

集团化办学的内涵、特征及发展探析 ——以成都市名校集团为例

刘晓

成都大学师范学院, 四川 成都 610106

摘 要： 民众教育需求的转变, 正在推动教育从精英教育向普及教育与均衡教育转向。成都名校集团以人民群众实际需求为导向, 已发展成为促进优质教育资源均衡覆盖的“成都模式”, 整体呈现出“百花齐放与交错并存”“向外扩张与聚拢并行”“要素聚焦与初心并轨”三个阶段特征。为使集团化办学发挥出更大的辐射带动作用, 集团化办学应加强资源共享的协同性、坚持教育改革的公益性、提倡政府干预的适度性。

关 键 词： 集团化办学; 名校集团; 资源共享; 城乡教育一体化

Analysis on the Connotation, Characteristics and Development of Group Education --Taking Chengdu Famous University Group as an Example

Liu Xiao

Teachers College of Chengdu University, Chengdu, Sichuan 610106

Abstract： The change of people's educational needs is driving education from elite education to universal education and balanced education. Guided by the actual needs of the people, Chengdu Elite School Group has developed into a "Chengdu model" to promote the balanced coverage of high-quality education resources, showing the overall characteristics of "a hundred flowers blooming and coexistence", "outward expansion and gathering parallel", and "elements focusing and initial aspirations" three stages. In order to give full play to the role of group education, it should strengthen the coordination of resource sharing, adhere to the public welfare of education reform, and advocate the moderation of government intervention.

Keywords： group school running; elite school group; resource sharing; integration of urban and rural education

引言

民众教育需求的转变, 正在推动教育从精英教育向普及教育与均衡教育转向^[1]。2012年9月, 国务院发布的《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》明确要求“探索集团化办学, 提倡对口帮扶, 实施学区化管理, 整体提升学校办学水平。”^[2]2023年8月, 教育部等部门联合发布《关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》, 提出要“大力加强城乡学校共同体建设, 健全学区和集团化办学管理运行机制”^[3], 进一步凸显了集团化办学的时代价值与实践意义。成都市以“全域成都”为理念, 从2009年开始启动并实施名校集团发展战略, 积极探索促进区域教育均衡的制度创新。近十六年的时间, 成都名校集团以人民群众实际需求为导向, 已发展成为促进优质教育资源均衡覆盖的“成都模式”^[4]。不过, 随着2024年全国两会《政府工作报告》明确提出开展基础教育扩优提质行动, 集团化办学如何发挥更大的辐射带动作用, 进一步扩大优质教育资源覆盖面还值得深入探究。基于此, 笔者认为, 理清集团化办学的内涵与特征, 探析集团化办学的发展之路很有必要。

一、集团化办学的内涵阐释

从既有文献研究来看, “集团”一词往往被视为“某些具有共同特征的个人集合”^[5]。“集团化”原本是经济领域的名词, 是将经济领域中分散的实体以集团形式有机组织起来, 形成自身庞大

的经济运行机制^[6]。“集团化办学”是指为了促进教育的优质均衡发展、实现组织特殊教育使命, 同时基于业务发展、市场扩张或竞争的需要, 同意第三部门通过契约方式进行新公立学校创建、公立学校校际联合的经营过程^[7]。随着杭州集团化办学规模效应的持续扩张, 北京学区制的探索试行和集团化办学的大力推进,

国内以杭州、北京为代表的6大城市“集团化办学”的强势来袭，成都“名校集团”发展战略迅速调整，以回应城乡教育一体化发展需要。从既有政策文本内容来看，“名校集团”即充分发挥名校的优势和品牌效应，通过资产重组、输出管理、合理配置师资等方式，盘活学校存量资产，优化教育资源配置，快速提升新建学校、薄弱学校、农村学校办学水平和质量，扩大优质教育资源规模。^[8]

二、集团化办学的阶段特征

以成都名校集团为例，从2009年应运而生再发展至今，已呈现出较为明显的阶段特征。

（一）起步发展阶段（2009–2011）：百花齐放与交错并存

2009年6月，成都市按照“先城区、后农村”和“分圈层、分年度”推进的原则，首批组建18个义务教育阶段名校集团包括69所义务教育阶段学校，6个学前教育名园集团拥有34所幼儿园。^[9]随后，《关于扩大优质教育资源覆盖面提升城乡教育服务水平的若干意见》《关于推进名校集团发展的意见》等文件相继出台，标志成都市正式开始实施以名校为龙头，涵盖学前教育、义务教育和高中阶段教育的名校集团发展战略。成都市名校集团发展的重点是义务教育阶段为主，同时向学前教育阶段和高中教育阶段两端延伸。2010年，名校集团作为促进教育均衡与公平的一种策略和手段，在成都市范围得到广泛的复制与推广。主要采取“广撒网、广覆盖”的推进措施，迅速扩大名校集团及集团成员学校数，实现名校集团数量增量型递增。同时，组建汽车专业、机械加工制造专业、电子信息专业等8个优质骨干专业职业教育集团，促进城乡职业教育发展。2011年底，名校集团133个，成员学校478所。发展之初的成都名校集团发展呈现出比较混乱的状态，学前段、义务教育段和高中段“各自为政”，在“百花齐放”的背后是各种发展模式的相互交织、交叉与错乱。从一定程度上来说，集团发展的复杂化及混乱性对集团长效发展来说存在一定的阻碍作用。

（二）逐步规范阶段（2012–2016）：向外扩张与聚拢并行

截至2012年年底，通过“名校+农校”“名校+新校”“名校+弱校”等方式，并凭借城乡学校互动发展联盟等途径，成都市名校集团迅速扩大，成员学校几乎覆盖当时全市20个区（市）县的16个区（市）县和各个学段，实现城乡学校同步发展。当然，在取得显著成效的同时也伴随着问题的产生。如：集团总数和成员学校数量过多、发展内涵较含混、运行机制不健全等，这些问题不仅腐蚀着集团内部的长效发展机制，也容易使区域“百花争艳”的追求落空，甚至引发教育资源配置新一轮的不平等、不公平。为规范名校集团健康发展，从2012年起，成都市教育局以“备案”^[10]为发展调控杠杆，间隔两年先后出台相关政策文件，以县域内、同类别、同层次学校为主，兼顾跨地区、跨类别、跨层次学校，建立和完善集团备案制和退出机制等，规范集团的发展，逐步控制并有序调整集团成员学校的数量。2013年年底，学前段平均每个教育集团成员学校数由2011年的3.2所降至2.5所，

中小学段（包括小学段、初中段和普高段）平均数由2011年的3.6所降至2.3所。2016年，按照“办好一所学校、锻炼一支队伍、辐射一个地区、探索一种模式”的更高追求和目标，成都市教育局先后出台《关于深化城乡教育互动发展促进教育圈层融合的意见》等文件，引导并鼓励名校集团向紧凑型的跨区域方向发展。成都市名校集团学前段平均每个教育集团成员学校数降至1.6所，中小学段平均数降至1.6所。成都名校集团已逐渐呈现出明显的由外延扩张向内涵发展转型升级的特点。

（三）内涵发展阶段（2016–至今）：要素聚焦与初心并轨

为推进“全域成都”教育高位均衡、优质发展，成都市名校集团转向内涵发展阶段。2016年，成都市教育局出台《关于进一步提升名校集团发展水平的意见》，按照数量覆盖与内涵发展相结合、区域自主与全域统筹相结合、发展过程与注重效益相结合的原则，对名校集团发展进行优化和调整。截至2024年年底，成都市22个区（市）县（含成都高新区、天府新区成都片区）共组建名校集团168个，成员学校452所，名校集团数量及其成员学校数量更加合理，覆盖学生（幼儿）50余万名（其中义务教育阶段名校集团97个，成员学校264所，覆盖学生近30万）。推动市属4个市直属学校（单位）（成都市石室中学、成都七中、成都市树德中学、成都市教科院）分别组建教育集团，覆盖学生10万余人。对集团发展的人员输出、资源共享、内部管理等做出更加明确要求，管理更加规范有序。名校集团不再强调集团成员学校数量的显性要求，而更关注执行校长的派驻和管理团队的实际派出，促进共同体的建设。名校集团内涵着力建设聚焦三大核心要素，包括人员派出、团队建设和品牌输出。纵观成都名校集团发展历程，集团发展呈现出明显的“先发展后规范”的特点。而成都市名校集团的本质发展方式到底是什么？是类似于杭州集团化办学的数量扩张型模式吗？答案是否定的。成都名校集团在经历了增量型变革的“大跃进”之后，又回归到了最初的起点——强调核心要素的内涵发展。走内涵发展之路，是成都名校集团区别于杭州集团化办学最本质的区别。

三、集团化办学的发展探析

（一）集团化办学应加强资源共享的协同性

组织治理目标的合法化、合理化实现程度需要通过多主体参与才能实现，也就是要通过权力运行才能生效^[11]。随着社会生产力的不断发展，老百姓物质生活水平不断提高，继而对优质教育资源的需求也在不断提高。成都市名校集团成立之初的主要目的就是通过名校或优质学校带动薄弱学校、农村学校和新建学校的快速发展，扩大优质教育的覆盖面，满足广大群众对“有学上”到“上好学”的教育需求。“和而不同”的集团化办学应是精神共同体、学习共同体和发展共同体，而不是经营共同体。一方面，优质学校不再是故步自封，在面临其他优质学校的冲击下，需要自我教师队伍锻炼提升，对其长远发展来说，需要实施“走出去、引进来”的战略。另一方面，发展相对缓慢的薄弱学校也需要得到整体提升，需要在干部教师资源、课程资源等方面实现共享共

进。与此同时,办教育就是办文化,文化会潜移默化地影响人的观念和行为^[12]。多主体协同指向资源共享目标的实现,还需要集团文化潜移默化的发力和助力。集团化办学的过程中应努力挖掘各集团、各成员学校特点,进一步深化学校文化内涵,打造特色鲜明的集团化办学品牌。

（二）集团化办学应坚持教育改革的公益性

教育公益性是实现教育公平的前提。我国《中华人民共和国教育法》第八条第一款明确规定:“教育活动必须符合国家和社会公共利益。”^[13]教育公益性主要表现在两个方面:一是公共性。教育公共性具体体现在教育产品的公共性和教育事业应该由全社会共同承担、共同管理、共同监督。二是公平性。教育公平性主要表现为受教育机会要平等,教育发展要均衡。教育是一项公益性事业,这是我国教育价值特征的基本判断。而成都市名校集团在发展之初,也有个别学校因成为名校集团成员学校而改变办学性质和类别、改变财政拨款渠道和方式、提高收费标准和增加收费项目。由此带来的结果是当这部分力量超过一定范围的时候,容易形成相对比较强势的品牌“小团体”。这对未加入集团的农村学校或薄弱学校来说,容易造成新的不均衡。集团化办学最实质性的意义在于确保集团公共性与公益性发展、促进教育公平。任何教育集团无权以名校、名校集团的化身自居,或者在名校、名校集团的名义下违背“促进教育均衡发展、让更多的人享受教育

资源”的初衷。集团化办学过程中应杜绝诱惑与不公,克服功利主义倾向,特别是集团建设决不能市场化,基本公共教育的公益性应是永远的主旋律。

（三）集团化办学应提倡政府干预的适度性

对于政策的制定主体——教育行政部门而言,相应政策的导向力度和倾斜方向将直接影响着工作推进进程与实施效果。对于教师配套政策如编制政策、事业单位人事岗位制度、绩效工资制度等制度保障,直接影响着集团化办学的长效发展。而对于成都名校集团的政策支持力度,已然存在着不同的话语表达。一方面,相关部门还未能在通力合作下实现优质教育资源覆盖面扩大的愿景。教师编制问题、绩效工资制度和岗位制度导致教育改革举步维艰,名校集团发展困难重重。另一方面,相关部门往往采取“两害相权取其轻”的态度,不尊重学校发展规律、只看重政绩。对于集团化办学的良性发展,教育行政部门推动优质教育资源共享应把握好“度”的边界:政府部门不应扩大直接干预的力度,而应主张基于平等自主基础的“和而不同”。正如发展干预主义者所认为的那样,任何发展干预形式都涉及一系列的利益相关者,我们也应该尽量协调、缓和群体利益相关者交互存在的利益竞争甚至利益冲突,以促进项目实施。^[14]与此同时,在集团化办学过程中,我们要“鼓励要素取向发展观,同时规避数量取向评价观”^[15],以此促进优质资源均衡发展的最大实现程度。

参考文献

- [1] 周彬. “名校集团化”办学模式初探[J]. 教育发展研究, 2005(16): 78-82.
- [2] 《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》[DB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2226138.htm
- [3] 教育部国家发展改革委财政部关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10726/202309/content_6906513.html.
- [4] 刘晓. 名校集团: 优质教育均衡覆盖的“成都模式”[J]. 教育导刊, 2015(12): 32-36.
- [5] D. B. 杜鲁门. 政治过程——政治利益与公共舆论[M]. 陈尧, 译. 天津: 天津人民出版社, 2005: 26.
- [6] 路承恺, 周桂宏, 何正凤, 蔡惠东. 下一个目标: 职教集团[J]. 职业技术教育, 1996(01).
- [7] 王晓晨. 美国集团化办学研究[D]. 上海: 华东师范大学硕士论文, 2015.
- [8] 成都市教育局. 成都市教育局关于推进名校集团发展的意见[DB/OL]. <http://www.cd.edu.gov.cn/topics/balance/show.aspx?id=29523>.
- [9] 成都首批组建18个义务教育阶段名校集团[DB/OL]. <http://scnews.newssc.org/system/2009/06/01/011975291.shtml>.
- [10] 《成都市教育关于推进名校集团发展的意见》第二十八条: “名校集团的成立。县域内学校实施集团化办学的, 由当地教育行政主管部门批准, 报市教育局备案。跨区(市)县的, 有关学校分别经当地教育部门同意后, 由龙头学校的教育行政主管部门批准, 报市教育局备案。”经成都市教育局盖章、正式发文公开的名校集团才享有经费补助的资格。
- [11] 刘晓, 戴晖, 黄媛媛. 学前教育集团化办园的困境剖析与路径选择——基于帕森斯的社会行动理论[J]. 教育科学论坛, 2024(23): 57-60.
- [12] 宋奕云, 汪金, 王勇. 全域优质背景下集团化办学教师发展机制的探索研究[J]. 教育科学论坛, 2023(20): 60-63.
- [13] 中华人民共和国教育法[DB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202107/t20210730_547843.html.
- [14] 刘晓, 王雨露, 范小梅. 名校集团: 追求教育公平的成都实践——基于循环累积因果理论的视角[J]. 教育与教学研究, 2020(02): 77-88.
- [15] 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(01): 87-98.