

国家哲学社会科学基金“十一五”规划（教育学科）国家重点课题  
“科学发展观指导下的中国教育现代化研究——教育现代化进程中的制度变革”子课题成果

# 探 索

——宿迁市公共教育服务供给形式和机制创新研究

## EXPLORE

孙其松 主 编

国家哲学社会科学基金“十一五”规划（教育学科）国家重点课题  
“科学发展观指导下的中国教育现代化研究——教育现代化进程中的制度变革”子课题成果

# 探 索

——宿迁市公共教育服务供给形式和机制创新研究

## EXPLORE

孙其松 主 编

凤凰出版传媒集团  
 江苏人民出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

探索:宿迁市公共教育服务供给形式和机制创新研究/  
孙其松著. —南京:江苏人民出版社,2009.9  
ISBN 978-7-214-05699-3

I. 探… II. 孙… III. 教育事业—研究—宿迁市  
IV. G527.533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 046246 号

书 名 探索:宿迁市公共教育服务供给形式和机制创新研究  
主 编 孙其松  
责任编辑 陈 茜  
出版发行 江苏人民出版社(南京市湖南路1号A楼 邮编:210009)  
网 址 <http://www.book-wind.com>  
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京市湖南路1号A楼 邮编:210009)  
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>  
经 销 江苏省新华发行集团有限公司  
照 排 南京凯建图文制作有限公司  
印 刷 者 江苏新华印刷厂  
开 本 1000×1436毫米 1/32  
印 张 5.125 插页2  
字 数 160千字  
版 次 2009年10月第1版 2009年10月第1次印刷  
标准书号 ISBN 978-7-214-05699-3  
定 价 28.00元  
(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

## 课题组成员

主 编:孙其松

副 主 编:冯霄明 张德超 张徐健

核心组成员(按姓氏笔划为序):

尤玉梅 王学章 王 勳 卢俊波

毕 进 李 林 朱 黎 张用录

张延卫 卓 斌 高胜光 曹志成

葛井井 鲍鸿儒



中国教育学会常务副会长、国家教育发展研究中心研究员谈松华带领国家“十一五”重点课题“教育现代化进程中的制度变革”课题组相关人员来宿迁调研



薛甫伦副市长参加宿迁课题开题报告会



中国教育学会常务副会长、国家教育发展研究中心研究员谈松华参加宿迁课题开题报告会



市委教育工委书记、市教育局局长、课题主持人孙其松作开题报告



教育部教育发展研究中心政策评估研究室副主任王蕊参加宿迁课题开题报告会



市委教育工委书记、市教育局局长孙其松受邀参加总课题开题会



总课题开题会现场



宿迁子课题组参加总课题开题会

# 序

近几年,随着我国经济社会现代化进程的不断加快,党和国家高度重视和谐社会的建设,对与民生问题紧密相关的公共服务领域投入不断加大,由此构建适应公共教育服务需求的公共教育体制和机制成为我国教育现代化的重要任务,成为教育制度设计和创新的重要目标,成为推进和保障教育改革与发展的重大课题。

不容回避的是,我国地域辽阔、人口众多,经济、社会、文化、教育的发展既呈现出不平衡性,又表现出多样性。建立一种什么样的公共教育服务体制和机制,需要积极借鉴国外成熟的经验和做法,更需要立足本国的实际,根据我国国情和发展阶段逐步推进、逐步建立,既需要自上而下的整体设计,也需要自下而上的实践和探索,并使二者有机统一起来。为此,要系统研究我国不同地区、不同阶段、不同类型的教育制度变迁的特征、主题和经验,其中区域特征是一个重要参考维度,从而为宏观教育制度设计和创新提供本土性的生长点。中国教育学会常务副会长谈松华教授主持的国家哲学社会科学基金“十一五”规划重点课题,“科学发展观指导下的中国教育现代化研究——教育现代化进程中的制度变革”的研究,就是通过对区域教育现代化进程中政府公共治理的制度变迁、进程、要素和路径的剖析,深入探索我国教育现代化的区域推进模式和规律,为构建具有中国特色的公共教育服务体系和机制,为推进中国教育的现代化进程而进行的积极尝试和努力。宿迁是我省具有明显区域特征的一个地级市。建市以来,宿迁市在经济和教育较为薄弱的基础上,加大教育改革和创新的力度,努力通过教育改革促进教育发展,尤其是在教育的供给体制和机制上进行了多方面的探索和创新,使得全市教育的普及水平明显加快,教育惠及面不断扩大,教育公平程度不断增强,教育信息化和教育现代化水平不断提升。宿迁的教育改革和创新探索出了一条经济欠发达地区加快教育发展的模式,满足了宿迁人民

的教育需求,得到社会各方面广泛关注。

孙其松同志主编的《探索——宿迁市公共教育服务供给形式和机制创新研究》一书全面描述和总结了宿迁建市以来的教育改革与发展的新理念、新经验和新措施,并概括和提升为公共教育服务供给形式和机制的创新,不仅具有很强的时代性和现实性,而且具有一定的理论高度和理论形态,是一种着眼于现实改变、反思现实问题、服务于现实提升的理论。他所提出的“政府主导、社会参与、机制灵活”的公共教育服务体制和机制,在我国“一收就死,一放就乱”的管理体制下,在“要么民办,要么公办”的两极思维模式下,具有重大的理论价值和实践意义,仍然需要长期的探索和建构。我国教育转型期大量存在的现实问题,如现有名牌“公办”中小学为人民群众提供了优质服务,在社会上具有广泛而积极的影响,但在相当程度上具有的混合性质和形态,如何“退回”到纯粹意义上的公办?又如,免费义务教育实施后是否承认民办中小学所具有的公益性质,确立民办中小学在现代教育体系中的合法地位,理所当然不受歧视地成为政府教育采购的对象,以更好地服务于社会和人民?现实不是理论假设,现实不是理想国,现实不可能清清爽爽的“一分为二”,而常常是“一分为三”“一分为五”,甚至是“一中有二”“一中有三”。我们需要理论更好地解释现实和指导现实,而决不是用理论来遮蔽现实和阉割现实。

我所认识的孙其松,在做高中校长的时候就对教育研究一往情深,当教育局局长多年,工作繁忙而紧张,但对教育研究初衷不改、情深依旧。在他的领导和关心下,宿迁教育科研工作局面不断出新,亮点不断增多。更难能可贵的是,他充分意识到区域宏观教育改革与发展需要增强理性意识和研究自觉,亲自挂帅,将学习、研究和工作统一和结合起来,通过研究促进教育局一班人形成学习型单位和学习型集体,不断提升着自身教育工作的智慧、创新和品位。

这一研究本身就告诉我们:教育是需要理性和智慧的工作,是需要研究有效支撑并不断改革和创新的工作。有这样研究型的局长做领导,我相信宿迁教育在未来的发展征程中会走得更实、更远、更好。

彭 钢

(作者为江苏省教育科学规划领导小组办公室主任,江苏省教育科学研究院基础教育研究所所长,研究员。)

## 自序

改革开放以来,党中央、国务院确立了教育优先发展的战略地位,把世界上最为庞大的教育体系以崭新的面貌带入了新时期新阶段,我国从人口大国转变为人力资源大国,正在向人力资源强国迈进。站在新的历史起点,“科学发展观指导下的中国教育现代化研究——教育现代化进程中的制度变革”课题应时而出,作为国家哲学社会科学基金“十一五”规划(教育学科)重点课题[批准号 AGA060007],担起研究教育改革活动中最核心、最本质的制度变革与创新这一重任,用科学发展观这个发展的世界观和方法论总结过去、研究现在、谋划未来,不断探索中国特色社会主义教育发展道路。

宿迁因改革而发展,宿迁教育也因改革而进步和提高,建市以来特别是“十五”以来,面对滞后的经济发展状况,宿迁市委、市政府确立了“以人为本、教育为先、成才为根、创业为要”的发展理念,始终高度重视教育,竭尽全力发展教育,大力实施以“一保三放开”为核心的教育改革创新。围绕让学生“能上学、上好学”的目标,大力实施农村中小学危房改造、布局调整、“三新一亮”“六有”“校校通”和“四配套”等“六大工程”,重点加大农村义务教育投入保障力度,确保义务教育健康稳步发展;实施“三引进”工程,出台促进社会力量办学的一系列鼓励扶持政策,实现公办民办的较好发展,建立起以政府办学为主、社会各界参与的多元化办学新体制,有效满足了群众多元化、多层次的教育需求;按照“校长不任命,搞竞争;教师不调配,进市场;奖金不封顶,论贡献”的改革思路,大力推进公办教育内部机制改革,充分调动广大教职工的积极性、主动性和创造性;围绕服务经济社会发展,坚持“普及为先,职教为重”的发展思路,始终把突破职业教育作为突破工业化和城市化的关键,把职业教育当做产业来抓、项目来上、企业来办,调动一切社会力量,全力突破职业教育。在普教和职教协调发展、公办和民办共同发展、城市和农村均衡发展、数量和质量同步发展的同时,促进了经济社会发展,特别

是针对经济欠发达地区,以加快教育发展,满足人民群众多样化的教育需求为旨归,对教育服务供给体制和机制创新实践方面的成功探索,为欠发达地区教育优先发展提供了一种令人鼓舞的模式,受到了各级党委政府的充分肯定和社会各界的认可。基于这种现状,作为市委、市政府的职能部门,作为政策执行者、实践者,我们通过认真研究反思,组织开展了《宿迁市公共教育服务供给形式与机制创新研究》的课题研究,并成功申报为“科学发展观指导下的中国教育现代化研究——教育现代化进程中制度变革”的子课题。

本书是已经进行了几年的宿迁市公共教育服务供给形式研究与实践的一个阶段性成果,其中包含了整个研究课题组成员的共同研究心血,集中了课题组各位领导、各位专家的集体智慧。特别值得说明的是,中国教育学会常务副会长谈松华教授对本课题研究给予了大力关心和支持,不仅经常对课题研究进行指导,还多次亲临宿迁进行调研指导,既是肯定了我们的成绩,也是对宿迁市教育制度改革寄予了无限的期望。国家教育发展研究中心教育政策评估研究室王蕊副主任、王建博士对本课题研究也给予了有力指导和帮助,在此向谈松华教授等关心和支持宿迁市教育改革发展的领导、专家,本课题组成员,以及全市广大教育工作者,表示深深的谢意。

宿迁教育经过改革创新,开创了总量扩张、质量提高、结构优化和效益提升的良好局面。实践证明,经济欠发达地区要实现教育的快速发展必须要有敢试敢闯、改革创新的勇气,必须要有不甘落后、自立自强的拼搏精神,必须要有立足实际、脚踏实地的务实态度,必须要有理性思考和科学谋划的长远眼光。当前及今后一个时期,宿迁教育将围绕“由数量扩张向质量提升,由规模效应向品牌效应转变”的目标,根据市委、市政府主要领导“加强内涵建设,推进教育精明增长”的要求,进一步探索教育内涵建设的新策略、新措施、新途径,在不远的将来实现宿迁教育的平原崛起、群峰竞拔,我们期待着!我们也将从科研的角度和视野,进一步关注和研究,即便是我们的研究还不成熟,但毕竟是勇敢的尝试,如果我们的研究能给教育工作者和教育管理一些启迪和启示,我们也就感到欣慰了。

由于水平有限,书中难免有疏漏和不足之处,恳请各位领导、专家、同志们提出宝贵意见。

孙其松

2009年5月

# 目 录

序 / 1

自序 / 1

第一章 公共教育服务供给概述:历史与现实考察下的借鉴

第一节 概念阐释 / 2

第二节 国外公共教育服务供给形式的发展 / 6

第三节 我国目前现有的公共教育服务体制 / 12

第二章 一保三放开:公共教育服务供给的基本模式

第一节 宿迁教育体制改革的历史背景 / 15

第二节 “一保三放开”模式的认识和实践 / 18

第三节 政府主导、社会参与、机制灵活的教育服务供给体制和机制的理性  
思考 / 30

### 第三章 公办教育投入、资源配置与效益提高:

#### 义务教育的健康稳步发展

- 第一节 政府投入、资源配置、服务效率的现状分析 / 33
- 第二节 不同类型学校教育经费使用的效益评价 / 39
- 第三节 学校人事制度改革 / 40
- 第四节 提高公办学校办学效益的途径和方法 / 42

### 第四章 民办教育:宿迁大教育的重要组成部分

- 第一节 宿迁民办教育发展概况 / 44
- 第二节 宿迁民办学校的办学模式和经费构成 / 52
- 第三节 宿迁民办学校内部管理体制和用人分配制度 / 56
- 第四节 宿迁民办学校教师队伍建设 / 58
- 第五节 宿迁扶持民办教育发展的主要做法 / 67
- 第六节 宿迁民办教育可持续发展问题探讨 / 71

### 第五章 混合类型教育:教育服务多样性的改善

- 第一节 宿迁市混合类型教育概述 / 80
- 第二节 混合类型教育实践与现状 / 83
- 第三节 混合类型教育开发与管理 / 91

### 第六章 完善机制:学校教育提高服务水平的重要环节

- 第一节 学校民主决策机制 / 100
- 第二节 学校管理责任机制 / 102
- 第三节 学校监督制衡机制 / 107
- 第四节 家庭、学校、社区教育协作机制的研究 / 110

## 附录

一 学校中层以上教干调查表 / 117

二 家长调查表 / 118

三 学生调查表 / 119

四 教师调查表 / 120

中共宿迁市委 宿迁市人民政府

关于加快建设教育强市 打造教育产业集聚城的决定 / 122

中共宿迁市委 宿迁市人民政府

关于进一步加快民办教育发展的意见 / 132

宿迁市教育局 市财政局

宿迁市农村留守少年儿童食宿条件改善工程和农村合格幼儿园建设工程实施意见 / 139

宿迁市政府关于推进职业教育持续健康协调发展的意见 / 142

关于印发宿迁市中小学规范管理提升年实施方案的通知 / 148

全市中小学规范管理提升年活动实施方案 / 149

主要参考文献 / 152

后记 / 153

## 第一章

# 公共教育服务供给概述： 历史与现实考察下的借鉴

现代公共教育是伴随着近代民族国家的产生而产生的,国家对教育的管理权发端于德国 16 世纪的宗教改革运动。在 16 世纪欧洲宗教改革运动中,德国新教领袖马丁·路德为了争取人们信仰新教,提倡广设学校并主张教育机关应该由公费设立,政府有强迫人民送子弟入学的义务。马丁·路德指出,“对青年人施以极大的爱护(教育)”应该是“市长们和市政府官员不可推卸的责任”。资产阶级革命的胜利使国家举办、管理公共教育的思想得到广泛的宣传,并且使得资产阶级在革命中提出的“公共、世俗、免费”教育的政治纲领不断实现。

公共教育的思想促进了公共教育制度的建立和完善,从公共教育发生的历程来看,公共教育制度首先在法国建立起来,美国教育史家弗罗斯特在描述法国公共教育体制建立时指出,1794 年的国家教育法实现了教育由教会控制转变为国家管理的改革,各级各类学校均为国家机构,没有政府许可任何人不得私自办学,学校应当始终服从政府的检查与审核。教师成了政府的雇员,市政当局承担了全部管理责任,课程按照标准确定。

从公共教育制度建立到 20 世纪 80 年代,一种与公共教育制度之现实相符合的“公共教育”概念得以确立。所谓“公共教育”就是国家举办、管理的教育。德·朗特里编的《西方教育词典》对公共教育的界定是:由公共资金(地方税和国家税)资助的教育就是公共教育。顾明远主编的《教育大词典》对公共教育的界定是:公共教育也叫国民教育,一般指国家举办的为社会公众服务的教育。因此,所谓公共教育,即由国家举办的教育,主要以公立公

办学校为核心。

到 20 世纪 80 年代,随着公共教育的市场化取向的改革,公共教育的制度也开始发生了根本性的变革。《1988 年教育改革法案》的出台,被视为公共教育政策新时代开始的标志。特别是 1988 年联合国教科文组织在墨尔本召开的“亚太地区 21 世纪教育国际研讨会”中,公共教育的概念重构与结构转型受到与会专家的关注和思考。目前,普遍为大家接收的观念是,无论是公办学校,还是私立学校,所有的教育都是公共事业。

## 第一节 概念阐释

供给是满足需求的唯一途径。公众的各种教育需要是供给者通过一定方式配置资源而予以满足的。因此,所谓公共教育服务供给是指社会组织或个人通过一定方式配置资源,为公众提供公共教育服务的过程。公共教育服务供给的实质是资源配置,属于分配范畴。与之密切相关但不同的概念是公共教育服务生产,即通过一定方式开发利用资源、产出公共教育服务的过程。

公共教育服务供给的主体不仅包括政府和教育行政部门、准政府组织、非政府组织(社团、基金会、民办非企业体育单位等)、企业、个人等也都可以成为公共教育服务的供给主体,它们出于公共利益目的的教育事务都可视为公共教育服务范畴。准政府组织是以非营利、资金公共利益为组织目标,但通过授权拥有一定的行政权力,对公共事务的管理有一定强制性的公共组织,如我国部分事业单位、经济仲裁委员会、消费者权益保障委员会等。非政府组织(英文缩写为 NGO,有些学者从我国国情出发,将那些独立于政府和企业之外的各类社会组织称为非政府组织,非政府组织的类型主要包括:社会团体、社会中介组织、民办非企业单位)是西方普遍使用的一个概念,国际学术界普遍认为,非政府组织也叫非营利组织,它是不以营利为目的、主要开展各种志愿性的公益或互益活动的非政府的社会组织。非政府组织是处于政府和企业之间的非营利组织,具有规模小、灵活机动和能够利用基层活力等优点,因而较为理想地适合填补政府对公共服务供给过程中的空缺。此外,属于营利性质的企业、个人也可提供公共教育服务。

根据公共教育的“公共性”特点,可以从以下几方面认识公共教育公共性的实践表征:平等是公共教育公共性的价值取向;正义是公共教育公共性