

# 部分发达国家幼儿照看和教育体制及其新政策概述\*

和建花\*\*

(全国妇联妇女研究所政策法规研究室, 北京 100730)

**[摘要]** 随着社会观念的变革与经济的发展, 法国、英国、德国、美国、澳大利亚等发达国家日益重视本国的幼儿教育, 不仅免费的公立教育向3岁以下幼儿延伸, 而且政府加大了对托幼机构的财政投入, 以期促进社会公平、性别平等与国家人力资源的储备。这对我国幼教事业改革有着重要启示, 我国政府应加强对幼教师体的宏观调控与财政支持。

**[关键词]** 幼儿照看和教育体制; 欧美国家幼教政策; 幼儿教育世界发展趋势

国际上, 虽然大多数国家使用“学前教育”这一概念来统指所有接受义务教育之前的幼儿照看(照料)与教育阶段, 但有的国家例外, 如法国, 由于其自身比较特殊的学前教育体制包含了具有学校教育性质的“幼儿学校”(“幼儿园”), 所以用“学前教育”的概念并不适宜, 因此通常使用的概念是“照看方式”或“接收方式”。<sup>[1]</sup>另外也有的国家惯常使用“幼儿保育”和“幼儿教育”的概念, 如日本。<sup>[2]</sup>本文使用的“幼儿照看和教育体制”概念, 既包括幼儿照看体制, 也包括学前教育体制。欧美各国由于其历史、文化、经济、社会情况的不同, 以及各国政府对家庭和教育所采取的政策不同, 其幼儿照看和教育体制有很大的差异。

## 一、欧美幼儿照看和教育体制类型

### (一) 欧美幼儿照看和教育体制分类法之一

在欧美, 相当一部分幼儿被他们的父母, 其中主要是母亲照看。除了这一主要的照看方式, 我们可以根据对幼儿实施照看和教育的成人是否受到培训, 以及对儿童是侧重保育还是教育两个方面, 将那些非父母照看的方式分为两大类, 即: 照看体制和学前体制。

照看体制主要包括国家承认的母职助理; 在家庭托儿所工作的母职助理和没有向国家申告的保姆以及由一个亲属照看等情况。儿童照看可能在家

里雇佣一个保姆、一个年轻女孩或一个亲属进行, 也可能在家庭以外, 在看管幼儿的人的家里实行。

学前体制在很多欧洲国家得到了发展, 如法国、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、希腊、西班牙等, 包括公立和私立的幼儿接收机构, 可再细分为托儿所(由城市或企业举办的集体托儿所、父母办的托儿所、家庭办的托儿所等)、幼儿学校(或幼儿园)以及短时间内接收幼儿的机构(如游乐—照看中心、幼儿游乐中心、幼儿花园等)。

### (二) 欧美幼儿照看和教育体制分类法之二

根据1995年欧盟的分类法, 国际上, 尤其是欧洲的学前机构可以分为3大类: 一是保姆/娱乐中心/托儿所。这样的机构在所有欧洲国家和美国都存在, 接收从3个月到6岁的幼儿。一是属于学校教育制度中的一部分的机构。面向3岁或4岁幼儿的教育机构存在于所有欧洲国家。法国和比利时是欧洲惟一从2岁开始就接收幼儿进入学校体制的国家。<sup>[3]</sup>二是目的在于对幼儿进行教育但独立于学校教育制度的机构, 存在于丹麦、德国、西班牙和葡萄牙等国。后两者的从业人员需要获得与教育相关的学位。

### (三) 欧美幼儿照看和教育体制分类法之三

除了以上的分类法, 还可以根据儿童年龄, 划分出3岁以下和3岁以上两种幼儿照看和教育体制。

#### 1. 欧美3岁以下幼儿的照看和教育体制。

收稿日期: 2007-4-9

\* 本文系全国妇联妇女研究所立项课题“托幼机构体制改革对妇女就业的影响”的阶段性成果, 此课题同时获得中华人民共和国人事部“2006年度留学人员科技活动择优项目资助经费”资助

\*\* 通讯作者: 和建花, 全国妇联妇女研究所政策法规室助理研究员, 法国巴黎第十大学教育学博士, E-mail: hej\_fr@126.com

在所有欧洲国家(除丹麦以外),大多数3岁以下幼儿以私人方式被照看。<sup>[4]</sup>其中以(外)祖母照看者最多;其次是寄放在有资格者的家庭中或在幼儿家中雇保姆照看,如在西班牙、意大利和希腊,主要是在家中雇保姆照看。与此相比,私立托儿所仅占很小的比例。

此外,还有国家财政支持的幼儿照看与教育机构,如集体托儿所以及法国、比利时和葡萄牙的家庭托儿所。<sup>[5]</sup>在丹麦,这种由国家支持的幼儿照看机构很发达,约50%的3岁以下幼儿被接收在这些机构里。不过,丹麦也在大力发展混合3岁以下和以上幼儿的照看中心。

而在其他国家(如德国、西班牙、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、英国、俄罗斯、美国),这种公共机构的接收率非常低,仅有2%到6%的3岁以下幼儿有机会被接收到这些机构。

在法国和比利时,很多2岁(法国)和1岁半到3岁(比利时)的幼儿入幼儿园,但大部分幼儿还是在托儿所,直到3岁以上再进幼儿园或幼儿花园。法国的托儿所已经有了很大发展,从1982年开始,由于政府和民间团体的努力,托儿所的容量以每年5%的速度在递增,但还远不能满足需要。<sup>[6]</sup>

## 2. 欧美3岁以上幼儿的照看和教育体制。

美国5岁以下的幼儿很少上幼儿园,主要的照看方式有:亲属照看(40%)、父母照看(21%)、托儿所(31%)、家庭托儿所(14%)、在幼儿家中雇人照看(4%)。9%的幼儿借助多种照看方式。

在丹麦、比利时和意大利,80%以上的3岁幼儿机会在幼儿园、托儿所或幼儿花园度过2到3年的时间。在法国,从1990年开始,几乎所有3到5岁的幼儿都上幼儿学校(99%的3岁儿,100%的4~5岁儿)。<sup>[7]</sup>相反,在荷兰、德国、希腊和意大利,3岁幼儿的入园率小得多,只有60%左右。

美国和欧洲的差距相当大的原因在于美国没有一套包含父母休假制度在内的家庭政策体系。另一方面,欧洲国家在国家给予幼儿照看财政支持方面比美国做得好。然而,也必须指出,在父母的亲职假方面,欧洲各国之间在时间长短和形式上有很大的差别,有的国家如爱尔兰、卢森堡、英国甚至没有亲职假。

由上可见,欧美国家的幼儿照看和教育体制既有共性,也有个性。在除了丹麦以外的所有欧洲国家,大多数3岁以下幼儿以私人方式被照看,而丹麦对幼小儿童的公共托幼服务非常健全且优质。在欧洲,国家财政拨款的机构同样满足着部分家庭的需

求,较为突出的是法国、比利时和葡萄牙。学前教育体制在很多欧洲国家得到了长足发展,不过差异也较大。法国几乎所有3到5岁的幼儿都在幼儿学校接受免费教育。在丹麦、比利时和意大利,这一比例达80%以上,但在荷兰、德国、希腊和意大利,3岁幼儿的入园率只有60%左右。美国的发展比欧洲相对更差一些,5岁以上的幼儿才有机会接受正式的公共教育。

## 二、五个发达国家幼儿照看和教育体制政策新动向

### (一) 幼儿照看和教育体制与家庭政策

政府关于幼儿照看和教育的政策与其所采取的家庭政策和就业政策密切相关。从前被看作属于私领域范畴的家庭问题,特别是幼儿的照看和教育问题,已被一些发达国家政府作为公领域问题加以关注和干预。<sup>[8]</sup>综合分析各国家庭政策的目的和出发点,其背景主要源于以下三个方面的因素:一是由于社会经济的发展需要劳动力资源;二是出于人口学上的考虑,即提高生育率以满足人口增长的需要;三是当前社会认识和观念变革的结果,如社会公正和社会公平的思想,特别是性别平等观念的日益深入人心,对早期教育于人的发展价值的认识,以及对可持续性发展和未来人力资源重要性的认识日益深入等。涉及到儿童的家庭政策主要包括家庭育儿补贴的发放、公共育儿服务设施的强化、亲职假的提供等。在大多数情况下,家庭政策的改变,必然包括对托幼机构政策的调整。

在幼儿照看和教育问题上,争论的焦点主要集中于政府是否应把幼儿照看和教育当作自己的责任,还是可以把育儿责任推卸给家庭和市场。欧美一些国家的政府十分重视前者,另一些国家则倾向于后者。安南·塞尔夫(Alan Saroff)对世界经济合作发展组织(OECD)的23个国家的家庭福利数据和女性劳动的数据进行了对比研究,然后将它们分成为4组:第一组是以芬兰、瑞典、丹麦、挪威为代表的社会民主主义福利国家。其家庭福利指标高,女性就业率也高,育儿工作由国家承担,采用的是女性完全雇用的政策。第二组是以美国、英国、新西兰、加拿大、澳大利亚为代表的自由主义福利国家。其女性就业率较高,但家庭福利政策并不完善,国家把育儿的责任推卸给家庭和市场。第三组是以法国、比利时、奥地利、荷兰、卢森堡、德国为代表的国家。其女性的就业率低,但家庭福利指标高,政府的政策围绕着女性承担家务和育儿的家庭责任而制

定,并不保护女性就业。第四组是以冰岛、爱尔兰、葡萄牙、意大利、希腊、西班牙、瑞士、日本为代表的国家。其家庭福利指标低,女性就业率也低。

根据这一研究结果,除去北欧四国,其他国家家庭政策的出发点和侧重点并不在于解放妇女的劳动力和保护妇女就业。因此,政府对公共托幼机构的责任无法完全实现,育儿的责任更多地留给了家庭和市场。然而,政府对家庭的态度及其家庭政策是会随着时代和社会的变革而改变的。综合来看,欧洲各国最初的家庭政策主要有三个目的:为了促进后代的繁衍;为了保证家庭与家庭之间在某种程度上的平等;为了保证建立在婚姻制度之上的家庭模式的稳定。其后,随着社会的发展,这样的目标定位产生了一些变化。目前欧洲各国尽管在家庭政策内容上各不相同,但其目的大致相似,即:允许家庭拥有他们所想要的儿童的数量;促进儿童发展;支持妇女参与职业活动;参与有孩子家庭的反贫困斗争;推动男女平等。可见家庭政策的内涵反映着时代的脉搏。

## (二) 五个发达国家幼儿照看和教育体制政策新动向

当前,一些发达国家的政府已经改变他们以往采取的对家庭和幼儿照看及教育的态度,开始更积极地承担起国家对幼儿照看及教育的责任。法国政府在这方面的态度较为明确,公开宣称幼儿照看问题是政府家庭政策中一个十分重要的内容,国家在此问题上承担着十分重要的责任。英国、澳大利亚和美国近年来在不同程度和范围之内也开始充实政府对公共托幼机构的财政投入,增设托幼机构的数量,增强其接收幼儿的能力。在政府的政策主要“围绕女性承担家务和育儿的家庭责任”而制定,其公共托幼机构因而不发达的德国,也开始改变以往的做法,把解决幼儿照看及教育问题作为政府政策的重要部分提了出来。不论这些政策出台的背景如何,都反映了一定的世界性趋势。下面将分别介绍这些国家最新的幼儿照看和教育政策动向。

### 1. 法国幼儿照看和教育体制新动向。

学前教育在法国被作为初等教育的准备阶段而受到国家的重视,并与初等教育同属一个系统。法国有十分先进的、针对3~6岁幼儿的免费教育机构,即幼儿学校。据2001年1月的统计,法国有约450万6岁以下的幼儿,其中230万为3岁以下的幼儿。由于几乎所有3~6岁年龄段的幼儿都在接受学前教育,因此,法国实际需要解决的儿童照看问题

只涉及到0~3岁的乳婴幼儿。

在法国,约1百万3岁以下幼儿(占43.5%)被他们的父母,主要是母亲照看,可以得到国家的补贴;约有25万2~3岁幼儿(占11%)在免费的幼儿园被照看;约25万幼儿(占11%)在集体托儿所或家庭托儿所;约50万幼儿(占22%)被国家认可的“母职助理”带到助理家里照看,或在家里雇佣保姆照看,这两种照看方式也可以得到国家的补贴;约有30万幼儿(占13%)求助于国家不承认的照看方式(如邻里之间或家庭之间的互助、雇黑工照看等),因而无法享受国家的育儿津贴。

从当前法国的形势来看,主要是以下三方面的因素导致了对3岁以下婴幼儿的照看体制进行改革与扩充:儿童出生率的增高;妇女就业率的增加;父母对家庭外的照看方式的偏好和需求。现在,家庭对不同照看方法的选择发生了一些变化。长期以来,由祖父母辈照看幼儿曾经是父母最喜爱的方式。然而,现在的父母首选的方式是由集体托幼机构或国家认可的“母职助理”照看。有调查表明,43%的父母实际上所借助的儿童照看方式并不是他们最想要的,如21%的父母认为让就业父母最满意的儿童照看方式是集体托幼机构,但事实上只有13%的父母得到了这种机会;10%的父母认为最令人满意的照看方式是在家里雇佣一个保姆,但实际上只有3%的父母能够采用这种方式。与此相对应,14%的父母不得不求助于国家不承认的照看方式,但只有2%的人认为这种方式令人满意。

近几年来,法国政府已经采取了一些重要措施,如建立公共照看幼儿机构发展专项基金以扩大托儿所的接收能力,采取实际措施鼓励企业特别是贸易和运输业建立企业托儿所等。2004年开始执行“托儿所计划”,增设2万个托儿所,公司企业赞助0~3岁托儿所将获得免税优惠。另外,从2006年始,出生第三个孩子的家庭,可选择一个月补助金额度较高(每月750欧元),但缩短至一年的父母假期,这样父母可以兼顾家庭又不失去工作。然而,要真正满足法国妇女和家庭的实际需要,还需要不断完善家庭政策体系,使其更加全面、细致和统一。

### 2. 英国幼儿照看和教育体制新动向。

长期以来,英国没有形成统一规范的幼儿照看体系,各地差异性大,导致学龄前儿童接受保育和教育的比例要比欧洲许多国家低。<sup>[9]</sup>近年来,随着贫困家庭的增加、犯罪率的上升、儿童学业成就低于可比国家水平,英国政府开始改变沿袭多年的政策,将普

及幼儿教育当做政府的一项重要政策,提出对3岁以上幼儿提供免费教育,并加大对幼儿照看机构的投资力度,具体措施包括:鼓励公立机构、私立机构及志愿者组织携手合作,共同推进3~4岁儿童护理服务质量的提高,促进免费半日托儿服务的提供;引入抵税政策,即家庭或企业在儿童护理方面的支出可以抵税;对3~5岁的儿童开始实施基础阶段教育;通过“确保开端”计划(Sure Start),在最贫困的地区资助有孩子的家庭,资助期自怀孕至儿童年满4岁止;更加重视0~3岁幼儿的发展,提出“0-3岁关键”计划(Birth to Three Matters);强化对教职员工的培训,提高他们的素质,等等。至1998年9月,英国已经提前实现了普及4岁幼儿入园的计划。其后,政府将该计划扩充,向下延伸到了3岁幼儿。<sup>[13]</sup>

此外,英国政府提出的10年战略基本原则也显示出政府对幼儿照看和教育的态度。这些基本原则包括:每个儿童都应该拥有一个良好的人生开端;在当今时代,家长尤其是母亲们,可以在照顾孩子之余工作,并在事业上取得成就;为了平衡工作和家庭生活,家庭成员需要做出许多选择,而选择权应该握在他们自己手中;当地的服务应取决于家长的需要;服务质量要保证上乘,但价格是家长负担得起的。

### 3.德国幼儿照看和教育体制新动向。

迄今为止,德国实行的家庭促进政策既没有能够提高出生率,也没有能够使父母重返劳动力市场,以改善目前劳动力资源缺乏的状况。<sup>[11]</sup>自1964年以来,德国每年的新生儿数量从140万降低到了今天的70万。目前,新生儿的出生率已经降到世界最低,<sup>[12]</sup>而专业劳动力的缺乏日趋严重,特别是具有高职业技术的女性。这使德国自2003年始成立了“家庭政策联盟”,以便政府和经济界齐心协力创造有利于家庭的工作环境。但现实情况不容乐观,目前3岁以下的德国儿童只有4%能进托儿所,幼儿园只有三分之一为全日制,加之入托和入园费很高,很多家庭无法支付,一些职业妇女不得不回家自己看管孩子。具体来说,德国目前需要优先解决120万3岁以下幼儿的照看问题,政府将在幼儿园设施、资金和开放时间等多个方面努力。同时德国也在引进与收入有关的父母补助金制度,并在探讨尽快使年轻父母重新回到工作岗位的方法。如2006年1月,执政联盟决议就通过了旨在鼓励年轻母亲就业的促进政策。

总之,较之法国或北欧国家,德国的儿童看护服务体系还处于起步阶段。德国议会社民党正在敦促政府推进免费幼儿教育,家庭部长乌尔苏拉·冯

德莱恩也正在大力呼吁政府进一步重视家庭政策。可以预见,德国的幼儿照看和教育政策将在今后几年有一个较大的突破。

### 4.澳大利亚幼儿照看和教育体制新动向。

澳大利亚的幼儿照看和教育体制也比较薄弱。4岁以下的儿童接受正规教育的只有41%,低于发达国家70%的平均水平。<sup>[13]</sup>面对此种落后局面,2006年1月刚上任的澳大利亚联邦政府教育、科学与培训部部长朱莉·毕晓普提出了一个全国性的学前教育计划,即澳大利亚所有4岁儿童都必须接受正规的学前教育。政府另外将通过儿童保育福利政策及税收政策资助幼儿保育。

尽管澳大利亚现行政府的政策出发点与英国、德国的不尽相同,但政策动向却不谋而合,即政府越来越重视对幼儿照看和教育的责任,并且加大了对公共学前教育机构的投资。<sup>[14]</sup>

### 5.美国幼儿照看和教育体制新动向。

美国在1985年9月规定,5岁儿童的教育纳入学校公立教育体系,这一规定使得90%以上的5岁儿童进入学校的幼儿班接受学前教育。<sup>[15]</sup>尽管美国各州对学前教育的政策不一样,有些州对4岁儿童的学前教育覆盖率甚至只有1~2%,但州政府都已经开始加大对托幼机构的投资力度。如2006年2月,伊利诺斯州计划为3岁儿童提供全民教育,其他州也在探讨类似的计划。

## 三、欧美幼儿照看和教育政策新动向对我国的启示

从上面的介绍可以看到,无论是历来把育儿责任推卸给家庭和市场的英国与澳大利亚,还是历史上从来不太重视妇女就业的德国,都已经开始重新调整儿童照看和教育政策,重视政府对幼儿照看机构的责任和财政投入,重视保护全体幼儿的受照看和受教育权,向低年龄段扩展幼儿接受照看和教育的权利,重视对贫困家庭的政策倾斜等。同时,很多发达国家正在重视通过扩大公共托幼机构的供给来缓和父母在职业与家庭生活关系的矛盾,重视就业市场中的男女平等。

目前,我国在计划经济体制下形成的办园体制已经改变,而新的托幼机构体制尚未建立,导致了托幼事业滑坡等问题。<sup>[16]</sup>另外,一些地区正在进行托幼机构体制的市场化改革,也带来了一系列问题,如幼儿教育总量不足;农村和城市幼儿教育资源严重的不均衡;管理力量薄弱和管理混乱;收费

失控等。这些现象背后的根本原因就在于我国政府对学前教育重视不够,对幼儿照看及教育的公益性、福利性性质及其重要性认识不足,从而出现一些地方政府在管理上出现不同范围或程度的缺位。

我们认为,幼儿照看服务的供给从单一的政府供给向多元供给发展,从而建立多元的投资机制是必要的,但需要在科学研究的基础上进行合理的政策设计和安排,并在政府主导和加强管理的大方向上逐步改革,而不是盲目和完全地推向市场。<sup>[17]</sup>为此,需要及时弥补一套纳入多重视角的政策设计,其中至少应该包含以下视角:社会政策视角,强调社会公正和社会公平,强调儿童照看和教育的社会公益性,强调国家和政府对帮助父母缓和与工作与生活矛盾的责任及发展公共托幼机构的责任;社会性别视角,旨在减轻妇女的育儿负担,促进妇女就业,增进家庭和谐;未来人力资本视角,看到幼儿教育既是一种公共福利事业,同时也是对国家未来人力资本的一种投资,它对社会持续性发展有着十分重要的深远意义。

#### 参考文献:

- [1] Agnès FLORIN, “ Les modes de garde à deux ans, qu'en dit la recherche? ”, rapport de synthèse commandé par le PIREF, Juin 2004
- [2] 王海燕, 谷春美. 日本社会保障制度中的家庭福利政策的问题所在. <http://www.sociology.cass.net.cn/shxw/shzc/P020050111303840316729.pdf>, 2007年1月15日浏览
- [3] [5] <http://www.vie-publique.fr/>(法语“公共生活网”), 2007年1月12日浏览
- [4] 法语家庭协会全国联合会 UNAF. Conciliation

vie familiale et vie professionnelle: les déterminants du recours aux modes d'accueil. <http://www.unaf.fr/article>, 2007年1月20日浏览

[6] Bilan mensuel de statistiques, INSEE, janvier 2001 et statistiques de la DREES et de la CNAF, 31 décembre 2001

[7] J. DOMON, Les opinions des Français sur l'accueil des jeunes enfants d'après les enquêtes réalisées par le CREDOC, in Solidarité et santé, Etudes statistiques, 2000

[8] 和建花. 日本育儿支持政策新动向介绍. 第二届社会政策国际论坛暨系列讲座论文集, 2006

[9] 游光菁. 近年来英国幼教改革的两大措施. 学前教育, 2001, (6)

[10] 英国学前教育政策和研究现状概览. <http://www.cwedu.com/PRINTLR.ASP/ID=219>, 2007年1月20日浏览

[11] [www.dw-world.de/Chinese](http://www.dw-world.de/Chinese) (德国之声新闻网), 2007年1月20日浏览

[12] 出生率下降向德国政治家发出警示. 参考消息, 2006年3月21日

[13] 李茂. 澳大利亚将学前教育提前到4岁. 中国教师报, 2006年3月29日

[14] 冯晓霞. 努力促进幼儿教育的民主化. 学前教育网, 2007年1月18日浏览

[15] 李茂. 美加大加强学前教育. 中国教师报, 2006年3月29日

[16] 姜瑾. 在2004年全国幼儿教育工作会议上的报告. 中国幼教在线, 2007年1月20日浏览

[17] 储朝晖. 幼儿教育亟待政府担当责任. 中国教育报, 2006年8月

## Systems Types and New Policies of Child Care and Education in Several Developed Countries

He Jianhua

(Women's Studies Institute of China, Beijing 100730)

Abstract: In this article, we presented some types of Child Care and Educational systems in Europe and America, and also some new policies and tendencies of Child Care and Education in these countries. Finally, we discussed some inspirations from these policies and tendencies international for developing Chinese pre-school education system.

Key words: child care and educational system, preschool education policy in Europe and America countries, the international tendency of preschool education