有关新公民学校发展的思考

程玉
2009年11月 杭州

声明

本人对于这份文件中“回顾”、“反思”、“前瞻”三部分的内容负责

本文件内容、分析与思考的基础资料来源：

- **本人对于中心、新公民学校的一些粗浅的了解**
- **对于2007年以来所有中心工作汇报文件的认真研读**
- **与相关人士的访谈（中心总干事、顾问、三位校长、个别教师、两校住校社工等）**

1

内容

- ¶ 回顾
- ¶ 反思
- ¶ 2009年的工作与新机遇
- ¶ 前瞻

2

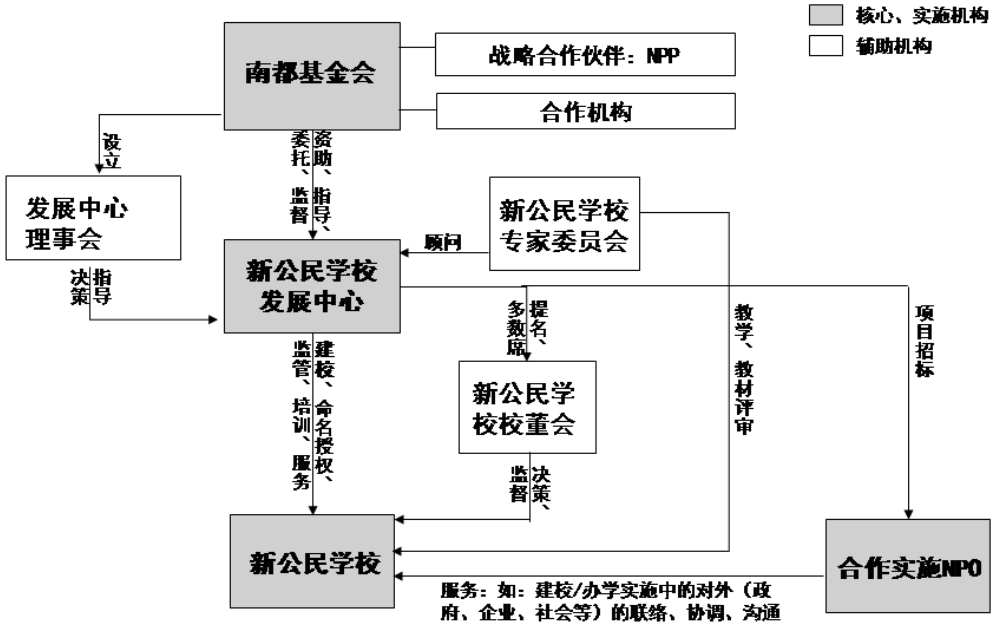
2007年新公民学校项目的战略构想

定位：	撬动资源：	策略目标：	愿景目标：
公益性： 非盈利（内涵单纯） 平民性 • 服务于低收入农民工家庭及子女 • 务实简朴的硬件标准 高质量 • 符合该人群需求、符合社会融合的教育理念与实践 • 优质教育资源引入 （概念化，不具体、不清晰）	政府：合法性，用地优惠，资金补贴，教育资源等 企业：人、财、物 社会：人、财、物	• 以特色鲜明的办学理念与办学模式打造“新公民学校”品牌，并以此在5-10年内推广和复制100所”新公民学校” • 制定以”高软件质量、中等硬件标准、低收费“为指导原则的新标准，获得政府认可，并用以促进农民工民办教育（行业）质量的提升 • 全方位吸引企业、社会捐助和参与	• 让每一个农民工子女享受“有质量的教育公平” • 政府、企业和全社会支持和参与农民工子女教育的首选通道 • 中国公益性教育的第一品牌

3

为项目的实施，成立了“中心”并设计了组织架构

南都基金会、中心和新公民学校的财产都是社会公共财产，并在所有权上是各自独立



4

厘定了各核心机构的主要职能

南都基金会

“新公民学校”资助者和服务商标所有人，职权：
- 品牌管理：南都基金会已申请注册“新公民学校”，包括文字与logo，正在受理中；
- 设立和资助“新公民学校发展中心“（”中心“）
- 监督、评估新公民学校项目的管理和运行；
- 接受社会捐款，划拨资助款。

新公民学校发展中心

新公民学校的建校与管理者，职能：
- 负责新公民学校的筹备、建设和品牌资质管理以及学校管理层的培训
- 动员、协调、整合方方面面的资源，服务于新公民学校的质量保持、可持续发展和创新

合作实施机构

新公民学校项目地方实施者，以项目招标方式产生，中标者中必须至少包括一家当地草根NPO。职能：
- 负责新公民学校在当地的建校和管理
- 负责与当地政府的联络、协调与沟通工作
- 为新公民学校的发展提供支持

新公民学校

- 高质量地服务于低收入农民工子女教育的非营利性学校
- 设立于全国范围农民工家庭聚居地

2007年的主要工作以及与立项预想的差距

成立中心：

设立机构，招募人员，使其具有开展工作的基本条件

两所学校的筹建与挂牌：

大兴行知新公民学校（行知）
朝阳第一新公民学校（北马房）

- 硬件改善（资金）：
  重整操场、更换门窗、粉刷墙面、黑板/桌椅更新、教学和办公电子设备添置、校服等，使校园环境有了明显的改善。（资金：行知80万元，北马房155万元）
- 软件改善/资金：
  较少

治理结构： 组建校董会

宣传与资源动员：

暑期活动、开学典礼、参与CCTV“春暖2007”晚会、举办研讨会、国际/国内交流等。

引进社工：

立项，环境建设与团队建设，调研与出台服务内容架构与计划

差距与问题：

与项目设计预想的主要差距有三点：
1）政府支持缺位
2）NGO合作举办方难产
3）学校治理（校董会）不实

这三大差距导致的直接问题是：
1）南都种子资金迅速消耗，并主要在学校硬件方面，而学校的软件建设不足
2）在NGO举办人缺位的情况下，中心不得不涉入直接管理的环节，导致其定位混乱
3）没有对学校可持续资金负责的落点，以及保障资金有效使用的治理、监督结构和机制，使得中心、学校、南都都在资金问题上都处于尴尬的境地

6

2008年的主要工作以及困惑 (1/2)

主要工作：

挂牌建校：

- 朝阳第二新公民学校（马各庄）
- 百年新公民教师培训中心
- 北京第二所百年新公民学校

探索新公民教育：

- 与21世纪教育研究院合作，开展调研和教师培训，与海外NGO办学交流等
- 面向全国招聘校长（教育家办学）
- 教育资源引进

推进社工：

- 团队与制度建设
- 本土化项目、活动开发
- 项目拓展深入灾区
- 赢得媒体、社会关注与资金支持（红十字会、摩根大通）

下一步的思路：

加强中心能力建设：

- 人力资源建设：重视员工发展与培训，推动对外交流学习，完善内部人事管理制度：明确岗位职责，建立考核评估体系
- 规范对外管理制度

加强对学校管理制度：

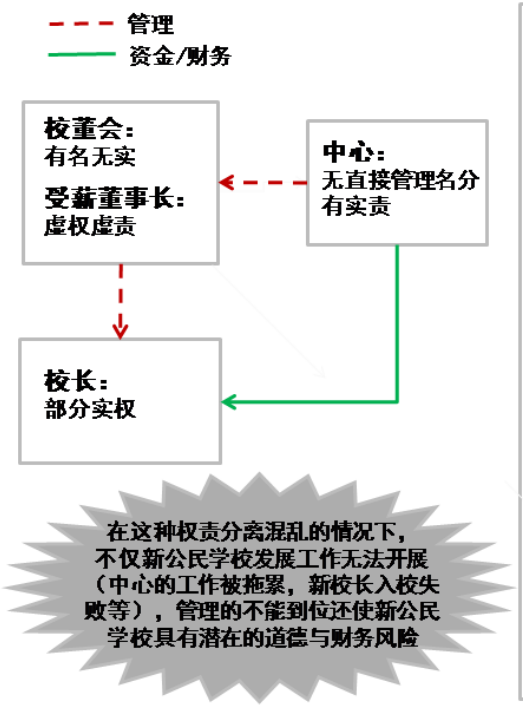
- 出台对学校的管理体系：完善基本法、设立及规范各机构运作机制，如校董会、校务会、家长会、教师会、学生会等
- 完善财务管理制度
- 制定学校管理与业务层的岗位责任制度

加强学校教师队伍建设：

- 选聘制度
- 业务培训
- 价值观转播
- 改善待遇

7

2008年的主要工作以及困惑 (2/2)



校董会董事长的困惑：
- 权：中心给的，但校长不听我的
- 责：管理无权便无责，资源动员有责无力
- 利：工资

校长的困惑：
- 权：婆婆好几个，多出很多麻烦
- 责：管理多了些条条框框，获得资源的老法子不能用了，新的怎么做？反正有南都保底
- 利：工资，做多做少一样

中心的困惑：
- 权：透过校董会管学校，他们之间总有摩擦矛盾，耗费了精力，管不好学校，有风险！
- 责：承担学校发展的实责，而且，学校资金不可持续时能不出手吗？
- 利：工资，事业心

南都基金会的困惑：
- 投入的资金在学校产生了什么影响？效果如何？效益如何？
- 学校什么时候能够对自己的持续发展负责？怎么种子基金也好像被套牢了？

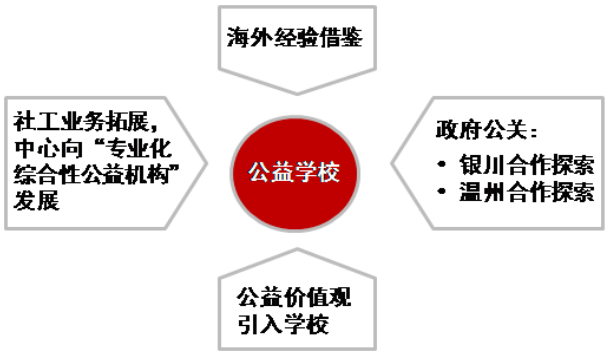
2008/09年突围的思考与大胆尝试

突围举措：

1. 理顺权责关系： ⇨ 中心走到前台，成为学校举办方，承担对学校的直接管理责任，具体：
- 解散虚设的校董会
- 解聘不合格的校长
- 针对学校制定和实施严格的财务管理制度
- 定期召开校长联席会议及时了解学校情况和解决问题
- 设立督学，督察学校教育教学

⇨ **中心好像小教委，工作量和难度均超负荷**

2. 探索新道路： 重新定义新公民教育，即，寻找一种战略层面的创新，提出新公民教育的核心，也就是对于社会的主要贡献是社会团体举办公益学校第三条道路，具体：



公益学校体制：
- 公共决策和监督的利益分配机制
- 学校的民主管理
- 财务的规范、公开、透明

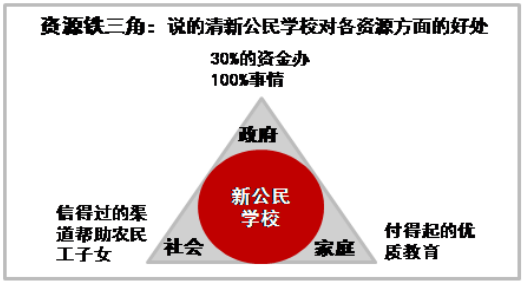
办学模式：
- 社会团体举办
- 政府支持
- 社会广泛参与

公益价值观实践与转播

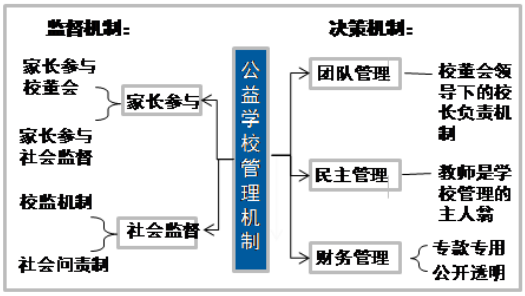
2009年的突破与进展

通过温州项目的探索，新公民学校项目主要有以下三方面的突破：

1. 资源铁三角：找到了撬动政府资源的支点，新公民学校项目对政府的好处得到了有效的沟通并被认可。NGO作为社会资源动员的主导也成为可能。



2. 吸取了北京的经验，推进了治理创新：



3. 提出了“公有民办公益性”，用学校财产公有性、办学主体民间性、办学目的公益性来更准确定义新公民学校的公益性

内容

- ¶ 回顾
- ¶ 反思
- ¶ 2009年的工作与新机遇
- ¶ 前瞻

11

反思

“公益”也是双刃剑

“公益性”的定位是我们的根本，是我们的优势所在，也为我们带来机遇，但我们过去两年的挫折和教训也使我们认识到没有健全的“问责”就没有发达的“公益”

培育“品牌”谈何容易

“品牌”活在受益方的心里，品牌的建立不是靠取一个名字，挂一块牌子，整一套册子…，而是在于我们能否持续地为农民工家庭及子女创造一种他们能够感受到的并且认同的价值

没有“母版”哪来“复制”

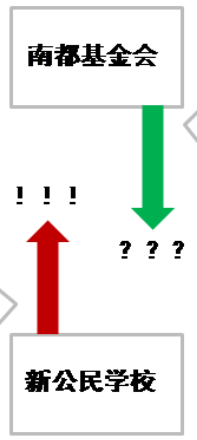
“品牌”对于它的缔造者而言具有的好处之一就是它的可拓展性，可复制性。复制本身是一个工程，但复制的前提是一个成功的“母版”

“公益”也是双刃剑

2008年以来新公民学校资源不足、南都资金落实不了的困惑暴露了“公益”、“公有”的风险与弊端

一方面，

- 种子基金投入后，新公民学校有了明显改善，但仍然嗷嗷待哺，特别是软件建设，仅仅是个开始
- 成为公益性学校，校长以前的老办法不能用了（黄校长的断水断电，炒新闻；方校长的压低薪水、多招生），新能力尚不具备，况且领工资，吃上了南都的“小锅饭”
- 企业、社会有误解，以为学校有南都支持，反而将资源投入没人管的地方



另一方面，

问责机制缺位，使南都的资金投入风险极高：

- 道德风险：治理不到位，强势校长搞起“家天下”，有以权谋私的风险
- 财务风险，财务制度尚不健全，做不到透明、公开
- 资金效益风险：尚无对学校的绩效考评、问责规则，无法保证资金合理运用
- “被套牢”的风险：养成被资助方的依赖性和低能，以至难以退出，实现种子基金的设定

启示： 我们不应该这么快就忘记姓“公”的弊端，即便是“公益”的“公”。发达地区早已越来越为第三部门的低效率、低能、无作为、怠工、人浮于事、官僚主义而头痛，各种问责、行业自律、监督、绩效评估机制、办法应运而生，以我们的经验，我们必须对“公”的双刃性有充分的认识，一方面加快建立问责机制，另一方面也应适当地使用激励机制，以及设计相对合理的权责利岗位职责制度

13

培育品牌谈何容易

有关品牌的一些片面的认识：

- 是一个商标、一块牌子
- 是一种形象
- 是产品/服务的名称
- 是宣传的结果
- 是我们的信誉
- 是我们自认的价值定位

什么是品牌：

是代表了一种能为买方和卖方同时创造价值（带来好处）的长期关系

对于使用/消费方的好处：

- 获得有形和无形的利益，这一利益贴近需求、且独特而优越
- 降低风险
- 简化决策
- 提供归属和认同感

对于提供方的好处：

- 吸引使用/消费者
- 吸引人才
- 吸引投资者/合作人
- 提高利润（有溢价能力）
- 降低成本
- 有利于谈判
- 有利于扩张

创造与培育品牌要注意：

- 品牌必须存在于使用/消费者的心目中（提供方说了不算）
- 真正的品牌绝不在它真实不虚地提供“好处”之前宣传“好处”
- 品牌来自于对于承诺一致的、一贯的、长期的兑现

成功的品牌的衡量指标：

- 知名度
- 美誉度
- 个性化/独特性
- 竞争力
- 可持续性
- 可拓展性

要成为品牌就必须使我们的“定位”转化为“实惠”

要实现品牌，就要使我们的价值定位变成农民工家庭及其子女能够感受到的和认可的实惠，而这些实惠要成真，有赖于转化条件的具备，这当然不是一蹴而就的，但必须沿着既定的方向坚定的走下去。

我们的定位：	转化条件：	潜在的好处： 农民工家庭：	举例 政府：	教师：
公益性：	• 更多资源进入该领域 2. *全社会公益资源公共参与*	• 孩子有学上	• 少花钱多半事（1/3引进其他2/3）	• 有赋权 • 有更和谐的工作氛围
	• 民主、开放、参与式办学 3. *公益学校管理体制*	• 有话语权		
	• 教育家治学 • 社会问责监督：比公立学校少浪费，有效益	• 更好的教育		
平民性：		• 可支付	• 效益放大（生均成本较低）	• 比在贵族私立学校更受尊重
高质量：	• 有理念/理想的教育 • 贴近农民工需求的教育和服务1. *全新的公益教育理念*	• 孩子上好学 • 孩子快乐 • ---. ---		• 受尊重 • 快乐

南都的种子基金已经种下了“品牌”的苗苗

南都资金投入以及新公民学校成立后所吸引的其他社会资源所带来的主要变化：

资金和资源投入：	观察到的效果：
• 环境改善、设备更新	对教师更有吸引力，对农民工父母和孩子更有吸引力
• 教师待遇改善（薪水以及其稳定性的提升）	教师稳定性增强，流失率降低
• 班级人数控制	
• 教师业务培训	多数教师们积极参与，甚至牺牲周末。普遍认可效果，希望更多更好。
• 住校社工	住校社工使孩子更快乐，更活跃，懂礼貌，精神面貌较明显改善
• 进入的NGO教育资源	孩子们使用情况尚好，但在教师和校长心目中较有争议，且良莠不齐

一滴水也能反射太阳：

说明新公民学校已经有了可喜的变化，初具“品牌”无形价值的两个例子：

北马房有一个孩子的家长，得知这所新公民学校面临搬迁，他又听说大兴还有新公民学校，于是就决定把家搬到大兴，他还访问了大兴行知新公民学校，并打算把孩子转到行知昕新公民学校去学习

在访谈中，当问到新公民学校与其他学校有什么不同时，马各庄一位老师的回答是：“我们给孩子的不仅仅是‘成绩’，而是如何做人，我们的孩子流动性很大，可能看不到他们的成绩他们就转走了，但是对于做人的教育能伴随他一生”

南都基金会的种子基金种下了一个品牌的苗苗

但我们离“品牌”还有相当的距离

学校教育与生活方方面面的变化都离不开老师，老师是转递、实现任何理念的终端，因而也是成败的关键，作为一个学校能否对学生家庭有吸引力，很大程度上在于能否对教师，特别是优秀的教师具有吸引力。温总理说，国家之计再教育，教育之计在教师。

新公民学校对于教师有的吸引力吗？

有积极的方面--

对比成为新公民学校以前或对比其他民办农民工子女学校：

- 工资比较稳定
- 工资有所提升
- 校园环境较好
- 工作环境较好
- 较和谐的同事关系与氛围
- 刚刚开始有一些教学业务指导与培训
- 比较受到学生的尊重

-- 但老师的生活、工作十份然分艰苦，缺乏尊严--

- 工资是公立学校的一半，没有任何福利，也没有保险（马各庄、北马房），收入不及北京的保姆
- 生活环境很简陋，阴暗和供暖不足的宿舍除了床几乎没有什么家具，东西什物只好摆在椅子或地上，很凌乱、不卫生，厕所条件差，有的没地方洗澡---
- 非常辛苦，每天清晨5:30起身，一直工作到吃晚饭，之后还可能要判作业---

-- 新公民的价值理念高远、模糊--

- 民主？参与？赋权？
- 何为公民？何为新公民？
- 社会融合？
- “唯真、爱人、乐知、自胜”与学校的日常生活有什么关系？
- 公益？
- --- ---

竞争力不足，特别是针对优秀的教师：

教师流失案例：

北马房拆迁前后走了两位最优秀的老师，一个去了一间高端私立学校，一个去了一个培训中心，据说后者八天的工资等同于她在北马房的月薪。

行知一位年轻优秀教师因为工资低，被男朋友父母看不起，令其分手，这位教师设法去了公立学校，挣三千多，她喜欢行知，临走时说，如果行知能付两千，她都不会走。

调研显示：

21世纪教育研究院王胜等人的调查，发现有的年轻教师把新公民学校作为职业生涯中的一站，希望积累经验后转入公办学校。

教师访谈中，被访教师反映，目前工资对于成家的教师不足养家，即便喜欢学校，为生活也可能不得不离开。

17

新公民学校这个“品牌”苗苗有希望吗？

主要有利因素：

1. 教师队伍可造：的确存在一个具有适合新公民学校价值取向的教师群体，具体而言，他们更倾向：
   - 受人尊重工作
   - 互助团结和谐的团队
   - 相处愉快的同事
   - 稳定规律的生活
   - 和可爱的孩子在一起
   - 认同“爱心/公益”的理念
   - 喜欢教师职业

   同时，他们
   - 不喜欢职场竞争
   - 不是很物质化

2. 标杆水平甚低，因而投入整改/提升这支队伍的边际效益较高：
   - 他们目前的待遇、工作量、生活条件很差，稍加改善就会产生极大的快乐满足感
   - 他们目前开阔眼界的机会极少，但对自身的业务提升的兴趣热情甚高，提升潜力较大
   - 没有任何保险，如能给与一些保障性福利，极容易稳定人心

   再者，若以其他农民工子女学校为标杆，那些学校
   - 待遇更低
   - 校园环境更差
   - 缺少理念认同

3. 具有一定的公益和新教育理念基础，特别是行知学校，黄鹤校长在这方面的精神感染力很大，功不可没

风险与挑战：

在北京两所新公民学校的现有基础上建成一个具有竞争力的民办公益新公民学校是一个具有挑战性的工作，特别是目前中心尚缺乏推进这项工作的人才，但是更大的风险还在于，这个工作的意义不在于打造两所新公民学校，而在于建成新公民学校品牌的“母版”，具体而言，要探索以下几方面的可复制经验：

- 治理结构
- 问责指标体系以及方法/流程：财务问责、教育绩效问责（过程、结果）
- 资金资源动员的模式以及与治理、问责制度的配套
- 教育以及其他志愿资源的引入衔接制度、流程

也因此，投资这项工作的风险就更为凸显了，主要表现在，

- 是否具有可复制的意义：对于北京这类学校的改造是否具有普遍性，或这种经验对于其他模式的借鉴意义有多大？
- 时间风险：办好这两所学校或说使其进入良性轨道的时间周期较长，我们所在领域的形势变化很快，不要刻舟求剑

18

内容

¶ 回顾

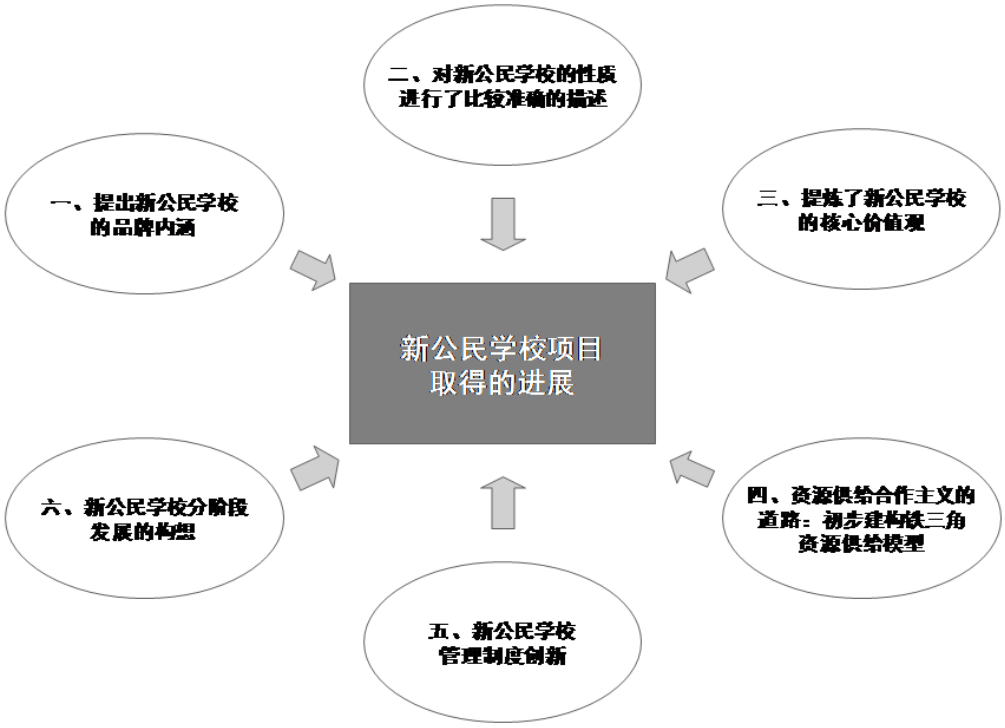
¶ 反思

¶ 2009年的工作与新机遇

¶ 前瞻

19

2009年的主要工作（1/3）



2009年的主要工作（2/3）

北京新公民学校的工作进展

大兴区行知新公民学校	朝阳区第一新公民学校北马房校区	朝阳区第一新公民学校马各庄校区
·完成各项变更 ·积极和教育主管部门沟通，获得教委支持。目前教委和中心以及学校的关系良好，2008年通过了年检，并把之前扣发的各种补贴补齐 ·加强财务管理 ·开展稳定人心的工作	·中心全面掌控学校各项工作，学校各项工作有序进行，间断了两年的办学许可证终获教委的年检通过 ·校内民主意识不断增强，中层干部由全校老师民主评选、在日常管理中充分尊重教师的意见 ·2009年春季以来学校教师流失率为零	· 真爱解散校董会、同时退出举办者角色 · 中心全面接管学校 · 积极和教育主管部门沟通，获得教委支持。朝阳区教委表示对新审批合法打工子弟学校，将首先考虑朝阳区第一新公民学校马各庄校区

2009年的主要工作（3/3）

新学校及新模式的开拓

温州新公民学校 — 新模式探索的典范	· 政府力量到位，建构起资源铁三角供给模型，保障学校生存所需 · 改进校董会模式，建立创新治理机制 · 提出“公有民办” 为学校的性质
银川新公民学校	· 新教学楼已落成 · 学校理事会及校内组织结构已建立，预计于明年9月份开学

新公民学校的发展新机遇

1. 北京市教委：

据北京日报2009年10月23日：
《闲置校舍可无偿借予民办学校——外地来京人员子女教育问题明年纳入市、区教育规划》

外地来京人员子女教育问题全部纳入市、区教育规划

其具体措施如下：

1）无偿或有偿提供校舍；
2）在校舍修缮、配备必要教学设备上给予支持；
3）将为学生提供一定的学杂费补贴。

- 以往北京市政府在解决该问题上力度不大、决心不强，满足于通过公立学校解决流动人口的50%。此次，北京市政府希望能全部解决该问题。
- 双方可合作新建新公民学校或把原有新公民学校作为试点——合作方案已经提交北京市教委

2. 与社工协会的合作

机构注册：
中国社工协会同意将与中心合作，完成中心法定身份的注册，届时中心将定名为“新公民社会工作发展中心”，直接挂靠民政部。

内容

- 回顾
- 反思
- 2009年的工作与新机遇
- 前瞻

24

温州项目的成功使我们有了两个办学模式

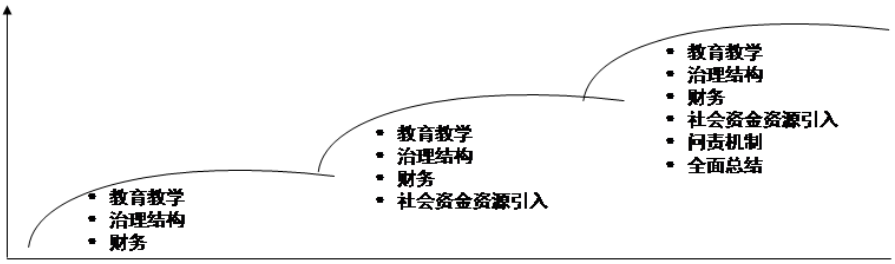
温州模式与北京模式的比较：

	温州	北京	点评：
参与方：	区教育局、镇政府、共青团、当地商会、中心	学校、中心	温州：学校自治性较难保证 北京：参与方单薄
管理/治理：	校董会、校董会秘书处	中心	北京：缺乏治理结构
资金/物资资源：	政府补贴、学费、商会捐赠	学费、南都、企业捐赠（以物资为主）	温州：资金保障性强 北京：政府资金支持缺位，社会支持不足
教育资源：	区教育局	民间机构、个人	各有利弊，苹果比橘子，如何取长补短？
主要优势：	资金和正常教育教学比较有保障，治理结构较严谨，不会出大乱子	学校可以办成教育品牌的实验基地，挑战现有教育制度，克服公立学校形式主义、分数挂帅、效率效益低下、资源浪费等问题	北京模式意义和重点在探索新公民教育
潜在问题：	单纯成为政府解决资源不足的权宜之计，新公民有针对性的特征不明显，如果没有一套绩效问责方法，我们的核心理念贯彻走样	走不出资源、治理困境，或实验周期过长，对内部士气和公众信心产生负面影响	温州模式意义和重点在探索多方资源整合，公共治理问责

这其实可能是两种不同的发展模式

	资源整合平台发展模式（温州）	学校教育品牌发展模式（北京）
远景目标：	教育公平 农民工子女“有学上”	有质量的教育公平 农民工子女“上好学”
前提：	• 政府、社会资源、家庭三者共同承担学校的钢性成本	• 在收支平衡之上具有开发品牌教育的资金支持 • 教育品牌建设的专业团队（至少增添1个合格胜任的专业人才）人
南都投入的重点：	• 支持资源平台建设 • 支持“新公民教育建设以及绩效问责制度建设	• 支持全面的新公民教育整改、研发及绩效问责，即学校教育品牌的全面开发 • 在学校自身筹款能力不足时保障其收支平衡
中心工作的重点：	• 资源整合机制和平台建设 • 财务问责机制建设 • 新公民教育（德育）研发 • 教育绩效问责方法、机制建设	• 教育提升整改计划及实施，包括课程教学和新公民教育研发与创新 • 财务问责机制建设 • 教育绩效问责方法、机制建设
主要挑战与风险：	• 在新公民教育（以德育、人格养成教育为主）具有标志性建树的前提下尽可能快速的扩张，因为远景目标的重点在普及 • 新公民学校与改制公立学校在各种体制上、价值观念上的摩擦、冲突；机构文化间的勾兑以及对于或者的提升	• 资金需求不确定 • 资金依赖性养成 • 其他办校不确定性的干扰，如，搬迁、并校等等 • 对关键优秀人力资源的依赖性 • 时间周期较长

新公民教育品牌的开发初步与粗略构想



	外部动员，内部激活	制度引入，队伍整改	制度完善，经验总结
主要工作及成果：	• 教育教学：主要通过动员引入外部教育资源（理念、业务）提供培训、小额奖金激励、生活条件一定改善（小恩小惠）营造学习进步氛围 • 治理结构：组织架构建立，人员到位 • 财务：制度运行、成本管控、透明机制	• 教育教学：主要通过工资制度、绩效考核制度、日常管理制度、教师骨干/学科带头人培养、工作条件改善（如，工作量较为合理化）等管理杠杆提升教育教学质量 • 治理结构：试运行、磨合，并逐步扩大参与（如：教师、家长） • 财务：建立财务公开平台 • 社会资金资源动员及引入（探索不同方式：如，冠名办校、助学产品推介、活动劝募等	• 教育教学：主要通过全面的管理/激励制度、教师职业发展阶梯，对于骨干教师合理和有竞争力的薪酬待遇与精神奖励形成一个有专业能力、认同理念、即活泼又稳定的教师队伍 • 治理结构：实现有效运行并总结经验 • 财务：建立财务公开平台 • 社会资金资源动员及引入：确立有效的资金资源动员方式，集中精力精细精品化 • 问责机制：通过对于成功经验提炼，形成问责（财务、教育绩效、资源引入等）指标体系，并与治理结构对接，设计制度、流程、工具 • 全面总结：

27