

■学前教育管理

我国学前教育地方立法研究

——基于61部地方性法规规章的实证分析

裴培

(亳州学院教育系,安徽亳州 236800)

摘要:学前教育地方立法是我国学前教育立法体系的有机组成部分,截至2020年1月,我国现行有效的学前教育地方性法规规章共61部,呈现出立法时间跨度大,立法主体覆盖面广,立法模式体例多样等特征。地方立法一定程度上规范着地方学前教育的有序开展,但也存在部分省市立法机关对当地学前教育立法关注度不高、部分立法难以满足当前学前教育发展需求、表达不规范、可操作性欠佳、缺乏地方特色以及冲突与越位等问题。对此,应从科学确定学前教育地方立法内容、建立地方性法律适时更新制度、健全学前教育地方立法调研制度、加强地方立法专业化制度建设等方面予以优化。

关键词:学前教育;地方立法;地方性法规规章;教育法治

中图分类号: G40-011.8

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2020)08-0118-08

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2020.08.016

Research on Local Preschool Education Legislation in China

——An Empirical Analysis Based on 61 Local Laws and Regulations

PEI PEI

(School of Education, Bozhou University, Bozhou 236800, China)

Abstract: The local preschool education legislation is an integral part of the national preschool educational legislation system. As of January 2020, 61 local laws and regulations on preschool education have taken effect in China, showing the characteristics of long legislative timespan, wide coverage of the legislative mainbody and various legislative formulation modes and styles. Although the local legislation has guaranteed the orderly development of local preschool education to some extent, there are still some problems such as some provincial and municipal legislative bodies paying less attention on preschool education legislation, difficult adaption of some legislation to the new requirements of current preschool education, non-standard expression, lack of operability and local characteristics, and some contradictory and off side problems in some provisions. In this regard, we should scientifically determine the content of local preschool education legislation, establish the system of timely updating local laws, improve the research system of local preschool education legislation, and strengthen the construction of the specialized local legislation system.

Key words: preschool education; local legislation; local laws and regulations; the rule of law in education

收稿日期: 2020-04-08; 修回日期: 2020-04-16

基金项目: 安徽省高校优秀青年人才支持计划项目(gxyq2019116)

作者简介: 裴培, 女, 安徽蚌埠人, 亳州学院教育系副教授, 主要研究方向: 教育政策与法律, 学前教育原理。

推进学前教育立法是保障学前教育健康发展的法治前提和实现国家学前教育目标的长久之策。学前教育地方立法是我国学前教育立法体系的有机组成部分,对国家教育法治建设具有基础作用和特殊功能。笔者尝试以现行有效的61部学前教育地方性法规规章为研究对象,通过对现存问题的梳理分析,提出优化我国学前教育地方立法的具体路径,以期能够给予学

前教育地方立法工作以理性启迪。

一、我国学前教育地方立法的考察梳理

笔者通过司法部的中国政府法制信息网法律法规数据库、中国人大网、北大法宝法律数据库等平台查询统计,截止2020年1月,我国现行有效的学前教育地方性法规规章共61部,具体见表1。

表1 我国学前教育地方立法简表

立法省市	地方性法规规章名称
北京市	《北京市学前教育条例(2016年修正本)》
天津市	《天津市学前教育条例(2016年)》
上海市	《上海市幼儿园管理办法(2010年修正本)》
安徽省	《安徽省学前教育条例(2014年)》《淮南市学前教育管理条例(2012年)》《淮南市中小学校幼儿园规划建设条例(2009年)》
浙江省	《浙江省学前教育条例(2017年)》《宁波市学前教育促进条例(2012年)》《杭州市学前教育促进条例(2011年)》
江苏省	《江苏省学前教育条例(2012年)》《南京市中小幼儿园用地保护条例(2018年修正本)》《徐州市学前教育管理条例(2006年)》《南京市学前教育管理办法(2017年修正本)》《南京市民办中小学校和幼儿园管理办法(1998年)》
福建省	《福州市保护城市中学小学幼儿园建设用地若干规定(2010年修正本)》《福建省实施<幼儿园管理条例>办法(1993年)》《福州市学前教育管理办法(2010年)》《莆田市中小学校幼儿园规划建设条例(2018年)》《宁德市幼儿园规划建设条例(2019年)》
山东省	《山东省学前教育条例(2019年)》《青岛市学前教育条例(2018修正)》《山东省学前教育规定(2014年)》《淄博市幼儿园托儿所管理规定(2004年修正本)》
河南省	《洛阳市城市中小学校幼儿园规划建设管理条例(2010年修正本)》《郑州市城市中小学校幼儿园规划建设管理条例(2010年修正本)》《洛阳市城市中小学校幼儿园规划建设管理条例实施细则(2012年)》《新乡市中小学校幼儿园规划建设条例(2017年)》《焦作市中小学校幼儿园规划建设条例(2019年)》
广东省	《广州市幼儿教育管理规定(2015年修正本)》《深圳市学前教育管理暂行办法(2008年)》《汕头经济特区城镇中小学校幼儿园规划建设和保护条例(2018年)》
河北省	《保定市中小学校幼儿园规划建设条例(2019年)》
四川省	《四川省幼儿园登记注册管理办法(1997年)》《成都市幼儿园管理办法(2014年)》《成都市幼儿园登记注册管理实施细则(1991年)》
陕西省	《陕西省实施<幼儿园管理条例>办法(2014年修正本)》《陕西省中小学校幼儿园规划建设办法(2019年)》
山西省	《太原市中小学校幼儿园规划建设条例(2016年)》《太原市学前教育管理条例(2016年修正本)》《山西省幼儿园管理实施办法(1997年修正本)》《吕梁市中小学校幼儿园规划建设条例(2018年)》
云南省	《云南省幼儿园行政许可管理办法(2018年)》《云南省学前教育条例(2012年)》《昆明市中小幼儿园场地校舍建设保护条例(2009年修正本)》
湖北省	《武汉市学前教育管理办法(2017年修正本)》
辽宁省	《辽宁省学前教育条例(2017年)》《沈阳市学前教育条例(2014年)》《鞍山市幼儿教育管理条例(2010年修正本)》《沈阳市学前教育管理规定(2009年)》《大连市学前教育机构管理规定(2018年修正本)》

立法省市	地方性法规规章名称
吉林省	《吉林省学前教育条例(2014年)》《吉林省个体幼儿园管理暂行办法(1997年修正本)》《长春市幼儿园管理办法(1991年)》
湖南省	《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例(2016年)》《长沙市城市中小学校幼儿园规划建设管理条例(2010年修正本)》
宁夏回族自治区	《银川市中小学校幼儿园用地规划和保护条例(2013年)》《宁夏回族自治区实施<幼儿园管理条例>办法(2011年修正本)》《宁夏回族自治区中小学教师继续教育规定(2004年)》
内蒙古自治区	《呼和浩特市城市中小学校幼儿园规划建设条例(2010年修正本)》《内蒙古自治区幼儿园管理条例实施办法(2010年修正本)》
广西壮族自治区	《南宁市中小学校幼儿园用地保护条例(2019年)》

通过对上述61部地方性法律的实证分析,我国学前教育地方立法主要具有如下特征。

(一)立法时间:跨度较大,呈现集中制定或修改趋势

通过梳理发现,最早出台的学前教育地方性规章是1986年由江苏省人民政府公布实施的《江苏省幼儿教育暂行条例实施办法》(已被《江苏省学前教育条例》取代),而最近公布的学前教育地方立法则是山东省人民代表大会常务委员会公布实施的《山东省学前教育条例(2019年)》,二者相距33年。同时,从地方性法律制定或修改的时间节点来看,2010年以后,地方立法机关对当地学前教育法律完善问题日益重视,以“学前教育”“幼儿园”为立法名称的地方立法活动逐渐增多,至今共出台或修正现行有效的学前教育地方性法规规章47部,这与2010年国家正式发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》以及2018年颁布的《中共中央、国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》具有密切联系,反映出国家教育政策对地方立法的积极推动作用。

(二)立法主体:涵盖广泛,涉及地方各级立法机关

通过考察得出,我国学前教育地方立法制定机关涵盖了各类享有地方立法权的主体,体现出覆盖面广、层级性强的特点,即一是由省级、市级人大及其常委会制定了诸如《安徽省学前教育条例》《宁波市学前教育促进条例》《汕头经济特区城镇中小学校幼儿园规划建设和保护条例》等地方性法规35部;二是由省级、市级政府出台了诸如《山东省学前教育规定》《洛阳市城市

中小学校幼儿园规划建设管理条例实施细则(2012年)》等地方性规章26部。可见,地方性法规占地方立法数量比重为57%,地方性规章占43%,一定程度上说明了地方人大和政府对于依法保障学前教育发展的力度,相对而言地方人大比政府更注重以立法促进当地学前教育。

(三)立法模式:体例多样,内容各有特点

通过分析可知,学前教育地方性法规规章的结构体例主要有三种类型:一是制定相对宏观系统的地方性法律对当地学前教育发展予以规范,如《辽宁省学前教育条例》《徐州市学前教育管理条例》,采取该模式体例相对普遍,优点是立法在形式与内容上体系完备、结构完整;二是针对涉及学前教育发展的不同事项和不同领域分别立法规制,如南京市对民办幼儿园管理、学前教育管理、幼儿园用地保护等领域分别出台了《南京市民办中小学校和幼儿园管理办法》《南京市学前教育管理办法》《南京市中小学校幼儿园用地保护条例》,此类分散立法体例优势在于,就当地学前教育发展的某一事项和某一问题专门规制,立法精细化和针对性更强;三是采取宏观性学前教育立法与执行性学前教育立法相结合的模式体例,如洛阳市先是制定相对宏观的《洛阳市城市中小学校幼儿园规划建设管理条例》,又出台较为具体的《洛阳市城市中小学校幼儿园规划建设管理条例实施细则》。上述三类学前教育地方立法模式体例并无高低优劣之分,关键是要因地制宜,能够切实解决地方学前教育发展难题。

(四)立法宗旨:一以贯之,并呈日益深化趋势

虽然立法宗旨基本是宣示性条款,但能彰显法律的理念精神和价值追求,统领立法全文。通过总结可知,就立法宗旨而言,从早期学前教育地方性法律中的“发展幼儿教育事业,提高教育质量”,到“促进和保障学前教育健康发展”“维护学龄前儿童、保育教育人员和学前教育机构的合法权益”,再到“普及普惠安全优质发展”“提高民生保障水平”,尽管各地学前教育地方性法律历经多次“立、改、废、修”,但是立法宗旨始终一以贯之,即力求保障学前儿童受教育权和促进学前教育事业健康发展,呈现日益深化趋势并更加凸显公益、普惠、均衡、优质等教育理念,具体涉及学前教育发展的用地规划、师资培训、民办园管理等领域也逐渐细化规定。

二、我国学前教育地方立法的问题分析

(一)部分省市立法机关对当地学前教育立法关注度不高

我国大陆地区有31个省级行政区,现行有效的学前教育地方立法中只有22个省份设有此类地方法律,其余9个省级及其所属市级行政区竟无一部学前教育地方性法规规章。同时,根据2015年新修订的《立法法》有关地方立法权的调整,由过去49个较大的市享有的地方立法权扩容到全国范围内现存的284个地级市,原来235个无地方立法权的地级市自此拥有开展地方立法的权利。新晋地方立法权获得者对于实施涉及《立法法》授权的城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的积极性和主动性空前高涨,地方立法实践进展迅速。然而,笔者通过对学前教育地方立法的统计查证来看,四年来新获地方立法权地级市中仅有新乡、焦作、保定、吕梁、莆田、宁德等六市出台涉及幼儿园规划建设方面的地方立法,绝大多数地级市仍未有学前教育地方性法律颁布。当然,笔者并非认为每个享有地方立法权的行政区域都应制定一部有关学前教育地方性法规规章,但从九个省份至今无现行有效的学前教育地方性法律和两百多个新获地方立法权地级市四年来立法实践活动来看,学前教育立法工作无疑没有得到当地立法机关的有效关注和足够重视,这不得不引起学界的思索探讨。

(二)部分立法难以满足当前学前教育发展需求

法律必须与时俱进,立法工作应当紧跟时代发展步伐,积极回应社会热点问题^[1]。而通过对当前我国61部学前教育地方立法的考察分析,超过10年未修订的地方立法共计14部,占比为23%,部分长期未变动的地方性规定则变成了“僵尸条文”,不仅违背《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》《中共中央、国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》等国家教育政策的相关精神和规定,更难以满足当前学前教育发展需求,无法有效解决地方学前教育发展中的难题和桎梏。例如,《长春市幼儿园管理办法》第三十五条规定“个体幼儿园每月要向所在地的教育行政部门缴纳其月总收入百分之三的管理费,市、县(市)、区或街道、乡(镇)的主管部门各提取三分之一”;《吉林省个体幼儿园管理暂行办法》第二十五条第二款规定“个体幼儿园交纳的管理费由当地主管幼教工作的部门按个体幼儿园总收入的百分之三收取,并将其总数的三分之一上交县(市、区)主管幼教工作的部门。”在当前党中央和国务院多次强调“制定优惠政策,鼓励社会力量办园”、“积极扶持民办幼儿园发展”“通过购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师、培训教师、教研指导等方式,支持普惠性民办园发展”^[2]的时代背景下,此类强制收取民办幼儿园收入管理费^[3]的立法规定,无疑与现阶段国家学前教育发展战略相悖,也违背了《民办教育促进法》的宗旨原则。

(三)部分立法表达不规范,可操作性欠佳

立法工作从来都是严谨、细致又充满技术性的法律制定活动,立法名称规范、语言准确、表达清晰、内涵一致,这是立法工作的基本要求^[4]。而地方立法中表达不规范现象突出。

第一,地方立法名称不够规范。一部合格的法律规范至少形式上需要有与内容相称的名称予以明确。而脱胎于《宁夏回族自治区中小学、幼儿园教师继续教育暂行规定》的《宁夏回族自治区中小学教师继续教育规定》单从法规名称上看是规范该区中小学教师继续教育有关事项的,通常来说中小学教师并不包含幼儿园教师,但该部法律内容又把幼儿园在职教师包括于中小学教师中。既然幼儿园教师与“中小学教师”一样作为不可或缺的规范对象,就应当在法律名称上有所体现。

第二,立法条文词义模糊不明确。法律条文的严谨性要求立法者立法时应当用词精确、恰当,能够给予人们以明确的价值指引和行为导向,特别是在地方立法中更如此,需要依据上位法的规定并在上位法的原则框架内制定具体的实施细则,以提供更有针对性和可执行性的行为路径。而地方立法条文词义模糊现象并不少见,如《淄博市幼儿园托儿所管理规定》第十一条规定“任何单位和个人,不得侵占和破坏园所园舍和设施,不得在园所周围设置有危险、有污染和影响园所采光的建筑和设施,不得干扰园所正常工作秩序。”此处“周围”即语意不明,距离幼儿园多少米范围算“周围”,是10米、50米、100米抑或150米。其第二十四条规定“各级人民政府应当根据财力情况,每年拿出一定的经费用于扶持学前教育事业的发展。”地方财政经费“一定的”所占比例有多少,并无明确的投入标准,也为地方疏于学前教育投入、怠于履职尽责提供了便利。

第三,内在逻辑不严谨,语法不准确。内容逻辑不通和语法不准会严重影响法律文本质量,例如,《南京市学前教育管理办法》第十六条第二款规定“严禁虐待、歧视、侮辱、恐吓、体罚和变相体罚学龄前儿童。”该表述语句不通,存在语法错误。通过查证《辞海》《现代汉语词典》等权威修辞典籍和基于经验常识,“虐待”概念包含“侮辱、恐吓、体罚和变相体罚”等行为^[4],在语法上这些行为作为虐待的下位概念并不能与之并列而存于同一语句中。凡此种种,并非一例,笔者不再累述。

(四)地方立法的冲突与越位问题

第一,显性冲突,即条文与条文之间的明显冲突。例如,《江苏省学前教育条例》第二十五条第二款规定“有条件的幼儿园可以适度举办分支机构或者合作举办幼儿园。”而《南京市民办中小学和幼儿园管理办法》第十二条规定“民办中小学不得设立分支机构,不得将本校的办学资格、教学任务转让或者承包给其他组织或者个人。”就举办分支机构,一为“可以适度举办”,一为“不得设立”,二者分歧明显。

第二,隐性越位,即下位法对上位法的潜在违背。一是适用范围问题,学前教育地方性法规规章普遍是第一条表述立法目的和立法依据(如根据《教育法》《民办教育促进法》《幼儿园管理条例》等法律法规),第二条规定适用范围,但有些地方立法存在越位问题。例如,《辽宁省学前教育条例》规定“在本省行政区域内从

事学前教育以及管理等相关活动,适用本条例”,《山西省幼儿园管理实施办法》规定“本省境内对三周岁以上学龄前幼儿进行保育、教育的各类幼儿园、班(以下简称幼儿园),均应执行本办法。”既然依教育类上位法制定地方性法规规章,为何在该行政区域内开展学前教育工作不首先明确适用和执行上位法,而要适用条例(办法)?是下位法优先抑或上位法优先?凡排除国家法律适用便是明显越位规定,而且是无效规定^[5]。二是法律责任的规定问题,如《内蒙古自治区幼儿园管理条例实施办法》第十四条第二款规定“违反本实施办法,情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任。”《立法法》第八条规定的“犯罪和刑罚”事项只能由全国人大及其常委会制定法律,行为是否受到刑法规制也只能由刑事法律明确。立法涉及到“构成犯罪,依法追究刑事责任”的,也仅能由全国人大及其常委会制定的其他法律作出指引性规定,处于下位法的法规和规章无此权限,更不可使用此类立法表达方式。地方立法只能规定自己有权处理的事项,不构成犯罪、不适用刑罚不是地方立法所能涉及的范围。

(五)部分立法缺乏地方特色

有特色是地方立法的灵魂,而缺乏地方特色则是当前学前教育地方立法的典型弊病。例如,各地为执行《幼儿园管理条例》而出台的地方性规章,在体例和内容方面多有重复该行政法规,名义上结合本地区实际而制定,实则少有能充分体现本地特色的地方立法。《幼儿园管理条例》共计6章32条,与其结构相当、内容相似的地方规章为数不少(如《宁夏回族自治区实施〈幼儿园管理条例〉办法》等),大致内容包括总则、举办幼儿园的基本条件和审批程序、幼儿园保育和教育工作、幼儿园行政事务、奖惩、附则。而根据《立法法》第四章规定可知,地方立法主要是具体执行性立法、自主决定性立法和先行先试性立法,对上位法已经明确规定的內容,一般不作重复性规定,地方执行性立法只需在上位法的制度框架内结合当地学前教育的发展规律和实际情况把国家法内容细化到更具针对性和操作性即可。

三、我国学前教育地方立法的优化路径

古代思想家亚里士多德强调“法治包含两重意义,即已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的

法律又应该本身是制定良好的法律”^[6]可见,良法是善治之前提。要制定地方学前教育的“良法”,首先需要从立法这一基础和关键环节优化。

(一)科学确定学前教育地方立法内容

首先,要明确地方立法导向。学前教育地方立法前提是要明确立法导向,导向明确才能保证地方性法规规章不偏离教育法治体系的发展轨道和前进方向。坚持地方学前教育立法的价值取向,应以儿童为本位,以让全体儿童享有更好更公平的学前教育为追求,以解决当地学前教育发展的现实问题为导向^[7],以有效促进本地学前教育发展为目标,把维护国家教育法治统一和满足当地群众合理诉求有机结合起来;在坚决维护上位法权威的基础上,在充分保障地方学前教育秩序的前提下,坚持地方立法的教育、引领、规范和保障作用,特别注意强调立法引领学前教育发展方向、规范政府管理行为、保障儿童合法权益、维护教育公平正义的作用;明确学前教育地方立法在教育法体系中的补充性、从属性和实施性地位,要坚持对上位法的细化和量化,又要结合地方实际敢于和勇于开拓创新。

其次,要注重地方立法特色。有特色是学前教育地方立法的生命,也是衡量地方性法规规章质量的重要标尺。不论是贯彻教育类上位法中的原则性规定和总括性内容而具体细化的实施执行型立法,还是立足解决本地教育现实问题的因地制宜型立法,或是国家授权地方先行先试型立法,都应注重地方教育特色。第一,要立足当地实际,充分考虑本地经济发展水平、人口构成比例与流动情况、学前教育资源分布现状、民族人口与居住状况、民众学前教育观念等影响地方教育立法的各类因素,实事求是地分析本地学前教育立法面临地优势与劣势并存、重点与难点交织等现实问题,研究清楚本地方学前教育发展“需要立什么法和能够立什么法,科学确定立法项目”^[8],具有解决本地教育发展问题的特有方法。如,内蒙古自治区地方立法机关就结合民族地区实际制定了颇具地方特色的规范内容,《内蒙古自治区幼儿园管理条例实施办法》第十条规定“幼儿园应当使用全国通用的普通话。招收少数民族为主的幼儿园,可使用本民族通用的语言;蒙语授课的幼儿园应使用蒙古语标准音。”《呼和浩特市城市中小学幼儿园规划建设条例》第五条第二款规定“城市中小学、幼儿园规划建设应当优先设置蒙古语

授课的中小学校和幼儿园。”第二,针对各类地方立法能够分门别类地体现地方特点。如先行先试型立法,应根据地方学前教育实际,体现开拓性和创新性;因地制宜型立法,能够切实解决当地教育发展的现实问题,体现对教育类上位法的“拾遗补缺”;实施执行类立法,能够提高地方立法精细化能力,深入研究关键条款,结合地方实际尽量具体明确、切实管用。第三,学前教育地方立法不应“大而全”“小而广”,但求“小而精”“简而明”^[9],力避盲目抄袭、简单重复,不为体系完备、结构完整,坚持以地方学前教育发展为导向,有几条定几条,简洁明了、可行有用。

再次,要抓住当地学前教育发展核心问题。针对当地学前教育发展核心问题,诸如涉及的财政投入、职业准入、民办幼儿机构支持帮扶、幼儿教师职业晋升和学前教育监督管理等方面^[10],地方立法应能妥善作出相应的制度安排,有效平衡学校、儿童、教师、政府等教育相关主体的权利义务,设置公共权力与保护私人权益之间应达到动态的平衡与和谐;对于学校的办学行为、教师的保教行为、政府的管理服务行为、儿童的就学行为、家长的监护抚养行为等,应能明确教育行政部门、幼儿教育机构、幼儿教师和儿童监护人等相关主体的权利、义务、责任相一致,法律责任的设定与违法行为的社会危害程度相适应;当地学前教育体制机制的安排应合乎法律规定和公序良俗,合乎规范事项的现实情况和发展规律。

最后,要提升条文内容的可操作性。相较国家立法“宜粗不宜细”,地方立法应“宜细不宜粗”,这要求地方立法更符合本地实际情况,具有切实可行的针对性和实用性,可操作原则就是“宜细不宜粗”的具体表现。第一,法律语言表述的简明性。立法文本离不开法言法语的规范使用,这就要求法律概念明确、文本逻辑严谨、字词表达清晰、语言简洁易懂、标点使用规范、句式结构搭配得当、立法语言客观理性等。基于地方立法特点和性质,宜少用乃至不用“积极”“支持”“鼓励”“提倡”等宣示性和口号性词语,即少用鼓励性和号召性条文^[11],多用针对性和具体性条款,完善配套设计和实施细则,结合地方学前教育实际予以精细化和可行化,能明确的尽量明确,能具体的尽量具体。第二,内容逻辑结构的合理性。主要包括地方立法文本的内在结构要完整合理、条文设计应严谨科学、前后内

容间要相互呼应以及法律内容的前提假设、行为模式和法律后果要衔接得当等。第三,法律文本内外的和谐性。这既要求法律文本内部法条之间的协调统一、完整有序,也要求学前教育地方性法规规章与相应教育类上位法以及同级别的教育类法规规章之间的相互配合、和谐一致;既包括法律文本名称与内容的完美融合,也包括实体法与程序法的有效衔接。如针对地方性法规规章名称有“条例”“办法”“决定”“规定”“意见”等多种表达方式的现状,应有效规范地方性法规规章的使用名称,以正确区分不同法律文本的效力等级^[12-13]。

(二)健全学前教育地方立法调研制度

通过调查研究探寻立法基础,按照科学论证分析立法利弊,这是科学立法的应有态度;立法调研坚持从群众中来、到群众中去的工作方针,广泛听取各方意见,问计于民、问需于民,这是民主立法的必由之路。坚守学前教育地方立法调研制度,能够积极顺应地方学前教育发展需求,有效锻炼立法机关的立法能力,充分保障地方立法质量。首先,制定以省级人大立法调研规程为主导的地方立法调研规范,引领和指导本省行政区域内的地方立法调研^[14]。面对地方立法权主体的多元化趋势,充分发挥省级人大在规范地方立法调研方面的主导作用,明确地方立法调研的宗旨原则、实施主体、调研目标、调研方法、调研类型、调研报告、实施步骤和法律责任等规程内容。其次,与时俱进地完善调研渠道与方式。一是拓宽调研渠道。通过传统调研渠道与现代调研渠道的有机结合,打造包含电视电话、新闻媒体、报纸杂志、微信微博、信息网络等多种传播渠道的调研信息传播平台。二是更新调研方式。针对不同调研对象和调研内容,依据合理可行的标准,采用不同调研方式,熟练运用问卷调查、文献调查、网络调查、实地走访、专家咨询会、公民听证会和现场座谈会等形式多样的调研方法^[15]。最后,构建以调研报告为核心的立法调研规范化体系^[14]。调研报告要重点研判地方学前教育发展方向、地方政府财政投入体制与机制、地方学前教育督导评估与问责、弱势儿童群体帮扶、当地幼儿园办园体制、幼儿教师待遇保障与职业发展等重大现实问题,也要切实维护公众的立法知情权、参与权、表达权和监督权;要真实反映当地客观现实情况并充分体现地方特色,也要科学分析调研资料

并形成合理可行的调研报告。

(三)建立地方性法律适时更新制度

法律既要保持稳定,又不能一成不变。由于客观情势的发展变化和法律自身的固有缺陷,学前教育地方立法应与时俱进,建立健全法律适时更新制度。这也是为弥补因无法预料的外部情况改变和立法当时立法机关的立法能力有限等原因而导致的立法缺陷。地方立法机关应密切关注本地经济社会发展状况、学前教育发展进程以及出现的新情况新问题,根据本地区客观情况变化及时对现行有效的学前教育地方性法规规章的相应内容进行合理性评估,充分评估和科学论证后,如存在不能有效保障当地学前教育发展的内容部分,应及时实施修改、废除或解释等更新工作;应持续跟踪宪法、法律和行政法规等上位法的变动情况,由于上位法“立、改、废、释”等变化而涉及到地方性学前教育法规规章某些条款的,应及时进行地方性法规规章相应条款的合法性评估,有效审查和科学评价以后,发现与上位法有抵触和冲突之处的,按程序适时启动更新工作,保证法规规章质量的同时以求最短时间内与上位法保持一致;应把地方性学前教育法规规章的更新工作纳入地方立法机关的日常工作,明确启动法律更新工作的主体、条件、时间、程序、权限、责任和实施步骤等。地方法律更新程序应当有别于正常的地方立法程序而适用高效便捷和针对性强的特殊程序,推动地方立法机关的法律更新工作能动及时、有条不紊的进行,力避同上位法抵触的内容长期存于地方法律条文之中。

(四)加强地方立法专业化制度建设

立法是技术化和专业化极强的科学活动,需要专业人员按专业标准依专业手段进行专业化创制,否则很难保证地方性学前教育法律的质量。鉴于立法专业化的重要作用,地方立法机关应强化地方立法专业化程度。首先,完善立法技术规范制度。地方立法规范的基本内容、调整的各类关系和追求的价值方向都需要通过立法技术全面准确、简洁清晰的表达出来。地方立法机关应在参考全国人大常委会法工委《立法技术规范(试行)》和借鉴其他省市立法技术规范的基础上,结合本地区立法实际,制定符合法律规定和客观情况的立法技术规范标准,为地方立法提供技术上明确具体、切实可行的行为模式和价值指引。其次,切实提

高地方立法人员专业素质。一是可以形式多样的引进宪法学与行政法学专业的博士和硕士优秀毕业生,使之充实到地方立法工作的第一线,并注重立法实践培养。二是加强立法机关在职人员的业务锻炼和学习培训,通过参加立法知识专题讲座、定期考核立法专业技能、鼓励工作人员提升学历等多种方式,促使在职工作人员及时更新法律知识、深入了解立法前沿理论动态和不断提升立法技术的专业化水平。再次,建立专家学者指导与帮助制度。学前教育立法是涉及到学前教育学、法学原理和立法技术等多领域专业知识的法律创制活动,建立由知名教育专家、高校法律学者、经验丰富的行政律师和幼儿园资深教师等专业人士组成的专家团队,定期给予地方立法机关工作人员提供学前教育立法涉及的立法前沿理论和教育法律实践知识,切实提升立法工作者对当地学前教育发展和学前教育立法重难点的理性认知。

改革开放四十年来,学前教育地方立法逐渐成为学前教育法律制度变革的重要力量,学前教育的专项法律、地方性法规以及配套的规章制度等促使我国学前教育逐渐走上依靠“教育法律”的道路^[16]。学界应在总结学前教育地方立法已有成败得失的基础上加强研究、完善制度,尽快为学前教育地方立法的持续推进贡献才智。总的来说,学前教育地方立法与中央层面的立法活动区别显著,具有自身的属性特点和发展规律,体现鲜明的学前教育地方立法特色。学界既不能简单套用中央立法的若干制度规则和立法原理,也不能不加区别地借鉴诸如环境、科技、卫生、文化、食品安全等其他领域地方立法的理论依据和价值原则。当代教育学者应能积极回应学前教育发展需求,为教育法治事业的建设,为全体儿童自由而全面的发展,提供源源不断地智慧之泉。

[参考文献]

[1] 栗战书.推动新时代地方立法工作与时俱进[N].人民日报,

2018-09-16(01).

- [2] 教育部网站.中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见[EB/OL].(2018-11-07)[2019-11-30].
http://www.moe.gov.cn/s78/A06/A06_ztzt/ztl_shgggffz/shgggffz_wj/201811/t20181116_355005.html.
- [3] 郝永伟.地方立法中应当把握的几个问题[J].人大研究,2018(8):11-14.
- [4] 中国社会科学院语言研究所.现代汉语词典[M].北京:商务印书馆,1983.
- [5] 王立军,刘云升.非物质文化遗产地方立法缺陷之检讨[J].河北法学,2016(9):145-153.
- [6] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965.
- [7] 庞丽娟,孙美红,夏靖.世界主要国家和地区政府主导推进学前教育公平的政策及启示[J].学前教育研究,2014(1):53-59.
- [8] 郭佳法.地方立法这两年:设区的市行使地方立法权全面推进[J].中国人大,2017(1):35-38.
- [9] 李高协.浅议地方立法技术及其规范[J].人大研究,2015(3):40-43.
- [10] 梁慧娟.我国地方学前教育立法的内容分析及其启示——以三个地方性学前教育法规为例[J].学前教育研究,2013(4):38-47.
- [11] 李高协.地方立法的可操作性问题探讨[J].人大研究,2007(10):33-36.
- [12] 戴羽,张健.中国地方教育立法:意义、现状与改革进路[J].高教探索,2017(12):30-34.
- [13] 裴培,张更立.我国学前教育法律体系的现状、问题及优化路径[J].教育评论,2019(2):17-22.
- [14] 陈焱光,张耀方.地方立法调研规范化研究[J].江汉大学学报(社会科学版),2016(5):16-23.
- [15] 刘彦宁.新时代如何推进科学立法、民主立法、依法立法[J].中国党政干部论坛,2018(9):58-61.
- [16] 张一楠.河南省学前教育资源配置瓶颈与破解策略[J].陕西学前师范学院学报,2018,34(6):122-128.

[责任编辑 李亚卓]