

编者按:受教育权是每一名儿童的基本权利。今年6月1日起施行的《中华人民共和国学前教育法》规定,有条件的地方逐步推进实施免费学前教育,降低家庭教育成本。免费学前教育是世界多国教育改革的重点,本文重点梳理并分析英国、德国、俄罗斯、新加坡等国家实施免费学前教育的路径和挑战。

# 部分国家探索实施免费学前教育

## 国际观察

吕良燕

学前教育是儿童发展的关键起点,也是实现教育公平和社会公平的重要基石。近年来,随着人口结构变化、家庭教育压力上升和国家战略推进,免费学前教育日益成为世界多国改革的重点。英国、德国、俄罗斯、新加坡等国家围绕普惠覆盖、财政机制、质量保障等方面展开多维探索,呈现出 渐进扩容、分级统筹、质量为本 的共同趋势,同时也暴露出财政压力、区域失衡、制度弹性不足等现实困境,亟须在公平与质量之间找到更稳固的平衡点。

## 全球趋势:从权利保障到服务普及

在全球范围内,免费学前教育正经历从慈善救助、政策补贴向全民普及的系统演进,这是国家对教育公共性和儿童发展权利的深刻认知转变。多国通过立法明确政府义务,将学前教育纳入公共服务范畴,以保障儿童早期发展机会的平等。

英国是较早推进免费学前教育的国家。自1998年起,英国逐步将服务从4岁扩展至9个月婴幼儿,免费时长从每周12.5小时增加至30小时,并通过《儿童保育法》等立法强化政府投入责任。2025年4月,英国《学前教育法定指南》正式生效,重申必须保障家长享有每周获得15小时至30小时的学前教育免费服务时长,且不得在免费时段向家长强制收取额外费用。在财政可持续与服务能力平衡之间,英国采取 先低龄、后扩容 的渐进策略,为制度稳定奠定基础。

德国采用 联邦立法+地方执行 的模式,通过2013年《儿童日托法》确立3-6岁儿童的免费入园权。联邦政府承担主要运营成本,各州根据实际情况推进落实,部分州如柏林扩大到1岁以上全免。这种弹性设计在确保普遍权利的同时,也鼓励地方创新,提升政策适配性。

俄罗斯以中央统一方式推进实施。1993年修订的俄罗斯《宪法》第43条赋予3-6岁儿童免费教育权,2020年扩展至2岁儿童,联邦财政承担85%经费,并通过 流动幼儿园 保障偏远地区儿童的受教育权利,践行国家承诺。

新加坡采取 政府主导+市场协同 模式,2013年设立 早期儿童发展署 统一管理0至6岁儿童学前教育。通过 学前教育援助计划、育儿补贴 等,为中低收入家庭提供最高99%资助,支持 我的第一所学校 等普惠机构。新加坡计划到2025年,将政府资助儿童比例提升至80%,构建统一管理、分层补贴、质量导向的集约型体系。

综合来看,尽管路径各异,四国均通过法律确立国家责任,财政分担支持改革进程,并不断扩大覆盖年龄、延长服务时间,形成 普及化、法治化、体系化 的共通趋势。这一趋势表明,学前教育已由家庭责任转变为国家责任,其推进逻辑不仅关乎儿童发展,也关乎社会公平和国家竞争力。



幼儿园教师与孩子们健康互动

视觉中国供图

## 重点机制:从财政兜底到制度协同

从全球实践来看,免费学前教育的深入推进,关键在于构建稳定、可持续的财政投入机制和高效、协同的治理体系。无论是中央集权体制还是联邦分权结构,如何平衡财政责任、提升供给能力并实现教育公平,成为政策设计的核心命题。

在财政分担方面,不同国家采取多样路径。英国采用中央拨款与地方执行相结合的方式,由中央政府统一制定补贴标准,地方政府根据本地需求配置资源。面对财政压力,英国通过立法与预算挂钩机制,确保资金供给的连续性和可预期性。

德国则确立联邦承担60%运营补贴、地方负责基础设施投入的机制,同时设立低收入家庭专项减免政策,提升了政策的精准性和普惠性。

俄罗斯展现出 高集中、强兜底 的财政模式。联邦政府承担85%

的学前教育经费,地方负责执行。在地广人稀的边远地区,财政安排更具保障性和灵活性,移动幼儿园、生均拨款上浮 等形式,助力实现 因地制宜、应保尽保 的目标。

新加坡注重财政补贴的精准性和覆盖面,设有基础补贴、附加补贴、学前教育援助计划等多层机制,依据家庭收入和儿童情况精准核算。低收入家庭可获全额资助,所有家庭均享基础补贴。政府支持非营利机构开设 质量提升基金 促教师发展,推动公平与质量并重,形成国家主投、公私协同的可持续普惠体系。

财政机制之外,制度协同亦至关重要。多国在提升服务能力方面普遍采用 公私协同+数字赋能 的策略。一方面,政府通过与私立机构、公立学校等多元主体共建共享资源,缓解学位紧张和财政压力。新加坡由

早期儿童发展署统一监管学前教育,推动规划、评估和师资管理,政府与公益机构合作建设综合体,实现学前教育与小学教育的无缝衔接。

另一方面,数字化平台成为治理创新的重要工具。俄罗斯推出 北极星 智能教育舱,为偏远地区提供人工智能辅助教学和远程互动服务。新加坡建设 学前教育信息门户,集中发布幼儿园招生、评估和资助信息,方便家长查阅申请,提升政策透明度和服务效率,推动治理精准化。德国部分州推行 教育资源地图,实时更新入园情况和补贴政策,助力公共资源高效统筹。

可见,免费学前教育,财政保障是基础,制度协同是关键。唯有建立因地制宜、动态调整、数据驱动的系统性机制,才能确保免费学前教育在扩容 的同时实现 提质。

## 现实挑战:从普惠承诺到行动落地

虽然部分国家在免费学前教育的推进过程中取得成果,但 普惠而不惠、有而不优 的现实困境仍普遍存在。如何将政策承诺真正转化为可感知、可持续的教育服务,是各国面临的共同难题。

挑战之一是区域失衡和资源错配。一方面,人口集中地区存在 入园难、排队久 问题;伦敦、柏林等大城市的部分幼儿园候位超过6个月。另一方面,偏远地区则出现学位浪费与供给不足的 双重失衡。在俄罗斯西伯利亚地区,每万名儿童仅有31所幼儿园,不足莫斯科水平的40%。俄罗斯楚科奇自治区甚至采用 空投式 巡回教育模式,由教师乘直升机送教上门,运营成本极高,效率却难以保障。德国东部与西部托育资源差距较大,约13万托位缺口未能得到有效弥补,资源空间结构亟待优化。

挑战之二是师资短缺和薪酬失

衡。在英国、德国、新加坡和俄罗斯,学前教育教师普遍面临 高责任、低回报 的困境。英国保育员平均工资低于零售业,导致师资流失率高达20%;新加坡学前教育教师年均离职率约为15%;德国学前教育教师年离职率超过22%;在俄罗斯,学前教育教师收入仅为小学教师的68%,还需承担政治教育任务和安全审查等额外压力,这些因素进一步加剧了从业者的不满情绪。各国普遍存在学前教育师资队伍不稳定、职业吸引力不足、培养体系脱节等深层次问题。

挑战之三是监管僵化和创新受限。为了保障基本质量,不少国家在课程内容、运营流程、教师资质等方面设定了高度统一的标准,虽然提升了服务底线,却压缩了机构的创新空间。德国部分州将教育评价过度量化,导致教师工作内容繁重、焦虑加剧,影响教育温度;新加坡也曾因学前课程标准过于统

一而引发教学 灌输化 倾向,目前正在通过 游戏式学习 和 课程模块弹性化 改革探索 松绑 路径。

此外,数据整合与信息透明仍是政策落地的瓶颈。尽管不少国家建设了学前教育信息系统,但不同层级、不同部门之间的数据壁垒依然存在,影响资源调配效率和政策评估科学性。

制度供给的持续性、财政机制的稳定性和质量保障的弹性,决定着免费政策能否走得稳、走得远。免费只是手段,实现 优质普惠 才是最终目标。上述国家为实现免费学前教育采取的措施及实践表明,只有在财政、师资、监管、信息等多方面实现协同优化,才能真正打通学前教育公平与质量的 最后一公里,让政策从纸面走进家庭、扎根现实。

(作者系北京教育科学研究院教育发展研究中心副主任 本文系北京市教育科学十四五规划2024年度 落实教育强国部署 专项课题[AHAA24555]成果)

再次,家庭是儿童接触和使用数字技术的第一场域,要为家长和照顾者提供指导,帮助他们权衡儿童数字参与的益处和风险,为儿童的父母、照顾者和监护人的数字素养提升提供支持,使他们能够根据儿童数字发展的阶段性特点,介入儿童数字素养发展的全过程,为儿童数字素养的发展提供示范和榜样作用,形成良性、动态、互动的数字对话模式,建构儿童数字福祉的家庭防护网。

最后,儿童中心是建构儿童数字福祉的核心价值取向。《报告》指出,儿童是数字社会和数字时代的 原住民,政策的颁布和举措的实施要尊重儿童经验和视角,建立儿童参与的常态化机制,吸纳不同群体儿童观点以确保包容性和代表性,倾听并认真回应儿童的诉求,从而共筑数字时代儿童健康成长的坚实屏障。

需要指出的是,这不是经合组织首次发布数字化时代儿童发展相关报告。经合组织2012年通过并于2021年修订了《数字环境中的儿童问题建议》,2018年发布政策文件《数字时代儿童和青少年的心理健康》,2019年发布《教育21世纪儿童:数字时代的情感福祉》等系列报告,通过探讨儿童社会福祉与新技术的关系,分析影响儿童福祉的各项因素,揭示不同发展领域之间的相互关联,描绘儿童福祉与各种环境包括数字环境深度融合的图景,呼吁强化儿童保护措施,在最大限度迎接数字时代机遇的同时,将数字环境风险降至最低,帮助儿童安全探索数字空间,发展基本技能,并愉悦享受数字生活。

(作者系浙江师范大学高质量发展研究院副教授,本文系2024年教育部人文社科规划基金项目[24YJJA880003]成果)

(范鑫明)

## 前沿直击

## 经合组织《数字时代儿童的生活如何》调研报告关注并倡导——

# 守护数字时代儿童健康和福祉

陈殿兵 杨新晓

数字技术正在深刻重塑我们的社会和生活,在带来机遇的同时,也引发诸多挑战,儿童福祉领域尤为如此。5月15日,经济合作与发展组织(OECD,以下简称经合组织)发布《数字时代儿童的生活如何》调研报告(以下简称《报告》)。《报告》通过大量跨国数据的收集和分析,提炼出数字时代儿童生活的核心特征,从身体健康、认知发展和学习、社交情感福祉、心理健康等方面对数字化给儿童带来的机遇和风险作出预判,提出数字时代守护儿童福祉的策略,明确政府、教育系统、儿童监护人、研究机构及社会组织等的协同责任,为守护数字时代儿童的健康成长和福祉提供行动指南。

## 抓住数字化带来的机遇

《报告》指出,数字和信息化技术已经深度融入儿童日常生活,为儿童健康、学习、娱乐和社交互动提供了宝贵机会和丰富资源。

首先,数字技术的普及和以数字技术为载体的数字活动为儿童健康成长带来便利。数字技术的广泛应用,有助于儿童家长获取如营养需求、健康生长发育标准等方面的内容。医疗系统的数字化也为儿童健康服务的改善开辟了新的路径,如远程医疗服务和个性化健康管理等,在一定程度上提升了儿童的健康水平。

其次,数字化可以促进儿童的早期语言和认知能力发展、拓展教育资源边界以增加学习机会、培养和激发儿童创造力的潜能。

再次,数字技术深度发展,广泛连接起每一个人,社交媒体平台为个体尤其是在现实生活中处于孤立或者边缘化状态的儿童提供便利,助力儿童结交新伙伴、拓展社交圈、与家人保持常态化沟通,对儿童社交情感能力和心理健康产生积极影响。

## 识别数字化带来的风险

《报告》指出,在带来机遇的同时,数字化也给儿童的福祉带来风险,可能会影响儿童成长和心理健康。

首先,无节制的屏幕使用时间可能给儿童正常的睡眠、适度的运动、与同伴互动时间、肌肉骨骼发育和视力发展等带来消极影响,导致儿童身体健康指标 亮起红灯。

其次,过早、过度的屏幕暴露和数字媒体的不当使用可能使儿童面临多种风险,如注意力分散、专注力不够等。

再次,沉迷于虚拟空间且缺乏互动的数字设备使用行为可能影响儿童社会情感发展能力,对儿童语言发展、社交情感发展、心理健康等产生负面影响。数字环境的匿名性、传播的频度和速度也为网络欺凌、歧视偏见等网络暴力行为的发生提供 温床。

## 共担守护数字化时代儿童福祉的责任

《报告》明确提出,随着数字技术的飞速发展和智能设备使用率、触达率的不断上升,越来越多的儿童甚至年龄更小的群体将被深度卷入数字环境。这样的深度卷入,在给儿童发展带来机遇的同时,也带来更为复杂严峻的问题和挑战。这要求社会各界对其可能产生的不利影响进行审视,开展更为深入的调研,以全面掌握这些挑战的范围和程度,通过唤醒社会各界的参与意识,夯实多元主体责任来增强儿童数字时代的福祉。为此,《报告》建构了多维度、多层次的框架,致力于为儿童营造一个更加安全、更加有益的数字发展环境。

首先,《报告》强调,政府是建构儿童数字安全网的基石,要建立健全有效的政策法律治理框架,坚持安全始于设计的理念,优先考虑儿童安全的技术和服务发展,在加强跨部门协作和国际安全对话与合作的同时,也要强化数字化服务提供商的法律责任和义务。

其次,教育系统是培养儿童数字素养和提升儿童数字福祉的主阵地,要肩负起培养儿童数字素养的使命,通过核心课程改革、教师数字素养赋能、健康积极校园数字文化营造等,系统化提升儿童数字素养和技能。

再次,家庭是儿童接触和使用数字技术的第一场域,要为家长和照顾者提供指导,帮助他们权衡儿童数字参与的益处和风险,为儿童的父母、照顾者和监护人的数字素养提升提供支持,使他们能够根据儿童数字发展的阶段性特点,介入儿童数字素养发展的全过程,为儿童数字素养的发展提供示范和榜样作用,形成良性、动态、互动的数字对话模式,建构儿童数字福祉的家庭防护网。

最后,儿童中心是建构儿童数字福祉的核心价值取向。《报告》指出,儿童是数字社会和数字时代的 原住民,政策的颁布和举措的实施要尊重儿童经验和视角,建立儿童参与的常态化机制,吸纳不同群体儿童观点以确保包容性和代表性,倾听并认真回应儿童的诉求,从而共筑数字时代儿童健康成长的坚实屏障。

需要指出的是,这不是经合组织首次发布数字化时代儿童发展相关报告。经合组织2012年通过并于2021年修订了《数字环境中的儿童问题建议》,2018年发布政策文件《数字时代儿童和青少年的心理健康》,2019年发布《教育21世纪儿童:数字时代的情感福祉》等系列报告,通过探讨儿童社会福祉与新技术的关系,分析影响儿童福祉的各项因素,揭示不同发展领域之间的相互关联,描绘儿童福祉与各种环境包括数字环境深度融合的图景,呼吁强化儿童保护措施,在最大限度迎接数字时代机遇的同时,将数字环境风险降至最低,帮助儿童安全探索数字空间,发展基本技能,并愉悦享受数字生活。

(作者系浙江师范大学高质量发展研究院副教授,本文系2024年教育部人文社科规划基金项目[24YJJA880003]成果)

## 环球快报

## 欧盟提升青少年对抗虚假信息能力

日前,欧盟出版局与欧盟委员会驻卢森堡代表处联合推出全新教育工具包《揭露真相》,通过互动游戏提升16至18岁青少年对虚假信息的辨别能力。该工具包正式发布后,已被纳入欧洲多国学校教育。

游戏以虚构社交媒体帖“OMG!欧盟要接管你的晚餐”为初始事件背景,学生需在欧盟法律专家、欧盟数据管理员、欧盟公共事务专家、欧盟权威研究人员、欧盟官方信息专家和欧盟出版物导引员6位主题角色帮助下,利用欧盟官方数据库、法律文件和相关研究平台,核查并揭露5类虚

假声明,包括 欧盟食品安全标准缺失、为保护欧盟农民需将肉类生产增加3倍 等。

在1小时课堂时间内,学生利用欧盟法律库、招标系统等官方平台分组调查虚假信息,通过角色指引完成证据收集,最终以小组汇报形式展示核查结果。系统依据资源使用准确性、解释清晰度和团队合作综合评分,优胜者可获得专属称号。

该教育工具包将虚假信息核查与欧盟资源深度结合,为青少年构建学习场景,培养学生批判性思维和团队协作能力。(毕心如)

## 新西兰推出“家长门户”平台

近日,新西兰教育部宣布推出家长门户平台,旨在为家长们提供多样化的学习资源和子女在校学习情况的详细信息,提升家长教育参与度,助力家庭教育有效开展。

当前,家长门户平台主要覆盖英语和数学学科,可以为家长提供清晰且易于理解的逐年学习指南,帮助家长了解孩子每学年在校学习内容、该学年如何与孩子开展在家学习等。同时,平台蕴含丰富资源,包括在家辅助学习资料、孩子入学初期注意事项、结构化识字指导和家长相关技巧等,全方位为家长提供支持。

新西兰教育部表示,家长门户平台可在任何设备上使用,未来家长门户平台的资源会不断丰富,随着国家课程的更新推进,其他学科内容也会陆续上线,并有望凭借其操作便捷性和功能丰富性,成为提升新西兰教育质量、缩小教育公平差距的有力信息资源库。

新西兰教育部长埃丽卡·斯坦福强调,家长是孩子教育过程中不可或缺的重要角色,这一门户平台的推出,旨在让家长重新站在教育的核心位置,并给予他们足够的信心和支持去切实呵护孩子成长和进步。

(范鑫明)