

关于基础教育优质资源辐射 两种方式的比较及思考

金 敏

(上海市吕巷中学, 上海 201517)

摘要:义务教育是我国一项基本公共服务,在义务教育实现全面普及和免费之后,国家明确把义务教育均衡发展作为基础教育改革的重中之重,优质资源的辐射是义务教育均衡发展的有效手段。本文以上海市金山区某中学为例,剖析“上海市以委托管理推动农村义务教育学校内涵发展工作”和“金山区城乡初中组团发展”两个项目在命名及内涵、实施模式、实施的具体内容及责任、实施期限、评估与奖励等五个方面的异同,并给出作者在“政策倾斜,确保公共教育资源均衡配置”、“调整经费结构、设立奖励基金,促进项目工作不断完善”、“情感融洽、追求共同的价值取向、构建先进的校园文化”等三方面的思考与进一步完善优质资源辐射的建议。

关键词:委托管理;城乡组团发展;资源辐射;均衡配置

中图分类号:G40-058

文献标识码:A

文章编号:2095-3380(2012)03-0075-05

Comparison and Thinking on Two Ways of High Quality Resources Radiation for Basic Education

Jin Min

(Shanghai Lǔxiang Middle School, Shanghai 201517)

Abstract: Compulsory education is one of basic public services. After we have reached the aim of universal compulsory education, our government claims balanced development to be the top priority in basic education reform. High quality resources radiation is an effective way of balanced development for compulsory education. There are two schemes for the radiation. One is “promoting the connotation development in rural compulsory education schools with mandatory administration in Shanghai” and the another “pushing the development of the junior high schools by forming a group between urban and rural areas in Jinshan”. This paper, taking a middle school in Jinshan District of Shanghai as an example, analyzes the similarities and differences in five aspects: title, implementing model, specific content and responsibility, implementation term, evaluation and reward between the two schemes. This article also puts forward three aspects of thinking and suggestions, involving “inclining policy, to ensure the balanced allocation of public education resources”, “adjusting funds structure, setting up incentive funds, to promote the work of the project constantly perfect” and “melting just emotion, pursuing the common value orientation, to construct advanced campus culture”.

Key words: Mandatory administration; Group development between urban and rural areas; Resources radiation; Balanced allocation

胡锦涛总书记在十七大报告中指出:“教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础。要全面贯彻党的教育方针……优化教育结构,促进义务教育均衡发展。”^[1]从某种意义上来说,教育公平代表着社会公正,是促进社会和谐的必要条件。温家宝总理说:“对目前社会反映义务教育中优质教育资源分布不均衡问题要找出症结所在,提出解决问题的思路 and 措施。”^①作为地方政府和教育部门,要积极响应中央政府号召,努力用科学发展观指导我们的教育管理工作,优化资源配置,努力让优质教育资源不断辐射到农村薄弱地区,缩小城乡差异,促进教育均衡发展。

在优质资源辐射、促进基础教育均衡发展的进程中,上海市教育委员会于2007年9月建立了“上海市以委托管理推动农村义务教育学校内涵发展工作”(以下称“委托管理”)的项目,由中心城区的一所中学(以下称A中学)管理金山区某中学(以下称B中学),时间两年。2009年9月,B中学进入第二轮托管,在第二轮托管期间,金山区教育局实施组团发展合作共建项目(以下称“组团发展”),金山区优质公办学校(以下称C中学)与B中学组团合作共建,为期四年,至2014年7月。本文试图以B中学为例,从项目名称、项目实施模式、项目实施的具体内容及承担的职责、实施期限、评估与奖励等五个方面,通过比较剖析上海市教委的“委托管理”和金山区教育局的“组团发展”这两种优质教育资源辐射农村薄弱学校模式的差异,寻求均衡发展之道。

一、“委托管理”与“组团发展”两种优质教育资源辐射方式的比较

1. 项目名称

“委托管理”项目:A中学委托管理B中学;

“组团发展”项目:C中学—B中学组团发展合作共建。

从前名称的表述中,我们觉得项目的主体责任人为A中学,它行使对B中学办学的自主权,而B中学是被托管的,两者有主动与被动之分;而后项目名称的表述,让人更多感受到一种平等合作、共同提

高的意愿。

从名称的差异中,我们更多地看到了责任主体的差异。

从市级层面的教育行政部门的管理来看,B中学是公办学校,由于种种原因,办学综合能力较弱,政府除继续采取行政干预外,以购买服务的方式将具体事务委托给专业性强、公信力高的专业机构,并通过第三方评估机构对办学绩效进行评估,使教育服务更加专业,更加精细优质。^[2]项目名称因此而强调“委托管理”,强调专业机构的“责任主体”,其预期目标是要转变政府职能,建设服务型政府。而金山教育局更多地希望通过区内强弱学校的结对,弥补委托管理的某些区域差异,提升委托管理的实效。从某种意义上来说,金山区内的“组团发展”是对市教委委托管理工作的有效补充。

2. 项目实施的模式

(1) A中学委托管理B中学模式(2007.9—2011.8)。

第一轮(2007.9—2009.8)。

2007学年,A中学派来人员任B中学校长,并派出一位在职教师、两位退休教师,共四人组成托管团队驻校,全面管理B中学。B中学原校长任常务副校长。

2008学年,托管团队中减少一名退休教师,B中学常务副校长调离,新调入一位本区优质学校副校长任B中学副校长。三人托管团队继续全面管理B中学。

第二轮(2009.9—2011.8)。

2009学年,经双方教育行政部门商议,金山教育局派任第一轮中原B中学副校长任校长,A中学派副校长一名任B中学副校长,派出语文教师一名、信息科技教师一名共三名组成托管团队,驻校管理。

2010学年,经专家建议,由双方教育行政部门牵线,两所学校共同组建委托管理工作委员会,A中学校长担任管委会主任,B中学校长担任副主任,两校的书记、工会主席、教导主任共同担任托管委员会委员,对B中学实行管委会领导下的校长负责制,

① 摘自“教育时论·均衡发展是义务教育制度的本质要求”,http://news.xinhuanet.com/edu/2010-02/02/content_12919905_2.htm。

全面承担管理B中学的责任。A中学派出一名副校长、一名数学老师组成托管团队,数学教师曾带班一学期,副校长不带班授课,驻校管理。

两轮的委托管理,先后经历了支援方任校长、支援方任校长、管委会领导下的校长负责制三种管理模式,说明委托管理是件新事物,在实践中,教育行政部门也在摸索改进,根据情况不断调整托管方式,以利于更好开展托管工作。

(2) C中学—B中学组团发展合作共建模式(2010.9—2014.8)。

成立由两校校长为负责人的项目领导小组,成员由两所学校书记、副校长、中层干部等组成。

2010学年,C中学派出一名中层干部主持B中学教导处工作,两名教师分别任教毕业班数学、化学学科。B中学派出一名中层干部、三名青年教师去C中学学习。

2011学年,C中学不再派出干部、教师到B中学任教。B中学继续派出一名中层干部、三名青年教师去C中学交流学习。

合作共建的第一年,支援方派出的虽不是校级领导,而是中层干部,但中层干部主持条线工作,其他教师执教毕业班数学、化学学科,担任备课组长,带教青年教师,三人组成的教学团队有效支持了B中学的教学工作。而且B中学也派出了一名中层干部、三名教师深入C中学跟岗学习、带班授课,这种交换交流的方式其实是在培训B中学的干部和教师,真正做到在“输血”的同时,又在不断“造血”,^[3]体现合作、体现共建特点。但可惜的是第二年没有继续以这种方式进行。

为什么作为全方位管理的A中学托管团队力量显得薄弱且不稳定?为什么“组团发展”第二年的C中学没有按照共建方案实施两校干部、教师交流?管理模式的变化,根源还是在于干部、教师等人力资源的调整。

教育部部长袁贵仁在全国推进义务教育均衡发展现场经验交流会上指出:“义务教育均衡发展的关键是学校均衡,学校均衡的关键是教师均衡。”教师是教育的第一资源,没有教师资源的均衡配置,就不可能有义务教育的均衡发展。只有不断深化符合义务教育均衡发展要求的教育人事制度改革,坚持向

农村学校和薄弱学校倾斜,推动教师合理流动,才能促进教师资源均衡配置。

因此,我们认为作为政府部门,应加大统筹力度,推动区域内教师资源均衡配置。作为金山区的教育主管部门,在合作共建中要不断完善中小学校长和教师管理体制,督促合作共建学校间的干部、教师交流实施工作。市级教育主管部门,要进一步推动区级政府对本地区的统筹力度,逐步缩小县区之间教师资源配置水平上的差距,在更大区域内促进教师资源均衡配置。

3. 项目实施的具体内容及承担的职责

(1) A中学委托管理B中学具体内容及职责。从第一轮的委派校长开始,A中学切实承担起B中学的管理职责,从学校管理、教师队伍、课程教学、学生发展、校园文化等各个方面推进B中学的内涵建设。^①委托管理的方式实施了管理职能的转移,第一轮由A中学派出的管理团队具体承担管理职能,第二轮由A中学校长任托管委员会主任的管委会承担学校的全面管理职能。

(2) C中学—B中学组团合作共建具体内容及职责。根据两校共建方案,侧重某些条线的管理,重点是教学管理、师资交流等方面。

从以上内容中,我们可看出:委托管理的内容是全面的、全方位的,涉及学校的全部办学领域,支援方享有充分的办学自主权,在享有权力的同时,支援方有更大的责任,可谓责权相当。

而“组团发展”所涉及的领域相对较小,是对学校某些条线的管理注入新生力量,希望改进某些薄弱条线的工作,提高工作品质,不涉及学校办学权的转移,所承担的责任相对较轻。

“委托管理”是由上海市教委采取政府购买服务的方式,提供专项经费,并组织受援区县教育局和支援机构签订委托管理协议,通过协议明确了双方的职责。“合作共建”也是在金山区教育局的统筹安排下,区内两所学校之间的结对共建。因此,从某种意义上说,上述两个项目都是一种契约。都需要精心制定两校的托管方案及共建方案,并得到B中学广大教职员工的认可及积极响应,方案也需得到专家们的评估及认可,具有科学性和可操作性。在实施的过程中,支援方优质学校必须有很强的人力资源

① 上海市教育委员会《上海市教育委员会关于实施第二轮农村义务教育学校委托管理工作的意见》(沪教委基[2009]41号)。

实力,派驻到受援学校,两校的合作共建需要两校员工及上级主管部门的大力支持,才能让方案“落地”,让“职责”变成“成效”!

4. 项目实施期限

(1) 委托管理期限。期初明确一轮两年,两年结束后在同一所学校再次实施第二轮委托管理。

(2) 组团合作共建期限。在期初即明确是初中的一个教学循环4年。^①

我们觉得改变一所农村薄弱学校的面貌是漫长而艰辛的,仅靠两年的时间是远远不够的。一所学校由弱走强,至少需要5—8年的时间,尤其是委托管理项目,它是对薄弱学校的全方位管理,在项目实施之前,如果支援方、受援方都明确5—8年的时间期限,那么有利于双方长远规划,有利于薄弱学校的长远发展。在5—8年的时间里,可以分成两轮,第一轮可由支援方派任校长,第二轮实施校长本土化,支援方校长作为顾问再扶持学校发展一程,促进学校内涵发展,增强学校“造血”功能。

而“组团发展”的项目相对委托管理范围较小,四年的一个教学循环基本可见是否见效,在四年结束后,可根据实际情况,再作共建安排。

5. 评价及奖励

(1) 委托管理。评估工作分为初态评估、对托管方案论证、中期评估及绩效评估等四项。其中,市教委委托上海市教育评估院开展初态评估、绩效评估,由金山区教育局组织有资质的评估机构,完成托管方案评估及中期评估。

委托管理工作采取政府购买服务的方式,市教委下拨专项经费,每轮每所委托管理学校100万元,方案评估达到要求后拨付50%,中期评估目标达到后再拨付50%。^②由金山教育局下拨至B中学,用于委托管理中的劳务费、业务费、活动费等支出,托管结束后,金山教育局对经费使用状况进行财务审计。在第二轮委托管理工作中,市教委对经费使用制定了内部细则,劳务费、业务费各占50%,要求按比例使用。

委托管理绩效评估后,没有问责制,也没有奖励制。

(2) “组团发展”共建。根据金山教育局《关于金山区城乡初中组团发展的实施意见》两校共同制定“C中学—B中学合作共建方案”,经教育局审核通过。每学期末,两校对相关工作进行总结,商议进一步发展的方向。教育局每学年请第三方作组团发展评估,评估结果分A、B、C、D四级,获A、B支援方分别给予4万、2万奖励。四年组团结束,进行捆绑式考评,实现预期目标奖励10万。^③

金山教育局每年提供10万元项目经费,用于管理、活动、互派人员交流津贴等开支。^④

金山教育局的文件中还有相关鼓励政策,推进两校干部、教师的交流。如两校岗位编制实施共享机制,互派的干部和教师在职务、职称晋升上享有一定的优惠政策,欲评高级职称的教师必须到农村学校支教2年以上等。^⑤

我们认为,委托管理工作是在市教委直接领导下实施的,可调动的资源很多,委托管理的评估很规范,聘请的评估专家、第三方评估机构都很专业,评估有针对性、能如实反映存在问题、提出中肯建议。市教委拨付的经费力度较大,能较好地提供支援方教师的住宿、交通、就餐、劳务等费用,为活动的开展提供经济保障。绩效评估结束后,市教委没有对支援方、受援方进行奖惩,绩效评估的后续工作还需不断完善。

“组团发展”的经费是相当有限的。每年有评估奖励,四年后又有总评奖励,虽然数目不大,但能体现“做好”与“做不好”的差异,这样既有过程性评价和奖励,又有结果性评价与奖励,体现评价的激励作用。由于是在一个区内,两所学校接受同一教育局领导,四年后进行捆绑式考评,所以两所学校的校长在一定程度上,都有更大的责任把“组团发展”共建工作搞好,在职称评审上适当倾斜,一定程度上推进了双向教师流动。

以上内容虽然比较剖析了委托管理与组团合作共建的许多差异,但不管是A中学,还是C中学,都是本市优质学校。优质资源向薄弱学校辐射,可以有不同的方式,前述“委托管理”和“组团发展”就是其中两种。采用哪种方式应该根据具体情况作分

① 金山区教育局《关于金山区城乡初中组团发展的实施意见》(金教基〔2010〕24号)。

② 同①。

③ 上海市教育委员会《上海市教育委员会关于实施第二轮农村义务教育学校委托管理工作的意见》(沪教委基〔2009〕41号)。

析。就B中学而言,“组团发展”显得更有效些。

二、我们的思考

在委托管理与组团合作共建促进义务教育均衡发展方面,有三点是值得我们思考的。

1. 政策倾斜,确保公共教育资源均衡配置

“委托管理”、“组团发展”都是教育行政部门的创新之举。凡是新事物的推进,必然要有相应的政策支持,确保义务教育阶段硬件、软件资源的合理配置。

(1) 制定鼓励政策,让合适的干部和教师进行双向交流,保证师资的均衡流动。在委托管理、组团发展的具体实践过程中,都需要优秀的干部和教师去贯彻实施,人力资源是做事成败的关键,所以作为教育行政部门,应制定鼓励政策,在绩效考核、职称评审、职务晋升、岗位设置、家庭生活等方面向支教干部及教师倾斜,鼓励优质学校的干部和教师去农村学校工作,而且要求两年一个周期。而农村学校的教师应多外出学习交流,尤其应去优质学校跟岗学习,让优质学校的文化氛围不断影响、浸润青年教师的心灵。双向交流活动,能增强薄弱学校的“造血”功能,促进教师流动,促进师资的均衡。

(2) 贯彻优先政策,加大对薄弱学校的资金投入,推进硬件设施建设,保证硬件设施的均衡。由于各地经济的差异,义务教育阶段各校的标准设施并不均衡,校与校之间甚至有很大差异。政府应优先发展教育,加大教育投入,并尽快制定出台适合上海市义务教育标准化学校基本建设的地方标准,以指导各地调整学校布局、建好教学用房、同步规划配备教育教学所需的教育技术装备等,推进区域内义务教育的进一步均衡发展。

2. 设立评估奖励基金

保障运行经费,设立评估奖励基金,奖罚分明,促进项目工作不断完善。在委托管理、组团合作发展等项目的实施中,要有一定的项目运行经费,更需要有奖励经费。

建议项目运行经费按一定比例,分别下拨至支

援学校和受援学校,两所学校都应该按照有关规定,以劳务费、业务费等项目按比例使用经费,使经费使用结构更趋合理。针对阶段性评估及最后的绩效评估情况,可设立项目奖励经费,根据不同的评估结果,按比例对支援方、受援方实施奖励。经济政策上的导向作用,必然使委托管理、组团发展更有实效。

3. 输入并构建先进的学校文化

情感融洽,输入并构建先进的学校文化,寻求共同的价值取向,这是均衡发展的较高境界。文化是共享的,共享的文化背景让特定的人群持有共同的社会理想、利益目标,其价值观是文化的核心。现今的世界是一个开放、一体化的世界,文化其本质是多元文化。^[4]不管是委托管理,还是组团发展,都存在着文化的差异和由此带来的文化冲突。提升农村薄弱学校的过程是“先进文化辐射、传播”观念逐步形成的过程。一所好学校,必然有大家认同的学校文化,在校园里,很多教师的价值追求是相似的,共同良好的文化氛围和价值取向使大家在一起奋斗着,快乐着,身体或许很累,但心不累。不管是“委托管理”,还是“组团发展”共建,都应找到先进教育理念与薄弱学校先进文化因素的结合点,让我们的校园充满着积极向上的气息,我们的老师都用心工作、无私奉献,我们的学生都勤奋好学、勇攀高峰,我们的校园是和谐而美丽的。那么,均衡教育的春天就来到了。

参考文献:

- [1] 胡锦涛.坚持教育公益性质,加大财政对教育投入[R/OL].(2007-10-15) <http://www.chinanews.com/edu/kong/news/2007/10-15/1049009.shtml>.
- [2] 尹后庆.推进管理机制变革,深化教育内涵发展[EB/OL]. [2012-03-06] http://china.jyb.cn/gnxw/200912/t20091222_331642_2.html.
- [3] 蒋志明.从“输血”到“造血”[J].上海教育,2010(10):46-47.
- [4] 蒋志明,许苏,盛明秀.学校委托管理的理论与实践[M].北京:北京大学出版社,2011:32-33.