

简析《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》

2019年7月8日，中共中央、国务院正式对外发布《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》（以下简称“《意见》”），对深化教育教学改革、全面提高义务教育质量做出了顶层设计和系统部署。意见中提到的“民办义务教育学校招生纳入审批地统一管理，与公办学校同步招生”、“义务教育学校不得引进境外课程、使用境外教材”等规定引起了社会的广泛关注和讨论。本文将对《意见》关注的重点问题及其可能产生的影响进行探析。

一、《意见》关注的重点问题

1. 五育并举，构建德智体美劳全面培养的教育体系

《意见》提出，要坚持“五育”并举，全面发展素质教育。突出德育实效、提升智育水平、强化体育锻炼、增强美育熏陶、加强劳动教育五个方面齐抓共管，齐头并进。这是落实习近平总书记全国教育大会上提出的“要努力构建德智体美劳全面培养的教育体系，形成更高水平的人才培养体系”的重要举措。

与《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）等相关文件相比，《意见》一方面更加突出了对德育的重视，要求完善德育工作体系，突出德育实效；另一方面将劳动教育纳入了全面培养的教育体系，要求制定劳动教育指导纲要，优化综合实践活动课程结构，确保劳动教育课时不少于一半。《意见》对“五育”并举的细化和完善，使得全面发展素质教育更具有政策可行性。

2. 强化课堂教学，提高课堂教学质量

在强化课堂教学方面，《意见》提出了“坚持教学相长，注重启发式、互动式、探究式教学”、“开齐开足开好国家规定课程，不得随意增减课时、改变难度、调整进度”、“从严控制考试次数，考试成绩实行等级评价，严禁以任何方式公布学生成绩和排名”、“建立覆盖义务教育各年级各学科的数字教育资源体系，加快数字校园建设”等要求。

课堂教学是义务教育教学改革的主阵地，《意见》聚焦提高课堂教学质量，从优化教学方式、加强教学管理、完善作业考试辅导、促进信息技术与教育教学融合应用等方面对教育主管部门、学校等教育机构提出了新要求，对克服唯分数、唯升学的功利化倾向有着重要的积极意义。

3. 加强教师队伍建设，明确教师教育惩戒权

《意见》要求，要按照“四有好老师”标准，建设高素质专业化教师队伍。教师承担着教书育人、培养社会主义建设者和接班人、传承发展中华优秀传统文化的重要职责，结合义务教育的特点和需要，《意见》从“大力提高教育教学能力”、“优化教师资源配置”、“依法保障教师权益和待遇”、“提升校长实施素质教育能力”等方面提出了新举措。

此外，《意见》第14条规定，“制定实施细则，明确教师教育惩戒权。”由于目前缺乏对教师正确行使教育惩戒权的程序性规定，实践中教师对学生过度体罚、放任不管的现象同时存在，既不利于学生的健康成长，也不利于维护师道尊严。《意见》要求明确教师教育惩戒权无疑会在一定程度上缓解这一问题。但是，相关的实施细则何时出台？教师教育惩戒权的范围和限度边界在哪里？这些问题仍有待进一步明确。

柯杰律师事务所

总机: 8610 6506 9866 传真: 8610 6506 9863

北京市朝阳区工体北路8号院三里屯SOHO写字楼C座18层 (100027)
www.cathayassociates.cn

柯杰全球法律联盟成员所

阿拉木图 | 雅典 | 曼谷 | 北京 | 布鲁塞尔 | 布宜诺斯艾利斯 | 法兰克福 | 日内瓦 | 香港 | 伊斯坦布尔 | 雅加达 | 约翰内斯堡 | 吉隆坡 | 基辅 | 伦敦 | 马德里 | 马尼拉 | 米兰 | 莫斯科 | 新德里 | 纽约 | 巴黎 | 布拉格 | 圣保罗 | 首尔 | 上海 | 深圳 | 索非亚 | 悉尼 | 特拉维夫 | 华沙

4. 加强课程教材建设，完善教材管理办法

《意见》第 16 条规定，“严禁用地方课程、校本课程取代国家课程，严禁使用未经审定的教材。义务教育学校不得引进境外课程、使用境外教材。”

该条是广受热议的一项规定，被部分民办办学者视为对国际教育的限制。事实上，限制义务教育阶段使用境外教材的规定并非首次提出。早在 2004 年，教育部就发布《教育部关于学习贯彻〈中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见〉的实施意见》（教基〔2004〕10 号），意见规定“中小学校开设的国家课程，严禁使用未经全国中小学教材审查委员会审查通过的教材，更不得直接使用境外教材。”

2018 年 9 月 18 日，教育部教材局公布《关于开展义务教育国家课程教材检查工作的通知》（教材局函〔2018〕51 号），其中要求“各地教育行政部门要对本地区中小学使用的教材进行一次全面排查。对以校本课程教材、境外课程教材替代国家课程教材，或使用未经审定的教材等违法违规行为，要坚决予以纠正和清理，于 10 月 15 日前将排查情况报该局。”

多个省市也已在近年出台了审核中小学校使用境外教材、境外课程的规定。

2013 年 5 月 16 日，浙江省教育厅办公室发布《关于印发浙江省 2013 学年中小学教学用书目录的通知》，其中规定“各地要严格按照《目录》规定的范围，为义务教育阶段学生配足配齐教学用书、为高中学生选用教学用书，不得使用《目录》以外的教学用书，更不得使用境外教学用书。”

2016 年 4 月 25 日，福建省教育厅发布《关于印发福建省 2016 年秋季普通中小学教学用书目录的通知》，其中第二条规定“各地应根据课程计划选用教学用书目录中的教科书，严禁选用教学用书目录以外教材，更不得使用境外教材。”

2018 年 6 月 19 日，上海市教育委员会发布《关于印发 2018 年秋季中小学教学用书目录的通知》，其中规定“任何学校或个人不得组织学生购买未经国家或上海市审查通过的书本资料（包括教学用书和教辅材料），不得擅自使用未经上海市中小学教材审查委员会审查通过的境外原版（或改版）的教材。违反上述规定的单位将按教育部有关规定予以处理并追究领导责任。”

本次，《意见》作为国家层面的规范性文件，规定了“义务教育学校不得引进境外课程、使用境外教材”，进一步收紧了义务教育阶段学校对境外教材的使用。

5. 完善中小学招生考试制度，推进公民同招

《意见》第 17 条规定，“推进义务教育学校免试就近入学全覆盖。严禁以各类考试、竞赛、培训成绩或证书证明等作为招生依据，不得以面试、评测等名义选拔学生。民办义务教育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，实行电脑随机录取。”

中小学招生无疑是人民群众最为关心的话题，《意见》第 17 条备受关注也在情理之中。公民同招、电脑随机录取的本意是抑制择校热现象，促进教育资源的均衡化。但实际上，“公民同招”政策在上海、北京、成都、杭州等多地早已展开试点工作，试点城市制定了较为明确的实施细则予以规范。

2018 年 2 月和 2019 年 3 月，教育部分别发布《教育部办公厅关于做好 2018 年普通中小学招生入学工作的通知》（教基厅〔2018〕5 号）和《教育部办公厅关于做好 2019 年普通中小学招生入学工作的通知》（教基厅〔2019〕1 号），规定“要将民办学校招生入学工作纳入当地教育行政部门统一管理，严格规范招生计划和招生方式管理，引导其合理确定招生范围，并与公办学校同步招生。”，“各地要规范民办义务教育学校招生管理，将民办义务教育学校招生纳入审批地统一管

理，与公办学校同步招生，不得以任何形式提前选择生源，坚决防止对生源地招生秩序造成冲击。对报名人数超过招生计划的民办学校，引导学校采取电脑随机派位方式招生。”

而在地方层面，上海、北京、杭州等多个地区出台了实施细则，对公民同招进行了探索。以前述三个城市为例，各地 2019 年关于公民同招政策的规定如下：

地区	文件名称	具体规定
北京	《北京市教育委员会关于 2019 年义务教育阶段入学工作的意见》（京教基二[2019]6 号）	四、工作要求 （三）民办学校与公办学校同步招生，切实纳入属地区教委统一管理……对于报名人数超过招生人数的民办学校，指导学校采取电脑随机派位方式招生。
上海	《上海市教育委员会关于 2019 年本市义务教育阶段学校招生入学工作的实施意见》（沪教委基〔2019〕10 号）	二、小学阶段招生 （二）公民办小学入学报名。符合入学条件的适龄儿童家长，须在“上海市义务教育入学报名系统”进行入学报名，选择“公办小学报名”或“民办小学报名”，其中，公办小学报名时间为 4 月 26 日-5 月 3 日，民办小学报名时间为 4 月 26 日-4 月 28 日。 四、民办学校招生 未被民办小学录取的适龄儿童，根据第一批公办小学验证和已分配入学的实际情况，由相关区教育行政部门按照当年度区、校招生政策和细则安排入学。
杭州	《关于做好公办民办小学同步招生工作的通知》（杭教基〔2019〕2 号）	（一）统一信息登记 符合入学条件、要求在本市公办或民办小学就读的适龄儿童（以下简称儿童），均应由其父母（或其他法定监护人，下同）在规定时间内登录“杭州市小学一年级入学管理系统”（以下简称入学管理系统，网址： https://xxbm.hzedu.gov.cn ），登记入学信息。 （二）同步网上报名 统一公办和民办小学招生报名时间。符合入学条件的适龄儿童父母登录入学管理系统登记入学信息后，继续完成报名程序。每名儿童在公办小学或民办小学中选报一类，其中，选择民办小学者限填报一所学校。网上报名时间结束后，登记报名信息不能更改。 民办小学不得另行组织招生报名，不得自行通过网上预约、信息登记等形式提前进行预报名。 （三）同步公办小学现场信息核验和民办小学招生面谈 各区、县（市）应安排区域内的公办小学报名现场信息核验和民办小学报名招生面谈在同一时间同步进行。 （四）同步招生录取 各区、县（市）应统一区域内的公办小学和民办小学录取程序和时间。

二、《意见》可能产生的影响

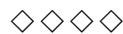
根据以上介绍和分析，此次出台的《意见》专门针对义务教育阶段，旨在提升义务教育质量。就公众广泛关注“禁止使用境外教材”和“公民同招”问题，我们理解，前者确实是在国家有关“严禁用地方课程、校本课程取代国家课程，严禁使用未经审定的教材”的基础上，增加了“义务教育学校不得引进境外课程、使用境外教材”的要求，进一步收紧了义务教育阶段学校对境外教材的使用。在这个背景下，如何使自身课程体系满足国家法律要求，同时又能体现学校的国际化特色，将是义务教育阶段的“国际学校”、“国际班”需要面临的重要问题。

而对于“公民同招”而言，受《意见》第 17 条规定的影响，义务教育阶段民办学校招生的自主性和灵活性在一定程度上会受到限制。以杭州市出台的《关于做好公办民办小学同步招生工作的通知》（杭教基〔2019〕2 号）为例，其中详细规定了“民办小学不得另行组织招生报名，不得自行通过网上预约、信息登记等形式提前进行预报名”、“民办小学不得组织考试招生，不得在招生过程中组织面向家长的调查和测试”等具体的实施举措和监管要求，可见官方对民办学校的干预力度。

此外，《意见》对于《中华人民共和国民办教育促进法实施条例（修订草案）（送审稿）》（“《**实施条例送审稿**》”）的修订是否会产生影响？《实施条例送审稿》第 31 条规定，“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，可以在审批机关核定的办学规模内，自主确定招生的范围、标准和方式，与公办学校同期招生。”对比《意见》第 17 条的规定，民办学校在多大程度上可以“自主确定招生的范围、标准和方式”？《实施条例送审稿》是否也要相应变化？这些问题都有待更进一步的探讨。

三、结语

义务教育质量事关亿万少年儿童健康成长，事关国家发展，事关民族未来。作为义务教育阶段教育教学改革的纲领性文件，《意见》积极回应素质教育、课业减负、教师教育惩戒权、公民同招等社会热点问题，提出了一系列新理念、新思路、新举措，对于缓解“择校热”有着十分重要的意义。然而，“公民同招、摇号派位”的规定如何具体落实？什么时候正式开始推行？参考标准为何？“境外教材”在义务教育学校是否完全禁止？《意见》是否能真正解决义务教育发展中的沉疴弊病？这些问题仍有待后续出台具体实施细则或管理办法进行明确。我们将会持续关注。



本文作者为柯杰律师事务所李欣（合伙人）、陈晶。本文仅供一般性参考，不构成法律意见，不能代替法律意见，也无意对讨论事项进行全面的分析。