

学前一年免费政策背景下县域普惠性学前教育政策优化研究

王胤喆

中国矿业大学公共管理学院 江苏 徐州 221116

【摘要】：学前一年免保教费政策实施后，县域普惠性学前教育的运行条件发生明显变化。本文借助财政分权与政策执行理论，利用全国公开数据、政策文本与典型县域公开信息，考察县域政策实施的成效、问题与成因。研究发现，县域普惠性学前教育资源基础总体扎实，免费政策平稳起步；同时，财政保障压力、供需失衡、民办园生存空间收窄、免费与提质难兼顾、协同治理不足等问题逐步显现，不同财力县域分化明显。据此提出健全财政分担、优化资源配置、稳定多元供给、强化质量监管、完善衔接与风险防控等建议。受县域数据所限，结论有待一手调研验证。

【关键词】：免费学前教育；学前一年免保教费；普惠性学前教育；县域治理；政策优化

DOI:10.12417/3041-0630.26.12.048

1 引言与问题提出

2024年7月，党的二十届三中全会提出探索逐步扩大免费教育范围；2025年《政府工作报告》部署逐步推行免费学前教育。同年8月，国务院办公厅印发《关于逐步推行免费学前教育的意见》（国办发〔2025〕27号），明确自2025年秋季学期起，免除公办幼儿园大班在园儿童保教费，批准设立的民办幼儿园大班儿童参照当地同类型公办园免除标准获得相应减免，中央财政按分档比例分担经费并向中西部倾斜^[2]。现阶段免费政策仅覆盖学前一年，尚未实现学前三年全面免费。2024年通过的《中华人民共和国学前教育法》确立了学前教育的公共服务属性与政府投入责任^[1]，免保教费政策在此基础上推进，公共服务从“普惠保障”走向“免费供给”，县域的办园条件、师资配置与财政保障也随之调整。

县域处在政策落地的最末一环，城乡二元结构明显，公办园与普惠性民办园并存，人口分散、财力有限、管理力量薄弱，免费政策在此需要同时承受财政、资源调配与基层治理的多重约束。已有研究指出，学前教育财政投入总量不足、政府间分担不合理的问题长期存在^{[3][4]}，财政补贴对普惠性民办园教育质量有正向影响^[5]，学前一年教育纳入公共保障具备财政可行性^[6]。本文从财政分权与政策执行的视角出发，结合政策文本、宏观数据与典型县域公开信息，先梳理县域落地现状，再剖析问题成因，最后提出对策建议，以期为县域完善政策提供参考。

2 县域政策实施的现状与成效

先看资源家底。经过多轮行动计划的持续投入，我国学前教育资源总量已达到较高水平。教育部统计显示，2023年全国共有幼儿园27.44万所，学前三年毛入园率91.1%；2024年幼儿园调整为25.33万所，其中普惠性幼儿园22.10万所、占比

87.26%，普惠园在园幼儿占比91.61%，毛入园率升至92.0%。县域经县级政府统筹，已形成“公办为主、普惠民办补充”的供给格局，适龄儿童入园得到有效保障；教职工队伍持续壮大，持证上岗率稳步提升，2011—2023年中央财政累计安排学前教育发展专项资金2210亿元，带动地方投入，办园条件明显改善，为免费政策落地打下了基础。

政策执行方面，2025年秋季学期起，学前一年免保教费在全国统一实施。据财政部披露，当年政策惠及在园儿童超1400万人，减负超200亿元，中央财政对中西部倾斜支持；2026年，中央财政下达支持学前教育发展资金458亿元，较上年增加125.6亿元、增长38%，重点用于巩固免保教费政策、补足普惠资源短板。资金连续加码，为县域落地提供了切实的财力支撑。

治理机制方面，各地依托县域学前教育普及普惠督导评估，形成“县级自评、市级初核、省级评估、国家认定”的闭环。2024年新增301个普及普惠县，多个地市实现全域达标，县域学前教育治理的规范化程度明显提高，为政策规范实施提供了制度保障。

放到区域层面看，各县落地方式并不相同：中部部分县市重视生源摸排与资金统筹，西部县域在中央倾斜支持下覆盖范围较广，东部山区县依靠财政投入推动公办园扩容、民办园转公。统一政策框架下，执行深度与保障水平存在明显分化，政策执行仍处于“边推进、边完善”阶段，县域政策优化需要分类施策。

3 县域政策实施面临的主要问题

免费政策在带来普惠扩容机遇的同时，也使县域政策执行中长期积累的矛盾集中显现，主要表现在五个方面。

(1) 财政保障压力加大：免保教费后，保教费由家庭支出转为财政支出，县级负担明显加重。2022年，全国财政性学前教育经费为2982.2亿元，占财政性教育经费的比例只有6.2%，与公益普惠的定位尚有距离。对财力不宽裕的县域来说，补偿资金要足额及时到位，园所日常运转和保教质量也不能放松，两者都要兼顾，收支平衡并不容易。农业人口为主的县尤为如此——保教费过去是园所运转的重要来源，减免之后经费结构需要重新调整，部分园所已感到运转吃力。已有调研也提示，部分地区补贴资金到位偏慢、补贴资格认定口径不一。

(2) 供需结构失衡：出生人口持续下降，直接改变了供需基础。2023年全国在园幼儿同比减少534.57万人、降幅11.55%，同期幼儿园数量仅减少5.12%，2024年这一错位仍在延续。县域普遍存在乡镇园生源不足、学位闲置与城区局部学位紧张并存的局面。免费政策实施后，家庭选择公办园的意愿进一步增强，公办学位需求上升而部分区域供给不足，乡镇闲置资源又难以及时转化，空间错配的矛盾更加突出。人口流出与流入地区需求走势相反，进一步加大了县域资源统筹的难度。

(3) 民办园生存空间收窄：普惠性民办园长期受收费上限约束，运营成本却持续上升；免费政策落地后，家庭更倾向选择公办园，民办园生源分流压力加大。据北京大学中国教育财政科学研究所圆桌会议综述，部分地区民办园未及时获得免费政策补贴，补贴资格认定标准不一，一些民办园已面临系统性退出压力。若民办园批量退出，县域公办学位与师资未必能够及时承接，普惠覆盖面将受影响，在人口收缩背景下还可能累积新的资源闲置；民办园教师队伍稳定性下降、骨干流失，又会削弱办园质量，形成恶性循环。

(4) 免费与提质难以兼顾：保教费减免后，园所收入结构发生变化，经费紧张的园所可能压缩师资与课程投入；大班适龄儿童集中入园，也容易推高班额。与此同时，家长对保教服务质量的期待并未因免费而降低，反而更高，质量诉求与资源供给的矛盾更容易显现。县级监测手段有限，保教过程质量缺乏有效的评估工具，如何在免费的同时守住质量底线，是对县级监管能力的直接考验^[2]。

(5) 协同治理能力不足：免费政策横跨教育、财政、民政、市场监管等多个部门，对跨部门协同的要求较高。在县域，部门之间信息共享不足、权责衔接不畅，预算编制、师资调配与布局调整难以对政策变化做出及时响应；教育部门牵头任务繁重，基层管理力量薄弱，政策落地的适配性有待提高。乡镇小规模园所缺乏专业管理人员，对政策要求的理解与执行容易打折扣。

4 问题成因分析

上述问题并非孤立出现，可以从制度、能力、资源与利益四个层面加以解释。

(1) 制度供给不完善：免费政策尚处于起步阶段，配套的经费分担细则、补偿标准与监管办法仍在完善之中。财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例总体偏低，县级财政“保运转、保质量”的能力受限，补贴滞后等问题的重要制度根源正在于此。同时，考核评价偏重量化指标，对保教过程质量与教师素养关注不足，基层往往把主要精力放在“免到位”上，对质量保障与结构优化的统筹考虑不够。

(2) 基层执行能力不足：县级政府承担直接落实责任，但部分县域财政统筹能力有限，经费投入偏重硬件建设，教师培训、课程研发等软性投入不足；部门数据割裂、行动不同步，预算、编制与布局调整难以快速跟上政策变化，免费政策红利难以充分释放。县域学前教育专干人员紧缺，一人多岗、兼管多项事务的情况较为普遍，政策执行的专业化程度因此受到影响。

(3) 资源配置机制滞后：学前教育资源长期按人口峰值配置，供给刚性较强，难以随人口收缩快速调整，“城区偏紧、乡镇偏松”的空间错配由此形成；免费政策又强化了家庭对公办园的偏好，使这一矛盾更加显性。县域规划园所布局时通常以人口峰值和未来增长为基准，一旦出生人口回落，前期投入形成的存量便难以退出。

(4) 多元主体利益分化：免费政策改变了家庭、教师、民办园等主体的利益格局。家庭对质量的要求提高，教师对薪酬待遇与职业发展的期待上升，公办园对民办园师资形成“虹吸”；普惠性民办园生存压力增大，参与普惠服务的积极性下降。多元诉求交织，加大了政策精准实施的难度：家长在经济条件允许时更倾向选择公办园，民办园在生源竞争中处于被动位置，而这一利益格局的调整尚缺乏制度性安排。

5 优化路径建议

(1) 健全财政保障机制：完善中央与地方的经费分担机制，用好分档分担比例并向经济薄弱地区倾斜，科学核定免保教费补偿标准，避免“一刀切”；在县域建立“预算单列—及时直达—绩效评价”的资金闭环管理，从源头上防范补贴到位偏慢；把教师待遇、培训与质量提升纳入预算安排，使资金投向与质量目标保持一致。同时加强经费使用的全过程监督，将资金效益、保教质量与群众满意度纳入绩效评价。

(2) 优化资源动态配置：建立“出生人口—在园幼儿—学位供给”的动态监测机制，整合教育、公安、卫健等部门数据；对生源持续萎缩的乡镇园分类施策，通过撤并整合、提质改造、功能转型盘活闲置资源；顺应免费政策带来的需求变化，加强

城区优质资源布局,统筹城乡师资双向流动^[1]。城区与乡镇学位要统筹考虑,在人口流入地区适度扩增量、在人口流出地区稳妥减存量,避免资源闲置与紧张并存。涉及撤并的园所坚持“一园一策”,做好过渡安置与家长沟通,对资源整合中的社会风险及时评估、妥善应对。

(3) 稳定多元供给格局:对普惠性民办园实施差异化扶持,明确免费政策下的补偿路径与补贴标准,及时足额拨付资金;健全公办园与民办园教师待遇衔接机制,抑制对民办园师资的过度“虹吸”;引导民办园走特色化发展道路,与公办园形成功能互补,共同维护多元供给体系的稳定。此外,加强政策宣传,让民办园和家长及时了解免费政策的补偿口径与申领流程,减少信息不对称。

(4) 强化质量监管:把师资配备、班额控制、保教过程质量纳入监测重点,防止免费降质;规范园所收费行为,严防变相收费;充实县级学前教育管理力量,依托普及普惠督导评估对免费政策实施效果开展动态评估,推动质量与普惠协同提升^[2]。探索引入过程性、发展性评价,把质量改进情况作为后续补助与评估的重要依据。

(5) 完善政策衔接与风险防控:统筹免费政策与普惠性补助、学前教育资助等制度的衔接,明确覆盖范围与适用对象,理顺“免费补助”与“普惠补助”的关系,避免政策交叉、叠加或遗漏^[2];建立政策实施跟踪评估与风险预警机制,重点监测民办园退出、补贴滞后、资源整合与舆情传播等风险点,提前测算县域公办学位承接能力并制定处置预案。健全教育、财政、人社等部门定期会商机制,重大事项提前研判、协同处置。

6 结语

免费学前教育是学前教育公共服务发展的重要一步,县域处在政策落地的最前沿,这一步走得稳不稳,很大程度上取决于县域的执行。本文的分析表明,县域普惠性学前教育在资源、政策与治理方面已有较好基础,但财政、供需、结构、质量与协同等方面的矛盾仍需正视,不同财力县域差异明显,政策优化应当分类施策、稳步推进。随着政策从学前一年向更高年级逐步扩展的讨论增多,县域层面的财政承受能力与资源承载力更应被前置考量。需要说明的是,受县域细分数据可获得性限制,本文主要基于全国公开数据、政策文本与典型县域公开信息进行逻辑研判,未能开展县域一手调研,相关结论有待通过问卷调查、实地访谈与案例研究进一步检验和深化。

参考文献:

- [1] 全国人民代表大会常务委员会.《中华人民共和国学前教育法》[Z].2024-11-08.
- [2] 国务院办公厅.关于逐步推行免费学前教育的意见(国办发〔2025〕27号)[Z].2025-08-05.
- [3] 田志磊,张雪.中国学前教育财政投入的问题与改革[J].北京师范大学学报(社会科学版),2011(5):17-22.
- [4] 田志磊,杨龙见,袁连生.职责同构、公共教育属性与政府支出偏向——再议中国式分权和地方教育支出[J].北京大学教育评论,2015,13(4):123-142.
- [5] 刘焱,郑孝玲,宋丽芹.财政补贴对普惠性民办幼儿园教育质量的影响路径[J].教育研究,2021,42(4):25-36.
- [6] 刘焱,涂玥,康建琴.学前一年教育纳入义务教育的经费需求及可行性研究[J].教育学报,2014(3):79-86.
- [7] 冯婉桢,袁一清,伍津.低出生率背景下省域学前教育资源供需关系与动态调配——基于对中部J省人口预测的分析[J].学前教育研究,2024(5):45-57.