

河南省中长期教育改革和
发展规划纲要实施监测报告

2011

惠及一亿人口的全民教育



中国联合国教科文组织全国委员会
联合国教科文组织国际农村教育研究与培训中心
河南省教育规划纲要监测小组
2012年4月

前言

教育不仅仅是一项人权，更在减少贫穷和不平等状况，改善儿童和产妇的健康、强化民主等方面扮演着关键角色。反过来，教育领域的进步也依赖于其他领域的成就，如减少贫穷、不利处境，提高性别均等等。

2000年，中国与160多个国家的政府代表聚首塞内加尔达喀尔世界教育论坛，通过了雄心勃勃的《达喀尔行动纲领》，承诺为每一位儿童、青年和成年人提供更多的学习机会，并在2015年实现全民教育六大目标。达喀尔承诺覆盖范围广泛，从幼儿保育与教育以及普及初等教育一直延伸到实现两性平等、推进成人扫盲、扩大青年及成人技能方案和提高教育质量。《达喀尔行动纲领》的实质是让世界上所有人都能够有机会接受包容与公平的教育。

中国政府自2000年在达喀尔做出承诺以来，在努力实现全民教育目标方面已经取得了显著进展。随着2015年实现全民教育的关键目标截止时间的日益临近，预警指标也清晰可见。比如，教育结构和布局不合理，城乡、区域教育发展不平衡，贫困地区教育发展滞后，教育投入不足等等。

为了在2015年实现全民教育目标，中国政府于2010年7月出台了《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020）》，作为中国教育改革的行动纲领。

河南省是中国中部的一个大省，总面积16.7万平方公里，居全国各省区市第17位，占全国总面积的1.73%；2011年末总人口10489万人，常住人口9388万人；在中国实现全民教育目标承诺中肩负着不可推卸的责任。为了履行国家承诺，根据《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020）》，河南省制订了《河南省中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020）》，作为实现全民教育目标的行动指南。

为了确保国家与省“教育规划纲要”的贯彻实施，国家要求对各省实施情况进行监测与评估，旨在推进并把“教育规划纲要”落到实处。

中国联合国教科文组织全国委员会秘书处为了推动《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020）》提出的战略目标的落实，推进各地的创新实践，总结并向国际社会广泛宣传中国在实施规划纲要方面所取得的成就，与联合国教科文组织合作，借助该组织在世界全民教育监测中采用的指标体系、技术手段与方法，自2011年开始在六个省份开展省级教育规划纲要实施情况的监测试点工作。河南省作为农业大省、教育人口大省有幸被选中为监测样本省。

本报告考虑到与联合国教科文组织发布的《世界全民教育监测报告》接轨，使监测的内容更加具有国际兼容性，同时又能结合《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020）》中提出的战略目标，主要利用联合国教科文组织提出的全民教育18项核心指标，对河南省实施国家与省“教育规划纲要”的进展进行了监测，并对困难与前景进行了分析，旨在提供真实信息，影响政策，助推2015年实现全民教育目标，改进落实教育规划纲要的策略与行动实践。

2012年4月

鸣 谢

本报告是共同努力的结果。报告十分倚重河南省教育科学研究所的研究力量，由实施教育规划纲要河南省监测小组研究与撰写，得到了中国联合国教科文组织全委会秘书处、河南省教育厅有关处室的支持。

小组要特别感谢中国联合国教科文组织全委会秘书处杜越秘书长、董建红处长的信任及始终一贯的支持与指导，他们的睿智与兴盛教育的责任感使小组成员受益匪浅与感动。同时，感谢秘书处负责该项目的工作人员的辛勤联络。

小组要特别感谢中国联合国教科文组织全委会该项目指导专家孟鸿伟博士、汪利兵博士、周南照教授、王晓辉教授，特别是孟鸿伟博士亲临河南省，不辞辛苦，与小组成员探讨并指导研究报告的撰写，他们的学识与技术支持对完成报告功不可没。同时，感谢同样作为样本省的江苏省、云南省、贵州省、甘肃省及成都市的项目组成员，他们的项目研究为本报告提供了参考。

本报告中的分析与政策考量不代表中国联合国教科文组织全委会的观点，也不代表河南省教育厅的立场，它是一份独立的报告。报告中所表述的观点与意见由该小组全面负责。

实施教育规划纲要河南省监测小组

组 长：张 健

副组长：高培华 王身佩

成 员：徐宏升 陈 凯 张国强 魏宏聚 王连照 张 琳

目 录

前 言.....	i
鸣 谢.....	ii
第一章 监测背景与报告框架.....	1
• 一、引 言.....	2
• 二、河南省的文化、人口和经济.....	2
• 三、河南省全民教育的进展.....	4
• 四、监测缘由与报告结构.....	7
第二章 面向全民教育：落实教育规划纲要的进展.....	9
• 一、引 言.....	10
• 二、幼儿保育和教育.....	10
• 三、普及九年义务教育.....	13
• 四、满足青年和成年人终身学习的需要与成人扫盲.....	19
• 五、教育质量.....	20
第三章 关注城乡教育差距.....	25
• 一、引 言.....	26
• 二、城乡教育差距有多大.....	26
• 三、城乡教育差距的现实后果.....	30
• 四、城乡教育差距能够消除吗.....	32
第四章 教育治理的行动与方略.....	35
• 一、引 言.....	36
• 二、学前教育“三年行动计划”.....	36
• 三、均衡发展：目标、时间表与路线图、试点与督导.....	37
• 四、均衡调配中小学教师.....	40
• 五、改善办学条件.....	41
• 六、关注困难与特殊受教育群体.....	43
第五章 困难、短板、未来需关注的问题.....	45
• 一、引 言.....	46
• 二、前进中的困难.....	47
• 三、保障教育发展的短板.....	47
• 四、未来值得重点关注的问题.....	48

附 录

图、表、框注一览

地 图

•河南省在中国版图中位置.....	2
•河南省政区图.....	2

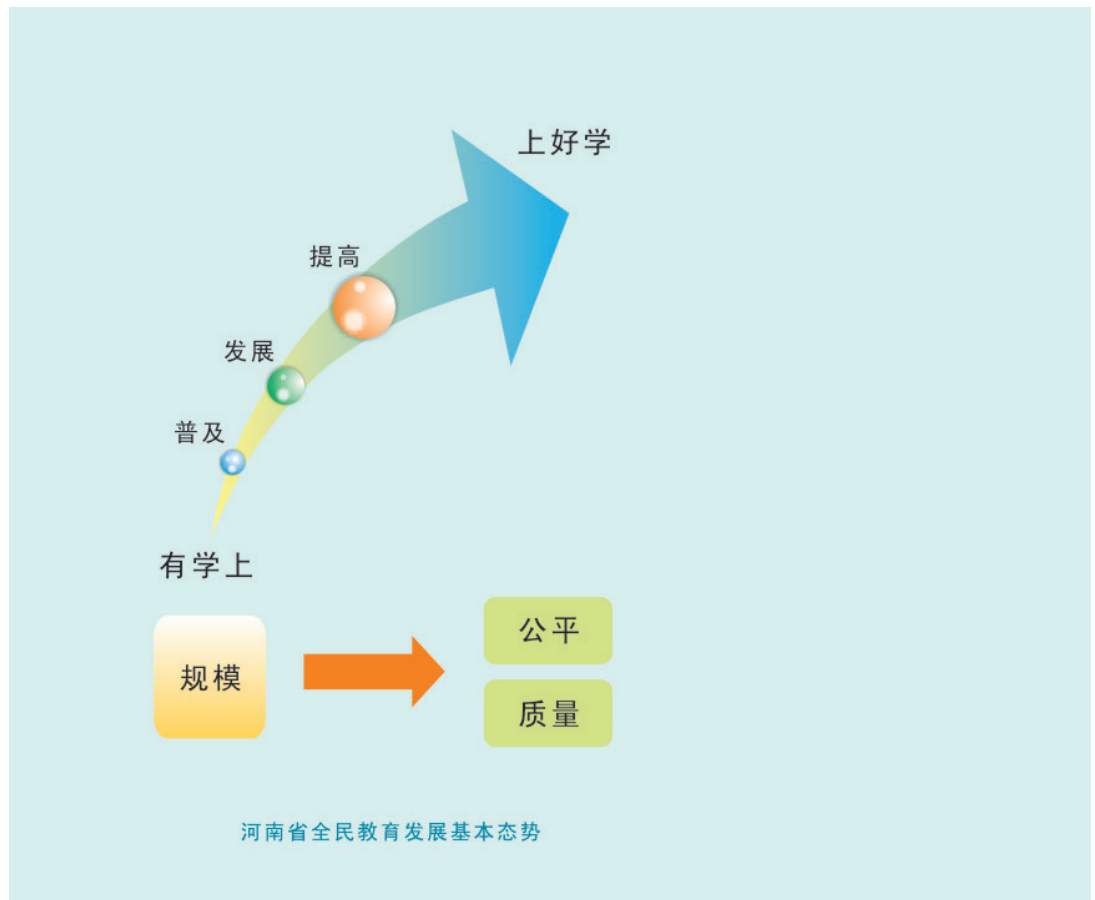
图

•图 1-1 : 2010 年河南省常住人口年龄构成 (人).....	3
•图 1-2 : 2010 年河南省常住人口学历情况 (人).....	3
•图 1-3 : 河南省 GDP 发展情况 (亿元)	3
•图 1-4 : 2010 年河南省三次产业比例 (%).....	3
•图 1-5 : 河南省 2010 年教育人口数与在校人口数 (万人).....	4
•图 1-6 : 2010 年河南省各类学校在校生数 (万人).....	4
•图 1-7 : 2010 年河南省小学与初中入学率 (%).....	4
•图 1-8 : 2010 年河南省高中与高等教育的毛入学率 (%)	5
•图 2-1 : 河南省幼儿园在园人数情况 (人).....	10
•图 2-2 : 河南省在园幼儿情况 (人).....	10
•图 2-3 : 河南省小学一年级新生接受学前教育的比例 (%).....	10
•图 2-4 河南省学前教育毛入学率 (%).....	11
•图 2-5 河南省不同地区幼儿园生均建筑面积 (m2).....	11
•图 2-6 河南省幼儿园平均班额 (人).....	12
•图 2-7 河南省幼儿园生师比 (人).....	12
•图 2-8 河南省幼儿园教师情况 (%)	12
•图 2-9 河南省小学入学率 (%).....	13
•图 2-10 河南不同地区小学入学率 (%).....	13
•图 2-11 : 河南省初中入学率 (%).....	14
•图 2-12 河南省女生受教育情况 (%).....	14
•图 2-13 河南省小学女生比例 (%).....	14
•图 2-14 河南省不同地区小学升学率 (%).....	18
•图 2-15 河南省成人受教育情况.....	19
•图 2-16 河南省小学生生师比 (人).....	21
•图 2-17 河南省初中生师比 (人).....	21
•图 2-18 河南省小学大班额所占比例.....	21
•图 2-19 河南省不同地区平均班额 (人).....	21

•图 2-20 专任教师学历合格率 (%).....	22
•图 2-21 2010-2011 河南省小学教师学历情况 (%).....	22
•图 2-22 河南省教育经费情况.....	22
•图 2-23 河南省经费投入情况 (亿元).....	22
•图 2-24 河南省预算内生均公用经费 (元).....	23
•图 2-25 河南省预算内生均教育事业费 (元).....	23
•图 2-26 河南省不同地区学校危房校舍面积的比例 (%).....	23
•图 3-1 2010 年河南小学专任教师年龄结构.....	26
•图 3-2 2010 年河南小学教师高级职称状况.....	26
•图 3-3 河南省小学女教师比例 (%).....	27
•图 3-4 小学女教师与女生师生比.....	27
•图 3-5 2010 年河南省不同地区学校危房占校舍面积的比例 (%).....	28
•图 3-6 河南省小学校舍情况 (%).....	28
•图 3-7 河南省小学计算机与学生比 (人/台).....	29
•图 3-8 2010 年河南省小学办学情况 (%).....	29
•图 3-9 2011 年河南省小学办学情况 (%).....	29
•图 3-10 2010 年河南省小学初中辍学率 (%).....	30
•图 3-11 2010 年河南省小学初中巩固率 (%).....	30
•图 3-12 2010 年河南省初中小学 66 人及以上班级比例 (%).....	30
•图 5-1 幼儿园数.....	46
•图 5-2 在校幼儿数 (万人).....	46
•图 5-3 学前一年毛入学率.....	46
•图 5-4 学前三年毛入学率.....	46
表	
•表 1-1 : 教育事业主要发展目标.....	6
•表 2-1 : 2010 年郑州市幼儿园师生数.....	12
•表 2-2 : 河南省不同地区小学辍学率 (%).....	15
•表 2-3 : 河南不同地区农村小学教育状况 (%).....	16
•表 2-4 : 河南不同地区初中状况 (%).....	17
•表 2-5 : 中小学教职工编制国家标准.....	21
•表 3-1 河南省小学各科教师师生比 (人).....	27
•表 3-2 : 河南省中学择校费标准.....	31
•表 4-1 : 2012 至 2020 年实现县域义务教育基本均衡发展县 (市、区) 一览表.....	38

框注

- 框注 1-1: 提高人力资源开发水平..... 3
- 框注 1-2: 全民教育六项目标 4
- 框注 1-3: 战略目标: 到 2020 年, 基本实现教育现代化, 基本形成学习型社会, 进入人力资源强省行列.....5
- 框注 2-1:..... 19
- 框注 2-2: 从 2011 年 1 月 1 日起全面开征地方教育附加..... 23
- 框注 3-1: 城乡二元结构 26
- 框注 3-2: 夏邑县会亭镇小学学生逐年减少 31
- 框注 4-1: 学前教育重大工程项目 36
- 框注 4-2: 河南省各地推进学前教育的做法 37
- 框注 4-3: 河南省各地改善办学条件的做法 41
- 框注 4-4: 留守儿童关爱行动 44



第一章 监测背景与报告框架



一、引言

“全民教育”诚如其字面之意。在《达喀尔行动纲领》中，国际社会共同承诺，到 2015 年让所有学龄儿童免费接受初等教育。另外，要减少一半的成人文盲，发展幼儿教育和非在校青年计划，并极大提高教育质量。现在距 2015 年所剩时间已经不多，作为中国的一个农业人口大省面临的任务依然艰巨，为此，河南省于 2010 年出台了规划教育发展的纲领性文件《河南省中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》，旨在促进教育改革步伐，实现全民教育目标。

二、河南省的文化、人口和经济

河南省是中华民族和华夏文明的重要发祥地。中华民族的人文始祖黄帝诞生于河南新郑。在五千年中华文明史中，河南作为国家的政治、经济、文化中心长达三千多年，先后有二十多个朝代在此建都、二百多个皇帝在此执政。中国八大古都河南就有四个，即九朝古都洛阳、七朝古都开封、殷商古都安阳、商都郑州。中国古代四大发明（指南针、造纸术、活字印刷术、火药）均源自河南。全省现有全国重点文物保护单位 189 处，有记载着人类祖先在中原大地繁衍生息的裴李岗文化遗址、仰韶文化遗址、龙山文化遗址；有“人祖”伏羲太昊陵、黄帝故里和轩辕丘；有最古老的天文台周公测景台；有历史上最早的关隘函谷关、最早的佛教寺院白马寺；有“天下第一名刹”嵩山少林寺和闻名中外的大相国寺，等等。洛阳、开封、安阳、南阳、商丘、郑州、浚县、濮阳是全国历史文化名城。

有“陈林半天下，黄郑排满街”之称的海外四大姓氏均起源于河南。无论是客家人还是闽南人基本上祖籍都在河南。可以说，河南是所有华人精神上的故乡。



地图 1-1 河南省在中国版图中位置



地图 1-2 河南省政区图

截止 2010 年，河南省常住人口为 94023567 人，图 1-1 显示了 2010 年常住人口年龄构成，同 2000 年第五次全国人口普查相比，0~14 岁人口的比重下降 4.94 个百分点，15~64 岁人口的比重上升 3.54 个百分点，65 岁及以上人口的比重上升 1.4 个百分点。

在 2010 年河南省常住人口中，学历状况（见图 1-2），同 2000 年第五次全国人口普查相比，每 10 万人中具有大学文化程度的由 2674 人上升为 6398 人；具有高中文化程度的由 10031 人上升为 13212 人；具有初中文化程度的由 39392 人上升为 42460 人；具有小学文化程度的由 33196 人下降为 24108 人，文盲人口（15 岁及以上不识字的人）同

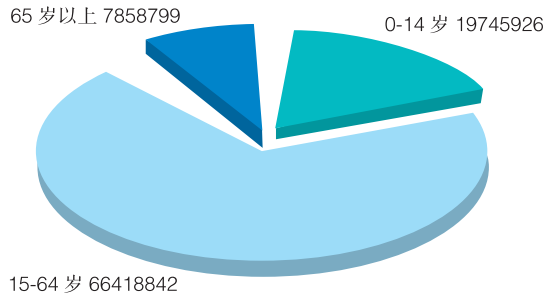


图 1-1：2010 年河南省常住人口年龄构成 (人)



图 1-4：2010 年河南省三次产业比例 (%)

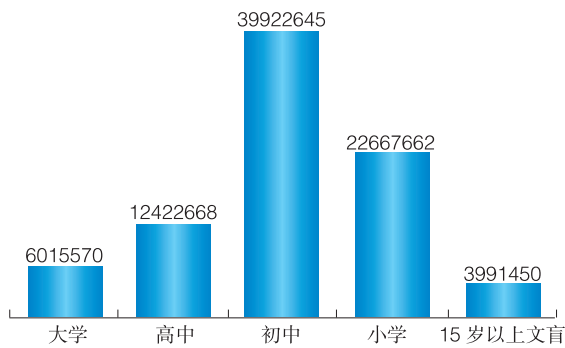


图 1-2：2010 年河南省常住人口学历情况 (人)

2000 年第五次全国人口普查相比减少 1438550 人，文盲率由 5.87% 下降为 4.25%，下降 1.62 个百分点。

2000 年以来河南省 GDP 发展呈现出迅速增长的发展态势 (见图 1-3)，为教育发展提供了可靠的物质基础。图 1-4 显示 2010 年河南省三次产业结构的比例，标志着河南省由传统的粮食和农业生产大省转变为新兴工业大省。产业结构的变化势必对教育培养的人才结构提出新的要求。

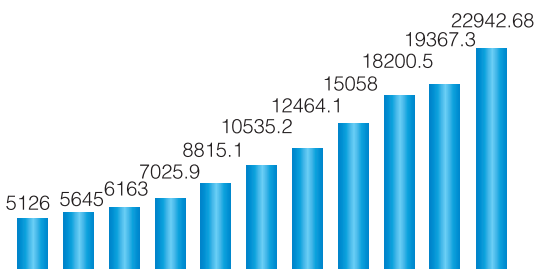


图 1-3：河南省 GDP 发展情况 (亿元)

框注 1-1：提高人力资源开发水平。

坚持人才优先发展，显著提升人口综合素质，把人口压力转化为人力资源优势，努力建设全国人力资源高地。调整高等学校、职业院校布局和学科专业结构，支持探索构建现代职业教育体系。建设国家职业教育改革试验区，加强职业教育基础能力建设，改革创新职业教育体制机制和人才培养模式，落实好中等职业教育免学费政策，打造全国重要的职业教育基地和职业培训实训基地。加快高水平大学和重点学科建设，将符合条件的高校纳入“中西部高等教育振兴计划”。

《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》

2011 年国务院批准把中原经济区建设上升为国家战略，河南教育将获得国家更大的政策与财力支持，对河南省而言这将是一个重要的战略机遇。



三、河南省全民教育的进展

全民教育的宗旨和最终目的是要满足所有人的学习需要，以提高所有人的基本文化水平和谋生的基本技能，让他们有尊严的生活，并有一定的意识和能力参与解决困扰世界的一些重大问题。通过开展全民教育，让全人类和平相处、共同进步，从而使世界走上可持续发展的道路。

框注 1-2: 全民教育六项目标

1. 扩大和改善幼儿，尤其是最脆弱和条件最差的幼儿的全面保育与教育；
2. 确保在 2015 年以前所有的儿童，尤其是女童、各方面条件最差的儿童和少数民族儿童都能接受和完成免费和高质量的义务初等教育；
3. 确保通过公平获得必要的学习机会，学习各种生活技能来满足所有的青年人和成年人的学习需要；
4. 2015 年以前使成人脱盲人数，尤其是妇女脱盲人数增加 50%，所有的成年人都有接受基础教育和继续教育的平等的机会；
5. 在 2005 年以前消除初等教育和中等教育中男女生人数不平衡的现象，并在 2015 年以前实现教育方面的男女平等，重点是确保女青少年有充分和平等的机会接受和完成高质量的基础教育；
6. 全面提高教育质量，确保人人都能学好，在读、写、算和基本生活技能方面都能达到一定的标准。

《达喀尔行动纲领》

中国作为负责任的承诺国，自 1990 年代以来，采取了切合中国国情的政策措施强力推进全民教育目标实现。为了实现中国政府的承诺，河南省作为中国农业人口大省在国家全民教育政策框架下，针

对河南省的实际情况制定了相应的教育发展政策和发展目标，并采取了切实的行动。

2010 年教育人口占总人口的 29.09%，在校学生总数比 2009 年减少 21.08 万人（见图 1-5）。河南省用占全国 4.5% 的教育经费，承担了全国 10.1% 的教育人口。

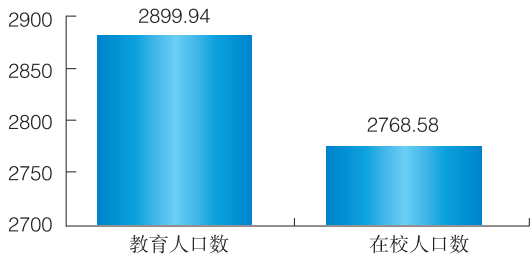


图 1-5：河南省 2010 年教育人口数与在校人口数 (万人)

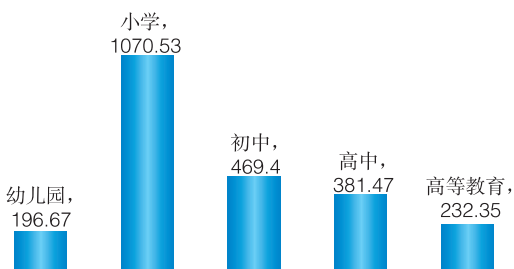


图 1-6：2010 年河南省各类学校在校生数 (万人)

图 1-6 显示，学前教育是整个教育体系中的短板。

2010 年河南省义务教育稳定发展（图 1-7），在追求“有学上”的基础上，转变为“上好学”的努力。

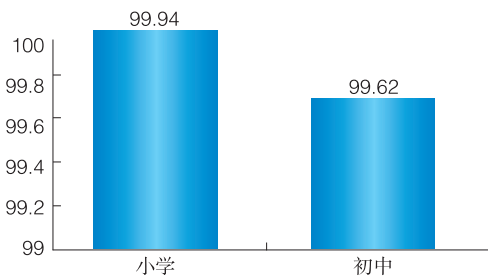


图 1-7：2010 年河南省小学与初中入学率 (%)

高中阶段和高等教育毛入学率较 2009 年有所提高，但高等教育毛入学率低于全国平均水平（图 1-8）。

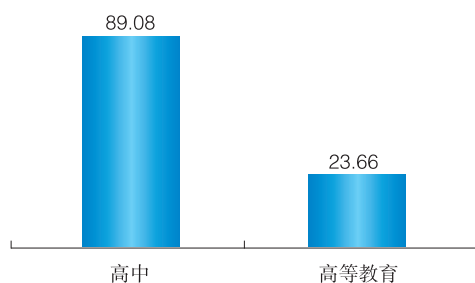


图 1-8：2010 年河南省高中与高等教育的毛入学率 (%)

2007 年 实现“两基”目标（“两基”就是基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲）。“两基”

目标的实现并不是全民教育目标的达成，仅仅是朝向 2015 年全民教育目标迈出了关键的一步，推动全民教育目标实现，河南省仍有很长的路要走。

河南省为了实现全民教育目标，变人力资源大省为人力资源强省，建设小康社会，为人民群众提供公平的受教育机会，满足人民群众的教育需要，2010 年 7 月在国家规划纲要的框架下制订了《河南省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》。教育规划纲要通篇贯穿优先发展教育、建设人力资源强省的主题。当前，规划纲要已经成为了河南省推进全民教育的行动纲领。



框注 1-3: 战略目标:到 2020 年,基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强省行列。

实现更高水平的普及教育。基本普及学前教育，学前三年毛入园率达到 72%。巩固提高九年义务教育水平，巩固率达到 97%。加快普及高中阶段教育，毛入学率达到 92%。高等教育大众化水平进一步提高，毛入学率达到 41%。扫除青壮年文盲。主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例达到 20%，具有高等教育文化程度的人数比 2009 年翻一番。

形成惠及全民的公平教育。坚持教育的公益性和普惠性,保障公民依法享有接受良好教育的机会。建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系,逐步实现基本公共教育服务均等化,缩小区域差距。办好每一所学校,教好每一个学生,促进学生全面发展。切实解决好进城务工人员子女平等接受义务教育问题。加大资助力度,不让一个学生因家庭经济困难而失学。保障残疾人受教育权利。

提供更加丰富的优质资源。教育质量整体提升，教育现代化水平明显提高。优质教育资源总量不断扩大，更好满足人民群众接受高质量教育的需求。学生思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高。各类人才服务国家、服务人民和参与国内外竞争能力显著增强。

构建体系完备的终身教育。学历教育和非学历教育协调发展，职业教育和普通教育相互沟通，职前教育和职后教育有效衔接。继续教育参与率大幅提升，从业人员继续教育年参与率达到50%。现代远程教育网络遍布城乡。现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成，促进全体人民学有所教、学有所成、学有所用。

健全充满活力的教育体制。进一步解放思想，更新观念，深化改革，提高教育开放水平，全面形成与社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标相适应的充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制，办出高水平的现代教育。

《河南省中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020)》

表 1-1：教育事业发展目标

	2009 年		2015 年		2020 年	
	全国	河南	全国	河南	全国	河南
学前教育						
幼儿园在园人数(万人)	2658	172	3530	290	4000	315
学前三年毛入学率(%)	50.9	50.9	60.0	61.0	70.0	72.0
其中：学前一年毛入学率(%)	74.0	76.0	85.0	87.0	95.0	97.0
九年义务教育						
在校生(万人)	15772	1526	16100	1550	16500	1600
巩固率(%)	90.8	91.2	93.0	94.0	95.0	97.0
高中阶段教育						
在校生(万人)	4624	389	4500	395	4700	420
毛入学率(%)	79.2	89.0	87.0	90.0	90.0	92.0
职业教育						
中等职业教育在校生(万人)	2179	188	2250	210	2350	231
高等职业教育在校生(万人)	1280	92	1390	104	1480	111
毛入学率(%)	24.2	22.0	36.0	36.5	40.0	41.0
继续教育						
从业人员继续教育(万人次)	16600	1300	29000	2300	35000	2800

《河南省中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020)》

四、监测缘由与报告结构

(一) 监测缘由

教育规划纲要明确要求“实施教育质量监测，建立健全教育质量保障体系”、“对各地在实施规划纲要中好的做法和有效经验，要及时总结，积极推广。对教育规划纲要实施情况进行监测评估和跟踪检查”。

实施教育规划纲要以历一年多的时间，国家与河南省级层面的监测评估也在进行。中国联合国教科文组织秘书处为了推动《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020）》提出的战略目标的落实、推进各地的创新实践、总结并向国际社会广泛宣传中国在实施教育规划纲要方面所取得的成就，与联合国教科文组织合作，借助该组织世界全

民教育监测采用的指标体系、技术手段与方法，自2011年开始在六个省份开展省级教育规划纲要实施情况监测试点工作。本报告即是河南省作为监测样本省的监测报告。

(二) 报告结构

《实施教育规划纲要河南省监测报告2011》主要对2010年7月教育规划纲要颁布以来河南省落实情况与改革实践进行了监测。第一章介绍了河南省的文化、人口、经济以及全民教育进展；第二章对河南省落实教育规划纲要进展进行了监测；第三章针对河南省教育面临的挑战：城乡教育差距，进行了分析；第四章分析了河南省落实教育规划纲要的重大行动与举措；第五章分析了河南省落实教育规划纲要面临的困难，对河南省今后值得重点关注的问题进行了分析与思考。



第二章 面向全民教育：落实教育规划纲要的进展



一、引言

“若要改进，先要进行监测”这一格言囊括了监测教育目标进展的重要性。有效的监测能够为教育提供指导，使注意力重点放在目标上面，提供失误预警，促进讨论，为宣传提供信息，并加强责任制。国家与河南省的“教育规划纲要”明确指出了加强教育质量监测的重要性。更主要的是“教育规划纲要”详细计划了实现目标的进度，落实教育规划纲要关系到河南省全民教育目标的实现以及人们生活质量的根本改善。本章将通过监测全民教育目标的进展，考量河南省教育规划纲要的落实情况。

二、幼儿保育和教育

目标 1：把学前教育纳入经济社会发展规划和城镇发展规划、社会主义新农村建设规划。重点发展农村学前教育。2015 年基本普及学前一年教育，2020 年基本普及学前三年教育。重视 0-3 岁婴幼儿教育。

幼儿保育和教育对幼儿身体、心理和社会行为发展的影响终其一生，具有先导性和基础性作用。幼儿教育与保育在整个教育序列中是一个形式多样的领域，不仅包括属于国民教育系统中的正规的学前教育，也包括家庭的教育活动和其他的非正规的活动。在河南省的幼儿早期保育和教育的管理机制中，0-3 岁幼儿的保育和教育的实施主要在家庭环境中进行，保健和计划免疫工作由卫生部门管理；3-6 岁幼儿的教育工作纳入到学校教育中，幼儿园具体实施保育和教育，由教育部门管理。幼儿保育和教育的复杂性使我们无法获得较为全面的数据资料，增加了对其监测和评估的难度。

近年来，河南省结合本省的实际情况，实施了多项幼儿保育与教育计划，促进了幼儿教育良好的发展（见图 2-1）。

为推动河南省学前教育发展，2011 年 5 月河

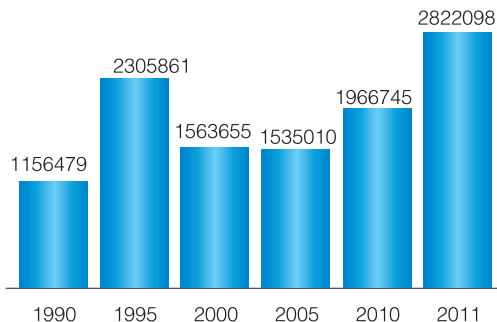


图 2-1：河南省幼儿园在园人数情况（人）

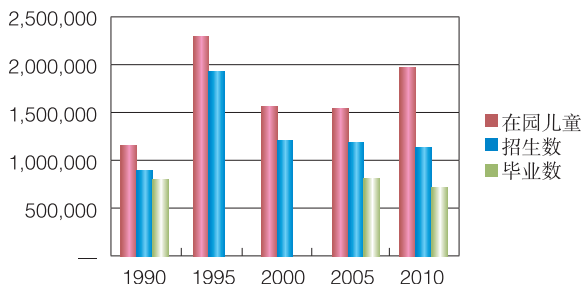


图 2-2：河南省在园幼儿情况（人）

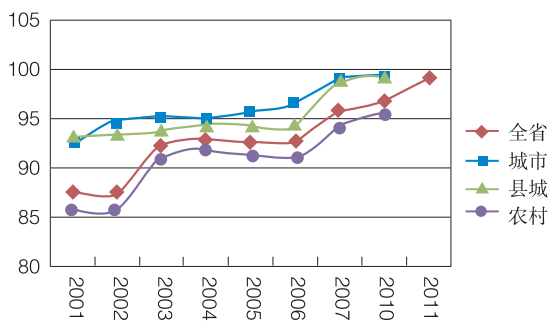


图 2-3：河南省小学一年级新生接受学前教育的比例（%）

南省制订了《河南省学前三年行动计划》，出台了《河南省大力发展学前教育的意见》，确定河南省发展学前教育的目标：到 2013 年年底，学前三年毛入园率达到 61% 以上；到 2015 年，全省基本普及学前一年教育；到 2020 年，全省基本普及学前三年教育。自 1990 年始，河南省学前教育机会正稳步增长，幼儿园招生数、毕业生数（见图 2-2），小学一年级新生接受学前教育的比例逐年增加（见图 2-3）。

在2010年学前教育三年毛入学率52.8%的基础上,2011年,河南省学前教育得到了较大幅度的发展(图2-4)，“教育规划纲要”实施的第一个年头,学前教育步入了快速发展的车道。

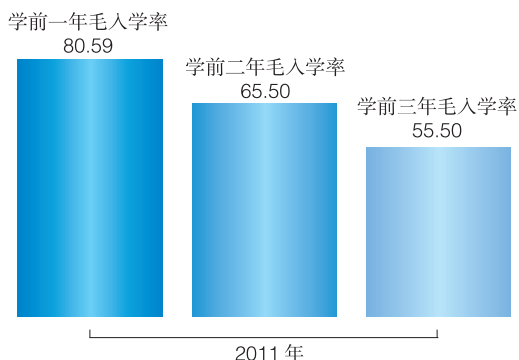


图 2-4 河南省学前教育毛入学率 (%)

图 2-4 表明了学前教育在全省范围发展不均衡的现实。

2010年各个地区幼儿园的生均校舍建筑面积有了较大的改观。2011年各地生均建筑面积均低于2010年,原因可能是为保证教育规划纲要目标的落实,幼儿园扩容,新建和改建幼儿园不配套所致。

幼儿的身心发展特点决定了在学前教育阶段儿童需要更多的个别关照教育。由于河南省接受学前教育的人口基数较大,幼儿园数量的不足导致了在学前教育阶段普遍的存在大班额现象(图2-6)。2011年河南省各地幼儿园的平均班额出现了合理的回归,较2010年幼儿园生师比也明显降低。(图2-7)

1987年,中国劳动人事部和国家教委联合颁发的《全日制、寄宿制幼儿园编制标准(试行)》规定:全日制幼儿园教职工与幼儿的比例为1:6-1:7。2010年,郑州市幼儿园平均师生比为1:12.4(表2-1)。2011年郑州市有专任幼儿教师1.25万人,在园幼儿22.2万人,生师比达到1:17.8,远远超过国家标准,过高的师生比必然影响教育质量。

师生比过高增加了教师的教学难度,活动化的教学很难开展,致使有些幼儿园不同程度出现了“小学化”办学倾向;另外,很多无证园没有分设教养员、保育员,而是参照小学的做法,配备一名教师,幼儿教育的保育功能被严重弱化。幼儿园小学化倾向对儿童未来的学习兴趣和信心产生严重的负面影响,不利于儿童的健康发展。

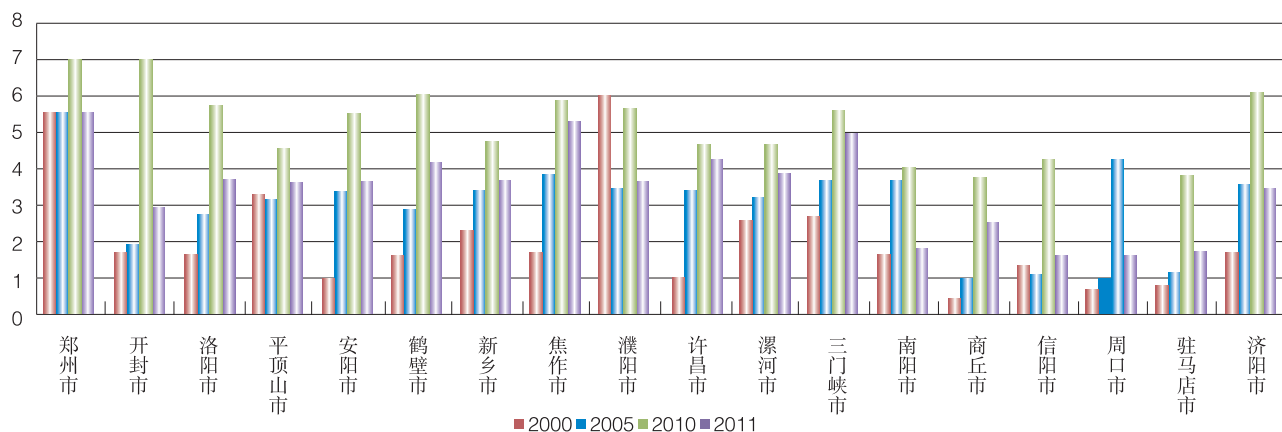


图 2-5 河南省不同地区幼儿园生均建筑面积 (m^2)

惠及一亿人口的全民教育

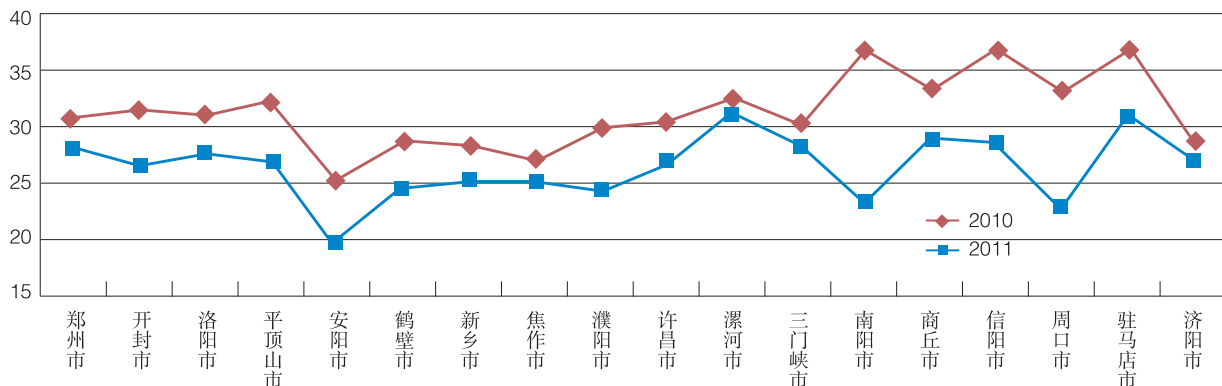


图 2-6 河南省幼儿园平均班额 (人)

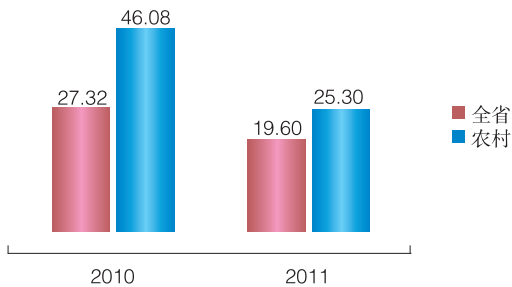


图 2-7 河南省幼儿园师生比 (人)

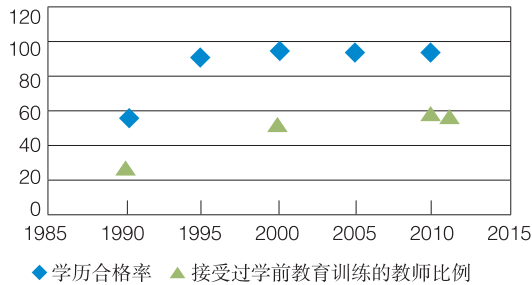


图 2-8 河南省幼儿园教师情况 (%)

表 2-1 : 2010 年郑州市幼儿园师生数

	教职工总数 (人)	专任教师数 (人)	幼儿数 (人)
二七区	2249	1444	16149
上街区	468	308	3756
惠济区	975	719	4129
郑东新区	294	172	1653
经开区	123	68	1054
高新区	314	183	1565
航空港区	25	20	215
金水区	4053	2323	26749
中原区	1316	849	8115
管城区	1683	1109	11808
登封区	2505	1585	22071
新密区	3081	1986	26008
新郑区	1256	855	16146
荥阳区	1643	901	14052
中牟区	915	661	10018
合计	20900	13183	16349

图 2-8 显示，河南省公办幼儿园教师学历及接受学前教育专业训练的教师情况。教师学历合格率（高中阶段毕业为最低标准）较高，但接受过学前教育专业训练的教师比例明显较低，学前师范教育仍需要不断的加强。

河南省学前教育的短板，表现为正规托幼机构不足，入园难；幼儿园布局不合理，城乡发展不均衡；入园率低；办园主体多元化，民办幼儿园数量多、问题多；保教人员整体素质不高，队伍不稳；公共财政投入不足，办园经费保障机制不健全。规划纲要要求 2015 年基本普及学前一年教育，2020 年基本普及学前三年教育，河南省还有很多困难需要克服。



三、普及九年义务教育

目标 2：到 2020 年，高水平、高质量普及九年义务教育，基本实现区域内均衡发展，确保适龄儿童少年接受良好义务教育。确保每个适龄儿童按时入学并完成学业，基本消除辍学现象。

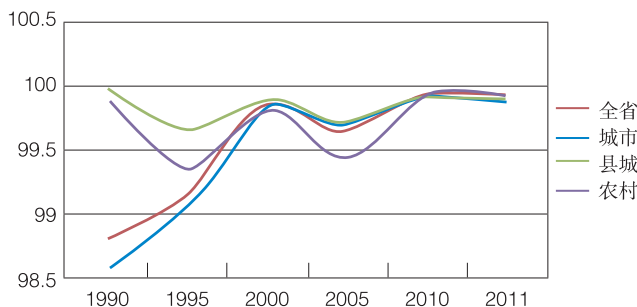


图 2-9 河南省小学入学率 (%)

图 2-9 表明，河南省基本上普及了小学教育，并持续稳定发展。

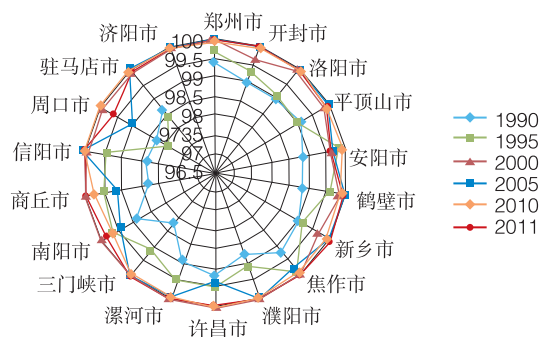


图 2-10 河南不同地区小学入学率 (%)

图 2-10 表明，河南省小学入学率还存在着地区性差异。

图 2-11 显示，1995 年河南省城市适龄儿童初中入学率已经达到 96.46%，基本上普及了初中教育。2000 年全省初中入学率达到 98.17%，九年义务教育基本普及，并得到了稳定发展。城市、县镇和农村初中入学率存在着一定的差距。

河南省能够在短时间内普及九年义务教育，一是认识到位，把发展义务教育定位于关系到国计民

惠及一亿人口的全民教育

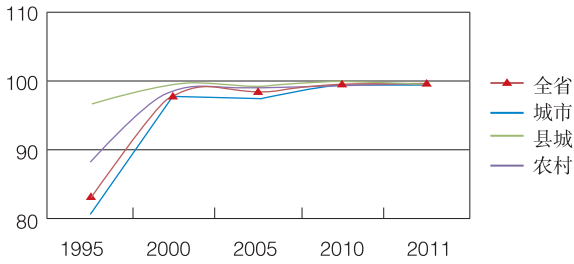


图 2-11：河南省初中入学率 (%)

生的高度来考量；二是各级政府增加了对学校基础设施建设、教学材料、教师、生均补助等方面的公共支出和财政投入；三是河南省丰厚的文化底蕴影响了国民对教育的追求和重视。

图 2-12 显示了河南省义务教育阶段女生的入学率和毛入学率，与图 2-9 和图 2-11 比较可以看

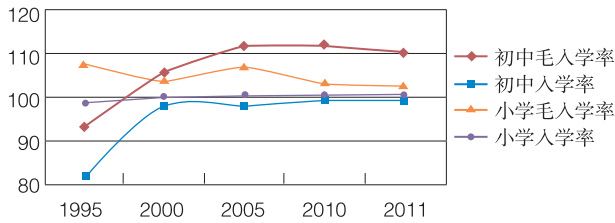


图 2-12 河南省女生受教育情况 (%)

出河南省义务教育阶段的女生入学率和毛入学率基本上与当年全省的平均入学率持平或略高于平均入学率。

2010 年和 2011 年河南省小学男生适龄儿童入学率是 99.94%，这说明河南省适龄儿童男女平等地接受教育，小学和初中教育方面的性别差距已经缓和，基本上实现了性别平等。

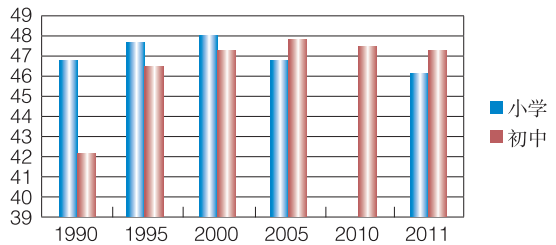


图 2-13 河南省小学女生比例 (%)

图 2-13 表明了河南省小学、初中女生所占比例，2011 年小学女生比例低于其它年份、初中女生比例较低。小学和初中女生比例降低基本上与人口普查数据吻合。另外，近些年来，农村地区“重男轻女”现象的抬头造成男童比例较高也是女生比例降低的一个原因。



表 2-2 显示了 1990 年到 2010 年河南省不同地区小学辍学率情况。辍学率较高的地区基本上也是经济发展欠发达的地区。2010 年，南阳市和三门峡市的辍学率高于 1%，而郑州市、焦作市、漯河市三个市显示的辍学率为负数，出现这一现象的原因主要是城市学校接收农民工随迁子女就读。



表 2-2：河南省不同地区小学辍学率 (%)

	1990	1995	2005	2010
郑州市	0.5	0.09	0.03	-0.68
开封市	1.4	0.3	0.72	0.74
洛阳市	0.6	0.67	0.68	0.21
平顶山市	0.2	1.01	0.32	0.54
安阳市	0.6	1.3	0.27	0.64
鹤壁市	1.3	-1.08	0.77	0.69
新乡市	0.8	0.82	0.42	0.33
焦作市	1.1	0.05	0.19	-0.27
濮阳市	2.4	0.97	0.64	0.15
许昌市	1.2	0.46	0.12	0.63
漯河市	0.4	0.06	0.09	-0.63
南阳市	1.3	1.18	0.24	1.1
商丘市	1.5	0.44	0.62	0.65
信阳市	1.3	0.42	0.41	0.35
周口市	3.5	2.13	0.77	0.63
驻马店市	2.7	1.13	1.05	0.48
三门峡市	1.6	1.28	0.92	1.31

表 2-3 与表 2-4 比较显示，河南省 2010 年小学辍学率出现波动主要是农村小学辍学率较高所致。特别是 2011 年农村小学辍学率居于高位凸显了农村教育的不足，应该引起政府重视。

从农村小学五年巩固率来看，2011 年较 2010 年有较大的提高，但许昌市的巩固率仍然是 85.66%，巩固率不高的背后隐含的是学生的流失。



表 2-3：河南不同地区农村小学教育状况 (%)

	2010				2011			
	辍学率	五年巩固率	升学率	入学率	辍学率	巩固率	升学率	入学率
郑州市	0.29	55.13	58.17	100	4.26	99.32	38.24	100
开封市	20.16	88.31	67.49	100	4.74	97.31	61.07	100
洛阳市	2.79	85.94	63.68	100	2.55	93.72	55.75	100
平顶山市	6.57	68.65	57.96	100	5.13	85.7	55.18	100
安阳市	2.99	87.42	63.16	99.86	13.77	94.69	53.21	99.3
鹤壁市	2.75	88.33	60.67	99.96	3.4	99.5	53.39	100
新乡市	0.52	89.73	74.63	100	4.26	94.32	70.09	100
焦作市	2.27	72.42	74.86	100	3.56	100.49	60.18	100
濮阳市	1.63	91.39	65.63	100	1.27	99.99	65.23	100
许昌市	3.2	86.3	74.02	99.99	3.59	85.65	65.02	100
漯河市	1.81	87.89	50.38	100	4.07	94.05	59.5	100
三门峡市	5.67	81.41	56.51	100	5.66	94.07	55.43	100
南阳市	6.9	60.33	51.14	99.72	5.46	96.35	55.56	99.78
商丘市	1.97	79.97	65.14	99.75	1.28	93.91	59.02	99.97
信阳市	3.11	75.47	65.56	100	3.24	98.14	70.52	100
周口市	3.28	84.33	65.95	99.99	2.68	98.53	53.53	99.88
驻马店市	2.92	91.03	71.89	100	4.37	98.09	51.74	100
济阳市	6.21	54.74	37.31	100	7.67	92.81	14.02	100

表 2-4 显示，河南省不同地区初中辍学率较高，三年巩固率特别是农村三年巩固率较低，升学率不高，并且地区之间差异较大。一方面是因为农村布局调整，另一方面也与河南省高中升学的压力、高考竞争的激烈程度等有着直接的关系。河南省是高考生源大省，但每年的一本录取率低于 5% 的现实使很多升学无望的学生过早的选择退学而步入打工

的队伍。除此之外，就业的压力也使得“读书无用论”抬头，上高中、大学是一笔比较大的支出，很多家长认为，上学既然没有出路还不如趁早让孩子出去打工。调查发现农村学生辍学主要集中在初中二年级，因为这个时候学生的体力已经可以承受相当的体力劳动。

表 2-4：河南不同地区初中状况 (%)

	2010					2011			
	辍学率	升学率	农村辍学率	巩固率	农村巩固率	辍学率	升学率	巩固率	农村巩固率
郑州市	1.53	203.22	2.77	72.78	52.90	0.99	183.98	94.10	26.81
开封市	2.01	89.18	3.13	92.10	79.70	1.61	74.39	92.31	58.78
洛阳市	2.26	89.88	4.18	89.76	80.15	2.55	0.90	89.35	60.26
平顶山市	1.59	80.37	7.65	83.52	72.94	0.97	81.64	87.74	57.75
安阳市	2.7	65.76	2.97	92.98	90.96	2.46	71.12	91.71	69.61
鹤壁市	1.32	82.27	-0.49	96.69	99.90	1.44	80.88	94.77	54.96
新乡市	0.76	86.10	-0.85	95.02	90.81	0.82	92.02	97.67	60.02
焦作市	1.18	91.05	2.50	81.26	88.70	1.74	94.42	95.21	49.39
濮阳市	0.54	78.99	1.01	96.08	94.02	0.60	62.05	98.49	88.74
许昌市	1.85	71.51	3.90	89.54	86.97	0.36	83.30	94.85	63.63
漯河市	0.81	85.33	4.04	99.73	91.58	0.20	91.89	101.00	79.12
三门峡市	1.07	106.75	3.47	98.87	98.39	1.08	102.39	97.16	61.12
南阳市	1.69	78.65	1.59	79.91	70.58	1.41	69.60	97.31	81.07
商丘市	3.27	59.29	5.45	82.30	82.33	2.23	62.99	91.26	66.10
信阳市	0.87	84.26	1.30	80.73	71.30	0.45	74.95	98.18	72.53
周口市	1.64	51.08	2.18	85.03	85.99	3.29	51.35	89.59	53.23
驻马店市	1.51	69.63	3.7	91.97	87.18	1.73	62.69	91.97	50.65
济阳市	1.03	117.27	1.83	96.15	79.28	-0.29	85.04	99.16	26.38

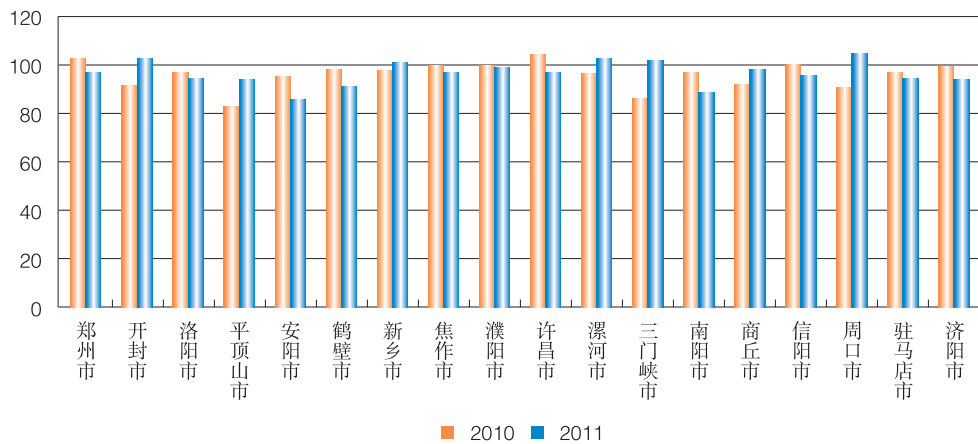


图 2-14 河南省不同地区小学升学率 (%)

图 2-14 显示了河南省不同地区小学升学率情况。表 2-3 显示农村小学升学率普遍偏低。农村小学升学率低的一个直接原因是农村中小学布局调整。农村中小学布局调整后，初中一般设置在县镇，小学毕业生失去了就近上初中的机会而选择到县镇

就读。另外，按统计口径，农村小学毕业生与初中招生数存在较大差距，这也可能是统计显示的农村小学升学率低的原因。



四、满足青年和成年人终身学习的需要与成人扫盲

目标3：职业教育要面向人人、面向社会，着力培养学生的职业道德、职业技能和就业创业能力。满足人民群众接受职业教育的需求，满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需要。

更新继续教育观念，加大投入力度，以加强人力资源能力建设为核心，大力发展非学历继续教育，稳步发展学历继续教育，大幅度提高从业人员继续教育参与率，努力提高教育质量和水平。

中国限定扫盲年龄界限在15-50岁范围内的人群，扫盲的根本目的在于通过提高文盲的知识文化水平改善他们自己的生活质量。

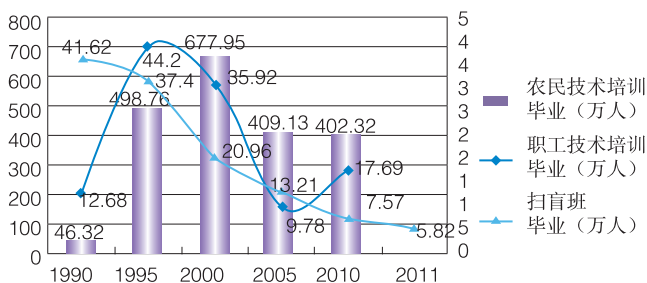


图 2-15 河南省成人受教育情况

图 2-15 显示，自 1990 年至 2010 年河南省每年有超过 400 万的农民接受各种技术培训。如何保证培训的质量，真正使受培训者得益，以避免技术培训流于形式是当前面临的一个重要问题。

1992 年中国政府提出至 20 世纪末全国“基本普及九年义务教育”、“基本扫除青壮年文盲”的“两基”目标，1993 年《中国教育改革和发展纲要》要求“使青壮年中的文盲率降到 5% 以下”。河南省各级政府针对各地的实际情况，有步骤地开展扫盲教育工作。截至 1998 年 2 月，河南省 158 个县（市、区）基本扫除青壮年文盲工作通过国家验收，完成了基本扫除青壮年文盲的任务。



新县对劳务人员进行职业技能培训

框注 2-1:

2006—2010 年，对拟向非农产业和城镇转移的 400 万农村劳动力开展引导性培训，并对其中的 200 万人开展职业技能培训；对已进入非农产业就业的 1000 万农民工开展岗位培训。教育部门每年要完成农村劳动力培训 500 万人次、初中后一年职业培训 35 万人次，职业教育学历招生 42 万人的任务。

《河南省人民政府关于加强农村劳动力转移培训工作的意见》

1990年河南省扫盲毕业人数为41.62万多人，到2011年降至不足5.82万人（见图2-15）。这一方面是河南的扫盲工作措施得力，另外也得益于河南省普及义务教育，小学入学率保持在99.8%以上，从根本上杜绝了新文盲的产生。就目前的扫盲现状来看，需要从扫文字盲向扫文化盲的方向转变，形成实用语文、实用数学、创业知识与技能相结合的新课程体系；并探索多种形式的功能性扫盲途径和方法，以适应经济发展、社会进步和群众生活的需要。



五、教育质量

目标4：切实提高教师的地位和待遇，真正使教师成为最崇高、最受人尊重的职业。加强教师教育，创新教师管理机制，合理配置教师资源，努力造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质、专业化教师队伍。

目标5：坚持教育的公益性，建立健全以财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的体制，进一步明确政府提供教育公共服务的职责，完善各级教育经费投入机制，保障公办学校办学经费的稳定来源与增长。

依法增加政府教育投入。强化政府在教育投入中的责任。确保教育财政拨款增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度，保证教育财政拨款达到法律规定的增长要求，保证按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。

各级政府要调整财政支出结构，将教育列为公共财政优先保障领域，依法逐步提高教育财政拨款占财政总支出的比例。按增值税、营业税、消费税的3%足额征收教育费附加，按规定程序开征地方教育附加，专项用于教育事业。

提高财政性教育经费支出占全省国内生产总值的比例，到2012年，切实完成国家4%目标的分解任务。年初预算和预算执行中的超收入分配都要体现法定增长要求。

教育质量直接影响着受教育者的发展水平。高质量的教育是帮助受教育者健全发展和获得平等权利的主要手段。各级各类教育的发展最终要落脚到质量上来，因为其关乎学习者在教育中是如何学习的、学习了什么和学到了什么程度。

生师比

2011年河南省小学、初中生师比基本接近国家标准（见表2-15、图2-16和2-17），城市小学

生师比高于标准，县镇初中生师比远高于标准，达到 36.64。生师比高一方面与城市小学和县镇初中受教育人口基数大有关，另一方面，由于小学和初中教师工资由政府财政解决，很多地方为减少财政压力而紧缩教师编制，也可能是造成生师比较高的原因。

图 2-18 显示河南省小学大班额（即每个教学班超过 55 人）现象比较明显；图 2-19 显示了河南

表 2-5：中小学教职工编制国家标准

	初中	小学
城市	1:13.5	1:19
县镇	1:16	1:21
农村	1:18	1:23

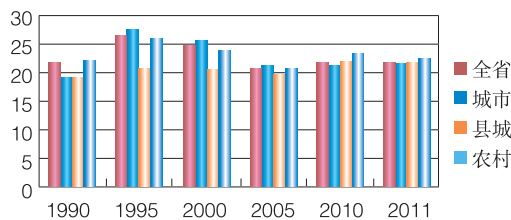


图 2-16 河南省小学生生师比 (人)

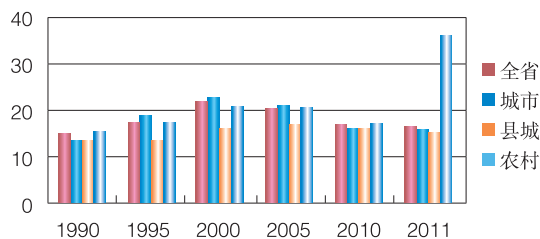


图 2-17 河南省初中生师比 (人)

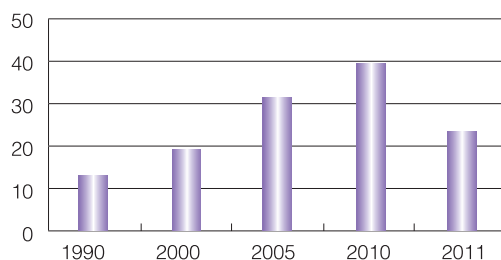


图 2-18 河南省小学大班额所占比例

省各地小学和初中大班额现象较为普遍，其中有的省辖市班额平均超过 70 人。

调查发现，在一些教育质量较好的小学和初中班额超过 70 人是正常现象，有的重点初中一个班 90 多个学生。造成这种现象的原因主要是优质教育资源的不足。义务教育发展到今天，众多怀有“望

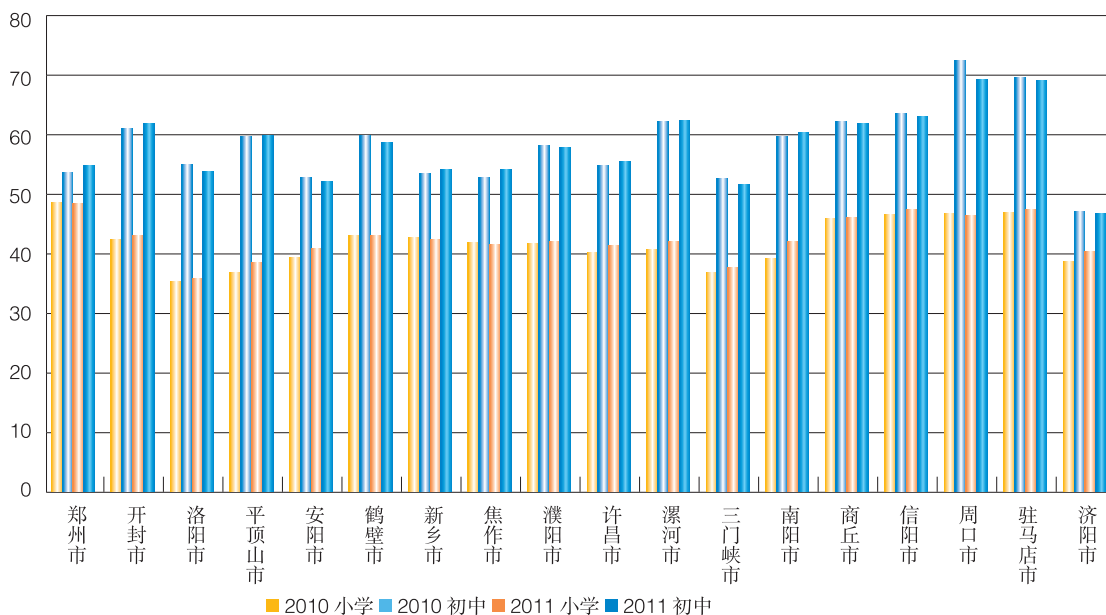


图 2-19 河南省不同地区平均班额 (人)

惠及一亿人口的全民教育

子成龙”愿望的家长非常希望让自己的孩子到城市和当地名校上学。大班额必然带来生师比过高，然而过大的班额势必增加教师的负担，教师连作业都批改不完，更难在教学中兼顾每一个学生，直接影响了学校的教育质量。另外，众多学生挤在狭小的教室，空气流动不畅、活动空间不足等也势必对学生的身心发展造成不良的影响。

师资状况

图 2-20 表明，河南省小学和初中的教师学历合格率逐年提高，特别是初中教师学历合格率由 1990 年的 28.57% 提高到 2011 年 99.93%，确实是一个巨大的进步。

图 2-21 显示，河南省城市和县镇小学教师学历普遍较高，特别是城市小学，本科以上学历教师超过 40%，而农村小学有 26.34% 的教师是高中及以下学历。按照国家颁布的小学教师学历标准看，高中学历教师即为达标，但达标的背后教师学历分布的不均衡势必影响城乡教育发展中质量的均衡。

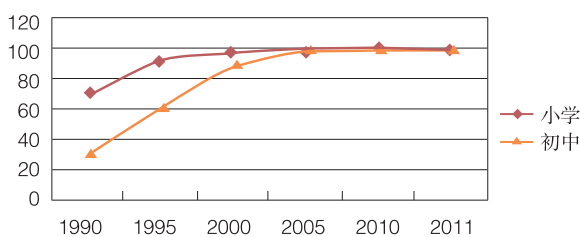


图 2-20 专任教师学历合格率 (%)

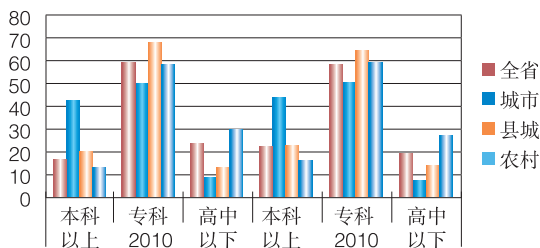


图 2-21 2010-2011 河南省小学教师学历情况 (%)

可靠和充足的经费是教育发展的物质保障。图 2-22 显示，河南省从 1997 年到 2010 年财政性教

育经费占 GDP 的比重是比较低的，与上世纪提出的到世纪末财政性教育经费占 GDP 总量的 4% 的标准尚有很大差距。虽然图 2-23 显示的教育总经费和财政性教育经费总量在年年增加，但其增量远低于 GDP 的增长速度。假如财政性教育经费占 GDP4% 的目标实现，以 2010 年为例，财政性教育经费的总量会达到 927.87 亿元，而 2010 年实际财政性教育经费为 681.2 亿元，有 236.67 亿元差额。2011 年教育经费总投入 1170.94 亿元，增长 28.3%，其中，全省财政教育支出 853.5 亿元，增长 40.1%，是历史上增幅最高的一年。

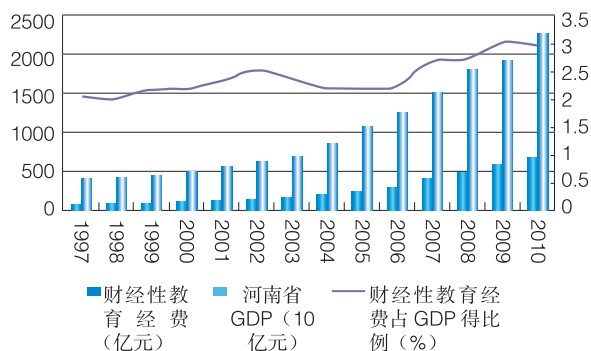


图 2-22 河南省教育经费情况

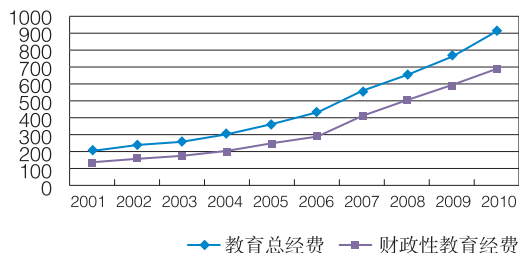


图 2-23 河南省经费投入情况 (亿元)

图 2-24 表明，河南省农村生均公用教育经费自 2005 年始逐年增长。

图 2-25 显示，2002-2009 年河南省中小學生均教育事业费在逐年增加，并呈逐年上升态势。但是，图 2-24 和 2-25 对比分析发现生均公用经费占生均事业费的比例仍然较小，这说明河南省目前有限的教育经费仍然是大量用于人员开支，学校日常维持和发展仍然是低水平的。

框注 2-2: 从 2011 年 1 月 1 日起全面开征地方教育附加。

地方教育附加统一按增值税、消费税、营业税实际缴纳税额的 2% 征收。各地要严格按照省级和市县 5:5 比例就地缴入国库, 专项用于河南省教育事业的发展; 从土地出让收益中按比例计提教育资金。

《河南省财政厅 河南省地方税务局 中国人民银行郑州中心支行关于印发〈河南省地方教育附加征收使用管理办法〉的通知》

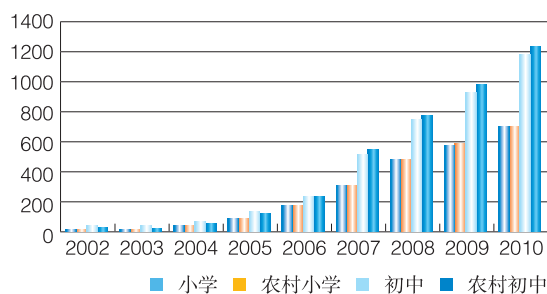


图 2-24 河南省预算内生均公用经费 (元)

教育经费不足直接影响着学校的办学条件改善, 特别是学校的基础设施建设和维修。图 2-26 表明, 农村学校危房占比较高。

河南省落实教育规划纲要有力地推进了全民教育目标的进展。但是, 虽然从统计数据上看, 河南省在入学率等方面各项指标的达成度较高, 但高入

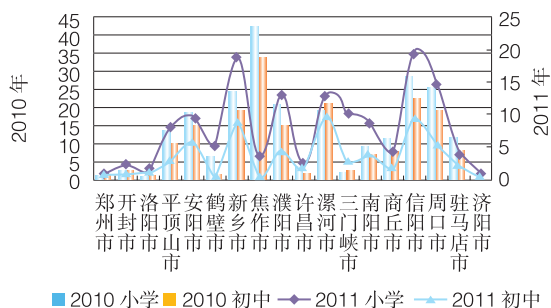


图 2-25 河南省预算内生均教育事业费 (元)

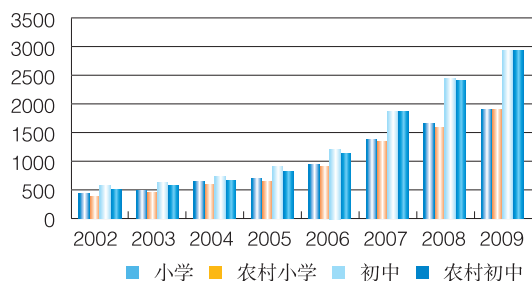


图 2-26 河南省不同地区学校危房校舍面积的比例 (%)

学率背后存在着低质量的隐忧。过高的生师比、拥挤的教室、特别是农村简陋的教学条件和教学设备的缺乏, 直接制约着教育质量的提升。加之升学的压力, 学生在校期间, 更多的是学习应付考试的书本知识, 死记硬背、满堂灌现象普遍存在。这种状况除了造成大量学困生过早尝到失败痛苦而辍学之外, 学生的认知技能、生活技能、交往技能等方面的发展也不同程度的受到影响。全民教育目标的实现最终要体现在教育质量方面, 质量是教育发展的核心, 发展优质教育的探索和实践势在必行。





第三章 关注城乡教育差距



一、引言

2000 年以来，河南省实现全民教育目标已经取得了显著地进展。随着 2015 年实现全民教育的关键目标截止时间的日益临近，预警指标也清晰可见。

就目前而言，河南省在普及初等教育和实现性别均等方面的进展速度远远超过了其他领域，面临的最严峻的挑战是提高教育质量，实现教育公平。而质量与公平的落差集中体现在了城乡教育差距、校际之间的差距。导致今天这种局面既有历史性的原因，比如：1949 年建国以来长期实行的城乡分割的二元结构体制等，更在于国家政治、经济、教育的发展中重城市、轻农村的政策使然。消除城乡教育差异已经成了当前落实规划纲要的关键。

框注 3-1：城乡二元结构

城乡二元结构是指由市民组成的城市社会和由农民组成的农村社会的结构，这种二元结构以二元户籍制度为核心，包括二元就业制度、二元福利保障制度、二元教育制度、二元公共事业投入制度在内的一系列社会制度体系。中国城乡分割的二元结构有着特殊的历史背景和发展历程。

二、城乡教育差距有多大

体现城乡教育差距的指标性因素很多，比如：受教育机会、课程知识、教育投资、教师素质、办

学条件等等。在此，从“教师队伍、办学条件”两个方面来展示河南省教育的城乡差距，因为这两个方面是当前在最显性层面决定人民对教育满意度的指标。

1、教师队伍

河南省农村小学 80% 以上的教师年龄在 35 岁以下与 45 岁以上，而城市和县镇小学 80% 的教师年龄在 45 岁以下，城市与县镇小学教师年龄结构明显优于农村（见图 3.1）。

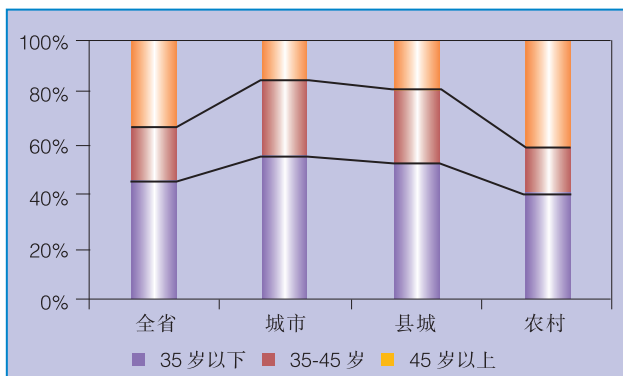


图 3-1 2010 年河南小学专任教师年龄结构

河南省小学教师学历城市与县镇明显好于农村，城市小学教师 90% 以上与县镇 85% 以上具有专科以上学历，而农村小学教师专科以上的不到 75%，学历在高中以下小学教师超过了 25%（见图 2-21）。

河南省小学教师具有小教高级及中教高级职称的城市明显多于农村（见图 3-2），县镇这方面指标之所以低于农村，主要是由于县镇大龄教师低于农村所致的（见图 3-1），因为教龄是评职称的重要条件。

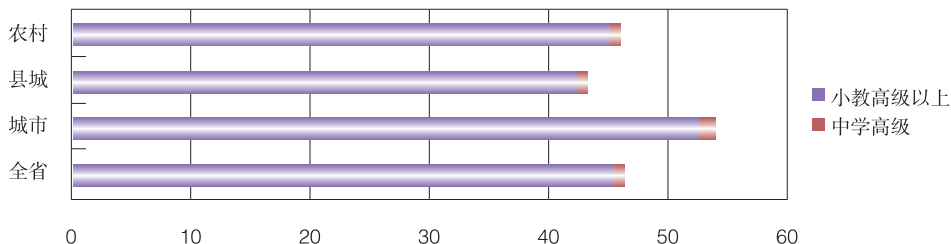


图 3-2 2010 年河南小学教师高级职称状况

河南省城市和县城小学女教师数多于男教师，而农村正相反，小学女教师低于全省平均水平（见图 3-3）。随之而来的结果就是农村小学女教师与女生比例高于城市与县城小学（见图 3-4）。农村女教师数量不足，主要是农村小学教学、生活条件比城市和县城差，师范学校毕业生不愿意来工作所致。当前学校布局调整后，学生需要寄宿制，教师不足给农村女学生寄宿以及学习生活的管理带来了困难。

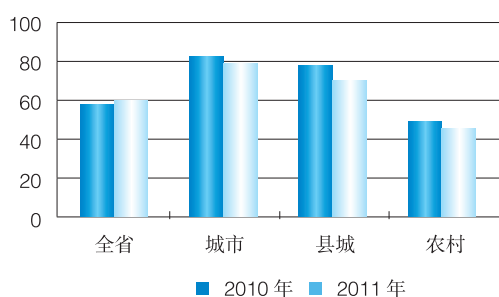


图 3-3 河南省小学女教师比例 (%)

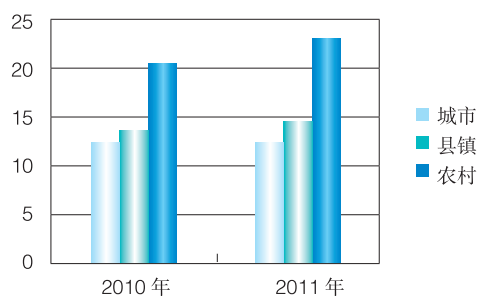


图 3-4 小学女教师与女生师生比

体育、科学、艺术、音乐、信息技术方面远远好于农村小学。以 2011 年信息技术课为例，农村师生比 1:2173.32，城市师生比 1:612.16，如果以 45 个学生一个教学班计算，农村小学约 48 个教学班合一个教师，城市小学约 14 个教学班一个教师。

调查发现，由于河南农村教学条件比较艰苦、教师待遇比较低等原因，有些教学点派不进足够数量的公办教师，有些地方只能低薪聘请代课教师，很多地方代课教师的工资不到公办教师工资的 1/3。

表 3-1 河南省小学各科教师师生比 (人)

	2010			2011		
	城市	县城	农村	城市	县城	农村
语文	61.31	63.71	46.08	57.68	57.31	47.68
数学	78.42	70.42	57.08	71.29	65.33	58.78
外语	330.6	387.99	500.75	332.38	373.74	499.11
体育	402.47	555.89	981.78	417.98	577.3	955.05
科学	743.44	858.81	1612.8	725.54	961.37	1819.29
艺术	2986.28	2485.96	6951.83	2750.49	2892.73	7927.78
音乐	436.81	678.31	1592.88	513.93	761.97	1616.53
美术	532.46	743.15	2025.5	561.93	843.02	2072.86
信息技术	1072.13	1330.81	3314.21	612.76	878.38	2173.32

表 3-1 表明，河南省城市、县城、农村小学各学科师生比都超过了国家规定的编制标准。小学教师配备中的学科分配不合理，特别是农村地区英语、体育、科学、艺术、音乐、美术、信息技术应该说极度匮乏。从师生比指标看，农村小学语文、数学教师配备稍好于城市，而城市小学在外语、数学、

另外，按照现行教师编制标准，农村初中、小学的教师每人负担学生数分别为 18 人、23 人，城市初中、小学为 13.5 人、19 人。调查发现，农村由于教学点多，校均学生较少，即使按照师生比足额配备教师，也会出现教师不足。与城市和县城小学相比，农村小学教师学科结构性差异比较明显，

包班上课现象比较普遍，教育质量难以保证。

教育行政部门发布的关于中小学教师的关键统计数据，年年都显示中小学“生师比均有降低”、“教师学历层次进一步提升”、“教师队伍年龄结构有所改善”等，仔细分析会发现统计数据“不分城乡”的最大缺陷就是掩盖了城乡差距。“生师比均有降低”的系列数据，掩盖了农村教师普遍缺编，一些课程存在“有课本没老师”的现实；“教师学历层次进一步提升”的系列数据，掩盖了农村教师第一学历仍以中师为主，多为民办教师转正的现实；“教师队伍年龄结构有所改善”的系列数据，掩盖了年轻的农村教师多往城里跑、留下“爷爷奶奶教小学”的现实。

大多数教师不愿到农村学校工作，希望在城市工作，这既出于职业考虑，也出于个人原因，其中就包括他们子女的教育问题。农村与城市师资数量、质量的差距直接造成了城乡学生受教育过程的不平等，从而导致了教育结果的差异。

2、办学条件

河南省十八个地级市学校危房主要分布在农村中小学学校，其中焦作市农村学校危房超过了40%（见图3-5）；质量坚固的框架结构校舍主要在城市学校，城市很少砖木结构的校舍，砖木结构的校舍主要分布在农村学校（见图3-6）。

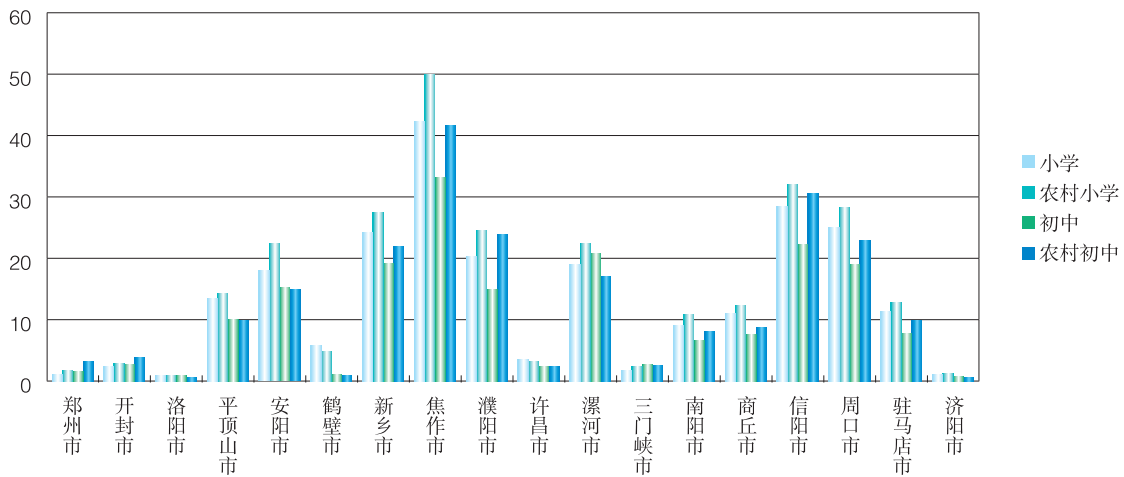


图 3-5 2010 年河南省不同地区学校危房占校舍面积的比例 (%)

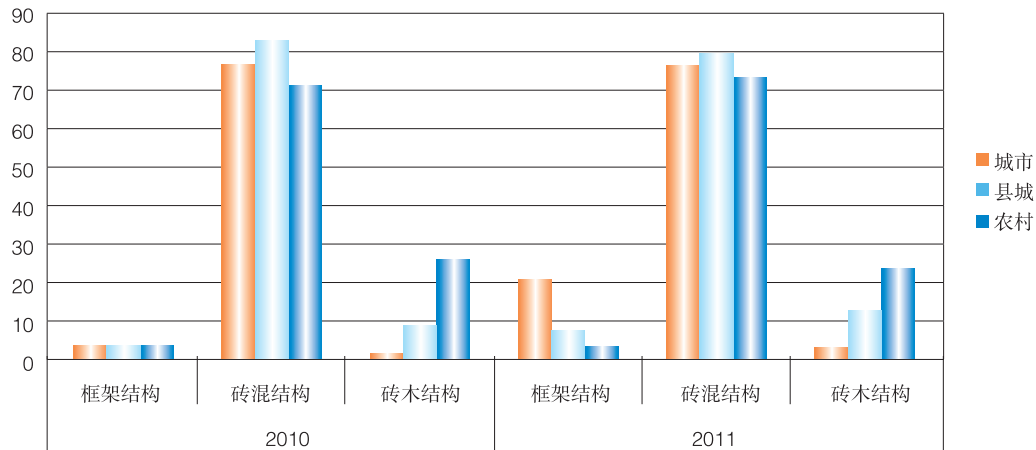


图 3-6 河南省小学校舍情况 (%)



河南省农村小学在硬件配备方面城市优于县镇，县镇优于农村。在教育信息化的今天，农村小学一个教学班不具备一台计算机（见图 3-7）。在体育运动场与体育、美术、音乐、数学自然实验室器材以及校园网方面与城市与县镇学校存在较大的差距（见图 3-8、图 3-9）。教学必备条件的不足直接影响着农村学校正常的教学。

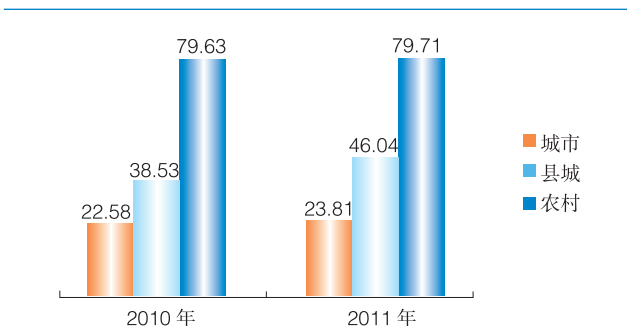


图 3-7 河南省小学计算机与学生比（人/台）

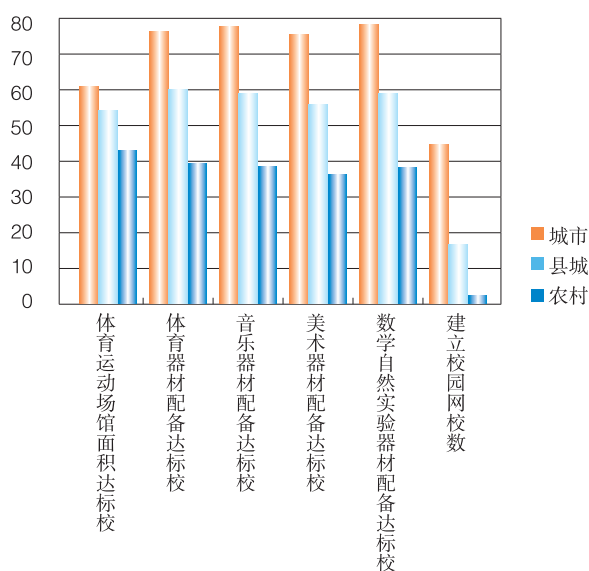


图 3-8 2010 年河南省小学办学情况（%）

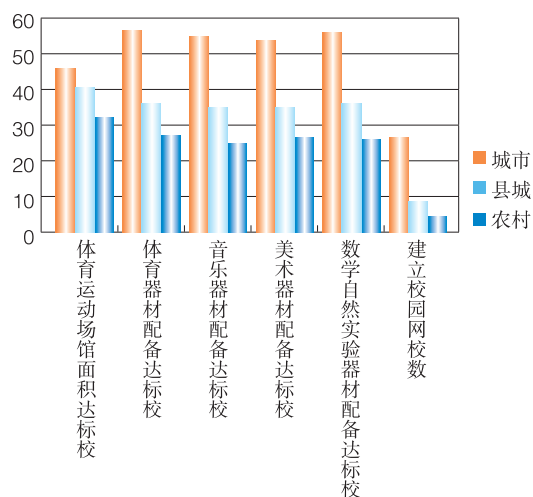


图 3-9 2011 年河南省小学办学情况（%）

惠及一亿人口的全民教育

由于决定教育质量的师资、办学条件等方面，距离现实要求差距较大，农村小学初中辍学率高于全省平均水平（见图 3-10），巩固率只有 60% 多（见图 3-11）。巩固率低有一部分原因是有些农村中小学生流向了城市县镇学校。

导致教育质量低下的原因是多方面的，如教师教学水平低下，教学方法陈旧，课程设置不适应农村学生特点，课程资源匮乏，学校生活单调，缺少吸引力，这些都在一定程度上导致了农村学生学习困难、成绩不良、丧失学习兴趣并最终辍学。

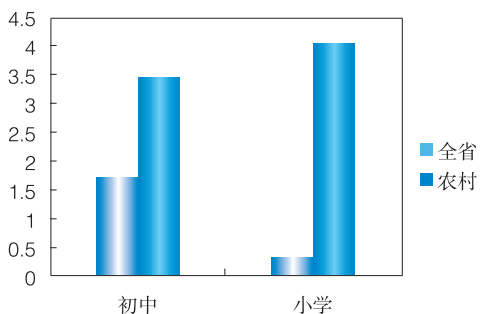


图 3-10 2010 年河南省小学初中辍学率 (%)

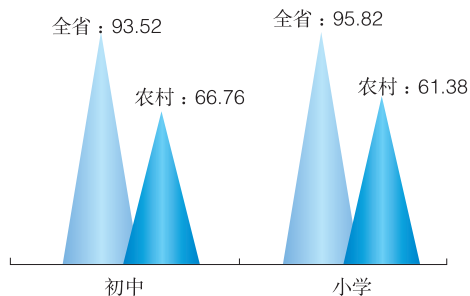


图 3-11 2010 年河南省小学初中巩固率 (%)

毫无疑问，缩小城乡教育方面的差距有赖于消除课堂与社会不平等现象的策略。作为教育系统中心基础的初等与中等教育，必须确保所有学生都能获得必要的知识、技能和价值观，使他们成为负责任的公民。2003 年联合国教科文组织教育部长圆桌会议公布的《“有质量的教育”公报》指出：“尽管获取公平对于那些极端不利人群尤其难以实现，但我们相信，‘有质量的教育’是战胜这些不利因

素的一种工具，因为它不仅仅是一项权利，而且是实现其他权利的一个途径”。



三、城乡教育差距的现实后果

1、乡村学生流失——进城

由于城市与县镇和农村学校在硬件、师资以及教育质量上的差距，一些农村学生冲着优质教育资源涌向城市与县镇，导致城市教育资源紧张（见图 3-12）。

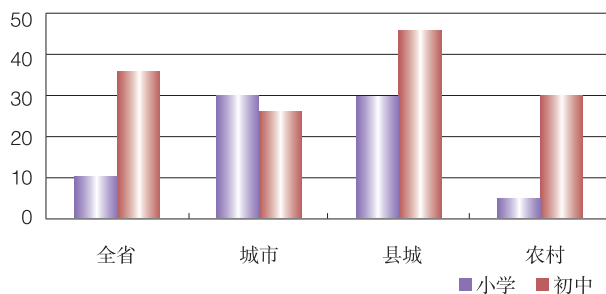


图 3-12 2010 年河南省初中小学 66 人及以上班级比例 (%)

框注 3-2：夏邑县会亭镇小学学生逐年减少

河南省夏邑县会亭镇朱瓦房村小学 2006 年有 120 多名学生，这几年逐年减少，现在学校的在校学生不足 80 人，2008 ~ 2009 学年，该校五年级只有 6 名学生。王厂村小学的学生总数也只有 86 人。会亭镇全镇 26 所小学中，学生不足百人的就有 9 所。

近年来，河南省农村学生择校上学呈逐年上升趋势，年龄也越来越小。低年级的学生，向乡镇学校集中；中、高年级的学生，向县城学校集中；高中的学生则涌向了周边城市的学校。农村学校生源锐减，每班多则三十几人，少则不足十人；而城里的学校却人满为患，上百人的大班已屡见不鲜。虽然各地教育主管部门规定，加强对学籍的管理，农村学生进城上学需提供各种手续和证明，择校需要交纳不菲的费用（见表 3-2），但这并未从根本上

2、教师单向流动—进城

今天出现的中小学教师流动现象，是随着中国改革开放进程的不断深入及利益驱动下而形成的一种自发性职业流动，是教师资源的价值被逐步重视的必然结果。在过去的三十年中，大批教师由农村向城市、由普通学校向重点学校自发地转移，其中优秀骨干教师占了很大比例。但这种流动在活跃了河南省人力资本市场的同时，也带来了诸多的遗憾，造成河南省中小学教师流动的失衡。

当前河南省城乡教师的流动总体上呈单向性，即教师从农村流向城市、从贫困地区流向发达地区，导致农村学校愈来愈缺乏吸引力，教育中的“马太效应”在这一过程中表现得十分明显。师资的日渐薄弱使本来就十分落后的农村教育雪上加霜，城乡教育的差距日益扩大。这种现象背后折射出的实质上是一种深层次的制度的不完善。

制约城乡教师合理有序流动的因素很多，如福利问题、住房问题、医疗问题、子女问题、婚姻问

表 3-2：河南省中学择校费标准

河南省 中学择 校费标 准	省级重点高中	18000 元 / 生 / 3 年	关于公布取消的收费项 和降低有关收费项目 标准的通知（豫政法 [2005]49 号）	河南省人民政府法制办公室 河南省发展和改革委员会 河南省财政厅 河南省监察厅
	市级重点高中	12000 元 / 生 / 3 年		
	一般高中	7000 元 / 生 / 3 年		
	郑州市外国语学校 中学择校费	21000 元 / 生 / 3 年	关于降低郑州外国语学校 择校生收费标准的 批复（豫发改收费〔 2006〕967 号）	河南省发展和改革委员会 河南省教育厅 河南省财政厅

扼制农村学生向城里的流动。此种情况，造成了农村教育资源的严重浪费，又给城里学校的教育教学带来了巨大的压力与不便，既不利于城乡教育的和谐发展，也不利于学生自身的发展。

题等等。社会保障制度不健全、社会保障体系的建立明显滞后于人才流动的发展也是制约和阻碍城乡教师合理流动的重要原因。



四、城乡教育差距能够消除吗

2015年即将到来，全民教育任重而道远。河南省能够顺利实现承诺吗？这取决于河南省强大的政府意志以及惠农的倾斜教育政策能否到位。

2011年全省教育经费总投入达1170.94亿元，增长28.3%，其中，全省财政教育支出853.5亿元，增长40.1%，增速历史空前；教育规划纲要要求“2012年，切实完成国家4%目标的分解任务。年初预算和预算执行中的超收入分配都要体现法定增长要求”，因此，2012年河南省教育经费将大幅增长；省政府决定新增教育投入将重点向农村地区、边远地区、贫困地区倾斜，完善各级各类学生资助体系，扩大资助覆盖面，建立资助标准动态调整机制。

河南省政府决定，坚持“政府主导、以县为主，统筹城乡、区域推进，分类指导、分步实施”的原则，以基础设施标准化建设和师资力量均衡配置为重点，建立健全推进义务教育均衡发展的体制机制，着力缩小城乡、区域和学校之间的教育差距，努力

办好每一所学校，全面提高教育质量，切实保障适龄儿童少年平等接受义务教育的权利，促进教育公平和社会和谐。

到2015年，河南省70%左右的县（市、区）义务教育学校办学条件基本达到省定办学条件标准，实现县域内义务教育学校之间教育投入、教育教学设施、师资力量、管理水平、教育质量等方面基本均衡；到2020年，河南省所有县（市、区）的义务教育学校办学条件基本达到省定办学条件标准，实现县域内义务教育基本均衡，经济发展水平较高的省辖市率先实现市域内义务教育基本均衡，部分县（市、区）努力实现高质量的均衡。

2010年以来，河南农民人均纯收入增长开始驶入快车道。2010年，扣除物价因素，河南城镇居民人均可支配收入与农民人均纯收入分别实际增长7.2%和11%，农民纯收入增长速度超过城镇居民3.8个百分点。2011年，河南城镇居民人均可支配收入与农民人均纯收入的增长速度分别为8.4%和12.7%。农民纯收入增长速度超过城镇居民4.3个

百分点。伴随着城乡经济收入的差距逐渐缩小，加之强有力的惠农教育政策，消除城乡教育差距，城乡携手实现全民教育目标的路途越来越清晰。



第四章 教育治理的行动与方略



一、引言

教育治理举措对普通人的生活、对父母和儿童的希望与追求以及人的发展前景具有巨大的现实影响。不良的教育治理可能让父母和社区面临不负责任、不符合他们要求的教育供给，进而导致教育体系在提高学习成绩方面效率低下；不良的教育治理可能让社区或区域坐在教室就读的儿童缺乏基本的教学材料，面对未受过培训、缺乏教学积极性的教

师；有时，不良的教育治理还意味着分配给学校的财政资源并未到位。不良教育治理的另一个标志就是未能解决腐败问题，这对贫困家庭而言危害尤其大。当教育资源未能送达学校，或当学校不正当收费时，穷人是最无力支付的群体。

政府如何调动、分配、管理教育投资对其学校体系的效率与平等起着至关重要的作用。改善教育治理可提高效率，增加受教育机会，改善教育质量。

框注 4-1: 学前教育重大工程项目

新建和改扩建公办幼儿园工程。2011-2013年，多渠道筹措资金，全省新建和改扩建公办幼儿园4000所，3万人口以上的乡镇至少举办2所、3万人口以下的乡镇至少举办1所标准化公办中心幼儿园，大村和新型农村社区实现独立办园、小村联合办园或建分园，基本形成县、乡镇、村三级农村学前教育网络。该工程以省辖市、县(市、区)为主实施，省财政每年安排以奖代补资金，用于该项工程建设。

幼儿园办园条件达标工程。根据我省幼儿园办园基本标准，改善现有幼儿园办园条件，三年内实现70%以上幼儿园基本达标。该工程以省辖市、县(市、区)为主实施，省财政采取以奖代补的办法给予奖励。

幼儿园教师培训工程和名师培育工程。从2011年起，对现有幼儿园教师和园长进行轮训，三年内完成70%以上；对200名学前教育教研人员、1000名幼儿园园长和10000名骨干教师进行重点培养，形成我省幼儿园园长、教师骨干队伍，使其在学前教育科研、教研、课程改革、打造幼儿教育品牌等方面发挥引领和示范作用。幼儿园园长、教师全员培训由省辖市、县(市、区)负责实施，200名学前教育教研人员、1000名幼儿园园长和10000名骨干教师培训由省和省辖市两级负责实施。

《河南省学前教育三年行动计划(2011-2013)》

二、学前教育“三年行动计划”

组织实施“三年行动计划”是建国以来河南省发展学前教育力度最大的一次行动。这次行动中河南省重点构建了学前教育公共服务体系，科学规划了学前教育布局，重点发展公办幼儿园，鼓励社会力量以多种形式举办幼儿园，扩大农村学前教育资源，切实搞好城镇小区幼儿园配套建设，构建早期教育服务体系。

为完成设定的学前教育目标，河南省成立了由省政府领导任组长，教育、机构编制、发展改革、



财政、住房城乡建设、国土资源、人力资源社会保障等部门负责人为成员的学前教育“三年行动计划”推进工作领导小组，研究、协调解决学前教育事业发展中的重大问题。

河南省政府实行了目标管理责任制，把学前教育工作列入对各省辖市和县（市、区）政府目标责任考核范围。省政府与各省辖市和省直管县（市）政府签署目标管理责任书。每年年底，省有关部门检查落实情况，对完成任务好的进行奖励，对完不成任务的进行问责。

2011年度，争取中央财政学前教育资金8.7亿元，省财政1个多亿、各地10个多亿的财政资金投入学前教育，河南省学前教育发展力度、速度和规模空前加强。截止2011年底，河南省新建、改扩建幼儿园1200所（其中700所公办）；各类幼儿园发展到10304所，较上年增加2606所。学前教育一年毛入园率达到80.5%，较上年提高2.2个百分点；学前教育三年毛入园率达到55.5%，较上年提高3个百分点；幼儿园教职工达到15.1万人，较上年增加4万人。完成了学前教育三年行动计划第一年的任务。



农村改建幼儿园



城市改建幼儿园

框注 4-2: 河南省各地推进学前教育的做法

郑州市：计划三年内，市、区县两级财政安排15亿元资金，新建、改扩建300所标准化公办园，支持121所企事业单位办和集体办幼儿园，使全市在公办园就读的幼儿比例达到60%。

许昌市：设立了学前教育发展专项经费和经常性学前教育经费，将学前教育经费纳入财政预算。其中，财政性教育经费用于学前教育的比例，襄城县明确提出逐步达到8%左右，长葛市提出达到5%，鄢陵县提出达到4%；教育费附加用于学前教育的比例，襄城县提出逐步达到5%。

信阳市：2011年，通过考试、选拔，就聘用了919名幼儿教师，其中公办幼儿教师139名。同时充分利用中小学布局调整后的260多名富余教师资源，通过专业培训，转岗为幼儿教师，有效缓解了幼儿教师严重不足的局面。

三、均衡发展：目标、时间表与路线图、试点与督导

2011年2月，省政府出台了《河南省人民政府关于进一步促进义务教育均衡发展促进教育公平的意见》，确定了河南省义务教育均衡发展的目标任务和政策措施。

1、目标：到2015年，河南省70%左右的县（市、区）义务教育学校办学条件基本达到省定办学条件标准，实现县域内义务教育学校之间教育投入、教育教学设施、师资力量、管理水平、教育质量等方面基本均衡；到2020年，河南省所有县（市、区）的义务教育学校办学条件基本达到省定办学条件标准，实现县域内义务教育基本均衡，经济发展水平较高的省辖市率先实现市域内义务教育基本均衡，部分县（市、区）努力实现高质量的均衡。



2、时间表与路线图：2011年3月，河南省政府与教育部签署了义务教育均衡发展备忘录，明确了义务教育均衡发展的时间表和路线图。即：到2012年40个县（市、区）实现县域内义务教育基本均衡发展；到2015年累计100个县（市、区）实现县域内义务教育基本均衡发展；到2020年河南省158个县（市、区）全部实现县域内义务教育基本均衡发展，并通过省级人民政府认定。为此，

河南省制定了义务教育均衡发展推进计划，把义务教育均衡发展目标任务分解到了各个年度，落实到了各个县（市、区）表（4-1）。河南省158个县（市、区）已经全部签署了义务教育均衡发展目标管理任务书。各县（市、区）都制定了推进义务教育均衡发展实施方案。

3、试点改革：国家教育体制改革领导小组批复河南省作为推进义务教育均衡发展国家教育体制

表 4-1：2012 至 2020 年实现县域义务教育基本均衡发展县（市、区）一览表

完成年度	2012 年 (50 个)	2013 年 (23 个)	2014 年 (23 个)	2015 年 (26 个)	2015 年 (26 个)
县（市、区） 名称	中牟县、新郑市、新密市、荥阳市、郑州市二七区、尉氏县、开封市金明区、栾川县、新安县、洛阳市涧西区、吉利区、舞钢市、平顶山市卫东区、石龙区、湛河区、林州市、安阳市殷都区、安阳县、淇县、鹤壁市淇滨区、	郑州市金水区、管城回族区、开封市鼓楼区、洛阳市洛龙区、西工区、平顶山市新华区、内黄县、卫辉市、新乡县、获嘉县、新乡市牧野区、武陟县、焦作市中站区、修武县、	郑州市中原区、惠济区、开封县、开封市顺河回族区、孟津县、洛阳市瀍河回族区、宝丰县、安阳市北关区、鹤壁市山城区、新乡市凤泉区、焦作市解放区、山阳区、南乐县、禹州市、许昌县、渑池县、	郑州市上街区、登封市、偃师市、洛阳市老城区、汝州市、汤阴县、浚县、延津县、原阳县、长垣县、焦作市马村区、清丰县、卢氏县、鄢陵县、漯河市召陵区、方城县、新野县、镇平县、	37 个县（市、区）

表 4-1：2012 至 2020 年实现县域义务教育基本均衡发展县（市、区）一览表

完成年度	2012 年 (50 个)	2013 年 (23 个)	2014 年 (23 个)	2015 年 (26 个)	2015 年 (26 个)
县（市、区） 名称	济源市、巩义市、鹤山区、辉县市、新乡市红旗区、卫滨区、沁阳市、孟州市、温县、博爱县、濮阳市华龙区、范县、襄城县、长葛市、漯河市源汇区、临颖县、灵宝市、义马市、陕县、三门峡市湖滨区、南阳市卧龙区、宛城区、内乡县、睢县、夏邑县、虞城县、罗山县、扶沟县、平舆县、泌阳县	许昌市魏都区、漯河市郾城区、舞阳县、西峡县、淅川县、光山县、郸城县、西平县、永城市	唐河县、桐柏县、柘城县、信阳市平桥区、商水县、遂平县、邓州市	商丘市梁园区、民权县、潢川县、新县、鹿邑县、驻马店市驿城区、项城市、固始县	



2011 年 3 月 9 日，省政府与教育部在北京签署《国家教育部与河南省人民政府义务教育均衡发展备忘录》

改革试点省之后，省政府办公厅印发了《关于做好推进义务教育均衡发展国家教育体制改革试点工作的通知》，确定了试点工作的总体要求和主要任务，从五个方面进行改革探索，即：推进义务教育管理体制创新；健全校长和教师交流制度；探索城乡教育一体化发展的有效途径；深化招生考试评价制度改革；提升中小学信息化水平。试点工作采取整体推进与重点突破相结合、综合改革和单项突破相结合的办法。确定郑州、焦作两个省辖市作为

综合改革试点市，其它每个省辖市确定 1-2 个县（市、区）作为综合改革试点县（市、区），每个试点县（市、区）确定 1-2 个项目进行试点。河南省共确定了 30 个县（市、区）作为县级综合改革试点单位。2011 至 2012 年为义务教育均衡发展改革试点实验探索阶段。2013 年总结推广试点经验，在河南省范围内全面推开。2015 年进行总结。

4、督导评估。河南省人民政府教育督导部门建立了对政府推进义务教育均衡发展的督导评估制



度。研究制订了义务教育均衡发展评估标准，定期对市、县两级的义务教育均衡发展状况进行监测和评估。建立了区域内义务教育均衡发展主要指标发布制度，定期向社会公布。督导结果作为评价县级人民政府教育工作和干部任用的重要内容。凡区域内出现达不到义务教育经费“三个增长”（各级政府教育财政拨款的增长应高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生平均公用经费增长。）、截留或挪用义务教育经费、不及时补充缺编教师以及继续举办重点学校、重点班等违规行为，对政府负责人、有关职能部门负责人及中小学校长依法实行问责。

四、均衡调配中小学教师

1、补充、增强农村教师队伍。从2009年开始实施农村特设教师岗位计划，每年招聘1万名应届大学毕业生，安排到农村义务教育学校任教。通过“硕师计划”，选拔应届优秀本科毕业生，采取免试推荐读研究生的办法，鼓励其到农村任教。

2、城镇教师支援农村教育。近两年，河南省组织城乡教师到农村学校任教5万余人次。例如，

鹤壁市针对农村学校教学质量偏低的现状，以加强农村教师队伍建设作为突破口，先后选派500多名城镇优秀教师到农村支教，150多名农村学校教师到城镇学校顶岗学习。组织开展“百校千师手拉手”活动，即从全市城镇学校中遴选50所优质学校、500名骨干教师分别与两县三区50所农村薄弱学校、500名农村学校教师进行结对帮扶。

3、进行区域内校长和教师交流。河南省各市、县（区）教育部门会同机构编制、人力资源社会保障部门，对本行政区域内教师资源统一调配，推动校长和教师在城乡之间、学校之间合理流动，逐步扩大交流比例。推行校长任期制和轮岗制，使优质学校校长和中层管理人员到薄弱学校交流任职。

4、培训提高教师素质。组织实施农村中小学教师素质提高工程、中小学名师培育工程、国培省培计划，政策向农村和薄弱学校教师倾斜。2010年度“国培计划”项目共培训教师6.5万名，约占河南省农村教师的1/10。2011年省财政拿出2020万元，启动实施“省培计划”，加强教师培训。计划到2013年，由省、市、县三级分工负责，分步实施，对农村中小学教师进行全员培训。



五、改善办学条件

1、义务教育学校标准化建设。河南省教育厅会同有关部门制定了《河南省义务教育学校办学条件基本标准（试行）》和《河南省推进义务教育学校标准化建设规划》。计划到2012年末，争取完成51个县（市、区）县城内义务教育学校标准化建设；到2015年末，累计完成129个县（市、区）县城内义务教育学校标准化建设，占河南省县（市、区）总数70%左右；到2020年，全面完成义务教育学校标准化建设任务。通过实施标准化建设工程，河南省义务教育学校基本达到布局合理、校园内功能完善、教育教学技术装备基本达标、生活服务设施满足师生需求。义务教育学校标准化建设以省辖市、县（市、区）为主实施，省依据各地推进义务教育学校标准化建设的力度和工程进度采取以奖代补的办法给予奖励。

框注 4-3: 河南省各地改善办学条件的做法

郑州市从2005年以来累计投入19.6亿元新建、改扩建近70所中小学；近年来又累计投入资金4.9个亿元的专项资金，用于改善农村中小学办学条件，全市所有农村中小学全部实现了“校校通”，配备起了标准化的实验室和计算机室，拥有了钢琴常备器材。

南阳市卧龙区近年来多方筹措资金2亿多元，先后实施了农村校舍安全、薄弱学校改造、寄宿制学校建设工程、图书仪器充实工程等一系列工程建设，全区新增建筑面积6万多平方米，新增教育用地230亩，新增各类图书55万余册，仪器7.8万余件（套），体音美器材16000余件（套），计算机1280台。

2、调整中小学布局。农村初中布局调整在原有的基础上进一步收拢，并向乡镇所在地集中。原则上每3万人左右设1所初中，5万人左右的乡镇可

以设2所初中。平原地区初中一般应达到18个班、班额50人，校均900人以上的规模；山区初中一般应达到12个教学班、班额50人，校均600人以上的规模。在布局调整中，推进寄宿制学校建设，原则上初中逐步实行寄宿制。

农村小学布局调整在学生就近入学的前提下，依据市（县）域村庄布局规划和新型农村社区建设要求，按照相对集中、规模适度的原则，调整撤并一些村小和教学点。解决一些地方仍存在的村村办学的问题。人口比较密集的平原地区，原则上5000人左右设1所完全小学，每个乡镇可设若干所中心小学，校址选择兼顾区域均衡分布。中心小学逐步建成寄宿制学校。小学一年级适龄儿童数不足30人的一般不再设成建制小学。平原地区小学服务半径一般不超过2公里（不含寄宿制学校），在交通不便或距离较远的村要保留必要的教学点，方便低年级学生就学。逐步在全省形成中心小学、完全小学、教学点相互关联的网络结构。城镇中小学布局调整重点解决学校数量不足、容量不够、布局不合理、发展不均衡、建设不配套等问题。城市中小学布局规划，原则上每1万人区域内建设1所24班规模

的小学，每2万人区域内建设1所36班规模的初中。城镇中小学布局规划要重视和解决农民工随迁子女的入学问题。

3、中小学校舍安全工程。河南省校安工程分“两步走”：第一个阶段2009到2011年，第二个阶段2012到2013年。2011年年底，基本完成第一阶段“三年攻坚”任务，落实资金72.8亿元。

4、农村义务教育薄弱学校改造工程。该工程涉及两大类建设项目，一类是教学装备类项目，包括图书、教学仪器设备、多媒体远程教学设备的配备；另一类是校舍建设类项目，包括：配合实施农村义务教育学生营养改善计划，支持国家试点地区农村学校改善就餐条件或配备必要的餐饮设施；农村寄宿制学校附属生活设施建设；县镇学校扩容改造。2010、2011年度的中央资金已经下达河南省，分别为9.39亿元和9.94亿元，河南省按5：5的比例安排地方配套资金。

各级教育部门在摸清农村义务教育薄弱学校校舍和教学装备配备现状的基础上，根据河南省教育厅、河南省财政厅《关于做好农村义务教育薄弱学校改造计划实施工作的通知》，制定了薄弱学校改



危房改造前后的舞钢市武功乡二中

造总体规划和年度计划。按照“谁使用、谁负责”的原则，对项目资金使用实行责任制并及时进行严格管理和督导检查，从项目学校确定到项目实施、验收，严格工作程序，严明工作纪律，实行阳光操作。计划用五年左右的时间使农村义务教育学校都能够达到省定的办学条件基本标准。

5、中小学信息化建设。2012年所有义务教育阶段学校将实现“班班通”。例如，焦作市以农村学校信息化建设为重点，近年来累计投入教育信息化资金达1.3亿元，通过建立光纤宽带教育城域网、实施农村中小学现代远程教育及教育管理信息化项目，网络教育资源总量达到600G以上，覆盖了全市所有中小学，使广大农村中小学享受到了与城里一样的优质教育资源；鹤壁市淇县以信息化助推教育均衡发展，先后投资1700余万元，建成多媒体教室134个，网络电子备课室19个，校园局域网

流入地政府为主、以全日制公办中小学为主”的原则，将进城务工人员随迁子女义务教育纳入公共教育体系，保障其平等接受义务教育。按照相对就近入学的原则，划定服务学区或定点学校，以公办学校为主，统筹安排就读。在免除学杂费、教育教学管理等方面，进城务工人员随迁子女享受与流入地学生同等待遇。按照预算内生均公用经费标准和实际接收人数，对接收学校及时足额拨付教育经费。2011年秋季，河南省安排经教育行政部门认定、符合入学条件的义务教育阶段农民工子女27.3万人，入学率超过99.9%，基本实现了“应入尽入”。

2011年，河南省预算安排城市义务教育免学杂费补助4.5亿元，受益学生192万人。从资金筹措情况看，除中央补助2.25亿元外，地方安排2.25亿元，其中省财政1.42亿元，占63%，市财政0.83亿元，占37%。全面免除了河南省城市义务教育阶



均衡优质和谐的教育让孟州的孩子笑得更灿烂

20个。全县150人以上的学校全部普及了多媒体教学，实现了“班班通”，学科覆盖率达100%。

六、关注困难与特殊受教育群体

1、安排进城务工人员随迁子女就学。根据“以

段学生学杂费。河南省预算安排农村义务教育经费保障机制资金110.5亿元，其中中央补助78.1亿元，地方安排32.4亿元。在地方安排资金中，省财政负担22.1亿元，占68%，市财政6.4亿元，占20%；县财政3.9亿元，占12%。

从2010年秋季开始农村义务教育阶段学生国



小学生在两免一补公示栏前查看自己的名字

框注 4-4：留守儿童关爱行动

孟州市成立了以市委书记任组长的留守儿童关爱行动领导小组，召开了关爱留守儿童爱心现场会，市领导和各乡镇办事处、局委主要负责同志每人认领资助一名留守儿童。市教育局组织教师担当代理父母，动员有条件的学生与“留守儿童”结对帮扶，“关爱行动”让留守孩子在校暖了心，家长在外安了心。

拨生均公用经费提高到了小学生均 400 元、初中生 600 元；农村义务教育阶段学生全部免费提供教科书；农村义务教育家庭经济困难寄宿生生活费补助标准提高到小学生每天 3 元、初中生每天 4 元。城市义务教育阶段学生也全面免除了学杂费，并对城市低保家庭的学生免费提供教科书，对家庭经济困难的学生给予生活补助。

2、农村留守儿童的教育关爱工程。构建关爱农村留守儿童的社会监护、帮扶体系，建立留守儿童档案和联系卡制度，形成学校教职工与留守儿童结对帮扶机制，加强与留守儿童家长的沟通联系。

3、让残疾儿童少年接受义务教育。改建和新建一批特殊教育学校，使省辖市和 30 万人口以上、残疾儿童少年较多的县（市）都有一所特殊教育学校。为现有特殊教育学校添置必要的教学、生活和康复训练设施，改善办学条件。实行教学、医疗、康复相结合，使残疾学生的身心缺陷得到有效矫正和补偿。完善了普通学校接收残疾儿童少年随班就读办法，建立残疾儿童少年确认、登记和组织入学制度。



2011 年，省教育厅联合省民政厅、省残联召开河南省特殊教育工作会议。

第五章 困难、短板、未来需关注的问题



一、引言

2011年是《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》与《河南省中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》颁布的第一个完整年度,也是“十二五”开局之年。在这一年里,河南省各

级政府的教育行动显著地推进了河南省全民教育的进程。提高教育质量,推进教育公平的势头正变得愈来愈好。

河南省各类幼儿园发展到10304所,新增2606所,增长33.9%。在园幼儿数,学前一年、三年毛入园率均大幅增长(见图5.1—5.4)。

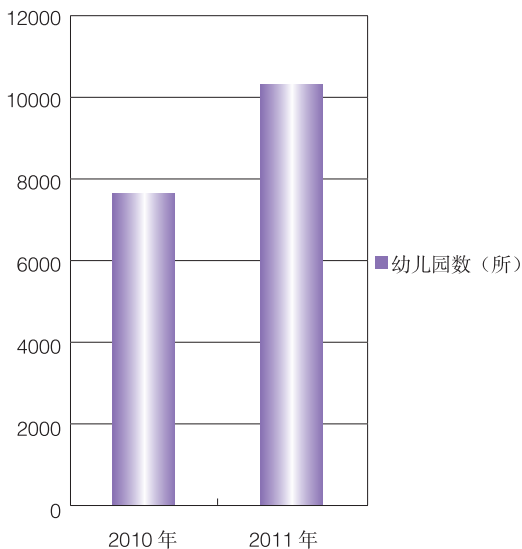


图 5-1 幼儿园数

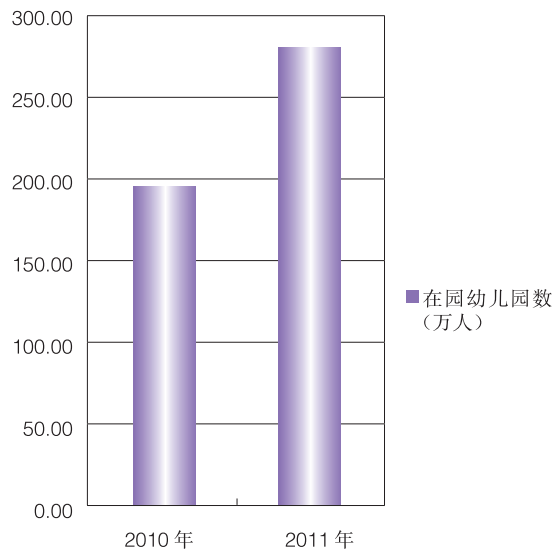


图 5-2 在校幼儿数(万人)

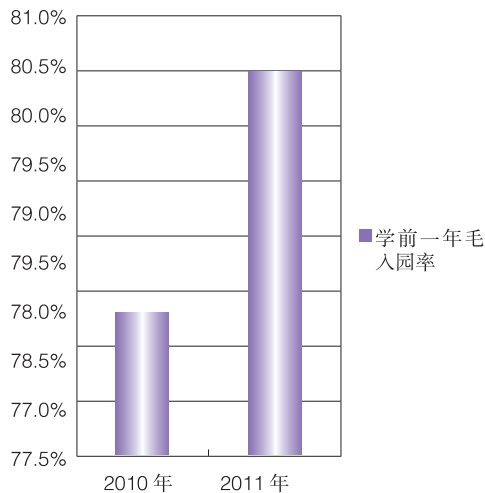


图 5-3 学前一年毛入园率

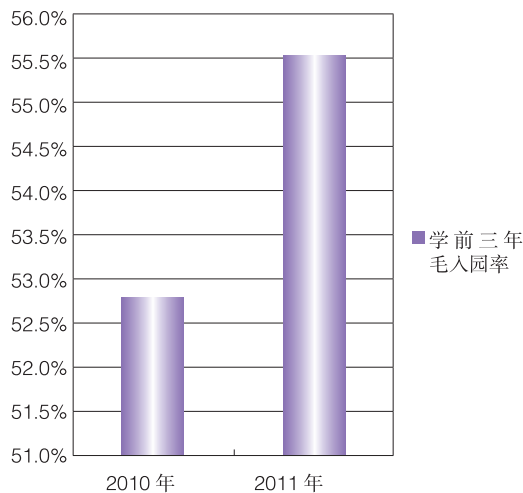


图 5-4 学前三年毛入园率

围绕新型城镇化建设需要,城镇中小学增加5571所,增长112%,农村中小学调减6401所,减少22.60%。投资30亿元对农村薄弱学校改造和县镇学校扩容建设。累计投入资金112.5亿元推

进中小学校舍安全工程。通过国培计划、省培计划、特岗教师计划等,加强了农村师资队伍建设。

中职招生数和在校生数分别占高中阶段教育的51.28%和49.36%,实现了高中阶段教育招生职普

比大体相当的目标。校企合作，出现了一批与企业深度合作的品牌专业、品牌职业院校。

郑州大学“211工程”三期建设有了重大进展，启动了河南大学百年名校振兴计划；新增3所省部（局）共建高校，共建高校总数达到8所；高校国家重点实验室实现零的突破，高校新增博士、硕士学位授权一级学科点34个、179个，新增数量分别是过去总量的3倍和1.8倍；省政府与国家自然科学基金委员会设立了“人才培养联合基金”，5年共1.5亿元；高校申请国家自然科学基金项目立项数翻倍增长，有力地支撑了高校的学科建设和质量提升。

二、前进中的困难

1、学前教育数量不足、质量不齐。目前，河南省学前教育资源仍然不能很好满足适龄儿童入园需要，“入园难”问题依然存在。一方面，由于政策缺位，导致民间资金进入学前教育缺乏有效途径。另一方面，由于公办幼儿园的供给缺位，导致大量民间不规范幼儿园存在。不仅难以管理，而且办园质量良莠不齐，难以为适龄儿童提供良好的保教条件。

2、农村中小学相对薄弱，城市学校的“大班额”、“择校热”现象比较严重，人民群众的教育需求与优质教育资源不均的矛盾没有改变。

中小学规划、建设滞后，随着河南省城镇化进程的加快，大量人口迁入城镇及农民工子女到城镇就学，造成各地城镇中小学教育资源严重不足，带来城镇“择校热”、“大班额”问题。据统计，2007-2011年，河南省城镇人口增加700万人、中小學生增加72万人，而城镇新增中小学仅有300所，个别地方城镇人口翻了一翻，而中小学近十年没增加一所。据2010年年报统计，河南省小学平均班额42.65人，其中城市小学平均班额57.48人、县镇小学的平均班额56.4人；河南省初中平均班额

60.47人，其中县镇初中的平均班额63.72人。河南省小学大班（56人以上）所占的比例城市和县镇分别是55.90%和48.68%，初中大班所占比例城市和县镇分别是53.41%和64.47%。

3、个别地方政府对发展职业教育重视不够，导致各地职教攻坚工作进展不平衡，特别是县级政府对职教攻坚工作的重视程度、工作力度、推进速度差别较大。

家长和学生对职业教育还存在一定的偏见，“重普教、轻职教”的现象仍比较严重；受社会的人才观念、用人用工制度、生产一线工人收入待遇偏低、就业缺乏保障等因素的影响，职业教育吸引力仍然不够。一方面河南省广大农村劳动力缺少技能培训，一方面职业教育的吸引力还不强，不少学生不愿上职业学校，职业教育到了加强内涵建设的攻坚阶段。

4、教育体系设计与社会劳动保障制度之间存在脱节

按照现行的教育年限，一个人完成义务教育后的年龄是15周岁，而我国法定工作年龄是16周岁，如果一个人完成义务教育后结束学习生涯，在他达到法定工作年龄前的一年时间里，将是他人生的学习、工作空白期。教育系统应该发挥积极作用，为其走向工作岗位提供进一步的继续教育或职业教育，而目前，教育系统在这方面还缺乏主动性和针对性，没能发挥更加有效的作用。

5、高水平大学数量较少

河南省普通高校目前达117所，高校招生人数、重点学科、科研立项近年都成倍增长，但是高水平大学数量较少、普通高校本专科结构层次较低，河南孩子上好大学仍然比较困难。

三、保障教育发展的短板

1、教育改革和发展的政策环境有待优化。由于受条条框框的束缚，一些需要得到政策支持改革措施，难于落实，难以取得实质性突破。

2、教育投入财力不足、支撑不够

河南省人口多、底子薄、基础差的基本省情，决定了教育改革和发展任务艰巨、困难重重。河南省用占全国 4.5% 的教育经费，支撑着占全国 10.1% 的教育人口。尽管这些年河南倾其全力，支持教育事业发展，但由于人口众多，河南省各级教育生均经费仍处于全国后列，一些学校债务负担十分沉重。

3、各地贯彻落实教育实规划纲要情况还不平衡

一些地方教育思想、教育观念滞后，改革动力不足，落实教育规划纲要主动性不强、创新性不够。

4、对教育规划纲要落实情况的监测、督查力度不够

缺乏系统、科学、全面的数据监测和跟踪，难以准确把握各地教育规划纲要的落实情况，以便更有针对性地发现问题、指导工作。

5、对教育教学质量的评价比较模糊

教育质量评价尤其是定量评价体系尚不健全，对学生学业成绩评定的数据不全、标准不一。

多，任务还很艰巨。面对《河南省中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020)》制定的目标，科学筹划，行动起来，至关重要。

(一) 增长的教育经费投向哪里

《河南省中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》明确要求，将教育列为公共财政优先保障领域，依法逐步提高教育财政拨款占财政总支出的比例。按增值税、营业税、消费税的 3% 足额征收教育费附加，按规定程序开征地方教育附加，专项用于教育事业。提高财政性教育经费支出占 GDP 的比例，到 2012 年，切实完成国家 4% 目标的分解任务。年初预算和预算执行中的超收入分配都要体现法定增长要求。

2011 年，河南省 GDP 达 2.7 万亿，河南省财政教育支出达到 853.5 亿元，增长 40.1%，是历史上增幅最高的一年。2012 年河南省 GDP 数据会更高，并将切实完成国家 4% 目标的分解任务。据推测，增加一个百分点，至少要增加 200 亿以上的财政支持。教育经费大幅增长了，如何用，如何用好，考验着政府的智慧。

在 2012 年河南省教育工作会议上省教育厅领导明确表示，这些资金将重点向农村地区、贫困地区倾斜，向农村义务教育、职业教育、学前教育和高校服务能力强的特色学科建设倾斜，向特殊困难学生倾斜、向教师队伍建设倾斜。

科学地进行教育投资，避免教育投资失误与浪费，是一个老问题，也一直为政府所关注。这一问题在今天更值得重点关注。

(二) 城乡教育均衡发展的尺度

教育在城市和农村地区都发挥着重要作用，可能没有其他哪一种单个的因素会如此紧密地与分享未来发展成果的方式联系在一起。

学术界在讨论农村教育时，大多针对农村教育的薄弱现状，如经费投入不足、教师质量低下、教

四、未来值得重点关注的问题

经过 30 年的改革、开放、发展，河南省成功实现了由经济落后省份向全国重要经济大省、由温饱不足的省份向全国第一粮食生产大省、由传统农业省份向新兴工业大省、由文化资源大省向全国有影响的文化大省的历史性转变。实践证明，教育是基础，教育是未来，教育是民生。振兴教育，全民有责。

面向现代化、面向世界、面向未来，坚持以人为本，以改革创新为动力，以促进公平为重点，以提高质量为核心，认真破解“钱从哪里来，人往哪里去，质量怎么保，学校怎么办”的难题，推进教育事业在新的历史起点上科学发展是河南省必须面对的教育战略选择。

距离 2015 年实现全民教育目标的时间已经不

育质量不高等具体问题进行分析并提出对策。其实，这些问题大都可以由国家基于正义原则所制定并实施的农村教育政策给予扶持、改善以解决的。然而即使解决这些问题，也未必能从根本上改变农村教育与农村文化相疏离的现状。

农村教育“为农”和“离农”的发展取向之争是一个老话题。“为农”论者认为，农村教育应该为农村的社会经济发展服务，为当地培养人才。而“离农”论者则认为，简单地把农村教育定位于为农村发展培养人才，会限制农民子弟通过高考渠道进入城市，让他们永远留在农村，从而导致城市和农村间的不平等固定化。“为农”与“离农”问题，这是在城乡二元结构的框架下才产生的问题。随着社会水平不断提高和国家的政策扶持使得城乡国民待遇差距不断缩小，这种问题或许会自然消弭。

多年来，人们站在农村之外的立场上形成了有关农村教育的观念，并在此指导下塑造或批判农村教育。农村教育的失败或者说低效概缘于此。理解农村文化，才能明白什么样的农村教育是农民所需要的，什么样的农村教育对农民是一种文化剥夺。

事实上，农村文化和城市文化之间有差别而没有差距，不存在优越和落后之分。它们各有其优点和缺点，我们不应以一种文化来界定另一种文化的先进或落后。诚如中国社会学家费孝通先生所言，农村人进城市过马路不会躲汽车，就像城里人到乡下不会赶狗一样。诚然，农村文化有其自身的缺点，但是在这种文化中人与自然、与自己、与他人、与社会的和谐，是我们应该肯定的价值。这似乎可以为城市发展中的能源、生态、心理、信仰、人际关系等问题乃至社会问题之解决提供借鉴，而城市文化则可以在进取和创新精神方面促进农村文化向现代化发展。

城乡教育一体化不是城乡教育一样化，不是要消灭农村教育，其目的在于实现城乡教育优势互补，双强共荣。从空间层面上讲，城就是城，乡就是乡，城市教育和农村教育，二者必须分开，必须要有差

别。城市教育与农村教育在空间发展上的区别是一种客观存在。在价值取向上，应该把城乡教育放在完全平等的地位加以对待，不能将农村教育作为没有特色的、弱勢的、需要改进的一方。

城乡教育一体化不是消灭农村教育的优势与特色，而是要充分肯定、增进、利用这些优势和特色。否则，“城乡教育资源共享、优势互补”，“推动城乡教育相互支持、相互促进”等就无从谈起，“构建良性互动的教育体系和机制”，则既无可能，也无必要。城乡教育一体化、统筹城乡教育发展，不是城市中心主义，不是一般意义上的通过城区给予农村资金、人才等简单做法来支持农村教育加快发展，而是通过加大城乡资源整合和对接力度，充分发挥城乡教育双方的优势。



随着农村教育布局调整，大量的村级小学撤销并入乡镇政府所在地学校，成为九年一贯制或低龄寄宿制学校，并由政府对小学1—3年级学生提供生活补贴。这一举措在提高了农村办学水平的同时，也给农村学生上带来了许多不便。

城乡教育体系的一体化和教育制度的一体化是

城乡教育一体化的主要内容，要实现城乡教育一体化，必须重构城乡教育体系、创新城乡教育制度。



（三）通过监测，改善教育治理

2000年以来，河南省在实现全民教育的进程中取得了令人瞩目的成绩，已经基本达到了青少年“有书读”的目标，完成了基础教育在“量”上的扩张。然而，一个更长期更艰巨的任务是持续提高教育质量，即让青少年不但“有书读”，还能“读好书”。提高教育质量事关河南省发展的全局，既重要又迫切，而建构有河南省特色的教育质量监测体系则是这个系统工程中不可或缺的部分。

当前，河南省的教育事业得到空前的重视，但也承受着巨大的压力，需要回答一系列的问题，如基础教育质量的现状、“课程改革”的效果，教育投入的方向和方式、如何向不同经济社会背景的孩子提供公平的教育等等。解决这些问题，就需要对教育进行评估、监测。通过监测形成迅速提醒决策者的机制，及时纠正教育改革和发展中任何不利的趋势予以应对，引导整个教育体系向着提高教育质量的方向迈进。