

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 18 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 6 月 2 日

## 关于完善江苏城镇流动幼儿 学前教育政策的建议

**摘要:**南京晓庄学院周红研究认为,促进流动幼儿的学前教育是“推动教育公平发展和质量提升”的重要保障。近年来,为确保流动幼儿的受教育权益,我省出台了一系列相关政策,但也存在流动幼儿的学前教育一定程度上受到流入地户籍的制约、受到流入地教育招生制度的影响以及流入地教育扶贫制度的部分排斥等现实问题。对此,建议加强流动幼儿学前教育立法建设,加快以居住证为核心的流动幼儿学前教育招生制度改革,完善对贫困流动幼儿学前教育资助政策,加大对以招收流动幼儿为主民办园建设力度。

流动幼儿是随父母或其他监护人在流入地暂时居住半年以上且没有流入地户籍的学前儿童。刚刚发布的第七次全国人口普查主要数据显示，随着社会经济发展，我国人口流动的趋势更加明显，较上一次人口普查增长 69.73%，达 49276 万人；江苏省的人口净流入约为 617 万，位列广东省、浙江省、上海市和北京市之后，居全国第五，这其中，流动儿童占据了很大比重。因家庭经济和社会资本相对匮乏以及各种制度障碍，流动幼儿的学前教育问题在各教育阶段中尤为严峻。南京晓庄学院周红主持的江苏省社会科学基金项目“江苏省城镇贫困流动幼儿学前教育社会支持研究”，分析我省城镇流动幼儿学前教育的现状和问题，提出推动我省城镇流动幼儿学前教育的对策建议。

## 一、江苏城镇流动幼儿学前教育面临的问题

1. 流动幼儿的学前教育机会受到流入地户籍的制约。《江苏省学前教育条例》明确指出，“流动人口子女可在居住地入园”，这为城镇流动幼儿能够在流入地接受学前教育提供了政策保障。调研发现，流动幼儿的学前教育机会依然面临制度性障碍。户籍制度的排斥性是阻碍流动幼儿在流入地享有与户籍幼儿同等学前教育资源的最大瓶颈。课题组调研的 45 个城镇流动家庭，有 7 个家庭的幼儿就读于公办园、普惠民办园之外的其他类型幼儿园。在被问及择园原因时，有家长表示，“家门口的公办园收费低且办学质量高，我们是想上上不了，因为没有本地房产证和户口，幼儿园招满本地孩子后便没法再招了”。流入地的户籍门槛，一定程度上制约着流动幼儿的入园选择。

2. 流动幼儿的学前教育机会受到流入地招生制度的影响。与户籍制度密切相关的教育制度，主要是流入地幼儿园的招生制度，对流动幼儿的学前教育机会产生不利影响。《江苏省学前教育条例》规定，“学龄前儿童申请入园的，其父母或者其他监护人应当出具儿童出生医学证明、有效预防接种证明、体检健康证明、户口簿。流动人口子女在居住地申请入园的，其父母或者其他监护人还应当出具本人身份证明、就业或者居住证明”。但在实际操作中，由于优质学前教育资源有限，我省一些行政区域设置了更为严苛的入园门槛。例如，有行政区要求外地户籍家庭除提供户口簿及法定监护人身份证、计生证和防疫接种证外，还要提供至少满两年的当地暂住证或居住证（暂住证不满两年的，还需提供其他能够证明在当地生活两年以上的材料），以及幼儿法定监护人相对稳定的工作证明（劳动合同、用人单位为其缴纳的社保证明、工商营业执照等）。流入地的入园门槛成为无固定收入的流动家庭幼儿入园的阻碍，部分导致这些家庭只能选择低收费低质量的民办园甚至是无证园。

3. 贫困流动幼儿的学前教育资助机会受到流入地教育扶贫制度的部分排斥。2011年，我省全面实施学前教育政府资助制度。其后，全省各市相继出台地方性的家庭经济困难学生管理办法，《江苏省家庭经济困难学生认定工作实施办法》也于2019年颁布施行。调研发现，一些行政区的资助政策针对非本地户籍经济困难幼儿设立了限制。如有行政区明确符合条件的非本地户籍学生可以申请资助，但同时也规定“外地转学至本市不足一年

的学生不能认定”；还有行政区在资助对象的部分类别中明确提出“不含非本市户籍学生”。与流入地居民的平均收入相比，流动家庭多为低收入家庭。课题组调研的45个城镇流动家庭中，最低收入水平家庭必需的学前教育支出接近其家庭年收入；其中19个目前未获得学前教育资助的家庭，就有8个家庭存在显著的学前教育资助需求，但因不符合流入地资助政策而未能申请学前教育资助。资助政策的初衷是为了促进教育公平，针对流动儿童设置的政策限制可能会加剧不公平。

## 二、促进江苏城镇流动幼儿学前教育的对策建议

1. 加强流动幼儿学前教育立法建设。《流动人口儿童少年就学暂行办法》《中华人民共和国义务教育法》等政策文本，使流动儿童公平接受义务教育成为有策可循、有法可依的政府行为。但针对流动幼儿的学前教育，我国目前尚缺乏强制性的政策或法律依据。江苏作为教育强省，在全省“十三五”教育发展规划中明确提出“教育公平有效保障”，“困难群体依法平等接受各级各类教育的权利得到保障”的战略目标。切实保障我省流动幼儿的学前教育权利，一是要强化有关流动幼儿的学前教育地方法规和制度建设，如出台《流动幼儿学前教育办法》，立法确保流动幼儿的受教育权利。二是以专项财政拨款确保流动幼儿的学前教育，出台针对流动幼儿的融入和支持计划，帮助流动幼儿获得补偿性教育、心理疏导、家庭教育指导等方面的服务。

2. 加快以居住证为核心的流动幼儿学前教育招生制度改革。随着我国经济社会的发展以及人口流动规模的增大，流动人口难

以在流入地享受市民权利和基本公共服务的问题愈为突出。2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》要求“建立城乡统一的户口登记制度，全面实施居住证制度”，提出“公民离开常住户口所在地到其他设区的市级以上城市居住半年以上的，可在居住地申领居住证”，“居住证持有人享有与当地户籍人口同等的基本公共教育”，同时提出要“保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等享有受教育权利”。推进流动幼儿的学前教育，建议进一步加快以居住证为核心的学前教育配套改革，打破流动幼儿入园的各种门槛，实现流动幼儿与本地幼儿入园条件均等。即不论户籍，家庭提供适龄幼儿的相关证明以及家庭户口簿或居住证就可进行入园申请。

**3. 完善贫困流动幼儿学前教育资助政策。**一是逐步打破现行资助政策对于资助对象的户籍限制，真正实现本地户籍经济困难幼儿与外地户籍经济困难幼儿的同城待遇，实现学前教育资助机会均等。二是逐步取消资助政策对于资助对象所在幼儿园办园属性的限制，推动学前教育资助惠及更多的经济困难幼儿群体。进一步完善《江苏省家庭经济困难学生认定工作实施办法》，将现有的学前教育资助对象从“根据有关规定批准设立的公办幼儿园、普惠性民办幼儿园的经济困难幼儿”扩大至“根据有关规定批准设立的幼儿园的经济困难幼儿”。三是加强学前教育资助政策宣传的针对性，帮助贫困流动家庭了解资助政策。

**4. 加大招收流动幼儿为主民办园建设力度。**目前，学前教育仍然是我省教育现代化建设的薄弱环节。推动流动幼儿的学前教

育，除了进一步扩大普惠性学前教育资源的供给外，还应进一步做好以招收流动幼儿为主的民办园的规范与引导，确保这些民办园合法保质办学，保障流动幼儿获得应有的发展。例如，上海出台《民办三级幼儿园设立基本条件的规定》提出，在安全要求条件不变的情况下，适当放低以招收农民工同住子女为主的民办园办园标准，以缓解农民工子女入园难的困境。建议我省面向学前教育资源严重不足的区域或流动人口较多的城市（如苏州、无锡）出台类似上海的政策，以满足流动幼儿入园需求。

（作者周红，系南京晓庄学院幼儿师范学院教授）



---

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

---

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号