

英格兰高质量普惠性早期保育教育的发展 及其对我国的启示*

陈欢^{1,2} 王小英^{1**}

(¹东北师范大学教育学部, 长春 130024; ²伦敦大学学院教育学院, 伦敦 WC1E 6BT)

[摘要] 英格兰政府自1997年以来协调使用直接供给、财政投入和规制管理三大政策杠杆,先后针对早期保育教育的可获得性、质量、可承受性进行了大幅改革。首先是引入市场模式,鼓励小规模供给,保障服务的可获得性,与此同时建立质量标准体系,完善注册与督导制度,加强师资结构与薪资待遇,普遍提高保育教育质量水平,然后努力扩大供给侧投入,改革投入方式,提高拨款透明性与公平性,并简化需求侧投入方式,提高补贴力度。我国政府应充分认识市场力量的作用与局限性,切实保障低收入家庭儿童能入园、入好园,并积极运用政策手段激励私立机构提升保教质量,实现学前教育公平与健康发展。

[关键词] 普惠性学前教育;学前教育供给;学前教育投入;学前教育质量

英格兰是大不列颠及北爱尔兰联合王国(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,简称联合王国或不列颠,中文通称英国)的最大构成国,英国的其余三个构成国包括苏格兰、威尔士和北爱尔兰。在权力下放体制下,苏格兰、威尔士和北爱尔兰除外交、军事、金融和总体经济政策受英国国会管辖外,在其余事务上拥有自治权及其相应的内部立法与行政机构,教育事务当然也属其自治范围。因此,苏格兰、威尔士和北爱尔兰与英格兰的教育体制各不相同,而本文关注的是英格兰教育中的0~5岁早期保育教育体制。

1997年新工党上台后,英格兰政府第一次将公立性质之外的早期保育教育供给纳入统筹管理,其战略绿皮书《应对儿童保育挑战:全国儿童保育战略》(Meeting the Childcare Challenge: National Childcare Strategy)(以下简称《全国儿童保育战略》)从可获得性(accessibility)、可承受性(affordability)与质量(quality)三个方面部署了早期保育教育政策目标与手段。其中,可获得性指的是早期保育教育的供给量与供给性质,可承受性指的是早期教育对于国家与家庭的支付性,而质量则指的是服务机构能够有效保护儿童安全、促进儿童身心发展。在随后的20年里,英格兰早期保育教育的可获得性与质量发展取得了卓越成就。根据教育部门的统计数据,英格兰1997年仅56%的3~5岁儿童能在公立部门获得正式幼儿教育发展,到2018年已有92%的3岁儿童、95%的4岁儿童和72%的2岁儿童受益于受政府资助与监管的早期保育教育;并且,2017年教育标准局的数据显示全英格兰已有76%的私立供给者质量达到良好水平,17%达到杰出水平。但与之相对的,2010年到2015年间,私立早期保育教育费用均增长了30%以上,远远超过平均工资的增长率与消费者物价指数。早期保育教

稿件编号:201807020006;作者第一次修改返回日期:2018-10-15;作者第二次修改返回日期:2018-10-26

* 基金项目:教育部人文社会科学研究项目“幼儿深度学习的理论与实践探索研究”(批准号:18YJA880086),同时受到国家留学基金委资助(编号:201706620025)、奕阳教育研究院资助(编号:SEI-QXZ-2017-08)

** 通讯作者:王小英,东北师范大学教育学部教授,博士,博士生导师,E-mail:wangxy@nenu.edu.cn

育成本高昂成为困扰各方的难题。^[1]

英格兰的历史经验很好地诠释了可获得性、可承受性与高质量三个政策目标之间由于资源有限性导致的冲突与张力:在短时间内大量提高可获得性可能要以牺牲一定质量为代价,而质量提高则可能导致成本上升、价格上涨,为政府和家庭支付早期保育教育费用带来压力。维勒(Willer)在1987年便讨论了美国早期保育教育政策中质量与可承受性的冲突。^[2]我国普惠性幼儿园建设的基本思路是对优质民办幼儿园进行补贴和限价,以便提高有质量的学前教育的可承受性;教育部三期学前教育行动计划所提出的“到2020年实现全国学前三年入园率85%”的目标则指向可获得性。由于财政资源和优质教育资源有限,加之“全面二孩”政策所带来的巨大教育需求压力,^[3]许多地方政府在提高可获得性与可承受性的过程中往往不得不对质量进行一定妥协。如有的地区已经出现学前三年入园率高,但质量水平还有待提高,^[4]或者对低质量非普惠性民办幼儿园缺少政策关怀^[5]的现象。由此可见,如何根据本国早期保育教育的供给与需求现状,在资源限制下综合平衡不同政策目标之间的矛盾、建设“高质量普惠性”早期保育教育服务,是各国政府都要面临的难题。^[6]

本文分析了英格兰政府1997年以来提高可获得性、可承受性与质量的历程及其当前困境,探讨了市场背景下三个政策目标相互之间的冲突与张力,并在反思英格兰历史经验的基础上为我国普惠性学前教育的建设与管理提供经验与借鉴。

一、鼓励市场小规模供给,提高可获得性

(一)引入市场模式,应对供需矛盾

新工党政府上台时正值女性主义和社会投资(social investment)理论盛行。女性主义瓦解了传统的家庭观念,母亲开始追求家庭生活和职业生活的平衡。^[7]与之相呼应的,“社会投资”理论也认为传统的福利国家已经过时,政府应该从以往直接提供经济资助的方式转而进行人力投资,鼓励人们用知识武装自己,积极参与劳动力市场。^[8]女性开始作为重要的劳动力资源进入国家政策的视野中,工党在1985年便表达了将提高女性就业能力、移除女性就业障碍作为重要政策目标的意图,认为提供学位充足、质量可靠、价格合理的0~5岁早期保育教育是政府的紧迫任务。^[9]

然而,根据1998年教育部《英格兰学校中五岁以下学生》(Pupils Under Five Years of Age in Schools in England)所公布的数据,1997年公立小学与幼儿学校仅为56%的3~5岁儿童提供全日制或非全日制幼儿教育,将这一供给扩张到覆盖0~5岁儿童是对政府财政能力的极大挑战。而且学校必须雇佣校长和有教师资格证的合格教师,短时间内填补师资缺口十分困难。此外,由于归属学校系统、遵循学校作息时间,公立幼儿教育往往不能适应工薪家长的作息时间需求。最后,小学附设幼儿班在某种程度上是学校竞争的产物。由于地方政府根据公立学校的注册学生人数和排名情况进行财政拨款,许多学校开设幼儿班以便提前掌握学生资源,并让儿童提前为第一次标准评估测试(Standard Assessment Tests, SATs)做准备。如果要求所有学校必须提供婴幼儿保育教育则势必会对学校的竞争体制造成冲击。综合以上原因,新工党最终选择了采取市场模式、借用社会力量来填补学位空缺。^[10]1997年《全国儿童保育战略》强调了以家长选择为中心的原则,认为政府的责任是“支持需求者获得他们想要的服务”而非直接扮演供给者的角色。《2006年儿童保育法案》(Childcare Act 2006)更进一步明确限制国家在儿童保育供给中的角色,规定地方政府只有在社会力量不愿意参与的情况下才能直接提供儿童保育教育服务,即国家供给是“最后的选择”。^[11]

(二)适应市场需求,鼓励小规模供给

为了鼓励个人、组织和志愿团体提供早期保育教育服务,英格兰政府为小型机构与家庭式托育营造了良好的政策环境。

首先,建立地方伙伴关系,明确地方政府“支持者”的角色。1997年《全国儿童保育战略》及其有关文件如《早期发展与儿童保育伙伴关系:一个简要的指导》(Early Years Development and Childcare

Partnership: A Brief Guide)等,要求地方政府召集各利益相关者组建“地方早期发展与儿童保育伙伴关系”(Local Early Years Development and Childcare Partnership),并为之提供必要支持。这些利益相关者包括:私立与志愿机构、婴幼儿家长的雇主、正负责落实“校外儿童保育方案”的培训和企业委员会(Training and Enterprise Council)^①、健康部门、特殊教育团体以及家长。地方伙伴关系在地方政府的领导下,为鼓励本地区社会力量办园献计献策,如为新办园提供基础设施、教师培训、商业咨询支持,为举办工作场所托幼机构的雇主提供专项奖励等。《2006年儿童保育法案》将地方政府为私立、志愿机构提供咨询、信息与培训服务的责任纳入法律法规。《2016年儿童保育教育机构注册指导》(Early Years and Childcare Registration Handbook, 2016)中规定,“所有希望在教育标准局进行注册的申请者必须首先联系地方政府获取信息和建议。地方政府有义务为申请者提供此项服务”。

于是,英格兰各地方政府各自出台了本地区早期保育教育具体支持政策。以卡姆登市(Camden)为例,市政委员会在《在卡姆登开办商业性托幼机构》(Setting Up a Nursery Business in Camden)文件中明确,卡姆登市政府的“综合早期保育教育服务”包括三个部分。第一部分是“培训与质量”,即为所有注册机构提供免费、全面的培训服务;第二部分是“早期质量提高小组”,即根据教育标准局对辖区内的所有机构的质量评价结果,有针对性地提供质量提高服务,包括帮助从业者提高教学策略、提高儿童观察技能、完善评价与计划体系、支持机构发展自我评价体系;第三部分是“早期干预小组”,即通过大量而全面的培训与电话回访支持各类机构为特殊儿童服务。^[12]

其次,早期保育教育注册体制适应小规模机构的特征。注册要求中的物质环境要求充分考虑了小型机构的客观条件限制,对机构的总面积、总人数不作要求,而只规定不同年龄段儿童的生均面积。^[13]0~5岁儿童学习、发展与保育标准中对户外活动场地也没有统一要求,只规定“每天都计划并实施户外活动(除非外界条件不适宜,比如不安全的天气条件)”。许多私立机构,尤其是伦敦市内的小型私立机构,借用附近的公共活动场所如公园作为幼儿的户外活动场地。此外,只要求必须为2岁以下儿童提供单独的午睡房间,同样减少了机构举办者的面积与租金压力。英国地价与房价昂贵,许多个体经营者无力购买或租用大型场地,便形成了以小规模机构为主的市场特征。根据教育标准局全国数据,儿童照料者所提供的平均学位为6个,其他各类机构的平均学位在37到48之间。连锁私立机构的平均学位数稍高,但也不超过100个。^[14]

再者,鼓励与支持家庭式日间托育的发展。儿童照料者是一种家庭式日间托育形式,产生于两次世界大战期间,自产生后长期游离在政府监管与财政支持之外。^[15]1997年新工党政府推出4岁儿童免费学位项目时,第一次将合格儿童照料者纳入政府财政支持;^[16]在2000年《保育标准法案》(The Care Standards Act)中第一次将所有儿童照料者纳入教育标准局监管范围。2013年4月19日,负责儿童保育的保守党部长伊丽莎白·特拉斯(Elizabeth Truss)为了确保2岁学位,宣布成立若干“儿童照料者组织”(Childminder Agency)为儿童照料者提供培训与商业建议,启动“儿童保育业务资助计划”(Childcare Business Grants Scheme)为儿童照料者和家庭式保育供给者组织提供500~1000英镑的启动资金等措施。^[17]

在这样的政策背景下,英格兰私立与志愿供给快速发展,其所提供的早期保育教育学位在2000年到2007年间增了70%,^[18]不仅成为0~4岁早期保育教育的中坚力量,同时也为填补4~5岁公立早期教育的学位空缺作出了重要贡献。根据教育部2017年对英格兰5700名0~14岁儿童家长的调查报告《2017年英格兰儿童保育与早期保育教育家长调查》(Childcare and Early Years Survey of Parents in England, 2017),所有接受政府资助的早期保育教育的家长中,仅有5%的家长表示对学位的可获得性或质量表示不满意。

二、建立质量管理体系,保障与提高保教质量

(一)整合保育教育督导管理,提高质量稳定性

英格兰教育督导制度始于1839年皇家督学署(Her Majesty's Inspectorate)的成立,其最初的目的

是监督评审地方政府对中央财政拨款的使用。后来,地方教育局督导和教育标准局萌芽并得到长足的发展。前者至今仍是地方政府教育部门的重要工作,后者则兼并了皇家督学署,成为唯一的全国督导机构。英格兰公立幼儿教育自产生后便接受皇家督学署的督导,而私立机构一直到1948年《日间保育与儿童照料者规制法案》(Nurseries and Childminders Regulation Act, 1948)出台后才被纳入地方政府健康部门的督导与管理之中。^[19]这种公立、私立早期保育教育分庭管理的情况一直持续到新工党政府上台。

1997年《全国儿童保育战略》提出,为了提高早期保育教育质量,首先要做的便是“提高规制,包括对于日间保育和早期教育更完善的督導體制”。经过一系列公开咨询后,《保育标准法案》(The Care Standards Act)于2000年出台。该法案将地方政府对私立保育教育供给者的注册与督导责任转移到教育标准局,扫清了建立8岁以下婴幼儿日间保育全国规制与督導體系的法律障碍。2001年,《全日制保育:8岁以下儿童日间保育与儿童保育全国标准》(Full Day Care: National Standards for Under Eights Day Care and Childminding)(以下简称《保育全国标准》)发布,这是英格兰历史上第一份具有法律效力的早期保育全国最低标准。以《保育标准法案》为法律后盾,以《保育全国标准》为最低标准参照,教育标准局很快展开了对全国私立、志愿早期保育教育机构以及儿童照料者的第一轮全国督导。^[20]但是,这一阶段的0~3岁早期保育与3~5岁早期教育的督导管理仍然分而治之,直到2008年0~5岁儿童学习、发展与保育标准出台后,英格兰早期保育教育统一标准、统一管理的制度变革才真正完成。在后来的发展中,教育标准局在“提高教育水平、提升生命质量”(Raising Standards, Improving Lives)宗旨的指导下,采取了简化督导程序、优化督学管理、弱化标准硬度、增加评估弹性等措施,提高了督导有效性与督导效率。

根据教育标准局现行《早期教育与儿童保育注册手册》(Early Years and Childcare Registration Handbook),注册过程中最重要的环节是教育标准局派督学对机构进行现场检查,检查负责人的身份、机构服务详情、相关资格证明文件,了解负责人对0~5岁儿童学习发展与保育标准的理解、对机构管理体制的理解等,评价申请机构提供早期教育服务的适宜性。根据教育标准局现行《早期教育与儿童保育督导手册》,督学从整体有效性、领导力与管理的有效性、教学与评价的质量、儿童的个人发展与行为和健康、儿童成就五个方面对服务供给者的质量进行评价,将其评为杰出、良好、需要改进或不合格四个等级。

2003年第一轮全国督导报告表示仅40%的私立供给者质量符合标准,而2017年全英格兰已有76%的私立供给者质量达到良好水平,17%达到杰出水平。不可否认的是,全面注册与督導體制对监控与支持早期保育教育质量的稳定与提高发挥了关键作用。当然,英格兰早期保育教育督導體制还存在许多有争议的地方。例如教育标准局曾在2010年将督导服务外包给第三方并因此遭到大量批评,直到2015年才又将早期保育教育的注册与督导完全纳入直接管理。^[21]再如,一些学者认为教育标准局作为质量的唯一仲裁人使得许多机构迫于督导压力丧失了教育实践的创造性。格雷尼尔(Grenier)呼吁机构应当以儿童的学习与发展而不是督学的满意为目标;^[22]马瑟斯等人(Mathers)也指出教育标准局的质量评价被认为与其他质量评价手段“联系微弱”,应当鼓励质量评价手段多元化。^[23]

(二) 出台儿童学习发展与保育标准,提高质量一致性

英格兰政府第一次介入幼儿教育课程是在1996年,学校课程和评估委员会^②(School Curriculum and Assessment Authority)出于幼儿教育券项目管理的需要,出台了《进入基础教育时儿童学习的期望成就》(Desirable Outcomes for Children's Learning on Entering Compulsory Education),规定任何机构都有资格申请加入幼儿教育券项目,但需要向教育标准局证明其能够推动儿童朝着期望成就的方向发展。1999年,课程与资格考试委员会对期望成就进行修订,发布更适合与尊重儿童发展特征的《早期学习目标》(Early Learning Goals)。2000年,为了支持一线教师与从业者落实早期学习目标,委员会进一步出台了《奠基阶段课程指南》(Curriculum Guidance for the Foundation Stage),这是英格兰历史

上第一份 3~5 岁儿童保育教育的“详细的课程计划指南”。^[24]同年,政府委托曼彻斯特城市大学(Manchester Metropolitan University)的莱斯利·阿伯特(Lesley Abbot)教授撰写并发布了 0~3 岁实践指南——《出生到三岁很重要:一个支持儿童最初几年的框架》(Birth to Three Matters: A Framework to Support Children in Their Earliest Years)。

2006 年,英国历史上第一个专门针对 0~14 岁所有儿童保育服务的法案——《儿童保育法案》出台,提出了“早期奠基阶段”(Early Years Foundation Stage)的概念,将 0~5 岁保育与教育从法律层面进行了融合。^[25]在此基础上,《(儿童)早期奠基阶段法定框架——0~5 岁儿童学习、发展与保育标准》(Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage: Setting the Standards for Learning, Development and Care for Children from Birth to Five,简称《早期奠基阶段法定框架》)于 2008 年首次面世,成为唯一的、具有法律效力的、所有 0~5 岁早期保育教育供给者必须遵守的实践标准与指南。该文件在 2012 年、2017 年进行了两次修订,现行的版本主体内容分为三个部分:第一部分从学习与发展领域和早期学习目标两个方面明确了学习与发展要求,第二部分明确了儿童 2 岁进步检查和 5 岁档案袋评价的具体操作,第三部分为福祉要求,包括儿童安全保护与提高儿童的福祉、从业人员适切性、建筑与器材适切性、关键人制度、师幼比要求、健康要求、信息记录要求等。

《早期奠基阶段法定框架》以“儿童学习与发展”为核心,以“基于游戏”和“儿童引导”为基本原则,在保教融合的视角下构建了全面的早期保育教育质量标准和指南。它不仅是英格兰早期保育教育工作者的实践“圣经”,也是早期保育教育注册、督导等规制管理文件的参照与依据。它一方面明确了儿童学习与发展的目标与评价方式,另一方面又将实现手段的自由留给从业者,得到了英格兰早期保育教育人士的高度支持。^[26]

(三)改革从业者资格结构,提高师资地位与水平

师资力量是早期保育教育质量的关键,合格教师直接参与班级工作被证明能够有效促进儿童的发展与进步。^[27]英格兰早期保育教育从业资格曾一度种类繁多、缺乏体系,并且私立营利性机构往往为了节约成本而雇佣低水平师资。为了解决这些问题,2006 年《儿童保育法案》提出了新的早期保育教育劳动力资格——“早期教育专业资格”(Early Years Professional Status),规定有相关专业学士学位且通过雇主审核的从业者可以获得。同年,“儿童劳动力发展委员会”(Children's Workforce Development Council)成立并颁布了《早期教育专业资格国家标准》(Early Years Professional National Standards),从知识与理解、有效实践、与儿童的关系、和与家长或儿童照顾者沟通并建立伙伴关系、团队合作、专业发展六个方面提出了 40 条标准,被称之为“参与年幼儿童工作的黄金标准”。^[28]此外,发展局还提高师资最低要求,规定“儿童与青少年劳动力”(Children and Young People's Workforce)资格^③中的三级资格为早期保育教育从业者的关键门槛,并提出到 2015 年所有机构都应至少雇佣一名拥有“早期教育专业资格”的从业者的目标。

2012 年,凯西·纳特布朗(Cathy Nutbrown)教授受教育部委托,针对早期保育教育劳动力资格的问题撰写了独立报告《质量的基础:早期保育教育资格独立报告》(Foundations for Quality: The Independent Review of Early Education and Childcare Qualifications)。该报告从师资培训内容与学费、师资培训质量以及师资聘任、保留与发展三个方面对英格兰师资情况进行了分析,并提出了未来师资培训的要点、师资专业发展路径(图 1)以及各岗位的资格要求(表 1)。^[29]报告建议用“早期教育教师”(Early Years Teachers)取代“早期教育专业资格”(Early Years Professional Status,简称 EYPS),逐渐抹平早期教育教师与基础教育和中等教育教师之间的地位与薪资待遇差异。

表 1 早期保育教育工作岗位、岗位职责及其资格要求

工作岗位	资格要求	师幼比	岗位职责
早期保育教育助理/培训生	二级资格	不计入	受监管的支持性工作,在工作中学习
早期保育教育学徒	二级资格	不计入	受监管的支持性工作,在工作中学习

续表

工作岗位	资格要求	师幼比	岗位职责
高级早期保育教育从业者	四级及其以上资格	计入	引领多个教室内的实践,直接与儿童或家庭工作,可做管理者
早期教育专业资格	本科毕业,EYPS	计入	引领机构实践,直接与儿童或家庭工作,可做管理者
早期教育教师	本科毕业,QTS	计入	为机构提供整体教育领导力,直接与儿童或家庭工作,支持低资格的员工

来源:Nutbrown (2012). figure 3

备注:QTS指的是Qualified Teacher Status,是基础教育和中等教育从业者的教师资格

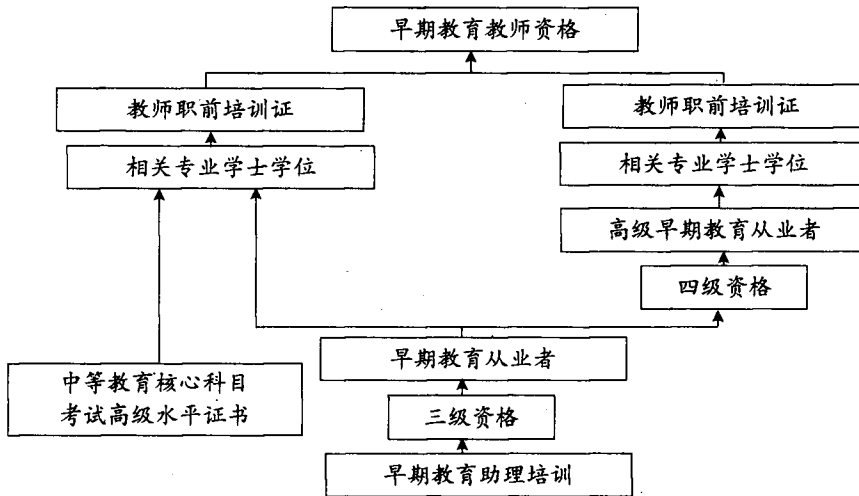


图1 早期保育教育师资专业发展路径

来源:Nutbrown (2012). figure 4

为了回应纳特布朗的报告,2013年联合政府发布《更杰出的儿童保育,提高质量和给家长更多选择》(More Great Childcare, Raising Quality and Giving Parents More Choice)(以下简称《更杰出的儿童保育》),从提高师资地位与质量、改革师资与师幼比要求两个方面提出师资改革方案。但是,《更杰出的儿童保育》没有按照纳特布朗报告的建议采取实质性措施消除早期教育教师与基础教育、中等教育教师在“教师资格”方面的差异,因此遭到学者的广泛质疑。纳特布朗指出,拥有教师资格的教师可以在早期教育、基础教育、中等教育中自由择业,但拥有早期教育教师资格的教师却没有这种自由。^[30]还有学者评论,合格教师的工资待遇受法律保护,其专业发展路径也相对成熟,但早期教育教师的工资待遇与专业发展并没有受到同样的保护。^[31]怀尔德(Wild)等人基于对两份文件的批判性话语分析,指出了二者存在根本性差异,如《更杰出的儿童保育》的目标是帮助家长重返劳动力市场和让儿童为入学做准备,而纳特布朗的报告则聚焦于保育与教育的过程,其目标在于培养独立和具有探索欲的儿童。^[32]

清晰的资格结构和有保障的待遇与地位是促进师资水平提高的内生力量。虽然英格兰学者批评联合政府和保守党政府延缓了师资建设的步伐,但总体而言,英格兰早期保育教育师资管理制度在逐渐走向成熟。

三、改革财政投入体制,提高可承受性

国家对于早期保育教育的财政补贴有两种形式,一种是国家直接资助服务机构,即供给侧投入;另一种是国家补偿家庭早期保育教育支出,即需求侧投入。英格兰早期保育教育投入制度中的供给侧与需求侧手段没有分明的界限,正如一些学者指出的那样,投入策略的性质本身不重要,重要的是“投入机制本身的具体设计”。^[33]

(一)供给侧投入:免费学位的扩张与拨款方式的变革

1996~1998年撒切尔政府曾实施过4岁幼儿教育券项目,即为所有4岁儿童提供每年1100英镑

的幼儿教育券,家长可用于抵免幼儿教育费用。该项目的初衷是通过国家拨款提高家庭早期保育教育购买力、鼓励需求增长,进而刺激供给增长和服务多样化,并最终通过家长选择刺激服务质量的提升。然而幼儿教育券项目在实施过程中采取的是根据儿童人口数量进行扁平资助的方式,即用统一人均补贴标准乘以当地儿童人口数量,这种拨款方式不能反映地方实际财政需求,一些地方政府将多余的幼儿教育券资金挪作他用。此外,由于补贴金额总体偏少,有一定经济能力的家长可以在教育券的基础上再额外支付一定费用获得更高质量的服务,而经济能力有限的家庭则只能使用收费与教育券相等的、质量相对较低的服务,加剧了家长的不公平选择。^{[34][35]}此外,由于大部分地区供给不足,幼儿教育券所宣称的“家长选择”事实上是一种“假象”。^[36]

1998年,新工党政府用“免费学位”项目取代了幼儿教育券项目,宣布所有4岁儿童都有权利获得每周一定时数的免费早期保育教育。地方政府负责确保学位充足,中央政府根据地方幼儿数量提供相应额度的拨款,供给者向家长提供免费学位并向地方政府申报后获得相应补贴。这种独特的方式被称为“需求引导的供给侧投入”,是对幼儿教育券项目的继承与优化。后来,免费学位政策的覆盖范围不断扩大,截至2017年全英格兰已有71%的2岁儿童、93%的3岁儿童和96%的4岁儿童受益于免费学位项目。该政策的发展情况如下表所示:

表2 英格兰早期保育教育免费学位政策发展历史

年份	政策发展
1996	幼儿教育券(第一阶段,4个试验地区)
1997	幼儿教育券(第二阶段,全英格兰)9月项目终止
1998	4岁幼儿每周12.5小时、每年33周半日制免费学位
2004	资助资格延伸至3岁儿童
2006	资助时间延长到每年38周
2009	为最弱势的2岁儿童提供每周10~15小时免费学位
2010	资助时长提高到每周15小时,可分为3~5天使用
2012	同样的时长,可分为2~5天使用
2013	资助资格延伸至20%最弱势的2岁儿童(资格标准有所变化)
2014	资助资格延伸至40%最弱势的2岁儿童 ^④
2015	引入3、4岁“早期学生额外补贴”项目
2017	为满足条件 ^⑤ 的工薪家庭3、4岁儿童提供每周30小时免费学位

来源:West and Noden (2016) p.10 figure 1

备注:2017年的数据系作者补充

免费学位政策的拨款方式在过去的20年里进行了两次重要改革。第一次是对地方政府财政分配方式的改革。2007年新工党政府在一项调查中发现,地方政府对于私立、志愿机构的拨款仍然采取的是“扁平资助”方式,即所有机构获得同样的人均补贴,没有反映机构的成本差异。^[37]因此,便于同年试点“早期保育教育统一拨款公式”(简称“统一拨款公式”)(Early Years Single Funding Formula,简称EYSFF)改革,要求地方政府基于“(每小时基本补贴+每小时额外增补)×免费学位总时数+其他增补”的原则确定各要素的具体赋值和增补规则,提出本地区的“统一拨款公式”,提高拨款透明性,适应机构成本差异。

第二次是保守党政府借着推行工薪家庭30小时免费学位的契机,对中央政府拨款方式进行改革。2015年,教育部对全国各类机构保育教育成本进行了大范围调查,为中央政府改革免费学位投入制度提供研究证据。^[38]2016年,《一个早期保育教育全国拨款公式和3、4岁免费儿童保育拨款方式的变化》(An Early Years National Funding Formula and Changes to the Way the Three- and Four-year-old Entitlements to Childcare are Funded)(以下简称《全国拨款公式》)就改革意见进行公开咨询。《全

《拨款公式》指出,以往依靠地方政府历史花费记录进行拨款的方式导致地方政府间补贴额差异较大,在 353 个地方政府中最高补贴额与最低补贴额有三倍之差(如图 2 所示)。如果这种投入方式如果不能及时、妥善地变革,即使政府兑现承诺新增 10 亿英镑落实工薪家庭 30 小时免费学位,也只会进一步扩大本就存在的体制问题。

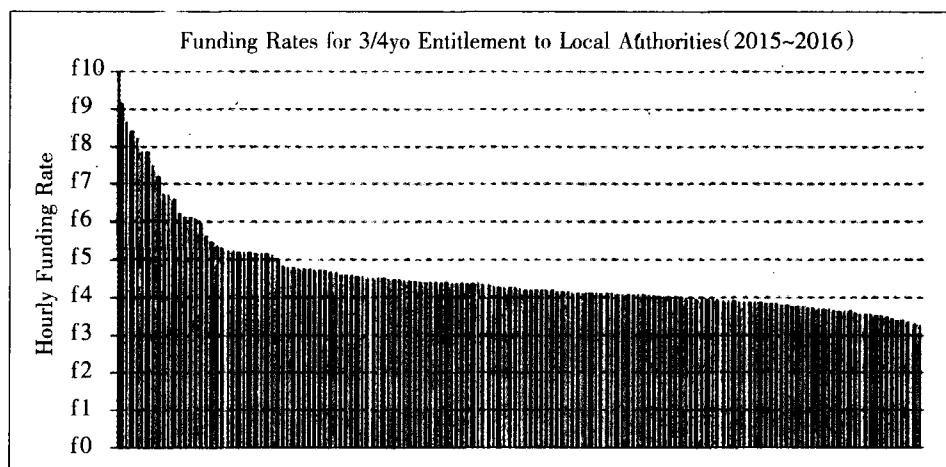


图 2 2015~2016 学年英格兰各地方政府 3、4 岁免费学位每小时补贴额

来源: DfE (2016) p15

2017 年,新的“全国早期教育拨款方案”(Early Years National Funding Formula)试点,并计划于 2019 年开始正式实施。方案规定,地方政府从中央政府获得拨款的计算方法为:每小时补贴额=(基本补贴+额外需求)×地区成本调整。其中,“基本补贴”为 4.88 英镑,^③所有机构统一标准,共占总拨款的 89.5%;“额外需求”为弱势儿童增补,包括免费午餐、英语为第二语言和残障生活津贴;“地区成本”反映的是当地员工成本和建筑成本。各地方政府再按照“每小时补贴额=基本补贴+额外需求”的方式分拨给各提供免费学位的机构。

两次拨款方式改革使免费学位的财政拨款更加透明、公平,提高了拨款效率与一致性。然而,改革的同时也带来了一些问题。首先,由于公立学校从前是以学位为单位获得拨款,改革后以小时为单位的计算方式使得公立幼儿学校与儿童中心所得拨款明显减少,^④许多公立幼儿学校校长与教师表达了对学校命运的忧虑。^[39]研究者也从公立幼儿学校、儿童中心所承担的社会责任和其数量锐减对整个行业质量产生的显著影响的角度,呼吁地方政府提高额外增补的金额与项目。^[40]其次,改革没有解决补贴额低于市场成本价的问题,仍然有小型私立供给者因落实免费学位而面临财务困难。^[41]如果小型机构大量减少、大型连锁企业市场份额过大,则大型机构倒闭的风险会对学位数量稳定性构成威胁。澳大利亚著名连锁机构 ABC Learning 曾提供全国 25% 的学位,该公司于 2008 年破产后,一时间导致 120000 名幼儿入园困难。^[42]此外,韦斯特(West)等人表示,大部分 30 小时都将由质量水平相对较低的日间托育机构来提供,保守党政府却从未明确表示要将质量作为增补要素之一,质量专项补贴的缺失将可能延缓甚至阻碍私立早期保育教育质量的提升。^[43]

(二)需求侧投入:简化投入方式与提高补贴力度

除了供给侧投入改革,英格兰政府还为免费学位时间以外的家庭保育教育支出提供补偿。第一种是面向中、高收入工薪家庭的“雇主支持的儿童保育”(Employer-Supported Childcare),2012~2013 年间共有 540000 名家长平均每人每年获得 900 英镑的儿童保育券。但是,该福利的可获得性限制较多。如个体经营者无法从该项目中获益;并非所有雇主都加入了保育券项目,也并非所有儿童保育供给者都接受保育券等。^[44]2013 年联合党政府财政部发布《免税儿童保育:设计与设施咨询》(Tax-free Childcare: Consultation on Design and Operation),并随后宣布对雇主支持的儿童保育进行改革,从 2015 年开始用“免税儿童保育”(Tax-free Childcare)项目取而代之。只要拥有带薪工作且个人所得税

率不超过 45%便可获得,预计 250 万工薪家庭将从中获益。

第二种需求侧投入是面向中低收入、低收入工薪家庭的儿童税收抵免(Child Tax Credit)和工作税收抵免(Working Tax Credit)。其中,工作税收抵免始于 2003 年,是为低收入工薪家庭提供的福利补贴,相当于最高不超过一名儿童每周 122.50 英镑或两名及其以上儿童每周共 210 英镑的补贴;儿童税收抵免为所有年收入低于 32200 英镑家庭提供,相当于每年 545 英镑到 3275 英镑的补贴;两项福利可以同时申请。根据税务海关总署 2012 年的统计,2011~2012 年约 416000 名家长平均每人每周从两个福利项目中获得 55.91 英镑的财政补贴。

2012 年,联合政府发布《福利改革法案》(Welfare Reform Act,2012),宣布用“通用福利”(Universal Credit)取代原有六种福利政策。儿童税收抵免和工作税收抵免也在简化范围内,二者合并为通用福利中的儿童保育要素,覆盖家庭儿童保育支出的 70%。2016 年,保守党政府将其进一步提高到 85%。虽然两项需求侧投入改革都扩大了补贴范围、总体提高了补贴额度,但有研究者指出中高收入家庭在新的系统下要支付更高的儿童保育教育费用才能获得与原来相同的补偿金额。但无疑,这个系统对于低收入家庭是慷慨的。根据 OECD 的统计报告,2012 年收入为平均收入一半的单亲家长只需要为 2 个儿童全日制保育教育学位支出 1%的家庭净收入,收入处于平均收入水平的单亲家长则为 6%。^[45]从布鲁威尔(Brewer)等人 2016 年的统计(图 3)也可以看出,随着收入的增加,家庭从福利制度中的获益不断减少。^[46]

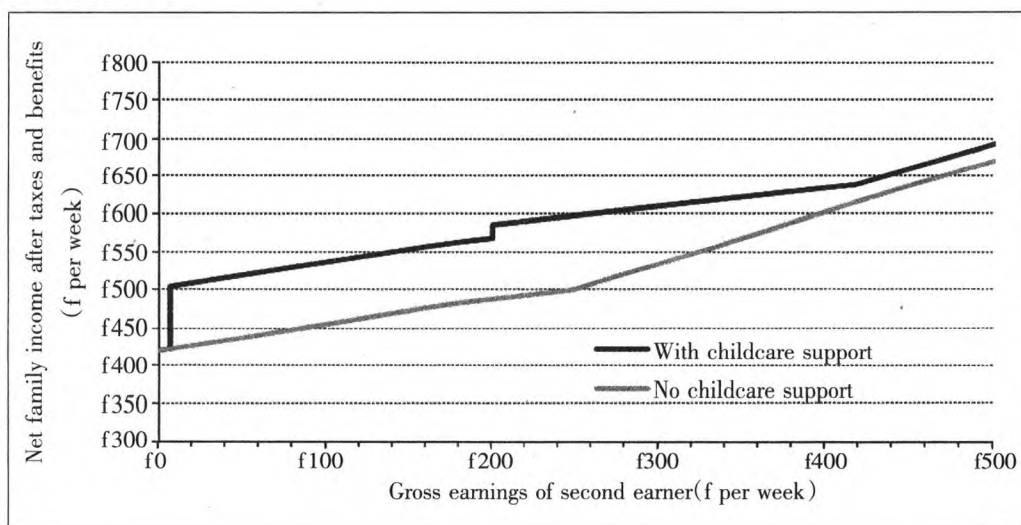


图 3 2014 年儿童保育支出补贴前后家庭净收入对比

来源: Brewer M., Cattan S., & Crawford C. (2014)

四、对我国发展普惠性学前教育的启示

英格兰早期保育教育在过去二十年里取得了长足的进步。在市场环境下,其学位覆盖率从半数 3~5 岁幼儿到几乎全部 0~5 岁婴幼儿,质量良好率从不足 50%到 90%以上,供给和需求侧补贴也从无到有、从少到多,并革新了补贴手段、提高了补贴效率与公平。具体而言,英格兰政府的以下经验值得我国吸收借鉴:就可获得性而言,由地方政府牵头,组织各利益相关方组成“伙伴关系”共同起草刺激本地区市场发展的方案,充分发挥地方主动性与市场参与者主动性;注册管理体制尊重小规模供给的市场特征,弱化物质环境“硬指标”,强调教育过程“软质量”;为个体式家庭日托的运营与质量提高提供多元支持。就质量提高而言,在保教融合的基础上将所有为婴幼儿提供任何形式保育教育的机构与个人纳入教育标准局全面监管,实行强制注册与定期督导;出台具有法律效力的保教实践质量国家标准,明确儿童学习与发展目标、评价手段以及若干结构性质量要求;规范从业者资格体制,设立早期保育教育专门资格,尤其是早期保育教育合格教师资格,提高教师地位、保障教师待遇。就

可支付性而言,免费学位制度是基于英格兰普遍实行半日制保育教育的特殊国情,该投入手段我国不一定适用。但是,供给者不论性质均纳入供给侧补贴范围、基于市场成本调查确立补贴额度、拨款计算方式的公开透明的补贴体制改革却有其普适性。此外,补偿家庭早期保育教育支出,对不同收入水平的家庭进行梯度补偿、低收入家庭免费获得早期保育教育的思路及其具体落实方式或有值得学习的经验。

此外,政府与私立机构之间多元关系的建构也是对当前我国学前教育进一步发展具有启发意义的经验之一。首先,中央政府作为监管者,通过提供立法保障、出台质量标准、实行强制注册与督导等强有力的法律与行政手段,确保私立机构满足保育教育国家最低质量标准。其次,地方政府作为支持者,通过商业咨询服务提高私立机构商业计划的可行性,防止出现因选址不当、定价不当等原因而生存困难;并通过集中培训、顾问咨询、定期回访等方式支持私立机构进一步提高服务质量。再者,中央和地方政府共同作为投资者与成本分担者,管理、分配财政资源,通过市场竞争与家长选择,间接要求私立机构提供免费学位、提高早期保育教育的整体可支付性。

但是,三个政策目标之间的张力仍然在深刻地影响着英国早期保育教育市场,并持续地造成冲突与压力。虽然公立幼儿学校实现了免费和高质量服务,但其所提供的免费学位主要是半日制学位,因而家长只能接受非全职工作。对低收入家庭而言,免费小时之外的学位的可获得性与可承受性仍然是有待解决的问题。政府新推出的30小时免费学位尝试解决这一问题,进一步鼓励家长回到工作岗位。但公立幼儿学校的作息时间并不适合全职工作的需求,在公立幼儿园使用30小时免费学位的家长仍然只能参与非全职工作。这同时也意味着,时薪高于早期保育教育市场价、参与全职工作的中等收入家长只能在私立机构使用30小时免费学位。虽然他们能够负担这部分费用,但仍然是一笔不小的财务压力,并且他们在保育教育质量上处于弱势地位。英格兰的这一历史经验说明了在市场条件下,运用政府力量保障低收入家庭早期保育教育可获得性与可支付性,以及对私立部门进行质量激励的重要性。我国应吸取英格兰的这一经验,在利用市场力量的基础上对其局限性要有充分的认识,切实保障低收入家庭的儿童能入园、入好园,同时还要积极运用政策手段激励私立机构提升保教质量,实现普惠性学前教育的可持续健康发展。

注释:

①培训和企业委员会(Training and Enterprise Councils,TECs)于20世纪90年代在英格兰和威尔士各地建立,其目的是管理各个受公共资金资助的项目。

②学校课程与评估委员会(SCAA)是1997年成立的“课程与资格考试委员会”(Qualifications and Curriculum Authority)的一个分支,负责管理学历资格,另一个分支是“职业资格委员会”(National Council for Vocational Qualifications)。

③英国《国家资格框架》共有9级,由入门级和1~8级构成,其中,2级相当于普通中等教育证书水平,3级相当于普通中等教育高级证书水平,4级相当于高等教育证书水平,而8级相当于博士学位水平。

④满足以下任何一种资格标准即可:家庭年收入税后低于15400英镑、家庭年收入税前低于16190英镑、接受某几种特定的福利补贴、受到地方政府照料的儿童、特殊儿童、接受残障生活津贴的儿童、受到特殊监护的儿童。

⑤资格标准包括:父亲或母亲的收入高于每周16小时最低工资的总额,并低于每年100000英镑。

⑥1英镑约等于8.4478人民币(2017年1月汇率)。

⑦在原来以学位计算拨款的方式下,学校每年所获拨款是稳定的,与学位实际使用情况无关。但改革后按照免费学位实际使用时数的计算方式使得拨款完全依赖于学位实际使用情况,拨款总额不仅不能提前预知,而且往往低于原有方式。

参考文献:

- [1]RUTTER J, STOCKER K. Childcare costs survey 2014[R]. Family and Childcare Trust.2015:15.
- [2]WILLER B. Quality or affordability: trade-offs for early childhood programs[J]. Young children, 1987,42(6),41-43.
- [3]杨顺光,李玲,张兵娟,等.“全面二孩”政策与学前教育资源配置:基于未来20年适龄人口的预测[J].学前教育研究,2016(08):3-13.
- [4]潘旺明,李鸿,李晓丽,等.区域学前教育均衡发展关键:政府主导大力发展普惠园[J].学前教育研究,2017(02):27-30.
- [5]洪秀敏,姜丽云.“全面二孩”政策下学前教育发展的问题:基于二期学前教育三年行动计划的调查与分析[J].北京师范大学学报(社会科学版),2018(05):53-61.
- [6][11][13][33]STEWART K, GAMBARO L. World class: what does international evidence tell us about improving quality, access and affordability in the english childcare market?[EB/OL].(2014-08-23)[2018-05-21]. <http://dera.ioe.ac.uk/28295/>.
- [7]Department for Health and Social Security. Low cost day provision for under fives[C]//Papers of a conference held at the Civil Service College, Sunningdale Park, 9-10 January 1976.
- [8]吉登斯.第三条道路:社会民主主义的复兴[M].郑戈,译.北京大学出版社,生活·读书·新知三联书店,2000:23.
- [9]BALDOCK P, FITZGERALD D, KAY J. Understanding early years policy[M]. Sage. 2013:2.
- [10]PENN H. Childcare market management: how the United Kingdom government has reshaped its role in developing early childhood education and care[J]. Contemporary Issues in Early Childhood, 2007,8(03):192-207.
- [12]Camden Council. Setting up a nursery business in Camden[EB/OL]. (2018-02-03)[2018-05-20]. https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/?asset_id=3556266&.
- [14]GAUNT C. Nursery chains: league tables-the big picture [J].Nursery World, (2017-11-11)[2017-12-06]. <https://www.nurseryworld.co.uk/nursery-world/feature/1162748/nurserychains-league-tables-the-big-picture>.
- [15][19]MAYALL B, PETERIE P. Childminding and day nurseries: what kind of care[J]. Institute of Education University of London. 1983(13):16.
- [16]School Curriculum and Assessment Authority. Nursery education: desirable outcomes for children's learning on entering compulsory education[M]. London: SCAA. 1996:2.
- [17]GYIMAH S. Speech at national day nurseries association conference[C]//Paper presented at the National Day Nurseries Association Conference, London. 2014-01-14.
- [18]LLOYD E, PENN H. Childcare markets in an age of austerity[J]. European Early Childhood Education Research Journal, 2014, 22(3):386-396.
- [20]OFSED. Early years: the first national picture[R]. HMI 1583. Manchester: Ofsted Publications Centre. 2003.
- [21]SEAN COUGHLAN. Ofsted to bring school and college inspections in-house [EB/OL].(2014-02-03)[2018-01-07]. <https://www.bbc.co.uk/news/education-27620097>.
- [22]GRENIER J. Successful early years ofsted inspections: thriving children, confident staff[M]. Sage. 2016:3.
- [23]MATHERS S, RANNS H, KAREMAKER A, et al. Evaluation of the graduate leader fund: report to the UK department of education [EB/OL].(2011-02-03).[2017-10-12].<https://www.gov.uk/government/>

publications/evaluation-of-the-graduate-leaderfund-final-report.

[24]Qualifications and Curriculum Authority. Curriculum guidance for the foundation stage. London: department for education and employment. foreword[EB/OL]. (2000-03-04)[2018-07-20] <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20040117041426/http://www.dfes.gov.uk/foundationstage/download.shtml>.

[25]LINSEY A, MCAULIFFE A M. Children at the centre? the childcare act 2006[J]. *Children & society*, 2006, 20(5):404-408.

[26]BROOKER L, ROGERS S, ELLS D, et al. Practitioners' experiences of the early years foundation stage[EB/OL].(2010-08-26)[2018-03-01].<https://www.gov.uk/government/publications/practitioners-experiences-of-the-early-years-foundation-stage>.

[27]SYLVA K, MELHUISE E, SAMMONS P, et al. The effective provision of pre-school education (EPPE) project[EB/OL]. (2004-10-23)[2018-03-06]. <http://dera.ioe.ac.uk/8543/7/SSU-SF-2004-01.pdf>.

[28]CWDC, Early years professional national standards [EB/OL].(2006-08-01)[2018-03-15]. https://www.lancsngfl.ac.uk/curriculum/early_years/download/file/Draft_EYP_Standards_Aug_2006.pdf.

[29]NUTBROWN C. Foundations for quality: the independent review of early education and childcare qualifications final report [EB/OL]. (2012-06-23)[2018-03-20]https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175463/Nutbrown-Review.pdf.

[30]NUTBROWN C. Shaking the foundations of quality? why 'childcare' policy must not lead to poor-quality early education and care [EB/OL]. Sheffield: University of Sheffield.(2013-03-01)[2017-12-10] https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.263201!/file/Shakingthefoundationsofquality.pdf.

[31]EISENSTADT N, SYLVA K, MATHERS S, et al. More great childcare: research evidence[EB/OL]. (2013-01-01)[2018-05-01].<http://www.ecers.uk/resources/More+Great+Childcare+Research+Evidence+March+2013.pdf>

[32]WILD M, SILBERFELD C, NIGHTINGALE B. More? great? childcare? a discourse analysis of two recent social policy documents relating to the care and education of young children in England[J]. *International Journal of Early Years Education*, 2015, 23(3):230-244.

[34]PUGH G. Evaluations of nursery vouchers: lessons from Phase One[C]// National Children's Bureau Conference, 1996, 10(1):29.

[35]SPARKES J, WEST A. An evaluation of the English nursery voucher scheme 1996-1997[J]. *Education Economics*, 1998, 6(2):171-184.

[36]Pre-School Learning Alliance. Making vouchers work: a briefing by the pre-school learning alliance on the operation of nursery education vouchers in phase one areas[R]. 1996.

[37]WEST A, NODE P. Public funding of early years education in England: an historical perspective [EB/OL]. (2016-09-01)[2018-06-04]. http://eprints.lse.ac.uk/67879/7/West_Public%20finding%20supplement_2016.pdf.

[38]DFE. Review of childcare costs: the analytical report, an economic assessment of the early education and childcare market and providers' costs.[EB/OL].(2015-01-01)[2018-06-11]. <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-childcare-costs>.

[39]WARD, HELEN. Nurseries still facing 'devastating' cuts despite delay to funding change: news [EB/OL].(2010-09-12)[2018-09-01]. *The Times Educational Supplement*; London Iss.4877:4.https://search-proquest-com.libproxy.ucl.ac.uk/docview/763432780?rfr_id=info%3Axri%2Fsid%3Aprimo.

[40]British Association for Early Childhood Education. Maintained nursery schools: hubs for quality in the early years[EB/OL].(2014-01-01).[2017-10-02]. <https://www.earlyeducation.org.uk/sites/default/files/>

NS%20Surveys%20report_lo-res.pdf.

[41]GYIMAH S. Speech at national day nurseries association conference [C]//Paper presented at the National Day Nurseries Association Conference, London. 14 January 2015.

[42]BRENNAN D, CASS B, HIMMELWEIT S, et al. The marketisation of care: rationales and consequences in Nordic and liberal care regimes[J]. Journal of European Social Policy, 2012, 22(4):377-391.

[43]NODEN P, WEST A. The early years single funding formula: national policy and local implementation[EB/OL].(2016-01-23)[2018-1-10]. http://eprints.lse.ac.uk/67880/7/West_Early%20years%20supplement_2016_author.pdf.

[44]Family and Childcare Trust. Where next for childcare?[EB/OL]. London: Family and Childcare Trust. (2014-01-13)[2017-12-11]. <https://www.familyandchildcaretrust.org/file/1935/download?token=AB3zPLP> H.

[45]ALAKESON V, HURRELL A. Counting the costs of childcare[EB/OL]. (2012-04-12)[2018-06-15]. https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2014/08/Counting_the_costs_of_childcare_2.pdf.

[46]BREWER M, CATTAN S, CRAWFORD C. State support for early childhood education and care in England[EB/OL].(2014-01-22)[2018-01-03]. http://194.66.89.8/budgets/gb2014/gb2014_ch8.pdf.

The English Experience of Providing High Quality Universal Early Year Education and Care and the Implication to China

Huan Chen^{1,2}, Xiaoying Wang¹

(¹Education School, Northeast Normal University, Changchun 130024 China;

²Education School, London University College, London WC1E 6BT England)

Abstract: Providing high quality universal early years education and care has been a long-term policy issue in England since 1997. Availability, affordability and high quality are three policy goals involved in the issue with inner contradictions. The UK government has been utilizing the tool of direct provision, finance investment and regulation to introduce systematic revolution for the achievement of the three policy goals. Firstly, a market model was introduced and the small-scale provision was encouraged to improve availability. Secondly, quality has been widely improved through the development of a quality standard system, the revision of existing registration and inspection system, as well as the reconstruction of workforce qualification structure. Thirdly, supply-side funding was largely extended, with a rigorous funding formula in place to improve funding equity and accountability. The demand-side funding system was simplified to further benefit low income family. However, low income family are still facing availability and affordability issues out of free hours whilst full-time working parents are in a disadvantaged position of paying significant tuition fee for relatively lower quality childcare in private sector. The English experience implicates the effectiveness and limitations of childcare market. It is necessary for the government to not just ensure the accessibility of high quality childcare for disadvantaged children, but also positively use policy incentives to encourage private providers continuously to improve their education and care quality.

Key words: universal early year education and care, preschool education provision, preschool education investment, preschool education quality