

教育


2019年第2期 总第 026期  
EDUCATION SUPERVISION AND ENFORCEMENT

# 督导与执法

主管 / 上海市教育委员会 主办 / 上海市教育督导事务中心 上海市教育行政执法事务中心

内部资料 免费交流

准印证号: (K) 0712



**浦东新区教育督导：在改革中创新 在创新中发展**  
**构建“涉校教辅类APP”监管机制的困境和建议**  
**以“三个指数”教育质量综合评价引领区域课程改革**

## 上海顺利实施2019年国家义务教育质量监测工作



2019年国家义务教育质量监测工作于5月23日举行。上海徐汇、普陀、杨浦、嘉定、奉贤、崇明6个样本区120所样本校近3600名学生和1200余名教师参加了语文、艺术学科监测。

监测准备前期，市级实施工作领导小组召开了市级监测工作动员暨培训会。还深入样本区，围绕监测重点开展进一步的详细指导。同时组建市级视导组，聘请原教育局老领导为市级视导员对样本区的准备和实施情况进行全覆盖巡查。临近监测，市级实施工作领导小组再次深入样本校，对监测准备工作进行问题筛查，并对发现的问题实施整改。

从动员部署到监测结束，本着务实有效的原则，市、区、校三级高度重视、精心组织、规范操作、实施有序，圆满完成了今年的义务教育质量监测任务。

## 上海开展义务教育阶段民办学校招生入学工作飞行督导



上海教育督导部门组建5个督导组，对浦东新区、徐汇区等10区的部分民办中小学校招生面谈工作开展了飞行督导。从实地督导看，学校面谈更关注学生综合素养，侧重对学生运动协调、交往合作、逻辑思维、记忆、观察等学生综合潜能的评估；重点考察学生的学习习惯、实践能力、团队合作等方面。各校结合自身的办学理念，精心设计面谈方案，将办学特色融入面谈内容。面谈流程紧凑清晰，组织安排有序，人员分工明确，强化工作纪律，确保面谈工作顺利开展。通过督导，进一步促进了民办学校依法办学，加强了对招生工作的规范管理，维护了招生入学秩序。

## 上海顺利完成全市小学阶段“基于课程标准的教学与评价”飞行督导

上海自2013学年起，在全市试点推进小学一、二年级“基于课程标准的教学与评价”工作，2014学年起，全市小学全面铺开。为了解各区



小学持续推进“基于课程标准的教学与评价”工作情况，总结基层区、校有效做法，同时发现问题，为工作进一步优化提出意见和建议，上海于2017年10月—2019年4月，组建督导专家组，对全市16个区实施“基于课程标准的教学与评价”工作开展了飞行督导。

本次督导创新采用“双随机、双保密”的飞行督导模式，凸显督导的常态化和真实性。督导中实地走访了139所小学，发现各区在开展工作中机制完善，注重协同配合整体推进，学校校本化实践特色鲜明，但各区在推进过程中发展不均衡现象突出，工作实施的整体环境有待进一步优化。

## 上海开展2019年初中毕业升学体育考试督查工作



4月11日—25日，上海16个区陆续开展初中毕业升学体育考试。为进一步规范体育考试行为，上海组建了由体育教研员、体育教授、督学等组成的专家队伍对各区体育考试的组织领导和现场测试情况进行了督查。专家组现场听取了各区情况汇报，随机访谈了考生、裁判员、仲裁员及其他考务人员，查看了考试环节的各项实施情况，对督查中发现的问题及时反馈并进行专业指导，提高了各区体育考试工作的规范性。本次督查旨在确保各区初中毕业升学体育考试的公平公正，总结工作经验和特色，为明年进一步做好此项工作提供决策依据。



# CONTENTS 目录

2019年第2期 • 总第026期



P22

## 专稿

3 浦东新区教育督导：  
在改革中创新 在创新中发展

马晓敏

## 热点

12 构建“涉校教辅类APP”监管机制的  
困境和建议

陆海佳

15 韩国《辅导法》的制度建构及启示

周志华 孟凡壮



P9

■ 主管单位：  
上海市教育委员会

■ 主办单位：  
上海市教育督导事务中心  
上海市教育行政执法事务中心

■ 支持单位：  
上海教育报刊总社

■ 顾问委员会：  
孙霄兵 田祖荫 邓传淮 胡延品 向明灿  
郭佳 王大泉 尹后庆 贾炜 轩福贞  
平辉 杨国顺 桑标 张岚 王敬波  
黄欣

■ 编委会成员：（按姓氏笔画排序）  
丁力 丁黎忠 王磊 王云芝 毛爱群  
李如海 李颖 张慧 张兴 张瑞田  
刘建平 何曙光 杜晓峰 杨伟人 杨隽  
周飞 陈颢 赵扬 胡锦中 姚雪华  
俞建彬 夏长来 徐秋娟 顾敏 顾时庆  
陶文捷 盛裴 黄敏华 焦小峰 谢秋观  
褚继平

■ 主 编：毛爱群  
副主编：李如海 陈颢  
编辑部成员：陈建青 林泉 沈晶 高臣  
孙翔 胡文君 张苏 杨培  
王伟旦 戴桂香

美术总监：张海平  
美术编辑：马天恩

编辑部地址：上海市凯旋路112-1号5号楼  
邮编：200042  
传真：021-33728507  
邮箱：bianjibu@easc.sh.cn

上海市连续性内部资料准印证号：（K）0712  
发送对象：教育督导与执法相关单位  
印刷单位：上海斯迈克彩印包装厂  
出版日期：2019年6月18日  
印数：5000册

■ 本刊电子版：  
[www.easc.sh.cn/Pages/kygz.aspx](http://www.easc.sh.cn/Pages/kygz.aspx)



## 探索

### 17 探索奋进三十载 护航发展谱新篇

乔键

### 21 强化“同级督政” 护航教育发展

聂岸远 聂爱枝

### 24 以“三个指数”教育质量综合评价 引领区域课程改革

沈子兴

### 27 中等职业学校德育督导策略研究

高臣

### 30 综合督导中学校常见问题分析

李宏

## 案例

### 33 利用责任督学挂牌督导 保障学校食堂卫生安全

顾时庆

### 35 多方借“法”力 百年保发展

郭芳

### 38 以法为尺 以规促教 构建和谐校园

马园根 徐群力

## 资讯

### 40 上海市教委、市政府教育督导室顺利完成对 闵行区政府依法履行教育责任综合督政工作

### 40 上海开展2019年校园安全飞行督查

封二：上海顺利实施2019年国家义务教育质量监测工作/上海开展义务教育阶段民办学校招生入学工作飞行督学/上海顺利完成全市小学阶段“基于课程标准的教学与评价”飞行督学/上海开展2019年初中毕业升学体育考试督查工作

封三/封底：浦东新区：迈向教育强区——“均衡优质、开放融合、特色创新”





浦泾中学的小组合作学习

浦东新区教育督导：

# 在改革中创新 在创新中发展

马晓敏



时至今日，凸显上海浦东之魅的，是陆家嘴高楼霓虹的璀璨夜光，也是东方明珠“一览众山小”的伟岸身躯，更是首个自贸区彻夜不眠，车水马龙，集装箱堆叠的繁忙盛景……

改革开放排头兵吸引人的力量，还在于喧哗都市间，回响一份绵绵不绝朗朗读书声；煌煌烨烨下，保有一片“充电人”焚膏继晷求知求学的心火。靠人才而起而兴的中国浦东，既是后来居上经贸发展的先试先行者，更是不拘一格育人选人用人的敢闯敢为者。

伴随浦东改革大潮的汹涌澎湃，教育事业也持续高速发展，浦东已经成为诸多名校的聚集地。浦东教育事业高速发展的背后，是浦东新区人民政府教育督导室坚持扭住“创新”和“改革”的龙头，抓住新区“百年树人”事业必须适应党领导下的社会主义新时代建设需要这个关键，用督政、督学、评估监测和执法“四位一体”引领、指导，助力新区教育事业做大做强、做优做专。

浦东新区人民政府教育督导室从领导组织、管理制度、督学队伍、保障措施、督导方式、问责整改和结果运用等诸多方向作了积极探索，不断提升教育督导工作的层次和水平，充分发挥教育督导监督、检查、评估和指导的作用，保障这方热土的“初心工程”不歪不斜。26年来，浦东教育督导室先后被评为2次全国教育督导先进单位、2次上海市教育督导先进单位和全国、上海市中小学校责任督学创新区。



育民中学校运动会瑜伽表演





吴迅中学学生进行实验探索

### 主动跨前，创新体制机制

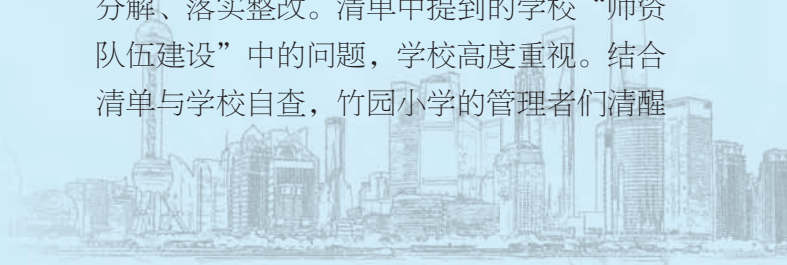
2018年，浦东教育督導體制发生重大变革。“浦东新区教育督导委员会”更名为“浦东新区人民政府教育督导委员会”，主要负责统筹、协调、指导本行政区域内的教育督导工作，审议教育督导工作的重大事项，协调解决教育督导工作中发现的重大问题。浦东新区人民政府教育督导室与浦东新区教育局合署办公，是浦东新区人民政府教育督导委员会的办事机构，内设机构增设教育督导处，具体履行教育督导职责，承担教育督导委员会的日常工作，负责教育督导的具体实施，并积极探索教育督导与执法联动机制。同时，成立浦东新区教育督导事务中心，具体负责新区教育督导与执法事务工

作。11月，区政府教育督导委员会召开成员单位全体会议，审议了决策制度和沟通协商制度。这样，浦东逐步构建起督政、督学、评估监测和执法四位一体的教育督導體制，确保教育督导机构在本级人民政府领导下依法独立行使教育督导职能的权威性。目前，正在积极完善教育督導體制体系，完善督导检查结果发布制度、公告制度、限期整改制度和问责机制，提升教育督导的实效性。

### 发展性督学4.0版，引领学校内涵发展

“竹园小学从一所名不见经传的小学校，到今天拥有3个校区3000多名学生的相对大校；从‘四面楚歌’到完成‘中原突围’，走上特色办学之路，离不开教育督导全面、精准的指导！”浦东新区竹园小学田荣俊校长感触颇深，“督学帮助我们梳理、总结、提炼，让我们明确了办学目标，使学校沿规范、科学、优质的轨道发展，有益于学校的个性化、持续发展。”

让田荣俊校长记忆犹新的是贾志督学2019年寒假前下发给学校的、写得满满当当的一页督学问题清单。教师专业建设、学生文化建设、管理方式改变……清单不仅准确指出了学校办学的问题，而且有针对性地提出了整改意见。田校长坦言：“让我接受意见很难！除非是让我真正信服的！”而贾志督学的这份清单，田校长欣然接受。寒假期间，他马上针对清单中提到的四大问题进行分解、落实整改。清单中提到的学校“师资队伍建设”中的问题，学校高度重视。结合清单与学校自查，竹园小学的管理者们清醒





浦东新区副区长  
李国华、教育局  
长诸惠华实地巡  
视学校开学工作



浦东新区兼职督学薛德薇  
查看校园



浦东新区教育局督导处  
丁黎忠处长介绍浦东责  
任督学挂牌督导责任区  
的分布情况



浦东新区人民政府教育督导  
委员会成立大会



地看到了学校在教师专业发展、师资队伍建设中遇到的问题：高层次教师打造进入瓶颈期。学校青年教师较多，但是拥有中学高级职称的教师只有4人。对于学校的长远发展来说，这样的师资梯队无疑亟待加强。

在督学的指导下，学校马上行动起来！学校教师发展中心全盘谋划学校教师的职业发展，青年教师培养计划、高端教师打造计划、丰富教师培养模式……一系列举措陆续推出。为了着力打造高端教师，学校还创造各种学习、交流的机会：成功帮助2位教师申请加入“双名工程”；结合学校作文教学特色，浦东新区教育局“学科工作坊”——语文工作坊“落户”竹园，让学校的语文骨干教师能在更高、更大的平台上成长。为了让青年教师更快成长，学校修改了沿用10多年的教师职级标准，从3级8等调整为4级10等，在原来的合格教师、胜任教师、特色教师的基础上，特别增加了“卓越教师”这一级。田荣俊校长告诉记者：“2017年至今，已经有2名教师成功申报‘卓越教师’。”

现在，竹园小学的教师中，学习蔚然成风。老师们积极阅读，丰富了理论知识；积极交流，分享自己的教学心得；积极创作，通过写作，反思、总结教学过程中的得与失。“学习已经成为一种习惯！”刘艳老师笑着说。虽然她目前只有中级职称，但因为出色的表现，已被学校破格评为“卓越教师”。学生家长普遍反映，刘艳老师上课，基于教材、高于教材，注重口语、听力与生活结合，对学生严格要求，学生进步很快。

“教师专业上成长了，孩子们就是最大的受

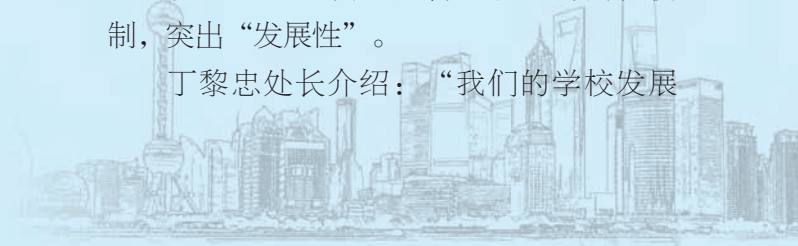
益者。学校也就进入了良性循环。”田荣俊校长说，“在工作的改进与发展上，教育督导是我们基层学校的好伙伴！”

浦东新区的学校发展性督导的实践探索从1999年启动，至今共有分级定等督导、发展规划督导、需求督导和问题督导四个阶段。用田荣俊校长的话来说，目前正处于发展性督导的4.0版本，具有目标导向性、问题需求性、措施针对性、检测多维性、评价多元性等特点。

在浦东新区，像竹园小学这样受益于“问题导向性督导”的学校，不在少数。如华东师范大学附属东昌中学南校实施“赏识教育”办学总体实验项目已有15年了，浦东的学校发展性督导在赏识教育发展的每一阶段关键点都给予了积极指导，体现了现代专业督学对学校内涵发展、特色发展的促进作用。

浦东新区教育局教育督导处丁黎忠处长说：“促进学校全面实施素质教育，全面提高教育质量，是新时期赋予教育督导的重要任务。我们倡导‘与学校共谋发展的问题导向性督导’，注重激发学校发展的内在动力，引导学校内涵发展、优质发展，提升学校办学质量，助力浦东教育强区建设。”浦东新区的学校发展性督导强调深度探究学校优质均衡发展过程中面临的主要问题，寻求学校发展的关键因素，加强对学校优质发展的指导，促进学校完善自我设计与实践、自我监控与调整、自我完善与改进的内在机制，突出“发展性”。

丁黎忠处长介绍：“我们的学校发展



性督导工作，立足于为学校发展提供评估的管理服务，立足于为教育行政部门的决策提供信息反馈服务。目前为止，我们的《督导专报》印发了49期，学校督导报告或意见书1203篇，充分发挥了发展性教育督导的服务功能。”

《督导专报》记录并见证着浦东新区教育督导工作的发展和业绩。浦东新区坚持理论与实践相结合，在近20年的实践探索中，面对深刻变化的自主发展背景，逐步深化对“学校发展”的理性认识，并构建了能体现

素质教育思想和促进学校主动发展的发展性教育督导评估指标体系，取得了明显成效，有利于完善教育督导职能、创新教育督导方式，有利于推动教育行政职能转变，有助于促进现代学校制度建设。

浦东学校发展性教育督导的深化，对督导机构的服务功能提出了更高的要求，也对督学的专业水平提出了更高要求。浦东新区现有专职督学12人、兼职督学152人、注册督学211人、教育督导员和人民教育督查员各23人，聘任了144名专兼职督学从事中小学校



建平中学南校学生在创新实验室开展课题研究





东方幼儿园小朋友学习勾画青花瓷图案，  
感受中国传统文化



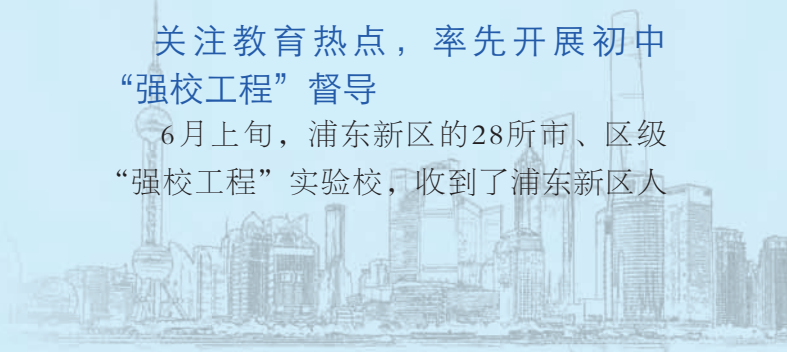
浦东模范中学戏曲(淮剧)进校园——  
淮剧名师梁伟平引导孩子

幼儿园职校责任督学挂牌督导工作。为此，浦东新区积极落实本市《督学资格认定和管理办法》，完善本区督学培训方案，推动专兼职督学队伍的专业化发展。浦东新区人民政府教育督导室注重创建学习型组室，坚持“在工作中学习、在学习中工作”的原则，通过督导论坛、案例撰写、经验总结、专家指导等途径，为督学专业发展搭建更多平台与载体，采取灵活多样的培训模式，从而拓宽教育督导视野、提升区域督学质量。同

时，通过组建英国教育督导学习考察团、创建上海浦东福建福州督导联合体、赴北京深圳等地学习等方式，加强区域教育督导评估实践团队研讨，加强省际和国际教育督导工作交流与学习，服务于浦东教育督导工作。

### 关注教育热点，率先开展初中 “强校工程”督导

6月上旬，浦东新区的28所市、区级“强校工程”实验校，收到了浦东新区人



民政府教育督导室统一下发的初态评估意见书。意见书详尽地列出了学校在实施“强校工程”过程中的办学成绩、主要经验、主要问题，并提出了建议，还以数字形式对学校的教育教学状态、办学特色、整体办学质量、家长满意度进行了量化分析，一目了然、剖析到位。丁黎忠处长介绍：“我们注重考查学校落实‘四个明显’的力度，并细化到每个指标。先摸清他们的‘家底’，以后就能看清学校的发展和增值。”

上海市浦泾中学的督导意见书显示，上海市推出“公办初中强校工程”的半年多来，学校研订了三年“强校规划”，坚守“主动学习，和谐发展”的办学理念，明确“质量立校，特色亮校”的策略，聚焦内涵发展，确立以质量稳定、发展和谐、特色鲜明、受社区欢迎的区级素质教育实验校为办学目标。针对域内生源流失过半、学业合格率未达标，教师队伍年龄偏大、动力不足，家庭教育不够得力等问题，学校以“提高学生学业质量的实施途径与策略研究”为强校建设核心项目，重点从特色课程建设、教师专业发展、家庭教育指导、学习自信提升四个维度，引领并推动未来三年强校工程建设。李娟校长说：“这份意见书切中我们学校的薄弱环节，明确指出我们在办学过程中遇到的问题，并提出了针对性强、可操作的建议，对我们的办学有很好的指导作用。尤其是在特色办学、激发教师动力、课堂教学等方面的建议，正是我们亟需的。通过这次督导，进一步明确了我们的办学目标和方向！”

今年年初，浦东新区在全市率先启动对18所市级实验校和10所区级实验校的“强校工程”专项督导初态评估。该评估坚持指标标准导向、注重实证数据、促进扬长避短和突出增量发展四大原则，重点关注学校在学生发展、课程教学、资源配置、学校治理、特色发展、家长满意和强校机制七个方面的整体提升。督导评估结果在实验校之间进行横向比较分析，组织交流，共享经验；对同一实验校开展纵向比较分析，指导强校建设发展；对相应支援校的辐射和引领进行督导评估等。丁黎忠处长强调：“这些将作为教育质量监测的依据、个人或学校奖励的依据。”

初中“强校工程”督导，只是浦东新区人民政府教育督导室专项督导中的一项。2016—2018年，浦东新区开展了校园欺凌、民办中小学年度招生、民办初中素质教育课程建设、民办小学素质教育课程建设、教师师德建设、幼儿园课程建设、学校安全情况、少先队团队改革、初中实验室、学校开学等近20项专项督导，平均每年有6项专项督导。“老百姓关注的教育热点、难点问题，也是浦东新区教育督导的工作重点。我们的专项督导坚持跟进群众关切的问题，提升社会对教育的满意度。”张少波总督学的这番话，正是浦东新区教育督导努力的方向和目标。

## 基于大数据与人工智能，创新教育督导平台

改革与创新，浦东新区总是走在前头



的。

2019年6月，浦东新区教育督导信息平台试运行，这是浦东新区人民政府教育督导室重点建设的、基于大数据与人工智能技术的教育督导平台。足不出户，轻点鼠标，登陆平台，就能看到各学校的相关数据，完成督导前的准备工作。采访中，浦东新区教育总督学张少波向记者描绘了这样的画面。不久的将来，浦东新区的督学们，开展工作将更便捷、高效。在浦东新区，通过教育督导平台，将实现“无限覆盖”、资源共享，学校不用再为每次督导而准备大堆资料。这个基于大数据平台与人工智能技术的教育督导平台，还将大大提高督学的工作效率。比如，每学期开学都要开展经常性督导，去各学校查教材。将来，督学们只要打开电脑，轻点鼠标，就能检查，轻松又便捷。再如，学校厨房的“明炉亮灶”专项督查，原来督学要深入各校食堂检查，装好人工智能摄像头以后，督学们在平台上就能轻松获取所有数据，不仅工作效率提高了，准确性和针对性也更高了。

丁黎忠处长说：“浦东现有基础教育阶段学校628所，学生47.15万人，学生数占上海的四分之一。仅幼儿园，浦东平均每年就要增加15所，可以说，两年的新开园数量就相当于一个较小的区的幼儿园总和。怎样支撑浦东教育做大做强？怎样利用教育督导独特的优势，促进浦东教育发展？这是我们一直在思考、探索的。浦东新区教育督导平台，正是基于这样的背景而进行探索的产物。”

今年，浦东将重点建设基于大数据与人工智能技术的新区教育督导平台，利用大数据变革教育管理与督导方式，实现“用数据评估、用数据决策、用数据管理”，同时通过构建“综合督导、专项督导、挂牌督导”三位一体的数字化平台，实现对学校办学行为的记录、诊断、分析，实现督学管理全覆盖、督导过程全记录、督导数据全贯通的新区教育督导体系。

伴随着教育督导平台的使用，浦东新区积极推动责任督学经常性督导的标准化建设，守住底线、规范流程、突出重点，让督查内容具体化、标准化，确保检测点涵盖依法规范办学的各个方面，同时突出重点，提炼出关键性检测点，最终实现挂牌责任督学工作的标准化建设，进一步提升经常性督导的工作效能，服务于浦东教育强区建设工作。

长风破浪会有时，直挂云帆济沧海。

作为我国的基本教育制度，教育督导是实施依法治教、提高教育治理能力不可或缺的重要制度设计。浦东新区以“人无我有、人有我优”的精神砥砺前行，不断探索，推动教育督导建设迈上新台阶，为改善浦东新区教育环境，为浦东新区教育强区建设保驾护航。

责任编辑：张苏



# 构建“涉校教辅类APP”监管机制的困境和建议

上海市教委政策法规处 陆海佳

2018年以来，随着“有害APP进入中小校园事件”的陆续曝光，教辅类APP的监督管理工作，开始为社会所关注。2018年末，教育部办公厅颁布了《关于严禁有害APP进入中小校园的通知》（教基厅函〔2018〕102号，以下简称“《通知》”），明确要求“各级教育行政部门在加强学习类APP日常监管的同时，加强研究、探索学习类APP管理使用的长效机制”。为此，有必要在对监管困境分析的基础上，从理论和实务角度，对预警和事中事后监管等长效机制的建立，提出前瞻性的政策建议。

## 一、“涉校教辅类APP”监管面临的困境分析

《通知》已对我国“教辅类APP”的监管工作设计了整体的制度框架：一是在查处问题上，按照“谁主管谁负责”原则，由网信和公安部门负责。二是在校内正式投入使用前，按照“凡进必审”“谁选用谁负责”原则，必须完成学校和上级教育行政部门的“双审查”手续，并配套建立“双审查”责任制。对发现问题的“有害”APP（含微信公众号等），应当“报告当地网络信息管理和公安部门查处”。但实践中，仍

然存在以下现实的困境。

### 困境一：

#### 事前与事中事后两种监管模式之间的冲突

当下的行政审批制度改革的核心要义之一，就是要从“重事前监管”向“重事中事后监管”方向转变。《通知》通过提出事后性质的“备案审查制度”，构建了分工明确的监管体系；贯彻了《行政许可法》的有关规定，未设置事前行政许可；监管重点聚焦到事中事后的监管环节。

备案审查制度分为两个环节：事后的行政备



案，涉校教辅类APP运营商在与中小学校达成协议后，由学校向上级教育行政部门进行报送备案审查。**实质性的事后审查**，上级教育行政部门根据明确的审查标准（教育部已授权地方制定），对学校报送的备案材料，第一时间启动事中事后监管，开展实质性审查。

需要关注的是，由于备案审查职责的明确，同时也坐实了教育行政部门对“涉校教辅类APP”的行业主管部门的地位和职责。但线上纠纷的监管和处理难度远超于线下，配套的处置预案、长效机制亟待建立健全。

#### 困境二：

##### 企业营利性 with 教育公益性之间的冲突

对教育行政部门而言，存在三个监管难点：

一是管理对象的新颖性。教育领域主要管理对象长期为事业单位法人性质的公办学校及民办非企业单位的民办学校，很少对企业进行监管。面对“互联网+”性质的“涉校教辅类APP”这一全新的监管对象，教育行政部门可借鉴的经验不多。

二是管理目标的双重性。党和国家提出了“营造民营经济更好发展环境”的政策要求，各级各类政府机关需要严格贯彻执行习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神。因此，教育行政部门对“涉校教辅类APP”的企业运营商除了监管职能外，一定程度上还承担了扶持和发展的工作要求。

三是监管方式的滞后性。“涉校教辅类APP”具有相对的灵活性、封闭性和隐秘性。按照传统的自查、检查、接受举报等方式，监管举措实施与问题爆发存在一定的滞后性，难以实施

有效监管。如果缺少必要行政指导，仅采取严厉的监管措施，有可能使得运营商难以为继，或者由地上转入地下。为此需要探索新型、有效、管用有度、切实可行的监管方法。

#### 困境三：

##### 教育规律和育儿焦虑之间的冲突。

就教育培训过热现象而言，其背后是家长整体的育儿焦虑。其症结在于家长对孩子在学校、社会上可能处于落后地位，而引发的管窥效应。找到解决家长焦虑的有效途径，方为教育培训市场治理的真正长效机制。

## 二、聚焦长效机制建立的若干建议

### （一）预警机制部分

1. **加强运营商企业的党组织建设。**将“涉校教辅类APP”运营商企业，纳入民办教育培训机构管理。根据《上海市人民政府关于促进民办教育健康发展的实施意见》（沪府发〔2017〕94号）规定：“董（理）事会在作出决定前，要征得党组织同意”。“涉校教辅类APP”运营商企业党组织，对企业的运营方案进行核准，变“双审查”为“三审查”。

2. **完善校内网管员制度建设。**在校内设立“涉校教辅类APP”网管员，开展事中事后监管，接受班主任、学生及其家长投诉，直接对校长负责。

3. **强化家委会的监督职能。**参照上海市“校服”监管模式，在学校备案审查环节要求家委会参与，并在日常监管中发挥守夜人作用。学校应对发现问题的家长给予必要的精神奖励。

4. **发挥行业的监督自律职能。**教育行政部门

应当定期举行座谈会，征求行业监管建议，听取对政府监管工作的意见，引导诚信“涉校教辅类APP”企业运营商，及时举报行业内“黑户口APP”及其他不良行为，从而维护本地“涉校教辅类APP”市场的规范和稳定。必要时，可在省级范围内组建分会性质的“涉校教辅类APP”行业协会，在不影响市场公平竞争前提下，有效发挥行业监管和行业自律职能。

## （二）长效机制设想

**5. 建立市区两级“涉校教辅类APP”联席会议制度。**由教育牵头，公安、网信、工商、税务等单位参与，积极争取同级党组织的支持和指导，尽快明确监管标准，开展必要的定期业务培训和指导（如运营商亟待了解的学习趣味性界定问题）。在市教委官方网站开设专门网页。一是公开明确的监管要求，二是对已备案并签署“诚信运营承诺书”的单位名单予以公布，主动接受社会监督，三是公布监管热线（信访热线）。

**6. 试点实施告知承诺备案制度及白名单公示制度。**参照行政审批告知承诺制度的现有模式，试点在备案时只要学校和“涉校教辅类APP”签署告知承诺书，即可在校内先行使用的管理方式。此举是对习近平总书记“六方面要”精神的具体贯彻落实，不仅完善了政策执行方式，同时能构建起“亲”“清”新型政商关系，是对报备“涉校教辅类APP”企业运营商的有力扶持。形成的“告知承诺白名单”目录，对后续的分类监管、联合奖惩、行业自律监督将起到基础性保障

作用。

**7. 保障金制度。**将“涉校教辅类APP”运营商企业纳入民办教育培训机构管理后，可以参照《上海市营利性民办培训机构管理办法》（沪府办发〔2017〕82号）的有关规定：“开设并使用学杂费专用账户，按照规定缴存学习保障金”，减少和避免突发事件、资金链断裂导致群体退费事件的发生。

**8. 联合奖惩制度。**会同银行、税务、工商、法院等单位或部门，进一步加强教育系统信用体系建设，对诚信“涉校教辅类APP”企业运营商争取开设绿色通道，给予各类优惠政策，对违法违规“涉校教辅类APP”企业运营商开展联合惩戒。

## （三）其他若干思考

**9. 年度发文。**目前各地的监管工作已进入启动阶段，北京、安徽、浙江等地已率先对“涉校教辅类APP”实施治理举措。建议参照各地的有效做法，通过专项工作或年度发文的形式开展探索试点。

**10. 缓解家长焦虑。**建议在校内开设家长学校，避免因管窥效应而忘记了育儿成才、立德树人的初衷。至于如何开展对经营性培训机构的综合治理，营造良好教育生态环境，从根本上解决家长焦虑问题，需要凝聚更多的社会智慧，拟另文探讨。

责任编辑：孙翔



# 韩国《辅导法》的制度建构及启示

北京盈科上海律师事务所 周志华 孟凡壮

20世纪50年代，伴随着极具竞争性的入学考试，韩国课外辅导机构逐步兴起。课外辅导机构的蓬勃发展对公立学校教育体系带来了巨大冲击，同时也扩大了教育的不平等。为此，韩国政府在《私立教育机构设立、经营与课外辅导法》（以下简称《辅导法》）的基础上，建立了课外辅导机构严格的准入制度、信息公开制度，明确了课外辅导机构设立者与经营者的义务，强化了监督机制，并设定了严密的法律体系。

韩国《辅导法》在规制对象上明确区分了私立教育机构、辅导机构和家庭教师。其中，“私立教育机构”是指教师向学生提供至少三十天教学课程，传授知识、技能和才艺的场所；“辅导机构”是指除私立教育机构之外的用于课外辅导的场所；“家庭教师”是指在学生或教师的居住地从事课外辅导以获得报酬的教师。在此基础上，立法主要围绕如下几个方面进行制度建构：

## 一、建立严格的准入制度

根据韩国《辅导法》，任何人设立或经营私立教育机构、辅导机构都需要向教育行政部门注册登记，并需要同时提供培训机构举办者和经营者的姓名、教学设备、教学课程、教师名单、培训费等信息。私立教育机构、辅导机构的设立者和经营者未经注册登记，违法从事课外辅导的，可被判处有期徒刑，或一千万韩元以下的罚款。

## 二、明确课外辅导机构设立者与经营者的义务

第一，在教育质量保障方面，立法要求课外辅导机构的设立者与经营者应为学生提供便利，合理收费以减轻学生负担，并确保教学设备符

合法定标准，提供平等的教育机会。第二，在教育环境保障方面，立法要求课外辅导机构的设立者与经营者应当采取必要的安全措施，维护健康、清洁的教学环境。第三，在维护教育教学规律方面，立法要求课外辅导机构应合理安排教学科目和教学时间，保护学生的身心健康。第四，在聘用教师的要求方面，课外辅导机构应严格审核教师的健康状况、学历以及是否有犯罪记录等事项，确保所聘用教师符合法定要求。第五，在学生财产安全保障方面，立法规定机构被撤销注册等法定情形下应及时退还培训费。

## 三、建立信息公开制度

主要包括如下两个方面：其一，课外辅导机构应当公开教师和培训费用等相关信息。比

如私立培训机构的设立者兼经营者应当依据教育部有关规定,将教师的个人信息,如年龄、学术背景、专业、职业等予以公告。其二,主管部门应当在政府部门网站上公开课外辅导机构的注册信息,保障公众的知情权,提升培训机构的透明度。

#### 四、强化监督机制

第一,明确监管主体及其职责。韩国立法明确规定教育行政部门为课外辅导机构的指导和监督机关。第二,建立日常执法检查机制,强化对课外辅导机构的监督检查。比如,立法规定负责监管的公职人员可进入课外辅导机构,对相关设施、设备、书籍和文件等进行检查。主管部门可设立举报中心,用于收集民众对课外辅导机构违法行为的举报,并对举报人予以奖励。对于机构的违法行为,主管部门可予以通报。第三,建立违法行为的补正与惩戒机制。在韩国,主管部门可发布命令要求课外辅导机构调整学费、改善设施,对违法者可撤销注册、暂停营业或处三千万韩元以下的罚款。第四,严格限制辅导机构经营的时间。

#### 五、通过立法建立严密的法律责任体系

韩国通过立法建立了刑事责任与行政责任相结合的法律体系,具体包括:第一,刑事责任方面,立法强化对课外辅导机构的刑法规制。比如,根据韩国《辅导法》,如下行为可处一年以下有期徒刑或一千万韩元以下的罚款:1.未根据本法注册便设立或经营教育机构的人;2.通过欺骗或虚假手段违法注册登记的人;3.未根据本法报告便设立或经营教学学校,或通过欺骗、其他不正当手段报告的人;4.未根据本法报告,或者通过欺骗、虚假手段报告教授课外课程的个人;5.在职教师从事课外辅导。第二,行政责任

方面,立法建立了撤销注册、暂停营业、责令改正与罚款相结合的行政责任体系。

当前我国中小学课外辅导培训市场蓬勃发展,但同时也乱象丛生,加强对课外辅导机构的法律规制已刻不容缓。但是,我国对于课外辅导机构的监管缺乏专门立法,相关监管规定散见于国务院及其各部委的规范性文件中。比如,2018年至今,国务院办公厅、教育部等相继出台了《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》等政策文件,加强规范校外培训机构发展……这些规范性文件较为笼统和原则,难以满足当前强化课外辅导机构综合治理的现实需求。对此,建议根据《意见》要求,尽快通过《课外辅导机构管理法》,或者在民办教育促进立法的有关实施性规定中对社会教育培训机构加以规制。

在规范课外辅导机构的立法时,建议可考虑以下方面:其一,明确立法目的,即“为规范社会教育培训机构的设立、运行及其他相关事宜,保障社会教育培训机构的健康发展,制定本法。”其二,明确监管对象,可将监管对象界定为:向中小学或同类学校的学生提供校内学科类课程的课外辅导、或辅导学生参加升学考试的校外辅导机构。其三,明确监管内容,至少包括:1.社会教育培训机构的注册登记;2.社会教育培训机构的教学质量保障;3.社会教育培训机构学生的人身、财产安全保障等。其四,明确监管方式与法律责任,至少包括:1.建立信息公开制度;2.强化日常监督机制;3.构建协同监管执法机制;4.鼓励行业协会自我监管等。

责任编辑:张苏





## 探索奋进三十载 护航发展谱新篇

北京市海淀区教工委副书记、区政府教育督导室主任 乔 键

2019年是北京市海淀区人民政府教育督导室成立30周年。三十年来，从散碎到有序，从单一到多元，从督查到服务，从管理到治理，海淀区教育督导工作的理念和重心在转变。三十年来，海淀教育督导人始终以办好人民满意的教育为目标，以推进区域教育均衡、促进学校和师生全面发展为使命，履职尽责，探索创新，谱写了硕果累累的发展篇章。

坚持高位引领，海淀教育督导工作的组织架构不断调整优化。

1989年10月，海淀区成立督学室。1995年7月更名为海淀区人民政府教育督导室。1999年率先内设督学、督政两科。2010年11月，在区委、区政府的高度重视下，督导室成为一个相对独立的、正处级建制的教育行政机构。2016年，充分发挥区域教科研机构和社会服务资源的作用，成立北京市海淀区教育质量监测与评价中心。2017年，海淀区人民政府正式设立海淀区人民政府教育督导委员会，由主管教育的副区长任教育督导委员会主任，将政府办、财政局等25个相关委办局和29个街道、镇纳入为成员单位。

## 坚持精准施策，海淀教育督导的工作体系更加科学高效

一是注重横纵结合，构建了“横到边、纵到底、网络化、全覆盖”的教育督导工作格局

在横向上，实现责任督学挂牌督导工作全覆盖。2013年海淀区责任督学挂牌督导工作正式展开。2016年，伴随着学区制改革的深入，建立了南、北、中三部十七区的责任督学挂牌督导工作架构，重点开展了全面实施素质教育、社会主义核心价值观落实情况、学校招生情况、校园安全等数十项专项督导工作。除此之外，督导工作的辐射范围也在不断扩大。2017年，在“支持性”综合督导取得良好效果的基础上，于12月初为所辖幼儿园配备责任督学并挂牌，依托学区成立17个幼儿园督学责任区，坚持综合督导与挂牌督导“双轮驱动”的工作模式。此后，于2018年为北京市盲人学校选



配责任督学并挂牌，实现了挂牌督导向特教领域的有效覆盖。

在纵向上，创新建立学科总督学制度，由学科督学团队深入课堂。2015年，按照统筹规划、试点先行、分步实施的原则建立了学科总督学制度。至今已组建了覆盖三个学段、24个学科的督学团队，走进海淀每一所学校，完成了逾7000节次的课堂观课。

通过不断研究探索责任督学与学科督学工作的有机融合，在规范学校办学行为的同时，更加关注学校的发展常态和发展增量，两者相辅相成、

互为补充，实现了教育督导的科学分工与高度协同。

二是注重内外结合，实现了学校内部督导与外部评价的良性互动

多年来，在教育督导工作中，除了组织督学专家团队不断从学校外部给予监督、指导和服务之外，还始终致力于突出学校自我评估的主体地位和责任，指导学校健全完善内部督导和质量评价机制，统筹利用好各类督导评估反馈结果，从源头上发现问题、找准症结所在、促其有效解决。近几年来，如北京实验学校（海



淀)、明天幼稚集团等一批学校和园所都开展了有效的内部督导工作,从教育管理、学科建设等不同维度入手,为学校发展和教育教学质量提升广辟蹊径,发挥了良好的促进作用。

### 三是注重虚实结合,运用多媒体信息技术作为实地督导检查的有益补充

在“互联网+”理念指导下,自2014年以来,我们加强教育督导信息化建设,打造了海淀教育督导信息应用平台,运用现代信息技术实现信息即时传输、考勤动态监管、数据汇总分析、督学培训等网络化功能。同时注重内部应用系统的整合优化,力求与教育系统其它信息平台实现有效对接,打破信息孤岛。此外,通过官方网站、微信公众号建设,对教育督导实施过程中的好经验、好做法、好典型进行广泛宣传报道,实现外部宣传和内部应用的有机统一,推动海淀教育督导工作科学化、现代化发展。

### 坚持问题导向,不断强化海淀教育督导工作实效

在推进教育治理体系现代化的目标引领下,我们努力构建开放多元的监督评价机制,让教育督导结果更好地服务于区域教育综合改革实践和学校师生的客观发展需求。

聚焦教育均衡,以督促建深化督政工作。海淀区于1996年建立了区属单位教育执法年度自查、教育执法年检、督学随访的工作制度。此后每年均开展教育执法检查,及时发现并解决教育法律法规执行过程中的问题。在区级层面,2017年海淀区人民政府教育督导委员会成立,实现了督導體制上的突破,确保教育资源优先配置。同时面向街镇正式启动社区教育督导工作,以督导调研的方式摸清区域教育发展现状,促进各相关部门依法履行教育职责。

关注质量提升,对区域教育教学水平实施监测。海淀区自2003年起,先后多次圆满完成了教育部义务教育监测、北京市义务教育实施与均衡发展

状况监测等任务。自2015年起,国家义务教育质量监测工作改革为三年一轮,海淀区已经先后四年参与其中,并于2017年和2018年先后被教育部教育质量监测中心授予“优秀组织奖”。此外,每年对七年级学生实施学业质量和学习品质调研,掌握小学出口和中学人口数据,为教育行政部门发现教育教学问题、调整相关政策提供科学的参考依据。

以人民满意为目标,启动义务教育社会满意度调查。经过两年的体系建设,海淀区自2014起连续五年面向义务教育阶段学校的学生、家长、教师开展满意度问卷调查。每年分析整理数据10万余份,除满意度调查总报告、专题报告外还形成各级各类学校的分报告,并将调查结果提交区委区政府,向教育行政部门和学校进行反馈。这些反馈信息不仅成为教育决策的参考依据,更为学校提供了发现问题、改进工作的线索和契机。

以学生成长为出发点,探索实施身心健康专项督导。学

生的身心健康是其他一切发展的基础。海淀区政府教育督导室于2017年成立身心健康专项督导项目组，研发督导指标体系。2018年下半年至今年4月初，这项工作在全区128所公办中小学全面推进，通过校长座谈、问卷访谈、现场测试、文档查阅等方式，全面了解学生身心健康发展实际状况及其背后原因，有效推动各学校体育、卫生、心理健康、红会工作的自主发展、特色发展。

### 常抓队伍建设，区域教育督导力量不断发展壮大

督学是教育督导工作的具体实施者，队伍建设则是有效发挥教育督导职能和作用的基础。随着海淀教育督导改革的深化，每隔三年，区政府教育督导室从教育、政务、法律、卫生等不同领域吸纳来专家、学者和教师，打造了数量充

足、结构优化、德才兼备的教育督导工作团队。2017年第十届督学换届后，一大批优秀中小学副校级干部补充进入督学队伍，进一步增强了教育督导工作力量。

此外，我们还以十百千工程为抓手，加强社会联动。

“十”是指区政府教育督导室特聘的18位教育督导专家，

“百”是指区政府教育督导室聘任的近500名兼职督学，

“千”是指区政府教育督导室聘请的千名人民评议员。

“十百千”的队伍兼具深度与广度，有助于督导室更加全面地听取社会各界意见建议，延伸了工作触角，提升了海淀教育督导工作的社会知晓率和参与度。

在历史的长河中，三十年不过弹指一瞬，然而对海淀教育事业来说，三十年间教育

督导从无到有的过程却是里程碑式的存在。下一阶段，海淀教育督导工作将进一步在顶层设计上服务于教育事业的整体发展；坚持把督促政府和相关履行教育职责作为教育督导工作的重中之重，拓宽教育诉求渠道，为每一所学校的发展营造有益的舆论环境和社会氛围；同时，要坚持目标导向和问题导向相统一，进一步推动教育质量评价主体的多元化；此外，还要发挥督导室在教育督导评价中的统筹力度，对关联度高、互为条件的评价工作，努力改变多部门重复检查的现象，融通资源、统筹推进。对督导中发现的典型问题，我们将协调相关单位及早研议解决，以期实现督导结果运用的最佳效果。

责任编辑：张苏



# 强化“同级督政” 护航教育发展

山东省阳信县人民政府教育督导室 聂岸远 山东省阳信县丁家小学 聂爱枝

上个世纪90年代，全国多地先后积极开展“同级督政”制度研究和实践，即由政府教育督导部门对同级政府有关部门履行教育职责情况进行督导评价，以保证本级政府教育发展目标 and 任务的顺利完成，保障本区域教育事业健康发展。“同级督政”制度的探索，取得了明显成效，得到了不少赞誉，但也因为种种原因未广泛普及推行。“同级督政”价值何在？目前还存在哪些问题？新形势下如何改进？值得思考探索。

## 一、“同级督政”的实践价值

“同级督政”作为一种督导形式，是相对于“逐级督政”下督一级的“督政”活动而言的，是教育督政的一种特殊形式，因其督导对象和督导内容的特殊性，有其独特的价值。

（一）“同级督政”是依法治教的制度保障。教育法律法规明确规定了各级政府和政府有关部门在教育事业发展和管理中的责任，但长期以来，教育法律习惯上被人们认为是软法，很少有履行教育法律责任不到位被问责的情况，归根结底是缺少一种强有力的监督和问责机制。党的十八届四中全会提出了全面依法治国，

“同级督政”制度的建立，直接聚焦政府有关部门执行教育法律法规是否到位、是否合理、是否有效，是转变政府管理方式，以法治方式夯实政府有关部门责任，提高教育治理体系和治理能力现代化水平的制度保障。

（二）“同级督政”是落实政府部门教育责任的有力举措。“同级督政”制度的建立，通过具体的督导内容、督导方案，把有关部门的教育责任具体化，有助于把抽象的教育法律法规条款，结合实际转化为更加具体的可操作的内容和要求，使有关部门进一步明确部门职责，能够更加积极主动地担负起教育发展的部门责任。

（三）“同级督政”是改进部门协作的有效方式。长期以来，尽管教育优先发展、尊师重教的理念已深入人心，因为种种原因，在各部门齐抓共管，保障教育发展的方式上，更多地是强调各部门对教育工作的帮助、支持、配合，义务观念、责任观念还比较淡薄，有关部门被动应付的现象也屡见不鲜，影响了工作效率和成果。“同级督政”制度的建立，有助于改进部门协作方式，督促有关部门积极主动地依法履行教育职责。

（四）“同级督政”是做好“逐级督政”的基本前提。随着对省级政府履行教育职责评价制度的建立，教育“逐级督政”督导体系基本完



善，“下督一级”的督政工作因为覆盖面大、时空距离宽等原因，要想查实督准，必须以下级政府扎实的自查自评为基础。“同级督政”有利于政府稳定完善的制度，主动做好本级政府的自查自评工作，从而为上级督政打下良好的基础，有效提高整个督政工作的有效性、公信力。

## 二、“同级督政”存在的现实问题

尽管“同级督政”有着极其重要的价值，但是实践中“同级督政”还存在许多问题，存在不敢督、不想督、不会督的现象，影响着“同级督政”的广度、深度、成效。

（一）于法无据，不敢督。2012年颁布实施的《教育督导条例》，没能对“同级督政”作出规定，法规顶层设计的缺位，直接影响了“同级督政”的合法性。地方上，只有天津、上海、江西、吉林、山

东、四川等少数省份的地方教育督导法规、规章中对“同级督政”作出有关规定。法律法规授权不足，“同级督政”就没有充分的依据，只能是一种设想，教育督导部门就没有权力、没有勇气开展这一工作。

（二）行动迟缓，不想督。纵观实践，即使作出“同级督政”规定的省份，大部分地区也没有实质性开展工作，有权不用、有责不尽的现象还在一定程度上存在。究其原



因，教育督导部门权力意识、责任意识还不到位，思想上还存在一定程度的保守、畏难意识，习惯于“下督一级”的轻车熟路，对“同级督政”促进有关部门积极落实、及时总结经验亮点的积极作用估计不足，而对“同级督政”“拿自己开刀”有可能带来的“自揭家丑”、暂时协作困难等又顾虑太多，致使“同级督政”叫好不叫座，光打雷不下雨，难以成为现实行动。

**（三）方法局限，不会督。**多年的教育督导工作，已经形成了系列方式方法，如自查自纠、现场检查、评估监测、问题答辩、督导报告等，上海市还创造性实行了县区督政自查公报等制度。但就大部分地区而言，这些方式方法并没有有效迁移到“同级督政”工作中，“同级督政”大都停留在初级阶段，基本上是以自查报告为主要方式，很少采取刚性相对较强的其他方式，很少下发专门的对有关部门的督导意见，致使“同级督政”的成效大打折扣。

### 三、加强“同级督政”工作的几点建议

“同级督政”任重道远，要健全完善这一重要教育督导制度，必须勇于改革，大胆创新、有效破除顽瘴痼疾，切实让好的制度真正发挥好作用。

**（一）完善立法规定，加强顶层设计。**依法督导是做好教育督导工作的根本保障。国家及各地应积极推进“同级督政”立法，并出台专门文件，对“同级督政”的内容、方式、结果运用等做出系统设计，使同级督政有法可依、有规可循，为“同级督政”的制度建设打下坚实的基础。

**（二）打破思想障碍，加大推进力度。**“同级督政”是推进部门履职尽责、破解教育发展难题的有力工具，教育督导部门要积极开拓进取，真督、实督。一要认真梳理好部门教育责任，有充分的法律和政策依据。二要充分用好教育督导委员会的优势，体现政府行为权威。三要解放思想、百花齐放，各地结合实际积极探索有效的“同级督政”之路。

**（三）完善方式方法、提高工作成效。**在严格做好自查自纠的基础上，“同级督政”要积极开拓更多更有力的方式方法，如审议报告、专题询问、问题答辩、报告公开、表彰、问责等，使“同级督政”工作立体展开，环环相扣、层层递进，确保不走过场，扎实有效。

**（四）加强经验借鉴、多元主体参与。**一个时期以来，加强督查考核已成为政府强有力、抓落实的关键举措。国务院大督查、中央环保督察、安全生产督查考核、消防督查考核等经济社会领域的“同级督政”工作深入推进，“互联网+督查”“回头看”等亮点纷呈，教育督导“同级督政”应充分借鉴这些方式方法。另外，教育“同级督政”应积极吸收多元主体参与，一要吸收有关部门人员参与，进一步增强他们的积极性主动性；二要吸收社会各界人员参与，加强社会与政府的互动，增强“同级督政”的公信力。



## 以“三个指数”教育质量综合评价 引领区域课程改革

上海市长宁区教育学院 沈子兴

### 一、“三个指数”教育质量综合评价项目简介

世界经合组织PISA项目测试结果显示，上海学生虽然学业水平已达到较高水平，但学业压力和课业负担仍然偏重。导致相关问题的原因在哪里？

原因有多方面，但对教育质量的片面理解和缺乏科学的质量评价标准是关键所在。上海市教委“绿色指标”的颁布为全市基础教育的发展指明了方向。

面对新的挑战，身处中心

城区的长宁教育该如何发展？长宁区教育局认真分析本区的教育现状，提出了“为了每个学生更好地学习与成长”的长宁教育核心理念，在上海市教委颁布的“绿色指标”基础上，针对长宁教育的现状与特点，



以“3+3+3”顶层设计长宁的教育发展，第一个“3”是指“三个规律”：教育必须遵循儿童成长规律、教育必须遵循教育自身的规律、教育必须适应社会经济发展的规律；第二个“3”是指“三个观”：科学的教育观、科学的质量观、科学的评价观；第三个“3”是指“三个指数”：学生身心健康指数、学生学习生活幸福指数、学生学业成就发展指数。以“三个指数”评价改革引导全区的课程改革，积极发挥绿色指挥棒的作用。结合推进以“活力教育，成就梦想”为主题的教育综合改革的要求，于2011年开始，推出“学生身心健康指数、学生学习生活幸福指数、学生学业成就发展指数”即“三个指数”教育评价改革项目，借鉴国内、国际经验，探索“三个指数”的教育评价体系，努力建立一套符合长宁区教育现状、与国家中小学教育质量综合改革及上海市“绿色指标”相对接且具有长宁特色的中小学教育质量评价体系。

## 二、通过质量监测发现的主要问题及解决思路

在三个指数测评的过程中

发现的主要问题是：学生学习负担过重、学习成本过高、幸福指数不高。针对这些问题，我们的解决思路是教育局行政部门、教育局业务部门（教研室）和学校多方合力促进问题的解决。

### （一）教育行政部门——推进综改

#### 1. 学习负担过重——聚焦作业——作业研究

长宁区一贯倡导“快乐学习”，但在前几年的综合测评中发现学生学习负担指数增高，家长也经常反映学生学业负担重的问题。调研后发现，学生学业负担聚焦在作业上，重复作业现象普遍存在，目的性不明的作业不在少数。学生认知水平的差异性与作业的统一性之间存在很大的矛盾。针对这一问题，长宁区教育局决定成立“作业效能监测中心”，目的使全区的作业“提质减量”，减轻学生的作业负担。在小学实施作业“二级备案制”，即邀请市教材编写专家及区学科带头人细化“课程标准”，针对每一个单元提供作业指导建议及作业样板，在网上发布；各学校教研组在此基础上组织研讨，根据学校学

生的学习情况，作适当增减，然后在网上发布，接受全社会的监督。

在初中开展“分层作业”项目的研究，即组织全区初中教师从理论学习、编制筛选习题到校内研讨、分片研讨、全区研讨等等，最后形成长宁区初中“分层作业”，由华东师大出版社正式出版，供全区学生选择使用。这些举措实施后，学生作业的质量显著提高，数量明显减少。同时教师对教材的理解、对习题理论的掌握、对学生的研究都有了明显的提高，专业能力得到了提升。我们还采用“二维码”技术，使“分层作业”成为学生身边的老师，实现“随时、随地、随意”的学习，切实减轻了学生的学习负担。

#### 2. 学习成本过高——聚焦课堂——“课堂工程”

2016年在分析测评结果时，我们发现一批学校学习成绩指数不高，但学习成本很高，而学习品质指数却比较低，这引起教育行政部门的重视，狠抓课堂教学，提高课堂教学效率迫在眉睫。2017年3月，教育局下发文件，在全区推进“课堂工程”，要求“一

师一实录”，每一位教师包括校长都必须完成；“一课一点评”，每一位教师的课由教研组长点评，教研组长的课由教导主任点评；要求教研组加强“课前”“课中”“课后”的研究，最后全区评选出“优课”，并对获奖者进行奖励。经过一年的实施，教师上好课的积极性明显增强，研究教材、研究学生、研究教法的氛围浓了，教师的精力就自然而然放在了追求单位时间效率和提高课堂教学质量上。在2018年的测评中，全区的学习成本降低，学习成绩指数明显提升。

### 3. 幸福指数不高——聚焦午餐——“食堂工程”

前几年在测评中发现一个奇怪的现象，长宁区西部地区学校的幸福指数一直高于东部地区的学校，而且每一年的差距还在拉大。针对这一现实，我们开展了更加细致的调查，专门设计问卷进行调研，发现“学习压力指数”是其中的一个原因，但更重要的原因是在“对学校午餐的满意度”上。为此教育局在全区推进“食堂工程”，对学校的食堂工作提出具体要求，不仅要让学生吃饱，更要让学生吃好。

局长亲自深入学校与学生共进午餐，与学生交流，了解他们的需求，同时要求校长、教导主任每天安排人员与学生同进午餐，在午餐的配料上符合学生的要求，在品种上提供选择性。这项工作持续了一年后，学生对午餐的满意度明显提升。

### （二）教育业务部门——调研跟进

教育业务部门针对测评中发现的主要问题，进行专项、跟踪式的调研；在调研中，通过听评课活动，与学校领导、教师、学生座谈，检查学生作业等了解学校工作开展情况，及时发现问题，提出改进建议，督促学校整改。

### （三）学校——重在落实

学校在认真分析测评数据的基础上，发现学校存在的主要问题，制定针对性的整改措施，并在后续工作中认真落实各项措施，确保问题得到解决。

## 三、基于问题的改进成效与后续工作

“三个指数”项目开展近十年，成效初现：（1）评价观念从“功利”走向“发展”。“三个指数”在“顺天

性而教”理念引领之下的实践探索，是对“成绩好，一好遮百丑”的传统评价理念的有力挑战，促进了区域中小学教育价值取向从过度追求现实功利，转向促进学生全面发展的转型。（2）评价内容从“片面”走向“综合”。“三个指数”涉及学生综合素质的多个方面，除了关注学业发展成就指数之外，学生身心健康指数、学生学习生活的幸福指数将成为衡量教育质量的一个重要指标，引导全区的学校发展方向。（3）评价手段从“单一”走向“多元”。“三个指数”强调了现代评价方法的运用，评价方法突破了学业评价的单一性；突破了系统内评价的封闭性；突破了传统评价过程中忽略学生主观感受的弊端。（4）评价过程从“证明”走向“改进”。强化评价的诊断、改善、激励功能，注重考查学生进步的程度和学校的努力程度，改变过去单纯强调结果不关注发展变化的做法。引导学校为学生提供更适合、更全面、可选择、有竞争力的教育，追求全体学生快乐学习与健康成长。

责任编辑：王伟旦



# 中等职业学校德育督导策略研究

上海市教育督导事务中心 高 臣

近年来，党和国家高度重视中职学生思想道德教育，出台了一系列法规和文件。教育部颁布了《中等职业学校德育大纲》，明确规定了中等职业学校德育工作和学生德育的基本要求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》也强调：“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”。但在德育督导过程中，面临着中等职业学校德育工作的特殊性和差异性，面临着中等职业学校德育督导中价值观、话语权、主体性的差异，督导观念、督导技能与方法的更新问题，督导指标、标准、权重的重构问题等，如何对中等职业学校德育进行适切性的督导，积极探索民族精神教育、职业道德、职业指导、创业教育、心理健康教育等有效的德育方式方法，将优秀德育经验进行提炼和推广，不断地提高和完善我国的中职生的德育督导体系，进而发挥我国教育督导制度应有的监督和导向作用，推动区县政府对中职校德育工作的重视和投入，增强学校德育的针对性和吸引力，提高中职生的思想道德素养，因此开展了一系列的积极的理论与实践探索。

## 一、中等职业学校德育督导的理论探索

通过对德育督导问题的分析，发现中等职业学校德育督导存在德育督导结构性断层、德育督导主体性互动缺失、德育督导指标体系的滞后与庞杂、德育心理认知缺失等问题。为此，以督导需求为协商共建的起点，采用SWOT分析法，遵循SMART原则制定中等职业学校德育发展规划，经区教育局审核认定，德育发展

规划作为研究的主要线索；吸收“上海市中小学生学业质量绿色指标”，借鉴上海市长宁区“三个指数”，虹口区“一校一章程”，江苏省中职学校德育督导方案以及其他省市职业学校德育督导的运行机制等研究成果，对中等职业学校德育督导的发展提出了适切性和可行性的构想。

这里的中职学校德育发展规划是指在一定的期限内，为贯彻落实党的教育方针、弘

扬社会主义核心价值观，依据国家相关的法律法规、规章制度，“以人为本、德育为先、立德树人”的教育理念，在充分了解校情的基础上，通过“自下而上”（Bottom-up）和“自上而下”（Top-down）相结合的方式，确定由相关利益方一起构建有效的组织机构和运行机制，有计划、有步骤、有针对性地对中职学生思想、政治、道德、法律和心理健康等方面施加影响，并与智



育、体育、美育等协调发展，共同育人，培养具有良好职业道德、较强职业发展能力和终身学习能力的高素质技能型人才。

## 二、中等职业学校德育督导的现实探索

可分为中等职业学校德育发展规划的制定、审核和自主评估。在制定阶段，首先是对学校校长、中层干部及教职员工进行分层次的、有针对性的学校德育发展规划的相关培训，加强规划意识，提炼学校的德育理念和德育特色。明确

规划中存在的问题，规划的水平层次与标准，规划的程序，遵循“SMART”原则。在审核过程中，联合教育行政部门、教育督导部门对学校德育规划逐条进行审核，签订德育规划协议，明确相关的权利义务关系，为学校德育工作的顺



利进行提供政策性和财政性的保障，同时也明确学校三至五年内的义务与责任，便于监督和检查学校德育工作的进展情况。在实施阶段，贯彻“分层管理、责任到人”的原则，及时反馈与会诊，及时调整与预警。在评估阶段，这里的评估是指学校德育规划的自主评估，构建自主评估的机构、程序，掌握评估的技能与方法。

### （一）构建新型德育督导模式

在原有“二三”模式的基础上，吸收原有经验与优势，形成一校一指标的终极设想，并付诸行动。“二”为所有中等职业学校德育督导的指标构架，分为基础性指标和发展性指标。“三”为对中等职业学校的性质进行划分，中专学校分为国家级重点中专、现代标志性学校和一般中专，职业技术学校分为国家重点职业技术学校、现代标志性职业技术学校 and 一般职业技术学校，技工学校分为国家重点技工学校、现代标志性技工学校和一般技工学校。评价指标分为基础性指标、平台性指标和发展性指

标。新型德育督导模式，是指以国家中等职业学校德育大纲为基础进行设计，在教育督导机构的培训和指导下，以各职业学校的督导需求的最大满足为目标，以责任督学队伍建设为保障，制定学校德育发展规划，在根据其与政府签订的德育规划，进行德育督导评价指标和评价标准体系的设计与建构，形成可供学校自评和外部督导评价的创新性、特色化和个性化的中等职业学校德育督导评价指标体系。

### （二）建立督导评估运行机制

通过赋权增能，扩大学校的办学自主权，构建学校德育规划自主评估（内部评价）、职校德育规划教育督导评估（外部评价）相结合的德育督导运行机制，基于德育保障机制、学生职业成就感、学生学习幸福感、学生身心健康、特色项目等方面，通过诊断性评价制定学校德育发展规划，自评、三年中期督评、外行督评、责任督学挂牌督导、其他专项或随访督导构成的过程性评价、终结性评价等创制了真

正体现职业教育特征、突出德育特色的中等职业学校德育督导的一校一指标的新路径。

从学校主体性和发展性评价视角来优化学校德育规划自主评估的系统，有利于增强学校德育工作决策的意识与能力，提高学校德育系统运作的统筹与协调。通过对学校德育规划的认定，依据学校德育规划的保障机制，也可反观教育相关部门的行政行为，督查政府的治理能力和治理水平，从督政的视角推动依法治教。

综上，在汲取国内外先进经验的基础上，强调遵循督导规律和生态规律，在实践中突破难点，通过由点到面地分析中职学校德育评估工作的现状，结合各省市中等职业教育的实践，构建新型德育督导模式。通过大量鲜活的实践案例，形成具有很强的操作性和实用性督导指标体系和评价标准，来更好地指导实践，提高德育工作的时效性。

责任编辑：胡文君

# 综合督导中学校常见问题分析

上海市徐汇区人民政府教育督导室 李 宏

学校综合督导是对学校工作的一次全面“体检”，因此，查找并指出学校发展中的问题尤为重要。有价值的问题不仅能体现督导的权威性和专业性，更能引起学校管理者的共鸣与重视。本文试着把综合督导过程中发现的学校常见问题，分成违法违规问题、办学标准不达标问题和发展不充分不均衡问题三类分析，减少问题诊断的盲目性，提升督导问题的品质，从而更好地促进学校发展。

## 一、违法违规问题

学校依法自主办学是综合督导的重要内容之一。学校的管理和教育教学活动都应该在遵守法律法规的前提下进行，但目前个别学校确实存在着违法违规问题。主要表现在以下几个方面：

**1. 违反国家有关教育的法律。**如国家义务教育法第二十二条明确规定：“学校不得分设重点班和非重点班”。但在某些学校，冠以各种名称的事实上的重点班还是存在。再如国家义务教育法第二十五条明确规定：“学校不得违反国家规定收取费用，不得以向

学生推销或者变相推销商品、服务等方式谋取利益”。但在有些学校仍存在向学生推销教辅资料或代购教辅资料的现象。

**2. 违反国家（市）课程计划规定。**如某市课程计划规定：“学校周课时数初中34节、高中38节”。但某些学校实际课时数已超过课程计划规定。再如，课程计划中明确规定基础型、拓展型和探究（研究）型三类课程在各个年级的课时比例和内容要求。但在实际操作中，学校基础型课程占的比例大于规定比例，拓展型课程主要是学科拓展，毕业年

级则不安排拓展型和研究（探究）型课程等等。

**3. 违反某些专项规定。**如不能保障学生每天在校锻炼一小时；违反招生工作以考试（测试）方式选拔录取学生的规定；违反不得空挂学生学籍的规定；学生素质教育经费、学生教学实验实习材料经费、体育维持费、卫生经费、教师培训经费等使用不够规范等等。

上述此类问题可以折射出学校管理层的依法办学意识较为薄弱，督导需加强进一步监督，促进其整改。具体为以下几方面的工作：



首先，化法律法规条文为督导具体要求。梳理有关法律法规，选取某些具体的可操作的条文作为督导内容，针对性地在综合督导中加以落实。其次，落实好违法违规问题证据。查明学校违法违规事实，明确学校管理者的责任。再次，确保执法标准统一。对不同的学校，督导核查的法律法规内容统一，违法违规问题整改的要求统一。

## 二、办学标准不达标问题

主要指学校场地、设施设备和人员等不符合规定要求，以及安全技防物防条件不到位等。政府负责学校办学条件的保障和改善，但这类问题不仅反映政府配置是否均衡，也同时反映学校对自身资源的了解和使用情况。主要表现在以下几个方面：

**1. 学校场地、设施设备不达标。**如中小学校舍面积有明确的标准要求，其中，对学校场地面积、建筑面积和体育场地等都有具体的规定。但是，某些学校仍存在人均面积不达标的情况。另外，专用教室的数量和面积不达标的情况也同时存在。

又如，校园配备的设施设备基本上能按要求统一配置，但在设施设备的使用上存在很大的问题，如有的学校实验设备到了一年多，包装箱都没有打开过；有的学校的电子显微镜，没有用过几次就被损坏；有的学校图书资料数量虽达到标准，但借阅量上却远远不够等。

**2. 安全技防物防条件及措施不到位。**如学校监控有盲区，消防设备不能正常使用，防护栏过低等等；又如还有的学校虽然技防、物防的设施设备齐全，但对设备的使用不熟练，有些学校的门卫不会使用与公安系统连接的报警器，有些学校不能按照规定保管、使用、处理化学危险品。还有的师生的饮食、食品和饮水安全措施不到位等。

**3. 教职工的任职资格不达标。**如按照新的国家义务教育阶段优质均衡发展标准，有些初中学校不能满足每百名学生拥有高于规定学历教师5.3人以上；对某些岗位上教师的配比存在缺口。再如，按照国家义务教育办学标准要求，某些学校难以满足每百名学生拥有体育、艺术(美术、音乐)专任教师

0.9人以上；每百名学生拥有区级以上骨干教师数1人以上的要求。

以上问题反映了学校的办学基础和客观条件存在欠缺。一方面，督导要调查学校场地、设施设备的配置等真实的数据，掌握第一手材料，向教育行政部门反映。另一方面，要了解学校开发利用现有资源，发挥其效能的情况。为此，需加强以下几个方面的工作：

首先，摸清学校家底。对学校场地、设施设备、教师配备和教育投入等情况要了解清楚。其次，明确达标标准。再次，要实地检验，看看有关人员是否会使用设施设备。

## 三、发展不充分不均衡问题

发展不充分不均衡问题是影响学校发展的核心问题。能否发现并指出此类问题，是督导权威性和专业性的重要体现。此类问题是仁者见仁、智者见智，不像前面两类问题，有明确的参照标准，但可以从理念、举措、执行和效果四个方面的情况查找问题。

**1. 学校发展的整体思考不够充分。**有的学校办学理念不

清，办学目标和培养目标不明确；有的学校虽有办学理念，但理念内涵解释不清；还有的学校办学理念与学校的办学目标、培养目标、学校的课程建设、学校的特色建设等不匹配。如督导的一所学校根据潜能分类，提出建设学校的课程群：“潜能分类—课程大类—课程群”，但是层级的逻辑科学性需要论证，课程相关概念和提法较多，内涵不够清晰。

**2. 理念和措施的落实不到位、执行不力。**师生对学校的办学理念和举措知晓度、认同度和参与度不高。有的学校只有工作布置，没有检查和落实，没有工作总结等，存在着“说过等于做过、做过等于做好”敷衍塞责的现象；有的学校两次规划都以“双自主发展”为办学理念，脉络清晰，但没有研究成果和项目检测标识。再如，面对高考改革的深入推进，有的学校积极调整措施，但在质量评价、走班管

理、课时安排、队伍结构和绩效工资等现有制度和运行机制方面仍需进一步完善；有的学校建设了一批与办学特色相匹配的科学实验室，在培育学生创新素养方面发挥了很大的作用，但实验室没有建立台账制度，这会给使用及管理方面带来隐患。

**3. 办学效果不够显现，办学特色不突出。**有的学校办学特色不明显，没有形成学校的特色。有的学校虽有较明显的特色，但对特色的进一步发展，做强、做大特色缺少进一步的思考和措施。如有所督导学校重点推进并实施“同育创新素养教育联盟”和“当代高中生媒介素养培养的实践研究”项目，在引领和促进学校特色发展及内涵建设上的作用尚不够显现。还有些学校课堂教学改革还有较大改进空间，但在“学生表现”和“教师素养”指标中获得“优”的比例相对偏低等等。

学校发展是永恒的主题。而学校发展是有阶段性和层次性的，因此，发展问题一定要切合学校的实际，要考虑学校所处的位置、学校发展的基础和学校发展的阶段。督导中要注重以下四个方面：一是要了解学校发展的历史。对学校发展的过程要了然于胸，明确学校所处的历史方位、在区域中的地位及学校的特点。二是要了解学校的全面工作。只有总体了解学校的全面工作，才能把握准某个方面的工作。三是要注重细节的观察。从细微中看学校工作的品质，查找存在的问题。四是要验证所提问题是否成立。对所提的问题要从多方面进行验证，如问卷、访谈、座谈和材料中寻找证据，补充和完善问题等。

责任编辑：胡文君



## 利用责任督学挂牌督导 保障学校食堂卫生安全

上海市静安区人民政府教育督导室 顾时庆

### 案例背景

国务院教育督导委员会办公室关于印发《中小学校责任督学挂牌督导办法》的通知中明确规定：责任督学要对学校食堂等卫生情况实施经常性督导。作为责任督学，学校食堂工作场所是我每月督查的规定点，一般会抽查食堂人员《健康证》、看当天菜品有无发票以及整个食堂清洁卫生情况。多次督查后感觉到：这样督查，不系统也不规范，对责任督学履行基本职责，发现问题并督促学校整改往往不能够到位。

于是我想到了应该请专业人员指导，科学设计学校食堂卫生督查内容。

### 案例描述

我的想法得到了区政府督导室领导的支持。区政府督导室利用教育督政的组织网络，邀请了区食品药品安委会行政和专家人员。在详细听取了我的看法后，他们一致认为应该制订既能确保学校食堂卫生、又便于责任督学督查的操作方案。我义不容辞代表督导室担当此任，与专家们一起开展研究。

首先，我们明确工作的重要意义：学校食堂卫生安全是学校安全工作的重要组成部分，通

过经常性督导可以不断督促学校改善食堂卫生条件，保障师生健康发展。

其次，我在5所责任学校开展调研，发现主要问题：一是学校食堂场地、主要承办商及原料配送单位均有很大差异，需要一定的标准进行管理；二是基本制度建设有缺陷；三是学校具体负责人职责不明确。

第三，我协同专家，学习和梳理了有关学校“卫生和饮食安全”文件，特别是《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》以及“食堂卫生建设”的要求，建立标准和依据。

在此基础上，归纳了以下15项便于责任督学操作，对学校食堂卫生情况能实施经常性督导的内容：

- 1.在醒目处摆放有效《食品经营许可证》和等级公示牌。
- 2.从业人员取得有效《健康证》上岗。
- 3.定期组织开展食品安全知识培训，建立培训档案。
- 4.晨检记录真实完整，出现有碍食品安全症状的从业人员不接触食品。
- 5.食品从业人员保持手部清洁（剪短指甲、不涂指甲油、不佩戴外露首饰）。

6.加工经营场所内外环境整洁，地面无积水；食堂墙壁、天花板、门窗、纱窗保持清洁。

7.食堂内设有废弃油回收点并安置回收容器。

8.油烟机运转正常、无明显油垢。

9.用于加工、操作的工具、设备无毒无害，标志或区分明显，分开使用，定位存放，用后洗净，保持清洁。

10.运用“上海市食品安全信息追溯管理平台”登记每天菜食品来源等信息；按规定索取、留存、整理供货者的许可证、产品合格证明等文本和进货票据。

11.如实记录食品原料、食品添加剂、食品相关产品进货和查验记录。食品添加剂做到专人保管、领用、登记、专柜保存等要求。

12.建立主食、副食专用仓库，食品离地（15cm）隔墙（5cm）存放，排风扇等通风设备使用良好。

13.食品存放标签标识完整（产品名称、生产日期、到期日期）。

14.贮存散装食品的容器密封，外包装上标明食品名称、生产日期、保质期、生产者及联系方式等。

15.留样品种与当日菜谱相符，并具有留样记录。留样数量（200克）、时间（48小时）达到要求。

我在自己的挂牌学校先行先试。总务主任代表学校具体负责，与我一起到食堂实地查看，时

间选择安排在上午10:30，整个过程15分钟左右。

对发现的问题大多数学校进行了及时整改。几个月的试行得到学校一致好评：食堂卫生要求明确，督查花费时间不多，效果很好。总务主任平时也能依据标准自行进行检查，他们通过拍照把15项内容都通过责任学校平台传送给，便于我对学校督促了解。

现在这些做法已经被区政府督导室肯定，15项内容制定成《静安区学校食堂食品安全督查表》表格，推广到本区所有的责任督学规范使用。

#### 案例评析

1.责任督学要充分利用督政的功能，通过网络把各行各业的专业人才请进来为教育发展所用。学校食堂卫生工作，要遵循教育行政部门意见，联合食药监局、卫生局和市场监管局等共同发挥作用才能做好工作。

2.国家规定了责任督学八项经常性督导内容。作为一线的责任督学应该把这些思路性的要求，主动转变成可操作、可测量的科学规范。这些规范要对学校有指导作用，能推动进一步整改工作。

3.责任督学要加强学习。对学校食堂卫生工作，起初我基本上是“门外汉”，但通过认真学习有关法律法规，亲自深入调研，寻找到了加强食堂卫生管理的有效方式。

责任编辑：胡文君



## 多方借“法”力 百年保发展

上海市闵行区七宝镇明强小学 郭芳



明强小学是一所百年老校，目前学校共有95个教学班，4460名学生，教职工近300人。航空母舰式的办学规模给学校发展带来了诸多挑战和困难，如何在面临社会转型变革的特殊阶段始终保持学校高端稳定科学发展，明强人敏锐地意识到了依法办学是根本。因此，依托多元途径发挥“法律”作用，对学校发展保驾护航成了明强人的聚焦点和着力点。

### 一、借师德建设工程之力，提升教师法律意识

学校以“两明两强”校训指引下的师德建设工程为本，提升明强特色的教师幸福指数，不断调整、更新、完善新的时代特征背景下的校训内涵和师德建设标准。两明即：明事理，通俗地说，教师要明白的教育事理，包括“国家意志、民族形象、学生立场、课程标准、教育规律”等，其核心是“学生立场”；明自我，指明独特

自我，让教师自信、自立、自强，明白“每一个我都独特”，尊重每一位教师在专业教育领域的研究主动权。两强即：强体魄，强包含了教师身心素质的健康；强精神，是“强民族精神”，要求教师站在民族脊梁的高度，放眼世界而教。

自强的前提是自明，师德建设的基础是对法律意义上的教师职业道德的学习和实践。因此，学校利用校本培训时间组织教师认真学习《宪法》《国旗法》《义务教育法》《教师法》《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》《新时代中小学教师职业行为十项准则》等与青少年健康成长和教育教学工作密切相关的法律法规，并利用校园广播、宣传栏、校园网、图片展、官微等法制宣传的平台，积极宣传法律法规，定期举行法制知识讲座，同时开展丰富多彩的活动，使明强教师牢固树立民主法治、自由平等、公平公正的法治精神，切实增强教师尊重学生、爱护学生、平等对待学生的意识，提高依法维护学生权益和抵制侵害学生行为的能力。学校进一步健全考核、评价制度，把教师树立社会主义法治理念、掌握法律知识、提高法律素质以及依法开展教育教学、维护学生合法权益等情况作为教师师德和业绩考核、岗位聘用、评优奖励的重要内容。学校的“质量调研反馈中心”定期进行校本化专题调研反馈，通过教师问卷、学生问卷、家长问卷、访谈等多种方式，进行法制专题调研，定期向全校教师作调研反馈报告，并及时向出现问题的个体教师进行个体反馈，加强了过程性检查监督和指导警示，确保依法治校真正落实落地。

由德研组领衔下的校本化师德建设，一月一研常态开展，聚焦的是新时代新师德新基本功的

研究专题，即明强首创的师德建设中的教师新基本功：开发教材育人价值之功、读懂学生发展状态之功、实现多元互动生成之功、开展自我主动反思之功。如开展了以“特别的爱给特别的你”为主题的特殊学生教育活动，呈现出依托特色化的家长课程开展特殊学生教育的成功案例，给了其他老师很多借鉴和思考。

## 二、借法律顾问机制之力，完善学校制度体系

学校实施依法治校，不仅要制定章程，更要把工作重点从章程的制定转向章程的实施。在法律顾问的帮助下，学校加强对校内制度建设的统筹规划，健全学术委员会、教职工代表大会等制度，并以章程为核心，建立规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的学校制度体系。同时，不断完善师生权益保护机制，健全教师、学生申诉制度，让师生的反映和诉求有渠道，权益保护有依靠。此外，还广泛听取意见，建立重大教育决策事项的民意调查制度，充分发挥法律顾问制度的重要作用，保证决策符合法律规定，经得起实践检验。另外，还建立学校风险防控机制和校内纠纷化解机制，把矛盾纠纷化解在萌芽状态。比如：2015年春，学校为一名身患重病的学生举行了主题为《春风拂面、情暖人心》的爱心义卖捐赠活动，得到一笔不小的善款。为了规范这笔善款的管理与使用，明强主动与上海市爱心慈善基金会取得联系，在法律顾问的帮助指导下，建立明强小学的专项基金，充分保障了善款善用，专款专用。

随着社会进步与时代发展，学校教育面临了许多新问题，《学校章程》、学校教师《合同文本》等诸多的内容都需要进一步完善以符合现



行法律法规的要求。借助法律顾问之力，学校草拟符合法律规范的文本，在和律师充分讨论的基础上最终形成规范性文本，较好地规避了教师离岗、离职等问题所产生的被动局面。

尽管学校在与外界接洽事务的工作中，严谨认真，但不可避免会产生一些难以预料的麻烦，有时会被学生家长，有时会被之前的合作方告上法庭。作为学校被告方的法人代表或教师个体，无论是法律专业知识还是出庭应对经验等，都处于弱势，所以依托学校专职法律顾问，代表学校处理相关法律事务，不仅大大减少了法人代表或教师个体花在这些事务上的时间，又确保了学校正常的教育秩序不受影响，更能充分保障各方权益基于法律准绳下的公平公正。

### 三、借宪法专题教育之力，营造尊法守法氛围

党的十八届四中全会明确提出“将法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程”的要求，《青少年法治教育大纲》（以下简称《大纲》）也指出“加强青少年法治教育，是建设社会主义法治国家的基础工程；是开展社会主义核心价值观教育的重要途径；是培养社会主义合格公民的客观要求。”因为青少年是国家民族的未来和希望，只有从小进行相应的法治教育，才能让他们养成法治的思维，今后才会自觉守法、用法、护法。

法治教育的核心是宪法教育，从依宪治国到依宪执政，从宪法宣传日到宪法宣传周，国家对于树立宪法权威，普及宪法知识的力度越来越强，步伐也越来越坚定。但在小学高年级阶段如

何将处于法律体系最高位的宪法教给学生？教些什么内容？这些早已成为明强每一位班主任老师和道德与法治课教师探索与思考的内容。老师们认为：小学生的形象感受大于理性思考，为了让小学生更好地理解《宪法》，对其进行宪法教育时需要找到一个与他们生活实际相交汇的点。

《大纲》指出：小学阶段着重普及宪法常识，养成守法意识和行为习惯，让学生感知生活中的法、身边的法，培育学生的国家观念、规则意识、诚信观念和遵纪守法的行为习惯。通过研究，明强的老师发现规则意识和行为习惯可以成为宪法教育的一道桥梁。小学阶段正是行为习惯养成的重要时期，自然离不开规则意识的培养。在第五个国家宪法日及首设的宪法宣传周之际，我校老师在上海市大中小政治课程一体化建设探索教学交流会上以“宪法与美好生活”为主题，执教了一堂精彩的品社课。课上通过对《班规》的交流，引导学生知道规则的必要性；借助视频，让学生了解宪法的产生及作用；再引导学生结合自身实际的基础上，感悟宪法对于创造美好生活的重要性。以感性认识为主，带给学生“宪法相当于一个国家的‘班规’‘家规’”的直观形象。

随着研究的深入，明强小学在不断推进依法治校的工作中会更加规范依法治教行为，让依法治教向着规范化、制度化方面推进，向着“和谐闵行、平安校园”的目标不断努力前行！

责任编辑：王伟旦

# 以法为尺 以规促教 构建和谐校园

## ——黄浦区教育学院附属中山学校依法治校工作思考

上海市黄浦区教育学院附属中山学校 马园根 徐群力

作为区域内规模最大的九年一贯制学校，上海市黄浦区教育学院附属中山学校秉承实践教育的办学理念，把“依法治校 和谐发展”作为学校管理的出发点和落脚点，遵照党和国家的教育方针，遵从师生身心发展的规律，把依法治校的工作和学校现代化管理建设、文明校园建设、师德师风建设和未成年人思想道德建设紧密地结合起来，以法为尺，以规促教，积极构建和谐校园。

学校一直在思考依法治校的价值定位：依法治校既是法律行政手段，更是一种文化自觉。依法治校的价值就是对规则要有遵循，要有意识，更要有敬畏。依法治校是办学的底线，教育教学必须依法进行，学校各项活动必须依法依规开展，这不仅是法律的要求，也是学校自主发展、可持续发展的基石。

我们的工作主要从四个方面来开展：

### 一、强化理念 夯实依法治校的基础

学校十分重视法治工作，把依法治校理念落实到学校的各项工作中，成立了依法治校组织机构，将家长代表和专业律师作为机构成员，参与到学校的民主决策之中，为学校依法科学民主决



黄浦区五里桥派出所警察为黄教院附属中山学校的同学开展《青少年犯罪与预防》讲座

策，及依法维权提供法律服务。学校制定了依法治校实施方案，依法治校的要求被列入学校十三五规划和年度工作计划，利用教工大会、政治学习、教师培训，在全校上下开展宣讲，使全校教职工形成统一认识。

### 二、建章立制 构建

#### 依法治校的制度体系

从2012年开始，学校重新修订章程，其策略是基于政策、基于学校、基于研究、基于对话。在历时一年多的时间里，我们多次召开各个层面的讨论会，集思广益、逐条研究，五易其稿，在2013年10月学校教代会上正式通过了修订的学校章程，修订稿经教育局审核批复后正式实施。修订后的学校章程涵盖了办学方向、办学思想、办学方针、教学管理、秩序管理等方面，成为了学校依法办事、依法自主管理的基本依据和制定各项制度的“母法”。

### 三、学法用法 依法规范学校的各项工作

#### 1. 以规范为核心，引导学校办学行为。

学校严格执行国家和本市课程方案 and 标准，各年级所有学科开全学科、开足课时。严格遵守市教委教育教学要求，禁止有偿补课，学校收费按上

级部门的规定进行公示，并经家委会审核。

## 2. 以宣传为载体，促进师德建设升位。

学校十分重视教师的法制教育，成立了学校普法领导小组，制定普法规划，充分利用每周五政治学习时间和暑假培训时间，采取集中辅导和个人自学相结合的形式，学习相关的法律法规知识。

## 3. 以实践为途径，树立学生守法观念。

### （1）上好专题法制教育课

聘请校内外法制辅导员为学生开设有关法律法规讲座，专门组织了《珍爱生命 远离毒品》禁毒知识讲座、《安全，源于规则和自律》安全讲座，聘请了上海禁毒科普馆老师来我校开设禁毒宣讲课，聆听华东政法大学田相夏教授《校园欺凌的识别与预防》的报告、“历史的回声——档案里的故事”档案法制宣传与档案文化传播红色小故事全市巡讲走进学校等。

### （2）抓好各学科教学渗透

在学科教学中对学生法律渗透教育，如利用思品、历史、科学、地理等学科教学，向学生讲授宪法、国旗法、野生动物保护法、环境保护法、治安管理处罚条例等法律法规内容。

### （3）搞好课外活动延伸

充分利用国旗下讲话、晨会、班会、团队会、综合实践活动课等形式，请进来、走出去对学生进行生动活泼的法制教育。如参与6·26五里社区大型禁毒活动；每学年在全校开展一次法制宣传主题黑板报评选活动；安排学生代表走进市政协；消防知识进校园；探索校本特色的道法课程等，多渠道对学生进行法制教育。

## 4. 加强宪法教育 弘扬宪法精神。

大力弘扬宪法精神、牢固树立宪法权威。在

校园张贴宪法主题的宣传海报，组织全校师生观看国家宪法日宣传片，参与“国家宪法日”主题升旗仪式，开展宪法知识网络竞赛。参加上海市中小学生“学宪法、讲宪法”演讲比赛获得优胜奖。

## 四、民主管理 维护师生的合法权益

1. 充分发挥工会和教代会职能。我校每年召开二次教代会，讨论和审议关系到学校改革与发展以及教职工利益的重大事项，使教师的民主权利真正得到行使。

2. 全面推进校务公开制度。我们以教工大会、学校网站、学校公示栏作为实行校务公开的基本形式，学校重大事项及财务、教职工评优及职称晋升等，实施校务公开。

3. 建立师生校内申诉制度。学校设立校长信箱，告知每一位教职工、家长和学生，保证教职工和师生的合法权益。

4. 建立安全管理机制。我校加强对师生法治安全教育，强化周边环境的治理，将学校安全工作纳入依法治校总体建设中，并形成学校安全工作整体规范。

近年来，学校蝉联了上海市文明校园、上海市安全文明校园、上海市中小学行为规范示范校、上海市教师专业发展学校。这一系列成绩的取得，基于学校能把法度作为办学的标尺和依据，作为教师教育教学行为的一杆标尺。今后，我们将继续坚持依法治校的办学道路，积极提升内涵，打造教育品牌，以扎实的工作、出色的实绩、良好的信誉，办人民满意的教育，办学生喜欢的学校。





### 上海市教委、市政府教育督导室顺利完成对闵行区政府依法履行教育责任综合督政工作

2019年5月22日-24日，市教委、市政府教育督导室对闵行区政府依法履行教育责任开展了综合督政工作。对闵行区综合督政主要围绕城乡义务教育一体化暨优质均衡发展和未成年人思想道德建设两方面工作展开。市教委副主任贾炜出席区自评会，国家督学、市教委原主任薛明扬担任督政组组长。

近年来，闵行教育以“让闵行的每一个孩子健康成长”为教育梦想，深化推进课堂改革，全面提高教学质量；深化体教、医教、科教和文教结合，构建全方位育人体系；深化智慧教育，助推区域教育体量与质量同步发展。

通过本次督政，专家组“把脉开方”，期待闵行在教育规模超常规扩张的背景下，对标国家义务教育优质均衡区的创建标准，补齐短板，统筹优化区内教育资源，持续提升教育内涵品质，努力回应区域群众对公平而有质量教育的“新期待”，助推闵行教育迈向“新高度”。

### 上海开展2019年校园安全飞行督查

依据《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》《上海市校车安全管理规定》等文件要求，上海市教育督导事务中心受上海市教育委员会青少年保护工作处委托，于2019年4月9日、4月18日，组建由上海市公安局、上海市公安局交警总队车管所、上海市消防总队监管处专家组成的督查小组，对本市金山区、松江区、奉贤区、浦东新区4区的10所幼儿园、1所九年一贯制学校进行了校园安全飞行督查。

督查小组专家从安全管理、消防安全、技防人防多维度切入，巡查校舍、食堂、校门、校车等重点安全防范点，查验校园消防设施设备及技防人防运行情况，访谈教职员工，查阅学校治安、消防和校车管理制度。

基于本次飞行督查，市教委青保处于2019年5月8日对上述4区下发了“关于安全检查情况的意见抄告”，要求区教育局指导并督促学校落实安全管理责任，尽快会同辖区公安治安、交警，应急管理等单位帮助学校整改消除安全隐患，并及时复查验收。





# 浦东新区

迈向教育强区：  
均衡优质 开放融合 特色创新



新云台中学朗诵社团滨江诗朗诵



竹园小学小作家签名



彭镇中学陶艺拓展课



东园幼儿园“立夏你好”艺术课堂

## 2018年度上海市江南丝竹社区巡演活动 上海市陆行中学南校江南丝竹保护传承基地 专场演出



陆行南校参加上海市江南丝竹保护传承基地社区专场展演



# 浦东新区

迈向教育强区：  
均衡优质 开放融合 特色创新



- ①江镇中学U14梯队参加全国青少年足球比赛
- ②新城小学体育节开幕式
- ③新陆职业技术学校学生武术表演
- ④杨思中学龙狮队连续四年参加上海市龙文化全能赛取得佳绩
- ⑤浦明师范学校附属小学“阳光少年中国梦”亲子运动会

