

# 儿童权利的立法体现与保障

## ——以《中华人民共和国学前教育法（草案）》为例

汪文鑫

（江西师范大学教育学院 江西南昌 330022）

**摘要：**为了实现“幼有所育”，我国不断推进学前教育立法。《中华人民共和国学前教育法（草案）》（2023）（下文简称草案）坚持“儿童权利本位”，明确儿童权利主体范围和保护内容。草案切实保障儿童权利，立法体现为：维护学前儿童受教育权；尊重儿童生命健康；维护特殊与弱势儿童权利；平等对待每一个儿童；给予幼儿游戏权利；遵循儿童发展规律。学前儿童权益易遭受侵害，因此需政府、幼儿园、社会和家庭等多重主体保障。

**关键词：**学前教育法；儿童权利；立法体现；多重保障

2020年9月，我国迈出学前教育立法第一步，教育部发布了征求意见稿。到2023年9月我国十四届全国人大常委会第五次会议发布最新版《学前教育法（草案）》。草案中提出：“坚持最有利于学前儿童的原则”，是首次在总则集中规定儿童最大利益<sup>[1]</sup>。学前教育法对儿童利益最大限度的维护，是国家实现幼有所育，办成高质量学前教育的着力重点<sup>[2]</sup>。草案中处处体现儿童中心思想，坚持“儿童权利本位”的立法价值取向。草案坚持多重主体保障的原则，强调国家、社会、幼儿园和家庭等主体承担的责任<sup>[3]</sup>。

### 一、学前儿童权利的立法体现

#### （一）开展普惠教育，保障受教育权

草案以保障学前儿童受教育权利为首要任务。习近平总书记曾表示：“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”。国家发展普惠性学前教育，保障学前教育供给，解决适龄学前儿童“入学难”“入学贵”的问题。草案第八条指出：国家创建普惠性公益性学前教育服务体系。国家支持弱势地区发展学前教育，从而缩小城乡、区域之间学前教育发展差距。国家通过对学前教育资源不足的地区投入补偿性财政经济支持，规范幼儿园等学前教育机构的收费标准。虽然我国的学前教育阶段未做到完全免费，但国家和政府认识到学前教育对于个体和国家发展的重要意义。通过国家和政府的统筹规划，我国学前教育正在走向公共化和普惠化，让每个适龄儿童都能获得优质普惠的学前教育服务。

#### （二）创建安全环境，维护生命健康

生命健康是开展一切的基础，是一项基本人权。草案第二十六条：幼儿园有保护学前儿童安全的责任，切实保障学前儿童在园的生命健康。幼儿园要保障自身园所环境无安全隐患，并接受政府部门定期监督。其次，幼儿园聘用教师、保育员、卫生保健人员等从业人员，应符合国家要求。草案第四十五条指出：幼儿园聘任（用）幼儿园从业人员之前，要对其进行一定的家庭及人事背景调查和相关的身体健康检查。法案通过一系列法律条款的制定，规范幼儿园等学前教育场所的安全管理，从根源上解决安全危害。学前儿童不仅是一个家庭的未来与希望，更是国家和民族的希望。国家创建安全的教育和保育环境，是开展学前教育的基础。

#### （三）提供特殊保护，兼顾弱势儿童权利

与同龄人相比，弱势学前儿童在发展中处于不利状况<sup>[4]</sup>。国家注重特殊儿童的教育需要，推行融合教育。草案第十九条：政府根据本区域残疾儿童的数量、类型和分布情况，统筹实施多种形式的学前特殊教育。通过不同形式的教育让弱势学前儿童都能享受到学前教育。国家在财政投入上也给予一定的财政倾斜。草案第五十二条：残疾学前儿童的生均财政拨款标准和生均公用经费标准应当适当提高。国家通过财政支持，缓解特殊或弱势学前儿童家庭的经济负担。幼儿园在进行融合教育时，要为特殊学前儿童给予更多照顾。对于承担特殊教育任务的幼儿教师，应享受特殊教育津贴。学前

教育法运用一系列措施让所有适龄学前儿童站在同等的权利地位。

### （四）公正对待儿童，学前儿童一律平等

法案给予每个学前儿童的平等保护，维护学前儿童平等受教育权利。草案第五、六条都有相关规定：适龄儿童依法享有平等接受学前教育的权利；平等对待每一位学前儿童。这从法律上保障了幼儿不会因为外在因素影响失去接受学前教育的权利<sup>[5]</sup>。学前儿童平等权利就是要求立法废除儿童之间的歧视，不得区别对待儿童。草案第二十四条明确：适龄学前儿童入学无需参加任何形式考试或测验。这一条法案明确表明我国坚决维护学前儿童“人人生而平等”。幼儿进入幼儿园不得进行有筛选歧视倾向的考试，遵循就近入学原则。

### （五）尊重儿童特性，学前儿童享有游戏权利

游戏属于儿童，游戏权被认为是幼儿的特殊权利之一<sup>[6]</sup>。3-6岁的儿童热爱游戏，也需要游戏。学前儿童通过游戏获得感性经验，促进自身发展。草案给予儿童自由游戏的法律保障，维护学前儿童游戏权。法案第二十九条提出：幼儿园应依据学前儿童生活经验，改变教学活动形式，在游戏中开展教育。幼儿园应尊重3-6岁儿童的认知特点，让儿童能自由享受游戏的乐趣，在游戏中发展。学前教育的活动的开展应避免小学化倾向，不能让书本式的课堂教学成为学前儿童教育生活的主要内容。学前儿童有别于其他阶段儿童，学前儿童的身心发育未成熟，造成学前儿童存在爱游戏、注意力不集中等生理与心理特性，要尊重儿童特性，保障儿童游戏权。

### （六）遵循发展规律，保障学前儿童发展

草案中多处强调尊重儿童的发展规律。法案第三十六条指出：任何组织或者个人不得举办不符合学前儿童年龄特点和身心发展规律的活动。社会应该尊重儿童的童真、童心与童性，不能让幼儿园教育教学发展“成人化和小学化”。学前教育阶段的儿童不适合用抽象的书面符号进行长时间的集体课堂教学。因此，在教育方法上，草案指出：幼儿园依据幼儿自身生活经验，让幼儿通过自身实践操作体验的方式获取直接经验。在教育课程内容上，法案指出幼儿园不得使用教科书，不得教授小学阶段的教育内容。蒙台梭利曾说教育首先要发现儿童，实现对儿童的解放<sup>[7]</sup>。学前教育法尊重学前儿童的身心发展规律，为学前儿童减轻了环境发展障碍。

## 三、法案中的多重主体保障

### （一）政府保障

#### 1.健全财政投入机制

草案第五十条指出：学前教育实行政府投入为主、家庭合理负担保育教育成本、多渠道筹措经费的投入机制。政府应当优化教育财政投入支出结构，支持学前教育事业的发展。为促进学前教育公平均衡发展，国家学前教育补助经费

倾斜弱势地区发展学前教育。同时，政府设立学前教育资助制度，让每个适龄学前儿童都能接受普惠性学前教育。我国普惠性学前教育服务系统包括公办幼儿园和非营利性民办幼儿园。草案指出：地方各级人民政府要依据制定财政补助和收费政策，帮扶创办普惠性幼儿园。对于公办幼儿园，政府依据普惠性学前教育服务，统筹制定对公办幼儿园的财政补助和收费政策。对于普惠性民办幼儿园，政府通过财政补助、减免租金等多种方式帮扶普惠性民办幼儿园的发展。

#### 2.合理规划学前教育资源

草案中第十五条：政府应当依法举办公办幼儿园、依法引导和规范社会力量举办民办幼儿园。政府在建设学前教育中起主导责任。政府不仅需要投入财政经费，更承担统筹规划的责任<sup>[8]</sup>。政府需要合理规划学前教育资源，保障幼儿园覆盖率。在幼儿园建设规模上，政府根据人口变化和城镇化发展趋势，合理、科学规划学前教育资源配置，进行配套普惠性幼儿园建设。普惠性幼儿园属于公共事业，不能擅自改变用途。对于农村地区，政府建立以公办幼儿园为主的学前教育公共服务体系，保障农村儿童接受普惠性学前教育。政府对于特殊儿童也给予一定的特殊照顾，设立多形式的学前特殊教育。

#### 3.发挥监督管理作用

政府对幼儿园主要进行四个方面的管理保障。一、安全管理。县级人民政府加强幼儿园安全管理监督，及时消除幼儿园安全隐患，保障安全。二、收费管理。政府根据经济发展水平和群众承受能力等因素，制定普惠性幼儿园收费标准，建立定期动态调整机制。政府同时也要对幼儿园进行监督，设立幼儿园基本信息备案及公示平台，规范幼儿园行业。三、经费管理。政府将健全经费管理制度，保障学前教育经费。草案六十条指出：任何单位或者个人不得非法使用学前教育经费，不得向幼儿园收取任何不合理不合法的费用。四、教育质量管理。政府制定幼儿园质量评估内容，建立幼儿园质量评估体系，并受社会监督。草案六十二条指出：督导报告应当定期向社会公开，并作为对被督导单位及其主要负责人进行考核、奖惩的重要依据。

#### 4.规范从业人员标准

政府从师资培养培训、人员准入资格和配备标准、人员待遇三方面进行规范。草案四十八条指出：政府应当根据学前教育发展的实际需要，制定高等学校的学前教育师资培养规划，培养专业的幼儿园教师。教师进入幼儿园工作之后，还需参与多种形式的专业培训。草案四十九条：政府教育行政部门要制定幼儿园园长、教师、保育员等工作人员培训规划。幼儿园从业人员培训尤其是教师培训的目的在于提升专业素养、保证学前教育质量<sup>[9]</sup>。幼儿园从业人员法案规定都需要进行相应的资质考核，才能从事教育事业。法案第四十三条指出：从业人员应当遵守法律和职业道德规范，不断提高自身专业素养并进行职称评定。政府还需关注人员配备情

况,保障师生配比。政府还保障幼儿园从业人员与中小学教师同等待遇。

## (二) 幼儿园保障

### 1. 保障儿童在园安全

儿童自身安全意识低,幼儿园需要落实幼儿安全。草案二十六条中指出:幼儿园要保障学前儿童安全,构造安全的园舍环境并配备相应保障人员。幼儿园设施设备要符合安全标准。当学前儿童受到威胁时,幼儿园要采取保障措施,减少对幼儿的侵害。草案二十六条规定:如幼儿安全受到侵犯,幼儿园应当立即向相关部门报告;另一方面,幼儿园要合理规划学前儿童在园生活,保障幼儿饮食健康安全。幼儿园应当把保护儿童生命安全和身心健康放在首位。草案二十七条:幼儿园因依照儿童发展规律合理规划一日生活,保障幼儿的饮食安全,并对体弱和残疾学前儿童给予特殊照顾。

### 2. 依据发展规律开展教育

幼儿园的课程教学类资源要符合国家规定,遵守儿童规律特点。幼儿园保育与教育要遵从学龄前儿童身心特点,不得采用小学化的教育方式和课程内容。幼儿园应当以学前儿童生活为基础,以游戏为基本活动,进行探索式学习。在保教内容上,幼儿园不得教授小学阶段的教育内容。草案三十六条:幼儿园不能用教科书教学,但可以准备符合标准玩具、教具和幼儿图画书等。幼儿园应当依据国家要求,设置语言、科学、艺术、社会、健康等领域的教学内容,促进儿童全面发展。在保教方式上,草案指出:幼儿园应以儿童的生活方式为基础,使用国家通用语言文字进行保育教育活动。学前儿童为具体思维,最好的学习方式就是让儿童有实践机会,获得直接经验。

### 3. 健全幼儿园内部管理

在决策管理上,幼儿园事务需要依照法律规范,并受教育行政部门监督。幼儿园也进行多方参与民主决策管理。法案三十四条:幼儿园保障教职工依法参与民主管理和监督。家长通过家长委员会提出意见和建议。在财政管理上,草案五十九条:幼儿园应当依法健全财政管理制度。幼儿园收取费用要用于在幼儿园发展和教育活动,促进教职工发展和改善办园条件。同时,幼儿园要做到财务公开,接受社会监督。草案五十八条、五十九条:幼儿园应当执行收费公示制度,进行财务公开,接受社会监督。教职员依法参与幼儿园管理。幼儿园设立家长委员会,为幼儿园建设提出合理建议与管理监督。在思想管理上,草案三十三条:幼儿园设立中国共产党基层组织,加强党的建设。

## (三) 家庭与社会对儿童权利的保障

### 1. 提供相应支持,助力幼儿园教学

幼儿园教育离不开家庭和社会的支持。首先,家庭和社会提供一定的经济支持。家庭需要支付幼儿园教育费用,从而维系幼儿园正常开展教育和保育工作。社会保障学前教育

体系的普惠性,支持开展非营利性的民办幼儿园,帮扶困难适龄学前儿童。其次,家庭和社会也应积极与幼儿园联动,开展家、校、社合作,配合支持幼儿园开展保育和教育活动。草案三十条指出:幼儿园可以充分利用家庭、社区的教育资源,拓展学前儿童的生活与学习空间。学前儿童的学习环境不能局限在园所之中,而是要走进社会,拓展幼儿社会性经验。家庭和社会对幼儿园也有监督的责任。草案第三十四条:幼儿园应当家长委员会,家长委员会可以对幼儿园事项提出意见和建议,对幼儿园进行管理。而社会可以通过幼儿园的公示监督制度,间接监督幼儿园。

### 2. 发挥教育作用,助力幼儿成长

家庭和社会创造良好的社会教育与家庭教育,给予学前适龄儿童良好的教育环境。家庭是幼儿生活成长的主要场所,父母更是孩子的第一任老师。家庭教育影响着儿童的发展轨迹,优秀的家庭教养方式孩子将受益一生。草案第九条:父母或者其他监护人应当履行教育责任,尊重儿童身心发展规律和年龄特点,创造良好家庭环境,为适龄儿童接受学前教育提供必要条件。家庭应了解儿童的特性,给予良好的家庭教养氛围,保障适龄儿童受教育权。社会主要提供环境资源支持儿童学前教育权利。草案第十条:全社会应当为适龄儿童接受学前教育、健康成长创造良好环境。人的教育是社会性的教育,社会能给予学前儿童丰富的社会教育,发挥好社会的育人作用。

### 参考文献:

- [1]王幡,管华,刘在良.中国教育现代化进程中最有利于学前儿童原则的贯彻落实[J].内蒙古师范大学学报(教育科学版)(2023), (05), 57-66.
- [2]曾皓.儿童利益最大化原则在学前教育立法中的落实[J].法学, 2022, (01): 50-65.
- [3]王勇民.儿童权利保护的国际化研究[M].北京:法律出版社, 2010, (02): 147.
- [4]袁丽,郑三元.我国弱势学前儿童教育权利保护:措施、意义与展望[J].早期教育, 2022 (Z4): 16-20.
- [5]张曙光.规范性、公平性与教育性:《中华人民共和国学前教育法草案(征求意见稿)》体现的三重价值及其完善[J].当代教育论坛, 2021, (09): 43-48.
- [6]刘悦,姚建龙.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[J].中国青年社会科学, 2021, 40 (04): 116-123.
- [7]玛利亚·蒙台梭利.《童年的秘密》[M].北京:人民教育出版社, 2005: 31.
- [8]庞丽娟,王红蕾,贺红芳,袁秋红.关于我国学前教育立法的思考[J].教育发展研究 2018, (23): 46-50.
- [9]徐靖.论《学前教育法》立法中应遵循的基本原则[J].湖南师范大学教育科学学报, 2019, (06): 01-11.