

普惠性民办幼儿园发展的困境与出路

王可滢，王一涵

杭州师范大学沈钧儒法学院，浙江 杭州 310000

摘要：普惠性民办幼儿园是促进我国学前教育普及普惠发展的重要力量。但是从行政法角度出发，发现目前存在政府扶持普惠性民办幼儿园的行政行为的属性界定模糊；行政部门与普惠性民办幼儿园双方的权利义务履行机制不完备等与实践错位难题。为了推进普惠性民办幼儿园的发展完善，需要以“行政合同”界定政府扶持普惠性民办幼儿园的行为，完善政府和普惠性民办幼儿园双方的义务履行机制，助力普惠性民办学前教育体系的可持续、高质量发展。

关键词：普惠性民办幼儿园；行政合同；政府责任

The Dilemma and Way Out of the Development of Inclusive Private Kindergarten

Wang Keying, Wang Yihan

Shen Junru Law School, Hangzhou Normal University, Hangzhou, Zhejiang 310000

Abstract : Inclusive private kindergartens are an important force to promote the universal and inclusive development of preschool education in China. However, from the perspective of administrative law, it is found that the attribute of administrative behavior of government supporting inclusive private kindergartens is fuzzy; Administrative departments and inclusive private kindergartens have imperfect rights and obligations fulfillment mechanism and practice dislocation problems. In order to promote the development and improvement of inclusive private kindergartens, it is necessary to define the behavior of the government to support inclusive private kindergartens by "administrative contract", improve the obligation fulfillment mechanism of both the government and inclusive private kindergartens, and help the sustainable and high-quality development of inclusive private preschool education system.

Keywords : inclusive private kindergarten; administrative contracts; government responsibility

引言

人生百年，立于幼学。^[1]办好人民满意的学前教育是建设中国高质量教育体系的内在要求。党的二十大报告为学前教育确立了公益普惠基本方向。普惠性民办幼儿园概念首先出现在2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中，主要是针对我国学前教育资源不足、优质学前教育资源短缺的问题，鼓励社会大众参与国家公共服务体系，增加普惠性资源供给。2024年11月出台的《中华人民共和国学前教育法》再次强调“普惠性民办幼儿园是指接受政府扶持，收费实行政府指导价管理的，经过县级人民政府教育行政部门认定的非营利性民办幼儿园。”积极扶持普惠性民办幼儿园，在提高我国学前三年毛入园率以及缓解“入园难”“入园贵”方面发挥了重要作用。

随着国情和社会经济发展水平的变化，“入园难，入园贵”的现状已经转变为“入优质园难、入优质园贵”。《学前教育法》中指出“发展学前教育坚持政府主导，以政府举办为主，大力发展普惠性学前教育，鼓励、引导和规范社会力量参与。”政府作为发展普惠性民办幼儿园的首要主体，应当承担根本责任。因此，想要发展普惠性民办幼儿园，应当首先检视影响其发展的底层逻辑。目前存在政府扶持普惠性民办幼儿园的行政行为的属性界定模糊；行政部门与普惠性民办幼儿园双方的权利义务履行机制不完备等与实践错位难题。

针对上述问题，本文拟以发展普惠性学前教育，推进建设普惠性学前教育公共服务体系为政策背景，提取普惠性民办幼儿园发展中的共性问题，界定政府扶持普惠性民办幼儿园的行政行为属性。为普惠性民办幼儿园发展建言献策，推进普惠性学前教育公共服务的高质量发展。

一、深度剖析：普惠性民办幼儿园发展的困境

(一) 政府扶持普惠性民办幼儿园的行政行为属性界定模糊

地方各级政府通过多种手段支持普惠性民办幼儿园的发展，

包括提供财政资助、采购其服务、减免场地租赁费用、开展教师培训以及给予教育指导等。这些扶持措施促使学前教育服务的“供给”职能与“生产”职能实现了有效分离。^[2]从行政法的角度来看，普惠性民办幼儿园与政府之间不构成直接的行政管理关

系。这意味着，政府和普惠性民办幼儿园在某种程度上是平等的关系，即政府向普惠性民办幼儿园购买保教服务，幼儿园助力政府履行公共教育服务。然而，在实践中，民办幼儿园成为普惠性民办幼儿园的途径往往是行政许可或者行政审批，这意味着两者处于不平等的地位，这与普惠性学前教育服务的初衷相悖。

(二) 行政部门与普惠性民办幼儿园双方的权利义务履行机制不完备

民办普惠幼儿园的退出机制、合同双方的履行保障机制以及服务对象的评价系统等因素，均直接关联并影响着政策实施的成效。^[2]毫无疑问，在目前的形式下，行政部门掌握着普惠性民办幼儿园资格授予的主动权。此外，行政部门在普惠性民办幼儿园的撤销也就是退出机制上也存在着充分的行政权益。当前，各省份均已制定关于普惠性民办幼儿园退出机制的具体规定，这些规定涵盖了两种退出方式：一是自愿退出，即普惠性民办幼儿园在合同有效期内自行决定不再继续作为普惠性民办园；二是强制退出，意指普惠性民办幼儿园因违反既定的管理规范而被迫丧失其普惠性民办园的资格。^[4]从当前各省市的规定来看，退出机制还存在着推出条件较为模糊的问题。

二、行政法视域：普惠性民办幼儿园发展的优化路径

(一) 以“行政合同”界定政府扶持普惠性民办幼儿园的行为

1. 政府与普惠性民办幼儿园之间的关系厘清

学前教育属于“公共服务”属性，然而政府面对公民日益增长的需求，“不得不借助社会力量，尤其是社会组织力量来提供公共服务”^[5]基于此政府除了通过“公办园”的方式直接“供给”学前教育服务外，还可以通过财政资助、购买服务等方式扶持民办幼儿园，由其代替政府“供给”学前教育服务。这样的模式已经超越了传统的公法法律关系。因此，有必要将这种模式归类为“公私合作治理”^[6]。其核心在于与政府共同分享在公共服务提供上的自由裁量权。^[7]行政合同方式便是“公私合作治理”模式在我国行政法领域的投射。通过行政合同的方式确定双方关系，有利于确定幼儿园和政府的权利义务关系。其一，形成了私人主体与政府合作实现公共服务的法律关系，合作与行政结合，私法与公法结合，双方同时受到权利义务关系的约束。对于私人主体（社会组织）而言，其不再是行政管理的对象。对于私人主体的约束机制也转变成了由法律授权。其二，政府和私人主体的权利义务履行程度需要通过公共服务的使用者的评价来体现。公共服务的使用者也参与进了政府和普惠性民办幼儿园的关系中，形成相互制衡的三方结构。

2. 行政合同模式下双方既享有权利也承担义务

在政府与私人主体合作提供服务的情况下，传统行政法所体现的单方性、强制性等要求与私法所体现的平等协商性、合作性等原则相斥。行政合同以合同的方式确定双方的权利义务关系，并确保公共服务的执行。一方面政府与私人主体遵循自由平等的原则签订合同，体现了民事合同的特征；另一方面政府和社会资

本的关系具有不对等性。政府担当着监管与管理的职责，而社会资本则处于被监管与被管理的位置。为了更好地实现公共职能，政府要作为监督者和管理者行使单方权力，私人主体要接受监管，政府行使行政权的行为属于公法的范畴。^[8]

从合同双方的义务角度来看，普惠性民办幼儿园，在受到扶持的同时要根据合同条款提供普惠性学前教育服务，依据合同规定不得收受超出规定数额的保教费，否则将要承担强制退出的风险及相关法律责任。同样的，作为合同向对方的政府也必须依据合同规定为幼儿园提供扶持，否则应该承担违反合同的法律责任。行政合同方式的确立在一定程度上可以填补普惠性民办幼儿园行政案件投诉无门的欠缺。办园者可以以行政合同为基础进行诉讼。而不是被归类为行政登记、行政许可又或是行政审批行为。

3. 采用平等的行政合同模式，确立政府和普惠性民办园的新型法律关系

想要推广使用行政合同方式确立政府和普惠性民办园的新型法律关系需要地方各级政府的行动指引。国务院可以提供普惠性民办幼儿园与政府间合作签订的行政合同的范本或者指导意见，地方各级政府可以根据各地不同的规范性文件或者风俗习惯的不同，在范本的基础上对行政合同进行修改完善。推动全国的行政主体和行政相对人之间的权利义务关系转变为行政合同的方式，实现单向行政向行政契约的转型。

(二) 完善政府和普惠性民办幼儿园双方的权利义务履行机制

1. 政府在积极履行引导扶持普惠性民办幼儿园的义务的同时，也要承担对普惠性民办幼儿园的担保与兜底责任

地方各级政府应当完善普惠性民办幼儿园的经费扶持及保障机制。放眼整个学前教育领域，政府的财政投入明显不足，财政性学前教育经费占GDP的比例低于OECD国家的平均水平。^[9]各级政府应当妥善分配财政补助，严格遵守行政合同中的义务，不得随意改变资金数额、补贴项目以及随意变更资格认定标准，遵守信赖保护原则。当行政主体不履行给付义务时，应当给予行政相对人形式给付请求权的权利和渠道，在必要情况下，法院应当做出支持原告请求的判决。此外，地方各级政府承担对普惠性民办幼儿园的担保与兜底责任。在行政合同方式下，政府不仅要履行扶持普惠性民办园的责任，还需要为其普惠性学前教育服务进行兜底。当出现普惠性民办园资金不够时，政府应当在合理限度内调节财政，维持其基本运行。当出现民办园实在难以继或者出现民办园自愿退出的情况时，政府应当妥善安排该普惠性民办幼儿园的幼儿，将其安排入同等公办园或其他普惠性民办幼儿园。

2. 普惠性民办幼儿园在接受政府扶持的同时，也要接受多方监管评估

其一，增强监管制度的设计和执行。只有建立相关监管制度，才能保证合同双方权利义务的履行和实现。政府监管的内容应当包括普惠收费的监管和保教质量的监管两方面。在对普惠收费的监管方面，要建立学前教育机构成本计算机制和公开办法。

普惠性民办幼儿园还应当执行收费公示制度，收费项目和标准、服务内容、退费规则等应当向家长公示，接受社会和政府的监督。保教质量在一定程度上反映了普惠性学前公共服务的达标性，即是否真正促进普惠性学前教育发展。通过教育评价体系，找准问题加以整改，从而完善课程体系、强化教学实施，促进教学质量稳步提升，有效发挥质量监控的重要作用。

其二，家园共建，将家长纳入反馈机制。在政府推行的学前教育服务中，确保政策高效实施与公众信赖的关键在于构建反馈机制的完善性及信息的高度透明。为此，需搭建起政府、普惠性民办幼儿园与家庭间顺畅无阻的沟通桥梁与即时反馈系统。^[10]应当为幼儿家长预留表达空间，将其纳入反馈机制，由独立的第三方定时向家长发放考评问卷，反馈家长对幼儿园的意见。将服务的使用者纳入监管体系中，使双方行政关系向三方行政关系转型。

三、结语

幼有所长，是谓大同。^[11]办好普惠性学前教育，关系千家万户儿童的健康成长。2024年11月《中华人民共和国学前教育法》的出台，再一次强调了“发展学前教育坚持政府主导，以政府举办为主，大力发展普惠性学前教育，鼓励、引导和规范社会力量参与。”本文落脚于普惠性民办幼儿园的发展困境研究，致力于推进普惠性学前教育公共服务体系的高质量发展。当前普惠性民办幼儿园发展面临新课题，需要以“行政合同”界定政府扶持普惠性民办幼儿园的行为，完善政府和普惠性民办幼儿园双方的义务履行机制，助力普惠性民办学前教育体系的可持续、高质量发展。

参考文献

- [1] 梁启超：《变法通议》，华夏出版社2002年10月版，第100页。
- [2] 参见骈茂林：《政府扶持普惠性民办幼儿园的法律问题及其规制路径》，载《中国教育法制评论》，2020年第1期。
- [3] 参见杨大伟、王红蕾：《我国普惠性民办园支持政策的现状、问题及其完善建议——基于对34份相关政策文本的分析》，载《学前教育研究》2021年第12期。
- [4] 参见张铁军，周福盛，《价值共创视角下政府购买学前教育服务政策创新研究》，载《辽宁行政学院学报》2024年第6期。
- [5] 参见张文礼：《合作共强：公共服务领域政府与社会组织关系的中国经验》，载《中国行政管理》，2013年第6期。
- [6] 参见郭绒：《我国普惠性民办幼儿园监管政策分析及优化研究》，载《当代教育论坛》，2022年第6期。
- [7] 参见章志远：《迈向公私合作型行政法》，载《法学研究》，2019年第2期。
- [8] 参见张念念：《PPP协议的法律性质及法律适用刍议》，载《西部学刊》2024年第17期。
- [9] 参见李芳，祝贺，姜勇：《我国学前教育财政投入的特征与对策研究——基于国际比较的视角》，载《教育学报》，2020年第1期。
- [10] 参见张铁军，周福盛，《价值共创视角下政府购买学前教育服务政策创新研究》，载《辽宁行政学院学报》2024年第6期。
- [11] 先秦儒家著作《礼记·礼运》中的《礼运大同篇》。