

索引号:	11220200795219742W/2017-09134	分类:	教育;意见
发文机关:	吉林市人民政府办公厅	成文日期:	2017年06月13日
标题:	吉林市人民政府办公厅关于统筹推进城乡义务教育一体化改革发展的实施意见		
发文字号:	吉市政办发〔2017〕19号	发布日期:	2017年06月13日

吉市政办发〔2017〕19号

# 吉林市人民政府办公厅

## 关于统筹推进城乡义务教育一体化 改革发展的实施意见

各县（市）区人民政府，各开发区管委会，市政府各委办局、直属机构：

为全面促进我市义务教育事业健康发展，根据《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）和《吉林省人民政府办公厅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》（吉政办发〔2017〕5号），经市政府同意，现就统筹推进我市城乡义务教育一体化改革发展，提出如下实施意见。

### 一、工作目标

深化教育综合改革，推进依法治教，统筹推进城乡义务教育一体化改革发展，通过统筹学校布局、统筹学校建设、统筹教师队伍建设、统筹经费投入使用、统筹解决特殊群体平等接受义务教育问题、统筹完善教育治理体系，着力解决“城镇挤、乡村弱”的问题，不断缩小县域内城乡义

务教育差距，全面提高教育质量，为到 2020 年实现我市义务教育优质均衡发展和基本实现教育现代化奠定坚实基础，为我市振兴发展和全面建成小康社会提供有力支撑。

加快推进县域内城乡义务教育学校建设标准统一，教师编制标准统一，生均公用经费基准定额统一，基本装备配置标准统一，“两免一补”政策城乡全覆盖。2018 年前消除义务教育薄弱学校，2020 年前实现办学标准化，推进更高水平的均衡发展，城乡基本公共教育服务均等化水平明显提高。到 2020 年，城乡二元结构壁垒基本消除，义务教育与城镇化发展基本协调，“城镇挤、乡村弱”的问题得到有效解决；城乡义务教育学校布局趋于合理，基本实现标准班额，乡村学校标准化建设取得显著进展，乡村小规模学校（含教学点）达到相应要求；城乡义务教育师资配置实现基本均衡，乡村教师队伍结构得到优化，待遇稳步提高，教育质量明显提升；贫困区域义务教育水平达到全省平均水平，教育脱贫攻坚任务全面完成。

## 二、基本原则

（一）坚持优先发展，统筹推进。突出教育在经济社会发展中的基础性、先导性、全局性作用，在推进新型城镇化进程中优先发展义务教育，统筹兼顾，保证公共资源配置对义务教育重点倾斜、优先支持和全面保障，协调推进城乡义务教育公办学校建设。

（二）坚持深化改革，创新机制。深化义务教育治理结构、教师管理和保障机制改革，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，加快完善义务教育治理体系，努力提升义务教育治理能力现代化水平。

（三）坚持注重质量，促进公平。落实立德树人根本任务，抓住均衡发展和品质提升的关键环节，积极培育和践行社会主义核心价值观，大力促进教育公平，缩小区域、

城乡、校际教育差距，使城乡学生共享有质量的义务教育。

（四）坚持实事求是，突出重点。根据我市实际情况，坚持因地制宜，科学选择发展路径，合理规划城乡义务教育规模。重点加强教师队伍建设，加强农村和边远地区义务教育，保障特殊群体平等接受义务教育。

### 三、主要措施

（一）统筹规划城乡学校布局。各县（市）区政府要正确处理当前义务教育学校布局与中长期布局规划、群众当前利益与教育长远发展之间的关系，要按照城镇化规划和常住人口规模编制城镇义务教育学校布局规划，合理确定区域内每所学校的服务半径和办学规模，确保学位供给满足需要，为学生就近入学提供保障。进一步完善农村义务教育学校布局规划，切实办好必要的乡村小规模学校（含教学点），严格规范学校撤并程序和行为，切实坚持听证和审核报备，要坚持实事求是和先建后撤的原则，妥善解决因撤并学校造成的学生就学困难，妥善解决寄宿学生住宿、就餐和上下学交通等问题。要优化教育资源配置，合理调整学校布局。要依法依规盘活闲置校园校舍用地，制定闲置校园校舍综合利用方案，依据有关规定进行权属确认、用途变更和资产处置，并优先用于教育事业。县

（市）区中小学校的设置、更名、整合撤并及城区中小学校园校舍的处置，应征得市教育行政部门同意。

责任单位：各县（市）区政府，市发改委、市财政局、市规划局、市国土局、市教育局。

（二）统筹推进城乡学校建设。各县（市）区政府要统筹义务教育学校建设项目，新建、改扩建校园校舍严格按照《中小学校（含托幼）用地布局专项规划》实施，按照中小小学建设标准，根据学龄人口变化趋势，预留足够的义务教育学校建设用地，严格按规划组织实施，不得随意变

更，确保城镇学校建设用地。实行教育用地联审联批制度，新建配套学校建设方案，相关部门应征得市规划和教育行政部门同意。实施“交钥匙”工程，依法落实城镇新建居住区配套标准化学校建设，确保配套学校建设与住宅建设首期项目同步规划、同步建设、同步交付使用。老城区改造配套学校建设不足和未达到配建学校标准的小规模居住区，由当地政府统筹新建或改扩建配套公办中小学校，确保足够的学位供给，满足学生就近入学需要。要逐县（市）区、逐校建立义务教育学校标准化建设台账，实行规范化管理，科学推进城乡义务教育公办学校标准化建设，全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。加快新建、改扩建学生宿舍和食堂，基本满足学生住宿和就餐需求，确保学校食品安全，完善浴室、厕所等配套设施建设，保障生活条件。重点提高乡镇寄宿制学校管理服务水平，通过政府购买服务等方式提供工勤和教学辅助服务。配备必要的教职员工，加强和改进安全保卫和后勤服务、生活指导、心理健康、卫生保健等工作。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市发改委、市国土局、市建委、市财政局、市规划局。

（三）加快实施消除大班额计划。制订和实施消除大班额专项规划，优先解决城镇大班额问题，加快消除大班额，逐步实现标准班额。有效发挥招生计划在确定办学规模和控制班额中的调控作用，持续调控相关办学周期的规模和班额。以县（市）区为单位，到2018年底，基本消除小学51人及以上、初中56人及以上大班额现象。到2020年底，基本实现小学45人、初中50人的标准班额，比例达到95%以上；51人以上大班额比例控制在1%以内。现有班额已经低于底线要求的，不得再增加班额。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局。

(四) 推进义务教育优质资源共享。采取“大学区”管理、集团化办学、学校联盟、教育信息化等多种方式，逐步扩大优质资源覆盖面。全面启动全市各类学校“对口支援、强弱联手、互助共进”和“名优教师送课下乡”行动计划，义务教育实施“优质学校帮扶农村学校”，全面加大对薄弱学校和农村学校的扶持力度。严格义务教育学校招生入学管理，将优质高中招生计划合理分配到区域内初中，并向农村初中倾斜，合理引导和分流学生，避免学生向少数学校过度集中。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市财政局、市人社局。

(五) 统筹城乡师资配置。严格执行国家标准，进一步加强城乡教师编制管理。按照生师比、班师比、教学量相结合的方式，合理核定义务教育学校教职工编制。建立城乡义务教育学校教职工编制统筹配置机制和跨区域调整机制，实行动态管理。市、县两级教育行政部门在核定的教职工编制总量内，按照班额、生源等情况，充分考虑乡镇小规模学校、村小学、教学点、寄宿制学校和城镇学校的实际需要，统筹分配、动态调整各学校教职工编制和岗位数量，并向同级机构编制部门、人力资源社会保障部门和财政部门备案，盘活编制存量，提高使用效益。全面推进教师“县管校聘”和“局管校聘”改革，按照教师职业特点和岗位要求，完善教师招聘机制，统筹调配编内教师资源，及时补充合格师资，着力解决教师结构性缺员师资不足问题。严禁在有合格教师来源的情况下“有编不补”、长期聘用编外教师；严禁挤占、挪用义务学校教职工编制和各种形式“吃空饷”。按照国家统一要求，实行区域统一，科学合理设置中小学专业技术岗位结构比例，实行总量控制、按需设定、动态管理，完善职称评聘政策，重点向乡镇及以下学校倾斜。

责任单位：各县（市）区人民政府，市教育局、市编办、市人社局、市财政局。

（六）改革乡村教师待遇保障机制。实行乡村教师收入分配倾斜政策，按照越往基层、越往艰苦地区补助水平越高的原则，使乡村教师实际工资收入水平不低于同职级县镇教师工资收入水平。落实并完善边远艰苦地区乡村教师生活补助政策。按隶属关系权衡调控学校绩效工资，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平均工资收入水平。制定并落实乡村教师职称评聘倾斜政策，对在乡村学校任教3年以上并表现优秀并符合条件的教师，职称评定时同等条件下优先对待。城镇中小学教师有1年以上薄弱学校或农村学校任教经历的，同等条件下职称评聘优先；在乡镇及以下中小学或特殊教育学校连续工作满25年的，同等条件下优先推荐参评正高级教师，满20年的同等条件下优先推荐参评高级教师。对在村小学和教学点工作满10年、继续在村小学和教学点工作的优秀教师给予奖励。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市人社局、市财政局。

（七）努力提升乡村教育质量。严格执行国家课程方案，保证开齐、开足、开好国家课程，实施“中小学教师信息技术应用能力提升工程”，利用信息技术推进优质资源共享，加快提升乡村教育质量。推进城乡校长、教师轮岗交流制度化、规范化。城镇学校和优质学校教师每学年到乡村学校交流轮岗的比例不低于符合交流条件教师总数的10%，其中骨干教师不低于交流轮岗总数的20%。加强思想品德教育，将爱国主义教育融入教育教学各环节。促进综合实践和校外教育活动常态化，培育创新精神和实践能力。加强乡村少年宫建设与管理，为乡村学生开展实践体验创造条件。探索推进专题教育、地方课程和学校课程等课程整合，努力增强课程的基础性、适宜性和吸引力。在

音乐和美术、体育与健康等学科中融入相关的传统艺术和体育项目，创建一批农村体育艺术特色示范校。配齐学校体育、音乐、美术教育教学设备，加强学校体育场所建设。实行五年一周期不少于360学时的全员培训制度，实施“农村学校校长助力工程”，组织开展“送培到县”等活动，重点加强乡村学校校长培训。认真组织实施“国培计划”“省培计划”，强化乡村教师培训。建立乡村教师专业发展支持服务体系，进一步扩大薄弱学科教师和民族学校教师培训规模。面向高校毕业生公开招聘“特岗教师”、省属高校免费师范生、小学全科和定向培养“一专多能”毕业生到乡镇及以下农村学校工作，优先满足村小、教学点和紧缺薄弱学科教师需求。建立健全中小学师德建设长效机制，全面提高教师思想政治素质和师德水平。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市编办、市人社局、市财政局。

（八）统筹完善教育治理体系。深化义务教育治理结构改革，积极推进教育管办评分离。健全县域内城乡义务教育一体化改革发展督导评估机制，完善督导评估监测体系，切实提高教育治理能力。落实义务教育学校管理标准，全面提升义务教育学校管理水平，力争到2020年所有学校实现管理标准化。落实“以县为主”管理体制，完善乡村小规模学校办学机制和管理办法，实行乡（镇）中心学校与村小及教学点一体化办学，加强中心学校对村小学、教学点的指导和管理，实行一体化考核评价。充分发挥学校党组织政治核心作用。落实校长负责制，全面推进学校章程建设，完善学校重大事项决策机制，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。完善家长委员会，推动社区参与学校治理，建立第三方评价机制，促进学校品质提升。在制定绩效工资实施办法时，绩效工资分配要充分体现中小学工作特点，向农村义务教育学校和班主任教师倾斜。健全绩效考核评价机制，建立健

全校长和班主任工作激励机制，将绩效考核结果作为绩效工资分配的主要依据，充分发挥绩效工资的激励导向作用。创新校外教育方式，构建校内外教育相互衔接的育人机制。全面落实教育行政部门的监管责任和学校的主体责任，建立健全学校安全工作责任体系，探索建立学生意外伤害援助机制和涉校涉生矛盾纠纷调解仲裁机制，建立预防校园欺凌工作制度，维护学校正常教育教学秩序和师生合法权益，推动平安校园建设。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市人社局、市财政局、市公安局。

**（九）改革控辍保学机制。**各县（市）区政府要依法完善控辍保学部门协调机制，督促法定监护人送适龄儿童、少年入学接受并完成义务教育。要细化并落实县级教育行政部门、乡（镇）政府、村（居）委会、学校和适龄儿童父母或其他监护人控辍保学责任，实行目标责任制，建立联控联保工作机制。县级教育行政部门要依托全国中小学生学籍信息管理系统建立控辍保学动态监测机制，实行“籍随人走、人籍相符”，对学生异动情况要及时登记造册，详细核实和记录相关情况，进行定期分析，实行动态监控，特别是要加强对农村的监控。各地对义务教育阶段家庭经济困难学生要加大社会救助力度和教育资助力度，以“建档立卡”家庭学生为优先资助对象。深入实施农村义务教育学生营养改善计划，提高营养膳食质量，实现国家扶贫开发重点县全覆盖，建立补助标准动态调整机制，改善学校食堂条件，扩大食堂供餐比例。通过保障就近入学、建设乡镇寄宿制学校、增设公共交通线路、提供校车服务等方式，确保乡村适龄儿童不因上学不便而辍学。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市民政局、市财政局、市发改委、市公安局。

(十) 完善随迁子女就学机制。要将随迁子女义务教育纳入区域教育发展规划和财政保障范围，继续坚持以流入地为主、以公办学校为主安排随迁子女接受义务教育，对于公办学校学位不足的可以通过政府购买服务方式安排在普惠性民办学校就读。落实以居住证为主要依据的随迁子女入学、转学政策，切实简化优化随迁子女入学、转学流程和证明要求，依法保障随迁子女与当地学生平等接受义务教育，在分班就读、奖励评优、入队入团、升学考试等方面同城同待遇。利用全国中小学生学籍信息管理系统数据，实现“两免一补”资金和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。随迁子女特别集中的地方，可根据实际制定随迁子女入学的具体办法。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市财政局、市公安局。

(十一) 加强留守儿童关爱保护。要落实县、乡人民政府属地责任，建立家庭、政府、学校各尽其责，社会力量积极参与的农村留守儿童关爱保护工作体系，促进农村留守儿童健康成长。依法处置各种侵害留守儿童合法权益的违法行为。中小学校要对农村留守儿童受教育情况实施全程动态管理，建立农村留守儿童档案和联系卡制度，加强与家长、受委托监护人的沟通交流，加强法治教育、案例教育和心理健康教育，帮助解决实际困难。教育行政部门会同公安机关指导和协助中小学校完善人防、物防、技防措施，加强校园安全管理，做好法治宣传和安全教育，帮助儿童增强防范不法侵害的意识、掌握预防意外伤害的安全常识。强化家庭监护主体责任，鼓励父母取得居住证的适龄儿童随父母在工作地就近入学，外出务工父母要依法履行监护职责和抚养义务。发挥乡（镇）政府和村（居）委会作用，建立村（居）委会班子成员与重点对象包保责任制，全面建立一对一帮扶机制，督促外出务工家长履行监护责任。因经济困难、有乘校车需求的留守儿童，属地政府应实行减免，确保校车服务全覆盖。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市民政局、市公安局、市财政局。

#### 四、组织保障

（一）落实政府责任。各县（市）区政府要把义务教育作为教育工作的重中之重，摆在优先发展的突出位置，纳入城镇发展规划，及时研究解决义务教育改革发展面临的重大问题和人民群众普遍关心的热点问题，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。要完善相关政策措施，通过政府购买服务、税收激励等引导和鼓励社会力量支持城乡义务教育发展。要将统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展作为政府相关责任部门和县（市）区政府政绩考核的重要内容，完善考核督查机制和协调机制，及时解决问题，确保各项改革措施落实到位。

责任单位：各县（市）区政府。

（二）明确部门职责。要在政府的统筹领导下，完善部门配合协调机制，形成工作合力。强化教育行政部门自主管理职能，非义务教育阶段师资建设管理、资源规划配置参照本意见执行。各级教育部门要加强同有关部门的协调沟通，编制完善义务教育规划，积极推动县域内城乡义务教育一体化改革发展各项措施落实到位。发展改革部门在编制相关规划时，要统筹考虑义务教育学校布局，在安排重大项目 and 资金投入时优先支持义务教育学校特别是农村薄弱学校的建设。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。国土资源部门要依法切实保障学校建设用地。城乡规划主管部门制定控制性详细规划涉及中小学用地的，应当征求同级教育行政部门意见，市城区规划中小学用地必须征得市教育行政部门同意；未按照规划配套建设学校的，不得发放建设工程规划核实合格书，不得办理竣工验收备案。公安部门要

加强居住证管理，建立随迁子女登记制度，与同级教育行政部门建立长效信息共享机制。民政部门要将符合条件的特殊困难留守儿童和家庭经济困难儿童纳入社会救助政策保障范围，落实兜底保障职责。机构编制部门和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。人力资源社会保障部门要加强监督检查，依法督促落实职工带薪年休假制度，支持外出务工父母定期回乡看望留守儿童；配合教育行政部门在落实教师待遇、校长教师交流岗位管理、教师专业技术职务评聘及总量控制方面给予支持。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市发改委、市财政局、市编办、市人社局、市规划局、市国土局、市建委、市公安局、市民政局。

（三）加强督查问责。要把义务教育工作列入县（市）区政府绩效考核的重要内容，对本地区落实县域内城乡义务教育一体化改革发展情况进行专项督查，并把结果作为考核县（市）区政府及其主要负责人的重要内容，并依法定期向同级人民代表大会或其常务委员会报告义务教育工作情况。完善问责机制，对县（市）区政府及市政府相关部门因工作落实不到位的进行约谈并限期整改，整改不到位的要追究责任，对造成不良社会影响的部门和有关责任人要严肃问责。要建立完善县域内城乡义务教育一体化改革发展督导评估制度，制定督导评估标准，对县级政府落实县域内城乡义务教育一体化改革发展主要措施落实和工作目标完成情况进行专项督导。市、县两级教育督导部门强化督导结果运用，完善督导结果发布制度，健全公示、公告、约谈、奖惩、限期整改和复查制度。

责任单位：各县（市）区政府，市政府相关部门。

（四）营造良好氛围。要加大对国家新型城镇化规划、脱贫攻坚、户籍制度改革、居住证制度、县域内城乡义务教

育一体化改革发展等工作的综合宣传和政策解读力度，进一步凝聚人心，统一认识，在全社会营造关心支持义务教育工作的良好氛围。要依法推进学校信息公开，有效发挥社会监督和舆论监督的积极作用。认真总结推广先进典型，交流先进经验。鼓励教育科研人员与实践工作者相结合，深入探索城乡义务教育一体化发展规律，研究和回答推进城乡义务教育一体化发展的重大理论和现实问题。根据实际需要，进行专题培训，组织专家进行评价和指导。

责任单位：各县（市）区政府，市教育局、市发改委、市财政局、市编办、市人社局、市规划局、市国土局、市建委、市公安局、市民政局。

吉林省人民政府办公厅

2017年6月13日

附件

## 统筹推进城乡义务教育一体化 改革发展责任内容安排表

责任单位	序号	责任内容
市编办	1	市编办做好教职工编制动态管理工作。
市发改委	1	立项（可行性研究报告）批复。
	2	中央、省专项资金申请、立项。
	3	发展改革部门在编制相关规划时，要统筹考虑义务教育学校布局，在安排重大项目和资金投入时优先支持义务教育学校建设特别是农村薄弱学校的建设。

市教育局	1	制定吉林市深化大学区管理改革实施方案（2017-2020年），进一步推进我市城乡义务教育一体化改革发展。
	2	制订预防校园欺凌工作指导意见。
	3	督促县（市）区做到校车服务全覆盖。
	4	督促各级各类学校落实人防和物防、技防规定。
	5	督促各级各类学校每学期安全教育课不少于8课时。
	6	加强学校体育、艺术活动场所建设，体育、艺术设施配备。
	7	实施学生营养改善计划、改善学校食堂条件。
	8	统筹规划城乡学校布局。
	9	做好城乡学校建设发展规划。
	10	加快实施消除大班额计划。
	11	学校校舍维修计划。
市公安局	1	建设项目消防设计施工图审批。
	2	依法调查处理学生间、师生间矛盾纠纷。
	3	指导和协助学校完善人防、物防、技防措施。
	4	指导学校开展防范不法侵害常识教育。
	5	办理校车许可相关工作，加强校车运营情况检查，维护正常秩序。
市民政局	1	优先对符合条件的“建档立卡”等贫困家庭学生进行社会救助政策保障。
市财政局	1	依法依规盘活闲置校园校舍用地，依据规定进行权属确认、用途变更和资产处置，并优先用于教育事业。
	2	通过政府购买服务等方式，为乡镇寄宿制学校提供工勤和后勤服务。
	3	加大对薄弱学校和乡村学校的资金投入力度。
	4	按照市人社部门核定标准，落实边远地区乡村教师生活补助政策。

	5	为学校体育场建设及音体美教育教学设备配备提供资金支持。
	6	加大农村学校食堂资金改造力度，改善学校食堂条件。
	7	对因经济困难、有乘校车需求的留守儿童，实行费用减免政策，减免资金由属地政府安排。
	8	利用全国中小学生学籍信息管理系统数据，实现“两免一补”资金和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。
	9	本市投资教育建设项目。
	10	国家和省级财政专项资金建设项目。
市人社局	1	制定“县聘校用”和“局管校用”的实施办法。
	2	制定绩效工资实施办法。
	3	制定乡村教师职称倾斜的政策及完善的评聘实施办法。
市国土局	1	教育用地审批手续。
	2	预留足够的义务教育学校建设用地，严格按规划组织实施，不得随意变更，确保城镇学校建设用地。
	3	实行教育用地联审联批制度。
市规划局	1	建设项目规划选址。
	2	建设用地规划许可。
	3	建设工程规划许可。
	4	会同市教育局组织编制《中小学校（含托幼）用地布局专项规划》。
市建委	1	建设项目招投标。
	2	施工许可审批。
	3	建设项目质量监督审批。
	4	施工图审查。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市  
纪检委办

公厅，市法院、检察院，各民主党派，各人民团  
体，江城日报社。

吉林省人民政府办公  
厅  
13 日印发

2017 年 6 月