



ENLIGHTENING
THE FUTURE
OF CHILDREN

POLICY ANALYSIS FOR ESTABLISHING
CHILDCARE SERVICE SYSTEM IN CHINA

点亮未来

构建中国幼有所育政策体系研究

余宇 顾严 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



ENLIGHTENING
THE FUTURE
OF CHILDREN

POLICY ANALYSIS FOR ESTABLISHING
CHILDCARE SERVICE SYSTEM IN CHINA

点亮未来

构建中国幼有所育政策体系研究

余宇 顾严 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

点亮未来——构建中国幼有所育政策体系研究 / 余宇, 顾严, 等著.
北京: 中国发展出版社, 2019.5

ISBN 978-7-5177-0983-1

I . ①点… II . ①余… ②顾… III . ①儿童教育—早期教育—教育政策—
政策体系—研究—中国 IV . ① G619.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 053702 号

书 名: 点亮未来——构建中国幼有所育政策体系研究

著作责任者: 余 宇 顾 严 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0983-1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 14

字 数: 180 千字

版 次: 2019 年 5 月第 1 版

印 次: 2019 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 59.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfzcbbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

“构建中国幼有所育政策体系研究”

课题组

课题负责人

余宇 国务院发展研究中心社会发展研究部调研员、研究员

顾严 中国宏观经济研究院社会发展研究所研究室副主任、研究员

课题组主要成员

曹启挺 长沙民政职业技术学院社会工作学院讲师

王晓莉 北京大学公共卫生学院教授

吴天晨 北京大学公共卫生学院博士研究生

周穗赞 北京大学公共卫生学院博士研究生

引 言

儿童早期发展意义重大

意大利幼儿教育家玛利亚·蒙台梭利 (Maria Montessori) 认为, “人出生后头3年的发展, 在其程度和重要性上, 超过人整个一生中的任何阶段……如果从生命的变化、生命的适应和对外界的征服, 以及所取得的成就来看, 人的功能在0至3岁这一阶段实际上比3岁以后直到死亡的各个阶段的总和还要大, 从这一点上来讲, 我们可以把这3年看作人的一生。儿童是人生的另一极。”中国著名儿童教育家陈鹤琴也提出, “幼稚期(自生至7岁)是人生最重要的一个时期, 什么习惯、言语、技能、思想、态度、情绪都要在此时期打一个基础, 若基础打得不稳固, 那健全的人格就不容易形成了。……幼稚教育从三岁半开始已经太晚了, 不重视幼稚教育, 是国家最大的损失。”简单来说, 儿童早期发展的重要性至少体现在以下三个方面。

儿童个体健康成长的基石。随着脑科学、心理学、社会学和人类学等领域研究的深入与融合, 大量研究结果表明: 0~3岁时期是儿童脑发育的“黄金时期”^①, 是语言、精细动作等发育最快、可塑性最强的“关键期”, 早

^① Shonkoff, J and Phillips, D. (Eds) From Neurons To Neighborhoods: The Science Of Early Childhood Development, Board on Children, Youth, and Families, Committee On Integrating The Science Of Early Childhood Development (2000).

期儿童脑的可塑性最好，存在某些功能发展的最佳发展期，同时也是容易受到干扰的。儿童的早期经历对其之后的认知、情感、健康都有很大的影响。对于那些由于一些遗传因素而处于不利环境的儿童，尤其需要越早进行干预和帮助。研究显示，在产前护理和0~6岁阶段缺乏相应的营养和保健，会影响终生的教育和事业成就^②。

家庭和谐发展的支撑。大量研究表明，多数问题儿童来自不和谐的家庭环境。不良的家庭环境给孩子带来的影响不仅体现在学习、生活、健康等方面，甚至包括情感、个性、品德等多方面。孩子的健康成长能给家庭生活带来快乐，反过来，家庭的关系也直接影响孩子的成长。父母关系融洽能给孩子身心的发展带来积极健康的作用；但是，如果父母关系紧张，孩子的成长得不到良好的家庭氛围，对孩子的性格等方面会带来负面影响。因此，对父母及家庭其他看护人进行儿童营养及护理等方面的指导，有助于引导家长形成科学的抚育方式，从而促进孩子身心的健康发展。

社会发展实现公平的诉求。早期的社会公平理论强调人与人的差别是由于收入的差异造成社会不平等；现代的社会公平理论还强调在此之外的机会不平等造成的社会不平等。家境贫困会带来资源的缺乏，导致儿童无法获得优质教育等资源，从而形成贫困的代际转移。此外，也有可能使那些本身资质聪明却因各种不公平造成的人力资源浪费等。因此，现代社会发展及公平理论要求政府在缩小家庭收入差距和地区差距上做出努力，而且还要求政府从再分配的角度参与人力资本投资，向贫困家庭提供教育和发展机会，缩小社会差距。

有鉴于此，各国对于儿童早期发展的关注度不断加强，且大多根据本国经济社会发展状况采取相应的措施。政府之所以干预儿童早期发展，主

^② 韦钰：“科学研究为早期儿童发展的决策提供支持”，<http://blog.ci123.com/weiyu/entry/383618>（2008）。

要是基于以下三方面的考虑：一是从国家发展出发，缓解社会矛盾；二是从家庭角度出发，帮助女性解决后顾之忧；三是从儿童发展需要出发，构建全纳体系。总之，从各国政府干预背景来看，儿童早期发展服务逐渐从只关注单一的政治或者经济的原因，转向关注人的发展；从排他的有选择性的特定群体的支持到全纳的转变，儿童早期发展服务已成为一项关乎国家与社会发展的重要公共服务，其将带来男女机会平等、劳动力市场、人口、儿童发展、反贫困以及福利改革等诸多社会领域的综合性变革。具体地讲，就是使年幼的子女有人照护，让父母能够安心进入劳动力市场，促进儿童身心健康发展，打破贫困与社会不平等的代际循环，增进未来公民终身学习的能力，形成教育、经济与社会的巨大收益和回报。

正是在这样的背景下，从20世纪八九十年代起，世界各国都把儿童早期发展纳入了政府的公共服务，实施了针对贫困儿童的国家行动。进入21世纪以来，联合国教科文组织(UNESCO)、经济合作与发展组织(OECD)、联合国儿童基金会(UNICEF)等国际组织对一些国家的儿童早期发展政策及效果进行了评估研究，结果表明，儿童早期发展具有巨大的社会效益和经济效益，对处境不利人群提供公平的早期发展机会，是打破贫困代际循环，消除贫困，缩小社会差异的重要社会干预手段。“发展儿童早期教育是在构筑国家财富”“投资儿童早期发展就是投资未来”越来越得到各界的普遍认同。

无论是发展还是投资，除了需要明确科学、专业的服务内容外，更重要的仍在于政策环境的创建、服务的广泛实施以及监测与质量保障等，也就是要回答谁来提供服务、怎么提供服务、如何管理与规范服务等一系列具体问题。可以说，这些都是涉及服务体系如何构建的关键内容。作为一项重要的发展型社会政策，构建儿童早期发展体系，其重要的现实意义在

于有助于保障儿童福利，从源头上提高人口素质。无论父母处于什么样的社会阶层，所有儿童都能得到普惠性的基本的早期发展服务（特别是对于那些处境困难的儿童，从中受益更大，从而保证起点的公平），这为经济持续增长、社会的稳定和公平奠定了基础；而且，这一体系的构建还有助于减轻家庭育儿成本，提高女性劳动参与率，促进性别平等。

从中国当前的现实来看，党的十九大报告提出，要在幼有所育上不断取得新进展；中央经济工作会议部署，要解决好婴幼儿照护和儿童早期教育服务问题。实际上，在中国的政策话语体系中，无论是“幼有所育”还是“婴幼儿照护”或“儿童早期教育”，其本质就是在讨论“儿童早期发展”相关政策及服务问题。当前，80后、90后独生子女群体已成为劳动和生育的主体，面临着工作创业、抚幼养老多重压力。“全面两孩”政策实施以来，人民群众普遍反映生养子女压力大，特别是幼有所育相关服务方面，供给远远难以满足旺盛的需求，大中城市等重点区域、留守儿童等重点人群的矛盾尤为突出。2017年是中国“全面两孩”政策实施的第二年，但相关数据显示，我国出生人口不增反降。这里面既有育龄妇女减少的客观原因，也反映出社会矛盾端口前移，人民群众“生不起、养不起”问题突出，其中，关于0~3岁婴幼儿照料问题的反映尤为普遍。伴随着中国人口发展从控制人口数量为主向调控总量、优化结构和提升素质并举转变，对0~3岁幼有所育的支持，已成为鼓励按政策生育和提升人力资本的重要举措，新时代下有必要下大力补齐幼有所育这一社会领域短板。

内容摘要

党的十九大报告提出，要在幼有所育上不断取得新进展；中央经济工作会议部署，要解决好婴幼儿照护和儿童早期教育服务问题。实际上，在中国的政策话语体系中，无论是“幼有所育”还是“婴幼儿照护”或“儿童早期教育”，其本质就是在讨论“儿童早期发展”相关政策及服务问题。当前，80后、90后独生子女群体已成为劳动和生育的主体，面临着工作创业、抚幼养老多重压力。“全面两孩”政策实施以来，人民群众普遍反映生养子女压力大，特别是幼有所育相关服务方面，供给远远难以满足旺盛的需求，大中城市等重点区域、留守儿童等重点人群的矛盾尤为突出。2017年是中国“全面两孩”政策实施的第二年，但相关数据显示我国出生人口不增反降。这里面既有育龄妇女减少的客观原因，也反映出社会矛盾端口前移，人民群众“生不起、养不起”问题突出，其中，关于0~3岁婴幼儿照料问题的反映尤为普遍。伴随着中国人口发展从控制人口数量为主向调控总量、优化结构和提升素质并举转变，对0~3岁幼有所育的支持，已成为鼓励按政策生育和提升人力资本的重要举措，新时代下有必要下大力补齐幼有所育这一社会领域短板。

从概念来看，儿童早期发展是针对处于生长发育快速阶段的婴幼儿身心特点，因地制宜地创造适宜的环境，开展科学的综合性干预活动，使儿童的体格、心理、认知、情感和社会适应性达到健康完美状态。儿童早期

发展服务，涉及面广，涵盖儿童的健康、卫生、营养、教育、保护等多方面内容，不仅包括为这一群体及其家长（抚养人或看护人）提供看护、喂养、生长发育监测、营养指导以及情绪与社会性、语言、智力等方面的公共卫生和教育等服务；而且，更广义来看，还包括为儿童提供平等的托育服务、改善困难家庭的儿童福利、帮助父母实现更好就业以及促进男女性别平等方面的内容。

各国政府干预儿童早期发展的途径多种多样，包括制定相关政策、监控与评估早期教育质量、项目支持从业人员的培训等。干预途径主要可以分为两大类：一类是经济支持，另一类是体系建设。综合来看，儿童早期发展离不开政府、家庭和社会三方的共同努力。其中，政府建立法律政策框架和服务规范，引导部门间协同合作，运用财政支出增加公共经费投入，扶持儿童早期发展及相关服务。政府的主要职责在于托底，保证低收入群体家庭的儿童接受早期发展服务的权利，使其不输在“起跑线”上。政府一方面作为儿童早期发展服务体系的参与者，同时也作为裁判员，构建法律政策环境并严格监管，保证各类型机构提供科学、专业的儿童早期发展服务以满足家庭的需求，并确保对儿童身心发展有益。在儿童早期发展服务体系中，家庭起主体作用。家庭对儿童早期发展的认同与积极参与是核心推动力，家长应积极学习儿童早期发展相关知识，不断加深认识。在儿童早期发展服务体系中，社会的作用也不容忽视。可以预见的是，未来在国家的大力倡导下，社会力量将在儿童早期发展服务体系中扮演越来越重要的角色。结合社区的资源和力量，儿童早期发展服务可以深入到家庭之中，提供有效的上门指导服务。此外，优质的师资团队和教师培养体系也是儿童早期发展服务质量提升的保证，目前，发展中国家亟须提升相关人员队伍的专业化水平，以应对不断增加的儿童早期发展服务需求。而且，

有针对性的以政府财政为主导，同时引导慈善等社会力量加入，努力为工薪家庭、贫困家庭和特殊群体等提供政策支持，缓解其育儿压力，对于改善这部分儿童的早期发展结局具有十分重要的作用。

中国儿童早期教育与保育服务及相关政策大致经历三个阶段，即改革开放之前、20世纪80年代至2000年以及2000年以来；而中国儿童健康、权益保护与环境相关政策则大体经历四个阶段，即20世纪80年代及以前、20世纪末期、21世纪第一个十年以及21世纪第二个十年。可以说，每一阶段相关政策的制定均与当时的经济社会发展状况、人口发展状况和人口政策密切相关。从中国面临的现实情况来看，随着经济社会快速发展和工业化、城镇化水平显著提高以及生育率的下降，中国家庭结构也发生着明显的变化，一个突出的表现是家庭结构的小型化。伴随家庭结构小型化、女性普遍进入劳动力市场的同时，家庭功能也在不断弱化。在照料结构上，不同于很多发达国家以核心家庭为主的照料模式，中国长期以来存在以扩大家庭为主的居住模式，三代同堂与隔代教养非常普遍。在人口老龄化、婚育年龄推迟以及人口大规模流动的条件下，这样的照料模式也遭到了前所未有的挑战。婴幼儿的临时看护或长期照顾已成为许多双职工家庭面临的现实问题，在工作与育儿之间寻求平衡越来越难；留守儿童、进城务工人员随迁子女、贫困儿童等处境困难群体（或弱势儿童），更难以从家庭、社会与市场获得充分的照顾与养育。

当前，中国儿童早期发展服务仍面临诸多问题与挑战。①从微观层面看，“三支柱”各有优劣、均存困难。主要体现在家庭养育最优但缺乏制度保障、家政服务是有益补充但不充分、托育需求旺盛但有效供给不足，以及由于缺乏资源、科学知识和方法，不少儿童难以在家庭中得到科学、充分的发展引导。②从宏观层面看，幼有所育政策体系欠缺明显。主要体

现在缺乏共识、协同不力、政府缺位、市场无序、队伍缺失等方面。^③从四个维度来看,还存在一些值得注意的问题。调查表明,营养、卫生、健康方面,母乳喂养比例较低,婴幼儿吃的没有营养的问题仍将长期存在;看护、照料方面,亲子隔离现象仍较普遍,年轻人对养育护理技能和科学哺育知识的需求更为迫切;安全、福利方面,农村地区儿童安全事件发生概率较高,家庭对临时照顾、喘息服务有较大需求;教育、启蒙方面,如何促使家长落实涉及亲子沟通、语言交流等活动值得关注。

参照儿童早期发展的前沿理论与国际实践,立足中国基本国情和各地发展实际,本报告认为,应面向0~3岁儿童的关键需要,以健康营养、科学照护、安全保障、早期学习为重要内容,坚持儿童优先和儿童最大利益原则,按照家庭尽主责、政府兜底线、社会广参与的格局,建立健全多层多元的服务供给机制、科学合理的经费投入与分担机制、无缝衔接的跨部门统筹协调机制、优质高效的质量控制与行业监管机制,尽力而为、量力而行,构建中国幼有所育政策体系。

具体的思路与建议包括如下。

(1) 搭建涵盖健康营养、科学照护、安全保障、早期学习的综合性服务框架。幼有所育涉及诸多领域,参照国际经验,结合本土实践,建议现阶段以0~3岁儿童及其家庭的合理需求为出发点,为儿童、家长、主要养育人提供适应其合理需求的服务,主要包括营养健康、科学养育、安全保障、早期教育等四个方面的内容。

(2) 明确家庭、政府、市场和社会力量的服务供给重点。家庭主动学习相关知识和技能,履行好养育职责,对儿童提供最直接的服务。政府一方面为最广大的家庭提高养育能力、开展早期教育提供宏观指导,营造社会环境,建设示范项目;另一方面为特定儿童及家庭提供兜底保障和服

务。市场力量按照市场规则，提供包括定制式的营养和医疗服务、月嫂育儿嫂等家政服务、商业化的早教服务等。群团组织、社会组织、社会工作机构、志愿者以及爱心人士可以通过多种形式提供具有公益性的相关服务。从国际经验来看，产假、育儿假以及弹性工作安排都是有利于父母更好平衡工作和育儿关系的重要途径，下一步需在这方面积极探索并完善相关政策。

(3) 建立健全家庭主责、政府兜底、社会补充的经费投入与分担机制。科学测算幼有所育所需的全口径成本，家庭作为儿童养育的第一责任主体，承担大部分幼有所育的费用；当家庭遭遇临时性或持久性的困难时，政府履行保基本的兜底责任，社会提供补位性质的帮助和支持。

(4) 确定牵头部门并理顺跨部门统筹协调机制。建议成立中央或国务院层面、党政统筹的幼有所育工作协调推进机制，摸清底数，找准方向。尽快明确国家层面推动幼有所育工作的牵头部门和主要参与部门，明确各部门的职责分工，制定政策服务的流程和跨部门对接规程，统筹利用现有的跨部门、跨层级存量资源，同时引导增量资源优化配置。

(5) 探索多样化的服务供给模式。发挥教育、卫生健康、民政等部门的专业优势和资源优势，调动社会组织、社工机构、专业智库的作用，充分利用各部门现有的服务平台和基层阵地，加强创新、合作、整合、优化与提升。以社区和家庭为基础，进行广泛深入的社会宣传，编印散发内容丰富、形式多样的宣传资料，积极传播科学育儿理念和知识，开展形式多样的婴幼儿早期发展服务。

(6) 重视困境儿童的早期发展服务。出于多种原因，现阶段留守、流动、残疾等处境困难的儿童（或弱势儿童），事实上无法从家庭、社会和市场获得充分的照顾、养育和早期教育，更需要社会的关注和政府的帮

扶。应将其纳入公益性的幼有所育服务范围，由政府进行兜底保障。

(7) 加快发展公益性托育服务。建议在社区层面发展一定数量的公共托幼机构和儿童课外看护服务机构，以满足不同情况家庭的现实需求，还应鼓励有条件的用人单位提供更多的育儿便利条件。

(8) 加强行业监管和专业化人员队伍建设。加快制定托育服务和早期教育领域的行政法规，制定准入标准和行业规范，优化收费和定价管理，建立行业运行监测评估体系和风险防范化解机制。依托妇幼保健、公共卫生、学前教育、儿童保护、社区工作、计生、妇联等力量，特别是基层和一线人员，鼓励企业和社会组织参与，建设专业化、职业化的幼有所育服务者队伍。

目 录

总报告

构建中国幼有所育政策体系的思路与建议

- 一、儿童早期发展的概念框架及相关国际经验 / 5
- 二、中国儿童早期发展服务及相关政策历程回顾 / 11
- 三、中国儿童早期发展服务现状及面临的问题与挑战 / 18
- 四、构建中国幼有所育政策体系的思路与建议 / 24

专题报告

专题一

儿童早期发展的相关定义及国际框架

- 一、儿童早期发展的相关定义 / 33
- 二、儿童早期发展的内涵及外延（国际框架） / 36

专题二

典型国家和国际组织的儿童早期发展相关政策和服

- 一、美国 / 42
- 二、澳大利亚 / 48

2 点亮未来——构建中国幼有所育政策体系研究

三、英国 / 52

四、南非 / 58

五、日本 / 61

六、其他国家儿童早期发展相关政策和服务 / 65

七、经济合作与发展组织（OECD） / 75

八、小结 / 78

专题三

中国儿童早期发展政策历程及现状

一、中国儿童早期发展事业历程回顾 / 95

二、中国儿童早期发展服务现状及面临的问题与挑战 / 106

三、中国儿童早期发展服务地方试点探索 / 111

专题四

中国儿童早期发展情况问卷调查分析报告

一、研究设计 / 121

二、结果分析和主要发现 / 122

三、小结 / 153

附件：0 ~ 3岁子女家庭养育情况调查问卷 / 158

专题五

幼有所育财政投入测算

一、四大类服务的人均成本测算 / 165

二、不同情境下幼有所育的财政投入 / 169

案例报告

案例一

农村偏远贫困地区儿童早期综合发展项目

- 一、项目组织实施的基本情况 / 176
- 二、项目取得的初步效果 / 177
- 三、需要进一步解决的问题 / 178

案例二

农村地区0~3岁婴幼儿早期发展项目

- 一、基本情况 / 180
- 二、主要做法 / 181
- 三、需要进一步解决的问题 / 184

案例三

儿童早期发展社区化服务项目

- 一、实施路径 / 187
- 二、服务类型 / 189
- 三、需要进一步解决的问题 / 191

参考文献 / 192

后记·点亮未来 / 199