



成都教育蓝皮书

CHENGDU JIAOYU LANPISHU

成都教育发展报告(2013)

统筹城乡教育 促进教育公平

成都教育发展报告编写组 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



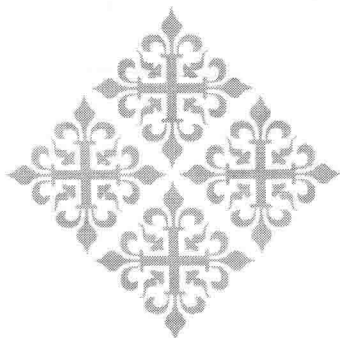
成都教育蓝皮书
CHENGDU JIAOYU LANPISHU

成都教育发展报告(2013)

统筹城乡教育 促进教育公平

CHENGDU JIAOYU FAZHAN BAOGAO (2013)
TONGCHOU CHENGXIANG JIAOYU CUJIN JIAOYU GONGPING

成都教育发展报告编写组 编著



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

2012年是成都统筹城乡教育综合改革试验区建设第一阶段的总结年,也是第二阶段的开局年。《成都教育发展报告(2013)——统筹城乡教育 促进教育公平》聚焦2012年试验区建设,重点介绍了成都统筹城乡教育综合改革试验区建设的理论成果、改革举措、实践成效、热点话题。

全书内容丰富,体系完整:“六个一体化”成都模式是成都市教育改革实践中总结出的理论结晶;“圈层融合”是教育一体化的丰富和发展;“县管校用”是成都教师管理体制改革的创新之举;“标化提升”是成都实现城乡中小学城乡均衡发展重大工程;成都教育热点透视选取了“国际化”、“入园难、入园贵”、“择校热”三个群众关心的话题进行分析,揭示了教育热点的普遍现象、内在规律,并提出了具体举措和建议。

本书囊括了成都统筹城乡教育综合改革试验区建设以来的标志性事件、核心理念、实践举措,为全国各省市教育改革提供了可供参考的范本,也为成都市教育行政部门的决策者提供了决策参考。

图书在版编目(CIP)数据

成都教育发展报告.2013,统筹城乡教育 促进教育公平 / 成都教育发展报告编写组编著. --北京:高等教育出版社,2013.12

ISBN 978-7-04-038998-2

I. ①成… II. ①成… III. ①地方教育-教育事业-研究报告-成都市-2013 IV. ①G527.711

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 286254 号

策划编辑	王 博	责任编辑	王 博	封面设计	顾 斌	版式设计	杜微言
责任校对	张小楠	责任印制	韩 刚				

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京汇林印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 17.75
字 数 230 千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>
版 次 2013 年 12 月第 1 版
印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷
定 价 24.80 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 38998-00

总序

杨银付

教育是一个民族最根本的事业。以教育的改革发展服务国家和地区的改革发
展,以教育的现代化引领国家和地区的现代化,这是教育肩负的神圣使命。

加速发展的城镇化进程正在带来我国社会结构的深刻变迁。在“四化”同步发展、全面建成小康社会的背景下,党的十八大报告强调要加大统筹城乡力度,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣;要求加快完善城乡发展一体化体制机制,推动城乡发展一体化。

成都市是我国西部地区的特大中心城市,城市格局分为城市中心区、城市近郊区和城市远郊区三个圈层,具有典型的“大城市带大农村”的发展特征。同样的情况反映在城乡教育发展上面,表现在城乡教育发展差距明显、优质教育资源配置不均衡等。正是考虑这种代表性,2009年成都市被确定为国家统筹城乡教育综合改革试验区,要求成都市在前期探索实践的基础上,先行先试先改,加快推进城乡教育统筹发展。成都市确立了“2015年率先在中西部基本实现教育现代化”的目标。经过三年的努力与探索,2012年成都市全面完成了试验区第一阶段建设任务,在推进城乡教育一体化、建设“全域成都”方面取得了显著的成效,其中的核心成果就是形成了统筹城乡发展、促进教育公平的“六个一体化”成都模式。成都模式的价值,不仅体现在探索出一系列成熟可行的统筹城乡教育均衡发展的成功做法,为其他地区提供了宝贵的借鉴经验;而且体现在丰富了国家教育改革的路径和政策,为国家提供了“解剖麻雀”的典型个案。2012年,成都市还先后成为国家教育发展研究中心教育改革研究基



地和教育部教育科学决策研究中心实践基地。

成都市锐意改革,借助统筹城乡教育综合改革试验区平台,推动了许多地方教育政策创新,积累了丰富的典型经验和问题解决策略。及时、客观、全面地展示成都教育发展的进展与经验,是一件十分有意义的工作。自2008年起,成都市就坚持将每年的教育发展情况以“年度发展报告”的形式编印出版,到本书出版为止,已经完成了五册年度发展报告。

《成都教育发展报告》(以下简称《报告》)力求以社会视角和专家立场,记录成都教育改革和发展,描绘成都教育发展的脉络和轨迹。《报告》根据年度教育发展的主线,将成都教育改革发展的政策创新、大事要事以及热点难点问题,系统归纳和梳理,并提出意见和建议,为教育界和社会各界了解成都教育改革提供了一个窗口,为人们观察我国地方教育改革提供了重要标本。《报告》搭建了地方教育改革发展的科研平台,推进了教育研究与教育决策的紧密结合,对于谋划成都未来教育发展也具有重要启示意义。《报告》也是群众与政府之间的沟通桥梁,客观反映群众意愿和呼声,反映出成都市探索“学有良教”、办好人民满意教育的信心决心。期待在社会各界的关怀和支持下,通过大家的辛勤努力,把《报告》打造成汇聚统筹城乡教育理论和实践经验的品牌,以更好地发挥理论研究服务地方经济社会发展的作用。

经验出在地方,经验出在基层,经验出在现场。我衷心祝愿成都教育人永葆改革精神,继续先行先试,坚持推进成都教育的均衡化、现代化、国际化,不断开创成都教育科学发展的新局面。这也将是对国家教育发展的贡献。

卷首语

2012年,党的十八大顺利召开。十八大报告明确提出加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在公共服务等方面推进一体化,把教育作为改善民生、创新管理、加强社会建设、解决热点问题的关键举措。要求加快健全基本公共教育服务体系,坚持教育优先发展、全面实施素质教育、深化教育领域综合改革、加强教师队伍建设,大力促进教育公平,着力提高教育质量,尽快实现“学有所教”目标。

2012年,成都教育加快发展,继续贯彻落实国家中长期教育改革和发展规划纲要,认真落实市委“五大兴市”战略,按照“学有良教”的总体要求,深入推进教育均衡化、现代化、国际化。成都统筹城乡教育综合改革试验区第一阶段建设任务圆满完成,在教育圈层融合发展、全面推进教师“县管校用”、地方教育立法等重点环节实施综合改革,启动了城乡中小学标准化提升工程,教育事业发展再上新台阶。

《成都教育发展报告(2013)——统筹城乡教育 促进教育公平》以第三方视角,对2012年成都教育改革与发展过程中的标志性事件、重点领域和关键环节,社会关注的热点难点问题进行系统梳理和深入分析,呈现了成都以系统思维、整体意识、联系观点来设计推进教育改革与发展的举措及做法,展示了成都以统筹兼顾的科学方法,系统推进教育改革与发展的路线图,揭示了成都以“综合”二字为教育改革与发展的突破口、着力点,取得的显著成效与经验。

《成都教育发展报告(2013)——统筹城乡教育 促进教育公平》聚焦成都统筹城乡教育综合改革试验区建设,以“努力办好人民满意的教育”作为试验区教育改革与发展的着力点和归宿。在“2012试验区聚焦”中,



深入剖析了试验区建设形成的以“六个一体化”为核心内容的“成都模式”。“成都模式”是“大城市带大农村”城乡教育一体化发展的典型模式。报告阐述了成都模式产生的背景、系统构成、价值体现、成效、经验与启示以及发展与展望,为其他地区进行城乡教育一体化发展提供借鉴。在“2012 教育综合改革”中,本书分别从“圈层融合”、“县管校用”、“标化提升”和“职教立法”四个重要方面进行深度分析。“圈层融合”系统地阐述了成都市促进教育“圈层融合”的模式架构、基本理念、本质特征、实施策略以及价值意义,并提出了建议;“县管校用”阐明了教师管理体制变革的背景、内容核心、推进策略、成效价值和对策建议;“标化提升”阐述了成都市标准化建设提升工程的背景、内容、要点、成效及价值;“职教立法”对成都教育立法的途径、突破口、特色及启示进行了深入的剖析。对上述四个重要改革方面的分析,详尽展示了成都以“综合改革”为抓手,推进教育发展的主要内容、具体做法及价值意义。在“2012 热点透视”中,本书从人民群众反映强烈、制约成都教育发展的热点、难点问题着手,选择了“教育国际化热”、“入园难、入园贵”、“义务教育择校热”三个成都教育热点问题进行透视分析,论证了紧扣热点的问题之道、破解难点问题之策。

为了让读者更加全面地了解成都教育的发展状况,本书在附录中收录了 2012 年度成都教育事业发展报告、成都统筹城乡教育综合改革试验区建设大事记(2009—2012 年)、成都市区(市)县教育现代化发展水平监测报告(2012)和 2012 年度成都教育投入报告。

本书在统筹城乡教育综合改革试验区建设的大背景下,对成都教育改革发展的脉络进行了全面分析和论证,力求展现成都教育改革发展前景,为关心支持成都教育发展的读者提供一条直观、便捷的路径。

编写组

2013 年 6 月

目录

2012 试验区聚焦	1
试验区建设形成的“六个一体化”成都模式剖析	2
一、成都模式产生的背景	3
二、成都模式的系统构成	5
三、成都模式的价值体现	13
四、成都模式带来的成效	21
五、成都模式的经验与启示	31
六、发展展望	37
附：成都统筹城乡教育综合改革试验区第一阶段报告	39
2012 教育综合改革	65
“圈层融合”——成都城乡教育一体化的丰富和发展	66
一、区县合作：成都市促进教育“圈层融合”的模式架构	67
二、教育公平：成都市促进教育“圈层融合”的基本理念	70
三、城乡互动：成都市促进教育“圈层融合”的本质特征	71
四、市级统筹、以县为主：成都市促进教育“圈层融合” 的实施策略	72
五、综合创新：成都市促进教育“圈层融合”的价值意义	76
六、深化成都教育“圈层融合”的建议	86
“县管校用”——成都市推进教师管理体制变革的创新之举	89
一、“县管校用”教师管理体制变革的背景：教育的时代	



呼唤与发展的现实需求	90
二、“县管校用”教师管理体制的内容核心:科学设计	
“管”和“用”的职能分工	96
三、“县管校用”教师管理体制的推进策略:试点先行、	
市域统筹、区域推进	99
四、“县管校用”教师管理体制的实施成效及价值分析:	
促进教师管理体制的改革和教师人力资源的优化配置 ...	105
五、“县管校用”教师管理体制的现存问题及对策建议	109
标准化提升——成都市城乡中小学优质均衡发展重大工程	115
一、标准化建设提升工程的背景介绍	116
二、标准化建设提升工程的具体内容	118
三、标准化建设提升工程的实施要点	123
四、标准化建设提升工程的成效与价值	128
五、标准化建设提升工程的展望	131
职教立法——成都教育立法实现零的突破	134
一、成都教育立法是教育治理方式转变的重要途径	134
二、职业教育立法成为成都教育立法的突破口	135
三、《成都市职业教育促进条例》的特色	143
四、成都教育立法的启示	149
2012 热点透视	155
成都教育国际化热透视	156
一、教育国际化成为“热点词汇”的因素分析	157
二、教育国际化是成都教育发展的“正能量”	160
三、成都市推进教育国际化的主要策略	162
四、2012 年成都推进教育国际化的主要进展	167
五、成都推进教育国际化面临的问题	169



六、深入推进成都市教育国际化的理性思考	178
把脉“入园难”、“入园贵”	182
一、入园难不难？入园贵不贵？	182
二、大力推进公益性幼儿园：成都市学前教育的“破冰” 行动	185
三、“破冰行动”中的困惑	188
四、成都学前教育的展望和建议	193
治理义务教育“择校热”审视	198
一、成都市集中治理义务教育“择校热”的背景	198
二、成都市集中治理义务教育“择校热”的主要做法	200
三、成都市治理义务教育“择校热”仍然面临巨大压力	205
四、成都市进一步治理义务教育“择校热”的政策建议	214
附录	221
附录一：2012 年度成都教育事业发展报告	222
附录二：2012 年度成都市区（市）县教育投入情况监测公告	239
附录三：成都市区（市）县教育现代化发展水平监测报告 （2012）	248
附录四：成都统筹城乡教育综合改革试验区建设大事记 （2009—2012 年）	261
后记	269

2012 试验区聚焦

试验区建设形成的“六个一体化” 成都模式剖析

摘要:2009年,成都市开启了国家统筹城乡教育综合改革试验区建设之路,经过三年的努力与探索,2012年全面完成了试验区第一阶段建设任务,在“统筹城乡发展、促进教育公平”方面取得了显著的成效,形成了“六个一体化”的成都模式。成都模式在理论上是对“城乡教育一体化”研究的丰富和完善,在实践上形成了一套完整的思路、策略和推进方式,在政策上形成了比较完整、系统、成熟的制度保障,并呈现出理论指导实践、实践检验和修正理论的闭环系统,其理论和实践成果得到了国家、教育部及社会各界的广泛认同,为国内其他地区特别是大城市带大农村的地区提供了有效的借鉴模式,为国内相关研究专家提供了参考。本报告旨在详细分析成都模式,呈现成都追求教育公平、推进城乡教育“高位均衡、优质发展”的理念、路径、方法、成效、经验和启示等。

主题词:六个一体化成都模式 城乡教育一体化试验区建设

2012年,成都市全面完成了“国家统筹城乡教育综合改革试验区”第一阶段建设的任务。这一个阶段,成都市坚持科学发展,按照统筹城乡的思路推动教育改革与发展,以促进教育公平为核心,着力教育体制机制改革,充分发挥国家统筹城乡教育综合改革试验区的先行先试先改平台,开展了一系列生动的实践,取得了教育发展的显著成效,试验区建设最核心的成果就是形成了统筹城乡发展、促进教育公平的“成都模式”。在成都市作为国家统筹城乡教育综合改革试验区的大背景下,本文旨在以“成都模式”为样本,客观呈现和阐释成都市教育综合改革实践的理念、路径、



成效、经验和启示。

一、成都模式产生的背景

2002年,党的十六大报告中就已经提出“统筹城乡经济社会发展”。2004年,成都市推进城乡一体化,也推动了城乡教育一体化,着力破除城乡教育二元结构,加快农村教育发展,尽快改变农村教育事业的落后局面,以实现成都市教育事业整体均衡和同步提高,从而为构建覆盖城乡的公共教育服务体系奠定坚实的基础,也为下一步加快推进教育现代化提供现实可能。

2007年成都市被国家批准为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”,2009年被教育部批准为“全国统筹城乡教育综合改革试验区”。在试验区的建设背景下,成都教育围绕“统筹城乡经济社会发展,推进城乡一体化”的发展战略,按照“以城带乡、以乡促城、城乡联动、共同发展”的方针,以政府投入为主体,以教育资源合理配置为核心,以缩小城乡教育差距为目的,深化“城乡教育一体化”发展,创新形成了“六个一体化”,形成了成都模式。成都市的城乡教育一体化改革符合国家战略发展构想和地方发展的实际需求,服务于构建社会主义新农村和教育全面实现现代化的中长期战略目标,该模式特别对国内“大城市带大农村”的地区探索教育改革、推进教育均衡发展具有可借鉴、可操作的示范和带动作用。为深入分析成都模式形成的背景,我们先对其试验区建设、推进城乡教育一体化改革历程进行一个“全景式”的梳理。

成都市城乡教育一体化改革沿着“以城带乡—城乡互动—城乡一体”的递进式发展路径展开。在时间上分为三个阶段:2004年到2007年的“自主实践”阶段,2007年到2009年的“全域视角”阶段和2009年到2012年的“优质均衡”阶段。在空间上结合成都市的圈层特征,分别发挥了中心城区“以城带乡”的辐射引领功能,城市近郊区“城乡互动”的双向吸纳功能和城市远郊区的后发优势,逐步在“发展规划、教育经



费、办学条件、师资配置、教育质量、评估标准”等六个方面实现“城乡一体”。

第一,成都市开展的城乡教育一体化较好地把握了教育发展规律,在上述的三个阶段各有侧重,规划合理。成都市2004年到2007年的“自主实践”阶段用时4年,大力弥补城乡之间教育资源“硬件”上的差距;2007年到2009年的“全域视角”阶段用时3年,改革方式上提高了统筹规划的层次,更加凸显了政府的主导地位,其发展特点为“硬件”建设与“软件”建设同步;2009年到2012年的“优质均衡”阶段,其改革重点为促进城乡间教师资源的合理流动,提高教育质量,其发展特点表现为以“软件”建设为主,“硬件”建设为辅。

第二,成都市的城乡教育一体化发展坚持了统筹兼顾与因地制宜相结合的原则,在空间上发挥了三个圈层各自的功能和优势。中心城借助自身优质的教育资源和完善的教育体制,以“捆绑”合作为主要模式,牵头发挥教育的辐射和带动功能;城市近郊区通过“软件”和“硬件”的建设,大大提高了自身的教育水平和吸引力,吸纳了中心城和城市远郊区的大量生源,起到了兼收并蓄的平衡作用;城市远郊区借助改革的大好时机,加速了教育资源的更新换代和标准化进程,促进了教育事业的跨越式发展,发挥了突出的后发优势。

第三,成都市的城乡教育一体化发展坚持了科学务实的态度,在实施内容上开展了“六个一体化”建设。成都市在“发展规划、教育经费、办学条件、师资配置、教育质量、评估标准”六个方面实行城乡统一管理、统一配置和统一标准,相应开展了中小学“撤点并校”工程、校舍标准化建设工程、教学信息化配备工程、“特岗教师”计划、“以奖代补”计划、“经费增投”计划、评估体系科学化标准化建设等工作。

据《2011年度教育现代化评估报告》的显示,成都市的教育普及程度在15个副省级城市中位居第二,对于一个西部城市而言,这是一个突出的成绩。



二、成都模式的系统构成

在全面总结分析国内外有关教育公平的各种理论的基础上,成都市提出统筹城乡教育发展,核心就是要实现城乡教育一体化。立足我国和成都实际,特别是根据成都市统筹城乡发展的总体需要,形成以“六个一体化”为主的城乡教育一体化的“成都模式”。

(一) 成都模式的内涵

“成都模式”就是在城乡教育一体化进程中把城乡教育置于同一系统中,统筹城乡教育发展、整合城乡教育资源,以整体方式构建资源共享、优势互补、良性互动、协调发展的城乡教育格局,达到以城带乡、以乡促城、互相融合,形成一体的教育发展过程和目标。“成都模式”的核心内容就是六个一体化,即发展规划一体化、办学条件一体化、教育经费一体化、师资配置一体化、教育质量一体化、评估标准一体化。

“成都模式”的主要特征表现在:① 整体性。成都模式的整体性在于,完整囊括了全部三圈层区域,且在区域中、对象中,没有重复,强调整体的发展,全域的发展。② 系统性。成都模式的系统性在于,其核心内容“六个一体化”的各个构成部分之间具有严密的逻辑关系,是一个有机的运行体,而不是孤立部分的简单拼凑。③ 闭合性。成都模式的闭合性在于,整个城乡教育一体化没有所谓的终点,是一个不断改进、动态提高的增强回路;是有“起点”、“中间过程”和“终点又是新起点”的循环运行状态,最终使得成都市城乡教育一体化形成了一个动态闭合的系统模型。如图1所示:

“成都模式”的制度基础就是形成全域教育公共治理制度。教育公共治理是公共教育权力在政府、市场、社会、学校之间更大范围的转移,是由政府、非政府组织、私营部门等多元主体承担教育公共事务治理的责任,其核心问题是划清政府、市场、学校的教育管理职能边界。城乡教育一体化的制度建设,要想全面“开花结果”,必须要有与其相配套的教育公共

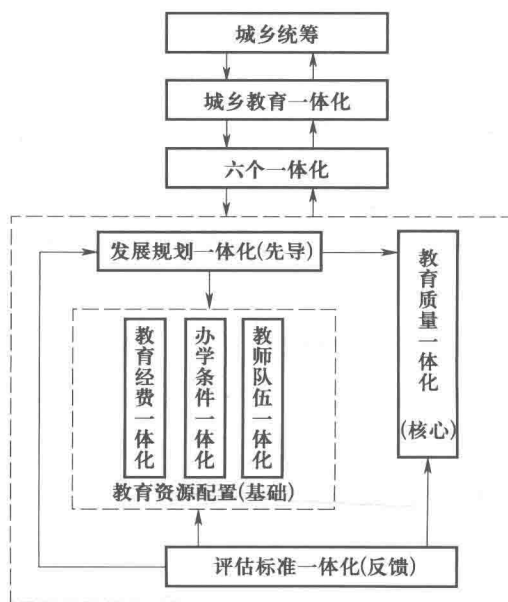


图1 “六个一体化”模型图

治理制度作为支撑。

(二) 成都模式的战略思路

在明确了城乡教育一体化基本含义的基础上,“成都模式”实践了以“政府投入为主体、以资源合理配置为核心、以缩小城乡教育差距为目的”的城乡教育一体化战略思路。其中,对政府投入为主体而言,成都教育在推进城乡教育一体化时,以深化改革、政府投入为主体方式。一是在资源供给上,坚持以政府为主的方式,投入教育资源;二是在资源使用上,政府主导并深化改革教育资源投入的各种配套机制,注重效率、效果的提升,即政府在逐步加大教育投入的同时,还要解决投入有效性的问题。对资源合理配置为核心而言,成都市在推进城乡教育一体化发展的过程中,注重通过深化教育改革和创新教育体制等方式,实现城乡教育资源公平、合理地配置和流动,以扭转教育资源配置的城市倾向性。对缩小城乡教育差距为目的而言,成都教育绝不是让城市教育停滞,全力发展农村教育



来追赶城市脚步,以获得所谓的“城乡均衡”;其缩小城乡教育差距,推进教育一体化发展的实质是实现城乡教育协调发展、共同进步,用发展的眼光和方式缩小城乡教育的差距。

(三) 成都模式的核心内容

“成都模式”的核心内容,就是要实现“六个一体化”,通过发展规划、办学条件、教育经费、师资配置、教育质量、评估标准六个一体化来推进展开,推动统筹城乡教育走向系统、全面、特色化。

一是发展规划一体化。通过发展规划一体化为推进城乡教育一体化确立依据,实现宏观上把握总体布局。成都确立了“全域成都”教育改革发展理念,实行无差别的城乡教育政策。在2009年,市委市政府出台了《成都市建设统筹城乡教育综合改革试验区实施方案》,确立了三个阶段性目标和“到2020年率先在中西部地区全面实现教育现代化”的总目标;2011年,市委市政府出台《成都中长期教育改革和发展规划纲要》、《成都教育事业改革发展第十二个五年规划》等规划性文件,系统规划了统筹城乡教育的改革发展。

二是办学条件一体化。通过办学条件一体化为推进城乡教育一体化夯实基础,实现硬件先行。成都市努力完善“城乡统一”的建设标准,强化和促进校舍建设、设施设备、经费投入、队伍建设等教育资源的标准配置。先后制定和出台《成都市农村中心幼儿园标准化建设标准》、《成都市农村中心幼儿园标准化建设设计和设施设备配置基本要求》、《成都市中小学校灾后重建规划的指导意见》、《成都市中小学教育技术装备标准(试行)》等,就农村标准化中心幼儿园建设标准、灾后重建学校建设标准以及中小学设施设备配置标准提出了具体要求,并于2012年,出台了《成都市城乡中小学标准化建设提升工程实施方案》。

三是教育经费一体化。通过师资配置一体化为推进城乡教育一体化充实内容,实现软硬件并举。成都市一方面建立了生均公用经费标准动态调整机制,并于2012年,建立起了两年调整一次的动态调整机制。另