

# 我国学前教育立法的现实诉求与基本问题观照

□ 陈 鹏 高 源

陕西师范大学 教育学院 陕西 西安 710062

## 一、我国学前教育立法应当秉承的立法宗旨

学前教育在国家教育体系中处于基础地位,是国民素质形成的关键期,为保障儿童的学习权与游戏权提供了场域空间。坚持以儿童为中心、确保学前教育的公益性、普惠性与公平性原则是学前教育立法的基本宗旨。

(一)以儿童为中心。以儿童为中心是学前教育立法的首要宗旨。学前教育立法最根本的目的应当是维护学前儿童的受教育权,其核心在于保障儿童的游戏权利。游戏是儿童的主要生活方式,以儿童为中心就是要尊重儿童的游戏权利,遵循儿童身心发展过程中的自然天性,尊重儿童身心发展的活泼好动性、思维的具体形象性、想象的丰富性等基本特点。可以说,保障了儿童的自由游戏,就是保证了儿童的健康成长。当前,我国学前教育实践中存在的“小学化”倾向,已经严重损害到学前儿童的游戏权,这在一定程度上等同于直接摧残儿童的生命。在“小学化”的学前教育中,幼儿园完全无视儿童成长的客观规律和学前教育规律,按照小学的管理、教学模式来教育学前儿童,甚至照搬小学的培养目标来要求学前儿童。急功近利、揠苗助长式的学前教育发展方式严重危害到儿童的身心发育,导致无数儿童在人生的起步阶段就已经失去了探索与学习的兴趣,尚未入学就已厌学。将以儿童为中心的立法宗旨渗透到学前教育立法的过程中,通过国家立法途径保障儿童的游戏权,将儿童的健康成长放在首位,从根本上规范幼儿园的办学理念与办学行为,从而抑制学前教育“小学化”的现象。

(二)确保学前教育的公益性与普惠性。教育的公益性是指“教育所提供的产品或服务只能由人们共同占有和享用”。从利益角度讲,这种利益的主体是全人类,而不仅仅局限于具体的某个人。因此公益性是学前教育事业的根本属性,同时兼具社会性和公共性。近年来随着学前教育社会化与市

场化的加深,学前教育的公益性逐步弱化,受到人们的质疑。在学前教育立法中重申学前教育的公益性,既是教育现实的需要,也是教育正义的要求。普惠性作为公益性的延伸,“其目的是使广大人民群众享有平等受教育的机会,特别是为弱势群体提供教育手段,使其有可能改变原有的社会地位,进而促进社会公平”。尽管入园率与往年相比有了显著提升,但由于我国学前教育发展失衡,“入园难”“入园贵”的现象仍广泛存在,这种现象在部分少数民族地区和经济欠发达的农村地区、西部地区和边远山区尤为凸显,因贫失学的现象在学前教育阶段并不少见。这充分说明,当前我国学前教育的公益普惠程度还远远不够。政府财政投入不足是发展公益普惠教育资源不力的一大原因,但最根本的原因,是缺乏一套强效有力的运行保障机制,以确保公益普惠学前教育资源的大力推进。以法的形式确保公益性和普惠性,既是当前正在推进的第三期学前教育行动计划各项发展目标的现实需要,也是完善我国特色社会主义教育法律体系的基本要求。

(三)促进学前教育的公平性。促进学前教育公平性的宗旨就是要保障广大弱势群体儿童的受教育权利,坚持差异性原则和补偿性原则。差异性原则是指为有特殊需求的儿童提供针对其身心发展特点的专门化的学前教育服务。补偿性原则是国家应保障由于经济能力等各方面原因处于弱势地位的家庭及其子女,包括远离家乡的农民工随迁子女在内的非户籍儿童、远离父母的留守儿童、单亲家庭子女以及残障儿童等等享有同等水平的学前教育资源。在学前教育资源有限的情况下,这些孩子往往无法获得来自家庭或社会提供的普通学前教育资源,由于父母或社会的缺位,国家应当提供专门资源来予以保障。国家应当尽力维护儿童与父母之间的天然联系,妥善安置外出务工人员回乡就业,或给予随迁子女与户籍人口同等的学前教育条件,切勿断然切割血脉关联;应当尽力满足残疾儿童接受学前教育

的基本需求,建立特殊学前教育机构,培育特殊学前教育教师,保障残疾儿童接受学前教育的权利;应当尽力保障单亲家庭子女尤其是流浪儿、弃儿等群体的学前教育权利,积极探索利用福利院等机构开展保育教育工作。保证每个儿童都可以享有接受学前教育的权利,是国家与社会不容推辞的义务。从差异性原则和补偿性原则出发,切实保障农民工随迁子女、留守儿童、残障儿童、孤儿和流浪儿童等各种弱势儿童的受教育权利,是学前教育立法公平性原则的题中之义。

## 二、学前教育立法的权利(力)义务配置

(一)学前教育不是强制教育。学前儿童的受教育权由家庭教育权、社会教育权和国家教育权三方共同保障。家长教育权是一种自然权利和伦理权利,是国家教育权和社会教育权的起点和基础,没有家长教育权,后两者都无法存在。基于主权在民理论,国家教育权来源于成年人特别是家长教育权的授予,自然地服从于家长教育权。但由于现代社会的发展,单靠父母个人力量不可能完全保障儿童受教育权利的实现,也无法履行现代教育承载的国家兴旺、民族复兴等社会功能,因此家长教育权需要部分让渡于国家教育权。最了解学前儿童成长状况的并不是国家,而是其父母,父母是学前儿童的最佳利益代言人。当父母能够胜任学前儿童的抚养教育责任时,国家教育权就不应强制介入其中。

(二)学前教育事业发展中的国家责任。学前教育立法中的权力义务配置必将包括国家立法机关、行政机关和司法机关。第一,全国人大的立法义务。当前的立法现状是:除学前教育外,其他教育阶段均有了国家层面的至少一部专门性立法,学前教育领域除了《教育法》这一基础性法律外,立法层次最高的专门性立法即是1990年2月1日实行的《幼儿园管理条例》,其余则是一些省市陆续出台的《学前教育条例》。由于立法层次不高、立法滞后、规范不统一,随着现实的发展,使得当前学前教育领域中出现的新问题不能及时得到规范有效的解决;同时,《教育法》中要求的“国家制定学前教育标准”也无法得到有效落实,为此,为避免各省市立法资源的重复浪费,从学前教育事业今后进一步改革与发展需要出发,国家立法机关亟须出台一部全国性的专门法律《学前教育法》。第二,政府的管理职责。政府作为法律的执行机关,有义务执行立法内容,根据两部组织法的相关规定,执行立法内容更是其职权中的固有含义。从家长教育权和国家教育权的边界来看,国家并无权力强制要求家长必须送学前儿童到学前教育机构接受学前教育;从发展学前教育事业的角度出发,国家具有的权力是监管各类学前教育

机构,应履行的职责则是鼓励支持各类学前教育机构开展学前教育。学前教育作为以公益性为根本属性的准公共产品,发展民办学前教育机构则是作为公办学前教育事业的有力补充。从这点来看,国家教育权和社会教育权是并存于学前教育阶段的,是互相补充的关系,而非唯一可选。第三,司法机关的救济职责。当前学前教育领域诉讼纠纷按照纠纷主体划分,主要有四类:一是家长与幼儿园之间,二是教职工与园方之间,三是园方与执法机关之间,四是家长与相关教育行政部门之间。按照诉讼类型来讲主要有:民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼。司法机关面对这些学前教育领域的诉讼纠纷,既要遵循司法判决的一般规律,同时在面对新类型诉讼纠纷时,又要发挥司法智慧,将学前教育的特点、内涵和宗旨考虑在内。

(三)家长和幼儿园的权利与义务。家长教育权包括选择权、知情权和参与管理权,其中的选择权是该项权利内容的核心。在学前教育阶段父母独享家长教育权在理论和实践中是完全可行的,但并非没有限度。在家开展学前教育时,父母对儿童教育内容的选定应接受国家和社会的监督和审查,即有义务向社会公开自己的教育内容,接受社会 and 国家的正常管理和监督。幼儿园是学前儿童接受教育的最主要场所,公办幼儿园代表国家教育权的行使,民办幼儿园则是社会教育权的主要代表,二者均享有一定范围的办学自主权。从儿童最大利益原则出发,幼儿园必须毫无保留地承担起保护和尊重幼儿的基本义务,在其办园管理过程中,不得虐待和性侵学前儿童。

## 三、我国学前教育立法中的保障制度

(一)建立健全学前教育管理体制。第一,实行中央领导,省级统筹,以县为主,基层人民政府、街道办事处和居民委员会共同参与的学前教育管理体制。中央政府负责国家层面的学前教育政策法规、组织机构和保障监管制度的制定与规划,设计科学高效的发展路径。省级政府负责上一级政府基本政策的上传下达,全面统筹省域内学前教育资源,做好本省学前教育事务的管理工作,监管下级政府的政策执行,及时做出审核评估,形成政策反馈。县级政府需要明确自身在学前教育发展中的地位。作为各级学前教育政策的具体执行者,应当将省级政府的统筹规划与自身实际相结合,依据现实情况的变化发展,适时调整政策,避免出现政策架空、落实不到位等问题。同时,需要积极实行民主管理,充分利用好基层群众自治组织,鼓励群众建言献策,集思广益。建立群众监督组织,参与学前教育事业的管理与监督,借助群众力量,确保学前教育各类政策能够

对学前教育事业的发展真正起到推动作用。第二,加强政府各职能部门间的合理分工,明晰各部门间的权责划分,合力确保学前教育事业的正常运行与发展。教育部门要完善学前教育发展政策,制定相应标准,加强对学前教育的管理与指导;财政部门应科学预算,增加对学前教育事业的财政投入;发展改革部门应把学前教育纳入当地社会经济发展整体规划,合理设计学前教育资源配置;国土资源部门应科学整合土地资源,保障学前教育机构的土地供应;工商、物价、税务等部门应明确民办学前教育机构的办学许可、收费标准,做好税务监管与审查;民政部门应积极为贫困、孤残等弱势儿童接受学前教育提供机会,确保各社会组织对弱势儿童的学前教育资助能够落实到位。

**(二)建立科学高效的学前教育财政投入。**第一,逐步增加国家财政对学前教育的投入。政府应将学前教育发展经费纳入财政预算,实现学前教育财政预算单项列支,与义务教育分离,确保学前教育经费专款专用,并逐步增加对学前教育事业的经费投入,保证学前教育财政拨款高于财政经常性收入的增长,同时确保学前教育生均经费、学前教育教师工资和生均公用经费的逐步增长。通过增加基础设施建设,改善办学机构环境,均衡城乡、东西部地区财政投入,提供社会补贴等方式,鼓励各类私立公立幼儿园的创办,大力推动学前教育的公益性及普及化,早日实现到2020年“基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系”的宏伟目标。第二,建立合理的学前教育成本分担机制。目前我国学前教育的成本主要由政府、社会和家長三方分担。然而,只有公办幼儿园才能够享受公共教育经费的投入。政府应当利用公共教育经费购买服务、减免租金、派驻公办教师、培训教师等方式,支持民办幼儿园提供普惠性服务。就目前我国经济发展水平而言,免费的学前教育对我国财政投入来说仍然负担沉重,幼儿及其家庭还需要向办学者支付一定比例的保育教育费。应当利用社会资源,兴办各种类型的民办幼儿园。第三,确保学前教育财政投入公平,建立弱势群体财政帮扶机制。在我国学前教育实践中,某些地方政府在进行学前教育财政划拨时,往往倾向于将较大比例的学前教育经费划拨给一些原本就底子好、质量高的幼儿园。因此,以法律形式确保学前教育资源均衡配置,对我国学前教育事业的健康发展有着重要意义。另外,还应当在我国学前教育立法中体现对弱势群体的关照,以政策倾斜或购买服务的方式,给予在学前教育实践中受到不公平待遇或处境不利的幼儿家庭必要的补偿。

**(三)建立公正规范的学前教育教师队伍制度。**第一,建立健全幼儿教师资格、聘任与考核制度。从

当前我国学前教育师资队伍的综合质量上来看,我国学前教育从业人员总体上存在着专业化程度偏低、专业素质参差不齐甚至“无证从教”等现象。因此,在我国的学前教育立法中,应当提升学前教师资格的准入门槛,严把入口关。通过定向与非定向的开放式的学前教师教育体系,大规模培养具有较高专业素养的学前教育教师。逐步推动学前教育教师资格考试制度、认证制度,进一步完善学前教师的聘任制度以及配套的考核制度,从根本上保证学前教育师资队伍质量,保障学前教育事业的健康发展。第二,明确幼儿教师的法律地位,保障幼儿教师的合法权益。当前,由于我国学前教师法律地位模糊不清、身份定位不明确,已经对学前教育事业健康发展造成极大影响。因此,我国的学前教育立法必须明确学前教育教师与其他教育阶段教师享有同等法律地位,享受同样的基本福利和保障,并就其工作性质和强度做出专门规定,以合理的师生比确保每一个儿童都能够得到幼儿教师的关注。以法律保障幼儿教师各项合法权益,通过提高幼儿教师的经济地位和法律地位逐步增强他们的职业认同感和幸福感,保障我国学前教育师资队伍的稳定与发展。

**(四)完善学前教育监管制度。**第一,建立健全学前教育督导问责机制。目前,教育部已于2012年和2017年分别出台了《学前教育督导评估暂行办法》与《幼儿园办园行为督导评估办法》,进一步完善了学前教育督导机制,为解决当前学前教育领域存在的一系列问题提供了有力的法律依据。我国的学前教育立法应当进一步完善学前教育督导问责机制,明确落实相关主体责任,加强学前教育主管部门对各类幼儿园的监管。对办园行为不规范的幼儿园应当采取必要的行政处罚,并责令改正,对违法办园的单位应当按照相关法律、法规依法查处或取缔。第二,积极发挥社会组织的监督作用。鼓励社会各界积极参与,开通组织监督及个人监督渠道。充分利用社会力量,与政府主导的学前教育督导工作形成互补。切实提高我国学前教育机构的教育质量,督促政府部门对学前教育机构的科学管理。规范市场秩序,引导各类学前教育机构健康发展,为我国学前教育的普及贡献力量。可以引入专业的第三方评估机构,通过其对各类幼儿园办园资质、安全卫生条件、教育质量等进行中立、公正的监督、检查,获得客观中肯的评估结果。为政府部门对各学前教育机构的考核评价提供参照,也能够提供有价值的信息帮助家长为幼儿选择合适的学前教育机构,发挥第三方评估机构在学前教育事业发展中的重要作用。总之,有必要明确社会组织的监督评估作用。

■ 《陕西师范大学学报》2017年  
第6期,约16000字