

“公民同招、民办摇号”政策对上海市杨浦区义务教育的冲击及应对策略

范晓静, 罗国芬

(上海理工大学 管理学院, 上海 200093)

摘要:“公民同招、民办摇号”政策对上海市杨浦区“公办初中学籍对口、民办初中强于公办”的义务教育环境将产生优质生源外流、优质小学学区房价下降、教育优势弱化等不利影响。通过分析杨浦区教育优势及各区新政后教育发展动向认为,杨浦区应进一步研究政策效果,做好短期及中长期教育规划,提升公众预期,满足公众对优质教育资源的需求,以教育资源升级带动杨浦区经济向好向上发展。

关键词:“公民同招、民办摇号”政策;杨浦区;义务教育

中图分类号:G 41 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-895X(2021)03-0294-07

DOI:10.13256/j.cnki.jusst.sse.2021.03.016

Impact of the New Admission Policy on Compulsory Education in Yangpu District of Shanghai and the Countermeasures

FAN Xiaojing, LUO Guofen

(Business school, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai 200093, China)

Abstract: The policy that public schools and private schools recruit students at the same time, and that students draw lots to enter private schools will have adverse effects on Yangpu District's compulsory education system. This article analyzes the educational advantages of Yangpu District and the development trend of education after the new policy in other districts of Shanghai City. It is believed that Yangpu District should further study the effects of new policies, make short-, medium- and long-term education plans, and meet expectation and demands of the public for high-quality educational resources so that Yangpu District could upgrade its economy.

Keywords: new admission policy; Yangpu District; compulsory education

一、政策背景及影响

(一)“公民同招、民办摇号”政策出台的背景

2019年6月23日,中共中央、国务院出台了《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的

意见》(简称《深化教育教学改革意见》),意见中提出坚持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,落实立德树人根本任务,遵循教育规律,强化教师队伍基础作用,围绕凝聚人心、完善人格、开发人力、培育人才、造福人民的工作目标,发展素质教育,培养德智体

收稿日期:2021-06-23

作者简介:范晓静(1981-),女,讲师。研究方向:公共政策、税收政策。E-mail: fanxiaojing@usst.edu.cn

通信作者:罗国芬(1975-),男,副教授。研究方向:城市社会学、公共政策。E-mail: dxflgf@126.com

美劳全面发展的社会主义建设者和接班人^[1]。这是新时代我国深化教育教学改革、全面提高义务教育质量的纲领性文件^[2]。2020年1月23日,中共上海市委、上海市人民政府发布了《关于贯彻〈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〉的实施意见》(简称上海市《实施意见》),指出以重点领域和关键环节的改革为主要抓手,全面推进上海市义务教育优质、均衡、科学发展。其中,深化改革为上海市《实施意见》的基本要求之一,强调通过规范义务教育招生入学、优化教育资源配置、深化考试评价制度改革等举措,推动城乡义务教育一体化发展、公民办学校协调发展。办好每一所家门口的学校,引导学校为学生提供适合的教育。

2020年3月11日,上海市教委贯彻落实上海市《实施意见》,公布了《2020年本市义务教育阶段学校招生入学工作的实施意见》(简称《招生入学工作的实施意见》),对依法办学、规范义务教育阶段学校招生入学工作进一步细化。《招生入学工作的实施意见》基本内容包括:1)上海公办小学、公办初中招生按照区教育行政部门确定的就近入学招生范围和招生计划安排适龄儿童入学;2)民办学校招生纳入审批地统一管理,与公办学校同步招生;对报名人数超过招生计划的,由各区组织实施电脑随机录取。以上统称“公民同招、民办摇号”政策,以下简称“新政”。《招生入学工作的实施意见》旨在促进义务教育从基本均衡转向优质均衡,从学业水平转向育人质量,从教育管理转向教育治理,突出抓好教学质量、办学质量和区域教育质量,发展更有质量、更加公平、更加美好的义务教育^[3]。该政策成为促进上海市义务教育向优质、均衡、科学发展的重要举措之一。

(二)“公民同招、民办摇号”政策的影响

“公民同招、民办摇号”政策实施之前,民办学校采用提前招生等方式吸引了大量拔尖学生。公民办学校之间生源不均衡,导致民办学校的升学率有明显优势,以致于在社会上形成了“民办优于公办”的错觉,既引发了家长为孩子进入民办学校不得不让其提前学、深度学的焦虑,影响了学生的身心健康,又扰乱了义务教育阶段的正常招生秩

序。“公民同招、民办摇号”政策改变了民办学校优先筛选生源的规则,是推进教育均衡的有力举措,必然对此时的教育生态环境产生重大影响。

作为上海16区之一的杨浦区,一直以来呈现出“民强公弱”的格局。尽管从中长期看,“公民同招、民办摇号”政策的实施会均衡公民办学校的生源,使公办学校的教学实力得到彰显。但在公民办学校自身的办学实力得到客观、公正、科学的评价之前,该政策的实施将会对杨浦区的生源产生一定的冲击,本文对此进行分析,并提出应对策略。

二、杨浦区义务教育发展优势

近年来,杨浦区持续加大教育投入,在持续提升本区教育优质均衡发展水平上不断迈上新台阶。在守牢公平底线和提升教育质量上取得了“双丰收”,为上海市教育改革发展探索了重要经验,为提升上海教育特别是基础教育国际影响力提供了重要支撑^[4]。

2005年杨浦区率先成立了全市第一个教育集团,2014年被确定为上海市学区化集团化办学试点区。经过多年实践探索,杨浦区先后形成教育集团理事会管理机制、内涵发展机制、教师流动机制、考核评价机制等,逐步扩大集团化办学的覆盖面、受益面。截至2021年6月,在集团化办学方面,杨浦区义务教育阶段教育集团总数达到16个,覆盖义务教育阶段学校总数的90%,已经基本完成了集团化办学区域布局。

2019年在市教委相关文件的指导下,杨浦区教育局制定《推进紧密型集团建设的实施意见》(杨教〔2019〕87号)。着力在“五个更紧密”上,推动紧密型集团创建:健全集团治理体系,促进组织更紧密;优化流动机制,促进师资安排更紧密;加强课程教学共研共享,促进教科研更紧密;实施立体化考核,促进评价更紧密;探索学生共育,促进培养方式更紧密。

在集团化办学的同时,杨浦区借助区内丰富的高校资源,开展义务教育与高校合作共建,已组建复旦大学、同济大学、上海财经大学、上海理工大学等基础教育集团^[5],不断提升教育现代化水平。通过集团化办学,一方面集团内部的师资得以流

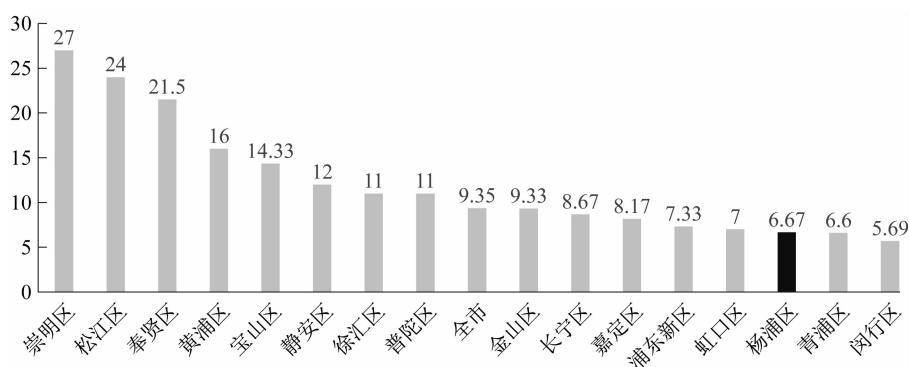
动, 师资结构得到优化, 教育教学水平大幅提升; 另一方面集团内部各校的优势和特色得以分享和交流, 实现课程共享、学生共育, 以有效化解择校之痛。

三、新政实施后杨浦区义务教育暴露出来的问题

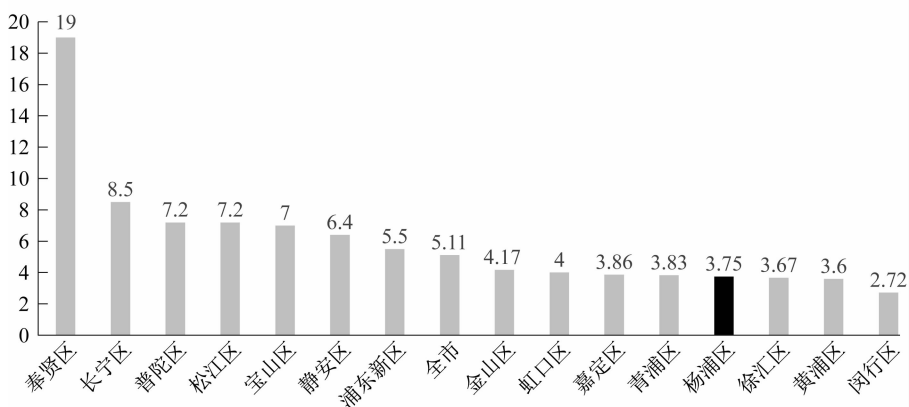
一直以来, 杨浦区基础教育扎实、高校资源丰富, 作为上海市教育强区的口碑得到广泛社会认同。但“公民同招、民办摇号”政策实施后杨浦区义务教育暴露出来的问题也值得关注。本文结合政策主题, 对比分析杨浦区公、民办义务教育情况。

1. 从数量上看, 杨浦区公办、民办义务教育发展不均衡, 公办学校与民办学校数量比排在全市后列。

对比各区公、民办小学数量比以及公、民办初中数量比(图1)可以看到, 2021年杨浦区公办小学数量与民办小学数量比为6.67:1, 低于全市9.35:1的平均水平, 在全市16个区中该比值仅高于青浦区和闵行区; 公办初中数量与民办初中数量比为3.75:1, 低于全市的5.11:1的平均水平, 仅高于徐汇区、青浦区和闵行区, 无论是小学还是初中, 公民办学校数量比都处于全市中部靠后的水平, 这说明相对于民办学校而言, 杨浦区公办学校的数量偏少, 公民办小学数量是相对不均衡的。



(a) 2021年上海各区公办、民办小学学校数量比



(b) 2021年上海各区公办、民办初中学校数量比

图1 2021年上海各区公办、民办中小学校数量比

Fig.1 Ratio of public and private primary schools different districts of Shanghai in 2021

数据来源: 学校数量根据2021年上海市各区教育局官网发布的招生信息统计

杨浦区公民办学校数量不均衡, 说明杨浦区教育环境比较适合民办学校的生存与发展, 公众对民办学校较为认可。造成这一现象的原因在于, 杨浦区义务教育特别是小学阶段基础扎实, 在民办学校

可以挑选生源的时期, 在“民强公弱”的现象下, 杨浦区很多学生具有择校实力, 除了部分择校到外区的, 大多数学生仍在本区就读民办学校, 这在一定程度上促进了本区民办学校的发展。因此, 公民

办学校数量的不均衡体现出杨浦区公办、民办义务教育发展不均衡的现状。

2. 从办学效果及公众认可度来看: 1) 小学阶段, 本区优质公、民办学校较多。优质公办小学与民办小学差距不大, 公众对本区公办小学的认可度较高。2) 初中阶段, 民办初中实力明显好于公办初中。这与之前允许民办学校挑选生源有直接关系, 多年下来公众逐渐形成了民办教育优于公办教育的认识, 如果没有对于公办学校的新预期, 这一认识将引导未来几年公众对初中学校的选择。3) 公办初中较为均衡。在允许民办学校挑选生源的时期, 尽管有几所社会认可度较高的公办初中, 但从升学出路来看, 和区内其他初中差别不大, 与民办初中差距明显。总体来说, 本区公办初中整体表现并不突出, 与本区及外区的民办初中, 以及浦东、徐汇等外区的公办初中相比, 吸引本区、乃至全市生源的实力并不明显。尽管“公民同招、民办摇号”新政已经实施, 但公民办学校的办学效果需要在四年后不挑选生源的学生中考升学时才能显现。在此之前, 本区公办初中还没有得到广泛的社会认可, 不足以承接公众对“有学上”到“上好学”的现实需求。

杨浦区义务教育的现状, 在新政实施前并没有显现出明显劣势, 因为生源一般通过“优质小学+民办初中”的组合, 追求本区高质量民办教育资源(如兰生复旦、存志中学、上外双语等民办初中), 或外区民办初中。区内公办学校特别是公办初中成绩不突出的问题, 掩盖在民办资源丰富、办学实力强的表象下。但在新政实施后, 本区优质生源将面临民办摇号不中的风险, 而家门口的初中尚不能让人满意。这将导致新政实施阵痛期内两个明显趋势: 1) 已在区内小学就读的生源, 会通过购置外区学区房、转学等方式离开本区, 而选择实力突出的其他区公办初中; 2) 尚未就读本区小学的生源, 将会放弃在本区就读, 或者购置本区较好的几所公办初中对口小学的学区房, 这将对杨浦优质小学如打虎山路第一小学(以下简称打一小学)、控江二村小学(简称控二小学)等(因为对口初中一般)造成较大冲击。而打一、控二等小学本是具有跨区吸引生源的实力, 在这样的趋势下, 对多年积累的杨浦教育口碑、品牌效应将是一种损失。

此外, 杨浦区高校数量众多, 高学历人口对子女教育更为重视, 短期内会进一步加剧优质生源流出杨浦。从高中教育资源角度看, 杨浦区有复旦附中、交大附中、控江中学、杨浦高级中学等市重点高中, 在名额分配政策下, 对本区公办初中是有利的。但需要重视的是, 复旦附中、交大附中近年来纷纷在徐汇、闵行、浦东等区建立附属学校或分校, 以竞争更多优质生源, 相对弱化了杨浦区的优势。此外, 在杨浦区优质初中生源流失的情况下, 控江中学、杨浦高级中学等高中的竞争力也将呈下降趋势。

因此, 综合来看, 杨浦区近年来公办教育的发展势头落后于民办教育, 无法满足公众对优质义务教育资源的需求。新政下必然面临既有教育资源的弱化, 优质生源流出等问题, 在徐汇、闵行、浦东、甚至嘉定、青浦、松江等区大力发展教育的情况下, 杨浦区的问题显得更为迫切。

四、新政后杨浦区教育发展动向及与其他区的比较

(一) 新政后杨浦区教育发展动向

(1) 优化全区基础教育设施空间布局, 增加基础教育容量, 以提升本区基础教育服务水平。增加多处基础教育设施用地, 新增初中建筑面积4万平方米; 开展了一系列基础教育设施的控制性详细规划调整工作, 补足了建筑规模缺口, 增加了基础教育容量, 如控二小学分校、复旦新江湾九年一贯制学校等; 推进区教育项目建设, 部分小学项目已经开工建设。这些保障措施为本区基础教育设施落地提供规划保障, 为提升本区基础教育服务水平夯实了基础。

(2) 保障优质资源的均衡分布, 促进义务教育阶段学校均衡发展, 实现义务教育高质量发展。2018年, 本区7所实验学校获批初中强校工程建设项目, 以规划为引领, 形成“一校一规划”, 明确“一校一策”。通过合理定位、分类施策, 强校品牌特色逐渐显现, 各校在校容校貌、教育教学状态、社会满意度、办学特色等方面都初见成效。此外, 将坐落于杨浦滨江地区的市东中学, 组建成12年一贯制的市东实验学校, 成为本区12年一贯

制学校的开端。通过12年一贯制学校的创新管理,突破传统意义上的学段制、分部式的管理模式,以学生全面发展为中心,更好地推动智慧管理的举措。

除此之外,杨浦区还扎实推进城乡学校携手共进计划、新优质学校集群式发展、初中教研联合体、初中基础型课程校本化实施等内涵项目,努力办“家门口的好学校”。2021年杨浦区携手上海师范大学,将原内江路小学打造成上海师范大学附属杨浦滨江实验小学,实现让优质教育资源遍及区域,让市民就近享受优质教育资源的目的。

(二) 新政后他区教育发展动向

尽管杨浦区在努力拓展和升级本区教育势能,但比较而言,其他区的发展步伐更快,也更为亮眼。表1列出了《深化教育教学改革意见》出台后他区的部分教育资源增量,为应对政策出台后教育环境的变化,他区结合自己的实际情况,对教育资源的升级主要呈现出三个趋势:1)通过引进优质教育资源,提升本区教育竞争力。如浦东、宝山、普陀等区与华二教育集团的合作;徐汇、闵行、青浦等区与复旦附中的合作。一方面展示出各品牌教育集团为争夺生源而扩张布局,另一方面各区也利用教育品牌的资源与优势提升了本区教育实力,吸引人口留住与流入。2)公办九年一贯制学校是未来发展趋势。公办学校承载着“办好家门口学校”的重任,九年一贯制公办学校实行小学、初中一体化管理,有利于稳定生源、缓解小升初压力,特别是在优质教育集团管理下,能够保证新办学校的教学质量。3)不仅教育强区,如徐汇、闵行、浦东教学实力更为强劲,宝山、青浦、嘉定、松江等传统教育洼地,通过引进、合作等方式,打造本区教育品牌,已呈现洼地变高地的局面。

当然新政出台之时,各区的教育发展程度不同,郊区如嘉定、松江等区为改善前期教育资源薄弱的情况,教育资源增量较大,特别是在建设“五个新城”的过程中,引入品牌教育资源力度很大,彰显着郊区教育的崛起。值得关注的是市区如徐汇、闵行等基础教育资源丰富的区,尽管也存在“民强公弱”的情况(图1),但在新政实施后,通过引入具有优质教育背景的高中或者品牌教育资

源等,继续巩固其教育强区的地位(表1)。在这种形势下,相对而言杨浦等区处于不进则退的窘境,无法满足公众对优质教育资源的需求。在区内生源无法获得本区优质资源后,将会流向其他教育强区。

五、未来发展建议

(1)在集团化办学的基础上,引入优质教育品牌,形成纵向教育集团。优质教育资源会吸引优质生源,优质生源也会吸引优质教育资源,优质生源在一定程度上会跟随优质教育资源流动。集团化办学是杨浦区义务教育的特色之一,也取得了良好的办学效果。但本区的集团化主要是以小学阶段为主、初中阶段为辅的单阶段教育集团,由于缺少优质小学与优质初中贯通的纵向教育集团,也缺少公众认可的品牌教育集团的辐射,本区的集团化没有突显成教育高地。新政下可借鉴他区经验,积极与上海中学、华二、复旦附中、交大附中等名校合作举办义务教育,加入强校教育集团,这将对提高公众预期、减少本区生源流出产生立竿见影的效果。同时,可以借鉴宝山区与华二教育集团合作的方式,组建以优质教育资源为核心,以片区初中为联盟的中学教育集团,还可以进一步向公办小学延伸,实现以一所优质品牌学校,带动一个片区的纵深式集团化办学。

(2)充分利用高校资源开展合作办学。一方面,利用本区高校资源丰富的优势,开展义务教育阶段的合作办学。目前,杨浦区与上海理工大学打造教育集团,在本区东北片形成了公众认可的品牌效应。与同济大学合办了同济小学、同济存志、同济一附中等小、初、高教育体系。还可继续深入探索与复旦大学、上海财经大学、第二军医大学等区内高校的合作办学,通过成立大学附属学校等方式,推动大中小学一体化办学实践,打造本区教育特色。另一方面,在长三角一体化发展战略的带动下,可引入浙江、江苏、安徽等省的特色高校资源,如语言类、艺术类、工程类院校,与本区义务教育或者高中教育合作办学,以本区学生作为这些高校的优质生源基地,未来可以进一步拓展至全国高校,以形成本区教育新亮点。

表1 2019年以来上海市部分区新开办优质教育资源(部分)

Tab.1 New high-quality education resources in some districts of Shanghai since 2019(part)

区	学校名称	年份	教育阶段	性质
徐汇	复旦大学附属徐汇实验学校	2019	九年一贯制	公办
	复旦大学附属中学徐汇校区	2019	高中	公办
	高安路一小(华展校区)	2020	小学	公办
	汇师小学(南站校区)	2020	小学	公办
	上汇实验学校	2021	九年一贯制	公办
浦东	上海科技大学附属民办学校	2019	小、初	民办
	华师大二附中前滩学校	2020	九年一贯制	公办
闵行	位育中学闵行校区	2019	高中	公办
	复旦大学附属闵行实验学校	2020	九年一贯制	公办
	上海世外教育附属浦江外国语学校	2020	九年一贯制	公办
	上海市闵行区七宝文来学校	2021	九年一贯制	公办
	上海交通大学附属闵行实验学校	2024	十二年一贯制	公办
普陀	华师大二附中普陀校区	2020	高中	公办
	上海外国语大学附属普陀实验学校	2021	九年一贯制	公办
宝山	上海外国语大学附属宝山双语学校	2019	九年一贯制	公办
	宝山世界外国语学校	2019	小、初、高	民办
	上海市行知中学附属宝山实验学校	2019	九年一贯制	公办
	华师大二附中宝山校区	2020	高中	公办
	上师大附属南陈路九年一贯制学校	2020	九年一贯制	公办
	上师大附属宝山实验学校	2020	九年一贯制	公办
嘉定	嘉定世界外国语学校	2019	小、初	民办
	同济附属嘉定实验小学分校	2020	小学	公办
	同济附属嘉定实验中学分校	2020	初中	公办
	上海大学附属嘉定实验学校	2021	九年一贯制	公办
	上海市宋庆龄嘉定实验学校	2021	九年一贯制	公办
	华东师范大学第五附属学校	2021	九年一贯制	公办
	上海市实验学校嘉定分校	2021	九年一贯制	公办
	上海师范大学附属第五嘉定实验学校	2021	九年一贯制	公办
松江	华东政法大学附属松江实验学校	2018	九年一贯制	公办
	上海师范大学附属松江实验学校	2019	九年一贯制	公办
	上海工程技术大学附属松江实验学校泗泾分校	2020	九年一贯制	公办
	上海对外贸易大学附属松江实验学校花园校区	2020	九年一贯制	公办
	上海外国语大学附属外国语学校松江云间小学	2020	小学	公办
	上海外国语大学附属外国语学校松江云间中学	2021	七年制完中	公办
	华师大二附中松江分校	2021	高中	公办
青浦	兰生复旦青浦分校	2020	幼、小、初、高	民办
	思源小学	2021	小学	公办
奉贤	同济大学附属奉贤存志外国语学校	2019	小、初	民办
崇明	上海市实验学校附属东滩高级中学	2022	高中	公办
	崇明世界外国语学校	2024	九年一贯制	民办

注:部分学校为暂名

(3) 在符合国家政策、平衡公民义务教育的基础上,灵活制定小学对口初中的升学政策,取消按小学学籍对口的要求。这是因为从目前杨浦区公办初中的实力看,打一、控二等优质小学对口的初中尚待发展,对公众吸引力较差。对于九年义务教育整体考虑的家长,往往会放弃此类小学,转投本区其他九年一贯制学校或其他“小学-初中”均衡的区域。长此下去,优质小学的生源也得不到保障。另一方面,学籍对口,没有户籍加持,在小学学区房入手后,会出现房屋抛售,加之鞍山、黄兴、中原等区域人口密度大、学区范围广、房龄老且多,对稳定房价、提升区域品质,都是不利因素。因此,建议短期内可以在具备杨浦区小学学籍基础上,按照户籍对口方式,允许生源在杨浦区内流动,减少向区外的流出。中长期,在已打造几所优质初中的情况下,在优质初中所在片区内,实行多所小学对口多所初中的升学方式,通过摇号随机派入,以避免某一所优质初中过热。

(4) 鼓励本区民办转制。民办学校有自身教育特色,在新政下,民办学校转制公办,一方面,提升所在学区教育水平,另一方面减少学校面临的摇号生源不确定等问题,还可以与学区内小学联合办学打造九年一贯制学校。

(5) 从地域配置上来看,新江湾城片区有复旦二附中、上音实验等学校,较为成熟;长白片区有上理工附属学校支撑;中原、五角场、鞍山、黄兴等片区公办初中较弱,可以通过改建公办初中等方式与优质教育集团合办;东外滩片区直接划地新建优质一贯制学校。实现区内优质教育资源的均衡分布,实现“办好家门口学校”的目标。

总之,用优质教育吸引优质人才,用优质人才提升本区实力。杨浦区应进一步高度重视新政对本区义务教育、甚至本区经济带来的不利影响,短期内通过发布教育规划、合作办学等方式提升公众预期,同时着眼中长期教育发展规划,提升杨浦区高质量特色发展水平,重塑新政下杨浦区教育强区地位。

参考文献:

- [1] 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[EB/OL].(2019-06-23)[2021-06-03]http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/2019_07/t20190708_389416.html.
- [2] 中华人民共和国教育部.促进学生全面发展健康成长——教育部负责人就《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》答记者问[EB/OL].(2019-09-09)[2021-05-27].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201907/t20190709_389557.html.
- [3] 上海市人民政府办公厅.本市出台深化教育教学改革全面提高义务教育质量的实施意见[EB/OL].(2020-01-23)[2021-06-02].http://www.shpt.gov.cn/jyj/shijiaowei-xinwen/20200527/4993_84.html.
- [4] 张蓓.杨浦发布面向2020年加快推进教育现代化行动方案[N].杨浦时报,2019-08-27(001).
- [5] 上海市杨浦区人民政府.上海市杨浦区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二 三五年远景目标纲要[EB/OL].(2021-01-15)[2021-05-06].<https://www.shanghai.gov.cn/zt/xbzt/2035nyjmbgy/%E6%9D%A8%E6%B5%A6%E5%8D%81%E5%9B%9B%E4%BA%94.pdf>.

(编辑:程爱婕)