坚持政府主导 筑牢公益底线

管 华

中国人民大学教授、教育部政法司与中国人民大学共建教育立法研究基地研究员

《学前教育法》是第十三届全国人大常委会确定的唯一“拟在任期内提请审议”的教育类立法项目。当前，第三期学前教育三年行动计划即将完成，中央先后出台了一系列加快学前教育发展、深化改革的政策。2004 年起，全国人大持续多年组织开展学前教育立法调研，学界积极开展了实地调研和理论研究。《学前教育法草案（征求意见稿）》（以下简称《草案》）是在这些实践、政策和研究的基础上形成的。针对我国学前教育事业发展依然存在的结构性入园难、师资薄弱、投入不足、质量不高等问题，《草案》体现了政府主导，凸显了学前教育事业的公益性。

政府举办为主

经过三期学前教育三年行动计划，公办园在园幼儿占比尚未达到一半。要提高学前教育的普及率，必须坚持政府主导。

《草案》第 6 条规定“坚持政府主导，以政府举办为主”的发展原则，能够扩大三期学前教育三年行动计划的成果，促进学前教育事业发展向公益性回归。2010 年以来，我国学前教育经费投入增长是各类教育中增长最快的。今年，受新冠疫情冲击，全球经济下行，政府财政支出压力增大。

《草案》第 61 条规定“国务院和地方各级人民政府应当逐步提高学前教育财政投入和支持水平，保证学前教育财政经费在同级教育财政经费中占合理比例”。第 62 条要求将“学前教育财政补助经费按照事权划分的原则列入各级预算”。这都有利于保障学前教育财政投入的持续性。第 63 条第 1 款要求确定地方各级政府分担比例，第 2 款规定省级政府“制定并落实公办幼儿园生均财政拨款标准或者生均公用经费标准，以及普惠性民办幼儿园生均财政补助标准”。这和第 10 条规定的“国务院领导，省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州人民政府统筹规划实施，县级人民政府为主管理”的领导体制一起，压实了各级政府尤其是省市政府的统筹责任，有利于缓解欠发达地区县级政府的财政压力。

追求公益普惠

在尚无条件在全国范围内实施免费学前教育的情况下，《草案》第 16 条规定为弱势儿童提供免费学前教育，第 23 条规定对残疾儿童实行融合教育。第 62 条规定中央和省级政府统筹安排贫困地区发展学前教育的资金。

学前教育产品和服务的质量不能用幼儿会背几首诗、会写几个字作为评价标准。由于部分家长的认知错误和攀比心理，“小学化”成为部分民办学前教育机构的招生利器。民间反对教育产业化的声浪较大，把公办园办成普惠园，支持非营利性民办园办成普惠园，有利于降低学前教育服务的价格。

因此，《草案》第 26 条规定国有资产、集体资产不得举办或支持举办营利性幼儿园。第 27 条规定“社会资本不得通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体、协议控制等方式控制公办幼儿园、非营利性民办幼儿园。幼儿园不得直接或者间接作为企业资产上市。上市公司及其控股股东不得通过资本市场融资投资营利性幼儿园，不得通过发行股份或者支付现金等方式购买营利性幼儿园资产”。合理规划并严格执行这些规定是解决“入园难”的治本之策。

《草案》第 19 条规定，“县级以上地方人民政府应当根据人口变化和城镇化发展趋势，以县级行政区划为单位制定幼儿园布局规划，将普惠性幼儿园建设纳入城乡公共管理和公共服务设施统一规划，列入本地区控制性详细规划和城市建设规划，并按照教育用地性质划拨土地，不得改变用途”。在 2019 年，城镇小区配套园集中整治过程中，小区配套园的产权呈现出较为复杂的面相。因此《草案》第 20 条规定，“新建居住社区（居住小区）、老城及棚户区改造、易地扶贫搬迁等应当按照国家和地方的相关标准配套建设幼儿园。建设开发单位应当保证配套幼儿园与首期建设的居民住宅区同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用，并作为公共服务设施，产权移交地方人民政府，用于举办为公办幼儿园”。这能够保证用“在一定过渡期内逐步推动移交”的方式消化存量，同时，不会再出现新的享受过土地出让金优惠、在国有土地上建设构筑物，但产权仍不清晰的情况。

加强政府监管

学前儿童处在特定的身心发展阶段，特别容易受伤害，也无力对所接受的教育质量做出评价。同时，家长和园所之间存在信息不对称，在发挥家委会作用的同时，政府监管显得尤为重要。

《草案》第 54 条规定“县级以上人民政府教育行政部门负责学前教育管理和业务指导工作，建立相应的管理机构”，这解决了学前教育管理长期缺乏专门机构的问题。第 29 条要求“幼儿园应当把保护儿童生命安全和身心健康放在首位”，第 30 条规定“幼儿园对学前儿童在园期间的人身安全负有保护责任”，这体现了生命至上、安全第一的要求。

儿童的发展具有阶段性，不能拔苗助长。因此《草案》第 14 条规定“除必要的身体健康检查外，不得组织任何形式的考试或者测试”。第 39 条规定“幼儿园不得教授小学阶段的教育内容，不得开展违背学前儿童身心发展规律的活动”。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”。这不仅要求幼儿园与小学衔接，也要求小学与幼儿园衔接，不得超进度教学。

《草案》第 41 条规定幼儿教师应当具备教师资格，这保证了幼儿教师的专业性。第 42 条规定幼儿教师的初级、中级、副高级和正高级职务，“职务评审标准应当符合学前教育的专业特点和要求”。这为幼儿教师的专业成长提供了空间，有利于破除职称评审中的“唯论文”倾向。第 48 条、第 51 条、第 52 条从工资待遇、师资培养、在职培训等方面保障了幼儿教师的权益。

教育法长期被视为“软法”，既因为执法机关缺乏明确的行政执法权，也因为法典中法律责任部分语焉不详。《草案》克服了上述两大缺陷：一是赋予教育行政机关处罚权，如第 69 条、第 71 条分别规定了对擅自举办、过度逐利的罚款处罚。二是不仅规定了政府部门违法应承担的责任，也规定了建设开发单位、举办者、幼儿园、上市公司、从业人员的责任。

来源：中国教育报，2020 年 9 月 20 日