

国家教育体制改革试点 阶段性研究报告 (基础教育卷)

GUOJIA JIAOYU TIZHI GAIGE SHIDIAN
JIEDUANXING YANJIU BAOGAO
(JICHU JIAOYU JUAN)



国家教育行政学院 编著



教育科学出版社

Educational Science Publishing House

国家教育体制改革试点 阶段性研究报告（基础教育卷）

国家教育行政学院 编著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出 版 人 所广一
责任编辑 夏辉映
版式设计 杨玲玲
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

国家教育体制改革试点阶段性研究报告·基础教育卷/
国家教育行政学院编著. —北京: 教育科学出版社, 2014. 12 (2015. 3 重印)
ISBN 978-7-5041-9229-5

I. ①国… II. ①国… III. ①基础教育—教育体制改革—研究报告—中国 IV. ①G521 ②G639. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 309190 号

国家教育体制改革试点阶段性研究报告 (基础教育卷)

GUOJIA JIAOYU TIZHI GAIGE SHIDIAN JIEDUANXING YANJIU BAOGAO

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

市场部电话 010-64989009

邮 编 100101

编辑部电话 010-64989363

传 真 010-64891796

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 保定市市中画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 张 23.5

印 次 2015 年 3 月第 2 次印刷

字 数 323 千

定 价 58.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

目 录

第一章 学前教育 / 1

第一节 改革试点的基本情况 / 1

一、学前教育改革试点的总体情况 / 1

二、学前教育改革试点的主要任务 / 4

第二节 改革试点的主要成效 / 6

一、幼儿入园率显著提升 / 7

二、多渠道破解城乡普惠性学前教育资源不足难题，幼儿园办园体制与管理体制改革成效显著 / 8

三、学前教育师资队伍建建设明显加强，幼儿教师待遇逐步改善，幼儿园用人机制不断创新 / 9

四、政府主导的对学前教育的投入和成本分担机制初现雏形 / 11

五、强化幼儿园规范化、科学化管理，幼儿园监管机制进一步完善 / 13

第三节 改革试点的主要经验与典型模式 / 14

一、学前教育改革试点的主要经验 / 14

二、学前教育改革试点的典型模式 / 18

第四节 改革试点面临的困难与问题 / 27

- 一、对学前教育的定位及发展理念不够清晰，改革思路有待进一步明确 / 27
- 二、区域发展很不平衡，欠发达农村地区资源短缺问题依然突出 / 28
- 三、城市入公办园难、入普惠性民办园难、就近入园难的压力依然很大，流动人口剧增对城市学前教育带来的挑战日益严峻 / 28
- 四、贫困地区财政困难，学前教育可持续发展的投入保障机制尚未建立 / 29
- 五、幼儿园教师数量短缺与专业化水平不高并存，加强师资队伍建设已成当务之急 / 30
- 六、部分体制机制障碍仍需大力突破 / 30
- 七、少数改革试点统筹力度不够，试点研究有待加强 / 31

第五节 对策与建议 / 32

- 一、加强学前教育改革试点的战略研究和顶层设计 / 32
- 二、制订新一轮的学前教育三年行动计划 / 33
- 三、把扩大普惠性学前教育资源覆盖率作为政府的基本职责加以明确 / 33
- 四、以建立学前教育公共服务体系为目标，继续深化学前教育体制机制改革 / 34
- 五、科学规划并全面统筹各类学前教育资源，以满足群众多元化需求 / 35
- 六、着力加强学前教育师资队伍建设 / 36
- 七、着力规范办园行为，提高学前教育质量 / 37
- 八、加大对农村地区和贫困地区扶持力度，关注城市流动和农村留守儿童等人群的学前教育问题 / 38
- 九、关注并重视 0—3 岁儿童早期教育问题 / 38

第二章 素质教育 / 40

第一节 改革试点的进展情况 / 40

- 一、德育试点项目进展情况 / 41
- 二、减轻中小学学生课业负担试点项目进展情况 / 43
- 三、基础教育课程、教材和教学方法改革试点项目进展情况 / 46

第二节 改革试点的成效 / 48

- 一、德育课程整体规划初步建立，德育内容、方法和机制创新效果较为显著 / 48
- 二、中小学课程改革新观念深入人心，基础教育三级课程改革整体推进 / 50
- 三、办学行为进一步规范，学生课业负担明显减轻 / 53
- 四、拔尖创新人才培养机制改革等方面取得新进展 / 56

第三节 改革试点的典型与经验 / 57

- 一、素质教育体制改革试点的典型 / 57
- 二、素质教育体制改革试点的经验 / 63

第四节 改革试点面临的困难、问题及其成因 / 67

- 一、困难 / 67
- 二、问题 / 73
- 三、成因 / 76

第五节 深化改革的意见与建议 / 78

- 一、总体意见和建议 / 78
- 二、具体意见和建议 / 83

第三章 义务教育均衡 / 88

第一节 改革试点的总体情况 / 88

第二节 改革试点的主要内容 / 93

- 一、探索城乡教育一体化发展的有效途径 / 94
- 二、创新体制机制，实施县域内义务教育学校教师交流制度 / 108
- 三、实行优质高中招生名额分配到区域内初中学校的办法，多种途径推进义务教育均衡发展 / 114

- 四、完善农民工子女接受义务教育体制机制，探索非本地户籍常住人口随迁子女非义务教育阶段教育保障制度 / 117
- 五、完善寄宿制学校管理体制与机制，探索民族地区、经济欠发达地区义务教育均衡发展模式 / 119
- 六、建立健全义务教育均衡发展督导、考核和评估制度 / 120
- 七、教育信息化在义务教育均衡之中的角色和作用 / 122
- 第三节 改革试点的典型经验 / 123
- 第四节 改革试点面临的现实问题与建议 / 131

第四章 教师队伍建设 / 138

- 第一节 改革试点的基本情况 / 139
 - 一、围绕改革试点，全面推进教师专业化成长 / 139
 - 二、规范化管理，使改革有章可循 / 141
 - 三、加强组织管理及保障机制，保证改革试点的顺利推进 / 141
- 第二节 改革试点取得的进展与成效 / 143
 - 一、多种措施加强农村教师队伍建设 / 144
 - 二、创新教师教育体系和人才培养模式，探索中小学教师和校长培训新模式 / 146
 - 三、完善教师管理制度，保障教师专业化成长 / 148
 - 四、民族地区积极探索双语教师培养培训新模式 / 151
- 第三节 改革试点的典型经验和模式 / 152
 - 一、省级教育主管部门推进改革试点案例 / 152
 - 二、制定具体办法鼓励优秀教师到农村地区从教的改革试点案例 / 154
 - 三、采取多种措施加强农村教师队伍建设案例 / 157
 - 四、创新教师教育体系，开展师范生免费教育改革试点案例 / 159
 - 五、加强双语教师培养培训改革试点案例 / 162
 - 六、校长职级制、教师职称改革试点案例 / 164
 - 七、开展教师资格注册制度改革试点案例 / 168
- 第四节 改革试点中存在的问题及其原因分析 / 168

一、改革试点进展过程中面临的困难与问题 / 168	
二、改革试点问题原因分析 / 173	
第五节 改革试点的具体建议 / 177	
一、加大国家对改革试点的指导并建立相应激励机制 / 177	
二、提高教师待遇,鼓励教师终身从教 / 178	
三、对创新教师教育体系,开展师范生免费教育改革试点的具体建议 / 181	
四、对健全教师管理制度改革试点的具体建议 / 182	
五、对完善民族地区双语教师培养培训模式改革试点的具体建议 / 183	
第五章 职业教育 / 186	
第一节 改革试点的工作进展 / 187	
一、改革试点整体有进展,专项试点有创新 / 188	
二、初步构建了试点工作体系和运行机制 / 190	
三、各界层积极推行试点改革 / 192	
第二节 改革试点的成效 / 196	
一、政府统筹规划制度初步建立 / 196	
二、现代职业教育体系构建显现雏形 / 198	
三、人才培养模式不断完善 / 200	
四、体制机制改革有进展 / 202	
五、内涵建设取得实效 / 204	
第三节 改革试点的典型经验 / 206	
一、深化制度改革 / 206	
二、力推产教融合 / 207	
三、完善职业教育体系建设 / 209	
四、加强“双师型”教师队伍建设 / 211	
五、创新督导评价 / 212	
第四节 改革试点中存在的问题及其原因 / 213	
一、试点发展不平衡 / 213	

- 二、职教发展的经济需求导向有待提升 / 214
- 三、实质创新突破难，有待制度完善 / 215
- 四、外部支持体系缺失，内部协调难 / 216
- 五、政策缺乏可操作性，课题化倾向严重 / 217
- 六、职业教育科研支撑力度不足 / 218

第五节 未来改革的思路和建议 / 219

- 一、加强国家顶层理性设计 / 219
- 二、调整政府机构职能 / 221
- 三、完善立法支撑体系 / 223
- 四、促进职业教育制度建设 / 225
- 五、构建和完善职业教育发展的匹配制度 / 227
- 六、加大职教科研力度，有效指导实践 / 229

第六章 职业教育综合改革 / 231

第一节 改革试点的进展情况 / 232

- 一、四省市职业教育综合改革试点的目标 / 232
- 二、四省市职业教育综合改革试点的组织管理 / 234

第二节 改革试点的成效 / 236

- 一、省（市）政府加强对职业教育统筹与规划 / 236
- 二、职业教育服务经济社会发展的能力得到提升 / 239
- 三、探索符合职教人才培养需要的考试招生制度 / 241
- 四、注重改革综合性，创新体制机制 / 243

第三节 改革试点典型经验和模式 / 246

- 一、试点改革典型经验 / 246
- 二、模式创新 / 253

第四节 改革试点中存在的问题及其原因分析 / 256

- 一、体制改革中的难点实质性突破困难 / 256
- 二、职业教育综合改革试点管理的统筹协调困难 / 259
- 三、职业教育满足社会需求的能力有待提高 / 260

四、职业教育综合改革试点保障不完善 / 261

第五节 未来的改革思路和建议 / 262

一、对中央一级政府与教育等相关职能部门的建议 / 262

二、对四试点省市政府与教育等相关部门的建议 / 265

三、对四试点省市职业院校的建议 / 267

第七章 民办教育 / 269

第一节 改革试点的背景与总体进展情况 / 269

第二节 改革试点的主要进展和初步成效 / 273

一、民办教育改革试点的主要内容 / 273

二、民办教育改革试点的主要进展和初步成效 / 274

第三节 改革试点的典型经验和模式 / 293

一、上海市浦东新区探索营利性与非营利性民办学校分类管理办法 / 294

二、深圳市探索建立公共财政对民办教育投入长效机制 / 295

三、浙江省温州市探索建立民办学校分类管理制度 / 297

四、武昌理工学院探索创新体制机制和育人模式 / 298

第四节 改革试点中存在的主要问题 / 299

一、上海市探索分类登记管理遇到的主要问题 / 300

二、浙江省探索民办教育综合改革遇到的主要问题及对策建议 / 302

三、福建省的探索遇到的主要问题及对策建议 / 303

四、深圳市的探索遇到的主要问题及对策建议 / 304

五、云南省的探索遇到的主要问题及对策建议 / 304

六、宁夏回族自治区的探索遇到的主要问题及应对策略 / 305

七、吉林华侨外国语学院探索遇到的主要问题及对策建议 / 305

八、武昌理工学院的探索遇到的主要问题及应对策略 / 306

第五节 推进下一阶段改革试点的对策思考和意见建议 / 307

一、探索营利性与非营利性民办学校分类管理的意见建议 / 307

- 二、探索公共财政对民办教育的扶持政策，建立公共财政资助体系的
意见建议 / 311
- 三、建立和完善民办教育扶持政策，完善民办教育发展环境的意见
建议 / 313
- 四、创新民办教育体制机制的意见建议 / 314

第八章 省级统筹 / 318

第一节 改革试点的进展情况 / 319

- 一、普遍重视顶层设计，明确改革任务，提供组织保障 / 319
- 二、出台改革纲领性文件，指导教育综合发展 / 321
- 三、初步共识基本达成，统筹方式各有侧重 / 323

第二节 改革试点的主要成效 / 324

- 一、省部之间、区域之间合作加强，促进教育协同发展 / 324
- 二、加强体制机制创新，统筹教育资源 / 325
- 三、创新教育发展模式，推动教育健康发展 / 326
- 四、深化办学体制改革，改善民办教育发展环境 / 327
- 五、加强教育对外交流与合作，扩大教育开放 / 328

第三节 改革试点的基本经验与典型模式 / 329

- 一、上海的典型经验 / 329
- 二、安徽的典型经验 / 331
- 三、广东的典型经验 / 334
- 四、深圳的典型经验 / 335
- 五、云南的典型经验 / 337
- 六、新疆的典型经验 / 338
- 七、北京的典型经验 / 339

第四节 改革试点中存在的主要问题及其原因分析 / 340

- 一、存在的主要问题 / 340
- 二、原因分析 / 343

第五节 进一步深化改革的思路，形成新的对策与建议 / 345

- 一、进一步凝聚共识，上下联动，着力建立有利于省级政府统筹教育发展的体制、机制 / 346
- 二、加大放权力度，加快转变政府职能，确保省级政府有权可统 / 347
- 三、省级政府要到位，进一步加强省域内顶层设计，确保统筹有力 / 347
- 四、要立足于建设教育治理体系和教育治理能力现代化，着眼于建立新型政府、学校、社会关系，建立和完善现代学校制度 / 348

索引 / 351

第一章 学前教育^{*}

我国学前教育改革试点于2011年1月正式启动。改革试点的主要任务在于着力破除制约学前教育事业科学发展的体制机制障碍，着力解决人民群众所关心的“入园难、入园贵”等重点难点问题和突出矛盾。学前教育改革试点共有4大类17个项目，包括“落实政府发展学前教育职责”、“探索政府举办和鼓励社会力量办园的措施和制度”、“改革农村学前教育投入和管理体制及改进民族地区学前双语教育模式”以及“加强幼儿教师培养培训”等。项目单位共涉及14个省（区、市）。

第一节 改革试点的基本情况

一、学前教育改革试点的总体情况

（一）学前教育改革试点的背景

与教育体制改革其他项目不同，学前教育改革试点工作是在整个国家大

^{*} 执笔人：于京天。课题组成员：于京天，郑健成。

力发展学前教育事业的背景下进行的。整体上的发展任务与少数地区的改革试点并行，使得学前教育改革试点呈现出与其他改革试点不同的特点。一是学前教育改革试点的目标有相当一部分与国家整体的学前教育发展目标是重合的，得到了从中央到地方各级政府的强力支持，因此在回顾学前教育改革试点经验的时候，离不开对这几年来各级政府大力支持学前教育发展政策与措施的总结和提炼。二是由于学前教育事业面上的发展任务必然要与具体的改革举措紧密联系，因此学前教育改革的经验一方面包括了试点地区，另一方面又不仅仅局限于少数试点地区，实际上有相当多的改革经验是来自试点地区之外的其他地区。

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》颁布之前，我国学前教育事业发展面临一系列严重问题，“幼儿园总量不足、符合百姓期望的质量优良且价格合理的幼儿园短缺使近年来‘入园难’‘入园贵’问题日益突出，学前教育已成为百姓关心的重大教育问题之一”^①。教育规划纲要回应人民群众的呼声，明确提出了学前教育改革和发展的三大目标：基本普及学前教育；明确政府职责；重点发展农村学前教育。

为了贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，2011年1月国务院办公厅发布了《关于开展国家教育体制改革试点的通知》，让有一定基础、愿意先行先试的地区和学校，选择一项或几项申报改革试点，并要求各地教育行政部门要按照鼓励体制机制创新、有利于扩大教育资源的原则，在与相关部门充分协商论证的基础上，形成本地教育改革试点方案。而“健全体制机制，加快学前教育发展”成为国家教育体制改革试点中第一项试点工作。

（二）国家层面支持学前教育改革发展的主要措施

为整体推进学前教育事业的改革发展，自2010年起，国务院和教育部密集出台了一系列政策措施，给予学前教育以强力支持。

“国十条”全面部署学前教育改革发展。为贯彻落实规划纲要战略部署，

^① 刘占兰，等．中国学前教育发展报告2012[M]．北京：教育科学出版社，2013．

实现学前教育事业的率先突破，2010年11月国务院发布了《国务院关于当前学前教育发展的若干意见》（简称“国十条”），对学前教育事业改革发展进行了全面部署。“国十条”要求各地立即着手制订学前教育发展的三年行动计划，从体制、政策、教师队伍、课程建设等多方面、全方位地提升和发展学前教育，着力解决学前教育面临的“入园难、入园贵”突出矛盾，在学前教育制度建设和体制机制建设方面取得重大突破；将学前教育摆在更加重要的位置，多种形式扩大学前教育资源，多种途径加强幼儿教师队伍建设，强化科学保教，完善管理机制。实际上，“国十条”成为近几年推动我国学前教育事业改革发展最重要的纲领性文件。

编制实施学前教育三年行动计划。根据“国十条”有关规定，为加快发展学前教育、有效缓解“入园难、入园贵”问题，要求全国2800多个县（区、市）普遍编制完成学前教育三年行动计划。三年行动计划一是明确了未来三年学前教育发展目标，逐年落实了建设任务；二是围绕扩大学前教育资源、加强幼儿园教师培养培训等内容安排了一批工程项目，纳入了为民办实事的重要工程予以保障；三是围绕幼儿园教职工编制标准、加强幼师培养培训、规范小区配套幼儿园管理、提高保教质量等，制定了一系列政策措施。地方各级政府普遍建立了由政府分管领导牵头的学前教育联席会议制度或三年行动计划领导小组，完善了督促检查和问责机制，健全了工作推进机制。

农村学前教育推进工程。2010年，教育部、国家发改委联合启动了农村学前教育推进工程，有计划、分步骤地在中西部农村地区新建和改扩建一批布局合理、安全适用、办园规范，面向区域内适龄儿童的普惠性幼儿园，提供有一定质量的农村学前教育服务。项目实施三年来，国家已投入55.6亿元，支持中西部地区建设乡村幼儿园3149所，新增幼儿园学位63万余个。

中央财政支持学前教育发展重大项目。2011年9月，财政部、教育部印发《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》和《支持中西部地区利用农村闲置校舍改建幼儿园的实施方案》等4大类7个项目方案。“十二五”期间，中央财政安排500亿元，实施4大类7个项目重点支持中西部地区和东部困难地区发展农村学前教育，主要包括校舍改建类项目、综合奖补类项目、幼师培训类项目和幼儿资助类项目。为此，2011年中央财政下达专项经

费 97 亿元，2012 年扶持资金达 156 亿元。实施学前教育系列重大项目，此举极大刺激和调动了地方政府发展学前教育的积极性，有效推动了地方政府进一步落实发展学前教育责任，扩大学前教育资源，加强幼儿师资队伍建设，完善学前教育各项政策措施。

颁布一系列规范性标准。为规范幼儿园的办园条件、师资管理、收费管理和保教行为，教育部研究制定或修订了一系列规范性文件，包括《幼儿园建设标准》《幼儿园玩教具配备标准》《幼儿园教师专业标准》《幼儿园收费管理暂行办法》《幼儿园工作规程》《3—6 岁儿童学习与发展指南》《幼儿园教职工配备标准（暂行）》等。这一系列文件的出台，为构建学前教育管理体制，规范幼儿园的管理，提高办园水平和保教质量，奠定了重要的制度基础。与此同时，教育部也组织开展了相关的宣传工作，如 2013 年 4 月发布《教育部办公厅关于开展 2013 年全国学前教育宣传月活动的通知》，对于在全社会形成正确的幼儿教育观念，起到了良好作用。

二、学前教育改革试点的主要任务

学前教育改革试点的总体任务在于着力破除制约学前教育事业科学发展的体制机制障碍，着力解决社会关心的教育领域中的“入园难、入园贵”等重点难点问题和突出矛盾，以促进学前教育公平为重点，以提高学前教育质量为核心，从学前教育的关键环节入手，推进学前教育的办学体制、管理体制、保障机制等方面的系统改革，为全面深入推进学前教育体制机制改革积累经验。

在国家教育体制改革试点项目中，学前教育分领域共有 17 个项目，大致可分 4 大类。

一是“落实政府发展学前教育职责”。从理论上讲，这方面任务可以包罗万象。从实践上看，各地落实政府职责方面的核心任务是解决学前教育在国民教育中的地位，明确政府在举办学前教育和管理学前教育方面的责任，努力扩大普惠性学前教育资源，建立学前教育经费保障制度等。

二是“探索政府举办和鼓励社会力量办园的措施和制度”。这方面试点

任务主要是解决如何加快举办幼儿园、如何规范管理幼儿园的问题，或者说通过解决办园体制和管理体制问题，以多形式扩大学前教育资源。其中的关键点是如何认识和处理政府办园和社会力量办园之间的关系，如何根据长远规划和现实情况把握好政府办园和社会力量办园的比重，特别是如何看待、如何支持社会力量办园的问题。

三是“改革农村学前教育投入和管理体制及改进民族地区学前双语教育模式”。这一任务其实与前两个任务是交叉的，所不同的主要是针对农村地区和民族地区学前教育的特殊困难，以扩大学前教育资源、促进学前教育公平和提高学前教育质量为目标而进行的改革。

四是“加强幼儿教师培养培训”。其主要任务是通过创新和完善幼儿教师的补充和培养培训机制，解决幼儿教师数量不足、质量不高和结构不合理等问题，不断提高幼儿教师队伍的专业素质。

试点项目单位共涉及 14 个省（区、市）。具体的试点单位及试点任务如表 1-1。

表 1-1 学前教育改革试点项目一览表

组织部门	试点地区/学校	试点任务
河北省	全省	探索政府举办和鼓励社会力量办园的措施和制度
内蒙古	全区	探索多种形式扩大学前教育资源
辽宁省	大连市	开展农村学前教育管理体制改革的试点
黑龙江	农村地区	农村学前教育投入及管理体制改革
上海市	闵行区	完善政府学前教育公共服务职能
江苏省	镇江及苏南部分市县	改革学前教育管理体制
浙江省	杭州市、宁波市	强化政府发展学前教育责任
浙江省	全省	探索多种形式扩大学前教育资源
安徽省	合肥市	完善学前教育体制机制
广西	10 个县	县域农村学前教育发展机制改革
贵州省	毕节地区	探索贫困地区学前教育发展模式