

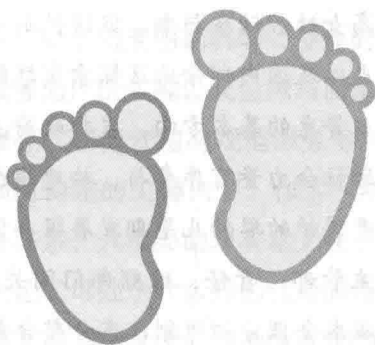
儿童早期发展指导手册（0-3岁）编写组。本书是依据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》、《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》、《教育部关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》等文件精神，结合我国实际情况，借鉴国际先进经验，组织有关专家、学者、一线教育工作者等共同编写而成的。

0-3岁婴幼儿早期发展指导手册

本书共分10章，主要内容包括：0-3岁婴幼儿早期发展的意义、0-3岁婴幼儿早期发展的特点、0-3岁婴幼儿早期发展的指导原则、0-3岁婴幼儿早期发展的指导内容、0-3岁婴幼儿早期发展的指导方法、0-3岁婴幼儿早期发展的指导环境、0-3岁婴幼儿早期发展的指导评价、0-3岁婴幼儿早期发展的指导案例、0-3岁婴幼儿早期发展的指导资源、0-3岁婴幼儿早期发展的指导附录。

本书可作为0-3岁婴幼儿早期发展指导工作的参考，也可作为0-3岁婴幼儿早期发展指导工作的培训教材。本书由教育部教育科学出版社出版。

总 报 告



本书是依据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》、《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》、《教育部关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》等文件精神，结合我国实际情况，借鉴国际先进经验，组织有关专家、学者、一线教育工作者等共同编写而成的。

本书可作为0-3岁婴幼儿早期发展指导工作的参考，也可作为0-3岁婴幼儿早期发展指导工作的培训教材。本书由教育部教育科学出版社出版。

一、我国0-3岁婴幼儿早期发展指导的历史、现状及问题

1. 我国0-3岁婴幼儿早期发展指导的历史。我国0-3岁婴幼儿早期发展指导的历史可以追溯到20世纪50年代。1956年，教育部颁布了《幼儿园暂行规程》，这是我国第一部关于幼儿园教育的法规。1982年，国务院颁布了《幼儿园管理条例》，这是我国第一部关于幼儿园管理的法规。1995年，国务院颁布了《幼儿园工作规程》，这是我国第一部关于幼儿园工作的法规。2001年，教育部颁布了《幼儿园教育指导纲要（试行）》，这是我国第一部关于幼儿园教育的指导文件。2010年，国务院颁布了《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》，这是我国第一部关于学前教育的专门文件。2017年，教育部颁布了《教育部关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》，这是我国第一部关于幼小衔接的专门文件。2021年，教育部颁布了《教育部关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》，这是我国第一部关于幼小衔接的专门文件。

构建 0 ~ 3 岁婴幼儿早期发展服务体系的 思路与建议

内容摘要：作为一项重要的发展型社会政策，构建婴幼儿早期发展服务体系，其重要的现实意义在于有助于保障儿童福利，从源头上提高人口素质；有助于减轻家庭育儿成本，提高女性劳动参与率，促进性别平等。基于对各国婴幼儿早期发展服务的做法、特点以及国内部分地区探索实践的分析，本报告建议以家庭需求为出发点，坚持公益普惠的基本方向，发挥政府主导作用，整合教育、卫生计生和社区等资源，鼓励社会力量有序参与，构建横向到边、纵向到底、遍及城乡、广覆盖、多形式、重科学的婴幼儿早期发展服务体系。具体政策建议包括完善相关法律法规，明确主管部门责任，理顺部门间关系；加大财政投入力度，动员社会力量参与，建立成本合理分担机制；充分整合教育、卫生计生和社区等资源，采取多样化服务供给模式；重视随迁子女、留守儿童等处境困难群体的婴幼儿早期发展服务；针对家庭现实需求，积极探索完善与拓展公共育儿服务内容。

关键词：早期发展 服务体系 建议

意大利幼儿教育家玛利亚·蒙台梭利 (Maria Montessori) 认为，“人出生后头 3 年的发展，在其程度和重要性上，超过人整个一生中的任何阶段……如果从生命的变化、生命的适应和对外界的征服以及所取得的成就来看，人的功能在 0 ~ 3 岁这一阶段实际上比 3 岁以后直到死亡各个阶段的总和还要大，从这一点上来讲，我们可以把这 3 年看作人的一生。儿童是人生的另一极。”我国著名

儿童教育家陈鹤琴也提出,“幼稚期(自生至7岁)是人生最重要的一个时期,什么习惯、言语、技能、思想、态度、情绪都要在此时期打一个基础,若基础打得不稳固,那健全的人格就不容易形成了。……幼稚教育从三岁半开始已经太晚了,不重视幼稚教育,是国家最大的损失。”

从20世纪80~90年代起,很多国家都把0~3岁婴幼儿早期发展纳入了政府的公共服务,实施了针对贫困人群的早期发展国家行动。进入21世纪以来,联合国教科文组织、经济合作与发展组织、联合国儿童基金会等国际组织对一些国家早期发展政策及效果进行了评估研究,结果表明,0~3岁婴幼儿早期发展具有巨大的社会效益和经济效益,对处境不利人群提供公平的早期发展机会,是打破贫困代际循环、消除贫困、缩小社会差异的重要社会干预手段。“发展早期教育是在构筑国家财富”、“投资早期教育就是投资未来”越来越得到各界普遍认同。

无论是发展还是投资,除了需要明确科学、专业的服务内容外,更重要的仍在于政策环境的创建、服务的广泛实施以及监测与质量保障等,也就是要回答谁来提供服务、怎么提供服务、如何管理与规范服务等一系列具体问题。可以说,这些都是涉及服务体系如何构建的关键内容。作为一项重要的发展型社会政策,构建婴幼儿早期发展服务体系,其重要的现实意义在于有助于保障儿童福利,从源头上提高人口素质。无论父母处于什么样的社会阶层,所有儿童都能得到普惠性的基本的早期发展服务,特别是对于那些处境困难的儿童,从中受益更大,从而保证起点的公平,这为经济持续增长、社会的稳定和公平奠定了基础;而且,这一服务体系的构建还有助于减轻家庭育儿成本,提高女性劳动参与率,促进性别平等。总之,构建婴幼儿早期发展服务体系意义重大。

一、我国 0~3 岁婴幼儿早期发展服务的历史、现状及问题

(一) 婴幼儿早期发展事业历程回顾

从我国的情况来看,0~3岁婴幼儿早期发展服务及相关政策经历一个曲折发展过程。从1956年2月教育部、卫生部、内务部出台《关于托儿所幼儿园几

4 适宜开端——构建0~3岁婴幼儿早期发展服务体系研究

个问题的联合通知》，到1979年7月经中共中央和国务院批准、由教育部等5个部门联合召开全国托幼工作会议提出五个方面的指导性意见，这一期间全国托儿所和幼儿园实行分开管理，托幼机构行政上归属单位管理，业务上教育部门分管幼儿园、卫生部门分管托儿所。1981年6月，卫生部妇幼卫生局颁布《三岁前小儿教养大纲（草案）》，提出了托儿所教养工作的具体任务。这是新中国成立后首次就0~3岁婴幼儿的具体教养工作做出的明确规定，该文件沿用至今。1985年12月，卫生部颁布了《托儿所、幼儿园卫生保健制度》。1994年12月，卫生部会同原国家教委在《托儿所、幼儿园卫生保健管理办法》中对托儿所的保健设备和保健人员的要求做出明确规定。

总体而言，这一阶段的3岁前婴幼儿早期发展服务更侧重于保育（特别是城市托儿所），对女职工采取全面的劳动保护措施，通过各种公共服务将“家务劳动社会化”，托幼政策更多发挥的是对女性参与劳动的支持功能；但是，这一阶段的早期发展服务并没有涉及农村和家庭内3岁前婴幼儿的保育和教育问题。1989年8月，原国家教委颁布《幼儿园管理条例》，将幼儿园的招生范围限制在三周岁以上。20世纪90年代末，随着单位福利制度的瓦解，政府和企事业单位大幅减少了对生育和家庭照料的支持，原有的城市托幼服务体系也受到巨大冲击。政府对幼儿托育的投入严重不足，大多数企业迫于利润压力也停止为职工提供托儿所服务，3岁以下的托幼机构几乎绝迹。

长期以来，我国的学前教育，无论是管理体制、服务机构，还是基础理论研究、师资培养，乃至课程设置、教养活动，均主要局限在3~6岁幼儿教育阶段。20世纪90年代末，随着终身教育理念的提出，0~3岁婴幼儿早期潜能开发和早期教养研究又开始引起关注。21世纪初，0~3岁儿童早期教育工作开始进入国家决策议程。2001年5月，国务院批准印发了《中国儿童发展纲要（2001—2010年）》，第一次提出要“发展0~3岁儿童的早期教育”。2010年5月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》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。为贯彻落实《教育规划纲要》的要求，教育部于2012年12月下发《关于开展0~3岁婴幼儿早期教育试点的通知》，确定上海市、北京市海淀区等14个地区开展0~3岁婴幼儿早期教育试点。

表 1 婴幼儿早期发展服务在相关文件中的表述

时间	文件	表述
1999 年 6 月	《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》	要重视婴幼儿的身体发育和智力开发,普及婴幼儿早期教育的科学知识和方法
2001 年 5 月	《中国儿童发展纲要(2001—2010 年)》	发展 0~3 岁儿童的早期教育。……建立并完善 0~3 岁儿童教育管理体制
2001 年 5 月	《国务院关于基础教育改革与发展的决定》	大力发展以社区为依托,公办与民办相结合的多种形式的学前教育和儿童早期教育服务
2003 年 3 月	《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》	为 0~6 岁儿童和家长提供早期教育和保育服务。……全面提高 0~6 岁儿童家长及看护人员的科学育儿能力
2007 年 1 月	《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》	要大力普及婴幼儿抚养和家庭教育的科学知识,开展婴幼儿早期教育
2010 年 5 月	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》	重视 0~3 岁婴幼儿教育
2011 年 8 月	《中国儿童发展纲要(2011—2020 年)》	促进 0~3 岁儿童早期综合发展。……积极开展 0~3 岁儿童科学育儿指导。积极发展公益性普惠性的儿童综合发展指导机构,以幼儿园和社区为依托,为 0~3 岁儿童及其家庭提供早期保育和教育指导。加快培养 0~3 岁儿童早期教育专业化人才
2012 年 6 月	《国家教育事业第十二个五年规划》	加强对学前教育机构、早期教育指导机构的监管和教育教学的指导。……加强学前教育科学研究,推动学前教育和家庭教育相结合,依托幼儿园,利用多种渠道,积极开展公益性 0~3 岁婴幼儿早期教育指导服务
2014 年 12 月	《国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020 年)》	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

(二) 基本现状及面临的问题与挑战

随着社会经济的发展和计划生育政策的实施,我国的人口出生率发生明显下降,特别是 20 世纪 90 年代之后,随着人口结构的变化和生育水平的进一步降

低，出生人口数量明显下降，社会的少儿抚养负担减轻。根据第六次人口普查数据，2010年，我国约有6000万0~3岁婴幼儿，约占全国人口的4.5%。而随着生育率的下降以及城镇化和工业化的发展，家庭结构也发生着明显的变化。一个突出的表现是家庭结构的小型化。1982年全国平均家庭户规模为4.41人，2010年这一数据为3.09人，城市仅为2.71人。在照料结构上，不同于很多发达国家以核心家庭为主的照料模式，我国长期以来存在以扩大家庭为主的居住模式，三代同堂与隔代教养非常普遍。在人口老龄化、婚育年龄推迟以及人口大规模流动的条件下，这样的照料模式也遭到了前所未有的挑战。家庭小型化和结构变化伴随着家庭照料能力的下降。2013年，十八届三中全会决定启动实施“单独二孩”政策，2015年十八届五中全会决定，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。受生育政策调整的影响，未来几年我国0~3岁婴幼儿的数量将会呈现一定幅度的增长。儿童数量的上升，家庭照料能力的下降，必然对社会化照料提出了更多的需求。

从现状来看，0~3岁婴幼儿早期发展服务仍面临诸多问题与挑战。首先，随着生活水平的提高以及对教育促进代际公平、社会公平的期待，人民群众对婴幼儿早期发展服务的需求日益强烈。但是，独立设置的婴幼儿早期发展服务机构偏少，在入园难仍未得到缓解的大背景下，现有的学前教育体系也远远不能满足这一需求。其次，由于卫生计生、教育等部门管理体制不顺、早期教育机构和从业人员资质缺乏监管、专业培养培训机构和课程几乎空白，非科学的商业性宣传导向泛滥、收费昂贵、质量良莠不齐等问题也普遍存在。第三，从整体上看，政府主导的公益性早期教育资源普遍严重匮乏，很多地方甚至是空白。当前，我国0~3岁婴幼儿早期发展服务机构主要包括教育部门举办的幼儿园（开设婴班或早教亲子班）、医疗机构附属设立的早教基地、人口计生部门推进的0~3岁科学育儿基地以及社会办学的早教机构（包括在民政部门登记的非企业法人在工商部门登记的企业法人、个体工商户）。其中，第四种类型占主体地位。在全国绝大多数地区接受公益普惠的0~3岁婴幼儿早期发展服务还停留在家长的期盼和奢望上。上述问题交织在一起，对国家长期倡导的科学的教育理念造成了极大冲击，加剧了家长“输在起跑线上”的恐慌，也严重背离了构建基本公共教育服务体系的基本方向。

二、国外 0~3 岁婴幼儿早期发展服务的主要做法与启示

(一) 各国婴幼儿早期发展服务的基本状况

1. 欧洲

北欧福利国家倡导终身学习，政府倡导公民从出生起便接受普及规范的早期教育，其中具有代表性的是丹麦、芬兰、瑞典和挪威。福利国家往往通过法律手段规定了 7 岁以下婴幼儿接受教育的权利，只需要家庭支付少量费用，由财政负担主要费用。例如，瑞典公民有权利从 1 岁开始接受早期教育服务，服务由区级政府下辖早期教育机构提供，由国家承担费用的 80%，仅向家庭收取部分费用（3 岁以上部分免费）。挪威与瑞典、丹麦等国按照年龄段区分主管部门不同，其婴幼儿早期教育发展由儿童与家庭事务部负责开展，涵盖了 0~6 岁儿童的健康和教育服务监管。

西欧国家的婴幼儿早期教育发展起步较早，服务形式也更为多样。例如，英国政府和社会较早认识到了婴幼儿早期教育对个体未来发展的重要作用，1961 年在全国范围内开展了“游戏小组运动”和“确保开端”等项目，于 2008 年出台国家早期教育纲要并纳入法律。早期教育纲要旨在为 5 岁以下婴幼儿提供连续的发展与学习体系。又如，法国对 0~3 岁婴幼儿早期教育服务的定位以看护为核心，运营机构主要由地方政府或非营利性组织举办，招聘的教师团队包括心理学、医学等专业人员。

2. 美洲

美国婴幼儿早期教育事业开展较早且至今发展良好，这离不开政府引导建立并完善的法律法规的和评价监督体系。早在 20 世纪 30 年代，美国就提出 0~6 岁儿童整体教育计划。1965 年，美国开始了“开端计划”的探索，并配套出台了一系列法律法规以保证婴幼儿从出生起接受正规教育，服务对象主要是来自低收入家庭的学龄前儿童。加拿大的早期教育体系综合了美国和德国的特点。一方面，与德国一样仅由部分地方政府制定并执行了婴幼儿早期教育的发展方针；另一方面，与美国早期教育体系起源相同，许多加拿大早期教育学校的教师在美国

接受培训，并和美国的早期教育教师一起参加教学研讨会。

墨西哥的教育体系一直存在不健全、不平等问题，这在婴幼儿教育环节更加显著。由于起步较晚，墨西哥目前开展婴幼儿早期教育的机构多种多样，办学形式差异明显，教学质量参差不齐。为此，墨西哥教育部发布的“婴幼儿早期教育发展计划”对课程内容提出了强制性标准，涵盖营养健康、心理成长、教育发展等方面。此外，政府积极推动建立社区单位的早期教育服务中心，配备专业教师，覆盖0~6岁适龄儿童；通过墨西哥国家行动党筹集资金，教育部划拨、州政府监督的方式资助早期教育中心建设运营。

3. 亚洲

日本重点从以下三方面推进婴幼儿早期教育发展：首先，完善婴幼儿早期教育政策法规框架，于2009年4月发布了“早教机构行动纲领”，规范早期教育机构的日常教学经营行为；其次，提高家长婴幼儿早期教育意识，并加强对婴幼儿个体早期教育的投入；最后，积极促进幼儿园与托儿所的合并，提升了早期教育机构的财政补贴水平，也在同一框架完善了对早期教育机构的监管。韩国结合社区的力量，针对学前儿童（7岁以下）提供早期教育服务，1~5岁的婴幼儿在“儿童之家”接受教育，5~6岁儿童在幼儿园接受学前教育。为了鼓励家庭参与婴幼儿早期教育，政府对低收入家庭的适龄儿童提供早期教育的学费补助。

印度早期教育发展起步较晚，随着经济发展水平的提升和财政收入的增加，20世纪70年代开始发展以婴幼儿看护为核心的早期教育。印度妇女和儿童发展部于1975年出台了“综合儿童发展服务”计划，涵盖保健和教育等方面的服务。项目以社区为单位，建立服务中心，各中心配备工作人员两名，从事免疫接种、健康检查等基础医疗服务和非正规的学前教育。项目的经费主要来自中央政府投入和非政府组织（如世界银行和世界粮食计划署）的募捐支援。目前，印度仍存在早期教育资源分布不均衡状况，仍难以满足广大中低收入家庭子女的需求。

4. 大洋洲

以澳大利亚为例，联邦政府大力支持全国婴幼儿早期教育体系的建立，兴建大批设施供婴幼儿使用。政府为公立和私立婴幼儿早期教育机构提供补贴，返还家庭支付的婴幼儿早期教育学费。早期教育机构准入门槛较高，包括师资配备、

资金储备,大型保育机构需要逐年提交经营情况报告,接受当地主管部门的监管,不符合要求的机构将被责令关停。新西兰则建立了早期教育与保育服务的经费资助系统,激励服务机构雇佣更多有资质的注册教师。通过财政补贴早期教育机构的方式,在保证早期教育教师与中小学教师同等待遇的同时,也促进了早期教育机构的注册教师数量的增加。

5. 非洲

由于教育基础薄弱,非洲 0~3 岁婴幼儿早期教育起步较晚。非洲传统的婴幼儿早期教育主要通过家访和社区活动两种方式。受制于经济不发达和家庭社会对婴幼儿早期教育的重视不够,非洲各国的早期教育体系发展仍依赖政府和跨国公益组织的推动。以利比亚、尼日利亚等为代表的非洲国家,婴幼儿早期教育发展状况与印度类似,大量中低收入家庭受限于经济水平和教育资源供给不足,对婴幼儿早期教育的重视也不够。仅有高收入家庭能够负担婴幼儿接受正规早期教育。推行家访形式婴幼儿早期教育的代表国家是牙买加。牙买加的“入户指导”计划始于 1995 年,由牙买加政府和联合国儿童基金会发起。“入户指导”项目的目标是提供和扩大有效的低成本早期教育服务。

(二) 各国婴幼儿早期发展服务的特点与启示

1. 法律体系为基,政策支持为本

政策体系建设不仅包括保障婴幼儿接受早期教育的权利和家庭应尽的义务,还包括对婴幼儿早期教育机构办学目标、办学内容与办学质量的限定与规范。在法律体系的基础上,各国出台相关政策并推动部门间协作,共同促进婴幼儿早期教育的发展。

考虑到地区间教育水平不均衡以及各自教育体系的差异,地方政府在婴幼儿早期教育体系中扮演较为重要的角色。其中,以加拿大和美国为例,中央政府制定婴幼儿早期教育的基本规范,各州(省)政府在细化各项规范的同时,推动当地早期教育体系的建设和早期教育机构的普及,并对婴幼儿早期教育机构进行监管,进而保证相关政策的有效实施。可以说,政策和法律体系是支撑婴幼儿早期教育发展的基础。

2. 政府倡导推动，多部门协作配合

各国政府是发展婴幼儿早期教育的关键力量，包括政策支持、宣传普及和经费支持。既有理论与实践模型都强调了政府构建基本、普惠的婴幼儿早期教育体系的重要意义。各国婴幼儿早期发展资源的提供和管理逐步从分工明确的纵向部门管理转变为，某一主管部门牵头，其他有关部门分工协作的跨部门合作的管理机制（以日本和新西兰为代表）。这体现在婴幼儿早期发展资源的提供、专业人员和服务内容的整合以及有关项目的实施和管理等方面。此外，开展广泛深入的社会宣传也是政府发展婴幼儿早期教育的重要手段，编印散发内容丰富、形式多样的家长宣传资料，可以使科学育儿理念和知识家喻户晓。

婴幼儿早期发展服务作为各国政府提供的公共服务，普遍采取了对低收入人群免费或低收费的政策，确保服务的公益公平。总结各国婴幼儿早期教育发展状况不难发现，公共支出是目前发展婴幼儿早期教育重要的资金来源，社会和家庭主要起辅助作用。公共支出在婴幼儿早期教育发展的起步阶段扮演主导角色，从长远看，早期教育的发展离不开家庭和社区的投入和参与。

3. 发挥多元主体作用，适应家庭多样化需求

随着婴幼儿早期教育事业的不断发展，社会与家庭在其中扮演越发重要的角色，部分国家地区中社会与家庭已经成为婴幼儿早期教育发展的主要动力来源（如加拿大的魁北克省和爱德华王子岛省）。越来越多国家发展面向社区、指导家长的婴幼儿早期教育，也即以社区和家庭为基础的早期教育服务。各国将婴幼儿早期发展工作的重点落脚在对家长的科学育儿指导，而非盲目提高3岁以下婴幼儿教育机构入学率。婴幼儿早期教育强调和重视强化家长的育儿责任，传授给家长具体、可操作的知识和方法，进而提高家长的育儿信心。

不同力量的广泛参与还有助于早期教育发展满足当地、家庭个体需求。针对地域文化、语言差异设定专门的早期教育发展规划和教学标准（如新西兰的毛利项目、墨西哥的Cendi中心项目），有助于各群体婴幼儿早期教育的全面发展。同时，家庭和社会的积极参与，有助于建立和完善符合当地的自然和文化传统的制度设计和发展模式，有助于培育和发展灵活多样、因地制宜的服务形式，使婴幼儿早期教育灵活适应不同地区、不同群体的各种需求。

4. 教育与看护并举，普及与质量兼顾

回顾各国婴幼儿早期教育的发展历程可以发现，0~3岁婴幼儿早期教育从0~6岁的幼儿园教育体系中独立出来后，婴幼儿早期发展的重心逐步从关注婴幼儿个体身心的健康发展和后继学习的影响，扩展到为所有婴幼儿提供公平的机会，对消除贫困、推进社会公平的重要影响；从关注婴幼儿早期发展的短期效益转到更加关注长久社会效益。从更重视婴幼儿情绪和社会性、语言、认知等方面的发展，拓展为整合教育和卫生资源，重视同时提供婴幼儿生长发育、营养、疾病预防等方面的指导，促进婴幼儿早期的综合性发展。

随着各国政府对婴幼儿早期教育的重视，许多国家出台规定，明确了婴幼儿早期教育的课程内容与授课方式（如英国的 EYTS 标准）。政府需要保证不论是正规的早期教育服务，还是其他形式的早期教育指导，都有基本的质量保障，有可持续的培训计划、系统的课程安排和规范的评估督导。

三、国内部分地区 0~3 岁婴幼儿早期发展服务的探索与评价

针对当前我国婴幼儿早期发展服务面临的突出问题与挑战，部分地区^①在管理体制、管理制度、服务模式和服务内容等方面进行了一些探索并取得了初步成效。从调研情况来看，主要体现在以下几个方面。

（一）出台服务和管理规范的政策文件

1. 上海市

市教委先后制定《上海市 0~3 岁婴幼儿教养方案》、《关于推进 0~3 岁散居儿童早期教养工作的意见》、《普通幼儿园建设标准》、《上海市民办早期教养服务机构管理规定》和《上海市学前教育机构装备规范（试行）》等文件，从早教工作推进、机构管理、房屋建设、装备配置到具体教养方案等方面，对早期教育

^① 如前所述，为贯彻落实《教育规划纲要》的要求，教育部于 2012 年 12 月下发《关于开展 0~3 岁婴幼儿早期教育试点的通知》，确定上海市、北京市海淀区等 14 个地区开展 0~3 岁婴幼儿早期教育试点。2014~2015 年，课题组先后对青岛市、南京市、鄂尔多斯市、大兴安岭地区、上海市五个试点地区进行了实地调研。

指导工作提出规范性要求，对各区县婴幼儿早期教育工作规范有序地推进起到积极的作用。

2. 青岛市

2013年6月，出台《青岛市学前教育条例》，为“早期教育指导”单独设立章节，提出“建立早期教育指导许可制度。举办早期教育指导机构，由区（市）教育行政部门参照本条例关于举办幼儿园的程序办理。”建立早期教育指导机构审批注册制度，规范早期教育指导机构的管理，为开展婴幼儿早期教育服务提供法律保障，使这项工作逐步法制化、规范化。印发《关于进一步规范早期教育指导机构管理工作的通知》，建立早期教育指导行政许可制度，明确早期教育机构的设置标准、审批部门等，全面规范早教市场秩序。研究制定《0~3岁婴幼儿早期教育指导纲要》，加强对早期教育活动的指导管理，提高指导质量。

3. 南京市

依靠高校力量和相关部门支持，先后出台《市政府办公厅关于推进南京市0~3岁婴幼儿早期发展工作的意见》、《南京市0~3岁婴幼儿早期发展行动计划（2014—2015）》、《南京市0~3岁婴幼儿保育机构设置管理暂行办法》等文件，涵盖组织架构、服务内容、建设标准、考核评估等内容，填补南京市婴幼儿早期发展工作服务和管理规范方面的空白。制定《南京市0~3岁婴幼儿保育机构设置基本标准（试行）》，明确了育儿园、亲子园、看护点三种类型办园形式不同的资质要求。

4. 大兴安岭地区

原行署人口计生委将早期教育工作列入部门整体发展规划，制定详细的工作目标，单独或与其他部门联合下发《大兴安岭地区“十一五”人口和计划生育事业发展规划》、《大兴安岭地区人口早期教育暨独生子女培养示范区2006—2009年项目规划》、《2007年大兴安岭胎教早教工作文本》、《“中国人口早期教育暨独生子女培养示范区”大兴安岭地区县级工作站验收标准（试行）》、《关于贯彻落实惠家工程的实施意见》等文件、工作规划。

5. 鄂尔多斯市

2015年6月，市教育局印发《鄂尔多斯市婴幼儿早期教育机构设置标准（试行）》，从早期教育机构的设施配置、人员配备、经费管理、机构管理等方面

规范早期教育机构标准化办学,促进早期教育机构标准化建设。

(二) 初步形成服务指导与管理网络格局

1. 上海市

到 2014 年,全市 17 个区县已设立早期教育中心 19 个,下设 736 个早期教育指导站,专兼职早期教育指导工作人员 1993 名,初步形成由教育、妇联、卫生计生委和社区共同参与、分工明确的早期教育指导服务管理网络。

2. 青岛市

在城区,以社区为基本规划单位,每个区(市)至少设立 1 所早期教育指导中心,同时在社区服务中心或幼儿园设置早期教育指导工作站;在农村,以镇(街道)区划为基本规划单位,在镇(街道)中心幼儿园设置早期教育指导中心,同时在规模较大的村(社区)幼儿园设置早期教育指导工作站。另外,鼓励企事业单位、公民个人和社会组织举办早期教育机构。目前,全市早期教育指导中心、站点达到五百余处。

3. 南京市

依托各级人口和家庭公共服务中心,建立市、区婴幼儿早期发展指导中心、街道(镇)婴幼儿早期发展指导服务站、社区(村)亲子活动室四级服务体系。目前,全市已完成 1 个市中心、13 个区中心、76 个街道(镇)指导服务站和 426 个社区(村)亲子活动室建设。同时,落实多元办园思路,突破现有机制框架,拓宽民政、工商两条渠道登记的办法,大力推进机关事业单位、企业单位、社会组织、社区、公民个人以多种形式举办育儿园和亲子园。全市已备案各类 0~3 岁民办保育机构 155 家,其中,育儿园 139 家、亲子园 16 家。

4. 大兴安岭地区

原行署人口计生委根据大兴安岭实际,构建了以兴安人口早期发展中心为“龙头”,以养护人员培训、赠送惠民礼包、实施零距离服务 3 项基础工作为“网底”,以创新多种终端服务模式为“主打”的“1+3+X”工作格局。“1”即兴安人口早期发展中心,“3”即开办幸福宝贝准父母学校、赠送“惠民大礼包”、推行“零距离”上门服务 3 项基础工作,“X”即整合社会资源建立公益性“社区亲子室”、共享型“共育亲子园”、本土化“邻里亲子院”和辐射式“流动

亲子课”等终端服务模式。各县区局并没有专门成立类似的机构，主要是在兴安人口早期发展中心的指导下，县区局的人口计生部门协助社区、农村地区开展“1+3+X”的婴幼儿早期发展服务。

5. 鄂尔多斯市

为更加专业、系统开展早期教育工作，将原市人口计生委（机构合并后为市卫生计生委）所属的“婴幼儿早期发展管理中心”划归市教育局，负责全市早期教育的管理工作。同时，成立“鄂尔多斯市早期教育指导中心”，负责指导全市早期教育工作，具体业务委托康巴什新区早期教育中心承担（一套人马、两块牌子）。市早期教育指导中心隶属市、区两级教育主管部门，康巴什新区早期教育中心主任兼任市婴幼儿早期发展管理中心副主任、市早期教育指导中心主任（以及市教育局托幼办副主任）。市早期教育指导中心对各旗区陆续筹建的早期教育中心以及各早期教育试点幼儿园进行业务管理、指导、评估。

（三）加强专业培训和从业人员队伍建设

1. 上海市

组织专业人员共同开发“育婴师”职业培训项目，先后制定《上海市育婴师职业标准》、《上海市育婴师培训计划》、《上海市育婴师培训大纲》、《上海市育婴师培训教材》、《上海市育婴师职业资格鉴定手册》以及《上海市育婴师培训鉴定工作手册》等7个文件。截至2012年年初，全市0~3岁婴幼儿早期教养指导工作者中，具有育婴师证书的共1753人；全市17所公办早教指导中心工作人员中，同时具有教师证、育婴师资格的占88%。

2. 青岛市

探索将教养指导人员分类管理，早期教育指导师具有专科及以上学历，持教师资格证（或医师、护士资格证）、育婴师及以上资格证（或“三优”指导师、早期教育指导师培训合格证书）上岗；助理早期教育指导师具有高中（中专）及以上学历、育婴师及以上职业资格证书。目前，市南区教养指导人员持证上岗率达到100%。以区（市）为单位，围绕婴幼儿身心发展规律、科学喂养、疾病预防、亲子活动指导等专题开展多层次研训活动，提高教养指导人员指导能力。

3. 南京市

组织全市人口计生系统 0~3 岁婴幼儿早期发展专项业务培训,开展 15 次育婴师资格培训考试,全市共有 916 人获得初、中级育婴师证书。

4. 大兴安岭地区

在队伍业务培训方面,采取“走出去”、“请进来”的办法,积极拓展师资培养途径,全面打造早期教育师资团队。目前,全区已累计通过自筹及向上级争取培训资金 30 万元,对全区 120 名人口计生干部进行婴幼儿早期发展专业培训。联合省人口计生委、行署人社部门举办两期中高级育婴师培训班,邀请二十余名国内外早教专家来大兴安岭开展早教专题培训和现场指导。全区已有 4 人取得中国摇篮工程《胎儿大脑促进方案》项目工程指导与服务资质,有 5 人取得“中国人口早期教育暨独生子女培养示范区”项目管理人员及高级教师资格,306 人通过考试获得中高级育婴师资质。人口计生部门还联合人社部门开办中高级育婴师职业资格培训班,加大对幼儿园师资的培训力度。

5. 鄂尔多斯市

通过制定《0 至 3 岁婴幼儿早期教育从业人员培训计划》,建立培养培训机制,加强对婴幼儿早期教育师资和保健人员的培训。通过邀请外地专家来鄂尔多斯市讲学、组织本市早期教育骨干教师开展巡回培训等形式,累计培训教师约三千余人次。

(四) 开展形式多样的公益性指导服务

1. 上海市

2006 年,市教委颁布《上海市学前教育三年行动计划(2006—2008 年)》,明确提出“本市 3 岁以下儿童的家长及看护人员每年接受 4 次以上有质量的免费科学育儿指导”。为满足家庭多样化需求,中心城区不断探索适合社区特点的指导模式,例如,建立社区儿童活动中心、定期组织妈妈育儿沙龙、开展辩论式讨论、组织专家咨询、网上查询和热线电话等一系列活动。郊区县结合当地风俗习惯开展指导服务,例如,青浦区利用当地农村妇女空闲时间的社交活动方式“阿婆茶”这一场合,与家长共同讨论、交流教养孩子的方法和内容。市级层面也探索开展基于媒体网络宣传的指导服务,借助现有媒体和网络,构建宣传科学育儿

方法的指导平台。

2. 青岛市

发动、组织家长走进早期教育机构，开展亲子课程、公益讲座、个别咨询指导等形式的集体指导活动；教养指导人员、专业知识走进家庭，通过个别化上门指导、建立成长档案、发放家长指导手册或信息报等活动，加强个别指导；在农闲时节，依靠妇联、妇委会发动组织婴幼儿家长，通过公益课堂进村、发放教养宣传材料等形式，对家长进行科学育儿指导；加强早期教育知识宣传，通过网站、微博、微信公共账号等途径向家长宣传科学育儿理念。此外，青岛市也要求各早教指导中心、站点每年为辖区内婴幼儿家长（看护人）提供4次以上免费早期教育指导服务。

3. 南京市

结合产后访视和随访服务，妇保人员和社区计生干部对0~12个月的婴幼儿开展一年两次的入户服务，指导家长和抚养人科学养育；以社区亲子室为依托，家长带领1~2岁的婴幼儿进行游戏活动和亲子阅读，专业人员定期咨询指导；利用婴幼儿早期发展指导服务中心和社会机构，为2~3岁的婴幼儿提供一年4次免费体验式服务。

4. 大兴安岭地区

依托社区和人口学校开办幸福宝贝准父母学校，按照全区统一课时安排，定期免费为0~3岁婴幼儿开办“亲子体验课”。由文教、卫生、心理、早教专家组成团队，面向广大家长，定期开展“家长课堂”培训活动。充分发动社会力量，在设施齐备、师资力量优良的幼儿园设立亲子班，定期开设亲子课，分享优势教育资源。由经过培训并取得中高级育婴师资格的人员，统一使用配发的入户指导工作包、入户指导服务手册，在进村入户中开展普及性婴幼儿早期发展指导。发挥协会组织力量，选择有受教需求的个体、有组织能力的会员家庭，开办各具特色的“邻里亲子院”。以流动服务车为纽带，深入边远村屯开展“流动巡回亲子课”，承担亲子示范授课、师资现场培训、婴幼儿能力测评、基层工作督导评估、群众咨询等综合性工作任务。

5. 鄂尔多斯市

充分利用各种资源，组织幼教、医学、心理、营养和保健等专门力量，有计

划地开展早期教育指导、示范、咨询和项目实施活动。通过新闻媒体加大社会宣传力度，提高全社会对早期教育工作重要性的认识以及科学育儿知识的认知程度；充分发挥教育、卫生计生、妇联等相关部门作用，利用家长学校、会员之家等宣传服务阵地，传播婴幼儿早期教养知识，制作发放各类婴幼儿宣传品，举办各种形式的公益性宣传讲座等活动。

（五）牵头部门及服务指导机构存在差异

从牵头部门来看，各地主要分为两种情况：一是教育部门牵头，以上海市、青岛市为代表；二是人口计生部门牵头，以南京市、大兴安岭地区为代表。鄂尔多斯市的情况比较特殊，最初也是人口计生部门（机构合并后为市卫生计生委）负责婴幼儿早期发展工作，2012年年底被确定为教育部的早期教育试点地区之后，牵头部门改为教育部门，且将市卫生计生委所属的“婴幼儿早期发展管理中心”划归市教育局，负责全市早期教育的管理工作。与鄂尔多斯市类似，大兴安岭地区行署层面（及部分县区局）已完成人口计生部门与卫生部门的机构合并，新组建的行署卫生计生委在2012年年底之前一直负责婴幼儿早期发展工作，目前也面临牵头部门更迭为教育部门后，相关工作的交接与延续问题。南京市于2015年10月刚刚完成市人口计生委与市卫生局的机构合并，虽然也是早期教育试点地区，但新组建的市卫生计生委仍然牵头全市婴幼儿早期发展工作。青岛市则将0~3岁婴幼儿早期教育管理服务工作划分为两个年龄段进行，0~1岁由卫生计生部门牵头实施，2~3岁由教育部门牵头实施。

从服务指导机构来看，不仅各地存在差异，就是同一地区也是多种形式并存。上海市17个区县共有19个早期教育指导中心，其中，只有15个是独立建制，2个附设在幼儿园，2个是民办非企业单位；独立建制的早教指导中心隶属于区县教育局，多为全额拨款事业单位。青岛市各区县的早教指导中心、指导站则不同，并非独立建制的机构，大多是附设在辖区内的公办幼儿园；在社区服务中心设立的早教指导站，仍由公办幼儿园的教师提供服务。鄂尔多斯市早教指导中心设立之初即明确为全额拨款事业单位（机构代码仍在办理），但占用的是康巴什新区的编制，同时承担全市的指导工作，并接受市、区两级教育部门管理（现已明确机构及编制全部提升到市级层面）；各旗区也在陆续筹建独立的早教