

课题名称：“单独两孩”人口政策调整后北京市学前教育应对政策研究

课题批准号：ACA14103

课题类别：重点课题(优先关注)

研究领域：学前教育、人口预测

课题负责人：洪秀敏 北京师范大学学前教育研究所（系）

主要成员： 马 群 北京师范大学学前教育研究所（系）

朱文婷 北京师范大学学前教育研究所（系）

吴 艳 浙江省杭州科技职业技术学院

徐 露 北京市昌平实验幼儿园

孙伟伟 北京市朝阳区职业教育教学合作促进中心

一、内容与方法

作为全国教育首善之区，北京和谐发展的人口资源环境与长期以来极低的生育率并存，随着首都经济社会的快速发展，尽管经过了两期学前教育三年行动计划的实施，学前教育的数量、布局、结构与人民群众对高质量、多样化的学前教育需求仍有一定差距，供需矛盾仍然较为突出。在普惠性学前教育资源短缺、尚未根本解决“入园难”、“入园贵”的背景下，“二孩潮”的到来将对新时代北京市学前教育资源的配置带来更大的新问题和新的挑战。随着人口生育政策的放开，育龄人群是否愿意生育二孩？未来新生儿人口到底会呈现怎样的增长态势？将会引发怎样的教育资源需求？学前教育如何应对未来的人口变动？这些都亟待通过研究给予回应和解答。与此同时，由于课题立项后一年，党的十八届五中全会提出了“全面二孩”政策。应对由“单独二孩”政策转变为“全面二孩”政策的变化需求，本研究也及时调整和扩大了政策目标人群，并根据研究需要扩充了研究内容。

为此，课题组立足首都学前教育发展的新需求，综合采用问卷调查法、访谈法、封闭系统下的分要素人口预测方法等，在深入调查家庭的二孩生育意愿和需求的基础上，科学预测二孩政策调整后北京未来十年适龄学前人口数量的变化趋势，分析其对幼儿园园舍、师资、经费等学前教育资源的需求，并就北京市目前幼儿园布局结构可能面临的新问题与新挑战等角度，尝试为北京市政府科学制定适合学龄前人口变动趋势的学前教育发展规划和资源配置提供研究参考与政策建议。

具体研究内容如下：

(1) “全面二孩”政策下育龄家庭的生育意愿及其影响因素。采用分层抽样的方式，调查北京市四个功能区六个区县中20—49周岁已婚且已育一孩的4510个家庭。从理想和现实两个层面考察“全面二孩”政策下不同人群的二孩生育意愿，可为生育政策的实施与调整提供有效的依据。

(2) 二孩政策后未来十年北京市 0-6 岁幼儿人口预测。以六普数据为基年数据，借助 CPPS 人口预测软件，使用封闭系统下的分要素人口预测方法，预测北京市 2016~2026 年 0~6 岁人口变化和 2019~2029 北京市 3~6 岁在园幼儿规模的增长变化趋势，从而探讨人口增长变化可能带来的挑战及其应对策略。

(3) 二孩政策后学前教育的需求研究。在人口预测基础上推算低、中、高三种方案下 2019~2029 年对北京市幼儿园园舍、师资、经费等学前教育资源的需求。

(4) 二孩政策后北京幼儿园布局的现状与问题。采用 ArcGIS (Geographic Information System) 软件对当前北京市幼儿园布局及其合理性进行分析。

二、结论与对策

(一) 主要研究结论

1. 从“单独二孩”到“全面二孩”：育龄家庭的生育意愿及其影响因素

(1) 育龄人群二孩生育意愿的理想与现实之间存在巨大的鸿沟

在理想状态下，不同政策受益人群普遍反映出较高的二孩生育期望。“单独二孩政策”受益人群理想孩子个数为两个的比例为 67.07%， “全面二孩”政策受益人群这一比例更是高达 74.1%，且均表现出“儿女双全”的美好期望，并呈现出女孩偏好。但在现实层面却表现出生育意向不强、生育计划不明确的倾向，明确表示要生二孩的家庭分别仅为 32.4%。超过 2/3 的家庭处于“没想好”的观望和犹疑状态。

(2) 无人照料、经济压力、母亲高龄及现代生育观的转型成为影响二孩生育意愿的重要因素

经二元 logistic 回归分析后发现：第一，无人照料成为阻碍家庭二孩生育的最主要因素。在不打算生二孩的人群中，有超过一半是因为孩子无人照料。托育服务短缺、延迟退休政策、隔代抚养的冲突等，都将使婴幼儿照料面临更加严峻的挑战，成为育龄家庭在考虑生育二孩时的最大担忧。第二，经济压力也是影响二孩生育意愿的重要因素。第三，母亲高龄会在很大程度上制约家庭的二孩生育意愿。第四，“少生优生”的现代生育观使家庭的二孩生育增添了理性色彩。

2. 二孩时代从新生到入园：基于二孩政策的 0-6 岁人口预测

课题组以 2010 年六普数据作为基年数据，借助 CPPS 人口预测软件，采用封闭系统下的分要素预测方法，预测 2019~2029 年北京市 0-6 岁人口数量的增长变化趋势，

(1) 低方案：2016-2022 年小规模快速增长，随后新增人口不断缩减

在“全面二孩”政策低方案下，北京市 0-6 岁人口呈现先不断增长，后平稳回落的趋势。其中，出生人口在 2020 年达峰值 23.29 万人，到 2022 年下降至 2016 年水平之下；1-6 岁的人口峰值年随出生人口峰值年而依次后推一年，峰值基本稳定在 23 万多人，回落的年限也依次后推，1 岁人口数

量于 2024 年降至 2016 年的水平之下，2 岁人口于 2026 年降至 2016 年的水平之下，到 2026 年，3-6 岁人口仍高于 2016 年的水平。总体人口峰值于 2022 年达 150.4 万人，此后 0-6 岁人口不断缩减，但是仍然高于 2016 年的水平。

(2) 中方案：2016-2022 年中等规模快速增长，2023 年起新增人口开始回落

“全面二孩”政策中方案下的北京市出生人口于 2020 年达峰值 27.26 万人，到 2023 年出生人口规模将下降至 2016 年的水平之下，1-6 岁人口的峰值年会依次推后，后期即使回落也基本上保持在 2016 年水平之上（1 岁人口数量除外，于 2025 年下降至 2016 年水平之下）。北京市 0-6 岁人口的总体数量将于 2022 年达峰值 170.21 万人，后期人口数量有所减少，但是明显高于 2016 年水平。

(3) 高方案：2016-2023 年大规模快速扩大，2024 年起新增人口逐渐变少

“全面二孩”政策高方案下的出生人口于 2020 年达峰值 32.61 万人，到 2024 年开始低于 2016 年的水平。其他各年龄段的峰值年依次后移，但是均保持在 2016 年的水平之上。高方案下 0-6 岁人口总体规模于 2023 年达峰值 198.68 万人，随后逐渐回落，但仍显著高于 2016 年的水平。

3. 二孩政策后未来十年学前教育资源需求预测

(1) 2024 年学前人口达到峰值，幼儿园数量难以满足需求

未来十年北京市在园幼儿规模在 2024 年达到峰值，后期平稳回落。从 2019 年的 69.59 万~71.83 万人增长到 2024 年的 90.2 万~122.4 万人，五年间将增加 20.61 万~50.57 万人，对托幼服务造成压力；此后逐渐回落，2024 年至 2029 年将减少 33.18 万~42.56 万人。按照每园 9 班的规模设置，幼儿园数量将难以满足需求。园舍的需求量将从 2019 年的 2531~2612 所增长到 2024 年的 3307~4486 所，五年间将增加 776~1874 所，此后需求量逐渐减少，到 2029 年下降为 2090~2926 所。

(2) 师幼比尚未达标，师资供需矛盾突出

根据教育部 2017 年统计数据，当前北京市幼儿园师幼比大约为 1:10.9。无论按照何种方案，师幼比均不能达标，且师资供需矛盾突出。若按国家师幼比一般配备标准 1:9 计算，师资需求量将从 2019 年的 7.59 万~7.84 万人增长到 2024 年的 9.92 万~13.46 万人，五年间将增加 2.33 万~5.62 万人，此后需求量逐渐减少。若按 1:7 的师幼比较高配备标准，师资需求量将从 2019 年的 9.76 万~10.07 万人增长到 2024 年的 12.76 万~17.30 万人，五年间将增加 3.00 万~7.23 万人，此后需求量逐渐减少。

(3) 公共财政投入实际投入缺口拉大，难以满足学前教育发展需求

按照北京市教育委员会在中长期教育规划纲要中提出“到 2020 年，公办幼儿园数量达到总数的 50%以上”的目标作为基准，将对应 50%的幼儿园获得公共财政学前教育预算经费作为参考，公共财政经费需求将从 2019 年的 56.24 亿~58.05 亿元增长到 2024 年的 73.49 亿~99.69 亿元，五年间将增加 17.25 亿~41.64 亿元，此后需求量逐渐减少，到 2029 年下降为 46.45~65.02 亿元。

4. 二孩政策后北京幼儿园布局的现状与问题

研究主要采用 ArcGIS (Geographic Information System) 软件, 分析北京市幼儿园布局及其合理性。

(1) 幼儿园分布不均, 区域间人园匹配度差异大

北京市的幼儿园主要分布在城市功能拓展区和城市发展新区, 此外, 房山区东部、昌平区中部、顺义区中部、平谷区西南部、密云县西南部、怀柔区东南部和延庆县西南部都是幼儿园和人口相对比较密集的地区, 其他区域的幼儿园分布较为分散。总体来看, 幼儿园分布不均, 服务覆盖面有限。在人园匹配上, 幼儿园主要分布在人口高度集中的首都功能核心区和城市功能拓展区, 但相对人口数量依然不足, 如朝阳区和海淀区, 常住人口约 328-355 万人, 对应的幼儿园在 160-214 所。而人口密度相对较低的区县也有部分地区幼儿园分布较多, 如密云县和石景山区的常住人口仅为 47-62 万人, 对应的幼儿园数却有 50-70 所。

(2) 人口多密处园所多, 区县间匹配度差异大

总体上, 常住人口和育龄妇女越多或越密集的地区, 幼儿园的数量越多, 也会越密集。但是, 人口数量相似的区县之间存在幼儿园数量差异明显的现象。首都核心功能区和城市功能拓展区的人口基数相对较大, 尤其是海淀区和朝阳区, 常住人口、育龄妇女、0-5 岁幼儿和在园生规模都是全市之最, 两类辖区的常住人口数量占全市的 62.23%, 但是两类辖区的面积仅占全市的 8.41%。相较之下, 城市发展新区和生态涵养发展区的面积占全市的 90%以上, 但是常住人口不到全市的 40%。幼儿园分布并不能完全与人口分布相匹配。

(3) 园所供给失衡, 总体和园班人数对应度低

首都功能核心区的幼儿园数量相对较少, 在园生人数属于中等偏下水平, 园均容纳在园生属中等水平, 班额较大; 城市功能拓展区的幼儿园数量最多 (石景山区除外), 在园生规模最大, 园均幼儿数也最多, 但是班额多寡不一等。

(二) 对策与建议

1. 尽快完善二孩配套政策, 积极释放生育潜力

第一, 相关职能部门应加快研制出台促进 0~3 岁婴幼儿托育服务的相关政策和配套举措。针对当前 0~3 岁婴幼儿托育服务严重短缺、远远不能满足家庭对托育服务的现实需求的困境, 相关职能部门应加快研制托育服务机构的设立标准和服务规范, 加快推动婴幼儿托育服务体系的构建, 通过多种途径和形式加大 0-3 岁托育服务的供给, 满足家庭对婴幼儿托育服务的迫切需求, 为全面二孩政策的实施和落地提供有力的支持。**第二, 完善二孩生育家庭税收、社会保障、公共服务等政策, 切实减轻生养子女负担。**例如对生育二孩家庭进行财政补贴奖励; 税收减免, 或针对多子女家庭实施分等级税收政策; 推进生育保险和基本医疗保险的进一步落实, 完善计划生育奖励假制度和配偶

陪产假制度；对孕期和哺乳期妇女实行灵活工作时间制，支持妇女生育后重返工作岗位等。**第三，关注高龄产妇生殖健康，降低高龄生育风险。**首先，要增加综合北京市医院妇产科资源，满足二孩生育的现实需求。其次，应建立北京市孕产妇健康状况监测系统，加强孕产妇健康服务和管理，全面落实孕产妇住院分娩政策。再次，要尽快建立出生缺陷监测分析机制，积极落实出生缺陷预防措施。**第四，加强“全面二孩”政策的宣传力度，为家庭营造良好的二孩生育氛围。**可尝试从儿童发展以及两个孩子的养育之道等视角，制定有针对性的新的生育政策宣传措施，营造新型生育文化。同时，探索和实施鼓励生育二孩制度，对符合条件的家庭给予奖励，对特殊困难的家庭给予精准帮扶，妥善解决他们的生活照料、大病治疗、托育服务和情绪疏导等问题。

2. 建立“全面二孩”人口动态监测系统，分阶段、有侧重地合理配置学前教育资源

第一，构建“全面二孩”人口动态监测系统，建立健全学前教育服务的人口预警机制。首先，应建立动态监测数据库，对人口的流动变化和教育资源配置情况进行实时监测。其次，要定期检查和补登遗漏的人口信息，应分区县、乡镇街道建立二孩政策目标人群和新生人口的电子档案，形成完善的人口监测系统。**第二，根据未来学前适龄人口需求变量，灵活调整学前教育资源总量和质量。**在2024年峰值到来之前应将重点放在多途径扩大普惠性学前教育资源，确保每个幼儿有园可上。如将闲置校舍和公共资源优先用于学前教育发展，鼓励现有幼儿园利用多功能教室、教学辅助用房等改扩建成班级。2024年以后，适龄幼儿数量逐渐减少，资源需求也相应减少，应考虑在园生规模缩减如何处理余量资源。此外，学前教育发展重点也应转向全面提升质量和优化资源配置，为党的十九大提出的“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”目标努力奋斗。**第三，完善财政投入机制，积极拓宽经费来源，并兼顾投入效益。**在第三期学前教育三年行动计划基础上，应进一步建立财政性经费投入学前教育的比例及增长机制，保障学前教育稳定且长效的经费保障。同时，充分调动社会力量，拓宽经费来源，满足二孩政策下不断增长的学前教育经费需求。通过专项补贴、税收优惠等政策广泛吸纳和鼓励社会力量举办普惠性幼儿园。此外，应不断优化投入结构和效益，投入重点应从过去重视“硬件”转向“软件”，着眼于投入短板和教师队伍建设，并加强投入效益评估，提高投入效益。

3. 多途径扩大幼儿园教师培养规模，并加强队伍建设

第一，应多途径扩大幼儿园教师规模。首先，必须从根本源头抓起，依法切实落实和提高北京市幼儿园教师的地位和待遇，稳定师资队伍，增强职业吸引力。其次，鼓励各层次院校扩大学前教育专业招生规模，采用“3+2”、“3+4”、本科和中职对口招生等多种培养模式，多渠道扩充专业人才；鼓励中小学富余教师、师范毕业生经过专业培训后进入幼儿园工作，充分吸纳有益人才补充幼儿园教师规模。在外部保障上，可通过生均财政拨款、专项补助等方式，处理好在编与非在编教师、公办与普惠性民办幼儿园教师的待遇和福利保障问题，实现同岗同酬。**第二，重视幼儿园教师**

的素养提升。首先，要严控准入门槛，加强幼儿教师准入资质审查。其次，不断提升幼儿园教师培养和培训机构的质量，定期开展培养院校的专业评估和培训效果评估，确保教师专业素养的可持续发展与提高。此外，应建立全市幼儿园教师素养评价和监测体系，以评促建，保障幼儿园教师队伍质量的不断提升。

4. 构建幼儿园空间分布信息系统，形成均衡高效的学前教育资源布局

第一，构建北京市幼儿园空间分布信息系统，合理确定服务半径并探讨空间布局优化。可通过GIS构建幼儿园空间分布信息系统，综合考虑地形、经济、交通区位等对教育资源的影响，计算学前适龄人口与幼儿园资源布局的协调度，评价幼儿园的可达性，以为政府确定幼儿园的服务半径和空间布局优化提供定量分析和决策依据。第二，平衡区域间学前教育资源配置，兼顾幼儿就近入园和资源使用效率。根据不同区域实际平衡区域间资源，便于学前适龄儿童就近入学和充分享受学前教育资源。在北京市园所密集的地区，如城市功能拓展区和城市发展新区，服务区的交叉可能造成资源的浪费，有必要进行合并，优化资源布局；但在资源相对较多却仍然供求紧张的区域，则可采取示范园在学前教育薄弱地区开办分园，改建闲置校舍等方式来扩充资源；在人口较少的地区如生态涵养区，则应该至少在区域内保留或新建一所幼儿园，确保适龄幼儿不因园所布局问题而失去接受学前教育的机会，在教育公平和资源使用效率上求得动态的平衡。

三、成果与影响

（一）主要成果

在《北京师范大学学报》、《教育学报》、《北京社会科学》、《首都师范大学学报》等核心期刊、《中国教育报》以及世界学前教育组织2016年学术年会上公开发表“‘全面二孩’政策后北京学龄前人口变动趋势预测”、“‘全面二孩’背景下学前教育资源配置的供需变化与挑战——以北京市为例”、“‘全面二孩’政策与北京市学前教育资源需求”、“二孩时代生还是不生？——独生父母家庭二孩生育意愿及影响因素探析”、“难以逾越的鸿沟：高学历女青年生育二孩的理想与现实——基于北京市高学历女青年生育意愿的调查”、“二孩来了，学前资源先‘测’后‘调’”、*A Survey on Chinese parents' policy expectations in the context of two-child policy* 等多篇论文和研究报告。著作《“全面二孩”人口政策后学前教育政策应对研究：以北京市为例》旨在当前建设现代化学前教育公共服务体系背景下，对北京市未来十年学龄前人口变化进行科学预测，了解政策受益家庭的学前教育需求，分析现有学前教育资源配置的现状与问题，深入探讨首都学前教育改革与发展中将面临的新问题与新挑战，提出可为政府相关决策和管理部门科学规划、合理布局、优化资源借鉴的依据，并为促进首都学前教育的科学、健康和可持续发展提供决策参考。“全面二孩政策下北京市学前

教育应对政策研究”被《北京市教育科学规划研究成果快报》录用刊出。

（二）产生影响

本课题自申报以来，不仅为北京市政府及其相关部门深入了解我国学前教育改革发展状况提供了较为全面、客观、前沿的信息，还陆续转化为一系列高质量的学术论文，正式刊发在核心刊物上，引来了众多学者的引用和转载，造成了较为广泛的学术影响。此外，相关学术成果被《搜狐网》、《光明日报》、中国教育装备采购网、中国教育新闻网、中国社会科学网、中国人口学会网等近十家网络媒体频频转载，引起了热烈的社会反响。

四、改进与完善

在本研究的开展过程中，“单独二孩”政策转变为“全面二孩”政策，因此本研究也及时调整和扩大了政策目标人群，并根据研究需要扩充了研究内容。此外，由于本研究需要基于人口政策的背景去看学前教育领域问题，课题组充分吸纳人口学的相关技术手段和研究视角，采用人口预测软件和仿真模型探索人口要素与教育资源要素间的关系，科学预测未来北京市学前适龄人口变化；基于预测模型，探讨学前适龄人口变动趋势与特征及其与学前教育供需之间的协调变动关系；同时，采用 ArcGIS 教育地图技术对现有北京市幼儿园资源布局进行综合时空分析，突破了传统研究方法的局限。

但是仍存在一些有待后续进一步完善的地方，一是在人口预测工具上，主要使用了 CPPS 软件，未来还可以尝试使用 Leslie 等其他的工具，充分融合多种研究工具的优势，同时相互印证，以便获得更为科学可靠的数据；二是在学前教育政策应对的探讨上，当前主要是基于资源配置的需求来考虑如何应对，后续可以更多的深入实践，以从更为全貌的角度为全面二孩人口新政后学前教育政策应对提出针对性的政策建议。

五、成果细目

项目根据预期设计的内容，与时俱进根据人口生育政策的不断调整，相应调整政策受益人群的调查，如期完成项目设计的研究任务，并取得了比较丰富的研究成果，出版专著《全面二孩人口新政后的学前教育政策应对研究：以北京市为例》，在《北京社会科学》、《中国青年社会科学》、《教育科学研究》、《教育学报》、《北京师范大学学报》等CSSCI核心期刊上公开发表学术论文5篇，其中有2篇被人大书报资料中心全文转载，获得了学界和社会的广泛关注与好评。中国教育报发了课题的部分研究成果《二孩来了，学前资源先“测”后“调”》（2017年5月14日），《二孩时代：鼓励“生”

更要解决“育”》（2017年12月3日），并被光明网、中国社会科学网、中国教育新闻网、搜狐网、中国教育装备采购网、黑龙江网等十余家网络媒体转载。

序号	成果名称	发表刊物及时间/出版机构名称及时间	引用
1	全面二孩人口新政后的学前教育政策应对研究： 以北京市为例	北京师范大学出版社（2017年）	
2	二孩时代生还是不生？——独生父母家庭二孩生育意愿及影响因素探析	北京社会科学（CSSCI）， 2017年第5期	11
3	高学历女青年生育二孩的理想与现实——基于北京市的调查分析	中国青年社会科学（CSSCI）， 2017年第6期	3
4	高学历女青年生育二孩的理想与现实——基于北京市的调查分析	中国人民大学书报资料中心《青少年导刊》2018年第2期全文转载	
5	“十三五”时期北京市幼儿园师资需求问题研究	教育科学研究（CSSCI 扩展版），2018年第2期	
6	“全面二孩”政策与北京市学前教育资源需求	北京师范大学学报（社科版）（CSSCI）， 2017年第1期	13
7	“全面二孩”背景下学前教育资源配置的供需变化与挑战——以北京市为例	教育学报（CSSCI），2017年第1期，中国人民大学书报资料中心《幼儿教育导读》2017年第5期全文转载	7
8	全面二孩政策下北京市学前教育应对政策研究	北京市教育科学规划研究成果快报，2018年12月5日第一期	