

集团化办学的历史演进、发展模式与优化路径

杨敏^{1,2}, 汪菲¹

(1.湖南科技大学 教育学院,湖南 湘潭 411201;2.湖南省教育科学研究院,湖南 长沙 410005)

摘要:集团化办学是我国改革办学体制的实践体,其历史演进过程经历创建、发展、深化三阶段,通过政府引导、市场驱动、多方协作等过程,集团化办学由最初的“单一化移植”向“多样化创新”跃进式发展,不同省市下集团的资质、职责、模式等均有不同,尽管集团化办学存在集团发展同质化、追求短期高效化、校际竞争恶性化等问题,相信未来在认清组织边界、走出内卷现象、化解道德风险后,能够趋于特色、高质、共生式的可持续发展。

关键词:集团化办学;基础教育;历史演进;发展模式;优化路径

中图分类号:G52

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2021)02-0001-06

集团化办学在促进基础教育均衡发展、创新教育体制机制、盘活优质教育资源、扩大优质资源供给、激发学校办学活力等方面发挥了积极的作用,成为基础教育办学新形态,是我国基础教育领域改革的探索与创新。结合时代背景分析其历史演进过程,有助于更加全面地掌握集团化办学的发展脉络,基于集团模式的多样性探寻其未来优化路径,对促进集团化办学的可持续发展尤为重要。

1 集团化办学的历史演进

社会演化理论认为物种需经历“变异—选择—遗传”过程以适应社会发展需要,集团化办学为均衡优质教育资源应运而生,成为教育体制改革的新成果,是学校办学形式的新探索。有学者从“背景—制度—行为—结果”逻辑出发,将义务教育均衡发展政策的变迁过程划分为非均衡分步推进阶段(1985—2000)、均衡发展初步推进阶段(2001—2009)和均衡发展深入推进阶段(2010—)^[1]。还有学者以历史制度主义为分析框架,将集团化办学发展过程视为由初期的被动变革向后期的社会选择过渡,逐步演变成双重秩序下的协调发展,即形成政府强制执行的外部规则和社会成员相

互认同的内部规则的交叉作用过程。综合相关理论依据和政策举措,可将集团化办学的历史演进过程划分为创建期、发展期和深化期。

1.1 创建期(1985—2004):政府引导,集团雏形生成

基础教育集团化是在国家政策引导下初步探索的成果。有学者将1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》视为改革开放以后第一个具有里程碑意义的文件^[2],1986年《义务教育法》促使我国教育从不均衡向均衡方向倾斜,1992年颁布的《关于加快第三产业的决定》使教育被定义为第三产业,增加教育民间资本。政府为更好地促进教育均衡发展而谋求创新型办学模式,借助职业教育集团化办学的改革经验,为基础教育办学体制改革打下初期实践基础。杭州在1999年率先尝试集团化发展路径,初步探索由一所名校牵头和若干非名校(农校、弱校、新校、民校等)汇聚形成的教育集团^[3]。2004年实施的《2003—2007年教育振兴行动计划》提出“改革教育投入体制,重点支持民办教育持续健康协调快速发展”,填补了教育经费空缺,形成了公办校和民办校互帮互学、平等竞争、协同发展的新格局,

收稿日期:2020-07-22

基金项目:湖南省教育科学“十三五”规划2019年度决策咨询重大课题(XJK19CZD12)

作者简介:杨敏(1966-),男,湖南益阳人,研究员,博士,主要从事教育学、心理学研究。

出现公办校办民校、名校办分校的形式,在此阶段,集团化办学雏形逐步生成。

1.2 发展期(2005—2012):市场驱动,办学模式多样

教育失衡包含供需结构失衡、区域发展失衡和调节机制失衡。为解决供需结构失衡,《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》提出“要缩小各校在办学条件上的差距,采取与薄弱学校整合、重组、资源共享等方式发挥优质公办校的辐射、带动作用,促进薄弱学校的改造”,首次在部分省市试行集团办学模式,以缓解供需矛盾、平衡供需关系。为解决区域发展失衡,提出“深化农村义务教育经费保障机制改革,适当兼顾东部部分困难地区”,协调东西差异的同时,将失衡点放在城乡结构和校际差异上,于2006年确定“内涵发展、构建多元办学格局”的发展构想,为以后跨市区办学埋下伏笔。为解决调节机制失衡,2007年《国家教育事业发展的第十一个五年规划》提出“规范和落实学校办学自主权,加强对民办高校的扶持和规范管理”,协调与规范并行。

2010年,《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》指出,“力争在2012年实现区域内义务教育初步均衡,到2020年实现区域内义务教育基本均衡,共享优质教育资源,加快改造薄弱学校”,这一目标成为集团化办学发展的催化剂,促使各省市积极进行集团办学改革试点工作,将教育体制改革实践逐步完善。2012年,《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出:“建立学校联盟,探索集团化办学,提倡对口帮扶,实施学区化管理”,初次在义务教育领域确立“集团化办学”概念,在此阶段,集团化形态在协调多方矛盾和统筹改革发展中悄然生长。

1.3 深化期(2013—):多方协作,集团扩张加剧

集团化办学诉求,以“不均衡、初步均衡、基本均衡、优质均衡”层级递进。为解决教育均衡问题,初期政策强调“效率优先”,随后提倡“分类发展”,再到促进“优质公平”^[2],其政策导向的变迁显露出教育的不同发展阶段。

面对不同阶段的教育问题,集团化办学成为有效缓解“上好学难、择校热”等现象的重要举措。初见改革成效后,各省市积极扩大集团办学覆盖面,掀起“集团办学热”。2013年中央发布《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,确立

优质共享信息化和学校办学自主化的发展趋势,为集团发展建构交流纽带。在此期间,诸多省市开始探索名校集团化,如,2013年长沙市在《关于开展“转作风、解难题、抓关键、见实效”专项活动的实施方案》中提出“对口支援、名校带动、名师引领、捆绑发展”等措施,还有部分省市为落实“四独立”,禁止公办校办民校,进行初高中剥离,丰富集团成员。随着集团成员数量的增多,2015年提出要缩小名牌校与普通校间的发展差距,这一行动为集团化办学创新发展奠定了基础。2016年《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》明确集团化办学的目标、模式、领域,办学范围逐步向农村等薄弱领域拓展,这一举措成为集团化办学的“加速剂”。为继续创新深化教育体制改革,2017年《关于深化教育体制机制改革的意见》针对创新集团办学管理模式规划实施路径,提出“试行学区化管理,探索集团化办学,采取委托管理、强校带弱校、学校联盟、九年一贯制等灵活多样的办学形式”。办学活力在政府推动和市场支持下被激发,集团扩张规模加剧,2018年《民办教育促进法》对集团举办者的资质要求、集团校的办学职责和办学行为提出明确规定,要求“集团化办学的举办者应具有法人资格和相应的条件与能力,对所办民办校要承担管理和监督职责,并提供相关支持服务,不得通过兼并收购、加盟连锁、协议控制等方式控制非营利性民办学校”。

名校在响应政府号召、落实相关政策时,形成扩大品牌效应和提升社会声望的需求驱动,集团校成为部分省市追求短期高效下的“速成体”,由于区域范围、生源数量的有限性,集团向着“集团校增量→扩大品牌影响→提升社会认可→吸引优质生源→集团校增量……”循环式发展,超速发展下在集团内出现多个“同质体未知属性体”,例如:杭州市的部分区域一夜之间出现8个教育集团,甚至有的校长都不知道自己的学校已经换了牌^[4];据不完全统计,长沙市在2014—2019年间,加入集团化办学的学校高达80所,其中某集团成员校发展成熟后对外扩张成员校8所,部分集团牵头校校长表示不知部分成员校的来历。

综上所述,制度形成后能不断自我学习和强化,且对以后的制度发展具有决定作用^[5],集团化办学作为促进教育均衡的实践体,其发展在教

育改革中逐步创新深化。在创新深化过程中,集团化办学规模通过政策助推正从微小型向庞大型跃进式发展,在深化集团内涵、创新发展机制的同时,要注重集团成效,避免背离初心的蜕变。

2 集团化办学的发展模式

各省市集团化办学形式多样、叫法不一,集团内部组织结构和外部发展进程变化复杂,学者们结合管理学、组织学和新社会运动理论等对集团化办学模式进行分类。从集团内部发展来看,依照集团化程度和组织间关系可分为选择—均衡、选择—依附、联盟—均衡、联盟—依附、联邦—均衡、联邦—依附、集权—均衡、集权—依附八种模式^[6];依照集团组织架构可分为独立法人和同一法人;依照集团内各校间的联系紧密程度可分为紧密型、一般型和松散型三类。从集团外部发展上看,根据集团主体校与成员校间的集成形式可分为自愿组合型和政府牵线型;根据集团发展进程可分为补差模式、嫁接模式、共生模式的递进关系^[7]。结合各省市的政策文件要求,集团牵头校与集团成员校间的办学模式可归为以下四类。

2.1 以强扶弱类

呈现优质校帮扶薄弱校的办学形态,形成优质校牵头帮扶、资源辐射的格局。各校在建立帮扶关系的同时保持自身独立,即现行体制机制、法人代表均不改变,借助优质校的资源,统一管理、改革、共享,促进资源整合、融合校园文化,将帮扶校纳入优质校的发展规划中,例如:北京的“城乡学校一体化”、杭州的“名校+弱校”和“名校+农校”、长沙的“对口帮扶”。

帮扶模式倾向于“教育公益化”,政府设立集团办学的初衷是借助集团枢纽,将优质教育资源进行共享与分配,满足人民教育诉求,实现教育领域的“先富带后富”,达成优质均衡的目标。例如:长沙市某中学隶属长沙市教育局,是湖南省首批示范性高级中学,在其教育集团推行的“对口帮扶”模式中,优质校和薄弱校处于不等定位,薄弱校借助集团帮扶枢纽,对优质校的教育理念、管理方式、培养体系等进行学习,而集团牵头校扮演教育资源供应商,资源输出远大于利益输入。部分集团牵头校表示,集团校与帮扶校间的关系若仅靠“公益”维持,没有利益互通,长此以往将渐渐疏远,集团办学发展将“有名无实”。

2.2 以强带新类

由政府委托优质校管理新建校,实行单一法人的形式。为促进新建校的快速发展,优质校派出中层骨干担任新建校的管理人员及学科带头人,将优质校的教育教学理念、办学思想、管理模式、教育资源等引入新学校。例如:长沙和上海的“单一法人式”和“委托管理”、杭州的“名校+新校”的合并模式。

“以强带新”与“以强扶弱”相比,前者更趋于“功利化”。长沙市某教育集团实行的“委托管理”模式是“以强带新”下的典型,该集团下的一所成员校是直属于长沙市教育局的公办完全中学,委托集团母校管理。成员校师资由集团母校统一招录、调配,成员校通过输送优质生源和共享教育资源,达成集团内利益收支平衡,从而实现集团内部发展新校和培养优生的共赢局面。不少人表示,新校没有办学历史的积淀,也无校园文化的发展,若单方面借助名校品牌,对名校文化予以拿来主义态度,新校在办学上存在极高的同质风险,集团办学极易变成有量无质发展下的“借壳贴金”。

2.3 强强联合类

以优质校为龙头,由地方教育行政部门通过购买服务的形式与优质校合作,或采用各校间自愿组合的形式,借助“名校+成员校”的合作模式拓展集团内校园数量,各校法人代表不变,且签订相关合作协议,建立共同章程,捆绑合作成员校,加快集团牵头校和成员校在管理水平、教育理念、教育质量等方面的提升,缩小校际差距,实现优势互补、共同进步。例如:上海的“多法人组合式”和“委托管理式”、杭州的“名校+民办校”、长沙的“捆绑发展”、深圳的“名校+”的联盟模式。

以深圳某教育集团推行的“名校+”联盟模式为例,该模式成为集团强强联合发展下的代表,多个集团成员校被定义为深圳市的省级重点中学,在追求教育公平的社会视野下,促使名校与更多优质校进行合作、交流与共享。一方面,扩大了教育资源的覆盖面,另一方面,提升了优质教育机会的分配程度,是理想的教育改革现行模式。但从学校系统本身出发,同一学段、不同办学性质的学校间存在一定竞争关系,基于集团化办学发展趋势下的交流合作,能否保证各校间合作共享下的自主、高质与高效?这在各校间的资源管理、人员

派遣等方面均存在巨大的挑战。

2.4 混合多样类

集团与成员校间的参与性质多样,存在两种或两种以上性质的学校进行办学,合并与联盟的办学形式共存,整合多所优质校的教育资源,集聚多所学校力量,从而形成集团品牌。例如:长沙的“多推一”、杭州的“名校+名企高校+新校”、深圳的“混合模式”。

部分省市为扩大集团校办学自主权,将对集团合作成员校的选择权、办学模式的创新权下放到集团牵头校。例如:长沙市某国际学校隶属长沙市某教育集团,是一所集小学、初中和高中于一体的十二年一贯制寄宿公办学校,自身虽为集团成员身份,但随其发展壮大逐渐成为独立集团,纳入新校成员,纵身一跃具有集团母校和成员双重身份,混合多样发展类型下带来的影响亦是多样的。尽管该类型能促进教育改革的快速发展,在短时间内可看到创新带来的不同态势,但面对复杂的教育现状和多样的集团校性质,各省市没有对应的集团办学管理部门对其进行监督和指导,没有相应的集团管理考核标准,难以对集团发展进行规范管理。

集团化办学从初期职业教育领域扩展到基础教育领域,打破了办学性质间、办学学段间、办学地域间的限制。随着发展规模的扩大和演变进程的加快,出现了集团校间帮扶交流不紧密、合作办学有名无实、合并成员杂乱不一、成员校发展同质、集团校间博弈等问题。但不同集团模式具有不同的地方特色,集团办学模式的优劣没有统一的衡量标准,唯有适应当地发展需要才是最适宜的。不论哪种办学模式,都应以共生共赢为目标,以加强校际联系为出发点,引导各集团校从低水平、低紧密型合作模式发展至高水平、高紧密型联盟模式。

3 集团化办学的优化路径

集团化办学在促进优质均衡、满足多方诉求等方面发挥的作用不容小觑。然而,深化集团化办学后,却出现其发展受利益的驱使、不能正确规避发展偏差的现象。为使集团化办学真正服务于民、不悖初心,提出以下优化路径。

3.1 认清组织边界,从同质走向百花齐放

组织边界是区别于同类组织的界限,是一个

组织终止和开始的地方^[8]。同组织的不同层级间处于不同的发展轨道,彼此间形成差异^[9]。集团内各校间的组织边界是客观存在的,各校在办学历史、教学理念、师资水平、生源质量、评价标准等方面均有不同,该边界不仅存在于牵头校与成员校的发展之间,还存在于集团成员校之间,具体表现形式为物理边界(包括有形的实体,制约组织成员间、组织内部成员及其外部环境间可能发生交换的规则和规定)、社会边界(指区别于其他层级或组织的社会声望)、心理边界(指个体意义上的理解)^[10]。

集团化办学不等于同质化办学,均衡化发展并非平均化发展,不同学校的发展空间、发展水平、适应能力均有不同,极易出现发展不充分不均衡的现象。悠久校史的集团牵头校,在物质建设、文化建设、人员管理等方面会自然融入校史文化,从有形的校园建筑、校服、校旗、校徽、校名,到无形的校园文化、教育理念、管理制度等都具有本校的发展特色,彰显优质的同时更加凸显出雄厚的办学底蕴,这体现出集团内各校间的物理边界;评价办学质量应从“入口”看“出口”,而部分家长却单以“出口”的升学率来衡量学校办学水平,对名校社会身份而言,名校品牌是优质生源的代名词,家长眼中的普通校在师资水平、教学资源上与名校差距甚远,刻板印象造成不同校间的生源差异;对学校成员来说,教学相长是一个循环渐进的过程,教学方式、教学进度、考试内容等方面应从教师自身的教学实践中得出,通过建构合理、适宜的教学认知范式来促进教学相长,因此,名校模式也难以替代普通校的自身探索成果,这无疑体现出集团内校际互动中的心理边界。

尽管优质成型的模式资源能快速帮助新校成长,但“千篇一律”不是集团化的初衷,加强成员校的造血功能,特色发展才是长期追求。在调研中发现,部分成员校“拿来主义”现象突兀,存在校名不规范、为利用名校品牌效应而盲目跟从名校办学步伐等现象,从有形到无形均为一贯式风格,进一步模糊了校间的物理边界,笼统了校间的社会边界,忽视了校间的心理边界。边界属性差异程度对集团内校际合作产生巨大影响。在未来集团化办学中,应超越集体行动下制度规约与重构边界的困境^[11],合理感知集团内组织边界的差异程度,借助牵头校品牌优势,构建“引领型和再

生型”双路径^[12],缩小校际差距,做到资源有均衡、教育有层次,有效规避学校同质发展,趋向追求个性成长方向。

3.2 走出内卷现象,从看短期成效走向可持续高效

基于发生学视角,有学者认为,内卷化是在内部重复的进化,其使得事物自身变得更加复杂,但对周围环境并无影响^[13]。格尔茨把农业无法向外扩展、劳动力不断补充至有限的水稻生产中这一困境称为“农业内卷化现象”。研究者汪明认为,内卷化是指事物内部不断膨胀,单有表面数量增长,却无实质质量提升的一种现象^[14]。

部分学者认为集团化办学是一种强制性制度变迁^[2],在政策推动下,集团化办学呈现数量多、速度快、学段多、区域广等特征,而集团效应背后的集团发展质量在高速发展中不容忽视,集团牵头校对成员校指导的实质性、针对性和深入性是考核集团化办学质量的重要指标。虽然办学形式多样、办学主体丰富、办学区域广阔,但其发展仍不够成熟。在集团快速扩张下,增加成本投入、稀释人力资源,难以保证高质与高速兼得,从而出现过度追求短期成效、增量不保质的“内卷现象”。调研中,诸多学校反映面临师资梯队无法满足外派需要,外派优秀教师导致本校师资超编、实际师资不足却又无法补充,交流不充分、合作效率低等困境。

内卷化作为透视研究对象的问题切入点,是事物发展过程中不可避免的,一种客观必然的现象。面对教育集团的快速扩张,应根据集团自身资源基础和发展弹性区间合理规划办学数量,认清办学初衷,提升办学能力,明晰组织结构与合作协议,合理配置人、财、物等教育资源,以促使教育集团的良性运行。保初心、保质量、稳步前进,方能走出内卷现象,实现一加一大于二的协同效应^[15],趋向可持续的高效发展。

3.3 化解道德风险,从零和博弈走向协同共生

道德风险是指在最大限度增进自身效用的同时,做出不利于他人行为的风险^[16]。集团化办学的发展形成了集团学校和独立办学学校两种办学性质。在所有权和控制权分离的领域内,选择不适当手段化解矛盾,极易增加道德风险。

集团化办学不是以牺牲地方为代价来挪用受干预主义支配的资源,也不是以集团自身利益为

主导的“圈地运动”,其发展初衷是促进优质教育均衡。集团内外既是竞争体,亦是合作体。集团办学的优化路径应规避道德风险,切实保障共生共享式发展,教育共享主要是知识经验的共享,而知识经验的共享实质在于不同利益主体的价值共享^[17]。但在校际竞争中却出现“零和博弈”现象,不是追求“共赢共生”,而是追求“此消彼长”“一家独大”。当信息不对称时,利己主义效应被扩大,机会主义行为滋生,道德风险被拉升,关注个体利益,忽视整体利益,集团成员校成为生源输送带;在集团外,合作交流被恶性竞争替代。不同集团间壁垒严重,各集团对内是交流合作的开放主义,对外是闭关自守的孤立主义,忽视联系发展的重要性;集团校与独立办学学校间的关系微妙,借助品牌效应扩大集团发展的同时,压缩有限区域内独立办学学校的生存空间,部分百年名校逐渐走向没落,趋向消亡,这不利于教育整体和谐发展,教育应该呈现“百花齐放”的动态平衡,而不是“几家独大”的静态垄断,学生本位的发展初衷被集团本位的发展偏差替代。

愈是面对改革热潮,愈要冷静思考。政府作为导航者、教育行政部门作为牵头者、教育集团作为执行者、社会作为监督者,应协调治理整体教育生态,处理好集团内各校间、集团外各集团间以及集团校与独立办学学校间的关系,推进强强联合、以强带弱的模式,在良性竞争的推动下,从零和博弈走向协同共生的平衡式生态。

参考文献:

- [1] 李桂荣,李向辉.中国义务教育均衡发展政策的演进历程及其制度逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(5):147-151.
- [2] 张和平,张赞,程丽.教育均衡研究与政策的发展特征及未来走向——基于近三十年研究论文及政策文本的分析[J].现代教育管理,2018(6):47-52.
- [3] 范小梅,戴晖.基础教育集团化办学的缘起、动因与实现路径[J].教学与管理,2019(34):12-14.
- [4] 贾建国.强制性制度变迁视角下的基础教育集团化办学分析[J].教育科学,2016(3):69-73.
- [5] 庄德水.论历史制度主义对政策研究的三重意义[J].理论探讨,2008(5):142-146.
- [6] 王艳萍.小学集团化办学的实践与思考[D].长沙:湖南大学,2019.
- [7] 孟繁华,张蕾,余勇.试论我国基础教育集团化办学的

- 三大模式[J].教育研究,2016(10):40-45.
- [8] WILLIAM R D, JEFFREY P, GERALD R S. The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective[J]. American Journal of Sociology, 1981(3):757-759.
- [9] 张建,程凤春.名校集团化办学中的校际合作困境:内在机理与消解路径——基于组织边界视角的考量[J].教育研究,2018(6):87-97.
- [10] 陈兴淋.组织边界的理论及其作用[J].学术界,2008(2):84-88.
- [11] 安富海.超越集体行动的困境:制度规约与重构边界——推进名校集团化办学的路径与方法[J].教育发展研究,2020(6):78-84.
- [12] 范小梅,戴晖,刘晓.我国基础教育集团化办学的实践逻辑[J].教育与教学研究,2020(1):87-98.
- [13] 庞守兴,李书肖.内卷化:教育的瓶颈描述[J].高教发展与评估,2010(6):24-29.
- [14] 汪明.论基础教育集团化办学的“三化”问题[J].当代教育科学,2017(11):30-32.
- [15] 杜玲玲,段鹏阳.我国基础教育学区制与集团化办学研究回顾及展望(1992—2019)——基于 CiteSpace 的可视化分析[J].当代教育论坛,2020(3):1-11.
- [16] 范勇,田汉族.基础教育集团化办学热的冷思考——基于成本与风险视角[J].教育科学研究,2017(6):32-36.
- [17] 杨晓莹,杨小微.共享发展:基础教育集团化办学的路径探寻[J].教育发展研究,2020(2):34-41.

Group Management Style of School-Operation: Historical Evolution, Development Models and Optimal Paths

YANG Min^{a,b}, WANG Fei^a

(a. School of Education, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

b. Hunan Academy of Education Sciences, Changsha 410005, China)

Abstract: Group management style of school-operation is the practice of the country's reform in our school-operation mechanism. Its decision-making process involves three different stages: initial exploration, the formation of models, and the deepening of innovation. Through various measures such as government-led operations, market-driven promotion and multi-party coordination, group management style of school-operation has leapfrogged from the original model of "simple duplication" to the development of "diversified innovation". Groups have different qualifications, responsibilities, and models in different provinces and cities, so although there are some problems such as homogenization, pursuit of high efficiency in short term and vicious inter-school competition in group management style of school-operation, it is believed that in the future, it will evolve into a sustainable development with distinguished characteristics, high qualities and symbiosis after recognizing organizational boundaries, getting rid of the intra-group duplication and resolving the moral hazard.

Keywords: group management style of school-operation; basic education; historical evolution; development models; optimal paths

(责任校对 莫秀珍)