

■ 学前教育立法研究

我国学前教育立法研究

——以政策法律化为视角

湛中乐, 李 烁

(北京大学法学院, 北京 100871)

摘 要: 因为《学前教育法》的长期缺位, 我国学前教育事业的发展事实上是由学前教育政策进行规范、引导的。但是政策与法律之间的区别决定了仅有学前教育政策难以满足实践的需要, 学前教育立法有其必要性。与此同时, 政策与法律之间又有着密切的关系, 这一关系使得《学前教育法》的制定离不开对现行学前教育政策的观照, 由此学前教育立法具有浓厚的政策法律化色彩。通过政策法律化而由《学前教育法》进行回应的问题主要包括学前教育服务的对象、学前教育的地位与性质、学前教育的财政保障、学前教育的管理体制、幼儿园及其工作人员、学前教育的内容及开展、学前教育的监督与问责等几点。

关键词: 学前教育; 学前教育立法; 学前教育政策; 幼儿教育

中图分类号: G61; D920.0 文献标识码: A 文章编号: 1672-4283(2019)01-0045-07

收稿日期: 2018-08-15

DOI: 10.15983/j.cnki.sxss.2019.0133

作者简介: 湛中乐, 男, 湖南汨罗人, 法学博士, 北京大学法学院教授, 博士研究生导师。

近年来, 我国学前教育规模迅速扩张。截止2017年全国幼儿园共有25.5万所, 在园幼儿超过4600万人, 学前3年毛入园率达到79.6%, 比2010年提高了23个百分点,^[1]“入园难”问题得到有效缓解。尽管如此, 学前教育仍是整个教育体系的薄弱环节。学前教育实践中的行政管理体制不健全、缺乏必要的财政保障、师资力量参差不齐以及幼儿教师权益无法得到保障等问题依然存在且日益凸显, 出台《学前教育法》迫在眉睫。对此2017年12月十二届全国人大常委会第31次会议作出回应, 我国正在加快推动学前教育立法进程, 促进学前教育合理有序发展。关于学前教育立法问题, 我国学界常见的讨论逻辑是将学前教育实践中的种种问题归因于《学前教育法》缺位而导致的“无规可循”。^①在此基础上就“如何立

法”问题主要存在两种不同的研究视角: 一种是实践导向的研究视角, 即针对我国学前教育实践中的问题而有针对性地在学前教育立法中予以回应。^[2]另一种是借鉴域外的研究视角, 即通过梳理域外学前教育立法经验而提炼出可供我国学前教育立法借鉴的内容。^[3]以上研究视角虽均有合理之处, 但在我国已出台大量学前教育政策的现实下, 其未能揭示为何学前教育政策无法代替《学前

^① 例如有学者在对我国学前教育实践中的问题进行梳理之后, 进一步分析导致这些问题的原因时认为“更上位、根本的, 在于我国没有《学前教育法》, 对上述这些学前教育改革发展中的深层次难题、关键性体制机制问题, 做出明确规定”。参见庞丽娟《〈学前教育法〉应尽快出台》, 《光明日报》2017年4月13日第14版。

教育法》而急需进行学前教育立法这一问题。^①更为重要的是,政策与法律之间有着密切的关系,由此决定“如何立法”问题之解决仅以实践为导向或借鉴域外经验是不够的,无视学前教育政策的立法思路可能会“南辕北辙”。基于以上考虑,本文拟通过法律与政策的勾连,试图对以上为现有研究所忽略的两点问题分别进行回应,前者涉及立法背景问题,后者则关系到立法思路问题。在此基础上结合我国学前教育事业发展的关键问题,进行学前教育政策法律化的尝试,这实质上又构成了我国《学前教育法》的主要内容。

一、《学前教育法》的立法背景

政策一般是指党和政府为实现一定时期的政治、经济、文化等目标任务而制定的原则或行动准则,其表现形式通常为规范性文件。与政策或规范性文件不同,法律是指由立法机关依据法定程序制定的并以国家强制力保障实施的行为规则,是国家意志的体现。^[4]现代社会本应由政策与法律共同治理,但是我国学前教育领域却长期处于“一条腿走路”的状态。具体而言,尽管《教育法》规定国家实行学前教育、初等教育、中等教育和高等教育的学校教育制度,但现实中学前教育并未被真正纳入国民教育体系。反映到立法上就会发现,在我国教育法体系横向层次上,《义务教育法》《职业教育法》《高等教育法》分别作为规范我国国民教育体系中的初等教育、中等教育、高等教育的专门法律而存在,但同样作为教育学制一环的学前教育却缺乏专门的法律规范。尽管我国出台了《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》等行政法规,但是这些行政法规仅仅涉及学前教育活动整体的一个方面——幼儿园工作的管理,学前教育活动其他方面的关键问题则难以找到依据。为填补立法空白并规范学前教育事业的发展,中央层面出台了一系列学前教育政策。其中具有代表性的如2003年教育部等部委联合发布的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),2010年党中央与国务院共同发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—

2020)》(以下简称《规划纲要》),以及为配合《规划纲要》贯彻实施而由国务院发布的《关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称《若干意见》)。尤其是《若干意见》在内容上涵盖了学前教育的地位与性质、办学方针、政府责任、财政投入、教师队伍建设与权益保障等诸多事项。

在《学前教育法》长期缺位状态下,我国学前教育事业的发展事实上是由学前教育政策进行规范、引导的。但是政策与法律之间的区别决定了学前教育政策无法代替《学前教育法》的角色。具体而言,法律之所以能够得以有效执行在很大程度上取决于法律的明确性与有责性。一方面,形式上的明确性,即通过法律规则中的可为、应为、勿为3种不同行为模式为人们设定具体的行为准则,由此对人们的行为提供有效指示。^[5]另一方面,后果上的有责性是指法律在规范构造上除了假定条件、行为模式之外,还兼具法律后果要素。通过法律后果之设定使得违反法律的行为面临适当的法律制裁,倒逼人们依据法律设定的行为准则行事。但政策主要提供纲领性、原则性和方向性的价值规范或准则,因此政策目标与手段在形式上均不可避免具有高度的模糊性。同时,即便存在操作性较强的政策性规则,但其规范构造中往往只有假定条件和行为模式而缺乏法律后果要素的设定,无后果即无责任,因此“对违反政策者只能批评教育或以党纪政纪处分”^[6]²²³,而难以追究法律责任。正是基于政策与法律的这两点区别使得政策在执行效果上往往不及法律。举例而言,《若干意见》规定,财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中要占合理比例。“合理比例”就属于较为模糊的规定,何为“合理比

^① 例如有学者一方面认识到我国出台了许多学前教育政策,另一方面认为,如果没有学前教育法的制定,没有法律框架体系内的明确规范,要想解决理顺管理体制、健全投入机制、创立运行保障制度以及严守普惠性、公益性办园原则和保障教师身份待遇的难题,仍将成为一句空话。就此种论述而言,为何在已出台大量学前教育政策情形下依旧需要学前教育立法之问题显然还有待于进一步分析。参见吴遵民、黄欣、屈璐《我国学前教育立法的若干思考》,《复旦教育论坛》2018年第1期。

例”只能见仁见智。因此这一规定在事实上并未为各级政府的行为提供有效准则。退一步而言,即便《若干意见》对这一“合理比例”予以明确,依旧难以有效约束各级政府的行为,更无法真正解决我国学前教育财政投入不足的问题。原因在于缺乏相应法律责任作为落实该项政策性规定的必要保障。^①

此外,法律与政策的另一重要区别还表现在稳定性上。法律具有稳定性,在一定社会关系内容发生实质性变化之前,不得对其进行随意废止或修改,否则会减损法律的权威性,并由此失去其所具有的规范行为的功能。政策具有灵活性,能够因时因势做出相应调整。但是政策的易于变动同时意味着政策在稳定性上有所欠缺。政策的朝令夕改可能会导致其前后相互矛盾与冲突,从而使政策规范的对象无所适从。以学前教育的办学体制问题为例,《指导意见》的表述是“以社会力量兴办幼儿园为主体,公办与民办、正规与非正规教育相结合的发展格局”。由此强调的是社会力量而非政府在幼儿园兴办中的“主体”作用。但是《规划纲要》以及《若干意见》则均规定“建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制”。由此强调政府在幼儿园兴办中的“主导”作用,而社会力量仅仅只是参与其中。《指导意见》关于学前教育办学体制问题与《规划纲要》《若干意见》的不一致,可能会导致地方各级政府在处理这一问题时莫衷一是,最后避重就轻而将幼儿园的兴办完全推向市场以减轻政府的负担,政府在学前教育事业发展中的责任被忽视。或许可以认为,以上关于学前教育办园体制问题的政策差异反映的是政策制定者认识上的转变,即由过去重视社会力量到对当下强调政府责任的一种“试错”。但是即便如此,此种经由政策确立的政府主导型办园体制也因无法避免“不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”^{[7]146-147},而在权威性上有所欠缺。面对这一因时因势而可能随时被调整的,且过于强调政府责任的办园体制的政策性要求,地方各级政府可能会采取观望的态度而不对其予以严格落实。

二、《学前教育法》的立法思路

上文从政策与法律之间的区别角度论述了我国学前教育立法的背景,也即《学前教育法》的立法必要性问题。但值得注意的是,政策不同于法律并非意味着二者完全不相关。事实上,政策与法律之间有着密切的关系,这一关系决定了《学前教育法》的制定离不开对学前教育政策的观照,由此学前教育立法具有浓厚的政策法律化色彩。政策与法律的关系可被简要概括为“政策是法律的依据和内容,法律是政策的规范化”。^[8]形成这一关系的事实在于,政策的灵活性促使立法机关在对某一社会问题形成较为成熟的解决方案之前,往往借由政策发挥“试行法”的作用,让政策替代法律承担更多的社会治理功能。随着这些政策经过实践检验并被认为是成熟、有效的,立法机关再依据法定程序将其上升为法律,由此赋予政策国家强制力之保障,这一过程即政策的法律化或政策立法。因此在学前教育立法过程中,“无论立法动议的提出,还是法律草案的起草,都应当参考当时国家和执政党政策的总体精神”^{[9]14},以现行学前教育政策作为立法的依据甚至是组成内容。事实上,被学者所广泛提及的,我国学前教育实践中诸如学前教育的地位与性质不明、学前教育的管理体制不健全、学前教育事业缺乏必要的财政保证等问题,^[10]在我国现行学前教育政策中均有所规范。《学前教育法》的制定有必要在检视与反思的基础上遵循现行学前教育政策的总体精神与基本内容,并将其中经过实践检验并被认为是成熟、有效的学前教育政策经过法定程序实现政策的法律化。^[11]

值得注意的是,在出台《学前教育法》之前,为确保各地学前教育事业的规范发展,诸多省市纷纷结合本地区的实际情况,在地方层面率先实现

^① 尽管《若干意见》规定,各级教育督导部门要把学前教育作为督导重点,加强对政府责任落实、教师队伍建设和经费投入、安全管理等方面的督导检查,并将结果向社会公示,但是《若干意见》并未对督导检查之后的法律责任作出规定,由此对各级政府难以形成有效的威慑。

了学前教育政策的法律化——出台了许多地方性学前教育法规与规章。^①在此情形下,我们可以借鉴地方学前教育政策法律化的经验,发挥地方学前教育立法的“媒介”作用。这一“媒介”作用体现在两个方面:一方面,作为学前教育政策法律化的产物,地方学前教育立法针对学前教育政策的规范化表述可以为《学前教育法》的制定提供参考。例如针对我国学前教育经费投入不足问题,《若干意见》仅仅要求“各级政府要将学前教育经费列入财政预算”,而未明确各级政府的财政投入水平,但是立法显然无法回避这一问题。地方学前教育立法根据不同省市经济发展水平确立了不同的财政投入水平。例如《吉林省学前教育条例》规定,财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中所占比例不低于3%。^②《浙江省学前教育条例》将这一比例确定为5%。^③而宁波、杭州的立法则根据不同地区的差异对这一比例进行了差异化规定。^④这些不同规定在《学前教育法》制定中无疑具有重要的参考作用。另一方面,作为学前教育政策法律化的产物,地方学前教育立法并非完全照搬学前教育政策中的规定,而是在地方立法权限范围内多有创新。这种制度上的创新在《学前教育法》的制定中应当得到关注。例如《若干意见》规定,“建立学前教育资助制度,资助家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育”。但是包括《浙江省学前教育条例》在内的诸多地方学前教育立法在规定县级以上人民政府应当建立学前教育资助制度的同时,创设了针对特定人群的免费学前教育制度,并根据实际情况给予其营养餐等生活补助。^⑤

学前教育政策法律化的重要意义主要体现在以下两个方面:一方面,出台《学前教育法》以实现学前教育政策的法律化。法律化了的学前教育政策由此被赋予法律所特有的明确性、有责性以及稳定性的特征,这些特征能够有效保证学前教育政策的良好执行。例如《若干意见》提出的“保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育”“提供‘广覆盖、保基本’的学前教育公共服务”“积极扶持民办幼儿园特别是面向大众、收费较低的普惠

性民办幼儿园发展”等原则性政策要求被转化为法律规定之后,^[12]立法者必然会通过假定条件、行为模式、法律后果的结构形式对以上政策要求进行“重构”,并按照可为、应为、勿为3种不同模式为人们的行为提供明确而有效的指示。原则性的政策要求转化为规定性的法律要求之后,在执行效果上往往更佳。另一方面,学前教育立法对现行学前教育政策的观照,在很大程度上还体现了立法的现实性与前瞻性之平衡。具体的政策性要求可能因时因势而被调整,但学前教育政策的

① 截止到2018年10月,以“学前教育”命名的地方性法规共16部,地方政府规章共8部。这些立足于地方实际的地方性学前教育法规与规章在内容上基本涵盖了学前教育的地位与性质、学前教育的财政保障、学前教育的管理体制、幼儿园及其工作人员、学前教育的内容及开展以及学前教育的监督与问责等问题。

② 《吉林省学前教育条例》第12条规定,县级以上人民政府应当将学前教育经费纳入财政预算,并保证财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中所占比例不低于3%。参见吉林省教育督导网,2017-08-31,http://www.jledu.gov.cn/show/43240.html。

③ 《浙江省学前教育条例》第39条规定,县级以上人民政府应当保障学前教育经费,将学前教育经费纳入财政预算,新增教育经费应当向学前教育倾斜。县级财政性学前教育经费占同级财政性教育经费的比例不低于5%。参见浙江省教育厅网,2018-02-11,http://jyt.zj.gov.cn/art/2018/2/11/art_1532777_21457744.html。

④ 《宁波市学前教育促进条例》第30条第1款规定,各级人民政府应当将学前教育经费列入财政预算。县(市)区财政性学前教育经费占同级财政性教育经费的比例应当不低于8%,不举办高中的区不低于12%。参见宁波教育人事网,2017-06-28,http://rsc.nbedu.net.cn/news/3185。《杭州市学前教育促进条例》第28条规定,市和区、县(市)人民政府应当逐步提高学前教育事业费在教育事业费中所占比例。各区学前教育事业费应当达到同级教育事业的8%以上,各县(市)应当达到5%以上。参见杭州市政府网,2017-11-16,http://www.hangzhou.gov.cn/art/2017/11/16/art_1293208_13095617.html。

⑤ 《浙江省学前教育条例》第40条规定,县级以上人民政府应当建立学前教育资助制度。对家庭经济困难的学龄前儿童给予资助,对属于特困供养人员的学龄前儿童、最低生活保障家庭学龄前儿童、残疾儿童、烈士子女,按照规定标准实行免费学前教育,并根据实际情况给予营养餐等生活补助。参见浙江省教育厅网,2018-02-11,http://jyt.zj.gov.cn/art/2018/2/11/art_1532777_21457744.html。

总体精神代表着政策制定者对当下乃至未来形势的基本判断与预设,而同时具有规范现实与引领未来的双重功能。以《规划纲要》为例,其不仅回应了当下我国学前教育实践中的问题,而且代表着中央统筹下对未来我国学前教育事业发展的预设与安排。作为落实《规划纲要》的配套规定,《指导意见》中“三年行动计划”之实施则被视为这种预设与安排在当下乃至未来的实践与发展。《学前教育法》的制定不仅立足于现实,还应当以《规划纲要》之基本精神为导向,并关注“三年行动计划”的实施状况及其发展趋势,^[13]由此方能确保学前教育立法的前瞻性,实现立法对现实的引领作用。

三、《学前教育法》的主要内容

学前教育政策涉及面广,内容更是包罗万象。但是并非所有学前教育政策均可以或者有必要转化为《学前教育法》的规定,被法律化的学前教育政策必须是那些经过实践检验并被认为是成熟、有效的学前教育政策。符合政策法律化条件并需要以法律形式固定下来的学前教育政策主要包括以下内容:

(一) 学前教育服务的对象

学前教育服务的对象关系到《学前教育法》的适用范围,因此是学前教育立法必须解决的前提性问题。从我国现行学前教育行政立法的规定看,学前教育服务的对象是“3周岁以上学龄前幼儿”或者说“3周岁至6周岁”的适龄幼儿。^①地方学前教育立法很在大程度上沿袭了行政立法的思路,将学前教育服务的对象限定在“3周岁以上学龄前幼儿”。^②对此本文认为,学前教育服务的对象应当采取一种宽泛的界定。“0—3岁婴幼儿阶段是儿童语言、情感感知以及思维启蒙的关键时期,也是人们大脑发育的黄金时期,然而由于在我国长期的制度化的学前教育历史发展,0—3岁阶段儿童的教育和3—6岁阶段儿童的教育一直处于脱节割裂的状态。”^[14]反映到立法现实中,我们会发现本已“捉襟见肘”的现行学前教育规范体系主要关注的是3—6岁儿童的保育教育,而0—3

岁婴幼儿的保育教育问题则付之阙如。由此例如监管缺失等我国学前教育实践普遍存在的问题,在0—3岁婴幼儿的保育教育场域下显得尤为严重。^[15]从学前教育政策的规定看,《规划纲要》强调“重视0至3岁婴幼儿教育”,这一点应当在学前教育立法中有所体现。同时考虑到0—3岁婴幼儿与3—6岁儿童在年龄阶段特点、保育教育机构等方面的差异,学前教育立法中可以借鉴《青岛市学前教育条例》的经验^③,强调学前教育服务的对象为“3周岁以上学龄前幼儿”的同时,在《学前教育法》中设立专章对“早期教育指导”进行规定,明确对不满3周岁婴幼儿及其家长提供早期教育指导,依照本法有关规定执行。

(二) 学前教育的地位与性质

如何认识学前教育的地位与性质关系到我国学前教育事业的发展方向以及政府承担何种责任等关键问题。对此《若干意见》认为,“学前教育是终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业”,“发展学前教育,必须坚持公益性和普惠性”。地方学前教育立法关

① 《幼儿园管理条例》第2条规定,本条例适用于招收3周岁以上学龄前幼儿,对其进行保育和教育的幼儿园。参见中华人民共和国教育部网,1989-09-1,http://www.moe.gov.cn/s78/A02/zfs_left/s5911/moe_620/tnull_3132.html。《幼儿园工作规程》第4条规定,幼儿园适龄幼儿一般为3周岁至6周岁。参见中华人民共和国教育部网,2016-03-01,http://www.moe.gov.cn/srsite/A02/s5911/moe_621/201602/t20160229_231184.html。

② 例如《江苏省学前教育条例》第2条第2款规定,本条例所称学前教育,是指对3周岁以上不满6周岁学龄前儿童实施的保育和教育。不满3周岁学龄前儿童实施保育教育的具体办法,由省人民政府制定。参见江苏人大网,2011-12-12,http://www.jsrd.gov.cn/zyfb/sjfg/201202/t20120223_65095.shtml。

③ 《青岛市学前教育条例》第2条规定,本条例适用于本市行政区域内对3周岁以上学龄前幼儿实施的保育和教育。对不满3周岁婴幼儿及其家长提供早期教育指导,依照本条例有关规定执行。在此基础上,《青岛市学前教育条例》专设第五章“早期教育指导”,对不满3周岁婴幼儿及其家长提供早期教育指导。参见青岛政务网,2013-04-25,http://www.qingdao.gov.cn/n172/n68422/n32933/n29227271/130830163311801201.html。

于学前教育地位与性质的规定大抵如是。^①《若干意见》关于学前教育地位与性质的认识有其科学依据,这是由学前教育的社会功能所决定的。^[16]一方面,学前教育是我国学制的第一级,作为个人出生以后接受的首个正规的学校教育,这一阶段获得的学习经验不仅会影响他们的成长,还会影响他们在小学、中学、大学甚至之后人生的发展。从终身学习的立场来看,学前教育应当是个人发展的奠基时期,在我国国民教育体系中处于基础性的地位。另一方面,学前教育不仅关系到个人的健康成长与成才,诸多研究成果还表明适宜的学前教育在增加国家税收、提高国民素质、降低犯罪率等方面发挥着重要作用。^[17]鉴于学前教育在社会进步与发展中所承担的特殊使命,其提供的产品或服务只能由人们共同占有和享用,^[18]而不能仅仅归属于某一类人,此即学前教育公益性的意涵。由学前教育公益性延伸出来的要求是,学前教育事业的发展更应当强调公平性,保障每个儿童尤其是弱势儿童享有平等接受学前教育的机会,此即学前教育的普惠性。我国学前教育立法应当吸收《若干意见》关于学前教育地位与性质的基本认识,并以此作为构建学前教育制度的逻辑起点。

(三) 学前教育的财政保障

经费不足是制约我国学前教育事业发展的一大障碍。由此“不仅导致了目前幼儿园的数量和质量无法满足社会民众的需求,而且还极大地弱化了学前教育的公益性和普惠性原则”。^[19]为了解决学前教育的经费不足的问题,明确政府对学前教育的财政投入理所当然地构成了学前教育政策的重要内容。《若干意见》就对“多种渠道加大学前教育投入”问题作了详细规定。例如“各级政府要将学前教育经费列入财政预算”之规定就在政策层面将我国学前教育纳入公共财政的保障范围。这些致力于多种渠道加大学前教育投入的政策性规定又进一步转化为地方学前教育立法的具体内容。结合地方学前教育立法的规定,《学前教育法》可以从以下方面对学前教育的财政保障问题作出规定:首先,中央和地方各级人民政府应当

保障学前教育经费,在中央和地方各级财政性教育预算中单项列支学前教育财政投入,明确财政性学前教育经费占同级教育经费的最低比例,并逐步加大财政性学前教育经费的投入比例。^[20]其次,建立幼儿园生均经费标准、生均公用经费标准、公办幼儿园生均财政拨款标准。对非营利性民办幼儿园和提供普惠性学前教育服务的民办幼儿园,县级以上人民政府应当采取生均经费补贴的方式予以扶持,保障其正常运行。^[21]第三,要求县级以上人民政府建立学前教育资助制度,地方各级人民政府应当对经济困难家庭的学龄前儿童和学龄前孤儿入园给予资助,对属于特困供养人员的学龄前儿童、残疾儿童等按照规定标准实行免费学前教育。

(四) 学前教育的管理体制

学前教育管理体制不健全是制约我国学前教育事业发展的另一个重要因素。在绝大多数地市,甚至包括广东省在内的许多省份均缺乏专门的机构或部门来负责学前教育的管理工作。^[22]¹²⁹加之涉及学前教育的管理部门众多,不同部门之间权责不明、职能交叉,因此往往难以实现对学前教育活动的有效监督与管理。对此,《若干意见》规定,各级政府要加强对学前教育的统筹协调,健全教育部门主管、有关部门分工负责的工作机制,形成推动学前教育发展的合力,并在此基础上进一步明确不同部门的相关职责及其分工。结合这一规定以及地方学前教育立法的经验,《学前教育法》可以从以下方面对我国学前教育的管理体制进行设计:第一,建立“省、市统筹,以县(区)为主,乡镇(街道)参与”的学前教育管理体制,并“规定中央、省、地市级应设立专门行政管理机构,县级应有专门机构或专职干部”。^[20]第二,明确教育行政部门主管本行政区域内学前教育工作,合理划分包括发展改革、城乡规划、建设、国土资源、财政、卫生、食品药品监督管理、公安等在内的相

^① 例如《浙江省学前教育条例》第4条规定,学前教育是国民教育体系的组成部分,属于社会公益事业。参见浙江省教育厅网 2018-02-11, http://jyt.zj.gov.cn/art/2018/2/11/art_1532777_21457744.html。

关各部门的具体职责,要求其在各自职责范围内做好学前教育管理工作。第三,加强学前教育相关管理部门之间的统筹与协调,建立常态化的议事协调机制。出于协调机制有效性之考虑,可以借鉴《江苏省学前教育条例》的经验^①,建立由政府而非教育行政部门牵头的学前教育联席会议制度来统筹、协调本行政区域内学前教育事业发展的重大事项。^②

(五) 幼儿园及其工作人员

幼儿园及其工作人员相关问题是学前教育政策的重要组成部分。《若干意见》规定“城镇小区没有配套幼儿园的,应根据居住区规划和居住人口规模,按照国家有关规定配套建设幼儿园”,“严格执行幼儿园准入制度”,“加快建设一支师德高尚、热爱儿童、业务精良、结构合理的幼儿教师队伍”,“依法落实幼儿教师地位和待遇”。这些规定对于入园需求难以满足、幼儿园质量参差不齐、幼儿教师专业素养欠缺且权益无法保障等问题提供了一剂良方。借鉴地方学前教育立法的经验,《学前教育法》有必要对以上政策性要求予以法律化:第一,明确县级以上各级人民政府在幼儿园规划与建设中的责任,并要求各级人民政府将幼儿园建设纳入城乡规划,以确保学龄前儿童就近入学的需求。第二,明确幼儿园的设立与审批条件,包括办园场所、配套设施和设备、资金等事项。在此基础上“对幼儿园的登记注册、审批管理、终止撤销等方面的具体程序与要求作出规定”^[20]。第三,规定幼儿园实行职业准入制度,幼儿教师应当取得幼儿园教师资格,其他工作人员取得相应的职业资格或岗位任职资格。同时对幼儿教师及其他工作人员进行资质的反向排除,禁止幼儿园聘任不适合从事幼儿教育的人员。第四,在建立幼儿教师职务(职称)制度的基础上,保障幼儿教师(公办与民办)在经济待遇、进修培训、表彰奖励等方面享有与中小学教师同等的权益,并向长期在偏远地区、条件艰苦地区工作的幼儿教师予以倾斜。

(六) 学前教育的内容及开展

针对学前教育实践中教育质量偏低等问题,

《若干意见》对于学前教育的内容及开展提出了诸多要求。学前教育的内容及开展同样是我国学前教育立法无法绕开的问题。《学前教育法》的制定有必要以《若干意见》的相关政策性要求为指引,通过相应制度设计落实这些政策性要求,以保障入园幼儿的健康成长。具体可以从以下 3 个方面着手:第一,针对学前教育实践中存在的学前教育“小学化”之倾向,^[23]在立法中明文禁止幼儿园教授小学教育内容和其他超前教育或者强化训练,如汉语拼音以及汉字读写训练、数字书写运算训练、外语认读拼写训练等形式。^③第二,针对学前教育实践中尤其民办幼儿园教学内容五花八门之问题,并对《若干意见》中“研究制定幼儿园教师指导用书审定办法”要求予以落实,有必要在《学前教育法》中明文规定,幼儿园使用的教师指导用书应当经过审定,未经审定或者审定不合格的,不得被选用,具体审定办法可以由国务院教育行政部门制定。第三,鉴于家长在幼儿健康成长中的不可替代的角色,学前教育活动的开展离不开家长的参与。学前教育立法有必要对《若干意见》中“要把幼儿园教育和家庭教育紧密结合,共同为幼儿的健康成长创造良好环境”的要求予以落实,将“家园共育”作为学前教育内容及开展的基本原则,并鼓励家长通过志愿服务等形式参与学前教育活动,同时通过家长委员会等方式保证家长对

^① 《江苏省学前教育条例》第 37 条规定,县级以上地方人民政府应当组织有关部门和单位建立学前教育联席会议制度,研究解决学前教育工作中的重大事项。在实践中,江苏省政府建立了由分管副省长担任主任的省学前教育联席会议制度。全省各级政府也都成立了由政府分管领导牵头、各有关部门参加的学前教育联席会议。参见江苏人大网,2011-12-12,http://www.jsrd.gov.cn/zyfb/sjfg/201202/t20120223_65095.shtml。

^② 仅由教育部门“牵头”,缺乏更高层领导机构的参与,教育部门无法有效统筹同层级其他行政部门的行动,导致联席会议的统筹力度削弱、工作成效较低,这也就意味着尚未有效建立起政府各职能部门间的协同合作机制。

^③ 《江苏省学前教育条例》第 12 条第 3 款规定,禁止以集中授课方式实施汉语拼音以及汉字读写训练、数字书写运算训练、外语认读拼写训练。参见江苏人大网,2011-12-12,http://www.jsrd.gov.cn/zyfb/sjfg/201202/t20120223_65095.shtml。

学前教育活动的知情与监督等权利。

(七) 学前教育的监督与问责

必要的监督与问责是保证学前教育活动依法开展的有力保障。从我国学前教育政策的内容来看,主要侧重于监督而缺乏问责。例如在《规划纲要》中,“加强学前教育管理,规范办园行为”,以及《若干意见》中“加强对政府责任落实、教师队伍建设和经费投入、安全管理等方面的督导检查”便是如此。前者规范的对象是幼儿园,后者针对的是政府及相关部门。结合地方学前教育立法经验,我国学前教育立法中可以从两个方面对学前教育的监督与问责问题作出规定:一方面,针对幼儿园的办园行为,通过立法建立学前教育质量评估监管体系并由国务院教育行政部门制定质量评估标准,具体由地方各级教育行政部门负责对本行政区域内学前教育发展水平实施评估与监管,并向社会公布。在此基础上,明确幼儿园的各类违法办园行为并按照情节轻重配置责令限期改正、责令停止招生,乃至吊销办学许可证等形式的行政处罚。^[24]另一方面,为确保各级政府及相关部门在发展学前教育事业中的责任得到落实,在立法中明确上级政府应当将下级政府、同级政府有关部门在学前教育事业发展中如规划实施、经费投入、教师配备等责任的落实情况纳入考核与监督的内容,考核监督不合格的由上级政府责令限期改正,逾期未改正的,对相关主管人员以及直接责任人员依法给予处分。^①针对学前教育管理中政府及其相关部门工作人员的其他违法行为,立法中同样应当对其配置行政处分乃至刑事责任等法律制裁。

四、结 语

本文从政策与法律的区别与联系角度分别论述了《学前教育法》的立法背景与立法思路,在此基础上结合学前教育事业发展的关键问题,进行了学前教育政策法律化的尝试。有必要说明的是,本文只是剖析学前教育立法问题的一种视角,并不意味着政策与法律的区别是我国学前教育立法的唯一动因,更不意味着《学前教育法》的制定

仅仅依赖现行学前教育政策的法律化即可。^②作为一个初步分析框架,本文的核心要点在于说明:在我国学前教育事业的探索阶段,政策基于其灵活性而发挥“试用法”的作用有其正当性。但是仅以国务院文件所确立的政策性措施作为规范我国学前教育事业发展的依据,不仅难以与当下全面推进依法治国的形势相适应,更不利于我国学前教育事业的长远发展。在此背景下,有必要通过立法活动,将那些经过实践检验并被认为是成熟、有效的学前教育政策以法律的形式系统地固定下来,由此在国家强制力的保障下调整学前教育活动中各方的权利义务关系并对其进行分别予以规范,进而为我国学前教育事业的发展奠定坚实的法律基础。

[参 考 文 献]

- [1] 教育部. 2017年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. 中华人民共和国教育部网, 2018-07-19. www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201807/t20180719_343508.html.
- [2] 庞丽娟, 韩小雨. 中国学前教育立法: 思考与进程[J]. 北京师范大学学报: 社会科学版, 2010(5).
- [3] 黄婷, 马焕灵. 美国学前教育新政及其启示[J]. 现代教育论丛, 2017(4).
- [4] 刘长秋. 当政策遇到法律[N]. 大众日报, 2014-12-

^① 《青岛市学前教育条例》第47条规定,市、区(市)人民政府应当将下级人民政府、同级人民政府有关部门公办幼儿园建设、教师配备以及经费保障等履行职责情况纳入考核和督导内容。考核和督导结果应当向社会公布。参见青岛政务网 2013-04-25 <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n68422/n32933/n29227271/130830163311801201.html>.

^② 举例而言,学前教育立法的一个重要内容是明确包括中央政府在内的各级政府在发展学前教育事业当中的责任,尤其是对中央政府与地方政府各自承担的责任进行划分。但从《规划纲要》以及《若干意见》的规定来看,其中虽然均强调“明确政府职责”的要求,但是这一要求更多是针对地方政府而言的。中央政府在学前教育事业发展中承担何种责任,现行学前教育政策并未作出明确规定。同时,从地方学前教育立法的内容看,受制于立法权限,地方学前教育立法主要是就地方政府在学前教育事业发展中的责任进行规定的。因此,中央政府在学前教育事业发展中承担何种责任以及与地方政府责任的划分问题,依旧需要借鉴域外立法经验,或是从《义务教育法》等其他类型教育立法中寻求答案。

- 03(19).
- [5] 陈庭忠. 论政策和法律的协调与衔接[J]. 理论探讨, 2001(1).
- [6] 袁振国. 教育政策学[M]. 南京: 江苏教育出版社 2001.
- [7] 邓小平. 邓小平文选: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [8] 梁慧星. 政策是法律的依据和内容, 法律是政策的规范化[N]. 北京日报 2017-02-20(14).
- [9] 陈光中. 法学概论[M]. 北京: 中国政法大学出版社 2007.
- [10] 《幼儿教育》《上海托幼》《早期教育》联合采访组. 共同努力, 推动学前教育立法工作的开展——专访北京师范大学庞丽娟教授[J]. 幼儿教育 2017(1).
- [11] 陈潭. 浅论政策合法化与政策法律化[J]. 行政与法, 2001(1).
- [12] 屈振辉, 杨莹. 我国学前教育政策的社会性和法律[J]. 中华女子学院学报 2013(4).
- [13] 虞永平. 以法保障学前教育的稳定发展[J]. 人民教育 2013(11).
- [14] 赵琼. 托幼一体化是学前教育的发展方向[J]. 宁波大学学报: 教育科学版 2002, 24(1).
- [15] 熊丙奇. 为“幼有所育”立法的时机到了[N]. 中国科学报 2018-01-22(1).
- [16] 屈振辉, 杨廉. 社会政策视域下的我国学前教育立法研究[J]. 阜阳师范学院学报: 社会科学版 2013(3).
- [17] 程志龙. 论我国学前教育发展的现实困境与突破路径[J]. 学术界 2016(5).
- [18] 邢永富. 教育公益性原则略论[J]. 北京师范大学学报: 社会科学版 2001(2).
- [19] 吴遵民, 黄欣, 屈璐. 我国学前教育立法的若干思考[J]. 复旦教育论坛, 2018(1).
- [20] 庞丽娟. 加快推进《学前教育法》立法进程[N]. 中国教育报 2018-03-11(8).
- [21] 梁慧娟. 我国地方学前教育立法的内容分析及其启示——以三个地方性学前教育法规为例[J]. 学前教育研究 2013(4).
- [22] 广东省教育研究院. 广东教育改革发展研究报告: 理论战略政策研究卷(2014)[M]. 广州: 广东高等教育出版社 2014.
- [23] 阳曼超, 孙启进. 论当前农村学前教育发展面临的困境与出路[J]. 江苏社会科学, 2012(S1).
- [24] 陈鹏, 高源. 我国学前教育立法的现实诉求与基本问题观照[J]. 陕西师范大学学报: 哲学社会科学版, 2017(6).

[责任编辑 何菊玲]

Research on Legislation of Pre-school Education in China

——From the Perspective of the Legalization of Policies

ZHAN Zhong-le, LI Shuo

(Law School, Peking University, Beijing 100871)

Abstract: Because of the absence of Pre-school Education Law for a long time, the development of pre-school education in China is actually regulated and guided by pre-school education policies. However, the difference between policies and law determines that only pre-school education policies cannot meet the needs of practice, and the legislation of pre-school education is of necessary. At the same time, there is a close relationship between policies and law, which makes the promulgation of the Pre-school Education Law inseparable from the consideration of the current pre-school education policies, through which the legislation of pre-school education has a strong color of legalization of policies. Specifically, the questions answered by the Preschool Education Law through the legalization of the policies, mainly include the object of the pre-school education service; the status and nature of pre-school education; financial guarantee of pre-school education; management system of pre-school education; kindergartens and their staff; Content of pre-school education and its development; supervision and accountability of pre-school education, etc.

Key Words: pre-school education; legislation of pre-school education; pre-school education policies; infant Education