

学前教育政策与法规

主编 徐文松 王婧文 赵梅菊



学前教育政策与法规

主 编 王婧文 赵梅菊
副主编 周 倩 夏 霖
李淑芬 刘海峰



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

学前教育政策与法规 / 徐文松, 王婧文, 赵梅菊主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2021.4

ISBN 978-7-5682-9619-9

I . ①学… II . ①徐… ②王… ③赵… III . ①学前教育—教育政策—中国—高等学校—教材②学前教育—教育法—中国—高等学校—教材 IV . ① G619.20 ② D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 043176 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68944723 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 定州市新华印刷有限公司

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 12

字 数 / 285 千字

版 次 / 2021 年 4 月第 1 版 2021 年 4 月第 1 次印刷

定 价 / 33.50 元

责任编辑 / 张荣君

文案编辑 / 张荣君

责任校对 / 周瑞红


责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换



前言

QIANYAN




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，是重要的社会公益事业。改革开放以来，随着经济社会的发展和人民生活水平的提高，“幼有所育”从家庭的渴望成为家庭的基本需求。党和政府从民意、顺民心、解民忧，在思想上、工作上日益重视，在政策法规的制定发布上积极推进，努力为学前教育保驾护航。从1989年颁布的《幼儿园管理条例》第一部关于学前教育的行政法规出台开始，一系列政策、法规、标准和规范等相继推出。2010年7月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》设专章进行规划，2010年11月出台《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》。2015年，在《中华人民共和国教育法》的修改中新增一条作为第十八条“国家制定学前教育标准，加快普及学前教育”，标志着学前教育成为政府基本公共服务内容和基本职责之一。2017年，党的十九大提出“幼有所育”。2018年，中共中央国务院出台《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，描绘了2035年的发展蓝图，推出了一系列务实管用的政策举措，为学前教育法的出台打下坚实的政策和民意基础。

知政策、懂法律，用政策、守法律，无论对于学前教育专业的学生，还是学前教育的从业人员，或者是家长朋友，在新时代都尤为重要。本书主要定位于帮助学生掌握学前教育政策法规的基本知识，练习解决实际问题的能力，增强教育政策法治观念，为今后从事学前教育、依法参与教育治理打下基础。全书共分六章，包括学前教育政策与法规概述、幼儿的权利、幼儿园的运行与管理、幼儿园的教师、政府对幼儿园的管理和服务、法律责任等。全书具有以下特色。


1. 梳理历史，把握特点

历史是最好的教科书。本书第一章对我国学前教育政策法规发展演变的历史作了简要的梳理，介绍了每一历史时期的主要政策法规立意取向和征战内容，概括了每一历史的主要特点。读者在历史中可以更好地看清未来，也可以更透彻地把握当前学前教育政策法规的“来龙去脉”，从而增进理解并坚定信心。

2. 区分主体，力求周全



本书区分了幼儿、幼儿园、园长、教师和工作人员、各级政府等不同主体，对当前教育政策法规中涉及的相关规定（特别是政策、标准等方面）对不同主体的权利、义务、责任的不同要求，进行了比较周密细致的梳理、分析，让读者有较为周全的把握，同时，不同的主体能较好地“对号入座”，增强了本书的实用性。





3. 结合案例，深入浅出

每章都以一则案例引入。全书主要通过“案例串联”“案例剖析”“法律知识一点通”等多种形式，说明当前学前教育出现的问题和解决这些问题的政策法规，以及如何将政策法规运用到日常生活和工作中，既增加可读性，又帮助学生掌握相关知识，锻炼知识运用能力。

4. 紧扣时代，与时俱进

本书引用的政策法规既全且新，既包括对学前教育领域影响颇深的《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》《幼儿园教育指导纲要（试行）》《幼儿园教师专业标准》等文件，又包括近几年最新颁布的《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》《关于完善安全事故处理机制维护学校教育教学秩序的意见》等，紧跟政策发展走向。书中引用的案例也是近几年的热点。

5. 以练促学，巩固知识

针对书中的重点难点，每章都设置填空题、名词解释、案例分析等多种题型，帮助学生加深知识要点的学习理解。“拓展阅读”等栏目帮助学生了解各种背景知识，深化其对问题的理解，提高其对实际问题的分析和解决能力。

本书聚合了北京、重庆、太原、郑州等不同地区高校教师的参与，是学前教育相关从业者多年教研的成果。本书第一章由中华女子学院赵梅菊编写，第二章由重庆第二师范学院王婧文编写，第三章由太原幼儿师范高等专科学校周倩编写，第四章由黄淮学院刘海峰编写，第五章由国家教育行政学院远程培训中心李淑芬编写，第六章由黄淮学院夏霖编写。全书由王婧文和赵梅菊统稿。另外，本书在编写过程中还得到了重庆第二师范学院学生叶子嘉、北京理工大学出版社戴启荣、张荣君等的大力支持和指导，同时，本书引用了一些专家学者的研究资料，在此一并表示衷心感谢。

本书可作为职业教育教育类专业学生的教材，也可作为幼儿园教师职前或在职学习的教材，同时，还可以作为教育法律普及的知识读本。由于编者水平有限，本书中难免存在不足之处，望广大读者提出宝贵意见，以便后期改进。

编者





☆	第一章 学前教育政策与法规概述	1
	第一节 学前教育政策与法规的体系和地位	2
	第二节 中国学前教育政策与法规的发展史	10
	第三节 当前中国学前教育的重大政策与法规	22
☆	第二章 幼儿的权利	33
	第一节 幼儿的权利类型	34
	第二节 幼儿权利保护的主体	44
	第三节 幼儿权利保护的基本途径	50
☆	第三章 幼儿园的运行与管理	55
	第一节 幼儿园的类型与法律地位	57
	第二节 幼儿园开办的条件与程序	63
	第三节 幼儿园的权利与义务	72
	第四节 幼儿园的安全防护与卫生保健	78
	第五节 幼儿园的内部管理	94
☆	第四章 幼儿园的教师	101
	第一节 幼儿园教师的岗位要求与职务制度	102
	第二节 幼儿园教师的职业道德与个人修养	111
	第三节 幼儿园教师的权利与义务	117





第四节	幼儿园教师的专业知识与专业能力	121
	第五章 政府对幼儿园的管理和服务	131
第一节	政府对学前教育的职责概述	132
第二节	政府对幼儿园资质的管理	141
第三节	政府对幼儿园的日常监管	147
第四节	政府对幼儿园的保障支持和服务	151
	第六章 法律责任	159
第一节	法律责任概述	160
第二节	办幼儿园违法违规行为的法律责任	166
第三节	侵犯幼儿园教师合法权益的法律责任	171
第四节	侵犯幼儿及家长合法权益的法律责任	174
	参考文献	184



第一章

学前教育政策与法规概述

案例导入

2018年11月7日,《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》(以下简称《意见》)发布。针对“入园难”“入园贵”等困扰老百姓的烦心事,《意见》明确了学前教育深化改革规范发展的原则、目标和具体举措。《意见》指出,民办幼儿园一律不准单独或作为一部分资产打包上市。上市公司不得通过股票市场融资来投资营利性幼儿园,不得通过发行股份或支付现金等方式购买营利性幼儿园的资产。受此消息影响,美股开盘不足3分钟,国内某大型已上市幼教机构的股价跌幅扩大至50%,蒸发市值约为2.5亿美元^[1]。

问题聚焦:

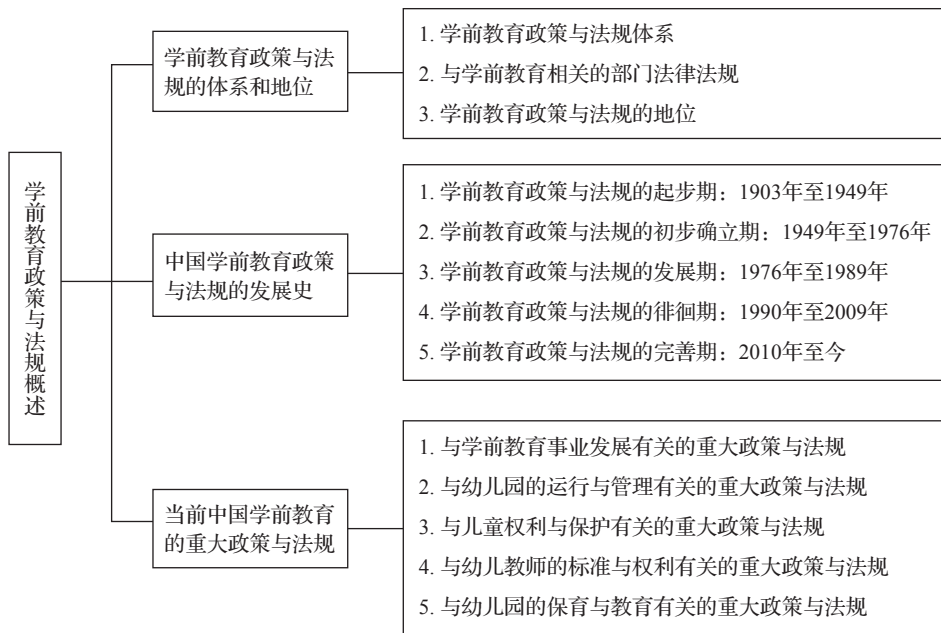
1. 学前教育领域重要的政策与法规有哪些?
2. 学前教育领域政策与法规对学前教育的发展有什么影响?

学习目标

1. 了解我国学前教育政策与法规的体系、地位、历史发展过程
2. 熟悉我国当前重要的学前教育政策与法规的内容
3. 掌握学前教育政策与法规对学前教育发展的重要影响



本章结构



第一节 学前教育政策与法规的体系和地位

学前教育政策与法规是国家制定和颁发的有关学前教育的方针、法律、条例、规程、规定、办法、纲要、决定、通知、规划、意见、细则、纪要等各种文件的总称^{[2]36}。通过本节的学习，读者可以了解学前教育政策与法规体系中不同效力等级的法规政策，把握其纵向体系，从而对学前教育政策与法规形成整体认识。通过与其他领域法律法规体系的比较，读者可以了解到我国学前教育政策法规的地位及不足。



一、学前教育政策与法规体系

(一) 学前教育法规体系

我国教育法规根据效力等级从高到低依次分为：宪法中的教育条款、教育基本法、教育部门法、教育行政法规、地方性教育法规、教育规章，下一级的教育法规不能与本级以上的教育法规相抵触。由于制定机关的性质和法律地位不同，其制定出的教育法的效力等级也有区别：制定机关地位越高，其法律规范的效力等级也越高。图 1-1 所示为我国教育法规的纵向体系和学前教育法规的纵向体系。

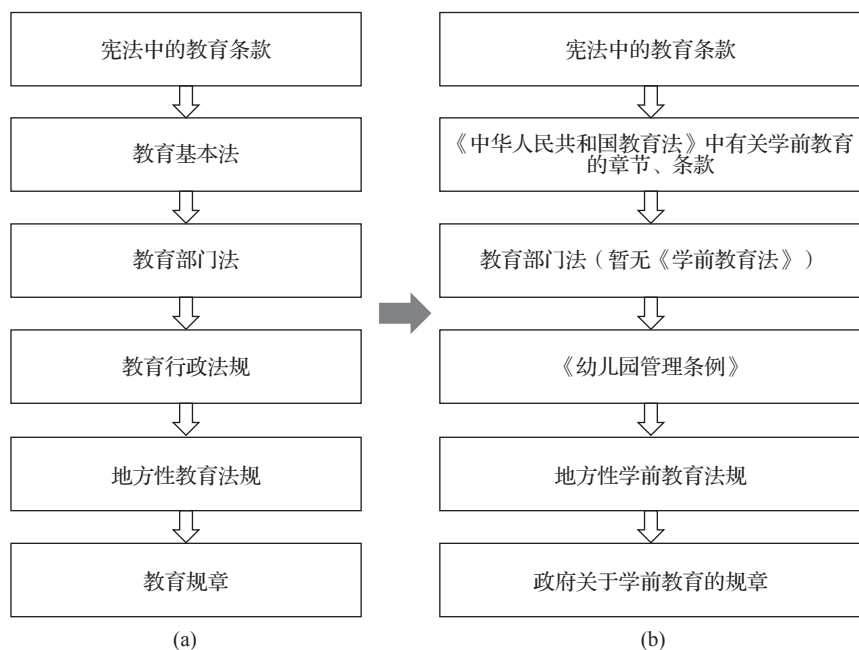


图 1-1 教育法规的纵向体系和学前教育法规的纵向体系

(a) 教育法规的纵向体系; (b) 学前教育法规的纵向体系

1. 宪法中的教育条款

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)是我国的根本大法,是一切法律法规的源头,是法律体系中的“母法”,具有最高的法律效力。《宪法》中的教育条款,是我国制定教育法律和法规的最高法律依据,一切与《宪法》相抵触的教育法律法规都是无效的。《宪法》为教育的发展提供了最根本的法律保障。《宪法》中与教育有关的内容见表 1-1。

表 1-1 《宪法》中与教育有关的内容

主题	内容节选
对教育性质的规定	第十九条:国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平。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……国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业……
对教育任务的规定	第四十六条:中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展
对公民受教育权利和义务的规定	第四十六条:中华人民共和国公民有受教育的权利和义务



续表

主题	内容节选
对特殊群体的教育保护	第四十五条：国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。 第四十九条：婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。夫妻双方有实行计划生育的义务。父母有抚养教育未成年子女的义务，成年子女有赡养扶助父母的义务。禁止破坏婚姻自由，禁止虐待老人、妇女和儿童
对教育行政管理的规定	第八十九条：国务院领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作。 第一百二十一条：民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用一种或者几种语言文字

2. 教育基本法

我国的教育基本法是《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》),其是由全国人民代表大会制定的基本法,是我国的教育根本大法,其法律地位仅次于《宪法》,是制定其他法律法规的依据,是教育母法。其他教育法律是教育单行法,是根据宪法和教育基本法制定的调整某类教育或教育的某个部分关系的教育法律^{[2]8}。《教育法》对教育基本制度、学校及其他教育机构、教师和其他教育工作者、受教育者、教育与社会、教育投入与条件保障、教育对外交流与合作、法律责任等事宜都作出了详细的规定。其中明确提到学前教育的法规有两条:第十七条对我国的学制进行了规定,指出学前教育是学校教育制度的一个阶段;第十八条对学前教育的发展作出了规定,其具体内容有以下几条。

第十七条：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。国家建立科学的学制系统。学制系统内的学校和其他教育机构的设置、教育形式、修业年限、招生对象、培养目标等，由国务院或者由国务院授权教育行政部门规定。

第十八条：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。

3. 教育部门法

教育部门法是由全国人民代表大会常务委员会制定的教育部门法律,主要调整各个教育部门的内部和外部关系。目前,我国的教育部门法包括:《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)、《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)、《中华人民共和国成人教育法》(以下简称《成人教育法》)、《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)、《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)(表1-2)^[3]。在教育所规定的学前教育、义务教育、职业教育、高等教育四个独立学段中,目前唯有学前教育没有立法。



表 1-2 我国的教育部门法

1. 《义务教育法》(2018 年第二次修订)
2. 《职业教育法》(1996 年颁布)
3. 《高等教育法》(2018 年第二次修订)
4. 《未成年人保护法》(2012 年第二次修订)
5. 《教师法》(1993 年颁布)
6. 《民办教育促进法》(2016 年第二次修订)

4. 教育行政法规

中华人民共和国国务院(以下简称“国务院”)是我国最高行政机关,有权制定行政法规^[4],由国务院批准、国务院主管部门(教育部、民政部、国家教育委员会等)发布的教育行政规章具有与国务院制定的教育行政法规相等的效力^{[2]8}。教育行政一般采用条例、规定、规范、办法等法规性文体。

学前教育法规是政府行使管理权的一种手段,是规范学前教育活动、调整学前教育关系的法规的总称。国务院及其各部门制定的与学前教育相关的代表性行政法规见表 1-3,具有法律的权威性和规范性。在学前教育行政法规中,《幼儿园管理条例》于 1989 年 8 月 20 日,经国务院批准,1989 年 9 月 11 日,中华人民共和国国家教育委员会令第 4 号发布,自 1990 年 2 月 1 日起施行。《幼儿园管理条例》是到目前为止,在学前教育的法律法规中,效力层次最高的一部专门的法规,对幼儿园的规范办学和规范教育起到了很大的推动作用。

表 1-3 学前教育相关的行政法规

政策文件	颁发部门	发布年份
《幼儿园管理条例》	国务院批准	1989
《九十年代中国儿童发展规划纲要》	国务院	1992
《中国儿童发展纲要》(2011—2020 年)	国务院	2001
《校车安全管理条例》	国务院	2012

5. 地方性教育法规

地方性教育法规是省、自治区、直辖市及较大的市的人民代表大会及其常务委员会依据法定权限,根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不与宪法、教育法律、教育行政法规相抵触的前提下,制定的教育规范性文件。地方性教育法规是根据本地区具体情况和实际需要制定的,具有较强的操作性,但只在本行政区域内有效。各个省市的人民代表大会常务委员会制定的学前教育条例均属于地方性教育法规,例如《北京市学前教育条例》《江苏省学前教育条例》。

6. 教育规章

教育规章是国务院各部、委员会和省、自治区、直辖市,以及省、自治区的人民政府,在自身权限内发布规章。教育规章包括部门教育规章和政府教育规章两大类,两类教育规章的发布主体和文件常用名称及适用权限见表 1-4。



表 1-4 部门教育规章和政府教育规章

类别	发布主体	权限	文件常用名称
部门教育规章	国务院所属各部（教育部、财政部、民政部等）、委员会及具有行政管理职能的直属机构	全国有效	规定、办法、规程、大纲、标准
政府教育规章	省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府	在本行政区域内有效	规定、办法、实施意见

政府教育规章与部门教育规章之间具有同等的法律效力，在各自的权限范围内实行，政府规章与部门规章之间对同一事项的规定不一致时，由最高人民法院送请国务院作出解释或裁决^{[2]11}。有代表性的学前教育政府教育规章见表 1-5。

表 1-5 有代表性的学前教育政府教育规章

规章	制定部门	发布年份
《幼儿园教育指导纲要》（试行）	教育部	2001
《中小学幼儿园安全管理办法》	教育部、公安部、司法部、建设部、交通部、文化部、卫生部、工商总局、质检总局、新闻出版总署	2006
《托儿所幼儿园卫生保健管理办法》	卫生部、教育部	2010
《幼儿园收费管理暂行办法》	国家发展改革委、教育部、财政部	2011
《幼儿园教师专业标准》（试行）	教育部	2012
《学前教育督导评估暂行办法》	教育部	2012
《托儿所幼儿园卫生保健工作规范》	卫生部	2012
《3~6 岁儿童学习与发展指南》	教育部	2012
《幼儿园教职工配备标准》（暂行）	教育部	2013
《幼儿园园长专业标准》	教育部	2015
《幼儿园工作规程》	教育部	2016
《幼儿园办园行为督导评估办法》	教育部	2017
《幼儿园教师违反职业道德行为处理办法》	教育部	2018

（二）学前教育政策

学前教育政策是指党和政府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学前



教育事业而制定的行动准则^[5]。党和政府通过制定和实施各种学前教育政策来为学前教育改革和发展服务。

学前教育政策一般以决议、决定、通知、意见等公文和规划等文件形式出现。我国具有代表性的学前教育政策见表 1-6。

表 1-6 具有代表性的学前教育政策

政策	制定部门	颁布年份
《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》	教育部、中央编办、国家计委、民政部、财政部、劳动保障部、建设部、卫生部、国务院妇儿工委、全国妇联	2003
《关于进一步做好中小学幼儿园安全工作六条措施》	教育部	2005
《关于加强农村中小学生幼儿上下学乘车安全工作的通知》	教育部、公安部、国家安全监管总局	2007
《教育部关于加强民办学前教育机构管理工作的通知》	教育部	2007
《教育部关于做好 2005 年中小学幼儿园安全工作的意见》	教育部	2005
《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》	国务院	2010
《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》	财政部、教育部	2011
《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》	教育部	2011
《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》	教育部、中央编办、财政部、人力资源社会保障部	2012
《关于做好 2014 年中小学、幼儿园教师国家级培训计划实施工作的通知》	教育部办公厅、财政部办公厅	2014
《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》	教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部	2017
《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》	教育部办公厅	2018
《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》	国务院	2017
《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》	国务院	2018
《国务院办公厅关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》	国务院	2019



地方政府制定颁布的学前教育政策对当地学前教育的发展有重要的指导和推动作用。以河南省学前融合教育的发展为例,《河南省特殊教育提升计划(2014—2016)》明确提出要因地制宜发展残疾儿童学前教育。切实将残疾儿童学前教育纳入全省学前教育发展总体规划,列入新一轮学前教育重大建设项目,保障残疾儿童接受学前教育。鼓励普通幼儿园接收轻度残疾儿童入园学习,每个县(市、区)要选择1~2所幼儿园开展学前融合教育试点^[6]。在该政策的推动下,河南省教育厅从2015年起,每年安排专项资金,在全省所有省辖市和直管县启动实施学前融合教育试点项目。截至2019年,河南省教育厅已甄选了126所试点幼儿园进行推广。省教育厅按照每所10万元的标准对试点幼儿园给予资金支持,今后还将根据实际招生情况,由当地财政按照10000元/生/年的标准安排综合财政拨款。在政策的支持与推动下,河南省的学前融合教育在全国处于领先水平,将在全国率先实现学前融合教育试点幼儿园在全省县区内全部覆盖^[7]。

(三) 学前教育政策和法规的关系

1. 二者的区别

学前教育政策与学前教育法规有着本质的内在联系,又有明显的差别,主要体现在制定的主体不同、约束力不同、表现形式不同、实施方式不同、稳定程度不同五个方面^{[3] 31-32}。学前教育政策与法规的区别见表1-7。

表 1-7 学前教育政策与法规的区别

主题	学前教育法规	学前教育政策
制定的主体	由国家机关或国家权力机关按照法定程序制定*	由党和政府部门制定
约束力	具有普遍的约束力,是必须做的行为。如果不执行,就会承担相应的法律责任	具有普遍的指导意义,不具有国家意志力和约束力
表现形式	采用法、条例、规定、规范、办法等法规性文体	以决议、决定、通知、意见等公文和规划等文件形式出现
实施方式	以国家强制力为后盾,要求社会成员必须遵照执行	依靠组织和宣传,启发人们自觉遵守
稳定程度	稳定程度高	灵活性强,需要随着社会的发展适时作出调整

2. 二者的联系

(1) 学前教育政策和学前教育法规都是国家管理学前教育的重要手段,有共同的指导思想,体现共同的利益,两者在本质上是一致的,既相互影响,又相互依存。

(2) 学前教育政策是制定学前教育法规的依据,它指导学前教育法规的制定和实施。成熟、稳定的学前教育政策在一定条件下可以转化为学前教育法规。

(3) 学前教育法规集中反应了党和国家学前教育的意志和主张,规定了学前教育各项工作的行为准则,是学前教育政策的定型化和规范化,可以保障学前教育政策的顺利实施^[8]。

* 注:包括国家元首、权力机关、行政机关、监察机关、审判机关、检察机关和军事机关。

二、与学前教育相关的部门法律法规

与学前教育相关的部门法律法规有六部，其中与学前教育密切相关的有三部，分别是：《中华人民共和国未成年人保护法》（以下简称《未成年人保护法》），针对未成年人提供家庭、学校、社会和司法等各类保护；《教师法》明确整个国民教育阶段所有教师的权责奖惩和培养培训等内容；《民办教育促进法》规定民办学校准入与退出，组织活动与管理监督、扶持与奖励等内容，是民办幼儿园必须遵守的法律^[9] 17-22。

此外，其他部门法中，与学前教育相关的法律主要有《中华人民共和国刑法（2017年修订）》（以下简称《刑法》）、《中华人民共和国侵权责任法》（以下简称《侵权责任法》）、《中华人民共和国治安管理处罚法》（以下简称《治安管理处罚法》）。

《刑法》是规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律，规定了哪些行为是犯罪并且应当负何种刑事责任，并给予犯罪嫌疑人何种刑事处罚的法律规范的总称，对伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪，过失致人死亡罪、故意伤害罪、过失致人重伤罪、强奸罪、强制猥亵、侮辱罪等罪行应该承担的刑事做出了明确的规定。《民办教育促进法》《民办教育促进法实施条例》中对违反法律的责任规定均提出，构成犯罪的，依法追究刑事责任。刑事责任的追究主要依据《刑法》的规定。

《侵权责任法（2009年修订）》是为保护民事主体的合法权益，明确侵权责任，预防并制裁侵权行为，促进社会和谐稳定而制定的法律。该法所称的民事权益包括：生命权、健康权、姓名权、名誉权、荣誉权、肖像权、隐私权、婚姻自主权、监护权、所有权、用益物权、担保物权、著作权、专利权、商标专用权、发现权、股权、继承权等人身、财产权益。在学前教育领域，若出现以上民事权益被侵权的现象，则需要参考该法律。

《治安管理处罚法（2012年修订）》是为维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织的合法权益，规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责而制定的法律。该法规定扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性，依照《刑法》的规定构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由公安机关依照本法给予治安管理处罚。其中，部分条款直接与幼儿权益有关，例如该法律规定：殴打、伤害残疾人、孕妇、不满14周岁的人或者60周岁以上的人的，处10日以上15日以下拘留，并处500元以上1000元以下罚款。

三、学前教育政策与法规的地位

学前教育是基础教育的重要组成部分，是个体终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。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^[10]。学前教育对于儿童全面健康发展、义务教育质量、国民素质整体提升等均具有重要的基础性、全局性作用，但是促进和保障学前教育事业发展的相关法律政策尚未得到足够的重视。



我国现有的学前教育立法层次偏低，尚无学前教育专门法律，即《学前教育法》。目前仅有四部涉及学前教育的非专门性法律，分别是《教育法》《未成年人保护法》《教师法》《民办教育促进法》。这些非专门法律都只是笼统规制涉及学前教育领域的内容^[9]17-22。

《幼儿教育管理条例》是新中国成立以来第一个经国务院批准颁发的有关幼儿教育的行政法规，标志着我国幼儿教育向法制化建设迈进，开启了幼儿教育法规的先河。但是《幼儿教育管理条例》属于教育行政法规，在教育法律法规体系中的法律层次较低，法律效力较弱。在教育所规定的四个独立学段中，目前，唯有学前教育没有立法。较低的法律层次不能很好地保障学前教育事业的发展。提高我国学前教育立法的层次，赋予学前教育应有的法律地位，是我国学前教育事业发展的迫切需求^[11]14-20。

||||||| 第二节 中国学前教育政策与法规的发展史 |||

学前教育政策与法规的历史沿革与社会历史的发展历程息息相关，在不同的历史发展阶段展现出不同的内容与发展特点，对相应阶段学前教育的发展产生重要影响。通过本节的内容，读者能够了解我国学前教育政策与法规发展的历史脉络，可以更好地把握每一部学前教育政策法规制定的背景和历史影响，也能了解学前教育的发展是如何和政策与法规相互影响从而发展到当下的发展水平的。



一、学前教育政策与法规的起步期：1903年至1949年

（一）清末——《奏定蒙养院章及家庭教育法章程》

我国古代的学前教育都在家庭中实施，直到晚清时期，才开始摆脱过去由家庭进行的模式，逐步走向由社会专门教育机构组织实施的方向发展。1904年，清政府颁布实施了《奏定学堂章程》，将学制分为七级，其中第一级为蒙养院，专门教导3~7岁的儿童。《奏定学堂章程》使得学前教育成为国民教育体系中的重要组成部分。该章程还专门制定了《奏定蒙养院章及家庭教育法章程》，这是中国近代学前教育第一个法规，它的颁布和实施标志着中国学前教育进入一个新的阶段^[12]34。

在半殖民地半封建教育制度下，女子没有受教育的机会，政府没有设置幼儿园师范学校和女校，出现了有幼儿教育但是无幼儿教育师资培养的局面。蒙养院的老师被称为“保姆”，由寡妇、乳母等经过简单训练后担任，教学质量无法得到保证，蒙养院成为学前教育由家庭教育向有组织的社会教育的过渡。

（二）民国——《幼稚园课程标准》

民国时期，五四新文化运动有力地推动了新教育思想的传播，欧美教育思想，尤其是杜威实用主义思想对中国教育的影响很大。1922年，中国制定的“壬戌学制”，就是仿照