《市政府关于统筹推进城乡义务教育一体化促进优质均衡发展的实施意见》政策解读

2017年6月28日《市政府关于统筹推进城乡义务教育一体化促进优质均衡发展的实施意见》（宁政发〔2017〕138号）（以下简称《实施意见》）发布，为便于理解该政策有关内容，特做以下解读：

一、《实施意见》出台的主要背景

2016年5月20日，中央全面深改领导小组第24次会议审议通过《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》。7月11日，国务院正式印发实施。2017年2月24日，省政府出台《关于统筹推进城乡义务教育一体化促进优质均衡发展的若干意见》，第一次以1号文件的形式专门部署义务教育的城乡一体化和优质均衡工作。随后，省政府办公厅又下发了《关于贯彻省政府1号文件精神进一步明确相关工作要求的通知》。

“十二五”以来，我市教育改革发展取得显著成效，各行政区被国务院教育督导委员会认定为“全国义务教育发展基本均衡县（市、区）”，在实现区域义务教育基本均衡全覆盖的基础上，以教育资源配置为重点，不断完善基础教育公共服务的资源配置机制，积极推动薄弱学校提升工程、义务教育学校标准化建设、城乡义务教育一体化发展等，着力于“补短板”“保基本”“全覆盖”，不断加大教育公平的保障力度，城乡、区域间办学差距进一步缩小，义务教育由基本均衡向优质均衡迈进。但是，随着城市建设与发展、“二孩”政策全面放开及流动人口变化趋势，部分区域、学校教育发展不均衡、不充分的问题开始显现。如何贯彻落实好国家、省里对义务教育的新要求，结合我市实际，推进义务教育优质均衡发展，成为当下重要而紧迫的课题。

二、《实施意见》要解决的重要任务

（一）义务教育学校如何规划布局

**1.科学规划义务教育学校。**统筹考虑城市建设与发展、“二孩”政策全面放开及流动人口变化趋势，完善全市教育专项规划动态调整机制。重点编制实施江北新区、南部新城以及六合、溧水、高淳等区域的教育布局规划。进一步整合优化教育资源布局，在新城区配套建设中，按照《江苏省义务教育学校办学标准（试行）》建设学校，确保足够的学位供给。积极创建省义务教育发展优质均衡区，在财政投入、师资配备等方面重点向农村地区、薄弱学校、新建学校倾斜。深入推进对口帮扶，主城区和市属优质教育资源按照规划向郊区优先辐射。各区原则上办好一所特殊教育学校，确保特殊儿童接受良好的义务教育。

**2.保障义务教育学校用地。**落实《南京市中小学幼儿园用地保护条例》，盘活存量，用好增量，预留足够的义务教育用地。依法落实城镇新建居住区配套规划学校，未按规划配建的不得发放建设工程规划许可证和施工许可证。严格用地环评程序，不得将污染（含噪音污染）、地质灾害易发等地块作为教育用地。闲置校园校舍要优先用于义务教育事业，严格规范权属确认、用途变更、资产处置等程序，避免出现“边建设、边闲置”的现象。办好郊区中小学和村教学点，审慎撤并农村学校，严格先建后撤制度，确需撤销的，按程序上报省政府审批。对因学校撤并造成学生就学困难的，区政府要因地制宜采取多种方式妥善解决。

**3.建立义务教育学校建设协同机制。**完善学校配建模式，推进以区政府为主导的建设机制。新建的中小学项目，应当明确办学规模、占地面积等规划建设要求，核发建设工程规划许可证前，应当就项目的总体方案、学校单体建设方案征求教育部门意见，满足内涵发展需要，符合安全环保等相关标准。国土部门应当将配套中小学的建设要求和产权归属在土地出让合同中予以明确。土地出让合同约定产权属于教育部门的，建成后的中小学应当无偿移交教育部门。制定南京市配建中小学幼儿园移交办法，义务教育学校建设实施“交钥匙”工程，确保配套学校与开发建设首期项目同步规划、同步建设、同步交付使用。

**4.聚焦区域教育薄弱环节。**鼓励优质资源向新区、郊区、保障房片区、教育薄弱地区辐射，促进新建学校、薄弱学校尽快提升办学水平，有效缩小校际差距。积极推进鼓楼、玄武、建邺、秦淮区与浦口、六合、高淳、溧水区结对帮扶。继续推进“新优质初中”创建工程，促进学校办学质量提升。鼓励通过举办分校、兼并、托管、联盟、集团化办学等方式放大优质教育资源，到2020年，实现全市义务教育优质资源全覆盖。

（二）如何推进义务教育学校标准化建设

**1.坚持办学标准。**按照省定办学标准规划建设新建学校。对现有学校，组织全面核查，逐一建立台账，对不达标学校，坚持一校一策、综合施策，使其尽快达标。其中，生均占地面积不达标的学校，按照中小学用地控制专项规划，在城镇建设改造时统筹优先解决。无扩大教育用地可能的学校，通过分流生源、控制办学规模等方式，确保校园建设、教育装备等达到省定办学标准。

**2.规范招生行为。**严格按照省定办学标准，核定辖区内义务教育学校招生规模。各区依法承担辖区内义务教育阶段学校的管理责任，落实义务教育免试就近入学政策。不得进行违规和虚假招生宣传；不得自行组织或与社会其他教育机构合作组织以择优、选拔为目的的各类考试测试；不得以各类竞赛、考试证书、荣誉证书、学习等级等作为招生入学依据或参考；不得以任何名义分设实验班、重点班、快慢班等；不得以任何名义提前签约录取学生；不得以任何名义收取与入学挂钩的捐资助学款等其他费用。合理确定民办学校招生范围和规模，严格招生计划管理和招生行为。继续推行热点公办学校空余学额电脑派位。

**3.加强名校举办分校管理。**进一步规范名校举办分校审批及命名管理，适当控制举办分校的数量，全市范围内统筹协调分校布点。推进实质性合作，合作母体学校须向分校派出管理团队和骨干教师，将分校纳入母体学校统一管理。严格审批程序，区属学校（含民办）在本行政区外（含外市）举办分校的，经区政府同意后，须报市教育局审核并报市政府批准。市教育局直属学校举办分校的，经市教育局审核后报市政府批准。

**4.解决大班额等突出问题。**统筹推进义务教育阶段学校建设项目，扩大增量、用好存量、合理分流，严格控制择校，加快消除现有大班额。到2020年，基本消除56人以上大班额现象。有条件的学校继续推进小班化教育。深入实施“弹性离校”政策，为全市小学生提供延时照顾服务，缓解部分学生家长接孩子难问题，增强教育服务能力，提升教育满意度。

（三）如何落实素质教育

**1.培养学生责任意识、创新精神和实践能力。**落实立德树人根本任务，将培育和践行社会主义核心价值观融入教育教学全过程。培育中小学生的创新素养，把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为重点任务贯穿到国民教育全过程。继续实施小学特色文化建设工程，建好用好课程基地、校外综合实践基地。深入开展中小学科技创新“星光计划”，提升中小学生科学素养。开展多样化保护生态环境实践活动，培养学生保护环境意识和能力。积极开展“国防教育特色学校”创建，推进国防教育与学科教学深度融合，不断增强青少年国防观念和居安思危的国防意识。

**2.加强体育和艺术教育。**深入开展阳光校园体育运动，保证学生每天在校锻炼一小时，每年开展学生体质健康监测。创建校园足球、轮滑等新的体育特色项目学校。全面落实“2+2才艺拓展计划”，即每所学校具有至少1项体育特色项目、1项艺术特色项目，每位学生具有至少1个体育特长、1个艺术爱好。到2020年，全市中小学生艺术素质测评覆盖率达到100%。

**3.减轻学生课业负担。**深入推进教育教学改革，严格执行国家课程计划，全面落实国家课程标准，优化教学过程，提高教学质量。加强考试评价研究与管理，推进学生综合素质评价。实行等级加评语的评价方式，建立相应工作机制，严禁公开成绩，不对学校、班级及学生进行排名。统筹控制学生每天书面作业总量。明确相关部门对社会培训机构的管理职责，加强对教育培训机构的监督管理。重视家庭教育，建立家长学校，帮助家长全面学习家庭教育知识，系统掌握家庭教育科学理念和方法。确立家长在家庭教育中的主体责任，构建学校、家庭、社会“三位一体”的综合育人格局。到2020年，以区为单位建立家长学校总校建校率达100%，城市学校家长学校建校率达到95%，郊区学校达到85%。

（四）如何提升师资队伍整体水平

**1.加强师德建设。**建立健全教育、宣传、考核、监督与奖惩相结合的师德建设工作机制。开展形式多样的师德教育，把教师职业理想、职业道德、教风学风以及心理健康教育融入职前培养、准入条件、职后培训和日常管理的全过程。加强师德宣传，树立高尚师德典型，弘扬志愿奉献精神，促进形成重德养德的良好风气。严禁在职教师有偿补课，严禁教师违规收受学生及家长礼品礼金，严禁教师体罚和变相体罚学生。将师德表现作为教师资格定期注册、业绩考核、职务评审、岗位聘用、评优奖励的首要内容。对师德师风问题零容忍，强化底线约束，维护教师队伍的良好形象。

**2.增强教师业务能力。**加强教师教育，进一步做好新进教师公开招聘工作，形成科学规范、公平公正的选人用人机制，把好教师“入口关”。完善市、区、校分层分类培训体系，建立教师培训档案，实施5年一周期不少于360学时的教师全员培训制度，重点提升农村教师队伍素质。

**3.加强教师队伍管理。**推行全市中小学教师“区管校用”管理改革，建立联席会议制度。探索校长队伍专业化建设，积极开展校长职级制试点。强化教育管理后备人才培养，逐步建立后备干部库。实施南京市乡村教师支持计划，健全完善乡村教师补充机制，优化乡村学校教师编制和岗位管理，做好乡村教师职称评审，完善乡村教师荣誉制度，提升乡村教师能力素养。优先安排乡村教师参加国家、省、市、区级培训和市、区组织的音、体、美等紧缺学科教师培训，满足课程设置对师资的需求。

**4.落实和提高教师待遇。**逐步实现义务教育教师平均工资收入水平不低于当地公务员的平均工资收入水平，并向地处偏远、条件艰苦的农村学校教师倾斜，使农村学校教师实际工资收入水平高于同职级城镇教师工资收入水平。加大优秀中小学教师奖励力度，市、区政府每年安排专项资金，对有突出贡献的校长、优秀教师，以及长期从事乡村教育、特殊教育、高中阶段做出特殊贡献的教师给予奖励。在执行国家和省市有关乡镇工作人员补贴政策时，适当提高乡村小学、村教学点教师的补贴发放标准，具体标准由各区政府制定实施。义务教育学校根据教学、管理、工勤技能等岗位不同特点实施分类考核，优化绩效考核办法，做到多劳多得、优绩优酬。进一步提高课时工作量在绩效工资分配中的权重，重点向一线教师、骨干教师、班主任倾斜，班主任工作量按当地教师标准课时工作量一半计算。以区或校为单位探索编外聘用教师的改革，保证质量、控制数量，建立待遇保障机制。

（五）如何加强随迁子女和留守儿童义务教育工作

**1.依法保障随迁子女平等接受义务教育的权利。**按照国家“两为主”要求，将随迁子女教育工作纳入全市教育发展规划，统筹解决随迁子女义务教育所需增加的教育用地、教师编制、财政经费等，保障符合政策的随迁子女平等接受义务教育。坚持以公办学校为主安排随迁子女就学，对公办学校学位不足的可通过政府购买服务方式安排在民办学校就读。各区各校保证符合政策的随迁子女享受与本市户籍学生同等待遇，在教育收费、政府资助、入学分班、评奖评优、入队入团、考试升学等各个方面做到一视同仁。

**2.关爱保护留守儿童。**落实有关区、街道（镇）政府属地责任，深入排查，建立台账，全面掌握留守儿童基本情况，加强关爱服务和救助保护，帮助解决实际困难，确保留守儿童人身安全。学校加强与家长、受委托监护人的沟通交流，提供电话、视频通话等工具方便学生和家长联系。强化家庭监护主体责任，外出务工父母要依法履行监护职责和抚养义务。

（六）如何保障校园和学生安全

**1.重视校园及其周边安全管理。**健全学校安全保障体系和运行机制，落实学校安全保卫专职岗位设置，探索建立学生意外伤害综合保险制度。开展校园周边综合治理，落实监管责任，加强风险排查和整治，完善人防、物防、技防措施，探索建立市区校监控三级联网平台。深入开展平安校园创建活动。健全“校园110”制度，强化警校合作、信息联动和快速应急处置，严厉打击涉校涉生违法犯罪。加强学校食品安全、饮用水卫生和传染病防控，保障学生身体健康。强化校车安全管理，确保学生乘车安全。

**2.防治学生欺凌和暴力。**加强中小学生思想道德教育、安全教育和法治教育，培养学生健全人格和健康心理。严格学生日常管理，密切家校沟通，及早发现校园欺凌和暴力事件苗头，及时处置各类违法违规事件，强化教育惩戒和威慑作用，科学有效地实施追踪辅导。

三、落实《实施意见》的相关保障性措施

**1.健全义务教育经费保障机制。**按照“城乡统一、重在农村、以区为主”的原则，区级政府履行主体责任，加大对义务教育的投入。完善城乡一体化义务教育发展经费保障机制，确保校舍维修、教学设备、校园安全等经费投入，重点支持教师培养与发展、教育信息化、课程资源和校园文化等内涵建设。经费投入重点向郊区义务教育薄弱学校倾斜。把义务教育经费保障投入情况列入对各区政府履行教育职责的督导内容。

**2.加大教育经费综合奖补力度。**市级加强教育经费统筹协调，完善对各区教育经费转移支付制度，强化对薄弱地区的支持。市财政统筹中央和省财政补助资金，提高对各区生均公用经费补助比例。完善家庭经济困难学生奖助学金制度。

**3.加强义务教育工作专项督导。**市政府督查部门以及市、区两级教育督导部门开展城乡义务教育一体化、促进优质均衡发展情况的专项督导检查，强化督导结果运用，建立完善督查通报和责任追究制度，做到定期督查，定期通报。各区政府加强专项检查，针对薄弱环节和发展短板，强化整改落实。