



中国发展研究基金会

研究参考

第 26 号 (总 175 号)

2013 年 12 月 23 日

加强中美交流，促进儿童早期发展

——中国发展研究基金会儿童早期发展项目赴美国考察报告

内容摘要：

儿童早期发展对人类发展意义重大，是促进社会公平，阻断贫困代际传递的最有效方式。为促进中美双方在儿童早期发展方面的交流，中国发展研究基金会组织教育、营养等领域专家学者赴美考察，并与布鲁金斯学会在美国华盛顿共同举办中美儿童早期发展战略对话会。在对话会和考察期间，中美双方分别介绍儿童早期发展方面的做法和取得的成效。中国在儿童营养干预、受教育机会均等化、儿童法律保护健全以及成长环境等方面取得很大成就。其中，营养包和山村幼儿园是具有创新性的实践探索。美国儿童早期发展存在成本较高、覆盖率低以及受政治因素影响等问题，但是在政府部门协调、社会参与、跟踪评估等方面对中国具有重要启示。

关键词：儿童早期发展；营养；教育；中美交流

加强中美交流，促进儿童早期发展

——中国发展研究基金会儿童早期发展项目赴美国考察报告

2013年11月20日，由中国发展研究基金会和美国布鲁金斯学会共同主办的中美儿童早期发展战略对话会在美国首都华盛顿举行。中国国务院副总理刘延东、美国前国务卿希拉里·克林顿到会并做主旨演讲。世界银行前行长詹姆斯·沃尔芬森以及中美两国儿童早期发展领域专家学者参加对话会，并进行充分交流。会后，中方代表团访问世界银行，并与美国教育部、卫生与公共服务部、农业部负责儿童早期发展的官员以及世界银行相关专家进行交流，代表团还前往美国全美幼儿教育协会、乔治城大学儿童与人类发展中心、华盛顿特区玛丽社区中心以及马里兰州白橡树乐园托幼中心等地进行实地考察。

一、儿童早期发展的意义

在中美儿童早期发展战略对话会上，中国国务院副总理刘延东和美国前国务卿希拉里对儿童早期发展的重要性以及中美合作给予高度评价。刘延东指出中美虽然国情不同，但保障儿童优先、促进社会公平的理念和目标一致，拥有广阔的合作空间，无论中国梦还是美国梦，促进儿童发展都是不可或缺的内容。希拉里对刘延东副总理关于儿童早期发展的重要性的演讲给予了积极回应，强调美中之间在这一问题上进行合作与交流的机遇，认为中美两国应把儿童早期教育作为人文交流的重要内容，加强交流对话，不仅会造福两国儿童，还可以为其他国家提供借鉴。

希拉里指出，儿童早期发展是回报率最高的投资，不仅能够提升生产力，促进经济长期发展，还是促进社会公平，阻断贫困代际传递的最有效方式。诺贝尔经济学奖获得者，美国芝加哥大学教授詹姆斯·海克曼的研究表明，投资于儿童早期发展可以提高儿童的学习成绩和毕业率、减少犯罪、降低失业率。对儿童早期发展每投入1美元，回报可以超过7美元。脑神经科学的最新研究也表明，婴儿从出生到五岁这五年，对于个体和社会发展都至关重要。因此，在推进儿童事业发展进程中，应当早投入、多投入，制定法律政策和配置公共资源

优先考虑儿童需要。

刘延东强调，儿童发展的两大途径是健康的体魄和良好的教育，应积极实施健康和教育为主的儿童发展政策，为每个人终身发展奠定坚实基础；儿童成长有其自身规律，必须深化科学研究，遵循规律、尊重儿童，促进全面而有个性地发展；儿童成长需要全社会呵护，必须发挥政府、学校、社区、媒体、公益组织等各方面作用，使关爱儿童成为国家意志、公民素养和社会风尚。

两位领导人的发言引起与中美与会者的热烈反响。

二、美国儿童早期发展项目的做法及存在的问题

对话会后，代表团对美国儿童早期发展项目和机构进行考察和座谈，对美国政府在儿童早期发展方面的一些做法有了进一步了解。

美国儿童早期发展的目标是让孩子更好地发展，努力让所有家庭、孩子健康。美国儿童早期发展项目主要从营养和教育两方面进行干预，由联邦政府教育部、卫生和公共服务部、农业部等部门组织，具体实施由州政府负责。美国目前实施的覆盖人群和范围较广的儿童早期发展项目主要有：开端计划、早期开端（0-3岁）计划、妇女儿童特别补充营养计划、儿童照顾和发展基金等。美国儿童早期发展项目虽然组织部门不同，项目有所差别，但在做法上都有以下共同点：

（一）理念目标一致。在理念上，美国儿童早期发展都认为孩子从怀孕、出生到婴儿期、学前阶段以及上学各个阶段的发展都是相互关联的；在目标上，以提高儿童早期发展质量，实现孩子高质量入园入学为目的；在受益群体上，都以妇女、儿童，尤其是低收入家庭以及在发展上存在潜在风险的妇女、儿童为目标群体。

（二）不同政府部门之间协调合作。美国儿童早期发展项目涉及不同的部门，比如教育部、卫生和公共服务部、农业部等。为了实现不同项目协调运作，美国在不同政府部门间建立领导协调机制，比如在涉及教育部和卫生部的项目中，两个部门的副部长级官员会定期会面，签署备忘录，协调项目的具体实施。另外，虽然各州是项目的具体执行者，但是在涉及州际间的项目执行时，不同州的项目人员能够很好地协调讨论，实现项目的良好运作。

（三）各级政府职责明确。美国没有全国性的儿童早期发展标准，

联邦政府部门负责组织项目，各州负责项目的具体实施；联邦政府负责各州间的协调并向一些州提供资助。在儿童早期发展项目资金支持方面，是由各州向联邦政府提出申请，联邦政府根据人口数量以及其他指标决定是否提供资助以及资助资金数量；为了促进州政府更加关注儿童早期发展，联邦政府的资助资金通过逐年递减的方式，过渡到由州政府承担更多的责任，更加重视儿童早期发展。联邦政府对项目的评估只是提出总的原则性建议，具体实施也由州政府进行。

（四）社会多元力量积极参与。美国儿童早期发展项目有总统高度重视、国会批准法案提供资金、各政府部门组织，还有社会机构和家庭的积极参与。美国幼儿园教育有家庭照顾和机构照顾两种模式。对于偏远地区或者社区儿童数量较少不足以设立机构的地方，政府鼓励采用家庭照顾的方式，鼓励符合条件的家庭设立家庭托幼点，照顾和教育日托幼儿，政府为该家庭提供教材、玩具以及幼师培训等。对于机构式托幼中心，以代表团考察的白橡树乐园为例，托幼中心的土地由联邦政府提供，美国综合服务管理局负责托儿中心的规划、建设，遵循全美幼儿教育协会相关标准，对托幼中心提供指导、帮助和监督。美国食品与药品安全管理局通过租金的形式，分十年偿还综合服务管理局对白橡树乐园的经费投入。这种模式既减轻政府的压力，也降低家庭的经济负担。另外，全美幼儿园教育协会、乔治城大学儿童与人类发展中心等协会、研究机构承担幼儿园资质审批、教师培训、教材研发等工作，有力支持了儿童早期发展项目的运行，政府也通过免税、资金等形式支持这些社会组织或机构获得持续发展。

（五）资助项目和受益人相协调。儿童早期发展方面各级政府的资金使用都由各州来决定。资金使用的方式主要有两种，一种是资助项目，一种是资助家长。两种方式各有利弊：给项目更多支持能够提高项目质量，但是剥夺了家长自由选择的权利；给家长更多支持，使家长能够自由选择不同项目或者幼儿园，但是项目因为缺少资金则面临质量无法保证的风险。美国儿童早期发展项目通过综合评估力争做到资助项目和资助受益人的协调，提高项目质量的同时，给予家长更多的自由决定权。

（六）重视家庭作用，实施家访计划。美国儿童早期发展项目不

仅提供营养所需食品、教育所需照顾场所，还十分重视家庭的作用，为家庭提供儿童照顾所需营养和教育知识。比如宣传营养知识，对妇女儿童进行营养指导；协助家长，尤其是贫困家庭父母更多地与孩子交流，更好地教育孩子等。因此，为了促进家庭积极参与儿童早期发展，美国都有由幼师和社会工作者进行的家庭访问计划。通过家访能够连接早期发展和医疗保健，连接家庭和社区，连接不同的项目；通过家访能够了解不同孩子、不同家庭的特殊需求，比如安全、营养、食品、心理、住房等方面；通过家访能够获得家庭需求，转介到其他机构或项目来解决家庭出现的不同问题；家访能够通过社区进入家庭，实施从评估需求，介绍项目，到干预改进，追踪评估效果等整套促进儿童早期发展过程。根据家访数据，投资在家访上的回报率很高，1 美元的投资约产生 9.5 美元的回报。家访的效果十分明显，接受家访的青少年犯罪率下降 80%；青年女性非正常怀孕下降 65%；申请美国家庭贫困资助的家庭下降 60%。

（七）建立完整的数据库。美国的儿童发展项目数据库建立比较完善，不同层级的人员，如访问员、督导、项目管理人员等拥有不同的权限。通过数据库不仅能够实现对目标人群接受干预内容和效果的记录，还能实现以数据库为基础对目标群体的长期跟踪和效果评估。评估主要有三个步骤：一是筛选受资助者，确定在哪些方面对其进行何种资助；二是填写表格，对受资助期间采取哪些干预，取得哪些成效进行记录，便于长期追踪；三是幼儿和教师的互动，在互动中记录幼儿的发展和成长。

（八）存在的问题。尽管美国的儿童早期发展已经相当发达，但也仍然存在一些问题。

第一，成本高。以家访项目为例，项目 5 年的经费为 15 亿美元，每年约 3 亿美元，帮助了分布在美国 50 个州 544 个社区的 3 万余个家庭，平均每年每个受助家庭的费用高达 1 万美元；开端计划项目中每个受助儿童的学前教育需要政府每年支出近 8 千美元。

第二，覆盖率不足。美国儿童早期发展项目的高费用导致其覆盖率相对偏低。妇女儿童特别补充营养计划平均每个月覆盖 8 万妇女儿童；儿童照顾和发展基金每月大概有 160 万幼儿受益，只占符合受助

标准人群 1/6 到 1/4，大多数目标人群无法享受资助。

第三，受政党和政治因素影响。美国的两党制不可避免产生国会预算斗争及其他政治干扰问题，使儿童早期发展资金的数额和政策的可持续性产生波动，影响了实施效果。

三、中国在儿童早期发展方面取得重要进展

在对话会及访问过程中，代表团向美国全面介绍中国在儿童早期发展方面的做法和取得的成效，引起美方的浓厚兴趣。

中国是一个发展中国家，人均 GDP 还排在世界第九十位左右，按联合国标准还有 1.28 亿贫困人口。中国政府始终高度重视儿童发展事业，坚持“儿童优先”原则，制定面向 2020 年的妇女儿童发展纲要，与经济社会发展同步规划、同步实施、同步提升，千方百计为少年儿童学习成长创造更好条件，推动儿童发展事业取得了显著成就。

（一）政策实践。中国政府已经颁布实施《2011-2020 中国妇女儿童发展纲要》，并在集中连片贫困地区实施儿童营养改善项目、消除婴幼儿贫血行动、免费孕前检查、提高学前教育覆盖率等政策措施；近期，国务院将公布实施《国家贫困地区儿童发展规划》，出台一系列“全程干预、全面保障”的政策措施，目的是要筑牢兜底的安全网，让每一个孩子健康成长。

（二）政策创新。在儿童早期发展方面，中国一直在努力探索符合国情的政策和方式。

第一，营养包式的儿童营养干预。中国疾控中心以豆粉添加微量元素制成的“营养包”，成本低廉，可以有效降低农村贫困地区婴幼儿的低体重、生长迟缓率和贫血率，同时对婴幼儿的智商发展和社会认知也有显著影响。营养包的投入产出比可以达到 1:11。中国卫生和计划生育委员会已在 100 个国家贫困县开展“营养包”项目，而未来将扩展到全国 680 个贫困县。

第二，山村幼儿园式的儿童早期教育。中国发展研究基金会最早在青海省乐都县和云南省寻甸县开展试点，目前已推广到贵州、湖南、四川、新疆和山西等省份。“山村幼儿园”项目针对 3-5 岁孩子，利用村小的闲置校舍或公共场所，设置村级“早教点”，在当地招募和培训早教志愿者，提供免费学前教育。项目监测评估表明，项目儿童在

语言、认知、记忆等心理发展以及营养方面都有明显改善。教育部也在 20 个县开展了农村巡回支教的试点项目。

（二）取得多方面成就。通过多年的政策实践和创新，政府不断提高重视程度和投入力度，我国儿童早期发展取得多方面成就。

第一，儿童健康状况持续改善，实施免费孕前优生健康检查、降低孕产妇和新生儿死亡等项目，国家免疫规划基本实现城乡儿童全覆盖，婴儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率分别由 10 年前的 32.2%、39.7% 下降到 10.3%、13.2%，提前实现联合国千年发展相关目标。

第二，儿童受教育机会更加公平。实施学前教育三年行动计划，学前三年毛入园率由 2009 年的 50.9% 提高到 2012 年的 64.5%；全面实现城乡九年制免费义务教育，男女童小学净入学率均达 99% 以上；保障近 1400 万进城务工人员随迁子女接受义务教育；在农村建设 8000 多所寄宿制学校，完善留守儿童教育监护网络；通过教育救助政策，使近 40 万残疾儿童平等享有受教育的权利。

第三，儿童法律保护日趋健全。中国目前已形成以未成年人保护法为主体，义务教育法、母婴保健法等相关法律相配套的法律体系，全社会保护儿童的法律意识明显增强，司法机构和法律援助网络不断健全。

第四，儿童成长环境进一步优化。构建学校、家庭、社会“三位一体”教育网络，加强儿童安全保障制度建设，未成年孤儿的养育、教育、医疗、康复和住房全部由财政负担，残疾、流浪、艾滋病影响等弱势儿童得到更多关怀和救助。

（三）美方代表高度评价中国儿童早期发展

中国在儿童早期发展方面取得的成就受到高度评价，美国前国务卿希拉里·克林顿表示，中国对儿童早期发展的重视和行动将会是历史上有关儿童早期发展最有力的承诺；世界银行前行长詹姆斯·沃尔芬森表示中国在儿童早期发展方面已有惊人的成就，应由中国带头，让全世界关注并加大对儿童早期发展投入；纽约大学教授拉里·埃伯建议将儿童早期发展纳入到后 2015 发展议题中，并期待中国在这个过程中发挥领导性的作用。

四、对中国的启示

美国儿童早期发展项目起步较早，内容比较丰富，在执行过程中取得了一定的经验，在协调政府部门关系、调动社会各方积极性、普及科学知识以及建立家访机制等方面对我国儿童早期发展有如下几点启示：

（一）提高地方政府重视程度，实现各级政府权责明晰。我国中央政府一直将儿童发展置于优先位置，但地方政府重视程度差别较大，造成儿童早期发展在城乡之间、地区之间存在较大差异，越贫困地区的重视程度越低。儿童早期发展不仅要从实现社会公平、切断贫困代际传递角度传播正能量；还要从促进生产力提高、实现经济长期发展角度，促使地方政府不断提高重视程度。在政策制定和执行上，我国在中央政府层面制定了较为全面的妇女、儿童早期发展的规划，也投入了较多的资金，但是地方政府的责任、权利并不明确。结合中共十八届三中全会有关中央、地方财权、事权合理划分的要求，在儿童早期发展方面也要实现各级政府权责明晰。比如，由中央政府出政策、法规，提出大的原则和目标，对贫困地区进行资金支持，具体实施由地方政府执行。

（二）协调不同政府部门，实现教育、营养干预全面实施。儿童早期发展主要涉及营养、教育两个方面。根据我国政府部门分工，营养干预主要由卫生与计划生育委员会负责，教育则主要由教育部负责。因此，目前实施的政策中部分年龄段教育和营养的干预是相对割裂的。比如中国已经采取补充叶酸和营养包等方式，对孕妇和 0-24 个月婴幼儿实施营养干预，但是教育方面的干预在这个年龄段是相对缺乏的；学前教育三年行动计划目标是提高幼儿园普及率，进行教育方面的干预，但是营养补充对 3-5 岁幼儿又是空白；贫困农村地区学生营养改善计划的目标人群是义务教育阶段学生，学前三年的幼儿在营养干预方面处于空白阶段，于是出现只能眼巴巴的看着弟弟妹妹吃营养包，哥哥姐姐吃营养餐的场景。因此，促进儿童早期发展，身体和知识同样重要，要在不同政府部门之间建立长效共享的协调机制，同步实施营养和教育干预，覆盖儿童整个年龄段，实现孩子既健康成长，又快乐上学的目标。

（三）调动各方力量积极参与。儿童关系民族的未来，儿童早期发展是政府的责任，但是实现健康的儿童早期发展离不开社会多方力量的参与。提供正确的营养和教育知识，认识到家庭在儿童养育上的重要作用；发挥社区在儿童早期发展上的平台作用，实现家庭需求与政策、项目的结合；发挥社会机构在儿童早期发展上的组织作用，积极引导社会机构设计、组织、实施相关项目，提供培训和评估，并以政府购买服务的方式对其进行支持；调动企业承担社会责任的积极性，为儿童提供满足其营养需求的合格产品。

（四）提高项目质量为首要目标。成熟的儿童早期发展资金在资助项目和受益人群上要实现协调分配，既提高项目质量，又能给予受益人群自由选择权。目前，中国的儿童早期发展处于普及阶段，资金有限，要把提高项目质量作为首要选择。儿童早期发展干预主要目标人群为贫困地区妇女儿童，这些地区基础设施较差，科学知识较为缺乏，营养改善所需食品和幼儿园的供给较少，水平较低。因此，在资金上，首先要对项目进行资助，提高营养食品的供给量和种类，提高幼儿园的普及率和质量，特别是乡村幼儿园的覆盖率。

（五）重视知识宣传和普及。营养包和幼儿园教育是政府提供的促进儿童早期发展的重要产品，但是在享用产品的同时，还必须重视营养、教育相关知识的宣传和普及。首先，加强知识宣传和普及，让社会各界人士认识到儿童早期发展的意义和重要性，调动参与的积极性和责任感。其次，加强知识宣传和普及，使家庭掌握儿童早期发展的正确知识，特别是科学喂养知识，增加母乳喂养时间，避免鸡蛋换方便面情况的出现；让家长重视与儿童的交流，增加交流时间，为儿童的学习、成长、发展做准备。

（六）建立以数据库为基础的家访机制。我国社区卫生防疫组织已有对新生儿的家访，但是这种家访缺乏连续性，也缺乏儿童早期发展相关知识的指导，没有长期跟踪的数据记录。我国已经实施了儿童营养调查，并对调查结果进行公布，但是这种调查是建立在抽样基础上，以大量数据分析为结果的。其中，存在营养不良问题或者潜在营养不良风险的儿童个体及其家庭并没有得到特殊干预和持续观察。因此，需要在大规模调查的基础上建立以数据库为基础的家访制度，一

方面能够及时发现妇女儿童在发展中面临的问题或者风险，并有针对性的进行干预；另一方面能够及时记录对家庭和儿童的干预措施，记录干预产生的效果，有利于对项目的长期跟踪评估。

美国在儿童早期发展方面的科研基础好，各届政府持续实施了多个项目，积累了大量经验和数据。中国对儿童发展一贯重视，近年来在儿童早期发展和反贫困方面有创新性尝试，在发展中国家中走在前列。中美加强交流，优势互补，这将是一个中美之间有竞争但没有冲突的领域，是长期持续关注的议题。

中国发展研究基金会

《儿童早期发展与中美合作课题组》

组长：卢迈

副组长：方晋

成员：杜智鑫、徐瑾瑾、刘蓓、于明潇、

赵晨、曹艳、郝志荣、武志平、王晔

执笔：于明潇、杜智鑫

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
传 真： (010) 84080850 网 址： www.cdrf.org.cn
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
