

# 人口政策调整后学前教育适龄人口变动趋势与教育需求分析<sup>1</sup>

梁文艳 王玮玮 史艳敏

**摘要** 随着“单独二胎”政策的启动以及第一代独生子女进入生育年龄，中国将迎来新一轮“婴儿潮”。人口政策变动将对学前教育适龄人口规模及分布产生较大影响，须提前规划。分城乡预测学龄人口是制定教育发展规划的信息基础，本文基于第六次人口普查数据，对2013-2030年城乡学前教育阶段学龄人口进行预测。研究发现，2017年以前是学前教育发展的“机会窗口”，若错过，则会在2017年迎来学龄人口高峰后面临异常严峻的挑战和困难；由于我国正处于城镇化加速期，城镇学前教育需求受人口政策影响更大，特别在2017-2020年间，城镇学前教育需求规模增速超过农村，尽管农村地区面临供需缺口同样巨大。在分析学前教育阶段适龄人口变动趋势与教育需求的基础上，本文进一步提出了相应的政策建议。

**关键词** “单独二胎”政策；人口预测；学前教育适龄人口；教育需求

**作者简介** 梁文艳/北京师范大学教育学部教育经济研究所讲师（北京 100875）

王玮玮/北京师范大学教育学部教育经济研究所硕士研究生（北京 100875）

史艳敏/北京师范大学教育学部教育经济研究所硕士研究生（北京 100875）

为有效缓解老龄化加速、劳动年龄人口短缺、失独家庭问题突出等诸多问题，2013年十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展”的人口政策调整方案。此后，各地相继实施“单独二胎”政策。随着“单独二胎”政策的启动以及第一代独生子女进入生育年龄，中国将迎来新一轮“婴儿潮”。人口增长的波动将影响教育资源需求，对学前教育的影响首当其冲，特别在中国明确提出逐步普及学前教育的背景下。进一步，考虑到中国正处于城镇化加速期，农村人口在将来较长一段时期仍将持续、快速向城镇转移，再加之独生子女群体分布以城镇为主，两项因素交错使得人口政策调整后城镇地区学前教育需求所面临压力更大。

为避免学前教育资源出现资源配置风险，必须充分考虑未来适龄人口规模变化趋势后分析学前教育需求变化，在此基础上做出学前教育资源需求规划，提前应对人口政策调整对教育资源需求的影响，避免教育资源供给过剩或者不足。为此，本文基于2010年全国第六次人口普查数据，兼顾城镇化进程中人口迁移变动因素，就2013~2030年学前三年教育适龄人口（3-6岁）变动趋势进行预测，在此基础上分析适龄人口变动可能带来城乡学前教育需求的变化。

## 一、“单独二胎”政策出台后学前教育阶段学龄人口预测

人口预测模型较多，国内学者主要使用年龄移算模型、宋健人口发展模型和王广州系统仿真结构功能模型，<sup>[1]</sup>各类模型各有所长。其中，王广州系统仿真结构模型可通过中国社科院人口与劳动者研究中心专门开发的人口预测系统（CPPS2008）较便捷实现，该系统自2002年发布后，经专家多次修正和检验，预测结果稳定，且在教育领域规划中多次运用<sup>[2-3]</sup>效果较好。本研究同样选择王广州系统仿真结构模型，利用CPPS2008人口预测系统进行预测。

### （一）人口增长参数设定

<sup>1</sup>本文系国家社会科学基金教育学重大（点）课题“跨越中等收入陷阱：教育的作用研究”（项目编号：AFA110002）研究成果。

王广州系统仿真结构模型涉及总和生育率、平均预期寿命、生育模式、出生性别比、城市化规模五项指标，必须对其分别进行设定。

### 1. 城乡总和生育率指标

总和生育率是人口增长预测中最关键指标。考虑中国人口计生政策长期存在城乡二元性，且人口流动也表现出城乡二元结构特点，本研究分城镇和农村分别设定总和生育率。人口政策启动于 2013 年底，其对总和生育率的影响体现在 2014 年，参考相关人口学研究，<sup>[4]</sup>假定 2010-2013 年期间保持 2010 年城乡人口总和生育率不变，而 2014-2030 年之间，分高方案和中方案分别设定城乡总和生育率：（1）高方案。假设 2014~2030 年农村总和生育率迅速达到并保持在人口更替水平 2.1，城镇总和生育率则迅速提升并保持在 1.8。按人口学划分标准，总和生育率达到 2.1，则人口增长能够保持代际更替；而总和生育率达到 1.8，则是理想低生育水平，<sup>[5]</sup>长远看，高增长方案是最理想人口增长方案。（2）中方案。假设 2014~2030 年农村总和生育率迅速达到并保持在 1.8，城镇总和生育率迅速达到并保持在 1.5。即农村达到理想的低生育水平，而城镇达到每个妇女平均生育一个半孩子状态。

需要说明一点，为分析人口政策调整的影响，本研究需按照政策不调整的状态设定参照组进行人口预测。在参照组方案下，假定城乡人口总和生育率在 2014-2030 年期间一直保持第六次人口普查时期的极低人口增长状态，农村和城镇人口总和生育率分别为 1.44 和 1.02。

### 2. 城镇化模式指标

中国正处于城镇化加速期，仍将在很长一段时间处于农村人口向城镇单向迁移模式，参考相关研究，人口迁移率与城镇化率增长速度保持一致。<sup>[6]</sup>已有预测研究表明，到 2030 年中国城镇化率将达 80%。<sup>[7]</sup>因此，在 2011 年中国城镇化率 51.27% 的基础上，本研究假定 2012-2030 年期间城镇化率年均提升 1.51 个百分点，到 2030 年达到 80%。

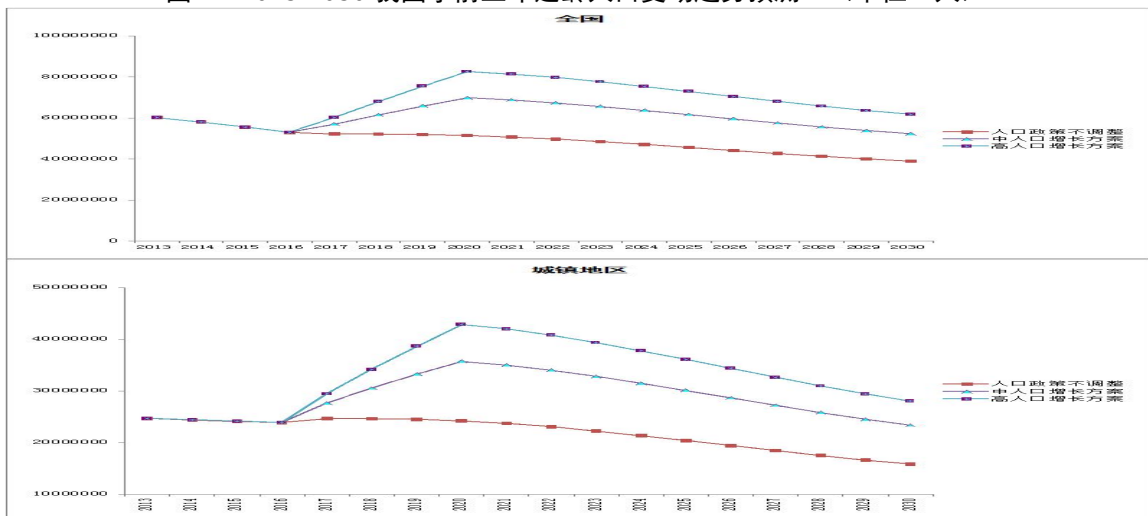
### 3. 其他参数指标

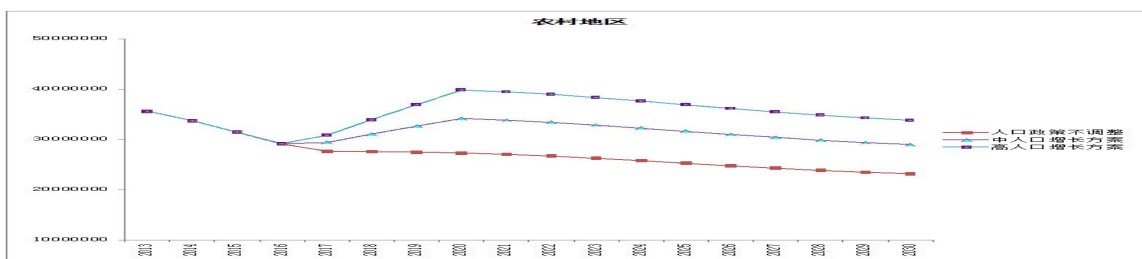
由于人口政策调整不会对平均预期寿命、生育模式、出生性别比三项指标产生直接的干预效果，因此，我们假定以上三项指标与第六次普查年水平保持一致。

## （二）学前教育阶段适龄人口预测结果与趋势总体概况

依据学前教育办学特点，我们将学前三年教育适龄人口定义为 3~6 岁，对全国、城镇和农村学前三年适龄人口 2013-2030 年期间的变化趋势分别进行了预测，结果见图 1。

图 1 2013-2030 我国学前三年适龄人口变动趋势预测（单位：人）





由于 2017 年以前的学前适龄人口出生于 2014 年以前，其规模不受预测方案的影响，三种方案的预测结果保持一致。但 2017 年及其之后，三种方案预测得到学前适龄人口规模表现出较大差异。特别是受到累积效应影响，随着时间推延，三种方案预测得出学前适龄人口规模在一定时期内差异会越来越大。由于高方案和中方案人口预测得到的变化趋势基本一致，我们仅以高方案和参照方案的差距为例进行分析：

全国总体看，相对于人口政策不变的参照方案，高方案适龄人口规模的增加量将从 2017 年的 798 万人扩大到 2020 年的 3117.2 万人，而 3117.2 万相当于 2020 年高方案下学前适龄人口总规模的 38%，更是该年度人口政策不变参照方案下学前适龄人口总规模的 61%；跨过 2020 年这一人口增长高峰的拐点后，高方案与参照方案预测得到学前适龄人口规模的差距有所回落，但 2030 年两种方案差距仍高达 2283 万人。

城镇来看，相对于人口政策不变的参照方案，高方案适龄人口规模的增加量将从 2017 年的 479 万人扩大到 2020 年的 1863.5 万人，而 1863.5 万相当于 2020 年高方案下学前适龄人口总规模的 44%，更是该年度人口政策不变参照方案下学前适龄人口总规模的 77%；此后，差距有所回落，2030 年两种方案差距仍高达 1219.7 万人。

农村来看，相对于人口政策不变的参照方案，高方案适龄人口规模的增加量将从 2017 年的 318.5 万人扩大到 2020 年的 1235.7 万人，而 1235.7 万相当于 2020 年高方案下学前适龄人口总规模的 31%，更是该年度人口政策不变参照方案下学前适龄人口总规模的 46%；此后，差距有所回落，2030 年两种方案差距仍高达 1064.1 万人。

## 二、城乡学前三年学龄人口变动对教育需求的影响

根据以上我国 2013-2030 年期间城乡学前教育适龄人口变化趋势的预测，本研究从幼儿园学位需求数量、幼儿园需求数量以及教师需求数量三方面就人口政策变动对学前教育资源需求的影响进行分析。

### （一）幼儿园学位需求数量预测

自《教育规划纲要》提出以来，在各级政府高度重视下，中国学前三年毛入园率以年均 3.6 个百分点的速度提升，“2013 年已达 67.5%，比 2010 年提升了 10.9 个百分点，提前实现发展目标，在园幼儿增加 918 万人，相当于过去 10 年增量总和，‘入园难’问题初步缓解”。<sup>1</sup>但考虑到 2013 年底放宽人口政策后，学前三年适龄人口将从 2017 年左右开始进入激增期，直至 2020 年左右达到峰值，这无形中增加了学前三年毛入园率保持快速提升状态的难度。因此，我们假设，以学前三年适龄人口峰值的 2020 年为分界点，毛入园率提升速度分为两阶段：<sup>2</sup>2013~2020 年毛入园率年均提升 0.36 个百分点，到 2020 年实现《教育规划纲要》“学前三年毛入学率达到 70%”的目标；2020-2030 年期间，学前三年毛入园率提升速度重新回到快车道，年均提升 3 个百分点，到 2030 年实现全面普及学前三年教育的目标。根据上述假设，由毛入园率计算公式<sup>3</sup>和学前适龄人口预测数，可计算全国幼儿在园学位需求规模。

图 2 呈现了三种人口增长预测方案下，全国整体幼儿在园学位需求规模变动趋势。如果

<sup>1</sup> 中国教育报.我国学前三年毛入园率提前实现“十二五”目标.[http://www.jyb.cn/china/gnxw/201402/t20140227\\_571734.html](http://www.jyb.cn/china/gnxw/201402/t20140227_571734.html)

<sup>2</sup> 本研究在预测幼儿在园幼儿数的过程中，假设学前三年毛入园率及其提升速度在城镇和农村间保持一致。

<sup>3</sup> 学前三年毛入园率=在园幼儿数÷3~6 岁适龄人口数。

