

成都教育蓝皮书

BLUE BOOK OF CHENGDU'S EDUCATION

21世纪教育研究院 / 编

ANNUAL
REPORT ON
CHENGDU'S
EDUCATION
(2015)

成都教育发展
报告(2015)

主编 ◎ 熊丙奇

副主编 ◎ 秦建平

成都教育蓝皮书

BLUE BOOK OF CHENGDU'S EDUCATION

21世纪教育研究院 / 编

ANNUAL REPORT ON
CHENGDU'S EDUCATION
(2015)

成都教育发展 报告(2015)

主编 ◎ 熊丙奇

副主编 ◎ 秦建平

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

成都教育发展报告. 2015 / 熊丙奇主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-300-22062-8

I. ①成… II. ①熊… III. ①地方教育—教育事业—研究报告—成都市—2015
IV. ①G527.711

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 250386 号

成都教育蓝皮书

成都教育发展报告 (2015)

主 编 熊丙奇

副主编 秦建平

Chengdu Jiaoyu Fazhan Baogao (2015)

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京易丰印捷科技股份有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2015 年 11 月第 1 版

印 张 16 插页 1

印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷

字 数 262 000

定 价 28.50 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

成都教育蓝皮书

编委会

主 编

熊丙奇

副主编

秦建平

课题核心组成员

杨东平	熊丙奇	秦建平	柴纯青
王 烽	储朝晖	刘胡权	周 玲
罗惠文	张 旭	杨 旻	赵小莉

本书作者

秦建平	熊丙奇	刘胡权	张 旭
曾 晶	冉 华	张延蓉	龚 玲
秦红宇	江 俐	何 瑾	肖 丹
王路芳	雷 雨	王秀军	张 惠
周春伦	王丽伟		

2014年,成都市围绕实现《成都市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出的“到2015年,成都率先在中西部基本实现教育现代化”目标,以均衡化、现代化、国际化实现三化联动,大力促进教育公平,提升教育发展水平,奋力推进教育现代化发展,提高市民的教育满意度。2014年,成都教育现代化发展水平指数位列15个副省级城市第1位,基础教育满意度位列全市公共服务满意度第1位……为此,21世纪教育研究院本着独立第三方视角组织专家学者对成都市2014年教育基本情况进行评估,并出版《成都教育发展报告(2015)》一书。

21世纪教育研究院是以教育公共政策研究为主的民办非营利组织,致力于以独立的立场开展教育与政策倡导,聚集教育界内外的民间智慧,推动中国的教育改革与发展,追求好的教育、理想的教育。21世纪教育研究院自2003年起每年出版中国教育蓝皮书,以民间视角记录、探讨中国教育的改革和发展。中国教育蓝皮书自2008年起,由荷兰BRILL公司开始发行英文版,受到国际社会各界好评。为展现我国地方教育新举措,21世纪教育研究院与成都市教育局携手出版《成都教育发展报告(2015)》一书。本书依据2014年成都市公共服务满意度测评基础教育数据、教育现代化监测评价数据、义务教育校际均衡监测数据等翔实数据,对成都市教育现代化的探索与实践进行了全方面评析,以飨读者。

编者

2015年9月

总 报 告

成都市教育现代化策略及新进展	3
----------------------	---

特别关注

提高市民教育满意度与参与度，办现代化教育	35
15 个副省级城市教育现代化监测数据分析与反思	44
成都市教育治理现代化的主要举措、困境和建议	59
成都市教育信息化进展、趋势与问题分析	68
成都基础教育国际化进展分析	81

教育观察

推动城市教育现代化发展的实施战略	93
成都市职业教育的实践探索与评价	103
成都市学前教育现代化的尝试与反思	117
以九年一贯制办学助推成都市教育现代化	129
蒲江县农村基础教育发展的困境与出路	141

教育测量与评价

成都市义务教育阶段校际均衡发展分析	151
成都市教育质量综合评价实验情况分析与评价	171
成都市基础教育之问卷调查评述	184

附 录

教育现代化的核心是人的现代化	199
关于推进教育治理体系和治理能力现代化的若干思考	206
现代化进程中的城乡教育一体化评价研究	216
“成都教育”的教育理论自主与教育制度自信	226
Abstract	244

——总 报 告——

成都市教育现代化策略及新进展

...

秦建平^①

[摘要]为实现《成都市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出的“到2015年,成都率先在中西部基本实现教育现代化”目标,针对成都市教育现代化中存在的问题(认识模糊,导致观念滞后;标准缺失,引起系列困难;城乡发展不均,出现巨大差距;制度不健全,教育软实力很弱等),成都市以均衡化、现代化、国际化实现三化联动,奋力推进教育现代化发展。同时依靠义务教育校际均衡监测,大力促进教育公平;利用教育现代化监测评价,督促提升教育发展水平;发挥教育质量综合评价作用,促进人的现代化。成都市取得傲人成绩,被评为全国首个整体实现县域义务教育均衡发展的副省级城市和省会城市。

[关键词]教育现代化;教育公平;教育均衡发展;教育国际化;成都市

“九天开出一成都,万户千门入画图。草树云山如锦绣,秦川得及此间无。”“天府之国”美丽成都,自古繁华。如今,成都是中国西部交通和通信枢纽,西部物流和商贸中心、金融中心和科技中心;是中国重要的高新技术产业基地、现代制造业基地、现代服务业基地和现代农业基地。2013年,成都以财富全球论坛和世界华商大会、72小时过境免签等对外开放大事件为契机,投资促进成效显著,区域合作不断深化,加快打造亚洲内陆开放型区域中心和国际化城市。2014年,被誉为中国经济“第四极”的成都又一次站在了新的历史起点上。城市GDP“万亿俱乐部”再度扩容,成都成为全国第8个经济总量过万亿元的城市。国际影响力显著提升,2014年世界500强落户

^① 秦建平,成都市教育科学研究院副院长。

数达 262 家,全年举办国际会议次数 113 次。成都已成为中国西部地区的翘楚,中国城市的一颗闪耀的明珠。新常态之下,成都以新的姿态再次出发。

城市,是人类文明进步的重要标志,城市发展常常引领着人类文明前进的方向。当前,国家正在推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化的“新四化”,城市在其中发挥着引领作用。同样,城市教育现代化是实现国家教育现代化的引擎,必将在全国教育现代化进程中,起到引领和带动作用。中华民族百年追梦,为实现现代化做出了艰辛努力。改革开放 30 多年,中国经济迅猛发展,经济总量已位居世界第 2 名,但如何由“加工基地”向“创新高地”转变?科技现代化是关键,教育现代化是基础。作为西部明珠的成都,主动担当“百年追梦之教育为先”的责任,推进教育现代化步履坚实,亮点纷呈:2009 年获批国家统筹城乡教育综合改革试验区,2012 年获得全国地方教育制度创新特别奖,2013 年成为全国首个整体通过国务院督导委员会义务教育基本均衡县评估验收的城市,2014 年教育部教育发展研究中心发布全国副省级城市教育现代化评价报告成都名列前茅,2014 年成都基础教育满意度位列全市公共服务满意度测评第 1 名……

一、“一二三四六”总体思路,谋定成都教育现代化顶层设计

为实现《成都市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出的“到 2015 年,成都率先在中西部基本实现教育现代化”的目标,2011 年 4 月,成都市教育局局长吕信伟同志在思考成都教育未来 5 年工作策略时,提出了“一二三四六”总体思路,即:明确一个目标——在中西部率先基本实现教育现代化;围绕两大主题——全面实施素质教育,统筹推进城乡教育均衡发展;聚焦三个着力点——促进公平,提高质量,深化改革;建立四大机制——建立覆盖城乡的公共教育机制,吸纳全民的终身教育机制,共创共享“学校、家庭、社会”三结合教育工作机制,不断增长的教育投入保障机制;选择六条途径——均衡化、优质化、信息化、国际化、法治化和特色化。“一二三四六”战略作为成都市“十二五”期间教育发展的总体思路,写入《成都市教育事业第十二个五年规划》,引领着成都市 2010—2015 年基本实现教育现代化五年历程的航向。

二、“三个转变”,奠定成都教育循证决策科学基础

2011 年,成都市教育局局长吕信伟同志发现了一个典型现象,那就是当

时教育部门对教育发展状况诸多问题的回答或者表述,都是定性的、笼统的、大概的,与政府的经济等部门形成强烈的反差,教育就像一个“差不多先生”。为了让推进教育现代化的政策能落地、现代化目标能实现、指标能达成,吕信伟提出了教育工作“三个转变”的要求,即:模糊向数据转变,定性向定量转变,经验向实证转变。由此推动了成都教育行政工作方式、教育研究方式和教育督导监测评价方式的深刻变革。现在,成都市教育局各个处室每年年底都不再写传统意义上的工作总结,而是提交一份量化的事业发展报告,明确进展与差距,杜绝了“工作做了一大堆,就是不见进步在哪里”的现象。相应的,成都市教育政策规划和决策研究工作采取了“大数据+实证研究+国际国内比较”的方法,教育督导评价采取了定性评价与定量监测相结合的方法。实证研究、定量监测获得的数据就是客观事实,数据中蕴藏的信息非常丰富,通过科学的分析,就能发现解决问题的真知。分析的本质就是比较,成都市通过自身前后时间节点上发展水平的监测比较,把握教育的变化与进步情况;通过与全省、全国的比较,把握自身发展水平状态;通过与自身同类城市的比较以及国际比较,发现自身教育发展的短板和薄弱环节,明确追赶方向,找到自身教育发展的新目标和发展路径。这样的实证研究报告、督导定量监测报告,绘出了成都教育发展现状及其趋势清晰的图谱,为政府决策提供了思想新颖、务实可靠的智力支持,也为政府考核评价教育工作提供了客观的数据基础和科学的评价工具。

三、“科学论证+政策试验”,成为成都教育决策新常态

在公共政策学中,普遍认为模式是现实世界简单化或者抽象化的表述。如美国政策学家托马斯·戴伊认为,模式是对真实世界某些方面的简单化表述,既可以是实物模型,也可以是抽象事物的图表或流程图,用来研究政策的模式是一些概念模型,其作用是用来界定政策问题中的重要方面,以引导我们更好地理解公共政策。决策咨询已成为发达国家决策体制中不可或缺的重要环节。

成都市在推进城乡教育一体化、实现教育现代化过程中,着力于教育体制改革和机制创新,十分重视教育决策研究和决策咨询。将其作为推进教育决策科学化、民主化的实施路径,已经形成惯例,并在《成都市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中进一步明确:积极推进教育行政决策科学化、民主化、程序化、制度化,健全重大教育决策制度,完善

公众参与、专家论证、合法性审查等工作程序,完善行政决策风险评估机制和责任追究制度。决策科学论证与公众民主参与,被纳入成都市教育现代化监测的指标。

成都市教育政策决策不仅需要咨询、论证,还十分重视政策试验,在试验中完善政策。教育事业始终处在发展变化之中,新情况、新问题会不断涌现。教育决策咨询、论证所做的预期分析具有不确定性,教育决策预期分析不能对决策后果作出精确的分析和预见,也不能确保由此制定的教育政策具有很好的针对性和可行性。因此,还需要纠正教育决策失误,控制和避免政策实施中可能出现的风险、危机的机制,这就是政策试验。政策学者认为,对于无法标准化又无法系统控制的选择性政策来说,政策试验可以获得关于政策结果变化源头问题的几乎准确的答案。它可将政策制定时设计的理想政策执行环境与实际政策执行环境、预期结果与实际结果分离开来。例如,成都市在教师支教、教师城乡交流相关政策试验中,逐步产生了教师县管校用政策。在优质教育资源成都全域共享系列政策试验中,2008年产生了名校集团化发展,试验三至四年后发现,在名校集团化过程中,由于品牌的输出和少量干部、教师的输出,的确对帮扶的学校提高教育质量产生了一定的作用。但这里面有较大因素是因为名校品牌吸引优质生源,有典型案例表明对于不能够改变生源的名校集团,其提高质量的效果不明显。改变了生源的名校集团,对整个教育系统而言,导致了其他学校优质生源的流失,让一部分学校办学更加艰难。同时,名校输出干部、教师对名校也产生了较大的负担。2012—2013年对名校集团化政策进行修订,纠正单个集团过大规模,调整集团化办学政策,在条件具备时将探索名校集团化有效发展的核心举措,即制定名校教育集团管理标准、服务标准、质量标准,要求其指标明确,可操作、可检测,形成集团学校共同的愿景和制度文化。在学校标准化建设政策试验中,2004—2007年进行的是农村学校标准化建设,在农村学校校舍建设、校园景观和风貌方面取得了显著成就。但城市薄弱学校、城乡学校教学仪器装备、教室光环境等,未纳入当时的学校标准化建设政策。2011年成都市义务教育校际均衡监测报告,反映出了存在的重要现实问题,于是2011年下半年开始讨论修订完善成都市学校标准化建设政策,2012年1月形成了《成都市城乡中小学标准化建设提升工程实施方案》,由成都市政府办公厅正式印发实施。至此,统一城乡中小学建设标准的政策制度基本形成,该政策方案确定的任务于2014年底全部完成。

四、成都教育现代化的政策策略和实践路径

(一) 在发展的实践中解决现实困难和思想障碍

成都市在推进教育现代化的当初,存在许多现实困难的挑战和思想认识上的障碍,主要表现为:

挑战一:认识模糊,导致观念滞后。教育系统内外不少人士将教育现代化神秘化,认为高不可攀,当成都市 2015 年基本实现教育现代化的战略目标确定后,不少人士觉得很难实现,对此有怀疑、有观望。还有人士认为教育现代化不可测量,不可能有标准,它只是一个概念、一个标签,将教育现代化庸俗化。

挑战二:标准缺失,引起系列困难。在成都市推进教育现代化的当初,由于没有评价指标和标准,难以衡量当前教育现代化发展处于什么水平,难以合理确定未来可持续的发展目标,难以有针对性的谋划不同领域、不同区域的发展路径和工作重点。

挑战三:城乡发展不均,出现巨大差距。2008 年,成都市郊县初中生均教育技术装备值,城镇初中是农村初中的 3.68 倍~4.38 倍。2009 年,小学生均预算内教育事业费,成都市中心城区最高的标准是郊县的近 2 倍;初中生均预算内教育事业费,主城区最高的区是郊县的近 2.6 倍。教育的城乡差异、区域差异、校际差异很大,使得实现基本公共教育服务均等化困难重重。

挑战四:制度不健全,教育软实力很弱。中国曾经是开发国家制度的先行者,是创造韦伯式现代国家的第一个世界文明。然而,中国历史上缺乏法治传统,现代法治进程也是充满坎坷。成都市在推动依法治教、依法治校、提升人的现代化方面,不可避免地面临地方教育法规、教育制度、教育标准欠缺的问题,使得教育治理方式的现代化程度很低,教育软性竞争力不强。

面对上述诸多困难与挑战,中共成都市委、成都市政府和教育主管部门没有选择等待观望和坐而论道,而是瞄准教育现代化方向,主动迎接各种挑战,以均衡化、现代化、国际化三化联动,奋力推进成都教育现代化发展,用发展的实践解决了困难,用一套清晰的指标体系和标准回答了思想上的质疑,破除了教育现代化高不可攀的神秘感,也克服了对教育现代化“概念化、贴标签”的庸俗化现象。

(二) 以“六个一体化”,统筹推进城乡教育现代化

基础教育“以县为主”管理体制统筹重心偏低,导致穷县办“穷教育”,

富县办“富教育”。不同区(市)县财政能力的巨大差异,使得基本公共教育服务难以实现均等化。成都市在快速城市化进程中,不同区域呈现出了不同的发展模式。中心城区现代产业的发展带动了城市的现代化,城市产业与城市人口基本同步增长,协调发展。远郊县(市)的县城和一些较大的镇,人口城镇化速度远远快于产业发展,“工业化”落后于“城镇化”。这些县(市)政府财政较为困难,教育投入不足造成大班额现象普遍、生均教学仪器设备值较低、生均公用经费较低、教师工资较低等。事实上,整个中国东、西部地区城镇化发展模式的差异与这种状况类似。解决区域差异问题,推进城乡教育均衡发展,需要上一层政府的政策设计和制度安排。党的十八大报告在阐述城乡一体化发展时,强调了“四个一体化”,即城乡发展一体化、城乡规划一体化、基础设施城乡一体化、公共服务城乡一体化。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确把促进公平作为国家基本教育政策,并明确提出,要加快缩小城乡差距,建立城乡一体化义务教育发展机制。《国家教育事业第十二个五年规划》提出了“五个一体化”,即“探索城乡教育一体化发展机制。逐步统一城乡教育规划、建设标准、经费投入、师资配备和管理体制,探索城乡教育联动发展新模式,逐步实现城乡一体化”。

2007年6月,国务院批准成都市为全国统筹城乡综合配套改革试验区,要求成都市全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节大胆创新,率先突破。2009年4月,教育部与四川省政府和成都市政府共同签订了《共建统筹城乡教育综合改革试验区合作协议》(以下简称《协议》)。《协议》确定的部、省、市共建目标是:“坚持把教育放在优先发展的战略地位,健全城乡一体化公共教育服务体系,提高成都城乡教育的现代化水平”,“把成都建设成为环境佳、水平高、质量好的教育高地,为全省和全国提供有效经验”。成都市在统筹城乡教育综合改革试验区建设过程中,逐步探索形成了“城乡教育六个一体化”,即“教育规划、办学条件、教育经费、教师队伍建设、教育质量、教育管理制度和评估标准城乡一体化”。其中,教育质量城乡一体化是指城乡学校具有相同的教育质量保底标准以及缩小城乡教育质量差距。成都市以“城乡教育六个一体化”为基本准则和奋斗目标,重构了原有教育制度体系,建立了城乡教育一体化的机制及其制度框架,将促进公平的国家基本教育政策落实在了成都市的各项具体政策中,有效地缩小了城乡教育差异。城乡教育一体化既是成都教育现代化的途径,又是成都教育现代化的核心要素和目标之一。

2013年2月,成都市人民政府办公厅印发《成都市建设统筹城乡教育综

合改革试验区第二阶段总体方案（2013—2017年）》，该方案将成都“城乡教育六个一体化”向纵深推进。方案确定了总体目标。其中，教育体系建设目标是“探索形成城乡一体的基本公共教育服务体系、具有成都特色的现代职教体系、服务区域的现代高等教育服务体系和吸纳全民的现代终身教育体系”；发展水平的目标是“在中西部地区率先基本实现教育现代化，教育事业发展主要指标达到中等发达国家同期水平”，基本满足城乡居民子女“学有良教”的需求，教育服务区域经济社会发展的水平显著提升。主要任务是深入推进教育均衡化，全面推进教育现代化，加快推进教育国际化；构建和完善城乡一体机会均等的基本公共教育服务体系，构建和完善服务产业发展的现代职业教育体系，构建和完善资源整合协同创新的高等教育服务体系，构建和完善覆盖城乡吸纳全民的终身教育体系。同时用10个行动计划作为具体支撑。

1. 成都市拔尖创新人才早期培养计划

该计划旨在深化普通高中课程改革，转变教育教学观念，改变人才培养模式，丰富课程体系，优化教学形式，完善评价机制，为培养学生创新能力营造良好的育人环境。选择成都石室中学、成都七中、成都树德中学、成都外国语学校 and 成都七中嘉祥外语学校5所学校为拔尖创新人才早期培养实验基地。实验内容包括学生选拔、课程设置、评价机制、导师团队和设施设备等方面。通过实验初步建立起普通高中教育段创新潜质突出学生早期发现、管理和个性化培养机制，并逐步向更多学生和更多学校推广、辐射，形成具有成都特色的拔尖创新人才早期培养机制。

2. 成都市新市民大学生培养计划

为促进新市民成长和发展，整体提升区域劳动者素质，助推成都市“五大兴市战略”，特整合和利用区域内高等教育和社区教育资源，以未接受高等教育的80后、90后成都新市民为培养主体，以在职学习、网络学习、自主学习为主要方式，探索“个人为主、政府支持、学校减免、社会捐助、企业帮扶”相结合的办法，鼓励和支持新市民接受2年左右的专科或本科网络教育。计划每年培养1000人，到2017年，帮助5000名80后、90后新市民完成学历提升。

3. 成都市教师专业成长平台建设计划

主要任务包括：建立教师专业发展标准、完善教师考评体系，实行教师资格定期注册制度、严格教师准入制度，推进教师职务（职称）评审改革，完善教师专业梯次成长体系及激励机制，完善各级骨干教师遴选制度和分级培训制度，实施名师工作室、名校长工作室“双名工程”，建立教师转岗和退

出机制,完善应用网络研修综合服务平台,构建教学成果激励机制。

4. 成都市促进教育家办学计划

以推进教育改革、树立先进教育理念为目标,实施现代学校制度,在全市遴选50名素质好、能力强且具有发展潜力的中青年教师、校长作为未来教育家、教育专家进行培养,从中造就能够起引领示范作用的20名教育家。

5. 成都市未来学校建设计划

面向未来、对标国际、适度超前,坚持以学生为中心,以提高课堂效率为目标,加强数字化学习环境建设和信息技术应用,促进信息技术与教育教学深度融合,推进学校管理方式和教学方式变革,培养学生适应未来发展需求的综合素养和创新能力。通过5年左右的研究与实践,建设1~3所未来学校,基本形成成都特色“未来学校”实践模式,形成一批“未来班级”,带动并促进一批中小学校在数字化环境下教育教学方式的变革。

6. 成都市特色职业院校建设计划

围绕成都地方文化和重点产业,建设一批专业特色鲜明的职业院校。以改革创新为动力,以创建特色职业院校为载体,进一步优化职业院校管理,丰富职业院校内涵,提升办学品位,增强职业教育服务经济社会发展能力,为成都市经济社会全面发展提供技能型人才保障。计划引导和支持全市涉及川剧、蜀绣、物流、汽车制造、机械制造、电子信息等代表成都市地方文化、重点产业的15个类别职业教育专业的职业院校实现特色化发展。用5年左右时间,争取建成并挂牌26所专业特色鲜明、示范性强、具有引领和辐射作用的成都市特色职业院校。

7. 成都市教育标准体系建设计划

坚持教育科学发展、领先发展,按照“全域成都”理念,围绕统筹城乡、产教融合,深化、完善、创新试验区建设体制机制,为全面推进区域教育均衡化、现代化、国际化提供教育标准支撑。成都教育标准建设的目标和任务包括完善各级各类学校建设标准、学科专业和课程体系实施标准、教师队伍建设标准、学校运行和管理标准、教育质量标准、教育发展监测标准等,形成具有国际视野、全国领先、成都特色的教育标准体系。拟订成都市教育标准制定、发布、应用、效果评估的基本规范,完善相应的工作机制。着力强化区(市)县教育行政部门标准化的公共服务理念及文化。

8. 成都市优质教育资源满覆盖计划

按照“学有良教、品质卓越”、“建设宜人成都,让城乡群众享受有相对便利的优质教育服务”的要求,加强市域统筹,深化教育圈层融合,大力培育“新优