

# 优质“托幼一体化”服务体系的路径探索

## ——基于芬兰经验的本土思考

何琦琦, 谷峥霖\*

云南师范大学教育学部, 云南 昆明

收稿日期: 2024年4月27日; 录用日期: 2024年5月24日; 发布日期: 2024年5月31日

### 摘要

为了解决超低生育率和严重的老龄化问题, 以及满足人民群众不断增加的托育服务需要, 芬兰采取了一系列举措, 推动了“托幼一体化”进程, 为托育服务事业整体的发展带来了巨大的推动作用, 并得到了良好的效果。芬兰的成功经验为中国探索“托幼一体化”之路提供了有益的参考。在未来, 我国应结合国情, 立足于高质量发展的主题, 改革“双轨制”治理格局, 建立一体化管理机制; 统一保育教育课程, 建立一体化课程体系; 严把从业入口门槛, 多措并举加强师资队伍; 凝聚多方主体参与, 拓宽资源供给渠道, 形成多层次一体化的优质“托幼一体化”服务体系。

### 关键词

托幼一体化, 托育服务质量, 芬兰经验

# Exploration of the Path of High-Quality “Integrated Childcare” Service System

## —Indigenous Thinking Based on the Finnish Experience

Qiqi He, Zhenglin Gu\*

Faculty of Education, Yunnan Normal University, Kunming Yunnan

Received: Apr. 27<sup>th</sup>, 2024; accepted: May 24<sup>th</sup>, 2024; published: May 31<sup>st</sup>, 2024

### Abstract

In order to solve the problem of ultra-low fertility rate and serious aging, as well as to meet the increasing needs of the people for childcare services, Finland has taken a series of measures to

\*通讯作者。

文章引用: 何琦琦, 谷峥霖. 优质“托幼一体化”服务体系的路径探索[J]. 教育进展, 2024, 14(5): 1370-1379.

DOI: 10.12677/ae.2024.145851

promote the process of “integration of childcare”, which has brought a huge role in promoting the overall development of childcare services and has achieved good results. Finland’s successful experience provides a useful reference for China to explore the road of “integration of childcare”. In the future, China should combine national conditions and base on the theme of high-quality development, reform the “dual-track” governance pattern, and establish an integrated management mechanism; Unify the curriculum of conservation education and establish an integrated curriculum system; Strictly control the entry threshold of the profession, and take multiple measures to strengthen the teaching team; Gather the participation of multiple parties, broaden the channels of resource supply, and form a multi-level integrated high-quality “childcare integration” service system.

## Keywords

Childcare Integration, Quality of Childcare Services, The Finnish Experience

Copyright © 2024 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. 引言

党的二十大报告指出,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”,“发展是党执政兴国的第一要务”[1]。习近平总书记强调:“必须在发展中保障和改善民生”[1]。随着2021年5月三孩政策的出台,我国的生育潜能将得到进一步释放,较少的优质婴幼儿托育服务势必成为导致新时代社会压力与生育焦虑的新因素,托育服务的供给压力将空前凸显[2]。在生育政策改革的大环境下,加速推进国家托幼服务体系的建设,这既关系到孩子们的健康发展,也是新时期体现女性权利、维护家庭和谐与安定的一个直接响应,也是提升三胎政策效果的一项基础性工程,也是一项为人民群众所需要的一项民心工程。芬兰从十九世纪九十年代起就开展了“托幼一体化”的探索,推动了托幼育服务的优质发展,在社会上产生了极大反响,并取得了良好效果,具有一定典型性。审视我国优质“托幼一体化”服务体系的实际需求,在借鉴芬兰成功的实践基础上,建立符合中国国情的“托幼一体化”的服务体系,对于适应我国人口发展形势、推动优质发展具有重要意义。

## 2. 优质“托幼一体化”服务体系建设的现实诉求

在新的发展阶段、新的发展思路和新的发展格局下,探讨构建优质“托幼一体化”服务体系的路径,明晰其现实诉求是必然的。适应国际学前教育改革发展走向、推动普惠托育优质发展的有效途径以及促进托育服务健康发展的迫切需要构成了我国优质“托幼一体化”服务体系建设的现实诉求。

### 2.1. 适应国际学前教育改革发展的走向

得益于脑科学、心理学和教育学等多个学科的研究进展,上世纪80年代,国际上的“学前教育”定义已经从3~6岁扩展至0~6岁,这也催生了“托幼一体化”的新观念[3]。鉴于此,瑞典、新西兰、日本、英国、丹麦和芬兰等发达国家,自1990年代起,陆续将“托幼一体化”这一理念付诸实践,并构建了相应的法律框架、资金支持、监管机制和保障机制。因此,经合组织(OECD)也大力提倡“早期儿童教育与保育一体化”(Integration of Early Childhood Education and Care),并在其2006年度调查报告《强势开端II》(Starting Strong II)中进一步突出了“托幼一体化”在推动幼儿综合发展方面的重要作用,并呼吁各国

推行托幼融合。根据 OECD 发布的《2020 年教育概览》(Education at a Glance 2020)数据显示, 超过 70% 的成员国正在积极推动托幼服务的整合, 并由一个统一的部门(通常是教育部门)负责管理各种类型的托幼服务[4]。在我国, 有关政策文件中提出了对“托幼一体化”模式的支持, 如 2011 年国务院颁布的《中国儿童发展纲要(2011 年~2020 年)》中提到, 要“以幼儿园和社区为依托, 为 0~3 岁儿童及其家庭提供早期保育和教育指导”; 2021 年, “十四五”规划提出了“开展普惠托育服务体系建设, 完善扶持婴幼儿照护服务及早期发展的政策体系”的规划目标[4]。上海市委、市政府于 2020 年印发的《关于推进学前教育深化改革规范发展的实施意见》中也明确提出要“积极开展托幼一体化工作”“积极创造条件, 增加托班”等[5]。1997 年, 上海市首次进行了“托幼一体化”的尝试, 随后几个城市相继展开, 但目前仍然以“双轨制”模式的“托幼一体化”为主导, 经过多年的发展, 也出现了不少问题。优质的“托幼一体化”已经是今后的发展方向, 所以, 在不断地改革与发展中, 推进“托幼一体化”的优质发展与落实, 是十分重要的。

## 2.2. 推动优质普惠托育发展的有效途径

在党的十九大报告中明确提到, 把“幼有所育”定位为确保和提升民众生活质量的核心目标, 并构筑及优化托育服务的治理结构, 这被视为确保“幼有所育”目标得以实现的决定性步骤[5]。此后, 学前教育在政策出台、幼儿园增建和质量提高等多个领域都取得了长足的进步。但是, “幼”多以 3~6 岁儿童为对象, 0~3 岁的“婴有所托”问题仍面临较大的困难。首先, 伴随着婴幼儿数量的增加, 在育龄时期, 家长对 0~3 岁儿童的养育时间不足, 导致了家庭的压力和生育忧虑增加, 而目前的托育服务的供应还无法达到人们的要求, 因此, 我国急需发展优质的托幼服务。如今, 家长已经开始意识到了早期教育对于孩子将来发展的重要意义, 他们对于入托和入园的需要也变得越来越来高, 加之二胎的全面开放, 使得年轻的家长们对于托育服务的需要不断增加, 但是, 与之相伴的, 是不均衡的托育服务。因为大部分的幼儿家长都没有足够的育儿时间来照顾孩子, 所以家长不得不将孩子托付给自己的父母、家庭育婴师或者私人早教机构照顾, 因此, 婴幼儿家庭面对着越来越多的托育压力和焦虑。其次, 普惠托育已进入全民普及阶段, 但普惠、优质的托育服务资源相对不足。最后, 我国托育事业发展不够健全和规范, 托育事业发展需要进一步提高。目前, 我国托育服务的供给与家长的需要之间存在着严重的供求矛盾, 同时也面临着监管力度不够的问题。为此, 通过建立优质的“托幼一体化”服务体系, 增加公办园托班、托儿所和民办普惠托班等普惠性教育, 推动“婴有所托”, 是减轻家庭负担和减轻生育焦虑的一条重要路径。

## 2.3. 促进托育服务健康发展的迫切需要

2019 年 5 月, 由国务院办公厅发布的《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(简称《指导意见》)明确提出了“加强家庭婴幼儿照护的支持和指导”, 全方位保障“幼有所育”, 并设定了“到 2025 年, 基本形成多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系”的发展目标[6]。《指导意见》对我国托育服务业的发展起到了积极的导向作用, 我国的学前教育事业步入了“快车道”。国家有计划、有步骤地颁布了《托育机构设置标准(试行)》《托育机构管理规范(试行)》《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》《托育机构登记和备案办法(试行)》《托育机构保育指导大纲(试行)》《托育机构婴幼儿伤害预防指南(试行)》《托育机构负责人培训大纲(试行)》《托育机构保育人员培训大纲(试行)》等指导性和规范性文件以推进托育服务体系建设[7]。然而, 尽管存在发展的机会, 但也伴随着供应总量的不足、供需的结构性不平衡、难以实施的支持和优惠政策、人才的专业水平偏低、课程标准的缺失以及质量和公平的缺失。其中最突出的就是教育服务需求方面, 主要表现为家长对优质教育资源的渴求以及儿童自身生理发育的需要。另外, 受到新型冠状病毒肺炎疫情的持续影响, 众多的托幼机构在刚

刚开始运营时, 就面临着资金不足、招生困难和行业信任度较低等一系列问题。这使得很多人对我国托育服务体系产生了质疑。这些问题主要表现在两个方面: 一方面是行业抗风险能力的外在因素, 另一方面是托育服务体系的普及性和质量不高。因此, 我们需要对托育服务业进行重新定位并制定出符合自身特色的高质量的发展路径。托育服务, 作为一种独特的公共资源, 仅仅依赖市场机制很难确保提供的是精确且高质量的服务[7]。为促进我国托育服务工作的健康发展, 亟需通过体制机制的创新, 在托育服务体系构建过程中引入“优质”理念, 有效提升其服务品质, 提升其可持续发展水平。

### 3. 芬兰优质“托幼一体化”服务体系建设的举措与经验

芬兰拥有“千湖之国”的美誉, 是世界上最具有创新力和竞争力的国家之一, 而教育, 已经成为引领国民幸福指数和国家竞争力指数的核心, 在国际学生评估项目测试(PISA)中, 芬兰成绩傲人, 婴幼儿教育同样享誉世界[7]。十九世纪六十年代之前, 芬兰的幼稚园与托儿所是分开的。1970年, 芬兰通过了《儿童日托法》(Children's Day Care Act), 对“托幼一体化”的制度进行了探讨。通过建立一体化管理部门, 建立一体化课程, 统一保教师资队伍, 建立一体化合作机制, 推动“托幼一体化”发展的同时, 也推动了学前教育和托育服务事业的快速发展。

#### 3.1. 行政之维: 构建一体化管理部门

芬兰设立了一体化管理部门, 实现了对托儿所和幼儿园的统筹管理。19世纪60年代之前, 芬兰还没有为幼儿提供特殊服务照顾, 幼儿都是在家里被妈妈或其它家人照看的。教育家乌诺·居格那乌斯于19世纪60年代引入了日托和幼稚园, 但是日托和幼稚园工作基本上是照顾孩子, 并没有把儿童的教育算在内。1888年, 汉娜·罗斯曼在当时创建了芬兰首家国立幼稚园, 位于芬兰首都赫尔辛基, 藉由借鉴了福禄贝尔的教学原理与方式, 幼稚园迅速在家长上班之余, 在最贫穷的家庭里, 得到了应有的地位。其后几十年来, 早期教育与保育一直都是以贫困家庭为对象的一种社会救济方式, 而托儿所则是以一种福利性机构的形式来进行服务和管理。1973年, 芬兰出台了《儿童日托法》, 这为芬兰在日托幼儿的早期教育和照料方面提供了坚实的基础。该法案颁布后, 芬兰各地纷纷效仿, 制定自己的法规来规范本国儿童日托制度。从那时起, 芬兰开始将日托服务与早期教育相融合, 进而发展出早期教育和保育(简称ECEC), 同时幼儿园和托儿所也被整合为一个统一的机构, 即日托中心[8]。2006年12月, 芬兰在原本的《儿童日托法》中增加了新的规定, 政府决定将早期教育和保育的管理部门由原来的社会福利部门转移到教育部门或其他部门。在2009年的秋天, 社会卫生与健康部与教育部共同指派了两位专家, 以探讨如何重塑负责早期教育和保育的管理机构[9]。经过深入的讨论和协商, 教育和文化部最终在2013年替代了之前的社会事务和卫生部, 负责芬兰0~6岁儿童的早期教育和照护工作, 这也意味着日托中心为儿童提供的服务不再是社会福利法律政策中定义的社会服务, 而是早期的教育服务[10]。

#### 3.2. 课程之维: 构建一体化课程指南

芬兰为推动“托幼一体化”, 把早期教育和保育的课程指导方针结合起来, 目的是把孩子们培育成为完整的、全面发展的人。芬兰政府在2000年制定了《早期教育和保育的国家课程纲要》(以下统称《纲要》), 该《纲要》包含0~5岁幼儿的早教教育和保育方案。芬兰的社会卫生与健康部门于2002年发布了《国务委员会关于早期教育和保育国家政策定义的原则决定》(以下统称为《决定》), 其中《决定》也涉及了幼儿的早期教育与保育课程方案。2003年9月, 芬兰政府发布了《幼儿教育和保育国家课程指导》(简称《课程指导》), 并在2005年进行了进一步的修订。这份指导明确指出, 0~5岁是适合进行早期教育和照顾的儿童年龄段, 并包括了六个主要的课程方向, 分别是数学、自然科学、历史与社会、艺术、

道德以及宗教与哲学。这些建议更倾向于从学科的角度来区分不同的学习领域,旨在协助儿童建立他们的学习体验[11]。芬兰在2016年对《早期教育和保育核心课程》进行了一系列修订,这一举措为早期教育和保育课程的有效实施提供了稳固支撑。《早期教育和保育核心课程》不再仅仅从学科的视角来定义具体的学习领域,而是设定了五个更为宽泛的目标(参见表1):首先是多样化的表达方式,旨在为孩子们在日常生活中提供多种方式来表达自己的机会;第二点是丰富的语言世界,旨在推动儿童的语言技能进步;第三点是关于个体和社群,其核心目标是帮助儿童更好地融入社会;第四点是探索并与周围环境进行互动,旨在培养儿童对环境的观察、构建和理解能力;五是学习与创造,目的是培养儿童在新情境中解决问题的技能。第五点是关于成长与发展,其核心目标是帮助儿童形成一个健康的生活习惯[12]。不断变化的社会需要来自儿童获得新的和可转移的技能,使他们能够灵活地发现问题的解决方案,并整合学习到的内容。因此,ECEC大力支持儿童的横贯能力,通过将内容与更大、更广泛适用的能力联系起来,将沿着五个共同目标获得的儿童发展技能结合起来。横贯能力构建在ECEC、学前教育和初等教育的课程中以类似的方式运行,从而巩固了支持儿童学习和参与社会的连续性。芬兰国家教育部于2018年颁布了《早期教育和保育国家核心课程2018》,目的是使这一阶段的儿童在发展过程能够与所成长的环境更加适应,为其在早期教育和保育过程中的各项活动提供指引,并注重对儿童的横贯能力进行训练。这项政策规定了与《早期教育和保育核心课程》相一致的特定学习要素,其重点是在开展教学活动时采用教材和游戏的方式。

**Table 1.** Content of the five key learning areas (KLA) of the early education and care core curriculum

**表 1.** 《早期教育和保育核心课程》五大学习领域的具体内容

学习领域	领域目标和具体方式
多样化的表达方式 (Diverse forms of expression)	目的是在日常实践中为儿童提供用不同方式表达自己的机会。在日常练习中,为儿童提供充足的表达机会,通过音乐(如唱歌、押韵、跳舞)、视觉(如绘画、素描、建筑、多媒体演示)、语言和身体(儿童文学、马戏团、戏剧)形式表达自己;通过观看和体验不同形式的文化和艺术的可能性,鼓励文化在儿童生活中的重要作用。
丰富的语言世界 (Rich world of language)	目的是促进儿童语言能力的发展。在实践中,这意味着儿童的自然言语(非语言和语言)被倾听和承认,以支持他们参与互动文化。语言被用来模拟正在进行的的活动,并鼓励儿童在不同情况下使用语言,歌曲、押韵、故事和不紧不慢的互动有助于发展语言能力。
个人与社群 (Me and Our community)	目的是让儿童逐渐融入社会。鼓励道德思考,例如,通过共同讨论儿童群体的规则或日常情况下的对与错问题;通过与家庭密切合作;通过全年的假期或不同的食物或穿衣方式来探讨不同宗教和生活哲学的主题。鼓励儿童思考周围社会(过去、现在和未来)中的事件,例如通过儿童梦想的工作来设想未来的生活,或者通过反思过去几代人的历史事件。
探索并与周围环境互动 (Exploring and interacting with my environment)	目的是促进儿童观察、构建和理解环境的能力。数学思维是通过对日常环境和其中蕴含的数学现象的观察来实现的。通过使用探索性的方式搜索他们的环境,还鼓励孩子们思考技术是如何由人们创造和运行的,以及他们周围环境中的技术设备是如何运作的以及为什么运作。通过向儿童介绍他们的环境,并通过森林旅行、识别动植物以及引导儿童了解可持续发展的原则来探索他们与自然的关系。
学习与创造 (I grow, move and develop)	目的是促进儿童养成健康生活方式。鼓励儿童在室内和室外进行体育活动,以培养儿童的运动乐趣。使用多种类型的体育活动,例如户外游戏、森林之旅等体育活动。孩子们对健康饮食的理解是通过探索食物的不同口味和质地来发展的,在轻松的氛围中练习进食可以鼓励孩子的独立性。同时在幼儿保育和教育中心内外,鼓励儿童具有更广泛的健康和安全意识。

### 3.3. 师资之维：统一保教师资队伍

高水平的师资队伍是保证优质“托幼一体化”的关键因素。为了推动优质的“托幼一体化”,芬兰

在职前培训、专业成长及工作环境等三个层面, 推行优质的师资队伍建设。芬兰在职前培训中, 对于所有的早期教育和保育阶段的教师, 均规定了合格标准, 并规定了职前学历标准。芬兰对幼师的学历要求较高, 必须获得教科文组织 5B (ISCED) 的认证, 也就是获得大学本科学历; 幼儿保育人员的资格条件比较宽松, 只需取得国际幼儿教师资格证书, 即中学程度, 这一点与新西兰及瑞典类似。芬兰在教师的职业发展上, 坚决要求所有教师都要经过专业的发展培训, 这使其成为为数不多的要求所有从事早期教育和保育工作的员工都必须接受专业培训的国家之一[13]。芬兰的幼儿园工作者和保育工作者都需要经过专业发展方面的训练, 这样他们就可以不断地对自己的教育和保育技能进行升级, 从而保证国家拥有一支高素质的教师队伍。职业发展训练经费由政府、用人单位及个人三方赞助, 减少了师资队伍投入。在提供职业发展训练方面, 芬兰实行“托幼一体化”政策, 因此, 为幼儿教师和保育人员进行职业发展训练的人员并无差别, 均由各大学、院校及非政府组织提供, 此外, 还由政府及用人单位举办职业发展训练。在职业发展方面, 芬兰采用了多种方式, 例如研讨会、现场辅导和专题讨论会等。另外, 为了鼓励老师参加职业培训, 为他们的培训提供资金资助, 补偿培训造成的工资损失, 为他们提供晋升机会和进修休假等。在专业发展训练的内容方面, 幼儿园老师与保育员所接受的训练内容相近, 训练的内容较为全面, 涵盖了老师们日常教育工作的各个方面, 包括了理论和实际操作两个方面。从老师的工作环境来看, 师幼比例、工资水平和工作时长都会对老师的工作满意度产生一定的影响, 从而对他们的去留产生一定的影响, 所以, 在工作环境上给予幼儿园老师和保育员同等待遇同样是推进“托幼一体化”的一种有效方式。直到 1973 年, 家庭保育员的工作都属于个人性质。为了保障教职人员在社会上的地位均等, 芬兰于 1973 年制定《日托法》, 将家庭保育员列为当地政府的职工, 并纳入早期教育和保育教师队伍的行列, 享受同样的训练、参加各种活动的权利, 并在雇佣契约中得到保障。另外, 芬兰提倡优质“托幼一体化”, 为保育人员创造同样的提升与成长的机遇, 也是一项重要举措。

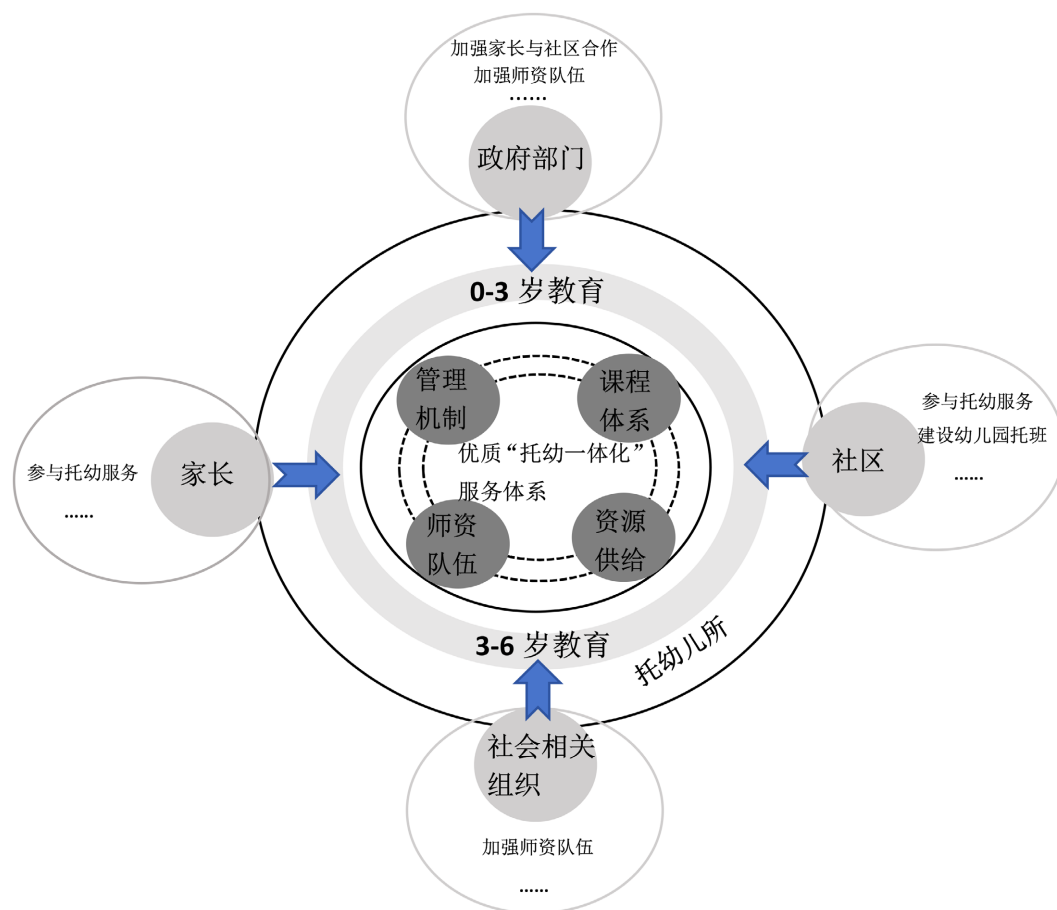
### 3.4. 协作之维：构建一体化合作机制

芬兰还采取了一系列举措, 以推动家长及社区共同参与幼儿成长, 并以多元合作方式协助及支援幼儿成长。家长及社区的积极介入, 有助于幼儿各方面的发展, 进而提高其日后的学业成就。美国“提前开端”计划等项目都说明了家长在早期教育和保育阶段的参与所带来的好处。为了鼓励家长和社区的积极参加, 芬兰制定了有关家长参加早期教育和保育的法律, 《日托中心法案》规定, 日托机构的目的是帮助家长养育子女, 并同家长一道, 推动幼儿各方面的平衡发展。芬兰制定了《基础教育法案》, 其中第 3.1 条明确指出: “早期教育和保育机构应当与孩子的父母密切配合。”芬兰于 2005 年制定了《幼儿教育及保育国家课程指导》(NCG), 其中同样强调了重视教育机构、父母和社区的协作和参与, 以支持孩子的学业和成长。另外, 芬兰还把重点放在让父母和社区在早期教育和保育方面的决策上。芬兰在 2010 年推出了《学前教育国家核心课程》, 该课程强调了相关机构与家庭和社区之间的紧密合作, 并在课程修订过程中充分考虑了家庭和社区的反馈和意见。家长可以通过参与计划的制定和共同规划来实现上述计划, 这样可以更好地理解幼儿的教学计划, 从而推进早期教育和保育的进程。《芬兰早期教育和保育国家课程指南》指出家长和儿童必须参与课程的评估活动, 家长有监督和评估课程目标达成情况的责任[14]。鉴于许多家长缺乏育儿常识, 不知道怎样参加育儿活动, 芬兰采用同龄团体的方式, 为初次生育的家长提供特殊的怀孕及育儿辅导, 从育儿方式、生产、母乳喂养等角度, 提高家长的参与度。

## 4. 加快推进我国优质“托幼一体化”服务体系建设的路径思考

随着全球人口老龄化和少子化的加剧, 国际社会普遍认为构建优质“托幼一体化”服务体系具有重要意义。近几年来, 芬兰围绕行政之维、课程之维、师资之维、协作之维等方面进行了一系列的制度革

新, 芬兰“托幼一体化”服务体系推动了学前教育事业的快速发展, 并对全社会的发展起到了一定的作用, 并获得了良好的效果, 初步形成了一个优质的“托幼一体化”服务体系。同时, 也应该看到, 我国的“托幼一体化”服务体系的高品质保障机制和效果还有待提高。针对目前“托幼一体化”优质服务的不足之处与重点, 在芬兰成功的案例基础上, 本研究试图为推动优质“托幼一体化”的发展提供思路与方法。因此, 基于芬兰的经验来看, 需要改变 0~3 岁与 3~6 岁教育的分离与分割状况, 把 0~6 岁的幼儿教育作为一个整体来考虑和统筹, 统筹地进行规划, 在管理机制、课程体系、师资队伍、资源供给各个方面都实行整合, 从而使“托”龄与“幼”龄有机、有效衔接。同时, 推动托幼儿园和家庭、社区、社会相关组织、政府部门等多方的责任方进行密切的联系, 共同绘制出一个最大的“托幼一体化”服务体系的同心圆, 为 0~6 岁的儿童提供一个连贯、协作的保育和教育服务(见图 1)。尊重儿童身体和心理发展的基本目标和价值导向是尊重 0~3 岁婴幼儿发展的特点, 同时也关注 0~3 岁与 3~6 岁的保教和教育之间的衔接和衔接, 将教育与保教相结合, 将各方面的教育资源进行融合, 从而建立起一个优质的“托幼一体化”服务体系。



**Figure 1.** Structure diagram of the high-quality “integrated childcare” service system  
**图 1.** 优质“托幼一体化”服务体系结构图

#### 4.1. 改革“双轨制”治理格局, 建立一体化管理机制

目前, 我国托幼管理机制仍然采取“双轨制”的治理格局, 即 0~3 岁婴幼儿和 3~6 岁幼儿的教育和保育分开, 并分别由各个政府机构负责。从政府视角出发, 0~3 岁的婴幼儿托育任务是由国家卫生健康

委员会承担的,该委员会的主要任务是为免疫接种、疾病预防和妇幼健康等领域提供专业的指导和监控;在这一过程中,需要各级地方人民政府及其部门承担相应责任并提供必要支持,包括经费保障、政策扶持和技术服务等。关于3~6岁儿童的教育和照顾,教育部承担主要责任,其核心任务是进行与学前教育相关的行政策划和管理活动。0~3岁的婴幼儿托育以及3~6岁幼儿的教育和保育工作,都是归属于地方卫生保健和教育行政部门的。这一管理方式长时间以来带来了众多问题,例如职责划分不明确,各部门之间缺乏合作,以及政策执行的不连续性,这些都对政策的实施效果产生了不良影响[15]。此外,在早期教育和保育的管理体系方面,将管理职责从卫生福利部门转交给教育部门已经成为一种普遍趋势。全球许多国家,如瑞典和新西兰,都已将早期教育和保育任务交由教育部来负责。国内对0~3岁婴幼儿托育究竟是由卫生健康委员会还是教育部来进行的争论一直存在,以往都是由卫生有关部门负责对托育服务进行监管,但是,在实践中,教育部门也扮演着很大的角色。

为此,我国可以参考芬兰在“托幼一体化”过程中建立一体化的政府部门做法,来推动“托幼一体化”的发展,逐步把0~3岁婴幼儿托育服务和3~6岁幼儿保教和教育有机地融合在一起,建立一个完整的管理体系,尽早建立一个职责明确、边界清晰的主管机关。0~6岁的学龄前教育由教育部来管理,可以减轻各部门职责不清、相互推诿责任、交叉管理的困难,有助于推动托幼服务的优质发展和幼儿的学习与发展。

#### 4.2. 统一保育教育课程,建立一体化课程体系

把0~3岁的托育和3~6岁的学前教育课程结合起来,让课程更加紧密,有助于推动“托幼一体化”的优质发展。《托育机构保育指导大纲(试行)》以0~3岁婴幼儿为研究对象,从营养喂养、睡眠、生活卫生习惯、动作、语言、认知、情绪和社会性多个领域提出了具体的保育重点[16]。其中,《幼儿园教育指导纲要(试行)》对幼儿园的教学内容和需求作出了明确的说明,而《3~6岁儿童学习与发展指南》在健康领域、语言领域、社会领域、科学领域和艺术领域这五大方面给予了全方位的指导。然而,现有文件中并没有建立0~6岁幼儿完整的课程系统,很难实现0~3岁和3~6岁之间的衔接。纵观全球,新西兰的《编席子:学前教育课程纲要》涉及0至6岁的儿童,瑞典的《学前教育课程》涵盖1至5岁的儿童。这样的课程架构既能保证教学内容的渐进性和教学方法的连续性,又能最大程度地适应幼儿的综合发展需求。

因此,我国可以借鉴芬兰在“托幼一体化”项目中对早期保育教育课程的统一做法,将早期教育和保育内容有机地融合在一起,从而开发出一套更为科学和合理的综合性保教课程系统。首先,我们不应该将0~3岁和3~6岁的教学内容完全隔离,也不应将这两个概念混淆。相反,我们应该根据幼儿在不同阶段的发展特点,分阶段、分领域地构建课程体系。在0~3岁的课程中,保育内容相对较多,可以逐渐增加,但同时也要注意避免出现“小学化”的现象;在选择融合型的保育教育课程内容时,我们必须确保课程内容的完整性,覆盖幼儿未来学习和生活所需的所有领域。我们的核心目标是培养幼儿的跨学科能力,实施多样化的课程方向,并通过相互补充的方法,将各个学科的知识整合在一起,从而激发幼儿的跨学科思维,促进他们的全面和和谐发展。

#### 4.3. 严把从业入口门槛,多措并举加强师资队伍

“托幼一体化”的优质发展离不开师资队伍的建设,而师资队伍的素质又是决定“托幼一体化”发展成败的关键。当前,国内把0~3岁托育员和3~6岁幼儿师资的培养与培训分开,这两种培养的途径是完全不同的。一方面,国家对幼儿园师资提出了更高的要求,并制定了《幼儿园教师专业标准》,这是幼儿园师资培训、准入、培训与评估的主要参考;而对于托育中心的工作人员的需求则要少得多,门槛也比较低,而且目前还没有专门的托育工作人员的标准和准则,只有《托育机构保育人员培训大纲(试行)》



对托育中心的工作人员进行了全面的培养。因此, 0~3 岁的托育工作者在资质要求、专业发展、薪酬福利以及社会地位上都与 3~6 岁的学前教育工作者有着明显的区别, 这对我国保教工作者的可持续发展是不利的。在全球实行“托幼一体化”的各个国家中, 瑞典、新西兰、挪威, 都对早期教育和保育幼儿教育工作者的资格和教育水平要求都是相同的, 职业发展培训和工作条件上也一致和同等的。

为此, 可以参考芬兰推行“托幼一体化”过程中教师师资队伍整合的做法, 对我国今后的工作有一定的参考价值。首先, 我们必须严格控制托育机构工作人员和幼儿园教师的入职要求, 建立一个综合的学前保教师培训体系, 对 0~6 岁的保教人员实施统一的资格认证和标准, 确保所有保教人员都持有相应的资格证书, 并定期进行资格的审核和评估[17]; 其次是为托育机构的工作人员和幼儿园的教师提供一体化的专业成长培训。职前教育可以在大学和专科学院的早期教育和保育专业中进行, 以提升 0~3 岁托育机构人员的专业水平。为了加强保育人员的专业理论知识和提高幼儿园教师的实践技能, 我们研究并制定了适用于 0~6 岁儿童的“贯通制”《早期教育教师课程标准》, 并将保育人员与幼儿园教师的培训课程进行了整合[18]。在职业发展方面, 把保育人员和幼儿教师的培训有机地结合起来, 既要考虑到专业的理论知识, 又要考虑到实际的能力, 还需要通过一些鼓励手段来提高他们的参与程度。三是要改进托育服务机构和幼儿教师的工作环境, 将他们放在同等的位置上, 并逐渐提高他们的薪酬水平, 让他们能够更好地发展自己的事业。

#### 4.4. 凝聚多方主体参与, 拓宽资源供给渠道

儿童的发展受到与其直接或间接联系的生态环境的制约, 与周围环境存在着动态的相互作用[3]。虽然教育孩子的首要任务是由家庭来承担, 但这并不代表教育机构可以坐视不管; 将孩子送入教育机构, 并不代表父母就可以忽视孩子的教育问题[19]。幼儿成长是一个多元主体共同努力的过程, 通过鼓励父母和社区等主体的积极介入, 可以为“托幼一体化”的发展提供多元化的资源支持。目前, 在全国范围内, 只有三个地区具有比较大的“托幼一体化”规模, 即上海, 南京和天津, 多数地区还实行托幼分离的“双轨制”治理格局。为此, 应加强与家长和社区的合作, 增加对托育服务事业的投入, 以适应不断增加的托育需要。世界各国也越来越注重与家长、社会的协作, 瑞典、新西兰等国家都高度关注家长在托育工作中的角色, 引导家长参加托育工作的途径, 将社会的资源发挥到极致, 为孩子的发展起到辅助和支撑的作用。

为此, 我国可以参考芬兰在“托幼一体化”中以托幼儿园所为中心, 在横向上将家庭、社区和社会有关机构等方面的资源进行整合, 形成一个开放的体系。一是要强化和家长的协作, 把家长的参与纳入到我国学前教育的各项制度之中, 并经常和家长进行沟通, 让家长对孩子的成长状况有一个实时的认识, 并让家长们的参与到幼儿园的课程设计之中, 从而知道托幼儿园教学计划的执行状况。二是要与社区开展有效的协作, 以促进“托幼一体化”的发展。政府可通过在社区内设立社区配套园, 为居民提供便利的、设施完备的幼儿园托班, 扩大普惠性托育服务的资源, 为社区居民提供更多的托育服务。

#### 基金项目

全国教育科学规划教育部青年课题“后普及时代区域普惠性学前教育资源配置的协调机制研究”(项目编号: EGA210400)、云南师范大学优势本科专业核心课程建设项目(云师大教[2022] 26 号)、云南师范大学本科教育教学改革研究项目(云师大教[2023] 27 号)(项目编号: BKJG202339)。

#### 参考文献

[1] 洪秀敏, 赵思婕. 新形势下高质量普惠托育服务体系的建设路径——基于韩国经验的本土思考[J]. 学前教育研

- 究, 2022(12): 1-10.
- [2] 刘国艳, 詹雯琪, 马思思, 等. 儿童早期教育“托幼一体化”的国际向度及本土镜鉴[J]. 学前教育研究, 2022(4): 15-27.
- [3] 高传胜. 幼有所育, 当问谁?——少子老龄化形势下托育服务的高质量发展[J]. 贵州社会科学, 2023(5): 97-105.
- [4] 王景芝, 高乐甜. 新时代托幼双向衔接模式的内涵、价值、构建条件与发展路径[J]. 教育与教学研究, 2022, 36(9): 97-107.
- [5] 阮宇嘉, 牟映雪. 北欧国家普惠性托育服务治理及其启示[J]. 淮北职业技术学院学报, 2023, 22(1): 63-67.
- [6] 海颖, 高金岭. 低生育率下我国学前教育托幼一体化供给潜力预测——基于 2023-2035 年人口趋势的研究[J]. 教育与经济, 2023, 39(3): 86-94+96.
- [7] 彭佳, 陈小卫. 芬兰早期教育的现状、特点与启示[J]. 陕西学前师范学院学报, 2020, 36(10): 109-119.
- [8] Salminen, J. (2017) Early Childhood Education and Care System in Finland. *Nauki o Wychowaniu*, 5, 135-154. <https://doi.org/10.18778/2450-4491.05.09>
- [9] Onnismaa, E. and Kalliala, M. (2010) Finnish ECEC Policy: Interpretations, Implementations and Implications. *Early Years*, 30, 267-277. <https://doi.org/10.1080/09575146.2010.511604>
- [10] 李敏谊, 郭宴欢, 陈肖琪. 北欧国家幼儿教育和保育政策话语的新变迁[J]. 比较教育研究, 2018, 40(5): 89-97.
- [11] 吴巍莹. 芬兰《幼儿教育和保育国家课程指导》的内容与启示[J]. 幼儿教育, 2012(9): 50-52.
- [12] Kristiina, K. (2019) Insights into Finnish Early Childhood Education and Care. *Practical Literacy: The Early and Primary Years*, 24, 38-40.
- [13] 崔弦亮. OECD 国家保教一体化政策研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 首都师范大学, 2014.
- [14] OECD (2011) Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-iii\\_9789264123564-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-iii_9789264123564-en)
- [15] 刘中一. 我国托育服务管理职责体系建设——兼论托育服务行政主管部门的确立[J]. 行政管理改革, 2019(2): 8-15.
- [16] 李海鸥, 朱珈莹. 农村婴幼儿家长托育服务需求的影响因素[J]. 陕西学前师范学院学报, 2022, 38(1): 1-10.
- [17] 但菲, 索长清. “保教一体化”国际趋势与我国学前师资培育改革[J]. 教育研究, 2017, 38(8): 96-102.
- [18] 蔡迎旗, 陈志其. 我国早期教育专业师资培养中亟需厘清的基本问题[J]. 现代教育管理, 2020(6): 48-55.
- [19] 虞永平. 0~6 岁儿童托幼一体化教育体系中的基本关系及政策建议[J]. 幼儿教育, 2009(34): 6-7.