

如何理解督导评估的标准及含义

向明灿 教育部教育督导局副局长

2018年11月,《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(以下简称《若干意见》)印发,对新时代的学前教育改革发展进行顶层设计和全面部署,并提出“制定普及学前教育督导评估办法,以县为单位对普及学前教育情况进行评估”。

为此,教育部于2020年2月印发《县域学前教育普及普惠督导评估办法》(以下简称《评估办法》),明确督导评估的指标标准和工作流程。国务院教育督导委员会办公室于2020年6月印发《关于县域学前教育普及普惠督导评估有关事项的通知》,并于2021年2月印发《关于县域学前教育普及普惠督导评估有关事项的补充通知》,明确有关评估指标的具体含义和标准。这些指标标准可概括为“数量达标、质量合格、保障到位、制度健全、群众满意”五个方面。

数量达标

数量达标是指学前教育普及普惠的程度达标,也是督导评估的基础。县域学前教育普及普惠发展,最核心的是要保障人民群众享有公益普惠的学前教育机会。

第一,学前三年毛入园率达到85%。这是为了使该上、想上幼儿园的孩子都能顺利入园。学前三年毛入园率是指当地在园(班)幼儿总数与县域内常住人口中3—5岁年龄组人口数(个别地区为4—6岁年龄组人口数)之比。需要注意的是,分母是常住人口而不是户籍人口,这与国家“推动城镇基本公共服务覆盖常住人口”的政策要求一致。

第二,普惠园覆盖率达到80%。这是为了满足普通群众能够上质优价廉幼儿园的要求,也是坚持学前教育公益普惠性质的需要。普惠园覆盖率是指公办园和普惠性民办园在园(班)幼儿数之和占在园(班)幼儿总数的百分比。公办园是指由国家机构举办,或者国有企事业单位、街道、村集体利用财政性经费或者国有资产、集体资产举办的幼儿园。普惠性民办园是指通过教育部门认定、面向大众、质量合格、接受财政经费补助或政府其他方式的扶持、收费执行政府限价的非营利性民办园。在实际工作中,由于办园体制和运行模式的多样性,一些幼儿

园的办园性质很难获得一致认定。为避免分歧或者临时确定，《评估办法》要求当地确认的公办园和普惠性民办园名单应在当地政府门户网站公开。

第三，公办园在园幼儿占比达到 50%。这是为了让公办园发挥保基本、兜底线、引领方向、平抑收费等作用，让普通群众得到实惠。我国公办园前几年占比较低，近年明显好转。2018 年全国公办园在园幼儿占比 37.8%，2019 年为 43.8%。设置这个指标就是为了引导地方政府加大学前教育投入，大力发展公办园，办好这一关系民生福祉的社会公益事业。

质量合格

数量和质量是学前教育普及普惠督导评估的两个基本点。在“建设高质量教育体系”的新阶段，尤其要注重对质量的评估。学前教育质量评估有以下三个维度：

第一，师资合格。教师数量和资质合格是质量合格的前提条件。首先，数量要达标，要按照“两教一保”的标准配足配齐幼儿园教职工，保证有数量充足的教师。县域内所有幼儿园专任教师总数与在园幼儿总数比，必须不低于 1:15。其次，教师资质要达标，县域内所有园长、专任教师均要持有教师资格证，全面落实持证上岗制度。从近三年全国幼儿园办园行为督导评估数据来看，还有约 10% 的园长和 23% 的专任教师未取得教师资格证。再其次，要全面开展定期培训和全员轮训制度，加强教师专业能力建设。在评估中将师德师风作为评价教师的第一标准，对师德失范行为实行“零容忍”，督导评估认定前两年内未发生过严重的师德师风事件。

第二，办园条件合格。办园条件合格是质量合格的基础条件。幼儿园应具备基本办园条件，班额达标，玩教具配备到位。选取《幼儿园建设标准》（2017 年 1 月 1 日起施行）中的 3 项指标作为督导评估标准：生均建筑面积达到 10.44 平方米，这是对幼儿园总体建筑面积的要求；幼儿活动用房生均建筑面积达到 8.17 平方米，这是对幼儿游戏、活动、用餐、睡眠、清洁卫生用房建筑面积的要求；室外游戏场地生均面积达到 4 平方米，这是为了满足幼儿每日至少两小时户外活动需要的要求。这 3 项，2017 年后规划设计的幼儿园须全部达标，2017 年以前规划设计的幼儿园要通过改扩建或减招等措施达标。县域内 85% 以上的班额要符

合《幼儿园工作规程》规定的小班 25 人、中班 30 人、大班 35 人、混合班 30 人以内的规定。玩教具配备，应安全环保，丰富多彩，普遍达到规定要求。

第三，保教合格。指县域内幼儿园落实教育部《幼儿园工作规程》《幼儿园教育指导纲要（试行）》和《3—6 岁儿童学习与发展指南》规定，以游戏为基本活动，综合组织五大领域的教育内容，尊重幼儿学习特点和发展规律，实现课程游戏化，幼儿快乐健康成长、身心全面和谐发展。无“小学化”现象，没有提前教授拼音、识字、计算、英语等小学课程内容；没有以集中授课方式为主组织安排一日活动；没有以机械背诵、记忆、抄写、计算等方式进行知识技能性强化训练的行为。

保障到位

保障是否到位是学前教育普及普惠督导评估的核心，是评价县级政府是否重视学前教育发展最直接的指标。要通过督导评估确保县级政府把办好学前教育作为政府责任，加大财政投入，加强经费保障。

第一，财政投入有保障。财政投入是办好普惠性幼儿园的关键。各区县应根据财政状况、学前教育发展需要等因素，落实省定公办园生均财政拨款标准或生均公用经费标准，落实企事业单位、部队、高校、街道、村集体办园财政补助政策，落实省定普惠性民办园认定标准、补助标准及扶持政策。同时要健全合理的成本分担机制，落实公办园收费标准和普惠性民办园收费办法，根据社会经济发展水平动态调整幼儿园收费标准。《国务院办公厅关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》明确，“严格执行义务教育法，坚持实行九年义务教育制度，严禁随意扩大免费教育政策实施范围”，已出台学前教育免费教育政策的地方要分类清理规范。在申请国家督导评估认定时，需说明清理情况。

第二，教师待遇有保障。工资待遇是教师安心从教、舒心从教的基础。评估的标准是落实了省定及当地关于公办园教师工资待遇保障的政策，教师工资及时足额发放，制定公办园编内编外教师同工同酬相关政策措施，没有拖欠公办园教师工资现象。参照公办园教师工资收入水平，合理确定民办园相应教师工资收入。县域内各类幼儿园须按照《若干意见》要求，依法依规足额足项为教职工缴纳社会保险和住房公积金。从幼儿园办园行为督导评估数据来看，没有足额足项为教

职工缴纳“五险一金”的幼儿园在 50%以上，目前现状与督导评估的标准相比还有较大差距。

制度健全

健全学前教育各项制度是学前教育普及普惠、持续健康发展的重要支撑和根本保证。制度建设是督导评估的重点内容，是评价县级人民政府及相关职能部门履行学前教育发展职责的重要指标。拟通过督导评估，使各区县完善相关制度，让学前教育走上持续健康规范发展轨道，从制度上确保学前教育普及普惠安全优质发展。

第一，党建制度健全。需实现幼儿园党的组织和党的工作全覆盖。指有 3 名以上正式党员的幼儿园（含民办），已单独建立党组织；党员不足 3 人的，建立联合党组织或挂靠乡镇（街道）、村（社区）党组织；没有党员的，配备党员教师或党建指导员。

第二，规划制度健全。指把普惠园建设纳入城乡公共管理和公共服务设施统一规划，制定了幼儿园布局规划，明确未来一段时间需新建、改扩建幼儿园数量及用地位置。基本完善了学前教育公共服务网络。

第三，小区配套园管理制度健全。指落实省定小区配套园建设管理办法，小区配套园与首期建设的住宅区同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用；现有小区配套园由当地政府统筹办成公办园或委托办成普惠性民办园。

第四，幼儿园内部管理制度健全。指各区县指导幼儿园全面落实各项规章制度，加强食品安全、卫生防疫、安全防护、收费管理等工作，促使幼儿园办园行为规范。各类幼儿园无不合理收费，幼儿园除收取保教费、住宿费及按规定收取的服务性收费、代收费外，无其他违规收费现象。

第五，监管制度健全。指区县全面加强对幼儿园的监管，落实幼儿园基本信息备案及公示、办园行为督导评估、责任督学挂牌督导等制度；对民办园审批严格执行“先证后照”制度，完善年检制度；民办园没有上市、过度逐利等行为；全面完成无证园治理工作。

群众满意

学前教育普及普惠督导评估，不仅要对学生教育的发展状况作出客观评价，还要对当地群众的主观感受进行调查，衡量群众的获得感、满意度。满意度是督导评估的重要方面。

督导评估时，针对幼儿家长、幼儿园教职工、人大代表政协委员等人群分别进行问卷调查，评估当地学前教育发展的社会认可度。社会认可度达到85%以上才可通过评估。

五个方面的评估指标标准，主要有三个特点：

一是充分体现督政的定位。发展学前教育，主体责任在县级人民政府。评估指标从发展规划、财政投入、教师配备、工资待遇保障、办园条件、监督管理等方面着重对县级人民政府及相关职能部门履职情况进行考察，引导县级人民政府建立完善工作体制机制，重视发展学前教育。

二是充分体现稳中求进的工作总基调。督导评估设立的指标标准都有据可依，都来自《若干意见》和教育部等部门现有政策文件规定。这些标准适中，不过高，不让许多县望而却步；也不低，不让许多县轻易达到。大多数区县通过一段时间的努力，补齐短板和弱项能够达标，实现以评促改、以评促建、引领发展的目的。

三是充分体现督导评估的系统性。这些指标标准包括投入、条件、过程、结果的各环节各方面，既有定性指标，也有定量指标，既全面系统，又重点突出，关注了学前教育发展的热点难点问题。《评估办法》明确规定，一个区县达到所有指标和标准要求才能通过评估。一个区县通过了评估，就表明当地学前教育发展实现了质的突破，跃上了新的台阶。

来源：《中国教育报》2021年4月18日第2版版名：学前周刊·管理