

世界学前教育质量监管体系的发展特点与趋势分析 及其对我国的启示*

钱雨**

(华东师范大学学前教育与特殊教育学院,上海 200062)

[摘要] 近年来许多国家都开始加强对学前教育质量的监控,如美国开展了“QRIS元评价项目”等质量评估与元评估研究;澳大利亚发布了以国家质量标准为核心的“学前教育国家质量框架”。国际学前教育质量监管体系的变革呈现了中央整合与地方分权管理结合、外部评价与内部评价结合、结果评价与过程评价结合等趋势。我国学前教育质量监管体制建设也应制定适宜的学前教育质量国家标准,关注过程性要素,通过评价工具的改进推动学前教育质量的全面提升。

[关键词] 教育质量;质量监管;学前教育

一、世界学前教育质量监管体系的发展特点

(一)充分发挥政府部门的监管职能

近年来,德国、墨西哥、美国、韩国、澳大利亚等许多国家都开始通过立法、颁布质量标准、成立质量监督机构等途径,加强政府对学前教育质量的监控。如墨西哥颁布了《学前教育义务法》,德国制定了《日托机构的教育质量标准》,韩国成立了专门的学前教育署,澳大利亚发布了“2012学前教育国家质量框架”,并成立了澳大利亚儿童教育与养护质量监督局。这些举措都将积极推动各国学前教育事业的健康、持续发展。

各国政府对学前教育的总投入也在持续增加。据OECD数据,澳大利亚2006年对学前教育的投入仅占GDP的0.1%,2007年已经增加到0.4%。^[1]为提高各机构参与评估的积极性,大部分国家的学前质量评级结果还直接影响政府对学前教育机构的财政支持额度。^[2]总之,中央和地方政府在各国学前教育管理中发挥了日益重要的质量监管职能。

(二)积极开展各类质量评价研究

世界各国近年来涌现了大量关于学前教育质量的评价与元评价研究。这些研究的评估对象非常广泛,从幼儿发展水平到学前课程质量,从学前机构等级到学前教育的社会产出等都受到了不同层面的关注。例如,美国国家儿童健康与人类发展研究院(NICHD)主导发起了“NICHD学前儿童养护和发展研究(NICHD Early Child Care Research)”,对1364名出生于1991年的幼儿进行了10余年的长期调查、追踪与评估。^[3]美国教育科学研究院(IES)发起了“学前课程评价研究”(PCER)、“早期儿童教

收稿日期 2012-7-1,作者修改返回日期 2012-9-2

* 本文系全国教育科学“十一五”规划2009年度教育部青年课题“学前教育机构管理政策研究”(编号:EFA090378)、教育部人文社会科学重大项目“学前教育体制机制改革研究”(编号:10JZD0035)子课题“学前教育质量评价机制研究”的阶段性研究成果

** 通讯作者:钱雨,E-mail:yqian@pie.ecnu.edu.cn

育评价——为什么、是什么和怎样做”等学前教育评价项目。^[4]2008—2011年,美国健康与人类服务部的儿童与家庭署发起了“学前教育质量评级体系元评估”项目(简称“QRIS元评估”),对美国26个地区的学前教育质量评级系统进行再评估,以了解QRS体系的实施效果。^[5]这些评价和元评价研究的丰硕成果既修整了美国国内学前教育从政策到实践的变革,也对国际学前教育的发展与研究产生了重大影响。

(三)通过资源整合提升学前教育质量

提升学前教育质量是预防学业失败、提升人力资本的重要举措。发达国家力求通过质量监管体系来整合各方面的资源,携手共同促进学前教育水平的提高。澳大利亚政府建设学前教育质量监管体系的目的就是“提升全国范围内早期教养的质量,并促进学前服务体系的连贯性与持续改进”。^[6]美国QRS学前教育质量评级系统的目的也是改善与提升学前教育质量,因此又被称为“学前教育质量评级与促进系统”(Quality Rating and Improvement System, QRIS)。^[7]

各国政府还通过财政刺激、专业支持、宣传影响等措施吸引和鼓励幼教机构参与评估,并且整合各种资源支持这些机构提升教育质量。例如美国“QRIS元评估”的数据显示,印第安纳州和宾夕法尼亚州的QRIS系统运行最为成功,参与机构数量、推行效果均受到瞩目。这两个州的许多幼教机构在接受调查时都认为QRIS评估给自己提供了重要的支持,促进机构以更系统、更有序的方式运行。

在幼教机构参加QRIS评估之前,政府会先提供关于质量评估细则与要求的专门培训,在评估结束后还会提供更为详细的反馈、解释与指导。QRIS专家会向幼教机构提供全方位的支持,如多媒体技术支持、专业发展机会、教工资格认证、津贴补助、学前教育专家以及婴幼儿心理健康专家介绍等。^[8]这种为幼教机构提供“一站式”资源整合的服务取得了良好的效果。

二、国际学前教育质量监管体系的变革趋势分析

(一)中央整合与地方监管相结合

当前不少国家的学前教育监管模式正呈现出一种“钟摆”现象。例如澳大利亚一度实行分权管理,由联邦和州各自进行学前教育质量监管。随着社会对学前教育质量的日益关注,澳大利亚学前教育质量监管体制发生了高度整合的变革。美国也一直实施分权管理学前教育的模式,由联邦政府、州和学区共同承担学前教育管理和督导责任。由于各地区的QRIS标准水平参差不齐,美国联邦政府开始忧虑如何提高全国学前教育的整体水平。于是,联邦政府组织了大量元评价,对民间质量评估研究进行审查,以实现地方与中央、多样性与规范性的辩证统一。

此外,瑞典等有着中央整合管理传统的国家则从上个世纪90年代初开始给予地方政府更大的质量监管自主性,成立了地区质量监管部门。由此可见,在尊重差异的地方分权管理与中央整合管理模式之间必须保持审慎的平衡。

(二)外部评价与内部评价相结合

与我国大陆地区以外部评价为主的教育质量监管体制不同,世界上不少国家和地区一直强调内部评价与外部评价相结合的模式。例如新西兰的“质量保障和学校监管系统”明确提出学校自我评价与外部评价相结合。^[9]香港在2007年的《学前教育学卷计划下的质素评核架构》中也采纳了三种层面的评价设计:自评——幼稚园与家长等自评;他评——本港质量保证视学评估;外评——外港地区的教育专家评估。

不少国际专业研究机构在质量评价与标准制定中也发挥了重要作用。如国际儿童教育协会发布了《全球指南评定量表——幼儿教育教育机构评估》(第三版,2011),建立了家庭—班级—社区三者的互动评价机制,将“家园互动评估”与“园社互动评估”有机结合。^[10]全美幼教协会(NAEYC)发布的《关于高质量幼教机构评价标准》也成为许多美国幼教机构申请资格认证的重要依据。可见,在不少

国家已经形成了一个由中央政府、地方政府、专业机构、大学学者、幼教机构以及家长等不同层次的评价主体共同组成的多元化、多主体、多维度的学前教育质量评估网络。

(三) 过程评价与结果评价相结合

早期教育机构质量包括了结构性、过程性和产出性质量三方面内容。美国国家教育评估中心的专家认为针对过程的教育质量评估尤为重要。^[11]通过对各国质量评估标准的分析,可以发现当前不少国家的质量评价标准均凸显了“过程”“关系”“个体”等关键词。如澳大利亚学前教育质量国家标准把“师幼关系”列为一类一级指标,认为师幼互动的质量决定了教育质量,好的师幼关系令儿童感到自信、愉悦,同时在二级指标中,强调教师应“和每个幼儿发展并保持尊重、平等的关系”,指出教师“和每个幼儿之间的互动都应是温暖、回应性的,应有助于建立信任感”等。^[12]

有研究者在对澳大利亚学前教育质量开展深度的个案研究之后,认为物质环境、师幼互动、课程与教学及家庭合作是决定学前教育质量的四大关键,动态的、过程性的教育要素应占评价内容的70-75%。^[13]可见,关注过程评价及评价指标中的过程性要素已经成为国际学前教育质量评价的重要发展趋势之一。

德、美、英等不少国家的评价标准除了对教育中的互动过程提出更高的要求外,也颁布了幼儿发展标准与学习指南,并且用具体、生动的词句对每条标准进行了描述性规定。可见质量评价不仅要涉及环境、人员配置等结构性要素,更要侧重于把握教育的过程性要素,并合理关注作为教育结果的产出性要素。

(四) 质化评价与量化评价相结合

西方学者高度重视评价理论与实践研究,研发了一系列科学的评估测量工具,有力推动了学前教育评价的科学化运动。在美国 QRIS 系统中,绝大多数正规的日托机构与中心都参加了当地的评估,印第安纳州和宾夕法尼亚州的参与率分别达到了81%和67%。在评估过程中,美国学者开发了许多著名的质量评估工具,如北卡罗来纳大学的哈姆斯和克里福德等设计的幼儿园评价量表(“E-CERS-R”)和皮阿塔等人开发的“幼儿园课堂教学观测工具”。这些评估量表已经得到了广泛的认可,并被澳大利亚、中国等几十个国家引进、修订和使用。

随着艾斯纳等教育评价学者对泰勒的“基于目标的评价模式”的批判,质的评价也受到了更多关注。澳大利亚的 E4Kids 项目就将多种研究方法有机结合,测量幼儿认知发展时借助于 WJ-III 认知发展量表;在评估儿童社会性发展时,则主要依据“公车故事”研究法;在评估教学质量时,则采用“幼儿园课堂教学观测工具”。^[14]正如“隐性课程”理论所指出的,影响教育的要素多种多样,学前教育机构中的文化、氛围、人际关系与互动质量等都会影响儿童的发展。对评价者而言,将质化评价与量化评价有机结合,有助于更加全面、细致地对学前教育机构质量做出科学的评判。

三、对我国的启示

(一) 我国建设学前教育质量监管体制的意义

首先,建设学前教育质量监管体制是我国社会经济发展的需要。学前教育的质量影响着基础教育的发展、国民素质的提升乃至综合国力的提高。科学的质量评价将为我国学前教育事业的发展提供事实依据和理论基础。美国高瞻(High/Scope)佩里研究计划表明,接受过佩里学前教育计划的儿童学业完成率高、就业率高、犯罪率低。为学前教育每投资1美元,可获得17.07美元的回报,其中4.17美元是对个体成长的回报,12.9美元是对社会公共事业的回报。^[15]可见优质学前教育的投资回报率高于任何一个教育阶段,而为建设高质量的学前教育体系,就必须建立学前教育质量监管体制。

其次,建设学前教育质量监管体制是我国学前教育事业发展的需要。我国的学前教育事业正以前所未有的速度生长。2010年全国教育事业统计公报显示,全国现有幼儿园15.04万所,比上年

增加 1.22 万所 ;在园幼儿 2976.67 万人 ,比上年增加 318.86 万人 ,此外还有大量收费高昂的早教机构。然而 ,在这种大发展背后 ,我们不能不清醒地认识到 ,当前我国各类学前教育机构的师资水平不齐 ,教学与管理质量混乱。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见(2010)》明确指出各级政府应把发展学前教育摆在更加重要的位置 ,各地区要“建立幼儿园保教质量评估监管体系”。可见 ,提高教育质量已成为当前我国学前教育事业发展与变革的迫切需求。

再次 ,建设学前教育质量监管体制是保障每个学前儿童公平发展的需要。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》提出 2020 年全面普及学前一年教育。然而 ,国际相关研究也发现 ,入园率快速上升可能导致学前教育整体质量下滑。^[16]这就意味着 ,在当前我国幼儿入园率持续上升的背景下 ,我国各级政府更应对学前教育质量担负起主要的监管责任。只有不断提高教育质量 ,才能真正达到教育公平 ,促进幼儿全面、持续健康发展。因此 ,在充分考虑现实需求的基础上 ,我国学前教育研究者与政策制定者应积极关注国际学前教育管理变革的趋势 ,吸纳国内外先进的学前教育质量评估理念与方法。

(二) 国际经验的启示

第一 ,应在强调过程性要素的基础上研制适合我国国情的学前教育质量国家标准框架。适宜的国家质量标准可以保证学前教育机构质量的最低水准 ,缩小教育的地域差异。但我国客观存在的东西部差异、城乡差异和文化差异 ,为制定全国学前教育质量标准带来了极大的挑战。当前 ,我国不少地方政府通过“示范园”评估等幼儿园评级活动开展质量评价 ,虽有其可取性 ,也取得了一定的成效 ,但评级标准普遍存在着重结果轻过程、重一致轻差异、重预设轻生成、重材料轻现场等流弊。例如《浙江省幼儿园等级评定标准》对环境、文本、结果等静态因子的考量超过了总内容的 70%。然而如表 1 所示 ,英美等国的学前教育质量评价标准除了关注静态要素外 ,更多地关注师幼关系、文化多样性、特殊需求等凸显过程性观念的评估维度 ,具体指标也非常细致和深入。

表 1 不同国家与地区的学前教育质量标准评价要素比较

标准 要素	美国密苏里州学前教育质量评级标准	澳大利亚学前教育国家质量标准	上海市幼儿园分等定级评分标准	浙江省幼儿园等级评定标准
	评价一级指标汇总			
结构性要素	环境	园舍环境	园舍设施	办园条件(含人员配备等)
	师幼比例	人员安排	人员条件	
	教师资格			
过程性要素	管理与领导	领导与管理	园务管理	园务管理
	健康与安全	健康与安全	卫生保健工作	安全卫生保健
	课程设置	课程与教学	保教工作	教育工作
	家庭、社区合作	家庭、社区合作	家长工作	家长和社区工作
	文化/语言多样性	师幼关系		
	对特殊儿童的照顾			
产出性要素	儿童发展			

随着西方教育评价的发展 ,教育评价模式正经历从社会本位向个人本位、从管理主义向人本主义转变的发展。在过程哲学的影响下 ,教育评价中的过程性思维也日益受到关注。如怀特海所说 :“现实世界是一个过程 ,该过程是现实实有生成的过程” ,教育“的‘存在’是由它的‘生成’构成的。这便是‘过程的原理’”。离开教育生成的过程 ,就不存在真实而具体的实在。^[17]从过程论视野来看 ,评价内容

的过程性、动态性、关系性、转变性、发展性等具有更为优先性的品格。所以,质量评估要淡化结构性要素,而强化过程性要素,并重视相应评估工具的开发。从表1的比较可以发现,我国的学前教育质量标准除了还应增加环境设置、师资水平等结构性要素,幼儿发展水平等产出性要素外,更要增加对领导与文化、健康与安全、课程与教学、师幼互动质量、家庭与社区参与等过程性要素的关注。评价标准的具体指标要重个性,即应更多地关注儿童与教师的情感、个性、创造和意义建构;重关系,即应更多地关注同伴关系、师幼关系、家园关系、幼儿园与社区关系;重过程,即应更多地关注儿童的一日生活,在真实的环境中评估课程与教学实践。总的来说,各级指标中的过程性要素应当占总评价内容的60%—70%左右。

第二,在实现评价主体多元化的同时,应设立专门的学前教育质量监管部门。根据斯塔弗毕姆的统计,当前至少有40多种不同的教育评价模式。根据研究者对当前数种主要教育评价模式^[1]的分析,可以发现我国当前的学前教育质量评价主要受到决策制定模式的影响,评价主体多为学前教育行政管理者、决策制定者等权威角色。在决策制定模式中,质量评估成为行政管理的主要手段,评价主体单一,呈现了从上至下的科层制特点。教师、家长与儿童等教育主体难以在评价过程中发挥积极的作用。

当前国际教育评价的发展趋势是重视评价主体多元化。许多国家的政府、学者和幼教机构在学前教育质量评价过程中有着良好的合作传统,评价时更关注评价者与被评价者之间的协商与沟通,重视各利益相关者的个体感受和体验。许多国家的学前教育质量评价结果都会通过网络等渠道及时向社会公布,帮助家长了解各幼教机构的水平,从而做出理性而明智的选择。

此外,我国政府还应成立专门的学前教育质量监管部门,以整合教育、医疗、财政、社会福利、研究团体等多个部门的资源。质量监管部门应当承担国家和地方学前教育质量标准的宣传、推广与实施职责,并与专业学术机构开展深入合作,提高幼儿园等幼教机构的自评能力,确保质量标准能够真正融入到教育实践中,对改善学前教育机构质量真正发挥积极的促进作用。

第三,应大力开发规范的学前教育质量评价工具。观察测量法经常被用于评价国外幼教机构的过程性质量,如前面提到的“幼儿园评价量表”(ECERS-R)。该量表自1980年问世以来,分别在1998年和2005年经过两次重大修订,改进了许多不适宜的项目,并开发了IERS-R(适用于0—2.5岁早教机构评估)、FCCERS-R(适用于家庭环境评估)等系列量表。目前为止,我国还没有开展过大规模的学前教育质量评价,同时也缺少严谨、科学的本土评估工具与量表。实践中,样本如何选择?评价工具是否科学、有效?评估结果如何解读?面临的理论与实践难题依然众多。一些地区的幼儿园质量评估可谓蜻蜓点水、走马观花,评价结果不具备足够的信度与效度。而西方学者则高度关注评估方法的科学性与评价标准的一致性,不仅仅采用测验、量表等量化工具,也积极开发各种深度访谈、近距离观察等质性工具。在评价伊始,评估者就深入开展研究设计,并统一评估标准。如美国的“NICHD学前儿童养护和发展研究”耗时10余年,300多位美国学者参与了该研究,仅研究设计就耗费了18个月的时间。澳大利亚E4Kids项目的评估者在研究开始之前首先会制定一系列的描述标准,由一些核心专家参与每个小团队的培训,以确保测试的信度和效度。适宜的学前教育质量评估方法必须具备可观察、可测量、易操作等特点。这也就意味着,我国各地区还需要积极开展调研与探索,努力提高评价者的观察能力、信息收集能力、数据分析和处理能力。

总之,只有不断完善学前教育的政府质量监管体系,全面提升学前教育质量,才能切实解决“入园难”“入优质幼儿园更难”的社会现象,促进教育公平与社会和谐发展。

参考文献:

- [1] Starting Strong II: Early Childhood Education and Care [A]. OECD. ,2006:267.

- [2]Wangmann, J.. Towards integration and quality assurance in children's services [M]. Melbourne: Australian Institute of Family Studies,1995.
- [3]The NICHD Early Child Care Research Network. Child Care and Child Development[M]. NY: Guilford Press,2005.
- [4]钱雨.美国学前教育课程评价研究项目的背景、内容、实施及启示[J].学前教育研究,2011,(7).
- [5][8] http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/cc/childcare_quality/childcare_quality_overview.html , 2012-3-1.
- [6][12]http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy_Agenda/Quality/Pages/home.aspx , 2012-1-30.
- [7]Zellman,G. & Perlman,M.. Child-care Quality Rating and Improvement Systems in 5 Pioneer States : Implementation Issues and Lessons Learned[M]. Santa Monica , CA : RAND Corporation,2008.
- [9]Fubuki Sakura. School monitoring and quality assurance in the New Zealand school system[J]. Educational Research for Policy and Practice, 2007, (6): 229-234.
- [10]<http://www.acei.org/global-resources/global-guidelines.html>,2012-6-19.
- [11]Snyder, Thomas D. Dillow, Sally A.. Digest of Education Statistics(2010)[EB/OL].National Center for Education Statistics,2011.
- [13]Karin Ishimine.Quality in early childhood education and care: a case study of disadvantage [J].The Australian Educational Researcher, 2011, 38(3):257-274.
- [14]<http://www.e4kids.org.au/news/researchbulletin-e4kids.html>,2012-1-24.
- [15]Nores, M., & Barnett, S.. Benefits of early childhood interventions across the world: Investing in the very young[J]. Economics of Education Review, 2010,29:271-282.
- [16]Yoshikawa, H., McCartney, K, Myers, R., Bub, K., Lugo-Gil, J., Ramos, M., & Knaul, F.. Preschool education in Mexico: Expansion, Quality Improvement, and Curricular Reform [M]. Florence, Italy: UNICEF Working Paper,2007.
- [17][英]怀德海.过程与实在[M].周邦宪译.贵阳:贵州人民出版社,2006:29-31.
- [18]田中耕治.教育评价[M].北京:北京师范大学出版社,2011:53-68.

Comparative Study of International Early Education Quality Monitoring Systems

Qian Yu

(College of Early Education and Special Education, East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: There has been a trend to strengthen the monitoring of early childhood education quality. There emerged a series of quality assessment studies like QRS Assessment Project in USA. On 1 January 2012, the Australian National Quality Framework and Australian Children's Education and Care Quality Authority have been established. The trends of international quality monitoring systems have important enlightenments to China.

Key words: education quality, quality monitoring system, early childhood education