

推行培训服务合同示范文本 推进校外培训机构规范发展

□ 董圣足

为了深入贯彻落实全国教育大会精神,切实减轻中小学生课业负担,更好促进校外培训机构规范发展,近期教育部会同市场监管总局依据相关法律法规,在广泛征求不同市场主体意见建议基础上,联合制定并发布了《中小学校外培训服务合同(示范文本)》(以下简称“示范文本”)。这是继出台一系列政策措施后,国家层面着力规范校外培训市场秩序所推出的又一重要举措。

2018年以来,按照党中央、国务院决策部署,教育部会同民政部、人力资源和社会保障部、国家市场监督管理总局,针对校外培训机构“有安全隐患、无证无照、‘应试’倾向、超纲教学”等六类突出问题,开展了一系列规范整治活动并取得显著成效,校外培训行业无证无照经营、超前超纲教学以及从业人员素质良莠不齐等乱象得到很大遏制。然而,囿于各种主客观因素,规范治理工作还面临不少问题和挑战。其中,在充分尊重并合理引导社会需求的前提下,如何完善市场交易制度、健全多方治理机制,协调并促使家长(学生)、培训机构与行业中介组织等社会各方相向而行,合力维护培训市场有序运行和理性发展,进一步推动社会培训治理体系及治理能力的现代化,则是各级政府部门所共同肩负的一项艰巨任务。

基于平等、公平、透明原则,制定并推广培训服务示范合同,就市场交易主体双方的权利义务进行合理界分,对培训服务标的的质量要求、保证条件及风险分配等给出恰当定义,同时就消费者的维权机制及救济渠道加以及时明确,无疑具有增进消费共识、增强行业自律、规范行业竞争等多重效用。可以预见,示范文本的推广使用,有利于优化校外培训行业发展生态,有利于规范校外培训机构行为,有利于保护广大受训者及其家长的合法权益。

从家长(学生)的角度来看,这次示范文本的制定及发布,对处于交易优势地位的培训机构权利加以了适当规范,有利于防止部分培训机构利用格式合同免除自身责任、加重学员责任、排除学员主要权利、损害学员合法权益等情况发生。示范文本相关条款明确,培训机构应当向家长(学生)明示收费项目、收费标准、办学事项、退费办法,重申线下机构不得一次性向家长(学生)收取或变相收取时间跨度超过3个月的费用,同时还为家长(学生)申请提前退学提供了多种退费选择方案。这些约定,将合同争议事后救济转向事先整体性合同协商制度,有效杜绝了以往培训合同存在的“霸王条款”。这次示范文本还明确,机构招生简章或广告中对培训师资和效果等所作的说明和允诺应当视为要约,而且培训机构相关说明和允诺即使未载入合同,也应视为合同内容。显然,这些条款将对机构夸大、虚假宣传形成有效制约,对消费者权益是一种很好的保护。此外,示范文本有关学员个人信息保护的约定条文,也与《民法典》第六章“隐私权和个人信息保护”的立法旨趣相吻合。

从培训机构的角度来看,这次示范文本的制定及发布,也反映并维护了培训机构的应有权利,真正体现了契约精神的平等与理性。示范文本强调对机构自有培训材料和课件的知识产权保护,有利于激励机构加大原创力度和研发投入,从而促进培训机构实现转型升级。而且,示范文本相关条款还赋予培训机构可以依法制定适合其自身的培训管理制度,并要求学员遵照执行,以确保培训活动顺利进行。显然,这对培训机构的健康发展是一种重要保障。此外,本次示范文本相对均衡、对等的合同权利义务设置,对培训机构的合法权益也是一种有力保护。当发生纠纷时,培训机构可以以合同约定为依据,依法处置相关争议事项,从而有效抵御一些非理性过度维权行为可能会给自身利益带来的无谓伤害。

从监管者的角度来看,这次示范文本条款吸收了国家层面新近出台的有关规范校外培训机构的文件内容,如最长收费周期、不超前超纲培训、学科培训人员需具备相应的教师资格等相关规定,并将这些尚未完全转化为法律法规的政策转换为市场主体双方的合同约定内容,通过合同的法律效力增强了对培训机构的行政约束力。同时,由于推行示范文本是一种柔性的行政指导行为,监管者站在中立的立场上,推行一份既没有不利于合同双方、也没有不利于第三方的合同,以供签订合同的主体参照适用,这在某种程度上实现了“对奸者抑制、对愚者提点、对互相勾结利己损人者事先规制”的政策目标,体现了政府职能转变的一种新导向。值得一提的是,示范文本还坚持秉承市场主体“契约自由”原则,较为谨慎、恰切地处理了公权力与私权利的边界问题,展示了法治政府、有限政府、服务政府的姿态。这不失为一种明智之举。

(作者系上海市教科院民办教育研究所所长、研究员;来源:教育部官网)

民办教育新观察

目录

2020/6

编委会

顾问	陶西平
主任	王佐书
副主任	李宣海 胡卫
委员	王文源 季明明
	刘秀华 季平
	张强 陈伟志
	阎凤桥 吴华
	张铁明 徐绪卿
	李维民 黄元维
	王磊 贺春兰
	杨月民 金秋萍
	李孝轩 鲁育宗
	訾鸣 方建锋
	阚明坤 张继玺
	马开年 李国强

编辑部

主编	李宣海 胡卫
执行主编	陈伟志 董圣足
执行副主编	刘耀明
编辑部主任	刘荣飞
特约编辑	郭宝 金兵
美术编辑	陈蓉 王珂

教育时评

- 01 推行培训服务合同示范文本 推进校外培训机构规范发展
董圣足

教育要闻

- 04 国务院教育督导办将小区配套园和民办校招生列入重点评价事项
- 06 教育部等八部门全面部署加快和扩大新时代教育对外开放

热点聚焦 | 全国两会民办教育建议提案

- 07 推动早期教育规范、优质、持续发展 刘林
- 08 办好人民满意的学前教育,充分尊重举办者自愿选择 胡卫
- 09 关于利用互联网技术提升西部乡村小学英语教学及师资的建议 俞敏洪
- 11 关于应对疫情影响做好高校毕业生就业工作的建议 李孝轩
- 12 关于高等教育稳定规模优化结构的建议 秦和
- 14 关于公安部身份认证系统无缝接入高校的提案 任芳
- 15 关于加大政策引导扶持力度,推进职业教育高质量发展的建议 杨雪梅
- 17 关于中央财政设立民办教育发展专项资金的建议 牛三平

共同关注 | 深圳幼儿园“民转公”改革

- 19 亮实招出硬招答好“幼有善育”民生考题 谢仕亮
- 21 深圳小区配套幼儿园“民转公”提速,学前教育市场加快洗牌 梁宙
- 23 深圳幼儿园“民转公”疫情期提速,补偿却难到位 赵宁
- 28 六问深圳民办幼儿园“民转公”改革 叶仕春

名家建言

- 32 关于教育优质公平发展的三重思考 叶澜
- 35 乘势而上,促进教育线上线下融合 袁振国

民校特色

- 38 推进现代大学制度建设 探索现代化民办高校治理结构
——以上海杉达学院为例 蔡静玲
- 42 深化教育教学改革 创新教书育人模式
——河南师大新联学院“双特色”应用型大学实践探索
高宇峰

学界观察

- 45 经济不平等时代的校外教育参与 杨 钊
- 57 民办高校分类管理的风险识别与防范 李 虔 刘亮军
- 62 《公司法》或者《民促法》:营利性民办学校的法律适用
田光成

域外视野

- 65 全球高等教育面临 2020 疫情带来的冲击与转变
- 65 欧盟投入 5000 万欧元推动技能提升与教育发展
- 66 美国学生居家学习加剧了教育不平等
- 67 澳洲教育部推动“微证书”在线课程 以填补疫情后的技术
人力短缺
- 68 英国大学因应冠状病毒疫情发展所实施的在线教学和评量
- 70 加拿大精准开拓国际教育市场

行业动态

- 72 多所民办高校获立教育部高教司“产学研协同育人项目”
- 72 中国民办教育协会就《学前教育法草案(征求意见稿)》征求
行业代表意见
- 73 上海:全国首个婴幼儿照护服务研修基地落户中福会托儿所
- 73 湖南:符合条件的普惠性民办幼儿园按每生每年 500 元补助
- 74 青海:多举措为普惠性民办幼儿园解困
- 75 广东深圳:幼儿园餐饮服务不得委托承包
- 76 福建:民办高校首次获批国家级一流本科专业建设点

文件选编

- 77 教育部办公厅 市场监管总局办公厅关于印发《中小
校外培训服务合同(示范文本)》的通知

主办单位 中国民办教育协会

承办单位 上海市民办教育协会

上海市教科院民办教育研究所

合办单位 上海新纪元教育(集团)有限公司

地 址 上海市徐汇区茶陵北路 21 号

邮政编码 200032

电 话 021-64222730

电子信箱 mbeduxgc@163.com

协会网址 <http://canedu.org.cn>

准印证号 上海市内部资料准印证
(K)0567 号

开卷微语

受到新冠肺炎疫情影响,当前我国民办教育发展遇到一些新问题,行业走势呈现出前所未有的新特点。在延期召开的全国“两会”上,代表、委员们积极建言献策,力促民办教育稳定健康发展。学前教育普惠发展持续推进,深圳市幼儿园“民转公”改革提速引起了较大反响。校外培训服务合同范本颁布,国家层面持续推进培训机构规范发展。同时,民办学校治理结构完善、线上线下教育融合发展、教育扩大对外开放等话题,也受到各方面的积极关注。本期重点梳理了以上内容,供读者参阅。

欢迎投稿和提供信息。

本刊邮箱:mbjyxgc@163.com

宣传政策,服务行业,关注学校,促进发展

编者

国务院教育督导办 将小区配套园和民办校招生 列入重点评价事项

本刊讯（北京日报消息）近日，国务院教育督导委员会办公室发布《2020 年对省级人民政府履行教育职责的评价方案》，今年将重点评价省级人民政府 12 项教育职责履行情况，包括城镇小区配套幼儿园治理工作进展、规范民办义务教育学校招生工作、义务教育有保障和均衡发展工作推进情况、校外培训机构治理工作等。本次评价将做到明查暗访全覆盖，在各省各级政府门户网站开设留言板平台，面向社会公开征集问题线索和意见建议。

方案明确，2020 年对省级人民政府履行教育职责评价工作主要评价各省级人民政府 2018 年履行教育职责评价发现问题的整改落实情况、2019 年履行教育职责情况和 2020 年相关重点工作推进情况，紧紧围绕“落实党中央、国务院重大教育决策部署落实情况”，根据 2019、2020 年教育部重点工作，充分考虑各地教育发展水平差异，统筹兼顾各级各类教育，重点评价 12 项教育职责的履行情况。

这 12 项评价重点内容分别为：全面加强党对教育工作的领导和教育系统党的建设工作情况；统筹做好教育系统新冠肺炎疫情防控和推进教育改革发展工作情况；教育经费投入“两个只增不减”落实情况；中小学教

师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平落实情况；城镇小区配套幼儿园治理工作进展情况；规范民办义务教育学校招生工作管理情况；义务教育有保障和均衡发展工作推进情况；消除大班额工作进展情况；校外培训机构治理工作进展情况；高校毕业生就业创业工作进展情况；对市、县级人民政府履行教育职责评价工作进展情况以及完善教育督导法规和机构设置工作进展情况。

评价组织实施工作主要包括印发通知、自查自评、监测评估和实地抽查等环节。在监测评估中，国务院教督办委托第三方专业机构，运用评价工作监测平台，根据评价指标，利用国家统计数据和调查获得的系统数据，对省级人民政府履行教育职责情况进行监测评估；并采用“互联网+调查”方式，面向社会开展满意度调查，获取问题线索，了解教育政策措施落实情况。9 月底前根据监测情况，分省列出问题清单。国务院教督办在实地抽查环节，国务院教督办根据省级人民政府履行教育职责中存在的问题和薄弱环节，于 10 到 11 月份随机抽取 6 到 7 个省份，开展驻地式督查。督查前向社会发布公告，重点针对突出问题进行专项督查督办，具体方式包括与省政府见面会、召开各种类型座谈会、重点人

员座谈(访谈)、查阅核验职能部门相关文件资料、现场抽查考核、延伸到部分市县下沉督查、学校(社区)随机走访及访谈等。督查后,形成实地督查报告。

国务院教督办将根据自评报告、监测情况和实地督查报告形成对受检省级人民政府履行教育职责评价意见,采取“一对一”方式向受检省份反馈评价意见,并将视受检省份整改情况组织“回头看”,重点督查整改落实到位情况。

本次评价将做到明查暗访全覆盖,在各省级政府门

户网站开设留言板平台,面向社会公开征集人民对本地政府履行教育职责方面存在的问题线索和意见建议;采取“四不两直”方式,精准查准问题,推动问题解决,回应群众关切。

同时,评价力求线上线下全融合,线上开展“互联网+督查”,各地自评报告通过评价工作系统线上报送,国务院教育督导委员会办公室委托第三方进行线上监测评估、组织专家进行线上评审,通过网上平台广泛征求意见。线下选优配强实地督查组,随机赴有关省份实地抽查。

上海民办高校“四史”学习教育推进会暨党委书记学习交流会召开

本刊讯(市教委消息)6月23日,上海民办高校“四史”学习教育推进会暨党委书记学习交流会召开。会议要求,认真按照市委的部署和市教卫工作党委的要求,进一步推进上海民办高校“四史”学习教育,引导和教育广大党员干部、师生员工知史爱党、知史明志、知史担责,坚守初心、勇担使命,落实立德树人根本任务,推进上海民办高等教育改革和发展取得新成效。

市教卫工作党委副书记、市教委副主任、市民办高校党工委书记李昕出席并讲话,他指出,一是准确把握“四史”学习教育的总体定位、部署要求、载体方法,在“铸魂”“活学”“做实”下功夫。二是不折不扣落实“四史”学习教育的各项任务,对于党员领导干部,要突出示范带头、学习在前;对于广大基层党员,要突出分层分类、广泛深入;对于青年大学生群体,要突出时代特色、生动鲜活。三是突出“实”字要求,压实责任,统筹推进,加强督促指导,打响“红色教育”品牌,形成一批以“四史”学习教育推动问题解决、事业发展的标志性成果。

9位民办高校党委书记作了学习交流。上海邦德职业技术学院党委书记杨卫武、上海视觉艺术学院党委书记陈立民、上海外国语大学贤达经济人文学院党委书记夏骄雄围绕“知史爱党,以史为师,在党的奋斗历程中汲取前行的智慧和力量”专题,分别阐述了“站起来、富起来、强起来——中国共产党人的初心和使命”“延安精神滋养初心淬炼灵魂”“民族的脊梁——新中国的精神”。上海建桥学院党委书记江彦桥、上海济光职业技术学院党委书记姜富明、上海中侨职业技术大学党委书记平杰围绕“知史明志,涵养情怀,扬起上海民办高等教育改革发展的奋进之帆”专题,分别交流学习习近平总书记关于教育的重要论述,落实“职教20条”“双高计划”,弘扬劳模工匠精神的体会。上海工商职业技术学院党委书记金伟国、上海师范大学天华学院党委书记陆建非、上海震旦职业学院党委书记黄晞建围绕“知史担责,凝心聚力,激发新时代党员干部、师生员工锐意进取的精气神”专题,分别从加强新时代民办高校党的建设、凝练新时代大学精神与校园文化、疫情防控看中国国家意志和公民责任等多视角进行了交流。

“四史”学习教育开展以来,上海民办高校加强组织领导、统筹推进,形成了“1+3+2”多层面学习教育的良好氛围。“1”,即抓好民办高校党委班子成员的学习教育,发挥“头雁效应”;“3”,即抓好民办高校基层党组织书记、辅导员、思政课教师三支骨干队伍的学习教育;“2”,即推动民办高校党员和以大学生为主体的发展对象的学习教育。

教育部等八部门全面部署 加快和扩大新时代教育对外开放

本刊讯（教育部官网消息）日前，《教育部等八部门关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》（以下简称《意见》）正式印发。《意见》指出，教育对外开放是教育现代化的鲜明特征和重要推动力，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持教育对外开放不动摇，主动加强同世界各国的互鉴、互容、互通，形成更全方位、更宽领域、更多层次、更加主动的教育对外开放局面。

《意见》坚持内外统筹、提质增效、主动引领、有序开放，对新时代教育对外开放进行了重点部署。

一是在教育对外开放中贯彻全面深化改革的要求。《意见》提出，着力破除体制机制障碍，加大中外合作办学改革力度，改进高校境外办学，改革学校外事审批政策，持续推进涉及出国留学人员、来华留学生、外国专家和外籍教师的改革。

二是把培养具有全球竞争力的人才摆在重要位置。《意见》提出，提升我国高等教育人才培养的国际竞争力，加快培养具有全球视野的高层次国际化人才。推动职业教育更加开放畅通，加快建设具有国际先进水平的中国特色职业教育体系。提高基础教育对外开放水平，

培养德智体美劳全面发展且具有国际视野的新时代青少年。

三是推动教育对外开放实现高质量内涵式发展。《意见》提出，优化出国留学工作布局，做强“留学中国”品牌，深化教育国际合作，鼓励开展中外学分互认、学位互授联授，扩大在线教育的国际辐射力。同时，通过“互联网+”“智能+”等方式，丰富中西部地区薄弱学校国外优质教育资源供给。

四是积极向国际社会贡献教育治理中国方案。《意见》提出，打造“一带一路”教育行动升级版，扩大教育国际公共产品供给，深化与重要国际组织合作，推动实施联合国《2030年可持续发展议程》教育目标；建立中国特色国际课程开发推广体系，优化汉语国际传播，支持更多国家开展汉语教学。

《意见》明确了各级党委、政府的职责，强调在党委统一领导下，推动政府充分发挥统筹协调作用，把教育对外开放纳入重要议事日程。建立健全多部门协调联动机制，加大保障力度，加强智力支撑，有效防范化解风险，广泛调动社会力量支持教育对外开放工作。

【编者按】因为新冠肺炎疫情 2020 年全国两会虽然时间缩短,但是代表和委员们建言献策的热情和为国分忧的心情却丝毫不减。在民办教育界,代表和委员们提出了很多真知灼见,为各级各类民办教育的发展贡献出自己的智慧。现呈现部分建议和提案,以飨读者。

推动早期教育规范、优质、持续发展

□ 刘 林

2020 年全国两会期间,全国政协委员、中国民办教育协会常务副会长、北京城市学院校长刘林带来加快推动我国早期教育发展的提案。他建议,把早期教育作为我国教育现代化的重要组成部分,在“十四五”规划中摆在优先发展的重要位置,同时着手制定我国早期教育中长期发展专项规划,建立长期系统发展机制。

联合国教科文组织、经济合作与发展组织和联合国儿童基金会联合发布的一项多年跟踪研究成果表明,儿童在 5 岁以前完成了 90% 的大脑发育,小学以前的保育、教育(0-3 岁的早期教育和 3-6 岁的学前教育)不仅是终身教育的起点,更是最重要的阶段,是决定儿童未来进入学校走入社会成功与幸福程度的关键窗口期。

刘林在调查中发现,经过多年持续努力,中国学前教育事业已经取得了历史性的长足发展。但是早期教育仍处于发展薄弱、相对落后状态,是教育体系发展中最大的短板,一方面政府部门重视不够、投入不足、管理缺位;另一方面,早期教育巨大的市场空间吸引了大量社会力量进入其间,鱼龙混杂,出现诸多失范脱序现象,许多以科学为包装的“洋模式”、“土方案”实则违背婴幼儿保育、教育规律,危害孩子们的身心健康。

据此,他建议,要高度重视早期教育,在全面进入小

康社会之际,应从提高中华民族人口素质的战略高度,把早期教育作为我国教育现代化的重要组成部分,在“十四五”规划中摆在优先发展的重要位置,同时着手制定我国早期教育中长期发展专项规划,建立长期系统发展机制。

建立国家级早期教育科学研究中心,整合教育、卫生健康、社区社会、信息技术、生物科学各方面专家力量,集中开展早期教育重大课题攻关,开展国际学术交流合作,全面提升早期教育科学水平,为我国及世界各国婴幼儿早期教育提供服务。

尽快制订我国早期教育专业机构设置标准和从业人员资质标准,出台培育、支持早期教育行业发展的政策措施,同时加强早期教育市场协调监管、综合监管机制建设,规范与扶持并举,双管齐下,促进早期教育市场规范有序、健康科学、持续发展。

加强早期教育专业队伍建设,把早期教育纳入普通高等教育和职业教育学科、专业体系,积极培养高层次研究型人才,大量培养培训实用性人才,为早期教育事业发展提供有力支撑。

(刘林系全国政协委员、中国民办教育协会常务副会长、北京城市学院校长)

办好人民满意的学前教育, 充分尊重举办者自愿选择

□ 胡 卫

按照国家总体部署,落实学前教育新政,推进民办园向普惠转型,是各级地方政府面临的一项重要任务。从实际情况看,需要个性化定制民办园普惠转型方案,在充分尊重举办者自愿选择的前提下,制定普惠认定标准、补助政策、准入条件和退出机制。同时,应坚持公办民办并举、做到普惠优质并重,通过向民办园购买服务、支持民办园师资队伍建设、推进学前教育公私合作等途径,增加学位供给,提升保教质量,办好人民满意的学前教育。

《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》明确提出:到2020年,普惠性幼儿园覆盖率达到80%,其中公办园在园幼儿占比原则上达到50%。2018年民办幼儿园数及在园儿童数占比分别为62.16%和56.7%。如按政策要求,估计有12万所民办园要转为普惠园,分析表明,推进民办园转型面临着诸多问题和矛盾。

一是“齐步走”问题。历史原因,我国学前教育区域及城乡布局结构差异悬殊。如,海南和重庆公办园占比分别为10%和15%,而广东深圳还不到4%,若将民办园都转成普惠园,不仅加剧财政压力,也易激发社会矛盾。

二是“一刀切”问题。政策规定,城镇小区配套园只能办成公办园或民办普惠园。但公建配套园情况复杂,如把现有公建配套园一律转为普惠园,将面临如何界定规划及配建不到位等责任归属难题,以及怎样补齐不同配套园的收费差额等问题。

三是“大一统”问题。作为学前教育主力军,民办园以教育特色和服务质量满足了家长多样化需求。如执行“统一”的收费标准、评估指标和奖补措施,势必会削弱民办园办学特色及教育质量,导致老百姓的不满意。

习近平总书记多次强调,要“办好学前教育”,使“幼有所育、学有所教”。李克强总理在上一年度《政府工作报告》中明确提出,“多渠道扩大学前教育供给,无论是公办还是民办幼儿园,只要符合安全标准、收费合理、家长放心,政府都要支持。”鉴于经济下行压力加大,未来学前教育还必须坚持公办民办一起上,鼓励更多社会力量参与办园,才能更好完成普及普惠目标。为此建议:

第一,个性定制配套园普惠解决方案。针对公建配套民办园,应在充分调研基础上,考虑幼儿园产权归属、租赁形式,考量周边环境、民众需求,通过改建、补建、新建、回收、置换、购置等多种方式实现配套园的顺利过

渡,做到一事一议,为每个配套园定制适切方案。

第二,充分尊重举办者自愿选择原则。现有不少民办园前期投入巨大,转为普惠园后,如财政补助跟不上,将可能造成入不敷出、难以为继的局面。为此,政府应通过普惠认定标准,制定普惠准入条件和退出机制,只要符合办园条件,所有办园主体都可自愿参与办园,所有办园形式都应允许尝试,而不应一刀切、齐步走。

第三,着力挖潜普惠性教育学位资源。完成 80% 的普惠指标,需要在“普惠性学位资源”上深挖潜力。政府应持续加大财政投入,大力发展公办普惠园,扩大公办普惠学位。同时,要分类制定民办园普惠认定标准、补助标准与扶持政策,积极向民办园购买服务,并引导民办园转型或开办普惠班,鼓励民办园提供更多普惠性学位资源。

第四,努力缓解民办园办学成本压力。要充分考虑民办园的投入性质、人力成本及运行费用,实事求是允许民办普惠园的收费标准有所浮动。尤其是当前疫情期间,全体民办园从 2 月份开始完全没有任何收入,但全

体员工工资要支付,大量防疫物资要购买,建议各级政府尽可能减免园舍租金,给予民办园教师基本生活补助,最大限度以津贴、资助等形式,切实帮助民办园度过最困难时期,推进民办园可持续发展。

第五,大力支持民办园师资队伍建设。要保障办园质量,就必须强化师资队伍建设。长期以来,大多数民办园教师的社会地位和经济待遇都明显低于同类公办园,这极大制约了民办园的健康发展。在财力允许情况下,各级政府应该考虑建立民办园从教津贴制度,并将民办园教师统一纳入政府师资培养体系之中,给予相应经费保障和政策便利,以增加幼教职业的吸引力和稳定性。

未来一个时期,发展学前教育,需要在扩大普惠受益面的同时,稳步提升办园质量。各级政府务必把准“公益普惠”基本方向,适应社会需求的发展变化,坚持公办民办并举,做到普惠优质并重,进一步办好人民满意的学前教育。

(胡卫系民进中央委员、民进上海市委专职副主委,全国政协委员)

关于利用互联网技术 提升西部乡村小学英语教学及师资的建议

□ 俞敏洪

据《中国农村教育发展报告 2019》,2017 年义务教育在校生数达 1.45 亿人。其中,城区为 5029.43 万人,镇区为 6087.56 万人,乡村为 3418.77 万人。义务教育

在校生 2/3 在县域以下,农村仍然是中国义务教育的重点。

《义务教育英语课程标准》明确指出,外语是基础

教育阶段的必修课程,英语是外语课程中的主要语种之一。教育部《关于积极推进小学开设英语课程的指导意见》也指出,全国城市、县城、乡镇所在地小学逐步开设英语课程。小学开设英语课程的起始年级一般为三年级。各地可根据实际情况,确定小学英语教学的方式。转变传统的课堂教学观念,充分利用远距离教学手段和英语教学音像资源,为学生创设良好的语言学习环境。

对于乡村地区的小学来说,日常开展英语教学并不容易实现。根据北京新东方公益基金会在2020年3月针对青海、甘肃、宁夏、贵州、湖南、四川、云南、广西、新疆等全国20个省份的部分乡村小学英语教师所做的问卷调查,目前乡村小学英语教育普遍存在以下三个问题:师资匮乏且稳定性不足;教师工作压力较大,业务提升机会欠缺;乡村教师生活面临实际困难。

第一,师资匮乏且稳定性不足。通过对全国500多所乡村小学(乡镇中心校40%,村完小38.2%,县城小学14.8%,教学点7%)的调研,英语学科师生比均值为1:227,有的学校甚至达到了1:2400,师资严重匮乏。英语任课老师20岁-30岁占67.5%,31岁-40岁占24.3%,教龄1-5年的老师占比69%,10年以上教龄的老师仅占不到20%,乡村英语教师队伍普遍为年轻、教龄短的新老师,职业经验和稳定性相对欠缺。

第二,教师工作压力较大,业务提升机会欠缺。英语教师数量不足导致一人承担多个年级的教研、课堂教学和作业批改,有的老师还兼任班主任或其他科目任课教师。62%受访乡村英语老师每周工作时长为8-10小时,10小时以上的占14%。55.5%表示工作压力比较大,19.8%表示压力很大。业务提升乏力也是英语老师普遍反映的问题。71%受访者表示,学校教学任务重,没时间参加培训,47.8%受访者认为,培训会带来启发,但工作中用不上,理论多实践少。

第三,乡村老师生活面临实际困难。受访乡村教师中女性占比92.3%,由于学校距离县城普遍较远,且日

常工作繁重,夫妻分居、无法照顾老人和孩子也成为影响职业稳定性的重要原因。此外,81.8%受访者表示,收入与当地公务员相比偏低,45.8%受访者从来没有享受过定期免费体检。

为了稳定乡村英语教师队伍,提升乡村英语教育质量,为农村学生后续学习打好基础,缩小城乡教育差距,提出建议如下:

第一,利用互联网技术,大力发展“双师直播课堂”等远程教学,打破空间壁垒,让优质教育资源得以共享,同时缓解乡村地区英语师资匮乏、工作压力过大、提升机会欠缺的现状。现在只要有稳定的网络传输和基本的电子设备,山区的学生就可以在教室里听到北京、上海等地的老师带来的直播课,即时互动和交流。乡村老师也可以与城市里的教师同步教研、备课,实时观摩经验丰富的老师如何组织课堂、设计互动、讲解知识点,在工作中提升业务水平。当地学校和教育局提升教师管理和培养,加强英语教学意识,县域教育一盘棋,教师离岗不离人,全方位提升乡村教育的整体面貌和质量。

第二,继续提升乡村教师待遇,改善生活和工作条件。近年来,乡村教师待遇、生活补助覆盖率和金额逐年提升,《中国农村教育发展报告2019》显示,县城、镇、乡、村屯小学高级教师每月实发工资分别为3461.9、4317.9、4289.2、4511.1元。2017年乡村教师生活补助首次实现了集中连片特困地区县的全覆盖,其中乡村学校和教师覆盖率分别为97.37%和96.41%。建议进一步加强乡村教师周转宿舍建设,按规定将符合条件的教师纳入当地住房保障范围,让乡村教师住有所居;鼓励有条件的地区继续提升乡村教师生活补助;在培训、职称评聘、表彰奖励等方面向乡村青年教师倾斜;关心乡村教师工作生活,丰富精神文化活动,巩固乡村教师队伍。

(俞敏洪系全国政协委员,新东方教育科技集团董事长兼总裁)

关于应对疫情影响 做好高校毕业生就业工作的建议

□ 李孝轩

2020年2月12日,教育部高校学生司司长王辉在国务院联防联控机制发布会上表示,2020年应届毕业生有874万,同比增长40万,综合考虑经济下行压力和疫情叠加的影响,预计今年上半年高校毕业生就业面临的形势更加复杂严峻。

据调查,疫情主要在就业供给、就业时间、就业招聘形式和就业心理方面对高校毕业生的就业形势产生影响。

一是就业供给减少,就业竞争加剧。今年春招在整体上可以预见会陷入“疲软”。据Boss直聘数据显示,截至今年3月31日,在春招季(2月3日以来)企业对应届生的招聘需求同比下降22%。

二是就业时间延迟,短时“慢就业”出现。传统的线下招聘被取消,原本在2月中上旬大学开学后开始的就业季延迟,公务员招聘、教师资格证笔试也相继延期,不少高校毕业生被迫推迟就业时间,出现“慢就业”现象。

三是就业招聘形式变更,部分毕业生不适。线上招聘已成为2020年春招的新破局点,但通过线上招聘对接难度大,就业意向达成比例较低,招聘的实际效率不高,经验不足的应届生难以即刻适应,易被淘汰。

四是消极就业心理突出,就业自信心受损。今年的高校毕业生出现了比往届更强烈的焦虑心理。这种负面的情绪状态容易使毕业生在激烈的求职过程中落败,最终形成就业的恶性循环。

2020届高校毕业生就业时间推迟已成事实,建议政府、用人单位、高校在增加就业供给、创新就业服务、丰富就业与创业指导、树立就业信心等方面形成合力,应对疫情对高校毕业生就业的影响。

为此建议:

1.开展专项招聘,加大就业力度。按照深入贯彻落实习近平总书记统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上“要全面强化稳就业举措,实施好就业优先政策”精神,由政府主导并联动国有企业,基于应对新冠肺炎影响的考虑,大幅增加就业名额,开展诸如医疗、旅游、餐饮、教育、金融等多行业专项招聘,有效畅通就业渠道。例如,云南省超前响应号召,今年5月19日发布专项招聘,计划招聘名额42870人,较往年全省事业单位工作人员招聘计划名额有大幅增长(医护+教师总的增加24500人,比原计划增加133%),大大缓解了当地高校毕业生就业压力。

2.线上线下结合,做好就业服务。搭建动态“云沟通”,联系各级就业平台、高校就业网和社会招聘网站,组建就业数据库,推进高校就业服务网络平台建设,精准推送就业信息。开展多样“云培训”,积极开发网络课程,开展线上线下相结合的个性化就业创业指导,提高高校毕业生就业创业能力。推进优质“云招聘”,积极引导高校毕业生参加教育部门定期举办的云就业线上视频双选会,促进高校毕业生实习就业需求与用人单位岗位招聘需求精准对接。落实灵活“云办理”,灵活办理就业手续,引导就业服务尽可能网上办、自助办。强化日常“云辅导”,鼓励各高校依托心理辅导中心,开通心理咨询绿色通道,引导或帮助毕业生正确处理求职问题,确保身心健康安全。

3.结合当前疫情,增加短期岗位。各省地方政府对接医疗机构供需两端,从储备防疫力量和缓解就业压力的角度出发,采取提供短期岗位或公益岗位(环境卫生、防疫消杀、巡查值守、疫情排查等)的方式,有效带动和促进部分医疗卫生机构、基础医疗教育学校吸收相关专业高校毕业生投入岗位。

4.提供短期补贴,支持创业就业。教育主管部门明确毕业学年及离校未就业高校毕业生求职创业补贴和参加技能培训的补贴办法,增加创业担保贷款额度,加大毕业生创业扶持力度;一是针对未按时就业学生,给予疫情期间的短期补贴。规定贫困劳动力、城乡就业困难人员、零就业家庭成员、城市低保家庭学员中的离校未就业高校毕业生培训补贴标准;二是对受疫情影响见习暂时中断的,相应延长见习单位补贴期限。对见习期未满与高校毕业生签订劳动合同的见习单位,给予剩余期限见习补贴,多维度支持鼓励毕业生创业带动就业。

5.稳企业保就业,奖励贡献企业。一是采取加大贴息力度,降低企业融资成本。加强信息沟通,确保政策落地生效等优惠方式,真正扶持和保障企业缓解经营困难、增加生产动能,从而为高校毕业生提供更多就业空间;二是对于积极响应落实国家“稳就业”政策号召,鼓励和支持、吸纳高校新增毕业生就业的企业,制定一次性吸纳就业补贴政策,明确支持企业发展的税费减免政策。

(李孝轩系全国人大代表,中国新高教集团董事长)

关于高等教育 稳定规模优化结构的建议

□ 秦 和

上个世纪末,我国开始实施高校扩招战略,高等教育自此加快向大众化迈进。截至2019年,全国高等教育

毛入学率已达51.6%。按照世界公认的标准,已进入普及化阶段。过去20年,我国高等教育先后实现了从“精

英型”向“大众化”、从“大众化”向“普及化”的跨越,走过了许多发达国家用半个多世纪才走完的路。从规模上看,我国已成为名副其实的高等教育大国,在全球高等教育格局中的影响不断扩大,令全世界瞩目。

但同时也要看到,我国高等教育仍“大而不强”。虽然规模已位居世界第一,但与发达国家相比,还有较大差距。从各类大学排行榜看,全球排名前100名的大学,我国的大学寥寥无几。无论从人才培养质量看,还是从大学的科研水平看,美国、日本、英国、德国等发达国家都大幅领先我们。进入新世纪以来,自然科学领域的诺贝尔奖和菲尔兹奖等重大奖项,几乎被发达国家包揽。虽然这些奖项不是绝对的评价指标,但也足以说明我国高等教育质量水平与发达国家还有一定差距。

尤其要清醒地看到,我国高等教育规模快速拓展中,积累了不少问题和矛盾。一方面,在扩大高等教育入学机会的同时,还没有建立和完善一整套宽进严出的质量保障体系。另一方面,高等教育存在明显的结构失衡问题,既有学科专业结构失衡的问题,也有类型结构失衡的问题,同时还有区域发展不平衡的问题。

随着我国高等教育进入普及化阶段,迫切需要从战略层面,对高等教育发展目标、任务和举措作出调整。当务之急,要稳定规模、优化结构,引导督促各部门、各地区、各高校将资源和精力聚焦到内涵建设上来。为此,提出以下几个方面的建议:

1.创新高校招生计划管理模式。稳定高等教育规模,必须从源头上宏观调控高校招生计划。为此,建议在编制国民经济和社会事业发展第十四个五年规划时,对高等教育规模和招生总量作出规定。建立高校招生计划弹性管理机制,实行高校招生计划指标核定与人才培养质量、毕业生就业状况、高校经费保障水平等挂钩。对保障能力足、培养质量高、毕业生就业好的地方和高校,可适当增加招生计划指标。通过严格招生计划管理,倒逼地方和高校深化改革,不断提高人才培养质量。

2.及时调整优化高校设置政策。稳定高等教育规模、优化高等教育结构,高校设置政策发挥着重要作用。进入新世纪以来,我国新设置了近千所高等学校,为实现

高等教育普及化作出了重要贡献。下一步,迫切需要根据新的高等教育发展需求,对高校设置政策作出调整。一方面,要围绕内涵发展和提高质量,提高设置门槛,严把标准。原则上,新设立的高校,应以高起点办学为主。另一方面,要实行总量控制,建立高校退出机制。对办学质量不高、条件保障不力的高校,可探索通过多种方式退出,推动高等教育健康、高质量发展。

3.大力支持培养应用型人才的高校。许多国家高等教育发展的实践已经证明,高等教育进入大众化阶段特别是迈入普及化阶段以后,肩负着双重使命:一方面,要在普及化的环境下培养拔尖创新人才,引领和促进文化传承创新,攀登科学的高峰。另一方面,要为社会培养为数众多的实用型人才。目前,尽管我国尚未对高校实施严格的分类管理,对于什么是应用型大学在政策层面也没有清晰的界定。但从现实状况和未来发展方向看,都需要将培养实用型人才作为重要战略,这是当前我国高等教育最大的短板。对以培养实用型人才为主要目标的高校,在政策和经费方面加大扶持力度,建立以应用型人才培养为导向的资源配置机制和考核评价机制,引导督促各地、各高等学校合理定位,面向区域经济社会发展需求培养人才。

4.进一步调整优化高校学科专业布局。目前看,我国高校部分学科和专业已不适应科技革命的要求,也不能很好地适应经济社会发展的需要,毕业生在劳动力市场难以就业。对这类学科专业,要在评估的基础上,适当压缩培养规模。要紧跟科技革命发展趋势,面向国家重大战略需求,在通信技术、生物科技、新材料、新能源、人工智能、深空深海探测等领域,超前布局一批新兴学科专业,促进学科交叉融合。同时,要以优化学科专业布局为抓手,在高校建设一批重大科研基础设施,为高校培养拔尖人才和攀登科学高峰搭建平台。

5.加大对中西部地区高等教育的扶持力度。进入新世纪以来,虽然各地高等教育都获得了长足发展,但高等教育的区域差距依然很大。特别是近年来,受经济发展水平及财政能力的制约,东北、西北省份的高等教育发展遇到一些困难,经费投入不足,人才流失等问题进

一步凸显。建议国家层面将扶持东北、西北地区高等教育纳入区域开发战略,在财政投入、人才政策、科研项目

等方面,加大倾斜力度。

(秦和系全国人大代表,吉林外国语大学校长)

关于公安部 身份认证系统无缝入接高校的提案

□ 任 芳

高校是安全防控的重点单位,其环境相对开放,人员密集且流动频繁。建立高校人员身份核查与公安专用人脸识别比对系统资源无缝链接,通过“人防、物防、技防”相结合的安防措施,做好人员防控,提升风险预防的精准性、预警的及时性和处置的科学性,为高校安全扎起第一道防线。

一、高校学生入学报到、毕业都要进行身份核查。为防止冒名入学,学校对学生的入学身份要进行严格核查。学生毕业时,教育行政部门要与学校再次核验毕业生身份的真实准确性。目前,教育行政部门与学校都采取人工核查方式,学生改名、户籍变动、外貌变化等无法进行确认的,学生需到户籍所在地派出所开具户籍证明。无论是学校还是学生,都感到程序复杂;另一方面学生开具证明路途遥远,也很难确保精准。

高校经常为社会公共考试提供服务,需要对大量社会考生进行身份核验。原始的人工查验证件,很难甄别替考、社会身份假冒等违规人员,给考试的严明与公正带来风险。

二、高校教职员工成员结构复杂,来源多元。各高校

都在努力引进人才,有本国大学毕业的,也有从海外引进的,尤其是海外引进的人才,因为信息不对称,海外人员身份难以核查,这些带着学术光环,身价高的人才中是否有重点监控人员,高校没有技术手段甄别。引进后,不仅浪费经费,严重的更有可能泄露国家和科技机密,危害国家安全。

在高校工作的不仅有教师和管理人员,还有大量勤杂人员,外来务工人员,这部分人员结构来源复杂,如若夹杂有危险背景的人,学校没有手段剔除,也会给校园安全带来隐患。近几年高校也是反恐的重要场所,对于危险的涉恐人员排查,不让其进入校园,是高校反恐最重要的预防环节。

三、高校已具备身份识别信息化的硬件条件。据2018年《中国高校信息化建设调研报告》显示:全国高校身份管理与认证系统已基本普及,90%的高校已建立校园一卡通系统,已有48%的院校完成了信息系统建立开发工作,信息系统应用融合条件成熟。借鉴此次抗击新冠肺炎疫情全国一码通体系的经验,为高校创建全国通用的身份识别系统打下很好的基础。

为此建议：

目前，公安系统身份认证技术发展的非常成熟，被广泛应用于监狱、政府、酒店、金融行业、边境管制等诸多领域。公安身份验证系统具有识别的唯一性、身份鉴定不可仿冒性，系统端口延伸到高校能迅速准确地进行身份判断，解决管理中人工鉴定的效率与准确问题，具有较高实用价值，为营造健康、安全的校园保驾护航。同时身份信息识别系统全国高校联网对接，也让高校成为公安系统的重点排查单位，帮助公安机关扩大身份验证网络范围，查找和追踪通缉犯、危险人员。

一、打通公安部与教育部的技术平台资源，公安可信身份认证端口接入高校，实现高校安防管理与公安身份安防系统的融合。公安身份识别端口接入，可以实现所有进入高校人员来访证件与人脸 1:1 比对，确保每一位访客身份是真实的。对接公安数据库信息，可显示危险人员及风险级别，一旦识别“有风险”数据库中的人

员，便能够立刻发出预警，通知附近的公安机关，学校安保部门拦截危险人员进入校园。

引入公安可信身份识别系统，打造智慧校园平安建设，也将推进高校大量社会考试的无人监考信息技术，通过生物识别全程“监拍”，杜绝替考现象发生，打造诚信社会风气。

二、疫情过后，借鉴全国“一码通”成熟经验，加大校园 AI 防控软硬件投入，引入人工智能管理防控校园事前的风险评估和防范化解机制。切实落实 2019 年 11 月公安部教育部联合印发的《加强校园安全防范建设三年规划》，帮助高校建设身份识别安全制度与公安联防系统的闭环。

建议公安部联合教育部牵头，地方、学校多部门联动，统筹各方力量，在“十四五”智慧校园建设中积极推动此项工程，开展应用试点和推广。

（任芳系全国政协委员，西京学院院长）

关于加大政策引导扶持力度， 推进职业教育高质量发展的建议

□ 杨雪梅

职业教育的本质是为党育人，为国育才。去年国务院《政府工作报告》把就业和职业教育放在一起论述，提出“多管齐下稳定和扩大就业”“要以现代职业教育的大改革大发展，加快培养国家发展急需的各类技术技能人才”，份量非常重。面对前所未有的风险挑战，今年《政府

工作报告》更是把就业提升到了极高的高度，有 39 处提到了“就业”，强调要“着力稳企业保就业”“千方百计稳定和扩大就业”；送出教育惠民“大礼包”，提出“今明两年职业技能培训 3500 万人次以上，高职院校扩招 200 万人”。2020 年全国普通高校毕业生 874 万，同比增加

40万人,综合考虑经济下行压力和疫情叠加的影响,就业形势更加复杂严峻。无论“六稳”还是“六保”,首当其冲的都是就业。

就业是民生之本,民生稳,人心就稳。关键时期,就业的“稳定器”作用更为重要,发展职业教育是稳就业惠民生的“压舱石”。我国每年新增的劳动力,10个人当中就有7个人毕业于职业院校。2019年国家出台了《国家职业教育改革实施方案》等重磅文件,政策红利充分释放,职业教育迎来了前所未有的发展机遇。过去一年,我多次就加快职业教育发展、深化产教融合等问题开展专题调研,形成《职业教育对稳就业情况调研报告》等多项调研报告。

在调研中发现,职业教育深化产教融合、实现高质量发展还存在一些制约瓶颈。一是对职业教育的认知偏见依然存在,职教认可度和吸引力不足。2018年全国高等教育经费总投入为12013亿元,其中普通高职高专为2150亿元,占比17.9%,半壁江山的高等职业教育财政投入相对不足;社会上认为职业教育“低人一等”,认为本科生是人才,高职毕业生是锅“夹生饭”;有的学生宁可复读也不报考职业院校,有报道部分高职专科院校报到率仅70%。这也造成“千军万马挤独木桥”和整个社会人力资源的浪费,毕业生找不到工作、企业招不到合适的人。二是职业教育毕业生就业受限,存在就业歧视现象。只有“出口”畅才能“进口”顺,但在一些国企、地方政府公务员、事业单位招聘中,职教毕业生有时会被学历门槛“拦”在门外、“高不可攀”。在工作中他们还面临职业地位不高、薪资水平较低、上升通道不畅等问题。这几年,二三线城市纷纷出台了人才新政,但仅有郑州等少数城市对中专以上毕业生、职业(技工)院校毕业生放开了落户限制。三是产教融合信息不对称,“一头热”问题没有得到实质性转变。近年来尤其是这次疫情中,新零售、在线医疗、在线直播、智慧供应链、智能化生产制造、数字化社区管理等对应用型人才需求巨大,但目前职业教育对这些新需求信息未能及时全面的掌握,没有形成“供给-需求-供给”的信息收集处理和闭环反馈机制,新兴学科专业建设滞后,人才供需“两张皮”,利益协调分配机制不完善,也导致企业参与热情不高。四是应用型导向评价机制不够完善,师生实

操能力欠缺。目前职业院校和应用型高校的考核评估体系,更注重衡量发表科研论文等指标,忽略了对成果转化应用等方面的评估,“重理论、轻实践”问题仍然存在,缺乏产教融合意识,限制了职业教育高质量发展。

为此,建议:

一是提高职业教育的社会地位。教育主管部门和职业院校要通过举办职业教育活动周、办学成果展等多种方式,消除社会偏见,媒体也要给职教高质量发展“呐喊”,正确地引导舆论;职教吸引力既要“写进文件里”,也要“活在现实里”,建议加快破除职教毕业生招聘歧视性政策,引导和鼓励企业提高技能人才薪酬待遇,健全与技能人才能力和贡献相适应的职称、荣誉及报酬制度。

二是探索建立中高本硕贯通的教育体系。借助政策“东风”,加快探索推进职教高考制度,建立职业教育的专属跑道,落实职业教育与普通教育同等地位,规定职教与普教学生学习成果等值互换关系,提高本科高校招收职业院校毕业生比例,打通专科、本科到研究生的上升通道。

三是激发企业参与职业教育的积极性。政府要为职教发展“撑腰”,建立政策扶持机制,出台配套政策及实施细则,制定行业企业参与职业教育的激励性和惩罚性措施,依托大中型企业,进一步建设一批“双师双能型”教师培训基地;建立企业高管、技术能手与职业院校骨干教师相互兼职、双向聘用制度,鼓励校企间人才自由流动;以产教融合型企业认证为抓手,打造产教融合改革标杆,支持行业龙头企业参与建设一批国际化职业教育集团和一流应用技术型大学。

四是支持职业教育创新产教协同育人模式。鼓励运用大数据、人工智能等新技术,建设产业人才数据平台、专业教学标准数据库等开放共享的产教融合服务平台;引导支持校企、校协、校院、校政“四联互动”,在资源利用、培养规格、育人标准、育人内容、师资建设等五个维度上“五融共通”,建立产业深度参与的“招生-培养-就业”的全链条产教协同育人体系,让毕业生好就业、就好业,让职业教育既“叫好”又“叫座”。

(杨雪梅系全国人大代表,黄河科技学院校长)

关于中央财政 设立民办教育发展专项资金的建议

□ 牛三平

民办教育事业属于公益性事业。党的十九大报告指出,要支持和规范社会力量兴办教育。目前,民办教育规模稳健增长,教育教学质量和办学水平逐步提高,基本形成了与公办教育相互促进、共同发展的格局,成为我国教育事业的重要组成部分、重要增长点和促进教育改革的重要力量,在弥补教育资源不足、缓解供需矛盾、提供多元选择、激发教育活力等方面发挥了重要作用。截至2018年,全国共有各级各类民办学校18.35万所,占全国教育总量的35.36%;各类教育在校生达5378.21万人,比2017年增长5.03%。

近些年来,国家财政对于教育的投入持续增长。自2012年以来,我国教育经费总投入占GDP比重均在5%以上,2018年全国教育经费总投入为46135亿元,比上年增长8.39%,民办学校没有国家财政拨款,大部分民办学校的办学经费主要靠学生的学费,经费来源渠道单一,投入的不足、办学经费的紧张成了制约民办学校快速发展的瓶颈因素。

民办教育作为我国教育体系中不可或缺的重要组成部分,与公办教育共同承担着培养社会主义建设者和接班人的重要使命。但是,一方面是国家对于公办教育投入的持续增长,一方面却是民办学校办学经费短

缺、举步维艰,造成了民办学校与公办学校办学条件上的差距进一步拉大,民办学校办学压力越来越大,一定程度上挫伤了民办学校办学者的积极性和民办教育的又好又快发展,这与国家鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的精神和原则是不相符的,对于建设教育强国也是极为不利的。

《民办教育促进法》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要》都明确规定:县级以上各级人民政府可以设立专项资金,用于资助民办学校的发展。新修订的《民办教育促进法》继续保留了关于设立民办教育发展专项资金的规定。国务院《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》(国发〔2016〕81号)明确要求:“财政扶持民办教育发展的资金要纳入预算,并向社会公开,接受审计和社会监督。”目前,已经有不少省、市、县财政设立了民办教育发展专项资金,资助民办学校的发展。在国家法律和政策要求各级人民政府设立民办教育发展专项资金的大背景下,中央财政不但不应当缺位,而且应当带头发挥示范引领作用。

公共财政不是公办事业财政。实现教育现代化,需要公办民办同步发展、共同推进,民办教育的发展同样需要得到公共财政的支持。民办教育办学经费主要靠自

筹,并不意味着政府就可以不投入。从国际上来看,基于教育的公益性,世界上很多国家都以不同的形式向民办学校提供资金支持。设立民办教育发展专项资金,体现的是政府对民办教育的重视和支持。特别是中央财政设立民办教育发展专项资金,并列入财政预算,体现的是一种导向、一种态度,也是一项国家政策,对地方财政具有引领性和指导性。以财政专项资金的杠杆作用撬动社会力量投入民办教育的积极性,将成为国家支持社会力量积极兴办教育的重要举措。

为此,建议:

国家财政部认真落实《民办教育促进法》和《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》精神,设立中央财政支持民办教育发展专项资金,列入中央财政预算,主要用于民办学校的扶优扶强和奖励对民办教育发展做出突出贡献的集体和个人,进一步激发社会力量兴办教育的积极性,促进民办教育事业的持续健康发展。

(牛三平系全国人大代表,山西工商学院院长)

烟台严禁民办高中虚假招生宣传

本刊讯(齐鲁晚报消息)记者从烟台市教育局获悉,烟台市严禁民办高中学校虚假招生宣传,需跨地市招生的,要经所在县市区教育行政部门核准。

日前,烟台市教育局发布2020年初中学业水平考试和高中阶段招生录取工作实施意见,2020年全市初中毕业生总数5.56万人,在全面普及高中阶段教育的前提下,按照职普比大体相当的原则,确定高中阶段招生计划。

其中公办学校严格按照规定的招生范围招生。未经市教育局批准,公办普通高中不得跨县市区招生。烟台一中、烟台二等中的招生计划面向四区(指芝罘区、莱山区、牟平区和高新区)统一招生。四区招生办法按照《2019年烟台市四区初中学业水平考试暨普通高中招生办法》执行。获批省、市级体育专项特色高级中学称号的14所普通高中,可在自主特长招生中,面向全市范围招收具有获批项目体育专项特长的学生。烟台二中继续面向全市招收信息学奥林匹克竞赛特长生,招生人数不超过40人。

民办学校凭有效的办学许可和法人登记证书(营业执照)在审批机关核准的办学规模内申报招生计划,严禁虚假招生宣传,其招生简章广告应依法报审批机关备案。学校收费项目及标准须在招生简章、广告、公示栏予以注明,收取费用应出具发票等法定票据,严禁收取或变相收取与入学挂钩的捐资助学款,不得以任何名义向学生摊派费用强行集资。

非营利性民办学校应严格执行发展改革部门批准的收费标准。民办学校在教育行政部门的指导下,按批准的招生计划自主招生,不得招收已被其他高中阶段学校按规定程序录取的学生,对于招收已被其他高中阶段学校录取学生的民办学校,将大幅度削减其下一年度的招生计划。根据国家发展改革委、最高人民法院等44个部门《关于印发对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录的通知》文件要求,学费、住宿费高于公办高中的民办学校,不得招收限制失信被执行人的子女、失信被执行人的子女,以及失信被执行人的法定代表人、主要负责人、实际控制人、影响债务履行的直接责任人的子女。民办高中需跨地市招生的,按照《山东省教育厅关于做好2020年普通高中招生入学工作的通知》要求提出生源计划,经所在县市区教育行政部门核准后,报送市教育局基础教育科,由市教育局报省教育厅协调生源地所在市纳入当地高中招生计划并参加统一招生考试、统一录取、统一管理。

中等职业学校可根据各自的办学特点,采取自主招生、跨区域招生等灵活多样的招生模式。各县市区教育行政部门和学校要支持和鼓励优秀初中毕业生报考“3+4”本科、五年制高职、五年制高师。往届初中毕业生、未升学普通高中毕业生、城乡劳动者、退役士兵等可到中等职业学校直接注册入学。

【编者按】在全国幼儿园“民转公”“民转普”的潮流中,深圳是发起较早、数量较多而争议也较大的城市。有论者认为在中央提出到2020年全国学前三年毛入园率达到85%的背景下,“民转公”是解决入园难入园贵问题、达到“幼有善育”目标的有效手段;也有论者从“民转公”可能造成人民需求得不到满足、给予公办园和普惠园的补偿不足等角度进行了反驳。本专题梳理了正反两方面的论点,供读者参详。

亮实招出硬招 答好“幼有善育”民生考题

□ 谢仕亮

幼儿学前教育不是“小儿科”,它是一个人接受教育的起点。率先实现幼有善育、学有优教,是深圳建设中国特色社会主义先行示范区的一项重要内容,也是打造民生幸福标杆的关键一环。

学前教育问题向来备受关注。今秋新学年开学以来,我市学前教育发展驶入快车道:一批新型公办幼儿园建成开办,全市22所公办幼儿园移交市教育局,加快小区配套幼儿园“民转公”……深圳不断加大学前教育投入,通过一系列改革创新举措,学前教育迎来快速发展。

幼儿学前教育不是“小儿科”,它是一个人接受教育的起点。率先实现幼有善育、学有优教,是深圳建设中国特色社会主义先行示范区的一项重要内容,也是打造民生幸福标杆的关键一环。

长期以来,学前教育是我市教育体系中的薄弱环节,主要问题体现在政府财政投入规模较小、办学结构不合理公办园占比低、保教队伍待遇和整体素质偏低

等。如今,随着外来人口的增加和全面二孩政策的激励,深圳迎来适龄儿童入园的高峰,学前教育资源愈发紧张,幼儿园学位连连预警。由此,深圳各界呼吁加大学前教育投入力度,提高公办幼儿园比例的呼声不止。

值得肯定的是,以问题为导向加强学前教育问题治理现已成为深圳的教育共识。瞄准建设中国特色社会主义先行示范区的目标要求,深圳近期动作频频,就学前教育领域出台了一系列新政。先是在全市学前教育工作会议上提出,深圳将加大学前教育财政投入规模,预计2020年投入资金将超过100亿元,到2020年深圳幼儿园总量预计达1967所,公办园在园儿童占比将达到50%左右;今年9月,市委市政府发布的《关于推进教育高质量发展的意见》提出,到2020年每个有条件的社区原则上至少有1-2所公办幼儿园;10月出炉的《深圳市小区配套幼儿园治理工作实施方案》要求“新建小区配套幼儿园须列入首期建设,违规将被约谈等”。这些密

集出台的新政,干货满满,直接回应了民生关切。

大力建设公办幼儿园、普惠园并提高其比例,是扩大总量、调整结构、提升质量与公益普惠的供给侧结构性改革,牵住了幼儿教育发展的“牛鼻子”,有助于解决

“入园难”“入园贵”问题。以市民足额、优质的学前教育需求为导向,不断克难题,亮实招、出硬招,才能答好深圳实现“幼有善育”“学有优教”的民生考题。

(来源:深圳特区报)

广东省民办教育协会党建专委会成立

本刊讯 (南方网消息)在省委教育工委、省教育厅指导下,为更好服务和指导各级各类民办学校和教育培训机构的党建工作,在中国共产党建党99周年纪念日前夕,6月19日广东省民办教育协会以视频会议形式召开广东省民办教育协会党建工作专业委员会成立大会。省委教育工委副书记、省教育厅党组副书记李大胜出席会议并讲话,省委教育工委、省教育厅组织处处长廖荣辉、政策法规处副处长胡浩伟、组织处主任科员秦玲;省民办教育协会会长赵康,常务副会长张耀荣、黄向群,协会秘书长耿景海、副秘书长李穗方和大中小学党组织书记约100人参加会议。主会场设在省教育厅,分会场设在全省各民办高校、部分中小学和教育培训机构、有关地市民办教育协会。会议由赵康主持。

广东省是民办教育大省,各级各类民办学校(含幼儿园,不含培训机构)1.68万所,在校生754.02万人,占全省在校生三分之一,数目多、体量大。

李大胜在会上指出,我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,充分认识加强民办学校党建工作是全面贯彻党的教育方针和坚持社会主义办学方向的必然要求、是落实立德树人根本任务的需要、是促进民办教育事业健康可持续发展的根本保障。

李大胜提出,党建专委会要充分发挥职能和作用,推动我省民办学校党建工作高质量发展。主要工作是要发挥宣传和引导作用,夯实党建工作根基;开展民办教育党建理论研究,提升党建工作科学化水平;推动和指导民办学校党建工作,提高党建工作质量。他要求,党建专委会要主动与各地教育工委、教育局党委(党组)对接,主动汇报沟通,形成工作合力;党建专委会要加强自身建设,健全规章制度,做好服务工作。他特别提出,全省各地教育工委、教育局党委(党组)要支持本地建立健全民办教育协会,支持组建本级民办教育协会党建专委会,形成省市县三级民办教育党建工作体系;并在政策上给予大力支持,工作上给予有力指导,共同推动民办学校党组织全覆盖,更好发挥党组织的政治核心作用。

此次会议审议通过了88名委员。委员由省协会领导、全省民办高校党委书记和相关地市协会分别推荐有代表性的中小学、幼儿园和教育培训机构党组织主要负责人构成。赵康出任党建专委会主任。

会上通过了《广东省民办教育协会党建工作专业委员会规程》。规程对党建专委会的设立依据、工作宗旨、机构属性、工作范围、工作职责、组织构成、委员产生和任期、运作机制等都做了明确规定。

赵康在会议小结时表示,感谢李副书记对专委会的信任,感谢委员们对他本人的信任,我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,不负众望、不辱使命:一是贯彻李副书记讲话精神,扎实推动民办学校党建工作,更好发挥党组织的政治核心作用;二是在省委教育工委指导下,更好履行专委会职责,扎实做好服务工作;三是扩大党建专委会委员覆盖面,推动民办学校党组织全覆盖,坚守民办学校思想文化和意识形态阵地,更好完成立德树人根本任务。

省民办教育协会常务副会长张耀荣作党建专委会筹备简报和党建专委会规程起草说明,明确党建专委会是协会二级机构,非独立法人组织。

深圳小区配套幼儿园“民转公”提速， 学前教育市场加快洗牌

□ 梁 宙

过去 20 多年中，深圳市的学前教育形成了民办主导的格局，如今这个格局正在被扭转。为实现到 2020 年公办园在园幼儿占比达到 50% 的目标，深圳市小区配套幼儿园“民转公”的步伐开始加快。

这几天，深圳市南山区的何艳丽正为她的政府产权小区配套幼儿园何去何从而发愁，她是一位民办幼儿园的举办者，2003 年以来，她和女儿、女婿一起先后承办了 3 所政府产权小区配套幼儿园，其中两所幼儿园的承办合同今年将到期，还有一所 2016 年开始承办的幼儿园将在两年后到期。

按照深圳市对政府产权或国企产权小区配套民办幼儿园的转型工作要求，何艳丽的两所幼儿园年后或将面临着被政府回收的结局，另一所还没到期的幼儿园也需要考虑是否继续办下去。随着深圳关于小区配套幼儿园转型的政策陆续发布，何艳丽和女儿、女婿不得不为将来做打算。

近日，深圳市政府公布《深圳市小区配套幼儿园治理工作实施方案》（下称《方案》）要求，2020 年 9 月底前，将非国有（含集体所有）产权的小区配套幼儿园转为普惠性幼儿园；将自用国企产权小区配套民办幼儿园转为公办幼儿园。

对于政府产权小区配套幼儿园，《方案》提出，将承

办合同（协议）未到期的政府产权小区配套幼儿园转为普惠性幼儿园，并在 2020 年底前完成产权移交等工作。此外，各区要将新建政府产权小区配套幼儿园全部办成公办幼儿园，将承办合同（协议）到期的现有政府产权小区配套幼儿园全部办成公办幼儿园。

深圳对小区配套幼儿园的治理目标与国务院的文件要求有关。2018 年 11 月，中共中央、国务院发布《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》提出，到 2020 年，全国普惠性幼儿园覆盖率（公办园和普惠性民办园在园幼儿占比）达到 80%；逐步提高公办园在园幼儿占比，到 2020 年全国原则上达到 50%。对于公办园资源不足的城镇地区，新建改扩建一批公办园。

对于公办幼儿园占比严重偏低的深圳，要在短短一两年内将公办园在园幼儿占比达到 50%，并不是一件容易的事情。

深圳市学前教育以民办为主导的格局是从 1990 年代末开始逐渐形成，其时，深圳企事业单位进行改革，由于财政对学前教育领域的投入有限，学前教育领域从政府主导，逐渐转为让社会力量办小区配套幼儿园，鼓励企业或个人参与学前教育办学。

在深圳从事学前教育 30 多年的深圳某幼教集团董事长李丽对界面新闻表示，当初所有有教育背景或愿意

投资经营的人都可以去做民办教育,教育部门对他们也很支持。这些年里,民办幼儿园从少到多,最终形成了民办主导的格局。

深圳市教育局公布的数据显示,截止2018年9月,全市共有各类幼儿园1771所,其中公办园68所,仅占全市幼儿园的3.8%;教职工队伍相对薄弱,大专以上学历教师仅占57%,持证上岗只有91.7%;财政投入规模小,北京、上海、深圳投入分别为80亿元、113亿元和28亿元。

多年来,深圳部分教育界人士、人大代表多次对深圳公办幼儿园占比严重偏低的现状发出了批评的声音。深圳市人大代表肖幼美曾指出,早期深圳政府从改革的方向出发,将幼儿教育推向市场,这项改革是失败的,政府也意识到了这个问题。

近两年,深圳市陆续出台了一系列的公办园建设实施方案。2018年初,深圳在《深圳市新型公办园建设实施方案(第二次征求意见稿)》中曾提出,到2020年,深圳力争新型公办园占比达到30%以上,新型公办园和普惠性民办园占比达到80%以上。此外,将社会组织或个人承办的340所政府产权幼儿园全部收回,转为新型公办园。

2018年底,在国务院文件提出2020年公办园在园幼儿占比原则上达到50%的目标后,深圳也将2020年公办园在园幼儿占比目标提高到50%。今年4月,深圳发布《关于进一步深化改革促进学前教育普惠优质发展的意见》提出学前教育普惠优质发展的目标:到2020年,公办幼儿园在园儿童占比达到50%,公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园儿童占比达到80%以上。

界面新闻了解到,近期,在深圳市宝安、龙华等区已相继启动小区配套幼儿园“民转公”的工作。今年9月,宝安区在全市率先回收7所到期政府产权配套幼儿园,这7所幼儿园将由民办转为公办,纳入宝安幼教集团。近期,龙华区也正在对部分小区配套幼儿园进行清算工作。

据知情人士透露,宝安区拟定的回收民办幼儿园补偿方案中,有两种选择,第一种是幼儿园承办合同到期后政府进行回收,第二种是提前申请交回政府。若选择后者,政府将根据民办园的等级、合同期限以及资产评

估等综合决定补偿金额以及奖励金。若在承办合同到期后政府进行回收,则只对民办园资产进行评估、补偿。

对于民办幼儿园中的教职工,在民办园转为公办园以后,教育部门将全盘接收,对于不符合资质的教职工,将给予一年的过渡期,用于提高学历、考取各项证件,然后继续与公办幼儿园签订劳动合同,若一年后还不符合资质,公办幼儿园将与其解除劳动关系。

据《广州日报》报道,今年5月,深圳市教育局副局长王水发在全市学前教育工作会议上曾透露未来的规划,他指出,深圳学前教育财政投入规模将从2018年的不到30亿元到2020年将超过100亿元;同时,幼儿园师资队伍水平将大幅提升,到2022年,公办园大专以上学历的教师比例将提高到100%,普惠性民办园将提高到90%以上;幼儿园教师待遇水平也将显著提升。

深圳学前教育正在进行的这轮洗牌,也让部分民办园的举办者不得不考虑未来的办学道路,也有部分举办者考虑离场。李丽对界面新闻表示,其集团在深圳有六七家民办园需要被政府收回,目前仍在协商阶段,如果补偿可以接受,可能会选择提前交回政府。

不过,也有举办者提出,其赞同将所有小区配套幼儿园办成非营利普惠性民办幼儿园,但希望政府能以委托或购买服务的方式,让部分优秀的民办幼儿园举办者留下来继续承办,政府可以核算普惠性民办幼儿园的成本,缩小与公办园的补贴差距,同时对普惠性民办幼儿园教育教学的要求标准实行严格的监督。

对于深圳公办幼儿园占比严重偏低的问题,北京师范大学教育学部教授曾晓东对界面新闻表示,若能将普惠性民办园真正按照非营利性组织的运转规则来进行改造,使得普惠性民办园回归非营利性,这也是解决问题的一个方法。

“在这个过程中,公办园的特殊优势要逐渐地稀释和弱化,另一方面,普惠性民办园要转化为非营利性组织,然后取消举办者的分红特权和管理特权,把普惠性民办园置于透明的公共治理体系下,使普惠性民办园真正成为一个为公共福利服务的部门。”曾晓东说。

(来源:界面新闻)

深圳幼儿园“民转公”疫情期提速， 补偿却难到位

□ 赵 宇

深圳龙岗区民办幼儿园举办者李锐没有等来疫情补贴，却收到一份转为公办园的意向协议书。她投资的幼儿园面临被回收，转为公办园。这只是深圳市大批回收的民办园之一。作风强硬的收园行动背后，深圳市财政资金却很吃紧。一些面临被收回命运的民办幼儿园举办者未能得到预期的补偿。

李锐在 2019 年的暑假得知，政府正在回收民办园，她还曾在那时被要求填写同意转公办的意向书。意向书填完，回收的补偿方案迟迟未定，办学似乎又恢复了平静。

直至 2019 年 12 月底，幼儿园所在街道办及设在街道隶属区教育局的教育办公室（以下简称教办）工作人员召集举办者开会，谈及会按幼儿园投入成本给予补偿，并接收所有教职工，“这让我们听得挺安心的”。

但 2020 年 3 月，情况发生了陡转。3 月第三周，李锐又一次被街道和教办叫去开会，会上负责人态度突然强硬，称每个班的补偿上限为 50 万，幼儿园原教职工全部解聘。如若不转，合同到期后将无偿收回。

李锐当场提出质疑，但遭强硬驳回。她测算，按这一补偿方案，她的幼儿园，将有一半投入拿不回来。“没有在疫情期间扶持我们，反而加快回收的步伐，很让我们

感到心凉。”李锐说。

实际上，深圳市教育局早在 2017 年底就在酝酿收回民办园的方案，彼时深圳的压力来自广东省提出公办园占比要达到 30% 的目标要求。2018 年，方案因招致民办园举办者的激烈反对而搁置一段时间，至 2018 年 11 月 15 日，国务院颁布学前教育新政，提出公办园在园幼儿占比要达到 50%，深圳又加快制定“民转公”的方案。

就在一年前的 2019 年 4 月，深圳正式出台相关文件，提出具体扩增公办园比例的途径。其中重要一条是将存量民办园转为公办园。大量此前招标给民间办学者的政府产权配套幼儿园面临回收，租用国有、村集体物业的非小区配套园也在回收范围内。

按 2018 年底，深圳各类幼儿园有 1700 多所来测算，要在 2020 年达到 50% 公办园的目标，深圳需要在两年内新增 800 多所公办园。2018 年以前，深圳公办园只有大约 70 所。公办园缺口巨大，目标完成时间却不断逼近，深圳各区承压加重，压力又传递到街道、社区及教办。

经历两年的政策动荡，民办园收回公办已成大势所趋，多位承办政府产权园到期的举办者表示，愿意配合回收，拿回可能的补偿。2019 年 10 月，深圳市教育局收回首批到期的政府产权园，当时收回方案称，将评估幼

儿园剩余资产,给予补偿,教职工先全部接收,在一定过渡期后,再重新录用符合条件的人员。但两所已被收回的幼儿园举办者近日告诉财新记者,直至现在,评估补偿也未到账。

疫情期间,深圳加速推进这一回收进展。2019年底至2020年初,深圳已经有多个区相继出台民办园转型工作方案,鼓励还未到期的民办园提前转公,并给予补偿。龙岗区还未公布正式的红头文件,但3月以来多个街道均在加速签订“民转公”意向协议。

李锐是被街道和教办重点说服的对象。她的幼儿园是独栋建筑,户外面积大,刚开办三年,还装修一新。李锐起初不想将幼儿园交出转为公办,合同期也还有六年,但街道和教办两次到幼儿园“做”园长工作,希望园长能说服李锐。僵持两周后,李锐还是最终签了“意向协议书”。她表示,之所以签字,是对未来办学已经没有了信心了。

与加速推进“民转公”相矛盾的是,龙岗区教育局学前教育科近日通知,因经费紧张,区财政局从今年起取消等级园奖励。2019年评定的市、区、规范化幼儿园今年均没有区级的奖励金。3月26日,龙岗区教育局学前教育科一位工作人员向财新记者确认,“区财政局把这个费用砍掉了”。在这一现象背后,是深圳市财政是否有足够财力支撑新增公办园运营的疑问。

“民转公”提速

李锐一度陷入了进退两难的境地。3月16日,她和十余名民办幼儿园举办者一同被街道教办叫去开会。会上教办负责人称,民办幼儿园提前转为公办的补偿方案是,根据幼儿园剩余租期、评定的等级,还有第三方评估结果,折合相应系数,乘以每班50万的标准金额,得出最终补偿金额。但每班上限为50万。

李锐对“民转公”早有心理预期,关于这场收园行动的讨论与争议已经持续了去年一整年。但她没想到的是,最终补偿方案却与预期相差甚远。

2019年12月底,同样是教办也曾召集李锐等举办者开会,动员民办幼儿园提前转为公办。“说你们不要害

怕,自愿转为公办的话,就按你们的投入成本(补偿),还有这些年的付出,也会给一点补偿,不会让你们亏本。”李锐说,这当时让举办者感到安心。

但这次教办传达出的提前回收方案不仅补偿金额未达李锐预期,教职工也要被全部解聘。李锐说,她当场质疑为何前后两次会议说法前后不一,但负责人却语气强硬地“提醒”她,要慎重考虑,如果不同意提前转,产权属于政府、村集体的民办园到期后将无偿收回。

“当时听到这一番话,(心)真的彻底凉透了,前后讲话还不到三个月,趁这次疫情加快收回,开出的条件太苛刻,我们都无法接受。”李锐拒绝签订转公的意向协议。

从深圳龙华、罗湖、宝安三个区公布的民办幼儿园转型文件来看,每班50万是一个普遍补偿标准,按上述三个区的文件解释,这是参照深圳市公办园每班50万元的开办费标准定的。提前转型的幼儿园实际能拿到多少补偿,还要综合评估各项系数。上述三个区的文件还提出,对于在设定的时间节点提前转型的,还将有额外奖励,越早提前,奖励百分比越高。

三个区的补偿标准及测算方式与龙岗区基本一致,但不同办学情况的幼儿园按此方案补偿所承受的损失却有较大差异。李锐之所以难以接受,是因为她的幼儿园刚开办不久,持续投入较大,补偿金额无法填补已经投入的办学成本。

李锐的幼儿园是一栋独立建筑,由厂房改造,有1500平米的户外面积,2017年春季学期正式开园,每月收费800元。李锐说,初拿场地时为达到办学要求,花费很大力气加固装修,“从17年到现在投入700多万了”。她原本还经营着一所开办多年的老民办园,生源稳定,但因新园投入预算持续超支,加上初期生源不满,收支压力较大,老园被卖掉给新园“输血”。

如果按照原计划,李锐的新园今年就能满园,达到近240个孩子,办学将稳定进行。但收园的加速,让李锐措手不及。她测算,按3月16日会议上传达的补偿方案,她的幼儿园最多只能拿到350万的补偿,这距离700多万的办学投入相差一半。

还让她难以接受的是,这次会上,负责人还表示转公办后,原幼儿园教职工全部解聘,重新招聘符合条件的。这与上次会议中的说法截然不同。

“上次说幼儿园转为公办后,有证件的老师继续在幼儿园工作,他们很欢迎,如果证件不齐,给一年缓冲期考取证件”。李锐曾给教职工开过几次会,提醒老师抓紧考证,争取留下来,工资还会有所上涨,多位老师为此还去报考了成人大专。

其他区制定的民办园转型方案中也谈到,转公办后,教职工与原举办者理清劳资关系后,重新参加公办园的招聘,符合要求的,同等条件下优先录用,但也未提及过渡时间。李锐说,公办园招聘要求高,部分教职工现有情况很难达到录用标准,解聘也就意味着失业。

尽管招致争议,龙岗区“民转公”的步伐在疫情期间仍加速推进。整个3月,龙岗区不同街道相继公布签订“民转公”意向协议的幼儿园数字。3月20日,平湖街道就有10家民办园签订,3月26日龙岗街道有4家签订。李锐所在的街道自3月16日开完会后,也在不停游说民办园抓紧签订退出协议。

“民转公”遗留问题

深圳回收民办园的行动早已启动,但至今仍有不少遗留问题至今未解决。黄静在龙华区的一所普惠园已经于去年11月交回了教育局,但园内剩余资产的补偿事宜还未了结。

她的幼儿园属于首批到期的政府产权配套园,经招标准承办。按深圳市的回收方案,属于最先被收回的一类民办园。2019年10月,区教育局派人进驻幼儿园交接,11月底,黄静及主要管理层完全退出,全盘交给区教育局。幼儿园的财务人员被解聘,园长也不能继续在本园留任,采用竞聘上岗。

但幼儿园评估后的补偿却迟迟未有明确说法。“没有给我们任何书面的东西,说幼儿园收走怎么补偿。”黄静说,当时交接时教育局曾口头说,幼儿园里能搬走的东西可以搬走,不搬的话,按照评估结果给相应补偿,但因交接急促,没有时间去搬。交接前教育局也曾请了清

算公司前去评估,但没有出具报告。补偿一事就此搁置。

黄静说,区教育局还未允许幼儿园有关账户注销,虽然教育局已经接手运营几个月,但水电、燃气、电话等费用仍由原举办者垫付。员工工资自11月后,由教育局支付。

交接过程中,教职工去留问题还曾引发过矛盾。黄静说,转公办后,50岁以上员工原则上不再被继续留用,多位员工面临被解聘。员工对此意见强烈,“闹了点事”,最终又同意暂时留任到学期结束,开学后再解聘。但疫情延迟了开学时间,员工问题也暂时“拖在那”。

去年12月初,举办者郭芸在宝安区的一所小区配套园也交回了区教育局,幼儿园教职工和物品几乎都留了下来。她的幼儿园距离合同到期还有两年多时间,属于提前转公,按照宝安区方案,可以享受每班以50万为上限的补偿。综合剩余合同期限和评估结果,郭芸的这所幼儿园实际测算后能拿到七八十万补偿。

但现在,她也没有收到补偿款,幼儿园留下来的教职工工资也几个月未发。郭芸近日还问过教育局相关负责人,对方表示,“(新公办园)工资标准还没定,发不了”。

宝安区于去年12月底,已经至少有68所民办园签订了转公办的意向协议书。南山区也于今年1月初公示了45所“民转公”名单,名单显示,这些幼儿园新的举办单位多为中小学教育集团,或者是老公办园。

罗湖、龙华、宝安三个区的文件解释,“民转公”后,一类由现有公办园办成分园,另一类由就近公办学校举办,按二类事业单位登记管理。南山区45所民办园转公的公示文件指出,这些新公办园不纳入机构编制的核定范围内,不定级别,不定编制,经费来源为“以事定费”财政资助。郭芸了解到,南山区的这45家转公的民办园也没有拿到补偿。

暂停营利园审批

实际上,自2019年5月,深圳市政府召开全市学前教育推进会议,部署扩增公办园的具体任务后,深圳各区开始紧锣密鼓地推进“民转公”,甚至政策的实际执

行一度扩大了范围。

2019年5月6日召开的推进会上,对于政府产权配套园的回收,深圳市政府开了一个口子,即承办协议到期的民办园,如果承办期间已经达到了市一级及以上办学等级的,原承办方可以根据自愿原则,继续承办。这也一定程度缓和了民间举办者对强制收园的不满。

但实际执行中,区一级却对到期的政府产权配套园一律收回。“他们就说,不好意思我们区没有这个政策,不承认了。”黄静曾提出过这条诉求,但还是没能被允许继续承办。郭芸认为,市、区教育局在扩增公办园的行动上与深圳市政府颁布的文件存在较大偏差。

扩大收园范围与各区完成公办园占比50%的任务压力有关。2018年以前深圳大约只有70所公办园,占比不到4%。为了尽快达到公办园的占比要求,深圳还暂停了营利性民办园的审批。

黄静因此陷入与李锐一样进退两难的境地。她去年3月拿到龙岗一所幼儿园的场地,经过教育局审批科及街道办确认同意,动工装修,准备办成一所高端的营利性幼儿园。“很多幼儿园被收回,那想着我既然不能做普惠园这块了,那就去做营利园,深圳本身也缺少这类高端品质的营利性幼儿园。”黄静说。

但她没想到的是,交回普惠园后,她的营利园还是没能顺利开办。黄静说,去年10月幼儿园装修完成,去年12月第一次向教育局提交办学材料,教育局接收并提出整改意见。今年1月初,第二次提交修改后的资料时,却遭到退回,“说我们开过会,接到市教育局通知,全市停止审批营利性幼儿园,所以您的资料我现在不能接收了”。

“真的是当头一棒。”黄静说,幼儿园的设计规模是14个班,投资巨大,已经达到开园标准一个学期,却还要再次延期。

但幼儿园的投入仍在继续。为了准备开学,黄静已经招聘了一支教学管理团队,加上每个月21万的房租,一个月开支不菲。她从教育局处了解到,今年一年可能都无法开园,资金压力巨大。这种情况不止黄静一位投资人遇到,“大家都在焦急等待,很焦虑,硬撑着”。

黄静的观察是,深圳自2019年上半年才开始审批营利性民办园,至今年1月初停止,开放的审批窗口时间还不到一年。

据财新记者此前了解,深圳高端的营利性民办园数量较少,甚至不及北京朝阳一个区。高端园少与深圳长期以来推行的普惠园政策有关,民办园收费被严格限制。符合高端园硬件条件的小区配套园也多被要求举办为普惠园,高端园难觅场地。

资金压力之下,黄静发现有些投资较大的营利性民办园先去申请了民办非企业的证,登记为普惠性民办园,但实际收费却按照高收费。

“那要是这样,所有具备合法办园条件的幼儿园都不能合法办园。”黄静也纠结过,是否要按照这种操作方式,先按普惠园申请,尽早开学,放开审批后再转。

但她又清楚,这是违规操作,高收费存在巨大风险。她还担心,一旦申请了民办非企业,未来可能无法转回营利性,会增加新的困难。“所以我现在又不敢去办这个,陷入两难的境地。”

财政吃紧

深圳的多项行动显示了扩增公办园的强硬决心,但经费支持的力度却并不足够。财政方面是否遇到了困难?

龙岗区教育局学前教育科在加速推进“民转公”的同时,又于3月底发布通知,从今年起取消等级园的奖励,原因是财政经费紧张。

深圳民办园的级类分为规范化、区级、市级和省级,教育局根据幼儿园的办学情况逐级评定。按照以往的文件,民办园通过规范化评估后,会得到3万元的奖励,过区一级可以得到5万元奖励,如果再通过市一级评估,则可以获得区里奖励10万元,市里奖励30万元。但龙岗区2019年评定的市、区及规范化幼儿园今年都不再有区里的奖励金。

3月26日,龙岗区教育局学前教育科工作人员向财新记者解释,区财政局砍掉了这部分的经费。

李锐的幼儿园去年刚刚过区一级,近期也接到通知

不再下发奖励金。她感到气愤,为了评级,李锐说教职工去年加了不少班,本想区里的奖励发下来给大家发奖金的,现在不但奖励分文没有,幼儿园还陷入动荡中。

此番扩增公办园的任务下,龙岗区学前教育财政投入压力增加不少。根据龙岗区教育局公布的2020年部门预算,龙岗区现有477所民办园,19所挂靠在二级预算单位的公办园,公办园占比仅为3.8%,与50%的公办园目标相差悬殊。要短期内大幅扩增,财政投入势必同时大幅提高。

龙岗区教育局2020年的教育预算支出比上一年增加12.76亿元,增幅为13.4%,达到107.63亿元。预算支出增加的主要原因包括,新增12所公办园,回收61所产权园。学前教育总预算支出达到13.72亿元。

这也是深圳整个学前教育财政投入所要面对的情况。深圳市教育局此前曾表示,全市学前教育财政投入将从2018年的不到30亿元,提升至2020年的100亿元。这100亿元的投入是按照到2020年公办园达到1000所,每所每年所需的运营经费大致为1000万元测算的。但这还未包括公办园的建设经费,普惠性民办园的补助金额。

收回民办园同样需要一笔不小的补偿金额。另外,对于利用原村集体产权、区属国有企业或个人物业举办

的民办园,政府收回后,同样以租赁的方式办学,需要支付租金。多个区的转型文件表示,这部分租金纳入幼儿园年度部门预算。

郭芸认为,民办园收回后,关键是政府财政是否能兜底,如果财政出现困难,最终只能转嫁到消费者头上,入园收费势必上涨。

实际上,深圳政府对学前教育投入的增长幅度难达预期。深圳市审计局于去年8月公布的《深圳市2018年度本级预算执行和其他财政收支审计工作报告》显示,2018年深圳市本级教育支出增加了38.31亿元,但学前教育支出仅分到0.19亿元,其余增加的支出都花在了高等教育上。深圳市审计局提出,这一结果与2018年度决算草案中显示的,教育支出增加的主要原因是加大学前教育投入力度不符。

僵持两周后,李锐最终还是签了转为公办的意向协议书,她对未来的办学失去了信心,“这一行再做下去也不好做了”。在其中一份申请书上,她加了一条要求,“补偿标准按办园成本给付,给全园教职工一年时间过渡,合则录用”。签订现场的工作人员又反复表示,教工会给过渡期,若后续对补偿协议不满意,可以选择不签。

但李锐无法确定,这次的承诺还会不会兑现。

(来源:财新网)

南京新增123家普惠性民办园

本刊讯(南报网消息)昨天,南京市教育局公布我市新认定的123所普惠性民办幼儿园名单。记者了解到,这123家幼儿园中,有8家从今年春季学期开始执行普惠性民办园收费标准,另外115家则从秋季学期开始执行。

据悉,从2014年秋季开始,南京市启动实施“民办惠民幼儿园促进工程”,在加快提高民办园办园质量的同时,探索通过政府购买服务形式,引导民办幼儿园自主申办惠民性幼儿园,适度降低收费标准,为老百姓提供家门口“上得起”的优质学前教育。

此次新认定的民办惠民园分散在我市各区,是近年来认定数量最多的一批,其中包括江宁区13所、秦淮区13所、建邺区8所、鼓楼区5所、栖霞区21所、江北新区30所、雨花台区11所、浦口区5所、六合区9所、溧水区8所。

记者了解到,所有认定为民办惠民园的幼儿园,都将执行普惠性民办幼儿园收费标准,最低的只要600多元,最高的1000多元。此次新认定的幼儿园中,南京市江宁区武夷绿洲幼儿园等8家幼儿园从2020年春季学期开始执行普惠性民办园收费标准,南京市玄武区淘淘幼儿园等115家幼儿园从2020年秋季学期开始执行普惠性民办园收费标准。

六问深圳民办幼儿园“民转公”改革

□ 叶仕春

2020年2月21日,记者采写的题为《深圳民办幼儿园改革路在何方——深圳将民办园强行收归公办园引发公众强烈不满和质疑》的报道后,人民日报客户端、凤凰网、法制与社会杂志等多家媒体相继转发。民办投资人纷纷点赞的同时,流露出“早点报道就好了,只是有些幼儿园民转公已既成事实”的困惑与无奈。防控抗疫当下,深圳各区教育局“迫不及待”地仍在加速强推“民转公”,甚至以给“园长多少万、教师多少万年薪”为利惑力图达到“既定目标”。

记者在追踪采访深圳幼教改革过程中,研读了中央党校韩庆祥教授最近发表的《反思官僚主义所导致的“新冠疫情”这场灾难》一文。文章剖析官僚主义对权力的颠覆和异化与主客关系扭曲主要体现在六个方面,称官僚主义的各种表现形式,最终都可归结为形式主义。克服官僚主义的途径和办法第一良方:就是彻底端正思想路线,大力倡导实事求是,真正营造一个自上而下讲真话、办实事的环境和氛围。实事求是,从客观实际出发,倡导说真话,防止一刀切。

对此,深圳民办园举办者认为深圳幼教改革“民转公”问题完全可以与韩庆祥教授的观点“对号入座”,其官僚主义、形式主义泛滥的危害性不亚于幼教改革中的“新冠病毒”。

对报道中所反映出的质疑,深圳市教育局王副局长、学前处马处长、王科长与记者进行了“沟通”。认为深圳幼教改革“有依据、讲程序、合民意、负责任”,随后将《深圳市教育局关于公办园建设的有关情况》书面回复记者。尽管面对讲真话难,坚持讲真话似乎更难的困惑,本着实事求是的原则,为避免和减少问题严重到损失难以弥补再去指责声讨“亡羊补牢”,对此,记者将深圳幼教“民转公”改革中匪夷所思的问题归纳为六问,应呼民声。

一问:幼教改革“民转公”意义何在?

市教育局回复称,2018年11月7日,中共中央、国务院印发了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(以下简称《若干意见》),主要目标提出:“到2020年,全国学前三年毛入园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率(公办园和普惠性民办园在园幼儿占比)达到80%。”

《若干意见》第9条要求:“鼓励社会力量办园。政府加大扶持力度,引导社会力量更多举办普惠性幼儿园。”第5条提出:“按照实现普惠目标的要求,公办园在园幼儿占比偏低的省份,逐步提高公办园在园幼儿占比,到2020年全国原则上达到50%,各地可从实际出发确定具体发展目标。”

目前深圳公办幼儿园和普惠民办园占比达到80%以

上,学前教育已走在全国前列。可是,深圳教育局为达到公办园占比 50%,一纸公文要求将面向社会公开招投标承办的、100%通过规范园验收的 340 多所省、市优质普惠民办园全部收回成公办园,由各区教育局管理。其做法只是更换名称、变更法人,派一名有编制的公办人员强行接管。在教育局看来,原普惠园的办园理念、专业水平、工作能力、成果经验可以全然不顾,似乎编制比什么都重要。

对此,原举办方和园长们强烈不满和质疑:认为至今为止没有任何将普惠园收回公办园的文件规定;国家法律、政策一再鼓励社会力量办学,为何说收就收?好比付出全部心血精心养大的孩子政府随意抱走让人心碎。为什么“一刀切”的简单粗暴做法在“先行示范”的深圳竟然大行其道?让人无法接受的是,“换标签”“被公办”,没有增加一个学位,其“唯比例”“乱作为”,严重搅乱了正常的教育秩序,挫伤了民办投资者的积极性,浪费了财政资金和公私财物,无任何意义,是典型的形式主义。

从深圳实际看,2020 年达到公办园占比 50% 几乎不可能。深圳现有 1800 所幼儿园,民办占比 90% 以上。如果公办园达到 900 所,每所按 1000 万元投入计算,财政要近百亿投入,钱从何来? 政府是否有预算安排不得而知。其二,就按 340 所政府产权园全部收回,政府每年要投入 30 多亿。如今深圳即便再富有也应讲节约、重效益,岂能乱花纳税人的钱。

二问:公办园只能是教育局统办吗?

教育部《县域学前教育普及普惠督导评估办法》明确规定,“公办园是指由国家机构举办,或者国有企业事业单位、街道、村集体利用财政性经费或者国有资产、集体资产举办的幼儿园;普惠性民办园是指通过教育部门认定、面向大众、质量合格、接受财政经费补助或政府其他方式的扶持、收费执行政府限价的非营利性民办幼儿园。当地确认的公办园和普惠性民办园名单已在当地政府门户网站公开。”也就是说,公办园并不是教育部门独家举办,国有其它部门也可举办,而深圳教育局独办的做法与国家要求不一致。

可是,深圳教育主管部门仍坚持“一公独大”,采取

各种方法将民办园收回“已有”。去年 8 月,深圳将国企市投资控股公司举办的 22 所幼儿园整体剥离出来,移交市教育局举办和管理,引发上千名一线教职员工动荡和不安,给国家财产造成巨大浪费“让人心痛无比”。最近深圳集体股份公司举办的幼儿园也正面临各区教育局有选择性的收回,但对条件差的普惠园则拒收公办。将普惠民办园收回公办,将本来的公办园收回教育局统办,实在是多此一举、劳民伤财。

公办和民办都是依法举办,都是为了培养国家未来的建设者和保卫者,都是为了培养实现两个“百年梦”的栋梁。正如李克强总理所说“只要保证儿童安全,收费合理,家长满意”,“不管公办民办政府都支持”。深圳如何支持普惠园的呢? 为何要把一个正在发展壮大的全国领先的学前教育良好环境打乱呢? 是否有少数人企图将公办园变成权力寻租和腐败的温床呢? 问题有点过于尖锐直接,但坚信老百姓心中有杆秤!

据媒体报道,北京将淡化幼儿园公办民办概念,实现同价同补助,突出公益普惠,将非教育行政部门举办的普惠公办幼儿园生均定额标准由每个学生每年 3600 元提高至 8400 元或 12000 元。北京市政府认真落实《若干意见》,牢牢把握公益普惠基本方向,坚持公办民办并举,着力扩大普惠性学前教育资源供给,支持民办学前教育普惠发展。决定按照 2020 年 1 月的在园幼儿数,将 2020 年 1 至 6 月的生均定额补助给予一次性预拨,保持园所和教职工队伍稳定。其观念和举措值得深圳学习借鉴。

三问:“政府产权房”为何只能公办而不许民办?

民办园举办者认为,小区配套园,其产权并非完全政府所有,有的是开发商所有、有的属于业主所有,产权十分复杂。2019 年 1 月根据《国务院办公厅关于开展城镇小区配套园治理工作的通知》要求,小区配套幼儿园应当由教育行政部门办成公办园或委托办成普惠性民办园,不得办成营利性幼儿园。

既然可以“委托办成普惠性民办园”,为什么教育局要强收呢? 时任主管教育的王副市长代表市委市政府在

2019年5月6日召开的有800多人参加的“深圳市学前教育工作会议”上提出,“原承办方可根据自愿原则接受教育行政部门的委托管理执行全市统一的公办幼儿园办学标准与管理要求”。对于这些切合实际的改革举措,公众十分赞同认可。有的民办园举办者听到王副市长的讲话,认为这是政府的权威声音。于是乎信心大增,以为有政府信用背书,即不惜重金投入以改善办学条件。可让举办者万万没想到“又上当了”,市教育局还是要将普惠园收回,也不给举办者任何交代。

采访中,民办园举办者认为,社会上之所以对民办园存在某些偏见,与教育行政主管部门不仅不能公平公正对待民办园,反而与不尊重市场规律、过多干预限制有直接关系和不可推卸的责任。

四问:民办园就是一味“逐利”吗?

据了解,民办园举办者和从业者为了国家发展、为了民族进步、为了教育改革与创新,拿出全部积蓄、抛家舍业、艰苦奋斗、自主创业,流的是汗,滴的是血,有的甚至不惜生命,这是民办学前教育的本质,是主流、是榜样、是真正的领军人物。他们的贡献和成绩永垂史册,应该尽情讴歌!在深圳特区,随着市场经济体制建立和逐步完善,民办园举办者表现出了非凡的智慧和勇气,为特区培养了成千上万儿童,从民办园占比97.3%到目前90%以上可以看出,他们为学前教育的发展做出了巨大贡献。

在常人眼里,民办园就是为了赚钱,导致存在收费偏高、老师待遇低、管理水平差等问题,事实上并非如此。除了教育主管部门批准设立的极少数私立园、“贵族园”实行市场调节价格收费之外,普惠民办园基本是非营利性。如,深圳一所300人规模的普惠园,除去教师、高级管理人员、厨师、保安、保育员的工资、寒暑假支付生活补贴、孩子伙食费、保健费和各种杂费支出,举办者年回报率是比较低的,投资者3-5年内难以收回投资。深圳普惠园收费每人每月高出公办园300-500元,收费标准、教师工资发放等教育局都有硬性规定要求,“暴利”何在之有?

办学是要花钱讲成本的,难道指望民办园长期无私奉献赔本办学吗?深圳正是在改革开放的步伐中,深圳

民办园在不断的规范发展,许多举办者都当作事业、情怀和追求,走上普惠性宽广大道。试问,政府财政投入公办园比民办园高出20多倍,为何每年国家花了那么多钱却没有收到应有效果?值得深思!

据悉,有的区教育局刚收回普惠民办园,收回前承诺政府每位学生每月收保教费800元,可因财政投入不足,又打算回归甚至高于原普惠民办园收费标准,市级幼儿园每生每月收保教费1400元、省级园收费1600元,反而比原普惠园1200-1500元收费还要高,显然自己打脸可笑。对这种瞎折腾,拿改革当儿戏的做法应当严肃追责。

五问:是尊重民意还是主观臆断?

深圳教育局回复称,其公办园建设“合民意”。他们经过两年多的充分调研、研讨、征求各方面意见建议,几易其稿,分管副市长多次召开专题会议研究讨论,最后形成一致意见。经市委深改委会议市政府常务会议审议通过,2019年4月市政府办公厅印发了《关于进一步深化改革促进学前教育普惠优质发展的意见》。教育局还委托深圳大学社会稳定风险评估研究中心就深圳市民办园转公办园的相关决策与推动事宜进行了社会稳定风险评估。其评估结论认为,本次幼儿园转型,绝大部分利益相关的受访者都表示支持,并认为可能产生的其他负面影响较小。

可是,在民办园工作者看来则大相径庭。最近记者分别采访了宝安区和龙华区教育局主管的几位公办园园长。她们认为公办园收费低、安全性强、教研水平高、管理规范、经费有保障等等,其优势和作用民办园无法比拟。然而,民办园负责人则认为:民办园专业水平、教学理念、管理服务并不比公办差,有些比公办园做得更出色,其领军人物曾受到国家和上级领导肯定,打造了学前教育的“深圳标杆”。

怎样评判真正的民意?采访中,“敢怒不敢言”的民办园举办者和园长们给记者出示了大量投诉材料:有给总书记、中央纪委监察委、教育部的情况反映和《公开信》、《疾呼:救救民办园》、《请求公平公正对待民办教育的情况反映》、《对南山区民办园转公办园的若干质疑》、

《决不能让深圳幼教改革走回头路》、《多鼓励支持促健康发展》等,认为教育行政主管部门官僚作风严重,忽视民意,一意孤行,后果不堪设想。可心知肚明的教育局的官员们仍然采取“压”(出动警察抓人)、“卡”(不给年检换证)、“诱”(承诺给高薪配编)、“骗”(文件讲话不兑现)、“吓”(取消办园证照)等软硬兼施、不惜一切的方式方法任性强收民办普惠园。

深圳龙华区人大代表在媒体发声,认为:深圳政府产权幼儿园的举办者每所幼儿园投资500-1000万不等,初办期需亏损几年时间,甚至更长。政府产权民办园与教育局签订了年限不等的承办协议,一刀切的回收更是要慎重,教育局单方解除合同,政府会背上丧失公信力之名。民办园举办者在给市教育局的《公办园建设实施方案》中建议,推行“民办公助”成功模式、保留公办性质委托经营管理,可教育部门从不予理睬,把“政府主导”等同政府主办。

年初参加某区教育局派人接管民办园的家长座谈会上,目睹家长们不满政府收回,纷纷向教育局所派人员提问,接管人员无言以对,几乎被轰出幼儿园,场景十分尴尬。真是民意不可违!

深圳教育局回复称:市公办园建设、民办园转型把握了学前教育的社会公益事业属性,执行的是国家和省里的相关政策文件,体现的是政府的责任担当,并通过出台系列配套文件指引做到了规范有序推进,得到了广大幼儿教师、家长、人大代表和政协委员的高度赞誉。

不少受访者认为,民意,应当是来自各方多数意愿的表达,不应成为权力者手中魔牌。民意应当有事实、法律、道义做支撑,不能睁眼说瞎话、“假话”。不少民办园工作者告诉记者,教育局官员根本没有与他们见个面,没有任何平等协商,没有任何书面协定,甚至告诉和威胁他们不要接受记者采访,压制民意。希望深圳教育主管部门官员真正倾听、接纳民办者的呼吁和诉求,而不是应付走过场,更不能“强奸”民意,视民意为主观臆断的挡箭牌。

六问:如何深化幼教改革勇当“先行示范”?

新时代勇当尖兵,新作为不忘初心。有教育研究者

认为,深圳幼教改革中出现的问题要靠改革创新去解决、去规范、去完善;靠坚持问题导向、目标导向、成效导向去发展、去努力、去实现。

要以法治思维做好学前教育改革的顶层设计。深圳教育主管部门要认真贯彻落实《若干意见》,在学前教育改革法律政策制定方面,应当由人大、政府法制部门、学前教育协会、教育主管部门人士共同组成,体现法制的广泛、公平、公正、权威,避免立法片面化和部门化;其次要保持法律政策的稳定性和执法的严肃性,奋力向“法治标杆城市”迈进。

要依法保护民办园举办人和教育工作者的权益。民办园举办者认为,与教育局签订的6年期合同时间短,完全是“霸王条款”。政府以合同到期为由不让民办园续办而自己办,占用民企投资,不顾实际让民企投资打水漂的做法构成严重侵权,如不妥善解决、合理补偿,留下的是大规模维权上告政府的后患。法治政府应当带头守法,敢于担当,不能制造纠纷,耗费有限的司法资源。同时,应当尊重、鼓励、保护和支持民办园投资者,与他们建立良好的相互信任、和谐共赢的新型关系。

要在办学体制机制上不断探索突破。在完善办好公办园和普惠园的同时,把精力、财力、人力投入到新建、扩建、改造偏远落后民办园的规划建设上,切实增加学位,从根本上解决“入园难”“入园贵”问题。要不断探索“民办公助”的深圳模式,不断总结、提炼民办园特色办学的深圳经验;鼓励多元办学,公办民办并举,形成互相促进、互相融合、互相竞争的新局面,促进普惠民办园和学前教育健康发展,实现“幼有善育”。

要把改革创新与尊重实际结合起来。既要尊重历史、尊重实践、尊重市场规律,又要“解放思想,实事求是”,敢于创新;还要发扬“工匠精神”“绣花功夫”,不断提高执政和现代治理能力;切忌简单粗暴,以收代管,逆向改革,彻底根除形式主义和“唯比例”的顽症,努力营造一流公正公平的幼教环境,为深圳建设“先行示范区”做出新贡献。

(来源:改革网)

关于教育优质公平发展的三重思考

□ 叶 澜

新中国自成立之日始,就确立了为人民办教育的宗旨。七十年来,教育上最大的普惠性成就是实现了基本普及九年义务教育。接踵而来的是,人民不只满足于有学上,而且还要上好学。十六大以来,党和政府不仅把“教育公平”列为教育的最核心主题,而且提出了义务教育均衡优质发展的新历史任务。新目标提出至今已有十年左右,实践中有显著成绩,但也面临一系列挑战。今后的发展之路怎么走得更好,尤需“三思”而行。

所谓“三思”有两层含义。一是指“思”的品质之提升,包括反思、深思和精思。二是指必须思考的核心问题主要有三:对优质公平本身的理解;如何推进的战略决策;实施主体与路径的探究。

1. 优质公平指什么

这是一个看似了然,其实尚未深究的问题。从现实来看,一些农村教育的困境与迷茫,城市学校以“北清率”为评价办学成功的标杆等,都是这种不清晰的具体表达。

就教育全局而言,优质公平针对的是,目前我国在地区、城乡、学校之间,教育质量还存在着超底线的两极化差异。“优质”是“公平”的定语;以往对“公平”的要求重在量,现在强调“质”的公平,区别在于对“公平”诉求

的层次提高,最终的指向还是“公平”。所以,一切要从对“公平”的理解开始。

差异的存在是公平提出的前提。教育公平的理想式表达是:保障每个人享受教育的平等权利(包括机会、过程和结果)。从差异的角度看,那就是要在承认和尊重差异的基础上,改变不合理的差异,以实现平等。可见,为实现平等,要直面差异,但并非要、也不可能且不应完全取消差异。差异中不合理的,要改变;不可避免的,则要承认,还要尊重;具有特质的差异,则还要充分开发,使差异成为资源,丰富我国基础教育向更高水平发展,为社会整体发展服务。如何认识和处理差异,才是教育公平,乃至优质公平的关键问题。

试以教育的城乡差异分析为例。显然不合理的差异,是指经费投入、教育设施和师资配置,包括经济、政治、社会待遇上的城乡差异。这些构成教育的基本要素之缺失和不平等处理,是影响农村教育发展的条件性因素,是首先必须要改变的方面。无法改变的差异,如农村儿童的性别差异,那只能承认和尊重。教育要改变的是人们对女童教育之必要的认识,在承认和尊重的基础上,解决阻碍农村女童上学可能会产生的实际困难,如当地政府可在小学附设幼托所,可以给支持女童上学的

家庭以奖励等等,这已属于细思的问题了。

需要关注和开发潜力的差异是农村教育的独特性。在以城市为中心的现代化过程中,农村是属于付出和牺牲为多的部分,处于边缘地位,农村教育也不例外。但在当代中国社会现代化发展中,这种城市和农村的关系与位势差是要改变的重要方面。作为支撑几千年文明古国的中国农村,蕴藏着丰富的历史和传统文化资源,也是国民生存的根基,还是新型生态文明社会建设的主体构成。

农村不发展,中国难有真实的发展。但农村的发展不是把农村变为城市的附庸,而是让农村与城市互补、共荣,让农村的天地山川、万千世界恢复自然的生态。同理,农村教育不是城市教育的翻版,而是独具风格和内涵的新农村教育。这需要观念改变,需要思维方式改变,变城市居中的同心圆式思维为互联网式多向互动的创生思维。

不认真地分析、研究差异,教育优质公平就会倾向乌托邦式的拔高,或者以简单扯平差异为目标,良好的愿望和现实会越走越远。

农村基础教育的优质,需要将基本要求化入特殊之中,形成自己的定义,而不是简单搬运城市指标。根本的宗旨是让农村的孩子身心得到健康发展。

2. 如何推进教育优质公平的战略决策

首先要明确的是,现实教育中的不公平,不只是教育自身造成的,它首先是社会主义现代化建设中内含的问题和社会发展水平造成的问题。

其次,教育领导层必须要建立教育内部立体分层的总结构认识,而不是把教育结构当作中心式平面体,领导居中,只要一声令下就“万马奔腾”。

国家与地区的教育领导部门,属于最高宏观层面的决策主体,其责任是解决宏观决策和全局性保障问题,而不是代替属于中观层面的学校校长,更不可能代替微观层面承担教学、教育责任的主体——教师作决策。三层主体有相关性,但不能相互取代,要不然就会造成上级领导导出无效,反而失去期望、公信,形成不切实执行的习惯。

区分教育三层次的不同主体责任和权限,这是当前教育内部形成活力的必要条件,是优质公平教育的战略决策能否做出和有效的重要前提。仅以已有且已盛行的“教育集团化”为例,若要反思,这一决策是以优质教育资源盘活和扩大效益为旨归的,充满经济学气息。

与此相关的是校长和教师按比例定期流动的规定。一时间议论纷纷扬扬,有赞成,有怀疑,也有坚决行动的。因是行政命令,大部分学校还是照办了。近十年的实践确有成功经验,值得研究和总结。但本人以为,根本的问题在于,学校不是工厂企业,不是超市,学校是以育人为宗旨的教育机构,因而需要由根据不同对象的教育和教学活动来完成,需要教师间相互研究、切磋,有历史的学校都有自己的传统与文化,还需传承和发扬。学校的发展主要依靠内生力的增长。频繁调动,对于被调动者本人来说,是一种“异乡人”的角色,对于接受调动者的单位来说,是一种外在力量的介入。究竟利弊如何,值得深入调查研究。目前不少中小学名校的校长,已成万人学生的校长了。

3. 实施主体与路径

推进基础教育优质公平的主体与路径,近十年来已有很多经验和创造。在宏观层次上,主体除教育部门相关领导层外,还有更高层领导在全局意义上的决策,有其他相关领域当百年大计之事那样的参与、合作与支持性决策。政府部门可出台综合性的决策意见,或以立法的方式保障教育优质公平发展的社会条件。

在中观学校层面,以校长为首的学校领导层是学校向优质公平发展的策划与领导者。一方面,学校既要有整体发展的长期策划,又要有分领域、分阶段的规划,规划过程重心下降,成为人人从个体到群体、到学校整体共同思考的自我发展的过程,关键在于提升学校发展内生力。另一方面,学校要打破封闭办学的局面,不仅与社会沟通,也要成为当地社会发展的重要力量,这在农村尤为重要。

我在2006年冬,曾随云南师范大学教科院院长到昆明远郊寻甸县六哨乡几所中小学学习考察。该乡中心小学和初级中学,因成功引进云南师大生物系马铃薯高

产品种而引起乡政府的重视与支持。这一品种在乡内推广,给农民和政府带来了经济效益。学校条件有了改善,办起了小阅览室,供村民、家长使用,在乡里的地位有了改变。此外,学校还要加强校际联系,相互学习,共同研究。

集团化办学用行政手段改变学校封闭状态,问题出在一个法人校长要管多所学校,但若用校际、区际研究共生体的方式,独立办学,进行贴地式的合作交流、共同研究,一起成长,这一路径则会让各学校主体承担起自我且合作发展的责任,而不是他人命令的执行者。

在微观层面,教师发展是教育、教学日常工作能否实现优质的根本。政府各级领导在教师发展方面,没有少拨钱款,主要是用于各种各样的培训。为提高农村教师队伍的质量和年轻化水平,还专设了特岗教师,给予多种优惠,但长期留人的目的实现起来依旧困难重重。

政府还用大量拨款,支持农村教育提高信息化水平,自然也起到了积极作用。但教育说到底是通过人、为了人、实现人成长的事业,教师教的多重、核心作用,是信息技术难以代替的。因此,在教师发展上的路径改变,本人的体会是必须重心下降,要探索教师培训不离土,不只是练说、练赛,而是做好教师日常实践的研究和日积月累的变革:深耕课堂教学,深变班级建设,让师生真正在自己的日常教育实践中主动成长,最终成为自我主动、自觉发展的主体。

也许,还能讲出许多路径和不同主体,但不管哪一条,都应坚持的信念是:让责任主体在做成事的同时,促进自身的发展和成长。没有教育中生命主体的真实、主动发展,就不会结出优质公平教育的丰硕之果。二十多年的“新基础教育”研究实践,使我有勇气坚信这一点。

(作者系华东师范大学终身教授)

四川成都:擅自冠名“国际”违规招生 两所学校被通报

本刊讯 (华西都市报消息)近日,成都市政府网站公布了成都市教育局对都江堰市万汇学校和新津岷江新城成外学校招生宣传违规情况的通报。

校名去掉行政区划且冠名“国际”

记者了解到,都江堰市万汇学校未经都江堰市教育局审核备案,在新媒体“成都儿童团”等媒体发布招生简章,违反“民办学校的招生简章和广告,应当报审批机关备案”“民办学校招生章程未经审批部门审核备案前不得以任何方式对外发布”“所有公办、民办学校的招生章程和广告须提前报经主管教育行政部门备案把关后方可对外发布”等规定。

同时,该校违规使用未经审批的学校名称进行招生宣传。该校在媒体组织的“2020小升初成都名校面对面”校长访谈直播和成都广播电台“熊猫家长会”及APP的网络宣传中,以“万汇国际学府”的名义进行招生宣传,擅自省去校名中“都江堰市”的行政区划名,且使用“国际”“学府”字样,违反“民办学校应当严格按照许可的办学类型、内容和地址办学,不得擅自增设教学点、校区或分校,不得擅自变更或简化名称”和“中小学名称一般不得冠以‘国际’‘实验’‘外语’字样,需冠以上述名称的学校,应由区(市)县教育行政主管部门报市教育局审核同意;冠以‘国际’学校字样的,还需报上级主管部门批准”等规定。

学校尚在筹设期违规招生宣传

5月2日,新津岷江新城成外学校尚处筹设期间,却在自媒体组织的“校长见面会”上以“成外天府”“天府成外”的名义进行招生宣传,违反了“批准筹设的民办学校,在筹设期间不得招生”等规定。经上级教育行政部门查处叫停。

近日,该校再次在自媒体组织的“2020成都小升初线上公益咨询展会”上使用“成外天府”“新津岷江新城成都外国语学校”作为学校名称进行招生宣传,违反“民办学校应当严格按照许可的办学类型、内容和地址办学,不得擅自增设教学点、校区或分校,不得擅自变更或简化名称”等规定。

乘势而上,促进教育线上线下融合

□ 袁振国

当前,全国中小学校陆续复学,前一段时期的居家线上学习接近尾声。在全面恢复教育常态前,有必要对线上教学以及常态化线上线下融合的教育模式进行探讨,以预测未来教育变革趋势。对此,“热点观察”开辟“疫情后线上教学反思与创新”专栏,约请专家学者就该话题进行探讨。

疫情期间的线上教学,检阅了我国教育信息化建设成果。当前,全国31个省份中小学已陆续明确复学安排,距全面复学为期不远。疫情给教育教学带来了挑战,但同时也提供了机遇。学校切不可恢复了线下教育后,又放弃了线上教育,而是要抓住这个机遇,乘势而上,大力促进教育的线上线下融合,将中国的信息化教育提高到一个新水平。

融合——整体功能大于部分之和

融合教育(OMO)不是简单地将线下教育移到线上,也不是线上对线下教育的补充,更不是线上教育与线下教育的简单相加,而是线上线下教育有机地融为一体,是充分发挥线上与线下各自优势,取长补短,产生整体功能大于部分之和的效应。

线下教育的特点是,师生面对面,富于人性化、整体

感和现场性,具有情感交流丰富、师生互动直接、动手性操作便利等明显优势。但线下教育也存在天然的弊端,如整齐划一、时空受限、教学模式单一、海量资源不能有效利用等。线上教育不仅可以弥补线下教育的弊端,而且具有不可替代的优势:

互联互通。线上教育最大的优势是万物互联,每个人不仅是信息的获得者,而且是信息的发出者。我们在阅读、浏览、发送信息的过程中,都留下了许多“痕迹”,这些“痕迹”伴随着数据,可以成为反馈教学效果、改进教育评价的重要根据。而且,互联网大大突破了课堂教学局限,形成了网络社区这一虚拟人际交往空间。虽然线上教育在社会性、情感性上弱于线下教育,但在交流平等性、自由自主性上却有其优势,对于性格内向、不善交往的学生来说,尤为有利。

丰富多样。线下教育把多种可能性变成了一种或几种可能性,这符合学生个性化发展需求。线上教育可以呈现多样化的教学风格,可以同时提供讲解、演示、讨论等不同教学方式,也可以借助软件营造虚拟现实,进行虚拟实验等。线上教学活动可以同时发生,构成立体教学环境,这就为学生提供了自我选择的可能,把学习的主导权交给了学生。

时空无限。互联网的另一个显著功能是不受时空限制,任何人可以在任何时间、任何地点学习任何内容。如此,可以突破以教定学模式,实现以需定学;可以突破单一讲授模式,由学生选择不同的交流方式,变被动为主动,为个性化服务提供了可能。传统的班级授课制适应规模化教学需求,提高了教育效率,但其最大弊端就是标准化、齐步走,很难做到因材施教。如果线上教育照搬这一模式,线下教育弊端就会被放大和强化。因此,这次大规模线上教育是一次契机,它能推动线上教育自身转型升级,为提供可选择的教育创造可能,为大规模的个性化教育探索未来。

群体共享。个体一旦进入教育系统,就只能与一个环境、一个班级、一位教师、一种教学模式交往。线下教育的交往活动主要发生在师生之间、同学之间分享成果、经验、教训,通常是在教师组织下进行,分享机会有限。而线上教育每一个体都可以与其他个体、与全体社区成员分享和讨论。这种讨论完全可能在另外一种语境下进行,从个体自身展开和发展。

整合重构。线下教育是相对固定的板块,稍作调整就会互相牵制,很难灵活变化,而线上教育突破了这一限制,可以整合不同内容、不同形式、不同个体、不同手段。当不同因素得到有机整合时,就可能发生积极的变化,翻转课堂就是重构的一个例证。它充分利用网络技术优势,将传统知识传授任务转移到课外,把知识消化、练习讨论转移到课内,讨论交流成为课堂学习的主要形式,合作学习、任务学习等都有了新的承载空间。

系统——打通观念、管理、家校壁垒

线上线下融合教育是一个巨大的系统,从内容到形式,从机构到机制,从领导部门到每位教师,只有各司其职,积极协同,才能充分发挥好教育的各自优势,实现线上线下教育的融合。

观念融合。当下的线上、线下教育基本上是把教学分为两个生活空间、两个教学平台、两个教学系统,甚至两个管理系统。而在互联网背景下,这样的区分显然不

合时宜。线上、线下已经是两个相互包含、相互补充、相互支持的系统,需要将两者作为一个统一的系统来考虑,充分发挥各自的优势,取长补短,构成一种新的教学环境和管理方式,管理者、教师、学生、家长,各自发挥好自身作用,共同努力,发挥好教书育人的合力作用。

管理融合。当前,线上、线下普遍分开管理,而要实现两者融合就必须打通这种管理模式,实现融通管理。首先是教育行政部门,要改变按学校管理的传统体制和机制,融合全地区的教育教学资源,将课程、教师、设备等统筹考虑,实现所有教育资源向所有学生开放,极大地释放教育资源使用价值,极大地提高教育效能。所有资源的开放和联通,不仅会增加资源的总量,而且会形成综合优势,产生叠加效应。其次是校长,要改变学校按年级、按学科、按岗位分门别类、“一个萝卜一个坑”式的管理模式,将所有学科、所有课程、所有教案、所有教师的教学行为和风格打通,提供整体展示、广泛交流的新空间。再其次是教师,无论是课堂内外,都应有机地将线上线下的教育结合起来,将学生在线上线下组织起来,构建网络背景下的合作学习新方式。

家校融通。在传统教育环境中,学校和家庭无论是在物理空间上还是在学习生活内容上都有明确分工,资源是完全分割的。可这次疫情的到来,将学校和家庭在物理空间上的分割打破了,家即是校,校即是家。但是,在内容、方法、手段上依然是线下教育主导线上教育,线上教育具有的巨大优势远远没有得到充分发挥,家庭的教育优势、家长的教育优势还远未开发。因此,实现这二者的融合,构建一种新的教育生态,大有可为。

变革——走向大规模个性化教育

信息教育或网络教育可以分为三个大的阶段,即辅助阶段、融合阶段、超越阶段。辅助阶段,顾名思义,是信息技术、网络技术在教育教学过程中起辅助作用的阶段,可以起到增强效果、激发兴趣、节省时间、替代部分简单操作等作用,但总的来说,它不是不可或缺的;融合阶段,是指线上、线下教育相互交融,互相依赖,互相取长补短,互相不可分割,这次疫情暴发期间的教育教学

就凸显了网络教育的不可替代作用;超越阶段,是指线上、线下教育的有机结合,实现教育范式的根本转换,从大规模标准化教育走向大规模个性化教育,实现人类教育形态的第三次大变革。当然这三个阶段并非线性发展,而是相互叠加,在第二阶段尚未成熟的时候,已经具有了第三阶段的某些萌芽。我们现在正处于从第一个阶段向第二个阶段过渡的时间节点上,疫情凸显了加快这种过渡的紧迫性和可能性。

线上线下融合的教育不但不会削弱教师的作用,反

而会凸显得更为重要。但是,在融合教育环境下,教师的功能势必发生很大的变化,对教师的素质也提出了新的要求。教师首先要深刻理解网络化世界的新特征和新机遇,以变革的意识参与教育的变革,要从领导者、主导者、指导者转变为设计者、激励者、共生者,要把对知识传授成效的关注转向对人的发展的关注;要对新兴科技产品运用自如,充分发挥信息技术、人工智能技术的作用,真正实现教书育人的初心。

(作者系华东师范大学教授、教育学部主任)

广州民办初中逾3万学位待摇号

本刊讯 (羊城晚报全媒体消息)6月28日是广州民办初中报名网上填报志愿的第一天。根据广州市义务教育招生报名系统网站公布的《民办初中学校信息查询》数据显示,民办初中招生总计划47940个,其中已有16962个计划以分类招生、九年一贯学校直升等方式提前录取,剩余的30978个学位将面向本区和外区摇号招生。

公办初中派位未如愿者寄望于民校

此前,各区公办初中公布了电脑派位结果。一些摇号结果理想的学生不再参加民办初中摇号;部分派位不理想的学生,则更积极填报民办初中志愿,寄望于民校摇号。

家长需要注意的是,从已公布的信息来看,有些学校已通过分类招生、直升等方式提前录满了,没有对外摇号的计划。如天河区暨南大学附属实验学校、越秀区雄鹰学校、番禺区京师奥园南奥实验学校、番禺区祈福新邨学校、番禺区广博学校、番禺区沙湾华阳学校、增城区凤凰城中英文学校、增城区香江学校、增城区英才学校等。

有的学校已经没有本区招生的计划,只有跨区招生的计划。如广大附属实验学校招生总计划是300人,已提前录取218人,剩下82人全部面向外区招生。

此外,一些学校的本区招生计划很少,如天河区科技园中英文学校,本区招生计划仅1个;花都区文志学校和增城区碧桂园学校、增城区广外外校面向本区招生计划均只有3个。

注意热门民校区内区外招生名额

数据显示,目前民办初中学校在本区招生计划较多的区是白云区,有4928个学位,其次是花都区 and 天河区;跨区招生计划较多的区也是白云区,有2089个学位,其次是番禺区和花都区。

今年,有跨区招生计划的民办初中为76所。跨区招生计划较多的学校有白云区六中珠江学校、白云区白云实验学校、广东实验中学附属天河学校、广州南洋英文学校、广州英豪学校、黄埔华南师范大学附属初级中学、华师附中番禺学校、海珠区六中珠江中学、白云区华师附中新世界学校、华南师范大学附属太和实验学校、白云广雅实验学校等。

热门民校方面,广东实验中学附属天河学校总招生计划680个,已录取19人,本区招生331人,跨区招生330人;越秀区育才实验学校总招生计划294个,已录取7人,区内招生201人,跨区招生86人;中山大学附属中学总招生计划380个,已录取140人,区内招生120人,跨区招生120人;越秀区二中应元学校有238个名额面向越秀区招生;海珠区六中珠江中学有380个名额面向海珠区招生;白云广雅有274个名额面向白云区招生;二中苏元有211个名额面向黄埔区招生。

推进现代大学制度建设 探索现代化民办高校治理结构

——以上海杉达学院为例

□ 蔡静玲

上海杉达学院凭借 27 年对公益办学、民主办学、质量办学、规范办学的不懈追求,依靠内部的良性治理、外部的产教融合和政府社会的良好信任,于 2014 年 9 月 17 日被上海市教育委员会列为“实施现代大学制度建设首批试点高校”。学校深入贯彻国家和上海市依法治校战略工作部署精神,按照上海市教育委员会关于上海市现代大学制度建设试点工作关于“1+1+X”的总体要求,现代大学制度建设试点工作秉持全面推进、重点深化的总体思路,在深化实施学校“十三五”教育综合改革方案的基础上,2019 年重点推进学校学术委员会制度建设、校务公开制度建设和两级管理试点制度体系建设工作,提升学校依法治校和两级管理的办学水平。

一、学术委员会制度建设

学校建立了“董事会决策领导、校长负责、党委政治核心保障、教授治学、师生员工民主监督”五位一体的内部治理框架结构和相应的制度体系。依据国家相关法规和学校章程,学校于 2019 年调整完善了内部学术治理体系和配套的规章制度体系,将完善健全学术委员会制度建设作为 2019 年现代大学制度建设的核心任务。重点通过理顺学术治理机构的关系、健全学术治理

规章制度、调整学术委员会人员组成,形成符合学校实际、民办特点的内部学术治理模式,提升学校学术治理水平。

(一)完善学术治理体系,理顺学术治理机构关系

学校于 2019 年对照现代大学制度建设试点工作的任务,对学术治理体系的制度进行了修订完善。按照有利于形成学校构架精简、权责分明、有效运行的学术治理体系,一体化修订学校学术委员会和其下设专门委员会的规程文本,旨在使学校章程、校学术委员会规程、校学术委员会下设专门委员会(专门机构)规程和二级学院学术组织规程等制度文本更为衔接有序、界定明确。

整体设计学校学术治理体系,在《学校章程》中赋予上海杉达学院学术委员会“为校内最高学术机构”,明确其职责是“统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权”,明确“校学术委员会根据工作需要设立专门机构,包括校教学工作委员会、校学位评定委员会、校学术评价与发展委员会和校学术道德与伦理建设委员会等”四个专门委员会,二级学院成立教授委员会,“作为校学术委员会的分支机构”,使学术治理体系完整,形成完整权责体系。

(二)健全学术治理规章制度,修订学术委员会规程

根据《高等学校学术委员会规程》(中华人民共和国教育部令第35号)和《上海杉达学院章程》等相关规定,规范和指导上海杉达学院学术委员会的组织活动,学校于2019年4月启动制定《上海杉达学院学术委员会规程》(以下简称“《规程》”),并于11月公布。

以健全优化学校“五位一体”治理框架体系,贯彻落实学术委员会为学校最高学术治理结构,明确细化学术治理机构权责利体系为目标,《规程》在制定过程中将新的学术治理框架与体系、新的学术治理制度体系、学术治理机构的权责关系、明确二级学术机构与校学术委员会之间的隶属关系作为修订重点。《规程》明确了上海杉达学院学术委员会为校内最高学术机构(以下简称“校学术委员会”),统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权;校学术委员会根据工作需要设立校教学工作委员会、校学位评定委员会、校学术评价与发展委员会、校学术道德与伦理建设委员会等专门机构,各专门委员会依据校学术委员会授权和各自规程独立开展工作,履行相关职责。各专门委员会主任应由校学术委员会主任提名,经专门委员会全体委员通过。

(三)调整学术委员会人员组成,召开新一届学术委员会成立大会

为促进学校现代大学制度建设,完善内部治理结构,保障学术委员会在教学、科研等学术事务中有效发挥作用,根据教育部《高等学校学术委员会规程》、《上海杉达学院章程》等文件精神,学校于2019年组建新一届校学术委员会,在学校“五位一体”的内部治理结构下,学校调整学术委员会人员组成,进一步理顺学术委员会、学位委员会、教学工作委员会、教师职务聘任委员会等机构之间的职责关系。在学校章程的基础上,完善四个专门委员会的工作规程。

学校于11月召开上海杉达学院第三届学术委员会成立大会。大会表决通过了第三届学术委员会主任委员、副主任委员;通过了新修订的《上海杉达学院学术委员会规程》等文本;审议确定了各专门委员会委员、副主任委员和主任委员。第三届校学术委员会进一步明确了校学术委员会的定位和职责,规范了学术委员会的组成

和运行规则,突出了教授治学和学术民主的理念与原则,是学校推进现代大学制度建设的一项重要举措。

二、校务公开制度建设

2019年学校加大信息公开工作体系建设、公开范围、内容质量等方面的工作力度,以公开促落实,以公开促规范,推进学校事务决策民主、透明、公正,增强信息公开的实效,切实保障在校师生及社会公众依法获取学校信息的权利,不断提升信息公开工作的制度化、规范化、信息化水平,充分发挥其在学校发展中的基础性推进作用为学校依法治校提供有力保障。

(一)强化主体责任,完善信息公开工作体系建设

学校对信息公开工作领导小组进行调整。根据学校人事变动、院系调整、行政改革实际情况,及调整了信息公开工作领导小组。学校领导高度重视信息公开工作。以创建“上海市依法治校示范校”为抓手,不断完善制度建设,学校制定信息公开实施细则等规定,发布信息公开指南与目录,落实师生的知情权参与权、表达权和监督权,构建风清气正、作风朴实的政治生态。学校注重加强二级单位信息公开队伍建设,为了提高信息公开的质量,明确了各部门负责人为信息公开第一责任人,要求各部门将信息公开工作纳入本部门日常工作,同时明确各部门信息公开工作专门人员。

(二)加强底层落实,拓展信息公开的渠道和内容

学校注重提升公开内容的全面性,不断拓展信息公开的渠道和内容。通过学校官网、新闻网、信息公开网、教代会、工代会、教代会联席会议、学代会、“校长信箱”、微信和微博等载体加强信息公开的同时,要求各二级学院、部门做到本学院、部门有关信息及时公开,确保信息公开各种渠道的畅通,有效发挥级网络的积极作用。对标上海市教委《2018-2019年度高校信息公开评议指标》要求,结合学校具体情况,调整细化学校信息公开的专栏设置和公开的信息内容,使之公开所涵盖的内容更加全面丰富,更好地展示学校建设发展的最新情况。

学校信息公开网站共设立了18个主动公开信息一级目录下设61个二级子目录和72个三级子目录。诸如

学校层面的各类通知、学校重大活动安排、干部任前公示、有关教职工和学生切身利益的事项、学校发展规划、教育教学计划、学生管理制度、教务管理制度、奖助学金的发放、招生及毕业生信息、教育收费及后勤服务工作,均通过信息公开网予以发布。学校通过学校 OA 系统及及时向全校教职工发布各类信息,征求意见,提高学校工作的透明度,不断增强信息公开工作的实效,最大程度地满足广大教职工的知情权、参与权、表达权和监督权。

三、深化二级管理试点改革

为了优化学校内部治理结构,科学设置组织架构,合理划分责任权利,使学校管理中心下移,赋予学院真正的管理自主权,集中办学资源,使学院发展成为一个支撑学校战略发展的高水平、有特色的二级学院,在校、院的广泛调研的基础上,学校决定在信息科学与技术学院进行二级管理体制试点改革,并于 2018 年与学院签订《信息科学与技术学院二级管理试点改革目标责任书》,正式启动校院两级管理模式改革。

(一)完善学校治理体系,提高职能部门服务质效

学校不断完善“董事会决策领导、校长负责、党委政治核心保障、教授治学、师生员工民主监督”五位一体的治理体系。在学校章程的统领下,形成依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代大学制度基本框架,以之为学校坚持公益性办学与长远发展的根本。学校通过建立议事制度和规范办事流程,确保董事会领导下的校长负责制高效运行。

为了进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革,学校于 2019 年进行机构再造、功能再造、流程再造。优化组织机构设置,归并职能相近部门;编制办事指南,重新梳理各部门职能,对趋同的工作进行归类管理;精简优化业务程序,出台政策减少人事、财务、科研管理及行政审批的冗余环节。各职能部门以岗位职责建设为抓手,提高服务质效是保障学校权力下放,促进学院资源筹集与优化配置的行政能力提升,培育学院自主发展的前提。

(二)明确校院责权边界,推进管理重心逐步下移

为进一步理顺学校与学院的权责利关系,充分激发学院办学的积极性和创造性,培育学院教学主体性,学校出台了《上海杉达学院校院两级管理体制试点实施办法》,以校院两级的责权边界划分为核心,梳理了学校与学院人事、财务、科研、资源、事务等方面的责权利关系,明确院系的办学主体地位,推动管理重心下移,尝试进行授权和放权。

为进一步明确学院定位、深化校院两级管理、完善学校治理体系,学校制定《上海杉达学院 2020—2022 年校院二级管理体制试点改革重点推进方案》,以构建“统一领导、分级管理、集中核算”的校院两级财务管理体制为目标,制定出台了《上海杉达学院二级财务管理实施细则(试行)》及《上海杉达学院二级财务管理补充实施细则》;为了形成规范的科技管理和运行机制,客观准确地对二级学院的科研业绩进行认定,学校制定了《二级管理科研绩效认定与评价指标》,学校一系列有关二级管理的政策配套是推进管理重心下移的有力保障。

(三)优化学院治理结构,建章立制规范工作流程

以发挥学院教师的主体意识,提高对学院管理的参与度为目标,学院“党政联席会议、专业联席会议、教授委员会、全体教师会议”四位一体治理结构模式初见雏形。学院于 2019 年不断完善集体讨论制,基本形成“每周召开院务会议,每月召开专业联席会议,有重大事项待商榷发起全员会议,每学期召开教授委员会作学院学术决策”的惯例。

学院通过建章立制,规范权力合理运行。制定了《信息科学与技术学院院务会/专业联席会议议事规则(试行)》,明确了党政联席会议是学院研究、决定本单位重要事项的决策机构,实行每周例会制,党政联席扩大会议由学院、系党政所有负责人组成,实行每月例会制;教职工全体会议是学院实施民主管理和民主监督、审议通过学院重大发展和改革事项的重要组织形式,重大决策应由全体教师会议表决通过,学院内部初步形成各司其职、协作配合,共同决策、寻求共识的工作氛围。

(四)发挥教授治学作用,构建学院学术管理体制

为了进一步完善学院学术管理体制,积极发挥教授

治学的作用,学院成立了教授委员会,并制定《上海杉达学院信息科学与技术学院教授委员会试点方案》,明确了学院教授委员会是学院重大事项的咨询机构和学术事务决策机构,规范了学院教授委员会的职责范畴和议事规则。

学院教授委员会在学校学术委员会领导下,主要负责审议学院发展规划,对学院教学、科研成果进行认定,审议学院的人才培养方案和教学计划修订,评定本学院毕业生学士学位资格,审议学院的科学研究计划与方案,评定学院科学、教学研究项目等有关学术事项。学院

教授委员会的成立是推进学术自主,将有关学术发展的决策权赋予教授的有益探索。

当下,民办高校已经成为中国高等教育事业的重要组成部分,杉达的规模、结构以及发展内涵也发生了变化。我们要传承学校长期以来秉持的办学原则和理念,更要因时而变谋求发展。未来,学校将持续以现代大学制度建设为载体,关注国际高等教育的发展趋势,顺应国内高等教育改革方向,结合学校自身办学实际,努力探索出一套有特色的现代化民办高校内部治理结构。

(上海杉达学院供稿)

教育培训:线上线下“冰火两重天”

受疫情影响,一些线下教育机构遭受重创,但“停课不停学”,许多线上教育机构快速发展——

教育培训:线上线下“冰火两重天”

近日,广东、上海、山东等地陆续公布了校外培训学校的开学复课时间,这让许多教育机构的运营者松了一口气。前一段,受疫情影响,各种线下活动按下了暂停键,线下教育机构也遭受重创。房租、教师工资等多重压力,让一些教育机构停业关张,那些“幸存”下来的线下教育机构也通过线下转线上、加大招生优惠力度等方式,寻找生机。

线下教育机构:在“煎熬”中艰难求生

6月1日,当王鹏接到当地教育局的通知,告知其培训学校在做足防疫相关准备后可以复课时,他激动地发了一个微信朋友圈:“终于熬过来了”。

王鹏在山东烟台经营着7家线下教育机构,招生主要面对低龄儿童和中小学学生,课程涉及语数外、音乐、美术、情商培训等多种门类。受疫情影响,他的这些学校空置了近5个月。

为了维持生源,王鹏决定将课程从线下转移到线上,并且课程都是免费的。即便如此,仍有不少家长前来退课。“我算是幸运的,几位房东看到我们的困难纷纷提出减免房租,帮着渡过难关。”他告诉记者,自己身边已经有几家机构关门了。

中国民办教育协会培训教育专业委员会组织开展的一场在线问卷调查显示,超过90%的机构表示目前经营存在部分困难或严重困难。经营严重困难、可能倒闭的机构占比为29%，“影响很大”，经营暂时停顿的机构占36.6%。

未来:线下线上融合发展

“停课不停学”，疫情期间，许多线上教育机构意外得到了快速发展。线下培训机构遇冷，线上教育红火，让许多线下教育机构思考转型线上教学。

2019年，王鹏曾前往北京考察了几家线上教育机构，希望引进线上培训系统，拓展业务范围。但经历过一段时间的线上教育后，王鹏也在思索自己的学校是否真的适合转型线上。

21世纪教育研究院副院长熊丙奇认为，在校学生接受的主要是线下教育，线上教育一直只是补充。但这次疫情之下，在线教育成为一个重要选择，也显示出发展在线教育的重要性。但从进行在线教育的教育培训机构的实际经营情况看，并不理想，在线教育并非如资本炒作所称可以颠覆传统教育。

金石教育推广总监韩震表示，线上线下融合模式可能成为常态化教育方式，“疫情期间是别无选择，但倘若计划长期性线上教学，必须要考虑到机构的自身情况，线下强制转线上可能会适得其反。”

(工人日报)

深化教育教学改革 创新教书育人模式

——河南师大新联学院“双特色”应用型大学实践探索

□ 高宇峰

一、引言

河南师范大学新联学院是 2003 年经河南省人民政府同意,国家教育部批准的具有学士学位授予权的全日制本科独立学院。学校现有郑州、新乡两个校区,占地面积 961 亩,总建筑面积 64 万平方米,全日制在校生 24354 人。

学院实行理事会领导下的校长负责制。一直以来,学院坚持社会主义办学方向,始终坚持“一生做好一件事——教育”的信念,以“立德树人,报国利民”为使命,以“鼎立中原,百年新联”为办学愿景,推崇“尊重、协作、务实、进步”的价值观,奉行“学术至上,教学为先”的治学理念,明确“应用型、双特色、国际化”的办学定位,秉承“人格、能力、责任、奉献”的校训,致力于建设“知行合一”的校风,践行“言传身教”的教风和“乐学致用”的学风。

学校的发展战略是:紧紧围绕“应用型、双特色、国际化”办学定位,围绕“规范高效、特色鲜明、质量就业双优的应用型一流大学”的总目标,以产教融合、校企合作为突破口,坚持四个统一,实施三个依托,完善四项基本

建设,努力实现四个突破,构筑一个高地。

坚持四个统一就是重点发展和整体提升相统一,教学建设和基础建设相统一,强化特色和协调推进相统一,校本建设和国际合作相统一。

实施三个依托就是依托城市特色,打造学校办学特色;依托地方优势特色产业,建设学校特色专业;依托高水平大学,提高学校办学水平。

完善四项基本建设就是完善专业及专业群建设,双师型师资队伍建设,校内实验实训室及校外实习基地建设,教学环境建设。

实现四个突破就是办学层次突破,办学模式突破,省级示范性应用技术大学的突破,高水平国际合作办学的突破。

构筑一个高地就是通过与国际排名前 200 位的国外大学合作,办非独立法人教育机构,最终实现共建具有独立法人资格的中国分校,为学院整体发展构筑学科高地,提供学科支撑。

二、新联学院“双特色”应用型大学实践探索

2016 年 5 月河南师范大学新联学院召开了教育教

学工作专题会议,对新形势下如何深化教育教学改革等重大命题进行了深入探讨,规划了未来学校教育教学工作的蓝图。学校进一步明确了“应用型、双特色、国际化”的办学定位,突出打造教师教育和高层次应用型人才培养“双特色”引领发展的格局,走具有新理念、新思想、新模式和联接、联动、联通的“新联式”发展之路,奉行“学术至上、教学为先”的治学理念,积极践行“厚基础、精专业、重课改、多课堂”的教育教学理念。近年来,一系列重大的改革举措在学校落地、生根、发芽,教学和人才培养工作取得了有目共睹的显著成效。

(一)及时修订人才培养方案,努力做好人才培养顶层设计

人才培养方案是学校保证教学质量和实现人才培养目标的纲领性文件,是学校教育思想和办学理念的集中体现。为适应经济社会发展和学校内涵发展对人才培养工作的新要求,各专业对标《普通高等学校本科专业类教学质量标准》,按照工程认证及师范类专业认证的要求,完成2018版人才培养方案修订工作。新的人才培养方案全面贯彻党和国家的教育方针,坚持“育人为本,德育为先”,落实立德树人根本任务;坚持产出导向,适应区域经济社会发展需求,提高人才培养与区域经济社会发展的适应度;坚持办学定位,强化应用型人才培养,突出专业核心能力培养,提高实践教学的学分比例要求,理学、经济、管理、教育、文学、艺术学等专业实践学分比例要达到20-25%,工科类专业实践学分比例要达到25-30%;坚持“厚基础”的教育教学理念,开设自然科学类、人文社科类、艺术审美类、传统文化传承类、创新教育与创新训练类等九大类选修课程,要求本科生完成8个学分通识选修学分;坚持全面育人,加强创新创业教育,完善创新创业教育体系,建立创新创业必修课、创新创业选修课、专业教育创新创业课程、创新实践课程四大课程体系,培养学生创新创业意识和思维能力;坚持多课堂教学,构建多元化人才培养模式,创新教学组织形式,夯实第一课堂,服务学生成长成才,繁荣第二课堂。

(二)以“十率提升工程”为抓手,激发潜在办学活力

学校以“十率提升工程”为抓手,加大二级学院的办学自主权,实施目标管理,推进管理重心下移,充分调动二级学院办学积极性。鼓励二级学院以学生为中心,以提升质量为核心。通过导师制、实验班、创新班等形式,积极探索具有专业特色的卓越人才培养方案和培养模式,打造应用型人才培养高地。通过三年的不懈努力,学校第一志愿第一专业报名率、报到率、考研率、就业率、四六级通过率、科研完成率、获奖率、学生满意率、学生出勤率等十率均有明显提升。新生报到率创历史新高,达到97.83%,报考率达102.91%;学前教育专业就业率百分之百;机械设计制造及其自动化专业多次荣获“高教杯”全国大学生先进成图技术与创新大赛团体一等奖;学生先后在全国生命科学竞赛中获二等奖1项,三等奖3项;在河南省师范教育专业毕业生教学技能比赛中,获一等奖5项。学生考研热情高涨,捷报频传,两校区多个专业出现“学霸”宿舍,毕业生的考研上线率高达25%,郑州校区汉语言文学专业考研录取率达31.03%,新乡校区化学专业考研录取率达34.4%。

(三)以“多课堂”为抓手,全面提高学生综合素质

学校践行“以学生发展为中心”的理念,加强教育教学综合改革,服务学校人才培养定位,突出实践育人理念,推进第二课堂与第一课堂互动互补、互相促进,构建具有学校特色的实践育人体系和模式,将第二课堂成绩作为创新实践学分纳入人才培养方案,本科生计10个学分,专科生计8个学分。学校成立了第二课堂学分认定委员会,负责全校第二课堂学分制的统筹规划工作,按照“学生参与得学分、教师参与有认定、操作路径要可行、整体过程有监控”的工作思路,出台了《创新实践学分认定及成绩评定办法》《第二课堂活动指导教师工作量认定管理办法(试行)》等10个文件,明确了第二课堂成绩、学分的认定范围、认定标准、认定程序等。各学院将第二课堂活动纳入人才培养整体框架,并结合学科专业特点,积极开展专业导向鲜明、有声有色的创新实践活动,促进了学生的全面发展。截止2019年5月,第二课堂PU平台激活率达到99%,已累计向学生发放247万实践学时,学生的综合素质不断提升,三年来,在大学

生数学建模竞赛河南赛区中先后获一等奖3项,二等奖1项,三等奖16项;在全国大学生跆拳道(竞技)锦标赛中,获2金1银3铜和女子团体总分第4名;在“挑战杯”河南省大学生课外学术科技作品竞赛中,获二等奖2项,三等奖1项。学校也先后荣获中国郑开国际马拉松赛“优秀志愿者团体”、河南省大中专学生志愿者暑期“三下乡”社会实践活动先进单位等多项荣誉称号。

(四)高度重视教学基本建设,着力打造学校知名品牌

1.全面加强专业建设,以特色专业和专业特色为着力点持续提升专业建设水平。目前,机械设计制造及其自动化、学前教育、英语、旅游管理、广播电视编导、音乐学等六个专业成功获批省级品牌专业建设点;国际经济与贸易、机械设计制造及其自动化两个专业获批河南省教育改革综合试点专业;学前教育专业获批河南省职业教育“双师型”教师培养培训基地;机电工程学院实训中心被评为河南省高等学校实验教学示范中心;机械设计制造及其自动化专业被确立为河南省重点培育学科。

2.积极开展教学改革研究,推动课程质量稳步提升。为鼓励教师充分利用网络在线教学资源,逐步构建以开放性、自主性、数字化、差异化等为特征的新型教学模式,学校以项目驱动推进教学方法的改革,共设立两批次63项在线开放课程建设项目,三批次65项混合式教改实践项目。目前,基于蓝墨云班课、雨课堂、学习通等平台的混合式教学模式在全校普及率为35%,在公共教学部等个别院部的普及率达90%以上。省级精品在线开放课程《中国文化语言十六讲》正式在中国大学MOOC上线,深受广大师生欢迎;《思想道德修养与法律基础》被评为全省思想政治理论优秀课程。

3.高度重视基层教学组织建设,提升教师教育教学素养。把基层教学组织建设作为一项重要基础工作纳入对二级院部的考核体系,优化重组教研室,基本实现各

专业全覆盖。基层教学组织按照“每周有活动,每月有重点”的要求,积极开展常规教研活动,督导参与每个教研室的教研督导,学校定期举办大型校级教研观摩活动,为组织落实各项教学活动起到了很好的保障作用。我校汉语教研室和学前教育教研室先后获批河南省优秀基层教学组织。学校先后实施“青蓝计划”“青干计划”,先后有130余位教师参与专项培养计划;设立聚焦一线教学的校级开放式教研平台“教学工作坊”,邀请校外专家、校内优秀教师参与分享,先后330人次参与深入研讨与学习,这一系列举措对青年骨干教师队伍的成长起到了重要的促进作用。

(五)积极引进优质国际教育资源,努力提升国际化办学水平

在教育全球化背景下,中外合作办学已成为引进境外先进高等教育理念、管理体制机制、优秀师资、课程教材体系等的重要途径。在理事会领导下,学校以提高国际化办学水平为重点,着力于引进更多优质的国际教育资源。目前,学校国际合作交流工作取得突破性进展,已与美国达拉斯大学、美国爱荷华州立大学等三所美国高校签订本硕连读办学项目;与加拿大亚岗昆学院、尼亚加拉学院、道格拉斯学院等四所加拿大高校签订研究生文凭项目;与马来西亚城市理工大学及马来西亚林登大学签订硕士联合培养项目意向书;与台湾南华大学、亚洲大学等四所台湾高校建立师生互派机制。在赴美国、加拿大等国家高校参观考察的基础上,有计划、分批次的选拔优秀中青年骨干教师赴国外进修培训。

风正潮平,自当扬帆破浪;任重道远,更需奋鞭策马。河南师范大学新联学院将深入贯彻落实全国和全省教育大会精神,坚持走“应用型”、“双特色”和“国际化”的办学道路,力争把学校办成一所规范高效,特色鲜明,质量就业双优的示范性应用型大学

(河南师范大学新联学院供稿)

经济不平等时代的校外教育参与

□ 杨 针

一、全球视野中的不平等与补习扩张

过去四十年来,全球经济不平等的程度加剧(Piketty and Saez 2003; Piketty and Zucman 2014; Piketty 2014)。收入差距在发达国家有了实质性增长,在中国和俄罗斯等转型国家更为严重(Piketty, Yang, and Zucman 2017; Novokmet, Piketty, and Zucman 2017)。近期对中国家庭财富配置和收入分配的研究表明,我国基于家庭财富和收入的基尼系数持续增长,且稳定在较高水平(甘犁等, 2013; 李培林等, 2018; 李建新等, 2015)。经济不平等程度随着时间推移逐步上升。世界不平等数据库(World Inequality Database, WID)的资料显示,各国收入差距不断扩大。例如,中国前 10% 家庭与后 50% 家庭收入占比的比值从 2003 年的 2.55, 上升到 2015 年的 2.79; 丹麦相应比值从 0.26 上升到 0.30; 韩国相应比值从 0.38 上升到 0.43; 澳大利亚相应比值从 0.29 上升到 0.32。

经济不平等可能从多方面影响家庭教育投资。当前各国收入差距上升的原因之一是高等教育回报率的长期增长(德普克和齐利博蒂, 2019; Goldin & Katz, 2010)。高等教育的高回报率和收入差距有可能加剧教育竞争、提升不同阶层对人力资本的投资(Zhang & Xie, 2015)。

同时, 收入集中可能抑制低收入家庭对教育的需求、降低他们对人力资本的投资, 从而导致教育市场失灵。不平等的加剧还可能引起政府干预, 鼓励政府采取教育均衡化策略, 弥合不同阶层在教育数量和质量机会方面的差距(宋映泉, 2012)。由此可见, 经济不平等对教育竞争和家庭育儿的影响具有不确定性。

伴随着经济不平等的加剧, 基础教育、中等教育乃至高等教育在全球范围内逐步普及, “学校化社会时代”来临, 学校教育成为重要的社会制度(Baker et al. 2001; Backer, 2009)。在收入差距上升和学校教育制度化的双重压力下, 家庭对精英教育资源的追逐和育儿竞争日趋白热化。社会优势阶层力图通过教育来实现代际优势的传递, 社会劣势阶层也希望通过教育来参与社会阶层流动。1980 年代以来, 中等收入群体和高收入群体倾向于采用密集型育儿方式来提升子女在教育竞争中的实力, 父母逐步加强了对校内和校外教育活动的参与(安妮特·拉鲁, 2010)。

与以往不同, 当前的育儿竞争日益集中在校外教育活动的参与方面。全球范围内出现了在校生大规模参与有组织的、结构化的、学术导向的校外学习活动的趋势, 这些活动构成了“超越学校围墙的学习”(Park, Buch-

mann, Choi and Merry, 2016)。基于 2003 到 2015 年 Programme for International Student Assessment (PISA) 数据, 表 1 显示 23 个国家 15 岁学生中都有一定比例参与了校外学科补习活动。各国补习参与率随着时间上升, 2003 年平均补习参与率为 20.6%, 2012 年上升到 29.4%, 2015 年进一步提升到 63.9%。2015 年学生补习

参与率超过 70% 的国家包括保加利亚、希腊、斯洛文尼亚、泰国和英国。

经济不平等和育儿竞争已成为相辅相成的共生社会现象。利用 PISA 2015 年数据和世界不平等数据库, 本文对国家收入不平等(纵轴)和家庭补习参与率(横轴)的关系进行了分析。研究表明二者之间存在正向相

表 1 2003–2015 年 PISA 历年 15 岁学生补习参与率

国家 / 地区	15 岁学生补习参与情况		
	2003 年	2012 年	2015 年
澳大利亚	16.7%	19.2%	61.35%
比利时	7.4%	16.7%	52.29%
中国(四省市)	n.a.	n.a.	60.15%
保加利亚	n.a.	n.a.	82.37%
克罗地亚	n.a.	n.a.	37.41%
丹麦	4.3%	6.6%	23.90%
德国	22.1%	20.6%	44.82%
希腊	45.0%	51.4%	85.38%
香港	22.4%	27.0%	58.71%
匈牙利	25.2%	41.6%	41.23%
冰岛	17.2%	18.9%	34.13%
意大利	20.3%	32.9%	47.62%
韩国	25.0%	31.0%	68.90%
拉脱维亚	21.5%	28.5%	58.35%
立陶宛	n.a.	n.a.	55.45%
秘鲁	n.a.	n.a.	63.62%
波兰	17.9%	42.1%	62.22%
斯洛伐克	20.9%	22.8%	56.28%
斯洛文尼亚	n.a.	n.a.	70.80%
西班牙	32.3%	41.6%	56.25%
西班牙(地区)	n.a.	n.a.	55.99%
泰国	19.9%	50.3%	90.36%
英国	12.2%	18.4%	74.68%
均值	20.6%	29.4%	63.89%

数据来源: 2003 年和 2012 年 PISA 补习率数据为任意学科校外补习的参与率, 数据来源于 Park, Buchmann, Choi et al. (2016), Table 1, P. 233; 2015 年数据来自于 the Program for International Student Assessment 2015; 作者根据相应数据计算。

注释: ①中国(四省市)是指: 北京、上海、江苏和广东; ②n.a. 表示数据不可得。

关关系,即不平等程度更高的国家补习参与率更高。在收入最高 10%家庭的收入占比超过国家税前总收入 40% 的国家中,2015 年泰国学生的补习参与率为 90.4%,韩国补习参与率为 68.9%,中国四省市补习参与率为 60.1%。相反,在收入差距较小的国家中(收入最高 10%家庭的收入占比低于 27%),冰岛学生的补习参与率为 34.1%,匈牙利为 41.2%。这表明国家内部的经济不平等程度是影响家庭参与补习的重要因素之一。

上述两大趋势在时间上的耦合,意味着收入不平等可能与父母教育投入的阶层差异有关(Dunan and Murnane 2011;Kornrich and Furstenbert 2013;Park et al. 2016)。经济学家德普克、齐利博蒂(2019)和社会学家 Schneider 等人(2018)率先对经济不平等与育儿的关系展开了研究。前者关注收入不平等导致父母育儿策略的变化,后者关心不平等对育儿投入产生影响的机制,包括收入效应和背景效应。无论是由于哪种机制,被称为正规学校教育的“影子教育”的校外补习,引起了学术界和政策制定者的极大关注。影子教育不仅在日本和韩国等东亚发达国家广泛存在(Park et al.,2011;Mori & Backer, 2010;Byun,2010),也盛行于中国(Zhang & Xie,2016;薛海平,2016;胡咏梅,范文凤,丁维莉,2015)和其他东亚国家与地区(Bray,1999;Zhang & Bray 2015),甚至在美国和加拿大等西方国家也不断发展(Buchmann,Cordron and Roscigno,2010;Lee,2007;Aurini & Davies,2004)。

已有研究从各个方面分析了校外补习参与的影响因素(Dang & Rogers,2008;Backer et al.,2009),但是尚未提

出系统性的分析框架,难以对校外补习现象的经济、社会和文化影响因素进行整合和提炼。本文旨在填补上述空白,提出分析家庭校外补习参与的理论框架。为此,本文首先对文献进行了系统性梳理,归纳出校外教育影响因素的三个圈层。其次,本文识别出校外补习制度环境中的三大领域,即政策、技术和文化,并讨论这三个领域如何互动使得校外教育参与走向制度化。最后,本文反思后补习时代的主要特征以及政策调整的可能方向。

二、校外教育活动分类与影响因素圈层

(一)校外教育活动的分类

校外补习,又称为“影子教育”,指儿童参与校外有组织的、结构化的学习活动,其目的是提升学业表现(Baker et al. 2001)。学者强调影子教育是收费基础上的校外补习,它为儿童提供与主流教育体系中学习科目相互补充的学习辅导(Dang & Rogers,2008)。近期社会学研究拓展了影子教育的定义,强调在校外进行的、有组织的学习活动不仅是正规校内学校教育的补充,甚至是对学校课程的替代,应该用“校外教育活动”来替代影子教育的概念(Park et al. 2016)。校外教育活动的特点是学生通过由他人提供的补习或者课程资料来进行学习或者发展技能;这种正规学校之外的学术性学习机会可以从市场中购买,也可以由学校或者社区来提供。

本文从校外教育活动与校内课程的关系以及供给者属性这两个维度,对校外教育活动进行分类,共分为四类。如图 2 所示,图右上角是传统的“影子教育”,由家

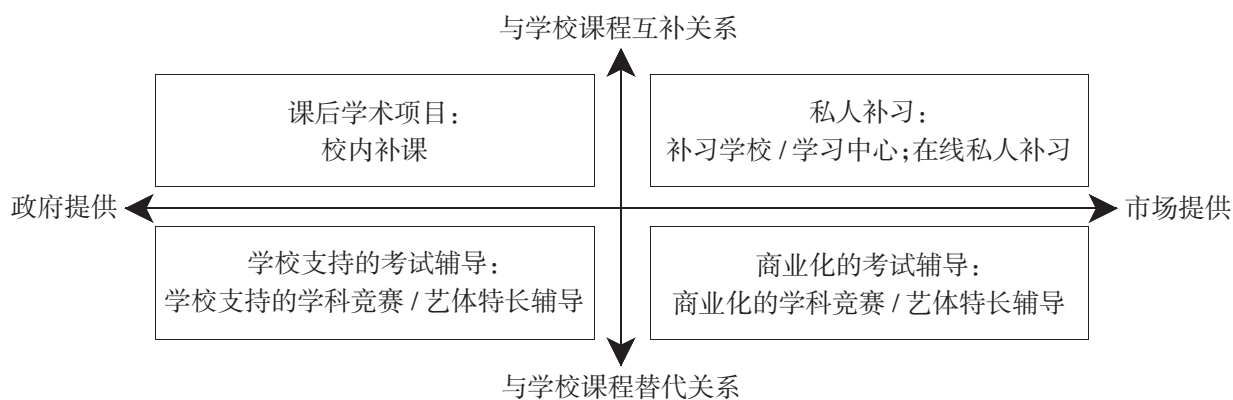


图2 校外教育活动的分类

长从市场购买私人教师提供的一对一补习、补习学校提供的一对多补习,或者通过互联网参与收费的线上辅导和授课。影子教育属于纯粹的私人产品,它最大的特点是补习内容与学校课程互补,即以学科教育为主、围绕学校课程展开,家庭参与目的是为了在高厉害学术考试中取得好成绩(Bray, 2009; Park et al. 2011)。

右下角出现的是校外培训类活动,包括商业化的升学、语言和技能考试辅导,以及商业化的学科竞赛辅导和艺术与体育等辅导。它也属于纯粹的私人产品,其特点是学习内容与学校课程呈现替代关系,提供者为市场中的商业性营利机构。美国和加拿大最近出现的大规模高等教育入学考试辅导—例如 Princeton Review、Kaplan、Kumon 和 Sylvan Learning,以及加拿大连锁经营的学习中心,是培训类活动的代表(Buchman et al., 2010; Davies, 2004)。中国也不乏新东方等辅导机构。

左上角呈现的是学校提供的部分课后教育活动,包括学校提供或者购买的、学校课程以外的学术性项目或者补充课程辅导。这类活动由学校资助或者政府财政性经费支持,目的是提供学校无法提供的学习机会,包括超常儿童教育、特殊儿童教育、为新移民提供的语言教育,或者为弱势群体儿童提供的补习课程(Cooper, 2014, Lauer et al. 2006)。这种服务属于公共产品,由公共财政支持。之所以将其定义为校外教育活动,是由于这些课程受到公共财政支持,但是有些并非由公办学校提供,而是通过政府购买服务的方式向市场购买,课后在学校内或者社区内提供。从事权责任划分来看,超常儿童教育、特殊儿童教育和新移民教育等属于公办学校应该提供的服务,但是由于学校供给能力不足或质量有限,难以满足家庭需求,因此由学校购买、在放学后或假期中进行,属于校外进行的有组织的学习活动。近年来,我国中小学也开始购买社会提供的综合实践类课程或者提供校内课后服务。如北京市教委 2018 年出台了《北京市教育委员会关于加强中小学生课后服务的指导意见(试行)》,提出学校每天在完成规定课时之后提供课后服务。美国和欧盟国家也出现了针对低收入群体或者学习困难学生、由公共财政资金支持的补充性课后教育

活动(Lavy & Schlosser 2005; Machin et al. 2004)。

左下角呈现的是由学校提供的考试辅导和学校支持的学科竞赛与艺体特长辅导。这类辅导的特点是与校内课程呈现替代关系,由政府财政性经费和家长分担成本。高中组织的各种学科竞赛培训和艺术与体育竞赛辅导,也是校外教育活动的有机组成部分。这种服务具有准公共产品的属性,与校内课程之间存在替代关系。

综上所述,校外教育活动超越了原有“影子教育”覆盖的范围,它不仅包括家庭从市场购买的各种有组织的校外教育活动,也包括公共资源提供的各种课后教育活动。传统影子教育属于私人产品,由家庭负担成本,部分学校提供的课后教育活动属于准公共产品,由财政负担或者由政府与家庭分担成本。显然,校外教育活动与校内教育活动的关系更为密切,其影响因素也更为广泛。家庭为何要参与校外教育活动? 本文将从家庭、学生因素,学校、教育体系因素和宏观因素三个方面加以论述。

(二)校外教育活动参与的影响因素圈层

校外教育活动参与的影响因素众多,既包括家庭和个人因素,也包括学校和教育体系因素。基于文献分析,本文提出家庭校外教育参与的影响因素可分为三个层级,构成了一个影响因素圈层。如图 3 所示。最里层为微观因素,包括家庭社会经济背景、家庭结构和个人特征;中观层面因素包括学校质量和特征、教育体系特征,以及社区特征;宏观因素包括三个维度:精英型高等教育可及性,基础教育均衡化政策和技术发展特征,包括互联网技术和其他影响教与学技术的应用。三个圈层的变量都会影响家庭对校外教育活动的参与,其影响分别用箭头 1、箭头 2 和箭头 3 表示。同时,随着校外教育活动参与的普及化,校外教育活动反过来也会影响家庭行为、学校和教育体系,乃至影响国家教育政策和高等教育的发展,这表现为箭头 4、箭头 5 和箭头 6。

首先,校外教育活动参与受到微观因素的影响(箭头 1)。家庭人力资本投资决策与家庭特征和儿童特征高度相关。影子教育是一种重要的育儿参与形式(Mori & Baker, 2010; Park et al. 2011),这表现在父母为影子教

育投入巨额经费(Zhang & Xie, 2016)、父母为了寻找合适的补习机构付出大量时间和信息成本,以及花费精力监督子女在补习机构的表现等(Park et al. 2011)。家庭社会经济背景决定了家庭可用于校外教育活动的时间和经费,这使得父母教育程度、家庭收入、家庭所在地区等成为关键的影响因素。采用美国教育追踪调查的研究发现,11%的美国学生参与大学入学考试的补习课程,7%接受私人一对一辅导,其中年收入5万美元及以上家庭的参与率是其他家庭的2倍(Buchmann et al., 2010)。对韩国(Jung & Lee, 2010)、日本(Stevenson & Baker, 1992)、爱尔兰(Lynch & Moran, 2006)、波兰(Safarzynska, 2011)、土耳其(Tansel & Bircan, 2006)、越南(Dang, 2007)的研究都发现家庭社会经济背景与学生补习参与率和家庭补习支出显著正相关。我国研究也发现了父母受教育程度和家庭收入的重要作用,且家庭投入的城乡差异显著。2013年农村地区0至5岁儿童直接教育消费支出均值为7967元;城市地区高收入家庭(10万元以上)的儿童平均总支出是低收入家庭(3万元以下)的2倍(马春华, 2018)。2017年《中国教育财政家庭调查》发现,在基础教育阶段,家庭生均教育支出水平和负担率随着户主的年龄增加呈先增后降的趋势;随着户

主受教育程度的提高,家庭生均教育支出水平和负担率、校外支出的比例呈明显的递增趋势(黄春寒, 2019)。

除了家庭社会经济背景,家庭结构特征和子女特征也与校外教育活动参与高度相关。国际研究发现兄弟姐妹规模(Jung & Lee, 2010; Dang & Rogers, 2008)、家庭结构(Tansel & Bircan, 2006)、母亲劳动力市场参与(Jung & Lee, 2010)会影响补习的参与。Zhang and Xie(2016)发现兄弟姐妹规模会显著降低我国家庭参与补习的概率。在学生特征方面,补习参与和支出的性别差异不明确(Buchmann et al. 2010; Dang, 2007; Safarzynska 2011),但是少数族裔学生的补习参与率显著更低(Dang, 2007)。中国研究发现成绩自我评价更高的学生更易参与补习(Zhang & Bray, 2015)。

学校教学资源和其他学校特征,以及社区特征等中观层面因素,也会影响家庭需求(箭头2)。学校教育质量与补习参与密切相关(Dang & Rogers, 2008),越南研究发现教师质量提升后,家庭补习支出降低(Dang, 2007);韩国研究发现高生师比与高家庭补习支出正相关(Kim & Park, 2010);与农村学校学生相比,我国市区重点学校学生和重点高中学生更易参与校外补习(Zhang & Bray, 2015)。在缺乏教育选择的体系中,家庭

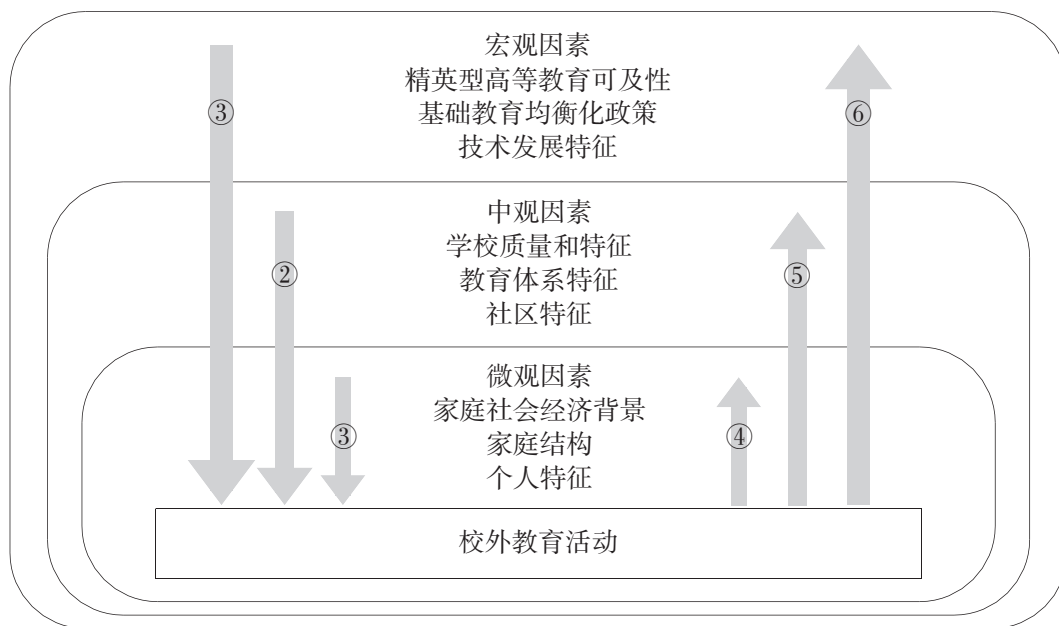


图3 校外教育活动影响因素的圈层

更倾向于参与校外补习(Davies, 2004)。特别值得注意的是,教育体系变化可能也会催生家庭对补习的需求。美国基础教育引入问责制体系后,很多学校开始提供课后补习项目以提升学生成绩(Burch et al. 2007),这是因为问责制改革利用学生成绩来评价教师和学校表现(Grodsky et al. 2008)。

宏观因素也会调节家庭对校外教育活动的需求(箭头3)。世界银行的研究提出,国家向着市场经济的转型会显著提高家庭对补习的需求(Bray, 1999; Dang & Rogers, 2008)。教育与劳动力市场竞争的密切关系同样提升补习需求(Stenvenson & Baker, 1992)。文化因素可能也会影响家庭需求,例如补习现象在日本和韩国等东亚国家特别明显。近期研究特别关注高等教育体系特征与课外补习的互动。国别分析表明高厉害考试是家庭补习需求的重要影响因素之一(Lee et al., 2010)。高等教育竞争和分层会直接导致家庭课外补习参与和课外教育支出的增加(Baker et al. 2001; Ramey & Ramey, 2010; Zhang & Xie, 2016)。高厉害考试的存在和精英型高等教育机会的稀缺迫使家庭选择影子教育,将其作为补习策略(remedial strategy)而非丰富策略(enrichment strategy)来提升子女的竞争力(Baker et al., 2001)。韩国研究发现在高等教育选择方面的“高院校声望取向(prestige orientation)”促使多数家庭选择参与补习教育(Lee & Shouse, 2011),即由于家庭追逐少量的精英高校录取机会才会大规模、高强度地参与补习。

基础教育的全球普及也刺激了家庭对校外教育活动的需求。正规教育的制度化使得教育成为分配社会资源的重要渠道,加剧了家庭对高质量教育的竞争。当校内教育无法满足上述需求时,家庭会在市场中寻求补习教育机构的帮助。对韩国补习教育发展的历史分析表明,20世纪70年代高中教育均衡化政策强化了公办学校的同质性,随机排位降低了家庭的教育选择权利;统一的课程标准、教材和考试降低了学校的自主权,教师和家长都无法影响课程进度、教学难度和教学方式,公办学校内部无法实现分层教学和因材施教。均衡化的后果是一种较低质量的均衡,迫使家庭为追逐精英高等教

育机会而参与补习(Byun, 2010; Lee, Lee & Jang, 2010)。

校外教育活动除了受到微观、中观和宏观因素的影响,也会反过来影响家庭、学校和教育体系、基础和高等教育政策制定。本文在结论部分对此加以讨论。

三、政策—技术—文化互动与校外教育参与的制度化

上述对校外教育活动影响因素圈层的分析,主要是从需求的角度来剖析家庭校外教育活动的决定因素。然而,校外教育活动参与实际上受到供给和需求双方面的影响。近年来,互联网等新技术的普及极大地改变了校外教育活动供给的数量和质量,刺激了家庭对校外教育活动的需求,应该纳入对家庭选择的分析框架。更为重要的是,作为行为的主体,家庭决策不仅受到经济因素的制约,更受到其所处制度环境的约束。

本文认为制度环境中最为重要的三大领域是政策、技术和文化,这三者之间的互动促成了校外教育活动的制度化,使得家庭参与校外教育活动成为一种被“广为接受的社会现实”,甚至成为分配稀缺社会资源的一种重要渠道。具体过程如图4所示。

(一)文化:家庭密集型育儿的兴起

教养方式是家庭生活的有机组成部分,也是家庭利用教育实现社会阶层再生产或者阶层流动的重要方式。发展心理学中最早开展了对家庭教养方式的研究,鲍姆林德率先划分了三种主要的教养方式(Baumrind, 1966; 1967),即权威型(authoritative)、专断型(authoritarian)和放任型(permissive)。家庭教养方式受到环境的影响,父母会调整育儿方式来适应周边环境的要求。马科布和马丁根据家长对环境的响应(responsiveness)和苛刻(demandingness)程度,将鲍姆林德的三分类拓展至四个维度:权威型(高响应、干预选择)、专断型(低响应、干预选择)、放任型(高响应、不干预选择)和忽视型(低响应、不干预选择)(Maccoby & Martin, 1983)。德普克与齐利博蒂对上述四个维度作了归并,将结合权威型与专断型元素的教养方式视为“密集型育儿”(intensive parenting),即这样的父母倾向于干预孩子的选择,使他们和成年人

的偏好一致(2019)。为何采用密集型育儿策略的父母会干预孩子的选择?采用成本-收益分析框架,经济学家认为父母是否干预子女选择取决于选择导致的后果,而且选择的利益攸关程度取决于环境。如果利益攸关程度很低,即使采取“错误行动”也不会对孩子的未来造成重大影响,父母倾向于不干预;如果相关程度高,那么进行干预的驱动力就很高。经济不平等会导致孩子选择的利益攸关程度与环境密切相关,父母会倾向于密集型育儿。

过去四十年中,各国均出现了从放任型向密集型育儿的转变。《虎妈战歌》所倡导的“直升机育儿”是一种较为极端的密集育儿方式。尽管这种做法在西方社会中饱受争议,但并不影响其在中产阶级家庭中被奉为育儿圣经(俞可,2011)。向密集型教养方式转变的趋势发生在

子女重要性上升的时期,它可以被理解为是父母对变化的经济环境的理性反应(Schneider et al.,2018)。传统的欧美社会中,父母参与的主要方式包括校内参与(如充当校内志愿者或者参与家校合作协会)和校外辅导与沟通(安妮特·拉鲁,2010;Park et al. 2011)。在东亚社会中,制度性的因素妨碍了父母的校内活动参与,父母转而参与校外育儿活动。在诸多校外参与方式中,影子教育成为颇具东亚特色的密集育儿模式(Bray 1999,2009)。

父母育儿行为的阶层差距随着经济不平等和教育竞争的上升而加剧。在育儿支出方面,父母为子女提供的教育支出方面存在巨大的阶层差距(Kaushal et al. 2011;Kornrich & Furstenbert,2013)。对美国历年消费者调查数据的分析表明,父母投资阶层差距扩大的原因是收入最高20%群体的投资大规模增长(Kornrich,2016)。在育儿时间方面,受教育程度更高的父母和高收入父母

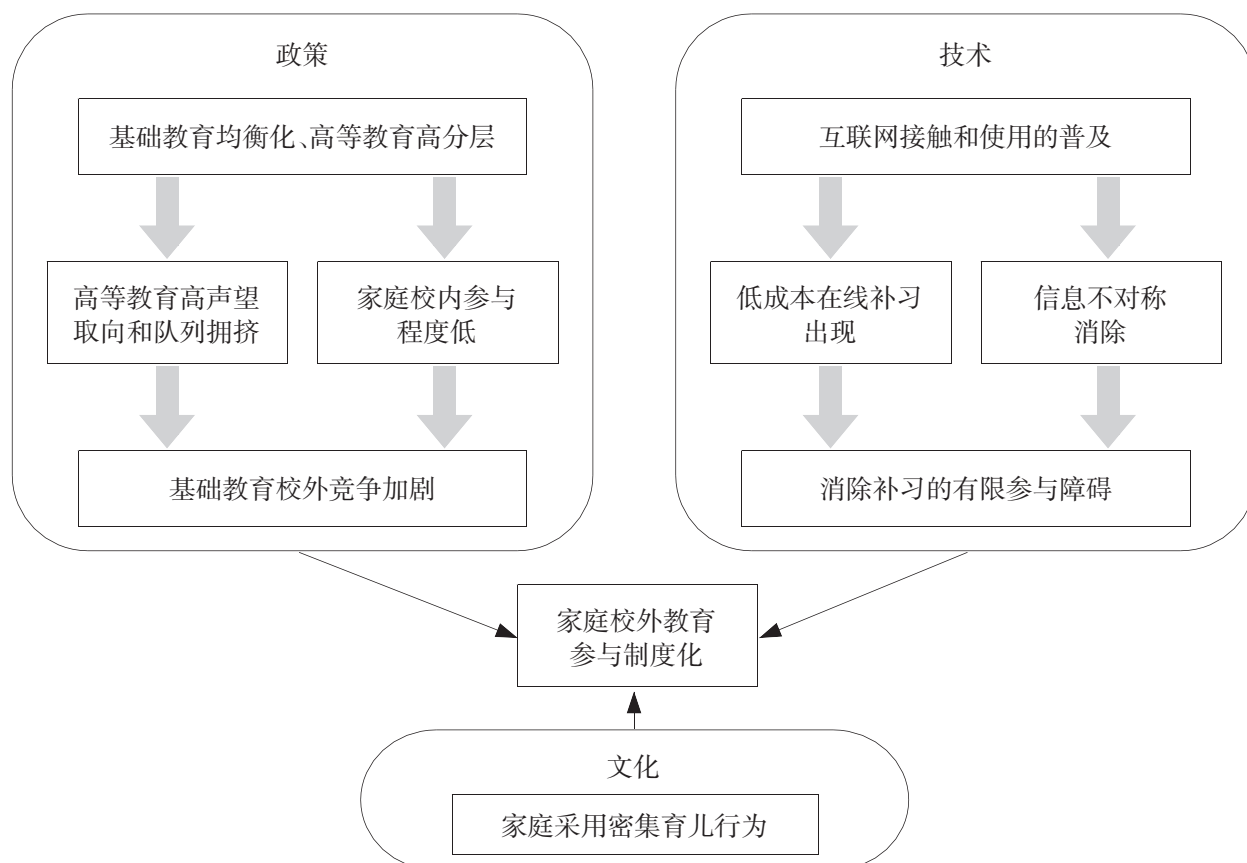


图4 校外教育活动烤鹅制度化过程

育儿花费的时间更多(Guryan, Hurst & Kearny 2008),而且父母投入时间的阶层差距随时间扩大(Altintas, 2016)。对中国家庭儿童照料时间的研究发现,教育照料时间随家庭收入的增加而增加,高收入家庭总时间是中等收入家庭的1.5倍,是低收入家庭的1.8倍(杜凤莲等,2018)。由此可见,密集型育儿成为经济日益不平等社会中家庭育儿的理性选择。

(二)政策:基础教育竞争从校内转向校外

政策是形塑家庭教育选择最重要的因素之一。在东亚国家中,国家在基础教育领域奉行均衡化政策(Mori & Baker, 2010; Byun, 2010),在高等教育领域奉行分层化策略(Yang & Wang, 2020)。基础教育和高等教育领域政策之间的张力,使得基础教育阶段的家庭竞争场域逐步从校内转向了校外。这意味着学校在配置重要社会资源一如精英型高校录取机会和高收入工作岗位等方面的重要性相对下降,校外教育机构在核心资源配置方面开始发挥作用。

基础教育领域的均衡化和减负政策排斥了父母的校内参与,压缩了校内竞争的空间,逐步将优质教育资源的配置权让渡给民办教育机构和校外教育机构。对日本和韩国的研究发现,在基础教育普及过程中,两国公办学校体系内部强调均衡和标准化,全国采用统一的教育标准、教材和教法(Mori & Backer, 2010; Lee, Lee & Jang, 2010)。高度的教育标准化限制了家长对校内学习内容、进度和教学方式的控制。此外,取消留级制度、限制校内分流,进一步限制了父母对教育过程的参与(Park et al., 2011)。伴随着社会收入不平等程度的上升和高等教育回报的增加,父母逐渐将注意力转向了校外培训市场。

在收入差距扩大的社会中,政府采取的抑制校外补习的政策往往收效甚微,提升公办教育质量的努力也无法平抑家庭的补习需求。例如,1968年韩国政府为了降低家庭对中学的竞争和家庭校外补习支出,废除了中学入学考试。1974年又取消了高中入学考试,实行高中随机派位,限制了家庭的教育选择权和学校的自主权。考虑到高厉害的高等教育入学考试是刺激补习的主要因

素,1980年韩国政府开始实施“7.30教育改革计划”,禁止大学举办独立入学考试,引入了统一的大学入学考试,同时政府禁止大学生和中学教师提供高考辅导。此后,韩国政府意识到禁止校外补习政策难以发挥效果,转而以提升公办学校质量来降低家庭对补习的需求。1997年政府通过了致力于减轻校外补习家庭负担的教育改革计划,强调通过提升公办教育质量来解决补习问题。2000年韩国宪法法庭裁定,政府禁止高中学生参与校外补习的政策违反宪法。同年,韩国的第七次课程改革引入了差异化的高中课程体系、多元化评估方式,并鼓励高校采取多元录取标准,为低收入家庭提供补习参与资助。从2004年教育改革计划开始,政府开始为弱势群体学生提供一对一私人补习、放松高中随机派位政策、发展多元化的高中体系。教育改革的重点是在主流教育体系中提供多种形式的课后补习辅导项目。2009年的教育改革延续了这一措施,赋予学校更多的自主权,进一步放松了对高中课程和入学方式的管制(Lee, Lee & Jang, 2010)。

过去四十年韩国政策的变化表明,国家对校外教育活动的认识逐步转变,政府从禁止校外补习到为校内的课外补习提供机会和经费支持,致力于弥补弱势群体在校外学习机会方面的差距。多次政策调整意味着国家已经默认,家庭间教育机会的差距不仅仅体现在校内教育机会的差距,更体现在校外教育参与的差距。政府逐步意识到并承认校外教育在升学竞争中发挥着巨大的作用,精英教育场域的竞争已经从校内竞争转移到校外竞争。校外教育逐步成为配置精英型高等教育资源的重要渠道。

除了基础教育政策的影响,校外教育的参与也受到高等教育政策的冲击。20世纪中期以来,高等教育的合法化和制度化极大地促进了它的普及。高参与国家一指一国40%以上的适龄人口接受高等教育,已成为今日的常态而非特例(Marginson, 2016)。在高等教育扩张的同时,高等教育竞争,尤其是对精英型高等教育机会的竞争,不仅没有减弱,而且有增强的趋势,优质高校的入学机会出现了队列拥挤现象(cohort crowding)”(Bound &

Turner, 2006)。究其原因,高等教育扩张使得更多的高中毕业生进入高校,同期精英型高校的供给没有增加。1994年到2007年美国加州大学系统中,多数学校录取新生的标准化考试成绩和高中绩点逐年提升;同期全美四年制大学的录取比例普遍下降(Hoxby, 2009)。我国也出现了类似的情况。李春玲(2014)的研究发现,上世纪末高等教育扩招后城乡高中和高等教育入学机会的差距持续扩大。在中央政府的“制高点战略”之下(Yang & Wang, 2020),我国高等教育扩张主要由地方本科院校、民办本科院校与高职院校承担,精英型院校招生规模并未显著增加,顶尖研究型大学的录取率逐年下降。一旦出现队列拥挤现象,具有“高声望取向”——即将注意力集中在少量精英型高校的录取竞争(Lee & Shouse, 2011)一家庭之间的育儿竞争会骤然加剧。例如20世纪90年代中期以来,美国大学毕业父母的育儿时间呈现“S型”上升,而其他家庭育儿时间的上升幅度远远小于前者(Ramey & Ramey, 2010);同时家庭教育支出不断攀升,高收入家庭将更多的金钱投入子女教育,而低收入家庭对教育的偏好逐步变化(Schneider et al., 2018)。

综上所述,基础教育的均衡化和减负政策与高等教育分层发展战略,刺激了家庭对校外教育的需求,基础教育竞争的场域逐步从校内转移到了校外。

(三) 技术:互联网消除有限参与障碍

教育供给侧的技术变化也有可能改变家庭参与校外教育的预期收益和成本,从而提升家庭参与强度。以互联网为代表的信息技术发展,有可能提升家庭的信息资本、弥合家庭之间的“数字鸿沟”,促进家庭投入线下或者线上的校外教育。家庭基于其掌握的信息作出教育选择与人力资本投资的决定。行为经济学研究提出,父母在信息获取上存在约束,制约了其在子女受教育过程中的选择和投入(Schneider & Buckley, 2002; Schneider et al., 1998)。因而信息资本的获得有可能带动家庭人力资本的投资;反之,信息资本的缺乏可能降低家庭的投资水平。家庭在校内和校外教育选择过程中,均面临时间、信息和金钱约束(Schneider & Buckley, 2002)。

互联网的普及极大地降低了人们信息获取的时间

和金钱成本,因此它很可能会帮助父母克服上述约束,优化父母的教育决策,增加家庭教育投入。首先,有效信息可以改变父母的择校行为。信息干预实验发现,获得学校质量信息增加了低收入家庭选择高质量的学校的可能(Hastings & Weinstein, 2008)。提供高等教育成本和资助信息,还能够增加学生进入大学的概率以及获得资助的概率(Loyalka et al., 2013; Jensen, 2010; Nguyen, 2008; 魏建国, 罗朴尚, 宋映泉, 2011)。其次,父母选择校外教育的过程中也面临着信息约束。父母为子女搜集校外补习机构信息花费大量时间,需要通过社会网络搜集大量信息,并花费时间和精力监督子女在补习机构的学业进展,与辅导教师保持沟通,并根据子女需求不断调整学习课程内容和教师安排。互联网等信息技术的出现有可能放松家庭的信息约束,从而鼓励家庭更为深入地参与校外教育活动。杨钊和徐颖(2017)发现母亲使用互联网可以显著地提高家庭教育投资。在影响机制上,互联网使用主要是通过降低交易成本和解决信息不对称来拉动家庭的教育投资。

信息干预实验也发现,新技术的确可以消除家庭教育参与的信息和成本障碍。美国学者借助《不让一个孩子掉队法案》的实施,分析了提供学校质量信息对家庭学校选择的影响。出于对学校实施监督和问责的目的,该法案要求学校定期向家长公布本校教学质量信息,家长可以通过报纸或学校分发的册子等途径获取相关信息。结果表明,获得学校质量信息增加了低收入家庭选择高质量学校的可能性(Hastings & Weinstein, 2008)。美国旧金山在学前阶段实施了“READY4K!”项目,该项目致力于通过信息技术手段(手机短信、电子阅读器等),促进家校沟通,鼓励和指导家长参与到子女的读写能力的培养中。该项目评估结果表明,父母在子女读写教育的参与程度显著提升,子女的读写能力也相应提升(York & Loeb, 2014)。由此可见,互联网技术的出现使得低成本、常态化的父母参与成为可能。

(四) 校外教育参与的制度化

自20世纪50年代中期开始,基础教育在全球范围内逐步普及。随后,正规学校教育成为全球化的制度。学

校教育的制度化改变了教育与社会的关系,它使得正规学校教育和个人职业和成人社会经济地位的获得密切相关,成为社会流动的主要渠道。在学校化社会中,正规教育机构成为配置稀缺社会资源,其中包括文凭、高声望的职业与工作岗位的重要制度。新制度主义分析强调在学校化社会中,正规教育文化创造了影子教育,后者成为教育社会建构的重要组成部分。伴随着正规教育的全球扩张,影子教育也在不断扩张。它也逐步发展成“被普遍接受的社会事实”,甚至成为正规学校教育的合作性制度安排(Mori & Baker, 2010)。

校外教育活动发挥着重要的社会功能。在功能论视角下,校外教育与正规教育一样,可以作为个体社会化的工具。教育为个体提供培训,并将之分配到各种成年人的工作岗位中。社会发展需要人力资源,教育体系应满足这一需求。校外教育活动不仅可以回应社会对更多教育服务的集体需求,当公立教育无法满足社会需求时,校外学习还可以满足超额的教育需求。在冲突论视角下,校外教育活动可以作为社会再生产的工具。精英阶层利用影子教育来获取高水平教育机会和工作岗位,反映了教育的再生产属性(Stevenson & Baker, 1992)。Lee and Shouse(2011)分析了影子教育在韩国制度化的过程。他们认为韩国学生追求少数高声望大学的录取机会,甚至连中等和低能力学生也大量参与补习。大批学生并非由于特定的学术目标参与补习,只是由于不参与补习带来的“不安”而接受影子教育。从制度理论的视角分析,补习活动通过不断重复的社会互动而具有了象征价值,学生通过参与这种活动来建构意义和价值,影子教育由此得以正规化和合法化(Seth, 2002)。

如图4所示,政策、技术和文化三个领域的互动奠定了校外教育参与制度化的基础。当采用密集型育儿方式的家庭,面对互联网等新技术带来的低成本校外教育机会,有可能在“高声望取向”的诱导下大规模投入校外补习,从偶然参与转变为常规参与,从而将校外教育变为与学校教育同样重要,甚至更为重要的育儿活动载体。

基础教育的均衡化政策和高等教育的分层发展政

策为校外竞争打开了策略空间。均衡化的政策降低了公办教育体系的活力;而减负措施为家庭参与校外学习提供了时间和空间,使得家长可以利用校外教育机构重新配置子女的学习时间和强度。家庭可以在校外教育中获得高度的选择权,这也刺激了父母大量投入校外教育培训。父母在校外教育中的选择权表现在几个方面:(1)学习内容控制:家长可以通过选择教育培训机构和机构内的课程与教师,实现对学习内容、进度和传授方式的控制;(2)学习投入控制:家长通过付费方式,选择补习内容的范围和强度;(3)信息沟通与控制:家长通过与教育培训机构和教师的沟通(微信、APP和其他及时通讯工具),及时了解子女学习情况,并监督教学效果;(4)同伴和学习环境控制:家长通过选择培训机构的课程类型,选择子女的学习同伴,以及学习氛围和环境;(5)教师选择和控制:家长通过选择培训机构或者教师,实现对教师质量的选择;以学习效果来评价教师,并决定是否更换教师或者机构;(6)合作契约控制:即便在预付费的情况下,家长可以选择灵活方式,实现终止合同、提前退出、延长合作等选择,实现对剩余控制权的支配。

当公办教育体系让渡出竞争的空间后,家庭可以在享有高度选择权和自主权的校外教育空间中进行竞争。同时,高等教育的分层发展战略强化了家庭对精英型高等教育机会的关注,将校外竞争重点引向了对优质高校入学机会的竞争。在高等教育扩张过程中,多数家庭发展出对高等教育选择的“高声望取向”,并意识到校外补习是通往精英型高校的必由之路。因此,家庭会常态化地选择参与校外教育,使其成为密集型育儿的首要工具。值得注意的是,家庭的密集型育儿策略与基础教育均衡化目标之间存在潜在的冲突。校外教育活动的制度化可巧妙化解这个矛盾。焦虑的父母可以将时间与金钱投入校外教育活动,并通过这些渠道绕开均衡化政策对学校内分层教学、灵活课程进度的限制,达成育儿投入的目标。

密集型育儿带来的焦虑,也有可能借助新技术的帮助得到纾解。校外竞争的加剧导致优质校外教育资源的稀缺,而互联网等新技术可以降低优质教育资源的搜寻

成本、复制成本、运输成本、验证成本和追踪成本(Goldharb & Tucker, 2019),使得校外培训机构可以较低的价格提供优质教育服务,覆盖更多的采用密集化育儿策略的家庭。

总之,文化、政策和技术这三大领域融合的结果是基础教育从“高校内竞争、低校外竞争、低补习参与”的低水平均衡转化为“低校内竞争、高校外竞争、高补习参与”的高水平均衡。在此背景下,校外教育活动的可及性、覆盖面和家庭的教育选择权提升,同时家庭的经济负担逐步增加,家庭参与的阶层差距日益扩大。我们团队在近期的一项研究中发现,家庭教育消费的收入弹性较小,教育支出对非教育消费的挤出效应较小,多数家庭可以通过储蓄、负债等方式进行平滑消费。但是,随着校外教育参与的普及化,校外教育消费的弹性可能发生变化,高水平均衡对不同家庭福利的影响还有待进一步的研究。

四、学校之外的学习

在经济不平等的时代育儿,是全球家庭面临的共同挑战。各国父母不约而同地选择了提高家庭育儿强度,广泛和深入地参与正规学校教育之外的校外教育活动。影子教育的全球化已是不争的社会事实(Dang & Rogers, 2008; Bray, 2017),但尚未被回答的问题是家庭校外教育的参与到底受到哪些因素的影响和制约?校外教育活动与更为宏观的政策和技术变迁,以及家庭文化变迁之间有哪些关联?本文尝试在这个方面进行一些理论化的建构,基本发现如下。

首先,校外教育已超越了影子教育的范畴,它可以由市场或政府来提供,其内容与校内教育互补或替代。部分校外教育活动已经从纯粹的私人产品演变为准公共产品,纳入公办学校的服务范围。这一转变具有重要意义,它意味着校外学习的合法性和成本分担方式将发生变革,政府对校外教育活动的规制方式也将发生变化。

其次,家庭的校外教育活动参与受到微观、中观和宏观因素的影响。微观因素包括家庭社会经济背景、家

庭结构和学生个体特征;中观层面的因素包括学校教育治理和其他学校特征、教育体系特征以及社区特征;宏观因素包括精英型高等教育可及性、基础教育均衡化政策和技术发展。微观、中观和宏观三个圈层的变量都会对家庭校外教育活动产生影响;同时,随着校外教育活动参与的普及化,校外教育活动反过来也会影响家庭行为、学校和教育体系,乃至国家的教育政策。

再次,制度环境中的政策、技术和文化三大领域的互动促成了校外教育活动的制度化。在文化方面,收入差距导致家庭采用密集型育儿模式;在政策方面,“高等教育高度分层、基础教育强化均衡”的政策导向使得基础教育阶段的家庭竞争从校内转向校外,这种竞争带有明显的对高等教育的“高声望取向”;在技术方面,互联网等新技术的出现消除了家庭参与校外教育的信息和成本障碍。三大因素的合力促使基础教育从“高校内竞争、低校外竞争、低补习参与”的低水平均衡转化为“低校内竞争、高校外竞争、高补习参与”的高水平均衡。

参照东亚其他国家的历史发展经验,新均衡局面的出现意味着我国已经进入了“后补习时代”。这一时代具有两大鲜明的特征。一方面,校外教育活动成为被广为接受的社会事实,逐步制度化。校外教育活动有可能成为配置社会资源的重要渠道:它将定义学习者学习的知识范围和传授方式;它将促进学生在不同教育层级之间的流动,并配置精英型高等教育资源;它将成为家庭和社会人力资本投资的重要渠道。校外教育正在逐步发展成为正式的社会制度,它可能成为社会再生产的工具和个体社会化的工具之一。

另一方面,政府传统的对影子教育的规制手段将难以发挥作用,需要引入新的治理思维和方式。这是因为校外教育的发展可能反作用于家庭、学校、教育体系、政府和社会。

首先,校外补习的普及使得它逐步形成一种社会压力,导致家庭迫于“焦虑”而参与补习(图3的箭头4)。学生利用补习来获得意义和价值,校外教育成为学生教育生涯的有机组成部分(Baker, et al. 2001; Lee & Shouse, 2011)。

其次,校外教育活动有可能影响学校教育的提供方式(图3的箭头5)。随着基础教育问责制的推行和校外补习的普及,公办学校为了解决应试压力,开始提供校外的课后补习项目(Burch et al. 2007)。韩国和美国政府开始为弱势群体家庭提供财政补贴,帮助他们接受私人补习,以提升学生在校内标准化考试中的表现(Lubien-ski & Lee, 2013)。显然,补习活动逐步由市场中的家庭与补习机构的交易,转变为公共财政资金支持的、在校内提供的课外教育活动,其内容是对校内课程的补充或替代。这表明校外教育活动有可能成为一种由政府资助、市场供给的准公共产品,这会改变公办学校服务的方式和服务范围。

再次,进入普及阶段的校外教育活动可能影响国家教育政策(图3的箭头6)。最典型的例子是我国2013年以来密集出台的基础教育阶段减负政策和2018年以来出台的培训机构限制政策。前者的出现为校外补习的发展提供了时间和空间,后者的出现是对校外补习普及化的直接政策回应。目前,学界尚未系统性地研究宏观政策对校外教育活动普及的回应。

在后补习时代,部分校外教育活动正逐步渗透入主

流教育体系的内部,成为具有准公共产品性质的教育服务活动。这意味着政府要改变对校外教育活动的认识,关注校外学习的重要性,并承担起弥合校外教育活动参与的阶层差异的责任。参照韩国发展的经验,政府的角色可能要逐步从影子教育的管理者,逐步发展成为校外教育活动的合作者和资助者(Lee, Lee & Jang, 2010)。这种转变的幅度和速度,取决于现阶段家庭校外教育活动参与的深度与广度;互联网等新技术对家庭教育选择影响的程度;线上和线下教育活动的关系和结合程度;以及其他教育政策的发展趋势。

学校外的学习将成为未来教育的常态。它将赋予家庭和学习者更多的自主权。同时它也是经济不平等时代的产物,它将扩大家庭之间教育机会和成就方面的差距。认识校外教育的合理性、组织方式及其影响,可以帮助政府更好地利用它来弥合教育参与和教育成就的阶层差异。本文提出的政策—技术—文化互动框架,也将有利于学者和政策制定者思考如何对校外教育活动进行定位,并制定和完善相应的政策。从堵塞到疏导,乃至善加利用,可能是未来校外教育规制政策应该考虑的方向。

(作者系北京大学教育学院副教授、博士)

首批15所民办幼儿园与公办“同质同价”

本刊讯 (浙江日报消息)瑞安现有民办幼儿园192所,占全市幼儿园总数的85.7%。就读民办幼儿园可享受公办幼儿园的价格,是瑞安推动教育公平发展和质量提升,积极探索民办幼儿园办学的新模式。

按照新模式,瑞安市各民办幼儿园自愿申报,经程序严格的评审、认定后,即可获得政策支持和奖补,与公办幼儿园实现“同质同价”。此外,这些民办幼儿园在申请规划审批、土地供应、规费减免和水电价格等方面与公办幼儿园享有同等待遇,在审批登记、分类定级、评估指导、职称评定和表彰奖励等方面与公办幼儿园具有同等地位。

“为保障质量,我们设置了申报门槛,只有全市省一级、二级民办园才有申报资格。”瑞安市教育局义务教育与学前教育科科长高明永告诉记者,目前,瑞安首批15所民办幼儿园已完成认定,约4500名幼儿可享受等同于公办园的教育服务与收费。

同时,瑞安市教育局采取连锁发展模式,按地域相近或等级匹配或文化相近等因素,让一家公办幼儿园协同带领多家“同质同价”的民办幼儿园,通过教学改革交流等,引领民办幼儿园实施课程改革,共同解决民办幼儿园教育教学中遇到的问题。

瑞安市实验幼儿园是首批完成认定的民办幼儿园之一。该园园长徐晓飞说,除提高教师待遇外,该园还在该市教育局指导下制定了招聘机制,保证师资质量。公办幼儿园还向该园派驻了管理人员和教学骨干,全面指导该园的教学管理,进行业务培训。

民办高校分类管理的风险识别与防范

□ 李 虔 刘亮军

在政策研究领域,“政策变化”和“政策变革”既有关联,又有不同。虽然任何一项政策都不是一成不变的,但重大的改革并不时常发生。政策变化主要体现为政策创新或现有政策的增量精化(incremental refinement),但在较长时期内政策体系整体上保持“动而不变”。而政策变革则涉及较大的政策变化,甚至是原有政策体系的重构,一般表现为明显的政府意志和自上而下的改革路径。

习近平总书记就防范化解重大风险作出深刻分析,明确要求“深刻认识和准确把握外部环境的深刻变化和我国改革发展稳定面临的新情况新问题新挑战,坚持底线思维,增强忧患意识,提高防控能力,着力防范化解重大风险”。改革开放以来,民办高等教育基本制度和政策体系不断完善。在不同的历史时期,针对不同的发展问题,小范围政策调整不断,但始终未触及传统的利益格局,民办高等教育发展的宏观环境仍然面临诸多挑战。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)提出“探索营利性与非营利性民办学校分类管理”,《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》等教育法律一揽子修订工作全面启动,结构性和制度性的深层次改革拉开序幕。2015年12月至2016年11月,《民办教育促进法修正案(草案)》经过三次审议后获得人大常委会通过,并于2017年9月1

日正式施行。修订后的《民办教育促进法》(以下简称“新《民促法》”)明确了对民办高校进行营利性和非营利性分类管理的基本方向,重新定义了新时期民办高等教育发展的价值选择。截至2020年4月,全国31个省(市、区)先后根据《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈民办教育促进法〉的决定》和国务院《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》的要求,以政府文件形式印发了本省(市、区)的配套文件。营利性和非营利性民办高校分类管理改革作为一项由中央政府发起、由试点地区地方政府推行的强制性制度变革,重塑了我国民办高等教育发展的法律框架和政策体系,在较大程度上构成了重大利益的重新调整和分配,并促进了新的竞争。这种较大的制度变迁和利益调整,存在一定的制度成本,因此,对相关风险进行识别和分析,有利于积极平稳施策和确保改革工作的扎实推进,以取得应有的成效。

一、风险分析概述

(一)公共管理话语中的“风险”

风险是“事件发生的概率及其后果的组合”,在经济和社会中无处不在。虽然风险在很大程度上取决于个人和文化层面的主观判断,但总是与“结果的不确定性”有关。在最广泛的概念意义上,风险既可能对个人有影响,

也可能对组织有影响,尤其是商业组织,较早地将风险分析作为一种管理工具,用于商业活动和经营风险的研判,以作出更具有战略性的管理或投资决策。

在公共管理领域,同样存在着无数的不确定性。20世纪七八十年代以来,欧美国家开始将原来广泛应用于商业领域的风险概念迁移到公共管理领域,政府部门和其他公共部门引入风险分析,将之作为一种特殊的问责形式,确定为公共行政中的一项重要管理原则。究其源头,公共管理领域引入风险分析,实际上与新公共管理思潮(NPM)的兴起有关。当时,欧美发达国家的经济危机引发了国家的财政危机,继而引起公众对政府计划有效性的普遍质疑。在很多人抱怨公共部门效率低下的情况下,新公共管理理论范式应运而生,主张公共部门应以创业精神模仿企业的管理方法,将商业组织的市场运作规则和管理方法部分应用于公共部门,以提高管理效能。这种概念和方法的“迁移”有着现实的合理性:一方面,公共部门和商业组织一样,都面临着一定的“不确定性”,只是这种不确定性的表现形式和影响有所不同;另一方面,对于公共部门和公共行政而言,风险是“很可能发生的具有潜在负面影响事件”,任何偏离既定标准或价值的行为都可以被视为风险。基于此,公共管理领域的风险思维需要评估“潜在负面影响事件”的影响程度,并判断其实际发生的可能性。

(二) 风险分析的关键步骤和内容

公共管理领域的风险分析,主要涉及以下步骤:识别和确定问题、确定背景因素、评估关键风险领域、衡量发生的可能性和影响、对风险进行排序、设定预期结果、制定备选方案、作出战略选择、执行战略监测、评价和调整相关策略。一般认为,风险识别是风险分析和管理的关键步骤,而风险防范则是风险分析的目标之一。

相比商业领域,政策研究领域的风险识别更加复杂和具有挑战性。商业领域风险识别的相关参数较为稳定,而对于一项改革而言,其本质是动态调整而不断向前的,其行动主体是多维的,其影响是多层面的。完整的风险识别需要涵盖宏观、中观和微观三个层次。

1. 宏观层面需要识别改革的综合风险。任何改革都不是孤立的,改革效果需要综合考量。改革风险是一种系

统性风险,是必须要守住的底线。改革风险思维,通常也体现为底线思维,具体又表现在两个方面:一是改革的预期收益是否比改革需要承担的系统风险高,尤其在促进公共利益方面,改革是否一定比不改革要好;二是改革对政府部门声誉的影响,以及改革是否有利于形成积极的社会观念。如果说商业领域的风险识别重在经济和财务要素,那么改革的风险识别重在公共利益和观念要素。

2. 中观层面需要识别具体的政策风险。政策风险最早由企业或其他社会组织用于评估国家政策变化对组织活动的影响。由于改革目标需要通过具体的政策体现出来,风险也可以作为思考政策问题和管理政策组合的重要内容,具体也体现在两个方面:一是单个政策对目标行业产生的影响及其发生的可能性;二是多个政策组合产生的复合型影响及其发生的可能性。由于受到不确定性和动态性影响,任何具体的政策都可能对目标行业产生未知的风险因素。

3. 微观层面需要识别组织的经营风险。这一层面的风险分析类似于最早商业组织中开展的经营决策分析,以评估各种因素变化对组织乃至核心利益相关者的影响及其发生的可能性。

风险防范的基础在于准确的风险识别。公共管理领域从商业领域借鉴风险分析的做法,实际上是使风险分析从一种微观分析工具逐步演变为一种宏观分析工具。作为一种战略思维和一种治理工具,风险分析的要点在于防范,即通过尽可能全面的风险要素识别,明确风险事件的应对机制,减少内生危机的可能性,提高抵御风险的能力。

二、民办高校分类管理的风险识别

(一) 改革的声誉风险

目前,民办高校分类改革总体进展不快,各地方案偏重稳妥。改革的实务风险尚不明显,但声誉风险一直存在。笔者对部分民办高校举办者和校长进行访谈后发现,“分类没有必要”“很可能到最后不了了之”的观点一直存在。从2010年《教育规划纲要》提出分类管理改革议题至今,举办者对改革的总体预期经历了一些波动:2014—2015年举办者的积极预期大幅增加,这可能与

正式启动修改《教育法》相关条款有关;但随着各地方案的陆续出台,一些举办者认为“民办高校不同于其他学段的学校,基本只能选择非营利性”,对分类管理的改革前景信心不足。

在民办高校分类管理改革中,核心利益相关者对改革成效的预期与改革声誉风险密切相关。利益相关者对改革的态度变化,在一定程度上反映了行业的信心。一些核心利益相关者不愿意接受改革,并影响到公众对改革的看法。除了改革本身的宣传解读因素外,这种风险受到普遍存在的“损失规避”(Loss Aversion)心理的影响。Tversky等(1991)发现,虽然任何改革都无法回避利益相关者异质性问题,但改革受众在取舍收益或损失时的风险偏好是高度一致的。虽然改革对不同群体的影响不同,但受众对待改革的风险偏好较为一致,即普遍倾向于避免损失而不是获得收益。同时,核心利益相关者的态度可能影响到公众对于改革的看法。对以往改革的经验性认识,也可能形成定势思维,影响到公众对当前以及未来改革的总体看法。利益相关者的异质性以及他们在风险偏好上的同质性,对深入推进分类管理改革构成挑战。如何构建有效促进更好的公共利益改革的方案,又综合不同利益相关者的改革需要和改革成本,是改革风险分析的首要任务。有效防范和应对声誉风险,不仅有助于改革的落地与实施,而且有助于形成民办高校改革发展的良好舆论环境。

(二)政策的效应风险

民办高校分类管理改革是一项综合性改革,涉及营利性和非营利性分类登记、现代学校制度建设、分类收费、财政扶持、税费优惠以及差异化用地等多项政策。无论是在国家方案还是地方方案中,分类管理都是一种“相关政策总体”,具有政策群的典型特征。政策措施是分类管理改革思路的具体化,但由于目前仍处于“过渡期”,相关政策措施的效应尚未充分显现。就笔者初步的调研看,一些政策措施可能会对民办高等教育健康发展产生影响。

1.分类管理取消了合理回报制度,但如不能增加新的激励措施,可能会对民办高等教育领域的吸金能力产生影响。根据《中国教育经费统计年鉴》,以2007年为基

期,扣除价格指数后计算10余年来民办高校各项经费收入后发现,2007—2016年全国民办高校经费总收入由341.09亿元增长至805.51亿元,增长了1.36倍。其中,国家财政性教育经费增长近10倍,捐赠收入、事业收入和其他收入增长略超过1倍,举办者投入增长仅0.17倍。从经费结构上看,在民办高校经费总收入中,事业收入占比超过80%,国家财政性经费投入占比超过10%,而举办者投入占比不足5%。对于民办高校而言,非财政性经费投入的充足性奠定了学校可持续发展的物质基础。但对于一部分举办者而言,分类管理改革取消了合理回报制度,新《民促法》明确规定“非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学”,可能会暂时降低他们继续投入的意愿。在持续推进分类管理改革的过程中,政策变迁中社会力量投入增速放缓问题及可能产生的影响,值得研究者关注。

2.类管理鼓励创新投融资机制,但如不能准确把握民办高校资金需求特点和风险形式,可能会对高等教育领域的资金安全产生影响。国务院《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》明确提出:“鼓励金融机构在风险可控前提下开发适合民办学校特点的金融产品,探索办理民办学校未来经营收入、知识产权质押贷款业务,提供银行贷款、信托、融资租赁等多样化的金融服务。”商业银行和民办高等教育的合作,既是民办高等教育事业发展的社会需求,也是市场经济发展信用关系的延伸。引入金融工具有利于拓宽民办高校筹资渠道,开展银校合作是民办高校缓解办学资金与保障可持续发展的有效路径之一。探索建立教育基金、教育信贷等教育金融产品,既有利于银行业务稳固发展,也能缓解民办高校办学资金短缺问题。例如,西安民办高校在短期内获得快速发展的经验之一,就在于当地银行出台有效的信贷举措。但金融工具天然的高风险特质,值得教育领域的政策制定者和研究者重点关注并合理规避。

3.分类管理规范了两类学校的法人登记,但如不能确保分类选择的真实性,可能会对差异化扶持政策的实效性产生影响。对营利性和非营利性民办高校进行分类管理,给予差异化政策待遇,是分类管理改革的核心内容。分类政策的风险主要体现为分类的真实性难以在短

期内检验,而直接影响到后续政策的实效性。虽然多地提出民办学校审批分为筹设审批和设立审批,由举办者向审批机关提出书面申请,根据相关规定提交申请材料,申请人对申请材料的真实性、完整性负责,但是申请材料的真实性并不能完全反映举办者分类选择的真实意图。尤其是“非营利性”选择的真实性,决定了分类管理是否会流于形式,也决定了分类扶持政策的效率和效益。

4.分类管理加强了监管要求,但如不能借助第三方力量,可能会对监管成本和监管效果产生影响。随着分类管理改革的深入推进,不断有新的政策得以出台。2018年8月,司法部公布《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》,对民办学校关联交易等问题作出规定,地方方案中也增加了关于审批机关监管民办学校的资产重组和关联交易行为的规定(如重庆),突破了传统的教育领域监管内容。此外,校外培训机构治理、义务教育择校治理等热点问题,也在考验着政府的监管负荷。在无法大量扩充行政监管力量而监管任务又升级的情况下,政府间各部门的监管协调成本相应上升,监管的公正性难以切实保障。尤其是非营利性民办高校将成为我国民办高等教育的主体力量,其政府规制监管存在着组织机构不健全、规制监管重点不明确和规制监管机制不完善等问题。从分类管理改革需求看,有必要探索社会综合监管的可行性,逐步构建起可长期依赖的民办高等教育监管机制。

(三)民办高校的办学风险

民办高校是分类管理改革和具体政策举措的实践载体,一直受财务风险、安全风险等多种办学风险的影响,而分类管理改革给其办学带来了新的不确定性。

1.举办者由“自然人”变更为“公司”的数量增多。从举办者权力内涵看,法人型举办者和自然人型举办者差别不大。但由于新《民促法》对民办高校举办者权益的保障主要聚焦在参与办学权、知情权等非财产性权益上,很多非营利性民办高校举办者有意将学校举办者由自然人变更为有限责任公司,也就是将举办者的权力转化为股权,作为解决非营利性民办高校举办者财产权继承的一个思路。2018年以来,全国有8所民办高校在教育部官网进行举办者变更公示。从变更类型看,“自然人”

变更为“公司”的有4所,“公司”变更为“公司”的有4所。由于民办高校举办者变更属于行政许可范畴,其结果的不确定性或对民办高校办学构成挑战。

2.民办高校交易并购日益活跃。新《民促法》放开了高等教育领域的营利性办学,清除了民办高等教育类资产上市交易的政策障碍,自其实施以来,多家民办高等教育企业在香港上市。在进入资本市场后,不少教育集团在全国范围内大量并购民办专科高校,民办高校并购和资本交易频发。据不完全统计,2019年全国共有756所民办高校,其中57所通过直接IPO或被上市公司收购的方式上市。2019年7月22日,宇华教育以14.92亿元人民币收购济南双胜教育咨询有限公司持有的山东英才学院90%的股权,构成我国民办高校交易并购史上最大的一笔单体校交易。并购能够迅速实现业绩增长和规模扩张,但如何从外延发展转向内涵发展,仍然是这些民办高校面临的挑战。同时,由于《民办教育促进法实施条例》修订版尚未落地,民办高校资本化路径的合法性尚未明确,可能会给民办高校交易带来法律和资金风险。

3.“集团化办学”的新样态对传统办学格局构成挑战。高等教育类上市公司借力资本化平台加速整合,集团化办学模式得以迅速扩大。集团化办学模式是我国民办教育市场的新样态,满足了教育供给侧的创新需要,但它在教育行政部门与学校之间增加了一个管理层级,现行法律赋予的管理权限难以覆盖学校资产经营权和使用权。其中,“教育集团公司以资本扩张为根本目的,兼并收购非营利性学校”和“教育集团公司通过协议控制,抽取下属非营利性学校办学盈余”的集团化办学,不符合分类管理改革方向,在办学实践中潜藏着巨大风险。一旦教育集团遭遇资本市场突变或出现资金链断裂,将对旗下民办高校产生不可估量的资金风险,甚至可能引发较大的社会事件,影响民办高校的健康发展。

4.“关联交易”的合规基础产生变化,部分关联交易行为构成违法风险。在分类管理改革之前,民办高校办学实践中大量存在的关联交易行为并未引起会众的较大关注。在一些灰色“关联交易”中,存在着举办者所在公司或个人无偿占用(挪用)学校学费的现象,甚至有利用学校平台面向社会融资后再从事商业投资的情况。也

有一些关联方利用对学校的控制与影响,通过关联方交易将学校的利益转移至关联方,构成事实上的不公平关联方交易、恶意关联方交易、非规范关联方交易或利益转移型关联方交易。这种凸显“投资”办学动机、通过各种手段挪用办学资金、转移既得办学利润的做法,不符合分类管理改革对非营利性民办高校的定位和要求,可能会构成新的法律风险,且这种做法对学校资金流和办学投入有较大影响,可能会使师生正常利益受到侵害,对学校可持续发展造成较大影响。

三、民办高校分类管理的风险防范

(一)持续做好法律政策宣传解读,凝聚改革发展共识,营造“友好型”改革氛围

分类管理是我国在新时期整个教育政策系统功能取向的意义上展开的,不仅是棋盘上棋子位置的变动,更是全盘棋局规则的变化。由于分类管理不可避免地涉及利益格局的深刻调整,已经出现和可预见的思想障碍、行动阻力不容小觑。必须承认,建立一个各方均满意的改革机制存在较大难度,但可以通过营造“友好型”政策氛围,提高各类主体的获得感,相应减少异议和阻滞。具体而言,一是要将分类管理作为一项长期的改革任务,始终保持稳中求进,不断适应新形势并积极平稳施策,给行业以稳定预期,为改革营造良好环境。二是要持续做好政策的宣传解读,及时释疑解惑,重视扭转政策受众尤其是核心利益相关者的认知偏差,不断凝聚发展共识。加强政策宣传和正确引导,增加政策主要受众了解分类管理的信息渠道。充分挖掘新兴媒体的信息传播和舆论引导功能,增加一线办学者参与政策学习和培训的机会,减少因非政策因素造成的偏见和成见。三是建立改革舆情管理体制和机制,执行积极的舆情管理策略。对不同阶段的改革舆情进行汇集和分析,在掌握舆情动态的基础上,畅通改革意见反映渠道,建立政策主客体之间的信息沟通渠道,积极回应舆论关注的热点难点问题,引导形成积极理性的舆论环境。

(二)不断细化和完善政策内容,强化政策

引导,构建综合链体化的分类管理政策体系分类管理不仅要围绕“营利性与非营利性分类”形成松散结合

的系统,更需要相互配合,确保政策群向政策链转化,且政策组合的整体效果大于单项政策。防范分类管理政策风险,一是要继续鼓励和吸引社会资金进入高等教育领域。除了稳定行业信心外,更需要加大财政补贴力度,创新激励方式,带动社会资金追加教育投入。二是要加强对民办高校资金需求特点和风险表现形式的跨部门研究。在开发民办高校可用的金融产品和质押贷款业务时,可充分借助银行金融机构的专业力量,加强对民办高校资金需求特点和风险表现形式的合作研究,以风险控制为核心进行贷后管理,提高教育金融产品的品质。三是要平等对待两类民办高校,避免对营利性民办高校的政策歧视,保障举办者遵从真实意愿进行分类选择。四是要借助权威的第三方专业机构力量,提升政府部门的监管水平,支持行业自律管理体系的构建,发挥行业组织在风险防范中的积极作用。

(三)规范举办者变更,防范不公平交易,健全社会参与的风险防范协同治理机制

支持与规范民办高等教育发展,聚焦防范办学风险,有必要推进适应分类管理的治理制度创新,推动社会力量参与民办高等教育治理。一是要规范举办者变更规程,减少举办者变更风险。按照上位法的要求,明晰举办者变更的基本身份和前置性审查条件,规范审核举办者变更中财务和变更协议等重要材料,建立举办者变更风险防范与信息公开制度。二是要防范不公平关联方交易,维护公共利益和学校利益。加强对民办高校关联交易和集团化办学涉及的财务与法人财产权的监管,防止产生“黑洞”,教育行政部门要积极协同银监、公安和市场监管等部门建立联合执法制度,依法对涉嫌不公平关联方交易的学校及公司进行督查或取缔。三是要健全协同治理机制,实施属地管理。按照国务院民办教育工作部际联席会议制度中的“十四部委职责分工”,由牵头部门组建多部门协同治理新机制,建立民办教育属地管理工作制度。引进第三方机构参与学校管理和教育评价,定期对民办高校开展专项评估,把属地管理绩效作为评价主管部门监管成效的依据。

(李虔系国家教育行政学院副研究员,博士;来源:《浙江树人大学》2020年第3期)

《公司法》或者《民促法》： 营利性民办学校的法律适用

□ 田光成

《民办教育促进法》(修正案)(以下简称《民促法》)于2016年11月7日通过全国人大常委会审议后,明确了民办学校的举办者,除实施义务教育的民办学校外,可以自主选择设立为非营利性或者营利性民办学校。随后《民办学校分类登记实施细则》、《营利性民办学校监督管理实施细则》、《关于营利性民办学校名称登记管理有关工作的通知》等部门规范性文件陆续颁布,关于营利性民办学校的相关政策布局似乎完成。

然而,在实践中,选择登记为营利性的民办学校常常会面临这样的困惑:

●营利性民办学校的组织形式是学校还是公司?

●营利性民办学校除了遵守有关民办教育的法律法规及相关规定外,是否还要遵守有关公司的法律法规及相关规定?

●当《公司法》与《民促法》的规定不一致时,营利性民办学校优先适用哪部法律?

●营利性民办学校能像公司一样设立股东会吗?

针对上述困惑,在本文中,笔者通过比较《公司法》和《民促法》的相关内容,就营利性民办学校的组织形式、法律适用、股东会设置等问题进行深入探讨,以期有助于广大民办教育人释惑解疑。特别声明的是本文中所

提到的“公司”特指“有限责任公司”。

一、如何认定营利性民办学校的法人属性?

民办学校分类管理之后,非营利性民办学校的法人属性,相关规定比较明确。《民办学校分类登记实施细则》第七条规定:“正式批准设立的非营利性民办学校,符合《民办非企业单位登记管理暂行条例》等民办非企业单位登记管理有关规定的到民政部门登记为民办非企业单位,符合《事业单位登记管理暂行条例》等事业单位登记管理有关规定的到事业单位登记机关登记为事业单位。”明确了非营利性民办学校的法人属性要么是民办非企业单位(2017年《民法总则》颁布后改为“社会服务机构”),要么为事业单位。而对于营利性民办学校的法人属性,《民办学校分类登记实施细则》第九条规定:“正式批准设立的营利性民办学校,依据法律法规规定的管辖权限到工商行政管理部门办理登记。”并没有明确营利性民办学校最终的法人属性,其他国家层面的法律法规及部委规定也均语焉不详。

2017年3月15日颁布的《民法总则》提出了“营利法人”的概念,并解释为“以取得利润并分配给股东等出资人为目的成立的法人,为营利法人”,据此,营利性

民办学校的法人属性则可以认定为“营利法人”。对于“营利法人”,《民法总则》认为,“营利法人包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等。”并没有将“营利法人”等同于“公司”。事实上,在工商登记的非公司类的其他企业法人还有农村合作社、工厂、中心等其他形式。

在国家工商行政管理总局和教育部联合发布的《关于营利性民办学校名称登记管理有关工作的通知》(以下简称《名称登记通知》)中,则规定:“民办学校应当按照《公司法》、《民办教育促进法》有关规定,登记为有限责任公司或者股份有限公司,其名称应当符合公司登记管理和教育相关法律法规规定。”至此,营利性民办学校的法人属性则普遍被视为公司类企业法人。

事实上,营利性民办学校与公司之间存在着较大差异,如举办者(出资者)的资格要求、治理结构、注册资本缴纳、担保资格等许多方面不同。营利性民办学校因为与公司存在着营利的共性而被认定为公司类企业法人是值得商榷的。另外,一个社会组织的法人属性应该通过层级较高的法律法规或部门规章进行明确,而目前关于营利性民办学校的法人属性认定更多是属于法理推定,有失权威和严谨。

基于上述分析,笔者认为,营利性民办学校的法人属性不能简单地同公司划等号,否则又容易犯上“非驴非马”(叫学校不是学校,叫公司不是公司)的历史错误,在《名称登记通知》中允许实施学前教育和学历教育的营利性民办学校同时可以使用不带公司的简称,也正是为弥补这一错误的尴尬之招。为此,笔者建议,营利性民办学校能否以一种新形式(甚至就是学校形式)的企业法人在工商登记呢,这些都需要相关部门深思并以更高层级的规范性文件加以确认。

二、《公司法》与《民促法》冲突时如何进行适用选择?

从营利性民办学校审批登记的名称上可知,它涉及到“学校”和“公司”两种组织形式,因此它既要遵守有关民办教育的法律法规及相关规定,也要遵守有关公司的

法律法规及相关规定。那么当二者规定的内容发生冲突时,我们应该如何进行优先选择呢?

在我国法律层面,除宪法作为国家根本法外,一般法中又分为普通法和特别法。普通法是指在全国范围内对全体公民经常适用的法律,几乎涉及法律的各个领域;特别法是指适用于特定时期、特定地点、特定的人或事项的法规。由此可知,对于营利性民办学校而言,《公司法》为普通法,而《民促法》则为特别法。行政法规和部门规章及其他规范性文件同理可推。

《立法法》第九十二条规定:“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定。”由此可知,营利性民办学校在法律适用选择上,同等层级,要优先适用有关民办教育的法律法规及相关规定,民办教育的法律法规及相关规定没有明确规定或禁止性规定的,则可适用有关公司的法律法规及相关规定。

三、公司的股东会、董事会与营利性民办学校董事会有何不同?

比较《公司法》和《民促法》,对于营利性民办学校而言,最大的差异是法人治理机构的差异,以下我们来比较一下《公司法》中的公司的股东会、董事会和《民促法》中营利性民办学校的董事会之间的差异(见表)。

从三者的法定职权中可以看出营利性民办学校的董事会兼具了公司股东会和董事会的双重角色。如果再对比《公司法》中公司董事会与《民促法》中民办学校的校长的职权,也不难发现二者有相同或类似的部分,也说明了公司的董事会具有一定的执行角色。

四、营利性民办学校是否要设立股东会?

在现有国家层面及地方已颁布的有关营利性民办学校监督管理的规定中,仅有黑龙江省在《营利性民办学校监督管理办法》中提出“营利性民办学校股东会是学校的权力机构,由全体举办者组成。”在其他营利性民办学校的法律法规及相关规定中并没有要求。

营利性民办学校进行工商登记时,按照工商登记的

章程范本要求,可能会涉及到股东会的相关内容,要求营利性民办学校应有相对应的组织设置。

设立股东会的营利性民办学校在股东会的权利设置时,不能简单地以《公司法》为准,否则就触犯了《民促法》所规定的民办学校董事会的权利。仍然以黑龙江省的政策为例,其规定:“(营利性民办学校的股东会)行使修改学校章程,选举或者更换非由职工代表担任的董

事、监事,决定有关董事、监事的报酬事项。”而在《民促法》上,只有董事会才具有修改章程、决定职工工资标准的权利。此外,除职工代表外,校长和党组织负责人作为民办学校董事会成员的法定人选,也不能由股东会选举或更换。黑龙江省的规定显然违背了《民促法》。

(田光成,中国民办教育研究院浙江分院副院长;来源:校董会)

表

类别	有限责任公司		营利性民办学校
	股东会	董事会	董事会
设立要求	除一人有限公司外,必须设立。	股东较少或规模较小的公司,可设执行董事代替董事会。	必须设立
法律地位	公司权力机构	股东会执行机构和公司经营决策机构	学校决策机构,也是学校权力机构。
人数要求	50 人以下	3 - 13 人	5 人以上
人员构成	所有出资者	除职工董事外的董事由股东会推选。经理不是法定人选。	举办者或举办者代表,校长,党组织负责人,教职工代表。后三者为法定人选。
表决权利	按出资比例,章程另有规定的除外。重大事项三分之二表决权通过。	董事一人一票,重大事项表决比例由章程约定。	董事一人一票。重大事项三分之二以上董事表决通过。
主要职权	1. 决定公司的经营方针和投资计划;2.选举和更换非由职工代表担任的董事、监事,决定有关董事、监事的报酬事项;3.审议批准董事会的报告;4.审议批准监事会或者监事的报告;5.审议批准公司的年度财务预算方案、决算方案;6.审议批准公司的利润分配方案和弥补亏损方案;7.对公司增加或者减少注册资本作出决议;8.对发行公司债券作出决议;9.对公司合并、分立、解散、清算或者变更公司形式作出决议;10.修改公司章程。	1.召集股东会会议,并向股东会报告工作;2.执行股东会的决议;3.决定公司的经营计划和投资方案;4.制订公司的年度财务预算方案、决算方案;5.制订公司的利润分配方案和弥补亏损方案;6.制订公司增加或者减少注册资本以及发行公司债券的方案;7.制订公司合并、分立、解散或者变更公司形式的方案;8. 决定公司内部管理机构的设置;9.决定聘任或者解聘公司经理及其报酬事项,并根据经理的提名决定聘任或者解聘公司副经理、财务负责人及其报酬事项;10. 制定公司的基本管理制度。	1.聘任和解聘校长;2.修改学校章程和制定学校的规章制度;3. 制定发展规划,批准年度工作计划;4.筹集办学经费,审核预算、决算;5. 决定教职工的编制定额和工资标准;6.决定学校的分立、合并、终止。

注:表中划线部分表明二者相同或同类职权

全球高等教育面临 2020 疫情带来的冲击与转变

COVID-19 疫情严重迫使全球各大学的课堂授课几乎全面停止改为在线教学;而在线教学是否将会成为一种趋势或只是疫情过渡期的短暂选择,已引发诸多政策探讨。

近几个月来,各大学正积极研究如何将在线教学发展至最大极限,以吸引全球数百万被隔离在家的大学。对大多数的学校来说,被迫关校意味着失去主要的学费收入,尤其是国际学生带来高额学费,这恐将影响学校日后的生存。如何在一片在线学习的声浪中脱颖而出,已成为各大学当前第一要务。

有些人认为此时被迫的改变是强化远距教学的机会,它提供了更多的选择,更嘉惠至受限于时间、经济、地域的求学之士。美国 Commonwealth University 副校长 Joanna Newman 表示:可寻求国际间互补关系的大学伙伴,在学术、教学及地点多方联合展现各校的长处,以吸引世界各地的学子。

此外,英国 Exeter University 副校长 Steve Smith 认为:在线教学只是形式上的不同而已,但必须快速的适应并正视传统面对面教学与远距在线教学的价值。西班牙 IE University 校长 Santiago Onzono 则表示:学校长期以来已经广泛投资发展在线教学,观察到在线教学较易巩固并增强了班级的认同感,使参与者之间的联系更加紧密,比起面对面的学习更能发挥个人技能;但他亦警告,要做好在线教学绝不能廉价制作,必须“融合”并兼顾保有面对面教学最好的学习成效。

澳洲 University of Wollongong 大学副教务长 Theo Farrell 总结表示:此时见证着高等教育历史正快速的改变中,即使疫情过后也回不去从前的模式了。传统的教育方式正面临巨大的冲击与转变,影响了学校的延续,迫使大学不仅要严谨考虑日后的教学方式,并且还要着重于如何吸引国际学生的商业考虑。

(来源:Financial Times,2019/4/22)

欧盟投入 5000 万欧元推动技能提升与教育发展

欧洲投资基金(EIF)和欧盟执委会正启动一项新的试点担保机制,以改善寻求技能提升和教育发展的个人和组织融资渠道。欧盟将投入 5000 万欧元支持学生、有志培训的劳工以及有意提高员工的技能的企业、组织。

技能与教育担保试点计划(S&E Pilot)是一项新的融资计划,致力于刺激对教育、培训和技能提升的投资,将可降低失业率并响应欧洲经济变化。计划在新冠病毒大流行导致的经济形势下尤其重要,它将在危机期间和危机后向公司和学生提供支持,以确保欧洲能够保持在全球技术发展的领先地位,推动知识经济发展并加速经济复苏。

欧盟执委会“促进欧洲生活方式”副主席 Margaritis Schinas 表示:“本计划是实现更具韧性和包容性的欧洲社会之重要一步,也对于欧洲经济复苏相当重要。本计划可以为某些最关键产业技能发展提供必要的支持,例如卫生、教育、安全、数字和绿色经济。向学习者、企业和教育组织开放资金申请,将使尽可能多的个人和企业获益。”

EIF 首席执行官 Alain Godard 提出:“技能提升有助于经济成长、竞争力和社会融合。新的技能与教育担保试点计划为学生、学习者和企业提供了新的选择,以及发展其技能和成长所需的支持,同时针对产业数字化转

型和朝向无碳经济过渡相关的挑战。通过改善获得教育和培训的机会，我们可以培训更能适应变化的人力资源。在当前的危机时刻，这一点变得尤为重要。”

在试点阶段，本计划项目将由欧洲战略投资基金（EFSI）提供 5,000 万欧元担保，从而刺激欧洲各界对技能和教育的投资，最终贷款金额或将达到 2 亿欧元。

欧洲投资基金将为指定的金融中介机构提供免费的第一损失上限担保（或反担保），为学生和企业建立新

的贷款方式。合于条件的学生和企业将能够通过欧盟指定的金融中介机构来获得不同类型的金融服务（例如，贷款、延迟付款等）。最终，上述个人与机构将能够更轻松、以更优惠的条件获得资金。

该计划将在 2020 年试行，目标是在 2021 年至 2027 年成为欧洲主流金融工具。欧洲投资咨询中心还将提供能力建构支持，以帮助推广该试点项目。

（来源：Europe Daily Bulletin, 2020/4/23）

美国学生居家学习加剧了教育不平等

2019 年底爆发的新型冠状病毒疫情影响了全世界，美国在三月时成为重灾区，为了减缓病毒传播，政府紧急颁布居家令与停课令，让成千上万的学童改成居家学习。由于 K-12 教育是以“面对面授课”为基础设计的，想在短时间内转型成远距在线教学实在困难重重，不完整的措施使得教育不平等的现象进一步扩大，并将社会贫富差距等问题直接摊在阳光下。比如说，资源丰富的学区有能力推出完整的在线学习计划，贫穷学区却仍在想办法让学生都能在家使用计算机和网络。此外，中产阶级通常可以居家工作以便陪伴孩子，但蓝领阶级则得外出工作，除了无法陪伴孩子，还得担心染疫的风险。

除非是训练有素的孩子，否则居家学习通常需要家长从旁协助才能有效完成，必须兼顾工作的家长很可能会将孩子的学习摆到次要位置。Deatrice Edie 是佛罗里达州迈阿密市的居民，为了养家，她身兼三间快餐店的工作，在停课令颁布后，她还得监督儿子的学习进度。由于她的儿子很难独自静下心来学习，Deatrice 希望能请有薪假在家陪伴孩子，但现实并不允许，她的雇主已经开始删减她的工时，她只能比平时更用心工作才能维持收入。白领阶级的劳工也有相同困扰，特别是单亲家庭。Becca Rosselli 是一位在纽约州工作的护士，而且是一位单亲妈妈，她有个念幼儿园的女儿，值勤时会托母亲代为照顾。新冠肺炎疫情爆发后，由于 Becca 的工作具有

高风险，为了家人的健康，她不得不与家人分开一阵子，只能让女儿试着自主学习。

孩子的成长过程固然需要家长陪伴，但学校的功能也十分重要，对弱势学生而言，学校更可能是他们的庇护所。Malcolm Jones 是非营利组织“学校社团”（Communities in Schools）在维吉尼亚州诺福克市的驻点协调员，在平常的工作日中，他可以协助将近 100 位在贫穷、家庭暴力等学习障碍中挣扎的弱势学生，让他们在学校得到暂时的平静，并利用这段时间专心学习。然而，学校停课，Malcolm 发现弱势学生的居家学习常被复杂的家庭问题干扰，例如经济不稳定、繁重家务、家庭暴力等，“学习”这件事变成了奢望。

教育不公平的现象也可能会出现在同一个家庭的不同孩子之间。Jane Rothbaler 是加州圣地亚哥市的一位执业律师和单亲妈妈，育有一对七岁的双胞胎儿子，他们在同一学区就读，但被安排在不同班级。由于目前只有一个儿子收到老师寄来的教材，Jane 必须暂时负责另一个孩子的学习，这让她感到难以负荷，因为她的工作量仍和平时相同。她不得不冒险聘请一位刚失业的学龄前教师每天来家里陪伴孩子学习，让孩子们都能跟上进度。然而，这个方法虽然有效，但很难适用于所有家庭。Laurena Baum 是圣地亚哥市另一个学区的居民，她也有一个双胞胎儿子 Hunter 与 Logan。Hunter 平时在普通班

级上课,学习状况和一般学生无异;Logan 因为身心障碍的关系,必须在独立教室上课、利用特殊设备与教师沟通,学校还会安排专人提供一对一协助。对 Hunter 来说,从实体教室转换成在线学习相对容易,然而 Logan 却难以在家中得到和学校相同的资源,这让 Laurena 相当担心,但她也明白学校对这种情况是无能为力的。

不同学区在居家学习期间提供的资源也有相当大的差异。例如,洛杉矶联合学区(Los Angeles Unified School District, LAUSD)是全美第二大学区,不久前宣布将与威瑞森(Verizon)电信公司合作,让所有学生都能在家使用网络,同时也启动一项总金额高达1亿美元的紧急投资计划,用于添购计算机与因特网设备,并为学生、教师、与家长特别设计训练课程。然而,明尼苏达州西北部的马诺门学区(Mehnommen District)仅有大约650位学生,而且大部份学生家里没有网络。该学区只能透过每周寄送的纸本教材来指导学生居家学习,并提供一些在线资源当作补充资料,校方和学区行政人员目前还没找到方法提供更多协助。

Robin Lake 是西雅图“再创公立教育中心”(the Center on Reinventing Public Education)的主任,这个非营利组织目前正在调查公立学校于停课期间提供的居家学习计划。在已分析过的50个学区中,约有半数已寄走纸本教材到学生家中,并提供在线学习资源,其余学区的教育活动则从停课令颁布后便一直处于停摆状态。此外,学区在增加网络普及度的同时,也必须顾及学生的家庭问题,居家学习需要的不只是计算机、网络、和在线课程,学区也需要提供学生和教师、辅导员、社工、或心理师进行在线咨询的机会,以便发现问题、并提供支持。Robin 要求该组织的成员尽快完成分析,并找出解决方法,无论停课令将持续多久,都不能放任事态持续。

美国的居家令和停课令目前仍不确定何时可以解除,但教育不平等的现象却一直存在着,而且可能会随着学校持续关闭而变得更严重。幸运的是,政府和民间组织已经注意到这个现象,正试图提供补救方法,当疫情过后,也将进行全面检讨。

(Education Week, 2020/3/27)

澳洲教育部推动“微证书”在线课程 以填补疫情后的技术人力短缺

澳洲联邦教育部长 Dan Tehan 于4月12日宣布,将推动高等教育“微证书(microcredentials)”短期课程,鼓励因新型冠状病毒疫情失业在家的民众与其熬夜“追剧”,不如加入为期六个月的在线课程,提前布署“就业技能”,以利疫情过后国家经济复苏时填补技术人力短缺。

“微证书”课程的主要特征是学费将比大学学费更低,每门课程的费用约为1250至2500澳元不等,学生可使用高等教育资助计划(HECS-HELP)贷款来支付。教育部长 Tehan 表示,大学的特质本是“创新的”,许多大学校长们表示欢迎有机会能够开设短期课程。Tehan 部长说,在此同时宣布的政府高等教育一系列纾困减免

措施,确保大学在使用政府资金上比以往任何时候都更具灵活性。在大学受益的同时,以降低部分课程的费用作合理的回报。

据了解,澳大利亚政府计划迅速采取行动,将高等教育“微证书”确立为公认的资格,将灵活的“微证书”引入澳大利亚教育系统的长期计划之一。但是,在此之前,需要对澳大利亚既有的资格框架进行修改,并且需要各州与领地政府的协商同意。

根据政府接续于14日发布的细节,开课的大学将承担学费折扣的费用,而不是政府。澳洲国家大学高等教育分析专家 Andrew Norton 教授表示,大学从新课程中获得的人均收入将比目前减少16%至35%。Norton 教

授说:对大学来说,在财务上并不是特别有吸引力,因为这些新创课程将无法获得学生的全额付费。尽管政府希望短期的在线课程能在接下来的几周内开始,但政府尚未在其资助规则中指定那些课程是适用较低的收费。他警告说,各大学正在“开创先例”的前缘,应该非常谨慎。

Norton 教授他还提出了另一个问题,许多短期课程将获“高等教育微型证书”,而该证书尚未正式存在。为了能够合法提供高等教育证书的资金,政府要求大学将学生注册为现有的学位或文凭,学生可在六个月后缩短学程。Norton 教授说:即使从技术层面评估,这也违背了立法的政策意图。

澳大利亚大学协会执行长 Catriona Jackson 表示,大学能够理解政策的意图也表示支持该计划,旨在为失业的澳大利亚人提供更多的机会。但是,仍有大量细节需要与各部门协商。由于全球新型冠状病毒疫情影响,国际学生人数势必大幅下降,据澳大利亚大学协会估计,澳洲高教产业的收入损失在 30 亿至 46 亿澳元间,将造成校园里的大量失业。澳大利亚国际学生理事会(Council of International Students Australia)呼吁澳洲政府提供专门针对国际学生的福利计划,许多国际学生失去工作机会,现在正靠着快用光的积蓄生活。

(Ministers' Media Centre, 2020/4/12)

英国大学因应冠状病毒疫情发展所实施的在线教学和评量

三月以来,英国大学纷纷将冠状病毒(Covid-19)视为重大的紧急事件来处理,因应该病毒的发展,许多英国大学取消了下一个学期的面对面授课,竞相转向远距教学。但这样突然从面对面教学转向远距教学,对于许多英国大学和其学生来说,都是一个巨大的挑战,而许多大学正努力解决他们所面临的实际挑战,例如:如何让有经济困难的学生不会因为缺乏计算机设备,而被拒绝在学习这扇大门之外;大量的大学教师并没有相关的远距教学经验,大学要如何因应这样的状况;当大学的学生国际化程度相当高时,其学生分散于世界各地,来自不同的时区,大学要如何在同一时间进行远距教学等。

许多英国大学已经决定在下个学期为学生提供在线评量和远距教学,目前英国大学正在规划如何最好地为学生提供这样的服务。许多在线平台,像是 Microsoft Teams、Moodle、Panopto...等,成为许多英国大学极为重要的远距教学和在线评量的合作伙伴,而这样的经验极有可能改变大学的教学模式和其学生的学习方式。爱丁堡大学(University of Edinburgh)数字教育(digital education)的教授 Sian Bayne 提到,他对于从面对面教学转向远距教学是乐观的,尽管目前大学与其学生对于这样的转变

皆感到相当大的压力,但最终这样的转变将使大学对于远距教学产生一定的信心。从长远来看,因应冠状病毒危机而产生的大规模数字学习和在线评量的转变,将提高大学与其学生尝试使用新方法学习的愿意,对大学及其学生带来积极的影响。利兹大学(University of Leeds)教育科技(educational technology)的教授 Neil Morris 也提到,当前的危机提供了绝佳的机会给良好的在线平台来证明其价值。许多在线的公开课程也在这危急时刻显现出真正的价值,这是因为这些课程不仅提供了补充的学习资源,而且还为学生之间提供了合作和社交的互动空间。Morris 教授也提出尽管未来危机结束,大学终将转向适当的混合学习教学法,透过这段期间所学习的经验和建立的伙伴关系来强化与丰富基于校园的大学教育。

伦敦帝国理工学院 edtech lab 的主管,同时也是 In-sendi 的创始人 David LeFevre 博士,概述了英国大学未来在加强学生在线学习所需的三个阶段的计划过程:

1.阶段 1:稳定期

这是目前英国大学所处的状况。关注的重点在于以最方便的方式将教学内容置于网络上,使学生在大学校园关闭时能够继续学习。一般而言,在这个阶段,远距

教学的内容与面对面教学的课程并没有本质上的差异。

2.阶段 2:增进期

在数周之后,大学会认知到第一阶段所采用的方法无法提供高质量的在线课程给学生,因此大学会开始思考如何增强学生的学习体验。但通常开发高质量的在线课程平均需要3个月到2年的时间,最常见是6个月的时间。英国大学在复活节之后开始的夏季学期可能会步入这个阶段。

在第二阶段,大学需快速的设计、开发和实施新的课程。在许多情况下,关注的重点会在于异步活动、提供更多的回馈意见的机会、加强现有的支持架构和着重于培养社群。

3.阶段 3:创新期

在2020年9月新学年开始前,目前对于人员行动的限制可能已经取消,但可以肯定的是远程教学的影响将持续。远程教学在冠状病毒的危机之后,将不仅被证明是切实可行的,而且对于越来越多的学生和大学来说是一个更好的选择。

如果经济在冠状病毒危机之后发生衰退,申请研究所的人数可能会增加,特别是国际学生。这些国际学生可能调整计划,选择到国外进修,而大学应对此作出回应,调整其2020/2021学年度的教学模式。

剑桥大学的校长Stephon Toope在2020年3月31日发了一封给全校师生的电子邮件,内容提到剑桥大学因应冠状病毒的危机,不得不做出一些教学和评量方式的改变。在教学方面,目前剑桥大学主要使用Microsoft Teams来进行各种视频会议,Moodle的主要功能则是提供教职员和学生所需的教学和学习资源。至于使用哪个在线平台进行远程教学与学习则主要取决于上课的教师,但剑桥大学目前提供Panopto这个平台给所有的教职员进行在线教学。

Stephon校长也提到今年参加评量的学生将不会被分级,正式的考试将会被取消,学生所缴交的作品将按照系所公布的评估标准进行评量。这些替代性的评量方式是和全体剑桥大学的教职员商量后制定的,而且也与学生代表进行了充分的讨论并达成了共识,以确保

剑桥大学采用的评量方式是严谨且公正的。更多替代性评量考试讯息,将由各系所提供。

在2020年4月3日的电子邮件中,剑桥大学剑桥教学与学习中心(Cambridge Centre for Teaching and Learning)推出了远程教学的新资源,在这个网站中,剑桥大学创建了远程教学(Teaching Remotely)的新网页并发布了远程指导(Moving Supervisions Online)的入门指南给所有剑桥大学的教职员工。

剑桥大学在新创建的远程教学网页中提到,远程教学不仅仅是转换面对面教学,因此,在这个网页上,剑桥大学提供了一些想法和范例给教职员工。网页中也提到在进行远程教学和学习时所面临的挑战,以及如何面对这些挑战的方法。并提醒教职员工在开发相关远程教学课程时,可以试图记住以下几个重点:

1.对于许多人来说,远程教学与学习是一种全新的体验:从熟悉的事物开始并尝试使方法保持简单。

2.剑桥大学也认知到在这个充满讨战的时刻,学生和教职员工可能无法直接取得有利于远程教学和学习的技术或环境。

3.教学与学习方法一定不能使残疾学生或教师处于不利地位。

4.练习、评估以及从学生和同事那里征求回馈意见和想法是宝贵的活动,同时也较为花费时间,因此需要保持实际工作量的平衡。

剑桥大学在远程指导这本入门指南中则介绍了如何规划和进行远程指导,包含相关进行远程指导所需的设备、平台和工具,以及如何架构在线的对话和提供回馈。这本入门指南针对技术与教学上的问题,更进一步地提供相关的解决方法,例如,如何使用视频会议指导学生、如何为残疾学生与神经多样性(neurodiversity)学生提供无障碍的指导、引导包容性的讨论和互动与一些重要指导活动的方法(像是小组讨论和问题解决)。入门指南中所提供的解决方法可用于辅助视频会议或在必要时帮助学生和指导教授。

(来源:The Guardian,2020/3/17;Times Higher Education,2020/3/25;Times Higher Education,2020/4/14)

加拿大精准开拓国际教育市场

近年来,无论是传统的国际教育大国,还是新兴的国际教育大国,都把国际教育作为提升国家教育质量和生成新经济价值的重要战略任务。对于加拿大来说,国际教育的经济价值得到了充分体现,为其社会经济繁荣作出了巨大贡献。为推动加拿大教育多样化发展,提高国家创新能力,促进全球融合,激活社会经济发展,加拿大政府推出了《国际教育新战略(2019 – 2024)》(以下简称《新战略》),在五年内拨款 1.479 亿美元用于国际教育发展,旨在鼓励加拿大学生通过在国外学习和工作机会获得新技能,促进国际学生来源国、交流领域、学习地点等多样化发展,支持加拿大教育机构持续开拓国际教育市场。

增强国际教育多样化 推动区域均衡发展

目前,加拿大 50%以上的国际学生来自中国和印度,并且多集中于加拿大的大城市,未能体现加拿大区域均衡协调发展。为吸引来自更广泛国家和地区的国际学生,《新战略》将实施有针对性的国际教育市场拓展战略,主要分为以下三个方面:

首先,在 5 年内共投入 2410 万美元用以吸引来自不同国家优秀学生到加拿大留学,主要目标国包括巴西、哥伦比亚、法国、印度尼西亚、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、泰国、土耳其、乌克兰和越南,目标国家的范围将根据加拿大各省、地区、教育协会、教育机构的发展战略需求和有关国际学生统计数据结果进行动态调整;其次,通过多样化的世界一流课程和教学项目建设,不断提高加拿大各地区学校的国际知名度,从而吸引国际学生到加拿大境内的不同地区和学校接受高水平教育。另外,重点推动国际学生留学层次、留学项目的多样化发展,为不同国家的国际学生提供其所急需的专业知识,例如为中国留学生主要提供儿童早教、飞行训练、老年人护理等专业知识学习项目,为印度留学生主要提供教

师培训、酒店管理、医疗培训和企业培训等领域的学习项目。加拿大通过这些战略举措有效推动国际教育多样化发展,产生良好的教育、社会和经济效益,为更多地区创造充分就业机会,解决区域发展和人口分布等各方面不均衡的问题。

鼓励本国学生出国深造 加强国际化人才培养

技能型、国际化人才短缺已成为包括加拿大在内诸多国家亟待解决的人才问题。麦肯锡公司的一份报告显示,认为年轻人已具备足够应对加拿大劳动力市场所需能力与经验的加拿大年轻人(15 – 29 岁)占 44%,雇主占 34%。虽然许多加拿大毕业生具备必要的技术知识,但他们缺乏相关软技能与工作经验,阶段性的海外学习与工作可以帮助他们获得这些技能,也能够提升其国际跨文化交流和合作能力。然而,选择出国留学或工作的加拿大学生相对较少,据全球教育研究小组的报告统计,约有 11%的加拿大本科生出国留学,这一比例明显低于法国的 33%、澳大利亚的 19%和美国的 16%,并且加拿大多数出国留学生都选择了到美国、英国、澳大利亚和法国等传统的教育目的国进行学习。出国留学的主要障碍体现在留学高成本和国外教育机构所获学分难以转移两个方面,虽已有政府项目为出国留学生提供必要的经济资助,但这些资助往往根据成绩予以分配,并未考虑不同弱势群体学生的独特需求,例如低收入学生、原住民学生和残疾学生。

对此,《新战略》指出,加拿大政府将启动“出境学生流动计划”,在未来 5 年内共投入 9500 万美元,促使更多加拿大青年到国外学习和工作,通过国际教育交流与合作,获得对其职业和国家经济发展至关重要的技术技能和跨文化交流能力。该计划将支持多达 1.1 万名大学生出国留学或工作,每人每年将获得财政援助 5000 到 10000 美元不等,计划基金的一半将用于资助非典型性

独特障碍的学生,使其能够平等获得国际教育交流机会;鼓励学生到非传统海外求学地学习,特别是亚洲和拉丁美洲等新兴经济体国家,从而促进加拿大与这些新兴国家和地区产生新的教育和经济联系;获得该计划资助的高等教育机构将为留学海外的加拿大学生提供全方位支持和指导,并制定相应的安全措施,确保在其他国家留学的加拿大学生的全面安全。

与此同时,《新战略》还提出,未来5年内共投入100万美元,用于巩固原有的“加拿大国际经验”(IEC)计划,提高加拿大青年对该计划的认可度。“加拿大国际经验”计划是一项加拿大联邦倡议,提倡18至35岁的加拿大青年前往30多个伙伴国家中的任何一个国家工作和旅行学习,同时鼓励伙伴国家的青年到加拿大工作和旅行学习。然而,参加该计划的外国青年远比加拿大参与者多,80%的加拿大参与者选择了法国、澳大利亚、英国和新西兰四个国家作为目的地。根据《新战略》,加拿大国际教育委员会将加强宣传,以提高加拿大青年对“加拿大国际经验”计划的认可度,培养加拿大青年人才的国际视野和跨文化交际能力。

简化签证、移民程序 鼓励国际学生移民

随着老龄化时代到来,加拿大的技能型劳动力紧缺问题日益严重,移民事业在很大程度上能够推动净劳动力增长。据预测,在未来十年内,加拿大外来移民将占国家劳动力净增长的90%以上,远高于目前的75%。在加拿大,国际学生是申请永久居留权外来移民的最集中群体。他们相对年轻,精通一门以上加拿大官方语言,具有加拿大教育资格,能够满足加拿大未来劳动力市场对高技能人才的迫切需求。仅2018年就有53700名国际学生申请获取了加拿大永久居留权。

为进一步推动优秀国际学生技术移民加拿大,《新战略》在开通国际学生直通车业务的同时,简化了移民申请表格和程序,并分别投入100万和1800万美元支持两项业务。国际学生直通车业务旨在为来自某些国家、计划在加拿大修读专科以上高等教育课程的国际学生提供更快捷处理学习许可证申请的服务,从而吸引更多来自目标国家的国际学生。目前,在中国、印度、菲律

宾和越南,学生直通车的申请程序得到了大幅简化,并不断扩大直通车业务范围,为国际学生提供更便捷完善的入境服务。

另外,在移民业务上,加拿大政府将进一步简化移民表格、开发动态电子申请程序,更广泛、更便捷地为具有移民资格的国际公民提供移民服务,有效满足到加拿大访问、学习、工作或永久居留的外国公民日益增多的需求。

加强相关部门协同能力 实现国际教育有效治理

为提升国际教育各部门之间协调性,实现国际教育有效治理,推动国际教育可持续发展,《新战略》要求在全国建立多利益相关者协同工作机制。在加拿大联邦政府宏观治理下,各省和地区的教育管理部门负责根据所在地域特点组织、提供和评估国际教育项目,强化各省和地区以及主要教育利益相关者对国际教育的资源投入,这些利益相关者主要包括基础教育学校、各级各类高校、语言学校、非营利组织和私营部门等,通过多利益相关者协同机制对国际教育战略实行动态调整。

各利益相关者应共同参与更广泛的国际教育事务,如在全球招收优秀国际学生到加拿大教育机构学习,多方协同、多举措激励国内学生和青年到国外交流学习和工作;与国外著名教育机构联合建立国际教育战略伙伴关系;采取“走出去”战略,向国际社会输出加拿大先进的教育和培训模式、课程体系和教育技术等。通过各省、地区和利益相关者密切协同和高度协调机制,推动国际教育灵活多元和可持续发展。

另外,《新战略》要求加拿大全球事务部贸易专员处(TCS)全面实施国际教育战略,进一步加强与加拿大就业和社会发展部、加拿大移民难民和公民委员会(IRCC)等国际教育利益相关政府部门之间的协同力度,共同参与治理加拿大国际教育事务,密切监测国际教育进展指标,联合研制国际教育新的评估指标体系,充分运用大数据分析和处理技术定期对国际教育发展进行动态监测,为国际教育决策提供充分的实证依据。

(作者:王照君、武学超;单位:河南理工大学教育发展研究中心;来源:《中国教育报》2020年06月19日)

多所民办高校获立教育部高教司“产学研合作协同育人项目”

本刊讯（教育部官网消息）为深入贯彻《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》（国办发〔2017〕95号）精神，落实《教育部 工业和信息化部 中国工程院关于加快建设发展新工科 实施卓越工程师教育培养计划 2.0 的意见》（教高〔2018〕3 号）要求，深化产教融合、校企合作，教育部高等教育司发布《关于公布有关企业支持的产学研合作协同育人项目申报指南（2019 年第二批）的通知》（以下简称《通知》）。《通知》发布后，各高校积极组织师生向企业提交项目申请，有关企业组织专家开展项目论证工作，多个校企双方达成合作意向。其中，北京吉利学院、吉林外国语大学、黑龙江东方学院、上海杉达学院、上海建桥学院、无锡太湖学院、黄河科技学

院、武昌理工学院、云南大学滇池学院、西安外事学院、西安培华学院等多所民办高校项目获批立项。

《通知》指出，根据《教育部办公厅关于印发〈教育部产学研合作协同育人项目管理办法〉的通知》（教高厅〔2020〕1 号）要求，有关高校要加强对项目的指导和管理，项目负责人要与相关企业加强联系，按照要求高质量推进项目实施。有关企业要保证资金及软硬件投入按时到位，规范项目管理，保证项目顺利实施。通过政府搭台、企业支持、高校对接、共建共享，深化产教融合，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，以产业和技术发展的最新需求推动高校人才培养改革，培养支撑引领经济社会发展需要的高素质专门人才。

中国民办教育协会 就《学前教育法草案(征求意见稿)》征求行业代表意见

本刊讯（中国民办教育协会官网消息）2020 年 6 月 16 日上午，中国民办教育协会组织召开《学前教育法草案(征求意见稿)》民办学前征求意见座谈会，协会会长、常务副会长、副会长、监事会负责人，以及各省民办教育协会推荐的民办学前代表共计 50 余人出席会

议。

会议采用文件内部传阅、在线形式召开，由王佐书会长主持，肖开宁、黄藤、曹莉、翟志海、叶原原等 19 位同志作了交流发言，有关建议意见将在进一步收集、整理基础后，上报有关部门。

上海:全国首个婴幼儿照护服务研修基地落户中福会托儿所

本刊讯 (新民晚报消息)近日,由国家卫健委授予的全国首个“婴幼儿照护服务研修基地”落户上海。未来,中福会托儿所将在托育人员培训课程开发、家庭科学教养指导、不同模式的婴幼儿照护服务机构课程设置与实践等方面,向全国提供经验示范和可推广模式。

中福会托儿所是新中国第一家寄宿制托儿所,也是全市首家示范性托儿所。近年来,中福会托儿所聚焦早期陪伴质量提升,在0-3岁婴幼儿托育服务领域积累了丰富的可复制、可推广经验,并参与制订了国家《3岁以下婴幼儿托育服务机构管理办法》。通过广泛的示范辐射与资源共享,中托所的优质早期教育课程惠及更多家庭。

近两年,中福会托儿所针对“怎样才是父母的有效陪伴”“怎样做才能让孩子接受到最好的早期教育”相继

出版《上海市0-3岁婴幼儿家庭科学育儿指导手册·相伴成长》《上海市0-3岁婴幼儿家庭科学育儿指导手册·营养健康》《生活,处处有早教》等专著,其中,两本《指导手册》由国家卫健委委托编著,在上海各区公益派发到千家万户。中福会托儿所还通过各类社会志愿服务平台,开展低龄婴幼儿家庭科学养育指导活动,赴静安、金山、普陀、虹口、杨浦、浦东等区开设家长沙龙,通过上海儿童艺术剧场公共文化配送,将“小宝宝启智系列活动”输送到奉贤、徐汇、静安等更多社区。

中福会托儿所所长方□说:婴幼儿期是人生的起始阶段,婴幼儿教育不仅关系到千家万户,更加关系到国家和民族的未来,希望科学严谨的调查、专业细致的师资培训和广泛深入的资源共享,为“最柔软的群体”提供“最温柔的呵护”。

湖南:符合条件的普惠性民办幼儿园按每生每年500元补助

本刊讯 (新华网消息)6月12日,湖南省教育厅、省发改委、省财政厅、省人力资源和社会保障厅、省人民政府国有资产监督管理委员会、国家税务总局湖南省税务局等六部门联合下发通知,要求做好民办幼儿园和文化教育培训机构纾困帮扶工作,从社会保险费减免、房租减免、财政补助等方面给予具体扶持。

通知指出,各地要推动对承租国有房屋(包括国有企业和政府部门、高校、科研院所等行政事业单位房屋)用

于办学、出现困难的民办幼儿园和文化教育培训机构,免除上半年3个月房屋租金,转租、分租国有房屋的,要确保免租惠及最终承租人,各地可根据实际情况制定免收租金的实施细则。对租用其他经营用房的,鼓励业主(房东)考虑承租人实际困难,在双方平等协商的基础上,减免或延期收取房屋租金。业主(房东)当年缴纳城镇土地使用税、房产税确有困难的,根据租金减免情况按规定申请给予城镇土地使用税、房产税困难减免。

通知要求各地要严格落实学前教育生均公用经费拨款制度,对符合条件的普惠性民办幼儿园,按照每生每年 500 元的标准及时拨付补助金,支持园所运营支出所需。

在帮扶的同时,各地要严格落实涉企收费和教育收费相关政策,全面开展行政乱收费清理整治,对向民办幼儿园收取的教育基金等各类违规收费项目一律取消,切实优化民办幼儿园和文化教育培训机构发展环境。

青海:多举措为普惠性民办幼儿园解困

本刊讯 (青海日报消息)来自青海省教育厅的消息:新冠肺炎疫情发生后,我省高度重视幼儿园疫情防控和春季学期开园工作,为确保幼儿身心健康,民办幼儿园稳步发展,我省多举措为普惠性民办幼儿园纾困解难。

青海省有 1816 所幼儿园、21.49 万名在园幼儿、2.12 万名学前教育职工。在组织中小学疫情防控和开学工作的同时,省教育厅安排专门力量,赴民办幼儿园比较集中的西宁市、海东市开展专项调研,从教育行政部门、幼儿园园长、教师等不同层面,对各地各园疫情防控、面临的困难等进行了调研。

针对幼儿园,特别是普惠性民办园面临的这些突出困难和问题,省教育厅立即着手拟订解决问题的思路 and 方案,积极与省财政厅等相关部门沟通衔接,研究完善帮助幼儿园渡过难关的具体办法措施,并及时会同相关部门报请政府研究,形成了政府统筹、有关部门联合推进、多渠道合力帮助普惠性民办幼儿园的工作局面,取得了明显成效。

给予普惠性民办园专项补助。针对调研发现的突出问题,省教育厅、省财政厅认真落实省委省政府及教育部相关要求,积极统筹资金,落实相关经费,帮助普惠性民办幼儿园。省级财政加大统筹、投入专项资金 584 万元,为普惠性民办幼儿园在册在岗未纳入政府购买服务范围的普惠性民办幼儿园保育员、卫生保健员、安保人员及其他后勤保障人员,按照省级政府购买学前教育服务每月 750 元标准,给予每人两个月的工资补助,为稳

定特殊时期幼儿园教师队伍提供了基础保障。与此同时,提前下达政府购买保教岗位补助资金 1.2 亿元,购买岗位 13492 个,其中给普惠性民办园下达补助资金 4300 万元,购买岗位 4780 个。

统筹调配防控物资。针对幼儿园普遍缺少防控物资的实际,省教育厅积极协调省工业和信息化厅等部门调配额温枪、口罩等防控物资,投入经费近 85 万元。同时,指导各地教育部门统筹省、市(州)等多种渠道和支持,通过免费调配、价格补贴等多种方式,做好幼儿园疫情防控物资保障工作,弥补民办幼儿园资金不足的问题。

及时拨付公用经费补助资金。按照公办园同等标准安排民办幼儿园生均公用经费拨款,提前下达 2020 年学前资助资金 17038.8 万元,其中民办幼儿园 4615.20 万元,重点保障疫情防控期间幼儿园运转,资助了在园幼儿 151838 名。

加强疫情防控工作指导。为落实疫情防控“十到位”要求,教育部门积极会同卫生健康、公安、交通等相关部门,联防联控,联合相关部门为幼儿园在新冠肺炎疫情防控知识培训、消杀消毒及春秋季节常见病预防等方面给予专业指导,指导开展幼儿园卫生大整治大清扫和开园演练等,加强周边环境安全整治,确保开园有序安全顺利。

推进学前教师队伍长效机制建设。为彻底解决我省学前教师队伍存在的编制不足、工资待遇低、整体素质不高等突出问题,省教育厅将推进学前教师队伍长效机

制列入 2020 年度重点工作任务集中攻坚,目前正在积极会同省委机构编制委员会办公室、省财政厅、省人力资源和社会保障厅等部门全面摸底调研,认真研究保障幼儿园教师地位和待遇、解决优秀教师进不来、留不住

等问题,想方设法,多措并举,健全完善学前教师队伍建设政策制度设计,为学前教育健康有序发展奠定基础。

截至 6 月 16 日,全省幼儿园开园工作平稳有序,开园率达到 91.7%,其中,民办园开园率达到 97%。

广东深圳:幼儿园餐饮服务不得委托承包

本刊讯 (中国教育报消息)近日,深圳市教育局联合市卫生健康委员会等部门,印发《深圳市幼儿园膳食管理办法(试行)》。《办法》强调,幼儿园餐饮服务不得委托承包,严禁幼儿园教职工占用、食用儿童食材,教职工伙食费不得从儿童伙食费中列支。

《办法》明确,幼儿园膳食管理实行属地管理、以园为主、全程监控的原则,建立教育、市场监管等部门分工负责的工作机制。幼儿园的餐饮服务应当坚持公益性原则,自主经营、自行管理,不得委托承包。幼儿园家委会对膳食工作情况,享有知情权、参与权、选择权、监督权。

幼儿园家委会可结合季节变化等因素,每学期组织 1—2 次膳食工作情况检查。

关于伙食费管理,《办法》规定,每学期儿童伙食费收支盈亏不超过 2%。幼儿园收取的儿童伙食费,应主要用于购买食材,不得用于支付燃料、厨房水电、厨房员工工资等费用。任何人不得侵占、截留、挪用儿童伙食费。对于儿童用餐陪餐,《办法》明确,幼儿园应当实行集中用餐陪餐制度,幼儿园园长或副园长每餐都要与儿童共同用餐,做好陪餐记录。幼儿园若具备条件,可建立家长陪餐制度。幼儿园对陪餐家长提出的意见建议,应当及时研究并反馈。

海南海口:首批 4 所民办幼儿园转公办 提供 1260 个学位

本刊讯 (中新网消息)6 月 21 日下午,海口市龙华区民办幼儿园转型签约仪式在海口现代之星幼儿园举行,这是海口首批民办幼儿园转公办幼儿园签约挂牌。4 所幼儿园提供学位共 1260 个,让龙华区公办幼儿园在园幼儿占比提高了 3.7%。

此次签约的 4 所民办幼儿园为海口市现代之星幼儿园、海口市海岛星幼儿园、海口市航空幼儿园、海口市新民幼儿园,分别与海南省农垦总局机关幼儿园、海口

市滨海中心幼儿园、海口市滨涯幼儿园、海口市新坡中心幼儿园 4 所公办幼儿园签约。民办幼儿园转型后,由现有的公办幼儿园接管作为公办园分园,从今年秋季学期起,提供公办普惠性学前教育服务,按照公办总园的管理要求,严格实行“四个统一”,即统一生均拨款标准、统一收费标准、统一师生配比标准、统一薪酬体系标准。同时强化服务意识,做好家长的宣传解释工作,依法依规招聘录用原民办园教职工,妥善做好与原民办园的衔

接工作,在转型做优学前教育的同时,保障教学工作正常开展、平稳过渡。

民转公的幼儿园除了管理服务等方面外,家长关心的还有费用问题。现代之星幼儿园原来的保教费收费标准为每名学生7800元/学期,转型后执行公办总园收费标准,今年9月份开始,该园保教费将下调至每生2500元/学期,相当于每生每学期减少5300元,让家长切切实实地感受到实惠。此次民办幼儿园转型标志着龙华区提升“学前教育两个比例”工作有了新的突破,对海口市探索公办幼儿园管理新模式,深化公办幼儿园办园体制机制改革起到带头作用。

为推进公办幼儿园建设的工作机制,龙华区自2019年底着手开展提升学前教育“两个比例”工作以来,通过新、改、扩建公办幼儿园7所、回收小区配套幼儿园4所、现有公办幼儿园学位挖潜等措施,预计年内新增公办学位5632个。在此基础上,该区选择一批办学场地安全、规模较大、办学水平较好的民办园,通过转型办成公办幼儿园,切实解决周边百姓上公办园的需求,优化周边公办教育供给。截至目前,有54所民办幼儿园有转型意向,下一步将根据申请情况通过考察、专家论证等程序,筛选出一批符合条件的民办幼儿园,陆续进行转型。

福建:民办高校首次获批国家级一流本科专业建设点

本刊讯(东南网消息)记者获悉,近日,来自复旦大学、天津大学和集美大学等国内7所高校的10位专家以视频会议的形式,对福州外语外贸学院一流专业建设规划论证工作进行在线指导。在教育部公布的2019年度一流本科专业建设“双万计划”建设点名单中,福州外语外贸学院国际经济与贸易专业和物流管理专业分别被列为国家级一流本科专业建设点和省级一流本科专业建设点,成为福建省唯一获批国家级建设点的民办高校。

据悉,国家级一流本科专业的认定注重创新性、示范引领性和推广性,能够入选其中的专业,是各高校的强势专业和重点发展专业。福州外语外贸学院国际经济与贸易专业设立于2011年,学生培养方向分为国际贸易实务、跨境电子商务两个方向。2012年,在福建首创对日和法语区贸易复合型人才创新实验班,构建“国际经贸素养+国际经贸技能+外语应用能力”的三维渗透人才培养模式,推动外语外贸交融发展。历届毕

业生主要服务于跨国企业、中小型涉外企业以及相关企事业单位。

该校负责人表示,物流管理专业被列入省级一流本科专业建设点,标志着该专业建设中取得的突破性成果。物流管理专业设立于2012年,学生培养方向分为企业物流运营、国际物流两个方向,为适应新文科建设和专业发展需要,于2019年增设数字商务菁英班,2020年增设智慧物流菁英班。该专业最大的优势,是产教协同育人机制和创新型人才培养机制,保障了毕业生在就业和创业方面的突出成效,就业质量一直保持福建省内领先优势,在就业竞争力上与名牌大学的毕业生相比毫不逊色。

本次评审是“双万计划”的首轮遴选,入选首批一流本科专业建设点的既有公立名牌院校,又有民办院校,意味着国家给了民办高校与名牌大学同台竞技的机会。这也标志着福建民办院校本科专业建设工作实现了整体实力提档升级。

教育部办公厅 市场监管总局办公厅 关于印发《中小学生校外培训服务合同 (示范文本)》的通知

教基厅〔2020〕2号

各省、自治区、直辖市教育厅(教委)、市场监管局(厅、委),新疆生产建设兵团教育局、市场监管局:

为规范校外培训机构服务行为,化解校外培训收退费纠纷,保护合同当事人的合法权益,根据《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》等有关法律法规和政策文件,教育部和市场监管总局联合制定了《中小学生校外培训服务合同(示范文本)》(以下简称《培训合同(示范文本)》),现印发给你们。

《培训合同(示范文本)》内容反映了中小学生在参加校外培训机构培训过程中,各环节必须明确的当事人双方责、权、利关系,尤其对培训收费、培训退费和违约责任作出了详细的规定。当事人双方签订《培训合同(示范文本)》,有利于当事人了解、掌握有关法律法规和政策文件精神,促进学生和家长合理选择培训机构;有利于保护当事人的合法权益,为妥善处理有关纠纷提供依据;有利于加强对校外培训机构培训行为的监督管理,促进校外培训机构规范发展。

各地要充分认识推行《培训合同(示范文本)》的重要意义,将其作为规范校外培训机构管理的重点工作抓好落实,采取多种措施引导合同当事人使用《培训合同(示范文本)》。同时,要加强政策宣传,使当事人特别是

中小学生家长充分了解关于规范校外培训机构的相关法律法规和政策规定要求,切实提高学生家长的防范意识和鉴别能力,理性签订培训服务合同。各地在执行过程中如有问题或建议,请及时与教育部和市场监管总局联系,必要时进一步修订完善示范文本。

附件:

中小学生校外培训服务合同 (示范文本)

甲方(提供培训方): _____
机构名称(与营业执照或办学许可证一致): _____
办学地址(与营业执照或办学许可证一致): _____
审批机关: _____ 登记注册机关: _____
办学许可证编号: _____ 办学许可证有效期: _____
线上机构 ICP 备案号: _____
统一社会信用代码: _____
民非登记证 / 营业执照有效期: _____
联系人: _____ 联系电话: _____
乙方(接受培训方监护人): _____
学员姓名: _____ 性别: _____ 出生日期: _____
身份证件类型及号码: _____
就读学校: _____ 就读年级: _____

联系电话: _____
监护人姓名: _____ 与学员关系: _____
联系电话: _____ 联系地址: _____
身份证件类型及号码: _____

根据《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》等有关法律、法规的规定,甲乙双方遵循平等、自愿、公平、诚实、守信的原则,遵循教育规律和青少年健康成长规律,经协商一致,签订本合同。

第一条 适用对象

本合同适用受培训者(学员)一般为在校的中小学生。

第二条 甲方的权利和义务

(一)甲方有权按照国家有关政策规定和合同约定收取培训费用。甲方收取培训费用后应当及时向乙方开具正规发票。(按照国家有关政策要求,培训机构不得一次性向乙方收取或变相收取时间跨度超过3个月的费用;线上培训机构按课时收费的,每科不得一次性收取超过60课时的费用。)

(二)甲方应当向乙方明示办学许可证、营业执照(或事业单位法人证书、民办非企业单位登记证书)、收费项目、收费标准、办学事项、退费办法、上课时间和服务承诺等内容,公开透明培训,接受社会监督,甲方不得在公示的项目和标准外向乙方收取其他费用。

(三)甲方可以依照相关法律法规制定适合其机构自身的培训管理制度并在甲方培训场所醒目位置进行公示,甲方有权要求乙方遵照执行,以确保培训活动顺利进行。

(四)甲方开设培训项目符合国家及培训场所所在地有关规定,遵循教育规律和学生身心发展规律,甲方及甲方的教职员工不得以任何方式向学员传播、讲授违反相关法律法规的培训内容。

(五)甲方保证,按照国家有关政策要求配备与培训项目及培训规模相适应的教学及实训设施设备,配备与培训类别、层次及规模相适应的专兼职培训队伍,从事中小学学科知识培训的人员具有相应的教师资格,聘用的外籍从业人员符合国家有关规定。甲方应加强对所聘

用人员的管理,确保不出现打骂、猥亵、虐待等损害学员身心健康或合法权益的行为。

(六)甲方应确保提供给学员的培训班次与学员所处年级相匹配,提供的培训安排与乙方当地教育行政部门规定的教学时间不存在冲突。

(七)甲方应做好消防、食品、公共卫生等安全管理,落实安全防范措施,建立健全安全管理制度和应急预案处理机制,防范各类安全责任事故发生。每次培训课程结束后,甲方应确保学员被乙方安全接走,双方另有约定的除外。

(八)甲方若改变培训方式,需双方协商一致。

(九)甲方应当依法保护在签订和履行合同过程中获悉的乙方及学员个人信息,不得泄露或者以其它不正当的方式使用乙方及学员个人隐私信息。未经乙方书面同意,甲方不得擅自使用乙方及学员的姓名、肖像、影像用于商业用途。

(十)未经乙方书面同意,甲方不得将本合同约定的培训服务转让给第三方,不得擅自将学员转交给第三方机构进行培训。

(十一)甲方应当设置处理合同和服务争议的内设部门或者专员,甲方的客服电话为: _____。

第三条 乙方的权利和义务

(一)乙方有按照本合同的约定接受甲方培训服务的权利。

(二)乙方对培训过程以及培训人员的从业背景和执教信息享有知情权。乙方可以通过公开课、学习报告等适当方式了解学员的学习状况,甲方应当为乙方提供方便,接受乙方监督。

(三)乙方应当按时足额向甲方缴纳培训费用。

(四)乙方及学员应当自觉遵守甲方的各项培训管理制度和课堂纪律,不得妨碍其他学员的正常学习活动。乙方应当自觉遵守培训场所的各种安全规定,不从事危害自身或者他人人身、财产安全的不当行为。培训期间如因乙方或学员的原因造成甲方或他人人身、财产损害的,乙方应承担损害赔偿责任。

(五)乙方及学员应当尊重甲方的知识产权,不得擅

自对培训过程进行录音、录像。对于甲方拥有知识产权的培训材料或者课件,乙方及学员除在正常学习过程中合理使用外,不得私自复制、散发、销售,不得通过互联网进行分享、扩散和传播。

(六)未经甲方同意,乙方不得擅自将本合同课程转让给第三方,或者将听课凭证转让、出借给他人使用。

(七)如学员身体健康状况有特殊情形不再适合参与培训的,乙方应及时告知甲方,甲方可按照相关培训管理制度处理。

第四条 培训服务

(一)培训项目

课程名称:_____ 班级编号:_____

课程顾问(经办人):_____ 总课时数(节):_____

每次培训课时(节):_____ 上课时间:_____

开课日期:_____ 预计结课日期:_____

(二)培训要求

1.培训方式:

☐线下培训 ☐线上培训

☐一对一(或一对____)面授

☐大班额面授(标准:____人-____人)

☐小班额面授(班级限额≤____人)

☐其他方式:_____

☐最低开班人数____,低于此人数可不开班;

☐本班开班不受最低人数限制。

2.是否指定授课教师:☐否 ☐是(指定教师姓名:_____,指定教师未经乙方同意不得更换);是否有教师资格证 ☐有 ☐没有

3.实际授课地点:_____

4.学员接送方式:_____

第五条 培训收费

(一)收费标准(人民币)

培训费用合计:_____(大写)_____(小写)元。

1.课时费:共计_____(元/____元/节)。

2.培训资料费:_____元,

培训资料包括:_____。

3.其他费用:

名称:_____ 金额:_____元,收费依据:_____

名称:_____ 金额:_____元,收费依据:_____

名称:_____ 金额:_____元,收费依据:_____

(二)付费方式(人民币)

经甲乙双方协商,乙方采取以下第____种付款方式:

1.☐培训周期超过个____月/☐课时的,☐培训费用金额超过____元的,____年____月____日之前支付培训费用的____%,计____元;____年____月____日之前支付培训费用的____%,计____元;____年____月____日之前支付剩余____%,计____元;

2.____年____月____日之前一次性付清培训费用;

3.其他方式_____ (说明)。

(三)付费渠道

乙方采取☐现金 ☐银行卡 ☐支付宝 ☐微信 ☐其他方式____方式支付培训费用。甲方的培训费用收款账户信息如下:

开户银行:_____,银行账号:_____

支付宝账户:_____

微信账户:_____

其他方式:_____

第六条 培训退费

(一)乙方在培训班正式开班前[____]天或开班后[____]天☐课时前提出退学的,有权要求全额退费。

(二)由于乙方的原因申请提前退学的,双方同意按照第____种约定方式办理退费。

1.退还乙方未消耗课时所对应的培训费余额。

2.参加课程培训未达[____]%者,退还乙方未消耗课时所对应的培训费余额;参加课程培训超过[____]%者,退还乙方未消耗课时所对应培训费余额的[____]%。

3.其他方式

(三)在办理退费时,对于已发放给乙方的培训资料的费用、已转付给第三方并无法索回的代收代支费用以及已向银行(第三方)支付的合理手续费用等,由甲方出示相关证明材料后,经协商,由____方承担。

(四)乙方所报班次低于最低开班人数不能开班的,甲方应退还乙方已缴付的全部费用。

(五)甲方应在收到乙方书面退费申请后_____(≤20)个工作日内,将相应退费款项支付给乙方。

(六)退费方式:按乙方缴费原路径或双方协商一致路径退回。

第七条 违约责任

(一)甲方未达到合同约定的场所、教师等培训条件的,或甲方未经乙方同意,擅自变更培训方式或培训教师的,乙方有权要求解除合同,要求甲方退还剩余培训费并支付剩余培训费[]%金额的违约金。

(二)由于甲方的原因,包括但不限于甲方办学许可证过期,被吊销办学许可证、营业执照(或事业单位法人证书、民办非企业单位登记证书),被责令停业整顿等原因,无法继续向乙方提供培训服务的,乙方有权要求解除合同,要求甲方退还剩余培训费并支付剩余培训费[]%金额的违约金。

(三)甲方招生简章或者招生广告中对培训师资和效果等所作的说明和允诺具体确定,并对培训合同的订立以及课程价格的确定有重大影响的,应当视为要约。相关说明和允诺即使未载入本合同,亦应当视为合同内容,甲方所提供服务与上述相关说明和允诺不相符的,乙方有权要求解除合同,要求甲方退还剩余培训费并支付剩余培训费[]%金额的违约金。

(四)未经乙方同意,甲方擅自将本合同约定的服务转给第三方或将学员转交给第三方机构进行培训的,乙方有权要求解除合同,要求甲方退还剩余培训费并支付剩余培训费[]%金额的违约金。

(五)因甲方违约,双方就退费事宜书面达成一致后,甲方应于_____(≤20)个工作日内将各项相关费用支付给乙方,每逾期一日应按逾期金额[]%的标准(不超过万分之六.五)向乙方支付违约金。

(六)乙方逾期未支付培训费用的,甲方有权终止或中止培训服务,乙方需支付实际已培训天数的课时费,每逾期一日应按逾期金额[]%的标准(不超过万分之六.五)向甲方支付违约金。

(七)乙方擅自将本合同课程转让给第三方,或者将听课凭证转让、出借给他人使用的,甲方有权拒绝为非

学员提供培训服务。

(八)由于乙方的原因,无法继续接受培训服务的,甲方不承担违约责任。

(九)因战争、自然灾害、传染性疾病等不可抗力致使本合同无法继续履行的,双方互不承担违约责任,受不可抗力影响的一方应及时书面通知对方,双方按照实际消耗课时结算(或协商结算)培训费用。

第八条 争议处理

本合同在履行过程中发生争议,双方可协商解决,协商不成的,双方一致同意选择以下方式:

- 1.依法向_____仲裁委员会申请仲裁。
- 2.依法向_____人民法院提起诉讼。
- 3.其他_____。

第九条 补充协议

本合同未尽事宜,由下列补充条款进行约定。补充条款与本合同其他条款不一致的,以补充条款为准。

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

第十条 生效方式

本合同自甲方盖章乙方签字或双方采用合法有效的电子签名方式签署之日起生效。

合同正本连同补充条款共____页,一式____份,甲乙双方各执____份,各份具有同等法律效力。

第十一条 合同附件

- 1.甲方服务项目说明与教学安排;
- 2.甲方培训收费标准;
- 3.甲方培训退费办法;
-

甲方(盖章):_____

甲方代表(经办人签字):_____

乙方(接受培训方监护人签字):_____

____年__月__日 ____年__月__日