



高校教材

高职高专学前教育专业系列教材

幼儿教育政策法规

主 编 周小虎



华东师范大学出版社

幼儿教育政策法规

主编 周小虎

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

幼儿教育政策法规/周小虎主编. —上海: 华东师范大学出版社, 2014. 8
ISBN 978-7-5675-2470-5

I. ①幼… II. ①周… III. ①学前教育—教育政策—中国—高等职业教育—教材 ②学前教育—教育法—中国—高等职业教育—教材 IV. ① D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 187614 号

幼儿教育政策法规

主 编 周小虎
责任编辑 蒋 将
责任校对 王丽平
装帧设计 陆 弦
封面作品 张维怡

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
网 址 www.ecnupress.com.cn
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com/>

印 刷 者 苏州美柯乐制版印务有限公司
开 本 890×1240 16 开
印 张 12.75
字 数 374 千字
版 次 2014 年 9 月第 1 版
印 次 2014 年 9 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5675-2470-5/G·7581
定 价 28.00 元

出 版 人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

致 学 习 者

一、学习本课程的方法

幼儿教育政策法规是一门幼儿教育专业的必修课程、专业基础课程,是幼儿园园长任职资格培训、提高培训以及高级研修的必修课程。学习本课程不仅要对我国基本的教育方针、教育政策和教育法规有正确的认识,端正学习态度,还需在熟练掌握幼儿教育和保育的基本规律的基础上,掌握学习幼儿教育政策和法规的正确方法。

同时幼儿教育政策与法规是一门新兴应用型课程。本书涉及幼儿教育的方方面面,但是主要着眼点是从政策、法律和法治的视角去阐述和分析,而不是从幼儿教育学的角度讨论问题。对幼儿教育工作中的具体问题,以现行政策、法律的规范为准绳,而不是学术探讨,更不搞学术争鸣。因此,学好本课程的关键是转变观念,从幼儿教育政策和法规的视角对幼儿教育进行理解。

学习本课程要特别注意理论联系实际的原则。学习本书各章节的内容,都需要尽可能地联系我国现行教育政策和法规,联系身边的教育政策和法律现象,这样可以帮助我们真正理解和掌握所介绍的知识点,并能达到学以致用用的状态。

具体地,在学习本课程中要注意处理好以下三个方面的关系:

第一,注意处理好学习幼儿教育政策和法规的专门知识与学习一般的法律知识的关系。幼儿教育政策和法规的基本知识同一般的法律知识有着密不可分的关系,前者是后者的有机组成部分,后者是前者的下位概念,不能与前者相抵触。在学习过程中,既要了解一般的政策和法规知识,也要掌握具有特殊性的幼儿教育政策和法规知识。在学习幼儿教育政策和法规基本知识的同时,可以根据具体情况和可能,有针对性地介绍和选读一本政策和法律知识的书籍,搞清楚基本的政策和法律概念,这些对理解和掌握幼儿教育政策和法规的基本知识是十分有益的。

第二,注意处理好学习幼儿教育政策和法规基本知识与研究教育政策和法规的关系。学习幼儿教育政策和法规基本知识,是为了给人们一把打开法律之门的钥匙,也可以加强和提高幼儿教育领域从业人员的法律修养,以便帮助他们更好地理解法律规范,正确地运用教育法律规范,学会运用教育法律规范处理实际问题。因此,在学习过程中,要把阅读本教材同阅读有关教育政策和法规结合起来,准确地理解和掌握教育政策和法律规范的精神实质。

第三,注意处理好学习幼儿教育政策和法规基本知识与有关案例的关系。幼儿教育政策和法规的基本知识相对来说比较抽象,也有较强的专业性。如果仅仅从概念到概念,理解起来有一定难度。而幼儿教育政策和法规实施中的各种案例,则生动、直观,也有很强的可比性,对于我们理解幼儿教育政策和法规的基本概念、基本原理和实际运用很有帮助。因此,在学习过程中,要注意结合一些典型案例来加深对幼儿教育政策和法规基本知识以及教育法律规范的理解,从理论和实践的結合上提高学习本课程的效果。

二、本书的编写安排

本书由周小虎主编。导论、第一章、第二章和第五章由周小虎编写,第三章、第四章和第七章由张炜咏编写,第六章和第八章由李明亮编写。全书由周小虎统稿。本书在编写方式上作了如下安排:

学习目标 每章有一个学习目标板块,介绍学习本章要达到的目标。

拓展阅读 介绍与本节有关的资料,开阅读者的视野。

案例 每章章首都设计了“导入案例”,切合本章主题,且导入本章的学习内容;在关键的知识点,通过直观、生动的案例将理论与实践相结合,加深对幼儿教育法规、政策的理解和认识,从而提高学习效果。

思考与练习 每章章末设计思考与练习题,供学生课后巩固知识、提高能力用。

三、辅助学习本书的两个清单

(一) 全书引用的主要法规或政策清单

1. 教育法律、法规、政策

(1) 教育法律

《中华人民共和国教育法》

《中华人民共和国教师法》

《中华人民共和国义务教育法》

《中华人民共和国民办教育促进法》

(2) 教育行政法规

《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》

《教师资格条例》

《幼儿园管理条例》

(3) 教育部门规章

《幼儿园工作规程》、《幼儿园工作规程(修订稿)》(征求意见稿)

《幼儿园收费管理暂行办法》

《中小学幼儿园安全管理办法》

《中小学教师资格考试暂行办法》

《中小学教师资格定期注册暂行办法》

《〈教师资格条例〉实施办法》

《城市幼儿园建筑面积定额(试行)》

《小学教师职务试行条例》

《全国幼儿园园长任职资格、职责和岗位要求(试行)》

《托儿所幼儿园卫生保健管理办法》

《幼儿园教师专业标准(试行)》

《学生伤害事故处理办法》

《教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)》

《中小学教师职业道德规范》

(4) 政策性文件与标准性文件

《幼儿园教育指导纲要(试行)》

《托儿所、幼儿园建筑设计规范》

《幼儿园教玩具配备目录》

- 《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》
- 《关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》
- 《3—6岁儿童学习与发展指南》
- 《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》
- 《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》
- 《关于开展中小学和幼儿园教师资格考试改革试点的指导意见》
- 《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》
- 《国家职业技能标准:保育员(试行)》
- 《国家职业技能标准:保育员(2009修订)》

2. 其他引用的法律法规及相关司法解释

- 《中华人民共和国宪法》
- 《中华人民共和国未成年人保护法》
- 《中华人民共和国妇女权益保障法》
- 《中华人民共和国劳动法》
- 《中华人民共和国劳动合同法》
- 《中华人民共和国劳动与社会保障法》
- 《中华人民共和国民法通则》
- 《中华人民共和国侵权责任法》
- 《中华人民共和国担保法》
- 《中华人民共和国民事诉讼法》
- 《中华人民共和国刑法》
- 《中华人民共和国会计法》
- 《中华人民共和国广告法》
- 《中华人民共和国著作权法》
- 《禁止使用童工规定》
- 《工伤保险条例》
- 《劳动人事争议仲裁办案规则》
- 《企业职工患病或非因工负伤医疗期的规定》
- 《关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见》
- 《关于审理名誉权案件若干问题的解答》
- 《关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》

3. 国际条约或其他国家(地区)法律法规、政策

- 联合国《儿童权利公约》
- 全美幼教协会《伦理操守准则与承诺声明》
- 美国伊利诺伊州《日托中心执照发放标准》
- 美国亚拉巴马州《日托中心和夜间托管中心规程最低标准》
- 澳大利亚新南威尔士州《儿童服务规章》
- 中国台湾地区《幼儿教育专业伦理守则》

(二) 重要政策法规颁布时间表

本书附录部分按时间顺序简要附上了关键的法规或政策条款原文,作为本书的工具性知识,且注重呈现具体颁发的规范性文件,方便学习者查阅。

序号	政策或法规名称	发布时间	发布机构
附录 1	《幼儿园管理条例》	1989 年 9 月 11 日	国家教育委员会
附录 2	《幼儿园工作规程》	1996 年 3 月 9 日	国家教育委员会
附录 3	《幼儿园教育指导纲要(试行)》	2001 年 7 月 2 日	教育部
附录 4	《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》	2003 年 3 月 4 日	国务院
附录 5	《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020 年)》	2010 年 7 月 8 日	中共中央、国务院
附录 6	《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》	2010 年 11 月 21 日	国务院
附录 7	《中国儿童发展纲要(2011—2020 年)》	2011 年 7 月 30 日	国务院
附录 8	《3—6 岁儿童学习与发展指南》	2012 年 10 月 9 日	教育部
附录 9	教育部关于公开征求对《幼儿园工作规程(修订稿)》(征求意见稿)意见的通知	2013 年 3 月 21 日	教育部

四、致谢

本书在编写过程中参考了相关专著和教材,谨此致谢。书中难免存在不足之处,恳请读者指正。

导论	1
第一章 幼儿教育的政府职责	6
第一节 幼儿教育的性质和功能	6
第二节 幼儿教育政府职责的内容	9
第二章 幼儿教育的政府管理	14
第一节 幼儿教育的行政管理	14
第二节 幼儿教育机构的运行体制	17
第三章 幼儿园的法律地位	23
第一节 幼儿园法律地位的概述	24
第二节 幼儿园的权利	27
第三节 幼儿园的义务	33
第四章 幼儿园的设立与运行	38
第一节 幼儿园的开办资质与程序	38
第二节 幼儿园的运行机制	49
第三节 幼儿园的管理与监督	58
第五章 幼儿园的保育与教育	62
第一节 保育与教育相结合是幼儿园的首要工作	63
第二节 幼儿园的保育工作	65
第三节 幼儿园的教育工作	69
第六章 幼儿教师	76
第一节 幼儿教师的社会角色和法律地位	77
第二节 幼儿教师的社会关系	86
第三节 幼儿教师的道德规范	88
第四节 幼儿教师的法律风险及其预防	92
第七章 幼儿园园长及其他工作人员	97
第一节 幼儿园园长	98
第二节 幼儿园其他工作人员	106
第八章 幼儿	114
第一节 幼儿教育中的幼儿	115
第二节 与幼儿相关的法律问题	119

第三节 幼儿身心伤害事故	122
--------------	-----

附 录	136
-----	-----

附录 1 《幼儿园管理条例》	136
附录 2 《幼儿园工作规程》	139
附录 3 《幼儿园教育指导纲要(试行)》	144
附录 4 《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》	150
附录 5 《国家中长期教育改革与发展规划纲要 (2010—2020 年)》	154
附录 6 《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》	174
附录 7 《中国儿童发展纲要(2011—2020 年)》	177
附录 8 《3—6 岁儿童学习与发展指南》	187
附录 9 教育部关于公开征求对《幼儿园工作规程(修订稿)》 (征求意见稿)意见的通知	189

导 论

[本章学习目标]

1. 掌握幼儿教育政策、法规的含义。
2. 了解幼儿教育政策、法规的特征。
3. 理解幼儿教育政策和法规的区别和联系。
4. 了解幼儿教育政策和法规学习的一般方法。

[导入案例]

“老师让我在厕所吃饭”五龄童状告幼儿园

五岁半的军军因为受到老师的格外“关照”，所以以老师侵犯了其人格权为由将幼儿园和老师告上法庭。2004年3月2日，某市金水区法院公开审理了此案。5岁半小孩状告幼儿园侵权，这在当地尚属首例。该庭审，成了全市媒体的聚焦。

与孩子的老师和幼儿园对簿公堂，以军军法定代理人身份出庭的军军的妈妈荣女士内心也极不情愿，但孩子回家后向她诉说的三件事确实让她受不了。她要为孩子讨个说法。

孩子说的第一件事是在今年1月6日的晚上。“因为我说话，程老师让我搬椅子坐在一旁看全班小朋友吃饭，我当时饿得很，光想吃，不敢跟老师说。后来，等其他小朋友吃完饭后，程老师把饭端到厕所里，让我在那儿吃，我好恶心……”

第二天晚上，放学回家的军军又对妈妈说：“今天老师让全班小朋友举手同意我转班。妈，我不想去幼儿园了，我以后不上学了，好不好？”

又过了一个星期的1月14日，孩子又告诉妈妈，老师不让全班小朋友和他说话，也不让同他玩了。

听到孩子的诉说后，荣女士非常生气，在向幼儿园反映并交涉仍迟迟得不到满意答复后，荣女士以孩子法定代理人身份向金水区法院递交了诉状，要求幼儿园和当事老师在全国师生员工大会上向孩子公开道歉，并赔偿精神损失费500元。

3月2日，到庭应诉的幼儿园副园长承认该园个别老师在教育方式上有不当之处。在听到荣女士的反映后，校方即刻进行了调查。尽管事实与军军所诉存在着差异，但校方仍从严对此事进行了处理。当事老师已写了书面检查，被责令向家长诚恳赔礼道歉，并扣罚奖金。保教副园长和园长负领导责任，也分别被扣罚奖金。

此案例呈现的是幼儿园教师程某不遵守法律法规的规定，在教育过程中伤害幼儿的身心健康而被幼儿的监护人告上法庭的例子。遵纪守法是社会向人们提出的基本要求，作为幼儿园教师，其职业道德之一便是遵守教育法律法规，贯彻党和国家的教育方针政策。

因此，学习和了解幼儿教育政策和法规，是每一个立志于从事幼儿教育事业的从业人员的基本素养。我国《教育法》、《教师法》、《未成年人保护法》等法律法规都对教师违法所要承担的法律 responsibility 做出了明确规定，教师一旦违反相关规定，都会受到相应的法律制裁。

.....

广义的幼儿教育指的是对三岁以上学龄前儿童所实施的一切保育和教育活动的总称。狭义的幼儿教育指的是由专门教育机构组织的针对三岁以上学龄前儿童进行的有目的、有计划的教育,即幼儿园的教育。本书在没有特别说明的情况下,主要指的是狭义的幼儿教育。相应地,幼儿教育机构是指依法成立的旨在对学龄前儿童进行保育和教育的教育组织机构,主要是指招收三周岁以上学龄前儿童并对其进行保育和教育的幼儿园。

在幼儿教育的研究和实践领域,“学前教育”、“幼儿教育”、“早期教育”和“幼稚教育”等概念尽管还存在一定的差异,但是在不深究内涵差异性的前提下,常常交叉使用。因此,本教材仍有个别政策法规冠有学前教育的,但涉及幼儿教育政策和法规,如果在没有特殊说明的情况下,则指三周岁以上学龄前儿童的政策和法规。

一、幼儿教育政策的含义和特征

幼儿教育政策指党和政府为完成一定历史时期的幼儿教育任务,实现幼儿教育培养目标而作出的兼具战略性、现实针对性和可操作性的规定,是党和政府为实施和发展幼儿教育事业而制定的行动准则。科学合理的政策能推动幼儿教育事业的发展,反之则会阻碍幼儿教育事业的发展。幼儿教育政策既影响宏观幼儿教育事业发展的方向、速度、规模、质量和效益,也影响微观幼儿教育活动的质量和效益,因此,幼儿教育政策的制定和实施关系到每个学前儿童受教育的机会和质量。从内容来看,幼儿教育政策既涵盖了幼儿教育发展的目标,又规定了幼儿教育发展的促进手段,因而比较充分地体现了国家发展幼儿教育的意志和行动。国家往往通过制定和实施各种幼儿教育政策来为幼儿教育改革和发展服务。一般而言,幼儿教育政策具备如下特征:

(一) 明确的目的性

幼儿教育政策是依据发展幼儿教育的现实需要制定出来的,具有明确的目的性。同时,幼儿教育政策作为教育政策的有机组成部分,也充分体现着国家的价值倾向性。国家制定幼儿教育政策,并就幼儿教育行动作出具体设计和规划,通过制度规范和行为指导,从而达到促进幼儿教育事业发展的目的。因此,明确的目的性是幼儿教育政策的基本特性之一。

(二) 鲜明的系统性

幼儿教育政策是党和政府教育政策体系中有机组成部分之一,它自身又是一个相对独立的体系。从横向看,幼儿教育政策包括了多方面的内容,体现在党和政府的规划、决定、意见中,它们之间互相配合,组成了一个幼儿教育政策整体,形成一个结构严谨的政策体系。从纵向看,幼儿教育政策的系统性表现在两个方面:一是中央与地方幼儿教育政策的相互联系性;二是幼儿教育政策的历史继承性,连接着过去、现在和未来。

(三) 相对的灵活性

幼儿教育政策的相对灵活性体现在两个方面:一方面,幼儿教育政策会随着社会发展变化而及时作出调整;另一方面,依据幼儿教育政策的内容相对原则,各地、各单位在理解和贯彻幼儿教育政策时,可以而且应当根据本地、本单位的实际作出灵活处理,提出实施意见。作为一种社会规范,幼儿教育政策一经制定公布,在一定时期内不能随意变动,而应保持一定的稳定性,从而确保人们开展具体行动的规范性和对行为结构的可预见性。但幼儿教育政策的稳定性是相对的。随着外部环境的变化以及幼儿教育自身因素的变化,幼儿教育政策需要作出相应的调整 and 改革,因而具有很强的时代感和应变性。

四川省和黑龙江省的学前教育发展目标

一、四川省发展目标

到2015年,普及学前一年教育,经济发达地区基本普及学前三年教育,学前三年毛入园率达到70%,其中,到2013年,学前三年毛入园率达到69%;到2020年,基本普及学前三年教育,学前三年毛入园率达到75%以上。

——《四川省人民政府关于当前发展学前教育的实施意见》2013年5月3日

二、黑龙江省发展目标

逐步构建政府主导、多元并举、覆盖城乡、布局合理、体制完备、办园规范、师资达标、保育教育质量合格的学前教育公共服务体系。到2013年,通过实施学前教育三年行动计划,全省学前三年毛入园率达到60%以上,基本缓解“入园难”问题。到2015年,全省学前三年毛入园率达到65%以上;公办幼儿园比例达到40%以上,公办在园幼儿数达到在园幼儿总数的65%以上;80%的幼儿园达到办园基本标准;90%以上的教师、保育员和保健人员实现持证上岗,继续教育培训率达到100%。到2020年,全省学前三年毛入园率达到80%左右,基本普及学前三年教育;公办幼儿园比例达到50%以上,公办在园幼儿数达到在园幼儿总数的75%以上;所有幼儿园均达到办园基本标准;0岁至3岁婴幼儿早期教育指导服务取得新进展,婴幼儿家长和看护人员普遍受到科学育儿指导。

——《黑龙江省人民政府关于加快学前教育改革和发展的意见》2013年3月29日

二、幼儿教育法规的含义和特征

幼儿教育法规是有关国家机关制定的,旨在调整国家行政部门在行使幼儿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。如果没有特别说明,本书采用广义的幼儿教育法规的概念,包括一切有关幼儿教育的行政法规、部门规章以及地方性法规与规章,同时还包括《宪法》和法律中有关幼儿教育的法律规范。因此,幼儿教育法规就其基本性质而言是规范幼儿教育活动、调整幼儿教育行政关系的法律、法规的总称。它以国家教育行政机关所实施的教育活动,幼儿园及其他幼儿教育机构所进行的教育活动,幼儿的学习活动,以及社会组织和公民所从事的与幼儿教育有关的活动中发生的社会行为为主要的规范内容。幼儿教育法规通常具有以下特征:

(一) 权威性和规范性

幼儿教育法规是国家按照一定的法定程序,以法的形式和手段对幼儿教育相关部门、单位或个人的行为准则所作的规定,因而具备法律规范所具有的行为规范性特征。幼儿教育规范是保障幼儿教育进一步发展的必然要求,是对幼儿教育所涉及的具体行为的示范和指引。幼儿教育法规经由国家立法机关制定才具备相应的法律效力,从而具有法律的权威性和规范性。

(二) 强制性

法律规范的权威性体现在它是由国家强制力保障实施的,具有普遍约束力。幼儿教育法规是调整幼儿教育活动过程中各种社会关系的法律规范,同样是通过国家强制力保证实施的,这种强制力具有普遍性,无论谁违反了幼儿教育法规的相关规定,都必然要承担相应的法律责任甚至会受到法律的制裁。

(三) 稳定性

秩序是法律的价值目标之一,而稳定性则是秩序的基本特征。幼儿教育法规是在总结贯彻党和国家的幼儿教育政策实践经验的基础上,通过严格的制定和修改程序确定下来的,是相对成熟化、定型化的幼儿教育规范,不得随意变动。因此,幼儿教育法规具有法律规范所特有的稳定性。

(四) 调整对象的特定性

幼儿教育法规是教育法规体系的有机组成部分,它侧重调整幼儿教育活动中产生的法律关系,规范与幼儿教育相关的部门、单位或个人的行为,确认和维护有利于幼儿教育发展的关系和秩序,保障我国幼儿教育事业发展的科学化、规范化和法制化。

拓展阅读

法的概念特征^①

法的概念:法是指由国家专门机关创制的、以权利义务为调整机制并通过国家强制力保证的调整行为关系的规范,它是意志与规律的结合,是阶级统治进行社会管理的手段,它是通过利益调整从而实现某种社会目标的工具。

法的特征有:(1)法是调整行为关系的规范。首先,法律调整的对象是行为关系,通过对行为的作用来调整社会关系。其次,法律具有规范性,它是抽象的、概括的,只要通过法的安排和指引,即规范性调整,它就能对一切同类主体和同类行为起到作用,每个人只须根据法律而行为,不必事先经过任何人的批准。(2)法由国家专门机关制定、认可和解释。首先,法是由特定的国家机关依照职权制定或者认可,即由国家机关依其职权范围并按一定程序制定出来的规范性文件。法律的创制方式包括国家机关通过立法活动产生新规范;通过对既存的行为规则予以承认,赋予法律效力;国家专门机关有权依照法定权限和程序,根据一定的标准和原则对法律进行的解释。其次,法律以国家的名义创制,适用范围以国家主权为界域,法律具有国家性。最后,法律在一国之内具有普遍适用性。(3)法以权利义务双向规定为调整机制。第一,法律以权利和义务为基本内容,这种权利和义务具有确定性和可预测性的特点,它明确告诉人们该怎样行为、不该怎样行为以及必须怎样行为。第二,法律具有利导性,通过规定权利义务来分配利益,影响人们的动机和行为,进而影响社会关系。(4)法通过国家强制力保证实施。

法是阶级统治的工具,是以国家强制力保证其实施的一种社会规范,法具有不可抗拒性。法的这个特征是其与其他社会规范的主要区别之一,这也是法的特殊性之所在。

三、幼儿教育政策与幼儿教育法规的关系

(一) 幼儿教育政策与幼儿教育法规的联系

幼儿教育政策与幼儿教育法规的联系,可以从两个方面去理解。第一,两者本质上一致。幼儿教育政策和幼儿教育法规有共同的指导思想,都是党和国家意志的体现,都是党和国家管理幼儿教育的重要手段,两者在本质上是一致的。第二,政策指导法规的制定与实施,法规使政策定型和规范。一般而言,幼儿教育政策是制定幼儿教育法规的依据,它指导幼儿教育法规的制定和实施。幼儿教育法规则集中地反映党和国家幼儿教育的意志和主张,规定幼儿教育各项工作的行为准则,是幼儿教育政策的定型化和规范化,保障幼儿教育政策的顺利实施。而成熟、稳定的幼儿教育政策在一定条件下可以转化为幼儿教育法规。

(二) 幼儿教育政策与幼儿教育法规的区别

1. 制定者不同

幼儿教育政策是由执政党和政府部门制定的指导性文件,而幼儿教育法规则是国家机关按照一定的法定程序,以法的形式和手段固定下来的,因而,幼儿教育法规具有国家意识的属性,具备较强的稳

^① 张文显. 法理学(第三版)[M]. 北京: 法律出版社, 2007: 102-110.

定性和法律效力。

2. 约束力不同

幼儿教育政策具有普遍的指导意义,但不具有国家意志和普遍的约束力。幼儿教育法规由国家立法机关制定或认可,依其层次级别的不同,在一定的范围内具有普遍约束力。

3. 表现形式不同

幼儿教育政策通常是党的领导机关和政府以决议、决定、通知、意见等公文和规划等文件的形式出现,且不一定公开颁布。而教育法律法规则是国家或行政机关以法律、法规等规范性文件形式表现的,必须公开颁布。

幼儿教育政策的内容的表述方式可以多样化,一般不采用法律法规的表述范式。幼儿教育法规则采用法、条例、规定、规范、办法等法规性文体,明确规定相关单位或个人必须做什么、可以做什么、不得做什么,违反者必须承担相应后果。

4. 执行方式不同

教育政策的指导性作用主要是靠组织和宣传,启发人们自觉遵循,其强制力有一定限度。同时,幼儿教育政策的具体落实往往需要借助其他更为具体的制度和措施。幼儿教育法规的作用主要是国家的强制性作用,幼儿教育法规的执行以国家强制力为后盾,要求社会成员必须遵照执行。它不是可做可不做的,而是必须做的行为;也不是可以这样做、可以那样做的,而是必须这样做的行为;否则就必须承担相应的法律责任。

5. 稳定程度不同

幼儿教育政策的灵活性强,而幼儿教育法规的稳定程度高。幼儿教育政策随着社会发展、教育工作形式和任务的变化可以适时作出调整,而且必须不断完善,具有较强的指导性和灵活性。幼儿教育法规是在总结贯彻党和国家的幼儿教育政策实践经验的基础上,通过集中人民群众的智慧,经过严格的制定和修改程序确定下来的,因而比较成熟和定型化,具有较强的稳定性。

6. 调整范围不同

幼儿教育政策的灵活性和及时性,决定了其调整的范围要更广泛,它可以及时渗透到教育领域的各个方面,发挥其调节性、导向性作用。幼儿教育法规一般就教育活动的根本方面和教育的基本关系加以约束和规范,其调整的范围比幼儿教育政策要更为具体、更具有针对性。

思考与练习

1. 简述幼儿教育政策和法规及其含义。
2. 简述幼儿教育政策与法规的联系与区别。

第一章 幼儿教育的政府职责

[本章学习目标]

1. 了解幼儿教育性质和功能的发展。
2. 掌握政府的幼儿教育职责的具体内容。

[导入案例]

浙江省教育厅“百人千场”专家名师送教下乡活动——龙湾区专场

为了充分利用全省优质教师资源,全面提升幼儿园教师整体素质,促进教育均衡发展,浙江省教育厅把高水平的培训服务送到基层,特别组织了“百人千场”专家名师送教下乡活动。这种利民行动得到一线教师的热烈欢迎和充分肯定,2014年7月1日至3日,送教下乡活动在龙湾区顺利开展。

参加这次培训活动的人员有:公办幼儿园里没有教师资格证书的合同教师和代课老师、没取得教师资格证证书的园长、2014年下半年参加教师资格证考前培训的人员,共计140多人。在两天半的时间里,学员们认真听取了省里专家的“学前教育知识与能力”、“综合素质”、“儿童发展知识与能力”等课程。通过系统性的学习,学员们了解了学前儿童心理学、教育学、生理学及基础的人文知识。学员们珍惜这次来之不易的学习机会,认真复习和领会专家讲解的知识点,争取在资格证书考试中取得好成绩,并切实地应用到教学实践中,让幼儿的素质教育有实质性的提升。

(自编案例)

第一节 幼儿教育的性质和功能

我国的学制体系中,幼儿教育主要指的是对3—6岁年龄阶段的幼儿所实施的保育和教育。对幼儿教育的性质和功能的规定体现了一个国家对幼儿教育的重视程度,体现了社会的文明与进步程度,体现了一个国家的教育发展水平。

一、幼儿教育的性质

我国的有关幼儿教育的法规、政策明确了幼儿教育的两个基本性质:一是社会主义教育事业的组成部分;二是社会公共福利事业。

(一) 幼儿教育是教育事业的组成部分,具有教育性

《宪法》在第一章第十九条规定:国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学水平。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。

1951年10月,国务院《关于改革学制的决定》中规定了如下学制:幼儿教育、初等教育、中等教育、高等教育。在随后的六十多年里,幼儿教育作为我国学制体系中的一环,基础教育的组成部分始终没有改变。

1979年颁布的《城市幼儿园工作条例(试行草案)》明确规定:幼儿教育是社会主义教育事业的组成部分,是培养有社会主义觉悟的有文化的劳动者的基础。

1995年1月,《全社会都要关心和支持基础教育》的文件指出:基础教育,包括学前教育、小学教育和中学教育,在我国教育事业中占有十分重要的地位。

1995年颁布的《中华人民共和国教育法》(以下简称《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。

1997年7月国家教委印发的《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》中进一步提出:幼儿教育是我国学制的第一阶段,是基础教育的有机组成部分。它既为幼儿入小学做准备,也为九年义务教育的实施奠定基础,发展幼儿教育事业是关系到人口素质的提高和民族未来兴衰的大问题。

2001年教育部颁布的《幼儿园教育指导纲要(试行)》指出:幼儿园教育是基础教育的重要组成部分,是我国学校教育和终身教育的奠基阶段。

2003年1月国务院转发十部委《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。

2010年3月,国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》在学前教育的发展任务中提出:基本普及学前教育、明确政府职责、重点发展农村学前教育三个基本要求。

2011年7月,国务院发布了《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》,在“儿童与教育”这一部分中指出:加快发展3—6岁儿童学前教育。

综上所述,从新中国成立以来的政策和法规文件分析,教育性是我国幼儿教育的基本特性之一。

(二) 幼儿教育是一项公共事业,具有福利性和公益性

新中国成立以来,为了更好更快地进行社会建设,国家各行各业都需要劳动力。为了支援国家建设,幼儿教育事业获得了迅猛的发展,经过了第一个和第二个五年计划的发展之后,1961年,幼儿园总数已达6.3万所左右。^①其中,教育部门和其他各部门举办的公立幼儿园约占87%,而且绝大部分幼儿园都是以单位福利的性质举办,主要是为了方便职工的工作,解除他(她)们的后顾之忧。

1952年《幼儿园暂行规程(草案)》规定,市、县所办幼儿园的经费,由市、县人民政府在地方教育事业费内统筹统支。其他公办和私立幼儿园的经费,由设立者或者董事会供给。

1979年,中共中央、国务院转发的《全国托幼工作会议纪要》提出:各级教育、卫生部门举办的幼儿园、托儿所的经费和各项所需要费用分别由教育事业费和卫生事业费列支。各企业、事业、机关、部队举办的园所的经费,由各主办单位自行解决。对于民办园所,在经费来源中,一个重要的组成部分是“孩子家长所在单位,向送托园所交费管理”。这些规定都充分体现了学前教育的福利性质。

1987年国务院办公厅转发的国家教委等部门《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》的通知明确提出:幼儿教育既是教育事业的一个重要组成部分,是我国学校教育的预备阶段,同时又是一项社会公共福利事业。

1989年教育部颁布试行、1996年正式推行的《幼儿园工作规程》中明确指出:任何组织和个人举办幼儿园不得以营利为目的。2013年教育部着手对《幼儿园工作规程》^②进行修订,在《幼儿园工作规程

^① 中国学前教育发展战略课题组.中国学前教育发展战略研究[M].北京:教育科学出版社,2010:55.

^② 在本教材编写期间,《幼儿园工作规程(修订稿)》(征求意见稿)已在教育部官网上结束公开征求意见,故此,把征求意见稿中新增内容在此提出。

(修订稿))(征求意见稿)中提出,幼儿园教育属于公益性事业。

1997年教育部发布的《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》提出:幼儿教育既是教育事业,又具有福利性和公益性的特点。

2003年《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》也明确指出:国务院教育部门和价格主管部门,按照不以营利为目的的原则,制定幼儿园(班)收费管理办法。

2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》提出:发展学前教育,必须坚持公益性和普惠性,努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系,保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育;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。

从几十年来我国幼儿教育政策和法规文件中,我们可以明确地了解到:公益性是我国幼儿教育的基本特性之一。尽管从1992年国有企事业单位体制改革时起,绝大部分幼儿园逐渐从原有的企事业单位中剥离出来,或者自负盈亏,或者改为民办,原有的福利性质逐渐减退或消失,但福利性和公益性、不以营利为目的政策导向一直是国家所倡导的。

二、幼儿教育的功能

我国的幼儿教育经过了百余年来发展,尤其是在中华人民共和国成立以来,在促进我国0—6岁儿童身心的全面和谐发展、解放劳动力以支持社会主义建设等方面都发挥了应有的作用。具体地,幼儿教育的主要功能体现在以下几个方面:

(一) 对幼儿实施全面发展的教育

对幼儿实施全面发展的教育是学前教育的基本功能和首要任务。自1952年《幼儿园暂行规程(草案)》,到1979年的《城市幼儿园工作条例(试行草案)》,再到1996年的《幼儿园工作规程》和2001年的《幼儿园教育指导纲要(试行)》,50多年来,国家颁布的一系列有关幼儿教育的重要法规文件都将“实施全面发展的教育,促进幼儿身心和谐良好的发展”作为幼儿教育的基本功能和首要任务,强调幼儿园的任务是:实行保育和教育相结合的原则,对幼儿实施体、智、德、美全面发展的教育,促进其身心的和谐发展。

(二) 为幼儿入小学做准备,为幼儿一生的发展奠定基础

幼儿教育的第二个重要功能就是为幼儿进入小学阶段的学习做好准备,为幼儿的终身学习和发展打好基础。

1979年11月颁布的《城市幼儿园工作条例(试行草案)》中规定,幼儿园工作的任务是根据当地教育方针,对幼儿进行初步的全面发展的教育,使幼儿健康、活泼地成长,为入小学打好基础。

1996年的《幼儿园工作规程》第二条规定:幼儿园是对3周岁以上学龄前幼儿实施保育和教育的机构,是基础教育的有机组成部分,是学校教育制度的基础阶段。

1997年发布的《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》提出:幼儿教育是我国学制的第一阶段,是基础教育的有机组成部分。1998年教育部颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》中要求“实施素质教育,要从幼儿阶段抓起”。

2003年国务院转发十部委《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》也明确指出: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儿童身心全面健康发展,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。

(三) 解放劳动力,减轻家长教养孩子的负担

中华人民共和国成立以来,幼儿教育一直发挥着解放劳动力尤其是解放妇女劳动力的功能。1952年《幼儿园暂行规程(草案)》明确规定幼儿园的功能之一是“减轻母亲对幼儿的负担,以便母亲有时间参加政治生活、生产劳动、文化教育活动等”。

1979年11月教育部颁布的《城市幼儿园工作条例(试行草案)》规定,幼儿园工作的任务之一是