

**《南通市居住区配套建设幼儿园管理实施办法》
行政规范性文件后评估项目报告**

南通市教育局

2025年6月

目 录

一、前言	1
二、评估工作概况	3
(一) 评估准备阶段	3
(二) 评估实施阶段	4
(三) 评估报告形成阶段	4
三、评估内容	6
(一) 合法性评估	6
1. 制定主体和制定权限合法	6
2. 制定程序合法	6
3. 主要规定未违反上位法	6
(二) 合理性评估	7
1. 契合时代需求与发展理念	7
2. 权责划分科学清晰	8
3. 制度设计系统完善	8
(三) 执行性评估	9
(四) 协调性评估	10
(五) 可操作性评估	11
(六) 立法技术性评估	12
1. 在结构规范性方面	12
2. 在语言准确性方面	13
3. 在内容完备性方面	13
(七) 实效性评估	13
1. 实施效果评估	14
2. 存在的问题	14
四、评估结论及建议	16
(一) 评估结论	16

(二) 评估建议	16
1. 优化配建标准与动态调整	16
2. 强化权属移交与产权管理	17
3. 完善闲置幼儿园的管理和使用	17
4. 加大政府监管和问责力度	17

一、前言

21 世纪以来，随着城市的发展和人口的增长，学前教育资源的需求不断增加。因南通的城镇化加速及“二孩政策”的全面放开，人口迅猛增长，导致学前教育需求激增，原有幼儿园的容量不足，新建城区教育配套滞后；老城区则存在园所老旧、学位紧张问题，区域资源失衡，需通过强制配建机制均衡布局。

2010 年至 2018 年期间，国家先后出台《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》《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》等文件，明确提出，城镇小区需按标准配建幼儿园，并移交政府办成普惠园，以解决“入园难、入园贵”问题、满足适龄儿童入园需求。

为了满足居民对学前教育日益增加的需求，南通市人民政府于 2018 年审议通过了《南通市居住区配套建设幼儿园管理实施办法》（通政规〔2018〕2 号，以下简称《实施办法》），自 2018 年 9 月 1 日起施行。通过规范居住区配套建设幼儿园的规划、建设、管理及使用等活动，能有效杜绝在学前教育领域的资源浪费和不合理配置，有助于推动本市学前教育优质普惠发展。

《实施办法》自施行以来已有七年。近年来，生育率日益降低，人口开始出现负增长现象，对幼儿园的规划和配建带来了新的问题。因此，有必要适时对《实施办法》进行评估，以期达到：（1）评估《实施办法》作为行政规范性文件的合法性、合理性、执行性、协调性、可操作性、立法技术性、实效性；（2）对《实施办法》是否继续实施做出客观评价。通过行政规范性文件后评估工作，以期达到更好的社会效果。

二、评估工作概况

根据《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5号）及《江苏省行政规范性文件管理规定》（省政府令第158号）要求，按照南通市人民政府办公室发布的《市政府办公室关于开展2025年度政府规章和行政规范性文件后评估工作的通知》，需对《南通市居住区配套建设幼儿园管理实施办法》（通政规〔2018〕2号）进行后评估。南通市教育局认真部署后评估相关工作，具体流程和工作方法如下：

（一）评估准备阶段

2025年4月南通市教育局成立了《实施办法》行政规范性文件后评估领导小组，由局主要负责人任组长，局分管法制工作领导任副组长，法规处、发展规划处等相关处室负责人为成员。同时，通过招投标确定北京市炜衡（南通）律师事务所为本项目的第三方评估机构，负责具体开展《实施办法》评估调研活动及报告撰写等工作，以保证评估结论的客观性。

评估小组根据相关规定和要求，制订了后评估实施方案，明确了本次评估活动主要分为前期准备、调研论证、形成初稿和修改定稿四个阶段。

（二）评估实施阶段

根据具体评估工作方案，评估小组有序展开了调查研究活动。首先，对《实施办法》实施以来相关的法律、法规、政策等进行了详细的梳理和分析，与相关上位法进行比较分析，并论证其合法性、合理性、协调性、可操作性和立法技术性。其次，南通市教育局向相关职能部门书面征求意见，总结《实施办法》实施以来的效果和存在的问题。再次，评估小组邀请了相关职能部门代表参加座谈会，充分听取了《实施办法》出台以来政府相关部门的工作人员对《实施办法》具体实施状况的看法。最后，评估小组汇总分析了各项评估意见和数据，得出了本评估报告的初步结论。

（三）评估报告形成阶段

在收集完相关的统计数据 and 意见、建议之后，评估小组开展了内部讨论，开始起草和撰写后评估报告。

2025年6月19日，评估小组主持召开了专家论证会，各位专家和相关领导认为评估工作和方法合理完整、结论恰当，在与上位法不存在冲突的情形下，《实施办法》可以继续实施，同时建议待时机合适的时候，结合南通市实际情况再另行修订。会后，评估小组对评估报告及时作了修改和完善，完成了本评估报告。

三、评估内容

结合行政规范性文件后评估的目的及《实施办法》实施以来的具体情况，重点从合法性、合理性、执行性、协调性、可操作性、立法技术性、实效性等七个方面进行逐项评估。

（一）合法性评估

1. 制定主体和制定权限合法

《实施办法》于2018年5月28日经南通市十五届人民政府第24次常务会议审议通过，于同年7月31日以南通市人民政府“通政规〔2018〕2号”文件的形式在南通市人民政府网站上公开，自2018年9月1日起施行，是结合相关法规规章与南通市实际情况制定的实施办法。南通市人民政府作为设区的市一级人民政府有相关规范性文件的制定权限。

2. 制定程序合法

《实施办法》制定的程序严格执行了省、市行政规范性文件制定的相关规定，按照立项、起草、审查、决定、公布、备案等所有规定的程序进行，不存在违反法定程序的情形。

3. 主要规定未违反上位法

《实施办法》的内容符合相关法律法规对学前教育机构建设和管理的要求，与上位法的立法目的、基本原则和主要规定基本一致。对比《实施办法》与2024年新发布的《学

前教育法》，两者之间亦无实质性冲突，《实施办法》结合了南通市的实际情况，更侧重于解决居住区配套幼儿园的建设与管理问题，确保居住区适龄儿童能够就近接受普惠性学前教育。后期可结合《学前教育法》中的新规定，对《实施办法》加以完善。

需要注意的是，2022年10月28日，江苏省人民政府审议通过《省政府办公厅关于加快学前教育改革发展的意见》（苏政办发〔2010〕136号）的废止决议。因此，若《实施办法》后续进行修改，对于第一条中的法律法规需予以更新。

（二）合理性评估

从评估结果来看，《实施办法》中大多数制度规定较为合理，各项制度的制定与实施具有必要性和可行性，能够结合南通地区的实践经验和实际情况。具体来说：

1. 契合时代需求与发展理念

《实施办法》通过配套和普惠办园，积极回应“入园难”的痛点，缓解了城镇化进程中学前教育资源短缺的问题，契合人口政策与民生需求。同时预留弹性空间，兼顾城市发展灵活性，支持公办与普惠民办并举，适应多元供给趋势。

其次，《实施办法》强化了公共资源属性与监管，保障了教育设施的稳定性和公益性，防止公共资源被商业侵占，

与国家的学前教育发展理念高度契合，有助于满足人民群众对学前教育的需求，提高学前教育的普及率和质量。

最后，《实施办法》推动了城市规划与公共服务配套，将幼儿园建设纳入居住区规划，要求配建幼儿园与新建、改（扩）建居住项目同步设计、施工、验收和交付使用，符合城市规划与公共服务配套的发展理念，有助于完善城市功能，提升城市品质，促进城市的可持续发展。

2. 权责划分科学清晰

《实施办法》中部门职责分工明确，建立“政府统筹协调+多部门协同”机制，各部门职责覆盖规划、建设、管理全链条。各部门协同配合，形成跨部门联动，避免单一部门履职局限。有助于各部门各司其职，形成工作合力，确保配建幼儿园工作的顺利推进。

3. 制度设计系统完善

《实施办法》将规划建设标准科学化。明确了幼儿园的规模、用地与建筑面积标准，保障办学条件达标，避免“小、散、乱”建设导致的资源浪费。同时设定刚性建设标准，确保幼儿园硬件达标。

《实施办法》将产权与移交机制规范化。明确了配建幼儿园属于公共教育资源，所有权归政府所有，有助于杜绝开

发商私自处置，避免了配建幼儿园因产权模糊被开发商占用或转作他用，确保国有资产及时纳入政府管理体系。。

《实施办法》将监督与整改机制务实有效。对未同步建设、建设不达标、未及时移交等问题，明确“限期整改、补建改建、追究责任”等措施，具有较强的约束力。不仅要求组织核查已建成居住区幼儿园情况，亦分类解决历史遗留问题，确保制度不仅面向新建项目，也覆盖既有矛盾。

（三）执行性评估

第一，组织领导方面。各级政府及相关职能部门以高站位、高标准、严要求，认真贯彻落实开展城镇小区配套幼儿园治理的重大决策部署，聚焦重点难题、重点区域，集中解决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。

第二，统筹协调方面。《实施办法》实施以来，建立了治理工作协调机制，成立了治理工作小组，紧盯治理目标，强化日常调度，坚持周调度会商、月通报督查，通过电话督办、实地督查等多种形式，督促各地加快推进治理工作。

第三，规划与建设标准执行方面。各级教育行政部门会同规划部门根据城市总体规划、人口变化及学前教育发展实际，积极编制、修订幼儿园布局专项规划，确保幼儿园布局

契合城市发展需求。国土部门会同教育行政部门将配建幼儿园产权归属、建设时限、交付条件等纳入住宅开发地块出让条件，并作为国有土地使用权出让合同附件，从土地源头保障配建幼儿园建设落实。建设部门依据国家、省有关建筑设计标准和抗震设计标准，严格审查配建幼儿园施工图设计文件，加强工程质量监督，保障幼儿园建设质量安全。行政审批部门高效完成配建幼儿园涉及的行政审批工作，未出现无故拖延或违规审批情况。

第四，普惠化资源扩充方面。以公办与普惠园为主导，南通范围内的普惠性幼儿园覆盖率基本达到 100%，并且从“幼有所育”向“幼有优育”蝶变。

第五，治理历史遗留问题方面。，有少量的早期项目存在开发商未按土地出让合同移交幼儿园，或擅自改变用途（如闲置、出租营利等），面积不足、功能不独立等问题。对未明确移交条款的早期项目，可以通过政府回购、协调减免租金等方式推动普惠化。

（四）协调性评估

《实施办法》的核心目标在于“规范居住区配套建设幼儿园管理，推进学前教育优质普惠发展”，这与国家及省级政策导向高度契合。具体体现在以下方面：

1.普惠性导向一致性。《实施办法》明确规定配建幼儿园“性质为公办幼儿园或者委托举办的普惠性民办幼儿园”，直接呼应了国家关于幼儿园治理普惠的要求，同时也契合江苏省对于幼儿园治理的精神。

2.问题治理具有针对性。针对普遍存在的配套幼儿园“规划不落实、移交不到位、使用不合规”等问题，《实施办法》明确要求对“出售、转让、抵押、改变用途”等行为严格禁止，与国务院治理通知中聚焦的“规划、建设、移交、办园”四类问题完全对应。

3.关键政策要求具有衔接性。通过对比《实施办法》与上级政策的关键要求可见，《实施办法》在幼儿园性质、建设时序、用地保障、移交时限、问题整改等方面均与上级政策要求相符，且进行了细化，从前端规划控制到后端验收移交，建立了覆盖全周期的闭环监管体系，。

（五）可操作性评估

在具体标准与要求上，《实施办法》对配建幼儿园的用地标准、建筑面积标准、建设规模、班额设置等进行了明确，为配建幼儿园的规划、建设和管理提供了具体的操作依据，便于相关部门和单位在实际工作中执行。

在流程与程序上，《实施办法》明确了配建幼儿园的规

划编制、审查、建设、验收、移交等环节的流程和程序，以及各部门在其中的具体职责和工作要求，将流程具象化，有助于规范工作流程，提高工作效率，确保配建幼儿园工作的顺利开展。

在监督与考核上，《实施办法》建立了对配建幼儿园建设、使用和管理情况的监督考核机制，包括对开发建设单位的建设质量监督、对幼儿园运营情况的考核等，形成约束力，为保障配建幼儿园工作的质量和效果提供了有力的监督保障。

（六）立法技术性评估

通过了解《实施办法》的制定背景和程序，对文件内容进行分析，可以看出《实施办法》总体上达到了《江苏省规范性文件制定和备案规定》的相关规定要求。

1. 在结构规范性方面

《实施办法》虽未明确划分章节，但通过条款内容的自然分类，形成了相对独立的板块，整体框架符合规章体例，共 21 条，条款设置无明显冗余或缺漏，符合常规立法体例，各板块之间相互衔接，整体结构完整。

其次，条款设置逻辑清晰，采用序号式结构，按管理流程排序，层次分明，从规划编制到土地供应、建设标准、工

程监管、验收移交，再到运营管理、禁止性规定及整改问责，条款顺序与行政监管程序高度契合，符合行政管理逻辑。

2. 在语言准确性方面

《实施办法》的制定具有用语规范、逻辑严密、结构合理、内容全面的特点，语言准确简洁，条文明确具体且具有可操作性。尤其值得肯定的是，通过研读文件可以看出，标点符号也经过了认真研究推敲，使条文的原意表达十分精准。法律术语使用规范，语句表述严谨准确，文件用词恰当得体。

3. 在内容完备性方面

《实施办法》实体性规范完整。一方面权利义务配置均衡，明确教育、规划、国土、建设等部门在规划编制、土地供应、工程监管等环节的法定职责，避免权力缺位。一方面公共利益保障充分，明确配建幼儿园属公共教育资源，所有权归政府，禁止挪作他用，确保教育设施的公益性。

《实施办法》程序性规范明确。细化了配建幼儿园从规划到移交的全流程程序，如规划编制程序、土地出让程序、移交登记程序，均进行了明确的规定。

（七）实效性评估

通过分析相关数据和座谈会等方式，评估小组认为《实施办法》制定和出台后，取得了不错的法律效果和社会效果，

但也存在一些问题。以下从实施效果和存在问题两个方面进行详细评估。

1. 实施效果评估

首先，推动了幼儿园建设和管理更加规范化。各地政府在幼儿园的建设、移交和管理方面有了明确的依据和规范流程，开发建设单位在幼儿园建成后，能按照规定及时将幼儿园移交给政府，便于政府统筹安排学前教育资源，规范幼儿园的管理和使用。

其次，基本完成了普惠性幼儿园的新建配建改建工作。《实施办法》施行后，全市新建幼儿园基本办成普惠园，有效提升了学前教育的普惠性，让更多孩子能够享受到价格合理、质量有保障的学前教育服务。

再次，在配建标准方面，根据数据汇总分析，各地区的平均班额和生均建筑面积基本能符合《实施办法》的要求。

2. 存在的问题

首先，幼儿园产权办理和移交等历史遗留问题未得到完全解决。大部分地区幼儿园移交政府滞后及产权办理不到位的情形仍普遍存在，尤其是《实施办法》实施前遗留的产权不明晰、代建改建幼儿园质量不过关、开发商不配合移交等问题，因无明确规定，暂无法得到妥善解决。

其次，存在闲置幼儿园现象。因为近几年人口出生率的急剧下降，各县(市、区)均反应目前幼儿园数量已远远超过现有学龄前人口的需求，导致资源过剩、大量学位空缺，甚至部分幼儿园已无生源，这造成了教育资源的大量浪费，亟待调整规划布局。

此外，区域发展不均衡现象也较为严重，不同区域之间存在较大差异。农村与城镇差距明显，这说明在办法的实施过程中，未能充分考虑到不同区域的特点和发展需求，导致区域间学前教育发展不均衡。

四、评估结论及建议

（一）评估结论

经过客观、全面的评估，评估小组认为《实施办法》整体质量较高，在实施之后对于进一步规范我市幼儿园建设和管理起到了比较明显的促进作用。综上，我们的评估意见是：《实施办法》作为行政规范性文件制度设计合理、结构完整、层次分明、逻辑严谨、表达规范，内容与制定时的相关上位法不抵触，结合了南通地区的实践经验和实际情况，具有较强的执行性、协调性、可操作性、立法技术型和实效性，实现了预期目的，在主要精神和规定与现行上位法不存在冲突的情况下，可以继续实施。

另外考虑到《学前教育法》于2025年6月1日起刚开始施行，我们建议待时机合适的时候，可以结合《学前教育法》及相关法律法规在实施过程中的效果和问题对《实施办法》进行相应的修改和完善。

（二）评估建议

评估小组在以上评估内容和评估意见的基础上，提出如下建议，以期进一步完善《实施办法》的具体执行问题。

1. 优化配建标准与动态调整

因当前人口出生率持续下降，建议进一步细化配建幼儿

园班数的规划要求，结合不同区域的人口密度、居住规模等因素，制定更为科学合理的班数配置标准。此外可以参照新发布的《学前教育法》，增加对于幼儿园人均户外活动场地的要求。

2. 强化权属移交与产权管理

一是建立健全配套幼儿园移交机制。二是简化产权办理流程，加强各部门之间的协调配合，减少不必要的手续和环节，提高办理效率。三是对于未及时移交或办理产权的开发建设单位或相关责任人，设定相应的处罚措施。

3. 完善闲置幼儿园的管理和使用

对未启用或闲置的幼儿园进行全面排查，分析原因，制定针对性的解决方案。建立幼儿园资源动态管理机制，根据区域内学前教育需求的变化，及时调整幼儿园的布局 and 规划，例如设置托育中心等，以提高资源利用率，盘活闲置资产。

4. 加大政府监管和问责力度

建议由市政府牵头，建立联合督察组，定期开展配建幼儿园的专项检查，对幼儿园的配建、产权办理和移交等问题进行随机抽查。其次，因幼儿园管理、使用情况的区域差异较大，建议将幼儿园配建达标率、移交率等指标纳入政府年度考核，压实属地责任。