

广东辖区推进投资者教育纳入国民教育体系试点工作探索

罗精晖* 谢曼玲**

摘要:将投资者教育纳入国民教育体系,是国务院办公厅《关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》(国办发[2013]110号)的工作要求,也是提升国民整体投资理财素质的重要抓手和维护金融安全、优化金融生态环境的有效手段。广东证监局协调推动广州市于2015年9月起开始开展中小学金融证券理财知识教育试点工作,广州市成为国内首个将投资者教育纳入国民教育体系的试点地区。经过4年的试点,广东辖区投资者教育纳入国民教育体系从点到面、从顶层设计到具体实践都有了积极探索。

关键词:投资者教育 国民教育体系 试点总结

为贯彻落实国务院办公厅《关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》(以下简称国办发[2013]110号文)有关“将投资者教育逐步纳入国民教育体系,有条件的地区可以先行试点”的要求,广东证监局协调推动广州市于2015年9月起开始开展中小学金融证券理财知识教育试点工作,广州市成为国内首个将投资者教育纳入国民教育体系的试点地区。经过4年的试点,广东辖区投资者教育纳入国民教育体系从点到面、从顶层设计到具体实践都有了积极探索。本文对相关试点工作进行了梳理总结,探究存在的突出问题,就落实证监会、教育部《关于加强证券期货知识普及教育的合作备忘录》(以下简称《备忘录》)及进一步推进投资者教育纳入国民教育体系工作提出了有关建议。

* 广东证监局投资者保护工作处处长。

** 广东证监局投资者保护工作处二级主任科员。

一、试点工作基本情况

(一) 试点推动

2014年3月,为贯彻落实国办发[2013]110号文精神,广东证券局向广东省政府提交专题报告,建议将金融理财知识纳入国民教育范畴,并在广州市中小学试点开展金融证券知识教育有关工作。2014年5月,广东省政府批复,确定由广东证监局、广东省教育厅与广州市有关部门共同研究在广州市开展中小学金融证券知识教育试点工作。

(二) 准备过程

2014年6月至10月,广东证监局联合广东省教育厅、广东银监局、广东保监局、广州市金融办、广州市教育局等单位详细研究了试点工作方案,对拟定课程方案、编审教材、培训师资、确定试点地区和学校、推广复查等工作作出具体安排。2014年11月至2015年6月,成立了由广州市教育研究院有关学科和课程专家以及中山大学等院校财经领域的专家、教授组成的教材编写组,严格按照《广东省中小学地方课程教材审定管理办法》的规定,组织编写了金融理财知识教育课程教材。2015年4月,广东省财政厅根据省政府的安排,一次性向广东证监局批拨试点工作专项经费,用于会议组织、教材编写、师资培训、试点学校教材提供等方面工作的开支。2015年7月至8月,广东证监局会同教育部门组织试点学校的教师进行集中培训,为试点工作开展做好了准备。

(三) 试点落地

2015年9月起,广州市正式启动试点工作,在首批36所中小学开设了金融证券理财知识课程。2016年9月,广东省教育厅印发《中小学地方综合课程指导纲要(试行)》,明确“金融理财”是中小学地方综合课程内容的重要部分。从2016年秋季学期起,广州市再确定74所中小学为第二批金融证券理财知识教育试点学校,试点学校合计达110所。这些学校分别在五年级、七年级、高一年级开设课程,每学年不少于15课时,覆盖学生近20万人。

同时,广东辖区有关经营机构、投教基地积极配合试点工作,广泛开展了投教进校园活动。通过课程学习和活动参与,学生们的金融理财素养得到显著提高,初步形成了“教育一个学生,影响一个家庭,带动整个社会”的良好局面。

二、推进试点工作的主要经验做法

(一) 找准推动“突破点”

获得地方政府的支持,是推进投资者教育纳入国民教育体系试点工作的关键前提。广东证监局以贯彻落实国办发〔2013〕110号文为契机,及时向广东省政府报送《关于在广州市开展金融证券理财知识教育先行试点有关工作建议的报告》,阐述开展中小学金融证券理财知识教育的重要意义,部分国家及地区开展相关教育的做法,以及在广东省推进试点工作的建议。这一报告得到了广东省政府、广州市有关领导和部门的高度重视和大力支持。时任广东省副省长陈云贤同志专门作出批示,积极支持该项工作,并多次听取相关工作进展情况的汇报,亲自协调广东省教育厅安排专项经费,有力推动试点工作的顺利进行。

(二) 组织编好“一套书”

为学生量身打造知识性强、喜闻乐读的教材是实践投资者教育纳入国民教育体系的有效载体。为编好《金融理财知识教育读本》系列丛书,广东证监局牵头组建了教材编写队伍,历经半年的时间,四易其稿,有关教材于2015年正式出版。在教材编写过程中形成了一些经验做法:一是专家教师共同参与。教材编写人员以广东高校金融专业的教师为主体,成立了小学、初中和高中教材3个编写组,邀请了中山大学、华南理工大学、广东财经大学的教授作为主编,成员还包括广州市教育研究院的专家和中小学教师。二是结合学生特点编写。教材充分考虑了各个年龄段学生的认识心理。小学的课本注重以图说理,中学的课本注重以事说理,而高中的课本则是事理交融。为丰富教材内容,还聘请了专业动漫设计团队负责试点教材插图的原创设计。其中,小学教材主要包括“什么是金钱”“金钱有何作用”“我们的金钱从哪里来”“如何合理用钱”“钱能生钱吗”“家庭保护伞”以及综合实践活动模块;初中教材包括“认识银行”“认识保险公司”“认识证券公司”“投资理财”“风险意识”等模块;高中教材包括“金融市场的主要概念和术语”“金融市场的主要活动”“金融危机和经济危机”“金融监管”“投资”以及综合实践模块。三是选好出版机构。教材出版选择了广东教育出版社出版发行,该社富有教材编辑出版经验,为试点教材的编辑出版把好了质量关。四是反复征求意见。在教材编写过程中,积极收集整理银监、保监、金融局等部门对试点教材中银行、证券期货、保险、金融监管等方面内容的意见和建议,协调教

材编写人员吸收采纳。

(三) 倾力上好“特色课”

贴近学生需求、实现学有所成是投资者教育纳入国民教育体系的核心内容。考虑小升初、中考、高考等选拔性考试压力,学生课业负担较重的情况,广东省教育厅有关试点工作通知要求,金融证券理财知识课程在义务教育阶段可安排在地方与学校课程、相关学科教学、综合实践活动课或其他相关教学活动中开展,普通高中阶段在研究性学习或选修课中统筹安排,或者以专题形式包融于综合实践活动课中。期末时采用知识竞赛、情景问答等灵活的测试方式,通过测试的学生可以获得相应学分。为保障课程质量,广东证监局专门组织试点学校的80多位教师进行集中培训。培训采取教材主编讲解、试点学校老师试讲、专家点评等方式,帮助试点学校教师充分了解试点课程,把握课程的教学内容、教学目的,共同研讨中小学金融证券理财知识教育课程的教学模式。试点学校寓教于乐,在学科教学、专题活动、学生社团中自然融合金融理财教育。比如,某试点学校设计“宋元时期的都市和文化”课程,将文化消费作为主线,把恩格尔系数引入课堂,让学生设计宋朝一位普通城市居民一个月的开支明细表,引导学生树立正确的财富观。还有一些试点学校积极创新,推出经济社、金融社、经济沙龙、模拟企业经营决策比赛、商业模拟挑战赛、模拟商品交易会等特色活动。

(四) 发挥合力“三部曲”

注重协调配合,凝聚各方力量是投资者教育纳入国民教育体系的有效保障。广东证监局作为牵头部门,充分发挥桥梁和纽带作用,积极协调地方政府、人民银行、教育部门等单位,建立合作框架,形成工作合力。一是成立试点工作协调机构。成立由广东省金融办、教育厅和广东证监局牵头,广州市政府办公厅、金融、教育等部门负责同志参与的中小学金融证券理财知识教育试点工作小组,组织协调日常相关工作的开展。工作内容包括课程教材选编、课时设计管理、选定试点学校、开展师资培训、拓展实践基地、保障经费投入、完善评估机制、推广试点经验等。二是与中国人民银行广州分行签署《关于推动金融知识普及教育进校园工作合作备忘录》,推动指导辖区经营机构开展“南粤金融 春风化雨”金融知识普及暨国民金融素养提升工作,举办广东省首届“金融与诚信”亲子知识竞赛等活动。三是支持广东省教育研究院开展财经素养教育课题学校实践工作。2017年9月,广东省率先在省级层面以课题方式引领53所课题实验学校,结合学校现有学科课程、专题活动、学生社团活动开展财经素养教育。

（五）引导联动“投教基地”

打造课外基地、开展实践活动是投资者教育纳入国民教育体系的有效途径。广东辖区国家级和省级证券期货投资者教育基地积极开发、投放适合在校学生的原创教材、课件、游戏等投教产品,针对在校学生开展教育活动,推动金融教育从校内到校外,从理论向实践延伸。比如,广发证券投教基地 2018 年线上投放“儿童财商教育”“惊奇财富管理学院”系列音频投教作品;推送《奇妙森林历险记》《如何给孩子零花钱》等微信公众号图文信息宣传内容;线下组织各分支机构开展国民金融教育活动共 76 场,覆盖学生 7300 人次。安信证券连南投教基地与清远广缘助学公益协会紧密合作,在基地内设助学基地,走进学校开展金融知识普及活动,将儿童财商教育、金融小知识普及自然地融入扶贫助学工作中。

三、推进试点工作中遇到的困难与问题

尽管广东辖区推进投资者教育纳入国民教育体系试点工作取得了不错效果,但客观地说,距离国办发〔2013〕110 号文的要求和国际先进典型,还有一定差距。目前,广东辖区试点地区仍限于广州市部分中小学,且主要集中在小学五年级、初中一年级、高中一年级,教育部门尚未将试点工作转为长期工作,投资者教育覆盖面有待拓展。推进试点工作中遇到的困难和问题主要有以下几个方面。

（一）顶层制度设计缺位

我国当前法律层面对投资者教育的规定大多是倡议性、原则性的,而规定较为具体的国办发〔2013〕110 号文是国办文件,有关将投资者教育纳入国民教育体系的法治保障不足。而且,证监会和教育部虽已签署合作备忘录,明确双方职责,但教育部尚未将投资者教育纳入国家课程体系,尚无具体方案措施贯彻落实《备忘录》。据辖区教育部门反馈,当下已有 130 个专题教育进中小学校园,频度高、名目多、过程繁,使学校应接不暇,教师学生负担加重。因此,对中小学法定课程以外的专题教育,除非是纳入国家课程体系或综合实践课程,由教育部自上而下来推动,否则地方教育部门的主动推动意愿并不强烈。

（二）协调联动机制有待完善

目前,辖区涉及中小学生的金融理财教育有 4 类:一是广东证监局牵头开展的金融证券理财知识教育试点;二是中国人民银行广州分行的广东金融知识普及教育;三

是广东省教育研究院联合中国财经素养教育协同创新中心开展的财经素养教育;四是广东省地方金融监管局牵头开展的防范非法集资系列进校园活动。虽然与各单位均有沟通联系,举办相关活动时能够予以配合,但是由于缺乏统筹,导致存在重复教育、资源浪费、有的学校反感的问题。

(三)专业师资力量不足

目前金融证券理财知识教育师资主要由试点学校的教师组成,大多是德育教师兼任,极少有专职教师。德育教师自身对金融专业知识涉猎不多,在教学过程中,授课老师需要先自学进行消化吸收后再传授给学生,教学效果在一定程度上取决于教师的理解力和学习力。部分教师反映现有工作压力较大,分配给选修课的精力不足,导致授课积极性不高、授课效果不好等情况。

(四)教学资源尚不丰富

一方面,教学资源主要集中为教材,互联网在线课程、多媒体资源、社会实践等教学资源有待开发。另一方面,金融证券理财知识教育教材还有待进一步完善。据教材主编反映,有关教材知识的取舍不尽合理,教材架构依然要改进,语言不太符合中小学生的学习特点,插图不尽如人意,中学、高中阶段过于幼稚,三个层次教材的衔接有待改进等。

(五)跟踪反馈和效果评估机制不够健全

跟踪反馈和效果评估工作能够反映预设目标的实现程度,进而及时调整思路,完善措施,以达到效果的最大化。目前在辖区试点工作中,尚未形成一套完整的效果跟踪反馈和评估机制,评估方法局限在总结反馈、问卷调查、课堂测试、沟通座谈、走访调查等传统的评估方法上,在定量分析方面缺乏先进技术手段和标准指标。

四、进一步推进试点工作建议

(一)加强顶层设计,做实布局谋篇

顶层设计的目标,是推动国务院尽快制定以提升全体公民金融素养、维护金融稳定为目标的投资者教育国家战略。据了解,教育部2019年年初启动了国家义务教育课程修订工作,计划2年内完成修订。建议中国证监会以落实《备忘录》为契机,推动教育部将金融理财知识嵌入基础类、综合类学科课程,实现渗透式学习。下一步,可推动教育部着手制定《全国中小学校金融理财教育大纲》,细化中小学校金融证券理

财教育的教学目标,围绕不同阶段的目标,逐步解决课程的学时、教学内容、教学大纲、教材、参考课件、课外阅读资料、师资、考核评估等问题,形成规范、系统、科学的金融证券理财教育课程体系。

(二)明确分工协作,实现投教“一盘棋”

证券知识属于金融理财知识中的一类,若将证券知识割裂出来,单独推动其纳入国民教育体系意义不大。建议在中央层面建立由教育部牵头,财政部、中国人民银行、中国银保监会、中国证监会等部门共同参与的国民金融教育工作机制,研究制订具体方案,明确各部门职责和保障措施,组织设计课程内容和编写教材,培养金融教育师资,确保教育经费的落实,实现从分散式行动向集中统筹的转变。在地方由教育主管部门和金融监管部门共同推动,同时,积极争取地方政府、金融机构、学校等相关部门的大力支持和配合,在原有试点经验总结基础上进一步扩大试点范围,逐步探索普及全民教育。

(三)强化师资力量,提高教育质量

师资力量是抓好教学质量、提升课堂效果的关键。建议从两方面着手:一是组织试点学校授课老师进行定期培训,开展跨校际、跨区域等多元化观摩交流活动,或者根据学校授课需求,协调金融机构业务骨干到课堂进行专业辅导。二是在金融监管部门、金融机构中遴选志愿者,打造一支综合素质高、业务能力强、具有亲和力和感染力的金融证券知识普及志愿者讲师队伍,作为学校授课教师队伍的有力补充。

(四)促进资源开发,丰富教学内容

建议采取线上和线下结合的方式,一是对现有教材进行局部修订,并制作配套的音频、视频教材;二是指导网络投教基地,录制投教专题在线课程,开展网络直播,进行主题微培训,方便学生在线学习;三是指导辖区证券期货投教基地及证券经营机构利用自身资源,发挥自身优势,主动走近中小學生,通过现场参观、职业体验、组织游戏活动等方式,进行专业化社会实践教育,提高学生对金融知识的理解力,扩大金融教育的家庭和社会影响面。

(五)完善评估机制,做好跟踪反馈

联合教育部门,构建能够全面、准确反映金融教育效果的指标体系,建立定期调查评估机制,定期对学校、家庭、社会的认可度,辐射效益以及学生的金融知识水平进行跟踪调查,全面掌握金融教育的实施效果,及时通过评估反映金融教育开展中存在的问题,以服务于持续优化金融教育水平、提升金融教育实效的终极目标。