

理想 抉择 战略

——《上海市中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的诞生

《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》起草课题组 编



上海教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

理想 抉择 战略：《上海市中长期教育改革和发展规划纲要 (2010 — 2020 年) 》的诞生 \ 《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》起草课题组编
- 上海市：上海教育出版社，2012.05

ISBN 978-7-5444-3913-8

理想 抉择 战略：《上海市中长期教育改革和发展规划纲要 (2010 — 2020 年) 》的诞生

《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》起草课题组编

【出版发行】 上海市：上海教育出版社，2012.05

【ISBN号】 978-7-5444-3913-8

【原书定价】 96.00

【中图法分类号】 G527.51 (文化、科学、教育、体育 > 教育 >
中国教育事业 > 地方教育)

【参考文献格式】《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》起草课题组编.
理想 抉择 战略上海市中长期教育改革和发展规划纲要的诞生.
上海市：上海教育出版社，2012.05.

序

薛明扬

百年大计，教育为本。教育承载着中华民族伟大复兴的希望，肩负着培养一代代建设者和接班人的使命。长期以来，党和国家一直高度重视教育事业的改革和发展。2008年，温家宝总理强调，要将研究制定《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》作为本届政府必须着力做好的一件大事。

作为中国改革开放的排头兵和教育事业发展的先行先试地区，上海的教育发展在全国具有举足轻重的影响和作用。进入新的历史阶段，面对新形势、新挑战，如何坚持以科学发展观为指导，系统谋划上海教育未来十年的改革发展蓝图，制定一个既能让人民群众满意又能引领上海未来教育发展的改革发展规划，不仅是进一步推动上海教育科学发展、服务上海落实“四个率先”的需要，也是上海促进服务全国教育改革发展、服务国家战略的需要。

2008年10月，按照国务院的总体部署，上海与全国其他8个省（市、区）一道，与国家同步制定地区教育改革发展规划纲要。上海市委、市政府高度重视这项工作，俞正声书记和韩正市长多次听取专题汇报，并对规划纲要的编制工作给予重要指示，提出明确具体的要求，强调上海的教育规划纲要编制工作一方面要服从和服务于国家战略，另一方面要充分体现上海的特点，要始终坚持“世界眼光、国家战略、上海特色、全局高度、人民满意”的原则。市政府成立了规划纲要编制领导小组和工作小组，韩正市长亲自担任领导小组组长，殷一璀副书记、沈晓明副市长担任工作小组组长，具体领导、推进规划纲要的编制工作。

规划纲要的编制工作历时近两年，经过了准备启动、研究起草、合成修改、征求意见、完善批准、正式颁发等六个阶段。与以往类似规划的编制相比，此次规划纲要的编制工作有几个突出的亮点：一是最大限度地广纳群言、广集众智，在调研准备阶段和公开征求意见阶段广泛听取社会各界人士对上海教育未来改革发展的意见和建议。二是对一些重大课题进行公开招标，汇聚众多学者的看法和观点。这些课题共有46个，量多面广，涉及各级各类教育以及教育活动的方方面面。三是采用平行起草文本的做法。除了上海市教卫党委、市教委和上海市教育科学研究院外，还专门委托上海社会科学院和华东师范大学两家机构，各自独立制定一份规划纲要。最后，正是在博采众长的基础上，形成了规划纲要的正式文本。

上海教育规划纲要的正式文本由序言、正文以及实施与评估三大部分组成，核心理念是“为了每一个学生的终身发展”。围绕这个理念，正文部分提出了未来十年上海教育发展的总体战略、重点任务和重大项目。上海教育规划纲要的主要内容，是“以人为本”这一科学发展观的核心在上海教育改革中的具体体现。

2010 年 6 月 18 日,中共中央政治局委员、国务委员刘延东在福州召开座谈会,听取 9 个省(市、区)规划纲要制定工作汇报时,对上海平行研究起草的工作方法、“世界眼光、国家战略、上海特色、全局高度、人民满意”的编制原则以及“为了每一个学生的终身发展”的教育核心理念给予高度评价。

时至今日,《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》正式颁布已近一年。目前已进入全面稳步实施阶段,规划纲要确立的基本战略和各项政策措施都正在有条不紊地得以逐步落实。

回顾上海教育规划纲要的编制过程,那种紧张忙碌而又热情洋溢的画面似乎都还历历在目。从某种意义上来说,这是一场与未来教育发展诸多不确定性因素所展开的一场较量,时间紧、任务重、要求高。为了赢得这场较量,有无数的同志付出了辛勤的汗水,提出了许多真知灼见。然而,由于篇幅的限制,规划纲要正式文本无法将那些好理念、好建议全部囊括进来。因此,为了让广大人民群众了解规划纲要编制的背景、目的和过程等具体情况,认识那些曾参与过规划纲要编制工作的同志所作出的贡献,规划纲要编制工作小组决定,将公开招标的 46 个重大课题的研究成果、三个版本、领导调研情况等重要文献资料编辑成册,公开出版。我认为,这是一件非常有意义的事,这不仅再次表达了我们对规划纲要编制工作参与同志的劳动付出的尊重与肯定,也是一次让人民群众近距离了解教育决策民主化的机会。我相信,此书的出版不仅具有重要的纪念意义,而且具有重要的文献价值和示范效应。

是为序。

2011 年 6 月

目 录

一、编制过程与方法

理想 抉择 战略

——《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》的编制过程与方法

二、专 题 研 究

(一) 教育改革与发展的宏观背景与总体战略

上海教育发展的宏观背景和趋势研究

上海教育发展战略目标研究

上海教育体制改革和制度创新研究

上海教育服务长三角和服务全国战略研究

2008—2020 年上海教育财政投入及绩效研究

(二) 推进素质教育

课外教育与素质教育发展研究

社会主义核心价值体系融入国民教育全过程研究

高等职业教育中素质教育基本目标和实施途径研究

(三) 基础教育发展战略研究

上海基础教育发展战略研究

城乡教育发展一体化研究

上海市特殊教育发展目标和实现途径的研究

(四) 职业教育发展战略研究

高技能人才需求趋势及培养机制研究

新型农民培养和农村劳动力转移培训的发展研究

各级各类职业教育协调发展研究

各级各类职业教育协调发展存在的问题、成因及对策

上海职业教育发展战略(2010—2020)

上海职业教育培养模式与体制机制改革研究

(五) 高等教育发展战略研究

提高高等教育质量研究

提高高等教育质量的若干建议

上海高等教育中长期改革与发展规划纲要研究

创新人才培养的体制与机制研究

创新人才培养中存在的问题与对策

大众化教育阶段本科教育质量保障体系研究

上海市演艺类艺术学科专业布局和调整的模式与机制研究

(六) 学习型城市建设研究

学习型城市的发展战略和绩效评价研究

终身教育体系研究

开放远程教育在学习型城市中的功能与发展研究

上海终身教育改革和发展战略研究

(七) 教育公平与协调发展研究

促进教育公平的目标及指标研究

上海农民工子女教育研究

上海市农民工同住子女教育现状、问题与战略选择研究

上海民办教育发展问题研究

(八) 教师队伍建设研究

城乡一体背景下郊区教师队伍建设的思考与建议

上海中小学教师队伍建设的研究

上海市高校师资队伍建设研究

上海高校教师队伍建设中长期发展目标、任务与对策研究

校长、教育家队伍发展战略研究

(九) 教育对外开放战略研究

留学生教育、海外办学、汉语国际推广战略研究

推进留学上海工程 强化汉语国际教育

国际教育发展的新理念和主要趋势研究

(十) 教育综合改革研究

“三区联动”与地方高校角色定位研究报告

“三区联动”发展战略研究

“三区联动”发展战略研究 …

高校科技创新与社会服务研究

(十一) 教育系统党建研究

上海高等教育系统党的建设研究综合报告

基础教育系统党的建设研究

三、领导调研

《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》高等教育专题座谈会

《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》基础教育和职业教育专题座谈会

《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》全国专家专题座谈会

《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》区县教育局负责人座谈会

四、听取意见(市参事室)

关于上海学前教育新师资培养及保育人员队伍建设的建议

五、平行起草(三个版本)

上海市中长期教育改革和发展规划纲要战略研究报告(上海市教卫党委、上海市教委、上海市教育科学研究院)

上海市中长期教育改革和发展规划纲要(华东师范大学)

上海市中长期教育改革和发展规划纲要(上海社会科学院)

六、《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》

上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)

一、编制过程与方法



理想 抉择 战略

——《上海市中长期教育改革和发展规划纲要 (2010—2020 年)》的编制过程与方法

《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》 起草工作小组^①

2010 年 7 月,经过两年多的努力,我国 21 世纪的第一份《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》正式颁布。按照党中央、国务院的统一部署,上海市也颁发了地方性教育规划纲要——《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(以下简称《上海市教育规划纲要》)。本文力图客观地重现《上海市教育规划纲要》编制的过程与方法,真实地记录各级领导、各方面专家和广大市民的参与和辛劳,多侧面地展示规划纲要领导者、研制者和起草者的理想与抉择。

一、编制过程

《上海市教育规划纲要》从“准备启动”到“正式颁发”,整整经历了两年时间、六个阶段。

(一) 准备启动

从 2008 年春天起,各方消息陆续传来,国家要启动编制 21 世纪第一份中长期教育发展纲要。国务委员刘延东同志在后来的讲话中证实,“今年(2008 年)3 月以来,胡锦涛总书记和温家宝总理多次指出,要抓紧制定教育改革发展规划纲要,适时召开全国教育大会”。^② 作为改革开放的前沿和排头兵,上海市教委即有所准备,而正式的准备工作的则始于 2008 年 7 月。

2008 年 7 月中旬,国务委员刘延东到浦东干部学院,为部分“985”高校党政领导做“开展学习实践科学发展观活动”的动员报告。报告以后,刘延东同志对上海的教育工作进行考察指导,她明确指示“上海市政府和上海市教委要做好思想和人员准备”,“上海应先行一步,制定地方规划纲要,为国家制

^① 《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》编制领导小组由韩正市长任组长,殷一璀副书记、沈晓明副市长任副组长,市发改委、市教委、市财政局、市人保局等政府部门的领导任领导小组成员。《规划纲要》编制工作小组由殷一璀副书记、沈晓明副市长任组长,姚海同、翁铁慧、李宣海、薛明扬等同志任副组长。“规划纲要起草工作办公室”设在上海市教委,张民选、余国平、吴强、马宪国、赵宁等许多同志参加了规划纲要文本的研究、编制、起草和修改工作。本文由张民选执笔。

^② 上海市教委:《关于传达〈国家中长期教育改革和发展规划纲要〉制定工作座谈会精神及启动本市〈规划纲要〉制定工作汇报》,2008.10.27。

定中长期教育发展纲要提供经验”。^① 7月下旬,上海市教委薛明扬主任在“市教委主任办公会”上传达了刘延东同志的指示,并要求市教委相关同志和处室立即根据刘延东同志的指示,正式着手教育规划纲要研制方案的准备工作。

8月上旬,上海市教委和上海教科院的一批同志接到教育部通知,中旬进京参加预备会,参与《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的前期专题研究和编制起草工作。在预备会上,上海的同志深深地感到,无论是要编制好国家的教育规划纲要,还是要编制好上海的教育规划纲要,都必须根据中央领导关于“科学决策、民主决策、广纳群言、广集众智”的指示,广泛吸引各界参与,积极开展“大调查、大讨论”,深入开展调查研究。唯有如此,我们才能够编制出既可以引领未来发展,又能够让人民群众满意的规划纲要。

与会同志们回沪向市领导作了汇报,上海市教委随即着手研究和编写《〈上海市中长期教育改革和发展规划纲要〉工作方案》。2008年8月19日,上海市教委向上海市委、市政府领导报出了第一份关于编制《上海市教育规划纲要》的《上海教育情况专报》。这份《情况专报》的主题内容就是《研究制定〈上海市中长期教育改革和发展规划纲要〉工作方案》。在这份《情况专报》暨《工作方案》中,上海市教委根据国务院的要求和刘延东同志的指示,提出了编制规划纲要的主要任务、工作要求、工作方式、专题研究、组织领导、时间进度和经费预算等重要内容。专报中还提及,上海市教委确定了需要首先系统研究的八大部分35个专题。上海市教委建议,在专题研究的基础上“拟采用教育系统内部与外部平行研究”的规划纲要编制起草方式。^② 然而,这份《工作方案》对编制规划纲要的复杂性和艰巨性估计不足,时间进度仅安排了半年时间,准备在2008年年内就完成规划纲要的编制工作。

2008年8月29日,温家宝总理在北京召开了国家科教领导小组会议。会议正式决定,成立由温家宝总理任组长的“规划纲要领导小组”和由刘延东国务委员为组长的“规划纲要工作小组”,启动编制《国家中长期教育改革和发展规划纲要》。10月14日,刘延东同志主持召开了工作小组会议,具体部署了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》编制工作。10月22日,刘延东同志在中南海召开了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》制定工作座谈会,沈晓明副市长带领上海市的有关同志参加了会议。会议确定“北京、上海等9个省市、自治区(北京、上海、辽宁、江苏、广东、河南、湖南、重庆、新疆)作为先行调研起草地方中长期教育改革和发展规划纲要的省市”。

根据国家规划纲要领导小组和国务院领导的指示,上海市教委于2008年10月27日,向上海市政府常务会议汇报了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》制定工作座谈会精神,并就启动《上海市教育规划纲要》的研制工作作了专题汇报。在这份汇报中,上海市教委修订了8月19日专报的《工作方案》。一是更为系统地提出了“广泛调研、国际比较、社会讨论、专题研究、平行起草”的编制方法框架,确定了11个领域40项专题研究。二是建议成立负责编制上海市教育规划纲要的领导小组和工作小组,领导小组由韩正市长担任组长,工作小组由殷一璀副书记和沈晓明副市长担任组长,在市教委设立“规划纲要起草工作办公室”。三是提出了研制工作资金预算和工作进度的建议,将工作进程延长到2009年6月,分为“集中调研”、“完成初稿”和“形成最终稿”三个基本阶段。后来的工作实践证明,2008年10月的工作进度安排仍然过于简单。市政府常务会议原则批准了上海市教委提出的关于编制《上海市教育规划纲要》的工作方案。

^① 上海市教委:《关于传达〈国家中长期教育改革和发展规划纲要〉制定工作座谈会精神及启动本市〈规划纲要〉制定工作汇报》,2008.10.27。

^② 上海市教育委员会办公室:《关于报送研究制定〈上海市中长期教育改革和发展中长期规划纲要〉工作方案的情况专报》(《上海市教育工作情况专报》第50期),2008.8.19。

在同一周时间内,中共上海市委召开常务委员会会议,听取了上海市教卫党委《关于制定〈上海市中长期教育改革和发展规划纲要〉工作方案》的汇报。俞正声书记和韩正市长都对编制教育规划纲要作出指示。在编制方法上,俞正声书记指示,必须坚持“科学发展观”,坚持“科学决策、民主决策”,坚持国家战略,树立服务上海、服务长三角和服务全国的意识。他要求规划纲要的编制既要解决人民群众关心的现实问题,让人民群众满意,又要负起历史责任,使规划纲要能够引领未来;既要承担起党和人民赋予的教育使命,又要肩负起党和人民赋予的政治责任。

韩正市长在市政府常务会议和市委会上要求,规划纲要的起草工作一定“不能搞小圈子”,一定要改变“肥水不流外人田”的观念,不能“自娱自乐”,而要开展“大调查、大讨论”,要吸引市政府各部门、各委办局共同研究协商,吸引广大学生、教师、校长、家长 and 全社会参与;要把更多的时间花在做调查、做研究上,特别要研究老百姓关注的热点、难点问题,不能回避。韩正市长强调,只有把问题研究透、把对策设计好,规划纲要才有效,才能引领未来。

中共上海市委和上海市人民政府正式批准了上海市教卫党委和上海市教委提出的工作方案。至此,《上海市教育规划纲要》编制的准备工作完成,编制工作正式启动,并进入实质性研究编制阶段。

(二) 研究起草

按照市教委在准备阶段研究的基本思路和工作框架,2008年11月到2009年6月,来自各方面的编制工作人员相继投入到紧张的领导调研、专题研究、平行起草工作中。

在市政府常务会议批准编制《上海市教育规划纲要》的第二天,即2008年10月28日,上海市人民政府就召开了编制工作动员大会,市政府各相关委办局、区县政府、在沪各高等院校和各区县教育局党政领导同志参加了会议。随后,市教委发布了《关于向全社会公开招标〈上海市中长期教育改革和发展规划纲要〉研究专项课题的公告》,以及《〈上海市中长期教育改革和发展规划纲要〉社会公开招标课题专项指南》。

在动员大会上,沈晓明副市长就编制工作作了指示:编制工作既要体现与国家规划纲要的衔接,又要充分体现上海特色;既要继承传统,又要改革创新;既要充分体现思想性,又要体现可操作性;既要反映教育状况,又要与经济社会发展相协调。沈晓明副市长还要求,编制工作要聚焦创新人才培养、基本公共教育服务均等化、教育质量、教育体制机制改革等焦点、难点问题。

需要特别强调的是,在此阶段,上海市各民主党派、各区县政府、各高校领导以及高校和其他研究机构的教育专家和各方面研究人员,都表现出极大的参与热情。上海市八大民主党派都主动请缨,要求参加专题研究;至少有10位大学正副书记和校长决定组织团队,研究与教育发展相关的问题;区县政府和教育局的领导也积极领衔申报研究课题;许多学者和研究机构也纷纷投标,希望认领招标课题。市教委原定的40个专题研究招标课题,因有些领域的课题设计各有特点,难分伯仲,最后正式批准立项了45项课题。市工作小组还请市政府研究中心就上海未来发展作了前瞻性的社会、经济、人口、文化方面的预测研究。

《上海市教育规划纲要》创造性地采取了“平行起草”的方式。三个“平行起草”的单位是:华东师范大学团队、上海社会科学院团队和由市教卫党委、市教委和市教科院组成的联合团队。各团队分别由各单位主要负责人亲自率队,组织专家学者,配备精兵强将,集中研究上海教育面临的问题、未来发展方向以及发展战略。其中华东师范大学版由校长俞立中、教育科学学院院长丁钢牵头;上海社会科学院版由党委副书记董世骏、青少年研究所所长杨雄牵头;市教卫党委、市教委和市教科院版由市教卫党委和市教委副秘书长、副巡视员余国平牵头。

2009年春节过后,45项专题研究成果逐一报告,三个平行版本基本成形。3月21日,三个版本的负责人直接向韩正市长和规划纲要编制领导小组成员报告各自版本的核心理念、基本框架、主要内容和重要战略。

在报告会上,领导小组成员认真听取了三个版本的汇报,也提出了一些问题,给予了众多意见建议。作为领导小组组长,韩正市长对前期的工作作了总结,对各个版本的优点作了肯定,对一些重要问题和发展战略提出了个人见解。但是,韩正市长并没有宣布在三个版本中选择哪一个作为正式文稿的基础,而是民主地提出,在会议之后,市教委要提供条件,让三个版本的起草者集中起来,一起分析各个文本中的优势、回答领导小组成员们提出的质疑、吸取各项专题研究的成果,并在此基础上,整合成一个立意更高、系统性更强、既具前瞻性、又能解决当前问题的《上海中长期教育改革和发展规划纲要》。

(三)合成修改

按照领导小组的决定和韩正市长的指示,三个版本的研究起草团队于2009年3月下旬入住“东方绿舟”,三个团队用一周时间进行了分析、讨论、磨合和再系统化。三个团队达成一个重要共识,即鉴于市教卫党委、市教委和市教科院联合团队的版本结构完整、逻辑性强、行文风格更符合政府文件的特点,大家一致同意将这一版本用作《上海市教育规划纲要》文本的基本框架。三个团队还在三个版本的核心理念“教育让每个人获得和谐的健康成长,使城市更具蓬勃的发展活力”(华东师大版)、“更加高效的公平教育、更加适宜的优质教育”(市社科院版)和“迈进知识社会和创新时代,上海教育要以人为本、创新突破、追求卓越、领先发展、服务全国”(市教卫党委教委版)的基础上,凝练和建构出一个揭示教育基本功能、体现时代发展方向的核心理念,这就是《上海市教育规划纲要》最终文本中的“为了每一个学生的终身发展”。

经过三个多月的磨合、斟酌、修改,工作小组于2009年6月10日起草完成了一个完整的《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(初稿),报国务院领导小组和教育部。6月18日,沈晓明副市长在福州向刘延东国务委员和袁贵仁部长以及国家规划纲要领导小组、工作小组其他成员作了详细的汇报。

上海的规划纲要编制工作方法和主要内容得到了刘延东同志的高度评价和肯定。刘延东同志指出,上海市“多管齐下、平行起草”的方法很有创意;上海的核心理念“为了每一个学生的终身发展”提出了教育最重要的本源和目标;上海规划纲要把各级各类教育分为学前教育、义务教育、高中教育、职业教育、高等教育、继续教育和特殊教育等领域分别阐述、提出任务值得大家思考。

在福州会议上,刘延东同志还指出了“六个千万”,即“教育事业涉及千家万户、事关千秋万代、说教育千言万语、看教育千差万别、办教育千辛万苦、办好教育还是要依靠千军万马”。她要求上海的同志继续坚持广纳群言、广集众智,认真听取专家学者和老百姓的意见建议,把国家和上海21世纪的第一个教育中长期发展规划纲要编制好、起草好。

(四)征求意见

“征求意见”工作是随着研制起草的进展不断推进的。实际上,“征求意见”的工作从2009年5月就已经开始了。在上海合成了第一个初稿的过程中,规划纲要领导小组和工作小组就有计划地征求社会各界的意见和建议。工作小组在沈晓明副市长的带领下,分别听取了市人大代表、市政协委员、市政府参事的意见和建议。领导小组还专门邀请了来自全国各地的教育专家和行政领导,到上海提出宝贵建议,殷一璀副书记亲自听取了他们的意见和建议。从全国赶来上海的专家和领导有:国家发改委规划司李守信司长、国务院发展研究中心社会发展研究部丁宁宁部长、清华大学副校长谢维和教

授、中央教育科学研究所袁振国所长、北京师范大学前副校长王英杰教授、浙江省副省长郑继伟教授和香港大学前副校长程介明教授等。

福州会议以后,规划纲要编制工作小组按照党中央、国务院的要求和刘延东同志的指示,继续开展意见征求和文本完善工作。工作小组办公室再次向市人大、市政协和专家学者、社会各界征求意见。市政府参事室还专门致函规划纲要领导小组和市教委,系统提出了关于教育改革和发展的建议。

如果说2010年春节前的“征求意见”主要来自专家、学者和政府行政部门,那么2010年3月以后工作小组的“征求意见”则主要来自社会各界和普通市民群众。特别是2010年3月,上海市政府常务会议和规划纲要编制领导小组在听取了编制工作小组办公室的汇报后,决定在国家规划纲要公开征求意见以后,从2010年3月底至4月底公开征询广大市民对《上海市教育规划纲要》的意见和建议。

2010年3月29日,工作小组办公室发布公告,公布联系电话号码、电子信箱地址、政府门户网站和通信地址等信息交流、意见传输渠道。征求意见期间,沈晓明副市长先后召开新闻媒体老总座谈会和教育记者座谈会,并专程作客东方网,接受记者专访,与网友在线交流,听取网友呼声。规划纲要工作小组办公室向全市117位教育专家和社会各界人士发出《上海市教育规划纲要》征求意见稿,请各位专家提出意见和建议。工作小组办公室还先后就不同专题召开4次新闻媒体通气会。在此期间,市教卫党委、市教委还联合发文,要求各高校、各区县教育局、各直属单位广泛开展对《上海市教育规划纲要》的宣传解读和建言献策工作。李宣海书记和薛明扬主任分别就教育改革、教育国际化、高等教育、基础教育、职业教育、教育信息化等专题召开教育界专家与社会各界人士座谈会,听取他们的相关意见和建议。

在这一个月中,公开征求意见网页访问数达12万人次,规划纲要工作小组办公室共收到意见和建议1947条,从网络和其他媒体收集到的意见和建议10万多条,为进一步完善规划纲要提供了不可或缺的信息资料和民众心声。

在这个阶段,上海市人民政府按照“边编制、边改革”的指示精神,与教育部共同签署了《关于建立“国家教育改革综合试验区”的协议》。依据该协议,《上海市教育规划纲要》几经修改并最终确定了其中的“10个教育综合改革试验项目”和“10个重点发展项目”。这些项目将在未来的若干年中,对上海的教育改革和发展产生直接和重大的影响。

(五)完善批准

这个阶段是简短的,但十分重要。一些重要的理念在这个阶段确定,整个规划纲要文本在这个阶段获得其必不可少的合法性。2010年“五一劳动节”后,工作小组进入最后修改完善阶段,同时工作小组将规划纲要文本报上海市委、市政府、教育部、国家规划纲要领导小组办公室,以及上海市各相关委办局,请各有关方面就文本内容做最后的修改和斟酌,就规划纲要提出的各项与各部门有关的改革发展任务作最后的确认。文本工作小组还积极与国家规划纲要领导小组办公室沟通,与《国家教育规划纲要》进行比对、做适当调整,确保上海的规划纲要体现国家战略、服务国家利益、保持上海特色、让人民群众满意。

2010年7月14日,全国教育工作会议在北京隆重召开。胡锦涛总书记和温家宝总理在会上作了重要讲话,党中央、国务院正式颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》。全国教育工作会议后,上海编制工作小组再次认真学习研究《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,对《上海市教育规划纲要》进一步作出修订。2010年8月中旬,中共上海市委听取了领导小组办公室的汇报,市政府常务会议批准了《上海市教育规划纲要》。8月下旬,上海市人民政府和上海市教委分别将

已经批准的《上海市教育规划纲要》报教育部和国家教育体制改革领导小组办公室备案。根据教育部和国家教育体制改革领导小组办公室的建议,上海规划纲要起草小组作出相应修改。

(六)正式颁发

2010年9月8日,上海市教育工作会议召开,俞正声书记和韩正市长作重要讲话,《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》正式颁发。至此,历时两年的上海教育规划纲要的编制工作全部完成。

二、编制方法

编制方法是否科学民主决定着规划纲要的质量,决定着上海教育是否能够沿着“科学发展观”指出的方向发展。因此,上海市教委和规划纲要编制领导小组和工作小组从一开始就充分重视编制方法的科学性、系统性和民主性。《上海市教育规划纲要》的编制方法和工作框架主要是在“准备启动”阶段形成的。在编制过程中,规划纲要的编制方法更为系统,编制工作的框架更为完善,编制的具体策略技术更为丰富。

(一)基本框架

在正式启动规划纲要编制工作之前,上海市教委的相关领导和部门就学习了党中央、国务院关于制定教育规划纲要“广纳群言、广集众智”、“问计于民、问需于民”、“科学决策、民主决策”等具有方法论指导意义的重要指示;研究了1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》、1994年国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》以及2006年国务院颁发的《国家中长期科学和技术发展规划纲要》,特别是深入具体地研究了这些规划纲要的编制过程和方法,努力把科学决策、民主决策的理念具体化,并且真正落实在规划纲要的编制过程中。

我们还学习研究了国际经验和理论,包括联合国教科文组织国际教育规划研究所(UNESCO, International Institute for Educational Planning)关于编制规划纲要的一系列理论和方法文献,翻译出版了《教育规划基础》,分析研究了美国加利福尼亚州20世纪50年代编制的加州高等教育15年发展规划的文件。^①

在上述学习研究的基础上,市教卫党委和市教委提出了《〈上海市中长期教育改革和发展规划纲要〉工作方案》。《工作方案》提出了编制工作的指导思想、任务目标和工作方法。编制工作的指导思想包含了三层意思:一是要“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观”,“遵循现代教育发展规律”。二是要“主动适应上海经济社会和城市发展的新形势,高度关注人民群众对教育提出的高质量、多样化的新期待”,“提高城市国际竞争力”,“对教育提出的新要求”。三是要“分析全球化和知识经济背景下国际教育发展趋势,把握建设中国特色社会主义事业中教育改革和发展规律,积极解放思想、开拓创新、科学发展,坚持以人为本,培养创新人才”。

该《工作方案》正式提出了“广泛调研、国际比较、社会讨论、专题研究、平行起草”的规划纲要编制方法框架,并对如何真正做到“广泛调研、国际比较、社会讨论、专题研究、平行起草”提出了明确要求。

^① A Master Plan for Higher Education in California. Clark Kerr; 1960 - 1975. California; University of California & Rog E. Simpson.

（二）具体要求

“广泛调研”就是要进一步解放思想,深入调查教育改革发展中的深层次问题,深入研究经济社会发展和人民群众对教育的需求。“广泛调研”首先要求市委和市政府领导、市教卫党委和市教委领导深入基层,倾听校长教师、用人机构、社会各界和学生家长的教育诉求,听取专家学者、基层干部、有识之士的见解,汲取他们的智慧,从而对教育的重大问题、难题等作出准确判断,做好统筹规划和政策安排。“广泛调研”要动员教育行政部门、学校、教育研究机构开展调查研究,还要积极争取政府各委办局和社会各界的支持和参与。唯有如此,《上海市教育规划纲要》才能建立在社会广泛参与、领导倾听民声、吸纳各方智慧、判断准确前瞻、政策到位有序的基础上。

“国际比较”就是要认清上海作为改革开放的窗口和前沿,把握建设“四个中心”和“社会主义国际大都市”的国家战略部署,研究世界经济社会发展趋势,了解发达国家和国际大都市教育发展理念、经验、特点和技术。唯有如此,上海的规划纲要才能够建立在全球视野、信息充分、参照清晰、判断准确的基础上,我们才能制定出一份能够引领上海率先实现教育现代化的高质量的教育规划纲要。为此,我们在规划纲要的编制过程中,专门研究了美、英、日、法等国和伦敦、纽约、巴黎、东京、香港、新加坡等国际大都市的教育发展状况,研究和翻译出版了联合国教科文组织和国际教育规划研究所的相关文献和著作。

“社会讨论”首先要求我们教育行政部门挑选社会关注度高、对教育发展影响大的民生问题、热点问题和教育难题,积极主动地动员社会各界参与大讨论、大调研。广而告知,让整个教育系统的学校、校长、教师和学生参与讨论,动员社会方方面面参与相关问题的讨论,发表各方见解。

“社会讨论”还表现为向社会各界广泛征求意见,动员各方就已经形成的《上海市教育规划纲要》讨论稿、征求意见稿展开指向明确的探讨。在编制规划纲要的过程中,编制工作小组集中组织了两轮征求意见工作。第一轮在2009年春夏季,工作小组先后向各地专家、市人大代表、市政协委员和市参事室参事以及区县政府、高校领导、学校校长教师和企业街道等各方人士征求意见和建议。第二轮在2010年3月29日至4月28日,整整一个月,利用本市各大媒体和网络,在全市市民中征询意见和建议。在此期间,市委、市政府领导和市教卫党委、市教委领导也多次组织各方面的座谈会,听取各界人士的意见和建议,包括大众媒体负责人座谈会、用人机构负责人座谈会、学生家长座谈会和各委办局相关领导座谈会。

“专题研究”事关我们对已经发现的重大战略问题、重大教育难题是否能够找准要害、突破瓶颈、改革创新,事关我们对未来教育发展趋势是否能够准确判断、系统思考、前瞻布局。因此,我们确定了11个方面40个专题,动员民主党派、政府委办、区县政府、高等院校、研究机构、社会组织、专家学者共同来研究这些重大问题。在研究的过程中,实际中标的课题组有45个,八大民主党派、五个区县政府、13所高等院校、两大研究机构和—个教育协会都参与了专题研究。规划纲要编制工作小组还专门邀请了上海市人民政府发展研究中心对上海未来10年经济、社会、文化和人口发展的趋势以及这些趋势对教育发展的要求作了一项预测性的研究。这些专题研究使教育规划纲要具有坚实的数据信息和理念创新基础,也为教育规划纲要提供了新信息、新理念、新思路、新办法和新举措。

“平行起草”是上海市在这一轮教育规划纲要起草过程中,在编制方法方面提出的一大创新。所谓“平行起草”,就是邀请教育系统内外多个具有教育研究实力和规划编制基础的机构同时独立研究起草规划纲要,然后在汲取各家精华的基础上,形成《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》的最终

文本。我们认为,通过不同视角、不同知识背景的碰撞和互补,有助于集中各家智慧、保证文本质量,提升规划纲要最终文本的“战略性、前瞻性、系统性和可操作性”,甚至会有助于提升最终文本的认受性、可读性、精彩性。经过反复研究,领导小组最后选择了华东师范大学、上海社会科学院和上海市教育主管部门及其研究团队(上海市教卫党委、上海市教委和上海市教育科学研究院)等三个团队,由他们分别研究起草规划纲要。

为了最大限度地保证公平,保证平行起草的三个版本具有各自的学术背景和研究特点,我们还订立了口头的“君子协定”。一是强调三个单位的研究编制团队在研究起草期间,人员互不来往、完全独立判断、形成各自特色;二是分享共同信息,即各专题研究团队的成果供三个团队分享,领导调研活动信息统一通知到各团队,各团队都可派员参加,市教委已有统计资料和相关文件均分发给各团队;三是每个团队获得的经费支持完全相同。

在为期两年的规划纲要编制起草过程中,“广泛调研、国际比较、社会讨论、专题研究、平行起草”这一工作框架基本没有发生变化,一些方面更加凸显,一些方面则融合到相关部分中。比如“广泛调研”越来越凸显为“领导调研”,因为在实践中领导调研越来越无可替代,调研的广泛性也越来越成为领导调研的特征。又如“国际比较”就成为“专题研究”的重要组成部分,除了在“宏观背景与总体战略研究”、“教育对外开放战略研究”方面排出了5个招标项目,在市政府发展研究中心的趋势预测研究中提出了“国际比较”的要求外,众多专题研究课题组都对同类问题作了国际比较研究,“国际比较”成为专题研究者们一个共同而重要的研究思路和研究方法。

(三)工作路线

各种方法之间还形成了基本的过程程序和功能结构。图1就是这样一幅编制过程和方法框架图和路线图。

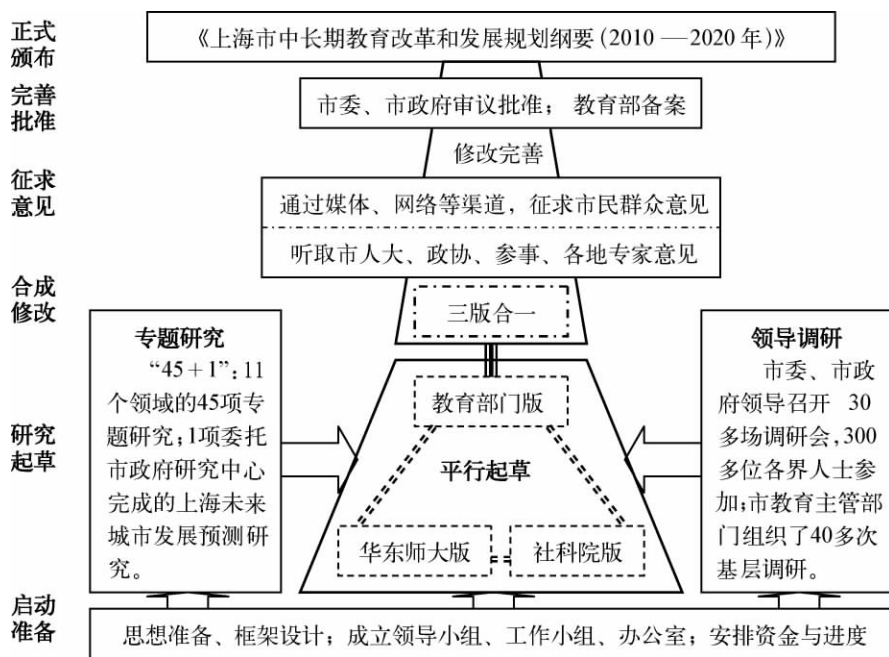


图1 《上海市教育规划纲要》编制过程及方法框架

（四）广集众智

在“45+1”项专题研究和三个研究团队的“平行起草”的过程中,数百位研究者确实为《上海市教育规划纲要》的制定作出了巨大贡献。

这45个专项研究课题分为11个领域,每个领域2—7个课题。这45个课题集中了28个机构200多名专家、学者和领导的智慧和辛劳。这些研究者所做的研究项目中,许多项目运用了数量分析方法,开展了国际比较研究,突出了市民关心的难点、热点问题,指明了上海教育未来发展的方向。

表1 上海市教育规划纲要编制中专题研究的领域与项目

领 域	计 划 项 目 数	实 际 项 目 数
1. 教育改革与发展的宏观背景与总体战略	8	4
2. 推进素质教育	3	3
3. 基础教育发展战略研究	3	3
4. 职业教育发展战略研究	2	6
5. 高等教育发展战略研究	4	7
6. 学习型城市建设研究	3	4
7. 教育公平与协调发展研究	4	4
8. 教师队伍建设研究	3	5
9. 教育对外开放战略研究	3	3
10. 教育综合改革研究	5	4
11. 教育系统党建研究	2	2

为了记录各研究团队的研究成果,本书汇集了所有45个团队的研究成果摘要和三个团队“平行起草”的原始文本。需要补充说明的是,正因为各单位申报的“宏观背景和总体战略研究”的不足,我们特别邀请了市政府发展研究中心为规划纲要的制定进行城市发展的前瞻性研究。

三、发 现 创 新

在上述专题研究、平行起草和融合建构中,各路专家充分发挥了他们的聪明才智,对上海教育面临的问题与挑战提出了富有创见的解决办法,对上海教育的未来发展提出了具有远见的战略。其中,我们感到最值得特别强调的创新和成果至少有以下一些。

（一）“为了每一个学生的终身发展”的核心理念

这个核心理念出现在规划纲要最终版序言的标题中。看似平常,但实际上,在这个理念中,却充满着三个版本编制者、各方专家和上海市教育行政部门和市党政领导的智慧和决心,体现着大家对教育本质的深刻认识和对解决当前及未来一个时期教育问题的基本思路。

在2009年2月各方递交的三个版本中,三方专家均意识到,作为一个要引领未来10年上海教育发展的规划纲要,应该有一个准确精彩、高度凝练又明了易行的核心理念,但三个研制小组关于核心