

美国婴幼儿托育机构资格准入的价值取向、举措与启示

胡雨佳

喀什大学 教育科学学院

摘要：科学有效的托育机构资格准入是发展婴幼儿托育服务事业的必然条件。伴随“全面三孩”政策实施以来，多孩家庭对照护服务需求愈演愈烈，解决家庭照护难题成为当代社会的热门话题。目前，我国托育服务事业尚处于探索阶段，托育机构资格准入条例还有待完善。通过查阅借鉴美国50个州在托育机构资格准入方面的有效经验，梳理其准入的相关措施，学习机构资格准入的价值取向，为我国制定本土化托育机构资格准入指引方向。

关键词：托育机构；资格准入；美国经验

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.01.223

一、引言

婴幼儿早期托育服务对儿童个体身心发展至关重要，它不仅关乎家庭幸福，对中国可持续发展也发挥出无可替代的作用。伴随我国经济稳步增长，2021年5月，中共中央政治局召开会议，审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》并指出，为进一步优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持。越来越多的家庭需要托育服务的支持，然而，目前中国婴幼儿托育服务仍处于探索阶段，难以解决人们的现实诉求，依旧存在相关政策不齐全、托育服务质量不均衡、照护人员专业化有待提高等问题。

美国作为典型的多元主义民主政体国家，在托育服务领域实行地方分权管理，各州承担主要责任，较好应对了不同州的文化差异。其托育机构资格准入工作由NARA (The National Association for Regulatory Administration) 和各州监管部门负责，据报告显示美国50个州都拥有托育机构资格准入的相关文件以供监督和管理。^[1]各州政府主要通过不断更新完善托育机构运营条例、加强监管系统、注重培养托育人员专业技能等来提高托育服务质量，以此促进婴幼儿健康成长。

二、美国托育机构资格准入的价值取向

托育机构资格准入标准蕴含了美国对托育服务的价值取向，高质量的托育服务有益于儿童个体、家庭、社会乃至国家。

(一) 以儿童为本，促进幼儿全面发展

由于文化差异致使美国各州托育机构资格准入标准有所不同，但以“儿童为本”是其共同遵循的原则。有关研究表明，托育机构工作人员以积极的态度看待儿

童，从儿童本位出发，有助于促进幼儿身心健康发展。对比美国50个州托育机构资格准入标准进行研究分析，发现各州托育机构资格准入各具特色但都是以幼儿为中心展开，围绕儿童制订准入标准，争取儿童利益最大化。各州托育机构资格准入大都表现为尽可能促进婴幼儿全面发展，遵循儿童不同时期成长规律及特点，帮助婴幼儿在情感、认知、身体等各个领域的发展。特拉华州议会早在1915年就认识到有必要保护在自己家以外接受照料的儿童。

(二) 追求高质量托育服务，增加保育人员准入难度

随着越来越多的家庭父母双方都有工作，对高质量托育服务的需求也在增加，特别是幼儿接受的托育服务质量直接影响他们的认知和社会情感发展。各州托育机构资格准入中均对保育人员提出要求，由于保育人员职业的特殊性直接关系到婴幼儿健康发展，托育工作不仅要求其具备专业知识能力，还要热爱托育事业。南达科他州托育机构资格准入中要求项目策划人员必须年满18岁，并且没有虐待和忽视儿童的确凿报告。几乎所有州都要求照护人员接受过专业保教课程并获得相应资格证书，并具备照护婴幼儿的经验。

(三) 明确托育机构服务规范，营造良好托育氛围

托育机构资格准入规范化是发展高质量托育服务的首要环节，明确的准入条例和制度标准促进良好的托育氛围。为了让更多的婴幼儿享受到高质量的托育服务，美国各州在托育机构资格准入方面制定了严格的规范标准。以内华达州为例，托育机构服务规范主要有以下几方面：照护人员的资格和要求；审批所需的检查和许

可证；非法经营托儿机构的处罚措施；设施及运输的要求；托育人员职前职后的培训内容；员工与幼儿的比例；儿童每日摄入营养的要求；环境健康和安全管理规定；住宿设施要求等。托育机构服务规范的设置有利于完善托育服务体系，不仅为家长和照护人员指明托育方向，也使托育服务均衡发展。

（四）注重食品卫生安全，保证幼儿健康成长

卫生安全是儿童保育行业特别关注的问题，其法规由各州确定，根据托育机构的类型（托儿中心和家庭托儿所）每个州有所不同。美国疾病控制与预防中心2017年的报告显示，从2000年至2016年，托儿机构的食源性疾病共暴发37起，患病889例，住院65例。腹泻是食源性疾病最常见的症状之一，在美国，腹泻导致了1-4%的5岁以下儿童死亡。这使得维护食品卫生安全、保证儿童健康成长成为托育机构资格准入中最重要的价值取向之一。例如密西西比州托育机构资格审查中要求提供至少两周的菜单策划清单，要满足每天都包含维生素C食物；每隔一天需要吃一种维生素A的食物；在零食和正餐时提供水；避免“垃圾食品”。只有经过审批的菜单才能够投入使用。

三、美国婴幼儿托育机构资格准入的举措

研究近几年美国各州托育机构资格准入标准和管理条例发现，为了让婴幼儿接受高质量的保育教育服务、减轻家庭负担，各州通过健全法律法规、更新管理体系、加强托育机构照护人员职业道德规范等多种方式完善资格准入标准。

（一）建立健全托育机构法律法规

美国认为政策的正常推进需要法律加持，各州通过明确的法律法规来保证高质量的托育服务。很明显，如果婴幼儿托育机构资格准入要成为一个至关重要的积极项目，成为美国儿童福利体系中不可或缺的一部分，就必须对其建立更严格的法律法规。《日间照料许可指南》是美国史上第一份有关婴幼儿照护服务和托育机构许可的指导性文件，当时的美国各州都依据此文件来制定符合自己州的托育机构资格准入条例。密歇根州为了促进本州托育机构高质量发展，政府相继出台了《学龄前儿童早期教育质量标准》《婴幼儿项目早期质量标准》，以此提高托育机构服务水平，帮助幼儿健康发

展。近几年，各州不断修订和完善托育机构资格准入法律法规，以反映最新的研究成果和实践需要。例如南达科他州法典为保护儿童不受虐待，不断增加条款并强制要求所有儿童护理提供者报告疑似虐待和忽视儿童的情况。未能报告虐待儿童和忽视儿童是一种轻罪，既违反了儿童保育规则，也违反了州法律。

（二）不断更新配套监管体系

20世纪美国最重要的社会事实之一就是越来越多的婴幼儿接受家庭外的照顾。随着托育机构的增加，以许可证形式对其进行的公共监管也在增加。为了确保托育服务实施质量，不断更新管理体系有助于推动托育领域更好发展。美国各州都高度重视托育机构的监督管理相关准则，从而帮助准入管理工作人员更好地理解各项条例，使他们对托育机构进行更加全面的评估。州政府承担着监督管理的职责，但各州管理体系有所区别。大体而言，在资格限制方面，严禁没有适当执照的情况下经营托儿中心，且在任何场所内维持的儿童数量不得大于许可证授权的数量；准入门槛方面，要求儿童保育中心符合规定确定的食品健康、安全和卫生等标准方可颁发营业许可证；对于机构所有工作人员，要备有详尽的全国犯罪记录背景调查表，必要时由联邦调查局对犯罪史进行调查，并且要对其进行药物检测等。QRIS（Quality Rating and Improvement Systems）是美国政府对托育机构的质量评级和改进系统，可以为实施和改进托育工作提供有效信息。截至2017年10月31日，已有44个州和地方参与QRIS，以促进早期护理和教育（ECE）项目质量的提高。

（三）注重加强托育教师职业素养

根据以往研究成果，托育教师对儿童认知、精细运动发展、自我发展、运动发展和语言等领域都会产生重要影响。教师的个人素质如真诚、热情和对幼儿的爱，专业素质如教学态度和教学技能，以及工作态度等都影响了儿童保育质量的所有子领域。一些关于影响儿童保育质量的因素的研究认为，儿童保育工作者是解释儿童保育质量的最重要因素。美国各州注重加强托育教师职业素养，例如纽约儿童日托条例中规定保育教师必须身心健康、品格良好，在岗位履行职责时有稳定的情绪和充足的精力。纽约州对托育教师进行培训，除了提高教

师的专业技能外,教师个人职业素养也发生着潜移默化的改变,包括对婴幼儿的爱与尊重。

(四) 多元主体支持扩大托育服务覆盖范围

由于美国独特的国家性质,很难形成统一的托育服务理念。但其联邦政府、州政府以及各种社会组织共同构成婴幼儿托育服务体系的主体,以不同渠道参与儿童托育领域的建设中去,从而有效地促进托育服务普惠性发展。近些年来,美国大部分州都开始尝试合并式治理,使部门之间在托育服务方面的具体问题上达成共识,从而提高托育工作效率。联邦政府在婴幼儿保育教育事业中发挥着领导作用,负责制定有关托育领域的政策法规并监督管理各州实施情况;各州政府积极贯彻和落实联邦政府出台的法律法规,并结合本州现况制定适合自身的托育机构准入条例投入使用;各州有关儿童托育的社会组织也对其发展提供有效帮助,共同致力于提高婴幼儿托育服务专业化,从而扩大托育服务覆盖范围。

四、美国托育机构资格准入对我国的启示

在所有发达国家,儿童保育已经成为一个备受争议的问题。谁应该照顾孩子,如何照顾,照顾多少,照顾多久,这些处于价值冲突中心的问题,不仅塑造了政策和围绕政策的斗争,也影响了个人和家庭的选择。目前,在新发展理念和新发展格局的影响下,建设高质量婴幼儿托育机构资格准入是我国乃至国际的重要趋势,也是实现托育服务健康发展的必然要求。

(一) 建立中国特色托育机构资格准入标准,保障托育事业蓬勃发展

当前,我国有关托育服务的政策和法规不健全,从而导致照顾婴幼儿的重担下沉到家庭。建立具有中国特色的托育机构资格准入标准,明确具体可行的托育机构准入要求,促进托育服务高水平发展,是我国婴幼儿托育事业的未来趋势。美国各州在托育机构资格准入具体条例上虽存在差异,但其蕴含的价值取向有着共同特性。这些诸多共性是各州托育机构资格准入的宝贵经验,值得我国研究学习。首先,在制定托育机构相关法律政策时,要听取教育专家和幼儿家长等利益相关人的意见,对托育服务行业应展开详尽的调研,了解托育机构资格准入的现状及存在问题。其次,对于托育机构资

格准入的各项指标,例如托育机构服务内容、师资设置、保育人员准入标准、设施配置等应以“儿童为本”的基础上研制,确保接受托育服务的婴幼儿健康全面发展。最后,建立健全托育机构资格准入标准离不开多元主体的支持,以满足家长日益增长的多元化照护服务的需求,鼓励开展丰富多样的婴幼儿托育服务。

(二) 加强托育教师队伍建设,保证托育服务专业性

我国作为人口大国,拥有庞大的婴幼儿群体,多孩家庭都有着强烈的托幼需求。但目前,我国托育机构保育教师人员供给不足且保育工作专业性有待提高,难以满足巨大的托育服务需求。托育机构作为人口服务体系中重要的组成部分,其发展核心是建设高水准、专业化的教师队伍。^[2]应对从业人员加强监督管理,严格要求照护人员“持证上岗”。

(三) 推进托育机构地方性探索,扩大托育服务覆盖范围

在我国,0-3岁婴幼儿托育服务事业尚处于探索阶段,为扩大托育服务范围,部分地区开展了地方性探索,从而带动各省市发展托育机构,满足广大家庭照护服务需求。南京市作为我国早期婴幼儿服务工作发展历程较久的城市,对于婴幼儿保育机构设置管理有着较为丰富的经验。2014年南京市人民政府制定了《南京市0-3岁婴幼儿保育机构设置管理暂行办法》,明确将托育机构分为育儿园、亲子园、看护点三种类型。^[3]推进托育机构地方性探索,对于其他省市建立健全托育机构资格准入条例具有重要的借鉴意义。

参考文献

[1] National Association for Regulatory Administration. About ANRA [EB/OL]. [2017-05-12]. <https://www.nara-licensing.org/about-nara>.

[2] 张明珠. 托育机构保育人员资格准入的国际经验与启示[J]. 教育发展研究, 2022, 42(02): 47-54.

[3] 南京市人民政府. 南京市0-3岁婴幼儿保育机构设置管理暂行办法[Z]. 2014-07-12.

作者简介: 胡雨佳(1997.3—),女,汉族,四川成都人,喀什大学教育科学学院2021级硕士研究生在读,研究方向: 学前教育。