

国外学前教育免费政策对中国的启示

朱扬威¹, 曹照洁^{2*}

¹四川轻化工大学教育与心理科学学院, 四川 自贡

²四川轻化工大学马克思主义学院, 四川 自贡

收稿日期: 2026年2月11日; 录用日期: 2026年3月10日; 发布日期: 2026年3月18日

摘要

学前教育免费政策是国外发达国家保障学前教育顺利实施的重要政策, 对于推动该国教育公平、减轻育儿负担起到了举足轻重的作用。通过对英国、美国、德国、芬兰和日本五个国家近二十年来有关学前教育免费政策的梳理, 从其立法依据、免费政策适用范围、普惠程度、资金保障等方面进行了对比分析, 发现对我国加强学前教育立法、保障幼儿免费教育的制定到实施都能起到很好的借鉴作用。基于此, 文章从学前教育免费政策的制定、政策实施、政策保障、资金支持等方面总结了相关启示, 以期能为我国学前教育免费政策的实施提供参考, 进而促进教育公平理念的深化与普及。

关键词

国外学前教育, 免费政策, 教育公平

Implications of Free Preschool Education Policies Abroad for China

Yangwei Zhu¹, Zhaojie Cao^{2*}

¹School of Education and Psychological Sciences, Sichuan University of Science and Engineering, Zigong Sichuan

²School of Marxism, Sichuan University of Science and Engineering, Zigong Sichuan

Received: February 11, 2026; accepted: March 10, 2026; published: March 18, 2026

Abstract

The free preschool education policy is an important measure adopted by developed countries to ensure the smooth implementation of preschool education. It plays a crucial role in promoting educational equity and reducing the burden of raising children in these countries. By reviewing the free preschool education policies of the United Kingdom, the United States, Germany, Finland, and

*通讯作者。

文章引用: 朱扬威, 曹照洁. 国外学前教育免费政策对中国的启示[J]. 教育进展, 2026, 16(3): 979-991.

DOI: 10.12677/ae.2026.163572

Japan over the past two decades, this paper conducts a comparative analysis from the aspects of legislative basis, the scope of free policies, the degree of universality, and financial support. It is found that these policies can provide valuable references for strengthening preschool education legislation, formulating and implementing free preschool education policies in China. Based on this, the article summarizes relevant inspirations from the formulation, implementation, guarantee, and financial support of free preschool education policies, with the aim of providing references for the implementation of free preschool education policies in China and promoting the deepening and popularization of the concept of educational equity.

Keywords

Foreign Preschool Education, Free Policy, Educational Equity

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

学前教育是基础教育的起点,是儿童能够健康成长的“第一所学校”。据国家统计局政府信息公开数据,2022、2023、2024年我国全年出生人口为956、902、954万人[1],从跌破1000万人到阶段性回升,呈现出幼儿出生率逐年有所增加的趋势。在此人口变动的新形势下,抓好学前儿童教育是为我国未来发展储备人力生命军的重要途径。我国当下的学前教育发展虽取得了长足的发展,但还面临诸多亟需解决的困难和难题。例如村庄幼儿园开始萎缩衰落,主城区和非主城区的优质普惠性幼儿园资源分配不均,学前教育费用增加了夫妻的育儿负担等[2],这与党和国家的要求还存有差距。2025年我国颁布《关于逐步推行免费学前教育的意见》,指出从当年秋季第一学期将免除公办幼儿园学前一年在园儿童保育教育费,学前教育将逐步实现免费[3]。如何实现《教育强国建设规划纲要(2024~2035年)》中提出的“办强办优基础教育”这一目标则成了中国当下发展学前教育事业的关键[4]。

国外部分发达国家如英国、美国、德国、芬兰和日本学前教育历史悠久,与我国学前教育发展有诸多相似之处,其颁布的政策法规和实施政策的经验可以为我国学前教育发展提供参考与借鉴之用。特别是在福利制度类型、免费政策路径以及实施成效等方面可为我国构建公平、普惠的学前教育制度提供多维度的政策启示。这些国家较早认识到了幼儿早期教育的重要性,他们以普惠公平为导向,逐步推行学前教育免费化政策。近20年来,英国政府不断推出学前教育法规与免费政策,主要的政策法规有《应对儿童保育挑战》绿皮书(National Childcare Strategy),2003年《每个儿童都重要》(Every Child Matters);与美国相关的政策法规有1965年“开端计划”(Head Start Project),2008年“普及学前教育运动”;与德国相关的政策法规有2004年《日托扩展法》(TAG),2018年《良好日托法案》;与芬兰相关的政策法规有2007年《儿童福利法》;与日本相关的政策法规有2006年《经济财政改革基本方针》,2019年《幼儿教育·保育の無償化》。它山之石可以攻玉,这些学前教育的“政策内容、政策实施、政策特点”等为我国学前教育免费政策的立法保障、普惠覆盖、资金支持、公平理念等提供了新的思维角度,为学前教育从“免费”向“免费优质”转型发展提供了新的启示。

2. 我国学前教育近二十年发展的主要成就

近20年来,在政策推进与制度重构的背景下,我国学前教育实现了跨越式发展,整体呈现出由规模

扩张向制度完善、由结构优化向质量提升的渐进式演进路径。学前教育从缓解“入园难”问题出发,逐步迈向“基本普及”阶段,制度体系基本形成,投入机制不断健全,幼儿园办园结构明显优化,公平与普惠性持续提升。在实现普及性突破与质量提升的同时,我国学前教育也进入新的发展阶段。受人口出生率持续下降、城乡与区域教育资源配置不均衡等因素影响,学前教育发展面临结构调整与均衡发展的现实挑战,亟需进一步提升学前教育治理水平,构筑高质量发展保障体系。

2.1. 普及水平实现历史性跨越:从“入园难”到“基本普及”

2010年~2025年我国学前教育从“普及不足”向“基本普及”跨越发展。根据《全国教育事业发展统计公报》里的数据,2010年全国学前三年毛入园率从56.6%提升至2024年的92%,累计提高了35个百分点以上。同期,全国幼儿园数量由2010年的15.04万所增长至2024年的25.33万所,有效缓解长期存在的“入园难”问题。随着出生人口下降,学前教育发展逐步由“扩规模”转向“优结构”,发展重点从“有园上”转向“上好园”[5]。

2.2. 制度体系基本形成:从政策推动到政策定型

我国学前教育制度建设呈现出渐进式演进路径。2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》首次在国家层面系统部署学前教育发展,标志着学前教育进入国家战略层面;2018年《国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》明确了公益普惠的基本方向,确立了学前教育公共服务属性;2021年《“十四五”学前教育发展提升行动计划》提出高质量的发展目标,推动治理体系与监管机制更加完善。三项政策构成了我国学前教育框架的核心[6]-[8]。

2.3. 财政保障能力显著增强:投入机制不断完善

财政投入是学前教育发展的基础保障。近10年来我国财政性学前教育经费增长显著。根据公开数据,中央财政累计安排学前教育转移支付资金达到2209亿元,与2013年前相比增长3倍多[9]。与此同时,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》《国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》等政策文件均明确提出建立“以省为主、分级负责”的投入机制,逐步构建生均拨款制度和稳定增长机制。因此,国家对于学前教育财政划分更明确,显著增强对财政的支持力度[6][7]。

2.4. 幼儿园结构明显优化:“普惠导向”基本确立

近年来,我国学前教育结构调整成效显著,公益普惠导向基本确立。根据《人民日报》,截至2023年全国普惠性幼儿园约23.6万所,占全国幼儿园总数的86.2%;全国普惠性幼儿园在园幼儿占比达到90.8%,比2016年提高了23.5个百分点。这一结构变化表明公办园和普惠性民办园成为主体;高收费民办园比例下降;普惠资源覆盖绝大多数幼儿[10]。此外《“十四五”学前教育发展提升行动计划》进一步提出巩固普惠性幼儿园的覆盖率目标,推动学前教育向公益性、普惠性方向持续发展[8]。

2.5. 公平与普惠性持续增强:公共服务体系更加均衡

在普法与结构优化的基础上,学前教育公平性不断提升。首先,不断加强法律保障。《中华人民共和国学前教育法》明确将普惠、公平纳入法律规范,强调政府应该重点保障农村、偏远等地区儿童的受教育权利。其次,区域差距逐步缩小。中西部地区学前教育毛入学率提升幅度高于全国平均水平,农村公办园覆盖率显著提高,区域发展差距持续变窄。最后,资助制度实现全面覆盖。根据教育部发布的10年发展总结,2012~2021年我国政府投入的学前教育资助经费惠及6200多万名幼儿,覆盖到了家庭经济困难儿童、孤儿等群体,为其获取公平的学前教育给予了实质保障[11][12]。

综上, 经过 20 多年的持续推进, 我国学前教育已完成由“规模扩张”向“基本普及”的阶段性跨越, 制度体系基本定型, 普惠格局初步形成。然而在普及目标基本实现的背景下, 学前教育的发展面临着人口出生率下降、城乡区域发展不均衡等新形势。因此, 实现学前教育高质量、可持续、更公平的发展成为我国当前面对的关键议题。在这一转型阶段, 系统梳理和借鉴国际经验, 尤其是国外发达国家在立法保障、资金投入机制、分层实施普惠等方面的实践, 对于完善我国学前教育制度具有现实意义。

3. 国外学前教育免费政策梳理

国外学前教育正朝着义务化、免费化的方向发展, 为更好地了解国外免费学前教育政策的核心内容及其实施对象, 认真梳理了英国、美国、德国、芬兰和日本五个发达国家近 20 年来免费学前教育政策内容以及实施成效, 并进行对比(见表 1, 表 2)。

Table 1. The policy of free preschool education in some developed countries abroad

表 1. 国外部分发达国家免费学前教育政策

国家	免费政策	政策内容/实施成效
英国	1) 1998 年《应对儿童保育挑战: 苏格兰育儿战略》 2) 2003 年《每个儿童都重要》 3) 2004 年《儿童保育十年战略》 4) 2006 年《儿童保育法》 5) 2025 年《早期教育福利地方当局资金操作指南(2025 至 2026 年度)》	1) 1998 年《苏格兰育儿战略》提出从冬季开始, 为每个 4 岁儿童提供免费(部分时间)的学前教育名额, 并于 2004 年扩大到了 3 岁儿童 [13]。随着政策逐步实施与完善, 政府资助的早期教育项目参与率显著提升, 约有 95% 的 3~4 岁儿童参加了相关项目。此后, 免费学前教育权利进一步制度化 [14]。 2) 《每个儿童都重要》是在维多利亚·克林比虐待致死案背景下, 为弥补跨部门协作不足而推出的综合性改革方案。该政策提出了五大儿童发展目标, 在此基础上, 政府承诺将逐步扩大大部分时段免费学前教育的覆盖范围, 将保障对象从全体 4 岁儿童扩展至全体 3 岁儿童 [15]。政策实施后, 早期服务的长期效应逐渐显现。研究表明 0 到 5 岁阶段在 Sure Start 儿童中心接受服务的儿童, 在 GCSE 考试中成绩优于未参与儿童, 同时缺课率降低约 15% [16]。 3) 在 ECM 的框架基础上, 《儿童保育十年战略》进一步将免费早期教育权利制度化。该战略明确规定, 自 2004 年 4 月起, 所有 3~4 岁儿童均享有每周 12.5 小时的免费早期教育权益 [17]。实施成效较为显著。2006 年 1 月数据显示, 几乎所有 4 岁儿童享受到了免费服务, 96% 的 3 岁儿童享受到了部分免费服务 [18]。这一阶段标志着免费学前教育从“政策承诺”转向“高覆盖率”的实际供给。 4) 尽管前期政策扩大了免费名额, 但缺乏法律强制执行力度。《儿童保育法》因此出台, 将地方当局提供免费早期教育的责任上升为法定义务。法律规定地方当局必须确保辖区内已达到规定年龄但未达法定入学年龄的儿童获得免费早期教育服务 [19]。该法实施后, 3~4 岁儿童免费早教名额供给进一步稳定增长, 并且为后续《地方政府确保早期教育免费法规》的出台奠定了基础 [20]。这一阶段实现了免费学前教育权利“法定化”。 5) 随着政策实施的深入, 社会逐渐意识到传统每周 15 小时的免费时长难以满足在职家庭需求。英国政府在 2023 年财政预算中提出支持在职父母、减轻家庭托育负担的承诺 [21]。根据指南, 所有 3~4 岁儿童继续享有每周 15 小时的免费早教服务; 工作家庭子女可额外获得 15 小时的免费托育与早教服务。此外, 自 2025 年 9 月 1 日起, 2 岁在职家庭子女的儿童亦可享受供 30 个小时的托育与早教服务 [22]。相关评估显示, 绝大多数使用延长时数的父母认为延长的托育时间提高了儿童入学准备度, 增强了就业灵活性, 并改善了家庭经济状况 [23]。这表明英国免费学前教育政策已从“教育公平导向”逐步延伸至家庭支持与劳动力市场政策工具。

续表

美国	1) 1965 年“开端计划” 2) 2008 年“普及学前教育运动” 3) 2013 年“为所有孩子提供学前教育”	1) 开端计划源自美国总统林登·约翰逊(Lyndon B. Johnson)的“向贫困宣战”(War on Poverty)政策。其目标是通过综合教育、营养、医疗等方面,打破贫困的代际传递。自 1965 至 2003 年,服务规模由 50 万名儿童扩大至 90 万名儿童,但由于经费和资格限制,并非所有符合年龄条件的 3 岁儿童都能获得入学资格[24] [25]。 2) 2008 年以前,美国主要的免费早教项目以 Head Start 为主。为扩大覆盖面,部分州(如乔治亚州、俄克拉何马州和佛罗里达州)推出了普惠性 Pre-K 项目,为 3~4 岁儿童提供免费的学前教育服务。实证研究显示,在推行 Pre-K 项目的州中,儿童整体入园率提升了约 12%~15%。其中低学历母亲家庭的儿童入学率提升更为明显[26]。 3) 2013 年奥巴马总统在国情咨文中提出“Preschool For All”计划,呼吁为所有 4 岁儿童提供高质量的学前教育。虽未得到完全实施,但推动了州与地方层面的政策创新。政府数据显示,获得资助的州增加了超过 28,000 名儿童进入学前班[27]。
德国	1) 1992 年《儿童与青少年福利法》(《社会法典》第八部) 2) 2004 年《日托扩展法》 3) 2008 年《促进三岁以下儿童日托和保育法》 4) 2018 年《良好日托法案》	1) 两德统一后,人口老龄化与低出生率等问题加重了家庭负担。在此背景下,德国修订《社会法典》第八部,确立了 6 岁以下儿童进入学前教育机构的法定权利[28]。这一立法标志着德国学前教育从地方福利项目转向全国范围内的法定社会权利保障,实现了制度性质的根本转变。 2) 法定权利的确立并未立即解决托育供给不足的问题。2002 年西德 3 岁以下儿童的公共托育入园率仅为 2%,托育短缺引发社会关注[29]。为弥补供给缺口,德国出台了《日托扩展法》,要求增加托位供给,并未为后续《儿童促进法》确立 1 岁儿童获得保育合法权利奠定基础[30]。这一阶段的政策重点在于“扩大托育数量供给”。 3) 在扩展政策推动下,德国托育服务规模显著增长。截至 2013 年,全国在在日托中心和家庭日托服务中心中为 3 岁以下儿童新增 56 万个席位[31]。尽管如此,托育资源仍存在地区分布不均衡问题,且随着双职工家庭比例上升,社会对托育服务的需求持续增加[32]。因此,单纯依靠数量扩张难以满足现实需要。 4) 德国进一步推进制度升级,颁布《良好日托法案》,将政策重心由“扩容”转向“提质与减费”。该法案旨在提升德国早期儿童教育与照料服务质量,减轻家庭托育负担,并通过费用分级与免缴机制保障低收入家庭的可负担性。2019~2022 年间,联邦政府投入约 55 亿欧元用于提高托育质量[33]。这一阶段标志着德国学前教育政策从“供给补缺”转向“质量保障与社会公平并重”的新阶段。
芬兰	1) 1998 年《基础教育法》 2) 2015 年“学前教育义务化”	1) 芬兰的免费学前教育制度是其长期推行教育公平理念的重要组成部分。《教育基本法》规定,在义务教育前一年(通常为儿童年满 6 岁的年份)实行免费学前教育政策。这一制度安排确保所有儿童在进入义务教育前获得系统性的早期教育支持,几乎实现 6 岁儿童的全面参与,为儿童顺利过渡至义务教育阶段奠定基础[34]。 2) 2015 年以前,尽管学前教育免费,但参与与否遵循自愿原则,个别儿童,尤其是部分贫困家庭儿童未进入学前教育体系。为进一步强化教育公平,芬兰政府修订《基础教育法》,自 2015 年起将 6 岁学前教育纳入义务教育范畴。此举实现了制度性质的转变,由“免费选择”升级为“免费且义务”。纳入义务教育后,原先约 2% 的未入学儿童也被纳入覆盖范围。同时,政府继续提供免费午餐及必要的交通服务,在减轻家庭负担的同时进一步保障教育机会均等[35] [36]。

续表

日本	<p>1) 2006 年《经济财政改革基本方针》</p> <p>2) 2019 年《幼儿教育・保育の无償化》</p>	<p>1) 进入 21 世纪, 联合国、经济合作与发展组织和欧洲联盟均倡导加强学前教育公共投入。在少子化与人口老龄化背景下, 日本逐步将学前教育免费化纳入政策议程。《基本方针》最早提出免费学前教育构想, 并自 2015 年起优先对以低收入家庭和多子女家庭实施减费措施 [37]。</p> <p>2) 在此基础上, 日本于 2019 年 10 月正式实施“幼儿教育・保育无償化”政策。根据规定, 3~5 岁儿童在幼稚园、保育所等机构接受教育与保育服务可享受费用补贴, 但餐费及部分活动费不纳入免费范围。该政策以减轻家庭育儿成本为核心目标, 重点惠及多子女家庭和低收入家庭 [38]。政策实施后, 家庭经济负担明显减轻, 学前教育参与率进一步提升, 显示出免费政策在应对少子化与缓解育儿压力方面的积极作用。</p>
----	--	---

Table 2. A comparative study of free early childhood education policies in selected developed countries
表 2. 国外部分发达国家免费学前教育政策比较研究

国家	共同点	不同点	启示
英国	1) 五国均通过立法或者国家层面的战略文件推动学前教育发展。	1) 五国的制度性质不同, 具体表现为: a) 英国、日本属于普惠延伸型, 在普惠基础上延长时数。 b) 美国属于补偿救助型, 重点扶持贫困儿童。 c) 德国属于权利保障型, 将儿童入园权法定化。	1) 加快立法细化, 强化政府责任。 2) 分阶段推进政策。 3) 坚持公平优先, 实施补偿性政策。 4) 构建多元协同治理机制。 5) 由“扩面”向“提质”转型。
美国	2) 五国均通过循序渐进、分阶段的方式推进免费政策。	d) 芬兰属于义务化模式, 学前一年纳入义务教育。	
德国	3) 五国政策都重视教育公平、关注弱势群体的受教育权, 将学前教视为缩小社会差距、促进机会公平的重要工具。	2) 五国财政结构差异明显, 具体表现为: a) 德国、芬兰、日本政府承担比例高, 公共责任突出。 b) 英国、美国私人支持比例相对较高, 市场化程度较强。	
芬兰	4) 五国的政策实施取得了显著成效, 具体表现为: a) 入园率得到显著提升。 b) 家庭负担有所减轻。 c) 就业率以及女性劳动参与率呈现上升态势。	c) 美国各州差异明显, 财政分权特征较为突出。 3) 五个国家的政策侧重点存在差异, 具体体现如下: a) 英国在家庭支持政策与劳动力市场政策方面予以兼顾。 b) 美国着重强调脱贫与社会流动。 c) 芬兰重点突出教育的连续性与公平性。	
日本		d) 德国的政策导向从“扩容”转变为“提质”。 e) 日本强调缓解少子化带来的压力。	

4. 国外学前教育免费政策分析

4.1. 学前教育立法

英国是较早开始探索学前教育免费路径的国家之一, 自 1998 年起, 政府首先为 4 岁儿童提供部分时段免费学前教育, 并逐步将保障对象扩大至 3 岁乃至 2 岁弱势儿童, 并通过《儿童保育法》等法律明确地方政府的法定义务, 体现了其法治方式推进学前教育普惠性发展, 保障教育公平与社会包容的制度取

向。美国则以反贫困为制度起点, 通过立法推动学前教育发展, 其制度演进大体经历了“福利补偿 - 扶困扩展 - 普惠倡议”三个阶段。《2000 年目标: 美国教育法》等法律的出台不断强化学前教育在国家教育体系中的战略地位, 凸显美国对学前教育的重视。芬兰则以教育公平理念为立法基础, 通过修订《儿童福利法》等法律文件, 将学前教育正式纳入教育体系, 并确立 6 岁学前教育免费且义务的法律地位。这种立法方式不仅保障了儿童受教育权利, 也通过制度整合强化了学前教育的公共属性。德国在联邦体制下推行学前教育权利立法。统一后颁布的《儿童与青少年福利法》确立儿童进入学前教育机构的法定权利, 各联邦州通过《儿童教育法》具体落实。通过权利法定化, 德国实现了从地方福利供给向全国法律保障的制度转型。

综上, 国外部分发达国家在推进学前教育普惠化过程中, 普遍通过立法确立儿童受教育权的制度基础, 并通过法律明确政府责任、扩大免费覆盖范围与强化质量保障, 实现政策的持续性与稳定性。

4.2. 学前教育公平

部分国外发达国家结合自身制度体系, 通过立法确立儿童受教育权利, 并通过制度设计缩小群体差距, 从而实现学前教育机会均等。从立法保障途径来看, 英国通过多项政策与法案强化学前教育公平导向。相关法律不仅扩大免费覆盖范围, 还通过延长免费时长、向低收入弱势群体倾斜等方式, 从制度层面保障教育机会均等。美国则采取采用“联邦主导、州级协同”的模式推进公平目标。在近 20 年的时间里, 《开端计划》《儿童全面发展法》《所有残疾儿童教育法》等法案不断强化对低收入儿童与残疾儿童的支持, 通过提供免费教育与专项补助保障其受教育权利, 体现出明显的补偿性公平取向。德国在联邦体制框架下, 通过国家立法与州级立法相结合的方式推进教育公平。相关法律确立儿童进入学前教育机构的权利, 并通过“早期计划”等专项政策帮助经济困难的儿童与家庭。芬兰则以教育公平理念为核心, 通过《儿童福利法》《2021 年教育政策报告》等法律文件强化儿童受教育权保障, 实现免费、普及与高质量相结合的发展目标^[39]。日本在中央统筹下, 通过《教育基本法》《教育基本推广计划》等法律文件, 逐步完善学前教育制度, 持续推进教育机会均等化^[37]。

从成效层面来看, 入学率是衡量学前教育机会公平的重要指标。在“公平正义”的价值导向下, 入学率所反映的是教育机会是否面向全体儿童开放。入园率越高, 说明公共教育资源对不同群体的覆盖越充分。以下展示了 2021~2023 年国外部分发达国家 3~5 儿童的入学率情况(见表 3~5)^[40]。

Table 3. Enrollment rates of 3-year-old children in selected developed countries (2021~2023)

表 3. 2021~2023 年国外部分发达国家 3 岁儿童入学率

国家	2021	2022	2023	2021~2023 变化
英国	99.90	100.00	100.00	+0.10
美国	29.68	37.52	40.85	+11.17
德国	89.13	89.36	91.68	+2.55
芬兰	84.29	83.36	86.07	+1.78
日本	88.73	89.39	90.55	+1.82

Table 4. Enrollment rates of 4-year-old children in selected developed countries (2021~2023)

表 4. 2021~2023 年国外部分发达国家 4 岁儿童入学率

国家	2021	2022	2023	2021~2023 变化
英国	100.00	100.00	100.00	0.00

续表

美国	50.33	62.93	65.48	+15.15
德国	94.13	93.94	95.98	+1.85
芬兰	88.80	87.33	89.99	+1.19
日本	97.73	98.13	97.98	+0.25

Table 5. Enrollment rates of 5-year-old children in selected developed countries (2021~2023)**表 5.** 2021~2023 年国外部分发达国家 5 岁儿童入学率

国家	2021	2022	2023	2021~2023 变化
英国	99.22	100.00	99.99	+0.77
美国	84.15	86.51	88.84	+4.69
德国	96.09	95.88	98.13	+2.04
芬兰	91.82	88.81	91.06	-0.76
日本	97.10	97.91	98.86	+1.76

数据表明,多数国家儿童入学率随年龄增长呈现上升态势。首先,英国几乎实现全覆盖。3~5 岁儿童入学率已接近 100.00%,处于饱和和稳定状态。其次,美国的增长幅度最为显著。3 岁儿童相关数据从 29.68% 提升至 37.52%,再到 40.85%,总共提升了 11.17 个百分点;4 岁儿童相关数据从 50.33% 提升至 62.93%,再到 65.48%,累计提升了 15.15 个百分点;5 岁儿童相关数据从 84.15% 提升至 86.51%,再到 88.84%,提升了 4.69 个百分点。这表明美国对学前教育事业的发展给予了越来越多的关注。再次,德国 3~5 岁儿童入学率均保持平稳且小幅度的上升,整体处于较高水准。第四,芬兰 3~5 岁儿童入学率整体保持稳定,存在轻微波动,未出现显著的持续上升或下降趋势,维持在较高水平。最后,日本 3~5 岁儿童入学率接近 100.00%,突显了日本为实现学前教育高质量目标在入学率方面所作出的努力。

综上,国外部分发达国家基于本国制度体系,以完善立法、提供政策支持为核心举措,推动学前教育公平的制度化进程。同时,学前教育入学率的提高进一步增强了教育公平的实践成效。

4.3. 分层实施

“分层普惠”是指在坚持学前教育公共属性的基础上,根据家庭经济状况、儿童发展类型以及区域发展水平的差异实施差异化的费用减免与支持政策,以实现更加精准的公平保障。首先,在家庭与儿童层面,英国构建了较为典型的分层保障体系。英国以普遍保障为基础,为所有 3~4 岁儿童提供每周 15 小时的免费早期教育;在此基础上对弱势 2 岁儿童提供额外 15 小时的支持;同时,对符合工作与收入条件的家庭再增加 15 小时托育服务[41]。这种“基础层-弱势补偿层-工作家庭激励层”的结构,体现出分层实施的制度特征。但实践中也面临家长对复杂福利体系理解困难以及服务提供者行政负担加重等挑战[42]。其次,美国通过“普及推进与定向扶助并行”的方式实现分层普惠。其一,在“普及学前教育运动”中,各州采取不同的路径推进学前教育,有的以弱势群体优先为导向,有的实施全面普及政策;其二,学前教育参与率持续上升,2012~2023 年间,学前教育入读率(不含托育)由 59% 提升至 2023 年的 72.4% [43]。这表明美国通过分层推进与差异化扶助等方式提高了整体普及水平。再次,德国的分层实施体现在制度化支持体系与儿童类型区分上。其一,通过《社会法典》《加强儿童和青年法》等法律,德国建立了基于儿童个体需求的支持体系[44]。其二,各联邦州根据儿童发展状况与特殊需求设立特殊幼儿园与融合

幼儿园,而非简单地“统一对待”[45]。这种根据儿童典型差异提供差异化教育资源的方式,是分层实施的重要体现。最后,日本则以家庭经济状况为主要分层依据。在实施学前教育免费化的过程中将低收入家庭划分为不同等级,并根据家庭的收入情况提供不同程度的费用减免与补贴[37]。

综上,国外部分发达国家在推进学前教育普惠发展的过程中,并未采取完全统一的政策模式,而是根据家庭经济情况、儿童发展类型及区域差异上实施分层支持。在普惠基础上强化差异补偿,增强了政策公平性与精准性。

4.4. 资金投入保障

从人力资本理论视角看,詹姆斯·赫克曼(James Heckman)从生命周期视角出发,提出了人力资本投资回报规律,并基于这一递减规律,主张加大对学前阶段的公共投入。这一理论为各国加大早期教育投资提供了重要的经济学依据[46]。在全球治理层面,联合国《2030年可持续发展议程》进一步强调对儿童的优先投资,提出构建一个重视儿童发展,保障儿童在无暴力和剥削环境中成长的世界[47]。这表明加大早期教育投入已成为国际社会的普遍共识。在理论与国际共识的推动下,部分发达国家近年来持续提高对学前教育的财政投入。以下为经济合作与发展组织(OECD)数据探索器中国外部分发达国家政府与私人在学前教育阶段的支出情况(见表6)。鉴于此,我国应在借鉴国际经验的基础上,持续加大对学前教育的财政投入力度,优化政府与社会分担机制,以提升教育公平水平与人力资本积累[48]。

Table 6. Government and private expenditure per child in preschool education in selected developed countries from 2020 to 2022
表 6. 2020 至 2022 年国外部分发达国家学前教育中每位儿童的政府和私人支出

时间维度	2022 年			2021 年			2020 年		
经费来源	合计	政府	私人	合计	政府	私人	合计	政府	私人
参考国家/地区									
芬兰	2380	2236	144	2512	2334	178	2495	2325	171
德国	35,605	32,523	3082	35,426	32,935	2492	33,301	30,793	2508
日本	W 9338	W 7298	2040	W 9789	W 7488	2300	W 9861	W 7551	2310
英国	9969	7011	2958	10,376	7316	3060	10,061	7069	2992
美国				79,179	63,866	15,313	96,249	73,024	23,225
计量单位: 占 GDP 百分比									
芬兰	0.8	0.7	0.0	0.8	0.8	0.1	0.8	0.8	0.1
德国	0.7	0.6	0.1	0.7	0.7	0.0	0.7	0.6	0.1
日本	W 0.2	W 0.1	0.0	W 0.2	W 0.1	0.0	W 0.2	W 0.1	0.0
英国	0.3	0.2	0.1	0.3	0.2	0.1	0.3	0.2	0.1
美国				0.4	0.3	0.1	0.4	0.3	0.1
计量单位: 占总经费百分比									
芬兰		94	6		93	7		93	7
德国		91	9		93	7		92	8
日本		W 78	W 22		W 76	W 24		W 77	W 23
英国		70	30		71	29		70	30
美国					81	19		76	24

从表 6 能够得知, 国外部分发达国家学前教育经费总体呈现“政府主导、私人补充”的局面。公共财政承担了大部分支出, 私人支出比例相对较低。首先, 从支出规模来看, 德国、日本、英国的和美国在学前教育方面的总体支出高于芬兰, 这一差异与全国人口规模、儿童数量以及教育体系有关。其次, 从经费投入强度(占 GDP 比重)来看, 各国差异更为明显。芬兰、德国的学前教育支出稳定维持在 GDP 的 0.7% 左右, 而日本和英国仅维持在约 0.2%~0.3% 左右。相较之下, 北欧国家及部分大陆型国家在经济总量中分配给学前教育的比重更高, 体现出更强的公共投资倾向。再次, 从经费来源结构来看, 各国财政责任分担模式存在显著差异。芬兰、德国和日本的学前教育经费主要由政府承担, 政府支出占总经费的比例普遍在 90% 以上, 私人支出比例较低, 呈现明显的公共责任导向。而英国和美国的私人支出占比偏高, 其中英国私人支出约占 30%, 美国私人支出约占 20%, 显示出较强的市场参与特征。

综上, 尽管五国均将学前教育纳入国家教育体系并持续增加投入, 但在财政责任分配上呈现出不同取向: 芬兰、德国和日本更强调政府主导和公共保障, 英国和美国则形成政府与市场并存的多元供给模式。各国均通过持续财政投入强化学前教育保障, 反映出在全球背景下对早期儿童发展重要性的共同认知。

5. 国外学前教育免费政策对我国的启示

5.1. 学习国外学前教育免费政策的立法经验, 保障幼儿受教育的权利

国际经验表明, 立法是保障免费学前教育制度稳定运行的前提条件。英国、德国等国家均通过专门立法明确政府责任, 将免费学前教育从政策倡议上升为法律义务。因此, 我国在推进学前教育免费政策时, 应以《中华人民共和国学前教育法》为核心, 构建纵向贯通的立法实施体系。首先, 国家层面应加快制定配套实施细则, 细化财政投入标准、经费分担比例及监管机制等关键条款, 明确中央与地方政府的职责边界, 确保法律具有可操作性。其次, 省级层面应依据国家法律修订地方学前教育条例, 结合区域经济发展水平制定差异化财政标准, 增强制度的适应性与灵活性。再次, 县级层面应强化主体责任, 制定学前教育发展专项规划, 统筹幼儿园布局、经费使用及教师管理, 确保免费政策真正落地[49]。

综上, 应通过“国家立法-地方细化-基层落实”的三级联动机制, 保障幼儿受教育权利的实现。

5.2. 学习国外学前教育公平理念, 保障特殊儿童平等入园的权利与需求

国际经验显示, 学前教育公平不仅体现在普遍覆盖, 更体现在对弱势群体的差异化支持。英国《沃诺克报告》、美国“开端计划”等均体现出补偿性教育理念。结合我国发展阶段, 应构建“普惠基础+重点补偿”的制度框架。首先, 强化特殊儿童和极度贫困儿童的优先保障。可在中央财政统筹下, 对极度贫困家庭 3~6 岁儿童实施保教费、伙食费、杂费全免政策。其次, 对相对贫困群体实施分级免费政策, 建立中央与地方分担机制, 如中央承担 70%, 地方承担 30%, 确保政策可持续。最后, 将学前教育公平纳入国家中长期教育发展规划, 与城乡一体化建设、区域均衡发展统筹推进。通过差异化补偿, 实现由形式公平走向实质公平[50][51]。

5.3. 学习国外早教托育经验, 健全学前教育免费政策实施的多方协同机制

国外部分发达国家通过政府机构、社会机构与家庭协同推进免费政策实施。英国的中央-地方分担模式、美国的跨部门合作机制、德国的早期支持体系, 均体现出多方协同的制度特征。我国可构建“中央统筹、地方执行、多元参与”的协同机制。首先, 明确中央与地方的权责清单, 在财政分档承担基础上强化监督评估。其次, 建立财政部门、教育部门与托育机构之间的合作机制, 确保资金使用规范透明。再次, 在免除保教费的基础上拓展服务内容, 如增设弹性托育班、融合教育支持中心以满足多样化需求。

最后, 强化免费对象精准识别、机构分类管理及家庭经济状况分级认定以提升政策实施的精准度。

5.4. 学习国外学前教育免费政策的实施经验, 扎实推进学前教育一年免费政策

国外经验表明, 免费政策往往采取渐进式、分层推进路径, 并非一步到位。我国在推进“一年免费”政策时可坚持“优先覆盖、分区推进、逐步扩展”的实施策略。首先, 对象层面优先保障低收入家庭、少数民族地区及偏远地区儿童。其次, 机构层面建立严格准入与质量标准体系, 同时增设融合教育和普惠托育机构, 满足不同类型儿童需求。最后, 区域层面应强化中央财政对欠发达地区的转移支付, 缩小区域差距。通过分层实施, 实现制度平稳过渡。

5.5. 学习国外免费学前教育的资金保障机制, 加大我国学前教育的资金支持

稳定充足的财政投入是免费政策持续运行的关键。首先, 应持续提高学前教育财政支出占教育总支出的比例, 重点向特殊儿童与困难家庭倾斜。其次, 完善多渠道筹资机制。在政府投入为主的前提下引导社会资本依法参与, 并探索专项税收支持机制, 拓宽资金来源。再次, 建立“省-市-区”三级财政协同机制。省级设立专项基金, 市集制定实施方案, 区级精准落实, 提高资金使用效率。

综上所述, 学前教育免费政策的推进需要以立法为保障、以公平为导向、以协同治理为支撑、以财政投入为基础, 形成系统化的制度安排, 最终推动我国学前教育向更加公平、优质和可持续方向发展。

6. 结语

纵览英国、美国、德国、芬兰和日本五个发达国家近 20 年来的学前教育免费政策, 可以发现教育公平是其遵循的根本准则, 并国家通过标志性法案推动免费学前教育发展。从立法保障、分层实施、资金投入等方面为免费学前教育的落地提供了全方位支撑。我国《中华人民共和国学前教育法》与《国务院办公厅关于逐步推行免费学前教育的意见》的颁布, 昭示着我国正朝着免费学前教育目标方向发展。然而, 村庄幼儿园、主城区与非主城区的优质普惠性幼儿园资源以及夫妻的育儿负担问题是当前我国所面临的现实状况[2]。探索国外部分发达国家学前教育免费政策变迁对推动我国学前教育免费政策制定、儿童福利与教育保障、育儿负担减轻、免费向优质免费推进有着重要意义。因此, 借鉴国外部分发达国家免费学前教育政策实施的成功经验, 摒除不足之处与缺陷有利于我国学前教育免费政策的制定与实施。我国免费学前教育政策制定与实施要坚持学前教育特殊性与全面性, 重视托育灵活性与多样性, 强调幼儿园、家长、社会、政府等多方参与, 加强资金投入保障来推动我国学前教育从“免费”到“免费优质”发展。

参考文献

- [1] 国家统计局. 国家数据政府信息公开[EB/OL]. https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202501/t20250117_1958337.html, 2025-12-09.
- [2] 熊志刚, 刘亚力. 2024 年学前教育研究的热点与未来展望——基于 2024 年度人大复印报刊资料《幼儿教育导读》(教育科学)转载论文的分析[J]. 学前教育研究, 2025(5): 40-49.
- [3] 中华人民共和国. 中央人民政府国务院办公厅关于逐步推行免费学前教育的意见[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202508/t20250805_1258143.html, 2025-11-02.
- [4] 中华人民共和国. 中央人民政府中共中央 国务院印发《教育强国建设规划纲要(2024-2035 年)》[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6999913.htm, 2025-10-20.
- [5] 中华人民共和国教育部. 政府信息公开: 全国教育事业统计公报[EB/OL]. https://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk/neirong/tongji/gongbao/, 2026-02-15.
- [6] 中华人民共和国国务院. 国务院关于当前发展学前教育的若干意见[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2010-11/24/content_5421.htm, 2026-02-15.

- [7] 中华人民共和国国务院. 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content_5340776.htm, 2026-02-15.
- [8] 中华人民共和国教育部. “十四五”学前教育发展提升行动计划[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s7053/202112/t20211216_587718.html, 2026-02-15.
- [9] 中华人民共和国财政部. 国新办举行国务院政策例行吹风会介绍逐步推行免费学前教育政策有关情况[EB/OL]. https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202508/t20250807_3969596.htm, 2026-02-15.
- [10] 人民日报. 去年我国普惠性幼儿园达 23.6 万所[EB/OL]. https://hudong.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/2024/0516/baodao/202405/t20240517_1131155.html, 2026-02-15.
- [11] 国家法律法规数据库. 中华人民共和国学前教育法[EB/OL]. <https://flk.npc.gov.cn/detail?id=ff808181927b083b01930c734c776beb&title=%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E5%AD%A6%E5%89%8D%E6%95%99%E8%82%B2%E6%B3%95>, 2026-02-15.
- [12] Ministry of Education of the People's Republic of China (2022) MOE Press Conference Summarizes Preschool Education Development over the Past Decade. http://en.moe.gov.cn/news/press_releases/202205/t20220507_625540.html
- [13] Department for Education (2025) Meeting the Childcare Challenge: A Childcare Strategy for Scotland. <https://www.gov.uk/government/publications/meeting-the-childcare-challenge-a-childcare-strategy-for-scotland>
- [14] OECD (2020) Early Learning and Child Well-Being in England. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c235abf9-en>
- [15] Department for Education (2003) Every Child Matters. <https://www.gov.uk/government/publications/every-child-matters>
- [16] Carneiro, P., Cattan, S., Conti, G., *et al.* (2026) The Short- and Medium-Term Effects of Sure Start on Children's Outcomes. <https://ifs.org.uk/publications/short-and-medium-term-effects-sure-start-childrens-outcomes>
- [17] Department for Education and Skills (2004) Choice for Parents the Best Start for Children: A Ten Year Strategy for Childcare. https://dera.ioe.ac.uk/id/eprint/5274/2/02_12_04_pbr04childcare_480-1.pdf
- [18] UK Parliament (2007) Child Care. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2007-02-21/debates/07022188000002/ChildCare>
- [19] UK Parliament (2006) Childcare Act. <https://education-uk.org/documents/acts/2006-childcare-act.html>
- [20] UK Parliament (2006) Early-Years Provision. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2006-07-19/debates/0607208000077/Early-YearsProvision>
- [21] Department for Education (2023) Early Years Funding-Extension of the Entitlements: Government Consultation Response. https://consult.education.gov.uk/funding-policy-unit/early-years-funding-extension-of-the-entitlements/supporting_documents/Early%20years%20funding%20extension%20of%20the%20entitlements_Consultation%20document%20July%202023.pdf
- [22] Department for Education (2025) Early Years Entitlements: Local Authority Funding Operational Guide 2025 to 2026. <https://www.gov.uk/government/publications/early-years-funding-2025-to-2026/early-years-entitlements-local-authority-funding-operational-guide-2025-to-2026>
- [23] Department for Education (2026) 30 Hours Free Childcare: Early Implementation Evaluation. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a82a653ed915d74e6236ee4/Evaluation_of_early_implementation_of_30_hours_free_childcare.pdf
- [24] U.S. Department of Health and Human Services (n.d.) Head Start History. <https://headstart.gov/about-us/article/head-start-history>
- [25] iResearchNet (2026) Head Start. <https://psychology.iresearchnet.com/developmental-psychology/childhood-and-adolescence-development/head-start/>
- [26] Fitzpatrick, M. (2008) Preschoolers Enrolled and Mothers at Work? The Effects of Universal Pre-Kindergarten. <https://www.census.gov/library/working-papers/2008/adrm/ces-wp-08-04.html>
- [27] The White House (2013) President Obama's Plan for Early Education for all Americans. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/13/fact-sheet-president-obama-s-plan-early-education-all-americans>
- [28] Lohmar, B and Eckhardt, T. (2014) The Education System in the Federal Republic of Germany 2013/2014. <https://doczz.net/doc/4558364/the-education-system-in-the-federal-republic-of-germany-2>
- [29] Lim, N. and Duletzki, L.-M. (2023) The Effects of Public Childcare Expansion on Child Penalties. https://www.bu.edu/econ/files/2023/07/PCC_CP_IED_WP_NayeonLim.pdf

- [30] Wikipedia (2021) Tagesbetreuungsbausgesetz. <https://de.wikipedia.org/wiki/Tagesbetreuungsbausgesetz>
- [31] Frühe Chancen (n.d.) Early Opportunities Portal. <https://www.fruehe-chancen.de/en/>
- [32] UNICEF (2021) Undertaking a Synthesis of Policies, Programmes and Mechanisms Addressing the Social Exclusion of Children in Germany. <https://www.unicef.org/eca/media/18906/file/German%20Deep%20Dive%20Main%20report%20EN.pdf>
- [33] German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2023) National Action Plan—New Opportunities for Children in Germany. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/232046/c25ff1a5ecf93b129b748ab642047468/nationaler-aktionsplan-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland-englisch-data.pdf>
- [34] DOCZZ (n.d.) Early Childhood Education and Care. <https://doczz.net/doc/688879/early-childhood-education-and-care>
- [35] Education Mirror (2015) Finland: Pre-Primary Education Is Compulsory from August 2015. <https://educationmirror.org/2015/03/30/finland-pre-primary-education-is-compulsory-from-august-2015/>
- [36] OECD Finnish Ministry of Education and Culture (2017) Finnish Country Note on Transitions in ECEC: Review of Policies and Practices for Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education. https://gpseducation.oecd.org/Content/ProjectsMaterial/ECEC/ECEC_CBR_FIN.pdf
- [37] 孙雪莹, 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.
- [38] Children and Families Agency (CFA). 幼児教育・保育の無償化[Z]. こども家庭庁. <http://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/mushouka/>
- [39] 张霞, 乜勇. 芬兰早期儿童教育与保育政策的历史演进与现实启示[J]. 当代青年研究, 2023(5): 112-124.
- [40] OECD Data Explorer (n.d.) Enrolment Rate by Age. <https://data-explorer.oecd.org/>
- [41] UK Parliament (2023) Support for Childcare and the Early Years. <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmeduc/969/report.html>
- [42] University College London (2024) Disadvantaged Children Face Barriers to Early Education Entitlement. <https://www.ucl.ac.uk/news/2024/oct/disadvantaged-children-face-barriers-early-education-entitlement>
- [43] 李敏谊, 董晶, 张祎. 普及学前教育与教师培养的美国困境[J]. 外国教育研究, 2025, 52(5): 87-102.
- [44] IJAB (2026) Inclusion. Information System Child and Youth Services in Germany. <http://www.kinder-jugendhilfe.info/en/structures/guiding-principles-and-procedural-principles/inclusion>
- [45] European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2026) Country Information for Germany. Systems of Support and Specialist Provision. <https://www.european-agency.org/country-information/germany/systems-of-support-and-specialist-provision>
- [46] National Bureau of Economic Research (2003) Human Capital Policy. <https://doi.org/10.3386/w9495>
- [47] United Nations (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- [48] OECD Data Explorer (n.d.) Distribution of Government, Private and Non-Domestic Expenditure on Educational Institutions. <http://data-explorer.oecd.org/>
- [49] 管华, 王君妍. 国外学前教育立法的启示[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 46(6): 60-66.
- [50] 求是网. 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. https://www.qstheory.cn/yaowen/2022-10/25/c_1129079926.htm, 2025-12-11.
- [51] 中华人民共和国教育部. 习近平在全国教育大会上强调 紧紧围绕立德树人根本任务 朝着建成教育强国战略目标扎实迈进[EB/OL]. https://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/202409/t20240910_1150246.html, 2025-12-11.