

陕西省人民政府关于 统筹推进县域内城乡义务教育一体化 改革发展的实施意见

陕政发〔2018〕6号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为贯彻落实《国务院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》（国发〔2016〕40号），统筹推进我省县域内城乡义务教育一体化改革发展，提出如下实施意见。

一、总体要求

围绕国家中长期教育改革发展规划，落实立德树人根本任务，扩大优质教育资源，促进公平和提高质量，全面统筹城乡义务教育资源均衡配置，加大财政投入力度，健全公共教育服务体系，大力推进县域内义务教育从基本均衡向优质均衡发展，为实现教育追赶超越和教育现代化奠定基础。

二、工作目标

坚持以整体改善城乡义务教育办学条件和提高教育质量为重点，构建与常住人口增长趋势和空间布局相适应的城乡义务



教育学校布局建设机制，因地制宜，多措并举，大力改善农村学校和城区薄弱学校办学条件，着力解决“乡村弱”和“城镇挤”问题。到 2020 年，实现全省城乡义务教育学校建设标准统一、学校基本装备配置标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额标准统一，“两免一补”政策城乡全覆盖，城乡学校布局更加合理，城乡二元结构壁垒基本消除，县域义务教育优质均衡发展和城乡基本公共服务均等化基本实现。

三、任务措施

（一）进一步优化义务教育学校规划建设。

1. 优先保障教育项目建设。发展改革、财政、教育部门要优先保障教育基本建设投资 and 财政专项资金。国土资源部门要按照土地划拨价优先保障教育项目建设用地，并会同教育部门实行教育用地联审联批制度。住房城乡建设部门要加强城镇居住区（含棚户区改造项目）教育设施配建工作监管，教育部门要参与建设过程监管和竣工验收等工作。城镇居住区配建的义务教育学校实施“交钥匙”工程，应在竣工验收合格并取得配套设施建设合同履行确认证明后，3 个月内向县级教育行政部门完成移交手续。开发商（单位）依法承担教育配套设施移交后的保修责任。国土资源、住房城乡建设、消防、人防等部门要积极落实教育项目建设行政事业性和服务性收费等各种规费减免政策。

2. 严格规范城镇居住区学校建设。市、县、区政府要按照城镇居住区户数在 4000 户及以上配套建设 1 所小学（含棚户区改造项目），初中相对集中的规定统筹义务教育学校建设。落实 30 万以上人口的县区至少建设 1 所特殊教育学校、不足 30 万人口的县区由市级统筹规划建设特殊教育学校的要求，每个县要建立特殊教育资源中心。编制并落实好城镇居住区学校建设总体规划。省政府继续实施县城以上城区中小学校建设项目，每年支持建设 100 所义务教育中小学。各级政府要把教育部门列为城市建设规划委员会成员单位，新建配套学校建设规划许可应征求同级教育部门同意。发展改革部门要把教育项目建设纳入经济社会发展总体规划优先审批，国土资源部门要将城镇教育用地纳入建设用地规划。要根据城乡义务教育学校布局规划预留足够的教育用地，并核定用地位置和界线。未按要求规划配建小学的居住小区，县级发展改革、教育、财政、国土资源、建设等部门，在审批开发商（单位）项目立项、征地、规划、开工建设和竣工验收等程序时，应及时纠正和处理。

3. 合理布局农村学校建设。县（市、区）政府要重点结合当地城镇化进程、适龄人口变化、交通以及就学习习惯等情况，采取多种方式保障农村地区适龄少年儿童就近方便入学。在学校布局调整中，严格执行学校撤并程序，办好村小学和教学

点。闲置的教育资源由教育行政部门统筹管理，调剂使用，不得改变用途，严禁流失。通过教育资源整合、重组，切实提高教育资源使用效益，避免出现“边建设、边闲置”现象。

4. 推进义务教育学校标准化建设。各县（市、区）逐校建立义务教育学校标准化建设台账，全面摸清底数和差距，重点统筹旧城改造、城镇化建设及中小学建设项目，完善督导检查机制，全面科学推进学校标准化建设，保障城乡学校在校舍条件、设施设备等方面达到建设标准。要加强重点小城镇、城乡结合部、新建城区和城镇危旧房改造区学校建设，增加城镇义务教育学位和乡镇学校寄宿床位。加强乡村寄宿制学校建设，确保学校教室、桌椅、图书、实验仪器、信息化设备、运动场等教学设施满足基本教学需要；寄宿制学校宿舍、床位、厕所、食堂（伙房）、饮水、洗浴等生活设施满足基本生活需要。

5. 加强重点功能部室建设。按标准规范学校图书馆、实验室、信息技术、体育艺术卫生、综合实践等功能部室及场地的设施设备配置和使用管理。落实《中小学图书馆（室）规程》，到2020年，义务教育学校图书量达到初中生均40册、小学生均30册，做到图书配比科学，复本量合理。全面加强对图书馆和实验室管理人员、心理健康教育咨询员等的教育培训，初步实现资源建设标准化、内部管理信息化、功能发挥最

大化。体育场地、设施条件总体达到国家标准。鼓励有条件的学校建设创新实验室、学科探究室，以满足学生自主探究、个性化学习和全面发展的需求。

6. 实施消除大班额计划。市、县、区政府要制订切合实际的消除大班额计划，合理调控学校招生人数，合理分流学生。县级教育行政部门要建立消除大班额工作台账，对大班额学校实行销号管理。从2017年秋季学期开始，每学年一年级和七年级原则上不得设置56人以上的大班额。设区市政府所在地的城区，应由设区市政府牵头，调动市级有关部门和区政府的积极性，对城区现有各类教育资源和其他国有资源统筹调剂，并在此基础上新建学校，扩大教育资源，增加学位。到2018年底基本消除66人以上的超大班额；到2020年全部消除56人以上大班额，并逐步实现小学班额不超过45人、初中班额不超过50人的目标。

（二）建设适应教育现代化的高素质教师队伍。

1. 统一教职工编制配置。全面落实城乡义务教育学校教职工统一编制标准，各市区依据“严控总量、盘活存量、优化结构、增减平衡”的原则，推动实现城乡统一的中小学教职工编制标准，对村小学和教学点采取生师比和班师比相结合的方式核定教职工编制。在同级编制部门审核同意下，县级教育行政部门在核定的编制总额内，根据班额、生源变化情况，统筹安



排各校教职工编制和岗位数量。县域内教师编制实行动态管理，适时增减调剂，统筹优化使用，确保乡村学校教师足额配置。继续深化中小学校后勤服务社会化改革，逐步压缩非教学人员编制。对适合社会力量提供的工勤和教学辅助等岗位（如安全保卫、宿舍管理、餐饮服务等），鼓励采取政府购买服务的方式，压缩非编人员数量。

2. 大力实施校长教师交流轮岗。全面推进“县管校聘”教师管理制度改革，县域内调配教师由本级教育行政部门管理并组织实施，编制、人力资源社会保障、财政等部门予以配合。优化完善义务教育学校校长教师交流轮岗制度，确保城镇学校、优质学校每年交流轮岗教师的比例不低于符合交流条件教师总数的10%，其中骨干教师（特级教师、教学名师、学科带头人和教学能手等）不低于交流轮岗教师总数的30%。促进校长、教师在城区学校和乡村学校之间、优质学校和薄弱学校之间流动的常态化。利用信息化教学手段和教师走教等方式，重点解决农村中小学优秀教师特别是体音美教师资源不足的问题。

3. 完善教师补充机制。普通教师的选聘由县级教育部门提出招聘计划，经县级编制、人力资源社会保障部门核准后，由设区市级人力资源社会保障部门统一组织、教育部门配合。严把教师入口质量关，统筹国家“农村学校特设岗位计划”使



用，加强紧缺薄弱学科教师补充，加快“一专多能”全科教师的定向培养。鼓励支持教学效果好、身体健康的退休特级教师、高级教师到乡村学校支教讲学，着力解决义务教育学校教师结构性缺编和师资不足问题。各市区教师的补员计划按照上年度教职工自然减员情况和核编结果，经设区市级教育、编制、人力资源社会保障部门审核后，由设区市级人力资源社会保障部门进行公开招聘。严禁在有合格教师来源的情况下“有编不补”、长期使用临聘人员。县域内当年补充教师数量应该超过缺编教师总数的70%以上。各县（市、区）按照省上明确基本编制的3%-4%增加附加编制，具体由各市区视实际从严掌握。

4. 推进职称评聘改革。各级人力资源社会保障、教育部门要按规定进一步明确县域内城乡统一的义务教育学校岗位结构比例，并逐步扩大乡村学校中、高级教师职称的比例，为每所义务教育学校配备一定数量的省、市、县级骨干教师。建立与事业单位岗位聘用制度相衔接的职称评聘制度，逐步推动义务教育学校岗位结构协调，职称（职务）评聘向基层薄弱学校和乡村教师倾斜，实现职称评审与岗位聘用制度的有效衔接。逐步下放教师职称评审权，教师职称评聘、评优评先、培训培养以及骨干教师遴选等要向农村学校教师倾斜。从2017年起，县域内义务教育学校专业技术人员参加评审，对职称外语、计算



机应用能力不作要求；参加中级职称评审，对论文、科研不作要求；参加副高级职称评审，对论文、科研不作硬性要求，可用能够体现专业技术工作业绩和水平的工作总结、课题、校本研修、专利成果等替代，应注重教师的师德素养、教育教学实绩、教育教学改革成效和一线实践经历等的权重，对学科对应不做强制要求。

5. 提升校长教师队伍素质。积极探索校长职级制度改革，实行校长任职业资格证制度，支持优秀校长终生从事教育事业。县（市、区）教育行政部门应加大优秀教师的统筹调配，缩小城乡义务教育阶段学校之间的师资队伍水平差距。深入推进“骨干带动”和“全员提升”战略，强化培养培训基地建设。以“国培计划”和省级培训为引领，将师德教育、信息技术能力和中国传统文化作为培训必修内容，落实中小学教师校长5年一周周期不少于360学时的全员培训制度。通过开展优秀校长、教育家型校长和教学能手、学科带头人、教学名师等遴选和培养工作，带动全省义务教育师资队伍整体素质提高。

6. 落实乡村教师待遇。乡村教师身份以学校所在区域的具体情况确定或认定，改变按行政区划属性确定身份的做法。按照“省级统筹推动、市县自主落实”的原则，推动落实并完善国家集中连片特困地区乡村教师生活补助政策，力争到2020年，我省国家集中连片特困地区乡村教师月平均生活补助

水平不低于全国平均水平，并按每年 12 个月计发，由县级教育行政部门统筹实施。健全长效联动机制，核定义务教育学校绩效工资总量时统筹考虑当地公务员实际收入水平，确保县域内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。健全校长和班主任工作激励机制，根据考核结果合理确定校长绩效工资水平，坚持绩效工资分配向班主任倾斜，班主任工作量按当地教师标准课时工作量一半计算。校长工资待遇按所聘主要岗位兑现岗位工资和薪级工资，绩效工资按单位内部分配方案执行。班主任津贴纳入核定的绩效工资总量内，由学校自主分配。组织教职工每年一次健康体检，落实教师住房公积金财政补贴比例达到 12% 的政策和教师养老保险、医疗保险、大病救助等制度。加快边远艰苦地区乡村学校教师周转宿舍建设，县（市、区）政府要将符合条件的乡村教师住房纳入当地住房保障范围。

（三）加强教育信息化建设与应用。

1. 加强信息化基础设施建设。各县（市、区）通过归口管理、年度考核、绩效评估、教育督导等措施提升信息化统筹推进力度。各级财政要统筹安排教育信息化经费，建立经费投入的长效机制。加快推进“宽带网络校校通”和“多媒体教学设备全覆盖”建设，提升中小学普通教室信息化配置标准，完成数字化校园建设。为所有普通教室配备交互式教学设备、接入



宽带网络，满足各学科教学信息化需求，为在校教师和学生配备必须的备课授课工具和学习终端设备。到 2020 年，所有学校实现“三通两平台”建设目标。

2. 推进城乡义务教育管理信息化。加快推进各类管理信息系统的建设与应用。有条件的县区应在国家和省市建设的基础上，按照有关技术规范和数据标准，开展当地特色业务管理系统建设，在做好各类管理系统数据采集和应用工作的基础上，根据自身条件和实际需要，发展本地特色应用，建好教育管理公共服务平台。学校要建立网络和信息安全管理制度，落实安全责任，保障网络、系统和信息的安全，确保学校信息化设施的高效利用和校园网络信息资源的绿色健康。

3. 加强信息技术与教育教学深度融合应用。推动“国家基础教育资源平台和陕西教育人人通综合服务平台”应用，做好教师和学生个人空间的开通工作，引导和鼓励教师积极开展各类基于人人通平台的创新应用及网络科研活动。按照“全国优质资源市场供给、通用学科资源省级购置、地方特色资源市县研发、校本优质资源有偿共享”的思路，开展地方特色资源建设，出台激励措施，组织和鼓励教师积极参与优质教育资源的共建共享，推动信息技术在课堂教学中的普遍应用，基本实现“班班用、堂堂用、人人用”。积极开展“智慧校园”和信息化应用示范校创建工作，带动区域教育信息化建设整体发展。

（四）建立健全经费保障机制。

1. 落实义务教育经费保障机制。各地要认真落实教育经费“三个增长”要求，建立健全教育经费稳定增长机制，确保教育经费投入与社会经济发展水平相适应。建立“城乡统一、重在农村”的义务教育经费保障机制，加强对农村小规模学校和寄宿制学校的经费保障。补助农村学校取暖费，鼓励有条件的地区适当提高补助标准，完善保障机制。

2. 加大义务教育学校建设投入力度。各地要进一步调整财政支出结构，把支持教育事业作为公共投资的重点，进一步加大城镇义务教育学校基本建设投入，由教育部门会同同级发展改革、财政等部门制定年度城镇中小学建设投资计划。继续实施“全面改薄”等义务教育重大建设项目，支持各地中小学校建设，推进消除大班额计划实施。从土地出让收益中按10%比例计提的教育资金，要全部用于教育，在保障农村基础教育发展需要的前提下，可以用于城区中小学建设。统筹农村义务教育学校校舍维修改造长效机制专项资金等，力争到2018年，经过布局调整后保留的农村小规模学校（含教学点）全部达到国家基本办学标准。

（五）全面提升义务教育质量。

1. 落实立德树人根本任务。全面贯彻落实党的教育方针。在中小学开展立德树人“四新四大”、培育和践行社会主义核

心价值观“新要求·大实践”等活动。建立完善社会主义核心价值观教育工作长效机制，使广大师生自觉践行社会主义核心价值观，不断提高中小学德育工作整体水平。开展义务教育课堂教学改革“新常态·大视导”活动，深化课堂教学改革，努力构建启发式、互动式、探究式课堂教学，注重培养学生兴趣，激发学生潜能，切实减负增效。开展学校管理“新标准·大规范”活动，认真落实《义务教育学校管理标准》，按照“一校一章程”的要求加强学校章程建设，逐步形成依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。开展学校文化建设“新体系·大构建”活动，创建义务教育学校文化建设示范学校，带动和提升义务教育学校文化品位，营造良好育人环境。

2. 提升城区薄弱学校和农村学校办学水平。进一步深化义务教育学区制管理改革，推动学校合并或合作办学，不断深化和巩固组建大学区、学校发展共同体、学校联盟等改革成果，建立城乡学校协同发展机制，提升农村学校办学水平。县级教育行政部门要加强指导学区制管理改革与创新，建立教学交流、校本研修、文体活动、文化建设及资源共享机制，激发农村学校办学活力。各级教育部门开展“优秀乡村学校”的创建和命名活动。



3. 创新校外教育育人机制。逐步建立学校教育、校外教育和家庭教育有机结合的教育体系。组织好中小學生校外实践活动、劳动教育。加强青少年校外活动中心建设和管理，引导社会力量建设主题性学生综合实践基地。开展“蒲公英行动计划”，组织中小學生开展研学旅行及“农村学生看县城”等活动，积极推进博物馆、科技馆、美术馆、图书馆、展览馆、青少年校外活动场所、综合实践基地等机构向中小學生免费开放，开展面向中小學生的公益性教育活动。支持公共事业管理部门和行业、组织将适合开展中小學生实践教育的资源开发为社会实践基地。

（六）大力促进教育公平。

1. 加强教育精准扶贫工作。统筹各类扶持政策，建立完善城乡义务教育家庭经济困难学生资助全覆盖。健全更加精准的教育资助体系，确保应助尽助。建立健全以学籍为基础的学生资助信息管理系统，加强与卫生计生、民政、扶贫等部门信息系统的对接，适时调整资助标准，让贫困家庭的适龄少年儿童都能接受良好的教育，阻断贫困代际传递。继续扩大面向贫困地区定向招生专项计划招生人数，畅通绿色升学通道，扩大贫困地区农村孩子上重点大学机会，切实提高贫困家庭学生升学信心。



2. 完善控辍保学机制。落实县级政府控辍保学主体责任，把建档立卡户无义务教育辍学学生作为底线要求，严格落实控辍保学考核指标，健全政府主责、学校尽责、家长或其他监护人履责和社会参与配合的控辍保学工作责任体系。乡镇人民政府（街道办事处）和居（村）民委员会要全面掌握辖区内适龄少年儿童情况，逐一建立台账，督促家长或其他委托监护人送适龄少年儿童入学并完成义务教育。各中小学校要依托学籍信息管理系统建立控辍保学动态监测机制，落实辍学学生劝返、登记和书面报告制度。劝返无效的，应书面报告县级教育行政部门和乡镇人民政府（街道办事处），相关部门应依法采取措施劝返。启动实施第二期特殊教育提升计划（2017-2020年），针对农村残疾儿童实际，做到“一人一案”，切实保障农村残疾儿童平等接受义务教育权利。

3. 严格实施义务教育学校免试就近入学政策。公办小学全部生源由划片免试就近入学方式确定，公办初中通过单校划片或多校划片的方式确定生源，采取多校划片方式将重点小学、初中分散到每个片区，可通过随机派位方式分配重点学校招生名额。到2020年所有义务教育公办学校实行免试就近入学。市、县、区教育部门要严格核定义务教育阶段民办学校招生规模，规范招生程序，严格限制跨设区市招生。坚持优质普通高



中不低于 50%的招生计划分配到区域内初中。完善中小学学籍管理，引导学生合理流动。

4. 保障随迁子女入学权利。将随迁子女义务教育纳入城镇发展规划和财政保障范围，落实以居住证为主要依据并与辖区居民适龄少年儿童同等接受义务教育的政策，简化入学手续。利用学籍管理系统，推进“两免一补”资金和生均公用经费基准定额资金随学籍可携带制度落实。保证随迁子女与其他学生实现混合编班和统一管理，帮助随迁子女融入学校和社区。公办和民办学校都不得向随迁子女收取有别于本地户籍学生的任何费用。

5. 加强留守儿童关爱保护。全面建立完善家庭、政府、学校、社会齐抓共管的农村留守儿童关爱保护服务体系。突出关爱重点，建立台账，掌握情况，实行更加人性化、精细化的服务政策。学校对留守儿童实行一人一档，建立校长、教师联系帮扶校内农村留守儿童的机制。建立与农村留守儿童父母的沟通交流制度，密切农村留守儿童与父母之间的情感交流。支持和指导中小学校加强法治教育、安全教育和心理健康教育，积极开展心理辅导。教育部门要会同公安等部门依法处置侵害留守儿童合法权益的违法行为。

6. 提高营养改善计划实施水平。以“让学生吃得营养又安全”为目标，以食品安全和资金安全为重点，强化地方责任落



实。通过向社会购买服务等多种途径，大力推进学校食堂供餐和“阳光校餐”。各地要建立营养餐实施学校的经费补助机制，到2020年，全省实施营养改善计划的学校基本实现学校食堂供餐的目标要求。

四、组织保障

（一）加强党的领导。加强中小学党建工作。充分发挥学校党组织政治核心作用，坚持育人为本、德育为先，全面加强思想政治教育。深入贯彻全面从严治党主体责任，及时研究解决工作中的重点和难点问题，严格组织生活制度，加强德育及思想政治工作，不断提升中小学校党建工作水平。

（二）落实政府责任。各级政府要不断加强统筹力度，把义务教育摆在优先发展的突出位置，纳入城镇发展规划，建立适应城乡义务教育一体化改革发展的学校布局和动态调整机制，并将统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展作为各级政府政绩考核评估内容，确保各项改革措施落实到位、工作目标按期实现，促进义务教育与新型城镇化协调发展。

（三）明确部门职责。各地政府要组织建立协调机制，编制、发展改革、教育、财政、人力资源社会保障、国土资源和住房城乡建设等部门按照职责分工，加强沟通协调，积极创造条件，完善保障措施，制定配套政策，妥善解决有关问题，提升政府统筹水平，推动区域、城乡教育资源合理配置。财政部

门和教育部门要积极建立和完善城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制；编制、人力资源社会保障部门要为推动实现统筹分配城乡学校教职工编制和岗位提供政策支持；民政部门要将特殊贫困学生纳入社会救助政策保障范围，落实兜底保障职责。公安、司法、住房城乡建设、交通运输、文化、卫生计生、工商、质监、检验检疫、新闻出版等部门在本级政府的领导下，依法履行学校周边治理和学校安全的监督与管理职责。

（四）加强督导评估。全面深化义务教育治理结构改革，完善县域内城乡义务教育一体化改革发展监测评估标准和督导评估机制，积极探索建立学生意外伤害援助机制和涉校涉生法律纠纷调解机制，推进义务教育学校治理体系和治理能力现代化。各级教育督导部门要开展专项督导检查，完善督导检查结果公告制度和限期整改制度，强化督导结果运用。对因工作落实不到位、造成不良社会影响的部门和有关责任人严肃问责。

陕西省人民政府

2018年2月3日