



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



世界主要国家和地区 学前教育法律研究及启示

沙 莉/著

A Study on Early Childhood Education
Laws in Main Countries and Regions
Worldwide and Its Inspirations

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

013068461

D912.104

98



汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



世界主要国家和地区 学前教育法律研究及启示

沙莉/著

A Study on Early Childhood Education
Laws in Main Countries and Regions
Worldwide and Its Inspirations

C912.104
98



北航

C1675954

光明日报出版社

133880810

图书在版编目 (CIP) 数据

世界主要国家和地区学前教育法律研究及启示 / 沙莉著. -- 北京:
光明日报出版社, 2013. 7

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-4901-2

I. ①世… II. ①沙… III. ①学前教育—教育法—研究—世界
IV. ①D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 140297 号

世界主要国家和地区学前教育法律研究及启示

著 者: 沙 莉

责任编辑: 赵 锐

责任校对: 傅泉泽

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn zhaorui@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京楠萍印刷有限公司

装 订: 北京楠萍印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 690×975 1/16

字 数: 230 千字

印 张: 13.25

版 次: 2013 年 7 月第 1 版

印 次: 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-4901-2

定 价: 35.00 元

版权所有 翻印必究



前 言

学前教育对于个体、家庭与社会等多方面发展均具有重大意义与价值。当前,国家高度重视学前教育发展。近年来陆续颁布多项大力推进学前教育发展的重要政策措施:2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》正式发布,学前教育被列为今后十年教育事业八大发展任务之一并做专章部署。同年11月,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》发布,明确学前教育性质、国家发展学前教育的基本方针和政策,引导国家学前教育发展走向既符合国际趋势又符合我国国情的发展道路。“十二五”期间,中央财政安排500亿元发展学前教育事业,重点支持中西部地区农村地区。学前教育大发展正当其时!与此同时,加快学前教育立法进程、尽早出台学前教育专门法近年来成为学界与实践领域共同的迫切呼声,《中华人民共和国学前教育法》也正处于法案的研究与起草阶段。在此背景下,本研究试图对世界主要国家和地区学前教育法的制定背景、法律规定的主要内容与特点进行较为深入、系统的分析,并在此基础上概括、提炼国际学前教育立法的主要经验,进而结合当前学前教育改革与发展的实际需要,以期对我们的学前教育立法提出有益启示。

本研究综合运用文献法、比较法、访谈法等多种研究方法,在对世界主要国家和地区学前教育立法背景及宗旨进行梳理、分析的基础上,对这些国家和地区学前教育法律的主要内容与特点进行较为深入的分析与概括,进而提炼、总结当前国际学前教育立法的主要经验,并提出相关学前教育立法启示。首先,研究从社会政治、经济发展与改革,教育改革与发展的现状与趋势,以及学前教育发展的现实需求与问题等方面,对美国、英国、德国、日本、巴西、印度和我国台湾等世界主要国家和地区近年来学前教育立法的主要背景进行了较为全面的梳理与分析。其次,本研究对世界主要国家和地区学前教育法律的



主要内容与特点进行了较为深入、系统的探讨与分析。认为明确学前教育的价值、性质与宗旨,保障与提升学前教育地位;明确并强化政府在学前教育事业发展中的重要职责;明确各级政府学前教育财政投入责任,保障并增加学前教育经费;明确幼儿教师身份、地位,保障其各项权利,提高幼教师资质量;以及扶助弱势幼儿群体,促进学前教育公平,是当前世界主要国家和地区学前教育法律规定的主要内容与集中特点。再次,在对世界主要国家和地区学前教育法律主要内容与特点分析的基础上,并结合其立法背景与法律效果,本研究进一步概括、提炼出当前国际学前教育立法的若干经验,认为将公益性与公平性作为学前教育立法的根本原则与价值追求;强化政府在学前教育事业发展中的主导地位;通过多种途径保障学前教育财政投入;稳定并发展幼儿教师队伍,建立督学、督政相结合的独立督导制度,以保障并提高学前教育质量;以及强化中央学前教育立法权,建构并完善学前教育法律体系等,是当前国际学前教育立法的重要经验,可以为我们的学前教育立法提供有益借鉴与参考。

最后,在上述研究与分析的基础上,本研究结合当前我国学前教育事业发展现实需求特别是学前教育法制建设面临的主要问题,提出了国际学前教育立法经验的主要启示,认为应尽快制定《中华人民共和国学前教育法》,建立健全学前教育法律保障体系,并对学前教育事业发展中的若干重要方面做出明确规定。重点规定的方面应包括:深刻阐释学前教育价值,明确学前教育性质、地位与宗旨;明确各级政府及相关部门学前教育职责、尤其强化中央政府责任,确立政府主导的学前教育财政投入体制;明确幼儿教师身份与地位,保障幼儿教师工资、待遇等基本权益,完善其资质要求及资格制度;优先扶持弱势幼儿群体,促进学前教育公平等。



CONTENTS 目录

第一章 导论 / 1

引言 / 1

一、国际学前教育法律之研究的必要性与迫切性 / 2

- (一) 学前教育法律是事业健康、持续发展的重要保障 / 2
- (二) 立法保障是国际学前教育改革与发展的重要趋势与经验 / 4
- (三) 破解学前教育改革与发展困境,立法迫在眉睫 / 7

二、国际学前教育法律之研究的依据和基础 / 15

- (一) 关于国际学前教育立法背景与宗旨的研究 / 16
- (二) 关于国际学前教育法律规定主要内容与特点的综合研究 / 18
- (三) 关于国际学前教育法律中政府职责规定与特点的研究 / 19
- (四) 关于国际学前教育法律中财政投入规定与特点的研究 / 20
- (五) 关于国际学前教育法律中幼儿教师队伍建设规定与特点的研究 / 21
- (六) 关于国际学前教育法律中幼儿受教育权规定与特点的研究 / 23
- (七) 关于国际学前教育法律中幼儿家长规定与特点的研究 / 24

三、国际学前教育法律的研究思路与比较框架 / 26

- (一) 研究问题的确立 / 26



- (二) 国际学前教育法律的研究思路 / 28
- (三) 国际学前教育法律的研究对象与方法 / 31

第二章 世界主要国家和地区学前教育立法背景分析 / 41

引言 / 41

- 一、经济困境与福利改革催生学前教育新诉求 / 42
 - (一) 经济危机及人口困境引发福利制度改革 / 42
 - (二) 积极就业政策及女性职业觉醒使妇女就业率增加 / 45
 - (三) 妇女就业率提高使学前教育需求旺盛 / 47
- 二、促进社会公平疾呼消除儿童贫困、保障其受教育权 / 48
 - (一) 儿童贫困与贫富悬殊成为世界性难题 / 48
 - (二) 保障儿童受教育权是消除贫困、促进公平的有效途径 / 52
- 三、学前教育改革与发展成为世界教改的重要内容与生长点 / 55
 - (一) 学前教育在战后振兴中得到高度重视 / 55
 - (二) 诸多国家和地区大举改革学前教育, 应对教育发展困境 / 57
- 四、应对事业发展现实问题是改革学前教育及其立法的直接动因 / 59
 - (一) 主要国家和地区学前教育事业发展面临诸多问题与挑战 / 59
 - (二) 立法保障成为世界学前教育改革与发展的重要举措 / 68

第三章 世界主要国家和地区学前教育法律规定的主要内容与

特点分析 / 71

引言 / 71

- 一、明确学前教育价值与性质, 保障并提升其地位 / 71
 - (一) 明确学前教育重要价值与功能 / 72
 - (二) 明确学前教育的性质、原则与宗旨 / 76
 - (三) 确立并提升学前教育地位 / 80
- 二、明确并强化政府在学前教育事业发展中的重要职责 / 82
 - (一) 明确学前教育政府职责的总体定位 / 82
 - (二) 强化中央政府在学前教育事业发展中的核心职责 / 84
 - (三) 明晰各级地方政府学前教育职权 / 89
 - (四) 明确主管及相关部门职责, 建立跨部门协作机制 / 93



三、明确政府学前教育财政投入责任, 预算单列并设专项经费	/ 96
(一) 明确各级政府学前教育投入基本职责及其分担比例	/ 97
(二) 保障并增加学前教育专项经费, 重点资助弱势群体	/ 99
(三) 学前教育经费预算单列且金额逐年递增	/ 103
(四) 不同方式实现对非公立学前教育机构的财政支持	/ 105
四、明确幼儿教师身份、地位、权益与资质要求	/ 109
(一) 明确并刚化幼儿教师的身份与地位	/ 109
(二) 保障幼儿教师的工资、待遇等各项权益	/ 112
(三) 规范并提高幼儿教师的资质要求	/ 117
五、扶助弱势群体, 促进学前教育公平	/ 123
(一) 保障全体儿童享有平等的学前教育权利	/ 123
(二) 确立政府扶持弱势的基本责任与财政投入职责	/ 125
(三) 重点扶持弱势地区, 促进学前教育均衡发展	/ 128
(四) 切实保障各类弱势人群的学前教育权	/ 130
第四章 国际学前教育立法经验分析	/ 136
引言	/ 136
一、公益性与公平性是学前教育立法的根本原则与价值诉求	/ 136
(一) 公益性与公平性原则体现了国家与社会发展的基本正义	/ 137
(二) 公益性与公平性原则是经由法律确认的制度正义	/ 139
二、强化政府职责尤财政投入责任是决定学前教育事业走向的主导	/ 141
(一) 明确并强化政府职责、优先扶弱是立法保障之关键	/ 141
(二) 单项列支、专项拨款、公私兼投, 力保学前教育财政投入	/ 148
三、建设教师队伍、健全督导制度, 保证并提高学前教育质量	/ 154
(一) 明确身份与地位是队伍稳定之关键, 规范资质是提高质量之必需	/ 154
(二) 建立“督学”“督政”结合的独立督导制, 强化私立机构监管与促进	/ 158
四、强化中央立法权, 建构并完善学前教育法律体系	/ 162
(一) 强化中央学前教育立法权, 注重立法调研与政策先行	/ 162
(二) 建构并完善学前教育法律体系, 适时修订	/ 163



第五章 来自国际学前教育立法经验的启示 / 165

引言 / 165

一、法制不健全是阻碍学前教育事业发展走出困局的

根本性制约 / 166

(一) 已有学前教育法规亟需健全与完善 / 166

(二) 现有学前教育法规缺乏对一系列重要问题的界定与规范 / 169

二、基于国际经验对学前教育立法的若干思考和建议 / 176

(一) 尽快制定《学前教育法》，建立健全学前教育法律

保障体系 / 176

(二) 深刻阐释学前教育价值，明确性质、地位与宗旨 / 178

(三) 明确并强化中央政府学前教育职责，确立政府主导模式 / 179

(四) 明确政府学前教育财政投入责任，完善财政投入体制 / 181

(五) 明确幼儿教师身份、地位，保障基本权益，完善资质要求 / 182

(六) 优先保障弱势幼儿群体学前教育 / 184

参考文献 / 187

后 记 / 201



第一章

导 论

引言

学前教育作为教育的起点,不仅对个体终身发展具有重要奠基作用,并且对基础教育的巩固与发展、对教育公平的实现与教育质量的提升,乃至整个国家社会、经济的和谐发展、综合实力的提升均具有重要影响。决定和保障学前教育事业健康发展的因素有多方面,法律及政策保障,尤其是法律的刚性规定是确保学前教育事业合理、合法、健康、持续发展的最基本也是最关键的手段之一。而目前我们的学前教育事业之所以面临一系列严峻问题和挑战,尚未得以有效解决和应对,其重要原因之一是缺乏学前教育法律的刚性依据和保障,缺乏对学前教育事业发展各个方面具有较高位阶的明确法律规定。而综观国际社会,世界主要国家和地区均已制定并出台学前教育专门法以及与学前教育相关的多部法律,特别是近年来通过颁布并实施学前教育法律来保障和促进本国或地区的学前教育事业改革与发展,这已经成为国际社会大力推进学前教育改革与事业发展的宝贵经验。因此,深入研究国际学前教育法律制定的背景、法律规定的主要内容与特点等,并合理借鉴国际学前教育立法经验,对于我们应对和解决当前事业发展所面临的困境,特别是为我们的学前教育事业发展提供法律依据,通过立法保障和促进学前教育事业的持续、健康发展具有十分重要的理论价值和实践意义。



一、国际学前教育法律之研究的必要性与迫切性

（一）学前教育法律是事业健康、持续发展的重要保障

法律作为权力意志的体现及其刚性的规范作用，在维护国家和社会的整体利益、长远利益与根本利益上发挥了不可取代的重要功能与价值，因而法律调整构成调整各方主体行为及其利益关系、保障社会健康有序发展的最为根本和基础性的手段，其触角也延伸至社会发展的各个领域。学前教育作为教育体系的有机组成部分与奠基阶段，作为社会发展不可分割的一个重要领域，其健康有序的发展同样离不开学前教育法律的刚性保障及相关法律体系的建设与完善。

1. 学前教育具有多方面不可替代的重要价值与功能

学前教育是个体一生发展与终身教育的起点与重要奠基，是教育体系中不可或缺的重要一环与起始阶段。学前教育之于儿童与个体一生的身心健康发展，之于基础教育阶段的完成与质量提高，之于整体国民素质的提升，之于家庭生活的和谐、社会犯罪预防与社会经济发展，乃至儿童贫困与社会排斥现象的减少至消除，以及社会和谐发展、公平与正义的维护与促进，乃至综合实力的增强与国际竞争力的提高，均具有极其重要的奠基与长效作用，其重大而深远的社会经济效益和价值无可替代。首先，学龄前阶段是个体发展的起始阶段与奠基时期，也是个体一生中发展最为迅速的阶段，良好的学前教育对于个体认知发展、情绪情感发生及其社会化、个性形成与发展、个体行为习惯的形成，以及建立和发展良好的亲子关系、同伴关系与师生关系等，均具有积极而重要的促进作用。其次，学前教育对教育事业发展与国民整体素质提升具有重要功能。一方面，学前教育对于儿童为进入小学做好各方面准备具有积极作用和明显效果。来自 OECD《强势开端 II》报告的研究显示，学前教育与小学教育的衔接对儿童日后成长与发展具有基础性影响，促进入学准备的有效途径之一即为幼儿提供高质量的学前教育^①。并且越早开始（从2岁开始）接受高质

^① OECD. Starting Strong II: Early Childhood Education and Care (Summary in English). 2006.



量的学前教育,对促进儿童的智力发育及为入学做好准备的效果越显著^①。另一方面,学前教育作为学制的第一阶段与基础教育的重要组成部分,其普及程度、教育质量与义务教育密切相关,适宜的高质量的学前教育对于提高义务教育完成率、降低辍学率与减少学业失败等均具有积极作用。因而学前教育对于夯实基础教育、健全和完善国民教育体系、发展各级各类教育事业,乃至提高国民整体素质均具有至关重要的基础性、战略性意义。再次,学前教育对于家庭与社会和谐发展具有重要意义。儿童是家庭的核心,孩子能否健康、快乐地成长,能否接受高质量的早期教育,是大多数家庭所关心的问题;与此同时,学前教育事业发展是妇女就业与参与社会活动、获得并提高社会地位的必然要求,也是提高家庭收入、改善家庭经济状况的有效途径。而家庭是社会的基本构成单位,家庭的和谐稳定是社会和谐发展的必要前提与重要基础。最后,学前教育对于消除儿童贫困与社会排斥现象,促进社会和谐发展具有极其重要的作用。来自美、英、德等国家和地区的实践经验表明,学前教育具有对弱势儿童群体的早期补偿与弱化社会分层的作用,对于消除儿童及其家庭贫困、促进弱势儿童融入主流社会,从而减少社会排斥、促进社会公平等具有重要作用。同时,学前教育具有优于其他任何一个教育阶段的非常高的社会投资回报率。据美国一项长达三十几年的追踪研究表明:在学前教育上每投资1美元,可获得17.07美元的回报,其中4.17美元是对个体成长的回报,12.9美元是对社会公共事业的回报,体现在社会福利、补救教育、预防犯罪方面投入的降低,以及纳税的增加等方面。可见,学前教育在促进教育公平、构建和谐社会等方面均具有重要意义与价值。

2. 学前教育法律是学前教育事业发展不可或缺的刚性规范与根本保障

学前教育法律作为法律体系的有机组成部分之一,首先从整体上对学前教育事业发展具有重要规范作用,这种规范作用具体体现在指引、评价、预测、强制与教育等方面^②。学前教育法律能够为学前教育事业改革与发展的各个重要方面基本准则与制度的建立及其完善提供不可替代的保障,特别是包括学前教育专门法及相关基本法律在内的学前教育法律具有一般政策与制度规定所不

^① Department of Education and Skills (DfES). Early Years Foundation Stage (Direction of Travel Paper). The Stationery Office (TSO), 2005.

^② 沈宗灵. 法理学(第二版)[M]. 北京大学出版社, 2003: 83.



具备的高位阶、强制性与权威性,因而为学前教育事业发展提供着多方面重要的刚性保障与规范。其一,学前教育法律对各级政府、学前教育主管部门及相关部门、学前教育机构、教育者、受教育者及其家庭等各类不同主体就学前教育事业发展中的一些关键性问题形成并强化正确认识和理解,具有重要的权威性指引与明示作用,特别是对形成关于学前教育价值与重要性、性质与地位等的正确理解与高度重视极为关键。其二,对学前教育政府职责的明确规定对于明晰各级政府在学前教育事业发展中的职责权限的划分、各级政府学前教育职责的范畴与重点、学前教育主管部门与相关部门的相应职责及其跨部门协调合作,以及各级政府、主管部门及相关部门的法律责任等,均提供了至关重要的法律依据和刚性保障。其三,只有通过高位阶的学前教育专门法及其相关教育基本法、财政拨款法的形式,明确各级政府的学前教育财政投入责任、学前教育财政投入渠道、学前教育财政预算及其重点领域等,才能够为学前教育事业发展提供切实有效的法律保障。其四,幼儿教师队伍建设是关系学前教育质量与持续、健康发展的又一重要方面,而无论是幼儿教师的身份、地位,幼儿教师的工资、待遇、培训等基本权益,还是幼儿教师的资格、职级制度,以及幼儿教师的奖励与法律责任等方方面面,无不需要相关法律规定的调整与明确。其五,弱势幼儿群体不仅在经济条件上处于弱势地位,他们往往同时是社会处境、教育条件,特别是社会参与、政策参与方面的弱势群体,从这个意义上讲,弱势幼儿群体也是最急需通过法律规定保障其合法平等的学前教育权益的主体,而社会资源与政府财政并不会天然地倾向弱势幼儿群体,因此就必须通过学前教育法律强制性地规定各级政府及其相关主体在保障弱势群体学前教育权利方面的责任。总之,学前教育法律是学前教育事业发展不可或缺的刚性规范与根本保障。

(二) 立法保障是国际学前教育改革与发展的重要趋势与经验

综观国际学前教育改革与发展的历史轨迹,特别是近年来学前教育立法进程,通过制定学前教育法律规范学前教育事业方方面面的发展与改革,促进学前教育事业依法健康、持续推进,是经实践证明的世界诸多国家和地区学前教育事业发展过程中非常有效而宝贵的经验,立法保障学前教育事业发展已成为当今国际学前教育改革与发展的一个重要趋势。

1. 世界诸多国家和地区通过立法保障学前教育事业发展

二战后,特别是20世纪末21世纪初以来,欧美发达国家,也包括亚洲的



一些经济发达与较发达国家和地区、发展中国家,伴随着学前教育改革实践及其相关政策措施实际效果的逐步显现,对学前教育政策的法律化愈发重视,纷纷制定并出台学前教育法或与之相关的教育法。包括美国、英国、德国、法国、瑞典、芬兰、爱尔兰、葡萄牙、克罗地亚、澳大利亚、日本、韩国、朝鲜、印度、菲律宾及我国台湾等在内的发达和发展中国国家和地区,都先后制定了专门的学前教育法或在相关教育法律及政策中辟专门部分对学前教育做出较有针对性和较为细致的规定。如,美国的《提前开始法》(HeadStart Act, 1981)、《儿童保育与发展固定拨款法》(Child Care and Development Block Grant Act, CCDBG, 1990)、《2000年目标:美国教育法》(Goals 2000: Educate America Act, 1994)、《不让一个儿童落后法》(No Child Left Behind Act, NCLB, 2001)、《入学准备法》(School Readiness Act, 2003),英国的《拨款法》(Appropriation Act)、《1988年教育改革法》(Education Reform Act of 1988)、《2002年教育法》(Education Act of 2002)、《2005年教育法》(Education Act of 2005)、《1989年儿童法》(Children Act of 1989)、《2006年儿童保育法》(Childcare Act of 2006),德国的《日托扩展法》(Tagesbetreuungsbaugesetz, TAG, 2004)、《儿童及青少年救助发展法》(Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz, KICK, 2005),法国的《教育指导法》(1989)、《教育法典》(Le code de l' éducation, 2000),芬兰的《儿童日间看护法》(1973, 1983),瑞典的《学前教育法》(1988),爱尔兰的《儿童保育法》(1991),葡萄牙的《学前教育法》(1996),克罗地亚的《学前保育与教育法》(1997),匈牙利的《幼儿教育法》(1953),澳大利亚的《儿童保育法》(1972, 1985, 1998),日本的《儿童福利法》(1944)、《教育公务员特例法》(1949)、《教育基本法》(2006)、《学校教育法》(2006),韩国的《幼儿教育振兴法》(1982),巴西《教育指导方针和基础法》(Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, 1996)、《国家教育计划》(Plano Nacional de Educação, PNE, 2001)、《国家学前教育政策》(Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação, 2006),印度的《国家教育政策》(National Policy on Education, 1986)、《国家儿童政策》(National Policy for Children, 1974)、《国家儿童宪章》(National Charter for Children, 2003),菲律宾的《儿童早期保育与发展法》(The Early Childhood Care and Development Act, 2002年),朝鲜的《儿童保育教养法》(1976年),以及



我国台湾地区的“教育基本法”(2006)、“教师法”(2006)、“教育经费编列与管理法”(2000)、“幼稚教育法”(2002)、“儿童及少年福利法”(2003)、“特殊教育法”(2001)和“儿童教育及照顾法草案”(2007)等。

与此同时,这些国家和地区纷纷建立了多层次、全方位的法律及政策体系,包括宪法、人权法、教育法、学校教育法、教育指导方针与基础法、拨款法、教师法、教育公务员法,专门的学前教育法、儿童福利法、科研促进法及相关政策等,从政府职能、财政投入、管理体制、教师队伍建设、学前教育公平等方面对学前教育事业中的重要问题和法律关系做出了明确规定,全面保障学前教育事业的持续健康发展。可以说,立法保障本国和地区学前教育事业已成为当今国际社会的普遍做法与重要趋势。

2. 立法保障学前教育事业发展是诸多国家和地区的宝贵经验

来自多个国家和地区的经验表明,通过制定和实施学前教育及其相关法律,学前教育的性质更加明晰,学前教育地位得到显著提升;各级政府在学前教育事业发展中的职责得到明确和强化,有效促进了各级政府之间及政府各相关部门之间的协调合作;学前教育财政投入得到有效保证并逐步递增;学前教育机构得到规范与有效监督,学前教育质量不断提高;幼儿教师身份、地位与基本权利得到切实维护,幼教队伍得到稳定和壮大,师资质量得到显著提升;弱势儿童群体的学前教育得到关注和保障,有效促进了学前教育均衡发展教育公平的实现。其一,无论是美国、英国、德国、日本这些发达资本主义国家,还是巴西、印度和我国台湾等国家和地区,二战后特别是近十年间,上述世界主要国家和地区均表现出对学前教育前所未有的高度重视,而这种对学前教育的重视与通过学前教育立法形成并确立的对学前教育重要价值与功能的深刻理解与认同密不可分。特别是国家与地区层级的学前教育专门法,更无疑对在全社会范围内树立并强化正确的学前教育观,在全社会明确并深化对学前教育性质、重要价值与功能的深刻认识,提升学前教育的地位等具有积极的促进和法律保障作用。其二,通过制定和执行学前教育相关法规,世界主要国家和地区各级政府的学前教育职责得以进一步明确和不断强化,相关政府部门在学前教育事务中的协调合作具备了相关法律规范和依据,有力保障了这些国家和地区各级政府在发展学前教育事业过程中相关职能的切实履行和发挥。其三,加大学前教育财政投入是世界主要国家和地区学前教育法律规定的另一主要方面,也正是由于近年来这些国家和地区学前教育法律在不同程度上对政府的学



前教育投入职责作出了明确规定,其学前教育实际财政投入逐年递增,并依法执行了学前教育拨款的预算单列制度,取得了较好实际效果。如美国、英国、德国、日本、巴西、印度等诸多国家的各级政府学前教育财政投入总额均不断增加。其四,在相关法律及政策的保障下,世界主要国家和地区幼儿教师地位不断提升、资质条件持续提高、工资与待遇等各项基本权利也进一步得到改善,所以这些国家和地区幼儿教师队伍不断壮大;得益于幼儿教师素质的提升、幼教师资队伍的稳定与壮大,其学前教育质量也得到更加有效而全面的保障。其五,抵抗与消除儿童贫困、保障每个儿童公平的权利,特别扶助弱势儿童群体,以促进整个社会的公正与均衡发展,也恰恰是当今世界主要国家和地区教育改革政策、学前教育立法的重要宗旨与主要目的所在。近年来这些国家和地区学前教育法律的实际效果正在显现,越来越多的学前儿童特别是来自贫困儿童等弱势群体的幼儿正在从中受益,其消除儿童贫困与社会排斥、促进弱势儿童群体权利实现与社会公平的目标也正在逐步实现。

(三) 破解学前教育改革与发展困境,立法迫在眉睫

我国内地的学前教育事业总体上经历了新中国成立初期的迅速发展、20世纪70年代末的大力恢复,20世纪80年代至90年代中期长足发展,学龄前儿童入园率直线上升的重要时期;而随着20世纪80年代末至90年代的几次政府机构改革的逐步推进、政企逐步分开带来的企事业单位幼儿园改制,学前教育发展受到冲击;特别是20世纪90年代中后期开始,学前教育事业逐步下滑。近几年情况虽有所好转,但学前教育事业发展的整体状况仍令人担忧,学前教育事业改革与发展仍面临重重困境与复杂挑战。

1. 学前教育发展规模整体缩减,在各学段中发展最为缓慢

近十余年统计数据显示,20世纪90年代中期至21世纪初,我国内地学前教育机构数量、在园幼儿数、每十万人口平均在校数,以及学前教育入园率等反映学前教育总体发展规模与态势的重要指标均呈下降趋势,近几年虽有所回升,但仍不理想,一些指标仍未恢复到“七五”末水平。从园所数来看,1995年至2006年十余年间,幼儿园数量整体呈缩减态势:2001年幼儿园总数降至近十年来最低水平的11.17万所,此后几年有所回升,2006年上升至



13.05 万所,但仍未达到 1995 年的 18.04 万所^①。同期在园幼儿数也出现明显下降,1997 年至 2003 年在园幼儿数从 2519 万人持续下降至 2004 万人,达到谷底,此后几年有缓慢回升,2005 年这一数字为 2179 万人,仍未恢复至十年前水平^②。

特别是在近年来高等教育及高中教育迅速发展的大背景下,学前教育的发展速度尤显缓慢。教育部关于每十万人口各级学校平均在校生数的统计数据显示,高等教育和高中教育阶段的在校生数自 1990 年至 2006 年以来持续增加,尤其是高等教育阶段该指标值的增加甚至可以用“骤增”来形容,已由 1990 年的 326 人增加至 2006 年的 1816 人,是十几年前的 5 倍多。也正是在 2006 年,高等院校每十万人平均在校生数历史性地首次超过了同年学前教育阶段的这一数字。而与此成鲜明对照的则是学前教育阶段幼儿在园数的持续下降,2003 年更是降至每十万人仅有 1560 名幼儿在园的该时期最低水平。2004 年至 2006 年这一数字虽有回升,但与高等教育、高中教育阶段在校生数量的迅猛增加相比尤显缓慢,2006 年仅为 1731 人^③,比同年高等教育阶段的这一数字还少 85 人。

2. 学前教育管理力量薄弱、管理责任混乱,学前教育质量与安全问题突出

当前学前教育行政管理中存在管理力量薄弱,以及“多头管理”、“越位管理”与“管理真空”等责任混乱等问题,严重影响着学前教育机构的健康发展、学前教育质量的保证与提升,以及幼儿园安全保障等的实现。首先,各级教育行政部门学前教育管理力量严重不足。一方面是随着改革的深入、体制的转换,新问题、新矛盾不断出现,教育部门的管理责任和任务成倍增加,但另一方面目前各级教育行政管理力量却被严重削弱^④,难以履行基本的行政管理职能,更无法有效面对一些新情况、新问题制定和实施有效的政策和措施。并且,随着近年机构调整和干部交流等的进行,很多幼教管理干部并没有学前

① 中国教育部教育统计数据. <http://www.moe.gov.cn>, 登录日期: 2008 年 4 月.

② 中国教育部教育统计数据. <http://www.moe.gov.cn>, 登录日期: 2008 年 4 月.

③ 中国教育部教育统计数据. <http://www.moe.gov.cn>, 登录日期: 2008 年 4 月.

④ 庞丽娟. 制定《学前教育法》,迫在眉睫——再次呼吁制定《学前教育法》. 全国人民代表大会议案, 2005.