

全面落实“双减”规定,严查校外违规补课行为

□ 董圣足

近期,按照中办、国办“双减”文件部署,各地迅速行动、严密组织,多管齐下、多措并举,坚持校内校外联动,全面压减校内作业总量和时长,提升学校课后服务水平,从严治理校外培训行为,着力提升教育教学质量,确保学生在校内学足学好。当前,在各方共同努力下,“双减”工作初见成效,正朝着更大范围更深层次更强程度方向发展。在此过程中,广大校外培训机构顾大局、识大体,适时调整经营方向,主动规范自身培训行为。

但也要注意,受各种逐利心态和惯性思维的驱使,针对义务教育阶段学生从事学科类补习的各类无证无照机构还在一定空间内存在,部分学科类校外培训机构“化整为零”或“改头换面”违规开展补习现象时有发生,一些在职中小学教师私下进行有偿家教行为屡禁不止。不仅如此,部分中小学生家长单独或联合自发寻找课外家教,以及一些从教者利用各种平台推出学科类个别指导活动,也正在悄然兴起。据媒体报道,北京市教委近期就查处了多家无办学许可证、违规开展学科类培训(含一对一培训)的机构以及某无办学资质人员利用咖啡店擅自组织学科培训的个案。而在此前,浙江温州教育行政部门已查处了11位中小学在职教师违规从事有偿补课的行为,安徽黄山则对一名教师在某豪华别墅里涉嫌开展有偿补课进行了现场查处。

各种地下或变形的学科类违规补课活动,普遍存在超纲超前培训行为,多以片面误导学生重复刷题和机械操练为手段,不仅加重了学生课业负担和家长的精力负担,也破坏了学校教学秩序、干扰了“双减”工作成效。为此,急需织密监管网络、强化行政规制,不能听之任之、放任自流。

与常规校外培训机构的经营行为不同,各类无证无照培训活动的复杂性更高、隐秘性更强、灵活性更大。要对其进行精准治理和有效管控,的确不是一件容易的事。综合分析各方面情况,各地在治理时或可从以下几方面破题并发力:

一是进一步厘清治理边界。尽快研制出台相关指导意见,就学科类培训与非学科类培训的判别问题加以具体区分。对于各种学科延伸类培训活动,按照实质重于形式的原则,凡是就“双减”九类特定学科相关内容进行专门教学,强调学科知识导向,而且服务升学考试的培训活动,一律按学科类进行管理。对此,按照国家层面的统一部署,各地应同步成立相关学科专家指导委员会,严格按照国家课程方案和课程标准进行审核把关。从现实条件出发,当前各地应重点查处相关机构出于规避“双减”而有组织有计划开展的各类违规培训活动,杜绝以素质教育之名行学科培训之实。

二是进一步加强综合执法。在地方党委、政府统一领导下,各地要发挥教育行政部门的统筹作用,同步构建起市监、住建、公安、网信、城管、银监、税务等多部门协同和街镇、村居等全方位联动的综合监管体系。其中,市场监管部门牵头对无证无照培训行为进行查处;住建部门要在街镇、村居的配合下,把无证无照培训活动全面纳入网格化监管系统;公安、银监、税务等部门则着力就机构恶意关停、抽逃资金以及偷漏税收等行为实施监管。此外,宣传、网信、通信管理和市场监管部门要联合对在线平台及网站进行管治,屏蔽下架各种违规家教APP,严禁发布涉及家教活动的媒体广告。

三是进一步强化监管力量。要对纷繁复杂、面广量大的无证无照培训特别是“一对一”家教活动实施有效治理,必须建立专门的工作机构和相应的协调机制,并且要充实足够的管理力量。为此,各地要以教育部成立校外教育培训监管司为契机,同步推动成立校外培训机构监管职能部门,切实扩充和强化基层监管队伍,建立健全各职能部门分工负责、共同履职的工作机制,同时完善“巡查发现、归口受理、分派协调、违法查处”等各环节相互衔接的监管系统。在条件成熟时,要推动组建独立建制的教育执法队伍。

四是进一步推进社会共治。一方面,要充分利用报纸、电视、电台以及网络平台等各种资源,加大政策宣传和舆论引领,引导、教育和帮助广大学生及其家长树立起正确的成才观念和科学的育人理念,全面打破“以分取人”“唯分是从”“分分计较”的局面,恢复理性、平和心态。另一方面,要建立并畅通社会举报机制,通过各种管道和平台适时公布违法违规从事培训活动的从业者信息,纳入个人征信范围及诚信记录,对违规者实施联合惩戒,乃至吊销相应资质并实行终身从业禁止,形成全社会共管共建共治的良好格局。

需要强调的是,要从根本上落实“双减”任务,还需要各地贯彻中央决策部署,全力推进高质量教育体系建设,努力办好办强各级各类教育。特别是,要均衡教育资源配置,优化教育评价方式,深化中考高改革,畅通职业教育的出路,使不同类型学生都有各自出彩的未来。只有这样,才能真正缓解社会各方面的教育焦虑,全面重构健康、理性、和谐的教育生态。

(作者系上海市教科院民办教育研究所所长、研究员,本文原载于教育部官网2021-09-08新闻栏目)

民办教育新观察

目录

2021/9

编委会

顾问	主任	王佐书	李连宁
主	任	刘林	黄小华
副	任	高德毅	胡卫
委	员	(按姓氏笔画排序)	
		于果	于松岭
		王玉芬	王志泽
		朱绍中	任芳
		江彦桥	李永新
		李光宇	李孝轩
		李学春	李廉水
		杨文	杨雪梅
		何彬生	邹平
		张杰庭	陆丹
		陈伟志	陈登斌
		周星增	周海涛
		胡卫	胡建波
		俞敏洪	贺春兰
		秦和	贾伟
		徐绪卿	黄藤
		曹永安	曹成杰
		董圣足	谢可涛
		翟志海	

编辑部

总编	高德毅	胡卫
执行总编	陈伟志	董圣足
执行副总编	马开年	刘耀明
	刘荣飞	
编辑部主任	刘荣飞(兼)	
特约编辑	金兵	王琦
	张歆	潘虹
美术编辑	陈蓉	王珂

教育时评

- 01 全面落实“双减”规定,严查校外违规补课行为 董圣足

教育要闻

- 04 孙春兰强调弘扬尊师重教传统 建设高素质教师队伍
05 2020年全国教育事业发展统计公报发布 民办教育结构有所调整

共同关注 “公参民”治理

教育部部署

- 06 教育部等八部门发布通知 部署“公参民”学校规范工作
07 教育部开展“公参民”学校规范治理工作会商

地方行动

- 07 陕西到2022年底基本消除“公参民”办学模式
08 重庆多地区将“公参民”学校转为公办学校
09 山西规范“公参民”学校转公办后的收费事项

学者思考

- 09 义务教育阶段“公参民”学校规范治理的内在理路与未来走向 方建锋
15 规范“公参民”,营造公平育人生态 丁秀棠

热点聚焦 推进落实“双减”工作

“双减”配套文件

- 17 教育部等六部门:现有线上学科类培训机构由备案改为审批
18 教育部、人力资源社会保障部:完善校外培训机构从业人员管理工作
19 教育部办公厅:坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题
20 教育部等三部门:义务教育阶段学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构
20 国家发改委等三部门:校外培训收费实行政府指导价管理
21 教育部:规范中小学生校外培训材料管理
22 教育部办公厅:加强义务教育学校考试管理

“双减”地方行动

- 23 北京:“双减”致力重塑教育生态
- 24 上海:用“双增”推动“双减”落实
- 25 天津:全面推行“5+2”课后服务
- 26 浙江:提升校外培训机构数字化监管水平
- 26 河南:加大课后服务财政保障
- 27 新疆乌鲁木齐:调整小学课表落实“双减”

行业报告 |

- 28 长三角区域民办教育发展报告
上海教科院民办教育研究所课题组

学界观察 |

- 47 新时代民办义务教育的改革逻辑与发展空间
李 虔 郑 磊
- 53 教育中的资本扩张:危害与治理
马健生 刘云华

特色案例 |

- 63 大连东软信息学院:
推进产教融合,建设高质量应用技术大学 温 涛
- 66 基础教育国际交流合作的“枫叶”探索 任书良

域外视野 |

- 70 经合组织:发布《2021 教育概览》呼吁加大教育投资
- 70 欧洲:加强成人教育培训促进终身学习
- 71 新加坡:影子教育使教育改革成果存疑
- 72 法国:鼓励大学生参与中学生课后服务

行业动态 |

- 73 教育部来沪专项调研“双减”工作
- 74 中国民办教育协会多方施策化解退费难
- 74 中国民办教育协会小学初中分会在京成立
- 77 江西:完善民办教育发展资金使用管理
- 77 广东:民办教育博览会开幕,民办教育和教育装备相结合
- 78 湖南长沙:2022 年民办义务教育在校生规模占比缩减到 5%

文件选编 |

- 79 教育部等八部门关于规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校的通知

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

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

九月,民办教育发展的关键词是“规范”。为推进落实“双减”规范工作,教育部联合多个部门出台配套文件,各地也采取相关举措,不断推进落实“双减”工作;为规范“公参民”学校工作,教育部等八部门还印发通知,并进行会商。近些年持续的规范,使得 2020 年民办教育发展规模减少,而且这种趋势还会进一步延续。在此背景下,有学者对民办义务教育的改革逻辑和发展空间、对教育中的资本扩张等议题进行了探讨。本期就以上内容进行了梳理,供读者参详。

欢迎投稿和提供信息。

本刊邮箱:mbjyxc@163.com

宣传政策,服务行业,关注学校,促进发展

编 者

孙春兰强调弘扬尊师重教传统 建设高素质教师队伍

新华社北京9月10日电 在第37个教师节到来之际,中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰在北京会见全国高校黄大年式教师团队、2021年全国教书育人楷模、时代楷模、全国最美教师、教育世家等优秀教师代表并座谈,向全国广大教师和教育工作者转达党中央、国务院的节日祝贺和诚挚慰问。

孙春兰指出,习近平总书记给全国高校黄大年式教师团队代表的回信,充分体现了对广大教师的关心和重视,也是对全国教育战线的鼓舞和鞭策。希望广大教师牢记习近平总书记的嘱托,坚持为党育人、为国育才,落实立德树人根本任务,厚植教育报国情怀,涵养良好师德师风,以自己的学识阅历、模范品行影响和教

育学生,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。要树立科学的教育理念,创新教学方式方法,积极支持和参与“双减”等教育改革,推动教育高质量发展。

孙春兰强调,教育的关键在教师。各级党委和政府要把教师队伍建设作为教育的基础性工作,投入更多的政策和资源,健全义务教育教师工资待遇保障长效机制,继续实施好乡村教师生活补助政策,加强欠发达地区教师定向培养和骨干教师、校长培训,宣传表彰优秀教师,在全社会营造尊师重教氛围,不断增强广大教师的获得感、职业荣誉感。

(来源:教育部官网)

我国教师总数达 1792.97 万人

近日从教育部发布会获悉,全国教师规模不断扩大,根据最新统计数据显示,教师总数已经达到 1792.97 万人,比上年增加 60.94 万人,增长 3.52%,其中,特教教师增加 6.11%,幼儿园教师增加 5.44%,高校教师增加 5.34%,有力支撑了教育改革发展。

今年以来,共有 191 万人次通过认定获得教师资格证书,较去年全年增长 28.7%。“特岗计划”今年拟招聘特岗教师 8.43 万人,实施 16 年来已为中西部地区乡村学校补充特岗教师 103 万人。

(上海市民办教育协会官网)

2020 年全国教育事业发展统计公报发布 民办教育结构有所调整

近日教育部公布 2020 年全国教育事业发展统计公报,显示全国共有各级各类学校 53.71 万所,比上年增长 0.70 万所,增长 1.33%;各级各类学历教育在校生 2.89 亿人,比上年增长 674.48 万人,增长 2.39%;专任教师 1792.97 万人,比上年增长 60.94 万人,增长 3.52%。全国新增劳动力平均受教育年限 13.8 年,比上年提高 0.1 年,其中,受过高等教育比例达到 53.5%,比上年提高 2.6 个百分点。

民办教育方面,全国共有各级各类民办学校 18.67 万所,比上年减少 4820 所,占全国比重 34.76%;招生 1730.47 万人,比上年减少 43.87 万人,下降 2.47%;在校生 5564.45 万人,比上年减少 52.16 万人,下降 0.93%。其中:

民办幼儿园 16.80 万所,比上年减少 5280 所,下降 3.05%;入园儿童 819.32 万人,比上年减少 85.36 万人,下降 9.44%;在园幼儿 2378.55 万人,比上年减少 270.89 万人,下降 10.22%。

民办普通小学 6187 所,比上年减少 41 所,下降 0.66%;招生 145.20 万人,比上年减少 13.85 万人,下降 8.71%;在校生 966.03 万人,比上年增长 21.13 万人,增

长 2.24%。

民办初中 6041 所,比上年增长 248 所,增长 4.28%;招生 243.67 万人,比上年增长 0.57 万人,增长 0.23%;在校生 718.96 万人,比上年增长 31.56 万人,增长 4.59%。

民办普通高中 3694 所,比上年增长 267 所,增长 7.79%;招生 153.39 万人,比上年增长 17.53 万人,增长 12.91%;在校生 401.29 万人,比上年增长 41.61 万人,增长 11.57%。

民办中等职业学校[22] 1953 所,比上年减少 32 所,下降 1.61%;招生 101.46 万人,比上年增长 11.46 万人,增长 12.74%;在校生 249.40 万人,比上年增长 25.04 万人,增长 11.16%。

民办普通高校 771 所(含独立学院 241 所),比上年增长 15 所。普通本专科招生 236.07 万人,比上年增长 16.38 万人,增长 7.46%;在校生 791.34 万人,比上年增长 82.51 万人,增长 11.64%。硕士研究生招生 1260 人,在学 2556 人。

(来源:教育部官网)

【编者按】近日,教育部等八部门印发通知,就规范“公参民”学校进行部署;教育部组织召开专题会议,进一步研究部署规范“公参民”学校专项工作。在此背景下,陕西规定到2022年底基本消除“公参民”办学模式;山西规范“公参民”学校转公办后的收费事项,从而进一步将“公参民”治理落到实处。

教育部部署

教育部等八部门发布通知 部署“公参民”学校规范工作

近日,教育部会同中央编办、国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、住房和城乡建设部等部门印发通知,就规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校(以下简称“公参民”学校)进行部署。规范工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,着眼高质量教育体系建设,突出义务教育的公益性、公平性和人民性,理顺“公参民”学校体制机制,着力建立公办教育、民办教育各安其位、相互促进的教育格局。

通知明确,规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校的工作重点是:公办学校单独举办的“公参民”学校,公办学校与地方政府及相关机构合作举办的“公参民”学校,公办学校与其他社会组织、个人合作举办的“公参民”学校。

通知要求,要着力理顺“公参民”学校的体制机制,

针对“公参民”学校的不同类型,设定不同路径,突出因材施教制宜,强化分类指导,力求平稳推进。各地要科学编制区域义务教育发展规划,增加优质公办义务教育资源供给,以科学规划引领科学发展。

通知指出,要全面规范公有教育资源的使用。公办学校投入民办义务教育学校的国有资产,应当符合国有资产使用管理规定。公办学校要增强品牌保护意识,规范使用学校名称和简称,民办义务教育学校不得利用公办学校品牌开展宣传或其他活动。

通知强调,各地要切实提高政治站位,把规范“公参民”学校作为重要政治任务,成立工作领导小组,稳慎有序推进。各公办学校要强化政治担当,落实主体责任,切实完成各项工作部署。

(来源:教育部官网)

教育部 开展“公参民”学校规范治理工作会商

近日,教育部组织召开专题会议,进一步研究部署规范“公参民”学校专项工作。教育部党组成员、副部长孙尧出席会议并讲话。

会议指出,规范“公参民”学校工作,关系国家教育体系的统一性和规范性,关系公平有序教育格局的构建,关系人民群众的切身权益。各地要坚决贯彻中央部署,从“国之大者”的政治高度,深刻认识此项工作的极端重要性,牢固树立战略思维,稳扎稳打细化落实。

会议强调,各地在推进工作过程中,要积极回应各方诉求,瞄准问题对症下药。要深入了解梳理学校、教师、学生家长、举办者等不同群体的利益诉求,持续强化

制度供给和资源供给,用好政策工具箱,务求各项举措有的放矢。

会议明确,规范民办义务教育是系统工程,各地要牢固树立法治思维和底线思维,不断提升执政能力。一要坚持多措并举,以规范促发展,不断提升教育质量。二要坚持依法依规,坚决维护国家利益和师生权益。三要坚持育人为本,确保义务教育的育人底色和公益属性。四要坚持标本兼治,加快建立完善长效机制。

部分省份教育行政部门负责同志和部分教育部直属高校负责同志参加会议并做发言。

(来源:教育部官网)

地方行动

陕西 到 2022 年底基本消除“公参民”办学模式

近日陕西省人民政府发布《陕西省人民政府 2020 年履行教育职责情况自查自评报告》,明确陕西将开展

“公参民”学校专项治理,力争到 2022 年底基本消除“公参民”办学模式。

《报告》提出,规范民办义务教育发展。落实好省委教育工作领导小组审议通过的《陕西省规范民办义务教育工作方案》,解决民办义务教育在校生占比过高的问题。开展民办义务教育学校办学条件达标情况和规范办学情况核查,对整改不达标的按规定停止办学。加强民办义务教育学校财务行为全流程监管。开展“公参民”学校专项治理,力争到 2022 年底基本消除“公参民”办学模式,2023 年底彻底整改到位。

同时,陕西还将深入推进“双减”工作。严控作业总

量、提高作业质量,让学生在校内“学足”“学饱”,让课堂成为实现“双减”目标的内驱力。把开展课后服务、加强“五项管理”、完善质量评价结合起来,建立家校协调机制。扎实开展校外培训机构专项治理,严格检查办学场所、办学资质、培训行为。严格开展校外培训机构重新审核登记,通过多种途径压减学科类校外培训机构数量,积极做好从业人员再就业指导工作的。

(来源:《中国教育报》)

重庆多地区 将“公参民”学校转为公办学校

重庆的“公参民”学校治理,是在今年 3 月的一次教育工作会议后全面铺开的。

3 月 22 日,在“2021 年重庆市教育工作视频会议”上,重庆市教育主管部门提出,要不断深化教育改革创新,加强教师队伍建设,促进义务教育优质均衡,增强教育服务创新发展驱动的能力,建设高质量教育体系。

随后,今年 4 月起,重庆市北碚区、九龙坡区、渝北区、沙坪坝区、南岸区、巴南区等 6 区先后发布报告,披露了重庆“公参民”学校改革进展。

截至目前,已有 10 所学校明确将转为公办,包括:重庆一中寄宿学校、重庆一中皇冠实验中学、西大两江实验学校、育才成功学校、全善中学、融汇清华中学、树人八中、双福育才中学、西南大学银翔实验中学、北新巴蜀中学。

除了转回公办,重庆另有多所“公参民”学校将按

“六独立”要求完成整改。

所谓“六独立”,根据 2021 年修订的新《民促法实施条例》,公办学校举办或者参与举办的民办学校应当具有独立的法人资格,具有与公办学校相分离的校园、基本教育教学设施和独立的专任教师队伍,按照国家统一的会计制度独立进行会计核算,独立招生,独立颁发学业证书。

对于“转公”中的诸如教师待遇等,5 月 26 日,重庆市渝北区教委在一则问政回复中表示,根据重庆市的要求,过渡期间“民转公”学校师资(含在编教师和非在编教师)保持不变,待遇不变。全市所有公、民办学校不允许在民转公学校抢、挖教师(包括非在编教师)。对学校原来自主招聘的教师,在使用编制新进人员时,按人事制度和选人用人程序,在同等条件下优先录用聘用。

(来源:九派新闻)

山西

规范“公参民”学校转公办后的收费事项

近日,山西省发改委、省财政厅、省教育厅联合发布《关于规范“公参民”中小学校转为公办学校后收费有关事项的通知》,规范“公参民”中小学校转为公办学校后的收费事项。其中,“公参民”义务教育学校转为公办学校后,不再向全部在校生收取学费、住宿费。

根据国家相关部委规定,山西省对公办学校举办或者参与举办民办(简称“公参民”)中小学校转为公办学校后收费进行专项规范。省发改委、省财政厅、省教育厅

确定:“公参民”义务教育学校转为公办学校后,学校不再向全部在校生收取学费、住宿费;“公参民”普通高中学校转为公办学校后,全部在校生执行公办普通高中学费政策,收费使用财政部门统一印(监)制的财政票据,实行“收支两条线管理”,收入全额上缴财政,纳入同级财政预算管理。

上述收费政策从 2021 年秋季开学开始执行。

(来源:澎湃新闻)

学者思考

义务教育阶段“公参民”学校规范治理的 内在理路与未来走向

□ 方建锋

“公办学校参与举办民办学校”简称“公参民”,一度被称为“公立转制中小学”“公立中小学改制学校”

“国有民办学校”“公办民助学校”“民办公助学校”等,是一种公办学校(含其附属学校、校办企业、学校基金

会、学校工会等附属机构)单独或者与其他主体合作,在学校国有教育资源产权不变或部分产权合法转移的前提下,依托公办学校品牌、校舍、教师编制或管理力量,由家长支付学费承担教育教学成本,实行民办学校运行机制的办学方式。在此过程中,公办学校的教育资源和民办学校灵活的招生、收费机制是吸引其他主体参与的基础。

这一模式自1993年左右在个别省、市开始出现。2004年《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(简称《实施条例》)第六条将“公参民”正式列为一种附带条件的办学方式,很多地方出现了“钻空子”“改形式”的变化,导致“公参民”目前在全国民办中小学特别是义务教育阶段中仍然存在。近期全国性的调研表明,“公参民”学校全国总数不下于2000所,约占全部民办义务教育阶段学校的20%左右。有的地方数量更多,东部某省“公参民”学校占到全部民办义务教育阶段学校的1/3,甚至有的地区达到85%。

一、义务教育“公参民”办学实践:“穷国办大教育”举措贡献背后潜藏诸多风险

2003年9月1日起施行的《中华人民共和国民办教育促进法》(简称《民促法》)中明确界定,民办学校是指国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办的学校及其他教育机构。公办学校一方面属于“国家机构以外的社会组织”,另一方面也存在部分不需要上缴国库或者财政专户的非财政性经费(如校办工厂收入、学校基金会资金、学校工会会费等),符合《民促法》中有关办学主体资格的规定。在这种情况下,“公参民”办学形式具备了法律上的“合法性”。

“公参民”办学形式在特定时期,对教育的快速发展作出了历史性贡献。《教育部等八部门关于规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校的通知》(教发〔2021〕9号,以下简称“9号文”)也认为,这种办学形式“积极扩大优质教育资源覆盖面,在一定程度上缓解了部分地方优质教育资源的供需矛盾,满足了人民群众多

样化的教育需求”,也有效缓解了一定时期内地方财政性教育经费不足的状况,积累了基础教育阶段办学体制机制改革的经验。从整体上讲,“公参民”学校提供了差异化、个性化的教育供给,满足了老百姓多元化的教育需求。这一贡献是得到政府、社会 and 理论研究者一致公认的。但是,“9号文”同时也指出,“‘公参民’办学模式诱发了许多矛盾和问题,引起社会广泛关注”。可以说,从“公参民”办学形式诞生起,其中的风险点就不断引起学者、举办者和社会各方面的激辩。

一是弱化了地方政府举办义务教育的主体责任。一些地方政府通过“公参民”办学,利用民办机制运行,大幅减轻了后续办学投入的压力。“公参民”学校在双重体制和机制优势下,迅速扩张的能力与动力更强,极易成为名校,从而产生义务教育阶段公办、民办教育结构失衡问题。从部分地区义务教育阶段出现所谓“民强公弱”现象来看,或多或少与“公参民”学校存在某种关联。

二是形成了“假民办”的恶劣印象。绝大部分“公参民”学校特别是公办学校单独举办的、公办学校与地方政府及相关机构合作举办的民办义务教育学校,在发展中都享有了特殊的政策,学校利用“公”的资源优势与“民”的收费政策,在办学成本、师资力量、教学条件、招生宣传等方面都具有优势,是普通民办学校无法达到的。社会上认为“公参民”就是“假民办”,是借助公办资源和政策倾斜,利用民办机制进行“捞钱”收费,市场竞争规则不公平,一定程度上破坏了教育生态。

三是变相加剧了义务教育领域“择校热”。“公参民”学校作为地方政府支持的民办学校,普遍不受“划片入学”“就近入学”等义务教育招生政策限制,可以跨区域招生、提前招生,进而催生“择校热”,使义务教育阶段学生减负困难重重。参与举办民办学校的公办学校借助办民校获取的收益,能够更大力度地改善自身办学条件和师资待遇,吸引更好的生源与师资,从而进一步拉大重点学校与普通学校之间的差距,使公办学校内部出现“强者愈强、弱者愈弱”的两极分化现象。所举办的民办学校,往往成为解决公办学校“条子生”的重要出口,破坏了义务教育均衡发展的基本原则。

四是不同程度上存在国有资产流失问题。“公参民”学校,特别是一些未实现“六独立”要求(即新《实施条例》规定的独立的法人、校园、师资队伍和基本教育教学设施、财务会计制度、招生、学业证书)的“名校办民校”,利用优质公办学校多年积累的品牌、师资、管理等教育资源,支持、资助民办学校发展。但公办学校投入的无形资产未经评估也无法衡量,多年的办学积累未能转化成国有资产,存在各种国有资产流失问题。一些教育部门及合作办学的公办名校对所参与举办的民办学校缺乏监管,导致部分民办学校办学行为不规范,“砸了公办名校招牌”,从而造成国有无形资产的损失。

五是容易成为腐败高发易发的危险点。一些“公参民”学校在实践中偏离了法律与政策规定,产生许多“变异”形式,如公办学校“校中校”“校中民办班”“一校两制”,混合编班、混合办学、混编使用教师、以公办名校分校等名义进行宣传招生等情况仍然存在。对于这些不规范办学行为,地方教育行政部门“睁一眼闭一眼”,有的还主动寻找变通办法,使得国家的多次治理无法落到实处。一些地方政府利用“公参民”学校具有招生自主权的政策空间,变相进行权力寻租,增加了“公参民”学校治理的难度。

二、“公参民”办学追问:多年努力屡禁不止揭示义务教育问题实质

一是近20年来国家多次对“公参民”办学行为进行规范。2004年4月1日开始施行的《实施条例》在允许公办学校参与举办民办学校的前提下,对公办学校参与举办民办学校作了严格的规定。除明确要求“不得利用国家财政性经费”“不得影响公办学校正常的教育教学活动”,并应当经主管部门按国家规定条件批准外,还要求“五独立”,同时规定“实施义务教育的公办学校不得转为民办学校”。

2005年12月,《国家发展改革委 教育部关于做好清理整顿改制学校收费准备工作的通知》(发改价格[2005]2827号)要求,各地从2006年1月1日起,“全面停止审批新的改制学校和新的改制学校收费标准”。

2006年初,教育部与国务院纠风办等七部门联合制定了《关于2006年治理教育乱收费工作的实施意见》(教监[2006]6号),再次对此进行了重申,要求各地加强对办学体制改革工作的领导,对改制学校进行全面清理。同年8月,《教育部关于贯彻〈义务教育法〉进一步规范义务教育办学行为的若干意见》(教基[2006]19号)要求,省级教育行政部门会同财政、国有资产管理等部门对本地义务教育阶段改制学校进行全面清理,并在明晰学校资产属性、学校办学性质、确保公共资源不流失的前提下,广泛听取当地人民群众的意见,提出解决现有改制学校问题的政策措施,依法加以规范。2007年2月,《教育部等部门关于2007年规范教育收费、进一步治理教育乱收费工作的实施意见》(教监[2007]4号)要求,继续坚持全面停止审批新的改制学校,加大改制学校清理规范工作力度,明确清理规范工作进度时间表,确保清理规范工作稳步进行,要争取在2008年内完成义务教育阶段改制学校的清理规范工作。天津、辽宁、海南、江苏、山东、河南、河北等地相继也制订了类似的政策。2010年,国务院纠风办、监察部、国家发展和改革委员会、教育部、财政部、审计署联合印发了《关于对义务教育阶段改制学校清理规范工作开展复核检查的通知》(国纠办发[2010]7号),对这一工作进行了强化。

值得注意的是,这一时间段开展的规范整顿工作虽有成效,但在实践中仍有反弹,并没有真正切断“公参民”学校举办的动力机制。2018年11月,教育部办公厅向全国通报了几起地方民办义务教育发展问题,明确提出“一些地方在义务教育发展中出现了公办民办发展失衡、履行政府职责弱化、少数民办学校违规办学等突出问题,严重损害了人民群众利益和教育良好生态”,指出某地对公办义务教育投入方向存在严重不足,在履行政府发展义务教育职责方面存在严重缺位的现象,同时却在用地、补贴等方面向民办学校提供优惠。由此导致的结果是,民办学校规模惊人,民办初中学位占比超六成,大班额情况严重,公办教育资源严重不足。甚至有的地方将部分学生从公办学校分流到民办学校就读,引发部

分群众聚集上访。教育部在通报中强调,要坚持政府发展义务教育的法定责任,在依法保障义务教育公益性的前提下,合理统筹公办民办义务教育协调发展,严禁以发展民办教育为名推卸政府责任。

二是地方对“公办学校参与举办民办学校”有较大的积极性的主要动因是弥补地方教育经费缺口。2003年,全国教育经费仅为6208.27亿元。其中,国家财政性教育经费(包括各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、企业办中小学支出以及校办产业减免税等项)为3850.62亿元,占全部教育经费的62.02%,是当年GDP的3.28%;社会团体和公民个人办学经费达259.01亿元,占全部教育经费的4.17%。如果进一步考虑到捐资集资104.59亿元、学杂费1121.50亿元的话,将占到全部教育经费的23.92%。

在中小学阶段,公立学校中的薄弱校改造工作地方政府压力极大。比如长春市1995年城区教育实际经费约需2.1亿元,而缺口达7100万元。换句话说,单靠国家拨款,不仅不能加快教育发展,就是生存也很困难。另外,原有的全部依靠国家投入举办全部教育的模式也影响到我国基础教育的发展。据测算,这一期间我国高等教育经费占政府教育拨款的20%以上,在一定程度上挤占了九年义务教育的政府投入。

在相当一段时间内,教育经费不足的矛盾仍然是教育事业发展的突出问题,地方政府有向社会寻找教育资金的压力和动力。在这种情况下,“公参民”的产生本身是教育经费严重不足、“穷国办大教育”时代的产物,属于特殊时期的特殊手段。这种情况在2012年之后开始在根本上得到缓解。教育部、国家统计局、财政部《关于2012年全国教育经费执行情况统计公告》(教财〔2013〕7号)表明:2012年全国教育经费总投入达到27695.97亿元,占GDP的4.28%,第一次达到1993年《中国教育改革和发展纲要》提出的占GDP4%的目标。其中,财政性教育经费达到22236.23亿元,占全部教育经费的80.29%;在生均公共财政预算教育事业费方面,全国普通小学为6128.99元、全国普通初中为8137.00元。

教育部公布的《2019年全国教育经费执行情况统计快报》表明,2019年全国教育经费总投入更是增长至50175亿元(占GDP的5.09%)、国家财政性教育经费为40049亿元,均比2012年再增长80%以上。2019年,全国义务教育经费总投入为22780亿元,相当于2012年全国教育经费总投入的80%。全国普通小学生均教育经费为13493元,全国普通初中生均教育经费为19562元,分别是2012年的2.20倍和2.40倍。可以说,在国家对教育的财政性经费投入不断增强的情况下,继续大规模举办“公参民”学校除了惯性使然,还有就是“公参民”学校为政府带来的利益和“便利”让人欲罢不能。

三是应进一步认识到“公参民”的办学方式与公平而有质量的教育发展方向相冲突。从数量看,2020年全国共有义务教育阶段学校21.08万所,招生3440.19万人,在校生1.56亿人。小学学龄儿童净入学率99.96%,初中阶段毛入学率102.5%,九年义务教育巩固率95.2%。从基本均衡程度看,截至2019年底全国累计已达2767个县通过国家基本均衡认定,占比为95.32%,累计已有23个省份整体实现县域义务教育基本均衡发展。可以说,义务教育基本均衡的快速推进,意味着适龄儿童少年“有学上”的问题得到了根本解决。在此基础上,教育部于2019年8月正式印发《县域义务教育优质均衡发展国家督导评估认定工作规程》,随后正式启动优质均衡督导评估认定工作。目前形成的优质均衡“三个原则”分别是:重硬件,更重软件;重指标合格,更重群众满意;重数量,更重质量。优质均衡的核心要义是“四个更”,即全面发展的理念更鲜明、标准化建设程度更高、教师队伍更强、人民群众更满意。

在这种情况下,如果义务教育阶段的“公参民”学校继续享受特殊政策,在硬件、软件两方面持续与其他义务教育阶段学校展开不公平的竞争,将会成为义务教育阶段“择校热”的推手之一。尤其是目前初中阶段“公参民”学校多表现为升学特色突出,助长了义务教育应试色彩,加重了教育的内卷化程度,在全国范围内推进优质教育均衡发展的背景下,尤其应加强治理。

三、义务教育“公参民”办学治理：从立法层面对各种形变实不变的“公参民”活动进行细化和禁止

2007年教育部大力清理规范“公参民”办学之后，出现了多种变种。这些变种现象是2021年新修订的《实施条例》要重点解决的问题。新《实施条例》第七条明确规定“实施义务教育的公办学校不得举办或者参与举办民办学校，也不得转为民办学校”，此外，仍然有如下有代表性的一些举措值得注意。

一是禁止地方政府利用国有企业和公共资源举办实施义务教育的民办学校。原《实施条例》规定“公参民”学校要由主管部门按国家规定条件批准，同时要做到“五独立”。2007年之后教育部也要求全面清理整顿原有的“义务教育阶段改制学校”。很多地方在执行过程中，将原有的公办学校参与举办转为教育行政部门下属的国有教育资产公司（国有企业）举办，甚至在一些地方变更为了“工会”举办，这些举办者只履行法律手续，具有举办者的“名”，实际的管理和办学仍然由原有的公办学校负责。本次《实施条例》修订后，在第八条中明确规定，“地方人民政府不得利用国有企业、公办教育资源举办或者参与举办实施义务教育的民办学校”，对这一现象在根本上进行了禁止。

二是禁止“仅以品牌输出方式”等收取管理费现象。“贴牌收费”现象在公办高校参与举办民办中小学、知名公办中小学参与举办民办中小学中普遍存在。如某省有数十所公办高校参与举办中小学，占该省全部公办高校的一半以上。甚至某知名公办高校在全国举办了数十所民办中小学，遍布10多个省份。但是，从实地调研来看，作为母体的公办高校无法向数十所中小学提供校长、师资、课程等方面的支持，所办中小学的师资和管理人员均来自社会招聘。高校举办一所中小学每年收取100万元至200万元的管理费，每年收取的总费用近亿元。某高校附中，在全国前后挂了数十所分校牌子。调研表明，该校并没有实质性的师资、管理、教育教学投入，所办中小学的师资和管理人员均来自

社会招聘。这些参与举办民办中小学的公办高校或公办中小学，所起的作用仅仅是挂了一个“某某大学附属学校”“某某中学分校”的牌子，每年获取高额利润。在全国社会组织网上查询得知，名称中有“大学附属”、业务主管为“教育行政部门”的全国有124家，其中绝大部分为公办大学举办的民办学校。本次《实施条例》修订后，第七条重点强调“不得仅以品牌输出方式参与办学，并应当经其主管部门批准”以及“公办学校举办或者参与举办非营利性民办学校，不得以管理费等方式取得或者变相取得办学收益”。

三是对教师挂编等“要素公参”现象进行规范。从抽样调研来看，各地普遍存在民办中小学有公办编制教师的现象。比如，某地调研表明，近三分之二的“公参民”学校中有公办编制的教师，有的民办中小学的师资基本上由公办编制教师组成，工作时间在5年甚至10年以上。

教育领域中的“编制”是针对公办学校（事业单位）设置的人员数量定额，由财政按编制支付人员经费和社保经费。民办学校中具有相当数量的公办编制教师，意味着是从其他公办学校中“借来”的。而这些被“借走”的教师，虽然由民办学校支付薪金待遇，但是财政依然按其在公办学校中工作而拨付相应的经费。这些财政拨付费用的去向和使用，成为地方政府暗箱操作的“小金库”。换言之，在这些地方，不少面向社会择校招生、市场收费的所谓“民办学校”实际上更应该是“公办学校”。还有少数地方，将原有公办学校简单翻牌，场地、管理、师资均未发生变化，就转为可以面向社会收费的“民办学校”。这种翻牌现象与公办大学挂牌收费如出一辙，社会反响恶劣。

如上所述，2007年左右全国各地已经有一批“公参民”学校被勒令退回公办。本次《实施条例》修订中，第三十四条明确“公办学校教师未经所在学校同意不得在民办学校兼职”。特别需要指出的是，新《实施条例》第三十七条规定“教育行政部门应当会同有关部门完善管理制度，保证教师在公办学校和民办学校之间的合理流动”，其中的“合理流动”是指公办学校和民办学校之间的教

师流动,不是指民办学校可以长期占用公办学校在编教师。

四是明确规定“公参民”学校收费可进行最高限价。“公参民”学校用较低的价格甚至是无偿占有公建配套校舍等公共教育资源,办学的成本大大降低,收费方面即便和纯粹的民办学校保持一致,也具有较大的节余空间。这种办学形式出现之后,不少地区纯粹的民办学校日益减少。其根本原因在于两者竞争地位完全不平等。这种态势发展下去,必然导致以各种公办资源为支撑的高收费“公参民”学校盛行。新《实施条例》第四十二条明确“对公办学校参与举办、使用国有资产或者接受政府生均经费补助的非营利性民办学校,省、自治区、直辖市人民政府可以对其收费制定最高限价”。可以说,这是将“公参民”学校提供的教育服务纳入《中华人民共和国价格法》第十八条中规定的重要的公用事业、重要的公益性服务范围采用了“政府指定价”的办法。

五是细化明确了义务教育阶段民办学校的招生要求。以往民办义务教育阶段民办学校特别是“公参民”的招生往往具有特殊性,通过提前招生、笔试面试等方式对生源进行“掐尖”挑选。实践中往往强调了原《实施条例》第二十七条中规定的民办学校“可以自主确定招生的范围、标准和方式”“应当为外地的民办学校在本地招生提供平等待遇,不得实行地区封锁,不得滥收费用”的条款,却忽视了同条款的第一句是“民办学校享有与同级同类公办学校同等的招生权”;更没有注意到《中华人民共和国义务教育法》第十二条中“适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学”的规定。

在《实施条例》修订中,对相应条款进行了调整,在第三十一条强调“实施学前教育、学历教育的民办学校享有与同级同类公办学校同等的招生权”,在审批机关核定的办学规模内,才能“自主确定招生的标准和方式”,并应“与公办学校同期招生”。同时规定,“实施义务教育的民办学校应当在审批机关管辖的区域内招生,纳入审批机关所在地统一管理”,以及“实施义务教育的民办学校不得组织或者变相组织学科知识类入学考试,不

得提前招生”。这些规定,都力求做到与《义务教育法》中的规定更为协调一致,但也由此削减了民办学校发展的“生源红利”。

四、义务教育“公参民”办学发展:政府坚定价值立场重拳出击下的未来走向

《实施条例》修订之后,2021年5月下旬,中央教育工作领导小组秘书组、教育部联合召开规范民办义务教育专项工作推进会,随后印发了“9号文”。会议强调义务教育是国民教育的基础,是国家事权,依法应由国家举办,必须落实政府举办义务教育的主体责任,标本兼治,全面提升义务教育质量。综合来看,未来义务教育阶段“公参民”学校的发展,应着重考虑如下几个方面。

一是地方应全面排查义务教育“公参民”办学情况。考虑到义务教育阶段的民办学校审批权限均在地方,各地应严格按照新《实施条例》要求,对义务教育“公参民”现象进行全面梳理。对于公办学校、教育资产公司等国有企业直接举办或参与举办实施义务教育的民办学校,以及以公办学校品牌输出、国有或公建配套校舍场地租赁、公办在编教师等“要素参公”方式间接参与举办实施义务教育的民办学校的,分类统计梳理。

二是地方应制定较为全面的义务教育发展规划。义务教育阶段的民办学校无序扩张的主要原因,在于地方没有具备约束力的义务教育发展规划。多年累积下来之后,义务教育中的民办学校特别是“公参民”学校占比不断增长,最终变相推卸政府举办义务教育的主体责任。在地方制定义务教育发展规划中,应依据常住人口规模进行教育资源配备,对地方民办义务教育在校生占比情况、结构调整和布局优化应进行重点考虑,对其中涉及“公参民”义务教育阶段学校的,应有方向性的指引。

三是符合条件的“公参民”学校应回归公办学校。从举办者的角度来看,义务教育阶段“公参民”学校中绝大部分为公办学校单独举办或公办学校与地方政府及相关机构(含具有财政经常性经费关系的其他单位、政府国有投资平台、政府发起设立的基金会、国有企业等)合作举办的义务教育学校。对这种类型的“公参民”学校,

应办为公办学校。特别应该注意的是,借鉴学前教育规范办学、优化布局的经验,属住宅小区配套建设学校办为民办义务教育学校的,如果为“公参民”方式举办的,应优先退回公办;如不能退回公办的,也应采取购买学位等方式进行处理。对部分校舍面积较小、教育教学设施设备配置相对比较薄弱,或办学效益差,办学质量达不到区域内平均水平,群众意见较大的“公参民”学校,可关闭或与区域内就近的公办学校进行合并。对于该区段的公办学校不能为适龄儿童提供足额学位,相邻区段内又没有其他公办学校的、或学校场地为原小区公建配套校舍的、或学校公办教师编制达到专任教师数一定比例的“公参民”学校,原则上建议停止办学体制改革试验,退为公办学校体制。从“9号文”来看,“对于优质教育资源缺乏的地区,由地方政府引进区域外公办学校合作举办的义务教育学校”“应坚持公有属性,完善管理模式”。换言之,公办学校可以参与举办公办义务教育学校,不能参与举办民办义务教育学校。

四是部分“公参民”学校可以考虑转为民办学校。从举办者的角度来看,公办学校与其他社会组织、个人合作举办(含公办学校以品牌、管理等无形资产参与办学)的义务教育学校中,有一部分办学条件好、教育质量高、社会声望高、体制改革效益显著的“公参民”中小学。这部分学校中,除公办学校作为举办者应撤出、“仅以品牌

输出方式”等收取管理费现象应杜绝外,如能符合独立法人资格、独立校园和基本教育教学设施、独立专任教师队伍、独立会计核算、独立招生、独立颁发学业证书条件的(“六独立要求”),在符合地方义务教育发展规划的情况下,尚有继续存在的可能。“9号文”明确要求:不符合“六独立”要求的,地方政府要限期整改;整改不到位的,可视情况将其转为公办学校或终止办学。

五是通过转移支付等方式解决地方教育经费压力问题。义务教育阶段中“公参民”学校的规范属于整体义务教育阶段民办学校规范的一个组成部分。在总体义务教育阶段受教育人口不变的情况下,现有民办义务教育阶段在校生人数的压缩必然伴随着公办义务教育阶段在校生人数的增长,对地方财政的压力是可想而知的。从现有公开的数据来测算,综合对比2018年各地区教育经费增长情况可以发现,广东省、黑龙江省、吉林省、江苏省、湖北省5个地区在规范民办教育阶段需要新增的教育经费就超过了当地2018年全部教育经费增长的总额。在这种情况下,一方面应由地方财政调整和增加义务教育阶段教育经费,另一方面应考虑由中央财政进行相应的转移支付以弥补地方短时间内较大的经费缺口。

(作者系上海市教育科学研究院研究员,博士;来源:《中国教育学刊》2021年第9期)

规范“公参民”,营造公平育人生态

□ 丁秀棠

近日,教育部等八部门联合出台了《关于规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校的通知》,对

公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校行为进行规范。这是深入贯彻义务教育是国家事权原则,强化

政府举办义务教育主体责任,切实推进义务教育优质均衡发展,保障教育基本公共服务均等化和教育公平的重要举措;也是促进公办和民办义务教育公平发展,维护义务教育领域良好秩序与健康生态的关键行动;同时也是落实新修订的民办教育促进法实施条例等一系列民办教育新法新政要求的具体部署。

不同类型“公参民”学校是不同历史阶段、多种因素共同促进的产物。在不同区域,公办学校发挥自身优势,通过举办或参与举办民办学校,积极扩大优质教育资源覆盖面,一定程度上缓解了部分地区优质教育资源不足的供需矛盾,满足了人民群众多样化教育需求。但与此同时,随着各类形式“公参民”学校的不断扩张,一些地区的义务教育发展出现了新状况,引发了新问题。如义务教育阶段公办民办结构失衡,民办占比过高,引发社会对政府履行义务教育主体责任缺位、违背义务教育免费属性与公益属性、损害义务教育公平性的争议;“公参民”学校利用多重资源优势,在增加区域优质教育资源的同时,也往往导致优质教育资源更为集中,推动产生新的区域教育发展不均衡;一些“公参民”学校未落实民办教育促进法实施条例“六独立”相关要求,“校中校”“一址两校”等“假民办”现象仍然存在,不但违背了义务教育的公共品质,也导致教育市场竞争规则的不平等。总之,义务教育阶段“公参民”学校办学模式所产生的负面影响和不良反应越来越明显,亟须规范治理。

针对“公参民”学校发展过程中所存在或所引发的上述问题,必须对“公参民”学校进行规范,着力营造公平优质的育人生态。

一是理顺体制机制,明确学校的公办或民办属性。为加强地方政府主体责任,并让不同性质学校在各自法律框架与制度规则下运行,营造公平发展环境,首先应着力理顺体制机制,明确学校的公办或民办属性。根据办学主体或公有教育资源投入状况,厘清“公参民”学校

性质,让公办、民办学校各归其位。

二是规范公有教育资源使用,加强国有资产管理。由于各种原因,民办义务教育学校中存在利用公有教育资源发展的现象。为避免国有资产流失、公办学校利用公有教育资源谋取个体组织私利等问题,以更好发挥公有教育资源的公共性,必须对公有教育资源使用进行规范,明确使用范围、使用方式以及相应的财务规则等。对于利用公办学校名称、品牌等核心关键性教育要素开展宣传等行为,应予以禁止。

三是严格公平发展规则,维护教育正常秩序。针对“公参民”学校中所存在的各种不规范招生行为,引发招生秩序混乱、破坏教育生态等问题,应进一步规范各类学校办学行为,尤其要明确招生规则,构建公办民办学校的同等招生权,为不同性质学校公平发展提供保障。要进一步落实“公民同招”“摇号入学”等招生政策,在办学实际中加强平等规则的执行力度,保障教育秩序的稳定与教育生态的健康。要禁止公办学校以民办义务教育学校的名义开展选拔招生或考试招生,禁止民办义务教育学校以公办学校或者公办学校校区、分校的名义招生,以借读、挂靠等名义变相违规招生等。

在“公参民”学校转为公办学校过程中,还应当注意做到以下方面:一是坚持务实精神,因校制宜、分类施策,尤其要遵循学校发展规律,平稳推进,避免过急过快,破坏学校正常发展,最终损害受教育者权益;二是坚守公平正义原则,不仅要确保学生的受教育权和教职工的教育权,还要注意保护参与办学的社会力量的合法权益,构建合法退出机制,给予合理的利益补偿,维护政府威信和社会公正;三是加强政府教育投入保障力度,确保“民转公”过程中教育投入不减少、教育质量不降低、教育品质不变差,高质量教育体系建设目标不落空。

(作者系北京教育科学研究院副研究员,博士;来源:《中国教育报》)

【编者按】为深入贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》的决策部署,近日,教育部或单独或联合人力资源社会保障部、国家发改委、公安部、国家网信办等多个部门连续颁发多个配套文件,对校外培训材料管理、收费、审批、法人类型、从业人员以及义务教育学校考试等进行了规范;北京、上海、天津等多地也采取措施,推进落实“双减”工作。本栏目梳理了若干配套文件和地方实践,以飨读者。

“双减”配套文件

教育部办公厅等六部门: 现有线上学科类培训机构由备案改为审批

近日,为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(以下简称“双减”文件),教育部会同中央网信办、工业和信息化部、公安部、民政部、市场监管总局印发通知,就做好现有线上学科类培训机构由备案改为审批工作进行部署。

通知强调,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的教育方针,深化校外培训机构治理。坚持依法依规,按照《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例,对线上机构实施审批,确保证照齐全、规范运营。坚持严格审批,不符合条件的不予发放办学许可证,未经许可不得以任何线上方式从事有偿性学科类培训。坚持协同治理,加强部门协调分工,简化工作程序。2021年底前完成对已备案线上学科类培训机构的审批工作,并同步建立相应的监督管理制度,在依法获得办学许可证及相关证照前,现有线上机构应暂停新的招生及收费行为。

通知明确,对于“双减”文件印发前,按《教育部等六部门关于规范校外线上培训的实施意见》(教基函

[2019]8号)已备案的、面向中小学生的线上学科类培训机构实施审批制度。教育部会同相关部门明确线上机构审批设置基本要求,由省级教育行政部门按统一的设置要求,对线上机构实施审批,审批通过后发放办学许可证,并在同级民政或市场监管部门分别登记为非营利性 or 营利性法人。面向义务教育阶段学生的学科类线上培训机构,一律登记为非营利性法人。

通知要求,各地要统筹校外线下和线上培训规范治理工作,建立教育部门牵头、有关部门参与的协同工作机制,妥善制订详细的工作方案和应急预案,并建立健全常态化的管理和监督制度。教育行政部门牵头组织校外线上培训的综合治理,公开投诉举报方式,联合相关部门现有执法队伍开展网络巡查和综合执法;网信、公安、电信部门要做好违规培训平台和应用软件(含APP)的关停、下架等工作。各地要建立健全问责机制,将线上学科类培训机构审批工作纳入督查范畴,对责任不落实、措施不到位的相关单位及责任人严肃问责,确保工作按期完成。

(来源:教育部官网)

教育部、人力资源社会保障部： 完善校外培训机构从业人员管理工作

近日，教育部办公厅、人力资源社会保障部办公厅联合印发了《校外培训机构从业人员管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）。出台《管理办法》是贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》精神的重要举措，将进一步加强校外培训机构从业人员管理，提升行业治理能力和治理水平，保障“双减”改革任务落实。

《管理办法》主要从招用条件、招用程序、从业禁止、行为“红线”、监督检查、处罚制度等方面作出规定，旨在引导校外培训机构建立健全相关管理机制，坚持用人标准，规范招用程序，优化人员结构，提高人员素质，不断提升培训服务质量。

《管理办法》明确了从业人员的资质条件，强调要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，拥护中国共产党的领导和中国特色社会主义制度，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务；要爱国守法，恪守宪法原则，遵守法律法规，依法履行各项职责；要具备良好的思想品德和职业道德，举止文明，关心爱护学生；教学、教研人员还应为人师表，仁爱敬业，从事按照学科类管理培训的须具备相应教师资格证书，从事按照非学科类管理培训的须具备相应职业（专业）能力证明；非中小学、幼儿园在职教师。

《管理办法》强调要依法规范劳动关系，要求校外培

训机构应按照《中华人民共和国劳动合同法》有关规定与招用人员订立、履行、变更、解除或者终止劳动合同，特别强调要与招用人员签订书面劳动合同，从而维护从业人员的合法权益。

《管理办法》首次提出了从业人员的结构性要求，明确机构专职教学、教研人员原则上不低于机构从业人员总数的50%；面向中小學生、3周岁以上学龄前儿童的线下培训，每班次专职教学人员原则上不低于学生人数的2%、不低于儿童人数的6%。《管理办法》首次提出了建设校外培训机构从业人员“黑名单”管理制度，对触碰“有损害党中央权威、违背党的路线方针政策的言行”，“损害国家利益，严重损害社会公共利益，或严重违背社会公序良俗”，“歧视、侮辱学生，存在虐待、伤害、体罚或变相体罚未成年人行为”等11类行为“红线”且情节严重的，经查实、审核后，纳入全国统一监管平台的“校外培训机构从业人员黑名单”进行管理。

《管理办法》明确了从业禁止条件，机构不得招用两类人员，即纳入“校外培训机构从业人员黑名单”管理的、受到剥夺政治权利或者故意犯罪受到有期徒刑以上刑事处罚的。

下一步，教育部、人力资源社会保障部将会同有关部门指导各地抓好落实，不断深入推进，确保“双减”工作取得实效。

（来源：教育部官网）

教育部办公厅： 坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题

9月3日,教育部办公厅发布《关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知》(以下简称“《通知》”)。《通知》指出,《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》印发以来,各地大力推进校外培训治理,取得初步成效。但一些地方出现了学科类培训转入“地下”,换个“马甲”逃避监管等隐形变异问题,影响政策实施,造成不良影响。为指导各地坚决查处学科类校外培训隐形变异问题,特印发此《通知》。

《通知》明确合规要求。开展学科类校外培训须在培训主体、培训人员、培训时间、培训地点、培训内容、培训方式等方面同时符合国家相关规定。合规性学科类校外培训一般是指证照齐全的校外培训机构,在登记的培训场所和规定的培训时间,由其所聘请的具有教师资格的培训人员,按照规定的培训方式,面向中小学生提供的符合培训内容要求的学科类培训服务。

《通知》要求把准变异形态。对不符合上述合规性要求,具有下列情形之一的学科类培训行为,应依法依规予以查处:1.违反培训主体有关规定,证照不全的机构或个人,以咨询、文化传播、“家政服务”“住家教师”“众筹私教”等名义违规开展学科类培训。2.违反培训人员有关规定,不具备教师资格的人员违规开展学科类培训,在职中小学教师违规开展有偿补课。3.违反培训时间有关规定,通过“直播变录播”等方式违规开展学科类培训。4.违反培训地点有关规定,组织异地培训,在居民楼、酒店、咖啡厅等场所,化整为零在登记场所之外开展“一对一”“一对多”等学科类培训。5.违反培训内容有关规定,以游学、研

学、夏令营、思维素养、国学素养等名义,或者在科技、体育、文化艺术等非学科类培训中,违规开展学科类培训。6.违反培训方式有关规定,线下机构通过即时通讯、网络会议、直播平台等方式违规开展线上学科类培训。7.其他违反相关规定的隐形变异学科类培训。

《通知》提出建立辨别机制。对于明显违反相关规定的,各级教育行政部门要旗帜鲜明严肃查处。根据学科类校外培训隐形变异行为的隐蔽性、多变性特点,以及实践中出现的新情况、新问题,地方教育行政部门可以成立专家委员会或指定专业机构,对隐形变异培训行为进行科学辨别。

《通知》强调落实属地管理。各地要按照“谁审批、谁负责”的原则,对学科类培训的隐形变异问题进行查处。对于证照不全的机构和个人,根据国务院《无证无照经营查处办法》的规定予以查处。对跨区域违规行为,由培训机构审批地、违规行为发生地相关部门共同查处。

《通知》要求强化监管执法。各地要充分发挥“双减”工作专门协调机制作用,强化部门协同、条块联动,压实责任。要将学科类培训隐形变异问题查处工作纳入省、市、县和乡镇(街道)网格化综合治理体系,充分发挥社区综合治理功能,开展区域巡查执法。要畅通投诉举报渠道,拓展问题线索来源,强化社会监督。对隐形变异违规培训行为,要加大执法力度,发现一起、查处一起、通报一起。要创新监管方式,推进“互联网+监管”,会同相关部门,探索将违规培训的机构和个人信息,纳入全国信用信息共享平台,实施联合惩戒,坚决防止隐形变异违规培训行为蔓延。

(来源:教育部官网)

教育部办公厅等三部门: 义务教育阶段学科类校外培训机构 统一登记为非营利性机构

近日,为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(以下简称“双减”文件),教育部会同民政部、市场监管总局印发通知,就将面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构工作进行部署。

通知强调,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的教育方针,坚决落实“双减”文件精神,全面规范校外培训行为。坚持社会主义办学方向和教育公益属性,发展素质教育,保障教育公平,坚决防止侵害群众利益行为。坚持登记路径科学合理、高效便捷,明确部门职责分工,简化工作程序,加强统筹协调、部门联动。坚持依法依规、平稳有序,确保存量课程稳步消化、人员安置妥善合理、财物处置合理合法。

通知明确,对于现有面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构,按照线下非营利性学科类培训机构、线下营利性学科类培训机构、线上学科类培训机构以及终止培训机构等不同情况,采取相应办法予以办理。2021年底前完成面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构的行政审批及法人登记工作,培训机构在完成非营利性机构登记前,应暂停招生及收费行为。

通知要求,各地要建立联合工作组,明确时间表、路线图,制定专项工作方案和工作流程,统筹协调推进面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构登记工作。要建立问责机制,对责任不落实、措施不到位的相关单位及责任人严肃问责,确保工作按期完成。

(来源:教育部官网)

国家发改委等三部门: 校外培训收费实行政府指导价管理

近日,国家发改委、教育部、市场监管总局印发《关于

知》,针对校外培训机构过度逐利行为,加强对义务教育阶段学科类校外培训收费问题的监管,减轻学生校外培

训负担。对面向普通高中学生的学科类校外培训收费的管理,参照执行。

通知规定,校外培训收费实行政府指导价管理。义务教育阶段线上和线下学科类校外培训收费属于非营利性机构收费,依法实行政府指导价管理,由政府制定基准收费标准和浮动幅度,并按程序纳入地方定价目录。各地制定的浮动幅度,上浮不得超过10%,下浮可不限。培训机构在政府制定的基准收费标准和浮动幅度内,确定具体收费标准。

各地要坚持学科类校外培训公益属性,合理制定基准收费标准和浮动幅度。要区分线上和线下以及不同班型,分类制定标准课程时长的基准收费标准。各地可根据实际情况,确定本地区具体的分类标准。要建立收费

政策评估和动态调整机制,适时对收费标准进行调整完善。

培训机构要全面使用教育部和市场监管总局统一制定的《中小学生校外培训服务合同(示范文本)》,严格履行合同义务,规范自身收费行为,不得以任何理由、任何方式提高或变相提高政府制定的培训收费标准,不得在培训费外另行收取其他费用。要依法严厉查处超过政府指导价收费,采取分解收费项目、重复收费、扩大收费范围、虚增培训时长等方式变相提高收费标准,虚假宣传,价格欺诈以及不按规定明码标价等行为。对情节严重、性质恶劣的典型案例,要公开曝光。

(来源:教育部官网)

教育部： 规范中小学生校外培训材料管理

为深入贯彻中央《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》的决策部署,落实立德树人根本任务,全面加强校外培训监管,强化中小学生学习校外培训材料管理,教育部日前印发了《中小学生校外培训材料管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》)。

《管理办法》围绕落实立德树人根本任务,针对突出问题,抓住培训材料编写审核、选用备案、检查监督等各个环节,明确管理职责,健全管理机制,对培训机构自编的面向中小学生的所有线上与线下、学科类与非学科类培训材料提出了全面规范要求。

一是明确材料内容编审标准。对培训材料的思想性、科学性和适宜性提出了明确要求,强调不得出现

超标超前问题;列出了十二条负面清单,强调要守牢政治底线,不得出现意识形态问题,确保正确育人方向。二是完善相关人员资质标准。培训材料编写研发人员必须政治立场坚定,全面贯彻党的教育方针,从事教育教学相关工作3年及以上,具有良好的思想品德和社会形象等;学科类人员应具备相应教师资格证书,非学科类人员应具备相关行业资质证书或专业能力证明。审核人员还应具有较高的政策理论水平和较丰富的相关教育或培训经验。三是健全审核把关制度。由审批培训机构的教育行政部门负责具体的监管工作,实行线上和线下、学科类和非学科类培训材料分类管理。学科类培训材料采取校外培训机构内部审核和教育行政部门外部审核相结合的方式进行双审

核;其中,教育行政部门审核时,对线上及线下培训相对固定形式的基础性材料进行全面审核,对以资料库、视频等形式存在的培训材料进行抽查。非学科类培训材料在校外培训机构内部审核基础上,由各地教育行政部门协助相应主管部门开展抽查、巡查。对培训材料出现违规情况的,督促培训机构限期整改,并

按有关规定予以处理或查处。

《管理办法》的出台,为培训机构自查自检、规范培训行为提供了重要依据;为各级教育行政部门监督检查提供基本遵循,将有利于全面提高培训材料质量,有利于加快构建教育良好生态。

(来源:教育部官网)

教育部办公厅: 加强义务教育学校考试管理

为深入贯彻落实中央关于教育评价改革和“双减”工作部署要求,严格规范学校教育教学行为,切实降低学生考试压力,促进学生全面发展健康成长,教育部办公厅今天印发《关于加强义务教育学校考试管理的通知》,要求大幅压减考试次数,小学一二年级不进行纸笔考试,义务教育其他年级由学校每学期组织一次期末考试,初中年级从不同学科的实际出发,可适当安排一次期中考试。

《通知》指出,义务教育阶段的考试主要发挥诊断学情教情、改进加强教学、评价教学质量等方面功能,除初中毕业生升高中考试(学业水平考试)外,其他考试不具有甄别选拔功能。各地不得面向小学各年级和初中非毕业年级组织区域性或跨校际的考试,学校和班级不得组织周考、月考、单元考试等其他各类考试,也不得以测试、测验、限时练习、学情调研等各种名义变相组织考试。初中毕业年级可在下学期正常完成课程教学任务后,在总复习阶段组织一至两次模拟考试,但坚决禁止抢赶教学进度、提前结课备考。大幅压减考试次数的要求率先在中央和各省(区、市)确定的“双减”试点地区开

展,积极进行探索试验。

《通知》要求,义务教育学校期末考试命题要严格规范考试内容,合理控制考试难度,不得超越国家课程标准和学校教学进度。要合理运用考试结果,期中期末考试实行等级评价,一般分4至5个等级,考试结果不排名、不公布,以适当方式告知学生和家长,不得将考试结果在各类家长群传播。不得按考试结果给学生调整分班、排座位、“贴标签”,初中各学期期中期末考试成绩和初三下学期模拟考试成绩不得与升学挂钩。

《通知》强调,要完善学习过程评价与考试结果评价有机结合的学业考评制度,统筹处理好考试、作业、日常评价、质量监测等方面的关系,注重学生综合素质、学习习惯与学习表现、学习能力与创新精神等方面的评价。各级教育行政部门要完善管理监督机制,不得给学校下达升学指标,不得简单将考试结果作为评价学校的依据。严禁校外培训机构面向义务教育阶段学生开展或与学校联合开展考试。

(来源:教育部官网)

“双减”地方行动

北京：“双减”致力重塑教育生态

8月31日上午,北京市人民政府新闻办公室举行北京市教育“双减”工作第三场新闻发布会,重点介绍过去一周全市“双减”工作推进情况、新学期防疫和校内教育教学、升级课后服务等方面的工作。会上,市委教育工委副书记、市教委新闻发言人李奕介绍,新学期,北京教育教学工作重点是推动日常教学回归课堂,让学生在校园内学好练足。

升级义务教育学校课后服务

新学期,北京义务教育学校均须按规定安排教学时间,小学上课时间不早于8时20分,中学不早于8时。市教委要求,各校严格执行教学计划,小学一年级坚持零起点教学,各年级都要严格按照教学计划开展教学,学校不得利用晨午检和自习课进行学科教学,不得利用寒暑假、周末、法定节假日组织学生开展任何形式集体补课。义务教育学校严禁组织任何形式的分班考试,不允许分重点班、实验班。

自2018年全面启动义务教育学校课后服务后,根据中央“双减”文件精神,北京研究形成了升级版义务教育课后服务。

升级版课后服务主要有4个关键词,第一个关键词是面向人人,指的是课后服务的对象是校内全体学生,课后服务各类育人活动是面向所有学生全面平等开放。第二个关键词是整体设计,是把课后服务纳入学校教育整体规划,统筹安排学校教育教学和课后服务活动的协同。第三个关键词是提高质量,就是要坚持“五育”并举,以学生需求为导向,加强投入和保障,切实增强学校课后服务对学生的吸引力。第四个关键词是突出重点,是指学校要统筹资源开展内容丰富、形式多样的课后育人活动,尤其要做好课业答疑、辅导、巩固和提

高,使学生的学习活动回归校园。

让学生在校园内学好练足

李奕说,“双减”主战场在校园内,北京落实“双减”要点在通过高质量的教育服务让学生在校园内学好练足。

新学期北京课后服务将实现3个层面的全覆盖。第一是实施范围全覆盖。全市所有义务教育阶段学校,包括民办学校都要开展好课后服务。第二是时间全覆盖。周一至周五每天下午都要开展课后服务。第三是服务对象全覆盖。课后服务要面向所有学生提供。

北京市教委要求各校保证课后服务时间,学校每天课后服务至少开展2小时。对个别确有需求的学生,学校可在和家长协商一致的基础上,适当延长课后服务时间。

对于课后服务的内容和形式,北京市教委要求学校要主动做好家校沟通,在充分调研的基础上根据学生学习和成长需求整体规划、系统设计课后服务内容,结合办学特色,统筹开展课业辅导、体育锻炼、综合素质拓展等丰富多彩的课后育人活动。在组织开展体育锻炼方面,要落实学生每天1小时体育锻炼的要求。

发布会上,北京市西城区委教育工委副书记、区教委主任王攀介绍,西城区作业质量提升工程以作业研究为切入点,以课后服务时段学生作业完成率和作业的个性、作业的弹性为着力点,组织区教育研修学院、区教育科学研究院,聚焦作业设计与实施、管理机制开展研究,从作业的选择、布置的形式、作业的批改、评价与反馈的策略等优化每一个环节,提高作业的有效性,以作业管理优化撬动“双减”工作向纵深发展。

北京市朝阳区委教育工委副书记、区教委主任肖汶介绍,朝阳区课后服务将坚持育人导向,在课后服务内

容上实现“四个突出”，即突出校内课业辅导、突出校内作业完成、突出体育锻炼、突出劳动教育。为进一步增强课后服务的吸引力，破解资源不足的矛盾，朝阳将引入青少年活动中心和教辅中心资源，开展丰富多彩的科普、艺术、体育等综合素质拓展活动；引入跨校优秀教师力量，借助双师课堂等，实现课后服务高水平提升；引入社会资源，加强与社会资源的联动，丰富课后服务资源，满足学生多样化学习需求。

校外培训机构治理实行白名单管理

在治理校外培训机构方面，李奕介绍，北京市级专班成员单位持续对培训机构开展周末联合执法检查，针对媒体曝光等情况和线索进行实地检查和复查；对无证培训机构进行现场检查。针对检查中发现的疫情防控措

施不到位、违规开展线上线下培训活动等问题，专班及时进行通报处理。

目前，北京东城、丰台、房山、通州、昌平、大兴、怀柔、密云等区陆续公布第一批学科类培训机构白名单，同时对家长进行消费提醒提示。

据介绍，列入第一批白名单的机构是按照“1+1+3”（资金监管+办学许可证+《校外培训机构常态化疫情防控工作指引》《校外培训机构行为规范》《北京市民办教育培训机构办学标准（暂行）》标准进行严格审核，具有合法合规的办学资质、符合办学标准的非营利性学科类培训机构。各区将结合自身区域特点进行合理规划，后期将根据实际情况分批公布白名单。

（来源：教育部官网）

上海：用“双增”推动“双减”落实

今天，上海市教委就“强化学校教育主阵地作用”召开新闻发布会称，上海方面已注意到“双减”工作既要治标、又要治本的要求，未来将尝试通过用“双增”来推动“双减”的具体落实。

“把课外内容减了，我们要把课内做强做好。”上海市教委相关负责人表示，上海将把“增强学校主阵地功能、增强校内教育质量”作为落实“双减”工作的主要内容，其中包括加强学校作业管理、全面实施义务教育课后服务、建立培育课后服务支持体系、加快推进紧密型学区集团建设、推进落实全员导师制全覆盖6个方面内容。

8月24日，上海发布的《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的实施意见》明确，义务教育阶段校内课后服务时间一般不少于两个小时，结束时间一般不早于当地正常下班时间。初中学校可探索在工作日晚上开设自习班。

“这是首次明确把课后服务延伸到初中学段。参加课后服务将成为学生常态，大多数人都参加。”上海市教委相关负责人介绍，与课后服务时长配套的，是对学校布置高质量作业的新要求。

上海市教委基教处处长杨振峰说，高质量作业要求“小学作业不出校门，初中疑难作业不带回家”。为此，上海还将要求义务教育阶段各所学校建立作业公示制度，公示作业完成时间和内容。

“校长和老师们要思考，如何向40分钟的课堂要质量。而不是反复操练，捆绑出来的好成绩没有用。”杨振峰介绍，考核的是80%学生的作业时长，不算平均数，作业管理将被纳入学校绩效考核范围。

紧密型学区教育集团是上海提高义务教育阶段中小学校整体质量的一个探索。这种做法通常要求一所优质小学或初中作为牵头学校，通过增进其教育集团或学

区内优秀教师有序流动等方法,提升整个学区或教育集团内学校的整体水平。

目前,上海全市有 57 个教育集团、覆盖 298 所义务教育学校。这次发布的方案中,上海提出学区集团捆绑考核、学区集团教学全过程管理等要求。

浦东新区教育局副局长陈斌介绍,在浦东今年公布的特级校长名单中,超过 50%的特级校长主动选择流动到薄弱校去帮助他们提升教学水平。

浦东通过干部管理和评价激励机制的建设,有力提高了学区和教育集团的紧密性。牵头校要与成员学校一起共建名校长、名教师、特级教师工作站,建立问题共研机制,优秀教师要跨校流动,好学校的实验室要与成员学校共享。

“3 年后,我们的目标是一半以上教育集团成为紧密型集团,90%的骨干教师有 1 年以上的薄弱校交流经历。”陈斌说。

记者注意到,6 项举措中的“全员导师制”,关注学生、家长心理等方面问题。

杨振峰介绍,上海已于今年春季学期在 12 个区的 186 所学校试点全员导师制。这项制度要求“学生人人有导师,教师人人是导师”。导师要定期与学生、家长谈心,帮助家长开展有效的家庭教育,帮助学生树立正确的人生观、价值观。导师与学生的比例要求为 1:15。

这几天,上海市嘉定区迎园中学导师钱勇颇有成就感,他结对的一名八年级小胖墩终于“掉”了 10 几斤肉。暑假前,钱勇以导师身份与结对的 10 多名中学生签约,对不同学生提出了不同的暑期目标,小胖墩需要完成的就是健身任务。迎园中学校长张莉琴介绍,今年暑假该校组织了导师和班主任的全覆盖式家访,学校还专门成立了“导师专项基金”,每月给予导师以其结对学生人数为标准的补贴。

上海市教委相关负责人介绍,上海“双减”工作的一个重要导向是关注每个学生,包括学生的情绪疏导、未来发展、生命价值讨论等。“强调系统性、整体性、针对性地推进‘双减’工作,治标的同时要从治本上下工夫”。

(来源:《中国青年报》)

天津:全面推行“5+2”课后服务

新学期伊始,天津市教委、市发改委等部门联合印发《关于进一步做好义务教育阶段学校课后服务工作的实施意见》,全面推行“5+2”课后服务模式,各学校每天至少开展 2 小时课后服务。在课后服务时间内,小学生要完成作业,初中生完成大部分书面作业。工作日 20:30 前,初中学校可开设自习班,对有需要的学生开展个别辅导、自学指导、学业答疑等。鼓励各学校结合实际探索创新形式多样的组合服务,严禁在课后服务时间讲授新课。

据悉,周一至周五每天放学后,天津地区各中小学

将开展至少 2 小时的课后服务,市内六区中小学结束时间不早于 18:30。课后服务将坚持需求导向和自愿原则,以提高学校育人水平为目标,以促进学生健康成长、解决家长后顾之忧为出发点与落脚点,确保全市中小学全覆盖,努力实现有需要的学生全覆盖,确保学生在校内学足学好、全面发展。

此外,学校可探索引进非学科类教育培训机构参与课后服务。各学校可适当引进行为规范、信誉度高的非学科类教育培训机构参与课后服务,更好地满足部分学生发展兴趣特长等特殊需求。

对于课后服务的收费标准,天津明确规定,市内六区学校课后服务费原则上按照每生每月不高于 180 元标准收取,初中学校开设晚自习班原则上按照每生每月不高于 100 元标准收取;其他区可结合实际参照执行。

对经济困难家庭学生参加课后服务,应参照学生资助政策予以减免。收取的课后服务费用主要用于参与课后服务教职工和相关人员的补助。

(来源:《中国教育报》)

浙江:提升校外培训机构数字化监管水平

日前,浙江省发布进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担实施方案,提出到 2023 年形成具有浙江特色的校内高质量教育教学管理体系和校外教育培训机构治理体系,人民群众教育满意度明显提升。

根据方案,浙江将建设“浙里培训”数字化监管平台。依托“教育大脑”工程,提升全省校外培训机构的数字化监管水平。

浙江明确,全面压减作业总量和时长,强化作业来源、设计、布置、批改、反馈、讲评、辅导等各环节的统筹管理。小学生在校内基本完成书面作业,初中生在校内完成大部分书面作业。出台加强中小学生“五项管理”的落实意见,列入 2021 年教育督导的重点工程和责任督学首要任务。

推进课后服务扩面提质,以放学后托管服务、初中

生晚自习服务、免费在线学习服务、暑期托管服务为重点,同时做强做优免费线上学习服务。浙江将建设未来社区幸福学堂,免费向学生提供高质量的专题教育资源和覆盖各年级各学科的学习资源。探索成立公益属性的实体化互联网学校,推出以课程服务为主的“四点半课堂”和以答疑解惑为主的“问学名师”等服务。

对校外培训机构实施分类管理,教育、文化与旅游、体育、人社、科技等相关行业主管部门分别对学科类、文化艺术类、体育类、职业技能类、科技类等培训机构实施归口管理。建立培训内容备案与监督制度,制定出台校外培训机构培训材料管理办法,严禁超标超前培训。不得开展面向学龄前儿童的线上培训,线上培训机构不得提供和传播“拍照搜题”等不良学习方法,并严格控制资本过度涌入培训机构。

(来源:《中国教育报》)

河南:加大课后服务财政保障

日前,记者从河南省教育厅了解到,为推动“双减”工作落实落地,河南省将全面推进课后服务工作列入省

委常委会“我为群众办实事”重点项目,并印发文件通知要求,加大对课后服务工作的财政保障力度,切实减轻

人民群众教育负担,保障教师合法权益。

河南要求,各地要建立完善课后服务经费保障制度,可采取财政补贴、收取服务性收费或代收费等方式筹措经费。要按照义务教育“以县为主”的管理体制,落实管理主体和财政支出责任,加大对课后服务工作的财政保障力度,切实减轻人民群众教育负担。鼓励财力较好的地区采取财政补贴方式对学校开展课后服务给予经费保障。

河南提出,对于确需收取课后服务费的,各地要抓紧制定收费标准,按照公益性和非营利性原则,充分结合当地实际,从学校开展课后服务实际需要出发,综合考虑实际成本、当地经济发展水平、财政补贴情况和学生家庭承受能力等因素,提出合理收费标准意见,报本

级人民政府批准后向社会公布执行。课后服务收取的服务费,必须纳入学校财务专户管理、专款专用,严禁以任何理由截留、挪用、挤占。严禁通过家长委员会、培训机构等收取课后服务费等。

河南强调,为保障教师合法权益,课后服务经费主要用于参与课后服务教师和相关人员的补助,有关部门在核定绩效工资总量时,应考虑教师参与课后服务的因素,把用于教师课后服务补助的经费额度,作为增量纳入绩效工资并设立相应项目,不作为次年正常核定绩效工资总量的基数。对聘请校外人员提供课后服务的,课后服务补助可按劳务费管理。教师参加课后服务的表现应作为职称评聘、表彰奖励和绩效工资分配的重要参考。

(来源:《中国教育报》)

新疆乌鲁木齐:调整小学课表落实“双减”

为将“双减”政策落到实处,日前,乌鲁木齐市教育局制定了《乌鲁木齐市小学课程计划表(2021年修订)》。据悉,此次课程表修订的变化主要体现在一、二年级,将一、二年级原本每周5节的数学课调整为4节,每周6节的语文课调整为7节,每周3节的体育课调整到4节。

据乌鲁木齐市教育局有关负责人介绍,各校要根据学生年龄特点开展各类专题教育,确保相应的课时。各校至少一个年级每班每两周有一节生命教育心理健康活动课,每学期至少有一节以生命健康为主题的班团队会和一次有针对性的心理健康教育和生命教育专题活动。课表调整后,包括信息技术教育、劳动与技术教育等在内的综合实践活动,在课表当中每周安排了两节。另

外在社区服务和社会实践方面,一、二年级每学年不少于一周,三至六年级每学年不少于两周,以此加强学生们的劳动意识和动手能力。

根据规定,乌鲁木齐市小学一年级学生入学后,利用4周的拓展型课程时间,落实12—16课时的学习准备期幼小衔接的综合活动。各年级每周安排0.5课时用于学生阅读活动,可安排在拓展型课程课时内,也可安排在午间活动时间进行。新课表要求,各学校上课时间一般不早于北京时间10:00,学校不得要求学生提前到校参加统一教育教学活动,对于个别因家庭特殊情况提前到校的学生,学校提前开门、妥善安置。

(来源:《中国教育报》)

长三角区域民办教育发展报告

□ 上海教科院民办教育研究所课题组

引言

长三角沪、苏、浙、皖三省一市地域相连、文化相近、经济相融,各地党委、政府和民间历来交流频繁、协作共赢、共同发展,近年间更是成为我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央立足于新的历史方位,支持长江三角一体化发展并上升为国家战略;2019年12月1日,新华社发布了中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,进一步完善了顶层制度设计,绘就了未来一段时期长江三角洲区域的发展蓝图,这些都为长江三角洲区域的长足发展带来了新的机遇。

习近平总书记2020年8月在扎实推进长三角一体化发展座谈会上指出,实施长三角一体化发展战略要紧扣一体化和高质量两个关键词,以一体化的思路和举措打破行政壁垒、提高政策协同,推动长三角区域经济高质量发展、加大科技攻关力度、提升长三角城市发展质量等。长三角区域经济、科技、城市一体化和高质量发展,需要聚集不同层次人才,吸引海内外人才安家落户。这就要求教育包括民办教育发挥培养人才、吸引人才、聚集人才的功能和优势,在实现自身一体化和高质量发

展的同时,积极促进长三角地区经济、科技、城市的一体化和高质量发展。

潮涌长三角,扬帆正当时。民办教育事业是教育事业的重要组成部分,多年来在长三角地区各党委政府、行业协会和各级各类学校(机构)的共同努力下,民办教育交流协作日益频繁,事业发展取得了令人瞩目的成就,成为全国民办教育发展的示范区和领头羊。在长三角地区一体化发展背景下,各省市理当响应党中央、国务院号召,顺应大势、积极作为,推动民办教育合作发展,为协同扩大优质教育供给、促进教育均衡发展、率先实现区域教育现代化作出贡献。

本部分“综合报告”着眼长三角民办教育实践,综合采用历史分析、实证数据、国内比较的方法,力图呈现2010年以来长三角地区民办教育发展的基本情况,描述近年发展的成绩与贡献,分析面临的问题与挑战,并结合新的形势展望未来长三角民办教育一体化的发展图景。面临宏观形势变化和复杂实践样态,需要各方共同努力才能促进长三角地区民办教育良性发展。

一、长三角民办教育事业发展态势

2010年-2019年,长三角地区三省一市各级各类

民办学校数量、占比和在校生规模有升有降,呈现出不同的发展态势。而通过与全国及东部地区的对比,则可以更为明显地呈现长三角地区民办教育事业的发展特点。

(一)民办幼儿园规模总体平稳,数量占比显著下降

受《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(国发〔2010〕41号)的鼓舞,2010年至2019年间,长三角地区民办学前教育的学校数量呈现出增长趋势,但相比全国和东部地区,长三角地区民办学前教育的增速稍显缓慢。全国范围来看,民办幼儿园数量从2010年的10.23万所增至2019年的17.32万所,东部地区民办幼儿园的数量从2010年的4.04万所增至2019年的6.23万所^①,分别增长了69.36%和54.20%;而长三角地区从1.26万所增长到1.51万所,仅增长19.94%(见图1)。与此相对,随着公办幼儿园数量的增长,长三角地区民办幼儿园数量占该地区幼儿园总量的比例却显著下降,从66%下降到56%,这与全国发展趋势相同(见图2)。

就长三角地区而言,2019年,安徽省民办幼儿园数量最多,有5761家,占比38%,其次是浙江省,有5620家,占比37%,再次是江苏省,有3095家,占比21%,最后是上海市,有642家,占比4%。浙江省民办幼儿园占该地全部幼儿园的68.0%,在长三角地区是民办幼儿园

占比最高的省份,其次是安徽省,占比59.8%,再次是江苏省,占比为40.7%,最后是上海市,仅为38.4%。

从在园儿童的规模上来看,长三角地区民办幼儿园在园儿童数量从228万增至330万,全国和东部地区民办幼儿园在园儿童数量也分别从604万和1399万增长至1037万和2649万。从增长幅度上来看,长三角地区2019年比2010年累计增长45%,这一比例远低于全国(131%)和东部地区(155%)。2010年至2019年间,长三角地区民办幼儿园在园儿童占地区在园幼儿总量的比例经历了先增后降的发展过程,2010年至2016年间,这一比例逐年增长,由43.13%增至48.26%,2017年该比例拐头向下并迅速降至2019年的46.14%。与此相比,全国民办幼儿园在园儿童占比在2018年达到峰值,而东部地区的民办幼儿园在园儿童占比在2010年至2019年间则呈现出持续的增长趋势。

2019年,长三角地区,安徽省的在园儿童规模最大,达120.2万人,其次是浙江省,江苏省和上海市,分别达到103.6、90.4、16.3万人(见图3)。民办园在园儿童占比上,也遵守安徽、浙江、江苏和上海依次排列的顺序,比重分别为56.8%、53.5%、35.6%和28.6%(见图4)。

(二)民办义务教育

1.民办小学数量先升后降,在校生规模逐年增长

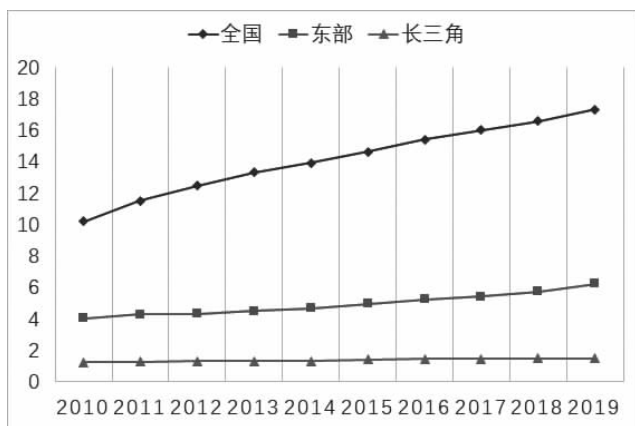


图1 民办幼儿园数(万所,2010-2019)

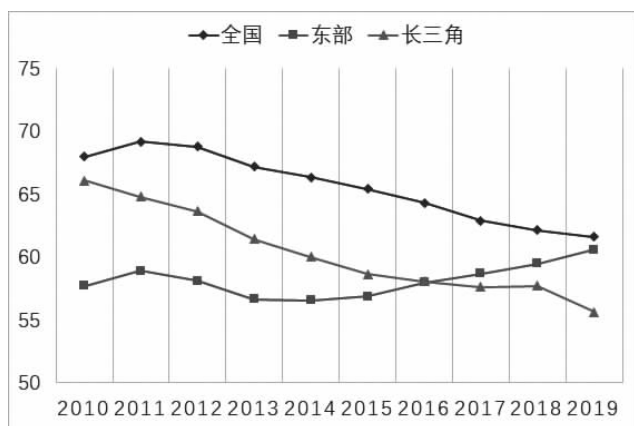


图2 民办幼儿园占比(% ,2010-2019)

①如无特别说明,“综合报告”分析数据的时间起止点皆为2010年至2019年。

小学教育阶段,2010至2019年间,长三角地区民办小学的数量经历了先增后降的发展过程,长三角地区民办小学的数量由2010年的690所增长至2014年的827所,此后逐年下降至2019年的764所。2019年长三角地区民办小学的数量比2010年增长了10.72%。相比长三角地区,全国和东部地区民办小学在数量上增长幅度较大,分别为16.39%和5.79%(见图5)。就民办小学占比而言,2010年至2019年间,长三角地区民办小学占比总体呈现增长趋势,这一趋势与全国和东部地区大致趋同。2010年,长三角地区民办小学占比仅为2.97%,到2019年,这一比例增至4.79%,高于全国(3.89%)和东部(4.7%)水平(见图6)。

长三角区域内,2019年安徽省拥有最大数量的民

办小学,之后依次是江苏省、浙江省和上海市,学校数量分别为314所、195所、167所和88所。民办小学数量占比上,比重最高的是上海市,达12.6%,其次是浙江省,5.1%,之后是江苏省和安徽省,分别为4.7%和4.0%。

2010至2019年间,长三角地区民办小学的在校生规模呈现出逐年增长的趋势,这与全国和东部地区的趋势一致。2019年,长三角地区民办小学在校生规模为145.38万人,是2010年的1.61倍。全国和东部地区分别达到944.91万人和503.36万人,是2010年的1.76和1.73倍(见图7)。从民办小学在校生占比上看,长三角地区在2010年至2019年间呈现出逐年上升趋势,整体高于全国而低于东部地区(见图8)。2019年,长三角地区民办小学在校生占比为9.79%,全国为8.95%,而东部

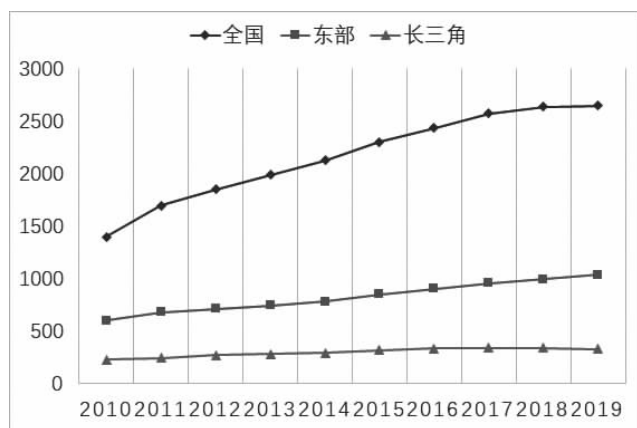


图3 民办幼儿园在园儿童规模(万人,2010-2019)

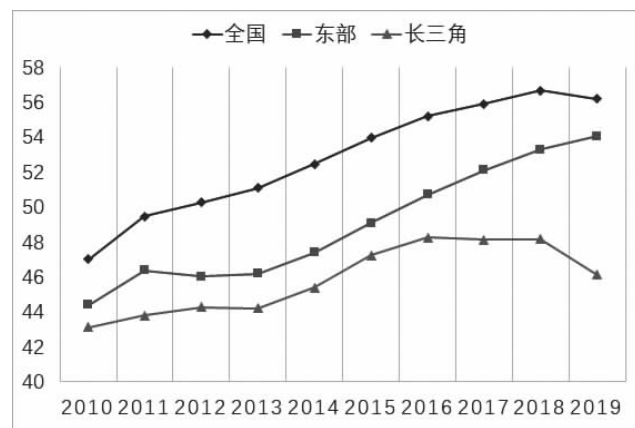


图4 民办幼儿园在园儿童占比(% ,2010-2019)

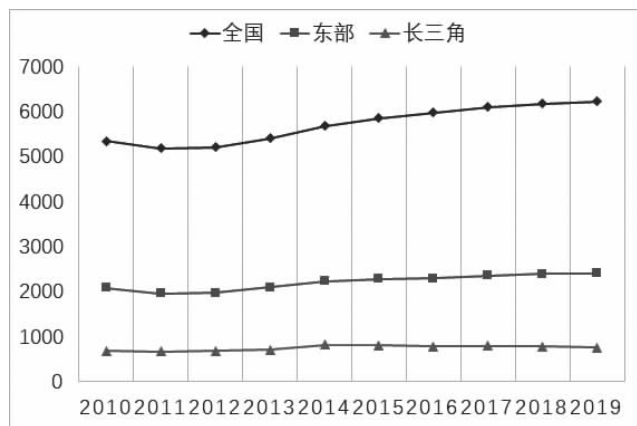


图5 民办小学数量(所,2010-2019)

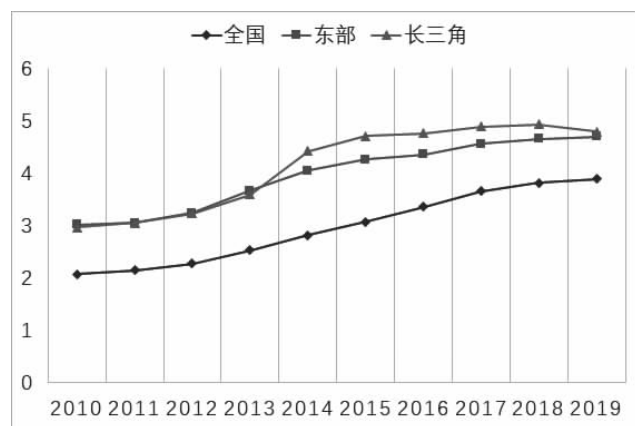


图6 民办小学占比(% ,2010-2019)

地区为 11.84%。

2019 年,长三角地区民办小学在校生规模最大的省份是浙江省,有 48.5 万人,接下来依次是江苏省,安徽省和上海市,分别为 43.2 万、43.1 万和 10.6 万。民办小学在校生占比上,最高的是浙江省,达 13.2%,接下来依次是上海市、安徽省和江苏省,分别为 12.8%、9.3%和 7.5%。

2. 民办初中规模基本稳定,比重逐年提升

初中教育阶段,2010 年至 2019 年间,长三角地区民办初中学校的数量呈现出增长趋势,但相比全国和东部地区,长三角地区民办学前教育的增速稍显缓慢。长三角地区民办初中从 2010 年的 708 所增长至 2019 年的 950 所,增长了 34.2%,而同一时期,东部地区民办初

中数量由 1777 所增至 2572 所,全国范围内的民办初中则由 4295 所增长至 5793 所,分别增长了 44.7%和 36.0%(见图 9)。对应的,长三角地区、整个东部地区以及在全国范围内,民办初中数量占比都有所增长,但是,在东部地区和长三角地区,民办初中的占比要高于全国范围数据(见图 10)。

在初中在校学生方面,长三角地区和东部地区都经历了先降后增的过程,长三角地区的下降趋势由 2010 年持续到 2014 年,由 107.06 万下降到 97.21 万,此后持续增长到 2019 年的 126.12 万;东部地区则是在 2011 年出现下降,之后一直保持增长态势,到 2019 年达到 305.698 万人;而在全中国范围来看,2010 年至 2015 年的民办初中在校学生规模缓慢增长,2016 年之后呈现快

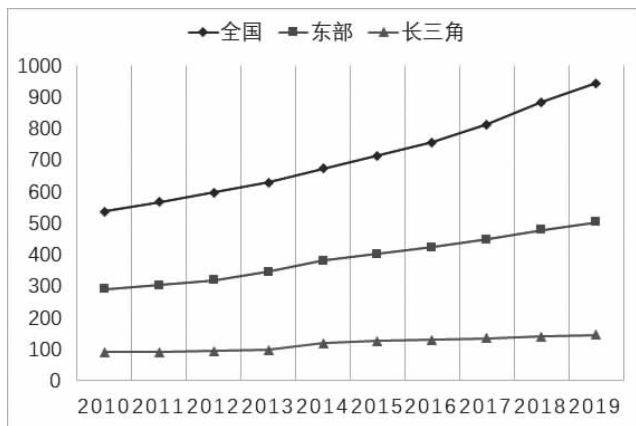


图7 民办小学在校生规模(万人,2010-2019)

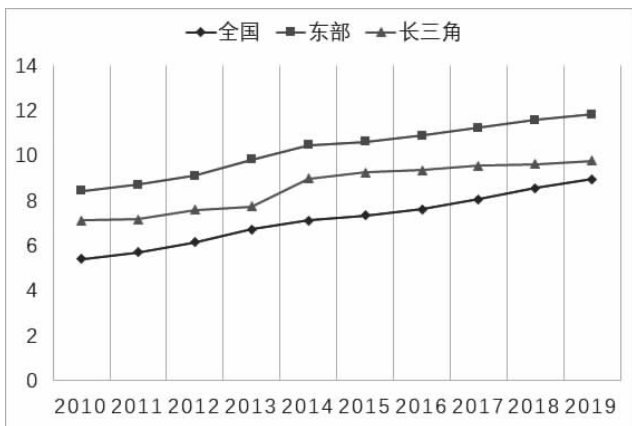


图8 民办小学在校生规模占比(% ,2010-2019)

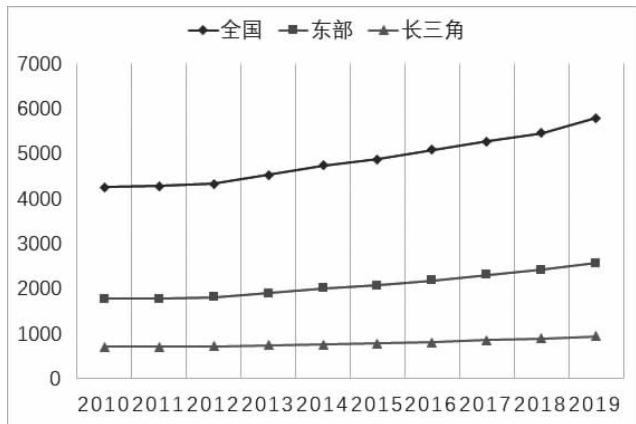


图9 民办初中学校数(所,2010-2019)

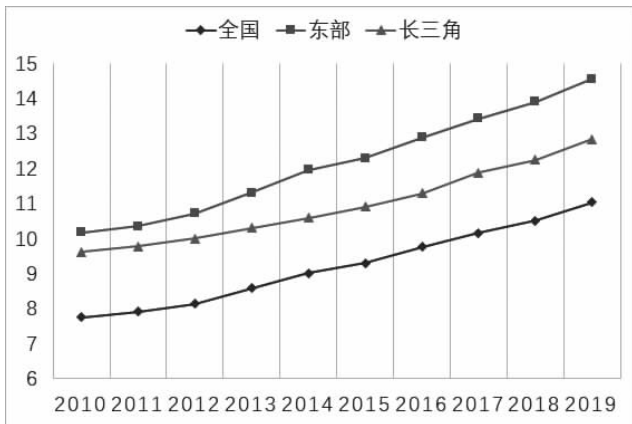


图10 民办初中学校占比(% ,2010-2019)

速增长的过程,到2019年达到687.401万人,10年时间增长了55.5%(见图11)。

从民办初中在校学生占比情况来看,在全国范围内学生占比持续增长,由8.31%增长到14.24%,东部地区范围则是在2011年小幅增长之后,到2019年都保持了较快的增长速度,占比达到16.66%,相比而言,长三角地区的民办初中在校学生占比在2011年和2018年两次出现小幅下降,其余年份则保持了增长态势,到2019年占比达到了18.83%。总体来看,在长三角地区和东部地区,民办初中的在校学生占比要高于全国水平。

就长三角地区内部而言,2019年,民办初中数量以安徽省为最多,有370家,接下来依次是浙江省,江苏省和上海市,数量分别为273家、235家和72家;初中阶段民办学校的占比上,则以浙江省为最高,达到15.6%,接下来依次是安徽省、上海市和江苏省,占比分别为13.0%,12.3%和10.6%。在校生规模上以安徽省为最多,有53.1万人,然后分别是江苏省、浙江省和上海市,数量分别是36.9万人、28.7万人和7.4万人;初中阶段民办学校在校生的占比仍然以安徽省为最高,达24.3%,然后依次是浙江省、上海市和江苏省,比例分别为17.6%,16.3%和15.3%。

(三)民办高中数量先降后增,规模比重高于全国和东部地区

2010至2019年间,民办高中数量在长三角地区、

东部地区和全国范围内都出现了先降后增的过程。具体的,长三角地区由2010年到2013年,由541所下降到494所,2014年与2013年持平,自2015年开始缓慢增长,到2019年达到607所;东部地区则由2010年的965所下降到2012年的906所,之后持续快速增长,到2019年已经达到1354所;而全国范围内,则由2010年的2499所下降到2012年的2371所,之后持续快速增长到2019年的3427所。2010年到2019年间,东部地区和全国范围内分别增长了40.3%和37.1%,都要高于长三角地区的12.2%(见图13)。

从占比情况来看,长三角地区、东部地区和全国范围内的民办高中数量占比保持了类似的增长趋势,在2011年都出现了小幅下降,之后保持了稳定增长,并且东部地区和全国范围内的民办高中占比数据也比较接近,而长三角地区的占比数据则相对要高出4到6个百分点(见图14)。

在校学生规模方面,长三角地区从2010年至2015年出现了持续下降,由59.43万人下降到51.85万人,2016年之后开始缓慢增长,到2019年达到58.13万人,但是仍然地2010年的规模;东部地区,在2012年和2013年两年在校学生规模也出现了下降,最低为88.8887万人,之后则出现了快速增长,到2019年达到了142.664万人;全国范围内的增长趋势与东部地区类似,在2012年和2013年出现下降,之后快速增长,由

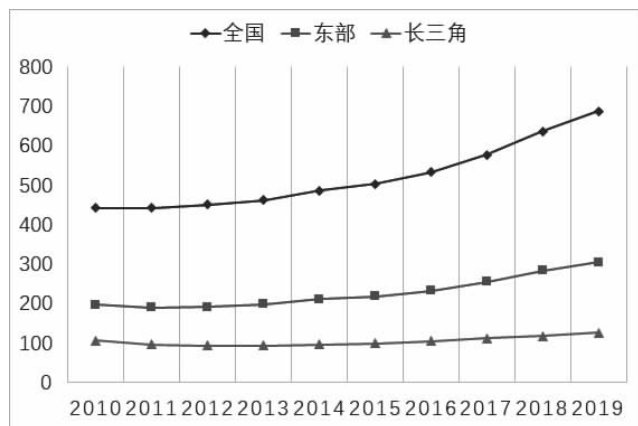


图11 民办初中在校学生规模(万人,2010-2019)

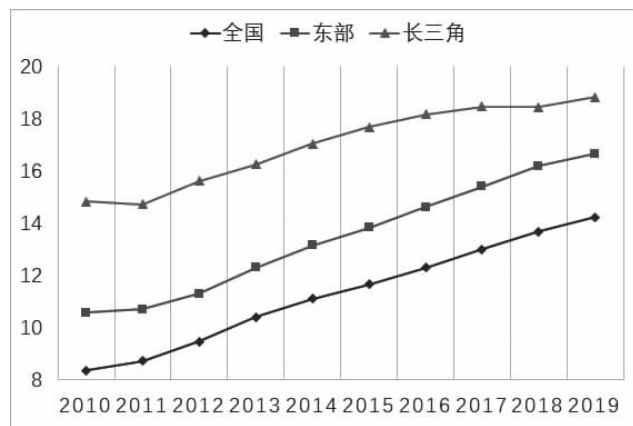


图12 民办初中在校学生占比(% ,2010-2019)

2010 年的 230.0706 万人增长到 2019 年的 359.677 万人。2010 年至 2019 年间,就总体的增长率而言,东部地区和全国范围表现为增长,增长率分别为 51.1% 和 56.3%,而长三角地区则下降了 2.2%(见图 15)。

在校学生占比方面,情况与民办高中学校占比情况类似,东部地区和全国范围内的占比保持了类似的增长趋势,占比数据也比较接近东部地区和全国范围,东部地区和全国范围的民办高中在校学生占比分别由 10.2% 增长到 16.51,由 9.48 增长到 14.9;而长三角地区民办高中占比则略高于东部地区和全国范围水平,由 16.14% 增长至 18.86,但长三角地区的占比增长速度要低于东部地区和全国范围,占比的差距明显缩小(见图 16)。

2019 年,长三角地区民办普通高中数量以浙江省为最多,有 220 家,后面依次是安徽省、江苏省和上海市,分别有 209 家,118 家,60 家;普通高中里民办学校的占比同样以浙江省为最高,达 36.6%,接下来依次是安徽省(31.3%),上海市(23.3),和江苏省(20.3%);民办普通高中在校生数量以安徽省为最多,其次分别是浙江省、江苏省和上海市,在校生规模分别达到 22.2 万人,20.4 万人,14.3 万人,1.3 万人,普通高中里民办普高在校生占比则以浙江省为最多(26%),其后依次是安徽省(20.4%)、江苏省(14.3%)和上海市(1.32%)。

(四) 民办中职院校数量和在校规模总体都呈现下降趋势

2010 年至 2019 年间,在长三角地区、东部地区和

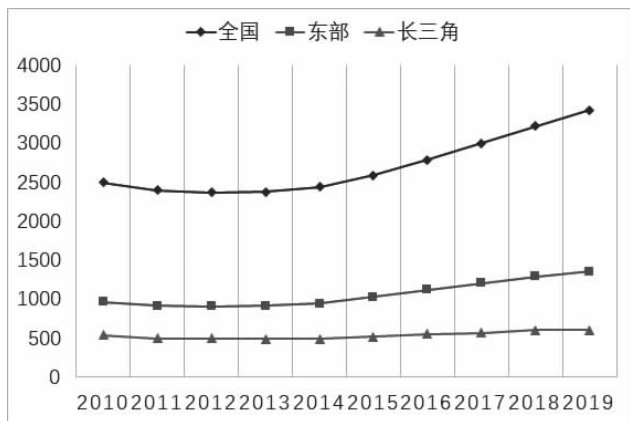


图 13 民办高中学校数(所,2010-2019)

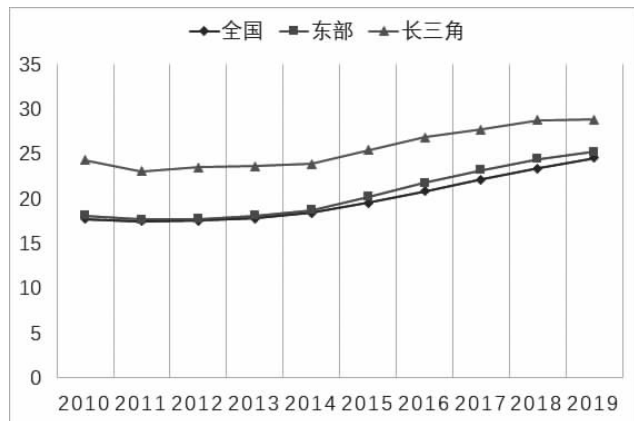


图 14 民办高中学校占比(% ,2010-2019)

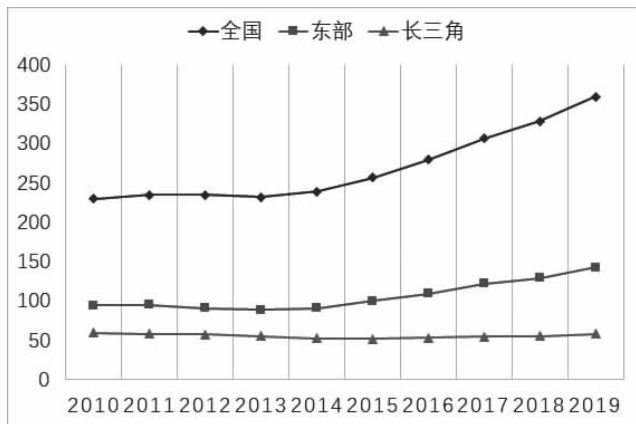


图 15 民办高中在校学生规模(万人,2010-2019)

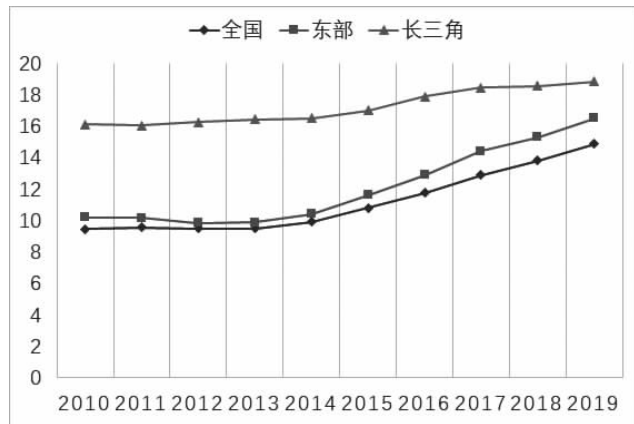


图 16 民办高中在校学生占比(% ,2010-2019)

全国范围内,院校数量都表现为持续下降的趋势,长三角地区由 319 所下降到 173 所,东部地区由 969 所下降到 621 所,而全国范围内则由 3123 所下降到 1985 所,下降比例分别为 45.8%、35.9%和 36.4%(见图 17)。民办中职院校数量占比方面,2010 年至 2016 年,长三角地区和全国范围表现为稳步下降,分别由 22.77%降为 19.13%,由 28.75%降为 25.28%,2017 年开始小幅增长,至 2019 年分别为 19.90%和 25.83%,东部地区的占比数据趋势类似,只是在 2015 年出现微增长,而下降趋势则由 2010 年持续到 2017 年,此后几年表现为小幅增长(见图 18)。

在校学生规模方面,长三角地区自 2010 年开始持续下降到 2016 年,由 32.65 万人下降至 24.00 万人,下降 26.5%,此后缓慢增长至 2019 年的 29.09 万人,2010 年至 2019 年总体来看,下降了 10.9%;东部地区 and 全国范围内的民办中职院校在校学生规模则增长趋势类似,从 2010 年到 2015 年持续下降,分别由 94.45 万人下降至 52.67 万人,由 306.99 万人下降至 183.37 万人,下降幅度分别为 44.2%和 40.3%,此后开始缓慢增长,到 2019 年,在校学生规模分别达到 67.33 万人和 224.37 万人,十年总体来看分别下降了 28.7%和 26.9%(见图 19)。从在校学生占比情况来看,长三角地区在 2011 年由原来的 10.15%下降到 9.78%,此后稳定在 9.6%附近,自 2017 年开始持续小幅增长,到 2019 年达到了

11.37%;而从东部地区和全国范围来看,民办中职院校在校学生占比增长趋势类似,都是先降后增的过程,东部地区自 2010 年的 10.43%下降到 2013 年的 7.51%,到 2019 年则增长到 11.03%,全国范围则从 2010 年的 13.71%下降到 2014 年的 10.8%,此后增长到 2019 年的 14.4%(见图 20)。

2019 年,长三角地区民办中职数量以安徽省为最多,有 103 家,后面依次是浙江省、江苏省和上海市,分别有 103 家,43 家,24 家;中职教育阶段民办中职的占比同样以安徽省为最高,达 31.4%,接下来依次是浙江省(17.6%),江苏省(11.7%),和上海市(3.3%);民办中职在校生数量以安徽省为最多,其次分别是浙江省,江苏省和上海市,在校生规模分别达到 16.5 万人,7.7 万人,4.6 万人,1.3 万人,中职阶段里民办中职在校生占比同样以安徽省为最多(18.8%),其后依次是浙江省(11.1%)、江苏省(5.4%)和上海市(1.3%)。

(五)民办高校数量总体持平,在校生规模小幅增长
高等教育阶段,2019 年,长三角地区共有民办普通高校 134 家,分别是东部地区的 40%,全国的 17.73%。其中民办普通本科高校 77 家(其中独立学院 56 家),民办普通专科高校 57 家(见图 21)。分省域的来看,134 家民办普通高校中,以江苏省为最多,有 49 家,其次是浙江省,有 35 家,安徽有 31 家,上海市有 19 家。56 家独立学院在数量上占东部地区的 47%,全国的 21.79%。

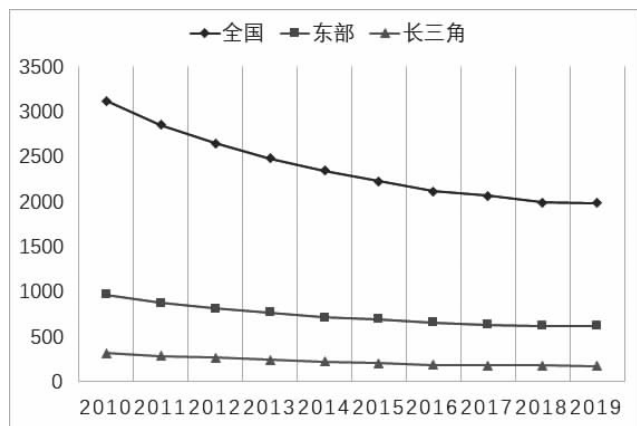


图 17 民办中职院校数量(2010-2019)

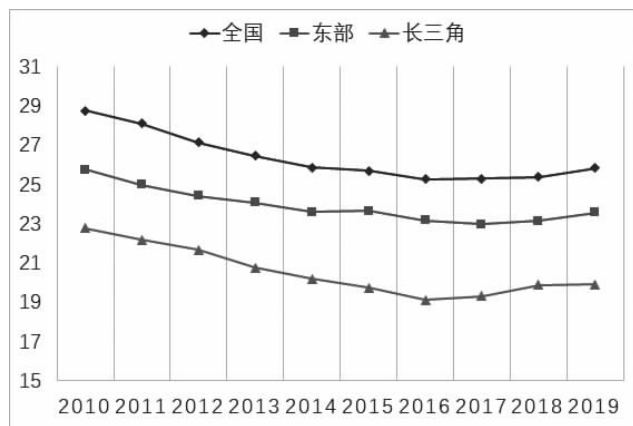


图 18 民办中职院校占比(%,2010-2019)

2010-2019年间,长三角地区民办普通高校的数量总体持平,维持在134-139家的区间内;独立学院的数量呈现缓慢下降趋势,10年间共减少了8所。

从在校生规模上看,长三角地区2019年民办普通本专科在校生共有107.96万人,其中本科73.65万人,专科34.31万人,占比是全国民办普通本专科在校生规模的14.42%,是东部的32.59%(见图22)。分省域的来看,在校生规模上以江苏省为最多,然后依次是浙江、安徽和上海,分别达到41.1万人、31.3万人、23.3万人和12.3万人。2010年至2019年间,长三角地区民办普通本专科在校生规模呈现缓慢增长趋势,增长率为15.73%。其中,本科生规模从61.72万人增长至73.65万人,增长了19.33%;专科生规模从31.56万人增长至

34.31万人,增长了8.67%。这一增长速度远低于全国(57.07%)和东部地区(41.09%)的水平。

二、长三角民办教育改革发展的成绩

长三角地区是我国民办教育改革的排头兵和民办教育发展的前沿阵地,自《教育规划纲要》颁布以来,民办教育改革取得了令人瞩目的成绩,无论在制度设计、体制改革、机制建设还是内涵发展方面都留下了浓墨重彩的一笔。本部分则其要者,对党的建设、分类管理政策、学校特色发展、办学体制改革、现代学校制度等五部分重点内容进行阐释,以达提纲挈领之效。

(一)加强党的建设

加强民办学校党的建设,对全面贯彻党的教育方

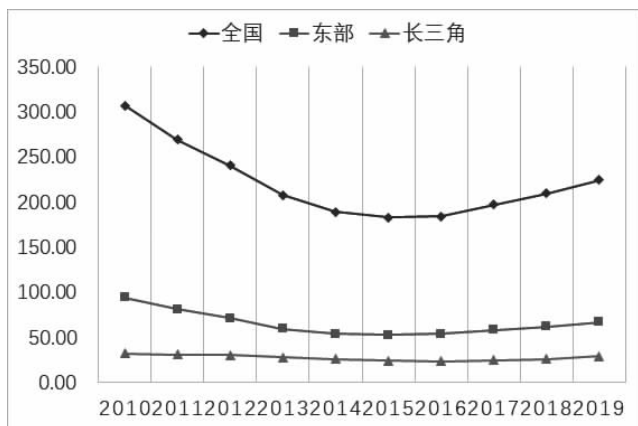


图 19 民办中职院校在校学生规模(万人,2010-2019)

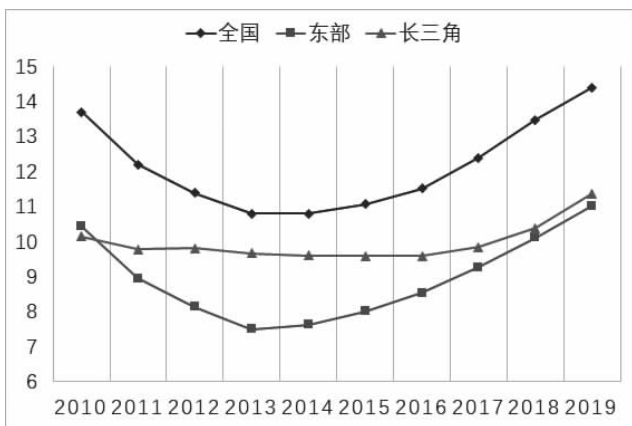


图 20 民办中职院校在校学生占比(% ,2010-2019)

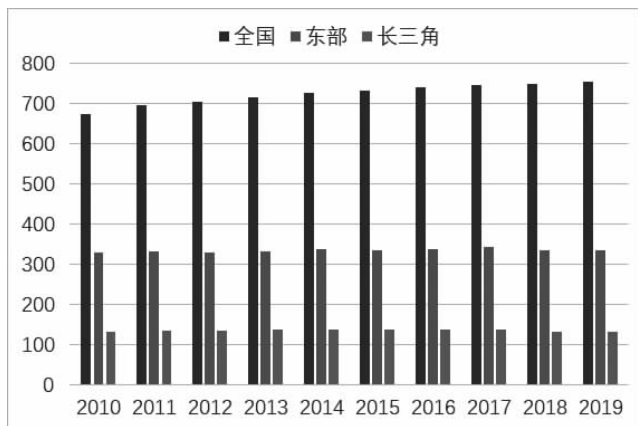


图 21 民办普通高校数(2010-2019)

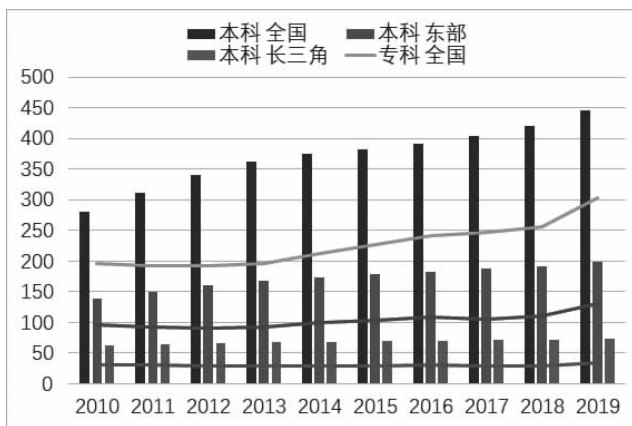


图 22 民办普通本专科学生数(万人,2010-2019年)

针、坚持社会主义办学方向、落实立德树人根本任务,具有重要意义。长期以来,民办学校党组织存在制度设计不完善、覆盖率比较低、保证监督作用发挥不到位等弊端。为此,2010年《教育规划纲要》提出要“加强民办学校党的建设,积极探索党组织发挥作用的途径和方法”。2016年中共中央办公厅印发《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》,要求各级各类学校全面加强党的建设,充分发挥党组织政治核心作用,实现党组织和党的工作全覆盖。根据党中央和教育部的决策部署,长三角地区政府、行业协会和各级各类民办学校积极响应,在完善制度设计、加强组织覆盖、健全决策监督机制等方面作出了诸多努力,取得了显著成绩。

1.完善制度设计。上海制定了《关于进一步加强和改进民办高校党建工作的意见》《关于向民办高校选派党委书记的办法》《民办高校落实党委意识形态工作责任制测评体系》等系列制度文件,进一步推进党建工作的制度化和规范化。江苏早在2012年就出台了《中共江苏省委组织部中共江苏省委教育工委关于进一步加强民办高校党的建设工作的意见》,进一步明确民办高校党组织的主要职责、加强以党组织书记为重点的党务干部队伍建设、积极探索提升民办高校党建工作水平的有效途径、切实加强对民办高校党建工作的领导。中共浙江省委组织部、省委两新工委、教委教育工委联合印发了《关于进一步加强民办高校党建工作的指导意见》,就民办高校规范党组织设置和隶属关系、全面提升党组织建设水平、努力维护民办高校和谐稳定、切实加强对民办高校党建工作的领导等四个方面提出具体要求。中共安徽省委办公厅印发《关于加强民办学校党的建设工作的实施意见(试行)》,对充分发挥民办学校党组织政治核心作用、推进党的组织和党的工作有效覆盖、加强以党组织书记为重点的党务工作者队伍建设、建立健全党组织参与决策和监督机制等六方面二十九项举措作了具体部署。三省一市出台的上述政策文件,进一步完善了民办学校党建制度设计,为推动新时代民办学校党建工作迈上新台阶提供了制度保障。

2.加强组织覆盖。按照“应建必建”原则,三省一市

积极加强各级各类党组织建设,努力扩大党组织覆盖面。上海积极推进“三个同步”制度。即民办高校党组织与学校同步建立、党组织负责人与校长同步落实、党建工作与行政工作同步安排,在“三个同步”指导下,上海民办学校党组织迅速得到全覆盖,并全面理顺了关系,实现了归口管理,保障了党组织在民办学校的覆盖率。截至2019年底,上海民办高校党委建制14个,直属党总支部建制3个,基层党总支部建制69个,民办高校党组织建设实现全覆盖;上海民办中小学通过建立党委、党支部、党总支部、活动型党组织等形式实现了党组织的全覆盖。江苏南京市秦淮区在全国率先成立民办教育机构党委,对全区115家教育培训机构、28所民办幼儿园的党员情况进行了全面摸底排查,帮助全区分散在民办教育机构的近500名党员找到了组织。

3.健全决策监督机制。上海民办高校党工委联合市教委主管部门,建立了对民办高校委派党建督察员、政府督导专员和党组织负责人“三位一体”的工作机制,既体现了上级党委和主管部门依据实际分类管理的思想,又增强了民办高校党组织负责人的工作底气。上海民办高校党工委在全国率先建立了民办高校党建督查员制度,持续推进了民办高校党组织领导班子建设。同时,完善“双向进入、交叉任职”制度,推进党组织班子成员进入学校决策层和管理层,党员校长、副校长等行政领导班子成员,可按照党内有关规定进入党组织班子。安徽推动党建工作写入民办学校章程,明确党组织在学校法人治理结构中的地位,保证党组织在重大事项决策、监督、执行各环节有效发挥作用。推进党组织班子成员进入学校决策层和管理层,并大力推行双向进入、交叉任职工作。同时,进一步健全党组织参与决策和监督制度,涉及民办学校发展规划、重要改革、人事安排等重大事项,党组织要参与讨论研究,董(理)事会在作出决定前,要征得党组织同意等。

(二)落实分类管理政策

实施非营利性和营利性民办学校分类管理是新时期我国民办教育治理的重要方略。如果从《教育规划纲要》规定探索分类管理办法开始,它已经走过了十余年

历程。随着 2016 年《民办教育促进法》的修订,以及系列新法新政的出台,分类管理的顶层制度设计逐步健全。在此背景下,如何进一步稳妥推进和切实落实分类管理政策,则成为事关我国民办教育长治久安的重大命题。经过近年的推进,分类管理过程中涉及的过渡期、分类登记、非营利性学校转设等基本已有明确答案,但是在登记为民办非企业单位法人的民办学校如何转设为营利性民办学校(“非转营”)方面仍有不少问题亟待解决。长三角地区三省一市先后出台配套政策,推行相关举措,特别在转设程序、资产确权、补偿奖励等关键环节和重点难点方面落实落细。

1. 转设程序。“非转营”的具体程序是分类管理的难点之一。上海和浙江温州都设计并实施了具体可操作的程序。上海规定,转设需要举办者选择办学属性,申请名称预先核准,开展财务清算,申请《办学许可证》(仅用于办理过渡手续),办理公司法人主体登记手续,办理公司法人主体税务登记手续,公司法人主体承继现有学校资金资产、债权债务及经济关系,现有学校组织开展过渡阶段补充财务清算,举办者申请换发营利性民办学校正式《办学许可证》,现有学校注销税务登记,现有学校注销法人登记等 11 项程序。温州将分类转设过程细化为五大环节,包括受理转设申请、教育用地由划拨改为出让(非必要项)、组织财务清算、分类明确资产权属、新设法人登记及原有学校注销等。其中,各个环节还包括若干流程,比如,组织财务清算环节,就需要:第一,现有民办学校和拟成立的营利性民办学校股东签订具有法律效应的协议,明确在学校选登记期间办学活动的法律义务及责任;第二,现有民办学校根据《浙江省民办学校财务清算办法》(浙财资产[2018]26 号)组织清算,清算组委托有资质的中介机构进行清产核资和资产评估;第三,受委托的中介机构对清算结果进行专项审计,对学校中的四类资产依据相关原始资料及资产来源,分别加以认定。^①明确“非转营”的具体程序,是落实分类管理政

策的必经之路,因没有前期经验可供借鉴及多部门协调合作,所以成为分类管理政策顺利落地的拦路虎。上海和浙江温州在此方面的创新突破和先行先试,体现了政府作为和创新精神,为我国其他地区推进分类管理提供了借鉴经验。

2. 资产确权。明确学校现有资产的权属是“非转营”过程中难度较大的环节。三省一市配套政策对此都有所涉及,如安徽“经省以下人民政府有关部门和相关机构依法明确出资者土地、校舍、办学积累等资产权属”;上海规定“在许可机关以及相关职能部门的指导下,由学校组织进行财务清算,依法明确资产权属”。其中,浙江温州采取了切实可行的举措,对现有学校举办者出资、国有资产(财政拨款)、社会捐赠和办学积累等四类资产进行了界定。举办者原始出资(含学校存续期间追加投资)依据验资报告、民办非企业单位登记证书、经登记管理机关核准的学校章程、会计账簿记录等资料加以认定;财政拨款依据财政资金拨付文件、资金到账有关单据、会计账簿记录等资料加以认定;社会捐赠,依据捐赠合同、资金到账有关单据、会计账簿记录等资料加以认定;办学积累(含土地增值),依据形成办学积累的资金来源,同时结合历年审计报告、年检报告等资料加以认定。上述举措合理厘定了现有学校资产的四类边界,为其他省市进行资产确权提供了有益借鉴。

3. 补偿奖励。“非转营”过程中,对举办者的补偿奖励是各方关注的焦点。“修法决定”授权各省、自治区和直辖市制定补偿奖励的具体办法。虽然不少省市自治区在配套文件中都对这一难题采取了模糊处理,但长三角地区三省一市都根据本地实际情况出台了较为具体的补偿办法。其中,上海给出了补偿奖励的具体公式和约束条件;浙江尊重政府与民办学校既有约定(主要是政府和社会资本合作项目)的法律效力;江苏的补偿措施考虑到了举办者出资的增值部分;安徽对举办者的奖励最高达到了剩余资产的 30%。这些具体规定和创新举措

^①董圣足,戚德忠.新政背景下民办学校分类转设的困局与出路——基于浙江温州的实践探索及思考[J].现代教育管理,2020(9):38-45.

较为有效地解决了补偿奖励难题,为推进分类管理政策落地奠定了坚实基础。

(三)促进学校特色发展

我国民办教育经历了野蛮生长期后,以质量求生存、以特色求发展已经成为业界共识和民办学校的行动指南。《教育规划纲要》也指出“支持民办学校创新体制机制和育人模式,提高质量,办出特色,办好一批高水平民办学校。”十年来,长三角地区各级各类民办学校通过政府引领、协会推动,不断创新育人模式,在民办本科向应用型转型、民办中小学特色发展等方面持续努力,形成了百花齐放的良好局面。

1.建设应用型民办大学。建设应用型高校、培养应用型人才是新时代民办本科高校发展的方向。2014年,国务院出台《关于加快发展现代职业教育的决定》,要求“引导一批普通本科高等学校向应用技术类型高等学校转型,重点举办本科职业教育”。随后教育部等六部委联合颁布《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》规定“在办好现有专科层次高等职业(专科)学校的基础上,发展应用技术类型高校,培养本科层次职业人才。应用技术类型高等学校是高等教育体系的重要组成部分,与其他普通本科学校具有平等地位。”2019年国务院《关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》也提出“到2022年,职业院校教学条件基本达标,一大批普通本科高等学校向应用型转变”的目标。民办本科高校是我国本科职业教育的重要组成部分,在国家号召和推动下,长三角地区三省一市政府和民办高校也明确了应用型人才培养的定位和目标,通过出台地方政策,加快人才培养模式改革,促进民办本科高校向应用型高校的转型和建设。2015年4月,浙江省教育厅、浙江省发展和改革委员会、浙江省财政厅联合发布《关于积极促进更多本科高校加强应用型建设的指导意见》(以下称《指导意见》),鼓励高校进行应用型建设试点工作。在确定的首批应用型建设试点示范学校中,民办本科高校占到了60%。以试点为契机,浙江民办高校在办学理念、培养方式、师资队伍建设等方面进行类系列改革探索,加强了学校应用型特色建设,一批民办院校应用型建设走在全

国同类院校前列。江苏省采取政府引导、学校自主申请的策略,出台《关于加快推进独立学院规范发展的意见》等文件,积极推动地方本科高校向应用型转变,促进它们扎根地方办学、服务地方社会经济发展。目前已有二十余所高校包括多所民办高校定位为应用型;江苏还出台专项激励政策,拟建设10所高水平应用型本科院校。

2.推动民办中小学特色发展。为满足人民群众对教育的多样需求,三省一市地方政府都出台了若干规定,积极引导民办中小学特色发展。例如安徽省人民政府《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见》中强调“引导民办学校更新办学理念,支持民办学校深化教育教学改革,提高办学质量,推动民办学校走内涵式、特色化发展之路。”浙江省人民政府《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见》中规定“实施民办教育品牌战略,鼓励民办学校内涵发展、特色发展和错位发展,加快建设一批高质量、有特色的品牌学校和教育集团,形成若干在国内外具有较大影响力和竞争力的民办教育品牌。”上海市更是在2012年就启动了上海市民办中小学特色学校(项目)创建,以项目为抓手,促进民办中小学特色学校(项目)建设。迄今为止,经过三轮创建活动,共127所学校成为特色学校创建校、84所学校成为特色项目创建校。通过“政府主导、学校主体、协会配合、高校培训、专家指导”的方式,特色学校(项目)创建活动进一步激发了民办中小学办学活力,形成了一批注重内涵发展和特色建设的有影响力的学校,提升了上海民办中小学的整体发展水平。

(四)探索办学体制改革

《教育规划纲要》颁布以来,我国民办教育进入体制改革探索的活跃期。在非营利性和营利性民办学校分类管理的总体框架下,在国家倡导独立学院转设、混合所有制办学、政府购买服务、政府和社会合作模式(PPP)的背景中,各级各类民办学校开展了丰富多彩、形式多样的改革探索。

1.推进独立学院转设。独立学院诞生于世纪初我国高等教育布局结构调整,为我国高等教育发展作出了独

特贡献的同时也存在破坏教育公平、滋生教育腐败、“校中校”等不规范现象。为促进其规范办学,教育部2008年颁布《独立学院设置与管理办法》(26号文),开启独立学院转设之路,力促独立学院“真独立”。2020年5月又印发《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》,规定“2020年末各独立学院需全部制定转设工作方案,同时推动一批独立学院实现转设”,这为独立学院转设划定了时间表和路线图。长三角地区中,江苏和浙江是独立学院数量大省,分别有26和22所。目前,两地政府和相关学校依据教育部要求,积极推进独立学院转设,并取得了初步成果。如南京信息工程大学滨江学院成为江苏首家由独立学院转设为公办普通本科高校的学校;浙大城市学院、浙大宁波理工学院等院校也已成功转设为公办本科高校;还有一些学院停止了2020年招生。随着时间的推移,独立学院将在或转为公办、或转为民办、或终止办学的路径选择中,即将大幕徐落。

2.探索混合所有制办学。混合所有制办学模式包括涉及实质性产权的“真”混合所有制形态、半产权性质的“类”混合所有制形态等。它在其他教育领域一直存在争议,但职业教育领域却受到鼓励。《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》提出,要“探索发展股份制、混合所有制职业院校,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利。”长三角地区政府和一些职业院校积极探索混合所有制办学模式,通过各种办学要素的优化组合,提升了办学实效,取得了显著成效。如苏州工业园区职业技术学院属于“真混合”形态,最初由苏州工业园区管委会(97.50%)、苏州市教育局、苏州市劳动和社会保障局(各占1.25%)共同成立的公办股份制学校;后经股权变更,吸引社会力量参与办学,逐渐转变为政府、国有企业和民营资本共同持股的混合所有制学校。其中,国有资本“四两拨千斤”,以较少的投入撬动了大量民间资本参与办学,较好满足了园区内外资企业对高级技术工人的需求。同时,由于兼具政府资源和市场优势,其在实践运行中也表现出较强的生命力。浙江金融职业学院德清学院属于“类混合”形态的混合所有制办学模式,由浙江金融职业学院、德清县人民政府、浙江

省农信联社共同创建,三方明确了主办单位、办学性质、投入方式、股权分配及管理办法等内容。这种办学模式整合了教育资源,引入了行业企业共同举办不具有独立法人资格的二级学院,弥补了地方政府和公办学校的经费不足,实现了更好发展。

3.实施政府购买服务。在我国,政府购买服务虽刚刚起步,但已形成了制度设计较为健全、政府采用较为普遍、社会争议相对较小的成熟模式。2013年9月,国务院办公厅颁布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,对购买主体、承接主体、购买内容、购买机制、资金管理、绩效管理等进行了规定,并指出“到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度”。同年11月,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,先后四次把政府向社会力量购买公共服务确定为转变政府职能、推进社会事业改革创新的重要内容。新修订的《民办教育促进法》也规定县级以上人民政府可以采取购买服务等措施对民办学校予以扶持。在此背景下,长三角地区政府也积极行动,通过委托管理、购买学位的方式转变政府职能、提升治理水平、扶持民办学校。如上海自2007年启动首轮农村义务教育学校委托管理工作以来,迄今为止已经开展了四轮,第五轮也行将结束。在边实践、边探索过程中,委托管理工作不断螺旋式推进,积累了较为成熟的经验,建立了相关制度,在学校管理、教研活动、开发校本课程、制定课程计划方面涌现了不少典型案例。其中上海浦东新区起步最早、实践深入,取得了许多先进经验,成为各地学习模仿的范例。

4.引入PPP办学模式。为缓解地方政府财政压力、引入社会力量参与办学、提升教育治理水平,自2014年始,我国在教育领域开始自上而下大力推行PPP办学模式。《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》指出“推广政府和社会资本合作(PPP)模式,鼓励社会资本参与教育基础设施建设和运营管理、提供专业化服务。”国务院、财政部和国发发改委也密集出台了多份政策文件,支持PPP在教育领域规范发展。作为一种顶层制度较为健全、发展环境比较友

好、合作机制相对成熟、公益属性较有保障的办学模式,长三角部分地区对其进行了探索,如翔宇实业投资集团委托运营(O&M)永嘉电视大学和永嘉二职,浙江瑞安市瑞祥小学采用BOT方式建设、运营学校,取得了较好的实践效果。

(五)健全现代学校制度

现代学校制度是民办学校发展的基石。《教育规划纲要》提出“建设现代学校制度”,要求推进政校分开、管办分离,落实和扩大学校办学自主权,完善中国特色现代大学制度和中小学学校管理制度。《中国教育现代化2035》明确提出鼓励民办学校按照非营利性和营利性两种组织属性开展现代学校制度改革创新。推动社会参与教育治理常态化,建立健全社会参与学校管理和教育评价监管机制。十余年来,长三角地区政府和民办学校努力推进现代学校制度建设,在政府治理、学校运行和社会参与方面作出诸多努力。

1.政府治理。十八大以来,三省一市业已绘制了清晰的民办教育治理蓝图。一是政校关系方面,从管理走向治理,简政放权、实施清单管理。响应国家号召,三省一市都实行了不同程度的简政放权举措。如在收费管理权方面,浙江对非营利民办幼儿园和高校实行市场调节价,具体收费标准由学校自主确定;江苏放开营利性民办学校收费和非营利性民办学校非学历教育(除幼儿园外)收费;安徽在试点基础上有序放开非营利性民办学校学历教育收费等。在清单管理方面,建立权力清单、责任清单和负面清单,将权力关进制度的笼子里。如上海建立了权责清单、全市通办事项清单、市场准入负面清单等事项清单,明确了民办学校管理的若干事项。浙江建立了涉及民办教育的若干服务清单,其“政府部门职权清理,推行权力清单制度”项目在2015年还获评“中国政府创新最佳实践”。二是分类管理方面,建立差别化扶持制度。三省一市都建立了对非营利和营利性民办学校差别化扶持的制度设计,在遵循《民办教育促进法》相关规定的基础上不断进行制度创新。如在财政扶持方面,安徽规定非营利性民办学校在获取生均公用经费补助后,要等额减收在校学生学费;浙江规定办园行为规

范、达到等级园标准以上且收费不高于同级公办园收费标准2倍的非营利性民办幼儿园给予生均公用经费补助,补助水平原则上应与同等级公办园保持一致。三是规范办学行为方面,对校外培训机构开展专项治理。在教育部要求下,三省一市都开展了轰轰烈烈的校外培训机构专项整治工作。上海出台《上海市民办培训机构设置标准》《上海市营利性民办培训机构管理办法》《上海市非营利性民办培训机构管理办法》(“一标准两办法”),建立健全长效管理机制;同时建立培训机构“白名单”制度,并进行动态更新,便于家长查询。江苏出台最严校外培训机构“整治令”,排查校外培训机构3万余家,集中整治规范语文、数学、外语及物理、化学、生物等学科知识培训。安徽合肥列出校外培训机构负面清单,严格禁止超纲教学强化应试、教师课上不讲校外培训班讲、中小学招生与校外培训结果挂钩等行为。

2.学校运行。现代学校制度要求民办学校的运行应以章程为引领,不断完善内部治理体系。一是加强民办学校章程建设。章程是学校宪章,也是民办学校依法自主办学的重要制度设计。根据《民办教育促进法》要求,三省一市政府较为重视民办学校章程建设,督促学校建立并完善章程。如上海市教委通过项目委托形式,邀请专业机构和专业人士设计不同类型民办学校(机构)的章程范本;部分区县教育局也颁布民办中小学章程范本供学校参考等。二是完善民办学校内部治理。在加强民办学校党建基础上,三省一市政府通过章程审批和备案、年检、项目引领等形式,不断督促民办学校完善内部治理体系。上海市教委民办教育管理处通过项目引领,引导民办中小学完善内部治理体系,形成“决策—执行—监督”的治理格局,涌现出不少典型案例。如在决策机制方面,民办华育中学完善董事会运行,保障了教职工代表作为董事的权利行使;在执行机制方面,培佳双语学校将校务委员会升级为党政联席会,打造“一中心四系统”执行网络结构;在监督机制方面,福山正达外国语小学在监事会人员构成方面作出了较有成效的探索。这些典型治理案例和治理经验为长三角地区乃至全国的民办学校内部治理的完善提供了经验。

3. 社会参与。非营利性社会组织、营利性企业、家长等参与学校治理是提升治理水平、构建多元共治格局的必由之路。长三角地区三省一市在社会参与办学方面探索了多种形式、取得了明显成效。在基金会参与办学方面,杭州市西湖教育基金会举办西湖大学,重视吸引社会力量的捐赠并争取更多政府支持;^①由上海市教委牵头和多家非营利性民办学校联合发起成立的上海市民办教育发展基金会,其2015-2016年从社会吸纳捐款达1700万元,当年公益支出1410万元,实施了包括奖励民办教育突出贡献者和优秀辅导员以及学生社会“彩虹计划”在内的一系列项目,有力促进了学校发展。在社会专业组织参与学校评价方面,依据《民办教育促进法》第四十一条“组织或者委托社会中介组织评估办学水平和教育质量,并将评估结果向社会公布”,三省一市地区政府都组织或委托第三方专业机构对民办学校进行年检。如上海市教委民办教育管理处邀请上海市教育科学研究院、上海市教育评估院等专业机构的专家参与民办高校和中小学校年检。在校企合作办学方面,民办高校与企业协同合作共同培养人才、开发课程、研发产品等,已经成为长三角地区民办高校发展的常规路径。如无锡太湖学院着力建设校企合作联盟,2017年与中软国际、阿里巴巴、达内科技等32家国内外知名企业签订了38个校企合作项目协议,标志着学校在产学研合作、协同创新办学方面跨上新台阶。在家长参与学校治理方面,三省一市诸多民办中小学都较为重视家长在学校治理体系中的地位 and 作用,通过发挥家委会作用、畅通家校沟通机制等形式吸引家长参与学校治理。如上海进才外国语中学建立了三级家委会体系,即班级家委会、年级家委会和校级家委会。依据家委会章程,由个人自荐和群众推荐,当举荐候选人超过预定当选人数时,通过竞选,以得票多者当选。家委会有专门的办公室,每周五下午

为各级家委会办公时间,主要负责家长与校方、教师的沟通,参与学校管理(主要是涉及学生发展方面的事项),并对教育过程进行监督。

(六) 推动长三角民办教育一体化发展

早在2009年,长三角上海、浙江、江苏两省一市就建立了教育协作会商机制,标志着区域交流与合作已经由民间层面、非常规状态向行政决策层面、制度化状态转变,长三角教育一体化迈出实质性步伐。^②十多年来,特别是长三角一体化上升为国家战略后,教育共建项目日益增多、合作广度不断拓宽、协作深度不断增强。民办教育一体化也在此潮流中不断推进,并取得了初步成果。主要表现在:

1. 构建协作机制。为贯彻习近平总书记关于推动长三角更高质量一体化发展的重要批示,落实教育部关于进一步推进长三角教育改革与合作发展的总体部署,推动建立多领域支撑、跨地域协同、创新性管理的民办教育协同工作机制,2018年三省一市民办教育管理部门共同签订了长三角民办教育发展协作框架协议。协议对三省一市协作机制进行了整体设计,包括深入推进会商交流,建设决策层、协调层和执行层“三级运作”的协作机制;与教育部发展规划司和上海市教育委员会依托上海市民办教育发展服务中心共建民办教育协同发展中心,并设立秘书处;决定通过搭建智库平台、培育联盟组织、建设核心项目、打造品牌论坛、加强协作研究、建成评价机制,推动区域民办教育联动发展的制度逐步完善、领域逐步拓展、合作逐步稳固、项目逐步扎实、优势逐步显现。教育部发展规划司对长三角民办教育协同发展工作给予充分认可,鼓励三省一市结合自身特点,进一步激发民办教育发展活力,助推区域教育事业整体发展,为全国积累可复制、可推广的经验。^③此外,三省一市民办教育行业组织也积极作为,于2018年发起成立“长

①刘金娟,方建锋.我国基金会参与非营利性民办高校办学探索[J].负担教育论坛,2019(6):42-48.

②新华社.长三角确立教育协作发展会商机制推进教育一体化[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2009-04/01/content_1274881.htm

③上海市民办教育协会.江浙沪皖签署长三角民办教育发展协作框架协议[EB/OL].<http://www.shmbjy.org/item-detail.aspx?newsid=9677>

三角民办教育一体化发展联盟”,举行一体化发展论坛,形成了常态化的交流合作机制。迄今为止,已经举办两届论坛,受到了各界广泛关注,产生了较大影响,为推动长三角民办教育一体化发展贡献了力量。

2.实施项目引领。上海以研究项目为抓手,不断推进长三角民办教育一体化进程。自2015年开始,上海市教育委员会就持续实施探索长三角区域一体化教育领域新机制试验项目,一些单位以民办教育领域的相关项目为抓手,进行了深度研究工作。如2016年上海邦德职业技术学院“长三角物业管理专业建设活动论坛”项目、上海思博职业技术学院“发挥特色校示范辐射功能,协同兄弟院校共同发展”项目入选;2019年上海震旦职业学院“长三角地区民办高职教师继续教育探索”、上海思博职业技术学院“中欧调优项目成果的推广及运用”、上海市教育科学研究院“长三角区域民办教育协作发展机制探索”“长三角地区民办中小学联盟探索”、上海民办教育协会等“第二届长三角民办教育发展高峰论坛”等项目入选。这些多个主题的民办教育研究和实践项目,有效发挥了引领作用,推进长三角民办教育各个领域的协同合作。

3.举行技能大赛。2019年,为贯彻习近平总书记关于推动长三角更高质量一体化发展的重要指示精神,落实长三角民办教育协作发展总体部署,紧扣“一体化”和“高质量”两个关键;同时,为了培育长三角民办高校教学名师搭建平台,提升区域民办高校的师资队伍整体素质,推动区域民办高校教学改革,整合区域民办高校优质教学资源,促进长三角民办高等教育质量显著提升,三省一市举办了首届长三角地区民办高校教师教学技能大赛,展示长三角民办高校教师教学水平与风采。大赛将形成长效机制,每年举办一届,将其打造成长三角民办教育协作发展中的一个品牌项目。

三、长三角民办教育事业发展面临的挑战

长三角民办教育事业发展在取得了显著成绩的同时也面临诸多挑战,突出表现在民办教育一体化有待加深、分类管理政策进一步落实、民办教育发展环境出现

变化等方面。

挑战 1:民办教育一体化有待加深

1.制度设计尚不健全。不同于公办教育,民办教育有其自己的行业特点、运行逻辑和办学特色,在运行机制、办学定位、课程设置、专业选择、学生招生及培养等诸多方面都有独特之处,理应在长三角一体化过程中发挥其特殊优势。然而,综观长三角教育发展的相关政策文件,专门涉及民办教育的并不多见。2014年,《教育部关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见》就推进区域办学体制改革作出规定:“发挥长三角地区民间资本充裕、人民群众具有重视教育文化优良传统的优势,积极探索社会力量举办教育的新路径、新模式。按照“积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理”的方针,鼓励和支持长三角地区扶持与规范民办教育发展,加快探索营利性与非营利性民办学校分类管理办法,落实民办学校、教师、学生与公办学校、教师、学生平等的法律地位,建立和完善相应的激励机制和社会保障制度。”这一规定原则性较强,并未就如何推进长三角民办教育一体化作详细阐释。2016年三省一市教育厅(教委)共同签订的《长三角四省(市)签订教育战略合作框架协议》仅就民办非学历培训机构监管作出简单规定“加强民办非学历教育培训机构联合监管”。长三角一体化上升为国家战略后,中共中央、国务院和三省一市相关政策文件对基础教育、高等教育、职业教育的一体化作了规定,但并未就民办教育作专门论述。这就使得长三角地区民办教育一体化发展缺少较为健全的制度设计和明确的蓝图规划。

2.协作共享机制有待加强。目前,长三角民办教育协作机制已经初步建立,决策层、协调层和执行层“三级运作”的协作机制以及协同发展中心的运行已经取得了较为显著的效果。然而,由于协作机制与协同发展中心刚成立不久,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的相关要求和协作框架协议的目标任务的达成仍需时日和努力。特别地,如何在三省一市发展尚不均衡的情况,进一步完善民办教育共享机制,扩大优质教育供给,促进教育均衡发展;如何打破各地区部门利益分割,加

强部门协调和深度协作;如何激发民办学校的积极性和主动性,在更广范围内、更深程度上拓展合作领域和合作项目;如何探索建立民办学校第三方质量认证制度,在长三角区域内开展质量认证与监控等,这些都需要政府、行业协会、民办学校各方在体制机制上进行深度改革和更大创新。

挑战 2:分类管理政策有待进一步落实

1.分类转设有待推进。长三角三省一市“非转营”工作虽已取得了一定成绩,并走在全国前列,但总体上推进较为缓慢。这与“营转非”工作程序较为复杂性、各方利益相互博弈以及并无成熟经验可供借鉴有关。上海和浙江温州已经明确了转设程序,部分民办学校递交了举办营利性学校的意向,但至今真正进入实质性转设阶段的学校还是其中极少数。长三角不少地区在转设程序、资产确权及补偿奖励等重点难点方面还尚未予以明确,从而导致整体推进工作有待加快。

2.关联交易有待规制。分类管理实施后,不少非营利性学校举办者还抱有侥幸心理,试图通过关联交易方式曲径索利,将学校利润转移出去。据研究,关联交易的具体形态涵盖民办学校与关联方之间的固定资产租赁行为,商品(服务)购买与销售行为,资金借贷行为,劳务购买行为,代理、协议及许可行为,局部资源使用行为,担保及抵押行为,以及其他成本调节行为等,从而损害学校及师生的合法权益、干扰民办学校的分类管理改革、增加民办学校的潜在办学风险。^①如不对关联交易进行规制,则容易导致举办者以非营利之名行营利之实,进而使得分类管理的意义大打折扣。近年来,随着分类管理的逐步推进,特别是引起热议的《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》第十二条的颁布,更加速了一些举办者通过关联交易的方式从学校中套利,影响了学校正常教育教学秩序和人才培养目标的实现,亟需进行规制。

3.学校治理有待加强。民办学校两分后,如何加强非营利性和营利性民办学校的治理成为当务之急。目

前,在非营利性民办学校治理中,三省一市民办学校仍存在诸多有待厘清的问题。比如党组织究竟在学校治理中怎样发挥作用;如何解决理事长专权,以及正确处理理事长和校长的关系;如何构建科学合理的理事会架构,以保障科学决策;怎样正确发挥监事(会)的作用,避免监事机构形同虚设等。实践中,一些民办学校举办者和管理者由于对上述问题认识不清,导致治理体系存在不少问题。如有的民办学校在章程中规定监事会需向董事会负责,有的民办学校举办者既在董事会也在监事会任职,有的民办学校监事会成员的工资由学校发放等,这些现象都削弱了监事会独立行使监督的作用。关于上述重大问题,亟需主管部门出台相关政策,指导民办学校形成科学的治理架构,促使其尽快形成现代学校治理体系。在营利性民办学校治理中,也有很多问题需要厘清。如政府对营利性学校的治理边界;如何保障营利性学校的教育质量;如何防控营利性学校运营风险;股东会在学校治理体系中的作用,以及股东会与董事会、校长的关系等问题,都需要进一步研究解决。

挑战 3:民办教育发展环境出现变化

1.学前教育普惠发展。从2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》到2018年《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》颁布,我国一直努力发展普惠性学前教育,力图解决“入园难”和“入园贵”的老大难问题。特别是2018年中共中央、国务院文件更是进一步厘定了普惠性幼儿园的发展蓝图。它提出了2020年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)指标达到80%;规范了小区配套幼儿园的建设使用;特别对社会力量办园作出规定,指出政府要引导社会力量更多举办普惠性幼儿园,支持普惠性民办园发展,并将提供普惠性学位数量和办园质量作为奖补和支持的重要依据。在此要求下,三省一市政府出台政策,力图完成甚至超越普惠性幼儿园发展目标。浙江提出到2020年普惠性幼儿园覆盖率要达到80%;上海、安徽提出要保持或达到在85%;江苏提出要

^①董圣足.民办学校“关联交易”的规制与自治[J].复旦教育论坛,2018(4):30-36.

达到90%以上。在推进过程中,一些问题也暴露出来,例如普惠性民办园收费限价,政府财政补助通常又是少额的生均公用经费,导致办园经费不足、教师流失严重、办园质量下降;普惠性与非营利性的关系问题还尚存争议;一些地区政府受任务完成时间表的限制,在政策执行过程中存在简单粗暴的现象等。可以说,普惠性幼儿园政策是近十年来我国学前教育发展政策中浓墨重彩的一笔,重塑了今后一段时期我国及长三角民办学前教育的发展环境。

2. 义务教育公民同招。招生是民办学校的生命线,长期以来,由于义务教育阶段民办学校拥有不同于公办学校的招生自主权,加上相对较高的办学质量、较好的师资配备、灵活的课程设置以及显著的办学特色,使得民办学校在选拔人才方面具有比较优势,成为优质学校的代名词。这一点在长三角地区表现明显,不少民办学校或集团报名者众、录取率低,一些民办学校在小升初、初升高方面相比公办学校优势突出;也有一些民办学校借助可以跨地区招生的优势在区域范围内挑选优秀学生,给区域教育生态造成了不良影响;还有一些民办学校借助较高学费壁垒及灵活的录取机制,挑选家庭背景较好的学生,一定程度上造成了教育不公等。这些不足成为《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》强调公民同步招生、电脑随机录取的背景,也是中央深改委审议通过《关于规范民办义务教育发展的实施意见》强化民办义务教育规范管理、办好办强公办义务教育、营造良好教育生态的前提。公民同招、电脑摇号对民办义务教育的影响深远,一些民办名校不得不调整办学方略,在师资培训、课程教学、学生分班方面进行调适;同时家长择校热也在一定程度上减退,重新考虑孩子公民办学校之间的选择问题。这些都对未来民办义务教育学校的发展提出了挑战。

3. 校外培训机构专项治理。为切实减轻中小學生过重课外负担,促进校外培训机构规范有序发展,营造良好教育生态,2018年国务院办公厅发布《关于规范校外培训机构发展的意见》,在全国开展了轰轰烈烈的校外培训机构治理行动。经过前期摸排、中期整改、后期建立

长效机制,目前已经基本完成既定目标任务。然而,长效机制的搭建并非一日之功,它包括源头治理,建立校内校外合作机制;重点治理,加强对培训机构的合规监管、财务监管和线上培训监管;协同治理,建立健全部门联合执法机制等。或许更为重要的,一是如何让家长群体参与其中,树立正确的教育观和学习观;如果家长成为培训机构治理长效机制构建的“最后一公里”,那么前面的诸多努力终将无法真正见效。二是如何建立健全教育评价体系,切实摆脱应试教育的藩篱,向培养学生综合素质、激发学生多方面兴趣的素质教育迈进,是建立长效机制的根本。这些对民间办学活跃、培训机构林立的长三角三省一市而言,既是机遇更是挑战。

4. 学校收费监管趋紧。随着分类管理的深入推进,加强非营利性学校财务监管成为政府加大财政扶持力度的必要条件。2020年,教育部等五部门印发《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》的通知,要求各地要加快制定并落实普惠性民办幼儿园财政补助标准,落实义务教育阶段民办学校生均公用经费补助,加强收费标准调控,坚决防止过高收费;同时要求民办学校收费收入应全部缴入经教育行政部门备案的学校银行账户,统一管理,主要用于教育教学活动、改善办学条件和保障教职工待遇并依据有关法律法规提取发展基金。而《民办教育促进法实施条例》出台后,对关联交易、VIE架构、营利性学校收费等也或许有较为明确的规定。总之,加强对民办学校特别是非营利性民办学校收费的监管将是大势所趋。在这种情况下,长三角三省一市政府如何精准施策将,建立健全教育收费标准动态调整机制、加强教育培养成本调查、规范教育收费决策听证制度、严格执行教育收费公示制度、加强教育收费收支管理等,将考验政府的治理能力。

四、长三角民办教育事业未来发展展望

“十四五”时期我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的开局之年。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》延续了十八大以来

对教育的治理思路,提出建设高质量教育体系,坚持教育公益性原则,并对各级各类教育的发展重点作出规定;对民办教育,则提出“支持和规范民办教育发展,规范校外培训机构”。结合《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的相关要求,未来长三角民办教育事业发展或可从以下三方面着力:

(一)推动合作发展,促进长三角民办教育一体化

1.加强购买服务和委托管理,促进教育均衡发展。借鉴上海、北京、深圳等地成功经验,在长三角区域范围内继续深入实施政府购买服务和委托管理,探索建立统一的政府购买服务目录、标准和指标体系,不断扩大长三角区域范围内不同学校和机构委托管理的范围、内容和样态,从而促进三省一市教育的均衡发展。例如,继续完善政府购买义务教育阶段优质民办学校学位制度,为来自安徽等地的外来务工子女提供良好教育;探索实施长三角区域内优质民办学校和薄弱学校的委托管理制度,通过委托管理,将优质民办学校的管理经验、教育理念、课程教学、优秀师资等输送给相对薄弱的公办或民办学校,建立协同发展的机制、营造协同发展的环境;购买品牌教育培训机构和集团的教育服务,发挥它们课程研发、线上教学、机构连锁的优势和特性,鼓励其帮助更多薄弱学校。

2.创新异地办学制度,扩大优质教育资源供给。目前,已有一些民办学校或教育集团通过异地办学方式,将更多优质教育资源输出到长三角需求旺盛或相对薄弱的地区。比如上海协和教育集团通过委托运营方式与温州森马集团合作共同创建温州森马协和国际学校;翔宇教育集团通过“投资+运营”、委托管理等多种方式在浙江温州,江苏宝应、淮安等长三角地区异地办学;新纪元教育集团通过PPP等方式在浙江瑞安等地创办学校。这些异地办学模式将优秀的办学经验和优质的教育资源输出到异地,取得良好成效。未来,为进一步促进长三角民办教育一体化发展,扩大优质教育资源供给,应建立健全异地办学制度,创新更多办学模式,引导优质教育资源特别向教育薄弱地区扩散。

3.完善交流合作机制,促进校际间交流合作。长三

角地区民办学校之间自发的合作早已有之,但是合作组织化和制度化仍是近些年才形成的。2010年由江苏、浙江、上海民办教育协会发起举办的“第一届长三角民办教育高峰论坛”是探索长三角地区民办学校合作机制的标志性尝试,会上签署了《长三角民办教育联动发展合作协议》,提出将在协会会员单位之间开展多种形式的校际交流与合作、开展评选活动、建立调研平台、举办研讨培训活动等。长三角一体化上升为国家战略后,民办学校之间的合作由民间组织上升为官方行为,长三角民办教育一体化联盟、长三角民办教育协同发展服务中心等逐步创建,为校际间的交流合作搭建了更多平台。未来需要思考的是如何进一步发挥平台功能,整合集聚三省一市政府、协会、学校和社会等多方力量,凭借民办机制优势、发挥协会桥梁纽带作用、借助专业机构力量,聚焦基础教育特色发展、质量提升,高等教育应用型大学建设、独立学院转设,职业教育校企合作、产教融合等重点领域,开拓更多合作项目,建立常态化的共建共享机制,将长三角地区校际间的交流协作提升到新的水平。

(二)健全配套制度,落实民办教育新法新政

1.明确过渡方案,推进分类转设。经过多方推动,目前上海、温州等一些地区在分类登记、转设程序、资产确权、补偿奖励、土地流转等方面已有一些成功经验,为明确非营利性和营利性民办学校分类管理过渡方案奠定了良好基础。当务之急,为推进分类转设,促进长三角地区一万七千余所各级各类民办学校(不含机构)平稳过渡,各地方政府应充分借鉴上海和温州等地经验,克服官网心态、发挥创新精神、采取有效措施,尽快明确过渡方案、厘清转设程序、明确补偿奖励措施和税费优惠政策,实现中办、国办《加快推进教育现代化的实施方案(2018-2022年)》部署的2022年前后要按照自主选择、科学分类、平稳过渡的原则全面实现现有民办学校非营利性与营利性分类管理的目标。

2.加大支持力度,促进学校发展。大力支持非营利性民办学校包括普惠性幼儿园发展,是我国促进教育公平、实现教育均衡发展的重大战略决策。《民办教育促进法》第四十六条规定除可以采取购买服务、助学贷款、奖

助学金和出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持外,对非营利性民办学校还可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施。这就要求长三角地区政府落实政府责任,细化扶持举措、创新扶持方式,加大对非营利民办学校的扶持力度。实践中,由于各级各类民办学校发展情况千差万别,而政府扶持资金又较为有限,因此似乎应避免一刀切、撒胡椒面的扶持策略,采取不同时期、重点有别的扶持方式。例如,目前受疫情冲击和学费限价,对确定为普惠性的幼儿园应加大支持力度,帮助它们在维持运营的同时不过分影响教育保育质量。

3.加强内外监管,防范办学风险。分类管理的有效落地,离不开健全的监管体系;加强学校内部外监管,是防范办学风险的不二法门。在内部监管方面,财务监管应是重点,按照《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》“民办学校收费收入应全部缴入经教育行政部门备案的学校银行账户,统一管理”的要求,借鉴上海经验,建立在教育行政部门备案的银行专户、进行办学成本核算应是防止不公平关联交易及资金非法转移的有效手段。在外部监管方面,细化民办学校信息公开制度、建立违规失信惩戒机制、健全联合执法机制以及完善社会参与治理的多元治理机制,是防止民办学校特别是营利性民办学校办学风险的治理方略。通过内外部协同监管,逐步构建相对健全的监管体系,保障两类学校良善治理和健康发展。

(三)深化综合改革,打造长三角民办教育现代化样板

1.完善内部治理,构建现代学校治理体系。分类管理实施后,如何完善非营利性和营利性两类民办学校的内部治理,仍有许多工作亟待开展。一是完善制度设计。鉴于目前有关两类民办学校内部治理的制度文本都相对缺乏,因此长三角地方政府应出台参考范本,以为行政部门的治理工作及民办学校内部治理体系的构建提供指引。二是攻克疑难问题。加强专项研究,合理借鉴境外私立学校治理成果,总结国内民办学校典型内部治理经验,集中突破尚未明晰的疑难问题,逐步构建起中国

特色的民办学校内部治理体系。三是完善营利性学校内部治理体系。营利性民办学校在我国是新生事物,如何构建基于中国体制背景下的营利性民办学校治理体系,是当前一项需要不断探索又亟需解决的任务。上海建桥学院近年以建设 ISO9001 质量管理体系为抓手,明晰部门分工、明确管理职责、优化管理流程、完备质量标准、注重绩效考评、循环改善质量,或可为营利性民办高校治理提供借鉴。

2.解决难点问题,促进民办教育良性发展。未来一段时期,我国民办教育综合改革处于深水区的判断不会改变,特别在发展环境业已变化的背景下,如何解决学前教育普惠发展、义务教育公民同招、校外培训机构专项治理、学校收费监管趋紧带来的系列问题,促进民办教育良性发展,同时也为其他地区解决类似问题提供借鉴经验,则考验着长三角三省一市政府的治理能力和治理水平。其中,普惠性幼儿园在限价的同时保障教育保育质量,义务教育民办学校在招生、收费、规模、教材、课程不断规范情境下持续稳定发展,校外培训机构在治理常态化背景下继续提供优质和多样化的教育服务等,都需要政府协同研究机构、行业协会、民办学校等共同谋划。

3.开展监测评估,探索建立第三方质量认证制度。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》要求“研究发布统一的教育现代化指标体系,协同开展监测评估,引导各级各类学校高质量发展。”社会参与教育评价和治理是教育现代化指标体系的重要组成部分,在民办教育领域探索建立长三角地区民办学校第三方质量认证制度和质量监测制度是实现长三角教育现代化的必要途径。当前,在社会评估组织发育并不充分的背景下,应协助各级政府培育更多的社会组织参与民办学校办学过程和办学质量评估。同时,通过试点先行和实践推动,逐步建立起一套既符合国际惯例又适合我国民办学校发展实际的办学质量多维评价体系,为区域内各级各类民办学校提供质量评估与鉴证服务。

(本文摘自:高德毅等.长三角民办教育发展报告(2010-2020年)[M].上海:立信会计出版社,2021.)

新时代民办义务教育的 改革逻辑与发展空间

□ 李 虔 郑 磊

民办义务教育具有义务教育和民办教育的双重属性。修订后的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称“新《民促法》”)和修订后的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(国令第741号,以下简称“新《条例》”)专门针对义务教育学段作出若干规定,在法律法规层面凸显了民办义务教育的特殊性。随着国家顶层设计的基本完成,中央和地方治理举措组合出台并持续升级,民办义务教育的政策环境发生标志性变化。在此背景下,回顾民办义务教育的发展贡献、分析存在的问题及当前改革背后的逻辑,明确未来发展空间,具有重要意义。

一、兼具双重属性的民办义务教育的发展价值

(一)发展规模扩大:民办义务教育作为公办教育的有益补充,是解决教育发展不平衡不充分问题的重要力量

民办教育是我国教育事业的重要组成部分。根据《中国教育统计年鉴》数据,2000至2019年,民办义务教育规模不断扩大,初中阶段的发展尤为迅速。在学校数量上,民办小学占比从0.62%提升至3.78%,民办初中占比从2.09%提升至11.05%;在校生数量上,民办小学

占比从0.74%提升至8.95%,民办初中占比从0.97%提升至14.24%。

在地方财政性经费不足的情况下,发展民办教育客观上起到了弥补义务教育学位不足、弥补区域教育差距的作用。利用《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》相关数据,考察省域民办教育发展规模和政府投入责任发现,各省2018年民办义务教育在校生数占比与各省2018年义务教育财政性教育经费占比、各省

2018年义务教育民办在校生数占比与各省2016年义务教育财政性教育经费占比、各省2018年义务教育民办在校生数占比与各省2013年义务教育财政性教育经费占比均呈负相关关系。由于同一年份的财政投入与民办教育规模、3年前的财政投入与当年民办教育规模、5年前的财政投入与当年民办教育规模均呈负相关关系,利用这些当期和滞后数据间的关系,初步判断是因为发生在前的财政投入影响了民办教育发展规模。推测当政府义务教育财政投入不足、公办学位相对紧张时,不能满足适龄儿童入学,缺口越大对民办教育的需求越大。

(二)办学行为创新:一批优质民办学校充分发挥体制机制优势,为义务教育事业注入生机活力和竞争力

除资源性贡献外,民办教育也推动了教育领域的思想解放和观念变革。一批优质民办学校充分发挥体制机制灵活性,形成了与公办学校不同的办学思路。

一是在组织文化上,民办学校普遍更加强调主动接受挑战、主动寻求变革,更有意识地与同类公办学校竞争。二是在薪酬制度上,民办学校实施的绩效薪酬,提倡因事设岗、人尽其用、梯队动态管理,强调教师的非智力因素投入(如班级管理更尽心、学生陪伴时间更长等),从而提高教育教学质量。由于公办学校存在集中统一的工资体制与地方经济差距不断扩大的矛盾,难以建立可持续的教师工资正常增长机制和教师微观激励机制,民办学校的薪酬制度具有更明显的激励效应。三是在校长办学自主权上,民办学校校长有独立的人事权、财务权、决策权和管理权,较公办学校校长权力范围更大。四是在综合优势上,民办学校集所有权和经营权于一体,更能发挥人、财、物等要素的整体效应。民办机制的独特性为义务教育改革探索打开了一个空间、提供了一种可能。

(三)多元需求满足:多元定位的民办学校反映了特定时期教育市场的供求关系,是深化教育供给侧改革的重要突破口

随着教育服务体系的日趋完善,义务教育学段出现一批办学条件优越、学生学业成绩突出、社会影响力大的热门民办学校。这些学校实际上反映的是教育市场的供求问题,主要体现为三种教育需求热。

一是“国际化”教育需求热。经济实力强、国际交往频繁的家庭在全球范围内寻求优质教育资源,提供国际对接课程、培养国际视野的民办国际学校成为此类家庭的选择。二是“次优选”教育需求热。当户口和居住地对口的公办学校质量较差时,家长退而求其次选择民办学校。此类学校的潜在生源数和提供学位数相差不大,并未形成“供不应求”的竞争状态,但仍然是一种有效供给。三是“重点校”教育需求热。过去十余年里,一线城市义务教育公办学校取消重点校(班),但高中和大学则保留和强化重点校建设。重视教育和升学的家庭希望延续“重点校”路线,纷纷转向选拔性民办学校。其背后是“著

名民办小学—著名民办初中—著名公办高中—国内顶尖公办高校或海外常青藤”的路径期望。这类民办学校吸引的潜在生源远远大于所能提供的学位。在分母显著大于分子的情况下,学校通过筛选、掐尖获取优质生源,由此对区域教育生态产生较大影响。虽然这些教育需求以及家庭作出的教育选择,可能给其他家庭或教育系统带来外部成本,但是教育需求本身具有一定的正当性。在特定历史阶段,这些民办学校敏锐地捕捉到教育供给和需求之间的不平衡关系,在扩大教育供给、满足多元化需求方面发挥了不可替代的作用。

二、新时代以政策法律为驱动的民办义务教育改革逻辑

(一)规模与格局:落实政府责任,优化义务教育结构,以发展的思维纠偏

一直以来,我们重视理解民办教育的规模性特征,在新时期则更重视规模范畴和结构范畴的结合。

据《中国教育统计年鉴》数据,2019年全国义务教育民办学校在校生占比为11.60%,但各地差异极大。有的县域多年来无一所民办学校,但公办学校大班额现象仍然存在。地方政府对义务教育改革发展缺乏整体规划,区域教育样态单一。有的县域则过度依赖发展民办教育解决学位供给矛盾,不仅向民办学校提供用地、补贴等诸多优惠条件,还采取公办学校在编师生分流到民办学校的超常规扶持措施,导致极端地区民办学位占比超过八成,冲击了义务教育的基本格局与正常秩序。这两种情况都与政府履职不到位有关。针对此问题,当前改革主要通过落实政府责任,支持扩大资源供给与优化调整结构并举。

1.支持扩大优质资源总体供给,鼓励各地优先扶持办学质量高、特色明显、社会效益显著的民办学校

大国办大教育需要发挥规模优势。为扩大优质教育资源供给,新《民促法》明确鼓励“县级以上各级人民政府可以采取购买服务、助学贷款、奖助学金和出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持;对非营利性民办学校还可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励

等扶持措施”。《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)明确在政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励、土地划拨、税收减免等方面对非营利性民办学校给予支持。新《条例》进一步增加和明确相关扶持政策,鼓励金融、保险机构为民办学校提供融资、风险保障等服务。随着国家顶层设计的完善,良性发展的民办学校将迎来政策利好。

2. 坚持公办主体地位不动摇,更加强调发展规划

先行、政府履职尽责和整体结构优化结构问题与规模问题紧密相连,合理的结构性特征对义务教育健康发展具有重要意义。已有研究发现,公立和私立的供给结构一直是有争议的学术和政治议题,但是,即使在以私有制经济为主体、私立教育体系成熟的美国,义务教育提供机制也主要以公办为主体,明显区别于高等教育大量依赖私立的模式。主要原因是,义务教育是国家必须予以保障的公益性事业,此为国际共识。

针对部分地区公办民办发展失衡,主要改革举措有三。一是强调统筹规划民办学校规模与布局,杜绝民办学校盲目无序扩建。新《民促法》第三条明确提出,“各级人民政府应当将民办教育事业纳入国民经济和社会发展规划。”新《条例》第十五条明确提出,“地方人民政府及其有关部门应当依法履行实施义务教育的职责。设立实施义务教育的民办学校,应当符合当地义务教育发展规划。”目前各地正积极研制区域教育“十四五”规划,其中一项重要任务就是加强统筹协调和科学规划,根据人口变化和区域发展需要,优化义务教育公办民办学校布局。二是督促落实地方政府依法举办义务教育的主体责任,加大义务教育财政投入力度。《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》(教财〔2020〕5号)明确提出,“义务教育全面纳入财政保障范围。对民办义务教育学校学生免除学杂费标准按照生均公用经费基准定额执行;对生均教育培养成本不足部分,应严格落实非营利性法定要求,合理确定收费标准。”坚持政府举办义务教育的法定责任,一方面是纠正以发展民办教育“甩包袱”、推卸责任的做法,另一方面有利于扩大公办优质教

育资源供给。三是以“双目标制”为抓手,加快推进义务教育的结构调整。据调研,各级人民政府正按照“省域实施义务教育的民办学校学生覆盖面不超过5%、县域不超过15%”的目标,调整优化义务教育公办民办结构。比例目标的设定,有利于为各地按需控制增量、转化存量的探索提供明确方向。

(二)行为与目标:突出义务教育特殊性,规范非制度化创新,确保强公益属性和良好社会效益

过去四十余年来,民办教育改革举措不断,重在规范民办教育发展过程中累积的突出问题。新时期民办教育改革在重视过程管理、规范办学行为的同时,也更加强调结果导向、凝聚目标共识。

1. 破解民办教育的传统路径依赖,坚持义务教育真实非营利,确保教育始终是良心行业

新《民促法》规定“不得设立实施义务教育的营利性民办学校”“非营利性民办学校举办者不得取得办学收益”,对坚持非营利性作出明确要求。但是,利益依赖、路径依赖导致了举办者的思维定式,其惯性使得自上而下的改革较难建立起适应性。在新的制度环境下,一些举办者继续寻找制度缝隙和政策的模糊空间,资本的逐利性、波动性引发新的矛盾。

一是营利性教育集团同时举办或实际控制多所非营利性民办学校,有些借此实现政策套利,有些引发无序收购扩张、形成资源垄断、导致收费过高等连锁反应。二是一些关联交易动机不良,违背了正常交易条件,学校自身的意愿被关联方的意志和利益所取代,影响了学校决策的独立性和学校自身持续运营的能力。不公平关联交易减少的是学校法人的财产和学校运营可支配的盈余,造成学校办学成本增加,或构成隐形的利益输送。在境外上市的教育公司多采用协议控制(俗称VIE架构)方式,境内实体与境外实体之间签订大量的关联交易协议,这一做法涉及利润的转移。鉴于改革中出现需要予以规范的新问题,新《条例》第十三条、第二十六条和第四十五条分别对义务教育学段特定形式的集团化办学、决策机构组成、关联交易等作出明确禁止或规范,其定位仍然是新《民促法》确定的义务教育不得营利规

则之下的次级规则。

2.倒逼民办学校回归教育规律,打造公办民办公平竞争格局,筑牢基本民生底线

民办学校受市场经济条件影响,有着很强的竞争本能和增长动力。在办学体制探索方面,1998年,教育部提出要选择基础薄弱学校进行“公办民助”“民办公助”等不同形式的办学体制改革试验,由此产生一批改制而来的民办学校。此外,委托管理、合作办学、师资共享、“名校办民校”等形式也成为当时扩大优质教育资源的探索性措施。随着改革的推进,名校办民校的若干负面作用显现出来,如违背义务教育免费精神、遏制真正的民办教育发展、加剧中小学择校热等。有公办资源参与举办的民办学校,即“公参民”学校“面临合法性与合理性的各种追问,在不同时期经历着国家和地方一轮又一轮的清理与规范”。民办学校掐尖招生、拔苗培养等现象,也加剧了教育焦虑。

针对以上问题,民办教育规章制度政策出台的频次和数量大幅提升,“公民同招”(即义务教育阶段公办和民办学校同步招生)等治理政策平稳推进。2020年9月1日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十五次会议强调,强化民办义务教育规范管理,营造良好教育生态。新《条例》第八条、第二十六条和第三十一条进一步对义务教育“公参民”“课程与教材”“招生行为”等作出明确规范。民办学校与公办学校共同承担着服务社会经济发展和人的全面发展的任务,教育逻辑让位于市场逻辑的做法予以调整,有利于更好发挥义务教育作为基本民生工程的社会效应。

(三)功能与路径:超越西方“先进”经验,发展适应新时代中国特色社会主义的民办义务教育

在教育改革过程中,欧美国家关于私立教育、教育与市场的理论和实践,曾被我国积极借鉴和学习。改革开放以来,我国民办教育的改革探索为超越西方经验、建构本土理论话语奠定了现实基础。随着义务教育有保障目标基本实现,义务教育进入全面提高育人质量的新阶段,指导民办义务教育发展的理念和思路相应产生变化。

民办教育蓬勃发展与教育民营化思潮有关。在一段

时期内,我国除调整政府和学校的关系、促进学校提供者之间的竞争外,也相应地建立了教育选择机制。事实上,欧美发达国家已经对教育自由市场、完全竞争、教育选择等问题进行了反思。美国经济学家米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)将自由市场机制运用到教育领域,提出可以让父母自由选择其子女就读的学校的凭单制度是改善美国基础教育的最可行方法,并鼓励一部分教育服务私有化,让私立学校发挥更大的作用。但随着实践的推进,“学校选择成为美国教育领域最有争议的改革”,不受约束的教育市场也受到质疑。我国的教育选择机制发挥了很多正向功能,也存在一些负面问题,例如,对社会经济背景不利学生更为不利,造成教育不公平;在升学主义指导下,学校会以提高考试成绩为目的,关于“公办保均衡、促公平、守底线,民办供选择、求发展、促优质”的观念被不断强化,民办教育的功能定位出现偏差。由于我国公办和民办高等教育的声誉和质量差距仍然较大,选择优质高价的义务教育民办学校,可能转化为获取优质低价的公办高等教育的基础条件,造成教育选择机制异化。

此外,如果教育是个市场,那么教育也是一个非常不寻常的市场。信息不足和可能的外部成本,使教育更需要大量监管和政府干预。事实上,我国从来没有全盘照搬西方国家市场经济的理念,而是一直在探索有为政府和有效市场的平衡。新冠疫情期间,世界各国的民生都受到巨大冲击,社会分化加剧,但中国是个例外。有研究发现,这与中国社会独特的财富结构有关——中国的公共财富占比巨大。2019年中国各级政府拥有的教育、医疗、交通设施、公共事业、财政存款等实物/金融资产在国家总体财富中的占比高达32%左右,而几个西方主要经济体的公共财富占比从平均20%逐年下降到0%左右。尽管公共财富经常被认为效率低下、质量不高,但却发挥了重要的保民生、稳社会的作用。新世纪以来,随着我国市场经济体制与行政管理体制改革的推进,包括教育在内的公共服务领域不断推陈出新:一方面,继续解放和发展生产力,激发各类市场主体活力和创造力,深化供给侧结构性改革;另一方面,充分发挥政府职能,完

善治理机制,弥补市场缺陷,校正市场失灵。从新《民促法》到新《条例》,从为义务教育“择校热”降温到重视加强民办学校党的建设,当前改革意在民办教育功能再定位,并战略性地作出了本土化探索,即促进公办和民办学校都不折不扣坚决贯彻党的教育方针,切实将思想和行动统一到党中央和国务院的决策部署上来,促进民办学校更加着眼于社会公平、国家和民族的未来,走优质特色的新发展道路。

三、未来可期的民办义务教育发展空间

在新时代教育现代化发展事业中,民办义务教育无疑是不可或缺的部分。从民办机制的特征和贡献看,丰富教育生态、建设现代教育强国仍需要有为政府和有效市场的多渠道资源支撑。新技术、新业态加速了教育学习资源的迭代发展,更加需要政府重点保障基本公共服务的公平、普惠、均衡和便捷性,市场配置多样化、特色化的资源。从当前改革举措及背后逻辑看,构建义务教育公办民办相互促进、相互补充、共同发展、相得益彰的大教育格局方向不会变,支持和规范民办义务教育发展的方针不会变,推动民办教育健康有序发展的基调也不会变。基于此判断,民办义务教育的未来发展可期。

(一)顺应自上而下的“调结构”战略任务,实现从“被动调”到“主动调”的转变

结构性调整被认为是提高资源配置效率、促进改革创新往深处走的重要手段。党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,为深化教育等多领域综合改革提供了基本遵循。其中,调结构是当前及未来的一项战略性任务,涉及国内国际市场资源结构、城乡结构、分配结构、产业结构、供给结构、商品结构、投资结构、税制结构、空间结构等多维内容。教育在社会发展中的中心地位,决定了其深度参与新发展格局、贯彻落实调结构战略任务的必要性和必然性。

在教育领域,除了城乡教育质量差异、普通高中与职业高中的发展规模等结构性问题外,公办教育与民办教育之间的定位、规模也是重要的结构性问题。调整公

民办结构的主要目的,是优化发展格局、促进发展方式的转变。由于结构本身具有维持其既有秩序和比例的趋向,调结构的过程往往以强外力推动为起始。不同地区之间民办义务教育的占比并不是均衡的,需求量大的地区可能维持相对略高的占比。面对自上而下的任务要求,全国各地将涌现出不同的举措和办法,部分义务教育民办学校或将面临“关停并转”,特定类型的民办学校(如以招收随迁子女为主)或将成为特定历史时期的产物,民办义务教育的学校构成将发生改变。尽管当前公办民办结构调整更多表现为行政主导,但是未来将有更多民办学校主动参与结构调整。一是从被动型“降存量”过渡到主动型“降存量”,一些九年一贯制、十二年一贯制学校和完全中学将主动剥离其义务教育学段;二是从被动型“控增量”过渡到主动型“控增量”,有意于举办教育的社会资金将更多被引流到非义务教育领域。民办学校的进入、退出、扩张、萎缩难以避免结构性利益刚性,但也将推动民办教育行业加速资源优化重组和优胜劣汰,逐渐走向新的平衡。

(二)部分优质民办学校加快转型升级,并保持一定热度

从国内、国际发展经验看,有活力的教育系统须给予不同机制以生长的空间。党的十九大对新时代我国社会主要矛盾的变化作出新的概括——人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾转化对义务教育改革发展提出新命题。驱动教育市场的引擎,将相应转化为人民群众对优质教育的强烈诉求,并真实反映在学校间的比较和竞争中。虽然竞争的影响比预期的要复杂得多,但是良性的竞争有利于释放教育改革的想象力。

就公办和民办学校的竞争而言,一是两者在义务教育中的角色与定位将发生变化,民办学校更加强调与公办学校错位发展。公办学校不可能包揽教育改革的方方面面,差异和错位使双方得以存在于同一个政策空间和市场空间。义务教育民办学校保持竞争优势,需要在宏观上作出功能再定位,并在具体发展策略上作出适应性调整。二是伴随着上述的结构调整,义务教育民办学校

将更加注重挖掘差异化的需求结构,开辟新的教育消费增长空间。调结构本身并不意味着抑制需求。一批优质的民办学校将率先突破传统模式,更多走向多样化、特色化,按照党中央、国务院对“双减”工作的重要决策部署,进一步提高教育教学质量和服务水平,创造并探索出更多别具一格的办学经验。同时,公办教育系统自我改造的决心和效率,将决定不断扩大的中高收入家庭的教育选择,也在一定程度上决定民办教育的发展空间。

(三)民办义务教育在各方博弈中不断发展,并逐步走向成熟

未来一段时期,民办义务教育发展将仍然受制于政策优惠的力度和相关扶持的到位情况,但规范办学将更有利于促进长远健康发展。规范办学是一项系统工程,需要政府、社会、学校的共同努力。

一是经过政策研究和改革实践,各方面认识逐渐统一。在非营利性民办学校法律身份和政策待遇清晰的大背景下,义务教育的举办者预期更加明确,坚持真正非营利办学的社会力量将受鼓励和优待;学校和家长促进学生全面、健康发展的视角更加长远;政府部门坚持依

法治教、落实政府责任、加强分类指导的视野更加开阔。二是经过办学行为规范治理,民办义务教育自我改造、自我约束的动力更强。在短期利益与长远发展之间,学校需要作出一些取舍。在内外部压力下,办学主体不规范、财务行为不规范、基本办学条件不达标、学校名称不规范、招生入学有违规、课程教材有隐患等问题将被纠正,党的建设、财务监管、学籍管理、教育教学管理、收费标准调控、教育督导机制等将进一步强化。第三,经过教育市场吐故纳新,民办义务教育在提高优质资源供给效率的同时,更加趋于稳定和理性。发展好的学校有扩大意愿,发展差的学校有退出意愿,社会资金的进出是市场新陈代谢的基本形态。但是,随着监管力度的加强,这种新陈代谢的成本增加,资本无序扩张将得到遏制,社会力量办教育的专业性大大增强。随着民办义务教育行业的定力和韧性不断加强,义务教育民办学校办学体制机制更加成熟,中国特色民办义务教育的理论体系和实践体系将更加丰富。

(李虔系国家教育行政学院教育行政教研部副研究员,教育学博士;来源:《中国教育学刊》2021年第9期)

民办教育同业互助对接活动在京举行

近日,北京市举办民办教育同业互助对接活动,并组织了集中签约。通过提供岗位、接收人员、免费转课等方式,既解决了教培行业人员的就业难题,也解决了已购课家长的后顾之忧。

参加对接会的56家招聘单位涵盖高校、中小学、幼儿园等各学段,岗位覆盖了教培行业各类人群。企业提供的京内外就业岗位共2500余个,其中北京本地1600余个,京外900余个。在人才供给方面,8家教培机构共提供各类人才2270人。

参加对接活动的中国新高教集团与杰睿教育、精诚教育集团与鲸鱼小班、中公教育集团与51Talk等分别签约,进行转岗互助。其中,高思教育近期将开始邀约巨人教育学校现有的教师面试,应聘成功的教师将与高思教育重新签署劳动合同后正式上岗入职。此外,参加活动的教培机构之间也签订了合作协议。其中,有能力的机构将自愿接收经营陷入困境的机构学员。

市人社社保局相关负责人介绍,统计数据显示,2262家列入监测名单的教培机构涉及人员约9.4万人,5月以来,约2.8万人办理了社保减员,其中1.8万人重新缴纳了社保,“这可以理解为教培行业裁减人员中约67%已就业,这意味着由政府 and 民办教育协会主导,由市场人力资源服务机构和教培机构共同参与的‘2+N’工作模式机制是可行的。”

(上海市民办教育协会官网)

教育中的资本扩张:危害与治理

□ 马健生 刘云华

1985年5月中共中央发布《关于教育体制改革的决定》,提出要“鼓励集体、个人和其他社会力量办学”。此后,各种社会力量进入了教育领域,我国也逐渐形成了多层次、多类型和大体量的民办教育体系。社会力量办学一方面缓解了政府办教育的压力,另一方面满足了人民对教育的多样化需求。但是,经过近四十年的发展,隐藏在社会力量办学背后的资本在教育中的无序扩张却引起了一系列严重的后果:学生和家长的的教育压力越来越大,社会越来越焦虑,政府颁布的诸多减负政策皆难以见成效。教育部长陈宝生在2021年全国教育工作会议上提出,今年工作的重点之一是大力整治整顿校外培训机构,减轻学生和家长的负担。事实上,校外培训机构只是表象,多年减负难见成效的实质是隐藏在校外培训机构背后的资本扩张,甚至是民办学校也在资本加持下急速扩张。那么,资本在中国教育中的扩张有着哪些表现?这些扩张给中国教育带来了哪些危害?在我国当前一系列法律的基础上,应如何进一步完善针对教育中资本扩张的治理?

一、教育中资本扩张的表现

教育中资本扩张的表现是多方面的,显性表现为民

办教育机构数量的增加、在线教育市场规模的扩大以及各种教育广告和营销的盛行,更突出的是许多民办教育机构积极上市;隐性表现主要是新自由主义思潮对公众教育理念的影响。

(一)民办教育机构数量的增加

众所周知,教育具有受众广和需求高的特点。因此,越来越多的金融投资者选择对教育进行投资,大量资金的涌入造成了民办教育机构数量的急速增加,其中包括了校外培训机构和民办学校两个方面。就校外培训机构数量增长而言,当前中国K-12教育培训行业已发展出以校外培训机构为主体的万亿级市场,总数量超过了百万家,已经高于同期义务教育学校总数量(2019年全国共有义务教育阶段学校21.26万所)。换言之,校外培训机构在我国义务教育阶段建立起了自己的“教育帝国”,其影响力遍布全国各地。天眼查发布的《2020年教育行业发展报告》显示,十年来我国教育相关企业的总数从78万家上升到了412万家。截至2020年10月,年内净增教育相关企业34万家,同比上涨了22.5%。诚然,这一增长趋势与新冠肺炎疫情的影响有着密切联系,但也暴露出我国教育事业存在的巨大隐患:资本披着教育培训的外衣正在教育中进行着大肆扩张。迅速增长的校外培

训机构成为了资本攫取利益的得力工具,特别是在激烈考试竞争影响下的 K-12 教育领域,市场规模空间巨大。艾媒咨询发布的《2018 年中国校外培训机构发展乱象热点监测报告》显示,2018 年中国课后辅导市场规模达到了 4380 亿元,群体规模预计达到了 16973 万人。此外,受资本扩张的影响,我国民办中小学学校的数量也处于明显增长阶段。教育部发布的 2019 年全国教育事业发展统计公报显示了从小学到高中民办学校数量、招生人数和在校生数量的增长情况。可以发现,随着年级的增加,民办学校数量以及招生和在校生数量增长的比例就越高。

(二)在线教育市场规模的扩大

5G 等新兴信息技术和大数据的发展改变了人们的生活方式,在资本的加持下,我国 K-12 在线教育市场规模的发展势不可挡。资本瞄准了在线教育这块大蛋糕,竞相开展融资竞赛,争夺在线教育市场。2010 年至今是教育培训行业在线教育的发展潮,MobData 研究

院提供的数据显示(见表 1、表 2),近年来在线教育正处于资本的风口,大批在线教育企业融资火热。

诚然,在线教育市场规模的迅速发展一方面得益于国家的政策福利。2019 年 9 月,教育部颁布了《关于促进在线教育健康发展的指导意见》,明确支持在线教育的发展,并鼓励社会力量兴办在线教育。此外,受新冠疫情的影响,“停课不停学”的号召对在线教育的成熟发挥了关键的催化剂作用。然而,2020 年中国基础教育在线行业融资超过 500 亿元,超过了行业前 10 年的融资总和,这一数字背后所呈现出的资本扩张不容小觑。

(三)教育广告和营销费用的增长

随着我国通信技术的发展,智能手机的普及,信息传播达到了前所未有的广度和深度,这也给资本提供了便捷的传播渠道。为了争夺市场规模,校外培训机构将大量资金用于广告投放,从其教育广告的投放程度可见一斑。2020 年前 9 个月,猿辅导、作业帮、学而思网校三家企业在广告和销售方面的投放总额约为 55 亿元,是

表 1 2019 年全国民办中小学数量、招生和在校生人数增长情况

	民办小学 / 相比上年增长率	民办初中 / 相比上年增长率	民办高中 / 相比上年增长率
数量	6228 所 /0.79%	5793 所 /6.06%	3427 所 /6.56%
招生人数	159.04 万 /2.41%	243.11 万 /5.48%	135.86 万 /16.17%
在校生人数	944.91 万 /6.82%	687.40 万 /8.03%	39.68 万 /9.57%

资料来源:中华人民共和国教育部.2019 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sj-zl_fztjgb/202005/t20200520_456751/html?from=groupmessage,2020-05-20/2021-06-15.

表 2 2017 年一级市场内在线教育品牌融资情况

名称	时间	金额	轮次	投资方
学霸君	2017 年 1 月	1 亿美元	C 轮	招商局资本、远翼资本、启明创投等
VIPKID	2017 年 8 月	2 亿美元	D 轮	红杉资本、腾讯、云锋基金等
作业帮	2017 年 8 月	1.5 亿美元	C 轮	老虎基金、H Capital、红杉资本等
得到	2017 年 9 月	9.6 亿美元	C 轮	红杉资本、腾讯、华兴资本等
蜻蜓 FM	2017 年 9 月	约 10 亿人民币	E 轮	微影资本、百度、中华投资等
猿辅导	2017 年 12 月	1.2 亿美元	E 轮	华平投资、腾讯
掌门一对一	2017 年 12 月	1.2 亿美元	D 轮	华平投资、元生资本

资料来源:Mob 研究院.2018 教育培训行业研究报告[EB/OL].<http://max.book118.com/html/2019/0324/7140124022002015.shtm>,2018-07-31/2021-04-28.

2019年同期的两倍以上。在线教育已成为继电商、游戏之后主流平台的第三大广告主。从日常生活中我们不难发现,教育培训类广告就像无尽的苍蝇,遍布于综艺电视节目的插播、公交站牌、楼房的广告牌、商场电梯间以及各类短视频和公众号推送等渠道。同时,众多商业平台为了盈利,不负责任地采取各种扶持措施鼓励教育广告的投放,其中也包括了一些虚假夸张广告。

此外,为了突出自身的竞争力,教育企业不断地扩大营销手段和提升营销费用。众多教育企业都采取商业化的营销模式,例如做广告、拼低价、将学费做投资,甚至有机采用“白条”“教育贷”等金融手段来吸引客户。为了增强企业竞争力,增加或维持因产品或服务销售等过程中的费用在企业营收中的投入占比成为了教育企业的核心手段之一。艾瑞咨询的数据显示,2015年至2019年期间,我国上市的教育企业、中美股企业、中沪深和港股企业都整体表现出维持或者提升销售费用率。

(四)民办教育机构上市和集团化办学趋势明显

资本操纵民办教育机构的另一个突出表现就是民办教育机构的积极上市。2010年中国产生了校外教育培训机构“上市潮”,安博教育集团、环球雅思、学而思国际教育集团等一批教育机构相继在美国纽约证券交易所、纳斯达克市场交易所上市。通过采取上市的手段,民办教育机构可以获得更多的融资,谋取更大的利益。截至2013年12月,八家在美国上市的中国民办教育机构的市值合计75.59亿美元,比2012年12月的54.93亿美元增加了37.6%。

此外,随着我国对教育事业的扶持,全国各地掀起了集团化办学的潮流,民办教育集团化发展也成为了我国民办学校发展的重要趋势。教育集团是从企业集团组织形式移植而来的教育规模化经营的组织形式,其主要以“盈利”来促进自身的发展,经济合理性成为了教育集团学校管理的基本价值。尽管教育集团规模化使得教育投资的效益扩大,但教育集团的“经济化”却使得教育领域中的理念和行为发生了改变。一些大型教育集团凭借着品牌效应吸引了大量优质教育资源,形成教育垄断,在造成教育集团与普通学校之间差距变大的同时还使

得教育同质化现象变得突出。

(五)新自由主义思潮对教育理念的席卷

事实上,资本在教育中的扩张并非一蹴而就,而是从几十年前就已埋下伏笔。从20世纪80年代开始,新自由主义教育思想在西方得到了广泛的传播,资本采取了一系列策略使政府和公众一步步陷入新自由主义所倡导的观念漩涡之中。

资本在通过各种手段制造新社会需求的同时贩卖解决方案,强调遵循市场逻辑的“效能”是最有效的解决方式,向大众灌输一整套的特定话语和思维。其中,最有效的手段是资本打造自己的“知识工业集团”,通过专家团体创造出自己的话语体系。法国哲学家米歇尔·福柯(Michel Foucault)认为“话语即权力”,资本通过自己创造的话语获得了影响公众思维和实践的权力。帮助拥有者获利的信息被视为一种资本,信息资本影响了信息拥有者对人力资本的投资。当前,短视频和直播成为了教育营销的重要突破口,是大众获取信息的重要手段。在2020年国内最火的短视频平台上,在教育领域企业短视频内容营销的主播群体中,该平台聘请的专家达人比例高达70.3%,剩下的明星艺人、平台头部达人和官方蓝V的比例分别为18.9%、18.9%和8.1%。专家达人进行直播带货的比例遥遥领先,因为通过专业认证的专家达人更容易获取大众的信任,从而实现资本的快速转化。由资本打造的“知识工业集团”不断地向大众抛售各种教育新需求和解决方案,从而影响受教育者方面的决策。

总体而言,在新自由主义所追求的“绩效主义”价值理念的影响下,问责制的传播以及全球测量文化的兴盛使得从政府到社会、从学校内到学校外,到处都重点关注教育的产出和结果,忽视了教育过程。教育逐渐从公共产品转变为了以效率为主的商品。换言之,资本以“效能”之名介入了民生领域,教育这项公共的民生事业逐渐成为了资本攫取利益的领地。

二、资本扩张对教育的危害

随着不断扩张,教育中的资本给教育活动中各个主

体所带来的危害不容忽视。

(一)对学生和家庭的危害

1.学生学业负担增加,身心健康受损

一方面,资本通过间接增加学生学习时间的方式加重了学生的学业负担。我国中小学生学业负担重的一个显著表现就是家庭作业时间过长。在2018年PASA测试结果中,我国四省市学生的学习时长在参测国家(地区)中排第4位。单项学习时间方面,我国四省市学生在阅读、数学和科学上的平均学习时间分别为4.6小时/周、5.0小时/周、5.5小时/周,在参测国家(地区)中分别排第7位、第88和第3位。2018年的《中国义务教育质量监测报告》显示:四年级学生数学、语文单科平均每天作业时间在30分钟以上的比例分别为33.6%、40.4%,在60分钟以上的比例分别为14.7%、21.5%,在2小时以上的比例分别为4.4%、8.7%;八年级学生数学、语文单科平均每天作业时间在30分钟以上的比例分别为50.2%、45.5%,在60分钟以上的比例分别为19.2%、15.1%,在2小时以上的比例分别为4.6%、3.4%。这些仅是学生耗费在数学和语文两门学科上的学习时间,除此之外,学生还要耗费大量的休息娱乐时间去完成校外培训机构的学习任务,学生自然苦不堪言。

另一方面,资本在教育中的扩张影响了学生的身心健康,心理的伤害表现为青少年抑郁,身体伤害则突出表现为视力受损。由于学生耗费在学习上的时间增加,学业负担加重,再加上当前中小学生心理承受能力较脆弱,其身心健康很容易受到影响。201年3月中国科学院心理研究所发布的《中国国民心理健康发展报告(2019-2020)》显示,青少年睡眠不足现象日趋严重,2020年我国青少年抑郁检出率为24.6%,随着年级的增长,抑郁检出率为上升趋势,高中阶段的抑郁检出率接近四成,重度抑郁的检出率为10.9%-12.5%。此外,长时间参加在线辅导班课程使孩子的视力直线下降,我国青少年近视发生率逐渐呈现出低龄化的趋势。2018年我国青少年儿童整体近视率为53.6%,小学生视力不良检出率为36.0%,初中生为76%,高中生为81.0%,青少年近视低龄化成为了一个不能忽视的问题。

2.家庭经济压力增加,生活幸福度下降

家庭对教育的投入主要表现为金钱和精力的支持,家长会竭尽所能地为孩子提供更多的优质教育资源。近几年中国家庭在子女教育上的投入不断提高。2020年11月,北京大学中国教育财政科学研究所发布《中国教育财政家庭调查(2019)》显示,中小学阶段学生的校外培训总体参与率为48.3%,参与校外培训的学生平均费用约为5616元。在小学阶段,学科类和兴趣类校外教育占家庭校外支出的86.9%,初中阶段占81.3%,普高阶段占87.3%。还有调查报告显示,超过半数的中国家庭教育支出高于家庭收入的20%。在年收入超过50万的家庭中,接近70%的家庭教育支出占家庭年收入的比重超过20%,其中47.6%的家庭超过了30%,在年收入低于8万的家庭中有30.9%的家庭超过了30%。多种培训科目、多个类别的校外培训使家庭在教育上的投入增加,并且校外培训项目收费过高、大规模预收学费、培训机构卷钱跑路现象屡见不鲜,高昂的培训费用直接加剧了家庭经济压力。此外,学生参加各类校外培训活动还会消耗家长的陪读和接送的时间,层层时间的叠加导致家长自然心力交瘁,毫无幸福可言。

这种现象的背后存在多种原因。一方面因为随着中国经济的发展,家庭支付能力提升,孩子的教育得到家长全力支持。另一方面由于我国有着重视教育的优良传统,社会和家庭都以“教育至上”,为了孩子教育投资再多也不足为奇。此外,当前我国劳动力市场上学历贬值的现象越发严重,众多用人单位对学历的要求越来越高,家长们根本无法遏制教育焦虑,资本只需稍微煽风点火就能达成目的。

(二)对学校的危害

1.教学秩序被干扰

一方面,资本通过高薪的方式恶意聘请公立学校的优质师资,导致了公立学校人才流失严重。教师对薪酬待遇的满意度对教师流失率的影响极为显著,而校外培训机构靠着资本加持,通过高薪“挖走”公立学校教学名师的新闻屡见不鲜,这对公立学校的教学秩序造成了极大的损害。首先,优质教师的流失会拉低公立学校教师

的整体水平,不利于我国高水平教师队伍的建设;其次,优质教师流失还会对学校组织产生影响,最突出的就是降低学校教学质量、影响留任教师工作的积极性以及破坏学校长期形成的集体凝聚力;此外,学校重新组织招聘、雇佣和培训新教师还会耗费学校大量的经费,使得原本应该用于改善教学等方面的经费被用来填补教师流失的经费缺口。

另一方面,校外培训采取超前和超纲的教学方式严重干扰了公立学校的教学秩序,加大了公立学校正常开展教学活动的难度。校外培训机构完全以经济利益为导向,利用家长不想让孩子输在起跑线上的心理,批量地开设一些不符合孩子身心健康发展的课程,例如一些“奥赛班”和“培优班”,打着“提高”的名号经常超前超纲教学,参加这些课程的学生并不一定真正能够学会超出自己生理年龄特征的知识。并且,由于校外超前超纲教学,导致公立学校中的教学难度加大,教师不得不面对具有更大多样性的学生群体;经常出现同一个班级里有学生提前在校外学过某个知识点,而有些学生没有学过的教学困境。一些缺乏基本素养的教师看到班上有学生掌握了这个知识点后,很可能就会快速地教完,忽视了班级里没有学过这个知识点的学生。那些被忽视的学生只能在课后去校外培训机构“补差”,就这样产生了校内校外教学上的恶性循环,公立学校中的教学秩序被严重扰乱。

2. 教师地位受威胁

良好的师生关系是师生之间互相尊重和理解,在教学过程中教学相长,教师拥有一定的权威。良好的师生关系不仅是顺利完成教学任务的必要前提,还是教师和学生教育教学活动中生命意义的体现。然而,在资本操控中的师生关系发生了巨大转变,资本潜移默化地改变了大众对师生角色和地位的认知。家长和学生在校外培训机构中处于消费者地位,为了讨好家长和学生,校外培训机构秉承绝对的学生中心价值观念,把“顾客是上帝”的理念发挥得淋漓尽致。面对学生不敢进行严格的管理和训育,让消费者报班和续班是培训机构核心目的。在这一过程中,培训机构教师地位低下,角色卑微,

教师的话语权被无限缩小,学生成为了教学活动中唯一的中心和权威。

长此以往,学生在校外培训机构中对教师的服务角色和态度的理解就会影响学生对教师真正的角色判断。我国义务教育学校中的教师对自身地位的认知使人忧心。有实证研究对我国9省市义务教育教师发展现状调查研究显示,我国义务教育教师的主观社会地位总体较低,有26.4%的义务教育教师认为自己的社会地位在当地处于下等,41.0%的义务教育教师认为自己的社会地位在当地属于中下等,28.2%的义务教育教师认为自己的社会地位属于中等,认为自己的社会地位处于中上等和上等的义务教育教师分别仅占总样本的3.2%、1.1%。

(三) 对社会的危害

1. 散播教育焦虑,影响教育目的

资本深谙市场营销规则,擅于利用和操控消费者的消费行为。家长的教育决策深受广告营销、自身教育理念以及攀比心理的影响。一方面,资本通过炮制出“小镇做题家”“985废物”“寒门再难出贵子”等舆论制造和贩卖教育焦虑,使隐藏在家庭内部的“教育焦虑”浮出水面,那些宣传的标准成为了家长衡量自家教育的标杆,不该焦虑的家长也因社会热议而变得焦虑。另一方面,资本通过夸张的宣传口号如“清北名师”“快乐学习”“私人定制”“VIP服务”等诱导性的宣传吸引家长的注意力,以谄媚奉承的销售态度吸引家长为孩子买单。在我国教育类广告语所构建的话语模式中,教育活动变成了竞争,学生、家长和教师的定位分别变成了竞争者、购买者和受雇者。资本传播了这套理论,公众也接受了这样的理念。但由资本提供的教育产品只会按照市场经济逻辑传递出如“功利”“利润”“效率”的重商主义价值观,在教育中的体现就是对“排名”“分数”“绩点”的追捧。

然而,教育目的是使受教育者得到德智体美劳全面的发展,培养“完整的人”,以盈利和功利为核心目的的资本深刻地影响了教育的目的。为吸引更多的家长和学生报名各种培训班,最具诱惑性的方式就是强调培训和辅导对提高学生的分数和排名的影响力。在这种理念下,校外培训机构只会非常片面地强调学生智力的发展

(且不说是否真的得到了发展),而忽视了学生其他能力的进步,也忘记了教育本身的道德约束和人文关怀。马尔库塞 1968 年提出“单向度人”的概念非常符合校外培训机构所培养的学生状态,其含义是说现代社会的科学技术意识形态对人进行了全面的操纵和控制,使人丧失了内心自由。事实上,人的丰富性与生俱来,但在与世界交往的过程中,某些特质会出现压倒性的特征。在校外培训中,学生的分数进步、排名的提高压倒了一切。尽管存在兴趣活动类的辅导课程,但是那些看起来是素质教育的兴趣活动实质也大多暗含着激烈的竞争。换言之,资本使得教育的工具性价值代替了教育的终极性价值,教育的目的在源源不断的培训课程中得到了转变。

2. 创造表面繁荣,加重教育内卷

在资本的影响下,当前我国教育“内卷化”现象越发严重。“内卷”是指当事物发展到一定阶段后,只是在内部进行不断地重复,尽管越来越精细和复杂,但是归根结底仍然是内在的重复,无法实现飞跃和质变。面对不断增加的竞争人数和越来越少的优质教育资源,教培机构、学校、家长和学生都不得不投入更多的劳动来应对这场危机,却只能达到边际效益递减的境地。

一方面,当前校外教育培训行业自身内卷化严重。教育培训行业主要包括课后辅导、素质教育、英语培训三大细分市场,近三年来整体规模急剧增长。当前校外培训行业处于竞相争夺市场份额的白热化阶段,行业的无序竞争使得行业内耗严重。一些机构为了占领市场,采取各种手段对中小机构进行打压,恶性竞争的同时也面临着倒闭的风险。例如 2020 年“优胜教育”由于资金链断裂宣布倒闭,在线教育企业“学霸君”也宣布破产倒闭。学生缴纳的培训费用无处可寻,最后承担损失的是广大学生家庭。

另一方面,资本导致整个中国基础教育内卷化严重,出现了有数量上的发展却不见实质性进展的境地。首先,资本潜移默化地制造和传播了大量的教育新概念、新话语和新规则,创造出了新型的教育学概念丛林,引领了中国教育领域话语的流变,但对教育的发展并无实质性的帮助。在校外培训机构的招生和教学过程中充

斥着众多新教育概念,通常这些新概念的内涵模糊不清,缺乏清晰的概念界定。然而,正由于这种概念边界的模糊性才更容易使观者产生代入感。例如对学生和教师角色定位的新概念“学渣”“学霸”“明星学员”;对教学方式方法的新概念“小班化”“项目式”“中西结合”“个性化服务”“私人定制”等。这些新教育概念体现的是市场逻辑对教育话语的侵蚀,教育话语也因此变得日益庸俗化。

此外,从表面上看起来中国教育的发展成就颇丰,在基础教育阶段有了越来越多的考核规章制度,考试的内容越来越精致,选拔人才的方式越来越不拘一格。例如,2021 年 2 月,辽宁省颁布的新中考方案将 13 门课程纳入了中考,将体育、音乐、美术以及劳动教育都纳入了考试范围。然而,繁荣背后实则是越来越沉重的负担。那些新制度、新内容、新课程、新考核,各种“新”事物不断地刺激着学生和家长的神经,而家长们应对这些刺激的方式很简单,他们就像把巴甫洛夫的实验一样形成了条件反射,报培训班是他们的第一反应,“鸡娃”和“虎妈”“狼爸”现象一度成为社会热点问题。

(四)对教育公平和教育质量的危害

1. 加剧了教育不公平

资本在教育中的扩张使得教育不公平问题更为严峻。布迪厄(Pierre Bourdieu)的文化资本再生产理论提出,上层阶级家庭文化资本更高,并且相较于下层阶级家庭的子女,上层阶级家庭的子女能够在家庭和社会化学习过程中获得更多的文化资本。众多实证研究都表明,校外辅导和家庭的社会经济地位具有明确的相关性。换言之,教育资源由家庭社会经济地位决定,越有钱、有文化和有地位的家长,就越重视子女校外教育资源和教育机会的获得。在这种情况下就产生了一种新的教育机会不平等,即无论教育供给如何,家庭资本都会驱使家长追逐更多、更好的教育资源,提高子女竞争优势,间接地维持教育机会的不平等。在农村,这个问题就更加严峻。由于农村家庭的选择十分有限,再加上农村家庭收入较低,农村户籍家庭子女的校外补习和兴趣班的参与率和支出都远低于城镇户籍。2017 年城镇户籍家庭子女教

育支出为每生每年 16201 元,为农村家庭的 2.5 倍,其中校外教育支出占比为 41%,是农村家庭的 2 倍。长此以往,中国的社会阶层将会更为固化,来自贫困家庭的学生将更加无法与来自家庭经济优渥的学生竞争,所谓改变阶层和命运的阶梯“高考”也将沦为家庭经济社会地位的斗兽场。

2. 无法保障教育质量

受资本逐利性本质的影响,校外培训机构将大量的资金投入广告宣传 and 基础设施建设,导致其较少钻研教学能力的提升,根本无法保障教学质量。首先,教育培训机构的教师质量参差不齐,很多大学生当兼职教师,缺乏教学经验。还有众多教育培训机构为了制造噱头专门为清北毕业生单独开设特别的就业通道,并特别标注其区别于普通高校毕业生的薪资。一些所谓的“清北名师”是否真正受到过专业的教学训练,是否掌握了足够的教育理论知识和实践经验都已经变得没那么重要。

其次,真正的教育应该做到因材施教,即根据学生的个性特征开展教育。校外培训机构的教师与学生的接触时间较为短暂,除课上几十分钟的时间外几乎没有联系,孩子在上完一期培训课程后又换到另一个培训班,接触另一位培训教师。这样一来,培训机构的教师们根本无法摸清如此多学生的个性特征,学生也难以和教师建立信任关系,而当学生对老师缺乏信任的时候,教学只会事倍功半。再加上各种绩效考核及续班压力,导致培训机构老师的教学核心目的也只是为了达到考核标准和留住学生,注定无法提供因材施教的教育。

最后,真正的学校教育是有组织的、系统的和长期性的师生交往活动,所谓“十年树木,百年树人”,教育不仅仅是表面上的教学与课程,更是教师以身作则,长期性地对学生产生一种潜移默化的滋润,还包括了对学生正确的道德观和价值观的培养。但在资本控制下的校外培训所提供的教育是片面的和速成的,缺少系统性和组织性。在这种片段式的、忽视全过程的教育培训下,学生被商品化,校外培训机构仿佛批量生产出了一批又一批的“做题机器”,没有情感,也没有温度。此外,资本通过各种宣传广告让家长和学生错误地认为只要临时抱佛

脚就能够被完美的包装,这种“教育速成”观念不仅无法保障教育质量,还违背了教育中“循序渐进”的学习方式,更是传达了一种错误的人生态度。

三、完善对教育中资本扩张的治理

教育事业乃是国之大计,党之大计,事关每一个家庭的福祉,进一步加强对教育中资本扩张的治理迫在眉睫。

(一) 依法治理:减少教育中的资本扩张空间

1. 严格守法,加强相关法律法规的执行与监督

面对资本在教育中无序扩张所带来的侵害,需要坚持依法治理、综合施策,严格落实《教育法》《民办教育促进法》《中华人民共和国未成年人保护法》等相关法律法规的要求。首先,就法律地位而言,校外培训机构应该属于特殊企业法人之列。企业法人是以盈利为目的,从事经济活动的法人,具有民事权利能力和民事行为能力。但是,校外培训机构从事的是教育活动,具有公益属性,同时需要遵循教育公共性的原则。其次,根据《民办教育促进法》,校外培训属于民办教育的范畴,民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。我国《民办教育促进法》第十九条规定“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校。但是,不得设立实施义务教育的营利性民办学校”;第三十八条规定:“民办学校收取的费用当主要用于教育教学活动、改善办学条件和保障教职工待遇。”换言之,民办教育可以收取一定的费用,但是其资产和财务管理都需要依法受到严格的管理与监督。此外,我国从法律上保障了学生拥有休息娱乐和锻炼时间的权利。《中华人民共和国未成年人保护法》第三十三条规定:“学校应当与未成年学生的父母或者其他监护人互相配合,合理安排未成年学生的学习时间,保障其休息、娱乐和体育锻炼的时间。”对此,各地教育部门需要对校外培训机构加强监督与管理。

值得注意的是,2021 年 6 月 15 日,教育部成立了校外教育培训监管司,明确体现出了国家对外培监管工作的高度重视。专业监管机构的建设对深化我国校

外教育培训改革具有重大意义。当前,该司的职责包括了指导校外培训机构党的建设、拟定校外培训规范政策、拟定相关线上线下机构设置、相关培训业务以及收费监管等标准和制度等,严格监督,综合治理校外教育培训。有理由相信,校外教育培训监管司的设立将有力保障和促进有关法律法规的落地执行。

2. 修订新法,限制资本在教育中的活动范围

2018年8月,国办印发了《关于规范校外培训机构发展的意见》,这是第一个在国家层面规范校外培训机构发展的系统性文件,同年12月,教育部等九部门印发了《中小学生减负措施》,尽管取得了一定的成效,但仍然存在诸多疑难杂症悬而未决。实际上,上述文件对校外培训机构“诚信经营”“严禁超标培训”“严格教师聘用”“控制培训时间”等方面做出了规定,但依旧是治标不治本,“校内减负”“校外增负”的怪圈依然存在。

加强治理整顿校外培训机构是当前的紧迫难题。事实上,校外培训机构只是表象,真正需要整顿的是在背后操控校外培训机构的手——资本。因此,在新制定或者修订校外培训的法规中需要进一步明确和限制资本在教育培训中的活动范围,同时加强监督和管理。可以肯定的是,校外培训机构对培养孩子的兴趣爱好和培优补差发挥了一定的积极作用,并带动了庞大的就业市场,为我国经济的发展做出了贡献。但校外培训机构不仅仅是民营企业那么简单,不能完全按照商业模式开展,因为其所涉及的内容是公共的民生领域——教育,特别是义务教育阶段中教育的公益属性不能忘记。

(二) 回归学校:提升公立学校教育服务水平

政府的减负政策导致公立学校减少了服务的内容和时间,学生和家长头上的“达摩利斯之剑”——考试就业制度激烈的竞争使得资本趁虚而入。想要对教育中的资本扩张进行治理,需要回归学校,从提高公立学校教育服务水平上下功夫,具体有以下三种策略。

1. 学校替代策略

教育公平是社会主义教育的本质属性,促进教育公平是国家基本教育政策。校外培训提供的服务根据学生家庭经济地位来决定服务的水平,实质上与教育公平相

悖。为此,通过公立学校替代校外机构提供教育服务的方式可以在保障教育质量的同时促进教育公平,也是我国在建设高质量教育体系背景下义务教育从“基本均衡”进入“优质均衡”的应有之义。

学校替代校外机构提供服务需要延长公立学校的服务时间,同时充分发挥学校的课后服务功能。一方面,延长学校服务时间可以解决家长上班时间与学生放学时间不匹配矛盾以及减少家长和学生购买校外培训服务时间的问题,从而减少资本入侵的机会。例如,德国在全国大力推广全日制学校的目的就是延长公立学校的服务时间,发挥公立学校为学生提供更多个性化支持的同时保障教育公平的功能。其首都柏林海勒斯多夫·沃尔夫冈·阿玛迪斯·莫扎特公立小学计划在2021年复活节之后开启一个创举,首次将公立学校的服务时间延长至周六,为需要帮助的家长看护孩子并为有需求的学生提供个性化的课后支持。通过延长学校服务时间可以有效地关照弱势学生群体,能够确保贫困家庭的学生得到更长时间和更个性化的支持,促进教育公平。

当然,延长的学校服务时间需要丰富的课后服务活动进行填补。课后服务是指在学校学科课程结束之后,由学校、家庭和社会等多个部门提供的保护和促进儿童成长的教育服务活动,主要包括“托管服务”活动和满足学生多元化学习需要的兴趣小组活动、社团活动、综合实践活动、“学困生”帮扶活动和对学优生的学业规划指导活动等。教育部基础教育司司长吕玉刚在“十四五”规划“加快建设高质量教育体系”发布会上表示,义务教育学校要进一步增强课后服务供给,还要进一步丰富课后服务内容、提高课后服务质量,满足人民群众和学生的需要。尽管我国多省市已经开展了“课后服务”项目,例如北京2014年颁布的《关于在义务教育阶段推行中小学生课外活动计划的通知》、上海《上海市教育委员会关于进一步做好本市小学生放学后看护工作的通知》和广东《广东省教育厅关于做好中小学校内课后服务工作的指导意见》等,但是由于课后服务权责划分不清,服务功能较单一,时间也不够长等原因,效果并不显著。当学校课后服务的水平足够优质和多样,学生和家长的需

就能得到一定程度的满足,从而降低购买校外服务的需求。当然,学校提供课后服务需要相应的制度和资金支持,例如美国的“放学后计划”举措的资金来源包括政府拨款、社会捐赠、家长缴费等多种形式,英国设立了资金供给部门和监管部门。在这方面我国需要强化督导,对课后服务的收费进行协商管理,系统有效地监管付费问题。

2.划清边界策略

划清边界策略需要完善相关法律,从法律上明确限制校外培训机构的服务内容,划清学校与校外培训机构提供的教育内容的边界。换言之,可以从法律上明确规定校外培训机构不得提供国家课程以内的教育,但可以提供国家课程规定以外的教育培训,与学校形成互补的教育。划清学校与校外培训机构教育内容的边界需要进一步提高公立学校的教育水平。首先学校应进一步提升教学质量,其次应重新提高课程标准,增加课程难度,提升中小学毕业要求。

一方面,进一步提升学校的教学质量需要提高课堂教学质量,特别是国家课程教学质量的提升。当前社会上出现了“取消英语的主科地位”的声音,实际上是万不可取的。因为全球化时代中,英语是我国学生未来自由行走在世界各国的重要工具之一。如果取消了英语的主科地位,上层阶级家庭的家长仍然有促进孩子提升英语能力的需求,他们会向校外购买英语培训服务,而贫困家庭的家长则缺乏这种意识和支付能力,无法为孩子提供优质的教育资源,这将极大损害教育公平。因此,不仅不应降低教学水平,反而应强化基础学科的教学质量,最大限度地降低由学生家庭背景出身带来的教育不公的影响。

另一方面,提高公立教育水平需要提升课程标准,增加课程难度,适当提升毕业难度,而不应该为了“减负”反其道而行之。很多研究都表明,及早平衡与家庭有关的教育差距,将会使更多的受教育者有机会过上自主和独立的生活,并对其今后的工作和收入、政治和社会参与、健康和生活满意度等方面带来诸多积极影响。德国在“PISA 震惊”之后,为了提升本国教育质量,制定了

国家教育课程标准,提高了中小学的毕业难度,其义务教育阶段教育质量也得到了改善。实际上,提高中小学毕业要求能够提高广大学生(特别是工薪阶级家庭的孩子)在升学过程中的竞争力,促进教育公平。

3.协调合作策略

协调合作策略是指通过政府采购校外服务的方式来实现校内外合作开展课后服务活动,夯实和扩大学校的服务功能,满足家长对更加多样化教育资源的需求。教育和医疗一样属于民生领域,老百姓在国家的帮助下能够以相对便宜的价格享受到昂贵的医疗器材提供的服务,教育也可以如此。具体有两种方式:其一是地方政府统一向校外培训机构采购教育服务,再分配给学校,这种方式的优势是通过政府统一购买会降低成本,局限是教育服务内容或许会比较单调;其二是由政府出资,按一定的标准将资金分配给学校,让学校自己根据学校自身发展需求和特点去购买校外服务,办出学校自身特色。

协调合作的治理策略其实是一种“折中”的第三条道路,通过政府购买服务的方式一方面可以减轻中小学校的教育教学负担,另一方面也给校外培训机构留有生存空间,良性合作的开展有望达到多方共赢的局面。实际上,学校具有校外机构难以企及的优势,包括学校的管理、场地、师资和资源等,对学生的教育教学更加专业有效,家长也更加安心。并且,随着时代的发展,当前家长和学生对教育的需求已经不仅仅局限于最基本的教育,所以他们才会为了获得更加优质和更加多样化的教育资源而选择购买校外教育培训服务。通过政府采购校外培训服务的方式可以将家长和学生“需求”的教育放到“安心”的场所开展,学校根据实际条件为学生提供补差和助优服务,为学生提供真正“适合的教育”。例如,德国巴登符腾堡州政府为学校课后活动提供资金补助,帮助全日制中小学校与校外机构和协会开展合作,为学生提供了更加个性化、多样化和高质量的教育服务。

(三)重视教师:保障中小学教师的工资待遇

教师的工资收入水平直接影响着教师的生活幸福度和获得感,影响着该国教师职业的吸引力程度,教师工资也是一个国家教师地位的重要表现形式之一。当

前,我国中小学教师的薪资水平低于同类国家或地区,距离“不低于当地公务员平均工资水平”的政策目标也存在差距。教师的工资水平是影响我国农村地区教师流失意愿的首要原因,教师流失使得城乡教育水平差距越来越大,教育不均衡问题更加突出。此外,尽管教育部于2015年印发了《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》,但是部分在职教师为了增加收入,给学生提供课外补课的情况仍然存在,甚至个别教师课上不教或少教,鼓励学生课后参加自己开设的课后补习班的情况时有发生,严重挫伤了学生和家长对学校教育的信心。

提高中小学教师的工资待遇可以在一定程度上缓解这一困境。当前,我国教师工资主要包括岗位工资、薪级工资、绩效工资和津补贴四个部分。延长公立学校教

育的服务时间、提供更多的学校课后服务同样也延长了公立学校教师的工作时间,那么肯定需要建设相应的教师支持和福利保障制度来保障教师的权益。总体而言,提升教师工资水平可以从以下几点展开,第一,提高中小学教师工资标准,建立中小学教师工资稳定增长的机制;第二,充分发挥绩效工资的激励作用;第三,重视津补贴工资的补偿作用,切实保障教师多劳多得的权利。进一步提高中小学教师工资水平,一方面可以调动教师工作积极性,教师能够更加安心踏实地教学和工作,有助于教学质量和教学水平的提高。另一方面,中小学教师工资水平的提高可以吸引和挽留更多的优秀人才从事教师职业,有助于我国高水平教师队伍的建设。

(马健生系北京师范大学国际与比较教育研究院教授;来源:《清华大学教育研究》2021年第4期)

教育部:将健康教育贯穿教育教学全过程

近日从教育部新闻发布会获悉,教育部等五部门近日印发《关于全面加强和改进新时代学校卫生与健康教育工作的意见》(以下简称《意见》)。《意见》要求,将健康教育与德育、智育、体育、美育、劳动教育相结合,融入教育教学、管理服务全过程。

教育部体育卫生与艺术教育司司长王登峰表示,在国家课程体系中,体育与健康课既包括体育,也包括健康,但此前都是体育老师来讲的。此次《意见》明确提出了健康教育的课程内容、课时要求,把健康教育的内容真正规范化、系统化,这是一个历史性的突破。

《意见》提出,鼓励普通高校开设健康教育必修课或选修课,师范类、体育类普通高校应开设健康教育必修课和教法课。落实各学段健康教育教学时间,中小学校每学期应在体育与健康课程总课时中安排4个健康教育课时。

《意见》明确了健康教育内容,要求构建分学段、一体化健康教育内容体系。引导学生主动学习掌握日常锻炼、传染病预防、食品卫生安全、合理膳食、体格检查、心理健康、生长发育、性与生殖健康、心肺复苏、安全避险与应急救护等方面知识和技能。把预防新型毒品等毒品教育纳入健康教育课程。落实预防艾滋病专题教育任务,加强青春期、性道德和性责任教育。

根据《意见》要求,各地各校要增加体育锻炼时间,开齐开足体育与健康课,强化学校体育教学、训练,健全体育竞赛和人才培养体系。严格落实眼保健操、课间操制度,提倡中小学生在到校后先进行20分钟左右的身体活动。保障学生每天校内、校外各1个小时体育活动时间。

《意见》特别强调,强化心理健康教育,开展生命教育、亲情教育,增强学生尊重生命、珍爱生命意识。加强重大疫情、重大灾害等特殊时期心理危机干预,强化人文关怀和心理疏导。

(上海市民办教育协会官网)

大连东软信息学院： 推进产教融合，建设高质量应用技术大学

□ 温 涛

大连东软信息学院是由东软出资举办的一所民办本科高校。建校 19 年来，学校以“教育创造学生价值”为办学理念，始终坚持应用型的办学定位，提出并实施了产教融合、面向应用的 TOPCARES 一体化人才培养模式，紧密依托东软公司的 IT 服务优势和大连高新区的产业优势，建立起了与举办者、企业、合作伙伴的协同育人生态系统，实现人才培养与行业动态需求的互补对接。目前，学校已累计为社会培养 4 万余名 IT 相关专业应用型人才，获得了社会各界的广泛认可。

一、提出并实施了 TOPCARES 一体化人才培养模式

在 2000 年建校之初提出的“五元知识结构”基础上，2008 年学校借鉴国际工程教育改革模式，充分考虑应用型人才特点与我校生源特征，在全校范围内实施了 TOPCARES 一体化人才培养模式。统筹规划和设计了理论与实践、课内与课外、校内与校外、专业教育与素质教育和创新创业教育等相结合的一体化应用型人才方案，致力于“培养具有社会责任感、创新精神、国际视野和较强实践能力的高素质应用型高级专门人才”。

1. 构建了 TOPCARES 一体化人才培养能力指标体系

在广泛调研基础上，构建了 TOPCARES 能力指标体系，包含 8 个一级指标、34 个二级指标和 126 个三级指标。除了专业能力培养外，还特别强调对学生思想道德品质、社会责任感、创新能力、个人职业能力、沟通表达与团队合作能力等的培养，体现了学校对学生发展的最大关爱。结合各专业对应的产业和社会需求，将 TOPCARES 能力指标层层分解落实到专业人才培养目标乃至具体的课程、项目、专题、活动中，保证每一项教育活动、教学环节都能够支撑学校人才培养目标的实现。

2. 设计了能力导向、项目牵引、内容动态更新的课程体系

根据每门课程对专业培养目标的贡献，重新优化设计课程体系的结构和次序，建立了从各专业培养目标到课程体系的映射，从课程目标到各知识单元教学目标的映射，进而形成一体化的课程体系，每个专业必须有精心规划的基于单元、单元组、课程、课程群及专业综合实训的“五级”项目，作为教学计划的重要组成部分。同时，要求和鼓励教师积极跟踪行业、企业前沿技术和专业发

展,结合新理论、新技术、新工具、新产品、新应用及时更新教学内容,以适应新一轮工业革命催生的新产品、新技术、新业态。

3.开展了多元化混合式教育教学模式改革与探索

通过 F2F + E - Learning 构建混合式教学模式,以多元化教学组织形式提升教学实施水平并推动学生自主学习。依托“4A”柔性网络教育资源平台,精细化建设线上+线下教学内容和资源,实现开放式柔性化教学组织与实施,探索教学组织方式灵活化、教师安排专题化、项目实施常态化、线上线下相结合的教学组织与实施方式。全面推进项目导向、合作学习为特征的案例式、翻转式、体验式、讨论式等教学方法。将混合式教学模式与应用型创新人才培养相结合,以学生为中心,激发学生内在学习动机,以混合式教学理念促进实践育人及创新育人。

4.全员参与、全过程监控、全方位评价的教学质量管理与保障体系

我校借鉴 ABET、PDCA 等质量管理理念与方法,构建并实施了基于 TOPCARES - ABET 的全员参与、全过程监控、全方位评价的内部教学质量管理与保障体系,实现 TOPCARES 专业评估 12 条标准的纵向贯穿和横向覆盖。同时,学校还系统的开展了一系列内部教学质量评估与改善工作,借助 MOOCs、云平台 and 大数据,建立教师评价与学习者自评、学生互评、网络大数据智能评价等相结合的考核评价方式。

二、推进产学研协作共赢,不断提升学生创新能力

学校构建了产教融合、面向应用的办学体制,形成了校企合作、协同共赢的运行机制,构建了校企合作治理结构层面、教学运行层面、各系与企业技术开发部门、教师与企业技术专家等各层级校企对接机制,在校企共同制定培养方案、共建实践教育基地、双向互聘机制等多方面,开展了深度合作,实现了人才培养与行业发展需求相适应。如今学校已成为“国家软件产业基地”“中国服务外包示范城市”建设的重要组成部分,并被大连

市政府授予“大连市软件和服务外包产业突出贡献单位”称号。

1.结合社会需求,校企共同制定并动态更新人才培养方案

学校制定了《专业人才培养方案管理办法》《制定培养方案的原则意见》,建立了规范严格的制定、论证、审批流程;在校专业与课程建设委员会指导下,定期邀请行业企业专家等利益相关者参与人才培养方案的调研和论证,跟踪国内外相关行业及专业发展情况,前瞻性的制定专业人才培养方案;同时根据产业和社会人才培养需求变化,适时修订和优化培养方案。

2.校企共建实践教育基地,多角度促进学生实践能力提升

学校成立了校企合作教学管理工作委员会,与 150 余家企业建立了实习实训基地,并建立了长效合作机制。近年来,学校与东软集团共建的校外实践教育基地获批国家级大学生校外实践教育基地,与英特尔、惠普、腾讯等共建的 9 个实践基地获批省级大学生实践教育基地。共建的校内大学生创业平台(SOVO)获批科技部火炬中心众创空间、省级大学生创新创业实践基地、创业项目选育基地等多项称号,计算机实验教学中心、数字艺术实验教学中心等获批省级实验教学中心。

3.校企合作建设“数字工场”,开展个性化、全覆盖、深融合的人才定制培养

学校依托东软公司的行业优势和自身的教育资源积淀,充分结合行业企业具体项目用人需求,通过深度产教融合,建立了大学与企业互利共赢、协同育人的创新教育生态系统——“数字工场”,搭建了从大学生定制培养、集中训练、顶岗实习到人才输出的完整人才生态链。数字工场面向大三、大四两个学年,覆盖五个学段(即素质类课程嵌入、技术类课程嵌入、项目类课程嵌入、企业岗位实习、校企联合毕业设计),构建了“素质 - 知识 - 能力 - 经验 - 成果”五个递进层级的人才定制培养实施过程,实现了人才培养与产业需求的无缝对接,为大学生实训实习和高质量就业创业打下了坚实的基础。

三、持续完善创新创业教育,不断彰显人才培养特色

建校之初,我校就开始了创新创业教育,2002年成立了大学生创业中心(SOVO),经过17年的探索,逐步构建了具有东软特色的TOPCARES一体化创新创业教育体系,注重创新创业教育与专业教育的充分融合,将创新创业教育融入人才培养全过程。为培养具有创新思维、创业意识、创新创业精神和能力的应用型人才,我校设计实施了“普适性+专业性+运营性”三位一体的创新创业课程体系,搭建了“创新创业普适教育+创新创业项目实践+虚拟公司运营+创业成果孵化+资源政策扶持”螺旋式上升的创新创业实践平台,建立了从创意产生、到创意实现、创业加速、创业孵化的创新创业指导与服务体系。

同时,我校还注重素质教育、思想政治教育与专业教育充分融合,除了专业能力培养外,还特别强调对学生思想道德品质、社会责任感、创新能力、个人职业能力、沟通表达与团队合作能力等的培养,注重素质教育、思想政治教育与专业教育的充分融合,不仅设计形成了独具特色的“5322”素质教育项目模式,学校还将原专业教研室和学生工作办公室合并,成立了专业教育管理团队,将教工党支部与学生党支部合并,成立了专业党支部。在全校范围进行了全方位、系统化的实践,实现了学生知识、能力、素质的全面协调发展。人才培养质量和教学建设水平显著提升。

随着创新创业教育的深入推进,我校创新创业教育工作取得显著成效。继成为“教育部首批50所全国创新创业典型经验高校”、科技部火炬中心“众创空间”之后,2017年又成为“全国首批99所深化创新创业教育改革示范高校”,并入选第三批全国实践育人

创新创业基地,获评“2018中国百家特色空间”。2017年6月28日,李克强总理视察学校,听取了学校在创新创业教育等方面的工作汇报,对学校办学给予充分肯定。

近年来,伴随学校的改革和发展,学校的办学水平和人才培养质量不断提升。

截至2018年底,学校共获省级以上教学成果奖41项,其中:2005年、2009年分别获国家级教学成果一等奖、国家级教学成果二等奖。在2012-2014年三个年度辽宁省面向全省本科高校开展的本科专业综合评价中,学校参评的11个专业中有7个位于全省前3名。学校多次被省市政府授予省文明高校、省平安示范校园、省精神文明创建工作先进单位、省先进党组织、市先进党委、市软件和服务外包产业突出贡献单位等荣誉称号;被行业协会、研究会等评为中国民办高等教育优秀院校,荣获“全国民办高校党的建设和思想政治工作”党建类优秀成果特等奖、思想政治类优秀成果特等奖;在“武书连2018中国民办大学综合实力前100名排行榜”中位列全国第5;在2019年中国高等教育学会发布的“全国民办及独立学院教师教学发展指数排行榜”中位列全国民办高校榜首;在“校友会2019世界大学排名”中位列全国民办高校第六位。

近3年,学校毕业生就业率均在95%以上。据2018年麦可思调研统计,我校2017届毕业生毕业半年后的月收入为5086元,比全国非“211”本科院校高496元;同时,我校2017届毕业生自主创业比例为4.2%,比全国非“211”本科院校高2.1个百分点,比全国“211”院校高3.1个百分点。用人单位对我校毕业生总体满意度是98%,来本校招聘过的用人单位100%愿意继续招聘我校毕业生。

(作者系大连东软信息学院党委书记、校长)

基础教育国际交流合作的 “枫叶”探索

□ 任书良

一、前言

我国基础教育尤其高中阶段教育探索国际交流合作,引进、消化、吸收境外课程基础上,开发融合课程,实施理解教育,已有近 30 年历史。应该说,这种探索取得了一定的成效,某种程度促进了基础教育改革的深化,推动了中西文化的融合。然而,一个时期以来,A-Level、IB、AP、BC 等境外课程在国内一些机构的推波助澜下大行其道,不仅垄断了所谓“国际化学校”的课程选择,更在事实上垄断了“国际化”基础教育领域的话语权。现实中,不少这样的教育机构片面引导学生及家长追捧“金发碧眼”、“原汁原味”和“提前浸染”,但即便如此,也未能帮助外国学生很好地衔接中国大学。随着“一带一路”倡议的提出和推行,中国教育“出海”需求越来越迫切。在这样的背景下,我国基础教育服务“引进来、走出去”战略到底需要什么样的课程体系,成为一个亟待破解的显性命题。

2020 年 9 月,枫叶世界学校课程横空出世并付诸实施,对这个问题做出了回答。那就是:我国基础教育发展走向国际,需要的是具备中国特色,拥有中国自主知识产权,兼具中英双语,融汇东西方文化,适合母语非英语学

生学习需要,立足本土、面向世界,既能帮助中国学生全球升学又能帮助外籍学生留学中国的新“国际化”课程。

2021 年 5 至 6 月,由枫叶教育集团主办,主题为“国家战略,枫叶行动”的枫叶世界学校课程研讨会先后在上海、深圳两地召开。会议围绕全球首个基础教育领域中国特色国际化课程——枫叶世界学校课程展开研讨,张民生、江波、吴刚平、卢晓中、金依俚、刘晓明等业内权威专家发表重磅言论,力挺枫叶世界学校课程课程,引发教育界热议。

上海市教委原副主任、上海教育学会原会长、国家督学张民生先生说:“枫叶能够独立完整地设计课程、得到论证,实现中国国际化课程零的突破,非常重要,具有创新意义。”

中国教育国际交流协会原秘书长、教育部人文交流中心专家组副组长、同济大学原副校长江波先生说:“枫叶世界学校课程的超前探索令人振奋。在推广过程中,我愿意帮助枫叶进行介绍。”

华东师范大学课程研究所教授、博士生导师吴刚平教授说:“枫叶世界学校课程的内容、评价标准、实施标准等,其合理性、专业度极高,且体现了传播和弘扬中华文化的意识。”

广东教育学会常务副会长、华南师范大学粤港澳大湾区教育发展高等研究院院长卢晓中教授说：“枫叶世界学校课程的教育目标达到了较高的学术水平，包含了学生的高阶思维，具有鲜明的创新价值。”

广东教育学会副会长、深圳市教育学会会长、深圳教育局关工委主任、国家督学、教育部特约视导员金依俚会长说：“枫叶世界学校课程是一套有中国心、适合中国学生发展，又兼顾其它国家学生培养的‘双向’课程体系，期待它能为中国国际化教育做出贡献。”

广东教育学会国际教育专业委员会名誉理事长、深圳市南山区教育局原局长刘晓明先生说：“枫叶世界学校课程具有先进性、普适性、民族性的特点，为中国教育走向世界，建立具有中国特色的国际化课程做了宝贵探索。”

国家战略，枫叶行动。枫叶世界学校课程的研发、推广和实践正当其时！

二、中国基础教育走向国际需要什么样的课程？

改革开放以来，为满足中国家庭对子女教育日益多元化、个性化的需求，一批实施“国际化”课程，面向海外升学的“国际化”学校在中国各地如火如荼地开办起来。包括但不限于 A-Level、IB、AP、BC 等课程体系，被引进并广泛应用于这类学校的办学实践中。在开放之初，“原汁原味”的境外课程填补了国内相关空白，满足了家长迫切需要，一定程度上起到了帮助中国本土教育“开眼看世界”的效果，培养了一批具有国际视野的人才，有其积极的历史意义。但与此同时，完全西化的境外课程教育，也带来了一定的意识形态风险，导致部分中国学生过早接受西方理念，而疏于中华民族情怀培育和对社会主义核心价值观的认同。

近年来，随着国家实力不断提升，中国在政治、经济、科技等领域已实现对国际社会从跟跑、陪跑到领跑的转变。尤其是“一带一路”倡议提出后，增强自信，扩大中国文化影响力，特别是我国基础教育发展如何走向国际化，成为国家教育战略的重要课题。神舟上天，蛟龙入

海，“中国智造”引领全球，与之相对的是承载中国文化传播使命的国际化课程基本不具备成体系的建树，在众多境外课程的“围剿”之中始终打不开局面。

那么，新时代背景下，我国基础教育走向国际需要什么样的课程？我们认为，至少应当具备如下特点：第一，它蕴含中国文化元素，具有鲜明中国特色，能传承和传播中国文化及价值观；第二，它适应中国国情，适合母语非英语的中外学生学习，拥有自主知识产权，不受制于人；第三，它不是传统的国内教育课程，是对国内课程标准的发展创新，能够面向海外推广；第四，它同时得到国内和国际权威认证机构认证，学分得到各国高校认可。显然，境外课程包括但不限于 A-Level、IB、AP、BC 或其他课程，不能达到以上要求，“洋枪洋炮”满足不了当今中国社会进步、教育发展和出海的需要，无法承载中国文化及价值观走向世界的使命。

为了攻坚这一课题，开发出一套既适宜我国学生学习，又能助力我国基础教育走向国际化的课程，枫叶教育凭自身 26 年国际化学校办学实践，历时 5 年，由中外教育专家、一线教师上百人参与，在实践中开发出枫叶世界学校课程。这套课程承载着枫叶教育为国家办教育、育人才，为我国基础教育走向国际化，沿“一带一路”办学建校添智慧、献策略的愿景。

三、中国特色枫叶世界学校课程的构建与实施

枫叶世界学校课程是在枫叶 26 年国际交流合作办学实践基础上，针对母语非英语学生尤其是中国学生学习特点和实际，组织中外课程专家及一线教师，历经 5 年研发而成，是全球第一个具有中国特色的国际认证课程。枫叶世界学校课程已于 2020 年 9 月正式实施，其三大特征是：拥有自主知识产权、获得国际权威认证、具有鲜明中国特色。枫叶世界学校课程开创了“一张文凭、两方认证、对接全球”的崭新模式。课程实施一年来，已有 12 个国家 113 所高校就枫叶世界学校课程发来了官方支持函，期待招收未来的枫叶毕业生。

1. 枫叶世界学校课程四大支柱课程

枫叶世界学校课程包含中文学术课程、英文学术课

程、汉语语言课程和英语语言课程,毕业要求包括至少完成 25 个学术课程学分和 1 个育人课程学分,每个学分至少 100 个小时的授课时间。其中英文学术课程要求 19 个学分,除数理化等基础学科外,还有学术英语、世界历史和地理、领导力、创造力课程,以及丰富的大学先修课;中文学术课程要求 6 个学分,包括语文、中国社会科学和人文修养;外籍学生则需完成 6 个学分的中国语言和文化。

在学习中英融合的学术课程之前,学生必须满足 ESL 英语语言要求。枫叶开发了英语 1 至 9 级分级课程标准,对标欧框和雅思,开发了英语 1 至 9 级分级测试标准以及相应的枫叶英语教学质量评估标准、教材、教学资源包和题库。针对外籍生的枫叶汉语语言课程也实施分级教学。《枫叶汉语》系列教材共有 9 个级别 13 册,供小初高使用。另外还有《枫叶学科衔接汉语》和《枫叶幼儿汉语》系列教材。

2. 枫叶世界学校课程的中国特色

其一,面向中国籍学生教授的中文学术课程,主要包括中国语文课和中国社会科学课(整合政治、历史和地理的内容),旨在夯实中国学生母语根基,增强对祖国和中华民族的认同感,传承优秀中华文化和价值观。此外还有枫叶自主研发的社会实践、社区服务、生涯规划类育人课程以及一系列旨在提高学生人文修养、艺术品味的校本课程。

其二,面向外籍学生的汉语语言课程,通过分级教学的方式,帮助外籍学生高效掌握汉语并了解中国文化。

其三,面向全体学生用全英文讲授的英文学术课程和英语语言课程中也融入了中国的元素,比如在世界历史和地理这门课中,既有介绍西方大航海时代的内容,也有中国郑和下西洋的内容,把中国的历史和地理放到全球视角中去培养学生的大历史、大地理观。

3. “一张文凭,两方认证,对接全球”

一张文凭指的是学生学习完一整套中西融合的课程之后,可获得由枫叶教育集团颁发的高中毕业证书,毕业证和成绩单由全球最大的学校评估认证机构 Cognia 盖章认证,提供第三方信誉背书。

两方认证是指 Cognia (美国优质教育评估认证机构)为枫叶世界学校课程毕业证书和成绩单提供的第三方国际信誉认证,提升其可信度,使其成为受全球大学录取的可靠依据;UK ENIC (英国国家学历学位评估认证中心)为枫叶世界学校课程提供对标 A-Level 课程认证,使课程达到国际一流质量标准,帮助高校快速便捷地确定针对枫叶世界学校课程的具体录取标准。

对接全球指的是有了枫叶 26 年成功办学的品牌积淀和 Cognia 以及 UK ENIC 两方认证的加持,枫叶世界学校课程的毕业生实现了直接申请全球英语授课大学,包括中国大学国际化课程项目。

四、深化基础教育国际交流合作的传承与创新

中国特色枫叶世界学校课程建立在枫叶教育二十多年成功运行加拿大 B.C. 省课程的经验基础之上,建立在教育部《普通高中课程方案》目标和内容导向基础之上,是对中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》落实和发扬,既非从头开始,也非另起炉灶,是对枫叶“中西教育优化结合”理念的深入落实,是对枫叶现有课程体系的整合、融合、优化和升级,以落实国家教育战略目标和我国国际化课程面向一带一路乃至全球推广的要求,成为我国基础教育发展走向国际化所需要的课程。

1. 对加拿大 B.C. 省课程的转型升级

枫叶为什么要实施从加拿大 B.C. 省课程向枫叶世界学校课程的转型升级?简而言之,就是以 B.C. 省课程为代表的境外国际化课程,无论是 A-Level、IB、AP 或其他,一些课程的局限性已不能适应学生学习和国家教育战略需要,不适宜被我国国际化学校所采用。它们的局限性或不适宜表现在:其一,境外国际化课程多为英美澳加课程,针对本国学生设计,不贴合母语非英语学生如我国学生的学习特点及习惯;其二,境外国际化课程的社会学科目,如历史、地理等,多为英美澳加单一国家知识内容,对英美澳加之外的学生如我国学生而言,内容缺乏相关性;其三,境外国际化课程不具备鲜明的中国特色和中国价值观,对我国学生的德育引领等同于

无,甚至产生冲击,更无法在我国国际化学校出海办学的过程中发出中国声音。以上三点可说是目前流行的几大国际化课程根深蒂固且难以克服的通病,从长期看,它们无法满足我国国际化学校的需要。

枫叶成功运营加拿大 B.C.课程多年的经验,早已在实践中发现了境外国际化课程此类局限,当时机成熟、条件具备时,对旧有课程体系进行优化并开发新的体系取而代之,即是预料之中、水到渠成之举。

2.对教育部《普通高中课程方案》的传承发扬

枫叶世界学校课程并非另起炉灶,其课程理念、内涵、导向对教育部 2020 年新修订的《普通高中课程方案》进行了传承发扬。

枫叶世界学校课程中文学术课程包含语文、思想政治、历史、地理学科,采用国家教材,其课程标准、内容、实施策略、评价等完全遵从国标方案,并在国标方案指导思想 and 基本原则基础上,结合枫叶中西教育优化结合的理念和国际化精英人才培养目标,在教学方法选择、教学内容引入、评价方式优化上更有针对性,并开设研究性学习、社会实践、社区服务等内容丰富且形式多样的校本课程,加强了学生综合素质、研究能力、实践能力的培养。

枫叶世界学校课程英文学术课程从英语和理科等学科角度,即兼顾、融合了国标方案导向,又对标 A-Level 等国际化课程的内容、方法,特别是重视研究、实践的科学思维,民主、开放的课堂文化,合作、探究的学习方式,及在此基础上开设的世界历史和地理、领导力课程、创新力课程,聚焦学生核心素养和未来人才素质需求,对学生全面发展、面向全球发展并对接海内外高校提供了有力支持。

3.对《深化新时代教育评价改革总体方案》的超前探索和坚定落实

早在办学之初,枫叶即提倡素质教育理念,不唯分数,重视对学生的过程性评价和全面评价,并通过多年实践探索出一套完备、科学的学生评价机制。当其他学校的高中生为一纸高考分数在题海中苦苦挣扎之时,枫叶学生已经可凭在校综合成绩申请海内外优质大学了。这是枫叶对国家教育评价改革的一种超前探索。

枫叶高中学生的综合成绩,由学生日常课堂表现、平时作业情况、三年期中期末考试等成绩构成。枫叶学分体系中,还包含社团课程、社会实践、社区服务、研究性学习、德育课程等学分。应当说,枫叶世界学校课程体系、学分体系和评价体系,正体现了国家《深化新时代教育评价改革总体方案》重视立德树人、重视五育并举、重视过程评价和综合评价、重视学生全面发展、不片面追求分数和升学率等的总体要求。也正是这种全面、科学的评价方式,使得枫叶学生能够获得终身学习能力,关注自身全面发展,同时从书本内外、课堂内外、校园内外、社会之中、自然之中和各学科各领域知识之中,拓展视野、强健身心、提升能力。

五、结论

枫叶世界学校课程打破了 A-Level、IB、AP、B.C.等境外国际化课程的垄断,具备境外国际课程所不具备的优势;它对内满足中国学生兼具双语思维、国际视野、全面发展的需要,对外满足海外学生感受中国文化又不偏废其本国语言文化的需求;它符合国家“一带一路”倡议,顺应中国基础教育国际交流合作的基本趋势。

枫叶世界学校课程的优势,源于我们对这套课程所蕴含的价值和效能所体现出的方向有清醒认识,也源于国内教育界专家、学者对该课程体系的肯定和推荐。

应当说,在改革开放不断深入、社会发展日新月异的当今中国,我们的文化软实力还不够强大,我们的教育资源配置能力特别是课程建设能力还不能很好适应经济社会发展的需要。二十六年厚积薄发,五年磨一剑。作为全球首个具备中国特色的“国际化”课程体系,枫叶世界学校课程的推广实践,将为我国“国际化”学校找到一条行稳致远的发展之路,将成为我国基础教育对外开放和沿“一带一路”办学的有效资源。在未来的发展中,我们将严格遵守国家有关办学规定,坚持社会主义办学方向,坚持教育公益属性,坚持立德树人根本任务,切实做好“五育并举”和“三全育人”,始终致力于培养具有中国心、民族魂的国际化人才。

(作者系枫叶教育集团创始人、董事长,博士)

经合组织:发布《2021 教育概览》呼吁加大教育投资

经合组织于 2021 年 9 月发布的报告《2021 年教育概览》指出,经合组织五分之一的成年人没有接受过高中教育,在一些国家,相当一部分儿童提前辍学。2019 年,在大约四分之一的经合组织国家中,每十个学龄青年中至少有一个没有上学。但这一情况在一些国家已经得到改善,2005 年至 2019 年期间,墨西哥、葡萄牙和俄罗斯的高中阶段失学率下降了 15 个百分点以上。

报告显示,社会经济地位对 15 岁儿童识字技能的影响比性别或原籍国更大,一些教育系统对社经劣势带来的消极影响的抵御能力远高于其他系统。社会经济地位也将影响学生的道路规划,那些没有受过高等教育的父母更可能让他们的孩子在高中阶段就开始工作,致使学生在劳动力市场上面临不利条件。到 2020 年,未完成高中教育的年轻人失业率几乎是高学历者的两倍。

移民背景也会影响学习前景,移民的就业前景在各国之间差异很大。在现有数据国家,第一代或第二代移

民的学生,其高中毕业率都低于没有移民背景的学生。对于具有不同教育水平的移民学生来说,劳动力市场的结果差别很大,这反映了对不同技能的供求关系。并且,一些移民在原籍国获得的学历和教育经历在国外往往很难获得认可。

此外,性别差异也仍然存在,男性比女性更容易留级,在阅读方面表现不佳,且男性更容易走上职业学习道路,完成高中教育的可能性更小。女性在正规成人学习的参与率高于男性。然而,在经合组织国家中,女性就业率 and 收入仍然低于男性,尽管他们是从同一研究领域毕业。

报告表示,教育投资是关键,但教育支出的增加并没有改善教育成果,这表明各国仍需更加努力地研究如何更有效地投资资源,并使资源与需求相配,以适应不断变化的世界。

(上海师范大学国际与比较教育研究院 陈欢编译)

欧洲:加强成人教育培训促进终身学习

2021 年 9 月 8 日,欧洲教育信息网发布了一则“与‘如何帮助缺乏谋生技能的成年人获得教育培训机会’相关的现有国家级政策”的报告。该报告重点关注来自 37 个欧盟成员国的 42 所教育培训机构间的政策合作。

报告共包含八章内容,主要探究了当前促进终身学

习的措施,尤其关注与帮助技能和资质较低的成年人获得学习机会相关的政策措施。报告第一章主要介绍与成人教育和培训相关的一系列量化指标;第二章主要审查了国家间如何协调安排与成人学习相关的政策措施。第三章针对公共补贴计划进行跨国综述,该计划旨在为成

年人提供提升个人技能和资质的机会;第四章主要围绕财政问题,比如针对低资质群体的财政激励政策,提出解决办法。第五章探究了实现灵活学习路径的方法,并最终形成一个研究领域;第六章是对“非正规”学习和“非正式”学习的认可程度的分析。报告最后两章探究了提高认识、外展行动和指导服务在多大程度上能够支持

现有的学习供应。

该报告有助于我们更好地了解欧洲成人的学习状况,并能够鼓励我们反思如何更好地应对该领域当前和未来会面临的挑战。

(上海师范大学国际与比较教育研究院 孙丽君编译)

新加坡:影子教育使教育改革成果存疑

在新加坡,影子教育机构(Shadow Education Institution)通常被称为“补习中心(Tuition Centres)”或“补习机构(Tuition Agencies)”,其虽然由新加坡教育部私立学校部门管辖范围,但与私立学校(Private School)又有所不同,后者提供诸如文凭或学位的学历认证。据统计,新加坡教育部已批准注册补习中心超过 800 家,其机构师资来源均非在校教师。同国内一样,新加坡明确禁止在职学校教师在辅导机构任教。按规定,任何在校外辅导机构代课、兼职或以各种名义设立补习班的在职教师一经发现或被举报将无法获得继续获得学校教师职位。

随着补习中心的快速扩张,其宣传海报、传单及其他宣传材料在公共场所随处可见,形成各补习中心之间相互激烈竞争,争相抢夺知名度。根据 2019 年 7 月发布的家庭支出调查结果显示,新加坡家庭在 2018 年为孩子课外补习花费了惊人的 14 亿新加坡元(约 10.3 亿美元),是十四年前的两倍多。作为精英主义国家,新加坡鼓励“勤奋才能成功”的社会风气青霄直上,家长与学生之间竞争感和焦虑感加剧,不仅要通过高风险的考试,更要争夺重要的教育资源,从而导致补习中心学生人数急剧增加。更有趣的是,新加坡补习中心不仅仅吸引本地学生前来,而且已经吸引了在新加坡学习的留学生,甚至包括这些学生家长也会参加速成班或讲座以获得

育儿技巧。所有这些都使新加坡成为名副其实的“补习中心的国家”。

近日,晋州教育大学金英俊博士(Young Chun Kim)在其著作《东亚影子教育和学术成功理论化:理解东亚学生影子教育的意义、价值和使用》(Theorizing Shadow Education and Academic Success in East Asia: Understanding the Meaning, Value, and Use of Shadow Education by East Asian Students)中详细解释了其研究新加坡影子教育的三条结论。首先,影子教育在新加坡处于模棱两可的状态。对于父母而言,即使迫在眉睫,他们认为也并非一定要去补习中心补习。父母的竞争意识使他们希望孩子以牺牲他人为代价取得优异成绩,正是父母也经历了教育的竞争,让他们相信竞争的存在,因而一直在寻找可能导致孩子在教育竞赛中落后的弱点。正是这决定了他们进行影子教育的核心。此外,家长不会仅出于学业考虑来决定是否让孩子去补习中心。做决定时,他们已经试图权衡教育与儿童发展中学业和非学业方面之间的相互关系。父母希望孩子能平衡社交、审美和学业之间的关系并得以发展。因为他们也逐渐意识到非学术技能以及诸如批判性思维的“超学术技能”,无论是在学校本身还是在学校以外的生活,对于成功而言变得越来越重要。金博士也在其著作中列出证据表明补习中心的教

育更趋向于全面教育的概念。最后,影子教育的不断增长和多样化可能确实证明新加坡的教育改革并未成功。新加坡教育改革不仅旨在拓宽教育观念,还旨在降低教育对儿童的竞争力和压力。几乎没有迹象表明儿童压力的教育改革取得了成功。恰恰相反,非学术活动纳入教育竞赛使得整体教育压力加剧。“孩子们不需要更全面

的方法来评价,他们需要的是成年人将他们作为儿童进行评估,因为他们的童年正在迅速耗尽。”虽然新加坡影子教育的多样化表明教育概念已经变得更广泛、更全面,但还表明教育同时变得更加紧张、竞争和耗时。

(上海师范大学国际与比较教育研究院 张亦弛编译)

法国:鼓励大学生参与中学生课后服务

日前,教育部办公厅印发《关于推广部分地方义务教育课后服务有关创新举措和典型经验的通知》,遴选确定首批23个义务教育课后服务典型案例单位。《通知》指出,开展中小学课后服务,是一项“顺民意、暖人心”的民生工程,也是提高教育质量、促进学生全面健康成长的重要途径,更是增强教育服务能力、有效减轻家长负担的重要举措。打通学校课后服务“最后一公里”是全球教育共同课题,法国政府近期也积极筹措,引导大学生参与中学生课后辅导工作,是对课后服务工作人员进行扩充的一种新探索。

法国的大学生在课余经常会打打零工,一来可以赚取生活费,二来也可以增加社会经验。然而,自新冠肺炎疫情暴发以来,大学生就业、实习和打零工变得异常困难,这种情况对于那些家庭经济条件不佳的学生来说更是雪上加霜。

自5月起,法国政府通过提供劳务报酬的方式鼓励大学生加入面向初中生的“完成作业”(devoirs faits)计划。参与计划的大学生可以根据工作时长换取相应报酬,他们每小时的税前收入为15.99欧元,税后收入大约为12欧元。目前已有近3万名大学生申请加入这一计划。经过选拔的法国大学生将收到录取通知,同时为响应法国政府疫情防控要求,大多数大学生将在线为初中生提供辅导。

“完成作业”计划是法国教育部2017年制定的促进教育公平的重要举措。具体来说,就是每天为初中生提供1小时课后辅导,每周不超过4小时,鼓励学生在校内完成作业,不懂的知识点不过夜,回家后可以自由阅读,这为亲子交流留出了更多时间。

法国国民教育部长布朗盖(Michel Blanquet)指出,这一计划具有增进福利、促进公平和改善教学三重意义。也就是说,计划惠及各阶层学生,特别是可以帮助那些不具备辅导孩子条件的家庭。同时,课后辅导可以增强课堂与课外作业之间的衔接,让稍落后的学生跟上进度,帮助学有余力的学生深入学习。为此,教育部投入专项经费,2017—2019年分别投入1.5亿欧元、2.2亿欧元、2.5亿欧元用于该项目,经费主要用于支付教师、高级教育顾问等人员额外工作时长的报酬。

负责教育优先事务的国务秘书纳塔莉·埃利玛斯(Nathalie Elimas)在《巴黎人》专栏文章中也充分肯定了这一计划自实施以来取得的积极效果。目前,已有1/3的初中生参与这一计划,在教育优先区即教育薄弱区,有超过44%的学生选择参与这一计划。有教育界人士认为,让更多大学生参与这一计划是“一举两得”的做法,既能满足大学生勤工俭学需求,又能解决中学生课后辅导问题。

(作者系北京师范大学国际与比较教育研究院刘敏,狄鹤;来源:《中国教育报》)

教育部来沪专项调研“双减”工作

9月8日下午,教育部校外教育培训监管司司长俞伟跃先后来到上海市闵行区平阳小学、黄浦区卢湾中学,开展“双减”工作专项调研。上海市教卫工作党委副书记、上海市教委主任王平,上海市教委副主任倪闽景以及闵行、黄浦区委区政府负责同志参加调研。

平阳小学:借力“好玩的课程”,提升“课后服务”品质

在平阳小学,调研组实地查看了学校“课后服务”第一时段“低年级主题式综合活动课程”的开展情况。他们走访课堂,走进操场,观摩了一年级“小眼睛玩转趣乐园”系列课程和二年级“小球蹦蹦跳”主题课程,并听取了平阳小学新学期落实“双减”工作的汇报。

据介绍,平阳小学以“五项管理”为抓手开展校本作业管理。建立作业“家长监督团”,每日进行全校作业公示。在“家校联系本”上记录反馈“四个一”:每日一记——记录上网学习时间、睡觉时间;每日一锻:记录每天体育锻炼时间;每日一读——每天坚持阅读好习惯;每日一岗——家庭劳动小岗位。

学校还将课后服务时间划分为“学习辅导、社团活动与延时服务”三个时间段按需开展,借力学校“低年级主题式综合活动课程”、“手球+”、“walking 上海”系列课程丰富社团体验;引进篮球、足球、羽毛球、小号队、拉丁舞等社会力量“联合办团”,让学校课程在“课后服务”中得到延展,不断提升学校“课后服务”品质。

在肯定学校特色做法的同时,调研组希望学校在工作中,不断调整策略,更好满足家庭需求,为学生提供个性化的学习辅导;借力学校“好玩的课程”,提升“课后服务”品质,更好促进“双减”工作落实。

卢湾中学:探索“4+1”组合新模式,整合资源实现共建共享

每天在学校里把作业写完,遇上难题马上有老师答

疑解惑,老师则对有需求的学生进行查漏补缺式辅导;完成作业后,学生可根据兴趣自主选择,或者走上操场运动健身,或者在老师的指导下组装一架太阳能小车,或者到一墙之隔的卢湾高级中学去体验人工智能……这是俞伟跃司长一行走进卢湾中学调研时看到的场景。

据介绍,卢湾中学将课后服务细分为三个时段:15:25-16:05为基础类服务;16:25-17:30为拓展类服务;17:30-18:00为延时类服务。根据前期调研,学生选择基础类服务和拓展类服务的比例高达98%。

基于此,学校在课后服务内容上探索“4+1”组合模式:每周一至周五,依据学生学情,安排作业指导、分层学科答疑、整本书阅读、自主学习拓展、项目学习等内容;周五则为学生安排一次社团活动,自主选择,包括艺术、体育、劳动、科创、信息等。学校课后服务还充分依托卢湾学区教育资源和师资力量、依托华东师范大学高校资源实现场地、课程等方面的共建共享,这给调研组留下深刻印象。

卢湾中学还建立了学生睡眠时长、作业时长、体质健康监测机制,并组建了一支以本校在职教师为主体,家长志愿者、退休教师、社会专业人员为辅助,“四方协同”的课后服务团队,保障课后服务的顺利推进。目前全校在职教职员工参与课后服务的比例达91%。

在调研中,俞伟跃一行深入了解了平阳小学、卢湾中学在开展课后服务等“双减”工作方面的具体举措和特色亮点,对两校强化学校教育主阵地建设,以学生为本,精细做好落实工作的担当作为表示充分肯定。调研组还详细询问了学校开展相关工作的现实困难,并希望教育部门和学校不断研究新形势新情况,扎实开展重点难点问题治理,不断积累制度成果,更好满足广大学生和家长的 demand。

在沪期间,调研组一行还听取了本市推进落实“双减”工作情况的汇报,调研了本市培训市场情况,对上海

“双减”工作表示了肯定。

(来源:上观新闻)

中国民办教育协会多方施策化解退费难

面对“双减”政策执行过程中家长反映强烈的校外培训机构退费难、纠纷多问题,中国民办教育协会(下文简称协会)日前特别成立了校外培训矛盾纠纷诉前调解中心,中心邀请一批退休法官和志愿律师、教育工作者,了解关注家长的真实需求,并对目前校外教育培训机构出现的和学员、职员以及第三方的矛盾纠纷进行诉前调解。为帮助一些机构解决兑课问题,协会还特别推动了同业互助。

据全国政协委员、中国民办教育协会会长刘林介绍,如果校外培训机构经营困难走破产途径,由于资不抵债,按照目前法律规定,学员将只能收回学费额度的一定比例,而据协会调查了解,家长最大意愿是支持孩子在国家允许范围内继续完成学习。为此,协会特别邀请了新东方、学而思、猿辅导、核桃编程等30家知名校外培训机构代表召开会议,并向这些机构发出倡议,推动开展同业互助,以解决兑课难题,避免给家庭造成损失。比如,A机构

提供的境外英语培训被叫停,协会协调,由B机构帮助免费提供同等学费金额的计算机编程课程。虽然课程内容有变化,但保障了学员家庭利益最大化。

据悉,中心成立一周以来,已有15家大型校外培训机构负责人主动求助,就破产、退市、退费、退租、裁员等问题与协会进行深度对接,同时协会与多家问题机构建立了工作组,通过同业互助、指导研发合规项目自救等形式解决了2.3万余名学员的课程转兑问题。目前,该调解中心还搭建了“一对一”在线调解平台。

另据刘林会长介绍,目前一些校外培训机构由于自身陷入信誉危机,主动提出希望协会能够担任中立方对机构进行监管。中国民办教育协会目前正着手探索特定情境下第三方监督、委托监管等新机制以帮助企业走过危机。刘林会长表示欢迎有社会责任感、公信力的各级政协委员参与公益监督,以携手推动社会和谐。

(来源:人民政协报)

中国民办教育协会小学初中分会在京成立

为全面贯彻落实国家义务教育发展新的战略定位要求,深入把握规范民办义务教育政策精神,更好地发挥行业引领、行业自律与行业规范作用,推动民办教育事业健康高质量发展,中国民办教育协会于9月11日、12日,在北京隆重召开“全国民办小学初中高质量发展大会暨中国民办教育协会小学初中分会成立会”。教育

部发展规划司、基础教育司、北京大学、清华大学、北京师范大学、浙江大学和教育部教育发展研究中心、北京教科院、上海市教科院有关领导、专家学者,以及全国各地民办小学初中学校举办者和校长等共300余人参加了线下主会场会议,全国部分民办中小小学负责人、教育研究专家通过在线直播方式参会。

11日晚,小学初中分会全体发起人会议暨分会一届一次理事会会议召开。

12日上午,大会举行了开幕式暨小学初中分会成立仪式。全国政协委员、中国民办教育协会常务副会长、上海市民办教育协会常务副会长胡卫在主持开幕式过程中概要介绍了此次会议召开背景以及当前民办义务教育所面临的总体发展形势与政策性要求,指出当前民办义务教育应当在坚持教育公益性、落实“双减”任务要求、促进教育公平等方面发挥应有作用。

根据小初分会成立议程,中国民办教育协会秘书长贾伟宣读了《关于成立中国民办教育协会小学初中分会的决定》和小初分会首届理事会、学术委员会组成人员名单。顾明远和刘林共同为小初分会成立揭牌。小初分会理事长王文源、学术委员会总顾问季明明教授、学术委员会主任方中雄研究员和朱旭东教授以及11名学术委员会成员获颁聘书。

仪式后,小初分会两位学术委员会主任分别作了讲话。北京师范大学教育学部部长朱旭东教授在讲话中指出,民办教育作为我国教育体系的重要组成部分,其高质量发展对“十四五”时期我国建设高质量教育体系目标的实现具有重要意义,也是一项重要任务。当前,义务教育阶段还有许多问题需要研究,有些学术性问题可以在民办学校中进行探索,因为相对公办学校而言,民办学校有着更为灵活的办学机制优势。作为小初分会学术委员会主任,他表示今后很乐意为民办中小学发展做一些有益的学术性研究工作。

北京教育科学研究院院长方中雄指出,当前我国民办义务教育已经进入到一个宏观战略调整时期,法律政策发展环境发生了重要变化。以前民办教育依靠政策优势和错位办学的发展,如今面临更多挑战。今天的民办教育尤其是义务教育阶段民办教育,更需要放到国家整个教育事业发展全局中去把握方向,需要放到整个教育改革发展全局中去思考其发展空间与发展定位,还需要放到公办民办协同发展的环境中去考虑自身特色,追求高质量发展。在这样的特殊时期,小初分会的成立尤为重要。作为学术委员会主任,方院长表示会按照分会工

作安排,组织学术委员会配合开展相关理论研究、政策解读、办学实践总结等,帮助民办教育把好发展方向与发展定位,推动民办学校提升办学质量。

小初分会学术委员会总顾问、北京教育科学研究院原院长、国家教育咨询委员会委员季明明致辞,并转达了小初分会学术委员会总顾问、原国家教育委员会党组成员、副主任、教育部总督学柳斌为分会成立的题词——“弘道养正育桃李、立德树人兴中华”。作为中国民办教育协会的创会副会长,季明明教授对刘林会长领导的新一届协会工作予以了充分肯定与期待,强调小初分会的成立,是中国民办教育协会发展史上的一件大事,也是我国民办小学初中学校改革发展历程中的一件大事。希望小初分会全体成员单位能够自觉成为引领全国民办中小学把握立德树人根本任务、全面实施素质教育、加快实现高质量发展的排头兵。

顾明远在致辞中对小初分会的成立及高质量发展大会的召开表示祝贺,他指出,历史上在国家财力不足的情况下,民办教育为我国教育的普及与发展做出重要贡献。在我国教育改革与发展新时期,民办教育仍然有其发展空间,其发展的生命力就在于高质量和有特色。他希望民办学校要坚持党的教育方针,坚守为党育人、为国育才使命,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者;强调民办学校要上好每一堂课,尤其在当前“双减”任务之下,更要发挥好民办学校自身的机制优势,不断提高办学质量,办出特色。同时,顾先生强调,地方政府应当继续依法支持、依法管理民办教育,要尊重民办学校办学自主权;而民办学校也应依法办学、规范办学。顾明远预祝民办教育越办越好,为实现“第二个百年奋斗目标”和中华民族伟大复兴做出新的贡献。

教育部基础教育司义务教育处处长陈文涛代表基础教育司对会议召开表示祝贺。他指出,中国民办教育协会成立小学初中分会,体现了对民办义务教育的重视,也将对整个义务教育改革发展产生积极推动作用。在有关规划、政策、法规进一步明晰之际,召开这次会议,探讨如何促进民办义务教育高质量发展很有意义。陈文涛处长强调,要深刻领会十八大以来党中央和国务

院关于义务教育一系列文件精神,要从国家发展、群众期盼和义务教育本身三个层面来深刻理解我国义务教育发展历史进程。当前,义务教育站在了新的起点上,中央文件、会议对义务教育发展提出一些基本性、原则性要求,包括:坚持教育的社会主义属性原则、坚持促进教育公平原则、坚持优先发展原则、坚持全面培养全面发展原则。针对民办义务教育发展,陈文涛处长提出了四条建议,即方向要正确、办学要规范、质量要提升、评价要科学。他希望中国民办教育协会积极发挥观念引领、改革示范、决策咨询、桥梁纽带等作用,进一步团结引领好民办教育专家学者、校长教师,进一步宣传解读好中央文件精神 and 决策部署,为推动各地贯彻落实、维护改革发展大局贡献更大力量。

教育部发展规划司副司长楼旭庆肯定了中国民办教育协会自去年11月换届以来所取得的各项工作成绩与做出的贡献,并代表发展规划司对大会召开和小初分会成立表示祝贺,他认为,小初分会的成立是协会进一步完善治理结构、提升治理能力的积极探索和重要实践。楼司长对协会和小初分会未来工作提出了希望,强调要坚定理想信念,做中央决策的践行者,积极协助主管部门,坚持义务教育公益性、公平性、统一性、规范性、人民性,强化民办义务教育规范管理,促进义务教育优质均衡发展;要推进行业自律,做行业规范的引导者,要始终突出政治意识、要始终坚定办学方向、要始终弘扬行业正气、要始终强化风险防控;要聚焦内涵发展,做质量提升的推动者,促进义务教育提质增效,让更多优质资源惠及全体人民。

在上半场开幕式总结中,刘林强调,成立小初分会旨在推动民办中小学成为全面贯彻党的教育方针的模范阵地、成为高质量教育体系的重要组成部分、成为人民满意的教育。他对小初分会提出“一个定位、六个作用”,希望小初分会坚守一个定位,即从行业协会的角度履行行业引领、协调、自律、维权、服务职能,既不越位、不走偏,在政府与学校之间找到自己合适的位置,更不缺位、不畏难,担起应担当的责任。在作用发挥方面,他要求小初分会要发挥好行业组织的凝聚作用、纽带作

用、自律作用、监督作用、推动作用与服务作用。刘会长指出,“只要真心追求让人民满意,民办学校不仅不会倒,只会会更好。”

12日上午下半场,由教育部发展规划司民办教育管理处处务处长顾然做重要政策专题报告。她以《坚持党的领导和党的建设推动民办中小学高质量发展规范发展》为题,从时代要求、政策体系和重点任务三个层面,对当前我国民办义务教育发展现状、存在的主要问题、现行政策体系以及未来规范与发展的重点任务做了深入分析,为今后民办义务教育的规范与高质量发展指出了方向与重点。

12日下午,大会邀请优秀民办小学初中校长代表、国内教育界著名专家分别做专题报告,分享办学经验,开阔理论视野,把握前沿走向。专题报告环节由小初分会副秘书长、上海市教育科学研究院民办教育研究所刘耀明博士主持。浙江海亮教育管理集团总校长、湘湖未来学校校长叶翠微以《唱响“三步曲”——湘湖未来学校的创办逻辑》为题,按照如何定好调(理念)、如何找对人(教师)、如何选准表(课表)三步展示了所在学校的创办逻辑。华东师范大学课程与教学研究所主任杨晓哲以《未来教育与人工智能》为题,探讨了未来教育与人工智能的关系,分析了线上线下教育各自的优势以及未来融合的趋势。清华大学教育研究院院长石中英教授则以《激发中小学办学活力,提高中小学教育质量》为题,从学校活力的概念出发,围绕民办中小学如何激发办学活力,提高办学质量做了深入的理论分析。

在圆桌论坛环节,教育部教育发展研究中心首席专家、民办教育研究所所长王烽研究员主持会议,上海市教科院民办教育研究所所长董圣足研究员、浙江大学吴华教授、中育教育集团董事长王伟、上海世外教育集团执行总裁徐俭、海亮教育管理集团董事长辛颖、浙江绿城教育集团总校长黄建明、长沙金海学校校长柳君平、辽宁教育学院民办教育研究所所长黄元维研究员等知名专家学者与中小学校长,围绕民办小学初中高质量发展问题开展了精彩的对话交流。

小学初中分会理事长王文源以“感谢、相信、坚定”三个主题词作了总结性发言。王理事长代表分会感谢教

育部、协会等各级领导的支持,感谢北大、清华等高校和科研机构专家学者的支持,感谢分会全体会员单位的支持,相信依靠教育部和协会的正确领导,依靠全体会员单位的智慧和力量,认真落实教育部和中国民办教育协会有关领导的指示指导精神,坚持刘林会长所说的“一个定位”和“六个作用”,不忘初心,坚定信心,坚持走内涵发展的道路,办人民满意的教育,民办义务教育一定会有更美好的明天。

与会代表表示,中国民办教育协会在现阶段及时成

立小初分会,具有非常重要的意义,体现了协会在贯彻党的教育方针、全力推动行业发展的大局意识和担当精神,是个温暖人心、鼓舞信心的重要举措。教育部有关司局负责同志的讲话、报告和专家们的指导、建议,不仅传递了最新的政策信息,而且使大家消除了一些困扰、误解,进一步明确了发展方向,增添了信心与动力。大家表示将积极参与小初分会的工作,共同为民办义务教育高质量发展做出新的贡献。

(来源:上海市民办教育协会官网)

江西:完善民办教育发展资金使用管理

近日,江西省财政厅、教育厅修订了《江西省民办教育发展资金管理办法》(以下简称《办法》),引导民办学校规范办学行为、改善办学条件、凝练办学特色、提升办学水平,促进全省民办教育持续健康发展。

《办法》明确,民办教育发展资金扶持对象为民办高校(含民办普通本科高等学校、高等职业学校)和民办中等职业学校、普通高级中学。其中,民办高校应符合在校生规模2000人以上、自有实训基地、无违法违规情况等条件,同时综合考虑办学规模、办学条件、办学行为、办学水平、年检结果等因素;民办中职及高中应符合民办中职在校生规模1200人以上、设区市本级和所辖县(区)民办学校年检

工作合格、民办中职及高中学校无违法违规行为等条件,同时综合考虑办学规模、办学行为、年检结果等因素。

《办法》规定,民办教育发展资金主要用于党建和思想政治工作、师资队伍建设、重点学科和特色专业(群)建设、实验室和实习实训基地建设、教学设施设备和图书资料购置、教育信息化建设等方面。按照“谁使用,谁负责”的原则,民办教育发展资金不得用于偿还银行贷款、其他债务及利息,不得用于基本建设和人员经费支出,不得用于支付罚款、捐赠、赞助、对外投资,不得用于日常公用经费开支等支出。

(来源:《中国财经报》)

广东:民办教育博览会开幕,民办教育和教育装备相结合

9月11日上午,由广东省民办教育协会和广东省教育装备行业协会联合主办的第2届广东民办教育博览会暨第20届广东教育装备展览会正式开幕,本次展览于9月11日至13日在广州国际采购中心举行。

中国民办教育协会总顾问,全国人大常委会原副秘书长、法律委员会原副主任委员李连宁表示,民办学校应全面提升教育教学质量,坚持特色发展,走质量立校之路,应加速布局现代科技和信息技术与教育教学的深

度融合,提高学校教育装备设施的现代化、智能化、网络化、数字化。

中国教育装备行业协会副会长兼秘书长夏国明表示,展会将民办教育和教育装备两个行业聚集起来,让民办教育和教育装备事业相吻合,让民办教育和教育装备产业相结合,是本届展会为全国会展业做出的创新与示范。

据悉,本届博览会以“党建引领、立德树人;科教融合、创新发展”为主题,开设民办学校、党建与思政工作

成果展、教育装备、教育信息化等展区,展示了教学仪器设备、实验室设备、教育信息化设备、功能教室设备、音体美器材设施、后勤设施装备、数字化校园建设系统、信息化服务方案等设施。

展会期间还将举办广东民办高校党建与思政教育高峰论坛、广东研学实践教育论坛,教育新产品、新服务、新方案发布会等活动,召开广东省民办教育协会、教育装备行业协会高层会议等。

(来源:南方网)

湖南长沙:2022 年民办义务教育在校生规模占比缩减到 5%

9月14日下午,记者从长沙市“双减”暨规范民办义务教育发展工作推进会上获悉,根据中央文件要求和省委省政府部署,2022 年底前,我市市域民办义务教育在校生规模占比要控制在 5%以内,确保义务教育学位主要由公办学校由政府购买学位方式提供。

截至 2020 年底,我市共有义务教育民办学校 46 所,在校学生共计 71087 人,占全市义务教育阶段在校学生总数的 7.2%。要优化长沙民办义务教育发展,各区县(市)要主动作为、压实责任,制定具体落地方案,明确每一所民办义务教育学校的处置方式、目标任务、路径措施及完成时限;科学制定事业发展规划,做好增量控制,不得审批设立新的民办义务教育学校,不得增设民办义务教育学校校区、办学点,不得引入新的社会举办方。现有民办中小学的小学部和初中部未招生或已停止招生的,未经市政府同意不得擅自招生。做好存量化解,按照“转公一批、购买学位一批、缩规一批、转设一批、关停一批”的工作思路抓好落实,制定政府购买学位管理办法,确保 2022 年底实现调控目标。

在社会最为关注的清理“公参民”学校、维护教育公平方面,会议明确要求:2022 年 8 月前,公有资源单独举办的民办义务教育学校转为公办。公有资源参与举办

的民办义务教育学校,积极引导转为公办;不能转为公办的,公有资源全面退出。严肃查处公办学校违规将土地、校舍、教学仪器设备等国有资产租赁给民办义务教育学校使用的行为。全面清理在编教师,各区县(市)政府和公办学校不得向民办义务教育学校新增派具有事业编制的教职工,已经派出的,按照积极稳妥原则有序引导退出,2022 年 8 月底前全部清理到位。

在规范办学行为、引领民办义务教育健康发展方面,长沙将强化党建引领,推动党组织建设有关内容进入章程,选好配强党组织书记,派驻党建指导员。

在家长关心的升学问题上,长沙将推进招生制度改革,全面落实义务教育学校“公民同招”、免试入学、超员摇号,对报名人数超过招生计划的,实行电脑随机录取。

在教学内容上,长沙将强化民办义务教育教学管理,建立常态监督机制,督促学校严格按照规定选用教材、开设课程、开展教学。

在规范民办义务教育发展上,长沙将全面清理规范民办义务教育学校名称,对违反中央《意见》“7 个不得”要求及有损于国家、社会公共利益等情形的,责令变更名称并在 2022 年 6 月底前整改到位。

(来源:《长沙晚报》)

教育部等八部门 关于规范公办学校举办 或者参与举办民办义务教育学校的通知

教发〔2021〕9号

各省、自治区、直辖市教育厅(教委)、党委编办、发展改革委、民政厅(局)、财政厅(局)、人力资源社会保障厅(局)、自然资源厅、住房和城乡建设厅,新疆生产建设兵团教育局、党委编办、发展改革委、民政局、财政局、人力资源社会保障局、自然资源局、住房和城乡建设局:

近年来,公办学校(含其附属学校、校办企业、学校基金会、学校工会等附属机构,下同)充分发挥自身优势,通过举办或者参与举办民办义务教育学校(含十二年一贯制学校、九年一贯制学校、完全中学,以下统称“公参民”学校),积极扩大优质教育资源覆盖面,在一定程度上缓解了部分地方优质教育资源的供需矛盾,满足了人民群众多样化的教育需求,但“公参民”办学模式诱发了许多矛盾和问题,引起社会广泛关注。为贯彻义务教育由国家统一实施的要求,推动义务教育优质均衡发展,根据《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》等法律法规要求和《中共中央 国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》精神,对“公参民”学校进行专项规范,现就有关工作要求通知如下:

一、严格界定范围

“公参民”学校主要包括以下三类:公办学校单独举

办的义务教育学校;公办学校与地方政府及相关机构(含具有财政经常性经费关系的其他单位、政府国有投资平台、政府发起设立的基金会、国有企业等,下同)合作举办的义务教育学校;公办学校与其他社会组织、个人合作举办(含公办学校以品牌、管理等无形资产参与办学)的义务教育学校。

二、理顺体制机制

公办学校单独举办、公办学校与地方政府及相关机构合作举办的义务教育学校,应办为公办学校,按照属地原则,划归市、县级地方政府教育行政部门统一管理;但对于优质教育资源缺乏的地区,由地方政府引进区域外公办学校合作举办的义务教育学校,应坚持公有属性,完善管理模式。

公办学校与其他社会组织、个人合作举办的民办义务教育学校,符合“六独立”要求(即独立法人资格、校园校舍及设备、专任教师队伍、财会核算、招生、毕业证发放)的,可继续举办民办学校,但应在履行财务清算等程序,并对民办学校及相关单位、企业等使用公办学校校名或校名简称进行清理后,公办学校逐步退出;经协商一致且条件成熟的,也可转为公办学校。不符合“六独立”要求的,地方政府要限期整改;整改不到位的,可视

情况将其转为公办学校或终止办学。各地须按照《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国劳动合同法》等法律法规,制定具体办法,明确终止或解除劳动合同的教职工经济补偿的标准和资金来源,做好安置工作。

新建居住社区配套建设的义务教育学校,应当建为公办学校。既有居住社区配套建设的“公参民”学校,在条件允许的情况下转为公办学校,也可通过承接政府购买服务方式提供学位、继续办学。

各地要因地制宜、审慎推进,一省一方案,力争用两年左右时间,理顺体制机制,实现平稳过渡。

三、加强规划引领

各地要根据本地经济社会发展及适龄儿童、少年数量和分布等因素,抓紧编制区域义务教育发展规划,着力增加优质公办义务教育资源供给,保障就近入学,不得再审批设立新的“公参民”学校。公办学校也不得以举办者变更、集团办学、品牌输出等方式变相举办民办义务教育学校。

四、规范公有教育资源使用

公办学校将土地、校舍、教学仪器设备等国有资产租赁给民办义务教育学校使用的,应当签订租赁协议,明确期限、价格和双方责任等。租赁价格需按照国有资产管理要求,评估作价、合理确定。公办学校将以划拨方式取得的土地租赁给民办义务教育学校使用的,应当限期纠正,收回自用,或由市、县人民政府收回划拨土地使用权、重新安排供应;公办学校将以划拨方式取得的土地上建成的房屋租赁给民办义务教育学校使用的,应当依法上缴租金中所含的土地收益。

地方政府和公办学校不得向民办义务教育学校新增派具有事业编制的教职工。已经派出的,分阶段分步骤有序引导退出。各地根据实际情况,可设置过渡期,分类管理,稳妥推进。

公办学校向民办义务教育学校提供服务的,应当按照国家有关规定履行审批程序后签订协议,有偿服务费

收入按照“收支两条线”管理,防止坐收坐支或私设“小金库”。公办学校应当增强品牌保护意识,规范学校名称、简称的使用,不得违规输出品牌。民办义务教育学校也不得利用公办学校品牌开展宣传或其他活动。

公办学校应集中精力提高自身办学质量,充分发挥优质教育资源辐射效应,采取对口支援、帮扶薄弱学校、开展师资培训等多种方式支持地方义务教育。

五、严格规范招生

公办学校不得以民办义务教育学校的名义开展选拔招生或考试招生,民办义务教育学校不得以公办学校或者公办学校校区、分校的名义招生,也不得以借读、挂靠等名义变相违规招生。

六、落实工作责任

各地要增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,切实提高政治站位,把规范“公参民”学校作为重要政治任务,成立工作领导小组,稳慎有序推进。要坚持目标导向,依法依规履职尽责,强化形势研判,有效防范和化解风险,避免出现利益输送等问题。要严格责任追究,防止走形变调,对执行不力、顶风违规变相审批的,要严肃追责问责。公办学校要强化政治担当,落实主体责任,积极主动作为,坚持民主决策,切实完成各项工作部署。教育部将加强监督检查,将此项工作分别纳入省级人民政府履行教育职责评价范围和部属高校党政主要领导干部经济责任审计范围。

地方政府及相关机构举办或参与举办民办义务教育学校的,参照本通知执行。各地要在2021年8月底前完成专项摸底排查,理清产权和责任关系,制定分省分年度工作方案,报教育部(发展规划司)备案。对改革中遇到的新情况新问题要及时汇总并按程序上报。

教育部 中央编办 国家发展改革委
民政部 财政部 人力资源社会保障部
自然资源部 住房和城乡建设部

2021年7月8日