

国家教育体制改革试点 阶段性案例研究

(基础教育卷)

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



国家教育行政学院 编著

国家教育体制改革试点 阶段性案例研究（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 李 东
责任编辑 罗永华
版式设计 郝晓红
责任校对 张 珍 张晓雯
责任印制 叶小峰

图书在版编目 (CIP) 数据

国家教育体制改革试点阶段性案例研究. 基础教育卷/
国家教育行政学院编著. —北京: 教育科学出版社,
2016. 9

ISBN 978-7-5191-0816-8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 232534 号

国家教育体制改革试点阶段性案例研究 (基础教育卷)
GUOJIA JIAOYU TIZHI GAIGE SHIDIAN JIEDUANXING ANLI YANJIU

出版发行	教育科学出版社	市场部电话	010-64989009
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	编辑部电话	010-64981252
邮 编	100101	网 址	http://www.esph.com.cn
传 真	010-64891796		

经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	保定市中画美凯印刷有限公司		
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	版 次	2016 年 9 月第 1 版
印 张	25	印 次	2016 年 9 月第 1 次印刷
字 数	367 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。

前 言

《国家教育体制改革试点阶段性案例研究（基础教育卷）》系国家教育行政学院教育科研工作者们团结协作、集体攻关的重大科研成果。

国家教育行政学院作为我国最高教育干部培训学院，始终坚持教学、科研、培训“三位一体”的发展理念。学院立足教育干部培训，紧密围绕国家教育改革和发展实际与教育部中心工作，结合教育培训工作开展教育科研，积极开展教育决策调研咨询工作和教育管理科学研究，提高科研质量和水平，已成为学院培训事业发展的重要支撑点。

国务院办公厅于2010年印发了《关于开展国家教育体制改革试点的通知》，揭开了我国教育体制改革试点工作全面启动的序幕。国家教育行政学院以此为契机，于2012年申报了国家社科基金重大项目“国家教育体制改革试点研究”课题。学院领导高度重视，多次召开专题会议探讨“国家教育体制改革试点研究”课题推进工作。

基于对基层教育探索精神的肯定，课题组在研究、调研的基础上选编出版了《国家教育体制改革试点阶段性案例研究（基础教育卷）》。本书是“国家教育体制改革试点研究”基础教育部分的阶段性案例研究集锦，是《国家教育体制改革试点阶段性研究报告（基础教育卷）》的姊妹篇。本书对特定的试点阶段和试点范围内典型案例进行凝练与总结，对试

点项目行之有效的做法进行详细介绍，更对相关试点改革举措的背景、存在的问题、取得的成效进行全面深入的理论分析和总结反思。相信本书的出版能够为国家教育体制综合改革带来积极的启发，能够为学术界提供相关研究的素材与对象，能够为国家宏观教育政策的制定提供一定的借鉴和参考。

本书内容编排分为八个章节，包括学前教育、素质教育、义务教育均衡、教师队伍建设、职业教育、民办教育、省级统筹和教育投入。书中所选取的案例研究对象分布广，包括北京、上海、海南、天津、安徽、温州、杭州、厦门、新余等地区；案例内容多元，既包括德育课程、学业负担、“双师型”建设等学校层面的问题，也涉及政府教育投入、督学责任区建设、办学体制改革、义务教育均衡、民办学校分类管理等地区层面的问题。每篇案例研究报告，都是课题组成员本着教育科学研究严谨、客观的治学态度，在深入试点地区或学校开展调研的基础上形成。通过阅读本书，读者可以了解我国基础教育体制改革试点工作的总体现状，并对具体的试点项目有着清晰的认识。

《国家教育体制改革试点阶段性案例研究（基础教育卷）》一书的选编与出版，得到了国家教育行政学院历任领导高度关注。学院原院长、党委书记顾海良教授担任课题主持人，对该课题的申报与推进给予了高度关注；学院原党委书记、常务副院长黄百炼教授作为课题具体负责人，全面统筹课题的推进，在离任后始终密切关注着课题的进展情况，并在本书的策划和案例选编过程中给予了具体的建议与指导；学院党委书记、常务副院长马俊杰教授以及分管学院科研工作的副院长李五一博士对该课题及本书出版给予了大力支持与帮助，多次组织召开课题研讨会，探讨课题的推进思路，明确了本书选编及出版工作的思路；学院科研部具体承担了该书的选编、策划与出版等相关工作，并为此成立了专门的工作组。陈丽萍教授、司洪昌副教授、李海鹏副教授、陈霞玲副教授、高政副教授、叶桂仓博士参与了本书的统稿、校对、后记等相关工作。感谢收录到本书的案例研究者们，正是他们的辛勤付出，得以成就此书。教育科学出版社高度重视这项工作，组织精干力量，

高质量地完成了本书的出版工作。在此，向所有参与本书案例研究、选编、指导和帮助的同志们表示衷心感谢！

由于时间和水平有限，本书选编中可能会存在一些疏漏，恳请广大读者批评指正。

《国家教育体制改革试点阶段性
案例研究（基础教育卷）》编写组
2016年6月

目 录

学前教育 / 1

创新学前教育办园体制和管理体制

——以厦门市海沧区为案例 / 2

以公共财政为支撑 建立学前教育投入保障机制

——以杭州市为案例 / 24

素质教育 / 53

改革制度、规范办学，努力减轻中小学生课业负担

——以辽宁省盘锦市改革试点为案例 / 54

突出整体、科学规划，逐步推进大中小学德育课程的有机衔接

——以上海市改革试点为案例 / 77

理顺行政与督导关系 办出人民满意的教育

——以醴陵市督学责任区建设为案例 / 100

义务教育均衡 / 123

端平城乡教育这碗水

——以山西省太谷县义务教育均衡试点为案例 / 124

县域义务教育学校校长教师交流轮岗的范本

——以浙江省嘉善县“教师流动”为案例 / 143

苏南地区义务教育均衡发展研究

——以张家港市改革试点为案例 / 161

教师队伍建设 / 187

创新师范生免费培养体制，建立农村教师补充长效机制

——以湖南省“农村小学教师公费定向培养”为案例 / 188

区（县）多样化探索农村中小学教师队伍建设

——以北京门头沟山区教师专业发展为案例 / 205

职业教育 / 223

职业教育现代学徒制试点研究

——以江西新余为案例 / 224

集团化办学：创新职教办学体制机制的重要途径

——以北京交通职业教育集团为案例 / 247

中职学校“双师型”教师队伍建设试点案例研究

——以海南省为案例 / 262

职业教育综合改革案例研究

——以天津市为案例 / 284

民办教育 / 311

营利性与非营利性民办学校分类管理创新探索

——以温州市改革试点为案例 / 312

省级统筹 / 337

省级政府教育统筹综合改革试点实践探索

——以广东省为案例 / 338

省级政府教育统筹综合改革试点实践探索

——以安徽省为案例 / 356

教育投入 / 367

加大财政教育投入 加快建成教育强省

——以江苏省“改革并完善保障教育优先发展的公共财政体制和投入机制”试点为案例 / 368

学前教育

创新学前教育办园体制和管理体制

——以厦门市海沧区为案例

于京天 陆晓红 黄海生 孙明云*

作为国家民办教育改革试点区，厦门市海沧区在学前教育，尤其是民办学前教育改革方面，取得了令人瞩目的成绩。从2010年起，海沧区克服区域内优质学前教育资源严重短缺，大量民办幼儿园办学条件较差、保教水平较低等困难，大刀阔斧地开展学前教育管理体制改革，全面落实了“政府主导、社会参与、公民办并举”的办园体制，积极推进学前教育的布局调整、资源整合、规模办园、规范管理等工作。在加大公办幼儿园建设力度的同时，鼓励支持普惠性民办幼儿园发展。列支财政专项经费扶持民办园，实行公办民办幼儿园帮扶带教、划片督导，推广民办幼儿园分级限价，提供民办园教师免费培训等，不断加大对民办幼儿园的扶持管理力度。经过几年的改革探索，海沧区民办幼儿园办园条件明显改善、办园行为日益规范、保教质量显著提高。“入园难、入园贵”问题得到有效缓解，基本满足了适龄幼儿的入园需求。学前教育走出了一条“多元并举，和谐共生”的发展道路。

* 课题组成员：于京天，国家教育行政学院副研究员；郑健成，福建幼儿师范高等专科学校校长；陆晓红，厦门市海沧区教育局局长；黄海生，厦门市海沧区教育事务中心副主任；孙明云，厦门市海沧区教师进修学校校长。

执笔人：于京天、黄海生、孙明云。

一、改革背景

厦门市海沧区是厦门市 2003 年区划调整后新设立的行政区，同时也是国家级台商投资区，辖 1 镇 2 街 3 农（林）场，全区面积 173.6 平方公里。2000 年以前，海沧大桥尚未通车，海沧与厦门岛内交通极为不便，属于厦门的远郊农村地区，且历史上行政隶属关系多次变化，缺乏稳定持续的教育文化投入，教育文化等社会事业落后。20 世纪 90 年代成为全国最大的台商投资区后，海沧区经济发展明显加速。至 2010 年，全区人口 28.87 万人（其中户籍人口 12.15 万人、流动人口 16.72 万人），地区生产总值 307.4 亿元，区财政总收入 41.6 亿元，城镇居民人均可支配收入 26188 元，农民人均纯收入 13067 元，在园幼儿 1.21 万人。

由于底子薄，城市化水平很低，社会事业发展缓慢，特别是教育氛围和文化底蕴薄弱，海沧区教育发展严重滞后。中小学校普遍办学环境差、教学设施简陋、师资队伍力量薄弱，教育教学质量与厦门其他区域比较差距很大。学前教育状况更为不堪，2003 年海沧行政区成立时，除了部分小学附设学前班外，全区只有 1 所公办幼儿园。针对这种情况，海沧区委、区政府高度重视教育的振兴，积极加大教育投入，大量引进骨干教师和重点院校毕业生到海沧任教，基础教育实现了长足的发展，优质教育资源不断扩大。同样，学前教育也有了一定程度的发展，公办幼儿园数量有所增加。但这种发展与区域内人口的发展不相协调，学前教育“入园难，入好园难上加难”的矛盾并没有得到有效缓解，学前教育仍是均衡发展的一块短板。截至 2010 年 9 月份，全区学前教育基本情况和主要问题如下。

2010 年海沧区学前教育基本情况

	公办园	民办园	村办	学前班	合计
园数（所）	4	59	2	14	79
占比（%）	5.06	74.68	2.54	17.72	100
在园幼儿数（人）	2018	8745	719	628	12110

续表

	公办园	民办园	村办	学前班	合计
占比（%）	16.67	72.21	5.93	5.19	100
教师数（人）	158	509	37	28	732
占比（%）	21.58	69.54	5.05	3.83	100

1. 公办园比例偏低

全区仅有4所公办园，仅能提供2200个学位，只占区内适龄幼儿总数的19%，户籍人口中超过一半的适龄幼儿无法到公办园就读，由此引发的社会矛盾十分尖锐。

2. 优质园稀缺

全区仅有1所公办园达到省示范园标准；仅6所小区配套民办园，占民办园总数10%。其余均用普通商品房和民宅办园，办学环境差，办学条件简陋。2008年7月，区教育局曾对37所民办幼儿园按《厦门市民办幼儿园评估标准》进行等级评估，基本合格以上标准的园只有7所，只占总数的19%，其余大部分民办园还不能达到基本的办园要求。

3. 师资力量薄弱

一是公办幼儿园在编教师数量不足，在编教师仅65人，占教师总数的46%；二是民办幼儿园教师整体素质偏低，持有幼儿教师资格证书的教师仅有32%，且配备不足；三是幼儿教师收入低，公办园在编和非在编教师的待遇差距大，民办园的教师普遍收入偏低，造成教师队伍的不稳定，优秀人才难以留住。

4. 多数民办幼儿园保教质量低

教师持证上岗率在多数民办园达不到30%，且教师流动性大，教育教学常规管理不规范，存在“放羊”和“小学化”教学倾向等现象。

正是在这样的困境面前，海沧区教育局以《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》和全国学前教育工作会议电视电话会议精神为指导，按照公益性和普惠性原则，坚持“政府主导、社会参与、公民办并举”的学前教育发展方针，大胆实施

学前教育体制机制创新，实现“多元并举，和谐共生”的学前教育新格局。

二、主要做法

（一）规划先行，科学布局

学前教育首要的矛盾是普惠性资源质量无法保证和优质资源严重紧缺。普惠性的资源面向多数群体，有普遍的需求，是学前教育的主体，这部分资源以大量的普通民办幼儿园为代表，它们的问题主要在于办学水平层次较低，保教质量无法保证。解决这个矛盾，关键在于“引导、规范、提高”，而不是取缔大量的民办幼儿园。优质资源主要以公办幼儿园和少数高收费的高端民办幼儿园为代表。扩大优质教育资源是学前教育发展的必然要求，但仅靠大量举办公办幼儿园来解决显然是不现实的。由此，“规划先行，科学布局”被提上了议事日程。

2011—2013 年人口情况表

年度 指标	2011	2012	2013	年平均增长率（%）
常住人口（万人）	29.9	30.5	31.2	2.15
在园幼儿（万人）	1.44	1.62	1.86	13.65
幼儿园班级（个）	434	481	544	12

为此，海沧区教育局组织了“学前教育需求”专项调研。通过调研，了解到市民对学前教育的需求存在多样化的特点。如随着城镇化的推进，现代社会工作繁忙、生活节奏快，家长对保教服务也提出了更多的要求，如留园、接送等。公办幼儿园一般不提供留园和学生接送服务，就算有留园班，时间一般也在放学后一小时以内。而民办幼儿园则可以针对家长需求提供灵活多样的留园、学生接送服务，如延长留园时间、校车上门接送等，受到家长欢迎。再如高收入群体，由于入园费用并不会对家庭经济造成太大负担，所以在选择幼儿园的时候，他们更多考虑的是品牌和质量，要求提供优质高效贴

心的服务。而高端幼儿园提供的小班化教学、聘请外教等精品服务，则满足了这部分群体的高端需求。而农民工等低收入群体，因为家庭收入较低，在选择幼儿园的时候就格外重视价格因素，甚至 20 元左右的差价就可以影响他们的选择。例如一所办园条件和保教质量较好的幼儿园月保教费 250 元，而周边的另一所幼儿园办园条件和保教质量均不如前者，但月保教费为 230 元，就会吸引更多的家长选择就读。究其原因，一是面向外来工群体的幼儿园大多是民宅幼儿园，办园条件和保教质量相差有限，差距并不十分明显；二是这类群体文化程度不高，对保教质量的要求也不高，他们需求的保教服务还停留在孩子有人照看就可以接受的水平，综合多种因素，自然是哪家便宜上哪家。

在调研基础上，海沧区教育局提出了“以公办园为主导，小区配套园、村办园、企业办园、民办园并举”的规划思路。根据中央、省、市关于学前教育发展的要求，按照本地区经济发展状况和人口增长趋势，海沧区率先制定了《海沧区学前教育三年规划》（2011—2013 年），完成《海沧区幼儿园布局专项规划》（2011—2020 年）。区教育局按照规划目标，积极推进学前教育的布局调整、资源整合、规模办园、规范管理工作。

（二）分类管理，形成三种办园模式

1. 办好以政府投入为主的公办园

以政府投入建设为主，2010 年、2011 年、2013 年分别建成绿苑幼儿园、东孚中心幼儿园、未来之星幼儿园、天湖幼儿园、海霞幼儿园等公办幼儿园。公办幼儿园学位从 2009 年的 2000 个增加到 2013 年的 3800 个，公办幼儿园的布局更加合理，按照不同片区，公办幼儿园主导地位日益突显，辐射能力极大增强，已经成为带动片区幼儿园共同成长的龙头。

海沧新阳街道是一个人口密集的工业集中区，2007 年前该片区民办幼儿园达到 21 所，在园幼儿约 3000 人，整个片区却无一所公办幼儿园，且多数民办幼儿园办园条件简陋、教学管理薄弱、办园投入不足，整个新阳街道片区学前教育水平低下。自 2010 年开始实施规划布局后，取缔了一批办园条件不达标民办园，整改了一批办园条件尚可的过渡性民办园，并以公办的新

阳幼儿园为龙头，发挥示范园辐射示范管理的作用，开展与片区民办园结对帮扶工作，促进新阳片区民办幼儿园的科学化、制度化、规范化管理，全面提高民办园的管理水平和教育教学质量，带动了整个街道学前教育管理水平和保教质量的提高。

2. 充分利用社会资源，探索“民办公助”园模式

设立调整村办园、企业办园、民宅办园多位一体的办园格局，探索与名企业合作办学的“民办公助”模式。由政府引入社会资本进入学前教育领域，与知名企业合作办学，依托企业雄厚的资金和资源优势，在企业园区举办普惠性幼儿园，并选派公办骨干教师支教管理，提供优质高效的保教服务。这样，既能满足企业员工子女和周边户籍适龄幼儿的就近入园需求，又能加强企业配套保障，改善招商引资环境和招工用工环境。

海沧区未来之星幼儿园创办于2005年9月，是一所民办幼儿园。未来之星幼儿园的园舍是海沧区海投集团建设的标准化小区配套幼儿园。为了解决“入园难、入园贵”的问题，给周边社区居民提供优质普惠的保教服务，海沧区教育局与海投集团合作办学，由教育局从公办幼儿园选派管理团队（园长+骨干教师）到未来之星幼儿园任职负责园务和教学管理，公派管理团队不在未来之星幼儿园领取工资福利待遇，并通过“以奖代拨”的形式在经费扶持、设备投入、师资培训、职称评定、评先评优等方面加大倾斜力度。作为“民办公助”的幼儿园，未来之星幼儿园实行普惠性收费，举办者不从办园收入中取得任何收益，所有办园收入均用于完善办园条件，保障幼儿园发展。先进的理念、优质的教育、科学的管理、良好的服务。从2008年至今，未来之星幼儿园连续六年以高分通过“厦门市一级幼儿园”评估。由于办园条件好、师资力量强、办园水平高、收费价格普惠合理，未来之星幼儿园得到了社会各界人士及社区居民的好评和肯定，从2005年办园至今，满足了大量社区居民子女的入园需求，取得了良好的社会效益。

这种“民办公助”的办园模式的成功，使得更多的企业对发展此类模式的学前教育产生了兴趣。目前台资企业厦门长庚医院和国企厦门华亿传媒有限公司均有意向在企业园区自主开办此类性质幼儿园，正在与区教育局进行商榷。

3. 取缔无证园，扶持达标园

无证幼儿园大多位于农村地区或城乡接合部，租用民宅办园。由于环境和硬件条件的限制，大多办园条件简陋，存在卫生、消防等安全隐患，保教质量堪忧。这类幼儿园办园投入小、入园门槛低，只需在农村租用一栋民宅做简易投入即可开园。生源以低收入的进城务工人员随迁子女为主，家长的保教需求层次较低，且收费便宜，存在一定市场。对于这类幼儿园，如果教育行政部门只是进行简单的关闭取缔，并不能取得良好的效果。一是由于此类幼儿园门槛低、周边幼儿入园刚需大，很容易死灰复燃，关闭一所又会新开一所；二是简单的取缔并不能改变低水平办园的现状，也无法满足幼儿接受良好教育的需要。为有效解决这个问题，海沧区教育局“以疏为主、疏堵结合”，把取缔和引导扶持相结合，引导无证园加大投入积极整改，通过努力改善办园条件、提高办园质量，达到办园要求。

海沧区京口幼儿园是一所获得办学许可的民办幼儿园。该园的前身海沧区童贞幼儿园，位于农村地区，原先是租用简陋的农村民宅作为办园场地，教玩具配备较少，师资上也缺乏具备专业资格的保教人员，幼儿人数只有 60 多人，办园质量低下，经海沧区教育局评估属于不达标的民办幼儿园，必须停办取缔。但是从满足居民子女入园需求、为幼儿家长就业免除后顾之忧以及维护社会稳定的角度出发，海沧区教育局本着“以疏为主、疏堵结合”的原则，指导该园举办者重新选择合适的办园场所，积极与村委会协调，帮助举办者在贞庵村京口岩安置小区租赁了 16 间连体店面办园，并在设备、师资等方面给予扶持倾斜。如给予教、玩具设备补助，帮助其招聘合格教师、提供免费培训等方面的支持。童贞幼儿园经过停办整改后，更名为京口幼儿园重新开办。幼儿园形象焕然一新，由于办园条件极大改善，师资力量逐步增强，保教质量不断提高，成为当地社区的优质幼教资源，得到了周边居民的广泛认可。该园在 2011 年海沧区教育局组织的评估中被评为合格幼儿园，获得正式审批，并在 2012 年、2013 年评估中连续两年被评为民办二级幼儿园。目前，该园开设有 10 个班，在园学生 386 人，在满足本村户籍幼儿和拆迁安置户子女入园需求的情况下，还解决了相当数量的进城务工人员随迁子女的入园需求，实现了从无证低水平办园到有证高质量办园的转变。2011—2013