

# 探寻区域义务教育优质均衡发展的新机制

## ——以集团化办学为例

华东师范大学基础教育改革与发展研究所 杨小微

**摘要：**自义务教育法颁布以来，我国义务教育在政策层面由效率优先式重点发展转向公平导向下的均衡发展，在实践层面则由普惠式均衡转向优质均衡，与其相关的资源配置、经费保障、师资交流和质量监控等机制研究也开始受到关注。近十多年来，我国东部地区为推进义务教育优质均衡发展而推出的委托管理、名校集团化、一校多区或一校多校等多种路径和方式，也因其各自的特征和效果而产生了引人注目的影响力，其中集团化办学战略触及到教育管理体制和机制的变革，尤其值得关注。在推进教育综合改革并致力于教育治理体系和治理能力现代化的背景下，作者以杭州市江干区在“名校集团化”探索的基础上创建“新教育共同体”的实践过程以及亲身参与该区“凯旋教育集团”建设的经历为例，阐述了以集团化办学战略来促进区域义务教育优质均衡发展并推动体制机制创新的必要与可能，以及经由体制机制创新走向教育治理现代化的重要意义。

**关键词：**区域 义务教育优质均衡发展 新机制 集团化办学

在我国高速城镇化的背景下，大规模的人口流动与迁移带来的复杂效应，在上海表现得更加突出。作为人口导入最密集最持续的区域，除了众所周知的浦东新区，还有以发展物业为主要特征的闵行区。从海外及内地外省来上海的各类人才，很多都带着学龄期的孩子，到闵行买房成了他们的最佳选择之一。因而，闵行区每年都会新增 8000 名中小學生，每年要新办多所新学校才能满足适龄儿童的入学需求。由于外地来上海的人才对孩子教育需求很高，因此闵行区教育局在新办学校的时候，往往将“新校”办成某个知名度高的优质学校的新校区，比如像闵行区实验小学、明强小学等这些百年老校，就成为不断新增校区的学校。家长能把孩子送到有名校头衔的学校去，当然很高兴，但这些名校却日益感觉到压力和负担的增大。闵行实验小学从 2004 年以来，每 4-6 年新增一个校区，现在已经是一校 4 区，真不知道还会有第五个、第六个、第七个？如果照这样扩展下去，很快就会不堪重负，因而他们正面临一个选择：是改变以往体制走集团化办学的新路，还是继续以平面扩展的方式扩张下去？上海市教委近期发出信号：在基础教育领域将启动学区化集团化发展程序，这

是否意味着办学体制机制创新的曙光初现？

## 一、近十年中国义务教育均衡发展推进路径回眸

### 1. 在政策层面，我国义务教育从“效率优先”的重点发展转向“公平取向”的均衡发展

自1986年我国义务教育法颁布以来，其政策导向和实践层面都发生了重要转变，这种转变无疑也是新的发展机制孕育的前提和基础。

#### (1) 我国义务教育重点学校制度产生的背景及对今天的影响。

“重点学校”在我国历史上是一种独特的存在样态，有其特定的政策背景。20世纪50年代初，在学习苏联和为实现工业化的努力中，教育的数量与质量、普及与提高的矛盾重新突出。1953年5月，毛泽东主持中共中央政治局会议，决定“要办重点中学”。60年代延续着重点学校制度。文革期间，为了体现公平，重点学校制度被废除。1978年1月教育部颁布《关于办好一批重点中小学试行方案》，1980年10月教育部又颁布了《关于分期分批办好重点中学的决定》。重点学校制度重新恢复。2006年，新《义务教育法》规定：“县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展，缩小学校之间条件的差距，不得将学校分为重点学校和非重点学校，学校不得分设重点班和非重点班。”重点学校制度被彻底取消。<sup>[1]</sup>重点学校制度的确立，在一定程度上受到了精英主义的影响。重点学校教育的精英主义导向虽然在效率原则的指导下实现了高升学率，但对整个教育体系的发展与教育平等化是不利的。它不利于社会公民平等地接受教育和提高全民素质，因而将对社会的整体进步产生威胁。重点学校制度是等级化的精英主义教育制度表现之一。<sup>[2]</sup>

重点学校制度与国家城乡分治的宏观政策密切相关。这种制度及其背后的政策依据导致教育资源更多地集中在重点开发区域，加剧了早已存在的教育发展及其质量的区域差距和城乡差距。尽管“重点学校”在政策文件及其他一些正式行文与领导讲话中不再直白地表达，但几经“化装”的若干“术语”，如“示范校”、“实验校”或“特色校”等等，依然掩盖不住“重点校”的实质。重点校政策及其随带产生的重点校心理诉求，成为一种极为强大的惯性，继续导致并加剧区域之间、城乡之间和学校之间的不均衡偏向。

#### (2) 义务教育的均衡发展政策在新形式下应运而生。

导致我国区域间尤其是东西部义务教育发展不平衡的原因是多方面的，概括起来主要有三个因素：一是自然环境的制约；二是区域经济发展不平衡的影响；三是现行教育政策上的偏差。前两种因素可以说是客观性和历史性原因，第三种因素则是值得予以重视的人为性因素。有论者认为，要尽快改变贫困地区尤其西部地区义务教育事业的落后面貌，缩小与东部等发达地区的巨大差距，其最根本的路径在于调整教育政策，实施制度创新，而关乎于此的关键是健全和完善规范的教育财政转移支付制度。<sup>[3]</sup>促进义务教育均衡发展也要

充分运用现代科技,积极探索义务教育发展的新模式,努力实现区域的均衡发展和贫困地区的跨越式发展。另外,根据国际经验和实际情况,要通过各项改革逐步缩小而不是拉平义务教育的发展差距,在普及的基础上巩固提高,建设优质均衡的义务教育。

义务教育具有基础性、全局性、先导性的特征,义务教育公平是实现社会公平的前提。努力地促进义务教育的公平关系到国家教育体系的良性运行和均衡发展。对目前我国基础教育中仍然存在的不公平问题,政府应提供相应的公共服务,为促进义务教育公平做出努力<sup>[4]</sup>2006年之前,把基础教育人为地划分成重点学校与非重点学校,意味着政府重视教育的外在价值,以实用主义原则重视教育的外在功能:精英选拔。这种精英主义原则促进了教育不均衡发展并使不均衡发展合法化。而随着2006年新《义务教育法》取消重点学校、重点班以及义务教育经费保障机制、师资保障机制的完善,教育公平发展的价值取向逐渐代替义务教育精英主义取向,区域内城乡之间、校际之间甚至区域间的均衡发展将成为国家义务教育发展的政策着力点。

## 2.在实践意义上,我国义务教育的发展由普惠式均衡走向多样化优质均衡

随着义务教育均衡发展的推进,义务教育均衡发展进入了优质均衡的新阶段。优质均衡是一种内涵式的均衡发展。推进外延均衡向内涵均衡的转变,是实现教育优质均衡发展的必由之路。<sup>[5]</sup>义务教育内涵均衡是将教育发展由宏观转向微观,发展的性质由依赖转向自觉,发展的方式由外部输入转向实践改造。义务教育的优质均衡不能以硬件设备条件,而以学生综合素质的提升状况为标准。

造成我国区域间的义务教育的发展差异的原因是复杂的,义务教育的均衡发展并不意味着区域之间必须齐头并进或绝对的均衡发展,义务教育的均衡发展或公平发展只是一种底线均衡或底线公平。国家的义务教育均衡政策也以此为基础。因此,义务教育的发展政策,在国家确立学校标准化建设保证底线均衡之后,差异化发展和多样化发展也将成为义务教育发展的重要方向之一。

近些年来在东部地区出现的“委托管理薄弱学校”、以优质学校带动薄弱学校发展的“名校集团化”战略、许多地区出现的依托名校资源探索“一校多校”、“一校多区”的优质均衡发展新路径,都显示了一种既抬高底部又促进学校多样化发展的良好势头。

## 3.与义务教育均衡发展相关的若干机制受到关注

### (1) 义务教育资源均衡配置机制.

早在1994年,就有论者对我国义务教育财政体制和地方政府负责的教育管理体制进行过批判研究,明确提出通过建立合理的义务教育资金保障体系,以促进义务教育的均衡发展。<sup>[6]</sup>由于长期以来义务教育发展的责任属于“属地负责”,义务教育均衡发展的责任主要落在了地方政府上。从2006年开始,义务教育均衡发展成为国家义务教育政策的着力点,教育均衡研究中出现以省域和县域教育资源均衡为研究单位的文献。其原因在于,均衡配置教育资源,政策

实践的突破口首先在县域。关于县域义务教育均衡机制，有研究者提出了：建设优质学校，创设乡镇“捆绑式”帮扶机制；城乡一体化“均衡推进”和“螺旋式推进”基础教育均衡发展机制。<sup>[7]</sup>国家政策方面，2012年1月20日教育部出台了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》，其中要求首先要在县域内评估义务教育校际间均衡状况，同时评估县级政府推进义务教育均衡发展工作情况。其评估指标包括入学机会和保障机制，并要求政府建立义务教育均衡发展责任、监督和问责机制等。2012年9月7日，国务院发布《国务院关于推进义务教育均衡发展的意见》，指出率先在县域内实现义务教育基本均衡发展等。

### **(2) 义务教育经费保障机制研究。**

在中国城镇化快速发展的背景下，义务教育的经费保障机制日益受到研究者的重视。研究发现，义务教育财政体制变迁过程中，经费投入责任由原来的“以镇为主”、“以县为主”演变为当前的“省级统筹，以县为主”；在财政管理体制上由高度分散走向适度集中，但本质上仍然是以“属地负责”为特征的义务教育财政分权体制。分权财政体制和地方间的竞争能够提高公共产品提供的效率，但地方分权的财政体制容易导致教育发展的严重不均衡。因为地方财政实力成为限制义务教育发展水平的瓶颈，而且城镇化背景下，适龄儿童的流动性对“属地负责”的财政体制提出了巨大的挑战。因此，我国需构建合理的义务教育财政体制。为此，不同研究者提出各种改革思路，比如有研究者建议政府引入西方“教育券”制度<sup>[8]</sup>，也有研究者建议，属地政府和流入地政府和中央政府应建立合作机制共同分担流动儿童接受义务教育的经费负担<sup>[9]</sup>。中央政府也可以完全负担流动儿童义务教育经费。首先，建立中央政府承担经费，委托地方办学的义务教育财政体制。其次，探索“政府购买教育服务”的方式为流动儿童提供充足的教育机会。<sup>[10]</sup>有论者认为，西方通行的财政分权促进社会福利水平提高的机制在中国并不发挥作用，原因是人口流动不畅及经济发展的地区性差异悬殊，导致地方政府刻意追求资本投资，义务教育等外部性较强的准公共产品性质的财政支出则被挤占。<sup>[11]</sup>地方政府间的竞争内容需要从简单的经济增长导向转为公共服务导向<sup>[12]</sup>，并在改善和改进义务教育等社会公共服务方面，中央政府应当实行适当的财政集权<sup>[13]</sup>。

### **(3) 师资保障和交流机制研究。**

相关研究主要聚焦于乡村、民族地区的师资保障方面。以乡村为例，城镇化背景下，城市对人口流动的单向选择性造成优秀教师逐渐流向城市，乡村教师群体的质量逐步下降。随着义务教育的普及的完成，城乡二元的义务教育投入机制逐渐被“公平和质量”的义务教育均衡发展政策所打破。师资的城乡均衡等软件建设成为区域内城乡教育资源均衡的着力点。为此，教育部、中央编办、国家给发改委、财政部、人社部2012年9月联合发布《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》。其主要内容有：扎实推进农村义务教育教师队伍建设；探索建立农村义务教育教师补充新机制；多渠道扩充农村优质师资来源；大力促进农村教师专业发展；建立健全城乡教师校长轮岗交流制度等。

#### （4）质量监控和评估机制。

1997年，蔡婉发表了第一篇关于教育质量监测的文章<sup>[14]</sup>，然而，从1997年至2005年长达八年的时间里，这一主题的研究文献年均不到1篇，但从2006年到2012年，这一主题的研究文献开始陡增，不过，这些文献以国际经验介绍和国内相应监测体系构想为主。

国家义务教育质量监测体现了国家对义务教育的责任，是保障义务教育质量的关键手段，有助于保障公民获得优质教育的权利和公平的受教育权利<sup>[15]</sup>。教育质量监测的组织模式主要有三种：一是组建独立于教育行政部门的专职机构；二是由政府机构以项目的形式委托大学或研究机构来进行；三是由教育部的相关职能部门直接负责。<sup>[16]</sup>

2006年，设在上海市教育科学研究所的“教育部基础教育监测中心”和设在北京师范大学的“国家基础教育质量监测中心”先后成立。前者负责监测全国及各地区基础教育进展情况，为省级政府有关基础教育发展与监测提供咨询和服务；后者负责组织协调全国各相关单位、各相关领域科研力量，实施全国基础教育质量监测工作，同时指导各地开展基础教育质量监测工作。

2007-2012年间的研究文献较多地强调政府是义务教育质量监控和评估的责任承担主体，比如政府实行城乡一体化的义务教育投入机制，加强学校标准化建设，完善农村师资，加强县域教育资源均衡的评估、实行校长竞聘制度等。也有研究建议以学校为主体建立质量监测与保障，主要措施有加强教学质量保障，实施课程改革并完善课程体系，开发（乡村学校）校本课程等。政府和高校合作提升或监测义务教育质量成为义务教育研究和国家政策的亮点。2013年3月两会过后，新一届政府着力深化改革，简政放权。教育部也提出教育要深化教育综合改革，加强放权后的监管、评估与监测工作，有效引导各地各校真正为国家和服务。

上述关于机制的探索，聚焦在资源（经费）、师资和质量几个关键要素上，这是必要的。然而又因为局限在“常规武器”的落实和强化上，显得新意不足，诸如第三方介入、跨领域协作等新的举措，尚在探索阶段，未能很好地触及制度和机制问题，这是本文将要尝试重点探讨的领域。

## 二、委托管理、名校集团化、一校多区的特征比较

当各种蓝图、计划、方案及政策建议纷至沓来之时，最值得关注的是这些文本中关于以均衡发展促进教育公平和社会公正的理念或设想如何才能变为现实？在东中西部各个地区都有一些从自身实际出发而选择的路径和所推出的新政，东部地区较为引人注目的就有委托管理、名校集团化、一校多区或一校多校等多种路径和方式。

“委托管理”举措自2005年起发端于上海（闸北八中）成功教育咨询中心对上海浦东东沟中学的托管，这是一种由中小学名校或其他教育研究机构接受政府委托来支援和管理薄弱学校的新政，可以称之为“牵手效应”。名校集团化

也于 2002 年兴起于浙江杭州，其标志是杭州求是教育集团这一首个公办教育集团成立。名校集团化最初由市级政府强力推进，后来由区级层面组织推进。名校集团化这一举措引起的是“坐电梯效应”。而在东部地区多地发生的一校多区、一校多校这类推进基础教育均衡发展的举措，所引发的效应则可以称之为“孵化效应”。各自的基本特征及其蕴含的机制创新元素可以做如下归纳和比较。

## **1.委托管理在解决薄弱校发展问题的同时，推出“管办评分离”行政管理新举措**

委托管理最初在浦东启动，两年后推向全上海市，作为推进区域教育均衡发展的一项重要举措，通过政府购买服务的方式，将农村薄弱学校委托给专业教育机构或中心城区优质学校代为管理。委托期间，受援学校的原有隶属关系不变，支援学校和机构依协议享有相应的办学自主权。其目标是“通过引入城区教育的智力资源和知识产品，改变农村旧有的教育传统与习惯，提高学校管理水平和教育教学水平，培育和催生一批新的优质教育资源，形成多元的教育格局与教育文化”。<sup>[17]</sup>从 2007 年起两年为一轮，第一轮委托管理的支援主体为中心城区的 19 所品牌中小学及长期从事教育研究与实践的教育机构，受援学校为郊区农村的 20 所义务教育阶段办学相对薄弱的学校。第二轮受援学校翻了一番，从 20 所增至 43 所，支援机构也几近增长了一倍，从 19 个增加至 37 个。第三轮委托管理于 2011 年启动，规模与第二轮基本持平，受援学校为 46 所。<sup>[18]</sup>

此举意在改变我国长期以来形成的“大政府小社会”、政府集“管办评”于一身、对学校事务实行大包大揽的局面，从而转变政府职能和管理方式，探索“管办评”分离与联动的机制，以便更好地应对和满足城市快速发展进程中日益增长的教育需求多样化、教育服务主体多元化以及社会和专业机构发挥专业优势的积极愿望。同时也探索一种教育资源跨区域流动的机制，推进基础教育均衡而健康地发展。从委托管理方向受援方派驻校长或其他专业力量看，实现了责任主体转移；与传统的支教或帮扶结对相比，委托管理更关注学校管理变革、教学改革、教师成长和文化建设等内涵提升；委托管理这种方式的突出特点还在于，从顶层设计开始，就安排了由第三方进行绩效评估的监督机制。委托管理经过三轮实施，主要体现了如下效应，即：集聚了一批优质的软硬件教育资源，发挥了良好的示范辐射作用；导入了新的管理模式，植入了新的校园文化；突破了行政界限，实现了跨区域的教育资源配置，同时也促进了政府的职能转变，逐步从行政管理深化到了社会化管理。<sup>[19]</sup>

当然，托管是有年限的，而教育改革是长期持续的；复制优质学校的成功经验是容易的，在复制过程中创新和培育受援学校自己的特色是富有挑战性的；预想与设计可能是美好的，实践过程中有意无意的偏离却是难免的，而且是需要去甄别利弊的。

## **2.名校集团化办学在解决“择校难题”的同时实现优质教育资源共享**

传统意义上的名校是指办学历史长、办学条件好、教育质量优、在地方上知名度高的学校。当代意义上的名校，更多地是指那些教育理念与办学特色鲜

明、文化底蕴深厚、拥有优秀教师团队、在当地乃至更大区域内具有一定知名度，并对其他学校发展能够产生积极影响的中学或小学。

上世纪90年代末，杭州城市化进程提速，缘起于教育资源配置不均衡的“择校热”，同时又加剧了基础教育发展的不均衡，成为阻碍教育公平的顽疾。2002年10月，杭州市名校——西湖区求是小学与它之前接管的商住区配套新学校等“新校区”联合成立了杭州市首个公办基础教育集团，这也标志着名校集团化“名校+新校”的模式诞生；2003年9月，在江干区和笕桥镇政府牵头下，名校采荷第二小学与位于城郊结合部笕桥镇的薄弱学校笕桥中心小学进行实质性合并，成立采荷二小教育集团，探索“名校+农校”办学新模式。

2004年，杭州市为进一步加快基础教育均衡化、优质化进程，率先实现优质教育平民化、普及化，让更多的人接受更好的教育，市委、市政府出台《关于进一步推进基础教育改革和发展的若干意见》，首次提出在全市实施名校集团化办学战略。杭州市规定，除部分农村地区外，2004年以后由政府投资的新建学校，原则上只建新学校，不取新校名，不挂新校牌，由名校来管理，实现政府教育投入的社会效益和经济效益最大化、最优化。<sup>[20]</sup>2006年以后，杭州市又先后出台相关意见，以进一步深化名校集团化战略。“名校集团化”模式使优质教育资源迅速扩张和辐射，据统计，2006年，通过集团化办学，杭州市城区的名校总数从2003年的10.8%上升到33.2%，享受优质教育资源的学生数从2001年的6%上升到30.6%。截止到2011年底，杭州市成立了210个名校教育集团，其中主城区76个，覆盖率70.33%。<sup>[21]</sup>

集团化办学带来了明显的积极效应，一是扩充了优质教育资源，使得“择校”显著降温。二是名校集团化扩大了社会弱势群体享受优质教育的公平机会。三是成立集团后更便于以校际互动方式开展教学科研，大批教师素质得到了显著提升。

从管理意义上分析，名校集团化战略首先是有效地实现了教育资源重组，盘活了老区、新区和薄弱区块的教育资源，同时通过孵化和裂变，原本依附于名校的“校区”，在原有集团中成长为新的名校，又独立出来领衔新的教育集团。其次是集团在办学过程中对集团运作长效机制的探索，比较成功的是“共享制”、“章程制”、“议事制”和“督导师制”这四大机制的创新与发展。第三是在集团规模扩大的背景下，从集团层面核心机构如理事会等顶层设计与整体调控机构的设立、校内机构和管理层级的精简、校区负责人和中层的职责赋权等方面展开了新的探索。

杭州的名校集团化，名为“集团化”，实际上重在“名校化”，绝大多数是政府治理下的公立学校的集团化管理，究其实质，是公办学校对企业体制和机制的一种借鉴、移植与创新，“其核心价值是为了实现名校优质资源合理输出与共享……与企业集团有着本质区别”。<sup>[22]</sup>名校集团以资源共享、抱团发展的方式，让新校、民校、农校和薄弱学校实现快速成长，走出了一条低成本、小风险的快速发展道路。毋庸讳言，名校集团化也存在着一些问题，比如赢者通吃的问题，只要集团化办学没有达到“全覆盖”，集团优势对于任何一个尚未成为集团一员的“散兵游勇”学校就会产生极大的挤压作用，非集团化小学中的优秀毕业生都不愿意去上同样是“散兵游勇”的初中，择校问题依然在某种程度上存

在。

### 3. 一校多校、一校多区在放大优质教育效应的同时探索多区多校管理新模式

在上海，除了前面提到的通过委托管理实现点对点的援助与指导，较多是以一校多区的方式推进优质教育资源均衡化，也是利用名校的品牌效应，扩充优质资源，这一方式的运用在人口激增的区更加突出。本文开头提到的上海闵行实验小学，从2004年起到2013年，两次扩容，形成教师300、学生4000，一校三区的航母式大学校格局。学校提出了“同而自主”的多校区管理模式，即：一个法人代表，一套领导班子；三校区管理基本思路：师资队伍内部流动，教育教学同步管理，实践研究适度竞争，资源成果共创共享，一校三区和谐发展。从各部门及管理岗位职责视角看，管理方式上是以条线管理为主的分管副校长负责制，而在运行机制方面，是中层管理部门跨校区统筹规划。一校多区的格局也像集团化办学一样，容易导致同质化现象。闵行实验小学解决这一难题的办法，是在以条线管理为主的基础上，加强“块面”（即校区）的综合优势，从文化建设切入，为不同校区打造不同的文化风格。如最早的莘松校区地处上海佻城厢，于是以上海文化为基本风格；第二个校区春城校区，体量大包容性强，便着力建设汇集苏浙沪文化的“海派文化”；第三个校区比较袖珍，便突出外语特色，实施国际理解教育，以期逐渐形成国际文化。

2014年，已经拥有三个校区的闵行实验小学又要接手第四个校区，如果延续一校多区的模式实行平面扩展，那么在管理上，中层管理部门只有继续扩大，才能解决对4个校区的组织与指导问题，有些部门如课程教学部，由于语文、数学、英语和综合学科负责人都属于该部主任或副主任，再加上一名管学籍的副主任，那么对4个校区，将需要一个有一正17副的职数的课程教学部，这样一来管理成本加大了，人员负荷也加重了。这里，学校面临一种艰难的抉择，要从根本上解决学校办学规模不断扩大的困扰，必须从体制机制上动脑筋。延续之前的办学思路，可能继续加大校区办学模式的趋同问题，更带来管理团队创新力下降的问题，这些都已经迫在眉睫。这个时候回过头来看，就会发现名校集团化的这种方式确实是值得我们吸取的。

概言之，委托管理的重要贡献，是提出了“管、办、评”的分离与联动，但一直停留于“点对点”的扶持，缺少向更大范围的扩展和向体制机制层面提升的态势，这无疑是一种局限。一校多区、一校多校实现了优质资源共享与辐射，但继续平面扩展难免使其发展陷入瓶颈，为避免这一问题，可以借鉴集团化办学经验，大胆触动体制与机制，极有可能是“柳暗花明又一村”。名校集团化以触动体制、创新机制的方式实现优质教育资源共享，但也存在着政府主导、权力让渡不足，仅仅中小学名校为主体、资源输出单一，以及合并为主、平等合作意识不强等问题。然而，集团化办学中蕴含的许多教育治理的“新元素”，为之后的持续跟进和版本升级奠定了很好的基础。



### 三、从管理走向治理：意在持续推进义务教育优质均衡发展的体制机制创新

“管办评分离”是一个很好的理念，但若将第三方接入仅仅局限于“评”的作用，便可能与当前正在兴起的“治理现代化”擦肩而过。如果能做到既有“评”又有“参”，还有“共谋”，那么除政府和学校之外的多个利益主体的介入，都有助于逐渐形成“多主体参与”、“多中心治理”的现代教育治理新体系。

英语中的治理（governance）源于拉丁文和古希腊语，原意是控制、引导和操纵。其与统治（government）一词在原意上差异不大，可以交叉使用，并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。但是，自从上个世纪90年代以来，西方政治学和经济学家赋予治理（governance）以新的含义，不仅其涵盖的范围远远超出了传统的经典意义，而且其涵义也与统治（government）相去甚远。库伊曼（J. Kooiman）和范弗利埃特（M. Van Vliet）指出：“治理的概念是，它所要创造的结构或秩序不能由外部强加，它之发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”<sup>[23]</sup>治理理论作为一种新的理论范式，主张通过合作、协商、伙伴关系等方式对公共事务进行管理，重点研究公共产品与公共服务供给的方式与体制，倡导各种公共的和私人的机构与政府一起提供公共产品与公共服务。<sup>[24]</sup>

在国家治理体系和治理能力现代化的过程中，本身包含着教育治理体系和治理能力现代化的进程。在这一进程中，教育改革的执行效率会获得更为充分的释放和提高。聚焦东部地区教育均衡发展问题，教育治理的现代化，需要理顺政府与学校关系、实现国家与社会协同治理。杭州的实践为今天的基础教育如何从管理走向治理提供了很好的样本。

#### 1. 杭州江干区为名校集团化打造升级版——“新教育共同体”

名校集团化推行十余年后，一个新的概念——“新教育共同体”悄然浮出“水面”。当不均衡状态仍未消除、外来人口持续增长、中小学名校资源经不起反复消费因而负荷愈来愈重时，新机制呼之欲出，出现了针对不同区块实际而建立的不同新联盟。

近些年来，江干区先后在基础建设较成熟、办学历史较悠久、学校管理较稳定，但生源结构、教师教学能力相对薄弱的区块，建立了“教师研训共同体”；在学校数量始终、规模不大、有一定特色但单体力量较弱、社会影响力不大的区块，引进高校资源，建立了以项目合作为纽带的“区域联盟共同体”；在城市化快速推进、资源迅速扩张但老校质量不高、新校集中交付的区块，依托高校人员的深度介入，成立院校合作共同体；对地处相对较边远的新兴区块的新建学校，实行名校引领、资源统整，建立“名校新校共同体”。还打破办学体制壁垒，以“公办民助”（优质民办校扶持新建公办校）和“民办公助”（品牌公办校托管办学水平较低的外来人员子女民办校）两种方式，建立“跨体制校共同体”，实现多元化办学格局。<sup>[25]</sup>

上述新教育共同体的出现,体现了一系列致力于体制机制创新的努力。具体表现在:厘清了政府、学校、第三方社会组织(包括高校、企业、家长和社区)所代表的不同主体的功能与责任定位;形成了理事会、专业委员会、专业智库等多主体参与的组织网络,体现了多元利益关系角色和多个主体共同参与治理的特征;建立了以“六联”为主要特征的运行机制(特色联建、资源联享,教师联聘、学生联招,活动联合、中小学联动),开始走向政校分离、自主办学的治理之路;形成了管办评分离与联动的初步形态。

## 2.华东师大与杭州江干区合力建设“凯旋教育集团”一年初见成效

笔者所在的华东师范大学基础教育改革与发展研究所,在受邀对江干区凯旋区块进行深入调研的基础上,与江干区政府达成共识,共同创建“凯旋教育集团”。双方的合作一项目设计与实践为纽带,其突出特点,一是优质教育资源的充分共享,如在“凯旋教育论坛”的框架中,设计并实施了“凯旋教育演讲厅”、“凯旋教育圆桌会”、“教师发展工作坊”和“课堂教学风采展”;委派大学青年教师到集团下属各校挂职担任科研副校长,并为学校引进“菜单式”科研项目;目前正在集中精力探索的是集团内的“区域共享课程”,集团下属的4所小学,规模比较小,但是每一个学校都很有特色,如茅以升实验学校在桥梁方面开发了内涵十分丰富的校本课程,春芽学校有自己独树一帜的“书法”、景华小学有“篆刻”、南肖埠小学有“国际象棋”等等,我们不希望4所学校都费心费力来做重复性的开发,而是尝试将每一个学校最闪亮的东西拿出来分享,共享课程项目中,已先期推出技能类的校本课程,以学生走校的方式实施,今后将陆续推出之时类和文化类课程,实施方式上将尝试教师走教、视频同步即时共享、微视频非即时共享等多种方式。在集团下属的初中,也启动了课堂教学质量的系统改进项目,对语文、数学、英语、物理、化学等学科循序展开深入研究。

合作一年下来,双方人员经过磨合渐生默契,之前流失的生源也出现回流,上述渐次启动的各种项目与活动,在国内重要学术会议如中国教育学会教育实验研究分会的学术年会、两岸四地“学校改进与伙伴协作”第八届学术研讨会等,在展示与互动中赢得与会者高度赞誉。尤为重要的是,合作过程中双方意识到这种实践的长远意义是激活与引入现代教育的先进理念和实践元素,逐步打造教育现代化校本学校。

## 3.乐观的展望:经由体制机制创新走向“教育治理现代化”新景观

经过前文对委托管理、名校集团化和一校多区(一校多校)三种推进义务教育优质均衡策略的比较与分析,加上笔者对集团化办学的亲身参与之体悟,不妨对教育治理现代化的前景进行一些预估和展望。

**意义转变:从“促进均衡”到“机制创新”。**集团化办学的初衷是促进义务教育优质均衡地发展,而在推进均衡的过程中,又触及到体制机制的变革与创新。例如,在集团层面成立理事会并进行顶层设计,通过集团规划不仅培育共性,更能引导集团各学校差异化发展;在集团层面设置管理与评价中心、课程研发中心和教师发展中心,对外吸纳各种智力资源和各类利益相关主体进入集团,

实行多中心治理，对内实行管理权责下移和“产品”研发上提，从而激发集团各校的活力与内生动力，这样一来，集团化办学的意义，就不仅在于推进教育现代化样本区、校本建设，同时还在致力于教育治理现代化，渐渐形成政府、学校、第三方组织（包括民间智库）的协同治理格局。

**关系优化：从“抱团发展”到“共创共享”。**合理建设“凯旋教育集团”的经验表明，起初是为了通过“抱团发展”来应对周边先行成立的集团学校对尚未成立集团的“散在学校”的强势挤压，然而合作创建一年来，更多的优势显露出来，集团内校际关系由简单的抱团发展为多主体参与下的共创、共享和共生的关系。概括起来说就是：基于自主的协同共创，基于个性的资源共享。凯旋教育集团中教师联聘、学生联招等新机制的诞生，圆桌会、工作坊、大教研及区域共享课程等新平台的打造，都是共创共享的结果，相信在今后两年，还会有更多的共创共享空间被开辟出来。

**多元互动：从“点对点支持”到“多维多向合作”。**如果说，委托管理可描述为“一个点对一个点”，一校多区（多校）可以概括为“一个点对多个点”，多年是“点对点的支持”，而集团化办学则可以表达为：多点、多面、多维、多向之间的“复杂关系组合”，涵括了“U-S”（即大学与中小学）、“S-S”（中小学与中小学）合作，学段内-学段间（如小学与初中）合作，集团内-集团间合作（集团间合作目前尚未启动，但肯定是个方向），区域与区域之间的合作，还有体制内与体制外的合作。我们以合作的方式开辟变革与创新的空间，而新的空间又为合作提供更加适宜的土壤。

**系统开放：走向国际、走向更大的舞台。**目前凯旋教育集团各校，在各方面支持下，正在打开与国外中小学合作交流的局面。在大学及研究机构的支持下，还将进一步以“双料U-S”合作的方式，走向国际大舞台。所谓“双料U-S”合作，是指中方大中小学合作，如华东师大与凯旋教育集团与美方（如美国范德堡大学皮博迪学院与田纳西州数十所T-PEGs（意为“优质教师协作团队”）项目学校这两支U-S合作团队之间的合作。待到凯旋教育集团的“大教研组协作”、“教师发展工作坊”和“区域共享校本课程”等合作经验积累得更加丰富和成熟，集团与“外面的世界”将建立更多的沟通与交流、碰撞出更多的思想火花与实践新样态。

# Explore New Mechanism in promoting the development of Balanced and High-quality Education in the district level ----Take Collectivization school-running as an example

(Institute of school reforms and development, East China Normal University, Shanghai 200062)

Yang Xiao-wei

**Abstract:** Since the Law of Compulsory Education issued, China's compulsory education has been shifted the focus of development from giving priority to efficiency formula to the balanced development under fair-oriented at the policy level. Besides, the development of education has been shifted from the common-benefit type equilibrium to the high-quality balanced development at practical level. Then the associated mechanisms such as resources disposition, financial guarantee, teachers' communication and quality monitoring have been paid more attention to. In order to promote the balanced development of compulsory education, eastern China has launched several ways, such as the Delegated Administration, Famous School Collectivization and many campuses for one school or a school has different schools in the last ten years. At meanwhile, because of their characteristics and effects, they have produced dramatic influence, especially the collectivization school-running strategy which has related to the reform of education management system worth paying attention to. In the background of the comprehensive education reforms and the educational governance system as well as governance capacity modernization, the author cites an example of Jianggan district who creates "a new educational community" on the basis of "Famous School Collectivization" and the experience of participation in the construction of "Kaixuan Education Group". Based on the example, the author explains the necessary and possibility of promoting regional balanced development of compulsory education and promoting mechanism innovation as well as the importance of education through the innovation of mechanism to modern education governance.

**Key Words:** Region    Balanced development of compulsory education  
New mechanism    Collectivization school-running

---

---

## 参考文献:

- [1] 朱丽. 个人利益抑或公共利益: 教育改革的两难困境——从我国重点学校制度的沿革说起[J], 上海: 基础教育, 2009(1).
- [2] 金生鈇. 精英主义教育体制与重点学校[J] 教育研究与实验, 2000(4).
- [3] 司晓宏, 王华. 教育财政转移支付与义务教育均衡发展[J]. 西安: 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2006(2).
- [4] 胡宪君, 何跃, 程艳霞. 对和谐社会构建中义务教育公平的思考[J]. 天津: 天津师范大学学报(基础教育版), 2006(1).
- [5] 冯建军. 走向以质量为核心的义务教育均衡发展[J]. 北京: 人民教育, 2012(17).
- [6] 袁景州. 建立有利于义务教育均衡发展的资金保障体系[J]. 贵阳: 贵州社会科学, 1994(1).
- [7] 曲绍卫, 袁东. 论县域教育均衡的机制模式[J]. 太原: 教育理论与实践, 2006(3): 32-35.
- [8] 赵宏斌. 教育券: 基础教育财政资源配置的制度性创新[J]. 太原: 教育理论与实践, 2003(5).
- [9] 陈宪民, 翟志远. 城市化背景下地方义务教育资源配置研究[J]. 南昌: 求实, 2009(S1).
- [10] 吴宏超. 流动儿童教育需求与义务教育财政体制变革[A]. 2010年中国教育经济学学术年会论文集[C], 2010.
- [11] 乔宝云, 范剑勇, 冯兴元. 中国的财政分权与义务教育[J]. 北京: 中国社会科学, 2005(6): 37-46.
- [12] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代缴[J]. 北京: 管理世界, 2007(3): 4-12.
- [13] 乔宝云, 范剑勇, 冯兴元. 中国的财政分权与义务教育[J]. 北京: 中国社会科学, 2005(6): 37-46.
- [14] 蔡婉. 关于建立义务教育质量监测系统的构想[J]. 广州: 教育导刊, 1997(4): 10-11.
- [15] 王少非. 国家义务教育质量监测: 一个模型构想[J]. 上海: 教育发展研究, 2006(05).
- [16] 辛涛. 基础教育质量监测的国际比较[J]. 北京: 北京师范大学学报(社会科学版), 2007(06).
- [17] 朱怡华. 探索“委托管理”, 促进教育公平——基于上海基础教育实践的调查与思考[J]. 上海: 现代基础教育研究, 2011(3).
- [18][19] 朱丽. 求解区域教育均衡发展——上海市基础教育委托管理模式探析[J]. 上海: 基础教育, 2013(2): 11-16.
- [20] 董齐, 叶辉. “名校集团化”: 杭州教育均衡第一步[N]. 光明日报, 2009-03-25.
- [21][25] 费蔚. 从管理到治理: 区域推进义务教育均衡发展的体制机制创新[J]. 上海: 教育发展研究, 2014(15-16): 13-20.
- [22] 王凯. 名校集团化: 区域义务教育均衡发展策略[J]. 上海: 基础教育, 2013(2): 17-21.
- [23] 俞可平. 治理和善治[A]. 北京国际善治研讨会论文集[C], 2008: 144-149.
- [24] 姜美玲. 教育公共治理: 内涵、特征与模式[J]. 上海: 全球教育展望, 2009(5): 39-46.