

● 基础教育

全面整合学前儿童服务体系^①

——走向“保教一体化”的英国学前教育

霍力岩¹, 齐政珂²

(1.北京师范大学学前教育研究所 2.北京师范大学比较教育研究中心 北京 100875)

[摘要] 英国于 20 世纪 90 年代末期启动了全面整合学前儿童服务体系的改革进程。本文聚焦这一改革,从立法、行政、管理、服务标准等维度进行概括和梳理,以期勾勒其基本面貌并分析其面临的挑战。

[关键词] 英国;学前教育;整合服务;保教一体化

中图分类号: G619.21

文献标识码: A

文章编号: 1003-7667(2010)0081-05

随着建构一体化学前儿童服务体系成为各国政府的关注焦点,英国政府于 20 世纪 90 年代末期启动了全面整合学前儿童服务体系的改革进程,试图走出一条全面整合学前儿童服务体系的英国道路。本文聚焦英国这一学前教育改革新举措,从立法、行政、管理、服务标准等几个维度进行梳理和概括,以期勾勒出英国全面整合学前儿童服务体系的概貌,并对其可能面临的挑战进行分析,为我国公共服务事业、学前教育事业的改革提供借鉴。

一、立法保障:明确政府工作机制,制定儿童发展目标

英国 1998 年的政府绿皮书《应对保育挑战》

(Meeting The Childcare Challenge)提出,托幼机构提供的服务要改变保育和教育相分离状况,将“保教一体化”作为扩展学前儿童保育服务和提高服务质量这一国家战略的发展重点。^[1]2003 年的政府绿皮书《每个儿童都重要》(Every Child Matters)则指出,要重构儿童服务和家庭服务的方式,为儿童和青少年创造一个涵盖教育、健康和社会服务在内的一体化服务框架,以缩小儿童间的发展差距并提高所有儿童的发展成就。^[2]而且,这一绿皮书同时明确了儿童良好发展(well-being)^②的 5 项指标,即健康(healthy)、安全的生活(stay safe)、快乐且有所成就(enjoy and achieve)、做出积极贡献(make a positive contribution)和达到良好的经济状况(achieve economic wellbeing),并将这 5 项指标

① 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《深化基础教育课程改革与推进素质教育的国际比较研究》的研究成果。项目批准号: 05JJD880054

② 《儿童法案》(2004)对良好发展(well-being)进行了解释,具体包括身体、智力和情感的良好发展;免受伤害和被忽视;教育、培训和娱乐;对社会有所贡献;处于良好的社会和经济状况。这同 2003 年颁布的绿皮书《每个儿童都重要》所概括的儿童良好发展的 5 项指标基本一致。

作者简介: 霍力岩(1963-),女,河北东光人,北京师范大学学前教育研究所教授,博士生导师;

齐政珂(1984-),女,河南南阳人,北京师范大学比较教育研究中心,北京师范大学国际与比较教育研究院硕士研究生。

指向所有的儿童服务工作。^[3]由此,绿皮书在明确工作机制的同时还设定了儿童发展目标,从而使工作机制和儿童发展目标相辅相成。正如绿皮书的配套实施文件《每个儿童都重要:为了儿童而改变》(Every Child Matters: Change for Children)所言:“为了使所有儿童达到理想的发展目标,各相关机构必须围绕儿童和青少年的需要进行合作以提供整合式的服务。”^[4]

英国随后出台的《儿童法案》(Children Act 2004)和《儿童保育法案》(Childcare Act 2006)均重申了“整合服务”这一改革理念,并为进一步建立、健全政府职能,明确相关重要部门和相关责任人的职能和职责,实施整合服务所需的机构重组和跨部门合作机制提供法律支持。如《儿童法案》要求各地方当局任命一名儿童服务主管(Director of Children's Services, DCS)和一名儿童服务要员(a Lead Member for Children's Services, LM),统一负责当地儿童教育和社会服务的相关事宜。《儿童保育法案》明确指出,学前儿童服务应包括儿童早期教育和保育服务、与幼儿及其家长或准家长相关的社会服务、卫生保健服务、就业与培训服务、信息提供以及其他支持性服务;^[5]明确界定地方当局在建构合作关系和领导相关合作伙伴方面的职责,将地方当局、基础保育信托(Primary Care Trusts, PCTs)、地方战略健康局(Strategic Health Authorities, SHAs)、特别就业中心(Job Centre Plus, JCP)置于互惠职责中,旨在通过这些机构的通力合作实施整合式的学前儿童服务。^[6]

二、行政整合:聚焦学前儿童发展,全面协调政府决策

在中央层面,新工党政府执政之初就将儿童保育机构的管理职责从福利部门转移到当时的教育与就业部(Department for Education and Employment),从而将儿童保育和早期教育(3~4岁儿童教育)的行政管理职责由两个部门统一于教育部门,并设立两个下属部门分管儿童保育和早期教育事务,随后这两个部门合并为“儿童早期教育和保育

办公室”(Early Years and Childcare Unit)。2002年底,“儿童早期教育和保育办公室”与确保开端(Sure Start)^①计划合并,由“确保开端办公室”(Sure Start Unit)统一负责儿童早期教育、保育以及确保开端项目的相关事宜。2003年,教育与技能部(Department for Education and Skills, 先前的教育与就业部)设立儿童、青少年和家庭部长(Minister for Children, Young People and Families),负责除儿童保健外几乎所有的儿童服务事宜。至此,涉及学前儿童保育和教育的中央层面的行政整合基本完成:行政职责统一于教育部门,形成一个聚焦学前儿童发展的决策机构。之后,2007年6月,新上任的布朗政府将原有的教育与技能部一分为二,分别组成儿童、学校和家庭事务部(Department for Children, Schools and Families)与创新、大学和技能部(Department of Innovation, Universities and Skill)。儿童、学校和家庭事务部将在负责以往学前教育职能的基础上,从儿童实际需要出发,“制定有关儿童和青少年的政策,统筹政府各部门内关于青少年和家庭的措施”,^[7]积极推动儿童、学校和家庭相关政策的协调发展。正如该部门计划《儿童计划》(The Children's Plan: Building Brighter Futures)所言,它“将会更加关注家长在优质的、整合服务中的中心地位,会把家庭需求放在首位,而不去考虑传统的机构设置和专业结构……这一整合不但能够鼓励家长参与,而且能更好地应对每个儿童在学习、健康及幸福获得方面面临的挑战”。^[8]

在地方层面,受合作和治理理念的影响,英国地方当局的许多职能通过与私营部门、自愿团体或其他公共团体合作来履行,如教育行动区、健康行动区、儿童早期发展和照料的合作协调组织(Early Years Development and Childcare Partnerships)以及儿童信托(Children's Trust)等。近年来,地方当局在强调多方合作的同时,将同儿童服务相关的职能进行整合,并通过“建立一个强有力的管理、报告、统辖、合作和检查程序”^[9]来提高工作有效性,以确保儿童5大发展目标的达成。英格兰的地方教育行政机关为地方教育局(Local Educa-

① 确保开端(Sure Start)计划是英国政府在1998年发起的针对处境不利学前儿童的政府动议。该项目旨在为贫困地区处境不利儿童及其家庭提供全面、整合式服务,来消除儿童贫困和社会隔离,促进社会融合。

tion Authority, LEA), 负责包括学校、青少年服务、成人教育及5岁以下儿童的保育和早期教育开始管理儿童服务与家庭服务等原来属于社会服务(Social Service)方面的事务, 并设立儿童服务主管, 取代之前的教育局主管(Chief Education Officer)和社会福利局主管(Director of Social Services),^[9]统一负责包括教育、福利、保健在内的相关事务, 并积极推动跨部门合作。由此, 地方教育当局也开始逐渐被地方当局一词所代替。

三、多方合作: 相关部门职责明确, 同心协力联合工作

随着越来越多地赋予儿童早期发展在包括教育、就业、反贫困在内的经济、社会发展功能, 英国多个政府部门携手合作共同致力于为孩子们提供全方位的整体服务。由此, 在明确负责部门或牵头部门的基础上, 进一步明确相关部门的职责, 加强相关部门的合作成为英国全面整合学前儿童服务体系的一项重要举措。在中央层面, 儿童、学校和家庭事务部作为主要的教育行政部门就确保开端计划与就业及养老金事务部合作, 并同卫生部、财政部等其他部门合作来协调学前教育的相关政策。同时, 相关法律、法规和政策文本如《儿童法案》和《儿童保育法案》明确了地方当局在建构合作关系中的领导作用, 以及相关合作伙伴在共同促进儿童良好发展方面的各自职责, 将健康、就业等相关政府部门联合起来, 将公立机构、私营机构和志愿组织联系起来。

值得指出的是, 基于《儿童法案》对“相关部门合作”的规定, 英国各地方当局业已形成一套计划和实施儿童服务的整合机制——儿童信托, 即基于儿童的诚信伙伴关系, 从宏观战略、计划实施、员工团队建设等多个维度, 围绕儿童发展, 以跨部门协作的方式联合开展工作。具体来说, 儿童信托是地方上同儿童、青少年、家庭服务相关的机构和组织合作关系的具体体现, 亦即合作伙伴联合体。其法定成员主要包括地方战略健康局(SHAs)、基础保健信托(PCTs)、警察局(police authorities)、青少年犯罪组(youth offending teams), 连接合作伙伴关系(connexions partnerships)等, 所有法定成员均由地方当局领导。当前, 不少地区已经建立了儿

童信托委员会, 通过制定儿童和青少年计划(Children and Young People's Plan, CYPP), 明确当地儿童服务的战略目标和服务方向。^[11]作为其中的重要组成部分, 由相关领域专家和工作者的学前儿童服务团队, 在联合制定儿童早期服务计划的基础上, 为全面、优质的整合式学前儿童服务提供全面支持。儿童、家庭和儿童事务部出台的新的部门计划——《儿童计划》, 将儿童信托视为英国远景目标——建立最适于儿童成长的国家——的重要实施机制。

四、统整标准: 建立 EYFS, 多种标准归为统一标准

在中央和地方行政部门的整合工作初步完成的21世纪初, 英国仍存在多个涉及儿童早期保育和教育服务的国家标准, 如《0~3岁很重要》(Birth to Three Matters)、《8岁以下儿童日托和居家保姆国家标准》(National Standards for Under 8s Day Care and Childminding)、《基础阶段课程指导》(Curriculum Guidance for the Foundation Stage)。这些不同的标准应用于不同类型的具有不同服务目标和受众群体的托幼机构。其中《0~3岁很重要》和《基础阶段课程指导》分别为0~3岁儿童和3~5岁儿童提供课程指导和发展框架, 《8岁以下儿童日托和居家保姆国家标准》则针对不同类型的保育机构设立了14项国家标准。这无疑是保教分离时期的后遗症, 不仅有违于全面整合学前儿童服务体系的初衷, 而且有可能为保教分离的服务体系提供继续存在的可能, 使英国学前教育难以快速走向保教一体化的改革道路。

随着整合学前儿童保育和教育服务这一理念在政策和实践领域的逐步深入, “建立一个新的有关保育和教育服务的管理和质量机制, 支持0~5岁儿童服务整合的实施, 确保所有儿童都能获得同样的高质量经验, 而不考虑保育机构的类型”^[12]被提上议事日程。《儿童早期基础阶段》(the Early Years Foundation Stage, EYFS)随之出台, 并从2008年9月在英国全面实施。EYFS整合了《0~3岁很重要》、《8岁以下儿童日托和居家保姆国家标准》、《基础阶段课程指导》, 建立起0~5岁儿童学习、发展和保育的统一的政府框架。具体来说, 它通过设

定学习、发展和保育的统一标准,向所有的儿童,特别是处境不利的儿童提供平等的机会、创设合作机制、提高质量和确保一致性等,来实现政府绿皮书《每个儿童都重要》中所明确的儿童发展的5项指标。^[13]

在建立 EYFS,将以往的多种标准整合为的同时,英国托幼机构注册和督导改革也在大力推进。在《儿童保育法案》的基础上,英国政府制定了面向0~5岁儿童服务机构注册(Early Years Register)和督导工作(Inspection of Providers on the Early Years Register)的标准和执行准则,并将 EYFS 作为注册、督导和质量评价的重要参考。新的框架打破了对不同托幼机构注册和督导时的不同要求,开始以同样的注册和督导标准来审核、评价所有儿童早期保育和教育机构。英国托幼机构注册和督导的这一改革已于2008年9月同 EYFS 同时开始实施。也就是说,从2008年9月起,所有提供0~5岁儿童(从出生到第5个生日后的8月31日)早期教育和保育服务的托幼机构,已开始执行统一的注册标准,并由教育标准局(Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)依据统一的视察标准展开对学前儿童服务的全面督导。

五、未来展望:前景值得期待,机遇与挑战并存

通过全面整合学前儿童服务体系使学前教育走向保教一体化,符合世界学前教育改革和公共事业改革的趋势,是英国政府在新形势下的正确选择。但就当前英国整合学前儿童服务体系的工作现状来看,结构的变革、思想的转变仍处于进行之中,前景值得期待,挑战依然存在。

一方面,结构性变革有待进一步调整、磨合与完善。首先,新的结构性变革有待继续。例如,如何建立一套具有核心技能、知识体系的资格认证标准和培训体系,培训跨越儿童保育、教育、家庭服务的员工队伍,以改进现有的学前儿童工作团队并重构其与教师队伍的关系,将成为改革新的起点。其次,已完成的变革需要一段时间的调整和磨合。在中央层面,如何有效地做到政策整合,协调包括教育、就业、财政等多部门的利益和不同的目标侧重点,从而在幼儿、家庭和福利国家之间建立

一种融洽的关系,新建立的儿童、学校和家庭事务部任重道远。在地方层面,由地方当局领导的儿童信托将会继续探索和实践与各合作伙伴间最优的合作方式,使之逐步适用于整个儿童服务体系。第三,围绕各部门间和各伙伴间“联合工作”(joint-up working)的有效性正在受到关注。“联合工作”无疑使原有的服务体系变得更加复杂,正如有研究者对普遍的“合作”话语所产生的忧虑:“合作关系已成为我们这个时代最陈腐的概念之一,对它的使用如此的普遍和不加思索,以至它本身已经变得几乎没有任何意义。”^[14]因此,兼顾“合作”与“效率”的评价机制需要建构。

另一方面,发展理念、思维方式等亟需转变或重构。在学前儿童服务整合化的背后隐藏着发展理念、思维方式等涉及民族文化与传统的诸多问题,关系到政府职责定位、儿童发展目标等更为深层次的思考,挑战传统并“解放思想”需要假以时日。将儿童保育服务从福利部门转移到教育部门,并将其逐步纳入到整个儿童早期服务的框架中,所涉及的不是简单的部门职责的转变或其他结构性变革,而是关系到包括心态、价值观、文化传统在内的一系列理念转变。^[15]如果说最初的保教整合需要人们从“福利理性”转向“教育理性”,^[16]那么,学前儿童服务的进一步整合,则涉及对儿童教育内涵的全新解读、对终身教育理念的全面践行。特别是当学前儿童服务被赋予了包括政治、经济、社会发展在内的诸多价值诉求,关系到不同政府部门的目标达成时,整合式服务如何准确阐释教育本质是值得进一步思考的问题。另外,整合式服务也将涉及到更广泛的社会变革,包括国家福利制度、政府管理理念、社会发展理念等诸多方面,“涉及到将大部分的学前儿童服务从福利制度,即由自由选择、家庭责任和私人市场的新自由主义福利国家价值体系中,转入一种具有不同价值的教育制度中”,涉及到是否将当前有条件获得的学前教育转变为一种具有普及意义的基本权利,这也在一定程度上意味着将“一个有目标导向的、相对低成本的政策,转为一个普及性的高成本的政策”。^[17]

20世纪末期以前的英国学前儿童保育和教育分属于福利和教育部门管辖,呈现出多种模式、多种机构、多元化自由发展的服务格局,可以说,1997

年以来的英国工党政府致力于改变具有不同目标导向和受众群体的保教分离格局,已经和正在把“服务于儿童整体发展”作为政策制定的重要依据,开启了全面整合学前儿童服务体系的新时期。

参考文献:

- [1] Department for Education and Employment (1998). Meeting the Childcare Challenge (Green Paper). London: HMOS. <http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters>, 2009-12-20.
- [2] HM Treasury (2003). Every Child Matters (Green Paper). London: The Stationery Office. <http://www.everychildmatters.gov.uk>, 2008-09-20.
- [3] HM Treasury (2003). Every Child Matters (Green Paper). London: The Stationery Office. <http://www.everychildmatters.gov.uk>, 2008-09-20.
- [4] Department for Education and Skills (2004). Every Child Matters: Change for Children. Nottingham: Department for Education and Skills. <http://www.everychildmatters.gov.uk>, 2008-09-20.
- [5] UK Parliament (2006). Childcare Act 2006. <http://www.opsi.gov.uk>, 2008-08-20.
- [6] Department for Children Schools and Families (2008). Raising Standards- Improving Outcomes Statutory Guidance: Early Years Outcomes Duty Childcare Act 2006. Nottingham: Department for Children Schools and Families. <http://www.surestart.gov.uk>, 2008-12-10.
- [7] 胡乐乐编译. 布朗首相将英国教育部一分为二[J]. 基础教育参考, 2007 (9): 22.
- [8] Department for Children, Schools and Families (2007). The Children's Plan: Building Brighter Futures. London: The Stationery Office. <http://www.dfes.gov.uk>, 2008-08-20.
- [9] Department for Education and Skills (2005). Statutory Guidance on the Roles and Responsibilities of the Director of Children's Services and Lead Member for Children's Services. <http://publications.teachernet.gov.uk>, 2008-08-20.
- [10] 江芳盛, 钟宜兴. 各国教育行政制度比较[M]. 台北: 五南图书出版公司, 2006. 295, 288-289.
- [11] Department for Children, Schools and Families (2008). Children's Trusts: Statutory Guidance on Inter-agency Cooperation to Improve Well-being of Children, Young People and their Families. <http://publications.teachernet.gov.uk>, 2008-12-20.
- [12] Department for Education and Skills (2005). Childcare Bill Consultation. London: Department for Education and Skills.
- [13] Department for Education and Skills (2008). Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage. Nottingham: Department for Children, Schools and Families. www.everychildmatters.gov.uk
- [14] [英]戴维·威尔逊, 克里斯·盖姆著. 英国地方政府(第三版)[M]. 张勇等译. 北京: 北京大学出版社, 2009. 159.
- [15] Cohen B., Moss P., Petrie p. and Wallace J. (2004). A New Deal for Children? Re-forming Education and Care in England, Scotland and Sweden. Southampton: The Policy Press, 187.
- [16] Cohen B., Moss P., Petrie p. and Wallace J. (2004). A New Deal for Children? Re-forming Education and Care in England, Scotland and Sweden. Southampton: The Policy Press, 87.
- [17] Moss P. (2006). Farewell to Childcare? National Institute Economic Review, Vol. 195, No. 1, 79.

Integration of Child Education and Care in England

HUO Li-yan, QI Zheng-ke

Abstract Integration of early childhood services based on combining education and childcare is becoming one of the trends in pre-school education reform. In the international context, the United Kingdom has accelerated the development of early childhood education and care in the late 1990s, and initiated the integration of the services related to young children at the same time. This article focuses on the process of services integration for young children in England in terms of the legislative, administrative, regulative and other dimensions, and outlines the children-oriented integration services.

Key words England; Early childhood education; Integration services

本文责编 袁 丽