

君合专题研究报告

2024年7月30日

幼有所育、幼有优育：《学前教育法草案》二次审议亮点浅析

学前教育是国民教育体系的重要组成部分，近年来，人民群众对“幼有所育”、“幼有优育”的需求日益增强。学前教育是国民教育体系的薄弱环节，我国对学前教育改革发展中的深层次、关键性问题和体制机制，缺乏明确的法律规定。因此，业界早已有通过国家层面立法来保障和促进学前教育的呼声。从呼吁立法，到正式草案审议，历经十余年，这期间，我国的学前教育经历了快速发展和深刻变革的重要时期。

2020年9月7日，教育部发布《中华人民共和国学前教育法草案（征求意见稿）》，并征求公众意见。2023年8月28日，《中华人民共和国学前教育法（草案）》（以下简称“《一审稿》”）提请十四届全国人大常委会第五次会议初次审议。2023年9月1日，《一审稿》再次公开征求意见。2024年6月25日至28日，十四届全国人大常委会第十次会议在北京举行，学前教育法草案迎来第二次审议（以下简称“《二审稿》”）。

相较于《一审稿》，《二审稿》进一步回应了人民群众的需求。修改的内容具有很好的问题导向性。我们将简要分析《二审稿》的修订亮点，并尝试从

中洞察国家对学前教育发展的未来趋势及其政策倾向。

一、增设专章以系统性保障学前儿童权益

全国人大常委会法工委发言人黄海华表示¹，“学前教育法草案初次审议后，各方面普遍认为，学前教育立法应当以学前儿童为中心，进一步突出对学前儿童的权益保障。为此，学前教育法草案二次审议稿增设‘学前儿童’一章，整合有关学前儿童权益保障的内容。”

如上所述，《二审稿》最显著的修改之一即增设“学前儿童”一章作为第二章，整合原《一审稿》有关学前儿童权益保障方面的内容，同时增加、完善相关规定，具体修改如下²：

《一审稿》	《二审稿》
	第二章 学前儿童
第五条 适龄儿童依法享有平等接受学前教育的权利。	第十二条 学前儿童享有生命安全和身心健康、得到尊重和保护照料、依法平等接受学前教育等权利。
第六条 对学前儿童的教育应当坚持最有利于	学前教育应当坚持最有

¹ 详见：《学前教育法草案拟二审：更加突出对学前儿童权益保障》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202406/t2024062>

² 1_437617.html

² 红色字体为增加内容，蓝色字体为删除内容，下同。

《一审稿》	《二审稿》
<p>学前儿童的原则，从学前儿童身心发展特点和利益出发，尊重学前儿童人格尊严，鼓励学前儿童参与家庭、社会和文化生活，重视学前儿童的意见，给予学前儿童特殊、优先保护，平等对待每一个学前儿童，促进学前儿童获得全面发展。</p>	<p>利于学前儿童的原则，给予学前儿童特殊、优先保护。</p> <p>第十三条 实施学前教育应当从学前儿童身心发展特点和利益出发，尊重学前儿童人格尊严，听取学前儿童的意见，平等对待每一个学前儿童，鼓励学前儿童参与家庭、社会和文化生活，促进学前儿童获得全面发展。</p>
<p>第二十四条 地方各级人民政府应当采取措施，促进适龄儿童方便就近接受学前教育。</p> <p>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。</p>	<p>第十四条 地方各级人民政府应当采取措施，促进适龄儿童在父母或者其他监护人的工作或者居住地方方便就近接受学前教育。</p> <p>学前儿童入幼儿园接受学前教育，除必要的身体健康检查外，幼儿园不得对其组织任何形式的考试或者测试。</p> <p>学前儿童因特异体质、特定疾病等有特殊需求的，父母或者其他监护人应当及时告知幼儿园；幼儿园应当予以特殊照顾。</p>
<p>第九条 父母或者其他监护人应当依法履行抚养与教育儿童的责任，尊重儿童身心发展规律和年龄特点，创造良好家庭环境，为适龄儿童接受学前教育提供必要条件。</p>	<p>第十五条 父母或者其他监护人应当依法履行抚养与教育儿童的义务，为适龄儿童接受学前教育提供必要条件。</p> <p>父母或者其他监护人应当尊重学前儿童身心发展规律和年龄特点，创造良好家庭环境，促进学前儿童健康成长。</p>
<p>第十九条 县级以上地方人民政府应当根据本区</p>	<p>第十六条 普惠性幼儿园应当接收能够适应幼</p>

《一审稿》	《二审稿》
<p>域内残疾儿童的数量、类型和分布情况，统筹实施多种形式的学前特殊教育，推动特殊教育学校和有条件的儿童福利机构、残疾儿童康复机构增设学前部或者附设幼儿园，推进融合教育。</p> <p>幼儿园应当接收能够适应其生活的残疾儿童入园，并为其提供帮助和便利。</p>	<p>儿园生活的残疾儿童入园，并为其提供帮助和便利。</p> <p>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。</p>
<p>第十条 全社会应当为适龄儿童接受学前教育、健康成长创造良好环境。</p> <p>图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、科技馆、纪念馆、体育场馆、青少年宫、儿童活动中心等公共文化服务机构应当提供适合学前儿童身心发展的公益性教育服务，并按照有关规定对学前儿童免费或者优惠开放。</p>	<p>第十七条 图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、科技馆、纪念馆、体育场馆、青少年宫、儿童活动中心等公共文化服务机构和爱国主义教育基地应当提供适合学前儿童身心发展的公益性教育服务，并按照有关规定对学前儿童免费开放。</p>
<p>第三十六条 任何单位或者个人不得组织学前儿童参与商业性活动或者违背学前儿童身心发展规律或者与年龄特点不符的竞赛类活动和其他活动。</p> <p>以学前儿童为主要对象的图书、玩具、音像制品、电子产品、网络教育产品和服务等，不得违背儿童身心发展规律或者与年龄特点不符。</p> <p>家庭和幼儿园应当引导儿童合理使用网络，控制儿童使用网络和电子产品的时间。</p>	<p>第十八条 任何单位或者个人不得组织学前儿童参与违背学前儿童身心发展规律或者与年龄特点不符的商业性活动、竞赛类活动和其他活动。</p> <p>第十九条 以学前儿童为主要对象的图书、玩具、音像制品、电子产品、网络教育产品和服务等，应当符合学前儿童身心发展规律和年龄特点。</p> <p>家庭和幼儿园应当控制学前儿童使用网络和电子产品的时间，教育其合理使用。</p>

各级各类教育对象的认知水平、身心发展特点和教育需求均不同，具有明显的教育差异性。如上所述，《二审稿》将“学前儿童”单列成章，体现了以学前儿童为中心的导向，利于系统、完整地对学前儿童的基本权利进行保障。

二、鼓励社会力量参与学前教育，强调学前教育公益普惠性

根据《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》，“鼓励社会力量兴办教育，促进民办教育健康发展，是一项事关当前、又利长远的重要任务。”宪法和法律委员会经研究，建议采纳相关意见，在《二审稿》中加入“鼓励”一词，以明确对于社会力量参与办园的支持态度，学前教育资源多渠道供给，共同促进学前教育高质量发展。另外，《二审稿》第六十四条也进一步明确，鼓励社会力量通过捐赠、志愿服务等方式支持学前教育。具体修改如下：

《一审稿》	《二审稿》
<p>第七条 发展学前教育坚持政府主导，以政府举办为主，大力发展普惠性学前教育资源，引导和规范社会力量参与。</p> <p>第十五条第三款 公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为普惠性幼儿园，应当按照有关规定提供普惠性学前教育服务。政府可以依法向民办幼儿园购买普惠性学前教育服务。</p>	<p>第五条 发展学前教育坚持政府主导，以政府举办为主，鼓励、引导和规范社会力量参与。</p> <p>第二十一条 国家大力发展普惠性学前教育。公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为普惠性幼儿园，应当按照有关规定提供普惠性学前教育服务。</p>
<p>第五十五条 国家鼓励向普惠性学前教育捐赠。</p>	<p>第六十四条 国家鼓励自然人、法人和非法人组织通过捐赠、志愿服务等方式支持学前教育事业。</p>

三、增加幼儿园变更、终止的相关要求

《二审稿》新增第二十九条规定，“幼儿园变更、终止的，应当提前六个月向县级人民政府教育行政部门报告并向社会公告，依法办理相关手续，妥善安置在园儿童。”

近年来，由于出生率显著降低及疫情影响，幼儿园关闭潮涌现。幼儿园突然倒闭，给教育主管部门、家长及孩子带来较大影响。为避免幼儿园突然“跑路”，保护家长的经济权益，《二审稿》明确幼儿园变更、终止的，应当提前报告和公告，并妥善安置在园儿童。另外，《二审稿》将报告公示期设定为六个月，符合我国学期制的时间规律，方便幼儿园关停、在园幼儿转移等过渡工作的完成。

但是，《二审稿》的规定较为粗略，向教育主管部门报告的具体要求、向公众公告的时间及内容要求，安置在园幼儿的具体要求等等，均有待进一步细化。

四、就近入学及特殊照顾政策

《二审稿》在《一审稿》的基础上，进一步明确了就近的范围为“在父母或者其他监护人的工作或者居住地”。参考《义务教育法》第十二条，“……地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年，在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的，当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件……”《义务教育法》规定的就近范围为适龄儿童的“户籍所在地”，与《二审稿》存在差异。我们理解，《二审稿》选用“在父母或者其他监护人的工作或者居住地”而非适龄儿童的“户籍所在地”，是考虑到学前儿童需要父母或其他法定监护人保护照料特性，体现了《二审稿》对于学前儿童权益保障的充分考量。

再者,《二审稿》进一步明确,学前儿童因特异体质、特定疾病等有特殊需求的,父母或者其他监护人应当及时告知幼儿园。这也是呼应了《民法典》中的相应规定,即:对无民事行为能力人在幼儿园、学校学习、生活期间受到人身损害的,幼儿园、学校应当承担侵权责任;但是,能够证明尽到教育、管理职责的,不承担侵权责任。《二审稿》明确父母或其他监护人有及时告知的义务,若因其未告知且幼儿园采取了常规性的救助方式,尽到必要救治义务后,幼儿园将依法不承担法律责任。条款修改情况具体如下:

《一审稿》	《二审稿》
<p>第二十四条 地方各级人民政府应当采取措施,促进适龄儿童方便就近接受学前教育。</p> <p>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。</p>	<p>第十四条 地方各级人民政府应当采取措施,促进适龄儿童在父母或者其他监护人的工作或者居住地方便就近接受学前教育。</p> <p>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,幼儿园不得对其组织任何形式的考试或者测试。</p> <p>学前儿童因特异体质、特定疾病等有特殊需求的,父母或者其他监护人应当及时告知幼儿园;幼儿园应当予以特殊照顾。</p>

和《一审稿》相比,我们非常高兴的看到修改后的《二审稿》更加关注学前儿童的权益,体现了国家对学前教育的重视程度不断提升,对儿童权益的保护也更加全面和细致;同时我们也欣喜的看到修改后的《二审稿》正面确定了学前教育鼓励社会力量参与的态度,打破了坊间一度流传的“学前教育不欢迎社会力量,所有的民办幼儿园都要取消转成公办”等等的传言。《二审稿》每一项修改都体现了立法者对教育公平、儿童福祉和教育质量的深刻考量。我们期待《二审稿》的审议能够顺利通过,并最终形成一部全面、系统、具有前瞻性的学前教育法。这不仅将为我国学前教育的发展提供坚实的法律保障,也将为每一个孩子创造更加公平、健康、快乐的成长环境。

余苏 合伙人 电话: 86-20 2805 9016 邮箱地址: yus@junhe.com

胡宇珊 律师 电话: 86-20 2805 9019 邮箱地址: huyushan@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

