

●施光明 主编

杭州市

“集团化办学战略”

解析

中央文献出版社

杭州市“集团化办学战略”解析

HANGZHOU SHI JI TUAN HUA BAN XUE ZHAN LUE JI EXI

施光明 主编

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

杭州市“集团化办学战略”解析/施光明主编.—北京:中央文献出版社,2006.7

ISBN 7-5073-2141-X

I.杭… II.施… III.办学组织形式—研究—杭州市 IV.G527.551

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 069724 号

杭州市“集团化办学战略”解析

编 者:施光明

出 版:中央文献出版社

责任编辑:张晓彤

封面设计:惠 明

发 行:全国新华书店

印 刷:杭州云轩印刷有限公司

开 本:889×1194 1/32

版 次:2006年7月第1版

印 次:2006年7月第1次印刷

印 数:1000册

ISBN 7-5073-2141-X

定价:30.00元

序

2002年,杭州市出现了全国第一个公办教育集团——杭州求是教育集团,作为一个新生事物,逐步引起了政府部门的关注。2004年9月,杭州市委、市政府出台了《关于加快基础教育改革和发展的若干意见》,第一次明确提出了“实施名校集团化战略”。从此,名校集团化办学就成为杭州市推进基础教育均衡发展的重大举措。一时间,杭州市所属区县(市)纷纷成立教育集团。到2006年3月底,全市已有185所中小学、幼儿园组建了51个教育集团,其中90%为公办教育集团。这些以名校为龙头的教育集团,涵盖基础教育的各个阶段,办学模式也呈现出多样化。毋庸讳言,在杭州市出现一大批教育集团,与政府和教育行政部门的政策倡导和大力推动是分不开的。那么,如何看待这一现象呢?教育界对此有赞同者,认为是基础教育改革的一大创新;有反对者,认为这一做法违背了学校发展的规律。各持己见,莫衷一是。

当集团化办学从一项出自基层学校的探索,逐渐转变为政府介入的制度创新,并上升为一个区域内的组织行为时,就会引

起方方面面的关注,从而出现质疑和争论,这些都是正常的,可以理解的。问题在于,应该以科学的态度,对集团化办学这一教育现象做出理性的剖析。正是基于这种思考,从2005年4月开始,我们对杭州市的教育集团进行了为期三个月的调研。在获取大量第一手资料的基础上,进行理论分析。又通过一年多的研究,我们将这份结果呈现给教育界的广大同行。

公平,是广大人民群众的追求目标。社会公平,是构建和谐社会价值基础,是衡量社会全面进步的重要尺度。而教育公平则是社会公平的重要体现,是建设和谐社会不可或缺的部分。杭州地处东南沿海,是经济发达地区,从1991年至2005年,连续十五年国内生产总值保持两位数增长的发展速度;2005年,按户籍人口计算的人均GDP突破5000美元,城市综合竞争力位居全国第五位,城镇居民人均可支配收入达到16601元。如果说,改革开放之初,杭州百姓追求的公平还是有饭吃、有房住。那么,今天,杭州的百姓在衣食无忧之后,追求的公平就是希望自己的子女能够接受更多更好的教育。显然,教育公平已经成为社会公平的一个重要内容。杭州市委、市政府正是看到了百姓的这种需求,提出了“不让一个孩子输在起跑线上”的口号,从基础教育阶段开始,通过实施名校集团化战略,扩张优质教育资源,推进教育公平。

显然,追求教育公平是社会发展的必然诉求,而基础教育,尤其是义务教育,是政府的责任和义务,能否在基础教育阶段实现和体现教育公平,乃是决策者制定和实施公共教育政策时的

首要考虑。正是在这个意义上,集团化办学不失为是推进教育公平的一条有效途径。

当对教育公平的要求已成为全社会的呼声之时,教育也必然要做出相应的回应,于是,均衡发展便成为当代教育发展的理念和追求的目标。通过促进区域内教育事业的均衡发展,提供实现教育公平的前提和保障,是教育发展必然的价值取向,也是集团化办学的出发点和重要指向。于是,集团化办学又有了它的第二重价值,即推进教育均衡发展。

名校作为一种优质教育资源,是在社会、政府多方扶持和支持下,经过长期的文化积淀而逐渐形成的稀有公共资源。如何让这种宝贵的公共资源实现效益最大化,可以有多种途径和方法,如与薄弱学校结对帮扶,帮助其他学校培养师资等等。其中,名校集团化办学无疑也是一种有益的探索,通过“名校+新校”、“名校+弱校”等方式,来帮助这些学校得到发展。从这个意义上说,名校集团化实际上是集团化办学的一种特殊形态,或者说是一种典型形态。

当然,在集团化办学的过程中也还存在着各种问题,如由于一些学校内在的扩张冲动欲,使得集团发展速度过快,导致教师培养难以跟上;又如从单一学校发展为教育集团后,管理不能适应;再如在相当一部分集团中,都还没有建立起法人治理结构和专业治理结构等等。

“任何一项改革,结果都是未来的,成本却是现在的。”显然,对集团化办学简单地进行肯定或否定,都不是一个教育科学

研究者应有的态度。我们之所以对集团化办学这一教育现象进行剖析,目的正是想提高改革的实践理性,规避和减少制度变迁带来的种种风险,使教育改革不走或少走弯路。

作者

2006年5月于杭州

目 录

序

第一章 绪 论	(1)
第一节 教育集团的历史考察	(1)
第二节 杭州市教育集团化办学的由来与背景	(18)
第二章 名校集团化的多元审视	(26)
第一节 名校集团化的多元审视	(26)
第二节 对名校集团化办学若干问题的辨析	(45)
第三章 教育集团的组织结构与运行机制分析	(51)
第一节 传统公办学校的组织结构与特点分析	(51)
第二节 名校集团的组织结构与管理	(54)
第三节 名校集团化办学的运行机制分析	(63)
第四章 集团化办学的多种实现形式	(69)
第一节 集团化办学的模式	(69)
第二节 集团化办学的运作	(84)
第五章 教育集团个案剖析	(91)
第一节 公办教育集团个案分析	(91)
第二节 “公办学校 + 民办学校”教育集团个案分析	(103)

第三节	民办教育集团个案分析	(123)
第四节	职业教育集团个案分析	(135)
第六章	集团化办学的政策分析与建议	(145)
第一节	集团化办学的特征分析	(145)
第二节	支持集团化办学的政策建议	(150)
第七章	打造现代教育集团	(159)
第一节	现代学校制度的观照	(159)
第二节	打造现代教育集团	(169)
附录:杭州市教育集团概况		(180)

后 记

第一章 绪 论

20世纪90年代以来,有关教育产业问题的讨论俨然成为许多国家争论最为激烈的教育问题之一,而与教育经营密切相关的教育集团化发展趋势,随之成为世人关注的焦点。教育集团的出现不是一个偶然现象,也不是一种从众行为,是教育发展过程中优胜劣汰的结果,是生存的需要,也是发展的必然。

第一节 教育集团的历史考察

上世纪80年代以来,世界上许多国家出现了旺盛的教育需求与公共教育经费不足的矛盾,公众对公立教育系统的管理僵化和低效率的指责日益强烈,于是许多国家进行了教育改革,出现了个人、社会团体、合作组织、公司企业等非政府单位和部门大力兴办各种类型和形式的教育机构,为公众提供更多的选择机会,并形成学校竞争的氛围。

我国改革开放以来,教育迎来了发展的春天,尤其是民办教育迅速得到了恢复和发展,打破了公立教育一统天下的局面,促使了我国多元办学体制的形成。国内外的各种办学主体都在努力寻求有效的办学模式,以促使教育资源利用的最大化,从而提升学校的教育质量和办学效率。集团化作为一

种有效的资源运作和配置模式,被借鉴使用到教育组织中,出现了一种以集团化方式运作的办学组织——教育集团。

一、教育集团概述

(一)教育集团的含义

教育集团在国外形成一定的声势只有十几年的时间,在我国则是上个世纪90年代才出现,因此,没有成熟和规范的模式,不同的社会背景和生成因素使其呈现出丰富多彩的表现形式。而且,随着教育产业的发展和政策法规的进一步宽松,教育集团必将演化出更多的模式和内容。在这种状况下,很难对教育集团的含义做出一个准确的界定。

一般来说,目前的教育集团可以分为两种大的类型,一类是紧密型的教育集团,即由一个教育投资公司(或组织)投资兴办若干所学校,这些学校只有一个法人,有统一的办学理念、管理章程和运作模式,不少民办教育集团大多属于这种类型。一些采用校区制的公办教育集团,尽管属于国有资产,但在集团运作上也是如此。另一类是松散型的教育集团,即由若干所学校结合成一个教育集团,这些学校均为独立法人,集团设立理事会,协调所属学校的教育教学活动。

显然,如果我们要对教育集团的含义做出界定,那么,可以如下描述:教育集团是为了实现教育资源的优化配置,主要是通过一定的产权纽带或契约纽带,由多个学校及其他教育相关产业构成,有共同认可的办学理念,以学校经营为主营业务的教育联合体。

(二)教育集团的基本特征

教育,作为一个相对独立的产业部门和系统,它有别于一般的营利性的经济组织,也不同于纯粹的非营利性的公共组织。教育集团更多地引入了企业经营的理论,在学校的教育教学之外,借鉴企业的运作方式进行教育资源的开发与整合,因而具有与企业(集团)和单一的学校机构不同的基本特性和

规律。

但与企业(集团)相比,教育集团无论在规模、运作规律、发育程度、生存环境都与其存在着质的差异。因此,从比较的角度来说,对教育集团的特征描述更多地着眼于它与一般学校机构(包括公办学校和民办学校)的差异,以说明教育集团的形成过程中从单一走向群体过程中体现的特殊性。

1. 集团资源的规模性

从资源的拥有量来看,教育集团具有规模性,这是教育集团区别于一般性教育机构的首要特征。教育集团的规模不仅包括学校数量、教职工数量等,也包括资金规模以及在此基础上形成的技术规模、设备规模等。

2. 资金来源的广泛性

教育是一个投资庞大的事业,教育集团对资金的巨大需求及其自身的多元组织成分(教育公司通常是股份公司)决定了资金来源的多元化。民办学校在激烈的竞争中为了先声夺人,动辄投资过千万,甚至上亿元也不罕见。一个教育集团的资产往往多达数亿,因而通过投资者初始资本的滚动积累是不可能达到的。教育集团的经营管理者通常采取金融手段,采用教育股份制、买壳上市、合伙投资、风险投资、品牌入股、借贷抵押等多种方式,以达到一定的资金规模。

3. 组织结构的层次性

从教育集团的构成来看,教育集团往往是围绕一个核心学校、集团公司的数个学校机构和相关产业机构的联合体,为了实现对成员学校的控制,在学校层面之上必然地形成一个核心管理层。此外,由于成员机构和核心机构在联系纽带方面存在差异,教育集团可能形成更多的层次。

4. 集团管理的专业性

教育管理的专业化突出地表现在集团层面上的核心部门——集团公司,它通常由专业人员组成,承担专业管理公司的功能。从某种意义上说,处于集团层面的管理公司或总部,是

教育集团组织中的投资决策中心、财务控制中心、目标管理中心、综合服务中心和人力资源开发中心。

5. 集团功能的多样性

大型的教育集团除了具有一般学校的功能之外,还往往具有教研开发功能、教育服务功能等。部分教育集团在提供人才培养与培训的同时,开发、形成了独具特色的系列培训课程和培训模式,从事着管理输出、教材开发、教学设备生产等多样化的生产和经营,提供社会实践、就业指导、图书出版、多媒体开发等多方位的服务,把业务经营范围拓展到了更为广阔的领域。

二、国外教育集团的发展历程

教育集团的兴起始于国外。若要考察教育集团的历史,首先必须对国外教育集团的发展历程做一番梳理。

(一)国外教育集团的生成背景

上世纪 60、70 年代,在私立教育比较发达的国家和地区,就已有网络化、连锁式的大型教育组织机构出现,但国外教育集团的真正兴起始于上世纪 80 年代末 90 年代初,进入 90 年代以后,早期建立的教育集团获得了前所未有的发展,新的教育集团又不断涌现。国外教育集团在 20 世纪 90 年代能够获得如此大的发展,是多种因素作用的结果。

1. 公立学校私营化的影响

自 20 世纪 80 年代末以来,随着西方资本主义国家经济体制、政治体制的改革,民营化的趋势席卷全球,教育界也受到冲击,出现了教育民营化发展的浪潮,究其原因,主要有三:

其一,“第三条道路”的提出。公共部门的民营化趋势席卷全球,教育作为公共部门中影响最大、范围最广的一个部分,不可避免地卷入其中。

其二,知识经济的崛起,使人们进一步认识到教育对推动经济、社会发展的重要性,从而对教育提出了更高的要求,越

来越不满足于公立学校的低效、僵化以及与现实的脱节。为了解决这个问题,一方面是改革教育体制,调整教育内容;另一方面,则是力图通过教育民营化来提高学校的办学效率。

其三,社会多元化及其相互联系的增强,使社会对教育的选择性日益强烈。同时,教育投入的不断增长,使一些国家的政府希望通过民营化来拓宽教育投入的渠道,筹措更多的教育经费。

由于上述原因,使教育民营化成为一种潮流,其中,公校私营尤其成为欧美各国一场声势浩大的运动。公立学校私营化是指公立学校把部分教育服务从公共领域转向私营化领域,即在维护政府和学校委员会办学权(学校的公共性)的前提下,增加私人 and 私营机构在公立学校中的投资服务项目,包括管理经营学校的生活费用、物资供应、交通工具、医疗卫生、教学技术、教育测评、课程革新、教师聘用等方面。公立学校的这些服务项目在人员培训、人事管理、设备提供等方面单独所需的经费,通常按合同规定由私营公司承担,不占用学校原公共教育经费。

私营公司承包经营管理学校,公司和学校形成的联盟就具有集团管理的一些特征。私营公司对一些学校的共性管理活动进行集约化经营管理,提高了管理效率,节约了学校经营成本。公司与学校通过协议形成了一种相对比较稳定的合作关系,构成了一个以契约为联系纽带的松散型联合体。这种联盟没有产权关系作为联结纽带,公司与学校的合作只是通过契约来维系,而且这种合作只是阶段性的,一旦学校没有达到预期的目的,就可结束合同,寻找新的合作伙伴。因此,它与教育集团又有所不同。但它的出现和发展影响了教育集团的产生,它的一些管理理念、经营思路和管理方式等被教育集团所吸收和借鉴。

2. 教育的产业属性获得肯定

数十年前,美国斯坦福大学开辟了学校工业园,使教学活

动、科研成果与工业园的发展双向互动,彼此推进,最终形成了世界一流的知识和知识密集型工业开发区,这就是“硅谷”。有人在对这一成功案例进行总结后,提出了“教育产业化”这一命题。之后,美国的麻省理工学院、哈佛大学和英国的剑桥大学等,也在20世纪80年代开始了“教育产业化”的尝试,开辟了一些既有社会效益,也有经济效益的研究项目,这就是教育产业化的由来。

之后,关于教育产业化的命题,引发了一系列的讨论,人们对教育的产业属性以及教育能否产业化提出了不同的观点。历经多年的实践和反复探索,最终,人们开始认识到:教育作为社会生产发展到一定阶段的文化现象,具有与经济组织相区别的特殊性,但也具有产业性的一面。产业是经济领域的概念,“指生产同一性质的物质和劳务产品的组织的集合”。国外经济学家对国民经济部门进行产业划分,是从“所有能得到报酬的活动都是生产性的”观点出发,而划分出三个产业。可见,“产业的特性,首先就是生产,而非其他”。教育之所以是一种产业,首先,因为它具有生产性,而且随着知识经济的出现,“教育将成为经济发展的基础产业”;其次,是因为教育组织——各级各类学校和其他教育机构,又都为社会生产着同一性质的产品,所以,社会教育组织的集合,当然是一种产业。近十年来,国外教育市场化浪潮和教育产业化运行迅猛发展,教育在许多经济发达国家被视作未来一段时间内最热门的产业和最具有开发潜力的市场之一,不少企业间接或直接介入教育领域。

3. 企业集团运行机制的成功启示

随着经济的不断发展,市场竞争日趋激烈,对社会化大生产的要求也持续提高,这就促使各个企业的组织形态及企业之间的结合关系不断进行变革,最终出现了企业集团这一组织形式。企业集团的基本内涵,是将经济领域中分散的实体以集团形式有机地联结起来,形成庞大的经营运行机制,并以

规模优势实现企业经营中的规模效益和利润最大化。企业集团是一个包含了多种功能、多个环节的复杂组织,是企业组织形成演进的高级阶段。作为社会生产横向联合、纵向拓展、多样化经营的结果和企业组织形式演进的最高阶段,企业集团在某种程度上符合了为企业创造并保持竞争优势的要求,以企业集团组织为基础的企业扩张不仅可以节约交易费用,还可以充分利用经营资源,实现规模经济和广度经济,具有较高的激励力度。

借鉴企业集团的运行机制是源于学校和企业组织层面上的相似性。在组织层面上,无论是学校还是企业,都是人类为更有效地实现特定目标而形成的社会组织。在与社会进行价值交换的层面上,在获取组织生存与发展资源的意义上,他们都是通过向社会提供价值(产品和服务)来实现的。只要在学校之间还存在着类似于企业间的竞争压力,提高质量和改进教学就将成为学校的自觉追求。因此,作为人类生产活动,学校完全有可能借鉴企业集团的运行机制来增强学校的活力,提高学校的办学效率。

显然,当教育的产业属性得到肯定,教育被作为一个产业来发展的时候,在遵循教育规律的前提下,借鉴产业组织的观念、思想和经济建设成果,引入有效的企业集团组织形式,组建教育集团,将产业发展规律和企业运作规律的内容适当地融入教育产业,是提高教育产业的组织化程度、提高教育资源配置效率的重要措施,是能够促进教育事业快速健康发展的途径之一。

(二)国外教育集团的发展概况

在国际范围内,教育集团萌芽于20世纪60年代。早期的教育集团大多是一些发展中国家为筹措资金、普及教育的需要而由一些学校通过滚动发展形成的。这方面以巴西 Objetivo/UNIP 公司、印度的 DELHI 私立学校连锁网络、巴基斯坦的 Beaconhouse 学校系统等为代表。这些学校发展迅速,现在经

营着成百上千所学校,在学校的扩张中,出现了集团总部,及基于集团层面的教师培训中心、教育科学研究中心等,对学校的发展进一步提供专业化的指导和服务。

20世纪80年代末以来,随着民营教育力量的崛起,出现了新的教育集团形式——“公校私营”(Public Schools Privatization)运动中的教育公司。教育公司“大规模地运用其他竞争性行业中高超的企业发展和产业重组的手段和工具,改善教育资源配置关系,建立规模竞争优势”。这种以教育公司进行“公校私营”的现象,到上世纪90年代成为流行全美的一个新现象,引发了全国性的大讨论。受美国教育改革的影响,欧洲在上世纪90年代也出现了教育私有化之风,如英国“教育行动区”计划;在一些东欧国家,如波兰、匈牙利,甚至俄罗斯也出现了教育私有化的发展迹象。

“公校私营”以美国的爱迪生学校公司(Edison schools Inc.)为代表,到2002年秋,它已承担着150所学校83000名学生的管理经营,是美国“公校私营”运动的“领头羊”。而传统的私立学校在教育产业化的推动下,通过滚动发展也得到了巨大的发展,如美国的诺贝尔集团(Nobel Learning Communities),现在经营着179所K-12学校(即小学一年级到高中三年级12年教育的学校)近3万名学生。这种私立教育集团的扩张,不仅表现在纯私立学校的数目上(到2002年,累计收购了55所私立学校),也通过接管特许学校来实现集团的扩张。这一时期私立教育集团在世界范围内也同样获得了蓬勃的发展,比较有影响的如南非的Educor、新加坡的英华美教育集团、新加坡的卓越国际特许(加盟)连锁经营有限公司等等。

与早期相比,现在国外教育集团的发展呈现如下特点:

(1) 公立学校开始被纳入教育集团化发展的轨道

如世纪之交被美国媒体炒作得沸沸扬扬、备受美国经济界和教育界关注的公立学校私营管理,就是对公立学校实施集团化管理的典型例证。