

基础教育集团化办学质量评估现状及启示

钟嘉欣 李柯柯

【摘要】基础教育集团化办学在全国各地取得了一定的成效,但在实施过程中也逐渐暴露出一些问题。为此,各地教育行政部门出台了考核评估办法,对教育集团化办学质量进行评估,通过对国内部分地区基础教育集团化办学质量评估办法的政策文本分析,发现其特点与不足,在此基础上提出政策建议并构建有力的奖惩机制,具有一定的现实意义。

【关键词】基础教育;集团化办学;质量评估;启示

【作者简介】钟嘉欣,华南农业大学公共管理学院教育经济与管理专业研究生;李柯柯,广州市教育研究院教育发展研究室助理研究员。

【原文出处】摘自《中小学校长》(京),2018.10.13~17

一、国内部分城市基础教育集团化办学考核评估办法的政策文本分析

为促进基础教育集团化办学工作健康发展,有必要对基础教育集团化办学质量进行有效评估和监督。国内部分地区,如浙江省杭州市、浙江省温岭市、安徽省芜湖市、安徽省蚌埠市、山东省淄博市桓台县、江苏省泰州市姜堰区等地,已出台了基础教育集团化办学的考核评估方案或细则。本文对这些地区的相关政策文本内容进行分析。

(一)基础教育集团化办学考核评估办法政策文本的基本框架

从各地基础教育集团化办学考核评估办法内容来看,主要包括评估对象、评估原则、评估方法、评估内容、评估程序、评估结果应用六大板块(详见下页表1)。

(二)各地基础教育集团化办学考核评估机制政策文本的特点与不足

1. 政策文本的特点

第一,评估对象与评估原则较为明确,评估对象界定较为清晰。各地在考核评估办法中均对集团化办学的主要评估对象进行了明确界定,即教育集团内部的中小学校(部分地区还包括了幼儿园),评估原

则条理分明。一是明确了基础教育集团化办学的主要目标,即促进教育资源的优质、均衡发展;二是强调要提高基础教育集团内各学校的办学质量;三是强调基础教育集团化办学的创新与特色等内容。

第二,评估程序较为合理。从各地的基础教育集团考核评估办法来看,评估程序主要分为自查自评、学期考评(或县级考评)和年度总评(或市级终评)三个阶段,评估程序较为完整且环环相扣。一是由教育集团进行“自我评估”,评估结果可供各级教育部门作为其学期考核工作的参考与最后年度总评的依据;二是“学期考评(或县级考评)”由当地相关教育部门实施,能够定期对教育集团的办学行为进行监督和引导;三是“年度总评”作为教育集团办学质量的综合性评估,综合反映了教育集团一年中的办学质量的增量情况。此外,评估执行过程也较为严格。各地教育行政部门对基础教育集团化办学中的违法违规行为、安全问题实行“零容忍”,将该指标作为考核内容的重要部分,且作为“一票否决”项。

第三,评估方法灵活多样。各地的考核方法大多采用定性和定量相结合的方式,针对不同的调研指标采取多样化的考核方式。如查阅资料、实地查看、座谈、听汇报、进班听课、问卷调查、征求纪检及安全等有关部门意见等。针对“管理制度”采用“查

表1 基础教育集团化评估办法政策文本基本框架

板块	主要内容
评估对象	经主管教育行政部门批准成立或备案教育集团中的优秀中小学及其成员学校。
评估原则	促进集团内学校资源与实力的优质均衡发展;提高集团内各学校办学质量;激励集团内各学校发展办学特色,等等。
评估方法	主要采用定性与定量相结合的方法,如查阅资料、实地查看、座谈、听汇报、进班听课、问卷调查、征求纪检及安全等有关部门意见等。
评估内容	主要指的是评价指标,包括一级指标(评估主要方面)、二级指标(评估内容细化)和三级指标(评估内容具体可操作性的说明)。
评估程序	“自查自评”、“学期考评”、“年度总评”或“学校自评”、“县(区)考评”和“市级终评”。
评估结果应用	等级评定、奖惩、激励。

阅资料”的方式;针对“教师培训与交流”则采用“查阅资料”与“听取汇报”结合的方式;针对“社会满意度”则采用“调查问卷”和“查阅资料”结合的方式。

第四,评估指标体系较完善、可操作性较强,三个层级的考核指标层次分明。评估指标体系主要分为三级:一级指标为教育行政部门主要考核的评估要素,囊括了管理制度、干部与教师、环境与资源、办学水平、创新与特色等学校发展的各项内容,设置较为完善;二级指标为评估要素需要考核的主要方面;三级指标是对一级、二级指标的阐述和细化,内涵更为丰富,可操作性更强。每一级指标都有相应的赋分,如安徽省芜湖市、安徽省蚌埠市、浙江省温岭市、山东省淄博市桓台县等地区的指标体系中,都把最大的分值赋予教师品质或教学质量两个方面,强调办学质量的根本在于培养学生,说明教育行政部门较为重视学校“育人”基本职能,对集团化办学的发展有一定的导向作用。

2. 政策文本的不足

第一,评估指标体系的内容设计不完善。通过对目前搜集的政策文本的对比分析发现,部分地区对基础教育集团化办学评估指标体系的设计缺乏详细的解释,如杭州市在“创新与特色”一级指标下没有对二级、三级指标予以说明。由于“创新与特色”内涵较为宽泛,如果缺少具体的指标说明和赋分,那么评估指标将难以落实。相反,部分地区,如安徽省芜湖市则对“创新与特色”这一指标有明确的解释说明及赋分标准,为评估者提供了依据。此外,已经出台的基础教育集团化办学考核评估指标内容较为雷同,缺乏针对本地域的指标框架设计。仅有个别地区,如浙江省温岭市设置了具有鲜明特色的评估指标体系。

一是把“教师交流培养”“资源共享”“教学与科研”单独列为一级指标,并将评估内容细化,强调了基础教育集团化办学资源共享与质量提升的目标;二是突出“质量管理”这一指标,即强调教育集团内成员学校的自评自查、相互督导,有利于引导教育集团内各学校形成自我成长、互帮互助的良性循环发展机制。

第二,评估指标体系的赋分不明确。除了各地的考核指标主体部分(一级、二级指标)较为相似外,部分地区的评估指标体系中一级指标的赋分并无太大差异,没有发挥考核评估的导向功能。因此,在制定基础教育集团化办学质量评估指标时,应给予各项指标明确的分值。

第三,评估主体单一,且惩罚力度不够。基础教育集团化办学的评估主体主要为当地政府的教育行政部门组成的评估小组。然而,基础教育管办评分离改革背景下,仅仅依靠教育行政部门的力量实施考核评估,存在一定的不足。因此,需要引进第三方机构参与基础教育集团化办学评估,使评估体系更加专业化、科学化。在考核评估结果应用方面,对考核评估不合格的学校,教育行政部门虽然进行了公示,但并没有采取较为严格的惩罚措施,惩罚力度不够,缺乏一定的警示作用。

二、对其他地区基础教育集团化办学质量评估机制构建的启示

(一)明确评估对象和原则

明确评估对象是制定完善的评估机制的首要任务。基础教育集团化的评估对象主要为义务教育阶段的中小学组成的教育集团及其成员学校。

明确评估原则是避免出现评估偏误或执行困难等问题的可靠保证。基础教育集团化办学评估原则主要包括:优质均衡原则,即必须以保障教育资源优质均衡发展、促进教育资源效益最大化为重点,这是集团化办学的初衷,是教育集团化办学的出发点和落脚点,也是我们制定考核评估机制的核心原则;兼顾评价原则,即要注意兼顾教育集团总体评价和集团内成员学校的个体发展情况,才能获得被考核的教育集团办学质量综合、客观的评价结果;公正有序原则,即评估主体要明确自己的职责,在实施评估过程中严格遵循评估程序,保持公平公正,保证评估内容的完整性;公开透明原则,即要及时公开评估结果,以便接受社会的监督。除此以外,各地区可依据当地基础教育发展实情对评估原则进行适当的增加,以此作为开展考核评估工作的基础与指引。

(二)综合运用评估方法

设计科学完善的评价指标体系需要运用综合的评价方法。首先,要坚持定性评价和定量评价相结合。其次,根据评价指标的性质选择不同的评估方法,如在“学校制度、运行机制”方面,教育部门可主要采用“查阅资料”的方法;在“校园环境与文化建设”方面,可采用“实地查看”“听汇报”等方法;在“师资、课程与教研”方面,可运用“座谈研讨”“进班听课”等方法;在“整体办学质量”方面,可采用“问卷调查”的方法,等等。单一的评估方法不能适用于评估

指标中的所有内容,也难以准确反映出评估对象的办学质量情况。因此,根据指标形式综合运用评估方法,才能使评估结果更加全面、科学。

(三)设计完善的评估指标体系

综合浙江省杭州市、浙江省温岭市、安徽省蚌埠市、安徽省芜湖市等地已出台的教育集团化办学考核评估办法及相关理论研究成果,基础教育集团化办学的评价指标体系应包括:“管理制度与运行机制”“师资队伍”“教研工作”“文化融合及资源共享”“整体质量评估”等维度。其中,“管理制度与运行机制”是教育集团化办学的内驱力,主要涉及“章程及规划”“机制运行及管理”等方面;“师资队伍”是教育集团化办学的有力保障,涉及“教师培养”“教师交流”等;“教研工作”是教育集团化办学创新与质量提升的核心动力,涉及“教学活动”“科研活动”等;“文化融合与资源共享”是教育集团化办学的精神基石与物质基础,涉及“校园文化”“学校资源”等;“整体质量评估”是集团化办学成效的集中体现,涉及“学校发展”“创新与特色”“社会满意度”等。评估指标体系形成了由分到总的评估结构,注重过程性评估与结果性评估相结合,指标中既考核了工作内容又评估了工作质量(效果),以此初步构建基础教育集团化办学评估指标体系(见表2)。

此外,评估指标体系还应根据各地教育实际加入基础教育发展特色的元素,鼓励当地教育集团化

表2 基础教育集团化办学质量评估指标体系设计

一级指标	二级指标	三级指标(参考内容、工作内容)
管理制度与运行机制	章程及规划	1. 依法制定集团章程,有适合集团内部运作的新的组织架构和完善的程序,包括有关议事机构与规则。 2. 有明确的发展规划、年度工作计划。 3. 集团内部各部门及干部队伍分工明确,职责明晰。
	机制运行及管理	1. 章程执行情况良好,集团运作机制顺畅高效,定期开会并有会议记录。 2. 核心学校输出管理,帮助成员学校加强现代学校制度建设,发展符合规划方向,做好每年考核总结工作。 3. 有相应的集团岗位目标考核,干部队伍有定期培训和合理选拔安排。
师资队伍建设和培养质量	教师培养	1. 集团内人员和教师有专业技术资格培养、选拔、培训、考核,教师专业成长速度加快,周期缩短。 2. 集团内师资培训有年度安排,有专人负责,活动正常,培训内容丰富,效果明显。 3. 教师培训有措施保证,核心学校在师资培训、教研、场地设置等方面,为成员学校提供有效支持。
	教师交流	1. 教育集团核心学校及其他成员学校每年按规定有一定比例的教师对口交流、轮岗。 2. 核心学校在促进交流中起到重要作用,定期派名师专家到成员学校对教师教研进行指导和交流,成效显著。 3. 建立健全流动教师绩效考核、职称评定、评优评先、权利职责等相关规定,并得到有效落实。

(续表2)

一级指标	二级指标	三级指标(参考内容、工作内容)
教研工作及开展成效	教学活动	1. 集团内教师教育热情饱满, 职责明确, 教学秩序良好, 教学内容及形式丰富。 2. 核心学校每学期组织各科骨干教师进行示范教学(不少于2次, 学期始、期中、期末灵活安排), 开展讲座等促进教学活动质量优化提升。 3. 各成员学校每学期进行的公开课展示(不少于3节), 各成员学校教师及相关教学人员积极听取、交流、提建议。
	科研活动	1. 成员学校每学期开展研讨会(不少于2次, 期中、期末), 探讨研究中遇到的问题, 会议讨论对促进研究活动成效较好。 2. 集团内学校每年有共同合作的教研项目, 研究成果具有一定的价值和贡献。 3. 成员学校教师积极参与研究、竞赛活动, 取得比赛奖励或科研成果。
文化融合及资源共享	校园文化	1. 集团内各校文化有机统一, 成员学校共同营造富有特色的教育集团文化学习氛围。校园环境舒适安全, 无重大安全事故和严重违纪违法案件发生(此项为优秀单位一票否决)。 2. 教育集团每年至少有一次文化(体育、艺术)校际交流活动。 3. 集团内各校有相关的德育宣传和教育活动, 教育集团德育教育氛围良好。
	学校资源	1. 建立集团内信息交流平台, 优质教育教学资源向成员学校开放共享。 2. 集团发展得到上级主管部门重视、支持, 成员学校经费来源稳定、渠道通畅, 名师名校长、薄弱成员学校扶持、城乡互助活动开展等专项经费落实。 3. 集团内各成员学校的校园环境和硬件建设每年有不同程度的改善; 学校办学规模、校舍校园面积等相关建设标准, 教育教学设施的配备达到国家和省、市有关标准。
整体质量评估	学校发展	教学成效显著, 能辐射所有成员学校, 使教育集团管理与教学质量有明显提升, 学生整体素质提高, 教育集团综合实力提升。
	社会满意度	教育集团整体声誉提升, 家长、学生、教师、集团内人员满意度都有一定提升(通过问卷了解)。
	创新制度与成果	教育集团及成员学校可根据自身发展特色制定富有创新性的发展规划及举措, 上报教育部门, 教育部门就相关创新工作成果及成效进行评分。若未能完成预期规划, 督促教育集团及时调整发展方向, 做好创新特色发展工作。

注: 本表是在参考我国部分地区基础教育集团化办学考核评估办法的指标体系的基础上, 对基础教育集团化办学质量评估指示体系进行的整理与完善。

办学特色发展。鼓励教育集团可根据自身发展特色, 做出适当的制度和实践工作方面的创新, 各教育集团向地方教育部门提交“特色发展计划”, 每年教育部门就该计划对教育集团创新发展进行考核指导。若未能达到特色创新发展的预期效果, 教育部门应引导教育集团调整发展方向, 在发展中突显自身优势与特色。

另外, 在给评价指标体系各分指标进行赋分的时候, 应充分考虑专家学者、政府相关部门的意见, 重点聚焦在教育集团化办学需要着力加强发展的突破点上。比如, 学校办学最基本的职能是育人, 师资队伍建设、教研工作的权重应相对较大; 又如, 校园资源与文化是学校办学的硬件和软件基础, 在资源共享与文化融合方面的权重赋值方面也应突出重点。

(四) 评估主体多元化, 构建有力的奖惩机制

在考核评价主体方面, 除了以相关教育行政部门为主要评估实施主体外, 缺乏其他相关利益主体的参与。为此, 在基础教育集团化办学的质量评估

过程中, 应让重要的利益方(如教师、学生、家长等)参与, 设计针对这些主体的问卷, 通过不同的评估主体发现办学各个环节的情况及问题, 以构建立体的评价体系。同时, 为保障评价的中立性与科学性, 应积极引入第三方评估机构参与评估。

科学完善的奖惩机制是评估结果得到有效利用的重要保障。若缺乏有力的奖惩机制, 难以实现运作良好的教育集团化办学的示范效应, 也难以对效果不良的教育集团化办学形成“危机感”或“预警”。为此, 科学有力的奖惩机制至少应包含如下两方面: 一方面, 对所有学校的考核结果进行公示, 并对考核结果为优秀的教育集团或成员学校进行表彰和奖励, 奖励主要是以专项经费或“以奖代补”的形式; 另一方面, 对办学质量持续不佳的教育集团进行解散或对成员学校进行末位淘汰, 或对办学质量较差的教育集团及龙头学校的相关领导人员进行约谈, 以此清除或警示“名不副实”“浑水摸鱼”的教育集团化办学或相关成员学校。