

我国学前教育免费问题的研究综述

谭 英

中南民族大学教育学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2026年1月5日; 录用日期: 2026年2月4日; 发布日期: 2026年2月12日

摘 要

通过检索和分析关于学前教育免费问题的文献, 发现学术界对于该问题的研究主要集中在学前教育免费的教育公平价值、地方实践探索、国际经验借鉴、政策建议等方面。本文整合相关研究成果, 结合公共经济学、教育社会学理论, 在回顾和评述这些研究成果的基础上, 对今后的研究进行了展望。

关键词

免费, 学前教育, 研究综述

A Review of Research on Tuition-Free Early Childhood Education in China

Ying Tan

College of Education, South-Central Minzu University, Wuhan Hubei

Received: January 5, 2026; accepted: February 4, 2026; published: February 12, 2026

Abstract

Through the retrieval and analysis of literature on the issue of tuition-free early childhood education, it is found that academic research on this topic primarily focuses on its value for educational equity, local practical explorations, international experiences for reference, and policy recommendations. This article integrates relevant research findings and, based on theories of public economics and educational sociology, reviews and critiques these results before offering prospects for future research.

Keywords

Tuition-Free, Early Childhood Education, Research Review



1. 引言

学前教育免费是世界学前教育发展的一个显著趋势。近期，国务院办公厅印发《关于逐步推行免费学前教育的意见》，是我国学前教育政策领域的重大里程碑，引发学术界广泛关注并产出丰富成果。本文对现有成果进行系统性梳理与批判性反思，以期为政策优化与学术研究提供新视角。

2. 研究成果的统计与分析

2.1. 文献数量及年限分布

本文以中国知网(CNKI)为核心检索源，以“学前教育免费”为主题检索词，检索期限截至 2026 年 1 月 15 日，共筛选获得学术期刊 238 篇、学位论文 195 篇；外文检索覆盖 Web of Science、ERIC、JSTOR 三大主流数据库，以“Free Pre-K”“Universal Pre-K”“Publicly Funded Preschool”为关键词，筛选近 20 年英文核心期刊论文、实证研究报告，重点纳入政策对儿童长期发展影响的追踪研究、成本效益分析类成果，用于国际经验部分的实证支撑。国内文献发表数量及年限分布如图 1 所示。

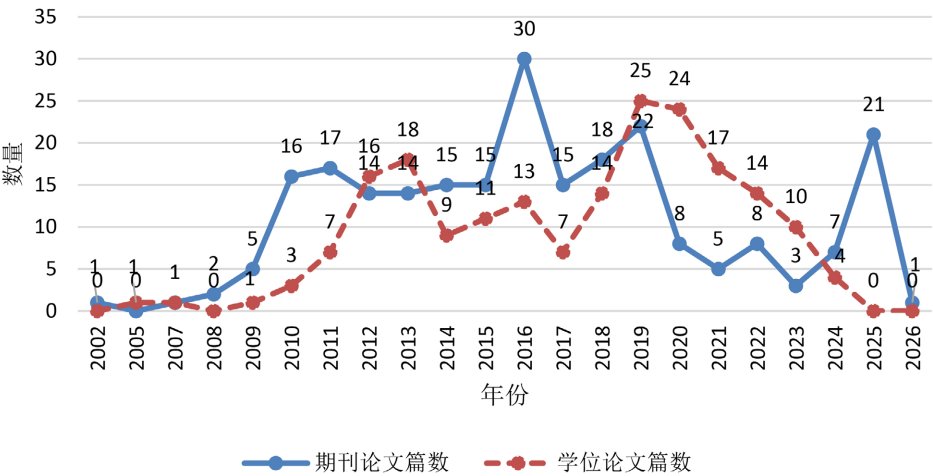


Figure 1. Annual distribution of literature
图 1. 文献数量年限分布图

2.2. 我国研究的基本情况

根据知网上我国每年论文的发表数量来看研究的基本情况，大致可以将研究进展划分为四个阶段：第一阶段为 2010 年以前，期刊论文和学位论文发文量整体处于极低水平，年均不足 5 篇，该阶段我国尚未出台全国性的学前教育免费政策，学前教育尚未纳入国家教育发展的核心议程，研究整体关注度较低，发文量稀少。第二阶段为 2010 年至 2015 年：2010 年是学前教育政策的关键节点。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020 年)》将“基本普及学前教育”列为重要目标，同年国务院出台《关于当前发展学前教育的若干意见》，启动第一期、第二期学前教育三年行动计划，重点扩大普惠性教育资源。政策推动下，“学前教育免费”作为实现普惠的重要实践路径开始引发学界关注，研究发文量稳步增长。

第三阶段为 2016 年至 2020 年：2016 年期刊论文达到 30 篇的峰值，之后波动回落；学位论文在 2019-2020 年达到 25 篇、24 篇的高峰，整体发文量呈现“期刊爆发、学位深化”的分化特征，研究热度攀升。2016 年第三期学前教育三年行动计划启动，进一步强调资源扩容与提质；2018 年《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》明确到 2020 年基本形成以普惠性资源为主体的办园体系，并提出探索实施学前教育免费或补助政策。这一阶段政策密集出台，诸多省份也全面推进学前教育免费试点，实践探索的深入激发了学界对免费政策的理论论证、效果评估等研究。第四阶段为 2021 年至 2026 年：2021 年《“十四五”学前教育发展提升行动计划》强调普惠保障与质量提升并重，前期免费试点进入效果评估与政策优化阶段。《中华人民共和国学前教育法》的立法进程，标志着学前教育发展进入法治化新阶段；2025 年 1 月，《教育强国建设规划纲要(2024~2035 年)》提出要探索逐步扩大免费教育的范围，同年国务院办公厅《关于逐步推行免费学前教育的意见》的印发，标志着研究进入一个全新的历史阶段。这一里程碑事件直接引发了学术界的新一轮研究热潮。

2.3. 研究的主题分布

从文献的研究主题分布来看，目前我国研究“学前教育免费问题”的学者多是从学前教育免费的教育公平价值、地方实践探索、国际经验借鉴、政策建议四个方面进行研究。下面分别对这四个方面的主要观点做一综述。

3. 研究的核心内容与主要观点

通过对文献的检索与阅读，暂未发现有学者对免费学前教育这个概念进行专门的界定。为了避免出现概念不清，研究混乱的状况，本文结合公共经济学、教育社会学理论以及学者们的共识，先明确概念边界与理论基础，再从免费学前教育的价值意义、我国免费学前教育的本土实践、国际经验借鉴与教训、政策建议四个研究的主要主题进行评述。

3.1. 免费学前教育的概念界定与理论基础

3.1.1. 概念界定

学术界对“免费学前教育”的定义因制度、语境差异存在分歧。在费用覆盖范围上，国内语境中，钱雨指出核心指向“保教费”这一基础性收费，部分地区结合财政能力扩展至课本费、伙食费补贴，个性化支出不强制覆盖[1]；秦玉友等补充，这种“核心费用免费”模式的成本测算以“生均保教成本”为基准，需剔除市场化个性化服务支出[2]。国际语境中，“Free Pre-K”存在两种核心形态：一是“学费全免”(Tuition-Free)，仅免除核心保教费，如美国多数州的普惠性学前教育项目，成本测算聚焦公立园生均运营成本[3]；二是“全成本免费”(Full-Cost Free)，覆盖保教费、伙食费、交通费等全部必要支出，如芬兰、挪威的公共学前教育，成本测算需纳入政府全额财政投入[4]。两种定义导致单位儿童年均成本差异达 1.5~3 倍，直接影响政策经费预算与推进路径设计。

在权利义务属性上，国内学者普遍认为其是非强制性公共服务，政府为核心责任主体，区别于民办园自主减免的市场化行为；国际上，部分国家(如法国)将学前三年纳入准义务教育范畴，虽无强制入学要求，但政府承担全面保障义务，形成“权利优先、义务配套”的属性[5]。这一差异源于教育主权与公共服务理念的不同，也决定了政策实施的刚性程度。

在政策目标导向中，国内以普惠公平、降低育儿成本为核心，优先覆盖弱势群体[6]；国际上，发达国家侧重儿童发展权保障与人力资本积累，发展中国家则更聚焦教育公平与贫困阻断[7]，目标差异直接影响免费范围与资源配置逻辑。

3.1.2. 理论基础

上述概念界定与理论支撑密不可分,核心理论可为免费学前教育的合理性、价值导向提供底层逻辑:从公共经济学视角,学前教育的准公共产品属性:非竞争性、非排他性,决定了政府需通过免费政策弥补市场供给短板,这也解释了为何国内外均以政府为核心责任主体,且成本测算需兼顾公共服务属性与财政可持续性[8];其长期社会收益高于短期投入的特征,更印证了免费政策并非单纯财政支出,而是人力资本积累的重要举措。从教育社会学视角,布尔迪厄的文化资本再生产理论,能精准支撑免费政策的公平价值,通过免除核心费用,打破家庭经济资本对学前教育资源的垄断,这也是国内外政策多优先覆盖弱势群体的核心逻辑[9];科尔曼报告的延伸研究进一步证实,这种公平导向的免费政策,能有效缩小城乡、阶层间的教育差距,为后续教育公平奠定基础[10]。

3.2. 有关学前教育免费的价值意义研究

学术界普遍认为,学前教育免费并非单一的费用减免政策,而是关联家庭、社会、国家的系统性举措。在家庭层面,余宇指出其可直接降低家庭教育经济负担,为三孩政策提供配套支持,尤其缓解中低收入家庭育儿压力[11];丁子元等通过人口变动测算,免费政策可间接提高生育意愿,适配 2025~2050 年学前教育学位需求波动趋势[12]。在社会层面,庞丽娟等强调其能优先保障弱势群体入园机会,阻断贫困代际传递,是教育精准扶贫的重要载体[6];海鹰等以陕西宁陕县为例,证实免费政策使农村幼儿入园率提升至 90% 以上,缩小城乡教育公平缺口[13]。在国家层面,孙蕾蕾等指出其能推动学前教育从“选择性消费”转向“公共服务”,填补教育体系公益属性短板,助力教育强国建设[14];国际实证研究进一步佐证,高质量免费学前教育可提升国民终身人力资本水平,增加长期经济增长潜力[4]。

3.3. 有关我国学前教育免费的本土实践研究

尽管早期我国没有实行学前教育普遍免费政策,但地方性、区域性的学前教育免费实践却在如火如荼地开展,有众多学者进行试点调查,研究成效显著。我国地方性免费实践形成差异化模式,核心可归纳为三类。一是全域覆盖型,早在 2011 年,陕西宁陕县就率先推行“学前三年免费教育”,地方财政投入占比达 40%,同时通过多渠道筹集资金,并配套制定政府职责、师资建设、安全管理等政策体系。海鹰等研究显示,该县通过这一系列举措,实现了贫困地区学前教育“从无到优”的转变,幼儿入园率提升至 90% 以上,为全国农村地区的免费学前教育实践提供了“宁陕模式”[13]。二是精准保障型,如重庆市聚焦贫困家庭幼儿、残疾幼儿、留守儿童等群体,经费向农村倾斜,改革师资管理制度,夏婧等证实,重庆通过农村优先策略,5 年内使农村学前教育入园率提升 35%,有效破解了农村幼儿园数量少、教育质量低的难题[15]。三是质量优先型,江苏省要求新设幼儿园需达到省级优质园标准,且每个乡镇至少建设 1 所公办省级优质园;在此基础上,鼓励有条件的地区率先开展一定年限免费教育。体现了质量与免费并行的思路,为东部经济发达地区的免费学前教育实践提供了借鉴[16]。

3.4. 有关学前教育免费的国际经验与教训研究

基于国际数据库实证研究,发达国家免费政策在模式设计、质量保障方面积累了诸多经验,同时也存在风险防控的教训,为我国提供重要参考。

在有效经验方面,一是分阶段推进与精准覆盖结合,英国按学前一年至两年至三年逐步扩展免费范围,同时通过弱势儿童优先政策聚焦低收入家庭,EPPSE 长期追踪研究证实,该模式使弱势儿童认知能力提升 15%~20%,且财政投入效率最优[17] [18];其标准化管理与多方监督机制,确保经费不被挪用,政策落地率达 95% 以上[19]。二是立法保障与质量绑定,法国将学前教育纳入准义务教育,通过《教育法

典》明确政府经费投入比例(不低于 GDP 的 3.5%)、师幼比(1:12)等刚性指标,武欣结合法国教育部一手数据指出,立法保障使免费政策稳定性显著提升,教师队伍流失率控制在 5%以内[5]。三是长期效果导向的实证优化,美国 Perry 学前项目长达 40 年的追踪研究表明,免费学前教育使参与儿童成年后就业率提升 28%、犯罪率降低 37%,成本收益比达 1:7.1,为政策的长期价值提供了核心实证支撑[20];芬兰则通过“全成本免费 + 高质量课程”模式,使学前教育质量与公平性均居全球前列,其核心经验是将免费经费优先投向师资培训与环境优化[4]。

在具体的实践过程中,这些国家也出现过一些状况,汲取这些国家的教训对我国免费学前教育的发展具有重要作用。一是市场过度介入的风险,如刘颖以英国为例,指出英国依赖市场体系提供学前教育服务的模式,导致部分机构陷入争相追求利益的误区,侵害了教育质量与公平;而学前教育机构的集团化运营进一步加剧了道德风险,如通过虚报幼儿人数套取经费[19],警示我国需强化政府主导,限制资本逐利性介入。二是资源配套不足的短板,武欣也指出,法国将学前三年纳入义务教育后,因“大班额、师幼比低、教师培训不足”等问题,政策效果未达预期[5],提示我国需同步保障师资、硬件与免费政策推进。三是财政分担失衡的困境,孙雪莹等提到,日本全面实施免费政策后,因中央政府与地方政府经费分担责任不清晰,导致地方财政压力剧增[21],为我国明确财政分担机制提供了重要警示。

3.5. 有关学前教育免费的政策建议研究

笔者按照核心争议点梳理现有政策建议,可清晰呈现学术思想的演进与共识形成过程,主要聚焦三大争议:

3.5.1. 财政分担机制的争议

早期研究多笼统建议中央与地方共担经费,后期逐步聚焦分担比例与模式优化,形成三类观点:一是“地方为主、中央补贴”模式,潘月娟等通过对比测算,发现“特定群体优先免费 + 县财政为主 + 中央补贴”模式财政压力最小,适配中西部欠发达地区,中央补贴占比建议为 30%~40% [22];二是“分级分类分担”模式,秦玉友等结合城乡差异,建议城镇地区中央、省、市、县分担比例为 2:3:3:2,乡村地区为 4:3:2:1,同时建立“钱随人走”的经费拨付机制[2];三是“专项基金 + 绩效挂钩”模式,部分学者建议设立国家学前教育免费专项基金,按地方政策落地效果、质量达标情况分配经费,强化激励约束[23]。明确中央与地方责任边界,结合区域差异设计差异化分担模式,避免财政压力过度集中成为当前的共识。

3.5.2. 免费范围的辩论

这一争议贯穿研究始终,思想演进呈现“聚焦弱势→逐步扩展”的逻辑:早期崔海丽等提出“三步走”战略,优先覆盖中西部农村地区,再扩展至全国学前一年[24];秦玉友等补充“四优先”原则,将困难群体、农村地区置于优先位置[2],体现“精准普惠”思路。部分学者主张全员覆盖,认为免费学前教育是儿童基本权利,应面向全体 3~6 岁幼儿,避免群体歧视。还有学者提出“分层覆盖”方案,即对低收入家庭实行全免费,中等收入家庭实行部分免费,高收入家庭自主付费,兼顾公平与财政可持续性。当前共识是阶段内以弱势优先为核心,逐步向全员覆盖过渡,避免盲目冒进或公平缺失。

3.5.3. 义务化的可行性争议

争议核心是“是否将学前教育纳入义务教育”,学者们形成对立的观点:支持方以钟娟为代表,基于青海民族地区实践,认为将学前一年纳入义务教育可强化政策刚性,保障教育公平,具有理论与实践价值[25];反对方以周洪宇为核心,指出当前我国财政能力、师资储备不足,义务教育核心任务仍是九年制,学前教育暂不具备义务化条件,应先推进免费,待条件成熟后再过渡[26]。后期研究逐步形成共识:短期内不急于将学前教育义务化,先通过立法明确免费政策的政府责任、经费保障、质量标准,待财政、

师资等条件适配后,再逐步探索学前一年义务化。

除争议外,学术界已形成三点共识:一是分阶段推进是必然路径,需结合财政能力逐步扩展范围与年限[27];二是免费与质量必须绑定,同步保障师资、课程、硬件资源[28];三是立法支撑是关键,需通过刚性条款明确政策边界与责任[29]。

4. 研究成果的评价与反思

结合以上学者对于学前教育免费问题的文献分析,可以发现学者们从理论上和实践上都对学前教育免费问题进行了不懈的探索,取得了丰硕的研究成果,但在数据获取、研究方法、内容深度上存在着提升的空间。

在研究数据获取方面,国内研究大多依赖区域试点数据,缺乏全国性面板数据,且民办园相关数据的获取难度较大,这使得针对免费政策对民办园生存空间的挤压效应的实证分析几乎处于空白状态,既无法精准测算政策对民办园尤其是普惠性民办园的影响,也难以评估政策在民办园师资流动、质量调整等方面所发挥的作用;同时,国际研究借鉴过程中还存在数据适配性不足的问题,多数研究仅引用二手文献,较少直接采用国外一手数据如各国教育部门统计数据、长期追踪数据库开展本土化对比分析,导致提出的借鉴建议缺乏足够精准性。

研究方法的单一性也制约了研究质量的提升,现有研究在因果推断方法的应用上较为不足,多以描述性统计、案例分析为主,难以精准识别免费政策与儿童发展、教育公平、生育意愿等结果之间的因果关系,研究结论多停留在相关性分析层面,说服力有限;且国内研究多聚焦于政策的短期效果,如入园率提升等,对免费政策给儿童小学适应、中学学业表现乃至成年后发展带来的长期影响缺乏追踪研究,这与国际上 Perry 项目、EPPSE 项目的长期实证研究形成了鲜明差距。

在研究内容深度上,现有成果同样存在欠缺。区域差异化设计的精细化程度不足,针对乡村小规模幼儿园、流动人口集聚区、民族地区等特殊场景的免费政策设计研究较为匮乏,尚未形成具有针对性的实施方案;在质量评估体系研究方面,学界对免费背景下学前教育质量核心指标的界定存在分歧,且缺乏适配免费政策的质量评估工具,难以精准衡量政策实施后的教育质量变化;同时,跨领域衔接研究较为薄弱,关于免费学前教育与托育服务、义务教育的衔接机制,以及政策对女性劳动参与率、家庭消费结构的具体影响,尚未形成系统的实证分析成果。

基于上述研究中存在的不足,未来的研究可重点围绕以下三方面展开。要强化实证研究,搭建全国性学前教育免费政策数据库,将民办园相关数据纳入其中,运用因果推断方法精准识别政策效应,并开展长期追踪研究以弥补短期研究的不足;要深化精细化设计,针对不同特殊场景制定差异化的免费政策方案,明确不同区域、不同群体对应的政策适配路径;要加强跨学科融合,结合公共经济学、社会学、人口学等多学科理论与方法,开展免费政策与生育友好型社会构建、人力资本积累、区域发展均衡等主题的跨领域研究,同时深化国际一手数据的本土化借鉴分析,提升研究建议的科学性与可行性。

参考文献

- [1] 钱雨. 国际视野下的中国学前教育立法: 走向优质普惠[J]. 学前教育研究, 2025(1): 34-41.
- [2] 秦玉友, 王玉姣, 李佳莹. 人口高质量发展旨向下推进中国学前教育免费: 经验分析与政策设计[J]. 教育与经济, 2025, 41(2): 63-72.
- [3] 严冷, 冯晓霞. 美国“普及学前教育”运动的研究与思考[J]. 全球教育展望, 2008(5): 50-56.
- [4] Heckman, J.J., Pinto, R. and Savelyev, P.A. (2010) The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94, 1144-1158.
- [5] 武欣. 法国学前三年纳入义务教育: 多此一举还是另有他意? [J]. 基础教育, 2019, 16(5): 32-40.

-
- [6] 庞丽娟, 孙美红, 王红蕾. 建立我国面向贫困地区和弱势儿童的学前教育基本免费制度的思考与建议[J]. 教育研究, 2016, 37(10): 32-39.
 - [7] Sahlberg, P. (2021) *Finnish Lessons 3.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland*. Teachers College Press.
 - [8] Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
 - [9] Bourdieu, P. (1984) *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*. Harvard University Press.
 - [10] Coleman, J.S. (1966) *Equality of Educational Opportunity*. U.S. Government Printing Office.
 - [11] 余宇. 逐步推行免费学前教育的核心问题与对策研究[J]. 行政管理改革, 2025(8): 56-64.
 - [12] 丁子元, 李娟. 人口变动下中国学前教育免费的经费需求与供给设计[J]. 教育与经济, 2025, 41(2): 73-85.
 - [13] 海鹰, 蔡迎旗. 我国农村地区实行免费学前教育的调查与思考——以陕西省宁陕县为案例[J]. 教育学术月刊, 2015(7): 56-63.
 - [14] 孙蕾蕾, 郑孝玲. 建设教育强国背景下学前教育发展国际比较研究[J]. 比较教育研究, 2024, 46(6): 94-104.
 - [15] 夏婧, 张芬. 重庆市大力推进城乡学前教育均衡普及的改革探索[J]. 学前教育研究, 2011(10): 10-15.
 - [16] 江苏适龄幼儿逐步实现就近入园有条件地区率先开展一定年限的免费学前教育[J]. 教育发展研究, 2011, 31(4): 27.
 - [17] Sylva, K., Melhuish, E. and Sammons, P. (2012) *Effective Pre-School, Primary and Secondary Education 3-14 Project (EPPSE 3-14): Final Report*. Department for Education and Skills.
 - [18] 胡恒波. 英国实施免费学前教育的政策、举措及经验[J]. 学前教育研究, 2013(7): 48-54.
 - [19] 刘颖. 市场化与集团化对学前教育普惠和质量的挑战: 英国的案例[J]. 外国教育研究, 2019, 46(4): 18-31.
 - [20] Schweinhart, L.J., Barnes, H.V. and Weikart, D.P. (2005) *Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 40*. High/Scope Press.
 - [21] 孙雪荧, 李玲. 日本学前教育免费制度: 背景、架构与问题[J]. 外国教育研究, 2021, 48(7): 101-111.
 - [22] 查明辉. 我国普惠性学前教育发展模式政策选择的研判研究[J]. 教育学术月刊, 2024(3): 23-31.
 - [23] 潘月娟, 杨毅, 刘敏. 实施免费学前教育的可能性与路径选择[J]. 教育学报, 2014, 10(3): 88-93.
 - [24] 崔海丽, 黄忠敬, 李益超. 实施学前一年免费教育的“三步走”战略——教育经费需求的视角[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2018, 36(5): 83-93+168.
 - [25] 钟娟. 青海民族地区学前一年纳入义务教育体制研究[D]: [硕士学位论文]. 西宁: 青海师范大学, 2011.
 - [26] 周洪宇, 周娜. 学前教育的两难选择与政策建议[J]. 教育发展研究, 2018, 38(Z2): 1-9.
 - [27] 刘焱, 武欣. 欧洲国家发展普惠性学前教育的路径选择[J]. 比较教育研究, 2019, 41(1): 69-75+84.
 - [28] 申素平, 周航. 学前教育立法亟待厘清的几个问题[J]. 中国教育学刊, 2019(4): 44-47+72.
 - [29] 徐辉. 关于《中华人民共和国学前教育法》立法的回顾与思考[J]. 教育研究, 2024, 45(11): 13-19.