



单元 1

幼儿教育政策与法规



学习目标

- 了解幼儿教育政策和幼儿教育法规的相关概念及其体系。
- 了解我国幼儿教育政策与法规的历史与发展。

学前教育是基础教育的重要组成部分,是我国学校教育体系和终生教育体系的奠基与始端。随着近年来幼儿教育法律诉讼的增加,我国幼儿教育事业的快速发展急需政策法规的保驾护航。

第一课 教育政策与教育法规概述

一、教育政策概述

(一) 政策的概念及类型

1. 政策的概念

政策,顾名思义,就是政治策略或政治谋略的意思。古代汉语中早已有“政”“策”二字,但却是分开使用的。“政”通常指政治、政务、政权,其本义为规范、控制。例如,《左传·桓公二年》说:“政以正民。”《周礼·天官冢宰第一》说:“大宰之职,掌建邦之六典……四曰政典,以平邦国,以正百官,以均万民……”“政”相当于控制社会、管理国家事务、治理民众的意思。古汉语中的“策”字有两个词义与政策有关。一是策书的含义,《释名》载:“策书教令于上,所以驱策诸下也。”这里相当于政令、文件、规定的意思。二是计谋、策划的含义,中国历代典籍中记载的“方策”“对策”“良策”等说法都具有谋略的含义。因此,按照汉语的本义,政策是治理国家、规范民众的谋略或规定。在现代汉语中,政策是指一定社会集团为实现一定利益、完成一定任务而确立的活动原则和行为准则。政策一般指国家政权机关、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。



2. 政策的类型

政策按规定问题的范围可分为总政策、基本政策和具体政策。

(1) 总政策。总政策是指党和国家在一定历史阶段内为实现一定的任务而制定的指导全局的总原则。总政策是带有全局性的,考虑长远利益的政策,是政治利益和经济利益最集中、最根本的体现。

(2) 基本政策。基本政策是指党和国家在一些重要的工作方面所贯彻的政策。基本政策是在一些关系全局的重大问题上带有根本性质的行为准则,是总政策在某一方面或某个领域的具体化。

(3) 具体政策。具体政策是针对某一具体问题而制定的具体原则、具体措施、界限性规定及实施细则等,是基本政策的具体化或延续。

总政策、基本政策的落实,最终要靠具体政策来完成。

(二) 教育政策的基本特点

教育政策是一个党和国家为实现一定历史时期的教育发展目标和任务,依据党和国家在一定历史时期的基本任务、基本方针而制定的关于教育的行动准则。教育政策是一定历史时期的产物,是一种行动准则,它决定着国家和政党在教育方面的工作方向和措施。不同的国家或政党在不同的历史时期有着不同的教育政策。

教育政策具有以下几个基本特点:

(1) 目的性、针对性与可行性。教育政策不同于教育规律,它是依据教育发展的现实需要制定出来的,是人们主观意志的体现,因而具有明确的目的性。明确的目的性是教育政策的基本特征,没有目的性的教育政策是不存在的。教育政策的目的性特点要求教育政策的内容必须有明确的针对性,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,力避泛泛而论与语义模糊不清。要使教育政策目的变成现实,就要同时考虑教育政策的可行性。

(2) 稳定性与可变性。教育政策一经制定、公布,在一定时期内就不能随意变动,而应保持一定的稳定,从而确保人们开展具体行动的规范性和对行为结果的可预见性。有关教育的基本政策常常在几年甚至十几年的时间里都起作用。但教育政策的稳定性是相对的,当外部环境发生重大变化,现行政策已不能适应现实需要,对教育的发展造成阻碍时,就必须做出相应调整,制定出新的政策。教育政策的可变性主要是由教育事业本身的发展决定的。

(3) 权威性与实用性。教育政策一般是由党的领导机关、人民代表大会或者政府部门分别或联合发布的。党和国家行为的合宪性决定了其所颁发的教育政策的合法性,以及由此而具有的权威性。教育政策的权威性表现在实践中就是它的实用性。

(4) 系统性与多功能性。从横向上看,教育政策的系统性表现在两个方面:一是教育政策与其他公共政策有密切联系,它们相互支持、相互制约,组成了有关社会发展的整体政策;二是教育政策自身又是一个结构严谨的相对独立的体系,教育体制政策、教育经费政策、教育人事政策、教育质量政策等共同构成了国家基本的教育政策。从纵向上看,教育政策的系统性包含了两个大的方面:一是中央教育政策与地方教育政策及两者的关系;二是教育政策

在时间历史链中的过去、现在和未来的关系。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,而不是单一零散的。

(三) 教育政策的主要内容和表现形式

1. 教育政策的主要内容

(1) 教育体制政策。教育体制政策在教育政策中占有重要位置,是与国家的政治、经济体制和制度联系最密切的政策,包括办学体制政策、管理体制政策、学校领导体制政策、教育投入体制政策、教育人事管理体制政策和学校内部管理体制政策等方面的内容。教育体制政策决定着教育的政治方向,规定着由谁来办学、谁来管理学校的问题。教育体制政策在教育政策体系中起着全面性、基础性和政治保障性的作用。随着经济社会发展及经济体制、政治体制和人事制度的变革,首先需要变革、调整的是教育体制政策。教育体制政策又是与教育法律法规关系最密切的一类教育政策。教育体制往往既要通过政策来进行调整,又要通过法律法规予以强化。

(2) 教育质量政策。教育质量政策要解决的是各级各类教育的培养目标和教学质量标准、人才培养类型和标准的问题。教育质量政策是最基本、最重要的教育政策之一,对教育的改革与发展起着规定培养目标,确定培养方向和人才规格,决定培养模式、课程结构和教学内容等方面的作用。因此,教育质量政策是具有导向性、目标性的教育政策。

(3) 教育经费政策。教育经费政策主要包括国家财政性教育经费投入“三个增长”政策、国家财政拨款政策、学校收费政策、社会捐资表彰奖励政策、学校预算外资金管理政策、学校公用经费政策、教师工资政策和贫困生资助政策等。教育事业赖以发展的基础之一是教育经费投入。教育经费政策与国家的经济制度、经济政策和社会公共保障政策密切相关。

(4) 教育人事政策。教育人事政策主要包括教师资格制度政策,教师任用、调配政策,教师聘用制政策,教师职务政策,教育行政人员政策,校长任用、管理政策,等等。教育人事政策是教育基本政策之一,是调整校长与教师、教师与学生、教师与政府关系的重要手段,是建设一支高素质教师队伍的基本保证。

(5) 国家学制政策。国家学制政策主要包括学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的各级各类学校的学制。

(6) 课程与教学政策。课程与教学政策主要包括各级各类学校的课程标准政策,课程计划政策,教材的编写、核准、审定、发行、使用政策,教学计划的实行政策,等等。

(7) 学历与学位政策。我国实行学历证书制度、学业证书制度和学位证书制度,对人们接受学历教育、获得学业证书和学位证书制定了一系列的相关政策。



拓展阅读

学位证书和学位授予信息管理办法

第一章 总 则

第一条 为规范学位证书制发,加强学位授予信息管理,根据《中华人民共和国高等教育法》和《中华人民共和国学位条例》及其暂行实施办法,制定本办法。



第二条 学位证书是学位获得者达到相应学术水平的证明,由授予学位的高等学校和科学研究机构(简称“学位授予单位”)制作并颁发给学位获得者。本办法所指学位证书为博士学位证书、硕士学位证书和学士学位证书。

第三条 学位授予信息是学位获得者申请学位的相关信息,以及学位证书的主要信息,包括博士学位、硕士学位和学士学位授予信息。

第二章 学位证书制发

第四条 学位证书由学位授予单位自主设计、印制。

第五条 学位证书应包括以下内容:

(一) 学位获得者姓名、性别、出生日期(与本人身份证件信息一致),近期免冠正面彩色照片(骑缝加盖学位授予单位钢印)。

(二) 攻读学位的学科、专业名称(名称符合国家学科专业目录及相关设置的规定)。

(三) 所授学位的学科门类或专业学位类别(按国家法定门类或专业学位类别全称填写)。

(四) 学位授予单位名称,校(院、所)长签名。

(五) 证书编号。统一采取十六位阿拉伯数字的编号方法。十六位数字编号的前五位为学位授予单位代码;第六位为学位授予的级别,博士为2,硕士为3,学士为4;第七至第十位为授予学位的年份(如2016年授予的学位,填2016);后六位数字为各学位授予单位自行编排的号码。

(六) 发证日期(填写学位授予单位学位评定委员会批准授予学位的日期)。

第六条 对于撤销的学位,学位授予单位应予以公告,宣布学位证书作废。

第七条 学位证书遗失或损坏的,经本人申请,学位授予单位核实后可出具相应的“学位证明书”。学位证明书应注明原学位证书编号等内容。学位证明书与学位证书具有同等效力。

第三章 学位授予信息报送

第八条 学位授予信息主要包括:学位获得者个人基本信息、学业信息、研究生学位论文信息等。信息报送内容由国务院学位委员会办公室制定。

第九条 学位授予单位根据国务院学位委员会办公室制定的学位授予信息数据结构和有关要求,结合本单位实际情况,确定信息收集范围,采集学位授予信息并报送省级学位主管部门。

第十条 省级学位主管部门汇总、审核、统计、发布本地区学位授予单位的学位授予信息并报送国务院学位委员会办公室。

第十一条 国务院学位委员会办公室汇总各省(自治区、直辖市)和军队系统的学位授予信息,开展学位授予信息的统计、发布。

第十二条 学位授予单位在做出撤销学位的决定后,应及时将有关信息报送省级学位主管部门和国务院学位委员会办公室。

第十三条 确需更改的学位授予信息,由学位授予单位提出申请,经省级学位主管部门审核确认后,由省级学位主管部门报送国务院学位委员会办公室进行更改。

第四章 管理与监督

第十四条 学位授予单位负责：

- (一) 设计、制作和颁发学位证书。
- (二) 收集、整理、核实和报送本单位学位授予信息，确保信息质量。
- (三) 将学位证书的样式及其变化情况、学位评定委员会通过的学位授予决定及名单及时报送省级学位主管部门备查。

第十五条 省级学位主管部门负责：

- (一) 本地区学位证书和学位授予信息的监督管理，查处违规行为。
- (二) 组织实施本地区学位授予信息的汇总、审核和报送。
- (三) 对本地区学位授予信息的更改进行审核确认。

第十六条 国务院学位委员会办公室负责：

- (一) 学位证书和学位授予信息的规范管理，制定有关的管理办法和工作要求，指导查处违规行为。
- (二) 组织开展学位授予信息报送工作。
- (三) 学位授予信息系统的运行管理。
- (四) 学位证书信息网上查询的监管。

第五章 附 则

第十七条 根据有关规定，学位授予单位印制的学位证书，不得使用国徽图案。

第十八条 学位证书是否制作外文副本，由学位授予单位决定。

第十九条 中国人民解放军系统的学位证书和学位授予信息管理，由军队学位委员会参照本办法制定具体规定。

第二十条 本办法自2016年1月1日起实行。有关规定与本办法不一致的，以本办法为准。

(8) 教师教育政策。教师教育政策主要包括师范教育政策、教师继续教育政策等。

(9) 考试与评价政策。各级各类学校的学年考试、毕业考试、升学考试都有相关政策，如学校评估、教师评估、学生评估、学科评估、区域教育评估等相关政策，以及学校督导政策，区域教育督导政策，等等。

(10) 招生与就业指导政策。招生与就业指导政策主要包括普通高考政策，成人高考政策，自学考试政策，中考政策，研究生考试政策，职业资格考试政策，面向社会自主择业、双向选择政策，等等。

(11) 学校语言文字政策。学校语言文字政策主要包括学校普及普通话政策、普通话水平测试政策、少数民族地区双语教学政策等。

2. 教育政策的表现形式

教育政策的表现形式多样，在我国，教育政策多为有关机关发布的决议、决定、命令、指示、通知、意见，以及党和国家领导人的报告、谈话、讲话等，有时还通过党报党刊传达党和国家的教育政策。一般认为教育政策的表现形式如下：

(1) 党的有关教育的政策文件。



- (2) 全国人民代表大会所制定和批准的有关教育的政策文件。
- (3) 党的领导机关和国家机关联合发布的有关教育的各种决议、文件和通知等。
- (4) 国家行政机关制定、发布的有关教育的政策文件。
- (5) 党和国家领导人在某个场合所做的有关教育的报告、讲话。

(四) 教育政策的分类

教育政策可以有不同的分类方法,具体如下:

1. 按教育政策制定者分类

按教育政策制定者不同,教育政策可以分为某个政党的教育政策、中央政府的教育政策、地方政府的教育政策等。

2. 按教育政策内容涉及的范围和层次分类

按教育政策内容涉及的范围和层次不同,教育政策可分为基本的教育政策和具体的教育政策。

(1) 基本的教育政策。基本的教育政策具有普遍的指导意义。例如,1993年颁发的《中国教育改革和发展纲要》对我国教育的战略地位、教育发展的总目标、教育体制改革的原则、各类教育的办学体制等都做了基本的政策规定。

(2) 具体的教育政策。具体的教育政策是根据教育纲领性政策和基本政策,对教育事业和教育活动中具体的利益关系和政策问题进行处理和安排的一系列教育政策文件、规定、条例等,如《中小校园环境管理的暂行规定》《流动儿童少年就学暂行办法》《基础教育课程改革纲要》《中小学校财务制度》。具体的教育政策是针对教育工作的某一方面而制定的,是基本教育政策的具体化。

3. 按教育政策效力范围分类

按教育政策效力范围不同,教育政策可分为全局性教育政策和区域性教育政策。

4. 按教育政策所起的作用分类

按教育政策所起的作用,教育政策可分为鼓励性教育政策和限制性教育政策。鼓励性教育政策如《爱国主义教育实施纲要》《面向21世纪教育振兴行动计划》《教师和教育工作者奖励规定》《教学成果奖励条例》等,限制性教育政策如《禁止使用童工规定》《教育行政处罚暂行实施办法》《关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定》等。

5. 按教育政策适用的时间分类

按教育政策适用的时间,教育政策可分为短期政策、中期政策和长期政策。

(五) 教育政策的功能

1. 导向功能

教育政策的导向功能是指教育政策对教育教学活动和人们的行为具有引导作用。教育政策的导向功能通常从两个方面表现出来:一是为教育事业的发展提出明确的目标,二是推出一整套旨在促进教育事业发展的重大措施。

2. 协调功能

教育政策的协调功能是指教育政策在社会发展过程中具有协调和平衡各种教育关系的

作用。教育政策之所以具有协调功能,主要是由教育政策的本质属性决定的。教育政策是有关教育的权利和利益的具体体现,作为利益的“显示器”和“调节器”,所有教育政策都具有协调功能。教育政策的协调功能具有三个基本特点,即多维性、动态性和适度性。

3. 控制功能

任何教育政策都是为了解决一定的教育问题或者预防某一教育问题的出现而制定的,具有约束和规范人们行为的作用。教育政策的这种特性就是通常所说的教育政策的控制功能。在实施教育活动中,教育政策的控制功能是非常重要的,具体如下:

(1) 教育政策的贯彻执行离不开及时有效的控制。理论和实践都表明,教育政策的贯彻执行往往不是一帆风顺的,教育政策的制定者及政策对象的错误思想和行为会在相当大的程度上影响和妨碍教育政策的贯彻落实。为了防范和纠正这些不良现象和越轨行为,保障教育政策的正确贯彻执行,必须强化教育政策的控制功能。

(2) 教育政策的适时调整更新离不开有效的控制。教育政策的控制功能具有两个明显的特点,即强制性和惩罚性。教育政策控制功能的发挥需要具备两个基本条件:一是教育政策控制的标准必须明确、合理,制定控制标准是发挥教育政策控制功能的前提和基础;二是教育政策控制的手段必须严密、封闭。

(六) 教育政策的制定与实施

1. 教育政策的制定过程

(1) 认定教育政策问题。所谓认定教育政策问题,是指以一定的理论和政策评价资料,对教育政策问题的存在形式、范围和性质进行系统分析,从而找出问题产生的原因的过程。一般可通过以下几个途径来发现和提出教育政策问题:通过社会调查发现教育政策问题,通过研究信息提出教育政策问题,通过预测分析提出教育政策问题。

(2) 确定教育政策目标。教育政策目标是对教育政策活动方向和水平的具体规定,是整个教育政策活动的立足点。确定教育政策目标一般要考虑以下四个因素:一是方向正确,要符合国家总的方针政策;二是抓住要害,选准突破口和时机;三是适度,既不能过低,也不能高不可攀,而是经过努力可以达到的;四是具体,即有一定的可操作性。

(3) 拟订教育政策方案。教育政策目标确定之后,就要考虑拟订教育政策方案。拟订教育政策方案时要注意:方案应是可行的;方案应想到全部的正、负效果,并对可能产生的问题提出解决对策;尽可能数量化;应提出两个以上的政策方案供选择。制定教育政策方案时,还应有专家参与,以保证方案的科学性和合理性。

(4) 选择教育政策方案。选择教育政策方案,需要制定者对教育问题有深刻的理解,同时又对教育的条件有充分的认识。在通常情况下,决策者总希望追求最佳的决策,政策实施的条件是否成熟,就成为政策选择时所要考虑的首要因素。

2. 教育政策的制定机关

我国教育政策的制定机关主要有以下三种:

(1) 党的机关。党的机关包括党的最高领导机关和党的地方各级领导机关。党的最高领导机关是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的最高领导机关制定全国性的重大决策,包括教育政策。党的基层组织负责宣传和执行上级组织的政策,无权制定政策。

(2) 国家权力机关。国家权力机关包括全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。



全国人民代表大会是最高国家权力机关,它的常设机构是全国人民代表大会常务委员会。全国人民代表大会及其常设机构是制定国家政策(包括教育政策)的重要机构。

(3) 国家行政机关。国家行政机关包括中央人民政府和地方各级人民政府。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第八十五条规定:“中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。”中央人民政府在自己的职权范围内制定全国性的教育政策。

3. 教育政策的实施

(1) 实施渠道。我国的教育政策是通过多种渠道、多种方式贯彻执行实施的。其中主要渠道是中国共产党的各级组织、地方各级人民政府和广大人民群众。

(2) 实施途径。教育政策的实施,要靠人民、靠群众。党和国家教育政策实施的主要渠道和途径有:党的报刊及其他宣传工具;工会、共青团、妇联等群众组织,学校的包括教育工会、学生会、少先队等群众组织;各民主党派、无党派民主人士;各级各类学校的校长、教师的教育、教学活动。

(3) 教育政策实施中应注意的问题。

① 着力增强执行者的政策意识,把政策偏差和政策失真现象控制在最低限度:第一,要全面理解国家和上级教育政策;第二,要从当地实际出发,制定相应的更加具体的有操作性的配套政策措施。

② 创造性地全面贯彻执行国家教育政策。要创造性地贯彻实施国家教育政策,首先要准确理解并把握国家的教育政策体系。国家教育政策分为纲领性教育政策、基本教育政策和具体教育政策三个层次。纲领性教育政策是最高层次的教育政策,起着总揽全局的作用。基本教育政策处于教育政策体系的中间层次,它是纲领性教育政策在某一领域中的具体化,是指导某一领域教育的基本原则。基本教育政策一般也要由党中央、国务院制定,并应上升为国家法律。在国家教育政策体系中,基本教育政策是最重要的一个层次,决定着国家教育体系、体制和制度的基本面貌。具体教育政策处于教育政策体系的最低层次,是针对某一具体教育问题而制定的具体措施。

③ 各级政府及教育行政部门应强化教育政策执行中的统筹协调。在国家教育政策执行中,地方教育行政部门必须对各级各类教育政策执行机构和组织进行协调,避免或减少政出多门、互相掣肘现象的发生。

④ 加强对教育政策执行中的督导检查。教育督导机构是各级教育行政部门中代表同级政府担负专门的教育行政执法监督和教育政策实施监督的专门机构。

⑤ 加强教育政策执行中的信息反馈和跟踪研究。一是强化督导机构在督导检查中的信息反馈;二是加强教育政策研究队伍建设,不断深入实际、调查研究;三是强化统计数字的核实工作,根据掌握的实际情况,及时总结经验,查找不足,强化措施,使教育政策得到较好的贯彻落实。

二、教育法规概述

法规泛指由国家制定和发布的规范性法律文件的总称。例如,“法规汇编”既包括《宪法》和其他法律,也包括行政法规、地方性法规和规章。有时,法规也专指某国家机关特定的规范性文件,即专指从属于法律范畴的行政法规和地方性法规。

教育法规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。它除了具有一般法律规范的特征,如规范性、强制性、稳定性等性质之外,还具有一些自身的特殊性。

教育法规是阶级社会上层建筑的重要组成部分。从本质上看,教育法规是统治阶级在教育方面的意志的体现。教育法规是以国家意志的形式出现,并具有普遍约束力的行为规范。

(一) 教育法规的相关概念

1. 教育法律

法是指由国家专责机关创制的、以权利义务为调整机制并通过国家强制力保证的调整行为关系的规范,是意志与规律的结合,是统治阶级进行社会管理的手段,是通过利益调整从而实现某种社会目标的工具。

法律的含义有广义与狭义之分。在我国现代法律制度中,广义的法律包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律;国务院根据宪法和法律制定的行政法规;省、自治区、直辖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,制定的地方性法规;民族自治地方的人民代表大会按照当地的政治、经济和文化特点,制定的自治条例和单行条例;国务院各部委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内制定的规章。狭义的法律包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性法律文件。其中,由全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律称为基本法律,由全国人民代表大会常务委员会制定的法律称为其他法律或一般法律。与法律相一致,根据制定教育法律的主体权限与性质不同,教育法律也有广义和狭义之分。广义的教育法律是指国家制定或认可的、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,包括国家立法机关、地方立法机关和政府部门制定和颁布的各种教育法律、法规、决定、命令等。狭义的教育法律仅指拥有立法权的国家权力机关依照立法程序制定和颁布的有关教育领域的规范性文件,在我国是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育法律,如《中华人民共和国教育法》,它是我国教育领域相关法律法规的主要渊源,国务院及其各部委、地方权力机构等制定的教育法规、规章、规定等不得与其相抵触。

2. 教育法

教育法是整个法律体系中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来理解:教育法是以教育方面的权利义务为重要内容的行为规则,教育法是调整教育活动中各种法律性社会关系的行为准则,教育法是统治阶级意志在教育方面的体现,教育法是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的。自1949年中华人民共和国成立以来,我国政府在教育立法方面做了许多工作,取得了一定的成绩。例如,1951年我国政务院(后为国务院)颁布的《关于改革学制的决定》,对旧的学制进行了改革,建立了社会主义新学制;1986年,我国

颁布了《中华人民共和国义务教育法》；1995年，我国颁布了教育根本大法即《中华人民共和国教育法》；1998年，我国颁布了《中华人民共和国高等教育法》。这些重要法律的颁布实施，结束了我国教育工作无法可依的局面，使我国初步形成了教育法律基本体系。

（二）我国的教育法体系

教育法在形成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。我国的教育法以成文法为主要表现形式，其主要来源有宪法、法律法规、教育行政法规、地方性教育法规、教育规章等。教育法的体系是指教育作为一个独立的法律部门，根据法学原理，按照一定的原则组成一个相互协调、完整统一的整体。它是教育法按照一定的纵向和横向联系组成的，覆盖各级各类教育和教育主要方面的，不同层级、不同效力的教育法律规范的体系。

1. 教育法的纵向体系

教育法的纵向体系是由不同层次的教育法律、法规组成的等级有序的纵向结构，它表现出一个国家的教育法律、法规是由哪些层次的教育法律所组成，以及它们之间的从属关系如何。

在不同形式的教育法中，由于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，法律法规的效力等级也越高。如全国人民代表大会通过的《中华人民共和国教育法》的效力要高于全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国教师法》的效力。根据效力等级的大小，不同形式的教育法的效力层级表述如图 1-1 所示。

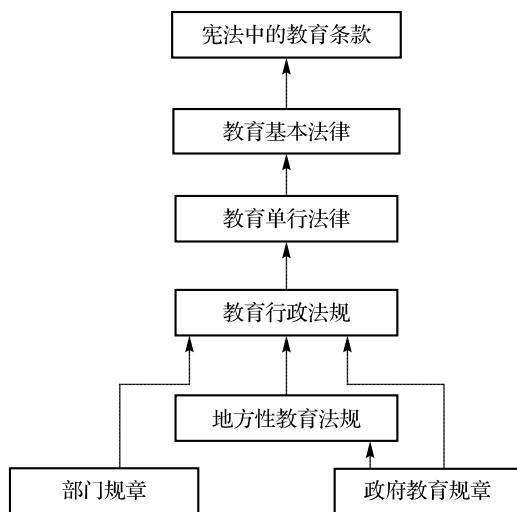


图 1-1 教育法的效力层级

图 1-1 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规章具有同等的效力。

《中华人民共和国立法法》第九十五条第二项规定：“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》第五十三条的规定；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做出解释或裁决。

我国教育法的纵向体系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，如图 1-2 所示。

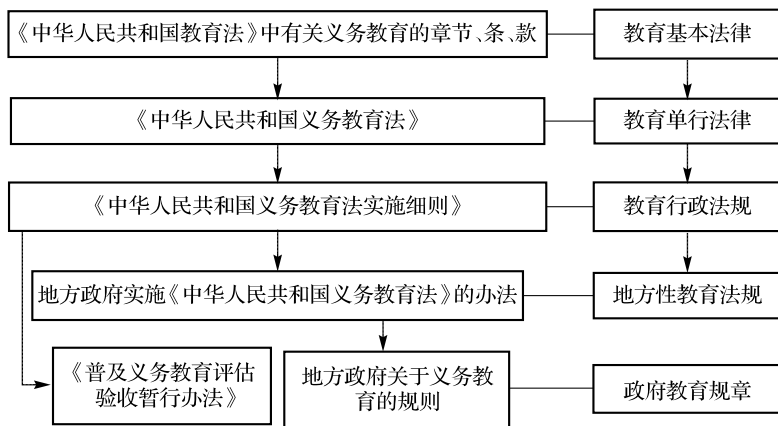


图 1-2 我国教育法的纵向体系(以义务教育为例)

2. 教育法的横向体系

教育法的横向体系是指按教育法调整对象的不同，由若干处于同一层级的部门法组成的有机联系的统一整体，它表现为教育法的内容结构。我国教育法的横向体系正在形成当中，借鉴发达国家的立法经验并结合我国教育活动的具体情况，已初步拟定了教育法规体系的总体框架。从当前的立法状况和立法趋势上看，我国教育法的横向体系主要由如下教育法规组成：

(1) 教育基本法。我国教育基本法即《中华人民共和国教育法》，该法于 1995 年 3 月 18 日第八届全国人民代表大会第三次会议通过，自 1995 年 9 月 1 日起施行；于 2009 年 8 月 27 日，根据第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正；于 2015 年 12 月 27 日，根据第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定》第二次修正，自 2016 年 6 月 1 日起施行。该法对我国教育的性质、目的、地位、任务、基本准则和制度等做出了全面的规定。

(2) 基础教育法。基础教育法是调整基础教育中法律关系的教育法，应包括学前教育、初等教育、中等教育、未成年教育等方面的教育法。1986 年 4 月 12 日第六届全国人民代表大会第四次会议通过，并于 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，根据 2015 年 4 月 24 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国义务教育法〉等五部法律的决定》修正的《中华人民共和国义



务教育法》是当前已颁布实施的一部重要的基础教育法律,它对九年义务教育中的重要关系和问题进行了调整和规范。

(3) 高等教育法。高等教育法是调整高级中等以上的教育活动的教育法,包括专科、本科和研究生教育方面的教育法。有关学位授予工作中产生的关系及问题也应属于高等教育法调整和规范的范围。《中华人民共和国高等教育法》是我国高等教育法的主体。该法于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,于2015年12月27日根据第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》修正,并自2016年6月1日起施行。另外,1980年通过并于2004年修正的《中华人民共和国学位条例》、1981年国务院批准实施的《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》、《普通高等学校设置暂行条例》(国发〔1986〕108号)、《普通高等学校学生管理规定》(中华人民共和国教育部令第41号)等法律法规都是高等教育法的重要组成部分。

(4) 职业教育法。职业教育法是规范职业教育活动,调整各级各类职业学校教育和各种职业培训方面的法律关系的教育法。职业教育是国家教育事业的重要组成部分,是促进经济、社会发展和劳动力就业的重要途径。在我国,职业教育包括各级各类职业学校教育和各种形式的职业培训。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的《中华人民共和国职业教育法》是我国职业教育法的主体,该法的颁布是为了实施科教兴国战略,发展职业教育,提高劳动者素质,促进我国社会主义现代化建设。

(5) 民办教育法。民办教育法是以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,面向社会办教育活动中的法律关系为调整对象的教育法。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,并根据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《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》第一次修正,根据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《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》第二次修正的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称为《民办教育促进法》)是我国民办教育法的重要组成部分。

(6) 成人教育法。成人教育法是为扩大成年人受教育机会,调整成人教育活动中的法律关系的教育法。从内容上来说,成人教育法应是教育法律体系中的重要组成部分,但目前我国还没有专门的成人教育法。

(7) 教育人员法。教育人员法是指调整各级各类教育中的教职员工的权利、义务关系的教育法。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并于2009年第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修正的《中华人民共和国教师法》,以及《教师资格条例》和《〈教师资格条例〉实施办法》都是教育人员法的组成部分。我国教师法调整的主要问题有教师的地位、待遇、权利、义务、任职资格、职务评定、评价考核、进修提高以及师资培训等方面的内容。

(8) 教育经费法。教育经费法是指为教育发展提供物质保证而进行的立法,它应对教育经费的投入、分配和使用等做出规定。这也是教育法体系中不可缺少的一个方面,目前我国还没有专门的教育经费法,对教育经费的规范主要散见于各类教育法律法规之中。



幼儿园园长挪用教育经费,造成校舍倒塌师生死亡

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亲属修建了房屋。在一个阴雨天,校舍倒塌,致使 3 名幼儿和当堂课教师死亡,10 人受伤。事件引起了上级有关部门的高度重视。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。

(三) 教育法律关系和法律责任

1. 教育法律关系

(1) 教育法律关系的含义。人们在教育活动中会形成各种各样的关系,当这种教育关系适用法律规范来进行调整时,就会成为特定的教育法律关系。教育法律关系是教育法律规范在调整教育社会关系中形成的人们之间的权利与义务关系。在教育活动中,不同主体之间会形成各种各样的关系,如教育行政部门和学校的关系、学校和教师的关系、教师和学生之间的关系、学校与其他社会组织之间的关系等,这些关系只有通过国家的教育立法,运用教育法律规范加以调整,在各主体之间形成一定的权利义务关系,才能上升为教育法律关系。

(2) 教育法律关系的要素。教育法律关系的构成要素包括主体、客体和内容。教育法律关系的主体是指在教育活动中依法享有权利和依法承担义务的教育法律关系的参与者,也称作权利主体和义务主体。这里的参与者既包括有生命的自然人,也包括法人。两者在取得民事主体资格方面有着不同的限制条件。自然人要想取得民事主体资格,依法享有民事权利和承担民事义务,成为法律关系的主体,就需要同时兼具相应的权利能力和行为能力。教育法律关系的客体是教育法律关系主体的权利和义务所共同指向的目标和对象。通俗地讲,即教育法律关系主体围绕什么产生了权利义务关系。没有客体,主体的权利和义务就失去了目标,教育法律关系就不会存在。一般来讲,教育法律关系的客体包括物、行为和智力成果三个方面。教育法律关系的实质是要确定教育法律关系参与者的权利和义务,这些法律上的权利和义务就构成了教育法律关系的内容。

(3) 教育法律关系的内容。教育法律关系的实质是要确定教育法律关系参与者的权利和义务,这些法律上的权利和义务就构成了教育法律关系的内容。教育法律权利也称教育权利,是指教育法律关系主体依法享有的某种利益或资格,通常的表现形式为行为权、要求权和请求权。教育法律义务也称教育义务,是指教育法律关系主体依法承担的责任,与教育法律权利的表现形式相对应,教育法律义务主要包括不作为、积极作为和接受国家强制三种形式。在教育法律关系中,权利和义务是统一的、不可分割的。任何权利人教育权利的实现都有赖于义务人教育义务的履行,如果义务人不能履行教育法上的义务,权利人的教育权利就是一纸空文。权利和义务的统一性还表现在,任何组织和个人不能只强调自身的权利而忽视应履行的义务,也不能只强调履行义务而不享受权利。从总量上来看,教育权利和教育



义务是大体相等的,如果权利总量大于义务总量,有些权利就是虚设的;如果义务总量大于权利总量,就会有特权的存在。

2. 法律责任

(1) 法律责任的含义和类型。法律责任有广义和狭义之分,广义的法律责任与法律义务同义,如公民都有遵纪守法的责任(义务),子女都有赡养父母的责任(义务);狭义的法律责任是指法律关系主体因实施了违法、违约行为或由于其他法律规定事实的出现,而必须承担的不利后果。根据不同的标准,法律责任可分为不同的类型,如以行为人有无过错为标准,法律责任可分为过错责任和无过错责任;以引起法律责任时的行为性质及危害程度为标准,法律责任可分为刑事法律责任、民事法律责任、行政法律责任和违宪法律责任。教育法根据违法主体的法律地位和违法行为的性质,规定了承担法律责任的三种主要方式,即刑事法律责任、民事法律责任和行政法律责任。

(2) 法律责任的特征。法律责任不同于其他的社会责任如政治责任、道义责任等,它具有如下主要特征:

① 法律责任的确定必须有法律依据。在教育活动中,什么样的行为应当承担法律责任,由谁来追究法律责任,以及承担什么样的法律责任,都是在法律法规中有明确规定的。对不同的违法行为,需要承担的法律责任也是不同的,确定法律责任的最终依据只能是法律。

② 法律责任的履行具有国家强制性。法律责任的追究和实现均以国家强制力作为保证,并且对于一切违法者和一切违法行为具有普遍约束力。一方面,法律责任是由国家专责机关或国家授权的组织予以追究,如国家司法机关,其他的组织和个人无此权利;另一方面,当责任人不能主动履行其法律责任时,需要依靠国家强制力来强制执行,使得责任人必须接受某种约束、负担,甚至是惩罚。

三、教育政策与教育法规的联系与区别

教育政策与教育法规都是国家管理教育的重要手段,都对教育活动起着重要的调节作用,两者既有联系又有区别。

(一) 教育政策与教育法规的联系

在我国,教育政策与教育法规的联系包括以下几方面:

(1) 两者都属于社会主义的上层建筑。教育政策与教育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,维护人民群众利益。无论是教育政策还是教育法规,都必须为我国社会主义现代化建设服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。

(2) 两者都体现了党和人民的意志。教育政策和教育法规所体现的意志是相同的,都是国家和人民的意志。教育政策和教育法规并不是针对某个人制定的,而是针对公共教育问题制定的。只有当社会上大多数人或相当一部分人遇到了共同的教育问题,且这些问题迫切需要解决时,政府才会制定相应的教育政策和教育法规。我国作为工人阶级领导的社会主义国家,教育政策和教育法规都是广大人民群众共同意志的体现。

(3) 两者的经济基础都是社会主义公有制经济。一个国家的经济基础和综合实力是制

定其教育政策和教育法规的基本物质条件。我国教育政策和教育法规的经济基础是社会主义公有制经济,经济因素严重影响着我国教育政策和教育法规的制定和实施。

(4) 两者相互依存。教育政策和教育法规相互支持和补充,在本质上是一致的,教育政策是制定教育法规的依据,教育法规是教育政策得到实施的保证,凡经过实践证明是行之有效的、成熟的教育政策,通过一定的法律程序,可以转化为国家的教育法规。在教育政策法规化过程中,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。教育法规的实施必须以教育政策为指导,只有这样,才能正确地实施教育法规。

(二) 教育政策与教育法规的区别

教育政策与教育法规虽然有相同之处,在本质上具有一致性,而且稳定的、成熟的教育政策在一定的条件下可以转化为教育法规,但教育政策与教育法规毕竟是两个概念,两者有着重大区别,具体如下:

(1) 教育法规和教育政策的制定主体不同。国家的教育法规是由国家机关或国家权力机关制定的,而教育政策既可以由国家机关制定,也可以由政党制定。一般性法律及教育法律是由特定的立法机关制定的。我国的立法机构是全国人民代表大会及其常务委员会和各级人民代表大会,如《中华人民共和国教育法》就是全国人民代表大会通过的。而制定政策的既可以是政党,也可以是国家机关和政府部门。政党在教育政策制定过程中起着重要作用,尤其是处在执政地位的政党。在我国,从国务院到地方各级人民政府,从国家教育部到地方各级教育行政部门,都直接参与了教育政策的制定。例如,《中共中央关于教育体制改革的决定》是中共中央制定的,《中国教育改革和发展纲要》是由中共中央和国务院共同制定和发布的,《扫除文盲工作条例》是由国务院制定的,这些政策文献成为指导我国教育事业发展的纲领性文件。因此,教育法规的执行机关只能是国家机关,而教育政策的执行机关除了国家机关,还有其他有关组织。

(2) 教育法规和教育政策的约束力和执行方式不同。教育法规由国家机关依照法定程序制定或认可,以国家强制力保证其实施,依其层次级别的不同,在一定的范围内具有普遍约束力。教育法规是调整教育关系的法律规范的总和,包括国家机关制定与认可的一切有关教育方面的规范性文件,体现了法的本质属性,具有一般法的特征,如程序性、规范性、确定性、普遍约束性和强制性。教育法规的作用主要表现为国家强制性,对全社会成员都有约束力,必须向全社会公布。教育法规的执行是以国家的强制力为后盾的,任何组织和个人都必须遵守,不得违反,违反了会受到惩罚和制裁。教育政策虽然也具有普遍的指导意义,但不具有国家强制性和普遍的约束力,只对某部分人有约束力,主要起指导性作用,只在一定范围内公布。教育政策的执行方式主要是依靠党政力量或党的纪律,运用号召、宣传、教育、解释、动员等方法贯彻落实,其强制力是有限的。特别是由党组织制定的教育政策部分,执行的方式主要靠宣传教育,靠深入细致的思想工作,靠党员的模范带头作用。

(3) 教育法规和教育政策的表现形式不同。教育法规的表现形式有宪法中的教育条款、教育法律、教育行政法规、地方性教育法规和教育行政规章等;而教育政策通常是以党的领导机关和政府的决定、指示、决议、纲要、通知、意见等形式出现,内容比较广泛、概括,既有



公开发表的文件,又有秘密传达的内部文件。

(4) 教育法规和教育政策的规范效力不同。教育法规是一种社会规范,规定了人们的权利和义务。法规既然是在总结执行政策的实践经验的基础上而制定的一种特殊的行为准则,就必然在一定关系中对于应做什么、能做什么和不能做什么及违反法规的后果等有比较明确的具体规定,因此有关社会成员和行政人员都必须遵守执行。而教育政策的规范效力却显得较为复杂,由国家立法机关和国家行政机关制定的教育政策具有普遍的约束力,而由政党机关制定的教育政策的规范效力则只对政党组织及其党员有效。当政党的教育政策转变为国家的教育法规后,其规范效力就对全体社会成员都有效。

(5) 教育法规和教育政策的稳定程度不同。教育法规的稳定程度更高,而教育政策的灵活性更高。教育政策随着社会发展及教育工作形式和任务的变化可以适时做出调整,且需不断完善,具有较强的指导性和灵活性。教育政策制定的灵活性和及时性决定了教育政策调整的范围更广泛,它可以渗透到教育领域的各个方面发挥其调节和规范作用。教育法规是在总结党和国家的教育政策实践经验的基础上,经过严格的制定和修改程序确定下来的,是教育政策的具体化和条文化,具有较强的稳定性。教育法规一旦确定下来就会对教育政策产生影响和制约,任何新的教育政策的出台都不能与教育法律法规相抵触。如果两者发生矛盾,应以法律为准绳,依法办事。相对于教育政策,教育法规更具有稳定性和长效性,所以其调整的范围要相对小一些,主要是教育活动的根本方面和教育的基本关系,如教育的权利与义务等。

(6) 教育法规和教育政策所要解决问题的性质不同。教育法规与教育政策都是要解决比较重大的社会问题,但是它们也存在区别。对于急于解决的、暂时的、尚未定型的教育问题,采用制定政策的方式去协调和解决为好。而对于那些需要严格界限的、严肃对待的、比较稳定的教育关系,就需要用教育法规做出具体的、明确的、稳定的、可操作的法律规范和调整。

第二课 幼儿教育政策与法规概述

一、幼儿教育政策概述

(一) 幼儿教育概述

无论是对幼儿教育政策,还是对幼儿教育法规进行了解,我们首先需要对幼儿教育的内涵和外延进行了解。幼儿教育是促进儿童良好发展、造就一代新人的重要基础,是人接受教育的第一阶段。幼儿教育是整个教育过程中不可缺少的重要阶段。幼儿教育有广义和狭义之分,从广义上说,凡是能够影响幼儿身体成长和认知、情感、性格等方面发展的有目的的活动,如幼儿在成人的指导下看电视、做家务、参加社会活动等,都可以说是幼儿教育。而狭义的幼儿教育则特指幼儿园和其他专门开设的幼儿教育机构根据一定的培养目标和学前幼儿的身心特点,对小学前的幼儿所进行的有目的、有计划的教育。幼儿教育是基础教育的有机组成部分,是学校教育制度的基础阶段。我国幼儿教育的任务是,实行保育和教育相结合的原则,对学前幼儿实施体、智、德、美诸方面发展的教育,促进其身心和谐发展。

目前,世界各国所规定的幼儿教育的年龄阶段各不相同。中国、朝鲜、日本、德国等均为3~6岁,英国为3~5岁,法国为2~6岁。实施幼儿教育的重要机构为幼儿园。《幼儿园工作规程》明确指出:幼儿园是对3周岁以上学龄前幼儿实施保育和教育的机构。幼儿教育在我国属于学校教育系统,与学校教育一样,幼儿教育具有家庭教育和社会教育所没有的优点,如计划性、系统性等。幼儿教育致力于宣传党和国家的幼儿教育政策,反映幼儿教育研究与改革成果,交流幼儿园、托儿所、家庭教育经验,介绍国内外幼儿教育信息,提供幼儿教育活动材料和教学参考资料等。20世纪60年代之后,科学技术不断发展,特别是脑科学、儿童心理学,以及社会经济的不断发展,各个领域的专家学者开始着手进行相关的研究,并从不同方面论证了幼儿教育的重要性,至此,幼儿教育的重要性才开始逐渐被大家所认识。幼儿教育是我国教育事业的重要组成部分,国家提出要大力发展幼儿教育,使幼儿教育成为举国上下关注的焦点,成为广大人民群众普遍关注的话题之一。国家要大力发展幼儿教育,就必须重视幼儿教育政策的制定与实施。幼儿教育政策是实现幼儿教育培养目标、贯彻落实幼儿教育政策的基本方针。2010年,国务院发布了《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要》)。其中,关于幼儿教育的具体规定是政府以法律条文的形式来保障学前教育事业的体现。

(二) 幼儿教育政策的含义

幼儿教育政策是指党和政府为完成一定历史时期的幼儿教育任务,实现幼儿教育培养目标,贯彻落实幼儿教育的基本方针而针对相关部门或个人行为准则及教育的内外关系做出的兼具战略性、现实针对性和可操作性的规定,是党和政府为实施和发展幼儿教育事业而制定的行动准则,是实施幼儿教育行动的出发点及行动的过程和归宿。综上所述,幼儿教育政策的内容既涵盖了幼儿教育发展的目标,又规定了幼儿教育发展的促进手段,因而比较充分地体现了国家发展幼儿教育的意志和行动。国家往往通过制定和实施各种幼儿教育政策来为幼儿教育改革和发展服务。

(三) 幼儿教育政策的特点

根据幼儿教育政策的内涵和外延,可以看出我国幼儿教育政策具有如下三个特点:

1. 明确的目的性

幼儿教育政策是依据发展学前教育的现实需要制定出来的,具有明确的目的性。幼儿教育政策总是为了解决某类问题,达到某种目的而设立的。同时,幼儿教育政策作为教育政策的有机组成部分,也充分体现了国家的价值倾向性。国家制定幼儿教育政策,并就幼儿教育行动做出具体设计和规划,通过制度规范和行为指导,从而达到促进幼儿教育事业发展的目的。因此,明确的目的性是幼儿教育政策的基本特征之一。

2. 鲜明的系统性

幼儿教育政策是党和政府教育政策体系中的有机组成部分之一,它自身又是一个相对独立的体系。

(1) 从横向看,幼儿教育政策包含了多方面的内容,体现在党和政府的规划、决定、意见中。它们之间互相配合,组成一个幼儿教育政策的整体,形成的一个结构严谨的政策体系。

(2) 从纵向看,幼儿教育政策的系统性表现在两个方面:一是中央与地方幼儿教育政策的相互关联性;二是幼儿教育政策的历史继承性,连接着过去、现在和未来。



3. 相对的灵活性

幼儿教育政策的相对灵活性体现在两个方面:一方面,幼儿教育政策会随着社会的发展变化而及时做出调整;另一方面,依据幼儿教育政策的内容相对原则,各地、各单位在理解和贯彻幼儿教育政策时,可以而且应当根据本地、本单位的实际情况做出灵活处理并提出实施意见。作为一种社会规范,幼儿教育政策一经制定公布,在一定时期内不能随意变动,应保持一定的稳定性,从而确保人们开展具体行动的规范性和对行为结构的可预测性。但幼儿教育政策的稳定性是相对的,随着外部环境的变化及幼儿教育自身因素的变化,幼儿教育政策需要做出相应的调整和改革。因此,幼儿教育具有很强的时代感和应变性。

二、幼儿教育法规概述

(一) 幼儿教育法规的含义

幼儿教育法规是国家教育行政机关所制定的关于幼儿教育的规范性文件总体。幼儿教育法规就其基本性质而言是行使教育管理权的一种手段,是规范幼儿教育活动,调整幼儿教育关系的法律法规的总称。幼儿教育法规是教育法的组成部分,幼儿教育法律法规的贯彻实施对于促进社会主义教育事业的发展,尤其是基础教育事业的发展,提高全民的素质,培养社会主义现代化建设合格人才,具有重要的意义。

我国相继颁布了《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)》等法规。除此之外,幼儿教育法规还包括地方政府依据以上法规和管理条例制定的相关管理办法等文件。

这些法规的颁布和实施使我国的幼儿教育不断走向法治化和规范化的轨道。

(二) 幼儿教育法规的特点

事物的特征都是相比较而言的,具体对象不同,对其特点的概括也会有所不同。如果将幼儿教育法规作为法律整体的一部分而与其他社会规范相比较,它便具有法律的一般特征,即它是一种特殊的社会规范,由国家制定或认可,具有国家意志性;它通过规定人们的权利和义务来调整社会关系;它是由国家强制力保证实施的,具有普遍的约束力。如果将幼儿教育法规作为一个幼儿教育层次法而与其他层次法相比较,对其教育特征的概括又会有所不同。幼儿教育法规的特点主要有以下几个方面:

1. 具有特定的调整对象

幼儿教育法规有其特定的调整对象,即调整幼儿教育法律关系。幼儿教育法规调整的主要是对6周岁以下儿童的教育行为而产生的社会关系。

2. 具有独立的调整原则

幼儿教育法规有独立的调整原则。幼儿教育法规的调整原则主要有幼儿教育与社会经济发展相适应,遵循幼儿教育客观规律,坚持培养全面发展的合格人才,坚持民主办园,等等。

3. 调整的主体地位不是单一的

幼儿教育法规所调整的教育社会关系主体地位不是单一的,既有处于平等地位的,也有

处于非平等地位的。这是幼儿教育法规不同于民法和行政法的重要特征。

（三）幼儿教育法规的基本原则

教育法规的基本原则是制定一切幼儿教育法规应遵循的基本原则，是幼儿教育法规制定的依据。教育法规的基本原则即全部教育法所应遵循的总原则，它贯穿在一切教育法律规范之中，是教育立法、执法和研究的出发点和基本依据，是教育法规的生命线。了解幼儿教育法规的原则能使它真正发挥作用。

我国幼儿教育法规的基本原则与我国总体的法律原则是一致的，包括社会主义原则、民主原则、统一原则、平等原则。我国幼儿教育法规应以总的法律原则为指导，不能违背总的法律原则。但是，教育事业具有自身的规律和特点，这是不能用总的法律原则来简单代替的。

1. 方向性原则

我国是社会主义国家，幼儿教育法规的社会主义方向性原则具体表现在以下两个方面：

（1）由无产阶级掌握教育领导权。无产阶级在推翻旧社会后夺取了政权，其中包括了教育的领导权。无产阶级要想推行自己的教育方针、政策，以实现走社会主义道路的宗旨，就必须保证掌握教育领导权，这是实现无产阶级意志的根本保证。

（2）坚持进行共产主义思想教育。我国教育事业的一项根本任务是培养社会主义事业所需的人才，而这样的人才必须具有唯物主义世界观、爱国主义精神、全心全意为人民服务的思想、高尚的道德品质，必须坚决反对资产阶级自由化。因此，必须加强共产主义思想教育。同时，我国在建设高度物质文明的同时，还必须努力建设高度的精神文明，而共产主义思想是社会主义精神文明的核心。因此，作为精神文明建设主要的教育内容，必须把共产主义思想教育放在一切教育活动首要的、中心的地位。所以我国教育法规必须相应地把坚持共产主义思想教育作为一项重要原则。

2. 公益性原则

教育的公益性是指教育过程和结果符合国家和社会的利益。由于教育具有公益性，因此，一些教育法规的制定也以此作为依据，主要表现在以下几个方面：

（1）国家和社会有责任承办教育事业，而不能把教育事业完全交给个人。也就是说，国家是办学的主体。

（2）国家和社会有权监督教育事业的运行。由社会团体或私人开办的学校，同样要接受国家和社会的监督，必须按照国家规定的标准开办教育事业。

（3）从整体和根本上讲，开办教育事业不以营利为目的。开展教育工作必须考虑是否有利于学生的身心健康，是否有利于社会的稳定发展。国家对营利性的其他教育机构实行办学许可制度。

（4）教师从事的是一项神圣的公益性事业。教师是在为社会进行无私的奉献，从这一点讲，教师应当受到全社会的尊重。

（5）每个公民都有义务为教育事业的发展贡献自己的力量。要求每个公民缴纳教育税是公共事业的需要，无论有没有子女上学，每个公民都不得拒绝缴纳教育税。

（6）教育事业不能受不正当因素的侵扰，也就是说，任何人不得以个人或少数人之利益，进行妨碍教育事业的的活动。这是教育与宗教相分离的一项重要依据。



(7) 国家和社会有权采取措施,消除教育工作中的不平衡状况。这里包括性别、种族、地位、出身、年龄方面的歧视,还包括因为贫困、地区差异等造成的差别。

3. 民主性原则

保障人民的教育民主,是社会主义教育法规的一个重要原则,其主要体现是任何公民均享有平等的受教育的权利和义务。《宪法》规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”在教育方面的重要表现之一就是任何公民都享有平等的受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、年龄、财产状况、社会地位、宗教信仰等,均享有受教育的平等机会。

此外,国家和社会对家庭经济困难的公民、身心有缺陷的公民接受教育予以扶持和帮助。

4. 统一性和多样性相结合的原则

国家建立统一性和多样性相结合的教育体系。发展教育事业,以国家开办各级各类学校为主,鼓励企业、事业组织、社会团体及其他社会组织和公民依法开办学校及其他教育机构。各级各类学校有国家开办、集体开办、个人开办、联合开办等形式,学校内部办学形式也日趋多样化。幼儿园同样有公办和民办等形式。相应的学生结构已由过去单一的公费生变为公费生、自费生、代培生共聚一堂的局面,这些都符合教育应适应经济发展状况的规律。

另外,教育也具有相对独立性,在实现其作用过程中有其自身的特点,所以国家应从各地经济、社会和文化发展不平衡的实际出发,分区规划,分类指导,形成不同地区的教育特色。此外,我国确立了统一性和多样性相结合的学制系统。学制系统内的基本教育阶段分为学前教育、初等教育、中等教育和高等教育。

5. 教育与宗教相分离的原则

宗教是人类精神生产中一种十分复杂的社会现象,也是一种社会意识形态,它是现实世界在人脑中的一种虚幻的反映。我国是社会主义国家,唯物主义世界观占据了统治地位,在宗教与教育的关系上采取了宗教与教育相分离的原则。教育必须坚持马克思主义,坚持辩证唯物主义,任何人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。

6. 教育与终身学习相适应的原则

教育的目的是培养德、智、体、美全面发展的人才,旨在提高整个民族的科学文化素质。因此,必须坚持教育与终身学习相适应的原则,受教育与学习不仅是每个公民的权利,也是一项光荣的任务。

(四) 幼儿教育法规的规范作用

幼儿教育法规作为教育法规的一部分,具有法律法规的一般作用。概括来说,教育法规的作用是确认、保护和发展有利于统治阶级的教育关系和教育秩序。法律实际上就是肯定的、明确的、普遍的规范,幼儿教育法规就是人们在幼儿教育方面的行为规范。具体来说,幼儿教育法规的规范作用可以分为以下五种:

1. 指引作用

法律调整人们的行为,它规定人们可以有怎样行为、应该有怎样行为和不应该有怎样行为,并且还规定违反者所应承担的法律责任。这样,法规便为人们的行为指出了方向,起指导作用。



拓展阅读

《幼儿园管理条例》的指导作用

《幼儿园管理条例》于1989年8月20日经国务院批准,1989年9月11日中华人民共和国国家教育委员会令第4号发布,1990年2月1日起施行。

《幼儿园管理条例》是一部行政法规,到目前为止,在幼儿教育的法律法规中,它是效力层次最高的一部专门的法规。《幼儿园管理条例》颁布后,许多省、直辖市都出台了相应的实施办法,对幼儿园的规范办学、规范教育起到了很大的推动作用。《幼儿园管理条例》的宗旨是加强幼儿园的管理,促进幼儿教育事业的发展。它规定幼儿园的招收对象为3周岁以上学龄前幼儿,幼儿园的保育和教育应该促进幼儿在体、智、德、美诸方面的和谐发展。

《幼儿园管理条例》规定了教育行政部门的相关职责,就是监督、评估和指导幼儿园的保育、教育工作,组织培训幼儿园的师资,审定、考核幼儿园教师的资格,并协助卫生行政部门检查和指导幼儿园的卫生保健工作,会同建设行政部门制定幼儿园园舍、设施的标准。对办园成绩显著的,保育、教育工作成绩显著的,管理工作成绩显著的幼儿园给予奖励,对于违反本条例的幼儿园,教育行政部门要予以相应的惩罚。

2. 评价作用

法律作为一种社会规范,具有判断与衡量他人行为是否合法的作用。这种评价作用的对象是指他人的行为,即对他人的行为进行评价。法律是一个重要的、普遍的评价标准,即人们可以根据法律来判断某种行为是合法还是违法。

3. 教育作用

法律的教育作用是指通过法律的实施而对人们的行为产生的影响。制裁违法行为会对一般人起到教育作用,不仅如此,合法行为对人们的行为也具有示范作用,这种具有教育意义的示范作用对教育法规来说更为重要。教育法的实施,教育人们自觉地遵守法律,可以更有力度地推动教育法规的实施和教育事业的发展。

4. 预测作用

法律规范的预测作用,即根据作为社会规范的法律,人们可以预先估计到他们彼此之间将如何协调行为。法律的预测作用对教育事业的正常运行和健康发展具有重要意义。这是因为人才培养周期长,而且培养规划涉及培养单位、用人单位等诸多部门,有了相应的法律,彼此可以相互预测对方的行为,这样才能更有效地保障教育规划的实施。

5. 强制作用

对违法犯罪行为的制裁惩罚是建立法律的重要条件。由于法律规范体现了国家意志,它规定人们在法律上的权利和义务关系,具有以国家强制力所保障的普遍约束力,并赋予人的行为以一定的法律后果,因而它具有极大的权威性、连续性、稳定性、统一性、平等性和高效性。法律固然有着巨大作用,然而我们也必须清醒地认识到它的局限性。法律是用来调整社会关系的,但它并非是调整社会关系的唯一手段。在教育工作中,要正确地运用思想、



道德、文化、行政、经济以及法律手段,并且使之相互配合,以发挥各种手段应有的作用,收到综合效果。



拓展阅读

幼儿教育法律责任的归责要件

幼儿教育法律责任的归责要件如下:

(1) 有损害事实。违法对社会所造成的损害有两种情况:一种是违法行为造成了实际的损害,如体罚学生使幼儿身体受到伤害;另一种是违法行为虽未造成实际损害,但已存在这种可能性,如有关部门明知幼儿园房屋有倒塌的危险,却拒不拨款维修。

(2) 损害的行为必须违反教育法。其一方面是指行为的违法性,另一方面违法行为必须是一种行为。

(3) 行为人有过错。所谓过错,是指行为人在实施行为时具有主观上的故意或过失的心理状态。

(4) 违法行为与损害事实之间具有因果关系。

三、幼儿教育政策与幼儿教育法规的联系与区别

(一) 幼儿教育政策与幼儿教育法规的联系

幼儿教育政策与幼儿教育法规的联系,可以从以下两个方面理解:

(1) 两者本质上一致。幼儿教育政策和幼儿教育法规有共同的指导思想,都是党和国家意志的体现,都是党和国家管理教育的重要手段,两者在本质上是一致的。

(2) 政策指导法规的制定和实施,法规使政策定型和规范。一般而言,幼儿教育政策是制定幼儿教育法规的依据,指导幼儿教育法规的制定和实施。幼儿教育法规集中地反映党和国家幼儿教育的意志和主张,规定幼儿教育各项工作的行为准则,是幼儿教育政策的定型化和规范化,保障幼儿教育政策的顺利实施。成熟、稳定的幼儿教育政策在一定条件下可以转化为幼儿教育法规。

(二) 幼儿教育政策与幼儿教育法规的区别

幼儿教育政策与幼儿教育法规的区别包括以下几个方面:

(1) 两者的制定主体不同。幼儿教育政策是由执政党和政府部门制定的指导性文件,而幼儿教育法规是国家机关按照一定的法定程序,以法的形式和手段固定下来的,因此,幼儿教育法规具有国家意识的属性,具备较强的稳定性和法律效力。

(2) 两者的约束力不同。幼儿教育政策具有普遍的指导意义,但不具有国家意志和普遍的约束力。幼儿教育法规由国家立法机关制定或认可,依其层次级别的不同,在一定的范围内具有普遍约束力。

(3) 两者的表现形式不同。幼儿教育政策通常是党的领导机关和政府以决议、决定、通知、意见等公文和规划等文件的形式出现,且不一定公开颁布。而教育法律规则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。

幼儿教育政策内容的表述方式可以多样化,一般不采用法律法规的表述范式。幼儿教

育法规采用法、条例、规定、规范、办法等法规性文体,明确规定相关单位或个人必须做什么、可以做什么、不得做什么,以及违反者必须承担的相应后果。

(4) 两者的执行方式不同。教育政策的指导性作用主要是靠组织和宣传,启发人们自觉遵循,其强制力有一定限度,同时,幼儿教育政策的具体落实往往需要借助其他更为具体的制度和措施。幼儿教育法规的作用主要是国家的强制性作用,幼儿教育法规的执行以国家强制力为后盾,要求社会成员必须遵照执行。它不是可做可不做的,而是必须做的行为;也不是可以这样做、可以那样做的,而是必须这样做的行为;否则就必须承担相应的法律责任。

(5) 两者的稳定程度不同。幼儿教育政策的灵活性强,而幼儿教育法规的稳定程度高。幼儿教育政策随着社会发展、教育工作形式和任务的变化可以适时做出调整,而且必须不断完善,具有较强的指导性和灵活性。幼儿教育法规是在总结贯彻党和国家的幼儿教育政策实践经验的基础上,通过集中人民群众的智慧,经过严格的制定和修改程序确定下来的,因而比较成熟和定型化,具有较强的稳定性。

(6) 两者的调整范围不同。幼儿教育政策的灵活性和及时性,决定了其调整的范围要更广泛,它可以及时渗透到教育领域的各个方面,发挥其调节性、导向性作用。幼儿教育法规一般就教育活动的根本方面和教育的根本关系加以约束和规范,其调整的范围比幼儿教育政策更为具体、更具针对性。

第三课 我国幼儿教育政策与法规的历史沿革

我国幼儿教育政策与法规建设始于 1903 年《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》的颁布,至今已有一百多年的历史。关于我国幼儿教育政策与法规的发展,通常划分为中华人民共和国成立前(1903—1949 年)、中华人民共和国成立之初至“文化大革命”前(1950—1965 年)和改革开放初期至今(1978—至今)三个阶段。教育法规的历史沿革与社会历史的发展历程息息相关,在不同的历史发展阶段展现出不同的内容。了解幼儿教育政策与法规的历史进程有助于更好地理解幼儿教育政策与法规。

一、中华人民共和国成立前的幼儿教育政策与法规

(一) 清末的幼儿教育政策与法规(1903—1911 年)

20 世纪初,西方的坚船利炮打开了中国的大门,西方的资本主义思想相继被传播进中国,清末的幼儿教育政策与法规正是西方资本主义冲击的产物。1903 年,清政府颁布了《奏定学堂章程》,也称“癸卯学制”,1904 年年初正式实施。在《奏定学堂章程》中,针对学前教育专门制定了《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》,这是我国近代幼儿教育的第一个法规。癸卯学制是中国第一次正式实施的近代学制。其中,提出设立蒙养院作为早期教育的专门机构,以学制的形式把幼儿教育机构的名称和地位确定下来。自此,蒙养院成为国家教育体系的一部分,是中国最早的幼儿教育机构,标志着中国幼儿教育完全由家庭负担的历史结束



了,学前教育开始由家庭教育向有组织的社会教育过渡。

《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》在内容中透露出“中学为体,西学为用”的指导思想 and “家庭教育”的取向,明显表现出既欲用西学,又处处顾及中国封建体制的主张,带有浓厚的封建色彩。与清末教育机构整体上向日本借鉴的形式相适应,《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》也深受日本的影响。特别是其中关于对蒙养院的保育要旨、条目、设备、管理等方面的规定,基本仿效日本 1899 年颁布的《幼儿园保育及设备规程》;在教学方法上多采用西方的游戏,而教学内容又多为中国封建传统思想。该章程并非完全为儿童的发展着想,其着力点在于以蒙养院教育辅助家庭教育,幼儿教育仍主要在家庭中进行,带有明显的家庭教育的取向,蒙养院的形式不过是学前教育从家庭教育向社会教育的一种过渡。

清末的幼儿教育政策与法规从总体上来说还处于起步阶段。从政策内容来看,虽然基本上包含了蒙养院的课程、教学、管理、教师等方面的内容,但相关的规定模糊笼统,只是简单的说明,没有形成系统。



拓展阅读

《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》的主要内容

清政府于 1903 年颁布了《奏定学堂章程》,其中的《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》是我国历史上第一个有关学前教育的法规,此章程包括四章。

第一章,蒙养家教合一。其包括如下内容:

① 蒙养家教合一之宗旨,指出“在于以蒙养院辅助家庭教育,以家庭教育包括女学”。意思是说,中国初建的这种学前社会教育尚不能多设,只能是由学前儿童家庭教育向社会教育的一种过渡形式,学前教育还主要靠家庭进行。其次是指当时在教育上还未开女禁,中国尚没有女子学堂。因此,“保姆学堂既不能骤设,蒙养院所教无多,则蒙养所急者仍赖家庭教育”。

② 规定了蒙养院的对象为“3 岁以上至 7 岁之儿童”。

③ 规定了蒙养院的设置,设在敬节堂与育婴堂内。

④ 规定蒙养院的保姆即育婴堂的乳媪或敬节堂的节妇,令其学习官方开列的保育要旨条目和官编女教科书,经一年学习,合格者“均发给蒙养院学过保姆凭单”,可在蒙养院任保姆或受雇于家庭,做家庭保姆。

第二章,保育教导要旨及条目。其内容分为以下三节:

① 规定了保育教导要旨,保育教导儿童“专在发育其身体,渐启其心知,使之远于尧薄之恶风,习于良善之轨范”。

② 规定蒙养院的保育方法,要“就儿童最易通晓之事情,最所喜好之事物,渐次启发涵养之”,保育教导的内容有游戏、歌谣、谈话、手技等。

③ 规定“保育教导幼儿之时刻,每一日不得过四点钟”。

第三章,屋场图书器具。其规定了蒙养院房舍以平房为宜,指出了保育室、游戏室的必需,规定了保育室、庭院的大小;还规定了蒙养院各科课程所必需的资料、教具及课桌椅等。

第四章,管理人事务。其规定蒙养院的管理人员为院董,管理院中一切事务,下设司事、辅助院董。

《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》的颁定与实施,说明学前社会教育机构随之初创起来,蒙养院基本上已属于幼稚园性质,但由于它是我国半殖民地半封建社会下的产物,尤其是当时中国没有女学,师资没有来源,保姆只得由育婴堂的乳媪和敬节堂的节妇经简单训练而成。因此,那时的学前教育只能是由家庭教育向有组织的社会教育的过渡。

(二) 民国时期的幼儿教育政策与法规(1912—1949年)

1912年9月,南京临时政府教育部颁布了《学校系统令》,称其为“壬子学制”;不久后,又陆续颁布了各种学校令与壬子学制结合,史称“壬子癸丑学制”。该学制实行到1922年,它将清末实施学前教育的蒙养院改为蒙养园,对整个学前教育体制做了调整,促进了中国学前教育的发展。

1919年的五四新文化运动有力地推动了新教育思想的传播和旧教育体制的改革,欧美的教育思想对中国的影响日益增强,中国由主要学习日本转而学习欧美。1922年11月,南京临时教育部公布《学校系统改革令》,又称“壬戌学制”或“新学制”。这一学制便是仿照美国的学制编制而成的。该学制规定,小学下设幼稚园,从学制上确立了学前教育的独立地位。美国教育家杜威访华之后,其实用主义教育思想在中国广为传播,这一时期出台的学前教育政策在其课程内容及教学方法上明显地打上了杜威的实用主义烙印,如反对分科教学,强调以儿童为中心,强调幼稚园的教学内容贴近幼儿的生活和实际,等等。

这一时期,以陈鹤琴、陶行知、张雪门为代表的学前教育专家开展了广泛的教育实践调查,开始探索适合中国国情的学前教育之路。1929年9月,《幼稚园课程暂行标准》拟定完成,并由南京临时教育部令各省市作为暂行标准试验推行。1932年10月,南京临时教育部正式公布《幼稚园课程暂行标准》,并称其为《幼稚园课程标准》。该标准是我国第一个自己制定的、由政府颁布的统一的幼儿园课程标准。该标准中第一次提出了较为详细的幼儿园课程标准,并且制定了相应的幼儿发展目标、课程大纲、教学方法等。从这一时期开始,我国幼儿教育政策与法规的相关规定开始趋于细致化和系统化。

(三) 老解放区的幼儿教育政策与法规(1927—1949年)

老解放区的学前教育是指1927年大革命失败以后至1949年中华人民共和国成立以前,在中国共产党领导下建立起来的农村革命根据地、抗日根据地、解放区的学前教育。

由于社会局势的急剧变化,老解放区革命根据地的形势也是几经变化。这一时期有关学前教育的政策法规多见于一些政府文件或报告中,专门性的幼儿教育政策与法规比较少,比较零散。老解放区学前教育的突出目的就是保育儿童,以使广大的幼儿父母能参加抗战和生产劳动,同时也明确提出要保育好革命烈士的后代,培养革命的接班人。这一时期的政策法规从制定到内容的完善充分体现出了“为战争服务”的特点,如相关政策多次指出干部教育优先于成人教育、成人教育优先于儿童教育,在内容上多为强调妇女和儿童保育和保护条款,如先后出台的《中国共产党第六次全国代表大会妇女运动决议案》(1928年)、《托儿所组织条例》(1934年)、《陕甘宁边区政府关于保育儿童的决定》(1941年)、《关于二届



边区参议会有关保育儿童问题之各项规定》(1942年)、《陕甘宁边区妇女第二届代表大会关于保育工作的提案》(1949年)等政策法规都体现了老解放区的幼儿教育政策与法规非常关注妇女及儿童的保护,具有社会福利的倾向,而缺少有关儿童教育内容、教学方法等方面的规定。

二、中华人民共和国成立之初至“文化大革命”前的幼儿教育政策与法规

1949年10月1日,中华人民共和国宣告成立,这是中华民族史上的伟大变革,相应地,我国的学前教育也发生了革命性的变化和历史性的转折,幼儿教育成为工农大众文化教育事业的一个重要组成部分,进入了一个崭新的发展阶段。1949年11月,中央人民政府教育部成立,我国首次在初等教育司下设幼儿教育处,成为统领全国幼儿教育的行政机构。这一时期的幼儿教育法规主要以强调老解放区的经验为基础,以逐步向社会主义过渡、全面学习苏联为特点。

1951年10月1日,中央人民政府政务院颁布《关于改革学制的决定》,这是中华人民共和国成立后正式公布实施的第一个学制。该学制将幼儿教育列入学制体系的第一部分,并规定实施幼儿教育的机构为幼儿园,招收3~7岁的幼儿,幼儿教育成为小学教育的基础。中华人民共和国成立之初,政府倡导全面向苏联学习,这一时期的中国学前教育政策,尤其是课程政策,在其内容上充分而完全地表现出了苏联特色,基本上以苏联的相关教育理论和思想为指导。1952年教育部颁发的《幼儿园暂行工作规程(草案)》和《幼儿园暂行教学纲要(草案)》就是在吸收老解放区学前教育经验的基础上,借鉴苏联的学前教育理论,在苏联专家的直接指导下拟定的,它们为全面改革旧教育、逐步建立社会主义学前教育新体系奠定了基础。

1956年2月23日颁发的《关于托儿所幼儿园几个问题的联合通知》,对托儿所、幼儿园的领导问题等做出了明确具体的规定。由此可见,这一时期相关部门开始针对具体的问题及时地制定相关政策法规。

纵观当今世界学前教育的政策,基本由制度政策(包括体制、管理、办园条件、人员组成等方面)、幼儿保护和发展政策、幼儿教师政策、幼儿园课程政策及针对具体的问题出台的政策几部分组成,这五种政策共同组成整个学前教育政策系统。从中华人民共和国成立初期至“文化大革命”前所出台的学前教育相关政策来看,我国的学前教育政策体系基本成型。

三、改革开放初期至今的幼儿教育政策与法规

“文化大革命”期间,我国各类教育事业的发展基本处于停滞状态,直至1979年之后,学前教育才恢复了发展。

改革开放以来,幼儿教育政策与法规如雨后春笋般涌现。相比之前,政策法规涉及的范围进一步拓展,关注点由3~6岁延伸到了3岁前及入小学后,由关注教师的职前培养扩展到关注教师的职后培训,由关注幼儿园的教育教学行为延展到关注幼儿家长的成长,由总体关注幼儿园的开办及教育拓展到关注不同地区的学前教育的发展。

1989年8月20日,经国务院批准,我国政府颁发了《幼儿园管理条例》。1989年9月11日该条例由国家教育委员会发布,1990年2月1日起施行。长期以来,我国幼儿教育法规呈现缺失状态,《幼儿园管理条例》是中华人民共和国成立以来第一个经国务院批准颁发的有

关幼儿教育的行政法规,标志着我国幼儿教育开始走向法治化建设的道路。1989年6月,国家教育委员会发布了《幼儿园工作规程(试行)》,试行后于1996年9月1日开始实施,该幼儿园工作规程是指导全国幼儿教育的部门规章,对全国各类别幼儿园均有效力。

之后,针对我国学前教育发展过程中出现的问题,我国又制定了相应的政策法规。如1991年针对当时学前班教育和管理存在的问题发布了《关于改进和加强学前班管理的意见》;1995年针对我国企业办园存在的问题,国家教委、全国妇联等单位联合发出《关于企业办幼儿园的若干意见》;2003年,教育部、国家计委等部门联合发出《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》,针对现实中幼儿教育存在的问题提出了改革和发展的目标及措施;等等。

2010年,国务院发布了《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》,就当时我国学前教育事业的发展提出了十条意见,着力解决当前的“入园难”问题,致力于推进我国幼儿教育事业的长远科学发展及与各级各类教育的协调发展。我国学前教育政策制定过程中的现实性和针对性有了明显的提高。

相比以往,改革开放初期至今的幼儿教育政策与法规更加关注儿童的发展和自我保护。从1980年10月颁发的《托儿所、幼儿园卫生保健制度(草案)》,到2007年针对幼儿园接送学生中出现问题及事故凸显出的幼儿教育的安全问题,教育部等部门先后发出《关于加强农村中小学生幼儿上下学乘车安全工作的通知》《关于加强民办学前教育机构管理工作的通知》《关于做好2007年秋冬季中小学幼儿园安全工作的预警通知》等,进一步强调幼儿教育的规范性,要求充分保障幼儿的安全。这一时期的学前教育政策在关注儿童的生存、保护及发展方面真正体现了把儿童的生命安全放到第一位的思想。

改革开放以来我国制定的学前教育政策与法规,始终强调以促进儿童的发展为本,对幼儿实施全面发展的教育,以促进幼儿的和谐发展;强调学前教育是学校教育和终身教育的奠基阶段,应为儿童未来的发展打好基础,满足幼儿多方面发展的需要;等等。这些规定和要求与当前世界学前教育的儿童发展观、儿童主体观、整合教育观、儿童生态观、可持续发展观及终身教育观等先进教育理念相一致,同时与当今时代发展的多样性、开放性、国际性和创新性等特点相契合,充分体现出中国的学前教育政策具有与时俱进的特点。

思考与练习

1. 简述教育政策与教育法规的联系与区别。
2. 简述我国学前教育政策法规的作用。
3. 结合中国教育史谈谈我国学前教育政策法规的发展历程。



学前教育的管理体制



学习目标

- 了解我国学前教育的行政管理体制。
- 了解我国学前教育机构的内部管理体制。
- 掌握学前教育机构内部规章制度。

学前教育管理体制在学前教育事业发展中起着领导、组织、协调、监控、保障、推动等重要作用,是保障学前教育事业健康发展的关键。

第一课 学前教育的行政管理体制

学前教育行政管理体制是指幼儿教育行政管理部门,包括中央、地方及其他教育机构间的相互关系、职能权限、组织机构等方面的体系和制度。幼儿教育行政管理体制是我国幼儿教育事业发展的核心和关键,它体现了国家对幼儿教育事业的宏观管理和重视程度。从幼儿教育管理体制的组织结构及其逻辑关系来看,幼儿教育管理体制政策就是要确定中央办学与地方办学的关系,政府与教育行政部门的关系,教育行政部门与教育行政部门的关系(这里主要是指政府教育行政部门与大型厂矿企业的教育行政部门的关系,政府部门中教育系统的教育行政部门与政府其他部门中的教育行政部门的关系),政府与学校的关系,以及学校与学校之间的关系。

一、改革开放以来我国学前教育行政管理体制的历史回顾

改革开放以来,我国经济体制的改革极大地解放了生产力,有力地推动了我国经济和社会的全面发展。伴随着经济体制改革和政府机构改革,我国基础教育的改革也取得了巨大成就,基础教育水平全面提升,基础教育行政管理体制改革不断深化、不断向前推进。幼儿教育作为基础教育的有机组成部分,其行政管理体制也经历着一个不断改革和完善的过程。

(一) 恢复重建阶段

1978—1985年是我国学前教育行政管理体制的恢复重建时期,这一阶段的特点是学前教育行政管理强调统一领导和直接管理。

“文化大革命”十年,我国的教育被迫中断,党和政府原先正确的教育政策被严重扭曲、中华人民共和国成立以来的托幼工作的成绩被否定,致使这一时期我国的学前教育事业受到了极大的破坏。十一届三中全会之后,为了恢复和重建学前教育,解决当时全国托幼工作没有受到应有的重视、没有纳入国家计划、缺乏统一的领导和管理等一系列问题,1979年10月11日中共中央、国务院发布《全国托幼工作会议纪要》,提出“建议国务院设立托幼工作领导小组,由教育部、卫生部、计委、全国妇联等单位的负责同志组成。各省、市、自治区设立相应的托幼工作领导小组,由有关部门组成”;同时规定了教育部门、卫生部门、劳动部门和商业部门等单位的职责权限。同年11月8日教育部印发的《城市幼儿园工作条例(试行草案)》中规定:“各级党委要加强对幼儿教育的领导。各级教育行政部门应建立幼儿教育的领导机构或专职干部,领导本地区各种类型幼儿园(包括机关、部队、学校、厂矿、企业、事业单位主办的和民办的幼儿园)的保教业务、师资培训和科研工作。”“机关、部队、学校、厂矿、企业、事业单位及民办幼儿园的设立、变更、停办要报当地教育行政部门备案。”同时指出“幼儿园园长在上级党委和教育行政部门领导下负责领导全园工作”。

至此,我国学前教育重又纳入政府的重要议事日程,并且确立了由政府部门牵头、其他各部门互相配合共同管理的体制,为学前教育事业的恢复和重建提供了一个全局联动的保障机制,学前教育迈入新的阶段。《城市幼儿园工作条例(试行草案)》是“文化大革命”后颁布的国家层面的第一个关于学前教育的政策性文件,进一步从政策层面对学前教育管理体制进行了梳理和明确,在强调地方党委和教育行政部门负责管理的同时确立了“园长负责制”,在实际操作层面为迅速恢复幼儿园正常工作秩序提供了政策保障。

在城镇学前教育事业稳步恢复和发展的过程中,针对广大农村地区学前教育发展中存在的一些问题,1983年9月21日教育部发布了《关于发展农村幼儿教育的几点意见》,指出:“发展幼儿教育必须坚持‘两条腿走路’的方针。农村应以群众集体办园为主,充分调动社(乡)、队(村)的积极性;县镇则应大力提倡机关、厂矿、企事业、街道办园,并支持群众个人办园。与此同时,要积极恢复和发展教育部门办的幼儿园。”同时指出:“农村幼儿园(班)实行社(乡)办社(乡)管,队(村)办队(村)管;附设在小学的,也可实行乡(村)办校管。”将农村学前教育的管理机构细化到“社(乡)队(村)”,这对农村学前教育的发展起到了一定的积极作用。

恢复重建阶段政策出台的社会背景是:改革开放后全国工作重点都转移到社会主义现代化建设上来,随着生产的发展和国民经济体制的改革,生活服务事业逐步走向社会化。因此,这一时期的政策精神与当时的计划经济体制是互相适应的。虽然坚持公办和民办“两条腿走路”的方针,但总体上实行和强调的还是中央部门和地方政府直接管理的统一领导体制。学前教育管理政策所追求的是恢复、发展、整顿和提高,尤以整顿为核心,强调恢复和重建学前教育的管理秩序。同时,为解决当时学前教育供给不足这一迫在眉睫的现实问题,国家提倡和鼓励机关、工矿、企事业单位恢复和重建相关的托幼机构,这些鼓励发展和提高的政策与当时的改革氛围是一致的。

(二) 调整变革阶段

1985—1997年,我国学前教育行政管理体制处于调整变革阶段。在这一阶段,学前教育行政管理采用地方负责,分级管理的形式。

经济基础决定上层建筑,随着我国经济体制和科技体制改革的推进,教育体制的改革



也势在必行。1985年中共中央、国务院颁布的《关于教育体制改革的决定》中明确提出要“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”，进而规定中央和地方关于基础教育管理权限与职责的具体划分。1987年10月国家教委等在《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》中提出幼儿教育事业“必须在政府统一领导下，实行地方负责，分级管理和有关部门分工负责的原则”“幼儿园的行政领导由主办单位负责”。同时，还规定了幼儿教育事业主要由地方各级人民政府负责和领导，并进而明确了教育、卫生、计划、财政等部门的职责分工。至此，我国长期实行的“统一领导，分级管理”的学前教育管理体制得到了进一步明确，全国学前教育管理体制基本理顺，学前教育纳入各地区经济和社会发展规划。在这一政策的指引下，“全国大多数省市建立起省、地、县、乡四级学前教育行政管理体制……这种由上而下的统一领导、分级管理、分工负责的管理新机制的建立，实现了学前教育管理的‘地方化’”。

1989年9月《幼儿园管理条例》颁布，其第六条指出：“幼儿园的管理实行地方负责、分级管理和各有关部门分工负责的原则。”第二十二条规定：“各级教育行政部门应当负责监督、评估和指导幼儿园的保育、教育工作，组织培训幼儿园的师资，审定、考核幼儿园教师的资格，并协助卫生行政部门检查和指导幼儿园的卫生保健工作，会同建设行政部门制定幼儿园园舍、设施的标准。”《幼儿园管理条例》的颁布为我国学前教育管理体制的进一步深化提供了国家层面的法律依据，我国学前教育的发展开始迈向新的阶段。

同时，由于时代的发展和社会的需要，学前班已成为我国学前教育不可缺少的一个阶段。为改进和加强学前班的领导和管理，提高学前教育质量，1991年6月17日国家教委发布了《关于改进和加强学前班管理的意见》，提出“学前班的领导和管理，应根据《幼儿园管理条例》的规定，在行政上有主办单位及其上级部门管理。农村学前班可实行乡办乡管或村办村管。在业务上归当地教育行政部门统一管理。教育行政部门应由主管幼儿教育的机构负责此项工作”，再次重申了农村学前教育管理的职责和权限。尽管从对幼儿教育到学前班的各种规定实际体现出的是长期计划经济体制对教育的影响，使得这一阶段的管理体制改革只能是权限的调整和重新划分，但是从适应社会经济发展的角度出发，这一时期的改革依然有力地促进了幼儿教育事业的发展。

1992年中国共产党第十四次全国代表大会召开，确定了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。随着经济体制、政治体制和科技体制改革的深化，我国原有的与计划经济体制相适应的学前教育管理体制开始暴露出一些弊端。在这种形势下，我国学前教育管理体制改革的重心有了新的转向，在坚持“统一领导，分级管理”的基础上，开始探索适应社会主义市场经济体制的学前教育管理体制。1993年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》指出“国家对社会团体和公民个人依法办学，采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针”，同时要求“继续完善分级办学、分级管理的体制”。

1997年7月17日，国家教委发布《全国幼儿教育事业“九五”发展目标实施意见》，其中指出：“幼儿教育事业具有很强的地方性和群众性。发展这项事业必须由地方政府统一领导，坚持国家、集体和公民个人一起办的方针，按照‘地方负责，分级管理和有关部门分工负责’的原则。”明确要求各级政府要充分认识幼儿教育工作的重要性，切实加强对于幼儿教育的领导，将幼儿教育纳入各级政府、教育行政部门和有关部门的重要议事日程，列入地

方经济、社会发展的总体规划中。这又一次从政府行政管理角度强调了学前教育管理的重要性,再次明确了各级政府部门对学前教育管理的职责和分工,为学前教育的跨世纪发展提供了强有力的政策保障。

由于幼儿教育事业具有地方性和群众性的特点,政府认识到发展幼儿教育事业不可能也不应该由国家完全包办,而需要依靠国家、集体和公民个人三方的力量。因此这一阶段的学前教育管理政策在市场化、社会化的形势下,由于管理权责不明、管办评不分而不可能真正形成新的管理体制和运行机制。特别是在国有企事业单位深化改革、剥离教育职能的关键时期,政府公办园的不足,企事业单位办园的大量剥离,致使这一期间我国学前教育的发展遇到了一些冲击。学前教育在管理层面出现了政府责任缺失、监管失范的局面,亟须进一步进行深化改革。

(三) 深化改革阶段

1997年以后,我国的学前教育行政管理体制进入深化改革阶段。学前教育行政管理坚持完善分级管理,强化省级统筹的原则。

进入新世纪,与社会转型相适应的学前教育管理体制尚未建立,学前教育的发展及教育质量的提升面临前所未有的困难和挑战。为扭转这一局面,2003年3月4日国务院办公厅转发了教育部等部委联合发布的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》,其中指出:“坚持实行地方负责、分级管理和有关部门分工负责的幼儿教育管理体制。”首次提出了从中央、省、地、县、乡到村委会的职责和任务,建立了我国学前教育自上而下的较为完整的管理体系。文件明确了农村学前教育的管理体制,即“国家制定有关幼儿教育的法规、方针、政策及发展规划;省级和地(市)级人民政府负责本行政区域幼儿教育工作,统筹制定幼儿教育的发展规划,因地制宜地制定相关政策并组织实施,积极扶持农村及老少边穷地区的幼儿教育工作;促进幼儿教育事业均衡发展;县级人民政府负责本行政区域幼儿教育的规划、布局调整、公办幼儿园的建设和各类幼儿园的管理,负责管理幼儿园园长、教师,指导教育教学工作;城市街道办事处配合有关部门制定本辖区幼儿教育的发展计划,负责宣传科学育儿知识、指导家庭幼儿教育、提供活动场所和设备、设施,筹措经费,组织志愿者开展义务服务;乡(镇)人民政府承担发展农村幼儿教育责任,负责举办乡(镇)中心幼儿园,筹措经费,改善办园条件;要发挥村民自治组织在发展幼儿教育中的作用,开展多种形式的早期教育和对家庭幼儿教育的指导”,由此实现了农村学前教育管理体制的重心下移,为农村学前教育事业的健康发展提供了体制保障。同时,《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》中再次明确了教育部、财政部、建设部、劳动保障部等部门的职能和任务,进一步理顺和明确了学前教育的宏观管理体制。

2010年7月29日,备受关注的《纲要》正式发布。《纲要》就管理体制领域对中央政府和地方政府的教育管理权限职责分工做了进一步的强调和说明,从政策的高度再次加强了地方政府尤其是省级政府对学前教育的统筹和管理,强化了相关部门履行各自职责的要求,扫除了教育管理体制改革道路上的障碍。

同年11月,国务院下发《国务院关于当前学前教育发展的若干意见》,再次强调学前教育体制建设调整的目标和方向,即政府主导、成本分担、以县为主。其实质是加强学前教育公办体制建设,大力发展公办幼儿园。《国务院关于当前学前教育发展的若干意见》提出“发展学前教育,必须坚持公益性和普惠性,努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务



体系”,各级政府要将大力发展学前教育“作为建设社会主义和谐社会的重大民生工程,纳入政府工作重要议事日程”,首次将学前教育的发展纳入政府民生工程,明确了其公益性和普惠性的原则,从政府层面为学前教育的发展提供了政策支持和原初动力。

这一阶段政策的基本方向是进一步明确和完善各级政府和有关部门在学前教育管理上的责权划分,转变政府职能,提高公共教育服务水平,以满足民众的教育需求。我国学前教育行政管理体制得到了逐步的改进和完善,为其质量和效益的提升提供了管理体制方面的保障。

二、我国现行的学前教育管理体制

通过回顾改革开放以来我国学前教育行政管理改革的历史可以发现,我国学前教育行政管理体制经历了从强调政府的直接领导到主张政府主导、社会参与的格局转变。我国现行的学前教育行政管理体制可以完整地表述为:学前教育事业的管理实行地方负责、分级管理,教育部门主管,各有关部门分工负责。

(一) 地方负责、分级管理

《中华人民共和国教育法》第十四条规定:“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作。”“中等及中等以下教育在国务院领导下,由地方人民政府管理。”这里所说的分级管理,是指各级人民政府对各级各类教育负有不同的管理责任;分工负责,是指同一级政府内部各部门如教育、计划、财政、人事等部门,根据不同的职责分工对教育事业的发展负有不同的责任。

学前教育是基础教育的有机组成部分,根据《中华人民共和国教育法》规定,应该贯彻上述基本原则,《幼儿园管理条例》第六条也明确规定:“幼儿园的管理实行地方负责、分级管理和各有关部门分工负责的原则。”

上述学前教育行政管理体制的确定,是基于我国经济、文化发展不平衡的国情,使学前教育事业的发展既有统一性和规范性,又能发挥地方灵活性,考虑各地方的特殊性,从实际出发采取不同的方法措施。从而有利于充分调动各方面的积极性,发挥地方和各有关部门的积极性建设和管理幼儿园,发展学前教育事业。



淄博市张店区多举措规范学前教育管理^①

截至2018年6月25日,淄博市张店区现有在册幼儿园104处,其中,省市示范幼儿园47处,在园幼儿19383人,幼儿教师1403人。张店区自实施学前教育三年行动计划以来,学前教育管理体制逐步规范,幼儿教师队伍素质逐步提高,幼儿园保教质量不断提升。

^① 张笑,王世英.淄博市张店区多举措规范学前教育管理[EB/OL].(2018-06-25)[2018-07-04].
http://www.sd.xinhuanet.com/sd/2018-06/25/c_1123030631.htm.(有改动)

星级评价强管理,百舸争鸣竞风流。张店区学前教育中心结合所辖幼儿园的实际情
况,在全区幼儿园中全面推行积分考核、星级管理制,制定出台了《淄博市张店区幼儿园星
级管理办法》,通过设立不同星级,明确标尺,细化每一星级的标准,严格管理程序,按照
“自我认星、民主议星、组织定星、挂牌亮星”四个步骤进行全面考核,形成了完整的星级管
理评价体系。星级管理制度的实施有力地推动了全区学前教育的良性竞争和均衡发展,
形成了百花齐放春满园的喜人格局。

常规管理筑基础,细雨无声巧育人。张店区学前教育中心注重辖区各幼儿园的日
常管理,坚持一日生活皆教育,坚持大事着眼,小事着手,细事做精,向精细化管理要效率,确
保日常工作规范、有序。坚持各项教育活动有秩序、有创新、有成效,既重安全,又重品质,
真正做到以安全保障为底线,时时排查安全隐患,周周有教育,月月有演练,让每一个幼
儿从入园那一刻起,就牢记安全无小事。与此同时,张店区学前教育中心还高度重视文化引
领,坚持以文化人,以文育人,坚持在环境布置中渗透价值文化,在活动中彰显理念文化,
努力构建个性灵动、自由美好、快乐和谐的文化氛围,积极发展特色,打造个性品牌,让每
一个幼儿都能在日常生活中感受快乐,体验成长。

网格管理促融合,助力学前大发展。张店区建立了区、片区、幼儿园“三位一体”的
管理模式,借力社区资源全面建设优质幼儿园,对办园水平、教职工队伍建设、安全工作、教
育活动的组织等实行动态监管,建立了学前教育责任区,学前教育中心工作人员实施分片
包园制度,与各镇、各片区建立联系,做到信息沟通,指导及时;建立了全区学前教育中心
教研组,先后组织开展幼小衔接研究、幼儿园区域活动、特色户外活动评选、优质课评选等
活动,有力地促进了保教质量的提高;制订了全区幼儿教师培训计划,进行分层次、分岗
位培训,以培促学,以学促研,同时聘请华东师范大学、山东师范大学的专家和上海知名园
长及淄博市的部分优秀园长和教师做专题培训,进一步提高了园长、教师的素质,不断促
进学前教育的规范发展,不断提高学前教育的办学质量,打造人民满意的学前教育。

（二）教育部门主管

《中华人民共和国教育法》第十五条规定：“国务院教育行政部门主管全国教育工作，统
筹规划、协调管理全国的教育事业。县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政
区域内的教育工作。”这表明从国务院到县级人民政府所设立的教育行政部门，是政府管理
教育的职能部门，代表着政府管理教育事业，对教育实现组织、计划、决策、指导、监督、评价、
协调职能。

《幼儿园管理条例》第六条进一步明确了“国家教育委员会主管全国的幼儿园管理工作；
地方各级人民政府的教育行政部门，主管本行政辖区内的幼儿园管理工作”。该条规定再次
以行政法规的形式明确了各级教育行政部门对学前教育的管理职能。

（三）各有关部门分工负责

学前教育涉及方方面面，做好学前教育工作，需要动员全社会及各有关部门、有关方面
互相配合，密切合作。《中华人民共和国教育法》第十五条规定：“县级以上各级人民政府其
他有关部门在各自的职责范围内，负责有关的教育工作。”



对各级人民政府有关部门的职责,国务院规范性文件做了详细规定:卫生部门负责拟订有关幼儿园卫生保健方面的法规和规章制度,对幼儿园卫生保健业务工作进行指导;计划部门负责将幼儿教育事业发展和建设等列入各级计划;财政部门负责会同有关部门研究制订有关幼儿教育事业经费开支的制度和规定;劳动人事部门负责会同有关部门研究制订幼儿园工作人员的有关编制、工资、劳动保护、福利待遇等方面的制度和规定;城乡建设环境保护部门负责统一规划与居住人口相适应的幼儿园设施,并督促有关部门和单位进行建设;轻工、纺织、商业部门按各自的分工,负责幼儿食品、服装、鞋帽、文化教育用品、卫生生活用具和教具、玩具的研制、生产和供应。



拓展阅读

教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见

教基〔2017〕3号

各省、自治区、直辖市教育厅(教委)、发展改革委、财政厅(局)、人力资源社会保障厅(局),新疆生产建设兵团教育局、发展改革委、财务局、人力资源社会保障局:

为贯彻落实党的十八届五中全会“发展学前教育,鼓励普惠性幼儿园发展”的要求,进一步推进学前教育改革发展,经国家教育体制改革领导小组会议通过,决定2017—2020年实施第三期学前教育行动计划(以下简称三期行动计划)。现提出如下意见:

一、重要意义

近年来,各地按照党中央、国务院的决策部署,以县为单位实施第一期、第二期学前教育三年行动计划。各级政府高度重视,财政投入持续增加,长期制约改革发展的一些瓶颈问题得到突破。全国学前三年毛入园率2016年达到77.4%，“入园难”进一步缓解,学前教育发展迈上新的台阶。但总体上看,学前教育仍是教育体系中最薄弱的环节,普惠性资源供给不足,教师数量短缺、工资待遇偏低,幼儿园运转困难,保教质量参差不齐等问题还普遍存在,仍处于爬坡过坎的关键期。

学前教育作为国民教育体系的重要组成部分,对人的终身学习和发展具有重要意义。实施三期行动计划,是巩固一期二期成果,加快发展学前教育,推进教育现代化的必然要求;是基本解决“入园难”“入园贵”问题,推动两孩政策落地,保障民生的迫切需要;是推进教育扶贫,从人生早期阻断贫困代际传递,促进全面建成小康社会的重大举措。各地要深刻认识实施三期行动计划的重要意义,保持学前教育的良好发展势头,切实履职尽责,坚定不移,持续推进学前教育改革发展,努力回应人民群众对接受良好学前教育的期盼。

二、总体要求

(一) 基本原则

注重科学规划。充分考虑人口政策调整和城镇化进程的需要,优化幼儿园布局。重点支持贫困地区、困难群体和薄弱环节,保障大多数适龄儿童就近接受学前教育,着力保基本、补短板、促公平。

坚持公益普惠。公办民办并举,进一步提高公办幼儿园提供普惠性学前教育服务的能力,积极引导和扶持民办幼儿园提供普惠性服务。加大财政投入,提升学前教育公共服务水平。

强化机制建设。落实地方政府发展和监管学前教育的责任,建立健全确保学前教育可持续发展的体制机制,提高综合治理能力。充分发挥中央支持政策的引导和激励作用。

(二) 主要目标

到2020年,基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。全国学前三年毛入园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率(公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例)达到80%左右。管理体制和办园体制逐步理顺,发展学前教育的责任进一步落实。学前教育成本分担机制普遍建立,运行保障能力显著增强。幼儿园教师配备和工资待遇保障机制初步建立,师资力量进一步加强。幼儿园保教质量评估监管体系基本形成,办园行为普遍规范,“小学化”现象基本消除。

三、重点任务

(一) 增加普惠性资源供给。重点加强脱贫攻坚地区、两孩政策新增人口集中地区和城乡接合部幼儿园建设。大力发展公办幼儿园,提供广覆盖、保基本的学前教育公共服务。积极鼓励社会力量开办幼儿园,扶持普惠性民办幼儿园。改善办园条件,满足基本保育教育活动需要。

(二) 深化体制机制改革。落实地方各级政府发展学前教育的责任。理顺机关、企事业单位、城镇街道办幼儿园办园体制。建立与公益普惠要求相适应的学前教育成本分担机制。深化幼儿园教师培养培训机制、补充机制和工资待遇保障机制改革。

(三) 提升保育教育质量。深化幼儿园教育改革,坚持正确的办园方向,尊重幼儿身心发展规律和学习特点,坚持以游戏为基本活动,保教并重,养成良好的品德与行为习惯,锻炼幼儿健康的体魄,激发幼儿探究兴趣,培养积极的交往与合作能力,促进幼儿身心全面和谐发展。建立健全幼儿园保教质量评估体系,推进幼儿园质量评估工作。加强学前教育教研力量,健全教研指导网络。整体提升农村幼儿园教育质量。

四、政策措施

(一) 发展普惠性幼儿园。逐年安排新建、改扩建一批幼儿园,支持企事业单位和集体办园,扩大公办资源。老旧城区、棚户区改造和新城区、城镇小区建设要按需要配建幼儿园。开展城镇小区配套幼儿园专项整治,对未按规定建设或移交、没有办成公办园或普惠性民办幼儿园的要全面整改,2018年底前整改到位。继续办好公办乡镇中心幼儿园,充分发挥辐射指导作用,大村独立建园,小村联合办园,优先利用中小学闲置校舍进行改建。加快集中连片贫困地区乡村幼儿园建设。各省(区、市)制定普惠性民办幼儿园认定标准,逐年确定一批普惠性民办幼儿园。通过购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师、培训教师、教研指导等方式,支持普惠性民办幼儿园发展。将提供普惠性学位数量和办园质量作为奖励和支持的依据,对达不到要求的要限期整改。

(二) 理顺学前教育管理体制和办园体制。建立健全“国务院领导,省地(市)统筹,以县为主”的学前教育管理体制。省级、地市级政府加强统筹,加大对贫困地区支持力度。落实县级政府主体责任,充分发挥乡镇政府的作用。积极推动各地理顺机关、企事业单位、城镇街道办幼儿园办园体制,实行属地化管理,通过地方政府接收、与当地优质公办园合并、政府购买服务等多种形式,确保其面向社会提供普惠性服务。2017年底前,对符合



条件的幼儿园,按照《事业单位登记管理暂行条例》和《事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位设立登记办法(试行)》完成事业单位登记。

(三)健全学前教育成本分担机制。各地要按照非义务教育成本分担的要求,建立起与管理体制相适应的生均拨款、收费、资助一体化的学前教育经费投入机制,保障幼儿园正常运转和稳定发展。根据幼儿园可持续发展需要和当地实际,逐步制定公办园生均拨款标准和普惠性民办园的补助标准。进一步健全资助制度,确保建档立卡等家庭经济困难幼儿优先获得资助。根据经济发展状况、办园成本和家庭经济承受能力,对公办幼儿园的保教费收费标准进行调整。

(四)构建幼儿园教师队伍建设支持体系。根据普及学前三年教育的要求,确定高等学校、中等师范学校学前教育专业的培养规模和层次,加大本专科层次幼儿园教师的培养力度。支持地方通过多种方式为农村和边远贫困地区培养补充合格的幼儿园教师。采取核定编制、区县统一招考管理等方式及时补充公办幼儿园教师。根据国家有关规定和当地实际情况,采取多种方式切实解决公办幼儿园非在编教师工资待遇偏低问题,逐步实现同工同酬。引导和监督民办幼儿园依法配足配齐教职工并保障其工资待遇。幼儿园教职工依法全员纳入社保体系。到2020年,基本实现幼儿园教师全员持证上岗。深化学前教育专业课程与教学改革,提高培养质量,强化实践能力。以需求为导向,开展新一轮幼儿园教师全员培训,提高培训的针对性和实效性。各省(区、市)不断完善和全面落实符合学前教育实际,有利于幼儿园教师专业发展的职称评聘标准。

(五)加强幼儿园质量监管和业务指导。教育部制定幼儿园保教质量评估指南,各省(区、市)建立完善幼儿园质量评估体系,将各类幼儿园全部纳入评估范围。落实县级政府对幼儿园和培训机构的监管责任,加大监管机构和队伍的建设力度。完善幼儿园动态监管机制,规范办园行为,强化安全管理。加强玩教具配备,为幼儿创设丰富的教育环境。深入贯彻《幼儿园工作规程》和《3~6岁儿童学习与发展指南》,指导幼儿园教师根据幼儿的发展需要制订教育计划、指导游戏活动、安排一日生活,提高保教质量。发挥乡镇中心幼儿园的辐射作用,加强对农村学前教育的业务指导,探索农村乡镇幼儿园和村幼儿园一体化管理。健全幼儿园内部财务制度,加强幼儿园经费使用和收费行为的监管。到2020年,各省(区、市)要健全学前教育管理信息系统,加强学籍管理。鼓励有条件的幼儿园面向家长和社区开展公益性0~3岁早期教育指导。

五、组织实施

(一)加强组织领导。县、地市、省级政府要逐级编制三期行动计划,省级和地市级政府要加强统筹,加大对贫困地区的支持力度。要把三期行动计划的实施列入政府工作的重要议事日程和相关部门的年度任务,确保各项目标任务落到实处。

(二)建立投入激励机制。中央财政继续安排专项资金,支持和引导地方积极发展学前教育,重点向农村地区、贫困地区倾斜。资金分配重点与各地扩大普惠性资源、完善管理体制、健全投入机制、资助家庭经济困难儿童入园等工作的绩效挂钩。

(三)建立工作推进机制。各地要建立学前教育综合改革协调机制,明确教育、编制、发展改革、财政、人力资源社会保障、住建、卫生计生、残联等部门的任务,着力破解长期制约学前教育发展的体制机制问题。省一级建立专项督查机制,对三期行动计划实施过程

中小学配套幼儿园建设与管理、学前教育成本分担机制、加强教师队伍建设等工作情况进行专项督查。国家建立普及学前教育督导评估制度,国务院教育督导部门制定普及学前教育督导评估办法,以县为单位对普及学前教育情况进行评估,省级为主实施,国家审核认定,并将结果向社会公布。

各省(区、市)三期行动计划经省级人民政府批准后,于2017年7月底前报教育部备案。

教育部 国家发展改革委
财政部 人力资源社会保障部
2017年4月13日

第二课 学前教育机构的内部管理体制

教育机构内部管理体制是对其内部设立的主要管理机构及其职能的总称。建立、健全科学合理的内部管理体制是学校及其他教育机构健康发展的必然要求。对此,《中华人民共和国教育法》规定:“学校及其他教育机构的开办者按照国家有关规定,确定其所开办的学校或其他教育机构的管理体制。”

学前教育机构的内部管理体制是指学前教育机构内部管理系统的职责权限、隶属关系、机构设置、组织制度等多方面综合的结构体系。1985年5月,中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》对学校等教育机构的领导体制做出了明确的规定:“学校逐步实行校长负责制。”根据这一精神,1989年的《幼儿园管理条例》和1996年的《幼儿园工作规程》明确规定我国幼儿园实行园长负责制。园长负责制是指幼儿园在上级宏观领导下,以园长对园内工作全面负责为核心,与党支部保证监督、教职工民主管理有机结合,为实现幼儿园的工作目标充分发挥领导职能的三位一体管理格局。社会力量开办的幼儿园可以实行董事会领导下的园长负责制。

园长负责制是一个结构概念,反映园内领导关系的结构方式,是个人负责与各方面制约关系的统一。它是以园长责任和职权为主要内容的园内管理体制之一,包括上级领导、园长负责、党支部政治核心和保证监督、教职工民主参与管理四个相互联系又有所区别的组成部分。实行园长负责制的目的是增强幼儿园的办园自主权,使幼儿园成为独立的办园实体,建立起统一高效的园内指挥系统。

一、园长全面负责幼儿园的各项工

在幼儿园园长负责制的体制中,园长作为一园之长,对内是幼儿园的行政负责人,统一指挥和领导幼儿园工作,向全体教职工、幼儿负责;对外代表幼儿园,是幼儿园的法人代表,向开办者、幼儿家长和社区负责。同时,园长要遵循有关法规,服从上级教育行政部门和直接隶属行政部门的领导,接受幼儿园党组织和教职工代表大会(以下简称教代会)的监督,充分调动全园教职工的积极性,努力办好幼儿园。



园长负责制明确了园长对幼儿园工作有最高行政权,在幼儿园组织机构中处于中心地位。按照国家规定,幼儿园园长由开办者任命或聘任。非地方人民政府设置的幼儿园园长应报教育行政部门备案。经任命或聘任的园长,即具有上述法人代表的地位,依法行使决策指挥权、人事权、财务管理权与奖惩权等。园长有权在园所统一规定的目标指导下,决定幼儿园的教育目标和规划幼儿园的发展,统筹安排幼儿园教育教学、卫生保健和总务行政工作;有权组织领导班子和建立幼儿园组织体系并确立职权关系;有权聘用工作人员,并进行考核评定与奖励;有权在国家规定的范围内支配幼儿园的经费费用,规划和使用幼儿园的财产设备;有权在符合国家要求的范围内制定规章制度。园长的决策权、人事权、财务管理权和奖惩权是与其所担负的职责相一致的。实行园长负责制,加强园长的职责和权限,权责统一,有益于发挥行政管理系统的作用,实行集中统一领导,提高管理效益;同时,有利于保证对幼儿园保教工作的业务领导,按教育规律办园,确保幼儿园双重任务的完成。

二、幼儿园基层党组织发挥政治核心作用

党的领导是办好园所的根本保证。园长负责制的实行,强化了行政决策指挥功能,提高了管理效率,使党政职能分开、职责明确,使幼儿园的基层党组织从繁琐的行政管理工作中解脱出来,集中精力加强党的建设,改变以往以党代政、党政不分、包办代替等状况,从而有利于加强党的领导,发挥党组织的政治核心作用。

幼儿园党的基层组织即党支部的政治核心作用主要体现在政治领导、思想领导和组织领导三个方面。

政治领导方面要发挥监督保证作用。参与幼儿园的重要决策,在办园方向、园所发展规划、重大教育改革及职工福利等重大问题上主动参与讨论;对幼儿园干部的选拔、任免、晋升、培训、考核等进行监督;负责监督园长与行政部门贯彻执行党的路线方针政策的情况。

思想领导方面要发挥模范带头作用。要以主要的精力加强自身的思想建设、组织建设和作风建设,使共产党员真正在幼儿园工作中发挥模范、骨干、带头作用。同时,共产党员全面领导幼儿园的思想政治工作,包括经常的马克思主义教育,加强时事政策教育;开展经常的、深入细致的思想工作,有针对性地解决群众的思想认识问题;支持园长与行政部门行使职权和履行职责,协助行政领导听取各方面意见,与园长一起共同保证幼儿园各项任务的完成。

组织领导方面要加强对教代会、工会、共青团等群众组织的领导,根据各组织的特点,领导他们独立自主、生动活泼地开展活动,充分发挥其在组织、团结、教育群众中的纽带和助手作用。

三、教代会依法保障民主管理

幼儿园实行园长负责制并不意味着园长可以为所欲为、独断专行,而应有相应的民主管理和监督机制加以制约。教育机构实行民主管理既是由我国的社会主义性质决定的,也是由教职工所处的地位决定的,教职工既是管理的对象,也是管理的主体。为此,《中华人民共和国教育法》规定:“学校及其他教育机构应当按照国家有关规定,通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式,保障教职工参与民主管理和监督。”幼儿园民主管理的形式之一也

体现在教代会上,建立健全教代会制度是园长负责制的重要组成部分。《幼儿园工作规程》规定:“幼儿园应当建立教职工大会制度或者教职工代表大会制度,依法加强民主管理和监督。”教代会和园务委员会是广大教职工对园所工作积极进行民主管理和民主监督的组织形式。

教职工大会或教代会可以建立定期会议制度,其主要职责是维护教职工民主管理的权益。教代会的职责、工作内容具体包括以下方面:

(1) 听取园长的工作报告,审议办园方针、发展规划、教育改革方案、管理制度以及经费使用等有关幼儿园建设和改革的重大问题,提出意见和建议。

(2) 团结教育广大教职工,支持园长正确行使职权。

(3) 关心教职工生活,决定有关教职工生活福利的重要事项。

(4) 监督评议园长和其他幼儿园管理人员的工作和业绩。

随着园所体制改革的深入,教代会应有权依照教育行政部门所规定的园长任职条件,推荐并建议深受广大教职工满意和拥戴的幼儿园园长人选。

除教代会外,幼儿园的园务委员会是幼儿园日常管理民主化的重要形式。园务委员会是园长决策的咨询审议机构。《幼儿园工作规程》规定:“幼儿园应当建立园务委员会。园务委员会由园长、副园长、党组织负责人和保教、卫生保健、财会等方面工作人员的代表以及幼儿家长代表组成。”园务委员会对全园工作计划、工作总结、人员奖励、财务预算和决算方案,规章制度的建立、修改、废除,以及其他涉及全园工作的重要问题进行审议,从而成为提高决策的科学性、避免失误的组织措施。园务委员会要建立定期或不定期召开会议的工作制度,由园长主持园务会议。不设园务委员会的幼儿园,上述重大事项由园长召集全体教职工会议商议。

总之,民主管理是园长负责制不可缺少的重要组成部分,是园长负责制的基础,园长负责制是民主管理的集中体现。要办好幼儿园,提高管理效率,必须依靠全体教职工,尊重和他们的民主权利,充分调动他们的积极性和创造性,发挥他们的监督和管理作用。

四、学前教育机构内部规章制度

学前教育机构内部规章制度,即幼儿园的内部管理规则,是全体教职工在园内都需要掌握和遵守的工作规范。学前教育机构内部规章制度包括:幼儿园的领导制度,幼儿园各类人员的岗位责任和奖惩制度;作息制度、学习制度、会议制度在内的工作制度;幼儿园一日生活制度、饮食管理制度、卫生消毒及隔离制度、卫生保健登记、统计制度在内的卫生保健制度;安全保护制度;教育、教研、科研活动制度;财产管理和财务制度;幼儿园与家长、与小学、与社区的联系制度;等等。

幼儿园内部管理规则是幼儿园依据法律、法规的规定以及主管行政部门批准的量程在其办学自主权范围内制定的内部管理规范的总和。

制定幼儿园内部管理规则,需遵循以下原则:

(1) 幼儿园内部管理规则在内容上必须符合法律、法规及规章的规定,不得与法律、法规、规章以及其他具有法律效力的规范性文件相抵触。凡是不符合现行的法律、法规及规章规定的幼儿园内部管理规则都是无效的,应由相关部门予以撤销。

(2) 幼儿园内部管理规则不能越权做出规定,即不能超越本园的职权或授权的范围把



本来应由法律、法规规定的内容规定在幼儿园内部的管理制度中。如幼儿园内部管理制度不能对政府、有关行政部门等提出义务性或禁止性规定。

教育行政部门不能干涉幼儿园依法制定内部管理规章制度和依据合法有效的规章制度进行的管理活动,但有权对幼儿园进行管理、监督和指导,对幼儿园制定的违反法律、法规和规章的内部管理制度,教育主管部门有权予以撤销,对于内部管理不当给当事人的合法权益造成损害的,幼儿园还应承担相应责任。

思考与练习

1. 简述我国的学前教育管理体制。
2. 请结合实际,谈谈如何完善学前教育的行政管理体制。
3. 简述学前教育机构的内部管理体制。



单元3 幼儿园的开办与管理



学习目标

- 掌握法律对开办幼儿园的主体资格的限定,了解幼儿园登记注册程序。
- 了解学前教育机构法律地位的含义和特点。
- 掌握学前教育机构的基本权利和义务。

幼儿园作为特殊的经营单位,在开办和管理过程中必须严格遵循相关规章制度,杜绝隐患和事故。

第一课 开办幼儿园的基本条件和登记注册制度

一、开办幼儿园的基本条件

根据《中华人民共和国教育法》《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》等相关法律法规,在我国境内设立学校及其他教育机构,必须具备下列基本条件:

(一) 必须具有符合规定标准的保育教育场所及设施、设备等

我国目前学前教育活动的组织和开展是以一日活动为主,以五大领域的游戏活动为具体内容,以游戏为基本形式。幼儿教师在特定的时间,将幼儿集中起来有目的、有计划地引导幼儿主动地开展并参与某一室内或室外的游戏活动,势必需要一个范围相对稳定、设施完善而安全的保教场所。我国《中华人民共和国教育法》《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》等法律法规都对房屋、场地、设备等办园最基础也是最必要的物质条件做出了相应的规定。幼儿园应该根据这些具体规定,积极地、因地制宜地创造条件。

1. 园址环境方面的要求

幼儿园整体环境的好坏也对幼儿能否健康成长和教学活动能否达到预期的效果起着举足轻重的作用。《幼儿园教育指导纲要(试行)》在总则第四条,从环境创设对教育效果的角度,提出了对园址环境的要求:“幼儿园应为幼儿提供健康、丰富的生活和活动环境,满足他们多方面发展的需要,使他们在快乐的童年生活中获得有益于身心发展的经验。”



《幼儿园管理条例》第七条从幼儿园设立的条件角度,规定“举办幼儿园必须将幼儿园设置在安全区域内,严禁在污染区和危险区内设置幼儿园”。所谓安全区域,一般指不会出危险、不会出事故、不会使幼儿身心受到威胁的区域;污染区,通常是指有粉尘污染、大气污染、水质污染、噪声污染的区域;危险区,通常是指危及人们健康与生命的区域。此外,《托儿所、幼儿园建筑设计规范》的规定则更为翔实:“托儿所、幼儿园的基地应符合下列规定:应建设在日照充足、交通方便、场地平整、干燥、排水通畅、环境优美、基础设施完善的地段;不应置于易发生自然地质灾害的地段;与易发生危险的建筑物、仓库、储罐、可燃物品和材料堆场等之间的距离应符合国家现行有关标准的规定;不应与大型公共娱乐场所、商场、批发市场等人流密集的场所相毗邻;应远离各种污染源,并应符合国家现行有关卫生、防护标准的要求;园内不应有高压输电线、燃气、输油管道主干道等穿过。”

以上的种种要求不仅适用于新设立的幼儿园,已合法设立的幼儿园在办园过程中,原有达标的环境变得不符合法律法规的标准要求了,其负责人也应着手进行解决,排除相关的环境污染,而不能放任其威胁幼儿的健康。

2. 幼儿园建筑设计方面的要求

《幼儿园管理条例》第八条规定:“举办幼儿园必须具有与保育、教育的要求相适应的园舍和设施。幼儿园的园舍和设施必须符合国家的卫生标准和安全标准。”幼儿园应当按照国家的相关规定设活动室、寝室、卫生间、保健室、综合活动室、厨房和办公用房等。有条件的幼儿园应当优先扩大幼儿游戏与活动的空间,可单独设音乐室、游戏室、体育活动室等。寄宿制幼儿园应增设隔离室、浴室和教职工值班室等。除具体设置以上室内保教场地外,幼儿园应有与其规模相适应的户外场地,配备必要的游戏和体育活动设施,并创造条件开辟沙地、水池、种植园地等。幼儿园应根据幼儿活动的需要绿化、美化园地。此外,幼儿园建筑规划面积、建筑设计和功能要求以及设施设备、玩教具配备,按照国家和地方的相关规定执行。

就幼儿园建筑规划面积定额问题,国家教育委员会和建设部于1998年联合发布了《城市幼儿园建筑面积定额(试行)》。其中,幼儿园建筑总面积分为园舍建筑面积和用地面积两部分。前者由活动及辅助用房、办公及辅助用房以及生活用房三部分组成,后者包括建筑占地、室外活动场地绿化及道路用地。

就建筑设计要求问题,住房和城乡建设部于2016年颁布了《托儿所、幼儿园建筑设计规范》(以下简称《设计规范》)。《设计规范》主要分为总则、术语、基地和总平面、建筑设计、室内环境和建筑设备六章。托儿所、幼儿园建筑应由幼儿生活用房、服务管理用房和供应用房等部分组成。托儿所、幼儿园中的幼儿生活用房不应再设置地下室或半地下室,且不应布置在四层及以上;托儿所部分应布置在一层。幼儿园的生活用房应由幼儿生活单元和公共活动用房组成。幼儿生活单元应设置活动室(每班面积不小于70平方米)、寝室(每班面积不小于60平方米)、卫生间(厕所每班面积不小于12平方米,盥洗室每班不小于8平方米)、衣帽储藏间(每班不小于9平方米)等基本空间。同一个班的活动室与寝室应设置在同一楼层内。服务管理用房包括晨检室(厅)、保健观察室、教师值班室、警卫室、储藏室、园长室、财务室、教师办公室、会议室、教具制作室等房间。供应用房包括厨房、消毒室、烧水间、洗衣间及库房等房间,厨房应自成一区,并与幼儿活动用房应有一定距离。在相关的细节上,如室内最低净高、事关采光的窗地面积比、幼儿卫生间内部设备标准与数量、建筑材料防火性、走廊最小净宽度、主体防风御寒标准等方面都有详尽的规定以供参照执行。

3. 设备方面的要求

幼儿教师开展各种教学活动需要传统教具和电子设备等,幼儿进行室内外游戏活动需要学具、玩具、运动器材和大型游乐设备等,幼儿午间或晚上休息需要床、枕头、被褥等,幼儿园运作需要很多很多的设备,对于这些设备国家都有哪些规定呢?这些规定是建议性的,还是强制性的?

《幼儿园工作规程》第三十六条规定:“幼儿园应当配备适合幼儿特点的桌椅、玩具架、盥洗卫生用具,以及必要的玩教具、图书和乐器等。玩教具应当具有教育意义并符合安全、卫生要求。幼儿园应当因地制宜,就地取材,自制玩教具。”这是一个强制性的规定。

幼儿园具体如何按照以上要求进行实际操作,可参照《幼儿园教育指导纲要(试行)》的指导性意见。

《民办教育促进法》第十一条第二款规定:“民办学校的设置标准参照同级同类公办学校的设置标准执行。”

2000年以来,城市和农村地区都在广泛实施幼儿园的“标准化建设”。2016年11月,住建部、国家发改委联合发布了《幼儿园建设标准》。

《幼儿园管理条例》第八条规定:“举办幼儿园必须具有与保育、教育的要求相适应的园舍和设施。幼儿园的园舍和设施必须符合国家的卫生标准和安全标准。”幼儿园根据其性质、层次和规模的不同要求,必须具备相应的园舍、场地、教学仪器、设备、图书资料等硬件。房屋、场地、设备等是办园最基本的硬件条件,也是保证幼儿健康发展的必要条件,没有这些基本条件是不能开办幼儿园的。

《幼儿园管理条例》第十九条明确规定:“幼儿园应当建立安全防护制度,严禁在幼儿园内设置威胁幼儿安全的危险建筑物和设施,严禁使用有毒、有害物质制作教具、玩具。”还规定,凡“园舍、设施不符合国家卫生标准、安全标准,妨害幼儿身体健康或者威胁幼儿生命安全的”“使用有毒、有害物质制作教具、玩具的”“在幼儿园周围设置有危险、有污染或者影响幼儿园采光的建设和设施的”,将由教育行政部门或者由教育行政部门建议有关部门对责任人员进行行政处分,情节严重构成犯罪的依法追究刑事责任。



抢时间、不质检,新装修的园舍成杀手^①

某幼儿园为了迎接市一级幼儿园评估,与某装修公司签订了改造装修旧园舍的合同。2011年8月20日,改造装修工程完毕。由于9月1日的开园时间迫近,再加上迎检工作繁重,幼儿园没有请相关质检部门对园舍进行检测、验收就投入了使用。11月,幼儿的出勤率开始下降,发病率不断上升。医生检查诊断的结果显示患病幼儿大多是慢性咽炎和哮喘。12月,卫生部门在每年进行的例行检查中发现,该幼儿园课室和休息室的空气中甲醛含

^① [佚名]. 幼儿园改造装修伤害事故管理案例[EB/OL]. (2010-09-30)[2018-04-19]. <http://www.06edu.net/2009/0923/2306.html>. (有改动)



量超标,进一步检测发现装修材料不符合国家质量标准,说明幼儿的发病与该园课室和休息室的空气中甲醛含量超标有直接关系。幼儿园家长纷纷要求幼儿园承担全部责任。

(二) 必须具有合格的教师、保育、医务人员

《幼儿园管理条例》第九条对幼儿园的园长、教师、医务、保育及其他工作人员的资质和条件做了明确的规定。《幼儿园工作规程》第三十八、三十九条明确要求:“幼儿园按照国家相关规定设园长、副园长、教师、保育员、卫生保健人员、炊事员和其他工作人员等岗位,配足配齐教职工。幼儿园教职工应当贯彻国家教育方针,具有良好品德,热爱教育事业,尊重和爱护幼儿,具有专业知识和技能以及相应的文化和专业素养,为人师表,忠于职责,身心健康。幼儿园教职工患传染病期间暂停在幼儿园的工作。有犯罪、吸毒记录和精神病史者不得在幼儿园工作。”

幼儿园要有合格的园长,在园长负责制中,园长是幼儿园的行政负责人,是幼儿园的法人代表。《幼儿园管理条例》明确规定:“幼儿园园长、教师应当具有幼儿师范学校(包括职业学校幼儿教育专业)毕业程度,或者经教育行政部门考核合格。”《幼儿园工作规程》第四十条进一步规定:“幼儿园园长应当符合本规程第三十九条规定,并应当具有《教师资格条例》规定的教师资格、具备大专以上学历、有三年以上幼儿园工作经历和一定的组织管理能力,并取得幼儿园园长岗位培训合格证书。”

幼儿园要有合格的教师,教师是幼儿园组织中最重要的人员,是幼儿园实施教育教学活动的“人力”保障。《幼儿园工作规程》第四十一条规定:“幼儿园教师必须具有《教师资格条例》规定的幼儿园教师资格,并符合本规程第三十九条规定。”拟申请设立的幼儿教育机构除了保证聘请的教师必须具备《教师资格条例》规定的教师资格外,还要有健康证和卫生证,并且数量足够,教师队伍的学科结构、年龄结构、学历结构、职称结构等要合理,否则,不符合法律规定的幼儿教育机构设置条件。

此外,幼儿园还要有合格的医务人员、保育员、事务人员、后勤炊事人员等其他工作人员。规模较大的幼儿园和寄宿制幼儿园的医务人员,一般要求是医师、医士和护士,规模较小的幼儿园的医务人员通常是保健员。《幼儿园管理条例》第九条对医务人员应当具备的条件进行了具体规定:“医师应当具有医学院校毕业程度,医士和护士应当具有中等卫生学校毕业程度,或者取得卫生行政部门的资格认可。保健员应当具有高中毕业程度,并受过幼儿保健培训。”《幼儿园工作规程》第四十三条指出:“幼儿园卫生保健人员除符合本规程第三十九条规定外,医师应当取得卫生行政部门颁发的《医师执业证书》;护士应当取得《护士执业证书》;保健员应当具有高中毕业以上学历,并经过当地妇幼保健机构组织的卫生保健专业知识培训。”保育员主要负责幼儿的卫生保健、社会管理。《幼儿园工作规程》第四十二条规定:“幼儿园保育员应当符合本规程第三十九条规定,并应当具备高中毕业以上学历,受过幼儿保育职业培训。”幼儿园的事务人员一般包括会计、出纳、采购员、炊事员和门卫。《幼儿园工作规程》指出幼儿园其他工作人员的资格和职责,按照国家和地方的有关规定执行。此外,《幼儿园管理条例》强调,慢性传染病、精神病患者,不得在幼儿园工作。

（三）有必要的办园资金和稳定的经费来源

必备的办园资金和稳定的经费来源是幼儿教育机构进行正常的保育、教育活动的物质保障,也是其作为法律关系主体,进行各种民事活动,独立享受权利和承担义务的物质基础。《幼儿园管理条例》第十条对开办幼儿园的经费提出了要求:“举办幼儿园的单位或者个人必须具有进行保育、教育以及维修或扩建、改建幼儿园的园舍与设施的经费来源。”《幼儿园工作规程》第八章对幼儿园的经费进行了详细规定,主要包括经费的筹集和分配等方面的内容。

1. 筹措资金

随着我国市场经济的发展、大中型企业的改革、行政机构的调整,许多幼儿园逐步与上级行政主管部门脱钩;与此同时,“自负盈亏”的私立幼儿园也大量涌现。所以,筹措资金便成为一项艰巨的任务。我国幼儿园无论是公立还是私立,它们经费的来源都比较多元化。公办幼儿园的经费主要来源于国家、政府或单位拨款,家长交纳的保教费和伙食费,以及社会捐助及幼儿园自创收入等。而民办幼儿园和国有公办幼儿园的经费则主要来源于开办者投入、家长交纳的保教费和伙食费、社会捐助及幼儿园自创收入等。《幼儿园工作规程》规定,幼儿园的经费由开办者依法筹措,保障有必备的办园资金和稳定的经费来源。目前我国幼儿园主要有三大经费来源:

(1) 开办者资金投入。对应不同性质的办学机构,公立幼儿园的开办者往往是教育行政管理部门,其经费来源主要是国家、政府或单位拨款;民办、私立、附属幼儿园的开办者一般是企事业单位、各类社会团体及其他社会组织与个人,其经费需自行筹集。

(2) 家长交纳的保教费用。尽管近些年不断有学者提出将学前教育纳入义务教育的观点,但仅停留在学术争论上,现行《中华人民共和国义务教育法》并未将其上升到法律层面,且《幼儿园管理条例》第二十四条第一款明确规定:“幼儿园可以依据本省、自治区、直辖市人民政府制定的收费标准,向幼儿园家长收取保育费、教育费。”国家发展改革委、教育部、财政部三部委联合下发的《幼儿园收费管理暂行办法》第三条更是写明“学前教育属于非义务教育”。当然,《幼儿园工作规程》第四十七条至第五十一条对幼儿园的收费做出了限制,例如:收费要严格按照相关部门的标准,不得以任何其他名目变相、重复收费,不得以任何名义收取与新生入园相挂钩的赞助费;严禁开展以幼儿表演为手段,以营利为目的的商业活动。

(3) 接受社会捐助。幼儿园接受社会的捐资助学首先要坚持捐赠者主动自愿的原则,否则将导致这一具有慈善性质的行为变为法律所禁止的面向社会公众的集资行为,即俗称的“拉赞助”和“民间借贷”;其次,要贯彻捐助的量力而为和无偿性原则;最后,在使用这一来源经费时要保证“取之于民而用之于民”,真正发挥教育利民强国的本质作用。

幼儿园经费的多元化既给予了幼儿园办园的自主权,改善了幼儿园的办园条件,也避免一部分幼儿园在经费收入方面不规范操作,乱收费,严重损害家长和幼儿的利益。因此,《幼儿园工作规程》规定,按照国家和地方相关规定接受财政扶持的、提供普惠性服务的国有企事业单位办园、集体办园和民办园等幼儿园,应当接受财务、审计等有关部门的监督检查。幼儿园收费按照国家和地方的有关规定执行,实行收费公示制度,收费项目和标准向家长公示,接受社会监督,不得以任何名义收取与新生入园相挂钩的赞助费。幼儿园不得以培养幼儿某种专项技能、组织或参与竞赛等为由,另外收取费用;不得以营利为目的组织幼儿表演、竞赛等活动。



2. 经费分配

幼儿园各项工作对资金的需求不平衡,幼儿园管理者要做好财务工作,在支配资金时应本着照顾重点、兼顾一般的原则,将有限的资金进行合理分配,以确保幼儿园能够稳步、有序和全面发展。为了做好经费分配工作,幼儿园要把好预算关,加强对资金使用的计划管理。一般在上年度末和本年度初,园长应主动组织相关人员进行经费预算,合理编制每学期的经费预算。《幼儿园工作规程》规定,幼儿园的经费应当按照规定的使用范围合理开支,坚持专款专用,不得挪作他用。幼儿园开办者筹措的经费,应当保证保育和教育的需要,有一定比例用于改善办园条件和开展教职工培训。幼儿膳食费应当实行民主管理制度,保证全部用于幼儿膳食,每月向家长公布账目。幼儿园应当建立经费预算和决算审核制度,经费预算和决算应当提交园务委员会审议,并接受财务和审计部门的监督检查。幼儿园应当依法建立资产配置、使用、处置、产权登记、信息管理等管理制度,严格执行有关财务制度。科学合理的资金分配是保证幼儿园生存和发展的物质前提条件,也可以使幼儿园实现整体的优化。

(四) 必须有组织机构和章程

健全的组织机构和管理人员的合理配置,是幼儿园工作得以运行的保证。幼儿园的组织机构一般包括园长、保健室、办公室、财务室、教代会等。幼儿园的章程是指为促进机构正常运行,就办园宗旨、内部管理体制及财务互动等重大的、基本的问题,做出全面规范而形成的自律性的基本文件,它是幼儿园自主管理的基本依据。章程应包括以下内容:幼儿园名称、开办宗旨和办学模式、保教工作的主要任务、内部机构设置和管理机制、园务委员会的组成和职责、幼儿园园长的职责以及产生、幼儿教师及其他工作人员的权利和义务、财务管理制度、人事管理制度、章程变更程序、其他需要说明的事项等。幼儿园的章程内容必须符合《幼儿园管理条例》的规定,办园章程自幼儿园被批准开办之日起生效。



拓展阅读

达州市政府机关幼儿园章程^①

第一章 总 则

第一条 为规范本园内部管理体制和运行机制,保障本园依法自主管理,达州市政府机关幼儿园根据《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国教师法》《幼儿园管理条例》《幼儿园工作规程》《全面推进依法治校实施纲要》等有关法律法规与规定,结合本园实际,制定本章程。

第二条 本园全称为达州市政府机关幼儿园;住所地址为达州市通川区通川中路72号。网址为:<http://www.dzbaby.net>。

第三条 本园依法经达州市市政府办公室登记,隶属于达州市市政府办公室管理。

本园为全日制省级示范幼儿园,具有法人资格,独立承担民事责任。

第四条 本园面向达州市通川区附近区域内招生,招生对象为3~6周岁的幼儿,招生人数及编班应当符合达州市教育局规定。

^① 达州市政府机关幼儿园章程.<http://dzbaby.zgyey.com/553012.html>. (有改动)

幼儿园每年秋季招生。春季根据在园幼儿情况,适当进行调整。幼儿园对烈士子女、家中无人照顾的残疾人子女、孤儿、家庭经济困难幼儿、具有接受普通教育能力的残疾儿童等入园,按照国家和地方的有关规定予以照顾。

幼儿入园前,应当按照卫生部门制定的卫生保健制度进行健康检查,合格者方可入园。

幼儿入园除进行健康检查外,禁止任何形式的考试或测查。

《幼儿园工作规程》第十一条规定,幼儿园规模应当有利于幼儿身心健康,便于管理,一般不超过360人。幼儿园每班幼儿人数一般为:小班(3周岁至4周岁)25人,中班(4周岁至5周岁)30人,大班(5周岁至6周岁)35人,混合班30人。

我国的实际情况是幼儿共计700余人。每班人数为:小班40人左右,中班45人左右,大班50人左右。园额和班额已严重超标,入园需求量大,教师工作量大,老师单独辅导幼儿机会少,不利于幼儿园管理及教学活动质量的提高。请求教育局领导高度重视此间问题,大力发展公办园,让园额、班额控制在国家政策规定范围内。

幼儿园可以按年龄分别编班,也可以混合编班。

第五条 办园理念:勇于探究,愉悦身心,丰富幼儿七彩人生。

办园目标:得益于童年,受益于终身。

幼儿园是孩子走向社会的第一个驿站,孩子的性格在这里塑造,孩子的能力在这里培养。通过各种手段细化制度、强化常规,使办学理念最终落实到每一个孩子身上,让孩子们有一个幸福的童年,受益于终身。

第六条 根据幼儿的身心发展规律,幼儿园课程设置以教育部《3~6岁儿童学习与发展指南》《幼儿园教育指导纲要(试行)》为依据,根据幼儿园办学理念,坚持“以人为本”的教育思想,重在培养孩子快乐的学习和生活。课程设置如下:“非智力因素”为一级目标,“智力开发”为二级目标,“知识学习”为三级目标,建构“动力系统”“能力系统”“知识系统”的成功教育系统。对幼儿全面实施健康、语言、社会、科学、艺术五大领域教育。

第七条 本园标识

(一) 园旗(略)。

(二) 园歌(略)。

(三) 园徽(略)。

(四) 纪念日:5月21日(幼儿园成立于1951年5月21日)。

第二章 组织机构和管理体制

第八条 本园实行园长负责制,园长是幼儿园的法定代表人,负责幼儿园的全面工作。幼儿园建立园务委员会。园务委员会由园长、副园长、党组织负责人和保教、卫生保健、财会等方面工作人员的代表以及幼儿家长代表组成。园长任园务委员会主任。

园长定期召开园务委员会会议,遇重大问题可临时召开,对规章制度的建立、修改、废除,全园工作计划,工作总结,人员奖惩,财务预算和决算方案,以及其他涉及全园工作的重要问题进行审议。

第九条 园长依法履行下列职责:



幼儿园园长应当符合《幼儿园工作规程》第三十九条规定,并应当具有《教师资格条例》规定的教师资格、具备大专以上学历、有三年以上幼儿园工作经历和一定的组织管理能力,并取得幼儿园园长岗位培训合格证书。

幼儿园园长负责幼儿园的全面工作,主要职责如下:

(一)贯彻执行国家的有关法律、法规、方针、政策和地方的相关规定,负责建立并组织执行幼儿园的各项规章制度。

(二)负责保育教育、卫生保健、安全保卫工作。

(三)负责按照有关规定聘任、调配教职工,指导、检查和评估教师以及其他工作人员的工作,并给予奖惩。

(四)负责教职工的思想工作,组织业务学习,并为他们的学习、进修、教育研究创造必要的条件。

(五)关心教职工的身心健康,维护他们的合法权益,改善他们的工作条件。

(六)组织管理园舍、设备和经费。

(七)组织和指导家长工作。

(八)负责与社区的联系和合作。

第十条 本园基层党组织发挥政治核心作用,领导本园思想政治工作和精神文明建设,保证、监督教育方针的全面贯彻执行。

第十一条 本园建立教职工大会制度,保障教职工参与幼儿园的民主管理和监督。凡属教职工大会职权范围的事项,都应提交教职工大会审议。

本园工会作为教职工大会的工作机构,依法保障学校民主管理、民主监督的落实,维护教职工的合法权益。

第十二条 副院长协助院长做好管理工作。本园设置保教组、办公室和后勤组等职能部门,分别承担相应的管理职责。

(一)保教组负责日常教育教学管理工作,负责制定年度、学期及每月教学计划;负责组织并实施园本教研、教育改革和科研实验工作;定期查看教学计划、跟看半日活动及组织教师交流观摩、研讨评估等;定期组织教师进行专题研讨,解决工作中存在的疑难问题,推广教学过程中有效的方法、手段,营造相互学习、能者为师的工作、学习氛围;组织与实施各种主题活动(如家长会、节日活动、亲子活动、家长开放日等);负责协调保教工作中的安全管理、事故处理及家长来信来访、家园联系工作;协调幼儿园各类专业培训的组织和实施;负责接待指导周边县区姐妹幼儿园来园参观、交流以及送教下乡工作,负责新教师的培训工作;定期对班级老师考核,制定和整理教学工作的文书档案。

(二)办公室负责信息、宣传、文秘、日常事务等工作;协助院长做好调查研究工作;按照学校领导意见,协调各部门之间的关系,组织完成需各部门共同办理的综合性工作;协同有关部门安排好全国性庆祝活动或接待活动的宣传布置工作,负责接待来访人员;协助院长做好幼儿园人事调动、职称评定、年度考核、评先评优和离退休人员等工作;管理好学校的党政公章,认真做好党政会议记录;认真细致地办理教职工的调动、转正定级、工资变更及离退休等手续;定期对办公室行政人员考核,统计幼儿及教职员工出勤;制定和整理办公室工作的文书档案,负责管理单位档案。

(三) 后勤组负责全园园舍设备、绿化、环境卫生及园内物品的管理,及时督促维修指导,及时增添教学设备、用品,经常进行消防、安全检查;负责组织保健人员、保育人员、后勤人员的学习培训工作;负责监督全园清洁卫生工作;负责监督、指导厨房工作、医务室工作、门卫安全工作及食品卫生工作;负责管理实施精神文明建设、综合治理、爱国卫生、计划生育、无毒社区、安全文明等工作;负责有关幼儿园安全管理、事故处理等工作;协调幼儿园各项活动的筹备工作;监督各项经费收支和管理工作;定期对后勤人员考核,制定和整理后勤工作的文书档案。

第十三条 园长定期召开园务会议,审议本园章程、发展规划、工作计划和其他规章制度、人事与财务方案等事项。

本园根据办园实际需要建立园务委员会,园务委员会由保教、医务、财会等人员的代表及家长的代表组成,参与审议上述决策事项。

园长定期召开园务委员会会议,遇重大问题可临时召集,对规章制度的建立、修改、废除,全园工作计划,工作总结,人员奖惩,财务预算和决算方案,以及其他涉及全园工作的重要问题进行审议。

第十四条 本园实行园务公开,切实保障教职工、幼儿家长、社会公众对本园重大事项、重要制度的知情权、参与权、表达权和监督权。

第十五条 本园依法接受教育行政部门及其他政府相关部门的管理和监督,接受社会、家长的监督,听取社会各界对本园工作的意见和建议。

第三章 教 师 工

第十六条 幼儿园按照国家相关规定设园长、副园长、保教主任、办公室主任、后勤主任、年级组长、教师、保育员、卫生保健人员、炊事员和其他工作人员等岗位,配足配齐教职工。

第十七条 本园依法实行幼儿园用人制度,教师、保育员、医务人员等均须具备相应的任职条件。

幼儿园教职工应当贯彻国家教育方针,具有良好品德,热爱教育事业,尊重和爱护幼儿,具有专业知识和技能以及相应的文化和专业素养,为人师表,忠于职责,身心健康。幼儿园教职工患传染病期间暂停在幼儿园的工作。有犯罪、吸毒记录和精神病史者不得在幼儿园工作。

幼儿园教师必须具有《教师资格条例》规定的幼儿园教师资格。

幼儿园教师实行聘任制。

幼儿园教师对本班工作全面负责,其主要职责如下:

(一) 观察了解幼儿,依据国家有关规定,结合本班幼儿的发展水平和兴趣需要,制订和执行教育工作计划,合理安排幼儿一日生活。

(二) 创设良好的教育环境,合理组织教育内容,提供丰富的玩具和游戏材料,开展适宜的教育活动。

(三) 严格执行幼儿园安全、卫生保健制度,指导并配合保育员管理本班幼儿生活,做好卫生保健工作。



(四) 与家长保持经常联系,了解幼儿家庭的教育环境,商讨符合幼儿特点的教育措施,相互配合共同完成教育任务。

(五) 参加业务学习和保育教育研究活动。

(六) 定期总结评估保教工作实效,接受园长的指导和检查。

幼儿园保育员应当具备高中毕业以上学历,受过幼儿保育职业培训。

幼儿园保育员的主要职责如下:

(一) 负责本班房舍、设备、环境的清洁卫生和消毒工作。

(二) 在教师指导下,科学照料和管理幼儿生活,并配合本班教师组织教育活动。

(三) 在卫生保健人员和教师指导下,严格执行幼儿园安全、卫生保健制度。

(四) 妥善保管幼儿衣物和本班的设备、用具。

幼儿园医师应当取得卫生行政部门颁发的《医师执业证书》;护士应当取得《护士执业证书》;保健员应当具有高中毕业以上学历,并经过当地妇幼保健机构组织的卫生保健专业知识培训。

幼儿园卫生保健人员对全园幼儿身体健康负责,其主要职责如下:

(一) 协助园长组织实施有关卫生保健方面的法规、规章和制度,并监督执行。

(二) 负责指导调配幼儿膳食,检查食品、饮水和环境卫生。

(三) 负责晨检、午检和健康观察,做好幼儿营养、生长发育的监测和评价;定期组织幼儿健康体检,做好幼儿健康档案管理。

(四) 密切与当地卫生保健机构的联系,协助做好疾病防控和计划免疫工作。

(五) 向幼儿园教职工和家长进行卫生保健宣传和指导。

(六) 妥善管理医疗器械、消毒用具和药品。

幼儿园其他工作人员的资格和职责,按照国家和地方的有关规定执行。

对认真履行职责、成绩优良的幼儿园教职工,应当按照有关规定给予奖励。

对不履行职责的幼儿园教职工,应当视情节轻重,依法依规给予相应处分。

本园根据编制部门核定的编制数额、岗位设置和岗位任职条件及教育行政部门、幼儿园相关规定聘用教职工,公开招聘,竞争上岗,对聘用人员实行岗位管理和绩效工资制度。

第十八条 本园依法建立教职工考核制度,对教职工定期进行考核,考核结果作为续聘或者解聘、奖励或者处分的依据。

第十九条 本园教职工除享有法律法规等规定的权利外,还享有下列权利:

(一) 进行教育教学活动,开展教育教学改革和实验。

(二) 从事科学研究、学术交流,参加专业的学术团体,在学术活动中充分发表意见。

(三) 按时获取工资报酬,享受国家规定的福利待遇以及寒暑假期的带薪休假。

(四) 对学校教育教学、管理工作和教育行政部门的工作提出意见和建议,通过教职工代表大会或者其他形式,参与学校的民主管理。

(五) 参加进修或者其他方式的培训。

第二十条 本园教职工除履行法律法规等规定的义务外,还应履行下列义务:

(一) 遵守宪法、法律和职业道德,为人师表。

(二) 贯彻国家的教育方针,遵守规章制度,执行学校的教学计划,履行教师聘约,完成教育教学工作任务。

(三) 对幼儿进行宪法所确定的基本原则的教育和爱国主义、民族团结的教育,法治教育以及思想品德、文化、科学技术教育,组织、带领幼儿开展有益的社会活动。

(四) 关心、爱护全体幼儿,尊重幼儿人格,促进幼儿在品德、智力、体质等方面全面发展。

(五) 制止有害于幼儿的行为或者其他侵犯幼儿合法权益的行为,批评和抵制有害于幼儿健康成长的现象。

(六) 不断提高思想政治觉悟和教育教学业务水平。

第二十一条 本园健全教职工的权利保护机制,维护教职工合法权益。幼儿园设立教师申诉或调解委员会等制度,对教师权利进行救济。

第四章 幼儿的权利和义务

第二十二条 幼儿享有下列权利:

(一) 受教育权。幼儿有依法接受教育的权利。

(二) 生命权、身体权、健康权。在幼儿园接受良好教育的同时,其生命权、身体权、健康权应该受到保护。

(三) 名誉权。幼儿年龄虽小同样享有名誉权,幼儿园或教师不得对其人格进行侮辱或诽谤。

(四) 生活获得照顾权。如学校提供给幼儿的午餐和点心,其卫生和营养应该得到保障,幼儿生病时应该及时得到救治,幼儿在穿衣、吃饭等方面应该得到指导和帮助等。

(五) 游戏、户外活动权。幼儿最喜欢的活动就是游戏和户外活动,幼儿园应该充分考虑到幼儿的游戏和户外活动时间,给他们创造健康的丰富多彩的校园生活。

(六) 平等对待权。幼儿在幼儿园学习、生活和参加活动方面享有平等权利,有受到公正评价的权利。

(七) 按照国家有关规定获得助学金。

(八) 法律、法规规定的其他权利。

第二十三条 幼儿应当履行下列义务:

(一) 遵守法律、法规,遵守幼儿行为规范。

(二) 热爱祖国,热爱幼儿园,尊敬师长,尊敬长辈。

(三) 有礼貌、讲卫生,养成良好的思想品德和行为习惯。

(四) 积极参加游戏和户外活动,锻炼身体,增强体质。

(五) 遵守幼儿园或者其他活动地点的管理制度。

第五章 幼儿园与家庭、社区

第二十四条 本园主动与社会、家庭保持联系,加强幼儿园、家庭、社会密切配合的育人体系建设,形成教育合力。

第二十五条 本园建立与家长联系的制度,指导家长正确了解幼儿园保育和教育的内容、方法,定期召开家长会议,并接待家长的来访和咨询。幼儿园可采取多种形式,指导家长正确了解幼儿园保育和教育的内容、方法,定期召开家长会议,并接待家长的来访和



咨询。幼儿园认真分析、吸收家长对幼儿园教育与管理工作的意见与建议。幼儿园建立家长开放日制度。

第二十六条 本园按照一定的民主程序,本着公正、公平、公开的原则,在自愿的基础上,组织家长选举,组成家长委员会。本园为家长委员会开展工作提供必要的条件,保障家长委员会履行参与幼儿园管理,参与教育工作,沟通幼儿园与家庭等职责。

家长委员会的主要任务是:对幼儿园重要决策和事关幼儿切身利益的事项提出意见和建议;发挥家长的专业和资源优势,支持幼儿园保育教育工作;帮助家长了解幼儿园工作计划和要求,协助幼儿园开展家庭教育指导和交流。

家长委员会在幼儿园园长指导下工作。

第二十七条 本园加强同社区的联系与合作,宣传幼儿教育知识,支持社区开展有益的文化体育活动,争取社区支持和参与本园建设。

第六章 幼儿园资产与财务

第二十八条 开办资金与经费来源:本园开办资金为人民币叁佰万元。

本园为财政差拨事业单位,具体经费来源包括财政补助收入和事业收入。

第二十九条 本园建立经费预算和决算审核制度,严格执行有关财务制度,经费预算和决算提交教职工大会审议,并接受财务和审计部门的监督检查。

本园执行国家统一的会计制度,依法进行会计核算,建立健全内部会计监督制度,保证会计资料合法、真实、准确、完整。

第三十条 本园严格执行国家收费政策,规范收费行为,按照物价部门确定的项目和标准收费。各项收入按照有关规定严格管理,行政事业性收入实行收支两条线管理。

第三十一条 本园资产受法律保护,任何单位、个人不得侵占、私分和挪用。本园对侵占园舍、场地、设施等的行为和侵犯幼儿园名称权及无形资产的行为依法追究行为人的责任,对幼儿园财物造成损坏的应当依法赔偿。

第三十二条 本园依法接受社会各界的捐赠,建立健全受赠财产的使用制度,加强对受赠财产的管理并接受社会监督。

第七章 附 则

第三十三条 本园建立健全本章程统领下的幼儿园规章制度体系,规章制度的“立、改、废”事宜均依照民主程序进行。幼儿园规章制度包括教育保育、幼儿管理、教职工管理、财务管理、后勤管理、安全管理制度以及各种办事程序、各种内部组织的组织规则、活动程序、议事规则、应急管理等制度。

第三十四条 本章程未尽事宜按照法律法规及上级规范性文件政策执行。如有矛盾,均以法律法规或上级规范性文件为准。

第三十五条 本章程的修订由本园办公室提出,经教职工大会审议,园务会议通过,报达州市教育局核准后生效。

第三十六条 本章程由本园办公室负责解释。

二、幼儿园的登记注册制度

各级政府、企事业单位、社会团体、其他社会组织和公民个人在我国境内出资开办幼儿园,并取得《中华人民共和国教育法》规定的合法地位,除了需要满足前述的基本条件外,还需要执行相应的设立审批程序。

(一) 登记注册制度概述

登记注册制度是指主管部门对申请者提供的申请设立教育机构的报告进行审核,如未发现有违背法律、法规的情形,只要拟办的教育机构符合地区教育发展的需求和法律、法规规定的设置标准,都必须予以登记注册,使其获得合法地位,对不符合设置标准的,予以拒绝,并以书面形式通知申请者。对幼儿园的登记注册,《幼儿园管理条例》第十一条明确规定:“国家实行幼儿园登记注册制度,未经登记注册,任何单位和个人不得举办幼儿园。”《幼儿园管理条例》还指出,由于学前班在幼教事业发展过程中占有相当重要的地位,今后开办和管理学前班,同样要建立学前班登记注册制度;未经登记注册,任何单位和公民个人,不得开办学前班。学前班登记注册后在行政上由主办单位及其上级主管部门管理。农村学前班可实行乡办乡管或村办村管,附设在小学的,也可实行乡(村)办校管,在业务上归当地教育部门统一管理,教育行政部门应由主管幼儿教育的机构负责此项工作。



拓展阅读

登记注册制度与审批制度

我国对教育机构的设立实行登记注册和审批两种制度。幼儿园实行登记注册制度,其他教育机构实行审批制度。审批制度较登记制度严格,要受到布局、规划、资金等多方面因素的影响。《中华人民共和国教育法》第二十八条规定:“学校及其他教育机构的设立、变更和终止,应当按照国家有关规定办理审核、批准、注册或者备案手续。”《幼儿园管理条例》第十一条也是这方面的规定。

(二) 幼儿园登记注册的一般程序

根据《幼儿园管理条例》第十一、十二条和《民办教育促进法》第十一到十八条的规定,幼儿园登记注册的一般程序如下:

1. 开办者向审批机关提交相关申办材料

(1) 根据《民办教育促进法》第十三条规定,申请筹设民办学校,开办者应当向审批机关提交下列材料:

① 申办报告,内容应当主要包括:开办者、培养目标、办学规模、办学层次、办学形式、办学条件、内部管理体制、经费筹措与管理使用等。

② 开办者的姓名、住址或者名称、地址。

③ 资产来源、资金数额及有效证明文件,并载明产权。

④ 属捐赠性质的校产须提交捐赠协议,载明捐赠人的姓名、所捐资产的数额、用途和管理方法及相关有效证明文件。



(2)《民办教育促进法》第十五条规定,申请正式设立民办学校的,开办者应当向审批机关提交下列材料:

- ① 筹设批准书。
- ② 筹设情况报告。
- ③ 学校章程、首届学校理事会、董事会或者其他决策机构组成人员名单。
- ④ 学校资产的有效证明文件。
- ⑤ 校长、教师、财会人员的资格证明文件。

(3)《民办教育促进法》第十六条规定,具备办学条件,达到设置标准的,可以直接申请正式设立,并应当提交本法第十三条和第十五条(三)、(四)、(五)项规定的材料。根据上述规定,幼儿园开办者需提交的申请材料一般包括:

- ① 筹设批准报告。
- ② 幼儿园管理章程及领导机构组成人员名单。
- ③ 幼儿园资产来源、资金数额的有效证明材料,资产属租赁或转让的必须提交公正的租赁或转让合同书。
- ④ 园长、幼师、保育、保健等从业人员的资质证明书(身份证、学历证、培训证、卫生保健证、健康证等原件和复印件)。
- ⑤ 审批机关要求提供的其他材料等。

2. 审批机关对开办幼儿园的申请进行审核

在接到开办者的申办材料后,审批机关进行材料初审,材料不齐全或者不符合要求的,当场告知申请人并予以退回;申报材料初审合格后,审批机关需要根据法律规定的设置幼儿园的基本条件,对开办者提交的申请材料进行审核,并核实所提供材料的真实性。

3. 审批机关经审核后对幼儿园的申请做出答复

对申请筹设幼儿园的,审批机关应当自受理筹设民办学校的申请之日起三十日内以书面形式做出是否同意的决定。同意筹设的,发给筹设批准书。不同意筹设的,应当说明理由。筹设期不得超过三年。超过三年的,开办者应当重新申报。完成筹设后,开办者提出正式设立申请,申请正式设立民办学校的,审批机关应当自受理之日起三个月内以书面形式做出是否批准的决定,并送达申请人。审批机关对批准正式设立的幼儿园发给办学许可证。审批机关对不批准正式设立的,应当说明理由。

4. 取得办学许可证的幼儿园向有关部门登记注册

《民办教育促进法》第十九条规定:“民办学校取得办学许可证后,进行法人登记,登记机关应当依法予以办理。”《幼儿园管理条例》第十二条规定:“城市幼儿园的举办、停办,由所在区、不设区的由市人民政府教育行政部门登记注册。农村幼儿园的举办、停办,由所在乡、镇人民政府登记注册,并报县人民政府教育行政部门备案。”此外,幼儿园的变更和撤销都必须向原登记注册机构办理注销备案手续。

第二课 幼儿园招生、新生入园与编班

《幼儿园工作规程》对幼儿园招生、新生入园与编班进行了详细规定。

在管理体制上,《幼儿园工作规程》第七条规定:“幼儿园可分为全日制、半日制、定时制、季节制和寄宿制等。上述形式可分别设置,也可混合设置。”

在入园时间上,《幼儿园工作规程》第八条明确规定:“幼儿园每年秋季招生。平时如有缺额,可随时补招。”

在招收对象上,《幼儿园工作规程》第八条规定:“幼儿园对烈士子女、家中无人照顾的残疾人子女、孤儿、家庭经济困难幼儿、具有接受普通教育能力的残疾儿童等入园,按照国家和地方的有关规定予以照顾。”第九条规定:“企业、事业单位和机关、团体、部队设置的幼儿园,除招收本单位工作人员的子女外,应当积极创造条件向社会开放,招收附近居民子女入园。”

在入园检查上,《幼儿园工作规程》第十条明确规定:“幼儿入园前,应当按照卫生部门制定的卫生保健制度进行健康检查,合格者方可入园。幼儿入园除进行健康检查外,禁止任何形式的考试或测查。”

在招生规模上,《幼儿园工作规程》第十一条规定:“幼儿园规模应当有利于幼儿身心健康,便于管理,一般不超过 360 人。”此外,第十一条还对幼儿园的编班进行了如下规定:“幼儿园每班幼儿人数一般为:小班(3~4 周岁)25 人,中班(4~5 周岁)30 人,大班(5~6 周岁)35 人,混合班 30 人。寄宿制幼儿园每班幼儿人数酌减。幼儿园可以按年龄分别编班,也可以混合编班。”

第三课 幼儿园的法律地位与法律责任

一、幼儿园的法律地位

法律地位是指法律主体在各种法律关系中所处的位置,它是法律主体在不同法律关系中享有权利和义务的总的表现。法律主体是法律关系的参加者,从类型上来看,包括自然人和法人两种。从法律上讲,幼儿园是具有法人资格的从事学制系统内保育、教育活动的社会组织。幼儿园的法律地位可以理解为幼儿园在法律上的人格或者称为权利能力,即幼儿园作为从事学制系统内保育、教育活动的社会组织和机构,在法律上享受权利与承担义务的资格与程度。

(一) 幼儿园法律地位的实质

作为生命体的自然人具有自己独立的人格,进而具有从事某项活动相应的权利能力、行为能力和责任能力。法学上借用“人格”一词,将社会组织人格化,从法律上赋予组织机构以“人”的意义,即赋予它们一定的权利能力和行为能力,使它们能够像自然人一样享有权利和承担义务,进而具有成为法律关系主体的资格。法律依据幼儿园的性质和条件而赋予幼儿园一种与自然人相似的人格。幼儿园作为实施保育和教育活动的社会组织,依法取得法人资格,作为法律关系主体参加相应的法律关系,并依照《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)及相关法律法规的规定,享有诸如法人财产权、知识产权以及名称权、名誉权、荣誉权等民事权利。同时,幼儿园也要以独立法人的身份承担一切因自己的行为而引起的民事责任,如违反合同的民事责任、侵害其他社会组织和公民个人合法权益的民事责任等。



（二）幼儿园法律地位的内容

幼儿园法律地位的内容体现其任务、条件和特点,从民法意义上,社会组织的法人权利能力的范围取决于成立该法人的宗旨和业务范围,法人无权进行违背其宗旨和超越其业务范围民事活动。《中华人民共和国教育法》规定了学校及其他教育机构的具体权利,体现了学校等教育机构培养社会主义建设者和接班人的育人宗旨。但学校等教育机构又分为不同类型和不同层次,每一具体类型和层次的学校或教育机构,其权利义务的具体内容又是不完全相同的,是各具特点的。如幼儿园、中小学和高等教育机构分别具有不同的设置条件、任务和特点,享有不同的权利和承担不同的义务。因此,幼儿园的法律地位取决于国家的教育决策和法律规定,更具体地取决于幼儿园的社会价值和功能定位,与此同时,幼儿园的法律地位往往要体现其特定的任务、设立条件和外部特征等各个方面。如《幼儿园工作规程》规定:“幼儿园是对三周岁以上学龄前幼儿实施保育和教育的机构。幼儿园教育是基础教育的有机组成部分,是学校教育制度的基础阶段。”其中体现出幼儿园要将保教结合的教育思想渗透于教育管理的全过程中,这充分体现了幼儿园法律地位的特性。

（三）幼儿园法律地位的形式

幼儿园作为具有法人资格的从事学制系统内保育、教育活动的社会组织,其法律地位在形式上是由法律赋予的。那么,我国学校及其他教育机构成为法人的条件是什么,以及如何取得法人资格呢?《中华人民共和国教育法》第三十二条对此进行了规定:“学校及其他教育机构具备法人条件的,自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格。”这里所说的“法人条件”是依据《民法通则》对一般法人应具备的条件规定,包括以下四个方面:依法成立,有必要的财产或者经费,有自己的名称、组织机构或者场所,能够独立承担民事责任。学前教育机构只有同时具备了这四个条件,才有可能取得法人资格。因此,主管部门在批准设立幼儿园或对其进行登记注册时,应同时审核其是否具备上述法人条件,如具备,则应在批准或注册文件上载明具有法人资格。取得了法人资格,学前教育机构就可以以民事法律关系主体的身份参与与其宗旨相关的民事活动,并依法行使权利和承担义务。明确幼儿园的法律地位,有利于保障其享有的民事权利,如法人财产权、债权、知识产权以及名称权、名誉权、荣誉权等。同时,促进了幼儿园以独立法人身份广泛参与与其宗旨相关的民事活动。当然,幼儿园相应地也要以独立法人的身份依法承担一切因自己的行为而引起的民事责任,包括违反合同的民事责任、侵犯其他社会组织和公民个人合法权益的民事责任。

需要指出的是,学前教育机构的法人地位与法律地位是两个不同的概念,《中华人民共和国教育法》所规定的教育机构的法人地位,主要是其在民事法律关系中的法律地位,而学前教育机构的法律地位既包括其在民事法律关系中的法人地位,也包括其在行政法律关系中的法人地位。也就是说学前教育机构具有多种法律关系主体资格,在不同的法律关系中以不同的主体资格参与活动。学前教育机构在行政法律关系中的法律地位,由《宪法》和行政法所规定。

（四）幼儿园法律地位的特点

幼儿园是对幼儿实施保育、教育的社会组织,同其他法人相比,由于其宗旨和性质不同,其法律地位具有以下三个特点:

1. 公共性

教育机构的法律地位是依据有行政法性质的《中华人民共和国教育法》确立的,幼儿园

的设立、变更、终止必须向教育行政部门注册登记。教育机构以提高全民族素质、培养人才、促进物质文明和精神文明建设为目的。各种教育机构的活动都要符合国家和公共利益的需要,对国家、人民和社会负责,不得损害国家、人民利益和社会的公共利益。同时,无论是国家开办的幼儿园,还是社会力量开办的幼儿园,都必须接受国家和社会依法进行的管理和监督。教育机构行使的教育权,实质上属于国家教育权的一部分,进入现代社会,教育发展大趋势之一是教育权的社会化和国家化。然而教育活动本身的特有规律决定了国家的教育权不应当也不可能全部由国家直接行使,它必须把教育教学的实施权授予教育机构。对幼儿园来说,这种保育、教育实施权,既是国家授予的权利,又是国家交予的任务,只能正确行使,而不能放弃。

2. 公益性

根据《民法通则》,我国民法上的法人依法人创立的目的和活动内容不同可以分为企业法人和事业法人。企业法人是进行生产、经营活动,以扩大社会积累、创造物质财富为目的的各类经济组织,包括全民所有制和集体所有制企业法人以及联营法人。事业法人是指经济活动以外,从事社会公益事业,以满足群众文化、教育、卫生等需要为目的的各类社会组织,包括科学、文化、教育、卫生、艺术、体育等事业单位法人。把教育机构规定为公益性机构,保证其育人宗旨,限制其广泛参与各种民事活动,是世界各国的惯例,其目的是保证教育机构的育人宗旨,保障受教育者的合法权益和社会的公共利益。《中华人民共和国教育法》规定:“任何组织和个人都不得以营利为目的开办学校及其他教育机构。”这就从法律的层面规定了教育机构的公益性质。作为公益机构的学前教育机构不能像企业那样去营利,不能将办学盈余进行分红,也不能用其资产进行抵押、担保,学前教育机构的资产和开办者、捐赠者财产相分离,其参与民事活动的范围也要受其宗旨和业务范围的限制。与此同时,法律还规定了一系列对教育机构的优惠政策,如勤工俭学、教育用地、教学仪器设备的生产和供应、图书资料等的进口等,也充分体现了其公益性的法律地位。

3. 多重性

我国教育机构在其活动时,根据条件和性质的不同,可以有多重主体资格。当教育机构参与教育行政法律关系,取得行政法上的权利和承担行政法上的义务时,它就是教育行政法律关系的主体;当其参与教育民事法律关系,取得民事权利和承担民事义务时,它就是教育民事法律关系的主体。所谓的教育行政法律关系,就是指学校等教育机构在实施教育活动中与具有行政隶属关系的国家行政机关发生的关系。或是学校等教育机构经法律授权行使某些行政管理职权,取得行政主体资格时,与教师、学生发生的关系。如学校对教职工进行奖励和处分、对学生进行学籍管理及颁发学业证书活动中学校与教师、学生的关系。所谓的教育民事法律关系,是指学校等教育机构以平等的法律主体身份与不具有行政隶属关系的行政机关、企事业组织、集体经济组织、社会团体及个人之间发生的社会关系。这类关系涉及面颇广,如涉及财产、人身、土地、学校环境乃至创收中的权益,都会产生民事所有和流转上的必然联系。

教育行政法律关系和教育民事法律关系是两类不同的法律关系,学前教育机构在这两类不同的法律关系中的法律地位也是不同的。在教育行政法律关系中,学前教育机构是以行政管理相对人的身份参与活动的,当然,这并不排除学前教育机构作为办学主体享有自己



的权利和义务。在教育民事法律关系中,学前教育机构是以平等的民事主体的身份参与活动的,它与发生关系的其他主体处于平等的地位。除了这两种主要的法律关系外,学前教育机构还与国家发生涉及国家对学校的财政拨款、国家对幼儿园兴办产业给予税收优惠等经济法律关系,成为经济法律关系主体,具有经济法上的权利和义务。

二、幼儿园的法律责任

在幼儿园进行的各式各样的教学活动中,由于各种原因而导致幼儿的身体受到伤害之事经常发生,由此引发的法律诉讼会耗费幼儿园很大的精力,影响幼儿园正常的教学秩序。法律责任的三种主要承担方式为行政法律责任、民事法律责任和刑事法律责任。幼儿园的法律责任主要是民事法律责任。

(一) 幼儿园伤害事故

1. 幼儿园伤害事故的法律特征

幼儿在园期间的活动中,造成身体伤害的原因很多,民事侵权的主体是学校或者教师,侵权的对象是幼儿的人身权。这里的人身权主要是指生命权、健康权和身体权,它是一种绝对权。

侵权行为所侵害的是幼儿的合法权益,是一种民事违法行为,它违背了法律的强制性规定或禁止性规定。有时侵权行为虽在表面上有阻止违法事由,但因超越了法律允许的范围,仍不得免除责任。

2. 幼儿园伤害事故的归责原则

根据我国《民法通则》的立法思想,民事责任的归责原则是确定行为人民事责任的标准和归责,它直接决定着侵权责任的构成要件、举证责任、责任方式以及赔偿范围等诸多因素,是确定侵权责任的根据之一。我国的归责原则体系是由过错责任原则、无过错责任原则、公平责任原则所构成的。

(1) 过错责任原则,是以行为人过错造成学生身体伤害为承担民事责任要件的归责原则。在过错责任中,以过错为责任构成要件和最终要件,并以过错作为确定责任范围的依据。

从理论上讲,幼儿园伤害事故的归责原则也应该遵循上述原则,但在司法实践中,主要以过错原则来处理,当然并不排除其他归责原则的适用。其依据之一是《民法通则》的司法解释。最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见(试行)》第一百六十条做了明确具体的解释:“在幼儿园、学校生活、学习的无民事行为能力人或者在精神病院治疗的精神病人,受到伤害或者给他人造成损害,单位有过错的,可以责令这些单位适当给予赔偿。”依据之二是2002年9月11日教育部颁布并实施的《学生伤害事故处理办法》,该办法第八条规定:“因学校、学生或者其他相关当事人的过错造成的学生伤害事故,相关当事人应当根据其行为过错程度的比例及其与损害后果之间的因果关系承担相应的责任。”就是说,幼儿园在赔偿问题上主要实行的是“过错原则”,即有过错应适当赔偿,没有过错就不予赔偿。

(2) 无过错责任原则,又指无过失责任原则,指的是在法律规定的情况下,不以过错的存在判断行为人是否承担民事责任的归责原则。我国《民法通则》第一百零六条第三款规

定：“没有过错，但法律规定应当承担民事责任的，应当承担民事责任。”

确定幼儿园有无过错，主要看幼儿园教职工是否履行自己的职责，这要依据现有的法律法规的规定而不是人们的主观臆断。主要的依据有：《中华人民共和国教育法》第二十九条，《中华人民共和国教师法》第八条，《中华人民共和国未成年人保护法》（以下简称《未成年人保护法》）第二十四、二十五条，《幼儿园管理条例》等。如果幼儿园违反了上述法律、法规、规章的规定，则认定幼儿园有过错；反之，则无过错。不履行职责或者错误地履行职责的教职工，无论是以作为的形式还是以不作为的形式，都应承担民事责任。教职工已经履行了自己的相关职责，并没有过错或过失，发生了幼儿伤害事故，幼儿园不应该负民事责任。

(3) 公平责任原则，是指在法律没有规定适用无过错责任原则，而适用过错责任原则又显失公平时，由当事人公平合理地分担损失的归责原则。《民法通则》第一百三十二条规定：“当事人对造成损害都没有过错的，可以根据实际情况，由当事人分担民事责任。”幼儿园事故伤害中，即使幼儿园一方并无明显的过错，幼儿园也应根据当时的情况，分担相应的民事责任。

无限地扩大幼儿园的管理职责，要求教职工每时每刻都要盯住每一个小孩子的一举一动，这是不现实的，也不利于幼儿教育事业的发展。

由于《学生伤害事故处理办法》仅仅为规章，与《民法通则》相比存在着效力等级的差异，不能把该办法看作《民法通则》的特别法，司法实践中也不能直接援引该办法。法律界人士认为，在很长一段时间内，法院在处理学校、幼儿园事故时一般依据《民法通则》。



全面解读“红黄蓝”涉事当事人的法律责任^①

据《新京报》等媒体报道，在朝阳区红黄蓝北京新天地幼儿园“国际小二班”以及“小小班”，有8名孩子疑似在幼儿园被扎针。从对红黄蓝幼儿园家长的专访得知：其从幼儿口中描述得知，该园孩子还发生被喂食白色不明药片、褐色药浆以及脱光衣服罚站、关小黑屋的情况。家长甚至发现很多孩子身上有针眼，曾让两个男孩一个女孩全裸罚站，昨日有孩子在医院查出肛裂，疑似被猥亵……2017年11月22日下午，这8位家长集体向朝阳区管庄派出所报警。

如该事件属实，这起事件远比上海携程亲子园虐童案更恶劣。相关主体或将承担以下责任：

一、刑事责任

该幼儿园老师涉嫌虐待被监护、看护人罪。

根据《中华人民共和国刑法修正案(九)》第十九条(刑法第二百六十条之一)，对未成年人、老年人、患病的人、残疾人等负有监护、看护职责的人虐待被监护、看护的人，情节恶劣的，处三年以下有期徒刑或者拘役。单位犯前款罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照前款的规定处罚。

^① 徐凯. 全面解读“红黄蓝”涉事当事人的法律责任[EB/OL]. (2017-11-24)[2018-05-11]. <http://bbs.xuefa.com/article-11196-1.html>.



如果传闻中的性虐属实,那么还涉嫌强奸罪或者强制猥亵儿童罪,或罪名竞合,或数罪并罚。

二、民事责任

首先是侵权责任。

《中华人民共和国侵权责任法》第三十八条规定:“无民事行为能力人在幼儿园、学校或者其他教育机构学习、生活期间受到人身损害的,幼儿园、学校或者其他教育机构应当承担责任,但能够证明尽到教育、管理职责的,不承担责任。”

本条属于法律规定的过错推定,即如果幼儿园不能证明其尽到教育、管理职责的,推定其有过错,因而需要为孩子在幼儿园期间的人身损害承担侵权责任。

其次是违约责任。

《中华人民共和国合同法》第四百零六条规定:“有偿的委托合同,因受托人的过错给委托人造成损失的,委托人可以要求赔偿损失。无偿的委托合同,因受托人的故意或者重大过失给委托人造成损失的,委托人可以要求赔偿损失。受托人超越权限给委托人造成损失的,应当赔偿损失。”

家长与该幼儿园之间建立的,是有偿的委托合同关系,可以就此向园方主张违约责任。

违约之诉和侵权之诉,属于竞合关系,需要根据实际情况判断择一起诉。这里面需要考虑的是,起诉对象包不包括该公司,要根据实际情况判断。根据目前的情况,我倾向于包括该公司和该幼儿园,二者应承担连带责任。

三、行政责任

《幼儿园管理条例》第二十七条规定,违反本条例,具有下列情形之一的幼儿园,由教育行政部门视情节轻重,给予限期整顿、停止招生、停止办园的行政处罚:情形(二)园舍、设施不符合国家卫生标准、安全标准,妨害幼儿身体健康或者威胁幼儿生命安全的。情形(三)教育内容和方法违背幼儿教育规律,损害幼儿身心健康的。

教育部门还可对直接责任人员处以警告、罚款。

《幼儿园管理条例》第二十八条规定,违反本条例,具有体罚或变相体罚幼儿情形的,由教育行政部门对直接责任人员给予警告、罚款的行政处罚,或者由教育行政部门建议有关部门对责任人员给予行政处分。

此事件符合“体罚或变相体罚幼儿”这一情形。

(二) 民事法律责任

1. 民事法律责任的定义及特征

民事法律责任简称民事责任,指的是民事主体违反义务所应承担的民事法律后果。作为法律责任的一种,民事责任具有法律责任的共性,但同时也具有自身的特征。

(1) 民事责任是以违反民事义务所应承担的法律后果,故以民事义务的存在为前提,无义务即无责任,义务人违反义务时才应承担民事责任。

(2) 民事责任不仅表现为财产责任,也包括某些非财产责任形式,如消除影响,恢复名

誉、赔礼道歉等。

(3) 民事责任的范围与损失的范围相一致,一般也不超出损失的范围,只是使受害人恢复到原来的财产或精神状况。

2. 民事责任的种类

民事责任主要有以下三种:

(1) 违约责任。违约责任又称违反合同的民事责任。学生到学校上学,通常是没有专门的合同约定的,学校的义务是相关法律法规规定的。因此,此类责任引发的诉讼通常不会发生。

(2) 侵权责任。侵权责任全称为侵权的民事责任,指行为人不法侵害他人的人身权、财产权时依法所应承担的民事责任。

(3) 不履行法定义务的民事责任。指当事人不履行法律规定的义务而承担的民事责任。例如,教师原本应该承担保护学生的职责,但没有履行相应的义务,导致学生身体受伤而承担民事责任。

第四课 幼儿园的权利与义务

权利与义务是建立现代教育制度在法律上的一个基本要求,也是教育机构法律地位的具体反映。本课依据《中华人民共和国教育法》规定,讲解作为办学实体的幼儿园依法享有哪些权利,应承担哪些义务。

一、幼儿园的基本权利

幼儿园的法律地位决定了幼儿园所拥有的权利,法律所规定的权利是幼儿园在维护自身合法权益时的依据及有力保障。幼儿园的权利是指其在教育活动中依法享有的权利,即幼儿园在教育活动中能够做出或不做出一定行为,并要求相对人相应做出或不做出一定行为的许可和保障,为教育法所确认、设定和保护。

根据《中华人民共和国教育法》规定,凡经合法手续设立的幼儿园,具有以下基本权利:

(一) 按照章程自主管理幼儿园权

按照章程自主管理幼儿园权的内容主要是,幼儿园根据章程确立办园宗旨、管理体制及各项重大原则,有权制定具体的管理规章和发展规划,自主地做出管理决策,并建立、完善自己的管理系统,组织实施管理活动,不必事无巨细地向主管部门或开办者请示。主管部门或开办者对幼儿园符合其章程规定的管理行为无权干涉。

幼儿园之所以有这样的权利,是因为它作为法人在依法批准设立时即被赋予。教育法人本身是一个组织机构,组织机构的运转活动必须有自身内部的管理章程,这是设立教育机构所必须具备的四个基本条件中的第一个。幼儿园一经依法设立,即意味着具备得以设立的全部条件,也就是说其章程得到确认,因此幼儿园按照被确认的章程管理自身内部的活动即成为其所行使的法定权利。

(二) 组织实施保育教育活动权

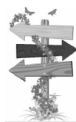
组织实施保育教育活动权的内容主要是,幼儿园有权根据自己的办园宗旨和任务,依据



国家教育主管部门有关规定,自行决定和实施自己的保育教育计划,决定具体课程模式和教学方法,决定选用何种教材,决定具体一日活动安排,组织保教活动评比、检查评议等。这项权利是教育机构作为以培养人、教育人为宗旨的法人,被《中华人民共和国教育法》确定的从事教育活动的权利能力;其他领域的不是依《中华人民共和国教育法》成立的法人,均不具有从事教育活动的权利。确定这项权利,既可以保证幼儿园在全面贯彻教育方针、全面实施幼儿教育法规中,享有设计、安排、开展保育教育活动的自主权利,又可防止外来力量对幼儿园保教活动的冲击,对幼儿园正常的保教秩序的干扰。

(三) 招收新生权

招收新生权是幼儿园的基本权利,是办学自主权的重要标志。其含义是幼儿园根据自己的办学宗旨、培养目标、任务及办学条件和能力,依据国家相关招生政策、法规、规章和直接主管部门的具体管理规定,可以自行制定详细的招生办法,并对外发布招生广告、进行招生宣传、确定招生范围与来源,最终决定招生总人数与具体人员。幼儿园一旦为教育法确认为具有进行教育活动权利能力的法人,那么作为其组织实施教育活动之一的招收学生的活动,就被认定为其所具有的特殊的法定权利。幼儿园在行使这一权利时,必须遵守国家规定,不能擅自突破国家有关招生、编班的规定,造成学额过多、影响幼儿身心健康,影响管理工作的现象;其他领域中不具有教育法确认的法人机构,不具有招收学生的权利。在幼儿园的招生过程中,教育主管部门不得利用行政权力进行不必要的干涉,只有在幼儿园违法招生时,教育主管部门才可依据《中华人民共和国教育法》对该幼儿园进行行政处罚。



小案例

宁德市柘荣县一幼儿园长期无证非法招生,被责令停止办学^①

“柘荣城关七巧板幼儿园长期存在无证非法招生办学的行为,存在重大的安全隐患。去年底柘荣县公安局发通报函给教育局,但该幼儿园今年依旧照常营业,望相关部门进行调查处理。”2017年2月,一位宁德市网友在“直通屏山”平台上反映上述情况。

针对此事,柘荣县教育局相关负责人表示,柘荣县七巧板幼儿园是该局2014年4月批准筹设(筹设期为3年)的一所民办幼儿园,由于在筹设期内其无法取得消防备案,未能办理办学许可证。在筹设期内,该幼儿园负责人无视《民办教育促进法》的相关法律法规,从2015年3月起非法招生,教育局也相应下发了整改通知书。

2016年12月30日柘荣县教育局收到当地公安局《关于“七巧板”幼儿园存在无证非法办学情况的通报函》(柘公函[2016]60号)后,柘荣县教育局约谈了该幼儿园负责人,并下发了该园停止招生办学的通知。

2017年2月13日,柘荣县教育局再次约谈幼儿园负责人,责令立即停止办学。目前该场所已变更为“柘荣县豚丫丫教育信息咨询中心”(由柘荣县工商行政管理局审批)和托儿所。

^① 叶伏国. 网友举报柘荣一幼儿园长期无证非法招生,教育局回应[EB/OL]. (2017-02-16)[2018-06-14]. http://nd.fjsen.com/2017-02/16/content_19115900.htm.

（四）学籍管理权

《中华人民共和国教育法》第二十九条第(四)项规定了幼儿园有对受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分的权利。编订学籍档案是任何教育机构完成招生工作后的重要环节,是全面统一管理在校学生的基础,也是最有效的手段。学籍管理权是指幼儿园根据上级教育主管部门的学籍管理规定,有权制定具体的学籍管理办法;同时,可以根据国家有关学生奖励、处分的规定,结合本园的实际,制定具体的奖励和处分办法,并根据这些管理办法,对受教育者进行具体的管理活动。

幼儿园的学籍管理权具体指幼儿园根据有关规定,有权确定有关幼儿报名注册的管理办法,并建立幼儿名册。幼儿学籍管理档案,包括幼儿花名册、幼儿登记表、幼儿身心发展状况记录等。此项权利是幼儿园依法实施教育活动权利的一部分,是加强对受教育者的教育、管理职能,维护教学秩序,保证教育教学质量的需要。幼儿学籍管理档案的建立,便于幼儿园和各年龄班加强管理,也便于教师掌握幼儿全面发展的规律,更好地因材施教。

（五）人事聘任权

《中华人民共和国教育法》第二十九条第(六)项规定了幼儿园有聘任教师及其他职工,实施奖励或者处分的权利。

人事聘任权的内容主要是,幼儿园根据国家有关教师和其他教职工管理的法规、规章和主管部门的规定,从本园的办学条件、办学能力和实际编制情况出发,有权自主决定聘任、解聘有关教师和其他职工,可以制定本园的教师及其他职工聘任办法,签订和解除聘任合同,并可以对教师及其他员工实施包括奖励、处分在内的具体管理活动。教育机构在聘任、奖励、处分教师和其他职工时,应根据教师和其他职工的职责要求,重点考虑本人的表现及业绩。人事聘任权是幼儿园实施教育活动的保证,也是其作为法人被法律所确认的权利之一。幼儿园用好这项权利,有利于调动教职工的积极性,提高办园质量和效益。

（六）设施和经费的管理和使用权

《中华人民共和国教育法》第二十九条第(七)项规定了幼儿园有管理、使用本单位的设施和经费的权利。设施和经费的管理和使用权的含义是指幼儿园对其占有的场地、教室、园舍、保教设备等设施和办园经费以及其他有关财产,享有财产管理权和使用权。幼儿园行使此项权利,应遵守国家有关国有资产管理、教育经费投入及幼儿园财务活动的管理规定,符合国家和社会公共利益,有利于幼儿园发展和实现其办园宗旨,有利于合理利用教育资源,不得妨碍保教和管理活动的正常进行。

（七）拒绝对保教活动的非法干涉权

《中华人民共和国教育法》第二十九条第(八)项规定了幼儿园有拒绝任何组织和个人对教育教学活动干涉的权利。拒绝对保教活动的非法干涉权的内容主要是,幼儿园对来自行政机关(包括教育行政机关)、企业事业组织、社会团体、个人等任何方面的非法干涉保教活动的行为,有权拒绝和抵制。所谓“非法干涉”,是指行为人违背法律、法规和有关规定,做出的不利于教育活动的行为。如强行占用幼儿活动用房和场地,随意抽调幼儿园教职工另作他用、延误或停止幼儿园保教活动开展,借口因材施教到幼儿园来乱办所谓艺术班、体操班、超常班以牟取经济利益等。当前,社会对幼儿园的乱摊派以及某些教育行政部门业务机构的随意检查、干预过多,干扰了正常的保教秩序。对此,幼儿园有权抵制,并应要求教育行政



部门会同当地公安、司法、纪检、监察等部门,及时地予以查处。对于非法干涉保教活动的行为幼儿园都可借助本条权利予以拒绝或抵制。幼儿园也有权通过教育行政部门会同纪检、监察等部门进行综合治理,并按《中华人民共和国教育法》坚决及时地予以查处。

(八) 其他合法权利

《中华人民共和国教育法》第二十九条第(九)项规定了幼儿园享有法律、法规规定的其他权利。

此法律条文体现出立法技术上的一种在列举权利与义务时的常用手段,即在一一列明现行法律赋予幼儿园所有权利之后,附上一条“兜底性”条款。具体而言,其表明幼儿园除享有以上各项权利外,还享有现在法律法规以及将来出台的法律法规赋予的其他权利,包括开展教学或学术交流的权利、接受国内外捐助的权利、组织幼儿参与社会实践的权利、承办教育行政机关交办的其他活动的权利。

二、幼儿园的基本义务

幼儿园的义务是幼儿园在保育教育活动中所必须履行的法定义务,即幼儿园在保育教育活动中必须履行一定行为,或不得做出一定行为的约束。它根据法律产生,并以国家强制力保障履行。国家以法律的形式对幼儿园的义务进行规定具有重要的意义:第一,这是保证教育机构实现育人宗旨、实施教育教学活动的需要;第二,这是保障教育机构相对一方特别是儿童受教育权利的需要。国家通过法律法规对幼儿园的义务进行规定的根本目的是保障受教育者受教育权利的实现。

根据我国《中华人民共和国教育法》的规定,幼儿园应履行以下基本义务:

(一) 遵守法律法规

我国《中华人民共和国教育法》第三十条第(一)项规定了幼儿园有遵守法律、法规的义务。幼儿园是育人的社会组织,遵守法律、法规是其必须履行的基本义务。本条法规包括两层含义,既包括教育机构在一般意义上的守法,不得违背法律、法规的规定,以及不得违背根据法律、法规制定的规章,如幼儿园必须遵守宪法、民法、刑法、经济法等;也包括教育法律、法规、规章中为教育机构规定的特定意义上的义务,这些义务与实施教育活动、实现其办学宗旨有密切联系,即幼儿园要遵守教育方面的法律法规。同时,幼儿园内部规章的制定应遵循两个原则:一是必须符合法律法规等,不得与之抵触;二是不能越权,不能超越本园的职权或授权的范围,把本该由法律法规规定的事项列在规章中。

(二) 贯彻国家教育方针

贯彻国家教育方针义务的主要内容是:幼儿园在整个保育教育活动中,要坚持社会主义办学方向,贯彻《中华人民共和国教育法》第五条确立的国家教育方针,按国家规定的保育教育目标,面向全体幼儿,实施全面发展教育;要执行国家关于幼儿园的保育教育标准,努力改善办园条件,加强育人环节,保证不断提高教育质量。

确立此项义务,有利于保证幼儿园教育的社会主义性质,克服当前出现的迎合少数家长心理需要,忽视幼儿兴趣和健康发展进行“专长培养”,以及把学前班当成小学预科班下放小学课程,使得幼儿教育小学化等违背幼儿发展规律、违背全面发展的教育方针的问题。《中华人民共和国教育法》施行后,不履行此项义务,出现以上违背国家教育方针的行为,或者不

执行国家教育教学标准的幼儿园,将不再被看作是单纯的教育思想和教学方法的错误,而会被作为违法行为对待,幼儿园及有关直接责任人员要承担相应的法律责任。

(三) 维护受教育者、教师及其他职工的合法权益

《中华人民共和国教育法》第三十条第(三)项规定了幼儿园有维护受教育者、教师及其他教职工的合法权益的义务。

维护受教育者、教师及其他职工的合法权益和义务主要有两个含义:幼儿园自身不得侵犯幼儿、教师及其他职工的合法权益,如不得克扣、拖欠教师工资,不得在与教职工签订合同时收取保证金、押金等;当幼儿园以外的其他社会组织和个人侵犯了本园师生的合法权益时,幼儿园应当以合法方式,积极协助有关部门查处违法行为的当事人,维护本园师生的合法权益。如发生社会闲杂人员进入幼儿园拐骗或伤害幼儿的情况时,幼儿园有义务在发现后及时制止并报警,在事发后积极配合警方的调查取证工作,若自身有过失之处还需承担一定的补充责任。这项义务的确立,有助于形成一种幼儿园爱护教师、幼儿,教师关心、爱护幼儿园的良好教育教学关系,维护幼儿园秩序乃至社会秩序的稳定,也有助于维护幼儿、教师的合法权益。对幼儿园侵犯教师、幼儿合法权益的行为,教师、幼儿家长有权依法提起申诉诉讼。

(四) 使幼儿监护人及时了解幼儿的发展状况

使幼儿监护人及时了解幼儿的发展状况的义务的实质,是幼儿园保障幼儿监护人了解幼儿在园情况的知情权,通过适当方式加强幼儿园教育与家庭教育的联系和沟通,进而为监护人了解幼儿“提供便利”。所谓“适当方式”,是指幼儿园设立家长接待日、家长会议、家长联系本、家长园地、家庭访问、家长咨询室、幼儿作品展、对家长开放日等合法的、正当的方式。所谓的“监护人”,是指未成年人的父母,父母没有监护能力则由所在基层组织担任监护人。所谓“提供便利”,一般包括两方面:一是幼儿园不得拒绝幼儿监护人了解幼儿在园表现等情况的请求;二是幼儿园应当提供便利条件,帮助幼儿监护人行使此项知情权。幼儿园在履行此项义务时,要特别注意不得侵犯受教育者的隐私权、名誉权等合法权益。



小明被抱养,老师应保密^①

幼儿小明是其父母的养子,不过父母一直不想让外人知道小明的养子身份,以免给孩子造成不必要的心理负担,为此小明的妈妈还专门请幼儿林老师对这件事予以保密。有一天,孩子们因为小事情发生了争吵,有个孩子突然说:“小明,你爸妈的年纪这么大,你不是他们亲生的,是抱养的!”小明一听大哭起来。晚上妈妈来幼儿园接他,小明说他听小朋友们说,他不是妈妈的孩子,不肯跟妈妈回家,小明的妈妈非常伤心。小明妈妈经了解才知道,原来是林老师在和保育员聊天时谈起这事,被在一旁玩耍的孩子听见了。小明的父母认为幼儿园答应为他们保密却失信,使孩子受到伤害,决定找园长讨个说法。

^① [佚名]. 侵犯人格权案例:未成年人隐私权[EB/OL]. (2018-07-02)[2018-07-14]. <https://wenku.baidu.com/view/8fada25e3b3567ec102d8aec.html>. (有改动)



（五）遵守国家有关规定收取费用并公开收费项目

《中华人民共和国教育法》第三十条第(五)项规定了幼儿园有遵守国家有关规定收取费用并公开收费项目的义务。

遵守国家有关规定收取费用并公开收费项目的义务的实质,是幼儿园应当按省、自治区、直辖市或地(市)级教育行政部门会同有关部门制定的收费项目和标准,从公益性质出发,按照成本分担原则,公平、合理地确定本园收费标准,并向家长、社会及时公布收费的项目。《中华人民共和国教育法》确立此项义务,使国家现行有关学校及其他教育机构收费的一系列政策、规章具有法律效力。幼儿园应向社会公开收费项目,包括收费的具体名称和标准,必要时还应公开所收费用的账目,使家长和广大人民群众给予监督。不履行此项义务,不执行各级政府及有关主管部门的规定,巧立名目、乱收费用,甚至把幼儿园变成牟利的工具等都是非法行为,幼儿园及有关直接责任人员须承担相应的法律责任。

我国对不同性质和阶段的学校教育机构有不同的收费原则,综合而言,公办中小学(义务教育)不收取学杂费;民办中小学(义务教育)收取一定的学杂费,收费项目和标准由学校制定,报有关部门批准公示;其他非义务教育阶段的学校可以适当收取学杂费,公办幼儿园的收费项目及标准一般由县级、市级教育主管部门、物价部门确定,民办幼儿园则一般自己制定,报有关部门备案并公示。

（六）依法接受监督

《中华人民共和国教育法》第三十条第(六)项规定了幼儿园有依法接受监督的义务。依法接受监督的义务是指幼儿园对各级权力机关、行政机关依法进行的检查、监督,以及社会各界依法进行的监督,应当积极予以配合,不得拒绝,更不得妨碍检查、监督工作的正常进行,这是幼儿园作为行政管理相对人和独立法人应承担的法定义务。特别是符合《中华人民共和国教育法》第八条确立的“教育活动必须符合国家和社会公共利益”原则的基本要求,有利于促进幼儿园自觉地把保育、教育和管理活动置于主管部门和社会的监督之下,全面贯彻国家的教育方针,完成办园任务。

我国的法律监督体系,并可依监督主体不同分为国家监督和社会监督两大系统,国家监督细分为权力机关的监督、行政机关的监督 and 司法机关的监督,社会监督细分为政治或社会组织的监督、舆论的监督 and 公民的直接监督。就法律监督的概念来看,无论是狭义还是广义的概念解释,都意指对法的全部运行过程(立法、执法、司法、守法)的合法性所进行的监察、控制和督导。幼儿园对教育行政机关执法的监督属于社会组织的监督,而教育行政机关对幼儿园守法的监督属于行政机关的监督。

思考与练习

1. 简述开办幼儿园的实体要件。
2. 简述当前幼儿园教育经费的来源渠道。
3. 学前教育机构的法律地位有哪些特征?
4. 简述学前教育机构的基本义务。