



治有道  
校有道

# 新规施行,民办中小学如何高质量发展

吴霓 杨立昌

民办教育是我国社会主义教育事业的重要组成部分,民办中小学是民办教育事业的重要力量。截至2020年,全国共有民办普通中小学1.59万所,民办普通中小学在校生2086.28万人,与《民办教育促进法》颁布的2003年相比,民办普通中小学学校数增加了3900多所,学生数增加了1413.41万人,在校生数量占全国普通中小学在校生总数的比例呈增长趋势。党的十九届五中全会提出了在“十四五”时期“建设高质量教育体系”的目标,这一高质量教育体系必然包含民办中小学。9月1日,新修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(以下简称《实施条例》)施行,标志着民办教育法制化进程又迈上新的台阶,以此为指引,民办中小学必须把握好以下六个关键要素。

## 加强党的建设是组织保障

加强党的建设是民办中小学全面贯彻党的教育方针、保证社会主义办学方向的根本保证。《实施条例》关于加强民办学校党建的条款,从法律层面为民办中小学加强党的建设提供了法理保障,提出了明确要求。当前,民办中小学党建工作仍比较薄弱,存在党组织隶属关系不明确、不畅

通,党组织书记配备不到位,党组织的政治核心作用发挥不明显,党的基层组织不健全等问题。因此,面向高质量教育发展,民办中小学必须进一步加强党的建设,积极发展党员,充分发挥党员战斗堡垒作用,以党建引领学校文化建设,推动形成良好的校风教风学风。选配强党组织书记,使其成为学校办学的灵魂和核心。健全党组织参与决策和监督制度,充分发挥党组织在学校重大事项决策、监督、执行等各环节的作用。充分发挥党组织在思想政治工作和德育工作中的领导作用,将思想政治工作贯穿于学校的各项工作和教育全过程,确保学校全面贯彻党的教育方针,规范办学,诚信办学。

## 师资培养自主化是人才保障

建设和培养一支专业化、有质量、相对稳定的师资队伍是民办中小学得以生存的基础。《实施条例》新增了一系列加强民办中小学师资队伍建设的条款,为民办中小学师资队伍队伍建设提供了法律保障。当前,民办中小学师资队伍仍面临培养机制不健全、教师流动性大等问题。因此,民办中小学应建立健全师资队伍建设机制,围绕学校办学目标和办学特色,编制师资队伍建设和培养方案,促进不同层次教师的成长和发展,为学校长远发展储备一支合格的教师队伍。学校应建立健全教职工代表大会制度,为教师参与学校决策与管理、干事创业营造良好氛围,实现待遇与事业双留人。要按时足额支付教师工资,足额缴纳社会保险费和住房公积金,建立教师职业年金或者企业年金等补充养老保险,充分保障教师待遇,建立用于教师专业成长和发展的专项

资金或者基金,培养一支稳定、有质量的师资队伍。

## 特色鲜明是立身之本

《实施条例》新增了开设特色课程、办出特色、优先扶持特色明显的民办学校等一系列条款,这是首次通过国家法规对民办中小学特色发展予以明确。可见,“办出特色,满足多样化教育需求”已成为当前和未来民办中小学实现跨越式发展的时代要求。当前,民办学校与公办学校同质化、民办学校之间趋同化发展问题仍很明显。同时,一些民办中小学仍存在超前超纲教学等行为,导致整体发展良莠不齐、特色不鲜明。因此,民办中小学应准确分析人民群众多样化的教育需求,并结合自身办学定位和办学优势,制定特色化的办学方向,形成特色化发展的格局。要以国家课程方案和课程标准为基础,构建具有学校办学特色、体现学校办学优势的课程体系,挖掘开发具有特色的教育课程内容,只有着眼于提供高质量的选择性教育,才能成为独具特色的教育类型。

## 规范发展是必由之路

与修订前的《实施条例》相比,新《实施条例》增加了59处“应当”的表述,这充分说明规范发展和规范管理已成为新时代民办中小学发展的主题。当前,在民办中小学举办和管理过程中,仍不同程度存在举办者办学动机不纯、追求利益最大化,以家族式管理、投资人管理等为主,缺乏现代学校管理制度,办学经费使用管理不规范,存在“掐尖”招生、提前招生、虚假宣传等问题。民办中小学的举办者应当充分认识民办教育事业属于公益性事业,实现办学目的和动机的单纯,严禁通过资本运作方式获取利益最大化,破坏办学生态。学校应建立健全现代学校制度,完善自我决

策和监管体系,增强自我决策能力,设立自主监督机构,充分发挥教职工代表等力量,在学校中形成“人人参与、人人发言、人人监督”的监督机制;要建立健全信息公开制度以及利益关联方交易的信息披露制度,切实履行信息披露义务,推进学校管理科学化、精细化。全面规范招生行为,遵守招生规则,维护招生秩序,通过办出特色、办出质量来招生,通过打造学校品牌和家口碑来招生,形成高质量发展的教育样态。

## 依法办学是基本遵循

依法办学是民办学校管理法治化的前提和基础。《实施条例》增加了一系列民办学校依法办学的条款,进一步强化了依法管理的治理理念,建立健全了保障民办学校依法办学的事前、事中和事后监督处置机制。当前,民办中小学仍存在违法挪用和转移学校办学经费与资产,违法招聘、解聘教师及拖欠教师工资,未能为教师缴纳医疗、养老等基本保险等问题。民办中小学的举办者必须依法依规办学,依法建立健全学校资产和经费使用管理规章制度。依法建立学校章程,并严格按照章程依法办学。校长依法独立行使教育教学和行政管理职权,建立学生学籍和教学管理制度。实施集团化办学的民办中小学须依法保障集团内的所有学校独立开展办学活动,独立依法管理和使用学校资产,严禁通过改变集团内所属学校的办学类型和办学性质而获取办学收益,严禁通过兼并收购、加盟连锁、协议控制等方式开展集团化办学。

## 政府支持是不竭动力

《实施条例》新增了一系列依法支持和依法管理的条款,为民办中小学高质量发展提供了强大的支持保障。当前,各级政府依法支持和保

障民办中小学发展过程中,仍面临着政策标准不统一、政策执行“一刀切”、行政管理多政策支持少、经费保障不到位等现实问题。因此,各级政府须严格落实《实施条例》,全面清理“公参民”学校中的“假民办”学校问题,构建公平的竞争环境。建立健全规则清晰、公开透明的民办中小学规范管理制度和负面清单,明确管理职责和管理权限,规避民办中小学治理的“九龙治水”问题。建立民办中小学师生保障服务支持体系,实行民办中小学教师档案统一管理。建立民办学生助学贷款、助学金评选等统一管理制度,保障民办中小学师生享有与公办学校同等的法律地位。建立民办中小学信息公开制度,明确信息公开清单,依法依规公开民办中小学有关信息。建立健全民办中小学资助奖励政策,依法依规资助和奖励民办中小学。

立足“十四五”,面向2035和更远的未来,民办中小学的发展必须坚持教育的公益性,加强党的领导,并在政府的依法支持和保障下规范办学、依法办学,全面落实立德树人根本任务,与公办中小学一道成为高质量教育的重要组成部分。

(作者吴霓系中国教育科学研究院教育发展与改革研究所所长,杨立昌系中国教育科学研究院高级访问学者,本文为中国教育科科院项目“民办学校规范管理政策及影响研究”【批准号:GYH22021002】研究成果)

新华社发 徐骏 作

## 正视变化 化挑战为机遇

柳袁照

我国的民办教育走到今天,到了一个转折点。以新修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》为标志,完成了这个转折。此前,我国民办中小学教育快速增长,规模迅速扩张,以致鱼龙混杂。如今,民办教育进入规范整顿阶段,行业内需要反思、需要警醒,需要重新正视自己、调整办学态度和发展姿势。只有如此,才能把握机遇。

## 正视变化:把挑战转化为机遇

当下,全国民办学校发展规模总体较大,学校数量占到各级各类学校总数的1/3,民办学校在在校生数量占比接近1/5。国家规范民办教育特别是义务教育民办学校的责任,这个性质不能变。民办教育所处的环境发生了变化,不能再以过去的思路来发展民办教育,包括拓展项目、管理学校等。比如规范中小学民办学校招生行为,有地区和人数量限制,不是想招多少就招多少,不是想在哪里招就在哪里招,不是想招谁就招谁,不是有多少能力就能招多少。预定、既定的招生与在校生规模,不是民办学校自己说了算,将受多种因素制约。民办教育的规范整顿,是为了保证和促进其健康发展。这次规范整顿的一个重点对象是“假民办”,也就是“公参民”学校,即地方政府利用国有企业、公办教育资源举办或者参与举办的学校,“名校办民校”也属于“公参民”学校的范畴。这类学校在有些地方成为优质学校的重要主体,如今的严肃清理,无疑将促进民办学校和公办学校的规范发展。

## 正视自己:参与到营造良好的教育生态中来

当下,民办学校需要把自己摆在一个宏大的背景中,分析自己,从而真正认识自己。要看清形势,民办学校的布局调整与民办教育的结构调整将是下一阶段所面临的任务。理想的民办学校与公办学校的结构比例想要达成,需要一个过程,对此,民办教育集团与民办学校要做好准备。办好义务教育学校是当地政府的责任,民办学校招生数量与在校生数量将会有所控制,一旦数量被控制,民办学校的办学成本将大幅上升,民办学校将进入布局调整的新格局之中,适者生存是不争的事实。民办学校要及时分析自己的成绩与问题,才不会迷失自己。清楚自己是谁,从哪里来,到哪里去,又将怎么去,要看到自己的长处,更要弥补自己的不足,这些不足是思想上的还是态度上的,是办学硬件条件上的还是管理上的,等等。这次规范、整顿,实质是对民办学校的重新洗牌,民办中小学要不断完善现代学校制度,参与到营造良好的教育生态中来,才能经受住大浪淘沙的洗礼。

## 正视未来:办出特色与品牌

民办教育的办学者们想法不一,初衷不一。有的纯粹,有的不那么纯粹。要重新审视自己,及时回到原点,遵循教育规律,做真教育。要彻底摒弃那种通过办学来盈利、赚钱的想法,通过办学走上市之路已经不通。有些民办教育集团过去更多是想依靠市场来发展,现在需要及时调整思路。依靠不懂学校教育的企业经营人才来管理集团与学校的做法,需要及时纠正。理想的民办学校姓“教”,既不姓“企”,也不姓“商”。发展目标有偏差的民办学校,要重新定位,调整目标,理清发展思路。绝大多数民办学校的举办者、运营者、管理者都很用心,在当下,办好都很不容易。民办学校需要审时度势,做强自己,凸显发展特色。首先,办学方向要准确,全心全意贯彻党的教育方针,坚持党的领导,在当地党委、政府的全面领导和统筹规划下,明确自己的办学目标、定位与任务。其次,要办出品牌,品牌就是内涵,品牌就是管理,品牌就是质量,品牌就是效益与效率。比如,要把国家课程实施好,在实施过程中有个性有特色,有模型有办法,做到人有我优,此外,补充性校本课程也至关重要,特色课程要做到人无我有,成为亮点。再其次,办学要有实力,办学资金要有保障,办学条件要达标,做到软件不软,硬件过硬。面对新的形势,民办中小学要认真学习贯彻政策规定,民办学校谁批准管,也只能在其管辖范围内招生;“公民同招”,旨在引导重视教育,提高质量,对有些只能教优秀生、不能教后进生的民办学校来说是新的挑战;不能提前收费,对有些办学实力不强的民办学校来说可能会产生经费困难;控制民办学校在在校生、招生比例,有些学校可能会“吃不饱”。诸如此类,都是民办学校新的严峻课题。(作者系江苏省特级教师、苏州市特级校长,北京新学道教育集团总校长)



## 把垃圾桶扣在学生头上,这算同学间玩笑还是校园欺凌? 各方莫衷一是

# 构建学生欺凌防控的制度体系

以案释法  
教育部政策法规司 合  
中国教育报报社 办

## 【案件回顾】

2020年,某地某小学三年级的王同学课间玩闹过程中被张同学用教室内垃圾桶扣在头上,垃圾撒一身。王同学家长得知后,到学校和老师交涉,认为张同学欺凌自己的孩子,提出三点要求:处理欺凌者,将张同学转至其他班级;张同学家长当众道歉并承诺管好孩子,保证不再发生类似事件;孩子受到心理创伤需要治疗,学校赔偿治疗费用。老师却认为,此事只是同学之间的玩笑,劝家长冷静处理,放弃“处理欺凌者”等相关诉求。家长诉求未果,便上网发帖,称孩子在学校受霸凌,学校敷衍推脱,不管不问,引发舆论关注。后当地教育局介入,组成调查组调查此事。经调查,调查组认为此事尚未构成校园欺凌,没有支持家长按欺凌处理的诉求。

## 【专家释法】

教育部政策法规司 徐涛

学生欺凌问题一直是教育领域的热点问题。上述案例反映出学校在学生欺凌事件处理中面临的难题:对欺凌的认定标准不明确,双方各执一词;缺乏权威中立的第三方居中裁定,学校、老师作出的判断家长不认同。为

破解学生欺凌认定难、处理难问题,今年6月1日发布的《未成年人学校保护规定》(以下简称《规定》)进一步细化了《未成年人保护法》的原则要求,形成了从防控欺凌教育、欺凌调查、欺凌关注、欺凌制止、欺凌认定、欺凌处置到受欺凌学生帮扶救助的制度链条,系统构建了学生欺凌防控体系。

第一,科学把握欺凌认定标准。准确认定欺凌是处置学生欺凌事件的关键。欺凌认定是一个专业性很强的工作,不能由家长主观判断,也不能由老师或学校领导个人判断,应由学校欺凌防控专门组织作出专业判断。《规定》第二十一条列举了五类可能构成欺凌的行为,但并不是存在这五个特征就一定构成欺凌,还要结合以下几个特性综合判断。一是主体的特定性。学生欺凌必须发生在学生之间,而且是欺凌一方在年龄、力量或人数等方面大于或等于被欺凌一方,具有“以大欺小、以多欺少、以强凌弱”的特性,否则一般不构成欺凌。二是主观上的故意性。欺凌者实施欺凌行为不是出于偶然或无意,而是有明确目的(如勒索财物、教训某人等)或恶意动机(如以此为乐、显示力量等),常常表现为针对特定主体的欺凌。三是行为上的持续性。一般来说,欺凌行为是反复或长期发生的,欺凌者对被欺凌者从试探性的攻击到造成严重的身心伤害,其间会实施多次欺凌,且行为的伤害性可能不断增加,一次性的推搡、击打、辱骂等一般不构成欺凌。四是结果上的伤害性。欺凌行为往往造成

被欺凌者的人身伤害、财产损失或者精神损害。可通过学生的异常表现来初步判断,如因在校内遭欺凌而不敢上学,因在卫生间遭欺凌而不敢上厕所,由原本积极向上变为消极、沉默,被其他同学孤立和排挤等。学生间的一般打闹、互相关心等不属于欺凌。按照上述标准,案例中发展局组织的调查组未将张同学的行为认定为欺凌是准确的。实践中,在认定学生欺凌时,要严格按照上述标准合理把握,不能讳疾忌医,将欺凌行为认定为普通打闹,一味视而不见;也不能息事宁人,动辄将学生之间的打闹或者日常冲突上升为欺凌,满足部分家长的不合理要求。

第二,建立健全欺凌处置机制。面对学生欺凌事件,如果学校不能及时介入、有效处置,可能会导致欺凌行为由弱到强,损害后果由小变大。学校需要建立健全欺凌处置机制。一是快速反应。发现学生欺凌线索或接到欺凌报告后,学校要快速反应,及时启动相应程序,履行好初步调查、提交认定、协调家长、通知报告、教育惩戒等环节的职责。二是程序正当。学校要成立欺凌防控专门组织,负责学生欺凌的认定和处置等工作。专门组织应有广泛代表性,不仅包括校内相关人员,也要有法治副校长、法律顾问、有关专家、家长代表甚至是学生代表参与。专门组织的负责人可以由学校相关分管领导担任,并公布其联系方式。是否组建独立的组织机构,可结合学校情况

确定。如果学校成立了学生保护委员会,欺凌防控职责可由其统筹行使。三是救济保障。对于因被欺凌而身心受到伤害的学生,学校应提供相应的心理辅导、帮扶教育。对因遭受欺凌而无法在原班级就读的学生,家长提出调整班级请求的,学校应当进行评估,如有必要应予支持。但学校不能为了息事宁人而放弃法律底线,满足家长的不当诉求。

第三,注重宣传教育预防。通过对教师、学生和家长的宣传教育并建立有效的预防制度,有助于降低欺凌发生的概率,也有助于及时发现和介入欺凌,最大程度减轻损害后果。一是加强宣传教育。一方面要组织教职工学习,使教职工能够准确识别、及时干预、正确处理欺凌事件;另一方面要对学生开展专题教育,引导学生建立平等、友善、互助的同学关系,培养学生反对、制止、报告欺凌事件的意识。同时根据情况给予相关学生家长必要的家庭教育指导。二是建立调查制度。学校要定期(每学期、学年)通过线上线下匿名问卷、学生访谈等方式,向学生了解是否存在欺凌现象。调查过程要注意方式方法并保护学生隐私,以保证调查结果的真实性并保护提供信息的学生。三是建立关注制度。教职工首先要重点关注因为身体条件、家庭背景或者学习成绩等原因可能处于弱势或者特殊地位的学生,比如留守儿童、进城务工人员子女、家庭经济困难学生、身心障碍学生、学习困难学生等,注意观察其学习生活状态,并通过日常观察和谈心谈话等了解其同伴关系情况,及时发现学生存在被孤立、排挤等情形,应及时干预。教职工发现学生有明显

情绪反常、身体损伤等情形,应及时沟通了解情况,可能存在被欺凌情形的,及时向学校报告。教职工发现学生存在《规定》第二十一条所列的五类行为时,不论是否属于所教班级学生,都应及时予以制止。

防治学生欺凌不是学校单方面的工作,家长也要加强对孩子的教育和管理。一是关注孩子,建立良好的亲子关系。父母应积极与孩子沟通,耐心倾听孩子倾诉,及时给予正确引导,营造和谐温馨的家庭氛围。这样有助于孩子形成健康心理和健全人格,从根本上减少孩子成为欺凌者或受欺凌者的可能性。此外,家长还要多关注孩子、多留意细节,及时发现孩子身体、行为上的异常。二是重视问题,有效干预辅导。当孩子遭遇学生欺凌时,父母切不可忽视甚至指责孩子,而是要帮助孩子坚强的后盾,引导孩子说出事实,并及时与学校老师沟通。如果孩子是欺凌者,父母也要严肃教育孩子,让其知道该行为是错误的,主动配合学校解决问题。三是理性冷静,配合学校处理问题。遭遇欺凌事件、产生伤害后果后,有些家长可能情绪激动,甚至可能会对欺凌者或学校做出不理性行为。这些做法不仅不利于事情解决,而且如果行为失当,按《关于完善安全事故处理机制维护学校教育教学秩序的意见》相关规定构成“校园闹”,还可能承担法律责任。

《规定》于9月1日实施,各地各校要准确把握《规定》精神,落实有关要求,在法治化、规范化、制度化的轨道上构建欺凌防控体系,营造积极、健康、友善的学生关系和校园氛围。