

# 上海教育综合改革实验研究\*

把上海确定为全国教育综合改革试验区，是国务院、教育部以及上海市高层领导着眼于全国教育发展和上海的实际、共同推动的一项具有重要现实意义的重大决策。充分理解综合改革试验区政策的精神实质，统一思想，大胆探索创新，全面推进教育综合改革试验，促进上海教育发展适应城市发展进程和人民群众的迫切要求，是党和人民、更是历史赋予的庄严使命。

## 一、教育综合改革试验的回顾

上海曾因云集一批名校、吸引了全国各地的莘莘学子，而成为中华教育领域融汇东西、贯通古今的先行者，并通过人才的辐射，把科学、民主、务实的新风吹向全国。在积极应对全球经济一体化以及履行 WTO 相关规则的大背景下，国务院、教育部把上海列为教育综合改革试验区，既希望上海能够自主创新、做大做强做活上海教育，以满足上海建设国际“经济、金融、贸易、航运”中心的国家发展战略对人才的急迫需求，满足人民群众对教育的需求，同时，更希望上海发扬历史优良传统，利用较为优越的地位优势和国际化、市场化条件，为全国的教育改革、发展探索新途径，积累新经验。

上海有一批办学历史悠久、富有特色的各级各类品牌学校，具有适应教育快速发展的良好社会、经济、文化、信息、交通、市场、就业和人才流动环境。把上海列为教育综合改革试验区，能够得到上海市委市政府的有效领导、调控和支持，满足城市发展需要。自解放前到上世纪 90 年代初期，上海作为教育中心持续为全国输送大批各类人才，对共和国的建设、发展做出了重要贡献。与之相比，目前上海的人才净输入大于净输出，教育发展明显滞后于社会经济改革与城市发展步伐，教育的规模、质量远不能满足国家发展、上海城市发展和人民群众的迫切需求。

教育综合改革试验是根据中央对上海教育要率先改革、为全国探索新经验的要求而实施的。它是教育制度创新的重要试验，也将为上海教育启动新一轮

---

\*本文系上海市教育委员会 2003 年委托的“上海教育新一轮发展研究”决策课题研究报告。

全方位、深层次改革开辟更加广阔的空间。实施教育综合改革试验方案的一年以来，上海市依据本市社会经济发展和城市建设的需求，在深化教育管理体制、促进学校面向社会自主办学等方面进行了一些探索，包括布局调整、学科结构调整、以及充分利用本科院校审批权，评估批准了立信会计、上海金融学院、第二工业大学三个本科院校，形成了与社会经济发展更好结合的格局；为进一步推进教育综合改革，深化若干体制改革、做大-做强-做活上海教育的规划和重大举措，正在进一步的设计和实施之中。

但是，教育综合改革试验的总体进展情况距离教育部和主管领导的期望还有一定的差距，还需要进一步加深认识、统一思想、加大改革步伐，鼓励各区、县教育部门及各级各类学校根据各自实际情况，积极开展教育综合改革试验。敢于用活、用足国务院、教育部给予上海“教育特区”的各项优惠政策，在切实推进上海教育发展的基础上，为全国教育的健康发展提供新鲜经验。

## 二、全面推进教育综合改革试验的指导思想

为提升上海城市综合竞争力，努力办好让人民满意的教育，使上海教育与现代化国际大都市地位相适应，使上海的教育有力地支撑上海的发展，必须认真贯彻“科学技术是第一生产力”、“人才是第一资源”的思想、进一步落实党的十六大以来提出的创新精神与思路，突出新的发展观。因此上海必须紧紧抓住全面推进教育综合改革试验的历史机遇，提升上海作为国际人才高地的人才集聚和辐射能级，提高市民文化教育素养，优化人口、人才结构，满足人民群众接受教育的迫切愿望，服务上海、辐射全国、接轨世界，率先全面实现建设小康社会的目标，率先基本实现现代化。

全面推进教育综合改革试验，就是要突破上海教育发展的瓶颈性制约，加大改革力度，大胆试验过去不曾有过的政策与举措。**只要有利于扩大教育资源、提升上海的教育发展水平和上海的城市文化品位，只要有利于最大限度地满足人民群众接受教育尤其是接受优质教育的需求，只要有利于不断提升教育的服务能力、为上海建设现代化国际大都市提供有力的人才和科技支撑，上海的教育综合改革试验可以采用多种不同的教育发展途径、模式和改革举措。**

在全面推进上海教育综合改革试验的进程中，需要强化和实现**三大战略转**

变:

——体制由政府体制内办学为主转变为政府体制内办学与社会、企业、境外机构的体制外办学并重;

——资金筹措与资源开发由政府财政性供给、运作为主转变为政府供给、开发与社会、企业、个人多元渠道筹措、开发并重;

——教育由面向本市服务为主转向服务本市与服务全国（特别是长江三角洲地区）并重，各级各类学校生源由上海本市为主转变为本市与市外、海外并重;

### 三、全面推进教育综合改革试验的政策建议

教育综合改革试验，并不仅仅是审批权的增加，其着力点在于寻求运用多种手段进行教育管理。在调研过程中，区县教育部门普遍反映，市教育主管部门过分强调统一部署、集中管理，不利于调动和发挥区县教育部门及学校自主办学的积极性，不利于办成特色，难以在教育综合改革试验方面取得明显进展。

为充分利用国务院、教育部给予的上海教育综合改革试验区政策，把握上海教育新一轮发展的历史性机遇，充分发挥自身优势，促进上海教育的全面、快速提升，特对全面推进教育综合改革试验提出十条政策建议和二十五条战略举措。

#### （一）充分利用高校本科院校审批权的下放，新建和升格一批本科院校

与现代化国际大都市相比，上海教育资源总量与水平存在明显差距，必须利用国务院、教育部关于下放学校审批权的优惠政策，加快国家和社会举办高等学历教育机构等方面的探索，推进高校办学体制和管理体制改革，探索多元投资合作办学模式与途径，增加上海的教育资源尤其是优质教育资源，提升教育服务水平，满足人民群众不断增长的多样化高等教育需求。

##### 1、新建一批民营机制的新制独立学院

积极鼓励社会资源、资金和办学热情与高水平大学的管理、教学资源有机

结合，新建一批民营机制的新制独立学院，把上海的本科教育做大，做强。

目前，教育部确认的全国独立学院共有 148 所，为扩大我国本科层次高等教育规模、推进高等教育普及化进程，作出了重要贡献。上海拥有复旦、交大、同济、华师大、财大、上外等知名高校，完全可以鼓励这些高校的教学、管理、信息资源，与社会资金、资源和办学热情结合，合作举办七、八所新制独立学院，这样可以在不增加国家额外投入的前提下，增加高起点、快速发展的本科教育供给，弥补上海本科人才的短缺状况，更好地实施科教兴市战略，改变目前上海人才培养输入大于输出的局面提供人才保证；

## **2、升格一部分大专院校为本科院校**

将上海一部分公立高校（包括成人高校）评估、整体改制后升格为本科，通过注入社会资金，实行新的本科教育办学体制。

培育、升格商业高职、电机专科、海关专科等一批具备条件的大专院校为本科，扩大上海本科教育规模，为发展专科层次的民办高校腾出教育空间；

## **3、审批办学质量好的民办专科院校为本科院校**

培育、评审一批办学质量较高的民办专科层次院校，使之升格成为培养高级应用型人才的本科教育机构，促进上海高等教育多种层次、多种路径快速发展。

## **（二）充分利用研究生招生自主权的扩大，发展协作性研究生培养机构**

扩大研究生教育规模是上海根据本市社会经济和高等教育的发展需要，培养现代化国际大都市建设急需的高级专门人才，增强城市综合竞争力的战略选择。推进研究生招生与培养制度改革，需要在上海教育综合改革的框架下，从根本上突破传统、封闭的研究培养办学模式，积极鼓励上海高校与科研院所等机构合作培养研究生，从而缓解高校扩张带来的研究生导师紧缺的矛盾，大大扩充上海研究生培养资源和规模、提高研究生培养的社会适应性，最大限度地适应上海社会经济发展和接受高等教育需求的新变化。

#### 4、发展协作性研究生培养机构

为充分利用高校的理论知识和课程设置优势，和企业、科研院所的科研项目、应用技术转化和人力资源优势，拓宽上海研究生教育阶段培养主体，扩充上海研究生培养资源和规模，提高研究生培养的社会适应性，以形成优势互补、相互促进的产学研联盟必须发展协作性研究生培养机构。

推动上海现有研究生培养机构（20个高校、30个独立科研院所）与高水平研发机构、有研发能力的国营、外商、民营高科技企业、知名会计事务所、律师事务所、设计事务所等咨询机构或市委党校、市政府发展研究中心、人力资源研究所、设计院、艺术等独立研究机构合作成立研究生培养机构，培养研究生；这样可以利用他们较好的研究实验条件和研究项目、经费和有丰富实践经验研究、管理人员扩大一倍多研究导师队伍、发展100-200个研究生协作培养机构，把研究生培养规模扩大一倍以上；从而可以通过其科研项目和实训基地共同培养研究生，构筑教育系统内外结合的研究生培养平台。

#### 5、进行研究生收费制度改革（研究生收费标准要略高于同专业、学科的普通本科）

对研究生教育阶段的收费改革是为了与国际先进的培养体系接轨，对研究生招生培养制度的改革与探索。进行研究生收费制度改革可以加强导师负责制、增强导师责任感，最大限度地调动导师指导研究生以及研究生自身的学习积极性，有利于保障研究生教育质量。

高校可以在“三个部委”规定的收费最高限度内，自主决定收费标准，并逐步实行成本合理分担。学校及研究生培养机构可以按照成本分担的原则，根据专业及培养成本的不同，自主确定不同专业、不同层次的研究生收费标准。对于与市场经济结合紧密的专业加大收费力度；对于上海急需的紧缺专业人才，由政府通过签订合同的方式，给予一定的补贴；根据上海贫困人群的最低生活费用标准的调整，进一步完善教育助学金制度。

配合研究生收费制度的改革，必须完善“奖、贷、助、勤、减”等保障体系。可以采取由导师聘研究生为助研（原则上要求有一定研究强度的人员才能招收研究生，并且根据导师的科研经费、课题数量等确定招生数）、助教（学校

不设助教，由研究生担任）、助管等岗位，依工作情况支付一定报酬。助教和助管的报酬由高校支付，助研的报酬由得益的相关教研组或企业支付，也可以安排研究生到中小学或企事业单位工作，领取工资。这样有利于激发导师积极参与经济发展的过程，积极争取重大课题的精神，使导师有较强的项目，有较充裕的科研经费，同时也希望学校运用助研、助教、助管等形式启发学生参与学校发展，参与科研、锻炼非课程性能力；另还可以节约高校的教师编制，从而提高研究生教育的质量和办学效益。

进行研究生收费制度改革还必须照顾弱势群体，对于家庭贫困的学生要给予特殊的考虑，既让每一位合格的有可能入学的学生不因为经济困难而辍学，又要改变原来单纯依赖国家、依赖家长的观念。

### **（三）充分利用高校本科学科、专业审批权的下放，自主创办复合型、应用型及新兴学科专业**

上海高等教育经过连续三年大扩招后，已经进入高等教育普及化阶段，高等教育的发展模式正从外延发展（数量、速度、办学条件）转向内涵（质量、效益、结构）方向发展。与此同时，上海高等教育的发展还面临着就业结构、产业结构调整以及与世界高等教育机构竞争的严重挑战。而提升高等教育自身水平、质量和竞争力的关键在于学科专业结构调整的研究，进而推动学科专业的创新、建设与结构调整，已成为当前迫切需要开展的一项重要研究课题。上海应该利用已获得的高校本科学科、专业审批权的下放，可以自主创办复合型、应用型及新兴学科专业，最大限度地适应上海社会经济发展和接受高等教育需求的新变化。

#### **6、学校应拥有自主调整和设置专业的权力**

允许并鼓励学校在市场调研和校内外专家论证的基础上，自主调整和设置教育部专业目录以外的、适应产业结构调整和技术发展的复合型、应用型及新兴学科专业，报市教育主管部门备案。教育行政部门的主要职责是制定专业设置标准，并进行教育质量监督；

高校拥有招生计划权及自主招生考试录取权、学科专业设置权、课程计划

和内容调整权。高校有权决定招生计划、生源分布，确定收费标准；高校有权决定新学科、新专业的及时设置，形成高校办学新的增长点；高校有权自主调整教学计划和课程内容，进行灵活的教学管理，以办出特色，培养创新人才。

#### **（四）充分利用教育部给予上海的招生考试改革自主权，深化和推进高等学校和高中阶段招生考试制度改革**

随着高等教育的普及，必须充分利用教育给予上海的高校招生考试改革自主权，积极探索多种入学选拔模式，逐步推动大学、大专、高职院校自主招生。鼓励学校制定、公布入学的考试标准、面试等程序，使一大部分学生从高考中解脱出来；民办高校及部分大学的部分专业，按比例实现推荐入学（高中学校推荐并公示，专业课合格入学）；上海基础教育的发展，特别是课程教材改革的推进，也迫切需要对现行的高中招生制度改革，以适应在本市基础教育特别是课程改革的需求，更有利于学生素质的提高。

#### **7、改革大专、高职院校的招生制度**

鉴于上海已进入高等教育普及化阶段，学龄人口还有进一步降低的趋势，大专、高职院校已有可能对高中毕业生的入学申请采取直接向学校报名，由学校根据不同专业要求自主考核录取，不再参加全市统考统招。这样可以使本市部分高中毕业生从统一高考中解脱出来。同时，还有助于外省市高中毕业生不通过当地的统一考试和招生机构，凭高中成绩和毕业证书，直接报考本市民办高职院校，扩大生源市场。部分民办高校可试行注册入学制度；

#### **8、使高校拥有招生自主权，可自行确定招生计划**

市教育行政部门负责编制全市年度招生计划，核定各所不同类型、不同层次高校办学模式和结构，各高校从自身的实际和市场需求出发，自行确定当年度的招生规模和结构，自主安排年度招生计划，向市教育行政部门备案。

高校可以借鉴发达国家高等学校的招生办法，进一步扩大市内外重点大学和特色本科院校接受本市普通高中毕业生直升的比例（2005、2010年，市重点高中直升比例分别不低于20%、50%，区重点高中分别不低于10%、30%，一般高中分别不低于5%、10%），使一部分优秀或有专长的高中生能够摆脱统一高考的

压力，在高中三年级下学期根据自己的特长和兴趣，自主学习或提前选修大学课程。为学生的个性化发展和拔尖人才的成长创造环境（大学提出相关专业直升标准、比例及对口高中的推荐人数，然后由高中校长推荐并公示征求意见，经大学自主考试、考核后差额录取）；

## 9、大力改革现行高中阶段入学考试招生制度

随着高中优质资源的不断增大，市、区重点高中学生的就读率不断上升（占普通高中学生数约 50%），现行教育中侧重选拔功能考试，并未体现“学生自主选择，学校自主选拔”的招生制度，而且招生相关的考试次数较多，招生时间过长，极大地影响了初中学校教学秩序，不利于招生工作的实施，必须进行改革，使新的考试制度（包括考试科目、形式、内容、命题、审题和阅卷）更注重学生在义务教育课程中学科学习目标方面所达到水平，为学生的选择提供帮助，凸现学生和学校为主体的“双向选择”的招生制度，推进基础教育课程改革和学校教育教学质量的提高，更有利于课程教材改革的推进。

鉴于上海户籍人口高中阶段毛入学率已达到 98%左右，已没有必要继续维持全市统考统招制度，应将招生考试权力尽快下放给区县和学校：不再实行全市或区县一级的初中毕业统考制度，改由学校自行组织毕业考试，发放毕业文凭；市、区两级重点中学和国家级重点中专、职业高中继续实施选拔考试，各区县可以参加由考试院命题的全市统一考试，也可以自行命题考试，藉以促进各区县教学、课程多样化的改革；其它普通高中和中等职业技术学校，可由初中毕业生直接向学校报名，凭初中成绩册和毕业证书注册入学。这样做将极大地减轻初中生的升学考试压力，有利于推进素质教育，促进学生德智体美全面发展；

### （五）深化办学体制改革，积极发展多元化的体制外办学

近年来，随着上海经济建设的发展和人民生活的不断改善，教育事业得到较快的发展。特别是随着社会主义市场经济体制的建立，民办教育的地位和作用日益显现，在社会迫切需要的教育领域进行开拓，形成了门类众多，形式灵活，覆盖面广，适应性较强的办学格局，显示了社会力量办学旺盛的活力，受到社会及市民广泛欢迎。

但是，由于相当长时期来，传统的计划经济体制的影响，在教育上也相应



地形成了公办教育一统天下的局面。民办教育是伴随社会主义市场经济体制的逐步确立，才应运而生，发展壮大的。人们在发展观念上，尚未树立一视同仁，重点扶植和公平竞争的思想，迫切需要创造一个公办教育和民办教育相互依存，相互促进，公平竞争，共同发展的新格局。上海市委市政府要转变职能，做到不包办教育，在教育领域进一步扩大开放，落实公办教育与民办教育的平等地位、形成民办学校与公办学校之间公平竞争的环境，真正做到对民办教育的促进，为民办教育提供发展空间；同时，要不断完善鼓励个人和机构对教育进行投资的环境，吸引更多的社会力量参与教育活动，积极鼓励、支持社会力量兴办学校，完善以政府办学为主、公立学校和民办学校共同发展的格局。

目前上海的民办教育还处于初始阶段，表现为空间小、规模小，要真正成为教育事业的组成部分，民办教育必须在规模、数量上有一定的发展空间。因此，一方面，必须坚持公办教育的主导地位，另一方面，要在公办教育与民办教育之间寻求一个数量上的较佳比例。

## 10、积极探索新制独立学院的办学模式

独立学院是我国在现有高等教育资源缺少情况下的新举措。它不仅是对现有优质高等教育资源的充分利用，更是高等教育资源的扩大和延伸，是我国高等教育事业的重要组成部分。我国现有 25 个省市举办的独立学院共 300 多个，其中浙江大学成功地举办了两个很有特色的独立学院，一是城市学院，二是宁波理工学院；华中科技大学所创办的武昌分校，都是充分利用大学和社会力量的优质资源，再加上地方政府的支持而建成的独立学院。

上海可以借鉴国内举办独立学院的成功经验，利用复旦、交大、同济、华师大、财大、上外等知名高校与企业合作举办独立产权、独立法人、独立文凭、独立核算的民营机制的大学分校或相对独立的二级学院，积极探索独立学院的办学模式，完善独立学院董事会治理结构和管理模式，促进上海本科教育的快速发展。

## 11、引进社会资金，对新建的寄宿制中学和大学实行民办机制，实现“产权变现”，用于教育的新发展

充分利用上海资本市场的有利条件，对部分新建的寄宿制高中和新建的大

学，引进社会资金，通过资本运作实现“产权变现”，从而把一部分沉积固化的教育资源变现为教育发展资金。对少数寄宿制高中和寄宿制高中老校园举办的优质初中，试点引进社会资金，买断产权改制为民办中学（即公退民进）；

## 12、新建高中实行民办机制

新建高中以吸收社会资金投入为主，实行多元化的民办体制（可以民办、民办公助，也可以实行股份合作制），原则上不再新建公立高中；

## 13、转制中小学实行民办机制

对现有 87 所转制中小学，已经不吃“皇粮”、实现自收自支的，应与区县教育主管部门脱钩，转为完全意义上的民办中小学（可由区教育主管部门寻找社会投资者买断学校的设备、其它动产和经营权，确定略高于银行长期贷款的回报率，然后由学校董事会委托校长承办，或由大学、科研机构、社会团体或基金会托管；也可由学校教职工用股份合作制的办法集资，买断学校的设备和经营权，自主办学）。

对转制初中、小学所在社区的居民子女，如没有就近入学的公办教育机构，可由政府提供与公办学校学生相同标准的资助，与转制学校生均成本的差额部分由家长支付；

## 14、加大幼儿园办学体制改革力度

在计划经济体制下，上海一直将幼儿教育作为政府承担的社会福利事业，多数幼儿园成了教育事业单位，加重了财政负担，削弱了对义务教育的支持力度。而世界大多数国家只对初中、小学实行义务教育，公办幼儿园比例很小，主要采用市场机制和私人办园。

根据国家事业单位改革的精神和世界各国的共同做法，上海的多数幼儿园不应再作为吃“皇粮”的教育事业单位，而应转制为自收自支、纳入社区管理的非营利性机构。新建幼儿园一律采用民办机制；

## （六）健全公共财政政策，规范公共财政拨款体制

在教育领域，实现政府对教育的“管、办”分离是教育适应市场经济的要求，促进发展的一项重要内容，这需要通过教育投融资体制改革，发挥其体制

性的保障作用，实现学校管理体制的改革、运行机制的转换和管理的科学，从而塑造学校的市场主体地位，形成学校自主办学的法人治理结构。

规范公共财政拨款体制，要求在保证政府投入逐年增长，地方财政性教育经费不低于 GDP3%的前提下，通过投融资体制改革，拓宽教育筹资渠道进一步扩大教育投入总量，形成政府投入和多渠道筹集教育经费并举的多元化教育投入新机制，使上海教育在量与质上都有较大的飞跃，满足上海对外开放以及人民群众不断提高的接受优质教育的需求。

拓宽教育筹资渠道，还要鼓励公民个人、社会团体和企业捐资助学或投资办学。对捐赠部分，实行所得税减免、或税后返还的政策；对举办非盈利性学校的教育投资，实行税收减免、或税后返还的政策；对举办盈利性学校和培训机构的教育投资，实行税收减免的优惠政策，并鼓励投资者将盈利部分滚动用于教育发展。

## 15、立法保障各区、县政府对初中小学投入

由人大立法规定各区县政府教育拨款占财政支出预、决算的比例不能低于 20%；由市政府规定各区县初中、小学生均拨款的最低标准（建议初中、小学生均拨款分别不少于上一年全市人均 GDP 的 20%和 15%），如有的区县教育拨款已达到财政支出的法定比例，而初中、小学生均拨款尚不能达到最低标准的，由市财政专项转移支付予以补足。

广泛吸引社会资金建立教育基金，并且上市运作，使之成为全社会教育投入新的增长点；充分利用上海资本市场的有利条件，对部分新建的寄宿制高中和新建的大学学生公寓，引进社会资金，通过资本运作实现“产权变现”，从而把一部分沉积固化的教育资源变现为教育发展资金；政府提供统一的义务教育办学基本条件和国家规定的课程设置标准，但对学校经过评估以后进行的超标准特色教育部分，实行收费补偿制度。

## （七）加快教育投融资体制创新，继续推进教育成本分担和收费制度改革

加快教育投融资体制改革是社会主义市场经济条件下教育改革发展的必然

要求。在市场经济条件下，政府是社会公共事务的管理者；在教育领域，实现政府对教育的“管、办”分离是教育适应市场经济要求，发挥其体制性的保障作用，实现学校管理体制的改革、运行机制的转换和管理的科学，从而塑造学校的市场主体地位，成为依法自主办学的法人实体。上海作为一个国际化大都市，建设与一流城市相适应的现代化一流教育，需要通过投融资体制改革进一步扩大教育投入总量，使上海教育在量与质上都有较大的飞跃，满足上海对外开放以及人民群众不断提高的接受优质教育的需求。

教育投融资体制改革是指对教育资金的筹措渠道、投入方式、管理方式和评价方式等在制度层面上进行的改革。具体包括，第一，改变教育资金由国家财政单一供给的状况，实现教育资金的多渠道筹措。根据公共财政原理，在教育社会公益性事业的背景下，通过对各级各类教育公共属性和准公共属性的划分，确定不同属性教育机构的经费筹措方式和渠道，明确政府对不同属性教育投入的责任和范围；第二，适应市场经济体制的要求，运用市场机制，改革资金属性，提高资金筹措和使用的效率，通过体制性的保障，转换教育投入机制，保证资金使用的科学、合理和有效。第三，通过投融资体制改革，吸引社会资金参与办学，实现政府教育管理职能的转变。与此同时，通过多元投入体制的形成，真正塑造学校依法自主办学的主体地位；第四建立与投融资体制改革相适应的教育财务管理、国有资产管理和教育投入使用绩效评价体系。

上海实行教育投融资体制改革必须继续加大政府对教育投入，以政府投资为引导，充分发挥政府投入的示范、带动、放大效应，通过市场运作和政策导向，鼓励公民个人、社会团体和企业捐资助学或投资办学。对捐赠部分，实行所得税减免、或税后返还的政策；对举办非盈利性学校的教育投资，实行税收减免、或税后返还的政策；对举办盈利性学校和培训机构的教育投资，实行税收减免的优惠政策，并鼓励投资者将盈利部分滚动用于教育发展。收费制度的实施，为上海教育投融资体制改革拉开了序幕。

## **16、向区县下放民办初中中小学的收费审批权，并适度放开收费标准**

按照公开、合理、规范的原则，各民办初中中小学可根据建校资金来源、办学特色、班额大小等不同情况，在核算办学成本的基础上，提出收费标准及其

依据，按属地化原则报区县物价局和教育主管部门核定或备案；

### **17、公立普通高中及中等职业技术学校可实行差别收费**

公立普通高中及中等职业技术学校的收费标准，可根据不同的办学条件、办学特色和专业特点，实行差别收费。由学校提出收费标准的方案，按属地化原则，由区县物价局和教育主管部门联合组织听证会后核定；

### **18、公办大学可在一定限度内自主确定分类收费标准**

公立大学办学类型、课程结构，以及学科、专业的不同，导致办学成本有较大差异，很难由市主管部门规定统一的标准，建议市主管部门将现行的刚性收费标准改为指导性收费标准，允许学校根据实际情况，在一定限度内自主确定分类收费标准；

## **（八）扩大区县政府对中等及中等以下教育的决策权和统筹权**

我国发展义务教育的原则是“以县为主”，为了进一步发挥地方发展义务教育的积极性，推进“分级办学”、“分级管理”，上海应依法行政，进一步理顺政府-社会-学校的关系，加强区县政府对基础教育管理的规划和统筹，将初中、小学教育的统筹决策权以及部分高中阶段教育的审批决定权下放到各区县，让各区县依照各自的具体条件和实际需要，决定中小学的招生、审批新办高中阶段教育机构及制定收费标准，市教育主管部门制定相关政策与基本标准，并予以宏观监督。

### **19、区县拥有中等及中等以下学校设置的审批权**

改变目前由市教育主管部门集中审批初中、小学、民办基础教育机构设置等的状况，使区县根据其人口、经济及教育发展规划目标，自主审批辖内中等及中等以下学校设置的审批权（含民办、转制学校）；

区县政府拥有普通初中、小学设置、审批权；公立学校的转制审批权；民办初中小学的设置审批权。

### **20、区县政府可自主决定初中、小学校的招生计划**

区县政府有权决定初中、小学校招生规模、生源构成、招生录取办法。

区县政府自主确定辖内初中、小学校招生数量；区县政府自主确定辖内初中、小学校跨区、跨市、跨省招生比例；确定初中阶段的普职比；自主决定是否参加全市的统一命题考试；自主决定录取的分数线，并且向社会公示；

## **21、区县政府拥有教师队伍建设权、人事制度改革权**

区县政府有权根据实际财力和需求情况，进行教师队伍建设及人事制度改革，自主确定高级职称系列教师比例、自主确定教师队伍的聘用标准、职务比例、校长和各类教师的岗位津贴、引进外籍教师等，从而达到鼓励优秀人才从教，提升教师队伍素质的目的

区县政府自主确定初中、小学高级职称系列教师比例，超出国家规定的部分教师工资由区县承担；区县政府确定并承担初中、小学校长、学科带头人、骨干教师、紧缺专业教师岗位津贴以及高学历层次青年教师的特殊津贴。

## **（九）下放办学自主权给中小学校长，加强其对学校的规划和管理**

真正落实学校的法人地位，校长应当拥有充分的办学规划权（学校在完成国家指标、保障基本办学条件的前提下，可自主面向社会扩大办学规模。）、教学指挥权、教育质量控制权和教师队伍建设权，并且拥有自主的用人权和经费筹措、使用权。

## **22、中小学校长应当依法拥有充分的办学自主权**

校长拥有依法自主办学的规划权、教学指挥权、自主的用人权和经费筹措。政府保证纳税人的基本权益，使学生享受政府对义务教育的均衡补贴，同时由学校自主办学，确立办学方式。

校长拥有充分的办学规划权（校长可以自主确立办学方式、在学校完成国家指标、保障基本办学条件的前提下，可自主面向社会扩大办学规模）；校长有权自主招收有特长的学生，有权决定部分优秀学生和有特长的学生直升高一级的学校；校长拥有教学指挥权、教育质量控制权、自主的用人权、教师队伍建设权（包括引进外籍教师）；经费筹措、使用权（撤销区县财务中心，改为区县预算审计，实行学费备案制，学校自主提出收费标准，由区、县政府审核）。

## **（十）鼓励中外合作办学和境外公司投资教育，加快上海教育国际化步伐**

与现代化国际大都市相比，上海教育资源总量与水平存在明显差距，必须利用国务院、教育部关于下放学校和专业设置、招生计划的审批权等优惠政策，加快中外合作举办高等学历教育机构等方面的探索，推进高校办学体制和管理体制改革，探索多元投资合作办学模式与途径，增加上海的教育资源尤其是优质教育资源，提升教育服务水平，满足人民群众不断增长的多样化教育需求。

上海的教育在加强国际合作过程中必须去除保守、教条、封闭和急功近利的思想，树立全面开放、平等互利、注重长远发展的观念。全面开放意味着上海教育要主动引进国内外先进的教育思想、管理模式、教育内容和办学资金，创建国内外合作办学的新形式，需要在扩大示范辐射中树立上海世界级城市的人文、教育新形象。

### **23、吸引国际知名高校来沪与上海有关教育机构合作办学**

利用国际友好城市政府、民间的合作优势，吸引部分国际知名高校来沪与上海有关教育机构合作（公立大学、民办高校、专科院校）举办 8-10 所国际大学分校。政府要对成本较高的国际合作办学给予外籍教师自主引进权、自主招生考试权、学生按成本收费权；引进国外名牌高校的课程、教材、教师；主要课程可以用外语教学，在境内外分段合作培养，授双学位或国外大学学位。

### **24、试办全国最大的、开放度最高的国际教育园区，成为上海的教育特区**

利用全球华人子女需要接受中华传统文化的契机以及上海独特的区位优势，吸引国外多语种名牌高中到上海合作举办 5-10 所分校，扩大基础教育阶段的海外学生比例。

### **25、对境外投资公司兴办学校实行免税等优惠政策**

允许境外投资公司投资兴办学校，并且可以获得合理回报，政府对其滚动用于教育发展的收益实行减免税等优惠、鼓励政策。政府要对成本较高的国际

合作办学给予外籍教师自主引进权、自主招生考试权、学生按成本收费权（由政府主管部门认可的咨询机构对办学成本予以审核）。

#### 四、上海教育综合改革试验的经济社会效益预期

预期上海教育综合改革实验能产生以下的经济社会效益：

- 上海城市能级和综合竞争力的全面提升；
- 人口结构优化、人力资本集聚迅速增强；
- 建成国际先进、亚洲一流、高度开放、充满活力的现代国民教育体系；
- 教育、培训产业经济活动总量大幅增长，对 GDP 贡献显著增大；
- 形成积极进取、开拓创新的上海城市精神，居民的文化科学素养、发展能力、生活质量大提高，率先全面进入丰裕的小康社会。