

《学前教育法》实施背景下普惠性学前教育的法治保障研究

胡嘉玲

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年2月13日; 录用日期: 2026年2月18日; 发布日期: 2026年3月11日

摘要

2024年《中华人民共和国学前教育法》正式通过并于2025年6月施行, 该法全文共有23处提及“普惠性”相关表述, 构建起普惠性学前教育发展的根本法治遵循, 推动我国普惠性学前教育进入规范化发展新阶段。但当前我国普惠性学前教育在实践中仍面临立法配套不完善、资源分配不均衡、财政支持不健全、师资保障不足等法治困境, 制约了其公益普惠、高质量发展目标的实现。本文将系统梳理《学前教育法》实施下普惠性学前教育的法治现状与初步成效, 深入剖析现存法治困境及立法、执法、实践层面的根源, 结合地方实践经验, 从强化资源供给保障、健全财政支持机制、强化师资保障三个方面, 提出针对性的法治保障完善路径。研究旨在推动《学前教育法》落地见效, 破解普惠性学前教育发展困境, 规范普惠性幼儿园办学行为, 保障适龄幼儿平等享有高质量普惠性学前教育资源, 为我国普惠性学前教育法治保障体系的完善提供理论参考与实践支撑。

关键词

学前教育法, 普惠性学前教育, 法治保障

Research on the Rule of Law Guarantee for Inclusive Preschool Education under the Implementation of the Preschool Education Law

Jialing Hu

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: February 13, 2026; accepted: February 18, 2026; published: March 11, 2026

Abstract

The Preschool Education Law of the People's Republic of China was formally passed in 2024 and

came into effect in June 2025. The law contains 23 references to “inclusiveness” in its text, establishing the fundamental legal framework for the development of inclusive preschool education and propelling it into a new stage of standardized development. However, in practice, inclusive preschool education in my country still faces legal challenges such as incomplete supporting legislation, uneven resource allocation, inadequate financial support, and insufficient teacher resources, hindering the realization of its public welfare, inclusiveness, and high-quality development goals. This article systematically reviews the current legal status and initial achievements of inclusive preschool education under the implementation of the Preschool Education Law, deeply analyzes the existing legal challenges and their root causes at the legislative, enforcement, and practical levels, and, based on local practical experience, proposes targeted pathways for improving legal safeguards from three aspects: strengthening resource supply guarantees, improving financial support mechanisms, and strengthening teacher resources. The study aims to promote the effective implementation of the Preschool Education Law, address the challenges in the development of inclusive preschool education, regulate the operation of inclusive kindergartens, ensure that eligible children have equal access to high-quality inclusive preschool education resources, and provide theoretical reference and practical support for the improvement of my country’s legal guarantee system for inclusive preschool education.

Keywords

Preschool Education Law, Inclusive Preschool Education, Legal Safeguards

Copyright © 2026 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

学前教育作为国民教育体系的重要组成部分，起着重要的奠基作用。当前，我国正奋进在全面建设社会主义现代化国家的伟大征程上。党的二十大报告明确指出，要“推动学前教育实现更广泛的普惠性发展”[1]。更是于2024年通过了《中华人民共和国学前教育法》(后文统一简称为《学前教育法》)，这意味着学前教育领域有了专门的法律规范指引[2]。据分析，该法全文有23处提及“普惠性”相关表述，为普惠性学前教育发展提供了根本法治遵循。但当前我国普惠性学前教育仍面临城乡资源不均、民办普惠园扶持不足、师资流失等突出问题，亟需依托该法强化法治保障，推动立法切实落地，破解发展困境。

2. 《学前教育法》实施下普惠性学前教育的初期的法治现状及成效

2.1. 《学前教育法》中普惠性学前教育的核心立法规定

根据“十四五”规划《纲要》名词解释，普惠性学前教育是指由公办幼儿园和普惠性民办幼儿园共同提供的学前教育服务。公办幼儿园一般由政府及其有关部门、军队、国有企业、人民团体、高等学校等事业单位，以及街道、村集体等组织利用财政经费或国有资产、集体资产举办。普惠性民办幼儿园则指接受财政补助或政府扶持、执行政府定价且具有非营利性质的民办幼儿园[3]。《学前教育法》全文提及“普惠性”相关表述共有23处，形成了普惠性学前教育法治保障的基本框架，为其规范化发展划定了路径与要求。该法将“普惠发展”从政策目标提升为法律原则和强制性国家制度。明确普惠性学前教育是公益事业，应以公办幼儿园为主体、普惠性民办幼儿园为补充，覆盖全体儿童，建立系统的规划、建设与资源保障机制，实行政府投入为主、家庭合理负担的机制，同时强调覆盖全过程的监督管理与法律责任，确保学前教育普及普惠安全优质[4]。

2.2. 《学前教育法》中普惠性学前教育的推进现状与现实基础

2.2.1. 地方立法与实施框架的逐步推进

从 1979 年针对学前教育首个重要政策文件《全国托幼工作会议纪要》到 2024 年首部关于学前教育专门法律《学前教育法》的颁布，学前教育在几十年的奠基、发展过程当中走向了有法可依、依法推进、违法必究的高质量、法治化发展新纪元。在《学前教育法》的颁布与实施过程中更是催生了各地的积极回应与地方性法规的完善。其中各地在落实过程中重点对接《学前教育法》中“普惠优先”“财政支持”“监管规范”等核心条款，部分省市已出台阶段性推进方案，明确普惠性学前教育的短期工作重点的方向，为立法条款落地搭建初步框架。贵州省于 2025 年 5 月 29 日经贵州省第十四届人民代表大会常务委员会第十七次会议审议通过了学前教育条例，作为贵州学前教育的首次立法，该条例针对学前教育的资源、教育实施、投入保障、监督管理等各方面做出了全面的规定。此外条例还明确坚持普及普惠，提出“幼有善育”的目标，旨在全面推动区域内学前教育的普及、优质、普惠与安全发展[5]。湖北省教育厅党组书记、厅长周静也系统阐述了该省落实《学前教育法》、深化普惠性学前教育的行动框架。他提出，湖北省在普惠园覆盖率已达 89.1% 的背景下，发展重点已转向质量提升。并提出围绕四个核心展开的行动框架，既保障政府投入、按人口流动趋势调配城乡资源、加强全域监管、以及建设专业师资队伍，以确保普惠园“办得稳”、“办得规范”且“办出质量”，将《学前教育法》的国家顶层设计落实到本省的实际情况，切实缓解本省“城区挤”与“乡村空”矛盾[6]。各地的深入实践与积极推进，使得《学前教育法》正在落地生根，为我国学前教育事业的持续提质增效不断注入新动力。

2.2.2. 兼具资源与监管的配套体系持续完善

《学前教育法》落地实施后，普惠性学前教育的推进已形成坚实的现实基础，一系列涵盖补贴扶持、幼托服务、学籍管理、收费规范的配套政策相继出台，构建起系统化、全方位的支撑体系，推动普惠性学前教育走深走实。国务院办公厅印发相关意见明确自 2025 年秋季学期起开始正式启动学前一年免费政策，免除公办幼儿园学前一年在园儿童保育教育费，民办幼儿园按当地同类型公办园的收费标准减免。对因免保育教育费导致幼儿园收入减少的部分财政，部门综合考虑实际情况实施补助。同时引导企业、社会团体、个人等捐资助学拓宽经费来源，鼓励幼儿园从事业收入中安排一定经费为家庭经济困难儿童提供兜底保障[7]；卫生健康委等七部门联合出台举措，落实法律中鼓励幼儿园提供托育服务的规定，支持有条件的幼儿园招收 2~3 岁幼儿，推动学前教育与托育服务协同发展，进一步拓展普惠服务范围[8]；教育部启动全国学前儿童学籍统一管理，明确三周岁到入小学前儿童全员建立学籍，为做好学前教育规划、优化资源配置、规范幼儿园办园行为等提供有力支持[9]；国家发展改革委等部门还完善了幼儿园收费政策，明确普惠性幼儿园保教费实行政府指导价，通过科学核定收费标准、健全成本分担机制，切实降低家庭育儿成本，规范幼儿园收费行为，从费用层面为普惠性学前教育的推进筑牢保障[10]。各项政策彼此支撑，共同塑造了一个可负担、广覆盖、有质量的普惠性学前教育发展新格局，为《学前教育法》的全面落地奠定了扎实而系统的现实基础。

在各项配套政策落地实施的同时，一系列监管保障举措同步推进，从收费规范、安全管理等关键维度发力，确保学前教育在实现普惠发展的基础上，切实保障办学质量与儿童安全，推动普惠性学前教育走深走实。收费管理方面，2025 年 12 月国家发改委、教育部、财政部联合发布《关于完善幼儿园收费政策的通知》中对幼儿园收费项目作出清晰界定，科学制定收费标准核定规则，建立起分类管理、灵活适配的收费管理制度。通知明确要求各地建立收费目录清单制度，严禁各类变相收费行为，并确立了每 3 年一次的收费政策动态评估调整机制，通过常态化监管与动态优化，切实贴合群众育儿需求，推动《学前教育法》中收费相关条款落地落实[11]。安全保障方面，儿童安全是普惠性学前教育的底线要求。2025 年 7

月 21 日出台的《托育机构消防安全标准》围绕消防设施配置、疏散通道、用火用电、应急演练等明确了统一的标准,为儿童安全筑牢了托育机构安全防线,也为幼儿园托班服务提供了安全规范的依据[12]。从硬件配置到日常运营全流程明确安全要求,为普惠性幼托服务的安全发展提供坚实保障。

3. 《学前教育法》实施下普惠性学前教育的核心难点

3.1. 资源分配不均,普惠性供给不足

学前教育的普及情况与区域经济、人口分布等情况密切关联。学前教育未普及的区域主要是经济较为落后的偏远地区,受经济发展水平的影响,学前教育的普及工作面临着政府支持水平不足、学前教育资源布局以及家庭支付水平有限的困境。

首先,边远地区政府财力水平不足,是制约学前教育法相关补贴政策落地见效的核心瓶颈之一。根据学前教育法明确要求,县级政府是学前教育发展的责任主体。但现实中,县级政府本身财力有限,边远地区财政收入更为薄弱,财力状况更是捉襟见肘。在教育财政投入中,县级政府需优先保障义务教育的普及与提升,在此基础上再统筹安排学前教育补贴资金,难度极大。加之税费改革后,地方财政收支矛盾进一步凸显,可用财力进一步压缩,依靠地方财政足额落实学前教育补贴、支撑学前教育高质量发展,面临着现实中的重重阻碍。

其次,学前教育法在落实过程中,还面临因学前教育资源布局困境带来的现实挑战,这一问题在边远农村地区表现得尤为突出。当前,我国尚未针对人口分散地区的学前教育服务点制定明确的建设与运营标准,导致资源配置与边远农村地区的实际学前教育需求之间存在显著结构性矛盾。受农村人口外流、人口自然增长率持续下降等因素影响,边远农村地区学龄前儿童分布日趋稀疏、分散,若机械照搬现有幼儿园设置规范,单纯按照行政村或自然村布局标准化幼儿园,不仅会面临园所建设、师资配备及日常运营成本过高的难题,还会出现资源利用率偏低的问题,甚至可能因后续人口持续减少,导致已建成园所闲置、教育资源浪费,进一步制约学前教育法在边远农村地区的有效落地。

再者,边远地区家庭支付水平有限,接受学前教育的决定受到家庭经济压力的影响。尽管学前教育法明确规定幼儿园可收取合理费用,但对于收入水平偏低、收入来源单一的边远地区家庭而言,这笔费用依旧是一笔不小的开支。尤其是,随着学前教育规范化管理不断加强,部分办学条件简陋、收费低廉但不符合合规标准的幼儿园被依法关停,而边远地区正规幼儿园布局相对稀疏,儿童不得不前往较远的正规园所就读,不仅要承担更高的保教费用,还要付出额外的交通、时间成本,多重负担叠加之下,不少家庭难以承受经济压力与就读不便,最终选择放弃让孩子接受学前教育,间接影响了学前教育普惠目标的落地[13]。

3.2. 师资队伍数量短缺且专业化水平低

学前教育的发展不仅需要实现普及目标,更要推动高质量的普及,而师资力量正是影响学前教育质量提升的关键因素,当前学前教育师资建设却面临着重重现实困境。

首先是教师流失问题突出,造成该问题的主要原因集中于薪资待遇、工作压力、社会认可度三个方面。待遇与保障不足是引发教师流失的根本诱因,据有关调查显示,学前教育教师工资待遇偏低,约为其他学段教师平均工资的百分之七十[14],且普遍面临编制稀缺、五险一金保障不到位等问题,收入与付出的失衡,极易造成教师产生职业倦怠、选择辞职等情况。其次,在出生率持续下降的大背景下,幼儿园为维持生存运营,通常会将招生指标强加给教师,这类非教学性的额外压力,进一步加重了教师的职业倦怠感[15]。最后,学前教育教师的社会认同感普遍偏低,公众对其的“看护者”刻板印象难以消除,加之部分家长对教师的不理解、不尊重,进一步挫伤了学前教育教师的职业尊严,让该行业的发展步履维艰。

教师职业素养的不足，更是成为学前教育高质量发展的又一突出难题。学前教育师资队伍还存在明显的结构性与区域性失衡现象，相较于东部发达地区，中西部及农村地区幼儿园教师的整体素养偏低问题尤为突出。尤其是农村地区，受经济发展、生活环境等条件限制，难以吸引和留住优秀人才与资深教师，还存在学前教育教师兼任、换岗现象频繁，教师专业能力与教学水平不足等问题。另一方面，学前教育教师的专业发展机会匮乏，也严重阻碍了教师能力的提升。据调查，半数教师反映缺乏参加高级别培训的机会，学历提升的需求也得不到有效支持[16]。而农村地区的教师面临的处境则更为艰难，受到交通条件、经济条件等多重因素制约，许多教师只能通过网络学习的方式参与专业培训[17]。

学前教育师资的流失与水平不足的交织，共同造成了学前教育高质量普惠发展的困境。

4. 完善《学前教育法》实施下普惠性学前教育的保障路径

4.1. 强化资源供给保障，落实普惠学前教育

尽管学前教育普惠之路面临着重大经费负担，但为了满足群众受教育的需求以及巨大的社会效益，应采取超常规的举措为普惠性学前教育的落实打好根基。

首先，针对边远地区普惠性学前教育的经济压力，中央政府应落实相关意见，发挥补贴主导作用，借鉴学前教育三年行动计划经验设立专项资金，重点弥补边远地区园所建设、师资补贴等资金缺口。省级政府强化统筹调配，将资源和财政投入向省内边远落后地区倾斜，缩小区域发展差距。各级政府建立严密财政监管体系，对专项资金严格管理、动态监测，完善公示与绩效评价机制，确保资金高效用于学前教育普惠发展。同时，结合各地实际，精准出台家庭入园补贴政策，合理确定标准与范围，减轻家庭负担、引导适龄儿童入园，推动普惠目标落地。

其次，立足区域实际优化布局，提升普惠教育可及性与适配性。针对资源布局不合理问题，坚持因地制宜、分类施策，打破“一刀切”模式，确保资源全覆盖。结合边远地区人口稀少、居住分散等特点，推行“独立园与小学附设园并存、固定园与流动园并举”的多元布局，灵活设置服务点。开园前开展全面调研，摸清当地人口变化、交通、办园成本等情况，科学确定园所规模与选址，盘活农村闲置资源降低成本，避免资源闲置与供给不足并存，保障边远地区适龄儿童就近享受优质普惠性学前教育[13]。

4.2. 强化师资建设，稳固普惠教育人才队伍

针对学前教育师资流失的核心诱因，为遏制人才流失、稳定学前教育人才队伍，需切实给予教师应有的价值回报与社会认可。首先要明晰教师核心角色定位，将教师日常工作的核心职责聚焦于幼儿的健康成长与启蒙教育，杜绝向教师强加招生等非教学性额外压力。同时，政府、社会、园所等多方需协同发力，加大对学前教育教师职业价值的科普与宣传力度，帮助家长及社会各界厘清学前教育教师的职业职责与专业价值，逐步树立起对学前教育教师的职业尊重与社会认可。其次要完善教师待遇与保障体系，严格落实《学前教育法》相关条例，按照国家规定足额发放教师工资、依法缴纳社会保险；逐步提高学前教育教师薪资水平，推动其享受与其他学段教师同等的待遇与福利，同时健全学前教育教师编制管理制度，从制度层面解决教师的后顾之忧。

推动学前教育教师专业发展，可从激励与扶持两大维度协同施策。激励层面重在激活教师自我发展的内驱力，引导教师主动追求专业成长。首要举措是建立健全教师专业发展培训的奖惩机制，通过科学合理的奖励措施激发教师参与专业发展的积极性，辅以适度的惩罚制度倒逼教师重视专业提升，双管齐下提升教师专业发展的主动性与实效性。扶持层面则需立足各地实际，切实完善支撑教师专业发展的外部保障条件，通过系统化的专业培训、多元化的学习交流等方式，持续提升教师的专业教学能力与先进教育理念，以师资专业能力的提升，为普惠性学前教育高质量发展筑牢专业根基[17]。

参考文献

- [1] 中共中央, 国务院. 教育强国建设规划纲要(2024-2035年) [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2025-01/19/content_6990016.htm, 2025-01-19.
- [2] 石英德, 曾婉, 张静. 教育强国建设背景下推进学前教育优质普惠发展的政府责任[J]. 学前教育, 2025(19): 4-10.
- [3] 国家发展和改革委员会规划司. “十四五”规划《纲要》名词解释之 222 | 普惠性学前教育[EB/OL]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjzgh/202112/t20211224_1309250.html, 2021-12-24.
- [4] 中华人民共和国教育部. 中华人民共和国学前教育法[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2024-11/09/content_6971032.htm, 2024-11-09.
- [5] 陈洁泉. 贵州学前教育首次立法! 《贵州省学前教育条例》将于9月1日起施行[J]. 幼儿 100(教师版), 2025(7): 5.
- [6] 周静. 湖北: 认真贯彻落实《学前教育法》, 促进学前教育普及普惠发展[N/OL]. 中华人民共和国教育部, 2025-05-20. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/2025/2025_zt09/tzhxf/202505/t20250520_1191288.html, 2026-02-07.
- [7] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于逐步推行免费学前教育的意见: 国办发(2025)27号[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/content/202508/content_7035305.htm, 2025-08-05.
- [8] 国家卫生健康委, 国家发展改革委, 教育部, 等. 关于加快推进普惠托育服务体系建设的意见: 国卫人口发(2025)6号[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202507/content_7031114.htm, 2025-07-01.
- [9] 教育部. 教育部关于印发《全国学前儿童学籍管理办法(试行)》的通知: 教基(2025)8号[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/202512/t20251226_1424622.html, 2025-12-26.
- [10] 国家发展改革委, 教育部, 财政部. 国家发展改革委教育部财政部关于完善幼儿园收费政策的通知: 发改价格(2025)1644号[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202512/content_7052548.htm, 2025-12-15.
- [11] 国家发展改革委, 教育部, 财政部. 国家发展改革委教育部财政部关于完善幼儿园收费政策的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202512/content_7052548.htm, 2025-12-15.
- [12] 国家卫生健康委. 关于发布推荐性卫生行业标准《托育机构消防安全标准》的通告[EB/OL]. <https://www.nhc.gov.cn/fzs/c100048/202507/a58ee19000da4c83b12a7c3637ca2a8d.shtml>, 2025-07-21.
- [13] 杨卫安, 刘欢. 学前教育如何全面普及: 难题与突破[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2026, 53(1): 67-73, 199-200.
- [14] 熊灿灿. 幼儿园教师工作条件的现实困境及影响探析[J]. 学前教育研究, 2024(6): 44-57.
- [15] 黄旭, 王钢, 王德林. 幼儿教师组织支持和职业压力对离职意向的影响: 职业倦怠的中介作用[J]. 心理与行为研究, 2017, 15(4): 528-535.
- [16] 宋丽芹. 普惠性学前教育公共服务体系建设: 困境与突破路径[J]. 现代基础教育研究, 2021, 43(3): 101-106.
- [17] 包万平, 朱淇. 基于《中华人民共和国学前教育法》的普惠性学前教育公共服务体系建设研究[J]. 重庆师范大学学报(社会科学版), 2025, 45(5): 36-46.