

编者按:近日,《浙江省学前教育条例》(以下简称《条例》)颁布,将于2017年9月1日正式施行。7月4日,省教育厅召开解读《条例》的视频会议。《条例》的颁布和实施在浙江省学前教育史上具有里程碑意义,也标志着我省学前教育工作迈上了规范化、法治化的轨道。《条例》将给学前教育带来什么变化? 本期我们关注——

贯彻《条例》，促进和保障学前教育健康发展



权威解读



声音

促进学前教育规范高水平发展

□省教育厅学前教育处处长
王振斌

一、为什么立法

学前教育,是我国基础教育体系的重要组成部分,是为儿童一生发展奠定基础的。学前教育对国民整体素质的提高具有重要的奠基性作用,既影响到个体终身发展,又关乎国家和民族的未来,是实现社会公平的重要途径。但目前,学前教育是浙江教育的短板,学前教育法律体系不健全。到目前为止,国家层面没有一部学前教育的专门法律,学前教育相关制度和政策分散于国家少数法律法规、部门规章和一些规范性文件中,我省省级层面也只有少数有关学前教育的规范性文件,规范层级和效力都较低,不利于我省学前教育的改革和发展。伴随着我省经济社会发展水平的不断提高,特别是教育发展水平的显著提高,以及新的户籍制度改革政策落地、“全面二孩”生育政策实施和流动人口管理服务政策的调整,广大人民群众期盼优质普惠的学前教育,不少人大代表和政协委员强烈呼吁要加强学前教育立法,以促进学前教育规范发展、高水平发展。

二、立怎样的法

立法首先要有一个明确的指导思想。要坚持问题导向,明确立法依据。立法的指导思想是:贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,切实践行“八八战略”,以“普及、普惠、优质、均衡”为目标,坚持政府主

导、社会参与、公办民办并举的原则,落实各级政府责任,充分调动各方积极性,建成城乡全覆盖的学前教育公共服务体系,进一步满足广大人民群众对学前教育的需求,切实保障幼儿健康、快乐成长。

我省学前教育之所以成为短板,与当前我省学前教育事业发展中的政府主体责任不够明确和落实到位,学前教育可持续发展体制机制不够完善等有着直接的关联。针对学前教育公共服务体系不健全、幼儿园办园行为不规范、幼儿园工作人员队伍薄弱、保育教育小学化倾向、幼儿园投入保障机制未建立完善、政府对幼儿园监管不到位、法律责任不明确等问题,急盼通过立法从制度上予以解决。

制定《条例》的主要依据是《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国教师法》等国家法律法规,以及省委、省政府有关文件规定,同时借鉴了北京、江苏等省(市)相关学前教育立法经验。

三、内容解读

《条例》分总则、幼儿园规划与建设、幼儿园设立、幼儿园工作人员、保育与教育、保障与扶持、监督管理、法律责任和附则,计九章五十八条。

总则对适用范围、学前教育的定位、学前教育的管理体制等作出规定。如《条例》规定,学前教育是指幼儿园对三周岁以上学龄前儿童实施的保育和教育。学前教育是国民教育

体系的组成部分,属于社会公益事业。发展学前教育事业,应当坚持公益性和普惠性,坚持政府主导、社会参与、公办民办并举的原则。这说明学前教育是纳入公共服务体系的,政府有责任构建覆盖城乡的学前教育公共服务体系;不能完全市场化;公办民办并举,意味着不能完全民办,也不能完全公办,政府要保底,提供基本幼儿教育,民办幼儿园提供选择性的优质的学前教育服务。学前教育实行省、设区的市人民政府统筹协调,县(市、区)人民政府为主,乡(镇)人民政府、街道办事处参与的管理体制。管理层次明确以县为主,而不是以乡镇、街道管理为主。发展改革、城乡规划、建设、国土资源、财政等部门按照各自职责,做好学前教育管理相关工作。

围绕解决当前学前教育公共服务体系不健全和幼儿园资源不足的问题,《条例》作了明确规定。县级以上人民政府应当将保障三周岁以上学龄前儿童接受基本幼儿园教育的幼儿园建设纳入城乡规划,预留符合规定要求的幼儿园建设用地。《条例》对设立幼儿园应当具备的条件提出了具体要求,并对设立幼儿园的程序作出了明确规定。

针对当前我省部分幼儿园教师、保育员等工作人员配备不足、素质偏低等情况,《条例》对幼儿园工作人员的配备标准、资格准入、行为规范、工资待遇、技术职称评定、培养培训等作了具体规定。

对近年来我省坚持“以游

戏为基本活动”的科学保教理念、下大力气纠正小学化教育倾向的经验做法,《条例》从制度上予以进一步强调。要求幼儿园应当防止和纠正小学化教育倾向,使用经省级教材审定委员会审定的课程资源和教师指导用书,不得教授小学教育内容和进行其他超前教育或者强化训练。

学前教育的公益性与普惠性要求各级政府务必加强对学前教育的保障与扶持。少数地方财政性学前教育经费占教育经费比例偏低,有的地方对提供普惠性学前教育服务的民办幼儿园和非营利性民办幼儿园的生均经费补贴标准偏低,制约了学前教育事业发展,影响了学前教育质量。从调研情况看,学前教育质量较差的地区,往往是财政性学前教育经费占比较低、财政资金对民办学校生均补贴较少的地区。为促进学前教育事业发展,逐步缩小地区差异,尽快补齐学前教育短板,借鉴江苏等兄弟省市的做法,应当对财政性学前教育经费在教育经费中的比例作出刚性规定。为此,条例第三十九条第一款明确县级财政性学前教育经费占同级财政性教育经费的比例不低于百分之五。

《条例》结合我省实际,就县级以上人民政府对学前教育的督导职责,教育行政部门的指导、监督检查和质量评估职责,县(市、区)人民政府及相关部门的安全治理职责,幼儿园的收费管理及财务管理等作了明确规定。

《条例》的三大亮点

地。各级人民政府应当将农村地区幼儿园作为新农村公共服务设施进行统一规划、优先建设。每个乡(镇)应当至少设置一所公办幼儿园,要落实好配套建设。

《条例》要求,新建、改建和扩建居住区应当根据规划要求配套建设幼儿园,实行同步规划、同步建设、同步验收和同步交付使用“四同步”。住房和城乡建设(规划)行政部门在提出规划条件时,应当明确配套幼儿园的用地面积、建设期限、交付方式、产权归属、监管要求等内容。对统一规划、分期建设的居住区,应当先期建设配套幼儿园并按期交付使用。对于已建成的居住区没有配套幼儿园或者配套幼儿园达不到规划的,各级政府要通过购置、租赁场所等其他方式整合资源以达到布局规划要求。并明确任何单位和个人不得擅自改变配套幼儿园的性质和用途。

近年来,我省学前教育取得了长足发展,幼儿园入园率超过97%,但从总体上看,学前教育仍是各级各类教育中的薄弱环节,学前教育发展不平衡,有的地方

“入园难”“入园贵”等问题突出。《条例》的这些规定从源头上保证了幼儿园房屋设施的来源,在办学硬件上保证了事业持续发展的物质基础,也有助于缩小学前教育事业发展的城乡差距。

亮点二：软件提升 加强师资队伍建设

《条例》提出,幼儿园应当依法与其工作人员签订聘用合同或者劳动合同,保障其工资福利、社会保险、休息休假和培训等权益。县级以上人民政府应当采取措施,逐步改善和提高幼儿园劳动合同制教师、保育员的工资待遇。幼儿园劳动合同制教师人均年收入,不低于上一年度所在地全社会单位在岗职工年平均工资。幼儿园专职从事特殊教育的教师享受国家和省规定的特殊教育津贴。

目前,我省幼儿园劳动合同制教师和保育员比例较高,待遇偏低,专业素养参差不齐,教师队伍不够稳定,流动性强。《条例》的相应规定应逐步改善和提高幼儿园劳动合同制教

师、保育员的工资待遇。稳定教师队伍,促进教师队伍整体专业素质提升。

亮点三：正本清源 规范保教内容,防止学前教育“小学化”

《条例》明确提出禁止学前教育“小学化”,遏制学前教育阶段的“抢跑”现象。《条例》指出:幼儿园实施保育和教育,应当注重生活性、趣味性和多样性,以游戏为基本活动,满足学龄前儿童的感知、体验、探索需求,保护和培养学龄前儿童的兴趣和想象力。《条例》规定,幼儿园实施保育和教育应当防止和纠正小学化教育倾向,不得教授小学教育内容和进行其他超前教育或者强化训练,不得组织学龄前儿童参加商业性活动和无安全保障的活动。学前教育“小学化”是我省学前教育事业发展的一个老问题,这次以地方性法规的强制要求,规范办园行为和保教内容,旨在根本性解决这个学前教育发展中的顽疾。让学前教育回归到纯真的本位,还给孩子一个真正、快乐的童年。

杜绝学前教育小学化倾向

□杭州师范大学教育学院学前教育系主任 朱晓斌

幼儿园办学为什么? 为了促进学龄前儿童健康、快乐成长。《条例》开宗明义地表示:“注重生活性、趣味性和多样性,以游戏为基本活动,满足学龄前儿童的感知、体验、探索需求……培养学龄前儿童良好的生活、卫生等行为习惯和学习品质。”

儿童的基本活动是游戏,通过游戏来发展认知,形成良好的情绪情感,与他人交往,建立秩序感和信心,引发好奇心。我们要从思想认识上防止和纠正小学化教育倾向或强化训练。要实现上述目标,学前教育任重道远。例如,学前教育中的小学化倾向,具有一定的群众基础。一些家长始终认为,孩子到幼儿园就是来学习的,学习怎么能不教识字、不教拼音? 而某些幼儿园为了招生等原因,一味迎合这部分家长的需求。因此,教育主管部门要在《条例》指导下,加强这方面督查和纠正。幼儿园也要通过家长学校等途径,不失时机地向家长宣传《条例》。

发挥好政府主导和托底职能

□金华市教育局基础教育处副处长 方晓莲

《条例》的出台是一件非常振奋人心的事情,给全省适龄儿童家庭带来了福音,为加快推进浙江省学前教育改革发展提供了必要的政策和法律保障,为我省加快实现教育现代化画上了浓墨重彩的一笔。作为幼教干部的我们更有信心,更有干劲做好学前教育工作。

《条例》明确了学前教育投入的占比、乡镇中心园公办、住宅小区配套园“四同步”政策。以金华为例,学前教育的底子薄,公办资源较少,基础比较薄弱,处于艰难的爬坡过坎阶段,《条例》的出台犹如为我市幼教事业改革发展下了一场及时雨。《条例》第九条明确“每个乡镇应当至少设置一所公办幼儿园”,明晰了政府在整个学前教育事业中的主导和托底职能。《条例》虽然是9月1日起正式施行,但金华各县(市、区)已将乡镇中心公办园的建设 and 幼儿园扩容及薄改工程紧密结合,迅速行动起来了。

为配套幼儿园管理问题的突破叫好

□温州市教育局基础教育处副处长 陈 苗

《条例》的出台是我们一直翘首期盼的。这几年我省的学前教育发展迅速,成效显著,但仍然存在发展的速度与质量、制度的创新与规范、政策的多元与统一等一系列矛盾,特别需要《条例》来进一步厘清、平衡和优化,从而最大限度地保障学前教育均衡发展。《条例》厘清了各级政府、相关部门在学前教育发展中的法定职责,尤其在均衡布局、扩张资源、队伍建设、保障投入等方面提出了明确的法律依据。《条例》既规范了各地政策的统一性和连续性,又确保了各地政策的权威性和持久性;既保持了全省学前教育发展的良好势态,又有力推进了发展中瓶颈问题的解决。

比如《条例》对于配套幼儿园的建设与管理问题的突破就是一个典型例子。住宅区配套幼儿园的建设与管理一直都是各市竭力突破却又困难重重的一个问题。《条例》出台后,对住宅区配套幼儿园的详细规定,为我市突破住宅区配套幼儿园建设与管理提供了有力的法律依据。6月,温州市人大针对《条例》的公布,开展了学前教育专项督查,提出各部门要建立环环相扣的管理和监督机制,规划、住建、发改、国土与教育部门要在规划、立项、建设、验收和移交这五个环节中通力协作,不让一个环节出现疏漏。近期,各地纷纷有了新的进展与突破。在温州,住宅区配套幼儿园不再是画在纸上的“饼”,它逐步成为老百姓实实在在的“饼”。

为提高保育员水平提供了保证

□杭州市上城区教育学院研究员 沈杭凯

保教并重、保教结合,一直是幼儿园教育的重要特质和办园宗旨。其中,保育员起着重要作用。如何让这支队伍同样拥有先进的教育理念、提高文化素质和专业水平,直接影响幼儿园教育的成效和幼儿的发展。但无论是职前学习还是职后培训,保育员的培训一直比较单一,层次也低。很高兴发现《条例》中有诸如“保育员应当受过学龄前儿童保育专业知识培训”“幼儿园应当鼓励、支持教师、保育员、卫生保健人员参加在职培训,保障其培训期间的工资福利待遇”等要求,切实将保育员的培养和培训纳入幼儿园师资培养体系中。保育员与教师同样需要参加在职培训,这为提高保育员水平提供了保证。

“有效地教”“快乐地玩”

□潮州市实验幼儿园园长 许芳芳

作为基层幼儿园园长,深深感受到《条例》对于幼儿园管理的指导性和实用性。作为幼儿园,更应该在《条例》的指导下,扎扎实实做好内涵发展建设,努力打造一支师德品行优良、专业技术扎实的教师队伍。在课程设置上,应凸显“以游戏为基本活动”的理念。幼儿园课程是实现幼儿园教育目的的主要途径,幼儿园教育既要顺应幼儿的自然发展,又要有效地将幼儿发展纳入社会、文化所要求的轨道,两者缺一不可。根据《条例》,作为课程的管理者,园长必须关注课程的合理设置,明确课程的实施方案;作为课程的执行者,教师必须从研究学科领域、研究幼儿、研究教学法三方面入手,有效实施课程方案。各级各类幼儿园会坚持并完善“有效地教”,改革与优化“快乐地玩”!

让公办民办幼儿园携手并进

□建德市更楼幼儿园园长 方永红

《条例》鼓励和支持社会力量依法举办民办幼儿园或者捐助学前教育事业。鼓励和支持向符合条件的民办幼儿园购买普惠性学前教育服务。作为一个多年在一线的民办幼儿园园长,我深受鼓舞。《条例》第六章规定,对非营利性民办幼儿园和提供普惠性学前教育服务的民办幼儿园,县级以上人民政府应当采取生均经费补贴的方式予以扶持,保障其正常运行。这让我倍感温暖。这使民办幼儿园的举办者、经营者和教师获得了职业归属感和成就感。希望在《条例》的推动下,政府能进一步加大扶持力度,坚持公办、民办共同发展原则,帮助民办幼儿园解决实际困难,真正做到公办民办并举,携手共进!



专家观点

□温州大学教师教育学院
学前教育系主任 曾国

《条例》全文共九章五十八条,涵盖了幼儿园规划与建设、保育与教育、幼儿园工作人员规范、对幼儿园的监督管理、法律责任等方面方面,翔实细致。

《条例》一方面是我省贯彻落实党中央、国务院关于发展学前教育方针政策的重大举措,另一方面也是从本省的学前教育事业发展的实际出发,提出许多针对性的措施,弥补学前教育目前存在的短板,规范学前教育办学行为,促进学前教育事业发展。在我看来,《条例》比较突出的亮点表现在以下三点:

亮点一：硬件保障 明确幼儿园规划与建设布局

《条例》明确学前教育是国民教育体系的组成部分,属于社会公益事业。县级以上人民政府应当将保障三周岁以上学龄前儿童接受基本幼儿园教育的幼儿园建设纳入城乡规划,预留符合规定要求的幼儿园建设用

以贯彻《条例》为契机

□台州市教育局党委书记
局长 戴冠福

贯彻落实好《条例》规定,对幼儿园、家长、教师都是利好,必将全面推动我省学前教育大发展、大提升。对于《条例》的颁布,我有三方面的感受。

一是出台和实施正当其时。当前,我省正处于在全国率先实现教育现代化、打造全面建成小康社会标杆省份的关键期。对照教育现代化的标

准,我省学前教育仍是教育短板中的短板。《条例》的出台和实施可以说是“及时雨”“雪中炭”,从法规层面进一步明确了发展定位和政府责任,进一步规范了我省学前教育办园行为,具有导向性、制约性,在关键时间节点为当前全省各地补齐学前教育短板提供航向标、装上发动机。

二是扩大优质资源更有依据。《条例》从规划建设、经费保障等方面明确了各级政府及各

推动学前教育大发展

部门的责任,为进一步扩大优质学前教育资源提供政策依据。这些责任明确后,区域学前教育校网布局可进一步优化,配套幼儿园建设会进一步加快,高标准建设幼儿园将成为常态,“入园难”“入学贵”将逐步得到解决。

三是依法办园有了法律保障。《条例》对幼儿园的设立、招生、收费、保育,幼儿园工作人员的任职资格和条件、工资福利等各种权益,违反《条例》规

定的法律责任有了明确规定,这样使幼儿园有了依法依规办园的基础,幼儿园工作人员依法从教、依法保障权益成为可能,处罚有关违法行为有了界限和标准,进一步规范幼儿园办学行为有了法律依据。

随着二孩政策的全面实施、新户籍制度政策的逐步落地,我省学前教育面临巨大挑战。《条例》将为我省学前教育补齐短板、促进大发展大提升提供法律保障和良好契机。