

■ 议政·参考

党的二十大报告指出，推动东北全面振兴取得新突破。近日，“汇聚天下英才 共促东北振兴”座谈会在吉林长春举行，民进中央组织有关专家学者就东北地区人才工作中的重点难点问题进行研讨。本版特别刊发国家教育行政学院职教研究中心主任、民进中央特邀研究员邢晖在座谈会上的发言，以饬读者。

——编者

在随迁子女教育中的补充性作用 应继续发挥民办学校

王玉

改革开放以来，进城务工人员数量急剧增加，随着经济的发展，务工人员家庭化流动的趋势日渐明显，随迁子女群体不断增长。2021年义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女1372.41万人，占全国义务教育阶段在校生的8.69%。大量适龄儿童进城上学导致城市教育资源紧张，为解决随迁子女群体教育问题，我国相继制定出台一系列政策。早在2001年，国务院印发的《关于基础教育改革与发展的决定》首次提出了以流入地政府和公办中小学为主保障随迁子女义务教育机会的“两为主”政策。2014年印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》强调将“农民工随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴”，即“两纳入”政策。“两为主”和“两纳入”政策是我国解决随迁子女教育问题的主要政策依据。2010年—2020年，义务教育阶段随迁子女在公办学校就读的比例一直保持在80%左右，公办学校是随迁子女接受义务教育的主要渠道，民办教育是随迁子女接受义务教育的重要补充，但在深圳、东莞、苏州等外来务工人员较多的城市，由于随迁子女较多，以接收随迁子女为主的普惠性民办学校较多，民办义务教育的占比较高。2021年以来，江苏、湖南、四川等省陆续发文，明确调减民办义务教育占比，即“降比例”政策。据了解，全国其他省份虽然没有出台降低民办教育比例的文件，但也积极通过各种方式降低义务教育阶段民办教育占比。逐步降低民办教育比例，有利于降低学生的经济负担，特别是对于外来务工人员较多、民办义务教育占比较高的地区而言，降低民办教育比例对于提高机会均等的意义尤为深远。《中国教育现代化2035》将“实现基本公共教育服务均等化”作为面向教育现代化的十大战略任务之一，并特别提出要“推进随迁子女入学待遇同城化”，降低民办教育的比例，让更多随迁子女能够进入城市公办学校就读，有利于推进随迁子女入学待遇同城化。

随迁子女较多的地区往往通过两种方式降低民办教育比例，一是积极扩大公办教育资源，如2021年以来深圳新建改扩建公办中小学49所，广州新建改扩建公办中小学48所，苏州新建改扩建公办中小学32所。二是向民办学校购买学位，向民办学校购买学位后，学生可以免交学费或仅缴纳学费与学位购买标准之间的差额入学，相当于在民办学校接受免费或普惠的公共教育服务。通过上述双管齐下的措施，随迁子女在城市享受平等教育权利的状况继续改善。2023年3月教育部召开新闻发布会透露，2022年义务教育阶段进城务工人员随迁子女在公办学校就读和享受政府购买学位的比例达95.2%，比2021年提高了4.3个百分点。

但也有个别地区由于财力不足，既无法新建足够多的公办学校，也无法向民办学校购买足够多的学位，所以采取了关闭部分民办学校或者压缩其招生规模的方式来“降比例”，此做法表面上看降低了民办教育比例，但实际上是以减少随迁子女在城市入学机会的方式来实现的，显然与“降比例”政策的初衷南辕北辙。这种措施导致很多随迁子女被迫留（返）乡就读，成为留守儿童。大量文献表明，留守儿童长期与父母分离，在体质发育、心理健康、社会情感等方面均与正常儿童存在差距，特别是在城市学习一段时间的儿童若被迫返乡就读，会出现学习成绩变差、阅读能力降低等现象，且更可能遭受校园欺凌或者成为施暴者。

关于随迁子女的教育，“在一起”应该作为首要的政策目标和原则，即应该让更多的随迁儿童获得留在城市上学、与父母“在一起”的机会。全国政协委员陆铭在2023年全国“两会”期间提出，要加强外来人口随迁子女在本地接受教育比例（即流动人口子女在本地入学数与流动人口子女总数之比）的考核，实现中小学教育逐步覆盖随迁子女。在外来人口大量涌入的区域，由于我国义务教育经费分担体制的原因，地方政府很难在短期内通过新增公办学校的方式吸纳全部随迁子女，因此，应该继续发挥民办教育的补充作用。目前我国城市教育面临两个基本约束条件，这是谋划未来城市教育资源布局时必须考虑的两个因素，一个因素是短期内城市教育资源的压力继续增加，第二个因素是长期内适龄人口下降可能导致部分学校生源不足。根据国务院发展研究中心社会和文化发展研究部预测，我国义务教育阶段适龄人口数量将在2023年达到峰值，其中城镇这一学段的人口数将在2025年出现峰值，2025年后会下降。另据中国教育科学研究院对义务教育阶段适龄人口的预测，我国城市生源在2030年之前持续增加，2030年以后可能下降。这两种预测结果基本一致，都说明当前我国城市义务教育资源的需求压力还在继续增加，但是在不久的将来会下降。在这两个约束条件下，必须继续充分发挥民办教育的补充功能，特别是发挥普惠性民办学校在满足随迁儿童教育需求中的补充性作用。如果在短时间大幅压缩民办学校的规模同时新建大量公办学校，一旦未来生源下降，就可能造成教育资源浪费。而民办学校的建设和运营成本远远低于公办学校，退出机制也更加灵活，可以更有效地应对未来适龄人口下降对教育结构的冲击。当生源逐步下降后，部分民办学校会自然退出义务教育领域，自然退出的方式比通过行政命令强制退出的方式更加平稳，对社会各方产生的冲击也更小，是一种更稳妥的“降比例”的方式。

（作者单位：苏州大学东吴智库）



关注“双减”推动教育高质量发展

围绕“‘双减’背景下东城区教育高质量发展的区域实践探索”重点调研课题，日前，北京市东城区政协教科卫体委、港澳台侨委联合课题组到北京宏志中学开展专题调研。委员们认真听取了宏志中学等四所学校，在提升校内管理、完善教师队伍、优化课程设置等方面举措，深入了解东城区教育面临的形势和主要问题，纷纷提出意见建议。本报记者 贾宁 摄

新时代东北振兴的攻坚战：培养留得住、用得上的人才

邢晖



6月26日，一汽解放汽车有限公司举行以“引领征途七十载 赓续荣耀向未来”为主题的解放七代卡车巡游活动，从第一代CA10型号到最新一代J7型号，“七世同堂”的解放卡车在“汽车城”长春的街道上巡游，喜迎一汽建厂70周年。

作为汽车工业的“共和国长子”，自1953年7月15日破土动工开始，一汽便与中国汽车工业共同成长。

新华社记者 许畅 摄

党的二十大擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图，将十六大提出并持续实施的振兴东北老工业基地，作为重要国家战略继续加大力度全面和全方位推进。人才是振兴东北的关键力量，但目前形势不容乐观。

产业是核心，科技是动力，人才是关键，教育是基石。教育、科技、人才，是振兴东北经济社会发展和产业的三大支柱。

“功以才成，业由才广”。人才是衡量地区发展的重要指标，区域综合实力的竞争说到底就是人才的竞争。振兴东北，关键在人，根本靠干，基础在教育。但近年来东北科技人才持续负增长，人才流失严重，每年有近一半的高校毕业生流向外省，就业市场出现岗位供大于求的局势。据辽宁省2023年5月人才供需资料显示，用人单位招聘各类人员的求人倍率（编者注：岗位空缺与求人职数的比率）约为1.38，第一、二、三产业需求人数各占比为2.55%、36.11%和61.34%。对技术等级的需求量为36.92%，有技能的求人倍率大于2，高技能人才大于3；求职者占比最大、求职率最高的是16—24岁的年轻人，且以本省年轻人为主。这些年轻人非常需要技术技能的培养培训，产业发展更需要这些年轻的劳动力成为高质量的从业者。吉林省的一份调查显示，该省最缺乏的三类人才依次为企业管理人才、高技能人才和专业技术人才；约1/5的企业缺乏高技能人才。黑龙江省的一份资料显示，农业人才缺口2.52万人，其中县域缺口0.97万人，农业类企业缺口1.55万人。

数字显示，吉林省重点院校毕业生外流严重，但高职高专院校毕业生在省内外就业的比例很高。管中窥豹，可见一斑，培养留得住、用得上的人才，应该是新时代东北振兴的攻坚战。而职业教育和培训，恰恰是培养本地化技术技能人才不可替代的手段。职业教育是深入推动东北振兴的重要力量，但目前是一个短板。《中华人民共和国职业教育法》明确规定：“职业教育是与普通教育同等重要的教育类型。”普通教育主要培养学术型、学科型、研究型的人才，职业教育着重培养技术型、技能型、操作型人才。职业教育一头连着教育，一头连着产业，是产业链、创新链、人才链、教育链的重要联结

点，是人力资源开发的重要途径，是推动区域产业发展的有效手段。振兴东北汇聚人才，应重视、发展和善用职业教育力量。

改革开放以后特别是党的十八大以来，我国职业教育取得了重大成就，我曾经概括为“七子归一”：位子更高、号子更响、台子更宽、链子更长、步子更大、旗子更艳、样子更好，今后担子更重。

受传统观念和制度性障碍及多种因素影响，职业教育并未改变“等而下、缺尊严、少吸引力”等困境，存在“国家需求和百姓愿望不对称、供给能力和企业社会市场需求不对称”的状况，出现“中央热地方不热、政府热社会不热、学校热企业不热、政策热行动不热、一些地区热一些地区不热”等窘境，职业教育内部也存在“生源不足、资源不足，条件欠佳、质量欠佳，校企合作困难、就业升学困难”等问题。这些矛盾和困难在东北也存在，甚至有些方面更加突出，某种程度上也制约了东北技能人才培育和技能人才社会发展。国内外的实践都表明，职业教育是一个国家和地区经济腾飞的重要武器。

融合高质量发展职业教育，为振兴东北提供人才和技能人才支撑。

基于东北振兴，提出如下建议：加大政府重视力度，加快推动职业教育高质量发展。始终坚持教育优先发

展，把职业教育放在更加突出位置，高位认识并发挥职业教育在东北振兴中的重要作用；加强党对职业教育工作的全面领导，不断完善党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的职业教育领导体制；加大政府投入，调动社会力量，完善职业教育发展的体制机制，制定配套政策和措施，综合布局职业院校、培训机构以及专业种类的多样化、差异化发展。

推动职业教育职普融通、产教融合、科教融汇。全面振兴东北，要坚持大职业教育观，体现融合发展，重点推进“四个协同”：一是中央和地方、部委与省域之间的协同，体现地方为主；二是政府、行业、企业、学校之间的协同；三是体现职普、产教、科教之间的协同和融通；四是职业教育与高等教育、继续教育的协同创新。积极探索打造省域现代职业教育体系建设新模式、市域产教联合体和行业产教融合共同体“一体两翼”工作格局；搭建政产学研用协同平台和创新载体，提升区域教育服务能级，源源不断培养满足东北全面振兴需求的高素质技术技能人才、大国工匠、能工巧匠。

职业教育要主动融入地方经济发展和产业结构调整的大环境，加强职业教育内涵建设和质量提升，提高服务区域经济的支撑力和贡献度。要分析把握东北地区职业教育改革发展内外部环境发

生的深刻变化，分析把握东北全面振兴中科技、产业、经济布局，特别是数字技术的加速演进，紧密对接市场、行业、企业的需求，将教育资源和人力资源有机联结，力推专业、课程、教师、实训基地等职业教育关键要素提质增效，整体提升职业院校办学能级。努力实现“专业对接产业”“课标对接职业”，打造强有力的“双师型”教师队伍，提升服务能力和水平，提升应用型人才培养质量。

加大人才体制机制改革，鼓励企业和职业教育双向融入，注重引入市场的力量，营造宽松的人才制度和政策环境。要坚持系统观念，树立科学的人才观、成才观、教育观，加快破除制约人才发展的思想观念束缚和体制机制弊端，如打破唯学历唯分数等“五唯”，加快职业教育资格证书与学历证书互认，落实研究型人才与高技能人才同等待遇等。东北三省在人才培养机制、激励机制、吸引机制、创新机制、评价机制等方面，出台过很多有益政策，采取了不少有效办法，此外还要总结经验，更大力度地营造积极宽松的人才培养、评价、使用、激励制度和政策环境。

教育强则国家强。有高质量的职业教育，才有高水平的技能人才；强社职业教育，东北振兴才有希望。

（作者系国家教育行政学院职教研究中心主任、民进中央特邀研究员）

混合所有制产业学院发展的困境与对策

孙建

6月13日，国家发展改革委等八部门联合发布《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案（2023—2025年）》指出：支持有条件的产业园区和职业院校、普通高校合作举办混合所有制分校或产业学院。支持和规范社会力量兴办职业教育，通过企业资本投入、社会资本投入等多种方式推进职业院校股份制、混合所有制改革。近年来，河北、新疆、山东、江西、浙江等地积极探索职业教育领域的混合所有制，取得了积极的成效，也面临着诸多的困境，在现行法律法规框架体系下，探索一条适合混合所有制产业学院建设的可行路径，是推动教育链与产业链深度融合、实现政府办学向社会多元参与办学转变的关键。

混合所有制产业学院建设的现实困境

一是政策层面亟待叠加公办和民办优势。国家政策层面在支持混合所有制产业学院建设方面已有顶层设计，但在公、民二元办学法律体系框架下，作为混合所有制的第三条路只有叠加公、民两者优势才能发挥其应有的作用。无论是新职业教育法，还是国家和地方政策，都未有发挥相关政策优势，导致混合所有制产业学院在实践中难以落地。各地在开展混

合所有制产业学院建设过程中遇到了诸如注册哪类法人、是否可以营利、是否可以享受生均拨款等公益性与营利性的抉择问题，亟待国家和地方出台创新性政策。

二是参与主体层面缺乏改革动力。公办职业院校担心混改后失去如行政级别、行政待遇、生均拨款等固有利利益。行业企业担心投入与产出难以平衡，担心没有法人实体作为依托可能承担无限连带责任。社会资本逐利性的特点决定了其希望取得合理回报，而根据目前的法律，如果注册登记为非营利性法人，无法进行利润分配，如果注册为营利性的企业法人，虽然可以进行利润分配，但也就失去了公办院校所享有的土地划拨、生均拨款税收优惠等政策，这样就无法体现混合所有制办学的优势，也无法实现混合所有制改革的初衷。

三是实施层面面临产权保护等亟待解决的关键问题。无论是公有资本，还是非公资本，实现产权保值增值是混改参与各方的夙愿，而产权保值增值的前提是解决资产评估、产权流转与退出问题。有形资产的评估目前已经形成一套相对成熟的体系，而无形资产的评估尚未形成成熟的办法。目前，教育产权流转的市场尚未形成，产权流转在一定程度上还不顺畅，产权退出必然会遇到困难，影响了投资者的积极性。

混合所有制产业学院发展对策

一要出台实施性改革政策指引，激发混改各方参与办学的动力。混合所有制改革的初衷是发挥公、民两者优势，优化产教融合合作模式。为此，改革政策要明确如何激发参与各方动力，如何叠加公、民两者优势、集聚两者资源，如何进行合理利益分配等问题。对于公办主体，要按照中央“三个区分开来”精神，建立容错、试错和改错的机制。对于企业等社会力量，政府部门要在财政、金融、税收等方面给予实质性支持，允许其在办学中取得一定的经济回报。要构建有利于发挥企业市场主导作用的运作机制，在优胜劣汰中不断实现产业学院的迭代发展。

二要借鉴和创新办学模式，开展产业学院办学试点。试点产业学院托管模式，开展产业学院法人实体运营。在现有法律框架体系下，公办职业院校可委托学校资产经营公司代表学校行使出资人的权责，通过资产经营公司与外部资本合作成立混合所有制企业，并以该企业作为混合所有制产业学院托管运营的实体。试点按股权持有单位性质享受相应权益的模式，协调公益性与营利性矛盾。比如，公有资本股权占比20%的混合所有制产业学院，其享受的生均拨款、事业单位人员编制、收费标准等按照总量的20%核定，办学取得的收益

也按照20%分配。

三要加强产权合法保护，促进股权合法流转。对于有形资产评估，可参照市场上的成熟模式进行评估。对于无法进行评估的无形资产，允许合作各方本着维护共同利益的原则协商确定无形资产价值。政府部门要积极引导开展教育产权市场的建立，制定教育产权流通相关办法，解决产权流转中的现实问题，便于参与合作各方能够合理合法进退，促进教育资源合理配置。

四要完善内部治理结构，健全内部治理体系。借鉴国企改革中形成的中国特色现代企业制度和“三会一层”治理结构，结合学校基层组织领导的校长负责制和混合所有制特点，构建形成混合所有制产业学院“党委和董事会领导下的职业经理人负责制”和“党委领导、董事会决策、监事会监督、职业经理人负责、专家治学、民主参与”治理结构。

五要建立风险防范机制，确保办学稳定健康发展。要建立具有法人实体的机构，规避合作中无限连带责任风险。要建立内部协商机制尊重办学规律和市场规律，规避市场风险。要建立内部质量保证体系和第三方质量评价机制，避免办学质量风险。要建立财务内审机制，接受参与各方主管部门开展的财务审计和巡视巡察。

（作者系苏州工业园区服务外包职业学院科研处处长）