

英国托育服务体系的经验及本土镜鉴

吴 钢¹, 贺 璟²

¹惠州学院教育科学学院, 广东 惠州

²宝安区燕罗街道集信名城幼儿园, 广东 深圳

收稿日期: 2023年6月10日; 录用日期: 2023年7月11日; 发布日期: 2023年7月18日

摘 要

目前我国的婴幼儿托育服务供给总量不足、结构严重失衡、质量参差不齐、缺乏监督保障等问题已成为摆在当前政府和社会各界面前的重大课题。英国已经在法律、管理、机构、监管等各个方面建立了完备的托育服务体系, 本研究采用文献分析法和历史分析法, 对英国托育服务体系进行分析, 总结出英国托育服务体系建立的经验: 有完备的托育服务政策; 全面管理的托育服务管理体制; 托育服务形式多样化; 外部监管与自我监管共同作用的托育服务监管体系。以期对我国托育服务发展提供借镜: 由政府主导完善托育服务政策; 以家庭为基础制定托育服务政策; 建立权责明确的托育服务管理体制; 发展灵活多样的托育服务形式; 加强对托育服务的评估督查。

关键词

0~3岁婴幼儿, 英国, 托育服务政策

The Experience and Enlightenment of British Childcare Service System to Chinese Childcare Service

Gang Wu¹, Jing He²

¹School of Education and Science, Huizhou University, Huizhou Guangdong

²Jixin Mingcheng Kindergarten, Shenzhen Guangdong

Received: Jun. 10th, 2023; accepted: Jul. 11th, 2023; published: Jul. 18th, 2023

Abstract

At present, that China's childcare services supply is insufficient, the structure is seriously unba-

文章引用: 吴钢, 贺璟. 英国托育服务体系的经验及本土镜鉴[J]. 教育进展, 2023, 13(7): 4394-4400.

DOI: 10.12677/ae.2023.137691

lanced, the quality is uneven, and the lack of supervision and guarantee has become a major issue in front of the current government and society. The UK has established a complete childcare service system in law, management, institutions, supervision and other aspects. This study uses literature analysis and historical analysis to study and analyze the UK childcare service system, and summarizes the experience of establishing the UK childcare service system: there are complete childcare service policies; the comprehensive management of the nursing service management system; the forms of child caring service are diversified and the supervision system of childcare services with the joint effect of external supervision and self-regulation. With a view to providing a reference for the development of China's childcare service is: the government should take the lead to improve the policy of childcare service; to formulate the policy of childcare service on the basis of family; to establish a management system of care services with clear rights and responsibilities; develop flexible and diverse forms of care services; strengthen the evaluation and supervision of childcare services.

Keywords

Infants Aged 0~3 Years, Britain, Childcare Services Policy

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出

近年来,我国学前教育事业快速发展,但是托育服务发展却相对滞后。2019年复旦大学上海救助儿童会《上海市0~3岁婴幼儿照护服务现状分析研究报告》指出,有高达92.35%的有孩家庭有入托需求,但有65.75%的家庭尚未将孩子送入任何照护机构,并且仅有30.66%家庭所在的社区有托育机构[1]。2017年中国人民大学与国务院妇儿工委联合进行的四省十城市0~3岁托育服务需求和供给抽样调查显示至少有48%的受访者表示有社会托育服务需求[2]。2021年国家卫健委统计数据显示,我国35%左右的0~3岁婴幼儿家庭有意向入托,但实际入托率仅为5.5%左右,托育服务问题已经成为城市公共服务中的一个短板。

当前,面对庞大的托育需求,部分具有办园、办所经验的专业人士及有经济实力的市场主体,成立了为数不多的专业托儿所为幼儿提供正规、专业化的保育服务,但由于在师资力量的缺乏和从业人员流动性较强等问题,托育服务质量不能得到保证;而一些事业和企业单位开设的日托中心、工商注册的全日制托儿所和社区内的小型托儿所,大多因为申请不到许可,或者被取缔,或者是“黑园”[3]。此外,大部分家庭托儿所和机构托儿所由于追求利润,服务质量较低。

从2017年提出“要在幼有所育上不断取得新进展”到2019年国务院办公厅印发的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》来看,托育服务体系的建设对国家和社会都有着深远的影响。同时,托育服务体系的建设是开放三孩预期结果达成的首要条件,根据国家统计局2022年发表的数据显示:2021年,我国人口总量保持增长,但增长速度持续放缓,开放三孩政策并未达到预期效果[4]。同时还有调查还显示有近六成已婚男女表示不生孩子的原因是工作日没有人照顾孩子,而自己要工作,时间不充足[5]。由此可知,托育服务问题已经成为了影响适龄家庭生育选择的重要问题,托育服务水平的提升、托育服务体系的完善将对三胎政策将产生积极作用。

21世纪以来,我国人口老龄化的问题逐步凸显,尽管这几年国家政策不断出台但托育服务发展缓慢,在这样的局面下开放二孩三孩,意味着有绝大部分的家庭将会面临或者已经面临着生下来的孩子无人照看的窘迫状况。2019年我国的入托率还不到5%,但经济合作组织国家(OECD)的平均入托率已经超过30% [6]。可以说,科学建立托育服务体系,提升托育服务质量是保障我国人民民生的重要手段。

英国1998年开始实施的“确保开端”计划,又通过一连串的教育改革举措,目前英国已经建立了颇为完备的学前教育模式,已成为当今世界上学前教育发达程度较高的国家之一。在学前教育发展的同时,英国的托育服务体系随之建立,英国建立托育服务供给体系历史最为悠久,同时也是对托育服务实行资质审查较为严苛的国家。英国基本上实现了完善的政策、管理、机构、监管等的托育服务运行体系,能为我们提供更为有效、更为直接的经验 and 启示。

2. 英国托育服务体系研究

在英国托育服务被称为“child care”,它的最突出的特点即是保教一体化。从时间维度上划分,英国的托育服务以1998年的《应对儿童保育挑战》绿皮书的出台为节点,从之前的保教分离的托育服务变化为之后的保教一体化的托育服务。此后英国政府不断推出托育服务相关政策法规、完善托育服务体系,但是保教一体化始终是其变革、发展的方向。

2.1. 英国托育服务相关政策

1998年新工党出台了《应对儿童保育挑战》绿皮书,首次提出了“儿童保育战略”(National Childcare Strategy),制定了行动计划,包括:提高保育质量,为贫困、特殊或残疾儿童提供同伴交往的机会;帮助工薪一族减轻儿童保育负担;扩建、兴建儿童保育场地。为保证战略计划效果,提出了“确保开端”(Sure Start)的计划,主要目的是希望通过国家直接干预,建立儿童中心,改善贫困儿童的保育环境与状况。2003年出台《每个孩子都重要》(Every Child Matters)绿皮书,其中明确提出要跨部门合作的改革方向并提出了五大目标,即:健康(healthy)、安全(stay safe)、享受和实现(enjoy and achieve)、做出积极贡献(make a positive contribution)和实现经济福祉(achieve economic well-being),它们也成为了之后英国托育服务政策的共同目标[7]。2004年颁布的《家长的选择与儿童最好的开端:儿童保育十年战略》(Choice For Parents, the Best Start for Children-A Ten-year Strategy for Childcare)中指出确保所有孩子都有人生中最好的开端就是政府工作的核心,而父母则有更多的机会去平衡工作和家庭生活。2008年,英国出台《早期奠基阶段法定框架》(Statutory Framework For The Early Years Foundation Stage, EYFS),规定了孩子的学习、发展、发育的评价体系、安全体系等,不仅如此,英国政府还会按实际情况不定期更新EYFS,如2017年颁布的《早期奠基阶段法定框架》(Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage)根据之前政策实际实施的效果指出,英国学前教育的政策方针是建立一个平等、包容的学前教育系统,以实现对所有儿童的全体儿童以及儿童所在家庭的学前教育,力求“一个孩子也不掉队”。

2.2. 英国托育服务管理机制

从政府管理来看,自1998年以来,英国采用由教育部门主导管理,其余各部门协调配合工作的方式对托育服务进行管理。由英国教育标准局对托育服务进行统一领导,其余卫生部、劳动部、基础保健部等多个部门从旁辅助管理,形成了多元化的管理体系的同时,中央负责幼儿托育服务的政策制定和财政分配,地方政府负责地方托育服务机构的资金分配和监督,强调各级政府之间的部门划分和职权划分,重视幼儿托育服务的教育价值。

从对托幼机构和相关从业人员的管理来看,英国政府2006年颁布的《早期教育专业教师资格标准指南》(Guidance to the Standards for the award of Early Years Professional Status)、2013年颁布的“幼儿教师”

计划(*Early Years Teachers*)和 2014 年 9 月英国引入学前教育教师资格(*Early Years Educator Qualifications*)等都规定英国所有的托育服务机构和从业人员必须在政府部门注册, 从业人员还必须在政府部门参加培训并考核才能用有政府颁布的资格证; 同时还规定会对从业人员进行政审, 从业人员本人或家庭成员有涉及儿童的违法犯法记录的、有成瘾性爱好的如吸毒、酗酒等都会被取消资格[8]。

2.3. 英国托育服务机构和形式

英国虽然重视幼儿保育的家庭职责, 但同时也为解决妇女就业率增加带来的家庭问题而提供了多样化的服务。0~2 岁婴儿可以参加单独的托儿所, 3 岁以上的儿童可以参加公共机构提供的非国家机构和儿童之家, 另外也有许多幼儿在私营机构接受托育服务。除了专为 0~5 岁的低收入家庭儿童设计的、提供全日制或半天服务的“早期优质服务中心”和“确保开端儿童中心”外, 主要分为英国教育标准局注册和非注册两大类: 注册类的是指公立性早期教育学校机构甚至个人都需要注册登记并接受审查评价分级, 这之中主要包括儿童看护员(*childminder*)、日托幼儿园(*Day Nurseries*)、独立学校(*Private Nursery Schools/Private Independent Schools*)、附属幼儿园(*LEA-Maintained Nursery Schools*)等, 不同机构和个人可接收的幼儿年龄有所不同, 看护时间可按小时计或按全日制、半日制计。非注册类则主要包括家庭保姆(*Nanny/Home childcarer*)、幼儿学校和游戏小组(*Pre-schools and playgroups*)、游戏中心(*Play Centres*)、活动俱乐部(*Activity Clubs*)、亲子小组(*Parents and Toddler groups*)等, 其中幼儿学校和游戏小组是由社区为当地孩子提供的, 通常由社会慈善团体管理[9]。由于种类的多样, 英国政府通过调查认识到不同类型的机构具有不同的价值和合理性, 并认为不同类型的托幼机构之间难以相互替代, 有助于满足不同父母的多样化需求, 因此政府发布了向家长清楚地描述了各种托育服务机构的优缺点从而指导家长按需选择托育服务机构的公开文件。

2.4. 托育服务机构评估监管

英国 2000 年颁布的《儿童保育标准法案》授权教育标准局代表政府进行监管与督导。因此英国托育服务质量的监督主要是通过教育标准局、财政部门、第三方组织参与以及托育机构的自我评估四种监管方式实现的。首先, 教育标准局从四个方面监督服务质量: 机构的注册与否、监督已注册机构的托育服务质量、检查已注册机构的注册资格是否符合法律要求(如注册资格的真伪、注册资格超期与否等)、对监督结果不符合国家标准的机构采取政府干预, 屡次不改则采取强制措施[10]。第二, 除了教育标准局主导的质量评估外, 由财政部门主导的通过财政干预的成本分担机制和投入保障机制也对托育服务机构进行着监管, 因此, 托育服务机构不仅要接受教育标准局的监督, 还要接受其他部门的监督。第三, 除了政府部门的监督外, 英国大学和研究院等第三方机构通过调查、研究、实地考察等对机构的托育服务质量进行评价, 并向公众发布他们的年度评估报告。最后, 根据教育标准局的要求, 各机构已经初步形成了自我评价体系, 由托幼机构自发地对自身结构质量和课程质量进行评价, 并自主提出改进方案。此外还有消防局的安全督查、环境局的卫生督查等。

2.5. 英国托育服务体系的特点

1) 全面管理的托育服务管理体制。从宏观角度来看, 英国托育服务体系由教育部门带头, 其余部门协调匹配形成了一个全方位的、良性的积极协作机制。由教育标准局为托育服务机构制订准入规则、统一标准、教师师资培养培训并对所有托育服务机构进行监管, 各部门共同保证托育服务质量。从财政角度来看, 中央政府负责托育服务的统一规划和管理, 地方当局根据该地区的实际情况分配中央拨款, 并监督当地的机构; 另外中央政府 2011 年就设立了“优先拨款项目”对残疾儿童、贫困儿童、孤儿等特殊儿童进行了拨款帮扶, 同时为促进入托, 还设立入托津贴, 向符合条件的入托家庭进行补贴。

2) 以家庭为单位的托育服务。体系从经济上说, 从 1998 年的“国家保育战略”开始到 2020 年的新工作支持计划(Job Support Scheme)和扩展的自雇收入补助计划(Self-Employed Income Support Scheme), 都帮助家长平衡工作和生活提出了政策, 包括免税政策和托育补贴政策在内等一系列经济政策都意在服务家庭养育孩子的需求, 将一部分需求转移到托育服务体系中去, 从而让家长在工作时放心工作, 以创造经济效益。同时, 为满足不同家庭需求, 制定了充足的女性孕期的带薪产假、哺乳期的带薪育儿假和带薪父亲陪产假政策。

3) 托育服务形式多样化。从托育服务机构的类型来看主要有上文所述的几种类型; 从机构场地来看, 有进入家庭的保育员、保姆、家庭式托育服务机构; 有非家庭式的托育服务机构如公立学校里的幼儿班、“早期优质服务中心”和“确保开端儿童中心”等; 从接收的幼儿年龄来看, 有的接收 0~2 岁幼儿, 有的接收 0~5 岁儿童, 有的甚至可以接收到十八岁成年之前的儿童, 形成了托育服务形式多样化的局面, 可以为家长提供更符合自己条件和需求的选择。

4) 外部监管与自我监管共同作用。英国托育服务体系的监管采用了外部监管与自我监管协同作用的形式, 外部主要由教育标准局领头, 部门、第三方机构、地方局等参与督查并将督查结果公示, 自我监督则是按照教育标准局的明文出台的统一规定自我审查。因此, 政府对各类托育服务机构的管理和质量监管非常严密, 以确保托育服务机构多元化局面下的质量。

3. 英国托育服务体系对我国托育服务的启示

与欧美国家相比, 我国的托育服务发展起步较晚, 托育服务体系尚未完善。目前, 我国的托育服务存在的突出问题是供不应求: 据 2016、2017 年国家卫健委和国务院妇女儿童工作委员会对托育服务官方调查结果显示, 2016 年, 33.3%的家长对 3 岁以下婴幼儿托育机构有需求, 实际入托率为 5.55%; 2017 年, 48%的家长对 3 岁以下托育机构有需求, 但入托率为 4.29% [11]。其次是中国政府对托育服务管理不足, 中观指导政策不足, 参与合作的部门缺乏中央财政支撑, 部门管理存在管理职权责任分散问题, 托育服务仍缺乏制度和资源的有效整合。我国公共托育服务在较长的发展历程中存在着“去家庭化”和“再家庭化”的倾向, 由此更应总结国外先进经验, 汲取他人所长再与自身实际结合[12]。

3.1. 完善托育服务政策

1) 在政府引导下完善政策。托育服务的发展, 托育服务体系的建立都离不开部门与部门之间通力合作。自国务院办公厅发布了《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》后, 各地都制定了实施方案, 总体来说, 以家庭为基础、政府为主导、部门协作、多方参与的托育服务发展的基本方向已经形成。2021 年 1 月, 国家卫生健康委发布《托育机构保育指导大纲》后, 为托育机构服务提供了指南, 但托育服务机构总体数量较少、托育服务质量良莠不齐。而且相较于英国, 我国近几年颁布的文件基本属于规范性文件, 并未对托育服务定性, 尽管英国很多托育服务都是由市场供给的, 但政府的作用体现在托育服务的决策、管理和质量评估上[13]。英国教育标准局不但制订了儿童托育服务的政策, 还明确了儿童保育和教育领域财政投资的比例, 负责全国各地儿童托育服务机构的监督。鉴于此, 中国政府应进一步健全托育服务管理系统, 更清晰地明确托育服务机构、主管部门和各级政府的权限和责任范围。同时, 中国政府必须统一规划托育服务, 明确规定托育服务对象、托育服务机构注册、从业人员从业资格、托育服务机构质量评估等一系列标准, 引导托育服务向专业化、完善化方向发展, 科学开展托育服务。

2) 以家庭为基础制定托育服务政策。尽管我国目前开放了三孩, 但我国人口增长速度持续放缓, 因此以家庭为基础制定托育服务政策尤为必要; 并且由于托育服务的不足, 女性会花费大量的时间和精力照顾幼儿, 导致她们难以重返工作岗位, 随后容易造成就业中对女性的性别歧视, 由此就业中的性别歧

视无形中也增加了男性职场的压力, 更应充分调动和发挥家庭在托育服务中的基础作用。托育服务的发展可以帮助促进女性就业, 帮助父母在保育机构学习正确的技能, 确保儿童持续受到优质教育和家庭环境的共同影响。英国以家庭为服务对象的托育服务政策体系, 值得我们学习: 通过多种类型的政策向家庭提供支持, 除了给予父母托育津贴和减税等经济支持外, 还需要时间上的支持如增加父母的休假类型, 延长父母的产假和陪产假等。目前国内的托育补贴主要是针对托育机构的国家普惠托育专项行动, 针对家长的则相对较少且仅集中在超一线城市和少数一线城市, 更像是消费优惠券。

3.2. 建立权责明确的托育服务管理体制

我国目前托育服务管理体制尚未形成, 各部门之间责任并不清晰, 各级政府在托育服务方面的权责并不明确且我国的学前教育入学率在不同地区之间仍有较大差异, 评估报告显示, 截至 2014 年, 6 个省的样本中, 我国学前三年毛入园率最低的省份江西接近全国平均水平 70.5%, 但最高的省份江苏和陕西已经超过 95% [14]。从英国经验来看, 英国通过行政机关教育标准局统一管理 0~5 岁儿童的托育服务。另一方面, 英国的中央政府和地方政府有清晰明确的权利和责任区分。

中央政府对托育服务的总体规划和顶层设计负责, 再由地方政府具体实施并由地方对儿童托育服务机构进行监督。我们可以借鉴英国的经验结合中国实际情况, 调整城乡规划、引入统一的城乡标准, 根据地区托育服务机构运营成本和居民收入水平, 制定托育机构扶持政策, 建立起具有中国特色的托育服务体系。

3.3. 发展灵活多样的托育服务形式

2021 年 7 月 29 日, 国家卫生健康委发布《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》, 强调促进普惠托育服务发展, 大力发展多种形式的普惠托育服务。英国托育服务形式花样繁多, 结合英国经验与我国自身情况, 政府不仅可以兴办公立托育服务机构还可以利用税务优惠等措施, 鼓励企业为员工设立托育服务设施。除了设立不同类型的托育服务机构外, 我们还可以设立有托管功能的个人、非营利机构, 而且还可以通过发展月嫂、保姆等服务业以期发展家庭式托育服务。此外, 可以与社会组织合力, 如志愿组织、爱心组织、慈善组织等, 让社会组织进入社区进入网格为有需要的家庭提供指导。

3.4. 加强对托育服务的评估督查

当前我国托育服务机构质量良莠不齐, 从业人员素质也是参差不齐, 因此有必要建立加强对托育服务的评估督查。通过借鉴英国相关经验, 我国应建立高标准的托育服务机构监管体系, 在对托育服务机构进行年审时严格把关, 以教育部门为主导, 其他部门共同参与配合督导监管如卫生部和消防等并对不合格的托育服务机构给予暂定整改等措施; 当前托育服务机构的自查报告各地区之间有所不同, 应由教育部门统一出台基本的自查相关标准、出台托育服务机构自我基础审查表, 再由各地区按地区情况往上增添自查项目并定期指导和敦促托幼机构进行自我评估。

4. 结语

英国托育服务政策经过漫长的发展, 逐步形成了一个比较成熟的体系。回顾英国托育服务政策的发展过程, 不难发现其政策是从保教分离演变为保教一体化的变化发展历程, 英国托育服务政策内容的制定与实施既为幼儿发展创造了健康良好多样的教养环境, 有效促进其全面健康发展, 使处境不利的幼儿有了平等受教养的机会, 促进社会公平; 也有利于降低社会矛盾的发生几率, 促进社会稳定发展。因此, 英国的托育服务体系发展建设经验对我国具有重要的借鉴作用。

制定儿童保育政策是我国实施和促进社会公平的重要措施,它不仅对幼儿身心的全面发展起着非常重要的作用,还具有长远的社会效益,尽管2019年以来中央政府和部分地方政府出台了一系列促进儿童保育服务发展的政策,但与英国水平相比仍存在很大差距。社会主义体制的特殊性,使中国政府须以“以人民为中心”为宗旨,更应加速“托育”的建设。为此,我国政府应当借鉴国外有益经验,采取多种措施确保儿童保育服务的实施,在政策制订与实施的过程中不断进行变革与完善,通过多方举措来保障托育服务的落实。

基金项目

本文是广东省哲学社会科学规划青年项目“广东省托育机构质量监测体系研究”研究成果(编号:GD20YJY03)。

参考文献

- [1] 童连. 上海市0~3岁婴幼儿照护服务现状分析研究报告[R]. 复旦大学公共卫生学院托育问题研究课题组, 国际救助儿童会(英国)北京代表处, 2020.
- [2] 杨菊华. 理论基础、现实依据与改革思路: 中国3岁以下婴幼儿托育服务发展研究[J]. 社会科学, 2018(9): 89-91.
- [3] 庞丽娟, 王红蕾, 冀东莹, 袁秋红, 贺红芳. 有效构建我国0~3岁婴幼儿教保服务体系的政策思考[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2019(6): 5-11.
- [4] 国家统计局. 人口总量保持增长城镇化水平稳步提升[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjtd2020/202201/t20220118_1826609.html, 2022-01-18.
- [5] 国家统计局. 中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202102/t20210228_1814159.html, 2021-02-18.
- [6] Niemietz, K. (2014) Can Government Intervention in Childcare be Justified? *Economic Affairs*, 34, 406-408. https://doi.org/10.1111/ecaf.12095_2
- [7] 易凌云. 学前教育托幼一体化的国际趋势与启示[J]. 教育家, 2019(31): 1.
- [8] Check Early Years Qualifications. <https://www.gov.uk/guidance/early-years-qualifications-finder>
- [9] 康永祥, 钱冰洁. 英国私立早期教育机构扶持政策工具的类型、特征及启示[J]. 教育观察, 2019, 8(6): 7-11.
- [10] 中国驻英国大使馆教育处. 英国早期教育师资选拔、培训及评价机制[J]. 基础教育参考, 2016(13): 73-75.
- [11] 高佳蕊, 刘梦超, 李子晗. 0~3岁婴幼儿公共托育服务的现状与问题分析[J]. 现代商贸工业, 2021, 42(5): 107-108.
- [12] 张亮. 中国儿童照顾政策研究[D]: [博士学位论文]. 上海: 复旦大学, 2014.
- [13] 徐轶群, 冯围围. 将托育机构卫生保健工作融入保育工作, 促进儿童健康发展[J]. 幼儿教育, 2021(15): 8-12.
- [14] 柴葳, 刘博智. 教育规划纲要实施5周年回眸与展望教育规划纲要中期评估学前教育专题评估报告显示——学前教育毛入园率提前6年实现目标[N]. 中国教育报, 2011-11-24.