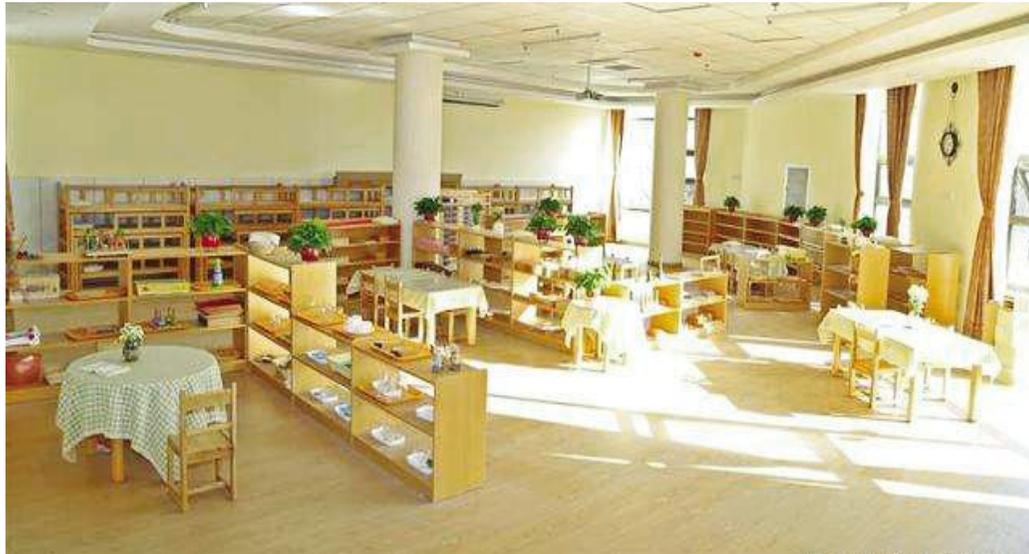


民办幼儿园生存危机怎么破

## 《学前教育法草案》痛点待解



多年来,学前教育发展的不平衡、不充分,使得“入园难”“入园贵”矛盾凸显。学前教育法则被寄予厚望,通过立法对学前教育的深层次难题、关键性体制机制问题做出明确规定。

《学前教育法草案(征求意见稿)》(以下简称草案征求意见稿)近日出炉并在小范围征求意见。但受访的多名业内人士认为,目前的草案中,政府的主体义务、普惠园的制度设计和落地问题、财政性学前教育经费的分担比例等核心议题不够明晰,许多现实“痛点”问题并未被碰触。

## 政府无法“包下来”的“公益事业”

多位受访学者认为,学前教育的立法,应明确政府的责任,而政府责任的界定取决于学前教育的定位、定性。

此次草案征求意见稿中,明确学前教育是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业,国家实行三年学前教育制度,并将学前教育纳入基本公共服务范畴。

如果学前教育被看作是由政府通过公共选择的方式来供给的一种社会福利,那么,按常理说就应当通过公共财政资助的方式来予以举办,即“公办园”的形式。然而以地方政府的财力而言,很难有能力把学前教育全部“包下来”。

以西安为例,1500多所幼儿园中,民办园占比6成多,幼儿园数量却仍不能满足社会需求,加之民办幼儿园收费高,盈利低,导致一些“无证园”悄然滋生。媒体调查发现,按照区域人口总量,西安市长安区韦曲镇需配备40所幼儿园,但全镇仅有4所公办幼儿园。政府对办园编制执行只出不进原则,因此很多有办园条件的投资人难以取得办园资格,先经营再申照的无证幼儿园大量存在,给监管带来了难度。

在此次草案征求意见稿中,对公办、民办两套投入体制,并未做出突破,财政性学前教育经费的分担比例也并未明确。

2008年,中国教育科学研究院研究员储朝晖在参与制定学前教育相关规划纲要时曾做过测算,幼儿教育经费应占整个教育经费的9%,而2010年底,中国学前教育的投入仅占全国教育经费总投入的1.3%,这不仅低于发达国家10%的比例标准,也落后于非洲国家3.8%的比例标准。

随着综合国力的增强,2019年全国教育经费总投入为50175亿元,其中国家财政性教育经费为40049亿元,学前教育经费投入约占总经费的8%,约占财政性教育支出比重的5%。

学者建议财政性学前教育投入结构与性质需进一步优化。21世纪教育研究院副理事长熊丙奇认为,想要更好地保障学前教育的发展,财政性教育支出占比达到10%或更为合理。储朝晖也持相似意见,他以北京为例,2018年,北京市学前教育经费占财政教育经费的比例达到10%，“依然仅能够维持学前教育正常运行”。

长期以来,中国学前教育财政性教育支出占比并不高,财政分担比例较为模糊,而且地区间也存在差异。熊丙奇认为,学前教育财政性投入比例,与财政收入高低无关,对于GDP总额偏低的地区,若无法保障学前教育的发展,则需要加大中央财政统筹力度。

## 普惠园制度设计待突破

在首都师范大学教育学院副教授蔡海龙看来,学前教育并非由政府承担全部责任的纯公益事业,现阶段很难明确划分中央和地方所承担的学前教育发展责任。相比之下,义务教育作为公共性很强的社会事业,中央与地方的财政投入责任及分担比例划分明确。此外,由于地方财政的承受能力不一,因此想要具体确定中央和地方的分担比例可能并不太合适。

现实的情况是,公办园的孩子往往能够享受政府的生均经费拨款,而民办园的孩子则很难享受到。例如,西安第一保育院一年的预算支出达3000多万元,这类年度财政拨款上千万元甚至数千万元的公办园在全国并非个例。山东青岛市多家民办幼儿园园长告诉记者,青岛市的公办园每年支出均在800万元-1000万元,是民办园的两三倍。

福建省政协委员谢燕川在一份建议中指出,投入一所公办园的年财政拨款,若用于支持普惠民办园,可增加6-15倍的学位。然而,在此次草案中,公办园与民办园在办学经费上的差距“鸿沟”仍在。

目前,纯公办园的机制和纯市场化民办园的机制都不太现实,普惠园被看作是解决学前教育服务供给所采取的“折中”办法。通过给予民办园一定的补贴或优惠政策,使其以较为经济的成本来提供达标的学前教育服务。这实际上是一种公私合作模式。

2018年11月发布的《学前教育深化改革规范发展的若干意见》明确,到2020年,普惠性幼儿园覆盖率要达到80%。随后,各地相继明确了80%的普惠园指标任务,但补贴标准却让很多民办园无法接受。

在此次草案征求意见稿中,对于幼儿园的投入与保障,尤其是普惠性幼儿园的经费问题作了如此规定:“省、自治区、直辖市人民政府应当科学核定本行政区域内普惠性幼儿园的办园成本,合理确定家庭分担比例,其余部分纳入财政预算。省、自治区、直辖市人民政府制定公办幼儿园生均财政拨款标准或者生均公用经费标准,以及普惠性民办幼儿园生均财政补助标准,建立健全普惠性幼儿园的经费保障机制。”

但在实际中,不少地方民办园被要求限价普惠,而所获补贴既无法与公办园相比,又无法抵消成本压力,补贴也时有拖欠现象。

近日,青岛民办幼儿园运营者李甜决定对手中的两家正要转成普惠园的幼儿园进行“急刹车”,原因是政府允诺的条件并未兑现。李甜给记者算了一笔账:每个幼儿园孩子的月保费(保育教育费)是1980元,转成普惠园后,月保费降至1080元,但政府对每个孩子每月只补贴300元。此外,幼儿园每年的房租成本在100万元左右,人工薪酬等固定支出每月达到二十多万元。转普惠园之后,幼儿园成本压力大,运转困难。

草案征求意见稿在普惠园如何定义、普惠性如何保障、如何在制度层面实现普惠性、普惠性幼儿园的举办、管理等诸多方面仍不够明晰。普惠园的制度设计和落地问题,是草案亟待突破的关键点。

## 别让投资者做“捐献者”

对于地方而言,若将民办园全部回购办成公办园,财政面临巨大压力,政府希望以购买服务的方式委托民办园,把民办园学费降到公办园的收费标准,差价由政府来补偿。

然而,湖南省株洲一家民办幼儿园园长周红告诉记者,她拒绝了政府委托举办公办园的邀请。在她看来,举办公办园收费低,政府只提供房租和园位补贴,成本压力之下,根本无法经营下去。

对于地方而言,民办园转普惠园,经费保障是一大难题。据当地媒体报道,株洲市荷塘区目前区内普惠性幼儿园园位已达到11000多个,按照相关文件要求,荷塘区还需新增1000多个普惠园园位。普惠园每个月最高收费600元,一家现行收费1200元每月的民办园转为普惠园后,政府每年对每名幼儿的补贴需6000元。光是这一项,区财政每年需支出600多万元。

一位不愿具名的幼教法律专门律师告诉记者,一些地方政府为提高普惠园比例,采用停止民办幼儿园申办、不给民办园办理办学许可证、不通过年审、强迫办成普惠园等行为,都是缺乏法律依据的。

草案征求意见稿规定“小区配套园”必须办成公办幼儿园或者委托办成普惠性民办幼儿园,不得用于举办营利性民办幼儿园,却没有对“小区配套园”作出明确定义,回避了关键的产权问题。

青岛一家“小区配套园”园长刘芳正在为产权发愁。此前,她从开发商手中买下了一所小区配套园的产权。2018年11月,刘芳接到通知需要办成普惠园,此后,这所幼儿园的产权一直无法完成过户。

前述幼教法律专门律师告诉记者,是否属于小区配套园,产权应当是一个重要的区分标志,很有必要在未来的学前教育立法中予以明确规定。这样不仅能保证政府在治理、管理小区配套园时更有针对性和效率,也有利于保护产权人行使使用权。

草案征求意见稿对学前教育进行了逐利限制和资本限制,“公办幼儿园、非营利性民办幼儿园不得被兼并收购、受托经营、加盟连锁、协议控制等方式控制,股份有限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。”

然而现实中,大多数民办园投资者都有收益回报的诉求。青岛多位幼儿园投资者告诉记者,他们想要办营利园,然而相关通道迅速关闭后,他们只有选择办普惠园,否则就没有办园资格。

山东海鲲教育发展研究中心在针对学前教育法草案的意见中指出,“购买或承租了社区配套幼儿园的民办园投资者,实际上由一个合法的投资教育产业、取得投资回报的投资者,变成了不能取得投资回报的教育产业捐献者”。

多位幼儿园经营者表示,此次学前教育法草案在一些细枝末节方面规定详细,但攸关民办园生死的关键性问题却没有涉及。就目前情况来看,这版学前教育法草案仍需各方广泛提供意见以达成共识。

(应受访者要求,李甜、刘芳、周红为化名)

(胥大伟)