广覆盖 保基本 惠民生 推进公共教育均等化

——广东东莞“公共教育服务均等化”建设的实践与思考

党的十八大报告提出了公共服务均等化的任务目标。教育公平是社会公平正义的重要基础，公共教育服务均等化则是实现教育公平的必由之路。党的十八届三中全会提出全面深化改革的目标中也提出了要深化教育领域综合改革。东莞市结合自身经济社会发展实际，积极推进以民生为重点的社会建设及公共服务体系建设，努力办好群众满意的教育，实现公共教育服务均等化，取得了显著的成效。

东莞公共教育服务均等化的实施背景

公共教育服务均等化是我国公共服务均等化的重要内容。党的十六届六中全会确定建构完备公共服务体系的发展目标，提出要不断提升政府管理和服务水平。公共服务均等化主要指政府基于公平正义原则对公共物品、公共服务的再分配。教育是政府公共服务的重要内容，实现公共教育服务均等化有助于促进科学发展，实现社会和谐，体现社会公平正义原则。公共教育服务均等化主要是教育资源在全社会公平合理地配置，教育在不同城乡、地域和人群之间均衡发展。教育公共服务均等化主要表现为教育机会均等，每一个想接受公共教育的公民都有机会享受政府提供的服务；教育制度的统一，不同城乡、地域的教育制度安排是无差别的；教育结果的均等，关注和补贴贫困地区、弱势群体的公共教育服务。

推进公共教育服务均等化是党和政府一直以来的工作重点。2006 年 10 月，党的十六届六中全会明确提出要坚持教育优先发展，促进教育公平，阐述了一系列实现教育公平的措施。2007 年 10 月，胡锦涛在党的十七大报告中明确了教育均衡化的概念，指出教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础，提出要优化教育结构，促进义务教育均衡发展，加快普及高中阶段教育，大力发展职业教育，提高高等教育质量。2010 年 7 月《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》发布提出要建成覆盖城乡的公共教育服务体系，逐步实现公共教育服务均等化，缩小区域差距。公共教育服务均等化首次明确提出，并成为国家教育改革发展的重要战略任务。2012 年 11 月，党的十八大报告更是提出要努力办好群众满意的教育，指出要均衡教育发展，大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，支持特殊教育，提高家庭经济困难学生资助水平，积极推动农民工子女平等接受教育，让每个孩子都能成为有用之才。党和政府对公共教育服务均等化的理解进一步深化。

东莞市 1988 年升级为不设县、区的地级市，全市直接管辖 28 个镇、4 个街道，另有 4 个独立设置的产业园区，全市常住人口 822 万，户籍人口只有 182 万，非户籍人口则有 640 万。近年来，东莞市深入推进经济社会双转型，保持经济平稳、快速增长，优化产业结构，改善民生幸福，提升城市综合实力，全面发展社会事业，东莞经济社会发展总体呈现良好局面。教育是经济社会发展的坚实基础。但是，当前东莞教育依然面临错综复杂的问题。教育发展水平的不均衡问题，各个镇街之间在教育管理水平、师资队伍整体素质、教育质量方面存在差距，教育机构之间在教学理念、管理水平和教育质量等方面存在差距，公办民办学校在办学条件、教师素质、教学质量等方面存在较大差距。外来务工随迁子女的教育问题，进城务工人员已经成为东莞市重要的社会群体，截至 2012 年下半年，东莞市义务教育在校生共有 80 万人，其中外来务工人员随迁子女人数约 60.9 万人，占全市义务教育阶段学生的 76.1%，且每年仍以 3 万~5 万人的速度增长，解决好庞大且增长迅速的外来务工人员随迁子女入学问题关系《义务教育法》的贯彻落实，关系社会和谐与教育公平，关系经济社会的科学发展。因此，从东莞人口结构的特殊性和教育发展的现实性出发，解决好当前教育发展的困难及问题，是东莞市委、市政府“建设幸福东莞”亟待解决的问题。

东莞公共教育服务均等化的实践探索

东莞市委、市政府高度重视教育发展，把教育作为战略发展的重点，确定科教兴市和人才强市战略，多措并举，创设优良条件，优先发展教育事业。东莞市始终坚持教育发展“六个优先”政策（即优先安排教育投入、优先规划教育发展、优先保障学校用地、优先引进教育人才、优先落实教师待遇、优先解决教育问题），不断深化教育改革，围绕“优质、均衡、提高”的目标，推出了一系列创新举措，取得了比较突出的成绩。近年来，东莞市成功创建为广东省教育强市，全市 32 个镇（街）全部创建为广东省教育强镇，教育现代化建设不断推进，教育综合实力稳居全省前列。

强化政府责任，推进教育体制机制改革。公共教育是一项公益性和普惠性的公共服务，政府的作用至关重要。必须强化责任归属，明确职责范围，积极推进相关体制机制改革，以满足不断变化发展的教育需求。

实行“三转二”办学管理体制改革。2007 年 1 月起，东莞市中小学办学管理体制由市镇村三级办学管理转为市镇统筹办学、二级管理，将全市高中阶段学校收归市政府统筹办学管理，市财政承担全部办学经费；初中由市、镇街共管，以镇街为主，市财政承担 90%经常性办学经费，其余经费由镇街解决；小学由镇街统一管理，并承担其办学经费，村（社区）不再负责学校办学和管理。实行办学管理体制改革后，理顺了教育管理体制，提高了各级学校经费保障水平。

深化中小学人事制度改革。从 2006 年 9 月起，东莞市财政按照市直属学校工资标准委托银行统一发放镇（街）中小学在编在职教职工及离退休人员工资、津贴和奖金，实现了教师待遇“两相当”，调动了镇街教师积极性，稳定了教师队伍。通过“考试招录聘用合同制教师，与不符合招录条件代课教师解除劳动关系，根据省市相关政策和学校空编情况逐步理顺合同制教师入编问题”三步走的手段，积极稳妥解决代课教师问题。实行公办教职工公开招聘，严格准入条件，提升队伍素质，保证教学质量。

探索“积分制”解决新莞人子女接受义务教育问题。2012 年 5 月，在《东莞市新莞人子女接受义务教育暂行办法》的基础上修订出台《东莞市新莞人子女接受义务教育实施办法》，明确了新莞人子女入读公民办学校的条件和程序，建立根据各镇公办学校的学位资源，按统一的积分标准，以新莞人子女父母的学历、职称、计生、社保等多方面情况作为依据，一年一申请的方式。从高分到低分录取新莞人子女到义务教育公办学校就读的工作机制。市教育局要求各镇街要切实履行职责，认真作好每年的新莞人招生规划，并提出“公办学校招收新莞人子女的学位数不得低于上年的标准，逐年要有所增加”的标准。2009—2012 年，全市通过积分制入读起始年级的新莞人子女分别为 13939 人、14812 人、16283 人和 20507 人。2013 年全市通过积分制入读新莞人子女入读为 22748 人（含非起始年级和企业人才子女数）。“积分入学制”按照公平、公正、公开的原则，切实有效解决了新莞人子女入学难的问题，成为东莞人心中的“民心工程”。

合理配置财政资源，夯实教育均等化实施基础。实现公共教育均等化离不开必要的财政支出作保障。财政支出保障固然重要，但合理配置财政资源更为关键。市委、市政府确立“广覆盖，保基本”的发展理念，积极推动各阶段教育的均衡化发展。

对学前教育进行专项政府补助。出台《东莞市学前教育政府补助资金管理暂行办法》，从 2012 年起连续 3 年，对全市经核定符合条件的各类幼儿园按一定的标准进行财政补助，主要用于改善教学条件，增加教学设备，培训教师等。2012 年，全市共有 730 所幼儿园接受政府补助资金，共计 8584.35 万元。2013 年上半年，市教育局已向符合条件的 700 所幼儿园拨付补助资金共 4493.27 万元，剩余款项也将按照要求逐步落实到位。

扎实推进义务教育全免费工作。为贯彻落实《中共广东省委、广东省人民政府关于推进农村免费义务教育的决定》，切实减轻人民群众的负担，东莞市从 2006 年 9 月起，免除本市户籍（包括城镇户籍和农村户籍）九年义务教育阶段学生的杂费。2007 年，在全市范围实行免收本市户籍学生义务教育阶段书本费。2008 年，免收义务教育阶段本市户籍借读生杂费差额，实现义务教育阶段公办学校本市户籍学生完全免费教育。在此基础上，从 2009 年春季起，取消义务教育阶段公办学校非本市户籍学生借读生书杂费，所有入读义务教育阶段公办学校的新莞人子女实行全免费教育，实现“同城同待遇”的目标。2012 年，市财政共投入 15.4 亿元用于解决非户籍人口子女入读义务教育公办学校问题。

对重点群体实施专项财政补贴。为保障民办学校就读的新莞人子女也能享受同等水平的教育，市委、市政府在 2013—2015 年增加安排义务教育民办学校规范化达标专项资金达 3140 万元，并从 2013 年和 2014 年的东莞市民办学校扶持专项资金中每年划出 500 万元，对 2015 年前评为民办义务教育规范化学校进行一次性奖励。自 2013 年起，东莞市对义务教育阶段民办学校学生不分户籍实行财政补助。从 2013 年春季学期起，东莞市对在义务教育民办学校就读的中小学生给予小学每生每年 650 元、初中每生每年 930 元的公用经费和教科书补助。从 2013 年秋季学期起将学生补贴标准提高至小学每生每学年 850 元、初中每生每学年 1330 元，计划到 2015 年达到小学每生每学年 1250 元、初中每生每学年 2130 元的水平，最大限度地减少学生家长的经济负担。

整合学校结构布局，保证教学质量稳中有升。近年来，随着适龄入学学生的变化，东莞市委、市政府一方面从整体上通过调整教学资源结构，实现了优质教育资源的合理分配，另一方面充分重视优秀教育资源的发掘与培养，从而实现了整体教育质量的逐年提升的目标。

合理调整学校结构布局。近年来，东莞市根据义务教育学龄人口的变化，结合薄弱学校改造、小学联合办学、部分市属初中学校布局调整等工作，进行中小学布局结构调整，共撤并小学 77 所。2007 年出台《东莞市高中阶段学校布局调整方案》，全面整合高中阶段教育资源，实行规模化、集约式办学，大力推进高中阶段学校优质化。2010 年，将“建设一批学校”列为市政府十件实事之一，投入 16.8 亿元，新建扩建 16 所中学，2010 年新建扩建成麻涌中学、塘厦中学等 6 所中学。通过布局调整，学校布局逐步趋于合理，学校办学条件得到进一步改善，中小学规模效益显著提高。

快速扩充优质教育资源。结合全市高中阶段学校布局调整工作，东莞市采取优质高中协办新建高中的模式，由东莞中学、东莞市第一中学、东莞中学松山湖学校、实验中学等高中名校分别协办市第六中学、麻涌中学、市第八中学、市第七中学，从名校抽调领导力量组成新校班子，面向全市招聘优秀教师，使学校在启用之初就有先进的领导班子，先进的办学理念，健全的管理制度、优良的师资队伍，有利于迅速办成优质学校，快速扩充优质教育资源，最大限度地保证教育资源均等化。

深入推进“三名”工程。东莞积极鼓励教师参加学历提高进修，大力开展各级各类业务技能培训，着力培养“名教师、名校长”，创设激励性专业职位，构建教师专业成长阶梯。2007 年，评出第一批全市中小学学科带头人 120 名；2009 年开始实施覆盖基础教育所有学科的骨干教师的选拔与培训工作，选拔出 380 名骨干教师并开展有针对性的培训；2010 年，评选出第二批学科带头人 146 名，选拔、培训骨干教师 790 名，并设立 10 个名校长工作室、30 个名师工作室，为名校长、名教师成长提供更为广阔的工作与展示平台；2012 年，全市共有省“教师工作室”主持人 16 名，省、市名师工作室主持人 32 名，同时不断加强中小学骨干教师、优秀教师的培养，选拔骨干教师进“名师工作室”跟岗学习；2013 年。评出第三批学科带头人 177 名，省、市级名师工作室主持人 39 名，首批教学能手 418 名，目前共选拔、培训市级骨干教师近 3000 人。

鼓励民间资本参与，加强民办学校规范化建设。近年来，东莞市民办教育健康发展，教育教学质量和学校管理水平不断提高，为解决新莞人子女接受教育和为市民提供多样化教育选择方面作出积极贡献。

通过政策倾斜，促进民办学校发展。东莞市积极鼓励和扶持社会团体及公民个人举办民办学校。2005 年，东莞市教育局成立了民办学校管理科，落实管理人员，对民办教育进行全面规范的管理和指导。先后出台了《东莞市民办学校管理办法》《关于做好民办中小学审批工作的通知》《东莞市民办中小学督导评估管理办法（试行）》《关于进一步扶持民办教育发展的若干意见》等一系列规范民办教育管理的文件，为民办教育的发展提供了政策依据和指导。

通过政府专项资金，优化民办学校办学条件。根据《东莞市民办学校扶持专项资金使用管理办法》规定，东莞市政府从 2010 年起至 2014 年连续五年每年安排 1000 万元专项资金，设立东莞市民办学校扶持专项资金（以下简称专项资金），用于鼓励和扶持民办学校发展。其中民办普通高等学校 1 所，每所 50 万元；民办中等职业技术学校、技工学校 2 所，每所 40 万元；民办高中（含完中和多层次学校）3 所，每所 30 万元；民办初级中学 2 所，每所 20 万元；民办九年一贯制学校、小学 46 所，每所 10 万元；民办幼儿园 56 所，每所 5 万元。专项资金主要用于民办学校添置教学设备、科研工作、校长和教师培训、科研工作、扶持民校提升教学水平等方面。

实施星级评级管理制度，提升民办学校办学质量。加大管理力度，清理整顿无牌无证办学和跨层次招生等无序竞争行为，对民办教育开展年检，实行民办学校星级管理（即将民办学校督导评估划分为“三星级、四星级、市一级”三个等级），引导民办学校规范办学、创强评优，提高办学水平。市、局领导亲自带队督查，了解各镇街民办学校规范化建设中存在的困难，帮助民办学校查漏补缺，争创优质学校。目前，东莞市民办等级普通中小学校共 148 所。其中三星级 72 所，四星级 39 所，市一级 36 所，省一级 1 所。

转变思维方式，探索向民办学校购买学位。近年来，东莞市的公办中小学不断挖潜扩容，招收新莞人子女，学位已基本饱和。为进一步扩大积分制入学范围，让更多新莞人子女受惠，市委市政府积极创新思路，鼓励部分公办学位饱和的镇街，尝试向辖区优质民办学校购买学位，缓解镇内公办学位的不足。通过积分制被政府购买学位的民办学校招收的新莞人子女，免交相应民办学校的学杂费，免交的学杂费按民办学校学杂费收费标准核定，由市镇（街）财政根据市镇（街）二级办学体制经费分担办法给予补贴。

加快职业教育改革，推动职业教育创新发展。近年来，东莞市实施“职教成才”战略，把发展职业技术教育放在更加突出的位置，坚持学以致用的方针，以服务为宗旨、就业为导向、质量为核心、改革为动力，基本形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求的现代职业技术教育体系。

优化整合教育资源。2007 年制定了《东莞市高中阶段学校布局调整方案》，全面调整高中和中职学校布局结构，新建 5 所、扩建 5 所中职学校；2009 年制定了《东莞市职业技术教育基地建设方案》，在东部生态园划出 1200 多亩地兴建职教城。完成市经济贸易学校与市职业技术学校、东城职业技术学校与南城职业中学、威远职业高级中学与大朗职业中学的合并，并分别命名为市经济贸易学校、市商业学校、市纺织服装学校。

着力保障经费投入。从 2008 年开始，对中职学校按照扣除教职工的工资待遇后每生每年 4600 元的标准进行拨款；2012 年起，实施公办中职学校全口径生均教育成本管理，根据专业耗材情况，分别按每生每年低耗专业 1.44 万元、中耗专业 1.49 万元、高耗专业 1.54 万元的标准进行拨款。积极扶持贫困家庭学生就读中职学校，2010 年起，对在我市民办中职学校就读的我省东西两翼和粤北山区“双转移”学生每年给予 3500 元学费补助，按照学制补助 3 年；对本市户籍及符合条件的非本市户籍的中职学生全部发放国家助学金；从 2013 年秋季学期起，对我市中等职业学校（不含技工学校）全日制正式学籍一、二、三年级在校生中所有农村（含县镇）学生、“双转移”学生、城市家庭经济困难学生和本市户籍学生（艺术类相关表演专业学生除外）实行减免学费。此外，从 2011 年起，市财政每年设立中职学校设备购置专项资金 1000 万；从 2014 年起，连续 5 年，每年投入 3000 万元用于充实全市骨干专业设施设备。

探索办学新模式。支持、鼓励省级以上重点职业学校与东西两翼和山区市县职业学校开展“2+1”等形式的联合办学，对“双转移”学生实行财政补助；鼓励中职学校与企业联合办班，以半工半读的形式对企业员工进行培养和培训。

拓展社会培训服务。通过实施本市户籍人员再就业培训工程、新莞人免费技能培训工程、退役士兵职业技能培训工程，组织大中专院校毕业生、具有特殊技能人才，以及自主知识产权专利拥有者和传统技艺人才开展创业培训，促进社会就业。着力强化工学结合、校企合作，实行“订单式培养”“企业课堂·岗位学制”等校企合作模式，更好地服务地方社会经济的发展。

东莞公共教育服务均等化的启示

党的十八大报告指出教育是民族振兴和社会进步的基石，明确了未来我国基础教育的发展方向。在“逐步实现公共服务均等化”的目标引领下，东莞坚持教育事业优先发展，大刀阔斧实施一系列教育改革措施，实现全市教育工作的跨越式发展，教育综合实力稳居全省前列。东莞推进公共教育服务均等化发展的实践探索，对我们有着诸多启示。

推动公共教育均等化是“实现公共服务均等化”的重要内容。党的十六届六中全会明确提出了“逐步实现公共服务均等化”的目标，各级党和政府必须从人民群众最关心、最直接、最现实和反应最强烈的问题入手，大力推进以民生为重点的社会建设及公共服务体系建设，促进公共服务均等化，确保人民共享改革发展成果。公共服务均等化是保障与改善民生的主要任务，而保障与改善民生，直接依赖着教育、卫生、基本社会保障和公共就业等公共服务对社会成员的可及性。百年大计，教育为本，推进公共教育服务均等化直接关乎人民群众的切身利益，为经济社会发展提供了强大的智力支持和人力资源保障，是确保全体社会成员共享经济发展成果，最终实现人的全面发展和社会进步的重要内容。

坚持以人为本是推动公共教育服务均等化的价值指向。教育是每一个人自由全面发展的基本前提，是社会发展的平衡器、稳定器。推动公共教育服务均等化发展，就是要在最大程度上满足人民群众公共教育服务需求，力求使每一位受教育者都能均等地获得自身发展所需的优质教育。“以人为本”包含了两个方面的含义：一是以学生为本，即“让每个孩子都能成为有用之才”，教育服务要力求针对性和有效性，做到“有教无类、因材施教”，鼓励学校和教师针对每一个学生的不同情况，开展个性化的教育和培养；同时要通过开展特色教育、打造特色项目和特色学校，使学校发展呈现百花齐放、百家争鸣的良好态势，为每个学生实现适合的发展提供条件。二是以教师为本，加强教师队伍建设，更加突出强调人才强教的重要性，以保证公共教育服务的效率和质量。

明确政府责任是推动公共教育服务均等化的首要前提。为广大群众提供更多、更好、更公平接受教育的机会，是政府的职责。在推进公共教育服务均等化的过程中，政府是关键主体，政策是关键手段。公共教育服务均等化的实质，即政府作为控制社会运行的中枢与公共资源分配的主体，对全区域内的教育资源进行合理配置，以确保每一个受教育群体和个体的权利平等。坚持政府为主体，明确政府责任，应把公共教育服务事业作为由公共财政支持的重点领域，把均衡配置资源保障公平作为一种执政理念融入到各项工作中，逐步建立政府主导、市场引导、社会参与的供给机制，形成公办教育与民办教育相互促进、共同发展的格局。

合理配置教育资源是推动公共教育服务均等化的关键环节。合理配置教育资源是为了在教育发展中逐渐缩小差距，增加公平，实现公共教育服务均等化。教育资源公平配置既不是无条件地搞平均主义，也不是单纯为了均衡而抑制先进，而是要在有序发展先进地区、先进学校的基础上，将教育发展的“增量”部分优先向弱势群体、薄弱地区、薄弱学校倾斜，使它们在教育发展过程中不断缩小差距，最终实现教育资源的公平、均衡、合理配置。教育资源配置应着重把握好人、财、物三个方面的资源配置。一是要保障优质教师队伍的均衡配置。进一步加强校长教师交流工作，开展城乡学校手拉手活动，统一调配优秀人才，促进全地区教育均衡发展；积极加强农村和薄弱学校教师队伍建设，逐步建立和完善农村教师培训制度和体系。二是要保证财政投入的均衡配置。财政投入要按照生均公用经费、生均事业费大体均衡的基础上适当向农村和薄弱学校倾斜，财政投入增量部分应主要向农村和薄弱学校投入。三是要保证校舍、教学设备等资源的均衡配置。校舍的维修改造、教育教学设备的配备等，应该为薄弱学校、落后地区优先配备。

加强制度建设是推动公共教育服务均等化发展的根本保障。落实公共教育服务均等化的成果转化，推动公共教育服务均等化可持续发展，必须要加强制度保障。首先，完善各级政府间财政转移支付制度，政府财政应有比较规范的教育支出转移支付制度，增强对城乡间、不同地区间义务教育水平差距的调节能力，根据经济和财政收支发展的实际情况，进行切合实际的调整和完善，充实基层政府财力，使各级政府都能具备执行基本职能和提供公共服务所应有的财力，切实保障地区间教育支出水平差距的有效调节。其次，健全监督评价机制。加强对基层义务教育均衡发展的考核力度，加强政府对区域间、城乡间义务教育均衡发展的统筹规划、经费保障、师资力量保证和政策导向。制定科学的义务教育均衡发展监督评价机制，各级政府应将均衡发展纳入政府绩效考评体系中。最后，建立长效的互补发展机制。摒弃将优质教育资源直接从优质学校转移到薄弱学校的做法，而要切实通过师资流动、传帮带等形式帮助薄弱学校挖掘自身优势，形成区域互动互补发展格局。

（中央党校学习时报调研组 向春玲 卢旭东 魏建国 谷耀宝；执笔人：卢旭东）