



“长沙‘最严招生令’的实施，是教育部门和学校让出一部分支配资源的权力，在互换的闭合圈里，主动撕开了一个口子，将学位与特权解绑。多数时候，没有‘万事俱备，只欠东风’的改革，所有走向公平的路，都需要一个起点”

本报记者袁汝婷

“没有过渡期，不留任何空间，没有任何侥幸和可能！”长沙麓山国际实验学校校长邓智刚清晰记得，去年那场新闻发布会上，市领导硬邦邦一句话，像一记重锤砸在地上。

2016年2月28日，长沙市年度招生入学工作新闻发布会召开。邓智刚印象深刻，是因为这场发布会与往年例行的大不一样——

会议地点从市教育局搬到了市人大常委会；发布会主持人从教育局处室负责人变成了市委宣传部分副部长、副市长出席讲话；除了往年参会的区县教育局和各学校，市公安局、人社局、房产局、拆迁办全来了。

长沙市《关于进一步规范中小学招生入学工作的意见》《关于进一步做好义务教育招生入学工作的实施办法》在这一天同时发布，以市委市政府名义下发的《意见》，是全国首个规范招生入学的地市级文件。

《意见》《实施办法》等一整套政策体系，被各大媒体解读为“史上最严招生令”，在报纸网络、大街小巷迅速传开。

“为了这一天，我们已经准备了好几年。”长沙市教育局局长卢鸿鸣说。

酝酿：42份修改稿，一字之差就是千差万别

周小青的办公室里，存着一摞摞招生文件起草底稿。作为长沙市教育局基教处副处长，他是“最严招生令”的主要起草人之一。

经过了一百余次的调研会、讨论会，这份文件一共修改了42稿。周小青的电脑里，每一次改动都有清晰的留档。

有时，前一稿和前一稿之间，改动只有一两个字，背后所牵连的含义却千差万别。用他的话说，是“字字斟酌，句句推敲，不敢有一字怠慢。”

这座城市有87万个义务教育阶段的孩子。每一句政策背后都是他们的受教育权，而对数十万个家庭来说，这几乎就是“头等大事”。

“头等大事”里，最核心的是公办不择校、相对就近入学、免试入学，在反复修改多次的文件里，这是一以贯之的坚持。

讨论较多的，是以户籍和家庭住房情况为依据的生源排序原则。有户有房排第一，无户无房排最末，中间地带却有了争议——在政策导向上，究竟是户口管用，还是房子管用？

最初，文件起草小组把有房无户排在了第二位。讨论中有人质疑：“那些祖祖辈辈都生活在这里，却买不起房的‘老长沙们’，该怎么办？他们不应该排在外来投资购房者之前吗？”

那么，是不是该把有户无房排在第二位？却又有人提出了不同意见：“有户无房，也可能是刚把户口迁来长沙，还没来得及买房的人。与这样刚落脚的群体相比，已经在长沙置业安家的人，很有可能对城市的贡献更大。”

分歧由此产生。周小青说，文件起草团队“左表述右表述，都觉得不够准确。”历时许久，大伙儿终于讨论出一个排序原则：

将有户无房分为I类、II类。I类，主要是指适龄儿童（少年）本人、父母或其他法定监护人户籍一直属于长沙城区，或因组织或人事部门批准工作调动、部队转业、人才引进等原因户籍迁入长沙，在长沙工作但无房产；II类指适龄儿童（少年）本人、父母或其他法定监护人户籍迁入长沙城区，就业但无房产。

简而言之，通常意义上买不起房的“老长沙”，排在有房无户之前；刚迁入户口、尚未买房的“新长沙”，排在有房无户之后。

生源排序映射着政策导向——既要保障贫困的“原住民”基本权益，又须尊重外来置业者对城市的贡献。在看似切分、又似折衷的排序原则背后，是对不同群体的兼顾与关照。

“不能以权、钱、分择校，更不能以房择校。”作为文件起草团队的牵头人，分管基础教育的副局长穆雅琴说，因为对热炒学区房保持着警惕，政策设计者们尽可能考虑了所有“钻空子”的情况并予以封堵——

一套学区房转手炒几次？“二手房业主（含继承、赠与的业主）子女入学，自前业主享受学区指标之日起满6年后方能再次享受入学指标”；

几个人合买了一套学区房？“持共有房屋产权证的业主，一个业主子女享受入学指标后，另一个业主子女须满6年后才能再次享受该套房的入学指标”……

再见，“条子生”



漫画：曹一

在周小青看来，为了实现公平，政策设计“有时不得不站在人心最坏的角度”。

另一方面，灵活度和人性化也应体现。例如，在最初的设计稿中，入学年龄满六周岁的截止日期是8月31日。文件起草团队讨论：尽管中心城区学位紧张，但农村不少地方有学位富余，政策是否可以保留一定的弹性空间？最后的定稿中，入学年龄截止日期前，加上了“原则上”3个字，并补充了一句“区县（市）教育行政部门可根据当地学位情况适当延迟。”

“不仅要有改革的力度，还要有温度。”卢鸿鸣介绍，在微机派位中，长沙特意对双胞胎、多胞胎设计了捆绑派位政策。2016年，有166对双胞胎、3对三胞胎参与并被捆绑派到一所学校。

新闻发布会前一晚，历经42稿的“最严招生令”终于交付印厂。傍晚，周小青再次仔细检查近5000字的定稿，突然发现一处错误：在随迁子女入学要求材料里，养老保险证明的“保险”二字掉了，“保险证成了养老证，这可是大失误！来回看了这么多遍，也不知是哪遍看花了眼。”周小青随即打电话到文件处，又辗转联系印厂，在发布会前几个小时，重新印刷。

面对着“牵一发而动全身”的薄薄几张纸，整个团队仍担心百密一疏，最终决定发布会只发纸质版，不发电子版，“万一有什么问题，发出去多少份，还可回收。”

那个夜晚，忙完筹备工作，许多人久未入眠。

观望：“顶层设计”真的能管用吗？

2015年底，长沙市委提出建设“四更”长沙，其中就有“民生更爽”。教育，作为最大的民生议题之一，成为市委市政府的关注重点。

由此，全国首份以市委市政府名义下发的中小学招生政策改革文件诞生。

在卢鸿鸣看来，这意味着招生改革有了“顶层设计”，对教育公平与资源均衡的追求，不仅是教育部门的坚持，更是市委市政府的意志与决心。说得明白些，被列为市里“一把手工程”的改革方案，让教育部门不用“单打独斗”，而是全市上下凝成一条心。

尽管如此，不少人仍心存疑虑。

在提前一年多开始的前期调研中，卢鸿鸣带队走访了所有城区。在某区，有人问道：“市委市政府发话了，可我们区是省里主要部门所在地，省里的单位来了‘条子’，我们接不接？怎么顶住？”

一场场调研、吹风会上，类似的问题不断以直接或委婉的方式表达出来。而在私下交流时，更有犹疑：“往年喊得震天响”还是小动作不断，有用吗？”“政策倒好，到底能不能干成？”“看看最后怎么收场吧！”“我们也很被动啊。不能择优了，品牌学校会不会滑坡？”

与自上而下的坚决亮剑形成对比的，是自下而上的观望与犹疑。

切实的困难的确存在。博才小学校长龙胜就深切体会到了一阵痛。这所湖南省内赫赫有名的寄宿制学校，历年来面向全市招生。在“最严招生令”实施的几个月前，龙胜接到通知，从下一个学年开始，博才小学要变成服务周边、招走读生的学校。

“第一反应是懵的。”我们的寄宿生已经爆棚了，哪还有别的学位招走读生？”龙胜的脑子里，两个问题不断闪现：去哪找教室？校园管理怎么调

整？

可上级部门态度坚决：改革进度必须跟上。

龙胜带着校领导班子，把几乎所有功能房、教师午休房都腾出来，迅速改建教室；管理会一场接一场，研究出了“所有班子成员站在校门口看大门儿”“保安全”的“笨招数”；招生季，全天不停接电话向有寄宿需求的家长解释安抚；还要打消在校生家长的质疑：“一年级的孩子走读，校门就要天天开，那我家的寄宿生安全吗？”

学校几乎是攻城拔寨一般解决了一个个问题。尽管如此，龙胜心里还是在打鼓：究竟能办到吗？

同样心里打鼓的，还有“名牌初中”的校长邓智刚——没了招生权，只有“接生权”，择优变接收，生源质量翻天覆地变化。老师们适不适应？教学效果会不会滑坡？“牌子”还保得住吗？

“会有一个困难时期要渡过。心里肯定会有抵触和落差，对优质学校来说是被动接受，心里半情愿半不情愿吧。”另一位校长坦言。

“这些压力，都是我们需要看到的，也都在我们意料之中。”让卢鸿鸣稍有意外的，却是一封来自家长的信——

“为了让孩子考一个优质初中，我们从一年级就开始学奥数。现在，变成了靠运气的派位制，对我的孩子公平吗？我们六年的辛苦是不是白费了？”这封信最后，家长甚至写道：“如果你们真能做到一视同仁，我也就认了。但凡我发现有一个关系户，我就要砸到底。”

不同的声音从四面八方涌来。暗流涌动中，负责政策公开宣传与解读的宣统处副处长黄军山，心里也有些忐忑。他决定向局长要一颗定心丸：“真的搞得成吗？咱们话该说到什么份上？”

“当然要搞成！这回，不是切一刀，是一刀切。”

卢鸿鸣答得干脆。于是，各项宣传、解读迅速铺开，逐渐深入人心。

多数时候，没有“万事俱备，只欠东风”的改革。所有走向公平的路，都需要一个起点。

历经多年酝酿与储备，长沙站在了这个起点上。

落地：动真格的改革，首先就是

革自己

2016年秋季学期，长沙超13万义务教育阶段儿童面临幼升小、小升初。“最严招生令”落地执行。

张秋艳和丈夫都是外来务工人员，在长沙六中担任保安。她的工作地点与大同二小很近，后者是老百姓心目中湖南最顶尖的小学之一。“这个学校，我们想都不敢想”，就在张秋艳打算把孩子送回老家时，“最严招生令”发布了。将信将疑地，她带着女儿参加了登记面试，不久之后，就收到了大同二小的入学通知。

往年招生季，卢鸿鸣的办公室换了又换，“六七八九楼都换遍了，超过一周就被人发现。校长们也好几个月不敢开手机。”有校长说，往年实在顶不住“条子”，学校不少都是计划外生源。

去年4月，招生启动前夕，黄军山带领教育局宣传团队，做了一期别出心裁的微信公号《友谊的小船说翻就翻：长沙最严招生政策版》。一经推出，迅速刷屏。

“我们都觉得说到心底了，立马转到朋友圈，其实就是暗示身边人：亲戚朋友，别找我拜托孩子读书的事儿，我真办不了。”大同三小校长李仕燕说，不少校长都和她一样，招生季终于敢开机了。

当然，新的困难也伴随而生。

校长李青（化名）就被一台设备给难住了。李青的学校是一所优质小学，不久前，学校进行校园建设，需要配备一些设备，相关部门主动提出帮学校解决一些实际困难。

随后，“最严招生令”出台，前面那些主动提出帮忙的单位，却迟迟没了消息。

李青很快就明白了是怎么回事：过去，学校每年都可以帮这些单位解决不少孩子的入学问题，学校给“条子”开了绿灯，因此，对方也大力支持。如今，“最严招生令”把“条子生”这扇门关上了，对方自然也关上了“方便之门”。

这样的情况并非个例。穆雅琴记得，“最严招生令”下发不久，另一位校长愁眉苦脸地问他，学校正在搞建设、做装修，“好多事情都要批条子，现在人家的‘条子’我们收不了，我们的‘条子’也批不到了，怎么办？”

“学校不是独立于社会存在的单元，工作的开展需要各个部门的支持，压力挺大的。”不少校长反映，小到街道派出所、大到省、市一些部门，面对学校的种种需求，“原来几天可以办好的事情，现在一个月、一个学期还办不下来。”

事实上，校长们的苦恼，教育行政部门同样在经历。在一场内部会议上，卢鸿鸣问起局里相关处室某项工作为何推进缓慢？处长坦言，如今到某单位去办事，待遇大不相同，对方号称“完全对公”。

完全对公，是一个微妙的说法。“很多事情，其实处理流程都有一定的空间，可以急办，也可以缓办。过去能急办的，如今都缓办了。”这位处长说。

学位，并不仅意味着孩子读书的机会。对管理者而言，它无疑是一种资源，背后捆绑着方方面面的关系，在多年经营中，渐渐有了资源互换的默契。

“最严招生令”的实施，是教育部门和学校让出一部分支配资源的权力，在互换的闭合圈里，主动撕开了一个口子——**学校及教育部门，将学位与特权解绑，随之而来的阵痛迅速显现。**

“这场改革，是一场切切实实的自我革命。”麓山外国语学校校长张辉感叹。

在卢鸿鸣眼里，过去依靠“条子生”维系的关系网，并不是健康的教育生态，壮士断腕般的阵痛，必须迎难而上。

“动真格的改革，首先就是革自己。”他反复鼓励和他一样的执行者们，压力都是暂时的，爬坡过坎须顶住。“开了一个人的门，门就会关上。不开门，慢慢地大家都理解。”

这样的决心，仿佛给政策设计者们打了一剂强心针。

“我们把政策制定得再完美，执行层面泄了劲，都是白搭。规则面前，只要放进一个，整个堤坝都可能崩溃。”穆雅琴说。

2016年，长沙市初中微机派位后，公办学校没有一个学生出现学籍异动。招生期间，卢鸿鸣没有换过办公室，校长们也不用再关手机了。

支点：用一项看得见的改革，撬动整个大教育的发展

2017年政府工作报告提出，要办好公平优质教育，发展人民满意的教育。

在卢鸿鸣看来，长沙市委市政府推行“最严招生令”旨在于此。它远不仅是“零择校”这样简单，“一揽子”改革措施的设计，是为回答义务教育的两大终极议题——公平与均衡。

“长沙想做的，是用老百姓切实看得见的一项改革，来解决公平问题，并倒逼教育均衡加快进程。”对市委市政府的决策，卢鸿鸣心里有清晰的认识，他说，“最严招生令”是一个支点，能撬动整个大教育的发展。

周小青、黄军山等参与政策设计、解读的人，则反复强调“最严招生令”并不仅是许多人理解的“拦住条子生”，更是一整套改革方案。

事实上，长沙市教育局先后制定了中招中考、微机派位、配套入学、特长生招生等一系列配套政策共计11个文件。

更值得注意的是，与“最严招生令”发布同一时间，长沙市人民政府印发了《长沙市优化教育资源配置全面提高教育质量的实施意见（2016—2020年）》。湖南省委常委、长沙市委书记易炼红在教育局调研时，更提出了“院校成优校、名师成良师、生生都成才”的要求。

以“最严招生令”作为抓手，一场对教育公平与均衡的追逐，拉动全城。

在划片入学的政策指导下，不少过去面临结构性短缺的地区，迅速完成了教育资源的更迭积累——

李仕燕带领的大同三小是长沙芙蓉区最偏远的小学。2015年，时任大同小学党支部书记的李仕燕被芙蓉区教育局派到这儿当校长，还带来了“大同系”的3位老师，引入了有口皆碑的大同管理模式。同时，区里斥资改建了校园。

在李仕燕看来，这是为“最严招生令”的落地进行储备，也切实给周边老百姓带来了好处。“当初只有6个班，老百姓都不愿意来。后来，软硬件好了，周边住户越来越多回流，6个班一下子变成了25个班，1200多个孩子，超过一半都是务工子弟。”

2016年4月，学校许多家长反映：“芙蓉区东片区没有初中，如果按学区派位，我们的孩子怎么办？”很快，长郡芙蓉实验中学建了起来，并由湖南“四大名校”之一的长郡中学托管。

“这个政策的意义之一，是倒逼政府更快地回应老百姓的教育需求。所谓促进均衡，换句话说，就是把好学校建在家门口。”李仕燕说。

仅2016年，长沙新增长郡芙蓉实验中学、长郡滨江中学、雅境中学等学校，增加初中优质学位6500个。此外，还启动实施了304所标准化学校建设。

“我们不锦上添花，要雪中送炭。”卢鸿鸣心里有更大的目标：要通过薄弱学校的帮扶、结构性短缺的填补，让“家门口的好学校”不断涌现，使老百姓从“不能择校”，变成“不需择校”。

另一项配套改革是教育质量综合评价体系。

“随着生源的调整，好学校的定义会发生变化。我们希望能让老百姓对学校好与坏的认识更理性客观。”周小青说：“传统观念里的差学校，更多是因为生源不好。现在，生源平均了，我们对教育质量的评价也要更加科学。”

简而言之，“多少学生考6A”并非唯一标准。

“教育的本质，应该是看增量，是关注每一个学生的成长。站在同一起跑线上，一些学校可能弯道超车。”邓智刚说。

“我相信，非要把孩子送进某所名校的家长未来会越来越少。更多的家长会认为，成长比成绩更重要。”张辉说。

而在卢鸿鸣眼里，成效最明显的改革之一是限制大班额——

“最严招生令”要求，从2016年开始，起始年级中班额控制在55人以内，小学班额控制在50人以内。

这一年，长沙1200余所公办小学和初中，起始年级没有出现一个大班额。以长沙市实验小学为例，过去每班平均66个学生，在“最严招生令”实施后，一直保持在42个学生左右。“老师对每个孩子的关注度更高了，这是最让老百姓切实受益的。”卢鸿鸣说。

与此同时，对于即将到来的衍生变化，政策设计者们依然保持着高度敏锐。

在“公办零择校”的政策之下，长沙的民办学校如雨后春笋一般冒了出来，其中一些学校迅速成为家长趋之若鹜的大热门。

人们开始“挤”优质民办，如何规范？

长沙市教育局将招生思路从“公办不择校，择校到民办”迅速调整为“公办不择校，民办不择优”，并对规范民办学校自主招生的政策进行前期调研；民办初中初中毕业生将不再享受对口直升高中政策；市教育局专门召集民办学校负责人开会，签订了招生工作承诺书，下发了不与培训机构挂钩招生、不书面考试选拔学生、不提前组织招生面试等7条禁令。

走过2016学年，“最严招生令”进入第二个年头。

2016招生季，改革平稳落地，推进坚决。正在进行的2017招生季，人们却依然有着猜测与观望：“说不定只有第一年严呢？今年会不会松一些？”

长沙以更坚决的姿态给予了回应：2017年将不折不扣、一以贯之推进“最严招生令”。用卢鸿鸣的话说，“没有最严，只有更严”。