

建议《学前教育法（草案）》删除限制民办幼儿园的相关条款

杨志彬 中国民办教育协会原副会长

最近《学前教育法》草案引起各界极大关注，在给予高度肯定和支持的同时也提出很多好的建议和修改意见。我的看法和大家商榷，希望受到批评。

一、删除限制民办幼儿园的相关条款

学前教育立法的根本目的是为了保证我国每一个孩子进入小学前都能接受平等受教育的权利，从法律的高度明确国家、社会、家长对此应尽的义务。围绕孩子的权利和国家的义务，进而对学前教育目标、教育管理、制度、课程设置、教育经费的来源、保教人员要求，即教师、教学管理人员与辅助人员的资格待遇工作量、进修等问题，教育设施、设施的标准等问题提出规范要求。

学前教育立法是为了促进国家学前教育的整体发展，不是为了对提出不同经济办园主体提出不同的要求和规定。因为我国现在的办园主体不影响儿童权益的保证，不影响国家义务的实现，不影响教育目标的实施。在“草案”中提出了很多专门对民办经济主体幼儿园的约束性条款，建议删除。

理由一：我国教育法体系以《宪法》为母法，在《中华人民共和国教育法》教育基本法的统领下有《中华人民共和国义务教育法》等六个部门法。在学前教育、初等教育、中等教育、高等教育、职业教育各个阶段都有一定数量的民办学校，为了促进民办学校的健康发展，规范民办学校的办学行为，提高民办学校的教育质量，国家专门了《中华人民共和国民办教育促进法》，对我国民办学校提出了全方位的规定要求，涵盖了各个教育阶段的民办学校。《义务教育法》《职教法》《高教法》等部门法中都没有专门涉及民办学校的法律条文，为什么学前法中要所不同？学前法草案中提出多个关于民办园的约束性条款，有损国家各阶段单行法的一致性。

理由二：《民促法实施细则》已经在社会广泛征求了意见，尚未正式公布，正在继续修改完善中。说明对《民促法》中的部分条文还有不同意见，例如《民促法实施细则》送审稿中对非营利性民办学校的有关规定是否和国家已经公布的《物权法》有冲突；例如非营利民办学校的原始投入所有权问题，特别是不可再生资源的投入后财产使用权问题还在研讨中。各级各类的民办学校都在《民促法》《民促法实施细则》的制约之下，在《民促法实施细则》没有正式公布之前，学前法就对有关民办幼儿园单独制定若干规定，难免出现表述不规范、不全面，和正式出台的“实施细则”相矛盾，相割裂的问题，有损于《民促法》的权威。

二、“草案”中对“普惠园”的界定需要深入研究

Q1: 非营利民办园的剩余部分应该叫什么名？依据国家法律民办幼儿园可以申请成为非营利性民办园，也可以申请成为营利性民办园。现在非营利性民办园中的一部分，可以向教育行政申请成为“普惠园”，那么在非营利性民办园中还有一部分民办园，我们对这些民办园应该如何称呼？这些非营利性”民办园中剩下的一部分“弃儿”应该叫什么？有没有与此相对应的名字，权且叫做“非营利性民办园的非普惠园”。

Q2: 非营利性幼儿园在国家政策层面是否有“区别”？在《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》第三、创新体制机制第(五)款，规定对民办学校（含其他民办教育机构）实行非营利性和营利性分类管理。非营利性民办学校举办者不取得办学收益，办学结余全部用于办学。提出国家建立差别化政策体系，“国家积极鼓励和大力支持社会力量举办非营利性民办学校。各级人民政府要完善制度政策，在政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励、土地划拨、税费减免等方面对非营利性民办学校给予扶持”。

“县级以上地方人民政府可以按照同级同类公办学校生均经费标准的一定比例，确定对非营利性民办学校的生均经费补贴标准”。

“地方人民政府出租、转让闲置的国有资产应当优先扶持非营利性民办学校”。

“非营利性民办学校适用国务院财政部门、税务部门发布的关于公办学校的税收政策，减免相应税负”。

“新建、扩建非营利性民办学校，地方人民政府应当按照与公办学校同等原则，以划拨等方式给予用地优惠”。

在国家所有支持非营利民办学校的政策中，只有共同的扶持政策，没有对非营利性民办学校支持政策的再次区分。现在民办幼儿园中多了一个“普惠非普惠”划分，缺乏法律支撑，如果说属于创新发展，应该在法律层面加以明确，寻求法律与政策的一致性，以免产生混乱。

Q3: 普惠性民办园和非营利民办园中的非普惠园有什么不同？在今年3月教育部发布《县域学前教育普及普惠督导评估办法》，对普惠性民办园有了明确概念界定：“通过教育部门认定、面向大众、质量合格、接受财政经费补助或政府其他方式的扶持、收费执行政府限价的非营利性民办幼儿园”。《学前法》草稿中，对普惠的核心定义是：“接受财政经费补助或政府其他方式的扶持、收费执行政府限价的非营利性民办幼儿园”。《学前法》中去掉了“面向大众和质量合格”的表述，我理解非营利园都是“面向大众”的，得到教育局正式批准的都应该是“合格的”。根据国家法律和政策规定可以看出，普惠性民办园和非营利民办园中的非普惠园没有不同，具有同等的法律地位和社会地位。所有非营利性民办园都要实行收费审批制，都应该享受到国家同等的政策支持。

如果说有不同，就是享受政府财政补贴的权利不同。虽然同为非营利民办园，不是“普惠园”肯定没有获得政府补贴权利；即便都是“普惠园”也不见得都能得到政府补贴。一些民办普惠园只是地方教育行政部门上报数字的普惠园，只是向家长公示的普惠园，这些“普惠园”收费坚决执行政府定价，政府补助绝对没有。这是极不公平的社会现象。

Q4: 学前教育普惠性发展和“普惠园”的内涵不一样。学前教育的普惠性发展是实现习主席“幼有所育”治国理念的战略思考，是发展方向，是全局性的，是宏观的；“普惠园”概念是对某个幼儿园的界定定义，是具体的，微观的，两者有着原则区别，不能把习主席对国家学前教育发展美好愿景的理解，简单的聚焦在“民办普惠园”建设上。为学前教育立法，应该有更高、更全面、更长远的思考。

我国教育法中第二章“基本教育制度”第十八条宣示：国家实行九年制义务教育制度，这才是孩子在这个年段得到的最根本的“普惠”权利，国家承诺保证儿童享受这一权利的义务，提供实现儿童这项权利的一切政治、经济和物质条件的保证。

现阶段我们对学前教育支持不是以每个孩子为出发点，而是以办园体制为出发点，公办园与民办园不同，一部分民办园和另一部分民办园也不同，这种普惠概念只是学前教育实现真正普惠目标的过渡。努力在比较短的历史时期内为每一个孩子提供基本相同的学前教育条件是实现普惠性学前教育的奋斗目标。

三、改变歧视民办园的立场

在《学前法》草案的制定中不知道有没有民办幼儿园从业者的代表，民办园是我国现阶段幼儿园的主体，应该有他们的代表参加，而不是只处于一个被征求意见的被动地位。

草案中歧视民办园的表述是存在的。比如第二十六条(逐利限制)中要求，“实施加盟、连锁行为的营利性民办幼儿园应当取得省级优质幼儿园资质”。现在国家提倡并大力推广的公办学校集团，没有号召四中与八中的强强联合，都是强弱联合，联合的目的是通过优质学校带动薄弱学校共同发展，促进整体教育质量的提高，不断满足人民群众对优质教育的需求，有道是“一花独放不是春，万紫千红才是春”。为什么对民办幼儿园一定要优优联合？难道不应该鼓励和发挥优质民办园带动薄弱民办园的引领和促进作用吗？难道民办园是是加盟的根本目的就是为了“逐利”吗？

又比如第三十一条(经费管理)要求：幼儿园应当依法建立健全财务、会计及资产管理制度，合理使用经费、严格经费管理，提高经费使用效益。幼儿园应当按照规定实行财务公开，接受审计和社会监督。加强财物管理，财务公开是很正确的，紧接着提出“民办幼儿园每年应依法向当地教育、民政或市场监管部门提交经审计的财务报告，并公布审计结果”。国家要求政务公开，公办园民办园

应该一视同仁，都应该“公布审计结果”，不应该单独强调民办园。

再比如第四十二条(编制标准)要求:国家制定公办幼儿园教职工基本编制标准。地方各级编制部门依据标准核定公办幼儿园教职工编制,人力资源和社会保障行政部门、教育行政部门及时补充公办幼儿园教师。民办幼儿园举办者按照国家和地方相关标准配足配齐教师和其他工作人员。

第四十五条(人员待遇) 幼儿园举办者应当保障教师和其他工作人员的工资福利和社会保险待遇,改善工作和生活条件。幼儿园应当按照国家有关规定健全教职工工资和福利待遇制度,保证同工同酬。公办幼儿园的平均工资收入水平应当不低于当地公务员的平均工资收入水平,确保及时足额发放。民办幼儿园教师工资收入参照当地公办幼儿园同类教师工资收入水平合理确定。

为什么民办幼儿园教师工资收入是“参照”当地公办幼儿园同类教师工资收入水平合理确定。应该不是参照,而是民办幼儿教师工资收入执行本地区公办园同类教师收入标准,现阶段,最低限度也应该是“民办普惠园教师和本地区公办园同类教师工资收入标准相同。这既是国家对民办教师的权益保证,也是对举办者保证教师收益的制约。

民办园教师工资收入水平和民办普惠园定价、政府补贴标准是密切正相关。之所以普惠园推进过程中出现某些问题,就是因为普惠园收费没有合理计算民办教师的工资标准,也没有计入场地租赁费、更没有保证举办者合理的利润空间。所以政府给民办普惠园收费标准定的低,确定的政府补贴低,造成民办园普惠园生存艰难。草案应该贯彻民办教师和公办教师“享受同等待遇”的法律规定。

《学前教育法》历经了三年的起草过程,国家投入了大量的人力财力和物力,成绩是显著的,是一个历史性贡献。应该更加深入讨论修改,使之更加完美。在强化政府责任方面不能只是原则化,缺少具体化。每个年度到底应该拨付多少经费保证学前教育的发展,确定什么比例,中央财政和地方财政应该怎样分担。在幼儿园建设方面要突出共性要求,个性要求力求全面。公办园应该不应该进行服务成本核算,民办园收费标准的动态调整到底是多长时间,是两年一调整还是三年一调整。在国家已有法律的衔接方面力求一致性。《学前法》与国家《物权法》

《民法典》如何保持一致,《学前法》和其他教育阶段的法律如何保持一致。

通过学前教育的立法,使我国教育法律法规形成闭环,强化“以生为本”,强化政府责任与义务,促进各阶段教育质量提高,促进民族素质提升,为实现国富民强的美好愿景奠定坚实基础。

以上意见欢迎大家批评!

来源:中教投研 2020年7月7日