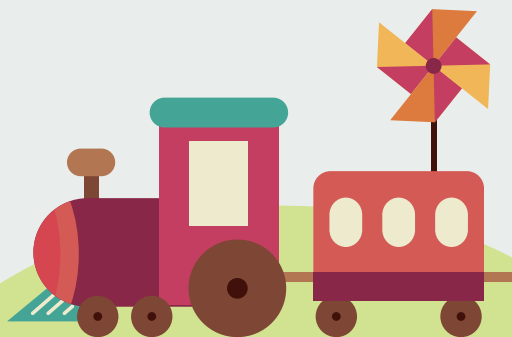


江西省“十四五”普通高等教育本科省级规划立项建设教材
学前教育专业系列教材



学前教育 政策与法规

张 丽◎主编



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社



目录

第一章 学前教育政策与法规概述	1
第一节 教育政策与教育法规概述	2
一、教育政策	2
二、教育法规	4
三、教育政策与教育法规的关系	7
四、教育政策体系与教育法规体系	8
第二节 学前教育政策与法规的内涵、特点和功能	14
一、学前教育政策与法规的内涵	14
二、学前教育政策与法规的特点	15
三、学前教育政策与法规的功能	16
第三节 我国学前教育政策与法规的沿革	18
一、中华人民共和国成立之前	18
二、中华人民共和国成立之后	22
第二章 学前教育政府职责	32
第一节 学前教育的性质与功能	33
一、学前教育的性质	33
二、学前教育的功能	37
第二节 政府在学前教育中的主要职责	39
一、政府在学前教育发展中起主导之责	40
二、学前教育中政府职能的历史转变	41
三、政府发展学前教育的主要职责	42
第三节 我国学前教育管理体制与办园体制	44
一、我国学前教育管理体制	45
二、我国学前教育办园体制	48

第三章 学前儿童	52
第一节 幼儿的法律地位	53
一、幼儿法律地位的内涵	53
二、幼儿法律地位的体现	53
第二节 幼儿权利保护的目标与原则	60
一、幼儿权利保护的目标	60
二、幼儿权利保护的原则	65
第三节 幼儿的权利及其实现	68
一、幼儿的权利	68
二、幼儿权利的实现	75
第四章 幼儿园	84
第一节 幼儿园的法律地位	85
一、幼儿园法律地位的内涵与特点	85
二、幼儿园与教育行政机关	89
三、幼儿园的民事能力	90
第二节 幼儿园的设置与内部管理	94
一、幼儿园的设置	94
二、幼儿园的组织与管理	99
第三节 幼儿园的权利与义务	101
一、幼儿园的权利	101
二、幼儿园的义务	103
第五章 幼儿园教职工	107
第一节 幼儿园教职工概述	108
一、幼儿园教职工的内涵	108
二、幼儿园教职工的任职条件和主要职责	109
第二节 幼儿教师概述	112
一、幼儿教师法律地位概述	112
二、幼儿教师国家制度	114
三、幼儿教师与幼儿园	117
四、幼儿教师与幼儿	118
第三节 幼儿教师的职业权利与义务	120
一、幼儿教师的职业权利	120

二、幼儿教师的职业义务	124
第六章 幼儿园的保育与教育	130
第一节 幼儿园保教结合概述	131
一、幼儿园保教结合的内涵	131
二、幼儿园实行保教结合的原因	133
三、幼儿园保教结合的实施	135
第二节 幼儿园的保育工作	137
一、幼儿园保育工作的意义	138
二、幼儿园保育工作的特点	140
三、幼儿园保育工作的实施	141
第三节 幼儿园的教育工作	144
一、幼儿园教育工作的含义	145
二、幼儿园教育工作的原则	145
三、幼儿园教育工作的方法	148
第七章 学前教育中的法律责任	152
第一节 教育法律责任	153
一、法律责任	153
二、教育法律责任	154
第二节 学前教育法律责任	160
一、学前教育法律责任的类别与形式	160
二、学前教育法律责任的归责原则	167
第三节 幼儿园安全事故	170
一、幼儿园安全事故的内涵与类型	170
二、幼儿园安全事故的处理	171
第八章 我国主要的学前教育政策与法规文本解读	176
第一节 《幼儿园工作规程》	177
一、《幼儿园工作规程》概述	177
二、《幼儿园工作规程》内容解读	178
第二节 《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》	182
一、《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》概述	182
二、《关于大力推进幼儿园与小学科学衔接的指导意见》内容解读	184

第三节 《幼儿园教师专业标准（试行）》	186
一、《幼儿园教师专业标准（试行）》概述	186
二、《幼儿园教师专业标准（试行）》内容解读	188
第四节 《幼儿园保育教育质量评估指南》	191
一、《幼儿园保育教育质量评估指南》概述	192
二、《幼儿园保育教育质量评估指南》内容解读	193
第五节 《3—6 岁儿童学习与发展指南》	197
一、《3—6 岁儿童学习与发展指南》概述	198
二、《3—6 岁儿童学习与发展指南》内容解读	199
第九章 国外学前教育政策与法规	204
第一节 美国学前教育政策与法规	205
一、美国学前教育政策与法规概述	205
二、主要政策与法规文本解读	206
三、美国学前教育政策与法规的特点	215
第二节 日本学前教育政策与法规	216
一、日本学前教育政策与法规概述	216
二、主要政策与法规文本解读	217
三、日本学前教育政策与法规的特点	227
第三节 英国学前教育政策与法规	228
一、英国学前教育政策与法规概述	228
二、主要政策与法规文本解读	229
三、英国学前教育政策与法规的特点	234
第四节 印度学前教育政策与法规	235
一、印度学前教育政策与法规概述	235
二、主要政策与法规文本解读	236
三、印度学前教育政策与法规的特点	238
参考文献	241

第二章

学前教育政府职责



关键词

学前教育的性质；学前教育的功能；政府职责；管理体制；办园体制



学习目标

知识目标

1. 理解学前教育的性质和功能。
2. 了解我国学前教育管理体制与办园体制。

能力目标

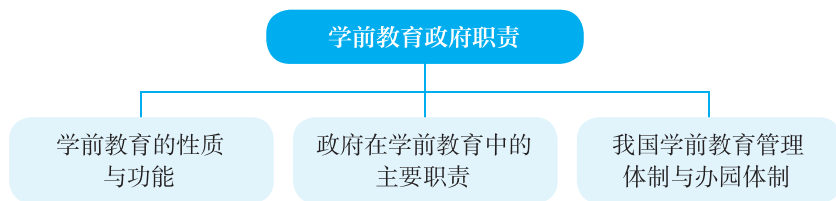
1. 能够阐述政府职能在学前教育发展中的转变。
2. 能够根据办园主体等条件判断幼儿园的类型。

素养目标

1. 树立学前教育管理法治意识。
2. 增强学前教育基本性质认同。



内容结构图



本章首先讲述了学前教育的性质及学前教育对幼儿、教育事业、家庭和社会的意义；其次，分析了政府在学前教育中的主要职责；最后，介绍了我国学前教育的管理体制和办园体制。

第一节 学前教育的性质与功能

问题导入

学前公益普惠必须强化政府责任^①

党的十八大以来,我国学前教育发展取得巨大成就。截至2024年,我国学前教育毛入园率为92.00%,普惠性幼儿园在园幼儿占比达91.61%,普惠园占比达87.26%。这些数据表明,全国范围内国际差距在缩小,普惠园比例在上升,公平指数在提高。但双普认定县目前存在着省域不均衡,从国际均衡到县域均衡再到省域均衡,还有很长一段路要走。各级政府要继续发挥主导责任、完善保障体系,创新办园机制、促进资源均衡,建构协同育人格局、提升学前教育质量。

我国学前教育发展的经验表明,坚持学前教育公益普惠方向,必须强化政府责任。首先,建立健全学前教育经费保障机制,加大财政投入力度,确保普惠性幼儿园正常运转和稳定发展;其次,完善学前教育公共服务体系,优化幼儿园布局,扩大普惠性资源供给;最后,落实学前教育立法,为学前教育县域、省域普及普惠均衡发展提供法治保障。

【问题】

当前学前教育取得的巨大进展说明了什么?学前教育具有哪些性质?政府在保障这些性质中有着怎样的作用?带着这些问题我们一起开始本节的学习。

学前教育作为国民教育体系的起始阶段,在人的终身发展中具有基础性、先导性作用。本节阐释了学前教育的基础性、公益性、普惠性、保育与教育相结合的特性;同时,揭示其对个体认知发展、社会适应性培养及教育事业可持续发展的深层功能,论证其对家庭幸福、社会公平与国家人力资源战略的长远价值。

一、学前教育的性质

(一) 学前教育具有基础性

学前教育是学校教育的基础阶段。著名教育家陶行知曾说过:“幼稚教育实为人生之基础,凡人生所需之重要习惯、倾向、态度,多半可以在六岁前培养成功。”研究显示,6岁之前是儿童养成良好社会性行为习惯和人格品质的重要时期,对儿童发展具有持续性影响,甚至决定儿童日后社会性和人格发展的方向和水平。1951年原政务院发布《关于改革学制的决定》,把幼儿教育纳入学制系统。《中华人民共和国宪法》第十九条规定:“国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。”2010年,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》指出:“学前教育是终身学习的开端,是国民教育体系的

^① 王海英.把握公益普惠方向办好学前教育[N].中国教育报,2025-02-28(2).

重要组成部分”。《中华人民共和国教育法》规定：“国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度。”2024年颁布的《中华人民共和国学前教育法》再次确认“国家实行学前教育制度”。可见，学前教育早已被纳入我国学制系统，是学制体系中不可或缺的部分。

学前教育是基础教育的重要组成部分。学前教育是基础教育的开端，优质的学前教育为幼儿进入下一阶段的学习打下良好的基础。2003年颁布的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》指出：“幼儿教育是基础教育的重要组成部分，发展幼儿教育对于促进



陶行知
生活教育

儿童身心全面发展，普及义务教育，提高国民整体素质，实现全面建设小康社会的奋斗目标具有重要意义。”2016年颁布的《幼儿园工作规程》也指出：“幼儿园教育是基础教育的重要组成部分”。这从政策层面上确立了学前教育的地位。习近平总书记强调，“建设教育强国，基点在基础教育”^①。学前教育是基础教育的“基础”，是教育强国建设的重要基点^②。



知识窗

学校教育制度^③

现代教育制度的核心部分是学校教育制度。学校教育制度简称学制，指的是一个国家各级各类学校的系统及其管理规则，它规定着各级各类学校的性质、任务、入学条件、修业年限以及它们之间的关系。

经过一个世纪的发展，我国已建立了比较完整的学制，这个学制在1995年颁布的《中华人民共和国教育法》里得到了确认。它包括以下几个层次的教育。

学前教育（幼儿园）：招收3～6岁、7岁的幼儿。

初等教育：主要指全日制小学教育，招收6岁、7岁儿童入学，学制为5～6年，还包括成人业余初等教育。

中等教育：指全日制普通中学、各类中等职业学校和业余中学。全日制中学修业年限为6年：初中3年，高中3年。职业高中修业年限为2～3年，中等专业学校修业年限为3～4年，技工学校修业年限为2～3年。属于成人教育的各类业余中学，修业年限适当延长。

高等教育：指全日制大学、专门学院、专科学校、研究生院和各种形式的业余大学。高等学校招收高中毕业生和高中同等学力者。专科学校修业年限为2～3年。大学和专门学院为4～5年，毕业考试合格者，授予学士学位。业余大学修业年限适当延长，学完规定课程经考核达到全日制高等学校同类专业水平者，承认学历，享受同等待遇。条件较好的大学、专门学院和科学研究机构设立研究生教育机构。硕士研究生修业年限为2～3年，博士研究生为3年，在职研究生修业年限适当延长。

① 加快建设强国 为中华民族伟大复兴提供有力支撑 [N]. 人民日报, 2023-05-30 (01).

② 曲正伟. 为学前教育高质量发展提供有力法治保障 [N]. 光明日报, 2024-12-03 (13).

③ 王道俊, 郭文安. 教育学 [M]. 7版. 北京: 人民教育出版社, 2016: 106, 115-116.

（二）学前教育具有公益性

教育的公益性是指教育所提供的产品或服务只能由人们共同占有和享用。从利益上看,这种利益具有公共性、社会性、整体性,利益主体是公众、社会、国家、民族乃至全体人类,而不同于社会成员的某一个体^①。《中华人民共和国教育法》第八条规定,“教育活动必须符合国家和社会公共利益”,即凡依法进行的教育活动都应服务于国家和社会发展,坚守其公益性。学前教育能为受教育的适龄儿童(及其直系亲属)之外的其他社会成员带来经济和非经济的收益,而且这种教育收益是为大多数甚至全体公民无排他性地享有的。^②

学前教育的公益性首先是由其社会功能所决定的。自世界上第一所托幼机构诞生起,学前教育的公益性就毋庸置疑。从历史上看,最初的托幼机构(公共学前教育)原本就是慈善性、救助性的,以保护工人及贫困家庭年幼子女的生命安全为目的,作为企业职工的一种福利,也属于一种典型的社会公益事业。特别是近年来,多学科的研究成果都证实了学前教育具有正外部性(对他人产生的有利影响),其效果不仅可以帮助儿童做好入学准备,进而使儿童及其家庭受益,而且可以外溢给社会,有助于提高国家人口素质,在减少贫困、犯罪等社会问题方面起到积极的预防作用,同时为国家未来人力资源的开发奠定了基础。正因为学前教育内在的公益性,国际社会包括许多发展中国家都切实地把对学前教育的投入看作国家积累财富的手段,将其放在优先发展的位置上,更多地承担发展学前教育的责任,并坚定不移地履行职责。一些西方国家将学前一年甚至三年纳入义务教育之中,或是在学前教育阶段实施免费教育,这些都体现了国际社会对学前教育切实而坚定的支持。



知识窗

“佩里计划”的研究结论^③

美国一项针对学前教育的长达30年的研究表明:如果孩子们在入学前能接受一至两年的优质教育,相关投资在这些儿童40岁时的总体回报率可高达1:17.07。其中,对幼儿个人的回报率为1:4.17,对社会的回报率则高达1:12.9。社会回报中88%源自犯罪率的减少,7%来源于收入税的增加,1%来自社会福利开支的减少。

上述结论可以得出:基础教育的投资回报率很高。而在基础教育中,对学前教育的投资的回报率是最高的,它的回报率不但高于高等教育,而且高于初等教育和中等教育,并且学前教育对于社会的回报率较个人要高。这点经常被国内学者引述,用以论证政府在学前教育中的投入职责。

此外,接受学前教育是所有儿童都应该公平享有的基本权利,这也可以认为是其公益性的体现。《儿童权利公约》规定,生存权和发展权是每个儿童都应享有的基本权利;《世界全民教育宣言》指出,出生即为学习的开始,各会员国应为所有儿童提供早期保育和教育;《达喀尔

① 邢永富.教育公益性原则略论[J].北京师范大学学报(人文社会科学版),2001(2):50-54.

② 刘鸿昌,徐建平.从政府责任的视角看当前我国学前教育的公益性[J].学前教育研究,2011(2):3-7.

③ 方明,陈厚云.佩里计划:美国学前教育长期效果的研究[J].学前教育,1996(Z1):66-67.

行动纲领》提出的全民教育六大目标之首就是：“扩大和改善幼儿，尤其是最脆弱和条件最差的幼儿的全面保育与教育”。全世界几乎所有国家都签署了这三个重要国际文件，向儿童做出了提供学前教育服务以保证其基本权利的政治承诺^①。

我国学前教育曾面临“入园难、入园贵”等问题，自《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020年）》《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》等政策出台，幼儿园总量和公办园占比逐年提升，上述问题得到有效解决，这极大地保障了学前儿童的受教育权。《中华人民共和国学前教育法》规定“学前教育是国民教育体系的组成部分，是重要的社会公益事业”，使得学前教育的公益性得到法律的确认。

（三）学前教育具有普惠性

学前教育的普惠性体现着我国政府着眼于解决“入园难、入园贵”问题，回应民众需求，坚持以人民为中心的发展思想。习近平总书记在全国教育大会上强调：“坚持以人民为中心，不断提升教育公共服务的普惠性、可及性、便捷性”。在我国，“普惠”已被教育、金融、养老服务等领域广泛采纳，其目的都是为经济发展较缓慢的地区和有经济困难的群体提供一定的优惠政策或给予财政支持，使这些贫困对象可以获得必要的生活保障。从国际经验来看，学前教育的普惠性至少包含“可获得”“可负担”“有质量”三个维度。其中“可获得”，是指学前教育资源方便可及，包括幼儿入园的基本需求能被满足、入园机会能平等获得、学前教育服务满足不同家长的需要等；“可负担”是指来自社会低收入群体的幼儿家庭也能够负担学前教育服务的费用而拥有入园机会；“有质量”是指学前教育公共服务总体具有一定质量，以及有质量的学前教育能够公平获得^②。“可获得”“可负担”“有质量”三个维度缺一不可，共同构成了“普惠性”的全部面貌，而为了“可负担”，过多降低保教费而牺牲“有质量”是不可取的。

发展普惠性的学前教育已成为政府构建学前教育公共服务体系的根本指向。《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020年）》虽未明确提出“普惠性”，但其中关于学前教育的发展目标和政策措施体现了普惠性的精神，为普惠性学前教育发展奠定基础。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》首次提出“普惠性”，如“普惠性民办幼儿园”“普惠性服务”“普惠性学前教育”，这标志着我国学前教育发展的新方向，也体现着“推进学前教育普及普惠安全优质发展”将被作为重点工作。《中华人民共和国学前教育法》也规定“大力发展普惠性学前教育”。2025年，国务院发布《国务院办公厅关于逐步推行免费学前教育的意见》，提出“逐步推行免费学前教育，推进学前教育普及普惠安全优质发展”。

（四）学前教育具有保育与教育相结合的特性

学前教育对象的幼小性，决定了学前教育特别是其中的幼儿园教育必须坚持“保教结合”，幼儿园要使幼儿在身体和心理两方面得到成人的帮助并获得充分的发展。幼儿园是实施学前教育的主要机构，《幼儿园管理条例》规定“幼儿园应当贯彻保育与教育相结合的原则”；《幼儿园教育指导纲要（试行）》也强调幼儿园应该“保教并重”；《幼儿园工作规程》也指出：“幼儿

① 冯晓霞. 坚持学前教育的公益性和普惠性 [N]. 中国教育报, 2011-04-05 (5).

② 刘焱, 武欣. 欧洲国家发展普惠性学前教育的路径选择 [J]. 比较教育研究, 2019, 41 (1): 69-75, 84.

园是对3周岁以上学龄前幼儿实施保育和教育的机构。”

“保”就是保护幼儿的健康，这是学前教育区别于其他教育阶段的特点，这是由学前教育对象决定的。《幼儿园工作规程》将“促进幼儿身体正常发育和机能的协调发展，增强体质，促进心理健康，培养良好的生活习惯、卫生习惯和参加体育活动的兴趣”的目标放在幼儿园保育和教育的目标之首。健康的内涵十分广泛，有身体方面的，有心理方面的，还有社会方面的。身体方面包括预防疾病、补充营养和加强锻炼，使幼儿有健康的体魄；心理方面是指培养幼儿良好的情绪，注重其健康、积极的情感培育；社会方面是指培养幼儿探索环境、适应社会的能力，同时还要培养幼儿良好的交往能力，使幼儿不仅有与他人交往的勇气，而且掌握与他人交往的技巧。

“教”即幼儿园的教育教学，要按照德、智、体、美、劳的要求，有目的、有计划地对幼儿进行全面发展的教育。例如：合理安排幼儿的饮食、睡眠，帮助他们养成良好的生活习惯；传授知识经验，发展其智力、语言及社会适应能力；培养其积极的情感和良好的个性品质。幼儿园教育具有不同于中小学的特殊性，要从幼儿的年龄特点和能力需要出发，加以组织安排。

“保”和“教”是学前教育中的不同方面，两者是紧密结合的。从历史上看，幼儿园的前身是家庭教育，而家庭教育天然具有“保”和“教”的二重性。从教育对象来看，学前教育的主要对象是3~6岁的幼儿，其生理、心理都处在生长发育的关键时期，不仅需要“保”的精心呵护，还需要“教”的知识积累和品行养成。保育性是学前教育本身特有的属性，教育性是学前教育与其他教育共有的属性，保育与教育相结合是学前教育本身固有的性质。应在学前教育阶段坚持“保教统一、保教结合”。从这点上说，保育员也是幼儿园里重要的老师，发展有质量的学前教育也必须重视保育员的作用，加强幼儿一日生活中教师与保育员之间的相互配合。

二、学前教育的功能

学前教育是人生发展的奠基性教育，是终身教育的开端，是国民教育体系的重要组成部分。学前教育的重要性是由其功能决定的，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》指出：“办好学前教育，关系亿万儿童的健康成长，关系千家万户的切身利益，关系国家和民族的未来。”可以说，学前教育对幼儿个体、教育事业、幼儿家庭和社会发展都有着巨大的作用。

（一）有助于促进幼儿身心和谐发展

1. 对幼儿社会性和人格品质的作用

《幼儿园教育指导纲要（试行）》指出：“幼儿园的教育内容是全面的、启蒙性的，可以相对划分为健康、语言、社会、科学、艺术等五个领域，也可做其他不同的划分。各领域的内容相互渗透，从不同的角度促进幼儿情感、态度、能力、知识、技能等方面的发展。”可见，学前教育对幼儿是全方位、多层次的身心培养与锻炼。正是在学前期这一关键时期，幼儿在后天环境和教育的影响下，在与周围人的相互作用过程中，逐渐形成和发展最初的也是最基本的情感态度，从而对其个体培养奠定了重要的人格品质形成与社会化发展的基础。

高质量的学前教育对于幼儿社会性和人格品质的发展具有积极的促进作用。开展适宜的社

社会性教育能够促进幼儿社会交往能力、爱心、责任感、自控力、自信心和合作精神等能力和品质的发展。接受了适宜的社会性教育的幼儿在各方面发展水平都要显著高于没有接受过此类教育的幼儿。不良的学前教育则容易使幼儿形成消极的社会性及人格品质。对“机构综合征”幼儿的研究表明,早期教育环境中缺乏成人的关爱与发展支持、缺乏情感互动与交往引导的幼儿容易出现孤僻、冷淡、攻击性及破坏性强等问题,严重的还会产生情感问题、人格障碍。诸多事实和研究均反映,学前期是幼儿形成各种行为、习惯和性格的重要时期,该时期受到的环境影响和教育则是其行为、性格形成的基础^①。

2. 对幼儿认知发展的作用

学前期的幼儿发展变化迅速,具有巨大的学习潜力,但是这种发展特点只是说明了幼儿具有很大的发展的可能性。要将这种发展的可能性变为现实性,需要成人提供适宜幼儿发展的良好环境,尤其是良好的教育环境。已有研究证明,学前教育对于幼儿的认知发展具有重要影响。单调、贫乏的环境刺激和适宜的学前教育的缺乏,会造成幼儿的认知方面的落后;而为幼儿提供丰富的感性经验并给以积极的引导、帮助和教育则能够促进其认知的发展。

学前教育的质量还直接关系到幼儿能否形成正确的学习态度、良好的学习习惯和强烈的学习动机,从而对其认知发展和终身学习产生重大影响。有研究表明,适宜的、遵循幼儿身心发展规律的学前教育能够促进幼儿各种智力和非智力因素,包括语言能力、思维力、想象力、创造性、学习动机、求知欲、自我效能感等的发展;而不适宜的学前教育,如单纯对幼儿进行机械的学业知识和技能的训练,不但会损害幼儿的学习兴趣、学习积极性和内在的学习动机,降低其自我效能感,而且会使幼儿逐渐丧失独立思考的能力和创新思维能力,从而对幼儿的认知发展产生长远的消极影响。

(二) 对教育事业的发展、家庭和社会具有重要意义

1. 学前教育对教育事业发展的意义

学前教育作为我国学制的第一阶段,必然对我国教育事业的整体发展,尤其是基础教育的发展具有重要的作用和影响。通过帮助幼儿做好上小学的准备(包括社会适应性、学习适应性、身体素质及良好的学习与行为习惯、态度和能力等方面的准备),学前教育有助于幼儿较好地适应小学的学习和生活。我国教育部和联合国儿童基金会历时五年合作进行“幼小衔接研究”,对幼儿入学前半年和入学后半年的情况进行实验研究。研究结果表明,帮助幼儿做好入学前准备,包括学习适应方面的准备(如培养幼儿小学学习所需要的抽象思维能力、观察能力、对言语指示的理解能力和读写算的基本技能等)以及社会适应方面的准备(如培养幼儿的任务意识与完成任务的能力、规则意识与遵守规则的能力、独立意识与独立完成的能力以及人际交往能力等),能够使幼儿升入小学后在身体、情感、社会适应和学习适应等方面都有良好的发展,从而顺利地实现由学前向小学的过渡。联合国教科文组织于1996年在《教育:财富蕴藏其中》报告中明确指出,受过幼儿教育的孩子与没有受过这一教育的孩子相比,往往更能顺利入学,过早辍学的可能性也小得多;学前教育的不足或缺乏这种教育,均可严重地影响终身教育的顺利进行。由此可见,学前教育对于基础教育乃至教育事业的整体发展具有重大

^① 庞丽娟,胡娟,洪秀敏.论学前教育的价值[J].学前教育研究,2003(1):7-10.

影响。

2. 学前教育对家庭和社会的意义

众多事实表明,孩子能否健康成长已成为决定家庭生活是否和谐幸福、家庭生活质量高低的关键性因素之一。家庭是社会的最基本的单位,每一个幼儿都连接着一个或几个家庭,因此学前教育牵动着全社会,在许多国家发展学前教育成为政府关心国民的窗口。当前我国幼儿的入园率不断提高,学前教育机构不仅承担着为家长参加工作和学习提供便利的任务,而且也承担着为家庭提供科学育儿指导的重任。因此,学前教育质量成为家长关注的核心。

近年来西方的教育追踪研究表明,补偿性的学前教育在消除社会贫困、促进高质量的家庭生活和产生社会经济效益等方面的作用十分突出。国外几项历时二十余年的学前教育追踪研究显示,对家庭经济状况差、父母文化水平低的儿童进行补偿性学前教育,能成功地打破消极的贫穷循环圈(即童年期的贫穷常常导致儿童学业失败,进而导致其成年期的贫穷,如失业、靠救济金生活等)。补偿性的学前教育使这些儿童的认知、语言、社会性等各方面能力发展得更好;更有可能完成高中学业并获得工作上的成功,能够自立而不是依靠社会福利;更有可能组建家庭并对婚姻生活忠实;犯罪的可能性更小。在我国,国家层面的重视也体现着学前教育对社会的意义。《2025年政府工作报告》指出,我国深入实施基础教育扩优提质工程,逐步推行免费学前教育,引导规范民办教育发展。

可见,无论是对个人、家庭抑或社会而言,学前教育都具有重要的影响,优质的学前教育能够使多方受益,有着巨大的公益性,这是政府履行职责的依据所在。因此,各级政府需要高度重视、支持学前教育的发展。

第二节 政府在学前教育中的主要职责

问题导入

近年来,我国不断强化政府在学前教育中的作用。党的十八大提出“办好学前教育”,党的十九大要求在“幼有所育”上不断取得新进展;2018年印发的《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》,进一步明确了学前教育公益普惠基本方向,提出了推进学前教育普及普惠安全优质发展的重大政策举措。国家连续十年实施行动计划,中央财政设立支持学前教育发展专项资金,实施了一系列学前教育重大项目。经过这一系列举措,社会各界逐步形成广泛共识,各级党委、政府及相关部门更加认识到“投资学前教育就是投资未来”^①。自2010年《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》颁布实施以来,学前教育迎来了发展上的机遇,学前教育整体发展有了进步,不管是入园率、在园儿童数量、教师数量都有了增长,而

^① 靳晓燕.学前教育这十年:公益普惠底色更加鲜明[N].光明日报,2022-04-27(8).

且办园质量也有了大幅提升^①。根据教育部发布的数据,2023年全国普惠性幼儿园(包括公办园和普惠性民办园)达到23.6万所,占幼儿园总数的86.2%。其中公办园12.5万所,比2013年增长了91.9%,充分发挥了公办园保基本、兜底线、引领方向、平抑收费的重要作用^②。

【问题】

学前教育的快速发展与各级政府履行职责密不可分。那么政府发展学前教育的依据何在?政府又需要承担哪些职责呢?带着这些问题,我们一起开始本节的学习。

学前教育的健康发展离不开政府的大力支持与科学引导。在社会发展进程中,学前教育存在供需矛盾、公共服务体系构建不完善等诸多问题,而这些问题都需要政府发挥主导作用才得以解决。本节阐述了政府在学前教育发展中的主导责任、职能的历史转变及当下承担的主要职责。

一、政府在学前教育发展中起主导之责

20世纪晚期,随着我国计划经济体制下更深层次的矛盾和问题逐渐显现,原有的与计划经济体制相适应的学前教育单位供给制开始瓦解,但学前教育公共财政体系并没有相应地建立起来,这使得幼儿园数量急剧下降。随着人们生活水平和受教育程度的提高,让孩子接受学前教育成为越来越多家庭的选择。加之越来越多的女性走上工作岗位,更加需要在专业机构的帮助下养育和教育幼儿。在上述因素的影响下,学前教育供需矛盾愈演愈烈。2010年以前,学前教育的供需缺口主要由市场力量填补。然而,供需矛盾导致“卖方市场”,影响了市场资源配置作用的发挥,学前教育“入园难”“入园贵”问题凸显。随着国际早期儿童发展研究的推进,学前教育对于幼儿个人、家庭和社会的重要价值得到公众认可,大力发展学前教育成为公共政策的重要发力点。

当前,政府发展学前教育的主要责任在多部法律和政策中予以明确。《中华人民共和国教育法》第十七条、第十八条明确规定:“国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度”“国家制定学前教育标准,加快普及学前教育,构建覆盖城乡,特别是农村的学前教育公共服务体系。各级人民政府应当采取措施,为适龄儿童接受学前教育提供条件和支持。”《国务院关于发展学前教育的若干意见》强调:“必须坚持政府主导,社会参与,公办民办并举,落实各级政府责任,充分调动各方面积极性”“各级政府要充分认识发展学前教育的重要性和紧迫性,将大力发展学前教育作为贯彻落实教育规划纲要的突破口,作为推动教育事业科学发展的重要任务,作为建设社会主义和谐社会的重大民生工程,纳入政府工作重要议事日程,切实抓紧抓好。”《中华人民共和国学前教育法》第五条规定“发展学前教育坚持政府主导”,以法律明确政府在学前教育发展中的主要责任。

① 严仲连,赵琳.论学前教育立法的三重逻辑[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2024(2):95-102.

② 张欣.教育部召开新闻通气会介绍学前教育改革进展成效 2023年学前三年毛入园率达91.1%[N].中国教育报,2024-05-17(1).

二、学前教育中政府职能的历史转变

政府职能及其运行受到社会政治、经济、文化等大环境的影响和制约,因此,政府在学前教育事业发展中的职能范围、权力界限和行为方式在社会发展的不同时期也在不断调整变化。党的二十大报告指出:“我们深入贯彻以人民为中心的发展思想,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续用力,人民生活全方位改善”。结合时代发展,我国始终秉持以人民为中心的理念对学前教育中政府的职能和角色作出调整,以更好实现人民群众对“幼有所育”乃至“幼有优育”的期盼。

(一) 政府职能的范围——由“全能政府”向公共服务型政府转变

在国家实行计划经济时期,我国政府在学前教育事业发展中的角色是全力履行相关职责的“全能政府”,即通过行政部门以计划、行政命令等方式从宏观到微观对学前教育事业进行管理。随着我国改革开放,经济体制转型全面展开并不断推进,1985年,中共中央颁发《中共中央关于教育体制改革的决定》,这标志着政府在教育中的职能开始转变。随着服务型政府理念的提出与改革实践的逐步推进,政府职能逐渐调整为主要从事“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。政府在学前教育事业发展中的职能是其公共服务职能的重要组成部分,各级政府对幼儿园的管理模式逐渐发生转变,政府的职能范围转变为以宏观指导和提供服务为主。但这种职能范围的转变并不意味着政府对学前教育的责任有所减少,这种责任甚至在某些领域内还会增加,政府在构建学前教育公共服务体系的过程中是以更为合理的规划、更为灵活的手段去指引学前教育科学发展的。

(二) 中央与地方的关系——经历了从高度集权到权责清晰的变化

1953年至1957年,我国进行国民经济恢复,并实施发展国民经济第一个“五年计划”。根据当时的形势和任务,国家对学前教育实行的是集中统一的行政管理。1978年教育部幼教特教处的设立,使失去16年国家行政管理机构领导的幼教事业又有了自己的行政领导机构,加强了中央的统一领导,对学前教育事业进行了整顿和恢复。1985年以后,随着经济体制改革的不断推进,中共中央于1985年和1993年分别印发了《中共中央关于教育体制改革的决定》和《中国教育改革和发展纲要》两个纲领性文件,形成了职能高度分化,主要由地方政府负责、分级管理,有关部门分工负责的管理体制。在这种情况下,学前教育也进行了相应调整。1990年正式实施的《幼儿园管理条例》第六条也明确了“幼儿园的管理实行地方负责,分级管理和各有关部门分工负责的原则”。而在2010年之后,由于原有的“地方负责,分级管理”使得学前教育的管理层级主要落在乡镇一级,管理层级低、行政权力有限,无法有效解决学前教育困境。因此,在一些学者的倡导之下,我国进一步对中央、省、县三级政府之间的权责利关系进行调整,重点加强中央、省和县的政府职责,同时注意发挥地市和乡镇的职能,逐渐将学前教育的主体责任上移至县级政府,并规范了省级层面对于学前教育的统筹责任。

(三) 政府管理方式——逐渐走向多元化和综合化

改革开放初期,我国实行的是计划经济体制,因此政府对学前教育主要是运用行政手段,以直接的、微观的计划方式进行管理。所有的学前教育事业投入都是由中央集中掌控,实行

“计划定、财政拨、银行管”的方式，经费投入、来源渠道单一。而且政府主要通过行政命令对学前教育的发展进行直接管理。20世纪80年代以后，随着经济体制由计划经济体制向社会主义市场经济体制转型，政府对学前教育管理和调控的手段和程度发生变化，逐步由主要依靠行政手段转向综合运用政策、计划、经济、行政和信息等多种手段领导和管理学前教育事业。

随着我国对政府职能观念的更新，治理理论逐渐成为政府在处理社会事务时的理念和依据。“治理”一词，由世界银行于1989年在描述非洲面临可持续发展危机的报告中首先使用。治理理论在批判“新公共管理”的“市场万能”和“效率至上”的基础上，改变了传统的政府与市场、公共与私人的两分法，打破了政府、市场、社会三者之间的界限，拓展了治理的主体、方法和职能^①。通过引入治理理念和机制，政府能够建立健全学前教育法规和制度体系，保障多元主体权益，激发办学活力，克服传统管理体制的弊端，为优化学前教育结构和功能提供保障。治理理念和机制在学前教育中的作用主要体现为对学前教育发展中政府各个层级、各个部门职权的调整和确定、对民办机构地位和作用的重新认识，以及相伴而生的普惠性民办园政策、第三方评估等各项举措。

三、政府发展学前教育的主要职责

（一）优化学前教育资源布局

《中华人民共和国学前教育法》第二十二条规定：“县级以上地方人民政府应当统筹当前和长远，根据人口变化和城镇化发展趋势，科学规划和配置学前教育资源，有效满足需求，避免浪费资源。”适龄幼儿能够享受优质学前教育，除了要有充足的学前教育资源之外，幼儿园的区域分布也非常重要。因此，各级人民政府应当结合本区域人口分布以及未来人口变化趋势，合理进行学前教育资源规划与布局。

其一，统筹当前状况和长远趋势，结合人口变动情况，对学前教育资源进行合理配置。有关部门需要认真研究人口变化和城镇化发展趋势，适当增加人口流入地区的普惠性资源特别是公办资源，加强人口流动变化较大地区的入园供需监测，有条件的地方优化班额和生师比，改善办园条件，实现更高水平资源优化配置^②。其二，进一步扩大普惠性学前教育资源供给。经过十余年的努力，我国普惠性学前教育资源迅速扩充，但部分地区仍然存在供给短板和发展不均衡等问题。因此，各级人民政府应当采取有效措施，扩大普惠性学前教育资源供给。比如，新建小区配套幼儿园应当与首期建设的居住区同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用。总之，落实政府的规划责任，优化学前教育的资源布局，保障资源有效供给，是兼顾保障民生和优化学前教育公共资源供给的重要任务。

（二）保障学前教育财政投入

《中华人民共和国学前教育法》专设第六章“投入保障”，明确规定“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”。建立“政府投入为主”

^① 何鹏程. 教育公共服务体系构建研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2012: 39.

^② 中华人民共和国教育部. 解读《中华人民共和国学前教育法》并介绍教育系统学习宣传贯彻落实法律有关情况 [EB/OL]. (2024-11-11) [2024-12-09].

的学前教育财政保障机制，体现了我国政府在发展学前教育中的主要责任。因此，“各级人民政府应当优化教育财政投入支出结构，加大学前教育财政投入，确保财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中占合理比例”，保障学前教育事业稳步发展。

其一，各级人民政府合理负担学前教育投入成本。《中华人民共和国学前教育法》第六十一条规定：“学前教育财政补助经费按照中央与地方财政事权和支出责任划分原则，分别列入中央和地方各级预算。中央财政通过转移支付对地方统筹给予支持。省级人民政府应当建立本行政区域内各级人民政府财政补助经费分担机制。”其二，对农村地区、革命老区、民族地区等进行重点扶持。《中华人民共和国学前教育法》第六十二条规定：“国务院和省级人民政府统筹安排学前教育资金，重点扶持农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区发展学前教育。”其三，科学核定普惠性幼儿园办园成本，合理确定分担比例。政府相关部门应根据地方经济发展水平和物价水平等核定办园成本、确定财政补助和收费标准，确保幼儿园有充足和稳定的经费来源，并且建立费用定期调整机制。《中华人民共和国学前教育法》第六十三条规定：“地方各级人民政府应当科学核定普惠性幼儿园办园成本，以提供普惠性学前教育服务为衡量标准，统筹制定财政补助和收费政策，合理确定分担比例”，同时“有条件的地方逐步推进实施免费学前教育，降低家庭保育教育成本。”此外，《中华人民共和国学前教育法》第六十八条规定：“合理确定公办幼儿园和非营利性民办幼儿园的收费标准，并建立定期调整机制”。

（三）完善学前教育监管机制

我国学前教育已经迈入普及普惠时代。数据显示，2023年普惠性幼儿园在园幼儿占比为90.8%，普惠性幼儿园数量为23.6万所，占全国幼儿园总数的86.2%。^①今后，进一步规范幼儿园办园行为、提高学前教育保教质量将成为政府工作的重点。依据《中华人民共和国学前教育法》等的相关规定，政府在完善学前教育监管机制中应主要抓好的工作有：一是健全管理体制，强化地方政府及有关部门管理责任，明确监管机制的责任主体；二是严格源头监管，推动各地严格把控幼儿园设立条件，加强办园资质审核，严格执行“先证后照”制度，经教育部门依法审批，取得办学许可证后，再进行相应法人登记；三是加强过程监管，严格执行幼儿园卫生保健、安全防范、师德师风、收费行为、财务管理等方面的制度；同时完善动态监管机制，健全督导评估和信息备案及公示制度，筑牢规范办学保障；四是落实责任追究，明确《中华人民共和国学前教育法》等规定的违法责任情形，对违法违规办学的，教职工存在师德师风问题、侵害幼儿权益的，要依法严肃追究责任^②。

（四）加强幼儿教师队伍建设

构建一支高素质、专业化的幼儿园教师队伍，是推动学前教育高质量发展的基石，也是新时代建设强师队伍的必然要求。依据《中华人民共和国学前教育法》的相关规定，政府需要做好以下方面。

^① 中华人民共和国教育部. 2023年全国教育事业基本情况 [EB/OL]. (2024-03-01) [2024-12-19].

^② 中华人民共和国教育部. 解读《中华人民共和国学前教育法》并介绍教育系统学习宣传贯彻落实法律有关情况 [EB/OL]. (2024-11-11) [2024-12-09].

首先,严格把控教师入口关。政府应强化对学前教育从业人员资质审核与从业禁止的监管,确保学前教育工作者符合政策与法规规定的资质和专业素养标准。其次,制定教职工配备标准。地方政府及相关部门应当制定幼儿园教职工配备标准,确保为公办幼儿园配齐、配足教师;并且优先考虑欠发达地区公办幼儿园的需求,实现教育资源的均衡配置。再次,强化教职工待遇保障。《中华人民共和国学前教育法》第四十六条规定:“幼儿园及其举办者应当按照国家规定保障教师和其他工作人员的工资福利,依法缴纳社会保险费,改善工作和生活条件,实行同工同酬。”幼儿园及其举办者应当保障教职工的工资福利水平,将公办幼儿园教师工资纳入财政保障体系,并在职称评定、岗位聘任等方面,赋予幼儿园教师与中小学教师同等的待遇和机会。《中华人民共和国学前教育法》第四十条规定:“幼儿园教师职务(职称)评审标准应当符合学前教育的专业特点和要求。”鉴于学前教育的独特性,地方政府在制定幼儿园教师职务(职称)评审标准时,应充分考虑学前教育的专业特性和要求。最后,政府要引导全社会尊重幼儿教师,切实提高幼儿教师的职业尊严与社会地位,吸引更多优秀人才投身于学前教育事业。

(五) 提升幼儿园保教质量

学前教育的高质量发展关键在于不断提升保育教育质量。首先,尊重儿童身心发展规律,推进科学保教。《中华人民共和国学前教育法》第五十五条规定“幼儿园应当按照国家有关规定,科学实施符合学前儿童身心发展规律和年龄特点的保育和教育活动”。因此,必须加强幼儿园的专业指导,引导幼儿园坚持保育和教育相结合;幼儿园应以游戏为基本活动,创设丰富的教育环境,支持幼儿主动探究学习,促进幼儿在活动和学习中健康成长。其次,规范保教行为,开展清理整治。国务院教育行政部门应研制课程教学资源审定管理办法,规范幼儿园课程教学资源使用;持续深入开展清理整治行动,坚决纠正幼儿园保育和教育活动小学化等不规范办园行为。再次,强化保教质量评估,深化幼儿园督导评估工作。落实《幼儿园保育教育质量评估指南》,树立科学评估导向;引导幼儿园关注保教过程,加强自我评估,不断提高幼儿园保教质量。最后,还应加强家长科学育儿指导,继续推进学前教育宣传月等活动,面向家长开展科学育儿宣传,传播正确育儿理念和知识,形成家园共育的良好格局。

第三节 我国学前教育管理体制与办园体制

问题导入

案例一

某市消防部门联合教育部门、公安派出所和行业部门,对全市271家大、中、小型幼儿园开展为期一个月的消防安全专项整治活动,切实消除火灾隐患,确保幼儿园冬季消防安全。

案例二

某区教育体育局会同区市场监管局、区发改局、区财政局，对辖区内民办幼儿园开展了教育收费专项联合检查。在检查过程中，检查组要求幼儿园严格执行国家教育收费标准，规范收费行为，自觉接受社会监督。对检查中发现的收费公示说明有误的问题，检查组要求幼儿园立即改正；对幼儿园账务处理不规范的问题，检查组当场提出整改意见，要求幼儿园在限期内整改到位。

【问题】

从案例中可以看出，除了我们通常提及的教育部门，涉及学前教育管理的还有多个部门。那么，我国现行的学前教育管理体制是怎样的？学前教育管理究竟涉及哪些部门？它们之间又如何分工？带着这些问题我们一起走进本节的学习。

学前教育管理体制与办园体制是推动学前教育事业发展的关键制度。本节将系统梳理我国学前教育管理体制与办园体制的历史演进，重点阐述“国务院领导、省级人民政府和设区的市级人民政府统筹、以县级人民政府为主、乡镇人民政府和街道参与”的纵向分工和“教育部门牵头、各有关部门分工负责”的横向协同管理体制；以及“政府举办为主、社会力量参与”的办园体制。

一、我国学前教育管理体制

《中国教育现代化 2035》要求“推进教育治理体系和治理能力现代化”。近年来，我国学前教育管理水平不断提升，并在学前教育改革发展中取得显著成绩。当前《中华人民共和国学前教育法》确立“国务院领导、省级人民政府和设区的市级人民政府统筹、以县级人民政府为主、乡镇人民政府和街道参与”“教育部门牵头，各有关部门分工负责”的行政管理体制，各级政府的教育行政部门与相关部门联合出台政策和措施，共同促进学前教育的科学治理与改革发展^①。

（一）学前教育管理体制的沿革

我国学前教育管理体制自 20 世纪 80 年代开始至今不断调整与完善。1989 年发布的《幼儿园管理条例》明确“幼儿园的管理实行地方负责，分级管理和各有关部门分工负责的原则”。由于我国自上而下管理体制的传统与惯性、基础教育影响因素的复杂性、分级管理体制在权力与职责方面脱节等，2001 年发布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》明确规定“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。2003 年发布的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》和 2010 年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》再次确立学前教育实行“地方负责，分级管理和各有关部门分工负责”的管理体制。然而，“地方负责，分级管理”的管理体制并未明确县级政府在举办学前教育中的责任，“以县为主”难以在学前教育管理中得到落实。

^① 孙蓓蓓. 学前教育治理的价值、成效与路径 [J]. 人民教育, 2024, (11): 50-52.

为保障学前教育的公益性和普惠性,落实县级政府在学前教育发展中的责任,2017年教育部等四部门发布的《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》提出“国务院领导,省地(市)统筹,以县为主”的管理体制。这一管理体制能实现管理主体和财政保障的“双上移”,推进县域范围内学前教育平稳有序发展。同年9月,《关于深化教育体制机制改革的意见》再次明确“建立健全国务院领导、省市统筹、以县为主的学前教育管理体制”。2018年,《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》在最高政策层面重申“认真落实国务院领导、省市统筹、以县为主的学前教育管理体制”,并进一步强调“强化各级党委和政府及有关部门的监管责任,建立健全教育部门主管、各有关部门分工负责的监管机制”。2024年,《中华人民共和国学前教育法》规定“国务院领导全国学前教育工作”“省级人民政府和设区的市级人民政府统筹本行政区域内教育工作”“县级人民政府对本行政区域内学前教育发展负主体责任”“乡镇人民政府和街道办事处应当支持本辖区内学前教育发展”;同时,将“有关部门分工负责”修改为“教育部门主管、各有关部门分工负责”,至此以法律形式明确我国学前教育管理体制。

(二) 我国学前教育管理体制的内容

1. 纵向分工

《中华人民共和国学前教育法》第八条规定:“国务院领导全国学前教育工作。省级人民政府和设区的市级人民政府统筹本行政区域内学前教育工作,健全投入机制,明确分担责任,制定政策并组织实施。县级人民政府对本行政区域内学前教育发展负主体责任,负责制定本地学前教育发展规划,统筹幼儿园建设、运行,加强公办幼儿园教师配备补充和工资待遇保障,对幼儿园进行监督管理。乡镇人民政府、街道办事处应当支持本辖区内学前教育发展。”简而言之,这条规定的内容即学前教育工作由国务院领导、省级人民政府和设区的市级人民政府统筹、以县级人民政府为主、乡镇人民政府和街道参与。

具体而言,国务院领导全国学前教育工作,包括制定有关学前教育的法规、方针、政策及发展规划,确定公办园财政投入原则与比例,建立学前教育跨部门协同工作机制等。通过国家顶层设计确保政策的统一性,避免“政出多门、多头管理”的问题。省级和市级人民政府的统筹工作主要包括统筹本行政区域的学前教育工作,因地制宜地制定相关政策并组织实施;统筹安排学前教育资金,健全财政投入与保障机制,重点扶持农村地区、革命老区、民族地区等发展学前教育,促进学前教育事业均衡发展。县级人民政府负主体责任,包括负责制定本行政区域内学前教育发展规划和布局调整,统筹各类幼儿园建设与运行、监督与管理;负责公办幼儿园教师配备与补充、保障教师工资待遇、管理幼儿园教职工等。乡镇人民政府和街道办事处参与,包括配合有关部门制定本行政区域内学前教育发展规划,开展家庭学前教育指导和科学育儿知识宣传并负责提供活动场所和设备设施、筹措经费,改善办园条件等。

2. 横向协同

学前教育事业的发展与规划,要坚持“教育部门牵头、各有关部门分工负责”的横向协同管理体制。同时,要积极发挥家长、社区居委会和村委会的作用,综合协调、利用各种社会资源,促进学前教育事业稳定发展。

(1) 教育部门主管学前教育。《中华人民共和国学前教育法》第九条规定:“县级以上人

民政府教育行政部门负责学前教育管理和业务指导工作，配备相应的管理和教研人员”。结合《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》《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》《中华人民共和国学前教育法》等多部学前教育政策与法规，教育行政部门发展学前教育的主要职责包括以下方面。

①业务管理和指导。县级以上人民政府教育行政部门负责本行政区域内的学前教育业务管理和指导工作，包括建立专门的管理机构、配备管理和教研人员、加强对学前教育的监督管理和科学指导，确保幼儿园遵循儿童身心发展规律和教育规律、科学开展保育教育活动。

②发展规划与布局。县级以上人民政府教育行政部门要制定学前教育发展规划，明确幼儿园的布局规划，确保学前教育资源的合理配置和优化。发展规划应充分考虑城乡差异、区域特点和儿童需求，优先在农村和边远贫困地区发展学前教育，确保每个儿童都能享受到公平优质的学前教育资源。

③政策制定与实施。教育行政部门负责完善学前教育政策，制定相关标准和准入要求，并对幼儿园实行分类定级管理。政策制定应关注学前教育的普惠性、公益性和质量的提升，鼓励教育模式和方法创新，提高学前教育整体质量和水平。

④质量监督与评估。教育行政部门需对学前教育机构进行监督管理，确保其规范运行，并建立学前教育质量评估与监督机制。

⑤教师管理与培训。教育行政部门负责幼儿教师的管理和业务指导，包括教师的配备补充、工资待遇保障以及专业培训，以提升教师队伍的整体素质。

⑥部门协调与合作。教育行政部门需与其他部门（如财政部门、民政部门等）协作，形成合力共同推进学前教育的发展。

⑦支持普惠性发展。教育行政部门应鼓励、引导和规范社会力量参与举办幼儿园，大力开发普惠性学前教育资源，确保学前教育的公益性和普惠性。

⑧教育督导与考核。教育行政部门负责对学前教育工作进行督导，并将督导结果向社会公布；同时将学前教育督导工作纳入政府年度考核内容。

（2）各有关部门分工负责。学前教育发展需要各级人民政府有关部门以及全社会的相互配合与密切合作。《中华人民共和国教育法》第十五条规定：“县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内，负责有关的教育工作。”《中华人民共和国学前教育法》第九条规定：“县级以上人民政府卫生健康行政部门、疾病预防控制部门按照职责分工负责监督指导幼儿园卫生保健工作。县级以上人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责学前教育管理工作，履行规划制定、资源配置、经费投入、人员配备、待遇保障、幼儿园登记等方面的责任，依法加强对幼儿园举办、教职工配备、收费行为、经费使用、财务管理、安全保卫、食品安全等方面的监管。”各有关部门涉及发展学前教育的职责主要如下。

①卫生部门负责拟定有关幼儿园卫生保健方面的法规和规章制度，监督和指导幼儿园卫生保健工作，负责对0~6岁儿童的家长进行儿童卫生保健、营养、生长发育等方面的指导。

②财政部门 and 价格主管部门会同教育部门，制定幼儿园（班）收费管理办法。省、自治区、直辖市教育部门根据生均成本（一定时期教育机构的成本与学生数量之比）、当地经济发展水平、居民承受能力等提出对本地区普惠性幼儿园的收费意见和财政补助标准，经同级财政部门 and 价格主管部门审核报省级人民政府批准后执行；非普惠性民办幼儿园（班）要按照国家

有关规定,根据办学成本合理确定收费标准,报有关部门备案并公示。

③建设部门要会同教育部门在城镇规划中合理确定幼儿园的布局 and 位置,确定幼儿园建设用地,在城镇改造和城市小区建设的过程中,规划建设与居住人口相适应的幼儿园。

④民政部门参与社区学前教育的管理,指导社区内未进入学前教育机构的儿童及其家庭。民政部门从社区层面考虑学前教育的普及和公平性问题,为有特殊需求的儿童及其家庭提供帮助。

⑤人力资源和社会保障部门统筹研究城乡幼儿园教师的养老保险问题;应优先满足农村地区幼儿园教师的需求,城市幼儿园教师要按照国家有关规定参加城镇职工社会保险,要保障幼儿园教师队伍的稳定及其合法权益。

⑥编制部门要会同教育部门、财政部门制定幼儿园教职工的编制标准,加强幼儿园教师编制的管理和教职工队伍的建设,保障公办幼儿园及时补充教师,并应当优先满足农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区公办幼儿园的需要。

此外,综治、公安部门要加强对幼儿园安全保卫工作的监督指导,整治、净化周边环境;民政、工商、质检、安全生产监管、食品药品监管等部门要根据职能分工,加强对幼儿园的指导和管理;妇联、残联等组织要积极开展有关家庭教育、残疾儿童早期教育的宣传指导。

二、我国学前教育办园体制

(一) 我国学前教育办园体制的沿革

在学前教育体制改革前,学前教育是教育中的薄弱环节,主要表现为普惠性教育资源短缺、投入不足,教师队伍建设滞后,政策保障体制不健全,城乡区域发展不平衡,普及率不高。2003年十部门联合发布的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》指出,2003年—2007年幼儿教育改革的总目标是“形成以公办幼儿园为骨干和示范,以社会力量兴办幼儿园为主体,公办与民办、正规与非正规相结合的发展格局”。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出:要“建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。大力发展公办幼儿园,积极扶持民办幼儿园”。2010年,《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》提出:“采取政府购买服务、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式,引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务”,以“普惠性民办园”的方式鼓励民办幼儿园提供普惠性学前教育服务。可见,政府为有效缓解当时“入园难、入园贵”的问题,在不断扩大公办园数量的同时,积极鼓励民办园参与学前教育服务供给。

随着我国公办幼儿园占比提高和民办幼儿园监管挑战不断提出,各级政府肩负促进学前教育发展的主要责任,进一步促进学前教育普及、普惠、安全、优质发展。2018年,《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》指出,“坚持政府主导”“坚持公办民办并举,加大公共财政投入,着力扩大普惠性学前教育资源供给”“规范发展民办园”。2024年发布的《中华人民共和国学前教育法》确立了我国“坚持政府主导,以政府举办为主”“鼓励、引导和规范社会力量参与”的办园体制。

（二）我国幼儿园的类型

依据不同的标准，可以将幼儿园划分为不同的类型。一般而言，按照幼儿园所有者划分，可将幼儿园分为公办幼儿园（政府办园）和民办幼儿园两类^①。

1. 公办幼儿园

公办幼儿园主要指各级政府以及政府部门利用国家财政性教育经费举办的幼儿园。一般来说，判定一所幼儿园是公办幼儿园有两个条件。其一，办园主体是国家机构。办园主体的性质是决定幼儿园‘公办’还是‘民办’身份的第一要件^②。2005年，《教育部办公厅关于公办幼儿园能否承包的问题的复函》明确指出：“公办幼儿园属于国家举办的事业单位”。其二，幼儿园经费以国家财政性经费为主，这既包括幼儿园设立的经费，也包括幼儿园运营的经费（包括教职工工资、幼儿园日常生均补贴、日常管理经费等）。《中华人民共和国学前教育法》第二十四条明确规定：“各级人民政府应当利用财政性经费或者国有资产等举办或者支持举办公办幼儿园。”

公办幼儿园是我国学前教育公益性和普惠性的基本保障，是政府肩负学前教育主导责任的切实体现。政府举办公办幼儿园的目的主要是：第一，为教育公平正义“兜底”，保证所有幼儿特别是低收入家庭子女等弱势群体享有均等的入园机会；第二，不断提升幼儿园保教质量，为公众提供优质的学前教育服务，实现学前教育健康、有序、高质量发展。《中华人民共和国学前教育法》对公办园转制进行限制，其第三十四条规定：“公办幼儿园不得转制为民办幼儿园。公办幼儿园不得举办或者参与举办营利性民办幼儿园和其他教育机构。”该法第三十五条规定：“社会资本不得通过兼并收购等方式控制公办幼儿园、非营利性民办幼儿园。”

2. 民办幼儿园

民办幼儿园是指由国家机构以外的社会组织或者个人利用非国家财政性经费举办的幼儿园。为满足人民群众多样化的需求，政府积极采取措施，鼓励、引导和规范社会力量参与举办幼儿园，提供学前教育服务。《中华人民共和国民办教育促进法》规定，民办教育事业属于公益性事业，是社会主义教育事业的组成部分。可见，民办幼儿园已成为学前教育服务“生产者”队伍中不可或缺的成员。

我国现有管理体制下，民办幼儿园可分为普惠性民办园和非普惠性民办园。普惠性民办园是面向社会举办，由政府认定挂牌，收费可以被普通大众接受，质量有保证，政府给予较多资助与监督的民办幼儿园^③。政府对普惠性民办园扶持的方式包括财政补助、购买服务、减免租金、培训教师、教研指导等；同时，普惠性民办园应接受政府监管，按照政府指导价收费。根据《中华人民共和国民办教育促进法》，民办幼儿园的举办者可以自主选择将幼儿园登记为“非营利性”或者“营利性”。前者的举办者“不得取得办学收益，学校的办学结余全部用于

① 注：在实际管理中，幼儿园分为普惠性幼儿园和非普惠性幼儿园两类。按照《中华人民共和国学前教育法》第二十三条规定，公办园和普惠性民办园合称为“普惠性幼儿园”，应当按照有关规定提供普惠性学前教育服务。

② 赵南，雷芳，杨敏，等.长株潭城市群学前教育办学体制与机制现状分析及改革建议[J].学前教育研究，2013（7）：34-44，54.

③ 雷芳.长株潭三市普惠性民办幼儿园建设存在的问题与对策建议[J].学前教育研究，2014，（11）：23-28.

办学”；后者的举办者“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”。此外，结合《中华人民共和国学前教育法》第二十四条“非营利性民办幼儿园可以向县级人民政府教育行政部门申请认定为普惠性民办幼儿园”的规定来看，虽并未明确禁止营利性民办幼儿园申请认定为普惠性民办幼儿园，但普惠与营利兼顾的模式基本无法达成^①，因此普惠性民办幼儿园一般为非营利性幼儿园。

民办园必须遵守国家法律法规，依法办园。民办园享有内部事务管理和日常保教工作的自主权。比如，民办幼儿园可自主决定教师工资待遇。《中华人民共和国学前教育法》第四十六条规定：“民办幼儿园可以参考当地公办幼儿园同类教师工资收入水平合理确定教师薪酬标准，依法保障教师工资待遇”。民办幼儿园应依据《中华人民共和国社会保险法》和《住房公积金管理条例》等，为教职工缴纳“五险一金”。再如，民办幼儿园可以进行保教活动和课程的个性化设计，但课程教学类资源必须经过审定、不得采用小学化的教育方式等法律规定。

举办民办幼儿园有利于满足公众多样化的学前教育需求，同时也不可避免存在着一些问题。《中华人民共和国学前教育法》第三十五条规定：“社会资本不得通过兼并收购等方式控制公办幼儿园、非营利性民办幼儿园。幼儿园不得直接或者间接作为企业资产在境内外上市。上市公司不得通过股票市场融资投资营利性民办幼儿园，不得通过发行股份或者支付现金等方式购买营利性民办幼儿园资产”，以此减少并逐渐破除资本的逐利性对于学前教育质量和公益性的损害。

本章小结

本章深入探讨了学前教育的性质、功能以及政府在学前教育中的主要职责，并介绍了我国学前教育管理体制与办园体制。

首先，学前教育具有基础性、公益性、普惠性和保育与教育相结合的特性。学前教育的公益性体现在其不仅能为幼儿家庭带来收益，同时也能够为广大社会成员带来经济和非经济的收益。普惠性则强调学前教育公共服务的“可获得”“可负担”“有质量”，三者缺一不可。学前教育是学校教育的基础阶段，对幼儿的社会性和人格品质的发展至关重要，必须做到保育与教育相结合，促进幼儿的全面发展。

其次，政府在学前教育发展中起主导之责。就政府职能的范围而言，其由“全能政府”向公共服务型政府转变；就中央与地方的关系来看，政府经历了从高度集权到权责清晰的变化；就管理方式来看，政府逐渐走向多元化和综合化。政府发展学前教育的主要职责包括优化学前教育资源布局、保障学前教育财政投入、完善学前教育监管机制、加强幼儿教师队伍建设、提升幼儿园保教质量五个方面。

最后，本章还介绍了我国学前教育管理体制和办园体制。随着时代的变迁，学前教育管理体制不断调整完善，从“地方负责、分级管理”“各有关部门分工负责”逐渐具体化为“国务院领导、省级人民政府和设区的市级人民政府统筹、以县级人民政府为主、乡镇人民政府和街道参与”的纵向分工管理体制和“教育部门牵头、各有关部门分工负责”的横向协同管理体制。

^① 江夏. 依法办园，推进学前教育普及普惠安全优质发展：关于《中华人民共和国学前教育法》“幼儿园”部分的解读 [J]. 福建教育，2025（1）：25-29.

制。同时，从“政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制”转变为“政府举办为主、社会力量参与”的办园体制。

理论知识练习

一、名词解释

1. 学前教育的公益性。
2. 学前教育管理体制。
3. 学前教育办园体制。

二、简答题

1. 简述学前教育的性质有哪些。
2. 简述学前教育对个体、家庭和社会分别有哪些功能。
3. 简述在学前教育管理体制中县级人民政府的职责。
4. 简述在学前教育管理体制中教育部门的职能有哪些。
5. 简述当前我国的办园体制。

三、论述题

1. 请结合相关教育政策与法规，谈谈各级政府如何加强学前教育师资队伍建设。
2. 结合实际，你认为我国民办幼儿园办园面临的主要问题有哪些？如何解决这些问题？

实践能力提升

分组讨论学前教育的普惠性应该包括哪些方面。结合我国当前的学前教育发展情况，谈一谈当前我国学前教育普及普惠的成效和面临的挑战。