

英国普惠性学前教育政策及启示

赵明玉¹ 杨秀玉²

(1.扬州大学 教育科学学院,江苏 扬州 225002;

2.天津师范大学 教育科学学院,天津 300387)

[摘 要] 确保开端儿童中心是英国普惠性学前教育改革的代表性机构,其前身是工党执政时期由国家政府主导的确保开端地方性项目,之后演变成为由国家政府长期投资、地方政府负责运营的确保开端儿童中心。保守党与自民党两党联合执政后,确保儿童中心受到政府财政拨款削减的影响,在缩减开支的基础上开始探寻服务质量与成本效益的增长。英国确保开端儿童中心对全球普惠性学前教育的发展具有重要意义。其相关政策与发展历程给我们如下启示:普惠性学前教育要以弱势群体儿童及其家庭作为发展基点,并有赖于高素质的从业者及相关机构的紧密合作;普惠性学前教育需要长期多元化的评估以及相应的法律、法规配套改革。

[关键词] 英国;学前教育;普惠性;确保开端儿童中心

[中图分类号]G619.3/.7/516[文献标识码]A[文章编号]1006-7469(2014)08-0054-08

自2010年我国出台《关于当前发展学前教育的若干意见》以来,学前教育走向公益性、普惠性,成为我国学前教育发展中的一个重要里程碑,这既体现出我国当前国情发展的特点,同时也顺应了国际学前教育发展趋势。^[1]当前世界许多国家纷纷出台学前教育改革政策,建立、健全普惠性学前教育机构。英国的确保开端儿童中心正是在这样的国际背景下逐步发展并臻成熟的。

一、确保开端儿童中心的法定定义及其核心目标

确保开端儿童中心(Sure Start children's centre,下文简称“儿童中心”)是英国儿童早期教育服务机构,从母亲怀孕直到儿童入小学之前,儿童中心会提供多种多样的一站式服务:孕妇可以在此接受产前检查、健康咨询,婴幼儿可以在此交朋友,在游戏过

[基金项目] 江苏省教育科学“十二五”规划青年专项重点资助课题“发达国家处境不利儿童学前教育政策比较研究”(项目编号:JC-a/2011/01/04)。

[作者简介] 赵明玉(1979-),女,辽宁鞍山人,扬州大学教育科学学院讲师,教育学博士;杨秀玉(1973-),女,辽宁凌源人,天津师范大学教育科学学院副教授,教育学博士。

程中学习,家长可以在此获得健康、家庭事务方面的专家咨询建议,可以了解到技能培训与就业机会等信息,或者就只是来此喝一杯咖啡、聊聊天。除了儿童托管需要付费以外,儿童中心的大部分服务是免费的。如果儿童家庭处于低收入水平,家长还可以因照顾孩子的缘故获得工作税收抵免之类的额外帮助。目前,英国已有3 000余所儿童中心,儿童中心深受儿童和家长(特别是弱势群体家庭)的欢迎,同时也获得了社会各界的认可。

(一)确保开端儿童中心的法定定义

英国学前教育的发展一直面临着各种复杂社会问题的挑战,比如母语为非英语国家的移民大量涌入、就业困难、社会排斥、单亲家庭、少女怀孕、青少年滥用毒品、犯罪等。确保开端儿童中心就是致力于为每一个儿童,特别是弱势群体儿童,提供一个平等的开端,通过儿童中心这一平台帮助家长改善境遇,提高育儿理念与技能,从而减少儿童在生命开端的不平等。2013年,英国政府出台的《确保开端儿童中心法定指导方针》(*Sure Start children's centres statutory guidance*)中将确保开端儿童中心定义为具有如下特征的场所或团体:由地方政府管理、代为管理,或者是在地方政府管理之下,地方当局通过综合的方式加以考察以确保其地方政府区域内的早期儿童服务是有效的,通过提供定点服务、提供建议或者协助(儿童家庭)获得其他机构的服务,这种场所或团体能够使早期儿童服务变得更加有效,在这里为幼儿提供许多活动。^[2]

早期儿童服务的内容包括:儿童早期准备(早期教育与儿童保育)、地方政府针对幼儿、家长以及准家长的社会服务功能,针对幼儿、家长、准家长的健康服务,协助家长或准家长的培训、就业服务,为家长和准家长提供信息和建议方面的服务。^[3]

英国儿童中心的普惠性在于其所服务的对象不仅仅是婴幼儿,而且还惠及家长和准父母。儿童中心所提供的服务项目并非仅针对幼儿的看护、保健与教育,还包括为家长育儿服务,为儿童家长提供健康、就业、培训方面的服务和建议。儿童的早期经验对其成年后的成就与表现有着重大的影响。婴幼儿若因贫困等原因而无法接受到良好的早期教育和保健,那么他们成年之后很可能将继续复制父辈的贫困,或导致学业失败、更严重的疾病、犯罪等社会问题。因此,若要改善儿童早期经验就不能仅针对学前教育机构中的儿童,更要支持和协助儿童家长提升育儿理念、改善家庭境况,为儿童提供更适宜的成长环境。

(二)确保开端儿童中心的核心目标

《确保开端儿童中心法定指导方针》指出,各地方政府与相关机构可以根据本地区的特点对儿童中心所提供的服务进行调整或整合,但前提是必须遵守和实现以下核心目标:改善幼儿及其家庭的成就,在如下几方面最大程度上减少家庭之间、同辈群体间的不平等:儿童发展与入学准备;育儿理念与育儿技巧;儿童及家庭的健康和生活境遇。^[4]

根据英国教育部2012年对曾经接受确保开端项目服务的7岁儿童及其家庭的跟踪调查表明,确保开端儿童中心为弱势群体儿童提供了改善性的综合服务,并通过有助于缩小弱势群体与优势家庭儿童之间差距的方式,为最弱势儿童和家庭提供了帮

助和支持。那些曾经加入儿童中心的儿童在小学中表现出积极的态度,他们对学校生活进行了很好的准备,而且很乐于学习。儿童中心也受到家长们的极大欢迎,并成功惠及最贫困家庭。家长们开始有意识地创造有益于儿童学习的家庭环境,对生活的满足感也有所提升,大大减少了对儿童的严厉惩罚。研究结果显示,在父母最后一次与确保开端项目接触的时间之后,对父母的有益影响至少会持续两年时间。这种对父母教育的有益影响及更加积极的家庭学习环境,将会提高儿童成年后的成就。^[5]

二、确保开端儿童中心的政策演变及实践发展

(一)试点探索阶段:国家政府主导下的普惠性学前教育改革(1998-2006)

1997年,英国工党执政后将教育改革置于首要地位,出台了一系列教育改革政策以增加教育投入、改革精英模式教育体制、提高教育质量、促进教育公平。其中,确保开端项目就是期望通过政府提供高质量的教育公共服务以减少儿童人生开端的不平等,该项目曾被当时的英国首相托尼·布莱尔称为“新工党的最伟大成就之一”。1998年,由英国财政部出资,确保开端项目在全国启动,以英格兰为推行主体,苏格兰、威尔士、北爱尔兰的相关政策与之略有不同。1999-2002年,共支出5.4亿英镑,其中有4.52亿英镑用于英格兰建立250个确保开端地方项目,用于帮助贫困地区的15万名儿童。^[6]首批确保开端地方项目选择的试点区域全部为贫困地区,以致力于帮助这些区域的弱势群体儿童。教育部还提供了额外资金用于前期人员培训,共有2000名专业人员以及800位儿童中心领导者接受了培训。

英国政府最初承诺向确保开端项目提供10年资金,但是在实践过程中逐渐调整了思路,将原来的阶段性举措逐步转变成了一项长期政府计划,国家政府在坚持长期为该项目投资的基础上,开始将地方项目的管理权限下放给各地方政府,并逐渐由为贫困儿童提供帮助的地方性项目转变为向每一个家庭开放的确保开端儿童中心。2003年出台的《每个孩子都重要》(*Every Child Matters*, 2003)最终促成了这种转变,该政策提议将确保开端地方项目向确保开端儿童中心过渡,确保开端儿童中心将由地方政府来管理,而且将不仅仅在最弱势地区开设。2004年的英国综合财政审查中,财政大臣戈登·布朗(Gordon Brown)宣布,到2008年,政府将为2500所儿童中心提供资金。^[7]2005-2006年是确保儿童开端地方项目向儿童中心的过渡时期。截至2006年,英国教育部已经在确保开端地方项目与儿童中心及其相关项目方面支出21亿英镑。

(二)增量推广阶段:地方政府接管后的多元合作(2006-2010)

2006年4月,地方政府开始接管当地儿童中心的规划与运营工作,确保开端儿童中心的第二阶段由此开启。2006年9月,英国大约有1000所儿童中心,而按照英国政府此前的预期,2008年地方政府要负责将儿童中心的总数提高到2500所,后来该目标又被提升为到2010年建成3500所,实现每个社区一所儿童中心。2006-2008年,教育部将为此向地方政府拨款18亿英镑。^[8]从确保开端项目向儿童中心的转变,意味着最初仅为满足弱势地区需要和为弱势家庭服务所设计的各种支持性服务要进

一步调整为提供更加标准化和普及化的服务。地方政府一方面要接管第一阶段已有的儿童中心,另一方面要在四年的时间内在本地区内建立更多的儿童中心,因此面临巨大的压力和挑战。尽管在前期项目发展阶段中已经积累了一定的经验,但是在全国每一个社区中,育儿支持和家长服务等各个方面都缺乏经验和资源。儿童中心需要政府与多种机构、团体的紧密合作才能更好地运转。随着儿童中心数量的增加,越来越多处境不利儿童和普通家庭儿童都开始从中受益,其普惠性的意义与价值也越来越得以彰显。儿童中心的性质在很大程度上突破了学前保育的范畴,儿童及其家长的卫生保健、儿童家长的社会保障、就业培训都被纳入其中,儿童中心开始发展成为一种专门为儿童及家长提供综合服务的社会福利平台。在第二阶段,国家政府、地方政府以及各种公私立机构、志愿者团体等多个主体间的磨合与协调就成为儿童中心发展工作的关键。

地方政府负责向其所在地区的儿童中心分配资金,管理儿童中心项目,包括建立新的中心、直接经营现有中心,或者对其他公立、私立或者自由机构所经营的中心进行监管。由于儿童中心所提供的服务涉及范围广泛(家庭支持、公共健康、儿童保育、就业建议等),这使得儿童中心的管理者与工作人员必须以一种不同以往的工作方式与许多机构、团体进行合作。在第二阶段中,一些合作伙伴关系在儿童中心的基础上缓慢发展起来了,例如儿童中心通过与保健信托机构合作为儿童及家长提供健康服务,通过与就业服务中心合作为家长提供就业建议。这种多机构合作的工作方式开始发挥出比独立机构个体更大的能量造福于当地儿童及家庭。

(三)增效保质阶段:资金困境中追求高效益(2010年至今)

2010年,英国大选后的新一届政府由保守党与自由民主党联合执政,为缓解政府债务压力,政府提出2010-2011年将大幅压缩财政开支以削减赤字。尽管联合政府做出“不损害一线公共服务领域并增加就业机会”的保证,但仍然有多领域的公共服务遭到冲击,这其中也包括确保开端儿童中心。此时,儿童中心作为一种具有重要价值的社会服务已经受到英国社会的广泛认可,首相戴维·卡梅伦(David Cameron)也承诺将维护并继续加以建设。尽管政府发言人表示有足够的资金来维系现有的儿童中心,但是2011年的拨款比前一年降低了11%。^[9]此后,政府财政预期拨款计划也将逐年降低,2014-2015年度对比2010-2011年度将减少拨款近9亿英镑(详见表1)。地方政府既要面对本地区的学前教育需求,同时又迫于财政压力,因此陷入了极度艰难的窘境之中。

虽然国家与地方政府迫于社会各方压力一再承诺会持续儿童中心的运营,但是大量儿童中心关闭已经成为不争的事实。2011年初,英国BBC新闻多次报道:根据对儿童中心管理者的调查显示,英格兰的250所儿童中心将因政府削减拨款而面临倒闭,有2000所儿童中心将减少原有的服务项目。众多家长和学前教育工作者等相关人士向政府提出抗议和谴责。许多来自英格兰各地的妈妈和她们的宝宝选择在母亲节这一天来到唐宁街举行抗议活动,并向政府提交有5万人签名的请愿书,反对关停儿童中心。^[10]一些学前教育相关人士也提出,政府因财政问题而导致儿童中心关闭是

得不偿失,因为学前教育投资效益具有长效性,骤然关停儿童中心受到最大冲击的还是弱势群体儿童,由于缺乏良好的、及时的学前教育,他们将继续复制父辈的贫穷或不健康生活方式。据统计,2012年7月英国儿童中心数量为3 350所,自2010年4月已减少了281所。^[11]2013年5月20日,议员塞龙·霍奇森(Sharon Hodgson)在回答议会提问时提及儿童中心的数量为3 116所。^[12]由于政策与资金变化导致儿童中心也在不断地变化和发展,它们服务的方式以及它们所提供的服务也在随之变化和发展。各地方政府迫于各方压力正在寻找新的思路来帮助儿童中心自食其力,儿童中心也开始探寻具有成本效益和创造性的方式来保持其卓越服务品质。为避免各地方政府进一步大量关闭儿童中心以及为保障儿童中心的服务质量,英国政府加强了对儿童中心的评估与立法。英国各党派之间在儿童中心的发展问题上也存在很多争议。2010年3月,为了使那些对儿童早期教育和儿童中心感兴趣的国会议员能够建立起共识,各党派倡议成立了确保开端跨党派议员小组(All Party Parliamentary Group for Sure Start),该组织致力于促进儿童中心发展,推广和共享儿童中心的成功经验。

三、确保开端儿童中心对我国发展普惠性学前教育的启示

澳大利亚学者伊兰·凯茨(Ilan Katz)和凯利·华伦泰(Kylie Valentine)站在国际早期教育发展的高度对英国确保开端儿童中心做出如下评价:英国的确保开端项目是目前世界上最雄心勃勃的儿童早期干预项目之一,也是世界上第一个大规模的、由国家中央政府拨款资助的综合性社区原创项目。因此,确保开端项目的发展对于全球早期教育政策与实践都有着极为重要的意义。^[13]尽管是在英国的政治、经济、文化环境中建立并发展起来的,但确保开端项目向儿童中心的演变过程也突显出了一个世界早期教育发展所面临的关键问题——儿童早期干预将如何从一系列短期的、分散的试点项目转变为类似学校、医院的一整套社会保障性服务,其经验与教训对于尚在起步阶段的我国普惠性学前教育有着重要借鉴价值。

(一)弱势群体儿童及家庭作为发展普惠性学前教育的基点

早在1840年德国教育家福禄培尔创立的世界上第一所幼儿园就体现出普惠性特征。普惠性学前教育要面向的是最有需要的儿童及家庭。英国确保开端项目启动、儿童中心确立及发展过程为我们勾勒出普惠性学前教育发展的一种路径:从服务对

表1 2010-2015年英国政府向确保开端儿童中心的财政拨款及预期计划拨款

年度	拨款金额
2010-2011	24.83亿英镑
2011-2012	22.23亿英镑
2012-2013	20.74亿英镑
2013-2014	17.09亿英镑
2014-2015	16亿英镑

资料来源:All Party Parliamentary Sure Start Group. Best Practice for a Sure Start: The Way Forward for Children's Centres [R]. Designed and published by 4Children on behalf of the All Party Parliamentary Sure Start Group, 2013:11.

象的角度来看,第一阶段以关注最贫困地区的弱势儿童及家庭作为起点,第二阶段在儿童中心推广过程中向各地区弱势群体儿童及家庭提供服务,继而将这些服务扩展至普通家庭。从最初的地方性项目直至目前的3 000多所儿童中心,弱势群体儿童始终是儿童中心的工作重心。在2010年财政拨款削减后,英国政府更着重强调要确保弱势群体儿童的开端教育,特别是0~2岁儿童的教育。从服务内容来看,儿童中心并不只是儿童看护与托管机构,其宗旨是为了确保儿童起点的平等、开端的平等,提升和改善儿童未来成长与发展中的成就,向儿童提供各种早期教育服务,在尊重儿童家庭背景文化的基础上,帮助家长提升育儿知识技能,提供就业与培训咨询,戒除不良习惯等。可见,普惠性的学前教育机构不仅有利于儿童成长与发展,而且也惠及家长,它能够为期长的就业、生存提供时间上的保障,还可以利用机构平台缓解或引导性地解决社区中弱势群体家庭的实际困难。这种普惠性是以学前儿童教育为基点,进一步延伸和拓展而来的,这在一定程度上能够缓解社会矛盾。

(二)普惠性学前教育有赖于训练有素的专业人员与机构合作

普惠性学前教育机构因不同于普通学前教育的工作性质,因此必须要有知识渊博和性格沉稳的领导者、精通早期教育心理学的专业人员以及多种相关机构的通力合作。由于不仅要专注于学前儿童的保健与教育,而且更加强调如何更好地服务于弱势群体儿童与家庭,因此普惠性学前教育对师资与管理者的要求更严格、更全面。英国儿童中心的工作方式对于管理者来说是一种挑战,经营一个儿童中心需要广泛的技能,比如业务管理、财务管理以及管理多元化关系的技能。受过良好训练的高素质职员也是儿童中心获得成功的关键因素之一。他们不仅要精通专业知识与技能,更需要高度责任心、奉献精神、合作能力。弱势群体儿童及家庭所面临的通常是许多综合性问题,来自不同机构的人员通力合作能够使普惠性学前教育机构发挥出更大的能量。英国儿童中心在机构合作方面也为我们提供了一种实践参照模式:首先儿童中心主动采取各种策略去识别弱势群体家庭与社区,通过健康工作人员的前期接触来确认哪些家庭最需要帮助,然后进一步打破与这些难以沟通群体之间的壁垒与障碍。在这方面可以向国家或地方志愿者团体寻求帮助,他们在接触弱势群体家庭和获得其信任方面拥有专业经验。通过社区组织或志愿者组织来发展扩大有效服务范围,在儿童中心提供一种舒适的环境,为支持儿童发展提供服务。与此同时,教育部可以通过研讨会、网络等方式将优秀的实践案例与经验加以传播和推广。

(三)普惠性学前教育需要长期的、多元的效益质量评估

效益成本是学前教育改革项目启动后备受关注的问题,然而鉴于学前教育影响的长效性特点,对于学前教育投入的效益成本评估也是一个难题。英国儿童中心所产生的积极影响是显而易见的,但相对于十余年的巨额投入来说其成果仍是令英国政府失望的。根据英国教育标准局(Office for Standards in Education,简称Ofsted)的调查,仅有1/3的儿童中心服务获得“满意”的评价。如何将政府的每一分投入发挥出最大的效能,是英国儿童中心发展过程中始终在思考的问题,也是在财政缩减后政府及儿童中心管理者正在积极探索中的问题。儿童中心在第一阶段由于对服务成本缺乏

充分预估,曾一度出现资金管理混乱与投资风险问题。第二阶段以后儿童中心的预算与监管逐渐走向规范化、系统化。地方政府接管儿童中心后,在使用和分配国家资金、资源方面拥有很大的权力和灵活性。若要这种灵活性能够使资金发挥出更大价值,就必须对儿童中心所交付的服务、要实现的成果,以及成本效益进行科学的预算、评估和监管,增强其成本效益的透明度。在过去的十余年时间里,英国对于儿童中心的调查与评估从未间断过,其主要内容包括:儿童中心是如何运营的,提供哪些有效服务,服务的质量如何,对儿童及家长有何影响。这其中所反馈的问题将会在此后的儿童中心实践中逐渐得到调整 and 解决。参与调查和评估儿童中心的部门与机构也体现出多元化特点,如确保开端全国评估机构(National Evaluation of Sure Start,简称 NESS)、英国教育标准局、四儿童机构(4children)等。尽管对学前教育效果的长期不间断评估存在很大难度,但多种评估机构的参与无疑增加了测评结果的相对合理性。

(四)普惠性学前教育发展要跟进完善的配套法律法规

英国政府将儿童中心的经营管理权下放给地方政府的同时也加强了法律监管。儿童中心建设与发展的主要法律依据就是《2006年儿童保育法》(*The Childcare Act 2006*),这是英国为管理儿童保育事务的一项立法,该法案要求地方政府在其辖区范围内必须将儿童保育置于战略地位,并为此承担多种职责。2010年10月,英国政府为了进一步规范儿童中心的管理与工作,依据该法出台了《确保开端儿童中心法定指导方针》。2013年4月,教育部与健康部、工作保障部(Department for Work and Pensions)共同磋商后对该方针进行了修订。指导方针指出:地方政府必须拥有充足数量的儿童中心,来满足本地区儿童及家长(特别是那些最需要支持的家庭)的需要。儿童中心要为2~4岁儿童提供早期学习服务,支持最需要帮助的家庭,逐步确认本地区那些无法有效利用早期教育服务的家长和准父母,并鼓励他们来接受服务。^[14]指导方针中还明确规定了健康服务地方委员、就业服务中心(Jobcentre Plus)这些合作机构的职责与义务,以及地方政府与之合作的方式。在我国,普惠性学前教育改革尚处于初步探索阶段,除了及时、适时地推广地方性的成功实践经验以外,法制、规范的建设也是我国学前教育走向普惠性与公益性道路的一个重要且必要的保障。

[参考文献]

[1]中国国务院.关于当前发展学前教育的若干意见[EB/OL].http://www.gov.cn/jzwgk/2010-11/24/content_1752377.htm 2010-11-24.

[2][3][4][14] Department for Education. Sure Start children's centres statutory guidance[EB/OL]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273768/childrens_centre_stat_guidance_april_2013.pdf 2013-04.

[5]Department for Education. The impact of Sure Start Local Programmes on seven year olds and their families (Research Brief)[EB/OL].<http://www.ness.bbk.ac.uk/impact/documents/DFE-RB220.pdf>, 2012-01.

[6]Helen Roberts. What is Sure Start?[J]. Arch Dis Child 2000 82(6):435-437.

- [7] Daycare Trust. A New Era For Universal Childcare [R]. Leading the Vision Policy Paper, 2004 :1.
- [8] House of Commons Committee of Public Accounts. Sure Start Children's Centres (Thirty-eighth Report of Session 2006-07) [R]. London: The Stationery Office Limited, 2007 :3.
- [9] Hannah Richardson. Closure threat to "250 children's centres" [EB/OL]. <http://www.bbc.co.uk/news/education-12301690>, 2011-01-28.
- [10] Hannah Richardson. Mothers take Sure Start cuts fight to Downing Street [EB/OL]. <http://www.bbc.co.uk/news/education-12940355>, 2011-04-03.
- [11] 4Children. Sure Start Children's Centres Census 2012-Developments ,trends and analysis of Sure Start Children's Centres over the last year and the implications for the future [R]. 4Children, 2012 :5.
- [12] All Party Parliamentary Sure Start Group. Best Practice for a Sure Start: The Way Forward for Children's Centres [R]. Designed and published by 4Children on behalf of the All Party Parliamentary Sure Start Group, 2013 :8.
- [13] Ilan Katz ,Kylie Valentine. Lessons from the UK Sure Start Programme [R]. Social Policy Research Centre University of New South Wales ,Sydney, 2009 :44.

A Study on the Policies of the Universal Preschool Education in the UK and its Inspiration

ZHAO Mingyu¹ ,YANG Xiuyu²

(1.College of Educational Sciences ,Yangzhou University ,Yangzhou 225002 ,China ;

2.School of Educational Sciences ,Tianjin Normal University ,Tianjin 300387 ,China)

Abstract : The Sure Start Children's Centre is the representative institution of the universal preschool education reform in the UK. Its forerunner is Sure Start Local Program which was dominated by the government when the Labour Party came into power ,later evolved into the Sure Start Children's Centre which has been invested chronically by the national government ,and run by local authorities. It has been exploring the growth of service quality and cost-effectiveness when the government financial allocation was cut down after the collegiality of Conservative Party and the Liberal Democratic Party. It has significance for the development of universal preschool education around the world. Its policy and practice can provide us some reference that disadvantaged children and family must be placed at the base point ,highly qualified practitioners and closely related agencies' cooperation should be depended on ,long-term diversified evaluation should be established ,and coordinated reforms of matching legislations and regulations must be required.

Key Words : the UK ,preschool education ,universal ,Sure Start Children's Centre

[责任编辑 胡 义]