

公益普惠道路上的学前教育 — 《中华人民共和国学前教育法草案（征求意见稿）》的12大看点

作者：许莹 | 王琼兴

2020年9月7日，教育部在其官网上公开了《中华人民共和国学前教育法草案（征求意见稿）》（“草案征求意见稿”），面向社会公开征求意见，意见反馈截止时间为2020年10月7日。

针对学前教育领域，目前国家层面的主要立法包括原国家教育委员会于1989年12月16日发布的《幼儿园管理条例》以及教育部于2016年1月5日发布的《幼儿园工作规程》。相较于针对义务教育、高等教育及职业教育分别颁布的《义务教育法》、《高等教育法》及《职业教育法》，学前教育一直欠缺相对独立的法律层面监管。随着学前教育相关问题及难题的不断涌现，《十三届全国人大常委会立法规划》将《学前教育法》列入条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案，《中共中央、国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》（“学前教育意见”）亦提出研究制定学前教育法，此次草案征求意见稿的发布也落实了前述文件的要求。

本文简要概述了草案征求意见稿中值得关注的看点。

一、学前教育的适用范围

草案征求意见稿第2条明确提出学前教育适用于三周岁到入小学前的学前儿童，提供学前教育的机构包括**幼儿园等学前教育机构**（即并非仅限于幼儿园）。值得注意的是，在草稿征求意见稿中，学前教育的范围并不包括0至3周岁的幼儿以及为其提供托幼服务的机构。

二、学前教育的公益普惠属性

《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41号）（“国十条”）及学前教育意见提出，学前教育是重要的社会公益事业，发展学前教育必须坚持公益性和普惠性。草案征求意见稿也进一步明确学前教育公益普惠的原则，提出坚持政府主导、提高政府投入和支持、提高财政补助标准，鼓励、支持和规范社会力量参与。

三、平等接受学前教育的权利

草案征求意见稿提出，适龄儿童均依法享有平等接受学前教育的权利：

1. **免试要求：**学前儿童入幼儿园等学前教育机构接受学前教育，除必要的身体健康检查外，不得组织任何形式的考试或者测试。
2. **普惠要求：**各级政府通过举办公办幼儿园、支持民办幼儿园提供普惠性学前教育服务，通过普惠收费的方式以期提供公平的学前教育服务。
3. **扶贫助困要求：**优先保证经济困难家庭的学前儿童、边远贫困地区的学前儿童接受普惠性学前教育服务。建立学前教育资助制度，为经济困难家庭的学前儿童接受普惠性学前教育提供资助，保障孤儿、事实无人抚养儿童、特困人员中的儿童、家庭经济困难的残疾儿童接受免费学前教育。

四、禁止商业活动

针对此前各界关注的学前教育商业化的问题，草案征求意见稿明确：

1. 任何组织或者个人不得组织学前儿童参与**商业性活动、竞赛类活动和其他违背学前儿童年龄特点、身心发展规律的活动**。
2. 幼儿园**不得使用教科书、不得教授小学阶段的教育内容**。
3. 幼儿园、校外培训机构等其他教育机构**不得向学前儿童及其家长组织征订教科书和教辅材料，推销或者变相推销商品、服务等**。值得注意的是，相比于《广告法》及《教育部办公厅关于严禁商业广告、商业活动进入中小学校和幼儿园的紧急通知》（教基厅函〔2018〕77号）中禁止的进校类商业行为、《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》（教财〔2020〕5号）中禁止的强制或者暗示家长购买指定的教辅软件或资料的行为以及《幼儿园收费管理暂行办法》中禁止的以特色教育为名或与入园挂钩的其他费用收取行为，草案征求意见稿进一步明确禁止向家长推销和变相推销各类商品和服务，对商业行为的限制力度进一步加强。
4. **幼儿园外的校外培训机构等其他教育机构不得对学前儿童开展半日制或者全日制培训**。单就文义表述上看，这一规定明确禁止了园外培训机构以全日制或半日制培训的方式提供针对学前儿童的教学活动，但未禁止园外培训机构提供其他形式的教学活动（例如，灵活课时的英语培训）。

五、幼儿园办园体制划分

2016年修订的《民办教育促进法》确立营利性民办学校及非营利性民办学校“分类登记”的原则之后，国家层面并未就普惠性民办幼儿园在性质上是否必须为非营利性民办学校作出统一规定。此次草案征求意见稿中针对办园体制作出了明确的划分：

1. 政府及其有关部门举办，或者军队、国有企业、人民团体、高等学校等事业单位、街道和村集体等集体经济组织等利用财政经费或者国有资产、集体资产举办的幼儿园为公办幼儿园，其他幼儿园为民办幼儿园。

不得利用财政经费、国有资产、集体资产举办或者支持举办营利性幼儿园。同时，**公办幼儿园不得转制为民办幼儿园**。

2. 民办幼儿园中，接受政府支持、执行收费政府指导价**的非营利性**民办幼儿园为普惠性民办幼儿园，即符合特定条件的非营利性民办幼儿园为普惠性民办幼儿园，其他非营利性民办幼儿园以及营利性民办幼儿园不属于普惠幼儿园。

六、配套幼儿园的权属及建设使用

针对小区配套幼儿园的建设、交付及使用问题，国十条、《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》（教基〔2017〕3号）、学前教育意见、《国务院办公厅关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》（国办发〔2019〕3号）对已经建成及在建小区配套幼儿园的规划、建设、移交、办园等情况的治理提出了一系列要求。

针对现有普遍存在的小区配套幼儿园产权移交的问题，草稿征求意见稿第20条进一步明确了新建居住社区（居住小区）、老城及棚户区改造、易地扶贫搬迁等配套建设幼儿园的“建设开发单位应当保证配套幼儿园与首期建设的居民住宅区同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用，并作为公共服务设施，**产权移交地方人民政府，用于举办为公办幼儿园**”。前述规定有助于避免实际操作过程中因产权归属于开发商或民办幼儿园举办者引发的冲突及乱象。此外，与此前的文件中要求小区配套幼儿园移交当地教育行政部门后办成公办幼儿园或委托办成普惠性民办园不同，草稿征求意见稿明确新建的小区配套幼儿园性质均应为公办幼儿园，进一步呼应了对于学前教育的公益普惠性质的原则性要求。

七、社会资本的逐利限制

在草案征求意见稿发布前，学前教育意见就已重点强调遏制过度逐利行为，明确规定了一系列社会资本的逐利限制。草案征求意见稿第27条重申了社会资本进入民办幼教领域的逐利限制，其基本沿袭了学前教育意见的要求：

（一）社会资本不得控制公办幼儿园、非营利性民办幼儿园

草案征求意见稿中将禁止社会资本控制的确定为公办幼儿园及非营利性民办幼儿园。草案征求意见稿中对于社会资本参与学前教育的投资进行了全方位的限制，明确禁止了通过兼并收购、加盟连锁、受托经营以及协议控制（包括 Variable Interest Entities（即可变利益实体）安排）等方式控制非营利性民办幼儿园。与学前教育意见相同，草案征求意见稿并未规定对营利性民办幼儿园的相关限制。

（二）幼儿园不得直接或者间接作为企业资产上市

相较于学前教育意见中关于“民办园一律不准单独或作为一部分资产打包上市”的表述，本次草案征求意见稿的规定比较宽泛，广义解读应认为其排除了不同性质的民办幼儿园（无论营利性或非营利性）在不同的上市地（无论境内或境外）直接上市、作为被经营管理的资产上市、作为被协议控制的资产上市的可能性。但是，仅就字面意思而言，草案征求意见稿并未明确规定为幼儿园提供服务、而非将幼儿园作为一部分资产的教育管理咨询公司以及其他公司直接落入前述限制，该等公司的上市是否将受到限制有待于监管机关对最终出台的《学前教育法》所作的进一步解读。

（三）禁止上市公司投资营利性民办幼儿园

草案征求意见稿规定，上市公司及其控股股东不得通过资本市场融资投资营利性幼儿园，不得通过发行股份或者支付现金等方式购买营利性幼儿园资产。相对于学前教育意见，草案征求意见稿将受限主体扩大至“上市主体的控股股东”，并进一步明确受限融资途径包括了广义的“资本市场”，反映了对于上市公司针对学前教育领域融资及投资进行进一步限制的要求。

（四）明确违规资本运作的罚则

草案征求意见稿第71条明确规定，上市公司有将幼儿园资产直接或者间接作为企业资产上市、通

过资本市场融资投资营利性幼儿园、通过发行股份或者支付现金等方式购买营利性幼儿园资产情形的，由上市公司的管理部门责令改正，有违法所得的，没收违法所得，并可处以 30 万元以上 100 万元以下罚款；对直接责任人员和上市公司实际控制人、控股股东给予警告等处罚。不过，就目前已有幼儿园资产上市的现实，草案征求意见稿并未作出区分处理，也未明确针对现有情况的整改要求。

八、幼儿园财务公开制度

草案征求意见稿第 38 条规定，幼儿园应当按照规定实行财务公开，接受审计和社会监督。民办幼儿园每年应当向当地教育行政部门和登记机关提交经审计的财务报告，并公布审计结果。若该条款按照目前的规定通过，民办幼儿园除应向主管部门提交审计报告外，还需向社会公布审计结果，以期进一步加强对幼儿园的社会监督。

九、幼儿园教师资质

《幼儿园工作规程》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。但实践中，不乏幼儿园教师凭其他类型的教师资格（例如小学、初级中学、高级中学的教师资格）而在幼儿园任职的情况。而根据《教师资格条例》，取得更高层级教师资格的公民，可以在本级及其以下等级的各类学校和其他教育机构担任教师。

草案征求意见稿第 41 条进一步明确，幼儿园教师应当取得幼儿园教师资格，已取得其他教师资格的，经省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门组织的专业培训并取得合格证书后，方可在幼儿园任教。这一规定为持有其他类型教师资格的教师从事幼教行业提供了明晰的规定，但是教育行政部门就此组织的为何种类型的专业培训、颁发何种类别的合格证书，需待《学前教育法》正式出台后由各地教育主管部门在实践中明确。

十、教师待遇要求

针对幼儿园教师待遇问题，草案征求意见稿规定：（1）就公办幼儿园而言，草案征求意见稿要求县级以上地方人民政府应当将公办幼儿园教师工资纳入财政保障范畴；（2）针对民办幼儿园，草案征求意见稿要求民办幼儿园应当参照当地公办幼儿园同类教师工资收入水平合理确定教师薪酬标准，依法保障教师工资待遇，依法缴纳社会保险。

实践中，公办幼儿园有大量非编制教师，其待遇与编制内的教师相差较大，草案征求意见稿并没有直接回应公办幼儿园中编制内教师与非编制教师的待遇差距问题。此外，就民办幼儿园的教师待遇问题，在民办幼儿园发展及收入水平差异较大的情况下，如何确保民办幼儿园真正落实这一“参照”公办幼儿园待遇的要求，仍然是一个实践中的难题。

十一、幼儿园职工从业禁止

针对近年来发生的幼儿园管理不规范、部分幼儿园职工素质较低甚至发生“虐童”等影响到幼儿安全的问题，学前教育意见曾提出对违反职业行为规范、影响恶劣的教师实行“一票否决”，终身不得从教。草案征求意见稿第 50 条则规定了幼儿园聘用**教师、保育员、卫生保健人员或者其他工作人员**的从业禁止情形，包括：（1）被剥夺政治权利或者有犯罪记录的；（2）因实施虐待儿童、性侵害、性骚扰等行为被处以治安管理处罚或者行政处分的；（3）有吸毒、酗酒、赌博等违法或者不良行为记录的；（4）患有精神性疾病或者有精神病史的；（5）有严重违反师德行为的；（6）有其他可能危害儿童身心安全，不宜从事学前教育工作情形

的。幼儿园已经聘任前款规定人员的，应当依法予以开除或者解聘，且有从业禁止情形的人士不得举办幼儿园，已经举办的，应当依法变更举办者。

这一安排也是对幼教领域社会热点事件的回应，从法律机制上对具有从业禁止情形的幼儿园职工实施“一票否决”，以实现儿童利益的保障。当然，在《学前教育法》正式出台后，幼儿园在对相关人员进行背景审查时如何与其他部门进行信息联动，落实从业禁止要求，真正实现这一制度安排的初衷，也是一个有待实践考察的问题。

十二、幼儿园收费管理要求

针对民办幼儿园的举办者较关心的收费问题，草案征求意见稿也作出了安排。草案征求意见稿第 56 条规定，省、自治区、直辖市人民政府制定幼儿园收费管理办法，根据办园成本、经济发展水平和群众承受能力等因素，合理确定**公办幼儿园收费标准、普惠性民办幼儿园最高收费标准和其他非营利性民办幼儿园的收费政府指导价**，并建立定期动态调整机制。这一安排明确了公办幼儿园以及非营利性民办幼儿园的收费标准，实际上也是对学前教育公益普惠性质的体现。在该安排下，相较于实行市场调节、自主决定收费的营利性民办幼儿园而言，非营利性的民办幼儿园（包括普惠性民办幼儿园）的收费受到了严格的限制。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

许莹

电话： +86 10 8525 5508

Email: gloria.xu@hankunlaw.com