

我国普惠性民办幼儿园认定管理政策 文本的 ROST 数据挖掘系统分析

李芳, 姜勇

[摘要] 以我国普惠性民办幼儿园认定管理政策文本为研究对象, 我们采用内容分析法, 按照“普惠性民办幼儿园”概念、认定条件、认定程序、管理监督、保障扶持5个维度, 制定分析单元编码表并归类政策文本内容。我们通过 ROST CM6.0 数据挖掘系统文本分析软件, 对政策文本进行量化分析及研究, 总结出当前我国各省市普惠性民办园认定管理政策文件的基本内容结构及问题, 并在此基础上提出了后续发展的主要政策建议: 一是实行普惠性民办园扶持双轨制; 二是建设普惠性民办园动态追踪信息平台。

[关键词] 普惠性民办园; 认定管理; 政策文本; ROST 内容分析

一、问题的提出

面向 2035, 中国教育现代化对学前教育的要求是普及有质量的学前教育, 建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系。以市场为导向的新公共管理理论, 强调市场在提供和生产公共服务、公共产品中的重要作用, 通过市场竞争机制, 改善学前教育公共服务供给, 提高学前公共服务的有效性, 而公共机构的职能则更像市场中的促进者和种子资本家, 运用奖励而非命令的方式实现市场的良好运作(戴维·奥斯本和特德·盖布勒, 2006)。我国学前教育发展以“坚持政府主导”为基本原则, 强调各级政府投入、监管等方面的责任, 同时又坚持公办民办并举, 尤其在我国经济发展进入新常态

[收稿日期] 2019-03-17

[基金项目] 2018 年度国家社会科学基金重大项目“我国普惠性学前教育公共服务体系建设的路径和机制研究”(18ZDA336)。

[作者简介] 李芳, 华东师范大学教育学部学前教育系, E-mail: 15538830901@163.com; 姜勇, 华东师范大学教育学部学前教育系, E-mail: jyong191@163.com。

的现状下,发挥市场机制,调动社会力量显得尤为重要。社会力量是学前教育持续发展的重要砥柱。2018年,全国普惠性幼儿园占全国幼儿园的比重为68.57%,普惠性幼儿园在园幼儿为3402.23万人,占全国在园幼儿比重为73.07%。为了实现2020年普惠性幼儿园覆盖率达到80%的目标,必须进一步发展普惠性民办园。通过政府积极扶持和规范管理,推动民办幼儿园迅速转型为普惠性民办园,从而扩大学前教育普惠性资源,完善办园体制,保证学前教育质量。

普惠性民办园是当前我国学前教育政策中的重点扶持对象。面临“入园难”“入园贵”两大突出问题,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出要“形成惠及全民的公平教育。坚持教育的公益性和普惠性,保障公民依法享有接受良好教育的机会”。随后,国务院出台了《关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称“国十条”),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”,这是首次在国家层面明确提出普惠性民办幼儿园。“国十条”下发以后,各地以县为单位开始实施学前教育行动计划,二期行动计划要求“各地2015年底前出台认定和扶持普惠性民办园实施办法,对扶持对象、认定程序、成本核算、收费管理、日常监管、财务审计、奖补政策和退出机制等做出具体规定。”通过制定并实施普惠性民办园认定管理办法,强化政府发展学前教育责任,规范、鼓励、引导并支持民办幼儿园向社会提供普惠性服务,扩大普惠性学前教育资源覆盖面,进一步完善政府主导、社会参与、公办民办并举的学前教育办园体制,有效解决“入园难”“入园贵”问题。目前,全国各地都相继制定出台了普惠性民办园认定管理相关政策文件,这是深入贯彻国家中长期教育改革和发展规划、进一步落实学前教育行动计划的重要举措。那么,当前各省市出台的普惠性民办园认定管理政策文本具体涵盖哪些内容?对普惠性幼儿园的概念界定是否一致?针对认定条件、认定程序、收费管理、日常监管、财务审计提出了什么规定和举措?奖补政策能否落地?是否能够有效吸引社会力量参与办园?笔者希望通过系统研究我国各地普惠性民办园认定管理政策,剖析当前政策文本的内容结构,把握现有政策,以期能为政策制定者、研究者和普惠性民办园利益相关者提供系统的信息参考,并提出普惠性民办园后续发展建议。

二、政策文本选择及分析框架

(一)政策文本选择

本文以普惠性民办幼儿园认定管理政策文件为研究对象,以各级行政区

的政府官网为政策文本唯一来源,截止2018年11月26日,检索到127份普惠性民办园认定管理政策文件,其中省级行政区22份,覆盖率为64.7%;地级行政区68份,覆盖率仅为20.4%;县、区政策37份。

为确保政策文本的全面性和代表性,本文在省级和市级行政区层面对政策文本进行选择,筛选过程遵循以下三项原则:第一是权威性,即发文单位为省、市级政府相关部门;第二是公开性,即面向社会公开发布于政府官网;第三是相关性,即直接针对“普惠性民办幼儿园”制定的相关认定管理政策。最终,本文确定了36份关于普惠性民办幼儿园的认定管理政策作为研究样本(如表1所示),三分之一地区的政策文件尚处于试行中,时间跨度为2012—2018年,文种形式上包括“意见”“通知”“办法”等类型。

表1 我国普惠性民办幼儿园认定管理政策文本表

编号	政策名称	编号	政策名称
1	《无锡市普惠性民办幼儿园认定管理办法(试行)》	19	《佳木斯市普惠性民办幼儿园认定及管理办法》
2	《关于开展普惠性民办幼儿园认定工作的通知》	20	《关于加强普惠性民办园认定及管理工作的指导意见》
3	《威海市普惠性民办幼儿园认定管理办法》	21	《芜湖市普惠性民办幼儿园 管理办法》
4	《广东省普惠性民办幼儿园认定、扶持和管理办法》	22	《南平市普惠性民办幼儿园认定管理及政府购买服务实施办法(试行)》
5	《宁波市普惠性民办幼儿园管理办法》	23	《宁德市普惠性民办幼儿园认定管理及政府购买服务实施办法(试行)》
6	《大连市普惠性民办幼儿园认定与管理办法》	24	《吉林省普惠性民办幼儿园认定及管理办法(试行)及管理办法》
7	《宝鸡市普惠性民办幼儿园认定及管理办法实施细则》	25	《河北省普惠性民办幼儿园认定及财政扶持管理办法(试行)》
8	《安康市普惠性民办幼儿园认定扶持和管理实施办法(试行)》	26	《石家庄市普惠性民办幼儿园认定及财政扶持管理实施办法(试行)》
9	《河南省普惠性民办幼儿园认定及管理工作的指导意见》	27	《天津市支持普惠性民办幼儿园发展奖补项目和资金管理辦法》
10	《平顶山市普惠性民办幼儿园认定及管理工作的实施办法》	28	《重庆市普惠性幼儿园管理办法》
11	《鹤壁市普惠性民办幼儿园认定及管理暂行办法(试行)》	29	《江西省普惠性民办幼儿园认定及扶持办法》
12	《漯河市普惠性民办幼儿园认定及管理办法(试行)》	30	《赣州市普惠性民办幼儿园认定及扶持办法(试行)》

续表

编号	政策名称	编号	政策名称
13	《三门峡市普惠性民办幼儿园认定及管理办法(试行)》	31	《山西省教育厅山西省财政厅关于开展普惠性民办幼儿园认定及奖补工作的指导意见》
14	《信阳市普惠性民办幼儿园认定及管理工作的实施办法》	32	《昆明市普惠性民办幼儿园认定和管理办法(试行)》
15	《驻马店市普惠性民办幼儿园认定及管理工作的办法》	33	《贵州省普惠性民办幼儿园认定、扶持及管理办法(试行)》
16	《四川省关于普惠性民办幼儿园认定工作的指导意见》	34	《内蒙古自治区普惠性民办幼儿园认定及管理办法(试行)》
17	《湖南省教育厅关于普惠性民办幼儿园建设认定的通知》	35	《鄂尔多斯市普惠性民办幼儿园认定及管理办法(试行)》
18	《黑龙江省普惠性民办幼儿园认定及管理办法》	36	《青海省普惠性民办幼儿园认定管理办法》

(二)政策文本分析框架构建

通过分析普惠性民办园认定管理政策样本的基本内容结构,确定了政策文本的内容编码结构,具体分为5个维度,分别是“普惠性民办园”概念”“认定条件”“认定程序”“管理监督”和“保障扶持”,从而构建政策文本分析框架,制定政策文本分析单元编码表。采用内容分析法,依照分析单元编码表,对36份样本编码归类并记录其相关信息(包括政策文本名称、地区、文号、生效时间等),并通过 ROST CM6.0 分析工具对编码条目进行统计分析,以分析结果为重要线索,剖析当前我国各省市关于普惠性民办园认定管理政策文本内容的具体特点和存在的问题。

三、政策文本的量化分析

(一)“普惠性民办幼儿园”概念

“国十条”中针对普惠性民办园的限定词是“面向大众”和“收费较低”。对省、市政策文本中的“普惠性民办幼儿园”概念条目进行词频分析,发现高频词之首正是“收费”和“面向”(详见表2)。“面向大众”“收费较低”是国家针对“入园难”“入园贵”问题对普惠性民办园提出的现实要求,并未涵盖普惠性民办幼儿园的所有核心属性。由于“普惠性民办幼儿园”在国家层面上定义不清,导致地方无据可依,反映在政策文件上则是各省市关于“普惠性民办幼儿园”的概念存在三个核心争议:一是收费高低,对于大部分家庭而言,需要承担

的学前教育费用是选择托幼机构考虑的重要因素之一,能够让老百姓以合适的、且能够承受的价格接受学前教育服务是“普惠性”学前教育发展目标的重要内容(丁秀棠,2013);二是质量水平要求,质量保证体现了学前教育发展的公平性,澳大利亚、芬兰、美国和英国等国家的学前教育服务质量监测都涵盖了民办的学前教育机构;三是办学属性,即是否为营利性民办学校,根据修改后的《民办教育促进法》规定,非营利民办学校的举办者不得取得办学效益,学校的办学结余全部用于办学。普惠性民办园的非营利转向是对教育公益属性更高的回应,更适应中国国情(魏聪等,2018)。

在普惠性民办幼儿园管理认定政策样本中,明确提出“收费较低”的占22%，“质量较高”的占44%，“非营利性”的占22%。“普惠性民办幼儿园”的概念反映了普惠性民办园的定位问题,是发展普惠性民办园的逻辑起点,因此必须从我国学前教育现实要求和困境出发,在学理层面进一步明晰“普惠性民办幼儿园”的内涵。

表2 “普惠性民办幼儿园”概念的词频统计

关键词	词频	政策文本
收费	36	收费合理(22)、收费较低(8)、收费实行政府定价或接受政府指导价(2)、收费适中(1)、比照执行同类公办幼儿园收费标准(1)
面向	31	面向大众(28)、面向社区(1)、面向公众(1)、面向社会(1)
质量	27	质量较高(15)、质量合格(6)、有质量(1)、质量稳定(1)、质量达到同类公办幼儿园水平(1)、质量保证(1)、质量有保障(1)、质量较好(1)
规范	25	办园规范(12)、管理规范(7)、行为规范(5)、办学规范(1)
资质	17	具有办园资质(9)、办园资质健全(3)、资质健全(2)、办园资质合格(1)、办园资质合法(1)、具有资质(1)
政府	16	多种形式接受政府扶持(5)、按照当地政府指导价收费(3)、政府定价(2)、经政府教育行政部门审批(2)、受政府委托和资助(1)、政府购买服务(1)、接受政府限价(1)、得到当地政府支持(1)
社会	15	国家机构以外的社会组织(11)、社会力量(2)、面向社会(1)、积极为社会大众提供(1)
举办	14	国家以外的社会组织或者个人举办(6)、非(国家)财政性经费举办(6)、社会力量举办(2)
公办	8	公办性质的幼儿园(3)、同类公办幼儿园收费标准(2)、教育质量达到同类公办幼儿园水平(1)、派驻公办教师(1)、除公办园外(1)
营利	8	不以营利为目的(5)、非营利性(3)

(二) 认定条件

各地区政策文件中的认定条件是其“普惠性民办幼儿园”概念的具体展开和延伸,涵盖了园务管理、安全管理、财务资产管理、教职工队伍建设和质量管理等方面(如图1所示),内容较为全面(详见表3)。总体上看,各地区关于普惠性民办园的认定条件划定的是一条办园底线,强调达标、资质健全、无安全责任事故等基本办学要求,在保底基础上,尤其关注普惠性民办园的收费管理(占91.67%)和财务资产管理(占75%)(如图2所示)。收费管理是坚持“普惠性”的重要体现,政策文件中的具体要求可以分为三个方面,分别是收费标准、收费公示制度和收费禁止条例。收费标准主要有两条依据,即属地普惠性民办园收费标准和同类公办园收费标准。不同省份对普惠性民办园与同级同类公办园收费标准之间的差距规定有较大差别,其中只有少部分省市明确规定了普惠性民办幼儿园的最高收费标准。瑞典、挪威、土耳其等国家则对所有的学前教育机构(包括民办园)都进行了限价,保证了学前教育的可承担性。财务资产管理则是针对“民办性质”的严格要求,政策文本中规定普惠性民办园需做到产权清晰、财务、会计资产管理制度完善规范、配备符合任职资格的财会人员、实行财务公开,接受监督检查等。

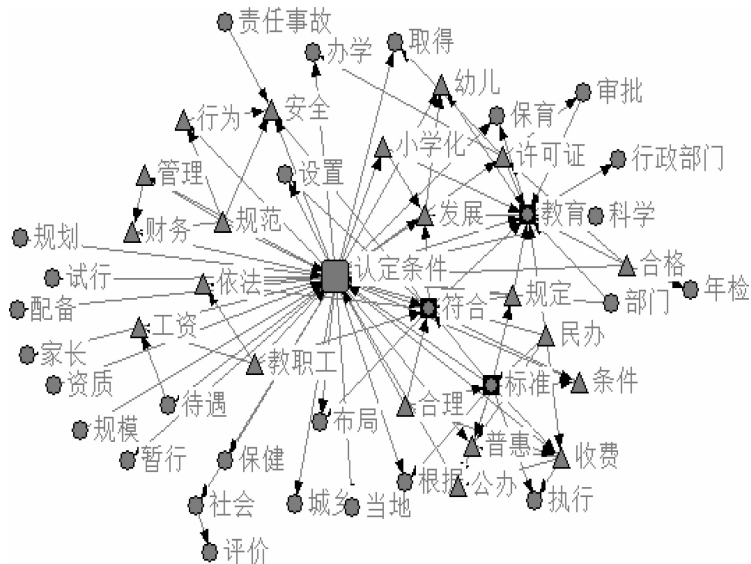


图1 普惠性民办园认定条件社会语义网络图

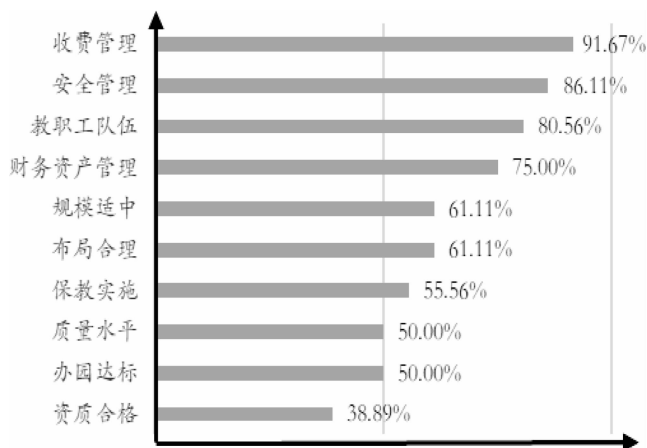


图2 普惠性民办园认定条件条目图

表3 普惠性民办幼儿园的认定条件

类别	认定条件	具体内容	政策覆盖率
办园条件	A 资质合格	①年检合格；	69%
		②证照齐全有效；	31%
		③办园时间达到一定年限；	44%
		④无违规办园行为。	39%
	B 办园达标	①达到属地的办园标准。	50%
	C 布局合理	①符合属地学前教育城乡建设规划、幼儿园布局规划等。	50%
	D 规模适中	①规模适中；	56%
		②科学分班定额。	61%
办园行为	E 质量水平	①以公办园为标杆。	61%
	F 保教实施	①科学保教，贯彻《纲要》、《指南》等重要学前教育文件。	44%
	G 财务资产	①财务、会计资产管理制度完善规范；	36%
		②配备符合任职资格的财会人员；	39%
		③实行财务公开，主动接受监督检查。	22%
	H 教职工队伍	①教职工配备合理；	53%
		②符合岗位任职资格；	33%
		③保障教师工资和福利待遇；	56%
		④执行教职工培训制度。	19%
	I 安全	①近年内无重大安全责任事故发生；	83%
		②无安全隐患。	25%

续表

类别	认定条件	具体内容	政策覆盖率
J 收费		①收费标准：比照同类公办园收费标准； 依照属地收费暂行标准等；	92%
		②执行收费公示制度，接受社会监督；	31%
		③收费禁止条例。	64%

(三) 普惠性民办幼儿园认定程序

普惠性办园的基本认定程序为：书面申请—县区评审—市级抽评—社会公示—认定备案(如图3所示)。具体来说，每年于规定月份内，符合条件的民办幼儿园按照属地管理原则，向县(市、区)级教育行政部门提出申请，对提出申请的幼儿园进行审核、考察和评审。在某些省份，县区级初步认定后还要上报到市教育局进行市级抽评(如黑龙江省、山西省、内蒙古自治区、青海省等)，市级抽评结果与县区级认定结果不一致的，以市级评定结果为准。无异议后，各县(市、区)通过官方网站或媒体向社会公示评审通过的普惠性民办幼儿园名单、收费标准等信息。通过评审和公示的幼儿园，与政府签订相关服务协议，由各县(市、区)发文认定并上报当地教育厅、省财政厅、省物价局等相关部门备案。一般来说，普惠性民办幼儿园认定工作基本每年组织一次，认定后有效期为3年，但若存在违反有关规定的行为，则会勒令限期整改，情节严重的甚至会取消普惠性民办幼儿园资格，在一定年限内不得重新申报。

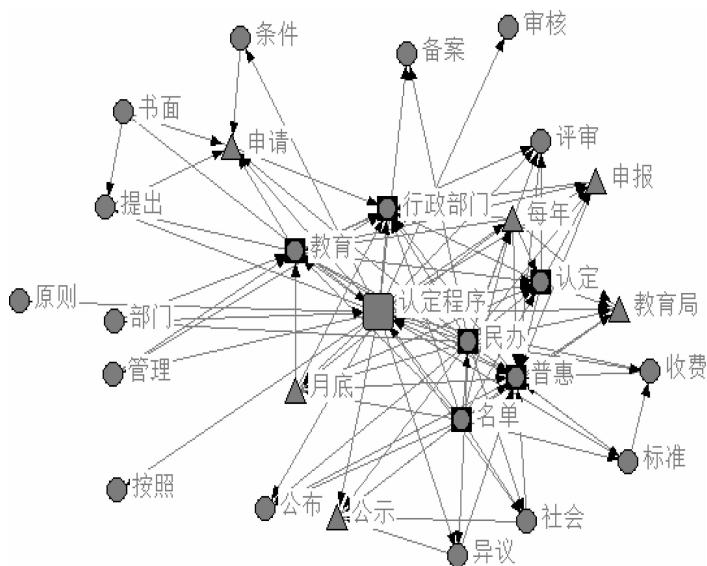


图3 普惠性民办幼儿园认定程序社会语义网络图

(四) 管理与监督

为了规范普惠性民办园的发展,政府会与经认定的普惠性民办园签订相关服务协议。按照新公共管理实行合同制的要求,政府在维持合同稳定性方面扮演着重要角色,不仅是签约者,更是裁判,对合同的性质拥有最终解释权。政府作为仲裁者的角色要优先于合同签约者的角色(简·莱恩,2000)。

管理与监督是当前各省市普惠性民办园认定管理办法中的内容主体之一。根据政策文本分析结果发现:政府对普惠性民办园的管理包括认定管理(86%)、退出管理(64%)、经费管理(86%)、收费管理(94%)、质量管理(83%)等方面,强调动态监管,要求实行信息公示制度,从而保证社会监督,基本涵盖了普惠性民办园的认定发展全过程(详见表4)。

同时,当前各省市关于普惠性民办幼儿园的管理监督政策也存在一些问题,比如说对幼儿园的监管内容偏重结构性质量,对过程性质量和结果性质量关注不够(王声平等,2018)。美国针对开端计划颁布的《开端计划执行标准》(Head Start Program Performance Standards)不仅涵盖了社会服务、健康服务、营养服务、家长参与服务等多项内容,而且还明确规定区分了联邦政府和地方政府的责任。相比之下,我国普惠性民办幼儿园的规范管理工作还需进一步加强和细化。

表4 普惠性民办幼儿园的管理监督

管理监督	条目	具体内容	政策文本覆盖率
类型	收费管理	实行政府定价;严格执行收费政策文件	94%
	认定管理	加强省级组织领导;强化地区政府职责	86%
	经费管理	建立健全财务资产管理制度;实行财务公开;规范使用经费	86%
	质量管理	积极渠道;消极渠道	83%
	退出管理	强制退出;自愿退出	64%
方式	社会监督	实行信息公示制度	67%
	动态监管	加强过程管理;实行年检制;完善学前教育管理信息系统	56%

(五) 普惠性民办幼儿园保障扶持

许多以“大众化”和“普惠性”为特征的幼儿园在没有政府扶持的情况下往往处境艰难,发展举步维艰,面临诸多困境,包括园所资金投入欠缺、园所发展费用捉襟见肘,保教质量不高、有小学化倾向,师资队伍不稳定、专业

素质薄弱、缺乏培训交流机会，薪资待遇得不到保障等，这些问题严重制约了普惠性民办园园所的自身发展(方建华等，2014)。政府的有效投入和扶持是帮助普惠性民办幼儿园走出发展困境的关键。各省市对普惠性民办园发展的保障扶持主要从优惠政策(42%)、财政扶持(61%)、帮扶机制(67%)、支持教师队伍建设(72%)以及统一规划(11%)五个方面进行(如图4所示)，具体涵盖十二项举措(详见表5)。最受到关注的要属普惠性民办园的师资问题，具体可以分为以下四个方面：一是和公办园教师享受同等权力；二是优先安排培训；三是建立并完善园本教研制度；四是保障教师薪资福利待遇。

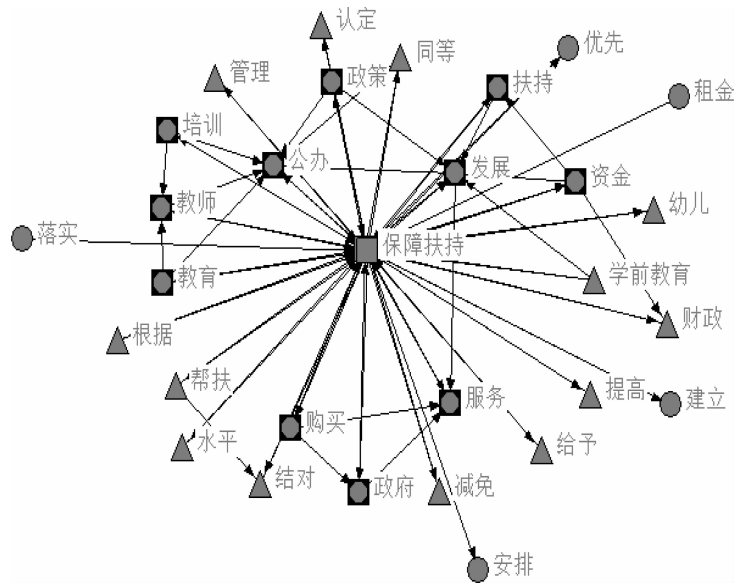


图4 普惠性民办幼儿园的保障扶持社会语义网络分析图

表5 普惠性民办幼儿园的保障扶持

保障扶持	政策文本量	举措
A. 优惠	14份	A1 清理纠正歧视政策。
		A2 与公办园享受同等待遇。
		A3 制定支持普惠性幼儿园发展的具体政策。
B. 财政	20份	B1 落实财政扶持资金，加大财政扶持力度。
		B2 合理分配奖补，参照公办幼儿园生均公用经费标准对普惠性民办幼儿园进行补贴。
		B3 规范利用资金，扶持资金应当全额用于幼儿园发展。
C. 帮扶	22份	C1 建立帮扶机制，优质园结对帮扶、公办民办捆绑发展，派驻幼儿园管理人员和骨干教师指导等。

续表

保障扶持	政策文本量	举措
D. 师资	24份	D1 保证普惠性民办园教职工与公办幼儿园教职工享有同等权利。 D2 优先安排教职工培训, 扩大培训中普惠性民办园比例。 D3 建立并完善园本教研制度。 D4 财政生均奖补资金优先用于保障教师薪资福利待遇。
E. 规划	4份	E1 将普惠性民办园纳入统一规划, 统筹安排。 E2 定期研究解决本地民办幼儿园发展中存在的问题和困难。

四、政策建议

(一) 实行普惠性民办园扶持双轨制

保障扶持作为普惠性民办园认定管理政策文本中的重要组成内容, 体现了政府对学前教育发展责任的主动承担, 通过各项扶持保障措施, 吸引民办园提供普惠性的服务, 帮助民办园提升服务质量, 进一步完善政府主导、社会参与、公办民办并举的学前教育发展体制。然而, 王声平等(2018)通过问卷调查和访谈对当前地方政府发展普惠性民办幼儿园现状的研究发现: 政府对普惠性民办幼儿园的财政补贴少、方式单一, 提供的外部支持与普惠性民办幼儿园的实际需要和利益诉求存在一定差距, 其中在专业发展方面提供的环境和条件支持明显不足。这恰恰与政策文本分析结果相违背, 说明当前普惠性民办园的保障扶持政策尚未落地, 建议实行普惠性民办园扶持双轨制, 一方面以幼儿为本, 普惠性民办园纳入幼儿园生均公用经费财政拨款范围, 落实扶持资金, 加大财政扶持力度; 另一方面以普惠性民办园为落脚点, 研究普惠性民办园评估指标体系, 实施综合考评, 定向实施扶持措施, 合理配置资源, 建立科学长效的普惠性民办园保障扶持机制。

1. 建立普惠性幼儿园生均公用经费财政拨款制度。中央出台的《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》明确提出: “到 2020 年, 全国学前三年毛入园率达到 85%, 普惠性幼儿园覆盖率(公办园和普惠性民办园在园幼儿占比)达到 80%。”普惠性民办园是普惠性幼儿园的重要组成部分。然而当前各地建立的生均公用经费财政拨款制度主要针对公办幼儿园, 如 2018 年贵州省出台的《关于建立公办幼儿园生均公用经费财政拨款制度的指导意见》。学前教育阶段的生均公用经费财政拨款应定向提供给幼儿, 如果仅凭儿童入园园所的民办性质而不予拨款, 这岂不是违背了学前教育的公益性和普惠性? 因此, 建议各地区建立普惠性幼儿园生均公用经费财政拨

款制度,尽快将普惠性民办园纳入拨款适用范围,维护保障每位幼儿的合法权益。针对普惠性幼儿园在园家庭经济困难幼儿、孤儿和残疾幼儿应当直接补助其需缴纳的管理费、保教费和杂费等。

2. 依照普惠性民办园评估指标体系定向实施扶持。民办学校中举办者投入经费是我国学前教育经费来源结构之一,但是据2006—2016年《中国教育经费年鉴》数据统计显示,举办者投入占学前教育经费收入比重始终低于4%,甚至呈现逐年缩减的趋势,2016年比重仅为1.8%,表明当前社会力量在我国普惠性学前教育发展中的作用非常薄弱。根据“以激励为导向”的新公共管理理论,启示我们在制定普惠性民办园的管理办法时,要注意到民办园举办者背后起作用的自我利益,这不仅关系到民办园所有者的利益,而且也关系到民办园教职工队伍的动力和发展问题,通过政府与民办园双方的利益反复博弈,最终达到帕累托最优方案。然而当前的政策执行存在偏差,普惠性民办园的很多扶持政策都没有得到有效落实(袁秋红,2018)。只有建立起完善的扶持奖补机制,才能有效推动民办园完成普惠性转型,保证普惠性教育服务质量。

普惠性民办园的奖补应与园所本身的办学质量相挂钩,如果没有普惠性民办园评估指标体系作为重要依据,已有的奖补政策要么沦为空头支票,要么就被投机分子钻了空子。各地出台的普惠性民办园认定管理文件中只有极个别地区配套发布了认定指标体系。评估指标体系不仅是引领普惠性民办园发展的风向标,更是针对普惠性民办园定向实施奖补的重要依据。一方面,通过综合考评,对普惠性民办园进行分级分类奖补、综合考核奖补和达标创优奖励等。另一方面,以评估结果为依据,对普惠性民办园办学实行定向扶持。比如在园所运营支出方面,可以提供划拨土地,减免租金,税收优惠,用水、用电、用气、用热优惠等;在教职工队伍建设方面,可以提供优先安排培训、职称评定、科研立项、继续教育、薪资待遇;在园所保教方面,可以派驻幼儿园管理人员和骨干教师指导,派驻公办教师,支持园本教研,加强对保教过程的指导等。

(二)建设普惠性民办幼儿园动态追踪信息平台

普惠民办园发展中存在多层面的信息不对称,包括公民与政府之间、上下级政府之间、地方政府与普惠性民办园之间以及家长与普惠性民办园之间(杨大伟,2019)。学前教育服务质量的非公开性和质量管控中存在严重的信息不对称等问题,是质量管控体系难以有效构建的深层原因之一(徐兰和王晶欣,2017)。针对普惠性民办园认定管理和扶持的政策文本中,各省市普遍要求执行信息公示制度,接受家长和社会监督,实现动态监管。政策文件中规

定要公开通过初审、经认定和退出的普惠性幼儿园名单，具体内容包括园所名称、等级、地址、电话、招生、办学规模、师资、收费项目和标准、经费收支等情况，通过属地官方网站和新闻媒体向社会公示。考察发现，目前各地主要在该地区政府信息官网进行公示，内容一般只有园所名称、地址、类别，民众无法全面清晰地掌握普惠性民办园的财务、园务、办学质量等信息。总体来说，当前信息不全、分布零散，几乎都没有达到政策文件的要求和规定。

《国家教育事业发展“十三五”规划》中明确提出要“建立基于大数据分析的质量监测机制”。当前基于大数据的常态监测机制已经在各级各类教育领域中积累了一定的探索和建设经验，国家层面的有高等教育质量监测数据平台、国家义务教育质量监测平台、教育部基础教育监测中心和教育部幼儿园办园行为督导评估系统，地方层面的有苏州市教育质量监测中心等。建设普惠性民办幼儿园动态追踪信息平台，追踪普惠性民办幼儿园认定和发展以及退出，是普惠性民办园相关政策落地的重要一环。平台建设构想具体如下：依照政府要求和普惠性民办园评估指标等，针对普惠性民办幼儿园发展中的不同责任主体，包括各级政府的对口部门，普惠性民办园园长、家长等，开发多端口的数据填报系统，同时链接向各层级数据中心，如教育部幼儿园办园行为督导评估系统等，分门别类存储海量数据信息，并通过大数据挖掘算法对普惠性民办园进行绩效评估、财务审计、质量监管等，深入分析数据的内在关系，最终可视化呈现信息。教育大数据与传统教育数据相比，采集具有更强的实时性、连贯性、全面性和自然性，分析处理更加复杂、多样，应用更加多元深入。该平台服务于多元主体（包括各层级政府、普惠性民办幼儿园、社会民众），根据不同主体需求，明确获取信息的范围和内容，有限开放和多种形式开放相结合，面向社会实时公示普惠性民办园的收费情况和发展水平及特色等，面向普惠性民办园定期公开考核评估结果和相应的奖罚措施等，面向不同层级的政府提交具有聚焦性、针对性的普惠性民办园规范发展报告等。普惠性民办幼儿园信息平台，不仅可以作为信息宣传平台，让民众切实感受到普惠性民办园发展的真实成效和政府的努力作为，还能帮助地方政府实现普惠性民办园的实时监管，甚至打通上下级政府之间的壁垒，实现信息对称，使得“懒政怠政”在阳光下无处遁形。

[参考文献]

戴维·奥斯本、特德·盖布勒，2006：《改革政府：企业家如何改革着公共部门》，周敦仁译，上海：上海译文出版社。

丁秀棠，2013：《“普惠性”目标定位下民办学前教育的现状与发展》，《学前教育研究》第

3期。

方建华、邓和平, 2014:《困境与出路: 民办幼儿园发展问题探究》,《中国教育学刊》第10期。

简·莱恩, 2000:《新公共管理》, 赵成根等译, 北京: 中国青年出版社。

王声平、皮军功、关荆晶, 2018:《政府发展和管理普惠性民办幼儿园的现状及其改进建议》,《学前教育研究》第8期。

魏聪、王海英、胡晨曦、王蕾, 2018:《促进普惠性民办幼儿园的非营利转向更适合中国国情》,《中国教育学刊》第7期。

徐兰、王晶欣, 2017:《普惠性学前教育服务质量管控多方博弈模型的构建与分析》,《学前教育研究》第10期。

杨大伟, 2019:《委托代理视阈下普惠性民办园发展的困境及治理对策》,《现代教育管理》第2期。

袁秋红, 2018:《普惠性学前教育政策的瓶颈与方向》,《教育评论》第5期。

ROST CM6.0 Data Mining System Analysis on the Text of the Recognition and Management Policy of Universal Beneficial Private Kindergartens in China

LI Fang, JIANG Yong

(Faculty of Education, East China Normal University)

Abstract: Taking the local texts of the recognition and management policies of universal beneficial private kindergartens as the research object, we adopt the content analysis method by the software of ROST CM6.0 Data Mining System, according to the five dimensions of the concept of “universal beneficial private kindergartens”, “identification conditions”, “identification procedures”, “management supervision” and “guarantee support”, formulate the analysis unit coding table and classify the content of the policy texts. Through the text analysis software of ROST CM6.0 Data Mining system, we quantitatively divide and study the policy text, summarize the basic content structure and problems of the policy documents for the identification and management of inclusive private parks in various provinces and municipalities in China, and on this basis, we put forward the main policy suggestions for the follow-up development. Firstly, to implement the dual-track system for inclusive private parks. Secondly, to build inclusive private parks. Dynamic tracking information platform.

Key words: universal beneficial private kindergartens; affirmation management; policy texts; ROST CM6.0 Data Mining System

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 胡咏梅)