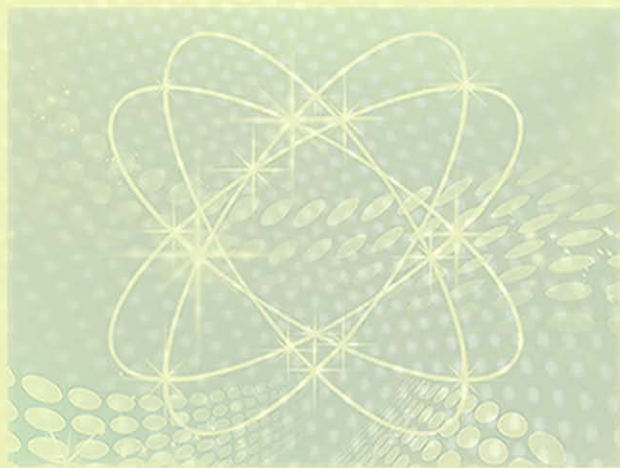


上海“十二五”教育改革 与发展研究

吴瑞君等 编著



四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

上海“十二五”教育改革与发展研究/吴瑞君等编著.
—成都:四川人民出版社,2015.11
ISBN 978-7-220-09669-3

I. ①上… II. ①吴… III. ①教育改革—研究—
上海市—2011~2015②教育事业—发展—上海市—
2011~2015 IV. ①G527.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 254227 号

SHANGHAI “SHIERWU” JIAOYU GAIGE YU FAZHAN YANJIU

上海“十二五”教育改革与发展研究

吴瑞君等 编著

责任编辑
封面设计
版式设计
责任校对
责任印制

何朝霞
解建华
戴雨虹
蓝 海
王 俊 许 茜

出版发行
网 址
E-mail
新浪微博
发行部业务电话
防盗版举报电话
照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

四川人民出版社 (成都市槐树街 2 号)
[http: //www. scpph. com](http://www.scpph.com)
scrmcbs@sina.com
@ 四川人民出版社
(028) 86259624 86259453
(028) 86259624
四川胜翔数码印务设计有限公司
四川胜翔数码印务设计有限公司
170mm×240mm
12.75
190 千
2015 年 11 月第 1 版
2015 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-220-09669-3
36.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028) 86259453

前 言

党的十八大报告把教育放在改善民生和加强社会建设之首位，强调“要努力办好人民满意的教育”，显示了国家推动教育综合改革，确保广大群众教育利益的决心和信心。“十二五”以来，上海陆续出台了《上海市教育改革和发展“十二五”规划》和《上海市中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》等文件，提出了上海教育改革发展的目标和重点任务，并依据《国家中长期教育改革和发展规划纲要》及上海“十二五”教育发展规划的要求，实施了一系列的教育改革举措，受到社会各界的普遍关注。

为了评估规划的实施情况，总结上海“十二五”教育改革与发展的成就和问题，为“十三五”上海教育发展规划的制定提供前瞻性的参考建议，2014年4月至2014年12月，上海市社会科学创新基地（上海人口结构与发展趋势方向）暨上海市人民政府决策研究基地吴瑞君工作室组织开展了上海“十二五”教育改革与发展评估。

教育规划涵盖基础教育（学前教育、义务教育和高中教育）、职业教育、高等教育与老年教育等各级各类教育阶段。其对教育规划的评估研究则涉及到教育发展指标测评、公众满意度调查及发展展望等内容。本项调查采用定性与定量调查相结合的方法，一是采用分层抽样方法，结合社会公众调查、入校调查和网络问卷调查等形式开展教育满意度调查，在全市范围收集有效问卷4800余份，调查样本涵盖各级各类教育阶段；二是采用座谈与个案调查等方法，听取市、区相关政府部门及各级各类学校负责人、教师对“十二五”以来教育改革与发展规划实施情况的看法。在分析研究过程中，课题组以家长及社会公众对教育满意度的评价为切入点，以公共服务及教育发展相

关理论为依托,围绕调查中发现的教育质量、教育公平、教育现代化、建设学习型城市、教育国际化等相关问题,分析教育规划实施中存在的难点与瓶颈,探讨问题的成因,并在借鉴发达国家和地区推进教育公平、均衡教育发展和实现教育现代化的经验的基础上,提出“促进十三五”上海教育改革与发展的对策建议,供相关政府部门决策参考。

本项研究成果由一个总报告和五个专题研究报告所组成。

总报告:上海“十二五”教育改革与发展评估,由吴瑞君教授主持,卿石松副教授及课题组其他成员共同参与完成。总报告基于各专题研究报告,围绕上海“十二五”教育改革与发展规划内容,结合社会公众及家长教育满意度调查结果,对“十二五”以来教育改革与发展的成绩、问题进行全面总结,并以需求、问题为导向,就“十三五”教育改革与发展进行前瞻性思考。

专题报告之一:2014年上海教育满意度调查报告,由吴瑞君教授主持,与陈丽梅博士共同完成。主要依据问卷调查数据,就社会公众对上海“十二五”教育改革成效的评价、家长对教育热点问题看法及教育服务评价与期望进行全面、客观的评价和分析,针对调查中集中反映的相关问题,就“十三五”如何深化上海教育改革与发展提出对策建议。

专题报告之二:上海“十二五”基础教育改革与发展评估,由曾明星副教授主持,与安秋玲副教授共同完成。主要围绕《上海市基础教育改革和发展“十二五”规划》内容,就上海“十二五”基础教育发展与变化特征、基础教育管理评价与监测评估、社会公众对基础教育的满意度状况及其原因、基础教育发展规划与国际比较等内容展开深入的探讨。

专题报告之三:上海“十二五”职业教育改革与发展评估,由姚泽麟博士主持,与何姗姗博士共同完成。主要围绕《上海市职业教育改革和发展“十二五”规划》,就指标的完成情况、社会公众满意度调查结果、职业教育发展的现状与问题、发达国家发展职业教育的经验与启示等进行深入的分析。

专题报告之四:上海“十二五”高等教育改革与发展评估,由卿石松副

教授主持并主笔完成。主要围绕“十二五”以来上海高等教育发展现状、存在的不足与问题、发达国家和地区发展高等教育的经验及政策建议进行分析与讨论。

专题报告之五：上海“十二五”老年教育改革与发展评估，由黄健教授主持，与岳燕、宋薇等共同完成。主要围绕《上海老年教育“十二五”发展规划》，对“十二五”以来上海老年教育改革与发展情况进行评估，开展满意度与工作成效分析，对老年教育发展进行展望，并就如何推进老年教育提出政策建议。

目 录

总报告 上海“十二五”教育改革与发展评估	(001)
一、“十二五”期间上海教育改革和发展的主要成就	(001)
二、上海教育改革和发展亟待解决的问题	(010)
三、国外及我国香港教育改革与发展的经验与借鉴	(017)
四、“十三五”时期上海教育改革和发展建议	(024)
专题报告之一 2014 年上海教育满意度调查报告	(036)
一、调查情况及分析方法	(036)
二、上海教育改革成效	(039)
三、家长（师生）对教育热点问题的评价	(049)
四、家长（师生）对教育服务的评价和期望	(055)
五、结论和建议	(061)
专题报告之二 上海“十二五”基础教育改革与发展评估	(066)
一、上海“十二五”基础教育发展与变化状况	(066)
二、基础教育管理评价与监测评估	(073)
三、公众对基础教育的满意度状况及其原因分析	(080)
四、基础教育的国际经验	(098)
专题报告之三 上海“十二五”职业教育改革与发展评估	(113)
一、“十二五”规划中具体指标的完成情况	(114)
二、问卷调查受访者的特征描述	(116)
三、“十二五”时期上海市职业教育的现状与问题分析	(120)
四、发达国家发展职业教育的经验及其启示	(143)

五、“十三五”时期上海市职业教育发展的对策建议	(151)
专题报告之四 上海“十二五”高等教育改革与发展评估	(156)
一、“十二五”以来上海高等教育改革和发展的主要成就	(157)
二、上海高等教育改革和发展存在的主要问题	(162)
三、境内外经验借鉴与上海高等教育改革发展战略建议	(168)
专题报告之五 上海“十二五”老年教育改革与发展评估	(177)
一、“十二五”以来上海老年教育工作的评估	(177)
二、未来老年教育的发展面临的挑战	(191)
三、未来政策建议	(194)

总报告

上海“十二五”教育改革与发展评估

“十三五”时期是上海加快推进“四个率先”、建设“四个中心”的关键阶段。根据国家和上海发展战略，教育改革和发展要更好地适应新常态，根据经济社会全方位转型升级和创新驱动发展战略要求，全面提高教育质量，为建设创新型国家和创新型城市，推进上海自贸区建设，建设全球科创中心提供人才支持。因此，本报告将着力解决以下几大问题：

第一，对《上海市教育改革和发展“十二五”规划》（以下简称《规划》）完成情况进行评估，真实反映上海教育发展与改革的进程。

第二，设计符合上海教育发展与改革特点的满意度测评方案，力求客观反映社会公众、家长及师生对上海教育改革与发展的感受和评价。

第三，准确分析上海教育发展的差距与问题。以发达国家与地区为参照，与“办人民满意的教育”改革目标相对照，尤其是在满足多样化与个性化的需求方面进行对比，查找上海各级各类教育中存在的差距。

第四，为上海教育“十三五”规划提出前瞻性建议，从上海教育发展的定位，经济社会进步和个人全面发展对教育需求的高度，提出各级各类教育发展的新思路。

一、“十二五”期间上海教育改革和发展的主要成就

“十二五”期间，上海教育全面落实国家和上海中长期教育改革和发展

规划纲要，着眼“为了每一个学生的终身发展”的核心理念，持续推进教育领域综合改革。上海教育公平迈出重要步伐，教育质量稳步提升，居民满意度较高。

（一）教育规划指标完成情况良好，大部分指标提前或超额完成

1. 财政教育经费保障有力。

2014年，全市财政教育经费投入达到783亿元，经常性经费与专项经费投入的比重由2010年的3：7转变为2014年的7：3，各级各类学校各项指标完成情况良好。

2. 学前教育发展各项指标呈现快速发展态势。

从教育发展规划指标完成情况看，如保持前期发展速度，除幼儿园新增数外，其他指标在“十二五”期末均能顺利完成。其中，教师本科学历比重提升最快，达到11.2%；其次为幼儿园入园人数增长率，达到8.4%；第三是教师规模增长率，达到7.7%，需要注意的是，教师专业的合格状况呈下降趋势。

3. 中小学规划中的大部分指标进展顺利。

截至2013年底，小学建网学校比重达94%，已完成规划目标的97.9%；专任教师本科及以上学历人员比重达81.7%，已完成规划目标的96.1%；义务教育阶段、高中阶段和残疾儿童义务教育阶段入学率分别为99.7%、97.3%和96.5%，分别完成规划目标值的99.8%、97.9%和99%。

4. 职业教育部分指标与目标值存在一定差距。

截至2013年，上海市共有中等职业学校90所。“双师型”教师占专任教师的比重为24.8%，接近《规划》中规定的2015年实现30%的目标，先后成立了8个行业职教集团与9个区域职教集团，已经超前、超额完成了《规划》中规定的2015年组建10个行业职业教育集团和区域职业教育集团的任务。至2013年，上海市中等职业教育与普通高中的招生规模比为1：1.4，与《规划》中提出的2015年“保持两者招生规模大体相当”的目标存在一定距离。中等职业教育的生师比为16.4：1，与2015年要达到的14：1

的目标仍存在一定差距。2013 年，上海市高等职业技术学院共招生 3.23 万人，比 2012 年的 3.34 万人略有减少，与《规划》制定的 2015 年达到 5.5 万人的高等职业教育招生规模差距较大。

5. 高等教育达到规划目标。

“十二五”期间，上海在推进“985 工程”和“211 工程”三期合作共建的基础上，落实国家“2011 计划”，全面推进上海高等教育改革，深入推进一流学科建设计划。现阶段，列入上海高校一流学科（A 类）建设范围的学科共计 34 个，其中国家一级重点学科 17 个；率先改革高校评价制度，积极推进高校二维分类管理体系建设，各项规划目标进展顺利。

6. 老年教育规划主要任务都已落实。

在上海四级网络建设中，市级老年大学、区县老年学校和学习点建设任务已超额完成；街镇老年学校建设正在按计划推进，依托高校、社会组织、市级老年大学和区教育行政部门，经过项目招标、方案设计、专家评审等程序确定承办单位。截至 2013 年 5 月，11 个中心均已挂牌运作，并取得明显的成效，已完成 58 本老年教育教材的编写，实现一半以上的目标。上海老年教育管理体制已经形成，已经建成一支基本的专职管理者和教师队伍。预计在未来一年多时间里，《规划》中提出的老年教育总体目标能够如期实现。

（二）教育改革发展的成就得到社会认可，总体满意度较高

本课题采用满意率和满意度综合反映社会公众及家长（师生）对教育改革与发展的满意程度。从满意率来看，家长（师生）和社会公众对各教育阶段满意率均超过 85%。其中，高等教育的满意率最高，家长（师生）对高等教育的满意率为 96.2%，社会公众对高等教育的满意率为 89.6%。从满意度来看，除社会公众对老年教育的满意度外，其他教育项目满意度均超过 75 分（百分制，下同）。其中，高校师生对高等教育满意度最高，接近 85 分。总体而言，家长（师生）和社会公众对高等教育评价最高，满意率和满意度均高出其他教育阶段（见图 1）。

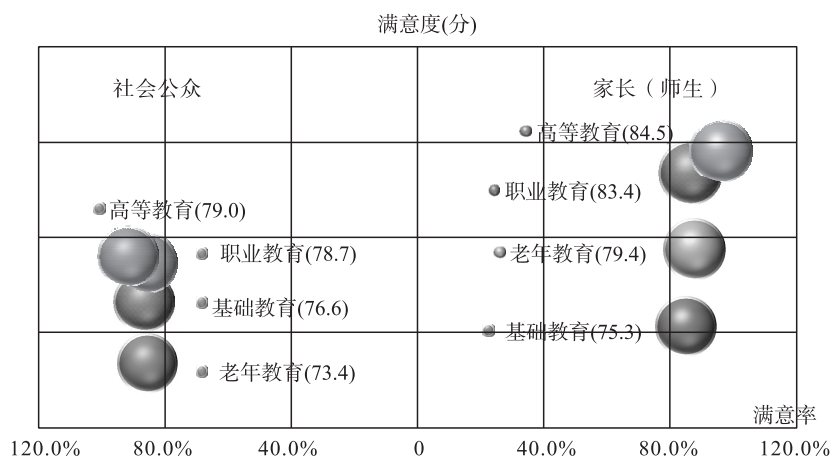


图1 社会公众和家长（师生）对各教育阶段总体状况的评价

注：球体大小为纵轴指标的数值，下同。

（三）教育领域综合改革不断深化，改革成效逐步显现

1. 国家教育综合改革试验区建设深入推进。

按照国家关于“一市两校”深化改革的决策部署，上海率先成为全国教育综合改革试验区，编制实施《上海市教育综合改革方案（2014-2020 年）》，全面深化教育领域综合改革，探索积累了大量可复制、可推广的经验。

2. 强化市级层面的教育统筹机制。

上海成立市教育体制改革领导小组，建立例会制度，形成全市各相关部门共同推进教育改革的强大合力；研究编制高等教育布局结构与发展规划、现代职业教育体系建设规划、高校学科发展规划等“三大规划”，科学指导财政教育投入、合理安排教育资源配置；实施行业高校管理体制改革，不断完善国家部委属高校和地方行业性高校共建共管的体制机制，完成对上海电机学院等6所行业高校的隶属关系划转工作。

3. 大力实施高考综合改革试点工作。

上海率先颁布实施了高考综合改革试点方案，从考试评价和选拔录取两个方面同步实施改革，出台了18个配套文件和重大改革措施，各项改革试

点工作平稳推进。从此次调查结果看，上海在高考招生制度方面不断进行改革完善，得到社会各界的充分肯定，分别有 71.8% 的高校师生和 57.2% 的社会公众认为高考制度公平（包括“基本公平”和“非常公平”）（见图 2）。

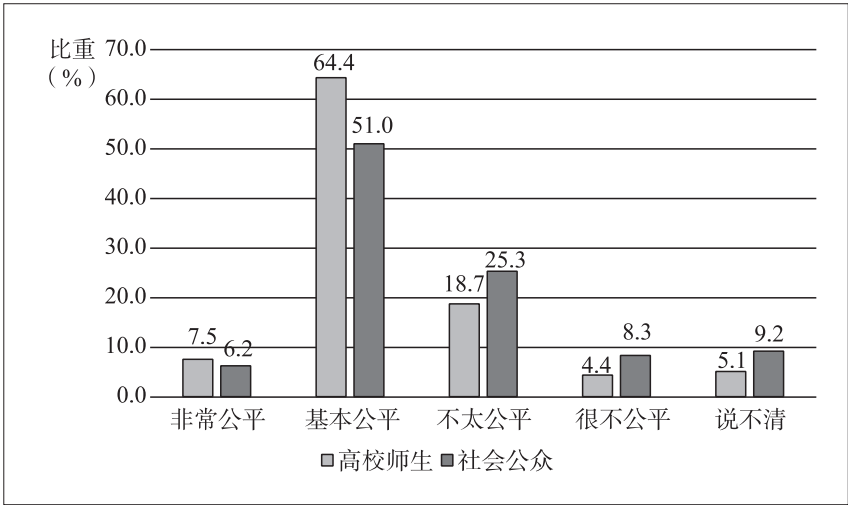


图 2 高考制度的公平性评价

（四）教育公平步入新阶段，社会公众持正面评价

1. 义务教育均衡发展达到新高度。

上海深化教育投入体制改革，构建市级财政统筹机制，实施基础教育城乡一体化，以委托管理和对口支援方式推进郊区县义务教育内涵发展，中心城区品牌学校赴郊区新城和大型居住社区举办分校；探索实施义务教育学区化和集团化办学，推广“新优质学校”建设经验，构建骨干教师和校长柔性流动机制；城乡、区域、校际、公办和民办教育间的发展差距不断缩小，成为全国目前唯一整体通过国家义务教育均衡发展督导认定的省份（直辖市）。

调查结果显示，七成以上的家长认可基础教育成效。在基础教育各种评价中，家长“对学校教育质量很满意”“上海教育水平居国内首位”“最近三年教育发展很快”“教师队伍素质不断提高”“教育国际化程度越来越高”

“治理教育乱收费取得成效”“上海能够培养出高质量学生”和“基础教育发展越来越均衡”等评价的认可程度最高，认可比重超过 90%，认可程度超过 75 分（见图 3）。

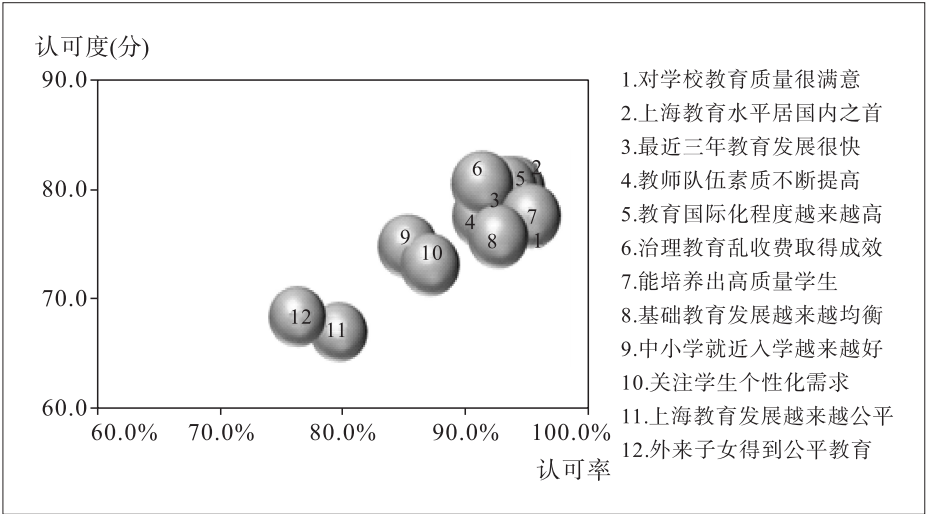


图 3 家长对基础教育各评价的认可度

2. 积极推进来沪人员随迁子女受教育的公平。

上海在全国率先实现进城务工人员随迁子女全部接受免费义务教育，逐步提高公办学校接纳比重，对随迁子女集中入学的民办小学加大扶持力度，设立专项资金用于探索如何提供进城务工人员随迁子女学前教育和看护服务的机制和方法；通过居住证积分制，破解教育户籍制难题，制定出台《关于来沪人员随迁子女就读上海各级各类学校的实施意见》，随迁子女义务教育后的升学与教育衔接问题已取得初步成效，社会公众和来沪人员反映良好。此次调查结果，近 73% 的受访师生支持（含“完全支持”和“基本支持”）随迁子女在沪参加高考，近 68% 的社会公众支持随迁子女在沪参加高考。其中，86.5% 的来沪人员支持“异地高考”，呼声明显高出户籍人员（见图 4）。

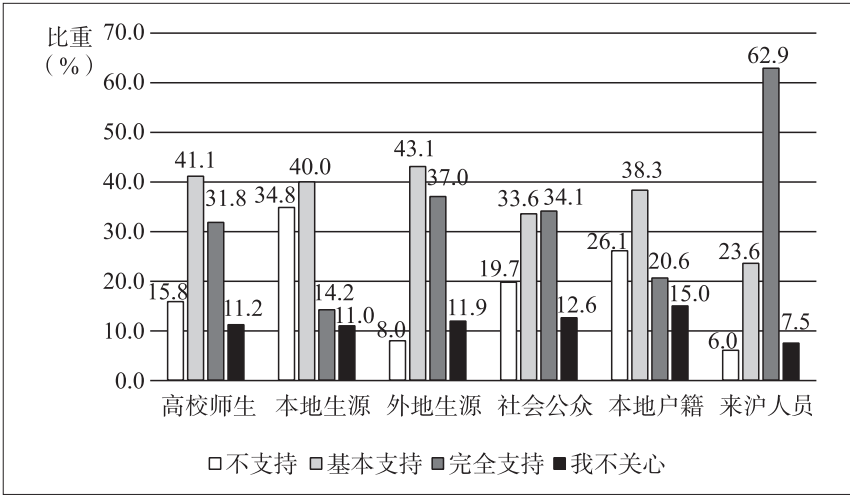


图4 高校师生和社会公众对“异地高考”政策的支持度

（五）继续推进高等教育品质建设，科学研究和教育质量显著提升

“十二五”期间，上海积极推进高校分类管理体系建设，优化资源投入与评价机制。根据“扶需、扶特、扶强”的原则，引导地方院校结合社会需求，在特色学科专业和应用型人才培养方面注重品质提升，落实和推进国家和上海的“2011计划”。从问卷调查结果来看，受访师生多数认可高等教育改革，认为“十二五”期间，上海高等教育在科学研究、学科专业结构、国际竞争力和影响力及人才培养质量等方面取得了明显进步（见图5）。

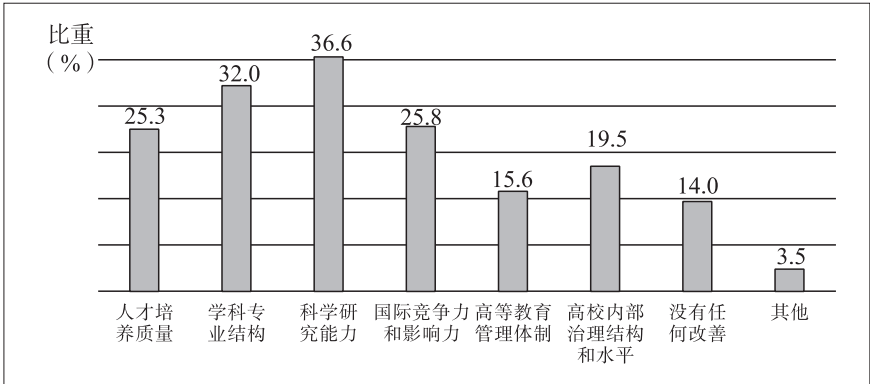


图5 最近三年上海高等教育的主要进步（多选）

同时，上海稳步推进本科专业综合改革试点，大力实施本科教学质量提升行动计划，全面推进上海高校实施卓越工程师、卓越医学和卓越新闻学等人才教育培养计划，切实提升本科教育教学质量，建成了涵盖高校各主要学科专业的国家级、市级、校级实验教学示范中心，59个国家级工程实践教育基地。调查结果表明，超过90%的受访师生对教育质量给出正面评价（包括一般、比较满意和很满意）（见图6）。

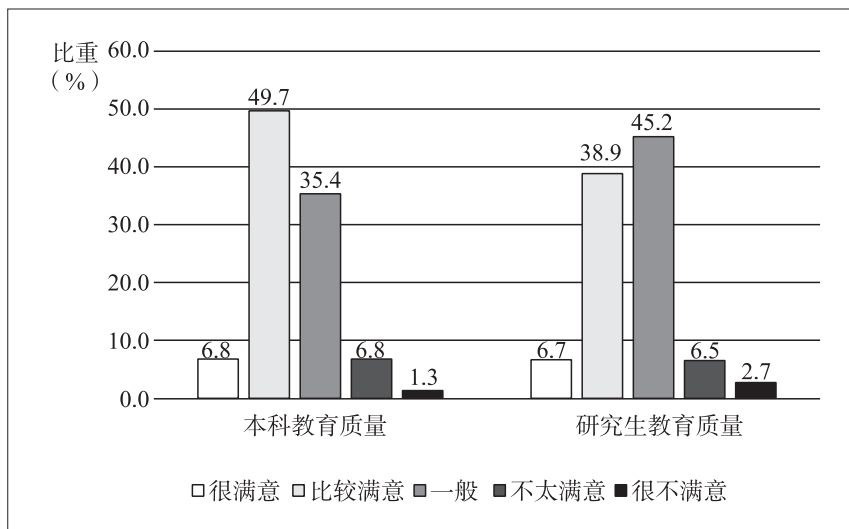


图6 本科和研究生教育质量的满意度评价

（六）职业教育贯通初见成效，率先建成区域性的终身教育体系

1. 构建了区域现代职业教育体系。

上海职业教育内部贯通取得实效，构建了中高职贯通、“中职—应用本科”贯通、“高职—应用本科”贯通、“专业硕士—专业博士”贯通等立体化、多样化的培养模式。中职示范骨干院校建设逐步推进，高等职业教育的专业结构进一步优化，教育教学与行业企业需求有机融合，校企合作与工学结合的程度逐步提高。截至2013年，上海建成8个行业职教集团和9个区域职教集团，超前、超额完成了规划目标和任务；先后实施临床医学专业硕

士和住院医师规范化培训相结合、临床医学博士专业学位教育与专科医师规范化培训相结合的改革；学历证书和职业资格证书“双证融通”改革试点成效明显，“双师型”教师比重达到 24.8%。

2. 率先建立区域终身教育体系。

上海在全国率先践行开放教育理念，成立全国第一所开放大学。建立终身教育学分银行，打通学历与非学历、学历与职业培训之间的学分累计、互认、转换等途径。老年教育事业已经形成了全方位、多层次、宽领域、广覆盖，方便学习，开放灵活，选择多样的教育体系。调查结果表明，64.8%的受访老人在家门口的街道和村居委老年学校与学习点学习，普遍选择了 1-3 门课程，超过 90% 的老年学员对授课教师、教学效果和教学方法表示满意（见图 7）。访谈中发现，老年教育师资的责任心、耐心和专业水平得到了广大老年学员充分认可。

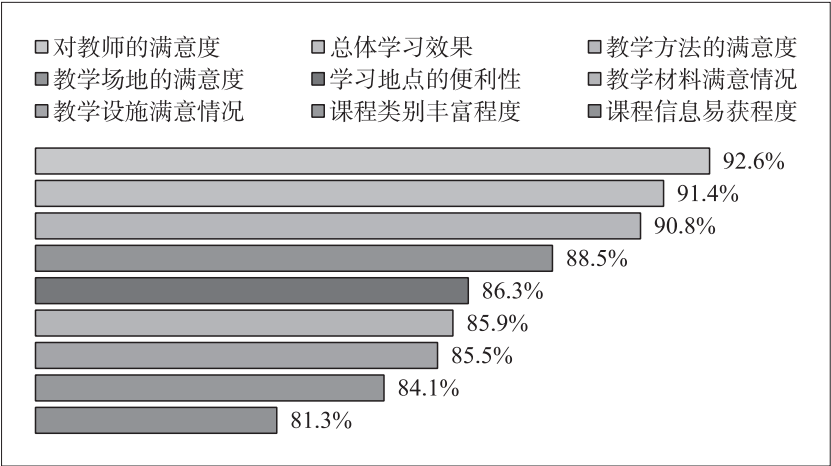


图 7 老年学员学习满意度分项排序

（七）教育对外开放深入推进，教育国际化迈入新阶段

上海在推进教育国际接轨中，对外交流取得一系列成果。一是中外合作办学取得新进展。上海纽约大学正式设立，中外合作办学机构不断增加。

2013年,全市共有独立设置中外合作办学机构19家,非独立设置中外合作办学机构13家,中外合作办学项目170个。本次调查显示,57.8%的受访师生认为,中外合作办学能够提高上海高等教育的国际竞争力。二是来沪留学快速发展。上海不断完善外国留学生奖学金制度,加强留学生教育质量服务机构建设,全面启动留学生教育外语(英语)授课课程建设,来沪读书的外国学生不断增加。2013年,在沪留学生人数达到53804人,比2010年的43016人增长25.1%。在沪留学生来自186个国家和地区,70%为长期留学生,其中接受学历教育的学生为15910人,占到30%。“大力发展来华教育”被列入上海加快教育国际化的工作重点,上海将在2020年前建设成为亚洲最受欢迎的留学目的地城市之一和国际教育交流中心城市。三是“走出去”战略取得突破。“十二五”期间,上海启动高校学生海外学习、实习项目,共资助高校学生1.1万余人次赴海外知名大学、跨国公司和国际组织学习、交流或实习,拓展视野。

二、上海教育改革和发展亟待解决的问题

此次调查结果表明,与国家大都市教育相比、与人民群众对优质教育的需求和期望相比,上海教育事业还存在一些薄弱环节。“十三五”期间,上海教育亟须重点解决如下热点问题。

(一) 各学龄人口分布不均引发不同学段教育资源的供需矛盾,基础教育入托入学难,高等教育则生源不足

新世纪前15年,中国人口进入了低生育、高流动阶段,未来的二三十年将继续保持该趋势。“六普”数据显示,我国育龄妇女总和生育率为1.18,远低于正常更替水平;2014年末我国流动人口达到2.53亿。宏观人口背景决定着教育资源的供需关系及时空结构。具体到上海地区,外来务工人员的持续涌入和常住化趋势导致教育资源配置供需不均,教育资源配置的结构调整面临深刻挑战。对上海各级各类教育改革与发展规划完成进程的