**中国早期教育的法制化模式构建**

王传薇[[1]](#footnote-1)

（王传薇 西安城市建设职业学院 710114）

作者通讯地址：陕西省西安市雁塔区丁白路98号美丽的院子1号楼 王传薇（收）

 邮编：710065

**摘要**：随着中国早期教育的进一步发展，早期教育行业潜在的各类问题也随之凸显，究其根源属于制度缺失所引发的弊病。本文从我国当代早期教育的法律政策现状入手，分析我国早期教育的突出问题及其原因，主张将早期教育服务定位为社会公共服务，提出以经济法为视角构建适应中国国情的早期教育法制化模式，通过管理体制与管理机制的法制化建设，为中国早期教育的发展保驾护航。

**关键词：**早期教育；公共服务；经济法视角；法制化模式

随着脑科学、神经学、心理学等科学的不断发展，0-3岁对人一生发展的重要性日益被人们认可，0-3岁早期教育也引起了世界各国的关注。近年来，我国政府也开始关注0-3岁儿童的早期教育。2001年国务院印发的《中国儿童发展纲要（2001-2010）》中首次提出了要“发展0-3岁儿童早期教育”。2010年5月颁布的《国家中长期教育改革和发展纲要规（2010-2010年）》 中提出要“重视0-3岁幼儿教育”。2011年国务院印发的《中国儿童发展纲要（2011-2020年）》中指出要“促进岁儿童早期综合发展”。2013年1月6日教育部办公厅下发了《教育部启动0-3岁婴幼儿早期教育试点》的通知。在国家政策的推动和引导下，0-3岁早期教育开始进入了蓬勃发展的时期，各种形式的早教机构涌现。然而，纵观各类中央政府部门的法律文件，0-3岁儿童的早期教育并无相应的制度保障，目前尚停留在理论阶段。实践中，早期教育管理主体不明确、管理者监管无法可依、早教机构的准入机制与普通商业主体无异以及市场中的早教机构收费标准混乱等等乱象，均反映出早期教育管理体制与管理机制的混乱，迫切需要出台相应的法律制度加以规范。

**一、早期教育的概念及法律政策现状**

早期教育一词属于舶来品，它最早起源于20个世纪60年代的欧美，经过一段时间的发展，大约在20世纪80年代，欧美国家普遍成立了专门的机构向家庭提供早期教育服务。《辞海》2000年版对早期教育（EarlEudcation）的定义为：“指对小学以前阶段的婴幼儿进行的教育”。即从人出生到上小学以前阶段，也就是0-6岁前的教育都称早期教育。而目前我国教育界比较认可的说法是：对0-3岁的婴幼儿教育称为早期教育，对3-6岁儿童的教育称为幼儿教育。幼儿教育在我国的学制体系中，属于幼儿园教育范畴，是国民教育体系的重要组成部分。本文中所称的早期教育则是指针对0-3岁的婴幼儿进行的保育与教育。

由于教育对象的不同，早期教育无论在教育标准、教育内容、教育方法等方面均不同于幼儿教育。但纵观我国现有中央政府部门出台的0-6岁儿童学前法律政策，几乎所有的政策文件均围绕幼儿教育（3-6岁）展开，内容涉及到幼儿教育事业发展、专业规范、行政管理、师资建设、安全卫生、园舍建设、玩具教具、布置工作等各个方面。作为我国公共政策重要组成部分的幼儿教育政策越来越受到重视，其调整范围也越来越广泛。该类文件对幼儿教育事业的推动作用也非常明显。

相比之下，针对早期教育（0-3岁）的法律政策文件则少之甚少。中央政府部门出台的关于0-3岁婴幼儿早期教育的条文早期仅体现在与托儿所相关的法律文件中：如1980年卫生部颁发的《城市托儿所工作条例》 、1981年卫生部妇幼卫生局颁发的《三岁前小儿教养大纲》 (草案 )、1985年卫生部颁发了《托儿所、幼儿园卫生保健制度》等。上述法律文件的内容主要集中于托儿所的环境与保健方面，重视保育，忽视了对3岁前婴幼儿的教育，忽视了社会力量举办的教育机构，忽视了农村3岁前婴幼儿的保育与教育。2001年国务院印发的《中国儿童发展纲要（2001-2010）》中首次提出了要“发展0-3岁儿童早期教育”。但发展至今，中央政府部门出台的早期教育条文绝大多数只是附属于整个学前教育政策文件中，且所占比例很小，其内容较为抽象，属于理论层面的政策，并未形成独立健全的婴幼儿教育体制。但与早期的中央政府部门出台的早期教育条文相比，其立法进步体现于：将 0-3岁早期教育从托儿所机构教育扩展到多种形式的教育 ,从只关注 3岁前儿童的保育扩展到对 3岁前儿童的保育与教育以及对其家长或看护人员的指导，强调“大力发展以社区为依托 ,公办与民办相结合的多种形式的学前教育和儿童早期教育服务”。地方政府部门出台的0-3岁婴幼儿教育政策则更具有针对性。其中，上海市关于3岁前早期教育的政策及其研究和实践都处于全国领先地位 ,北京和广州等市政府也从政策上给予极大的关注，但是也有相当多的地区没有出台相关政策。总而言之，虽然0-3岁婴幼儿早期教育市场已蓬勃发展，但是该领域缺乏统一的法律制度规范，市场主体各方权益不能得到充分保障。

**二、早期教育法律政策存在的问题**

1. **管理体制不清导致责任不明**

按照《辞海》的解释，“体制”是指国家机关、企事业单位在机制设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。具体地说:管理的体制是规定中央、地方、部门、企业在各自方面的管理范围、权限职责、利益及其相互关系的准则。它的核心是管理机构的设置、各管理机构职权的分配以及各机构间的相互协调。

我国现有法律制度确定了教育部主管幼儿园、卫生部主管托儿所的管理格局。另外，根据不同地方政府部门出台的教育政策，教育行政部门、卫生、人口与计划生育、妇联、社区管理部门等均有管理的职权。尽管各部门看起来各行其是、运转正常,但相互配合少,一旦发生问题，部门之间可能相互推诿，导致谁都能管、但谁都不愿管的局面。另外，作为早教市场新兴事物的各类早教机构，其主管部门法律更是无明文规定。实践中，早教领域属于教育主管部门监管的真空地带，早教机构接受工商、税务部门的监管，而教育主管机构的监管则于法无据。

1. **管理机制缺乏不利于早教行业的有序发展**

“机制”原指机器的构造和运作原理，借指事物的内在工作方式，包括有关组成部分的相互关系以及各种变化的相互联系。早期教育管理机制缺乏主要体现在以下几个方面：

第一，早期教育市场准入机制不明确。《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中强调“大力发展以社区为依托 ,公办与民办相结合的多种形式的学前教育和儿童早期教育服务”。 在灵活的政策背景下，市场中涌现出大量的亲子中心、早教中心。但是我国现行法律制度中无早教机构准入机制的科学评级系统，早教机构应具备的办学条件、教学投入、师资配备等等均属于立法空白。此类早教机构现阶段以教育咨询公司的形式运行，只需在工商部门领取营业执照。在早教机构成立之后的运营阶段，同样面临着评价教学质量的科学评级指标系统的缺失、教学质量不受教育主管部门监管等问题。以提供早期教育服务为主营业务的早教机构却不受教育主管部门的监管，教学质量无法保障，婴幼儿及家长的合法权益无法保障。生活中，早教机构由于经营不善卷款跑路、随意中断课程等新闻时有耳闻。

第二，缺乏早期教育人才队伍培养的国家标准。目前，我国0-3岁婴幼儿早教机构师资专业水平普遍不高，很多早教老师、亲子活动师无证上岗，或者持有保育员资格即可上岗。保育员资格证是经过培训并参加考试合格者由国家劳动和社会保障部统一颁发国家职业资格证书。保育员资格证的培训及考试科目，侧重于保育培训。保育员无法胜任0-3岁婴幼儿教育工作。另外，还有部分早教机构采用与幼儿园类似的配置，既有教师又有保育员。教师负责教育工作，保育员负责保育工作，保教各行其是。但这种分工不太适用于0-3岁婴幼儿的早期教育工作，因为与3-6岁儿童相比，0-3岁婴幼儿的身体、智力、情感、社会性等方面的发展更为密切地交错在一起，日常的生活照料正是进行婴幼儿教育的好机会，不该人为地将保育与教育割裂开来。

第三，教育经费来源无法律制度保障。婴幼儿早期教育是涉及提高人口素质、带有长远战略眼光的全新的社会事业，具有公益性、福利性。在我国的发达地区如上海市，其0-3岁婴幼儿早期教育是由政府出资、社区办学，定期为区内每个 0-3岁适龄儿童发放教育券。继上海之后，许多城市也纷纷效仿，如江苏常州、无锡等地。但是，在我国现有的法律文件中很难找到关于3岁前早期教育经费来源的条文。更多的地方政府并没有给0-3岁婴幼儿早期教育提供经费上的保障，导致公立早教机构或者社区早教提供的服务无法满足广大居民的需求。私立早教机构的出现满足了部分民众的需求，但是由于缺乏合理的价格指导规范，导致大多数的私立早教机构收费过高，一般家庭无力承担。

第四，民办早期教育机构的服务价格无制度约束。一项新的统计显示，目前全国约有8000万0-3岁婴幼儿，每个婴儿月平均用于教育的费用为150元，全国早期教育市场空间总值约为500亿元。巨大的市场吸引来商家的投入，但由于制度的缺失，早教市场乱象丛生。教育质量姑且不论，高昂的学费已经使得普通家庭望而止步。据调查，早教课程的课时费大部分每节100元至几百元不等，许多早教中心还出售各种教材、益智玩具、早教用品，价格从十几元到上千元不等。早期教育的“富贵病”已经愈演愈烈，早期教育对于普通家庭而言变成了奢侈品。

**三、构建符合中国国情的早期教育法制化模式**

笔者主张以经济法为视角构建符合中国国情的早期教育法制化模式。经济法是调整国家干预管理经济的法律，以社会整体利益为本位。以经济法为视角即意味着整个早期教育法律制度所体现的精神、原则、价值追求以及主要权利、义务的分配和责任形式均从保护社会整体利益出发，以社会为本位。无论是国家还是企业，都必须对社会负责，在对社会共同尽责的基础上处理和协调彼此之间的关系。而在具体的经济法律关系中，国家必须依法行使权力（利），对社会负责不得妨碍或损害市场主体行使权利。企业和个人等经济主体也要对社会负责，不能只讲权利，不讲义务；不得片面强调自身局部利益，置社会利益于不顾。

**（一）早期教育的正确定位是我国早期教育法制化模式建立的关键**

纵观全球，如英国的“确保开端”项目，美国的“开端计划”和“早期开端计划”等，早期教育从私领域的服务转为公领域的社会公共服务，正在成为全球各国的社会政策共识。美国的早期提前开端计划从实施起就受到美国政府和民众的极大关注。2009年 《美国复兴与再投资法案》为提前开端计划和早期提前开端计划拨款10亿美元 ,用于扩展对3岁以下婴幼儿及其家庭的早期教养服务。

在我国，已然具备将早期教育定位为公共服务的现实基础、实践基础以及政策基础。其中现实基础体现为：随着人口与计划生育法修正案的通过，全面二孩政策于2016年1月1日起正式实施。国家卫计委对2030年总人口规模预计为14.5亿，在“十三五”期间每年出生人员将在1750万-2100万人之间，全面二孩政策显然有增加人口规模的净效果。另外，随着中国家庭结构的小型化转变，有数据显示，二孩对城镇女青年平衡工作家庭带来巨大冲击，为了家庭而放弃个人的发展机会者与日俱增。如此背景下，需要政府有所作为。将早期教育定位为公共服务在我国也具备实践基础。教育部2013年启动0-3岁婴幼儿早期教育试点。试点城市中起步较早的是上海和北京。上海市早在2003年就印发了《上海市岁婴幼儿教养方案》，并以政府出资的形式推进以社区为基础的0-3岁儿童服务机构的设立，实现了早期教育进入社区服务家庭的模式。北京市多年来也进行了早期教育的探索。总结这些发展经验，均体现为从上往下的政府行为，以政府的财政支持为后盾。我国地方政府正在积极探索提供早期教育公共服务的不同模式。从政策层面而言，《教育部启动0-3岁婴幼儿早期教育试点》的通知中也明确表示：“以发展公益性婴幼儿早期教育服务为目标。”

**（二）构建经济法视角下的早期教育法制化模式**

以经济法为视角构建符合中国国情的早期教育法制化模式，其特殊性在于国家以国家财产所有者的身份参与国民经济活动，以国家公权者的身份对早期教育进行干预和管理。国家以国家机关的名义参与管理。国家机关是根据法律和国家权力机关的确定而设立的，并相应具有一定范围的经济管理职权。早期教育法律关系中涉及的主要国家机关包括有：政府、教育部门、卫计部门、财政部门。作为早期教育法律关系中的被管理者体现为各种企业事业单位、其他经济组织以及个人。按照早期教育发生场所的不同可以将0-3岁早期教育分为三类：家庭早教、社区早教和机构早教。家庭早教是指在家庭中由父母或其他人对0-3岁婴幼儿进行的智力开发、人格培养等早期启蒙教育；社区早教是指以社区为依托，以家庭为对象开展的区域性教育，社区早教旨在促进孩子社会性的养成和宣传科学的早教家庭教育；机构早教是指由专业的早教机构组织的，对0-3岁婴幼儿实施的培养和教育。构建我国早期教育法律制度将围绕着法律关系中主体的权利义务展开。

第一，早期教育体制的法制化构成早期教育法制化模式的宏观层面。早期教育体制的法制化是指从立法上将管理体制规范化和法制化，确定由政府领导，教育部门主管、卫生等各部门分工配合的管理体制。政府责任在立法中需要进一步明确，国家机关之间的有效协调机制需要进一步落实。教育部门是0—3岁婴幼儿早期教养工作的主管部门，应研究制订早期教养工作的政策措施，牵头并组织各部门做好早期教养的相关工作；承担对早教机构的登记注册工作和早期教养工作的业务指导；向有关部门提出对早教机构收费标准的意见；培养和培训早教机构的园（所）长、教师，建立园（所）长、教师考核和资格审定制度；建立早教工作督导和评估制度；做好0—3岁婴幼儿及其家长接受早教指导的建档工作。卫计部门负责拟订有关早教机构卫生保健评价标准和规章制度，在早教机构登记注册前向教育部门提供卫生评价报告，监督和指导早教机构卫生保健业务工作，负责对0—3岁婴幼儿家长进行儿童膳食营养、体格锻炼、健康检查、卫生消毒、疾病预防等方面的指导，承担入园儿童与工作人员健康检查服务与管理，及时提供0—3岁婴幼儿基本数据等情况。财政部门负责安排0—3岁婴幼儿早教管理工作经费。建立完善由教育部门牵头，财政、卫计等相关部门参与的0—3岁婴幼儿早期教养工作联席会议制度，定期召开会议，研究解决在推进0—3岁婴幼儿早期教养工作中出现的问题和困难，及时推广有益经验，保证0-3岁婴幼儿早期教养工作不断向纵深发展。

第二，早期教育机制的法制化构成早期教育法制化模式的微观层面。早期教育机制的法制化是指早期教育系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式的法制化，包括三岁前婴幼儿教养标准的法制化、早期教养市场准入的标准化、早期教育师资标准的法制化、早期教养工作规范的法制化等等。下文分别从市场准入标准化、师资标准法制化、价格机制法制化、工作规范的法制化作以初步构想。

1、早期教育市场准入标准化。机构早教构成早期教育市场的常态。我国现有法律制度对机构早教中的托儿所的地位、工作任务、建筑设计与设备标准、保健人员等作出了规定。但随着早期教育理论的不断发展，托儿所不仅仅应当提供保育服务，更应当承担教育的重任。现行法律文件中关于托儿所的办园条件方面需要重新修订，进一步完善托儿所的工作任务及标准以及师资配备标准。社区早教多数为政府财政支持的公立早教机构，民办早教机构目前为早教市场的主力军。政府应当制定关于早教机构管理办法，从其审批办法和管理权限、举办资质、师资要求及培训等方面进行明确规定，将托儿所、公办早教机构、民办早教机构的设立条件统一化。需要注意的是，将早期育儿教育服务纳入公共社会服务，意味着无论公办还是民办早期教育服务机构均不得以营利为目的。

2、早期教育师资标准的法制化。为了提高0—3岁婴幼儿早教从业人员专业化水平，应当落实0—3岁婴幼儿早教从业人员持证上岗制度。应当制订0—3岁婴幼儿早教从业人员培训规划，其培训内容不仅仅局限于保育，还应当包括针对3岁前婴幼儿的各项启蒙教育。实行每一定周期的早教从业人员全员培训，不断提高早教师资队伍水平。建设由家长、专家等组成的志愿者团队，定期开展早期教育经验交流。多渠道提高与0—3岁婴幼儿早教相关的家长、早教老师、社区管理人员等的素质，为提高0—3岁婴幼儿早教质量奠定基础。

3、价格机制法制化。参考幼儿园保育教育费的收费模式引导早期教育服务费用趋向合理化。目前我国大多数地区幼儿园的保育教育费按照以下标准收取：公办幼儿园实行政府指导价；民办幼儿园由其在保育和教育成本基础上合理确定，并报所在所属教育行政部门、价格主管部门备案。幼儿园收取的伙食费、日常生活用品费等代收费项目据实收取。幼儿园实行收费公示制度，除公示的收费项目外，不得向幼儿家长收取其他费用。除了政府财政全额扶持的向家庭提供的免费早教服务以外，公办或者民办早期教育机构提供的有偿服务均可参考上述定价机制。教育主管部门应当会同价格主管部门对于收费项目和标准进行及时分析研判，对标准异常的收费项目及时开展专项调查。

4、早期教养工作规范的法制化。政府部门要加强对早教机构的监管，建立健全日常管理和随机抽查制度，并将结果公示。落实早教机构年检制度，加强对早教机构举办资质、举办行为、卫生许可、收费等的监管，将卫生保健工作质量、师资配备纳入早教机构的分级定类管理。严禁借教育咨询服务之名，开展以0—3岁婴幼儿为对象的早期教养工作。建立早教机构信息公示制度，及时发布、更新早教机构基本信息，接受社会监督。建立早教机构清理整顿机制，对不达标早教机构限期整改，对无证早教机构坚决取缔。建立早教机构督导评估制度，构建科学的早教机构质量评价体系，通过督导评估，促进早教机构规范、健康、持续发展。

**结 语：**早期教育法律制度的缺失已经严重影响到该行业的健康持续发展，立法势在必行。以经济法为视角构建适合中国国情的早期教育法制化模式，将管理体制法制化，确定由政府领导，教育部门主管、卫生等各部门分工配合的管理体制；将管理模式法制化，包括市场准入标准化、师资标准法制化、价格机制法制化、工作规范的法制化等。经济法视角的早期教育法律制度的原则、主体主要权利、义务的分配均以社会为本位.

**参考文献**

[1] 佘宇,张冰子等著.适宜开端——构建0-3岁婴幼儿早期发展服务体系研究[M].中国发展出版社.2016.

[2] 何源，郝利鹏.我国当代0-3岁婴幼儿教育政策分析[J].广西师范大学学报（哲学社会科学版）.2009(6):94-98.

[3]朱家雄.制定与实施促进社会公平与和谐的早期教育政策--国际经合组织早期教育政策专题调查报告及其启示[J]. 教育导刊(幼儿教育).2006(12):4-6

[4]梅林晨. 我国与发达国家早期教育政策发展的比较分析[J].科教导刊.2015(21):7-8.

[5]程晓明.对中央政府有关幼儿教育政策文件的分析与建议[J].学前教育研究.2014(1):36-42.

[6]董素芳.美国早期提前开断计划教师资格标准及其启示[J].幼儿教育(教育科学）.2013(6):46-50.

The Construction of Legal Model of Early Education in China

WANG Chuan-wei

（Xi’an Urban Architectural College, Xi’an7100114 China）

**Abstract**  With the further development of China's early education, the potential problems of the early education industry are also highlighted. This paper started with the present situation of Chinese early education, analyzed the outstanding problems and causes of early education in China. The author advocates that the early education service is the social public service, puts forward the legal model of early education adapting to China's national conditions.

**Key words**  early education; public service; the perspective of the economic law;

Legal model

1. **[作者简介]**王传薇（1982- ），女，陕西西安人，西安城市建设职业学院讲师。研究方向：法律事务。 [↑](#footnote-ref-1)