

营利性幼儿园退出历史舞台？

——解读《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》

2019年1月22日，国务院办公厅印发了《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》（简称“《通知》”），要求对城镇小区配套幼儿园的规划、建设、移交、办园等环节存在的突出问题开展治理。一时间，有关“营利性幼儿园退出历史舞台”、“营利性幼儿园面临全面洗牌”等话题频出，引起了社会各界的广泛热议。

事实上，《通知》所规定的治理要求并非“新政”。2010年国务院即出台在相关城镇小区配套建设幼儿园的规范性文件。2018年11月，中共中央、国务院发布的《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》（简称“《深化意见》”）中也提出专项治理城镇小区幼儿园的要求，《通知》只是前述文件的配套细则。由此可见，“营利性幼儿园退出历史舞台”等言论，难免有失偏颇。有鉴于此，本文将对中国近年有关学前教育的主要政策概要、城镇小区配套幼儿园治理的主要内容、适用范围及其可能产生的影响进行探析。

一、《通知》的由来：中国近年有关学前教育的主要政策概要

2010年11月，国务院出台《关于当前发展学前教育的若干意见》，要求各级政府通过多种形式扩大学前教育资源，包括根据居住区规划和居住人口规模，按照国家有关规定在城镇小区配套建设幼儿园。意见强调新建小区配套幼儿园要与小区同步规划、同步建设、同步交付使用。建设用地按国家有关规定予以保障。未按规定安排配套幼儿园建设的小区规划不予审批。城镇小区配套幼儿园作为公共教育资源由当地政府统筹安排，举办公办幼儿园或委托办成普惠性民办幼儿园。

2017年4月，教育部等四部委印发《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》，就实施第三期学前教育计划提出了“注重科学规划”、“坚持公益普惠”、“强化机制建设”的三项基本原则以及“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达到80%左右”的主要目标。根据该文件的精神，国家鼓励发展普惠性幼儿园。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。

2018年11月，中共中央、国务院公布了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》。该文件首次提出“推进学前教育普惠安全优质发展”，并对学前教育的基本原则、主要目标进行了明确，重点强调了规范发展民办园，遏制过度逐利行为，对民办幼教行业造成了重大冲击。

《深化意见》中有关“社会资本不得通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体、协议控制等方式控制国有资产或集体资产举办的幼儿园、非营利性幼儿园”、“参与并购、加盟、连锁经营的营利性幼儿园，应与相关利益企业签订的协议报县级以上教育主管部门备案并向社会公布，当地教育部门应对相关利益企业和幼儿园的资质、办园方向、课程资源、数量规模及管理能力和进行严格审核，实施加盟、连锁行为的营利性幼儿园原则上应取得省级示范园资质”、“民办园一律不准单独或作为一部分资产打包上市”、“上市公司不得通过股票市场融资投资营利性幼儿园，不得通过发行股份或支付现金等方式购买营利性幼儿园资产”等内容，一度引发幼教行业市场恐慌。该文件亦再次提出规范小区配套幼儿园建设使用，并要求各省（自治区、直辖市）对小区配套幼儿园规划、建设、移交、办园等情况进行专项治理，2019

HIGH VALUE LEGAL SERVICES IN SPECIALIZED AREAS

柯杰律师事务所

总机: 8610 5969 5336 传真: 8610 5969 5339

北京市朝阳区建国路79号华贸中心2号写字楼2606 (100025)

www.cathayassociates.cn

柯杰全球法律联盟成员所

阿拉木图 | 雅典 | 曼谷 | 布鲁塞尔 | 布宜诺斯艾利斯 | 法兰克福 | 日内瓦 | 伊斯坦布尔 | 雅加达 | 约翰内斯堡 | 吉隆坡 | 基辅 | 伦敦 | 马德里 | 马尼拉 | 米兰 | 明斯克 | 莫斯科 | 新德里 | 纽约 | 巴黎 | 布拉格 | 圣保罗 | 首尔 | 索非亚 | 悉尼 | 德黑兰 | 特拉维夫 | 华沙

年年底前整改到位。配套幼儿园由当地政府统筹安排，办成公办园或委托办成普惠性民办园，不得办成营利性幼儿园。

2019年1月，为落实《深化意见》的相关要求，治理小区配套幼儿园规划、建设、移交、办园等环节存在的突出问题，《通知》应运而生。《通知》对治理小区配套幼儿园的工作任务、工作措施、治理时间表和组织领导等方面均提出了明确具体的要求，是落实《深化意见》的重要举措。

二、《通知》的内容：对城镇小区配套幼儿园的治理措施

1. 工作任务

根据《通知》的精神，对城镇小区配套幼儿园的治理工作包括如下几项工作任务：

- (1) 城镇小区严格依标配建幼儿园。严格遵循《中华人民共和国城乡规划法》和《城市居住区规划设计标准》（GB 50180），老城区（棚户区）改造、新城开发和居住区建设、易地扶贫搬迁应将配套建设幼儿园纳入公共管理和公共服务设施建设规划，并按照相关标准和规范予以建设。

城镇小区没有规划配套幼儿园或规划不足，或者有完整规划但建设不到位的，要依据国家和地方配建标准，通过补建、改建或就近新建、置换、购置等方式予以解决。对存在配套幼儿园缓建、缩建、停建、不建和建而不交等问题的，在整改到位之前，不得办理竣工验收。

- (2) 确保小区配套幼儿园如期移交。已建成的小区配套幼儿园应按照规定及时移交当地教育行政部门，未移交当地教育行政部门的应限期完成移交，对已挪作他用的要采取有效措施予以收回。有关部门要按规定对移交的幼儿园办理土地、园舍移交及资产登记手续。
- (3) 规范小区配套幼儿园使用。小区配套幼儿园移交当地教育行政部门后，应当由教育行政部门办成公办园或委托办成普惠性民办园，不得办成营利性幼儿园。办成公办园的，当地政府及有关部门要做好机构编制、教师配备等方面的工作；委托办成普惠性民办园的，要做好对相关机构资质、管理能力、卫生安全及保教质量等方面的审核，明确补助标准，加强对普惠实效及质量方面的动态监管。

2. 工作措施

该《通知》还规定了具体的工作措施及相应的治理时间表，具体而言包括以下三个步骤：

摸底排查	各地以县（市、区）为单位，对城镇小区配套幼儿园情况进行全面摸底排查，针对规划、配建、移交、使用不到位等情况，分别列出清单、建立台账。该项工作于2019年4月底前完成。
全面整改	已经建成、需要办理移交手续的：原则上于2019年6月底前完成。
	需要回收、置换、购置的：原则上于2019年9月底前完成。
	需要补建、改建、新建的：原则上于2019年12月底前完成相关建设规划，2020年12月底前完成项目竣工验收。
监督评估	对各地自查、摸排、整改等环节加强督导、监督和评估，并针对关键环节适时进行抽查，对落实不力、整改不到位的地区进行通报。

三、《通知》的适用范围：与“幼儿园”相关的几个概念解读

1. 城镇小区配套幼儿园

根据《通知》要求，其治理的适用对象是城镇小区配套幼儿园。关于城镇小区配套幼儿园的概念和范围，目前中央层面的法律法规文件中并未予以明确说明。地方层面，四川省发布的《关于加强城镇小区配套幼儿园建设和管理的指导意见》中有所涉及，即“城镇小区配套幼儿园是指在城镇规划建设用地范围内新建居住小区或进行旧城改造时，按照国家标准、规范应当配套建设的幼儿园”。《开封市人民政府办公室关于发开封市城镇小区配套幼儿园建设管理工作的通知》中第二条规定：“城镇小区配套幼儿园是指城、镇规划建设用地范围内进行旧城改造或新建住宅小区所应配套建设的幼儿园。”由此可见，目前地方层面的规定仅是从内涵上对城镇小区配套幼儿园进行了界定，而未明确其外延。但我们理解，其主要特指作为城镇小区“配套建设公共服务设施”的幼儿园。

此外，根据《通知》的规定，小区配套幼儿园移交当地教育行政部门后，应当由教育行政部门办成公办园或委托办成普惠性民办园，不得办成营利性幼儿园。有鉴于此，何为公办园、普惠性民办园亦有必要进一步说明。

2. 公办幼儿园

根据举办者类型、资金来源的不同，幼儿园可分为公立幼儿园和私立幼儿园。《教育部办公厅关于公办幼儿园能否承包的问题的复函》中指出，公办幼儿园属于国家举办的事业单位，是服务于社会公众的公益性组织，公办幼儿园的资产属于国有资产。

在 2018 年出台的《深化意见》中鼓励了公办园的发展，明确了公办园在园幼儿中的占比要求。根据《深化意见》第二条规定，“（五）调整办园结构……大力发展公办园，充分发挥公办园保基本、兜底线、引领方向、平抑收费的主渠道作用。按照实现普惠目标的要求，公办园在园幼儿占比偏低的省份，逐步提高公办园在园幼儿占比，到 2020 年全国原则上达到 50%，各地可从实际出发确定具体发展目标”。

3. 普惠性民办幼儿园

普惠性民办幼儿园是除公办幼儿园外，另一种允许举办小区配套幼儿园的形式。目前中央层面尚未有统一的普惠性民办幼儿园的概念以及认定标准。但在各个地方出台的关于普惠性民办幼儿园的管理办法中可散见对“普惠性民办幼儿园”的定义。如《深圳市普惠性幼儿园管理暂行办法》第二条规定：“本办法所称的普惠性幼儿园是指依法设立、办学规范、科学保教、收费合理、面向大众提供普惠性学前教育服务的幼儿园”；《河南省普惠性民办幼儿园认定及管理工作的指导意见》第一条规定：“普惠性民办幼儿园是指取得合法办园许可，经县级以上教育行政部门认定，多种形式接受政府扶持，面向大众、质量合格、收费较低的民办幼儿园”。

根据各个地方对“普惠性民办幼儿园”的定义，我们可以大致归纳出，“普惠性民办幼儿园”属于民办幼儿园的一种，一般具有依法设立、收费合理、具有办园资质、面向大众、办学规范等特征。此外，普惠性民办幼儿园的资格必须经过申请、审核、公示等程序方能取得。

普惠性民办幼儿园是否可以办成营利性？对于这一问题，中央层面并未明确要求普惠性民办幼儿园必须为非营利性质。但根据目前一些地方出台的认定标准，部分地方要求普惠性民办幼儿园应具有民办非企业单位法人登记证（如辽宁大连、河南等），相当于间接要求普惠性民办幼儿园必须是非营利性质的幼儿园。

四、《通知》的影响：营利性幼儿园退出历史舞台？

根据以上分析，我们理解《通知》的适用范围是在城镇小区配套幼儿园。《通知》要求城镇小区配套幼儿园在移交当地教育行政部门后，不得办成营利性幼儿园，而非一刀切地禁止所有营利性幼儿园。且根据《深化意见》对办园结构的要求，在鼓励提高公办园占比的情况下，同时积极扶持民办园提供普惠性服务，规范营利性民办园发展，满足家长不同选择性需求。由此可见，公办幼儿园、普惠性民办幼儿园、营利性民办幼儿园在现阶段都是允许发展的，并不存在“营利性幼儿园退出历史舞台”的情况。

此外，是否所有在城镇小区内开办的幼儿园都属于需要纳入治理范围的城镇小区配套幼儿园，进而不得设立为营利性？《通知》亦没有进一步的界定。

实际上，早在《通知》下发之前，已有部分省市（如广东省、四川省等）率先规定了对城镇小区配套幼儿园的管理办法，为治理城镇小区配套幼儿园提供了有益的探索。以四川省为例，四川省于 2015 年发布《关于加强城镇小区配套幼儿园建设和管理的指导意见》，在该意见的基础上，四川省各地市进一步制定了具体的管理办法。以攀枝花市出台的《攀枝花市城镇小区配套幼儿园建设和管理实施办法》为例，针对城镇小区的不同情况，规定了不同的管理措施：

- (1) 城镇小区已经建设形成，但未规划配套建设幼儿园的，由辖区政府根据居住小区规划和居住人口规模统筹协调小区配套幼儿园建设，市级相关部门应按有关规定给予积极支持；
- (2) 关于城镇小区已经建设形成，小区内已举办有民办幼儿园的，由辖区政府采取逐步回购方式予以回购，举办公办幼儿园。或者通过各级政府补贴等政策导向，将其发展为普惠性幼儿园，确保引导学前公共资源向的公益性和普惠性方向发展；
- (3) 关于新建小区出让住宅用地需配套建设幼儿园的，国土资源行政主管部门应根据城乡规划建设主管部门出具的配套幼儿园规划设计条件，将配套幼儿园建设位置、用地面积、建设规模等在土地出让方案中予以明确，并在国有建设用地使用权出让合同中明确由开发建设单位按要求无偿配建，用于举办公办幼儿园或普惠性幼儿园。
- (4) 附设有配套幼儿园的住宅建设项目，建设单位在申报建设方案时，应征求项目所在县（区）政府对配套幼儿园建设方案的意见，配套幼儿园要与住宅建设方案同步报批。报建后，未按照规定配建幼儿园或未与当期住宅建设项目同步建成的，相关部门对该居住区建设项目不予验收。

五、结语

一直以来，“入公办园难”、“入普惠性民办园难”、“就近入园难”等问题是令无数即将面对适龄儿童择园问题的家庭头疼的痼疾。国家近年频出有关学前教育以及治理城镇小区配套幼儿园的规范性文件，力争解决这一积年沉疴。

需要注意的是，《通知》适用的范围仅限定在城镇小区配套幼儿园，并未禁止一切营利性幼儿园。然而，城镇小区配套幼儿园的外延范围具体如何界定？是否所有在小区内开办设立的幼儿园都受《通知》的影响？《通知》是否能真正叩开学前教育良性发展的大门？这些问题仍有待各级政府出台具体实施细则或管理办法进行明确。我们拭目以待。



本文作者为柯杰律师事务所李欣(合伙人)、陈晶。本文仅供一般性参考,不构成法律意见,不能代替法律意见,也无意对讨论事项进行全面的深入研究。