

# 近十年新加坡学前教育政策分析及启示

## ——“使优质的学前教育可获得和可支付”

孔令帅, 李 珍

(上海师范大学 国际与比较教育研究院, 上海 200234)

**摘要:**近十年来,新加坡政府为提升学前教育发展在国际上的地位,促进婴幼儿身心健康及教育公平和经济发展,在“为每个孩子提供一个更好的人生起点”愿景的指引下,成立了幼儿培育署和教育部直属幼儿园,确立了可获得和可支付的优质学前教育目标;不断提升学前教育服务能力,保障学前教育入学率,逐步提升所有婴幼儿家庭对于学前教育的可获得性;开展“主要业者计划”“伙伴业者计划”和多项婴幼儿学前教育资助项目,着重提高低收入婴幼儿家庭对于学前教育的可支付性。借鉴近十年新加坡学前教育发展经验,我国应该厘清各级政府责任,完善学前教育支出分担模式和立法工作;激励社会广泛参与,增强学前教育的便捷性;通过多途径资助低收入家庭,增强学前教育的普惠性。

**关键词:**新加坡学前教育;幼儿培育署;学前教育可获得;学前教育可支付

**中图分类号:**G619 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-413X(2022)03-0123-10

**DOI:**10.13763/j.cnki.jhebnue.2022.03.017

新加坡政府为应对学前教育发展水平在国际排名较低的巨大外部挑战,满足国内婴幼儿的身心健康发展,捍卫教育公平以及促进本国经济发展需要,在“为每个婴幼儿提供一个更好的人生起点”的指引下,于2013年成立了幼儿培育署(Early Childhood Development Agency, ECDA),2014年开办了教育部直属幼儿园(Ministry of Education Kindergartens, MK),确立了为所有婴幼儿提供可获得、可支付的优质学前教育发展目标,并于2013年宣布5年内投入30亿新元<sup>[1]</sup>,用于发展和改善学前教育,投入的资金通过开展“主要业者计划”“伙伴业者计划”以及各种婴幼儿资助项目来提升优质学前教育的可获得性和可支付性;同时,通过提高教师准入标准、加强教师培训

和改善教师待遇来打造合格的幼儿教师队伍,提升学前教育质量。通过新加坡政府、教育部和学前教育机构的努力,新加坡的学前教育政策在提升教育质量、可支付性、可获得性方面取得了一定的效果。

在“中国知网”以“新加坡学前教育政策”为关键词搜索了近十年新加坡学前教育政策方面的18篇文献,其中有13篇文献主要侧重于新加坡学前教育质量研究,另外5篇文献集中分析了新加坡扩大学前教育服务政策,直接涉及到新加坡学前教育可获得性和可支付性的研究有3篇文献。其中,中国驻新加坡大使馆教育处2016年发表的《新加坡学前教育现状及发展趋势》一文最具代表性,该文分析和总结了2011年到2016年

收稿日期:2021-11-12

作者简介:孔令帅(1980-),男,浙江金华人,教授,博士生导师,主要从事比较教育研究;

李 珍(1991-),女,安徽六安人,硕士研究生,主要从事比较教育研究。

间新加坡制定的学前教育政策,包括成立幼儿培育署、开办教育部直属幼儿园、加大财政投入、改善师资培养等<sup>[1]</sup>,但内容囊括性较高、覆盖面较广,政策内容不够详细和聚焦,缺少对幼儿培育署和教育部最新学前教育政策的相关研究。另外两篇文献聚焦新加坡学前教育资助政策研究,涉及幼儿园资助计划、儿童保育资助计划和其他资助计划等<sup>[2-3]</sup>,但研究内容未提及作为新加坡学前教育管理机构之一“幼儿培育署”发布的相关政策内容。针对已有研究的成果和不足,本文主要以新加坡教育部和幼儿培育署发布的最新学前教育政策为研究对象,试图分析和总结新加坡政府在提高学前教育的可获得性和可支付性方面的经验,为我国的学前教育普及和普惠性发展提供一定的借鉴。

## 一、“可获得和可支付” 的优质学前教育目标的背景

自2012年以来,新加坡政府反复在相关政策和总理讲话中提到为新加坡的婴幼儿提供“可获得和可支付”的优质学前教育目标。该目标的提出是基于两大时代背景。一是新加坡学前教育发展水平在国际排名较低的事实引起了政府的极大关注和重视。二是为更好地应对婴幼儿身心健康发展、保障教育公平和促进经济发展的国内需要。

(一)国际压力:新加坡学前教育发展水平世界排名较低

对于新加坡的学前教育发展而言,2011年和2012年是极为重要的年份。2011年长期关注幼儿和老人福利的慈善机构“连氏基金”(Lien Foundation)委托英国“经济学人智库”(Economist Intelligence Unit, EIU)对全世界45个国家和地区的学前教育状况进行调查<sup>[2]</sup>。2012年“经济学人智库”公布了参与国家和地区的学前教育水平评估比较报告《良好开端:全球早期教育基准》(*Starting Well: Benchmarking Early Education across the World*)。报告中清晰呈现了45个国家和地区学前教育水平的总体排名和4个子领域(社会背景、可支付性、可获得性和质量)的排名。其中新加坡的学前教育发展总体水平在参与调查的45个国家和地区中位列第29名,可获得性(Availability)排名第21位、可支付性(Affordability)排名第25位、质量(Quality)排名

第30位<sup>[2]</sup>。显然,排名与新加坡经济地位不匹配,一般来说,一个国家的经济发展水平越高,可提供的学前教育水平可获得性更高、可支付性更好、质量更佳。排名公布后,“连氏基金”迅速给新加坡政府提供了汇集27名教育专家意见的《给重要幼年的重要意见》报告书<sup>[1]</sup>。两份报告书,拉开了新加坡政府大力改善学前教育发展的序幕。

(二)国内需求:促进婴幼儿身心健康、教育公平和经济发展

国际压力为新加坡近10年的学前教育改革带了巨大的外部动力,但新加坡政府不断加强对学前教育发展的政策支持和资源投入,更多的是为满足国内婴幼儿的身心健康、教育公平发展和本国经济发展的需要。

### 1.保障婴幼儿身心健康发展的需要

婴幼儿保育和教育对于婴幼儿的身心健康发展、生活技能的掌握、终身学习能力的培养等方面都起着关键性作用,能为婴幼儿未来的发展打下良好而坚实的基础。2015年发布的《仁川宣言》鼓励国家和捐助者对幼儿早期进行投资,提出“提供至少一年的免费和义务学前教育,所有的婴幼儿都需要高质量的保育和教育服务,不论其性别、种族、宗教或社会经济地位”<sup>[4]</sup>。

2009年新加坡教育部对拥有15岁以下孩子的家庭开展了一项调查,发现随着新加坡经济的发展,双职工父母的数量越来越多,且父母的工作时间也越来越长,一周内父母用于陪伴孩子时间平均只有2.8小时和4.6小时<sup>[5](P185-215)</sup>。为了解决婴幼儿成长和发展的需要与父母陪伴时间不断缩短之间的矛盾,增加学前教育机构的数量和种类势在必行。

### 2.促进教育公平的必然要求

新加坡的学前教育长期主要由社会团体、宗教组织和私人业者经营,不列入全国教育体系。它主要是基于新自由主义原则运行的商业行业,强调自由市场、商业竞争、消费者选择和最小的政府干预<sup>[6](P47-60)</sup>。因此,新加坡政府历年来都是以宽松的方法来参与学前教育管理,并表示为满足不同婴幼儿的教育需求,鼓励不同学前教育机构创新化办学,政府不会将学前教育完全国有化<sup>[5](P185-215)</sup>。

但处于市场体制下的学前教育,让新加坡拥有不同收入家庭中的婴幼儿拥有完全不同的学前教育现状。一方面,中产及以上阶层家庭花大量资源让孩子接受多样化、特色化的学前教育课程和项目;而另一方面,普通家庭或者低收入家庭却无法承受日益上涨的基础性学前教育费用。如果政府不及时采取措施,这两者的差距会随着家庭收入的变化而不断拉大,将会直接损害部分婴幼儿的受教育公平。长久如此,势必会损害奠定整个新加坡社会发展根基的精英教育体系,影响社会公平、动摇社会稳定。

### 3. 促进经济发展的战略需要

高质量的学前教育能为经济和社会带来可观的回报。有证据表明,在高质量的学前教育项目上多投入1美元,就能获得6-17美元的回报<sup>[7]</sup>。首先,学前教育经验会影响婴幼儿未来的学习、工作、收入等,对婴幼儿的保育和教育的投资有助于发展人力资本以及减少公共卫生、犯罪等领域的社会成本<sup>[8]</sup>。其次,学前教育的发展能够促进婴幼儿家庭中的母亲更多地参与劳动力市场,促进经济增长。在经济回报理论的支持下,婴幼儿的保育与教育已然成为许多国家的优先事项。

对于自然资源极其有限的新加坡而言,政府始终将人力资源的开发和利用作为经济发展战略的重要内容<sup>[5] (P185-215)</sup>。新加坡政府在“精英教育”治国理论的基础上,竭尽全力建立了世界一流的正规教育体系,培养具有创新思维、职业道德、务实精神、终身学习能力的人才以促进经济发展。教育部门每隔几年就会宣布重大的教育措施,并不断对其进行审查,以根据经济发展需要和国民期望来调整教育系统的各个组成部分和政府政策<sup>[5] (P185-215)</sup>。虽新加坡学前教育不在正规教育体系之列,但是政府尤为重视学前教育发展。尤其是2012年公布的新加坡学前教育水平在国际排名较低的事实,为新加坡政府学前教育发展敲响了警钟。

综上,为保障给每一位婴幼儿的身心健康发展、促进教育公平和经济发展,同时为了更好地提升新加坡学前教育水平在国际上的地位,2012年8月,新加坡总理李显龙在国庆集会上宣布新加坡政府将会成立新的学前教育管理机构,加大对弱势学生群体的资助,提升教师素养,投入更多资

源为新加坡婴幼儿家庭提供人人都可获得和可支付的优质学前教育<sup>[1]</sup>。

## 二、确立“可获得和可支付”的优质学前教育目标

结合《良好开端》报告中对“可获得性、可支付性和质量”的描述,以及新加坡政府(总理讲话)、幼儿培育署和新加坡教育部多次提到的相关政策,本文学前教育的“可获得性”指的是一个国家的学前教育发展中是否存在入园难的问题,具体体现在政府保障学前教育机构服务能力和学前教育阶段适龄儿童入学率两个方面;“可支付性”指的是一个国家的学前教育发展中是否存在入园贵的问题,具体体现在政府对学前教育的投入、对学前教育机构和对外处境不利婴幼儿家庭的补贴和支持上;“优质”指的是一个国家的学前教育发展的质量水平,主要体现在学前教育机构中师生比、课程指导和教师培养等方面。以2013年幼儿培育署的成立以及2014年教育部直属幼儿园的开办为标志,在共同愿景“为所有的婴幼儿提供一个良好的人生起点”的指引下,“为所有的新加坡婴幼儿提供可获得、可支付的优质学前教育”在新加坡全国范围内确立。随着教育部直属幼儿园的成立,新加坡的学前教育囊括了所有为7岁以下婴幼儿提供全面的保育和教育服务项目,包括为两个月至6岁婴幼儿提供的托儿所(Infant and Child Care Centers)服务、为2-6岁幼儿提供的幼儿园(Kindergartens)服务以及为5-6岁幼儿提供的教育部直属幼儿园(MOE Kindergartens)服务。

### (一) 幼儿培育署的成立

在2013年幼儿培训署成立之前,新加坡托儿所一方面由社会和家庭发展部(Ministry of Social and Family Development, MSF)颁发执照,并根据1988年颁布的《托儿所法案》进行管理,托儿所的主要责任是尽可能提供数量充足的托管服务来满足社会和家庭的需要;另一方面,幼儿园在教育部注册,并根据1958年颁布的《教育法》进行管理,教育部对幼儿园的责任主要集中在满足幼儿的学习需求,重点是提高课程和课堂教学质量<sup>[9]</sup>。因此,托儿所和幼儿园发展所依托的管理机构、法律法规、拨款和资助渠道等的不同,导致了分裂的新

加坡学前教育治理体系。

为改变这一状况,新加坡政府于2013年4月1日成立了幼儿培育署,它是由教育部、社会和家庭发展部联合监督的自治机构,隶属于社会和家庭发展部。作为新加坡新的学前教育部门的监管和发展机构,它主要负责监督托儿所和幼儿园所有7岁以下婴幼儿的成长和发展。其愿景是让每一个婴幼儿都拥有一个良好的人生起点,即为新加坡所有的婴幼儿提供优质的保育和教育,以获得积极的早期童年体验,为其全面发展和终身学习奠定坚实的基础。其主要职责是:通过提供资源、制定规范和实施质量评估等措施,提升学前教育质量;促进婴幼儿专业人员的培训和持续专业发展;统筹规划支持学前教育部门发展的基础设施和人力资源;提供补助和津贴,确保国民尤其是低收入和中等收入家庭,能够获得优质且可负担的学前教育;进行公众教育和外联活动,以提高家长对婴幼儿发展的认识和支持,从而提升学前教育入学率等<sup>[10]</sup>。

为了进一步统一托儿所和幼儿园的发展,加强学前教育的质量及可支付性和可获得性,幼儿培育署根据2018年生效的《幼儿发展中心法案》(Early Childhood Development Centers Bill),对所有的托儿所和幼儿园进行统一管理。它为新加坡学前教育发展提供新的监管框架,为婴幼儿提供更有质量保障的学前教育服务,为托儿所和幼儿园制定更清晰、更和谐的发展目标<sup>[10]</sup>。新加坡在立法的基础上由一个统一的政府机构来监管托儿所和幼儿园的发展,极大保障了婴幼儿保育和教育的一致性和质量。

幼儿培育署的成立及发展对新加坡的学前教育事业发展有着重要意义。自成立以后,其领导下的托儿所和幼儿园的共同目标就是为所有的新加坡婴幼儿,尤其是低收入和中等收入家庭中的婴幼儿,提供可获得、可支付的优质学前教育。

### (二) 教育部直属幼儿园的开办

在2014年之前教育部只是所有幼儿园的监管者,不参与直接办学。但为了给更多的新加坡家庭提供可以负担的、高质量的学前教育,并希望能够与其他学前教育机构分享教育部自身开发课程资源和传播最佳教学实践,为整个新加坡的学前教育部门做好示范带头作用,从2014年开

始,教育部也作为幼儿园的直接提供者,着手开办教育部直属幼儿园,为5-6岁幼儿提供教育服务。

教育部直属幼儿园的愿景是为每一个幼儿提供强有力的人生起点。其主要职责是:为新加坡公民提供优质且可负担的学前教育,通过综合性学习培养全面发展的幼儿,加强与家庭和社区组织的合作以丰富幼儿的学习体验<sup>[11]</sup>。尤为值得关注的是,新加坡总理李显龙在2017年宣布,教育部到2023年将开办50所幼儿园,政府在学前教育领域的年度支出将在2022年翻一番,达到17亿美元。教育部直属幼儿园的1/3学位保留给家庭月总收入不超过3500新元或人均月收入不超过875新元的低收入家庭。同时,教育部直属幼儿园旗下的幼儿园护理(Kcare)项目提供周一到周五早上7点到晚上7点的全天式幼儿园护理服务,并提供每月150新元的护理基础补贴<sup>[11]</sup>。虽然目前教育部直属幼儿园的数量不多,但在为所有学前教育部门树立关注学前教育质量和公平的标杆方面,其作用和影响不容忽视。

幼儿培育署和教育部直属幼儿园的成立标志着新加坡的学前教育部门形成了统一的学前教育发展目标:为新加坡所有的婴幼儿提供可获得和可支付的优质学前教育。“可获得和可支付”的学前教育目标是保障所有新加坡婴幼儿获得优质学前教育的基础和前提,“优质”学前教育目标是学前教育发展价值追求的应有之义。

## 三、逐步提升所有婴幼儿家庭对于学前教育的可获得性

优质的学前教育是以良好的教育机会为前提的。近十年来,在新加坡幼儿培育署和新加坡教育部的共同努力下,新加坡婴幼儿家庭对学前教育的“可获得性”逐渐得到增强,主要体现在新加坡的学前教育服务能力不断得到提升并通过多种途径提升学前教育各阶段婴幼儿的入学率。

### (一) 不断提升学前教育服务能力

目前新加坡共有648家托婴所、1538家托幼所、新加坡学前教育认证框架(SPARK)认证的985家托儿所和幼儿园、教育部的28家幼儿园(详见表1)。从表1可以看出,从2016年到2020年,不同类型的托儿所数、总学位数和招生总量都

有所扩张且总学位数远远大于招生数,这表明学前教育的可获得性有所提高。教育部直属幼儿园数量也呈上升趋势,2014年5月1日教育部首次开办了5家幼儿园,2016年增至15家,2020年已

有28家,到2025年至少会建成60家,教育部直属幼儿园的开办能为家长提供更多可负担的学前教育场所。这将会大大提高学前教育的可获得性,给婴幼儿家庭带来更多的选择性和便利性。

表1 新加坡不同类型学前教育机构的总数、学位数和招生数(2016-2020年)

学前教育机构类型	2016年	2017年	2018年	2019年	2020上半年
类型 A (托婴所)					
总数(所)	471	512	578	629	648
总学位数(个)	7 017	7 628	8 969	9 695	10 201
总招生数(人)	4 250	4 776	5 364	6 292	6 692
类型 B(托幼所)					
总数(所)	1 324	1 389	1 479	1 532	1 538
总学位数(个)	128 207	139 359	156 950	166 235	169 785
总招生数(人)	101 905	109 542	118 296	124 559	119 845
类型 C(幼儿园)					
总数(所)	480	471	435		
总学位数(个)	55 359	52 186	45 794	暂无数据	
总招生数(人)	65 306	60 967	58 204		
类型 D (SPARK 认证的托儿所和幼儿园,所)	568	790	879	948	985
类型 E (教育部直属幼儿园,所)	15		逐步增长		28

数据来源:ECDA. Early Childhood Development Agency. <https://www.ecda.gov.sg/Operators/Pages/Statistics-n-Reports.aspx>.

## (二)保障婴幼儿的学前教育入学率

2015年国际学生评估项目(PISA)报告显示,新加坡各年龄段学前入学率明显高于经合组织中各国的平均水平<sup>[12]</sup>。在过去三年里,超过90%的新加坡5-6岁幼儿进入了学前教育。到6岁时,接近99%的新加坡幼儿有学前教育经历<sup>[13]</sup>。新加坡良好的学前教育入学率是政府持续努力的结果。同时,新加坡政府正在努力提升每个年龄段的婴幼儿学前教育入学率。

第一,开展学前教育推广计划(Preschool Outreach Programme),旨在鼓励低收入家庭送婴幼儿进入学前教育机构。工作人员会帮助家庭寻找可负担的学前教育机构、指导家庭注册学前教育机构、准备申请补贴的文件、帮助解决任何在办理入学过程中遇到的问题等<sup>[14]</sup>。

第二,出台《幼儿产业转型图》(Early Childhood Industry Transformation Map, ITM)。2018年,新加坡社会和家庭发展部为改革学前教育领域、引导学前教育产业向创新和高生产力方向发展制定了新的路线图,以便更好地满足对优质学前教育服务不断增长的需求。它主要包含以下3个部分:(1)创新服务模式。试点的学前教育机构采用共享服务模式为婴幼儿提供公用空间,提高婴幼儿服务空间的使用率,能让学前教育机构拥有更多的学位名额。(2)简化工作流程。由合格供应商为学前教育机构提供智能解决方案(SMART Solution),以协助和减少教师的行政工作量,让教师有更多时间专注于孩子的学习和发展,并与家长保持良好沟通;减少学前教育机构管理成本,进一步提高学前教育的生产力。(3)吸

引更多本地人加入学前教育领域。幼儿培训署通过各种努力,吸引更多的本地人,如处于职业生涯中期的专业人士、重返工作岗位的母亲和老年人,加入到学前教育领域,为学前教育提供各种力所能及的服务<sup>[15]</sup>。

第三,开发“学前教育搜索门户-家长门户”官方网站和《托儿所-家长指南》。前者旨在加强家长与学前教育机构的紧密合作关系,2018年开始婴幼儿家长可以在该网站上输入家庭住址、邮政编码或学前教育机构名称,就可以查询到附近学前教育结构的详细信息,包括项目类型、费用、学位空缺、营业时间等,然后提交自己的“兴趣选项”。如果家长选择的学前教育机构有空缺学位,机构就会联系家长,进一步确认相关信息<sup>[16]</sup>。后者旨在帮助家长更好地了解婴幼儿自身的特点,托儿所的课程、教师、资助问题,家长在婴幼儿成长领域扮演的角色等<sup>[17]</sup>。搜索门户和家长指南的开发与运用有效地帮助婴幼儿家长选择适合自己家庭的学前教育机构。

#### 四、着重提高低收入婴幼儿家庭对于学前教育的可支付性

新加坡政府致力于为所有婴幼儿家庭,尤其是低收入家庭,提供可负担的优质学前教育的机会,提高学前教育的可支付性。为了实现这一目标,新加坡政府开展“主要业者计划”“伙伴业者计划”来规范托儿所和幼儿园的收费,同时,为其运营的托儿所和幼儿园提供资助,并开展各项学前教育资助计划帮助低收入婴幼儿家庭提升学前教育的可支付性。

##### (一)开展“主要业者计划”和“伙伴业者计划”

###### 1.“主要业者计划”

“主要业者计划”(Anchor Operator Scheme, AOS)于2009年开始实施,为挑选出来的主要业者运营的托儿所和幼儿园提供资金支持,以增加弱势家庭婴幼儿获得高质量和可负担的保育和教育的机会。该计划由幼儿培育署分管,入选的主要业者任期为5年。目前有5家主要业者,截至2018年底,它们共运营约570家托儿所和幼儿园,招收了60300名新加坡公民婴幼儿。主要业者运营的托儿所和幼儿园会获得以下支持:维持全日制托幼服务、全日制托婴服务及幼儿园每月

学费上限分别为720新元、1275新元及160新元,确保父母能够负担得起任何费用的增长;投资改善婴幼儿保育和教育的质量;为学前教育的专业人员提供持续专业发展和职业晋升的机会<sup>[17]</sup>。新加坡不断增强和完善该计划,以提高服务的持续性和可支付性,如从2020年1月起,全日制托幼服务学费有较大程度的降低(详见表2)。

表2 2020年1月起“主要业者计划”下全日制托幼服务学费(单位:新元)

家庭月总收入	A 家庭 3 000	B 家庭 5 000	C 家庭 8 000	D 家庭 12 000
补助增加前所付学费	70	370	470	470
补助增加后所付学费	3	130	280	390

资料来源:Singapore Government. How is preschool in Singapore being made more affordable and accessible. <https://www.gov.sg/article/how-is-preschool-in-singapore-being-made-more-affordable-and-accessible>.

###### 2.“伙伴业者计划”

“伙伴业者计划”(Partner Operator Scheme, POP)是由幼儿培育署为其挑选的合格伙伴业者运营的托儿所提供拨款支持,通过降低学费上限以改善托儿所服务的可获得性、可支付性和质量,让更多的家庭受益。该计划于2016年1月开始实施,入选的伙伴业者任期5年(2016-2020年为第一任期)。幼儿培育署最新公布了由29家伙伴业者运营管理的新一任324家托儿所(2021-2025年为第二任期),数量比当前多出30%。新一期计划预计会让超过2.7万名婴幼儿受益,受益的婴幼儿比现行的计划多出7000名。新一任伙伴业者运营的托儿所将会在以下方面获得资助:学费上限较上一任期会明显减少,能获得额外补贴的家庭月总收入上限从7500新元提高到了12000新元,所有符合条件的收入阶层的补贴金额也都有所增加,确保父母能够负担得起任何费用的增长<sup>[17]</sup>。而且,伙伴业者运营的托儿所分布在新加坡各地,为家长提供了更多的选择、极大的便利性和不断增强的可支付性。

###### (二)针对婴幼儿家庭的经济资助政策

新加坡政府通过提供各种资助来维持学前教育在婴幼儿家庭可负担的范围内,尤其是帮

助低收入家庭婴幼儿获得优质学前教育的机会,让每个孩子的人生都有一个良好的开端。新加坡政府提出的一系列资助措施,主要包括以下几方面:

### 1. 基础补助和额外补助

凡是在幼儿培育署认证的托儿所上学的新加坡籍婴幼儿都可以获得基础补助或额外补助(Basic Subsidy and Additional Subsidy)。基础补助和额外补助金额都是由婴幼儿父母(申请人)的就业状况、家庭总收入及婴幼儿所报读的托儿所项目类别所决定;基础补助金额在150-600新元之间不等,额外补助金高达710新元,自付额低至1新元。每月工作至少56小时的母亲或单亲父亲或家庭月总收入为12 000新元及以下或人均月收入为3 000新元及以下的大家庭(至少有5个家庭成员,且至少3人没有收入来源)可以申请额外补助。补助金会直接拨给托儿所抵做部分学费。剩余学费家长可以直接缴纳,也可以用婴儿奖金计划中的现金礼物或者儿童发展账户<sup>①</sup>中的余额来抵扣。对于有家庭困难的低收入家庭,或者是已经接受了基础补助和额外补助之后仍然有困难支付学费的家庭可以申请财政援助或一次性启动补助金(Start-up Grant),以支付婴幼儿进入托儿所的初始费用<sup>[18]</sup>。

### 2. 幼儿园资助计划

幼儿园资助计划(Kindergarten Financial Assistance Scheme, KiFAS)由幼儿培训署提供,适用于主要业者运营的幼儿园和教育部直属幼儿园。该资助同样是基于婴幼儿父母经济状况调查,适用于家庭月总收入为12 000新元及以下或人均月收入为3 000新元及以下的大家庭中的新加坡籍婴幼儿,资助范围在21-170新元不等,自付额低至1新元(详见表3),低收入家庭将得到更多的帮助。补助金会直接拨给幼儿园抵做部分学费。剩余学费家长可以直接缴纳,也可以用婴儿奖金计划中的现金礼物或者儿童发展账户中的余额来抵扣。除此之外家庭月总收入低于1 900新元或人均月收入低于650新元的家庭可以申请KiFAS初期补助金,可以用于支付幼儿入园初期费用,如注册费、押金、校服、保险费、教材费等<sup>[19]</sup>。

表3 幼儿园资助计划资助金额(单位:新元)

家庭月总收入	人均月收入	最高资助	自付额
3 000 及以下	750 及以下	170	1
3 001-4 500	751-1 125	156	15
4 501-6 000	1 126-1 500	111	60
6 001-7 500	1 501-1 875	91	80
7 501-9 000	1 876-2 250	71	100
9 001-10 500	2 251-2 625	51	120
10 501-12 000	2 625-3 000	21	150
12 000 以上	3 000 以上	不适用	

资料来源: ECDA. Early Childhood Development Agency. <https://www.ecda.gov.sg/Pages/Subsidies-and-Financial-Assistance.aspx#KIFAS>.

### 3. 幼儿培育辅助计划

幼儿培育辅助计划(KidSTART)于2016年开始实施,旨在帮助低收入家庭婴幼儿拥有一个良好生活开端。该计划适用于家庭月总收入1 900新元及以下或人均月收入为650新元及以下(从2020年4月起,家庭月总收入上限已提高到2 500新元)的婴幼儿家庭。幼儿培育署与社会服务办公室、家庭服务中心和医院等主要伙伴合作,确定并联系那些能从该计划中受益的孕妇和有婴幼儿的家庭,并为其提供家访(Home Visitation)、幼儿培育辅助计划游戏班(KidSTART Groups)、“和孩子一起成长倡议”(Growing Together with KidSTART)等服务<sup>[19]</sup>。

### 4. 婴儿奖金计划和育婴补贴

婴儿奖金计划(Baby Bonus Scheme)是2015年新加坡国庆集会和2016年政府预算中宣布的婚姻和生育一揽子计划中的一部分,有助于减轻抚养孩子的经济成本。2016年3月24日之后出生的婴幼儿可以获得高达2.2万新元的婴儿奖金福利,包括1万新元的现金礼物和1.2万新元的政府补助金<sup>[20]</sup>。

育婴补贴(Baby Support Grant)是新加坡政府在婴儿奖金计划现金奖励之外,给予为人父母者的额外补贴。凡是2020年10月1日至2022年9月30日出生,符合条件获得婴儿奖金计划的新加坡籍新生儿,皆可获得育婴补贴。这项计划可惠及家庭月总收入不超过4 500新元、截止2020年7月还在接受学前教育额外补助的、且报读主要

业者旗下的57所幼儿园的1300名婴幼儿<sup>[21]</sup>。

## 五、对我国发展学前教育的启示

自2010年我国颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要》以来,公益普惠成为我国学前教育发展的基本价值取向。2012年公布的国际学前教育发展水平比较报告《良好开端》中显示中国的学前教育发展总体水平和4个子领域的排名都比较靠后。基于与新加坡学前教育发展有同样的价值追求,近十年来我国政府积极采取措施发展学前教育,学前教育入学率有显著提升。总体来看,现阶段我国学前教育发展势头良好,但是其公益性和普惠性依然不够,“入园难、入园贵”依然是我国学前教育发展的挑战,主要表现为政府对学前教育总财政投入不足、成本分担不合理、省际/城乡/园际之间的资源不均、学前教育信息系统建立不完善、弱势儿童教育公平得不到保障等问题。新加坡属于发达国家,其学前教育在发展模式、管理特点、发展水平方面与我国有很大的不同,新加坡政府在提高优质学前教育可获得性和可支付性方面的政策对完善我国学前教育政策、发展我国学前教育事业有一定的启示。

(一)厘清各级政府责任,完善学前教育支出分担模式

学前教育的准公共产品属性,决定了政府公共部门应该是学前教育的主要承担者,有责任有义务向社会公众提供学前教育服务<sup>[21]</sup>。政府财政应该给予学前教育足够支持,保证学前教育事业的健康高效发展。《“十四五”学前教育发展提升行动计划》中就提出了“加强党对学前教育工作的全面领导,强化省级统筹,充分发挥市级区域中心作用,落实县级主体责任”的学前教育发展治理格局。目前我国的学前教育主要由县级政府负主体责任,主要依赖乡镇政府的作用。而当前我国地方经济发展水平不均衡,就会导致经济发达地区县级政府的学前教育财政支出能力较好,而经济欠发达地区学前教育经费支出能力自然较弱。这一核心问题引起了一系列学前教育发展问题,如省际、城乡、园际之间的学前教育资源不均衡。

新加坡在2013年幼儿培育署成立之前,托儿所和幼儿园受不同的部门分管,不仅婴幼儿的培

养目标不同,财政资源也不尽相同。但幼儿培育署成立以后,依据《幼儿发展中心法案》来协调、监管学前教育的发展,目标明确,统筹规划资源投入,为所有的新加坡婴幼儿提供优质、可获得、可支付的学前教育。从中可以看出,有法治保障的高级别政府的统筹管理和资源投入是学前教育健康发展的基本保障。

对于我国来说,目前可以采取“省级统筹,以县为主”的分担模式,实现学前教育的责任主体和财政主体“双上移”<sup>[21]</sup>。提升各级政府对于学前教育事业公益性的认识,并落实到各项政策制定和实施的过程中去。

(二)激励社会广泛参与,增强学前教育服务的便捷性

2019年,我国学前教育入园率达到83.4%,离《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》提出的“到2020年,全国学前三年毛入园率达到85%”还有距离。我国2016年初实行二孩政策,从2019年开始,学前教育阶段的适龄幼儿出现大幅度增长,到2021年达到顶峰<sup>[22]</sup>。2021年5月31日,我国开始实施三孩政策。

为了能够给所有婴幼儿提供便捷的学前教育服务,首先,各级政府要确认学前教育需求,统筹规划需要提供的学前教育机构数量。其次,各级政府要发动社会各层级的力量,利用各地区的不同资源为婴幼儿提供不同形式的全日制、半日制、弹性时间制的婴幼儿保育和教育服务,丰富学前教育服务供给。如利用社区、村庄或者利用小学中的闲置资源为家庭提供幼儿护理和教育服务。这样的共享服务模式可以为婴幼儿提供公用空间,提高学前教育服务空间的使用率。再次,各级政府可开展学前教育推广计划,加大对学前教育重要性的宣传,鼓励低收入家庭认识到学前教育的价值,并吸引更多的社会人士参与学前教育服务工作,如退休的育儿专家、条件允许的家庭主妇、自由职业者和任何对学前教育感兴趣的愿意贡献自己的智力资源和经济资源的人群。最后,为帮助婴幼儿家庭更全面地了解周边学前教育机构,并挑选出适合自己家庭的学前教育机构,可以借鉴新加坡幼儿培育署设立的“学前教育搜索门户-家长门户”官方网站和“托儿所-家长指南”等服务经验,建立我国学前教育相关信息网络数据

库,如官方网站、手机软件、电话咨询热线等,帮助家长充分获悉学前教育机构分布地点、类型、费用等信息。

(三)多途径资助低收入家庭,增强学前教育服务的普惠性

新加坡学前教育资助有针对性强、种类多、受益范围广、分类性强等特点,保障所有的婴幼儿家庭,尤其是低收入家庭对于学前教育的可支付性。首先,资助体系是在家庭经济状况调查的基础上对低收入家庭倾斜,只要低收入家庭能够提出合乎程序的申请,不仅可以获取婴幼儿学前教育费用资助,也可以获得婴幼儿抚养方面的帮助。其次,幼儿培育署和社会服务办公室、家庭服务中心、医院、企业等合作,能够识别出在婴幼儿成长、保健和营养领域需要帮助的婴幼儿家庭,为婴幼儿的成长建立一个全方位的支持网络。

由此,我国政府可以建立和不断完善家庭背景信息库,其中包括婴幼儿个人档案、家庭经济状

况(尤其是父母工资水平)、家庭支持情况(祖父母劳动能力)等。通过各种途径,比如通过人力资源部门、社会保障部门、学前教育服务机构、居委会/村委会、医院等收集家庭和婴幼儿信息,建立大数据网络,以识别社会经济条件不利的婴幼儿,旨在让学前教育资助更加有针对性和目的性。识别出需要帮助的婴幼儿和家庭后,在为婴幼儿提供分类多样的财政援助的同时,可以激励社会采用多种途径为婴幼儿提供营养、保育和教育方面的帮助,减轻家庭的育儿压力。如社区医院可以为周边婴幼儿提供力所能及的免费健康检查,以便及早发现问题,并及时将婴幼儿信息录入到数据库系统;让父母和孩子一起参与社区或者学前教育机构举办的游戏活动,了解自己孩子的特点并学习培育孩子的专业知识;为经济条件较差家庭或者无工作的父母提供职业培训和社会保障服务等。

#### 注释:

① 儿童发展账户(Child Development Account, CDA)是一个特殊的储蓄账户,适用于2016年3月24日之后出生的新加坡籍婴幼儿。婴幼儿父母有多达12年的时间为自己的孩子储蓄

儿童发展账户,父母可使用账户中的储蓄支付子女的教育及医疗开支。

#### 参考文献:

- [1] 中国驻新加坡大使馆教育处. 新加坡学前教育现状及发展趋势[J]. 基础教育参考, 2016(21): 67-74.
- [2] Economist Intelligence Unit. Starting well: Benchmarking early education across the world[EB/OL]. (2012-07-16) [2020-12-24]. <http://www.managementthinking.eiu.com/sites/default/files/downloads/Starting%20Well.pdf>.
- [3] 姜峰,程晴晴. 政府资助计划推动下的新加坡学前教育发展及其启示[J]. 外国教育研究, 2013, 40(6): 36-43.
- [4] UNESDOC Digital Library. New Horizons: a review of early childhood care and education in Asia and Pacific [EB/OL]. (2010-08-27) [2020-12-24]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245728>, 201.
- [5] Lim M Y S, Lim A. Governmentality of early childhood education in Singapore: Contemporary issues. In N. Rao (Ed.). Early childhood education in Chinese societies[M]. Springer, Dordrecht, 2017.
- [6] Ng P. T. Change in the Early Childhood Care and Education Sector in Singapore. In: Jones M., Harris A. (eds) Leading and Transforming Education Systems. Education in the Asia-Pacific Region: Issues, Concerns and Prospects [M]. Singapore: Springer, 2020.
- [7] World Bank. Early Childhood Development [EB/OL]. (2016-04-11) [2020-12-24]. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/827581468189575720/pdf/98448-REVISED-PUBLIC-03-WB-Improving-Learning-ECD-041116-print.pdf>.
- [8] Wu S, Perisamy A. Infant-toddler care in Singapore: Journey towards quality[J]. Policy Futures in Education, 2020(2): 175-196.
- [9] Tan, Ting C. Enhancing the quality of kindergarten education in Singapore: policies and strategies in the 21st century[J]. International Journal of Child Care & Education Policy, 2017, 11(1): 1-22.
- [10] ECDA. Early Childhood Development Agency [EB/OL]. (2020-01-01) [2021-01-15]. <https://www.ecda.gov.sg/pages/aboutus.aspx>.
- [11] MOE. MOE Kindergarten [EB/OL]. (2021-01-01) [2021-01-15]. <https://beta.moe.gov.sg/uploads/MOE-Brochure-English-2021.pdf>.
- [12] OECD. Attendance in Early Childhood Education and Care Programmes and Academic Proficiencies at Age 15 [EB/OL]. (2020-01-28) [2021-01-15]. <http://www.oecd.org/official>

- cialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/? cote = EDU/WKP%282020%292&docLanguage=En.
- [ 13 ] MSF. Ministry of Social and Family Development, Statistics on Singaporean Children Who Have Not Attended Pre - School [ EB/OL]. ( 2016 - 08 - 15 ) [ 2021 - 12 - 15 ]. [https://www.msf.gov.sg/media\\_room/Pages/Statistics-on-Singaporean-children-who-have-not-attended-pre-school.aspx](https://www.msf.gov.sg/media_room/Pages/Statistics-on-Singaporean-children-who-have-not-attended-pre-school.aspx).
- [ 14 ] Singapore Government. How is preschool in Singapore being made more affordable and accessible? [ EB/OL]. ( 2020 - 06 - 20 ) [ 2021 - 01 - 15 ]. <https://www.gov.sg/article/how-is-preschool-in-singapore-being-made-more-affordable-and-accessible>.
- [ 15 ] MSF. Ministry of Social and Family Development, Transforming The Early Childhood Sector To Give Every Child A Good Start In Life [ EB/OL]. ( 2018 - 03 - 07 ) [ 2020 - 12 - 15 ]. <https://www.msf.gov.sg/media-room/Pages/Transforming-the-early-childhood-sector-to-give-every-child-a-good-start-in-life.aspx>.
- [ 16 ] ECDA. Early Childhood Development Agency, Preschool Search Portal [ EB/OL]. ( 2020 - 07 - 01 ) [ 2021 - 01 - 15 ]. <https://www.ecda.gov.sg/Parents/Pages/Preschool-Search-Portal.aspx#PSP>.
- [ 17 ] Early Childhood Development Agency. Anchor Operator Scheme (AOP) [ EB/OL]. ( 2019 - 01 - 01 ) [ 2021 - 01 - 15 ]. <https://www.ecda.gov.sg/Parents/Pages/AOP.aspx>.
- [ 18 ] Early Childhood Development Agency. Subsidies and Financial Assistance [ EB/OL]. ( 2020 - 11 - 01 ) [ 2021 - 01 - 15 ]. [https://www.ecda.gov.sg/Documents/Subsidies\\_Financial%20Assistance/Subsidy%20for%20IC\\_CC.pdf](https://www.ecda.gov.sg/Documents/Subsidies_Financial%20Assistance/Subsidy%20for%20IC_CC.pdf).
- [ 19 ] Early Childhood Development Agency. KidSTART [ EB/OL]. ( 2020 - 03 - 05 ) [ 2021 - 01 - 15 ]. <https://www.ecda.gov.sg/Parents/Pages/KidSTART.aspx>.
- [ 20 ] MSF. Ministry of Social and Family Development, Child Development Co - Savings ( Baby Bonus ) Scheme [ EB/OL]. ( 2014 - 07 - 01 ) [ 2020 - 12 - 18 ]. <https://va.ecitizen.gov.sg/cfp/customerpages/msf/bb/explorefaq.aspx>.
- [ 21 ] 罗 津.我国学前教育中的政府职责研究 [ D].北京:中央民族大学,2013.
- [ 22 ] 教育部.今年能实现普惠性幼儿园覆盖率达到 80% 的目标 [ EB/OL]. ( 2020 - 12 - 10 ) [ 2020 - 12 - 24 ]. [http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/52763/mtbd/202012/t20201210\\_504704.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/52763/mtbd/202012/t20201210_504704.html).

## “Make Quality Preschool Education Accessible and Affordable”: Policy Analysis and Inspiration of Preschool Education in Singapore in the Last Ten Years

KONG Lingshuai, LI Zhen

(Institute of International and Comparative Education, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** In the last 10 years, Singapore government has taken some effective measures to promote the holistic development of preschool children, ensure educational equality and improve economic development. They set up Early Childhood Development Agency (ECDA) and MOE (Ministry of Education) kindergartens with a vision to “provide a strong start for every child” through providing quality pre-school education that is accessible and affordable to Singaporeans. They enhance service capacity and increase enrollment and attendance to improve gradually the accessibility of preschool education for all families. They improve the affordability of preschool education for low-income families via “Anchor Operator Scheme,” “Partner Operator Scheme” and a number of funding programs. Learning from Singaporean experience, China should clarify the responsibilities of governments at all levels, and improve the preschool education legislation and expenditure sharing model; encourage wider community participation in making preschool education more accessible; and support low-income families through multiple channels to make preschool education more affordable.

**Key words:** preschool education in Singapore; Early Childhood Development Agency (ECDA); preschool education accessible; preschool education affordable

[责任编辑 姜惠莉]