

教育集团内部治理的关键要素研究

——以首都师范大学附属中学教育集团为例

张 爽 沈 杰

【摘 要】集团化办学水平极大地依赖于集团内部的治理结构与治理能力。当前基础教育集团化办学内部治理要突破的问题包括:集团治理的制度化水平有待提升,仍有部分“好学校”的集团化停留于“资源输出”,“单中心”的集团化格局无法服务于高质量教育生态的持续建构。集团化办学基础、催化领导、制度设计和协同过程是建构集团内部治理分析框架的关键要素。结合首都师范大学附属中学教育集团的发展历程,在优化教育集团内部治理时,应该尊重客观基础,建立命运共同体;在集团内部治理过程中鼓励、容许机制自主创生;寻求关系的平衡,避免成员校被“边缘化”;通过内部协同治理实现持续优化的螺旋式上升。

【关键词】教育集团;内部治理;催化领导;协同

【作者简介】张爽,首都师范大学教育学院,教授,博士生导师(100037);沈杰,首都师范大学附属中学,正高级教师(100048)。

【原文出处】《教育科学研究》(京),2023.3.91~96

【基金项目】本文为国家社会科学基金“十四五”规划2022年度教育学重大课题“‘双减’背景下基础教育生态系统重构机制研究”(VHA220005)的成果。

构建高质量教育体系是当下及未来一段时期内我国教育改革与发展的核心命题。促进义务教育基本公共服务供给由单一的学校供给向更加包容、多元的区域供给、学区供给、教育集团供给转变是持续推进公共教育服务均等化、构建良好教育生态的重要举措。教育集团以调整供给结构的方式回应挑战,其效果极大地依赖于集团内部的治理结构与治理能力,推进集团内部治理体系和治理能力现代化,是提升集团化办学实效性必须要解决的问题。

一、当前基础教育集团化办学内部治理要突破的问题

(一)集团治理的制度化水平有待提升

笔者所在研究团队2022年7月完成了一项对全国范围内义务教育学校集团化办学情况的抽样调

查,结合各区域内义务教育改革与发展的水平、集团化或学区制的进展情况,共抽取16个省、19个城市,每个城市自主选取2个区(县)参与调查,回收有效问卷6972份。从调查中发现,分别有61.6%和61.4%的被调查学校表示“教育集团对各成员校的新教师进行统一培训”“教育集团有统一的教育教学质量评估标准”,58.4%的学校选择了“教育集团内各学校在教师招聘上有统一标准”;相对而言,“教育集团内有统一的教师考评标准”“新教师招聘指标在教育集团内部统筹使用”“教育集团内教师执行一样的绩效工资标准”以及“各校教师的考评工作由集团统一组织”的选择比例均不足50.0%。通过调查结果可知,集团内部包括培训、教育教学、招聘、考评等一体化程度还有提升的空间,而这恰恰是集团内部制度建设重点。

(二)仍有部分“好学校”的集团化停留于“资源输出”

传统的集团化办学更多依靠资源单向输出,对成员校的资源再生能力关注和支持有限,超越资源层面的、指向系统发展的集团内部治理结构并未建构起来,对成员校内涵式发展的支持不够,可持续性不强。集团化办学的最终目标不是复制一种名校模式,而是遵循教育规律和办学规律,通过育人体系的深层次建构实现学校自主、内涵式发展,最终提高学校办学质量。

(三)“单中心”的集团化格局无法服务于高质量教育生态的持续建构

当前,集团化办学仍以单中心格局居多,以优质学校的带动为主。集团总校处于中心地位,与每个成员校发生直接的单向度联系,而成员校发起、组织的活动少,成员校之间互动少,内驱力没有得到有效激发;同时,部分集团出现优质学校对区域内优质资源的虹吸效应,影响了基础教育生态系统的健康发展。如何处理教育集团与法人学校之间的权责关系?如何在赋权集团总校长的同时加强监督,避免权力在集团内的再次集中?如何让集团内学校相互促进、协同发展?如何维护好集团校与非集团校的健康秩序,从而形成各美其美、美美与共、共享共生的理想局面?均是难点。

二、教育集团内部治理的关键要素和分析框架

集团化办学不是要打造一个规模更大、层级更多的单体学校,而是突破单体学校的边界,形成学校间制度化的合作伙伴关系,创建学校发展共同体。在集团化办学内部治理问题上,笔者借鉴了Chris Ansell, Alison Gash(2007)有关协同治理理论的研究成果,构建了集团化办学内部治理模型。

加州大学伯克利分校的学者Chris Ansell和Alison Gash在调研了137个协同治理案例后,采用一种“逐次逼近”的策略:先选择一个协作样本来开发一种用于分析协作治理的通用模型,然后通过其他案

例进行不断地测试、细化和评估,最终构建了SFIC模型,确定了影响协同治理效果的关键变量。SFIC模型由起始条件(Starting Conditions)、催化领导(Facilitative Leadership)、制度设计(Institutional Design)和协同过程(Collaborative Process)四个部分组成,每个部分又包含了一些重要变量。起始条件部分包含三个变量:各方在权力和资源上的不平衡、各方参与协同的意愿、各方之前的合作或纠纷史;催化领导可以来源于合作主体,也可以来自第三方,重要的是领导者是否可以获得充分的尊重和信任;制度设计是为了确保协同治理的合法性、适切性、开放性进行的规范规则的设计,重视透明的协同治理过程和清晰可操作的行为准则;在协同过程中,两位学者认为协同过程并非线性的,而是一个环形过程,每个协同环节之间存在相互影响的关系。他们认为,协同过程包括“面对面对话”“建立信任”“对过程的投入”“达成目标共识”和“阶段性成果”五个环节。^[1]

首都师范大学附属中学(以下简称首师大附中)在探索集团化办学的过程中历经集团化推广辐射和多向融合创生、优化生态的阶段,无论是研究者还是实践者,从前集团化时期学校间的关系、教育集团的布局、成员的遴选进入到集团关系的处理、信任的形成、结构的优化、规则规范的制定执行,领导在这个过程中价值,公共目标的达成、评估以及反馈等都对集团内部治理非常关键。Chris Ansell和Alison Gash两位学者构建的框架与笔者当下的研究和反思具有较强的相关性和适切性。在借鉴该框架的基础上,笔者梳理关键要素后尝试搭建了教育集团内部治理的分析框架,见下页图1。

(一)集团化基础条件

集团化基础条件是学校在集团化之前的发展情况、学校间的初始关系等,虽然这个部分发生在集团化之前,但却是影响集团治理的关键要素,按照影响集团治理的程度排序,排在前三位的关键要素包括地位/权力/资源的差异性、合作/冲突的经历和集团化意

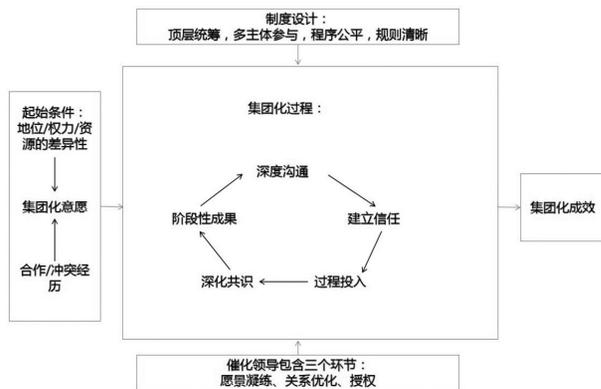


图1 教育集团内部治理分析框架

愿,三个要素间存在一定的关系,即地位/权力/资源的差异性和合作/冲突的经历会影响集团化办学的意愿,同时,集团化意愿不完全由前两个要素决定。

1. 地位/权力/资源的差异性

第一个影响要素的关键词在于“差异性”,所有学校都是以平等的身份交往,但学校间因为发展所处阶段、发展达成的水平、在评价结果中的排序、办学质量差异等,所处地位、制度性权力和资源占有等方面是不平衡的,集团可能是“均势组织”(在地位/权力/资源方面差异不大),也可能是“非均势组织”(在地位/权力/资源方面差异较大),甚至是二者交织,这会直接影响教育集团内部的格局和治理方式。成员校间是典型的依附关系、还是水平相当重在形成规模和品牌效应;是完全由集团龙头校/核心校派生、建立一所新的学校,还是吸收一所有一定办学历程和实践基础的老学校,治理方式肯定不同。

2. 合作/冲突的经历

合作/冲突的经历指向的是集团内各学校实现彼此认同、建立公共目标、相互信任的可能性和进度,有合作经历的学校间相对熟悉,有过合作经历且愿意继续合作的集团会较为迅速地度过适应期,稳定性强,共识度高;在前期交往中有冲突史的学校间、仍然处于较强竞争关系的学校间,为了避免形式上的集团、获得实效性,就需要花更多的精力在基本观念的沟通和公共目标的建立上,尽可能采取积极的措施来改变信任度低的问题。

3. 集团化意愿

集团化意愿即学校是否愿意参与集团化办学、是否愿意加入教育集团。除了前面两个要素外,还受到多种因素的影响。如,涉及更名的成员校对原有学校的认同度,对集团核心校办学追求的认可度、发展预期,集团成员校间的相互依赖程度、空间距离等,都会影响集团化意愿。

(二) 催化领导

在集团化办学过程中,集团领导者的领导力水平至关重要。如果领导者具有一定权威性,能够获得集团各成员校的一致认同,在形成集团愿景、提升团队凝聚力等方面起到积极的沟通和调节作用,即代表集团领导者具备了催化领导的特质。催化领导重视愿景的激发和凝练,勇于打破已有的结构和层级,并在此基础上形成新的领导结构;重视组织成员的合作和授权,强调全体成员的主动性和参与度。

催化领导的水平通常依赖于成员间的相互关系和共识程度,重视非正式的协商和沟通,激励组织共享愿景,能够平衡过程和结果,尤其是在各成员协同意愿比较弱、权力和资源地位不平衡的情况下。从教育集团内部治理的视角来看,催化领导包含三个主要的环节,即愿景凝练、关系优化、授权。

1. 愿景凝练

在教育集团内部治理中,愿景凝练是催化领导最关键的任务之一。从单体学校到学校合作体,从“各自为战”到归属同一个集团谋求共同发展,从“我”“你”“他”到“我们”,这种转变真实发生的基础,就是“共同愿景”和“公共目标”的建立,这个过程不仅是集团领导层的事情,而且是集团所有成员校共同的事情,是一个共享教育信念、教育理想、教育理解的过程,是集团化办学实质性推进的观念基础。

2. 关系优化

集团化过程,就是处理学校间关系的过程。如果集团只有两所学校,关系相对简单,容易处理;如果集团成员校大于两所,集团成员校间关系的复杂

程度就会提升,且随着数量的增加,复杂程度会持续增加,各成员校可能处于不同的区域、不同的学段、不同的法人关系、不同的发展水平、前期不同的合作基础,很可能同一教育集团不同成员校的关系也是不同的。因此,领导要基于专业权威、道德权威等在集团内处理冲突、建立信任,形成较为平衡的关系,从而实现共赢。

3. 授权

在集团内部治理中,授权追求的是与集权相对应的一种状态,集团化办学不是为了建立巨型学校,而是激发每一所集团成员校的动能,实现成员校的多元发展。此时的授权,是通过资源优化、专业引领、政策调控等自上而下的路径,撬动内涵发展的可能性,不管成员校前期发展水平如何,它们在集团内都是平等的、需要被尊重和信任的。

(三) 制度设计

制度设计即建立集团内部的制度框架和基本运行规则,保障治理过程的合法性与适切性。集团化办学的制度设计主要围绕结构体系、法律规章、程序机制、规则规范以及由此衍生出的系列具体安排等正式制度展开,也包含在集团化办学进程中形成的习俗、惯习、伦理道德等非正式制度。

制度设计主要包含四个环节:一是在集团层面自上而下的统筹与战略规划,确保公共目标的达成;二是通过组织结构的安排确保多主体参与,避免因资源权力占有的差异而影响参与机会;三是程序公平,各主体的参与过程是制度化的表达而非随意、零散的行为,透明公正;四是规则清晰,清晰可行的行为准则至关重要,有助于厘清和明确各方在协同过程中的角色和职责并有章可循,避免因规则模糊增加合作成本。

(四) 协同过程

协同是自然界和人类社会普遍存在的一种现象,协同即“将各种主体力量协调、整合起来发挥整体效应”^[2]。教育集团的建设过程,是多主体协同发

展的过程,是各个元素(主体)通过互动(冲突和合作),共同努力以实现既定目标或协定目标的过程、作用方式和程序。

集团化协同过程并非一个单一的线性过程,而是一个螺旋式上升的过程,各环节要素间存在相互影响的关系,总体来讲,这个过程包括坦诚沟通、建立信任、过程投入、深化共识、取得阶段性成果五个环节。集团内多主体参与治理过程中,坦诚沟通是重要基础和必要条件;在此基础上,各主体间逐步建立信任感,信任感的建立过程与集团化之前的客观条件密切相关;过程投入即已经进入实质性的合作与协同阶段,必然包含权力的转移、资源的流动与创生、对公共目标的投入、集体决策机制的建立等;伴随着过程的推进和集团化程度的加深,多元主体逐步形成了越来越多的共识并在此基础上促成更多的沟通交流与投入;阶段性成果是这一过程的成果,同时也是下一个循环的开始,既包括有形的输出,也包括无形的成果,一定成果的取得有助于激发各方的投入热情、培养彼此之间的信任感、达成共识,从而加快集团公共目标的实现,达成良性循环。

三、提升教育集团内部治理水平的有效路径——以首师大附中为例

首师大附中始建于1914年,传承百年“成德达才”的育人理念,致力于唤醒成长自觉、激发学生内驱力,创新五育并举、融合育人模式,探索形成了“成达教育”育人体系。2008年,首师大附中开始探索集团化办学之路,陆续承办了北京市门头沟区永定分校、首师大附中第一分校、大兴新城南校区、大兴新城北校区、昌平学校、首师大二附中、通州校区、北校区、房山实验学校、朝阳首师大附属实验学校,11所集团成员校现分布在7个区。集团成员数量多,且横跨多个区,集团本部为完全中学,成员校涵盖小学、初中、高中各个学段,并包含一贯制学校。集团成员校有新建校,也有由集团承办老校,各校区历史基础不

同,发展程度不一,但经过近15年的发展,集团成效较为显著,超过20余万名学生成长成才,成员学校高质量发展,领军人才不断涌现,引领示范效应突出。在笔者研究首师大附中教育集团时,发现集团内部治理是确保集团化办学成效的主要抓手,结合前文所构建的框架,希望能够给读者带来一定的启发。

(一)尊重客观基础,建立命运共同体

行为受观念支配。在集团内部治理的过程中,集团各成员校和集团一层对本集团发展的基本认识和观念直接影响这一集团发展方向、发展程度。一旦集团成立,集团内是否形成了要建设休戚相关、共建共享的命运共同体的观念,是否以建立命运共同体为旨归坦诚沟通、形成了紧密的情感联结,是否聚焦高质量育人达成了深度的价值共识,对于内部治理的成效具有重要的作用。这时,“非均势”的集团内部更要凝聚共识,相对优质的学校不是“背包袱”,相对弱势的学校也不是“失去自主权”。集团化办学的目的不是集团化办学本身,而是通过集团化办学行为实现高质量育人的目标,这是一种超越了“私利”的集体的追求。有关育人的信念和追求是形成集团向心力的前提,而各成员校的教育观念与已有的客观基础密不可分,因此,谋求深度共识首先需要尊重客观基础,真实充分互动,进而形成共识、引领发展。

首师大附中传承百年的“成德达才”育人理念与“立德树人”根本任务高度契合,将“人”的培养放在核心位置,遵循教育规律和人才成长规律,因此,在探索集团化办学之初,就以成达育人理念和文化为核心,深化集团内部的价值共识,形成在总校文化的引领下,各分校文化蓬勃生长的态势,这个过程进而又反哺、滋养了“成达教育”,百年文化焕发了新的生机和与时代融合的魅力,让每个孩子实现全面而有个性发展、自主发展和可持续发展。

(二)集团内部治理中鼓励、容许机制自主创新
制度设计、体制机制创新是集团内部治理优化

的主要抓手,但体制结构和机制是有差别的。体制一般指社会活动的组织体系和结构形式,包括特定的社会活动的组织单元、组织结构、权责划分和管理规定等,机制通常指系统内部组成要素按照一定方式的相互作用以实现特定功能,是系统内部各要素之间相互联系、作用和调节的方式。体制结构的建构主要以实体性组织架构为对象,但机制作为一种非实体性的作用方式,是系统本身一种自我协调与调节机能,从总体上来说往往不是建构的,而是在系统运行过程中逐渐形成的。因此,在集团内部治理过程中,组织机构、制度建设既需要充分的顶层设计谋划,同时也要为机制创生留下充足的空间,促成机制涌现。

首师大附中探索集团化办学之初,就启动制定了集团章程,即集团发展的“基本法”,健全集团治理结构,以实现各成员校的有机互动、深度融合。在这个过程中,集团逐步推出了激励奖励制度、评价考核制度等多项集团层面的制度创新,比如《教育集团成达杯优秀教师奖评选激励办法》等。在集团治理过程中,集团形成了多项有效的机制,比如联合教研机制,从最初集团倡导集团层面教研,到实施过程中各成员校经过深度研讨形成了以大教研组为单位的专题教研机制和以备课组为单位的集体备课机制,在此基础上集团对各个成员校的学情、教情有准确的了解;再比如为了更好地支持成员校的可持续发展,首师大附中教育集团组织学校领导和资深专家成立“学校发展指导团”和“学科发展指导团”,通过深入细致的调研,制定符合分校的特色发展规划,定期对集团成员学校进行综合或专项诊断式评估指导,帮助其完善发展策略,培植发展特色。如果成员校有需要,集团可以为成员校提供订单式服务,个性化订制,最大程度提供切实可能的支持。

(三)寻求关系的平衡,避免成员校被“边缘化”
集团内部治理的过程就是处理集团内各主体的

关系过程,通过合作或者冲突行为实现集团发展的公共目标,合作是积极的,但对关系的建立来讲冲突也不都是消极的,正视冲突并建立冲突解决机制是一种关系、一个集团逐步成熟的标志。这需要多元主体的有效参与,才能保证决策结果代表最为广泛的共识。尤其当各成员校前期并没有合作经历、没有信任和情感联结时,治理程序的公正性、参与性、治理过程中尊重多方话语权就变得更为重要;在集团成员校前期客观条件、资源权力不平衡时,制度化地畅通沟通渠道很关键,以免集团弱势一方强行被代表,“集而不团”、关系失衡。

寻求关系的平衡,不是强求关系的“同一性”,而是“适切性”,这在首师大附中教育集团的内部治理中得以确证。良好的集团内部关系中,集团不仅是成员校的校际关系,更是从集团立场形成的网络体,所有成员校都在网络联结点上发挥作用、关联互动,伴随着作用增强,成员校很可能会变成辐射中心,形成多中心治理网络;而当集团内关系失衡时,冲突频繁,公正感低,各自为战,就会有成员校被“边缘化”,影响集团治理水平和集团化办学的效果。

(四)内部协同治理,持续优化螺旋式上升过程

集团内部治理过程不是一个单一的线性过程,尤其是当集团成员校数量较多、情况复杂时,治理过程中随时有要素进入、产生影响、发生耦合,此时,集团内治理可以形成一个闭环,各要素之间相互影响,没有所谓的起始点,基于现实情况看,哪个要素都有可能成为起始点,通过积极的相互作用,形成螺旋式上升。坦诚沟通可以消除多元主体彼此的不信任感并缓解合作过程中遇到的障碍,如果各成员校前期非常陌生、或者存在明显的竞争关系、发生过冲突,

那么治理就必须要在信任的建立上下功夫。在集团化办学推进过程中,强调制度建设,其实信任和情感联系也非常重要,“稳定、持续的信任关系,是提高治理的灵活性、有效性、提高社会秩序稳定性的关键环节”,^[1]而建立信任通常需要较长的时间。信任水平可能伴随着治理过程的推进持续深化,也有可能因为治理过程中的不公正、不透明、低效率而遭受影响。如果一切顺利,成员校之间随着持续投入到治理过程中,有关集团化办学的共识程度会不断提升,逐步建立起共享的话语体系和沟通方式,形成清晰可行的目标和准则,取得一定的有形或无形的阶段性成果。

首师大附中教育集团成立了集团管理委员会和集团管理中心,通过纵横交错全覆盖的矩阵式管理实现各成员校在“成德达才”育人体系的实施和校本创生中深度交流、生动实践,激发多主体活力,突显集群优势。各成员校在融合总校的课程、活动、制度等可再生的优质育人资源的基础上,创生具有自身特色的育人资源,逐步成长为可以反哺集团总校、各成员校之间相互滋养的多中心发展共同体。

参考文献:

- [1]Ansell, C. & Cash, A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007, 18(4): 543-571.
- [2]曹堂哲.公共行政执行的中层理论——政府执行力研究[M].北京:光明日报出版社,2010:135.
- [3]张爽.教育治理现代化视阈下基础教育集团化办学的中国道路[J].中国教育学刊,2020(11):1-6.