

# 民办教育舆情通报

(2024 年第 61 期 总第 340 期)

河南省民办教育研究会 编

2024 年 6 月 11 日

## 西安一民办园被要求转普惠，引发多方纠纷

在西安城东，一个有着各种特色课程的高端幼儿园，直降近千元的保教费，变成普惠民办园，这本是惠民利民的好事，可如今为何会沦为一个没有办学许可、且不被教育局支持发放补贴的“黑园”？

幼儿园感觉特别委屈：沪灞教育局把我们收了一半不管了？记者调查发现，这背后折射出的是西安部分职能部门对于居民区公建配套设施管理的不到位。

### 家门口的高档幼儿园为啥没办学许可？

张女士家住西安市广运潭大道中海悦墅小区，小区有一个配套的幼儿园。张女士说，幼儿园在招生时，让大家进去参观过，里面装修得很高档，有很多特色课程的专用教室，硬件设施很不错，但她听说，这个园没有办学资质，也没有二消的消防手续。“这个问题在我去参观的时候就问过，老师说他们自己做了二次消防的改造了，还给我指房顶上的喷淋头，可他们却拿不出手续；说他们虽然没拿到办学许可，但教育局一直管着他们呢。”

4 月 25 日，记者在张女士的带领下，来到这所名为西安未央悦墅幼儿园的门前，在表明来意后，被允许进入。该园园长表示，办园之初，他们的定位就是高档幼儿园，仅品牌钢琴，就买了 30 架，每个班 25 个孩子会配 3 名老师。但同时她坦言，家长反映的没有办学许可和没有二消证也是事实，因种种因素，二消证缺乏手续，办学许

可教育局不发，很有可能要被迫关园。

随后赶来的幼儿园负责人任先生说，幼儿园办到现在是第6个年头，但被官司缠了三四年。据他讲：“幼儿园是中海悦墅楼盘的公建配套园，由西安中海振兴房地产开发有限公司（简称中海振兴公司）开发，开发商把幼儿园卖给了牛某玲，牛某玲是我们的房东，我的合伙人王先生从牛某玲手中承租过来，由我们公司出资办园。”租赁合同显示，房屋用途为中海悦墅社区配套幼儿园，建筑楼层为地上三层，双方约定租赁期限为20年。

### **幼儿园：浐灞教育局把我们收了一半不管了**

就家长普遍操心的园内二消改造问题，任先生说，幼儿园2018年9月开园时，园内一消都还没验收。2019年4月30日，消防部门给开发商出具了一消证明，2020年秋季，幼儿园办二次消防手续，需要提供《房屋产权证明》和《允许施工证明》，“我们联系中海振兴公司，得到的回复是，幼儿园向政府移交，总部还在审核当中，尚未给出回复。同时表示中海振兴公司与幼儿园未发生过关系，无法出具证明。我们跟房东要，也没提供。”

任先生说，家长们不理解，园方要求老师们耐心解释，让家长们放心，虽然缺少手续，但孩子们的安全一定是园内的重中之重，绝不可忽视。经过几年的努力，周边的家长都很认可，幼儿园的口碑算是打出去了，现在面临的最大问题是，从私立园改为普惠民办园后，教育局承诺的教育补贴至今未领到。

而私立转普惠，并非悦墅幼儿园一家。2019年12月，浐灞教育局召集辖内所有私立幼儿园开会，按照国家大的政策，要求私立转成普惠民办园，“对我们园的要求是从原来每月2660元的保教费，降至每月1700元，幼儿园产权收回政府后免除房租，给相应补贴，以及不定期给老师们学习的机会。”任先生说，转成普惠，这是惠及民生的好事情，保教费虽降了，但会免房租，给补贴，可以保证幼儿园

的基本运行，这也让他们有了依靠，而不像以前要单打独斗。于是，2020年9月，按照浐灞教育局要求，未央悦墅幼儿园改成了普惠民办园，保教费降至1700元/月。

任先生所说的补贴，记者从浐灞教育局和浐灞财政局联合发出的通知上得知，对于达到办园标准的各类幼儿园，每生每年补助600元，这个补贴主要用于教学业务与管理、日常办公、文体活动、教师培训、玩教具、图书资料等购置，房屋、建筑物、仪器设备的日常维修和保护等。幼儿园的性质分为公办和普惠性民办，中海振兴公司悦墅幼儿园属于一级普惠性民办园，按照补贴标准，500余学生每年可享补贴数十万元。

让任先生没想到的是，幼儿园降了保教费后，补贴从未领过。教育局在产权接收上再无进展。“等于浐灞教育局把我们（幼儿园）收了一半，就不管了。不仅产权交接搁浅，还被房东追讨房租。”

### **教育局3次发函要求中海地产移交无果**

据任先生讲，2019年4月，在着手转普惠园前，教育局承诺要收回幼儿园产权，承租人王先生就得从法律上先跟房东牛某玲解除合同，跟对方沟通无效，遂起诉对方，官司打到了高院，还是败了。

任先生说，“意思是，只有产权被政府收回了，我们的租赁合同才会终止，我们才不用再承担高昂房租。”

浐灞教育局也确实进行了收园工作。记者了解到，早在2020年4月16日和2021年1月11日，西安浐灞生态区总部经济园区管理办公室和浐灞教育局先后两次联合发函，要求中海西安公司限期移交中海悦墅小区配套幼儿园的场地、建筑物、构筑物及附属配套设施，要求签订移交协议，但至今没有下文。事实上，该局要求移交的函发了3次。

教育局在收幼儿园产权问题上迟迟没有作为，幼儿园没等来免房租，却等来了交房租、腾房的判令。原因是房东为索房租状告承租者。

今年2月6日，西安未央法院支持了房东的诉请。

未央法院认为，依法成立的合同受法律保护，判决被告王某与原告牛某玲的房屋租赁合同于2022年8月9日解除，支付2021年至2022年度的房租336万余元，以及相关利息，并于判决生效后30日内腾交幼儿园用房，于判决生效10天内支付房东房屋占有使用费，按照每个月26万余元的标准，自2022年8月10日计算至实际腾退房屋之日。

“这份判决，法院已经支持了房东要房租的行为，让我们交房租，并腾房。我就想不明白，政府要收回的公建配套，怎么被定性为个人所有，并披上了合法的外衣。”任先生总觉得哪里不对劲：“幼儿园陷入了一个死循环，教育局一天不收回幼儿园，幼儿园一天就要承担高昂的房租。”任先生说，“如果不是教育局要收回幼儿园产权，要求中海振兴公司移交，那我们也不会因此陷入纠纷里，官司缠身。”

#### **中海振兴公司：有处分该园的权利**

合伙人王某说，如果二审再败诉，幼儿园拿不到补贴，发不出老师工资的那天可能就是关园的日子。做教育几十年的任先生有些不忍，还想再争取争取。

王某遂提起上诉。5月21日，该案在西安中级人民法院进行了公开审理，记者前往旁听。牛某玲的代理人在庭审中答辩称，牛某玲与王某签订的《房屋租赁合同》合法有效。一审判决书判由王某向牛某玲支付租金、房屋占有使用费，事实清楚，证据充分，完全正确。

中海振兴公司被追加为第三人。中海振兴公司的代理律师认为，中海振兴公司通过土地招拍挂合法取得案涉幼儿园所占地基的国有建设用地使用权，全额支付了土地出让金并自行承担了幼儿园全部的建设成本，该幼儿园也不属于政府委托代建，因此中海振兴公司对该自建幼儿园享有处分权利。在西安市国土资源局与中海集团签订的土地出让合同中，并未明确要求中海振兴公司需将幼儿园无偿移交。同

时，在中海振兴公司与西安市城乡建设委员会签订的《居住区公建配套设施建设合同》中约定了涉案宗地涉及的公建配套设施仅包含 500 平方米的社区办公和活动用房，并未提及幼儿园。所以该幼儿园并不属于公建配套的范畴。

### **灞桥教育局：移交过来的，需是没有纠纷的**

4 月 29 日上午，记者曾就该幼儿园无证无补贴、且因移交问题官司缠身的局面，前往灞桥教育局进一步了解情况。该局相关负责人郭涛介绍说，该园缺少二消证，无法办理办学许可证，后来管委会以容缺受理机制进行了审批，现在没发许可证，是在等幼儿园补齐二次消防的手续。其表示，如果没证，教育局也不可能给幼儿园评定等级，给该幼儿园评为一级是他给予的照顾。但他却只字未提一级园该享有的补贴为何不发。

郭涛说，“通过查看用地手续，中海悦墅幼儿园就是属于公建配套设施，产权归属政府所有，中海西安公司需向政府移交，但对于如何移交，只有通知，没有强有力的法律条文，比如说怎么移交，产权证先要办到开发商名下，然后再向政府过户，我听说地产在办证的过程中，涉及土地增值等方面的税费，按理说公建配套应该减免，那人家如果支付过了，这个税费问题谁来承担？在政府没有明确的管理权属变更退税的方案出来前，我们采取的是过渡政策，就是先将幼儿园转成普惠，然后再逐步推动移交。”

对于二消证的办理，该教育局向幼儿园作出两次答复意见书，表示会继续约谈督促中海西安公司妥善处理幼儿园转让、承租纠纷，以及消防手续办理事宜。但截至目前也没结果。

郭涛承认，该园在辖区内办得很有口碑，直言曾受朋友相托、向该园求过一个上学指标。他说，该幼儿园从高收费降到普惠，也不是很妥当，还是要立足于当下，让各方利益均衡一些，他们计算过，幼儿园正常交纳房租的情况下，收益是没有保证的。

郭涛强调，中海（振兴公司）首先要处理好买卖关系，目前三方正在诉讼中，中海振兴公司和买园人之间的买卖关系，法律是否支持，现在也没有清晰的判断。他说，待幼儿园的权属清晰后，再移交给政府，教育局不可能要一个有债务的幼儿园。

### **住建局：公建配套幼儿园被买卖非个例属政策遗留问题**

那么，城镇小区公建配套是否可以买卖，又如何管理的？

5月23日上午，记者向作为居民区公建配套管理的主要部门——西安市住房和城乡建设局了解情况。

该局相关工作人员介绍说，小区公建配套是否可以买卖不能一概而论。当下最常见的拿地方式一是出让，二是划拨。划拨大都是城改等项目，这种类型的公建配套必须移交；问题主要出在出让土地的项目上。土地出让合同和规划条件书都会明确，这块地应该配建的公共设施有哪些，面积以及用途都会标清楚。这样的条件罗列出来，如果开发商还同意的话，说明接受了政府的出让条件，政府也就会给予暗补，比如这块地原本1亿元，但因为你按政府要求建设公建配套设施，那这块地政府给你优惠1千万，以9千万的价格出让。但后来发现，有些开发商就把公建配套设施卖了，你说不能卖吧，它确实在土地出让合同和规划条件书里都明确了，却没有和住建部门签订公建配套建设的专有合同。没有这个合同，开发商认为幼儿园是可以买卖的。

这一矛盾是在2019年全市幼儿园专项治理工作中被发现的。该工作人员介绍，当时教育、住建和自规三个部门经过两轮的排查，查出全市近600家幼儿园里，只有十几家是公办幼儿园，其余都是私立。按照国家政策，由教育局执行，计划将私立园要么转成公办园，要么转成普惠民办园，根据商品房的拿地性质，凡是标注为公建配套设施的，全部要收回，产权归属政府。当时有的向政府移交了，有的不给移交，不移交的多数被开发商买卖交易了，甚至有些公建配套幼儿园被倒卖了几手，因此打官司的并非个例。

因此，幼儿园治理工作之后，在 2020 年以后拿地的开发商，在土地出让合同以及规划条件书里更加明确，会在幼儿园的公建配套后面标注“公办”或者“公办预留”的字样。该工作人员坦言，这是政策遗留问题。现在能做的就是由住建部门出面，给教育部门和开发商搭建沟通的平台，让开发商妥善处理买卖关系，尽快移交公建配套幼儿园。

### **相关政策：居住区规划建设的幼儿园小学任何个人机构无权处置**

对于公建配套设施能否买卖的问题，一份生效于 2022 年 12 月 26 日的西安中院的民事判决书给出了答案。

2014 年 6 月，米某花费 1860 余万元，从西安振业房地产开发有限公司买下振业浐灞住宅项目一处商品房，该房屋用途为幼儿园。该院认为，振业公司开发建设振业浐灞住宅项目过程中，根据规划建设了涉案房屋，用途为幼儿园。我省《城市新建居住配套规划幼儿园、小学的指导意见》中明确规定：“居住区规划建设的幼儿园小学由县级教育行政部门管理，任何个人机构无权擅自变更其属性和处置资产。”根据上述规定，振业公司虽对涉案房屋具有所有权，但不得变更房屋用途或对该房屋进行处置，以保障涉案房屋作为幼儿园用途使用。

记者依据判决书中提到的指导意见查询得知，2011 年 7 月 26 日，陕西省教育厅、陕西省发展和改革委员会、陕西省财政厅、陕西省国土资源厅，和陕西省住房和城乡建设厅五个部门，将共同制订的《城市新建居住区配套规划建设幼儿园、小学的指导意见》（以下简称《意见》）印发给全省各市（区）教育局、发改委、财政局、国土资源局、建设局。

该《意见》除了法院引用的那一条外，对项目的建设和管理也有明确，要求开发商（单位）在开发建设居住区时，应按国家和我省有关规定，同步规划建设幼儿园、小学。因居住区居住户数较少或开发

商（单位）没有条件建设的，应按规定交纳城市新建小区教育设施配套建设费，由县级相关部门统筹规划建设幼儿园、小学。

同时提到，各级教育行政部门要积极探索居住区幼儿园、小学的管理办法，推进政府主导、社会参与、公办民办并举的办园（学）体制创新，对于新建的幼儿园、小学，属于公办的，经费列入同级财政预算；委托办成普惠性民办幼儿园的，由同级财政给予适当奖补支持。

### **法学专家：因行政行为引起的纠纷不应通过民事诉讼解决**

西北政法大学教授、陕西法学会民事诉讼法研究会会长董少谋认为，这个案子变成现在的局面，根源就错在打官司的时候，法院没有将教育局追加为第三人。

董少谋教授说，现在是房东和办园者以及开发商打官司，孰是孰非，难作决断，而他们之间的纠纷，是因为教育局要收回公建配套园这一行政行为引发的。如果法院将教育局追加为案件第三人，教育局代表政府，他作为幼儿园产权的持有者和管理者，被追加进来，案件就变得非常简单了，包括办园者享受普惠补贴的问题，作为政府，该补偿补偿；对于产权该收回收回，这在案件审理中都无法回避，而不是如今教育局置身事外。

对于全面收回公建配套幼儿园的举措，董少谋认为，教育局作为整治主体，应及时发挥行政职能，尽快收回配套幼儿园，而不是等待三方诉讼结果、明晰产权。

至于收回后涉及买园人的个人利益受损问题，买园人可寻求政府的帮助，而并非起诉要房租和腾房。

董少谋教授指出了法院的三次错误，第一次，是法院不应受理此案。其解释道：发生争议是因为政府的行政命令引起的，也就是俗称的政策引起的，这就不属于民事纠纷。最高法很早就有规定，因为历史遗留问题，因为政策问题而引发的纠纷，法院不予受理；第二次出错是法院受理后，没有追加教育局为案件第三人，案件缺少案涉主体，

使案件复杂化；教育局作为政府，他发出的行政命令是有效的，他多次发函表明案涉幼儿园属于公建配套设施，要求开发商移交，开发商的土地出让合同等用地手续中载明了幼儿园就是公建配套，明知是公建配套设施的情况下，仍然出售给个人，是违法行为。买园人又出租给他人去办幼儿园，并起诉追讨房租，他们之间的房屋租赁合同是建立在开发商违法出售公建配套的基础上，这样的合同是无效的，不应被法律所保护，但法院却认为合同有效，又支持了房东的诉请，这是法院第三次错的地方。

（2024年6月8日 华商报大风新闻）

---

编辑：王园园      审核：李书雨      供稿邮箱：hnmbyj@126.com

发送范围：河南省民办教育研究会全体会员单位（内部参阅）

---