

# 英美两国学前教育政府职责的比较及其启示 ——教育政策法规的视角

周小虎, 赵 然

(浙江师范大学 幼儿师范学院, 浙江 杭州 310012)

[摘 要] 教育政策法规在促进英美两国学前教育改革和发展的过程中发挥着关键作用。在比较英美两国学前教育政策法律的基础上发现, 英美两国重视学前教育政策法规建设、加大资金投入、促进教育公平、建立监督评估机制、提高学前教师待遇等方面的做法, 可以为我国学前教育的改革和发展提供借鉴。

[关键词] 学前教育; 政府职责; 政策法规; 英国; 美国

[中图分类号] G619

[文献标识码] A

[文章编号] 1006-7469(2010)03-0037-06

## 一、制定实施学前教育法律法规

### (一) 重视学前教育法律法规的建设

英美两国政府重视学前教育法律法规的建设, 在各自不同的历史时期颁布了大量的学前教育法律法规, 切实运用法律法规的引导与规范作用, 实现了学前教育的改革与发展有法可依。在英国, 早在 1944 年颁布的《巴特勒教育法》中, 规定为 5 岁以下儿童开设幼儿园或幼儿班。<sup>[1]</sup> 1967 年《普洛登报告》发表的《儿童及其小学》的报告建议扩大幼儿教育。<sup>[2]</sup> 《1989 年儿童法》和《2004 年儿童法》均规定, 家长和地方政府在保育幼儿方面负有不可推卸的责任。<sup>[3-4]</sup> 《2005 年教育法》主要有两个方面内容是对《1989 年儿童法》的修订, 即基于学校标准和框架修订下的儿童情绪和日托的保育。<sup>[5]</sup> 《2006 年儿童保育法》规定, 英国地方政府和相关团体在改善幼儿健康方面享有权利和承担义务。<sup>[6]</sup>

在美国, 《提前开始法》主要面向未达到义务教育入学年龄 (主要是 3-5 岁) 的低收入家庭儿童, 向其提供免费的健康、教育、营养、社会和其他特定的服务, 以使这些儿童能充分发挥其潜能, 提高其入学准备的水平。<sup>[7]</sup> 《2000 年目标: 美国教育

法》规定, 所有儿童都要接受高质量的、具有发展适应性的学前教育, 帮助其做好上学的准备; 每个家长都是儿童的第一位教师, 需要每天都投入一定的时间来帮助儿童的学习; 所有儿童必须获得生长所必需的营养、卫生保健和体育锻炼, 以便他们进入小学时具有健全的头脑和强壮的体格。<sup>[8]</sup> 《不让一个儿童落后法》更加意识到教育, 特别是早期教育、基础教育的重要性, 于是掀起了进一步加强儿童的阅读、数学、科学水平, 提高教育质量的又一次教育改革。2002 年正式通过的《不让一个儿童落后法》正是这次改革的集中体现。这项改革确定了这样一个目标: “每个儿童都应该接受好的教育, 也就是说不允许任何一个儿童在学业上掉队, 每个儿童必须会学习。”<sup>[9]</sup> 《儿童早期教育法》规定, 国家和地方政府承担着对幼儿教育责任并使其健康、幸福地生活。<sup>[10]</sup> 这些法律法规在规范和管理两国学前教育方面发挥着关键作用, 推动了两国学前教育事业的改革与发展。

### (二) 学前教育法规的侧重点不同

英美两国政府都认识到学前教育政策法规建设的重要性, 但是在学前教育政策法规的出发点、实施方式等方面有区别。英国学前教育政策和法律的颁布和实施多倾向于解决学前教育问题的整

[收稿日期] 2009-10-06

[作者简介] 周小虎 (1974- ), 男, 辽宁东港人, 浙江师范大学幼儿师范学院副教授, 教育学博士; 赵 然 (1986- ), 女, 河北保定人, 浙江师范大学幼儿师范学院幼儿园教师。

体性,即制定的政策法规是对整个学前教育事业的发展做出规定,因而比较概括和全面,如《1989 年儿童法》、《2004 年儿童法》、《2006 年儿童保育法》等都是对学前教育整体而不是具体内容做出规定。而美国学前教育政策法规通常是针对学前教育领域中的某一个具体问题而实施的政策与法规的建设。如《提前开始法》、《儿童保育与教育发展固定拨款法》、《不让一个儿童落后法》等都是针对专门的“提前开始”项目、“儿童保育与教育发展固定拨款”项目、“阅读优先”项目及“早期阅读优先”项目而制定的。

此外,制定学前教育法律程序不同。英国的学前教育领域中的政策法规的出台均是根据立法程序直接颁布和实施,而美国则在绝大多数情况下是通过一些针对性项目逐步实施,在项目实施情况良好的情况下,使得政策项目再上升到法律层面,典型的就《提前开始法》的由来,即 1965 年提出“提前开始计划”,经过二十几年的运行后才在 1981 年上升为《提前开始法》。

## 二、保证学前教育财政投入

### (一)不断增加对学前教育的财政投入

如果对英国学前教育发展的历史做一个政府财政投入状况的分析,可以发现其总体趋势是,英国政府对学前教育的拨款经历了一个由少到多的渐变的漫长过程。从 1918 年颁布《费舍法案》,国会只是规定地方教育当局要为 2-5 岁的儿童设立保育学校,到《1944 年教育法》,还是只是提及为 5 岁以下儿童开设幼儿园或幼儿班,并未谈及政府的财政性拨款。直到 1995 年英国政府公布了 7.3 亿英镑的“儿童凭证计划”,发给每位 4 岁儿童家长价值 11 000 英镑的凭证,以支付孩子的学前教育费用,这一计划使全国每个 4 岁儿童都能在一定程度上受到高质量的学前教育。再到 1997 年以来,英国已对学前教育投入了 85 亿英镑,并推出一系列举措确保学前教育对每个幼儿的可获得性,以推动学前教育事业的发展。例如,《国家儿童保育战略》的目标是:扩大就业,改善学前教育服务质量和为家庭提供更广泛的支持,内容包括扩大保育服务、提供基金、改善为从出生到 3 岁儿童提供的早期教育服务的质量。<sup>[11]</sup>在“确保开端”计划中,《2001 年拨款法》规定 2001~2002 年度用于该项目的联邦预算

为 1.8 亿英镑,此后 2002~2003、2003~2004、2004~2005 年度该项预算拨款分别为 4.5 亿、5.3 亿和 8.9 亿英镑,2005~2006 年度则达到 11.58 亿英镑,约为 2001~2002 年度财政拨款的 6.5 倍。<sup>[12]</sup>

在美国,联邦政府对学前教育的投入均是通过计划、项目或者法令等具体形式,使得对学前教育的投入具有较高的针对性,每当一个计划、项目或法令出台之时,其中都有相应的财政性拨款,具有很强的操作性并体现出“专款专用”的特点。譬如,《不让一个儿童落后法》规定 2002 年用于“阅读优先”项目的联邦拨款为 9 亿美元,用于“早期阅读优先”项目的拨款为 7 500 万美元,此后连续五年(2003~2007 年)每年对这两个项目的拨款数额均应与上述额度相当。1981 年的《提前开始法》规定联邦政府对“提前开始”计划的拨款为 10.7 亿美元;1995~1998 年,每个财政年平均拨款 35 亿美元以上;1999~2005 年,每个财政年拨款数额逐年增至 70 亿美元。<sup>[13]</sup>《儿童保育与发展固定拨款法》为了达到不断提高的保育质量的要求,《儿童保育与固定拨款法》在第一个三年中拨款超过 25 亿美元,在 1991~1993 财政年度的拨款分别达到 7.32 亿美元、8.25 亿美元和 8.928 亿美元。<sup>[14]</sup>

### (二)两国政府对学前教育财政投入不同

#### 1.财政投入的比重不同

英国是以政府承担为主的幼儿教育投资模式;美国是由个人—家庭和政府共同承担的幼儿教育投资模式,因此,两国政府的财政投入在幼儿教育经费中所占比例有一定的区别。英国幼儿教育费用主要是由政府承担,家长免费或者只根据其收入水平承担很少的一部分。美国幼儿教育的经费的 40%来自政府,家长承担剩余的 60%费用。

#### 2.幼儿家庭获得的援助力度不同

英国政府的财政主要是社会保障服务的提供者,如托幼机构、社区,而不是幼儿家庭。幼儿教育财政经费基本上用于幼儿进入托幼机构以后的生活和学习开支,儿童家庭得到的财政援助很少。而美国的家庭虽然得不到政府的现金资助,但却能通过实物、学费的税收抵扣和返还、教育券等得到相应的援助。

#### 3.财政经费用途的侧重点不同

英国主要用于扩大幼儿的入学机会和抗贫困,为育龄妇女参加工作提供便利条件。而美国主要用于贫困儿童和残疾儿童的保教资助。

### 三、关注弱势幼儿群体,保障教育公平

#### (一)以政策法规为导向,促进学前弱势群体的保育和教育

两国政府都通过开展教育项目和出台相关的法律法规,来改善学前弱势儿童群体的保育和教育状况。英国1944年颁布的《巴特勒教育法》规定,“地方教育当局须为学生提供医疗、牛奶、午餐和其他点心,向贫困儿童提供衣着,必要时可为儿童提供膳宿,为缺陷儿童提供特殊教育”等。<sup>[15]</sup>1970年缺陷儿童教育法要求所有弱智儿童均能享受学校教育。1976年教育法还规定,“只要无害于缺陷儿童本人及其同学,缺陷儿童随时可入普通学校学习”。<sup>[16]</sup>1978年沃诺克报告认为,应该为残疾儿童提供特殊教育;建议残疾儿童与正常儿童一起受教育;残疾儿童家长应成为残疾儿童教育的合作者等。<sup>[17]</sup>儿童保育和发展基金(Child Care and Development Fund)为低收入的家庭支付保育费用,并逐步达到为其提供有质量的保育服务的目的。<sup>[18]</sup>还有“良好开端”项目、“幼儿保育税案”、绿皮书《每个孩子都重要:为了孩子的变化》和2004年《儿童法》等,都针对学前弱势儿童群体在保育和教育方面提供补偿性的政策和法律支持,强调每个孩子都不能被忽视,逐步缩小弱势儿童与其他儿童的差距。美国《2000年教育目标法》则提出,为促进各州和地方儿童保育服务的开展,特别要提高对低收入家庭儿童的早期看护与教育的关注程度。《不让一个儿童落后法》倡导每个儿童——富有的、贫穷的、黑人、白人、城市的、农村的——都应获得学习和接受高质量教育的机会。在《提前开始法》中还有关于“无歧视原则”的专门规定,即任何相关项目、计划或活动如果对于种族、信仰、肤色、性别、生理缺陷等方面有歧视性的规定,健康与人类服务部将拒绝给予财政援助。

#### (二)残障儿童立法针对性不同

英国对残障儿童的立法针对性不强,残障儿童相关的政策法律规定主要存在于一些针对弱势儿童的法律法规,如《1989年儿童法》、《每个孩子都重要:为了孩子的变化》和2004年《儿童法》中都是把残障儿童作为弱势儿童的一部分进行规定,以实现起点的公平、机会均等为宗旨。而美国对残障儿童的立法指向的群体明确,针对性更强,

除了在一般的学前儿童法律法规中对残障儿童保教有所规定以外,还制定了专门针对残障儿童的法律,如1968年的《障碍儿童早期援助法案》和1975年的《全体残障儿童教育法案》(后更名为《有能力缺陷的个体教育法案》)。在《全体残障儿童教育法案》中,除了规定联邦政府给予残障儿童实质的经费补助外,该法通过提供安置机构与提供课程设计的支持,进一步确立残障儿童及其父母的教育权。具体还体现在,它保证残障儿童能够接受免费且适当的公共教育,规定提供年龄介于3-21岁的特殊教育及相关服务。同时,《残障人员教育法》还将“自闭症”与“外部脑伤”纳入残障者的项目中。

### 四、学前教育的监督和评估

#### (一)注重对学前教育进行监督和评估

英美两国都对学前教育机构的注册、教育质量、课程设置、政府教育政策执行等方面进行管理和教育评估机构操作规范。例如,从2001年9月开始,英国的学前教育机构除了要在当地的社会服务部注册,接受当地的消防局、环境保护局的监督以外,至少每隔18-24个月还要接受国家“教育标准办公室”(Office for Standards in Education,简称OFSTED)的督导和评估。<sup>[19]</sup>英国的教育标准办公室负责制定全国统一标准的托幼机构学前教育服务质量规范以及注册和督导检查,而且还颁布了《基础阶段课程指南》,确定了3-5岁幼儿要接受的统一课程标准,并在幼儿达到5岁时,要对幼儿进行相应的发展水平评估。在美国,政府与专业性组织“全美幼教协会”(National Association of Education for Young Children,简称NAEYC)合作完成对学前教育的监督与评估。全美幼教协会是以行业认证机构的身份制定准政策性文件规范学前教育机构资质、幼儿园课程和教师业务能力与职业道德等内容,发挥对全美学前教育质量的监督和评估。此外,还通过成立与教育项目相关的监督小组的方式,负责教育项目执行的监督、评估工作。

#### (二)发挥教育监督评估作用的主体不同

两国在对学前教育的监督和评估过程中,监督和评估主体有一定差别。英国是以政府为主体,即英国政府在对学前教育的监督评估工作中发挥



绝对的主导作用。OFSTED 隶属于教育与技能部,是政府机构的一部分,它是英国学前教育监督评估方面的权威性机构。美国是以 NAEYC 为主体,即美国政府在学前教育监督评估方面则发挥着补充性的而非主导性的作用。美国没有设立这方面的政府专门机构,长期以来发挥主要作用的是民间性、专业性组织——NAEYC。政府只是针对一些教育项目会成立相关的小组来对项目进行监督和评估。

### 五、加强学前教育师资的培训

#### (一) 学前教师资格法律化

英美两国都通过教育法律法规确立学前教师资格法律化的地位。英国于 1944 年颁布《巴勒特法案》,开始大力加强师资培训工作,同时举行教师证书考试。在 1998 年《教师:应对变化的挑战》(*Teachers: Meeting the Challenge of Change*)绿皮书的基础上,推出了一系列改革教师教育的新举措,不断严格幼儿教师准入。英国教育法规定合格的学前教育师资必须是读完教育学的学士学位获得者,同时要取得教师资格证书(PGCE),并且要求入学前有半年以上从事学前教育的实际工作经验。学前教育师资通过高等学校和短期大学培养。美国的相关法律中对学前教职人员的资质也进行了明确的规定,1981 年规定 2003 年 9 月 30 日之前全国至少有 50% 的“提前开始”教师拥有协士学位,而 2003 年修订案则要求从 2011 年 9 月 30 日起,所有任职于“提前开始”的教师均要拥有儿童早期教育的协士、学士或更高级学位。<sup>[20]</sup>2002 年,联邦政府健康与人文服务部(Department of Health and Human Services,简称 HHS)开办了一个全国性的教师培训项目,专门培训“开端计划”中近 5 万名教师掌握有效的教学技巧;为所有的“开端计划”教师提供高强度的系列早期师资培训活动。

#### (二) 学前教师培养的高投入

在英国,针对幼教人员工资低、流失率高的情况,政府利用政策法律为工具,建立并实行最低工资制度以稳定幼教机构的从业人员队伍。美国政府为包括学前教师的中小学教师培训提供了大量的财政投入,仅《不让一个儿童落后法》2002 年的财政投入是 30 亿美元,在 2003 财政年度则高达

40 亿美元。<sup>[21]</sup>

### 六、对我国发展学前教育的启示

#### (一) 制定学前教育法律法规,完善幼儿教育法规体系

目前,我国还没有一部全国层面的专门针对学前教育的法律,这已成为制约学前教育事业健康、有序发展的重要制度性障碍。我国现阶段的学前教育相关政策文件主要是 1989 年和 1996 年实施的《幼儿园管理条例》与《幼儿园工作规程》,十几年来一直没有新的统一的幼儿教育课程标准或教育大纲的制定和修改。这两部政策文件在学前教育发展过程中曾经发挥关键作用,但其约束力弱、强制性低,难以应对新时期我国学前教育变化所带来的挑战。我国的政府有关部门也应组织、启动学前教育事业发展问题与现实需要的调研,积极创造条件制定《学前教育法》,用法律的形式规定学前教育的性质、地位与宗旨;政府及相关部门职责;学前教育投入与条件保障;学前教育机构资质与程序;学前教育教师及相关工作人员资质、培训等,为学前教育提供保障。此外,根据具体的学前教育政策,还应制定相关的法律法规,对具体的工作进行管理和指导,保障各项政策切实落到实处。

#### (二) 加大财政投入力度,建立学前教育专项基金

首先,增加“春蕾计划”的资助对象,向学前教育阶段拓展;其次,提高对学前教育的重视程度,把学前教育事业发展经费纳入各级政府财政预算,适当增加对学前教育的财政投入比例,建立健全财政投入的政策体系;再次,国家财政和教育部门以及地方政府都应尽快设立幼儿教育专项资金,而且确保资金在各省、市、县、乡镇级财政与教育部门直接流动。借助这些专项资金来实现有针对性的学前教育投入体制,通过对弱势儿童群体和学前教育落后地区的财政支持来促进学前教育的均衡发展;最后,强化对学前教育财政的管理,对其投入方案和法规执行过程的监控,保证学前教育经费专款专用及有效使用。

#### (三) 关注弱势儿童群体,促进教育公平

弱势儿童的学前教育存在诸多的问题,这不仅对我国学前教育事业的均衡发展不利,而且影响学前教育领域教育公平的实现以及和谐教育的

构建。在具体实施过程中,政府应该立足于我国的基本国情和教育现状,建立和完善国家对弱势群体的资助体系,即:1)提供针对弱势儿童保育和教育的法律保障机制,确保弱势儿童都享有受教育的权利,确立政府在保障弱势儿童接受学前教育方面的责任和义务;2)颁布专项学前教育政策,制定补偿性的保育和教育项目,实现对弱势儿童的补偿教育;3)设立弱势儿童专项保育和教育经费,专门针对各类弱势儿童提供明确的财政支持,从而实现对流动与留守儿童、贫困儿童、少数民族儿童学前教育的扶持,促进全国各地区、各民族学前教育的均衡发展。

#### (四)建立监督、评估机制,保证学前教育质量

1)发挥政府的主导功能。政府要完善学前教育监督和评估体系,可以设立专门负责学前教育的监督、评估的政府部门,从学前教育机构的注册开始做好严格把关工作,确保学前教育机构、师资等严格按标准准入,使学前教育的监督与评估制度化,实现政府在学前教育监督与评估中作用。2)发挥专业性组织的主导、政府为辅的功能。政府要鼓励社会对学前教育进行监督,发挥社区、教育协会、学术组织、家长组织等各方面的民间力量,并加强同民间力量的沟通、交流和合作来促进学前教育事业的健康发展。

#### (五)提高学前教师师资水准和工资待遇

1)政府有责任和义务保障全社会认同幼儿教师同其他教师同等的社会地位;重新核定幼儿园教师编制标准,解决长期积压的严重缺编问题,为他(她)们提供良好的社会福利和保障;明确幼儿教师的聘任和考核要求,制定幼儿教师专业培养和职后进修计划,切实提高幼儿教师整体素质和水平。2)在财政上对学前教师教育提供支持,确定公办幼儿园非在编教师和民办幼儿教师的最低工资标准,制订符合事业发展需要和我国实际情况的幼儿园教师资格,建立健全幼儿教师的社会保障制度,以吸引高素质人才进入幼儿教师队伍;提供用于专业进修和培训的项目资金,为幼儿教师专业提升提供财政支持。

#### [参考文献]

- [1] Education Act 1944 [EB/OL]. [http://en.wikipedia.org/wiki/Education\\_Act\\_1944](http://en.wikipedia.org/wiki/Education_Act_1944), 2009-08-09.
- [2] The Plowden Report (1967). Children and their Primary Schools [EB/OL]. <http://www.dg.dial.pipex.com/documents/plowden01.shtml>, 2009-08-09.
- [3] The Children Act 1989 [EB/OL]. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga\\_19890041\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890041_en_1.htm), 2009-08-09.
- [4] The Children Act 2004 [EB/OL]. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga\\_20040031\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040031_en_1), 2009-08-09.
- [5] Education Act 2005 [EB/OL]. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga\\_20050018\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050018_en_1), 2009-08-14.
- [6] Childcare Act 2006 (chapter 21) [EB/OL]. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/pdf/ukpga\\_20060021\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/pdf/ukpga_20060021_en.pdf), 2009-08-14.
- [7] U.S. Department of Health and Human Services. Head Start Act [EB/OL]. <http://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/hslc/Program%20Design%20and%20Management/Head%20Start%20Requirements/Head%20Start%20Act>, 2009-08-14.
- [8] History of Education: Selected Moments of the 20th Century [EB/OL]. <http://www.oise.utoronto.ca/research/edu20/moments/1994goals2000.html>, 2009-08-10.
- [9] Desirability of the Act and Quality of education [EB/OL]. [http://en.wikipedia.org/wiki/No\\_Child\\_Left\\_Behind\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/No_Child_Left_Behind_Act), 2009-08-10.
- [10] Early Childhood Education Act [EB/OL]. <http://www.kicce.re.kr/english/data/Early%20Childhood%20Education%20Act.pdf>, 2009-08-14.
- [11] National Childcare Strategy [EB/OL]. <http://www.number10.gov.uk/Page1430>, 2009-08-14.
- [12] Appropriation Act 2005 [EB/OL]. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga\\_20050003\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050003_en_1), 2009-05-11.
- [13] U.S. Department of Health and Human Services. Head Start Act [EB/OL]. <http://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/hslc/Program%20Design%20and%20Management/Head%20Start%20Requirements/Head%20Start%20Act>, 2009-08-14.
- [14] Funding Level: The Child Care and Development Block Grant Program [EB/OL]. <http://www.archrespice.org/archfs19.htm#Funding>, 2009-08-10.
- [15] The Plowden Report (1967). Children and their Primary Schools [EB/OL]. <http://www.dg.dial.pipex.com/documents/plowden01.shtml>, 2009-08-09.
- [16] Education (Handicapped Children) Act 1970 (repealed 1.11.1996) [EB/OL]. [http://www.statutelaw.gov.uk/help/Opening\\_and\\_viewing\\_legislation.htm](http://www.statutelaw.gov.uk/help/Opening_and_viewing_legislation.htm), 2009-08-14.
- [17] The Warnock Report (1978). Special educational needs [EB/OL]. <http://www.dg.dial.pipex.com/documents/docs3/warnock.shtml>, 2009-08-09.
- [18] Summary of CCDF State and Territory Plans

[20][21] U.S. Department of Education. No Child Left Behind Act of 2002 [EB/OL]. <http://govdocs.evergreen.edu/hotopics/nclb/2009-08-10>.

hotopics/nclb/, 2009-08-10.