



中国发展研究基金会

研究参考

第 15 号 (总 245 号)

2020 年 5 月 27 日

农村婴幼儿照护服务现状、存在问题及政策建议

内容摘要：生命最初 1000 天是个体发展的关键期，为个体以后的学习、社会交往、心理发育和应对挑战奠定良好基础。近年来我国农村婴幼儿照护取得了很大成就，国家层面制定和实施了一系列政策，但整体上相较于城市地区，农村婴幼儿仍处于相对不利的发展状况，容易缺乏营养、早期教育和关爱，导致在认知、语言、情绪、行为等方面发展落后，陷入贫困的代际传递恶性循环。

为了改变农村地区落后的养育环境，中国发展研究基金会等机构在农村婴幼儿照护领域做了多年的探索，积累了有益经验。要从根本上缓解社会不公平的状况，加大对农村贫困地区儿童早期养育的投资是重要的途径，需要国家尽快出台农村婴幼儿照护的指导意见，实现早期养育服务入户，并对贫困农村地区婴幼儿照护的投入予以财政倾斜。

关键词：婴幼儿照护服务；早期发展；处境不利儿童

农村婴幼儿照护服务现状、存在问题及政策建议

刘蓓、卜凡、梁博姣、史丽佳、杜智鑫¹

一、背景和意义

科学研究表明，生命最初 1000 天是个体发展的关键期。对婴幼儿进行早期的营养保障、养育关爱和学习训练，将促进大脑结构和功能发育，为以后的学习、社会交往、心理发育和应对挑战奠定良好基础。贫困地区儿童，尤其是留守儿童，往往得不到充分的营养、早期教育和关爱，在认知、语言、情绪、行为等方面发展落后，更容易陷入贫困的代际传递恶性循环。芝加哥大学经济学教授、诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·海克曼的长期研究表明，儿童早期每投入 1 美元可以获得未来 7~16 美元的回报。因此，投资儿童早期发展是最重要的人力资本投资，也是阻断贫困代际传递的根本途径。

中国政府先后制定了《中国儿童发展纲要（2011—2020 年）》、《国家贫困地区儿童发展规划（2014—2020 年）》等纲领性文件，我国儿童的健康和发展水平不断提升。十九大将“幼有所育”作为保障和改善民生的第一项任务。国务院办公厅去年印发了《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》。

同时，城乡之间、区域之间的发展还不平衡，城市和农村家长能够为孩子提供的养育环境截然不同。城市家长动辄万元的早教课程，对于农村家庭来说是无法承受的经济负担，而且，农村家长缺乏精心培育孩子的意识，也没有获得正确养育知识的渠道。更为揪心的是，大量的社会问题沉淀在偏远贫困农村。儿童留守、事实单亲、家长冷漠忽视、甚至家庭暴力等问题与贫困相互交织，对农村儿童的早期发展产生了极其不利的影响。随着全面二孩政策的出台，0~3 岁婴幼儿的照护服务需求持续增长，但由于起步较晚、缺乏相应的规范、政策支持及专业人才，婴幼儿照护服务的供给明显不足，在贫困农村地区甚至是空白。

要从根本上缓解社会不公平的状况，加大对农村贫困地区儿童早

¹ 刘蓓、卜凡、梁博姣、史丽佳、杜智鑫，作者单位中国发展研究基金会儿童发展中心。

期养育的投资是重要的途径。村庄是社会的基层组织，是为农民家庭提供公共服务的前沿，也是脱贫攻坚的主阵地。经过实施大规模的脱贫攻坚，我国贫困地区村庄的基础设施显著改善，儿童居住条件和学习环境都有了可喜变化，这些都为儿童发展提供了有利的外部条件。而贫困地区村一级的儿童发展服务体系，为 0~3 岁的婴幼儿提供早期照护服务，能够为儿童成长带来看得见的变化，为家庭带来希望，为村庄带来生气，让农民家长增强幸福感和获得感，也是乡村振兴的重要环节和保障。

二、农村婴幼儿照护的进展和政策环境

（一）农村婴幼儿照护的进展

近年来农村婴幼儿照护取得了很大成就。营养方面，国家卫健委联合财政部实施贫困地区儿童营养改善项目。加强婴幼儿科学喂养指导，强化医疗保健人员和儿童养护人婴幼儿科学喂养知识和技能。项目监测地区 2017 年 6~24 个月婴幼儿平均贫血率和生长迟缓率与 2012 年相比分别下降了 46.5% 和 36.6%，有效改善了贫困地区儿童营养状况。²

婴幼儿照护方面，国家卫健委在全国建立了约 50 个儿童早期发展示范基地。组织开发相关教材和科普读本，加强师资队伍培养，健全工作规范和标准，引进国际儿童发育监测服务包，研发中国儿童发育筛查量表。积极推动儿童早期发展均等化。卫健委妇幼司和中国发展研究基金会（以下简称“基金会”）合作，2015 年起在甘肃省华池县开展“慧育中国·早育入户”项目试点，评估结果表明，对比控制组，实验组幼儿发育正常率提升 50% 以上，有效促进了儿童语言和认知能力发展，改善了看护人养育行为和家庭养育环境。目前这一项目已扩展到中西部地区 9 个省的 10 个贫困县。³

（二）政策环境

中国在儿童早期照护方面制定和实施了一系列政策。早在 1981 年，卫生部妇幼卫生局就颁布了《三岁前小儿教养大纲(草案)》，

² 国家卫生和计划生育委员会，中国妇幼健康事业发展报告（2019），2019。

³ 中国发展研究基金会，“慧育中国”课题组报告，内部课题报告，2019。

这是新中国成立后国家首次就 0~3 岁婴幼儿的具体教养工作做出明确规定。1991 年，国家制定了《九十年代中国儿童发展规划纲要》。2001 年制定了《中国儿童发展纲要(2001—2010)》，首次明确提出为 0~3 岁儿童提供早期保护和教育服务。2010 年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》发布。纲要在学前教育发展任务中明确要求“重视 0-3 岁婴幼儿教育”，这标志着 0~3 岁婴幼儿早期教育正式纳入国民教育服务体系。2011 年，《中国儿童发展纲要(2011—2020 年)》提出加快培养 0~3 岁儿童早期教育专业化人才的要求。在这之前，关于 0~3 岁婴幼儿早期发展服务的政策主要关注城市人口，后来国家开始意识到农村贫困地区儿童早期发展的重要性和紧迫性。为了促进农村贫困地区儿童的发展，国家于 2014 年出台了《国家贫困地区儿童发展纲要(2014—2020)》。纲要重点提出开展婴幼儿早期保教，依托幼儿园和支教点为 3 岁以下儿童及其家庭提供早期保育和教育指导服务，采取多种形式宣传普及早期保教知识。2017 年，十九大提出“幼有所育”。2017 年中央经济工作会议提出要针对人民群众关心的问题精准施策，解决好婴幼儿照顾问题。2018 年底召开的中央经济工作会议明确提出要加大对“农村贫困地区儿童早期发展”的投入，并将促进儿童早期发展与脱贫攻坚紧密相连。2019 年 1 月中央一号文件《中共中央国务院关于坚持农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》指出，要提升农村公共服务水平，加强农村儿童健康改善和早期教育、学前教育。2019 年 5 月，国务院办公厅印发《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》，意见强调要“加大对农村和贫困地区婴幼儿照护服务的支持，推广婴幼儿早期发展项目”。从政策发展的整个脉络可以看出，国家的政策一步步聚焦到了农村贫困地区，而且目标群体和政策内容越来越细化，这都为国家更好地解决农村贫困地区的发展问题提供了保障。

三、农村婴幼儿照护的现状

根据推算，我国生活在贫困地区的 0~6 岁儿童约为 1600 万。农村 0~3 岁婴幼儿 26%居住在乡镇，29.1%居住在村。2019 年基金会对甘肃、青海、四川、贵州等地居住在贫困县的 5740 名 3 岁以下婴幼儿家庭现状调查显示，29.27%由祖父母看护，37.16%父母至少一方不

住在家，14.67%为建档立卡贫困户。2018年基金会对青海省海东市乐都区的732名6~24月婴幼儿家庭抽样调查表明，婴幼儿父亲和母亲平均受教育年限分别为9.6年和9.4年，爷爷和奶奶平均受教育年限分别为7年和3.95年，42.92%家庭年收入低于25000元。58.73%家中没有三本自己花钱买给孩子看的书，48.5%没有给孩子买过有助于开发孩子智力的玩具。

贫困地区婴幼儿看护人普遍缺乏关于早期阶段积极的“回应性照料”的知识，日常生活中与孩子的语言交流、游戏互动较少，甚至存在忽视冷漠、打骂孩子的现象。在2018年青海乐都区的婴幼儿家庭抽样调查中，60.05%父亲没有每天用10~15分钟帮忙照顾孩子，71%家庭没有每周给孩子至少讲三次故事，26.23%看护人因孩子不听话而打过孩子。

家庭养育环境不利，看护人与婴幼儿之间缺乏积极互动，对农村婴幼儿早期发展造成负面影响。根据青海乐都区抽样调查样本的早期发育筛查结果，21.23%发育“可疑”，即“个人-社会”、“细动作-适应性”、“言语”、“粗动作”四个能区中任一能区为发育迟滞，或任意两个或两个以上能区发育出现警告。10.96%发育“异常”，即四个能区中至少有两个能区发育迟滞。

由陕西师范大学教育实验经济研究所、斯坦福大学国际问题研究所（Freeman Spogli Institute for International Studies, FSI）和中国科学院农业政策研究中心共同组成的农村教育行动计划团队的研究结果同样发现，在云南和河北农村地区6~18月龄的婴幼儿中，存在认知滞后风险的比例达到48.7%；在中部平原农村地区6~30月龄的婴幼儿中，认知滞后风险比例为48%；在西部山区6~30月龄的婴幼儿中，存在认知滞后风险的比例高达54%。在一些农村安置社区的婴幼儿，存在认知滞后风险的比例高达51%。而在中国城市和一些富裕农村，这一比例只有15%左右。⁴

四、农村婴幼儿照护的问题和挑战

我国农村地区长期以来所处的经济社会发展不利位置，以及对农

⁴ 李英、贾米琪、郑文廷、汤蕾、白钰，西部贫困农村地区儿童早期认知发展现状及影响因素研究，《华东师范大学学报》，2019年第3期。

村婴幼儿养育照护服务的忽视，导致现阶段农村婴幼儿的生存、发育环境不容乐观。大量“处境不利”儿童，包括以家庭贫困为主要特征的留守儿童、流动儿童、离异家庭儿童、残疾儿童以及少数民族区域的儿童等无法得到足够的关爱，错过了大脑发育的关键时期。

儿童早期照护过程中，主要看护人的养育知识和文化程度至关重要。农村地区“隔代养育”现象普遍，看护人文化程度往往偏低，且家庭户中儿童数量较多，无法保证对婴幼儿足够的照护投入。基金会2019年在全国7个县的调查显示，农村3岁以下儿童的看护人中，高达88.9%的看护人教育程度在高中以下，个别少数民族地区，如西藏自治区的尼木县，97%的主要看护人教育程度为高中以下。看护人较低的文化和养育素养，对儿童的营养补充产生了极大的负面影响。陕西师范大学在秦巴山区的研究显示，农村照养人存在过早停止母乳喂养的情况，仅有27%的婴幼儿在6个月前进行了纯母乳喂养，42%的婴幼儿母乳喂养持续到1周岁，从未纯母乳喂养过的婴幼儿比例高达39%。⁵喂养行为与照养人的教育水平呈显著正相关关系。因此，为农村教育水平较低的照养人提供儿童生长发育和喂养知识的支持与指导非常必要。上海交通大学附属儿童医院分析了家庭社会经济状况和婴幼儿的“发育商”（Development Quotient, DQ）的关系，指出家庭年人均可支配收入和母亲文化程度均显著影响婴幼儿的发育商。⁶

农村看护人除自身的知识水平限制外，还缺乏有效的资源接入。即便是看护人有需求、有热情学习的情况下，也无法找到较好的信息渠道，因而其养育观念、指导方法的获得还常常依赖于祖辈的传统知识传授或者邻里之间口口相传，不具备科学性和系统性，甚至有害于幼儿的发展。北京大学公共卫生学院研究发现，农村地区看护人育儿观念落后，养育知识和技能匮乏，表现为儿童喂养和健康上有误区，管教方式简单粗暴，对儿童早期发展的认识片面、狭隘，家中没有适宜的图书和玩具，没有提供丰富的环境刺激，没有进行充分的亲子互动，⁷农村地区的养育观念和行为习惯不利于儿童发展。陕西师范大学对

⁵ 汤蕾、罗霞、李英、聂景春、杨吉西、刘涵，中国农村贫困地区6-30月龄儿童喂养状况和影响因素的实证研究，《华东师范大学学报：教育科学版》，2019年第3期。

⁶ 卞晓燕、彭咏梅、魏梅、张建平，家庭社会经济状况对婴幼儿认知发育的影响，《中国妇幼保健》，2007年第22期。

⁷ 魏乾伟、张翠红、郝波、王晓莉，农村地区0~3岁儿童看护人养育观念和行为习惯的研究，《中国妇幼保健

三省近 4000 名农村 0~3 岁婴幼儿的调查结果表明，农村婴幼儿照养人普遍缺乏积极养育行为。家庭养育环境 5 个维度得分普遍较低，亲子互动讲故事、唱儿歌、读书的比例均不超过 40%，消极管教方式的发生率超过 40%。⁸错误的养育模式导致农村婴幼儿早期发展滞后问题严重，二者显著正相关。

从社会环境看，婴幼儿照护指导的公共服务缺乏，进一步造成农村养育环境的恶性循环。首先，在多数农村地区并未形成“儿童优先”或“儿童友好”的早期发展环境，既没有在社区范围内为婴幼儿家庭提供方便，也没有配备相应的人力、物力进行针对性照护服务。目前城市中早教机构林立，通常采取的是市场化、商业化的运营模式，价格昂贵，资源有限，在农村较难以推行。农村常规的婴幼儿服务集中于健康体检，关注“养”而忽视“育”，通常依赖基层妇幼保健人员在婴幼儿访视的过程中开展，没有对婴幼儿认知和情感发育、亲子互动等方面开展专项措施。

以上种种限制，从不同层次作用于儿童的家庭，且并未随着脱贫攻坚任务的完成得到明显改善。从全国整体范围看，农村幼儿家庭养育环境明显落后于城市，看护人更多情况是缺乏合理的指导和支持。家庭作为婴幼儿的主要养育单元，其功能尚未得到充分重视。

五、农村婴幼儿照护的探索和实践

（一）“慧育中国”项目的试点探索

2015 年 9 月，国家卫健委妇幼司和基金会在甘肃省华池县启动了“慧育中国：山村入户早教计划”，旨在以家访为主、辅助以集中亲子活动的方式，针对农村欠发达地区 6~36 个月婴幼儿家庭低质的早期养育环境，给农村家庭提供可及的早期养育指导，为贫困农村地区实施针对 3 岁以下婴幼儿的早期发展干预提供了具体方案。

家访课程采用经过本土化改编的家访教材，根据发展心理学理论，针对婴幼儿每个月龄段的发展特点，按周次具体设计家访活动。新疆、西藏等少数民族试点地区的教材还进行了翻译、换图等本地化

健》，2017 年第 8 期。

⁸ 白钰、郑丽娟、刘步瑶、杨宁、陈鹏，中国农村贫困地区养育行为现状及其影响的实证研究，《华东师范大学学报：教育科学版》，2019 年第 3 期。

编辑，使其更适合少数民族看护人及儿童的语言文化习惯。家访项目正式启动后，遵循滚动进出原则，即试点地儿童满6个月龄时自动进入项目，满36个月龄时自动退出。

家访由经过培训的村级育婴辅导员实施。育婴辅导员主要由在村妇女组成，工资及工作经费由基金会拨付。多数育婴辅导员具有高中以上学历，少部分初中以上学历。育婴辅导员每周入户1次，提供60分钟左右的指导。家访中，育婴辅导员遵循既定的流程与幼儿及看护人共同进行若干项活动，包括游戏、绘画、阅读等。除育婴辅导员手工制作的玩具外，各类成品玩具以及统一印刷的画册、拼图、分类配对卡片等作为辅助材料发放给家庭。在当次家访结束到下次家访之间的一周时间里，育婴辅导员督促看护人要尽可能每天与幼儿反复进行本周家访的活动。

为丰富活动内容、探索综合干预手段的效果，项目还在不同的地区因地制宜，在家访的基础上进行多样化的尝试和探索。亲子活动作为家访的辅助，由督导员或育婴辅导员组织家庭，隔周开展一次。目前主要采取两种形式。第一种是“家访+中心式”，在新疆吉木乃县实行。利用山村幼儿园的现有场地在周末进行，每次亲子活动包含阅读、亲子游戏、音乐律动等部分，配备主教老师1名、辅教老师1名以及相应玩教具，参与家庭不超过15个。第二种是“家访+小组式”，在贵州七星关区实行。每次小组活动约90分钟左右，由2~4户家庭组成亲子小组，采用“玩中学、读中学、养中学”的养育理念，将游戏和阅读贯穿于亲子小组活动之中。

“慧育中国”项目以政府卫生健康系统为依托，采用“县—乡（镇）—村”三级管理服务网络，并从试点当地招募项目执行团队。在县级层面，由分管副县长、县卫生局牵头、县妇幼保健站具体执行，设置项目办公室，并聘用“县级总督导”，负责协调项目总体业务，对团队进行日常管理。在乡镇层面，依托各乡镇卫生院，设“乡镇督导员”1~2名，负责管理和培训村级“育婴辅导员”，确保家访质量。在村级层面，根据干预幼儿数聘用多位育婴辅导员，负责每周家访、玩具制作、信息上报、项目与家户关系维护等。由此，项目也在一定程度上为当地女性创造就业机会，赋能当地女性，培养她们的养育观念、养育技能

和团队协作管理能力。

2017 年项目在华池的评估结果表明，家访干预显著改善了幼儿家庭环境，家庭育儿模式发生积极变化。首先，家访提升幼儿发育正常率达 50% 以上，有效促进语言、粗动作发展。末期在控制儿童月龄、性别、出生顺序、母亲受教育年限等变量条件下，家访干预使儿童智力筛查（Denver Developmental Screening Test，简称 Denver II）“正常”的概率提高 51.4%。同时，在控制相关变量条件下，干预组比对照组的“言语”能区原始得分提高 0.56 分。对基线儿童的跟踪分析表明，经过 18 个月家访，儿童“粗动作”得分提高 0.436 个标准差。即家访干预对促进幼儿发育有非常积极的作用。其次，家访改善看护人养育行为和家庭养育环境。对基线儿童的跟踪分析表明，经过 22 个月家访，家庭环境观察量表（Infant/Toddler Home Observation for Measurement of the Environment，简称 HOME IT）总得分提高 4.41 分。换言之，家访干预对看护人养育行为、家庭环境的改变能够有效促进幼儿发展。2019 年海克曼教授的团队对“慧育中国”项目的评估研究，也有力地证明了入户早教对儿童的认知、语言、个人社会性有显著改善效果。

截止 2019 年底，该项目已在青海、贵州、甘肃、新疆、西藏等 9 个省份的 10 个县（区）试点，共覆盖 62 个乡镇、526 个行政村，聘用县级总督导 10 名、乡镇督导员 126 名、育婴辅导员 747 名。当前项目内儿童总数 8753 人，历史累计受益看护人 24100 人，儿童 12050 人，累计受益总人数 36150 人。该项目计划未来向更多的贫困地区推广和实施。

（二）儿童早期综合发展项目

为促进偏远贫困地区 0~3 岁儿童的早期发展，联合国儿童基金会、国家卫生和计划生育委员会、民政部和中华全国妇女联合会共同合作，在贵州省和山西省的 4 个国家贫困县开展了儿童早期综合发展项目。

项目于 2013 年正式启动，涵盖包括 3 岁以下儿童的卫生保健、营养、早期启蒙和儿童保护等综合性内容。项目在村里建立了以社区为基础的儿童早期发展活动中心，为培养家长和儿童早期共同游戏，为儿童的直接看护人普及养育知识和技能提供了一个安全空间。每个

活动中心都有一名早期启蒙志愿者为家长提供早期启蒙、科学育儿等培训指导，参与和孩子的亲子游戏、亲子阅读等活动。此外，志愿者也会对当地困难儿童家庭提供社会福利服务和支持。

项目已覆盖了贵州省和山西省的 80 个村，取得较为显著的效果。项目地区服务人员儿童早期发展知识和服务能力获得提升，看护人的育儿知识和技能得到增强，观念得到改变。

（三）养育未来项目

为研究和推动贫困农村地区的儿童早期发展水平，农村教育行动计划（Rural Education Action Program, REAP）开展了养育未来项目。项目当前的主要做法是在农村贫困地区建立儿童早期发展活动中心。由湖畔魔豆公益基金、养育未来行动研究中心培训部与陕西宁陕县合作的宁陕县项目是其首个全县覆盖的项目。项目在宁陕县 11 个镇建成村级养育中心 20 个，养育中心在本地聘用管理员和养育师，周一到周六开门，婴幼儿和照护人可以免费到养育中心参加相应的活动。项目约有 1000 多名 0~3 岁婴幼儿从中受益。2019 年项目拓展到陕西省清涧县。

六、改善农村地区婴幼儿照护的建议

政府高度重视当前农村照护存在的问题，未来需要进一步加大相关投入，扩大项目实施范围，让更多农村贫困婴幼儿受益。

第一，尽快出台农村婴幼儿照护的指导意见，将早期照护列为准公共服务。农村公共设施条件较差、专业技术人员稀缺、资金需求量大，需要在服务配置上优先覆盖贫困农村地区，实施普惠性的早期发育指导。

第二，在贫困农村地区以家访、家访结合中心的模式尽快扩大试点范围，早期养育服务要入户。充分利用我国完善的县、乡、村三级卫生体系，采取育婴辅导员入户方式进行，结合中心型和小组型的方式。由县级卫生部门统筹督导，在乡镇卫生院设立督导员，在村一级聘请育婴辅导员入户进行家庭养育指导。

第三，国家财政加大婴幼儿照护投入，重点向贫困农村地区倾斜。设立基本公共服务领域中央与地方共同财政事权项目，保障每个贫困

地区农村的孩子每年 3000 元的早期发展经费。积极扩大养育试点范围，对于效果明显，推广、代表意义强的模式，由政府主动接纳，或购买社会公共服务。

第四，建立农村婴幼儿照护队伍，加强专业技能培训。在短期专业人员缺乏的情况下，育婴辅导员等农村照护人员的招聘以在村妇女群体为主，并加强专业培训，并在努力纳入国家职业资格设置中。稳定队伍，服务乡村振兴，促进农村妇女就业。

第五，政府在农村婴幼儿照护中发挥主导作用，明确卫健部门（0~3 岁）责任，鼓励家庭、社区、企业、社会组织共同参与。

第六，加强项目执行和效果监测评估，加强早期照护信息化平台建设。围绕婴幼儿照护的政策和项目的进展、质量和成效，建立动态监测评估机制，着重引入信息化数据收集和分析手段，建立大数据平台，并纳入绩效考评体系中。



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation



地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn
