

美国学前教育扶贫项目的政策安排与启示

闫坤¹,高小珺²

(1.中国社会科学院财经战略研究院,北京 100082;2.北京师范大学附属实验中学,北京 100032)

摘要:政府资助学前教育发展,帮助来自低收入家庭的学龄前儿童做好入学前的准备,有利于实现教育起点的公平,消除儿童贫困,阻断代际贫困问题。具有50多年历史的学前教育扶贫项目——开端计划即是美国联邦政府对学前教育的资助政策安排。作为教育扶贫的政策工具,开端计划具有目标指向明确,注重调动社区、州政府和地方政府积极性,注重对联邦政府财政投入的绩效考核,提供教育、健康、家庭福利、亲子关系一系列综合性服务,注重项目衔接与协调等特征。支持学前教育发展也是我国今后教育扶贫的一个重点领域,借鉴国外相关经验,实施适合国情的学前教育资助政策,对于提高我国贫困儿童的学前教育水平十分有益。

关键词:代际贫困;教育扶贫;学前教育;开端计划

中图分类号:G61 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-4937(2019)05-0074-05

科学研究表明,学前期(0~5岁)是人的认知发展最为迅速、最重要的时期,是人一生发展的关键期,接受高质量的学前教育可以实现教育起点的公平,消除儿童贫困与社会排斥现象。美国联邦政府运用各种资助项目来实现其教育扶贫的政策目标,无论是重视程度和资助力度,还是影响范围和示范效应,其学前教育资助项目都备受关注,相关的政策措施也比较完备。支持学前教育发展也是我国教育扶贫的一个重点领域,借鉴其他国家经验,实施适合国情的学前教育资助政策,对于提高我国贫困儿童的学前教育水平十分有益。

一、美国学前教育扶贫项目的起源与发展

教育扶贫与美国其他反贫困措施一样,形成于20世纪60年代。当时,美国经济进入快速增长的“黄金时代”,经济繁荣带来了巨大的财富。但在繁荣的背后,仍有近25%的人生活在贫民窟中,15%的白人属于贫困阶层,非洲裔美国贫困人口几乎占50%以上。同时,贫困代际传递现象也

非常严重。贫困问题和种族矛盾引起了社会广泛关注,消除贫困成为政府迫切解决的首要问题,为此,美国联邦政府推出了“向贫困宣战”的社会经济改革运动,力图在教育、医疗、环保、住房等领域解决由于贫困引起的各种问题。

美国教育事务的责任多在州与地方政府,州政府、地方政府负责制定教育政策、投入教育经费,联邦政府在教育领域更多扮演局外人的角色。在“向贫困宣战”的背景下,美国联邦政府开始重视教育的作用,优先考虑提高贫困人口的受教育水平,以帮助他们获得更多的就业机会和较高的劳动报酬,打破贫困循环。其具体措施包括:通过实施一系列教育法案,逐步推出涵盖学前教育、中小学教育、高等教育和职业教育等领域的联邦资助项目,这些项目为美国联邦政府支持教育扶贫提供了政策平台^[1]。

1964年8月,美国通过了《经济机会法》(Economic Opportunity Act),其立法宗旨为“美国的现行政策要通过使每个公民接受教育和训练来提供社会机会。为每个公民提供体面舒适的社会机会,以消除多数人对存在于社会中的贫困问题的各种抱怨。”根据这项法律,美国推出了促进教育发展、保障贫困家庭孩子受教育权利的一些具体

基金项目:国家社会科学基金一般项目“教育阻断贫困代际传递的政策设计与评估研究”(18BJL123)

作者简介:闫坤,1964年生,中国社会科学院财经战略研究院党委书记、研究员、博士生导师。

项目,包括开端计划、工读计划和职业团计划等。开端计划是一个联邦拨款资助的学前教育项目,服务对象主要是生活在贫困线以下家庭的3~5岁儿童,旨在通过教育、健康、营养、社会和其他服务,提高儿童的认知发展水平,帮助来自低收入家庭的学龄前儿童做好入学前的准备,扩大弱势群体的受教育机会,实现教育机会均等,是“向贫困宣战”的核心^[2]。

在开端计划的基础上,美国政府不断修订、补充、拓展学前教育扶贫项目的相关法案,促进学前教育扶贫体系的发展。联邦政府提供的资助项目主要包括开端计划、幼儿特殊教育计划、儿童保育与发展基金、《初等和中等教育法案》中的学前班计划、税收抵免等,联邦政府资助项目多数需要州政府提供相应的配套资金。

在联邦政府不断加大投资力度的影响下,各州也开始筹措资金发展本州的学前教育事业,如创办一些公立幼儿园等。20世纪80年代开始,美国各州开展了一场为希望接受学前教育的三四岁幼儿提供免费、非强制性的“普及学前教育运动”。1989年,《美国教育法》规定,为所有美国儿童提供良好的学前准备,让所有处境不利的儿童和残疾儿童都能受到与其发展相适应的高质量的学前教育,为此,各州政府进一步加大了学前教育资助力度,促进学前教育的普及和优质化^[3]。除了种类繁多的资助计划,一些州政府还给低收入家庭发放教育券,通过这种方式帮助这些家庭支付私立幼教机构的学费,保障贫困儿童的入园机会。

在各类学前教育资助项目中,开端计划运行时间最长、影响力最大,也是其他项目的典范和榜样,因此,本文以开端计划为例,探讨美国学前教育扶贫项目的政策实践与效果。

二、美国影响力最大的学前教育扶贫资助项目:开端计划

开端计划(Early Head Start Program)实施于1965年,主要为低收入家庭的学前儿童提供多方面的资助,以满足他们的教育、情感、社会、健康、营养和心理需求,为其发展打下坚实的基础,由此斩断贫困循环的链条。1995年,美国又出台了《早期开端计划》(Early Head Start Program),对开

端计划法案中没有涵盖的内容提供专门的补充计划,以处境不利的3岁以下的儿童及其家庭为资助对象。目前,开端计划主要包含四类项目,即3~5岁儿童开端计划,面向婴幼儿、学步儿童和怀孕妇女的0~3岁早期开端计划,为农业移民和流动人口提供资助的项目,资助美国印第安人、阿拉斯加土著居民的项目。

开端计划自实施以来,越来越多贫困家庭和少数民族家庭的学前儿童从中获益,目前,开端计划已为3500多万名5岁以下的儿童及其家庭提供了资助和服务,每年约为100万低收入家庭的学前儿童和孕妇提供资助。开端计划不仅为贫困儿童提供教育、保健、认知能力发展的机会,也为家长提供再学习和职业发展的机会;同时也培训了大量的教师与教学助手,制定了一系列教育标准,对美国整个学前教育事业的发展起到了重要作用。

上述成绩的取得得益于联邦政府对开端计划的高度认可和大力支持。跟踪历史数据可以发现,开端计划获得的政府拨款逐年增加,服务范围和种类也在逐步增加:1965年,联邦政府对开端计划的拨款为0.96亿美元;1984年,里根政府对开端计划的预算超过10亿美元;1995年,克林顿政府开始实施早期开端计划;1998年,开端计划被授权为24小时和365天提供服务的项目等。最近一次授权是乔治·布什总统时期,该时期出台的《2007年开端计划入学准备法案》增加了多项提高开端计划服务质量的条款,包括调整开端计划入学准备的目标与早期学习的州标准,提高开端计划教师队伍的学历要求,在每个州设立早期护理和教育咨询理事会,增加对儿童学习成绩和年度财务审计的监测。《2007年开端计划入学准备法案》还对开端计划的整个培训和技术援助体系进行了重新设计,将无限期的项目周期改为5年1个循环,并建立了6个国家中心和1个以州为基础的服务系统,以保证开端计划的有效运转。《2009年美国复兴与再投资法案》(American Recovery and Reinvestment Act)为开端计划拨款21亿美元,用于扩展对3岁以下婴幼儿及其家庭的早期教养服务。2017年和2018年,开端计划获得的联邦政府拨款分别是92亿美元、98亿美元,上述举措极大推动了早期开端计划的发展。

三、开端计划政策安排的主要特点

为有效发挥帮助学前贫困儿童的作用,开端计划在运转过程中有明确的要求和规则。具体而言,开端计划作为阻断贫困代际传递的政策工具主要有以下特点^[4]。

第一,目标指向明确,开端计划每个子项目都致力于为处于或低于贫困线的低收入家庭提供服务,并通过立法为学前教育财政投入提供法律保障,财政投入也优先关注贫困家庭弱势儿童。开端计划相关法案中对资助对象有明确的量化规定,例如,《2007年开端计划入学准备法案》第645条规定,符合开端计划资助标准的儿童包括:一是家庭收入低于贫困线的儿童,贫困线是指预算管理办公室确定的官方贫困线,并根据家庭成员人数、劳工统计局发布的城市消费者物价指数等因素进行相应调整;二是无家可归儿童自动符合资助资格;三是在开端计划提供服务的地区,应优先服务于满足前两类标准的儿童,在有剩余名额的情况下,可以考虑不符合上述两个标准的其他情况,例如,在合理范围内,遇到紧急情况家庭的儿童可以受益于此类计划,但这类名额不能超过参与人数的10%;此外,家庭收入高于贫困线100%、低于贫困线130%的儿童也可以成为受益人,这类名额不能超过参与人数的35%。

第二,注重调动社区、州政府和地方政府的积极性,汇聚各方力量资助贫困儿童,同时在规则约束上适度灵活安排,保证处于社会最底层贫困儿童能够获得资助与服务。联邦政府拨款直接授予公共机构、私人非营利组织和营利组织、部落和学校系统等实施开端计划。多数开端计划项目都是以社区和学校为基础的,也可以通过儿童护理中心和家庭托儿所提供服务,还有一些项目可以选择上门服务——指派专门的工作人员每周去家里探望孩子,与家长一起教育孩子,通过多样化的服务模式充分满足受资助儿童的需求。

开端计划属于联邦政府资助项目,但是受益儿童获得的资助中,联邦政府最多提供80%,其余20%必须来源于非联邦政府资助,即联邦政府资助有硬性的配套要求,受助者可以依靠包括州或地方政府资金、私人或企业捐赠(如货币和物资)以及

志愿者服务等提供匹配。只有在特殊情况下,联邦政府会免除部分或全部配套要求,这些情况包括:社区缺乏可用资源,开端计划服务机构无法满足配套资金要求;开端计划服务机构在成立初始阶段,配套资金要求对其成本压力较大;开端计划服务机构位于受重大灾难不利影响的社区;等等。

除了要求社区通过志愿者时间、其他资助和捐赠作为非联邦份额进行投资以外,开端计划还要求资助项目对所服务社区的文化环境作出反应,例如,服务内容应适当地民族风俗、语言和部落文化,从而更好地融入社区,调动社区各方的参与积极性,切实满足贫困儿童的实际需求等。

第三,充分体现政府教育政策的价值取向,坚持教育公平和教育质量的统一,注重对联邦政府财政投入的绩效考核。开端计划的宗旨是保证教育机会的公平,是对贫困儿童的一种补偿性教育,该计划高度重视对服务机构服务质量的要求,不仅有专门的机构管理各项财政投入资金绩效和法律合规情况,监督开端计划服务机构提供教育、保健、家庭和社区参与、交通等服务的质量,而且制定了长达170多页的绩效考核标准,对开端计划的服务标准、管理程序、年度财务审计等方面都有非常详细的规定。

由于推行严格的绩效标准,开端计划在全国范围内服务规范是相同的,质量标准也是一样的,无论受资助儿童生活在什么地方,都能保证得到同等质量的服务。开端计划已成为实现公平教育的榜样,为各州儿童扶贫服务项目作出了示范。

第四,开端计划对贫困儿童的资助不仅局限于早期教育方面,而且包含健康、家庭福利、亲子关系等诸多配套支持,通过提供综合性服务和管理,支持儿童在积极的学习环境中成长和发展。早期教育主要通过个性化的学习体验,通过与成年人的关系、玩耍、有计划和自发的指导,培养孩子对学校及其他方面的准备。同时,开端计划也积极关注儿童健康问题,并把资助儿童家庭与医疗、牙科和心理健康服务等联系起来,使所有儿童都能获得健康和发展筛查、营养膳食、口腔健康和心理健康帮助。开端计划还积极支持和加强亲子关系,让家长参与儿童的学习和发展,同时设置一些项目专门支持资助贫困家庭父母实现自己的目标,如住房稳

定、继续教育和收入保障等,以通过改善贫困儿童的家庭处境为儿童成长提供良好的环境。

第五,注重同年龄阶段项目之间的协调和不同年龄阶段项目之间的衔接。开端计划本身就包含“早期开端计划”(面向0~3岁)和“开端计划”(面向3~5岁)这两项相互衔接的计划,在孩子3岁之前,家庭可以使用早期开端计划,并准备过渡到开端计划或其他学龄前儿童计划。目前,在整个开端计划中,婴儿、学步儿童和孕妇占开端计划总资助人数的26%,约73%的儿童都是3~4岁的儿童,5岁儿童占1%。

学前教育在美国受到高度重视,除了开端计划以外,在联邦政府层面还有上百个与儿童有关的资助计划,这些计划有的与开端计划的目标类似,有的与开端计划的受益群体重合。为避免资源浪费,同类资源的整合协调非常重要。经过不断磨合,开端计划与其他贫困儿童资助计划之间的协调合作取得了明显成效。例如,开端计划累计有13%的受资助儿童属于残疾儿童,他们同时也是残疾人教育法案下设的一些专门项目的受益人。目前,开端计划90%的受资助儿童参加了贫困者医疗保险(Medicaid)、儿童健康保险计划(CHIP)或者州政府资助的儿童健康保险计划。1974年,开端计划与定期幼儿医疗调查、诊断与检测项目展开了合作,这两个项目是贫困者医疗补助保险的一部分;开端计划与儿科协会也达成了一致,协会同意派医生与儿童发展办公室合作,为乡村的开端计划儿童提供医疗服务。

开端计划的目标为低收入家庭儿童做好入学准备,资助对象是0~5岁的儿童,但它非常注重衔接受资助儿童的义务教育阶段,尽力通过不同项目和机构之间的业务协调与衔接,帮助贫困儿童巩固他们在学前教育活动中所获得的成果,以适应小学教育。20世纪60年代末期和70年代初期,联邦政府实施了“坚持到底计划”和“继续发展计划”,在小学三年级以前继续提供开端计划的相关服务,以巩固开端计划的效果。“继续发展计划”注重从开端计划到小学之间的衔接和过渡,“坚持到底计划”为参加过开端计划的儿童提供入学后到小学三年级之前的服务,通过不同计划之间的对接以形成一个持续、连贯的服务体系。

由于各种原因这两项计划没有持续下去,但开端计划所依据的法案和绩效考核标准中仍明确了对开端计划转向义务教育的策略方针和操作标准,以实现从开端计划到小学的自然过渡和紧密衔接,如要求开端计划安排家长和社区服务机构做好过渡合作工作,并设立过渡合作的最基本内容,包括加强家长、教育管理部门、小学老师之间的合作,确保将受资助儿童的相关记录转移到学校,由熟悉儿童的工作人员与其在学校中的对应人员之间进行沟通,促进学习和发展的连续性,开展联合培训等。

四、美国学前教育扶贫项目发展的启示

美国运用开端计划等学前教育扶贫项目,从孕妇阶段就开始进行资助学前儿童,不仅有助于优生优育,促进儿童健康发育和适应社会,对于贫困家庭儿童也具有支持作用,可以使贫困家庭的儿童能够与其他儿童一样具备较好的智力与体质,这对于阻断贫困代际传递起到了积极效果。从全球来看,欧美等发达国家普遍建立了学前教育扶贫资助体系,学前教育逐步成为其免费教育体系的组成部分。随着我国经济实力的不断发展壮大,我国政府也将加快建立和发展学前教育儿童资助体系,在此过程中,根据国情借鉴相关国际经验十分必要。

1. 重视学前教育,构建完备的教育阻断贫困代际传递体系。我国作为人口众多的发展中国家,政府高度重视教育扶贫,在较短的时间里建立了系统的基础教育、高等教育和职业教育资助体系,入学率和毕业率等取得了举世瞩目的成效。但是,在学前教育领域,相关政策措施较少,与发达国家相比仍存在一定差距。

目前,我国对贫困儿童的资助大多只限于对贫困儿童家庭的基本生活资助,以及接受义务教育的资助,政府资助基本上不包含儿童接受学前教育的费用资助,贫困家庭的儿童只能选择在家由老人或父母自己照顾。研究表明,长期处在被忽视、缺乏关爱的情况下,儿童在日常生活中受到的压力无法排解并长期累积,会导致负责语言和情感的神经出现“逆发育”,从而导致他们在成年后继续贫困,形成贫困代际传递问题。

学前教育对于儿童的优生优育至关重要,学前教育的社会化也能够帮助年轻父母安心工作,因此,建议改变我国由家庭养育学前儿童的传统观念,将学前教育作为儿童不可或缺的教育经历。可以借鉴发达国家学前教育扶贫资助的一些做法,弥补学前教育扶贫资助方面的政策缺失,采取措施不断提高婴幼儿学前教育体系的普及程度,建立、健全学前教育扶贫的相关机制。

2. 建立健全贫困家庭孕妇孕检体系及新生儿看护体系。学前教育扶贫体系需要从0岁以前,即母亲孕期开始介入。为了从源头上提高国民整体素质,我国政府需要建立免费的孕期检查及新生儿养护与体格检查制度。初期可以与扶贫政策挂钩,直接在扶贫款项支出中拿出一部分作为贫困家庭孕妇孕期免费检查的费用,以提高贫困家庭儿童的基本素质。

3. 政府与社会各方合作,逐步建立完善的学前教育机构体系。作为学前教育的基础,充裕的学前教育机构是必不可少的。目前,我国的学前教育机构存在明显不足,入园难、入园贵已经成为社会的普遍问题,而作为贫困家庭的儿童,接受幼儿园教育更是面临诸多困难。建议采取措施大力发展托儿所、幼儿园、学前班等学前教育机构。一是各级政府教育机构要根据区域儿童数量情况,合理设计幼儿园规划,实现适龄儿童都有合适的学前教育机构接收,尤其要重视农村区域的学前教育机构的建设;二是对于按照规划需要设置的幼儿园,政府可以采取提供场地、减免租金等政策措施,鼓励社会资本选择一些区域投资建设幼儿园等学前教育机构;三是对于设立的公立和私立学前教育机构设置不同的建设标准,机构的规模可以不强求一致,并简化审批手续,方便社会资本进入学前教育领域;四是对所有的学前教育机构统一看护标准,加强严格监管,保证婴幼儿的身心健康。

4. 加强对贫困家庭婴幼儿学前教育费用资助体系,加大各级财政投入力度。吸引社会资本进入学前教育领域,收费是社会资本的必然选择,对于公立幼儿园也是如此,至少需要通过收费覆盖部分运营成本。期望完全依靠幼儿园减免来自贫困家庭儿童的学费必然会存在一些困难,可行的

措施是要求公立幼儿园免费接收政府认定的贫困家庭儿童。更为合理的选择是,中央政府补助贫困家庭儿童的学前教育费用,具体可以由中央政府出资,各级政府提供配套资金,设立专门的贫困家庭学前教育基金。

在推行学前教育社会化的过程中,我国学前教育事业也取得了一些成效,民办幼儿园成为提供学前教育服务的重要力量,但是,学前教育社会化不等于“市场化”和“私营化”,无论是从提高国民素质角度,还是从精准扶贫、阻断代际贫困的角度,都必须重视学前教育的基础性和公益性的特征,强调政府的作用和责任,把学前教育纳入公共服务的范畴,不断加大财政投入力度,为更多儿童,尤其是贫困儿童提供低收费、甚至免费的学前教育,为每一个儿童提供公平的教育机会。

5. 建立学前教育资助体系的绩效评价制度,加强对资助机构服务质量的监管。中央政府对学前教育的支持,一方面需要根据儿童成长和发育的客观需求和财力状况,综合考虑教育、医疗、养护、亲子关系、师资力量等方面的服务质量标准;另一方面还要考虑特定的政策性目标,照顾老少边穷等相对落后地区、农民工子女等特定群体的学前教育需求,建议将上述因素纳入中央财政学前教育资助投入的绩效管理指标体系,并建立专门机构开展专业评估和监管。评估内容包括学前教育机构提供服务的质量状况、政府政策性目标的完成状况等,在科学评估的基础上,建立评估结果与政府资助数量之间的挂钩机制,奖优限劣,强化监管,以提高财政投入的绩效水平,促进地方政府和学前教育机构不断提高学前教育水平。

参考文献:

- [1] 江夏:《美国联邦儿童福利支出对早期保育与教育发展的积极影响及其启示》,《外国教育研究》2013年第7期,第26-34页。
- [2] 刘彤:《美国“开端计划”历程研究》,保定:河北大学博士学位论文,2007年。
- [3] 张宇:《美国联邦政府干预学前教育的历史演进研究》,长春:东北师范大学博士学位论文,2010年。
- [4] 赵海利:《美国政府学前教育投入的特点、趋势与启示》,《教育研究》2016年第5期,第141-147页。

[责任编辑:陈淑华]