

杭州市“十二五”教育改革和 发展规划的中期评估

章潘彪¹, 俞晓东², 王曦²

(1. 杭州市教育局; 2. 杭州市教育科学研究所, 浙江, 杭州 310003)

摘要:为进一步将《杭州市中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的目标落到实处, 杭州市教育局对全市的教育改革和发展情况进行“十二五”规划中期评估, 以便及时发现规划中出现的问题和新情况, 加强对规划的督导, 适时调控, 并根据形势需要提出对策和建议, 建立健全和完善规划顺利实施的长效机制。

关键词:“十二五”教育规划; 中期评估; 建议

中图分类号: G521

文献标识码: A

文章编号: 2095-3380(2013)03-0046-06

Mid-term Evaluation on Educational “the 12th Five-Year Plan” Development Planning of Hangzhou

Zhang Panbiao¹, Yu Xiaodong², Wang Xi²

(1. Hangzhou Education Bureau,

2. Hangzhou Educational Science Research Institute, Hangzhou, Zhejiang 310003)

Abstract: To further implement the objective of “Hangzhou Medium and Long-term Educational Reform and Development Plan (2010-2020)”, mid-term evaluation on “the 12th Five-Year Plan” had been done by Hangzhou Education Bureau. Through the evaluation, problems and new situations in the planning could be found, and planning supervisor could be strengthened. Some policy suggestions and long-term mechanism would be put forward.

Keywords: Educational “the 12th Five-Year Plan”; Mid-term evaluation; Suggestions

今年是“十二五”规划中期评估年,也是《杭州市中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)实施的第三年。《纲要》是由杭州市教育局负责牵头起草、市委市政府专门发文(市委〔2011〕11号)并实施、时间跨度达10年(2011-2020年)的重要专项规划,对其“十二五”部分开展中期评估,是贯彻落实科学发展观的具体体现,是对“十二

五”教育改革和发展规划执行情况的自我监督和自我约束,是促进实现教育发展中长期规划“十二五”目标任务落到实处、取得实效的重要举措。通过对规划的中期评估,全面总结杭州市教育发展的情况,及时发现规划实施中出现的问题和新情况,加强对规划的督导,适时调控,并根据形势需要提出对策和建议,有利于建立健全和完善规划顺利实施的长效机制。

一、围绕教育现代化战略目标， 落实完成规划主要目标

根据《纲要》设定的战略目标，“到2015年，基本建成优质均衡的现代教育体系，基本实现教育现代化，初步形成学习型城市框架，夯实人力资源强市基础。”^{〔1〕}围绕以教育现代化为主线，以“优质、均衡”为主题，对照杭州市教育事业发展和人力资源开发2015年主要预期目标，可以看到，规划主要目标和指标基本已达到时间过半，任务过半，其中一些主要指标已经超出了预期。如学前教育入园率、全市等级幼儿园在园幼儿覆盖率、义务教育巩固率、残疾儿童义务教育阶段入学率、高中段教育入学率（初升高比例）均已达到，有的已超出2015年预期目标；全市优质学前教育覆盖率、全市优质高中段教育覆盖率、高等教育毛入学率、全市中小学建网学校比例等已经接近2015年预期目标。由于2011年浙江省教育厅对全省中小学标准化学校评定的基准标准进行了重新修订^①，该标准涉及的范围和要求较以往有明显提高，因此全市标准化学校比例较2009年度有明显下降。

二、统筹发展各级各类教育， 促进教育“优质、均衡”发展

《纲要》提出了2010—2020年教育发展的7大发展任务和9大改革创新领域。通过两年多的努力，杭州市的各级各类教育优质均衡发展，基础教育课程改革、创新人才和创新能力的培养、现代学校制度建设等方面得到了有效推进和落实，取得了阶段性的成果。

1. 学前教育高起点均衡发展

杭州市以承担国家教育体制改革试点项目“强化政府发展学前教育责任”为契机，认真贯彻落实2012年2月起正式实施的《杭州市学前教育促进条例》、学前教育“1+4”新政和《杭州市学前教育三年行动计划（2011—2013年）》。自2009年起，市政府每年召开全市学前教育工作会议，着力解决学前教育发展过程中出现的突出问题和难点。构建了学前教育经费保障、教师保障、园舍

优化、督导评估、质量提升五大保障机制，形成了促进杭州学前教育均衡优质发展的政策框架，破解了一直以来困扰学前教育发展的“有钱办事、有房办事、有人办事、有章办事”难题，实现了学前教育超常规发展。

2. 义务教育高水平均衡发展

杭州市在建立以区、县（市）为主体的义务教育经费保障和管理体制的基础上，以创国家义务教育均衡县（市、区）和省教育现代化县（市、区）为契机，通过完善“分级管理、地方政府负责”的基础教育管理体制、建立了以市、区（县、市）投入为主的基础教育分级投入机制，城乡统筹与设施标准化的公共教育资源配置机制、名校（园）集团化和城乡学校（园）互助共同体为抓手的学校（园）优质均衡发展机制，通过大力推进义务教育资源配置标准化，基本实现了区、县（市）域内义务教育阶段学校经费拨款标准、教师收入标准、设施配置标准、教师配置标准“四统一”，切实缩小区域间、校际间教育均衡发展差异，确保到2015年基本实现教育现代化。从表1可以看出，近两年来杭州基础教育阶段生均预算内公用经费逐年增加，城乡生均预算内公用经费逐步缩小。

3. 普通高中多样化特色化发展

2012学年开始，杭州市全面实施普通高中课程改革。为保证普通高中课程改革顺利进行，全市通过多种形式组织广大干部教师认真学习省教育厅关于深化普通高中课程改革的文件，加强普通高中学校校长和教师培训，学习落实课程改革方案。加强学校课程领导力建设和课程资源建设，制定课程资源开发和课程建设规划方案，精心谋划推进选课走班，逐步构建和完善符合课程改革的制度设计，推进全市普通高中多样化和特色化发展。要求各校利用本校的教育资源、社会资源和高校资源等开发开设选修课程，尤其是充分利用中职、高职力量开发开设职业技术课程。努力构建杭州市普通高中选修课程资源库，并逐步做到全市高中学校、教师和学生共享选修课程资源。目前，全市共有11所普通高中拟申报省一级特色示范高中，7所普通高中拟申报省二级特色示范高中。

①指标“全市标准化中小学校比例”2009年数据执行的是《浙江省教育厅关于实施“万校标准化建设工程”的通知》（浙教计〔2003〕105号）文件；2011年及以后的数据执行的是新标准，即《浙江省教育厅关于印发浙江省义务教育标准化学校基准标准的通知》（浙教办〔2011〕63号），该标准的范围和要求较以往有明显提高。因此，2011年、2012年全市标准化中小学校比例较2009年的比例有明显下降。2013年5月，浙江省教育厅办公室印发《关于做好2013年度标准化学校评定及抽查复核工作的通知》（浙教电传〔2013〕200号），对2013年的评定办法进行了调整，预期达标比例将会有提高。

表1 2010-2012年市、区(县、市)基础教育经费情况

项目 区、县 (市)	生均预算内教育事业费(元)			生均预算内公用经费(元)		
	2010年	2011年(同比增长 比例%)	2012年(同比增长 比例%)	2010年	2011年(同比增长 比例%)	2012年(同比增长 比例%)
全市	8682.61	10177.21(17.21)	11230.39(10.35)	1057.55	1234.50(16.73)	1441.44(16.76)
区、县(市)	8253.62	9811.94(18.88)	10810.28(10.17)	883.35	1023.24(15.84)	1177.65(15.09)
八区	8319.92	9800.09(17.79)	10780.51(10.00)	1043.49	1156.62(10.84)	1273.14(10.07)
五县(市)	8142.52	9833.00(20.76)	10866.17(10.51)	615.03	786.13(27.82)	998.43(27.01)

4. 以省教育体制改革试点项目为抓手,打造中职教育“杭州范式”

全市积极推进“中职学校跨区域招生改革”和“工学结合、校企合作改革”两项省级教育体制改革试点项目的实施工作。

(1)“中职学校跨区域招生改革”试点项目

为进一步做好中职学校跨区域招生工作,市教育局制定出台了《杭州市中职学校跨区域招生试点工作的实施意见(试行)》,并根据《意见》要求下达了相应的招生的计划。

2011年,通过中职学校跨区域招生改革试点项目的方案制定和组织实施工作,全市中等职业学校跨区域招生数达到359人。通过全市中职专业结构调整,全市共新开设专业或恢复专业数为7个,共撤销专业数29个。2012年,全市共有中等职业学校36所(不含中专、技校),新增学校1所,新增专业8个,撤销或停止招生专业23个。专业结构调整工作已经得到了全市各主管教育行政部门、学校和教师的高度认同,初步形成了全市职业教育发展“一盘棋”的共识,主体专业地位得到进一步的强化,主体专业建设从投入、师资、校企合作等方面均得到了进一步加强。

(2)“工学结合、校企合作改革”试点项目

为加强中等职业教育实习实训基地建设工作,开展了“杭州市优秀职业教育校外实习基地”的评审活动,并在“十一五”期间中职学校实训基地建设基础上开展了“杭州市中等职业学校示范性实训基地”的评审活动。强化以评促建的导向作用,在评审基础上进一步加强基地管理工作,切实推进实训基地的“7S”管理,有效发挥基地的示范、引领和辐射作用。为切实推进“工学结合、校企合作”改革试点项目,市教育局专

门成立了校企合作机制创新的课题组,并向市政府申报了创新项目。

2012年,市教育局在校企合作工作的推进过程中采取了一系列的组合拳:一是完成了制度设计,5月由市政府下发了《杭州市人民政府办公厅关于促进中等职业教育校企合作的若干意见》,随后,由市教育局和市财政局联合下发了“三个实施办法”,并由市教育局下发了“5个指导意见”,从而形成了杭州中职教育校企合作的“1+3+5”制度保障体系;并以制度架构为依据,统筹推进,积极保障,完善了校企合作组织管理机制、经费保障机制、合作运作机制和激励评价机制的四大机制,有效地破解了经费保障难、人才互聘不畅、校企供需信息不对称、合作动力机制缺乏等推进职业教育校企合作的四大瓶颈,形成了“政府主导、行业指导、企业参与”的职业教育校企合作“杭州样式”。

5. 以实施高校内涵建设工程为抓手,推动杭州高等教育跨越式发展

市属高校发展加快,办学水平不断提升。协助推进杭州师范大学仓前新校区、湘湖校区建设工作。杭州师范大学争创一流综合性大学取得新进展,2013年9月杭州师范大学将整体搬迁至仓前新校区,杭州职业技术学院进入国家骨干高职院校建设计划,杭州科技职业技术学院通过国家高职院校办学合格评估。继续加快市属高校内涵发展和重点项目建设步伐,投入2000万元继续推进市级重点学科等8大项目建设,市级15个重点学科、5个重中之重学科、10个重点实验室、6个重点实训基地建设项目终期验收,10个重点专业、3个重中之重实验室、10个特色专业建设继续推进。投入1625万元配套经费支持市属高校国家级和

省部级重点建设项目。完成了市属高校内涵发展重点建设项目经费和国家级省部级重点项目配套经费下达工作,推进市属高职院校深化人才培养改革,成功举办了杭州市第三届“高职论坛”。全市高等教育毛入学率达到57%以上。

6. 以构建四级网络为抓手,全面提升继续教育功能

市社区大学、区(县、市)社区学院、街道(乡镇)社区学校(分院)、社区(村)市民(村民)学校四级社区教育网络更趋完善,终身教育体系和学习型城市建设取得重大进展。2013年3月,滨江区成功创建全国社区教育实验区,目前,全市共有4个全国社区教育示范区、6个国家级实验区、9个省级实验区。13个区、县(市)均建立了社区学院,所有乡镇(街道)均设立社区学校(分院)。2011-2012年共评估认定了39个杭州市市级示范社区学校,全市示范社区学校达到80个,提前完成“十二五”提出的目标。认真贯彻落实《杭州市民办培训学校管理办法》,扶持民办培训机构。

三、以重点项目为抓手, 深化教育改革与创新

杭州教育发展兼具促进城市发展、国家发展和个人发展的多重使命。因此,在深度分析杭州教育所处的时代要求、城市发展要求和教育自身发展要求基础上,一方面致力于推进杭州教育的国际化和信息化;另一方面致力于构建以学校章程建设为标志的现代学校制度建设,深化教育改革与创新。

1. 优化教育经费投入结构,提高教育经费使用效率

近年来,杭州坚持教育优先发展,教育经费依法实现“三个增长”,有效促进了杭州优质教育资源总量、办学条件、办学水平整体提升。在教育经费投入上,杭州教育遵循公平原则,将公共财政用于基本公共教育服务。近年来,杭州教育局优化教育经费投入结构,加大力度改善农村边远地区办学条件,推进标准化学校建设、解决进城务工人员子女就学、学前教育发展等民生工程。

2. 制定四年行动计划,着力推进杭州教育国际化

教育国际化是教育现代化的基本内涵和重要动力,是城市国际化的核心要素和基础性工程。杭州市教育局在对杭州教育国际化进行SWOT(优势、劣势、机会和挑战)分析的基础上,开展专项调研,制定《杭州推进教育国际化2013-2016年四年行动计划及

2020年规划目标设想》,提出了推进教育国际化的目标任务和实施路径的设想,计划通过实施校(园)长和教师海外培训计划、国际理解教育和中外合作办学等重点项目,力争到2016年教育国际化主要指标稳居全省前列。

3. 完善公共资源配置机制,着力提升基础设施与教育发展的匹配度

2011年,杭州市启动了新一轮标准化学校建设工程,制定了从教育经费到学校设施、教育设备、师资配备等相关的制度和政策,实现了城乡中小学在师资、设备、图书、校舍等资源的均衡配置,以保证杭州的中小学无论规模大小都具备办学的必备条件和设施。由于省中小学标准化学校评定的标准发生了变化,致使2011年度、2012年度全市标准化中小学校比例较2009年的比例有明显下降。2013年5月,浙江省教育厅办公室印发了《关于做好2013年度标准化学校评定及抽查复核工作的通知》(浙教电传[2013]200号),对2013年的评定办法进行了调整,预期达标比例将会有明显提高。

4. 深化教师和干部培养机制,着力提高教育人才队伍专业化程度

市教育局始终坚持把教育人才队伍建设摆在教育发展的优先位置,创新培养模式,注重培训实效,以促进教育管理干部、一线教师两支队伍的专业素养和专业发展为核心,激发教师和干部队伍的活力,大力加强名师名校长队伍建设,提高教师职业道德素养和专业化水平,培养和造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质、专业化、创新型的教师队伍。如余杭区、临安市出台名师名校长培养工程和高段教育人才奖励办法,内培和外引相结合,培养区域教育领军人物。

针对教育系统的干部大多来自于教育教学一线教师的特点,建立了中青年干部培训、校长任职资格培训、正职校长提高培训、校级干部主题研修、校级领导高级研修等研训体系。探索建立教育系统基建管理干部、教育系统财务管理干部、教学副校长、德育副校长和行政副校长的分岗分类培训。通过名师工作室、外语教师海外培训计划、“双导师、双基地”名师培养工程等模式,发挥教师团队发展效应。

5. 建立健全制度保障体系,着力构建杭州现代学校制度

制度建设是教育体制机制改革的重要内容,制度

创新是教育改革的核心。杭州基础教育事业当前面临的核心任务是深化内涵建设,推进杭州教育优质均衡发展。从教育行政管理的角度来说,要构建既关注教育质量,又关注公平和民生的基础教育公共服务体系。这更有赖于以适合教育发展的制度体系创建为核心的教育体制机制改革,来推动杭州教育发展模式的变革。

四、规划执行中需进一步完善的环节

通过对规划实施情况的分析发现,规划的落实中还有着需进一步完善和优化的环节,有待进一步改善。

1. 城镇化国家战略将导致学校布局进一步调整

新型城镇化是十八大后我国现代化进程中的大战略。可以预见的是,随着新型城镇化建设的推进可能带来新一轮学校布局规划的优化,尤其是农村学校布局规划的进一步调整。因此,需对《纲要》中有关学校布局调整的发展任务作进一步的完善或补充。

2. 城乡教师队伍不均衡问题依然突出

从历史和现状看,农村教育是制约全市教育均衡发展的软肋。从目前对农村教育质量的分析来看,农村教育质量提升的瓶颈在于教师队伍相对薄弱且不稳定,具体体现在三个方面:一是农村学校教师队伍与城区学校相比相对偏弱,整体素质有待进一步提高;二是农村学校骨干教师流失的现象依然存在。由于收入水平的较大差距,加上中心城区的基础设施和资源配置水平要优于农村,一部分教师不安心于农村学校任教,农村教师特别是骨干教师边培训边流失的现状依然存在。

3. 不断增加的进城务工人员随迁子女入学压力对教育优质均衡的推进带来挑战

近年来,学校数量不断增加,办学条件迅速提升,但随着进城务工人员随迁子女就学人数的不断攀升,对全市学校建设、设施设备及师资等教育资源造成了不可预见性的压力。据统计,杭州市主城区义务教育段外来人口随迁子女入学比例已达42%以上,部分城区高达50%。就学人数大幅度增加,造成了城区就学压力的明显增加,一定程度上也造成区域内教育资源的短缺,造成部分学校班额过大,也拖了全市推进小班化教育、创省教育现代化县(区、市)和省一级特色示范高中的后腿。

4. 学前教育仍是全市各级各类教育发展的短板

近年来,全市学前教育发展虽然取得了长足的发展,但“入园难”、特别是“入好园难”的问题依然突出。一是幼儿园总量虽然基本能满足入园需求,但供需之间的结构性矛盾仍然比较突出:①公办幼儿园总量不足,接纳的适龄幼儿不到60%;②幼儿园区域分配不均,尤其是城区老住宅小区、城乡结合部及偏远农村幼儿园不足。二是优质学前教育资源仍然不足。主城区甲级以上幼儿园占幼儿园总数近40%,农村地区公办幼儿园和等级幼儿园偏少。三是教师队伍建设不能满足学前教育快速发展的需求。事业编制幼儿园教师仅占幼儿园教师总数的24%,非事业编制教师待遇偏低。

5. 公众日益增长、日趋多元的教育需求对加快教育国际化步伐提出挑战

随着社会经济的快速发展,公众对教育需求的潜力也不断释放,教育消费支出不断增长,教育供给规模和结构面临挑战。杭州学校发展存在着学校办学特色不突出,同质化比较明显的问题。近年来,杭州基础教育阶段“民办热”、学生出国留学热在一定程度上反映了对教育需求的多元化和教育供给的单调性,优质教育资源满足不了公众需求和现代化进程的需要。促进公、民办教育的协调发展,提高杭州教育的国际化水平和程度,以国际视野推进教育理念、教育内容、教育方式的创新优化势在必行。

五、进一步推进《纲要》实施的措施

今后一段时间要围绕杭州市建设“三城三区”、“打造东方品质之城、建设幸福和谐杭州”的蓝图,贯彻国家、省、市教育规划纲要,坚持以“三个面向”为指导,以省教育现代化县(市、区)创建工作为抓手,进一步推进《纲要》规划重点任务的执行和落实。

1. 以科学发展观引领省教育现代化县(市、区)的创建和落实

未来两年,杭州教育面临全面创建省教育现代化县(市、区)和实现教育国际化的双重任务。这不仅是在新形势下教育事业科学发展的内在需要,也是广大人民群众“读好书”的强烈期盼。杭州市已将2015年前基本实现教育现代化作为教育发展的目标。一是要继续完善各类教育的空间布局规划,抓紧实施中小学和学前教育布局专项规划,努力增加基础教育资源的总量,认真落实与居住区相配套的中小学、幼儿园建设机制,强势推进义务教育标准化学校建设,优化学校

环境,全面改善办学条件。二是要继续加强教师队伍建设。教育、人事、编制部门要继续深化教育人事制度改革,充分考虑教育现代化和中小学课改的新要求,按省定标准和全市实际科学核定编制,用足用好教师编制,依法落实教师待遇,全面实施教师绩效工资制度,保证教师平均工资水平不低于或者高于当地公务员平均工资水平。三是要继续打造高质量、高品质的杭州教育。要始终坚持以人为本,要坚持德育为先,育人为先,把学校德育工作作为实施素质教育的核心工作来抓;要坚持规范办学,积极推进现代学校制度建设,严格执行国家课程计划,合理控制班额,提升课堂教学的实效性,切实减轻学生过重课业负担;要积极探索适应新课程改革理念的教育教学质量监测体系,积极推进小班化教育,促进教育教学质量全面提高和学生身心健康和谐发展;要坚持“健康第一”,着力抓好体育、卫生和美育工作,丰富校园生活,充实学生心灵;要进一步扩大教育开放,深化教育国际交流与合作。

2. 以重点项目带动杭州教育高品质均衡发展

规划的实施经验表明,即便规划中勾画了宏伟的蓝图,但如果没有有力的行政推动,教育规划就不可能奏效。今后,杭州教育要以国际化和信息化为抓手,将杭州教育发展置身于国际教育发展大潮流中,关注国际教育的改革与发展趋势,走学校多样化、特色化发展之路。在“十二五”规划的后三年,杭州教育

要组织力量着力研究教育云等信息技术手段在学生学习方式创新、教师专业发展提升、教育系统管理优化、数字化校园和图书馆升级等方面的应用,在资源利用、管理方式、教育模式上实现杭州教育现代化。

3. 加强对区、县(市)“十二五”教育发展规划的中期评估和指导

各区、县(市)教育发展构成杭州教育发展,尤其是基础教育发展的基本面。2012年初,市教育局已组织力量就各区、县(市)的“十二五”教育发展规划进行文本评估。通过文本评估促进各区、县(市)教育行政部门正确认识区域教育规划在本地区教育发展的重要意义,提高了区域教育发展规划的执行力。因此,加强对区、县(市)的“十二五”教育发展规划的中期评估有助于调整完善区、县(市)的教育发展规划;有助于通过区域间的比较、借鉴推动区域规划中的项目(工程)落实,确保重点(项目)工程实施,从而提高教育发展规划的效能和整体水平,提高教育发展规划的研制水平和执行能力;有助于找出区域教育发展中共性的问题,研究对策,出台政策,推动杭州教育整体发展。

参考文献

- [1] 中共杭州市委、杭州市人民政府.关于印发《杭州市中长期教育改革发展规划纲要(2010-2020年)》的通知[EB/OL].(2011-05-27).<http://www.hangzhou.gov.cn/uplod/20110328/2011328-1301292359516.doc>.

(上接第40页)

企业、事业单位的协作,将参与专业学位研究生教育的兼职导师在高校的工作成绩在本单位绩效考评上加以体现,或在物质津贴外对兼职导师提供精神层面的激励,如优先考虑进修机会等等。积极采用灵活多样的激励措施,有利于保障专业学位研究生教育导师的责任心和业务素质,致力于更好地培养专业学位研究生,为教育教学质量提供保证。

参考文献

- [1] 万莹.专业学位研究生教育对导师队伍建设的挑战与对策研究[D].南昌大学,2011:15;40.
[2] 研究生专业学位总体设计课程组.开创我国专业

学位研究生教育发展的新时代[M].北京:中国人民大学出版社,2010:170-220.

- [3] 施亚玲,向兴华,李若英等.全日制硕士专业学位研究生导师队伍建设现状调查分析[J].学位与研究生教育,2011(12):24-26;28-29.
[4] 孙洪峰,曹娜.论“双导师制”运行中的问题及对策——以全日制专业学位研究生为例[J].学理论,2012:201-202.
[5] 程伟,卢勃.专业学位研究生教育对导师制度的挑战与对策[J].煤炭高等教育,2011,(5):90-93.
[6] 徐文虎,周环.关于专业学位教育中师资建设的思考[C].全国第九届学位与研究生教育评估学术会议论文集,2012:79-85.