

# 英国现行学前教育督导制度的内容、特点 及其对我国的启示

江 夏

(南京师范大学 教育科学学院 江苏 南京 210097)

[摘 要] 学前教育督导工作在我国起步较晚,且有待完善,而英国学前教育督导植根于其历史悠久的教育督导制度,具有良好的发展基础。英国现行学前教育督导制度从割裂分散逐渐走向系统整合,其特点主要表现在:以儿童发展为核心的学前督导评估指标体系,以促进机构改进和发展为主的学前教育督导职能,借助市场竞争机制的学前教育督导运作模式。

[关键词] 英国;学前教育;教育督导

[中图分类号] G619.3/.7.561 [文献标识码] A [文章编号] 1006-7469(2014)05-0050-08

教育督导作为教育行政过程的主要部分,也是教育行政的重要功能,关系到整个教育行政体制的效能。<sup>[1]</sup>我国现行的教育督导制度自1986年才恢复重建,整个督导体系尚存在许多不完善的地方,而学前教育督导长期以来更是缺乏足够的关注。英国的教育督导制度历史悠久,在170多年的发展中积累了诸多有益的经验,植根于其上的学前教育督导制度也呈现出鲜明的特点,其中不乏值得借鉴之处。

## 一、从分散割裂走向系统整合的英国现行学前教育督导制度

学前教育督导制度和一国整体的教育督导制度之间有着密切的联系,同时也与其学前教育管理制度息息相关。虽然英国是世界上最早建立教育督导制度的国家之一,早在1839年就首次任命了两名女王督学(Her Majesty's Inspectors),并在长期发展

[基金项目] 2010年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“学前教育体制与机制改革研究”(项目编号:10JZD0035);江苏省教育科学“十二五”规划2011年度立项重大课题“江苏省农村学前教育公共服务体系建构的研究”(课题编号:A/2011/05);奕阳教育研究院2013年度青年学者学术研究小额资助项目(项目编号:SEI-QXZ-2013-016)。

[作者简介] 江夏(1986-),女,湖北十堰人,南京师范大学教育科学学院博士生。

中形成了涵盖多个领域的标准化、规范化、系统化的督导制度,但是由于直到20世纪中期,学前教育才真正成为英国政府决策关注的领域,<sup>[2]</sup>因此其学前教育督导制度的发展远远滞后于其整个的教育督导制度,并且在建立之初呈现出分散割裂的问题。

这种分散化,首先体现在没有建立全国性的学前教育督导体系。在2001年之前,英国学前教育主要由150个地方当局负责监管和督导,各地设置不同的标准,并采用不同的方式监管和督导。<sup>[3]</sup>虽然自1988年《教育改革法》(*Education Act 1988*)颁布之后,中央政府的教育领导权限不断增强,但由于学前教育没有受到应有的重视,在国家层面上缺乏对学前教育发展目标、计划、财政来源和监督体制等系统、清晰的组织与制度安排,因此也导致了中央和地方相关部门的职能权限不清,组织管理比较混乱。<sup>[4]</sup>分散化的另一方面,则表现在不同类型学前教育机构的督导和监管差异明显,特别是保育机构和教育机构之间的督导往往采用不同的标准,导致学前教育督导难以形成统一的体系。这主要是由于英国的学前教育机构类型多样,历史上就存在保教分离的传统,0-3岁的服务主要是由社会保障部门负责,而3-5岁的服务则由教育部门负责,导致保育和教育之间不能协调发展,部门之间的信息沟通不畅。

自布莱尔(Blair)执政开始,英国学前教育的管理制度发生了重要变化,其学前教育督导也从分散化逐步走向统一。

首先是将原本分散于各个地方当局的学前教育督导工作统一至专门的教育督导部门。2000年颁布的《儿童保育标准法案》(*The Care Standards Act 2000*)将儿童保育机构的监管以及督导职责从地方当局移交给教育标准局(*Office For Standards In Education*,简称Ofsted),这是一个非部委性质的政府部门(*non-ministerial government department*),专门负责进行监督、检查、评价和指导,但其领导者——女王总督学(*Her Majesty's Chief Inspectors*)却是副部级,他可以在任何时间直接向教育大臣提出职责范围内的活动事项的建议,<sup>[5]</sup>并可自行决定以合适的方式公开发表年度报告和其他报告,且任何人都不能更改其报告内容,从而使督导工作保持了相对的独立性。为了更好地负责全国的学前教育督导工作,2001年秋季成立了教育标准局早期阶段指导委员会(*Early Years Directorate*)。

其次是保育教育逐渐融合,各类型的保教机构被纳入统一的督导体系中。2000年时,保育和教育被统一划归为教育就业部(*Department for Education and Employment*)主管,随后颁布的《每个儿童都重要》(*Every Child Matters*)、《儿童法案》(*Child Act 2004*)、《儿童保育法案》(*Child Care Act 2006*)等法案文件均强调保教一体化的理念。2007年4月,教育标准局更名为教育、儿童服务和技能标准局(*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*,仍然简称Ofsted),新的机构整合了许多过去独立的督导机构的工作,包括过去的教育标准局、社会看护督导委员会(*Commission for Social Care Inspection*)、成人教育督导以及儿童和家庭法院顾问与支持服务中心(*Children and Family Court Advisory and Support Service*)的相关工作,主要负责管理各类学校、学院、教师培训、儿童保育、儿童社会照料、成人教育、继续教育

等,为形成统一的学前教育督导体系提供了组织保障。

除此之外,2008年英国政府发布了《早期奠基阶段》(*Early Years Foundation Stage*,简称EYFS),这一文件取代了过去的《0-3岁很重要》(*Birth to Three Matters*)、《基础阶段课程指南》(*Curriculum Guidance for the Foundation Stage*)以及《8岁以下儿童日托和看护国家标准》(*National Standards for Under 8s Day Care and Child Minding*);<sup>[6]</sup>为早期阶段不同机构的督导提供了一致的标准。自2008年9月起,所有的私立、志愿性、独立学校以及为0-5岁儿童提供服务的早期教育机构,不论其规模、类型和资金来源,都开始接受Ofsted早期阶段登记处的注册,<sup>[7]</sup>并使用一个统一的早期评估表来进行督导,以确保不论哪种学前教育机构都能以同样的方式来评估。<sup>[8]</sup>

至此,英国现行学前教育督导制度逐步与其教育督导制度保持一致,更加系统化、标准化、统一化。

## 二、英国现行学前教育督导制度的内容及特点

### (一)以儿童发展为核心的学前督导评估指标体系

教育、儿童服务和技能标准局遵循的首要价值就是将儿童和学习者置于首位。在学前教育督导中,督学始终贯彻这一核心价值,他们的角色并不是判断机构采用的首要教学方法是什么,而是评估机构在早期奠基阶段是否对儿童的福利、学习和发展要求等方面给予了足够的重视,关注儿童是否通过帮助达成了健康、安全、快乐和成就、做出积极的贡献以及获得经济上的福祉(well-being)这五个目标。除了达成这五个目标,从2008年9月开始,Ofsted在实际的督导中便开始根据早期奠基阶段框架(Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage)进行督导,它要求督导遵循的是四个不同但是却互补的主题:独一无二的儿童、积极的关系、有利的环境、学习和发展;<sup>[9]</sup>而这与之前的五个目标又是一致的。

从督导关注的重点中可以发现,儿童的发展始终被置于最为重要的位置,为了完成督导工作,督学往往要做出四个最主要的判断:机构对儿童在早期奠基阶段中需要的满足;领导和管理上的有效性;质量;早期奠基阶段儿童的发展结果,这四个都直接或间接地指向儿童的发展。在实际的督导中,督学将根据这四方面规定的具体指标进行评估(详见表1)。

### (二)以促进机构改进和发展为主的学前教育督导职能

英国的学前教育督导担负着两种职能,一方面发挥着评价、监督、反馈等作用,另一方面则十分强调通过督导来促进学前教育机构的改进和发展。这就要求督学不仅是要对机构的等级作出判断,还要指出机构需要改进的地方,并提出合理的建议,帮助和支持机构不断改善。因此Ofsted要求每一个督学都应当是学前教育领域的专家,并坚持最高的专业标准;<sup>[10]</sup>在督导中,督学要基于他们从实践中观察收集到的数据作出专业判断,以提供可以被家长、学习者和工作人员信任并使用的督导报告。<sup>[11]</sup>

为了服务于机构的改进,英国的督导采用的是自评与外部督导相结合的方式,以

表1 英国学前教育督导评估指标体系

评判内容	考核指标
机构对儿童在早期奠基阶段中需要的满足	全面考虑机构在多大程度上: 满足了所有幼儿的需要 为每一位幼儿提供了支持,没有被忽略的团体和个人 帮助幼儿在学习、发展方面取得最大可能的进步,提升了幼儿的福祉 与他人协作以确保早期保育与教育的优质 为改善而制定计划并具备有效的自我评价过程
机构在早期奠基阶段领导和管理上的有效性	在多大程度上你(和/或者机构的领导者与管理者): 努力改善以提供非常优质的早期保育与教育 为幼儿的成就而监控资源的提供与部署,确认并作出必要的改善 保护所有儿童,包括确认由成人照顾儿童或者无人看管儿童是否是适宜的做法 促进全纳教育以保证所有儿童的学习、发展和福祉需求被满足 积极与家长、保育者、其他保教提供者、服务人员和雇主协作,以促进儿童的早期保育与教育 保持早期奠基阶段所需的记录、政策及程序稳定,以确保所有儿童的需要被满足
机构在早期奠基阶段的质量	你以及任何的一个工作人员在多大程度上: 使用来自于观察和评估的信息,以确保所有的儿童获得最大程度的成就 支持儿童的学习 为幼儿的游戏和探索规划学习环境 为儿童个体规划 识别额外的学习和发展需要并提供帮助 将家长、照顾者、其他儿童学习与发展方面的管理部门和机构作为合作者 采取措施保障和促进儿童的福祉 促进儿童的健康和福祉,采取必要措施防止传染,并在幼儿生病时采取合适措施 教孩子保持安全 鼓励儿童养成良好学习习惯和行为,鼓励儿童重新认识自身的需要和他人的需要 确保室内和户外空间、家具、设施、玩具是适宜并安全的
早期奠基阶段儿童的发展结果	与起点相比,幼儿学习的质量以及达成早期学习目标方面的学习进展: 儿童在机构中感觉到是否安全,在多大程度上表现出机构对于他们自己和他人都是安全的 儿童在多大程度上知道并理解如何获得一种健康的生活方式 儿童在多大程度上能够承担责任,并在机构中以及更为广阔的社区中扮演角色 儿童的表现是否良好、是否会交朋友、是否会相互尊重 儿童发展他们未来在沟通、语言、数学、信息以及通信技术方面的技能的程度

资料来源:Are you ready for your inspection? A guide to inspections of provision on Ofsted's Child-care and Early Years Registers[EB/OL]. <http://www.ofsted.gov.uk/resources/are-you-ready-for-your-inspection-guide-inspections-of-provision-ofsted-childcare-and-early-years-r> 2012-05-31.



免外部督导造成机构的压力和焦虑情绪过大。一般在督导之前,学前教育机构会从Ofsted下载、填写自评表,并发送至Ofsted。为了保证督导工作的客观性,督学一般不会提前通知教育机构。在正式督导时,督学将首先与机构管理者讨论自我评估表,在此过程中,机构管理者可以与督导人员就自我评估表进行交流,并就一些问题进行必要的解释与沟通。在正式督导开始后,督学将观察幼儿和成人的行为表现,与工作人员以及儿童、家长交流,检查房舍和设施以确保它们是安全和适宜的,并且评估它们在促进儿童发展中的使用情况,如果有必要,还会检查相关记录。在督导结束时,督学将告诉被督导者自己的判断以及作出这些评价的原因,并指出哪些地方需要改进。

每一次督导结束之后,督学都将撰写一份简短报告。内容通常会包括等级、机构质量和效能以及儿童结果方面的简短概况、领导和管理有效性方面的概况、上一次督导至今的改进状况、改善机构质量需要完成的工作等等。而教育机构最终将获得一个评判等级,共分四个等级:优秀、良好、满意、不及格。获得优秀和良好的机构,至少在3年内将不会接受第二次督导。而获得满意的机构,只有当Ofsted收到投诉,才会在3年内开展第二次督导。不及格又被区分为两类:1)表现较差的机构,但此机构的质量可能可以在无需帮助和支持的情况下得到改善。对于此类机构,Ofsted将发出改善通知(notice to improve),提醒被督导者进行改进,而机构的注册者需要将采取行动的时间反馈给Ofsted。在6-12个月之内,督学将再次对此机构进行督导,如果仍然没有明显改善,才会采取进一步措施,例如取消注册资格。2)迫切需要关注的薄弱机构,这些机构的保教服务没有达到可接受的水平,如果没有督导部门和其他机构强有力的帮助和支持,这些机构的质量不太可能得到改善。由于这类机构可能连最基本的要求都达不到,甚至会对儿童造成风险,教育标准局会考虑取消其注册资格。<sup>[12]</sup>

由此可见,英国学前教育督导的重点并不局限在评定级别,更重要的工作是关注机构的不足以及为其提供合理的改进建议,关注其自前一次督导以来是否得到改进,最终促使其提高质量。

### (三)借助市场竞争机制的学前教育督导运作模式

英国是最早倡导新公共管理运动的国家之一,新公共管理理论主张在公共部门领域引入市场竞争机制,从而提高公共服务的质量和效率,这种浪潮也影响了英国的教育管理模式。在教育督导的运作方式上,英国尝试将具体的督导工作下放给中介性的机构,这些中介性的机构拥有大量的专兼职督学,通过竞标程序,中标的中介机构将与Ofsted签订合同,由督学完成具体的督导工作,并从教育标准局获得督导经费。

经过多年的运行,Ofsted已经通过这种方式和多家公司建立了良好的合作关系,近些年也开始将学前教育阶段的日常检查和注册督导等工作移交给中介性机构。Ofsted负责决定哪些学前教育机构需要接受督导以及何时开始督导,而竞标成功的中介性机构则安排督学执行督导工作,Ofsted会提供相应的督导手册和督导指南,监测整个督导工作,并在其网站公布最终的督导报告。据报道,2010年2月通过竞标,泰博教育集团(Tribal Group)获得了南方区域的合同,前景服务有限公司(Prospects Servic-

es)则承担北部以及中部地区的工作。<sup>[13]</sup>通过外包,Ofsted可以从具体的督导事务中脱离,着重负责全国督导工作的宏观管理,督导评估体系的制定等。<sup>[14]</sup>

### 三、英国现行学前教育督导制度对我国的启示

我国教育部颁布的《学前教育督导评估暂行办法》中,初步建立的学前教育督导评估指标体系,共有政府职责、经费投入、园所建设、队伍建设、规范管理、发展水平等6个一级指标及22个二级指标,总体体现了督政与督学相结合,并以督政为主的导向,主要是为了促进地方人民政府及相关部门切实履行发展学前教育的职责,全面实施学前教育三年行动计划,有效缓解入园难问题,满足适龄儿童入园需求,推进学前教育事业加快发展。虽然与过去相比,目前学前教育督导评估工作受到了更多的关注,但与英国的学前教育督导体系相比,我国学前教育督导还存在着许多问题。笔者认为英国的学前教育督导体系至少可以为我国提供以下几个方面的启示。

#### (一)在学前教育督导中确立以儿童发展为核心的基本价值取向

英国学前教育督导始终将儿童置于首位,无论是评估机构还是其工作人员,所有的评估指标都直接或间接指向儿童的发展。在我国,由于督政是学前教育督导工作的重点,因而督导评估更侧重于关注政府是否能够履行职责,机构是否能够提供相应的保教条件和内容。但是,目前督导中所关注的这些内容归根结底是为了促进儿童的发展,督导评估只是手段而不是目的,毛入园率、生均经费标准、公办教师编制比例等一系列指标只有指向儿童发展才能够真正实现其数字背后的意义。加之我国的学前教育督导通常是上级对下级的督导,下级政府在政绩考核的压力之下,很容易过度追求形式上的达标,将督导评估与儿童发展割裂开来,因此,儿童发展应该成为学前教育督导评估工作的基本价值取向,并在实际督导中贯彻。

#### (二)在坚持督政为主的同时,应注重发挥学前教育督导对机构的指导作用

从已颁布的《学前教育督导评估暂行办法》来看,目前我国学前教育督导评估的对象为地方人民政府,主要的工作是评估地方人民政府及相关部门在发展学前教育方面的职责履行情况以及学前教育整体的发展水平。在当前学前教育尚未被地方各级政府真正重视起来的现状之下,侧重于督政的职能是十分必要的,有利于保障政府对学前教育的投入和支持力度。然而,伴随着学前教育事业发展的逐步推进,对学前教育质量的关注将越来越显著,有必要在现阶段保留督政职能的同时适时扩大指导职能,逐渐将园所机构的保教质量作为督导的重要内容。在督导中应改变原有侧重于分类定级的评估方式,注重通过实地观察帮助园所发现问题,并帮助园所提高保教质量,最终使儿童受益。尤其是针对目前大量存在的质量未达标的幼儿园,简单化的关停并不现实,督导机构应提供相应的信息、依据和支持,帮助其达到合格标准,真正构建起广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。

#### (三)应提升学前教育督导的独立性和专业性

在我国,学前教育督导的开展受到整体的教育督导体系影响,独立性较差。教育督导部门与政府部门以及教育行政部门之间往往存在显性或隐性的隶属关系,导致具体的学前教育督导工作开展受到相关部门的牵制,难以有效施行,特别是督导机构对同一级别的政府难以真正实现监督职能。《国家中长期教育改革和规划纲要(2010-2020年)》中指出要探索建立相对独立的教育督导机构,独立行使督导职能,2012年颁布的《教育督导条例》中也赋予了督导机构查阅、复制财务账目和与督导事项有关的其他文件、资料的职权,这些措施有助于提升我国教育督导机构的独立性,但从英国学前教育督导的经验来看,最终只有打破体制上的障碍,提高整个教育督导机构的行政级别,赋予督导机构相应的行政权力,增强教育督导机构的独立性,减轻督导机构所面临的由行政权力带来的压迫感,才可能真正发挥学前教育督导的职能。

另外,英国学前教育督导工作的顺利开展得益于一支数量充足、结构合理、专业素质强、经验丰富的专业化督学队伍,我国的督学多数仍然是按照行政机关人事管理权限和程序办理,对于任职条件的规定比较模糊,仅有职称、实际工作年限、学历等笼统的规定,且在整个督学队伍中,来自学前教育专业背景的督学与中小学相比,数量不足。未来我国应注重考察督学的专业知识,增加学前教育督导人员的数量,加强督导人员的培训,定期对督学资格进行考核。

#### (四)应增强学前教育督导工作的透明度

英国学前教育督导所有的工作开展均是在相应的法律框架下执行,并接受公众的监督,最终的督导报告也会向公众公布,这使得整个督导工作的透明度大大增强,提高了督导工作的公信力。我国长期以来关于教育督导的专门性法规仅限于1991年颁布的《教育督导暂行规定》,严重滞后于教育事业的发展,新出台的《教育督导条例》在一定程度上能够为学前教育督导工作的开展提供相应的指导框架。《学前教育督导评估暂行办法》也提出要建立评估结果通报和公布制度,并结合年度监测结果,发布全国学前教育督导报告。未来我国应积极贯彻这一制度,使公众能够从督导结果中获知重要信息,并督促有关单位改进工作,为决策者提供可靠的依据。

#### [参考文献]

- [1] 孙绵涛. 教育行政学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2001. 309.
- [2] Peter Baldock, Janet Kay, Damien Fitzgerald. Understanding Early years policy[M]. London: SAGE Publications, 2009. 13.
- [3] Ofsted. Ten years for early years[EB/OL]. <http://www.ofsted.gov.uk/news/ten-years-for-early-years>, 2011-10-13.
- [4] 庞丽娟, 刘小蕊. 英国学前教育管理体制改革的政策及其立法[J]. 学前教育研究, 2008 (1): 32-35.
- [5] Education and Inspections Act 2006[EB/OL]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/40/contents>, 2012-06-03.

[6][9] Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage[EB/OL]. <http://www.foundation-years.org.uk> 2012-06-01.

[7][10] Ofsted. Conducting early years inspections [EB/OL]. <http://www.ofsted.gov.uk/resources/Conducting-early-years-inspections> 2012-06-02.

[8] Early Years Update looks at the proposed new Ofsted inspection framework[EB/OL]. <http://www.teachingexpertise.com/articles/early-years-getting-ready-for-ofsted-inspection-3341> 2012-06-02.

[11] Ofsted. Raising standards , improving lives:The Office for Standards in Education , Children s Services and Skills Strategic Plan 2011 2015[EB/OL]. <http://www.ofsted.gov.uk/resources/raising-standards-improving-lives-office-for-standards-education-childrens-services-and-skills-strat-0> ,2012-06-01.

[12] Ofsted. Are you ready for your inspection? A guide to inspections of provision on Ofsted s Child-care and Early Years Registers[EB/OL]. <http://www.ofsted.gov.uk/resources/are-you-ready-for-your-inspection-guide-inspections-of-provision-ofsted-s-childcare-and-early-years-r> 2012-05-31.

[13] Ofsted. Press release: Ofsted confirms appointment of early years inspection contractors[EB/OL]. <http://www.ofsted.gov.uk/news/ofsted-confirms-appointment-of-early-years-inspection-contractors> , 2012-06-08.

[14] Ofsted. Working with Early Years Inspection Service Providers[EB/OL]. <http://www.ofsted.gov.uk/resources/working-early-years-inspection-service-providers> 2012-06-08.

## The Contents and Characteristics of the Current Preschool Education Inspection System in Britain and its Inspiration

JIANG Xia

(School of Educational Sciences ,Nanjing Normal University ,Nanjing 210097 ,China)

**Abstract :** Inspection of preschool education in China has a late start and needs to be improved , while the preschool education inspection system in Britain rooted in the education inspection system which has a long history and has had a good foundation. The preschool education inspection system has been growing from fragment to integration in these years. Its characteristics are as follows: the inspection and evaluation index system focusing on children s development , promoting institutional improvement and development as main inspection function, introducing market competition mechanism into preschool education inspection operation model.

**Key Words :** Britain ;preschool education ;educational inspection

[责任编辑 刘 怡]