



全国学前教育专业“十三五”系列规划教材
“互联网+”新形态一体化精品教材

总主编◎裘指挥

学前教育政策与法规

张丽◎编著



 南开大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

学前教育政策与法规 / 张丽编著 . — 天津 : 南开
大学出版社, 2019.1

全国学前教育专业 “十三五” 系列规划教材

ISBN 978-7-310-05747-4

I. ①学… II. ①张… III. ①学前教育 – 教育政策 –
中国 – 幼儿师范学校 – 教材 ②学前教育 – 教育法 – 中国 –
幼儿师范学校 – 教材 IV. ①G619.20 ②D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 012185 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人：刘运峰

地址：天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码：300071

营销部电话：(022) 23508339 23500755

营销部传真：(022) 23508542 邮购部电话：(022) 23502200

✱

北京荣玉印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

✱

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 19 印张 416 千字

定价：52.00 元

如遇图书印装质量问题，请与本社营销部联系调换，电话：(022) 23507125

PREFACE 前言

学前教育是终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，也是重要的社会公益事业。改革开放以来，在党和政府及社会各界的大力关注下，我国学前教育事业取得了前所未有的成就。但是，学前教育仍然是教育体系中的薄弱环节，特别是发展中的不平衡、不充分等问题急需完善的政策与法规加以保障与规范。通过制定和完善学前教育政策与法规体系，借鉴国外成功经验和做法，可以强化中央和地方各级政府在学前教育发展中的主导责任；明确幼儿教师身份、提高幼儿教师待遇；保障幼儿权利、促进幼儿和谐发展；实现保教结合、提高学前教育质量；防范幼儿园安全事故、落实事故处理与责任等。为此，我们要从依法治教和幼儿健康发展的高度，推进“学前教育政策与法规”课程的建设，促进学前教育事业的健康、可持续发展。

因此，鉴于学前教育理论和实践的需求，我们编写了本书，希望有助于学前教育事业的进一步发展。本教材在吸收以往相关成果的基础上，较好地体现了《3~6岁儿童学习与发展指南》《幼儿园教师专业标准（试行）》和《教师教育课程标准（试行）》的精神。教材追求卓越、推动革新，立足实践、夯实发展，体例新颖、资源丰富，对提升幼教工作者的政策与法规素养、掌握从事学前教育必备的政策与法规知识、规范有效地开展学前教育活动具有重要的价值。

本教材是集体智慧的结晶，具体参编人员分工如下：第一章（张丽、杨晓飞）、第二章（付欣悦）、第三章（付欣悦）、第四章（程婷、张丽）、第五章（张丽、袁园）、第六章（张丽、胡新宁）、第七章（蔡亮亮、张丽）、第八章（袁园）、第九章（胡新宁），全书由张丽完成统稿工作。教材编写中，广泛参阅了国内外同行的有关研究成果和资料，在此表示衷心的感谢。同时，引注中有可能挂一漏万，在我们引用的资料中未能注明出处的，向作者谨致歉意和谢意！

限于编者的水平，教材中难免有不当之处，敬请读者和专家批评指正，以便我们今后做进一步的修改和完善。

编 者

2018 年 10 月



CONTENTS 目录

CHAPTER 1

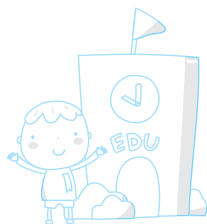
学前教育政策与法规概述

第一节	教育政策与教育法规概要	2
第二节	学前教育政策与法规概要	15
第三节	我国学前教育政策与法规的沿革和发展	21

CHAPTER 2

学前教育政府职责

第一节	学前教育的性质与功能	40
第二节	政府在学前教育中的主要职责	47
第三节	我国学前教育行政管理体制与办园体制	56



CHAPTER 3

学前教育机构

第一节	学前教育机构的法律地位	68
第二节	幼儿园的设置与内部管理	78
第三节	幼儿园的权利与义务	90

CHAPTER 4

学前教育机构的保育与教育

第一节	幼儿园保教结合概述	98
第二节	幼儿园的保育工作	105
第三节	幼儿园的教育工作	112

CHAPTER 5

学前教育机构工作人员

第一节	学前教育机构工作人员概述	124
第二节	幼儿教师法律地位	131
第三节	幼儿教师的权利与义务	140



CHAPTER 6

学前教育机构中的幼儿

第一节 幼儿的法律地位	152
第二节 幼儿权利保护的目标与原则	159
第三节 幼儿的权利及其实现	170



CHAPTER 7

学前教育中的法律责任

第一节 教育法律责任	190
第二节 学前教育法律责任	199
第三节 幼儿园安全事故	211

CHAPTER 8

我国主要学前教育政策与法规文本解读

第一节 《幼儿园工作规程》	222
第二节 《幼儿园管理条例》	228
第三节 《幼儿园教师专业标准》	233
第四节 《关于当前发展学前教育的若干意见》	239
第五节 《3~6 岁儿童学习与发展指南》	243

CHAPTER 9

国外学前教育政策与法规

第一节 美国学前教育政策与法规	254
第二节 日本学前教育政策与法规	265
第三节 英国学前教育政策与法规	275
第四节 印度学前教育政策与法规	284

参考文献



292

学前教育政策与法规概述

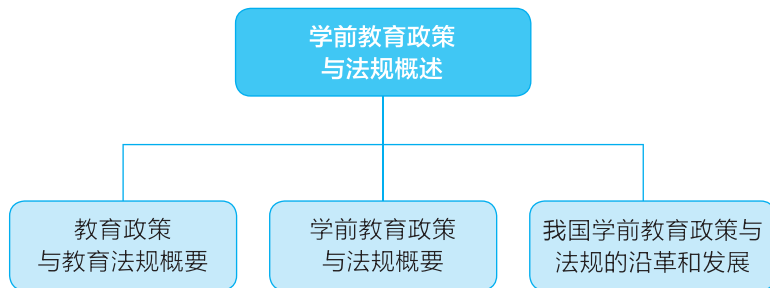
关键词

教育政策；教育法规；学前教育政策；学前教育法规

学习目标

1. 了解教育政策与教育法规的内涵，理解二者之间的联系与区别。
2. 理解学前教育政策与法规的内涵、特点和功能。
3. 了解我国学前教育政策法规的沿革和发展。

内容结构图



本章首先介绍了教育政策与教育法规的内涵、特点以及二者之间的联系和区别。其次，对学前教育政策与法规的内涵、特点和功能进行了剖析。最后，对我国学前教育政策法规的沿革和发展进行了梳理。



学前教育政策与法规的完善为学前教育事业发展提供了重要保障。掌握我国学前教育政策与法规的体系，了解我国学前教育政策与法规的发展历程等具有重要的意义。

第一节



教育政策与教育法规概要



问题导入

一堂课上，同学们就“教育政策与教育法规的关系”展开了热烈的讨论。甲同学认为：教育政策就是国家颁布的一些政策法规，教育政策就是教育法规，二者没有区别。乙同学则认为，教育政策完全不同于教育法规，二者不能等同。

问题

案例中甲乙两位同学关于教育政策与教育法规的争论主要是由于未能正确理解两者的内涵。只有真正理解教育政策与教育法规的含义才能准确把握二者之间的联系和区别。你认为什么是教育政策和教育法规？二者各有什么特点？教育政策和教育法规之间的关系如何？带着这些问题让我们走进本节的学习。

一、教育政策

（一）教育政策的含义

1. 政策

对于“政策”的理解，不同的学者有着不同的看法。《现代汉语词典》认为：“政策是指国家或政党为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则。”^①有的学者认为：“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。”^②也有的学者认为：“政策是执行行动的指引，它是一个人、团体或政府在固定的环境中，所拟定的一个行动计划。”^③还有的学者从广义的角度上认为，政策可被界定为人们为实现某一目标而采取的行动方案。^④

综合学者们的观点，我们认为政策有广义和狭义之分。广义的政策是指人们为实现一定的目标而采取的一切行为准则的总和。而狭义的政策是指国家、政党或其他政

① 现代汉语词典 [M]. 6 版. 北京：商务印书馆，2012：1664.

② 陈振明. 政策科学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，1998：59.

③ 林水波，张世贤. 公共政策 [M]. 台北：五南图书出版社有限公司，1997：8.

④ 宁骚. 公共政策学 [M]. 北京：高等教育出版社，2003：182.

治团体在特定时期为实现一定的政治、经济、文化、人口、教育等目标所制定的具体行动准则。

2. 教育政策

学者们分别从静态和动态的角度对“教育政策”做出了诠释。从静态的角度出发,有学者将教育政策描述为政府在一定时期内为实现一定教育目的而制定的关于教育事务的行动准则^①;也有学者认为“教育政策是一个政党或政府为教育事业的运行与发展所制定的规划、方针和原则”^②。还有的学者认为:教育政策是负有教育的法律或行政责任的组织及团体为了实现一定时期的教育目标和任务而规定的行动准则^③;萧宗六认为“教育政策是国家或政党为实现教育目标而制定的行政准则,它是面临的形式和任务确定的”^④。

从动态的角度来讲,孙绵涛教授将教育政策界定为:“教育政策是有目的、有组织的动态发展过程,是政党、政府等政治实体在一定历史时期,为了实现一定的教育目标和任务而协调教育的内外关系所规定的行动依据和准则。”^⑤

综上所述,我们认为教育政策是一个动态的发展过程,是指国家、政党或教育行政职能部门在特定时期为实现一定的教育目标和任务,有目的、有计划、有组织地协调教育关系所制定的具体行动准则。

(二) 教育政策的特点

关于教育政策的特点,学术界也有不同的看法。有学者认为教育政策具有政治性、目的性与可行性、原则性与灵活性、稳定性与可变性、权威性与实用性五个方面的特点^⑥;有的学者认为教育政策的特点有目的性、规范性、价值倾向性、中介性、相对稳定性、灵活性和系统性^⑦;有的学者认为教育政策有阶级性、实践性、科学性和严肃性等特点^⑧;还有的学者认为教育政策的特点有目的性与可行性、稳定性与可变性、权威性与实用性、系统性与多功能性^⑨。我们认为教育政策具有以下特点:

1. 教育政策具有国家意志性

教育政策一般是由政党或国家制定的,它体现了整个国家在教育方面的意志,同时也体现了本国大多数公民的共同愿望和要求。在我国,教育政策一般是由中国共产

① 吴志宏. 教育政策与教育法规 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2003: 4.

② 郑新立. 现代政策研究全书 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1991: 508.

③ 成有信. 教育政治学 [M]. 南京: 江苏教育出版社, 1993: 201.

④ 萧宗六. 教育方针、教育政策和教育法规 [J]. 人民教育, 1997 (11): 35-36.

⑤ 孙绵涛. 教育政策学——具有中国特色的社会主义教育政策研究 [M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2002: 11.

⑥ 郑新立. 现代政策研究全书 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1991: 508-509.

⑦ 成有信. 教育政治学 [M]. 南京: 江苏教育出版社, 1993: 204-206.

⑧ 孙绵涛. 教育行政学概论 [M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1989: 83-84.

⑨ 张新平. 简论教育政策的本质、特点及功能 [J]. 江西教育科研, 1999 (1): 36-41



党或者国家政府部门分别或联合发布的，教育政策体现了党和国家的意志。

2. 教育政策具有明确的目的性

教育政策受到制定主体价值取向的影响，具有明显的价值倾向性。它是人们根据一定的需要制定出来的，是主观意识和能动性的产物。因此，教育政策是为了实现教育目的而制定的行动准则或方案，具有明确的目的性。

3. 教育政策具有可操作性

教育政策是为了实现一定的教育目的而制定的。因此，教育政策的制定还需要坚持理论和实践相结合的原则，各项具体的行动准则或方案的制定要切实可行、具有可操作性。

4. 教育政策具有导向性

教育政策对于一定范围内国家和政府的行为具有指导性作用，指引着教育行政部门制定相关的教育方针政策，指导教育行政部门的行政行为；同时对学校及其他教育机构的办学行为与办学方向，教师和教育学生的教育活动和学习活动也具有一定的导向性作用。

5. 教育政策具有系统性

教育政策的系统性是指教育政策在与其他政策相互作用的过程中发挥功能，它既是一般政策体系中的一个有机组成部分，同时又拥有自己相对独立的体系。从横向来看，教育政策与其他公共政策紧密相关，相互制约、相互影响，构成推动社会发展的政策整体，同时教育体制政策、教育经费政策、教育质量政策、教师政策等也共同构成了严密的教育政策体系。从纵向来看，教育政策的系统性还表现为中央教育政策与地方教育政策之间的相互影响、相互制约关系，教育政策的过去、现在和将来的相互联系、相互作用。^①

二、教育法规

（一）教育法规的含义

从法学角度来看，法律有广义和狭义之分。广义的法律是从整体意义上或抽象意义上来说的，是由国家制定或认可，体现统治阶级意志，以国家强制力保证实施的行为规则（行为规范）的总和^②。狭义的法律指拥有立法权的国家权力机关依照立法程序制定和颁布的规范性文件，在我国主要是指由全国人民代表大会及其常务委员会所制定的法律。^③

教育法律也有广义和狭义之分。广义的教育法律是指国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的调整教育活动中各种社会关系的法律规范的总和。在我国，广义的

① 张新平. 简论教育政策的本质、特点及功能[J]. 江西教育科研, 1999(1): 36-41.

② 黄崑. 教育法学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 39.

③ 孙平. 简明社会科学词典[M]. 上海: 上海辞书出版社, 1984: 677.

教育法律包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育法律，国务院制定的教育行政法规，省级人民代表大会制定的地方性教育法规，国务院所属各部委制定的部门规章，省级人民政府制定的教育行政规定等。狭义的教育法律仅指由国家权力机关制定的调整教育关系的行为规范的总和，在我国是指由全国人民代表大会及其常务委员会所制定的教育法律。^①

学者对教育法规的含义也有不同看法。有学者认为，教育法规是确定教育行为规则的法、法令、条例、规则、规章等由国家政权机关制定并由其保证实施的规范性文件的总称。也可以说，教育法规是对人们的教育行为具有法律约束力的行为规则（即教育法律规范）的总和。从本质上说，它具有以国家机器为后盾，对教育行为起普遍强制性规范作用的属性。^②也有学者认为，教育法规亦称“规范性文件”，是法律文件的一种，是通过一定的国家机关依照法定程序制定的、调整有关法律主体在教育活动中所发生的社会关系的法律规范体系的总和。^③我们认为教育法规有广义和狭义之分，从狭义上讲，指的是由全国人民代表大会及其常务委员会，按照一定的程序，审议、通过和颁布的有关教育方面的规范性文件。从广义上讲，是指具有一定立法性职权的国家机关，依照法定的权限和程序制定的，以国家强制力保障实施的，具有不同法律效力的有关教育方面的规范性文件。^④

从严格意义上来说，教育法律与教育法规是两个既有联系又有区别的概念。如果没有特别说明，本书取广义的教育法规之义，是指国家机关依照法定的权限和程序制定的以国家强制力保障实施的有关教育方面的规范性文件，既包括由全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育法律，也包括国务院及其各部门制定的教育行政法规、教育行政规章，以及地方性教育法规与教育行政规章等。因此，教育法规即规范教育活动、调整教育关系的法律法规的总称。具体可以从以下几点来理解它。



知识窗

教育法律和教育法规的区别^⑤

1. 制定机关不同

教育法律是由全国人大及其常务委员会制定的；而教育法规可由国务院及其各部门、直属机构制定，也可以由省、自治区、直辖市人大及其常委会和人民政府制定，还可以由较大的市人大及其常委会和人民政府制定。

① 黄崑. 教育法学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 40.

② 李晓燕. 论教育法规本质 [J]. 教育管理研究, 1994 (3): 24.

③ 林天卫, 吴华钿. 教育法规读本 [M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2005: 18.

④ 孙锦涛. 略论我国教育法规的体系与结构 [J]. 教育研究与实验, 1989 (3): 20.

⑤ 杨莉君. 学前教育政策法规概述 [M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2008: 9.



2. 效力层次不同

教育法规要以教育法律为准则，不得与教育法律相抵触。可见，教育法律的效力要高于教育法规的效力。

3. 适用的范围不同

教育法规，尤其是地方性法规，只能在某一地方生效，对于其他的省、市则没有约束力，但教育法律的适用范围则不同，它在中华人民共和国范围之内都有效，一般情况下其适用范围比教育法规要广泛。

1. 教育法规是调整教育关系的行为规则

从本体意义上来讲，教育法规是一种行为规则。这种行为规则，以权利和义务的规定为特有的表现形式。它具体规定行为主体可以怎样行为，必须怎样行为和禁止怎样行为，指明了各行为主体行为的条件、内容和行为的后果。这种规范形式能够使人们按照统一的标准处理问题，从而为教育活动提供权威的行为标准，为教育事业的稳定发展提供有力保证。

2. 教育法规由国家制定或认可

教育活动规范多种多样，既有教育行政部门制定的，也有出自学校、社会团体和教师的。在这些规范中有的是制定的，有的是约定俗成的，对教育活动均有制约作用。教育法规是由国家机关按照法定的权限和程序创制的规范性文件，与其他一般性教育活动规范最大的区别在于制定的主体不同。国家制定或认可教育法律的目的是要在全社会范围内调整个体与社会之间的教育利益、教育关系，并采取权利义务设定的方式来确立人们从事教育活动的各种方式，把教育主体的行为规范在国家意志许可的范围内。

3. 教育法规以国家强制力保证实施

所有一切规范，如宗教戒律、道德规范、社会习俗、社会规范对人与社会组织均有一定的约束力，有的甚至带有一定的强制力。道德规范依靠社会舆论与个体的自觉发挥其约束作用；宗教戒律依靠信徒自身信仰去遵守；社会习俗则以人的自觉自愿为前提，其强制性也是建立在个体能够接受的范围内。而教育法规则不同，它是以国家强制力为后盾，由国家的专门机关（包括军队、警察、法庭、监狱等有组织的暴力部门）以强制力保证实施的。即教育法不依个体的主观意愿如何，都必须遵守。

4. 教育法规调整的对象是教育关系

教育法规与其他法规的不同还在于其特定的实施领域及调整对象。教育法规调整的是教育领域中形成的教育关系，即教育活动主体因权利行使和义务履行结成的关系。它是规范教育主体行为、维持教育活动秩序的行为规范。教育法规通过确定教育活动主体之间相互的权利和义务，对各种教育关系进行规范和约束，实现对教育关系的调整。教育活动中的主体，如教育行政主管部门、学校、教师、学生等的教育行为都必

须以教育法规为依据,不得从事违背教育法规的行为。

(二) 教育法规的特点

教育法规除了一般法规所固有的国家意志性、强制性、规范性、普遍性等基本特征外,还有以下几个特征。

1. 内容的广泛性

这是由教育法规所调整的教育关系的多样性和多层次性决定的。教育法规的内容除了主要规定教育的任务、原则、学校设置条件、教育主管部门的权限,以及教师、科研人员、职工、学生的权利和义务外,还包括实施教育的基本制度和程序等。例如,为保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利的《义务教育法》;为发展高等教育事业,实施科教兴国战略的《高等教育法》;为促进民办教育事业健康发展,维护民办学校和受教育者的合法权益而制定的《民办教育促进法》等,均表明教育法规所涉及的内容具有广泛性。

2. 调整对象的确定性

教育法规是调整教育关系行为规则的总称。任何法律部门都有其特有的调整对象,教育法也不例外。教育法所规范的对象,就其范畴来讲,主要是在教育活动中所形成的各种权利与义务关系。它包括教育的内部关系,如教育机构与教育对象的关系、教育者与受教育者的关系、教育机构之间的关系等;也包括教育的外部关系,如教育行政机关、教育机构、受教育者、教育者与其他国家机关、社会组织、公民在举办、管理、实施、接受以及参与教育的各种活动中产生的社会关系。非教育活动中发生的各种社会关系,即使有教育机关、学校或者教育者参加,也非教育法调整的范围。

3. 表现形式的多样性^①

教育法规的表现形式包括集中式和分散式。集中式也称法典式,即以法典的形式相对集中地表述教育法规并对它做出系统安排。如我国的《教育法》就具有法典的性质。但由于教育的复杂性和变动性,一部法不可能囊括所有的教育法规,这就需要用分散式,即以单行法来规定各级各类教育。如我国的《义务教育法》《教师法》《高等教育法》等都属于教育单行法。目前大多数国家的教育法规都采用了这种方式。另外,教育法规的多样性还体现在具有多种效力层级不同的表现形式,如教育法律、教育行政法规、地方性教育法规和自治性教育法规、教育行政规章和部门规章等。

4. 教育行政管理的指导性

教育主管部门在行使职权时,主要是通过指导性而不是指令性的方式进行的。在宏观上以教育的大政方针实行领导,在微观上以具体管理制度实行领导。这与一般行政机关的领导与被领导、命令与服从的直接隶属关系不同,学校在法定范围内享有一定的自主权。因而,教育法规对于教育行政部门行使职权具有指导性。

^① 黄巍. 教育法学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 44-46.



三、教育政策与教育法规的关系

教育政策与教育法规既有联系又有区别。一方面,教育法规的实施需要具体的教育政策予以落实;另一方面,经实践检验的教育政策可以转化为教育法规。因此,既不能用教育政策代替教育法规,也不能用教育政策来指导教育法规,两者互为补充、相互协调,共同调整教育活动和教育关系。

(一) 教育政策与教育法规的联系

教育政策与教育法规有着密切的联系,二者在本质上是一致的。教育政策与教育法规的一致性表现为共同的目的性、共同的国家意志性、相互依存三个方面。

1. 共同的目的性

教育政策和教育法规的制定都取决于上层建筑,两者具有共同的目的性。国家制定教育政策和教育法规具有明确的目的性,即为了实现一定时期教育目的或任务而采取的行动准则或措施,都是为了调整和规范教育活动和教育关系,调整和规范教育主体的权利和义务,促进教育的健康有序发展。

2. 共同的国家意志性

教育政策和教育法规都体现着国家意志。教育法规是拥有立法权的国家权力机关依照立法程序制定和颁布的,并由国家强制力保证实施;而教育政策也是国家、政党或教育职能部门制定的具体行动准则。可见,教育政策和教育法规所体现的意志是相同的,在我国均体现了国家的和人民的意志。

3. 相互依存、相互制约

教育政策和教育法规都是基于客观规律来制定的,两者相互依存、相互制约。一方面,教育政策是制定教育法规的依据,教育法规是教育基本政策的具体化、条文化和定型化;另一方面,教育法规制定后又对现有教育政策执行产生影响和制约,同时也需要其他政策的支持和落实。

(二) 教育政策和教育法规的区别

1. 制定主体不同

一般性法律以及教育法规由特定立法机关制定,我国的立法权由全国人民代表大会及其常务委员会行使,如《教育法》是由全国人民代表大会通过的。而政策的制定者既可以是政党,也可以是国家机关和政府部门,如《中国教育改革和发展纲要》是由中共中央和国务院共同制定和发布的。此外,各级政府还可以根据上级政策和有关法律、法规制定具体的政策。

2. 表现形式不同^①

教育政策通常是党的领导机关和政府以有关教育方面的决议、决定、纲领、纲

^① 田俊欣. 教育政策与教育法律法规关系辨析[J]. 中国成人教育, 2008(6): 32.

要、通知、意见等形式表现出来,文体格式多样,内容大多为原则性的,既有公开发表的文件,又有秘密传达的内部文件。而教育法规则是国家或行政机关以法律、法规等规范性文本形式表现的,通常以法律、条例、规定、办法、规章、实施细则等规范性条文形式出现。作为法律规范,教育法规有着特殊的形式,将对法规的适用条件和具体情况,具体行为准则及违反者所应承担的后果做出确切的表述。另外,教育法规必须公开颁布。

3. 实施方式不同

教育法规的执行是以国家强制作为保障的,任何组织或个人都必须严格遵守,不得违反,否则将承担强制性的法律责任。而教育政策的执行方式主要依靠行政力量或党的纪律,靠宣传教育、思想政治工作,党组织的领导干部、工作人员模范带头作用等方式贯彻落实。

4. 制定程序不同

教育法规必须严格依照法定程序制定,而政党的教育政策是通过党领导机关会议等形式,讨论研究产生的。

除此之外,二者的稳定程度、效力等级也不同。一般而言,教育法规比教育政策具有更高的稳定性,且教育法规因具有强制性而在效力层级方面高于教育政策。

四、教育政策与教育法规体系

(一) 教育政策体系

国家教育政策体系是由影响国家教育改革和发展的一系列基本教育政策组成的。^①在我国,教育政策体系是由教育质量政策、教育体制政策、教育经费政策等政策组成的。^②

(1) 教育质量政策。教育质量政策要解决的是各级各类教育培养目标和教学质量标准、人才培养类型和标准的问题。国家要制定出最基本的学生培养的质量标准,以及实现这些标准的基本要求。为此,国家就应该对学生的有关问题和学校课程的标准、体系、结构及课程的实施等方面做出政策规范。教育质量政策是最基本、最重要的教育政策之一,对教育的改革与发展起着规定培养目标、确定培养方向和人才规格、决定培养模式、课程结构和教学内容等方面的作用。因此,教育质量政策是导向性和目标性教育政策。

(2) 教育体制政策。教育体制政策在教育政策中占有重要位置,是与国家的政治、经济体制联系最密切的政策。包括办学体制政策、管理体制政策、学校领导体制政策、教育投入体制政策、教育人事管理体制政策、学校内部管理体制政策等六个方面的内容。教育体制政策决定着教育的政治方向,规定着由谁来办学、谁来管理学校的问题。教育体制政策在教育政策体系中起着全面性、基础性作用和政治保障性作用。

① 杨莉君. 学前教育政策法规概述 [M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2008: 14-18.

② 韩清林. 教育政策的若干理论与实践问题 [J]. 当代教育科学, 2003 (17): 3-9.



(3) 教育经费政策。教育经费政策就是要解决如何筹措教育经费、如何分配教育经费以及如何使用教育经费的问题。^①教育经费政策包括国家财政性教育经费投入“三个增长”政策,国家财政拨款政策、学校收费政策、征收城乡教育费附加政策、教育集资政策、社会捐资表彰奖励政策、学校预算外资金管理政策、学校公用经费政策、教师工资政策、贫困生资助政策等。^②

(4) 教育人事政策。包括教师资格制度政策、教师任用、调配政策、教师聘用制政策、教师职务政策、教育行政人员政策、校长任用、管理政策等。教育人事政策是教育基本政策之一,是调整校长与教师、教师与学生、教师与政府关系的重要手段,是建设一支高素质教师队伍的基本保证。

(5) 国家学制政策。包括学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的各级各类学校的学制,如义务教育的“六三”制,高等学校的三年制专科,四年制、五年制、六年制本科等。

(6) 课程与教学政策。包括各级各类学校的课程标准政策、课程计划政策,教材的编写、核准、审定、发行、使用等政策,教学计划的实施政策等。

(7) 学历与学位政策。我国实行学历证书制度、学业证书制度和学位证书制度,对人们接受学历教育,获得学业证书和学位证书制定了一系列的相关政策。

(8) 教师教育政策。包括师范教育政策、教师继续教育政策等。

(9) 考试与评价政策。各级各类学校的学年考试、毕业考试、升学考试都有相关政策,学校评估、教师评估、学生评估、学科评估、区域教育评估等相关政策,学校督导政策、区域教育督导政策等。

(10) 招生与就业指导政策。包括普通高考政策、成人高考政策、自学考试政策、中考政策、研究生考试政策、职业资格考試政策、面向社会自主择业政策、双向选择政策等。

(11) 学校语言文字政策。包括学校普及普通话政策、普通话水平测试政策、少数民族地区双语教学政策等。

在上述教育政策体系中,教育体制政策、教育质量政策、教育经费政策、教育人事政策、课程与教学政策、学制政策是最重要的教育政策。这些教育政策所要解决的是一个国家教育改革与发展中最基本的问题。



知识窗

中国教育质量政策发展的历史沿革^③

奴隶制社会,中国自夏、商、周开始,“礼教”一直是教育目的的核心内容。

① 杨莉君. 学前教育政策法规概述 [M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2008: 14-15.

② 韩清林. 教育政策的若干理论与实践问题 [J]. 当代教育科学, 2003 (17): 3-9.

③ 钟学敏, 周笑平. 中美教育质量政策的比较研究 [J]. 黑龙江高教研究, 2005 (10): 171-173.

《说文解字》中解释，早期的“礼”主要是“事神致富”之意，氏族长老和父母都要把学习祭神作为教育其成员和子女的重要内容。西周时期“礼”的含义转变为伦理道德，实为宗法等级制度的一种精神原则，把培养崇礼、奉礼的人才作为根本宗旨。

封建制社会，教育目的深受儒家思想控制，自汉代“罢黜百家、独尊儒术”，儒家经典及三纲五常这类道德规范被作为教育的主要内容，这种教育的政治伦理化和儒学化成为后来历朝历代沿用的作风，目的都是培养效忠儒学和封建统治的安民忠士。例如，唐代施用专门的儒学教材《五经定本》；宋代在“兴文教、抑武事”的文教政策下主张培养“两耳不闻窗外事，一心只读圣贤书”的文人雅士；元明两代移用对儒学进行改造发展而成的理学为教学内容，旨在培养“安分守己”“循规蹈矩”的统治阶级接班人；这种一脉相承的教育质量政策到清朝已达到登峰造极的地步，“八股取士”和“文字狱”对知识分子的思想形成严格禁锢，以此来阻止国民的觉醒。

鸦片战争以后，由于受到西方现代文明的影响，清政府将“格致之学”等自然科学大量引入教学内容，戊戌变法时期曾提出了培养“通经济之才”的质量政策，洋务运动的倡导者也秉承“中学为体、西学为用”的思想来培养精通实业的“新型”人才，但目的依然是通过培养符合统治阶级要求的人才来挽救行将崩溃的命运，因而“忠君、尊孔、尚公、尚武、尚实”被奉为教育宗旨，培养出了“脑袋愈旧愈好，手段愈新愈好”的人才。

资产阶级民主革命时期，蔡元培先生“五育并举”的教育方针开始体现资产阶级关于人的德、智、体、美和谐发展的思想，旨在培养资产阶级政治经济文化发展需要的人才。到“五四”时期，“民主”和“科学”成为人才培养的新要求。

抗日战争和解放战争时期，国共两党都旨在培养“战时的军事人才”和“战后的建设人才”，但解放区和苏区的教育质量政策更为明确，包括“将教育与生产劳动相结合”“理论学习与社会实践相结合”来培养“工农知识分子和军事干部”的内容，同时强调发挥受教育者的主动性、创造性，使之全面发展，成为“文明幸福的人”。

当代中国的教育质量政策可分为几个时期来探讨。

“文革”前，承传了中华人民共和国成立前苏区的政策，强调教育与生产劳动相结合来实现学生的全面发展，并十分重视提高德育的地位。1957年周恩来在一届全国人大四次会议的《政府工作报告》中指出：“我们今后的教育方针，应该是培养有社会主义觉悟的、有文化的、身体健康的劳动者。”“文革”中的教育质量政策并没有完全颠覆“文革”前的内容，但是德育和带有军事革命色彩的教育内容被摆到了空前重要的位置。

“文革”后，1978年五届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》中规定：“教育必须为无产阶级政治服务，同生产劳动相结合，使受教育者在德育、



智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者。”此后的很多相关文件也十分准确地引用了这种表述，虽然，“又红又专”和“加强德育”的字眼依然时常可见，但单一强调政治觉悟的质量标准得到纠正。

改革开放以后，教育质量政策并没有在法规和条文上明显改动，新的教育口号却日益通过党和国家领导人的重要讲话而深入人心。其中主要包括旨在使“全体学生全面、生动活泼、主动发展”的“素质教育”和旨在“培养学生主动性、独立性、创造性”的“创新教育”。

（二）教育法规体系

教育法的体系指教育法作为一个专门的法律部门，按照一定的原则组成的一个相互联系、相互协调、完整统一的整体。^①由于教育法规的制定主体不同，从而形成了不同层级的教育法律、法规。1995年《教育法》的施行，标志着我国教育法律体系的初步形成。从我国现有的教育法规来看，教育法规体系可以划分为纵向层次和横向层次（图1-1-1）。

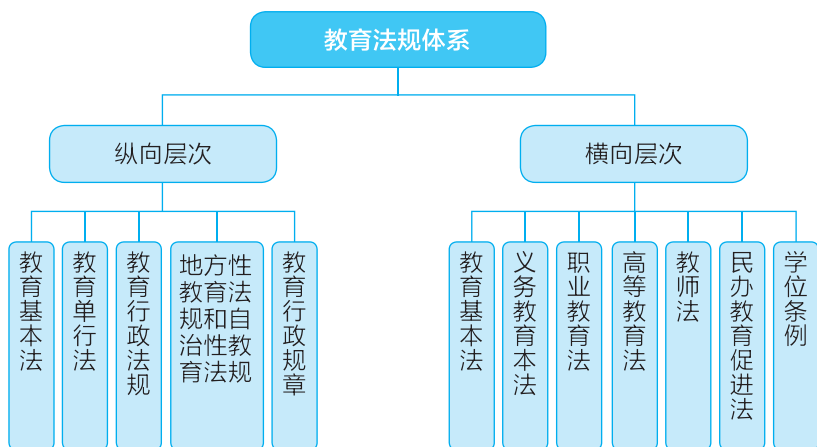


图 1-1-1 教育法规体系

1. 纵向层次

纵向层次即同一类型的法由不同部门制定，不同层次的教育法律、法规组成等级有序的纵向结构。我国教育法规纵向体系主要有五个层次。

（1）教育基本法。教育基本法是依据宪法制定的调整教育内部、外部相互关系的基本法律规范。^②可以说是教育法律体系的“母法”。教育基本法律通常规定国家的教育基本方针、基本任务、基本制度以及教育活动中各个主体的权利和义务。我国的教育基本法是1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民

^① 黄巍. 教育法学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 53.

^② 黄巍. 教育法学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 62.

共和国教育法》(图 1-1-2), 主要规定我国教育的基本性质、地位、任务、基本法律原则和基本教育制度等。

(2) 教育单行法。教育单行法律是国家依据宪法和教育基本法律的原则制定的, 规范和调整某一类教育或教育的某一具体部分关系的教育法律。我国教育单行法由全国人民代表大会常务委员会制定, 规定和调整除教育基本法以外的、关于国家教育事业发展某一方面具体问题和关系的法律,^① 包括《中华人民共和国学位条例》(1980 年)、《中华人民共和国义务教育法》(1986 年)(图 1-1-3)、《中华人民共和国教师法》(1993 年)、《中华人民共和国职业教育法》(1996 年)、《中华人民共和国高等教育法》(1998 年)(图 1-1-4)、《中华人民共和国民办教育促进法》(2002 年)。与教育基本法相比, 这类法律调整的对象较窄, 内容也比较具体。

(3) 教育行政法规。教育行政法规是国务院为实施教育基本法和教育单行法而发布或批准的条例、规定和办法等行政性法规。我国常见的教育行政法规包括《普通高等学校设置暂行条例》《教师资格条例》《义务教育法实施细则》《学位条例暂行实施办法》等。

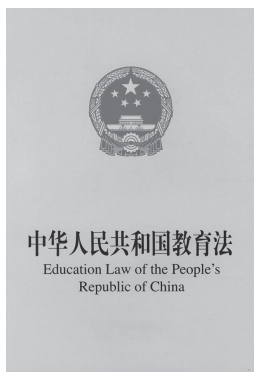


图 1-1-2



图 1-1-3

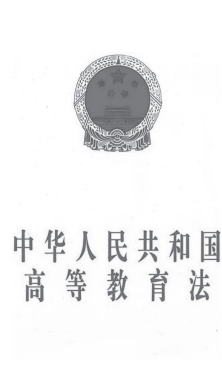


图 1-1-4

我国已颁布若干学前教育方面的行政法规, 例如国务院办公厅颁布的《国务院办公厅转发教育部等部门(单位)关于幼儿教育改革与发展指导意见的通知》(国办发〔2003〕13 号)、国务院颁布的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(国发〔2010〕41 号)、国务院办公厅颁布的《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》(国办发〔2017〕35 号)等。

(4) 地方性教育法规和自治性教育法规。地方性教育法规指地方国家权力机关及其常设机关为保证宪法、法律和行政法规的遵守和执行, 结合本行政区的具体情况和实际需要, 依照法律规定的权限, 通过和发布的规范性教育法律文件。地方性法规只在本地区有效。《宪法》第一百条规定: “省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会, 在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下, 可以制定地方性法规, 报全国人民代表大会常务委员会备案。”

^① 杨莉君. 学前教育政策法规概述 [M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2008: 11.



自治性教育法规是指民族自治地方的自治机关根据宪法和法律的规定,依据当地民族的政治、经济和文化特点,制定的关于教育的自治条例和单项条例。《宪法》第一百一十六条规定:“民族自治地方的人民代表大会,有权依照当地民族的政治、经济和文化特点,制定自治条例和单项条例。自治区的自治条例和单行条例,报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效,并报全国人民代表大会常务委员会备案。”

(5) 教育行政规章。教育行政规章包括部门教育规章和地方性教育规章。部门教育规章是指国务院所属各部门根据宪法、法律和行政法规制定的规范性教育法律文件;地方性教育规章是指地方国家行政机关为保证法律、行政法规和本行政区的地方性法规的遵守和执行而制定的规范性教育法律文件。我国专门的学前教育政策法规大多来自教育部及其相关部门。部门教育规章有《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》(教师〔2012〕11号)、《幼儿园管理条例》(国家教育委员会令〔1989〕4号)、《托儿所幼儿园卫生保健管理办法》(卫生部、教育部令〔2010〕76号)、《3~6岁儿童学习与发展指南》(教基二〔2012〕4号)、《幼儿园工作规程》(教育部令〔2016〕39号)。地方政府教育规章,如《江西省人民政府关于加快发展学前教育的实施意见》(赣府发〔2011〕21号)、《关于印发〈江西省学前教育三年行动计划(2011—2013年)〉的通知》(赣教发〔2011〕17号)、《江西省人民政府办公厅关于印发江西省教育事业发展“十三五”规划的通知》(赣府厅发〔2016〕65号)等。

2. 横向层次

教育法规的横向层次是指将国家机关制定的同一层级的教育法律法规划分为不同类别而形成的横向结构。我国教育法规横向体系主要有教育基本法、义务教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法组成。

(1) 教育基本法。教育基本法是以宪法为依据制定的基本法律,主要规定我国教育的基本性质、地位、任务、基本法律原则和基本教育制度等。1995年9月1日起正式实施的《中华人民共和国教育法》是我国的教育基本法,规定了我国教育的基本方针、基本任务、基本教育制度,以及教育活动中各主体的权利和义务等,2015年12月27日第二次修订,自2016年6月1日起施行。其中,将第五条修改为“教育必须为社会主义现代化建设服务、为人民服务,必须与生产劳动和社会实践相结合,培养德、智、体、美等方面全面发展的社会主义建设者和接班人”。

(2) 义务教育法。义务教育法是指国家为调整实施义务教育而制定的法律,它调整和规范义务教育中的重要关系和问题。1986年7月1日起正式实施的《义务教育法》,保障我国义务教育的落实与普及。1992年国务院颁布了《〈义务教育法〉实施细则》,2006年我国对该法进行了修订并颁布了新的《义务教育法》。

(3) 职业教育法。职业教育法是调整各级各类职业学校教育和各种职业培训法律关系的教育法。^①在我国,职业教育包括高等职业技术教育、中等专业教育和中等职业技术教育,还有形式多样的职业培训。1996年9月1日起正式施行的《职业教育法》

^① 杨颖秀.教育法学[M].北京:中国人民大学出版社,2008:42.

为职业教育实施提供了法律保障。

(4) 高等教育法。高等教育法是以高等教育部门的内外部关系为调整对象的部门法。我国高等教育通常包括专科教育、本科教育和研究生教育等不同层次。1999年1月1日起施行的《高等教育法》为推动高等教育事业的健康发展做出了贡献。2015年12月,全国人大常委会对《高等教育法》进行了修改。其中,对高等学校学术委员会的职责进一步做了明确界定。

(5) 教师法。教师是履行教育教学职责的专业人员,承担教书育人、培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的使命。1994年1月1日起正式施行的《教师法》规定了教师的资格任用、教师的权利与义务、教师的评价考核、教师职务的评定、教师的培训等方面的内容,如第七条规定了教师的职业权利,包括教育教学权、学术自由权、指导和管教学生权、获取报酬权、民主管理权、培训进修权等。1995年施行的《教师资格条例》对教师资格的认定和管理工作做出了明确具体的规定。

(6) 民办教育促进法。民办教育促进法是调整社会力量办学内外部关系的部门法。随着社会的发展,我国的民办教育形成了从幼儿园到高等教育不同层次的民办教育体系。因民办教育与公办教育有着明显的不同,需要制定法律明确民办学校的设置、学校的组织与活动、教师与受教育者、学校资产与管理等方面的内容。2003年9月1日起正式施行的《民办教育促进法》对民办学校的办学设备设施、经费、组织章程、产权关系等一系列重大问题做出了规定,从而也促进了民办教育的法制化发展。新修订的《民办教育促进法》于2017年9月1日起施行,规定“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校。但是,不得设立实施义务教育的营利性民办学校。非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学。营利性民办学校的举办者可以取得办学收益,学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定处理”,明确了民办学校的分类管理。

(7) 学位条例。学位是学术水平的标志,学位的颁布必须有严格的条件和程序,因此必须立法予以规范。学位条例是与高等教育密切相关的教育法律,分为学士、硕士和博士三个层次。我国于1980年2月12日通过了《学位条例》,并于1981年1月1日起正式施行。

第二节



学前教育政策与法规概要



问题导入

为了营造有利于幼儿健康成长的良好社会环境,推进学前教育科学发展,教育部决定从2012年起在全国范围内组织开展全国学前教育宣传月活动,活动时间定为每年的5

笔记



笔记

月 20 日至 6 月 20 日。2012 年全国学前教育宣传月活动主题为“快乐生活，健康成长”、2013 年的活动主题为“学习《指南》，^①了解孩子”、2014 年的活动主题为“《指南》——让科学育儿知识进入千家万户”、2015 年的活动主题为“给孩子适宜的爱”、2016 年的活动主题为“幼小协同、科学衔接”、2017 年的活动主题为“游戏——点亮快乐童年”、2018 年的活动主题为“我是幼儿园教师”。随着第七个全国学前教育宣传月活动的开展，对于宣传学前教育发展政策措施，促进规范办园、科学保教、宣传科学育儿知识等具有重要的现实意义。

问题

《幼儿园工作规程》《幼儿园教育指导纲要》《3~6 岁儿童学习与发展指南》等学前教育政策与法规的颁布，对于学前教育的发展具有重要意义。学前教育宣传月活动的开展，对于宣传学前教育政策法规，促进规范办园、科学保教、宣传科学育儿知识等具有重要的现实意义。你知道我国有哪些学前教育政策与法规吗？它们又具有怎样的功能呢？带着这些问题，我们一起来学习本节的内容。

一、学前教育政策与法规的内涵

教育政策与法规是调整教育关系的行为准则。学前教育政策与法规具有自身的调整领域，它是规范学前教育领域内教育关系的行为准则。

（一）学前教育政策

不同学者对于学前教育政策的含义有着不同的理解。有学者认为，学前教育政策是指党和国家为完成一定历史时期的学前教育任务，实现学前教育培养目标，贯彻落实学前教育的基本方针而对相关部门或个人该做什么和不该做什么、该怎么做和不该怎么做等相关行为准则及教育的内外关系所做的战略性兼具现实针对性、操作性的相关规定。^②还有学者认为，“学前教育政策是政府为实施和发展学前教育事业而制定的行动准则，是实施学前教育行动的出发点及行动的过程和归宿。”^③

由于学前教育对象及发展规律的特殊性，学前教育政策是教育政策在学前教育阶段的具体化、有针对性的特殊化。因此，根据前文对教育政策的定义及学者们的研究，我们认为学前教育政策是指国家、政党或负有教育行政职能的部门在特定时期为实现一定的学前教育目标和任务，有目的、有计划、有组织地协调学前教育关系所规定的具体行动准则。

（二）学前教育法规

学前教育是基础教育的有机组成部分，是学校教育制度的基础阶段，在整个教育

①《指南》，即《3~6 岁儿童学习与发展指南》，以下简称皆为此意。

② 杨莉君. 学前教育政策法规概述 [M]. 长沙：湖南师范大学出版社，2008：11.

③ 朱家雄，王锋. 从教育人类学视角看学前教育的政策走向和政策制定 [J]. 幼儿教育（教育科学版），2006（1）：9.

体系中有着特殊的地位和作用。学者们对于学前教育法规的认识也不尽相同。有学者认为学前教育法规是国家教育行政机关所制定的关于学前教育的规范性文件总体^①；有的学者认为学前教育法规是一定的国家教育行政机关依照法定程序制定的，旨在调整相关国家行政部门在行使其学前教育行政权力和公民在行使受教育权利的教育活动中所发生的各种社会关系的法律规范体系的总称。^②

正如本书中教育法规取广义的含义，我们认为学前教育法规是指国家机关依照法定权限和程序制定的以国家强制力保障实施的有关学前教育方面的规范性文件，既包括由全国人民代表大会及其常务委员会制定的有关学前教育的法律，也包括国务院及其各部门制定的学前教育行政法规、教育行政规章，以及地方性学前教育法规与教育行政规章等。因此，学前教育法规即规范学前教育活动、调整学前教育关系的法律法规的总称。

二、学前教育政策与法规的特点和功能

（一）学前教育政策的特点

1. 学前教育政策的国家意志性

学前教育政策是由政党或国家制定的协调学前教育关系所规定的具体行动准则，体现了国家在学前教育方面的意志，规定了特定时期一个国家的学前教育目标和任务，同时也体现了大多数公民对学前教育的共同愿望和要求。

2. 学前教育政策的目的性

任何政策的制定都具有明确的目的性，受到制定主体价值取向的影响。学前教育政策是为了实现学前教育目的和任务而制定的行动准则，是主观意识和能动性的产物，具有明确的目的性。因此，明确的目的性是学前教育政策的基本特征。

3. 学前教育政策的系统性

学前教育政策既是一般政策体系中的有机组成部分，同时自身又组成了一个相对独立的体系。横向来看，学前教育政策系统包括了两个大的方面：一是表现在它与其他公共政策有着密切的联系，它们之间相互支持、相互制约，组成了社会发展的整体政策；二是从教育内部来看，学前教育政策也是一个结构严谨的体系。纵向来看，学前教育政策的系统性也包括两个大的方面：一是国家学前教育政策与地方学前教育政策之间的相互关系；二是学前教育政策在时间历史链中，连接过去、现在和未来。^③

4. 学前教育政策的时限性

学前教育政策在一定时期内具有相对的稳定性，但并非固定不变。学前教育政策会随着社会的进步和发展，学前教育内部和外部多种因素的改变而发生变化，以满足

① 张念宏. 中国教育大百科全书 [M]. 北京：海洋出版社，1991：832.

② 杨莉君. 学前教育政策法规概述 [M]. 长沙：湖南师范大学出版社，2008：26.

③ 杨莉君. 学前教育政策法规概述 [M]. 长沙：湖南师范大学出版社，2008：26.



和适应学前教育事业发展和社会进步的需要。因而，学前教育政策具有一定的时限性。

（二）学前教育法规的特点

1. 学前教育法规具有强制性

学前教育法规是由国家机关依照法定权限和程序制定的以国家强制力保障实施的有关学前教育方面的规范性文件。学前教育法规体现着国家意志，并以国家强制力保障实施。因而，学前教育法规具有强制性，即所有组织和个人都必须严格遵守，如果违反了相关规定，都必须承担相应的法律责任。

2. 学前教育法规调整对象的特定性

学前教育法规有特定的调整对象即学前教育关系，也就是学前教育活动中各主体之间形成的关系。学前教育法规规定了各学前教育活动主体之间的权利和义务，对各种学前教育关系进行规范和约束，实现对学前教育关系的调整。具体而言，学前教育法规主体包括学前教育外部关系和学前教育内部关系。外部关系是指学前教育活动主体与各级政府及其职能部门、家庭、其他社会团体或组织等之间形成的教育社会关系；学前教育内部关系，即学前教育活动主体之间形成的教育关系，例如幼儿园与教职工的关系、教职工与教职工的关系、教职工与幼儿的关系、幼儿园与家长的关系等等。

3. 学前教育法规具有规范性

学前教育法规是国家机关依照法定程序以规范性文本形式对学前教育各主体权利和义务做出规定的行为准则。首先，其具有形式上的程序性和正式性。学前教育法规是通过法定程序制定的，如不符合制定和修改程序的法规将被视为不合法，不具有执行力。其次，其具有内容上的合理性和可行性。学前教育法规内容完整、严谨，且具有可行性和可操作性。

4. 学前教育法规内容的相对稳定性

学前教育法规的内容涉及教育行政管理活动、幼儿园管理活动、教育教学活动以及由这些活动所引起的各种教育关系。学前教育活动和关系具有一定的稳定性，因而学前教育法规所规范和调整的主体之间的权利义务关系也较为稳定。与此同时，学前教育关系也是变化的、发展的，从而使不同时期学前教育法规内容有所变化和发展。所以，学前教育法规要反映学前教育关系的发展性和变化性，其内容方面呈现相对稳定性。

（三）学前教育政策与法规的功能

我国的学校教育制度从纵向来讲，包括学前教育、初等教育、中等教育、高等教育。学前教育在人的发展中具有重要的基础性作用。因而，学前教育政策与法规对于规范幼儿园、幼儿教师、家长、社会及幼儿园教育活动具有重要的作用。具体而言，学前教育政策与法规的功能主要体现在以下几方面。

1. 保障功能

学前教育政策与法规保障学前教育关系各主体的权利与义务。例如,《幼儿园教育指导纲要》第五条规定:“幼儿园教育应尊重幼儿的人格和权利,尊重幼儿身心发展的规律和学习特点,以游戏为基本活动,保教并重,关注个别差异,促进每个幼儿富有个性的发展。”《幼儿园工作规程》同样强调“实施德、智、体、美等方面全面发展的教育,促进幼儿身心和谐发展”。这些规定均体现出对幼儿参与教育教学活动,尊重幼儿学习权,促进幼儿园全面发展的保障功能。

2. 规范功能

学前教育政策与法规对教育行政部门、幼儿园、教职工、家长等各主体的行为做出了明确的规定,即教育关系主体可以怎样行为、不可以怎样行为等。例如,《幼儿园工作规程》第十八条、十九条、二十条规定,幼儿园应当“制定合理的幼儿一日生活作息制度、幼儿健康检查制度和幼儿健康卡或档案、卫生消毒、晨检、午检制度和病儿隔离制度、传染病预防和管理制度、患病幼儿用药的委托交接制度”(图 1-2-1);同时强调“未经监护人委托或者同意,幼儿园不得给幼儿用药。幼儿园应当妥善管理药品,保证幼儿用药安全。幼儿园内禁止吸烟、饮酒”。这些规定进一步明确了幼儿园的卫生保健制度。



图 1-2-1



知识窗

东湖区拟关停取缔一批无证幼儿园^①

近日,记者从某市教育局获悉,经调查摸底、现场执法,东湖区拟关停取缔一批无证幼儿园。

据东湖区相关负责人介绍,“这些无证幼儿园存在办园条件差、安全隐患大、从业人员素质不达标、教育教学不规范等问题,我们将按照‘整改审批一批、规范改造一批、取缔停办一批、规划新建一批’的策略进行分类管理,对不达标幼儿园依法予以关停取缔,并做好幼儿的分流工作。”

据了解,自 2017 年 12 月 12 日起,该市启动了幼儿园办园行为规范、安全隐患大排查、无证办园大整治工作,重点围绕办园资质和办园条件、安全和卫生、保育教育、教职工队伍、园所管理等五个方面,采取实地检查的方式开展工作,其中包括检查幼儿园有无办园资质,办园规模与班额,园舍与场地、设备设施,玩教具材料和图书等办园条件是否达标等。

^① 徐景. 东湖区拟关停取缔一批无证幼儿园 [EB/OL]. http://www.ncnews.com.cn/xwzx/ncxw/bwzg-rd/201802/t20180207_1155311.html?from=singlemessage, 2018-02-08.



3. 协调功能



教育部《关于规范幼儿园保育教育工作防止和纠正“小学化”现象的通知》



图 1-2-2

所谓协调功能是指在社会发展过程中能起到协调和平衡各种教育关系的作用。学前教育政策与法规的协调功能既表现在可以协调学前教育领域各主体之间的活动和关系,同时还可以协调学前教育与初等教育、中等教育之间、高等教育之间的相互关系和结构。例如,2018年7月4日教育部办公厅发布《关于开展幼儿园“小学化”专项治理工作的通知》(教基厅函〔2018〕57号),文件指出,一些幼儿园违背幼儿身心发展规律和认知特点,提前教授小学内容、强化知识技能训练,“小学化”倾向比较严重,这不仅剥夺了幼儿童年的快乐,更挫伤了幼儿的学习兴趣,影响幼儿身心健康发展。^①(图1-2-2)文件尤其指出,对于小学起始年级未按国家课标规定实施零起点教学、压缩课时、超前超标教学,以及在招生入学中面向幼儿组织小学内容的知识能力测试,或以幼儿参加有关竞赛成绩及证书作为招生依据的,要坚决纠正,并视具体情节追究校长和有关教师的责任,纳入规范办学诚信记录。可见学前教育政策与法规可以协调学前教育和初等教育等之间的关系。

4. 评价功能

学前教育政策与法规对于评价幼儿园办园质量、幼儿生活质量、幼儿教师教育行为等方面提供了标准。幼儿园的所有教育活动都要符合学前教育政策与法规的相关规定。例如,2012年9月28日江西省教育厅等制定了《江西省幼儿园基本办园条件标准》(赣教基字〔2012〕70号),制定了城市、乡镇中心、农村等三类幼儿园基本办园条件标准,规定“本标准适用于本省城市(含县城,下同)幼儿园,标准中规定的基本办园条件是本省城市举办幼儿园应具备的基本标准,也是评估城市幼儿园办园条件的基本标准,有条件的地方办园条件标准可适当提高”。^②2013年1月8日教育部颁布《幼儿园教职工配备标准(暂行)》(教师〔2013〕1号)文件指出,“幼儿园应当按照服务类型、教职工与幼儿以及保教人员与幼儿的一定比例配备教职工,满足保教工作的基本需要。”^③这些具体的规定都体现出学前教育政策与法规的评价功能。

① 教育部办公厅关于开展幼儿园“小学化”专项治理工作的通知 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201807/t20180713_342997.html, 2018-07-04.

② 《江西省幼儿园基本办园条件标准》[EB/OL]. <http://www.jxedu.gov.cn/info/2340/73272.htm>, 2012-09-28.

③ 教育部关于印发《幼儿园教职工配备标准(暂行)》的通知 [EB/OL]. <http://old.moe.gov.cn/public/files/business/htmlfiles/moe/s7027/201301/147148.html>, 2013-01-08.

第三节



我国学前教育政策与法规的沿革和发展

笔记



问题导入

1902年,清政府颁布《钦定学堂章程》,其中包括《蒙学堂章程》(蒙学堂应属学前教育)。新中国成立后,中国的学前教育发生了革命性的变化和历史性的转折,特别是改革开放后我国颁布了多部学前教育政策与法规。其中,《幼儿园教育指导纲要(试行)》是指导广大幼儿教师将《幼儿园工作规程》的教育思想和观念转化为教育行为的指导性文件。^①《3~6岁儿童学习与发展指南》从五个领域描述幼儿学习与发展,对于有效转变公众的教育观念,提高广大幼儿园教师的专业素质和家长的科学育儿能力,防止和克服“小学化”倾向,全面提高学前教育质量具有重要意义。^②新修订的《幼儿园工作规程》,作为一部重要的学前教育规章,对于提高各类幼儿园的办园水平和保教质量,推进幼儿园管理的规范化和科学化具有重要的现实意义。^③学前教育政策与法规的实施推动着我国学前教育事业的健康发展。

问题

我国学前教育政策与法规的发展经历了漫长的历史时期,特别是改革开放之后多部学前教育政策与法规的制定与实施对于我国学前教育事业的发展起着举足轻重的作用。关于学前教育,我国出台过哪些主要的政策与法规?我国学前教育政策与法规的发展有怎样的历史脉络?带着这些问题,我们一起开始本节的学习。

一、我国学前教育政策与法规的沿革

(一)《钦定学堂章程》

1902年清政府颁布《钦定学堂章程》,其中包括《蒙学堂章程》。从该章程所设学校的级别来看,蒙学堂应属学前教育。此学制虽经颁布,但并未实施。因此,学前教

① 教育部关于印发《幼儿园教育指导纲要(试行)》的通知[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A26/s7054/200108/t20010801_166067.html, 2001-08-01.

② 教育部学前教育专家指导委员会负责人就《3~6岁儿童学习与发展指南》答记者问[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201210/t20121015_143257.html, 2012-10-15.

③ 修订《幼儿园工作规程》答记者问[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201603/t20160301_231286.html, 2016-03-01.