



以法治推进学前教育发展



辛展

“三岁看小，七岁看老”，学前期是人生成长发展最快、可塑性最强的阶段，是终身教育的奠基时期，具有至关重要又难以补偿的作用。新中国成立以来，我国学前教育的定位、发展思路几经变革，学前教育事业取得了巨大成就，但也存在着一些突出的问题。学前教育立法要适应变化、引领发展，作出科学有效的制度安排。这些变化与立法回应主要体现在四个方面。

从供给上看，由单位福利转变为公共服务

1955年《国务院关于工矿、企业自办中小学和幼儿园的决定》奠定了计划经济体制下，学前教育以单位供给制为主要特征的投入体制。1988年国务院办公厅转发国家教委等部门《关于加强幼儿教育工作的意见》再次强调，“幼儿教育既是教育事业的重要组成部分，又具有福利事业的性质”，“除地方政府举办幼儿园外，主要依靠部门、单位集体和个人等方面的力量发展幼教事业”。这时幼儿园大多由党政机关、事业单位、军队、国有企业作为福利机构来举办，主要解决干部职工无暇照顾子女的后顾之忧。而在广大农村地区，鲜有独立设置的幼儿教育机构，孩子主要在家看护。自上世纪90年代开始，在企业分离办社会职能、机关后勤社会化等改革推进中，幼儿园被简单推向社会，逐渐演变为由市场提供，导致公办（或公办性质）幼儿园大幅减少，有的地方甚至完全市场化，进而带来了“入公办园难，人民办园贵”的问题。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确了学前教育坚持公益普惠的基本方向，对构建学前教育公共服务体系作出全面部署，此后的中央有关文件都坚持这一基本取向。《中华人民共和国学前教育

育法》（以下简称《学前教育法》）规定，国家推进普及学前教育，构建覆盖城乡、布局合理、公益普惠、安全优质的学前教育公共服务体系，并明确了发展学前教育坚持政府主导的原则。这意味着，学前教育应主要由政府供给，公共财政也必须按照公平可及的方式惠及广大人民群众。学前教育需求，个别地方优先办好个别公办幼儿园的做法应当予以纠正。

从人员上看，由单位职工转变为学校教师

在单位办园的情况下，很多幼儿园的工作人员虽名为“教师”，但实际并不具备教师法意义上的教师身份。其身份是举办该幼儿园的单位的职工，只是受单位指派到幼儿园工作。和单位的其他职工并无本质差别，其福利待遇也由举办单位和幼儿园予以保障。随着学前教育供给方式的变化，幼儿园不再是单位的附属机构，而是学校教育和教育公共服务体系中的重要组成部分。幼儿园的教师，无论公办民办、无论是否有事业编制，都承担同样的职责，具有同样的法律地位。《学前教育法》相关章节中明确了教师资格、任职条件和保障机制，明确了学前教育教师在职称评定、岗位聘任等方面和中小学教师的平等待遇。特别需要指出的是，《学前教育法》规定“政府应当将公办幼儿园教师工资纳入财政保障范围”，这里包括没有事业编制的教师，以前没有编制的教师工资和福利待遇由幼儿园保育费予以保障的做法也要改变。当然，民办幼儿园的教师工资待遇由举办者和幼儿园保障，并由主管教育行政部门依法统一管理。

从需求上看，由弹性需求转变为刚性需求

随着经济社会发展水平提升、教育观念转变，无论是城市还是农村，越来越多的家庭认识到早期教育的重要性。国家也采取一系列措施不断增加学前教育资源供给，学前教育普及水平不断提高。1950年，我国学前教育毛入园率仅为0.4%，

1978年为10.6%，1990年为32.6%，2009年为50.9%，远远低于发达国家和发展中人口大国。之后，2012年的毛入园率为64.5%，而到了2024年，学前教育毛入园率已达到92%。学前教育已经不是可有可无的教育，人民群众对学前教育的需求已经是刚性需求。“入园难”不再是最为突出的矛盾，相应地，学前教育的主要矛盾也发生了深刻变化。因此，《学前教育法》强调合理配置资源，缩小城乡之间、区域之间学前教育发展差距，强调对农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区的倾斜支持，旨在推进学前教育普及普惠安全优质发展，满足人民群众对更为公平更加优质的学前教育的期待。

从趋势上看，由规模扩张转变为内涵发展

由于学龄人口的持续增加，在相当长的历史时期内，发展学前教育的主要任务是办幼儿园、扩大资源供给。2020年在园幼儿达到4818.26万人的峰值，此后就开始逐年下降，到了2024年在园幼儿为3583.99万人，四年下降1234.27万人。与之相应的，幼儿园数量在2021年达到29.48万所的峰值后也开始下降，2024年为25.33万所。据预测，2035年学前教育学龄人口（不是在园幼儿）将下降至2350多万。学前教育规模扩张的时代已经过去，但是仍然面临一些结构性矛盾，如何优化资源配置、提高保教质量、防控发展风险成为下一阶段的突出问题。《学前教育法》规定，县级以上人民政府应当统筹当前和长远，根据人口变化和城镇化趋势，科学规划和配置学前教育资源，有效满足需要，避免资源浪费；规定各级人民政府应当采取措施扩大普惠性学前教育资源供给，提高学前教育质量；规定幼儿园终止应当提前向教育行政部门报告并妥善安置在园幼儿。面向教育强国建设需要，当前要推进完善幼儿园设置、教职工配备、班额等相关标准制定，以高标准促高质量。

法律的生命在于实施。要科学把握学前教育发展趋势，准确把握学前教育发展态势，准确把握学前教育发展规律，全面贯彻法律规定，把制度优势转化为治理效能，在法治轨道上推进学前教育事业发展。

（作者系华东政法大学兼职教授）

题图为湖北宜昌幼儿园举办亲子体验课。 视觉中国 供图

未成年人欺凌治理的难点与对策



李红勃

未成年人欺凌主要包括身体欺凌、言语欺凌、关系欺凌、网络欺凌等各类形式。从预防和处理的角度看，欺凌治理主要存在以下难点。

一是欺凌事件发现难。在校园里，欺凌行为多数发生在课后，并且是在厕所、宿舍等私密空间，教师未必能够及时发现。在网络上，信息浩如烟海，并非所有欺凌信息都能被平台及时筛查，而如果被欺凌者选择不投诉不举报，则欺凌行为就很难被发现。

二是欺凌行为认定难。对于校园欺凌行为，部分教师和管理人员因法律意识不足，可能会把欺凌行为认定为孩子之间普通打闹，不会启动调查和处理程序。对于网络欺凌来说，由于网络活动本身具有一定程度的隐蔽性、匿名性，且相关信息可随时被删除，网络平台和监管部门也不一定能够及时展开调查和认定。

三是对欺凌者的惩戒难。部分学校可能因为怕麻烦或维护学校声誉，在欺凌行为发生后采取息事宁人的态度，“大事化小，小事化了”，对欺凌者可能从轻甚至

不予惩戒。一些欺凌者的家长为了让孩子逃避惩戒，可能采取各种措施给学校施压，使得本应进行的惩戒无法有效实施。

四是被欺凌者的救济难。被欺凌者遭受欺凌伤害后，如果得不到学校、教育部门以及司法部门的配合与支持，启动法律救济的程序会比较复杂，成本很高。同时，有些被欺凌者在欺凌事件中遭受了精神和心理创伤，但因人力和资源不充足和不均衡，使得他们无法获得专业的心理辅导与有效治疗。

面对以上现实难点问题，需建立未成年人欺凌的协同治理机制。

第一，学校要在校园欺凌治理中承担主体责任，通过家校协同形成共治格局。学校应当制定相应校纪校规，明确欺凌行为的形式与后果，为欺凌治理提供明确依据；设置由法治副校长、德育主任、班主任、教师代表为主体的校园欺凌治理机构，设立方便快捷、让学生感到安全的欺凌举报投诉机制；在欺凌行为发生后，及时开展调查和认定，对欺凌者进行惩戒，为被欺凌者提供帮助；开展各类反欺凌的宣传和教育活动，营造对欺凌零容忍的校园文化。

第二，妇联、共青团等群团组织要为欺凌治理提供社会支持。群团组织应利用自身优势，发布面向教师、学生、家长的“校园欺凌预防和应对手册”；可以与有关部门合作，设立行业性、地区性的反欺凌热线电话、邮箱、公众号、微博等；针对当地发

生的重大欺凌事件，可以与学校、教育部门合作，组织专业人士如社会工作者、心理医生、志愿律师等为欺凌者家庭提供家庭教育指导，为被欺凌者家庭提供心理支援与法律服务。

第三，互联网平台要积极承担网络欺凌治理的社会责任。网络产品和服务提供者应当根据《未成年人网络保护条例》的规定，建立网络欺凌行为的预警预防、识别监测和处置机制。建立网络欺凌信息特征库，优化相关算法模型，加强对网络欺凌信息的识别监测。一旦发现欺凌信息，平台应当立即停止传输，并采取删除、屏蔽、断开链接等处置措施，防止信息扩散。

第四，司法机关要在欺凌事件处理中维护被欺凌者合法权益，并对欺凌者开展惩戒和教育。公安部门应对触犯法律的欺凌事件及时调查，对屡教不改的欺凌者依法实施专门矫治教育。检察院、法院在涉欺凌案件处理中，要畅通被欺凌者的起诉渠道，对困难当事人提供法律援助和司法救助，依法保护被欺凌者的合法权益；要根据“惩罚与教育相结合”的原则，对欺凌者依法进行制裁，督促其认错悔改；发布欺凌治理方面的司法解释、指导性案例、典型案例，为相关争议问题的解决提供明确的依据和指导。

（作者系中国政法大学与最高人民法院检察院共建未成年人事务治理与法律研究基地执行主任、教授）

学校休学复学管理应更加科学合理



案件回顾

樊某系某大学本科生，2021年5月因病申请休学，该校同意其休学，并告知最迟复学时间为2022年5月30日。樊某因病情迟迟未好转，于2023年3月才向学校提出复学申请，该校以樊某未在学校规定期限内提出复学申请为由拒绝其申请。樊某不服，直接向学校所在地省级教育行政部门提出申诉，省级教育行政部门以樊某未先向学校申诉为由，告知其不予受理。樊某不服，以省级教育行政部门为被申请人向行政复议机关提起行政复议申请。经审查，行政复议机关依法维持了省级教育行政部门的决定。

专家释法 安润

本案中，行政复议机关虽然依法维持了省级教育行政部门的决定，但也反映出学校的休学复学管理制度还不够完善。从深化矛盾纠纷源头治理和保障权益的角度出发，学校休学复学管理有必要从多个方面予以优化。

休学期限切忌“一刀切”。休学是学生因故不能继续学习，经学校同意，保留学籍，暂停学习的一种制度。1990年版《普通高等学校学生管理规定》（以下简称“1990年版”）规定“学生休学一般以一年为限（因病经学校批准，可连续休学两年），累计不得超过两年”。但实践中学生休学的原因很多，很难明确学生需要多长时间才能恢复正常学习状态，统一规定最长休学年限，对这些学生而言并不合理。于是，该规定2005年修改为“学生在校最长年限（含休学）由学校规定”，

重庆南岸将新时代“枫桥经验”引入教育督导实践——用法治思维化解校园安全风险



朱静萍 王永强 胡印富

《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》指出，要提升依法治教和管理水平，完善校园安全纠纷多元化解机制和安全风险社会化分担机制。重庆市南岸区教育委员会将新时代“枫桥经验”引入教育督导实践，以“小切口”优化教育治理的区域定位，坚持问题导向，通过典型案例、研讨座谈等方式，形成“问题收集—性质判断—协助解决—类案治理”闭环式治理模式。同时，南岸区聚焦食品安全、家校冲突等关键问题，以项目制驱动“枫桥经验”教育督导试点校工作，维护校园安全稳定。

南岸区建立了“1+8”“枫”彩南岸平台。“1”是在区法院设立“枫”彩南岸教育督导工作站和教育纠纷调解室，由区法院对涉教领域的矛盾纠纷进行先调先议。将“调解纠纷+法治教育”相结合，向学校关键少数、全体师生开展普法宣传。“8”是在督学责任区驻地学校设立8个“枫”彩南岸教育督导工作站，统筹政校家社力量参与。打造矛盾纠纷化解的3支队伍。工作站由督学队伍、社群队伍和专业队伍等组成。其中督学队伍统筹负责全区学校矛盾纠纷化解问题，社群队伍主要承担学校矛盾纠纷问题的具体化解工作，专业队伍主要

负责处理学校矛盾纠纷中的法律专业问题及法治教育等工作。每个工作站按学校体量、纠纷诉求等从中选配人员，确保每个工作站具有解决问题的校内外力量，形成政府引导、学校主导、家庭参与、社会支持的“枫桥式”工作体系。

南岸区还建立了“大事多方联动解决、小事自我督导解决、难事督导协调解决”三事分流工作机制，分层分类划定事项类型。“大事”即基本教育政务服务，主要为政府管理事项下的基本教育公共服务覆盖全民、优质均衡方面的矛盾问题。“小事”即学校内部事务，主要为教育教学、学生管理、教师队伍建设等问题。“难事”即专业法律服务，涉及师生权益保护、校园欺凌、家校矛盾等教育督导工作站难以解决的问题。共建共治推进解决机制。“大事”通过教育督导工作站提交政府职能部门解决。“小事”通过学校内部自我督导进行民主协商，争取内部消化。“难事”通过与区法院建立教育纠纷调解工作室开展调解、司法援助等个性化专业服务。实行问题清单管理，做到“大事”部门办、“小事”学校办、“难事”专业办，有力有效化解矛盾纠纷。南岸区通过创新发展新时代“枫桥经验”，建立形成防范在先、发现在早、处置在小、化解在了的“四在”工作机制，用法治思维化解了校园安全风险。

（作者朱静萍、王永强单位：重庆市南岸区教育委员会。胡印富单位：中国教育科学研究院教育法治与教育标准研究所）