

Indigenous Innovation

走向优质均衡的 本土创新

——上海市学校委托管理
及其评估研究

陈效民 主编

上海的学校委托管理,表现了一种自上而下
的政策设计与自下而上的实践智慧之间相互
作用与结合的创造性张力……



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

Indigenous Innovation

走向优质均衡的

本土创新

——上海大学创新发展
与开放大学

陈为良 主编

上海交通大学上海交大
开放大学出版集团
出版

上海交通大学
出版集团

走向优质均衡的 本土创新

——上海市学校委托管理及其评估研究

陈效民 主编



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

走向优质均衡的本土创新: 上海市学校委托管理及其评估
研究 / 陈效民主编. - 上海: 上海教育出版社, 2014.12
ISBN 978-7-5444-5885-6

I. ①走… II. ①陈… III. ①学校管理 - 教育评估 -
研究 - 上海市 IV. ①G527.51

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第263630号

责任编辑 张志筠

封面设计 陆 弦

走向优质均衡的本土创新

——上海市学校委托管理及其评估研究

陈效民 主编

出 版	上海世纪出版股份有限公司 上 海 教 育 出 版 社 易文网 www.ewen.co
地 址	上海永福路123号
邮 编	200031
发 行	上海世纪出版股份有限公司发行中心
印 刷	上海中华商务联合印刷有限公司
开 本	700×1000 1/16 印张 22.5 插页 2
版 次	2014年12月第1版
印 次	2014年12月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5444-5885-6/G·4776
定 价	50.00元

(如发现质量问题, 读者可向工厂调换)

《走向优质均衡的本土创新》编委会

顾 问：尹后庆

主 编：陈效民

编 委：倪闽景 朱 蕾 焦小峰 叶令仪

王钰城 黄丹凤 朱 丽 沈祖芸

刘文杰 杨 琼

委托管理： 贡献给世界的均衡发展经验

上海在 2009 年和 2012 年连续两次国际学生评估项目(PISA)测试中获得阅读、数学、科学的三项第一,这样的成绩不仅让上海基础教育在国际教育版图找到了自己的坐标,分析出大批家门口普通学校的质量提升托举起上海基础教育整体水平的重要经验,同时也吸引了全世界教育同仁的高度关注。从 2010 年到 2014 年间,上海接待过的世界各国教育参访团数百批,还有很多境外媒体记者长时间蹲点中小学探访上海的秘密,结果,学校委托管理作为大家最感兴趣的关键经验之一被推介到了世界各地,并拍摄成纪录片在经济合作与发展组织(OECD)官网上滚动播放。“委托管理”作为上海的教育政策创新,被公认为贡献给世界的促进教育均衡发展的重要经验。

记得 2003 年,我刚到浦东新区社会发展局任职时提出的“委托管理”机制曾遭遇到很多人的不理解,但与“成功教育”践行者刘京海的交流时一拍即合,开始了委托管理东沟中学的实践探索。作为政府购买服务的一个项目,我们每年通过专业机构对成功教育咨询管理中心“托管”的东沟中学办学质量进行考核与评估。四年实践结果说明:委托管理取得明显成效并达到委托管理要求。当然,管理方享有合理获得委托管理报酬的权利。

管理中心进入东沟中学第一年,着重做了三件事:一是情感相融,价值认同,目标定向。管理中心派出了由 10 名教师组成的团队,他们不是取代东沟中学的师资队伍和管理力量,而是与东沟的原师资队伍共同工作,首先解决管理方与被管理方两支队伍的情感融合与价值认同问题。二是以工作流程为抓手,

提高学校管理的绩效水平。三是以学科教学的信息化平台为载体,推动课堂教学改革,促进教师的专业发展。

东沟中学委托管理实践给我们带来了政策创新的有益尝试并获得了宝贵的启示——创新政府的资源配置机制。浦东教育的“管、办、评”分离并联动机制第一次把传统的公共教育的全流程切分为管、办、评三大领域,这种切分使过去笼统的“政府教育职能”有了主题性分解(管、办、评)和主体性分担(政府、学校、社会)的基础,为明确参与主体的权责对应框架提供了可能。

“管、办、评”分离并联动机制也第一次从资源化的角度来看待“管、办、评”的不同领域和功能,从而为教育资源的配置机制创新开辟了新的途径。由于资源的可交换性,因此可以通过资源的选择、购买、组合使公共资源得到优化配置,使政府教育职能的有效履行有了更多的实现途径,体制外中介平台的引入使教育资源的跨区域选择与优化配置有了可能。东沟中学的实践是通过委托管理的方式,购买引进了一整套的专业管理服务,使政府对学校的资源投入效能有了专业保障。

今天,随着政府公共服务职能的强化,提升公共服务的水平和效率的要求已经摆在我们面前。以“管、办、评”分离并联动机制为重点,逐步理顺新型的政府、学校、社会之间的关系,努力形成“政府宏观管理、学校自主办学、专业机构优质服务”的教育发展新格局,是当前教育行政部门转变政府职能的主动探索和具体实践,这有利于提高行政效率和公共服务水平。

推行农村义务教育学校委托管理,是在明确政府公共服务职能的基础上,将政府公共服务实施中的具体事务,委托给专业化的社会机构,从而激活“管、办、评”分离并联动的机制,扩大优质资源的辐射效应,多渠道提升政府公共服务的水平和效率,推动义务教育均衡发展,努力办好人民满意的教育。

在推进义务教育均衡发展过程中,除了加大对远郊地区义务教育的转移支付力度,鼓励和吸引优秀高校毕业生到郊区农村任教,在农村中小学教师评聘专业技术职务和授予荣誉称号方面给予政策倾斜等措施外,采取以委托管理形式推进农村义务教育学校内涵发展,实现了一些重要突破——

其一,实现中心城区优质教育资源更有效地辐射郊区。农村在现行属地化管理体制下,学校的人、财、物等资源跨区域流动难度较大。由市教委拨出经

费,供郊区教育行政部门向城区教育机构购买服务,并以委托管理的方式来推进郊区农村义务教育学校内涵发展,可以有效突破现行行政区域的界限,使中心城区优质教育资源更加充分地发挥作用。

其二,建立引进专业化服务的渠道。近年来,政府通过实施“加强初中建设工程”、“郊区小学初中教学设施改善项目”等,使城乡义务教育学校的办学条件基本达到了一致,而在学校管理、师资队伍、教育教学质量等内涵建设方面,城乡义务教育学校之间仍有一定的差距。实行委托管理,通过政府购买专业化的服务,委托中心城区优质教育资源管理郊区农村相对薄弱的义务教育学校,可以快速提升农村义务教育学校的办学水平,促进义务教育均衡发展。

其三,转变学校思维方式和管理方式,塑造符合教育现代化要求的学校文化。学校文化是学校内涵发展的重要体现,需要学校干部和教师共同精心打造。为农村相对薄弱义务教育学校引进一两个优秀的教师,常常只能改变一两个班级,不能改变整个学校的面貌。组织优质教育机构以团队形式实行契约式的委托管理,直接向学校快速植入新的教育理念与教育教学管理,推行精细化管理,有利于打破惯有的思维方式,实现学校文化的重塑,加快教育现代化进程。

其四,转变政府职能,培育非政府教育专业机构。对相对薄弱的义务教育学校实行委托管理,推进教育行政部门依法管理、学校或教育专业机构依法自主办学、评价机构独立参与评价的“管、办、评”分离并联动模式,有利于转变政府职能,培育非政府教育专业机构,有利于社会主义市场经济背景下教育资源要素的生长与发展,将来在教育中介机构发育成熟后,由教育中介机构实施义务教育阶段相对薄弱学校的委托管理工作还可以根据需要适当扩大。

今天,当看到已在全市层面上经历三轮的委托管理呈现出如此丰富的实践成果的时候,我非常感慨;当看到来自世界各地的教育同行对这一创新做法表示出浓厚兴趣并肯定其在全球破解均衡难题中的重要贡献时,我非常欣慰。学校委托管理是在明确政府公共服务职能基础上,以购买服务的方式将具体事务委托给专业性强、公信力高的教育专业机构,并通过第三方评估机构对办学绩效进行评估,这是一种“管、办、评”既分离又联动的机制。委托管理是教育公共服务架构中一项重要的本土创新,它将政府放在与学校管理方平等的一面,以

约定的契约关系规范双方行为准则,双方都必须按照约定的规则处理彼此之间的关系,政府不再是单方强势角色。

捧起这本书,你会感受到一种来自自上而下的政策设计与自下而上的实践智慧之间相互作用与结合的创造性张力,它会给教育行政工作者和广大基层学校校长都带来有益的启示。

国家督学、原上海市教委副主任

尹后庆

2014年10月

目 录

上 篇

- 3 ▶ 第一章 破解教育均衡发展难题的创举
学校委托管理的社会发展诉求 / 4
基础教育均衡发展的现实需要 / 21
国际教育均衡发展的环顾与思考 / 33
- 38 ▶ 第二章 学校委托管理的形成轨迹与样本意义
分享优质教育的多种尝试 / 38
浦东新区委托管理的先行先试 / 46
全市范围全面推进委托管理 / 55
学校委托管理的价值所在与创新意义 / 61
- 73 ▶ 第三章 学校委托管理的基本要义与框架设计
委托管理概念与内涵的明晰 / 73
学校委托管理的要件与特征 / 80
区域实施委托管理的框架设计 / 85
学校委托管理的制度建设 / 93
学校委托管理的工作流程 / 98
- 116 ▶ 第四章 上海市学校委托管理的三轮实践与思考
聚焦学校内涵发展的首轮探索与成效 / 116
优化“托管”行为的第二轮探索与成效 / 130
提升各方满意度的第三轮探索与成效 / 138
三轮“托管”探索实践的基本经验 / 150
不断放大“托管”效应的后续思考 / 156

中 篇

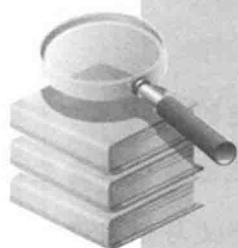
- 163 ▶ 第五章 学校委托管理的系统组织与运作机制
学校委托管理责任转移的落实 / 164
委托管理体制的确立与运作机制 / 175
学校委托管理团队的建设与提升 / 184
- 195 ▶ 第六章 学校委托管理工作的推进
学校委托管理工作中的三对关系 / 196
学校委托管理工作的实施要点 / 209
推进受援学校的教育改革与发展 / 228
- 241 ▶ 第七章 学校委托管理模式的多元发展
内涵不断丰富发展的“托管”模式 / 241
委托管理模式的“托管”主体分类 / 247
委托管理模式的价值取向分类 / 253
“软托管”模式的实践探索 / 257

下 篇

- 273 ▶ 第八章 学校委托管理工作绩效评估的设计
营建“托管”工作的质量保障体系 / 274
委托管理工作绩效评估的基本概念与框架 / 287
委托管理工作绩效评估的若干维度 / 291
委托管理工作绩效评估的主要原则 / 298
- 303 ▶ 第九章 学校委托管理工作绩效评估的实施方法与步骤
委托管理工作绩效评估的指标设计 / 303
委托管理工作绩效评估的方法 / 316
委托管理工作绩效评估实施的步骤 / 323
委托管理工作绩效评估结果的多元解读 / 330
- 338 ▶ 附 录 上海市学校委托管理绩效评估指标
- 347 ▶ 主要参考文献

上篇 委托管理的意义与框架设计

- ◆ 破解教育均衡发展难题的创举
- ◆ 学校委托管理的形成轨迹与样本意义
- ◆ 学校委托管理的基本要义与框架设计
- ◆ 上海市学校委托管理的三轮实践与思考



第一章

破解教育均衡发展难题的创举

上海正走向世界教育改革的前沿,正在用创造性的实践经验贡献给世界。2009年和2012年,上海两次参加国际学生评估项目(简称PISA)测评,学生们在阅读、数学和科学中的出色表现,让世界震惊。与此同时,更让世界感到惊讶的是,这一结果并非靠少数优秀学生和传统名校的表现而获得,而是大部分名不见经传的家门口学校托举起了上海基础教育的整体水平,在“为了每一个孩子发展”的公平旗帜下,有效地破解教育均衡发展的世界性难题,引来国际同行与媒体刮目相看,以致美国学者把“超越上海”作为建设世界顶尖教育系统的研究课题。那么,上海在改变薄弱学校面貌、促进每一个孩子的健康成长和促进教育优质均衡发展方面究竟拥有什么样的“秘密武器”呢?

2007年下半年,上海市教育委员会做出一项具有重大影响的决定,颁发了《以教育内涵建设项目推动义务教育均衡发展的实施方案》的通知,决定推行学校委托管理的创新举措,由政府购买专业化服务,将城郊结合地区的薄弱学校委托给城区优质学校或有资质的教育专业机构进行管理,逐步建立新型的政府、学校、社会之间的关系,形成“政府宏观管理、学校自主办学、专业机构优质服务”的教育发展新格局。推行农村义务教育学校委托管理,是在明确政府的公共服务职能的基础上,将政府公共服务实施中的具体事务,委托给专业化的社会机构,从而激活“管、办、评”分离并联动的机制,扩大优质资源的辐射效应,多渠道提升政府公共服务的水平和效率,推动义务教育均衡发展,努力办好人民满意的教育。

此后的七年时间里,上海市教委前后启动实施了三轮学校委托管理,共有109所薄弱学校因参与项目而受益,学校办学水平提升了,学生主动而全面成

长,社区和家长因家门口有了好学校而感到满意。值得指出的是,学校委托管理只是上海基础教育改革过程中的一个重要组成部分,是推动上海基础教育优质均衡发展的重要一环。



链接 1-1

弱校改造的第五种策略

尽管在上海,基础教育是免费而且是义务的,但公立学校内部教育质量差异仍然很大。上海采取了好几种策略来减少这种校际差距……第五种策略是委托管理。委托管理是一种新型的监管方案,它的主要内容是政府委托一些好的公立学校,去接管一些比较薄弱的学校。在这种机制下,一些好的学校会派出一些有经验的领导人员去另外一个薄弱学校当校长。与此同时,也会抽调一部分教师去这些学校任教。在2007年,上海市政府要求19所好学校去监管郊区的20所薄弱学校,为期2年,监管过程中产生的费用统一由上海市政府承担。这种安排不仅有利于薄弱学校的发展,也为好学校提供了培养和提拔自己学校教师的一个空间和机会……为了理解人类的学习,我们需要做许多事情,而在这些方面上海都做出了巨大的努力。

摘自[美]马克·塔克,超越上海 美国应该如何建设世界顶尖的教育系统 [M].上海:华东师范大学出版社,2013

学校委托管理的社会发展诉求

纵观教育改革的发展历程,其根本动因不在于教育自身,而在于社会经济和科技进步提出的客观要求。任何教育改革的展开都需要对当时当地所面临的社会政治、经济、文化背景及教育自身状况进行分析,把握诸多社会背景的变化所提出的教育需求。改革开放以来,中国的经济实力显著增强。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》的出台,描绘了未来教育改革发展的宏伟蓝图,启动了从人力资源大国向人力资源强国迈进的历史进程。21世纪初的上海正处在改革和发展的关键时期,经济社会发展对基础教育提出了新要求,学校委托管理正是在这样的背景下出现与发展的。

一、经济体制改革对教育发展的诉求

社会主义市场经济体制探索、确立和不断完善的过程,也是不断解放思想的过程。每一次思想解放都极大促进了经济体制改革的深入和经济社会的发展,教育作为社会大系统的重要构成部分,经济发展的智力来源和人才保障,必须有所作为。教育要主动适应国家和地方发展需求,在服务加快转变经济发展方式、推动教育优先发展上下工夫;要坚持促进教育公平,在改善民生、解决人民群众关心的实际问题上下工夫;要着力提高教育质量,在推动各级各类教育科学发展上下工夫;要大力推进改革试点,组织实施重大项目,在推动教育科学发展的体制机制上下工夫。只有完成这些任务,教育才能迅速实现自身的转型,并着力推动我国从人口大国向人力资源强国的转型,切实推动经济社会又好又快发展,建设小康社会^①。

1. 社会转型对教育体制的影响和挑战

社会转型是当今时代的深刻特征。这种特征主要体现为从工业社会向知识经济社会、从计划经济向市场经济、从封闭机制向开放机制、从伦理主导向法理主导、从单一文化到多元文化等多个维度的转型。其中,世界范围内从工业社会向知识经济社会的转型是整个社会转型的根本动因,而中国范围内从计划经济体制向市场经济体制的转轨是整个体制转轨的核心。

从工业社会迈向知识经济社会的时代转型。20世纪中叶,以网络革命、基因革命和纳米革命为代表的高科技革命拉开帷幕,科学技术的发展开始进入全面突破、综合创新的阶段,科技与经济的结合日益紧密,产业技术升级加快,高新技术产业在整个经济中的比重不断增加,使得科学技术在生产力发展中的作用发生质的突变,逐步成为决定生产力总体水平高低的首要因素。高科技不仅推动了社会产业经济结构的变化,而且导致整个人类的生活、学习、工作方式以及思维方式的深刻变革,最终促进人类社会由工业社会逐渐向知识经济社会的转型。

知识经济的出现预示着社会生产领域的一场深刻变革:知识经济促进了产业结构的调整和优化,加速劳动密集型产业向知识密集型产业转移;知识经济促进了经济增长方式的转型,推动经济增长由资源依赖型向创新驱动型转变;

^① 尹后庆,见证变革——站在上海基础教育转折点上[M].上海:上海教育出版社,2013

知识经济导致社会阶层结构、权力结构逐步发生变化,金字塔式的社会组织结构正在或将要被一个网络状的新的社会组织结构所替代。工业社会的主导哲学是“技术理性”,其核心是“控制”,人们通过对自然规律和社会规律的探索,实现对人与自然的关系、人与人关系的控制,这种控制给学校教育带来很大影响。在对“技术理性”的批判反思过程中,人们提出了知识经济社会的主导哲学,那就是“解放理性”,其核心思想是“权力赋予”,就是把属于人自身的权利还给人,重新恢复人在社会生活中的自主地位。这场深刻的社会转型将人才资本提升到前所未有的高度,世界各国竞争的焦点从争夺资源与市场逐步让位于人才的竞争,人才成为当代经济社会发展的决定性力量。发达国家经济发展成功的实践表明,一个国家的人才资本存量直接决定经济增长和经济发展。教育得到了前所未有的高度重视,成为关乎人类发展、世界和平、国家安全、个人幸福的一件大事,中国教育改革发展的大幕也由此而拉开。

社会体制的变革引发教育体制的变革。“原因十分简单:教育体制变迁的根本的乃至直接的动力通常均来自于社会体制变迁,教育体制变迁的整个过程始终受社会体制变迁的‘调控’。教育体制变迁所形成的‘教育体制模式’,最终只有符合社会体制变迁所形成的‘社会体制模式’的生存与发展需要,其自身才会‘被赋予’相应的生命力。”^①早在1993年国务院颁发的关于《中国教育改革与发展纲要》的实施意见中,就明确提出:“随着经济体制、政治体制和科技体制改革的深化,教育体制改革要采取综合配套、分步推进的方针,加快步伐,改革包得过多、统得过死的体制,初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。”社会运行机制的转变必然导致教育体制机制的变革。随着计划经济转向市场经济,教育资源的配置日渐从优先满足社会需求转向优先满足人的发展的需要,这是党和政府顺应时代进步做出的必然选择,它的意义在于重新恢复“人”在教育活动中的重要地位,主张以“人”作为教育教学的出发点,顺应人的禀赋,提升人的潜能,完整而全面地关照人的发展。

2. 经济体制改革目标对教育改革的诉求

“改革与开放使中国的社会主义实践发生了重要的转变。这主要表现在社会对经济实行控制方式和方法改变了,国家逐步退出对经济的直接干预,经济

^① 吴康宁.教育社会学[M].北京:人民教育出版社,1998