



Report on the Public Governance Structure and Service System of Education in Pudong New Area

教育公共治理是指政府、社会组织、市场、公民个人等主体
通过参与、对话、谈判、协商等集体选择行动，
共同参与公共教育事务管理，共同生产或提供公共教育产品与服务，
并共同承担相应责任。治理目的在于形成以学生发展为本，
面向学校教育实际、积极回应内外环境变化、
促使教育自主发展的新型公共教育服务体系。

中国教育改革前沿报告

浦东新区教育公共治理结构与服务体系研究

上海市浦东新区社会发展局

上海教育出版社

Report on
the Public Governance Structure
and Service System
of Education in Pudong New Area

中国教育改革前沿报告
浦东新区教育公共治理结构与服务体系研究

上海市浦东新区社会发展局

上海教育出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国教育改革前沿报告: 浦东新区教育公共治理结构
与服务体系研究 / 上海市浦东新区社会发展局著. —上海:
上海教育出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-5444-2467-7

I. 中… II. 上… III. 教育事业—研究报告—浦东新区
IV. G527. 513

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第118955号

中国教育改革前沿报告——浦东新区教育公共治理结构与服务体系研究

上海市浦东新区社会发展局

责任编辑: 张志筠

书籍设计: 一步设计

印制监制: 周镭钢

出版发行: 上海世纪出版股份有限公司

上海教育出版社

(上海永福路 123 号 邮编: 200031)

制版: 南京理工出版信息技术有限公司

印刷: 上海精英彩色印务有限公司

开本: 787 × 1092 1/16

印张: 22

插页: 3

版次: 2009 年 7 月第 1 版

印次: 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5444-2467-7 / D · 0027

定价: 58.00 元

“浦东新区教育公共治理结构与服务体系研究”

课题组名单

特邀顾问

张恩迪 尹后庆 谈松华

课题组组长

焦亚蛟 曹锡康

课题副组长

王晓科 张锦华 赵连根

课题组执行组长

赵连根

课题组主要研究人员(以姓氏笔画为序)

王 浩 申 珊 刘文杰 刘 朋 李彦荣 苟燕楠

周翠萍 郑新华 胡国勇 姜美玲 骈茂林

教育改革 需要敢当领跑者的勇气

基础教育是一项关系到千家万户的事业,也是一项关系到千秋万代的事业。在践行科学发展观、建设社会主义现代化国际大都市的大背景下,上海基础教育承担着两大历史重任:一是促进人的全面发展,培养和造就创新人才,为提升上海的软实力提供强大的智力支撑;二是满足人民群众对子女“学有所教”的需求,促进社会的公平正义,为社会和谐提供坚强的后盾。

回顾新中国成立 60 年历程,特别是党的十一届三中全会召开后的 30 年来,上海经济社会全面进步,教育事业也抓住机遇、锐意进取、开拓创新,实现了跨越式的大发展。突出体现在:上海教育资源总量大幅度增加,办学条件明显改善;教育体制机制不断创新,民办教育蓬勃发展,委托管理、购买学位等新机制得到完善和推广;教育教学和招生考试体制改革不断深化,素质教育走在全国前列。可以说,上海教育现代化,最有条件发挥领跑角色的就是上海基础教育。

目前上海教育正在瞄准世界先进水平和建设人力资源强市的目标,全面推进新的改革。但我们也要清醒地看到,上海基础教育面对人民群众对优质、多样和公平教育的新期待,面对创新型国家和城市对人才素质的新要求,面对世界先进教育的发展新趋势,依然需要居安思危、反骄破满。要深刻理解教育的使命,深刻认识教育的规律,深刻分析上海基础教育在人才培养模式、教育管理体制机制、教师队伍建设、教育社会环境优化等方面

存在的突出问题,用改革的思路和创新的办法加以解决。为此,上海既需要加强顶层设计,加强市域统筹,也需要进行区域试点,鼓励各区县结合实际进行大胆改革,为全市基础教育的创新发展提供新的思路和经验。我们也因此对浦东新区的教育改革寄予了特殊的期待。

浦东是中国改革开放的象征、上海现代化建设的缩影。在教育改革中,浦东新区依托综合改革配套试验区先行先试的政策优势和区位优势,在全国率先实行城乡基础教育管理体制并轨,完成了从“差异发展”到“均衡发展”的根本转变;率先进行农民工同住子女简易学校申办民办学校工作,实现从“关注户籍人口”向“关注常住人口”的转变;积极构建“管、办、评”联动体制、探索政府购买教育公共服务,通过实践创新了多项教育体制机制,充分体现了浦东敢当教育改革开放领跑者的勇气和风范。

放在我面前的《中国教育改革前沿报告——浦东新区教育公共治理结构和服务体系研究》,是一个极具挑战性的崭新课题,即在社会转型过程中,如何处理保障基本教育需求和满足多元教育需求关系这一深刻命题,并给出了构建政府主导,社会组织、市场、学校、公民等多元主体民主参与、协作管理的教育公共治理与服务体系的新模式。这些思考与实践是对新形势下政府如何通过机制创新应对教育发展变化的积极探索。我希望,我们的读者们能够从浦东的教育创新实践中看到上海教育改革创新的新希望,更希望上海有更多的教育界大智大勇者能够站在改革的前沿,担当领跑者的角色,为上海的教育发展增添生机和活力。

为此,当作者邀请我为本书写序,我欣然应允。

中共上海市教育卫生工作委员会书记

李立波 教授

2009年6月

这里是巨龙昂首的地方

1990年4月，党中央、国务院做出了开发开放浦东的重大决定。19年来，浦东开发开放取得了举世瞩目的成就，写下了中国改革开放历史进程中浓墨重彩的绚丽篇章。人们把浦东喻为中国巨龙——长江流域经济带的龙头，如今龙头高高昂起，为中华民族的振兴增添了澎湃动力。

浦东巨变，是一个奇迹。从一片不为世人注意的偏僻之隅到具有世界魅力、吸引全球跨国企业不断入驻的东方大都市，浦东成就了世界城市发展史上的伟大传奇；以上海十一分之一的面积、八分之一的人口，产出上海经济总量的近四分之一，并带动长江流域经济社会全面发展，浦东创造了让许多西方人士惊叹“地球上最激动人心”的业绩。浦东巨变，离不开国家的战略决策，中央几代领导集体都鲜明地将浦东开发开放定位于国家发展战略，进而形成我国对外开放由沿海向沿江纵深推进的蓬勃态势。浦东巨变，得益于这片改革热土上人民的思想解放和勇于创新，他们善于运用中国特色社会主义理论，把外国先进经验和优秀成果与本土实际情况有机结合，创造了一个又一个“浦东模式”和“浦东奇迹”。

自2005年起，浦东新区成为国务院批准的首个综合配套改革试验

区。围绕国务院提出的“三个着力”(着力转变政府职能、着力转变经济运行方式、着力改变城乡二元结构)的要求,浦东在行政管理体制改革、社会事业改革和建设城乡一体化发展机制等方面进行了不断深入的探索。在国家建设迈向更高阶段的关键发展时期,浦东的改革开放也站到新的历史起点,力争在全国改革攻坚的难点和重点问题上取得实质性突破——转变政府职能,推进综合配套改革,在“率先转变经济发展方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建和谐社会”中发挥示范带动作用,树立起加快建设“创新浦东、和谐浦东、国际化浦东”的新标杆。

浦东社会事业发展理应与经济的快速发展相匹配,依托浦东新区综合配套改革实验区先行先试的政策优势和区位优势,浦东在转变政府职能,“打造一个公共服务型政府”、建立“小政府、大社会、大服务”的行政管理体制方面迈着坚定有力的步伐。浦东的教育发展是完善公共服务型政府制度框架的重要组成部分。在“全面实施教育综合改革,率先基本实现教育现代化”的总目标引领下,浦东教育以体制机制创新为动力,不断提升内涵和起点,实现超常规、跨越式发展。

2003年浦东率先实行城乡基础教育管理体制的二元并轨,将原来的镇管、镇办学校全部纳入区级管理,实现了“四个统一”,即统一硬件配备水平,统一拨款标准,统一信息平台,统一提供教师培训与发展的机会,完成了从“差异发展”到“均衡发展”的根本转变。2004年浦东加强农民工同住子女义务教育,实现从“关注户籍人口”向“关注常住人口”的转变,扩大公办学校接收农民工同住子女比例,并通过支持申办民办农民工子女学校、购买学位和委托管理等方式落实农民工同住子女义务教育。2006年浦东开始探索教育的“管、办、评”联动机制,以建立“公平、普惠、完备、优质”的公共服务体系为目标,构建“政府宏观管理、学校自主办学、中介

优质服务”的教育发展新格局。近十多年来,新区鼓励、支持、培育了 26 个教育类中介机构,服务范围涉及教育管理、教育咨询、教育评估等多个方面;为进一步提高新区学校的办学质量和效益,政府以委托管理的方式购买区域内外优质教育服务,先后对区域内的 17 所相对困难学校实施了委托管理。

“浦东新区教育的公共治理结构与服务体系研究”课题来源于浦东教育发展实践层面的客观需要。随着对教育“管、办、评”联动机制探索的深入,浦东教育行政部门开始致力于公共教育提供与管理方式改变的思考,提出了保障基本教育需求与满足多元教育需求的教育发展命题。这是一个关系到如何从根本上满足社会公众对教育公共服务的基本需求,提供多元化的、可选择的教育公共服务;如何处理政府、社会组织、市场和公民个人的关系,建立起合理的教育公共治理与服务体系等极具挑战性的重大课题。

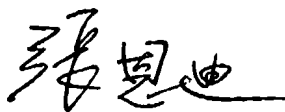
我在这里要感谢课题组的每位专家和研究人員,由于他们的辛勤劳动和智慧贡献使这项基于理论研究、立于实践探索的课题得以顺利进行。他们以教育公共治理结构与服务体系为主要研究对象,探索了教育公共治理与公共服务的理论基础,教育公共治理结构与服务体系模式的构建,并设计出公共教育财政供给、营利性与非营利性教育、教育中介组织、公共教育委托管理、政府购买公共教育服务、学校家庭社区合作协商等方面的制度,特别是厘定了政府、市场、社会组织、学校多元治理主体的职能界限,给出了“政府宏观管理、市场高效运作、社会积极参与、学校自主办学”的公共教育治理新愿景,最终为突破政府职能转变的“瓶颈”、整体推进浦东综合体制改革、促进浦东教育健康发展提供了有效的工具。

在迎接新中国成立 60 周年的喜庆日子里,作为课题研究的阶段性成

果——《中国教育改革前沿报告——浦东新区教育公共治理结构与服务体系研究》即将出版。在这本书里，既有我们对浦东教育改革发展的未来展望与憧憬，也有我们在教育改革发展中存在的困惑与不足。它是浦东教育改革发展的见证与总结，也是今后深入推进教育改革与发展的支撑和起点！

希望本书的出版能给中国教育改革与发展提供些许启迪，这是我们这些改革践行者的祈盼。

上海市浦东新区人民政府副区长

 博士

2009年5月

目 录

总报告

保障基本需求与满足多元需求的教育发展命题

- 一、教育综合改革的背景思考 / 4
- 二、治理理论及其作为分析范式的适切性 / 15
- 三、创建教育公共治理与服务体系的浦东模式 / 22
- 四、地方教育公共治理行动策略的探索 / 29
- 五、以治理理念引领教育变革以及尚待探究的问题 / 38

子报告 1

教育公共治理的理论依据与工具选择

- 一、治理理论的兴起与核心思想 / 46
- 二、教育公共治理的理论分析 / 69
- 三、构建地方教育公共治理结构与服务体系的理性思考 / 78
- 四、教育公共治理结构与服务体系的设计策略 / 85

子报告 2

地方教育公共治理结构与服务体系运作模式的创建

- 一、综合配套改革先行先试孕育的新课题 / 95

- 二、扩大社会参与与满足多元需求的目标取向 / 102
- 三、浦东教育公共治理结构描述 / 111
- 四、地方教育公共服务体系构建 / 123
- 五、教育公共治理结构与服务体系的创新机制 / 132

子报告 3

教育公共财政供给模式的改革与优化

- 一、财政供给模式的现状分析 / 145
- 二、公共财政供给模式的国际比较 / 150
- 三、教育公共财政供给的优化举措 / 157

子报告 4

民办教育机构营利性与非营利性制度设计

- 一、民办教育发展面临的困境 / 169
- 二、可借鉴的民办教育分类管理方式 / 175
- 三、民办教育机构营利性与非营利性制度设计 / 178

子报告 5

教育中介组织的培育与发展

- 一、教育中介组织的发展背景 / 189
- 二、浦东培育教育中介组织的实践及价值 / 195
- 三、教育中介组织发展的政策支持 / 201
- 四、教育中介组织的自身建设与专业发展 / 206

子报告 6

公共教育委托管理机制的研究与实践

- 一、公共教育委托管理模式与机制 / 214
- 二、实施公共教育委托管理的重要意义 / 220
- 三、浦东实施公共教育委托管理的实践 / 224
- 四、地方公共教育委托管理机制的完善 / 229

子报告 7

政府购买教育服务的实践探索

- 一、政府购买教育服务的理论内涵 / 249
- 二、政府购买教育服务的发展态势 / 256
- 三、浦东购买教育服务的初步实践 / 261
- 四、尚在探索中的购买服务价格估算与财政保障 / 276

子报告 8

学校家庭社区协商协商制度的构建

- 一、学校回归社区、社区参与教育的背景 / 281
- 二、学校家庭社区协商制度的设计 / 287
- 三、浦东以协商满足多元需求的实践 / 303

附录

- 一、浦东新区教育综合改革大事记 / 313
- 二、浦东新区东沟中学委托管理实践案例与分析 / 320

CONTENTS

MAIN REPORT

The proposition on education development that ensures both basic and multiple needs

1. A look into the background of comprehensive reform in education / 4
2. The “Public Governance Theory” and its appropriateness as an analyzing paradigm / 15
3. Building Pudong’s model of public governance and service systems in education / 22
4. Exploring the action strategies of public governance in education in local areas / 29
5. Using the “Public Governance Theory” to lead the reform in education and the problems associated with it / 38

SUB-REPORT 1

The theory basis and choice of instrument of the “Governance Theory”

1. The uprising of the “Public Governance Theory” and its core philosophies / 46

2. Analysis on the “Public Governance Theory” in education / 69
3. Rational thinking on building the public governance structure and service systems in education in local areas / 78
4. Strategies for designing the public governance structure and service systems / 85

SUB-REPORT 2

The construction of the public governance structure and service systems in education in local areas

1. New research subjects created by trials of the reform / 95
2. The goals of expanding social involvement while meeting multiple needs / 102
3. Description of the public governance structure in education in Pudong New Area / 111
4. The building of the public service systems in education in local areas / 123
5. The mechanisms for innovation in public governance structure and service systems in education / 132

SUB-REPORT 3

The optimization and reform of the funding mechanisms for public education

1. Analysis on the current status of funding mechanisms for public education / 145

2. The international comparison of funding mechanisms for public education / 150
3. The optimization of the funding mechanisms for public education / 157

SUB-REPORT 4

The design of systems for for-profit as well as not-for-profit non-government funded education organizations

1. The dilemma of development faced by non-government funded education organizations / 169
2. The classified management methods used by non-government funded education organizations that are worth learning from / 175
3. The design of systems for for-profit as well as not-for-profit non-government funded education organizations / 178

SUB-REPORT 5

The cultivation and development of education intermediary organizations

1. The background of the development of education intermediary organizations / 189
2. The practice and valuation of cultivating education intermediary organizations in Pudong New Area / 195
3. The supporting policies for cultivating education intermediary organizations / 201

4. The self-building and professional development of education intermediary organizations / 206

SUB-REPORT 6

The study and practice on the mechanisms of mandatory administration in public education

1. The mode and mechanism of mandatory administration in public education / 214
2. The significance of implementing mandatory administration in public education / 220
3. The practice of implementing mandatory administration in public education in Pudong New Area / 224
4. The optimization of mandatory administration mechanisms of public education in local areas / 229

SUB-REPORT 7

The practical exploration of the government's purchase of education services

1. The proposition of the government's purchase of education services and its framework / 249
2. The developmental state of the government's purchase of education services / 256
3. The tentative practice of the government's purchase of education services in Pudong New Area / 261
4. The search of methods to be used in estimating the cost of purchasing education services to ensure financial security / 276