

求真知 谋良策

黄士力 主编

宁波市教育局机关优秀调研报告选编

(2002~2007)



宁波出版社
NINGBO PUBLISHING HOUSE

求真知 谋良策

宁波市教育局机关优秀调研报告选编

(2002 ~ 2007)

黄士力 主编



图书在版编目(CIP)数据

求真知 谋良策:宁波市教育局机关优秀调研报告选编:2002~2007/
黄士力主编. —宁波:宁波出版社,2008.9

ISBN 978-7-80743-285-2

I. 求… II. 黄… III. 教育工作—研究报告—宁波市—

2002~2007 IV. G527.553

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 139992 号

求真知 谋良策

——宁波市教育局机关优秀调研报告选编(2002~2007)

黄士力 主编

责任编辑 陈 静

装帧设计 金字斋书刊设计服务中心

出版发行 宁波出版社(宁波市苍水街 79 号 315000)

印 刷 宁波报业印刷发展有限公司

开 本 889mm×1194mm 1/32

印 张 9

字 数 240 千

版 次 2008 年 9 月第 1 版

印 次 2008 年 9 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-80743-285-2

定 价 18.00 元

序

位于祖国东海之滨的宁波,是一座文化名城,7000年前的河姆渡文化和享誉中外的天一阁,昭示着她的古老和璀璨;宁波是一座活力港城,由昔日的通商口岸到今日中国的第二大港,展露着她开放的历程和东方大港的雄姿;宁波是一座魅力商城,从唐宋盛世的“海上丝路”到“宁波帮”,直至如今的昌盛繁荣,都展示着她商贸的历史和魅力;宁波还是一座生态绿城,碧海青山相映生辉,自然风光秀丽旖旎,国家卫生城市、园林城市、环保模范城市和全国文明城市、绿化先进城市的荣誉,显示着她的雍容与美丽。

古老文明为宁波积累了深厚的文化底蕴,现代文明使宁波充溢着无限的活力和生机。“潮平两岸阔,风正一帆悬。”正是在古代文明与现代文明的交相辉映中,宁波经济社会发展不断谱写新的篇章,宁波教育的发展也取得了前所未有的成就。

近年来,在全国教育快速发展的大背景下,作为计划单列城市的宁波,教育事业蓬勃发展,写就了一系列的华彩乐章:从1998年成立全国首家改制的国有普通高校浙江万里学院,到2002年在全国率先出台对经济贫困乡镇学生实行“两免一补”的政策,从2005年创办全国第一所具有独立法人、独立校舍的中外合作高校宁波诺丁汉大学,到2007年宁波大学实现博士学位授予权零的突破……这一切成绩的

取得,显然和宁波广大教育工作者具有强烈的创新意识和开拓精神是分不开的。

过去的五年,对宁波教育来说,是步履坚实、满载收获、令人难忘的五年。展望未来五年,对我市教育来说,将是更加充满希望、充满机遇活力、充满改革和创新的五年。

雄关漫道真如铁,而今迈步从头越。“十一五”期间,是宁波改革开放和现代化建设极为关键的时期,也是宁波教育适应经济社会需求变化,获得全面发展的重要时期。宁波教育既面临着更好的机遇,也面临着更大的挑战。如优质教育资源不足、教育服务水平不高、区域教育发展还不够均衡协调等问题还比较突出,素质教育还未取得根本突破。这些问题亟待我们在今后的工作中加以解决。

行成于思,事成于思,做好调查研究是成事之基,谋事之本。因此,我们必须全面落实科学发展观,坚持以人为本的发展理念,进一步加强思考与实践,努力解决当前教育发展中面临的一系列新问题。

现在流行一句话:“心有多宽,世界就有多大。”这句话很适合我们搞教育的同志,对教育来说,我们的思想有多远,教育事业的发展道路也就有多宽广。教育的改革和发展是需要思想的,而教育思想的形成和完善,则需要经过教育实践的充分检验。孔子说:学而不思则罔,思而不学则怠。我们也可以引申为:行而不思则罔,思而不行则怠。作为教育工作者,思考无疑是必要和宝贵的。当前,我们教育行政干部队伍中,迫切需要大批不仅能够埋头苦干,而且勤于总结、善于思考、能将理论与实践紧密结合的同志。

好在宁波教育局是有着调查研究优良传统的。长期以

来,我局坚持开展“创学习型机关、做专家型干部”活动,鼓励和提倡广大机关干部带着问题深入学校、企业、乡镇、街道和社区开展调查研究,对调查中发现的突出问题进行认真梳理,深刻剖析原因,研究制定对策,为行政决策提供科学依据。为调动全体机关干部参与调研工作的积极性,鼓励多出成果,出好成果,不断推进机关调研工作上新水平,自2001年以来,我局每年开展机关干部调研报告评比活动,在年终对调研工作先进处室和优秀调研成果进行表彰奖励。广大机关干部在工作实践中不断思索、探求和总结教育规律,写下了大量文章。耕耘的季节是辛苦的,而收获的季节是喜悦的,数年磨一剑,今集腋成裘,遂有此编。

本书选编的15篇调查报告是各年度教育局机关优秀调研报告评比获一等奖,以及获得宁波市政府系统调研报告评比三等奖以上的作品。这些调查报告涉及的面很宽,既有对教育宏观层面的思考,也有教育管理中实际操作层面的经验介绍,具有很强的现实意义和借鉴作用。它们既独立成篇又互为联系,立足于宁波教育实际这一背景,总结了宁波教育事业取得的成就,深入分析了宁波教育改革面临的新情况、新问题,并在现实调查和理论思考的基础上,提出了许多行之有效的对策建议,其中部分课题成果已转化为地方性法规或政策文件。可以说,这是一本讲述教育实践的书,也是一本讲述教育思考的书,它不仅告诉了读者宁波教育这些年做了什么,更重要的是阐释了这样做的思想基础和理论方法。我想这正是这本书的意义与价值所在。

结集出版此书,一方面是想对宁波教育近几年的思考和实践作一系统的回顾和梳理;另一方面权当抛砖引玉,希望

有识之士不吝垂教,共襄盛举,推动宁波教育的新发展。所述如有不妥之处,恭请读者批评指正。

在本书出版之际,谨向所有关心、支持过宁波教育发展和为该书出版成册提供过各种帮助的朋友致以衷心的感谢。

小康大业,人才为本;人才培养,教育为本。我们是光荣的人民教育工作者,使命崇高,责任重大。我们要以科学发展观统领教育工作全局,解放思想,实事求是,与时俱进,继续深入开展调查研究,科学决策,努力办好让人民满意的教育,不辜负广大人民群众的希望、关心、理解和支持。

是为序,并愿以此与我市教育战线上的全体同志共勉之。

宁波市委教育工委书记、宁波市教育局局长 黄士力

2008年3月26日于宁波

目录

序

黄士力 / 1

宁波市流动人口子女学校现状与发展对策

余兆祥 鲁焕清 王恩胜 / 1

宁波市高等教育质量监控体系研究

冯雪蔚 / 21

宁波高等教育发展策略调研

王晓勇 邵健凯 / 29

关于宁波市中小学教师有偿家教问题的调研报告

鲁焕清 王恩胜 / 60

宁波市教育事业发展指标的调查与思考

唐登富 李慧彬 / 72

宁波市农民培训的现状与发展对策

黄明杰 卢伟芝 / 92

关于在甬境外人员子女就学问题的调研报告

鲁焕清 余兆祥 / 109

关于宁波到 2010 年基本实现教育现代化的调研报告

鲁焕清 王旭峰 董 刚 / 127

鹿亭教育调查——对沿海较发达地区山区农村教育发展的思考

周永明 / 143

坚持面向市场办学 着力服务地方经济

严新乔 / 151

宁波市职业教育现状分析与对策研究报告

沈剑光 杨 飞 / 169

关于宁波教育 2006 年发展现状与 2007 年发展展望的调研

华长慧 鲁焕清 / 202

加快推进宁波教育内涵发展的调研报告

李立明 王 科 / 221

宁波与国内同类城市教育事业发展水平比较研究

黄士力 严新乔 董 刚 / 245

宁波市流动人口子女学校调查报告

沈剑光 王旭峰 黄明杰 高祖祥 王敏敏 / 260

宁波市流动人口子女学校现状与发展对策

余兆祥 鲁焕清 王恩胜

近年来,依托沿海港口城市的区位优势 and 灵活开放的机制优势,宁波经济、社会和城市得到了快速发展,吸引着相当规模的外来流动人口来甬从事各种经济活动。据 2000 年第五次全国人口普查数据表明,全市外来人口达到 1355749 人,其中从省外流入的人口有 612047 人。毋庸置疑,他们已成为我市两个文明建设中一支不可缺少的生力军。但与此同时,外来人口子女入学的相关问题也日趋突出,越来越引起市领导和众多有识人士的高度关注。为此,最近我们对流动人口子女学校问题作了一个比较全面的调查,并在此基础上,提出了今后发展的若干对策。

一、我市流动人口子女学校的现状

(一)2002 年公办学校与流动人口子女学校吸纳流动人口子女情况

表 1 2002 年公办学校与流动人口子女学校吸纳流动人口子女情况比较

县(市)区	公办学校吸纳			流动人口子女学校吸纳		
	小学	初中	小计	小学	初中	小计
海曙	4098	188	4286	3128		3128
江东	3497	263	3760	3450		3450
江北	2564	193	2757	1464	93	1557
镇海	2060	517	2577	2944		2944
北仑	1239	202	1441	2985	160	3145

续表

县(市)区	公办学校吸纳			流动人口子女学校吸纳		
	小学	初中	小计	小学	初中	小计
鄞州	9455	2068	11523	2851	379	3230
慈溪	5034	578	5612	9395	578	9973
余姚	2469	62	2531	1763	118	1881
奉化	764	127	891	590		590
象山	643	98	741	439		439
宁海	548	118	666			
大榭	66	17	83			
合计	32437	4431	36868	29009	1328	30337

从上表可以看出,目前,我市共吸纳了 67205 位流动少年儿童接受九年义务教育,其中公办学校吸纳了 32437 名小学生,流动人口子女学校吸纳了 29009 名,两者比例为 1:0.89,基本各半;初中生公办学校吸纳了 4431 人,流动人口子女学校吸纳了 1328 人,两者之比为 1:0.29,公办学校吸纳的是流动人口子女学校吸纳的 3 倍多。从总体上看,外来流动人口子女入学难的问题在我市已经得到了较好的解决,而且较好地体现了国务院《关于基础教育改革与发展的决定》的“两个为主”(即“以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主”)的精神。

(二)2002 年我市流动人口子女学校分布情况

表 2 宁波市流动人口子女学校基本情况表(单位:所)

	全市	海曙	江东	江北	镇海	北仑	奉化	余姚	鄞州	慈溪	象山	宁海
学 校 数	54	4	5	4	6	6	2	4	7	13	3	0
其中已审核 批准的学校	38	4	5	4	4	4	1	3	7	3	3	0

从表 2 可以看出,2002 年,我市共有流动人口子女学校 54 所,具有两个明显的特点:一是区域之间呈现出明显的分布不均衡的格局。学校最多的是慈溪市,共有 13 所;宁海县最少,至今还没有一所。究其原因,既有经济发展水平差异、流动人口集聚程度不一的原因,也有公办学校吸纳能力差异等方面的原因。二是学校办学行为亟须规范。到目前为止,54 所学校中仅有 38 所已经当地教育行政部门批准颁发了办学许可证,属于正规办学,还有 16 所尚未经批准,属于无证办学。

(三)2002 年我市流动人口子女学校师资情况

表 3 2002 年我市流动人口子女学校教师基本情况表(单位:人)

教师数	全市	海曙	江东	江北	镇海	北仑	奉化	余姚	鄞州	慈溪	象山	宁海
大专	172	32	23	15	9	30	6	12	43		2	
中专	638	45	60	36	47	72	16	47	57	238	20	
合计	810	77	83	51	56	102	22	59	100	238	22	
师生比	平均	1:37	1:41	1:42	1:31	1:38	1:31	1:37	1:33	1:32	1:42	1:20
	最高学校	1:77	1:44	1:42	1:36	1:38	1:31	1:27	1:33	1:32	1:42	1:20
	最低学校	1:15	1:38	1:31	1:26	1:19	1:21	1:21	1:15	1:17	1:30	1:16

从上表可以看出,目前,我市流动人口子女学校教师学历情况基本尚可,具有大专以上学历的教师 in 全体教师中所占的比例已达到 20%。但教师负担普遍较重,师生比全市比例为 1:38,远远高于公办小学 1:22 的比例,几乎是公办小学的一倍,其中比例最高的学校竟然不可思议地达到了 1:77。同时,任教老师中外地教师占 80% 以上,持有教师资格证的仅占 40% 左右。

(四)2002年我市流动人口子女学校校均规模情况

表4 我市流动人口子女学校校均规模分析表(单位:人)

	全市	海曙	江东	江北	镇海	北仑	奉化	余姚	鄞州	慈溪	象山	宁海
校均	502	782	690	389	491	524	295	470	461	767	146	
最大	1594	1015	1092	620	832	910	379	626	817	1594	190	
最小	109	580	170	270	153	212	211	132	116	355	109	

从上表可以看出,在我市现有的54所流动人口子女学校中,校均规模达到了502人,高于公办小学的484人。但学校办学规模相差甚远,规模最大的已拥有在校学生1594人,最小的只有109人。而且区域之间很不均衡,慈溪市13所学校,校均达到767人,而象山县3所学校,校均只有146人。

(五)2002年我市流动人口子女学校举办者基本情况

表5 我市流动人口子女学校举办者情况分析表(单位:所)

	外地人办学		宁波市办学	
	安徽	其他	镇(街道)、企业	个人
学校	33	7	6	8
所占比例	61%	13%	11%	15%

从上表可以看出,在我市现有的54所流动人口子女学校中,由镇(街道)和企业出资举办的仅有6所。而个体举办高达48所,占总数的89%。其中由我市以外的自然人举办的学校达到40所,占74%,且以安徽籍的外来人口举办为主,在安徽籍外来人口举办者中又以六安地区为主,难怪有人戏称办学成了六安人闯荡宁波的主导产业。

二、我市外来人口子女学校存在原因与发展阶段

(一)存在原因

实行九年义务教育是我国的一项基本教育国策,而流动人口子女学校是存在于国家义务教育体制之外的一种社会现象,是一种义

务教育的边缘化。它的产生反映出现行义务教育体制在解决流动人口子女就学问题上的乏力。其存在的原因主要有：

原因一,社会开放度的提高导致流动人口的剧增,流动人口子女学校应时而生。

随着改革开放的不断深入,人们旧有的价值观念得到了更新,人口流动政策日趋放松,我国的人口户籍制度逐步打破了过去“画地为牢”、“区域封闭”的局面。农村人口日益向城市、城镇集聚,相对贫困落后地区也呈现出了“孔雀东南飞”的趋势。我市作为沿海开放的计划单列市,近年来,国民经济持续、快速、健康发展,综合经济实力显著增强,基本实现了由传统的计划经济向社会主义市场经济的跨越,人民生活实现了由温饱向小康的跨越。全市国内生产总值从“八五”末的 638 亿元增加到 2001 年的 1310.6 亿元;财政一般预算收入从 53 亿元增加到 194.3 亿元;城乡居民收入分别由 1995 年的 7289 元、3484 元提高到 2001 年的 11991 元、5362 元。发达的经济、文明的社会、良好的环境吸引着许许多多的流动人口来甬“淘金”、“掘宝”。1995 年,我市流动人口仅有十几万人,但到 2001 年底,流动人口剧增到 130 多万人,随之而来,流动儿童入学人数也迅速增加。

原因二,低于公办学校的入学门槛,为流动人口子女学校赢得了价格上的优势。

与公办学校相比,流动人口子女学校在价格上具有明显的优势。我市公办学校在吸纳流动人口子女就读时,1998 年前除收取借读费外,不少学校还收取 5000~10000 元不等的赞助费。1999 年起,虽然只收取由省教育厅、省物价局规定的借读费,并对部分家庭困难学生实行减免的政策,但加上代管费、校服费、中餐费、保险费等费用,价格仍然不菲,明显高于流动人口子女学校。以小学为例,流动人口子女如果入公办学校就读,每年合计约需 1420 元(借读费 800

元、代管费 540 元、保险费 50 元、校服费 30 元),而如果流动人口子女学校就读,每年合计约需 900~1000 元(学杂费 700~800 元、车辆接送费 200 元),两者相差 520 元;而初中收费的差距就更大。这对于一般依靠体力劳动的打工者来说,是一个比较大的开支。公办学校过高的入学门槛导致了流动人口望“高”兴叹,望而却步。

原因三,局部地区公办教育资源的严重不足,为流动人口子女学校创造了生存的土壤。

在教育行政部门现行的计划中,无论是学校布局还是师资配备,均以满足本地户籍生源需要为出发点,而对流动人口子女就学情况缺少应有的考虑和前瞻。而且由于暂住人口多集中在城乡接合部和经济较发达的镇(乡),随着城市化进程的快速推进,大量农村人口迁居城镇,导致一些镇(乡)所在地学校就读的人数急剧增加,使那里的公办教育资源更显得捉襟见肘,十分紧缺。这些地方的公办学校即使想吸纳流动人口子女入学,也是勉为其难,心有余而力不足。这就在客观上为流动人口子女学校提供了生存的土壤。

原因四,流动人口价值观念上的误差,对流动人口子女学校具有较强的认同心理。

我市的流动人口多数来自于经济欠发达、文化相对比较闭塞的偏僻农村,属于社会弱势群体。一方面相对于我市公民来说,他们对子女文化知识的要求较低;另一方面他们对我市的公办学校缺乏客观全面的了解,害怕子女到公办学校后遭受“本地人”的歧视与欺侮。同时由于一段时间一些新闻媒体对个别进入公办学校就读的民工子女受歧视情况作了不恰当的报道,在流动人口中间产生了较大的负面效应。因此,不少流动人口在心理上将公办学校视为排斥的对象,而把流动人口子女学校认同为“自己的学校”,认为

自己的子女只有进了流动人口子女学校,才能获得精神上 and 人格上的平等。

原因五,家庭亲情和一些学校夸大事实、变相欺骗的宣传导致大量适龄流动儿童涌入我市;为流动人口子女学校提供了生源的保障。

人是有感情的动物,难以割舍血脉亲情。外出打工的流动人口一旦经济状况改善,就会将自己的子女带到身边,以利于照顾和教育。这些流动人口的老家多在落后偏僻的农村,其家乡学校的条件无法与我市相比,有不少甚至还不如我市的流动人口子女学校。同时,一些无证流动人口子女学校的举办者,为了获取最大的经济利益,采取夸大事实、变相欺骗等手段,跨镇、跨县(市)甚至到民工的家乡动员其子女来我市就读。因此,近几年来,大批适龄儿童纷至沓来,涌入我市,就读人数剧增。

(二)发展阶段

从 1999 年第一所无证举办的流动人口子女学校在我市产生至今,经审核批准和尚待审批的流动人口子女学校已有 54 所。我们可以大致把它分为两个阶段:

第一阶段,从 1999 年到 2000 年,为初始创建阶段。这一阶段,我市的流动人口子女学校经历了从无到有、从小到大的发展过程。其主要特点是:一是个人无证办学。至 2000 年底,全部 18 所此类学校没有一所得县(市)区教育行政部门的批准。除一家是我市户籍居民举办外,其余均由外来人员举办。二是学校规模很小。18 所学校共有在校学生 4000 余名,校均规模仅 222 人。三是办学场地简陋,多数学校都租用民房或简易厂房办学,安全隐患严重。

第二阶段,从 2000 年底到现在,为快速发展阶段。这一阶段的流动人口子女学校的主要特点是:一是办学规模不断扩大。到 2002 年 10 月底,我市共有流动人口子女学校 54 所,拥有在校生 30337

位,校均规模达到 502 人。二是基本形成了一支相对稳定、素质逐步提高的办学人员和教职工队伍。三是办学条件逐步改善,基本实现了学校工作重点从强化办学的底线条件(学校的场地、使用面积,用房、卫生、车辆接送等安全)、追求数量逐步转到改善办学条件、提高办学质量的轨道。四是办学模式日趋多样,出现了由个人出资 600 万元,征地 8 亩,新建建筑面积 4000 多平方米的鄞州区育文学校;企业出资 500 万元,购置公办闲置的校舍并装修一新的江北求知学校;公办学校与简易学校合作办学的江北绿梅外来民工子女学校;国有民办的慈溪浒山街道民工子女学校等不同办学模式的学校。同时不少县(市)区教育行政部门在办学体制、管理的模式上进行大胆地探索,镇乡政府、街道办学,公办学校与简易学校联合办学等模式也不断涌现。

三、我市流动人口子女学校存在的主要问题

应该说,流动人口子女学校的存在,较好地解决了流动人口的后顾之忧,缓解了当前公办教育资源不足的困难,对我市教育发展乃至经济的发展、社会的稳定起到了积极的作用。经初步测算,如果在流动人口子女学校就读的 3 万多名学生完全由政府来解决,就需新增教学用房 20 万平方米,约需要 3 亿元资金。同时按市本级生均经费小学每年 2400 元、初中每年 3300 元计算,每年就需新增教育经费 1.6 亿元,如取消借读费,每年仍需增加财政支出 5686 万元。因此,我们认为,我市的流动人口子女学校在较长的时间内仍将继续存在。但是,我们也应该清醒地看到,当前,我市的流动人口子女学校存在着较多的问题,有些问题甚至相当严重,必须引起我们高度的重视。这些问题主要有:

(一)办学条件差。一些举办者由于利益的驱动,片面追求经济效益,从而使办学条件迟迟得不到改善。目前,在 54 所学校中,办