

主 编 杨莉君

学前教育政策法规概论

XUEQIANJIAOYU
ZHENGCE FAGUI GAILUN

湖南师范大学出版社

学前教育政策法规概论

XUEQIANJIAOYU
ZHENGCE FAGUI GAILUN

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

学前教育政策法规概论 / 杨莉君主编. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 81081 - 819 - 3

I. 学… II. 杨… III. ①学前教育—教育政策—中国—师范大学—教材②学前教育—教育法令规程—中国—师范大学—教材 IV. G619. 20 D922. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 205682 号

学前教育政策法规概论

◇主 编: 杨莉君

◇责任编辑: 谭南冬

◇责任校对: 蒋旭东

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 8853867 8872751 传真/0731. 8872636

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 国防科技大学印刷厂

◇开本: 730×960 1/16 开

◇印张: 16.5

◇字数: 287 千字

◇版次: 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

◇印数: 1—5000 册

◇书号: ISBN 978 - 7 - 81081 - 819 - 3

◇定价: 27.80 元

前 言

胡锦涛同志在全国优秀教师代表座谈会上指出，要坚持把教育摆在优先发展的战略地位，大力发展教育事业。当下我们改革和发展教育，建设社会主义教育事业，必须抓好依法治教工作，优化教育发展环境。依法治教，就是国家机关以及有关机构依照有关教育的法律规定，在其职权范围内从事有关教育的管理活动，以及各级各类学校及其他教育机构、社会组织和公民依照教育的法律规定，从事办学活动、教育教学活动及其他有关教育的活动。简单地说，就是依据法律来管理、改革和发展教育，使教育工作逐步走上法治化和规范化的轨道。学前教育是教育的基本组成部分，提高学前教育管理水平和保教质量，使学前教育工作逐步走上依法治教的轨道，是深入进行幼教改革、全面推进教育事业发展的必然要求。

近些年来，我国建立了比较完整的学前教育政策法规体系，这为我国学前教育健康有序地发展提供了较全面的保障。为了提高学前教育专业在校学生的幼教法律、法规意识和依法治教的水平，高校学前教育专业专科、本科和研究生等不同层次基本上都开设了《幼儿园政策法规》这门课程，但目前并没有合适的教材，相关教学参考书也不多。同时，基层幼教行政管理部门和一线园长、教师也迫切需要学习和掌握幼儿教育的相关政策法规，却缺乏适宜的参考书。在这种需要的推动下，本人以执教这门课程的经验为基础，权且尝试着主持编写了这本教材，希望能解决同行们的一些问题。

本书共十二章。第一章和第二章分别概述了教育政策和教育法律法规体系，学前教育方针、政策与法规；第三、四、五、六、七章分别对近几年颁布的《幼儿园工作规程》、《幼儿园管理条例》、《幼儿园教育指导纲要（试行）》、《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》、《民办教育促进法》进行了解读，以便大家了解这些法规文本的内涵实质和思想精髓；第八章阐述了幼儿园工作人员的任职资格和职责；第九章详细地介绍了幼儿园的保育和教育工作；第十章主要论述了幼儿园的经费和资产，包括学前教育财政投资政策、

幼儿园的经费及其管理、幼儿园的资产及其管理；第十一章讨论了学前教育中的合法权益与相关法律责任；第十二章列举了一些国外学前儿童教育与保育的政策。

本书具有以下特点：

一、资料全面，内容新颖。本书系统地阐述了我国现有的学前教育政策法规，不仅对当前学前教育的主要政策法规进行了深入的解读，而且努力反映当前国内外相关领域研究与实践的新成果与新趋势，以期在当前相关研究与实践的发展提供新的思路与视角。

二、多学科、多角度分析。结合教育心理学、发展心理学、教育学、法学等多个学科的理论观点，多角度、多层面地揭示学前教育政策法规的丰富涵义，以深化和拓展读者对学前教育政策法规的认识。

三、理论研究和案例分析相结合。为了帮助读者提高运用学前教育政策法规知识的能力，本书在阐述理论的基础上结合实际的案例进行分析，通过对具体案例的分析，突出内容重点，增强了本书的使用性和针对性。

参加编写的人员有：周端云、银小贵、莫群（第一章），谢春姣、常畅、胡冬群（第二章），杨莉君、康丹（第三章），彭芝兰、廖志丹（第四章），杨莉君、杨彦涓（第五章），杨莉君、罗环（第六章），周勤慧、郭雨欣（第七章），林伟红、路雪（第八章），杨莉君、罗瑶（第九章），黄金花、罗竞（第十章），杨莉君、杨素琴（第十一章），刘晓花、郑卫东（第十二章）。全书由我和康丹、罗竞统稿。

本书在编写的过程中，参考了许多专家、学者的著作，在此谨致衷心的感谢！湖南师范大学出版社对本书的出版给予了热忱支持。在此，我们一并致以深深的谢意。

需要指出的是，教育的更新永无止境，对学前教育政策法规的研究亦无终点，本书的观点只是我们这一阶段研究的概括和总结。由于水平有限，时间仓促，本书难免存在一些欠缺，所以，我们衷心地希望广大专家、读者对本书的观点与内容提出宝贵的意见，同时也希望更多的研究者、教育管理与政策制定者更多地关注学前教育法规与政策的研究，并且在研究中进一步完善学前教育法规政策。

杨莉君

2008年4月28日

目 录

第一章 教育政策和教育法律、法规	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 教育政策和教育法律、法规的体系	(9)
第三节 教育法律责任	(18)
第二章 学前教育方针、政策与法规	(24)
第一节 概述	(24)
第二节 我国主要的学前教育方针、政策与法规	(32)
第三章 《幼儿园工作规程》解读	(50)
第一节 《幼儿园工作规程》概述	(50)
第二节 《幼儿园工作规程》的内涵实质	(52)
第四章 《幼儿园管理条例》解读	(67)
第一节 《幼儿园管理条例》概述	(67)
第二节 《幼儿园管理条例》的内涵实质	(68)
第五章 《幼儿园教育指导纲要(试行)》解读	(83)
第一节 《幼儿园教育指导纲要(试行)》概述	(83)
第二节 《幼儿园教育指导纲要(试行)》的内涵实质	(87)
第六章 《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》解读	(100)
第一节 《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》概述	(100)
第二节 《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》内容解读	(102)
第七章 《民办教育促进法》与民办学前教育事业的发展	(120)
第一节 《民办教育促进法》的思想精髓	(120)
第二节 《民办教育促进法》与民办学前教育的发展	(140)
第八章 幼儿园的工作人员	(150)
第一节 国家教师制度	(150)
第二节 幼儿园园长	(156)

第三节	幼儿园的教师	(159)
第四节	幼儿园其他工作人员	(168)
第九章	幼儿园的保育和教育	(172)
第一节	保教结合的内涵及实施规范	(172)
第二节	幼儿园的保育工作	(177)
第三节	幼儿园的教育工作	(181)
第十章	幼儿园的经费和资产	(187)
第一节	学前教育财政投资政策	(187)
第二节	幼儿园的经费及其管理	(200)
第三节	幼儿园的资产及其管理	(209)
第十一章	学前教育中的合法权益与相关法律责任	(222)
第一节	幼儿园的合法权益与相关法律责任	(222)
第二节	幼儿教师的合法权益与相关法律责任	(226)
第三节	幼儿的合法权益与相关法律责任	(229)
第四节	幼儿园常见安全事故类型及案例处理举例	(231)
第十二章	国外学前儿童教育与保育的政策	(240)
第一节	国外学前儿童教育及保育机构	(240)
第二节	国外关于幼儿园办学的条例、法规及其指导性意见	(251)
参考文献	(255)

第一章 教育政策和教育法律、法规

第一节 概述

一、教育法律

(一) 教育法律的含义

从法学角度来看,法律有广义和狭义之分。广义的“法律”与“法”通用,是指“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”^①。狭义的法律指拥有立法权的国家权力机关依照立法程序制定和颁布的规范性文件。^②教育法律一般指拥有立法权的国家权力机关依照立法程序制定和颁布的有关教育领域的规范性文件。笔者认为可以从以下几点来理解教育法律:

1. 教育法律是调整和规范教育活动和关系的一种规范

教育法律从其本体意义上来讲,是一种特定的行为规范,即调整教育活动和教育关系的行为规范。这种行为规范,以权利和义务的规定为特有的表现形式,具体规定教育活动中各行为主体(国家、政府、学校及其他教育机构、教育者、受教育者、社会等)可以怎样行为,必须怎样行为和禁止怎样行为,指明了各行为主体行为的条件、内容和后果。这种行为规范为教育活动提供权威的行为准则,为教育事业的稳定发展提供了有力保证。

2. 教育法律是国家制定或认可的教育活动规范

教育法律与教育活动规范是有区别的。教育活动规范可以出自教育行政部门,也可以出自学校和教师,还可以出自社会团体;它对教育活动有制约作用,但不具有国家意志属性。而教育法律是由国家机关制定,用来明确教

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

^② 孙平. 简明社会科学词典 [M]. 上海:上海辞书出版社, 1984: 677.

育活动方式（可以这样行为、应该这样行为、不应该这样行为），并用强制力来保证实施的活动规范。

3. 教育法律是用国家强制力保证实施的一种规范

其他的规范如宗教戒律、道德规范、社会习俗等对人和社会组织有一定的约束力，有些还有一定的强制性，但它们的实施有些是依靠信仰去遵守，有些依靠成员的自觉自愿，有些依靠舆论的作用而实现。而教育法律是依靠国家强制力做后盾来保障其实施的。它所规定的主体的权利不能被剥夺，义务必须履行，否则，将受到法律的制裁。

4. 教育法律是反映广大人民利益和教育规律的一种规范

教育法律虽然是国家意志的体现，但它同时必须反映教育规律，必须依据教育规律来制定，并且要体现最广大人民群众的利益。如《义务教育法》的颁布。教育规律是教育活动的内在的必然关系和客观的运行法则，任何人都不能违背。立法者在制定教育法律的过程中必须以教育科学为指导，以教育理论所揭示的教育规律为依据。

（二）教育法律的特点

教育法律除了一般法律所固有的国家意志性、强制性、规范性、普遍性等基本特征外，还有以下几个特征：

1. 权利的主动性、积极性

宪法和教育法律规定的受教育权是公民的一项基本权利。受教育权与其他权利的不同之处就在于它具有积极性、主动性的特征。享有受教育权就意味着公民有权向国家和社会提出要求，国家和社会应当为公民提供充分的受教育机会，提供适当的教育场所和设施，不断加大对教育的投资力度。

2. 对象的确定性与广泛性的统一

尽管教育法律的内容是广泛的、复杂的、易变的，但其调整和规范的对象是明确的，调整的始终是国家机关、政府及其教育行政机关、学校以及其他办学组织、教师、学生、学生家长的教育行为及其所引起的各种教育关系。正是教育法律调整对象和范围的稳定性，决定了教育法律可以作为独立的法律部门。教育活动主体的多元性、教育关系的复杂性、教育管理的层级性决定了其调整对象的广泛性。

3. 形式的分散性和集中性的统一

教育法律的表现形式有两种：一种是集中式，另一种是分散式。集中式也称法典式，即以法典的形式相对集中了教育法律规范并对它做出系统安排。

这表现为对教育进行一般性的法律规定。如我国的《教育法》就具有法典的性质。但由于教育的复杂性和变动性，一部法不可能囊括所有的教育法律规范，这就需要用分散式。分散式就是以分散的法规来表达教育法律规范。目前大多数国家的教育法律都采用了这种方式。我国教育法律也采用这种方式。首先是《宪法》规定了我国最基本的教育法律规范，其次是《教育法》，相当于教育的母法，再次就是各种单行法、其他教育法规等等，反映出一种集中式和分散式的统一，但以分散式为主要形式。

4. 内容的稳定性和发展性的统一

教育法律的内容涉及以权利和义务为核心的教育行政活动、学校管理活动、教师教学活动、学生学习活动以及由这些活动所引发的教育关系，即政府与学校、学校与社会、教师与学生、学校与家长、学校与社区的关系等等。这些活动和关系具有一定的稳定性。但同时，教育是与时俱进的，不同的时代，教育的内容不一样，教育所要达到的目的不一样，人民对教育的要求也不一样，因此，教育法律的内容也要做出相应的调整。如就教师和学生的关系来说，原来强调的是教师的绝对权威，教师是知识的传播者，而现在却看重师生互动，强调教师是引导者、研究者，学生是学习的主体。再比如学校和家庭、社区的关系，原来的学校教学是封闭式的，而现在却强调家庭、学校、社区的一体化。这些都说明了教育法律内容的发展性。

5. 人文性

教育活动是一项重要的社会活动，教育应当为学生的利益着想，开拓学生的视野，教育法律是为了保障学生及教师的权益而存在的，其核心就是为了使学生能更好地接受教育，让学生拥有良好的学习环境。教育法律必须根据学生的身心特点而制定，让学生能拥有足够的自由空间去成长，充分发挥学生的积极性与主动性、创造性。教育法律必须保证学生的主体地位，使学生和教师之间形成真正的尊重平等，真正有利于发挥与培养学生的创造性。学生是未来的栋梁，是祖国的花朵，他们正处于成长的阶段，身心应该受到特殊的关注和照顾，教育法律应该把培养学生全面发展作为其主要目标，规定国家、社会、家长的义务，保障学生的权利，以促进国家的繁荣昌盛和文明的进步。由此看来教育法律与其他法律相比更加注重人文性，更加体现人文关怀。

二、教育法规

(一) 教育法规的含义

法规，亦称“规范性文件”，是法律文件的一种，是“通过一定的国家机

关依照法定程序制定的、调整有关的法律主体在教育活动中所发生的社会关系的法律规范体系的总和”^①。

（二）教育法规的特点

教育法规从一般法规中独立出来，说明了教育法规已超出了一般法规所涉及的范围，有其自身的特征：^②

1. 遵循教育自身特有的规律与顺应市场经济的要求相结合

在教育法规中确立的有关教育管理体制、办学体制、教育基本制度和原则等，必须符合教育的内在规律，这是教育法规的一个基本特点。同时，我国教育法规又要吸收在市场经济条件下深化教育改革、发展教育事业的成功经验，使遵循社会主义教育的自身规律与推进市场经济条件下的教育变革有机结合起来，从而构成我国教育法规的中国特色。

2. 系统性与独立性相结合

从法理学上讲，教育法规作为一个完整、成熟的部门法，应当有较强的系统性。但是，由于我国教育法制建设起步较晚，加上“十年动乱”的耽搁，我们的教育法制落后于其他先进国家。为了改变这种落后的状况，我国就先有了教育单行法，后来才有了教育母法。这恰是系统性与独立性相结合的实际运用。

3. 原则性与灵活性相结合

在我国，教育法规既有原则性，又有灵活性。其原因是：第一，一些重大问题，必然要深思熟虑、从长远出发；至于一些具体的阶段性目标，可以有灵活性。第二，教育作为一个复杂的系统，涉及面非常广泛，要协调各方利益，在某些问题上，既要讲原则，又要灵活地变通。第三，我国幅员辽阔，发展不平衡，不同地区千差万别，这些都需要原则性和灵活性相结合。

4. 针对性与可操作性相结合

教育法规是调整教育主体关系、规范教育活动的依据，它的作用决定了它必须具备针对性，而且还必须是明确、具体的。一旦情况发生改变，应及时废止或修改原有教育法规，以反映新情况、确定新规则。

5. 立法自主与择优借鉴相结合

教育法规是要以教育自身的规律为依据的。教育的基本规律不会受国界、

① 林天卫，吴华钿. 教育法规读本 [M]. 广州：广东高等教育出版社，2005：18.

② 林天卫，吴华钿. 教育法规读本 [M]. 广州：广东高等教育出版社，2005：27-29.

地域的限制，我国的教育法规可以借鉴世界各国的教育立法经验及教育法规中的某些内容。当然，这种借鉴是有选择的，我国的教育法规既要符合中国实际，也要表现出较高的国际水准，使当代教育现代化的趋势在教育法规条文中能得到一定的反映。

三、教育政策

（一）教育政策的含义

不同的人从不同的角度对教育政策作出诠释，有人认为教育政策是一种行动准则，是对该做什么和不该做什么、该怎么做和不该怎么做的规定。从这种观点出发，有人将教育政策定义为负有教育法律或行政责任的组织或团体为了实现一定时期的教育目标和任务而规定的行动准则。这种把教育政策当成是一种行为准则的看法有一定的合理性，但教育政策不仅是一种静态的行动准则和措施，还是一种动态的运行过程，同时还表现为一种引导、支持、鼓励和赞许。教育政策有时可能并不一定表现为具体的办法和措施，而只是抽象地、泛泛地确认某种价值选择。笔者认为教育政策是一种有目的、有组织的动态发展过程，是政党、政府等政治实体在一定历史时期为了实现一定的教育目标和任务而协调教育内外关系所规定的行动依据和准则。

（二）教育政策的特点

1. 教育政策的的目的性与可行性

教育政策是人们主观能动性的产物，它的制定受价值取向的影响，具有明显的价值倾向性。它是人们根据一定的需要制定出来的，具有明确的目的性。没有目的性的政策是不存在的，人们制定教育政策，就行动做出设计和谋划，总是为了解决某类问题、达到某种目的。如1993年中共中央、国务院共同发布的《中国教育改革和发展纲要》就开宗明义地指出了其目的：为了实现党的十四大所确定的战略任务，指导90年代乃至下世纪初教育的改革和发展，使教育更好地为社会主义现代化建设服务。教育政策的的目的性要求教育政策的内容必须有明确的针对性，即围绕教育政策所要解决的问题和实现的目标，有针对性地提出解决问题的规划和步骤，力避泛泛而论与语义模糊。

教育政策的可行性是指教育政策的制定必须要从实际出发，坚持实事求是的原则，把理论与实践充分地结合起来，使教育政策能够切实可行。如果要使教育政策变成现实，就要考虑教育政策的可行性，教育政策必须简单易行，而且要有针对性。再好的目的，如果脱离了现实条件，也是难以实现的，是没用的。因此目的性必须与可行性结合起来，这两者是相辅相成、不可偏

废的。

2. 教育政策的稳定性与可变性

教育政策一经制定公布，在一定时期内就不能随意变动，而应保持一定的稳定性。如果朝令夕改，变化频繁，使人无所遵循，教育政策就会失去作为规范和准则的作用，影响民众对教育政策的信任程度和执行政策的坚定性。但教育政策的稳定性是相对的，世间没有绝对不变的教育政策，随着外部环境和教育自身因素的变化，任何教育政策都要做出相应调整和改革。教育政策的这种可变性，主要是由教育事业本身的发展性决定的。教育政策也就是在这种不断变化、修改、调整中走向成熟和完善的。

3. 教育政策的权威性与实用性

我国的教育政策一般是由中国共产党的领导机关、人民代表大会或者政府部门分别或联合发布的。党和国家行为的合宪性决定了它们所颁布的教育政策的合法性，以及由此而具有的权威性。

教育政策的权威性表现在实践中就是它的实用性。教育政策和教育理论不同，它不是概念、范畴、体系的组合，而是连接理论与实践的中介。教育政策的各项内容，不是以抽象的概念出现，而是以具体的行为准则、规范出现的。它告诉人们应该怎样做，而不仅仅是一些理论上的论证、解释和批判。

4. 教育政策的系统性与多功能性

教育政策的系统性从横向看，一是表现在任何教育政策都是在与别的政策相互作用的过程中发挥功能的，它既是一般政策体系中的一个有机组成部分，又拥有自己独立的体系；二是从教育内部来看，教育体制政策、教育经费政策、教育质量政策、教师政策共同构成了国家的基本教育政策。从纵向来看，一是中央教育政策与地方教育政策及其相互的关系，二是教育政策在时间的历史链中的过去、现在和将来的关系。

教育政策的系统性决定了教育政策所指引的行动必然要牵涉教育事业的方方面面，从而决定了教育政策的功能必定是多方面的，而不是单一零散的。

四、教育政策与教育法律的关系

（一）教育政策与教育法律的联系

教育政策与教育法律的联系，主要体现在以下两个方面：

1. 目的一致性

在我国，教育政策和教育法律都以宪法为依据，都是国家和政党在教育方面意志的表现，两者都是上层建筑的重要组成部分，都集中反映了人民对

教育的要求，都是教育规律的反映，都是为了调整和规范教育活动和教育关系，调整和规范教育主体的权利和义务，促进教育事业健康有序地发展。

2. 相互依存、相互渗透

教育政策和教育法律是相互依存的。一方面，教育政策是制定教育法律的依据，教育法律是教育基本政策的具体化、条文化和定型化。因为教育政策反映了一个国家特定的政治、经济、文化发展的要求，体现了统治阶级的教育意志和需要，任何教育法律的制定都必须以此为依据。教育法律是在教育政策的指导下，在教育实践中，通过总结成熟经验和认识而形成的，它们都是从那些具有长期稳定性的教育政策、对全局有重大影响的教育政策以及在实践中获得巨大成功的教育政策的基础上发展起来的。因此，可以说教育法律是法律化了的教育政策。另一方面，教育法律确定之后，又对教育政策产生影响和制约。教育政策不仅不能与教育法律相抵触，而且还要有利于教育法律的实施，当教育政策和教育法律发生矛盾时，应以教育法律为准绳，依法办事。

(二) 教育政策和教育法律的区别

1. 制定主体不同

一般性法律以及教育法是由特定的立法机关制定的。我国的立法机关是全国人民代表大会及其常务委员会和各级人民代表大会，国务院可以制定行政法规。如《教育法》是由全国人民代表大会通过的，《普通高等学校设置暂行规定》是由国务院制定的。而政策的制定者既可以是政党，也可以是国家机关和政府部门。如《中共中央关于教育体制改革的决定》是由中共中央制定的，《中国教育改革与发展纲要》则是由中共中央和国务院共同制定和发布的。另外，各级政府可以根据上级政策和有关法律法规制定一系列的具体的政策。与政策相比，教育法律制定的程序更严格。

2. 执行方式不同

教育法律的执行是以国家的强制力为后盾的，任何组织和个人都必须遵守，不得违反。而教育政策的执行方式主要依靠行政力量或党的纪律，运用号召、宣传、教育、解释、动员等方式贯彻落实，其强制力是有限的。如反对某一项行政措施可能要受到行政处罚，但不能有进一步的法律上的制裁；违反了党纪只能受到党纪的处分。但如果违反了法律，就要受到法律的制裁，性质上发生了根本变化。另外，教育政策在执行过程中强调及时性，提倡创造性，允许人们在解决实际问题时因地、因事、因人而异；教育法律则强调

一致性和规范性，否认灵活变通，任何人都不能离开法律的轨道而自行其是。法律的执行者必须是国家权力机关，而政策的执行者可以是各级党政机关。

3. 效力等级不同

教育法律是具有强制力的社会规范，因此具有国家强制性及可执行性，社会、任何组织和个人都必须遵守执行，违反教育法律将要受到法律上的追究，将要承担法律上的责任。而政策只是党和国家在一定时期内制定的纲领性文件，其强制力比法律弱，违反了教育政策不会受到法律上的追究，只要负政治上、党纪党规上的责任。其次，我们在进行教育活动中，必须严格按照教育法律的有关规定去实施，贯彻落实教育法律的原则和精神。只有在没有教育法律规定的情况下，才能参照教育政策的有关规定进行，并且教育政策必须符合教育法律，不得与教育法律的原则精神、相关规定相冲突。

五、教育法律与教育法规的关系

教育法律与教育法规既有联系又有区别。

(一) 教育法律与教育法规的联系

1. 两者都是调整教育关系和规范教育秩序的规范

人的任何活动都是按照一定的规范进行的。教育法律与教育法规作为调整教育关系和规范教育秩序的规范，指明了教育的方向、教育的程序、教育的标准和教育的条件。只要按规范执行，就能够使教育活动有序进行；如果不按规范执行，就会受到一定的惩罚。

2. 两者都是国家制定或认可的国家意志

制定或认可是法的创制的两种方式，任何法律、法规的产生都是如此。所谓国家制定，是指特定的国家机关按照法定程序制定并颁布的成文法；所谓国家认可，是指特定的国家机关根据国家需要赋予社会上已经存在的某种公共生活准则以法律效力。国家制定的教育法律和教育法规，其目的不仅是要在全社会范围内协调教育关系主体之间的矛盾，采用教育权利和教育义务的方式来规范人们的教育行为，而且还要求教育行为一定要在国家意志许可的范围内进行。在教育法律和教育法规中，会有严格的法则来保证权利得到享受、命令得到执行、禁令得到遵守。

3. 两者都是国家强制力保证实施的行为规范

无论是教育法律还是教育法规都是由国家的强制力作保证的。如果没有国家强制力作后盾，再好的教育法律与教育法规也会变成一纸空文，因为如果违反教育法律和教育法规的行为得不到惩罚，那么它们所体现的国家意志

也就得不到贯彻落实和保障。

4. 两者都是以权利、义务双向规定作为其调整的机制

权利和义务构成了教育法律和教育法规的具体内容。教育法律和教育法规中的权利和义务都具有确定性,明确无误地告诉人们应该如何行为、不该如何行为以及必须怎样行为。另外,权利和义务是双向的,只要规定了权利,就必须规定义务。权利通过利益导向和激励的方式来影响人的行为,而义务则通过约束和强制的方式来影响人的行为。但恰是这种权利和义务的双向规定影响了人的意识并调节人们有意识的活动。

(二) 教育法律与教育法规的区别

1. 制定机关不同

教育法律是由全国人大及其常务委员会制定;而教育法规可由国务院及其各部门、直属机构制定,也可以由省、自治区、直辖市人大及其常委会和人民政府制定,还可以由较大的市人大及其常委会和人民政府制定。

2. 效力层次不同

教育法规要以教育法律为准则,不得与教育法律相抵触。可见,教育法律的效力要高于教育法规的效力。

3. 适用的范围不同

教育法规,尤其是地方性法规,只能在某一地方生效,对于其他的省、市则没有约束力;但教育法律的适用范围则不同,它在中华人民共和国范围之内都有效,一般情况下其适用范围比教育法规要广泛。

第二节 教育政策和教育法律、法规的体系

一、教育政策和教育法律、法规的渊源

法律的渊源可以简称为法源。法学家们对此有不同的分类和解释。如有正式意义和非正式意义、形式意义和实质意义、直接意义和间接意义之分等等。一般来说,法律的渊源指效力渊源,即根据法的效力来源,划分法律的不同形式。教育法源主要是国家根据法定的职权和程序制定的关于教育方面的规范性文件。

研究教育法律、法规渊源的实践意义在于:在日常生活中,人们一旦发现自己教育方面的权利受到了侵害,就必然会去寻求法律保护,那么如何找到自己被侵权的这个相应的具体法律规定,或虽然法律没有明确提示具体

的权利条款，但却可以从某项法律条文中去加以推理而得出合理的依据，这就需要查找法律依据。但查找法律的过程会因为当事人对法律条款熟悉程度的不同而出现所花时间与精力上的差异，因此，为了缩短查找的过程，其最直接的方法就是间接寻找法律、法规的渊源。一言以蔽之，寻找法律依据的过程实际上就是探寻法源的过程。

目前我国涉及教育法律、法规渊源的规范性文件主要有宪法、教育法律、教育行政法规、地方性教育法规、自治性教育法规、教育行政规章、教育法律解释和国际教育条约。

（一）宪法

宪法是一国之根本大法，是法律的最高表现形式，它规定了国家的根本制度和任务，具有最高的法律地位和法律效力，是制定一切法律、法规的依据。我国现行宪法是1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次全体会议通过的，共138条。其中的教育法律条款，原则性地规定了教育法律、法规的指导思想和立法依据，并直接规定了教育教学活动的基本法律规范。

1. 宪法规定了教育法律、法规的基本指导思想和立法依据

宪法规定了社会主义现代化建设必须坚持的基本原则，规定了国家机构实行民主集中制原则，规定了社会主义法治原则，规定了国家的根本制度和任务及其关于国家根本制度和任务的多项原则，规定了各民族一律平等及帮助少数民族发展经济、文化等原则，规定了知识分子是社会主义建设事业必须依靠的力量之一。在宪法第五条中规定：一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法原则相抵触。换言之，凡与宪法内容相抵触的法律都属无效。所以宪法也可以说是一切法律制定的基础。但就我国的现状而言，由于目前尚无违宪审查制度，司法领域也不涉及对违宪的法律进行审判，也无因违宪法律的执行而对当事人造成的权利上的损害所应给予的司法救济。目前唯一有所约束的是，依据宪法第六十七条第七、第八款的规定，全国人民代表大会常务委员会有行使撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令以及撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议的职权。也就是说，如果出现了违反宪法律理念的法律，目前只有在原则上存在着立法机关行使违宪审查权的规定，而在实际上却并没有具体可供操作的违宪审查制度。

2. 宪法规定了教育教学活动的基本法律规范

宪法规定了教育的性质和国家管理教育的原则，如宪法第八十九条第七