



国情教育研究书系

田慧生◎主编 曾天山◎副主编

中国学前教育 发展报告 2013

中国学前教育发展报告课题组 著



教育科学出版社



国情教育研究书系

田慧生◎主编 曾天山◎副主编

中国学前教育 发展报告 2013

中国学前教育发展报告课题组 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 叶小峰

图书在版编目 (CIP) 数据

中国学前教育发展报告. 2013 / 中国学前教育发展
报告课题组著. —北京: 教育科学出版社, 2015. 6

(国情教育研究书系)

ISBN 978-7-5041-9582-1

I. ①中… II. ①中… III. ①学前教育—发展—研究
报告—中国—2013 IV. ①G619.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 127303 号

中国学前教育发展报告 2013

ZHONGGUO XUEQIAN JIAOYU FAZHAN BAOGAO 2013

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

市场部电话 010-64989009

邮 编 100101

编辑部电话 010-64981167

传 真 010-64891796

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 保定市市中画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

版 次 2015 年 6 月第 1 版

印 张 15.75

印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

字 数 213 千

定 价 48.00 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，我院开展了对国内外重大教育理论与现实问题的系统研究，形成了“国情、国视、国菁、国际”四大书系。

“国情”教育研究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，力求对我国教育的规模、结构、质量和效益做出科学判断。

“国视”教育研究书系聚焦社会关注的教育热点难点，着眼于基础性、长远性、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”教育调研书系专门研究大中小学生的学习生活状态，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，了解当代学生的思想情感和行为特点，为研究如何促进学生的身心健康发展提供科学依据。

“国际”教育研究书系分为著作和译作两类，主要反映国际教育改革发展动态，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、“从事实切入”。“事实”是“事件真实的情形”，是在过去和现在被验证且中立的信息。在科学研究中，事实是指可证明的概念，是研究的起点。客观的事实是逻辑的基础和内容，逻辑是事实的理论再现。从实际对象出发，从实际情况出发，能够提高研究问题的针对性和实效性。

二、“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。

三、“做比较分析”。没有比较就没有鉴别。四大书系力求通过国别比较、区域比较、类型比较、结构比较，找到差距，发现真知，提供卓见。

四、“搞协同创新”。协同创新是提高创新效率和创新水平的战略要求。四大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。

五、“靠政策影响”。建言献策是智库研究的最终目的。四大书系以教育公共政策为研究对象，以影响政府决策为研究目标，以公共利益为研究导向，以社会责任为研究准则，建可信之言，献可行之策。

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。在研究和编写过程中，书系得到了相关机构和同仁，特别是教育部相关司局及有关部委的大力支持，前期成果也受到了广大读者的欢迎，在此一并致谢！我们将以此为起点，不懈努力，加快中国特色新型智库建设，为推动中国教育事业科学发展发挥不可替代的重要作用。

中国教育科学研究院
2014年11月

目 录

CONTENTS

前 言 / 001

第一章 中国学前教育事业发展概况 / 006

- 一、学前教育普及情况 / 006
- 二、幼儿园格局与发展状况 / 015
- 三、学前教育投入状况 / 032
- 四、幼儿园师资队伍状况 / 038
- 五、幼儿园办园条件 / 048

第二章 中国学前教育综合发展水平分析 / 056

- 一、中国学前教育综合发展水平的变化趋势 / 057
- 二、中国学前教育综合发展水平的地区比较 / 059
- 三、各省份学前教育综合发展水平比较 / 070
- 四、经济发展对学前教育发展的影响 / 081

第三章 中国与世界各主要国家学前教育发展水平比较 / 087

- 一、中国与 OECD 成员国学前教育发展水平比较 / 087
- 二、中国与部分相关国家学前教育发展水平比较 / 097
- 三、世界各国学前教育综合发展水平与排名比较 / 106
- 四、“强势开端”项目及其启示 / 129

第四章 中国学前教育专题调研 / 142

- 一、贫困县幼儿园基本环境质量状况调查 / 142
- 二、贫困县幼儿园教师教育能力现状调查 / 152
- 三、0—3岁婴幼儿参与早期教育现状调查 / 162
- 四、幼小衔接教育现状调查 / 171
- 五、儿童入学准备现状调查 / 183

第五章 中国学前教育热点问题研究 / 190

- 一、促进学前教育公平 / 190
- 二、加强教师队伍建设 / 205
- 三、提高保教质量 / 217

第六章 中国学前教育发展的主要成就与政策建议 / 229

- 一、学前教育发展的主要成就与经验 / 229
- 二、学前教育发展的政策建议 / 235

后 记 / 242

前言

近年来，我国学前教育事业迎来了快速发展的新时期。2010年前后，随着《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》）的研制和出台，特别是学前教育三年行动计划为推进，长期以来制约我国学前教育发展的许多瓶颈问题有了根本性的突破，学前教育的普及程度迅速提高，学前教育投入特别是财政性投入明显增加，建设师资队伍和提高保教质量的政策体系基本建立，入园难、入园贵的问题明显缓解，我国学前教育的发展水平与世界各主要国家相比也有了明显的提高。

当前，我国学前教育的发展状况既是历史不断积累的结果，更是新时期跨越式发展的成就。为了全面、系统、及时地反映我国学前教育的发展变化，《中国学前教育发展报告2013》在注重与《中国学前教育发展报告2012》的连续与衔接的同时，力求在多方面有所突破。本报告及其相关研究也得出了一些具有重要启示意义的结论。

本报告具有五个突出特点：

第一，事业发展阶段的回溯与延展。我国学前教育的发展经历了曲折的历程，回顾改革开放以来我国学前教育所走过的道路，对我们继往开来，保持学前教育科学快速发展的强劲势头具有重要的意义。本报告在第一章描述我国学前教育事业发展概况时，在关键指标和重要数据上不仅与2012年的报告保持一致，而且将时间推移至改革开放启动之时，分析改革开放以来我国学前教育事业的发展状况与历程。在分析比对中，我们能够清楚地看到学前教育走过的发展道路、采取的发展模式和体制机制以及所带来的发展结果，避免未来在学前教育事业的发展中走弯路或回头路，确保能够选择正确的方向，采取有效的措施一路前行，健康发展。

第二，区域发展的综合性指数化分析。我国幅员辽阔，地区差异巨大。学前教育发展也呈现出巨大的区域差异和省际差异。本报告沿用2012年报告中学前教育综合发展水平指数分析的方法，对我国各省份以及东中西部地区学前教育发展水平进行分析，并特别就2008年以来各省份、各地区各年度的学前教育发展水平进行了综合分析和发展指数计算，以期深入细致地反映各省份、各地区学前教育综合水平和各项指数的变化趋势，客观呈现学前教育三年行动计划的推进情况和取得的初步成效。

第三，各国综合排名比较与相近案例分析。在本报告的国际比较部分，学前教育入园率、公立幼儿园比例、财政性学前教育投入、学前师资队伍四项重要指标分析与2012年的报告一脉相承，而且本报告还就各国近年来学前教育的发展变化情况进行了比较，增加了两部分特别重要的新内容：一是各国学前教育发展的综合水平和排名比较，二是对“强势开端”（Starting Strong）项目^①三份报告中的国家政策的案例分析，以期为我国连续实施学前教育三年行动计划提供借鉴。

第四，热点问题研究与发展难题破解。学前教育阶段的特殊性决定了学前教育的普及与学前教育的公平紧密相关，学前教育的普及必须以质量提高为前提和基础，而教师队伍的建设又是保证学前教育质量的关键要素。因此，促进学前教育公平、加强教师队伍建设和提高保教质量是当前学前教育的三大热点问题。本报告对这三大问题进行政策分析和现实问题分析，并根据典型的地方经验提出了初步的政策建议。

第五，实地专题调研与突出问题分析。本报告在课题研究过程中进行了西部五个国家级贫困县教育环境和教师专业能力、东部三省幼小衔接质量以及0—3岁早期教育状况的专题调研，获得了较大样本的数据和现场资料。这三项专题研究深入地揭示了农村贫困地区学前教育质量、幼小衔接、0—3岁早期教育的突出问题，并提出了解决这些问题的思路 and 措施。

^① “强势开端”项目是经济合作与发展组织（OECD）发起的一项学前教育国际比较研究项目，详细情况请参见本书第三章第四部分。

本报告得出了四项主要结论：

结论一：我国学前教育基本公共服务体系已见雏形，但实践形态正在形成和探索之中，普惠性资源短缺成为首要制约因素。

2010年《教育规划纲要》和《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”）以及其他相关政策的出台，已经构建了我国覆盖城乡的学前教育基本公共服务体系的框架，经过2011—2013年学前三年行动计划的制定与实施、十几项改革项目的探索与实践，政府主导、公办民办共同发展、普及与质量兼顾的发展局面已经基本形成，入园难、入园贵的情况明显缓解。但我们通过数据分析和调研发现，学前教育公共资源的增加特别是公办幼儿园的发展和各级财政的持续投入面临很多困难，引导民办幼儿园提供普惠性服务的政策措施难以落实，普惠性资源的增加成为重点和难点问题。

结论二：我国学前教育发展的差异巨大，推进学前教育公平的进程刚刚开始，中部地区明显凹陷，贫困地区已成为低谷。

本研究发现，东中西部地区之间、城乡之间、各省份之间甚至是同一省市的区县之间，政府对学前教育的重视程度、学前教育的普及程度、财政投入的力度等各个方面都具有显著的差异，甚至在不同类型的幼儿园之间，办园条件、师资队伍和保教质量等方面也都存在巨大的差异。促进学前教育公平任重而道远，面临着多方面的挑战。本研究通过对东中西部地区学前教育综合发展水平的深入分析发现，中部地区已经明显地出现公办园比例、财政性投入比例过低的状况，公办园、财政性投入这两项学前教育基本公共服务体系核心要素的短缺，将极大地制约学前教育的公益普惠性发展。本研究还发现，广大农村地区特别是边远贫困地区，是我国学前教育发展的重点和难点。对学前教育三年行动计划推进结果的综合分析显示，“地方先行，中央奖补”的原则使得经济条件较好、对学前教育投入多的地区获得了各级财政特别是中央政府比较多的支持，而那些真正贫困、无法先行投入的地区成为学前教育事业发展中的巨大凹陷和低谷。对于这些地区，需要调整政策措施，通过填平补齐使其获得基本的发展。

结论三：我国学前教育的国际地位仍然很低，学前教育的可获得性、支付能力和教育质量需要大幅提升，分析借鉴国际成功经验十分必要。

从国际相关经验来看，各国政府均高度重视学前教育的发展，并将其与公民的人生发展和后继学习进行系统规划和整体考虑，通过提高或保持对学前教育的投入水平和公立学前教育机构的比例，实施具有重要意义的推进计划，全面促进学前教育的普及和质量提高。比较近年来我国与主要 OECD 国家、其他人口大国及周边国家学前教育的发展水平，能够明显看到我国在入园率和财政投入等方面的增长，但在 2012 年公布的名为《优质起跑》的 45 国学前教育发展水平评估比较与排名中，中国总分列第 42 位（倒数第 4），其中学前教育的可获得性和质量排在第 41 位，而支付能力则排倒数第 1。可以说，在 45 国中，我国的幼儿园是最贵的，入园机会是很少的，质量是很差的。国际经验证实，我国还要积极提高公立幼儿园的比例，不能仅靠引导占比较大的民办园来提供普惠性服务。OECD 早教项目组发布的“强势开端”项目阶段 I 到阶段 III 的分阶段研究报告，以及学前教育发展的政策要点与发展框架推进告诉我们，以我国当前的入园率、办园体制与格局，合并考虑财政投入与教师队伍的编制因素，我国学前教育要达到世界中等水平至少还需要两个阶段 6 年时间的持续推进和整体拉动。

结论四：我国学前教育质量保障的政策体系已经形成，但实践探索和全面实施仍需要时间，农村贫困地区的质量问题十分突出。

我国学前教育的发展采取了“边普及，边提高”的发展思路。近年来，在加快学前教育普及的同时，也特别重视学前教育质量的提高。2010 年以来，教育部陆续出台了一系列有关学前教育质量的文件，并组织了国家层面的科学保教宣传活动，特别是《幼儿园教师专业标准（试行）》和《3—6 岁儿童学习与发展指南》的颁布以及国家级培训和实验区试点工作的部署，拉开了质量提高的序幕，初步形成了质量保障的政策体系。但是，由于长期积累形成的体制机制问题，广大农村地区特别是贫困地区的学前教育质量问题十分严重，教师素质普遍较低，办园条件普遍较差，不符合幼儿身心发展规律和特点的做法普遍存在。因此，普遍提高农村地区

幼儿园（班）特别是新建幼儿园（班）的办园条件、保教质量和师资素质，是当前和今后一个时期的迫切需要和重点任务。

本报告的完成有赖于坚实的研究基础。在报告研制之初，课题组开展了三个专题研究：一是“我国学前教育事业发展现状与综合水平研究”，旨在通过数据和证据描述与分析我国学前教育发展的过程、水平和地区差异，并特别收集了新中国成立以来我国学前教育事业发展的珍贵数据；二是“我国与世界各主要国家学前教育的比较研究”，旨在通过研究数据和分析典型政策，客观判断我国学前教育事业的发展水平和政策走向，借鉴有益的重要国际经验；三是“近年来我国学前教育的热点问题和新政分析”，并结合地方性新探索新经验提出政策完善和落实的路径与措施；四是“聚焦教育质量的专题调研”，包括贫困地区幼儿园教育质量与教师教育能力、幼小衔接与入学准备的质量、0—3岁早教机构的教养质量等主要内容。大量真实、珍贵的数据和证据，保证了本报告内容的科学性，同时，研究方法和思路的创新保证了研究的学术性和前瞻性。

近期，教育部、国家发改委、财政部联合印发了《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》，各级政府将围绕“扩大总量、调整结构、健全机制、提升质量”的重点任务，进一步深入推进学前教育的改革发展，我国学前教育将进入新的发展阶段，学前教育的明天会更好。

第一章

中国学前教育事业发展概况

《教育规划纲要》颁布实施以来，特别是经过学前教育三年行动计划的推进，我国学前教育事业实现了跨越式发展。全国学前教育入园率快速提高，办园条件明显改善，教育投入大幅增长，师资队伍建设取得显著成效。本章根据《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》和《全国教育事业发展简明统计分析》等相关统计数据，从学前教育普及情况、幼儿园格局与发展状况、学前教育投入状况、幼儿园师资队伍状况、幼儿园办园条件五个主要方面，对改革开放以来至2013年我国学前教育事业发展变化情况进行了深入具体的分析，以探明我国学前教育发展的现状及改革开放以来的变化过程，为预测我国学前教育的未来趋势和提出发展建议奠定基础。

一、学前教育普及情况

学前教育的普及程度是衡量一个国家或地区学前教育发展水平的主要指标。分析改革开放以来特别是近年来我国学前教育普及状况的发展变化，能更加清楚地了解学前教育政策对事业发展的影响。本部分主要从学前教育普及率、幼儿园园所数、幼儿园班级数和班级规模、幼儿园在园儿

童数等方面,对1978年以来我国学前教育的普及程度进行分析研究。

(一) 学前教育普及率不断提高,近10年来发展较快

本研究通过学前三年毛入园率和小学招生中接受过学前教育的儿童比例两个指标来分析我国学前教育普及率的变化,结果显示,改革开放以来我国学前教育普及程度呈现波浪式增长的趋势。

1. 学前三年毛入园率呈现波浪式增长的趋势,近年来稳步快速提升

改革开放以来,随着我国社会经济和教育的快速发展,学前教育也实现了快速发展,入园率呈现逐渐升高的趋势。从图1-1可以看出,1978年我国学前三年毛入园率只有11.3%,2013年则达到67.5%。1978—1995年,我国学前三年毛入园率稳步提升;随着20世纪90年代全国企事业单位改革的进行,企事业单位集体办园数量不断减少,使得1995—2001年学前三年毛入园率呈现逐渐降低的趋势;2002—2009年,特别是2004年以后,随着《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的实施,民办园数量快速增加,学前三年毛入园率也呈现缓慢提高的趋势;2010年以来,随着《教育规划纲要》的颁布和学前教育三年行动计划的实施,我国学前三年毛入园率呈现快速增长的趋势。

2. 小学招生中接受过学前教育的儿童比例逐年增加,已达到很高的普及程度

图1-2显示,2007—2012年全国小学招生中接受过学前教育的儿童比例逐年增加,到2012年已经达到95.51%,比2007年增加了8.28个百分点。这说明我国绝大部分适龄儿童在上小学以前已经接受过不同程度的正式或非正式的学前教育。具体来说,城市地区小学招生中接受过学前教育的儿童比例6年间一直在95%以上,且还在缓慢上升,2012年已经达到97.91%。农村地区小学招生中接受过学前教育的儿童比例则呈现逐年显著增加的趋势,2012年也达到了94.56%。对比城乡地区小学招生中接受过学前教育的儿童比例变化情况,可以看到,虽然城乡之间还存在着一定的差距,但这种差异呈现出逐渐缩小的趋势。

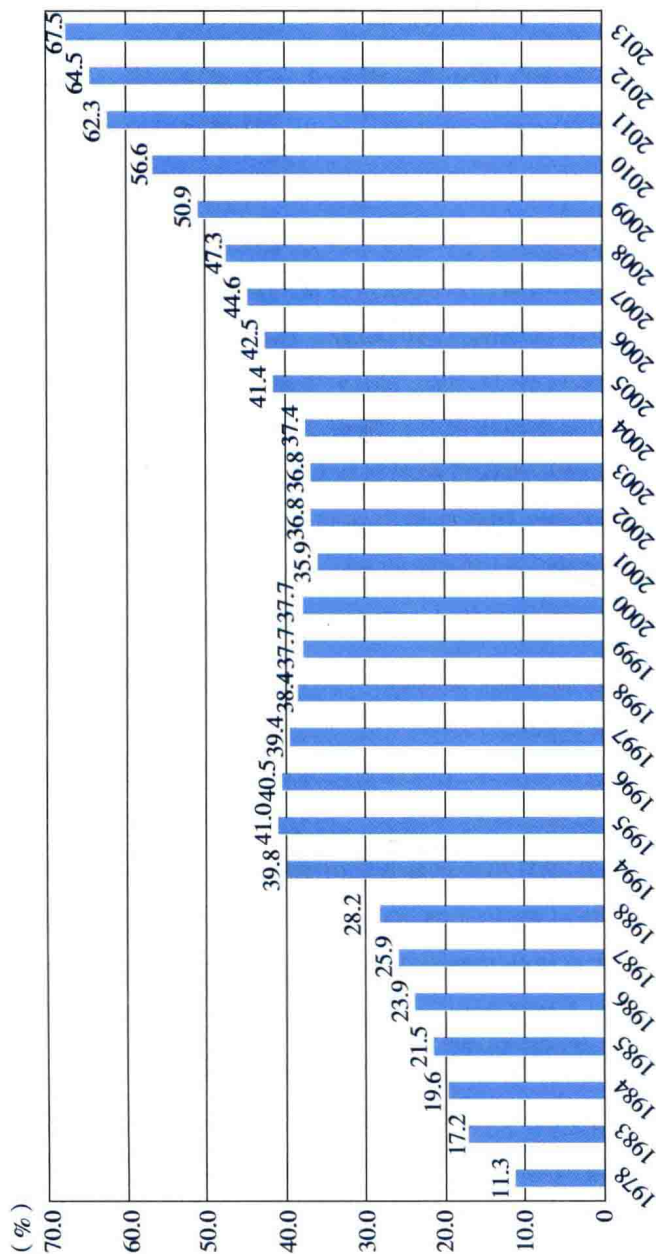


图 1-1 1978—2013 年全国学前三年毛入园率

【数据来源】全国教育事业发展规划统计 [Z]. 2008—2012. 北京：教育部发展规划司，2008—2013；中国学前教育发展战略研究课题组，中国学前教育发展战略研究 [M]. 北京：教育科学出版社，2010.

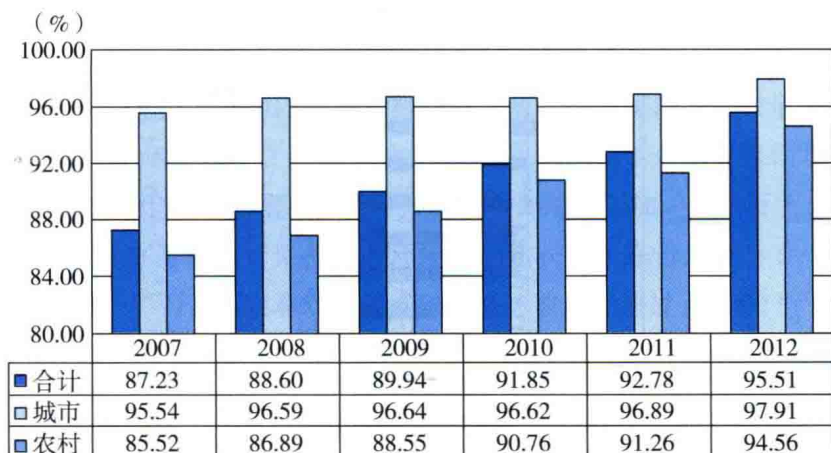


图 1-2 2007—2012 年小学招生中接受过学前教育的儿童比例

【数据来源】全国教育事业发展简明统计分析 [Z]. 2008—2012. 北京：教育部发展规划司，2008—2012；中国教育统计年鉴 [M]. 2007—2012. 北京：人民教育出版社，2008—2013.

（二）幼儿园数量和学前班数量变化趋势不同

改革开放后，幼儿园数量呈现波浪式增多的变化过程，我国中西部地区附设了学前班的学校比例较高。

1. 改革开放以来我国幼儿园数量呈现波浪式增多的趋势

图 1-3 显示，1979—2000 年，由于政策的不断调整，我国幼儿园数量呈现波浪式增多的趋势，但是波动范围和变化幅度不大。需要注意的是，2001 年幼儿园数量与 2000 年相比急剧减少，此后幼儿园数量开始逐年缓慢增多。2003 年以后，随着《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》的颁布实施，我国民办园快速发展，全国幼儿园数量也随之呈现逐年持续增长的趋势。2010 年以后，随着《教育规划纲要》的发布与实施，幼儿园数量快速增加，到 2013 年增加到 19.9 万所，比 2001 年增加了 8.7 万所，13 年间增加了 77.68%。

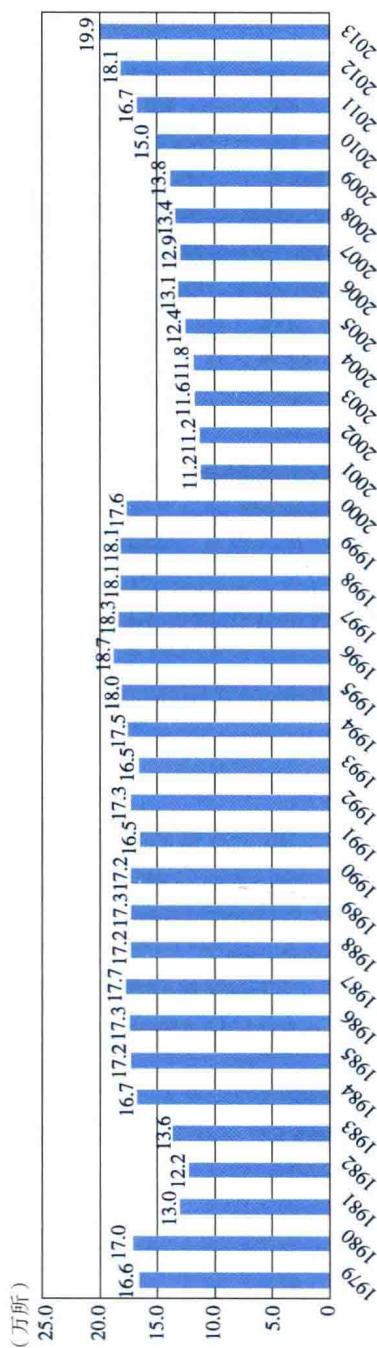


图 1-3 1978—2013 年全国幼儿园数量

【数据来源】中国学前教育研究会，百年中国幼教（1903—2003）[M]，北京：教育科学出版社，2003；中国教育统计年鉴[M]，1978—2012，北京：人民教育出版社，1979—2013。