

2006年8月

儿童保育和幼儿教育

卫生与公众服务部加强信息分享和计划
审查，可以使英语不好的家庭得到更好
的服务



这是美国政府的文件，在美国不受版权保护。本文件可以全文复印分发，无须政府问责局准许。不过，由于本文件可能载列持有版权的图像或其他材料，如果你打算单独复印这种材料，可能需要得到持有版权者的许可。



United States Government Accountability Office
Washington, DC 20548

2006年8月17日

美国国会参议院
财政委员会主席
查尔斯·格拉斯利阁下

美国国会参议院
财政委员会少数党首席委员
马克斯·包科斯阁下

美国国会参议院
健康、教育、劳工和养老金委员会
教育和幼儿发展小组委员会少数党首席委员
克里斯托弗·多德阁下

父母英语不好的儿童，与来自说英语家庭的儿童相比，在学校里更容易遇到困难。研究显示，对幼儿提供优良保育，能大大加强儿童的学前准备，增大以后在校成功的机会，对于最可能遭遇失败的儿童来说尤其如此。2000年以来美国人口统计局的数据显示，在5岁以下的儿童中，有160万以上的儿童来自这样的家庭，家庭中14岁以上的家人没有人会说英语。统计数据还显示，与其他儿童相比，这些儿童来自低收入家庭的可能性更大。令人关心的是，这些人如何参加儿童保育和幼儿教育计划，使儿童在进学校前做好准备。

美国卫生与公众服务部(The U.S. Department of Health and Human Services 缩写 HHS)管理着两项最大的关于幼儿活动的计划，这些计划由联邦提供经费。卫生与公众服务部的儿童保育局(Child Care Bureau 缩写 CCB)通过儿童保育和发展分类财政拨款(通常称作儿童保育和发展基金(Child Care and Development Fund 缩写 CCDF))向各州提供分类拨款，以便对父母在工作或者参加教育或培训活动的低收入儿童提供儿童保育补贴。卫生与公众服务部的“提前起步”办公室通过其“提前起步”计划，资助各地的获得拨款者，这是一项旨在

促进儿童和家庭健康发展和帮助低收入儿童做好学前准备的全面计划。获得儿童保育和发展基金分类财政拨款的各州以及“提前起步”拨款获得者用于这些计划的经费有限，他们根据轻重缓急和排列等候名单来分配各项服务。2006 财政年度，各州和各属地共约收到联邦政府 49 亿美元拨款，2004 财政年度(有数据可查的最近一年)，各州和各属地共约收到联邦政府 47 亿美元拨款，为大约 174 万名儿童提供了儿童保育和发展基金项目服务。2005 财政年度，“提前起步”接受拨款方得到的联邦拨款为 68 亿美元，惠及大约 90 万名儿童。英语不好的人大多数是移民 — 不是在美国出生的人 — 但大多数移民的儿童出生在美国。儿童必须是美国公民或合法的居民，方能获得儿童保育和发展基金补贴，但儿童是否是移民并不影响其加入“提前起步”计划的资格。父母是否是移民也与儿童是否有资格参加其中任何一个计划无关。

一些负责关于儿童和父母英语不好的问题的组织担心，这些家庭在加入联邦资助的儿童保育和幼儿教育计划方面有可能遇到困难。在这方面，你们要求我们回答以下的问题：(1) 对于父母英语不好的儿童参加由儿童保育和发展基金及“提前起步”计划资助的儿童保育和幼儿教育计划的情况，了解了多少？(2) 这些家庭在加入这些计划方面遇到哪些困难？(3) 为了方便这些家庭的加入，各州和地方的有关机构提供了哪些协助？(4) 为确保这些家庭能获得儿童保育和发展基金的儿童保育补贴和加入“提前起步”计划，卫生与公众服务部采取了哪些行动？

为了回答这些问题，我们采取了多种数据收集方法。为了了解父母英语不好的儿童参加联邦资助的儿童保育和幼儿教育计划的情况，我们审查了卫生与公众服务部关于“提前起步”计划参加者的调查数据以及从“提前起步”拨款获得者使用的报告系统中获得的数据。为了评估这些数据是否可靠，我们约谈了卫生与公众服务部有关官员和承包方，并审查了与收集和分析这些数据的程序相关的文件。我们认为“提前起步”计划的调查数据就本报告的目的来说相当可靠。与此同时，虽然我们没有对报告系统提供的数据进行独立核查，但我们也没有发现有任何证据说明这些数据不可靠。我们还要求所有 50 个州和哥伦比亚特区提供它们收集的关于儿童保育和发展基金补贴获得者语言数据的资料。为了在卫生与公众服务部的数据以外取得关于这些儿童的儿童保育和幼儿教育模式的资料，我们分析了 1998 年向幼儿园

儿童的父母收集的关于其子女前一年的经验的全国调查数据。这些数据是作为幼儿纵向研究（幼儿园 1998-99 年级）的一部分收集的。具体来说，我们使用了逻辑回归模型来估计父母英语的熟练程度对儿童保育和幼儿教育模式的影响，同时按照族裔和父母教育程度等个人和家庭特点来对照比较。由国家教育统计中心进行的幼儿纵向研究是最新的全国性数据集，这些数据集让我们能够按照儿童父母的英语熟练程度，研究儿童在儿童保育和幼儿教育方面的情况。我们评估了国家教育统计中心数据的可靠性，发现这些数据就本报告的目的来说相当可靠。为了了解英语不好的父母面临的困难以及州和地方机构如何帮助这些人，我们访问了 5 个州（阿肯色、加利福尼亚、伊利诺、北卡罗来纳和华盛顿州），接触了这 5 个州的 11 个县。我们约谈了管理儿童保育和发展基金和“提前起步”计划的各州和地方官员以及当地的儿童保育和幼儿教育提供者。我们选择访问地点的依据是：这些地方英语不好的人的数目和增长情况；是否有任何以英语不好的人为重点的倡议；以及这些地点的地理分布。我们还在加利福尼亚、北卡罗来纳和华盛顿州对 12 个重点了解群体进行了访谈，被重点访问的都是讲西班牙语和越南语、自称英语不好、并有 5 岁以下儿童参加儿童保育的母亲，这些儿童根据家庭收入和父母的工作及教育活动可能有资格领取儿童保育和发展基金补贴。有 6 个群体的成员是子女领取政府儿童保育补贴的母亲，6 个群体的成员是子女有资格但没有领取补贴的母亲。为了了解卫生与公众服务部做了些什么工作让人们能够参加该部的计划，我们约谈了卫生与公众服务部的人权办公室、“提前起步”办公室和儿童保育局的官员，审查了有关的文件、立法、准则以及其他与语言辅助相关的联邦资料。附件一载列了更多关于我们研究的范围和所使用方法的资料。附件二载列了关于我们对幼儿纵向研究的数据进行回归分析的资料。我们是根据通常接受的政府审计标准，于 2005 年 7 月到 2006 年 6 月之间开展工作。

成果简介

最近的全国调查数据表明，1998 年，在按照族裔和父母教育程度等个人和家庭特点对照比较之后，父母英语不好的幼儿园儿童获得社会服务或福利机构提供的儿童保育资助或在幼儿园之前一年参加“提前起步”计划的可能性，低于其他的儿童。这些儿童中 88% 为西裔美国人，他们的结果与亚裔儿童的结果不同。但这些数据还不能用来评估这些儿童参加儿童保育和发展基金计划的可能性有多大，因为调查的问题中没有问及提供资助的具体机构。此外，卫生与公众服务部不掌握关于父母英语不好的儿童加入儿童保育和发展基金计划的总人数，因为该部并没有要求各州收集和报告关于领取联邦补贴的父母的

任何语言方面的数据，例如他们的主要语言或英语的熟练程度。我们发现，有 13 个州收集了领取儿童保育和发展基金补贴的父母的语言方面的数据，主要是用于确定需要多少口译员或译成外文的表格。然而，这些数据有其局限性，因此不能用来很好地评估父母英语不好的儿童参加儿童保育和发展基金计划的情况。例如，5 个州的个案工作者可以自行选择收集或不收集语言数据，州官员告诉我们，他们无法保证这种资料的收集方法前后一致。“提前起步”办公室收集了“提前起步”计划参加者所使用语言的若干数据，这些数据表明，在大约 900,000 名参加 2003 年“提前起步”计划的儿童中，13% 儿童的父母表示，自己的英语说得“不好”或“完全不会说英语”。

重点小组的参加者、州和地方儿童保育官员和倡导者告诉我们，在让子女加入由联邦资助的儿童保育和幼儿教育计划方面，英语不好的父母面临多方面的困难。对子女有资格领取联邦儿童保育补贴的母亲的重点小组的数据进行分析显示，她们中还有些人不知道这些计划的存在。据接受访谈的重点小组参加者以及州和地方官员表示，父母在申请的过程中也面临困难。例如，由于没有双语工作人员或译成外文的申请表，特别是译成西班牙文的申请表，他们中的一些人遇到麻烦。此外，父母还表示，子女的教育提供者只说英语，与他们交流有困难。官员报告称，他们缺少能够说外语为英语不好的家庭服务的提供者。父母的移民身份对于儿童参加由联邦资助的儿童保育和幼儿教育计划也间接造成的困难。例如，当地官员和社区倡导者告诉我们，一些英语不好的父母可能不愿意申请，因为害怕没有证件的家庭成员身份暴露。最后，一些英语不好的父母遇到的困难与低收入家庭通常遇到的一样。例如，常规保育时间之外很难找到保育服务，交通不便，以及接受补贴的儿童保育定额有限，都限制了这些父母参加计划的机会。

我们走访过程中访谈的大多数州和地方机构及提供者都采取了一些措施向英语不好的父母提供协助，但官员们报告称，为这些父母提供服务时遇到困难。我们走访的各县中，各机构都提供过某种形式的口语帮助，但帮助的范围各不相同，而且，儿童的父母在获得服务时继续遇到困难。例如，在我们走访过的 11 个县里，有 5 个县的机构拥有讲几种语言的工作人员；其他县的机构有讲西班牙语的工作人员，虽然其中一个机构的工作人员有其他的职责，不是专门负责与计划申请人打交道。大多数机构还提供了一些书面文字帮助，例如译成外文的申请表，但翻译所涉范围也各不相同。例如，一个州已将地方机构使用的申请表译成 8 种语文，而其他两个州的机构只有该州译成西班牙文的申请表。大多数机构和提供者也散发外文资料，增进人们对其计划和服务的了解。州和地方机构的几名官员告诉我们，他们并没有广泛散发该计划的资料，因为计划已经满额，或者等待加入计划的人很多。我们走访过的大多数地方机构都采取了措施，增加能够与父母有效沟通的提供者的数目。例如，我们走访的一个地方机构向父母提供儿童保育资料，在社区里与儿童保育提供者一道工作；该机构向讲索

马里语和讲俄语的妇女提供培训和其他指导，因为这些妇女对开办家庭式儿童保育设施感兴趣。各州和地方官员提到了在为英语不好的父母服务时遇到的各种困难，包括很难聘请到合格的双语工作人员以及将材料译成多种文字的费用太高。我们访谈过的一些官员表示，他们需要获得更多资料，了解为英语不好的父母服务的成本效益好的办法。几名官员表示，最好能够了解其他地方实行提供者培训的情况。

卫生与公众服务部提供多种的援助，帮助为英语不好的父母服务的那些拨款获得者，但在其计划审查方面仍然有不足之处。卫生与公众服务部的民权办公室联系了各州，帮助它们指导英语不好的个人加入卫生与公众服务部的计划，同时提供技术协助，帮助查明适当的语言帮助战略。“提前起步”办公室提供帮助，增加人们对于“提前起步”计划的了解和帮助拨款获得者更好地为父母的英语不好的儿童服务。该办公室还审查拨款获得者评估儿童保育和幼儿教育资源情况及其所服务社区的有资格参加“提前起步”计划的儿童的需要，并对拨款获得者符合“提前起步”计划业绩标准的情况正式进行监测审查，其中包括针对向儿童和英语不好的父母提供语言帮助的标准。但“提前起步”办公室的一名官员告诉我们，该办公室并不能保证各审查小组前后一致地审查了拨款获得者是否符合这些标准，而在我们以前的研究中，我们发现不存在一种确保监测进程的连贯性的机制。儿童保育局提供了多种多样的援助，协助各州和儿童保育提供者向英语不好的个人提供语言帮助，例如翻译各种小册子。儿童保育局的官员告诉我们，由于儿童保育和发展基金是固定拨款，儿童保育局对儿童保育和发展基金的监督仅限于审查各州的儿童保育和发展基金计划和调查投诉。然而，儿童保育局并不要求各州必须在儿童保育和发展基金计划中向其报告它们如何为英语不好的个人提供语言帮助，或必须制订机制确保父母英语不好的符合资格儿童不会因父母的公民或移民身份而被无意地排除在儿童保育和发展基金援助之外。

为了帮助各机构给英语不好而他们的孩子又可能需要加入由联邦资助的儿童保育和幼儿教育计划的家长做好计划和提供语文服务，我们建议卫生与公众服务部与各州合作，帮助他们找出有成本效益的策略，来收集关于儿童保育和发展基金接受者的语言选择倾向或英文程度的资料。一旦这些资料到位，卫生与公众服务部不妨考虑就各机构可以使用的关于提语言辅助和招收能说外语的服务人员的现有有效办法收集资料，并将这些资料分发到统计数据显示最有需要的地区。为使那些符合资格的儿童（不管他们父母的英文程度如何）获得联邦儿童保育补助，我们建议卫生与公众服务部制订和执行特别策略，来检查各州如何以及是否给这些家庭提供儿童保育和发展基金计划。这些策略包括修订儿童保育和发展基金计划的模式，要求各州报告如何提供服务，并且有系统地审查各州的合格标准，以保证各州执行卫生与公众服务部有关父母英语不好儿童参与计划的政策。

卫生与公众服务部儿童和家庭科对本报告初稿的意见，基本上同意我们关于帮助各州制订策略来收集儿童保育和发展基金补助接受者的语言资料的建议，并就执行这项建议的计划和行动提供了更多资料。儿童和家庭科还同意研究是否可能利用儿童保育和发展基金计划的模式，要求各州报告它们如何给英语不好但希望孩子能够获得儿童保育和发展基金补助的家长提供服务。但是，对于我们关于有系统地检查各州项目的合格标准以保证父母英语不好的符合资格儿童不会被无意地排除在参与儿童保育和发展基金计划之外的建议，儿童和家庭科没有表示意见。儿童和家庭科还对本报告其它方面提出了详细评论，包括评论了我们对幼儿纵向研究资料的分析。

结论

能够加入高质量的儿童保育和幼儿教育计划，有助于促进儿童的健康发展，并为父母提供重要的支助，使他们能够就业或受教育，以维持家庭生计和避免接受公共援助。能够用于儿童保育和发展基金补贴和“提前起步”计划等无补贴性儿童保育和幼儿教育计划的经费很有限，其用意也不是要帮助所有符合资格标准并需要援助的人。因此，各机构必须做出选择，将一些申请者按轻重缓急排队或列入等候名单，把有限的经费用来帮助一部份人。与此同时，联邦、州和当地的机构能够发挥重要的作用，确保儿童不会因父母的语言能力而被排除在这些计划的考虑范围之外。

由于很多社区的人口组成变动迅速，全国各地英语不好的人越来越多，以上作用正在变得越来越重要。虽然各州和地方机构都在努力解决这些日益增加的人口的需要，但它们在哪些方面遇到困难，包括向正在争取让子女加入各种计划的父母提供语言帮助，以及找到具备语言能力为这些家庭服务的提供者。然而，各州和地方官员如果没有关于哪些人参加了他们的计划的可靠资料，就难以确定英语不好的父母的子女有多少人加入了这些计划，也难以确定是否需要按照所服务的人口的变动来调整所提供的服务。

尽管国会允许各州灵活地管理儿童保育和发展基金的计划拨款，但卫生与公众服务部有责任确保各州遵守该部拨款的条件，并确保各州采取合理措施使英语不好的人能够获得服务。然而，卫生与公众服务部对于拨款获得者使用儿童保育和发展基金情况的现有审查办法，并没有全面地评估如何向英语不好的父母提供帮助，也没有指出哪些州和地方的政策有可能对这些父母争取让子女加入各项计划的能力产生不利影响。虽然卫生与公众服务部对于任何声称的歧视或对于任何妨碍符合资格的儿童加入计划和获得服务的机构行动的投诉都会加以处理，但是如果父母因语言困难、不了解投诉程序或害怕与政府机构打交道等原因而没有提出投诉，该部就很可能缺乏必要的手段，确保父母

英语不好的儿童同样能够获得服务。如果没有一个关于这些家庭加入儿童保育和发展基金所资助的计划的全面审查机制，卫生与公众服务部便无法为所有符合资格的儿童提供同样的机会，让他们参加到为这些儿童及其家庭带来好处和有可能增强这些家庭自立能力的计划中去。

为行政部门采取行动提出的建议

为了帮助各州和地方机构规划必要的语言帮助，评估是否已经向不论其父母的英语熟练程度如何但符合资格的儿童切实提供帮助，我们建议儿童保育局与各州合作，帮助它们探讨成本效益好的办法，以便收集关于儿童保育和发展基金补贴领取者常用语言或英语熟练程度的数据，并将这些数据拿来与关于社区人口组成情况的现有资料比较。具备这些数据后，卫生与公众服务部可考虑收集关于成本效益好的现有办法的资料，让各机构能够用来提供语言帮助和聘用会讲其他语言的提供者，同时在数据显示最有需要的地方散发这些资料。

为了让英语不好的父母有机会获得子女的儿童保育补贴，我们建议卫生与公众服务部制订并实施各项具体措施，以审查各州是否以及如何让父母英语不好的符合资格的儿童加入儿童保育和发展基金计划，同时提供资料帮助各州评价在这方面取得的进展。具体来说，卫生与公众服务部应：

- 修订儿童保育和发展基金计划的模式，要求各州提出报告，说明它们打算如何向为子女争取儿童保育和发展基金补贴的英语不好的父母提供切实的帮助，以及
- 全面审查各州的计划所使用的接受儿童保育和发展基金补贴的资格标准，确保各州遵守卫生与公众服务部关于父母英语不好的儿童参加计划的政策。

机构的评论和我们的评价

我们向儿童和家庭科提供了本报告的草稿，供其审查和评论。儿童和家庭科在评论中同意我们建议中的大部分观点，并提供了关于执行这些建议的计划和行动的资料。儿童和家庭科还提出了一些技术性意见，已由我们酌情列入报告。

针对我们建议卫生与公众服务部与各州合作，帮助他们找出有成本效益的方法来收集关于儿童保育和发展基金接受者的主要语言情况的数据，儿童和家庭科就在这一领域帮助各州已经采取的行动提供了进一步的资料。例如，它指出在 2006 年 7 月，儿童保育局开始了一个技术协助计划，其中一项内容是向各州分发资料，说明如何采取有效策略，协助家庭接受补贴，包括有语言障碍的家庭在内。

针对我们的第二点建议，即卫生与公众服务部制订一个机制来检查各州如何给父母英语不好的儿童提供儿童保育和发展基金补助，儿童和家庭科表示，它们将会研究是否可能按照儿童保育和发展基金计划的模式，要求各州报告它们向家庭提供服务的情况。但是，对于我们请卫生与公众服务部有系统地审查各州关于儿童保育和发展基金补贴的合格标准、以保证各州遵守卫生与公众服务部有关父母英语不好的儿童的参与政策的建议，儿童和家庭科没有表示意见。

儿童和家庭科还对我们在 1998 年为幼儿纵向研究收集的全国调查数据的分析提交了详细评论，指出这个幼儿纵向研究收集的数据仅限于幼儿园学龄前儿童，分析也没有包括其它可能解释我们的结论的因素，例如族裔群体对某些保育形式的偏好和父母的移民身份。我们在报告里提到这些数据的局限性，与任何统计模式一样，我们没有列入一些可能影响我们结果的因素是因为没有收集到用来计算的数据。也是因为如此，我们对研究对象采用了多种收集资料方式，包括现场采访和重点小组。

儿童和家庭科指出，这些是 1997 年的儿童保育和幼儿教育模式的数据，后来的政策有了改变，例如联邦和州对儿童保育的经费增加了，因此可能缩小了不同群体儿童之间参加计划的差异。但是，我们发现儿童和家庭科提到的一些政策改变没有得到统一执行，儿童和家庭科也没有提供更多的当前资料来让我们了解这些政策变化的效果。因此，幼儿纵向研究仍然是最新的全国数据，使得我们能够在父母英语不好的儿童和父母英语好的儿童之间进行比较，了解他们从社会服务和福利机构接受财务补助以及参加“提前起步”计划的情况。

总审计局联络人

Marnie S. Shaul, (202) 512-7215, shaulm@gao.gov
Cornelia M. Ashby, (202) 512-8403, ashbyc@gao.gov

向工作人员致谢

Betty Ward-Zukerman (副主任)和 Natalya Barden (主管分析员)负责此项任务的所有方面。Laurie Latuda、Janet Mascia、Jonathan McMurray、以及 Ethan Wozniak 为此项任务的诸多方面提供了关键性投入。Alison Martin、Grant Mallie、Amanda Miller、Anna Maria Ortiz、Susan Mak、James Rebbe 以及 Douglas Sloane 提供了关键技术协助。
