

案例：帕卡德基金会 十年学前教育项目的进展与经验 (2003-2013)



中国资助者圆桌论坛 (CDR)

2017年8月

项目背景

- 帕卡德基金会（The David & Lucile Packard Foundation）成立于1964年，至今已发展成关注气候、海洋、农业、教育等多个领域的资助型基金会。
- 儿童类项目隶属于基金会的儿童家庭与社区团队（简称CFC），专注于早期学习、儿童健康、课后与暑期学习等领域。
- 2003年，CFC部门启动加州儿童学前教育的资助项目，**为期10年，目标为“2013年之前在加州实现针对3-4岁儿童的优质学前教育的普及”**。
- 项目启动的同时就聘请哈佛大学的家庭研究项目（Harvard Family Research Project）对进行跟踪监测与评估。

策略总览

资助策略

领导力 & 参与

资助教育、影响政治领袖和关键支持者的倡导项目

研究 & 政策发展

资助为学前教育提供更多数据依据、为政策发展打基础的研究

目标社区 & 系统建设

支持提高学前教育的数量、质量，在政治关键地区重点发力以吸引本地的政治支持

产出

发现问题

提高对学前教育重视

政治支持

更多政策制定者支持学前教育

出台政策

提出技术和财政上均可行的学前教育相关政策

影响

打开政策窗口

目标

普及优质学前教育

策略总览

- 2003-2013年，基金会共投入7.73千万美元，共计417笔资助。
- 在项目不同阶段，三个核心资助策略的投入比例有所不同：
 - 第一阶段（2003-2006年）重点在发展公众支持者
 - 第二阶段（2007-2009年）重视在立法的推动以及为促进政策改变的研究工作
 - 第三阶段（2010-2013年）继续推动立法，并在目标社区中推动项目量与质的提高

	2003-2006	2007-2009	2010-2013
策略1：领导力 & 参与	重点投入	重点投入	重点投入
策略2：研究 & 政策发展	中等投入	重点投入	较低投入
策略3：目标社区 & 系统建设	较低投入	中等投入	重点投入

成就总览

2003

- 加州尚不具备能力面向高需儿童提供优质学前教育
- 加州有300万0-5岁儿童,四分之一来自低收入家庭
- 仅50%低收入家庭儿童接受学前教育

10年规划
7千万美元投资
聚焦于
问题研究与有效沟通
树立标杆社区
政策倡导

2013

- 覆盖加州所有4岁的低收入家庭儿童
- 覆盖人数从9.7万增至28.6万
- 初步建立早期教育支持系统:
 - 建立学前教育学习标准
 - 建立质量评分与提升系统
 - 目标社区实行幼儿园考核
 - 发展了一批有影响力的议题核心拥护者

项目十年取得的进展和经验教训

评估问题

评估方法

(一) 政府对学前教育的认识和支持意愿是否得到提升?

- 关键领导者访谈
- 媒体跟踪
- 公众演讲跟踪

(二) 学前教育机构的入学及教学质量相关政策是否得到改进?

- 政策跟踪

(三) 学前教育机构的入学机会和教学质量是否得到改善?

- 外部数据资源跟踪

(四) 学前教育的政策提升空间在哪?

- 关键领导者访谈

（一）提升政府的认识和支持意愿：总述

资助内容

- 研究并记录学前教育机构的问题
- 建立对外倡导的专业内容和信息
- 教育和影响政策制定者
- 更多接触关键“政策大咖”
- 建立联盟与行动动员

已有进展

1. 学前教育倡导团体的组织性和凝聚力得到提高。
2. 基金会对政策倡导的持续支持使议题在政策层面受挫时依然能受到高度关注。
3. 推动专业研究，促进了政策层面对学前教育的意识和支持，为加州的学前教育领域打下了坚实的研究基础。
4. 推动学前教育进入主流教育议题视野，和K-12议题、尤其是教育改革目标联系起来。
5. 推动发展了加州和各地区学前教育的拥护者。
6. 学前教育机构得到更加稳定持续的立法和政策支持。

经验总结

- a) 商业领袖的倡导对象需要从个人向团体转移。
- b) 将学前教育过于细化不利于联合更多组织进行政策倡导发声。
- c) 政治支持往往缺乏保障，需要持续不间断的投入。
- d) 对于如何投资来提升学前教育的教育质量，需要向政策制定者加强普及。

（一）提升政府的认识和支持意愿：已有进展

1. 学前教育的倡导团体的组织性和凝聚力得到提高。

- 成功的政策倡导需要团结协作的倡导工作。
- 基金会作为加州唯一的学前教育倡导资助者，支持成立专门的倡导中心“Preschool California”，将原有的独立倡导组织和个人组织起来，定期协调成员、产出通用的政策框架并统一协调加州范围内倡导工作的步调（什么时候该倡导什么）。

2. 基金会对政策倡导的持续支持使议题在政策层面受挫时依然能受到高度关注。

- 例如在2006年，提出关于“为4岁儿童提供免费的非强制公立学前教育”的动议“加州82号议题”，但最终投票未得到通过。
- 动议失败后，基金会持续支持相关倡导行动并调整政策倡导的策略方向，使得议题能够继续受关注。

(一) 提升政府的认识和支持意愿：已有进展

3. 推动专业研究，促进了政策层面对学前教育的意识和支持，为加州的学前教育领域打下了坚实的研究基础。

- 有说服力的政策倡导需要基于本地的议题专业研究。
- 资助研究机构对本地早期教育问题进行系统研究，填补了加州学前教育领域的研究空白，成为政策倡导的有力工具。例如：
 - 普及学前教育政策的成本收益分析
 - 加州儿童早期教育的充足性和有效性
 - 教师培训激励和机制

部分研究报告原文请参考本报告后附“参考资料”

- 重视研究成果的传播，推动研究报告和成果在学前教育机构进行宣传和應用，并确保关键的“政策大咖”深入全面的了解研究进展。

(一) 提升政府的认识和支持意愿：已有进展

4. 推动学前教育进入主流教育议题视野，和K-12议题、尤其是教育改革目标联系起来。

- 基金会对K-12相关团体（加州教师联盟、加州各地区教育办公室等）提供资助；从早期教育的角度对公立学校面临的教育问题进行研究。
- 84%受访的“政策大咖”认可发展学前教育是提高学生学习成绩的重要路径；且这一点在政府支持的2个主要教改方案中都得到体现。

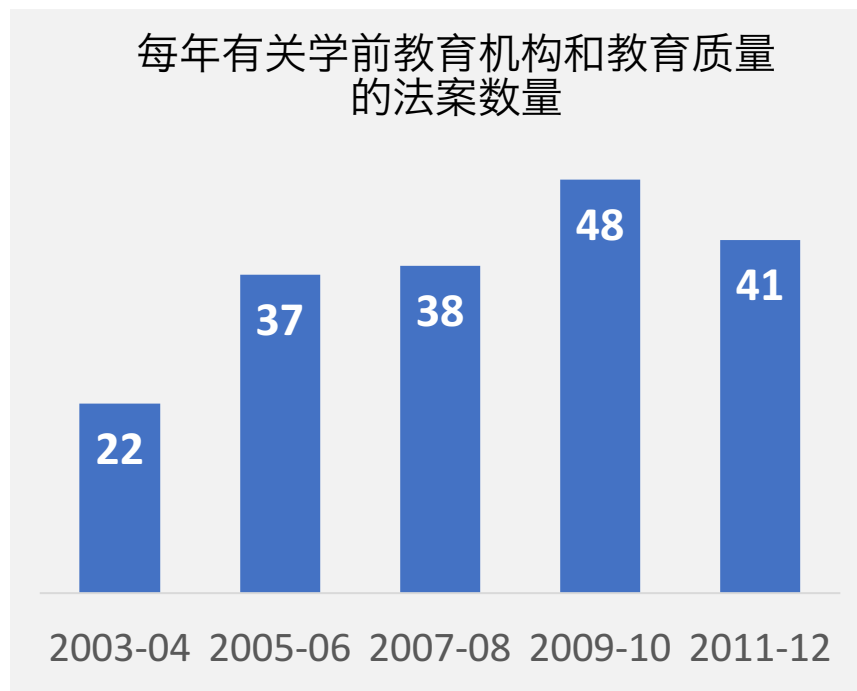
5. 推动发展了加州和各地区学前教育的拥护者。

- 政策倡导需要各个领域的关键支持者。
- 培养和发展早期教育的支持者、尤其是具有政治影响力的拥护者始终是基金会的资助重点。这些支持者在立法机构和项目目标社区的推动倡导中扮演了关键性作用。

(一) 提升政府的认识和支持意愿：已有进展

6. 学前教育机构得到更加稳定持续的立法和政策支持。

- 政策的改变从来不是立竿见影的。基金会持续深入的投入使得学前教育的关键问题始终在立法和政策层面保持热度，同时保持策略的灵活性、随时为政策窗口的打开做足准备。从2003年开始（尤其是08年以后），关于学前教育机构和教育质量的法案数量显著增加，也从侧面说明了政策影响的成功。



(一) 提升政府的认识和支持意愿：经验总结

a) 商业领袖的倡导策略需要调整

- 如果充分认识到学前教育在个人终身发展和社会长期经济收益的价值，商业领袖很可能成为学前教育的拥护者。因此基金会也将商业圈作为倡导的目标对象。
- 而倡导的结果并不理想。一部分原因在于商业领袖少有个人活跃于公民行动领域，而更加活跃的往往是商业协会等各种组织。因此可以更紧密的观察各种商业组织的动向以做出调整。

b) 将学前教育过于细化不利于联合更多组织进行政策倡导发声。

- 由于项目目标的受益对象明确为“3-4岁的儿童”，现实中很多从事婴幼儿早期教育的机构并不会主动加入项目相关的行动联盟。
- 为联合更多的早教机构共同推动议题发声，基金会也在策略上做出调整，将“0-5岁早期教育”机构作为动员对象（以3-4岁为主）。

(一) 提升政府的认识和支持意愿：经验总结

c) 政治支持往往缺乏保障，需要持续不间断的投入。

- 尽管在项目期间立法单位对学前教育领域的支持有所提升，然而态度经常有反复。仍然需要基金会对政策制定者的教育影响和议题支持者的发展进行持续的关注和投入。
- 当政策倡导取得阶段性成果（例如过渡型幼儿园的落地），往往也是议题拥护者热度减弱的转折点。这些活跃的公民运动参与者会倾向于转向其它的议题。

d) 对于如何投资来提升学前教育的教育质量需要加强普及。

- 尽管基金会在推动教育质量方面已经取得了一些成绩，政府也先后出台了一些相关支持政策，然而“教育质量”本身包含了诸多因素，很多政策制定者对“教育质量”仍然是“知其然而不知其所以然”。
- 究竟怎样的教育称得上“优质”？需要哪些指标、如何衡量？具体要怎样投资和支持质量提升，才能更加有效？相关的研究、倡导和有效沟通仍需要加强。

(二) 改进入学及教学质量相关的政策：总述

资助内容

- 编写政策提案
- 无党派的政策分析和研究
- 联盟的建立和动员
- 非游说议员倡导的拓展

已有进展

1. 从2006年开始，基金会的资助对象在立法政策提案中扮演重要角色。
2. 在入学层面，过渡性幼儿园的引入标志着早期教育政策的重要进步。
3. 在教学质量层面，多方面的针对性政策先后出台。

经验总结

- a) 目标社区的投入应当和全州层面的“领导力与参与”资助更好的结合起来以推动政策进展。
- b) 在确保学前教育质量上，仍然缺乏主要的政策承诺。

(二) 改进入学及教学质量相关的政策：已有进展

- 1. 从06年开始，基金会的资助对象在立法政策提案中扮演重要角色。**
 - 在一些地区，基金会的资助机构被政策制定者视为学前教育领域最重要的声音；甚至有新颁布的法令直接源于一些机构的建议和意见。
- 2. 在入学层面，过渡性幼儿园（Transitional Kindergarten）的引入标志着早期教育政策的重要进步。**
 - 2010年9月，在基金会资助的倡导下，加州正式通过“幼儿园预备法案”，开始实施过渡性幼儿园项目。使刚满4岁的儿童（即9月-12月出生的4岁儿童）可以有一年幼儿园的预备阶段，以帮助儿童在社交、身体发育和早期读写能力等方面更好的做好入学准备。
- 3. 在教学质量层面，多方面的针对性政策先后出台。**
 - 由基金会资助的研究报告（2008年发布）表明加州整体的学前教育水平较为落后。政策上尚缺乏全州范围的教学质量监测评估系统和质量提升的支持。
 - 2008年以后，相继出台了一些针对学前教育质量提升的政策，包括教师能力和专业认证、设施推广、质量打分、课程框架等方面。

(二) 改进入学及教学质量相关的政策：经验总结

a) 目标社区的投入应当和全州层面的“领导力与参与”资助更好的结合起来以推动政策进展。

- 基金会的三个主要资助策略应该是相辅相成的。特别是目标社区的试点成果应当与全州层面的倡导紧密链接，使“自下而上”的推动和“自上而下”的推广并行。

b) 在确保学前教育质量上，仍然缺乏主要的政策承诺。

- 尽管之前提到在教育质量层面，政策环境已经有不少的进步，但是这些基本上是附加的，更多的聚焦于支持提升教学质量的系统建设，而不是具体的落实这个系统。
- 例如政府支持建立质量评分提升体系（QRIS）来监测学前教育质量和奖励进步，但仍然需要更多的资金来确保QRIS在全州教育机构的应用。

(三) 增加入学机会及提高教学质量：总述

资助内容

- 为国家和各校区的学前教育机构和过渡性幼儿园项目提供支持和技术援助
- 资助设施建设
- 提升学前教育质量
- 加强教师教育和培训

已有进展

1. “到2013年底新增8万个学前教育空间”的目标达成。
2. 对硬件设施的投入为增加入学儿童提供保障。
3. 基金会目标社区的学前教育项目质量在全州领先。

经验总结

- a) 目标社区的成果推广离不开州一级的资金支持。
- b) 得益于过渡型幼儿园的推广，4岁儿童的入学比例增加了；但是3岁儿童的入学率并没有显著提升。
- c) 教学质量与其它各州仍然存在较大差距。

(三) 增加入学机会及提高教学质量：已有进展

1. “到2013年底新增8万个学前教育空间” 的目标达成。

- 项目运行10年内，过渡型幼儿园覆盖了12万名4周岁儿童，其中6万名来自“家庭年收入48000美金以下却无法享受公立幼儿园”的家庭。

2. 对硬件设施的投入为增加入学儿童提供保障。

- 扩大招生需要有更多的空间和设施做支持。硬件需求在项目早期得到了基金会的多元支持，例如推动将学前教育硬件资金纳入加州发行的K-12债权、通过独立的投资公司为硬件设施提供资金等等。

3. 基金会目标社区的学前教育项目质量在全州领先。

- 针对目标社区，基金会采取两个方向的资助：（1）资助本地学前教育领袖及拥护者（2）为教育质量提升的创新项目提供种子基金。即使在08年经济危机以后，基金会依然坚持资助在优质教学方面的各种尝试。
- 基金会直接资助重点学区学前教育机构的扩张和质量提升。
- 针对过渡型幼儿园实施过程中的挑战，在目标社区中推动同辈学习和专家辅导结合的专业学习，帮助目标社区成为全州学前教育的标杆。

(三) 增加入学机会及提高教学质量：经验总结

a) 目标社区的成果推广离不开州一级的资金支持。

- 本地社区有意愿对优质项目进行推广，缺乏全州范围的资助会影响项目的长期可行性，甚至可能导致扩张后的规模缩水。

b) 得益于过渡型幼儿园的推广，4岁儿童的入学比例增加了；但是3岁儿童的入学率并没有显著提升。

c) 教学质量仍然是主要问题。

- 美国国家早期教育研究中心从10个方面跟踪各个州的早期教育情况。右图中可以看到各年加州在10个方面的达标情况。
- 虽然更高标准的过渡型幼儿园得以推广，但大多数儿童并无需经历过渡型幼儿园。总体来看，加州学前教育质量仍有待提高。

学前教育质量对标	达标州数	'03	'08	'13
早期教育标准	8			
教师本科学历	27			
教师专业培训	36	达标	达标	达标
助教CDA学位	11			
教师全职在岗	37		达标	达标
最大班级人数	41			
师生比不低于1:10	42	达标	达标	达标
体检转院支持	35			
最少负责1餐	24			
站点考察监测	38	达标	达标	

(四) 未来政策改善空间：总述

资助内容

- 所有推动学前教育在政策层面进步的工作资助设施建设

推动进展

1. 基金会根据政府预算环境积极调整政策倡导策略，保持学前教育提议在政策层面的活跃度。
2. 早期教育倡导能力的提升为未来进一步推动新政策的落实打下坚实基础。

经验总结

- a) 关键领导者访谈成为掌握政府态度和政策走向的重要工具。
- b) 2008年的评估结果促使基金会对项目目标做出调整，聚焦优先受益人群，使项目目标在财政缩紧的大环境下更加切实可行。
- c) 倡导工作需要坚持，特别需要强调教育质量和教育在儿童早期不同阶段的过渡。

(四) 未来政策改善空间：已有进展

1. 基金会根据政府预算环境积极调整政策倡导策略，保持学前教育提议在政策层面的活跃度。

- 在06-08年政府财政紧张时期基金会积极持续推动零成本/低成本的政策提议，2008年先后通过了由基金会伙伴参与提出的3个法案。

2. 早期教育倡导能力的提升为未来的工作打下坚实基础。

- 学前教育项目使基金会成为早教领域政策倡导的奠基人和推动者。作为加州范围内倡导机构的长期资源供给，基金会有效促进了机构能力建设和早教领域各个机构和个人的网络链接。
- 在倡导方面积累的口碑和资源，使基金会进一步聚焦于各项政策的落地实施成为可能。

(四) 未来政策改善空间：经验总结

a) 关键领导者访谈成为掌握政府态度和政策走向的重要工具。

- 在08年的访谈中，70%受访者认为政府在短期内增加学前教育领域投资的可能性非常小，有29%受访者估计环境要到2011年才会有好转。

b) 2008年的评估结果促使基金会对项目目标做出调整。

- 由于政策与财政预算环境的变化，中期评估之后基金会决定将2013年的项目目标由“实现学前教育的全面普及”调整为“实现学前教育对最需要的儿童全面普及”，聚焦于“家庭年收入48000美金以下却无法享受公立幼儿园”的儿童。使项目目标更加现实和可操作。

c) 倡导工作需要坚持，特别需要强调教育质量和教育在儿童早期不同阶段的过渡。

- 中期和末期的评估结果均显示多年来加州学前教育质量提升收效甚微。基金会应当更明确的将提高教育质量作为倡导和资助的分目标。
- 除了在过渡型幼儿园方面已取得的成绩，还应重视早期教育如何将儿童发展的各个阶段协调串联，从婴幼儿、学前、到小学低年级时期。

参考资料

□ 评估报告原文:

- 2003-2007报告: <http://www.hfrp.org/evaluation/publications-resources/preschool-for-california-s-children-summary-of-2003-2008-evaluation-findings>
- 2008-2013 报告: <https://www.packard.org/wp-content/uploads/2014/10/2008-2013-Preschool-Evaluation-Findings.pdf>
- 2003-2013 评估总结示意图: https://www.packard.org/wp-content/uploads/2014/12/ECE_Infographic_2014DEC09_Flyers.pdf

□ 基金会资助的加州学前教育问题相关研究

(更多问题研究报告可查阅研究机构RAND官网 <https://www.rand.org/>)

- 加州学前教育的充足性和有效性:
https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG889.pdf
- 加州学前教育普及的成本收益分析:
https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9118.html
- 加州学前教育普及项目的效果分析:
https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9164z5.html
- 加州学前教育普及项目对全美的影响分析:
https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR340.html



中国资助者圆桌论坛（CDR）

CDR是中国资助机构的朋辈学习与合作平台，其使命是“服务中国资助者，探索有效资助，推动社会问题解决”。