

我国普惠性民办幼儿园的法律地位研究

徐双 吴祎 谢阳

河北科技学院 教育学院, 河北省唐山市, 063200;

摘要: 普惠性民办幼儿园作为学前教育阶段重要的资源组成部分, 其发展与质量影响我国学前教育的整体水平。虽然《中华人民共和国学前教育法》中对普惠性民办幼儿园在发展定位、教师待遇等方面做出相关规定, 但是普惠性民办幼儿园的法律地位仍面临困境, 例如, 法律定位模糊、监管机制缺失以及教师待遇保障不足。针对此, 应从明确普惠性民办幼儿园法律地位、健全监管机制以及完善教师待遇保障机制等几方面着手, 逐一解决当前普惠性民办幼儿园面临的法律地位困境。

关键词: 普惠性; 民办幼儿园; 学前教育

DOI: 10.69979/3029-2700.25.03.055

1 普惠性民办幼儿园的提出

普惠性民办幼儿园是指国家机构以外的社会组织或个人, 利用非财政性经费举办的条件达标、资质健全、管理规范、面向大众、收费合理、质量较高的民办幼儿园。它是普惠性学前教育资源的重要组成部分, 具有非营利性质, 且接受政府的扶持和监管。长期以来, 我国学前教育资源尤其是优质资源相对匮乏, 导致许多家庭面临“入园难、入园贵”的问题。为了解决这一问题, 政府和社会各界开始关注并推动普惠性学前教育的发展, 以满足更多家庭的需求。随着人们对学前教育重要性的认识不断提高, 对学前教育质量的要求也日益提升。普惠性民办幼儿园作为学前教育的重要组成部分, 其质量的提升对于整体学前教育水平的提升具有重要意义。

普惠性民办幼儿园的提出主要经历三个历程: 第一阶段, “普惠性民办幼儿园”概念初提。《国家中长期教育改革和发展教育规划纲要(2010-2020年)》首次提出学前教育“坚持公益性和普惠性”, 为普惠性民办幼儿园的发展奠定了理念基础。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》下发, 提出“积极扶持民办幼儿园特别是面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园发展”, 开启了中国普惠性幼儿园建设的探索历程^[1]。第二阶段, “普惠性民办幼儿园”概念正式提出。《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》中首次正式提出“普惠性民办幼儿园”这一概念, 进一步推动了普惠性民办幼儿园的发展^[1]。第三阶段, 关于“普惠性民办幼儿园”政策持续强化。《关于学前教育深化改革规

范发展的若干意见》, 强调政府要加大扶持力度, 引导社会力量更多举办普惠性幼儿园, 为幼儿提供更加普惠、更加优质的学前教育^[2]。

2 《学前教育法》中关于普惠性民办幼儿园的相关规定

2024年11月8日, 《中华人民共和国学前教育法》的颁布进一步明确了普惠性幼儿园的法律地位, 并强调国家及地方各级人民政府应通过多种方式大力扶持其发展, 确保适龄儿童能够方便就近接受普惠、安全优质的学前教育。《学前教育法》中关于普惠性民办幼儿园的相关规定主要集中于发展定位、收费标准、教师待遇等几个重要方面。首先, 关于普惠性民办幼儿园的发展原则与定位, 应坚持政府主导, 鼓励、引导和规范社会力量参与发展普惠性学前教育。其次, 在收费管理方面, 普普惠性民办幼儿园接受政府扶持, 收费实行政府指导价管理, 相关标准由省一级人民政府制定。政府可根据办园成本、经济发展水平和群众承受能力等因素, 对普惠园的收费标准进行定期调整。第三, 关于教师待遇方面。幼儿园及其举办者应当按照国家规定保障教师和其他工作人员的工资福利, 依法缴纳社会保险费, 改善工作和生活条件, 实行同工同酬。民办幼儿园可以参考当地公办幼儿园同类教师工资收入水平合理确定教师薪酬标准, 依法保障教师工资待遇。

《学前教育法》关于普惠性民办幼儿园的规定在一定程度上呈现出未来普惠性民办幼儿园的发展方向,

增加了普惠性学前教育资源供给，更加重视“公益普惠性”。同时规范了办园标准，对于社会公众的权益以及儿童的合法权益得到有效保障，确保每位儿童都可以享有高质量且具有相对公平的学前教育。

3 我国普惠性民办幼儿园法律地位的困境

3.1 法律定位模糊

普惠性民办幼儿园不仅是我国学前教育阶段重要的资源组成部分，也是构建我国学前教育公共服务体系的重要主体。但是在法律地位方面存在定位模糊的难题，主要体现于地方各级政府对其定义存在较大的误区与偏颇。首先，普惠性民办幼儿园作为新时代的产物，尚未引起政府及公众的重视程度，对普惠性民办幼儿园的发展规划尚且不足，难以获得政府在财政或资源方面的倾斜与支持。其次，普惠性民办幼儿园的定位模糊。源于一些地方政府对幼儿园的准办标准与条件过于严格，社会公众无法享受相关的政策支持，不利于普惠性民办幼儿园的发展与推广。这种定义上的模糊和偏差，导致普惠性民办幼儿园在法律地位上缺乏明确的界定和保障。

虽然我国已经出台了一系列支持普惠性民办幼儿园发展的政策和法规，但部分地区政策规定较为笼统、缺乏操作性，或未对国家层面的指导性政策作进一步落实与推进的配套、细化政策规定。这导致普惠性民办幼儿园在享受政策优惠时面临诸多困难。

3.2 政策支持不足

首先，在普惠性民办幼儿园相关政策的执行过程中，往往存在偏差和不到位的情况。一些地方政府对普惠性民办幼儿园的支持政策未能得到有效落实，或者执行过程中存在不公平、不透明的现象。这导致普惠性民办幼儿园在享受政策优惠时面临诸多困难，甚至无法享受到应有的政策扶持。

其次，针对普惠性民办幼儿园的发展，缺乏专门的政策扶持。目前，我国尚未建立起完善的普惠性学前教育政策体系，导致普惠性民办幼儿园在发展过程中缺乏明确的政策指导和支持。这使得普惠性民办幼儿园在法律地位上缺乏明确的界定和保障，难以获得与公办幼儿园同等的待遇和地位。普惠性民办幼儿园的发展需要政

策的稳定性和连续性作为支撑。然而，在实际操作中，政策往往存在频繁变动和缺乏连续性的情况。这使得普惠性民办幼儿园在发展过程中难以形成稳定的发展预期和规划，进而影响了其法律地位的稳固性。

3.3 监管机制缺失

普惠性民办幼儿园在法律地位的困境中，监管机制的缺失是一个重要的问题。普惠性民办幼儿园作为学前教育的重要组成部分，其监管主体并未得到明确的界定。在实际操作中，多个部门都对其有监管的职责，但往往存在职责不清、相互推诿的情况。这种监管主体的不明确，导致普惠性民办幼儿园在运营过程中难以得到有效的监管和指导。

现有的监管机制往往侧重于对普惠性民办幼儿园的硬件设施、教学质量、收费标准等方面的监管，而对于其法律地位、权益保障、教师待遇等的监管则相对较少。这种监管内容的不全面，使得普惠性民办幼儿园在法律地位上面临的困境难以得到有效的解决。

3.4 教师待遇保障不足

根据问卷及访谈调查 H 省普惠性民办幼儿园教师总结当前教师待遇面临以下困境。第一，教师的薪资水平普遍较低。由于普惠性民办幼儿园收费受政府指导价限制，资金有限，导致教师工资普遍不高，难以维持较好的生活水平，影响工作积极性和职业稳定性。第二，相关福利待遇欠缺。许多普惠性民办幼儿园没有为教师足额缴纳五险一金，在带薪休假、节日福利等方面也存在不足，与公办园教师相比差距较大。第三，职业发展前景受限。幼儿园对教师培训投入不足，教师缺乏专业成长机会，园内没有完善的职称评定和晋升体系，使教师职业发展空间狭窄。第四，工作强度与待遇不匹配。教师除教学外，还要负责保育、环境创设等工作，工作时间长、任务重，但待遇未能体现工作价值，易产生职业倦怠。

4 优化普惠性民办幼儿园法律地位的建议

4.1 明确普惠性民办幼儿园的法律定位

在优化普惠性民办幼儿园的法律地位时，明确其法律定位是至关重要的。通过立法手段，在相关法律或行政法规中明确普惠性民办幼儿园的法律地位，将其纳入

国家教育体系的重要组成部分。这有助于确立普惠性民办幼儿园与普通民办幼儿园、公办幼儿园之间的平等关系，保障其合法权益。强调普惠性民办幼儿园的公益性和普惠性，明确其作为学前教育公共服务体系的重要一环，为广大家庭提供质优价廉的学前教育服务。这有助于提升社会对普惠性民办幼儿园的认可度和信任度。明确普惠性民办幼儿园的法律定位是优化其法律地位的关键所在。通过立法明确、权益保障与责任明确、监管机制的完善以及法律救济途径的畅通等措施，可以有效提升普惠性民办幼儿园的法律地位和社会认可度，促进其健康、有序地发展。

4.2 完善政策支持

政府应加大对普惠性民办幼儿园教师的培训力度，提高其专业素养和教育教学能力。同时，鼓励和支持普惠性民办幼儿园开展教科研和园本培训，提升教师的综合素质。建立普惠性民办幼儿园教师工资指导标准，确保其工资水平不低于当地公办幼儿园教师的平均工资水平。同时，完善教师的社会保障体系，为其缴纳社会保险和住房公积金等，保障其合法权益。

将普惠性民办幼儿园的招生工作纳入统一管理，确保其与公办幼儿园享有同等的招生权利和机会。同时，加强对招生工作的监管，防止虚假宣传和违规招生行为的发生。制定合理的普惠性民办幼儿园收费标准，确保其收费水平既能够覆盖运营成本，又不会给家庭带来过重的经济负担。同时，加强对收费行为的监管，防止乱收费和违规收费行为的发生。

建立健全普惠性民办幼儿园的质量监管体系，对其教育质量、安全管理等方面进行定期检查和评估。对发现的问题及时督促整改，确保普惠性民办幼儿园的教育质量得到不断提升。建立普惠性民办幼儿园的评估机制，对其办园水平、教育质量、社会效益等方面进行综合评估。根据评估结果，对表现优秀的普惠性民办幼儿园给予表彰和奖励，对存在问题的普惠性民办幼儿园进行督促整改或取消其资格。

4.3 健全普惠性民办幼儿园的监管机制

在优化普惠性民办幼儿园的法律地位时，健全监管机制是确保政策得到有效执行、保障普惠性民办幼儿园

健康发展的重要环节。明确普惠性民办幼儿园的监管主体，如教育部门、民政部门、市场监管部门等，确保各部门之间的职责划分清晰，避免监管空白或重复监管。各部门应依据自身职责，对普惠性民办幼儿园进行全方位的监管，包括教育质量、安全管理、财务管理、教师资质等方面。

建立普惠性民办幼儿园的定期评估与检查制度，通过现场检查、问卷调查、数据分析等方式，全面了解幼儿园的办学情况。根据评估与检查结果，对普惠性民办幼儿园进行动态调整，对不符合要求的幼儿园进行整改或取消其普惠性资格。同时，建立退出机制，确保幼儿园在无法继续提供普惠性服务时能够有序退出。

建立家长委员会监管机制，鼓励家长、社区等社会各方参与普惠性民办幼儿园的监管和评估工作，形成多元共治的格局。建立健全普惠性民办幼儿园的监管机制，确保其依法依规办学，保障儿童权益。对普惠性民办幼儿园进行定期评估与检查，及时发现和解决问题，促进其健康发展。建立家长、社会等各方参与的反馈机制，及时收集意见和建议，不断改进和提升普惠性民办幼儿园的办学质量。通过媒体、网络等渠道，加强对普惠性民办幼儿园的宣传引导，提高社会对其的认知度和认可度。评选和表彰一批优秀的普惠性民办幼儿园，树立典型示范，激励更多社会力量积极参与普惠性学前教育事业。建立政府、社会力量、家长等各方之间的沟通平台，加强信息交流和沟通协作，共同推动普惠性民办幼儿园的发展。

4.4 完善普惠性民办幼儿园教师待遇保障机制

首先，在政府层面加大财政投入，设立专项补贴资金，用于提高教师工资和福利待遇；制定教师工资指导标准，监督幼儿园落实，确保教师工资合理增长；提供免费培训资源，组织专业培训活动，支持教师参加继续教育和学历提升。加大对普惠性民办幼儿园教师的培训力度，提升其专业素养和教育教学能力。同时，鼓励社会力量参与师资培训，共同提升教育质量。通过提高教师待遇、提供职业发展机会等措施，吸引更多优秀人才加入普惠性民办幼儿园的教师队伍。鼓励普惠性民办幼儿园与其他教育机构、企业等开展交流与合作，共同探索创新教育模式和方法。

其次，在幼儿园层面优化内部管理，合理安排教师工作任务，提高工作效率；从自身运营资金中合理分配，优化薪酬福利体系，提高教师福利待遇，在保证幼儿园财务状况支持良好的情况下，合理提高教师基本工资，确保其能维持较好生活水平。同时制定科学合理的绩效考核制度，根据考核结果发放绩效奖金，激励教师提升工作质量。此外，还应完善福利制度，严格按照法律法规为教师足额缴纳五险一金，提供带薪年假、病假等法定假期，还可增设节日福利、生日福利等，增强教师归属感。建立教师成长激励机制建立清晰的教师职称评定和岗位晋升体系，设立不同等级的教师岗位，如初级教师、骨干教师、教学主管等，为教师提供明确的职业发展路径。

最后，在社会层面加强宣传，提高社会对学前教育和普惠性民办幼儿园教师的认识和尊重；鼓励社会组织和企业设立教师奖励基金，对优秀教师进行表彰和奖励；推动学前教育行业协会等组织发挥作用，维护教师合法权益，促进教师待遇整体提升。

- [1] 中共中央国务院. 关于当前发展学前教育的若干意见 [EB/OL]. (2010-11-21) [2025-01-11].
https://www.gov.cn/zwgk/2010-11/24/content_1752377.htm
- [2] 教育部，国家发展改革委，财政部. 关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见 [EB/OL]. (2014-11-05) [2025-01-11]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/201411/t20141105_178318.html
- [3] 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 [EB/OL]. (2018-11-15) [2025-01-11]. https://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content_5340776.htm

作者简介：徐双（1998 年—），女，汉族，辽宁省沈阳市，河北科技学院，硕士研究生，研究方向：教育政策与法规

课题来源：河北省民办教育协会科研课题，课题名称：《我国普惠性民办幼儿园的法律地位研究》，编号：HBMXYJY2421。

参考文献