

学前教育立法的亮点与若干争议问题

——以《学前教育法草案(征求意见稿)》为例

■ 刘悦 姚建龙

(鲁东大学教育科学学院,山东烟台264011;上海社会科学院法学研究所,上海200020)

【摘要】《学前教育法草案(征求意见稿)》的亮点在于明确了我国学前教育的地位与性质,同时体现了儿童本位的立法理念。然而,《学前教育法草案(征求意见稿)》在学前教育是否应当纳入义务教育体系、学前教育应当采取幼托一体化还是幼托分离、学前教育中政府财政投入占比、学前教育课程是否应当去小学化、学前教师是否应当纳入教师编制及学前教师的任职资格等问题上仍存有争议。我国《学前教育法草案(征求意见稿)》应当在三个方面予以完善:明确政府对学前教育财政投入比例、大力兴办公立幼儿园;建立健全学前教育质量标准,促进幼小衔接;在提高学前教师任职资格的基础上给予学前教师应有的教师编制身份。

【关键词】《学前教育法草案(征求意见稿)》 幼小衔接 修改意见

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2021.04.014

我国党和政府历来高度重视学前教育立法。早在2003年,全国人大教科文卫委员会就将学前教育立法列入立法调研计划之中^[1]。进入新时代后,党和政府更加重视学前教育,将“幼有所育”写入党的十九大报告中,并对办好学前教育、实现幼有所育进行重大决策部署。2018年,中共中央、国务院发布了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》明确提出,要“加快推进学前教育立法,进一步明确学前教育在国民教育体系中的地位和公益普惠属性,强化政府和各有关部门在学前教育规划、投入、资源配置、师资队伍建设和监管等方面的责任,明确举办者对幼儿园办园条件、师资聘任、工资待遇、运转保障、经费使用与财务管理等方面的责任,促进学前教育事业健康可持续发展。加大对违法违规办园行为的惩治力度,推进学前教育走上依法办园、依法治教的轨道,保障幼儿身心健康成长。”

在此背景下,《学前教育法草案(征求意见稿)》(以下简称《草案》)于2020年9月在教育部网站上正式公布,面向社会公开征求意见。《草案》的公布,不仅积极回应和落实了党中央、国务院的要求,而且弥补了长期以来我国学前教育上位法的立法空白,对于健全我国学前教育法律制度和教育法律体系具有重大意义。本文拟对《草案》的亮点和重大争议问题进行归纳和研讨,以期对其完善有所裨益。

收稿日期:2021-05-08

作者简介:刘悦,鲁东大学教育科学学院、问题青少年教育矫正研究院博士研究生,主要研究青少年教育学和青少年法学;姚建龙,上海社会科学院法学研究所所长,研究员,博士生导师,主要研究儿童福利、少年司法和刑法学。

一、《草案》的亮点

(一)明确学前教育的地位

《草案》的首要亮点在于明确了学前教育在我国教育制度和教育体系中的地位。《草案》第3条规定：“学前教育是学校教育制度的起始阶段，是国民教育体系的重要组成部分”。

《草案》对学前教育的定位对未来我国学前教育的法治化和规范化发展具有重大意义。(1)《草案》将学前教育定位为学校教育的起始阶段，这一定位与《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)中学前教育是学校教育制度组成部分的规定相符，明确了学校是负责实施学前教育的主体，保障了法律间的协调一致性，有利于推动我国学前教育的法治一体化建设。(2)《草案》将学前教育定位为国民教育体系的组成部分，这一定位明确了国家和政府是建立健全学前教育机制的主体，有利于从根本上推动我国学前教育的规范化发展。

《草案》明确学前教育是学校教育制度的起始阶段和国民教育体系组成部分的定位意味着学前教育是学校责任和国家责任。一般认为，国家教育权主要是透过学校教育权来实现^[2]，因此从学校教育权实现的角度而言，学前教育是国家责任。学前教育是国家责任的法理基础包括国家亲权理念和法律家长主义。国家亲权理念主张国家(即政府)是儿童的最终监护人，儿童是国家的公共财产，因此国家应当积极履行对学前儿童的教育权。法律家长主义(Legal Paternalism)要求国家为了增进个体的福利而对其自由进行干预^[3]。在学前教育领域，接受1-2年学前教育的儿童在智商发育、精神发展、就业和社会道德规范遵守等方面都优于未接受学前教育的儿童^[4]，国家为了实现学前儿童的福祉，让学前儿童在智商发育、精神发展、就业和社会道德规范遵守等方面都得到更好的发展，应当保障学前儿童接受适当的学前教育。

(二)明确学前教育的性质

《草案》的第二大亮点在于明确了我国学前教育的“公益性”和“普惠性”。不仅如此，《草案》为了保障学前教育的公益性和普惠性能够充分实现，除了对其作出原则性规定外，还在《草案》其他条款中作出更为细致、详细的规定。如《草案》第3条规定：“学前教育……是重要的社会公益事业”，第27条和第56条规定了幼儿园的逐利限制和收费管理，以规范和保障公办幼儿园和民办幼儿园的公益性。《草案》还从国家、各级人民政府、幼儿园等不同层面一再强调我国学前教育的普惠性，如第6条规定：“以政府举办为主，大力发展普惠性学前教育资源”；再如第7条规定：“国家普及学前教育，构建……公益普惠的学前教育公共服务体系”；又如第15条规定：“各级人民政府应当……提供普惠性学前教育服务”；还有第18条规定：“公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为普惠性幼儿园，应当提供普惠性学前教育服务。”在此基础上，为了进一步保障学前教育的普惠性，《草案》第16条和第23条还专门对残疾儿童、孤儿等特殊弱势儿童群体获得学前教育作出特别规定。

学前教育的“公益性”和“普惠性”意味着学前教育在我国属于一项公共事业。发展公共事业是国家责任。国家责任理论认为，国家的职责不仅在于发布命令，还包括为民众提供服务和保障民众安全等。在学前教育领域，国家应当积极履行对学前学生保护和教育的职责。基于此，学前教育应当由政府部门作为管理者和实施者，采取财政投入、财政供给、规划、购买、监管等方式实现。

(三)树立儿童本位的立法理念

《草案》第13条提出了儿童优先原则、儿童利益最大化原则和保障儿童游戏权，树立了学前教育以儿童为本的立法理念，是《草案》的第三大亮点。

第一,《草案》首次在我国涉及未成年人的法律中规定了“儿童优先原则”,是我国立法的重大进步。“儿童优先原则”这一表述最早于2006年出现在我国《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》之中,此后十二五规划、十三五规划和十四五规划也都作出相同规定,但在我国涉及未成年人的法律中明确规定“儿童优先原则”尚属首次,对我国涉未法律基本原则完善具有重要的指导意义。“儿童优先原则”要求确立学前儿童在学前教育中的主体地位和中心地位,要求对学前儿童各项权利的保障应优先于学前儿童父母及其他监护人和学前教育机构,充分体现了儿童本位的立法理念,是《草案》不容忽视的亮点之一。

第二,《草案》首次在我国法律中规定了“儿童利益最大化原则”,是我国立法的重大进展。“儿童利益最大化原则”源于《儿童权利公约》(以下简称《公约》)第3条的规定:“关于儿童的一切行动……均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”自加入《公约》以来,我国相关法律中多将“儿童利益最大化原则”表述为“最有利于儿童的原则”,如《中华人民共和国民法典》规定的“最有利于被监护人的原则”,《中华人民共和国未成年人保护法》规定的“最有利于未成年人的原则”,而将“儿童利益最大化原则”直接纳入立法在我国尚属首次。“儿童利益最大化原则”是儿童领域的帝王法则,是新型儿童观的基石。我国首次将“儿童利益最大化原则”纳入立法体现了当前我国立法机关对国际儿童保护理念和新型儿童观的认可与吸纳。实现“儿童利益最大化原则”应当考虑儿童的意见、儿童的身份、维护家庭环境和保持关系、儿童的照料保护和安全、弱势境况、儿童的健康权以及儿童的受教育权等多方面因素^[5],体现了儿童本位的立法理念。

第三,《草案》首次明确提出保障学前儿童的游戏权,“保障学前儿童享有游戏的权利”,是我国立法的重大突破。《草案》对学前儿童游戏权的重视与保障是儿童为本的立法理念的重要体现,反映了我国立法者对儿童发展规律和游戏权本质的认识提升到一个新的层次。长期以来,我国传统教育文化并不倡导儿童的游戏权,多持谨慎和否定态度,传统教育理念中不乏“玩物丧志”的教导。这种旧时的传统和理念有待改善。游戏是促进学前儿童发展最重要的手段,可以让学前儿童获得肉体、精神和道德力量,是激发学前儿童力量和才能的智力活动,更是一种创造性的自我活动和本能性的自我教育方式^[6]。简言之,游戏是促进儿童发展的最佳手段和方式。《儿童权利宣言》和《公约》也都明确规定了儿童应当享有游戏权。因此,对儿童的游戏权应给予特殊保护,谨防儿童的游戏权遭到剥夺。《草案》为了保障学前儿童的游戏权,专门规定了“幼儿园应当……以游戏为基本活动”“幼儿园应当配备符合国家和地方有关标准的玩具、教具和幼儿图画书,不得使用教科书”等具体措施,体现了对儿童游戏权的特殊保护,体现了儿童本位的立法理念。简言之,如果说此次学前教育立法是一个皇冠的话,那么《草案》对儿童游戏权的保障则是皇冠上的明珠。

二、《草案》的若干争议问题

(一)学前教育是否应当纳入义务教育体系

一直以来,公众和立法部门对学前教育是否应当纳入义务教育体系持有不同看法。社会公众普遍支持将学前教育纳入义务教育体系,主要基于以下四点理由:(1)将学前教育纳入义务教育体系可以减轻家庭经济负担。当前,教育已成为我国家庭的主要支出之一,家庭往往“因教致贫”,将学前教育纳入义务教育体系后将由国家财政统一支付学前教育的学杂费,大大降低家庭的教育支出。(2)我国具备将学前教育纳入义务教育体系的现实基础。当前九年义务教育发展状况良好,新冠疫情后经济逐步恢复,这些都为学前教育纳入义务教育体系提供了良

好基础。(3)将学前教育纳入义务教育体系有利于保障学前教育的公益性和普惠性,促进教育公平,提高教育收益率。(4)将学前教育纳入义务教育体系也是国际学前教育发展的主流趋势,有利于我国学前教育与国际接轨。

但《草案》并未将学前教育纳入义务教育体系,教育部网站发布的《关于政协十三届全国委员会第三次会议第4574号(教育类433号)提案答复的函》对此问题作出正式回应:“对学前教育是否应具强制性,或多长时间学前教育应具强制性,各界还有不同看法,需进一步研究论证。”

立法部门未将学前教育纳入义务教育体系主要基于两方面因素:(1)当前我国不具备将学前教育纳入义务教育体系的基本前提条件。将学前教育纳入义务教育体系的基本条件之一是学前教育的毛入园率达到95%,但2019年我国学前教育毛入园率仅为83.4%。(2)义务教育具有强制性,学前教育一旦纳入义务教育体系后也将具有强制性,意味着所有学前儿童将强制接受3年的学前教育,但强制要求可能存在一定风险,不利于学前儿童的健康成长^[7]。学前教育对学前儿童应当是一种福利而非义务,强制接受学前教育可能存在违背教育规律的风险。

笔者认为,现阶段未将学前教育纳入义务教育体系是适当的。一方面,公众期待将学前教育纳入义务教育体系以减轻家庭经济负担,是对学前教育免费性与义务性关系的错误认识。对于这一问题,《草案》已通过确立学前教育的“公益性”与“普惠性”的方式解决家长的担忧,尽管与所有儿童免费享有学前教育的期待尚有一定距离,但公众可负担是学前教育公益性的基本要求。未来,随着我国政府大力发展学前教育、兴办幼儿园,学前教育给家庭带来的经济负担必将大幅降低,因而没有必要为免费而强制所有学前儿童接受学前教育。至于学前教育是否应当具备强制性,正如教育部答复函所言,需要进一步研究论证。另一方面,未将学前教育纳入义务教育体系符合我国普及学前教育的战略发展步骤。我国普及学前教育必然是一个分阶段、分区域逐步实现的过程,首先应当保障的是特殊弱势学前儿童群体,如《草案》中规定的孤残儿童,其次应当考虑的是西部省份和偏远山区的学前儿童。从法律的滞后性这一特征来看,学前教育的立法不宜步子迈得过大、过快。

(二)学前教育幼托一体化与幼托分离之争

我国理论界对学前教育的适用范围一直存在幼托一体化和幼托分离的争论。幼托一体化主张将0-6岁的儿童实施整体性教育^[8]。幼托分离则主张将儿童分为0-3岁和3-6岁两个年龄段分别进行教育。

理论界主张幼托一体化的理由主要有三个方面:首先,幼托一体化可从整体上促进我国0-6岁儿童的立法。随着我国三胎政策的推行和妇女就业率的增长,民众对婴幼儿托育服务的需求更为迫切,将0-3岁婴幼儿的托育纳入立法保障成为社会公众的客观需求。其次,实施0-6岁一体化的学前教育,已成为各国教育界的共识^[9]。幼托一体化在芬兰、新西兰、英国、日本等发达国家已形成相对成熟的管理体系,尤其日本的学前教育更是从幼教分离的“二元化”向“一元化”方向发展,因此采取幼教一体化的立法模式从长远讲更符合教育发展的趋势。最后,幼托一体化在江苏、江西等省份已有试点,具备可供我国立法参考的实践经验。

但《草案》并未采纳幼托一体化的主张,而是选择了幼托分离:将学前教育限定为3周岁到入小学前的阶段。《草案》采纳幼托分离主张的理由主要有:(1)0-3岁和3-6岁是儿童两个不同的发展阶段,儿童发展需求显著不同。依据皮亚杰的认知发展理论,人的认知发展分为运动阶段(0-2岁)、前运算阶段(2-7岁)和具体运算阶段(7-12岁),尽管每个儿童进入各个阶段的年龄存在个体差异,但所有儿童的发展阶段都是相同的^[10]。0-3岁婴幼儿主要需求是保育,向儿童提供能够爬行和探索的安全环境尤为重要。而3-6岁儿童除了保育外还有教育需求,

主要包括向儿童提供听、说、读、写的适合发展语言的机会等。(2)从各国学前教育的立法状况来看,大多数国家在立法之初多对0-3岁和3-6岁儿童采取分别立法予以保障,如美国《开端计划法》(Head Start Act)和《儿童保育法案》(Child Care Act)就是针对不同年龄阶段的儿童所专门制定的法律。再如日本也针对儿童不同年龄阶段分别制定了《幼稚园教育要领》和《保育所保育指南》。

(三)政府财政投入学前教育占比的争议

值得肯定的是,《草案》中对各级政府在学前教育的统筹、规划、实施、监管、保障等方面的责任作出了史无前例的详细规定,诸如《草案》第10条规定:学前教育实行国务院领导,省级人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制等等。

但尤为遗憾、也是最令人瞩目的是《草案》未能对政府部门财政投入学前教育的占比这一关键问题作出明确规定,仅语焉不详地规定:“政府统筹制定财政补助和收费政策,合理确定分担比例”,但何为政府财政投入的合理分担比例,必将在未来充满争议,实践中若个别政府合理规避其应尽职责,则政府责任将大打折扣,为我国建立普惠性、公益性学前教育埋下隐患,长远来看不利于学前教育的发展。尽管《草案》也规定“学前教育财政补助经费列入各级预算”,但在政府财政投入学前教育经费占比这一最重要的政府责任未能明确的情况下,该条款的功能将大打折扣。

(四)学前教育课程是否应当去小学化

学前教育课程内容争议最大之处在于,《草案》第39条禁止了幼儿园教授小学课程,由此引发学前教育课程是否应当去小学化的争议。

对于《草案》第39条禁止幼儿园教授小学课程的规定,广大家长普遍表示担忧,认为该规定不符合我国教育现状,将给家庭带来教育负担和经济负担。一方面,禁止幼儿园教授小学课程会将幼儿园应尽的教育职责转嫁成为家庭负担;另一方面,幼儿园不教授小学课程可能导致初入小学阶段的儿童难以适应小学的教学活动、跟不上小学的课程进度,迫使家庭给孩子报各类课外辅导班,最终再次转化成为家庭的经济负担。对于广大家长的担忧,《草案》实则通过规范幼小衔接作出了侧面回应,第35条规定:“幼儿园与小学应当互相衔接配合,共同帮助儿童做好入学准备和入学适应”。但遗憾的是,这一规定过于粗疏,缺乏保障幼小衔接的实质性内容,因此并未缓解广大家长对幼儿园课程去小学化引发的担忧和焦虑。

对于幼儿园课程去小学化的争议,首先,应当肯定禁止幼儿园教授小学阶段课程的规定是符合幼儿发展规律的,但应对广大家长的质疑给予充分理解、重视并予以回应。其次,应当认识到,幼儿园课程去小学化表面上看是幼儿园课程设置的问题,实则是幼小衔接的问题。最后,如何在避免幼儿园“小学化”的前提下,充分保障幼儿园与小学有效衔接,让儿童能够顺利适应小学的学习生活,避免家长的担忧成为现实,关键在于教育行政部门应当制定一套具有可操作性、可衡量性的学前教育质量标准,对学前教育的质量进行监督和把控。

(五)学前教师编制身份与任职资格的争议

学前教师是否应当具备教师编制身份,从当前立法上看存有争议。依据《教育法》和《草案》的规定,学前教育作为国民教育体系的重要组成部分,与中小学教育具有同等地位,因此学前教师应与中小学教师具有同等地位,具备教师编制身份。但《草案》却未给予学前教师应有的教师编制身份。《草案》第47条规定:“幼儿园教师实行聘任制。幼儿园应当与教职工签订聘用合同或者劳动合同,并报主管教育行政部门备案。”该条款意味着学前教师依然是合同工,不具备中小学教师所拥有的“教师编制身份”。那么,学前教师是否应当具备“教师编制身份”?为何从事学前教育不能获得“教师编制身份”,在中小学教师面前依然“低人一等”?

与学前教师身份“低人一等”相对应的是,《草案》中对学前教师任职资格的要求也比中小学教师“低人一等”。在我国,获得中小学教师任职资格需要获得相关的学历教育和教师资格证书,并且通过教育行政部门统一的教师招聘考试。而《草案》中规定的学前教师任职资格明显低于中小学教师任职资格:获得学前教师任职资格仅需“取得幼儿园教师资格”,或是“已取得其他教师资格的,经省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门组织的专业培训并取得合格证书”即可,并没有学历要求和教师资格证要求,也不需通过教育部门的统一招考。由此可见,过于宽松的学前教师任职资格可谓是学前教师获得教师编制身份的“拦路虎”,不仅不利于学前教师队伍的稳定,更难以吸引高学历人才投身学前教育事业,长远来看,将对我国学前教育制度产生负面影响,应当对《草案》中关于学前教师任职资格和教师身份的条款作出调整,修改不合理的规定。

三、《草案》的修改建议

依据《草案》内容,结合《草案》的亮点和争议问题,笔者对《草案》的完善提出以下三个方面的修改建议。

(一)加大政府财政投入,兴办公立幼儿园

《草案》应当增加“加大政府财政投入、兴办公立幼儿园”等条款,进一步加强政府责任。可参考《中华人民共和国义务教育法》(下简称《义务教育法》)的相关规定,对政府在学前教育中的责任从下列三个方面作出详细规定。

首先,应当建立学前教育投入机制和成本合理分担机制,保障学前教育以政府投入为主,保障学前教育的公益性和普惠性。《草案》可增加以下规定:学前教育应当建立地方各级人民政府财政投入为主、多渠道筹资的投入机制,规定地方各级人民政府财政投入学前教育占比不得少于60%。同时将关于学前教育经费的条款修改为:将不少于60%的学前教育经费全面纳入财政保障范围。国务院和地方各级人民政府将学前教育经费纳入财政预算,按照各项标准及时补足、拨付,确保学校正常运转、校舍安全和教职工工资发放。政府财政投入学前教育经费实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府统筹落实的体制。农村学前教育所需经费,由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例负担。此外,还应增加将学前教育经费纳入政府财政体系并在财政预算中单独列项的规定。

其次,《草案》应当明确规定政府部门应当逐年提高我国教育经费中学前教育的投入比例和生均学前教育经费数额。长期以来,我国政府对学前教育的财政投入一直偏低,这表明政府职责履行不到位,未来应当加大这方面的投入。教育部统计数据显示,2017年我国学前教育经费占教育经费总投入的7.65%,义务教育、高中阶段教育、高等教育和其他教育占比分别为45.49%、15.60%、26.10%、5.17%。相比其他国家,2003年,我国生均学前教育经费仅相当于国际经合组织统计的各国平均水平的5.3%、欧洲19国平均水平的5.2%^[11]。尽管可能无法在《草案》中明确规定财政投入学前教育的金额,但至少应当保障学前教育的财政投入在教育经费中的占比逐年提高,尽可能让我国的生均学前教育与国际经合组织统计的各国平均水平相当。

最后,为实现学前教育的“公益性”和“普惠性”,应当对政府兴办公立幼儿园的责任作出更细致的规定,如各级地方人民政府兴办公立幼儿园数量应当逐年增加,保证公立幼儿园占比60%以上。可在《草案》第21条增加一个条款的规定:地方各级人民政府应当保障辖区内公立幼儿园数量满足本辖区内学前儿童的入园需求,公立幼儿园数量逐年增加,保证公立幼儿园的占比不低于60%。

(二)建立健全学前教育质量标准,促进幼小衔接

《草案》应当明确规定教育部有责任建立健全我国学前教育质量标准,监督评估幼儿园幼小衔接的实施状况。实践中,可借鉴他国经验,由教育部颁布部门规章,细化、保障学前教育的质量标准,促进幼儿园、小学和家庭三方合作交流以及幼儿园、小学教师培养一体化^[12]。如英国设立了教育标准局(Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)负责制定本国统一的儿童早期保育和教育服务的国家标准,即《儿童早期基础阶段》(Early Years Foundation Stage)^[13]。教育标准局以《儿童早期基础阶段》为依据,制定托育机构注册、督导和质量评价标准,保障英国儿童的幼小衔接。我国可借鉴英国经验,在《草案》第51条第2款后增加:政府教育行政部门应当制定学前教育质量标准所包括的课程教学标准和相应的督导评估制度,保障学前儿童的全面发展,保障幼儿园和小学的有效衔接。

(三)提高学前教师任职资格,给予学前教师以教师编制身份

教师是兴教之源、立教之本。学前教师是发展学前教育的基本动力和源泉,应当对《草案》中学前教师的任职资格和学前教师身份的条款同时做出修改。学前教师的任职资格与学前教师的教师编制身份是相辅相成的关系。只有提高学前教师的任职资格,至少与中小学教师保持相同,才能给予学前教师“教师编制身份”的待遇,从而吸引更多优秀的高学历人才投身学前教育工作。从域外经验来看,很多国家不仅对学前教师的任职资格作出了相比中小学教师更为严格的规定,同时也充分保障学前教师获得教师编制身份,享受教师应拥有的待遇。如美国50个州全部都要求幼儿园教师至少拥有学士学位,有的州还要求从事学前教育的教师获得早期儿童方面课程的认证^[14]。除此之外,学前教师还需要完成专业必修课程并在实践学习后通过“新教师专业评价”(Praxis)考试才能获得专门的幼儿园教师资格证书^[15]。与严格的学前教师任职标准相对应的是,美国公立幼儿园的教师属于公务员,相对于其他儿童保育和教育机构的教师而言,公立幼儿园教师的收入和福利待遇也处于相对较高的水平^[16]。

从我国现实角度考虑,至少应当规定学前教师的任职资格和身份待遇与中小学教师相同。可对《草案》第47条和第48条做出修改:“学前教师是我国基础教育教师的重要组成部分,公办幼儿园教师参考中小学实行公开招聘。公办幼儿园教师应当与中小学教师享受同等地位和待遇,民办幼儿园教师参照当地公办幼儿园同类教师同工同酬,并依法缴纳五险一金。”对《草案》第41条和第43条条款,在教师资质中增加“大学本科以上学历”的规定,将幼儿园园长的资质由“大学专科以上学历”改为“大学本科以上学历”。在此基础上,还应从以下两方面做好《草案》与《义务教育法》《教师法》等法律的衔接与协调:(1)《草案》应当明确规定学前教师与义务教育阶段的中小学教师具有相同的法律地位和社会地位,学前教师的选拔招聘可参照中小学教师进行。《草案》还应当明确学前教师属于《教师法》中规定的教师,依法享有教师的各项权利与义务,学前教师的任用资格、考核、培训、待遇、奖励和法律责任都应当依据《教师法》的规定进行。(2)应当修改《教师法》关于学前教师任职资格的规定,与义务教育阶段的中小学教师保持一致,保障法律之间的协调和一致。

除上述三项修改建议外,《草案》对学前儿童父母及其他监护人权利和学前儿童权利的规定也尚有疏漏,可从以下两个方面进一步完善:一方面,可以在《草案》中增加家庭专章或者专门的条款规范监护人权利。一是监护人对学前儿童负有抚养、教育、保护的權利和义务;二是监护人对学前儿童的在校情况享有知情权;三是监护人对学前儿童的保育享有参与权和监督权;四是监护人有接受教育行政部门、幼儿园组织举办的培训的权利和义务,包括亲职教育、子职教育、性别教育、伦理教育等各项教育活动^[17]。另一方面,对于学前儿童的保护,一是在《草

案》中明确规定强制报告制度、前科查询制度等基本儿童保护制度；二是在《草案》中增加关于学前儿童休息权和参与权等权利的规定。

结语：《草案》开启了我国学前教育立法的新时代，是深入贯彻党的十九大和党的十九届二中、三中、四中全会精神，落实全国教育大会和习近平总书记关于教育的重要论述精神，促进学前教育事业健康发展和全面推进依法治国的有力举措，标志着我国学前教育立法与世界发达国家正式接轨。但也应认识到，我国学前教育的理论研究和实践经验尚不充足，学前教育立法刚刚起步，在学前教育质量、监督和管理等各个方面仍有待出台相关的实施细则予以细化完善。

我国0-6岁儿童教育制度的建立健全将是一项长期复杂的系统工程，随着三胎政策落地，针对0-3岁婴幼儿的《保育法》和《学前教育法实施细则》等其他相关法律法规也将陆续提上立法日程，为我国儿童健康茁壮成长保驾护航。

[参 考 文 献]

- [1] 吴会会：“政策之窗”何以开启：学前教育立法进程透视》，载《教育学报》，2021年第1期。
- [2] 姚建龙：《论学校保护——以未成年人保护法学校保护章为重点》，载《东方法学》，2020年第5期。
- [3] 艾雅尔·扎米尔巴拉克·梅迪纳：《法律、经济学与伦理》，徐大丰译，上海：复旦大学出版社2014年版，第249页。
- [4] Schweinhart L J, Weikart D P. Effects of the Perry Preschool Program on Youths through Age 15, Journal of the Division for Early Childhood, 1981, (4).
- [5] CRC Committee. General Comment No. 14 (2013) on the Right of the Child to Have His or Her Best Interests Taken as a Primary Consideration (Art. 3, Para. 1), 2013, P.12.
- [6] 周 采 等：《外国学前教育史》，北京：北京师范大学出版社2019年版，第137页。
- [7] 黄 洪 朱盈盈：《学前教育的属性、特征与财政投入》，载《现代教育管理》，2014年第11期。
- [8][9] 张 晖 李 煜 等：《新西兰、英国、日本学前教育一体化述评及启示》，载《幼儿教育》，2011年第10期。
- [10] 乔治·S·莫里森：《学前教育》，祝莉丽等译，北京：中国人民大学出版社2019年版，第117页。
- [11] 中国学前教育发展战略研究课题组：《中国学前教育发展战略研究》，北京：教育科学出版社2010年版，第12页。
- [12] 邬春芹：《西方发达国家促进幼小衔接的国际经验》，载《比较教育研究》，2013年第2期。
- [13] UK Department for Education. Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/596629/EYFS_STATUTORY_FRAMEWORK_2017.pdf
- [14] Ackerman D J. States' Efforts in Improving the Qualifications of Early Care and Education Teachers, Educational Policy, 2004, (2).
- [15] 成丽媛 李 佳 等：《美国幼儿教师资格及其认证方式简介》，载《学前教育研究》，2007年第12期。
- [16] 霍力岩 孙蔷薇：《学前比较教育学》，北京：北京师范大学出版社2018年版，第109页。
- [17] 姚建龙：《从子女到家庭：再论家庭教育立法》，载《中国教育学刊》，2018年第9期。

(责任编辑：崔 伟)