

2016 广东教育蓝皮书

BLUE BOOK OF GUANGDONG EDUCATION

盘点成就 探索问题 预测未来

广东教育改革发展 研究报告

理论战略政策研究卷

广东省教育研究院 编



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

广东教育蓝皮书

BLUE BOOK OF GUANGDONG EDUCATION

盘点成就 探索问题 预测未来

广东教育改革发展 研究报告

理论战略政策研究卷

广东省教育研究院 编



广东高等教育出版社

Guangdong Higher Education Press

广州

图书在版编目 (CIP) 数据

广东教育改革发展研究报告. 2016. 理论战略政策研究卷/广东省教育研究院编. —广州: 广东高等教育出版社, 2016. 3

(广东教育蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5361 - 5579 - 4

I. ①广… II. ①广… III. ①教育改革 - 研究报告 - 广东省 - 2016 IV. ①G527.65 ②G639.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 042951 号

广东教育改革发展研究报告 2016

理论战略政策研究卷

Guangdong Jiaoyu Gaige Fazhan Yanjiu Baogao 2016

Lilun Zhanlüe Zhengce Yanjiujuan

编 者: 广东省教育研究院

出版发行: 广东高等教育出版社

地 址: 广州市天河区林和西横路/510500

电 话: (020) 87553335

印 刷: 广东信源彩色印务有限公司

开 本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印 张: 31.25

字 数: 544 千

版 次: 2016 年 3 月第 1 版

印 次: 2016 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 2 000 册

定 价: 128.00 元



目 录

Contents

专题研究篇

学前教育现代化及评价指标研究	3
广东省民办幼儿园教师专业发展现状与对策研究	12
广东省义务教育阶段学生综合素质评价研究报告	28
广东省参加 PISA2015 的实践与反思	45
广东省 2015 年国家义务教育质量监测研究报告	70
基于国内外评价标准的现代化学校研究与实践	79
区域基础教育治理现代化的实现路径与策略研究	90
广东省“强师工程”实施状况调查报告	104
中等职业学校校长队伍建设的做法、问题及政策建议	
——以广东省为例	116
广东特色综合高中改革思路及对策	124
广东中高职衔接专业教学标准研究报告	134
高等职业教育人才培养目标定位研究	158



我国中职教育类型化发展调查研究

——以广东省为例	169
广东高等教育现代化的现实与政策应对	180
广东省本科学校结构、布局与区域经济社会发展的关系 研究	201
广东高水平大学人才培养现状、问题与对策研究	225
广东高水平大学师资队伍建设对策研究	241
“十二五”以来广东省高等教育改革发展的成就、经验、 问题与展望	252
“十二五”以来广东省市、县级政府民办教育政策回顾 与展望	268
广东省独立学院转型发展现状、问题与对策	277
基于比较视角下的广东省教育评估机构的现状及其发展 研究报告	287

区域研究篇

广州市特色专业学院建设的理论思考与案例分析	313
广州市教育改革发展“十二五”研究报告	326
深圳市教育改革发展“十二五”总结与“十三五”前瞻研究	343
汕头市教育改革的回顾与前瞻	356
惠州市教育改革发展“十二五”总结与“十三五”前瞻研究	373
东莞市“十三五”转变教育发展模式的战略研究	386
中山市教育事业发展“十三五”规划研究	403



江门市教育改革发展“十二五”总结与“十三五”前瞻研究	419
阳江市教育改革发展“十二五”总结与“十三五”前瞻研究	430
湛江市教育改革发展“十二五”总结与“十三五”规划研究	438
茂名市实施“强师工程”策略研究报告	447
创办社区大学，发展社区教育	
——肇庆市 2015 年教育改革发展研究报告	454
云浮市“十二五”主要教育工作回顾	468
后 记	474

广东教育改革发展
研究报告

专题研究

篇



学前教育现代化及评价指标研究

○广东省教育研究院基础教育研究室

摘 要：现代化是教育发展的必然趋势，在保障基本入学条件的前提下，学前教育也逐渐向现代化迈进。现代化是一个发展过程，如何评价学前教育现代化水平与具体的文化背景有关，本研究试图从分析现代化和教育现代化的概念及特征入手，以广东省学前教育发展为样本，结合全国学前教育发展情况，分析当前取得的成绩和存在的问题，借鉴国际对学前教育的评价方式，阐述笔者个人对学前教育现代化及评价指标的理解。

关键词：学前教育 现代化 评价指标

2010年7月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确了“2020年基本实现教育现代化”的战略目标，提出“基本普及学前教育”的要求。2010年以来，国家高度重视学前教育发展，要求各级政府实施学前教育三年行动计划。通过各级政府的努力，全国学前教育取得较大发展，截至2014年底，全国学前教育毛入园率达到70.5%，广东达到95.67%，学前教育普及程度明显提高。但是学前教育办园体制仍未理顺、学前教育保障机制尚不健全、保教质量有待提升等问题需要引起高度重视。这些问题，已成为新时期学前教育现代化发展的主要阻碍。学前教育现代化具备什么特征？当前学前教育现代化水平如何？如何检测学前教育现代化程度？这是当前亟须研究和探讨的重要问题。



一、教育现代化及学前教育现代化

（一）教育现代化

关于现代化的起源,大量研究普遍认为起于工业革命时期,科学技术的运用实现了传统农业社会向工业社会的革命性转变,从此社会发展开始进入现代社会时期。社会的现代化转变经历了从农业社会向工业社会和工业社会向信息化社会转变的两个阶段,表现均体现为科学技术的不断发展。以科学技术为基础的现代社会要向更深层次发展,需要具有高度科学素养和综合素质的现代化人才,那么教育现代化就成为社会现代化的重要组成部分,现代化以工业化为基础,规定了教育现代化要以推动现代教育增长为使命。^①

相关研究显示,我国教育现代化的研究起源于邓小平同志在 20 世纪 80 年代提出的“教育要面向现代化,面向世界,面向未来”。关于什么是教育现代化,教育研究者观点纷呈,至今没有一个统一的界定。大部分研究者都认为教育现代化是一个过程,是适应社会变迁的过程。顾明远教授最早提出“教育现代化是一个教育发展的历史过程,是指传统教育向现代教育转化的过程”,“现代教育,就是建立在先进科学技术基础上的,与生产劳动和社会生活紧密结合的,能够满足全民学习、终身学习需要,促进社会和谐发展和人的全面发展的教育活动”,也就是说教育现代化的目标是构建适应社会发展的现代教育体系。在此基础上,顾明远教授总结了教育现代化的 8 个基本特征:广泛性和平等性、终身性和全民性、生产性和社会性、个体性和创造性、多样性和差异性、信息化和创新性、国际性和开放性、科学性和法制性。^②褚宏启教授也持教育现代化是一个发展过程的理念,他认为教育现代化与教育形态变迁相伴而生的教育现代性增长,教育形态变迁体现在教育各个层面的演进过程,主要是指教育结构化和教育功能的增生和改变。鲍东明教授在描述教育现代化的过程时则更加细致,他认为“教育现代化是一个国家教育适应现代社会发展要求所达到的一种新的教育形态,是包括教育思想、教育制度、教育内容、教育方法在

① 冯增俊.论教育现代化的基本概念[J].教育研究,1999(3).

② 顾明远.教育现代化的基本特征及实施策略[J].人民教育,2007.



内的整体转换和全面进步的过程。核心是人的素质的现代化”^①。当前对教育现代化的分析和监测也主要集中在这几个方面。虽然当前对教育现代化的定义各不相同,但从整体上看,大家对教育现代化的几个观点是基本一致的,一是教育现代化的核心是人的现代化,也就是“以人为本”的教育理念,注重对人的综合素质的培养;二是推进经济社会发展是教育现代化的重要使命和功能;三是教育现代化是一个教育可持续发展的过程。笔者认为,教育现代化应该是以人的现代素养培育为核心,以完善制度建设为保障,以先进教育理念为引导,以现代教育手段为支撑的教育可持续发展的过程。教育现代化应具备普及性、民主性、科学性、终身性、个性化和法制化的特征。

(二) 学前教育现代化

当前学界没有对学前教育现代化做出具体的定义,研究者基本从学前教育是教育的组成部分这个角度谈学前教育现代化,认为学前教育现代化是教育现代化不可缺少的一部分。^② 因此学前教育现代化同样是一个以培养现代人为核心的,不断完善体系,解决问题并逐渐符合现代社会发展需求的过程。应具备与教育现代化相似的特征:普及性、科学性、法制化、高质量等。

1. 全面普及。美国一项长达 40 年的跟踪研究表明,对学前教育的投入,其收益具有长效性的特征,随着儿童年龄的增长,投入的回报率越大,而且对社会的回报率比对儿童个人的回报率更大。比如儿童到 27 岁时,投资回报率为 1:7.16,40 岁时为 1:17.07,其中对儿童个人的回报率为 1:4.17,而对社会则是 1:12.9。^③ 可见,学前教育对个人及社会发展存在的重要价值。现代化的重要手段是人的现代化,全面普及学前教育有利于人力资本实力的提升。学前教育现代化应满足所有幼儿的入园需求,保障不同社会处境的幼儿享受平等的学前教育机会,促进教育公平。

2. 体系完备。健全的保障体系是学前教育现代化发展的长效机制,完善的政策制度是规范学前教育发展的重要条件,合理的财政投入是实现现

① 李继业. 关于教育现代化定义的研究综述 [J]. 常熟理工学院学报 (教育科学版), 2007 (6).

② 张雪岩. 试论 21 世纪中国学前教育现代化 [J]. 黑龙江史志, 2008 (7).

③ 冯晓霞, 蔡迎旗, 严冷. 世界幼教事业发展趋势: 国家财政支持幼儿教育 [J]. 学前教育研究, 2007 (5).



代化必不可少的物质保障,促进学前教育科学发展,法制化、科学性是现代化的基本特征。

3. 软实力强。学前教育现代化应拥有一支教育观念先进、教学方法得当和教育研究能力较强的师资队伍,幼儿园的课程能关注幼儿的个体特征,满足幼儿的个性发展,提供具有高质量的保教活动,具有幼儿园个性化发展的现代化教育特征。

二、当前学前教育现代化水平

在各级政府的高度重视下,学前教育正在逐步向现代化方向发展,学前教育体系在逐步完善,但是整体水平仍有待提高。

(一) 取得的成绩

1. 政策体系逐渐完善,管理更加规范。在原有学前教育管理体系上,各级政府加大对学前教育的管理力度,近年来根据各地教育发展实际不断完善学前教育政策,国家在 2011—2014 年就相应出台了《幼儿园收费管理暂行办法》《3~6 岁儿童学习与发展指南》《幼儿园园长专业标准》《幼儿园教师专业标准》等相关文件。各地也相应补充了当地学前教育发展所需的政策,以广东省为例,2012—2013 年,广东省出台了《幼儿园收费管理暂行办法》的实施细则、民办幼儿园收费备案的实施细则《规范化城市幼儿园的办园标准》《规范化乡镇中心幼儿园的办园标准》《规范化农村幼儿园的办园标准》《广东省幼儿园编制标准(试行)》等相关文件,完善了政策体系,规范了教育管理。

2. 学前教育资源扩大,普及程度明显提高。从全国统计来看,近五年来,全国幼儿园总量增幅达到了 51.88%,就广东省来看,2014 年幼儿园数比 2010 年也增加了 4 255 所,为适龄幼儿提供了大量的学位。尤其是农村学前教育得到了政府的大力扶持,农村学前教育资源实现了有力的扩充,全国新增幼儿园中,农村新增占比达到 71.52%,公办园新增在农村占比达到 88.17%。2014 年全国学前教育毛入园率达到 70.5%,比 2010 年提高了 13.9%,广东达到 95.67%,比 2010 年提高了 13.1%,普及程度明显提高,“入园难”问题得到大力解决。

3. 财政投入大幅增加,条件得到保障。据统计,2010—2014 年来,学前教育中央财政投入达到 690 多亿元,带动全国各地 2 000 多亿元财政资金,2013 年财政性学前教育经费占比达到 3.5%,重点用于对幼儿园基础设施建设、教育教学设备配备等硬件条件的补助,明显改善了学前教育办



园条件。

4. 教师队伍建设成效显著。全国2014年专任教师达到184.4万人,比2011年增加了40.17%,广东2014年学前教育教职工达到约38.8万人,专任教师约21.4万人,在这五年来,教职工以平均每年3万人,专任教师以平均每年2万人的幅度增长。全国范围内,专科以上学历占比达到70.89%,广东为60.50%,比2011年提高了11.44%。教师参加培训的比列提高,培训覆盖面更广,据不完全统计,广东省在2011—2014年学前教育教师培训省级财政投入4200万元,2012—2016年,学前教育素质达标工程投入1.3亿元。

(二) 仍存在的问题

1. 未实现全面普及。虽然学前教育普及程度有所提高,但全国仍有29.5%的适龄幼儿没能顺利入园。当然,这既跟学位不足,又和教育观念不同有关,一般在城市中主要表现为学位不足,尤其是不能很好地满足外来务工人员随迁子女的入园需求,特别是在大城市中。在农村和偏远地区大部分还是盛行学前班制度,一方面源于家长的教育观念;另一方面也在于家庭带孩子的空闲时间及经济状况等。

2. 条件保障有待完善。虽然我国提出“政府主导、社会参与、公民办并举”的学前教育办园体制,但是从现实情况来看,民办幼儿园是学前教育发展的主体力量,以广东省为例,据初步统计,广东省在2014年公办幼儿园占比仅达到30%左右,民办幼儿园占比约70%。与办园情况相关,学前教育财政经费保障也不容乐观,广东省在2013年仅有广州市和珠海市两个城市财政性学前教育经费占财政性教育经费的比例高于国家2012年该项比例。与其他学段相比,学前教育在政策体制上还缺乏生均公用经费标准的相关规定,有研究显示,美国全日制学前教育生均经费每年达8000~12000美元,半日制也达到4000~6000美元,而我国则只有243美元。^①

3. 教育水平较低。随着经济社会发展的全球化趋势以及信息技术的广泛运用,国内外先进的教育理念在全球范围内能有效传播,加之教师培训的频繁开展,现今的教师对先进教育理念的掌握和理解有了很大提高。但是如何在教育实践中进行运用,一方面有赖于教师的教学能力,另一方面则与社会教育观念有关。从目前来看,我国仍是应试教育占主导地位。

^① 李辉. 中国学前教育财政投入体制改革的困境[J]. 中华女子学院学报, 2012(4).



位的国家,家长对孩子学习成绩的认同以及成绩在孩子升学中的重要性,部分决定了在学前教育中出现“小学化”的错误倾向,先进的教育观念在实践运用中受到了一定的环境限制。

4. 教师队伍不稳定。从世界各国教育发展政策举措看,大部分国家都把教师队伍建设作为教育发展的重要内容来统筹规划,保障教师权益为提高对教师的要求提供了强有力的话语权。美国开端计划将普通教师工资待遇由 1992 年的 14 600 美元涨到了 2000 年的 20 700 美元^①;2010 年,学前班教师的年平均工资则为 70 180 美元^②。我国学前教育教师工资水平较低,公办与民办教师、经济发达地区和欠发达地区教师工资水平差异较大,2013 年广东学前教育督查显示,多数民办幼儿教师平均待遇每月约为 1 500~2 500 元,教师工资水平不高,难以吸引优秀人才从事学前教育这一行业,教师队伍极为不稳定,尤其是民办幼儿园,教师整体学历偏低,师资队伍整体素质也就不高,保教水平难以提升。

三、国内外学前教育评价指标研究

我国教育指标体系的研究始于 20 世纪 80 年代,主要表现为“教育统计年鉴”,学前教育作为教育的一个子系统被纳入其中。我国教育现代化评估指标体系则在 20 世纪 90 年代开始得到研究,大部分倾向于理论的探讨和体系的建构,实际运用的并不多。从当前情况看,学前教育仍然是其中一个很小的组成部分,大部分以“学前教育毛入园率”为主要指标。直到 2012 年国家开发“学前教育管理信息系统”起,学前教育算是有了独立的指标体系。

(一) 我国学前教育指标体系的现状

庞丽娟教授等研究者通过查阅多年的《中国教育统计年鉴》,总结出学前教育指标体系主要集中在办园规模、教师队伍、经费投入和园舍条件这四个方面,包括对独立建制幼儿园数量、幼儿班级数量、附设学前班数量、招生数、在园幼儿数(分年级)、毕业生数、教师数量(分职位)、教师学历、教师职称、国家财政性投入、社会性投入、学杂费、教育基本建

① 张宇.近三十年来美国联邦促进幼儿教师专业化的策略及启示[J].外国教育研究,2012(5).

② 刘焱,裘指挥,艾浩.美国学前一年教育教师队伍建设的现状与经验[J].比较教育研究,2012(7):1-5.



设投入、校舍面积、图书及其他等。^①在教育现代化的指标体系中,学前教育作为教育的一个部分也被重视和纳入,但是一般仅占有很小的比重,如“学前教育毛入园率”是国家及大部分地区教育现代化指标中的一个重要指标,也在大多数指标体系中,学前教育止于此。在各地教育发展指标中,学前教育只占较小比重,以广东教育“创强争先”督导指标为例,涉及学前教育的“学前教育入园率、公办园和普惠性幼儿园比例、规范园和乡镇中心及村级园比例、教师配备情况、教师达标情况、财政经费投入、小学化倾向”等指标分别在不同的督导验收方案中体现。^②完全针对学前教育的评价主要是各地设立的等级幼儿园指标,如广东的省一级幼儿园评估指标,包括幼儿园的园舍条件、教育教学设施配备、规模、教职工配备、办学方向及依法治教、队伍建设、卫生保健、社区及后勤保障工作等内容,从具体的某一所幼儿园发展角度进行评价,不是对整体学前教育评价。

从指标体系中可以看出,目前我国对学前教育的指标评估主要体现在对规模和硬件条件的关注和统计上,如幼儿园数量、入园率等,以解决“入园难”为主要出发点。从统计学上来说,规模和办园条件的统计无疑是最方便和简单的,同时,从教育发展绩效来看,硬件的改善是即时性效果,比教育培养人产生的滞后性效果更加直观,因此,作为教育事业发展的统计手段,学前教育目前的指标体系是适用的。但是教育对人的发展具有长期和深远的效果,教育要产生积极效应,关键在教育质量,包括教育观念、教师队伍建设、课程开发、教育公平和教育效果等。

(二) 国际学前教育现代化指标体系的分析

1. 强调指标体系的政策分析价值。国际上学前教育指标体系较有影响的主要是联合国教科文组织(United Nations Educational Scientific and Cultural Organization,以下简称 UNESCO)的全民教育运动和经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development,以下简称 OECD)的“强势开端”指标体系,他们对教育指标体系的定位不仅仅局限于评估作用,还包括监测和政策分析,从简单检测学前教育发展是否实现目标值,达到理想的发展状态到监测在特定的社会背景下,学前教育发

^① 庞丽娟,熊灿灿.我国学前教育指标体系的现状、问题及其完善[J].学前教育研究,2013(2).有修改.

^② 参见广东省创建教育强镇(乡)、强县(市、区)、强市及现代化先进县(市、区)、市督导验收方案。



展存在的优势和劣势,为学前教育政策制定和持续性发展提供强有力的支撑材料。对社会环境的统计和分析就成为必然,如 UNESCO 统计“0~5 岁人口数”“妇女的就业情况”,OECD 统计“人口背景”“家庭与父母”等。^①

2. 注重指标体系的理论建构。虽然国际学前教育指标体系会根据功能定位、目标需求不同而有所差异,但主要还是建立在人力资本理论基础之上,包括“投入—过程—输出”三个部分。OECD 和美国则融合了市场经济供需模型,采用 CIPP 模式,即“背景—投入—过程—产出”。注重在特定文化背景下,学前教育发展的基本特征,对教育政策的制定具有一定的导向作用。同时,关注学前教育的社会价值和个人价值,如对妇女的解放,不同幼儿群体接受质量均衡的幼儿教育,能实现社会融合价值等。并且不同的教育投入会形成不同的教育现状,产生不同的教育效果,这种逻辑关系也是发达国家学前教育体系较为重视的部分。^②

四、学前教育现代化评价指标建构的思考

当前我国对学前教育发展的数据统计,主要停留于对当前发展状况的掌握,除了以刚起步的学前教育信息系统为载体的较为独立的指标体系外,还没有较成熟的学前教育现代化发展的指标体系。借鉴国际学前教育指标体系建构的理念和经验,笔者对我国学前教育现代化指标体系的建构有如下建议。

1. 科学定位指标体系的功能。弱化指标体系目标是否达成和盲目比较的评价功能,强化政策分析、政策导向和质量监测的价值。通过指标数据,反映当前顶层设计下学前教育发展的基本状况,存在的教育和社会问题,促进学前教育政策不断完善,提高学前教育质量。

2. 强化指标体系建构的理论基础。首先,需要将学前教育作为一个独立的教育体系看待和分析,加强学前教育指标体系建构的研究。其次,加强国际交流,可以借鉴国际学前教育体系建构的理论基础。最后,注重指标体系建构的逻辑性,强化指标之间的相互关系,防止指标过于松散。

① 熊灿灿. 国际学前教育指标体系的特征分析及启示 [J]. 教育测量与评价 (理论版), 2014 (4). 有修改.

② 李敏谊, 霍力岩. 国际学前教育指标体系建设的新趋势 [J]. 比较教育研究, 2009 (12).



3. 体现指标体系的现代化特征。教育是民生实事，不仅关系到个人的成长，也关系社会的持续发展。一是要保障人人接受教育的权利，大力发展教育事业，实现学前教育的全面普及和公平；二是要做好顶层设计，建设保障机制，包括完善政策制度，加大教育投入，促进学前教育法制化；三是要提供优质的学前教育，教育现代化是培养现代人，需要先进的教育理念和高质量的师资队伍，培养具有现代精神和个性的个体。

4. 立足学前教育可持续发展。指标体系除了重点反映当前学前教育发展状况以外，还应包含预测功能，这与指标体系的政策导向功能有关，如利用人口普查及每年相关的人口统计数据，反映未来三年学前教育发展的基本规模等，强化政府对学前教育发展的预判断，提前完善政策制度。

鉴于此，笔者认为，学前教育现代化指标体系可以包含以下几个方面的内容（如表1所示）。

表1 学前教育现代化指标评价体系概表

指 标	基本内容
人口背景	包括0~5岁城市和农村幼儿数；0~5岁残疾儿童数；人口流动基本情况
顶层设计	制度完整性
	经费投入：包括财政性经费占比；生均经费标准；成本分担比例
办园情况	公益普惠性幼儿园比例
	班额：包括最大班额、平均班额
	教职工情况：专任教师、保育员数量；教师学历、专业情况；教师持证率情况；教师接受培训情况；园长专业性情况
	生师比情况
	教师工资待遇情况：平均工资；工资差异情况
	生均占地面积
学前教育绩效	公平及普及：毛入园率；农村幼儿园入园率；残疾儿童入园率；外来务工人员随迁子女入园情况
	幼儿园运转情况：收支平衡情况；低成本及高成本运转情况等

（执笔：杨慧敏；审稿：谢绍焯）