

英格兰私立早期教育机构 注册管理制度的经验及其对我国的启示

陈欢,王小英

(东北师范大学教育学部,吉林 长春 130024)

[摘要]注册管理制度是政府管理市场、保障供给质量的第一环节。英格兰私立早期保育教育机构注册管理制度以教育标准局为监管主体、以保育教育质量标准为评价参照、以强制注册和现场访问为监管手段、以教师犯罪记录审查和资质审查为结构性支持,通过制度设计保障了管理的标准化、专业化与有效性。英格兰政府在市场环境下实现普遍高质量小规模供给的经验,对完善我国民办学前教育质量保障体系具有一定启发借鉴意义。

[关键词] 英格兰;早期保育教育;私立幼儿园;注册管理制度

[中图分类号]G619.3/.7/561**[文献标识码]**A**[文章编号]**1006-7469(2019)04-0003-15

现代社会的许多服务都在市场中进行供给与消费,政府对不同的服务进行不同程度、不同方式的规制与管理,其目的是为了确保供给者满足最低资质要求并遵守一定的规则,保障服务供给的稳定性与可靠性。英格兰早期保育教育具有典型的特征,私立机构尤其是面向3岁以下婴幼儿的私立托育机构占全国早期教育供给的60%以上。^[1]在这种供给类型多样的市场条件下,英格兰早期保育教育实现了供给数量与质量的稳步提高,而强有力的政府干预体系在其中发挥了不可磨灭的重要作用。

相对而言,我国学前教育机构管理中还面临着诸多问题,如平衡质量标准的全国统一性与地方特殊性的矛盾的问题、协调质量门槛过高与学位供给不足的矛盾的问题以及监管机构的权力与边界的问题等。已有研究从宏观的视角对国内外学前教育质量保障体系的理论与实践进行了探讨,但就其中某一环节尤其是注册管理环节的深入分析还较为缺乏。本研究主要基于英格兰早期保育教育注册管理政府文件,从管理的标准化、专业化与有效性三个方面对英格兰私立保育教育机构的注册管理制

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国高素质幼儿园园长队伍建设研究”(项目批准号:16JZD050);国家留学基金委员会资助项目(项目编号:201706620025);实阳教育研究院资助项目(项目编号:SEI-QXZ-2017-08)。

[作者简介] 陈欢,东北师范大学教育学部博士生,伦敦大学学院访问博士生;王小英,东北师范大学教育学部教授,博士生导师。

度进行分析,以期为我国办学前教育的发展提供经验借鉴。

一、管理标准化:教育标准局统一管理

英格兰教育督导制度始于1839年皇家督学(Her Majesty's Inspectorate)的设立,随后的155年里英格兰形成了地方政府管理的教育督导制度。1992年,由于原有制度受到各地标准不统一、督学缺乏相对于地方首席教育官与议员的独立性等批评,梅杰政府(1990-1997)成立了教育标准局(Office for Standards in Education,简称Ofsted),作为独立的非内阁部门负责对教育机构进行监督、检查、评价和指导,定期向英国国会提交报告并向教育部提出政策建议。教育标准局在履行职责和行使权力的时候不服从内阁的指令或控制,不受政治派系的影响,直接对议会负责。其首席督学由女王枢密院令任命,直接对皇室负责,具有相当的政治独立性。^[2]

但教育标准局的职责最初仅限于基础教育,早期教育督导仍由地方政府完成,其中面向0~3岁婴幼儿的服务由社会保障部门负责、面向3~5岁幼儿的服务由教育部门负责。管理部门的割裂带来的是标准不一、各自为政的早期教育督导,不同地区与机构类型的早期教育质量差异巨大。^[3]2007年,教育标准局合并英格兰其余四个督导机构,并将早期教育督导纳入其职责范围,正式启用沿用至今的名称——教育、儿童服务与技能标准局(the Office for Standards in Education, Children's Services and Skills,仍简称Ofsted)。2008年,教育标准局颁布了第一版《(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EYFS)。这是一项具有法律效力的全国早期教育质量标准的依据。在EYFS的基础上,教育标准局进一步颁布了详细的注册与督导指导文件,基本完成了对早期教育进行标准化管理的体制建设。

现行的注册与督导文件是《2016年早期保育与教育注册指导手册》(2016 Early Years and Childcare Registration Handbook,以下简称《注册指导手册》)和《2015年早期教育督导手册》(2015 Early Years Inspection Handbook)。《注册指导手册》基于《2006年儿童法案》及其相关法规,要求英格兰境内凡服务于0~5岁儿童的早期保育教育供给者,包括儿童照料者(childminder)、日间托育(day nursery)、幼儿学校(nursery school)、幼儿班(nursery class)、学前班(reception class)、游戏小组(playgroup)、课后/校外/晨间俱乐部(after class/ out of school/ before school club)和假日项目(holiday program)等,都必须在教育标准局早期教育注册处进行注册。这些机构性质和服务差异较大,其中儿童照料者指的是在主要或完全用于个人居住的建筑物内,照料不超过8岁且无亲属关

系的儿童并获得报酬的早期保育服务个人提供者;日间托育面向0~5岁儿童,主要提供保育服务;幼儿学校和幼儿班一般依托于学校、面向2~5岁儿童,主要提供教育服务;学前班针对4~5岁儿童,主要进行幼小衔接工作;还有组织较为松散、以短期集会形式运营的游戏小组和俱乐部,前者面向2.5~5岁儿童,后者面向0~5岁儿童。^[4-5]

统一指导、统一管理的方式对于教育标准局掌握准确的服务供给数据,出台基于证据的政策,推动早期教育发展具有重要意义。在这一体系下,英格兰早期保育教育逐步实现了普遍高质量。如表1、表2所示,2006年全英格兰58%的早期教育机构达到“良好”或“杰出”质量水平,^[6]而这一数据到2017年提高到94%。^[7]

表1 2006/07 英格兰早期教育机构质量水平(单位:%)

| | 杰出 | 良好 | 需要改进 | 不合格 |
|------------|----|----|------|-----|
| 校内托育 | 1 | 45 | 47 | 7 |
| 日间托育 | 3 | 61 | 32 | 4 |
| 儿童照料者 | 3 | 55 | 39 | 3 |
| 所有早期教育注册机构 | 3 | 55 | 38 | 4 |

资料来源:Ofsted. The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2006/07 [R]. [2018-01-20]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250518/1002.pdf

表2 2016/17 年英格兰早期教育机构质量水平(单位:%)

| | 杰出 | 良好 | 需要改进 | 不合格 |
|-------------|----|----|------|-----|
| 公立托育学校与托育班 | 63 | 37 | 0 | 0 |
| 日间托育与其他私立机构 | 21 | 74 | 4 | 1 |
| 儿童照料者 | 15 | 78 | 6 | 1 |
| 所有早期教育注册机构 | 17 | 76 | 6 | 1 |

资料来源:Ofsted. Ofsted Annual Report 2016/17: education, children's services and skills [R]. [2018-01-20]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/666871/Ofsted_Annual_Report_2016-17_Accessible.pdf.

二、管理专业化:《早期奠基阶段法定框架》

教育标准局规定,任何为0岁到5周岁(生日在8月31日前)的儿童提供早期教育的个人与机构都必须在早期教育注册处注册,并践行《早期奠基阶段法定框架》。作为一项具有法律效力的实践指导文件,《早期奠基阶段法定框架》是教育标准局督学在进行现场审查和注册决策时的依据,这对注册管理制度的意义主要有以下两点:

(一) 强调过程质量,提高教师专业性

英格兰早期保育教育质量《(儿童)早期奠基阶段法定框架——0~5岁儿童学

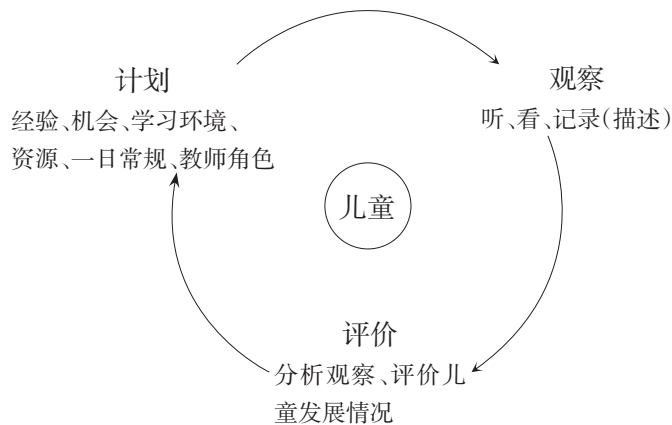


图1 早期奠基阶段形成性评价

资料来源: DfE. Development Matters in the Early Years Foundation Stage (EYFS) [S/OL]. [2017-10-03]. <https://www.foundationyears.org.uk/files/2012/03/DevelopmentMatters-FINAL-PRINTAMENDED.pdf>.

习、发展与保育标准》于2008年首次面世,并于2012年对儿童的学习领域进行了重要修订,同年又发布了《发展很重要》(Development Matters)作为0~5岁儿童评价的指导与参照。2017年第四次修订后的EYFS开篇便声明其核心是儿童发展,为此从业者应从“学习与发展、评价、安全与健康”三个方面保障早期保育教育质量。^[8]

“学习与发展”要求规定,早期教育项目必须覆盖儿童学习与发展的三个基本领域——交流与语言发展,身体发展,个人、社会性与情绪情感发展;还有四个特定领域——读写、数学、理解世界、表达性艺术与设计。从业者必须通过持续的日常观察评估儿童达成早期学习目标的情况,以及儿童的有效学习特征,并据此制定下一步计划(参见图1)。^[9]所有注册机构都必须完整地理解与落实学习发展要求,其所雇佣的从业者必须具备实践学习与发展要求的能力与资质。^[10]“评价”要求规定了从业者在儿童2岁和5岁时,应采取何种方式评价儿童的学习与发展情况,以及如何向地方政府提交评价信息。而“安全与健康”要求则是对机构管理制度的标准,包括儿童保护方面的园所安全管理、保护儿童免受欺凌与忽视、人员合适性督导、环境风险评估与规避等;员工管理方面的师幼比管理、员工资质与培训、儿童关键人制度等;儿童健康方面的药品与食品管理、应对意外伤害、禁止体罚等,以及信息记录与分享、家园合作等。

幼儿园教育质量分为结构性质量和过程性质量,而过程质量又包括教师行为和家长参与。^[11]从以上标准可以看出,过程质量中的教师专业行为是英格兰早期保育教育质量标准的重点。注册管理制度以该质量标准为评价参照,就意味着确保儿童的安全与健康、支持儿童的学习发展成为了早期教育机构的基本准入条件。

(二)降低物质环境要求,提高供给灵活性

幼儿园教育质量中的结构性质量通常包括物质条件、人员条件和经费投入。EYFS重视人员条件,根据机构性质、儿童年龄、员工资质等级的不同,机构应遵循不同的师幼比(详见表3)。^[12]

表3 英格兰早期奠基阶段员工资质与师幼比要求

| 儿童年龄 | 机构性质 | 拥有六级资质的 员工数量 | 师幼比 | 拥有三级资质的 员工数量 | 拥有二级资质的 员工数量 |
|------|------|-----------------|------|-----------------|-----------------|
| 0~2岁 | | - | 1:3 | 至少1名 | 至少一半 |
| 2~3岁 | 早期保育 | - | 1:4 | 至少1名 | 至少一半 |
| 3~5岁 | 教育机构 | 1名 | 1:13 | 至少1名 | - |
| | | 无 | 1:8 | 至少1名 | 至少一半 |
| | 私立学校 | 1名 | 1:30 | 至少1名 | - |
| | | 无 | 1:8 | 至少1名 | 至少一半 |
| | 公立学校 | 至少1名 | 1:13 | 至少1名 | - |

资料来源: DfE. Statutory framework for the early years foundation stage: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five[S/OL].[2017-10-03].https://www.foundationyears.org.uk/files/2017/03/eyfs_statutory_framework_2017.pdf.

表4 2003-2008年儿童保育教育学位变化情况(单位:%)

| 类型 区域 | 儿童照料者 | 日间托育 | 半日托育 | 校外托育 | 所有非家庭式托育 | 所有儿童保育教育 |
|----------|-------|------|-------|------|----------|----------|
| 伦敦 | 12 | 56 | -15.6 | 50.1 | 38.2 | 32.4 |
| 西北部 | -4.8 | 67.5 | -31 | 47.6 | 37.8 | 28.6 |
| 东北部 | -2.6 | 78.7 | -35.6 | 31 | 34.3 | 23.5 |
| 东部 | 0.3 | 74 | -17.2 | 33.7 | 27.1 | 20.3 |
| 东中部 | 3.4 | 60.3 | -18.8 | 10.6 | 22 | 17.6 |
| 西中部 | -12.8 | 65.8 | -35 | 15.6 | 24.6 | 16.2 |
| 东南部 | -2.2 | 63.5 | -25.2 | 22.6 | 22 | 16.1 |
| 西南部 | -8.7 | 70 | -36.4 | 16.2 | 16.8 | 10.9 |
| 英格兰 | -1.9 | 66.6 | -26.5 | 30.2 | 28.6 | 21.4 |

资料来源: Clarke, A., Lawrence, D., Lloyd, E. & Penn, H.. The London Childcare Market[R]. London Development Agency Labour Market Research Series, 2011:2.

然而,与严苛的师幼比标准不同的是,EYFS对早期教育机构的总面积、户外面积与设施等物质环境质量没有具体要求。在保障儿童基本的健康与安全的前提下,给不同类别的园所、机构提供了较大的自主空间,充分尊重市场化、多样化的供给诉求和购买者选择权。例如,对于没有条件在园所内提供户外活动场所的机构,教育标准局允许其借用固定的公共户外场所满足儿童户外活动的需求。^[13]降低物质环境要求便降低了资金投入门槛和场地门槛,于是小规模私立机构,尤其是私立日间托育机构

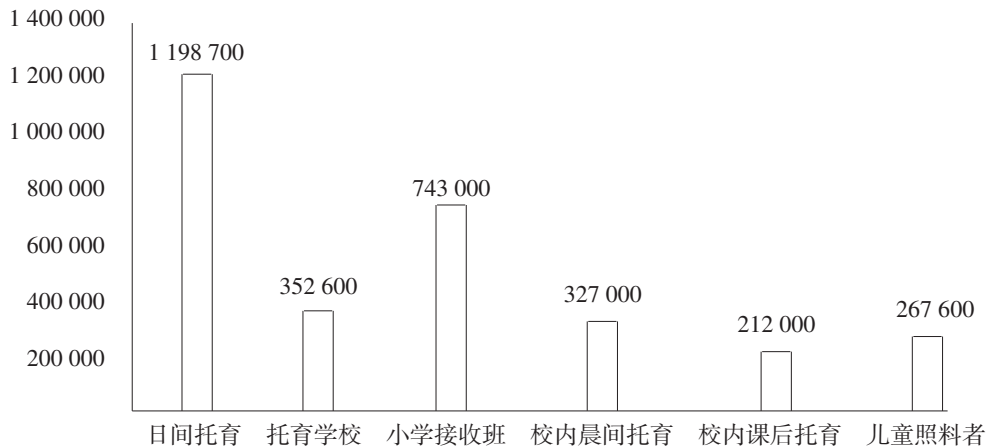


图2 2016年英格兰各类早期教育机构学位供给情况(单位:学位)

资料来源: DfE. Survey of Childcare and Early Years Providers, England 2016 Main Text [R/OL]. [2018-01-12]. <https://www.gov.uk/government/statistics/childcare-andearly-years-providers-survey-2016>.

大量涌现。2003-2008年间,以私立机构为主的日间托育学位的快速增长对英格兰儿童保育教育学位的增长做出了巨大贡献。英格兰东北部日间托育学位在5年间增长了78.7%,增幅最小的东中部地区也达到了60.3%,而伦敦市的增幅为56%(参见表4)。^[14]

如今,小规模供给是英格兰保育教育的显著特征。根据教育标准局的数据,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处于37到48之间。小规模日间托育已成为早期教育供给中的生力军,所提供的早期保育教育学位最多(参见图2)。^[15]连锁私立机构的平均学位数稍高,但也不超过100。2016年/2017年的数据显示,英国最大的私立连锁品牌在全英共有342个机构、29 960个学位,平均学位87个;第二大连锁品牌在全英共有292个机构、23 325个学位,平均学位79个;第三大连锁品牌在全英共有108个机构、4 223个学位,平均学位39个。^[16]

三、管理有效性:强制注册与现场访问制度

(一)强制注册制度实现全面监管

英格兰私立保育教育供给者注册管理始于19世纪,1872年《婴儿生命保护法案》要求任何人照顾2名及以上无血缘关系的0~1岁婴儿超过24小时则需要要在地方政府进行注册。^[17]19世纪60年代游戏小组产生后,全国所有游戏小组也必须在“学龄前游戏小组协会”进行注册。^[18]但最初由于人口出生死亡注册、税收管理制度尚不健全,因

此实施起来较为困难。随着社会基础服务的深入发展,以及民间检举监督体制的完善,强制注册已经成为英格兰早期保育教育监管制度的基本特征。根据教育标准局的《注册指导手册》,除非满足特定豁免条件,无论公立、私立还是志愿性质的机构或个人,在一天内照顾没有亲属关系的8岁以下儿童超过2小时则必须在教育标准局进行注册,以便保障所有儿童在接受任何形式的早期保育、教育服务时,其安全、健康与发展需求都能得到满足。

若某机构在多个场地内提供服务,则将所有场地注册在同一申请中;若不同场地内的服务提供者单独的法人实体,则每个法人实体应单独提交注册申请。注册成功的机构将收到教育标准局的注册证明,其注册信息将被公开在教育标准局的网站。教育标准局通过定期督导、投诉督导或额外督导、机构质量自评报告的方式,对注册机构提供早期教育的适宜性进行持续监管。为了保障注册管理体制的持续运转,各机构需向教育标准局缴纳注册年费,拒不缴纳年费者将被取消注册。各类机构的年费金额有所不同(参见表3)。在早期教育注册处已注册的机构,在儿童保育注册处申请注册时无需额外缴纳费用,反之则必须单独缴纳申请费用。^[19]

表3 英国现行各类早期教育提供者注册申请费用表(单位:英镑)

| 儿童保育类型 | 早期教育注册处 | 儿童保育注册处 | 同时注册 |
|-------------|---------|---------|------|
| 儿童照料者 | 35 | 103 | 35 |
| 家庭式儿童保育 | 220 | 114 | 220 |
| 非家庭式儿童保育 | 220 | 114 | 220 |
| 志愿家庭式保姆或托儿所 | - | 103 | - |

资料来源:Ofsted. Early years and childcare registration handbook[S/OL]. [2017-12-05]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/650103/EY_and_childcare_reg_handbook.pdf.

对于已注册机构若要新增或变更服务场地的,则需要向教育标准局申请批准新增场地的适宜性,并在支付注册费用、通过审查和获得批准后才可提供服务。对于儿童照料者,如果在非家庭式场地中提供服务超过50%的时间,则必须向教育标准局申请批准该场地的适宜性。如果新增注册申请的负责人曾经在教育标准局有提供儿童保育教育的记录,且记录良好,则教育标准局会在完成必要的督导后即刻批准新的申请。如果申请者在以往的督导中有未解决的问题或表现较差、曾有被家长投诉的记录,则教育标准局会首先进行危险评估,再进行其他必要督导。

强制注册制度还包括对注册申请被拒绝和未注册机构的管理。若申请者的申请被拒绝,教育标准局会发送“意向通知”(notice of intention)说明注册申请被拒绝的原因,申请者有权在收到通知14天内提出反对。若即使收到申请者的反对,教育标准局仍做出拒绝申请的最终决定,将发送“决定通知”(notice of decision)。申请者可以在收到决定通知的三个月内,向独立的外部机构——健康、教育与社会福利一级法庭

(Health, Education and Social Care Chamber First-Tier Tribunal)进行申诉,反对教育标准局的决定。一旦“意向通知”发出后,申请者便不可撤回注册申请;一旦“决定通知”发出后,申请者将失去再次申请注册的资格。没有依法注册或注册执照过期却仍提供儿童早期教育服务的,属于违法行为,将被处以不超过一个月的监禁或相应数量的罚款,两项惩罚措施可以并用。

(二)现场访问制度确保有效落实

早期教育机构与个人注册流程中,最重要的环节是教育标准局派遣督学对申请注册的机构进行现场访问。督学在现场访问中对负责人的身份、机构服务详情、相关资质证明文件、负责人对早期奠基阶段框架的理解、机构管理体制等进行督导,评价申请机构提供早期教育服务的适宜性。

1. 身份检查

督学抵达机构后,首先核实注册申请负责人的身份。注册申请负责人也被称为“提名者”,通常是机构董事会成员。聘任经理人除非也是机构董事会成员,否则不能担任提名者。以个体形式存在的机构,通常是儿童照料者,由个人全权负责申请注册和服务供给。督学需核实负责人的全名、别名/化名和曾用名,生日、地址和电话。若其因结婚、领养、法定宣告或其他原因而改名,督学应当督导结婚证等法律文件。如果机构是合伙人、法人团体或其他组织,督学除对提名者进行身份核实外,还需要核实该组织的法人或慈善注册号,以及董事会所有成员的身份信息。另外,督学应当至少用两份文件核实机构地址,包括燃气、电话、电费账单,银行卡或者抵押贷款说明,任何与当地政府或者政府机构如就业与退休保障部门的沟通记录。

2. 健康检查与教育标准局已知检查

机构所有员工都需填写健康声明问卷,明确没有妨碍其照顾儿童或可能传染给儿童的疾病。教育标准局已知检查指的是在教育标准局是否有关于从事儿童保育教育相关工作的不良记录,若记录显示注册负责人或其他员工可能不适合参与儿童工作,则申请可能遭到拒绝。

3. 场地检查

英国法律将“场地”定义为“任何区域或交通工具”。所以,固定使用的建筑与交通工具、公共场所中专门用于儿童保育教育的部分等,都是场地督导的范围。督学必须确认供给者评价了场地内可能存在的危险,并对如何减少或消除危险进行了安排。对于交通工具,督学必须核查每一个交通工具的有效保险以及交通部年检(Ministry of Transport)证书,以及每名驾驶员的驾驶证。除此之外,督学还会督导以下事项:生均面积,场地如何用于满足儿童的学习、发展和健康需求,供暖、通风、自然光、维修和清洁的大致情况,户外游戏空间或户外活动安排,独立、充足、适宜的卫生间和尿布更换设施。机构在接受现场审查时不一定装备齐全,但需要能够向督学证明开业前能够配备充足的器材与设备。

4. 资质检查

督学将根据EYFS的要求对注册组织的员工资质进行检查,这些资质包括:早期教育从业资质、高级披露与禁止服务督导证明、急救资格证书、早期基础框架相关课程培训证明。经理应有至少两年早期教育机构从业经历,且机构内还应有1名指定的、具备能力和资质在经理不在时主持工作的代理人。儿童照料者无需相关证书,但需提供早期奠基阶段的培训证明。

5. 适宜性检查

“适宜性”是对早期教育机构内的工作者是否适合为婴幼儿服务进行的综合判断。在现场审查督导过程中,督学将评价负责人的适宜性,而负责人则通过合理、健全的聘任机制,确保雇员的高级披露与禁止服务证书、早期教育资质、身体与精神健康督导、其他必要督导、推荐信、受雇史等符合法律要求,从而证明雇员的适宜性。在被评价过程中,负责人需填写《早期教育注册人或注册负责人适宜性问卷》。^[20]问卷内容如下:

(1)你的经验、资质与知识是如何使你成为恰当的注册供给者或供给负责人的?

(2)你认为自己作为供给者或供给负责人的责任是什么?

(3)你做了哪些工作来确保服务供给的场地是恰当的,你会做哪些工作来持续确保其适宜性?

(4)你认为服务的总体目标是什么?你认为儿童的进步与积极经验需要哪些支持?

(5)你如何确保你领导和管理机构的方法和理念保持一致,并实现机构目标?

(6)你将如何确保有足够的经济来源,持续满足你自己和员工的培训与发展需求?

(7)你如何确保有足够的员工为每名儿童提供服务,以及员工有相应的经验和资质来满足每名儿童的需求?

(8)你将如何管理和反思服务体系,理解服务质量对每名儿童的经验与进步的影响,并利用这些信息来提高保育教育质量?

(9)你将如何积极促进宽容、平等与多样性?

(10)你如何确保员工与儿童建立积极关系,恰当地与之接触并尊重其意见、愿望与感受?

(11)你如何确保员工支持儿童参加满足其需求、发展并展现其创造力、智力、体能与社会兴趣与技能的活动,并从中获益?

(12)你如何确保员工满足儿童的健康,包括精神健康的需求,并引导儿童建立健康的生活方式?

(13)你将遵从哪些法定指导和相关规制来保护儿童免受伤害(包括忽视、虐待、性暴露、突发事件、自残、欺凌和极端主义)?

(14)你如何确保员工意识到并有效管理儿童失踪的风险,并在失踪发生时能快速应对?

(15)请列出你希望与督学在面试中探讨的其他问题。

完成问卷后,负责人还需要进行适宜性面试(fit person interview)。这通常没有固定问题,督学可以针对存有疑问或发现的不足之处,或者就EYFS的落实进行询问。

现场审查结束后,督学汇总所有的证据、评论与备忘,提出初步注册建议,并将所有材料提交给教育标准局“管理决策者”(regulatory decision-maker)。决策者综合督学提交的信息,在5个工作日内做出注册决策。这种制度逻辑是依靠申请者证明自己适合且有能力提供早期教育,而非教育标准局证明其不适合。

四、配套支持:DBS检查与从业资质系统

(一)DBS系统把关从业人员安全性

2000年,伦敦市一名叫维多利亚的8岁女童在警方、地方议会社会服务部门、全国健康服务局和全国预防儿童虐待协会都曾介入的情况下,被其监护人虐待致死。^[21]这次事件成为英格兰儿童服务的重要转折点,儿童安全从此成为工作的重中之重。2002年,英国内政部犯罪记录局便开始为所有在工作中需要直接接触儿童的人员进行犯罪记录检查。2012年犯罪记录局与独立安保局合并成“披露和禁止服务局”,犯罪记录检查也更名为“披露和禁止服务”(Disclosure and Barring Service,简称DBS)检查。^[22]披露和禁止服务帮助雇主识别不适合服务儿童或其他弱势群体的应聘者,做出安全的聘任决策。《注册指导手册》规定,所有早期保育教育机构在进行注册申请前,所有成员都必须完成DBS检查。任何被披露和禁止服务局禁止的人申请或从事儿童保育教育工作,即属违法;雇主知情雇佣被禁止在本领域工作的人也属违法。

披露和禁止服务分为基本检查、标准检查和高级检查三个级别,教育标准局要求儿童早期教育从业者必须通过英国最大的外包与专业服务公司卡皮塔(Capita)所提供的高级检查服务,并强烈建议加入检查更新服务。高级检查的具体内容包括个人犯罪记录中所有警示、最后警告、谴责、失效和未失效判决的细节,以及当地警方所掌握的任何与所申请职位有关的信息。教育标准局通过披露与禁止服务所提供的信息,判断申请者是否适合参与儿童保育工作。所有不能提供披露与禁止服务督导的注册申请都将被直接拒绝。

(二)政企合作的从业人员培训系统

英格兰早期教育资质一共分为六级,政府授权17个公司及高等院校提供46个不同级别的培训课程与资质证明。^[23]只有在这些机构接受培训并获得证书的从业人员,才可计入《早期奠基阶段法定框架》所要求的师幼比中。

完整、有效的儿科急救培训证明(Pediatric First Aid certificate)也是实践EYFS的强制要求。培训应至少持续12小时(不包括休息时间),培训内容包括应对婴幼儿以下紧急情况:不能应答但正常呼吸、不能应答且呼吸不正常、癫痫发作、窒息、流血、因大量失血而休克、过敏性休克、触电休克、烧伤或烫伤、疑似骨折、疑似中毒、眼耳鼻进异物、眼部受伤、咬伤或刺伤、经受极端温度以及糖尿病紧急情况、哮喘发作、过敏反应、脑膜炎/发热痉挛。^[24]儿科急救培训证明有效期为三年,培训证书由私营或志愿机构颁发,政府资格及考试监督办公室与课程、考试和评估委员会对发证机构进行管理并提供信息查询网站。

这种政府授权社会组织提供培训课程与颁发资质证明的方式充分利用了社会资源,同时也实现了对从业人员资质的有效管理,为注册过程中教育标准局准确评价机构资质水平奠定了良好的基础。

五、英格兰现行早期教育注册制度对我国的启示

(一)放宽环境要求实行强制注册,建立全面监管体系

英格兰早期教育服务在教育标准局的统一管理下,以强制注册体制为基础,辅之以定期评价和数据统计与上报制度,实现了质量的全面监管与追踪。但是在注册机构中,小规模供给是占据主要地位的形式。这与英格兰国土面积有限、地价昂贵有直接关系,另一方面还因为社会普遍认为大型机构不利于婴幼儿心理健康,小而美的机构更能让年幼儿童获得安全感与归属感。

我国虽然地大物博,但不能因此假设市场没有对小规模机构的需求。事实上,由于就近入园是家长学前教育需求的重要内容之一,因此在市场环境下必将产生小规模供给。^[25]或者说,小规模供给是早期保育教育机构的天然特征。然而,我国诸多省份的幼儿园注册标准都对活动室和午睡室、室外活动场地面积作出了具体规定,通常要求室外活动面积不得小于生均2平方米。以市区招收3个班级60名幼儿的园所为例,需要120平方米的室外活动面积才能达到注册要求,极大地提高了注册资金门槛。在市场环境下,大量小规模幼儿园应市场需求而生,却无法满足不同省份的注册要求,加之我国对于无证办园的行为没有明确的主管机构,其惩罚措施也没有相应的法律条款,“黑园”现象普遍存在。

这些没有履行正规注册手续的服务提供者往往收费较低,面向低收入家庭。一方面它们往往采取极端成本控制措施,安全风险和质量风险巨大,对低收入家庭儿童的身心健康是极大的挑战;另一方面,这些不受监管的黑园往往反而可以获得更高的利润,这也是对认真履行注册手续的从业者的不公平,使得行业无法实现良性循环。针对“黑园”,虽然取缔和强制关闭的办法在理论上可行,但现实中私立幼儿园办园成

本高、低收入家庭的儿童入园难的问题仍将存在。因此,我国幼儿园和其他早期教育机构的注册体制,尤其是城市地区的注册体制,可以适当学习英格兰经验。在场地面积、硬件设施、人员配置上,哪些要求必须强制执行、哪些可以适当放开,可根据具体市场情况进行调整,以便让不同类型与规模的机构都能在教育部门进行注册,进入国家监管体系。

此外,我国《幼儿园管理条例》只适用于为3周岁以上学龄前幼儿提供保育教育服务的机构,而大量“教育咨询”、“教育培训”机构以培训和咨询的名义行幼儿教育之实,这些机构为0~6岁儿童提供教育服务但无需在教育部门进行注册,造成了儿童保育教育质量监管上的管理真空。因此如何不留死角地使所有儿童都受到必要的保护,让所有不同类型服务提供者都被纳入到监管体系中,应该是国家层面在策划早期教育监管体制及其相应的政府部门机构职责边界时应考虑的关键要素之一。因此,尽早建立涵盖所有早期教育机构的注册体制并通过立法实现全面监管,是我国政府完善儿童早期教育管理体制所要面对的首要问题。

(二)研发早期教育实践法定框架,保障教育过程质量

将各类保育教育机构都纳入监管范围后,即刻将面临采用什么质量标准、如何监管的问题。我国民办幼儿园的质量标准体系存在质量标准不具有法律效力、难以协调全国统一性与地方特殊性、不能兼顾各类幼儿园特殊性的问题,另外在标准中强调条件质量“达标”、而过程质量和结果质量则“次要”或“缺位”。^[26]相比而言,EYFS是一项“法定”标准,其落实有赖于《儿童保育法案》等有关法律条文强有力的支持。并且它深入落实到注册、督导管理的各个环节,形成了以EYFS为中心的、具有广泛一致性的质量保障体系。就其具体内容而言,EYFS要求教育机构必须遵循“尊重儿童独立性、营造积极关系、创造有利环境、适应不同的学习方式与发展阶段”的原则,从儿童的学习与发展、儿童评价、儿童福利与安全三个方面为教育机构提供了详细的实践指导。它是一项以0~5岁儿童学习、发展与安全为核心的质量标准、一项保障教育过程专业性的质量标准,一切没有直接关系的指标,如机构总面积、最低班级与儿童数量等,都不作具体要求,因此能广泛适用于英格兰多样的保育教育机构。为了确保标准的落实,英格兰注册管理体制最重要的环节是督学现场访问,尤其是审查机构的管理制度、对管理者进行面试,评价教育机构支持与促进儿童学习与发展的能力。这些都对我国托幼机构质量标准的研发与私立幼儿园注册机制的完善具有一定参考价值。

(三)建设从业人员背景审查系统,保障儿童身心安全

儿童安全是家长最为关注的问题,安全保护不仅关系到儿童的身心健康,更是相互信任的家园关系的基础。英格兰注册管理制度通过员工适宜性检查,包括犯罪记录检查和从业资质检查,确保与儿童接触的人员的安全性;并通过对管理者的适宜性检查,确保机构内部管理与领导能进一步确保儿童安全。此外,地方政府通常会提供详细的实践指导和具体要求,明确必须遵循的儿童保护程序,其他社会组织也为幼儿

园保护儿童安全提供专业帮助。然而在我国民办托幼机构注册过程中,对从业者及管理者适宜性的检查尚属空白。在近年家长和媒体密切关注幼儿安全的背景下,由于没有国家指导,监控系统的使用等儿童安全保护措施的恰当性引起社会广泛争论,更对家园之间的信任关系提出了挑战。因此,我国政府应根据国情出台具体的儿童安全保护指导意见和一定的强制措施,重建家长对早期教育机构的信任,从制度上最大程度地保障儿童的基本身心安全。

(四)控制时间与财政成本,提高行政管理效率

英格兰的早期教育市场被称为“被高度管理的市场”,政府大量介入早期教育机构的注册、监管、培训和质量评价。这一方面保障了英格兰早期教育的最低标准,另一方面也使得政府监管的时间与财政成本十分高昂。以注册机制为例,政府投入大量人力物力研发全国适用的注册标准、雇佣和培训足够数量的督学、逐一检查所有机构的各项细节。通常从业者从准备到成功注册需要花费1年以上的时间,期间需要不断向地方政府咨询、与教育标准局进行沟通,可见其过程之持久和繁琐。高昂的管理成本和繁琐的程序一方面抬高了机构的运营成本,并最终体现在早期教育服务价格上,另一方面也在一定程度上降低了私立机构的灵敏性,使得一些市场需求不能及时得到满足。如果中国也按类似的方式推行学前教育和早期教育管理,那么政府负担必将大幅加重,对现有政府机构设置、管理人员配置、政策研究与落实反馈机制都提出了较大的挑战。如何汲取英格兰管理经验,又适当提高效率,是我国政府在今后对民办托幼机构实际管理过程中需要思考的问题。

[参考文献]

[1] Ofsted. Education provision: children under 5 years of age [R/OL]. [2018-01-12]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/532575/SFR23_2016_Text.pdf.

[2] Bolton, E.. HMI inspection between 1968 and 1991 [J]. *Journal of Educational Administration and History*, 2014, 46(3): 288-305.

[3] 江夏. 英国现行学前教育督导制度的内容、特点及其对我国的启示[J]. *外国教育研究*, 2014(5): 50-57.

[4] [10] [19] Ofsted. Early years and childcare registration handbook [S/OL]. [2017-12-05]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/650103/EY_and_childcare_reg_handbook.pdf.

[5] Ofsted. Early years inspection handbook [S/OL]. [2017-12-16]. https://www.foundationyears.org.uk/files/2015/05/Early_years_inspection_handbook.pdf.

[6] Ofsted. The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services

and Skills 2006/07[R/OL]. [2018-01-20]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250518/1002.pdf.

[7] Ofsted. Ofsted Annual Report 2016/17: education, children's services and skills[R/OL]. [2018-01-20]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/666871/Ofsted_Annual_Report_2016-17_Accessible.pdf.

[8][12][13][24] DfE. Statutory framework for the early years foundation stage: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five[S/OL]. [2017-10-03]. https://www.foundationyears.org.uk/files/2017/03/eyfs_statutory_framework_2017.pdf.

[9] DfE. Development Matters in the Early Years Foundation Stage(EYFS)[S/OL]. [2017-10-03]. <https://www.foundationyears.org.uk/files/2012/03/DevelopmentMatters-FINAL-PRINTAMENDED.pdf>.

[11][26] 王伟. 民办幼儿园教育质量保障的政府治理研究[D]. 重庆: 西南大学, 2015: 10, 20.

[14] Clarke, A., Lawrence, D., Lloyd, E. & Penn, H.. The London Childcare Market[R]. London Development Agency Labour Market Research Series, 2011: 2.

[15] DfE. Survey of Childcare and Early Years Providers, England 2016 Main Text[R/OL]. [2018-01-12]. <https://www.gov.uk/government/statistics/childcare-andearly-years-providers-survey-2016>.

[16] Gaunt. C.. Nursery Chains: League Tables-The big picture[J/OL]. [2017-12-06]. <https://www.nurseryworld.co.uk/nurseryworld/feature/1162748/nursery-chains-league-tables-the-big-picture>.

[17] Bugos, P. E. & McCarthy, L. M.. Ayoreo infanticide: A case study[M]. *Infanticide: Comparative and evolutionary perspectives*, 1984: 503-520.

[18] J. Conway. The playgroup movment 1961-1987[M] // J. Bray, J. Conway, M. Dykins, L. Slay, I. Webster and W. Hawkins (eds). *Memories of the Playgroup Movement in Wales 1961-1987* (Aberystwyth). Wales PPA, 2008: 2-7.

[20] Ofsted. Early years registration fit person questionnaire[S/OL]. [2018-01-22]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/609862/Fit_person_questionnaire_for_a_registered_manager.pdf.

[21] Murder of Victoria Climbié[EB/OL]. [2018-06-29]. https://en.wikipedia.org/wiki/Murder_of_Victoria_Climbi%C3%A9.

[22] Home Office. The Disclosure and Barring Service is created[EB/OL]. [2018-01-23]. <https://www.gov.uk/government/news/the-disclosure-and-barringservice-is-created>.

[23] DfE. EYFS staff: child ratios-DfE approved qualifications[EB/OL]. [2018-01-23]. <https://www.gov.uk/government/publications/eyfs-staffchild-ratiosdfe-approved-qualifications>.

[25] Coley, R. L., Votruba-Drzal, E., Collins, M. A. & Miller, P.. Selection into early education and care settings: Differences by developmental period[J]. *Early Childhood Research Quarterly*, 2014, 29(3): 319-332.

The Registration System of Private Early Year Education and Care in England and the Implications for China

CHEN Huan, WANG Xiaoying

(Faculty of Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: Registration system is the first governmental tool of market management and quality insurance. The regulating body of private kindergartens registration in England is Ofsted, who refers to EYFS as quality standards when they make registration decision. Ofsted requires a compulsory registration and employees inspectors for in-site visiting during the registration process of any providers. The DBS check and practitioner qualification system are side-support to help with teacher security and quality management. The English experience of achieving general high quality small scale provision offers some insight for China to build kindergarten quality insurance system.

Key Words: England; early year education and care; private providers; registration

[责任编辑:刘 怡]