

国际观察·六一儿童节

6月1日，又迎来一年一度的国际儿童节。近年来，国际组织和世界多个国家充分意识到，儿童早期经历是其未来学习、发展和行为的基础。关注儿童面临的社会挑战，并采取推动幼儿教育事业发展，以保障和增进儿童福祉，正逐渐成为国际社会的共同行动。

编者

联合国教科文组织提出标准、举办会议、制定战略，呼吁——

# 确保幼儿教育以实现更光明的未来

周红霞

幼儿教育对于儿童的一生至关重要。联合国教科文组织一直积极关注和推动世界幼儿教育的发展，特别是进入21世纪以来，通过提出标准、举办会议、制定战略等，开展了一系列工作。2000年，联合国教科文组织发布了《儿童早期价值教育行动框架》；年度《全球教育监测报告》持续监测世界幼儿教育重要指标进展，2007年监测报告专门聚焦幼儿教育；2010年9月和2022年11月，分别举办了首届和第二届世界幼儿教育大会，这是早期教育领域最重要的国际会议之一；2021年12月，制定了《全球幼儿伙伴关系战略（2021-2030）》；等等。联合国教科文组织旨在通过全方位努力，提高国际社会对幼儿教育重视，推动幼儿教育公平、普惠和广泛发展，促进实现2030年可持续发展目标4.2。到2030年，确保所有女童获得优质幼儿教育，保护和学前教育，为他们接受初级教育做好准备。



## 《塔什干宣言》明确幼儿教育变革的指导原则和战略

第二届世界幼儿教育大会通过了《塔什干宣言》，该宣言确定了到2030年的全球幼儿教育变革指导原则和战略。

为所有儿童提供公平包容优质的幼儿教育。幼儿教育课程与教学应立足当地，制定以儿童为中心、以游戏为基础、充分包容且对环境和性别问题有敏感认识的学习方法，支持多语言教育和促进母语教学。课程和教学应参考科学与文化领域有关儿童发展和学习的最新进展。在紧急情况和长期危机期间以及之后，要保障幼儿教育权利，采用并加强幼儿干预措施，相关措施应侧重于有针对性的支持，灵活满足儿童的特定能力发展需求。优质的幼儿教育计划应提供基础学习与社会情感技能，以支持儿童的发展、学习和福祉。要确保提供至少一年的免费、义务的优质幼儿教育，以帮助处境不利和弱势儿童过渡到小学教育。要加强和平与可持续发展教育，培养儿童有关气候变化原因和影响的知识、技能、价值观和态度，促进儿童成为当今和未来和平与可持续发展事业的推动者。

积极培养和有效支持幼儿教育相关人员。幼儿教育人员的培训应纳入高质量教师教育与持续专业发展框架，培训课程和教学应体现教育科学的最新发展。幼儿教育人员的工资、工作条件至少应与小学教师相当，合同条件应稳定，并为其职业发展提供路径。同时还应批判性审视幼儿教育部门女性居多的现状，以减少社会中与儿童的保育、教育和养育责任有关的性别偏见。许多国家依靠民间组织提供幼儿教育和服务，需要对其在服务质量、人员资质、合同和工作条件方面进行有力监管。儿童学习始于家庭与社区，要加强对父母、家庭和其他照料者的支持。

推进幼儿教育转型创新。要积极利用科学依据对幼儿教育政策与实践进行创新和变革。认知和发展心理学、经济学和社会科学领域的研究表明，幼儿期对教育、健康和就业等方面以及减少贫困具有重要意义。变革幼儿教育需要研究人员、政策制定者、从业人员和家庭之间建立更加强有力的伙伴关系，以便能够基于研究、实证和当地知识，在政策制定和计划开发方面不断创新并确定优先次序。数字技术具有创新和变革幼儿教育和服务的潜力，要使数字技术的获取公平、包容、不受干扰、安全且合乎伦理，并确保在数字环境中保护儿童权利。要保障幼儿教育的学习空间、实践及供给的多样化。

完善幼儿教育政策、治理和财政支持。幼儿教育涉及多个层面，要确保在幼儿教育政策制定、提供和协调方面采取全政府、多部门的综合方法。要采取新举措，通过增加公共支出和建立监管完善的伙伴关系，包括与非营利、私营和社会部门的伙伴关系，增加对幼儿教育和服务的资助。要加强幼儿教育公共服务，并以更公平、更有效的方式分配这些服务。同时，要监测2030年可持续发展目标4.2的指标，改进国家和地方教育管理信息系统，以反映服务供给的多样性，并评估幼儿教育筹资的公平性和效率，通过更可靠的数据及时、准确地监测进展情况。幼儿教育是实现全民受教育权和促进实现其他社会权利的关键。因此，必须在政策和法律框架中体现幼儿教育和服务的可得性、可及性、适应性和可接受性，保障所有儿童享有至少一年免费、义务的学前教育权利。

（作者单位系北京教育科学研究院）

## 1 包容性、高质量的保育和教育是幼儿全面发展的基础

8岁前是儿童大脑发育的黄金期，也是教育的重要窗口期。联合国教科文组织使用“幼儿教育”一词来指为儿童提供的从出生到8岁期间的广泛服务，包括促进儿童健康，保障儿童充足的营养、良好的环境和个人卫生，支持儿童的认知、社会情感和身体发展，保护儿童免受伤害。

联合国教科文组织指出，学习和发展方面的不平等与差距始于人生早期，而且往往持续一生。幼儿保育和教育是实现不可剥夺的学习和发展权利的先决条件。参与幼儿保育和教育计划可以促进儿童的社会和情感发展与福祉、语言和基本认知技能的发展，也能推动儿童身体发展和运动技能提升。幼儿保育和教育还可以改善儿童入学准备情况，培养其积极的自我形象和学习倾向，对儿童在小学及以后阶段的表现产生积极影响。此外，如果儿童在幼年时期能够获得良好的保育和教育，那么他们在成年后就能更好地发挥潜能，更有效地参与经济、社会和公民生活。

## 2 幼儿教育是促进社会公平和经济可持续发展的重要策略

良好的幼儿教育可以在很大程度上抵消贫穷、性别、种族或族裔、社会等级或宗教等因素带来的负面影响。幼儿教育有助于为处境不利的儿童创造公平环境，促使他们掌握各项能力，为其日后学习和发展打下基础。

联合国教科文组织认为，对幼儿教育和服务的投资有利于人力资本的形成，进而提高国家和全球层面的经济生产力。成本效益研究表明，投资幼儿教育和服务，可以降低辍学率、复读率以及政府和家庭的特殊教育安置费用，从而节约资

金。拥有优质幼儿教育经历的儿童趋于进入高等教育阶段，顺利就业，拥有较高的收入和储蓄，为社会保障作出更大的贡献，而且较少依赖公共援助，实施犯罪行为的可能性也较小。诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·赫克曼证实，投资幼儿教育和服务的回报高于其他领域的教育投资。因此，幼儿教育和服务越来越被全世界视为促进公平和社会正义、包容性经济增长和可持续发展的重要策略。

## 3 世界幼儿教育的发展受到国际和国家多重因素影响

幼儿教育在一个复杂的生态系统中运作，受到全球因素和国家因素的相互影响。

从全球因素来看，近几十年来，从《联合国儿童权利公约》《世界全民教育宣言》到《达喀尔行动框架》《2030年可持续发展议程》等，全球对幼儿教育和服务的承诺不断增加，但承诺与实现承诺所需的执行力之间尚有较大差距。统计结果显示，在2021年，只有22%的联合国会员国规定学前教育为义务教育，只有45%的国家提供了至少一年的免费学前教育，只有46个国家有法律规定提供免费的义务教育。特别是在新冠疫情期间，许多儿童失去了促进其健康和社会福祉的基本服务，且由于学校中断，一些儿童在没有入学准备的情况下进入小学，影响了幼小衔接和入学适应阶段。

从国家因素来看，主要存在五个方面的不足。一是政策整合不足。在许多国家，幼儿教育政策与服务是零散的、碎片化的，没有通过全政府、全社会的方法来满足家庭及其幼儿的全面需求和权利。二是资金投入不足。尽管自2000年以来幼儿教育和服务的公共财政投入有所增加，但占比仍然很低，国家和地方各级的教育预算平均只有6.6%用于学前教育，远低于联合国儿童基金会建议的到2030年达到10%的目标。三是公共设施不足。公立幼儿教育机构数量不足，相关需求日益增长，导致由非国家行为者提供的幼儿教育和服务数量增长迅速。统计数据显示，2000年，全球有28%的学龄前儿童就读于私立机构，2020年增至38%，高于小学（19%）和中学（28%）阶段学生就读私立机构的比例。四是部门监管不足。很多国家还没有针对幼儿教育的具体法规和标准，有些虽然制定了法规但没有建立起质量保证机制，一些建立了质量保证机制的也往往未能充分关注结果。五是合格师资不足。改善幼儿教育和服务需要数量充足的合格教育工作者，并且确保他们获得充分的培训、支持和自主权。目前还存在很大的师资缺口，据联合国教科文组织测算，幼儿教育和服务机构至少还需要930万名全职教师，才能实现可持续发展目标4.2。



本版图片均由视觉中国提供

环球快报

## 澳大利亚促进幼儿教育可持续发展

日前，澳大利亚教育部发布消息，政府计划在未来5年提供7240万澳元预算，以支持幼儿保育和教育部门工作人员的技能培训。

这一计划将使8万多名幼儿教育工作者受益，尤其对于在农村和偏远地区及原住民地区工作的教育工作者而言。计划提供的预算将用来填补幼儿教育部门的职位空缺，帮助7.5万幼儿教育工作者获得专业发展机会，还将用于帮助教育工作者完成教师教育课程所需的在职教学实习，帮助6000名教育工

作者提高技能。同时，预算还将支持2000名幼儿教育工作者在不同机构之间进行实习交流，并为在偏远或农村地区实习的教师教育专业学生提供生活补助，以确保未来的幼儿教育工作者能够获得充分的技能培训机会，也为其提供明确的职业发展机会。

澳大利亚政府还将通过社区儿童保育基金保障儿童接受教育的权利，即无论身处何地，都可以获得幼儿教育服务所带来的益处。今年5月起，符合条件的幼儿教育和服务机构可以申请共享总

额为1800万澳元的资助，支持其在有限的地区建立新的日托或家庭日托服务中心。

构建可持续的幼儿教育和服务部门是当前澳大利亚政府幼儿教育计划改革的重点。在这一计划之下，约有120万个澳大利亚家庭能够负担得起幼儿教育和服务费用。这些改革和投资将有助于澳大利亚家庭减轻生活成本压力，确保澳大利亚家庭在幼儿教育、劳动力参与和继续教育方面作出合适的选择。

（杜瑶瑶）

## 日本新设「儿童家庭厅」统筹儿童政策，致力于「以儿童为中心」的社会

师艳萍

儿童是国家的未来和民族的希望。当前，日本因少子化问题导致社会进一步衰退的风险不断加剧，且长期存在的校园欺凌、儿童贫困等社会治理痼疾也令日本政府倍感头疼。为打破行政壁垒，日本政府新设儿童家庭厅，旨在强化对儿童政策的领导力和统筹力，推进对儿童政策的一元化管理。儿童家庭厅除应对日益严重的少子化问题外，还将致力于解决虐待、贫困、欺凌等多种儿童问题，从而创建一个以儿童为中心的社会。

### 强化儿童问题治理力度的现实所需

日本儿童家庭厅的设立，是为应对少子化带来的严峻挑战。自20世纪70年代中期开始，日本出现生育率下降的趋势。近半个世纪以来，日本政府为应对少子化问题出台了一系列对策，然而效果不尽如人意。2022年，日本出生人口约为79.9万，首次跌破80万大关，创1899年有统计数据以来的新低，比日本政府此前的预测整整提前了11年。有日本专家指出，如若不采取强有力的措施有效抑制生育率下降幅度，2052年日本新生儿人口可能跌破50万。

日本首相岸田文雄在2023年年初的施政演说中指出，人口危机已经让日本处于“能否作为一个社会继续运作的边缘”。因此，他提出出台不同于以往的少子化对策，儿童家庭厅应运而生。

除应对少子化危机外，日本的校园欺凌、儿童虐待等问题愈演愈烈也是设立儿童家庭厅的重要原因之一。日本校园欺凌现象频发，自20世纪60年代以来，政府在防治校园欺凌的路上已经走了50多年。虽然相关部门出台了专项法律，建立了多方联动的应对机制，却陷入了越治理越严重的困境。2013年以来，校园欺凌案件数持续飙升，从约18.6万件升至2021年的约61.5万件。儿童虐待问题的多发性不亚于校园欺凌。自20世纪90年代引发关注以来，儿童虐待案件数不断攀升，全日本儿童咨询所受理的儿童虐待案件数从1990年的1101件，升至2021年的约20.8万件。因此，日本政府设立儿童家庭厅，以期强化儿童问题的防治力度。

### 推进对儿童政策的一元化管理

儿童家庭厅是日本首次在中央政府层面设立的专门应对儿童问题的权力机构。其职能定位和组织架构有助于推进儿童政策由分散、分割管理模式向一体化方向转变。

一是儿童家庭厅接管分散于内阁府和厚生劳动省的涉及儿童事务的部门。此前，日本中央政府掌管儿童事务分属不同机构。例如，同属学龄前儿童设施的保育园（保育功能）、幼儿园（教育功能）及认定儿童园（兼具保育和教育功能）的主管部门分散，分属于厚生劳动省、文部科学省和内阁府，存在诸多不便和混乱。儿童家庭厅成立后，将内閣府和厚生劳动省中与儿童相关的政策和资源全部接管过来，全面统筹有关孕产、保育、育儿和应对虐待、贫困、欺凌、自杀等的各类儿童政策的制定和落实，有效突破了行政壁垒。

二是儿童家庭厅被赋予了对各省厅的“劝告权”。据此，如果其他部门的政策有不完善的地方需要纠正，儿童家庭厅长官有权对其提出改进建议，发挥总指挥的功能。

三是儿童家庭厅拥有强大的领导团队和完善的组织架构。儿童家庭厅作为首相直属机构，设在內閣府外局，由內閣总理大臣、儿童政策大臣、儿童家庭厅长官共同领导。人员主要来源于厚生劳动省和内閣府中涉及儿童事务的行政管理部门人员以及民间人士。其组织架构既有协调政策、制定儿童大纲和致力于少子化对策的长官官房，也有以全体儿童为对象，为保障他们的健康成长而制定相应保障措施的成育局，还有专门援助困境儿童的支援局。三个部门既相互独立又协同合作，推进对儿童政策的一元化管理。

### 聚焦四个维度创新儿童政策理念

儿童家庭厅以应对少子化等儿童问题为导向，其政策理念聚焦四个维度。

一是从政策维度努力将儿童视角融入相关政策。儿童家庭厅的创新理念之一就是改变以往完全由成人决定儿童相关政策的做法，重视倾听儿童声音，并将其反映在实际政策中。早在儿童家庭厅的筹备阶段，儿童政策大臣等就组织开展了6届以儿童为中心的论坛。通过与儿童和青年的面对面交流，了解他们的现实需求，并将其作为制定儿童大纲的重要依据。此外，为让更多的儿童和青年获得参与儿童政策制定的机会，儿童家庭厅通过网络调查的方式，以大约1万名儿童和青年为对象，征询其对儿童政策的意见。

二是从多元维度推进少子化对策。日本政府的少子化对策以增加经济援助、充实托育机构、推进工作方式改革为主。例如，将生育补贴从目前的42万日元提高到50万日元，取消儿童津贴的收入限制，支付期限从现在的初中毕业延长至高中毕业，等等。这些措施从大方向看与以往的少子化对策并无明显差异，但也提出了诸如减轻多子女家庭房贷利息负担、推进对年轻家庭的住宅补助、让育儿家庭优先入住公租房等凸显日本政府决心和创意的举措。

三是从发展维度为全体儿童制定保障政策。为保障全体儿童的健康成长，儿童家庭厅的成育局负责制定以全体儿童为对象的普惠性保障政策，其政策范围包括孕产、保育所、认定儿童园及儿童津贴等各项事务。

四是从社会治理维度强化对困境儿童的援助对策。当前，日本处于困境之中的儿童占比越来越高，为帮助这些孩子，儿童家庭厅专设支援局，制定防治校园欺凌、拒绝上学、自杀及虐待儿童对策，积极应对儿童贫困问题，为残疾儿童等提供援助。日本设立儿童家庭厅这一领导日本儿童事务的新机构，旨在不断推动儿童权利保护、儿童福利提高趋向于专门化、系统化，迈出了创建儿童友好型社会的重要一步。

（作者系天津社会科学院亚太合作与发展研究所副研究员）