

■ 学前教育管理

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

陈 思, 李 威

(黄冈师范学院教育学院, 湖北黄冈 438000)

摘 要:以27份省级的城镇小区配套幼儿园治理文本为对象,采用内容分析法,按照“治理要求”、“治理任务”、“治理步骤”和“治理措施”四个维度,进而形成编码表并归类政策文本的具体内容。借助NVivo-12质性分析软件对政策文本进行处理,进而探究地方政府城镇小区配套幼儿园治理文本的内容结构及其存在问题。研究发现:治理方案趋同性强、地方性不足;治理过程泛化、对治理的现实问题认识不够;治理周期迅速、但治理效果有待评估;治理措施系统、但操作性不强;治理主体多元,但协作水平不高。在此基础上提出地方政府推进城镇小区配套幼儿园治理方面的建议:重视地区差异,促使治理贴切地方实际;加强治理措施的可操作性,细化分类精准施策;明晰前期整改结果,强化治理效果的后期评估;学习协同治理观念,提高多部门协作水平。

关键词:城镇小区配套幼儿园;普惠性;学前教育;治理

中图分类号: G617

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2020)12-0102-11

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2020.12.013

Policy and Reflection on Local Government's Promoting the Governance of Supporting Kindergartens in Urban Areas —An Analysis Based on 27 Provincial Policy Texts

CHEN Si, LI Wei

(School of Education, Huanggang Normal College, Huanggang 438000, China)

Abstract: This study takes 27 provincial urban district supporting kindergarten governance texts as the object, adopts the content analysis method, takes the four dimensions of “governance requirements”, “governance task”, “governance steps” and “governance measures”, and then forms the coding table and classifies the specific contents of the policy text. By means of NVivo-12 qualitative analysis software, the policy text is processed, and then the local government urban district is explored, the content structure of supporting kindergarten governance text and its existing problems are concluded. The research shows that: the governance scheme is convergent and local, the governance process is generalized, the understanding of the actual problems of governance is not enough, the governance cycle is rapid, but the governance effect needs to be evaluated, the governance measures are systematic, but the operation is not strong, and the governance subject is diverse, but the level of cooperation is not high. On the basis of this, the author puts forward some suggestions on the local government to promote the kindergarten management in urban district: paying attention to the regional differences, promoting the local practice; strengthening the maneuverability of the management measures, refining the classification and precise strategy;

收稿日期:2020-09-26;修回日期:2020-10-04

基金项目:教育部人文社科青年基金项目(17YJCZH024)

作者简介:陈思,女,河南新乡人,黄冈师范学院教育学院副教授,主要研究方向:学前教育政策,学前教师教育,农村学前教育;李威,男,湖北蕲春人,博士研究生,黄冈师范学院教育学院讲师,主要研究方向:教育政策研究。

clarifying the results of the early rectification and reform, strengthening the later evaluation of the effect of governance; learning to cooperate with the concept of governance, improving the level of multi-sectorial collaboration.

Key words: supporting kindergartens in urban areas; inclusive; preschool education; governance

中国教育现代化的发展,要求普及有质量的学前教育,构建完整的学前教育公共服务体系。而城镇小区配套幼儿园作为城镇公共服务体系的一部分,其目的是为了更好的推动普惠性学前教育的发展,实现学前教育资源的有效配置。《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(2018)明确指出对小区配套幼儿园治理要求,主要涉及幼儿园规划、建设及办园等具体事项^[1]。为落实相关政策的要求,随后2019年国务院颁布《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》(以下简称“通知”),旨在构建普惠性学前教育的公共服务体系,聚焦当前小区配套幼儿园存在的典型问题进行治理^[2]。而地方政府作为小区配套幼儿园治理的主体和相关政策的制定者,其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。近年来针对城镇小区配套幼儿园的研究多是基于局部地区建设现状调查的实证研究,如相关研究指出小区配套幼儿园建设存在园址选择不合理^[3]、不建、缓建、少建、质量不合格、幼儿园规划不科学^[4]、户外空间布局不够重视^[5]、户外游戏环境不达标^[5]、相关政策文本不完善或落实不到位^[6]等问题,提出急需出台相关政策法律、建立多部门协调机制^[7]和加大社会监督力度^[8];还有关于小区配套园办园模式^[9-10]、产权结构^[11-12]的研究;目前对于城镇小区配套幼儿园相关政策的研究还不充分,相关政策研究多是基于某一视角的政策分析和部分地区政策文本的研究,如基于正义视角下城镇小区配套幼儿园治理政策的分析^[13],缺乏对全国大范围政策文本的研究。本研究基于27份省级层面的政策文本,结合国家层面有关城镇小区配套幼儿园治理的政策,从政策文本结构和政策文本内容两个方面分析,对文本结构的分析可以从宏观层面了解地方政府推进城镇小区配套幼儿园治理政策的基本特征,对文本内容的梳理分析可以从微观层面了解地方政府推进城镇小区配套幼儿园治理政策的具体特征与问题,进而反思当前推进城镇小区配套幼儿园

治理工作的政策方案,为后期制定更加科学合理的政策提供借鉴。

一、研究方法

(一)研究思路

研究基于27份省级的政策文本进行分析,进而探究地方政府文本的特征与问题,体现研究的意义所在。首先,在NVIVO-12中导入27份省级的政策文本,进而对其进行编码,确定节点与子节点的关系,再由编码过程中产生的参考点呈现地方政府文本内容的真实情况,进而对其存在的问题进行分析,最后在讨论的基础上提出建议。

(二)研究对象

地方政府发布的政策文本主要体现其对国家政策文本中的精神理解和实际执行情况,也表明了地方政府政策制定的发展趋向。正如政府部门在进行政策文本发布之前,要进行专家论证和征集社会意见,确保政府政策文本得以合理制定。为确保研究所选的研究对象的合理分配情况,在研究对象的选取上遵循权威性、相关性和全面性和公开性四大原则。其中,权威性主要体现政策文本是由中央或地方政府颁发;相关性即所选取的研究对象要与研究主题契合,体现“城镇小区配置幼儿园治理”的文本内容;而全面性是所选研究的对象要能覆盖研究所选的内容,体现当前“城镇小区配置幼儿园治理”的问题内容;而公开性是指研究对象是能够被公开检索、查询和下载。基于以上四个原则,所选的政策文本符合研究的需要,体现了政策文本的内在价值和政策意图。因此,研究选取了27份省级发布的城镇小区配套幼儿园治理政策文本作为研究对象(如表1所示),基于省级“城镇小区配套幼儿园”的主题选取研究对象,保证研究对象符合研究需要,体现研究主题,避免政策文本的差异性过大,降低政策文本之间可能存在的误差,保证研究对象的信度和效度。全国31个省级行政区中,虽然西藏自治区已发布治理工作方案,

但未能能在国家及地方政府等政府部门官网上获取公开信源,北京、上海、黑龙江也未能在国家及地方政府等政部门官网上获取公开信源,因此不将这四个地区作为研究对象。

表1 我国城镇小区配套幼儿园治理政策文本颁布情况

序号	省份	颁布时间	颁布机构	政策名称
★	国家	2019-1-22	国务院办公厅	《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》
1	天津	2019-3-4	天津市教育委员会	《天津市城镇小区配套幼儿园治理工作方案的通知》(征求意见稿)
2	河北	2019-3-14	河北省人民政府办公厅	《河北省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》
3	山西	2019-4-22	山西省人民政府办公厅	《全省城镇小区配套幼儿园工程建设治理工作方案》
4	内蒙古	2019-6-11	内蒙古自治区人民政府办公厅	《内蒙古自治区城镇小区配套幼儿园治理工作实施方案》
5	辽宁	2019-4-28	辽宁省人民政府办公厅	《辽宁省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
6	吉林	2019-4-12	吉林省人民政府办公厅	《吉林省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》
7	江苏	2019-4-24	江苏省政府办公厅	《江苏省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
8	浙江	2019-3-4	浙江省教育厅	《浙江省人民政府办公厅关于做好浙江省城镇小区配套幼儿园治理工作的通知(代拟稿)》
9	安徽	2019-4-10	安徽省人民政府办公厅	《安徽省开展城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
10	福建	2019-3-15	福建省人民政府办公厅	《福建省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》
11	江西	2019-5-14	江西省人民政府办公厅	《江西省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方》
12	山东	2018-9-19	山东省人民政府办公厅	《山东省城镇居住区配套幼儿园专项整治工作方案》
13	河南	2019-3-19	河南省人民政府办公厅	《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》
14	湖北	2019-6-12	湖北省教育厅 湖北省发展和改革委员会 湖北省自然资源厅 湖北省住房和城乡建设厅	《湖北省城镇小区配套幼儿园建设管理办法(试行)》
15	湖南	2019-6-14	湖南省教育厅办公室	《湖南省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
16	广东	2019-5-20	广东省人民政府办公厅	《广东省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
17	广西	2019-4-23	广西壮族自治区人民政府办公厅	《全区城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
18	海南	2019-4-22	海南省人民政府办公厅	《海南省城镇小区配套幼儿园专项治理工作实施方案》
19	陕西	2019-3-9	陕西省人民政府办公厅	《城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
20	甘肃	2019-5-24	甘肃省人民政府办公厅	《甘肃省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
21	宁夏	2019-4-4	自治区人民政府办公厅	《自治区城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
22	新疆	2019-3-26	新疆生产建设兵团办公厅	《新疆生产建设兵团城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
23	青海	2019-5-11	青海省人民政府办公厅	《青海省城镇小区配套幼儿园专项治理工作方案》
24	贵州	2019-3-11	贵州省人民政府办公厅	《贵州省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
25	四川	2019-4-30	四川省人民政府办公厅	《四川省城镇小区配套幼儿园治理工作方案》
26	重庆	2019-4-4	重庆市人民政府办公厅	《重庆市城镇小区配套幼儿园治理工作实施方案》
27	云南	2019-8-3	云南省人民政府办公厅	《云南省住宅小区配套幼儿园建设管理办法(征求意见稿)》

(三)研究工具及方法

研究主要采取政策内容分析法,利用 NVivo-12 软件对 27 份省级政策文本进行质性分析。NVivo-12 是一款强大的质性分析软件,其自身还具有编码功能,在对政策文本的编码过程中遵循扎根理论原则,依次进行开放性编码、主轴编码和选择性编码。其优势在于文本内容分析、建构理论、聚类分析以及政策文本可视化(如图 1)等功能。



图1 省级城镇小区配套幼儿园治理政策文本
关键词共现图谱

图1是通过NVivo-12“词频”查询功能生成的,剔除与研究无关的数字、字母以及单个词,最终形成关键词的可视化图,其中以幼儿园、建设、配套、工作、小区、治理、规划等词最大,即反应了该类词出现的频率的最高,反之词的字体显示小则出现频率低。通过NVivo-12“词频”查询功能使得高频关键词可视化,给人直观的感受。此外,通过词频的呈现,反映了研究所选取的政策文本符合研究主题。

基于 NVivo-12 的“词频”查询功能的可视化分析,符合研究主题的需要,但是单一的“词频”分析无法满足研究的需要,单一的高频关键词无法阐释研究问题的全面性,因而要结合 NVivo-12 质性分析软件的强大编码功能,在编码过程中形成节点和参考点形成矩阵编码,进而反映出地方政府政策文本内容的具体细节及共性特征(如表 2 所示)。根据其参考点、覆盖率平均值两个指标对政策内容进行分析,其中,参考点代表该主题被提及的次数,覆盖率平均值反映该主题内容在

每份政策文本中的比率。

表2 各省节点和参考点(Reference)矩阵编码分布

维度(R) 省份	治 理 要 求(27)	治 理 任 务(79)	治 理 步 骤(65)	保 障 措 施(64)
安徽	27.91%	31.78%	17.05%	23.26%
福建	8.33%	85%	0%	6.67%
甘肃	10.26%	38.46%	15.38%	35.9%
广东	0%	51.16%	23.26%	25.58%
广西	0%	17.39%	13.04%	69.57%
贵州	3.88%	39.81%	21.36%	34.95%
海南	2.92%	0%	70.07%	27.01%
河北	5.41%	43.24%	21.62%	29.73%
河南	1.53%	66.79%	16.41%	15.27%
湖北	0%	63.64%	24.9%	11.46%
湖南	5.26%	36.84%	21.05%	36.84%
吉林	7.14%	92.86%	0%	0%
江苏	3.88%	55.34%	11.65%	29.13%
江西	47.3%	18.92%	14.86%	18.92%
辽宁	25%	25%	25%	25%
内蒙古	25%	25%	25%	25%
宁夏	21.05%	36.84%	21.05%	21.05%
青海	25%	25%	25%	25%
山东	21.05%	36.84%	21.05%	21.05%
山西	0%	0%	0%	100%
陕西	25%	25%	25%	25%
四川	25%	25%	25%	25%
天津	0%	50%	25%	25%
新疆	25%	25%	25%	25%
云南	0%	0%	0%	100%
浙江	33.33%	0%	33.33%	33.33%
重庆	50%	25%	25%	0%

二、地方政府推进城镇小区配套幼儿园治理中的政策文本分析

(一)小区配套幼儿园治理的文本结构分析

以中央颁布的城镇小区配套幼儿园治理政

策为指导,27省份先后在2019年出台了各地方政府治理小区配套幼儿园的政策文本。针对地方政府治理政策文本颁布的时间、发布机构和文本标题进行分析(见表1),归纳出地方政府推进小区配套幼儿园治理政策的基本特征。

第一,在颁布时间上,以2019年1月22日中央层面政策发布的时间为参考基准点,可以看出优先发布与城镇小区配套幼儿园治理有关的政策文件的是山东省,比中央颁布的《通知》提前近四个月,政策内容也较为系统完整。天津、浙江、陕西、河北、福建、河南、贵州、新疆等八个省市政策反应较为快速,均在2019年3月份出台具体方案,在中央发布相关政策之后1至2个月内便出台了本地区的治理工作方案或管理办法。内蒙、湖北、湖南、江西、广东、云南、甘肃、青海等八个省份政策颁布时间相对来看较晚均在5-6月份,云南最迟在8月份发布治理方案。其余省份11个省份先后在2019年4月份推出具体措施。值得注意的是,这里的快慢仅指各地对国家层面政策的回应速度,与治理的实际效果不一定直接联系。

第二,政策颁布机构以各省政府办公厅为主,其它部门协同参与。在27份省级政策文本中只有天津、浙江和湖南三地的政策是由当地教育厅或教育局颁布,湖北省是由省教育厅、省发展和改革委员会、省自然资源厅、省住房和城乡建设厅联合颁布,其余省份均为各省政府办公厅颁布。政策涉及的部门多达10个,包括省人民政府、省教育厅、省住房和城乡建设厅、省自然资源厅、省发展改革委、省财政厅、省民政厅、省委编办、省市场监管局、省综合行政执法指导办公室等部门。省际之间政策制定涉及的机构数量差异较大,浙江最多共涉及10个部门,天津位居第二,涉及8各部门,大多省份涉及部门6-7个,云南涉及部门最少是3个。城镇小区配套幼儿园作为居住区的公共服务设施,其产权的移交与变更、管理等治理问题涉及到开发商、建筑规划部门、教育行政部门等多个利益主体,不单是教育部门的职责^[4]。因此,小区配套幼儿园的多部门协同治理是值得提倡的。

第三,从政策体例结构来看,与中央颁布的《通知》保持一致。地方政府出台的政策文本与

国务院发布的政策文本关于城镇小区配套幼儿园治理文本治理方向基本一致,地方政府治理方案是对国务院发布的治理“意见”的落实和强化。从体例结构来看多是从总体要求、工作任务、工作措施、组织实施四个方面来制定具体工作方案,多是对中央文件的复制,缺乏个性化结构,从而看出地方政府治理政策创新性不够。

(二)小区配套幼儿园治理文本的具体内容分析

本研究在结合国家发布的“通知”(2019)的基础上,通过对27份省级的政策文本梳理、对比,最终形成治理要求、治理任务、治理步骤和治理保障四个维度来进行编码,基于形成的四个维度探究地方政府文本内容的制定情况,最终形成节点、子节点和参考点,如表2所示,在对现有研究的回顾与反思的基础上,依据本研究的编码内容来对研究内容进行划分。从表2中可以看出参考值最高的是“治理任务”,其次是“治理措施”、“治理步骤”和“治理要求”。其中治理要求的参考点数值较低,主要是由于大多数在提及城镇小区配套幼儿园“治理要求”时,更多从国家层面的政策文本作为治理要求的蓝本,如山东省的治理方案中直接依照《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》提出治理要求,具体的“治理要求”细节并未呈现,此外各地方政府在“治理要求”方面的细节存在差异。

为了深入了解地方政府在城镇小区配套幼儿园的具体内容,在确定好节点和子节点之后,对各省的政策文本进行逐一编码,将概念相同或相近的内容纳入对应的子节点维度,然后再对子节点下设的二级子节点进行编码,厘清各个省份的城镇小区配套幼儿园治理的具体内容情况。

1. 治理思想统一,旨在形成普惠性学前资源

治理要求体现出地方政府在城镇小区配套幼儿园治理政策的指导思想,具有重大的引领作用。治理要求里面思想政治的主线贯穿各省的政策文本,正如“意见”的颁布是基于《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(2018)等国家宏观层面发布的文本为指导,在参照“意见”的基础上出台各省的地方性治理政策。在国务院颁发的“意见”和各省级的治理方案中可以看出,

明确规定了城镇小区配套幼儿园的性质属于普惠性幼儿园(如表3所示),旨在建构学前教育公共服务体系,形成普惠性资源,符合当前国家倡导大力发展普惠性学前教育的理念,推动学前教育事业健康发展,以人民为中心,满足人民群众对高质量学前教育的要求。在治理要求中各省明确指出治理的聚焦问题主要是针对当前幼儿园的规划、建设、移交以及幼儿园的办园等方面存在的具体问题,明确当前城镇小区配套幼儿园治理对象,体现了各省地方政府在治理要求方面的共识,进而落实国家层面的要求,落实城镇小区配套幼儿园的整改要求。

表3 城镇小区配套幼儿园治理中“治理要求”参考点情况

一级子节点	二级子节点	参考点数
思想政治	社会主义思想	27
	以人民为中心	
聚焦问题	幼儿园规划	25
	幼儿园建设	
	幼儿园移交	
	幼儿园办园	
公共服务体系	普惠性资源	19

在各地地方政府治理方案的“治理要求”部分,也有部分地方结合当地实际情况提出了治理原则,如河北、山西、辽宁、吉林、山东、江西、河南、青海、海南、甘肃、新疆等11个省级政府文本提出了各地的治理原则。通过分析发现排在前四位的治理原则是政府主导、分类治理、部门联动和属地负责(见图2)。

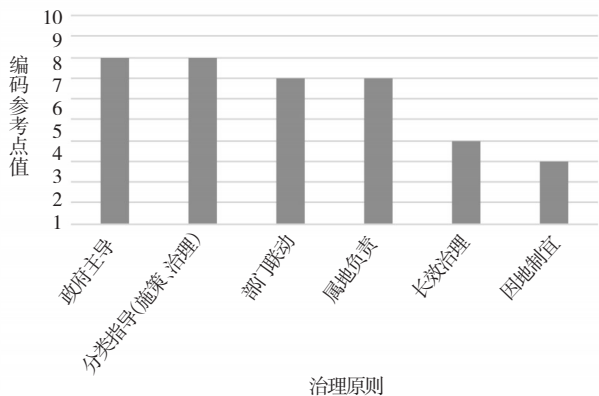


图2 地方政府确立的排在前6位的治理原则

2. 治理任务细化分类,确保普惠学前教育政策落实为推动城镇小区配套幼儿园治理要求的落

实,地方政府出台的“意见”明确了治理任务,经过对所选的27份研究对象的梳理,结合“通知”,治理任务概括起来就是规范了城镇小区配套幼儿园的修建标准和范围、幼儿园分类以及明确该类幼儿园的使用情况等的一级子节点五个领域。在治理任务的能够清晰看出地方政府集中在确保普惠性学前教育资源落到实地,明确相应的公办园幼儿园教师的编制和师资素质问题,对普惠性幼儿园采取动态监管的方式,考查其相应的办园资质及园所管理能力等方面的内容,更加注重普惠性幼儿园的实际质量,确保普惠性幼儿园的性质不发生变化。正如江苏省、山东等25省市在结合“意见”的基础上,对治理任务进行细化,对幼儿园存在的问题进行列举并说明治理任务具体分类,从五个二级子节点的维度展开。

表4 城镇小区配套幼儿园治理中“治理任务”参考点

一级子节点	二级子节点	参考点数
幼儿园使用分类	未规划	24
	规划不足	25
	建设不到位	23
	移交不到位	25
	使用不到位	17

从表4中能够清晰看出各省在城镇小区配套幼儿园治理中的治理任务的落实情况,针对城镇小区配套幼儿园的具体分类并提出相应的要求并出台具体处理措施,部分省例外,如山西省仅仅说明整改不到位的幼儿园不进行验收,没有进行具体的内容细化,在细化治理任务方面没发挥好其作用。

3. 治理步骤一致,治理周期存在地区差异

城镇小区配套幼儿园作为扩大普惠性学前教育的主要途径,保障人民群众的真正利益的落实,其涉及面较广,需要对该类幼儿园的治理需进行逐一甄别和实施。“治理步骤”体现了如何推动城镇小区配套幼儿园治理,包括摸底排查、全面整改和监督评估三个维度。其中摸底排查重在厘清当前城镇小区配套幼儿园存在的问题的具体情况 & 表现,是治理过程的前提条件,全面整改是措施,监督评估是保障(见表5)。摸底排查主要涉及摸清底数、问题名单和建立台账。摸清底数是进行摸底排查的基础,确立问题名单和建立台账有利于针对幼儿园使用分类出现的问题(见表4)而采取措施;在对存在问题的幼儿治理

过程中,要注重全面整改,按照“一事一议”、“一园一案”的原则开展工作。而在监督评估方面,要对城镇幼儿园在排查的过程中强化监督,对落实不到位的进行抽查和强化监督,将责任主体落实,确保在城镇小区配套幼儿园的治理过程中,明确整改时间,强化主体责任地位,使得治理措施真正体现价值。

通过政策文本分析还发现,从治理步骤所涉及的时间周期来看,除了湖北省外26个省份有具体的治理周期时间要求,其中山东、天津、河北、山西、吉林、江苏、浙江、安徽、福建、河南、广西、海南、陕西、宁夏、新疆、贵州、重庆等19省能在中央颁布的“通知”2019年4月底前完成摸底排查、2019年12月底前完成全面整改、2020年12月底前完成验收和监督,与评估周期时间一致,特别是福建、贵州和新疆三地在摸底排查之前还有专项治理制定方案阶段,云南、青海、甘肃、广东、湖北、湖南、江西、内蒙等8个省份因为地方政策颁布时间滞后,导致治理周期特别是全面排查时间延后。

表5 城镇小区配套幼儿园治理中“治理步骤”参考点

一级子节点	二级子节点	参考点数
摸底排查	摸清底数	22
	问题名单	19
	建立台账	16
全面整改	一事一议	23
	一园一案	22
监督评估	抽查	13
	强化监督	18

4. 治理措施较为系统,多是对国家层面措施的复制

为了落实“意见”,相关省份在城镇小区配套幼儿园治理的方案中提出了治理措施。“治理措施”回答了在城镇小区配套幼儿园治理过程中“应该怎么做”,主要涉及明确分工、建立机制和强化措施(如表6所示)。其中,“明确分工”表明了城镇小区幼儿园治理过程中,要明确地方政府各部门之间的协作,确保治理工作真正落实;就“建立机制”方面而言,大部门省份要求成立治理的工作小组,在各地建立具体的治理工作机制,促进部门间的统筹协调;而“强化措施”是对治理措施的有利支持,确保城镇小区配套幼儿园

在治理过程中,明确分工内容,细化具体责任,确保治理过程中的工作完善,就问题突出的部门进行追责,强化治理,进而在不同城镇间开展治理工作的过程中,注意总结各地不同的经验和教训,在后续工作的开展过程中完善城镇小区配套幼儿园的治理方案,最终形成城镇小区配套幼儿园

表6 城镇小区配套幼儿园治理中“治理措施”参考点

一级子节点	二级子节点	参考点数
明确分工	规划布局、部门协调、行政参与	35
建立机制	统筹协调、协商机制	46
强化措施	明确责任、强化治理、 社会监督、长效机制	84

园的治理长效机制,确保其真正体现普惠性,形成普惠性资源。

需要提出的是大多省份都成立了省城镇小区配套幼儿园治理工作小组,起到统筹协调各部门工作的关系。辽宁、吉林、福建、广东、陕西、甘肃等省成立的治理工作小组由主管副省长亲自担任,河北、广东、江西等省将小区配套园摸排治理工作纳入市县履行教育职责评价指标,新疆成立兵团城镇居住区配套幼儿园专项整治工作小组并附有具体的小组成员名单。在明确责任分工方面,大多省份都进行各相关部分之间的责任划分,提出建立联审联管机制。但也有部分地区治理措施缺乏一些具体细节的阐述,如责任分工不太明确,这不有利于治理工作的具体开展。各地地方政府治理方案与中央政策的区分之处在于地方政策的具体化和可操作性。

三、地方政府推进城镇小区配套幼儿园治理政策的特征与问题

本研究选择省级层面发布的关于城镇小区配套幼儿园治理政策文本作为研究分析对象,通过对27份省级政策文本的词频、节点分析等内容的分析,发现各省地方政府文本内容主要集中在治理要求、治理任务、治理步骤和治理措施四个方面,大致围绕国务院发布的“通知”展开,但也存在我国城镇小区配套幼儿园治理过程中地方政府注意力配置不科学、不合理的问题。

(一)治理方案趋同性强,地方性不足

通过对所选的政策文本编码后的节点和子

节点的结果发现,地方政府在城镇小区配套幼儿园的治理方案与“通知”基本保持同步,体现了地方政府的治理方案与“通知”之间存在的普遍性,也体现了对中央政策精神的积极贯彻。通过上文分析发现27份地方政策文本都是以“城镇小区配套幼儿园治理工作方案”为名,无论是政策的体例结构还是内容的语言表述方面,各地方政府政策文本之间一致性很高,趋同性强。不容忽视的是不同地区的现实条件、经济、文化发展水平存在差异,地方政府的治理方案与方法应也存在特殊性,其中的特殊性体现了地方政府结合自身的实际情况而制定治理方案。比如在地方政府的治理要求中除了与中央出台的政策保持一致之外,也有部分地区结合当地实际情况提出了治理原则,如河北、山西、辽宁、吉林、山东、江西、河南、青海、海南、甘肃、新疆等11个省级政府文本提出了各地的治理原则。

(二)治理过程泛化,对现实问题认识不深

研究通过对27份地方性政策文本的分析发现,在针对城镇小区配套幼儿园的治理文本中,过于强调怎样推动治理的工作步骤(表2所示),27省份治理步骤都是分为摸底排查、全面整改和监督评估三个层面,泛泛而谈步骤的开展和实施,而对当前城镇小区配套幼儿园存在问题的历史思考有所欠缺,摸底排查和相应的管理措施存在滞后性。地方政府在治理过程中会受制于配套幼儿园自身存在问题的现实原因,而其发布的政策文本呈现也应体现其对此种既定因素的认知程度,其中配套幼儿园存在的现实原因是地方政府进行治理工作时首要考虑的先决条件。它所涉及的主要治理政策是否符合地方的特性、相应的政策法规是否健全等地方性等因素。如在进行政策文本梳理发现,大部分地方性政府在针对城镇小区配套幼儿园的治理过程缺乏对治理经验的总结,只有个别地方政府注重治理经验的总结和治理,如河北省强调治理经验的借鉴和实际运用。由于各地方政府对当前城镇小区配套幼儿园存在的问题的摸底情况还在开展过程中,使得当前其真实存在的问题信息不够明确,使得当前在治理进程中该类幼儿园的发展良莠不齐,管理混乱。

(三)治理周期较短,但治理效果有待评估

从政策出台时间来看,以中央发布的“通知”是2019年1月份为参考,山东于2018年9月优先发布治理方案,天津、浙江、陕西、河北等8个省份与2019年3月份发布,其余大多省份集中在4-6月份发布地方治理方案,云南发布时间最晚在8月份发布。根据中央颁布的“通知”治理周期时限要求,大多数省份在治理方案的治理步骤里规划了治理周期的具体时间范围,与中央要求的“2019年4月底前完成、2019年12月底前完成全面整改”时限节点一致。分析发现无论各地政策发布时间早晚,要实现2019年12月底前完成全面整改,除山东之外,其他省份完成全面整改最多需要9个月时间,如政策发布时间在6-8月份的省份,全面整改时间最短是4个月时间,可谓治理周期非常迅速。大多省份进行小区配套幼儿园的验收和监督评估阶段是2019年12月至2020年12月,因为前期排查和整改周期时间较短,小区配套园的治理效果有待评估。小区配套幼儿园的治理效果评估也将是一件复杂的工作,评估的质量标准和具体内容都有待制定。

(四)治理措施系统,但操作性不强

研究通过对27份地方性政策文本的分析发现,地方政府制定的治理措施都涉及到建立治理工作协调机制、落实治理责任分工、加强治理工作保障三个方面,与国务院发布的“通知”要求一致。在建立治理工作协调机制方面,都提到加强组织领导,建立专项治理工作领导小组或成立治理工作联合办公室。在落实治理责任分工方面,大多省份都提到规划布局、多部门明确分工、协调管理、建立联审联管机制;在加强工作保障方面,都涉及明确责任、强化治理、社会监督、长效机制,这些地方政府的规定较为系统,多是从宏观层面出发对国家层面措施的完全复制或者稍微修改。治理措施的操作性不强,缺乏一些具体细节的阐述。如大多省份在建立专项治理工作领导小组时没有明确制定具体负责组长,如有政策文本表述“各市、县(市、区)政府要成立主要负责同志任组长”,除新疆兵团城镇居住区配套幼儿园专项整治工作小组附有具体小组成员名单,其他地方政策文本均没有具体成员名单。如在加强工作保障方面,很少有地方政府文件提到经费的保障投入问题,只有广西提到了落实相关

保障经费,这些都使得治理措施操作性不强,从而影响治理工作的顺利开展。还有大多省份的治理文本都提到“确保配套幼儿园如期移交”,但并未对不同类型配套幼儿园如何移交、具体的移交办法都未提及,在政策文本分析中发现只有广东省对移交的不同方式进行了明确规定,以划拨方式或出让方式取得建设用地的、已签订协议或未签订协议等不同类型配套幼儿园如何移交进行了具体说明,并对具体的划分时间节点这些细节进行了规定

(五)治理主体多元,但协作水平不高

城镇小区配套幼儿园的治理问题不是单一部门可以解决的问题,需要多部门协作治理。就地方颁布的27份政策文本来看政策制定涉及的机构数较多,如浙江的政策文本最多共涉及10个部门,天津涉及8个各部门,大多省份涉及部门6—7个,云南涉及部门最少是3个。所以小区配套幼儿园的多部门协同治理是非常重要的。协同治理不是简单的对多部门进行分工,而是在明确分工之余如何加强协作沟通和联审联管机制。在27份地方政府颁布的政策文本中,河北、山西、江西、海南、青海、内蒙古和辽宁等7个省份在明确各部门职责分工之余,区分了牵头单位和责任单位,有的政策文本表述是配合单位。即使明确牵头单位和责任单位,又存在牵头单位和责任单位涉及多元主体,协作方式和方法还需进一步明晰,再者大多省份只是在政策文本对各部门的职责进行了划分,没有明确牵头单位、责任单位等,可见治理过程中的协作水平不高。

四、结论与反思

(一)重视地区差异,促使治理贴切地方实际

本文选择的27个省市来自全国东部、中部和西部三个经济文化发展水平存在较大差异的地区,经济文化发展水平的不同也会制约当地学前教育的发展,各地小区配套幼儿园发展现状也截然不同;再者,各地区的城市人口数量与居住空间分布情况不同,对小区配套园的合理配置起着重要影响。所以地方政府的治理方案与方法应该存在特殊性,这种特殊性体现了地方政府是否结合自身的实际情况而制定治理方案。治理方案的内容从治理要求到治理措施应该体现因地

制宜的区别。各地方政府应该强化适合当地的治理行为,使政策在实际运行中政府不缺位、不越位,贯彻落实国务院小区配套幼儿园治理精神,形成地方特色的小区治理模式。如山东省提出了“统筹谋划、精准施策,稳步推进配套幼儿园治理工作”^[15];“河北版”治理方案明确各项工作牵头单位和责任单位,特别增加了财政、编制部门,实行行政部门和街道“三定三包”责任制^[16];湖北武汉市提出市级层面实行领导督办、部门督办、函件督办“三层督办”,政策调度、会议调度、实地调度“三线调度”,建立治理专报制度^[17];江西赣州市突出问题导向,做到“一园一策,分类实施”,探索集团化办园模式,以市保育院和区保育院等省级示范园为龙头,采取“1+N”的方式开办新园,确保小区配套园的教育质量^[18];重庆市江北区组建优质学前教育集团^[19]等具体措施。

(二)加强治理措施的可操作性,细化分类精准施策

任何一项政策文本最终是引导实践和指向实践的,所以从实践层面来看政策文本的可操作性是保证政策实施效果的关键指标之一。城镇小区配套幼儿园治理问题涉及多方利益、管理职责也比较复杂,针对这样的情况要对涉及多部门的治理权责和治理措施进行明确细致的规定,才能有效推进整个治理工作的开展。如深圳市宝安区为了缓解小区配套幼儿园面临的资金压力,采取了免除小区配套幼儿园的租金,但是免除的租金必须用来降低幼儿园的收费标准和提高教师工资的措施^[20]。长沙县提出配套幼儿园移交以后部分有条件的将会办成公办幼儿园,其它配套园将由政府通过购买服务的方式办成普惠性民办幼儿园,其师资培训、日常管理将由政府统筹管理,公办、民办一视同仁^[21]。大连市将回收的小区配套幼儿园举办为公办园以后,每生每月收取托保费280元,切实做到低收费,在家长的经济承受范围之内^[6]。教育部等七部门在《关于做好城镇小区配套幼儿园整改工作的实施意见》中也指出,需要明确具体明确何时建设的小区 and 多大规模的小区纳入治理范围的细节问题。

同时针对目前城镇小区配套幼儿园现实发展中的配套园移交难、补建慢、保障弱的问题,应该细化分类精准施策。一是对新建住宅小区配

套幼儿园明确产权归属,针对产权属于房地产开发商、产权属于小区业主、产权归属政府三类情况进行针对性建设和管理工作,确保新建住宅小区配套幼儿园转为公办园或者普惠民办园。二是对已投入使用的小区配套幼儿园出台具体的移交办法和相应的赔偿措施确保其顺利转型普惠性民办园。三是对未规划、规划不足和建设不到位的住宅小区尽快进行补建、改建或就近新建、置换、购置、租赁等方式予以解决。四是地方政府应根据当地经济情况,给予小区配套园一定的财政投入,针对整改不到位的配套园做到真正从实际出发,按照“一事一议”、“一园一案”的原则,制订有针对性的整改措施。

(三)明晰前期整改结果,强化治理效果的后期监管

小区配套幼儿园的整改是一项艰巨而复杂的任务,地方政府应该建立公开透明机制,在政府网站分批次公示配套园的整改结果以及相应的奖惩措施,同时应加强后续的监督评估工作。有研究发现,已交付使用的小区配套园存在户外场地面积不达标、绿化面积短缺、空间利用不足等问题^[9]。小区配套幼儿园的治理不是一蹴而就的,需要建立常态化治理制度,强化治理效果的后期评估工作。可以从园所自身监管、专业化的第三方监管机构参与监管并调动家长委员监督力量三个层面加强监管,同时探索由业主委员会参与的小区配套园监督机制^[21]。各地除了要严格遵循《幼儿园建设标准》、《幼儿园、托儿所建筑设计规范》等标准依标配建幼儿园,还要严把质量关,如对小区配套园办成公办园的,既要保障机构编制、教师配备等方面的工作,还需加强对幼儿园保教质量的督导。对小区配套园委托办成普惠民办园的,各地要依据《普惠性民办幼儿园认定标准》等普惠民办园相关政策对幼儿园的资质、管理能力、卫生安全及保教质量进行动态监管。

(四)加强国家政策文件学习,提高多部门协同治理水平

地方政府应加强对国家层面小区配套园相关文件精神的学习,从思想上重视多部门协同治理观念,促进各级政府提升对小区配套幼儿园治理的认知。协同治理不是简单的对多部门进行

职责分工,而是在明确职责分工的同时要加强部门间的协作沟通,建立联审联管机制和协调机制。小区配套园治理的关键在于建立联审联管机制和协调机制,明确每项治理工作的主管部门和责任部门,压实工作职责,加强部门间沟通,保障治理各环节互相贯通。小区配套园的治理工作涉及发展规划、自然资源、住建、教育、民政等多部门多领域多环节,各地政府在治理过程中很容易出现问题,比如治理工作小组协调作用发挥不到位、部门之间协调配合不充分、责任落实不到位等问题。在小区配套幼儿园布局和建设方面,教育部门需要联合多个部门,对于本地区的幼儿园布局进行统筹规划,考虑多个小区幼儿园布点问题,并报送相关建设审批部门;在验收方面,相关部门应该严格审查幼儿园是否符合配建标准并进行专业论证;在配套园的移交方面,相关部门可依据该小区建设的公共资源,提前对配套园进行单项竣工验收^[21]。小区配套幼儿园治理是提升我国学前教育普惠水平和缓解入园难的重要民生措施,各级各类政府要明白其深刻逻辑,统一认识,推进政府的治理工作。

[参考文献]

- [1] 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].http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content_5340776.htm.
- [2] 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[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-01/22/content_5360002.htm.
- [3] 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.
- [4] 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].教育教学研究,2014(11):109-112.
- [5] 陈杨梅.长沙市小区配套幼儿园户外游戏环境现状的调查研究[D].长沙:湖南师范大学,2015:28-30.
- [6] 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].教育探索,2019(5):6-11.
- [7] 胡马琳.政府支持小区配套园的现状 & 改进策略研究——以武汉市为例[D].武汉:华中师范大学,2016:19-51.
- [8] 卢鸿鸣.推进城镇住宅小区配套幼儿园普惠发展的途径——以湖南省长沙市为例[J].基础教育参考,2018(23):18-20.

- [9] 胡江波,柳国辉.武汉市小区幼儿园“国有民办”模式初探[J].学前教育研究,2001(1):31-33.
- [10] 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,2014.27(15):56-57.
- [11] 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):47-49.
- [12] 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):61-66.
- [13] 刘志慧,范明丽.正义视角下城镇小区配套幼儿园治理政策的分析[J].教育观察,2019(3):4-6.
- [14] 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,2014(8):8-12.
- [15] 统筹谋划 精准施策 稳步推进配套幼儿园治理工作[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/2019/tqh20191011/sfcl/201910/t20191011_402686.html.
- [16] 坚持改革创新 彰显公益普惠 稳步推进城镇小区配套幼儿园治理工作[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/2019/tqh20191011/sfcl/201910/t20191011_402684.html.
- [17] 完善政策措施 强化建设管理 全面推进住宅区配套幼儿园治理工作[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/2019/tqh20191011/sfcl/201910/t20191011_402683.html.
- [18] 高位推动 分类施策 扩容提质 扎实推进小区配套幼儿园专项治理工作[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/2019/tqh20191011/sfcl/201910/t20191011_402681.html.
- [19] 践行公益普惠 共享教育之美 大力推进城镇小区配套幼儿园治理工作[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/2019/tqh20191011/sfcl/201910/t20191011_402679.html.
- [20] 胡晓春.湖南省长沙市重点推进小区配套幼儿园建设[J].基础教育参考,2019(2):80.
- [21] 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(33):125-126.

[责任编辑 李兆平]