

学前教育立法的现实功能与核心制度

陈旻媛

(湖南金州律师事务所, 湖南省长沙市, 410082)

摘要: 制定《学前教育法》已进入全国人大常委会的立法安排, 这是考虑到学前教育在国民教育体系中居于重要的地位, 但现有教育立法对学前教育缺乏具体规定。为此有必要制定一部《学前教育法》, 进而在法治轨道上将学前教育事业不断推向前进。学前教育立法需要完成的核心制度设计有三, 分别是为学前教育事业的发展确定相应的原则遵循, 把“坚持保育和教育相结合”作为学前教育的主要内容, 以及明确学前儿童、幼儿园、教职工和政府的法定职责。

关键词: 学前教育; 学前教育立法; 学前教育法

中图分类号: D922.1

文献标识码: A

一、问题的提出

学前教育是国民教育的重要组成部分, 办好学前教育既关系到儿童身心的健康成长, 亦对初等、中等和高等教育的开展有着重要影响。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央高度重视学前教育。党的十九大报告明确提出, “要推进学前教育普及普惠安全优质发展”; 党的二十大报告再次强调, “办好学前教育”。中共中央、国务院 2018 年 11 月专门印发《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》, 对学前教育的规范有序发展作出重要部署, 其中特别提到“研究制定学前教育法”, 以便“推进学前教育走上依法办园、依法治教的轨道”。时至今日, 《学前教育法》的制定工作已进入全国人大常委会的立法议程, 此时, 一方面应明确学前教育立法的现实功能, 继而以此作为立法和执法的价值指引; 另一方面, 应对学前教育立法的核心制度进行梳理, 以此明确立法的主要内容和执法的重点任务。

二、学前教育立法的基本经过

开展学前教育立法的呼声早已有之, 比如在 20 余年前就有观点认为, “学前教育的重要性要求尽快制定《学前教育法》”, 并对《学前教育法》的主要内容进行了思考。^[1]自此之后, 陆续有制定《学前教育法》的建议被提出,^[2]比如有全国人大代表和专家学者呼吁, 加快学前教育立法进程, 以便发挥法律对学前教育事业健康发展的保障作用。^[3]

(一) 学前教育立法列入全国人大常委会立法规划

注重发挥立法规划对立法工作的指引作用, 是我国立法实践的突出特点。通常来说, 只有列入到立法规划当中去, 相应的立法工作才能更快捷地开展。2018 年 9 月, 《十三届全国人大常委会立法规划》对外发布, 制定《学前教育法》被列入“第一类项目”, 即“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”。不过, 十三届全国人大常委会任期内并未出台《学前教育法》, 为此在 2023 年 9 月发布的《十四届全国人大常委会立法规划》当中, 制定《学前教育法》依然是被列入到“第一类项目”。

(二) 国务院常务委员原则通过《学前教育法(草案)》

全国人大及其常委会是行使国家立法权的国家机关, 但法律草案并非由其直接起草。按照上述两份全国人大常委会立法规划, 《学前教育法》的牵头起草单位都是国务院。这是因为国务院设有教育部, 更加明白与学前教育相关的各种情况。相应地, 国务院需要先就学前教育立法达成共识, 进而才启动全国人大常委会的立法程序。根据《立法法》第 29 条第 1 款的规定, 国务院有权向全国人大常委会提出法律案。2023 年 6 月 2 日, 国务院常务会议

讨论并原则通过了《学前教育法（草案）》，并决定将该草案提请全国人大常委会审议。此次国务院常务会议还特别提及了学前教育立法的必要性，即“学前教育是终身教育的起点，是重要的社会公益事业，关系亿万儿童健康成长，强化法治保障十分重要。”^[4]

（三）全国人大常委会审议《学前教育法（草案）》

国务院只是《学前教育法（草案）》的起草者和提请审议者，这部法律的制定最终仍应由全国人大常委会审议并表决通过。为了保证立法质量，全国人大常委会制定某部法律通常要经过三次审议，这也被称作“三读”程序，即《立法法》第32条第1款规定，“列入常务委员会会议议程的法律案，一般应当经三次常务委员会会议审议后再交付表决。”为此，在2023年8月，全国人大常委会对《学前教育法（草案）》进行了初次审议，此时的草案包括学前教育定位、健全规划举办机制、规范学前教育实施、加强教职工队伍建设、完善投入机制、强化监督管理等内容。^[5]2024年6月，全国人大常委会对《学前教育法（草案）》进行了再次审议。

三、学前教育立法的现实功能

在整个国民教育体系当中，学前教育居于相当重要的地位。然而，现有关于教育的立法虽对学前教育有所涉及，但缺乏具体、详细和专门的规定。有鉴于此，有必要通过制定一部《学前教育法》，以便有效规范学前教育活动，进而在法治轨道上将学前教育事业不断推向前进。

（一）学前教育是国民教育体系的重要组成部分

就学前教育的内涵和外延而言，尽管理论上和实践中均存在不同的认识，^[6]但对于学前教育的重要性，人们可谓是有着极大的共识。学前教育既关乎儿童个体的成长，亦对社会的发展具有积极作用。^[7]正是考虑到学前教育的重要价值，我国始终高度重视学前教育，特别是把学前教育作为国民教育体系的重要组成部分。

早在1951年10月公布的《政务院关于改革学制的决定》当中，就明确把“幼儿教育”作为学制的重要组成部分，还特别强调了幼儿教育的重要性，即“使他们的身心在入小学前获得健全的发育”。在改革开放后，国务院办公厅曾于1988年8月转发国家教委等部门《关于加强幼儿教育工作的意见》，其中明确指出，“幼儿教育是我国社会主义教育事业的一个重要组成部分。”2010年11月，国务院印发《关于当前发展学前教育的若干意见》，其中明确要求“把发展学前教育摆在更加重要的位置”，并指出“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”。2018年11月，中共中央、国务院印发《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，再次强调“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”。

（二）现有教育立法对学前教育缺乏具体的规定

诚然，学前教育在国民教育体系中的地位自不待言，中共中央和国务院的政策文件皆将其定位为“国民教育体系的重要组成部分”。不过，较之于国民教育体系的其他组成部分，学前教育立法的进程相对有些迟缓。例如，于义务教育而言，全国人大曾于1986年4月出台了《义务教育法》；于高等教育而言，全国人大常委会曾于1998年8月出台了《高等教育法》；于职业教育而言，全国人大常委会曾于1996年5月出台了《职业教育法》。由此可见，国民教育体系中的各个组成部分，基本上都有相应的专门立法。

当然，虽然现有教育法律体系中没有一部专门的《学前教育法》，但是，其他领域的立法也有对学前教育的简略规定。比较典型的是作为教育基础性法律的《教育法》，其在第17条第1款规定“国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度”，并在第18条对学前教育作出了原则性规定。再如，《未成年人保护法》第84条第1款也规定，“各级人民政府应当发展托育、学前教育事业”。又如，《精神卫生法》第16条第1款规定，

“学前教育机构应当对幼儿开展符合其特点的心理健康教育”。可以说，现有教育立法对学前教育只有比较零散的规定，^[8]在具体性和系统性方面比较欠缺。

（三）通过学前教育立法促进学前教育事业发展

学前教育重要性与学前教育立法欠缺之间的矛盾，客观上要求加快《学前教育法》的立法进程。比如曾有全国人大代表建议制定《学前教育法》，理由是“《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》等行政规定，远远不能满足幼教事业发展的需要”。^[9]通常来说，法律对社会实践的功能有二：一是对各类社会主体的行为进行规范，以避免相关行为变得无序和失范；二是对各类社会事业的发展进行保障，以积极推进和促成相关工作。于《学前教育法》而言，其对学前教育事业发展的作用同样表现为以下两个方面。

一方面，学前教育活动有赖于专门立法的规范。经过长期的发展，我国学前教育事业取得了诸多成效，但不可否认的是，学前教育活动中的乱象和问题仍然不少。例如，有学者梳理了我国农村学前教育发展的问题，包括幼儿园数量仍严重不足、学前教育经费严重匮乏、教师专业素质和能力不足等。^[10]再如，学前教育面临过度逐利的问题，特别是近些年“天价幼儿园”等现象时有发生。^[11]又如，由于一些地方公办园数量不足、布局不合理，造成了“入园难”和“入园贵”等问题。^[12]法律作为社会的“调节器”，可以对学前教育活动中的失序现象进行调整，以便恢复到一种规范和有序的状态。以学前教育中的过度逐利问题为例，当前的《学前教育法（草案）》拟作出“逐利限制”的制度安排，即规定“社会资本不得控制公办幼儿园、非营利性民办幼儿园”，并明确“幼儿园不得直接或者间接作为企业资产上市”。

另一方面，学前教育事业有赖于专门立法的保障。法律对社会活动的进展还具有保障性功能特别是明确相关主体的权利和义务，促使相关工作得以顺利有效地开展。对学前教育事业而言，其同样有赖于法律为其提供相应的保障。例如，在我国广大农村地区，其在学前教育发展过程中面临诸多难题，特别是经费保障不足、师资队伍不够、办学活动欠规范等。^[13]为了保障农村地区的学前教育，《学前教育法（草案）》拟规定，“国家采取措施，倾斜支持农村地区发展学前教育事业”。再如，幼儿园工作人员的待遇很大程度上影响到学前教育事业的发展，为此，可以通过立法为相关人员的待遇提供保障。有一项针对幼儿园园长的实证研究表明，“教师待遇”是幼儿园工作人员最为关心的问题之一。^[14]因此，《学前教育法（草案）》拟明确幼儿园及其举办者的义务，即这些主体“应当按照国家规定保障教师和其他工作人员的工资福利”等。

四、学前教育立法的核心制度

立法工作涉及到方方面面的事务，比如立法主体的确定、立法程序的安排、立法时机的把握等。此外，如何确定立法内容至关重要，也就是说法律需要对哪些事项作出规定，需要进行怎么样的制度设计？对学前教育立法而言，其大致需要对以下三方面的核心制度作出规定，分别是学前教育的基本原则、学前教育的主要内容和学前教育的参与主体。

（一）学前教育的基本原则

学前教育不是一项无序的活动，而是应在科学原则的指引下进行。通常来说，一部法律往往会有一个“总则”或者扮演“总则”角色的内容，而法律的基本原则常常规定在“总则”当中。^[15]为此，对于学前教育应当遵循的若干基本原则，其实可在《学前教育法》的“总则”当中加以规定。

总的来说，学前教育应遵循的基本原则有：一是坚持社会主义办学方向。社会主义制度是国家的根本制度，学前教育自然不能偏离社会主义的办学方向，而应当坚持党对学前教育事业的领导，把立德树人作为学前教育的根本任务。二是坚持政府主导。学前教育在很大程度上是一种“公共产品”，^[16]而在现代国家，政府其实是“公共产品”最主要的供给者。由政府来为社会大众提供公共产品，可以在很大程度上做到供给的充足和分配的公正。相应地，

学前教育立法也应明确政府主导的原则,把“以政府举办为主”的原则规定在《学前教育法》当中。三是坚持全覆盖。习近平总书记指出,“教育公平是社会公平的重要基础”,^[17]而学前教育是国民教育体系的重要组成部分,自然也应不断做到学前教育的公平。因此,既要做到学前教育机构的全覆盖,特别是普惠性幼儿园的覆盖要顾及城乡不同地区;也要做到学前教育入园率的全覆盖,即适龄儿童应尽可能地入园接受学前教育。

（二）学前教育的主要内容

在发展学前教育事业的过程中,首先应解决“教什么”的问题。在过去长期的实践当中,无论是幼儿园等学前教育机构,还是政府和企业等学前教育的举办者,对“教什么”的问题其实存在不同的理解,因而学前教育的内容也有些“五花八门”之嫌。当然,教育应当是一项因材施教的活动,“教什么”应针对教学的对象展开,但在学前教育立法中适当地统一教学内容仍然有必要。总的来说,学前教育的主要内容就是“保育”和“教育”。当前的《学前教育法(草案)》同样明确规定,“幼儿园应当坚持保育和教育相结合的原则”。

一方面,学前教育应以“保育”为主要内容。提供保育可以说是学前教育最重要的功能和任务之一,^[18]不过在以往的实践当中,“轻保育”的现象仍在一定程度上存在,以至于学前教育有着“小学化”的倾向。为此,学前教育立法应当明确把“保育”作为学前教育的主要内容。这在当前的《学前教育法(草案)》中有诸多体现,比如把“有符合规定的保育人员”作为设立幼儿园的必备条件之一,再如明确“幼儿园应当把保护学前儿童安全放在首位”。

另一方面,学前教育应以“教育”为主要内容。“学前教育”一词既然冠以“教育”的名称,那么,“教育”同样应成为学前教育的主要内容之一。当然,学前教育中的“教育”内容有其特殊之处,应避免学前教育沦为小学教育。正因如此,《学前教育法(草案)》规定,“幼儿园不得采用小学化的教育方式”,目的是防止学前教育的教育活动小学化。与此同时,《学前教育法(草案)》还对学前教育中的“教育”之具体内容提出要求,比如规定学前教育活动应“以游戏为基本活动”。

（三）学前教育的参与主体

法律是用来调整社会主体行为的工具,在法律的视野当中,其所要规范和调整的其实是主体所作出的一个个具体的行为。因此可以说,“主体是法律关系中的主导性因素”,^[19]没有主体就没有行为,也就不会有法律。学前教育立法也需要对学前教育各参与主体作出规定,既包括为各主体设定权利和职权,也包括明确各主体的义务和责任。

一是学前儿童的权利。在整合学前教育过程当中,学前儿童可以说是最为重要的参与主体,当然也是权利最容易遭受侵害的主体。为此,学前教育立法应当对学前儿童的权利加以有效保障。在当前的《学前教育法(草案)》当中便有相关规定,比如明确了学前儿童所享有的“生命安全”“身心健康”“得到尊重”和“得到保护照料”等权利。同时,考虑到学前儿童还属于无民事行为能力人,所以《学前教育法(草案)》并没有规定其义务,这更加彰显了对学前儿童权利的保障。

二是幼儿园和教职工的权利和义务。幼儿园及其教职工是学前教育的重要参与主体,学前教育立法同样应对其权利和义务作出规定。《学前教育法(草案)》既规定了幼儿园和教职工的权利,比如普惠性幼儿园有获得政府扶持的权利,教职工有获得专业培训的权利;也明确了幼儿园和教职工的义务,比如公办及普惠性幼儿园应按规定提供普惠性学前教育服务,教职工有爱护儿童的义务。

三是政府的职权和责任。根据我国《宪法》第19条第2款的规定,国家发展学前教育。据此规定,发展学前教育事业可谓是国家的一项宪法上的责任,而这项责任具体是由各级人民政府及其部门来承担的。因此,学前教育立法应当对政府的职权和责任作出相应的规定。例如,《学前教育法(草案)》要求“县级人民政府对本行政区域内学前教育发展负主体责任”,并把“负责学前教育管理和业务指导工作”的责任交给教育行政部门。

参考文献

- [1]庞丽娟.制定《学前教育法》保障学前教育刻不容缓[J].民主, 2002 (4): 30-31.
- [2]瞿帆.尽快制定学前教育法破解入园难[N].中国教育报, 2011-03-04 (02).
- [3]朱宁宁.学前教育法何时出? [J].中国人大, 2018 (13): 43-44.
- [4]新华社记者.李强主持召开国务院常务会议 讨论并原则通过《中华人民共和国学前教育法(草案)》[N].中国教育报, 2023-06-03 (1).
- [5]杨湛菲, 徐壮.我国将立法促进学前教育发展[N].中国教育报, 2023-08-29 (1).
- [6]朱凯利.学前教育学[M].西安: 西北大学出版社, 2017: 11-12.
- [7]路娟.学前教育理论及应用实践研究[M].北京: 首都师范大学出版社, 2023: 5-6.
- [8]王妮.加快《学前教育法》立法步伐[J].学前教育, 2017 (5): 4-9.
- [9]周洪宇.关于制定《学前教育法》的建议[N].人民法院报, 2013-06-01 (5).
- [10]罗英智, 李卓.当前农村学前教育发展问题及其应对策略[J].学前教育研究, 2010 (10): 9-12.
- [11]新华社“新华视点”记者.聚焦学前教育法草案四大看点[N].中国教育报, 2023-06-29 (3).
- [12]曾诗阳.推进学前教育优质普惠发展[N].经济日报, 2023-10-26 (3).
- [13]马毅飞.农村学前教育高质量发展的现实基础与行动策略[J].湖南师范大学教育科学学报, 2023 (5): 81-87.
- [14]曲正伟.面向学前教育高质量发展的政策认同现状及提升对策——基于幼儿园园长视角的分[J].东北师大学报(哲学社会科学版), 2023 (2): 103-111.
- [15]黄文艺, 杨雅非.立法学[M].长春: 吉林大学出版社, 2002: 155.
- [16]崔世象, 袁连生, 田志磊.政府在学前教育发展中的作用——来自经济学理论和实践经验的分析[J].学前教育研究, 2011 (5): 3-8.
- [17]习近平.论党的青年工作[M].北京: 中央文献出版社, 2022: 129.
- [18]但菲, 索长清.“保教一体化”国际趋势与我国学前师资培育改革[J].教育研究, 2017 (8): 96-102.
- [19]张文显.法理学[M].北京: 高等教育出版社, 2007: 161.

The Realistic Functions and Core System of Pre-school Education Legislation

Chen minyuan

(Hunan Kingzone Lawyer Office, Changsha, Hunan, 410082)

Abstract: The enactment of the Pre-school Education Act has entered into the legislative programmer of the Standing Committee of the National People's Congress, in view of the fact that pre-school education occupies an important place in the national education system, but that existing education legislation lacks specific provisions for pre-school education. For this reason, it is necessary to formulate a Law on Pre-school Education, and thus push the cause of pre-school education forward on the track of the rule of law. There are three core institutional designs that need to be completed in order to legislate on pre-school education, namely, to set out the principles to be followed in the development of pre-school education, to make the 'combination of care and education' the main content of pre-school education, and to clarify the statutory responsibilities of pre-school children, kindergartens, teaching staff and the Government.

Keywords: pre-school education; pre-school education legislation; pre-school education law