

山东省人民政府研究室调研成果

山东社会发展改革研究

SHANDONG SHEHUI FAZHAN GAIGE YANJIU

聂炳华 / 主编

山东人民出版社

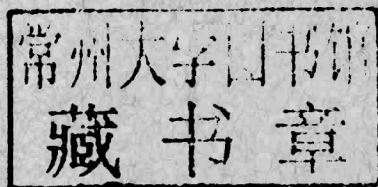
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

山东省人民政府研究室调研成果

山东社会发展改革研究

SHANDONG SHEHUI FAZHAN GAIGE YANJIU

聂炳华 / 主编



山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

山东社会发展改革研究/聂炳华主编. —济南:山东人民出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 209 - 08910 - 4

I. ①山… II. ①聂… III. ①区域经济发展 - 研究 - 山东省 ②社会发展 - 研究 - 山东省 IV. ①F127. 52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 062792 号

责任编辑:李怀德

山东社会发展改革研究

聂炳华 主编

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮编:250001

网址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东省东营市新华印刷厂印装

规格 16 开(169mm × 239mm)

印张 26. 75

字数 420 千字

版次 2015 年 3 月第 1 版

印次 2015 年 3 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 08910 - 4

定价 66.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0546)6441693

《山东省人民政府研究室调研成果》

编 委 会

主 任 刘险峰

副主任 聂炳华 李树典 朱 瑜 苏庆伟
宋向平

成 员 马军权 赵昌军 苟成富 王唯宁
侯树钦 董 晓 苏勋团 马忠雨

《山东社会发展改革研究》

编 辑 组

主 编 聂炳华

副主编 董 晓 苏勋团

编辑组 董士斌 郭 谦 仲伟旭 王树平
田珍都 翟 雷 李学芳 郭淑华
张鲁南 王 伟 齐翠翠 刘泽升
张 克

出版说明

山东省人民政府研究室,主要负责组织或参与经济社会改革发展重大问题的调查研究、文稿起草和决策咨询。具体包括:负责起草《政府工作报告》和山东省政府领导重要讲话;组织或协调有关方面起草、修改山东省政府有关重要文件;参与有关重要会议的文件起草工作;参与有关政务活动;研究分析国内外经济形势和主要国家经济社会发展的重要信息、动态,为山东省政府决策提供参考依据;组织、协调山东省政府系统的调查研究工作;承办中共山东省委、省政府交办的其他事项。

近年来,山东省人民政府研究室在省委、省政府的坚强领导下,紧紧围绕山东经济社会改革发展中的重大问题和热点、难点问题,理论联系实际,深入调查研究,组织完成了一批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果,推动形成了一系列经济社会发展的新政策、新举措,对服务省委、省政府民主科学决策、推进经济文化强省建设发挥了积极的作用。为了进一步加强调研成果的交流应用,发挥更大的社会作用,更好地服务经济社会改革发展,山东省人民政府研究室从近几年完成的可以公开发表的调研课题中,选出部分优秀成果,以“山东省人民政府研究室调研成果”的形式分别结集出版发行。

这些成果的调研和形成,得到了省直部门、各市政府办公室和研究室的大力支持和密切配合。在此,一并表示诚挚感谢!

山东省人民政府研究室

2014年12月

目 录

第一编 教育事业

山东省基础教育综合改革调研报告	3
关于进一步推进我省高等教育内涵发展的调研报告	12
关于加强我省中等职业教育基础能力建设的调研报告	22
关于进一步做好我省普通高校本科教学评估工作的对策建议	28
关于加快我省民办高等教育发展的调研报告	31
陕西省支持民办高等教育发展的经验做法	39
以服务经济社会发展为切入点 全面提高办学质量和水平	
——山东建筑大学服务地方经济社会发展的经验	43
努力办好人民满意的教育	
——宁阳县探索教育优先发展长效机制	48
宁阳县普及学前教育的基本经验	56
关于济南、青岛学前教育发展情况的调研报告	62
无棣县完善校车管理运营机制	73
以“优化五个结构”带动发展方式转变	
——山东英才学院深化内涵建设的做法	76
加快学前教育发展必须做好五个结合	81
债务化解背景下地方高校融资问题初探	87
推进义务教育均衡发展的几点思考	93



第二编 文化体育事业

关于我省非物质文化遗产传承保护工作的进展情况与建议	101
关于进一步完善我省公共文化服务体系的调研报告	109
关于加强我省全民健身公共服务体系建设的调研报告	119

第三编 卫生与计划生育事业

关于我省深化医药卫生体制改革实施情况的调研报告	129
进一步完善我省新农合值得重视的几个问题	142
加大城镇医保政策支持力度 促进中医药事业健康发展	151
健全中医药管理体制 促进中医药事业健康发展	156
强化中药质量管理 促进中医药事业健康发展	162
甘肃省在深化医改中充分发挥中医药作用的基本经验及启示	169
关于城市化进程中人口和计划生育管理问题的调研报告	175
日照市推进人口信息资源共享平台建设的经验	182
统筹城乡基本医疗保障制度的路径分析和政策选择	188

第四编 民生与社会保障事业

关于江苏、浙江、广东、上海推进社会养老服务体系建设的考察报告	197
全省促进以创业带动就业工作调研报告	205
关于我省社会救助制度建设的调研报告	213
关于加强基层民生服务队伍建设的调研报告	223
山东黄金集团践行“三不让承诺”实现职工体面劳动尊严生活的 做法和思考	232
让老区人民更多更好地享受改革发展成果 ——关于临沂市保障和改善民生工作的调查	237
青岛市长期医疗护理保险调研报告	247
创新组织 搭建平台 统筹推动全县民生工作 ——沂源县统筹民生工作的经验做法	253
关于当前人民内部矛盾的几点思考	260



第五编 城镇化与园区建设

关于我省农村社区建设的调研报告	269
关于加强房地产市场调控问题的调研报告	277
关于江苏、浙江、广东、上海新型城镇化和小城镇建设的考察报告	284
关于进一步推进我省新型城镇化和小城镇建设的调研报告	293
关于全省新型农村社区建设发展情况的调研报告	303
实行“三改一化”统筹 推进城中村“村民市民化”	
——关于我省城中村问题的调研报告	313
安徽省推行保障房建管新模式新机制	332
莱芜走出小城镇建设特色之路	336
念好“五字”真经 破除“土地”瓶颈	
——济南市历城区节约集约用地的经验做法	341
烟台积极探索“功能区带动型”城镇化发展道路	344
关于加快推动各类园区转型升级的调研报告	349
“一区多园”助推县域经济跨越发展	
——菏泽市东明县园区建设情况调查	360
按照“三个有利于”标准推进农村社区建设	365

第六编 生态山东建设

关于加强生态山东建设的调研报告	373
完善环保收费制度 促进生态山东建设	
——关于我省环保收费问题的调研报告	385
关于我省循环经济发展情况的调查	392
我省老工业城市生态补偿机制建设调研报告	402
坚持“三突出” 实现“三一体”	
——荣成市推进国家生态市建设的经验	410
以环境保护为生命线 建设和谐生态淄博	
——淄博市生态市建设经验	415

第一编 教育事业



山东省基础教育综合改革调研报告

山东省政府研究室 山东省教育厅

该课题是2011年全省政府系统重大调研课题之一。旨在对全省基础教育综合改革进行系统调研,围绕存在的主要问题,提出对策建议,为进一步推进我省基础教育综合改革提供有益借鉴。

时任省政府副秘书长张德宽同志批示:“常言说,基础不牢,地动山摇。基础教育更是百年大计中的大计。读后很有收益。教育行政主管部门能解决的、采纳的应在系统内解决、采纳。需要政府决策形成部门合力的应梳理清单逐步解决。”

在国民教育体系中,基础教育担负着为提高国民素质和建设人力资源强国奠基的使命。我省是国家基础教育综合改革试验区,主要进行以素质教育为主要内容的基础教育综合改革,承担着为全国探索有效推进素质教育的途径和方式方法的任务。一年来,省政府研究室、省教育厅对我省近年来全面推进以素质教育为主要内容的基础教育综合改革进行了系统调研,总结了经验做法,查找了问题,提出了建议对策。

一、我省推进基础教育综合改革情况

围绕培养什么人、怎样培养人这一重大问题,着眼于培养造就数以千万计的高素质劳动者、一大批专门人才和拔尖创新人才,为建设人力资源强省奠定基础,我省从2008年开始,以省为单位推进以素质教育为主要内容的基础教育综合改革。全国教育工作会议召开后,被确定为国家基础教育综合改革试



验区,我省又根据全国工作会议精神和国家基础教育综合改革试验区部署,进一步完善了工作机制和政策措施。总结近几年情况概括而言,我省基础教育综合改革的思路是“政府主导、省级统筹、高中突破、依法治教、课程核心、评价引领、督导保障”,坚持全省整体推进,把依法治教作为切入点,以高中教育为突破口,全面建设合格学校、全面贯彻课程方案、全面培育合格学生,努力把时间还给学生、把健康还给学生、把能力还给学生。主要做法和成效是:

(一)坚持把政府主导作为关键支撑,努力提供有力政策保障。推进基础教育综合改革政策性强,涉及面广,关系千家万户的切身利益,是一项系统工程,政府作用至为关键。为加强对改革的领导和筹划,2008年1月16日,我省召开了全省中小学素质教育工作会议,确立了省政府统一领导、教育厅具体组织、省直有关方面协同配合的工作机制,开始推进以素质教育为主要内容的基础教育综合改革;今年4月又专门召开体制改革会议,进一步对以素质教育为主要内容的基础教育综合改革进行了部署,对改革试点所涉及的全省17个市、65个县和17所高校的39项试点内容作了安排。与之相适应,为科学制定政策,省教育厅在全省17个市进行调查研究。调研期间,500多位教育工作者、党政领导、社会各界代表参加座谈会并发言,并提出了一系列富含政策意义的意见建议。根据调研情况了解,2008年以来,出台了42个重要规范性文件,涉及总体工作安排、规范办学、课程改革、考试评价改革、办学条件等,为全面推进基础教育综合改革提供了有力的政策保障。各地都积极行动起来,强化政府行为,枣庄市要求组织部门全面参与素质教育工作,并将实施情况纳入干部考核;泰安市实行县乡党政主要领导干部抓素质教育工作考核制度和党政职能部门教育执法目标责任制。

(二)坚持把依法治教作为基本前提,推动全省中小学统一规范办学。依法治教、规范办学体现的是国家的教育意志,是回归教育的本原,是基础教育综合改革的先决条件。在认真总结经验教训的基础上,建章立制,对过去一系列规范性文件进行系统整合,将最基本、最直接的内容纳入《山东省普通中小学管理基本规范》,把规范学校节假日、作息時間、课程设置、考试、作业量、教辅资料、教师坐班等作为重点,作出了严格具体的规定,以高中为突破口推动所有中小学校统一规范办学行为,统一给学生减负。同时,狠抓督查问责。在省、市、县三级教育行政部门均设立了违规办学举报电话、信箱,综合采取专项督查、暗访抽查、来函来电随查和挂牌督办等形式,构建起立体化、全方位的检



查方式。实行教育行政问责制度,组织层层签订责任书,对严重违规办学的学校和地方,严肃追究相关人员责任。各地严格执行省里的统一规定,创造性地开展工作。潍坊市成立素质教育督导巡视团,划分责任区,每年拨60万元专款用于规范办学督查;东营市建立了红黄牌警告制度;菏泽市、莱芜市、临沂市采取了抽查与拉网式检查相结合的督查方式。2008年以来,仅教育厅采取不打招呼、随机督查方式,就检查学校1万余所次,有40所违规学校受到严肃处理,52名中小学校长、4名县教育局长、28名从事有偿补习的教师受到处分,有力推动了学校办学行为的规范。

(三)坚持把课程改革作为核心内容,培养学生的创新精神和实践能力。在推动义务教育阶段学校开齐开全课程的基础上,切实加强地方课程建设,将安全教育、环境教育、传统文化、人生指导等四个模块作为必修课列入义务教育阶段地方课程,构建了必修课程和选修课程相结合的地方课程体系。重点深化普通高中课程改革,专门出台了《山东省普通高中课程设置及教学指导意见》和15个学科的《实施意见》,规定所有普通高中必须严格按照国家课程方案开展教育教学,确保开齐、开全必修课程,严格规范高中文理分科,大力推进选课走班教学,让学生既能全面发展,又能学有所长。切实加强课程改革的研究与引领,研究出台了《普通高中学科教学内容调整意见》,着力解决普通高中学科教学内容偏多、部分要求偏高、课程模块之间内容重复等问题,为学生发展提供足够的时间和空间。切实加强课程实施的指导监管,重点构建中小学课程实施水平评估制度、跟进式学科指导制度,每年定期发布课程实施水平评估报告,评定合格学校与不合格学校,形成不间断的过程指导机制。实施普通中小学“1751”改革创新工程,在全省选择17个县的51所普通中小学,由专家团队深入学校进行持续跟进的专业指导,培育县域层面的改革创新样板校,引领全省课程改革。各地积极探索,切实深化课程改革,减轻学生过重课业负担,涌现出了青岛二中、菏泽一中、章丘四中、莱芜市丈八丘联小、茌平县杜郎口中、利津县北宋一中、泰安市省庄二中等一大批课程改革示范学校。

(四)坚持把考试评价作为重要引领,营造良好制度环境。改革评价制度,政府评价方面在济南市、青岛市、淄博市、枣庄市、泰安市、滨州市等6个市试点研究出台党委、政府教育政绩考核办法;学校评价方面在济南市、青岛市、枣庄市、日照市、莱芜市、济南市市中区、淄博市张店区、肥城市、宁阳县、临沂市罗庄区、博兴县等5个市、6个县(市、区)试点构建科学的中小学办学水平评



价机制;教师评价方面在济南市、枣庄市、日照市、莱芜市、菏泽市、烟台市牟平区、临朐县、东平县、威海市火炬高新区、沂水县、临清市、滨州市滨城区等5个市、7个县(市、区)试点构建科学的教师考核评价机制。深化高校招生考试制度改革,在2007年首次实行高考“3+X+1”新模式的基础上,从2009年起,进行录取改革试点,组织大学教授成立专家组参与学校招生录取工作,综合素质评价结果首次真正成为高校录取新生的重要依据。严格高考信息管理,禁止宣传高考成绩和进行排名奖励,对违规的3个市级、1个县级教育行政部门、10所学校作出了严肃处理,减轻学校的升学压力。深化高中招生考试制度改革,以学业考试和基础性发展目标评价结果为依据录取新生,将优质高中招生指标的60%以上分配到初中学校,引领义务教育实现健康发展,目前全省优质高中指标生分配比例均达到60%以上,其中烟台市达到85%,济南市达到80%,日照市、滨州市、聊城市达到70%,威海市、莱芜市实行了划片招生录取办法。改革日常学习评价制度,严格规范考试科目与次数,严禁不必要的统考统练,降低学生过重考试负担,减轻分分必争带来的压力,其中潍坊市高新区的无分数评价把学生从过重的考试分数压力中解放出来,备受社会各界关注。

(五)坚持把条件建设作为重要保障,切实为改革奠定坚实基础。在硬件建设方面,实施普通中小学办学条件标准化建设计划,明确各地时间表和路线图,推动省教育示范县、全省推进义务教育均衡发展工作先进县和济南等6市2012年完成,潍坊等5市2014年完成,枣庄等6市2015年基本完成。同时,实施了农村中小学“两热一暖一改工程”、中小学校舍安全工程、农村中小学教学仪器更新工程、普通中学探究实验室建设工程、农村中小学图书馆室装备用书及教学挂图配备工程,特别是校舍安全工程方面截至今年10月底,全省已开工学校9049所,开工项目33952个,竣工项目28322个,各级政府累计投入191.1亿元,筹集社会资金60.93亿元,有力改善了办学条件。在师资建设方面,实施“农村中小学教师素质提高工程”、“齐鲁名师名校长建设工程”和“中小学教师全员远程研修”三大工程,开展年度教育创新人物评选工作,有效解决了全省76万名中小学教师同步学习、共同发展的难题,促进了教师专业素养的提升。科学核定中小学教职工编制标准,强化县级教育行政部门对教师的调配职能,今年8月底,我省对中小学教职工编制标准进行了调整,统一了城乡中小学教职工编制标准,完善了中小学编制动态管理机制,为合理配置师资提供了政策支持。调研发现,潍坊市奎文区教育局、日照市岚山区教育局在



县级教育行政部门统筹管理中小学教师的招聘录用、职务(职称)评聘、培养培训和调配交流方面进行了卓有成效的探索。

(六)坚持把教育督导作为有力抓手,构建长效工作机制。实施对市级政府素质教育工作专项督导,把传统的每年一次的综合督导调整为每届政府任期内两次,其他年份主要进行专项督导。2008年,首次开展了素质教育专项督导评估;2009年、2010年,又开展了办学条件专项督导,把改善办学条件、加强师资队伍建设摆在突出位置,推动中小学校办学条件标准化建设、师资队伍建设等。同时,针对集中督导存在的缺陷,对评估办法及时作出调整,建立素质教育督导责任区,更多地侧重于随机督查暗访,有效地调动了地方规范办学的主动性和积极性。

经过近四年的探索实践,我省以素质教育为主要内容的基础教育综合改革取得重大阶段性成果,人民群众对教育的满意度不断提升。全省中小学作息时间表基本规范,节假日、双休日、晚自习上课或补课的错误做法得到有效遏制,基础教育课程改革与考试评价改革扎实推进,学生的课业负担得到有效减轻,教师职业幸福感明显增强,师生状态开始发生积极变化,办学规律逐步得到尊重和遵循,以人为本的教育理念开始落到实处。在组织抽样调查的40位市、县(市、区)教育局长、60位校长、100位教师、100位学生、100位学生家长中,对于我省改革取得的成效,85%的教育局长、90%的校长、95%的教师、98%的学生、84%的学生家长认为“成效显著”。我省的做法引起了全国教育界的广泛关注,被誉为“山东样本”。2009年4月16日,全国加强中小学管理规范办学行为现场经验交流会在山东召开,全面推广山东的经验做法;2010年7月14日,在全国教育工作会议上,作为全国6个省市之一,山东省作了题为“全面贯彻教育方针,大力推进素质教育”的发言。

二、存在的主要问题和困难

调研发现,推进基础教育综合改革是一项长期而艰巨的任务,前面所做的工作仅仅迈出了第一步,许多问题需要进一步探索和努力破解。

(一)科学的教育政绩考核评价体系尚未建立。从全省总体来看,虽然片面追求升学率现象得到较为有效的遏制,但是目前仍有地方还没树立正确的教育政绩观,“应试教育”体制下的把升学率、考试成绩作为主要或者唯一考核标准的教育政绩考核体系、学校办学水平评价体系、教师考核机制亟待改革,



科学的考核评价体系还没有完全建立,用升学率“一俊”遮“百丑”,规范办学主要靠上级行政手段去强制推动,还没有形成高度的自觉。在组织抽样调查的40位市、县(市、区)教育局长、60位校长中,有30位教育局长、42位校长认为“对于推进基础教育综合改革来讲,当前最大的阻力和障碍来自教育政绩观”,分别占75%、70%;有8位教育局长、11位校长选择了“家长观念”,分别占20%、18.33%;2位教育局长、7位校长选择了“社会传统”,分别占5%、16.67%,这充分说明教育政绩观重要导向作用。

(二)高校招生考试制度亟需改革。高考的导向作用仍然是影响改革深入实施的重要因素,我省虽然进行了一系列探索改革,但高校招生录取方式方法、高考命题等仍然滞后于社会各界的期盼,滞后于基础教育综合改革的需要。在组织抽样调查的60位校长、100位教师、100位学生家长中,有56位校长、82位教师、63位学生家长认为“高校招生考试制度和当前的基础教育综合改革不匹配”,分别占93.33%、82%、63%;有4位校长、17位教师、13位学生家长认为“高校招生考试制度和当前的基础教育综合改革基本匹配”,分别占6.67%、17%、13%;有0位校长、1位教师、20位学生家长认为“高校招生考试制度改不改关系不大”,分别占0%、1%、20%,从中可以看出高校招生招生考试制度改革的迫切性。

(三)违规办学问责存在“落实难”的状况。一些地方把违规办学看作“小事”,有令不行、有禁不止、执法不严,落实协调难度大,违规办学责任人不仅长期得不到追究,反而得到包庇纵容。再者,由于尚未出台相应的教育行政问责实施办法,也导致对违规办学进行问责时缺乏更加强有力的依据。在组织抽样调查的40位市、县(市、区)教育局长中,有23位教育局长认为“违规办学问责落实难是由于地方政府不重视违规办学”,占57.5%;有17位教育局长认为“缺乏强有力的依据”,占42.5%。

(四)教育专家办学的工作局面还未形成。教育工作专业性很强,但是由于缺乏严格的任职资格准入制度,致使一些地方的教育局长、校长从其他部门调任,甚至有的仅仅是为了解决行政级别而到学校任职,由于缺乏工作经历甚至不懂教育,习惯于用行政指令式的办法管理教育和学校,这在很大程度上导致了一些地方和学校不尊重教育科学、不按教育规律办学,行政化现象严重,影响了教育的良性发展。以潍坊市为例,在尚未实行校长职级制和校长任职资格制度之前,全市935名有行政级别的中小学校长,其中没有教育工作经



历却担任校长的有 378 名校长,达 40.43%;实行校长职级制度和任职资格制度后,目前全市 100% 的中小学校长均具有较为完整的教育工作经历。以德州市和枣庄市为例,在目前德州市 13 个县(市、区,包括开发区)教育局长中,有 10 名是从其他系统调任,占 76.92%;枣庄市的 5 区、1 市教育局长中,有 4 名是从其他系统调任,占 66.67%;其他大部分市也存在类似情况。

(五)学校办学条件亟待改善。由于经济社会和长期以来的历史欠账等因素,我省东西部之间、县域之间、城乡之间义务教育发展不均衡,普通中小学办学条件标准化建设任务繁重,农村中小学办学条件亟待改善,资金投入需要进一步加大;教师专业化水平还不能完全适应基础教育改革要求,教师专业技术岗位设置比例太低影响着工作积极性,队伍建设需要进一步加强。据统计,仅校舍安全改造 2009—2011 年规划中,目前未开工项目仍有 3859 个,有 26 个县未进行任何投入;以潍坊市和菏泽市义务教育阶段教职工月平均工资为例,2010 年潍坊市为 3755.16 元,菏泽市仅为 1836.13 元,工资待遇差距较大;由于专业技术岗位设置比例太低,相当数量的教师评上了职称,却未被聘任,以莱芜市为例,仅小学阶段就有接近 50% 的教师评上了高级职称却未被聘任,这在全省基础教育阶段是较为普遍的现象。

三、关于我省今后推进基础教育综合改革的建议

调研发现,我省以素质教育为主要内容的基础教育综合改革目标明确、途径清晰、策略得当、方式方法行之有效,但推进到今天这个程度,改革进入“深水区”和攻坚期,亟需研究出台相关配套支持政策,在体制机制方面进行更大力度的改革,特别是在考核评价、考试招生、人才培养、办学方式、管理体制等方面进行大胆创新。否则,就无法为基础教育综合改革提供持续动力与根本保障。因此,体制机制改革是今后一个时期的重点。为更好地推进以素质教育为主要内容的基础教育综合改革,现提出以下六条建议:

(一)探索建立科学的教育工作考核评价机制。如何评价教育工作,真正改变“抓经济只看 GDP、抓教育只看升学率”的片面政绩观和错误评价机制,对基础教育综合改革的深入实施起着重要作用。因此,应研究出台《市、县(市、区)党委、政府教育政绩考核办法》,建立科学的教育政绩考核制度,提高推进教育事业科学发展在各级党委和政府政绩考核中的比重,把教育投入和实施素质教育作为考核各级党委、政府政绩“一票否决”的指标,并作为表彰奖励、