

民办教育促进法热点问题

学前教育政策解读——你想知道的普惠性幼儿园答案都在这里

随着《国家教育事业发展“十三五”规划的通知》¹、《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》²提出教育事业发展“十三五”规划期间主要目标是“到2020年，全国学前三年毛入园率达到85%，普惠性幼儿园覆盖率（公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例）达到80%左右”，普惠性幼儿园覆盖率达标任务进入了倒计时，各地教育部门明显加快了学前教育普惠化的进程，甚至出现不少民办幼儿园“被普惠”的情况。而一旦成为普惠性民办幼儿园（以下简称“普惠园”），学校招生、收费、财务监管、办学自主权、劳动用工等各方面都将发生根本性地改变。尤其是《民办教育促进法》（2016年修订）（以下简称“《新民促法》”）分类管理制度施行后，教育从业人员对于“普惠园”与分类管理的关系产生了很多疑问，比如什么是普惠园？普惠非普惠，与营利非营利是一回事吗？普惠园就一定是非营利性学校吗？可以办成营利性学校吗？普惠园的收费和招生政策有什么不同？城镇小区中的幼儿园必须办成普惠园吗？普惠园政策是全国一样吗？各地³政策有什么不同？以下，让我们与各位一起梳理关于普惠园的政策，一探究竟。

一、什么是普惠园？

2010年颁布的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（以下简称“《国务院意见》”）首次在国家层面明确了普惠性民办幼儿园的概念，即“面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园。”

此后，根据《教育部、国家发展和改革委员会、财政部关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》（教基二[2014]9号）中关于“各地2015年底前出台认定和扶持普惠性民办园实施办法，对扶持对象、认定程序、成本核算、收费管理、日常监管、财务审计、奖补政策和退出机制等做出具体规定”对要求，各地纷纷出台了普惠园的配套措施。其中，“收费合理”、“具有办园资质”、“面向大众”、“办学规范”、“接受财政扶持”等表述成为了各地普惠园定义中的高频词。如《广东省普惠性民办幼儿园认定、扶持和管理办法》（粤教基〔2016〕4号）规定，“普惠性民办幼儿园是指国家机构以外的社会组织或者个人，利用非国家财政性经费举办具有办园资质、面向大众、收费合理、办学规范、质量有保障的民办幼儿园”；《浙江省学前教育条例》（2017年9月1日施行）规定，“本条例所称提供普惠性学前教育服务的民办幼儿园，是指接受县级以上人民政府财政扶持，按照规定标准收费并向一定区域的居民提供普遍学前教育服务的民办幼儿园。”

¹（国发[2017]4号，国务院2017年1月10日发布）。

²（教基〔2017〕3号，教育部、国家发展改革委、财政部及人力资源社会保障部四部门于2017年4月13日联合发布）。

³为研究之目的，除另有说明，本文所述“各地”指中国大陆各省、直辖市以及自治区。因上海、西藏未出台相关规定，同时我们未能通过公开渠道查询到的河北、湖南、宁夏的有关规定，故下文分析未涉及以上地区。

普惠园资格是需要满足相关实体和程序条件的。实体上，民办幼儿园应达到“具有办园资质”、“面向大众”、“办学规范”等有关标准，具体而言，一般包括取得办学许可证、食品经营许可证，消防审核、验收或备案手续齐全，各种证照年检合格；具备相应的场地、器材、班额等办学条件；财务、会计和资产管理制度完善；人事管理、考核制度规范，教职工依法签订劳动合同，工资、社会保险待遇合法、合理等各项要求。对此，云南、甘肃均制定了详细的评分体系。程序上，普惠园资格一般由民办幼儿园提出认定申请，并经教育（可能会同物价、发展改革、人力资源与社会保障等）政府部门审核，并经社会公示无异议后方可取得，且还需要定期复检。

二、普惠非普惠，与营利非营利是一回事吗？普惠园是否必须登记为非营利性学校？

我们理解，普惠非普惠与营利非营利实际分属两个不同的框架体系：普惠非普惠的核心问题在于收费是否合理，是否能通过普遍的、无差别的方式使公众获得优质的学前教育；而营利非营利的核心问题则在于民办学校的收益分配权与剩余财产索取权是否归属于举办者。但因普惠性、非营利性显著的公益属性，与非普惠性、营利性较强的私益属性可能存在潜在的价值冲突，学界对普惠性民办学校应当举办成营利性民办学校抑或非营利性民办学校还存在争论⁴。有趣的是，各主管部门对该问题似乎也存在不同认识。

（一）中央规定

目前，国家并未就普惠园的具体认定条件出台统一规定，也未明确普惠园是否必须举办成非营利性民办学校。

（二）各地规定

部分地区已经要求普惠园登记为非营利性民办学校，其余暂未作具体要求。

⁴ 魏聪、王海英、胡晨曦等：《促进普惠性民办幼儿园的非营利转向更适合中国国情》，载《中国教育学刊》2018年7月。该文系全国教育科学“十三五”规划课题“我国非营利性民办园制度建设研究”（项目编号：BFA170056）、江苏高校教育优势学科建设工程资助项目（PAPD）研究成果。
李文章：《非对立性：普惠性学前教育与营利性民办幼儿园的相互关系》，载《现代教育论丛》2018年第2期。

1. 明确要求普惠园须登记为非营利性民办学校

在《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》（2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过）（以下简称“《民促法修改决定》”）出台后，北京、天津、陕西、河南、辽宁相继制定了关于普惠园认定的有关规则，明确普惠园必须是非营利性民办学校。

而在《民促法修改决定》出台前，重庆、山东、江苏、贵州、新疆制定的普惠园认定规则均要求普惠园“不以营利为目的”。结合分类管理的精神，我们理解，该等“不以营利为目的”的要求将被理解为普惠园必须登记为非营利性民办学校。

2. 未明确普惠园分类登记要求

除上述地区，其余各地均未对该问题作出明确规定。其中，在《民促法修改决定》出台后制定有关规定的黑龙江、浙江、安徽、江西、福建，均未对普惠园的分类登记作出要求，那么在那些地区教育部门是否认可普惠园可登记为营利性民办学校就要看当地政府的具体做法了。

三、普惠园的收费政策（保教费）如何确定？

（一）中央规定

与分类登记类似，在中央层面，除《国务院意见》提出“收费较低”外，国家并未就普惠园的收费标准作更进一步的规定。

（二）各地规定

纵观各地立法实践，普惠园的收费标准（保教费）几乎都采取政府指导价或政府限价的形式，具体立法模式概括如下：

1. 对标公办幼儿园收费标准

- （1）执行同类公办幼儿园收费标准：江苏。
- （2）不高于同级公办幼儿园收费标准：北京、山西、新疆。
- （3）不高于特定级别公办幼儿园收费标准：重庆。
- （4）不高于同级公办幼儿园收费标准的一定比例（上浮50%至150%不等）：重庆、河南、安

徽、江西、福建、云南、海南、甘肃、内蒙古、广西。

2. 绝对数额上限

- (1) **天津**：接受财政补助的普惠性民办幼儿园：城市民办幼儿园保育费（保教费）收费不超过每月 1200 元；农村地区民办幼儿园保育费（保教费）收费不超过每月 600 元。
- (2) **贵州**：幼儿保育教育费人均月收费标准在 800 元以下，省根据物价水平，结合全省学前教育发展实际适时调整。

3. 收费标准的具体计算方式有待明确

- (1) **政府综合考虑有关因素制定收费标准，如广东、浙江。**

《广东省普惠性民办幼儿园认定、扶持和管理办法》（粤教基〔2016〕4 号）规定，“各县（市、区）教育行政部门结合本地各类幼儿园运营成本、政府投入、幼儿园等级以及当地经济发展水平和居民承受能力，分层次制定普惠性民办幼儿园保教费最高标准”。《浙江省教育厅 浙江省财政厅 浙江省物价局关于普惠性民办幼儿园认定及管理工作的指导意见》（浙教学前〔2015〕40 号）规定，“二是收费合理，参照公办幼儿园的收费管理办法，根据生均保育教育成本、当地城乡经济发展水平和群众承受能力等情况，并在各县（市、区）确定的价格浮动区间内制订收费标准”。

- (2) **按办园成本实行政府指导价，如山东。**

《山东省人民政府办公厅关于加快学前教育改革发展的意见》（鲁政办字〔2018〕71 号）规定，“经政府认定的普惠性民办幼儿园收费按办园成本实行政府指导价”。

- (3) **超出公办幼儿园收费标准的部分由政府部门确定，如湖北。**

《省教育厅办公室关于进一步做好普惠性民办幼儿园认定工作的通知》（鄂教幼高办〔2016〕5 号）第一条规定，“收费标准与本行政区域内同等级公办幼儿园收费标准相当或略高。高于公办幼儿园收费标准的，县级教育行政部门应结合本地消费

水平特别是中低收入家庭经济承受能力，合理确定高出部分的比例”。

- (4) **政府与民办幼儿园协商确定（最高）收费标准，如陕西、辽宁、吉林、黑龙江、安徽。**

一般而言，协商定价时综合考虑同级公办幼儿园的收费标准、政府投入、民办幼儿园的等级、当地的办园成本、经济发展水平以及当地居民的经济承受等有关因素。

- (5) **由民办幼儿园参照公办幼儿园收费标准自行确定，如青海。**

《青海省普惠性民办幼儿园认定管理办法》（青教基〔2016〕103 号）第八条规定，“保教费和住宿费标准，由幼儿园按照相关规定，根据保育教育和住宿成本合理确定，并报所在地县级价格主管部门、教育行政部门备案后执行。其收费标准与本地区相应类别公办幼儿园收费标准大体相当”。

显然，各地更倾向于制定灵活的收费政策，因为毕竟在一个行政辖区内，各区域的经济发展水平都存在一定，甚至是显著的差异。但无论如何，满足“收费较低”这一根本性要求乃普惠园应有之意。

四、普惠园的招生政策

《国务院意见》提出普惠园是“面向大众”的民办幼儿园，各地也大多引用该等表述。但我们发现，山东、四川、贵州、云南就普惠园的招生区域及对象存在一些限制性规定，如招生区域由教育部门划定⁵、应优先在教育部门划定的服务范围内招生⁶以及实施不歧视困难家庭子女等普惠性的政策⁷。

⁵ 《贵州省普惠性民办幼儿园认定、扶持及管理暂行办法（试行）》（黔教民办〔2013〕425 号作出）规定，“……面向大众特别是中低收入家庭提供普惠性服务，并按照当地教育部门划定的服务范围招收适龄儿童入园。”

⁶ 《四川省教育厅 四川省财政厅 四川省发展和改革委员会关于普惠性民办幼儿园认定工作的指导意见》（川教〔2015〕79 号）规定，“面向大众提供普惠性服务，优先招收本区域内适龄儿童就近入园。”

⁷ 《云南省教育厅关于印发云南省普惠性民办幼儿园评估指标体系的通知》（云教民办〔2013〕1 号）规定的评分细则：（35）具有公益性、普惠性入园规定并付诸实施不少于两年；（36）对服务区域困难家庭子女入园收费有明确的减免措施……（38）不拒收智障幼儿；（39）不歧视困难家庭幼儿。

五、城镇小区中的幼儿园必须办成普惠园吗？

《国务院意见》明确规定，“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”。

我们认为，城镇小区配套幼儿园概念具有特定性，并非所有位于城镇小区内的幼儿园都在此列，而且，城镇小区配套幼儿园被作为公共教育资源的前提是，小区配套幼儿园依法为政府享有产权或管理、使用权，因此只有城镇小区中的幼儿园属于“城镇小区配套幼儿园”且政府享有产权或管理、使用权时，幼儿园才需要办成普惠园。然而，实践中并不乏政府部门强制举办者移交幼儿园或举办成普惠性民办幼儿园的例子，因此，我们提请各位务必要注意有关风险，合理考虑幼儿园移交政府与办成普惠园的利弊，并及时开展沟通工作。

六、结语

现在，让我们简单总结一下我们对大家普遍关注的普惠性幼儿园问题的理解：

(1) 问：普惠园是什么？

答：目前尚未有统一的普惠园的概念，但其一般具有“收费合理”、“具有办园资质”、“面向大众”、“办学规范”、“接受财政扶持”、“民办幼儿园”等特征。而且普惠园的资格必须经过申请、审核、公示等程序方能取得。

(2) 问：普惠非普惠与营利非营利是一回事吗？

答：不是。普惠非普惠的核心问题在于收费是否合理，是否能通过普遍的、无差别的方式使公众获得优质的学前教育；而营利非营利的核心问题则在于民办学校的收益分配权与剩余财产索取权是否归属于举办者。

(3) 问：普惠园就一定是非营利性学校吗？可以办成营利性学校吗？

答：部分地方要求普惠园必须登记为非营利性学校，其余地方的政策有待进一步明确。普惠园能否办成营利性学校在实践和理论上均存在一定争议。

(4) 问：普惠园的收费和招生政策有什么不同？

答：各地一般通过政府定价、政府指导价的方式将普惠园的收费控制在较低水平，常见定价方法如对标公办园收费定价\限价、绝对数额限价、协商限价等；部分地区的普惠园政策要求普惠园应在政府部门划定的服务范围内招生或优先招生等政策。

(5) 问：城镇小区中的幼儿园必须办成普惠园吗？

答：不是。只有城镇小区中的幼儿园属于“城镇小区配套幼儿园”且政府享有产权或管理、使用权时，幼儿园才需要办成普惠园。

(6) 问：普惠园政策是全国一样吗？各地政策有什么不同？

答：显然并不是。总体而言，国家层面的政策比较抽象，各地均结合自身实际制定了别具特色的政策规定。

应当说明的是，依据各地规定以及我们的经验，大量的市、县、区都制定了该辖区的普惠园政策，而且也有不少创新和值得深入探讨的规定，因此本文分析必然是不全面的，欢迎各位与我们一起不断研究和讨论。同时，我们也期待国家及有关部门能够尽快梳理、总结实践经验，并结合新《民法法》的精神，出台普惠园的配套政策，以进一步促进我国学前教育的发展。

余 苏 合 伙 人 电 话：86 20 2805 9016 邮 箱 地 址：yus@junhe.com
徐永琛 律 师 电 话：86 20 2805 9010 邮 箱 地 址：xuych@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”。

