

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2025年第6期(总第271期)

2025年3月17日

“‘三育’一体化背景下生育友好型教育政策体系” 研讨会综述

单翠萍 冯江英 赵勇*

为了响应国务院办公厅发布的《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》等文件精神，聚焦于构建生育友好型社会的目标，北京大学中国教育财政科学研究所（简称“北大教育财政所”）于2025年1月4日举办了“‘三育’一体化背景下生育友好型教育政策体系”研讨会，旨在深入探讨国内外在生育、养育、教育（简称“三育”）这三个关键领域内相关政策的实践经验、面临的挑战以及未来可行的建议。会议系“第十届中国教育财政学术研讨会暨2024—2025年度中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”的系列学术活动之一。

会议邀请了教育学、人口学、社会学等多领域学者，包括中国人民大学人口与健康学院副教授吕利丹，复旦大学社会发展与公共政策学院教授、副院长沈可，

* 单翠萍、赵勇，新疆师范大学教育科学学院博士生；冯江英，新疆师范大学教育科学学院教授。

北京大学人口研究所副教授、副所长张蕾，新疆师范大学教育科学学院教授冯江英，北京师范大学学前教育研究所副教授、副所长冯婉桢，北京师范大学国际与比较教育研究院教授姜英敏，中央民族大学民族学与社会学学院教授杨菊华，北大教育财政所副研究员宋映泉等。会议包括主题发言和主题圆桌论坛两部分，分别由北大教育财政所副研究员魏易和教育部教育管理信息中心研究处助理研究员李世奇主持。会议内容综述如下。

一、我国儿童人口发展态势及其对“三育”政策的启示

吕利丹深入研究了我国儿童人口的发展趋势并探讨其对“三育”政策的启示意义。她认为，鉴于“三育”政策与儿童发展之间存在着密切的关联，应从儿童的视角出发来审视和调整“三育”政策。

首先，她介绍了中国儿童人口的规模和结构发展态势。儿童人口规模决定养育教育儿童的需求量。未来 20 多年里，儿童人口将从 2020 年的约 3 亿人可能下降到 2050 年的约 1.6 亿人，占总人口比例将从 2020 年的 21% 下降到 13%。同时，老龄化问题将加重社会和家庭的养老负担，对儿童投入构成挑战。我国老年抚养比从 2000 年的 10% 上升至 2023 年的 21%，抚养压力从每 10 个劳动力养 1 个老人增长到每 4.8 个劳动力养 1 个老人。此外，性别结构的持续失衡也成为亟待解决的关键问题。2020 年的数据显示，在校率性别平等指数方面，女孩的表现优于男孩，这凸显了确保男孩与女孩享有平等受教育机会的重要性，需对此给予充分关注。最后，在人口结构方面，城镇化加速和少数民族儿童人口快速提升等因素也会影响“三育”政策的调整。

其次，她分析了人口流动对儿童的影响。高流动性已然成为中国人口格局的新常态。全国四分之一的人口是流动人口，中国留守儿童和流动儿童的规模巨大。2020 年，受人口流动影响儿童（流动儿童+留守儿童）规模为 1.38 亿人，占中国儿童的 46.4%。其中农村儿童 38% 是留守儿童，城镇儿童 34.2% 是流动儿童，同时还有 13.4% 的城镇留守儿童。从趋势上看，流动儿童的比例在提升。人口流动对家庭系统产生了巨大冲击。数据显示，2020 年我国儿童与父母双方在一起居住的比例约为 63%，远低于 OECD 国家的平均水平（82%）。

目前，流动儿童教育也面临着各种教育壁垒，具体包括：一是高考门槛。异

地高考的机会十分有限且地区差异极大。二是中考门槛。城市高中学位基本没有及时补充，普职分流背景下，优质高中学位优先给本地户籍。三是学费门槛，特别是优质私立高中学费高昂。基于此，目前出现大城市流动儿童回流现象，以北京市为例，2011年入读小学和初中各年级的毕业留存率^①分别为95.2%和69.9%。但自2011年之后，流动儿童入读小学和初中的毕业留存率逐年下降，至2017年分别跌至63.4%和46.3%。同时，回流儿童的心理健康状况堪忧，焦虑倾向和抑郁倾向的儿童占比分别为21.7%、27.2%，高于非留守（分别为9.0%和12.6%）和始终留守的儿童（分别为11.4%和15.3%）。

此外，一个新兴且值得高度关注的现象是县域内从乡村流动到县城等镇区的“留流儿童”的数量正日益庞大。截至2020年，这一群体规模已高达1000万。这一趋势无疑给县域教育发展带来了前所未有的压力与挑战，亟需社会各界共同关注与应对。

最后，她指出，需要关注青少年人口的“成年转变”。青少年时期是进入成年期的转折点，以往经历中的优势和劣势累积起来，将决定其进入成年期的各种路径和选择。其研究中揭示了引人注目的“15岁”教育分流现象，即教育路径的显著分化往往始于15岁这一关键年龄。根据2020年10—19岁各年龄青少年在校率来看，15岁之前的在校率普遍较高且趋于稳定（基本都在90%以上）。从15岁开始，各类别青少年的在校率开始出现明显变化，逐渐呈现出分化的趋势，83.7%的青少年仍在校接受教育，12.4%已步入就业市场，而剩余3.8%则处于非在校且未就业的状态。

为促进人口高质量发展，吕利丹建议：一是落实“以人为本的新型城镇化”；二是从儿童和青少年人口角度进一步挖掘“人口红利”；三是抓住儿童早期发展时期和青少年“成年转变”初期两个关键点；四是及时关注和支持受人口流动影响的劣势处境儿童。

二、如何构建生育友好型社会：反思与展望

沈可在题为“如何构建生育友好型社会：反思与展望”的主题发言中指出，生育下滑是全球共同的趋势，全球总和生育率从1990年的3.31下降至2024年

^① 小学留存率 = t年非京籍小学生毕业人数 / (t-6年非京籍小学生招生人数)；初中留存率 = t年非京籍初中生毕业人数 / (t-3年非京籍初中生招生人数)

的 2.25。2024 年，超过一半国家总和生育率低于 2.1 的更替水平，五分之一国家的总和生育率处于超低水平 (<1.4)。在这一特定群体中，涵盖了 24 个生育率已跌至超低水平且人口已步入负增长轨道的国家，中国亦位列其中。

沈可对日本、韩国、新加坡和瑞典四个发达国家生育政策以及中国北京、上海和深圳三个发达城市的生育政策进行比较分析，指出了中国当前相关政策可能存在的缺陷，并对未来改进的方向提出了建议。

日本自 1991 年以来开始实行鼓励生育政策，主要包括四个方面。一是平衡工作—家庭的现行政策。育龄妇女享有产前 6 周、产后 8 周的产假；男性也有权在孩子出生后 8 周内分 2 次取得不超过 4 周的陪产假；孩子满 1 周岁前，父母可以共同使用长达 1 年的育儿假，前六个月从劳动保险中领取 67% 的基本工资，之后领取 50%；在孩子进入小学之前，父母还可以分别获得每名孩子每年 5 天的看护假；从 2025 年开始，在孩子未满两岁期间选择缩短工时的就业者将可以获得工资 10% 的额外津贴。**二是改善育儿条件的现行政策。**在全国范围建设家庭综合支援中心，为家庭提供从妊娠、分娩到育儿全方位无缝隙的支持；实施“幼儿教育、保育无偿化”政策，即 3—5 岁儿童保育费全免，低收入家庭可免除 0—2 岁儿童的托育费；为夫妻年龄均在 39 岁以下且夫妻双方收入合计未满 540 万日元的新婚家庭提供最多 60 万日元的住房补助；减免学费，即 2025 年起，抚养 3 个以上子女的家庭将获得大学学费减免，上限为国立大学 54 万日元，私立大学 70 万日元左右。**三是现金补贴及税收抵扣的现行政策。**提高儿童津贴，即年收入在 1200 万日元以下的家庭，每名 0—3 岁儿童可每月领取 1.5 万日元，3 岁至初中毕业，一孩、二孩可每月领取 1 万日元，三孩及以上每月 1.5 万日元。减免税收。即有 16 岁及以上子女的家庭可以扣除每年 38 万日元的纳税额度；减免赠予资金的税收，对父母及祖父母赠予子女或孙子女的一次性结婚生子资金可免征赠予税。**四是医疗服务支持的现行政策。**针对不孕症患者提供补贴，一次治疗补贴为 30 万日元，补贴次数上限为 6 次；产妇目前可以获得 50 万日元的一次性生产补助金；提供免费的新生儿罕见病筛查与 5 岁以下婴幼儿健康检查服务。

韩国自 2006 年实行鼓励生育政策。一是平衡工作—家庭的现行政策。生育第一胎的产妇可以享受 90 天的带薪产假，多胞胎或二胎及以上产妇则最高享受 120 天带薪产假，期间用人单位支付前 60 天全额工资，之后则由政府提供上限

为 135 万韩元的补贴，男性带薪陪产假延长至 20 个工作日；子女满 8 岁前，父母可以享受长达 1 年的不带薪育儿假；实施弹性工作制，即有 8 岁以下子女的父母每天可以缩短 1 小时工作时间，最长可以持续两年。二是改善育儿条件的现行政策。提供托育补贴，即由育儿保姆上门为未满三岁婴幼儿提供的全日制服务和为 12 周岁以下儿童提供的小时制服务，同时对各类型机构托育服务提供补贴；扩增公立幼儿园规模，2022 年，韩国共有 5717 家公立幼儿园，政府计划之后每年增加约 500 家公立幼儿园，力争 5 年增加 2500 家；住房申购优惠，即拥有 2 岁以下子女的家庭（包括怀孕夫妻）可通过“新生儿优先供应”项目得到优先购房机会。三是现金补贴及税收抵扣的现行政策。发放儿童津贴，即从 2024 年起，韩国政府将向养育不满 1 周岁儿童的家庭每月发放 100 万韩元补贴，向养育 1—2 周岁儿童的家庭每月发放 50 万韩元补贴；减免税收，即有 20 岁以下子女的居民，每个子女可享受每年 150 万韩元的个人所得税减免。四是医疗服务支持的现行政策。减免生育与儿童医疗费用，即自 2008 年起，孕妇从怀孕到分娩全过程的医疗费用由政府支付，1 岁以下幼儿医疗费也全免；辅助生殖纳入医保，即医保已覆盖不孕不育人群的诊断检查、生育药品、宫内受精、试管婴儿以及胚胎冷冻保存等服务项目。

新加坡自 1987 年实行鼓励生育政策。一是平衡工作一家庭的现行政策。女性享有 16 周产假，其中在生育一孩和二孩时，产假前 8 周的薪水由工作单位支付，后 8 周由政府支付；三孩及之后，16 周的薪水均由政府支付；从 2024 年起，男性陪产假从 2 周延长至 4 周；实施弹性工作制，即从 2024 年 12 月起，新加坡政府将正式推行弹性工作安排指南。二是改善育儿条件的现行政策。提供托育服务与托育补贴，进入有执照的婴儿和儿童保育中心的儿童的父母可分别获得每月 600 新元和 300 新元的保育基本补贴；住房申购优惠，即打算在 3 个月内结婚的准夫妇、怀孕中及已有 1 名子女的家庭、有至少 3 名子女的家庭均可获得不同程度的购房优惠优先权。三是现金补贴及税收抵扣的现行政策。发放生育津贴与儿童津贴，从出生至 6.5 岁期间的孩子可以陆续获得 1.1 万新元的现金奖励，数额随着孩子数量的增加而提高；减免税收，即儿童税收优惠、在职母亲儿童税收优惠以及祖父母照顾税收优惠。四是医疗服务支持的现行政策。辅助生殖补贴，即对于在公立辅助生育中心接受辅助生殖服务的夫妇，新加坡政府将为其支付至多

75%的费用，等候时间一般为2—6星期；许可单身女性冻卵，即允许21—35岁的单身女性冻卵。

瑞典自1976年实行鼓励生育政策。一是平衡工作—家庭的现行政策。父母在孩子年满8岁之前享受有补贴的育儿假（不单设产假），第一个孩子的津贴发放期为480天，每多生一个孩子，育儿假便延长180天，育儿假由父母双方共同使用。父母可以全天、半天或1/4天的方式使用育儿假，允许将部分育儿假津贴转移给孩子的祖父母；8个月到12岁儿童的父母每年还可以获得最长120天的带孩子看病假期；实施弹性工作制，8岁以下儿童的父母可以选择将工作时间压缩至75%，或者每周工作30小时，政府雇员可以减少工作时间直到孩子年满12岁。**二是改善育儿条件的现行政策。**瑞典为1—6岁儿童提供家庭托儿所、学前教育 and 日间照料中心等形式的托育服务，托育机构最高收费标准为每月不超过1208克朗（约合人民币870元）；正式教育阶段，瑞典提供免费的高质量教育，其中一到九年级学生还可以在学校享用免费午餐，每天有班车接送，家庭离学校较远的学生则可以享受交通费补贴；未满18周岁孩子的低收入家庭可以申请住房津贴。**三是现金补贴及税收抵扣的现行政策。**提供儿童津贴，自孩子出生月份起至年满16岁，每月可以获得1250克朗的儿童补助，当孩子进入高中学习阶段后，每月还可领取1250克朗的学习补助金；减免税收，瑞典纳税人在申报时可扣除住所内或与住所有关家务服务费的50%，如打扫费、洗衣费、熨衣费、保育费、子女家庭作业或其他学校工作的辅导费、接送子女等所产生的费用。**四是医疗服务支持的现行政策。**提供生育与儿童医疗费补贴，女性享有免费产前检查、生产住院、产后护理等服务，孩子出生后由儿童护理诊所提供对学龄前儿童的免费健康护理，儿童入学后，护理责任由学校的专业护理人员接任；同居或单身女性都可以通过人工授精生育后代，所生子女受到法律的认可和保护。

根据世界银行的调研数据，新加坡1987年在人口总和生育率（TFR）为1.62时实行鼓励生育政策，生育率呈长期下行趋势，2022年进一步降至1.0的超低水平。日本1991年TFR为1.53时实行鼓励生育政策，生育率呈下降趋势，2005年之后生育率出现小幅上升，于2015年达到近二十年的峰值1.44，之后再次下降，2023年仅为1.2。韩国2006年TFR为1.13时实行鼓励生育政策，生育率在低位徘徊，2018年降至0.98，成为世界上第一个总和生育率低于1的国家。2023

年总和生育率降至 0.72。瑞典 1976 年 TFR 为 1.68 时实行鼓励生育政策，1983—1990 年，瑞典总和生育率一度上升至 2.1，之后有所下降，但 2010 年又回升至 2.0，之后生育率再次下滑，2022 年为 1.5。

沈可研究团队深入对比了中国上海、北京及深圳三个发达城市的生育政策，有以下研究发现。(1) **在工作—家庭平衡方面**，与上海相比，深圳的女性职工多享有 20 天的奖励假，北京和深圳的男性职工多享有 5 天的陪产假，深圳的父母每人每年多享有 5 天育儿假。(2) **在育儿条件改善方面**，上海和北京均设定了具体的托位数目标，深圳则更注重实现社区全覆盖。(3) **在税收减免方面**，三地均依照《关于提高个人所得税有关专项附加扣除标准的通知》提高了 3 岁以下婴幼儿照护和子女教育专项附加扣除标准。(4) **在医疗服务支持方面**，上海和北京已将辅助生殖技术纳入医保支付范围，但相关项目尚未纳入深圳医保报销范围。上海和北京均扩增了疾病筛查种类，但深圳尚未在全市推行筛查病种的扩增。目前，上海的新生儿享有的疾病免费筛查种类最多。总体来看，深圳在推行工作—家庭平衡方面政策方面力度较大，而上海、北京在医疗服务支持方面力度更大。

沈可认为，我国生育友好型社会的构建仍然存在若干问题：**一是家庭内部分工性别不平等**。相对于 2008 年，2018 年 20—24 岁女性和男性照料家人的时间差距明显缩小，但是在 25—29 岁年龄段，照料劳动时间的性别比依然接近 5：1。**二是男性产假和育儿假利用率偏低**。北京市总工会 2022 年调研显示，41.78% 的受访职工没有休过陪产假，39% 的受访职工不知道单位是否提供陪产假。**三是托育服务依然供不应求**。2021 年，我国 3 岁以下婴幼儿入托率仅为 5.5% 左右，远低于 OECD 国家入托率平均值（36%），其中荷兰、韩国、挪威、法国、卢森堡、法国、比利时、以色列、葡萄牙入托率均高于 50%。**四是对祖辈提供的孙子女照料依赖度高**。相对于 1982 年，2010 年我国 5 岁以下婴幼儿、20 岁末 30 岁初的年轻人以及 60 岁初低龄老人居住在三代户的比例显著上升，这反映出家庭结构在现代化进程中的某种回归，即更加强调跨代间的居住与互助。然而随着退休年龄的延后，原本可能承担孙辈照料责任的低龄老年人需要继续在职场上发挥余热，这无疑增加了他们在时间分配上的压力，也可能对家庭内部的照料安排构成挑战。

沈可对我国未来构建生育友好型社会发展提出了如下建议：**一是增加政策**

的宣传力度，即各省市制作简明、易懂、生动的三孩配套政策宣传册，通过居委会发放纸质版、公众号发布电子版进行充分宣传，让民众充分知晓相关政策。二是改善育儿分工的性别不平等，即通过增加产假的使用灵活度、将男性陪产假落到实处、为在职母亲提供税收减免等举措，降低母职惩罚。三是加快建设普惠性、多元化托育服务体系，即支持用人单位办托和家庭托育点等新型服务模式；对低收入家庭发放托育补贴或托育费减免；对有特殊需求的婴幼儿提供专业的康复训练和特殊照顾；提供全日托、半日托、计时托、临时托等多种形式的照护服务。四是加强对祖辈照料的支持，即完善随迁老人的社会保障，确保老人在迁入地享受与原籍地相同的社会保障待遇；为跟随子女迁移的老人提供住房支持，如提供公租房、廉租房等，随迁老人与子女在同一小区申请公租房或保障性住房时，可以享受价格优惠；认可祖辈贡献，即每周照料孙子女达一定时长（30 或 40 小时以上）的退休祖父母可以领取津贴，允许父母将部分产假/育儿假转移给在职的祖父母。

三、国际应对低生育率的政策选择与效果评估

张蕾分享了她关于国际应对低生育率的政策选择与效果评估的相关研究发现。当前，低生育率已经是一个普遍现象，全球超过一半的人口生活在总和生育率（TFR）低于更替水平（2.1）的国家，生育率降低至更替水平以下并持续下降的趋势仍在继续。

研究表明，全球低生育率的共同致因主要包括经济和劳动力市场的不确定性，职业平衡的困难，家务与育儿分工的性别不平等、高强度的育儿方式，高昂的房价，家庭结构的快速变化与传统社会规范、价值观和期望之间的冲突，以及社会动荡等。面对这一全球性挑战，国际社会正积极寻求应对策略。诸多国家和地区已着手实施一系列有针对性的政策措施，尤其是在经合组织（OECD）成员国中，政府显著加大了对家庭的支持力度，包括现金支持（如儿童津贴、育儿假补贴等）；服务支持（如儿童保育、幼儿教育等）；税收支持（如为育有子女的家庭提供税收减免或信贷优惠）；时间支持（产假、父母育儿假等延长）。

数据表明，欧洲发达国家通过构建“一揽子”家庭支持政策体系——“以生育补贴为核心的现金补贴政策、以延长孕妇产假、陪产假为主的育儿休假制度、

以儿童托育服务为核心的生育配套支持体系,以及以平衡家庭与工作为核心的就业激励政策”,基本达到了鼓励生育的预期目的。然而,部分亚洲国家,如韩国、日本和新加坡,沿袭欧洲发达国家的经验,尝试逐步建立兼具经济支持、托育激励、产假激励和就业激励的一揽子家庭支持政策体系,但由于生育支持政策效果的滞后性、普遍的低生育文化以及高昂的生育成本等因素制约,生育支持政策实施效果均不明显,生育率仍处于世界最低水平。

此外,在对政策效果评估的过程中发现,鲜有国家在生育政策文件或具体举措中明确提及可量化的生育目标,这恰恰构成了生育政策评估指标设定的一大挑战。过去三十年间,全球范围内鼓励生育的政策发展趋势日益显著,生育政策的设计目标主要划分为三大类别:一是提高生育率,二是增进家庭福祉,三是增进社会福祉。这三种目标导向分别对应着一套独特且复杂的政策体系,即生育政策体系、家庭政策体系和“一揽子”政策体系,体现了生育政策设计和效果评估的多元性和复杂性。通过对俄罗斯(“补贴类”政策)、瑞典(“时间类”政策)、挪威(“服务类”政策)、以色列(“健康类”政策)、德国(“一揽子”家庭政策)等国生育政策及其效果的深入评估和分析,发现:生育政策取得成功的关键在于由“生育政策”向“家庭政策”转变,致力于构建“生育友好型”社会。这一转变具体体现在:一是提升“可负担性”,即保持政策的稳定性和财政的可持续性;二是扩大“制度改革范围”,即考虑苛刻的劳动力市场、传统的性别规范以及教育体制更有可能显著影响生育决策和水平,将其纳入家庭政策相关制度改革范围内;三是提升“政策协同效应”,即提高“一揽子”政策包中多主体发布政策的协调性,确保同向发力;四是提高“政策针对性”,即针对家庭规模、结构、需求的差异性细化政策支持内容,同时不能忽视特定人群,如单亲父母、同性伴侣、经济处于劣势的家庭等;五是强调“基本权利”,即尊重个人的生育权;六是重视“文化引导”,即重视“性别平等”社会文化和家庭文化潜移默化的构建。

在综合考量国际生育政策及其成效评估的基础上,张蕾认为,我国迫切需要明确系统构建“生育友好型社会”与“生育支持政策体系”的具体路径,其核心策略如下。第一,以“系统观”出发积极构建生育友好社会。将重心放至“低生育意愿”的破局上,强化政策对生育倾向的引导功能。第二,重构家庭本位的生育支持政策与服务体系。探索“家本位”社会福利政策体系,即发掘家庭在生育、

养老方面的潜力，强化家庭在养老托幼事业中的支撑功能，保持生育政策对家庭福利支撑的稳定性；构建“家本位”生育激励政策体系；根据人口分布和结构变化，完善“一老一小”人口服务体系。**第三，促进“生育—养育—教育”成本整体下降。**降低女性“围产期”和“围孕期”的生育成本，即扩展“生育保险”覆盖范围，建立由“个人支付、企业参与、政府兜底、社会运营”的社保生育支撑体系；降低女性的“生育职业成本”（母职惩罚风险），同时也要充分考虑到企业的自身利益诉求，统筹市场和人社、税收等行政力量，鼓励探索对企业的生育补贴优惠制度；关注基础教育阶段对有子女、多子女家庭的关怀和支持，减轻因子女教育带来的经济压力和精神压力。**第四，以新型婚育文化推动建设生育友好型社会。**确立新战略地位，即对婚育文化的导向作用设计清晰和阶段性的目标；重构新文化内容，即建立“价值为先、知识为基、信心为重”的新型婚育文化体系；拓展新文化传播，即在网络平台积极布局，拓展婚育文化服务新边界；发展新评估手段，即以新型婚育文化资源、制度、机构、事业、产业、产品为发展的过程性要素，以获得文化认同、实现文化引领、推动文化传承为新型婚育文化的目标性要素。

四、“三育”一体化背景下世界主要国家生育支持政策及启示

北大教育财政所项目主管张眉代表课题组对“三育”一体化背景下世界主要国家生育支持政策的研究成果进行了汇报。课题组以财政投入为切入视角，以“三育一体化”为核心，构建“生育友好型”政策体系的核心指标框架，并梳理英国、美国、法国、芬兰、韩国、日本六个代表性案例国家和 OECD 整体相关政策。

课题组根据社会政策的主导主体类型将 6 个案例国分为“政府主导”和“市场主导”，将“三育”整合程度分为“一体化”和“分散化”，把人口下降趋势分为“稳中下降”和“急剧下降”，形成了“案例国基本情况”框架图（图 1）。在分析框架上，研究从经济支持、时间支持、服务支持和就业支持 4 个维度分析案例国的“三育”支持政策，并在此基础上探析“三育”政策的充足性、可负担性和可选择性。

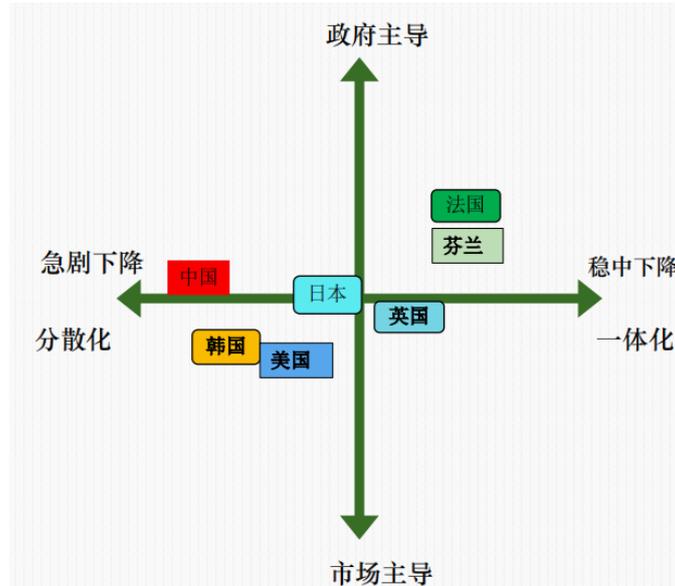


图 1 案例国基本情况框架图

1. 各国在“三育”领域的投入情况。课题组考察了各国在“三育”领域的财政努力程度，包括以下两方面指标：一是**社会福利投入指标**，即社会公共支出占 GDP 比例、家庭福利公共支出占 GDP 比例、0—14 岁儿童家庭公共财政支出水平；二是**教育领域投入指标**，即学前教育总投入占 GDP 总量比例、学前教育生均公共经费占人均 GDP 比例、0—5 岁幼儿保育教育费用的家庭分担比例。研究主要发现包括以下两点。一是在**家庭福利总体投入方面**，20 世纪 90 年以来，OECD 国家社会公共支出呈现增长趋势，法国在 OECD 国家中的投入水平为各国最高，韩国最低，2000 年以后韩国较大幅度提升，但与其他案例国差距仍然明显。比较案例国家在家庭福利领域的公共福利支出和总和生育率情况，初步发现社会福利水平越高的国家，生育率更高也更稳定，但需要更多实证证据支持。二是在**教育领域投入方面**，国际比较数据显示，我国学前教育投入总体不足，家庭负担较重。其中，学前教育总投入占 GDP 总量的比例（0.42%）仍明显低于 OECD 国家（0.60%）；生均公共教育经费占人均 GDP 的比例（12.99%）低于世界各国的均值（15.12%）和中位数（14.77%）；家庭分担比例（45.84%）明显高于 OECD 国家（14.05%）。

2. 各国在“三育”领域的支持政策的情况。第一，生育政策。经济支持主要包含生育津贴/新生儿补贴、妊娠补贴、税收优惠、孕检和分娩补贴、医药补贴、产假工资补贴等直接补贴以及税收抵免、医疗保险；时间支持方面，各案例国均

提供了孕产假、陪产假、孕检假等假期；服务支持方面，提供孕检生产服务支持和辅助生殖技术等支持；就业支持方面，制定并落实孕产期的就业保护措施。第二，养育政策。经济支持方面，根据家庭子女收入、数量、年龄提供不同程度的税收优惠、税收免除、育儿津贴、育儿假补贴、儿童现金补贴、医疗健康费用减免等；时间支持方面，提供带薪育儿假、哺乳假等假期；服务支持方面，提供健康卫生、幼儿看护等各种育儿公共服务；就业支持方面，提供灵活办公等家庭友好的工作方式；立法保护女性合法权益；为企业提供补贴和奖励鼓励企业为家庭提供支持。第三，教育政策。经济支持方面，提供税收优惠和抵免、保育/教育/育儿津贴、现金补助、育儿券/托育服务券、育儿费用减免/回扣等支持，帮助家庭降低教育成本负担；服务支持方面，提供托育、教育服务，营养餐食，校车服务以及特殊人群的语言治疗、职业治疗等服务型支持。

3. 各国的生育支持政策取得了一定的成效。主要表现在：一是降低“三育”成本和育儿压力。例如，日本公共投入的增加使托幼阶段的家庭负担比例从 2008 年的 40% 下降到 2019 年的 20%；韩国显著增加了早期教育投资，占 GDP 比例从 1990 年的 0.01% 增至 2018 年的 0.90%，相应支出已超 OECD 平均水平，2020 年韩国的学前家庭负担仅为 10.32%，低于 OECD 国家的 14.5%；英国自 1999 年福利政策改革引入了工作家庭税收抵免，并增加对失业家庭的基于经济状况调查的财政支持，对每个孩子的支出增加了 50%，其中大部分支出瞄准低收入家庭。**二是有效促进了性别平等。**过去二十年，OECD 国家就业率的性别差距明显缩小，总体就业率从 2000 年的 18% 降至 2021 年的 10.5%，全职就业率的性别差距从 30% 下降到 20%；男性参与育儿的比例增加。如日本男性休育儿假的比例从 1996 年的不到 1% 上升到 2023 年的 30.1%。芬兰和挪威在 1970 年代后期引入陪产假，目前多个国家实施父母共享育儿假、男性休产假和家庭假等，促使男性在家庭生活中与女性一同承担育儿责任，进而促进性别平等。

4. 各国生育支持政策仍然面临若干挑战。第一，“三育”成本高昂。例如，美国和英国以市场为主的公共服务供给模式造成了较大的家庭负担，从而降低了服务的可及性，特别是对于弱势群体而言；韩国私人教育机构的盛行造成家庭巨大的经济负担，许多韩国家庭在正规教育之外花费大量资金为孩子提供额外的学业支持。**第二，性别不平等。**性别不平等的劳动力市场和家庭内部的性别分工加

剧了女性对婚姻和生育的回避；母职惩罚仍然严重。第三，政府的财政负担受到关注。韩国在推行生育政策过程中，经济压力问题备受关注。

5. 课题组探讨了各国相关政策效果的影响因素。研究发现，一些主要的指标对于生育率有积极影响。(1) 早期保育和教育服务。与家庭经济支持相比，资金充足的早期保育和教育系统可以更好地平衡工作和家庭责任，从而影响生育决定；普惠可及的托育服务可增加女性生育孩子的数量；增加托育服务费用补贴对促进女性生育率有明显的积极作用。(2) 良好的社会福利保障水平对于生育率的相对稳定有重要作用，如法国、英国和芬兰等。(3) 具有较强的生育导向支持政策对生育率有积极影响，如法国的大家庭激励政策；(4) 工作—家庭平衡与生育率存在一定的相关性。某些指标或政策对生育率产生消极影响。如：较低的家庭社会福利保障水平和较重的家庭教育负担和生活成本；家庭经济的不稳定；就业市场中的性别不平等；过重的税收负担。此外，计划生育政策对于中韩两国分别于 60 年代和 70 年代开始的出生率大幅度下滑有较强的解释力。

总体而言，综合性的干预政策才可能产生积极效果，单一的政策举措难以对整体的生育率提振产生效果。同时，财政投入增加对短期内提升生育率效果有限，需要更长周期政策的支撑和文化观念的转变。各国在努力推动不同领域政策的一体化；但不同国家的一体化程度、形式和内容存在较大差异。

6. 课题组对建设生育友好型社会提出了几点建议。第一，坚持普惠导向，探索“三育”政策一体化，形成政策合力。避免过度市场化造成家庭“三育”负担过重；逐步推进托幼一体化的统筹管理，明确教育、卫健、发改、财政等部门的协同联动保障机制。第二，建立合理的成本分担机制。探索建立政府、用人单位、个人间的成本分担机制。调动企业支持家庭育儿的积极性，进一步降低家庭分担水平。第三，提高对家庭的“三育”支持，有效降低家庭生育养育成本。保障产假、陪产假、育儿假的落实，消除地区差异；扩大生育保险的缴费和使用范围；保障父母在产假、陪产假和育儿假期间收入水平基本稳定。第四，提高政策的瞄准性以提高经费保障的公平性与使用效率；通过多元化、灵活的支持政策满足不同群体的需求，特别是要重视对弱势家庭、灵活就业人群的支持。第五，推动性别平等。消除性别歧视，保障女性的基本权益，提高男性的育儿参与，营造女性友好和家庭友好的社会环境。

五、“三育”一体化背景下我国生育友好型教育政策的选择

“‘三育’一体化背景下我国生育友好型教育政策的选择”圆桌论坛部分由李世奇主持，与会嘉宾针对“我国生育友好型政策体系建设的当务之急”和“教育如何助力生育友好型社会的构建”等核心议题展开了讨论。

（一）我国生育友好型政策体系建设的当务之急

冯婉楨指出，当前亟须解决的是家庭生育、养育、教育成本高昂的问题。业界已达成共识，即通过发展普惠型托育服务来有效降低家庭养育成本。然而，现实中却面临着教育供给与家庭实际养育需求难以有效对接的困境。调查显示，很多家长在子女送托过程中不仅面临较高的时间与交通成本，更承受着较大的心理压力，担心子女在托育机构的安全与适应状况。发展普惠性托育服务除了需要关注经济成本外，还必须充分考量心理成本，切实解决家长的信任托付问题。

姜英敏提出了四点建议。首先是摒弃“当务之急”的短视观念。她指出，生育率低是全球众多国家面临的共同挑战，且此问题呈现出长期性、缓慢性的特征。因此，在审视我国生育问题时，转变这一意识显得尤为重要。其次要加强对生育本质的深入探讨。尽管众多学者已对不同国家的生育状况及政策给予了关注与比较，然而，对于生育率持续保持在20%以上的国家，却鲜有学者进行长期跟踪研究，难以对生育率本质进行深度思考。再次是“比较可比性”。在比较教育研究中，文化视角与比较可比性是两个至关重要的切入点。生育政策的制定深受文化、政治、经济等多重因素的交织影响。日本、韩国及欧洲各国的生育政策，均植根于其独特的国家发展背景之中。若仅简单地将某国数据与我国进行直接对比，极易引发不必要的焦虑情绪。一方面，我国国情复杂，难以完全照搬他国经验；另一方面，这种简单对比可能导致我们采取短视的政策应对措施。最后是“一揽子”政策。韩国所推行的“一揽子”政策涵盖了从摇篮到坟墓的全生命周期，提供了全方位的社会保障。针对我国的实际情况，“一揽子”政策的具体范畴又应如何界定，尚需深入探讨与研究。

杨菊华针对当前生育问题，着重强调了两个方面。一是生育成本的降低至关重要，涵盖了经济成本、时间成本和机会成本等多个维度。尽管政府已出台多项相关政策，但大多停留于纲领性文件层面，具体落地实施策略尚需深入探讨和完

善。二是要重视文化建设。杨菊华主张以年轻人喜闻乐见的方式，将生育观、婚恋观融入课程中，引导并帮助当代年轻人树立积极健康的生育观念。

张蕾认为，应对低生育率当前面临的重大挑战在于供需错位。不同群体拥有各异的需求，因此，提供具有针对性的服务显得尤为重要。对于众多群体而言，经济因素作为首要考量的地位很快将被更为多元化的需求所取代。此外，她还提到了近期之忧与远期之忧的辩证关系。根据我国人口预测结果，中国当前并未面临人口严重不足的紧迫局面。因此，我们应从短期与长期两个层面着手进行政策回应。长期来看，文化建设是根本，需几代人的共同努力方能见成效；而短期则应聚焦于当前亟待解决的问题，保持耐心与定力，毕竟人口变化是一个缓慢的过程，需细致观察，稳步前行。

沈可提出，当前亟待解决教育衔接性问题。具体而言，一是时间衔接性不足，幼儿园放学时间与家长下班时间存在错位，给家长的正常工作带来不便；二是教育内容衔接不畅，幼小衔接问题依旧突出，家长往往不得不依赖课外补习。如何在确保孩子快乐成长的同时，实现教育阶段的平稳顺利过渡，仍需社会各界持续探索与努力。

（二）教育如何助力生育友好型社会的构建

沈可认为，当前面临性别分工不平等与教育焦虑两大核心挑战。尤为值得关注的是，教育焦虑在中国社会中凸显，其中，中考作为教育分流的关键节点，因其过早的筛选机制，加剧了家长的心理负担与教育压力。鉴于此，一个值得探讨的对策是，是否通过延缓教育分流的时间点，有效缓解家长的教育焦虑情绪。

张蕾认为跳出教育看教育非常有必要。一是与其他东亚国家一样，中国强调教育是促进社会流动性的一种手段，因此大学的择优录取制度、严格的大学等级制度、以及基于大学声望的劳动力市场歧视是教育内卷化的根源所在。若不解决这一问题，教育内卷将难以避免，持续影响学生的健康成长和全面发展。二是为破解教育内卷，建议加速推进 12 年制贯通式教育。这一教育模式有助于减少应试教育带来的时间与精力消耗，为学生的未来成长和职业规划提供更加坚实的基础。三是普惠托育服务的推广需考虑可负担性。当前，普惠托育服务的发展速度与各地区民众的认知和需求存在不一致，需进一步调整和完善，确保各地区服务

的普及性和可持续性。四是建议托幼一体化采取分步走的策略，逐步提高资源利用率，确保托幼服务既能满足家长需求，又能实现资源的合理配置。

杨菊华提出，将高中教育乃至幼儿园教育纳入义务教育范畴，是缓解家长教育焦虑的有效途径之一。首先，提升学前教育质量，增强家长信任，是当前学前教育改革的重要方向。其次，课后负担过重是当前学生及家长面临的另一大难题。尽管“双减”政策旨在减轻学生课业负担，但在实际操作中，家长的负担并未得到有效缓解，反而有所加重。因此，如何真正实现“减负”，仍需进一步探索和实践。再次，托儿所的布局也是影响家长负担的重要因素。在社区附近设立托儿所能更有效地节省家长的时间和精力，提高生活便利性。同时，“长幼随学”政策也应得到关注。这一政策有助于解决家庭中不同年龄段孩子上学时间不一致的问题，进一步减轻家长的接送负担。最后，技术的发展对人类生活方式和观念产生了深远影响。在教育领域，应充分利用现代科技手段，提高教学效率和管理水平，为孩子的成长提供更加优质的教育资源和服务。

姜英敏对韩国“幸福教育”政策进行了解析，揭示了其政策的核心与亮点，具体包括：从小学阶段起，韩国便引入了生涯规划课程，引导学生早期探索个人兴趣与职业方向；进入初中后，自由学期制的实施为学生提供了更多自主学习与实践的空间；高中阶段，则推出了 **Master** 高中项目，鼓励学生深入探索特定领域；至大学阶段，不同高校间的学分互换制度进一步拓宽了学生的学术视野等。这一系列改革表明，教育已不再仅仅是家庭的责任，而是国家与社会共同关注与承担的重要事务。这对于同样拥有深厚文化传统的我国来说，无疑提供了宝贵的借鉴与参考。

冯婉桢阐明了教育社会功能有效发挥的两大路径：一是通过实现教育的本体功能间接促进社会功能的彰显；国内正积极探索的另一路径，即教育本身直接参与社会建设，发挥其社会作用。实例之一便是部分幼儿园在推动城乡一体化进程中的实践。这些幼儿园不仅扮演着教育机构的角色，还成为促进地方社会文化发展与乡村建设的重要力量。此外，她还强调了构建儿童友好社区的重要性。相较于新加坡、挪威等国幼儿园与社区间紧密融合的现状，我国幼儿园与社区的联系尚待加强，应加快推进儿童友好社区与友好社会的建设。

上期回顾

2025 年第 5 期（总第 270 期）

“学前教育免费和资助政策”专题研讨会综述

摘要：与会嘉宾就我国学前教育家庭负担和学生资助情况、地方学前教育资助政策实践、国际免费学前教育概况与财政投入趋势等进行了分享，并且就“学前教育免费与资助政策：现实与挑战”展开了圆桌讨论，主要集中在学前教育财政供需均衡挑战、学前教育资助困境与政策建议，以及学前教育免费政策问题等议题。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

邮箱：workingpaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

