

基地成果

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要（十一）

编者按：为配合2014年9月11日召开的全省推进民生幸福工程暨建设现代医疗卫生体系会议，省社科联组织省决策咨询研究基地及有关方面专家学者，围绕民生幸福工程开展研究，形成了一批专题系列决策咨询报告，陆续上报省委、省政府。本期从中摘登部分成果以飨读者。

一、江苏教育强省建设研究基地：义务教育均衡与多元发展的政策研究

本课题负责人：宗锦莲

主要参加人员：宋旭峰 王一军 彭华安

江苏作为率先推进义务教育均衡发展的省份，取得了卓越的成绩，但仍存在不少问题，需要在借鉴国际国内经验的基础上，结合江苏实际，立足深化改革，对江苏义务教育未来均衡及多元化发展思路与具体路径作出更深入的探索。

一、江苏推进义务教育均衡发展存在的问题及原因

1.从实施主体来看，各县（市、区）政府主体性彰显不足。各县（市、区）在统筹思考和规划区域义务教育均衡发展过程中，基本上是单向执行省教育行政部门的意图，较少考虑所在区域的独特性。

2.从实施任务来看，缺少具有针对性的阶段性任务。各地缺少对所在区域义务教育均衡发展现状进行深入了解和分析，在任务完成上呈现出简单复制和重复操作现象。

3.从实践方法来看，很少形成具有区域特色的策略方法。大部分区域推进义务教育均衡发展的做法在其他任何区域都能通用，缺少区域自身的特色表现。

4.从督导评价来看，义务教育均衡发展指标体系尚未普遍建立。

存在问题的原因主要有以下几个方面：其一，“义务教育均衡发展”这一战略目标仍然停留在国家及省级政府规划的“宏大叙事”层面。其二，省级层面虽然对义务教育均衡发展做出了战略部署，但对各地的执行与推动情况进行过程性的监督与指导明显不足。其三，在义务教育均衡发展这一问题上，缺少从专业化的角度进行思考和设计，理性化程度比较低。

二、推进义务教育均衡发展的国际和国内经验

从国际情况看，世界主要国家如美国、英国、日韩等在义务教育均衡发展上都明确了政府在义务教育上绝对的完全责任，保证基本入学机会公平。同时，部分国家给义务教育阶段的非公共服务留出选择空间，在一定程度上满足有额外支付能力的中高收入阶层的选择需求。共三种模式，福利全纳型均衡发展模式、多元兼顾型均衡发展模式、积极应对型均衡发展模式。

从国内情况看，义务教育均衡发展是国家“十二五”教

育改革与发展规划一大发展主题，各省市高度重视，制定义务教育均衡发展规划，探索通向义务教育均衡的合理路径。市县级层面，则通过重点方面的突破与创新推进义务教育均衡发展，如浙江省嘉善县的“城乡教师一盘棋”、辽宁省大连市西岗区的“‘规范+特色’差异发展”、山西省晋中市取消了重点班和普通班、四川省成都市的“阳光招生”、湖北省武汉市实施教师从“学校人”到“学区人”等，都取得了不错的成效。

三、江苏推进义务教育均衡发展的对策建议

1.明确义务教育的政府责任，职责分明履行到位。一是不断上移义务教育经费的投资主体，应逐步加强中央、省、市级财政对义务教育的投入，从宏观角度均衡配置教育资源，统筹区域内的义务教育均衡发展，并不断扩大义务教育的免费范围，在更高层次上实现义务教育的免费性与公共性。二是省级政府要在化解农村教育债务方面积极作为。建议由省政府统一部署，以县为单位，由财政、审计等部门联合对农村教育负债进行一次全面清查和界定，明确债务主体，并根据债务规模和各级财力状况，由省、市、县、乡镇政府共同负担。

2.加强学校特色建设，满足多元教育需求。一是倡导不断开拓学校特色化发展之路。二是引导学生和家长选择“特色校”。根据学生的个性特征与兴趣爱好择校，让学生全面而有个性地发展，将择校的焦点取向从重点“高分校”转向“特色校”。

3.实现区域内优质资源共享，优化教师流动制度。一是要打破教师归学校所有的制度。二是建立和完善教师交流、轮换制度。三是创新教师补充制度。四是制定相应政策使优秀校长交流制度化。

4.加大对弱势群体的帮扶力度，着重支持农村教育崛起。一是要充分保障留守儿童、随迁子女、残疾学生等弱势群体的教育权益。二是从根本上解决义务教育区域不均衡的问题。

5.建立专项督导考核评价指标体系。指标体系可包含以下普及水平、均衡水平、优质水平、保障水平等方面的内容。

6.构建义务教育质量保障体系，过程性指导义务教育健康发展。一是建立以教育质量分析为目的的义务教育质量监测体系。二是形成以咨询服务、科学研究为内容的义务教育质量专业支持制度。

二、江苏城乡一体化研究基地：关于建立农民工社会保障制度的构想

本课题负责人：邹农俭

在城镇化过程中，要实现农民工市民化，最关键的是公共产品的均等化供给，迫切需要建立并完善各类政策制度，特别是社会保障制度。

一、目前农民工社会保障制度存在的主要问题

我国社会保障制度的建立滞后于农民工的出现，虽已陆

续形成了若干规定，但仍缺乏完整、健全的农民工社会保障制度。主要表现在：第一，整体参保水平较低。第二，制度设置层级不高。现有农民工的社会保障制度设定多以市、县为单位。如果农民工流出本地区，账户无法转移，只能退保。第三，各自为政无法衔接。目前，农民工的社会保障制度实行的是一地一策，相互不能转移接续。第四，社保缴费负担较重。农民工和企业都有避缴倾向，双方很容易达成行动上的一致，能不缴就不缴，能少缴则少缴。第五，未能纳入救助体系。

二、农民工社会保障制度存在问题的原因分析

1.就业不稳、流动频繁。农民工的就业岗位五花八门，就业时间有长有短，有固定的也有不固定的，还有不少是临时工。这无疑为制度建构、制度约束带来极大困难。

2.客观条件差别较大。农民工对参加社保的诉求有很大区别，有的比较强烈，有的并不迫切。

3.农村社保政策影响。多数农民工之前在农村参加了新农保、新农合，个人缴费数额相当低。进城后要参加城镇职工养老保险、医疗保险，个人缴费就比之前提高很多。比较下来，这些收入水平较低的农民工们往往选择弃保。

三、完善农民工社会保障制度建设的政策建议

社会保障制度包括养老、医疗、工伤、失业、生育保障等内容，是现代社会的根本制度。为数亿农民工建立现代社

会保障制度，不仅是农民工市民化的基本标志，也是国家的一项重大责任。据测算，未来 15 年恰逢我国老龄化高峰，届时养老问题更加突出。所以，为农民工、特别是新生代农民工设置社会保障制度已到了关键阶段，必须进行战略考虑和统筹设计。

1.实行强制参加社保。根据农民工的实际情况，工伤保险、医疗保险、养老保险等基本保险必须作为刚性制度规定。就业单位必须为职工办理保险，个人有责任参加保险。随着国家关于进一步推进户籍制度改革措施的出台，农民工身份必将退出历史舞台。今后单位用工不再区分农民工和城镇职工，所有劳动者必须参加统一的职工养老保险、医疗保险、工伤保险等社会保障制度。现有的两亿多农民工群体也必须纳入各项社会保险制度之中。

2.推动城乡社保并轨。要将农民工的养老保险、医疗保险、工伤保险纳入城镇职工保险，而不是另立一套；或者采取过渡性办法，以后再并轨。农民工与城镇职工一样，主要在企业就业。企业必须同工同酬，同一工种使用城镇职工和农民工，劳动报酬应当是一样的。与此同时，农民工与城镇职工也应参加同样的养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险。农民工纳入城镇职工保险体系内，可以根据工资收入差别、缴费多少、基金积累待遇等有所差别。养老保险应分基础养老金和职业年金，所有职工的基础养老金相同，职业

年金有所差别。

3.建立社保个人账户。为农民工统一建立社保个人账户，账户上记录个人积累基金。个人如果流动出该地区，应将其个人积累部分和统筹部分加以折算后一起流动，以此适应农民工高流动性的特征，不致其因为流动而利益受损。农民工将来如果回归农村，在城镇打工积累部分应加以折算。这样，即使在农村养老，在城镇打工所积累的基金也不至于受损。

4.原有权益转入社保。农民工从农村流动出来务工，其原来在农村的承包地自愿流转，所得应优先纳入养老保险、医疗保险缴费范畴，以增加养老保险、医疗保险基金积累。此外，对于他们农村的宅基地权益、集体资产权益也应当有相应的制度设计，使这些权益转化成为现代市民权益的积累。这其中最主要的是社会保障制度和平等享有住房补贴，而不应是一边在农村的“三权”受损，另一边农民进入城镇后两手空空，一大堆问题都要政府来解决。

三、苏南政府治理与社会治理现代化研究基地：江苏政府购买养老服务的问题与对策

本课题负责人：施从美

主要参加人员：王艳、郑素晓、周婷婷、王兰兰

2011年9月，省政府出台《关于加快构建社会养老服务

体系的实施意见》，提出总体要求和目标，并强调建立政府购买养老服务制度。两年多来，政府购买养老服务初显成效，但同时也存在不少困难与问题，需要进一步深入研究，探讨更有效的机制与对策。

一、政府购买养老服务现存问题分析

1.理论与政策指导不足，操作性不强。近年来从中央到省市颁布的关于政府购买养老服务的行政法规、部门规章及地方文件多为宏观指导性的政策法规，操作性不强，具体执行部门多从自身的角度理解，因而执行起来也就千差万别。关于政府购买养老服务的理论研究大多只是宏观政策分析或经验性总结，对于政府购买养老服务模式的特殊性、政府购买养老服务模式的判断标准以及养老服务领域中政府与民间组织合作模式的发展方向等重大问题，尚缺乏有深度的理论探讨。

2.部分领导观念陈旧，对政府购买缺乏理解。有些地方政府不愿意放手，宁愿自己吃力，还是想把所有事务揽于自己手中。还有一些领导以经济为中心，资金绝大部分用于发展经济，舍不得用在养老服务上。

3.资金缺口大，养老机构发展不平衡。除苏南一些发达县（市、区）外，其他大部分地区资金缺口较大，资金短缺是普遍现象。养老机构发展也不平衡，一方面表现为地区的不平衡，苏北地区的养老机构数与养老服务需求之间存在着巨大差距；另一方面，苏南地区尽管养老机构数较为充足，但公办民办之间差距太大，其中公办与民营床位比为1:4。

4.市场化运作水平不高，服务承接对象难觅。专业化的

社会组织参与较少，专业化水平有待深化，市场化运作水平有待提高。

5.护工服务人员奇缺，专业水平不高。护理人员数量与有需求老人数量之间有较大缺口，并且居家养老专业服务队伍人员流动频繁。工资待遇低是主要原因，自身观念的保守也是致使招聘困难的重要因素。大多农村养老机构一直处于低成本状态下运行，难以吸引更多有文化、有知识的人加入到养老护理队伍中。

6.评估主体缺失，监管工作不到位。目前我省的购买养老服务工作，政府既当运动员又当裁判员，难以公平公正实施行业监管。对各类型的养老服务组织还未建立统一的行业服务标准，缺乏行业准入及行业监管依据。

二、改善政府购买养老服务的对策思考

1.转变保守观念，充分认识政府购买是转变政府职能的重要举措。政府工作人员，尤其是领导，要转变传统的保守观念，充分认识到政府购买是“小政府、大社会”的趋势，购买养老服务也正是政府职能转变的重要举措之一。

2.加强政策的研究与制定，为政府购买养老服务提供良好的政策环境。建议由省里主要职能部门牵头，联合高校、科研院所、社会上从事养老服务的专业组织，进行专项政策研究，制定出前瞻性、科学性、易操作的政策文件，为我省购买养老服务提供良好的政策氛围。

3.加大政府购买的资金投入，也可考虑设立专项资金。建议省财政考虑设立苏北地区用于购买养老服务的专项资金。苏南地区在增加资金投入时，应该加大对承接方（社会

组织)的补助与扶持,对于相应的培训管理、设备升级费用,划分层级、制定具体标准予以不同程度的补贴。同时,落实养老护理员特岗补贴政策,切实提高养老护理人员收入,解决养老护理队伍用工难问题。

4.发挥政府主导作用,形成各具特色和品牌的养老服务。我省各市应加紧编制适合本地区的养老设施专项规划,形成自己的品牌与特色。经济发达的苏南地区应努力在未来几年形成覆盖城乡、布局合理、层级清晰、结构完善的社会化分层养老体系。欠发达的苏北地区应着眼近期购买养老服务计划,把所有涉及养老的用房用地尽快预留。

5.建立公益创投孵化基地,培育壮大社会组织。各地在做孵化基地、公益创投时,资金必须及时到位。但仅有资金是不够的。政府可以选择一个或几个充分成熟、规模较大的社会组织进行大力支持,并以此为枢纽管理其他更多的社会组织。专业的培训、管理及养老服务的经营交由此类社会组织来负责,同时具体的评估绩效考核与监督也可视情况交由此类社会组织承担,政府更多的是提供政策和资金支持。

6.建立统一的需求评估体系。整合现有相关评估标准,建立包括医疗护理、生活护理等多种服务需求的评估标准。依托高校科研院所等力量,逐步形成统一的需求评估队伍,建立基本养老服务第三方评估机制。组建统一的需求管理和服务平台,由其负责区域内养老资源的统筹,组织委托第三方专业机构开展评估,并根据评估结果,为老年人提供相应的养老服务和医疗护理服务。

7.完善监管机制,强化行业监管。一是要加强政府自律。

二是动态管理。政府要通过定时对社会组织进行评估和财务状况进行审计等方法，对服务项目的实施进行监管，及时研究和反馈执行过程中的问题。三是社会组织自查。建立科学规范的管理体制和有效的绩效考核标准。四是社会监督。社会公众是养老服务的受益群体，应当鼓励其参与对政府和社会组织的监督。

8.完善信息平台，提高服务效率。要加快在本地区全面推广包括机构养老服务信息管理、社区居家养老服务、养老需求评估、数据统计分析等系统在内的养老服务信息管理应用系统，形成覆盖各级的养老服务信息管理网络，实现养老信息科学管理，不断提升养老服务管理的科学化水平。

四、江苏职业教育与终身教育研究基地：构建以促进就业为导向的现代职业教育体系

本课题负责人：崔景贵

改革开放以来，江苏职业教育取得长足发展，培养培训了大批中高级技能型人才，为江苏经济发展、促进就业和改善民生作出了不可替代的重要贡献，同时，也存在一些值得重视的问题，需要认真研究并着力解决。

一、我省职业教育促进就业的能力有待提升

就业率是“民生幸福工程”的关键指标，提高劳动者素质、提升就业能力是职业教育的重要目标指向。当前，江苏

职业培训的供给数量和质量还不能有效满足社会需求，特别是专业供给结构与社会需求结构不匹配。从职教体系内部就业率来看，尽管当前江苏职教毕业生就业率连续多年保持95%以上，但是职教毕业生的就业稳定率（半年内离职率）、对口就业率与初次就业率都不是很理想，职业教育促进就业的能力亟待提升。

1. 职教专业结构不合理。一方面，专业结构设置趋同。商务英语、会计、市场营销等专业在专业设置重复率和招生规模持续处于高位。另一方面，专业结构调整滞后。部分职业院校对市场人才需求变化反应迟缓，不能及时调整应对，进一步加剧“毕业就失业”的困境。

2. 职教层次结构不适应。当前江苏已率先进行中高职衔接试点工作，但在具体实践过程中依然存在一系列问题。同时，高等职业教育主要限于专科层次，本科及以上层次的职业教育还处于探索阶段。大多数地方本科高校还没有真正转型为应用型院校，没有能够成为职业教育的中坚力量。

3. 职教管理体系不完善。政府部门对于职业培训缺少统一规划，多头管理，学历教育与技能培训、职业资格证书考核与鉴定，分属教育与劳动社会保障两个系统，导致职业院校教育与职业培训之间相互割裂，职业培训功能弱化。

4. 职教就业创业服务体系不健全。当前江苏职业院校的就业创业指导工作还不充分，没有形成系统、健全的就业指导服务体系。普遍缺乏全程指导，没有设立创业辅导工作机构和专业队伍，导致学生创业效率偏低。

5. 校企有效合作效果不明显。校企共同主导的人才培养模式还没有成型，尚未建立起行业企业、劳动部门有效参与职业教育的统筹协调管理机制。由于缺乏行业企业的大力支持，职业院校毕业生的就业率难以大幅提升。

二、进一步完善以促进就业为导向的江苏现代职业教育体系

构建以促进就业为导向的江苏现代职业教育体系，需要统筹发挥好政府和市场的作用，系统设计现代职业教育的体系框架。

1. 突出人才培养质量提升的主线。一方面，教育管理部门要尽快建立职业教育人才培养质量评价监控体系，制定职业教育人才培养质量标准以及相应的监督、评测制度。另一方面，逐步建立全省统一的产教融合、校企合作管理平台和信息平台。

2. 推进中高职衔接和地方高校转型发展。要完善从中职、高职、本科到研究生教育不同的层次结构，形成技术技能人才成长立交桥。首先，进一步推动中高职衔接工作，扩大中高职衔接项目的获益面，重点推进中高职衔接和地方高校转型发展，让更多优秀中职毕业生获得学习更高级技能的机会，培养更多高层次应用型人才。其次，充分发挥各类行业性或地域性职教集团重要作用，真正形成集团内的企事业单位、中等职业学校、高等职业院校间的良性互动，使中高职衔接成为学校与学校、学校与企业之间的衔接。再者，制订我省高校分类发展规划，并在此基础上由教育厅牵头逐步

建立起高等院校分类管理体系。

3. 打造专业设置、就业服务和技术技能人才培养培训三大体系。一是尽快建立适应新形势的专业管理体系。建立省级专业评测体系和专业管理信息化平台，并在条件成熟时建设全省统一的专业与产业互动数据系统。二是建立统一的就业服务体系。实行教育与人社部门的信息共享，使就业服务体系不仅具备面向求职者的就业服务功能，也具备面向企业的人才库功能。三是建立资源共享的技术技能人才培养培训体系。

4. 优化职教就业环境与职教资源配置。在职教制度建设方面，尽快研究出台《江苏省职业教育校企合作条例》、《江苏省促进职业教育多元投资条例》等省级法规。教育主管部门出台关于现代职业学校制度、职业院校与行业企业共建研发中心的管理规定等政策，为就业率提升做好全方位服务。在办学活力激发方面，出台具有江苏特色的鼓励职业教育多元发展、支持社会力量兴办职业教育的政策，探索不同类型职业院校的管理模式，形成具有江苏特色的职业教育多元发展之路。在职教师资培养方面，依托现有师资培训平台，进一步加强对新入职教师开展长期化、跟踪式培训，重点强化新入职教师的教育教学能力和实践能力；试行面向新入职教师的上岗证制度。在国际交流合作方面，鼓励部分学校开设在国际就业市场具有竞争力的专业，鼓励相关专业开展广泛的国际校企合作，同时选择具有中国特色或江苏特点的专业开展试点。

五、江苏农业现代化研究基地：推进农村土地承包经营权确权工作 切实保障农民合理利益研究

本课题负责人：严斌剑

做好农村土地承包经营权确权登记工作，是保障农民合理利益、增进民生幸福的重要举措，有利于增加农民收入、促进农村稳定、推动城镇化进程，要在总结以往试点经验的基础上，积极稳妥地加以推进。

一、我省农村土地承包经营权确权登记进展情况

从2009年海门市成为农业部确定的全国首批农村土地承包经营权确权登记试点单位以来，我省此项工作稳步推进。目前正在全省16个县（市、区）和其他每个县（市、区）一个乡镇开展整体推进试点，2015年全面推开，2016年总体完成。我省土地确权工作主要取得以下四个方面的进展：第一，土地确权的认识明显提高。第二，土地确权的方法基本成熟。我省紧紧抓住依法、合规、尊重农村实际和农民传统习惯，建立了“六步走”的操作规程和“三个一”的登记模式。第三，土地确权的模式有所创新。原则上，我省要求尽量以确地为主。同时，允许在符合“四个条件”和“三种类型”的地区实施“确权确股不确地”。第四，土地确权的效果比较明显。在试点地区土地确权后，农民有了经营权证，不再担心土地流转带来纠纷，提高了土地流转的积极性。

二、推进土地承包经营权确权登记的瓶颈制约与原因

1.对土地确权及今后相关政策仍有认识不清。有些人认为确权登记就是为了流转，如果不流转就用不着确权。也有

人认为确权是为了土地私有化，确权之后土地将无法再调整，反而容易激化农村社会隐藏的矛盾。

2.担心土地确权后农地不再调整而影响公平。如果简单按照二轮承包期的人地关系宣布长久不变，将留下很多遗留问题。一些地方农民希望等村内新一轮土地调整后再确权，也有地方农民以允许今后村内土地调整作为确权的条件。

3.省级财政投入偏低。据测算，从我国一些试点实践看，从地块实测、建立档案、颁发证书到建设数据管理系统平台，亩均工作经费需要 25 元左右，而省里面每亩 8 元的补贴与此有很大差距。我省农户家庭耕地承包合同面积为 5104 万亩，实际面积有 6907 万亩，按照实际面积核算，地方财政缺口达 11.7 亿元。

4.部分地区易出现“反公地悲剧”。土地确权后，固化了原来的土地格局，在一些地区反而阻碍了土地流转。土地确权进一步强化承包户对具体地块的占有权，就导致细碎土地整合为宜耕地块的难度更大。

5.流转后承包土地四至的确认较为困难。一些地区为了发展规模农业，对流转后的土地进行重新平整，地貌发生了变化，农户承包地之间原有的四至界线（四个方位与相邻土地的交接界线）不清楚。而且原有的四至只是一个相对模糊的概念，难以解决实际面积与承包面积差距，导致土地流入方和流出方之间出现利益纠纷。

上述问题的出现，既有制度上的原因，也有技术上和激励上的原因。

第一，相关法律政策之间不一致。2014 年中央一号文件提出“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”，但现行《土

地承包法》和《土地管理法》都明确“土地承包期限 30 年”，而且承包期内对于个别农户的土地“经三分之二以上成员或成员代表同意”还可以调整，这与土地承包经营权的“物权化”属性相矛盾；中央一号文件提出允许“三权分离”，但《土地承包法》尚未将承包权与经营权分开，尚未明确“经营权证书”由谁颁发；中央一号文件明确“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”，但《担保法》规定，耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押。

第二，土地确权工作牵涉面广，工作量大，积累的人地矛盾多。首先，随着城镇化推进和土地流转，一些承包地四至不清，地形变动较大，这就增加了测量上的难度。其次，随着老人的离去和新生儿的降临，不同家庭人均承包地面积已出现较大差异，虽然有些地区会做一些调整，但仍然难以解决人地分配的矛盾。

第三，收益不明，基层工作积极性不高。如果确权登记工作在流转收益分配机制尚未明确的情况下就全面展开并快速推进，很可能会埋下三方利益纷争的隐患。由于顾及社会稳定，地方政府在农村土地承包经营权确权登记试点中异常谨慎，甚至不积极。

三、推进农村土地承包经营权确权登记的对策建议

1. 优化顶层设计，完善国家和省级相关法律法规制度。从国家层面对《土地承包法》及相关法律法规加以修订完善，研究出台《农村土地承包经营权继承法》；修订《担保法》、《物权法》中与农村改革内容有冲突的部分，完善相关法律法规。建议省政府在充分调研的基础上，制定《江苏省村集

体经济组织条例》，出台《农村集体经济组织成员界定办法》或原则性指导意见，以明确农村集体经济组织成员资格认定标准。尽快出台验收标准，以防止“返工”和工作质量不高的情况，真正做到“确实权、颁铁证”。建议放宽对产权交易所工商登记中必须由省政府批准的条件，允许各级地方政府所扶持建设的农村产权交易市场具有明确的企业法人地位，使产权交易合法化。

2.加大财政投入，落实经费保障和技术支撑。建议进一步加大对土地承包经营权确权登记试点工作的组织领导力度，提高经费补贴标准，协调国土、财政、农业、法制、信访、档案等多个部门的力量，充分利用各种社会相关力量，共同推进试点工作的顺利进行。建立统一的农村土地确权信息管理系统，包括权属调查、地籍测量、土地登记、土地交易、文件和纳税信息，逐步实现土地确权信息网络交融、动态更新和成果共享。

3.完善基层民主，保障农民政治权利。要充分依靠农民群众，对土地清查、丈量、确权、登记的每个环节必须实行民主协商和民主决策，以解决纠纷矛盾。可以尝试培育村民议事会，使其成为村里的“立法”组织，调节村里的纠纷或全村要决定的事情，把土地确权过程中的很多问题交由农民自己解决。政府则是做好引导和监管工作。

4.推进产权改革，提高农民经济利益。要巩固土地确权成果，让农民得到实惠。首先，要盘活农民土地资产，进一步推进农村相关产权制度改革，提高农民财产性收入。要规范土地流转行为，完善农村产权交易平台，创新土地流转机制，并推进土地经营权抵押融资。其次，要培育新型农业经

营体系，提高农民农业经营相关收益。三是推进农村政经分离，发展新型农村集体经济组织。为适应农村改革需要，村级组织应建立新型农村集体经济组织的法人治理结构，并通过章程规范各项权力在法人治理架构之间的分配。

六、江苏职业教育与终身教育研究基地：城市流动人口子女教育融入问题研究

本课题负责人：庄西真

主要参加人员：李鸿、彭明成、杜立云、刘燕、李政

解决城市流动人口子女教育的城市融入问题，事关农民工切身利益、义务教育均衡公平和城镇化质量的提升，是推进民生幸福工程必须研究解决的问题。

一、城市流动人口子女教育融入的现实状况

1.城市流动人口对子女教育的渴望诉求。据统计，80后、90后新生代农民工，已经占到农民工的70%以上。新生代城市流动人口，已经不再仅仅是追求生存收入，而是渴求享受正常家庭生活、渴求子女受到良好教育的新移民群体，流动形态家庭化的趋势日益明显。

2.城市流动人口子女教育的政策设计。江苏省进城务工人员随迁子女在流入地接受义务教育总数为82.5万人，其中公办学校就读比例达85.68%，随迁子女接受义务教育入学率达到99%以上。“两为主”政策的落实初步打破了非户籍流动儿童义务教育的入学障碍，但是对城市流动子女进入学校后

的适应和融入关注不够。

3.关注城市流动人口子女教育融入的意义。城市流动人口子女的城市教育融入程度，不仅关系到其身心发展和学业成功，更会影响其对未来生活的信心和期望，决定其是否能顺利地踏入社会。

二、城市流动人口子女教育融入存在的主要问题

1.接受教育机会不平等。在大部分地区，学校实行两种收费标准，自农村的学生往往被视为一个特殊群体，被认为是内向、怪异、低能的另类，在课堂提问、座位安排和各种文体活动中，他们很容易被忽视。

2.接受教育过程不连续。城市流动人口子女跟随父母从农村到城市上学,不同程度地存在不能按照正常时间入学、中途转学、辍学、升学困难等问题。

3.管理服务不到位。我省城市流动人口子女在适龄时期接受义务教育的比例，在全国是比较高的，但在教育融入问题上，仍存在不足。主要表现在：义务教育管理部门和人口管理部门对流动人口子女的情况不掌握,很多学校还没有建立流动人口子女接受义务教育的学籍档案等相关资料,从而导致缺乏针对这一群体的有效管理和服务。

4.财政分配体制不合理。从地方政府的义务教育投入看,由于城市流动人口子女在农村缴纳的义务教育附加费,并没有根据农民工的就业流向所在地区间转移,而流入地城市(区)政府从财政中划出的经费,则专供辖区内拥有户籍的市民子女接受义务教育之用,使进入城市大部分流动人口子女的义务教育面临缺乏投入的尴尬局面。

三、促进城市流动人口子女教育融入的对策建议

1.改革教育管理体制，降低城市流动人口子女城市教育融入的社会差异感。结合正在推进的户籍改革，逐步尝试以居住地义务教育代替户籍地义务教育管理体制。改善现有接纳城市流动人口子女入学的公立学校和打工子弟学校的办学条件和办学水平，使流动人口子女在教育资源上充分享有，在心理和情感上真正融入。流入地教育管理机构和学校应以方便流动人口子女就读为宗旨，简化入学手续，化解流动儿童入学难的问题。

2.完善教育发展规划，将城市流动人口子女全部纳入财政保障范围。建立省级财政与各级地方政府按比例负担的投入机制，建立和统筹管理使用城市流动人口子女教育经费专项基金。流入地政府要建立与城镇化发展相适应的农民工随迁子女教育经费分担与增长机制。流入地教育行政部门要加强管理手段创新，动态跟踪学生流动，全面及时掌握中小学生的准确情况。

3.举办多种主题活动，缩小城市流动人口子女的社会距离感。创造机会让流动人口子女展现自己特长，拉近与学校的心理距离，促进身心融入和融合。

4.开展心理健康教育，化解城市流动人口子女学校融入的身份困境。针对部分有交往障碍和心理融入困难的学生，将心理健康教育纳入学校教学内容。高度重视流动人口子女人格和心理发展未定性的年龄特征，加强生命周期“上游干预”。同时加强学校与社区、家庭的联系，形成以家庭、社区为核心的社会支持网络。

5.发挥各方面作用，营造帮助和关心城市流动人口子女身心健康的良好氛围。可在流动人口居住密集地，以社区为单位，设立免费或低收费的文化活动中心、技能培训中心，加大社区活动对进城流动人口家庭覆盖面，让流动人口子女课余时间也能培养兴趣爱好和技能特长，增强他们融入城市教育环境的信心。

七、江苏教育强省建设研究基地：江苏学前贫困儿童政府资助对策研究

课题负责人：丁晓昌

课题组成员：何 锋、宋旭峰

建立健全学前贫困儿童政府资助政策，既是完善我国社会公共服务体系的重要内容，也是“社会政策托底”和“民生安全保障网”编织的生动体现。建议江苏立足自身实际，充分借鉴相关国家经验，健全学前贫困儿童资助体系。

一、江苏学前儿童政府资助政策实践现状及问题

1.注重政策设计。《江苏省学前教育条例》（2012）、《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》、《江苏省政府办公厅关于加快学前教育改革发展的意见》、“江苏教育现代化指标体系”等多个政策文件的具体要求，都体现了政府对学前儿童尤其是残疾儿童弱势群体的关注。

2.抓好经费落实。2011年出台的《江苏省学前教育家庭经济困难儿童政府资助经费管理暂行办法》，明确各地要建立健全政府资助为主体，学校减免收费等为补充，社会力量积极参与的学前教育资助政策体系，全面建立覆盖全省的学

前教育资助制度。省级财政提供支持，根据财力状况对市、县（市、区）给予 20%-70%的分档补助。

3.丰富资助形式。各市、县（市、区）制定学前儿童资助政策，积极开展多种形式的资助实践。如无锡市对困难家庭适龄儿童实现了全免费教育。南京市除了补助保教费，还提供了贫困幼儿的在园伙食费用。

在取得成绩的同时，江苏学前教育发展和普及也面临着城乡、区域不均衡，不同地区学前教育条件与需求差异较大的实际情况，存在着农村学前教育仍较薄弱、弱势儿童学前教育权利与机会保障不甚理想。

二、OECD 相关国家学前儿童政府资助政策及特征

OECD 成员国学前教育发展水平较高，政府公共投入较大，特别是在扶助弱势群体尤其是贫困家庭儿童接受高质量的学前教育，促进教育公平方面，进行了卓有成效的实践。总结 OECD 国家学前儿童政府资助政策，具有如下特征：

第一，从政府关注程度来看，OECD 国家视发展学前教育为构筑“国家财富”战略和人力资源开发和储备的重要一环，从国家战略的高度进行政策顶层设计。如，美国实行项目推动，体现“残补”特色，推行开端计划，实施儿童保育和发展基金项目、第一款计划。**第二**，从政府资助形式来看，OECD 国家均建立了弱势儿童资助制度，多种途径、多样方式给予弱势儿童及其家庭特别财政支持。资助形式主要有三类：现金补助、税费返还和教育券。**第三**，从财政投入保障来看，OECD 国家为有效推动学前儿童反贫困事业，促进教育公平和社会公平，进行了制度化、高效性的财政投入。如英国 2003 年颁发的绿皮书“每个孩子都重要：为了孩子的变

化”和 2004 年颁布的“儿童法”将资助政策、项目计划进一步系统化和合法化，特别是严格遵守《拨款法》保障经费稳定投入。第四，从政策体系设计来看，学前贫困儿童资助政策不是一项孤立无援的政策，而是由一系列法律、法规及相关政策为保障的政策体系。

三、完善江苏学前儿童政府资助政策体系的对策建议

1.整体设计、项目推动，建立健全学前儿童资助政策体系。一是超前谋划，完善学前儿童政府资助政策。尝试构建具有我省地方特色的江苏儿童福利政策，在全国率先出台《江苏省儿童福利条例》，以法律、法规为核心进行学前儿童资助制度的进一步政策设计和制度创新。二是问题导向，使宏观的资助政策具体体现为每一个具体的“计划”、“项目”。将江苏省儿童福利基金会开展的指向义务教育贫困儿童的“春蕾计划”向前延伸至学前教育。

2.科学规划、因地制宜，积极探索资助方式的多样化。在相关文件和政策实施中，应明确规定政府必须根据当地的经济发展水平、弱势儿童数量及学前教育发展规模与需求、人口变化和人口变迁等实际情况，科学合理制定政策规划，因地制宜实施政策。同时，鼓励各地积极探索免费、减费、发放特别补助、实施教育券等多种举措，加大财政投入，扩展资助惠及面。

3.正视差异、分类实施，深入有序推进学前教育资助政策。一是在深入推进学前教育资助政策时，要采取“小步走，大力度”，有重点、分人群、分区域逐渐推进的实施策略。二是分层次逐步扩展资助对象范围，提高资助水平。根据地区

实际情况制定分阶段推进的实施战略，即可按照学前一年、学前两年和学前三年三个步骤，逐渐扩展范围。

4.加强跟踪、务求实效，探索建立资助政策的效果评估机制。一是围绕学前儿童资助政策开展专门指向贫困儿童入学准备的系列研究，为各项政策的有效深入推进提供科学依据，保证相关政策切实有效。二是率先探索建立基于结果的资助项目问责制，为有效项目进行财政投入，取消或调整无效项目，防止对政策项目有效性进行稀释而浪费公共资源的做法。对此，可以在我省条件成熟地区进行资助政策效果评价工作试点。