地使用和得出结论。

（二）证据确保客观

本书第二章对 30 个省份学前教育发展综合水平的排名进行了特别的说明（参见第二章第四部分）。尽管数据客观，但指标数量有限而且有个别替代性指标，因此排名仅是一种探索尝试和学术研究，不代表官方意见。

本书第四章所选取的具有典型意义的地方经验以案例的形式呈现，参

与案例收集和撰写的人员均为当地的或进行过实地考察的专家学者。这一章所列举的地方政策、实际举措、数据资料均经过了地方相关部门的审核或转引自各地方政府官方网站及相关研究结果的公开信息。评论性的观点仅代表学术观点，不代表官方意见。

（三）国家政策引领

2010年以来，国家相继出台的一系列有关学前教育发展的政策文件，明确了我国学前教育今后的发展方向和工作重点。《教育规划纲要》的颁布和国务院常务会议为破解“入园难”问题提出的学前教育“国五条”、“国十条”，全国学前教育工作电视电话会议的召开，清晰地描绘了我国学前教育未来10年的发展蓝图：建立覆盖城乡的学前教育公共服务体系，大力发展普及普惠的学前教育。因此，本研究在构建研究框架、选择核心指标、判断典型地方经验时，也依循了这些国家政策。

三、研究的主要结论

本研究显示：2000—2010年的10年间，我国学前教育事业持续发展但速度缓慢，无论从国民需求来看还是从国际视野来看，我国学前教育资源仍然总体不足，公共资源尤其短缺；国内地区之间、省际和省域内的差距不断加大；虽然在九个人口大国中居于中间水平，但在金砖四国中及与OECD国家相比，普及程度、财政投入和公共资源等各项发展指标都还处于较低水平。

（一）学前教育事业持续发展，但资源总体不足，公共资源尤其短缺

2000—2010年10年间，我国幼儿园总数、班级数、在园儿童数不断增加，入园率以平均每年2—3个百分点的速度不断增长。应该说，我国学前教育事业在经历了20世纪90年代中后期的大幅度滑坡之后，进入了稳定缓慢增长的时期。

但总体而言，学前教育资源仍然不足。2010年我国学前三年毛入园率为56.6%，学前一年受教育率为75%左右，农村的相应比例更低。这就意味着仍有两成半的适龄学前儿童不能接受学前一年教育，四成多的幼儿不能接受学前三年教育。这种学前教育的普及程度所反映出的学前教育总量与城乡广大民众日益增长的让孩子尽早接受学前教育的迫切需求不协调，供需缺口很大，总量严重不足。

自2003年民办园开始急剧增长以来，民办园的园所数量在2004年就超过了公办园且继续快速增长，2010年已经占到68%的比例。不仅如此，民办园一直以来规模小、在园儿童数少的格局也被打破，2010年民办园和公办园在园儿童数已经基本形成了各占一半的格局。民办园“自定价、备案制”的收费体制致使有质量的民办园价格昂贵，收费低、质量差的民办园少有人问津。因此，广大民众对价格合理、有质量保证的公办幼儿园趋之若鹜，这使得在数量上占比不到1/3的公办园供不应求，更加剧了公办学前教育资源短缺的局面。

2010年7月《教育规划纲要》和11月学前教育“国十条”颁布以来，学前教育资源增加迅速，2011年学前三年的入园率已经达到62.3%，比2010年增长了5.7个百分点，比2009年增长了11.4个百分点。在园幼儿人数2010—2011两年的增长达到766万人，超过了此前10年增长量总和的两倍多。学前教育三年行动计划制定和实施以来，中央和地方各级政府加大了财政投入力度，面向大众提供普惠性服务的公办园和民办园得到了有力扶持，公益普惠的学前教育资源迅速增加，“入园难”、“入园贵”问题得到明显缓解。但总体上，学前教育资源仍然短缺，公共资源尤其短缺的局面还没有得到根本的扭转。

（二）学前教育发展的区域差异巨大，中部凹陷，县镇相对滞后

以2001—2010年为考察时间段的分析研究可见，尽管东中西部学前教育事业都有不同程度的发展，但相比较而言，东部学前教育发展水平较高，西部学前教育发展较快，而中部学前教育发展比较缓慢。从入园率的平均水平来看，尽管当前中部比西部高3个百分点，但西部发展的势头和

速度更加强劲，而中部与东部相比更是形成了28个百分点的巨大落差。

进一步分析发现，当前中部各省份的民办园比例最高，无论是民办园所数量还是在园儿童数的比例都高于东西部；中部学前教育的投入也明显落后于东西部，学前教育总体投入占教育总投入的比例、财政性学前教育投入占财政性教育投入的比例、预算内学前教育经费占预算内教育经费的比例以及各项生均教育经费明显地低于东西部，成为“V”形的低端。与2005年相比较，2010年中部学前教育发展的多项核心指标都明显地滞后于东西部，仅专任教师专科以上学历比例的增长率就比东部和西部低10—15个百分点。未评职称的教师比例中部最高，而且增长最快。

从2005—2010年5年间城乡学前教育的发展状况来看，县镇的幼儿园数量发展最快，5年间增长了39.2%，远大于城市7.65%和农村18.88%的增幅。目前县镇在园儿童数也占到了33.93%的比例，而且以每年14%的增幅快速增长，远大于城市6.44%和农村3.88%的增幅。然而进一步分析还发现，相对于城市和农村而言，县镇的办园条件改善比较缓慢，教师队伍中专科以上学历教师比例的增长也最慢。因此，县镇学前教育的发展已经明显地滞后。

2010年的数据显示，中部地区整体及中部各省份学前教育的发展已经在多方面落后，县镇学前教育的快速发展也将面临诸多的挑战。为了避免形成学前教育事业发展新的区域性凹陷，国家必须关注和加大扶持力度，促进中部和东西部地区的协调发展，促进县镇和城市与农村地区的同步提高。

自2011年9月财政部、教育部下发《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》，以及相应的4大类7个项目重点支持中西部地区和东部困难地区发展学前教育以来，在中央财政支持和国家项目的引领下，广大中西部地区和全国农村地区以乡镇中心园建设为着力点，推动学前教育迅速发展。但区域性凹陷以及城镇化进程中出现的流动儿童和留守儿童问题仍需加大关注的力度。

（三）学前教育发展的地方性实践和探索活跃，但地方性差别显著

学前教育的发展多年来具有地方依赖性，在很大程度上取决于地方政