



学前教育专业“十三五”教育教研成果系列规划教材

# 学前教育政策法规

◎ 王亚辉 卢云峰 王海燕 主编



 北京理工大学出版社  
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

学前教育专业“十三五”教育教研成果系列规划教材

# 学前教育政策法规

主 编 王亚辉 卢云峰 王海燕

副主编 王晓娟 吕开鹤 张 立

版权专有 侵权必究

---

图书在版编目 (CIP) 数据

学前教育政策法规 / 王亚辉, 卢云峰, 王海燕主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2019.8 (2019.9 重印)

ISBN 978-7-5682-7501-9

I. ①学… II. ①王… ②卢… ③王… III. ①学前教育-教育政策-中国-高等学校-教材 ②学前教育-教育法-中国-高等学校-教材 IV. ①G619.20 ②D922.169

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 185034 号

---

---

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 /

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 12.5

字 数 / 296 千字

版 次 / 2019 年 8 月第 1 版 2019 年 9 月第 2 次印刷

定 价 / 39.80 元

责任编辑 / 李慧智

文案编辑 / 李慧智

责任校对 / 刘亚男

责任印制 / 施胜娟

---

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

# 前 言

学前教育政策法规是学前教育专业的专业基础必修课，旨在向读者阐释有关学前教育的方针、政策以及相关法律法规。本教材主要围绕国家教师资格证考试大纲要求，在保证课程体系完整的基础上，帮助学生更加贴近正确的备考方向，同时本书也为广大幼教工作者提供更加便捷的了解学前教育政策法规的途径。

本书由大连职业技术学院、盘锦职业技术学院、鞍山师范学院、朝阳职业技术学院和盘锦诺瓦海达斯达幼儿园从事学前教育理论教学和研究工作的教师和园长共同编写，由王亚辉统稿。各章编写分工如下：

第一章、第二章由王晓娟编写；

第三章、第四章由王亚辉编写；

第五章由吕开鹤编写；

第六章由张立编写；

第七章由卢云峰编写；

王海燕负责部分案例内容的编写。

我们在研究和编写本书的过程中，借鉴了国内外专家的研究成果，虽然做了严格的注释，但仍恐有所遗漏，在此表达衷心的感谢。由于时间仓促，水平有限，书中难免存在不足和疏漏，恳请广大教育工作者批评指正。

编 者

<b>第一章 教育法律法规政策概述</b> ·····	1
一、教育法律法规政策内涵与特点·····	1
二、教育法律、法规、政策的区别与联系·····	6
三、教育法律法规政策体系·····	7
四、教育法的渊源·····	7
五、教育法律责任·····	9
<b>第二章 学前教育法律法规政策的历史沿革</b> ·····	14
一、中华人民共和国成立初期：百废待兴（1949—1956年）·····	14
二、社会主义建设时期：全面跃进（1956—1966年）·····	15
三、纳入政府议事日程：拨乱反正（1978—1986年）·····	16
四、学前教育驶入快车道：依法治教（1987—1995年）·····	17
五、社会变革中艰难试水：举步维艰（1996—2000年）·····	18
六、改革深化中逐渐恢复：曲折前进（2001—2009年）·····	19
七、改革进入崭新阶段：跨越式发展（2010年至今）·····	20
<b>第三章 学前教育基本法律法规</b> ·····	23
<b>第一节 中华人民共和国教育法</b> ·····	23
一、《教育法》的地位·····	23
二、《教育法》的意义·····	23
三、2015年《中华人民共和国教育法》的修正内容·····	24
四、《教育法》的结构、主要内容·····	26
附：《中华人民共和国教育法》（全文）·····	28
<b>第二节 中华人民共和国义务教育法</b> ·····	36

一、《义务教育法》的修订过程 .....	36
二、《义务教育法》的地位、意义 .....	36
三、《义务教育法》的基本性质 .....	36
四、《义务教育法》的结构、特点 .....	37
附：《中华人民共和国义务教育法》(全文) .....	38
第三节 中华人民共和国教师法 .....	44
一、《教师法》的地位、意义 .....	44
二、《教师法》关于教师的权利 .....	44
三、《教师法》关于教师的义务 .....	45
四、《教师法》关于教师的资格任用、培养培训及考核待遇 .....	45
五、《教师法》中关于法律责任的相关解读 .....	46
附：《中华人民共和国教师法》(全文) .....	46
第四节 中华人民共和国未成年人保护法 .....	50
一、《未成年人保护法》地位和意义 .....	50
二、《未成年人保护法》应遵循的原则 .....	51
三、《未成年人保护法》四大保护内容 .....	51
四、《未成年人保护法》2012年修订的内容 .....	52
附：《中华人民共和国未成年人保护法》(全文) .....	53
第五节 学生伤害事故处理办法 .....	59
一、《学生伤害事故处理办法》颁布的目的、意义 .....	59
二、《学生伤害事故处理办法》的适用范围 .....	59
三、《学生伤害事故处理办法》中主要的法律关系和法律责任 .....	60
附：《学生伤害事故处理办法》(全文) .....	62
第六节 幼儿园工作规程 .....	66
一、《幼儿园工作规程》概述 .....	66
二、幼儿园教育的性质、任务、主要目标 .....	67
三、幼儿园的招生和编班 .....	67
四、幼儿园的安全和卫生保健 .....	67
五、幼儿保护规范 .....	68
六、新《规程》的修订内容 .....	68
附：《幼儿园工作规程》(全文) .....	69
第七节 儿童权利公约 .....	76
一、《儿童权利公约》的背景 .....	76
二、《儿童权利公约》规定的儿童权利及原则 .....	77
附：《儿童权利公约》(全文) .....	77
第八节 幼儿园教师违反职业道德行为处理办法 .....	88
一、教师职业道德规范的内容 .....	88
二、《中小学教师职业道德规范》的突出特点 .....	88
三、幼儿园教师违反职业道德行为处理办法 .....	89

附：教育部关于印发《幼儿园教师违反职业道德行为处理办法》的通知	90
<b>第四章 学前教育方针政策</b>	<b>93</b>
第一节 幼儿园教育指导纲要（试行）	93
一、《幼儿园教育指导纲要（试行）》结构	93
二、《幼儿园教育指导纲要（试行）》五大领域的目标	94
三、《幼儿园教育指导纲要（试行）》的理念	95
附：《幼儿园教育指导纲要（试行）》（全文）	95
第二节 3～6岁儿童学习与发展指南	101
一、《3～6岁儿童学习与发展指南》研制的背景	101
二、为什么叫《指南》而不叫《标准》	103
三、《指南》与《纲要》的关系	103
四、《指南》的内容	104
五、《指南》实施的基本原则	104
附：《3～6岁儿童学习与发展指南》（全文）	105
第三节 国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）	129
一、国家中长期教育改革和发展规划纲要结构	129
二、改革和发展规划纲要指导思想和工作方针	129
三、战略目标和战略主题	130
四、幼儿教育阶段的发展任务	130
附：《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（全文）	131
第四节 国务院关于当前发展学前教育的若干意见	153
一、《意见》起草的背景	153
二、《意见》的核心精神	153
三、《意见》的主要内容	154
附：《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（全文）	154
<b>第五章 教师的权利和义务</b>	<b>158</b>
一、幼儿园教师的含义	158
二、教师资格制度	158
三、教师的权利	160
四、教师的义务	162
五、幼儿教师的权利和义务	164
<b>第六章 幼儿的权利保护</b>	<b>166</b>
一、幼儿的权利	166
二、幼儿的义务	168
三、幼儿的保护	168

<b>第七章 幼教机构常见侵权责任类型及其法律责任</b> .....	174
<b>第一节 侵害幼儿合法权益及其法律责任</b> .....	174
一、侵害幼儿合法权益，幼儿园依法承担相应法律责任的情形.....	174
二、造成伤害事故，未成年人监护人依法承担相应法律责任的情形.....	175
三、造成幼儿伤害事故，经营者或者学校以外的活动组织者依法 承担相应的责任的情形.....	175
四、造成幼儿伤害事故，托幼机构的免责情形.....	175
五、造成幼儿伤害事故，托幼机构不承担责任的情形.....	175
六、侵害幼儿合法权益，学校教师或者其他工作人员依法承担相应的责任.....	176
七、唆使幼儿违法犯罪，教唆者承担相应责任的情形.....	176
<b>第二节 侵害幼儿教师合法权益及其法律责任</b> .....	181
一、侮辱殴打幼儿教师应承担的法律责任.....	181
二、打击报复幼儿教师的法律责任.....	182
三、拖欠幼儿教师工资的法律责任.....	182
<b>第三节 侵害幼儿园合法权益及其法律责任</b> .....	183
一、结伙斗殴、寻衅滋事、扰乱幼儿园教育秩序的.....	183
二、破坏、侵占园舍、场地及其他财产的.....	183
<b>主要参考文献</b> .....	185

# 教育法律法规政策概述

## 学习导航

通过本章学习，了解教育法律法规政策的内涵及特点，掌握教育法律、教育法规、教育政策三者的区别与联系，掌握我国现行教育法律法规政策体系，了解教育法的渊源，掌握教育法律责任的构成要件以及归责原则。

### 一、教育法律法规政策内涵与特点

教育法律法规政策，指由有关国家机关依法制定的调整教育关系的各种规范性文件的总称，包括狭义的教育法，还包括宪法中关于教育的条款、教育法律、教育行政法规、地方教育法规和教育规章、关于教育的自治条例或单行条例及有关教育的国际条约或协定等规范性文件。此外教育专项法律、法规以外的其他非教育专项法律、法规中有关教育的规范性文件内容，也属于教育法律法规的范畴。如教师法、义务教育法、高等教育法、职业教育法、预防未成年人犯罪法、未成年人保护法等。

#### （一）教育法律的基本内涵与特点

##### 1. 法律的内涵

法律是由国家制定或认可的，由国家强制力保证实施的，反映由其物质生活条件决定的统治阶级意志的规范体系，它通过规定人们相互之间的权利和义务关系，确认、维护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

##### （1）国家

国家应为国家特定的机关，不同级别的国家机关制定的法律就决定了法律的效力（法的形式、教育法渊源都会提及），也决定了法律有广义与狭义之分。

狭义法律专指有立法权的国家机关依立法程序制定颁布的规范性文件，即特定意义上的法律，效力仅次于宪法，通常指成文法（制定法）。就我国现行法律体系而言，指全国人大及其常委会制定的法律。如《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国教师法》等。广义

的法律是指法律的整体，泛指一切法律规范，包括国家制定的各种规范性法律文件及国家认可的其他的具有法律效力的不成文法（习惯法、判例法等）。除此之外国务院制定的行政法规，部委制定的部门规章，省、自治区、直辖市及有立法权的市级人代会及常委会制定的地方性法规等都属于广义的法律范畴。如国务院发布的《教师资格条例》，国务院批准，国家教委发布的《义务教育法实施细则》，教育部发布的《教师资格证书管理规定》，上海市 11 届人大常委会 29 次会议通过的《上海市中小学校学生伤害事故处理条例》等。

### （2）规范

规范即规则——行为规则，主要是调整人与人的社会关系，关注的是人的行为而不是思想、意识。法律规范规定人们可以做什么（权利），应该做什么（义务），禁止做什么（责任），从而成为评价人们行为合法不合法的标准，法律规范既是指引人的行为并预测未来行为及其后果的尺度，也是警戒和制裁违法行为的根据。法律正是通过“可以、应该、禁止”这三种规范来调整人的行为和各種社会关系。

## 2. 教育法律的内涵

教育法律是国家最高权力机关——全国人大及其常委会制定的教育规范性文件，其效力仅次于宪法。教育法律又分为两种形式：基本法和单行法。

基本法律一般由全国人大制定，它比较全面地规定和调整某一方面带根本性、普遍性的社会关系。1995 年 3 月 18 日通过、1995 年 9 月 1 日起开始施行的《中华人民共和国教育法》是我国的教育基本法，它主要调整教育关系中的基本且主要的方面，它是由全国人民代表大会指定的关于教育方面的基本法律，也可以看作教育领域的母法。

单行法律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，是某个部类或者教育所涉及的某个方面的单行法律。但 1986 年《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）是个例外，由全国人大制定，全国人大常委会 2006 年修订。其余单行法有《中华人民共和国学位条例》（1980 年 2 月 12 日通过，1981 年 1 月 1 日起施行，以下简称《学位条例》）、《中华人民共和国教师法》（1993 年 10 月 31 日通过，1994 年 1 月 1 日起施行，以下简称《教师法》）、《中华人民共和国职业教育法》（1996 年 5 月 15 日通过，1996 年 9 月 1 日起施行，以下简称《职业教育法》）、《中华人民共和国高等教育法》（1998 年 8 月 29 日通过，1999 年 1 月 1 日起施行，以下简称《高等教育法》）、《中华人民共和国民办教育促进法》（2002 年 12 月 28 日通过，2003 年 9 月 1 日起施行，以下简称《民办教育促进法》）。单行法如与基本法违背，则修改或撤销。

此外，全国人大或其常委会发布的关于教育的具有规范性内容的决议和决定，也属于教育法律的范畴，与教育法律有同等效力，如 1985 年 1 月 21 日第六届全国人大常委会第九次会议通过的《关于教师节的决定》就属于此类。

《预防未成年人犯罪法》《未成年人保护法》由于和教育密切相关，法律效力相当于教育单行法。

## 3. 教育法律的特点

### （1）具有鲜明的国家意志

教育活动规范可以出自教育行政部门，也可以出自学校或教师，但其对教育活动的制约有限，不具有国家意志。而教育法律则是由国家权力机关制定，用来明确教育活动的方式，

如可以这样行为、应该这样行为、不应该这样行为等，并用强制力来保障实施的效果。如义务教育法规定接受教育是一项义务，其典型特征是免费与强制，这并非教育本身的特点，而是法律所赋予的。

### （2）由国家强制力保证实施

国家强制力是一种外在的强制，是有组织的强制，它由整个国家机器，特别是由行政机构、警察、监狱直至军队而保障实现的强制，因而具有强大的威慑力。教育法律强制一方面表明作为整个社会正式代表的国家对于违法行为的否定性评价，另一方面还具有特殊的组织性和保障性。也因为慑于法的制裁，有犯罪未遂、中止等行为，反面的有伪证、假口供、推卸责任等行为。

### （3）围绕权利和义务展开

从内容上看，任何法律规范都直接或间接地规定社会成员的权利和义务，从而实现统治阶级的意志。一般来说，教育法律规定的权利体现着主体为了实现自身的利益可以采取的行为；义务体现着主体为满足他人或社会利益必须做或不做的行为。法律的核心内容就是有关主体权利和义务的规定。尽管教育法律中的许多规范本身并没有直接规定主体的权利和义务，但它们最终都是围绕着权利和义务展开，并为了实现权利和义务而设置的。

### （4）内容上兼具稳定性与发展性

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，包括学校管理活动、教师教学活动等，明确了政府、学校、社会、教师、学生以及家长等多方利益之间的关系，因此具有一定的稳定性。但同时，教育是与时俱进的，不同时期教育的目标不同，教育的内容也就有所差异，如原来强调教师是绝对的主体和权威，教师是知识的传播者，而现在却强调师幼互动，强调教师是研究者、引导者，学生是学习的主体等。

## （二）教育法规的基本内涵与特点

### 1. 教育法规的内涵

教育法规是通过一定的国家机关依照法定程序制定的、调整有关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。

《宪法》第八十九条规定，国务院有“根据宪法和法律，规定行政措施，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《关于当前发展学前教育的若干意见》《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》都属于教育法规。

### 2. 教育法规的特点

#### （1）原则性与灵活性相结合

其原因在于：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，可以具有灵活性；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，又要灵活变通。如《民办教育促进法》中规定可以收取合理回报；第三，我国幅员辽阔，发展不平衡，这都需要原则性与灵活性相结合。

#### （2）针对性与操作性相结合

教育法规调整教育主体关系、规范教育活动，教育法规的作用决定了其具有针对性，而且还必须具体明确。一旦情况发生改变，应当及时废止或修改原有教育法规，以反映新情

况、确定新规则。

### (3) 立法自主与择优借鉴相结合

我国的教育法规应当借鉴世界各国的教育立法经验及教育法规中的某些内容，但同时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，使得教育现代化的趋势在教育法规中得到反映。

## (三) 教育政策的基本内涵与特点

### 1. 教育政策的内涵

教育政策是政党、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系统内外关系所规定的行动依据和准则。

不同性质的政党或国家有不同的教育政策。作为政党和国家基本政策的重要组成部分，教育政策是依据政党和国家在一定历史时期的基本任务、基本方针，由政党和国家制定的，而不是由个人制定的。教育政策是一定历史时期的产物，是一种行为准则，它决定着政党和国家在教育方面的工作方向和措施。具体来说，教育政策是政党和国家关于教育的方向、方针、任务、目标、原则、体制、内容、途径和基本措施等方面的指导准则。

从本质上说，教育政策是政党和国家意志在教育中的反映，即政党和国家在很大程度上是通过制定和执行教育政策来对教育事业进行调控，使其按照预定的方向发展。教育政策的制定是一种特殊的重大决策形式。它是决策者以一定的理论原理和价值观为指导，为实现所追求的目标，对社会上不同阶级、阶层和群体的利益进行分析、综合、选择和确认，加以科学策划、统筹兼顾、适当安排，并使其转化为行为规范的过程。教育政策是党和国家的教育管理行为中最为重要的一项活动，是党的教育工作的出发点，并且贯穿教育工作的全过程。可以说，党的教育政策就是教育工作的生命线，是党领导教育事业的体现，是教育工作的基本依据。

我国的教育政策通常体现在党和政府做出的决议、决定、纲领、通知、报告、号召、口号等政策性文件中，或者以党报、党刊、社论等形式发布。我国教育政策性文件的种类、内容极为丰富，它可以是党和国家在教育问题上的大政方针的表述，也可以是某一事件或某一现象的处理性文件。

### 2. 教育政策的特点

#### (1) 目的性与可行性

制定教育政策，就行动做出设计和谋划，是为了解决某些问题，达到某种目的。明确的目的性是教育政策的基本特征。2010年中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）。这一纲领性文件的目的就是“促进教育事业科学发展，全面提高国民素质，加快社会主义现代化进程”。教育政策的目的性特点要求教育政策的内容必须具有很强的针对性，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。

为了实现教育政策的目的，就要同时考虑教育政策的可行性，这就要求在制定教育政策时把目的性和可行性有机地结合起来。因此，全面理解教育政策的目的所包含的内容和相关的因素，以及详细了解实现目的所必备的相关条件、手段和可行性至关重要。

### （2）全面性与广泛性

教育政策一般是指党和国家为实现教育目标和任务，协调教育内外关系而做出的战略性规定。因此，教育政策具有全面性与广泛性的特点。

教育与外部的关系包括教育与工业、农业、商业等的关系，教育工作与其他工作的关系和教育人员与其他人员的关系；教育内部的关系包括各级教育（学前教育、初等教育、中等教育、高等教育）之间的关系，各类教育（青少年教育和成人教育、普通教育和职业教育、公办教育和民办教育、全日制教育和非全日制教育）之间的关系，各种教育工作（教育、教学、管理）之间的关系，各类教育人员（教师、教辅人员、管理干部、工勤人员）之间的关系以及他们同受教育者之间的关系等。

### （3）科学性与实用性

教育政策是以人们对教育内外诸关系的认识为基础而制定的解决问题的原则，它的正确与否要看它是否正确地反映了这些关系的本质联系。因此，教育政策的制定要实事求是，使教育政策切实建立在科学的基础上。

教育政策的科学性在实践中表现为很强的实践性，即实用性。教育政策与教育理论不同，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理论形式出现的，而是以具体的行为准则形式出现的，它明确地告诉人们应该怎样做，不应该怎样做，而不仅仅是做一些理论上的论证、解释和说明。

### （4）系统性与多功能性

任何教育政策都是在与其他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有机组成部分，同时自身又组成一个相对独立的体系。从横向上看，教育政策的系统性表现为与其他公共政策相互支持、相互制约，组成了有关社会发展的整体政策；其自身又形成了一个结构严谨的国家基本教育政策体系。从纵向上看，教育政策的系统性表现为空间和时间两方面，前者是中央的教育政策与地方的教育政策，后者是过去、现在和未来的教育政策等。

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到教育事业的各个方面，从而决定了教育政策的功能必定是多方面的，而不是单一的、零散的。实践证明，教育政策的功能无论在性质上还是在具体内容上，都是丰富多样的，诸如育人、导向、协调、控制等功能都是十分突出的。

### （5）严肃性与灵活性

教育政策同其他政策一样，具有严肃性、稳定性，一经制定公布，在一定时期内就不能随意变动，应坚决贯彻执行；否则，就会失去其功能或作用，影响人们对教育政策的信任程度和执行政策的坚定性。但是，教育政策的严肃性、稳定性只是相对的，随着外部环境的变化以及教育自身因素的变化，在执行教育政策的过程中，必须根据实际情况做出相应的调整和改革。即任何政策的形成都是有一个过程的，不可能一蹴而就，也不可能毫无基础，政策的制定是有周期性的。比如幼儿园教育指导纲要的制定，中华人民共和国成立初期国家就制定了1952年纲要，后来1981年也出台纲要，而2001年纲要正是在这些已有经验的基础上修改完善的。所以，教育政策又具有灵活性与可变性，这主要是由教育事业本身的发展所决定的。我们应将教育政策这两方面的特性有机地统一起来，使教育政策在不断变化、修改、调整中走向成熟和完善。

## 二、教育法律、法规、政策的区别与联系

### (一) 三者的主要联系

#### 1. 目的一致性

三者都是调整教育关系和规范教育秩序的行为准则，都以宪法为依据，是国家和政党在教育方面意志的表现，都是上层建筑的重要组成部分，都是教育规律的反映。其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、程序标准和条件，从根本上是一致的。

#### 2. 形成的连续性

教育法律、法规都是建立在相对稳定有效的政策基础上的。教育政策是制定法律法规的依据，法律法规是政策的具体化、条文化和定型化。教育法律法规是在教育实践中，通过总结成熟经验和认识而形成的，都是从那些具有长期稳定性、对全局具有重要意义的教育政策，以及实践获得巨大成功的教育政策基础上发展起来的，因此法律法规是政策的定型化。

#### 3. 内在的约束力

教育法律一旦形成，就成为法规政策的基本依据和准则。教育法律法规一旦形成，又对政策产生影响和制约。政策不仅不能与法律相抵触，而且还要有利于法律法规的实施，当两者发生矛盾时应以法律为准绳。

### (二) 三者的主要区别 (见表 1-1)

表 1-1 教育法律、法规、政策的主要区别

类别	制定主体	执行方式	效力等级	适用范围	表现形式	稳定程度	举例
教育法律	立法机关、最高权力机关，全国人大及其常委会	依靠国家强制力实施，严格执行，不容更改	最具强制力，违反要承担法律责任、受到法律制裁	全国范围，最为广泛	法律条文，必须公开	稳定	《教育法》 《教师法》 《义务教育法》 《高等教育法》
教育法规	国务院及其各部门、直属机构，各级人大和人民政府	依靠国家强制力实施，规定更为具体、细致、可操作性强	具有较强强制力，有国家意志为后盾，违反要承受行政制裁	全国范围，或仅地方范围有约束力	条例、章程等，必须公开	稳定	《幼儿园工作规程》
教育政策	政党、各级国家机关和政府部门	依靠行政力量或党的纪律，允许实施时具有灵活性	强制力比法律法规弱，违反要承担行政与党规上的责任	全国范围，或仅地方范围有约束力	决议、决定、纲领、通知以及其他文件形式，公开或者内部发布	灵活	《中共中央关于教育体制改革的决定》

### 三、教育法律法规政策体系

第一层次是宪法中关于教育的条款。

宪法是我国法律体系的主导法律部门，它规定了我国的社会制度、国家制度、公民的基本权利和义务以及国家机关的组织与活动的基本原则。宪法性规范不涉及国家和社会生活的某一具体方面，而是涉及社会生活中的根本问题。宪法具有最高法律效力。

第二层次是教育法。

教育法规定了我国教育的基本性质、地位、任务、基本法律原则和基本教育制度等。教育法是全部教育法规的母法，处于第一层次。

第三层次是由全国人大常委会制定的教育部门法。

教育部门法主要协调各个教育部门的内外部关系，根据规范内容的不同以及我国的具体国情和实际需要，目前主要有《义务教育法》《职业教育法》《高等教育法》《成人教育法》《教师法》《民办教育促进法》。从学制上看，唯独缺乏学前教育法。

第四层次由国务院制定的教育行政法规。

其主要是为实行教育法和各个单行法而制定的规范性文件，此外，也用于解决较为具体的教育法和单行法没有规范的问题，并有相应的宪法和法律授权，也可以由行政法加以调整。属于这一层次的主要由国务院制定和发布，如《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》，又称《国十条》。

第五层次是由省市自治区的权力机关及其常委会制定的地方性法规、自治条例、单行条例、政府规章一类的地方性教育法规。

其主要是根据本行政区内的实际需要而制定的规范性文件。如我国各地都有其地域内的多种学前教育政策规定。

第六层次是由国务院各部委制定的政府规章——教育规章。

其主要依照法律和行政法规，并且可因实际工作的需要而决定其内容。如教育部门颁布的禁止开办学前班、兴趣班的相关规定等。

### 四、教育法的渊源

教育法的渊源就是指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，主要有宪法、教育法律、教育行政法规、部委教育规章、地方性教育法规、地方性教育规章、教育国际条约和协议。

#### （一）宪法中有关教育的条款

宪法是国家的根本大法，在我国法的渊源体系中占据首要地位，具有最高的法律效力，是我国全部立法工作的基础和根据，一切规范性文件皆不能与宪法相抵触。只有全国人大有宪法的制定和修改权。宪法作为教育法的渊源，其第十九条、二十四条、四十六条、八十九条、一百零七条、一百一十九条等，规定了我国教育的社会性质、目的任务、结构系统、办学体制、管理体制，规定了公民有受教育的权利和义务，规定了对少数民族、妇女和有残疾的公民在教育方面予以帮助，规定了对未成年人的保护，规定了学校的教学用语，规定了宗教与教育的关系，这些都是各种形式和层级的教育立法的主要依据和最高依据。任何形式的教育法都不得与宪法相抵触，否则便是违宪。

## （二）教育法律

教育法律是国家最高权力机关——全国人大及其常委会制定的教育规范性文件，其效力仅次于宪法。教育法律又分为两种形式：基本法和单行法。

基本法律一般由全国人大制定，它比较全面地规定和调整某一方面带根本性、普遍性的社会关系。《教育法》即为教育基本法律，是教育工作的根本法。

单行法一般由全国人大常委会制定，它是调整某类教育关系或规定某一具体教育问题的法律，有《学位条例》《义务教育法》《教师法》《职业教育法》等。

## （三）教育行政法规

教育行政法规是由国家最高行政机关即国务院制定的关于教育的规范性文件，针对某一类教育管理事务发布的行为规范，而不是针对具体事件和具体问题做出的决定。其效力仅次于宪法和教育法律。

教育行政法规一般有两种发布方式：一是由国务院直接发布，如《残疾人教育条例》《教师资格条例》都是由国务院直接发布的；二是由国务院批准、国家教委发布，如《义务教育法实施细则》就是经国务院批准、由国家教委发布的，《学校体育工作条例》《学校卫生工作条例》《幼儿园管理条例》等也是这样发布的。教育行政法规不论采取哪种发布形式，其效力都是一样的。

## （四）部委教育规章

部委教育规章是指国务院各部委（主要是国家教委）根据法律和行政法规在本部门权限内所制定的关于教育的规范性文件。相对于教育法律和教育行政法规而言，部委教育规章的数量是很大的，三者数量上相比呈金字塔状。《学生伤害事故处理办法》《中学生日常行为规范》均属于此类。

## （五）地方性教育法规

地方性教育法规是由地方人大或其常委会制定的关于教育的规范性文件。依宪法和《地方各级人代会和地方各级人民政府组织法》的规定，地方各级人代会在本行政区域内，有权依照法律规定的权限通过和发布决议。省、自治区、直辖市的人大及其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人大常委会备案。省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大常委会，可以拟定本市需要的地方性法规草案，提请省、自治区人大常委会审议制定，并报全国人大常委会和国务院备案。由此可见，并不是所有的地方人大及其常委会皆有权制定地方性教育法规。这类教育法规如《辽宁省九年制义务教育条例》《澳门教育制度纲要法》。

地方性教育法规具有如下特点：从属性，不得与法律和行政法规相抵触；区域性，仅在本行政区域生效，无域外效力；操作性，据实按需立制，调整的法律关系更明确、更具体，实践性和操作性更强。

## （六）地方性教育规章

也称政府教育规章，由地方政府制定。有关法律规定，省、自治区、直辖市以及省、自治区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，可以根据法律和行政法规

制定规章。地方性教育规章的效力低于同级的地方性教育法规的效力。如辽宁省人民政府发布的《辽宁省教育督导规定》。

### （七）教育国际条约和协议

教育国际条约和协议是由我国政府与外国政府或国际组织签订的有关教育问题的条约、协定、议定书等规范性文件，及我国宣布加入的国际公约。经最高国家权力机关批准后，在中外双边、多边或国际间建立法定的教育权利和义务关系，这些国际条约和协议对国内机关、团体单位公民个人也具有法律约束力。如《亚洲和太平洋地区承认高等教育学历、文凭与学位的地区公约》《儿童权利公约》《儿童生存、保护和发展世界宣言》等。在与国内法不一致时，除声明保留的外，一般优先适用国际条约和协议。

以上所列是我国教育立法的几种主要表现形式，所讲的教育法是广义的，它不仅指1995年通过的《教育法》，也指一个庞大的、包括不同层级在内的法律体系。这个体系中，既有中央所立的法，亦有地方所立的法；既有立法机构（人大及其常委会）所立的法，也有行政机构（国务院、部委、地方政府）所立的法。

## 五、教育法律责任

### （一）教育法律责任的含义

法律责任包含两层含义：一是指法律上的责任关系，这是指一个主体对另一个主体的义务关系，表明一个人在法律上对另一个人负责；二是指责任方式，这是指一个人在法律上要 对一定行为负责。如果做出相反的行为，这个人则应受到制裁，受到制裁则是一种责任方式。因此，教育法律责任可以定义为：根据教育法律上特定的责任关系并由一定的法律事实引起的，应当由行为人依法承担的惩罚性的法律后果。由于行为人违反教育法律规范的程度不同，其所应该承担的教育法律责任在程度和性质上也会有所不同。

对这一含义可以从以下几个方面理解：

第一，教育法律上特定的责任关系是指教育法律所规定的主体 A 对主体 B 的责任关系，这种责任关系是法律责任存在的依据，没有这种责任关系，就不会产生法律责任。

第二，法律事实是引起教育法律责任的前提，没有相应的法律事实（包括法律事件和法律行为），就不会产生教育法律责任。

第三，不利后果是义务主体的责任与行为的因果联系，它通常以予以补偿或受到制裁等方式反映其责任方式。

### （二）教育法律责任的类型

教育法律责任的类型是指承担教育法律责任方式的类别。《教育法》根据违法主体的法律地位和违法行为的性质，规定了承担教育法律责任的三种方式：教育行政法律责任、教育民事法律责任和教育刑事法律责任。

#### 1. 教育行政法律责任

教育行政法律责任是指教育行政法律关系主体违反了行政法律规范而应当依法承担的行政法律后果。行政责任应由国家机关依照相关行政法规定的条件和程序予以追究。人民法院或有关行政机关依法拥有此项权力。对违反教育法规的行为的行政责任追究，在《教育行政