

中共淮安市委文件

淮发〔2019〕28号



中共淮安市委 淮安市人民政府 关于深化教育体制机制改革加快推进 教育现代化建设的实施意见

(2019年9月3日)

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》和省委办公厅、省政府办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的实施意见》，打造“学在淮安”教育品牌，努力发展更加公平而有质量的教育，现就深化教育体制机制改革、加快推进教育现代化建设提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，围绕凝聚人心、完善人格、开发人力、培育人才、造福人民的工作目标，以促进公平和提高质量为时代主题，系统推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制等改革，促进各级各类教育更加符合教育规律、更加符合人才成长规律、更能促进人的全面发展，为推动全市经济社会高质量发展、谱写新时代崛起江淮精彩篇章提供人才支撑和智力保障。

（二）基本原则。一是坚持正确方向，落实教育优先。加强党对教育工作的全面领导，坚持社会主义办学方向。落实教育优先发展战略，在规划布局、财政投入、公共资源配置等方面予以优先保障。二是坚持立德树人，遵循教育规律。把握新时代教育发展规律，树立科学的教育理念，力争为每一个学生提供适合的教育，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。三是坚持改革创新，突破重点难点。聚焦教育供给侧，突出问题导向，紧扣教育重点领域和关键环节，紧扣人民群众关心的热点难点问题，实施改革专项行动。四是坚持统筹协调，推进依法治教。根据新型城镇化、农村相对集中居住趋势、城乡人口流动规律，优化资源配置，推动城乡教育协调发展。构建政府、学校、社会新型关系。逐步理顺管理体制，依法推进教育治理体系和治理能力现代化，优化教育服务，不断提升人民群众的获得感和满意度。

（三）主要目标。到 2020 年，全市教育体制机制改革取得

突破性进展，实现教育现代化省定目标。到 2022 年，达到省定新一轮教育现代化建设的阶段性目标，教育总体实力和群众满意度显著增强，为 2035 年与全省同步实现教育现代化远景目标奠定坚实基础。

二、主要举措

（一）加强党对教育工作的全面领导。坚持党管办学方向、党管改革，确保党的路线方针政策在各级各类学校得到贯彻落实。各级教育部门和学校的党组织要把政治建设摆在首位，全面落实意识形态工作责任制。各级各类学校党组织要配齐建强学校思想政治和党务工作队伍，加强教师理想信念教育。实施教师党支部书记“双带头人”培育工程和教师党员先锋工程。市、县（区）委教育工委（党委）统一领导和指导所辖区域的中小学党建工作。建立管行业就要管行风管廉政的长效机制，逐级压实全面从严治党主体责任。严格问责追究，促进党员干部担责尽职、当好表率。（责任单位：各县区党委；市纪委监委、市委组织部、市委宣传部、市委教育工委）

（二）坚持立德树人、德育为先。突出德育的时代性，深化课程育人、文化育人、活动育人、实践育人、管理育人、协同育人。健全全员育人、全过程育人、全方位育人的体制机制，贯彻《中小学德育工作指南》，实施“广德育”建设工程、中小学品格提升工程，把立德树人融入思想道德教育、文化知识教育、社会实践教育各环节，将德育内容融入教育教学全过程。突出思想政治课关键地位，壮大学校思政课教师队伍。突出政

治启蒙和价值观塑造，充分发挥共青团、少先队组织育人作用。深化文明校园建设，不断提升师生的文明素养。（责任单位：各县区党委、政府，市委宣传部、市委教育工委、市教育局、团市委）

（三）促进学生身心健康、全面发展。实施素质教育，完善政府、学校、家庭、社会共同参与减负的工作机制，改进教育评价制度，指导开展家庭教育。加强学校体育工作，完善学生体质健康监测制度和体质健康报告书制度。加快发展校园足球，让每位学生掌握1-2项运动技能。建成科学规范的学校体育评价机制，降低肥胖率和近视率，学生体质健康合格率达95%以上。建立课内课外一体化、校内校外相结合的美育机制，做好艺术素质测评和考核，帮助每位学生学会1-2项艺术技能、会唱主旋律歌曲。健全学生心理健康教育服务体系。优化综合实践活动课程结构，确保劳动教育课时不少于一半。加强国防教育、法治教育、科学教育、健康教育、安全教育，开展学校卫生工作社会化试点。加强国家通用语言文字普及教育。加强和改进学校安全工作，完善学校安全风险防控体系，杜绝“校园闹”行为，营造阳光安全、家长放心的校园环境。（责任单位：各县区党委、政府，市委宣传部、市委政法委，市教育局、市发改委、市公安局、市民政局、市司法局、市财政局、市人社局、市文广旅游局、市卫健委、市市场监管局、市体育局、市应急管理局、市妇联、团市委）

（四）促进学前教育均衡普惠发展。健全“市级统筹、以

县为主、县乡共建”的学前教育管理体制。建立学前教育预警制度，大力发展公办园，积极发展普惠性民办园，通过 2-3 年的努力，让全市每个家庭孩子都有园上、就近上、上得起。常态化开展城镇小区配套幼儿园治理工作。巩固无证幼儿园清理整治成效，做好看护点转化工作。实施乡村学前教育行动计划，逐步提高乡村幼儿园生均公用经费标准，全面改善乡村幼儿园办学条件。加强学前教育教师队伍建设。卫生健康部门牵头，教育、市场监管、妇联等部门协同配合，构建婴幼儿照护和儿童早期教育服务体系。（责任单位：各县区党委、政府，市教育局、市委政法委、市委编办、市发改委、市公安局、市财政局、市人社局、市自然资源局、市住建局、市卫健委、市市场监管局、市妇联）

（五）促进义务教育优质均衡发展。到 2020 年，全市所有义务教育学校达到省定办学标准；到 2022 年，各县区全部创成义务教育优质均衡发展县区（创建规划见附件 2）。完善义务教育学校教师和校长交流轮岗制度，推动优秀校长和骨干教师到乡村学校、薄弱学校任职任教并发挥示范带动作用。巩固义务教育学校集团化办学全覆盖成果。加强小学特色文化建设，落实初中内涵发展与全面提升计划。统筹城乡教育资源配置，巩固“全面改薄”成果，实施乡村教育提升计划，办好寄宿制学校，保留并办好必要的小规模学校（含教学点），推进城乡教育一体化优质均衡发展。切实做好中小学课后服务工作。健全联控联保机制，精准做好控辍保学工作。民政部门牵头做好

农村留守儿童关爱保护工作。（责任单位：各县区党委、政府，市教育局、市委编办、市发改委、市财政局、市人社局、市自然资源局、市住建局、市民政局）

（六）促进普通高中优质多样发展。到 2020 年，全市公办高中基本达到省优标准。推进高品质示范高中建设。深化普通高中课程改革，增强课程的选择性和适应性，培养学生核心素养，建好用好课程基地。完善选课制度和学分管理办法，建立行政班与教学班并行的管理机制，有序推进走班教学。加强对学理想、心理、学习、生活、生涯规划等方面指导，引导学生合理确定选择性考试科目。深化创新人才培养试点，探索拔尖创新后备人才培养途径。（责任单位：各县区党委、政府，市教育局、市发改委、市财政局、市人社局）

（七）完善现代职业教育体系。建立中高职发展协作联盟，深化课程体系、师资队伍、产学研贯通衔接。实施中等职业教育领航计划，争创 3-4 所扎根淮安、引领江苏的一流中等职业学校。推动职业院校与企业共建产教融合创新平台，与行业企业形成命运共同体，支持行业企业参与人才培养全过程。推进职业教育融合发展，制定“产教融合型”企业评定标准和奖励办法。优化中职和技工学校专业布局，建立适应我市优势主导产业、新兴产业的专业群。推进校企联合招生、联合培养。（责任单位：各县区党委、政府，市委组织部、市教育局、市发改委、市工信局、市财政局、市人社局、市总工会）

（八）促进驻淮高校校地融合发展。推动筹建综合性大学，

适当扩大五年制高职专业办学点覆盖范围。支持驻淮高校学科专业建设，支持驻淮高校与政府、园区、企业共建研究院等科技平台，扶持驻淮高校师生在我市创办科技型企业。加强高水平智库建设，配合驻淮高校创建示范性马克思主义学院。协助驻淮高校争取国家、省重大教育工程项目和资金，支持驻淮高校在研究生教育、国家级科技奖项等方面加大投入和建设力度，积极申报硕士学位点。加大毕业生留淮就业创业的政策支持力度，提高驻淮高校毕业生本地就业率。（责任单位：各县区党委、政府，市委宣传部、市发改委、市教育局、市科技局、市财政局、市人社局、市社科联，驻淮高校）

（九）促进特殊教育普惠发展。坚持政府主导、特教特办，建立特殊教育机构认定制度、残疾学生教育诊断安置制度、个别化教育制度和多元化质量评估制度，推动特殊教育与普通教育的融合、学校与医院及康复机构的合作、教师与专业医疗康复人员的协作。实施好第二期特殊教育提升计划。推进特殊教育发展工程，以随班就读为主体全面实施融合教育，到 2020 年，残疾儿童少年义务教育入学“全覆盖、零拒绝”，残疾幼儿学前三年入园率、残疾少年高中阶段入学率均达 80%。健全乡村特殊教育支持保障体系。健全特殊教育经费投入机制，探索教育与康复经费跨部门协同使用。（责任单位：各县区党委、政府，市教育局、市委编办、市发改委、市民政局、市财政局、市人社局、市卫健委、市残联）

（十）健全终身学习制度体系。加大政策扶持，及时、足

额拨付人均 4 元的社区教育经费。到 2022 年，省级标准化社区教育中心达标率达到 95%。整合终身教育学习资源，发挥市开放大学在社区教育中的龙头作用，完善淮安终身教育资源库，进一步提升“淮安学习在线”覆盖面。加强老年教育，构建多样化的老年教育机制，推进养教结合，满足老年人多元教育需求。（责任单位：各县区党委、政府，市委宣传部、市教育局、市发改委、市民政局、市人社局）

（十一）促进民办教育健康发展。加强民办学校党建工作，推进公民办教育协调发展。实行非营利性和营利性民办学校分类管理，落实财政、土地、登记、税收等支持政策。规范民办学校招生行为。鼓励公办学校与民办学校相互购买管理服务、教学资源、科研成果等。定期开展民办教育专项督导。规范民办非学历教育培训机构管理。维护民办学校教师权益。（责任单位：各县区党委、政府，市纪委监委、市委编办、市教育局、市发改委、市民政局、市财政局、市自然资源局、市审计局、市税务局、市市场监管局）

（十二）深化考试招生制度改革。义务教育坚持免试就近入学，优化普职招生比例结构。到 2021 年，基本形成基于初中学业水平考试成绩、结合综合素质评价的高中阶段学校考试招生模式。进一步完善体育、艺术考试办法。落实新一轮高考方案，稳妥推进教学改革。完善职业学校“文化素质+职业技能”考试制度。（责任单位：各县区党委、政府，市教育局、市发改委、市人社局）

（十三）创新教师管理制度。健全师德建设长效机制，建立新教师宣誓制度，推行师德负面清单制度。落实中小学教职工编制标准，建立区域学校教师需求及配置预警机制。建成比较完善的教师补充更新机制，规范编外聘用教师管理，对义务教育阶段符合条件的非在编教师要加快入编，不得产生新的代课教师。严格执行教师资格准入制度，实施校（园）长持证上岗制度。推进义务教育学校教师“县管校聘”管理体制。积极落实定向师范生培养，在淮安市高级职业技术学校增设幼儿教育专业（师范类专科）。加强教师发展机构建设，做强市教师发展学院，到 2020 年，全市各学段教师学历层次基本达到省定要求。完善教师权益保障和激励机制，保证中小学教师平均工资收入水平不低于或高于本地公务员平均工资收入水平。深化中小学、幼儿园教师职称制度改革，探索建立教师特聘岗位制度。加大教师考核力度，优化绩效考核办法，实现优绩优酬。（责任单位：各县区党委、政府，市教育局、市委编办、市财政局、市人社局）

（十四）健全教育投入机制。坚持财政资金优先保障教育事业，一般公共预算教育支出逐年只增不减、按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减。教育附加费用要足额征收、全额用于教育事业。完善非义务教育成本分担机制，按照规定程序适时调整非义务教育学费标准。市、县（区）按不低于教师核定工资总额的 1.5% 足额安排教师培训专项经费，各中小学校按照不低于年度公用经费预算总额的 5% 安排培训

经费。健全学生资助制度，提高资助精准度，不让一个孩子因贫失学。健全以绩效为导向的教育预算拨款制度，完善以资金使用效益为核心的绩效评价体系。建立中小学课后服务经费保障机制，适当增核绩效工资总量。鼓励社会力量支持教育发展。

（责任单位：各县区党委、政府，市财政局、市发改委、市教育局、市农业农村局）

（十五）提升教育信息化水平。完善市、县（区）、校协同推进教育信息化的工作机制，实施教育信息化 2.0 行动计划。加强优质教育资源的开发、应用与推广，完善数字教育资源公共服务体系。推进智慧校园和智慧课堂建设。推进职业教育核心课程资源建设，加强职业学校网络仿真实训环境建设。办好“空中课堂”，用好“阳光食堂”信息化监管服务平台。促进基于大数据的教育治理方式变革。（责任单位：市委宣传部、市教育局、市发改委、市工信局、市财政局）

（十六）推进教育治理体系和治理能力现代化。逐步完善分级办学、分级管理体制，进一步落实县（区）教育的主体责任。强化依法治教、规范办学，加大教育执法和执法监督力度。建立健全督政体制、督学体制、教育质量监测评估体制，出台县区政府履行教育职责考评办法，按年度进行考评。（责任单位：各县区党委、政府，市政府办、市教育局）

三、工作要求

（一）加强领导，落实责任。健全党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的教育领导体制，形成“上下联动、部

门互动，协同配合、整体推进”的良好局面。党委常委会、政府常务会、党委教育工作领导小组定期研究教育工作。建立教育改革重大政策突破机制和重大教育改革任务会商机制，解决教育发展瓶颈问题。建立教育改革目标管理和责任落实制度，及时跟踪督促县区和学校改革进展。建立考评机制，将教育工作与各级党委政府和部门的年度考核、干部评价挂钩。

（二）广泛发动，形成合力。完善教育改革试点机制，充分调动学校、教师积极性，鼓励学校因地制宜开展改革试验，在实践中大胆创新、勇于开拓。推动各类机关、企事业单位、社会组织等关心支持教育事业，建立教育事业“绿色通道”，为教育事业提供发展提供有力帮助。

（三）加大宣传，营造氛围。坚持正确的舆论导向，大力宣传教育改革成就，引导和动员全社会重视、支持、参与教育综合改革和教育现代化建设，形成良好的环境氛围。未经当地教育部门同意，任何单位不得到学校开展有关活动。妥善做好群众信访的化解工作，营造和谐稳定的教育发展环境。

附件：1. 深化教育体制机制改革专项行动

2. 义务教育优质均衡发展县区创建规划表

附件 1

深化教育体制机制改革专项行动

序号	名称	目标要求	主要举措	责任单位
1	学前教育质量提升专项行动	到 2020 年，全市学前教育资源基本满足适龄儿童教育需求，公办民办幼儿园规范协调发展，学前教育内涵质量显著提升。	一是扩大学前教育资源。继续实施新改扩建幼儿园民生实事项目，2022 年前，新扩建 100 所达省优标准的幼儿园。二是规范民办园管理。各县区制定《3-6 岁儿童看护点建设标准和管理办法》。开展民办园分类登记管理，支持民办园提供普惠性服务。参照公办园生均公用经费标准，对非营利性民办普惠园给予补贴。三是提升幼儿园内涵质量。全面推进幼儿园课程游戏化建设，防止和纠正幼儿园教育“小学化”倾向。加强学前教育队伍建设，落实“两教一保”要求；配足配齐专业化教研员队伍，严格教研员准入制度。四是开展小区配套幼儿园专项治理。全面摸底排查，针对规划、配建、移交、使用不到位等情况，列出清单建立台账。并按照“一事一议”“一园一案”的要求，2020 年前完成整改任务。淮阴区、涟水县、盱眙县创成省级学前教育改革发展示范区。	各县区党委、政府，市教育局、自然资源局、住建局、财政局、市委政法委、市公安局、卫健委、人社局
2	消除大班额专项行动	2019 年彻底消除 66 人以上的超大班额，逐步消除 56 人以上大班额。	坚持属地管理，各县区超前优化教育资源布局，确保足够的资源供给。通过进一步优化布局、丰富资源供给、规范招生和学籍管理、限定起始年级班额、非起始年级实行销号管理等方式控制班额和规模。做好义务教育学校标准化常态监测。2022 年，淮阴区、涟水县大班额控制在 1%以内，其他县区全面消除大班额。市教育局每年 9 月份开展专项督查。	各县区党委、政府，市教育局、财政局、人社局、自然资源局、住建局

序号	名称	目标要求	主要举措	责任单位
3	学生体质健康提升专项行动	深入推进学校体育改革发展,全市学校体育工作整体水平明显提升,学生体质健康合格率达 95%以上。	继续改善学校体育基础设施,配齐专业教师,开齐开足体育课程,完善学生体质健康监测制度和体质健康报告书制度。加快发展校园足球,到 2020 年,国家及省级校园足球特色学校达 260 所,创建 5-6 所足球后备人才示范学校,再创 1 个全国校园足球试点县区。完善体育考试评价制度,提高学生体能素质,降低肥胖率和近视率,学生体质健康合格率达 95%以上,每个学生至少掌握两项运动技能。	各县区党委、政府,市教育局、体育局、卫健委
4	优化中考招生考试制度专项行动	不断优化中考招生制度,进一步促进初中学校实施素质教育,规范办学行为,提高办学质量。	强化整体设计,完善中考规则程序,积极稳妥推进中考改革,基本形成基于初中学业水平考试成绩、结合综合素质评价的高中阶段学校考试招生模式。推进中考招生制度改革。进一步完善中考体育、艺术考试办法,施行电子化考试,体育中考实行初二初三共两次考试,音乐、美术学科以每门 5 分的成绩计入中考总分。	市教育局、发改委、人社局
5	高品质普通高中建设专项行动	促进普通高中适应新时代要求,创新发展思路,优化人才培养模式,注重内涵建设,提升办学品质,为学生提供优质适合的教育服务。	坚持以创促建、以创促改、以创促进、评建结合,坚持适度规模办学和规范办学,全市规划新增普通高中 9 所,到 2020 年,新增普通高中 4 所(淮安区周恩来红军高级中学、淮阴区东城高级中学建成并招生,涟水县、盱眙县整合现有资源各新增 1 所普通高中并招生);到 2021 年,新增普通高中 4 所(淮阴区 1 所、涟水县 1 所、盱眙县 1 所、主城区 1 所,以上项目 2019 年需启动规划建设,确保 2021 年建成并招生);到 2022 年,再新增 1 所(主城区 1 所,2020 年需启动规划建设,确保 2022 年建成并招生),给孩子提供更多的选择机会。到 2020 年,全市公办高中基本达到省优标准。强化示范辐射,着力建设一批省内一流、全国有影响的高品质高中。	各县区党委、政府,市教育局、发改委、财政局、人社局

序号	名称	目标要求	主要举措	责任单位
6	职业教育融合发展专项行动	完善学校和企业协同育人、职业教育和产业统筹融合发展机制,增强职业教育服务产业高质量发展能力。	完善产教融合政策,出台我市推进产教融合的实施意见。建立产教协作机制,2019年在骨干专业成立行业职业教育教学指导委员会,建设一批产教协作联盟。优化专业布局,到2020年创成15个左右省级现代化专业群。深化中高职贯通培养,到2020年中高职衔接项目学生比例达30%以上。探索试点现代学徒制和企业新型学徒制。每年开展职教名师工作室、出彩职教人等评选认定。	各县区党委、政府,市教育局、发改委、工信局、人社局、财政局、税务局、商务局、农业农村局、工商联、总工会
7	优化教育人才队伍专项行动	到2020年,幼儿园教师和中小学部分学科专任教师紧缺问题得到缓解,“县管校聘”管理体制深化改革深入推进,实现“一个平台管师资”,区域内义务教育师资配置基本均衡,全市教师队伍的规模、结构、素质能力基本满足各级各类教育发展需要。	一是加强补充更新。逐步建立统筹规划、科学选拔的教师补充机制,促进各类学校师生比渐趋规范。规范编外聘用教师管理,对公办幼儿园等公益二类事业单位,通过试点人员编制备案制管理等方式补充部分教师;严格核定学校教辅后勤岗位,通过实行社会化服务等方式加以解决。二是优化教师管理。落实城乡统一的中小学教职工编制标准,合理核定公办中小学和幼儿园教职工编制,研究建立“动态调整、周转使用”的事业编制全市统筹调剂使用制度,盘活事业编制存量并向教师队伍倾斜,建立区域学校教师需求及配置预警机制。三是提升专业素质。新任教师岗前培训、在职教师年度培训中师德专题分别不少于24学时、12学时。推行师德负面清单制度。做强市教师发展学院,2020年前各县区全部建成达省示范标准的教师发展中心。健全培训体系,高质量开展全员轮训。实施教师发展“十百千万”工程,推进中青年优秀校(园)长培育工程。	各县区党委、政府,市教育局、市委编办、市人社局、财政局、市委宣传部

附件 2

义务教育优质均衡发展县区创建规划表

年 度	2019 年	2020 年	2021 年
县 区	经济技术开发区 洪泽区 金湖县	清江浦区 淮安区 盱眙县	淮阴区 涟水县
合 计 (个)	3	3	2



中共淮安市委办公室

2019 年 9 月 3 日印发
