

国务院教育督导委员会办公室

国教督办函〔2015〕14号

国务院教育督导委员会办公室关于 印发对北京市16个区县义务教育均衡发展 督导检查反馈意见的函

北京市人民政府办公厅：

现将2015年4月30日国家教育督导组对北京市16个区县义务教育均衡发展督导检查反馈意见印发你们。请你市结合反馈意见，进一步总结经验，继续深化教育综合改革，扎实推进各项工作，将义务教育均衡发展向更大范围、更高水平推进。同时，要认真查找存在的问题和不足，切实加以整改，于2015年7月30日前将整改情况报国务院教育督导委员会办公室。

联系人：陈卫军，电话：(010) 66096857

附件：国家教育督导组对北京市16个区县义务教育均衡发展督导检查反馈意见

国务院教育督导委员会办公室

2015年5月7日

办公室

抄送：北京市教育委员会、教育督导部门。

国家教育督导组 对北京市 16 个区县义务教育 均衡发展督导检查反馈意见

4月27日至30日，国家教育督导组对北京市申报的16个义务教育发展基本均衡县(区)(以下简称“区县”)进行了督导检查。本次督导检查是依据《义务教育法》《教育督导条例》和《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》，按照教育部《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》(以下简称《办法》)以及教育部与北京市政府签署的《义务教育均衡发展备忘录》要求，在对北京市申报材料严格审核的基础上进行的。

督导组组分8个小组对北京市的16个区县进行了实地督导检查，共随机抽查学校231所，其中小学122所，初中53所，一贯制学校31所，完全中学25所。检查中，核查了相关文件资料、数据；召开了人大代表/政协委员、校长、教师、家长座谈会共64个；发放满意度调查问卷8988份，回收有效问卷8709份；采取随机访谈等形式，征求了公众意见。

督导组对16个区县的督导检查意见如下：

一、主要指标达标情况与检查结论

按照《办法》规定，督导组对北京市16个区县义务教育学校办学基本标准达标情况、义务教育校际间均衡状况、区县推进义务教育均衡发展工作情况、公众对区县义务教育均衡发展的满意度等四个方面进行了检查，结果如下：

(一) 义务教育学校办学基本标准达标情况。

《办法》规定，义务教育发展基本均衡县的评估认定，应在其义务教育学校达到本省(区、市)办学基本标准的基础上进行。各省(区、市)应根据相关的义务教育学校办学国家标准，制定既适应当地经济社会发展状况，又与国家标准基本相符的省级标准。北京市结合实际，

制定了义务教育学校办学基本达标的评估体系，包括专用教室配置、专用教室管理与使用、计算机配置、校园网建设、生均教学仪器设备值、生均图书册数 6 个指标。督导组对 16 个区县的相关指标进行了核查。核查结果：学校基本达到了评估标准。

（二）义务教育校际间均衡状况。

《办法》规定，对义务教育校际间均衡状况的评估，以生均教学及辅助用房面积、生均体育运动场馆面积、生均教学仪器设备值、每百名学生拥有计算机台数、生均图书册数、师生比、生均高于规定学历教师数、生均中级及以上专业技术职务教师数 8 项指标，分别计算小学、初中综合差异系数。评估标准为小学、初中综合差异系数分别小于或等于 0.65、0.55（不要求每个单项指标均达标）。核查结果是：16 个区县的小学、初中综合差异系数均达到了国家标准。其中小学综合差异系数在 0.313 — 0.595 之间；初中综合差异系数在 0.261 — 0.525 之间。

（三）区县政府推进义务教育工作情况。

《办法》规定，对县级人民政府推进义务教育均衡发展工作的评估，主要从入学机会、保障机制、教师队伍、质量与管理四个方面 17 项指标进行，省级可适当增加指标，总分为 100 分，评估标准不低于 85 分。北京市根据实际，在实施办法中增加到 21 项指标，且要求量化总分达 90 分以上。核查结果：16 个区县政府推进义务教育均衡发展工作得分均在 93 至 98 分之间，达到了国家规定要求。

（四）公众满意度调查情况。

《办法》规定，评估认定义务教育发展基本均衡区县，需要对公众满意度进行调查，就有关义务教育均衡发展的相关问题，征求当地人大代表、政协委员、校长、教师、家长、学生等不同群体的意见。北京市对 16 个区县公众满意度调查结果均在 85% 以上。我们此次也设计了问卷，结合座谈会、随机访谈等方式对以上几类人群进行了问

卷调查，结果与北京市调查的情况基本相符。

督导组还对 16 个区县有关教育工作情况进行了全面了解，未发现作为“一票否决”的重大安全责任事故和重大违纪违规行为。综合以上结果，督导组认为，北京市 16 个区县均达到国家规定的义务教育发展基本均衡区县评估认定标准。督导组将把此次督导检查结果向教育部和国务院教育督导委员会报告，提请最后认定公布。

二、主要做法和经验

北京市高度重视义务教育均衡发展，将其作为实现教育现代化的重中之重，坚持“以人为本，适合学生的教育才是最好的教育”的理念，以全面深化教育综合改革为路径，以“公平、优质、创新、开放”为目标，按照首善标准，综合施策，标本兼治，成效明显，形成了“统筹推进发展、标准引领均衡、创新提升品质、公平促进和谐、网络实现共享”的鲜明特色。

（一）认真履行政府职责，优先保障义务教育发展。

北京市按照国家总体要求和部署，适应首都城市功能定位，切实履行政府职责，大力发展和改善教育民生工程，扩大公共服务资源供给，推进义务教育均衡发展。

一是科学规划，明确方向。全市牢固树立办好人民满意教育的宗旨，将推进义务教育均衡发展纳入教育规划纲要、“十二五”教育规划和经济社会发展总体规划。16 个区县党委政府认真落实全市总体部署，结合本地实际，制定时间表和路线图，明确了各自的发展目标、具体任务和推进策略。通州区制定《基础教育设施专项规划（2013—2020 年）》，超前规划，保证教育资源空间布局基本合理，学校规模适宜。

二是组织保障，落实责任。市级加强统筹协调和宏观指导，不断完善教育部门牵头，发改、财政、人社等相关部门各负其责、协调配

合的工作机制，把义务教育均衡发展情况作为考核区县工作的重要指标。16个区县加强组织实施，建立了主要领导负责的领导机制、相关部门联动的工作机制、经费投入优先到位的保障机制。市、区县两级签订了均衡发展目标责任书，明确责任，层层落实。

三是加大投入，保障经费。北京市不断加大投入力度，完善义务教育经费保障体制，投入总量从2010年的20亿元增长为2013年的364亿元，3次上调定额标准，生均教育事业费和生均公用经费逐步提高。2013年小学、初中生均教育事业费支出分别达到2.17万元、3.25万元，生均公用经费分别达到0.99万元、1.37万元。加强市级统筹，加大对远郊区县的倾斜力度。

四是标准引领，强化督导。坚持标准引领，不断完善中小学公用经费定额标准、办学条件标准、均衡发展督导评价标准等系列标准，引领各区县和各中小学校依据标准加强建设，不断缩小城乡、区域、校际差距。同时市、区县两级长期重视教育督导，完善督导制度，强化督导队伍，健全评估体系，提升督导专业化水平，为教育事业发展的保驾护航。

（二）实施标准化建设，优化义务教育办学条件。

近年来，北京市应对城乡一体化进程加快、人口剧增的趋势，进行了新一轮大规模的学校基本建设，使义务教育规划布局更加科学合理，学校办学条件显著改善，城乡办学差别进一步缩小，城乡学校面貌发生显著变化。

一是服务办学条件标准化，重点工程持续推进。高标准实施初中建设工程、小学规范化建设工程、校舍安全工程和农村学校办学条件改善系列工程，完善小区配套学校建设办法。2012年起实施中小学建设三年行动计划，进一步合理配置教育资源，基本消除薄弱环节，整体提升办学条件现代化水平。其中城乡中小学建设工程实施以来，全市共确定220个项目，总建筑面积约418万平方米，计划总投资

216.2 亿元。

二是**服务优质资源扩大和薄弱学校改造，建设项目重点倾斜农村地区和薄弱学校**。市级每年投入超过 30 亿元用于农村中小学建设、改善办学条件等。2014 年，投资近 3 亿元实施“扩大优质资源、改善校园环境”暑期改造工程，惠及 162 所体制改革校。大兴区整合了 31 所中小学，新建、改扩建了 50 所中小学，全区义务教育学校办学条件均衡水平不断提高。

三是**服务办学条件提档升级，重点加强学校信息化、数字化建设**。全面推进“三通两平台”工程建设，建成由市级骨干网、区域网和校园网三级网络构成的北京教育信息网，建设了近 30 所中小学数字校园实验校。目前，全市多媒体教室全面覆盖，小学、初中每百名学生拥有计算机分别达到 14 台、22.7 台。

（三）抓好关键环节，打造高素质专业化教师队伍。

北京市始终把教师作为义务教育均衡发展的第一资源，持续加大建设力度，努力促进每个教师的专业发展，着力建设一支高素质、专业化教师队伍，造就了一批骨干教师、学科带头人和特级教师。

一是**整体优化教师结构**。统一了城乡教师编制标准，师资配备向农村学校和短缺学科倾斜。扩大师范生招生数量，提高中小学教师入职学历，确保新进教师满足入学高峰需求。实施三年行动计划，专项招聘 1000 名教师解决农村学校音体美教师不足问题。

二是**探索实施干部教师交流**。2011 年实施义务教育学校干部教师交流制度，采取全职交流、骨干教师兼职支教、送教下乡、名师讲学团、校际联盟和学区内交流等多种方式，实现教师资源的共享和互补。丰台区实施“蒲公英工程”、骨干教师支教带教、“牵手工程”等，努力实现教师交流常态化。

三是**整体提升教师专业化水平**。不断加大培训投入，按专任教师每人每年不低于 1000 元标准设立专项经费。市级每年投入近 1 亿元

用于中小学教师培训，其中 3000 多万元用于农村教师培训。每年实施中小学名师发展工程、农村中小学教师“绿色耕耘”、城镇研修工作站等 40 余个培训项目，中小学师资水平明显提高。朝阳区 2014 年教师人均培训经费达到 6049 元。

四是提高教师待遇水平。远郊区县设立专项资金改善农村中小学教师工作生活条件，建立补贴制度，稳定农村教师队伍。在特级教师、市级学科教学带头人和骨干教师的评选中设立农村专项指标或岗位，保障每一所学校至少有一名区级及以上骨干教师。2014 年，建立中小学教师绩效奖励激励机制，投入 6 亿元引导教师投身改革，多劳多得，优绩优酬。昌平区政府每年投入 5000 万元，为教师办“七件实事”。密云县规定深山区教师津贴为每月 765 元，增设寄宿生晚间活动补贴，吸引优秀人才长期致力山区教育。

（四）深化教育综合改革，促进义务教育均衡发展。

北京市将改革作为均衡发展的动力，以社会主义核心价值观为引领，聚焦学生的实际获得，坚持问题导向，强化“全链条”改革，以优质教育资源的重组整合和考试招生评价制度改革为“双杠杆”，撬动公平与均衡、素质教育与减负问题的突破，促进优质教育资源总量和义务教育整体质量双提升，打出了一套具有北京特点的组合拳，推动义务教育均衡发展迈上了一个新台阶。

一是实施联盟办学，精心构建首都义务教育新地图。加强资源统筹，突破城乡、校际、区域、学段界限，深入挖掘全系统、全社会优质资源，增量推进、存量盘活，努力办好每一所学校，千方百计扩大优质资源总量，绘制了以公平、均衡、优质为特征的首都义务教育新地图，着力从根本上化解择校难题。横向联手增加优质资源。通过对外引进名校办分校、城乡一体化学校；整合区域教育资源，采取“学区制”、“一校多址”、“教育集团”、“教育集群”、“协作区”、“联盟组团”等方式，拉动区域优质教育资源广覆盖。纵向贯通培育优质资源。

通过新建九年一贯制学校、九年一贯对口直升等方式，提速普通校成长为新优质校的进程。统筹协调拓展优质资源。20所高校和7个高水平艺术团体支持140多所小学体育美育特色发展。依托23所高校对接4个人口聚集区，创办39所附中附小。130多名骨干教研员和管理人员支持17所普通初中校发展。政府购买民办教育机构资源支持远郊区县中小学办学，聘请外教参与英语教学改革。16个区县结合实际创新了多种联合办学的有效机制。东城区深化学区制改革、西城区组建17个教育集团、朝阳区实施名校办分校130多所、海淀区城乡同步提升整体办学水平、丰台区建设8个教育集群、顺义区成立3个城乡教育联盟、大兴区建立八大教育协作区、平谷区实行“两校一长”优质校带动发展战略。多措并举，有效实现了优质教育资源的实质性扩大。

二是落实义务教育法，强化免试就近入学。取消“共建”入学方式，进一步规范特长生入学工作。启用全市统一的小学和初中入学服务系统，全程记录每一个孩子入学途径和方式，严格控制跨学区片流动。加强学籍管理，依据小学和初中入学服务系统建立新生学籍，杜绝二次流动。严明纪律，制定下发15条禁令，力求斩断违反免试就近入学原则的利益链。规范“五证”审核，做好咨询解答和矛盾化解工作，保证符合条件的义务教育阶段随迁子女入学。2014年，小学就近入学比例92.26%，初中77.64%（不含特长生、民办学校和寄宿制学校入学），城六区就近入学比例提升明显。

三是着力推进中考中招改革，促进入学机会均等。2014年将全市优质高中招生名额的30%分配到本区县内初中校，2015年增加到40%左右，总体上按3:7的比例分配到优质初中校和普通初中校，不设最低录取分数线。强化优质高中招生计划市级统筹，中招新增3类名额分配方式，重点向远郊区县和普通初中学校倾斜，城乡一体化学校可申请在资源输出区跨区招生。这些政策明显增加了普通初中校学

生和郊区县初中毕业生升入市区示范高中的机会，引导学生及家长更多地关注和选择家门口的普通校。设立市属高校“双培计划”、“外培计划”和职业教育贯通培养计划，纳入中招体系，向郊区县倾斜，鼓励郊区县学生在本地接受义务教育。

四是创建数字化新模式，增加优质公共教育服务供给。建设北京数字学校，利用网络、电视以及微信平台向全市中小学生免费提供21个学科15000多节数字化名师同步课程，面向初中校学生开展名师在线学业辅导、作文辅导、学业水平诊断测试和语数外学科信息推送。顺义区打造五大教育信息化平台，促进教师交流共享优质教学资源。

（五）着力推进素质教育，促进学生全面发展。

北京市坚持将立德树人作为教育的根本任务，统筹利用全社会资源强化社会主义核心价值观培育，加强中小学生素质教育，着力深化课程教学和人才培养模式改革，服务学生健康成长、全面发展。

一是大力培育和践行社会主义核心价值观。制定落实实施意见，指导学校将核心价值观融入教育教学全过程。实施“一十百千”工程，引导学生参加多种社会实践，全面提升思想道德素质。通过创建文化示范校、实施“中华优秀传统文化素养提升”项目、开展连环画阅读、优秀少儿电影展映和新童谣创作、传唱等活动，强化文化育人、立德树人。

二是深化课程教学改革。扩大学校课程自主权，改进课程结构，丰富配套资源。制定落实中小学语文、英语以及初中物理、化学等学科教学改进意见，实施“中小学开放性语文学习行动计划”和“初中开放性科学实践活动计划”，学生初中三年参与开放性科学实践活动的成绩纳入中考考试评价体系。推进中小学10%的课时在社会大课堂进行开放教学。积极开展引导式、启发式、互动式教学。持续开展北京青少年科技创新“雏鹰计划”、“翱翔计划”，着力培养学生的创新

精神和实践能力。

三是不断加强社会大课堂建设。推广东城区“蓝天工程”经验，整合利用 576 家单位的教育资源，每年实现 120 余万人次中小學生走进社会大课堂。2014 年，以博物馆之春、学生教育计划书、中小學生综合素质提升工程等为抓手，实现社会大课堂可持续发展和常态化应用。为此，市级财政每年投入超过 2 亿元。另外，还建设了 130 多个乡镇校外活动站，面向农村中小學生免费开放。门头沟区建设了由“一个中心，七学个教育基地、八个特色体验区”构成的中小學生“综合实践体验圈”，创新实践育人方式。

四是着力提高学生健康水平和艺术素养。实施中小学体育工作三年行动计划，学生体质健康测试达标率逐年提高。深化中考体育考试改革，探索增加过程性考核和运动技能考核。着力推动校园足球发展。依托艺术院校推进音乐、舞蹈等课程体系建设，加强和改进金帆、金鹏等品牌建设。组织高校和艺术院团支持 140 多所小学体育美育特色发展。通过政府购买服务等方式，实施课外活动计划，提升中小學生综合素质。东城区创建“学院制”人才培养模式，延庆县全力打造校园足球“延庆模式”，怀柔区大力发展形式多样的民族传统体育、艺术项目。

五是建立减负增效长效机制。深化中考命题改革，以课程标准为依据，全部取消偏难繁怪考题，回归基础，降低难度，弱化选拔功能，将其作为学生学业成就和综合素质的展示平台，引导中小学深化教学改革，减负增效。出台减负“八项严格规定”和规范教育教学行为的“二十条规定”，构建具有首都特点的中小學生综合素质评价制度，完善减负工作专项督导、监测公告、社会监督和评价表彰机制。石景山区深化绿色课堂改进实验，推行“学校绿色发展指数评估”，确保减负增效工作的常态化和实效性。房山区被教育部考试中心确定为区县级唯一的考试评价研究实验基地。

（六）大力促进教育公平，保证各类群体平等受教育权利。

北京市坚持将公平作为首都教育最本质的特征，着力推进基本公共教育服务均等化，重视保障各类特殊群体平等受教育的权益和机会，并为他们提供优质的教育。

一是切实保障随迁子女义务教育权益。不断完善随迁子女接受义务教育的投入保障和综合协调机制，按实际在校学生数和定额标准划拨所有接收学校生均经费、核定公办学校的教职工编制，并给予学校专项扶持。不断扩大公办学校接收比例。2014年义务教育阶段随迁子女总数47万人，83.6%在公办学校就读。在公办学校不断挖潜的基础上，积极探索通过政府委托办学、购买服务方式保障随迁子女入学。

二是切实保障残疾儿童少年接受义务教育。制定实施“融合教育行动计划”，着力建设以随班就读为主体、特教学校为骨干、送教上门等多种教育形式为补充的现代特殊教育办学体系。市级每年投入特教专项经费1亿元，加强特教学校标准化建设，加强教师的专业培训，并在评职评定等方面给予倾斜。建设北京市特教中心，加强对特教教学的指导。

三是大力实施义务教育“三免两补”政策。义务教育阶段学生全部免交学杂费、免费提供教科书，低保低收入家庭寄宿生、工读学校学生、特教学校住宿生、10个郊区县农村户籍寄宿学生免交住宿费；每人每月发放240元伙食补助，每人每年提供300元助学补助，实现了义务教育阶段学生“三免两补”。

三、存在的主要问题

作为首都，北京市仍然面临着常住人口增加所带来的挑战，按照新时期优质均衡的更高要求，当前义务教育发展中仍存在一些需要研究解决的问题。

（一）个别学校办学条件仍存在不足。

由于历史条件限制、外来人口增幅较大较快、少数城区特别是城市功能核心区土地资源紧缺、拓展办学空间难度大等原因，西城区、东城区、石景山区、丰台区、朝阳区的个别学校占地面积小，学校教学及辅助用房及体育场馆生均面积不足。

（二）教师队伍建设仍存在薄弱环节。

由于城乡发展差异、鼓励干部教师交流的长效机制尚未健全等原因，个别区县教师队伍结构性问题依然存在，如大兴区、延庆县等音体美教师存在缺口；个别区县干部教师交流比例偏低，如海淀区、顺义区、平谷区。

（三）教育资源配置与教育需求增长的矛盾依然存在。

随着城市规模扩大和人口不断增加，以城市功能拓展区和城市发展新区为主，个别新的人口增长区学校建设跟不上人口骤增带来的教育需求，通州区、昌平区等均出现不同程度的学位不足问题，门头沟区、房山区、怀柔区、密云县等区县，优质教育资源的供给还不能充分满足人民群众上好学的需求。

四、督导意见

义务教育均衡发展是一项长期的战略任务，北京市应针对这次检查督导评估中发现的薄弱环节，认真研究，加以整改，进一步提高义务教育优质均衡发展水平。

（一）进一步改善少数学校办学条件薄弱环节。

进一步加大投入，加强资源统筹，解决少数学校办学条件中的薄弱环节，特别是加大改建和扩建力度，整合利用地上和地下空间，扩大学校用地面积和体育场馆面积，同时盘活存量，统筹区域内体育设施资源，促进资源共享，提高使用效益。

（二）进一步健全促进校长教师流动的体制机制。

不断推进教师“区管校用”管理体制改革，建立健全有利于义务教育优质均衡发展的校长教师管理制度和资源均衡配置机制。坚持

“以人为本、政策引导、合理流动、提高质量、因地制宜”的原则，完善教师绩效奖励、职务晋级和生活补贴等倾斜性待遇机制，推进校长教师、尤其是优秀校长和骨干教师交流，实现制度化、常态化，吸引优秀教师服务于远郊农村学校。

（三）努力化解义务教育资源供给压力。

结合本市人口调控政策，根据人口增长总量、布局 and 结构发展趋势，有针对性地增加学位供给，解决总量不足和分布不均问题。在完成《中小学建设行动计划（2012—2014年）》基础上，制定后续规划，重点在城市功能拓展区和城市发展新区，新建、改扩建一批办学条件、师资配备、学校管理等方面较好的优质学校，其中要着力建设一批优质的九年一贯制学校。继续落实新建居民区教育配套设施建设等工作，缓解学位紧张的局面。落实基础教育设施专项规划，确保义务教育学校布局结构合理。引导各区县统筹利用辖区内教育资源，提高使用效率，优先满足义务教育阶段入学需求。

（四）积极推进义务教育优质均衡发展。

北京市已出台《推进义务教育优质均衡发展的意见》，对到2020年北京市义务教育优质均衡发展的指导思想、总体目标和主要改革举措做了详细安排。作为经济教育总体水平较高的地区，建议北京市不断总结义务教育基本均衡工作中好的做法和经验，进一步完善已有政策，全面深化教育综合改革，深入探索实施素质教育，努力解决各种热点、难点问题，积极推进将义务教育优质均衡发展。

督导检查结束后，请北京市进一步研究，及时布置整改工作，在三个月内将整改情况报国务院教育督导委员会办公室。