

学前教育

政策与法律

马雷军 主编



世界图书出版公司

学前教育政策与法律



马雷军 主编

贵州师范学院内部使用



世界图书出版公司

图书在版编目 (CIP) 数据

学前教育政策与法律 / 马雷军主编. -- 北京: 世界图书出版公司, 2019.8

ISBN 978-7-5192-6637-0

I. ①学… II. ①马… III. ①学前教育—教育政策—中国②学前教育—教育法—中国 IV. ①G619.20
②D922.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第174828号

- | | |
|---------|---|
| 书 名 | 学前教育政策与法律 |
| (汉语拼音) | XUEQIAN JIAOYU ZHENGCE YU FALV |
| 主 编 | 马雷军 |
| 总 策 划 | 吴 迪 |
| 责 任 编 辑 | 冯晓红 |
| 装 帧 设 计 | 赵廷宏 |
| 出 版 发 行 | 世界图书出版公司长春有限公司 |
| 地 址 | 吉林省长春市春城大街789号 |
| 邮 编 | 130062 |
| 电 话 | 0431-86805551 (发行) 0431-86805562 (编辑) |
| 网 址 | http://www.wpcdb.com.cn |
| 邮 箱 | DBSJ@163.com |
| 经 销 | 各地新华书店 |
| 印 刷 | 小森印刷霸州有限公司 |
| 开 本 | 710 mm × 1 000 mm 1/16 |
| 印 张 | 11.5 |
| 字 数 | 178千字 |
| 印 数 | 1—5 000 |
| 版 次 | 2019年9月第1版 2019年9月第1次印刷 |
| 国 际 书 号 | ISBN 978-7-5192-6637-0 |
| 定 价 | 52.00元 |

版权所有 翻印必究

(如有印装错误, 请与出版社联系)



学前教育是终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，各地以县为单位连续实施三期学前教育行动计划，扎实推进学前教育改革发展，学前教育取得显著成绩。学前教育资源迅速扩大，普及水平大幅提升。2018年，全国共有幼儿园26.67万所，在园幼儿4656.42万人，专任教师258.14万人，学前教育毛入学率已经达到81.7%，提前完成了《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020年）》提出的学前教育发展目标。在学前教育蓬勃发展的背景下，全国人大已经将“学前教育法”列入了一类立法任务，正在加快进行学前教育立法的工作。可以预见，我国的学前教育仍将保持高度的发展，制约我国学前教育发展的一些顽疾将得到根本解决。

但总体上看，学前教育仍是整个教育体系的短板，发展不平衡、不充分问题十分突出，学前教育还存在普惠性资源不足，政策保障体系不完善，教师队伍建设滞后，监管体制机制不健全，保教质量有待提高，部分民办园过度逐利等突出问题，“入园难”“入园贵”仍是困扰老百姓的烦心事之一。学前教育迫切需要深化改革、规范发展。尤其值得注意的是，近些年，一些学前教育机构及其工作人员违反有关法律法规，侵犯学龄前儿童和家长权益的

事件还时有发生，其中一些案件在全国引发了极大关注。这说明学前教育机构对于学前教育政策法规的研究和学习还非常不够，学前教育工作者的普法学习亟待加强。

我们必须认识到，学前教育政策与法律不仅仅是制约教育行政部门的工具，不仅仅是左右我国学前教育发展大局的工具，更是指引基层学前教育机构办园和基层学前教育工作者教育教学的工具。在学前教育领域，政策与法律是一所幼儿园最低的办园标准，是一名学前教育工作者最低的行为准则。失去了政策与法律的保障，幼儿园的办园就失去了规矩，学前教育工作者的工作就失去了准则。

本书主要针对学前教育的相关政策法律进行了分析和研究，既适用于学前教育机构管理者和工作人员学习，也适用于师范院校学前教育专业师生使用，同时也可以供学前教育科研人员研究参考。因为编写时间紧张，本书如有不当之处，敬请批评指正。

马雷军

2019年8月



第一章 我国学前教育的政策法律渊源 / 1

一、《中华人民共和国宪法》 / 1

二、教育法律 / 4

三、教育行政法规 / 6

四、地方性教育法规 / 7

五、教育规章 / 8

六、国际条约和协定 / 9

七、国家及地方的政策 / 9

第二章 学前教育重要政策法律解读 / 11

一、《教育法》解读 / 11

二、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》
解读 / 25

三、《幼儿园管理条例》解读 / 34

四、《中小学幼儿园安全管理办法》解读 / 46

五、《学生伤害事故处理办法》解读 / 59

六、其他学前教育政策法律解读 / 66

第三章 幼儿园相关法律问题 / 84

一、幼儿园的法律地位 / 84

二、幼儿园的设立 / 87

三、幼儿园的权利 / 90

四、幼儿园的义务 / 93

第四章 教师相关法律问题 / 96

一、教师的资格 / 96

二、教师的职务 / 100

三、教师的聘任 / 103

四、幼儿园教师的权利 / 106

五、幼儿园教师的义务 / 110

六、幼儿园教师常见违法行为 / 113

七、幼儿园教师违法原因与预防 / 118

第五章 学前儿童相关法律问题 / 121

一、儿童家庭保护 / 121

二、儿童学校保护 / 123

三、儿童社会保护 / 124

四、儿童司法保护 / 127

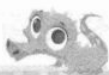
五、儿童特殊权利 / 128

第六章 幼儿园安全相关法律问题 / 131

- 一、幼儿园事故的预防体系 / 131
- 二、幼儿园事故的应急体系 / 140
- 三、幼儿园事故的应急处置 / 145
- 四、幼儿园事故的调查取证 / 147
- 五、幼儿园事故的法律程序 / 148
- 六、幼儿园事故的保险要点 / 150
- 七、幼儿园事故的法律渊源 / 151
- 八、幼儿园事故的法律责任 / 154
- 九、幼儿园事故的归责原则 / 155

第七章 学前教育法律责任 / 162

- 一、教育行政法律责任 / 162
- 二、教育刑事法律责任 / 168
- 三、教育民事法律责任 / 173



第一章 我国学前教育的政策法律渊源

我国学前教育的政策法律渊源，是从学前教育法律的效力来源上讲的，即学前教育的政策法律是由何种国家机关、通过何种方式制定的，表现为何种教育法律文件的形式、具有何种法律效力等级。通俗地讲，就是说我国包括哪些学前教育方面的政策和法律，以及它们的效力如何。

学前教育政策法律渊源由学前教育立法的本质决定，但也受国家政治制度、民族文化传统、社会发展阶段等因素的影响。历史上存在过的学前教育法渊源主要有：习惯法（不成文法）、判例、规范性法律文件（成文法）、条约等。我国学前教育政策法律的渊源主要是国家制定的关于学前教育方面的规范性文件。我国学前教育法渊源的特点是：①以成文法为主要形式。②制定颁布学前教育法律法规文件的国家机关地位不同，其名称和效力也不同。③学前教育法律规范性文件受国家强制力保障。

我国学前教育政策法律的主要渊源是：宪法、教育法律、教育行政法规、地方性教育法规、教育规章以及有关教育的国际条约和协定、国家及地方的政策等。

一、《中华人民共和国宪法》

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）作为国家的根本大法，为学前教育的法律制定提供了基本理论、原则与法律依据。

1. 《宪法》把发展教育事业明确纳入国家职责

我国《宪法》在第19条明确规定：“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。国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。国家发展各种教育设施，扫除文盲，对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育，鼓励自学成才。”上述规定明确把发展教育事业、举办学校和发展各种形式的教育作为国家的责任，这为《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）进一步确立教育的战略地位、政府的管理职责及对教育的投入与条件保障的职责提供了法律依据。其中特别提出了国家要发展学前教育，这体现了国家对于学前教育战略地位的重视和肯定，为国家保障学前教育发展提供了宪法的保护。

2. 《宪法》把受教育权明确规定为公民的基本权利和义务

《宪法》第二章“公民的基本权利和义务”中第46条规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”把公民的受教育权如同公民的人身权、财产权一样，规定为公民的一项基本权利。所不同的是，受教育不仅是公民的一项基本权利，而且是公民应尽的一项义务。《宪法》的这一规定，为《教育法》规定公民的受教育权以及受教育机会均等提供了法律依据，并为《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）的制定提供了基础。应当说，学龄前儿童也享有受教育权，即有权利获得接受学前教育的权利，接受学前教育机构的教育，促进身心的和谐发展。

3. 《宪法》明确规定了我国教育的政治性质和指导思想

《宪法》第19条明确规定了我国教育的社会主义性质，其与国家的政治体制相一致。另外，《宪法》第46条规定：“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》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”，“加强社会主义

精神文明的建设”，以及“国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育”等，这些规定成为《教育法》第3条、第5条、第6条、第7条等确定我国发展教育事业的理论指导和法律依据。《教育法》第5条规定的“教育必须为社会主义现代化建设服务、为人民服务，必须与生产劳动和社会实践相结合，培养德、智、体、美等方面全面发展的社会主义建设者和接班人”的教育方针，都是以《宪法》的上述规定为基础的。

值得注意的是，在2018年9月10日召开的全国教育大会上，习近平同志提出，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，更加强调了劳动教育的地位和作用。

4. 《宪法》确定了我国的教育制度框架和管理体制框架

《宪法》第19条在规定国家发展教育、举办学校职责的阐述中，描述了我国教育制度分为初等教育、中等教育、职业教育、高等教育以及学前教育的框架。这为我国《教育法》关于国家“教育基本制度”的设定提供了依据。《宪法》第三章“国家机构”中第89条、第107条、第119条分别规定了国务院、县级以上地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关对于教育事业的领导权和管理权，为我国《教育法》总则部分关于实行“分级管理、分工负责”的领导和管理教育事业的原则提供了依据。

5. 《宪法》规定了鼓励社会参与发展教育事业的原则

《宪法》第19条在首先规定国家发展教育事业的职责的基础上，明确提出：“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”确定了国家对发展教育事业采取国家与社会力量“两条腿走路”的方针。《宪法》赋予社会发展教育的权利，为《教育法》总则中规定“全社会应当关心和支持教育事业的发展”，第六章“教育与社会”



以及第七章“教育投入与条件保障”中关于“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制”提供了依据。

二、教育法律

教育法律是由全国人大及其常委会会议审议通过的教育方面的法律规范。我国目前的教育法律主要包括《教育法》、《中华人民共和国教师法》（以下简称《教师法》）、《中华人民共和国学位条例》（以下简称《学位条例》）、《义务教育法》、《中华人民共和国职业教育法》（以下简称《职业教育法》）、《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）、《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《民办教育促进法》）等。

以上七部教育法律，《义务教育法》《职业教育法》《高等教育法》《学位条例》等虽然不直接对学前教育进行规范，但是也有可能间接发挥作用，如《义务教育法》对义务教育入学的制度也会在一定程度上影响学前教育；再如《高等教育法》等对学前教育师资发展提供的保障，也对学前教育发展有重要的意义。

1. 《教育法》

这是我国的教育基本法，也是其他教育法律制定的基本依据。该法于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上通过，2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议第一次修正，2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议第二次修正。该法共10章86条，规定了我国教育的地位、性质、方针和教育活动的基本原则，教育基本制度，学校、教师、学生等教育关系主体的法律地位及其权利义务，教育投入与条件保障，教育对外交流与合作，以及保护教育关系主体合法权益的法律措施。

2. 《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，

1994年1月1日起施行。2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员第十次会议修正。该法共9章43条，对教师的权利与义务，资格和任用、培养和培训、考核、待遇、奖励等做了相应的规定。

3. 《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。《学位条例》共20条，对学位的层次、学位评定和授予等都做了明确规定。

4. 《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第二十二次会议修正。2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员第十四次会议修正。2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员第七次会议修改。该法共8章63条，对义务教育的性质、学制、管理体制、保障措施等都做了相应的规定。

5. 《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第十九次会议通过，1996年9月1日起施行。该法共5章40条，规定了职业教育的地位、发展方针，职业教育的管理，职业教育体系、职业教育的实施，职业教育的保障条件等。

6. 《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第四次会议通过，2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员第十八次会议修正。该法共8章69条，规定了高等教育的地位、发展方针、指导思想、任务、管

理体制、基本制度，高等学校的设立、组织和活动，高等学校教师和其他教育工作者、学生的权利和义务，高等教育投入和条件保障等。

7. 《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，自2003年9月1日起施行。2013年6月29日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议对该法进行了第一次修订，2016年11月7日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议对该法进行了第二次修订。2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议进行了第三次修订。该法规定了民办教育事业发展的总体原则、民办学校的设立、学校的组织与活动、教师与受教育者、学校资产与财务管理、管理与监督、扶持与奖励、变更与终止等。

三、教育行政法规

教育行政法规是指国家最高行政机关为实施、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做出决定，在形式和结构上必须规范，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。

我国目前生效的教育行政法规主要有：

《征收教育费附加的暂行规定》（1986年4月28日国务院发布，1990年6月7日国务院令第60号修改，2005年8月20日国务院令第448号再次修改）。

《扫除文盲工作条例》（1988年2月5日国务院发布，1993年8月1日国务院令第122号修正）。

《高等教育自学考试暂行条例》（1988年3月3日国务院发布，2014年7月9日有所修改）。

《幼儿园管理条例》(1989年8月20日经国务院批准,1989年9月11日国家教育委员会令第4号发布)。

《学校体育工作条例》(1990年2月20日经国务院批准,1990年3月12日国家教育委员会令第8号发布)。

《学校卫生工作条例》(1990年4月25日经国务院批准,1990年6月4日国家教育委员会令第10号、卫生部令第1号发布)。

《教学成果奖励条例》(1994年3月14日国务院令第151号发布)。

《中华人民共和国残疾人教育条例》(以下简称《残疾人教育条例》,1994年8月23日国务院令第161号发布)。

《教师资格条例》(1995年12月12日国务院令第188号发布)。

《中外合作办学条例》(2003年3月1日国务院令第372号发布)。

《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(2004年3月5日国务院令第399号发布)。

《校车安全管理条例》(2012年4月5日国务院令第617号发布)。

《教育督导条例》(2012年8月29日国务院令第624号发布)。

四、地方性教育法规

根据《宪法》和《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)的规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不与宪法、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。地方性法规,一般称“条例”,有时根据不同情况也采用“规定”“实施办法”“补充规定”等名称。

各地出台的地方性教育法规,是教育法的一个重要渊源。

与教育法律、行政法规相比,地方性教育法规有三个特点:一是地方性教育法规不得与宪法、法律、行政法规相抵触,具有从属性;二是地方性教

育法规只在本行政区域内有效，具有区域性；三是地方性教育法规是根据本地的具体情况和实际需要制定的，它在调整对象、权利义务、罚则等方面规定得更具体，更具有操作性。

五、教育规章

《宪法》和《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）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、国务院的行政法规，在自身权限内发布规章。在一些著述和教材中，把它们统称为“行政规章”，其中属于调整教育范围的，统称为教育规章或教育行政规章。教育规章，按制定发布机关可分为两类。

1. 部门教育规章

由教育部制定的教育规章，称部门教育规章，常用的名称为：规定、办法等。部门教育规章采取教育部令或与国务院其他部委联合令形式发布，在全国有效。目前与学前教育相关的教育规章主要见下表：

现行与学前教育相关的国家教育规章

序号	规章名称	发布文号	发布日期	修改日期	备注
1	教育行政处罚暂行实施办法	27 号令	1998-3-6		
2	《教师资格条例》实施办法	10 号令	2000-9-23		
3	中小学教材编写审定管理暂行办法	11 号令	2001-6-7	2015-11-10	修于教育部令第 38 号
4	学生伤害事故处理办法	12 号令	2002-6-25	2010-12-13	修于教育部令第 30 号
5	学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定	14 号令	2002-9-20	2010-12-13	修于教育部令第 30 号

续表

序号	规章名称	发布文号	发布日期	修改日期	备注
6	中小学幼儿园安全管理办法	23 号令	2006-6-30		
7	学校教职工代表大会规定	32 号令	2011-12-8		
8	幼儿园工作规程	39 号令	2016-1-5		同时对国家教委令第 25 号进行废止。

2. 政府教育规章

由省、自治区、直辖市人民政府及省、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制定的教育规章，称为地方政府教育规章或简称政府教育规章。政府教育规章常用的名称是：规定、办法等。政府教育规章由其制定的政府机构发布，只在本行政区域内有效。

教育规章的调整范围是极广泛的，其数量也很大。这些规章在教育管理中起着十分重要的作用，从教育法的广义定义，特别是在行政法的范畴里，它们都具有一定的法的效力，是教育法的一个重要表现形式。

六、国际条约和协定

有关国际条约和协定也是我国教育法的重要渊源。经过我国正式签署、批准或加入的条约和协定，在我国必须得到遵守，如《儿童权利公约》（1989）等，都属于我国教育法的渊源。

七、国家及地方的政策

政策是指国家政权机关、政党组织和其他社会政治集团为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益与意志，以权威形式标准化地规定在一定的历史时期内，应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施。