

管-办-评分离： 上海教育综合改革突破口¹

以“管-办-评”分离为切入口，用“大教育”理念统领新一轮教育综合改革试验，加快建设上海教育公共治理新框架

教育综合改革作为一个难得的历史性机遇，上海应认真做好这篇大文章。上海教育要实现与城市能级水平的同步提升，管-办-评分离趋势势在必行，三者各司其职，各行其道；管-办-评分离需要规则引导与协调，迫切需要上海教育体制的进一步改革与制度创新，建立“政府依法行政、实施公共管理服务，学校面向社会依法自主办学，社会广泛参与评价和监督”的教育治理结构。

一、“管-办-评”分离：以新的思路和新的机制构造上海教育“管-办-评”新制度框架

抓住《行政许可法》实施的契机，将政府职能转变与上海教育整体改革结合起来进行思考，就必然涉及政府与学校、政府与社会的关系。如何在政府教育管理职能转变的同时，解决好政府管理、学校办学和社会监管的体制改革，上海在过去的十多年改革实践已奠定了较好的基础，进一步统筹规划政府、学校与社会

¹ 本报告为上海市发展改革委员会 2004 年初委托的“十一五”规划重大课题研究报告的部分内容。

关系的改革，按“管-办-评”分离与协调的思路进行改革的深化，不仅具有必要性，也同时具有现实的可能。

二、“管”：依法行政，探索并实践现代教育管理新途径

随着上海市场体制建设的不断推进，教育领域对政府管理的挑战越来越多，要求也越来越高。教育管理如何适应上海建设现代化教育体系的要求，尤其是如何抓住上海教育综合改革试验区的有利条件，以“管-办-评”为突破口，在规范政府教育管理行为的同时实现政府教育管理制度的创新。

1、用新公共管理理念诠释上海现代教育管理新思路

上世纪八十年代以来，国际公共管理领域出现了政府管理模式多样化的趋势，政府管理与管理职能的专业化延伸取代了传统的政府直接管理的部分领域，为适应建设民众满意的服务型政府和适应市场体制的绩效型政府，作出了丰富多样的探索和实践。

如何借鉴国际公共管理和改革的成功经验，上海教育的公共管理同样可以大有作为。概括来说，新公共管理改革具有两大特征。一是改革官僚体制，向提供人民满意的服务为主线；二是有效引入市场体制的竞争和效率机制，实现公共资源公共服务的高质高效。这两个方面的改革目标与我国政府职能转变和满意政府行动具有高度的相关性。借鉴国外已有实践的宝贵经验，从上海的实际出发，在教育的公共治理结构改革与完善中实现传统管理方式的创新，是提高公共管理效率、进而也是提高政府公共管理国际竞争力的有效途径。

——按法制型政府的改革目标，在教育的宏观管理、尤其是教育改革与发展的重大决策方面以及广大市民广泛关注的重大问

题方面，上海应进一步完善决策、政策审议制度、听政制度、责询等制度，使决策建立在更为透明和民主的基础上。此类制度的实施过程，也充分体现了市民参与，法制化与决策的透明度提高，为打造上海城市的政府竞争力创造制度基础。

——按绩效型政府的改革目标，在教育管理中有效引入市场机制。涉及较多专业知识和操作程序的业务领域，可以探索实行政府管理和政府职能延伸型的专业性“机构”体制，比如英国的公共财政教育拨款引入专业化的教育拨款局和大学基金制度，使公共财政资金的分配更具公平性和绩效约束；在与政府教育管理职能相关的招生考试管理方面，既可采用完全的市场化的中介组织的方式，在考试招生以及其他教育政策咨询及相关领域，也可通过“委托-代理”的方式，组建专业性的研究或咨询机构；在教育项目管理方面，还可更广泛地采用专家组织的形式等。

——按服务型政府的改革目标，教育管理改革注重学校、学生及其家长和社会各界广泛关注的领域率先推进服务导向的改革。比如，针对当前普遍存在的信息不对称实际，建设以专门从事教育信息分析处理的部门或机构（既可作为教育管理部门的一个分支，也可采用“委托-代理”的形式），提供完善、可信、可靠的各种教育信息；在涉及学生就业等社会普遍关心的管理与服务方面，可探讨在现有基础上进一步强化服务质量导向的深化改革，比如强化服务质量、运作效率、资源节约、教育与社会责任相平衡的约束机制（类似于企业等经济部门的契约机制）。

2、教育管理依法行政：梳理中孕育创新

围绕今年7月1日全国范围实施的《行政许可法》，上海教育管理也对现行各项教育行政管理的法律规章进行全面梳理，以实

现政府依法行政的目标。

如何抓住这一特殊时期，在清理规章的同时，按政府职能转变的总体要求，并在充分借鉴国际公共管理和教育管理的先进理念以及具体做法，进行前瞻性的思考与规划，将梳理和清理变成改革的调研与新途径的探讨，在梳理中实现管理手段的创新。比如，需要重点思考和探讨的既包括如何放掉那些不该由政府管的方面，也同时要探讨哪些应该但尚未承担的政府责任（参见上一部分建议），变消极的清理为主动的改革推进。

3、管-办分离与管-评分离：政府管理，学校办学与社会互动

改革开放以来，政府包办教育的格局已被打破，政府与学校关系的改革也已迈出了重要一步。然而，传统的管办不分、对学校管得过多、过死的现象依然存在。比如，我国1999年1月起实施的《高等教育法》第三十二条明确指出，“高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模，制定招生方案，自主调节系科招生比例”，第三十三条又明确规定，“高等学校依法自主设置和调整学科、专业”。但现实是，高校的招生和专业设置尽管与以前相比有了不少改进，学校的自主权有所扩大，但与法的规定仍存在很大距离。所有高校的专业设置均需经过主管部门的审批，自主招生仍非常有限。

按管办分离的改革思路，既要解决政府对教育科学管理的问题，包括管理的范围、管理的方式和途径等，也要解决长期以来政府管得过多问题，法规规定的该由学校自主确定和实施的办学范围应由学校自主实施。由于缺乏实施经验以及相应的配套环境，学校在实施自主权方面可能存在一些与全局不相一致的地方，也可能出现一些从学校角度看是合理的、但从宏观角度看却不一定

合理的这样或那样的问题，对此，允许试验和探索。

无论国情与发展程度不同，国际经验已深刻表明，管-办要分离，管-评也要分离。管-评分离，不仅创建了约束政府行为的新制度基础，同时，也为政府放权条件下，创建了学校办学行为的约束机制。应当说明的是，这里的“评”涵盖专业化的教育评价机构与正式或非正式的各类社会教育评价（参见本报告后续部分）。

4、教育管理新方略：若干建议

根据上述研究与分析，我们建议，上海可在政府教育管理方面率先进行改革试验，为大力度推进全市教育的综合改革创造必要且良好的制度环境。

——**依法行政、职能转变与管理手段创新**。充分运用地方立法，在修订现有教育法规的同时，完善能体现新管理理念的教育法规；在转变政府职能的同时，探索教育管理手段创新途径。

——**服务范围与服务体系构造**。确定近期中、两年推进若干领域服务质量改善计划，如结合政务信息公开，探索政府教育信息服务实现途径，建成集信息采集、处理加工、分析研究多重功能的信息中心；结合全市人力资源提升计划，将不同政府部门是职业培训与就业服务进行专业化改进等。

——**绩效导向与调控机制**。进一步落实科教兴市战略的总体要求，试验并推进以激励机制、预警与调节机制与政策导向机制为主要功能的上海教育投入绩效评价与监测系统。在政府教育拨款方面，可借鉴国际教育财政的先进理念与成功经验，逐步引入以绩效评价为依据的绩效拨款方法，开发并运用公共资源配置的激励机制，提高公共财政教育投入和各渠道资源投入的效率和效

益。在上海教育财政制度的建设中，各级政府应按公共财政制度的要求，充分发挥教育财政的宏观调控功能，促进教育与经济协调发展和教育的可持续发展；通过优化教育资源配置，促进教育结构的合理调整与资源配置效率；通过财政教育转移支付制度的逐步完善，确保条件不利地区和人群的教育权利与机会的实现。

——**营造推进改革、大胆创新、锐意进取的管理环境。**在把握改革方向的前提下，上海的教育管理应充分营造具有海纳百川、鼓励创新、激励改革和锐意进取的政策环境，尤其是在办学体制改革、教育教学模式、校企合作和产学研联盟、校本管理、学校与社区全面参与等方面，积极鼓励基层政府和各级各类学校的改革探索，形成用创新机制营造创新人才培养的宽松的制度环境。

——**政府教育管理的能力建设。**针对全市分级政府教育管理以及涉及多个政府部门，目前迫切需要形成一个全市性教育培训领导机制，使政府间的教育培训管理职责分工变为合作协调机制，提高上海教育培训的宏观管理能力；应对上海高水平教育的发展目标，有必要针对教育管理系统实施能力提升计划，力争通过三至五年的时间，形成与上海创建一流城市一流教育相适应的一流管理水平。

三、“办”：依法办学，按现代学校制度的发展目标，创建有利于加快上海教育发展的现代大学制度、民办学校制度和社区参与的义务教育学校制度的新教育体系

管办分离本身并非目的，而是为了创造良好的制度与政策环境，为上海各级各类学校依法办学体制的建立创造条件。上海如

何抓住良好的经济社会改革有利条件，抓住综合改革试验的特殊政策机遇，从构建上海现代大学制度、民办学校制度、社区参与的基础教育学校制度等方面入手，加快改革进程，为尽快建成与上海社会主义市场经济体制相适应的现代教育制度，努力探索并实践。

1、上海市场体制建设的深化：从现代企业制度建设到现代学校制度建设的跨越

以建设现代学校制度为核心推进上海教育改革的深化，是上海建设市场体制的客观要求，也是上海建设现代化教育体系的客观要求。与企业一样，学校也是整个教育系统的微观细胞，是整个教育系统活力的基础。充分借鉴上海经济和社会改革所展示的成功经验和深刻的历史教训，在全国率先推进现代学校制度建设，是上海融入世界和上海建设世界级的现代化国际大都市的一个大手笔。

考虑到上海各级各类教育所存在的巨大差别，在建设现代学校制度方面也客观存在着不同的路径选择问题。本着成熟一块推进一块的指导性原则，为及早建成具有国际先进水平和发展潜力与活力的上海学校教育体系，谋划战略与策略。

2、大学改革的出路：迫切需要快速启动上海现代大学制度改革

随着我国教育的不断深化，大学改革已被逐渐提上议事日程，尽管至今尚未形成全国统一的政策模式，在现代大学制度的概念和模式等方面还存在众多分歧，但从上海的特殊地位出发，率先进行现代大学制度改革已具有非常的紧迫性。

发达国家的人力资源优势和国家科技竞争实力在相当程度上依赖于大学的实力，日本今年刚刚实施的将所有原国立大学赋予法人化地位的改革，也基本出自于国家竞争力和国家创新实力等国家利益的考虑。与我国长期以来形成的大学依附于政府、依赖于政府的格局一样，上海的大学同样缺乏主动面向社会、面向市场、面向国际学术与科技的内在驱动力。

放眼世界看上海的大学改革，着眼于大学对上海城市国际竞争力的全局性和战略性利益，尽快启动与国际接轨、具有中国特色和上海特点的现代大学制度改革，已成为一项战略抉择。

上海推进现代大学制度改革符合国家教育法规的精神，教育部领导明确提出“建立现代大学制度，是新时期高等教育改革的方向，发展的必然要求”^[2]。事实上，改革开放 20 多年来，上海已在高等学校办学与内部管理等多个方面进行了改革探索和实践，积累了很多很好的经验。若上海按《高等教育法》明确规定的自主招生、学科专业设置权、课程与教学、科学研究-技术开发和社会服务、国际交流与合作、人事和财务等七个方面的自主权，与上海政府教育管理改革相适应（参见上述“管”部分），那么可以肯定地说，上海现代大学制度的改革与政府教育管理改革不仅在目标上完全一致，而且在改革推进和实施上也具有内在的连贯性。

3、民办学校：体制创新需要制度和政策的支持

在上海发展民办教育问题上，过去十多年，我们不仅经常碰到要不要发展民办教育的问题，也经常会遭遇发展多少民办学校

[2]教育部副部长袁贵仁：《建立现代大学制度，推进高等教育改革》，《中国高等教育》2000年第3期。

的问题。那么，进入新世纪，在我国已经颁布《民办教育促进法》的条件下，我们应充分认识民办教育在改革上海教育的办学体制、投资体制和运行机制等方面的特殊作用，并借鉴民办教育按需办学、服务导向、效率约束、价格与竞争等新机制，不失时机地将民办教育的成功经验运用于全市公办教育改革实践，通过民办教育的发展，推进上海教育的改革和创新。

另一方面，从上海建设“四个中心”的战略目标出发，需要我们认真总结对外开放与国内经济发展的政策失衡及由此带来负面效应的教训，在WTO教育服务贸易框架下，通过发展民办教育、中外合作办学，加快推进上海教育体制的转换和制度创新，加速教育国际化进程，实现跨越式发展目标。

从构建国家现代国民教育体系的战略高度进行思考，迫切需要尽快探讨并解决民办学校的法律地位问题，力争在未来5~10年中形成具有中国特色的、上海特点并与国际接轨的上海民办教育制度框架。目前，上海的民办教育发展存在诸多来自管理制度、办学质量、法人治理结构、专业设置、师资队伍等多方面问题的困扰，在发展的数量、公平竞争的地位、资产与财务制度、内外部管理体制和政策环境等方面经常陷入进退两难的尴尬境地。

为此，全市应尽快搭建具有指导功能的协调机构，克服教育、民政、工商、法律、财政、物价、计划等部门的各自为政，创造有利于民办教育健康发展、有利于推进公办教育改革深化的互动机制，为全国民办教育的可持续发展提供上海经验。

5、义务教育：均衡化推进战略中的基层政府主导和社会参与体制的重建

现代学校制度在义务教育阶段具有非常不同的特点与机制，

可以说这不仅是全国都在关注的问题，同样也是全世界都在关注的一个教育领域。义务教育的初中与小学全球性的问题可以概括为公平问题与质量、效率问题。上海在推进义务教育均衡化进程中，上海在提高政府财政公平性方面已做出了很多努力，如中小学达标工程和初中学校建设工程等，市级财政转移支付也呈现良好态势。

在上海推进义务教育均衡化的同时，结合上海政府改革和社区职能的逐步完善，也可以且有必要借鉴国际成功经验，加强推进基础教育的社区参与制度建设，并使中小学成为社区、街区文化、体育、科普、娱乐等多功能文化中心。配合全市社会事业普及型项目建设，使学校建设与社区活动中心建设、公共运动场建设、科普教育基地建设相互协调，使学校动起来，使社区街区动起来，使青少年动起来，使社区居民动起来，构造具有生气活力的城市精神基础，创造上海基础教育融入社区的鲜活经验。

四、“评”：从学生评价与社会评价入手，按两条线路方向，深化教育改革，积极推进与现代学校制度相适应、有利于从根本上确立素质教育、有利于提升上海教育现代化管理水平的新制度框架

教育评价有多重解释与操作含义，但本部分专指与“管-办-评”相对应的学生考试学业评价和社会对学校和教育的评价两个方面。循着“管-办-评”分离与协调的改革思路，未来5到10年，上海可在改革考试指挥棒和教育的社会评价新机制建设方面取得突破性进展，再造上海教育的活力和生机。

1、招考分离、以考试改革为突破口：一项双赢的战略之举，

再次引领新世纪全国考试招生制度改革

上世纪八十年代，上海在全国率先进行招生考试制度改革，下一步如何深化并再进一步，已成为摆在综合改革面前的一道必选题。作为高校升学考试，一头连着整个基础教育。检验考试制度改革的成败与成效，最基本的标准就是看是否有利于推进素质教育。多年来，上海在基础教育改革方面做了多种多样的尝试，也出现了丰富多彩的经验。然而，我们不能不看到，为什么素质教育越来越难深入？为什么课改并没有显著减轻中小学生的课业负担，相反，“育分”大有愈演愈烈之势；另一头牵着各类高等院校。政府高度集权的统一考试与招生制度不仅与相关的教育法律相背，而且也在创新人才培养和上海高等教育普及化背景下的考试功能提出质疑，精英教育阶段的考试筛选功能与普及化阶段的开放式入学的矛盾，在上海已到了应当解决的时机。

因此，考试与招生改革，作为上海教育综合改革的一个突破口，也意味着一个具有“双赢”价值的战略性改革，意义重大且深远。

——**基础教育：“赢”得素质教育的体制基础。**招考分离，首先从招生制度上打破了基础教育单纯依附于高等教育的陈旧观念，改变了仅以考试分数作为高校入学的评价标准；其次，为上海重新构建评价基础教育的考试、考查形式和高校入学标准，打开了改革、探索与实践的大门；第三，即使以能力检验为特征的综合性考试，也能为高中向各高校推荐毕业生提供新的途径和空间。实践已经并将继续证明，不突破传统的招生考试制度，素质教育就不可能获得真正的实效，创新人才培养也只能大打折扣。

——**高等教育：“赢”得具有多重价值的自主招生权。**招考分

离，也为高等学校通过招生制度改革，打开了上海高等教育普及化时代教育教学多样化改革实践之门。一方面，高校在中学推荐与综合评价基础上进行招生入学制度的改革，将从实践中不断摸索有利于创新人才选拔的新机制；另一方面，高校也获得了各种开放式入学的制度基础，学校招生分等分级的不公平性将被彻底抛弃；再则，通过招生制度改革与学分制、弹性学制改革的联动，也将从制度层面推进现代大学制度的完善。

——**考试制度改革需设计战略目标和实施路径。**通行了几十年的招生考试制度改革非一蹴而就，需要整体设计，需要规划分步实施步骤，以确保改革的稳妥与新旧制度的交替。可以考虑的建议包括：一是继续保持“毕业考”与“升学考”两考分离，确保高中教育学段的完整评价；二是改革课程型的升学考，参考国际成功经验，注重综合能力考试，作为升学诸多标准之一；三是探索多种多样的学生学业与能力评价方法，为可行可靠的推荐创造条件；四是需要具体设计分步改革的途径、程序与实施方法，做到改革的顺利衔接，使这一牵动全社会的重大改革平稳过渡。

2、社会多元化的教育评价：现代教育体系的“软”制度建设

学校评价，同样也是社会广泛关注的另一个教育评价领域。主管部门关注，与制定政策和教育资源配置直接相关；学生和家長关注，是为了作为学校选择的基本依据；而社会各界的关注，则覆盖更为广泛的兴趣与利益，包括各种形式的参与、捐赠与资助、合作与伙伴关系的建立等。

学校评价（包括高校学科专业评价）是各级各类学校办学的“软制度”约束机制，但具有非常实在的“硬”作用，学校不可能对具有制度性作用的社会评价无动于衷。目前，迫切需要创造

条件与环境，尽快形成与上海教育发展水平相适应的各种社会评价制度，促进全市各级各类学校在政府依法行政、服务和指导下，真正做到依法、规范、有序办学。

——**专业化的教育评价制度建设：再往前走一步。**上海在九十年代已迈出了具有社会中介性质的专门的教育评价机构，但离社会教育评价体系的完善还有着很大的距离。首先，专业的教育评价机构有一个能力建设问题，机构建设与人员的专业化水平在很大程度上将决定教育评价制度的完善，在这一方面，尚有很多事情要做。其次，上海应出台相关的政策和法规，鼓励各专业协会、行业及其他专业机构对教育、对学校、对高校学科专业进行各种方式的评价，并注意在一定程度上吸纳境外相关机构、独立评估专家和专业人员参与有关学校教育的评价活动，通过评价，促进上海教育的国际化水平提升。第三，上海还应当开放各种媒体和舆论的教育评价，使评价走近市民生活，形成有助于实现市民进行教育培训选择的信息参考，成为社会参与教育、监督教育行为的一条特殊路径。

——**给社会评价一个位置：创建学校和社会评价的法律、责任、道德机制。**在创建上海教育评价制度中，作为制度设计应为社会评价提供合适的地位，同时作为一种规范化的制度，迫切需要创建相关的法律规章，对各类教育评价规定最基本的行为规则和道德约束，从制度上避免由不公正及各类缺乏可信度的评价行为的发生，通过教育评估的机制为广大市民提供各类教育信息。

五、实施“管办评”分离改革， 需突破的难点和重点

“管-办-评”分离改革其实就是上海教育管理制度的重建，具有牵动面大且互相影响，因而是一项改革的系统工程，需要通盘设计，谨慎行动。但我们必须指出的是，上海现代化的教育体系需要进一步深化改革，上海现代化国际大都市需要教育和人力资源的强大支撑，必须知难而进，攻克难关。

1、考试招生制度改革牵一发、动全身

考试与招生制度改革确具有牵一发动全身的特殊敏锐感，是因为该制度改革会带来全社会的深刻而广泛的影响，也是调节社会阶层和个人发展的重要环节，通联全社会和整个教育体系。改革既要大胆推进，又要周密设计和规划；既要从小处实际出发，考虑此项改革与其他教育、甚至整个社会事业改革的相互衔接和配套，同时，也要充分考虑与全国及其他地区的衔接和沟通；既不可急功近利，又要稳步推进，使激进式改革与渐进的推进方式和谐交融，创造上海教育改革的宝贵经验，为全国教育改革探路。

2、现代学校制度改革

现代学校制度改革与深化可以说是改革的又一个难点和重点所在，这一改革牵涉法律与政治、经济与财政、教育与科技、人事与劳动社会保障、工商与民政等方方面面。在规划与实施上海现代学校制度改革中，要牢牢把握既定方向，分步实施，要以国家利益和全局利益为评判基准，这是上海教育具有勃勃生机和活力的最重要基础。

3、政府教育管理创新

政府教育管理创新，特别需要探讨法律约束的行政管理与多样化的现代管理手段之间的恰当平衡。政府作为管理部门又有着与权力分配与调整相互牵动的特殊性，也正是由于这一特殊性，改革与创新的难度也就越大。

国际竞争力的研究与比较已经深刻揭示了政府公共管理本身的国际竞争力价值，同时，政府公共管理实力及其制度特性也是国家或地区竞争力的组成部分。为此，从上海城市发展的利益高度，必须下决心推进政府教育管理及制度创新。

4、教育的社会参与和社会评价机制构建

教育需要社会参与，也需要得到社会的反馈与评价，社会的参与与评价成为教育不断改革与发展的强大动力。当前，在上海创建现代化教育体系中，制度完备已具有越来越重要的作用，“腾出空间、让出一地”，给社会的广泛参与和评价提供一个合理、合法的地位，实际上也为教育自身健康发展拓展了多样化、多元化的动力源。这对于习惯于传统管理规范的学校和管理部门，不能不说是一个严峻的挑战。