

普通高等教育“十二五”规划教材



21世纪学前教育专业规划教材

学前教育政策与法规

魏真 华灵燕 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

普通高等教育“十二五”规划教材



21世纪学前教育专业规划教材

学前教育政策与法规

魏真 华灵燕 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

学前教育政策与法规 / 魏真, 华灵燕主编. —北京: 北京大学出版社, 2015.11

(21世纪学前教育专业规划教材)

ISBN 978-7-301-26384-6

I. ①学… II. ①魏…②华… III. ①学前教育—教育政策—中国—高等职业教育—教材②学前教育—教育法—中国—高等职业教育—教材 IV. ①G619.20②D922.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第244087号

- | | |
|-------|--|
| 书 名 | 学前教育政策与法规
Xueqian Jiaoyu Zhengce yu Fagui |
| 著作责任者 | 魏 真 华灵燕 主编 |
| 责任编辑 | 邹艳霞 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-301-26384-6 |
| 出版发行 | 北京大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区成府路205号 100871 |
| 网 址 | http://www.pup.cn 新浪微博: @北京大学出版社 |
| 电子信箱 | zyl@pup.pku.edu.cn |
| 电 话 | 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767857 |
| 印刷者 | 三河市博文印刷有限公司 |
| 经 销 者 | 新华书店 |
| | 787毫米×1092毫米 16开本 14印张 320千字 |
| | 2015年11月第1版 2015年11月第1次印刷 |
| 定 价 | 32.00元 |

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

前 言

当今世界竞争激烈,各国之间的竞争归根结底是人才的竞争,而人才培养靠教育。“科教兴国”伟大战略的实施和教育事业的蓬勃发展要求必须要依法治教。学前教育作为学校教育体系的开端,必须要贯彻依法治教的理念,坚持依法治校的原则,这就要求幼儿园教师必须掌握相应的法律法规和政策,在提高保教素养的同时,提高自身的法律意识和素养,这是现代教育对教育工作者的基本要求。

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,我们在继承前人研究成果的基础上编写了这本教材。本教材力图突破现有教材的结构体系,突出以法律关系为中心、以学前教育法律关系主体的权利义务为主线,建构全书的逻辑结构和内容体系。在教学内容的编排上,注重知识的系统性和逻辑的严密性。一方面从纵向考察了学前教育政策法规的历史沿革,并对改革开放以后重要的学前教育政策法规的内涵和实质进行了深入浅出的解读,利于学生对我国学前教育政策法规的全面了解和重点掌握;另一方面,从横向对我国学前教育政策法规所涉及的主要问题分章进行阐述,帮助学生对学前教育各法律关系主体的权利、义务、职责形成清晰的认知。

本教材遵循科学性、通俗性、实践性的编写原则。全书共由八章构成,内容包括教育法的基础知识、我国学前教育政策与法规概览、学前教育的管理体制、学前教育机构的法律地位、学前教育机构中幼儿的权利与保护、学前教育机构的保育与教育、学前教育机构的工作人员、学前教育中的法律责任。在保持教材体系完整性的基础上,每章都插入了丰富的案例分析和相关知识链接。通过对具体案例的分析,突出内容重点,以加强读者对相关法律知识的理解和运用,注重培养读者运用法律知识分析问题和解决问题的能力,增强教材的实用性和针对性;围绕教材内容补充相关知识链接,力求帮助读者形成立体式、互联式的知识结构,加强知识的融会贯通。

本教材由北京城市学院魏真、华灵燕任主编,万慧颖、于岩任副主编。具体编写分工如下:第一、二、三、四章由华灵燕编写,第五、六、七章由万慧颖编写,第八章由于岩编写,全书框架拟定和最后统稿由魏真负责。

本书在编写过程中,得到了不少老师、朋友的支持和帮助,也参阅、引用了很多学术同仁的研究成果,大部分在书中做了标注,有的可能由于疏漏未及注明,在此向给予支持帮助的同仁一并表示衷心的感谢。由于时间仓促、水平有限,书中难免存在不足与疏漏,恳请广大专家、读者批评指正。

目 录

第一章 教育法的基础知识	1
第一节 教育法的概念及特征	2
第二节 教育法的渊源和体系	6
第三节 教育法律关系	15
第四节 教育法律责任	21
第五节 教育法规与教育政策	31
第二章 我国学前教育政策与法规概览	35
第一节 我国学前教育政策法规的历史沿革	36
第二节 改革开放后我国的学前教育方针和重要的政策法规解读	42
第三章 学前教育的管理体制	54
第一节 学前教育的行政管理体制	55
第二节 学前教育机构的内部管理体制	62
第四章 学前教育机构的法律地位	67
第一节 学前教育机构法律地位概述	68
第二节 学前教育机构的设置	73
第三节 学前教育机构的权利和义务	78
第五章 学前教育机构中幼儿的权利与保护	87
第一节 幼儿的法定权利与义务	88
第二节 幼儿权利的保护	94
第三节 幼儿与幼儿园的法律关系	104
第六章 学前教育机构的保育与教育	110
第一节 幼儿教育的地位和作用	111
第二节 幼儿园的教育工作	117
第三节 幼儿园的保育工作	124

第七章 学前教育机构的工作人员	134
第一节 学前教育机构的园长	135
第二节 学前教育机构中的教师	142
第三节 学前教育机构其他工作人员	153
第八章 学前教育中的法律责任	162
第一节 违反《中华人民共和国教育法》的相关法律责任	163
第二节 违反《中华人民共和国教师法》的相关法律责任	165
第三节 违反《幼儿园管理条例》的相关法律责任	168
第四节 幼儿园伤害事故的法律责任	170
附录	174
幼儿园管理条例	174
幼儿园工作规程	177
托儿所幼儿园卫生保健管理办法	184
幼儿园教育指导纲要(试行)	187
3~6岁儿童学习与发展指南	194

第一章 教育法的基础知识

学习目标

1. 掌握教育法的含义和特征。
2. 掌握教育法的法律渊源。
3. 理解教育法律关系的含义及构成要素。
4. 了解教育法律责任的类型及归责原则。
5. 理解教育政策与教育法规的区别和联系。



情境案例

幼儿的受教育权受法律保护^①

阿刚从小就十分调皮,2岁时因不慎打翻一瓶开水而导致左脸严重烫伤,伤愈后留下一大块疤痕。小区里的其他小朋友见到他都会害怕地躲在父母身后。今年阿刚满3岁了,父母打算把他送入小区幼儿园就读。不料,幼儿园认为阿刚脸上的疤痕会吓到其他小朋友,以此为理由拒绝阿刚入学。阿刚的父母非常气愤,认为幼儿园侵犯了阿刚的权利,要求幼儿园必须接纳孩子,并保证不得歧视孩子。

请问,阿刚父母的要求是否正当?

【评析】

本案涉及对幼儿受教育权的法律保护问题。

儿童是社会成员中最脆弱的群体,对儿童权利的保护,必须通过全社会在法律上承担义务,履行相关职责来实现。

《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)规定,公民的基本权利包括平等权、政治权利、宗教信仰自由、人身自由、社会经济权利、受教育权、监督权,以及特殊阶层、群体的权利。平等权是指在法律面前人人平等,所有公民平等地享有权利和平等地履行义务;法律面前禁止任何差别对待,即民族、种族、性别、职业、出身、身体状况等因素不能成为任何受到不平等待遇的理由。《宪法》第46条明确规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”,《中华人民共和国教育法》第36条也规定:“受教育者在入学、升学、就业等方面依法享有平等权利。”

^① 周天枢,严凤英. 幼儿园100个法律问题[M]. 广州:新世纪出版社,2010:8. 有删改.

上述案例中,幼儿园以阿刚的伤痕会吓到其他小朋友为理由拒绝阿刚入学,实际上是侵犯了阿刚的平等权和受教育权,是对阿刚相貌的歧视。

同时,幼儿园的做法也违背了对儿童权利保障的原则。根据公平、平等的原则和社会责任原则,幼儿园要承担对未成年人的保护义务,不得歧视阿刚,不能拒绝阿刚入学,因此,阿刚父母的要求是正当的。

要依法治教必须要了解教育法的基础知识,如什么是教育法、教育法有些什么样的特征、教育法的渊源和体系是什么、教育法规与教育政策存在什么样的关系等,这些基础知识的掌握对于深刻理解学前教育政策与法规的精神实质有着重要意义。

第一节 教育法的概念及特征

一、教育法的概念

要理解教育法的概念,首先需要明确法的概念是什么。一般意义上的法,是指由国家制定或认可,以国家强制力保证实施的反映统治阶级意志的行为规则的总称。它通过对人们权利和义务的规定,去规范人们的行为,从而确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

教育法是整个法律体系的一个重要组成部分,它理应包含法的一般定义中的要素,与此同时,教育法又有其独特的调整对象,因此,教育法的定义可以表述为:教育法是由国家制定或认可,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,它是统治阶级的意志在教育活动方面的体现。对于这一概念,我们可以从以下几个方面去理解。

(一) 教育法是以教育方面的权利义务为重要内容的行为规则

从本质意义上来说,教育法是一种行为规则或行为规范。它通过对各相关主体的权利和义务的规定,进而引导人们的行为。如《中华人民共和国教育法》(简称《教育法》)就是通过对国家及其行政机关、教育机构、教育者、受教育者、家庭及社会等各个主体权利和义务的规定而建立起来的规范教育活动的行为规则。

所谓权利,就是法律规定你可以做什么;所谓义务,就是法律规定你必须做什么或者不得做什么。教育法通过对各相关主体权利和义务的规定,明确肯定地告诉人们,在教育活动中什么行为是国家允许的、什么行为是国家要求必须履行的、什么行为是国家明令禁止的,从而为教育活动中各主体确定了作为和不作为的行为规范,同时指明了行为的条件和行为的后果。这种行为规则的确立为人们参与教育活动指明了行动的方向,并建立了权威的行为标准,便于人们遵守和依法调整自身的行为,从而为教育活动的开展建立了稳定的秩序。

(二) 教育法是调整教育活动中各种法律性社会关系的行为规则

教育法作为一种行为规则,它规范的是什么呢?也即它调整什么样的社会关系。概括来

说,教育法是调整教育活动中的各种法律性社会关系的行为规则。这里的“教育活动”,包括投资、举办、管理、组织、实施、接受和参与教育等各种活动。在这些纷繁的教育活动中会产生各种各样的社会关系,如教育行政机关与教育机构之间的关系、教育机构与教育者之间的关系、教育机构与受教育者之间的关系、教育者与受教育者之间的关系;还包括教育行政机关、教育机构、教育者和受教育者等与其他的国家机关、社会组织、公民等之间的关系,以及教育机构之间、受教育者之间、教育者之间的关系等。但这些社会关系,并不是在所有情况下都是教育法的调整对象,只有当教育活动中的某些社会关系以法规范的时候,这些社会关系才成为教育法所调整的范畴。如《中华人民共和国教师法》(简称《教师法》)规范了教育机构与教师之间的权利和义务关系,那么教师与教育机构之间围绕聘任和教育教学所产生的社会关系就是教育法的调整对象;如果教育活动中的相关主体是以民事主体身份发生的财产关系,如教师与校长之间的金钱借贷关系,则不属于教育法的调整范畴,而是民法的调整范畴。

(三) 教育法是统治阶级意志在教育方面的体现

从法的本质上说,教育法所确定的行为规则首先和主要体现统治阶级意志,是统治阶级通过国家制定、认可并以国家强制力保证实施的。统治阶级在夺取政权以后,总是会使本阶级的某些意志通过国家政权上升为法,并根据本阶级的利益标准和价值观念来调整相应的社会关系,从而建立、维护和发展有利于自己的社会秩序及经济政治等各项制度。在阶级社会里,统治阶级以法的形式来规定人们在教育活动中的权利和义务,使一些重要的教育关系具有法律关系的性质,用以贯彻自己的路线、方针、政策,巩固和发展有利于统治阶级的教育关系和教育秩序。中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,与之相应,我国教育法也必然是以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的广大人民在教育方面共同意志的体现。阶级性、国家性和人民性的高度统一是我国教育法的重要特征之一。

(四) 教育法是国家制定或认可并以国家强制力保证实施的

从法的产生方面看,教育法是由有立法权或立法性职权的国家政权机关通过法定程序采取制定和认可的方式确定其行为规则,任何其他的个人和组织都无权制定或认可教育法,它揭示了教育法与国家的必然联系。所谓制定教育法,是国家机关依据法定的权限和程序,创制、修改、补充和废止具有不同法律效力的规范性文件。所谓认可教育法,是国家机关通过一定的形式赋予某些已经存在的教育方面的习惯、判例等以法的效力,使之成为教育法的一部分。我国的教育法主要是成文法,因此,制定是我国教育法产生的主要形式。

从法的实施方面来看,教育法所确立的行为规则是如何转变为人们的自觉行动的呢?教育法以国家的名义规定了人们在教育活动中应享有的权利和应履行的义务,为了使人们能够全面履行法定的义务和享有法定权利并保护人们的法定权利不受非法侵犯和剥夺,使教育法所规定的行为规则从应然转变为实然、从理想转变成现实,就需要以国家的强制力作为后盾,通过相应的强制措施予以保障。违反了教育法,损害了教育法所确定的学校、教师、学生等方面的权利,或是不履行自己的法定义务,就要受到国家政权的强制。例如:按照我国《教育法》的规定,结伙斗殴、寻衅滋事,扰乱学校及其他教育机构教育教学秩序或者破坏校舍、场地及其他财产的,由公安机关给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。侵占学校及其他教育机构的校舍、场地及其他财产的,依法承担民事责任。也就是说,通过

以法院、监狱、警察以至军队为代表的国家强制力对违法者实施制裁是保证教育法得以实现的必要强制手段。

需要指出的是,以国家强制力保证实施,是从教育法实施的终极形式上来说的,并不是指教育法的所有规定都需要运用国家强制力才能得以实现。尤其是社会主义的教育法,其反映的是人民群众的公共利益,与人民群众的普遍要求相一致,因此,在多数情况下,都是依靠人民群众自觉遵守和执行。只有教育法在实施过程中遭到阻碍和破坏的情况下,才需要通过国家强制力来保障法的实现。

想一想

教师之间的借贷关系是教育法调整的对象吗?

二、教育法的特征

教育法的特征,是指其作为一种专门的法律与其他法律相比,所具有的特殊性。

(一) 主体的多样性

教育活动本身是纷繁复杂的,包括举办教育、管理教育、组织实施教育、接受教育、参与和支持教育等诸多方面。这些活动中会涉及方方面面的参与者,如国家教育行政机关、各级各类教育机构、形形色色的教育者和受教育者、社会团体和公民个人以及其他国家机关和社会组织。这些公民、法人和组织在教育活动中承担着相应的义务和享受着广泛的权利,从而使教育法律关系的主体呈现多样性。

(二) 调整范围的广泛性

1. 从教育对象上看,我国宪法赋予每个中国公民有受教育的权利

教育已经变成同广大人民群众切身利益息息相关。在我国的教育体系中,自《中华人民共和国义务教育法》(简称《义务教育法》)颁行以来,每个适龄儿童、少年都必须接受九年制义务教育;随着教育事业的发展,大多数初中毕业生要接受普通高中和各种形式的职业学校教育和职业培训,不同类型教育相互沟通相互衔接,教育部决定从2001年起,取消报考普通高等学校的年龄和婚否限制,这意味着终身教育体系正在形成。在这些教育活动中,接受各种形式、不同层次的教育和培训的教育对象,都享有着教育的权利和承担着相应教育的义务。

2. 从调整的教育法律关系上看,教育法的调整范围涉及现代社会的每个方面

在建立社会主义市场经济的条件下,伴随着办学体制、管理体制、投入体制、招生就业制度、学校内部管理体制等方面的全面改革,教育领域中的社会关系发生了重大变化。如:在优化教育资源配置的办学体制改革中,教育机构之间的协作、各种社会组织之间的联合办学,需要界定产权关系;民办教育机构的举办者、管理者、教师、学生之间的关系;学校与用人单位之间的委托培养关系;学校内部人事制度改革中学校与教师之间的聘任关系;学校事故中的责任归属和赔偿主体认定;等等。这些社会关系的调整已远非计划经济条件下仅凭采取行政措施和政策所能解决的,这些社会关系有着深刻的利益背景和复杂的利益体系,充满着利益矛盾与冲突,在市场经济条件下,对各种利益关系只能以体现国家意志的法律加以调整,从而使得教育法的调整范围涉及现代社会的每个方面。

(三) 特殊主体的保护性

1. 注重保护受教育者,尤其是未成年学生

教育法的核心是保护公民的受教育权,尤其是保护权利能力与行为能力不一致的未成年学生的受教育权。所以对于受教育者尤其是未成年学生的一些违反教育法的行为,主要是采取批评教育的方式。比如对不按时入学或流失的适龄儿童,更主要是进行耐心的说服教育,只要他们入学或返校就读即可,对他们本人并不进行处罚,而是要处罚其家长或其他监护人。

2. 注重保护教师的特殊职业权利

在教育活动中,教师与学生、教师与教育机构的关系是由教师的职业活动引起的,为此教师享有《教师法》所规定的特殊权利包括教育权、教学权、科学研究权、指导学生发展权、带薪休假权、进修培训权等。因而当教师对学生进行正当教育,而由学生自身原因造成财产损失或人身伤害的,教师不承担法律责任。当然,教师有过错的除外,如体罚或变相体罚学生。

3. 注重维护学校、幼儿园的正当权益

教育活动是一项公共事业,学校、幼儿园等教育机构是教育活动的实施机构,也即培养人的主要场所,因此,理应给予特殊的保护。教育法规定任何组织或者个人不得侵占、克扣、挪用义务教育经费,不得扰乱教学秩序,不得侵占、破坏学校的场地、房屋和设备。对违反者,要根据不同情况,分别给予行政处分或行政处罚;造成损失的,责令赔偿损失;情节严重构成犯罪的,依法追究刑事责任。在具体处理过程中,一般应该从快、从严,体现对学校、幼儿园正当权益的特殊重视。



知识链接 1-1 法的概念和特征^①

法是指由国家制定或认可,并由国家强制力保证其实施的反映统治阶级的利益和意志的行为规范的总和。法通常具备如下特征。①法是调整人们的行为或者社会关系的规范,具有规范性。法的规范性是指法所具有的规定人们的行为模式、指导人们行为的性质。法所规定的行为模式包括三种:人们可以怎样行为(可为模式);人们不得怎样行为(勿为模式);人们应当或者必须怎样行为(应为模式)。②法是由国家制定或者认可的,体现了国家对人们行为的评价,具有国家意志性。国家的存在是法存在的前提条件。一切法的产生,大体上都是通过制定和认可这两种途径。③法是由国家强制力为最后保证手段的规范体系,具有国家强制性。法是以国家强制力为后盾,由国家强制力保证实施的。国家的强制力是法实施的最后保障手段。④法在国家权力管辖范围内普遍有效,因而具有普遍性。法的普遍性,也称“法的普遍适用性”“法的概况性”,是指法作为一般的行为规范在国家权力管辖范围内具有普遍适用的效力和特性。⑤法是有严格的程序规定的规范,具有程序性。法是强调程序、规定程序和实行程序的规范。也可以说,法是一个程序制度化的体系或者制度化解决问题的程序。程序是社会制度化的最重要的基石。

^① 汤毅平,刘新国.法学概论[M].长沙:湖南人民出版社,2009:3.

案例 1-1

幼儿园园长挪用教育经费,造成校舍倒塌师生死亡^①

某地一所农村幼儿园,房舍由于年久失修,损坏严重,上级主管部门为其专门拨出经费 2 万元以完善整修校舍,而园长张某却将此款用来为其情妇小翠仙修建了房屋。在一个阴雨天,校舍倒塌,致使三名幼儿和当堂教师死亡,10 人受伤。案发后,引起了上级有关部门的高度重视,对其立案审判。地方高级人民法院从重判处该幼儿园园长有期徒刑 20 年,没收其一切非法所得。

【评析】

案例中幼儿园园长的行为兼有侵占教育经费与玩忽职守的性质,且情节严重,已经构成贪污罪与玩忽职守罪两项罪名。

第二节 教育法的渊源和体系

教育法在形成的过程中由于其制定机关不同和调整的内容不同,从而表现为不同的法律地位和效力,并形成一定的体系。

一、教育法的渊源

“渊源”本义指水的源头,比喻事物的本源。教育法的渊源即指教育法的来源,也即从其创立方式来看,教育法是由何种国家机关通过何种方式创立的。由于法的创立机关和创立方式的不同,其地位和效力范围也不同,从而形成了不同形式的教育法。因而,也将教育法的渊源看做是教育法的表现形式。

我国的教育法以成文法为主要表现形式,具体来看,其主要渊源有:宪法、教育法律、教育行政法规、地方性教育法规、教育规章等。

(一) 我国《宪法》中有关教育的条款

宪法是一个国家的根本大法,是法的最高表现形式,其制定有着最严格的程序。宪法是一切法律、法规的渊源,是法律体系中的“母法”,具有最高的法律效力。任何其他形式的法律、法规的制定都必须以宪法为准绳,不得同宪法条款和精神相违背,否则都将宣告无效。世界上大多数国家的宪法中都有关于教育的条款,甚至有专门关于教育的章节。我国《宪法》规定了教育法的基本指导思想和立法依据以及教育活动应当遵循的基本规范。

1. 《宪法》规定了教育法的基本指导思想和立法依据

《宪法》在“序言”里规定“我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是,沿着

^① 教育法律法规案例分析[EB/OL]. http://wenku.baidu.com/link?url=_Xmb1XwH1FoAgcOniGn-yWYu2g-Gnsg7ZcPuJlIfdxa-W13aLhzsQrlX1LV0y5kG2qnmSypbwbH1oI7tOeG8NpnElzn2P6ZrRpJDWEjDq8u. 有修改。

中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义市场经济,发展社会主义民主,健全社会主义法制,自力更生,艰苦奋斗,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”另宪法“总纲”中第1、2、3、4、5、23、24条都对教育法的基本指导思想和立法依据做了规定。

2. 《宪法》规定了教育教学活动应当遵循的基本规范

(1) 对教育性质的规定。教育的性质问题是教育的根本问题。《宪法》第1条第2款明确规定了“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”,第19条规定“国家发展社会主义的教育事业”。这就以法律的形式明确了我国的教育是社会主义性质的教育。

(2) 对教育目的和任务的规定。培养什么样的人,是教育的核心问题,它规定了人才培养的质量和方向。《宪法》第46条第2款拟定:“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”。《宪法》关于教育任务的规定主要有以下方面。第19条规定:“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。”第24条规定:“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育,通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约,加强社会主义精神文明的建设。”第23条规定:“国家培养为社会主义服务的各种专业人才,扩大知识分子的队伍,创造条件,充分发挥他们在社会主义现代化建设中的作用。”

(3) 对公民受教育的权利和义务的规定及对特殊群体的教育保护原则。《宪法》规定了公民受教育的权利和义务。公民受教育的机会均等,帮助少数民族发展教育事业,保护妇女受教育的权力,保障残疾人受教育的权力,保障未成年人受教育权力(见《宪法》第36、42、45、46、47、49条)。

(4) 对教育行政管理的规定。人民参与国家管理教育,人民行使管理教育的权利的基本方式是通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会这种国家权力机关来实现,国家管理教育是通过国家行政机关来完成的(见《宪法》第70、89、107、119、122条)。

(5) 规定了从事教育工作的公民有进行创造性工作的自由(见《宪法》第47条)以及父母或监护人的教育义务(见《宪法》第49条)。

《宪法》中的教育条款,也是我国制定教育法律和法规的最高法律依据。一切与《宪法》相抵触的教育法律和法规都是无效的。《宪法》中的有关教育条款无疑为教育工作指明了方向,并为其发展提供了最根本的法律保证。

(二) 教育法律

法律有广义和狭义之分,广义的法律与法同义,泛指一切国家机关制定的不同形式的各种法律规范的总和;狭义的法律是指由最高国家权力机关及其常设机关按照立法程序制定的规范性文件。《宪法》规定,全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权,即有权制定法律。这里所说的教育法律,是指狭义的法律,其地位和效力仅次于《宪法》。

根据制定机关和调整对象的不同,法律又称基本法律和基本法律以外的单行法律。我国基本法律是由全国人民代表大会制定和发布,它规定和调整某一方面社会关系的根本性、普遍性的问题;基本法律以外的单行法律由全国人民代表大会常务委员会制定和发布,它规

定和调整某一方面社会关系的比较具体的问题。

据此,1995年3月18日召开的第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国教育法》是我国的教育基本法律。这是中华人民共和国成立以来我国制定的一部教育根本大法,是制定其他教育法律法规的依据。它的法律地位在教育系统中是仅次于国家宪法的基本法,也被称为教育母法、教育宪法等。该法共10章84条,规定了我国教育的地位、性质、方针、教育活动的基本原则、教育基本制度等。《教育法》的颁布,标志着我国教育工作进入全面依法治教的新阶段,对我国教育事业的改革与发展,以及社会主义物质文明和精神文明建设将产生重大而深远的影响。

教育单行法律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。通常由全国人民代表大会常务委员会制定和发布。目前我国已经制定并公布实施的教育单行法律有7部。

《中华人民共和国学位条例》(1980年2月12日第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过,根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国学位条例〉的决定》修正)。

《中华人民共和国义务教育法》(1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过,2006年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订)。

《中华人民共和国教师法》(1993年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过,1993年10月31日中华人民共和国主席令第15号公布,自1994年1月1日起施行)。

《中华人民共和国职业教育法》(1996年5月15日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过,1996年5月15日中华人民共和国主席令第69号公布,自1996年9月1日起施行)。

《中华人民共和国高等教育法》(1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过,1998年8月29日中华人民共和国主席令第7号公布,自1999年1月1日起施行)。

《中华人民共和国国家通用语言文字法》(2000年10月31日第九届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过,2000年10月31日中华人民共和国主席令第37号公布,自2001年1月1日起施行)。

《中华人民共和国民办教育促进法》(2002年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过,2002年12月28日中华人民共和国主席令第80号公布,自2003年9月1日起施行)。

此外,全国人民代表大会或其常务委员会发布的教育方面的决定、决议等法律文件,如1985年第六届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于教师节的决定》,也属于教育法律范畴。

(三) 教育行政法规

教育行政法规是国家最高行政机关(国务院)为实施、管理教育事业,根据《宪法》和教育法律制定的规范性文件。教育行政法规在内容上是针对某一类教育管理事务发布的行为规则,而不是针对某个具体的事件和具体问题作出决定,在形式和结构上必须比较规范,在时

效上必须有相对的稳定性;其制定、审定、发布须经过法定的程序。

教育行政法规这种形式在各国普遍存在。如日本,在学校教育方面,有国会通过的《学校教育法》,又有由内阁通过的《学校教育法施行令》。在我国,根据现行《宪法》第89条规定,行政法规专指由国务院根据《宪法》和法律制定的规范性文件。在名称上一般有三种:①对某一方面的行政工作作比较全面、系统的规定,称“条例”;②对某一方面的行政工作作部分规定的,称“规定”;③对某一项行政工作作比较具体规定的,称“办法”。行政法规一般有两种批准方式:①由国务院常务会议审批;②由国务院总理审批。经审议通过或审定的行政法规,可有两种发布方式:①由国务院发布;②由国务院批准、国务院主管部门发布。行政法规不论采取哪种批准方式或发布形式,都具有相等的效力。如《教师资格条例》《幼儿园管理条例》《扫除文盲工作条例》《社会力量办学条例》《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》《征收教育费附加的暂行规定》等都属于教育行政法规。

(四) 地方性教育法规

地方性教育法规是省、自治区、直辖市以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,制定的教育规范性文件。在我国,根据《宪法》《中华人民共和国立法法》(简称《立法法》)和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定,省、自治区、直辖市以及较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。这里较大的市是指省、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。地方性法规在名称上,一般采用“条例”“规定”“实施办法”“补充规定”等,其效力范围限于本行政区域内。

地方性教育法规是我国教育法的一个重要渊源。从其立法目的和立法依据上又可以把地方性法规分为:执行性、补充性的地方性教育法规,自主性的地方性教育法规。执行性、补充性的地方性教育法规是为了直接执行宪法、教育法律、教育行政法规或补充教育法律、教育行政法规而制定。如为了贯彻执行《中华人民共和国义务教育法》,全国绝大多数省、自治区、直辖市都制定了本地区的实施《义务教育法》的办法,就是执行性、补充性的地方性教育法规。自主性的地方性教育法规是为了履行宪法或教育法律所赋予的职权而制定。如为规范、发展职业教育,在国家还没有制定出职业教育法的情况下,1996年前江苏、北京等地制定了《职业教育条例》。

与教育法律、教育行政法规相比,地方性教育法规具有以下三个特点:一是从属性,即地方性教育法规不得与宪法、教育法律、教育行政法规相抵触;二是区域性,即地方性教育法规只在本行政区域里有效;三是更强的操作性,即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,它在调整对象、权利、义务等方面规定得更为具体、明确。

(五) 教育规章

我国《宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定,国务院各部、委员会和省、自治区、直辖市,以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府可以根据法律、行政法规,在自身权限内发布规章。其中属于调整教育活动的,称为教育规章。

根据制定发布机关的不同,教育规章又可分为两个层面。一是部门教育规章,即国务院所属各部、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教育规范性文件。常用的名称有“规定”“办法”“规程”“大纲”“标准”等。部门教育规章采取教育部令或者教育部与国务院其他部委联合令的形式发布,在全国有效。二是政府教育规章,即省、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教育规范性文件。这类规章常用的名称有“规定”“办法”“实施意见”等,政府教育规章由其制定的政府采取政府令的形式发布,只在本行政区域内有效。

除了上述五种渊源外,教育法还有自治条例、单行条例等表现形式,其效力等同于地方性教育法规。另外,在我国,一般认为国际教育条约和协定具有同教育法律同等的地位。如我国1990年8月29日签署的《儿童权利公约》也是教育法的一种表现形式。



知识链接 1-2 有关学前教育的教育法律、法规、规章名录^①

一、教育法律

《中华人民共和国民办教育促进法》(2002年12月28日公布)

《中华人民共和国教育法》(1995年3月18日公布)

《中华人民共和国母婴保健法》(1994年10月27日公布)

《中华人民共和国教师法》(1993年10月31日公布)

二、教育行政法规

《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国教师法〉若干问题的通知》(1993年11月21日发布)

《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(2004年3月5日公布)

《教师资格条例》(1995年12月12日发布)

《幼儿园管理条例》(1989年9月11日发布)

三、教育部门规章

《托儿所幼儿园卫生保健管理办法》(卫生部 教育部令第76号)(2010年9月6日发布)

《中小学幼儿园安全管理办法》(2006年6月30日发布)

《学生伤害事故处理办法》(2002年6月25日发布)

《〈教师资格条例〉实施办法》(2000年9月23日发布)

《教育行政处罚暂行实施办法》(1998年3月6日发布)

《教师和教育工作者奖励规定》(1998年1月8日发布)

《幼儿园工作规程》(1996年3月9日发布)

二、教育法的体系

教育法的体系,是指教育法作为一个独立的法律部门,根据法学原理,按照一定的原则

^① 注:这里列举的不包括地方性法规和地方政府规章。

组成一个相互协调、完整统一的整体,即教育法的法律体系^①。根据教育法的效力层级和调整内容可以从纵向和横向两个维度来审视教育法的体系。

(一) 教育法的纵向体系

教育法的纵向体系,是指调整内容相同的教育法根据效力等级进行划分所形成的纵向结构,它表现为教育法的形式结构。

在前述五种主要形式的教育法中,由于其制定机关的性质和法律地位不同,因此,不同制定机关所制定出的教育法的效力等级也有所区别。一般来说,制定机关地位越高,法律规范的效力等级也越高。如全国人民代表大会通过的《教育法》的效力要高于全国人民代表大会常务委员会通过的《教师法》的效力,教育法律的效力要高于教育行政法规的效力。根据效力等级的大小,可以将不同形式的教育法的效力层级表述如下,见图 1-1。

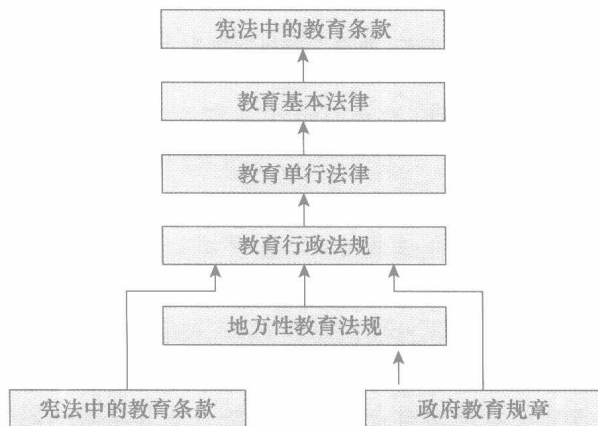


图 1-1 教育法的效力层级

图中的箭头表示从属关系,不同形式的教育法其效力等级从高到低依次为宪法中的教育条款、教育基本法律、教育单行法律、教育行政法规、地方性教育法规,下一级的教育法不能与本级以上的教育法相抵触。对于地方性教育法规、部门教育规章和政府教育规章之间的效力关系,一般来说地方性教育法规的效力高于政府教育规章的效力,地方性教育法规与部门教育规章具有同等的效力。根据《中华人民共和国立法法》第 86 条第 2 项之规定“地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致,不能确定如何适用时,由国务院提出意见,国务院认为应当适用地方性法规的,应当决定在该地方适用地方性法规的规定;认为应当适用部门规章的,应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决”。政府教育规章与部门教育规章之间具有同等的效力,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,遵循《中华人民共和国行政诉讼法》第 53 条的规定,人民法院认为政府规章与部门规章不一致的,由最高人民法院送请国务院作出解释或裁决。

我国教育法的纵向体系就是指调整内容相同的教育法按照上述讲到的五个层级形成的系统的规则结构。以调整义务教育活动的教育法来说,其纵向体系如图 1-2 所示。

^① 孙葆森,刘惠容,王悦群. 幼儿教育法规与政策概论[M]. 北京:北京师范大学出版社,2004:26.