

王玲艳 刘颖 周剑铭 等著

比较·对话·探寻

学前教育体制机制问题与创新研究

Research on Issues and Innovation
in Early Childhood Education System and Mechanism

RESEARCH
ON THE REFORM
of Policy and System in Early Childhood Education

学前教育体制机制改革研究丛书

从书主编
虞水平

比较·对话·探寻

南京师范大学出版社

学前教育体制机制问题与创新研究

王玲艳 刘颖 周剑铭 等著

图书在版编目(CIP)数据

比较·对话·探寻:学前教育体制机制问题与创新研究/王玲艳 刘颖 周剑铭等著.—南京:南京师范大学出版社,2015.11

(学前教育体制机制改革研究丛书/虞永平主编)

ISBN 978-7-5651-2207-1

I. ①比… II. ①王… III. ①学前教育—教育制度—研究—世界 IV. ①G619.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 158216 号

书 名 比较·对话·探寻:学前教育体制机制问题与创新研究
丛 书 名 学前教育体制机制改革研究丛书
丛书主编 虞永平
作 者 王玲艳 刘 颖 周剑铭等
策划编辑 万 斌 王 艳
责任编辑 王 艳
出版发行 南京师范大学出版社
地 址 江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话 (025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址 <http://www.njnup.com>
电子信箱 nspzbb@163.com
照 排 南京凯建图文制作有限公司
印 刷 江阴金马印刷有限公司
开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张 16.25
字 数 202 千
版 次 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5651-2207-1
定 价 58.00 元

出 版 人 彭志斌

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

总 序

一个关系到学前教育事业兴衰的重大研究领域

作为学前教育工作者,我们从来没有像最近这些年一样深切地关注学前教育体制机制改革这一重大的研究领域,我们从来没有像现在这样深切地理解学前教育体制机制的复杂性,我们从来没有像现在这样深切地认识到学前教育体制机制改革的重要性。我们在我国学前教育实施“三年行动计划”并得到迅猛发展的历程中,深切感受到了学前教育体制机制对学前教育事业发展的重大影响,我们也相信,体制机制一定还是制约未来学前教育发展的重要因素,学前教育体制机制的改革将是一个长期的艰巨的过程。

我们有幸承担了教育部人文社会科学重大研究课题“学前教育体制机制改革研究”,这是一个新的研究领域,我们主要关注了学前教育办学体制、学前教育投入体制、学前教育管理体制和学前教育评价体制及相应的保障、激励和促进机制。我们尽可能查阅了世界学前教育体制机制实践和研究较为先进的国家的文献,梳理了相关的经验,总结了一些基本的特点和规律,以便对我们学前教育体制机制的实践和研究提供借鉴和启示。我们也深入全国不同的地区调研学前教育体制机制的现状和改革经验,开展了全国性的学前教育抽样调查,重点了解学前教育体制机制的现状和问题。通过问卷和现场调查,我们感受到了我国学前教育发展的差异性、多样性、复杂性和艰巨性,我们也更加坚定了唯有不断进行体制机制改革才

能真正推动学前教育健康稳步发展的信心。

我们也深入到一些县区,开展学前教育体制机制改革的深度研究,跟进改革进程,直面改革难题,共商改革措施和策略。通过参与政策文件起草过程,通过对有关政策提出意见和建议,通过对体制机制改革实践的考察和参与,深入地把握学前教育体制机制改革的重点和难点,深入思考影响体制机制形成和变革的主要因素,系统思考学前教育体制机制的理论和实践,力求在实践中把握学前教育体制机制改革的主要因素和主要问题,以形成对学前教育体制机制改革的整体性思考。

我们将陆续出版《现象·立场·视角——学前教育体制机制现状研究》,该分册内容为当前学前教育体制机制的现状研究,主要呈现的是当前学前教育体制机制改革中存在的现象和问题,从课题研究的基本定位与立场谈起,借用多学科视角分析,并对现有政策和各地改革案例进行解读,描摹出当前学前教育体制机制改革的概貌。《比较·对话·探寻——学前教育体制机制问题与创新研究》,该分册内容以国内问题为中心,将视野投射到中国以外的区域,寻找当前体制机制改革的解决途径,梳理英、美、法、大洋洲、南美洲等多个国家和地区的学前教育体制机制改革经验,提炼出可供借鉴的路径与方法。同时对国内学前教育体制机制存在的问题进行深度剖析,期望在全球与本土的碰撞中找到适合中国学前教育体制机制改革的路径。《参与·引领·感悟——学前教育体制机制实践与发展研究》,该分册内容将以课题的深度实践研究部分为主,课题组在西南、西北、华中、东北开展了以县为基础的实践研究,将呈现研究人员深入参与和介入地方改革的过程与经验,并适时分享理论研究者和实践行动者在实践研究过程中的不同感悟。《经验·问题·对策——学前教育体制机制案例研究》,该分册内容将为地方政府、教育部门、幼儿园解决当前学前教育发展中的重点、难点、热点问题提供典型案例,并从学理上深入剖析这些案例,发现、总

结、提炼、借鉴地方经验,为决策部门解决实践问题提供可借鉴的模式。《儿童·国家·未来——中国学前教育体制机制的改革与建构研究》,该分册内容为课题研究的总结性成果,将把视角置于更为宏观的儿童与国家关系之上,在此基础上梳理当前我国学前教育体制机制改革的问题与经验,在总结经验的基础上指向未来,为建构更为合理的学前教育体制机制提供可行的思路与建议。《公平·质量·反思——全球视野下的学前教育政策研究》,该分册通过全球视野比较分析了世界学前教育政策的演变,反思我国学前教育政策研究的问题,尝试建立学前教育政策研究的方法体系。

学前教育体制机制的研究和改革一样,是一个长期的过程,我们将持续关注我们学前教育改革和发展的这一关键进程,努力用在学习、参与和研究的过程中,更准确地把握学前教育体制机制改革的过程,并努力为学前教育体制机制的改革和发展贡献自己的力量。

“学前教育体制机制改革研究”课题组
2015年3月

目 录

● 总 序/001	
● 第一章 美国学前教育体制机制分析	001
第一节 美国早期保育与教育的投入体制分析	001
第二节 美国早期保育和教育机构类型及管理体制分析	011
第三节 美国学前教育质量保障机制分析	015
● 第二章 法国学前教育体制机制分析	028
第一节 法国学前教育投入体制分析	030
第二节 法国早期保育和教育机构类型分析	034
第三节 法国学前教育管理体制分析	042
第四节 法国学前教育质量评价督导体制分析	047
第五节 法国学前教育对我国的启示	053
● 第三章 英国学前教育体制机制分析	059
第一节 英国学前教育投入体制分析	059
第二节 英国学前教育办园体制分析	062
第三节 英国学前教育管理体制分析	064
第四节 英国学前教育师资培养培训体系分析	068
第五节 英国学前教育质量评价与督导体制分析	069
第六节 英国学前教育体制改革的启示	081

● 第四章 德国学前教育体制机制分析	084
第一节 德国学前教育投入体制分析	086
第二节 德国学前教育办园体制分析	091
第三节 德国学前教育管理体制分析	096
第四节 德国学前教育质量保障与提升机制分析	099
第五节 德国学前教育体制机制特点分析	105
● 第五章 日本学前教育体制机制分析	107
第一节 日本学前教育投入体制分析	108
第二节 日本学前教育机构状况分析	113
第三节 日本托幼一体化改革状况分析	119
第四节 日本学前教育质量保障与提升机制分析	125
第五节 日本幼儿园教育振兴计划分析	131
● 第六章 韩国学前教育体制机制分析	150
第一节 韩国学前教育投入机制分析	150
第二节 韩国学前教育管理机制分析	156
第三节 韩国学前教育督导机制分析	161
第四节 韩国学前教育质量体制分析	165
● 第七章 印度学前教育体制机制分析	173
第一节 印度学前教育投入体制分析	174
第二节 印度学前教育管理体制分析	178
第三节 印度学前教育督导机制分析	184
第四节 印度学前教育质量体制分析	189
● 第八章 澳大利亚学前教育体制机制分析	196
第一节 澳大利亚学前教育投入体制分析	198

第二节	澳大利亚学前教育办园体制分析	200
第三节	澳大利亚学前教育管理体制分析	203
第四节	澳大利亚学前教育质量评价督导体制分析	205
● 第九章	智利的学前教育体制机制分析	214
第一节	智利的办园体制与管理体制分析	215
第二节	智利学前教育投入体制分析	224
第三节	智利的质量监督保障机制分析	227
第四节	智利学前教育体制改革特点分析	232
● 第十章	巴西的学前教育体制机制分析	236
第一节	巴西学前教育投入体制分析	238
第二节	巴西学前教育办园体制分析	241
第三节	巴西学前教育管理体制分析	242
第四节	巴西学前教育质量保障机制分析	244
第五节	巴西学前教育体制改革特点分析	247
● 后记		249

第一章 美国学前教育体制机制分析

美国是由 50 个州和华盛顿哥伦比亚特区组成的联邦共和立宪制国家。美国是个多元文化和多元民族的国家,以白人为主,但有大量移民。在人口方面,截止到 2010 年,美国人口总计已达到 3.08 亿,是世界上仅次于中国、印度的人口第三大国;在经济上,美国经济高度发达,经济规模长期居世界首位,人均 GDP 高达近 5 万美元,高居人口 5 000 万(含)以上国家首位,是世界上最为重要的经济体。美国约有学龄前儿童 2 660 万,约占人口总数的 8.5%。教育方面,美国的教育预算约占 GDP 的 7%(2006 年);管理方面,教育管理是州或地方政府的责任。不过,联邦政府教育部可以通过控制教育基金来施加一定程度的影响。在学前教育方面,联邦政府推行了一些具有影响力项目,如开端计划,早期开端计划等。本章从投入体制、早期教育机构类型与管理和早期教育质量评级与促进系统三个方面对美国学前教育事业发展的状况以及对我国的启示进行阐述与分析。

第一节 美国早期保育与教育的投入体制分析

1999 年的 OECD 报告指出,儿童早期教育和保育是投资回报率最高的教育阶段。近二十多年来,两方面的研究成果深刻揭示了学前教育的重要价值:一是有关脑科学和儿童发展的研究,这类研究让人们充分认识到

早期发展和良好教育环境对于人的一生发展的关键作用,因而学前教育具有奠定国家未来人力资源的坚实基础的意义;另一个是教育经济学有关早期教育效能的研究,该研究肯定了早期教育投入对于社会高回报率的价值,特别是在减少贫困、犯罪、各种社会矛盾和冲突等方面起到的社会问题早期预防的效果,因此早期教育具有促进社会和谐和国家安定的巨大社会价值。因此,国际社会,包括许多发展中国家都切实地把对学前教育的投入看作是为国家积累财富,将其放在优先发展位置,政府更多承担起发展学前教育的责任^①。在这种世界学前教育发展的大背景下,美国政府对学前教育的投入表现出以下特点:

一、通过法律法规来保证投入的稳定增长

作为 OECD 成员国,美国联邦政府出台了相关法律法规来确保对早期儿童保育与教育的投入。例如,开端计划项目在 1981 年由联邦政府出台了《开端计划法》,在上升为国家法律的前提下,联邦政府对该项目的拨款呈现出稳定增长的态势,2004—2008 年度联邦政府提出在每个财政年度对该项目的拨款将维持在 68.7 亿美元。再如,奥巴马政府出台了《0—5 岁教育计划》,该计划中提到每年由联邦政府拨款 100 亿美元用于资助各州普及学前教育。

二、联邦政府和州政府在投入上既分工又合作

美国政府对儿童保育和教育的投入在明显加大。从联邦政府与州政府的角色划分上来看,联邦政府承担儿童保育和教育项目经费的 60%,州政府和地方政府承担其余部分^②。联邦政府经费有三个方面的支出:一是可自由支配的开支,其中就包括了对儿童保育和教育的投入,这笔费用每

① 冯晓霞,王玲艳,刘颖.世界学前教育投入体制与机制,内部资料.

② Strong Foundations: Early childhood care and education, EFA Global Monitoring Report 2007:183.

年由国会拨款委员会来确定,通常是投给一些项目,例如,儿童保育和发展固定拨款,提前开端等;二是强制性的支出,即保证性的支出,儿童保育和发展固定拨款中的一部分经费就来自这个部分;三是税收,包括退税(例如儿童税收抵免)和扣除^①。经费补贴,分为联邦与州政府两个层级。首先是联邦政府的补贴。联邦层面负责补贴的部门有两个:一是健康与人力资源服务部门,二是教育部门。健康与人力资源服务部门的补贴主要用于开端计划(Head Start)及早期开端计划(Early Head Start)方案的开支,另外一个幼儿托育与发展基金,它是提供幼儿托育所需的花费,对象为双亲总收入低于各州规定最低收入的85%的幼儿。联邦经费还用于对州政府的补贴等。教育部门负责的经费主要用于补助给学校,按经济不利儿童比例数来分配。其次是州政府的补贴。各州政府的补贴的项目与优先顺序有很大的差异。而且,部分州倾向于给予有合格认证的机构较高的补助^②。美国早期儿童保育与教育资金除了联邦政府和州政府的补贴,还有地方机构、私立机构的资金支持,这些地方机构、私立机构也会参与到国家有关早期保育和教育政策的制订和执行中。

三、联邦政府和州政府的资金投入都优先保证处境不利的儿童

在美国,财政经费的分配有着一定的规律,即当经费较为充足时,一般不选择援助对象,在经费有限的情况下,一般会优先资助处境不利的儿童。因此,无论是联邦政府学前项目还是州政府学前项目,都将低收入家庭的儿童作为主要服务人群或优先服务人群,将有限的资源投给处境不利儿童,以确保他们也能享受公平的教育。以1965年开始实施的提前开端项目为例,该项目最优先考虑的是两类儿童:一是家庭收入低于联邦贫困线

^① FEDERAL FUNDING, NAEYC 2009[EB/OL].<https://www.naeyc.org/files/naeyc/file/policy/federal/Budgetbackgrounder.pdf>.

^② 简楚瑛.幼儿教育与保育的行政与政策(欧美澳篇)[M].上海:华东师范大学出版社,2005:1.

的儿童,如果其家庭希望得到学前教育公共援助,即可申请参加;二是孤儿。为了满足这两类儿童的需求,提前开端项目中心一般设在贫困人口相对集中的社区。在优先满足这两类儿童的入学需求后,其他家庭的幼儿也可申请参加,但比例一般不能超过项目招生人数的 10%;在确保优先满足了两大优先群体以及残疾儿童后,这个比例可以追加至 35%,但其家庭收入也必须低于贫困线的 130%。另外,在对项目进行巨大投入的同时,政府还会对项目的执行情况进行监督和管理。提前开端计划建立了《早期教育项目标准》《早期学习经验指南》《早期儿童的发展和评价结果》《提前开端项目系统监察表》《提前开端儿童成果表现框架》,等等。2007 年用于研究和评估早期开端项目的费用将近 2 000 万美元。评估的结果不仅保证和促进了该项目的健康发展,也证明了国家投入学前教育的必要性^①。

四、联邦政府和州政府采取多种投入方式支持早期儿童保育与教育

除了直接建立公立性质的早期保育和教育机构外,美国政府还运用了一些具有显著特点的方式对早期保育与教育进行投入。

(一) 购买服务

购买服务指的是政府将原来由其直接举办的、为社会发展和人民生活提供服务的事项交给有资质的社会组织来完成,并根据社会组织提供服务的数量和质量,按照一定的标准进行评估后支付服务费用的方式,这是一种“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的新型的政府提供公共服务的方式。在美国,提前开端项目允许向私立幼教机构购买服务。一些州规定提供服务的对象只能是非营利性幼教机构,但也有一些州允许向营利性私立机构购买服务,但同样在任务和服务对象上都有明确要求——面向弱

^① 冯晓霞,王玲艳,刘颖.世界学前教育投入体制与机制,内部资料.

势群体。在美国另一个以州为主体、旨在普及(免费)3—4岁儿童早期教育的项目 Pre-K(Pre-kindergarten)中,各州同样采取当公立机构名额不够时向私立机构购买服务的方式。同时,每个州的 Pre-K 项目对机构的师幼比、班级规模、师资、课程内容以及其他服务都有明确要求,服务的提供者必须达到这些标准才有资格申请参加。这些标准通常超过各州对办园许可(license)的要求。在经济条件较好、能够为所有 4 岁或 3—4 岁儿童提供免费服务的那些州中,政府购买服务的对象是所有符合年龄要求的儿童。在一些财力不足的州,Pre-K 的对象仍然是社会经济地位较低和个人学业发展处境不利的儿童,公共财政仍然是用作为弱势儿童提供或购买服务^①。

(二) 通过减免企业的税费,鼓励雇主为职工子女提供保教服务

企业退税在很多国家是一种非常重要的早期儿童保育和教育投入方式。从一定意义上来说,退税政策实际上就是政府和雇主一起分担了部分儿童保育福利方面的花费,这不仅对解决职工的后顾之忧、稳定职工队伍有积极意义,而且企业本身也会从中受益。纽约花旗银行儿童保育中心的一项研究发现,孩子进入该保育中心的职工每年平均缺勤 0.24 天,而同样有幼小子女却仍在社区排队等待入托的职工每年缺勤 3.48 天。企业估计自己的保育中心每年节省了 18 840 小时的工作时间,而这些时间价值 211 077 美元^②。有研究揭示,“那些相信雇主会为他们的个人需要提供支持的雇员,压力较小、更能成功地平衡工作和家庭生活、对企业更忠诚、对雇主更加信守承诺、对工作更加满足、更想与雇主保持稳定关系”。^③

美国鼓励企业为职工子女提供保教服务的退税范围主要包括:为职工

① Schumacher, R. and C.F.L.A. Policy, All together now: State experiences in using community-based child care to provide pre-kindergarten. 2005: Center for Law and Social Policy.

② Friedman, D. Bottom line value from back-up child care, Solutions(Summer 2000).

③ The Effect of Child Care Problems on the Workplace, Families and Work Institute, 1998;3.

建造保育机构的费用,保育机构的运作费用,为职工购买第三方提供的保育服务的费用,为职工提供资助和代金券的费用等。美国各州对企业退税的范围不完全一样,田纳西州和弗吉尼亚州只认可雇主开设和建造托幼机构的费用,佐治亚州只认可运作的费用,而多数州认可 2 种以上的费用,只有 8 个州认可上述所有费用。

(三) 通过专项项目为早期保育与教育提供支持

专项项目是由各州为某一个专门的项目或者服务所提供的资金。专项资金是为某些地区提供资金补助。专项资金提供的记录表明很多州将资金提供给某些地区的全日制幼儿园。这些符合条件的地区大多数是低收入家庭的儿童占比例较大的地区。目前,联邦政府和 12 个州提供了专项资金^①。联邦政府的项目是为低收入家庭提供儿童保育服务。联邦儿童保育和发展固定拨款(The federal Child Care and Development Block Grant)为各州提供经费支持,主要针对各州那些低收入家庭和贫困家庭。在 2002 财政年度,联邦对该项目的拨款为 48.17 亿美元。此外,各州还允许使用临时救助贫困家庭项目的经费(the Temporary Assistance for Needy Families)来对儿童保育进行资助。在 2001 财政年度,各州在该项目上投入大约 36.5 亿美元支持儿童保育。社会服务固定拨款项目(Social Services Block Grant)的资金也用来为包括儿童保育在内的社会服务提供支持。在 2002 财政年度,联邦政府为该项目提供的经费为 17 亿美元,其中的 5%~10% 用于支持儿童保育。即使是开端项目,也很难能资助一半符合资格的儿童。2000 年,有 85.8 万名儿童参与开端项目,平均每名儿童的资助成本是 5 951 美元。这些儿童由 18 万受薪员工和 120 万名志愿者提供保育服务。2001 财政年度,该项目的经费是 62 亿美元,资助对象为

^① Education Commission of the States :Full-Day Kindergarten; Categorical Funding.

90.5 万名儿童,其中包括 5.5 万早期开端项目中的婴幼儿。每位儿童的平均资助成本是 6 633 美元,开端项目雇佣了 19.5 万名员工,还有 135 万志愿者^①来为儿童提供保育服务。在州的层面,本文将对科罗拉多州、康涅狄格州、马萨诸塞州、新罕布什尔州、新泽西州和墨西哥州的专项项目进行分析。

科罗拉多州建立了学前教育项目。这个项目的目标群体是 4—5 岁的儿童,这些儿童的特点是:在家庭方面存在危险因素,在入学准备方面较为缺乏,而且语言发展有欠缺。另外,这个项目还希望那些在家庭中受忽视的孩子参与进来,并让他们在参与的过程中有所收获。在 2001—2002 财政年度,科罗拉多州的学前项目支持了不到 1 000 名在全日制幼儿园中的儿童。到了 2002—2003 财政年度,这个项目支持的儿童人数增至 1 500 名。此外,这个项目还资助了学前班(pre-school)的儿童^②。

康涅狄格州设立了优先学区资助项目,该项目对接受资助的学区有一定的要求。目前接受项目资助的城镇的特点是:8 个城镇在全州拥有最多的人口;11 个城镇参加国家临时家庭援助计划的学生数最多;11 个城镇参与到国家临时援助计划的学生所占比例最大。在资金的使用上,优先学区资助项目的资金主要用于以下方面:支持建立和扩大那些防止辍学的项目和活动;替代和过渡性项目用来帮助那些接受传统教育项目有困难的学生;学术扩展,辅导和“放学后”和“暑假”项目;发展或扩大全日制幼儿园项目;发展或扩大早期阅读干预项目,包括夏季和课后项目;加强技术的应用来支持或促进教师与家长之间的沟通;采取措施提高家长的参与等。此外,康涅狄格州还有一些其他专项资金项目,如过渡性校区项目,一个学区

① Leaving too many children behind, Harold L. Hodgkinson, www.iel.org.

② Helen Blank, Children's Defense Fund and Anne Mitchell, The Status of Preschool Policy in the States, Early Childhood Policy Research, December 2001.

内的一个或多个学校的资助项目,早期阅读成就资助项目等^①。

马萨诸塞州有幼儿园发展资助项目,资助的资金总数为2 650万美元。那些半日的项目可以获得15 000美元的资助以过渡到全日制幼儿园;在过渡期到全日制幼儿园项目,学区内幼儿园的每间教室可以获得18 000美元的资助来帮助支付运行成本。这一资助项目主要是帮助学区提供没有强制性的全日制幼儿园。

新罕布什尔州有选择幼儿园项目,这个项目为每个进入幼儿园的儿童提供1 200美元的资助。这一资助主要针对那些第一次提供幼儿园项目的地区。这些地区在实施公立幼儿园项目的前三年中会得到这种资助。从第四年开始,幼儿园的儿童就会通过常规性的州援助项目得到资金支持。

新泽西州设有一个幼儿教育援助项目,这一项目为那些在地区中处于经济不利地位的儿童提供465—750美元的资助。学区内低收入家庭的儿童所占比例在20%—40%之间的,每位儿童获得465美元的资助;学区内低收入家庭的儿童所占比例在40%以上的,每位儿童获得750美元的资助。那些低收入家庭的儿童所占比例比较高的地区的所有学校都会因提供全日制幼儿园和学前班及其他早期教育项目和服务而得到资金支持。

新墨西哥州有一个全日制幼儿园项目,学区应该向教育部门申请对全日制幼儿园的项目支持。在资金批准时,教育部门要确保那些幼儿园有可利用的教室,而且幼儿园中需要帮助的儿童所占比例最高。全日制幼儿园项目分五年实施,在2000—2001财政年度,有20%的班级获得了全日制

^① Helen Blank, Children's Defense Fund and Anne Mitchell, The Status of Preschool Policy in the States, Early Childhood Policy Research, December 2001.