

应用型学前教育专业规划教材

根据《教师教育课程标准（试行）》《幼儿园教师专业标准（试行）》编写

学前教育法规 理论与实务

何杰等◎编著

YINGYONGXING XUEQIAN JIAOYU ZHUANYE GUIHUA JIAOCAI



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

XUEQIAN JIAOYU FAGUI

LILUN YU SHIWU



学前教育法规 理论与实务

何杰等◎编著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

XUEQIAN JIAOYU FAGUI

LILUN YU SHIWU



图书在版编目(CIP)数据

学前教育法规理论与实务 / 何杰等编著. —北京: 北京师范大学出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-303-22557-6

I. ①学… II. ①何… III. ①学前教育—教育法—中国—教材 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 151592 号

营销中心电话 010-58802181 58802123

北师大出版社职业教育分社网 <http://zjfs.bnup.com>

电子邮箱 zhijiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京玺诚印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 787 mm×1092 mm 1/16

印张: 13.5

字数: 280 千字

版次: 2017 年 8 月第 1 版

印次: 2017 年 8 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

策划编辑: 罗佩珍

责任编辑: 董洪伟 宇文彩

美术编辑: 焦丽

装帧设计: 国美嘉誉

责任校对: 陈民

责任印制: 陈涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58808284

前 言

学前教育作为我国学制教育体系中处于独立起始阶段的教育，是国家基础教育的重要奠基阶段，是一项关乎全面提升中华民族整体素质的社会公益事业，是政府提供公共教育服务的重要组成部分。大力发展学前教育，努力创设为学前教育事业健康发展的法律、政策和制度环境，是我国党和各级人民政府的重要共识和长远工作目标。

近年来，学前教育领域发生的社会热点问题，诸如，幼儿园教师及其他工作人员体罚、虐待幼儿的事件，幼儿园教师没有取得教师资格证仍然上岗任教的现象，幼儿园校车发生安全事故造成幼儿生命权、健康权受到严重损害的事件，幼儿园教育教学活动和教学、生活设施存在安全隐患造成幼儿死伤的重大安全事故，幼儿园尚未建立完善的内部规章制度体系等问题，均涉及幼儿园依法治园的重大课题。随着党和政府提出的依法治国理念的不断普及，学前教育法规在学前教育事业发展中越来越显示出不可或缺的重要规范作用。制定和实施学前教育法规，是国家指导、管理学前教育事业的重要方法和途径，对于学前教育管理的规范化、法治化和科学化有着极其重要的作用。

2012年11月，党的十八大明确提出“全面推进依法治国”的基本方略，同时强调“法治是治国理政的基本方式”。2014年10月23日，党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确了全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。在全面推进依法治国的前提下，在构建具有中国特色社会主义法律体系、促使法治政府的建设、推动全民守法的进程中，加强学前教育法规体系建设已经迫在眉睫。

学前教育法规体系是我国教育法规体系中一个独立的分支学科。它是以法学和学前教育学等相关学科为基础，研究学前教育法律现象、学前教育法律关系及其运行发展规律的学科体系，是学前教育法律关系主体必须遵照执行的法律规范体系。

《学前教育法规理论与实务》是作者在从事十余年“学前教育政策与法规”课程教

学的基础上,结合幼儿园园长岗位资格培训班、幼儿园骨干教师培训班,以及亲赴各类公办、民办幼儿园和城市、农村幼儿园讲授的《学前教育法规专论》《幼儿园安全事故预防及法律责任剖析》等专题讲座,根据广大幼教实际工作者的强烈要求,运用自身三十余年法律专业学科背景,认真钻研撰写而成,具有系统性、理论性、创新性和实务性的特点。

近年来,学前教育政策与法规教材的版本逐渐增多,但多为教育基本法或有关学前教育行政法规、部门规章和政策性文件的文本解读。本书较为全面、系统地探究了学前教育法规的研究对象及其定义和内容;依法治国与加强学前教育法规体系建设的内在逻辑和重大意义;我国教育法的基本原理阐释;幼儿园的法律地位和权利义务、幼儿园园长的法律地位和职权职责;幼儿园与教师的法律关系、教师的权利和义务;幼儿园与学生的法律关系、学生的权利和义务;幼儿园依法治国的概念和内涵、幼儿园内部规章制度的架构和基本内容、幼儿园依法治国中存在的问题及其应对措施;幼儿园安全事故的概念以及基本类型、幼儿在园人身伤害事故法律责任的认定及其流程;幼儿园安全事故预防及处理的法定程序和工作要求等学前教育法规体系建设中的系统性、基础性理论和实践问题。

本书的创新之处在于关注和探究了学前教育工作领域的涉法性理论和实务问题,主要包括:学前教育法规的研究对象;依法治国与学前教育法规体系建设的内在逻辑和重大意义;民办幼儿园的基本法律问题;幼儿园与教师、入园幼儿的法律关系界定;幼儿园依法治国的概念和含义;依法治国背景下幼儿园依法治国的工作内容;幼儿园管理规章制度的基本架构和主要内容;幼儿园依法治国中存在的问题及其应对措施;幼儿在园人身伤害事故的界定;幼儿在园人身伤害事故的新特点;幼儿园适用“过错推定”原则的要求和法律意义;幼儿人身伤害事故索赔途径和方式;幼儿人身伤害事故诉讼中的证据运用;幼儿园安全事故预防与处理机制创新探索;《中小学(幼儿园)安全工作专项督导暂行办法》的解读等,旨在为解决学前教育工作领域面临的新挑战和新问题贡献一己之力。

为了能够帮助数量众多的学前教育工作者树立“安全第一、预防为主”的安全工作理念,以及发生安全事故时如何依法并理性、科学地处理涉法纠纷,本书的第八章“幼儿园安全事故法律责任的认定及实务”,第九章“幼儿人身伤害事故预防与处理实务”,着力为学前教育工作一线的园长、教师和管理者提供高效务实的法律知识运用实务指导。

本书既是作者多年教学和研究的学术成果积累,同时又是以老带新四名教师集体智慧的结晶。参与本书编著的人员及工作分工如下:第一、二、三、七、八、九章,由何杰撰写;第四章的前三节,由徐峰撰写;第四章的第四节和第五章,由杨鸾撰写;第六章,由王旭撰写;全书由何杰负责统稿。

在撰写过程中,本书作者参考了中外法学、教育法学、学前教育管理学前辈、专家学者的学术著作,借鉴了学前教育领域一线工作者提供的典型案例。在此,谨

对参考文献和资料中提到的前辈、专家学者、幼教工作者表示深深的敬意和感谢。与此同时，由于时间仓促和水平有限，书中难免有不当之处，敬请读者提出宝贵意见。愿我们共同探讨，推动学前教育事业健康有序发展。

何 杰

2017年4月于云南昆明

目 录

第一章 我国教育法概述 · 1

第一节 教育法的概念和法律特征 · 1

第二节 教育法的规范作用 · 5

第三节 我国教育政策与教育法律 · 9

第四节 我国法的渊源与教育法的体系 · 13

第五节 教育法律责任 · 19

第二章 依法治国与学前教育法规体系建设 · 26

第一节 加强学前教育法规体系建设是依法治国的必然要求 · 26

第二节 研究学前教育法规体系建设的意义 · 31

第三章 我国学前教育法规概述 · 35

第一节 学前教育法规的相关概念、研究对象及研究内容 · 35

第二节 新中国学前教育政策法规的基本发展历程 · 38

第四章 幼儿园的法律地位 · 47

第一节 幼儿园法律地位概述 · 47

第二节 幼儿园的依法设立 · 52

第三节 幼儿园的权利和义务 · 67

第四节 民办幼儿园的基本法律问题 · 71

第五章 幼儿园与教师 · 83

第一节 幼儿园教师的法律地位 · 83

第二节 幼儿园教师的权利和义务 · 87

第三节 教师管理法律制度 · 92

第六章 幼儿园与学生 · 100

第一节 幼儿园学生的法律地位 · 100

第二节 幼儿园学生的权利和义务 · 103

第三节 幼儿园与学生的法律关系 · 113

第七章 幼儿园依法治园 · 122

第一节 幼儿园依法治园概述 · 122

第二节 幼儿园依法治园的管理规章制度 · 128

第三节 幼儿园依法治园中存在的问题及其应对措施 · 133

第八章 幼儿园安全事故及其法律责任认定与实务 · 140

第一节 幼儿园安全事故概述 · 141

第二节 幼儿在园人身伤害事故概述 · 145

第三节 幼儿在园人身伤害事故法律责任认定概述 · 153

第四节 幼儿在园人身伤害事故的现场处理及责任认定 · 159

第九章 幼儿人身伤害事故预防与处理实务 · 176

第一节 幼儿人身伤害事故的索赔途径和方式 · 176

第二节 幼儿人身伤害事故诉讼中的法律实务 · 185

第三节 幼儿园安全事故预防与处理机制的创新探索 · 197

参考文献 · 207

第一章 我国教育法概述

第一节 教育法的概念和法律特征

一、法、法律的概述

(一)“法”“律”的古词义

在我国古汉语中,“法”通“灋”,据《说文解字》释义:“灋,刑也。平之如水,从水;廌,所以触不直者,去之,从去。”从“法”的古词义的解释看,它具有“公平”“公正裁判”之意。“律”,据《说文解字》释义:“律,均布也。”从律的古词义解释,它含有“提供模式,纠偏止邪,使之平均齐一、统一”之意。

《尔雅·释诂》篇记载:“法,常也;律,常也。”由此可见,早在秦汉时,“法”与“律”二字已同义。在中国古代,最早把“法”“律”二字联在一起使用的是战国时期的法家先驱管仲,他说:“法律政令者,吏民规矩绳墨也。”他用“规矩”来比喻“法”,认为“尺寸也、绳墨也、规矩也、衡石也、斗斛也、角量也,谓之法”。现代意义把“法”“律”联用作为独立合成词,却是在清末民初由日本传入我国的。

(二)法、法律的含义

法学是一门有着悠久发展历史的学科,不同国家、不同历史时期法学领域的学者对法有着不同的阐述。我国法学界一般把法定义为:法是由国家制定、认可并由国家保证实施的,反映由特定物质生活条件所决定的统治阶级(或人民)意志,以权利和义务为内容,以确定、保护和发展统治阶级(或人民)所期望的社会关系、社会

秩序和社会发展目标为目的的行为规范体系。^① 它通过国家意志的形式反映统治阶级的意志,其内容是由统治阶级的物质生活条件决定的;它通过确定人们相互的权利和义务来确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序,是当今世界各国实现国家和社会管理的重要工具。

在当代中国法律体系中,“法律”一词有广义和狭义两种概念。广义的法律泛指我国一切具有规范性的法律文件的总称。就我国现有的广义的法律而论,它既包括作为根本法的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、全国人大及其常委会所制定的法律,同时也包括国务院制定的行政法规、各级地方人大制定的地方性法规、国务院各部委制定的部门规章以及各级地方政府制定的地方政府规章等。狭义的法律则专指国家最高权力机关(全国人民代表大会)及其常设机关(全国人民代表大会常务委员会)所制定的规范性法律文件,它包括基本法律、单行法律、常务委员会的决定,通常由“国家主席令”的形式予以公布。

一般意义上使用的“法律”一词,如“依法治国”“依法办学”“法律面前人人平等”“以事实为根据,以法律为准绳”等,均是在广义的法律概念范围内使用的;如果专指法律位阶的某一部规范性法律文件,如《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》),则肯定是对法律在狭义概念范围内的使用。狭义的法律概念的使用涉及法律渊源体系中上位法、下位法的法律效力问题。

二、教育法学与教育法

(一)教育法学的概念

自 20 世纪 80 年代以来,教育法学在我国教育理论和教育实践中已经逐步成为重要的研究领域。从学科性质分析,教育法学既可以被认为是法学的一门分支学科,也可以被认为是与教育学有交叉的分支学科,它是运用法学理论和方法研究教育领域中的法律问题的一门具有交叉性质的法律学科。教育法学的具体表述为:教育法学是一门以法学和教育学为主要理论基础,以教育法律及其问题为研究对象,运用案例法、分析法、比较法、语义法、推理法以及系统法等多种方法对教育法律及其问题进行研究,揭示教育法律规律,构建教育法律理论,指导教育法律实践的法学和教育学的交叉性分支学科。^② 由此可见,教育法学是教育法律体系建设得以科学发展的学科基础。

(二)教育法的概念

教育法是指由国家制定和认可,反映统治阶级在教育领域的意志,以教育权利

① 张文显:《法学概论》,6 页,北京,高等教育出版社,2004。

② 黄崑:《教育法学》,6~7 页,北京,高等教育出版社,2007。

和教育义务为内容,并由国家强制力保证实施的,调整 and 规定教育活动和教育关系的行为规范的总称。

教育法的含义也有广义和狭义之分。广义的教育法泛指我国一切关于调整 and 规定教育活动和教育关系的规范性法律文件的总称。在我国现行法律体系中,广义的教育法主要包括:《宪法》中有关教育的条款;国家最高立法机关制定颁布的教育法律,如《教育法》;国务院制定颁布的教育行政法规,如《幼儿园管理条例》;拥有立法权的地方人大及其常委会制定发布的教育地方性法规,如《北京市学前教育条例》;国务院各部委制定发布的教育部门规章,如《幼儿园工作规程》;拥有立法权的地方政府制定发布的教育地方规章,例如,2003年8月,经哈尔滨市人民政府第10次常务会议通过,自2003年10月1日起施行的《哈尔滨市中小学生伤害事故预防与处理办法》。狭义的教育法与教育法律含义相同,均系专指国家最高权力机关(全国人民代表大会)及其常设机关(全国人民代表大会常务委员会)所制定的调整 and 规定教育活动和教育关系的规范性法律文件,它包括教育基本法律、教育单行法律、关于教育问题的全国人民代表大会及其常务委员会的决定。

教育法规与教育法从广义范围内理解,两者含义相同。教育法规泛指有关调整教育活动和教育关系的法律法规、规章、条例、规程等具有法律约束力的规范性文件的总称。

教育法、教育法规都是国家对教育活动和教育行为进行依法规范 and 管理的法律依据,是教育关系主体依法治教的行为规范。

三、教育法的法律特征

教育法作为我国法律体系的重要组成部分,其法律特征主要体现在以下五个方面。

(一)教育法是调整教育活动和教育关系的行为规范

教育法是我国法律体系中的重要组成部分,特别是进入知识经济时代以来,教育法律规范的作用日益凸显。

从特定的调整对象分析,教育法主要包含调整教育活动和教育关系的行为规范。教育活动和教育关系主要包括直接教育活动和间接教育活动,并在此基础上形成的直接教育关系和间接教育关系。直接教育活动和教育关系是指教育者的施教行为直接作用于受教育者身心的活动和形成的教育关系,例如,学校对学生的教育与管理活动;间接教育活动和教育关系是指围绕直接教育活动的需要而产生的相关活动和形成的教育关系,例如,教育行政部门对学校、教师、学生的组织和管理活动。^①

^① 李晓燕、谭细龙:《教育法学》(第2版),35页,北京,高等教育出版社,2006。

教育法通过法律规范的权利义务内容,具体规定教育活动的各个行为主体,包括国家、政府、学校及其他教育机构、教育者、受教育者、家庭、社会等,在教育活动中的授权性规范(可以怎样行为)、义务性规范(应当怎样行为和禁止怎样行为),以及行为的条件和法律后果,以此通过法律的规范作用,指引教育法律关系的各个主体依法行政、依法办学和依法执教。

(二)教育法是我国人民民主政权性质的体现,反映全体人民在教育事业发展中的共同意志

我国的国家性质是人民民主专政的社会主义国家,我国的教育法同样是社会主义性质的教育法,其所体现的是全体人民群众在教育事业发展中的共同意志。党和政府确立依法治国的基本方略,健全和完善教育法律体系的建设,就是为了不断满足广大人民群众日益增长的科学文化教育需求,为实现人民群众的教育利益而服务。

教育是当今世界每个国家都必须经历的发展之路。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》在序言中明确指出:“教育是民族振兴、社会进步的基石,是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径,寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。强国必先强教。优先发展教育、提高教育现代化水平,对实现全面建设小康社会奋斗目标、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家具有决定性意义。”由此可见,教育对国家、社会、家庭和公民个人的发展具有决定性的作用已然成了广大人民群众的教育发展共识,高度重视教育的改革和发展,始终是我们党和政府的工作重点,推进教育法体系的健全和完善,也是我国法律体系建设的工作重点,是依法治国基本方略的必要组成部分。

(三)教育法是由国家制定和认可的行为规范

法作为统治阶级意志的体现,主要是通过制定和认可的方式创制,教育法同样是通过法定的制定和认可方式进行创制。教育法的制定是指拥有立法权的国家机关在其职权范围内,按照法定程序创制、调整教育活动和教育关系的规范性文件的活动。教育法的认可是指拥有立法权的国家机关通过法定的形式,赋予已经存在的习惯、判例以法律效力的活动。国家机关制定和认可的教育法律规范都是国家教育意志的体现,是依法治教的根本法律依据。

(四)教育法是以规定教育权利和教育义务为内容的行为规范

法作为调整法律关系主体的行为规范,其规范性主要是通过对法律关系的主体设定权利和义务加以实现,这也是法与道德、政策等社会规范调整手段的不同之处。法律上的权利是指国家通过法律规定,对法律关系主体能够做出或不做出一定行为,并要求相对人做出或不做出一定行为的许可和保障。法律权利是法律赋予主体的某

种能力、资格和利益。法律上的义务是指国家通过法律规定,对法律关系主体必须做出一定行为或不得做出一定行为的约束。法律义务是法律要求主体必须履行的某种责任。教育法规定的教育权利和教育义务,是教育活动内在的必然关系和客观的运行法则在法律中的体现和固定,是指导教育事业健康发展的科学规范。

教育权利和教育义务是教育法律规范的基本内容,教育法律关系主体必须依法行使法定权利,严格履行法定义务。以教育行政部门的教育职权职责为例,2004年3月,国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》,把权责统一规定为依法行政的基本要求之一,顺应了从权力政府向责任政府转变的发展趋势。按照这一要求,行政机关必须依照法律规定的职权、职责行政,行使多大的权力就要承担多大的责任。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责,要由法律法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿,是我国在推进依法治国基本方略的进程中对教育行政部门依法行使教育职权、履行教育职责的新目标和新要求。

(五)教育法是由国家强制力保障实施的行为规范

社会规范根据其各自特有的规范性质和得以实施的保证因素不同,对于人们的行为具有一定的约束力,同时约束力的强制性有着不同程度的区别。道德规范主要依靠人们的内心信念、社会舆论、榜样的示范、政策的引导等因素得以维系。法律自产生之日起,就是阶级矛盾不可调和的产物,依靠国家强制力保证法律的实施便是其鲜明的特征。国家强制力主要包括维护政权统治的军队、警察、法庭、监狱等有组织的国家暴力,是伴随着国家的诞生而存在的。由国家强制力保障实施是法律的特征之一,但这并不意味着法律不重视和强调人们的自觉遵守。只有将法律的强制力和人们的自觉性有机统一起来,才能收到良好的法治效果。

第二节 教育法的规范作用

教育法作为我国社会主义法律体系的重要组成部分,长期以来受到党和政府的高度关注。基于教育法具有的重要规范作用和社会作用,教育法在促进依法治国基本方略的实现,以及建设具有中国特色的社会主义法律体系的进程中发挥着不可替代的重要作用。

法的作用是指法具有的内在功能作用于社会生活所产生的影响的体现。法的作用通常分为规范作用和社会作用。教育法的作用是指教育法所具有的调整教育活动

和教育关系的内在功能作用于教育实践所发生的实际效应。^①教育法的作用可分为规范作用和社会作用。教育法的规范作用，主要体现在指引作用、评价作用、预测作用、教育作用、保障作用五个方面。教育法的社会作用，特别是在新时期推进依法治国进程中的重要作用已经在第二章作了重点阐述。

教育法作为教育领域调整教育活动和教育关系的行为规范的总和，其规范作用是教育法的内在功能和价值理念在教育实践活动中的体现，主要表现在以下五个方面。

一、指引作用

法的指引作用是指法对人的行为起到的指导、引领的功能。教育法的指引作用是指教育法在集中体现国家发展教育的目的、任务和政策内容的基础上，指引人们按照国家发展教育的目的和要求开展教育实践活动。依据法律规范的指引功能，教育法的指引作用一般可设定为三种行为模式：一是可以选择的授权性指引，这是法律允许人们可以这样行为，从而鼓励和保护人们从事法律所允许的行为；二是不可选择的义务性指引，这是法律确定人们必须这样行为或者禁止这样行为的强制性约束；三是职权和职责性指引，这种指引的特殊性是其适用主体为国家机关及其工作人员，且基于国家权力的特殊性，这种职权和职责既不能放弃也不能转让，否则便是渎职行为。

教育法的指引作用，主要体现在两方面。一方面是正向指引，即教育法指引人们在教育活动和教育关系中，按照国家倡导和规定允许可以做的与教育相关的行为。例如，2016年新发布的《幼儿园工作规程》第三条规定：“幼儿园的任务是：贯彻国家的教育方针，按照保育与教育相结合的原则，遵循幼儿身心发展特点和规律，实施德、智、体、美等方面全面发展的教育，促进幼儿身心和谐发展。”这是国家明确规定的幼儿园的办学任务，是国家对学前教育发展的法律指引。另一方面是负向指引，即教育法从消极方面指引人们不该做和不能做的教育相关行为。例如，《幼儿园管理条例》第十七条规定“严禁体罚和变相体罚幼儿”；第二十五条规定“任何单位和个人，不得侵占和破坏幼儿园园舍和设施，不得在幼儿园周围设置有危险、有污染或影响幼儿园采光的建筑和设施，不得干扰幼儿园正常的工作秩序”。这是明确规定幼儿园办学中禁止的行为和不得从事的行为，任何单位或个人若有违反，必须承担法律责任。

二、评价作用

法的评价作用是指依据国家法律的规定，用于判断、衡量人们的行为是否合法

^① 黄巍：《教育法学》，56页，北京，高等教育出版社，2007。

及违法行为应否承担法律责任的评价标准所起的效用。教育法的评价作用是指基于教育法规定的教育活动和教育关系的行为规则标准,用于判断、衡量人们的教育行为是否合法,有无法律效力,以及违反教育法应当承担的法律责任等,以督促行为主体依法规范自身的教育行为。

法的评价基本可分为两类,即法定评价和非法定评价。法定评价是由法定的国家机关、组织和公职人员对人的行为所做的评价,例如,法院及其法官、行政机关及其公职人员、仲裁机构及其仲裁人员依照职务要求对人的行为所做的判决、决定和裁决。法定评价对教育主体具有法定的约束力和强制力,例如,教育行政部门依法行使教育行政管理的行为集中体现在教育评价方面。非法定评价是法定主体以外的普通民众对他人的行为所做的评价。这种评价没有法律强制力和法定约束力,多是民众自发的评价行为,表现为社会舆论性的评价,对教育主体的行为会产生一定的影响。例如,学前教育办学中的“小学化”倾向,在一定程度上就是受家长评价幼儿园教学质量的衡量标准的影响,迫使幼儿园为了迎合家长的选择而违背学前教育规律办学。因此,教育部新修订的《幼儿园工作规程》第三十条中明确规定:“幼儿园不得提前教授小学教育内容,不得开展任何违背幼儿身心发展规律的活动。”这是通过法定评价的标准,督促各类学前教育办学机构纠正学前教育“小学化”的错误做法。

三、预测作用

法的预测作用是指人们根据法律的相关规定可以预先估计相互间将有怎样的行为以及行为的法律后果。预测作用主要是针对人们相互间发生的行为。教育法的预测作用主要体现为,可以预先估计到通过法定程序依法成立的教育机构,在取得了合法的办学资格后,将会按照国家教育的法律法规和教育政策的要求,正常开展教育教学活动,规范办学行为,提高教育质量,促进学生身心健康发展。例如,新修订的《幼儿园工作规程》第三条明确规定:“幼儿园的任务是:贯彻国家的教育方针,按照保育与教育相结合的原则,遵循幼儿身心发展特点和规律,实施德、智、体、美等方面全面发展的教育,促进幼儿身心和谐发展。”

通过教育法的预测作用,教育主体可以事先预计到自己和他人的教育行为是否合法、在法律上是否有效、会带来什么样的法律后果,包括可以预测该教育行为是否属于国家机关的管辖范围、国家机关将如何实现管理、教育违法的法律责任等内容。

四、教育作用

法的教育作用是指法律的实施对违法者本人以及其他入今后的行为所发生的影

响。教育法的教育作用主要体现在两个方面。一方面,教育法将国家关于教育事业发展的意志和基本要求纳入教育法律规范,通过教育法律法规的广泛学习,使教育从业者增强法律意识,不断将教育法律意识内化为自身的教育思想意识,并且通过自身的教育活动得以贯彻实施,实现依法治教的目标。该层面的教育作用是将教育法的基本要求内化为教育主体的自觉行为,通过教育主体的自愿遵守,极大地提升其遵纪守法的法律效果和社会效果,这是国家积极倡导和支持的。另一方面,通过教育法的实施,对遵纪守法、依法办学者给予支持、保护和奖励,对本人和他人起到激励和模范示范作用;通过对违反教育法行为者的惩罚,警示违法者本人和他人,违反教育法的规定从事教育活动应当承担相应的法律责任,构成犯罪的,必须依法承担刑事责任。例如,《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)第二编、第二章“危害公共安全罪”中第一百三十八条规定:“明知校舍或者其他教育教学设施有危险,而不采取措施或者不及时报告,致使发生重大伤亡事故的,对直接责任人员,处三年以下有期徒刑或者拘役;后果特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑。”

五、保障作用

法的保障作用是指通过法的实施,使法律主体的权利得到实现、义务得到履行,维护国家良好的社会关系和社会秩序的效用。教育法的保障作用在于使教育主体依法行使教育权利,履行教育义务,维护良好的教育秩序,保证国家教育事业健康发展。教育法的保障作用主要体现在两方面。一方面,从教育权利看,《教育法》等教育法律、法规详细地规定了教育行政机关、学校、教师、学生等教育法律关系主体的权利,包括国家的教育管理权力、公民享有受教育的权利、教师从事教育教学的权利、学生得到全面发展的权利等。同时,国家也正在进一步建立和完善教育纠纷处理的法律救济制度,为教育法律关系的主体通过法律途径维护其合法权益提供了有效的法律保障。没有法律的许可和保障,教育权利就无法实现。另一方面,从教育义务看,由于教育具有国家公共事业的公益性和普惠性,因此教育法律法规规定了国家管理教育的职责、公民接受义务教育的责任、教师依法执教的义务等。针对教育行政部门如何依法履行教育管理职责,当前应当理顺政府与教育机构的关系;抓紧健全和完善教育法规体系建设;加大政府对教育的财政投入力度;关注弱势儿童群体,促进教育公平的实现;提高教师的专业素质和社会地位等。同时,改变过去以行政手段为主的教育管理方式,自觉遵守教育规律,保证教育管理决策的科学化、法制化,实现依法治教的目标。

第三节 我国教育政策与教育法律

在我国教育事业改革发展的进程中,基于教育活动的广泛性、复杂性和公共性特征,在不同的历史时期,党和政府根据教育事业所面临的形势和任务,为了实现一定时期的教育目标,制定并颁布实施了一系列教育政策,为保障我国教育事业的健康发展起到了重要的政策性指导作用。特别是在我国学前教育发展领域中,教育政策至今发挥着不可替代的重要指导作用。研究教育政策与教育法规的不同功能,两者的联系与区别,正确处理教育政策与教育法规的关系,将有利于选择正确的路径和方法,既充分发挥政策的指导作用,也严格遵守法规的规范作用,有效地解决教育实践中的具体问题,推进我国教育事业健康发展。

一、教育政策的概念

政策一般是指一个政党或国家为了实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动依据和准则。政策通常分为总政策和具体政策。党的总政策是党为了实现一定历史时期的总目标和总任务而规定的总的行为准则;党的具体政策是党在某一历史时期为了实现党的具体工作目标和工作任务而规定的明细化的行动准则,如党的干部政策、党的民族政策、党的教育政策等。

教育政策通常被定义为:“党和政府在一定历史时期为教育工作制定的基本要求和行动准则。”^①教育政策是一个国家基本政策的重要组成部分,是国家为完成一定历史时期的基本任务而确定的关于教育工作的策略、方针和行动准则。它体现着国家在教育方面的整体意志,具有强烈的权威性和指导性。国家性质的不同决定了教育政策的不同,而教育政策的进步与否与国家的经济社会发展水平有着十分密切的关系。

我国的教育政策是在党和政府的领导下,遵循教育改革的客观规律,总结人民民主政权性质下开展教育实践的经验,反映全体人民在教育方面的共同意志,针对党和政府的教育工作目标和任务而制定的教育方针、策略和行动准则。我国的教育政策性文件表现形式极为丰富,通常表现为党和政府关于教育工作的会议决议、纪要、决定、指南、实施纲要、通知、报告等形式。理解我国教育政策的种类应当从两方面入手。一方面,从教育政策的制定主体来看,教育政策可以分为党的教育政策和国家的教育政策。党的教育政策反映了以工人阶级为领导的全国人民的共同意志,也反映出了我国的政治、经济和社会发展对教育工作提出的客观要求,是党

^① 张焕庭:《教育辞典》,763页,南京,江苏教育出版社,1989。