

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第9期

中共江苏省委宣传部

2022年03月21日

优化江苏基础教育集团化办学的对策建议

摘要：江苏省教育科学研究院俞明雅认为，集团化办学作为我省各地推进教育优质均衡发展的重要抓手，在纾解群众不断增长的教育需求同优质教育供给不足之间矛盾方面发挥了显著作用。目前，江苏基础教育集团化办学已经在面上铺开，在办学性质、学段覆盖和办学模式上都呈现出新的特点。但在实践中，集团化办学面临着顶层设计有待完善、政策目标执行偏离、资源供给难度增大、乡镇层面缺乏内驱力等问题。建议进一步完善顶层制度设计，强化政策执行，优化资源供给结构，持续加大乡镇学校集团化扶持力度。

当前，“公平”和“质量”成为我国基础教育发展的主要目标追求。近年来，江苏各地区在基础教育优质均衡发展的道路上不断寻求突破。其中，集团化办学作为我省各地推进教育优质均衡发展的重要抓手，在纾解群众不断增长的教育需求同优质教育供给不足之间矛盾方面发挥了显著作用。江苏第二师范学院俞明雅承担的江苏省社会科学基金项目“基础教育集团化办学的问题与对策研究”，在对全省十三个设区市全样本调研基础上，系统分析江苏基础教育集团化办学实践中面临的突出问题，提出深入推进集团化办学的对策建议。

一、江苏基础教育集团化办学已取得的进展

江苏基础教育集团化办学已经在面上铺开，截至2020年底，全省十三个设区市共建有近千个教育集团，总计包含近3000所中小学校（园），涉及在校生数约400万人。

在办学性质上，以纯公办的教育集团为绝对主体、占比超过80%，纯民办教育集团占6%。近年来一些地市也出现了“公办带民办”的混合制教育集团。与其他省区市“公办名校+民校”的集团类型有所不同，我省的混合制教育集团主要是公办校（园）托管帮扶民办薄弱校，这是地方政府为实现教育公平作出的积极努力。在学段覆盖上，义务教育阶段集团化办学占比最高，达到72.3%，学前教育集团化办园占比为21.3%，高中集团化办学较少仅占3.5%。无锡市梁溪区等县区已实现公办中小学校的集团化办学全覆盖，对扩大区域优质教育资源起到了良好的推动作用。在办学模式上，主要有城乡共建型、委托管理型、校际联盟型、

强强共创型、一体多校型等五种，这其中单一法人的紧密教育集团比多法人的松散教育集团在实质性推动集团化办学方面更占优势。

二、当前面临的主要问题

一是顶层设计有待完善。当前我省各地集团化办学的顶层设计水平不一。一些地方政府抱着“走一步看一步”的心态，个别地区学校集团化建设仅仅停留在文件上，没有实质性进展。在制度保障上也还有很多空间，包括单一法人型教育集团校长职级职数按照一所独立法人学校来设定，这对教育集团内部治理效能、分校校长办学积极性会产生较大的影响；集团内部的组织架构不匹配，教育集团与法人学校之间的权责关系不明晰；考核评价机制不健全，评价主体单一、指标虚化、奖励空化，集团内不同层次学校评价方法同质化、集团总校长考核压力大等。

二是政策目标执行偏离。集团化办学初衷是通过优化教育供给结构让百姓共享优质教育资源。然而在近几年集团办学规模急剧扩张的过程中，一些地区出现了政策执行偏离。一些新建楼盘配套引进的名校教育集团在优质教育资源供给上有心无力，在短期内只能提供“名校”头衔，无法实质性输出师资。一些城市遍地开花的所谓“名校”催生了众多高价学区房，但往往难以让群众有享受优质教育的实际获得感。这在一定程度上阻滞教育公平，甚至存在进一步引发社会问题的风险。

三是资源供配难度增大。按照省定办学标准测算，2020年全省基础教育各学段学校增量缺口596所，教师增量缺口6.04

万人。一方面，生源激增导致供给压力。中心城市主城区的集团校多面临基础设施、办学条件、师资队伍等方面挑战。一些热点集团校近两年甚至重新出现18轨以上的小学，这种“超级大校”给集团内资源供给带来巨大压力，也在很大程度上消弭了集团校的办学优势。另一方面，规模扩张造成优质资源稀缺。大部分教育集团的新建学校在学校管理、课程开发、队伍建设等方面还相对薄弱，需要核心校输出资源助其发展。因此核心校面临本身资源不足和资源输出双重压力，优质教育资源被迅速稀释。

四是乡镇层面缺乏内驱力。当前江苏基础教育集团化办学主要集中在城镇学校，乡镇学校尤其是乡村小规模学校的集团化办学覆盖率较低，而且缺乏持续发展的内驱力。表现在人员融合不够，中心校人员没有真正融合到集团中，依然是各自为阵；管理统筹不够，缺少对成员校的课程建设、教研活动、教师培训、教学评价等方面的统一规划；资源共享不够，在打通校际资源边界、整合共享优质资源方面，尚缺乏调配、流通、使用的办法和平台。

三、优化基础教育集团化办学的对策建议

1. 强化顶层设计，完善制度保障。一是省级层面尽快出台集团化办学管理办法，对教育集团的编岗职数、组织架构、考核奖励等明确指导性意见，促进各地相关工作的有效规范开展。二是精心设计区域集团化办学的任务书、时间表和路线图，科学制定区域集团化办学的规划布局，超前规划城市新区、保障房片区、城郊结合部以及乡村地区学校的集团化覆盖。三是合理控制教育集团总体及单体办学规模，竭力避免超校额、超班额的教育集团，

积极探索集团成员校发展成熟后的退出机制。

2. 强化督政问效，确保执行效果。一方面，将集团化办学工作纳入教育督导内容，探索将集团化办学纳入地方政府履职目标，将集团化办学在推动教育公平的社会性价值和集团内部优质资源增量等作为督政的重要依据。另一方面，加强市县两级教育行政部门协调力，确保集团化办学的各项制度规定能够落到实处，避免“名校贴标”式的集团化办学形式，切实提升人民群众对教育的满意度和获得感。

3. 优化供给结构，提升配置效率。一是科学布点新增集团校。规划新建学校集团化覆盖要坚持高起点高标准，加强学位需求监测预警，根据办学规模和学位需求，适时增加教师编制供给，推动核心校提前介入新建校的各项建设。二是开通学校建设“绿色通道”。按照一城一策的原则适时增加教育用地指标，简化项目审批流程，缩短学校建设项目审批时间，以扩大教育资源供给力度。三是打破集团内的校际边界。着力构建以集团为基本单位的资源调配模式，适当增加集团核心校的编岗职数，统筹编制使用，逐步实现校际骨干教师资源共享。

4. 瞄准薄弱环节，加大扶持力度。一是加强乡镇中心校和乡村小规模学校的一体化办学，实现人员整合、资源共享、校际协同、整体提升。二是积极探索跨区域的城乡共建和一所乡镇校结对多所周边优质校的帮扶形式，将不同层次、不同区域的城镇优质教育资源引入乡村。三是充分利用数字化、信息化手段，打通城乡校际资源边界，尽快建立健全城乡共建校之间的优质资源共

享平台和机制，不断提升乡镇学校办学品质。

（作者俞明雅，系江苏省教育科学研究院、江苏省重点培育智库教育现代化研究院，副研究员）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号