

关注“集团化办学”

把一个地区的所有学校都集中到少数几个集团，学校的多样化发展会受到影响。所以，集团化发展与学校的多样化发展要结合起来。

集团化办学的几点建议

文 | 谈松华

世纪之初，党和政府就明确提出，教育公平是社会公平的基础，义务教育公平是教育公平的“重中之重”。中央和各地政府先后采取加强农村教育、改造薄弱学校、调整资源配置、实施教师流动、实行特岗教师计划等多项措施来推进教育均衡发展。但我们也不难看到，这些措施对于缩小强校和弱校之间的办学水平的差距，短期内较难见效。

在这种情况下，为推进优质教育均衡、有质量的公平，让更多的孩子享受优质教育机会，在实践中出现了一种新的组织形式——集团化办学。推进教育均衡有很多办法，集团化办学是通过一种组织形式来力求实现教育公平。

为什么会出现集团化办学？

我认为，集团化办学是我国基础教育从“非均衡发展”向“均衡发展”转变的一种策略选择。集团化办学的出现，很重要的一个原因是为了解决城市学校的择校问题。

改革开放之初，政府采取了“举办重点学校”的政策。当然，“文革”之前也有重点学校。“文革”以后，由于人才的断层，使得“多出人才，快出人才”的问题比较紧迫，因此邓小平同志提出从小学开始办重点学校。教育资源向少数学校倾斜，举办了一批重点学校。

其实，学校之间的差异有的是历史原因形成的，有的百年老校不仅在国内有名，甚至在国际上都有名。而我们现在所讲的“教育均衡”，

主要针对的是政府行为造成的不均衡——政府把原来稀缺的教育资源配置到了少数学校，人为拉大了学校之间的差距；另外，还有“越是优质教育资源，越能吸引更多的好生源和资金”等市场的原因。

由于政府和市场两方面的原因，使得优质学校把薄弱学校远远抛在后面，进而使得社会对教育产生了强烈不满，认为教育很不公平，甚至影响到了社会公平。

另外，由于城乡二元结构、历史的、区位的、政府行为等方面原因，扩大了城乡之间、地区之间和学校之间的办学水平差距。我认为这是最主要的原因。

此外，城市化进程正在改变城市的布局。城市向外扩张，老城区人口向新城区转移，城市周边兴起了大量新的住宅小区，老城区人口大部分向城乡接合部和新城区转移，这在北京、上海等大城市尤为明显，而优质教育的学校基本上集中在老城区，使得教育资源配置与人口分布相互脱节。

这就需要在新区举办一些新学校。这些新的学校很多由老城区的名校到新城区办分校，这实际上是“一种自然的合作关系”，甚至是母体和子体的关系。这也是出现集团化办学不能忽视的一个重要因素。

集团化办学的三个发展阶段

集团化办学雏形期。校际合作发源于世纪之交。其实，一开始并没有“集团化办学”的概

念,而是一种“校际之间的合作”。

校际合作的出现是为了推进义务教育均衡发展。因此,在一些省市进行了“强校对弱校”的合作办学的探索。如四川成都是国家城乡教育一体化实验区,出现了成都市武侯区的“捆绑式”办学,成都市青羊区的“结对子”,成都市锦江区的“优质教育链”等探索和经验。

这些合作办学主要在城乡学校之间,是“一对一”的帮扶性质。这些早期的实验取得了显著成效,得到教育界、社会 and 政府的认可。国务院在成都还召开了全国城乡教育一体化的现场会。全国其他地区和学校也进行了类似的探索和实验。这可以看成是合作办学的第一阶段,也是集团化办学的雏形。

集团化办学格局形成期。随着教育的改革发展,城市校际办学水平差距带来的择校问题,成为社会关注的教育热点问题。政府为此采取了诸如实施教师流动制度等一系列治理择校的措施,也采取了学校之间一定程度的资源共享措施,如特级教师的多校共享等。但择校问题始终没有得到有效解决。

由于社会对教育公平的关注集中在义务教育阶段,一些城市采取了一所强校带若干弱校的办法来促进义务教育均衡发展。这一时期已经进入了“组团式办学”阶段,突破了城乡学校之间“一对一”的帮扶办学模式。这可以称为合作办学的第二阶段,已形成了集团办学的格局。

集团化办学完善期。经过一段时间的实践积累,集团化办学的影响进一步增强和扩大,形式更加多样,架构更加完善。一方面表现在集团的规模在扩大,其覆盖面更大;另一方面集团的组织架构进一步完善,效果也从多方面呈现出来。

如浙江省杭州市政府曾专门发文来促进教育集团化发展,如今杭州已经有69个教育集团,覆盖面比较大。这是合作办学的第三阶段,也是集团化办学完善时期。

集团化办学的组织和运行模式

尽管集团化办学在各地已经进行了一段时间的实践,但总体上还处于探索和积累完善阶

段,因此在组织和运作模式上呈现出多样化的特征。主要表现为以下四种形式。

松散型。实际上是“帮扶性”和“指导性”的校际合作,两所合作学校可能派出副校长、教师进行交流,但没有组织上的变化。

紧密型。有组织上的架构,学校之间的资源是统一调配的,但参与集团化办学的学校的法人是独立的,各校资产分属。有的集体建立学校理事会,是一个决策机构。

一体型。集团是一个法人,参与学校只是实施教学的实体,人事、资产等都由集团统一调配,但不能说合并成一个学校了。总校的权力比较集中。如北京小学教育集团,实行主任委员会每月例会制度。

混合型。大概有三种类型。第一种混合型:有些学校小学和小学是一个集团,初中和初中是一个集团,高中和高中是一个集团。第二种混合型是公办和民办在一个集团里面。第三种混合型是北京现在做的,成立了教育集群。如北京方庄教育集群,是以北京十八中为龙头的27个教育机构,有理事会、监事会。集团内学校之间资源共享,学生学籍可以流动等,各个学校的特色可以在区域内共享。

集团化办学的思考

集团化办学是现实的需要,也是在实践探索中被认为比较行之有效的一种组织形式。有几个问题值得深入思考研究。

第一,相当一批集团化办学是由政府推动的,集团内部学校之间的内在需求是否得到了满足,必须认真关注。很多集团化办学是政府提出,由优质学校来带动发展的。如北京人大附中带动30多所学校,但不给他们增加编制,也不给经费,他们感到“很累”。我们不能忽视的是,参与学校的内在需求究竟是什么?所以,既要有政府的推动,又要有学校的自愿——学校应该根据内在的需要来组成集团。

第二,集团是由不同学校组成的,不同学校之间的文化融合会经历相当长的过程,缺乏一体的紧密组织架构,文化融合是难以实现的。不同

的学校有自己的特色，有自己特有的文化。比如，有自己的办学理念——这是学校长期积累形成的，还有自己的办学目标、生源情况和教师构成，这些因素形成学校文化。这种文化是否适应集团内部的所有学校，这需要进一步探讨。实际上，现在很多是一种协同、合作式发展，真正要到融合，就不仅是组织上的融合，更重要的是文化上的融合。把一个地区的所有学校都集中到少数几个集团，学校的多样化发展会受到影响。所以，集团化发展与学校的多样化发展要结合起来，不要限制集团内部学校自己另外的特色，这样才能做到“和而不同”。即使在一个集团中，学校之间也不会完全相同，不同学校应该有自己的教学、管理和文化的特色，以满足学生多样化发展的需求。不同学校的生源、师资是不一样的，在集团化办学中，学校文化是需要消化的，而不是搬来就用。

第三，均衡发展不是要把所有学校都拉平，均衡发展也并不否定精英教育。这里实际上讲了两个问题。一是“龙头学校”不要强行要求下面的学校都按照一个模式来办，参与集团的非龙头学校要根据学校情况办出特色。另外我对“龙头学校”有一个担忧，优质教育为更多人享有，但是不要稀释优质教育资源。因为承担太多义务，“龙头学校”本部如果优质资源稀释了，那么这个学校将来的水平是会受影响的。我们在考虑均衡发展、促进公平的时候，不要否定精英教育。一个国家即使着重强调大众教育、教育公平，也应该有精英教育。但是，这个精英教育不要只是为少数人享有，应该对所有人敞开大门，因为精英在各个社会阶层都有。政府的责任不是去否定精英教育，而是让弱势群体能够享受到精英教育。

第四，要把集团化和学区制管理结合起来探索。集团化办学从制度设计来讲，是一个学校制度，不是一个区域性的组织，是学校之间的一种联合、合作，只能是总校与分校的关系。学区管理是政府治理中的一种制度设计，集团化办学不能代替学区制，要把学校制度探索与政府治理制度很好地结合起来考虑。如果能进一步完善政府的治理制度，那么集团化可能会纳入到学区制管理的框架中。

集团化办学的几点建议

一是产权清晰。因为这是不同的办学主体之间的一种集团，不同的办学主体如果是独立法人，那么独立法人拥有产权，在完整意义上说是所有权、使用权、处置权。我们的公立学校所有权是国家的，使用权和处置权在学校。这里，集团与学校之间在产权关系上要清晰，即谁具有使用权和处置权。

二是权责匹配。权力和责任应该是匹配的。如果实行总校集权，那么总校应该承担主要责任。如果是各个学校分权，那么责任应该是总校和分校共同分担。不能说权力是集中的，责任由分校来承担，这就权责不匹配了。反过来也一样。

三是模式多样。集团不要办成一个模式，不是所有学校都按照强校的模式来办，还是应该允许多样。集团与集团之间肯定是多样的，集团内部也不应该是一样的，应该“和而不同”。“公平”应该是有差异的公平。所谓享受优质教育的公平，不是说所有的学生都接受一样的教育，因为学生本身就是有差异的。公平是要提供给不同的学生适合的教育，因此集团内部应该能满足不同学生的需求。另外需要强调的是，资源的共享靠一个“龙头学校”满足这么多不同需要，我认为是不可能的。在资源的共享与提升方面，信息化应该是集团化发展中一个很重要的纽带。现在很多集团化学校里，教师的备课、优质资源的共享，都通过信息化来实现。应该重视信息化在集团化发展中的纽带作用。

四是制度规范。既然集团是一种组织形式，那么任何一个组织都是由制度来规范的，没有制度规范的组织是松散的，所以我很赞同北京小学的做法，要有学校章程，章程是一个学校的“宪法”。由不同学校组合的集团应该有章程，章程就是集团运作的法规依据。章程之下应该还有决策制度、管理制度、监督制度、评价制度、人事以及财务等制度。只有制度规范了，集团才能够有序运行。■

（作者系国家教育咨询委员会委员、中国教育学会常务副会长）
责任编辑 任国平