

我国公、民办义务教育结构的优化调整路向

——基于“公参民”学校发展历程与相关政策的回溯分析

张翼 叶洁清

摘要:义务教育“公参民”学校作为特定历史时期的产物,在一定程度上对义务教育的快速发展和优质教育资源的扩充做出了历史性贡献,然而其在发展演变过程中也为义务教育过度市场化、义务教育阶段学校民强公弱(尤其在初中阶段)等现象推波助澜,损害了义务教育的公益性和公平性。随着2021年义务教育“公参民”政策的出台,“公参民”学校将会逐渐退出历史舞台,义务教育公、民办学校的布局将会重新洗牌。本文梳理了义务教育“公参民”学校相关政策的演变,厘清其发展逻辑,并在此基础上提出未来公、民办义务教育结构优化调整的三点建议:一、义务教育“公参民”学校有序退场,通过“民转公”方式回归公办的“公参民”学校应充分发挥优质教育资源的辐射效应;二、做好地方义务教育发展规划,规范清理低水平民办学校,打造优质的高水平民办学校,满足人民群众对差异化、特色化义务教育的需求;三、创新公办学校运行和管理机制,探索新型公办义务教育办学形式。

关键词:“公参民”学校;义务教育;政策分析

中图分类号:G522 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2025)02-0170-09

一、引言

2021年5月国务院办公厅印发《关于规范民办义务教育发展的意见》,各地迅速响应,相继召开规范义务教育民办学校专项工作会议,江苏、湖南、四川等多地教育部门发文指出,将调减本省民办义务教育占比,民办义务教育在校生占比省域内不超过5%,县域内不超过15%。^①为细化对义务教育民办学校

作者简介:张翼,广州大学教育经济研究所副教授,管理学博士;叶洁清,广州大学教师培训学院助教。

基金项目:本文系国家自然科学基金面上项目“超大特大城市随迁子女义务教育高质量发展的经费保障机制研究”(72373033)的阶段性成果。

^① 江苏省委教育工作领导小组2021年6月印发《推进中央教育工作领导小组秘书组部署我省狠抓落实2021年教育重点工作总体方案》、湖南省教育厅于2021年6月发布《关于做好规范民办义务教育有关精神汇报工作的通知》、四川省教育厅等多个部门2021年6月联合发布《关于暂停审批设立民办义务教育学校的通知》。

的规范工作,7月19日教育部发布《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》(以下简称《通知》),明确提出对义务教育“公参民”学校进行专项规范,旨在解决“公参民”办学模式带来的稀释公办学校品牌资源、加剧教育焦虑、扰乱教育秩序、加剧教育不公平等问题。“公参民”学校指的是公办学校举办或参与举办民办学校,虽说公办学校或国有资产参与其中,但本质上仍属于民办学校,因此,《通知》的颁布进一步规范了义务教育阶段民办学校的性质,也意味着义务教育阶段“公参民”学校将逐渐退出历史舞台,而义务教育民办学校将加强其公益属性和多元化、特色化发展的定位,中国义务教育公、民办学校的布局将会重新洗牌。本文旨在回溯我国义务教育“公参民”学校的发展历程,梳理相关政策的发展演变,厘清其发展逻辑,探寻义务教育公、民办学校的未来路向,以期为优化调整公、民办义务教育结构提供思路。

二、义务教育“公参民”学校的发展历程与政策回溯

(一) 1992—2000: 鼓励试点,逐步规范

20世纪90年代初,在教育市场化思潮、我国社会主义市场经济改革、分税制改革的背景下,为改变政府包揽办学的格局和义务教育经费严重不足、基础教育办学活力和效益低下的窘况,教育部颁布《中国教育改革和发展纲要》,鼓励多渠道、多形式办学,有条件的地方也可以实行“民办公助”“公办民助”等形式,“公参民”办学形式首次从国家政策层面提出。随后,伴随着各地推进示范性高中建设要求初高中分离,许多公办名校、重点校的初中部开始通过转制或兼并薄弱学校举办“民办学校”,加速了义务教育“公参民”学校的发展。然而,在“公参民”学校的发展过程中产生了诸多问题,如“一校两制”“国有资产流失”“校中校”“校中民办班”等。为规范“公参民”学校办学,1998年颁布的《教育部关于义务教育阶段办学体制改革试验工作的若干意见》对“公参民”学校的性质进行补充,强调以“公参民”形式举办的学校是对义务教育公办学校的适当补充,要求改革试验要从严控制,主要选择基础薄弱学校进行,并提出了“四独立”(独立法人、独立校园和校舍、独立核算、独立办学)的要求。

(二) 2000—2018: 严肃整顿,停止审批

迈入21世纪后,《民办教育促进法》及《民办教育促进法实施条例》的颁布明确了民办学校与公办学校具有同等的法律地位,使民办学校和“公参民”学校的举办在法律上具备了合法性,我国民办教育发展开始驶入快车道,“公参民”学校也逐渐获得了大众的普遍认可。此外,《民办教育促进法实施条例》对“公参民”学校的举办进行了更详细的规定,除要求实施义务教育的公办学校不得转为民办学校外,还将原本的“独立办学”改为“独立招生和独立颁发证书”,以避免出现乱收费、假民办和“贴牌”等情况。2006年修订后的《义务教育法》第一次以法律的形式全面阐述了义务教育的性质,为规范民办义务教育的营利性行为和治理“公参民”学校提供了重要的法律依据。自该法实施之日起,国家要求任何部门或个人不得改变义务教育公办学校的性质,全面停止审批新的改制校并对本地已有的义务教育“公参民”学校进行全面清理。此后,国家对义务教育“公参民”学校的规范治理重点在治理教育乱收费上,分别于2013年和2016年提出要全面规范“公参民”学校的办学行为,严禁以办学体制改革为名实施乱收费、高收费,严格规范公、民办学校间教师的流动,防止义务教育公办学校优质资源异化和流失。在这一时期,国家政策法规对“公参民”学校的治理态度明确,且逐步走向法制化、规范化,然而在实践层面仍然存在模糊地带,如现存的大批“公参民”学校高收费、掐尖招生的情况依然严峻,通过政府或公办名校扶持薄弱民办学校等形式导致公共要素参与民办学校办学的情况依然存在。

(三) 2018—2021: 全面清理,不留政策空间

由于民办义务教育发展的突出问题严重损害了人民群众的利益和教育的良好生态^①,近三年来,国

^① 《教育部通报近期几起地方民办义务教育发展问题》, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt/s5987/201811/t20181130_361997.html, 2018年11月30日。

家不断加强对民办学校和“公参民”学校的规范治理。2019年“公民同招”政策的颁布从源头上遏制了民办义务教育学校和“公参民”学校掐尖招生、跨区招生的行为。2021年,新修订的《民办教育促进法实施条例》和《通知》的颁布逐步细化对义务教育“公参民”学校的专项规范和治理。《通知》对义务教育“公参民”学校的性质和范围进行了界定,并在“五独立”的基础上增加了“独立的专任教师队伍”,避免出现公办学校与“公参民”学校共用事业编制教师而导致公共要素参与民办学校办学所造成的国有资产的异化和流失。同时,《通知》还要求各地要根据相关政策法规理顺体制机制,在2021年8月底前完成对义务教育“公参民”学校的专项摸底排查,厘清学校产权和责任关系,力争用两年左右的时间实现过渡。至此,对义务教育“公参民”学校的治理不存在模糊地带了。

三、义务教育“公参民”学校政策的价值选择

价值取向是一项政策制定的内在灵魂,决定了国家政策的价值选择和发展取向。马克斯·韦伯认为,以结果和目的为导向的工具理性提倡最便捷最有效的方法,遵从定量化、标准化取向,强调效率优先和效果的最大化,关注事物产生的物质利益;而以主体为中心的价值理性则更关注行为本身的价值和意义,强调动机的纯正,具有超越现实情感和价值的特性,指向对人的终极关怀。^①根据马克斯·韦伯的社会学理论进行划分,教育政策的价值取向可以分为实质价值和形式价值。其中实质价值体现的是教育政策的价值理性,指向教育政策内容的价值表现;形式价值体现教育政策的工具理性,指向教育政策实施过程的价值表现。^②因此,教育政策的实质价值指向教育政策文本内容的最终目的,反映了教育政策活动实施的出发点和归宿,教育政策的形式价值则体现在教育政策实施过程中,关注的是为实现教育政策目的所使用的方法和手段。

我国义务教育的性质决定了义务教育的基本价值取向是公益性,而让每个孩子都能享有公平而有质量的教育则是我国义务教育的价值追求。义务教育“公参民”学校政策是在我国进行市场经济改革过程中提出的,在其发展的初始阶段,主要目的是扩大义务教育普及范围。当时我国教育经费严重不足,为实现基本普及九年义务教育任务,我国提出多渠道、多形式办学,目的是把市场机制引入教育领域,形成政府办学为主与社会各界参与办学相结合的新体制,增加教育经费筹措渠道,推进义务教育的普及,提高教育质量和教育效益。在第二阶段,主要目的是提高义务教育总体质量。伴随着“两基”目标的实现以及素质教育的推行,我国基础教育发展方向转向提高总体水平,促进均衡发展,实现教育公平,为此国家提出公办学校办学体制改革应主要选择基础薄弱学校进行,扩大优质教育资源的覆盖范围,满足人民群众对优质教育资源的需求。在第三阶段,主要目的是促进义务教育优质均衡。尽管我国义务教育巩固率已达95.4%,^③然而优质教育资源仍然存在不充分、不均衡的问题。义务教育过度市场化以及义务教育学校“民强公弱”等问题愈演愈烈,与“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”的美好愿景相违背,为规范民办义务教育发展,推进义务教育去市场化,2021年国家教育部发文要求各地调减民办义务教育在校生占比并对义务教育“公参民”学校进行专项规范,“公参民”学校有序退场。从政策文本上看,“公参民”学校政策作为特定历史时期的产物,虽然在不同的发展阶段有不同的侧重点,但其所追求的实质价值都是提高义务教育质量,推进义务教育均衡发展,实现教育公平。

实质价值和形式价值是教育政策价值不可分割的两个方面,实质价值通过形式价值得到体现和实现,而只有遵循严格程序运作的教育政策才能克服政策决策和政策实施的随意性和盲目性,保证教育政

① 马克斯·韦伯:《经济与社会(上卷)》,林荣远译,商务印书馆1997年版,第56—57页。

② 刘复兴:《教育政策价值分析的三维模式》,《教育研究》2002年第4期。

③ 中华人民共和国教育部:《2021年全国教育事业发展统计主要结果》,http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202203/t20220301_603262.html,2022年3月1日。

策价值内容的顺利实现。^①如上文所述，“公参民”学校政策在不同的历史阶段所追求的实质价值是一样的，为何在其发展演变过程中会由最初的大力鼓励转向规范整顿再转向全面清理呢？民办教育作为教育事业的一部分，对人才培养、教育普及和社会发展具有积极作用，而且市场对教育领域的有限介入在实现部分人私益的同时满足了人民群众对教育多元化、个性化的需求，充分体现了民办教育的公益属性，然而，由于市场具有逐利性而教育的价值基础决定了教育本质上是培养人的社会活动并非为谋利，市场对教育的介入只能是有条件的。^②因此，民办义务教育学校举办者的营利性行为本无可厚非，但民办义务教育学校掐尖招生、高收费、乱收费等乱象严重违背了义务教育的基本属性和价值取向。义务教育“公参民”学校作为民办学校的一部分，在相关政策实施过程中，很多地方通过“钻空子”“改形式”的方式推行，导致产生了各种各样的“公参民”学校办学形式，如加挂牌子、委托管理、改制办学、冠名贴牌等，这些办学形式要么尚未满足法律合法性，要么满足基本的法律合法性但其办学行为或发展本身缺少合理性，^③破坏了义务教育的良好生态，损害了义务教育的公益性和公平性。由于“公参民”学校政策在实施过程中产生了许多最终导致义务教育的公益性和公平性遭到破坏的问题，与“公参民”政策的实质价值相悖，为严格规范义务教育领域的营利性行为，恢复义务教育的良好生态，规范义务教育民办学校办学和全面清理义务教育“公参民”学校势在必行。

四、义务教育“公参民”学校政策的实施成效及问题

(一) 义务教育“公参民”学校政策的实施成效

“公参民”学校政策起源于20世纪90年代初，直接的政策意图主要是改变政府包揽办学的状况，拓宽基础教育经费筹集渠道，以及提高薄弱学校的办学水平，满足人民群众对优质教育资源的需求；最终目的是推进基础教育公办学校办学体制改革，促进基础教育事业发展，提高基础教育质量和办学效益，促进教育公平。经过近三十年的发展，虽然在不同的发展阶段“公参民”学校相关政策的侧重点有所不同，但其主要目的仍然是“深化基础教育改革，提高办学质量，促进教育公平”。实际上，相关的地区性和全国性研究表明，“公参民”学校改革试验确实为促进义务教育的快速普及和发展作出了历史性的贡献。

其一，“公参民”学校改革试验在我国教育经费短缺、义务教育总体质量不高、优质教育资源不足的背景下增加了义务教育经费的筹措渠道，使地方教育投入水平大幅提高，缓解了地方政府的财政支出压力^④；其二，“公参民”学校充分利用了政府和社会双方的资源，调动社会力量办学的积极性，扩大了优质资源的覆盖面，满足了人民群众对多元化、个性化优质教育资源的需求，一定程度上缓解了当时的“择校热”^⑤；其三，“公参民”学校改革试验改变了单一的政府包揽办学的格局，改善了学校的内部管理机制，使学校的办学形式更加多元化，许多学校在改革过程中形成了独特的办学特色^⑥；其四，“公参民”学校改革试验提升了薄弱学校的整体办学水平，使薄弱学校教育优质化，为推进义务教育优质均衡发展作出了贡献。

(二) 义务教育“公参民”学校政策实施出现的突出问题

尽管如上所述，“公参民”学校相关政策实施为促进义务教育的快速普及和发展作出了巨大贡献。

^① 刘复兴：《教育政策价值分析的三维模式》，《教育研究》2002年第4期。

^② 劳凯声：《面临挑战的教育公益性》，《教育研究》2003年第2期。

^③ 丁秀棠：《义务教育阶段“公参民”学校：问题与治理——基于合法性与合理性的视角》，《教育科学研究》2020年第11期。

^④ 叶之红、汪明：《对我国公办中小学校改制的调查与研究》，《教育发展研究》1999年第4期。

^⑤ 尹后庆、朱世锋、朱怡华、吴玉琦、金辉、王莲素：《公立中小学转换办学体制的探索——上海市“转制试点”五年调研与思考》，《教育发展研究》1999年第2期。

^⑥ 胡卫、唐晓杰、方建锋、何金辉、谢锡美：《试论公立中小学转制政策的产生、效果与走向》，《教育发展研究》2005年第16期。

然而,“公参民”学校相关政策在实施过程中也产生了许多与政策实质价值相悖的现象,如义务教育发展过度市场化、高收费和乱收费、学校民强公弱、“培训热”、新一轮的“择校热”等,损害了义务教育的公益性和公平性。下面我们主要讨论其中最为突出的两个方面的问题。

1. 民办义务教育过度市场化

我国义务教育的性质决定了其具有强制性、免费性、普及性且带有强烈的国家意志,满足纯公共产品的属性要求,然而,民办义务教育存在的高收费、乱收费等现象损害了义务教育的公益性质。由于社会资本进入教育市场,许多民办学校通过高收费高投入创新管理模式、优化核心人力资源、提前掐尖招生等方式迅速发展成为“名校”,而“公参民”学校则更甚,不仅可以享受地方政府的政策倾斜、公办名校的“知名度”和资源优势,在办学水平和升学率上更有保障,还可以通过民办学校的运营机制扩大招生范围、降低入学门槛,成为家长们竞相选择的对象。这类学校通过更高的投入提高教育教学质量,满足学生和家长的多样化、个性化选择本无可厚非,然而由于义务教育优质学位供需失衡以及资本的逐利,引发了一系列教育乱收费、高收费的现象,损害了义务教育的公益性。据了解,北京、上海、长沙、广州等地多所“公参民”学校收费在每学年3万元—20万元不等,通过升学培训班、跨区域招生、招收特长生以及校中民办班招生等形式乱收费的现象也层出不穷。此外,一些“公参民”学校和开发商“联姻”,通过公办名校的运营管理、“品牌效应”,利用“名校办民校”的办学形式和“房地产+教育”的营销模式将中小学入学资格与房产销售挂钩,拉升“学区房”房价,学校和房地产商从中牟利,扭曲了义务教育划片招生和就近入学的初衷,严重破坏义务教育的公益性质。

2. 义务教育学校民强公弱

义务教育民强公弱主要体现在体量和质量两个方面。在民办义务教育体量上,如图1、2所示,近20年来,民办小学、民办初中在校生占比逐年增长,公办小学、初中在校生变化基本与学龄人口的变化成正相关,而民办小学、初中在校生占比则呈现出逐步增加的趋势,民办小学在校生占比从2000年的4.6%上升到2020年的9.01%,民办初中在校生占比从5.37%上升到14.63%,均翻了一番。此外,民办义务教育在校生占比在省域间和市域间均存在显著的地区差异。在省域间,2018年我国民办普通小学在校生占比超过10%的省份共有6个,其中占比最大的是广东(22.46%)和河南(16.32%),民办普通小学在校生占比不超过5%的省份共15个;民办初中在校生占比超过15%的省份共7个,其中占比最大的是山西(24.65%)、安徽(23.8%)和广东(22.92%),民办初中在校生占比不超过5%的省份共5个。^①在市域间,以广东为例,2020年广东义务教育阶段在校生共1462.58万人,其中民办义务教育在校生共320.83万人,占比21.94%,^②在深圳、广州、佛山和东莞这四个经济较发达、外来人口增长较多的城市中,深圳民办义务教育在校生占比超过30%,广州28.52%,佛山24.08%,东莞更是高达60%;^③而在汕尾、汕头和揭阳这三个经济欠发达、外来人口占比下降的城市中,民办义务教育在校生占比也在20%左右。^④在义务教育学校质量上,对于大中城市,优质的义务教育学校中民办学校占比更大。以广州市为例,通过对比2014—2017年广州市各初中学校中考平均分发现,在广州市中考平均分排名前十的初中学校中,公办学校和民办学校的比例为3:7,且民办学校绝大部分为“公参民”学校,而公办学校大多为外国语学校。公办外国语学校普遍受到市、区教育局的重视,学校硬件条件好,教育资源充足,教学条件和师资水平一流,且注重小班教学和教育的国际化,与普通公办学校存在着较大的区别。

① 李静:《民办学校“收紧”》,《经济观察报》2021年9月27日。

② 《2020年广东省教育事业发展统计公报》,http://edu.gd.gov.cn/zwgknew/sjfb/content/post_3776040.html,2021年6月30日。

③ 通过各市教育局官网查询获得。

④ 《民办义务教育占比的区域差异分析》,<http://edu.sina.com.cn/ischool/2021-08-09/doc-ikqciyzm0384356.shtml>,2021年8月9日。

综上,无论从义务教育民办学校的体量还是质量上来看,义务教育阶段学校均存在着民强公弱的现象,而“公参民”学校作为民办学校的重要组成部分,通过国家政策倾斜、优质公办资源的辅助和民办学校的运行管理机制迅速发展成地方的示范性、引领性学校,成为民办学校中的“最大赢家”。此外,在人口流入较多的城市以及经济欠发达城市中由于地方政府财政承受能力不足导致公办学校学位不足,许多办学条件差、收费低、质量差的民办义务教育学校应运而生,“公参民”学校既可以在增加义务教育学位的同时减轻政府的财政支出压力,又可以通过利用优质公办学校的资源和民办学校的运营机制迅速发展,提高义务教育质量,一举数得,成为许多地方政府大力支持的对象。然而,举办义务教育是地方政府不可推卸的责任,通过政策倾斜鼓励“公参民”学校发展虽然在一定程度上促进了地方义务教育的发展,但同时加剧了义务教育阶段公办、民办教育结构失衡,加剧了义务教育校际间发展的不均衡,在某种程度上弱化了政府举办义务教育的主体责任,实际上是地方政府机会主义行为的一种表现。此外,“公参民”学校通过民办学校的运行机制办学,普遍不受“划片入学”“就近入学”等义务教育招生政策限制,可以跨区招生、提前招生,损害教育公平。^①

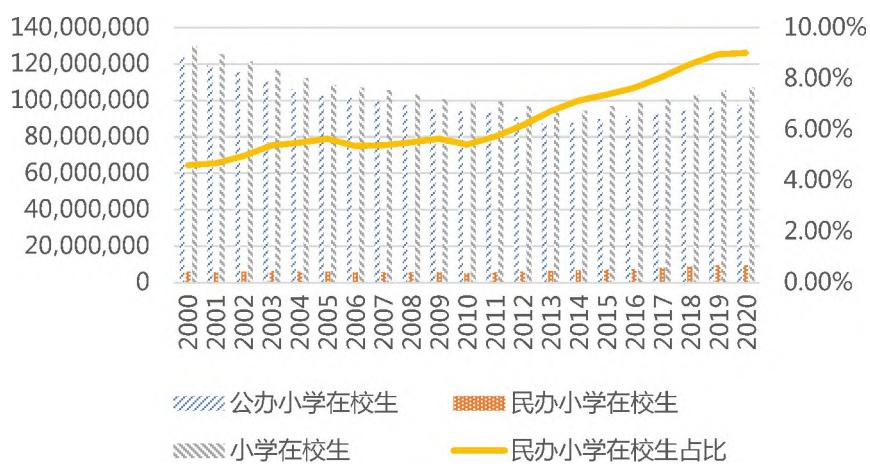


图1 2000—2020年我国公、民办小学在校生数统计

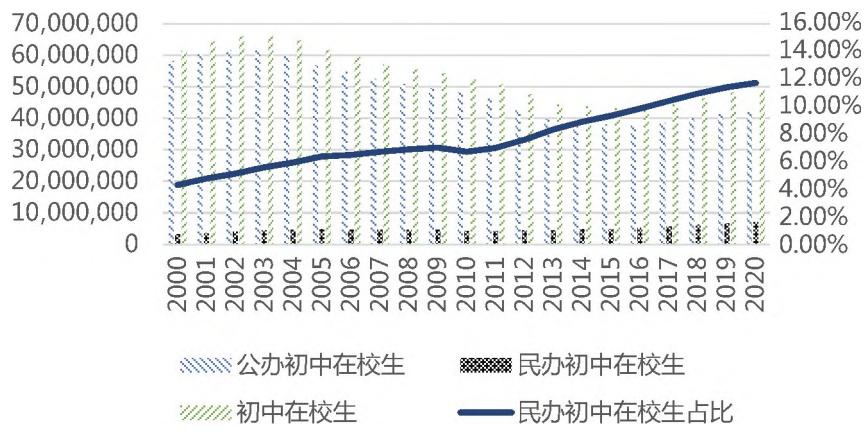


图2 2000—2020年我国公、民办初中在校生数统计

^① 方建锋:《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》,《中国教育学刊》2021年第9期。

五、我国公、民办义务教育结构的优化与展望

随着国家发文调减民办义务教育在校生占比,作为义务教育阶段民办学校的重要组成部分,义务教育“公参民”学校的全面规范和清理是国家规范民办教育的一次重大政策调整,本次规范过后,民办义务教育规模将会迎来“大瘦身”,“公参民”学校将会有序退场。“公参民”学校的发展和演变是我国义务教育阶段公、民办学校发展进程中的一一个缩影,对我国义务教育“公参民”学校的发展历程进行回溯并梳理相关政策的发展演变,分析其发展逻辑,可为未来公、民办义务教育结构的优化调整提供有益参考。由此,我们提出如下三点优化调整我国公、民办义务教育结构的政策建议。

(一)全面清理“公参民”学校,“民转公”有序进行,转公后充分发挥优质教育资源辐射效应

由于涉及人事、财力、资产清算和处置、各利益相关者权益等问题,各地在全面清理义务教育“公参民”学校时,需理顺现有“公参民”学校的体制机制,明晰其实际办学性质和合作状况,因地制宜制定规范治理方案,真正落实“一校一策”。《通知》提出,不符合“六独立”要求的须在两年过渡期内终止办学或转为公办,整改不到位需要关停的学校,要充分考虑学生分流、教师的经济补偿以及再就业问题。对于转公的“公参民”学校,主要形式包括政府完全回购、委托办学等,必须重点关注转公后可能出现的问题。首先,由于“公参民”学校按照民办学校的机制运行,教师绝大部分是没有事业编制的,转公后教师身份的转变和去留应该引起重视。这部分教师可以通过参加教育局、人社局组织的编制考试获得公办教师的编制,对于未获事业编制但通过了学校考核的教师,可以第三方派遣的形式继续留任或分流到其他公办学校;对于年龄较大的教师,满足缴满15年社保要求且在本人意愿的情况下可选择提前退休;对于能力不佳的教师,学校对其进行经济补偿后解除雇佣关系。如重庆,在大规模“民转公”后,重庆市教育局在2021年10月开展了专门针对“民转公”教师的招考,为“民转公”教师提供退路。其次,“民转公”必须考虑到学校的后续投入和质量保持问题。转为公办后,随着社会资本的撤退和免收学杂费,学校后续办学经费尤其是人员经费的投入会加重地方政府的财政压力,而由于“贴牌效应”的减弱、学校办学经费的减少和工资下降导致教师队伍的不稳定,转公后学校的办学质量和办学水平能否保持成为未知数。为保持学校原有办学质量、扩大优质资源覆盖范围,一方面政府必须做好财政兜底,保证“民转公”有序进行;另一方面,必须考虑到义务教育“民转公”会带来各种问题的同时也是一个打造优质公办学校和扩大优质教育资源覆盖面的好时机。绝大部分“公参民”学校原本是某个教育集团内的名校或名校分校,具有丰富的优质教育资源和灵活的办学管理形式,转为公办后可灵活运用这些优质教育资源,通过公办名校+薄弱学校或公办名校+农村学校等办学形式拓宽优质教育资源的覆盖面,提高义务教育总体质量,促进义务教育优质均衡发展。

(二)做好地方义务教育发展规划,规范清理低水平民办学校,打造优质的高水平民办学校

除全面清理“公参民”学校外,多地发文将调减民办义务教育在校生占比,省域内不超过5%。根据教育部公布的数据,2021年我国义务教育在校生共有1.58亿人,其中民办义务教育在校生为1674.10万人,若按民办义务教育在校生占比为5%的要求,从现有公开数据进行推算,义务教育“公参民”学校清退、民办学校缩减后,国家仍需要提供884万的义务教育公办学位。此外,2021年义务教育阶段国家财政性教育经费为2.29万亿元,其中小学生均经费为14,458元,初中生均经费为20,717元,取二者平均值为17,587.5元,若按照义务教育阶段公办学位缺口为884万进行计算,则可粗略估算出义务教育阶段一般公共预算教育经费至少需增加1,554.91亿元。随着国家三孩生育政策的落地,学龄人口进入新的上升期,义务教育公办学位的缺口将进一步加大,这考验着优质公办义务教育资源供给的同时无疑也大大加重了地方政府的财政压力。尤其对大部分经济欠发达地区和人口流入地市、县级政府而言,原

就存在教育经费不足而导致义务教育公办学位无法全面覆盖,民办学校补充缺口的情况,民校大幅缩减对其财政支出的影响将会是巨大的。以广州市为例,2019年广州市进城务工人员随迁子女数为36.39万人,其中就读义务教育公办学校的随迁子女数为14.48万人,占比39.8%,^①2023年以来,经济逐渐复苏,来穗工作人员与日俱增,同时也加大了进城务工人员随迁子女接受义务教育的需求,截至2023年3月,广州市义务教育在籍随迁子女共53.85万人,其中24.98万人就读于公办学校,占义务教育在籍随迁子女人数的46%,相较2019年提升了6.2%,但仍有超五成的进城务工人员随迁子女需要自费求学于民办学校。^②随着进城务工人员随迁子女入读公办学校的比例应达85%以上和民办义务教育在校生占比省域内不超过5%、县域内不超过15%两项政策的发布,若城市中低收费、低水平的打工子弟学校和民办学校被关停,而地方政府无法补充因此导致的学位缺口,这部分学生将面临着从“流动儿童”回到“留守儿童”的境地。

保障义务教育是政府不可推卸的职责,让人民群众享受公益免费、有质量保障的义务教育是政府需要努力的方向。首先,地方政府需不断调整和加大义务教育经费投入力度,不断增加公办学位,还可根据实际情况探索购买学位的办法以保障义务教育优质学位的供给,为减轻地方政府的财政压力,中央和省级政府应在一定程度上给予相应的专项转移支付以弥补过渡期内地方义务教育财政经费的缺口。其次,地方政府应明确落实政府举办义务教育的主体责任,根据当地经济社会发展、适龄人口数量及分布等实际情况科学编制义务教育发展规划,根据民办义务教育在校生占比省域内不超过5%,县域内不超过15%的要求对民办义务教育在校生占比情况以及义务教育公、民办学校的结构调整和布局优化进行重点考虑。最后,重视民办学校作为公办义务教育的重要补充的角色,在“公民同招”政策、“公参民”政策和新修订《民办教育促进法实施条例》等政策文件的指导下不断加强对义务教育民办学校的分类管理,规范义务教育民办学校的办学,对于仍有存在的合理性和必要性但办学质量较差的民办学校,地方政府可限期对其进行专项规范和整改,通过税收优惠、购买服务等方式加大对这类学校的扶持,把符合标准的学校扶持成为普惠性民办义务教育学校,保障进城务工人员随迁子女的入学权利,实现教育公平。对于注重内涵品质、依托自身力量打造的优质民办义务教育学校,这类学校丰富了我国义务教育生态,应进一步加大监管力度,规范其办学和管理,为人民群众提供优质、差异化、特色化的教育选择。

(三)创新公办学校运行和管理机制,探索新型公办义务教育办学形式

根据联合国教科文组织统计研究所的数据,国家经济发展水平与私立教育比例之间存在着倒U形关系(如图3),中低、中等收入国家处于经济快速增长阶段,教育需求旺盛,而政府公共财政往往难以支撑起完备的公办教育体系,私立教育便蓬勃发展以弥补公办教育不足带来的需求空缺。^③因此将义务教育学校“民强公弱”现象的出现仅归咎于民办学校的“野蛮生长”是有失偏颇的,人民群众对于优质学位的需求和公办学校优质学位不足的矛盾也是导致“民强公弱”现象出现的重要原因。据世界银行公布的收入分组标准,早在2010年我国国家经济发展就达到了中等偏上水平,^④教育发展也进入高质量教育体系建设新阶段,随着国家城乡一体化进程的加快、户籍制度的改革和国家对教育的财政投入不断增加,我国公、民办义务教育结构也将进行转型升级,应通过提高教育质量,创新运行和管理机制,完善公办教育体系等方式增加优质公办学位以保障人们对优质公办学位的需求。

^① 周丽萍、吴开俊:《广东省进城务工人员随迁子女义务教育财政责任分担研究》,《教育学报》2021年第6期。

^② 《广州市教育局关于市十六届人大三次会议第20232022号代表建议答复的函》,http://jyj.gz.gov.cn/gkmlpt/content/8/8936/post_8936176.html#259,2023年4月20日。

^③ 王一涛、侯琮、刘绪:《国外私立基础教育的发展及其启示》,《中国教育学刊》2022年第5期。

^④ 《国际地位显著提高 国际影响力明显增强——十八大以来我国经济社会发展状况的国际比较》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201603/t20160309_1328611.html,2016年3月9日。



图3 经济发展水平不同的国家私立初等教育在校生占比图(%)

(数据来源:<http://data UIS.unesco.org/#>)

“公参民”学校办学体制改革是在我国为改变单一、僵化的国家包揽教育的背景下提出的,尽管“公参民”学校的“野蛮生长”影响了义务教育的公益性和公平性,但“公参民”学校办学体制改革尝试的确拓宽了办学领域,创新了教育机制,对我国义务教育领域多元化办学新格局的形成起到了重要作用。同时,民间资本进入教育市场激发了公立学校和民营资本办学的积极性,在一定程度上促进了义务教育均衡发展和教育公平。因此,可通过借鉴民办学校的运行和管理机制建立和完善现代学校制度,提高公办学校办学效率和办学质量,形成“以公办为主导,公民同强”的良好格局。现代学校制度主要包含两个方面,一是学校和政府、社会之间的关系;二是学校内部各方面的关系。^① 一方面,深入推进管办评分离机制,厘清政府、学校和社会之间的权责关系,同时适当加大公办学校教育教学自主权、学校任用老师的自主权以及学校经费运用的自主权等,激发学校办学活力,如借鉴国外特许学校的办学形式,推进义务教育学区化、集团化办学和委托管理实践,探索以保障办学自主权为核心的多元办学模式等。另一方面,在义务教育从基本均衡走向优质均衡的今天,公办学校要挣脱服务同质化的束缚,注重学校标准化建设的同时更要重视学校的优质特色发展、学生的全面发展和个性化发展。不断探索新的公办义务教育办学模式,重视公办学校办学理念的创新、独特校园文化的构建、课堂形式和教学方式的创新,探索小规模办学和小班制办学模式的应用,使义务教育公办学校可以根据时代要求、学科特点以及家长和学生的实际需求进行运作。

(责任编辑:子聿)

^① “基础教育阶段现代学校制度的理论与实践研究”总课题组:《关于现代学校制度的含义、特征、体系的初步认识》,《人民教育》2004年第17期。