

Research on the Standards for Establishment for Early Education Institutions—A Comparative Study between Chinese Mainland and Taiwan

Lina Feng^{1,2}

¹Taiwan National Chengchi University, Taipei Taiwan

²Ningbo Institute of Education, Ningbo Zhejiang

Email: 406562261@qq.com

Received: Jul. 9th, 2016; accepted: Jul. 26th, 2016; published: Jul. 29th, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

Abstract

Standard for establishment is a regulation which is aimed at organizing the good early education institutions by government. In this paper, according to analyses and compare standards for establishment of early education institution between Taiwan and Chinese mainland, Nanjing, Shanghai, the results show that in the formulation of the department, Taiwan by the Ministry of health and welfare, but there are differences across the mainland. On the setting standard target, Taiwan and mainland China are in common, but they have different emphases on standard components and types. Finally, I will give relevant recommendations to the mainland to promote the setting standard of the early education institutions.

Keywords

Early Education Institutions, Standards for Establishment, Comparative Study

0~3岁亲子园办园标准研究——中国大陆与台湾地区之比较研究

冯丽娜^{1,2}

¹国立政治大学, 台湾 台北

²宁波教育学院, 浙江 宁波

Email: 406562261@qq.com

收稿日期: 2016年7月9日; 录用日期: 2016年7月26日; 发布日期: 2016年7月29日

摘要

办园标准是政府对举办合格亲子园必备基本条件的要求。本研究以中国大陆南京、上海和台湾地区亲子园的办园标准为研究对象, 从标准文本的制定部门、目的、构成要素、类型等方面进行比较研究。结果显示, 在制定部门上, 台湾由卫生福利部制定, 大陆各地存在差异; 在标准目的上, 大陆和台湾具有共性; 在标准构成的要素、类型上, 大陆和台湾各有侧重。最后, 基于研究结果, 为0~3岁亲子园的办园标准制定提出相关建议。

关键词

0~3岁亲子园, 办园标准, 比较研究

1. 引言

为适应家庭结构的改变, 父母育儿需求的变化, 中国大陆及台湾地区收托0~3岁婴幼儿的亲子园快速增长。大陆地区0~3岁亲子园(又称早期教机构、早期教育中心等, 以下统称亲子园), 一般是对0~3岁婴幼儿进行保育和教育, 并对家长及看护人员提供科学育儿指导、咨询, 提供儿童教养活动场所的机构。台湾地区收托0~2、3岁婴幼儿的机构称为托婴中心, 目的是支持家庭育儿, 为婴幼儿提供适当照顾。

随着不同类型0~3岁亲子园的建立, 其质量与公平问题已成为社会关注焦点。大陆教育部在全国14个城市开展0~3岁婴幼儿早期教养试点工作, 部分省、自治区、直辖市地方政府制定了适用本地区的亲子园开办标准。台湾地区于2012年开始正式实施幼托整合政策, 托婴中心归由卫生福利部社会及家庭署主管, 并通过立法规范托婴中心的开办标准。两岸收托0~3岁婴幼儿的托育机构在收托对象、目的方面存在共性, 这为机构开办标准的相互学习和借鉴提供基础。

2. 研究目的与方法

2.1. 研究目的

本研究目的是对0~3岁亲子园的办园标准进行比较研究, 选取台湾地区和大陆南京、上海等政府部门制定的有关0~3岁亲子园办园标准的文本, 从制定部门及目的、构成要素、标准类型等维度对标准文本进行比较研究, 从而为完善0~3岁亲子园的办园标准提供参考。

2.2. 研究方法

本研究采用文献法、文本分析法对中国大陆与台湾地区0~3岁亲子园的办园标准进行比较研究, 分析文本有: 台湾“卫生福利部”制定《儿童及少年福利机构设置标准》、《儿童及少年福利机构专业人员资格及训练办法》、《儿童及少年福利机构专业人员相关科系对照表》等文本。大陆: 《南京市0~3岁婴幼儿早期教养机构设置管理办法(试行)》、《南京市0~3岁婴幼儿早期教养机构设置基本条件(试行)

(全日制/半日制)》、《南京市 0~3 岁婴幼儿早期教养机构设置基本条件(试行)(计时制)》、《上海市早期教养服务机构管理规定》、《上海市民办早期教养服务机构管理规定》等文本。

3. 研究结果与讨论

制定和颁布 0~3 岁亲子园的办园标准是国家规范早期教养机构开办行为的主要手段。所谓 0~3 岁亲子园的办园标准是政府对举办合格早期教养机构的必备基本条件的规定，目的在于促进其提供基本而有质量的教养服务。

3.1. 0~3 岁亲子园办园标准的制定部门及目的

比较分析发现，台湾地区和大陆南京、上海 0~3 岁亲子园办园标准的目的、理念具有共性，制定部门存在差异。首先，在目的方面，两岸都通过办园标准来规范管理早期教养机构，促进婴幼儿身心的健全发展。其次，在理念方面，台湾地区和大陆上海、南京都倡导为 0~3 岁婴幼儿提供安全、适宜的教育环境，重视基本设施、人员配备、领导管理的标准。第三，在制定部门上，台湾地区和大陆南京、上海存在差异，反映了不同地区行政主管部门对 0~3 岁婴幼儿早期教养的政策导向不同。台湾地区托婴中心归由卫生福利部社会及家庭署主管，属于社会福利系统一部分。目前，大陆 0~3 岁亲子园没有全国范围内统一的主管部门，有的地区由人口与计划生育部门主管，有的地区由教育部门主管。OECD 国家中幼托整合与分流管理体制几乎各占一半，其中英国、丹麦、芬兰、挪威、瑞典倾向整合教育与保育，强调机构与家长一起为婴幼儿发展与福利努力。

研究指出，当由一个部门主要负责婴幼儿保育与教育时，可以增进政策、社会及教育目标系统间的衔接性^[1]。因此，从政策导向来讲，大陆可以总结试点地区经验，并与其他国家、地区先进经验相比较，从而对 0~3 岁亲子园办园标准的管理体制进行适宜的国家顶层设计。

3.2. 对 0~3 岁亲子园办园标准构成要素的比较分析

通过对办园标准文本内容分析，本研究将 0~3 岁亲子园办园标准的构成因素分成：基本设施、人员配备、领导管理、教养活动、婴幼儿发展、家庭社区合作等 6 个要素。在各地办园标准中，这 6 类要素所占比重有所不同。

3.2.1. 基本设施

基本设施是指 0~3 岁亲子园为教养活动所提供的物质方面的投入，包括建筑场地、空间规划、空间面积、设备设施等具体项目。

台湾对托婴中心的基本设施进行具体、灵活和可操作的规范。托婴中心的建筑物楼层以一楼至三楼为限，儿童活动室空间规划包括有活动区、睡眠区、盥洗室、清洁区、厨房、备餐区、用餐区、行政管理区、其他与服务相关的必要空间，婴幼儿生均使用面积每人不得少于 2 平方米，室外活动面积，每人不得少于 1.5 平方米，但无室外活动面积或不足时，得另以其他室内楼地板面积每人至少 1.5 平方米代替，儿童盥洗室需配备专用固定坐式小马桶等。

大陆南京、上海对亲子园基本设施的规定范围较广，包括建筑场地、空间规划、面积要求、设施设备等方面。例如，南京市要求，婴幼儿活动室人均活动面积原则上不得低于 4 平方米/人，绿化面积不少于 1 平方米/人，配有防暑保暖、报警监控设备等。上海市考虑到儿童活动时，成人在场看护和指导的需要，儿童活动室人均不少于 5 平方米，活动人数增加，活动室的面积应按人均 5 平方米作相应的增加，根据用房功能配备相应基本设备以及服务需要配置相应的设施等。

比较分析发现，台湾和大陆的办园标准的条文用词清晰性、可操作性较高，同时进一步明确相关参

考文件或法规，有利于提高办园标准的权威性以及标准的有效实施。

3.2.2. 人员配备

人员配备是指 0~3 岁亲子园为教养活动所提供的人员方面的投入，包括人员构成、师幼比、班级人数等。

台湾和大陆南京、上海的办园标准对机构负责人、教师和保健指导人员的学历、资格、经验等进行逐项规定。总体来看，台湾地区侧重于从儿童保育方面对教保人员进行认定，大陆侧重于从儿童教、保两方面进行认定，同时各地区对于从教人员的学历、职业资格要求也存在差异。具体分析如下：

1) 教养人员的学历、资格要求不一

大陆南京市对教养人员的学历、职业资格要求与幼儿教师相似，要求从教人员具备幼儿教育(含教育管理)大专以上学历，具有幼儿教师资格证和育婴师资格证。保育员要求高中毕业以上，并经过保育职业培训。

台湾和上海市要求教养人员学历为高中(职)以上，资格方面台湾要求具有保姆资格，上海市要求具有幼儿园教师或育婴师资格。研究发现，正规的学校教育与专业化的师资培训与教师的关注、敏感、友好、支持的教学行为之间存在显著相关[2]。美国有 20 个州要求托婴中心专业人员必须为四年制学院以上学校毕业[3]。

教养人员标准是 0~3 岁亲子园办园标准的重要构成因素。特别是对于从教人员学历、资格的认定应根据国家、地区对婴幼儿师资培养状况的改进、对婴幼儿教育发展的高度关注等实践进展进行适时更新。大陆 2012 年起全面实施幼儿教师资格的认证工作，其中对学历要求即为学前教育大专以上学历，由此若要具备幼儿园教师资格首先要有大专学历。因此，科学、合理的设置 0~3 岁亲子园从教人员的学历门槛极其重要，既要考虑到婴幼儿教养的实际需求，更要符合国家对于幼教人员资格认定标准的要求，力求体现出从教人员标准的科学性、合理性和时代性。

2) 详细规定师幼比

作为影响托幼机构教育质量的重要结构性因素，师幼比不仅是很多国家和地区早期教育质量认证指标，也是国际学前教育发展的质量监测指标[4]。

台湾地区和大陆南京、上海亲子园的设置标准对师幼比进行详细规定。南京市按规月龄段确定的师幼比依次为：0~6 个月：1:2；7~12 个月：1:4；13~18 个月：1:5；19~24 个月：1:6；25~36 个月：1:7。台湾地区规定为 1:5，上海市规定 1:4-5，随年龄增大可至 1:8。OECD 国家报告显示的保育机构师幼比平均水平为 1:7 [5]，3 岁以下的婴幼儿需要更加密切的关注和细致保教，因而与 3 岁以上幼教机构相比，其需要更高的师幼比对其保教质量加以保障，这已成为多数国家的共识与普遍做法。

有研究指出，在确保师幼比同时也要注意将班级规模控制在适宜的范围内，多方面综合提高教育质量[6]。特别对 3 岁以下的儿童来说，师幼比比率高和班级人数少对儿童发展的益处是显而易见的。例如，英国要求 2 岁以下婴幼儿的团体大小不超过 12 人，师幼比为 1:3。美国要求 2 岁儿童的班级人数为 8~12，师生比相应为 1:4~1:6。因此，0~3 岁亲子园的办园标准在分月龄段设定师幼比，同时限定每个月龄段的班级人数和机构的总人数，可以较好保障儿童的安全，减少许多不利安全因素。

3.2.3. 领导管理

领导管理是指 0~3 岁亲子园有关人、财、物、事、时、空等方面的计划、组织、检查、调整、总结等。

台湾侧重对人员的管理，重视对特殊儿童、低收入家庭儿童的接纳。托婴中心设置专任主管人员一人管理业务，并置特约医师或专任护理人员至少一人。托婴中心不得以儿童发展迟缓、身心障碍或其家

庭为低收入户、中低收入户为理由拒绝收托。

大陆上海、南京侧重不同层级的管理，关注接受上级指导和机构内部管理。例如，南京市规定亲子园应当接受当地人口和计划生育部门的指导和管理，机构实行园长负责制。上海市规定 0~3 岁亲子园主动地接受所在区、县教育部门、卫生部门的业务指导，制定机构内人员管理措施。

领导管理层面追求教育质量与公平并重，关注与保障弱势群体接受早期教育的权利。有关儿童照料机构师资研究发现，教师工资是最重要的质量预测指标。新西兰教育部对于托育质量的要求，包括保育人员薪资的合理性，将继续朝向提升到与小学教师薪资的水平[7]。因此，各地在 0~3 岁亲子园中若具体规定保教人员的薪资水平，将有助于降低保教人员流动率，保障早期教养的质量。

3.2.4. 教养活动

教养活动是指以 0~3 岁亲子园从教人员的教养行为为核心的活动，包括教养人员与婴幼儿的交往、游戏、课程、学习、环境创设等。

台湾和大陆南京、上海的办园标准中教养活动多为原则性规范和陈述。台湾规定，提供儿童生活照顾、发展学习、卫生保健及其他有益儿童身心健全发展的服务，提供受托儿童获得充分发展的学习活动及游戏，协助其完成各阶段的发展。大陆南京市要求课程设置和实施应当科学、规范，注重游戏性、生活性和互动性，关注个体差异，促进每个婴幼儿健康发展。上海市要求依据《上海市 0~3 岁婴幼儿教养方案(试行)》来制定工作内容，以促进儿童身心和谐发展为目标，对家长进行科学育儿的指导等。

班级是早期教养机构办园标准的基本单位，教保人员的教养行为是评价的中心内容[8]。办园标准突出课程与学习标准，突出可操作性，不仅为教养人员开展教养活动提供依据，还向家长提供了家庭教育的有效指导，从而更能规范 0~3 岁亲子园开办行为。

3.2.5. 婴幼儿发展

婴幼儿发展是指 0~3 岁婴幼儿在亲子园的体能、认知、社会性、情绪美感等方面的发展状况。各地办园标准中，婴幼儿发展一方面采用关注个体差异，促进每个婴幼儿健康发展；另一方面从婴幼儿群体发展水平要求协助社区卫生服务中心做好婴幼儿智力、体格生长发育监测和计划免疫接种等儿童保健工作、记录儿童生活成长与咨询及转介等等。

随着评价理论和评价技术的发展，新的评价工具和评价方法不断涌现，为大规模、长期、动态数据的采集和使用提供了便利，使教育评价更加关注过程[9]。OECD 各国对儿童发展的数据收集，主要采用参与式观察、调查、社会文化分析等方法进行[10]。0~3 岁亲子园的办园标准需充分关注教养结果的评估和管理，积极倡导发展性评估，重视婴幼儿个体的历时性发展变化。

3.2.6. 家庭社区与合作

指 0~3 岁亲子园的教师与家长的交流、指导、与社区合作等，包括提供社区及家长政策宣传、亲师互动、亲职教育等。

台湾和大陆上海对于家庭社区合作的功能、内容及形式进行具体规定。台湾要求托婴中心发挥亲职教育及支持家庭功能，上海市要求指导内容应针对婴幼儿特点和家长的需求，指导形式要根据婴幼儿的年龄、家长的需求、地域的特点、机构的条件来设计，如父母学校、专家咨询、网上查询、热线电话、资料宣传、亲子学苑、送教上门、育儿沙龙、社区儿童活动中心等。

有关婴幼儿照顾与教育的家庭参与研究强调，教师的中心角色是家长教育者，主要职责是提供大量的资讯支持家长育儿[11]。OECD 国家促进家长和社区参与的有效措施有大力宣传、建立健全的相关法规和政策、吸纳家长参与决策、为家长和社区参与提供资源和智力支持。家长参与 0~3 岁亲子园办园标准

设定的重要方面，办园标准应全面具体规定亲子园对于家长指导、社区合作的要求。

3.3. 对 0~3 岁亲子园办园标准的类型分析

结合文献研究，0~3 岁亲子园的办园标准可以分为：结构标准、过程标准和结果标准。具体内涵如下：

一是结构标准，指教育者对提供给受教育者(0~3 岁婴幼儿)的教育经验和资源的性质和质量规定。它包括人力、财力、物力投入和管理水平等方面标准，主要有基本设施、人员配备、领导管理等。

二是过程标准，指与婴幼儿的生活和学习经验有更直接联系的因素，如课程与学习、教养活动、健康和安全等。一般来说，过程标准最初表现形式是 0~3 岁婴幼儿教养活动、课程与学习标准等。

三是结果标准，指基于过程标准描述在 0~3 岁婴幼儿发展的核心领域，如动作、语言、情绪、认知、社会性等方面发展中，每个婴幼儿应达到的水平和进步的水平。因为 0~3 岁婴幼儿早期教养机构指导对象也涵盖家长指导，一般将 0~3 岁婴幼儿发展，为社区家长服务等作为考察亲子园教育工作效果的结果标准。

分析结果发现，总体说来，台湾和大陆南京、上海现行的办园标准注重基本设施、人员配备和领导管理等结构标准，其次为教养活动等过程标准，最后是婴幼儿发展、与家庭社区合作等结果标准。这与杨晓苓、胡倩瑜研究结果类似，托育服务评价会以某一个特别强调的托育服务面向作为评量的标准。

3.3.1. 重视结构标准的设定，对人员标准的设定有待优化。

台湾和大陆南京、上海设置标准的相似之处在于均重视结构标准的设定，确保提供有质量的教育设施。例如，各地区都对亲子园的基本设施，包括建筑场地、空间规划、面积要求、设施设备进行逐项规定，值得一提的是，台湾地区建筑场地、空间规划的可操作性较高，如规定建筑物的具体楼层，室内外面积的灵活调整等。有研究指出，有效的学习环境，能创造有形与无形的教育空间，优化教育的有效性[12]。

但是，有关人员标准的分析发现，两岸亲子园的办园标准均未明确规定保教人员的薪资待遇，有些地区对从教人员的学历门槛要求有待商榷(仅为高职或高中学历)。人员标准是亲子园教养质量的基本准则，教师是教养质量的重要保障，因此，亲子园的办园标准应该充分重视人员标准，尤其是教师学历标准的提升，促进从业人员的专业化水平。

3.3.2. 过程标准和结果标准为原则性规范陈述，体现最低标准要求

过程标准的设定是 0~3 岁亲子园办园标准设定的一个重要方面，过程标准的因素对儿童发展的影响更为直接、重要。台湾、大陆南京、上海的办园标准中对过程标准的设定集中在基本原则规范的陈述。在 OECD 国家中，澳大利亚颁发了 0~5 岁的早期教育与保育课程或标准，新西兰颁布了 0~4 岁的早期教育课程框架，英国的苏格兰分别设置了孕期至 2 岁的专业人员工作指南，德国黑森州设置了 0~10 岁的课程框架，汉堡则颁发了 0~15 岁的课程框架。关注婴幼儿个体发展，促进婴幼儿健康快乐成长，充分发挥标准的改进功能是国际共同取向。未来标准设定若能从早期教养机构的保教人员的教养活动出发，考察是否为婴幼儿提供有益的学习经验，将更能引导亲子园提供有质量的教养服务。

4. 研究结论与建议

4.1. 明确各级政府主管部门，系统规范 0~3 岁亲子园办园标准

由单一主管部门管理 0~3 岁亲子园的办园标准，就其行政效率而言有其必要性，就其政策决策和执行而言，有其一贯性。目前，台湾地区托婴中心归卫生福利部社会及家庭署主管，就世界主要发达国家经验来看，0~3 岁亲子园办园标准均有明确的政府主管部门，系统推动婴幼儿早期教养政策。

但是,目前大陆各地 0~3 岁亲子园办园的主管部门不一,上海市归教育行政部门主管,卫生部门等配合执行,南京市归人口和计划生育行政部门主管。因此,大陆可通过主管单位的行政推动,系统规范亲子园的开办行为,从而建构基本而有质量的早期教养体系。

4.2. 扩大办园标准的制定主体,鼓励各利益相关者共同参与

一个有效、公正、客观与合理标准,通常需要挑选与训练设定委员[13]。为保证 0~3 岁亲子园办园标准的科学性,政府主管部门应牵头成立由多领域专家组成的办园标准编制委员会,体现标准制定主体的多样性与平衡性。

标准编制委员一般由婴幼儿保教人员、大学的婴幼儿保教的教授、测验和评量专家、机构举办者、卫生、建筑、消防、公安等领域专家组成。标准设置委员会通过建议良好的协作机制,启动 0~3 岁亲子园办园标准的研制和实施工作。

4.3. 规范办园标准的制定程序,确保标准设定的科学性

制定程序的规范化是影响标准质量的重要因素之一。规范化的标准制定过程包括设定过程中的活动顺序、效度检核以及将整个过程效度做成详细的文件说明。

办园标准编制委员会的专家应对国内外办园标准进行分析研究,既要关注结构标准的设定,又要重视过程和结果标准,在充分收集相关理论和实践成果的基础上,确保办园标准内容的全面性和科学性,因地制宜的编制办园标准征求意见稿。办园标准有时需要经过多个回合的修改,才能形成发布稿。

4.4. 明确执行 0~3 岁亲子园办园标准,充分发挥标准的门槛功能

办园标准不同于等级评价标准[14]。等级评价标准旨在促进早期教养机构不断提高质量,办园标准是对举办合格 0~3 岁亲子园必备条件的规定,应具有强制性,应是所有亲子园都必须达到的基本标准。而政府主管部门应积极发挥作用,真正落实发布的 0~3 岁亲子园的办园标准,向社会公布 0~3 岁亲子园办园标准的落实情况,确保办园标准落实的权威性、严肃性和强制性。

基金项目

浙江省教育科学规划 2015 年度高校规划研究课题——0~3 岁亲子园办园标准研究(课题编号:2015SCG118)。

参考文献 (References)

- [1] 冯燕. 从生态观点看幼儿托育发展[J]. 幼儿教育研究期刊, 2009(3): 1-15.
- [2] 潘月娟, 刘焱. 美国托幼机构教育质量研究述评[J]. 比较教育研究, 2008(8): 39-43.
- [3] 叶郁菁. 托育服务[M]. 台北: 心理出版社股份有限公司, 2013: 15-17.
- [4] 刘焱, 李相禹. 国际视野下早期教育师幼比的规定与发展趋势[J]. 比较教育研究, 2014(5): 28-34.
- [5] 沙莉, 姚尧. 世界主要国家和地区师幼比研究及启示[J]. 比较教育研究, 2014(5): 35-39.
- [6] 周欣. 托幼机构教育质量的内涵对儿童发展的影响[J]. 学前教育研究, 2003(7-8): 34-38.
- [7] 叶郁菁. 国家在托育发展的角色——纽西兰、葡萄牙和瑞士的托育政策[J]. 教师之友, 2006(4): 30-38.
- [8] 袁爱玲, 王成刚. 早期教育机构评估指标体系构建[J]. 保育与教育, 2015(5): 59-63.
- [9] 中国教科院教育质量国家标准课题组. 教育质量国家标准及其制定[J]. 教育研究, 2013(6): 4-16.
- [10] 李静, 王伟, 李辉辉. 提升质量: OECD 学前教育最新政策研究[J]. 比较教育研究, 2015(3): 77-82.
- [11] Gerard, J.P.M.R., 蔡铭津. 亲职教育[M]. 台北: 新加坡商汤姆生亚洲私人有限公司, 2007: 160-165.

- [12] 汤志民, 吴珮青. 教育设施质量与学校效能: 以 OECD「国际评鉴教育空间质量前导方案」[J]. 教育人力与专业发展, 2012(5): 7-18.
- [13] 余民宁. 教育测验与评量: 成就测验与教学评量[M]. 台北: 心理出版社股份有限公司, 2015: 447.
- [14] 原晋霞. 我国幼儿园办园标准亟待科学研制[J]. 人民教育, 2012(5): 27-30.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>