

学前教育管理

家庭式托育服务体系规范化发展国际经验及启示

王睿智

(扬州市职业大学师范学院, 江苏扬州 225000)

摘要:家庭式托育服务作为西方国家托育服务体系的重要组成部分,有效缓解了机构式托育服务供给侧问题。英国、澳大利亚、美国、日本四国家庭式托育服务体系具有相对完善的管理规范和监督制度,具体体现在登记管理、人员配备、场地设施、服务内容、监督管理五方面制度及相关标准构建等方面。目前我国家庭式托育机构以“三无身份”存在着,准入标准以及管理规范均处于缺位状态。因此,可以借鉴四国在家庭式托育服务体系构建方面的先行经验,构建中国特色的家庭式托育服务体系:首先要明确行政主管部门,优化注册流程;其次制定适宜的家庭式托育点设置标准,满足地方需要;再有建立监管与评估体系,保障家庭式托育的服务质量;最后加强职前在职培训,提高家庭式托育服务的师资水平。

关键词:家庭式托育;服务体系;规范化发展;国际经验

中图分类号: G617; G619

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2023)02-0078-10

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2023.02.010

The International Experience and Enlightenment on the Standardized Development of Family-day-care-service System

WANG Rui-zhi

(Normal College, Yangzhou Polytechnic, Yangzhou 225000, China)

Abstract: As an important part of the childcare service system in western countries, family-day-care-service effectively alleviates the supply-side problem of institutional childcare service. Britain, Australia, the United States and Japan have relatively perfect management norms and supervision systems, which are embodied in the construction of five systems and related standards in registration management: staffing, site facilities, service content, supervision and management. At present, the family care institutions in our country exist as identities of no record, no approval, no qualification. And the access standards and management norms are in a state of absence. Therefore, it is necessary to learn from the advanced experience of four countries in the construction of family day care service system in order to build the family day care service system with Chinese characteristics: First of all, clarifying the competent authorities, optimizing the registration process; Secondly, standardizing the registration process and formulating appropriate access standards to meet local needs; Furthermore, establishing the supervision and evaluation system to guarantee the service quality of family-day-care; Finally, strengthening the pre-service, in-service training to improve the level of teachers in family-day-care-service.

Key words: family-day-care; service system; standardized development; international experience

一、问题提出

为应对“少子化,老龄化”的人口发展趋势,促进我国人口长期均衡发展,国务院近年来先后两次颁布了促进生育的政策文件。然而自两个生

育政策文件颁布以来,我国新生儿人口数量并无明显增加,而且人口出生率呈持续下降趋势。生养经济成本高、生养后无人照看、影响女性职业发展等问题,成为生育家庭及女性不愿意生养的主要原因。其中,“生养后无人照看”即入园之前

收稿日期: 2022-11-04; 修回日期: 2022-11-22

作者简介: 王睿智,女,江苏扬州人,扬州市职业大学师范学院教师,主要研究方向:学前教育政策。

3 岁以下婴幼儿照护问题,直接影响着“小型化家庭”的生育意愿。据相关数据显示,目前 3 岁以下婴幼儿入托率仅在 5% 左右,托育服务供给缺口较大,机构式托育服务供给量不能满足婴幼儿家长的托育需求。与此同时,据不完全统计,家庭式托育点在各个城市都有相当数量的存在,它们具有家庭高度相似的环境、收托数量少、师幼比高、托管时间灵活、接送方面等优势,在一定程度上满足部分家长的托育需求。然而目前多数城市的家庭式托育点,缺少合法化注册途径,均属于无备案,无审批,无资质的“三无组织”^[1],这与家庭式托育机构准入标准以及管理规范的缺位有直接的关系。

2020 年 12 月,国务院颁布的《关于促进养老托育服务健康发展的意见》(以下简称《意见》)中明确提出:建立家庭托育点登记备案制度,研究出台家庭托育点管理办法,明确登记管理、人员资质、服务规模、监督管理等制度规范^[2]。次年 6 月《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》(以下简称《决定》)中再次提出“制定家庭托育点管理办法”^[3]。由此可见,家庭式托育服务作为托育服务类型的组成部分已获得认可,其规范化发展也得到了政府与社会各界的重视。

西方发达国家已拥有较为成熟的托育服务体系,在托育服务体系构建方面积累了丰富经验。家庭式托育作为其托育服务体系的重要组成部分,拥有完善的注册登记及质量监管制度,其规范化的发展为托育服务质量提供了保障,从而有效地解决了部分家庭的托育需求。本研究选取分布于世界四大洲的英国、澳大利亚、美国、日本四个国家作为研究对象,介绍并分析四国家家庭式托育服务体系的具体政策内容及其特征,揭示四国家家庭式托育服务体系的先行经验,从而为构建中国特色的家庭式托育服务体系提供有效路径。

二、概念界定

家庭式托育,区别于机构式托育,是一种在家庭中提供的托育服务^[4]。根据不同的划分标准,家庭式托育有不同的服务形式:据不同的照护地点,可分为家庭日托(home-based child care)即照护人员在自己家庭中为限定数量的婴幼儿提

供照护服务;另一种是驻家看护(in home care)照护人员来到婴幼儿家中进行照看。根据托育服务的内容,可以分为单一的家庭托管(Home Nannies)和保教结合的家庭式托育(Home Care and Education)。根据托育服务的时间,可分为全日制、半日制、假日以及临时托育等。根据照护人员性质,可分为有资质和无资质的照护人员。本研究以有资质的照护人员在自己家(或租用的住宅)中提供保教结合服务内容的家庭式托育作为主要研究对象^[1](以下简称家庭托育点)。

三、四国家家庭式托育服务发展的内容体系及特点

为实现家庭托育点的规范化发展,国务院颁布的《意见》中明确提出,要研究出台家庭托育点四项制度规范:明确登记管理、人员资质、服务规模、监督管理。因此,以“为构建完善我国家庭托育点的准入标准及管理规范提供启示”作为主要研究目的,本研究的分析框架将借鉴《意见》中四项制度规范框架,在此基础上作适当调整:1.“人员资质”提升为包括“人员资质,师幼比及师资培养培训”在内的“人员配备”;2.“服务规模”进一步具体分为“场地设施”和“服务内容”,从而丰富分析框架中的结构性要素以及过程性要素。简而言之,研究将从四国家家庭式托育服务的登记管理、人员配备、场地设施、服务内容、监督管理五个方面展开分析与比较。

(一) 四国家家庭托育点的登记管理相关内容及特点

1. 不同的行政管理模式,明确的行政主管部门

四国家家庭式托育服务具有明确的行政主管部门,为其规范化发展提供了基本前提。通过进一步梳理文献发现,四国托育服务体系的行政管理模式不同,主要呈现两种:一种是中央集权式,由中央政府承担家庭式托育服务的政策颁布、财政支出、标准研制及监督评估等主要责任,地方政府则具体落实辖区的托育服务管理责任。如英国的学前教育在管理模式上实行三级管理:国家负责制定法规、制度;地方负责国家政策法规的贯彻与执行;学校则负责日常事务的具体操作^[1]。在英国所有提供 0-5 岁儿童早期教育和

保育的托育机构（包括家庭式托育），都必须经由教育标准局强制注册，现场访问合格后方可成立^[5]。澳大利亚托育服务的主管机构自上而下分为三级：联邦政府成立早期教育与保育办公室（OECECC），统一负责澳大利亚保教事务；省政府、领地政府的主要职能是制定政策与提供经费；地方政府主要负责为家庭提供各种更具体的托育服务事务^[6]。

另一种是中央和地方分权管理。在这种行政模式下，托育服务的相关政策由地方政府制定并落实，中央政府则负责从宏观层面把控相关政策的制定与颁布。如在美国，联邦政府和州政府都设立了负责托育服务政策的部门，联邦政府主要包括教育部、卫生与公众服务部、国防部等，州政府主要的职能部门是教育部。虽然联邦政府有相关的职能部门，但是教育管理一般是州或地方政府的责任，托育服务的相关政策由州政府负责制定和实施，美国部分州出台了家庭式托育的准入标准和管理条例。日本的行政管理模式更偏向中央和地方合作型，具体来说，中央政府制订儿童福祉相关法规；都道府县政府拟定地方儿童福祉工作计划及规范；市町村是托儿所事业的实施主体。在日本，国家行政机关主管教育的是文部科

学省，主管福祉事务的是厚生劳动省。因此，家庭式托育属于福祉事务由厚生省负责管理，地方政府则全权负责家庭托育服务的注册、监管等事项^[7]。

综上所述，四国虽在托育服务主管部门的权责结构上存在差异性，但无论是中央集权式还是地方分权式管理模式，均具有明确的行政主管部门，并且四国对各级政府的责任以及权利范围做了明晰的规定。此外，在日本，中央层面主管家庭式托育服务的主要是福利部门，而其他三个国家均涉及教育部门。

2. 规范化的注册流程，借力第三方权威组织

正式规范的注册流程，为家庭式托育申请人提供便捷的同时，一定程度上保证了婴幼儿家长获得安全可靠的托育服务。四国制定了较为完善的注册制度并形成了注册指导手册，明确了家庭式托育服务的注册流程及相关要求。如英国教育标准局制定的《儿童保育登记》（Registration for childminders），美国保育协会与多家保育机构合作形成的《家庭式托育照料者》（Opening a Family Child care Home），通过对四国家庭托育点注册流程、主管部门及注册内容的梳理，发现具有以下共同特征，见表1。

表1 四国家庭式托育机构注册流程及主管部门

	培训	注册登记	评估访问	认证审批
英国	地方议会	教育标准局	教育标准局	教育标准局
美国	州政府 (各州不一样)	全美幼教协会，国家幼儿教育项目认证，国家认证委员会	全美幼教协会，国家幼儿教育项目认证 国家认证委员会	全美幼教协会，国家幼儿教育项目认证，国家认证委员会
澳大利亚	民间组织 (ACECQA认证课程)	国家儿童保育认证委员会	家庭日托评估委员会	国家质量保证委员会
日本	全国家庭福利员协会	地方政府	地方政府	地方政府

首先从家庭托育点的注册流程来看，四国具有清晰完整的注册环节，主要包括：注册前的培训、注册登记、评估访问、认证审批。根据四国家庭式托育管理的权责结构，每个环节都有相应的部门负责。申请人需参加培训并获得儿童急救及儿童发展方面等相关证书后方可申请。在申请的过程中，申请人需提供各种资质及证明材料，并做好接受访问评估，最后由相应主管部门做出决定。如英国政府对家庭式托育采取强制登记注册机制^[7]：首先主要由教育标准局对家庭式托育申

请人提供一体化的注册、评估以及审批等服务^[8]，地方政府则负责为有兴趣申办家庭式托育的申请人提供信息并给予相关培训支持等。澳大利亚的家庭日托开办前需要通过各个部门的登记、评估、改进、认证一系列流程，通过后才具备提供家庭日托服务的资格。

其次从家庭托育点的注册主管部门来看，以政府部门为主，同时借助第三方组织的专业力量，如在美国可以通过全美幼教协会（NAEYC）、国家幼儿教育项目认证（NECPA）、国家认证委员

会等登记注册家庭式托育^[9]。在英国欲从事家庭式托育的申请人完成相关培训及注册事项后,须加入英国全国家庭式托育从业者协会成为会员。日本的家庭式托育,由公司形式的全国家庭福利员协会负责家庭托育员的资格认证、审核和专业培训。家庭托育员在通过协会的资格认证后,由地方政府负责办理相关注册事项并对管理规范的执行情况进行定期监督^[10]。

(二) 四国家庭托育点的人员配备相关内容及特点

1. 家庭托育点申请人资质审核品行重,学历要求保基本

家庭托育点申请人的资质,是托育服务质量的重要因素之一。四国对于家庭托育点申请人的资质审核较为严格,在审核内容方面存在差异性,但总体来说审核要求分为两大类:一是背景审查,包括身份、年龄、工作经验、健康状况和无犯罪记录等情况;二是培训要求,主要包括急救培训、相关安全和健康培训、儿童发展培训等方面(见表2)。四国对家庭托育点申请人的学历要求总体不是很高,高中水平即可,但是四国重视申请人背景审查包括健康和无犯罪记录,从而为婴幼儿照护提供最基本的安全保障。此外,职前培训既包括基本生理、急救等内容,也包含儿童发展相关的知识培训,体现保教并重的照护理念。

表 2 四国家庭式托育的人员资质

国家	年龄	文化	人员背景审查	证书及经历
英国	18 周岁	高中以上文化	健康检查、无犯罪纪录	取得以下执照之一:国家保育审查委员会执照/国家技能检定证书二级以上证书/参与儿童保育暨教育协会提供的培训课程取得相关证照;急救训练执照
澳大利亚	/	/	两名推荐人的推荐信	三级保育资格证书、二级急救证书、并完成基本训练课程
美国	18 周岁	高中毕业及同等学力	无犯罪记录,无虐待婴幼儿记录、健康证明	接受初始和持续培训(心肺复苏、急救和其他基本安全和健康培训以及儿童发展培训);儿童发展助理证书(CDA)(部分州需要)
日本	25-60 岁女性	完成大学课程	家庭成员健康证明	有保育员、教师、助产士或护士的从业资格;接受家庭保育的专业培训并被市里认定的人;养育经验

2. 家庭托育点师幼比要求较高,追求细致保教
0-3 岁是婴幼儿身心快速发展的关键期,且生理以及自理能力发展不成熟,这个阶段的婴幼儿需要保教者无微不至的照护。高师幼比能够保障婴幼儿得到较多的关注和互动,形成良好的教保环境,从而确保其保育质量。四国家庭式托育的师幼比要求总体较高,但具体比例存在区别。根据婴幼儿的年龄,照护数量相应也会不一样,年龄越小,照护数量越少即师幼比越高。如英国家庭托育员最多照料 3 个 5 岁以下的儿童,并且只允许有 1 个 1 岁以下的儿童;澳大利亚《国家质量框架》明确了家庭日托的师幼比例 3 岁以下儿童不超过 2 名,特殊情况可向协调员申请增加看护数量(特殊情况即被照看的儿童都是同一家庭的兄弟姐妹);美国《家庭式托育照料者》手册中提到,各州的师幼比规定不一样,但是该手册提供了一个参考数值:如果只有 1 位照料者,那么同一时间不超过 2 名 2 岁以下儿童在场,也就是说有两个两岁以下的孩子在场,则没

有其他孩子参加;日本《儿童育儿援助新制度》做了详细的规定,每位家庭托育员可照料 3 个 3 岁以下的幼儿,若有助手在,每位家庭托育员最多可照顾 5 名儿童,见表 3。

表 3 四国家庭托育点师幼比

国家	师幼比(0-3 岁)
英国	1: 3
美国	1: 2
澳大利亚	1: 2
日本	1: 3

3. 家庭式托育点师资培养与培训体系健全,路径多样化

在早期保育服务中,托育从业人员具有较高的学历以及非学历专业水平,有利于为婴幼儿提供高质量的保教服务和托育环境,从而促进其全面发展。四国重视托育申请人员的职前培训与在职培训,建立了相对完善的托育师资培训与培养制度,主要以职前和在职培训相结合的方式,澳大

利亚、美国、英国以对于申请人职前学历要求不是很高,而日本较为重视保育员职前的学历教育。

首先职前培训主要以短期培训为主,四国在申请家庭式托育员职前,必须先参加儿童发展相关专业知识以及急救知识等方面的培训,取得相关证书后方可申请。与此同时,职前培养要求也在逐步提高,培养路径呈多样化趋势,如2012年英国政府颁布了《早期教育专业教师身份标准》(EYPS),作为培养早期教育专业教师的主要依据。为了培养更多的研究生领导者,2013年政府颁布了新的早期教育教会资格标准(EYTS),要求教师能够促进指导、反思和父母/护理人员及专业人员合作,以确保有效的早期教育和护理。以上标准为托育服务从业人员的培训提出要求的的同时提供了多样化路径。此外,英国政府还提供一定的财政援助致力于教师队伍的提升。在日本,托育服务从业人员在日本统称为保育士,保育士的职前培养是将学历教育与资格证制度相结合:在高等院校完成相关专业课程并修满学分后获得学位证书,保育士资格证书需参加国家资格考试后取得。澳大利亚对家庭式托育员的专业发展规划包括正式资格认证以及定期职业发展培训,如《幼儿保育学历TAFE学费免除全国伙伴关系协议》,其旨在帮助包括在职的儿童保育人员在内的学员,获得儿童服务领域的职业教育与培训课程^[11]。美国各个州对家庭式托育从业人员的资质要求较高,且有独立的培训体系^[6]。每个州的具体要求会有差别,如有些州会要求照料者在幼儿教育领域获

得学位或证书如儿童发展助理(CDA)并要求在职培训^[12]。其次四国重视家庭托育员的在职培训,具有明确的专业发展规划,且培训方式多样化。如澳大利亚采用多种支持儿童教育者专业发展的形式,如研讨会、会议、电话帮助等形式来定期对教育者提供支持,或协助教育者与家长、社区等建立起支持性关系,从而为其专业发展创设有利的环境。2017年日本《保育士职业生涯研修指针》确立了保育士在职研修制度。同时,根据《儿童育儿支援法》从2017年开始增加保育所的费用,用于改善保育士的待遇,增加保育士在职研修的机会和途径^[6]。

(三) 四国家家庭托育点的场地设施相关内容及特征

1. 场地选址安全第一,空间要求儿童发展为家庭式托育虽受开办场地(一般为居民住宅)的限制,但为了给婴幼儿提供舒适、自由的生活与学习空间,保障其身心健康成长,四国对选址以及空间均设置明确的要求:首先对于家庭式托育选址要求,四国主要考虑安全、卫生达标、有家庭氛围三点内容;其次四国在室内人均活动面积以及户外场所空间的要求上都做了明确的规定,室内空间要求大致最低在3.25平方米/人左右,这个数值结合婴幼儿的年龄发展特点,考虑其生活、学习及运动等需求。此外,在户外空间的面积要求上四国有所差异,相比较而言,英国和日本对于户外空间不做强制要求,而澳大利亚在户外空间方面的要求高于其他三个国家,见表4。

表4 四国家家庭托育点空间要求

国家	室内空间 (平方米/人)	户外空间
英国	<2岁: 3.5 =2岁: 2.5 3-5岁: 2.3	若提供不了户外游戏区域,要确保在每天安排户外活动(除非环境不适合,如恶劣天气)
澳大利亚	至少 3.25 (维多利亚)	提供至少 7 平方米的无障碍的户外空间(户外空间须用围栏或栅栏围起来,其高度及设计以不让儿童通过为宜,且包括游泳池,水池,户外游戏区域/仓库、花园等)
美国	至少 3.25 (佛蒙特州)	需要有一个户外活动空间(用栅栏围起来,活动场地要提供自行车,球类的游戏设备并定期检查)
日本	至少 9.9, 如果对超过 3 人的儿童保育, 每名儿童将增加 3.3 平方米。	无明确要求,但提倡利用公共户外空间如住宅内花园, 附近公园、空地、寺庙房屋等开放空间, 以及适合的商业场所和儿童游乐场(一楼为托育场所, 有电话和卫生设备)

2. 设施设备配备完善, 安全卫生是首位

家庭托育点功能用房及设施设备的完善, 为婴幼儿基本的生活提供便利与舒适感, 从而帮助婴幼儿更好地适应家庭托育点的学习与生活。因此, 四国对家庭托育点的功能用房及设施设备都有明确具体的规划与要求, 其中安全、卫生是首要考虑的因素。

首先四国对家庭托育点功能用房均有明确规划, 包括睡眠、如厕、用餐、游戏等功能用房的设置, 凸显出对儿童实际生理与发展需求的关怀与关注。如英国 EYFS 中要求保证有足够数量的、可用的厕所和洗手池, 保证有给幼儿更换尿布的设施, 要提供便于幼儿休息和玩耍的设施, 还要提供一定储存空间供幼儿个人和工作人员使用。美国家庭式托育各州规定略有不同, 以美国佛蒙特州为例, 需要有功能用房 (如盥洗室、厨房等), 此外各州在具体条例中还要求创设不同的区域供儿童休息和玩耍。在澳大利亚, 在申请成为合法批准的家庭托育服务机构之前, 家庭日托机构需要具备完整的房屋区域: 有符合儿童发育和年龄的厕所、洗涤和烘干设施, 其设计能够使儿童安全方便地使用, 确保儿童的安全和健康; 室内的区域包括常规区域、尿布更换区域、室内游戏区域。在日本, 对于功能用房的配备要求有: 睡眠房、活动用房、供餐用房、行政人员房间、有卫生的烹饪设施和厕所。

其次四国对家庭托育点的设施设备都有明确细致的规定, 具体包括适宜婴幼儿游戏的材料、设施、生活用品等, 体现出对婴幼儿保教的细致与精细。如美国要求在各功能区投放适宜的游戏设备和材料, 以及提供生活起居用品如幼儿适宜的椅子、床、餐具、饮水设备等以及安全防护设施设备如家用急救箱、灭火器、报警监控、卫生消毒设备等。澳大利亚要求家庭日托机构提供完好、安全、清洁的家具和设备, 以及接受托育的每名儿童必须能够获得足够的材料、玩具以及适合该年龄段发育的教学设备。英国 EYFS 中要求保证提供足够的、可用的干净寝具、毛巾、备用衣服和其他必要物品。日本对消防、材料、家具等设施有相应要求。

(四) 四国家庭托育点的服务内容及特征

脑科学、儿科学、发展心理学等多学科研究成果与实践表明, 0-3 岁是个体身心发展的关键

时期, 科学专业的早期保教服务对婴幼儿健康成长至关重要。四国家庭式托育服务内容总体呈现保育和教育并重的特点, 不仅关注婴幼儿基本的生理及安全等照护需求, 还关注其社会性、情绪发展、语言发展、认知等心理发展方面。

1. 细致谨慎的保育服务

四国对于婴幼儿保育服务的要求细致入微, 重视饮食、睡眠、安全健康的需求。如美国要求家庭式托育为婴幼儿提供卫生健康服务, 收集婴幼儿的健康合格证明和免疫接种记录, 建立个人档案, 制定婴幼儿卫生保健计划。具体来说, 首先为婴幼儿提供适合月龄的营养膳食来满足其生理需要; 其次应为婴幼儿创设适宜的睡眠环境, 帮助婴幼儿建立良好的睡眠习惯; 再有婴幼儿的行为观察与监管以及家庭服务^[12]。英国 EYFS 中对儿童基本生活照料有具体的规定, 与此同时, 为了保证儿童的安全和健康, 对药物、食物和饮水、事故或受伤的管理和事件的处理做了相关规定, 并要求给儿童提供健康、均衡和营养的膳食、零食和饮品, 以及拥有处理生病的或有传染性疾病的儿童的程序, 拥有一项政策和程序来管理药品。澳大利亚家庭日托的服务也提倡为婴幼儿创设一个清洁安全、愉快温暖且资源丰富的托育环境。日本托育特别重视婴幼儿的保育, 如膳食安全营养, 疾病的预防保健等。

2. 关注全面发展的教育服务

四国分别制定了相关课程标准及学习框架, 明确婴幼儿具体的发展领域, 体现促进全面发展的教育理念。如英国的 EYFS 标准中, 要求托育机构从业者做好 7 个领域 (三个基本领域 + 四个特殊领域) 的发展评估^[13], 从而为幼儿提供更适合的学习环境。美国各州早期学习框架虽有不同, 但大致都包括六个领域, 即身体发展、社会性及情绪发展、游戏与学习品质、语言与交流、认知发展、创造性艺术。澳大利亚的《早期学习框架》通过制定一系列原则、实践方法和预期学习成果来指导早期教育工作者如何促进 5 岁及以下儿童儿童的学习和福祉^[14-15]。相比较而言, 日本《保育所保育方针》虽分别从 0-1 岁、1-3 岁和 3-5 岁规定了课程内容和目标^[6], 但对于 3 岁以下婴幼儿, 依然更加重视保育方面, 如膳食安全营养, 疾病的预防保健等, 见表 5。

表5 四国学前儿童学习与发展领域

英国	美国	澳大利亚	日本
			0-1岁 1-3岁
个人、社会和情感发展	社会性及情绪发展	有强烈的自我认同感	在熟悉的环境培养兴趣和好奇心
身体发展	身体发展与健康	与其周围世界相联系并有所贡献	培养健康的身心
社会交往与语言	语言发展与交流和读写	有效的交流者	培养与熟悉的人的交往能力
语言/数学	自我调节	自信和积极参与的学习者	
理解世界/艺术与设计 的表达	学习品质	有强烈的幸福感	
	认知发展		

(五) 四国家庭托育点的监督管理及特征

托育质量评估是有效提高托幼服务质量的重要手段,发达国家十分重视托育质量的监测与评估。四国都形成了相对完善的托育服务监督与评估体系,具体体现在规范化的评估制度和专业的评估人员,全面系统的质量评估标准以及多元化的评估主体,自评与他评相结合的评估形式。

1. 规范化的评估制度,专业化的评估人员

四国建立了相对完善的托育服务监督与评估体系,由教育、保育相关部门制定家庭式托育质量监督制度,并设立经过专门培训的专职督导员,对家庭式托育服务的质量进行评估与监测。如澳大利亚建立了完善的监管机制,儿童早期教育和保育质量局设立专职督察员对家庭式托育进行管理。教育和培训部负责监督家庭托育服务提供者、教育者、家庭托育支持机构对政策法规及指南手册的遵守与实施情况^[16]。在美国,联邦政府要求各州建立质量监督体系,对托育机构教师的专业性、机构环境、课程内容等进行全面的监督与评估。英国对家庭式托育服务的质量监管主要从两方面开展:一方面由教育标准局制定8岁以下儿童保育国家标准,设置专门的督查人员负责实施质量评估工作。二是由全国家庭式托育协会负责家庭式托育的相关辅导事项,并推动制定保障质量的具体方案^[6]。从而形成“第三者”监督机制,对于英国“以市场为主体”托育服务体系,起到重要的质量把关作用。日本托育机构质量监测依据的文件主要包括《保育所保育指针》以及《认定儿童园保育与教育要领》,两项法规共同保障着托育机构服务质量。

2. 全面系统的质量评估标准,涵盖过程性质

量与结构性质量

家庭式托育服务质量评估标准的建立,对促进家庭式托育服务的高质量发展起到重要作用。四国质量评估标准和内容虽不相同,但基本都涵盖过程性质量和结构性质量。如英国教育标准局督察员依据14项托育质量管控条款对托育家庭进行评估与督查,其中结构性质量有合适的人选、组织、物理环境、设备;过程性质量包括照护与学习和游戏、机会均等、特殊需要、行为、与儿童父母和看护人员的合作;其它还包括安全、健康、饮食、儿童保护、文档记录五个方面。在美国全美幼教协会(NAEYC)的质量认证体系(QRIS)具有权威性,其颁布的质量认证标准等受到社会的广泛认可,该体系将评估的内容分为以下方面:师幼互动、课程、家长-教师互动,教学标准属于过程性质量,教师的资格与提高、教师配备、物质环境、行政管理属结构性质量,其它还包括健康与安全、营养与饮食服务、评价三个方面^[17]。澳大利亚主要从7个方面对家庭式托育的质量进行评估,过程性质量有教育计划和实践、儿童的健康和安全、与儿童的关系、家托互动;结构性质量包括物理环境、人员安排、统筹领导能力^[15]。

3. 多元化的评估主体,自评与他评相结合

评估主体的多元化,自评与他评相结合的评价形式,有利于促进家庭托育点服务质量的全面提高。日本和澳大利亚主张采取自我评估和外部评估相结合的方式,并鼓励家长与社区参与评估。澳大利亚颁布的《国家质量标准指南》中明确指出促进托幼机构完善自我评估和质量评价改进计划过程^[18];日本各地方政府依照中央法规制定当地具体的评估方案,并依据具体情况开展质量督

导工作,对托育机构的质量监测也可采取机构自评、居民组织评估的形式。

四、四国家庭式托育服务体系的先行经验对我国的启示

2019年10月8日,国家卫生健康委颁布了《托育机构设置标准(试行)》(以下简称《标准》)以及《托育机构管理规范(试行)》(以下简称《规范》),为3岁以下婴幼儿托育机构的设置及管理制定了标准和规范。家庭式托育区别于机构式托育,因场地性质属民宅,一般情况下不能在工商部门注册,也无法在卫生健康部门登记备案^[19],目前属于无备案、无审批、无资质的“三无组织”,同时家庭式托育机构的准入标准以及管理规范也处于缺位状态。然而《意见》和《决定》前后两次提到“制定家庭托育点管理办法”,可见其规范化发展是政府部门迫切要解决的问题。四国家庭式托育服务发展具有相对悠久的历史,均建立了相对完善的家庭式托育服务体系。因此,四国在构建家庭式托育服务体系方面的先进经验,值得我国借鉴。

(一) 明确家庭式托育的主管部门,优化注册流程

明确的行政主管部门为家庭式托育服务体系规范化发展提供了基本前提。目前我国0-3岁婴幼儿与3-6岁幼儿保教的管理处于分离状态,招收0-3岁婴幼儿的托幼机构属于国家卫生健康委管辖,而3-6岁幼儿的托幼机构由教育部门管理。2019年国务院制定的《标准》和《规范》,由于我国幼儿托育服务行政管理部门存在职责范围不明,部门之间职责不清的问题,与此同时各类监管措施的不健全,相关政策的执行未得到有效落实。因此,完善的托育服务体系需要明确行政主管及地方政府部门的具体职责,首先中央层面应明确国家卫生健康委的职责范围,如负责制定托育服务相关政策法规、财政政策及监督管理政策等;其次适当放权地方政府部门如地方卫生健康部门及县级以上市场监管部门^[20],因为地方政府更能够敏感把握当地居民的需求,提高资源配置和管理效率^[1],如家庭式托育相关标准规范的制定可由地方卫生健康部门因地制宜。在此基础之上,进一步明确家庭式托育的合法地位、服务性质、服务对象、权利与义务等一系列问

题;通过规章制度、准入标准、质量标准等配套文件,促使家庭式托育的创办与发展有法可依,有法必依。

优化的注册流程为家庭托育点的开办提供便利。《规范》中规定营利性托育机构在县级以上市场监管部门登记后,应当向机构所在地的县级以上卫生健康部门备案,与此同时需要提供各种证明材料,手续较为复杂。四国具有清晰完整的注册流程即注册前的培训,注册登记,评估访问、认证审批,且可在政府网站上完成注册登记及认证审批等事项;其注册主管部以政府部门为主,同时借助第三方组织的专业力量,为托育申请人提供咨询与帮助。因此,我国地方政府可建立注册网站并鼓励成立托育协会,明确并优化注册流程,从而为家庭式托育申请人提供专业支持与便利。

(二) 制定适宜的家庭式托育点设置标准,满足地方需要

家庭式托育提供的是依托社区的互助式托育服务,应主要考虑本社区家庭多元的托育需求,结合当地的实际情况与需求,就人员资质、师幼比、场地设施、服务内容四个方面提出适宜本地化的要求。目前,我国没有专门针对家庭式托育的设置标准,2019年颁布的关于托育机构《标准》及《规范》涉及了四个方面的内容,因家庭托育点与托育机构服务对象的一致性,所以其设置标准可以在参考这两份文件基础上做适当调整。

首先《标准》及《规范》对于人员资质的规定,与四国的总体要求具有一致性,如保育人员应当具有婴幼儿照护经验,接受过婴幼儿保育相关专业培训无虐待儿童及犯罪记录等,但是对于学历没有明确的要求。其次《标准》中的师幼比总体低于四国的标准,如乳儿班(6-12个月)1:3,托小班(12-24个月)1:5,托大班(24-36个月)1:7。因此,结合我国的具体国情,家庭托育点的人员学历及师幼比应根据各地区的实际情况,由地方政府如卫生健康部门综合来定。

《标准》中规定场地应当选择自然条件良好、交通便利、符合卫生和环保要求的建设用地;功能用房的设置包括生活用房、服务管理用房和供应用房;设施设备应当配备适宜的家具、用具、玩具、图书和游戏材料;同时应当设有室外活动场地、游戏设施及安全防护设施。总体要求较四国的标准偏低,且对室内空间没有明确要求。当然考虑到家

庭式托育的场地特殊性,应给予适当政策倾斜,适度降低选址及生均面积等设置标准。此外,《规范》中提到了托育的服务内容,分别包含在收托管理、保育管理、健康管理三个方面,具体内容基本涵盖了婴幼儿保育和教育的实际需要,因家庭托育点与托育机构服务对象的一致性,可直接借鉴《规范》中的服务内容^[21]。

(三) 加强职前与在职培训,提高家庭式托育服务的师资水平

托育人员的资质直接影响婴幼儿早期保教的质量,专业水平较高的托育员通过积极创设高质量的托育环境,更好地促进幼儿早期智力、行为、社会性情感等方面的发展。目前,我国多数家庭式托育点以育婴师、幼师或全职妈妈等为主要师资力量,不能满足0-3岁婴幼儿的需要。3岁前的婴幼儿处于生长发育快速成长期和关键期,对他们的照护更需要科学性和专业性。因此,对家庭式托育申请人需要进行专门培训和考核,培训应包括职前培训与在职培训两种形式,职前培训内容应包括理论部分和实操部分。目前0-3岁婴幼儿阶段保教人员的培养,多由民间职业培训中心或职业培训学校办理,少部分由大学直接承接办理,一般附设在部分高职院校和师范院校的学前教育专业下的早期教育方向^[22]。因此,我国应鼓励更多地师范院校(尤其是专科层次)开设早期教育专业,将学历教育与资格证制度相结合,提高职前培养的学历教育和专业水平。

《规范》中提到托育机构应当建立工作人员定期培训制度,通过集中培训、在线学习等方式,不断提高工作人员的专业能力、职业道德和心理健康水平。因此,在职培训首先可由地方相关部门(或第三方组织)定期统一组织在职托育人员培训或听取专家讲座。为保证培训质量,政府应通过培训补贴,减免税收等形式,激励符合要求的家庭式托育从业人员,激发其从业积极性。其次可通过奖励形式,鼓励保育人员参加在线学习,如参加大学开设的慕课或教育部组织的相关专业培训,从而提高其专业素养。最后家庭托育点内部应每周组织员工的培训,反思与交流本周内的教保工作,促进员工间的相互学习。

(四) 建立监管与评估体系,保障家庭式托育的服务质量

完善的质量监管与评估体系,有利于促进家庭式托育服务质量的提高。家庭式托育提供的是依

托社区的互助式托育服务,因此,首先由地方政府部门应成立相关的社区托育服务委员会或借力第三方组织,将社区内的托育机构与家庭式托育可以纳入同一监管体系,形成以主管部门为监管主体,居委会和社区单位分散监管的社区托育网络系统。其次,主管部门应制定家庭式托育机构质量评估办法,各地方及社区根据评估办法,结合当地情况明确质量评估标准(包含安全管理、资源配置、师资水平、服务内容和质量等)。社区托育服务委员会的专业督导人员依据质量评估标准,定期或不定期对家庭式托育点进行现场评估。依据评估结果,可对合格的家庭式托育点进行适当奖励,对不符合标准的托育点要求进行整改,督导做好再次评估的准备,直到整改到位达到标准。最后尽量吸纳多样化的评价主体,除了教育专家、政府组织之外,婴幼儿家长、社区应参与到评估中来,共同实施对家庭式托育机构的全面督导评价工作,同时结合自评与他评的形式,共同促进家庭托育点服务质量的提高。

[参考文献]

- [1] 王兴华,张萌萌.家庭托育点规范化发展的国际经验及启示—基于政策工具的视角[J].学前教育研究,2022(1):61-66.
- [2] 国务院办公厅.国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网,2020.http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-12/31/content_5575804.htm.
- [3] 国务院办公厅.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[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网,2021.http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/content_5626190.htm.
- [4] 洪秀敏,等.婴幼儿托育机构设置标准的国际经验及启示[M].北京:北京师范大学出版集团,2020.
- [5] 罗贝如.英国早期基础阶段办园标准研究——2014年《早期基础阶段法定框架》解读[D].长沙:湖南师范大学,2015.
- [6] 时扬.婴幼儿托育服务政策的国际比较及对我国的启示——以美英日澳四国为例[D].上海:华东师范大学,2019.
- [7] 刘中一.家庭式托育的国际经验及其启示[J].人口与社会,2017(7):92-93.
- [8] Registrationforchildminders[EB/OL].Department For Education.https://www.gov.uk/government/publications/pre-registration-briefing-for-those-wishing-to-become-childminders.

(下转第103页)