

■ 学前教育管理

普惠背景下我国小区配套幼儿园的政策定位与文本分析 ——以 ROST 数据挖掘系统为基础

孙琬琰, 邱恬, 付小鑫, 宁瑶瑶, 黄榕华, 李琳

(华东师范大学教育学部, 上海 200062)

摘要:建设普惠性小区配套幼儿园是拓展学前教育资源的重要举措。针对各级政府颁布的52份相关文件,根据政府治理配套园的主要环节,将政策文本划分为“规划”“建设”“移交”“办园”“保障机制”维度,并利用ROST数据挖掘系统对文本进行分析,归纳出小区配套园治理的现实困境和解决措施,并以社会语义网络图和措施表格阐释。最后提出政策建议:健全配套政策,明晰规定标准;精细管理机制,加强监督惩处;加大财政投入,优化资金分配。

关键词:小区配套幼儿园;政策文本;ROST挖掘系统

中图分类号: G615

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2021)03-0096-10

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2021.03.013

The Policy Orientation and Text Analysis of Chinese Residential District's Kindergartens under Inclusive Background —Based on ROST Data Mining System

SUN Wan-yan, QIU Tian, FU Xiao-xin, NING Yao-yao, HUANG Rong-hua, LI Lin

(Department of Education, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Building inclusive district's Kindergarten is one of the important measures to expand preschool education resources. Taking 52 policy texts of all levels of governments as research object, we classify the policy texts into five dimensions including “planning”, “construction”, “transfer”, “running” and “guarantee mechanism” according to key links of supporting kindergartens by government. Through the ROST data mining system, we analyze the policy texts, summarize the plight and solutions of district kindergarten management and illustrate them by social semantic network and measure form. Related political suggestions are proposed, including establishment and specification of related policies, refinement of regulation system and management mechanism, strengthening supervision and punishment, increasing in fiscal investment and optimization in fund allocation.

Key words: residential district's kindergarten; policy texts; ROST data mining system

国务院《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(以下简称《意见》)指出,目前学前教

育仍是整个教育体系的短板,学前教育资源尤其是普惠性资源不足。2019年国家发改委、教育部

收稿日期:2021-01-18; 修回日期:2021-01-26

基金项目:国家大学生创新创业训练计划项目(202010269029G)

作者简介:孙琬琰,女,江苏南京人,华东师范大学教育学部本科生;邱恬,女,安徽淮北人,华东师范大学教育学部本科生;付小鑫,女,江西宜春人,华东师范大学教育学部本科生;宁瑶瑶,女,山东聊城人,华东师范大学教育学部本科生;黄榕华,女,安徽芜湖人,华东师范大学教育学部本科生。

通讯作者:李琳,女,山东潍坊人,华东师范大学教育学部讲师,主要研究方向:学前教育政策与法规。

安排专项资金10亿元,集中支持11个省(区、市)开展试点,扩大普惠性学前教育资源^[1]。2020年,我国学前三年毛入园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率为80%,普惠性学前教育事业良好发展。

建设普惠性小区配套幼儿园是我国当前拓展普惠性学前教育资源的重要举措之一^[2-3]。《意见》明确提出要规范小区配套幼儿园的建设使用。2019年1月,国务院办公厅印发《关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》。2020年4月,教育部办公厅、住房和城乡建设部联合印发《关于进一步做好城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》,强调各地要在全面总结2019年治理工作的基础上,对照本地2020年学前三年毛入园率、普惠性幼儿园覆盖率和公办园在园幼儿占比等目标,研制2020年治理工作方案。

在此背景下,加强对小区配套园的政策分析研究至关重要。所谓小区配套园指的是城市小区依靠多方力量举办的为本小区服务的幼儿园^[4],普惠性小区配套幼儿园是指根据政策受政府资助或委托提供学前教育服务,不以营利为目的,面向大众、办园规范、收费合理、有质量保证的民办园^[5],具有社会公益性、质量保证性、收费适度性、

政府补偿性和监管约束性等主要特点^[6-7],是政府提高普惠性学前教育资源供给的有效举措。然而,小区配套园的建设涉及到政府、开发商、教职工等多方人员的利益,其向普惠性转变是一个交织着利益冲突的复杂过程。小区配套园在规划、建设、移交、办园等环节存在突出问题。各级政府作为小区配套幼儿园治理的主体,对小区配套幼儿园的规划、建设以及管理等方面的政策文本设计是有效实施政策的前提^[8]。本研究将以全国各省市小区配套园的相关政策为切入点,采用政策文本分析的方法,重点分析国家和地方政府在小区配套园转置过程中遇到的问题和解决措施,以期政策的制定提供借鉴。

一、政策文本选择及分析框架

(一)政策文本选择

研究以各级政府颁布的小区配套园政策文本为研究对象,基于全面性、权威性和关联性的基本原则,共检索到52份有关小区配套幼儿园的政策性文件。其中国务院1份;省级行政区29份,覆盖率56%;地级行政区21份,覆盖率40%;县级行政区1份(具体分布见表1)。

表1 我国城镇小区配套幼儿园政策文本表

编号	政策名称	编号	政策名称
1	《国务院办公厅关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》	27	《吉林省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》
2	《关于进一步加强学前教育管理的意见》(北京市人民政府办公厅印发)	28	《长春市城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》
3	《山西省城镇住宅小区配套幼儿园建设和管理实施办法(试行)》	29	《白山市城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》
4	《太原市第三期学前教育行动计划实施方案(2018-2020年)》	30	《无锡市城镇小区配套幼儿园治理工作实施方案》
5	《长沙县城镇住宅小区配套幼儿园专项整治工作方案》	31	《广东省加强住宅小区配套幼儿园建设和管理工作的指导意见》
6	《河北省城镇居住小区配套幼儿园建设管理办法(试行)》	32	《南京市城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
7	《衡水市主城区住宅区配套幼儿园建设管理办法》	33	《江苏省政府办公厅关于印发江苏省城镇小区配套幼儿园治理工作方案的通知》
8	《广东省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》	34	《扬州市区新建居住区教育设施配套实施意见》
9	《天津市城镇小区配套幼儿园治理工作方案》	35	《辽宁省第三期学前教育行动计划》
10	《关于渝北区第三期学前教育行动计划的实施意见》	36	《营口市城镇小区配套幼儿园治理工作实施方案》
11	《北京市第三期学前教育行动计划》	37	《鞍山市住宅小区配套幼儿园规划建设和使用管理办法》
12	《甘肃省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》	38	《盘锦市城镇小区配套幼儿园治理工作方案》

(续表1)

13	《兰州市城镇小区配套幼儿园治理工作方案》	39	《辽宁省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
14	《福建省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》	40	《青海省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》
15	《三明市城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》	41	《浙江省人民政府办公厅关于做好城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》
16	《厦门市城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》	42	《浙江省住宅小区配套幼儿园建设管理办法》
17	《河南省城镇小区配套幼儿园和无证幼儿园专项治理工作方案》	43	《浙江省教育厅办公室关于贯彻落实〈浙江省住宅小区配套幼儿园建设管理办法〉的通知》
18	《湖北省城镇小区配套幼儿园建设管理办法(试行)》	44	《海南省学前教育改革和发展三年行动计划(2011-2013年)海南省人民政府(征求意见稿)》
19	《南昌市城镇小区配套幼儿园专项治理工作实施方案》	45	《教育部办公厅 住房和城乡建设部办公厅关于做好城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》
20	《江西省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》	46	《海南省第二期学前教育三年行动计划(2014-2016年)》
21	《山东省城镇居住区配套幼儿园专项整治工作方案》	47	《海南省第三期学前教育行动计划(2017-2020年)》
22	《安徽省开展城镇小区配套幼儿园治理工作方案》	48	《陕西省关于推进城镇住宅小区配套幼儿园普惠发展的提案》
23	《阜阳市开展城镇小区配套幼儿园专项治理实施方案》	49	《四川省关于加强城镇小区配套幼儿园建设和管理的指导意见》
24	《蚌埠市住宅小区配套幼儿园建设管理办法》	50	《巴中市加强城镇小区配套幼儿园建设和管理》
25	《滁州市住宅小区配套幼儿园建设管理办法》	51	《四川省自贡市关于城镇小区配套幼儿园规划建设和管理使用的实施意见》
26	《哈尔滨市居住小区配套幼儿园规划建设管理办法》(哈政规[9]号)	52	《云南省教育厅 云南省自然资源厅 云南省住房和城乡建设厅关于印发云南省城镇小区配套幼儿园建设管理办法的通知》

(二)政策文本分析框架构建

通过对我国各省市小区配套幼儿园政策文本的内容分析,本研究划分了“规划”“建设”“移交”“办园”“保障机制”五个维度。研究采用内容分析法,对52份政策样本编码归类并记录相关信息。同时研究运用了ROST CM6.0工具,对政策文本进行分词、词频统计和聚类分析,形成社会语义网络图来辅助阐明各地政策文本关注的小区配套幼儿园治理存在的问题。通过这些方法,具体梳理政府治理小区配套幼儿园的现实困境和解决方法。

二、政策文本的量化分析

(一)小区配套园规划的政策文本分析

1. 小区配套园规划中存在的主要问题

各地区政策文本主要将规划当中遇到的问题分为三类,分别是幼儿园未规划(42.31%)、幼

儿园规划不足并出现短缺问题(46.15%)、幼儿园被占用或需征收的问题(9.62%)。这与ROST数据挖掘系统的结论一致(见图1),通过社会语义网络图可以看出,“幼儿园规划不足、短缺现象”“幼儿园被占用或需征收”等问题是政策关注的焦点。

幼儿园未规划问题是指已建成或正在建设的居住区,虽然达到建设标准但未规划配套幼儿园的问题。未规划问题还可分为“已建成居住区但未规划幼儿园”和“正在建设的居住区达到配建标准但未规划幼儿园”两种情况,但是在22份(42.31%)有关“幼儿园未规划”的政策文本中,只有10份(19.34%)政策文本将这两种情况分开来讨论解决措施。幼儿园规划不足是指已规划的幼儿园不能满足居住区实际需要的问题,共24份文件关注到这一问题(46.15%)。幼儿园被占用或需征收问题是指因城市改造、规划调整等原因

需征收或占用小区配套幼儿园的问题。该问题是在规划过程当中产生的,具有现实意义,但是各地区政策当中该问题的受关注力度较小(9.62%)。

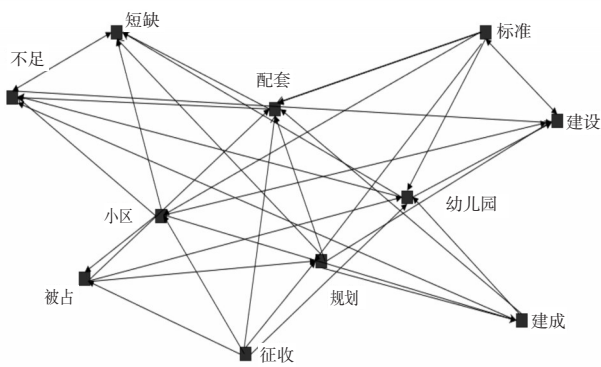


图1 普惠性小区配套幼儿园规划问题社会语义网络图

2. 小区配套园规划的政策举措

首先,就小区配套园未规划问题,各地政策主要提出五种方法(详见表2)。就其中最常见的三种方法而言,“补建、改建或就近新建、置换、购置”(76.93%)是针对未规划问题的补救措施,适用于“正在建设”和“已建成”的居住区;“责任倒

查机制”(15.38%)则是明确责任对象,责令其落实政策和标准,适用于“正在建设”的居住区;“城镇公共设施建设规划”(28.85%)是从整体规划层面,保证幼儿园数量和规模与城市发展和人口增长相适应,体现政策中普惠性的特点。

其次,就小区配套幼儿园规划不足而出现短缺的问题,各地政策主要提出两种解决方案(详见表2)。其中,“补建、改建或就近新建、置换、购置”(32.69%)仍然是地区针对这一问题的主要解决措施之一;此外,针对规划不足的情况,政策还提出应使用“调整规划或扩增幼儿园规模”的方式来解决(17.31%)。各地区政策强调要在“合适的地点”建设规模“合适”“符合要求”的幼儿园,这是对先前规划不足问题的纠正。

再次,针对幼儿园被占用或需征收的问题,各地政府的策略原则是“先建后拆”(9.62%),即“依照幼儿园建设布局专项规划,就近或易地建设规模相当的幼儿园,妥善安置在园幼儿,不得影响或中断正常的保育教育工作”。其目的是在最大范围内保障幼儿和家长的合法权益。

表2 规划问题对应的解决措施

问题类别	解决措施	政策文本覆盖率
幼儿园未规划	A 补建、改建或就近新建、置换、购置	76.93%
	B 纳入城镇公共设施建设规划	28.85%
	C 立责任倒查机制,落实配建幼儿园标准	15.38%
	D 分期建设的开发项目,配套幼儿园应当在首期项目中开发	5.77%
	E 布点专项规划	5.77%
幼儿园规划不足并出现短缺问题	A 依法调整规划、扩增配建幼儿园规模	17.31%
	B 补建、改建或就近新建、置换、购置	32.69%
幼儿园被占用或需征收的问题	A 先建后拆	9.62%

(二)小区配套幼儿园建设的政策文本分析

1. 小区配套幼儿园建设中存在的主要问题

各地区政策文本指出,在小区配套幼儿园建设过程中存在突出的应建未建问题(76.9%)和建设不达标问题(28.8%)。对52份政策文本有关建设部分的表述进行ROST分析后,这些问题在社会语义图中也得到体现(见图2)。

应建未建问题是指已有完整幼儿园配建规划的小区未按政策要求完成配套园建设,主要体现在幼儿园完整配建规划但未按要求开工

建设(57.7%)、缓建(36.5%)、缩减少建(51.9%)、停建(36.5%)和改变幼儿园建设用地用途(34.6%)五个方面,但是各地政策文件对于缓建、缩减少建、停建的判定标准并未进行具体界定。

建设不达标问题是指建成的小区配套幼儿园未达到政策规定标准,竣工验收不合格。其中,开发商建设幼儿园时未按有关技术标准、规范建设的占7.69%,违反规划要求和建设条件且不落实整改的占21.2%。

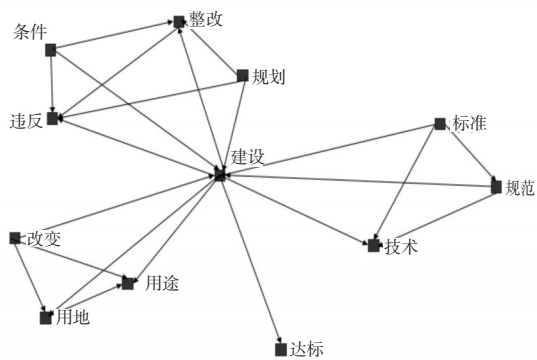


图2 普惠性小区配套幼儿园建设问题社会语义网络图

2. 小区配套幼儿园建设的政策举措

首先,为解决小区配套幼儿园应建未建问题,各地小区配套幼儿园治理工作方案均明确规定,对于城镇小区有完整规划但建设不到位的,“通过补建、改扩建或就近新建、置换、购置等方式予以解决”(76.93%)。同时对于配套园出现缓建、缩建、停建等问题的开发建设单位,政府部门“责令其限期改正”(9.62%),并且在整改到位之前,“有关部门不得办理竣工验收”(48.08%)。对有幼儿园配建规划但未按要求开工建设或者未

列为首期建设的开发建设单位,政府会“约谈开发建设单位,责成其限期按标准完成配套建设”(30.87%)。对于在幼儿园建设用地上进行其他项目建设的开发建设单位,以及要求整改后仍未落实的单位,有省市政策文件明确规定要“依法依规予以处置”(26.92%)。总体而言,政府对于小区配套幼儿园应建未建问题,一方面是采取直接依法依规进行处置的强硬手段;另一方面则先由相关部门与开发商约谈、警告,责成其限期整改,同时通过不予竣工验收的方式进行限制。

其次,对于建设不达标的小区配套幼儿园,各地政策明确指出“不予竣工综合验收备案”(15.38%),责令竣工验收不合格的幼儿园限期整改(5.77%)。对于违反规划要求和建设条件且不落实整改要求的开发建设单位,则要“记入不良信用记录,依法依规实施惩戒”(23.08%)。除了通过对幼儿园的竣工验收资格进行限制和对不落实整改要求的开发建设单位进行惩罚外,有省市政策文件还指出要加强对开发建设单位配套幼儿园建设工程的质量安全监管(9.62%)。见表3。

表3 建设问题对应的解决措施

问题类别	解决措施	政策文本覆盖率
应建未建	A 改扩建、补建或就近新建、置换、购置	76.93%
	B 约谈开发建设单位,责成限期按照标准完成建设	30.87%
	D 不予竣工验收	48.08%
	E 依法依规处置	26.92%
	F 责令限期改正	9.62%
建设不达标	A 记入不良信用记录,依法依规惩戒	23.08%
	B 不予竣工综合验收备案	15.38%
	C 加强工程质量安全监管	9.62%
	D 责令限期整改	5.77%

(三)小区配套园移交的政策文本分析

1. 小区配套园移交中存在的主要问题

教育部在关于小区配套园治理工作的新闻通气会中指出,“移交不到位的有1.15万所,占总数的62.5%,这是下一步工作的重点,要推动各地加快移交,尽早投入使用”^[9]。各地区政策文本将移交中遇到的问题主要分为幼儿园未移交问题(63.46%)、闲置或挪作他用(65.38%)和用地性质不同导致的移交问题(5.63%)等三类,同ROST数据挖掘系统的结论一致(见图3),其中,“幼儿园未移交”“闲置或挪作他用”是移交过程中的主要

问题。

幼儿园未移交问题是指政府在清查回收移交小区配套幼儿园的经营权,或者委托办成普惠性民办园的过程中所面临的产权归属问题。明确幼儿园的产权归属以及办园性质,是促进小区配套幼儿园进行“转型”的基础。幼儿园未移交问题中包括“年代久远、情况复杂的幼儿园未移交问题”(87.88%)和“开发商不愿移交或回购”(36.36%)两种情况。“年代久远、情况复杂的小区配套园未移交”主要指当地政府未出台相关政策,或土地出让协议中未明确规定幼儿园建成后

必须无偿交付当地政府及当地主管部门,从而导致小区配套幼儿园未移交。“开发商不愿移交或回购”体现了政府与开发商的“利益之争”。开发商不愿移交或回购主要有以下原因:开发商认为其投建了幼儿园,幼儿园产权应归其所有;开发商投入大量资金,但在移交回收过程中,政府的赔偿措施不明晰,会使其利益受到冲击^[10];再者,由于相关协议对产权归属界定不明晰,开发商凭此拒绝移交回收。

幼儿园闲置或挪作他用是移交环节的又一突出问题,闲置则造成资源浪费,而挪作他的主要表现是幼儿园被开发商“出租或出售办为高收费民办园”(65.38%)。

用地性质不同导致的移交问题是指小区配套园土地性质分为划拨和出让两种方式,土地性质的不同以及相关政策协议的不完善也对其移交过程产生阻碍(5.63%)。

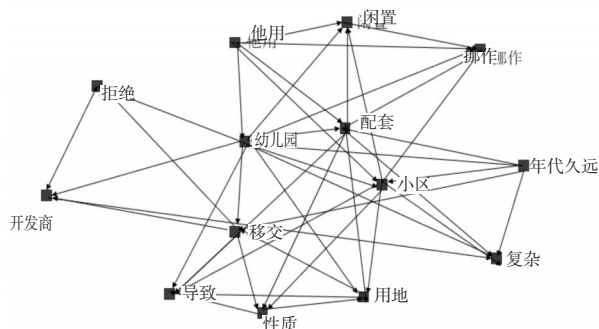


图3 普惠性小区配套幼儿园移交问题社会语义网络图

2. 小区配套园移交的政策举措

首先,就小区配套园未移交问题,多地政策(详见表4)规定“未移交的应限期完成移交或是责令整改”(55.77%)。对于年代久远、情况复杂的小区配套园未移交问题,地区政府部门主张出台相关产权移交办法加以解决(7.69%)。针对开发商不愿移交或回购的情况,当地政府要求开发商限期移交,若未移交则会将其失信行为向社会公布,作为房地产开发企业实施市场准入、退出等的重要参考(15.38%)。政府通过强制性措施推动幼儿园的产权移交,加大了配套园转置力度,充分发挥政府的职能。

其次,针对小区配套园闲置或挪作他用的问题,各地政策提出“采取有效措施限期整改或收回,办理幼儿园的土地、房屋登记手续”(65.38%)。此外,对于那些被办为高收费的民办

园的主要措施则是“责成开发企业限期收回,办理所占土地和校舍的移交及资产登记手续”(13.46%)。政府通过整改、收回将高收费的民办园转变成为公办园或是普惠性民办园,有利于落实学前教育的“公益性”和“普惠性”。

再者,就用地性质不同导致的移交问题,政策规定“通过划拨形式取得的土地,必须建成公办幼儿园。通过出让形式取得的土地,可办成公办园或普惠性民办园”(7.69%)。

表4 移交问题对应的解决措施

问题类别	解决措施	政策文本覆盖率
小区配套园未移交	A 限期移交	55.77%
	B 出台政策,限期移交	7.69%
	C 限期移交,失信行为	15.38%
闲置或挪作他用	A 限期整改,办理手续	65.38%
	B 限期收回,办理手续	13.46%
用地性质不同导致的移交问题	A 分类治理	7.69%

(四)小区配套园办园的政策文本分析

1. 小区配套园办园中存在的主要问题

在各地的政策文件中,办园环节主要归纳出办园性质不明确(69.23%)、办园费用(59.62%)两大方面的问题。从ROST数据挖掘系统社会语义网络图也可以看出“配套园的园所性质(公办或普惠性民办)”“配套园的营利性”等问题是政策关注的焦点(见图4)。

办园性质不明确主要集中在幼儿园普惠性问题上(69.23%),还包括未取得办园许可和法人登记(48.08%)以及无法办成普惠性民办园(7.69%)的问题。幼儿园普惠性问题指小区配套园没有办成公办园或普惠性民办园。各地的政策文件中,有36份文件提到了小区配套园的普惠性问题,有25份文件提到了配套园没有取得办学许可和没有进入法人登记的问题。对于无法办成普惠性民办园问题,各地区关注程度都比较低,仅有4份文件提及。

办园费用问题包括办园成本(51.92%)以及园所收费问题(17.31%)。幼儿园的收费与支出影响着园所的经营和运转。其中,各地对于办园成本问题关注度较高,有27份政策文件提及;对于园所收费问题仅有9份文件提及。

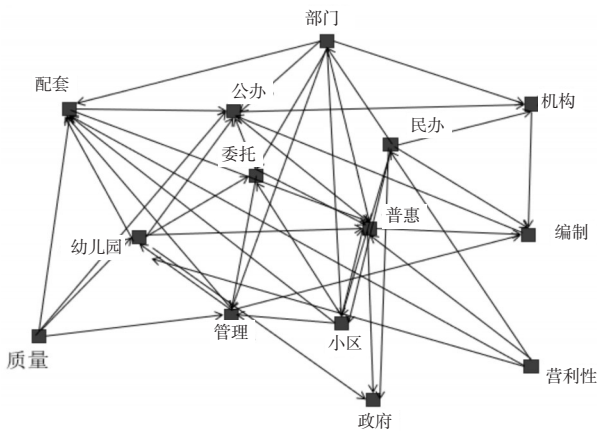


图4 普惠性小区配套幼儿园办园问题社会语义网络图

2. 小区配套园办园的政策举措

首先,就幼儿园办园性质不明确问题,各地区主要出台了六种方法(详见表5)。其中,针对幼儿园普惠性问题,不同地区的解决措施存在一定的差异,主要有“小区配套园应办成公办园或委托办成普惠性民办园”(59.62%)、“小区配套园应优先办成公办园,条件不具备的,委托办成普惠性民办园”(9.62%),两种解决措施。针对未取得办园许可和法人登记这一类问题,政策文件中的解决措施主要有“及时办理民办学校办学许可证以及民办非企业法人登记”(15.38%)、“及时办理事业单位法人单位登记”(19.23%)、“做好机构

编制工作”(48.08%)三类。针对无法办成普惠性民办园的问题,部分地区政策文件中“鼓励企事业单位、民间资本、街道社区等共建普惠性幼儿园”(7.69%),扶持普惠性民办幼儿园发展,扩大普惠性学前教育资源。

其次,就幼儿园办园费用问题,各地区主要出台了五种解决办法,以促进小区配套园普及普惠、安全优质发展(详见表5)。其中,针对办园成本问题,很多地区政策文件指出“明确补助标准,落实奖补政策”(51.92%)的解决措施。有部分地区通过“落实居民用水用电用气价格、减免租金、财政补贴,减免租金、物业费或房屋维修金”(11.54%)予以支持,降低幼儿园举办者经营成本,为转办普惠创造条件。针对园所收费问题,不同类型的小区配套园政策略有不同。小区配套园为普惠性民办幼儿园的,应签订委托举办协议,并通过“约定收费价格,提供普惠性服务”(5.77%)。小区配套园为公办幼儿园的,严格执行有关公办幼儿园收费政策,“按等级标准收费,规范收费行为”(7.69%)。还有少数地区提出市物价局会同市财政局、教育局等部门“在核定办园成本的基础上,合理确定幼儿园收费标准”(3.85%)的措施。

表5 办园问题对应的解决措施

问题类别	解决措施	政策文本覆盖率
办园性质不明确	A 应办成公办幼儿园或委托办成普惠性民办幼儿园	59.62%
	B 优先举办为公办园,条件不具备的,委托办成普惠性民办园	9.62%
	C 及时办理民办学校办学许可证以及民办非企业法人单位登记	15.38%
	D 依法办理事业单位法人登记	19.23%
	E 政府及有关部门要做好机构编制工作	48.08%
	F 鼓励企事业单位、民间资本、街道社区等共建普惠性幼儿园	7.69%
办园费用问题	A 明确补助标准,落实奖补政策	51.92%
	B 用电、用水、用气价格执行居民类价格,减免租金、物业费或房屋维修金	11.54%
	C 约定收费价格,提供普惠性服务	5.77%
	D 核定成本基础上,合理确定收费标准	3.85%
	E 严格执行收费标准,按等级收费	7.69%

(五)保障机制

1. 管理与监督

为了规范小区配套幼儿园四大治理环节的开展,管理和监督是贯彻全局的重要举措。通过对全国各省政策文本的分析发现,为了保障小区配套幼儿园治理方案的顺利开展,政府在工作管

理方面,强调建立工作协调机制(58.54%),明确职责分工(87.80%)等。同时政府对小区配套幼儿园治理环节的监督惩处包括五个方面:建立问责机制、责任倒查机制(48.84%);落实治理工作月报告(双月报、周报告)制度(4.65%);督导检查,群众监督,加强诚信体系建设(81.39%);加强

信息监测,幼儿园动态监管机制(44.19%);依法依规惩处(39.53%)。见表6。

表6 规划、建设、移交、办园中的管理监督

措施类别	政策文本量	具体措施	政策文本量覆盖率
监督惩处	43	A 督促检查、考核奖惩、问责机制、责任倒查机制	48.84%
		B 落实治理工作月报告(双月报、周报告)制度	4.65%
		C 督导检查评估,群众监督,加强诚信体系建设	81.39%
		D 加强信息监测,幼儿园动态监管机制	44.19%
		E 依法依规惩处	39.53%
工作管理	41	A 建立治理工作协调机制、联审联管机制	58.54%
		B 加强组织领导,明确职责分工	87.80%
		C 加强业务指导,及时通报治理工作进展情况	9.76%
		D 总结有益经验,建立健全规范管理的长效机制	14.63%

2. 财政投入

资金问题是小区配套幼儿园治理过程中遭遇的重大现实阻碍,为此各省市在颁布的政策文件中都强调了对小区配套幼儿园加强资金扶持(28.30%)。政策文本中有关财政保证的措施具

体可以分为以下四个方面:一加大经费支持力度;二是将学前教育经费列入财政预算;三是建立考核结果与财政补助挂钩机制;四是扩展资金来源(见表7)。

表7 规划、建设、移交、办园中的财政投入

措施类别	政策文本量	具体措施	政策文本量覆盖率
财政	15	A 加大经费支持力度	73.33%
		B 将学前教育经费列入财政预算	46.67%
		C 建立考核结果与财政补助挂钩机制	6.67%
		D 拓展资金来源	20.00%

3. 制度建设

为了给小区配套幼儿园的治理提供良好的制度环境,各省市从具体政策制定(15.09%)、帮

扶机制(20.75%)、宣传借鉴(16.98%)三方面进行制度方面的建设工作,具体包括8项具体措施(详见表8)。

表8 规划、建设、移交、办园中的财政投入

措施类别	政策文本量	具体措施	政策文本量覆盖率
政策	8	A 落实普惠政策	25.00%
		B 加强政策研究,推进地方立法,尽快出台城镇小区配套幼儿园的具体政策	37.50%
		C 退还土地出让金政策;税收减免政策	50.00%
帮扶	11	A 集团化办园、合作办园、举办分园、对口帮扶	36.36%
		B 公办示范园带动、输送管理人才、优秀教师和办园经验	45.45%
		C 成立片区联组、开展教师培训活动,签订整体帮扶协议	73.73%
宣传	9	A 加强与新闻媒体的沟通协调,及时宣传治理工作进展情况	100%
		B 借鉴推广有益经验,引导干部群众积极参与治理工作	33.33%

三、我国普惠性小区配套幼儿园综合治理的政策建议

(一)健全配套政策,明晰规定标准

在《意见》颁布后,各省市、地区政府均出台

了城镇小区配套幼儿园的治理方案。但是现有的政策文本仍存在一定疏漏,留给开发商逃避责任的空间,导致城镇小区配套幼儿园出现规划、建设、移交不到位等情况^[11-12]。因此,各级各地政府需根据实际情况查缺补漏,健全配套政策,明

晰规定标准。

第一,各级政府需制定专项法律法规,集中解决小区配套幼儿园治理工作中暴露的问题。政府需尽快出台对于开发建设单位违规行为的判定标准和处罚条例,加大对违规审批和违规建设单位的问责查处力度,从而解决因法规缺失导致的开发商分拆报批建设项目、停建缓建配套幼儿园的问题^[13]。政府还应出台对小区配套幼儿园未移交历史遗留问题的专项方案,明确产权归属、移交办法和赔偿措施,以解决因早期土地出让合同对于幼儿园产权归属约定模糊导致的已投入使用的小区配套幼儿园产权不移交问题^[14]。政府需要完善小区配套园的配套政策法规,才能强有力地保障小区配套幼儿园的顺利建设与使用^[15]。

第二,在小区配套园政策的实际执行过程中,因为政策不够细化或明晰,从而产生许多实际问题。因此政府部门提前介入,以避免建成后出现办学性质,收费标准等方面的争议^[16]。针对规划过程中居住街坊或零星住宅区域的配建规划的困难,政府应当细化规划建设标准,实地调查各省市小区人口情况,针对零星住宅区域做出具体规划要求。此外,各级政府必须在现有政策法规基础上,继续完善建设小区配套园的技术标准和实施细则,并对各类应建未建和建设不达标的判定标准和处理方法进行明确规定。对于物权法等法律未对公用设施进行明确界定导致权属关系不明确的问题,政府要明晰权属标准^[17]。从制度、法规、法律上保证配套教育设施的执行和实施^[18]。

(二)精细管理机制,加强监督惩处

小区配套幼儿园的治理涉及多个环节和复杂的利益主体,现有政策虽然规定由多个部门联合进行管理与监督,但是一旦出现违规行为,管理部门的应对往往缺乏及时性和有效性^[19]。

首先,地方政府要加强统筹管理,成立跨部门的配套幼儿园管理机构,协调有关部门做好幼儿园的治理工作,强调各部门在幼儿园配建环节中的全程介入,及时解决开发商缓建、不建、少建等类似违规行为;同时联通各部门,建立具体明确的责任分工机制,确保管理部门协同合作,及时解决小区配套幼儿园治理环节中出现的各项

问题,减少由于沟通不畅、互相推诿导致监管不到位的现象^[20]。

其次,地方各级政府应当深化小区配套幼儿园治理过程中的监督与惩处措施。教育、建设规划、发展改革、国土等部门应建立联审联管机制,由督导带领联合小组定期进行检查^[21];对于配套园建设不达标、挪作他用、拒不移交等问题应采取不得交付使用、限期移交等具体明确的惩处方式,对于一些恶劣性行为,比如一些开发商建设标准过低,在竣工时就只交一座毛坯楼^[22],应当加大惩处力度;同时赋予教育行政部门事先介入配套园治理规划设计和施工的监管建议权,建设单位对于配套幼儿园的建设方案需征得教育部门同意方可受理,所建成幼儿园需通过教育部门有关教育教学标准方可竣工验收。如2010年大连市政府就出台了文件《关于印发大连市房屋建筑工程竣工验收备案管理暂行办法的通知》,用硬性的规定来保证配套园的建设质量,不予配合的开发商可能从此丧失在大连开发房地产项目的资格^[23]。

(三)加大财政投入,优化资金分配

学前教育普惠性目标的实现,最根本的途径在于改变当前还存在的公办幼儿园“惠而不普”,民办幼儿园“普而不惠”的状况^[24]。而促进学前教育普及普惠,提高学前教育质量,需要大量的财政投入予以支撑^[25-26]。充足的经费支持能够为小区配套园的发展打下坚实基础,政府应当加大财政投入,优化资金分配。

第一,在移交阶段,开发商是小区配套幼儿园移交过程中的关键因素^[27]。在前文所述产权归属问题中,由于早期政策的缺失,有些小区配套园无法无偿移交教育部门^[28]。其中一种方式是通过回购收回。受近年来房地产市场行情上涨影响,开发商要求以市场评估价回购,价格普遍偏高^[29]。广西省在小区配套园治理工作中,多数城镇小区开发商已将配套幼儿园产权出售给个人或办学机构,因涉及开发商、产权方、经营者等多方利益,部分经营者在政府回购过程中要价高,而各地尚未建立专项治理项目资金及工作经费,导致回购洽谈难以推进。因此地方财政资金压力较大,需国家给予资金扶持,并建立专项治理资金。

第二,在办园阶段,政府目前多是通过补助资金等方式予以支持^[30]。随着各方面不断增加的费用,大多数普惠性民办园易陷入收支不平衡的困境中^[31]。对此,政府可以适当加大对普惠性民办园的财政补贴,承担部分的办园成本,缓解小区配套幼儿园运营过程中所面临的资金压力^[32]。同时,政府应细化小区配套园的经费投入比例,保障稳定且长效的财政支持。对于不同等级的公办配套园予以不同水平的经费投入,适当向新建及等级较低的园所倾斜。对于普惠性民办配套园,应建立成本核算与分担机制,形成补偿性的成本分担模式,并在保证质量水平的基础上,制定差异化的补贴标准^[33]。

[参考文献]

- [1] 曹建.2019年中央财政支持学前教育发展专项资金增至168.5亿元[J].教育探究,2019,14(2):59.
- [2] 冯晓霞.大力发展普惠性幼儿园是解决入园难入园贵的根本[J].学前教育研究,2010(5):4-6.
- [3] 秦旭芳,王默.普惠性幼儿园的内涵、衡量标准及其政策建议[J].学前教育研究,2012(7):22-26,30.
- [4] 刘确敏,张鹏,刘云艳.西南某市小区配套幼儿园建设现状调查[J].学前教育研究,2007(4):39-42.
- [5] 王海英.普惠性民办园扶持政策不能回避三问[N].中国教育报,2015-10-11(001).
- [6] 雷芳.长株潭三市普惠性民办幼儿园建设存在的问题与对策建议[J].学前教育研究,2014(11):23-28.
- [7] 景赛男.普惠性民办幼儿园的认定、监管与资助困境及对策研究[J].河西学院学报,2019,35(2):93-97.
- [8] 陈思,李威.地方政府推进城镇小区配套幼儿园治理的政策与反思——基于27份省级政策文本分析[J].陕西学前师范学院学报,2020,36(12):102-112.
- [9] 续梅.介绍城镇小区配套幼儿园治理工作有关情况[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/2019/tqh20191011/?from=groupmessage&isappinstalled=0,2019-10-11/2020-03-20.
- [10] 付娜.小区配套幼儿园经营状况与“转型”问题研究[D].兰州:西北师范大学,2017.
- [11] 杨冬梅,王默.发展不同产权结构幼儿园的意义及其分类治理探讨[J].教育与经济,2016(2):61-67.
- [12] 付欣悦.小区配套幼儿园治理面临的困境与对策[J].新课程研究,2019(29):125-126.
- [13] 关于加强城镇小区配套幼儿园建设的建议[EB/OL].<http://www.hainan.gov.cn/zxtadata-6931.html>.
- [14] 孙红.城镇化进程中城市小区配套幼儿园办园模式探究[J].湖北函授大学学报,2014(15):56-57.
- [15] 孙红,范会敏.小区配套幼儿园办园现状分析——基于公共选择理论的视角[J].教育导刊(下半月),2014(8):8-12.
- [16] 曹占武.小区配套幼儿园的多元治理[J].民办教育,2019(3):29-30.
- [17] 卿燕.公用设施权属界定的法律分析——以小区配套幼儿园权属界定为例[C].第四届西部律师发展论坛,2011:1119-1123.
- [18] 曹莉,兰新明,李强,等.小规模民办园结构变量与教育教学质量的关系分析[J].现代中小学教育,2015,(12):68-72.
- [19] 胡马琳.政府支持小区配套幼儿园的现状与改进策略研究[D].武汉:华中师范大学,2016.
- [20] 韩小雨.破解北京市小区配套幼儿园建设、管理难题[J].北京观察,2009(8):16-18.
- [21] 范明丽,孙美红,刘志慧.城镇小区配套幼儿园的实践困境及其破解[J].教育观察,2019,8(6):4-6,15.
- [22] 李海.住宅小区配套学前教育设施存在的问题、原因与对策——以广州市为例[J].教育与教学研究,2014,28(11):109-112.
- [23] 刘立凯.小区配套园是如何都变成公办的[N].中国教育报,2013-03-31(001).
- [24] 石纪虎.普惠性民办幼儿园的制度意蕴及实现路径思考[J].陕西学前师范学院学报,2020,36(5):103-108.
- [25] 夏婧,庞丽娟.国际学前教育投入的有效路径选择[J].首都师范大学学报(社会科学版),2016(2):142-147.
- [26] 庞丽娟,夏婧.国际学前教育发展战略:普及、公平与高质量[J].教育学报,2013,9(3):49-55.
- [27] 袁征.住宅区配套学校归谁所有?[J].华南师范大学学报(社会科学版),2016(2):47-50,191.
- [28] 靳晓燕.如何治理城镇小区配套幼儿园[N].光明日报,2019-12-01(004).
- [29] 王叶,郭苹.基于政府角度对小区配套幼儿园的建设与管理研究[J].职业技术,2017,16(5):121-124.
- [30] 姜晓玥.普惠性民办幼儿园政策研究[D].南京:南京师范大学,2014.
- [31] 付娜,王冬兰.小区配套幼儿园普惠性发展之困境与对策探讨[J].教育探究,2019,14(5):6-11.
- [32] 戴先任.普惠性幼儿园建设需政府兜底[J].人民法治,2019(21):70.
- [33] 杨雪.小区配套幼儿园教育结构质量研究[D].重庆:重庆师范大学,2019.

[责任编辑 任丽平]