

000755

中共山东省委办公厅文件

鲁办发〔2014〕55号

省委办公厅 省政府办公厅 关于推进基础教育综合改革的意见

(2014年12月30日)

为全面实施国家及山东省中长期教育改革和发展规划纲要，全面贯彻党的教育方针，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，现就推进我省基础教育综合改革提出如下意见。

一、总体要求

1. 指导思想

贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指

导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和视察山东重要讲话精神，以立德树人、促进人的全面发展为目标，以促进教育公平、提升教育质量为重点，充分调动校长、教师、学生积极性，办好人民满意的教育，实现教育现代化，建设人力资源强省。

2. 基本原则

——育人为本。坚持立德树人，践行社会主义核心价值观，遵循教育规律，把促进学生健康成长作为改革的出发点和落脚点，克服应试教育倾向，解决好学习为什么、教学为什么、办学为什么的问题。

——整体推进。坚持系统设计，准确把握各项改革耦合性和关联性，科学安排，精心组织，相互衔接，统筹兼顾，争取发挥最大综合效益。

——重点突破。坚持问题导向，着力破解制约教育事业发展的体制机制障碍，攻坚克难，务求实效，切实解决人民群众关心的教育领域热点难点问题。

——创新发展。坚持尊重基层首创，鼓励和支持各地结合实际，积极探索，大胆试验，充分激发基层的改革主动性和创造力。

——市域统筹。坚持义务教育均衡发展、高中教育特色发展，在落实以县为主管理义务教育的基础上，强化市级政

府对基础教育综合改革的系统设计和整体推进，加大在重点改革、重大政策、资源配置等方面的统筹力度，协调社会各方力量推进改革。

3. 目标任务

树立科学的教育观、质量观、人才观，构建政府、学校、社会、家庭之间的新型关系，基本建立现代学校制度，实现学校内涵发展、教师专业发展、学生全面而个性发展。推进学校管理向教育家办学转变，考试招生向多次机会、等级表达、综合评价、多元录取转变，教学方式向以学定教、自主、合作、探究转变，评价标准向育人导向、多维综合转变，监督机制向社会参与、主体多元转变。薄弱学校办学条件全面改善，县域、城乡、学校之间义务教育均衡发展。学生课业负担明显减轻，教育教学质量明显提升，人民群众对教育的满意度明显提高。

二、深化课程教学改革

4. 实施德育综合改革。加强社会主义核心价值观体系教育，根据不同学段学生的成长规律和认知能力，构建梯次推进、系统衔接、大中小学一体化德育课程体系。将德育目标融入各学科课程，德育与智育、体育、美育有机融合，实现全科育人。深入开展法治教育，在中小学强化法治知识课程。完善中小学全员育人导师制、班教导会制度和教书育人

“一岗双责”制度，全面推进中小学校学生指导中心建设，加强学生心理健康教育、职业生涯规划教育和高中生的职业体验教育，形成引导、指导学生健康成长的长效机制。发挥共青团、少先队组织在德育工作中的重要作用，统筹安排、同步推进中小学德育与团、队工作。加强学校文化和校外社会实践基地建设，挖掘市域红色文化和区域性优秀传统文化资源，开展主题鲜明、内容丰富、形式多样的主题实践活动，通过生活德育、品行养成教育、优秀传统文化教育，培养学生健全人格。加强社区教育，普及家长学校，构建学校、家庭、社区“三位一体”的联合育人机制。（省教育厅、团省委负责）

5. 积极推进课程改革。全面落实国家课程标准和课程方案，开齐开足开好课程。支持学校开发校本课程和特色课程，与国家课程和地方课程有序衔接。落实实验教学和社会实践课时，建立校内外结合的实践课程体系，形成学校教育与校外教育有效衔接、学科学习与实践学习有机结合的学生培养机制。尊重学生的课程选择权，支持义务教育学校设立自主选课学习日，丰富高中选修课，扩大选修学分在高中毕业学分中的比重，实施特色高中建设计划、高等学校和普通高中联合育人计划，拓展学生学习空间，促进其自主个性化发展。（省教育厅负责）

6. 创新教学方法。尊重教学规律，研究制定全省中小学教学基本规范，明确教学基本常规，引导中小学科学有效实施教学活动。尊重学科特点，深入研究不同课程领域的不同特点，探索符合学科特点的教学方式方法。尊重学生差异，坚持因材施教，实施分层教学，为不同学生提供可选择的课堂学习任务和课外作业。在高中全面推行选课走班教学。尊重学生主体地位，优化教学过程，促进自主学习，推行启发式、讨论式、参与式教学，倡导自主、合作、探究学习，改革实验教学，强化综合实践。开展数字化课程环境建设和学习方式变革试验。探索超常儿童、少年识别培养机制，开展相关试点工作。（省教育厅负责）

7. 加强体育、卫生和艺术教育。以培养学生健康意识、健身兴趣、健身能力和健身习惯为目标改革中小学体育教学。注重学生身心特点，尊重学生个体差异，年级间、学段间课程内容、运动项目相互衔接，同类兴趣相对聚集，因地制宜，因校而异，探索不同学段分层教学、同一学段多样选择的体育教学模式。积极开展以校为主、形式多样、具有普及性的学生联赛活动和课外体育锻炼活动。加强学生卫生与健康教育，普及营养、疾病防治知识，完善学校健康教育课程和疾病防控机制，养成良好的饮食、卫生与健康习惯。实施艺术教育普及计划，培养学生健康的审美情趣和高尚的审

美情操，提高学生的艺术欣赏能力和人文素养。到2017年，中小学体育场地设施、卫生保健室配备和体育、艺术器材等争取达到规定标准，并配足配齐中小学体育、艺术专任教师和学校卫生专业技术人员。试行并逐步推广体育、艺术等课程弹性课时制度，鼓励有条件的中小学优化课程资源，探索长短课时。在义务教育学校实施体育艺术“2+1”文体工程，各学校可把游泳和足球、篮球、排球项目作为推广普及的科目加以固定，暂不具备条件的可制定校本课程进行运动常识性授课内容。让每个学生掌握2项体育技能和1项艺术特长。加强各级体校和体育传统项目学校建设。推进校园足球、篮球、排球和游泳等项目的普及，建设体育特色学校。建立学校艺术教育工作和学生艺术素质评价制度。建设全省学生体质健康数据平台，为每位学生建立体质健康电子档案。建立省市两级学生体质健康监测制度，降低青少年儿童的肥胖率，并向社会公告。（省教育厅、省体育局、团省委负责）

三、改革考试招生制度

8. 完善初中学业水平考试办法。学业水平考试范围覆盖国家规定的所有科目，实行多次考试，考试结果以若干等级或及格、不及格方式呈现。各市自行选择部分科目，为学生提供不少于2次考试机会。（省教育厅负责）

9. 调整学业水平考试内容。科学设计命题内容，增强考试内容的基础性、综合性，着重考查学生独立思考和运用所学知识分析问题、解决问题的能力。逐步将艺术、体育和物理、化学、生物等科目的实验操作技能纳入考试内容，2016年在全省推开。（省教育厅负责）

10. 健全综合素质评价制度。综合素质评价以学生品德养成、身心健康、学习能力等为主要内容，坚持要素多元、形式多样、素质导向、程序科学原则，确保过程公开透明、内容真实准确、结果公平公正。初中学生综合素质评价结果作为普通高中招生录取的重要依据。建立规范的高中学生综合素质档案，客观记录学生成长过程中的突出表现，注重社会责任感、创新精神和实践能力。（省教育厅负责）

11. 改革高中招生录取方式。完善政府宏观管理、学校自主招生、社会参与监督的招生录取机制。实行初中学业水平考试、综合素质评价相结合的招生录取模式。扩大学校招生自主权，由学校根据自身办学需要和办学特色制定录取方案，实行综合录取、特长录取和推荐录取等多种方式。完善优质高中招生名额按比例分配到初中的办法。招生政策、程序、结果等信息及时向社会公开，接受社会监督。（省教育厅负责）

12. 建立高中阶段学校招生录取工作平台。建立职普统

一、学生自主报考、学校自主录取、服务高中阶段学校的考试招生录取机制，2015年建立高中阶段学校（含技工学校）统一的招生录取工作平台。实行一考多取，统一组织报名、考试、填报志愿和分批次录取。保持普通高中学生和中职学生招生数量大致相当。（省教育厅负责）

13. 落实义务教育免试就近入学制度。科学划设学区，全面实施义务教育学区制度，公办学校严格按学区招生，扩大优质教育资源共享。实行九年一贯对口招生。做好进城务工人员随迁子女入学工作。市域统筹实施义务教育阶段民办学校招生政策。（省教育厅负责）

四、完善教育评价制度

14. 健全区域教育质量综合评价制度。完善包括学生学业水平、学生学习动力、学生课业负担、班额标准化、师生关系、教师教学方式、校长课程领导力、家长满意度等指标的评价体系，对县域教育质量进行综合评价，为中小学校改进教育教学行为、提升办学质量提供科学指导，标本兼治减轻学生课业负担。从2015年起，教育质量综合评价、学生课业负担监测等结果定期向社会公布，接受社会监督。（省教育厅负责）

15. 改革学校校长评价制度。建立“底线管理+特色发展”的中小学办学评价体系，把党的建设、团队建设、规范

办学、安全稳定、民主管理、廉政建设等纳入底线管理指标，把学生健康成长、教师专业发展、课程开设开发、文化特色建设、改革创新等作为特色发展指标，鼓励学校在规范办学的基础上自主发展。探索建立普通高中多元特色办学评价制度，引导和促进普通高中更好地实施素质教育。（省教育厅、团省委负责）

16. 改革教师评价制度。把有理想信念、道德情操、扎实学识、仁爱之心作为教师考核评价的基本标准，重师德、重能力、重业绩、重贡献。到2016年，构建起多元开放、科学合理的教师评价机制，基本建立学校、学生、教师和社会等多方参与的教师评价制度。学校根据聘用合同规定的岗位职责任务，全面考核教师的师德表现和工作绩效。将教师考核评价结果作为教师资格定期注册、评先树优、职务（职称）评聘、绩效工资发放的重要依据。严禁单纯用升学率和考试成绩评价教师。（省教育厅、省人力资源社会保障厅负责）

17. 建立第三方评价机制。推进政府购买服务，委托第三方对学校办学水平、校长办学业绩、学生体质和课业负担等进行评价，评价结果及时向社会公布。建立学生、家长评价学校和群众满意度调查制度。积极鼓励和支持社会、学校等发展专业评价机构。（省教育厅、省民政厅负责）

五、分步推进中小学校长职级制改革

18. 试点取消学校和校长行政级别。在原有青岛、潍坊2市试点的基础上，新增烟台、威海、菏泽3市开展取消学校和校长行政级别试点。按照党的十八届三中全会精神和推进事业单位改革的要求，取消中小学学校和校长行政级别，实行校长职级制管理。现任校长保留原有行政级别，纳入档案管理。建立完善以职级制为核心的校长管理体制，合理确定校长职级序列。校长职级分为特级、一级、二级、三级，每级设若干档次。积极探索与校长职级制相适应、符合事业单位改革方向和学校管理规律、涵盖副校长等其他管理人员的中小学职级管理办法。（省编办、省教育厅、省委组织部、省人力资源社会保障厅负责）

19. 在试点市建立健全校长选聘机制。坚持党管干部、党管人才原则，坚持德才兼备、以德为先，建立地方党委管理，组织部门牵头，教育部门参与组织实施，适应基础教育改革发展需要，遵循教育办学规律，体现职业化、专业化建设方向的校长选聘机制。坚持教育家办学原则，实行校长任职资格制度，按照政治要求、职业素养和专业标准确定校长任职资格。根据办学业绩、专业水平、教师认可、同行评价等确定校长职级。校长聘期内进行学年度考核和届满考核。建立校长后备人才制度，通过现职优秀副校级干部过渡、优

秀中层干部公开选拔等方式，将具备校长资格的后备人才纳入校长后备人才库管理。（省委组织部、省教育厅、省人力资源社会保障厅负责）

20. 试点建立校长任期交流制度。校长每届任期3—5年，在同所学校任职原则上不超过2届。特别优秀的特级校长，经批准后可按照国家相关政策规定延长退休年龄。按照有关文件规定，符合党政干部任职条件的校长可交流到其他部门单位任职，符合校长岗位要求的其他部门单位干部可交流到学校任职。（省委组织部、省教育厅、省人力资源社会保障厅负责）

21. 试点建立校长职级薪酬制度。根据校长职级确定绩效工资标准，绩效工资包括基础性绩效工资和奖励性绩效工资，全部纳入同级财政预算。基础性绩效工资一般不低于绩效工资总额的50%，按月发放；奖励性绩效工资由教育行政部门根据校长工作绩效考核结果发放。（省人力资源社会保障厅、省财政厅、省教育厅负责）

22. 扩大中小学办学自主权。进一步简政放权，削减和规范对学校的行政审批事项，减少不必要的行政干预。推进政校分开、管办分离。鼓励学校创新管理体制与办学模式，完善目标管理和绩效管理机制，建立符合学校特点的管理制度。落实中小学校长负责制，赋予校长在副校长提名、中层

干部聘任、教师聘任等方面的用人权。扩大学校在教师职称评聘、评先树优等方面的评价权，在绩效工资、优秀教师激励等方面的分配权，在内部机构设置、课程开发、教育质量评价等方面的管理权。（省教育厅、省委组织部、省编办、省人力资源社会保障厅负责）

23. 加强学校党建工作。学校党组织要充分发挥政治核心作用，全面贯彻党的教育方针，改进思想政治工作，加强对学校教育教学改革的监督保障。校长为中共党员的，原则上担任学校党组织书记；校长为非中共党员的，应配备专职书记。学校规模较大、党员人数较多的，可配备专职副书记，进一步健全党群工作机构，充分发挥共青团组织在思想政治教育、校园事务管理中的作用。（省委组织部、省编办、省教育厅、团省委负责）

24. 完善学校内部治理结构。建立健全校务委员会制度、教职工代表大会制度和家长委员会制度，形成决策、执行、监督相对分离、相互制约的运行机制。学校财务预决算以及教师考核、职务（职称）评聘、绩效工资分配、评先树优办法等重要事项，由教职工代表大会审议通过后实施。（省教育厅、省编办、省人力资源社会保障厅负责）

六、优化教师管理和培养培训

25. 推进中小学教师“县管校聘”管理改革。县级教育

行政部门按照职能分工，依法履行对中小学教师的公开招聘、职务评聘、培养培训、调配交流和考核等管理职能。学校依法与教师签订聘用合同，负责教师的使用和日常管理。完善教师补充和动态调整机制，保证专任教师“退补相当”。各市综合考虑当地经济发展、财力状况、物价消费水平、所在地城镇单位在岗职工年平均工资水平、公务员规范后的津贴补贴水平等因素，合理确定学校绩效工资总量。按照“多劳多得、优教优酬”原则，改进完善教师评价考核标准和绩效工资分配办法。提高绩效工资中的班主任津贴，由各市根据经济发展情况自主确定标准。调整完善中小学岗位结构比例，适当增加农村、偏远地区中小学和薄弱学校中高级职称岗位，探索建立动态的岗位管理机制。按照岗位数量和评审条件评审教师职称。妥善解决中小学教师职称制度改革前后的教师职称评聘衔接问题。（省教育厅、省编办、省人力资源社会保障厅、省财政厅负责）

26. 健全向农村中小学倾斜的教师管理机制。在教师编制核定、岗位设置、职称晋升、聘用考核、评先评优、培养培训等方面向农村学校倾斜。各市在核定绩效工资总量时，向农村学校适当倾斜，提高农村教师薪酬待遇，农村学校在学校内部绩效工资分配中，对名校长、名教师和长期在农村工作的教师倾斜。落实教师机动编制政策，以县为单位核定

机动编制，并确保用于农村急需学科教师。完善农村教师特岗计划，建设农村教师周转房或教师公寓，鼓励城镇教师到农村学校任教。探索定期交流、跨校竞聘、对口支援、乡镇中心校教师走教等教师交流轮岗途径和办法。（省教育厅、省编办、省人力资源社会保障厅、省财政厅负责）

27. 创新教师培养培训制度。依托高水平大学和师范院校，采取校地共建、共用、共管等方式建设教师教育基地。整合县域内教师培训、教育教学研究、电化教育等资源，不断强化教师培训工作。完善师范生招生制度，实行师范生提前批次录取，扩大教师定向培养计划。创新教师培养模式，强化教师实践能力培养。加强农村教师培训，加强名师名校长队伍建设。建立教师继续教育学分管理制度，将修满规定学分作为教师资格注册和职称评聘的基本条件。（省教育厅、省发展改革委、省编办、省人力资源社会保障厅、省财政厅负责）

七、创新社会力量办学体制

28. 鼓励社会力量办学。支持企业、社会团体和个人等社会力量通过独资、合资、合作等途径，采取公办民营、民办公助、混合股份等形式举办中小学校。鼓励社会力量和公办学校建立学校联盟，支持名校办分校、优质学校托管薄弱学校。（省教育厅、省发展改革委、省财政厅、省民政厅、

省工商局负责)

29. 明晰民办学校法人财产权和所有者权益。探索建立营利性和非营利性民办学校分类管理制度。对民办学校各类投资、捐资、办学积累等形成的土地、房屋、设备等资产，产权属于学校。出资人将土地、房屋、设备等过户到学校名下并用于教育教学，符合条件的，可按规定免征营业税等税费。对非营利性学校，凡捐资举办的学校，所有净资产归社会所有，终止办学后，由学校审批部门的同级政府收作国有，继续用于教育事业；其余非营利性学校，出资者拥有实际出资额（含学校存续期间追加投资额）的财产所有权，出资人产（股）权份额可以转让，学校存续期间不得抽回资金。营利性民办学校，学校所有者权益归投资者所有。（省教育厅、省发展改革委、省财政厅、省民政厅、省国税局、省地税局、省工商局负责）

30. 建立健全奖励激励机制。健全政府补贴、购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度。民办教育机构与公办教育机构平等参与政府购买教育服务。非营利性民办学校与公办学校享受同等的土地、税收及其他优惠政策。落实教育税费减免政策，企业和个人捐资助学资金按规定在所得税前扣除。开展非营利性学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按规定提取其他有关费用后，在办学有结余的前提

下，经学校决策机构决定并报教育、财政、民政部门核准，出资人可取得合理回报的试点工作。民办教育机构用电、用水、用气、用热，与公办教育机构执行相同的价格政策。民办教育机构收费实行自主定价。鼓励金融机构对民办教育机构提供融资支持。（省教育厅、省发展改革委、省财政厅、省民政厅、省国税局、省地税局、省物价局、省金融办负责）

31. 依法保障民办学校教师待遇。民办学校教师在职称评聘、进修培训、评先树优、课题申请、国际交流等方面与公办学校教师享受同等待遇。根据国家社会保障制度改革精神，各市可开展非营利性民办学校教师社会保障与公办学校教师同等待遇试点工作。民办学校教师如果被聘为公办学校在编教师，其在民办学校期间的教龄连续计算。教育行政部门应有计划地组织公办教师到民办学校支教，支教人员工资福利由财政负担。（省教育厅、省发展改革委、省人力资源社会保障厅、省财政厅、省民政厅负责）

八、构建社会参与监督体制

32. 畅通社会参与监督渠道。建立重大决策咨询制度，政府制定和实施重要教育政策时，要听取学校、教师和社会各界人士意见，组织专家进行论证评估。重要政策和重大事项要依法及时向社会公开，保障公众知情权和监督权。建立

社区代表、人大代表、政协委员以及家长和教师代表等参与评议学校工作机制，监督学校办学行为。成立教育惠民服务机构，畅通群众诉求表达和汇集渠道，即时受理群众咨询投诉，提供教育服务。（省教育厅负责）

33. 完善教育督导制度。市、县（市、区）政府建立相对独立的教育督导委员会，加强教育督导机构和队伍建设。推行督学责任区和责任督学挂牌督导制度，健全督导检查结果公告和限期整改制度。教育投入、教师队伍建设、办学条件改善、素质教育推进、教育综合改革等督导结果向社会公布。（省教育厅、省编办负责）

九、保障措施

34. 加强组织领导。各级党委、政府要把推进基础教育综合改革列入重要议事日程，作为全面深化改革的重要内容，加强组织领导，制定工作方案，细化政策措施。建立基础教育综合改革工作协调机制，教育行政部门明确相关机构负责组织实施，有关部门要按照职能分工，明确责任，密切配合，形成推进合力。同时，要转变职能，下放权力，加强对下级部门的指导和监督。设立省级教育综合改革试验区，鼓励先行先试，创造经验，发挥引领示范和辐射带动作用。推动各县（市、区）建立义务教育学区制度，推行九年一贯、多校协同、资源整合等学区管理模式，促进学区内学校

之间校长教师均衡配置和教育教学资源充分共享。2015年6月底前，各市要制定完成基础教育综合改革方案并报省教育厅备案。（省教育厅、各市党委和人民政府负责）

35. 健全财政保障机制。进一步明确省、市、县教育事权和支出责任，健全教育经费分担和成本补偿机制。根据经济发展水平和办学成本，建立义务教育生均公用经费标准定期调整机制，并确保落实到位。2015年3月底前制定普通高中生均公用经费标准并建立动态调整机制。加快义务教育学校标准化建设，2015年全部达到基本办学标准。全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。建立健全中小学校舍安全保障长效机制、高中阶段教育债务化解和控制机制。完善各类家庭经济困难学生资助体系。落实和保障教师培训经费。（省财政厅、省教育厅负责）

36. 以教育信息化促进教育综合改革。加快山东省教育数据中心建设，加强省、市、县三级教育网络建设和教育管理信息平台、课程资源平台、教师教育平台建设，推进互联互通。强化带宽建设、终端设备配置、软件环境建设和课程资源建设。以教育信息化促进中小学教育教学方式、评价方式、管理方式改革。构建利用信息化手段，扩大优质教育资源覆盖面的有效机制。（省教育厅、省财政厅负责）

37. 营造良好舆论环境。坚持正确导向，充分利用多种

媒体，采取多种形式，加大宣传力度，让广大人民群众充分认识基础教育综合改革的重要性和紧迫性。及时向学生、家长和社会各界宣传、解读改革政策措施，合理引导社会预期，加强舆情监测，营造良好改革氛围。（省委宣传部、省教育厅负责）

（此件发至县级）

