

《学前教育法》残疾儿童条款的法理阐释与 规制完善

赵 瑞

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年9月20日; 录用日期: 2025年9月30日; 发布日期: 2025年10月24日

摘 要

《中华人民共和国学前教育法》针对残疾儿童接受学前教育作出明确规定, 这一法律的颁布实施, 标志着我国残疾儿童学前教育保障工作正式迈入法治化阶段。以《学前教育法》中有关残疾儿童的条款为研究对象, 从法理层面展开阐释, 结合宪法、教育法、平等理论等基本原理, 剖析条款背后蕴含的儿童利益最大化原则、平等保护原则与特殊保障原则, 厘清残疾儿童学前教育权的法理属性, 为条款的理解与适用提供理论支撑, 并为后续条款的操作化提出建议。

关键词

学前教育法, 残疾儿童, 平等保护, 国家义务, 儿童利益最大化

Legal Interpretation and Regulatory Refinement of Provisions for Children with Disabilities in the “Preschool Education Law”

Rui Zhao

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Sep. 20th, 2025; accepted: Sep. 30th, 2025; published: Oct. 24th, 2025

Abstract

The Preschool Education Law of the People’s Republic of China introduces explicit provisions on preschool education for children with disabilities. The promulgation and implementation of this

Law signifies that China's support for the preschool education of children with disabilities has been formally elevated to the rule of law stage. This study takes the disability-related provisions within the Law as its research object, conducting a jurisprudential interpretation. By integrating fundamental tenets of constitutional law, educational jurisprudence, and equality theory, it analyzes the underlying principles of the paramountcy of the child's best interests, equal protection and special protection embodied in these provisions. Furthermore, it aims to clarify the jurisprudential attributes of the right to preschool education for children with disabilities, thereby laying a theoretical groundwork for the interpretation and application of the Law; it also proposes recommendations for their subsequent operationalization of relevant provisions.

Keywords

Preschool Education Law, Children with Disabilities, Equal Protection, State Obligation, Paramountcy of the Child's Best Interests

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

习近平总书记在全国教育大会上强调：“坚持以人民为中心、不断提升教育公共服务的普惠性、可及性、便捷性。”[1]作为国民教育体系起始环节和薄弱环节的学前教育需要改革，而残疾儿童的学前教育权益保障，更是衡量教育公平与社会文明程度的核心标尺。随着我国“全纳教育”理念的深化与“教育公平”战略的推进，残疾儿童平等享有学前教育资源的需求日益凸显，法律层面的制度回应与权利保障成为必然趋势。《中华人民共和国学前教育法》(以下简称《学前教育法》)的制定与实施，以专门立法的形式明确了残疾儿童在学前教育领域的权利地位，其相关条款不仅承载着“保障残疾儿童受教育权”的立法目的，更蕴含着宪法层面“平等权”“社会权”的法理延伸，是衔接《中华人民共和国残疾人保障法》《中华人民共和国教育法》等上位法精神、破解残疾儿童学前教育“入学难”“质量低”等现实困境的重要制度载体。

与残疾儿童相关的规定主要分布在第6、17、28、54、63等条款中，这并不是简单的政策性宣示，而是蕴含着从形式公平迈向实质公平的法治理念。有学者认为，公共性、普惠性、公平性、公益性是学前教育的立法宗旨，而《学前教育法》所坚持的儿童利益最大化原则、平等保护原则与特殊保障原则，正是对立法宗旨的实践落实。所以，本研究以《学前教育法》残疾儿童相关条款为研究对象，从法理层面展开阐释，厘清残疾儿童学前教育权的法理属性。分析条款所遵循的儿童利益最大化原则、平等保护原则与特殊保障原则。

2. 法理基石：残疾儿童学前教育权的权利属性与国家义务

残疾儿童享有学前教育阶段的受教育权，这种权利是一种具有复合性质的权利，其核心是社会权，但同时也蕴含着自由权的要素[2]。自由权要求国家履行消极义务，以此防止国家在教育领域滥用权力，保护个人和家庭在教育选择上的自主空间；而社会权又称“积极权利”或“受益权”，要求国家积极作为，通过资源给付和制度构建来促成权利的实现。《学前教育法》第6条要求国家“保障适龄的家庭经济困难儿童、孤儿、残疾儿童和农村留守儿童等接受普惠性学前教育。”[3]第28条指令地方政府“统筹实施多种形式的学前特殊教育”[3]，国家通过立法、财政和行政手段实现残疾儿童的受教育权，是权

利的“供给者”和“担保者”。这也正是在法律上确认了国家作为义务主体的积极给付义务[4]。根据人权法中的“义务层次”理论,这种义务包含三个层次:尊重、保护和实现[5],分别代表不干涉其权利、防止第三方侵害、提供资源与制度保障,要求国家积极作为以支持残疾学前儿童的受教育权实现,保障儿童的受教育社会权[6]。条款的强制性用语“应当”,清晰地将其从道德层面的“政府职责”提升为法律层面的“国家法定义务”,为后续的监督与问责提供了法律依据。

该权利具有双重权利属性,构成了国家干预与制度保障的正当性基础。从个体维度看,它是残疾儿童作为公民所享有的发展权的具体体现,直接关涉其人格尊严的维护与未来潜能的充分发展。接受适宜的学前教育,不仅能够促进其认知、语言及社会性发展,更能够帮助其建立积极的自我认同,从而为其终身学习与融入社会奠定关键基础。从集体维度看,它又显著体现出一种集体性权利的特征,关乎社会整体利益和公共福祉。保障这一权利具有强烈的正外部性:一方面,它有助于打破“贫困-残疾”相互强化所带来的代际传递循环,减轻家庭与社会长期的照料与救助负担;另一方面,它通过早期干预,让残疾儿童更早地接触社会,而人们反过来也能够更加客观了解残疾儿童,培养整个社会对差异的尊重与接纳,从而构建更加和谐、稳定和富有活力的社会。所以,该项权利不能完全交由市场或个人家庭负责,而必须上升为一项国家予以保障的公共事业。

《学前教育法》第3条将学前教育明确纳入“重要的社会公益性事业”范畴,并在立法上确立“政府主导”“政府统筹”的管理原则[3]。这深刻表明,国家不再将残疾儿童学前教育视为单纯的私人事务或慈善领域,而是将其认定为关涉国家长远发展与社会整体利益的公共责任。它体现了国家作为集体利益的维护者,通过制度性安排对弱势群体进行有效的资源再分配与权利保障,从而在个体发展诉求与社会整体目标之间建立起有机的统一,彰显了社会主义法律体系追求实质公平的制度理性。

3. 残疾儿童学前教育法的立法原则

3.1. 作为最高准则的儿童利益最大化原则

儿童利益最大化原则作为世界各国有关未成年人保护立法、行政、司法活动的纲领性原则,其法理依据可追溯至联合国《儿童权利公约》第3条,该条款明确要求“涉及儿童的一切行动,不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行,均应以儿童的最大利益为一种首要考虑”[7]。全国人大常委会于1991年12月29日批准我国加入《公约》以来,我国坚持在保障儿童权益的相关立法中转化、落实儿童利益最大化原则[8]。在残疾儿童学前教育领域,这一原则作为维护儿童权利的最终评判标准和最高目标,并非抽象的价值宣示,而是通过具体法律规范转化为可操作的制度要求。

儿童利益最大化原则与其余两条原则之间是手段与目的、基础与升华的关系。平等保护原则、特殊保障原则是实现儿童利益最大化的实施原则;而儿童利益最大化原则是衡量保护是否恰当、是否真正有效的最终标尺。

3.2. 从形式平等走向实质平等的平等保护原则

法律面前人人平等是现代法治的基石。然而,对于残疾儿童而言,简单地给予其与普通儿童完全相同的待遇(形式平等),反而会因其身心障碍的客观存在而导致事实上的不平等。《学前教育法》的条款深刻体现了实质平等的法理思想[9]。

实质平等追求的是结果的公平,它允许并要求法律与政策根据个体的不同情况给予合理差别待遇,以消除固有的劣势,使每个人都能站在相对公平的起点上竞争与发展。该法第63条在“幼儿园生均财政拨款标准或者生均公用经费标准”方面规定,“残疾学前儿童的相关标准应当考虑保育教育和康复需要适当提高”[3]。这一“差异化拨款”机制,正是合理差别待遇的典型体现。它在法律上承认了残疾儿童

享有学前教育权需要更高的成本,并通过财政资源的倾斜分配,旨在弥补其先天或后天的不足,确保其能真正获得有质量的教育服务,而非仅仅拥有法律上的空洞资格。

平等原则的法哲学基础可追溯至约翰·罗尔斯的差别原则,即第二条涉及社会机会平等以及平等倾向的经济分配原则。“第二原则:社会和经济的不平等应当这样安排,以致于使它们:(一)在与正义的储存原则一致的情况下,适合于最少受惠者的最大利益;以及(二),依系于在机会的公平平等的条件下职务和地位向所有人开放。”^[10]罗尔斯解释这种正义原则是一定社会范围内的正义,是对社会基本善(权利、自由与机会、收入与财富,以及自尊的基础)进行分配的原则,只适用于处理那些能够充分参与社会合作的人之间的关系,这致使其不把先天的残障人包含在正义问题范围内^[11]。而阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)和玛莎·努斯鲍姆(Martha Nussbaum)等人对于罗尔斯的方法论,对资源平等的分配正义问题提出批评,他们突破契约论的局限,提出了能力平等的方法论。他们从人的基本能力的前提出发,将基本善的分配转向能力平等,指出正义在于基本能力的实现,而非正义在于基本能力的不足,因此他们从罗尔斯的形式正义转向实质性的正义^[11]。《学前教育法》第63条通过资源再分配手段,正是践行了这一正义观,将阿玛蒂亚·森和玛莎·努斯鲍姆笔下抽象的“正义论”转化为可触摸的法律现实,确保了每一名儿童,无论其起点如何,都能享有实现其潜能的基本条件。使形式上的平等权转化为实质上的公平收益权,实现了平等保护原则的深化与升华。

3.3. 基于国家保护义务的特殊保障原则

特殊保障原则是平等保护原则在残疾儿童群体身上的具体化和强化,其法理基础源于国家的保护义务,需要国家采取防范措施来保护残疾学前儿童的权利,保障儿童的受教育权^[12]。《学前教育法》有关残疾儿童的条款以立法的形式设定了政府和普惠性幼儿园的义务,政府主导、统筹规划,普惠性幼儿园也应当接收能够适应幼儿园生活的残疾儿童入园,并为其提供帮助和便利。后者并非鼓励性条款,是为幼儿园设置了法定义务,将“接收”从可选择的善意提升为必须履行的法律责任。有关条款建立了评估与争议解决机制。第17条规定,“父母或者其他监护人与幼儿园就残疾儿童入园发生争议的,县级人民政府教育行政部门应当会同卫生健康行政部门等单位组织对残疾儿童的身体状况、接受教育和适应幼儿园生活能力等进行全面评估,并妥善解决。”^[3]这引入了行政介入机制,通过公权力的力量为个体权利的实现扫除障碍,防止普惠性幼儿园以各种理由拒绝接收可以适应幼儿园生活的残疾儿童,为残疾儿童入园提供保障。有关条款还要求提供全方位的支持。残疾儿童接受学前教育不仅是政府、幼儿园及家庭的责任,更需要儿童福利机构、残疾儿童康复机构等多方主体共同参与并发挥关键作用,为其提供专业化、系统化的支持。第28条要求“统筹实施多种形式的学前特殊教育,推进融合教育,推动特殊教育学校和有条件的、残疾儿童康复机构增设学前部或者附设幼儿园。”^[3]第54条要求配备康复设施、设备和专业康复人员或与专业机构合作^[3]。这些规定表明,国家的保障义务超越了简单的“准入”问题,延伸至教育质量、康复服务和融合教育等更深层次,旨在构建一个支持残疾儿童全面发展的公共服务体系。

4. 残疾儿童学前教育法的规制完善

2025年《学前教育法》实施后,我国学前特殊教育已进入法治化保障、融合化推进、质量化提升的新阶段,但依然会出现一些典型案例暴露政策执行中因细节不明确而导致的问题,如央视网报道的“广东自闭症学生报到当天被劝退”事件。

该事件涉及两名19岁自闭症学生小武、小谭,他们通过广东省残联推荐、参加广东省机械技师学院2025年残疾人职业技能人才培养入学测试,顺利通过笔试面试后于5月14日收到录取通知书。然而在8月30日报到当天,因填写表格动作较慢且家长主动说明“轻度自闭症”情况,校方以“未提前知晓病情”

“缺乏特殊教育师资”“担心影响其他学生”为由当场劝退。据央视网报道,校方在招生审核环节存在严重疏漏——尽管学生残疾人证件编码明确显示智力残疾且程度较轻,但学校仅审查户籍、身份证等基础资料,未核查残疾人证件信息,且面试环节未关注学生行为特征。事件引发舆论关注后,广东省残联介入协调,组织专家评估认定两名学生“具备独立学习和生活能力”,最终校方于9月12日为其办理入学手续,广州市儿童孤独症康复研究中心同步提供专业支持[13]。

推动配套立法与标准细化,是增强法律可操作性的关键路径。这个事件清晰地揭示了当前残疾儿童教育保障从法律文本走向现实权利过程中存在的制度性断层。残疾人准入标准模糊,招生流程的制度化审核机制存在疏漏,有效的行政监督与便捷的权利救济渠道仍不完善。所以,为解决上述问题并确保《学前教育法》相关条款的有效实施,国家需持续深化其保护义务,构建一个全纳、支持及可执行的制度环境。未来应依据《学前教育法》所确立的基本原则,积极推动地方性法规、部门规章及规范性文件的立、改、废、释工作,旨在将原则性条款转化为精细化、标准化、可操作的具体指南。

首先,须建立科学、统一的残疾儿童入园适应性评估机制。第17条将“能够适应幼儿园生活”作为残疾儿童进入普通学前教育机构的前提条件。为防止该要件在实践中异化为变相拒绝入园的壁垒,必须通过配套制度明确“适应性”的评估内涵、标准、流程与主体。具体而言,应制定全国性的《残疾儿童入园适应性评估指导纲要》,明确评估需涵盖儿童的认知能力、沟通水平、行为表现、基本生活自理能力及社会交往意愿等多维度指标,并强调评估结论应基于其发展潜能而非单纯缺陷。评估流程应体现公正性与参与性,由教育部门牵头,整合卫生健康、残联等系统的专业力量,组建跨学科评估团队,并确保父母或其他监护人的充分知情与参与。评估结果不应作为永久性标签,而应实行动态跟踪与定期复核。同时,须在实施细则中明确禁止学前教育机构以“残疾类型不符”、“照料成本过高”或“缺乏专业师资”等缺乏客观依据的理由拒绝接收经评估符合入园条件的残疾儿童,并严禁任何形式的教育歧视。

其次,应完善基于需求的精准化财政支持体系。第63条确立了残疾学前儿童生均财政拨款标准“适当提高”的原则。为确保这一差异化拨款机制落到实处,地方政府亟需建立科学的普惠性幼儿园生均培养成本核定机制。此机制应能精准识别并测算容纳残疾儿童所产生的额外成本,包括但不限于:个性化保教方案设计与实施的人力成本、必要的康复设备与教具的采购与维护成本、对环境进行无障碍改造的成本、以及特教专业师资的配备与培训成本等。建议由省级教育、财政等部门联合制定《普惠性幼儿园残疾儿童生均成本核定与补助办法》,明确额外成本的核算标准、财政补助的拨付方式与使用监管要求,使“适当提高”有明确的量化依据与程序保障,确保公共资金的有效投入与使用效益,从资源上支撑融合教育的质量。

再者,需构建多层次、相互衔接的学前特殊教育服务供给网络。第28条要求统筹实施多种形式的学前特殊教育,推进融合教育。这需要通过制度设计明确普惠幼儿园、特殊教育学校学前部、儿童福利机构及残疾儿童康复机构等不同主体在提供学前特殊教育中的定位、职责与协作机制。特别是要细化“融合教育”的支持标准,强制要求招收残疾儿童的普通幼儿园建立资源教室、配备专职资源教师或与专业机构建立稳定合作关系,并为每位在园残疾儿童制定并实施个别化教育计划(IEP),确保其获得有质量的保育教育而非仅是物理空间的“融入”。通过跨领域合作,整合教育、卫生、社会福利等系统的专业力量,对儿童的身体健康状况、认知发展水平、情绪社会性能力、家庭支持环境等进行全面评估,并以此作为制订个别化保教计划(Individualized Education Plan, IEP)的基础[14]。应平衡并兼容好儿童的全面发展与个性发展,结合视力、听力、言语、智力、肢体残疾儿童和孤独症儿童的不同残疾类型及残疾层级,放宽国家关于学前教育标准的要求,尊重残疾学前儿童在康复教育、功能训练、智力教育及社会性适应与融入方面的学习需求,推动融合教育更多方式与内容的呈现,使残疾学前儿童得以在弹性灵活的学习节奏和多样化的学习形式中成长[6]。

最后,强化监督问责与权利救济渠道。配套制度应明确各级政府和学前教育机构不履行或不适当履行法定职责的法律责任。建立常态化的督导检查机制,将残疾儿童学前教育权益保障情况纳入政府教育履职评价体系。同时,畅通行政申诉、行政复议等救济途径,探索建立便捷有效的司法救济通道,确保当残疾儿童受教育权受到侵害时,能够获得及时、有效的法律保护。

5. 结语

《学前教育法》中的残疾儿童条款,构成了一套以儿童利益最大化为最高准则、以实质平等为价值追求、以国家义务为根本保障、以特殊保障为实施路径的先进法律框架。它超越了传统的形式平等观,通过赋予国家积极的给付义务和构建合理的差别待遇机制,深刻诠释了“普惠性”与“公益性”的深层法理内涵——即通过对弱势群体的制度性倾斜,实现真正的教育公平与社会正义。

该法的成功不仅在于文本的进步,更在于未来的实施。需要通过制定配套细则、强化财政保障、建立专业评估体系、完善监督问责机制,将这些闪耀着法理光辉的原则条款,转化为每一位残疾儿童触手可及、真实可感的优质学前教育,最终完成从法律文本到现实权利的伟大跨越。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 习近平在全国教育大会上强调: 紧紧围绕立德树人根本任务 朝着建成教育强国战略目标扎实迈进[EB/OL]. 2024-09-10.
https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6973522.htm, 2025-09-14.
- [2] 吴秀英. 学前儿童受教育权的法律保障研究[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2019.
- [3] 中华人民共和国学前教育法[EB/OL].
http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202411/t20241108_1161363.html, 2024-11-05/2025-02-07.
- [4] 菅从进. 论基本权利的受益权能及其主要指向[J]. 广西社会科学, 2008(10): 89-95.
- [5] 徐钢. 论宪法上国家义务的序列与范围——以劳动权为例的规范分析[J]. 浙江社会科学, 2009(3): 44-51+125-126.
- [6] 杜越, 祁占勇. 残疾学前儿童受教育权保障的国家义务及其实现[J]. 学前教育研究, 2025(8): 22-32.
- [7] 苑宁宁. 最有利于未成年人原则内涵的规范性阐释[J]. 环球法律评论, 2023, 45(1): 141-155.
- [8] 曾皓. 儿童利益最大化原则在学前教育立法中的落实[J]. 法学, 2022(1): 50-65.
- [9] 钱雨. 国际视野下的中国学前教育立法: 走向优质普惠[J]. 学前教育研究, 2025(1): 34-41.
- [10] [美]约翰·罗尔斯. 正义论(修订版)[M]. 何怀宏, 何包钢, 廖申白, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 102.
- [11] 高景柱. 差别原则、平等主义与优先主义[J]. 江海学刊, 2024(3): 163-171+256.
- [12] 龚群. 对罗尔斯正义理论的回应与推进——森和努斯鲍姆的能力论[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2017, 56(5): 66-74.
- [13] 法治日报. 遭劝退的孤独症孩子办入学了[EB/OL]. 央视网教育频道, 2025-09-22.
<https://edu.cctv.com/2025/09/22/ARTIYU4ruVi4oW9IWUqpyl2m250922.shtml>, 2025-09-23.
- [14] Gregory, K.P. (2015) Individual Education Plan (IEP) Development for Children with Developmental Disabilities in Ontario's Public Schools: A Narrative Case Study Inquiry. Western University.