

《学前教育法》的立法意义解析与实施路径研究

储祝君

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年6月29日; 录用日期: 2025年7月10日; 发布日期: 2025年8月5日

摘要

《学前教育法》的出台标志着我国学前教育迈入法治化新阶段。本研究立足教育公平与高质量发展目标, 系统解析该法的立法价值, 深度剖析实施过程中的结构性矛盾, 探索科学可行的落地路径, 为破解“幼有所育”向“幼有善育”转型的制度瓶颈提供理论支撑和政策参考。

关键词

《学前教育法》, 学前教育, 立法意义, 实施路径

Analyzing the Legislative Significance of the Preschool Education Law and Research on Implementation Pathways

Zhujun Chu

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jun. 29th, 2025; accepted: Jul. 10th, 2025; published: Aug. 5th, 2025

Abstract

The enactment of the “Preschool Education Law” marks China’s entry into a new phase of legal governance in preschool education. Anchored in the goals of educational equity and high-quality development, this study systematically examines the legislative significance of the law, conducts an in-depth analysis of structural contradictions in its implementation, and explores feasible pathways for effective enforcement. The research aims to provide theoretical and policy insights for overcoming institutional barriers in transitioning from “universal access to preschool education” to “quality preschool education”.

文章引用: 储祝君. 《学前教育法》的立法意义解析与实施路径研究[J]. 法学, 2025, 13(8): 1632-1637.

DOI: 10.12677/ojls.2025.138227

Keywords

“Preschool Education Law”, Preschool Education, Legislative Significance, Implementation Pathways

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

人生百年，立于幼学。我国儿童教育家陈鹤琴指出：“幼稚期(出生到7岁)是人生最重要的一个时期，什么习惯、言语、技能、思想、态度、情绪都要在此时期打下一个基础，若基础打得不稳固，儿童就难以形成健全的人格。”学前教育是个体教育的开端，对幼儿的身心健康发展有至关重要的意义，关乎党和国家的未来发展[1]。学前教育是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。近年来，我国的学前教育取得跨越式发展和历史性成就。但总体上看，学前教育仍是国民教育体系的薄弱环节[2]。学前教育立法势在必行。

2018年11月，《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》发布，明确提出要制定学前教育法。2021年4月，教育部研究形成学前教育法草案并报请国务院审议。2023年8月，《中华人民共和国学前教育法(草案)》首次提请全国人大常委会审议。2024年9月10日，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，让教育改革发展成果更多更公平惠及全体人民，要求促进学前教育的普及性和普惠性发展。2024年11月8日，《中华人民共和国学前教育法》(以下简称《学前教育法》)正式表决通过。2025年6月1日开始施行，标志着我国学前教育事业迈入了“有法可依”的新时代[3]。

《学前教育法》为学前教育的发展提供了法律依据和行动指南，明确了学前教育定位，力求补齐教育短板，着力解决“入园难”、“入园贵”等突出问题，进一步促进学前教育普及普惠安全优质发展。

《学前教育法》对完善我国教育法律体系、促进教育公平、构建中国特色学前教育法律制度体系意义重大。有必要在准确把握《学前教育法》重要性的基础上，结合实际梳理法律实施中可能面临的挑战，并针对性完善实施路径。

2. 立法意义解析

2.1. 国家治理层面：完善教育法律体系

学前教育是个体终身发展的奠基阶段，在整个教育体系中，幼儿园教育不是中小学教育的预备阶段，学前学段对学前儿童来说具有独特的价值。《学前教育法》作为我国首部学前教育专门法律，构建了从“政策主导”到“法治保障”的制度转型框架。以立法形式将学前教育纳入国民教育体系，为学前教育普及普惠安全优质发展提供了法治保障。《学前教育法》的颁布填补了我国教育法规定的四个独立学段(学前教育、义务教育、职业教育、高等教育)的最后一块的法律空白[4]，标志着我国形成了覆盖全学段、完整教育链条的教育法律体系。这是我国教育法治建设和学前教育发展历史上具有里程碑意义的事件，标志着我国学前教育事业迈入了“有专门法可依”的新阶段[5]，为推进我国学前教育高质量发展提供了有力法治保障，对夯实教育强国建设基点作用具有重要意义。

2.2. 社会发展层面：促进教育公平与人口发展

学前教育是实现“幼有所育”的重要民生事业。近年来，“入园难、入园贵”等问题突出，家庭养育负担较重、学前教育质量发展不均衡等因素，影响了家庭的生育意愿。制定《学前教育法》，是积极适应我国人口发展形势变化、推动建设生育友好型社会的现实需要[1]。学前教育是基础教育的基础，是终身教育的开端，不仅关系亿万儿童健康成长，还关系社会和谐稳定，关系党和国家事业未来。《学前教育法》明确了我国学前教育“公益性”“普惠性”的性质，强调学前儿童拥有依法平等接受学前教育的权利，体现社会公平正义。《学前教育法》第八十四条规定：“鼓励有条件的幼儿园开设托班，提供托育服务。幼儿园提供托育服务的，依照有关法律法规和国家有关规定执行。”为幼儿园“托育一体化”的发展提供了法律保障，减轻家庭养育孩子的负担[1]。

2.3. 教育法治层面：构建中国特色学前教育法律制度体系

《学前教育法》的出台，填补了学前教育法律的空白，实现了学前教育法律从“0”到“1”的突破，系统构建了中国特色学前教育法律制度体系，保障学前教育高质量发展[6]。具体来说有三个方面：一是构建了有力的学前教育支持体系。《学前教育法》规定了学前教育作为国民教育体系重要组成部分的公益属性，在法律层面明确了学前教育的性质，巩固了学前教育的基础性、先导性地位[7]。学前教育的公益属性，强化了政府的办园责任——发展学前教育坚持政府主导，以政府举办为主，大力发展普惠性学前教育资源，引导和规范社会力量参与。二是建构了科学的学前教育内容体系。“学前教育是指由幼儿园等学前教育机构对三周岁到入小学前的儿童实施的保育和教育。”[8]与义务教育不同，保育处于学前教育的首位，学前教育不得教授小学阶段的课程，要坚持保育和教育相结合，防止学前教育小学化。三是构建系统的学前儿童权利保障体系，《学前教育法》在总则中对学前儿童权利保障作了总体性规定，第二章设专章规定“学前儿童”，突出了保障学前儿童权利在学前教育实施中的核心地位，第十三条第二款提出“学前教育应当坚持最有利于学前儿童的原则”，从学前儿童身心发展特点出发，尊重学前儿童人格尊严。学前教育法规定了学前儿童的各项权利，其中第十三条明确学前儿童享有“生命安全和身心健康、得到尊重和保护照料、依法平等接受学前教育”等权利。第二十一条特别强调，“学前儿童的名誉、隐私和其他合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”。

3. 实施面临的关键挑战

《学前教育法》的实施标志着我国学前教育进入法治化新阶段，但法律的文本意义转化为实际效能，必然面临一系列复杂的现实挑战。深入剖析这些挑战，是推动法律有效落地、实现“幼有所育、幼有善育”目标的关键前提。《学前教育法》在具体实践中仍面临以下关键挑战。

3.1. 资源分配不均与结构性短缺

学前教育资源在城乡、区域间分布失衡问题突出。城市地区面临优质幼儿园“一位难求”的困境，而农村地区则存在人口分散、幼儿园数量不足、基础设施简陋等问题。法律虽明确政府的主导责任，但财政投入的差异化分配机制尚未完善，欠发达地区财政扶持力度不足，导致普惠性幼儿园覆盖率难以达标。此外，公办幼儿园与民办幼儿园之间也呈现出失衡态势。公办幼儿园通常能获取更多的政府扶持与财政补贴，其教育资源及教学质量往往较民办幼儿园更优。而民办幼儿园则因资金短缺等问题而频陷困境[9]。如何快速、高质量地扩大公办园供给，同时有效提升普惠性民办园的质量和吸引力，是核心难题。

3.2. 师资队伍建设困境

《学前教育法》中尚未对教师编制配备作出明确规定，而实践中学前教育教师缺编问题明显，教师流动性较强[5]。幼儿教师工资待遇较低一直是行业内部难题，也是制约学前教育高质量供给的关键因素之一。幼师队伍普遍存在待遇偏低、职业倦怠严重、流失率高等问题。《学前教育法》虽然明确了依法保障公办幼儿园和民办幼儿园教师工资及待遇问题，并按照规定对符合条件的幼儿教师发放相应的津贴、补贴，但学前教育教师的职业发展路径不清晰影响了教师队伍稳定性，制约教育质量提升。教师在职称评定、岗位晋升等方面仍缺乏明确的指引与标准，且学前教育教师的社会地位与职业声望相对较低[9]，导致幼儿园教师整体职业吸引力弱。

3.3. 政策落实与观念冲突

《学前教育法》第五十九条规定了幼儿园和小学应共同承担帮助学前儿童完成幼小衔接的义务，幼儿园不得采用小学化的教育方式，幼儿园及校外培训机构不能对学前儿童教授小学阶段的课程。学前教育的内容和小学教育的内容并没有明确的边界，实践中，学前儿童做好入学的准备，做好“幼小衔接”，就无法完全排斥小学的教育内容和教育方式[1]。“小学化”缺乏明确标准，第二款中仅仅提到“幼儿园与小学应当互相衔接配合，共同帮助儿童做好入学准备和入学适应”，去小学化、优化幼小衔接工作，需要进一步明确相关规范的适用。此外，在优质教育资源稀缺背景下，家长对超前教育的刚性需求依然强烈。普遍的社会焦虑使家长“不能让孩子输在起跑线上”的观念根深蒂固。如何有效落实“以游戏为基本活动”的保教理念，提升教师观察、支持幼儿游戏和学习的能力，是长期挑战。

3.4. 法律执行与地方财政压力

《学前教育法》明确政府“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”的学前教育经费保障机制，“合理比例”概念模糊[1]。纵观近年来政府学前教育投入，尽管大幅增加，但与庞大的需求和实现普惠优质的目标相比，财政投入的总量仍显不足，且存在区域(东部与中西部、城市与农村)、园所类型(公办与民办)之间的不平衡。普及普惠安全优质的学前教育发展仍与地方经济发展水平息息相关，经济发展落后地区县级财政难以承担土地购置、园舍建设等一次性支出。《学前教育法》第八十四条规定的“托育一体化”服务，会增加幼儿园教育管理和资金压力。地方的财政压力导致《学前教育法》所强调的普及普惠安全优质的学前教育图景短期难以实现。

4. 有效实施的系统路径研究

针对《学前教育法》实施面临的关键挑战，结合地方实践经验与政策导向，可构建以下系统性实施路径。

4.1. 创新资源配置机制

面对学前教育资源分配不均与结构性短缺的问题与挑战，整体来看，需完善动态调整与监测机制，地方政府需在《学前教育法》的框架下，依托大数据技术和动态监测系统，实时掌握人口流动和区域需求变化，科学调整资源布局和财政支持策略。如湖南辰溪县针对人口流动趋势，建立了学前教育资源动态监测平台，每季度更新学位供需数据。此外，在人口流入地区探索了“公办园扩容 + 普惠园挖潜”的双轨策略，优化学前教育资源布局。通过探索资源整合和区域间协作机制，实现资源的跨区域调配，提升教育资源的利用效率，来应对学前教育发展中城乡资源分布不均和需求动态变化的挑战[10]。

4.2. 完善师资专业化发展体系

在教师待遇方面,加大政府政策扶持与资金投入力度。政府应不断完善教师队伍的管理与待遇体系,切实保障教师的福利与激励措施得到有效落实,从而提升学前教育教师的职业吸引力与满意度[9]。逐步推进公私立幼儿园教师同工同酬制度的实施,确保教师在收入与职业地位方面得到公平合理的对待。在学前教师职业发展机制层面,需构建科学、规范的职业发展规划与晋升机制。政府与教育行政部门应与学前教育机构协同合作,共同确立明晰的职业发展轨迹与职称评定准则,为教职员工提供透明的职业晋升通道。幼儿园要以多种举措确保教师成为教育质量提升与学前儿童发展之间的核心纽带。在专业培养、任职资格、待遇保障等方面,要保障教师的基本权益,并以多元方式提高师资质量。

4.3. 聚焦内涵发展与质量监管

相关部门应当细化“小学化”的判断标准,为下位法的制定提供更为具体的指引,在“最有利于学前儿童”的原则上贯彻实施幼小衔接教育。同时,聚焦学前教育的内涵式发展,家校社协同构建育人生态,加强家园共育与科学育儿宣传,提升家长科学育儿素养,通过家长学校、线上课程、社区讲座、幼儿园开放日等多种形式,普及科学育儿知识,引导家长树立正确教育观、儿童观,理解游戏的价值,缓解焦虑,并建立有效的家园沟通机制。

4.4. 完善财政保障机制

《学前教育法》规定“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。”学前教育财政补助经费,地方财政支出负有主要责任。需明确各级政府学前教育投入占财政性教育经费的比例并稳步提高。探索建立学前教育生均财政拨款标准或公用经费基准定额制度,覆盖所有普惠性幼儿园,并根据办园成本、物价水平、区域差异等因素动态调整。

中央财政需充分考虑地方经济发展水平差异,设立中央财政“学前教育发展专项资金”,重点支持中西部、农村、民族地区和困难群体。在免费学前教育的推进中,逐步构建覆盖城乡的普惠性学前教育体系[5]。扩大普惠优质资源供给,严格普惠性民办园认定标准与程序,加强过程监管与质量评估。实施“普惠性民办园质量提升计划”,通过结对帮扶、教研指导、专项培训等方式提升偏远、贫困地区保教质量。确保财政补助及时足额到位,增强其提供普惠服务的意愿和能力。

5. 结论

《学前教育法》的有效实施是一项复杂的系统工程,没有一蹴而就的捷径。破解挑战的关键在于:以精细化制度设计为保障,以可持续资源投入为基石,以专业化质量提升为核心,以多元化社会共治为支撑,协同发力。将法律文本中的教育蓝图,转化为惠及每一个幼儿的、有质量的教育公平,真正实现“幼有所育”向“幼有善育”的历史性跨越。

参考文献

- [1] 孟凡壮,钱心格.《学前教育法》的立法意义及适用路径探究[J].语言与教育研究,2025,9(2):47-52,2.
- [2] 范昕,李敏谊.幼儿园教师到底是什么?——从替代母亲到专业人到研究者的发展历程[J].教师教育研究,2018,30(4):92-98.
- [3] 程洁.从国家战略到基层实践:中国学前教育立法进程的全景透视[J].学前教育,2025(9):1.
- [4] 石恒帅.《学前教育法》的时代价值、目标导向和实践路径[J].当代教育与文化,2025,17(3):70-76.
- [5] 冯芳芳,程方平,张峰.学前教育发展中的国家立法指向与政府管理角色的发挥——基于国际比较的视野[J].教育科学研究,2025(6):82-89.

-
- [6] 施久铭, 房子芯. 守护童年奠基未来——《学前教育法》引领学前教育高质量发展[J]. 人民教育, 2025(5): 49-51.
- [7] 马怀德. 构建中国特色学前教育法律制度体系[J]. 课程教材教学研究(下半月刊), 2025(3): 24.
- [8] 中华人民共和国学前教育法[EB/OL]. 2024-11-09.
https://www.gov.cn/yaowen/licbiao/202411/content_6985752.htm, 2024-12-19.
- [9] 龚向和, 娄秉文. 《中华人民共和国学前教育法》的时代意义、现实挑战与实施进路[J]. 学前教育研究, 2025(1): 21-33.
- [10] 湛中乐, 杜佳欣. 《中华人民共和国学前教育法》的制度构建与实施路径[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2025, 27(1): 21-31.