

学前教育专业系列教材

学前教育政策法规解读

主编◎彭明妍 宋杨 李鹏



 中国书籍出版社
China Book Press

学前教育专业系列教材

学前教育政策法规解读

主 编◎彭明妍 宋杨 李鹏



中国书籍出版社

China Book Press

图书在版编目(CIP)数据

学前教育政策法规解读/彭明妍,宋杨,李鹏主编.

—北京:中国书籍出版社,2017.2

ISBN 978-7-5068-6064-2

I. ①学… II. ①彭… ②宋… ③李…

III. ①学前教育—教育政策—中国—教材 ②学前教育—教育法—中国—教材 IV. ①G619.20 ②D922.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第026389号

学前教育政策法规解读

彭明妍 宋杨 李鹏 主编

责任编辑 肖雪

责任印制 孙马飞 马芝

出版发行 中国书籍出版社

地址 北京市丰台区三路居路97号(邮编:100073)

电话 (010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱 eo@chinabp.com.cn

经销 全国新华书店

印刷 青岛华星爱商彩印包装有限公司

开本 787 mm × 1092 mm 1/16

字数 226千字

印张 12.75

版次 2017年2月第1版 2017年2月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5068-6064-2

定价 32.00元

版权所有 翻印必究

学前教育专业系列教材 编审委员会

主任:肖明胜

副主任:杨世诚 陈章侠 马培安

委员:杨民 王来圣 张丽丽 郑清

赵妍 田广庆

总策划:肖明胜 张同光 毕于民

本书编委会

主编:彭明妍 宋杨 李鹏

编委:(以姓氏笔划为序)

丁名夫 王璐 冯永娜 刘胜民

苏敏 李鹏 张小仪 高波

高建群 贾素宁 隋立国 彭明妍

执行主编:杨世诚



前 言

幼儿教育政策法规是学前教育专业学生的专业必修课、专业基础课。学前教育专业学生通过对本课程的学习,可以掌握学习幼教法律法规的方法,具备从事幼儿园教育教学和管理工作所需要的法律法规知识,提高教师的法律意识和素养,正确履行教师的法定职责,增强依法治园的意识、水平和能力。

为了提高学前教育专业学生的幼儿教育法律意识和依法执教的能力,我们对幼儿教育法规课程进行了一系列的教学改革,这些改革包括:构建充分重视课程实践性、开放性和职业性的教学理念;构建问题导向的教学模式,以提高学生解决法律问题的实际能力;解构知识原有的逻辑结构体系,重构以学生解决问题的逻辑结构为体系的教学内容;改革传统的、单一的讲授法,采用多样化的教学方法;改革考试评价模式,减少终结性评价的权重,增加过程性评价的权重等。为了与教学内容的改革相适应,必须有相应的配套教材,为此,我们尝试编写了这本教材。

我们通过调查研究与分析后认为,学前教育专业学生毕业后在教育教学中以及在管理工作中需要具备的法律素养与能力是应用幼教法规知识分析、解决在教育教学和管理过程中碰到的实际法律问题的能力。要培养学

生的这些能力,幼儿园教师在将来工作中需要处理好的几个主要法律关系与问题是:第一,教师应处理好与幼儿园的关系。教师需具备的法律知识与能力有:了解幼儿园应如何依法设置?幼儿园有哪些权利和义务?教师应如何做好保教工作?违法办园应承担哪些法律责任?第二,教师应依法维护自身的合法权益。需具备的法律知识与能力有:了解教师有哪些法定权利和义务?教师如何通过申诉、复议、诉讼等法律途径维护自身的合法权益?有关组织或个人侵犯教师合法权益应承担哪些法律责任?教师应如何取得教师资格证书?教师如何与幼儿园签订聘任合同?第三,幼儿园及其教师应依法处理好与幼儿的关系。需具备的知识与能力有:幼儿园及其教师在保护未成年人方面有哪些法定义务?侵犯未成年人合法权益应承担哪些法律责任?应如何处理幼儿伤害事故等。

在本书编写中,我们参阅、引用了很多学术同仁的成果,大部分在书中做了标注,有的可能疏漏未及标明。在此作者向成果的原作者表示衷心的感谢。

编者

2016年5月

目 录

第一章 教育法的基础知识	1
第一节 教育法概述	1
第二节 教育法律关系	7
第三节 教育法律规范	9
第四节 教育法律责任	11
第二章 国家幼儿教育政策法规解读	20
第一节 《幼儿园工作规程》解读	20
第二节 《幼儿园管理条例》解读	25
第三节 《幼儿园教育指导纲要(试行)》解读	30
第四节 《3~6岁儿童学习与发展指南》解读	34
第三章 幼儿园的法律地位	88
第一节 幼儿园法律地位概述	88
第二节 幼儿园的设置	98
第三节 幼儿园的权利和义务	106
第四章 幼儿园的保育与教育	116
第一节 保育和教育相结合	116
第二节 幼儿园的保育工作	119
第三节 幼儿园的教育工作	126

第五章 幼儿园教师	133
第一节 幼儿园的教师	133
第二节 幼儿园教育机构的其他工作人员	140
第六章 幼儿园教师的聘任、考核、培养与培训	143
第一节 幼儿园教师的资格和聘任制度	143
第二节 幼儿园教师的职务、考核和奖惩制度	148
第三节 幼儿园教师的培养和培训制度	152
第七章 幼儿园伤害事故涉及的法律问题	157
第一节 幼儿园伤害事故的类型及原因分析	157
第二节 关于幼儿伤害事故的认识误区	162
第三节 处理幼儿园事故的法律依据与归责原则	163
第四节 幼儿伤害事故的赔偿	167
第八章 幼儿教育管理体制	172
第一节 幼儿教育行政管理体制	172
第二节 幼儿园管理体制	182





第一章 教育法的基础知识



学习目标

1. 了解教育法的含义及体系。
2. 理解教育法律关系与教育法律规范的内涵及类别。
3. 掌握教育法律责任的构成要件并能应用于案例分析中。

第一节 教育法概述

一、教育法的含义及其地位

(一) 教育法的含义

教育法是国家制定或认可,并由国家强制力保证实施,调整教育活动中各种社会关系的法律规范的总和。

对教育法含义的理解:

第一,教育法是国家意志的结果,制定或认可是教育法的形成方式。也就是说,教育法是国家意志在教育方面的反应,任何个人都无权制定或认可教育法。

第二,教育法由国家强制力保证实施,强制性是教育法的本质特性。

教育法的强制性表现于教育法的实施有相应的国家机关作保证。一旦形成了相应的教育法,其所调整的法律关系主体就必须依法行使其相应的权利和履行相应的义务。否则,对违反教育法的行为,相应的国家机关有权做出一定的处理。

第三,教育法是调整教育活动中各种法律性的社会关系的行为规则。

在教育活动中会发生许多社会关系,它们可以表现于教育者之间、教育者与受教育者之间、受教育者之间、教育者与社会之间、受教育者与社会之间,等等。但这些社会关系,并不是在所有情况下都要由教育法来调整,只有当教育活动中的某种社会关



系以法规范的时候,这些社会关系才会成为教育法所调整的范畴,教育法才会为这些社会关系的调整确定行为规范。

(二)教育法的地位

1. 关于教育法地位的争论,在学术界存在以下四种观点

第一,隶属说。持这一观点的学者认为教育法隶属于行政法,是行政部门法的一个分支,不是独立的法律部门,不具备构成部门法的条件。因为教育法体现了国家对教育的干预和管理,或者统称为国家调控教育的原则,这种调控在我国,在大多数情况下都是通过行政行为实现的。因此,教育法就其基本性质而言,可以解说为调整教育行政关系的法规的总称。

第二,相对独立说。持这一观点的学者认为教育法应脱离行政法,与文化法、科学技术法、体育法、文物保护法、卫生法等共同组成文教科技法,教育法是其中的一个分支。这种观点主张把文教科技法作为一个独立的部门法与行政法、民法等相并列,而教育法则是文教科技法的下位法,属于他的一个分支。

第三,完全对立说。即主张教育法完全独立于行政法,是宪法之下的一个独立的法律部门。

第四,发展说。随着教育法的继续深入发展以及调整对象、调整方法的继续完善,教育法应该独立。因为教育社会关系与其他社会关系有明显的独立性。^①

2. 教育法的地位

部门法是根据一定标准和原则所划定的同类法律规范的总称。根据法理学的基本原理,划分不同的法律部门的标准和原则主要有:一是考虑法律调整的社会关系的不同领域,即调整对象;二是考虑法律调整的不同方法,其中包括确定法律制裁的不同方法、法律关系的不同主体以及法律关系主体之间的不同权利和义务关系的形成。

由此,依据划分部门法的标准和原则以及我国教育法律法规的数量、教育法体系的发展等因素,首先,教育法调节的社会关系属于教育领域,而非其他领域,教育关系不同于其他领域的社会关系。教育法调整的对象比行政法所调整的对象面要广,教育法律关系主体多元化,教育法律法规规范的内容是错综复杂的。其次,教育法对主体间的权利义务关系的确定,也因调节对象的不同而表现为不同的形式,同时,教育法对违反教育法的行为所给予的法律制裁,有其自身的特点,不同于行政法、民法等,是强制性与指导性的有机结合。所以,将教育法视为行政法的下位法显然是不合适的。并

^①《论教育法的价值在教育法体系中的地位》,刘媚,《延安职业技术学院学报》,2010年第4期。



且,随着我国教育法律法规的完善,特别是以1995年《中华人民共和国教育法》的颁布为标志,我国教育法所涉及的法律关系已不仅仅局限于教育行政关系,还有广泛的教育民事关系,如合作办学、技术产品转让等,同时还有其他复杂的教育法律关系,都是对教育法属于行政法的下位法观点的否定。教育法与行政法的关系,就不是简单的母法与子法、总则与分则的关系,而应当是居于宪法之下,以一个总法,若干个部门法律,数十个行政法规,以及因需要而制定的一批规章和地方性法规构成的相对独立的一套法律法规。随着教育科学的自身发展以及我国教育改革的继续深入,教育法律关系逐步明确、独立,教育法成为一个独立的法律部门是大势所趋。所以,在目前形势下,我们可以认为,教育法是一个相对独立的法律部门。

二、教育法的体系

教育法的体系是指以一国现有的教育法律、法规形成的门类齐全、协调一致的统一体。我国现有的教育法体系基本由纵向和横向两个层面构成。

(一)纵向层面的教育法体系

纵向层面是由宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、部门规章构成的统一体。

1. 宪法

宪法是国家的根本大法,它是由全国人民代表大会(即国家最高权力机关)按照最严格的立法程序制定的,它具有最高的法律地位和法律效力,是其他法律的立法依据。任何其他形式的法律、法规都不得与宪法相违背,否则将不具有法律效力。

宪法作为教育法的立法依据,首先规定了教育法的基本指导思想和立法依据。如《宪法》序言规定社会主义现代化建设必须坚持四项基本原则;第三条规定国家机构实行民主集中制原则等。其次,宪法规定了教育教学活动中的基本法律规范。如第十九条规定了教育的性质和国家管理教育的原则;第二十四条规定了教育的目的和任务;第四十六条规定了公民有受教育的权利和义务等。

2. 法律

法律有广义和狭义之分。广义的法律与法同义,是指各种法律规范的总和;狭义的法律是指由全国人民代表大会及其常务委员会按照立法程序制定的规范性文件。《宪法》规定,全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会均有权制定法律。这里所说的法律是指狭义的法律。法律的地位和效力仅次于宪法。

根据法律的制定机构和调整对象的不同,法律又分为基本法律和基本法律以外的法律。基本法律由全国人民代表大会制定和发布,它规定和调整的是某一方面社会关系的根本性、普遍性的问题;基本法律以外的法律是由全国人民代表大会常务委员会制定,它调整的是某一方面的社会关系内容比较具体的问题。《教育法》、《义务教育法》都是由全国人民代表大会制定的关于教育方面的基本法律;《学位条例》、《教师法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》都是由全国人民代表大会常务委员会制定的关于教育方面的基本法律以外的法律。

3. 行政法规

行政法规是指最高国家行政机关依据宪法和法律,在其职权范围内制定和发布的有关国家行政管理活动的各种规范性文件。《宪法》第八十九条规定,国务院有“根据宪法和法律来规定行政措施、制定行政法规以及发布决定和命令”的权力。《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)》和《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》都属于行政法规。

4. 地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和较大的市(省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市)的人民代表大会及其常务委员会依据法定权限,制定的规范性文件,如山东省2013年印发的《幼儿园办园基本标准(试行)》,地方性法规只在本地区有效。

5. 自治条例和单行条例

自治条例和单行条例是指民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会依据法定权限制定的适用于本区域的规范性文件。

6. 规章

规章包含两个层面。一是指部门规章,即指国务院所属各部、各委员会及具有行政管理职能的直属机构,依据法定权限制定的规范性文件。部门规章的效力低于国务院的行政法规、决定和命令等,但其涉及的范围更为广泛,是教育法不可缺少的渊源。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。二是指政府规章,即指省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,依据法定权限制定的规范性文件。

(二)横向层面的教育法体系

横向层面依据现行教育法调整对象的不同,可以将教育法的体系划分为以下几个



方面:

1. 教育基本法

教育基本法是我国教育法体系的第一个层次。《教育法》是我国教育方面的基本法律,是制定其他教育法的依据。它是我国宪法为依据制定的,规定了我国教育的基本性质、地位、任务、基本原则和基本制度等。

2. 基础教育法

基础教育法是对基础教育中的法律关系进行调整的教育法。它包括学前教育、初等教育、中等教育、义务教育及未成年人教育等方面的教育法。《义务教育法》是基础教育法中的重要法律。

3. 职业教育法

职业教育法是指调整各种职业教育涉及的法律关系的教育法。它包括各级各类职业学校教育和各种形式的职业教育培训。调整职业教育法律关系的重要法律《职业教育法》已颁布实施。

4. 高等教育法

高等教育法是指对高等教育中的法律关系进行调整的教育法。它通常包括专科教育、本科教育和研究生教育方面的教育法。《高等教育法》、《学位条例》都是其重要的组成部分。

5. 民办教育法

民办教育法是指对国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办的学校及其他教育机构中的法律关系进行调整的教育法。《民办教育促进法》已经颁布实施。

6. 教师法

教师法是指调整教育教学活动中教师的权利、义务关系的教育法。《教师法》已经颁布实施。

7. 经费投入法

经费投入法是指对调整教育经费的投入、分配和使用关系的教育法。教育经费投入法是保证教育正常运转的有力手段。我国目前亟须制定教育经费投入法,以建立一个科学、合理的教育经费投入体制。

(三) 现行体系下的幼儿教育政策法规概况

我国目前规范和指导学前教育的法规与政策主要有《幼儿园管理条例》、《幼儿园

工作规程》、《幼儿园教育、指导纲要》、《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》、《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010~2020)》、《关于当前发展学前教育的若干意见》、《中国儿童发展纲要》等。其中《幼儿园管理条例》和《幼儿园工作规程》作为最早的基础性规范,从纵向体系看,是由国务院批准、国家教委发布的地方性法规,其相对于义务教育、高等教育、职业教育等全国性法律法规而言,立法层次偏低。《幼儿园教育指导纲要》是教育部以《中华人民共和国教育法》和《幼儿园教育条例》、《幼儿园工作规程》为依据制定的一项教育法规,它标志着中国幼儿教育改革进入一个新的阶段。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010~2020)》明确提出基本普及学前教育、明确政府职责和重点发展农村学前教育的发展任务,把发展学前教育纳入城镇、新农村建设规划;建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制,大力发展公办园、积极扶持民办园;加大政府投入,对家庭经济困难的儿童给予入园补助;加强幼儿教师队伍建设,依法落实幼儿教师的地位和待遇,不断提高教师员工的整体素质,吸引更多高素质人才从事学前教育。其作为今后十年我国教育改革发展的行动指南,描绘了未来教育改革发展的宏伟蓝图,开启了从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进的历史征程,这是中国教育改革发展史上的一个新的里程碑。

三、教育政策与教育法律法规的关系

(一)教育政策与教育法律法规的联系

第一,教育法律、法规往往是把行之有效的教育政策规范化,教育政策是制定教育法律法规的依据。在教育政策法定化过程中,要进行修改、提炼、废弃一些不符合客观规律的,不符合现实和发展需要的内容。虽然教育政策和教育法律法规一样,都是根据客观规律要求制定的,但教育政策只是力求符合社会发展规律的客观要求,而教育法律法规则是合理正确地利用了客观规律,并把这种规律法定化、制度化。

第二,教育政策是指导教育以一定目的进行的原则,教育法律法规是将教育政策具体化。由于教育政策是党和国家在一定时期内教育工作的方针、原则和路线,不可能很具体;而教育法律法规则是组织、管理教育的重要工具,具体规定人们在教育活动中应该做什么,不能做什么,以及违反规定的法律后果,用以调整错综复杂的教育法律关系。

第三,教育政策和教育法律法规都是社会主义上层建筑的两个重要组成部分,都体现了国家的意志,都是为了实现国家教育管理职能和维护人民群众利益。



（二）教育政策与教育法律法规的区别

第一,教育法律法规和教育政策产生的条件不同。任何政党或集团组织无论执政与否,都可制定教育政策去指导自己的教育事业,完成一定的教育任务。教育法律法规必须是建立在自己政权的统治阶级才能制定。

第二,教育政策和教育法律法规制定权的归属不同。教育政策是由党的领导机关和政府制定的。教育法律是由国家最高权力机关制定的,教育法规、规章是由国务院及其部门、地方人大或政府制定的。

第三,表现形式不同。教育政策通常是党的领导机关和政府以有关教育方面的决议、决定、纲领、通知以及其他文件形式出现的,既有公开发表的文件,又有秘密传达的内部文件;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。^①

小结:

教育法是国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的,调整教育活动中各种社会关系的法律规范的总和。教育法的纵向体系自上而下包括宪法中的教育条款、教育基本法律、教育单行法律、行政法规和规章,横向体系应体现在宪法和教育基本法律之下,覆盖各类教育及教育所涉及各个领域。教育政策是指导教育以一定目的进行的宏观原则,是制定教育法律法规的依据;教育法律、法规往往是把行之有效的教育政策规范化,二者既有联系又有区别。我国目前专门规范和指导学前教育的法规与政策主要有《幼儿园管理条例》、《幼儿园工作规程》、《幼儿园教育、指导纲要》、《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》、《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010~2020)》、《关于当前发展学前教育的若干意见》、《中国儿童发展纲要》等。

第二节 教育法律关系

教育法律关系是指教育法律规范在调整人们行为过程中所形成的权利与义务关系。

一、教育法律关系的主客体

教育法律关系是由教育法律关系的主体、客体与内容三个要素构成的。

^①《教育政策与教育法规关系辨析》,田俊欣,《中国成人教育》,2008年。



（一）教育法律关系的主体

教育法律关系的主体是指教育过程中依法享有权利和承担义务的法律关系的参加者,也称为权利主体和义务主体。这里的参加者包括自然人和法人。自然人是指有生命并且有法律人格的个人。自然人是权利主体或义务主体最基本的形态,包括公民、外国人和无国籍人。法人是与自然人相对的,具有法律人格,能够以自己的名义独立享有权利或承担义务的团体。要成为教育法律关系的主体必须具有权利能力和行为能力。权利能力是指由法律确认的,享有权利或承担义务的资格,这是参加法律关系必须具备的前提条件。行为能力是指由法律所确认的,法律关系的主体能够通过自己的行为行使权利和履行义务的能力。行为能力是否得以存在取决于法律关系的主体对自己行为意义的意识能力。

我国《民法通则》第十一至十四条规定:“十八周岁以上的公民是成年人,具有完全民事行为能力,可以独立进行民事活动,是完全民事行为能力人。十六周岁以上不满十八周岁的公民,以自己的劳动收入为主要生活来源的,视为完全民事行为能力人。十周岁以上的未成年人是限制民事行为能力人,可以进行与他的年龄、智力相适应的民事活动;其他民事活动由他的法定代理人代理,或者征得他的法定代理人的同意。不满十周岁的未成年人是无民事行为能力人,由他的法定代理人代理民事活动。不能辨认自己行为的精神病人是无民事行为能力人,由他的法定代理人代理民事活动。不能完全辨认自己行为的精神病人是限制民事行为能力人,可以进行与他的精神健康状况相适应的民事活动;其他民事活动由他的法定代理人代理,或者征得他的法定代理人的同意。无民事行为能力人、限制民事行为能力人的监护人是他的法定代理人。”

（二）教育法律关系的客体

教育法律关系的客体是指教育法律关系的权利和义务所指向的对象。教育法律关系的客体是连接教育法律关系主体的权利与义务的桥梁。

要成为教育法律关系的客体必须同时满足三个条件:

其一,必须是一种资源,能够满足人们的某种需要,被人们认为具有价值。

其二,必须具有一定的稀缺性,不能被需要这种客体的人无代价地占有。

其三,必须具有可控性,可以被需要这种客体的人从一定目的出发而占有或利用。

根据这三个条件,典型的教育法律关系客体包括物、行为和智力成果。

二、教育法律关系的内容

教育法律关系的内容是指教育法律关系的主体所享有的权利和承担的义务,也就



是教育法律关系的主体依法享有的权益和依法应当履行的责任。

权利和义务是相互联系、相互制约、不可分割的统一体。权利是履行义务的前提,没有权利就谈不上义务;义务是行使权利的基础,要行使权利就必须履行义务。无论在何类教育法律关系中都可以反映出权利与义务的统一性。

小结:

教育法律关系是指教育法律规范在调整人们行为过程中所形成的权利与义务关系。依据教育法律关系所体现的社会内容性质,可以分为基本教育法律关系、普通教育法律关系和诉讼教育法律关系;依据教育法律关系各主体之间的法律地位是否平等,可以分为平权型教育法律关系和隶属型教育法律关系;依据教育法律关系主体是否完全特定化可以分为绝对教育法律关系和相对教育法律关系。教育法律关系的构成要素包括主体(参与者)、客体(权利与义务指向的对象)和内容(权利与义务)三个要素。

第三节 教育法律规范

一、教育法律规范的含义

教育法律规范,又称为教育法律规则,是教育法的主要构成要素,是由国家制定或认可,体现国家在教育方面意志的,通过一定的教育法律条文表现出来的,具体规定教育主体的权利和义务及法律后果,具有自己内在逻辑结构的教育行为标准或准则。每一部具体的教育法都是由若干个行为规则组成的有机整体,其中组成教育法行为规则有机整体的单个行为规则,就是一个具体的教育法律规范。

法律规范的逻辑结构应由哪些要素构成,在学界尚无统一认识。最早先是“三要素”说,即法律规范是由假定、处理、制裁三要素构成。假定是指法律规范适用的条件和范围;处理是指法律规范要求的作为和不作为;制裁是指违反法律规范所必须承担的法律后果。其后又有“两要素”说,认为法律规范是由行为模式和后果模式两要素构成。近年来又有新的“三要素”说,认为法律规范是由假定、处理、法律后果三要素构成,目前这几种见解并存,本书采用的是行为模式和后果模式两要素说。

二、教育法律规范的结构与分类

(一)行为模式

行为模式是从教育关系主体大量行为中总结、归纳、抽象、概括出来的,提供给人