

“公民同招”政策实施现状、问题及优化路径研究

赵含笑

武汉工程大学马克思主义学院，湖北 武汉

收稿日期：2025年9月12日；录用日期：2025年10月15日；发布日期：2025年10月23日

摘 要

所谓“公民同招”，是指义务教育阶段的公办与民办学校实行同步招生机制，即在报名、录取及学籍注册等环节统一时间进行，严禁任何形式的提前招生。根据政策要求，民办义务教育学校的招生工作须纳入审批地教育行政部门的统一管理，与公办学校同步开展；若某校报名人数超出其招生计划，则采取电脑随机派位的方式确定录取名单。该政策旨在制约热门民办中小学通过点招、测评或面试等途径提前筛选、争抢优质生源的行为，从而缓解义务教育阶段的“择校热”，推动教育公平的实现。近年来，为治理择校问题并促进教育公平，各地政府对公办初中和小学严格执行免试就近入学政策，彻底杜绝任何形式的选拔性招生考试。

关键词

公民同招，择校热，义务教育，教育公平

Research on the Implementation Status, Issues, and Optimization Pathways of the “Public and Private Schools Simultaneous Enrollment” Policy

Hanxiao Zhao

School of Marxism, Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: September 12, 2025; accepted: October 15, 2025; published: October 23, 2025

Abstract

The so-called “citizen enrollment” refers to the synchronous registration, enrollment, and enrollment of students by both public and private schools during the compulsory education stage, and the prohibition of organizing enrollment in advance. The enrollment of private compulsory education schools shall be subject to unified management in the approval area, and enrollment shall be synchronized with that of public schools. For those whose enrollment exceeds the enrollment plan, computer-based random enrollment shall be implemented. The main function of “Citizen Recruitment” is to restrict popular private primary and secondary schools from using methods, such as point recruitment, evaluation, or interviews to compete for outstanding students in advance, with the goal of reducing the “school selection fever” in compulsory education and promoting educational equity. In recent years, in the governance of school selection and the resolution of education equity issues, local governments have adopted strict policies for public primary and junior high schools to enroll students nearby without taking exams, completely prohibiting the selection of students through testing and other methods.

Keywords

Citizen-Run School Simultaneous Enrollment (Public and Private School Simultaneous Enrollment), School Choice Fever, Compulsory Education, Educational Equity

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

(一) 研究背景与理论视角

“公民同招”政策作为我国义务教育招生制度的一项重要改革，其出台与实施不仅是对“择校热”等现象的直接回应，更是国家推动教育公平、优化教育治理结构的重要举措。本研究以政策网络理论(Policy Network Theory)为分析框架，试图从政府、公办学校、民办学校、家长等多个主体之间的互动与博弈关系入手，揭示政策执行中的动力机制与阻力来源(李毅、李纪阳，2022) [1]。政策网络理论强调政策过程中多元主体的利益表达、资源交换与权力结构，适用于分析如“公民同招”这类涉及多方利益重新调整的公共政策。

(二) 文献综述

国内外关于义务教育招生政策的研究多集中于教育公平、资源分配与政策执行效能等方面。国内学者如李明与沙旭(2023) [2]指出，“择校热”背后是优质教育资源的稀缺性与分布不均衡；余红举(2023) [3]指出，“择校热”对教育公平的冲击；阎立(2022) [4]则从政策执行角度分析了“公民同招”在地方实践中的差异化表现。国外研究提出的“教育市场主义”批判，也为理解民办学校的“掐尖”行为提供了理论参照。现有研究多侧重于政策描述与宏观效应分析，缺乏对政策执行中微观机制与主体行为的实证考察，尤其缺乏基于一手数据的政策效果评估。本研究拟通过实证调研与理论分析相结合的方式，弥补这一研究空白。

(三) 研究意义

1) 理论意义

公民同招政策旨在遏制义务教育阶段学校提前招生和“掐尖”行为，确立教育公平的价值导向，推

动义务教育更加优质和均衡地发展。其主要作用包括：首先，建立公办与民办学校一视同仁、平等发展、互不排斥的良性互动机制；其次，缓解择校热现象，助力生源分布均衡，推动教育资源更加公平配置；第三，打击部分学校与校外培训机构勾结进行违规招生的行为，防范招生过程中的腐败风险；第四，引导民办学校将发展重心转向内涵提升，促进其可持续健康发展；最后，从入学环节减轻学生不必要的压力，保障其身心健康与全面发展。

2) 实践意义

经过一段时间的实践，“公民同招”推行落地颇见成效，其中政府发挥作用显著。但是政策在落实的同时也暴露了一些问题出来值得思考，比如政策在落地实施过程中是否有需要优化改善的方向？“公民同招”政策是否能够长久实施？在推动教育均衡发展上，是否能够真正取得实效果？

教育问题深深植根于社会土壤之中，其演变受社会结构制约，因此教育改革在本质上也是一种社会治理的实践。“公民同招”政策的推行，牵动了多方利益主体，各地在落实过程中出现理解不一致、执行方式差异较大等现象。在此背景下，有必要从历史发展与制度生成的角度，深入剖析义务教育招生背后多元利益的博弈机制与动力来源，反思传统教育治理模式中的经验与局限，准确把握相关法律法规与政策的内在逻辑，从而推动不同利益群体形成对“公民同招”的公共理性，达成更广泛的共识与利益协调。同时，还应通过细化执行规则、防范潜在风险，推动该政策从制度设计逐步走向以价值引领为核心、多元协同、规范治理的教育综合治理新路径。

2. “公民同招”政策现状

(一) 政策出台背景

由于我国各地区经济发展水平不均，加之教育资源总体供给不足，义务教育在办学思路与发展路径上呈现出新的态势。从初期鼓励社会与民营资本参与办学，逐步发展为以政府为主导、社会力量共同参与的办学格局；从《社会力量办学条例》的出台，到《民办教育促进法》的施行，这些都标志着我国民办教育逐步迈入法治化、规范化的新阶段。改革开放四十年来，民办学校在弥补优质教育资源短缺、提供差异化教育服务等方面发挥了重要作用。

然而，在发展过程中，不少民办学校逐渐偏离原有办学特色，陷入与公办学校同质化竞争以及恶性争夺生源和师资的困境，进而引发“家长择校焦虑”、“民强公弱”等教育乱象，甚至逐渐演变为社会性问题，义务教育阶段的负外部性也日益显著。

第一，民办义务教育学校通过“掐尖”招生扰乱正常招生秩序。对民办学校而言，生源质量直接影响其教育成效，因此常采取“掐尖”等非规范手段招生，这种行为逐渐成为某种“潜规则”。一旦形成风气，将挤压公办学校的生存空间，违背《民办教育促进法》的立法初衷，并破坏义务教育招生的正常秩序。

第二，民办义务教育学校无序发展损害教育均衡。“掐尖”行为进一步引发招生乱象，拉大公、民办学校差距。公办学校严格执行免试就近入学，而民办学校往往通过提前招生、考试或面试等方式筛选生源，这种不公平竞争挫伤了公办学校的办学积极性，也加剧了两类学校之间的发展不均衡。从促进教育均衡的角度看，“公民同招”政策有助于抑制“掐尖”行为，缓解“马太效应”，推动义务教育优质均衡发展。

第三，民办义务教育学校无序招生影响教育公平。教育公平意味着各类教育主体在基础教育系统内享有平等的权利与机会，包括起点、过程与结果的公平。它已成为制定教育政策的核心价值。民办学校的“掐尖”和无序招生容易集聚优质生源，形成“名校效应”，吸引更多有经济实力的家庭选择民办教育，从而产生“虹吸现象”：优质生源和师资持续向民办学校集中，导致公办学校在起点上就处于弱势；

同时,经济条件有限的家庭难以进入收费较高但质量较好的民办学校,进一步加剧了教育不公。

事实上,有不少家长之所以选择让孩子在民办学校就读,根本原因就在于民办学校可提供更多、更优质的教育资源。因此,要改变民办学校“择校”现象、让更多的孩子享受优质教育资源、让人民群众真正满意,就必须坚决纠正和遏制当前存在的一些影响教育公平、破坏教育公平的做法和行为。

(二) 政策提出的过程

20 世纪 90 年代,中国一直大力推行重点学校的建设,为提高基础教育水平,政府制定了一系列法规,以便重点创建重点示范性学校,从而收集校办工作经验,提高教育质量。国家还为重点学校提供了资金、师资、设备等优惠政策,使优质资源逐渐集中,重点学校和一般学校的质量越来越明显。随着独生子女数量增多和家庭经济水平的提高,家长越来越有能力和意愿去为孩子缴费上适合的学校,“择校热”也在渐渐扩散。随着择校问题日益突出,政府开始推行改革政策,以实现就近入学全覆盖政策。针对“择校热”问题的解决一系列政策的关键时间节点有如下:1995 年,国家教委主任在全国教育工作电话会议中宣布择校乱收费违法;2000 年,教育部出台《关于全国中小学收费专项治理工作实施意见》解决“择校生”问题的成果;2006 年,发布《中华人民共和国义务教育法》着力保障“就近入学”;2009 年,出台《国家中长期教育改革和发展规划纲要》着力缩小差距,解决择校问题;2014 年起,公办学校实施就近入学政策,但民办学校招生方式疏于管控,引发了“择校热”等问题;2019 年 7 月,《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》出台,规定 31 个省份实行“公民同招”政策,将民办学校招生纳入审批地统一管理,与公办学校同步招生,实行电脑随机录取。民办教育招生自主性较强。因有其独特的优势,如设备较先进、师资力量较强、教学方法更加灵活,使其吸引更多家长到民办学校报名就读;同时,民办学校办学管理更加灵活,家长根据自身家庭条件情况选择更合适的学校。但是,民办学校采取不规范的招生措施导致公办学校的优质生源减少,这也使得许多教师不得不选择离开公办学校,进而加剧了公办学校优质生源流失的情况。尤其以长三角和珠三角等经济发达地区为例,最优秀的小学和初中学校大多数是民办学校。显然,这是一个“公退民进”恶性循环。从长远来看,民办学校各种“掐尖”招生方式,对未来公民办学校的发展都是不利的,将严重破坏义务教育的均衡发展。

3. “公民同招”政策的实证研究:以上海市和杭州市为例

为深入分析“公民同招”政策的实施效果与存在问题,本研究选取上海市和杭州市作为典型案例。调研方法包括:

官方数据收集:获取两市 2019~2023 年义务教育阶段公办与民办学校的招生数据、生源分布、摇号比例等;

深度访谈:对教育行政部门负责人、公办与民办学校校长、教师代表共计 20 人进行半结构化访谈,深入了解政策执行中的难点与应对策略。

(一) 上海市实施情况

上海市作为首批实施“公民同招”政策的城市之一,其摇号录取机制较为成熟。数据显示,2023 年民办初中摇号录取比例平均为 3.5:1,较政策实施前(2018 年)的 7:1 有明显下降,表明“掐尖”现象得到初步遏制。然而,访谈中也发现,部分民办学校通过“课程实验班”“特长生通道”等方式变相筛选生源,政策执行存在隐性漏洞。

(二) 杭州市实施情况

杭州市在“公民同招”基础上进一步推行“学区共享”政策,试图缓解优质学区房价格过高的问题。调研显示,家长对政策公平性的认可度较高(满意率达 76.5%),但对民办学校摇号结果的随机性表示担忧,尤其反映在“摇号不透明”“信息不公开”等问题上。

通过上述实证分析可见,“公民同招”政策在抑制“择校热”、促进生源均衡方面初步见效,但仍存在执行偏差与监管不足等问题,亟需通过制度优化与监督机制完善予以应对。

4. “公民同招”政策实施中的深层次问题

针对当下亟待解决问题的政策出台和实施,不可避免地会面临各种挑战和阻力。虽然这些政策是对整体局面进行把控的重要手段,但并不意味着可以事无巨细,做到满足所有需求。“公民同招”政策自实施以来,引起了社会的广泛关注和普遍认可,但也不乏一些争议或问题[5]。

(一) 公、民办学校的发展都受制约

由于“公民同招”政策的实施,公办和民办学校的生源竞争将变得更加激烈,这将对两种类型学校的学生招生产生较大的影响。为了应对这种影响,公办和民办学校都需要提高自身的教育质量和服务水平,以吸引更多的学生和家长的選擇。然而,教育质量的提升是一个长期的过程,需要考虑多方面的因素,如教育资源、财政资源、教师团队等。因此,可以预见,“公民同招”政策的实施将在未来一段时间内对公办和民办学校的发展产生一定制约,但也将为教育教学质量的提升提供机遇和动力。

(二) 教育资源分配的体制性障碍

“公民同招”政策虽在一定程度上缓解了择校压力,但并未根本解决教育资源分配不均的问题。其背后是地方财政投入不均衡、教师编制与流动机制僵化等制度性因素。例如,经济发达地区可通过额外财政补贴吸引优质教师,而欠发达地区公办学校教师流失严重,进一步加剧了“民强公弱”的格局。

(三) 政策执行中的监督与问责机制的缺失

尽管政策明确要求“阳光招生”,但在执行过程中仍存在信息不透明、程序不规范等问题。其根源在于监督机制缺乏独立性、问责主体不明确、处罚力度不足等制度设计缺陷。例如,某些地区教育部门与民办学校之间存在利益关联,导致监管流于形式。

“公民同招”政策的监管执行力也是不够的。尽管各级政府和教育部门加大了“公民同招”政策的执行力度,但是由于监管手段和措施不完善,政策执行中的违规现象难以得到及时发现和有效打压。

如果不加以遏制,这种情况会极大地影响“公民同招”政策的积极实施和社会公平,进而产生不良社会影响和严重的贫富分化问题,最终难以保证义务教育公正和公平[6]。

(四) 家长焦虑与公众参与机制缺失

政策虽旨在减轻家庭择校压力,但现实中家长对摇号结果的随机性普遍存在焦虑感,反映出公众参与渠道不足、政策沟通机制不健全等问题。建立常态化的家长听证会、政策咨询平台等机制,是提升政策接受度与执行效力的重要途径。

5. “公民同招”政策优化建议

(一) 增强公办教育的主体地位

公办和民办学校的办学主体差异,进而导致各学校的发展水平参差不齐,这进一步导致在学生升学过程中出现择校的现象。这种由办学主体差异巨大引发的后果最终导致“公民同招”政策失去了原有的价值和意义。摆脱这一困境的途径在于减少由办学主体不同带来的差异。该方法目的在于,使学生升学过程中的学校差异性可以不被学生家长列入考虑项,从而充分体现“公民同招”教育公平和均衡的价值和意义。

总而言之,必须要强化公办教育的主体地位,改变学校发展水平差距大的现状,进而更好促进公办民办学校的均衡发展。

(二) 强化财政与师资保障机制

建议中央与省级财政加大对教育资源薄弱地区的转移支付力度,建立教师编制跨区调剂机制,推动

优质师资向公办学校流动,从根本上缩小公、民办学差距。

(三) 构建多层次监督与评估体系

- 1、建立第三方评估机制:引入高校、研究机构等第三方对“公民同招”政策进行年度评估;
- 2、完善信息公开平台:实现招生计划、摇号过程、录取结果全流程公开可查;
- 3、强化问责机制:对违规招生行为实行“一票否决”,并依法追究相关负责人责任。

(四) 推动家长与社会参与

通过设立家长监督员、举办政策说明会、建立线上反馈平台等方式,增强政策透明度和公众参与度,缓解家长焦虑,提升政策认同感。

(五) 加强对“公民同招”政策实施效果的评估

政策评估是衡量政策实施成效的重要环节,其指的是依据科学的方法和标准,对政策实施的效果是否符合政策制定的目标展开评价的活动。有一位高校的学者说道:“任何新的公共政策在实施一段时间后,必须由相应的机构对政策执行的效果进行评估,以发现该政策的不足。‘公民同招’政策还需要时间的检验,当前仅仅实施了两年的时间,建议在实施五年左右对该政策进行有效的评估,以对相关政策的细节进行不断的修正。”针对“公民同招”政策实施的效果而言,可以从以下几个方面不断加强该政策的实施效果评估。一是明确评估方法。政策效果评估的方法包括专家判断法、对象评定法、前后对比法、自我评定法等多种方法。因此,需要由教育部门经过科学的论证,明确采取何种方法进行评估。二是构建评估指标体系。明确哪些指标可以作为“公民同招”政策实施的效果评价指标,并从一类、二类指标、三类指标的角度,确定各类指标所占的权重。三是及时依据政策实施效果的评估结果,调整“公民同招”政策的相关内容,以进一步优化相关政策。

6. 结语

从国家宏观层面,作为义务教育领域一次重大的政策调整,“公民同招”政策的实施化解了不同学校之间招生不公平的问题,这有助于保障适龄孩子接受平等、公平受教育的权利。但从各地微观层面来看,每个地方的教育资源存在明显差异,“公民同招”政策对公办学校和民办学校所带来的影响也会有所不同,这就要求各地根据地方教育的发展实际状况,出台适宜的政策,以支持“公民同招”政策的实施。本文运用文献研究法、案例分析法等方法,对“公民同招”政策实施的具体问题展开了研究。通过“公民同招”政策的实施状况可以看出,促进生源结构的优化、缓解“择校热”、促进了公办和民办学校的公平竞争是该政策所产生的正面效应。但与此同时,“公民同招”政策实施过程中还存在着市区县教育部门在政策实施中存在欠缺、学校受到政策实施的不利影响、家长对政策实施产生焦虑感等问题,这些问题产生的原因在于市区县教育部门的相关程序与职能安排不到位、“公民同招”政策对学校利益分配不均、优质的学校资源与家长需求差距太大。要进一步推动“公民同招”政策的实施,必须从完善“公民同招”政策实施的配套政策、均衡行政区域内的教育资源配置、建立有效的社会公众参与机制等方面着手,以进一步推动“公民同招”政策的完善。

参考文献

- [1] 李毅,李纪阳. 社会博弈与公共理性:义务教育“公民同招”的治理逻辑与路径[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2022, 40(8): 115-126.
- [2] 李明,沙旭. 中小学“择校热”问题成因回溯及治理启示[J]. 湖南人文科技学院学报, 2023, 40(3): 99-105.
- [3] 余红举. “择校热”降温教育公平升温[N]. 江西日报, 2023-03-07(009).
- [4] 阎立. 义务教育均衡发展“公民同招”政策分析[D]: [硕士学位论文]. 太原: 太原理工大学, 2022.

-
- [5] 冯换兵. 义务教育阶段“公民同招”政策的价值意蕴刍议[J]. 科教导刊, 2022(7): 130-132.
- [6] 童健, 薛景. “公平的起跑线”改革与基础教育公共服务均等化——以上海市“公民同招、民办摇号”政策为例[J]. 财经研究, 2024, 50(8): 124-138.