

关于《中华人民共和国 学前教育法（草案）》的说明

——2023年8月28日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

教育部部长 怀进鹏

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国学前教育法（草案）》作说明。

一、立法必要性和起草过程

学前教育是国民教育体系的组成部分，是重要的社会公益事业，关系到亿万儿童健康成长。党中央、国务院高度重视学前教育改革发展。习近平总书记多次强调，要加强对基础教育的支持力度，办好学前教育，促进学前教育普惠发展，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教

育。党的二十大提出，强化学前教育普惠发展。李强总理对牢固树立以人民为中心的发展思想、扎扎实实办好教育等民生实事作出部署。丁薛祥同志就推动学前教育发展提出明确要求。

2018年，中共中央、国务院印发《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，对新时代学前教育改革发展作出部署，明确要求研究制定学前教育法。近年来，学前教育得到了快速发展，但总体上看仍是我国国民教育体系的薄弱环节，发展不平衡不充分的矛盾还比较突出，“入园难”和“入园贵”的问题仍然存在，与人民群

众的期待还有一定差距。主要表现为：学前教育资源尤其是普惠性资源不足，保教质量参差不齐，教师队伍建设滞后，保障体系不完善，监管体制机制不健全。为了贯彻落实党中央、国务院决策部署，促进学前教育普及普惠安全优质发展，有必要抓紧制定学前教育法。

制定学前教育法列入了《全国人大常委会2023年度立法工作计划》。教育部经过深入调研，研究起草了《中华人民共和国学前教育法草案（送审稿）》（以下简称送审稿），在征求有关方面意见的基础上向社会公开征求了意见，经中央教育工作领导小组会议审议后，于2021年4月提请国务院审议。司法部先后两次书面征求中央有关单位、地方政府、有关团体以及部分幼儿园和专家学者等方面的意见，赴吉林、浙江开展实地调研，听取家长代表、幼儿园教职工、基层管理人员等的意见。在此基础上，司法部会同教育部对送审稿反复研究修改，形成了《中华人民共和国学前教育法（草案）》（以下简称《草案》）。《草案》已经国务院第7次常务会议讨论通过。

二、《草案》的总体思路

《草案》在总体思路上主要把握了以下几点：一是坚持党对学前教育的领导，贯彻落实党中央、国务院关于学前教育改革发展的决策部署，将其转化为法律规范；二是聚焦学前教育领域热点难点问题，着力解决突出问题，增强制度针对性；三是总结学前教育改革发展经验，将成熟做法上升为法律规范，同时为进一步深化改革和地方探索留有空间，与有关法律做好衔接。

三、《草案》的主要内容

《草案》共8章74条，包括总则、规划与举办、保育和教育、教师和其他工作人员、投入与

保障、管理与监督、法律责任、附则，主要内容如下：

（一）明确学前教育定位，补齐教育短板。一是将学前教育界定为幼儿园等学前教育机构对三周岁到入小学前的儿童实施的保育和教育；强调学前教育是国民教育体系的组成部分，是重要的社会公益事业。二是强调学前教育坚持党的领导，坚持社会主义办学方向，贯彻党和国家的教育方针，为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人奠定基础。三是强调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。

（二）健全规划举办机制，促进资源供给。一是强化政府办园责任。要求地方政府依法举办公办园，引导和规范社会力量举办民办园，积极扶持民办园提供普惠性学前教育服务；以县级行政区划为单位制定幼儿园布局规划，将普惠性幼儿园建设纳入城乡公共管理和公共服务设施统一规划。二是严格设立条件和程序。明确设立幼儿园应当具备的条件，要求取得教育行政部门办学许可并进行法人登记。三是遏制过度逐利。禁止利用财政性经费、国有资产等举办营利性民办园；禁止社会资本通过兼并收购、协议控制等方式控制公办园、非营利性民办园；幼儿园不得直接或者间接作为企业资产上市。

（三）规范学前教育实施，提高保教质量。一是加强入园保障。要求地方政府采取措施，促进适龄儿童方便就近接受学前教育；学前儿童入园，不得组织任何形式的考试或者测试。二是规范保教活动。要求幼儿园坚持保育和教育相结合的原则，根据学前儿童身心发展规律和年龄特点，科学实施保育和教育活动，不得教授小学阶段的课程内容；把保护学前儿童安全放在首位，落实安全责任制相关规定；建立科学合理的一日

生活制度，做好卫生保健管理工作，促进学前儿童身体正常发育和身心健康。三是规范内部管理。明确公办园的基层党组织统一领导幼儿园工作，支持园长依法行使职权；民办园的内部管理体制按照国家有关民办教育的规定确定。

（四）加强教职工队伍建设，提升教师素质。一是严格资质要求。明确幼儿园教职工应当具备规定的条件，取得相应职业资格或者受过相关专业培训。二是加强人员配备与聘用管理。要求制定人员配备标准，政府及其有关部门保障公办园及时补充教师，幼儿园及其举办者应当配足配齐教师等工作人员。幼儿园聘任教师等工作人员应当报教育行政部门备案并进行背景查询和健康检查，存在可能危害儿童身心安全、不宜从事学前教育工作情形的，不得聘任。三是强化待遇保障。强调幼儿园及其举办者应当保障教师等工作人员的工资福利，改善工作和生活条件；幼儿园教师在职称评定、岗位聘任等方面享有与中小学教师同等的待遇。

（五）完善投入机制，加强经费保障。一是明确投入机制。强调政府投入为主、家庭合理负

担保教成本、多渠道筹措经费。二是加强财政投入保障。强调政府加大财政投入，保障学前教育事业发展；学前教育财政补助经费列入中央和地方各级预算，地方政府科学核定普惠性幼儿园办园成本，统筹制定财政补助和收费政策；建立学前教育资助制度。三是促进教育公平。强调合理配置资源，缩小城乡之间、区域之间学前教育发展差距；保障家庭经济困难的适龄儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育。

（六）健全监管体制，强化监督管理。一是加强安全管理。要求政府及其有关部门加强监督指导，依法保障学前儿童与幼儿园安全。二是加强收费管理。要求合理确定公办园和非营利性民办园收费标准，加强收费监管，引导合理收费；幼儿园执行收费公示制度。三是加强质量评估。要求制定幼儿园保教质量评估指南，将各类幼儿园纳入质量评估范畴，向社会公布评估结果。

此外，《草案》对政府及其有关部门、幼儿园及其工作人员等违反本法的行为规定了相应法律责任。

《草案》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国学前教育法（草案）》 修改情况的汇报

——2024年6月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：
常委会第五次会议对学前教育法草案进行了

初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发部分中央有关单位、地方人大、基层立法联系点、

高等院校和全国人大代表等征求意见；在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、基层立法联系点、基层教育部门、幼儿园、学前教育行业协会、全国人大代表和专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到四川、云南、北京、河北和河南等地调研，并就草案的重要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月31日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、教育部有关负责同志列席了会议。6月18日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将学前教育法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，我国宪法规定，国家鼓励社会力量依照法律规定举办各种教育事业。多年来，社会力量办园在满足社会需求上发挥了重要作用。本法应明确规定国家鼓励社会力量参与举办学前教育，并进行必要的引导和规范，保障学前教育资源多渠道供给，共同促进学前教育高质量发展。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在草案中明确规定，国家鼓励、引导和规范社会力量参与学前教育发展；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。

二、有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，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。宪法和法律委员会经研究，建议增设“学前儿童”一章作为第二章，整合草案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：一是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。二是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就近接受学前教育。三是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。四是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，并按照规定对学前儿童免费开放。

三、有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，残疾儿童“入园难”问题较为突出，应当高度重视残疾儿童的融合教育需求，保障其公平接受学前教育的权利。宪法和法律委员会经研究，建议增加、完善相关规定：一是普惠性幼儿园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。二是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，县级以上人民政府有关部门应当进行全面评估，并妥善解决。三是招收残疾儿童的幼儿园应当配备必要的康复设施、设备和专业康复人员，或者与其他具有康复设施、设备和专业康复人员的特殊教育机构、康复机构合作，根据残疾儿童实际情况开展保育教育。

四、有的地方和社会公众提出，实践中有的幼儿园突然关闭，未能妥善安置在园儿童，且拒不退还已缴费用，严重损害学前儿童及其家长的合法权益，应对这类行为予以规范。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：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。

五、有些常委委员、地方、部门、专家学者和社会公众提出，近些年国家出台了系列学前教育支持政策，持续加大财政投入力度，有的地方已经在一定范围内实施了免费学前教育，建议将

有关政策和经验做法上升为法律规定，为学前教育事业发展提供充分保障。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：一是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围。二是各级人民政府应当确保财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中占合理比例。三是中央财政通过转移支付对地方统筹给予支持。四是省级人民政府应当明确本行政区域内各级人民政府财政补助经费分担比例，并适时调整。五是有条件的地方逐步推进实施免费学前教育。

六、有的常委委员、部门和社会公众提出，应当把保护幼儿生命安全和健康放在首位，强化幼儿园校园及周边的安全风险防范措施。宪法和

法律委员会经研究，建议增加、完善相关规定：一是幼儿园应当及时排查和消除火灾等各类安全隐患。二是幼儿园发现学前儿童受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形的，应当立即采取保护措施。三是发现学前儿童受到侵害等危险情形或者发生突发事件等紧急情况的，幼儿园应当及时通知其父母或者其他监护人。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国学前教育法（草案）》 审议结果的报告

——2024年11月4日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十次会议对学前教育法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见；宪法和法律委员会、法制工作委员会到青海、江苏、上海等地进行实地调研，听取全国人大代表、地方有关部门、幼儿园、学前教育专业院校和学前儿童家长等方面的意见；还就草案有关问题与教育部、司法部、财政部、自然资源部、住房和城乡建设部等有关单位交

换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月8日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、教育部、司法部有关负责同志列席了会议。10月25日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为贯彻落实党中央的决策部署，促进学前教育普及普惠安全优质发展，制定学前教育法是必要的，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主

要修改意见：

一、有的常委委员提出，党的二十届三中全会决定明确要求，健全学前教育保障机制，有效降低生育、养育、教育成本，建议在草案中予以贯彻和体现。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家建立健全学前教育保障机制；降低家庭保育教育成本。

二、有的常委委员提出，实施学前教育应当把保护学前儿童生命安全和健康放在首位，进一步加强幼儿园安全监管工作。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：县级以上人民政府有关部门加强对幼儿园食品安全的监管；强化幼儿园周边治安管理和巡逻防控工作。

三、有的常委委员和地方提出，为促进学前儿童健康快乐成长，应当鼓励开发和推广符合学前儿童需求的作品、产品和研究成果。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：国家鼓励和支持推广学前教育、儿童发展、特殊教育方面的研究成果；鼓励创作、出版、制作和传播有利于学前儿童健康成长的图书、玩具、音乐作品、音像制品等。

四、有的常委委员提出，应当规范涉及学前儿童的个人信息处理活动，保护学前儿童的名誉、隐私和其他合法权益。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：学前儿童的名誉、隐私和其他合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯；幼儿园等单位和个人收集、使用、提供、公开或者以其他方式处理学前儿童个人信息，应当取得其父母或者其他监护人的同意，遵守有关法律法规的规定；涉及学前儿童的新闻报道应当客观、审慎和适度。

五、有的常委会组成人员和部门、地方提出，教职工是实施学前教育的重要力量，其言行举止对学前儿童具有直接影响，幼儿园应当加强教职工日常管理，重视教职工身心健康。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：幼儿园发现在岗人员有可

能危害儿童身心安全情形的，应当立即停止其工作；幼儿园应当关注教职工的身体、心理状况。

六、草案二次审议稿第七十四条规定了未按照规定建设、移交配套幼儿园或者改变配套幼儿园性质和用途的法律责任。有的部门和地方提出，城乡规划法、土地管理法及实施条例等法律法规对违反规划建设、未按批准用途使用土地等违法行为规定了法律责任，建议草案与相关法律法规做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：居住区建设单位未按照规定建设、移交配套幼儿园，或者改变配套幼儿园土地用途的，由县级以上地方人民政府自然资源、住房和城乡建设、教育等有关部门依据职责责令限期改正，依法给予处罚；拒不改正的，可以申请人民法院强制执行。

七、草案二次审议稿第八十二条第一款规定，鼓励有条件的幼儿园开设托班，招收二周岁以上三周岁以下的儿童，提供托育服务。有些常委会组成人员、地方和社会公众提出，为推进托幼一体化发展，合理利用幼儿园资源，增加托育服务供给，满足婴幼儿家庭送托需求，解决托育难的问题，建议扩大幼儿园托班招收儿童的范围。宪法和法律委员会经研究，建议删去“二周岁以上”。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

10月11日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、基层教育部门、基层立法联系点、幼儿园、专家学者、学前儿童家长等，就草案主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，草案立足我国国情，坚持问题导向，回应社会关切，对依法实施学前教育进行了全面系统的谋划设计，规定了切实可行

的制度举措，有利于保障适龄儿童接受学前教育，促进学前教育普及普惠安全优质发展。草案经过修改完善，充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经采纳。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国学前教育法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2024年11月7日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月4日下午对学前教育法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，赞成进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于11月4日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行统一审议。教育科学文化卫生委员会、教育部、司法部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第二十三条第一款规定，各级人民政府应当采取措施，扩大普惠性学前教育资源供给。有的常委委员提出，发展普惠性学前教育，不仅要扩大资源供给，更应当重视提高教育质量。宪法和法律委员会经研究，建议在“扩大普惠性学前教育资源供给”后增加“提

高学前教育质量”。

二、草案三次审议稿第八十二条规定，侵害幼儿园、学前儿童、教职工合法权益的，依法承担法律责任。有的常委委员提出，本法应当突出学前儿童的主体地位，保护学前儿童的合法权益，建议将“学前儿童”移至“幼儿园”之前。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、草案三次审议稿第八十四条第一款规定，鼓励有条件的幼儿园开设托班，招收三周岁以下的儿童，提供托育服务。有的常委会组成人员建议对幼儿园开设托班招收儿童的年龄范围再作研究，与拟制定的托育服务法做好统筹协调。宪法和法律委员会经研究认为，本法对幼儿园托班作原则规定即可，以体现托幼一体化发展的精神，不必对招收儿童的年龄作明确规定，建议删去“招收三周岁以下的儿童”的表述。

在常委会审议中，有的常委会组成人员和列

席人员还就完善幼儿园设立条件、健全教职工配备标准、加强幼儿园监督管理等提出了一些好的意见建议。有些常委会组成人员建议有关方面抓紧制定配套规定，加强法律宣传解读。宪法和法律委员会经研究认为，上述意见建议涉及的问题，有的可在法规、规章中予以明确细化，有的还需要在实践中继续探索完善。宪法和法律委员会建议国务院及其有关部门、地方认真研究常委会组成人员和列席人员的上述意见建议，在法律

实施过程中，扎实做好法律宣传工作，及时出台配套规定，切实保障法律的贯彻实施。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为 2025 年 6 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。