

国内普通中小学集团化办学的政策变迁

许红玲

(华南师范大学教师教育学部 广东 广州 510631)

[摘要] 改革开放以来,党和政府高度重视高等中小学的学校集团化办学建设,作出了一系列重大决策部署,制定实施了多项引导和促进集团化办学发展的政策,这些相关政策不仅推动了学科建设与发展,而且也表现出自身发展变化的特点。这种政策的发展变化,为集团化办学发展提供了明确的建设思路与可操作性的实践指导。

[关键词] 集团化办学,政策变迁,国内中小学

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.04.1843

集团化政策变迁,主要是指有关政策产生、发展、替代和转换的过程。这一过程是一个“旧”的政策向“新”的政策转变的过程,是一个政策由“不完善”到“完善”的过程。在这一过程的不同历史阶段具有不同的特点。而教育,一直是关乎民生,育是关系国计民生、民族未来的大事,国家一直十分重视教育问题。随着教育水平的不断提高,教育资源不均衡所引发的“择校热”和“学区房”受到广泛关注。因此为了解决这些资源不均衡、受教育机会不均等问题,集团化办学应运而生,通过对近年来政策性解读,了解不同阶段的不同特点,充分把握集团办学的重要意义。

一、集团化办学阶段性特点

(一) 政策环境优越稳定,引导并保障集团化办学繁荣发展

集团化办学政策变迁的环境可分为外部环境和内部环境。内部环境是指党中央和国家及其相关职能部门颁布的一系列具体的影响集团化办学建设的政策体系;外部环境主要指影响集团化办学政策产生、存在和发展的国内外政治、经济和文化等社会环境。2017年中办、国办印发《关于深化教育体制机制改革的意见》^[1]明确提出“试行学区化管理”“探索集团化办学”的改革任务。当前,我国正处于全面建成小康社会的决定性阶段和深化改革、加快转变经济发展方式的攻坚时期。落实中央“四个全面”战略布局,职业教育必须加快改革创新,全面提升服务国家战略和人的全面发展的能力。实践证明,开展集团化办学是深化产教融合、校企合作,激发职业教育办学活力,促进优质资源开放共享的重大举措;是提升治理能力,完善职业院校治理结构,健全政府职业教育科学决策机制的有效途径;是推进现代职业教育体系建设,系统培养技术技能人才,完善职业教育人才多样化成长渠道的重要载体;是服务经济发展方式转变,促进技术技能积累与创新,同步推进职业教育与经济社会发展的有力支撑。加快发展现代职业教育,要把深入推进集团化办学作为重要方向。

根据指导意见,各地纷纷出台关于集团化办学的指导意见,尤其以广州杭州等城市为代表,总结推广集团化办学典型经验,并将研制指导意见作为深化改革重要任务。初期的目标主要是增加城区的优质学位,解决学位不足的问题,促进城区的优秀教育资源能够共享,集团化办学《指导意见》着重突出“学校本位”的特点,确定了“促进优质均衡、实现共同发展、坚持资源共享、激发办学活力和鼓励办学特色”五大原则。《指导意见》在总体目标设定上,坚持深化体制机制改革和宏观引领,集团化办学着力实现推进教育供给侧改革,扩大优质教育的覆盖面和受益面,促进优质均衡。

(二) 政策因地制宜,政策制定民主性和科学性不断增强

加强统筹,优化集团办学布局,集团化办学的主要任务包含四个方面。一是加强统筹,优化集团办学布局。统筹区内、跨区集团办学,规范异地集团办学。二是规范发展,完善集团治理结构。合理确定集团规模,探索集团学校进有所需、退有所据的动态管理机制;完善内部组织机构。三是促进共享,发

挥资源辐射作用。促进集团内场地设施资源共享、支持课程教学资源共享、鼓励集团内干部教师交流,倡导文化引领集团学校内涵发展。四是改革创新,激发集团发展活力。探索更加灵活的用人制度,优化干部教师薪酬制度,创新人才联合培养和贯通培养机制。

不同的城市有着不同的发展阶段和不同的经济发展水平,对于集团化办学有着不同的发展需求,因此集团化办学在不同的区域会呈现出不同的特点。在党中央政策的引领下,在这一时期,我国教育集团发展迅速。早期成立的广东信孚、南洋发展、浙江万里教育集团进一步扩大规模,建立起从学前教育到高等教育的庞大体系,同时又有一批新的教育集团成立并迅速扩张。这些教育集团一般为企业投资,从单一的教育培训服务向多元化的学校组织拓展。职业教育集团走在集团化办学的前列。2001年,冠以教育集团名义的非公立教育机构已超过30家。万里教育集团形成普教和职教两大教育格局,并探索将教育规律与市场经济相结合的办学模式,在办学过程中,把握市场规律,引入成本理念,合理利用资源,提高教育质量。上海建平教育集团以名校—建平中学为依托,改革教育理念,通过兼并、合作等形式创办中小学,实现教育资源的有效扩张,在重新审视集团化办学后实现新发展。^[2]南洋发展集团建立6所K-12型学校和一所大学,集团从产业发展观点出发,构筑教育格局,培育核心竞争力^[3]。受教育产业化的影响,教育集团涵盖多级教育,除创办具有公益性的学校,还提供与教育相关的其他服务,涉及面有拓宽趋势。因此通过与地方特点相结合,审时度势,让集团化办学有了新的生机,新的展望,和新的目标。

(三) 重视集团化办学的多元价值,促进地区的多方面增长

集团化办学政策制定的价值取向在不同历史阶段有不同的特点,从增加学位到扶持薄弱学校,再到推动地区教育发展,在这个发展过程中,一般来讲,集团化办学主要是把一所好的学校和一些普通学校联合在一起,组成学校共同体,以优质学校作为龙头,从学校发展的教育理念、教育科研、教学管理和评价等方面进行统筹规划及管理,进而促进教育师资、教学设备及管理等优质教育资源的共享,具有公益性。另外,集团化办学是各个学校之间为了追求优质的教育资源和水平,在统一协调和管理的基础之上,又彼此相对独立,尊重原有的文化和组织形式,保持自身发展的独特性,追求各自的办学特色。这不仅能够扬长避短,发挥各自学校特色,还可以促进集团的多样化,实现互惠互助,共同发展。

以龙头学校为主要,扩大了优质教育资源在区域内的覆盖,引起了城市区域内教育资源整合、教育品牌扩张和学校教育在办学机制、学校管理、学校文化、教师发展等方面的变革,在最短时间,以最快速度,高起点地解决了区域内优质教育均衡发展的重大课题,实现了基础教育公平与效率的双赢,无疑是一个教育创举。名校教育集团是对现行学校组织的创新,集团化办学创新了基础教育的办学模式,产生了一种特殊

的学校组织形式,形成了其独特的运行和管理机制,必将对我国基础教育的改革与发展提供了借鉴和贡献。

名校作为优质教育资源的集中者,作为政府和社会教育投入的受益者,理应承担起反哺社会、回报社会,为政府分忧的使命。因此,集团化办学也是名校最大限度地回报社会,向社会提供尽可能多的优质服务的操作平台和有效载体。

而最终,集团化办学兴起的学校,必将辐射周围的一系列基础设施的建设,加大对所处地区的教育投入和经济扶持,产生更大的蝴蝶效应,进而推动整个地区的发展。

二、集团化办学过程中存在的问题

(一) 集团化办学存在规模过大、校区过多问题

中小学集团化办学的迅速扩张导致规模发展速度和质量不匹配,出现“牛奶稀释”和“借壳贴金”现象。部分集团化学校有多处办学校址,有些校区甚至还是外省市的,对于校长来说,能力和精力有限,激励动力不足,管理压力很大。随着集团办学规模扩大,整体管理难度增加,组织管理成本上升。而目前学校管理架构是依据既有中小学办学条件标准制定的,难以适应特大规模学校的管理,如果无限制扩张,肯定会分摊原来的优质资源,造成资源输出学校的教育教学质量水平下降,并对学校组织管理等方面产生消极影响。一些名校在全国办几十个分校,缴纳高额管理费、挂牌费,但是教学质量却并不能等同,这是否属于集团化办学,还有待研究和明确。

(二) 集团化办学模式化、固定化,缺乏特色

一个名校的产生,使得集团化办学带来的学校没有特色问题非常突出。首先,集团化办学后,集团内部学校在教育、文化上的同质化会导致所属学校在教学理念、教师培养模式、硬件设施等方面雷同,不利于学校的个性化和多元化发展。其次,名校集团化的学校管理文化输出以文化优劣、文化可复制为前提假设,文化多样性将难以为继,而文化的流动需要考虑文化注入是否会产生冲突、抗拒、变异现象。最后,学校管理理念“共享”,只是将品牌学校管理文化传递给成员学校,并不替代其做决策,管理方式的落后将加重成员学校的负担,给其管理决策带来难度,反而不利于发展。

(三) 集团化办学管理问题突出

集团化办学导致优质学校资源稀释问题。学校办学理念和管理文化的共享往往通过“人员式分享”来实现,学校管理者和教师的互派对资源输出校的伤害难以避免。很多研究者认为,品牌学校输出优质师资导致优质资源扩张与有限性的矛盾,给教育集团合理配置教育资源带来了挑战。破解这一矛盾的途径,需要处理好人才输出与自身造血功能之间的协调,加强优秀师资培养。教育集团虽然是名校资源扩张,但同时也给名校带来了挑战,名校集团化需要给名校动力,其中的关键是名校校长。随着名校规模的扩大,会出现管理人员富余、硬件设备闲置等问题,产生人力物力浪费现象^[4],因此如何更好的过度和解决这些问题,对于集团化的管理者和政策的制定者,提出了较高的挑战。

三、集团化办学过程中的一些思考

21世纪初以来,义务教育集团化办学从学校自发实践为开端,关于集团化办学的研究日益丰富。近年来,随着义务教育均衡化的推进,教育行政部门将集团化办学作为实现义务教育均衡的途径。虽然义务教育集团化办学的实践已有一定成效,但是对于集团化办学的研究还存在问题,影响其深入发展。

(一) 保持集团化适度规模发展,避免规模过大。

科学控制集团化办学规模,理论上上一所学校在一定时间内所能带动的薄弱学校的数量应该是有限的,过多薄弱学校会削弱主体学校的辐射能力,从而稀释原有学校的办学实力。要从

学校运营、财政、人员、合同运行、委托授权、教育质量等方面加强考虑集团化的规模适度问题,综合考量一个地区一个学校的多方面因素,集从团化办学的实际出发,实地考察,避免出现规模过大,而教学质量不高的问题,确保其健康发展。

(二) 鼓励集团内部各个学校特色发展,突出办学特色

要坚持因地制宜,倡导首创精神,探索多样化的集团化办学新模式,以扩大优质教育资源覆盖面,学生受益,家长和社会认可为目标方向,防止模式化、走形式。发挥集团校的带动机制,建立科学有效的流动机制,鼓励发展成熟的成员校适时退出,确保多元特色发展。

优势学校通过先进的办学理念与管理机制,成就了优质的教育。实施集团化办学,依托优质学校为发展核心,推动集团校内部的全面发展,首先需要在理念上取得高度认同。要实现集团内部学校的实质性整合,必须强化集团校核心的办学理念,在发展方向、思想认识、核心理念、价值诉求上达成高度一致,如此才能实现集团校内部的深度融合,提高集团学校的凝聚力,为学校管理、协作、发展、提升提供基础性保障。学校办学的核心理念是抽象的,是高度凝结的,同时也是顺应教育规律,适应学生发展的。但是核心理念的呈现方式、落实方式、转化成果并不一定一样,这就如同战略与战术的关系,集团化办学确立的核心理念,如同发展战略,集团内部各校依据战略图表选择适合校本特色的战术,从而实现和而不同的发展愿景。

(三) 改进集团化办学的管理模式,推动集团化办学健康发展提高集团运作执行力。集团化办学中的核心学校之所以拥有自己的品牌,在社会上拥有良好的口碑,不仅在于“名”,更在于“实”,而管理的科学化,也是不可忽视的重要因素。优质学校大多都有严格系统的管理机制,学校各项工作在管理机制的调控下有效运行。推进集团化办学,应当将优质学校的管理机制拓展输出,使其他学校能够共享核心学校的管理经验,借鉴、吸纳、融合优质学校高效的管理,结合学校实际,提高校本运行机制的科学性与有效性。在集团校层面上,优质学校不但肩负着自身学校管理的职责与任务,而且也承担着集团校管理的责任,因而应当建立完善适合集团校整体协作运行的管理机制,提高集团运作的执行力。诸如研究制定集团校发展规划研讨机制,重大事项研究讨论机制,保障集团化办学决策的科学性、民主性与严谨性。实行集团连片教学研讨机制、名师工作室引领机制、教师研训一体化机制等,提高集团校教学研究与师资培训整体质量,避免出现各自为战、不相往来的局面。

明确规定集团化办学法人设立的标准,尽量依照一校一法人的原则设立。在学校管理、人事管理、教育教学管理、财务管理和评估管理等方面进一步明确地方教育行政部门、教育集团和成员学校之间的权责关系,做到权责分明。对集团化办学的评价既要关注集团整体提升,也要考量单个学校发展。强调以评价结果作为奖励或考核的依据,以促进发展为目的,根据评价结果调整集团的教育资源配置。适时调整、解散一些办学成效不好的集团,防止“鱼龙混杂”。

总之,对于集团化办学要合理引导,多方面政策促成,综合考量,使集团化办学发挥最大的价值,体现最大的意义。

参考文献

- [1] 2017年教育部《关于深化教育体制机制改革的意见》
- [2] 熊庆年. 大众的需要就是我们的目标——上海建平教育集团纪事[J]. 教育发展研究, 2000(1)
- [3] 王伟. 试论教育集团的模式构想与道路选择[J]. 教育发展研究, 2000(6)
- [4] 谷力. 关于城市名校扩展的相关问题及思考[J]. 上海教育科研, 2005(7)