

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2019.03.012

民办幼儿园政府规制与反规制研究

肖 军

(湖南工业大学 商学院, 湖南 株洲 412007)

摘 要: 民办幼儿园与政府主管部门之间存在相互影响、相互作用的耦合关系, 政府通过规制政策的制定和执行来引导和规范民办幼儿园的服务行为。以规制经济学为理论基石, 从经济性规制和社会性规制两个方面, 探讨政府规制在民办幼儿园中的执行现状和存在问题, 认为应对政府规制需进行合理反规制, 以促进政府规制更具操作性和针对性。

关键词: 民办幼儿园; 政府规制; 经济性规制; 社会性规制; 反规制

中图分类号: G619.2; G522.72 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-117X(2019)03-0072-09

引用格式: 肖 军. 民办幼儿园政府规制与反规制研究 [J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2019, 24(3): 72-80.

Research on Government Regulation and Anti-Regulation of Private Kindergartens

XIAO Jun

(College of Business, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: There is a mutual influence and interaction between private kindergartens and government departments. The government guides and regulates the service behavior of private kindergartens through the formulation and implementation of regulatory policies. On the theoretical foundation of economics of regulation, from both economic regulation and social regulation, it discusses the implementation status and existing problems of government regulation in private kindergartens, and proposes the need for government to conduct reasonable anti-regulation to promote more operative and targeted government regulation.

Keywords: private kindergarten; government regulation; economic regulation; social regulation; anti-regulation

一 民办幼儿园与政府规制

(一) 政府规制概述

规制又称为管制、监管和调节, 虽然植草益认为规制主体不仅有公共机构, 还有个人, 但专家学者普遍将政府作为最主要和最重要的规制主体来进行研究。^[1] 政府规制由来已久, 甚至可以追

溯到市场经济建立之前。对于政府规制, 研究者从公共行政学、经济学、政治学和法学等多个学科体系的视角进行了界定。Daniel F. Spulber 认为, 政府规制是相关政府主管机构通过制定、执行相关政策直接干预市场机制或通过间接影响改变企业与消费者之间供需决策的特殊行为或一般规则;^[2]

收稿日期: 2019-01-20

基金项目: 湖南省教育厅基金资助项目“湖南产业协同研究”(1060633)

作者简介: 肖 军(1974—), 男, 湖南湘潭人, 湖南工业大学副教授, 研究方向为企业管理、物流工程。

Viscusi 提出，政府的主要资源是对市场经营主体的强制力，规制是政府以强制手段对市场从业人员或企业自由决策进行强行干预的一种限制性方式；^[3] Stigler 认为规制作为一项规则，是政府与产业之间的互动，是应利益集团的要求为实现其利益而设计和实施的，是对国家强制权的运用，因此不能将规制看作是单纯的政府行为。^[4] 随着规制经济学的形成与完善，各国政府日益重视政府规制，我国学者也纷纷对规制进行了界定。徐晓慧等人认为政府规制是现代市场经济不可或缺的制度安排，是政府为实现既定的公共经济政策目标，对特定产业和微观经济活动主体的投资金额、进入门槛、价格制定、质量水平、退出方式及涉及生产安全、员工健康、自然环境等行为进行的管理和监督；^[5] 臧传琴提出政府规制是依照一定的法规，相对独立且具有法律地位的规制者对被规制者所采取的一系列行政监督与管理行为。^[6] 本文认为，政府规制是依据一定的法律规则，以治理市场失灵、实现社会利益最大化为目的，利用国家强制权，依法对从事生产性或服务性的经济主体的经济活动进行直接控制或间接干预的行为。直接规制通过行政权力直接影响经济主体的决策，而间接规制依据法律法规促进经济主体公平竞争。政府规制一方面包括进出规制、价格规制和激励规制等经济性规制，另一方面也包括安全规制、质量规制和权益规制等社会性规制。

（二）民办幼儿园与政府主管部门耦合关系

民办幼儿园与政府主管部门耦合关系指的是民办幼儿园与政府主管部门间存在相互影响、相互作用的关系，政府主管部门急需发挥学前教育公益性的优点，而学前教育存在的严重信息不对称又使得政府规制成为必然。

1. 政府主管部门急需发挥民办学前教育的公益性优势

无论是政府机构，还是普通民众，一致认为学前教育对社会具有多方面的正面效益。卡露丽（Karoly）实证研究发现：对学前教育每增加 1 美元投资，其边际效益大于 1，随着幼儿成熟度增加，幼儿成年后对社会福利的依赖明显减少，幼儿父母可以有更多的时间从事社会生产；反之，则国民综合素质降低，企业生产率低下，幼儿成年后犯罪率上升，社会动荡不安。^[7] Calman 等人的研

究也表明，学前教育在经济社会具有多方面的正面效应，政府应制定促进学前教育发展的公共政策，扩大学前教育的受众范围。^[8]

学前教育具有受益的公共性和受众的普遍性特点。^[9] 无论是营利还是非营利的幼儿园，学前教育机构所提供的产品或服务由公众、民族、社会、国家共同占有和享用，因此具有明显的公益性特征。我国法律明确指出：“民办教育事业属于公益性事业，国家对民办教育实施积极鼓励、大力支持的方针。”（《中华人民共和国民办教育促进法》第一章第三条）我国学前教育不属于义务教育，虽然近年来各级政府加大投资力度，新增和扩建一大批公办幼儿园，但 2016 年全国共有幼儿园 23.98 万所，其中公办幼儿园 8.56 万所，占比约 36%，民办幼儿园 15.42 万所，占比约 64%；在园幼儿 4413.86 万人，其中公办幼儿园 1976.2 万人，占比约 45%，民办幼儿园 2437.66 万人，占比约 55%。（数据来源于《2016 年全国教育事业发展统计公报》）由此可见，民办幼儿园在减轻政府公共教育财政压力、增加教育选择权、促进与推动公办幼儿园教育改革、扩大幼儿受教育机会等方面发挥了重要作用。^[10]

2. 学前教育信息不对称需要政府主管部门介入

学前教育信息不对称主要体现在学前教育托幼成本和托幼质量上。民办幼儿园虽然每年需要填写并提交经费统计报表，但不能否认的是，大多数民办幼儿园没有按照《会计法》的相关要求建立规范的财务制度。虽然在各级政府的要求下，民办幼儿园最终提供了经费统计报表，但大部分报表存在“水分”，是为应付上级检查而实施的应对行为；即使是按照现代企业会计制度填写的财务报表，因为没有独立的第三方机构审核，其客观性和真实性也会受到质疑。因此，一些民办幼儿园可能存在借口托幼成本上升而提高托幼收费的现象，幼儿家长由于对托幼成本信息获取困难，只能被动接受托幼费用的上涨，这将可能使得政府制定的 2020 年学前三年毛入园率达到 85% 的目标落空。（数据来源于《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》）

在托幼质量上，表面看来，所有民办幼儿园的托幼质量应该没有差别，都要保证幼儿在园的身心安全，在开展的各类游戏中快乐生活，为平稳

进入小学做好各项准备;但落实到细微之处,却发现各个民办幼儿园在托幼质量上存在较大差距。幼儿在园时养成的生活能力与生活习惯、表达与倾听能力、社会适应与科学探究能力、感受欣赏与表现创造能力,正是小学阶段、中学阶段、大学阶段和进入社会后一直强调的能力,因此幼儿园托幼质量决定了儿童未来成长的高度。^[11]作为家长,当幼儿入园两三年后虽然能感知幼儿园的托幼质量,但其纠错成本很高,甚至失去了改正错误的机会。民办幼儿园虽然大部分定位为非营利性幼儿园,但绝大多数经营主体进入幼教行业是抱着投资的心态,所以其希望获得相应的经济回报。当托幼收费被物价部门限时,民办幼儿园有可能采用降低托幼质量(实施大班额、减少幼儿教师、不开展某些幼儿活动等方式)来提高其经济收益。因此,对于民办幼儿园托幼质量的监督和考核,需要政府通过发放《办学许可证》、年检、督学等方式进行规制。

二 民办幼儿园经济性规制

经济性规制是指存在信息严重不对称及自然垄断的行业,为了确保资源的公平使用及资源配置的高效率,政府教育管理机构根据相关法律法规,对举办者进入和退出幼教行业、幼教服务的

数量和质量、幼儿园收费的构成与金额等经济行为加以规制,以确保幼教行业的整体服务水准。幼教行业不存在自然垄断的条件,但信息不对称的现象却比较突出。从某种意义上而言,民办幼儿园是信息的发布者和控制者,政府机构、幼儿家长等其他利益相关者是信息的被动接受者。由于缺少充足的信息,幼儿家长很难在价格和托幼质量之间做出最优选择,因此也就难以实现资源配置的帕累托最优。实施经济性规制,有助于民办幼儿园合理布局、公平竞争,以实现资源的有效配置。下文将以2016年以后出台的与幼儿园相关的各项新政为对象,从进出规制、价格规制、激励规制三个方面,对民办幼儿园政府规制进行具体分析。

(一) 民办幼儿园进出规制

进出规制包括进入规制和退出规制,进入规制又分为一般产业进入规制和特殊产业进入规制。政府对行业进入实施规制,主要目的—是确保经营主体满足相应经营条件,保证服务最低水平;二是将经营主体纳入政府管理范围,严禁出现违规行为;三是防止过度竞争,提高经营效率。民办幼儿园的进入规制是教育主管部门管理的核心内容,主要体现在设立条件、设立程序、举办目的和出资金额等进入条件上(详见表1)。

表1 民办幼儿园进出规制

法律法规	进出规制	具体内容
《民办教育促进法》 (2016年修订)	举办者规制	举办民办学校的个人,应当具有政治权利和完全民事行为能力,民办学校应当具备法人条件
	设置标准	民办学校的设置标准参照同级同类公办学校的设置标准执行
	收益规制	非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学
	退出规制	民办学校终止时,应当妥善安置在校学生,依法进行财务清算
《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》 ^[12] (2010年)	准入规制	严格执行幼儿园准入制度,根据国家基本标准和对幼儿保教的不同需求,制定各种类型幼儿园的办园标准,实行分类管理、分类指导
《幼儿园办园行为督导评估办法》 ^[13] (2017年)	办园条件规制	考察幼儿园办园资质、办园经费、规模与班额、园舍与场地、设备设施、玩教具材料和图书等情况
《幼儿园建设标准》(2017年)	选址、布局规划规制	三个班及以下规模幼儿园可设在多层公共建筑内的一至三层,应有独立院落和出入口,室外游戏场地应有防护设施;三个班以上规模幼儿园不得设在多层公共建筑内。幼儿园不得低于面积指标最低限度,也不宜高于面积指标最高限度

政府主管部门对于幼儿园进入规制严厉,退出规制模糊。以开设班级规模为三个班的全日制幼儿园用地要求为例,使用面积不小于557平方米,建筑面积不小于796平方米,室外游戏场地人均面积不低于4平方米,绿地率不小于30%,即使是小区配套建设幼儿园,也难以满足幼儿园建设

标准要求。^[14]幼教行业要保持健康有序发展,需要淘汰难以适应行业快速变化的幼儿园,但这些即将转让或退出的幼儿园,由于各地转让或退出规定模糊不清或者手续繁琐,经常只要办理好结交手续,不经任何机构备案,就可以立即退出幼教市场。这样一旦还有未尽事项,相关利益方往

往投诉无门，难以追查。

（二）民办幼儿园价格规制

价格规制是政府机构站在宏观的视角，以资源有效配置和使用为出发点，通过对价格体系和价格水平进行规制，实现政府相关目标的行为，它是一种重要的经济性规制形式。价格规制的主体一般是政府物价部门，客体是灵活定价的民办幼儿园。^[15-16] 价格规制与实现资源配置效率的经济政策有着直接的联系，政府机构通过价格规制来满足低收入家庭的受教育需求，保证经济主体能够补偿成本，获得未来可持续发展的空间，提高工作效率和经营成果，实现利益相关者的共赢。价格规制不是市场机制的简单替代，而是在市场

机制难以发挥作用的方面，基于公平、公正的社会视角，通过政府的直接介入，引领市场发挥政府乐见其成的作用。价格规制包括价格结构规制和价格水平规制（见表2）。民办幼儿园价格规制机构涉及物价部门、教育主管部门和财政部门，主要对幼儿园实行备案制管理，特别对于普惠性幼儿园要求保教收费不能超过一定限度，实行幼儿园分级定价，同时对校车公司进行补贴，以保证校车收费不加重幼儿家庭的经济负担。政府通过对民办幼儿园进行适度价格规制，将学费水平维持在既能满足社会大众普遍接受的水平，又能保证民办幼儿园在不亏损的前提下适当留存发展基金，从而实现政府、幼儿家庭、幼儿园三方共赢。

表2 民办幼儿园价格规制

法律法规	价格规制	具体内容
《民办教育促进法》 (2016年修订)	会计制度规制	民办学校应当依法建立财务、会计制度和资产管理制度，并按照国家有关规定设置会计帐簿
	价格水平规制	民办学校收取费用的项目和标准根据办学成本、市场需求等因素确定，向社会公示，并接受有关主管部门的监督
《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》 (2010年)	审计规制	民办学校应当在每个会计年度结束时制作财务会计报告，委托会计师事务所依法进行审计，并公布审计结果
	教育经费规制	建立学前教育资助制度，规范学前教育经费的使用和管理；将学前教育经费列入财政预算，新增教育经费向学前教育倾斜
《幼儿园工作规程》 (2016年)	收费规制	加强民办幼儿园收费管理，完善备案程序，实行收费公示制度，加强收费监管
	经费规制	幼儿园的经费由举办者依法筹措，保障有必备的办园资金和稳定的经费来源
	价格结构规制	实行收费公示制度，收费项目和标准向家长公示，接受社会监督；建立经费预算和决算审核制度，接受财务和审计部门的监督检查

（三）民办幼儿园激励规制

激励规制是在保持原有规制结构的条件下，通过设立正面诱因，达到受规制经济主体主动降低运营成本、提高服务水准的目的。激励规制相比进退

规制、价格规制，只关注经济主体的产出绩效和外部效应，不直接控制经济主体的具体行为，这使其具有更大的自主权和灵活性。民办幼儿园激励规制见表3。

表3 民办幼儿园激励规制

法律法规	激励规制	具体内容
《民办教育促进法》 (2016年修订)	奖励	设立专项资金，用于资助民办学校的发展，奖励和表彰有突出贡献的集体和个人
	扶持	采取购买服务、助学贷款、奖助学金和出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持；对非营利性民办学校还可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施；新建、扩建非营利性民办学校，按照与公办学校同等原则，以划拨等方式给予用地优惠
《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》 (2010年)	税收	享受国家规定的税收优惠政策，其中，非营利性民办学校享受与公办学校同等的税收优惠政策
	土地及税费支持	通过保证合理用地、减免税费等方式，支持社会力量办园；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；
《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》 (2017—2020年)	具体方式	采取政府购买服务、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式，引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务
	扩大投资渠道 专项治理	逐年安排新建、改扩建一批幼儿园，支持企事业单位和集体办园，扩大公办资源 按需配建幼儿园，开展城镇小区配套幼儿园专项整治
	具体方式	通过购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师、培训教师、教研指导等方式，支持普惠性民办幼儿园发展

民办幼儿园激励规制包括税费减免、办学经费补充、财政补贴等形式,特别是通过对设立普惠性民办幼儿园发放奖补资金的形式,引导规范民办幼儿园向公益性方向发展,体现教育公平,保证大多数幼儿能享受优质低价的保教服务,以实现第二期学前教育行动计划中“2016年在园儿童达4413.86万人,毛入园率77.4%,比上年提高2.4%”的目标。

三 民办幼儿园社会性规制

社会性规制是以纠正行业中某类特定市场失灵,用以保障消费者和从业者的安全和健康为目的,对经济主体实施的各项具体经济活动制定相

应标准,并限定、禁止其特定行为的规制。民办幼儿园社会性规制主要包括安全规制、服务质量规制和教师权益规制。

(一) 民办幼儿园安全规制

安全规制不仅仅指幼儿安全,也指举办者的资金安全、经营安全、收益安全。幼儿安全是幼儿园所有工作的核心,幼儿安全如果得不到保证,保育质量、教学质量就会成为无本之木、无源之水。教育局、食品药品监督管理局、消防部门、交通管理部门等出台了一系列严格的安全规制政策,各幼儿园的举办者、园长、教职工也应紧绷安全责任红线,确保幼儿安全。民办幼儿园安全规制见表4。

表4 民办幼儿园安全规制

政策法规	安全规制	具体内容
《民办教育促进法》 (2016年修订)	地位保障	民办学校与公办学校具有同等的法律地位,国家保障民办学校的办学自主权;国家保障民办学校举办者、校长、教职工和受教育者的合法权益
	监督机制	民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构并建立相应的监督机制;建立教职工代表大会,保障教职工参与民主管理和监督
《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(2010年) 《幼儿园办园行为督导评估办法》(2017年)	安全责任制	建立全覆盖的幼儿园安全防护体系,健全各项安全管理制度和安全责任制
	具体内容	考察幼儿园安全和卫生制度、膳食营养、卫生消毒、健康检查、疾病防控、安全教育、安全风险管控、校车及使用情况等

对于举办者安全,政府规制在这方面立法非常薄弱。2016年,国务院提出“实行非营利性和营利性分类管理,实施差别化扶持政策”(详见《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》),除了少数高端民办幼儿园,为了更好地获得政府扶持以及与公办园进行竞争,绝大多数民办幼儿园的理性选择应该是非营利性方向。意见同时提出:“在2016年11月7日之前设立的民办学校,终止时民办学校的财产依法清偿后有剩余的,按照国家有关规定给予出资者相应的补偿或者奖励。”^[17]那么,系列问题随之而来,补偿或奖励的金额是根据资产现存账面价值还是重置价值认定?认定机构是教育主管部门还是独立的第三方机构?原举办者如果存在价格异议,有哪些解决渠道?这些落地措施至今仍然没有具体意见。正因为举办者安全受到威胁,2017年全国民办幼儿园举办者的“换手现象”和“关停现象”突出,一定程度使得幼教行业的稳定受到影响,行业发展停滞不前。

(二) 民办幼儿园服务质量规制

非营利民办幼儿园天生具有逐利性,利润最大化是其终极目标,而幼儿家长追求效果最大化,两者目标之间存在差异。同时幼儿家长由于专业知识、参与时间、信息收集等条件的限制,对于民办幼儿园所提供的教学服务是否符合幼儿身心特点、保育流程是否科学规范、能力建设是否有利于幼儿未来成长等运营质量和服务质量情况难以作出正确、有效的判断,甚至有可能作出错误的选择。一旦因某一偶发事件发现服务质量问题,往往很可能成为新闻事件。因此,如果有一个独立的第三方机构存在,对其质量进行客观公正的评价,无论是合法守规的经营者,还是处于迷茫之中的消费者,都乐见其成,市场失灵的现象也难以存在。^[18-19]对于民办幼儿园和家长而言,这个第三方机构就是当地教育主管部门。教育主管部门逐渐认识到市场机制在幼教行业中存在供给缺陷,无法提供高质量的幼教服务,需要政策性的引导和激励。^[20-21]民办幼儿园质量规制见表5。

表 5 民办幼儿园质量规制

法律法规	质量规制	具体内容
《民办教育促进法》 (2016年修订)	教育质量 监管及评估	教育行政部门及有关部门应当对民办学校的教育教学工作、教师培训工作进行指导；教育行政部门及有关部门依法对民办学校实行督导，建立民办学校信息公示和信用档案制度，促进提高办学质量；组织或者委托社会中介组织评估办学水平和教育质量，并将评估结果向社会公布
《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(2010年)	年检制度、 防止“小学化”	建立幼儿园信息管理系统，对幼儿园实行动态监管，完善和落实幼儿园年检制度；配备专职巡回指导教师，逐步完善县、乡、村学前教育网络；防止和纠正幼儿园教育“小学化”倾向，建立幼儿园保教质量评估监管体系
《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》 (2017—2020年)	持证要求及 评估要求	2020年，基本实现幼儿园教师全员持证上岗；深化学前教育专业课程与教学改革，提高培养质量，强化实践能力；制定幼儿园保教质量评估指南，各省（区、市）建立完善幼儿园质量评估体系，将各类幼儿园全部纳入评估范围
《幼儿园办园行为督导评估办法》(2017年)	评估时限及 评估结果	督导评估周期为3~5年，在一个周期内，县级教育督导机构按属地原则对辖区内幼儿园（班、点）至少进行一次督导评估；督导评估结果应作为幼儿园年检、确定级类和园长评优评先的重要依据

当前民办幼儿园的服务质量包括三个层面：基础层是满足幼儿基本需求的教育条件质量，包括教学设施设备、班级规模与人数、图书玩具、师生比、资质及培训等物质环境质量；中间层是体现幼儿园保教工作过程的教育过程质量，包括环境创设、课程建设、师生互动、家园沟通等教学质量；顶端层是促进幼儿发展的教育结果质量，包括良好的生活习惯、正确的社会认知、健康的身心发展、无缝的幼小衔接等儿童成长质量。教

育主管部门当前的首要目标仍然停留在基础层，无论是在民办幼儿园的分级分类，还是评估年检中，大部分的具体指标还是以提高教育条件质量为标准，教育过程质量和结果质量虽然有所涉及，但还没有成为教育主管部门的工作重心。

（三）民办幼儿园教师权益规制

幼师是保障幼儿园服务质量不断提升的核心，政府在幼师的任教资格、权益保障、培训体系、评聘机制上出台了一系列的政策、规定（见表6）。

表 6 民办幼儿园教师权益规制

法律法规	教师权益规制	具体内容
《民办教育促进法》 (2016年修订)	任教资格	民办学校聘任的教师，应当具有国家规定的任教资格
	权益保障	民办学校应当依法保障教职工的工资、福利待遇和其他合法权益，并为教职工缴纳社会保险费；民办学校教职工在业务培训、职务聘任、教龄和工龄计算、表彰奖励、社会活动等方面依法享有与公办学校教职工同等权利
《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(2010年)	教师准入及 评聘机制	健全幼儿教师资格准入制度；维护幼儿教师权益，完善落实幼儿园教职工工资保障办法、专业技术职称（职务）评聘机制和社会保障政策
	培训体系	完善学前教育师资培养培训体系，建立幼儿园园长和教师培训体系
《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》(2017—2020年)	人才培养及 社保保障	根据普及学前三年教育的要求，确定高等学校、中等师范学校学前教育专业的培养规模和层次，加大本科层次幼儿园教师的培养力度；采取多种方式切实解决公办幼儿园非在编教师工资待遇偏低问题，逐步实现同工同酬，引导和监督民办幼儿园依法配足配齐教职工并保障其工资待遇，幼儿园教职工依法全员纳入社保体系；完善和落实有利于幼儿园教师专业发展的职称评聘标准
	整体评估	考察幼儿园园长、教师、保育员、卫生保健人员、炊事员和其他工作人员的数量以及资格资质，教职工专业成长，师德师风建设和权益保障等情况

虽然政府出台了一系列的民办幼儿园教师权益规制，希望以此稳定幼师队伍，提升幼师素质；但江来登等人^[22]的调查研究结果却令人沮丧：民办幼儿园非在编教师基本不享有“五险一金”待遇，工资待遇普遍低于社会平均水平，非在编教师大多数没有评定职称的机会，进行学前科研的

机会稀少，评优评先、职务晋升、在岗培训等提升空间狭窄。虽然很多地方政府提出“幼师应享有与中小学教师同等地位和待遇”，但监管部门、资金来源、过错追究等内容不明确、不具体，使得政策难以落地，民办幼儿园幼师流失现象突出，正常教学秩序受到影响，保教质量难以得到有效

保证,这也导致幼儿园的举办者更不愿意送现有幼师进行带薪培训。

四 基于政府规制的反规制

政府规制是市场经济中不可缺失的制度安排,但其在克服市场失灵的同时,也会带来一些“副作用”。例如,过于严格的民办幼儿园进出规制,会导致愿意进入学前教育领域的经济主体产生畏难情绪,也容易出现公务人员在幼教领域产生寻租、设租问题,这样政府规制不仅不能规范市场秩序,反而会扭曲经济主体的行为,破坏学前教育的健康发展,因此对于政府规制应建立健全反规制程序,消除实施政府规制可能带来的负面影响。基于政府规制的反规制主要包括监管政府行为的法律规制、利益相关人督促的社会规制和提供双向沟通的协会规制。

(一) 基于政府规制的法律规制

实践证明,政府规制并不必然带来资源的优化以及社会福利的增进,主要有如下几个方面的原因:首先,政府也是由人构成,无论是机构人员还是组织法人,都有可能追求组织成本最小化、利益最大化;^[23]其次,政府集体决策易导致效率低下,并且由于经济系统的动态性、复杂性和利益多重性等特点,政府规制可能存在滞后性;最后,政府规制由于信息不对称等原因,也可能导致资源配置不当。对政府规制行为的监管控制主要表现在界定政府权力、规范政府行为、明确政府职责的法律规制等方面。

1. 建立有利于规范政府规制的完善法律体系。对政府规制的法律规制应解决以下问题:政府规制的权力来源,政府规制的行为限度,政府规制的方式,政府规制的手段,政府规制的程序,政府规制的后果处理。对政府规制没有实施的领域,应尽快完善和落实,例如民办幼儿园园名规范中,当前没有具体的政策要求,从而导致不同区域、不同省市之间民办幼儿园园名的重复、相近问题特别突出,因此各地教育管理机构能否借鉴工商登记管理系统的经验,制定《幼儿园名称规范》,通过共享信息平台,消除各地幼儿园园名“洋”“大”“虚”等乱象。

2. 落实依法行政,规范规制权力。一些政府规制部门公职人员,经常超越权力边界,对民办幼

儿的正常经营行为进行干涉。大多数民办幼儿园在与公办幼儿园竞争的过程中,其竞争优势不在于办学环境和条件,而主要体现在周到贴心的服务。例如公办园一般有暑假和寒假,但考虑家长忙于工作、无人照管幼儿的实际情况,民办幼儿园通常会开设暑假班和寒假班,以解决家长的实际难题。但某些地方的教育主管部门不仅要求民办幼儿园报备,而且实施“一刀切”,在非极端天气的情况下,所有幼儿园在某一时段(通常是八月和一月),一律要求闭园,这与“国家保障民办学校办学自主权”的规定相违背。非连锁民办幼儿园出于降低成本的考量,举办者身兼“法人代表”和“园长”双职的现象非常普遍,如果举办者在分类管理中选择幼儿园为非营利性民办学校方向,由于今后获得资本回报的渠道被切断,加之其平均每日工作时长长达12小时,远远多于正常工作时长8小时,相关政府主管机构应认可其获得更高的工资性收入甚至年薪,而不能硬性规定其只能获得限额工资。

(二) 基于政府规制的社会规制

与幼儿园存在利益关系的利益相关者除了政府,还有幼儿家庭、社区、社会组织、大众媒介等,利益相关者不但受到幼儿园保教质量的影响,同时也会对幼儿园施加反作用,因而当单一、直接的政府规制难以取得成效时,社会规制应发挥其作用。政府在制定其规制内容时,也应注重与学前教育利益相关者进行沟通和交流,通过政务平台,发布年检及督查合格单位名单、提供幼儿园分级分类及财务预决算查询、公示普惠园补贴标准等信息,保障社会大众的知情权和参与权。例如,在政府规制中,“小学化现象”的针对对象主要是幼儿园,特别是民办幼儿园。在2011年前,为了迎合家长的需求,民办幼儿园教学过程中“小学化”倾向严重,但是随着“幼儿教师国培计划”的逐年开展以及《3~6岁儿童学习与发展指南》的颁布实施,当前民办幼儿园中“小学化”教学方式基本消失,^[24]反而很多教育培训机构举办的“超常班”“幼小衔接班”以及部分公办小学开设的“学前班”,超出幼儿常规进行提前教学的现象非常突出。^[25]因而各利益相关者应通过各种渠道,纠正家长错误的教育观念,敦促教育部门均衡小学教育资源,而不是将所有问题推向民办

幼儿园。

政府是法人组织，也有其利益所在，因而在制定政府规制中，也会偏向于制定要求更严、条件更高的政府规定，倾向于扶植规模更大、硬件齐全的幼儿园。但作为幼儿园其他利益相关者，他们的需求点常常与政府的关注点不相一致。例如很多农村幼儿家长，希望幼儿园在保障幼儿安全的前提下，在支付较低保教费用的基础上，提供常规保教服务即能满足其需求，而对于是否严格满足《幼儿园教职工配备标准》《幼儿园建设标准》等不太关注。目前社会对于开办简易幼儿园^[26]或者幼儿园社区教学点^[27]的呼声很高，这都需要通过社会规制去改善原有的政府规制，使其更符合绝大多数利益相关者的需要。

（三）基于政府规制的协会规制

面对政府规制，民办教育协会是信息传递的桥梁，也是必要的补充方式。^[28-30]首先，民办教育协会充分了解行业的现实情况和生存状态，能更理性地表达行业内大多数民办幼儿园的诉求，为政府部门制定相关政策提供更详实、具体的支撑数据，降低流于表象、难以落地的幼教政策的出台概率，提升政府公信力；其次，通过行业内的交流与合作，制定行业自律规范，能有效避免政府规制的“硬着陆”，形成不容小觑的行业力量，代表行业同仁表达相关诉求；最后，与政府规制注重宏观层面不同，民办教育协会关注微观层面，对幼儿园运行的认识更专业，其行为更具有针对性和实效性。当前，我国基层民办教育协会的软弱和教育主管部门的强势形成强烈对比，没有充分发挥民办教育协会交流合作、协同创新、履行社会责任等作用，致使协会规制流于形式。例如以年度财务数据为例，行政审批局每年5月进行年审时，各民办幼儿园必须由会计事务所出具财务审计报告；而每年各地教育主管部门在年前组织的年检中，也需要幼儿园提供会计报表；10月还有一年一度的教育统计数据调查，也会涉及财务状况。如果民办教育协会能与各级政府部门沟通，统一采用某一时点的会计报表，不仅能避免各统计方数据割裂的现象，而且能减少民办幼儿园运营成本，提高其经营效率。公办幼儿园的开办、选址和规模通常是教育主管部门的职责，公办幼儿园由于具有财政投资、经费补贴、收费亲民等

优势，受到幼儿家长的欢迎和认可。公办幼儿园的开园，对本区内同定位的其他民办幼儿园的冲击是巨大的，虽然大多民办幼儿园是非营利性学校，但举办者也不愿意经常处于亏损的状态。因而行业协会应代表民办幼儿园的利益，建议教育主管部门听取新设公办园周围一公里范围内其他民办幼儿园的意见，并及时传达新建公办园最新规划等信息，方便民办幼儿园提前制定应对措施，减少经营风险。

五 结语

政府通过规制政策的制定和执行来规范和引导民办幼儿园的服务行为。本文运用规制经济学相关理论，从经济性规制和社会性规制两个方面，探讨了民办幼儿园政府规制在现实执行中的问题，认为应对政府规制进行合理反规制，以促进政府规制更具操作性和针对性。

（1）民办幼儿园具有准公共产品的正外部性和信息不对称属性，如果仅用市场经济规律进行调节容易导致市场失灵，因而民办幼儿园需要政府的适度干预和监管，这是政府规制出台的出发点和立足点。对民办幼儿园进行政府规制，不仅可引导民办幼儿园朝着政府指明的方向健康发展，而且能实现社会利益相关者福利最大化。

（2）政府规制包括进出规制、价格规制、激励规制等经济性规制，也包括安全规制、服务质量规制、教师权益规制等社会性规制。对于经济性规制，政府制定了一系列严格的管控政策，而对于社会性规制，政府管理相对宽松，缺乏系统性思考。

（3）政府规制在制定、实施和监管的过程中，可能存在缺位、越位、错位等原生问题。为了保证政府规制更符合民生要求，需要对政府规制进行必要的反规制。法律规制、社会规制、协会规制能通过法律法规的保障、利益相关方的诉求、协会的交流沟通，提升政府规制质量，促进民办幼儿园的持续健康发展。

参考文献：

- [1] 植草益. 微观规制经济学[M]. 北京：中国发展出版社，1992：1-3.
- [2] 王 伟. 民办幼儿园教育质量保障的政府治理研究

- [D]. 重庆: 西南大学, 2015: 86-96.
- [3] 郑子莹. 民办幼儿园政府规制研究 [D]. 重庆: 西南大学, 2013: 4-6.
- [4] 余中根. 民办学前教育政府规制的机理、问题与出路: 以河南省为例 [J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2015, 35(3): 78-81.
- [5] 徐晓慧, 王云霞. 规制经济学 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2009: 371-376.
- [6] 臧传琴. 政府规制: 理论与实践 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2014: 5-6.
- [7] 田小红, 侯文月. 香港政府非营利幼儿园系列资助政策分析及其启示 [J]. 学前教育研究, 2016(7): 3-12.
- [8] 王丽云, 秦旭芳. 重新审视政府与民办幼儿园之间的关系: 基于资源依赖理论的视角 [J]. 教育导刊(下半月), 2010(5): 8-12.
- [9] 全国人民代表大会. 关于修改《中华人民共和国民办教育促进法》的决定 [EB/OL]. [2018-11-07]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-11/07/content_2001583.htm.
- [10] 教育部. 2016年全国教育事业统计公报 [EB/OL]. [2018-11-07]. http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201707/t20170710_309042.html.
- [11] 教育部. 关于实施第三期学前教育行动计划的意见 [EB/OL]. [2018-11-07]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A06/s3327/201705/t20170502_303514.html.
- [12] 国务院. 关于当前发展学前教育的若干意见 [EB/OL]. [2018-11-07]. http://www.gov.cn/zwggk/2010-11/24/content_1752377.htm.
- [13] 教育部. 幼儿园办园行为督导评估办法 [EB/OL]. [2018-11-07]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A11/s6500/201705/t20170512_304460.html.
- [14] 住房城乡建设部. 幼儿园建设标准 [EB/OL]. [2018-11-07]. http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201704/t20170413_231464.html.
- [15] 曾晓东, 刘莉. 不同所有制幼儿园服务行为分析及其政策启示 [J]. 学前教育研究, 2016(8): 14-23.
- [16] 张一童, 牛文旭, 张久祥. 完善河北省幼儿园收费定价制度的对策 [J]. 河北企业, 2017(3): 10-12.
- [17] 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 [EB/OL]. [2018-11-07]. http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/18/c_1120334772.htm.
- [18] 李红霞, 张纯华, 张邵军, 等. 普惠性民办幼儿园教育质量保障外部治理机制现状及优化 [J]. 教育评论, 2017(10): 67-71.
- [19] 周娅, 张振改. 我国学前教育政策工具选择的演变分析 [J]. 学前教育研究, 2017(1): 13-22.
- [20] 王伟. 我国民办幼儿园教育质量保障的政府治理工具困境及应对 [J]. 中国教育学报, 2017(1): 35-39.
- [21] 刘霞. 制定幼儿园教育质量国家标准的基本思路探析 [J]. 教育导刊(下半月), 2017(3): 19-21.
- [22] 江来登, 张建国. 湖南省非在编幼儿园教师待遇分析 [J]. 学前教育研究, 2016(12): 58-60.
- [23] 农汉康. 民办幼儿园: 市场逻辑、内在公益性与政府资助 [J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, 50(2): 127-132.
- [24] 齐芳, 齐园. 学前教育小学化问题: 以幼儿园园长的视角分析 [J]. 教育现代化, 2017(35): 328-329.
- [25] 冯婉楨. 民办幼儿园园长对地方政府学前教育管理的满意度 [J]. 学前教育研究, 2015(4): 27-34.
- [26] 湖南省教育厅. 湖南省简易幼儿园基本条件 [EB/OL]. [2018-11-07]. <http://www.dkdj.gov.cn/Article/20090216092403.html>.
- [27] 天津市教育委员会. 天津市民办学前教育管理暂行规定的通知 [EB/OL]. [2018-11-07]. <http://www.tjzb.gov.cn/2011/system/2011/09/23/000258124.shtml>.
- [28] 刘颖, 李晓敏. OECD国家学前教育质量监测系统分析及其对我国的启示 [J]. 学前教育研究, 2016(3): 3-14.
- [29] 吕武, 刘益东. 推进民办幼儿园分类管理的现实困境与政策应对 [J]. 中国教育学报, 2017(3): 19-23.
- [30] 宋丽芹. 民办幼儿园运行保障机制现状调查及相关建议: 以河南省为例 [J]. 幼儿教育, 2017(3): 18-21.

责任编辑: 徐海燕