

【专题:集团化办学】

编者按:为促进教育均衡发展,扩大优质教育资源覆盖面,近年来各地大力推进基础教育集团化办学。集团化办学改变了学校组织之间的关系,也给学校治理带来了新的挑战。本期专题关注基础教育集团化办学的经验和面临的困难,供读者参考。另外,关于集团化办学对学生、教师和学校发展到有什么样的影响,我们也期待有更多实证性的研究。

基础教育集团化办学的模式研究

张 爽

【摘要】集团化办学体现了学校发展新形态,对于集团化办学的模式研究有助于将复杂的组织间关系更好地类型化和典型化,以便于指导实践。依据集团化程度和组织间关系两个标准,将当前基础教育领域集团化办学分为八种模式,不同模式体现了集团化办学的不同情况和特点,没有优劣之分。并不存在最好的模式,而是适应的模式。从无意识合作的选择型和聚焦在具体事务合作的联盟型走向较高水平的集团化办学,需要不断追问和反思我们为什么要集团化办学;同时注重内部合法性与外部合法性兼顾,依据治理的思路进行权力的让渡与分配。

【关键词】集团化办学;模式;基础教育;组织间关系

【作者简介】张爽,首都师范大学教育学院副教授(北京 100037)。

【原文出处】摘自《教育研究》(京),2017.6.87~94

【基金项目】本文系北京市教育科学规划2014年度立项课题“北京市基础教育公立学校教育集团管理机制研究”(课题批准号:3059-0017)的研究成果。

总体而言,集团化办学是指两个或两个以上的学校/校区的办学及学校发展过程中,在共同的理念引领下,在一定契约约束下所形成的具有规模效应的合作关系,因为资源依赖程度、联结方式、约束方式以及目标共享程度等要素的不同组合产生了现实中和理论上均不同的关系类型及模式,使得相应的发展路径及支持性系统必然存在差异,这也是本文试图解决的主要问题。

一、基础教育领域集团化办学模式的划分标准与模式分类

影响基础教育领域集团化办学模式划分的标准

较多,但若选取最为核心的标准构建框架,从理论研究和实践的调研情况两个层面来看,集团化程度和组织间关系两个标准最恰当。

(一)集团化办学模式的划分标准

1. 集团化程度

本研究以沃伦^[1]对组织间合作的研究为基础,提出按照由低到高的顺序,可将集团化程度划分为选择型、联盟型、联邦型与集权型,其中集权型虽然在集团化程度上高于联邦型,但并不是成立教育集团必然的目标,两者可以成为集团化办学走向高级阶段的不同路径。从某种视角来说,这也代表了集团化办学的一种自然发展阶段,但仍为模式而非发展阶段,是因为目前集团化办学的模式选择可以直接

进入任何一种类型,并不必然必须从选择型或联盟型的初始阶段开始。

选择型严格讲代表了一种“前集团化”的特点,组织间的合作是比较随意的。联盟型是指合作组织间以专项事务为联系纽带,集团化主要集中在某些具体而特定的事务与范畴内,并未贯穿组织发展的所有环节,也没有明确的集团一级组织机构来控制 and 协调。联邦型是指已经成立了超组织性的权威机构来设计和推动集团化发展,或者已经有明确的集团一级组织机构成立,或者核心校、关键组织已经从集团发展的视角进行统筹计划,有专门而明确的契约与章程,成员校可以依照契约共享集团品牌和各成员校教育资源,协同开展教学研究和课题研究,实现成员校优势互补,同时成员校仍保有一定程度的自主权,有决定如何参与、参与什么、参与到什么程度的自由选择空间,通常集团内各校可以是同一法人,也可能是不同法人。集权型是指不仅成立了超组织性的权威机构,有明确的章程和制度,从系统化视角设计与推动集团的整体发展,集团制定用于指导和规范成员校办学行为的纲领性文件,既从发展愿景与理念层面,也从人事、教育教学、后勤、学生管理等方面对集团与各成员校的责、权、利进行规约,明确集团的办学理念、发展目标、管理体制等,集团制定统一的质量标准和考核方式,对各成员校的教育教学活动、教师专业成长,实施有组织、有计划、有目的的评估和督查。集团内组织要完全按照集团的统一安排行事,通常为同一法人。

选择型、联盟型、联邦型和集权型同时代表了集团化办学的不同阶段,选择型仍处于“前集团化”阶段,而后三者分别代表了集团化办学的初级、中级和高级阶段。但因为不同区域教育发展的现实需求不同,在实践中联邦型和集权型并不存在优劣之分,集权化并非集团化办学的最终走向,两者均可称为集团化办学的路径选择。参与学校以同学段为主的集团化办学在学校发展、教育教学质量提升、教师专业发展、课程建设等方面的沟通更易实现,但可能欠缺跳出本学段看教育的视角,在学制衔接方面的探索相对薄弱;而跨学段模式更有利于从孩子成长的整

体角度去探索与构建育人模式,但也很有可能因为不同学段主要任务的差异使具体业务方面的沟通受到影响。

2. 组织间关系

以组织间关系为标准,按照集团化办学的学校间关系的依附程度,可以划分为均衡型和依附型两类。

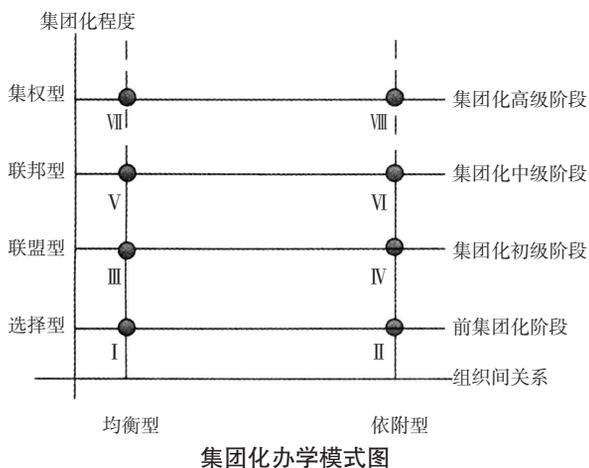
在解释这两类关系之前,有几个概念必须要明确,即关键组织、非关键组织和均势组织。在本研究中,所谓关键组织是指在社会的组织格局中,相对于相同组织类型内的其他大多数组织个体,在人力资源、权力资源或声誉资源、物质资源四个方面的占有中至少有一个方面具有绝对优势。人力资源包含了社会组织所吸引的社会成员的素质和数量两个方面,权力资源是指社会组织通过社会的制度安排所获得的权力,声誉资源指社会组织在长期发展过程中获得的名望和认可,物质资源是指组织所占有的全部物质的价值总和。与之相应,非关键组织是指在几方面都相对处于劣势的社会组织个体,而均势组织是指在集团内相对于其他组织而言在几个方面都不存在明显优势也不存在明显劣势的社会组织个体。

由此,均衡型的关系特点是,集团化办学的学校间是就共享目标或利益需求的实现达成的较为平等的资源共享关系或品牌共创关系,双方或多方互有需求,参与合作的组织间在结构上相对独立,地位平等,一方的存在不以或者不曾以另一方为前提,集团内的组织可能都很优质,但互相之间比较而言以均势组织为主。依附型是指就参与集团化办学的学校定位来看,基于资源占有、办学声誉、学校发展水平等方面的较大差异,有关键组织与非关键组织之分。非关键组织拥有独立的组织目标、权威机构以及一定的发展资源,但它并没有足够的力量独立实现其发展目标,需要借助外在力量驱动与激活。关键组织常常就起到这样的作用,即以先进的理念、丰富而有弹性的资源体系、完善的制度框架等推动非关键组织的发展,在这一过程中,非关键组织不得不通过让渡一部分组织的自主性和独立性的方式从关

键组织那里换取,甚至由关键组织派生并共享关键组织资源,由关键组织控制生存周期和发展方式。组织间形成了较为稳定的依附关系。通常来讲,均衡型组织关系的教育集团通常是基于人才培养衔接或共创优质品牌等需求诱致,而依附型组织关系主要以解决优质教育资源均衡发展为目的,这正是教育行政部门的关注重点,所以自上而下的行政驱动更为突出。

(二)集团化办学模式分类

由此,依照集团化程度和组织间关系,我们可以将当前基础教育领域集团化办学分为如下八种模式。(见下图)



1. 选择—均衡模式

严格说来,此模式并不属于集团化办学的范畴,处于“前集团化”的阶段,但包含了集团化办学的行为。基础教育领域内不同学校间常常会基于现实需求或行政力量推动发生一些较为随意的、非固定的短期合作行为,然而并没有制度化的设计也没有对组织机构产生实质影响,因此不具有可持续性,合作双方或多方实力较为均衡、地位平等,组织机构独立,发生合作关系的学校间很可能也同时处于竞争关系中。

2. 选择—依附模式

此模式仍然处于“前集团化”阶段,但因为合作双方或多方因为实力不均衡,所以这种比较随意的、非固定的合作行为更多的是“单方获利”特征明显,这导致了合作行为的外部合法性明显强于内部合法

性,合作各方地位不平等,合作行为以一方输出一方输入为主要特征,输出方即关键组织明显更为强势,随意性较大,但输入方更有动力,只是体现了依附发展的特点,需要让渡部分自主性。

3. 联盟—均衡模式

此模式已经凸显了集团化办学的趋势。组织间已有较为长期的、明确的专项事务作为联系纽带,如在课程开发或教师专业成长方面展开合作,对于这种合作,学校有意识地进行了设计与统筹,这种合作可能是组织资源叠加共享集聚优质资源,也可能是因为组织资源互有需求而互补的,只是没有贯穿组织发展的所有环节,合作多方在这种集团化行为中都有明显获利,参与合作的组织间地位较为平等,但没有形成专门的组织机构来管理这种集团化行为,组织间分离而独立。

4. 联盟—依附模式

此模式也凸显了集团化办学的趋势。组织间的合作行为能够聚焦在具体而特定的事务和范畴内,具有一定的制度化特点和一定的可持续性。同时,这种合作因为行为主体双方实力差距较为明显,依然呈现出获利不均衡的特点,主要是为了实现非关键组织尤其是弱势组织的发展,因此通常来自于自上而下的推动力量,被依附的关键组织的内部驱动力值得重视。为了换取发展资源,输入方需要让渡与合作事务相关的部分自主权,很可能会开始模仿输出资源的关键组织在此方面的发展路径。

5. 联邦—均衡模式

此模式呈现了从集团化办学向教育集团过渡的特点,教育集团的特征呈现,已经有了相对集中的品牌,集团化办学突出的更多是办学规模的扩大带来的变化,而教育集团直指超组织性权威机构——教育集团的成立,这意味着在此模式中,不同学校之上已经有一个更高组织层级从整体系统化的视角规划集团的发展。合作、统筹、协同行为渗透到集团内学校发展的各个方面,不过虽然建立了教育集团这样一个具有一定合法性的组织,但从法人关系、人事关系、财务关系等方面集团内部学校彼此之间仍然独立,通过保持每个学校组织个体的独立性维护了组

织的多样性。组织间不存在明显的强弱对比关系,地位较为平等,既可能跨学段,也可能同学段。

6. 联邦—依附模式

此模式同样具有从集团化办学向教育集团过渡的特点。学校与教育行政部门之间新增了一级组织——教育集团,有专门而明确的章程与制度约束,并非短期行为。核心校、关键组织从集团的视角规划整体发展,集团内存在一个具有明显优势的关键组织辐射优质资源及先进理念,其他非关键组织或依附关键组织及教育集团的声誉、资源获得进一步发展,或由关键组织派生而来,由关键组织确定组织目标、组织结构、发展理念等,教育集团对集团成员校的资金运作与人事、教学管理具有一定的决策权,对学校办学理念与学校文化有一定的影响力。

7. 集权—均衡模式

此模式具有典型的教育集团的特点。新的一级组织——教育集团,有明确的组织章程和集团运作模式,组织结构逐渐理顺,责任明细,制度较为完善,集团内学校组织的发展完全按照集团的统一安排行事,此时集团的内部合法性逐渐增强,所有组织的发展规划统整到集团一层。集团内组织的实力均衡,多个发展水平相当的均势组织在集团的视域下集聚优质资源,创生新的集团品牌。此时已经以集团为单位而非学校为单位配置资源,集团内部学校间已经逐渐打破边界,作为单独组织个体而存在的学校组织其完整性或独立性已经受到了消解,多组织间合作逐渐演变成一个新的复杂组织。

8. 集权—依附模式

此模式也属于集团化办学的高级阶段,虽然在教育集团成立之初可能是需求诱致,也可能是行政驱动,抑或两者结合,但在集团化过程中伴随着内部合法性的不断增强,此模式下的集团化办学通常具有最为有效的组织结构、清晰的信息链、完善的制度章程、统一的品牌效应,集团内非关键组织大多由一个具有明显实力优势的关键组织派生而出,或经过改革在制度、结构等方面完全从属于关键组织,集团层面的主要领导者由关键组织的领导者担任。关键组织更强势,非关键组织因为要依托关键组织的资

源获得发展,所以在决策方面处于比较边缘的状态。集团成为学校之上存在的切实有效的管理层级,系统性强,这种系统性体现在突出顶层设计,改革往往从系统改进入手,能够实现统一指挥,从而提高管理效率、实现规模办学的效应,但可能不利于发挥原个体学校的办学特色,不利于多元化。

二、集团化办学模式发展的实践反思

通过对集团化办学模式的研究,我们发现,不同模式体现了集团化办学的不同情况和特点,没有优劣之分。并不存在最好的模式,而是适应的模式。提升基础教育办学的集团化水平也要根据现实需求、目标定位、前期合作基础等进行有针对性的统筹设计。这个过程涵盖了从前集团化阶段向集团化高级阶段的所有阶段,也包括了组织间从相对分立到从属的整个过程。再次强调的一点是,集团化发展的最终目的不应该也不需要是全部成为集权—依附模式,而应该在联邦和集权两个发展阶段中进行明确定位。从无意识合作的选择型和聚焦在具体事务合作的联盟型走向较高水平的集团化办学,需要遵循如下思路。

(一)回到原点:我们要什么

各地在重点推进集团化办学工作的过程中,需要不断追问和反思的就是,我们为什么要集团化办学,我们期待通过教育集团解决什么问题。这是“为什么出发”的问题。

目前,推进集团化办学的出发点起码有两种类型。第一种类型是将问题指向目前公立学校的僵化、低效等痼疾,进行体制机制创新,尤其是在非义务教育阶段,探索教育发展过程中公与私之间的第三条道路,实现投资主体、运作机制、资源配置方式等方面的灵活性,释放更多权力空间,增强学校办学活力,形成一个既利于政府进行统筹管理,又利于调动各种社会力量参与办学的积极性,同时学校还有较大自主权的办学格局,此时进行集团化办学的学校组织间以“均势组织”为主,其需要关注的重点是不同特色的学校间怎样实现机制创新,教育行政部

门在释放权力的时候要重视制度规范,市场机制进入公办教育后如何既激发了活力又不损害公共性,等等。学校行动者之间的关系应定位于战略伙伴关系。学校多样化发展,正是避免学校生态位相近、位置拥挤带来的过度竞争,从而促进各具特色的学校通过占据不同的生态位,并形成相互补充与合作的关系和战略伙伴关系。这样合作学校之间实现优势互补,并创造出新的发展机会。

第二种类型即为了更好地实现优质教育资源扩张,改善薄弱学校的质量,提升区域教育的整体竞争力,此时参与集团化办学的学校通常以一所或几所关键组织与多所非关键组织组成,学校间发展水平差异较大,那么,如何通过权力结构的调整保障集团化的切实推进,如何改变合作的“单方获利”特征,关键组织的动力如何保障,非关键组织如何面对关键组织的优秀经验,如何校本化,学校发展的特色和多样性如何定位,等等,这些将成为需要解决的重点问题,同时也需要探索个性化的改革实践,给予探索空间,尤其在集团发展初期,有很多内在的机制需要生成、建构,如果没有保障很难实现。而如果教育行政部门统一下达同一指令、强制要求,很难推进集团化办学的多元发展。针对不同发展阶段的教育集团应该给予个性化的支持,设置一些改革特区。在专家支持、定期评估、规律研究、物质保障、公共关系支持等方面给予持续帮助,建立明确的信息链和指令传达通道,建立风险分担机制。

(二)内部合法性与外部合法性兼顾

教育集团建设的人、财、物保障大多是以包括政策和法律等规制性制度资源作为保障和来源的。然而仅仅是物质保障并不足以形成教育集团。一项行为是否稳固并可持续,其内部合法性与外部合法性的存在都非常重要,如果内、外部合法性都消失,那么这项行为也难以继。内部合法性是指该行为获得参与该行为的组织成员的承认、支持和服从,反映了该行为所表达的价值观与规则嵌入到参与者的个人理性的程度,这种嵌入越是普遍、持久和深入,该行为的内部合法性的基础就越牢固;这种嵌入越是狭窄、短暂和肤浅,内部合法性的基础就越薄弱。在

集团化办学这个问题域内,就是参与集团化办学的学校组织成员对这项行为的认可程度,这是内部合法性的源头。外部合法性是指该行为获得的组织外与组织相联系的社会体系的承认、支持和服从,尤其是与该行为相关联的组织外部门、机构及个体对该行为的承认、支持和服从。这实际上反映的是该行为背后的价值观与整个社会相关组织及行为价值观的一致性程度。一致性程度越高,组织外部合法性越强;否则,越有可能发生危机。以集团化办学来说,就是与集团化办学相关的教育行政部门、社区、其他学校、社会公众等对集团化办学的认识。总体而言,需求诱致、自下而上驱动、自主建构的集团化行为总是具备较强的内部合法性,通常自上而下驱动、外力建构的集团化行为总是具备较强的外部合法性,仅有内部合法性,很难持续;仅有外部合法性,容易形式主义。若是使得集团化办学深入、可持续,内、外部合法性应该兼顾。

在集团化办学过程中,内部合法性除了集团化参与校对集团化行为的认同程度,还包含了成员校对集团发展价值观的认同程度,非关键组织对关键组织文化的认同程度。在实践推进过程中,尤要注意的是文化的同质化问题。集团化不是同质化,不是大校文化的单纯复制和简单的文化覆盖,要重视和彰显各校的独特性和再生性。在外部合法性方面,为什么要通过集团化的方式推动基础教育质量的提升,这种方式对区域教育发展有哪些作用,是为集团而集团还是确为必经之路,集团化办学是否为最恰当的方式,对参与学校的价值和意义是什么,教育体系内外的人如何判断与评价……这些是推进集团化办学过程中必须要回答和重视的问题。

参与教育集团的各个成员校都有各自的原有办学经历,所以集团化过程一定不是简单的单个组织面对并遵守权力中心或上层指示的简单过程,如果教育集团的建设仅仅受制于行政命令,组织更有可能采取回避策略,出现“上有政策、下有对策”的情况。在这个时候,成员学校更有可能在共同价值观之下,受到专业行动之间的规范结构和文化建构的影响,当行动者处于更加共同的社会制度和共同的

文化氛围之中时,影响和改变更容易发生,教育集团和学校领导者及决策者应当有效利用规则、价值观、规范、框架这些符号系统,使新的观念等与传统的符号和结构要素进行创造性的结合,使行动者的实践本身影响力得以增强。

(三)依据治理的思路进行权力的让渡与分配

集团化办学其实是教育行政部门与学校、社会间权力重新分配的产物。教育集团的建设过程是多方利益群体权力重新分配的过程,利益主体涉及教育行政部门、学校和家长等。目前,教育治理已经是一种现实存在。它是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体,通过一定的制度安排进行合作互动,共同管理教育公共事务的过程。完善教育治理体系是推进教育治理的关键,其核心是“通过分权和集权两种方式调整优化共治主体的权责关系,解决教育管理中社会参与不够、学校办学自主权不够、政府宏观管理能力不足、学校内部治理结构不完善突出问题”^[2]。在集团化办学的过程中,一定涉及教育行政部门向教育集团授权,教育集团向集团学校授权,学校向教师授权的过程,也一定涉及教育集团内部学校间权力的转移过程。当然,不同的目标定位,权力的划分有差异,比如联邦及以下阶段,权力仍更多地集中在学校层面,虽然建立了教育集团这样一个具有一定合法性的组织,但集团内部学校仍然是独立的个体,只是在某一层面实现了集团性,通过保持每个学校组织个体的独立性维护了组织的多样性。教育集团并不具有独立的法人地位,不论集团成员学校的资金与资产,还是学校的管理决策与办学决策都不具有控制权与支配权,成员学校间的协作与整合,往往通过契约的形式来规范。组织之间没有明确的隶属关系,集团成员校发展的理念和路径仍然以成员校本身组织成员和领导团队的决策为主。而集权阶段,权力更多地体现在教育集团一层,可以真正在集团一层配置人力、物力等资源,组织成员间有明确的隶属关系,集团成员校的发展必须遵循集团的思路展开。当然,集权不等于完全控制和命令,放弃多样性;分权也要关注制度约束与核心理念。

不同的目标定位,权力的划分有差异。

由于政府所具备的为教育集团建设提供必需资源的权力和能力,使得政府主导教育集团建设成为可能和必然。而且,政府主导教育集团建设,可以弥补以市场为主导和学校自主变革的局限性。但同时,政府权力过度集中,则会造成政府的无限膨胀,管理模式僵化,思维方式趋同,所以,在合法合理的限度内划分和配置教育权力,下放办学自主权,是提高政府管理能力的客观要求。也就是说,教育集团建设的本质是权力的重新配置,需要政府改变角色,即由“结构守护人”向“改革能动者”的角色转变,而不是转嫁责任。具体到教育集团建设中,政府之“责”,就是要在统筹经费投入、区域教师流动、干部教师队伍激励与退出机制等方面提供政策保障;开辟多元主体参与教育集团建设途径;建立评估与问责机制等进行管理体制的改革和创新,以保证教育集团建设场域内的要素组合发挥最大效能,改变和为改变结构注入必要的动力和资源。教育集团的建设必然最终会落脚在学校组织中的人的身上,并通过他们而存在、发展和创新。这些认知、观念、知识、能力的载体和承担者就是教育集团建设的行动者。这些学校行动者可以分为两类,即决策者和执行者。所谓决策者就是学校的校长,他们会根据所处场域的特征来选择本校在教育集团中的位置、路径以及需求;执行者即具体实施和落实变革方案的学校成员,他们负责完成变革计划,取得变革效果。学校行动者个性活跃程度和创造力程度是教育集团形成和发展的关键。可以以组织任务为起点,培养一些不同类型的组织模式,正式组织与非正式组织相结合,利用信息技术的进步,增加组织边界的弹性。

参考文献:

[1]Hodge, Biuy J. & Anthony, Wiuiam P. Organization Theory: A Strategic Approach[M]. Needham Heights, Massachusetts: Simon and Schuster, 1991. 24.

[2]褚宏启.教育治理:以共治求善治[J].教育研究,2014,(10).