

三亚市人大常委会执法检查组 关于检查《中华人民共和国义务教育 法》实施情况的报告

——2019年7月17日在市七届人大常委会第三十一次会议上

市人大常委会执法检查组

常委会会议：

受市人大常委会执法检查组委托，我就义务教育执法检查情况作报告，请予审议。

中央12号文件要求我省要“大力实施基础教育提质工程，全面提升学前教育 and 中小学教育质量”。海南省委七届四次全会上通过的关于深入学习贯彻习近平总书记4.13重要讲话精神和中央12号文件的决定中也提出我省要“深化基础教育综合改革，大力实施基础教育提质工程”。为确保我市切实贯彻落实中央及海南省委上述有关提升基础教育质量的要求，市人大常委会决定以开展《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）执法检查为抓手，查找我市在《义务教育法》及相关法律法规实施中存在的问题，尤其是贯彻有关提高义务教育质量的规定方面存在的问题，提出切实可行的意见建议，促进我市全面提升义务教育质量，打造适应自贸区（港）建设要求的义务教育体系。

根据市人大常委会2019年工作要点，常委会执法检查组于今年5月15日至24日，对我市贯彻实施《义务教育法》情况进行执法检查。根据常委会张震华主任关于创新执法检查方式、增强执法检查实效的要求，此次执法检查认真部署，精心组织，有如

下三个特点：**一是**在开展正式检查之前对我市贯彻实施《义务教育法》情况开展专题调研和学习考察。调研方式包括：明察暗访、问卷调查、座谈会、实地考察。就在我市调研时发现的突出困难和问题赴海口市和广东省佛山市、中山市、深圳市进行学习考察，学习借鉴其好的经验和做法。**二是**始终坚持“依法”原则。对调研及检查过程中发现的每一个问题均分析其与具体的法律法规条文不符合或不完全符合之处；提出意见建议时不仅考虑有关义务教育法律法规的要求，也同时考虑其他相关财务、人事等方面的法律法规的要求，确保所提意见建议不会因其他法律法规的限制而无法实施。**三是**创新调研及检查方式。包括：针对《义务教育法》重要的法律条款拟定调查问卷；首次通过市人大常委会网站、微信公众号、协同通信系统平台及市教育局微信公众号等多媒体方式多渠道征求公众意见，上网查阅全国人大及兄弟省市在执法检查中的先进经验做法。

一、贯彻实施《义务教育法》的主要工作及成效

（一）促进义务教育基本均衡发展。目前，全市共有中小学 161 所，其中公办普通中小学 139 所，特殊教育学校 1 所，民办学校 21 所，在校中小学学生 10.23 万人。小学入学率 99.9%、初中入学率 98.89%，义务教育巩固率 98.89%。截至 2019 年 3 月，我市义务教育阶段共有教学班 2554 个，其中小学 1919 个，初中 635 个，消灭了 66 人以上的超大班额，实现了义务教育基本均衡发展。主要表现在：**一是**我市所有公办义务教育阶段学校都已达到省标准化学校要求，崖州区、天涯区、吉阳区、海棠区已通过县域义务教育基本均衡发展国家评估认定。**二是**我市义务教育教

学质量逐步提高，尤其是中考综合指数明显提升。2016 年、2017 年我市中考综合指数位居全省第五，2018 年中考综合指数已位居全省第二。**三是**我市 161 所中小学校已全部实现光网进校园，普通教室多媒体设备共配备 2035 间。教育信息化建设整体水平已走在全省前列，得到了教育部高度评价。

（二）加大义务教育经费投入。**一是**严格落实教育经费法定增长要求，有力推动教育事业快速发展。市财政近三年来共投入义务教育经费 49.89 亿元。**二是**我市义务教育两年来拨付“五免一补”经费 2.8 亿元，每年惠及约 10 万名学生。**三是**我市近两年来向建档立卡贫困学生及低保、特困供养学生发放特惠性教育补助 1714.8 万元，惠及学生 9734 人次。**四是**加大教师培训经费投入，两年来共组织校长、教师到上海、南京等地跟岗培训、参加国家级和省市级培训、农村教师全员培训等各类培训 64 班次，培训 43860 人次。**五是**近三年来投入 6000 万元引进优质教育资源，现已落地的项目有三亚市崖州区创意梦嘟嘟幼儿园、西南大学三亚中学、海南中学三亚学校、人大附中三亚学校、上海外国语大学三亚附属中学、海口寰岛实验小学。

（三）外来务工人员适龄子女和贫困、残疾适龄儿童少年入学得到保障。**一是**制定出台《三亚市教育局关于印发三亚市 2018 年义务教育阶段免试就近入学工作实施方案的通知》，为外来务工人员随迁适龄子女入学提供保障。2018 年我市义务教育阶段外来务工人员适龄子女共 2.6 万人，占我市义务教育阶段在校生的 25.73%。**二是**全力做好教育精准扶贫工作，保障贫困适龄儿童少年入学的权利。**三是**我市特殊教育事业得到快速发展，有力保障

残疾适龄儿童少年接受义务教育的权利。特殊教育学校学生人数93人，其中在校生88人，送教上门5人。同时，申报育才中心学校等一批学校为特殊教育资源教室建设点，鼓励残疾儿童就近进入普通学校随班就读。

（四）农村地区教师政策及待遇明显改善。一是实现了职称评定向农村地区倾斜。2016至2018年，我市边远连片地区中小学评定高级教师13人、一级教师54人，我市连片偏远贫困山区26所学校高、中级专业技术岗位在核定比例的基础上提高4%。二是2018年按400元/人/月的标准为边远贫困地区教师发放生活补助，当年农村学校教师人年均应发工资比城区学校教师高约9000元。三是2008年至2016年，我市共建成农村教师周转宿舍1448套，建筑面积约9万平方米。现除了海棠区5所学校因规划原因不能建设外，农村地区学校全部建有教师周转宿舍。

（五）加强中小学校常规管理及周边环境治理力度。一是认真履行“党政同责、一岗双责、失职追责”安全工作责任制，通过开展安全知识教育和印发《学生平安暑假作业的通知》等方式，提高师生和家长的安全意识和防范能力。二是建立健全校园安全管理长效机制，认真落实“安全第一、预防为主”的措施，开展各种校园安全应急演练。三是建立健全校园周边环境专人摸排制度，有效整治了校园周边的网吧和流动商贩。

二、存在的主要问题

（一）教育专项规划和学校布局工作亟待加强。一是未严格按照法律法规制定、调整学校设置规划。《义务教育法》第十五条要求各级政府根据本行政区域内居住的适龄儿童、少年的数量和

分布状况等因素，按照国家有关规定，制定、调整学校设置规划；新建居民区需要设置学校的，应当与居民区的建设同步进行。我市在执行上述规定存在四方面问题：1、我市尚未出台教育专项规划（2018-2035 年）、城镇和农村义务教育学校布局规划（2018—2022 年）；2、近年来我市无论是进行新开发区或新城区规划，还是旧城区改造，没有根据预测的当地人口数量变化按标准预留教育用地；3、在将土地拍卖用于房地产建设时，没有要求开发商按规定配套建设学校等公共服务设施；4、规划或现状教育用地被挪作它用。我市近年来已有市一中北侧、华侨中学旁边等 13 处规划教育用地挪作他用且无置换用地。目前，因道路建设的原因，有关部门又拟将市二小部分现有教育用地列入征地拆迁范围而尚未考虑用其他土地进行置换。**二是城区学校生均建设用地面积普遍严重不足。**《海南省义务教育学校标准化建设评估指标体系》规定城区小学生均建设用地面积不低于 10 m²，初中不低于 16 m²。当前我市城区中小学建设面积均低于上述标准，如市七小生均建设用地面积仅为 1.75 平方米，市九小、市五中的生均建设用地面积同样非常少。**三是我市特殊教育学校选址不合理。**《特殊教育学校建设标准》第十六条第（一）项规定：特殊教育学校选址应选择地质条件较好、交通方便、地形开阔平坦、基础设施完善的地段。我市现有特殊教育学校交通非常不便，地势也非常陡峭，存在很大安全隐患。

（二）义务教育师资力量有待加强。一是教师队伍基本教学能力急需大幅提升。《教师法》第八条第（六）项规定教师应不断提高教育教学业务水平。但从市教育局 2018 年 7 月组织开展的三

亚市中小学校幼儿园校（园）长和教师专业基本能力测评结果来分析，有不少校长和教师专业基本能力根本无法履行或无法较好履行教育管理和教学工作。教师队伍的这种状况严重影响我市总体义务教育质量。从三亚市 2018 年小学六年级学业水平监测和初中毕业生学业水平考试结果分析报告来看，我市目前义务教育教学质量虽然比 2017 年以前已有较大提高，但总体上仍然急需大幅度提升。

二是优质教师队伍均衡配置有待加强。《义务教育法》第三十二条第二款规定县级人民政府教育行政部门应当均衡配置本行政区域内学校师资力量，组织校长、教师的培训和流动，加强对薄弱学校的建设。但从上述校（园）长和教师专业基本能力测评结果来看，我市师资力量分布不均衡，城乡学校之间、优质学校与薄弱学校之间的教师教育教学能力差距明显。

三是教职工编制被挤占导致在编教师队伍数量严重不足。《海南省人民政府办公厅转发省编办、省教育厅、省财政厅〈关于中小学教职工编制标准的实施办法〉的通知》（琼府办[2002]56 号）针对不同类别的学校规定了教职工与学生比，但我市将教职工编制与其他所有事业单位编制混在一起打包使用，而我市目前事业单位编制严重超编，导致教师编制有编难补。根据 2017 年市编办下达至我市教育系统的编制数，截止 2018 年底，我市公办学校共缺编 498 名（不含新建学校）。为了满足各校教学需要，只得大量招聘临聘教师。我市目前临聘教师 1308 人，已占专任教师 26.36%。由于临聘教师工资未统一，再加上绝大多数临聘教师同时在寻找更加稳定、更高薪酬的工作，临聘教师队伍难以稳定。

四是学校对教师开展校本培训不足。《教师法》第十九条规定各级人民政府学校应当对教师进

行多种形式的思想政治、业务培训，但我市拨给学校的校本培训经费有限，又因受报销制度限制而难以使用，致使学校很少开展校本培训。**五是存在教师有偿补课现象。**教育部于2015年6月29日下发了《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》，但问卷调查显示我市至今仍有部分在职教师有偿补课。

（三）教师待遇需要进一步保障。一是班主任待遇有待提升。2018年9月印发的《中共海南省委 海南省人民政府关于全面深化新时代教师队伍建设的实施意见》提出各中小学按每人每月不低于500元标准提高中小学班主任津贴，确保班主任人均奖励性绩效工资不低于校内中层管理干部。但至今我市中小学班主任补贴标准仍为多年前确定的每月200元，此标准相对班主任所承受的压力及额外承担的工作量过低，多数教师都不肯担任班主任。**二是教师保障性住房有待统筹解决。**《教师法》第二十八条规定地方各级政府应对城市教师住房的建设、租赁、出售实行优先、优惠，县、乡两级政府应当为农村中小学教师解决住房提供方便。但截止至2017年3月，全市未享受过政策性住房的教职工共有9117人，许多教师住房仍无保障，尤其是农村教师住房保障问题尤为突出。

（四）部分中小学校基础设施建设力度有待加强、设备急需更新。《义务教育法》第六条规定国务院和县级以上地方政府应当合理配置教育资源，改善薄弱学校的办学条件。但在检查中发现个别学校因征地拆迁原因无法建设校舍，如海棠区青田小学已有将近两年时间一直在临时板房中开展教育教学活动，至今尚未开工建设新校舍。检查中还发现市第四中学、市第二小学等多所学

校均存在信息化设备包括多媒体教学设备老化的问题，无法顺利开展多媒体课堂教学。

（五）校园周边环境治理力度有待加强。《义务教育法》第二十三条规定各级政府及其有关部门应依法维护学校周边秩序，为学校提供安全保障。但检查中发现有的学校（如市第五中学）校门前没有减速带，校园周边停车位设置不合理。校园附近小卖部向学生兜售三无食品甚至是香烟，给学生身心健康带来较大的安全隐患。

三、原因分析

（一）《义务教育法》及相关法律法规的宣教力度不够。据调查，我市多年来对《义务教育法》及相关法律法规的宣传教育内容不够丰富，形式单一，次数过少，范围不广，对法律法规的具体条款宣传解释不充分，对违反法律法规的行为公开曝光处理不够。政府各相关部门工作人员对《义务教育法》及其相关法律法规不了解，对自身在义务教育方面的法定义务及违法后果认识不深刻，导致屡屡出现未履行或未全部履行《义务教育法》及相关法律法规规定的法定义务。在农村地区还存在宣传教育盲区，有的群众对《义务教育法》及相关法律法规根本不了解，尊师重教氛围难以形成，甚至有些家长常常向老师打电话帮学生请假干农活。

（二）教师队伍师德师风建设有所滑坡。一是部分教师受拜金主义影响，价值观发生偏移，教书育人的荣誉感受到冲击，工作责任感下降。二是学校管理有所欠缺，在教师职业道德建设方面的措施落实不够严格、不够到位。对教师的培训侧重业务水平

和教学能力的提高，而对教师职业道德的建设不够重视。

四、意见和建议

（一）加强《义务教育法》的宣教力度。采取传统媒体和新媒体相结合、现场宣传教育与书面学习相结合、法律条文教育与案例相结合等多种方式，进一步加强《义务教育法》宣教力度，提高政府各部门履行义务教育法的自觉性和主动性，推动政府、社会、家庭与学校共同努力，全方位、不打任何折扣地贯彻实施《义务教育法》，使我市义务教育质量得到根本改善。

（二）严格依法规划和建设义务教育阶段学校。一是依法制定、调整义务教育阶段学校设置规划。市区两级政府及其相关职能部门要按照《义务教育法》第十五、十六条及相关规定，尽快出台我市教育专项规划和学校布局规划；严格按照《特殊教育学校建设标准》第十六条第（一）项的规定，重新选址建设我市特殊教育学校。二是编制其他各类规划时必须与教育专项规划和学校布局规划相协调。编制市区城乡总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划时，特别是对新开发区和新城区进行规划或对旧城区进行改造规划时，要结合人口发展趋势，同步科学布局 and 合理拟定新、改、扩建中小学校计划，确保留足教育用地，满足日后教育发展和学校建设的需要；同时要采取有力措施，加强修改控制性详细规划的管理，确保现状或规划教育用地不被侵占或挪用。对类似市二小确因经济社会发展需要占用的，必须按照有关学校生均建设用地面积的规定同步置换其他土地。三是依法在新建居民区的建设或旧城改造时同步建设学校。严格按照《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》（国办发〔2014〕

36号)要求,根据《城市居住区规划设计规范》和我省棚户区改造公共服务设施配套标准的具体规定,严格监督开发商在安置住房小区配建与居住人口规模相适应的教育等公共服务设施。**四是尽快补齐城区小学学位不足短板。**针对当前城区小学学位严重不足的问题,按合理布局原则,通过新建义务教育学校、改扩建类似市九小的现有学校或把类似市五中的初中学校打造成九年一贯制学校,彻底解决城区适龄儿童入学难的问题。**五是建议对我市中小学幼儿园教育用地进行地方立法。**建议借鉴南京等地做法,对我市中小学幼儿园用地保护进行立法,确保科学规划和保护中小学、幼儿园用地,保障中小学、幼儿园规划建设与城市发展、人口增长相适应。

(三) 强化义务教育校长及师资力量建设。一是尽快优化我市现有教师队伍整体教育教学业务能力。实行中小学校教师专业基本能力测评常态化,对连续两年测评不及格或排名靠后、明显无法按要求完成教育教学任务的教师,通过转岗、提前退休直至依照《教师法》第三十七条的规定予以解聘等方式退出现职教师队伍。二是积极推行面试前置方式招聘具有优秀教育教学能力的教师。为确保我市教师公开招聘符合教育教学规律和教师职业特点,按照《海南省中小学教师“县管校聘”管理改革实施方案》(琼教师〔2019〕45号)关于“有条件的地方可探索先面试后笔试的办法”规定,建议借鉴中山市一中原招聘方式,积极推行面试前置方式招聘教师。三是建立健全我市中小学校长准入退出机制和考核机制。采取本地人才与外来人才同等条件、同等对待政策考虑中小学校长人选,对不能胜任校长岗位的要及时免职,建立能

上能下、能进能出的竞争性用人机制。**四是建立具有激励导向的教学质量评价机制和体系。**由第三方机构参与对学校的全方位评估，评估结果不仅作为学校主要干部任用的重要依据，更要作为绩效工资发放的主要依据。**五是创新思路解决教师编制缺乏、教师数量不足的问题。**一方面，人力资源社会保障部门、教育部门要争取机构编制部门的支持，及时确定每年用编进人计划总量，保证专任教师“退补相当”。另一方面，建议学习青岛市中小学聘用制教师管理办法的经验，优质、高效地从根本上解决中小学教师师资力量不足的问题，包括：聘用制教师与在编教师实行统一的人事管理制度，聘用制教师纳入中小学岗位设置管理；聘用制教师职称评审（确认）和岗位聘用实行“评聘合一”，与在编教师执行统一的考核程序、标准和要求，工资福利待遇与在编教师一致，而且紧缺、急需专业的聘用制教师和高层次人才可实行协议工资，等等。**六是建立校长教师交流轮岗制度。**学习借鉴佛山、中山、深圳等城市的经验，完善义务教育学校校长教师交流轮岗机制，达到优质教育资源均衡配置、促进义务教育均衡优质发展的目标。**七是采取切实措施加强对教师的校本培训。**教育、财政等相关部门要增加安排校本培训经费，并结合我市实际情况理顺经费使用机制，妥善解决校本培训经费因报销制度限制而难以使用的问题，以便学校积极开展针对性强且又能有效避免“工学矛盾”的校本培训，从而提高培训的实际效果。**八是采取有效措施整治教师有偿补课行为。**市、区两级教育行政部门要重视中小学校和在职中小学教师有偿补课的问题，全面开展中小学校和在职中小学教师有偿补课专项治理工作，及时查处和严格追责。

（四）进一步完善教师待遇保障机制。一是切实提高班主任待遇。建议借鉴福建省漳州市和深圳市的经验，尽快出台我市公办中小学、幼儿园班主任绩效考核办法，通过增加专门用于班主任津贴的奖励性绩效工资总量等方式，切实提高班主任收入。二是统筹安排教师保障性住房。建议由市、区政府统筹，协调各区相关职能部门，加快建设教师保障性住房，并按属地管理原则，就近、优先分配房源至教育系统，妥善解决教师特别是农村教师保障性住房问题。

（五）加快中小学校基础设施建设和教学设备更新。各级政府、各有关部门要对照中小学校标准化建设的要求，相互积极配合，加强中小学校基础设施建设力度；尤其是尽快优先建设青田小学，尽快让该区域的适龄少年儿童享受到更好的义务教育资源。市、区教育部门要尽快摸清各校信息化设备包括多媒体教学设备使用的情况，加大设备维护维修及更新力度，确保各中小学能正常开展多媒体课堂教学。

（六）加强校园周边环境治理力度。各有关部门要按照《义务教育法》第二十三条的要求维护学校周边环境秩序，保障学生安全。特别是要采取必要的措施保证学校周边的交通安全，清理学校周边小商小贩、网吧，为学生营造一个安全、身心健康的学习环境。

以上报告，请审议。