

《教师教育课程标准（试行）》配套教材

实践取向型学前教育专业规划教材

# 幼儿教育政策法规

蔡迎旗 编著



高等教育出版社

《教师教育课程标准（试行）》配套教材

实践取向型学前教育专业规划教材

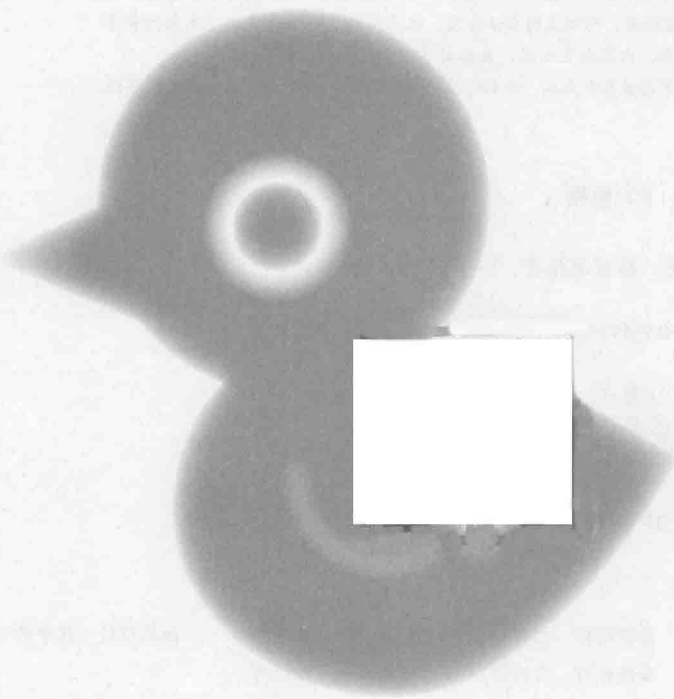
教育部人文社会科学研究“美国幼儿教育中的政府职能及其启示

（项目批准号：12YJA880003）”项目资助

蔡迎旗 编著  
You'er Jiaoyu Zhengce Fagui

# 幼儿教育政策法规

高等教育出版社·北京



## 内容提要

本书是“实践取向型学前教育专业规划教材”之一,依据《教师教育课程标准(试行)》和《幼儿园教师专业标准(试行)》编写。

全书共十章。首先全面论述了幼儿教育政策法规的法学基础和基本原理;进而深入探讨了幼儿教育活动主体——幼儿和幼儿园教师的权益保护及其相关法律问题;最后详细分析了幼儿园一日活动安全与卫生保健、各领域保教活动、幼儿园班级管理、物质环境与建筑设施、对外联系与合作、开办与管理、财产管理与政府支持等七个方面的法规要求。

本书坚持幼儿优先原则,将幼儿权利保护置于首位;坚守幼儿园教师专业标准和合法权益,为幼儿园教师舒心守法地工作出谋划策;全面、系统地总结了幼儿园开办、运行、教育教学、管理等方面的法律依据,为幼儿园合法办园、依法维权提供务实建议。本书注重澄清概念,说理和举例相结合,内容由浅入深,兼具科学性和通俗性。

本书适用于高等院校学前教育专业本、专科学生,也适用于远程教育学员和各级各类幼儿园教师培训。

## 图书在版编目(CIP)数据

幼儿教育政策法规 / 蔡迎旗编著. — 北京: 高等教育出版社, 2014.6

ISBN 978-7-04-039495-5

I. ①幼… II. ①蔡… III. ①学前教育—教育政策—中国—师范大学—教材②学前教育—教育法—中国—师范大学—教材 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 064938 号

策划编辑 王海燕 责任编辑 刘晓静 封面设计 张申申 版式设计 张申申  
插图绘制 于博 责任校对 刁丽丽 责任印制 张福涛

出版发行	高等教育出版社	印刷	北京市白帆印务有限公司
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	开 本	787mm×1092mm 1/16
邮政编码	100120	印 张	21
购书热线	010-58581118	字 数	300千字
咨询电话	400-810-0598	版 次	2014 年 6 月 第 1 版
网 址	http://www.hep.edu.cn	印 次	2014 年 6 月 第 1 次印刷
	http://www.hep.com.cn	定 价	34.80 元
网上订购	http://www.landaco.com		
	http://www.landaco.com.cn		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 39495-00

幼儿教育是基础教育的重要组成部分，是我国学校教育体系和终身教育体系的奠基与始端。自2010年以来，我国政府、学术界和民间都高度关注幼儿教育，我国幼儿教育事业进入了前所未有的快速发展的黄金时期。

我国幼儿教育事业的快速发展急需政策法规的保驾护航。我国急需实行独立的幼儿教育制度，制定幼儿教育标准，加快普及幼儿教育。地方各级人民政府也需要采取措施，保障适龄儿童接受有质量的幼儿教育。实施幼儿教育制度，其关键点就是建立和完善幼儿教育法制。一方面，中国需要尽快出台幼儿教育法律法规和完善现有的幼儿教育政策法规，让我国幼教立法跟上事业发展的步伐；另一方面，我们更需要深入研究现有的幼儿教育政策法规，广泛宣传 and 充分利用现有的政策法规，让广大的幼教工作者、政府和社会各界人士能做到有法必依，守法必严，违法必究，充分维护幼儿、幼儿园教师和幼儿园的合法权益，规范和保障我国幼儿教育事业健康、平稳地发展。

我国幼儿教育政策法规的教学和相关研究虽然起步较晚，基础比较薄弱，但已成为新的热点和焦点。在21世纪初我国幼儿教育事业发展举步维艰之际，许多有识之士已意识到，如果幼儿园外部的国家政策环境、投入环境和社会环境没有得到改善，幼儿园内部的保教活动、环境创设、师幼关系等方面所做的各种努力，其效果可能事倍功半。幼儿、幼儿园教师、幼儿园的权益保障离不开

政策法规；幼儿园的开办与管理、我国幼教事业的发展也需要政策法规的规范与指引。于是，人们开始关注幼儿教育政策法规，研究幼儿教育政策法规，各级各类学校的学前教育专业也尝试开设“幼儿教育政策法规”这门课。现在，按照我国《幼儿园教师专业标准(试行)》、《教师教育课程标准(试行)》的要求，无论职前培养还是在职幼儿园教师培训，都要开设“幼儿教育政策法规”这门课程。

需要指出的是，“幼儿教育政策法规”是一个含糊而又笼统的说法。按照法学理解，政策是法规的一部分，或是另外一门科学，故将“政策”和“法规”放在一起，显得有些不够科学严谨。本书仅遵从人们的习惯，沿袭该名，恳请读者多留意书中内容之实。

本书十章内容的安排和前后顺序经过了反复推敲，有着内在逻辑关系。第一章为幼儿教育政策法规概述，论述幼儿教育政策法规的法学基础和基本原理，厘清概念；为体现儿童优先、儿童利益至上的原则，本书将幼儿权利保护置于概述之后的开篇位置；幼儿园教师是幼儿教育活动的实施者，也是幼儿园的主人，为突出幼儿园教师的重要性，本书第三章着重探讨了幼儿园教师相关法规，详细阐述了幼儿园教师的专业标准、职业规范和权益保护问题；第四章至第八章分述幼儿园一日活动安全和卫生保健、幼儿园保教活动、幼儿园班级管理、幼儿园物质环境与建筑设施、幼儿园对外沟通与合作等幼儿园内部事务相关法规；第九、第十章专门研究幼儿园开办与管理、经费与资产、政府支持等相关法规。

本书虽然是一本幼儿教育政策法规方面的教材，但内容并不枯燥、艰深，只要对幼儿教育有一定的兴趣和了解都可理解其中的大部分内容。当然，如果希望深入研究其中涉及的幼儿教育法律专题，则需要一定的法理学和幼儿教育管理学基础，需要了解我国幼儿教育事业管理体制、发展历程与现状，并补充阅读书中提及的大量的政策法规原文。

本书由本人多年教学的讲稿扩充而成，成书过程近两年。我的多名硕士、博士研究生参与了本书的撰写和资料收集工作，具体分工如下：第一章（蔡迎旗、刘天娥），第二章（蔡迎旗），第三

章(刘天娥、蔡迎旗),第四章(马丽娜、蔡迎旗),第五章(蔡迎旗、沈娟),第六章(蔡迎旗、刘爽露),第七章(方彬、马丽娜),第八章(蔡迎旗、李辉),第九章(蔡迎旗、李璐),第十章(蔡迎旗、方彬)。我由衷地感谢参与写作和资料收集工作的研究生们。

最后,我要衷心感谢促成本人下定决心完成书稿写作任务的王海燕编辑和耐心引导我完成多次修改工作的刘晓静编辑,感谢高等教育出版社提供的出版机会。也要感谢在我求学、工作过程中,给予我诸多指导和帮助的导师与同行,是你们的热情关爱激发了我前进的动力,是你们的提携和帮助给我指明了方向,让我在幼儿教育政策法规这条道路上执著前行、锲而不舍。

蔡迎旗

2014年5月

武汉桂子山·华中师范大学教育学院

## 郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任；构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人进行严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话 (010) 58581897 58582371 58581879

反盗版举报传真 (010) 82086060

反盗版举报邮箱 dd@hep.com.cn

通信地址 北京市西城区德外大街4号 高等教育出版社法务部

邮政编码 100120

第一章 幼儿教育政策法规概述 / 01

第一节 政策、法律与法规 / 03

第二节 幼儿教育政策法规的概念与调整对象 / 09

第三节 幼儿教育政策法规的地位和基本原则 / 15

第四节 中国幼儿教育政策法规发展史 / 22

第五节 当前中国幼儿教育政策法规体系 / 35

第二章 幼儿权利保护 / 43

第一节 幼儿的权利 / 45

第二节 幼儿权利保护的一般原则 / 52

第三节 幼儿权利保护的主体及其法律责任 / 59

第四节 幼儿权利保护的基本途径 / 64

第五节 我国幼儿权利保护的中长期目标与具体措施 / 66

第三章 幼儿园教师权益保护 / 77

第一节 幼儿园教师选聘与劳动合同 / 79

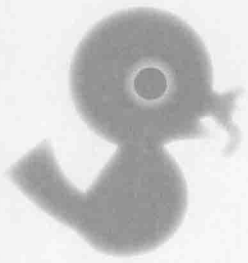
第二节 幼儿园教师工作时间和休息、休假 / 88

第三节 幼儿园教师工资和社会保险 / 94

第四节 幼儿园教师专业发展 / 102

第五节 幼儿园教师劳动争议与法律救济 / 107





第四章 幼儿园一日活动安全与卫生保健 / 119

第一节 幼儿园一日活动安全与保育 / 121

第二节 幼儿园食品安全 / 129

第三节 幼儿接送安全 / 133

第四节 幼儿园卫生防疫、健康检查与安全服药制度 / 141

第五章 幼儿园保教活动 / 151

第一节 幼儿学习与发展目标及幼儿园保教目标 / 153

第二节 幼儿园保教工作原则 / 156

第三节 幼儿园领域教育的内容及要求 / 174



第六章 幼儿园班级管理 / 183

第一节 宣传与招生 / 185

第二节 新生入园与编班 / 189

第三节 幼儿行为调适与教育 / 194

第四节 随班就读特殊幼儿的班级管理 / 202

第七章 幼儿园物质环境与建筑设施 / 211


第一节 幼儿园活动室环境与玩教具、图书的配备 / 213

第二节 幼儿园户外环境与设施 / 216

第三节 幼儿园园舍环境与建筑 / 220

第四节 幼儿园周边环境安全与卫生 / 231

第五节 乡土资源的开发与利用 / 235



第八章 幼儿园的对外沟通与合作 / 243

第一节 幼儿园与家庭的沟通与联系 / 245

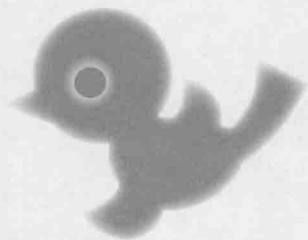
第二节 幼儿园与社区的合作 / 255

第三节 幼儿园与其他社会组织及个人的合作 / 261

第九章 幼儿园的开办与管理 / 271

第一节 幼儿园的性质与地位 / 273

- 第二节 幼儿园的设置 / 276
- 第三节 幼儿园的权利与义务 / 284
- 第四节 幼儿园内部管理与岗位职责分工 / 289
- 第五节 我国各级政府及其职能部门对幼儿教育的  
管理 / 295

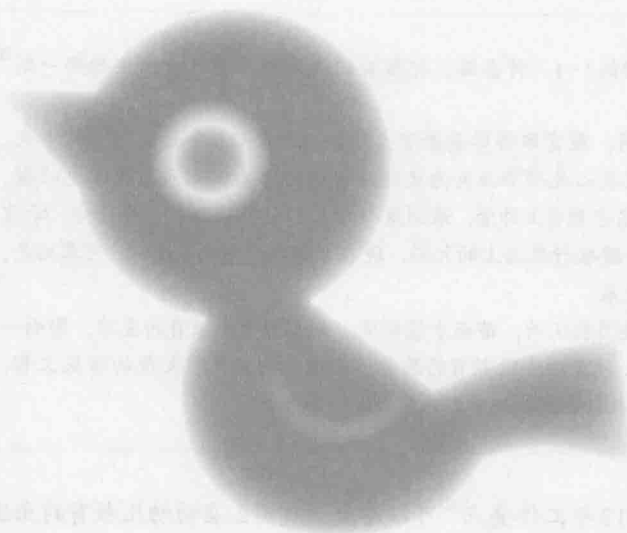


## 第十章 幼儿园财产管理与政府财政支持 / 305

- 第一节 幼儿园经费筹措与收费 / 307
- 第二节 幼儿园财产管理 / 312
- 第三节 我国各级政府对幼儿教育的投入与支持 / 317

# 幼儿教育政策法规概述

- 第一节 政策、法律与法规
- 第二节 幼儿教育政策法规的概念与调整对象
- 第三节 幼儿教育政策法规的地位和基本原则
- 第四节 中国幼儿教育政策法规发展史
- 第五节 当前中国幼儿教育政策法规体系





## 本章要点

- ① 政策、法律与法规的概念辨析。
- ② 幼儿教育法规的内涵和地位。
- ③ 幼儿教育政策法规的特征及基本原则。
- ④ 中国幼儿教育政策法规发展历史。

### 案例 1-1 许嘉璐：把教育的视线延长到儿童出生的那一刻<sup>①</sup>

2007年11月，教育部将学前教育立法纳入了今后5年的立法工作重点。消息传来，一直关心此项事业并为之倾注心血的许嘉璐副委员长甚感欣慰。他说：“作为一名老教育工作者，看到这个结果，我很欣慰。打个比方，学前教育立法就像一艘航行在海上的大船，现在我们已经看到了桅杆，可喜的是，它正在向我们驶来。”

许嘉璐副委员长认为，苗正才能树直。幼儿教育是教育的发端，影响一个人一生的成长和随后阶段教育的质量，是民族国民素质大厦的奠基工程。他强调：“要把教育的视线延长到儿童出生的那一刻。”

从教育部2012年工作要点<sup>②</sup>可以看出，我国已启动幼儿教育的立法工作。幼儿教育法规是教育法规体系乃至国家法律体系的一个重要组成部分，与国家其他法规相互联系和支持，共同作用于社会生活。幼儿教育法规作为对幼儿教育中的各种关系和行为具有法律约束力的规则，具有其自身特有的调整对象、基本特征、基本原则以及形成和发展的历史。

① 刘维涛.中国教育新闻网.[http://www.jyb.cn/china/gcgt/200712/t20071221\\_132685.html](http://www.jyb.cn/china/gcgt/200712/t20071221_132685.html),2007-12-21/2014-04-13.有删减。

② 中华人民共和国教育部.教育部2012年工作要点[EB/OL].[http://www.gov.cn/zwggk/2012-02/02/content\\_2056982.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2012-02/02/content_2056982.htm).2012-02-02/2013-11-30.

## 第一节 政策、法律与法规

政策、法律与法规，三者之间既有联系又有区别，三者共同调整人们的生活。

### 一、政策、法律与法规的内涵

由于政策、法律和法规三个概念的学科范围和使用场景不同，其内涵的界定亦有所不同。

#### （一）政策

“政策”一词的英文为“policy”，其核心意思是为实现一定目标而制定的行为准则。陆士楨等认为，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者服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行动或规定的行为准则，是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称”。<sup>①</sup>政策一般是政权机关、政党组织和其他社会政治集团核准或制定的，用于指导、发动或制止某一行为的规则。

政治性和时效性是政策的两大主要特征。政策是在一定的历史和社会条件下推行的行为准则，故随着时间的推移和任务的完成，一旦目标实现，政策就会发生相应的改变，甚至被取消。

教育政策，即执政党和各级政府及其职能部门为实现一定历史时期的教育发展目标和任务，依据党和国家在一定历史时期的基本任务、基本方针而制定的关于教育的行动准则。

#### （二）法律

在了解法律的概念之前，可以先从词源学上对法律进行考察。据东汉《说文解字》的解释：“灋(fǎ)，刑也。平之如水，从水；廌(zhì)，

<sup>①</sup> 陆士楨，魏兆鹏，胡伟.中国儿童政策概论[M].北京:社会科学文献出版社,2005:24.

所以触不直者去之，从去。”在中国古代，法与刑通用，具有公平、正直之意。“律”，按《说文解字》的解释，“律，均布也”。可见，法律具有规范人的行为的作用。中国古代法律一般称作“律”。“法”和“律”这一合成词，最早在清末从日本输入。因此“法律”一词，在我国实为近现代的用法。

从法学角度而言，法律有广义与狭义之分。广义的法律指“国家制定或认可，并以国家强制力保证其实施的行为规范的总和。”<sup>①</sup>广义的法律等同于“法规”，是法的整体，包括法律、有法律效力的解释及其行政机关为执行法律而制定的规范性文件（如规章）。狭义的法律仅指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的规范性文件。<sup>②</sup>我国全国人民代表大会及其常务委员会具有制定和颁布狭义法律的权力。

教育法律也有广义和狭义之分。广义的教育法律等同于教育法规，即国家制定或认可的，并以国家强制力保证实施的、调整和规范教育活动和关系的规范体系，是有关教育方面的法律、法令、条例、规章等规范性文件的总称。狭义的教育法律则是由拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的有关教育的规范性文件。

### （三）法规

法规，即国家制定或认可，并以国家强制力保证其实施的行为规范体系，是国家政党、各级政治权利机关和社会政治团体制定的规范性文件的总称。主要包括国务院、地方人大及其常务委员会、民族自治机关等制定的规范性文件，如我国国务院制定和颁布的行政法规，省、自治区、直辖市人大及其常委会制定和颁布的地方性法规。也包括我国各级政府及其职能部门制定的各种规章。

教育法规，即有关教育方面的法律、法令、条例、规章等规范性文件的总称，也是对人们的教育行为具有法律约束力的行为规则的总和。<sup>③</sup>

为大力促进地方幼儿教育事业的发展，我国许多省已经制定了系列幼儿教育法规。如《江苏省学前教育条例》第一条指出，为了促进和保障学

① 夏征农，陈至立. 辞海[M]. 上海：上海辞书出版社，2002:411.

② 张文显. 法理学[M]. 北京：高等教育出版社，北京大学出版社，1999:44.

③ 李晓燕. 教育法学[M]. 北京：高等教育出版社，2006:29.

前教育健康发展,规范学前教育,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,根据《中华人民共和国教育法》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。<sup>①</sup>

## 二、政策、法律和法规三者的关系

政策、法律、法规三者之间既有联系,又有区别。

### (一) 政策与法规

有关政策与法规的关系,主要有三种不同的理解。

第一,层级关系。这里有两种对立观点:一种认为,政策是原则性要求,对法规的制定和实施起指导作用,而法规是政策的具体化、条文化和定型化,是保障政策贯彻落实的主要手段。另一种观点则认为,法规是对人们行为的一般规范,是制定政策的依据,也是保障政策贯彻落实的强制性要求。政策是法规在特定时期和领域的具体化,法规是政策制定与贯彻执行的基本原则与基础。无论政策还是法规,都有层级的高低之分。

第二,包含关系。也有人认为,法规包含政策,政策只是法规的一部分。法规中那些稳定性较弱而目标任务指向非常明确的规范性文件即是政策。法规和政策各有侧重。法规侧重于调整某一社会生活领域的基本社会关系和行为,政策侧重于某一具体目标、任务的达成。

第三,交叉关系。也有人认为,法规与政策部分交叉重合。政策可以法规的形式呈现出来,也可以会议纪要、通知、领导人讲话等形式呈现出来;政策的传达可以口头、书面途径进行,也可以电子传媒、网络、电视的方式传播。法规是规范性文件的总称,其内容可能是政策,也可能是对社会关系和行为的一般界定。法规可以指向明确的目标任务,也可以没有明确的指向。

事实上,在不同国家、不同时期和不同领域,政策与法规的关系可以发生改变,两者的关系并不稳定,边界也不清晰。同一个领域的法规和

<sup>①</sup> 江苏省教育厅基础教育处.江苏省学前教育条例[EB/OL].[http://www.ec.js.edu.cn/art/2012/3/31/art\\_4280\\_91455.html](http://www.ec.js.edu.cn/art/2012/3/31/art_4280_91455.html).2012-03-31/2013-11-30.

政策，通常是价值追求相同，角度不同，功能互补。在依法治国的形势下，法规的层级和效力大于政策；而在行政主导的情况下，政策和上级的命令可能凌驾于法规之上。

当前，我国各领域的管理工作从管理观念、管理职能以及管理方式上都发生了两个重要转变。一是由依政策治国改为依法治国；二是由单一运用行政手段转为综合运用法律、经济、行政、教育、舆论等手段治理国家和社会。

## （二）法律与法规

广义的“法律”等同于“法规”。其核心内涵为：第一，广义的法律或法规是由执政党、国家各级权力机关制定和认可的规范性文件。制定和认可是法的创制的两种主要方式。但在法的实施过程中，国家立法机关也会应实际之需进行立法的事前解释和事后解释。所以，也有人认为制定、认可和解释是法的三种创制方式。国家通过制定、认可和进一步的解释法律法规来规范人们的行为，保证权利得以享受、义务得以履行、禁令得以遵守。第二，广义的法律或法规是国家强制力保证实施的行为规范。如果没有国家强制力作保障，再完善的法律法规终究会变为—纸空文。第三，广义的法律或法规以权利、义务双向规定作为调整机制。法律以权利和义务作为调整人的行为和社会关系的机制。权利和义务贯穿于法律现象逻辑联系的各个环节、法的一切部门和法律运行的全部过程。权利和义务相互对应、相互依存和转化；一个社会的权利总量和义务总量对等；两者的价值一致而功能互补；社会公私权利和义务间成反比关系。<sup>①</sup>总体而言，没有无义务的权利，也没有无权利的义务。

广义的法律与法规虽然同义，但法规和狭义的法律之间存在包含与被包含的关系。法规的层级与类型可以划分为宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治法规、行政规章、国际条约等。法规可以由政党、政府各级权力机关制定；而狭义的法律专指拥有立法权的国家机关依据立法程序制定的规范性文件。

<sup>①</sup> 张文显. 法理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 北京大学出版社, 1999: 88-89.



### （三）政策与法律

由于前文已经分析了政策与法规的关系，而法规又等同于广义的法律，故在此仅分析政策和狭义的法律之间的关系。

政策和法律之间相互支持、功能互补。一项法律通常伴有多项支持性的配套政策，以保证法律的贯彻落实；而政策也需要与法律的基本精神保持一致，符合法律规范，以便纳入法律的调整范围，得到法律的强制性保护。受政治体制的影响，我国政策和法律在阶级本质、经济基础、指导思想、基本原则、社会目标等方面都高度一致。

另外，政策和法律之间可以相互转化。一定时期和领域内的政策经过实践的检验，得以完善，稳定下来，被民众普遍接受，并逐步得到普及，可以被提升为法律。反过来，法律在执行过程中，为应对某一时期的特定目标和任务，为人们提供具体的行动建议，也可以衍生出一系列的支持该项法律的政策。

如我国的《中华人民共和国义务教育法》，该法出台之前，全国各地已颁布了一些相关政策，进行了许多有益的尝试，为该法的立法积累了宝贵经验；该法颁布之后，国家和地方也相继出台了多项教育政策，以保证分阶段、分区域地贯彻落实该法。由此可见，政策与法律相互支持且可以相互转化。

尽管如此，政策与法律还是具有明显的区别，主要表现在以下几个方面：

#### 1. 制定主体和约束力不同

狭义的法律是由特定的国家立法权力机关依据立法程序制定或认可的规范性文件。而政策的制定主体，既可以是党的组织，也可以是国家各级权力机关，在一些分权国家，政策还可以来自某个社会政治团体。政策作为国家、政党或社会政治团体为了实现一定历史时期的路线和任务而制定的行动准则，不一定代表民众的普遍利益与需求，而法律代表了全国民众的共同意志和根本利益，在其适用范围内具有普遍的约束力。

#### 2. 制定程序不同

法律的制定必须严格依照法定程序进行，如具有法定提案权的机构或人员提出议案，法定机构进行审议、表决，最终通过并颁布实施。而政策是党政领导机关与个人、社会政治团体提出的行动准则，政策出台