

# 成果公报

**课题名称：**北京市义务教育优质资源扩大模式研究

**课题批准号：**ABA14012

**课题类别：**E. 优先关注

**研究领域：**B. 基础教育（十二五）

**课题负责人：**（李孔珍、教授、首都师范大学教育学院）

**主要成员：**张琦 李鑫 王亮 王家申 樊凌 迟晓丽 张景斌 刘秀江 杨琪琪  
刘超洋 徐飞 张旭东 张鑫 于洋 何雪菲 刘鑫 张欣然

## 一、内容与方法

### 内容：

本课题在梳理相关文献的基础上，分析了国家和北京市义务教育优质资源扩大的相关政策，探讨了其执行成效；研究了改革开放以来我国公办学校办学模式改革政策的演变特征，提出了跨学校组织的概念，理清了义务教育优质资源扩大模式中跨学校组织办学模式的来龙去脉。在此基础上，本课题着重调研了北京市不同类型的义务教育优质资源扩大模式存在的问题，并以不同扩大模式中特有的几类跨学校组织案例为切入点进行深入剖析。然后，一方面从理论上分析了跨学校组织的特征、类型、发展的条件等，一方面研究了在实践上北京市义务教育优质资源扩大模式的改进途径。具体而言，本课题主要围绕下面六个主要问题和重要观点展开研究：

#### （一）北京市义务教育优质资源扩大政策整体进展概况

这部分探讨的具体问题是：北京市近年来采取了一系列义务教育优质资源扩大政策，那么这些政策整体进展情况如何？取得了哪些突破？进一步的举措有哪些？

#### （二）我国公办学校办学模式改革政策演进研究

这部分探讨的具体问题是：建国以来我国公办学校办学模式经历了怎样的改革？可以划分为哪几个阶段？各有什么特征和价值取向？这些改革都是在什么条件下进行的？各阶段的办学模式改革起到了什么样的作用？对这些问题的探讨有助于分析目前北京市义务教育优质资源扩大过程中新的办学模式改革，即跨学校组织的来龙去脉，目前每一类义务教育优质资源扩大模式都以一种类型的跨学校组织办学模式在推进。

#### （三）北京市不同类型的义务教育优质资源扩大模式

这部分探讨的具体问题是：以区县为单位或者整体调研目前北京市不同类型的义务教育优质资源扩大模式，探讨这些类型各有什么特点？取得了怎样的成效？还存在哪些问题？对这些问题的探讨有助于了解北京市义务教育优质资源扩大政策的执行策略，分析哪些举措需要改进，有什么问题需要解决。

#### （四）义务教育优质资源扩大模式中的跨学校组织典型案例

这部分探讨的具体问题是：不同类型的义务教育优质资源扩大模式多以跨学校组织这样的办学模式在推进，那么跨学校组织是怎样产生的？不同的跨学校组织以怎样的组织结构运行？成员组织之间是怎样的关系？有着怎样的运作机制？在推进过程中存在什么困难？本部分以典型案例进行研究，便于深入了解义务教育优质资源扩大的具体推进行动，并为理论探讨和实践改进提供依据。

#### （五）义务教育优质资源扩大模式——跨学校组织的理论探讨

这部分探讨的具体问题是：在义务教育优质资源扩大过程中，面对雨后春笋般出现的教育集团、名校办分校、学校联盟、一校多址、学区制等，应该提出什么样的概念才能涵盖目前出现的改革新形势？依据什么框架分析问题？这些都是以往的教育实践和理论没有涉及到的问题。这些探讨将有助于理性分析改革现实，从崭新的视角审视改革中的问题。

## （六）北京市义务教育优质资源扩大模式的改进路径

这部分探讨的具体问题是：在北京市义务教育优质资源扩大过程中，主要存在政府、跨学校组织、成员组织三类主体，那么基于目前的义务教育优质资源扩大状况，政府应该有何作为？跨学校组织层面应该如何改进？跨学校组织内部各成员组织之间应该在运行机制上有什么调整？对这些问题的探讨，有助于为政府的政策制定和跨学校组织的未来发展提供参考。

### 方法：

在研究过程中课题组内部曾先后召开50多次的研讨会，并8次组织外部专家讨论，参与相关的会议10多场。研究采用的主要方法为：

（一）文献法。通过教育部网站、北京市教委网站、中国知网以及相关案例学校网站等，收集了相关政策文件、研究文献和跨学校组织案例学校规章制度文件以及相关公报，查阅了相关著作。

（二）访谈法。对教育部、北京市教委、区教委等相关政府行政领导、相关专家、学校领导、教师及家长等先后进行了大约200人次的深入访谈，每次访谈都进行了录音并及时转录。

（三）问卷调查法。针对不同的优质资源扩大模式和跨学校组织，以学校领导、教师、家长等为主要调查对象，进行了7轮问卷调查，获得了各界对于不同的义务教育优质资源扩大模式的看法。

（四）案例法。该课题选取了教育集团、名校办分校、学校联盟、大中小学合作等多个案例进行深入剖析。

## 二、结论与对策

### （一）北京市义务教育优质资源扩大政策整体进展概况

近年来北京市把“优质”、“均衡”发展作为义务教育发展的关键词。经过学区化、学校联盟、教育集团、名校办分校等一系列跨学校组织举措和教师交流政策，北京市义务教育优质资源扩大取得了突破性的进展。一是各区通过各种跨学校组织建设有力地扩大了义务教育优质资源。例如，东城区至2016年年底新建了33对深度联盟学校、10所九年一贯制学校、4条教育优质资源带、4个教育集团。西城区推出了以街道行政区划为基础的11个学区，使教育集团总数达到17个。二是丰富了义务教育优质资源供给主体。打破了教育系统和社会各界的界限，例如学区制、教育集群等吸纳了社会力量的参与。高等教育、科研院所等发挥了作用。三是让更多的学生平等地享有接受优质教育资源的机会。2016年北京市小学就近入学比例达94.50%，初中达90.68%，老百姓增强了获得感。

在前期成功经验的基础上，北京市将继续推进优质资源扩大举措，2017年启动在郊区新建10所优质校，6个城区新增25所优质校，帮扶15所郊区校，每个城区至少选3所普通校和优质学校合并或集团化办学，启动了全市新增优质学校建设计划和通州区基础教育质量提升支持计划（2017-2020年）。计划2019年优质高中招生名额分配比例将提高到50%。

### （二）我国公办学校办学模式改革政策的演进特征

改革开放之初至1993年以“重点学校”制度为特征。这个阶段追求效率是我国教育政策追求的首要目标，这主要体现在重点学校制度上，政府与学校之间的关系体现为政府对学校自上而下的行政管理。重点学校制度在为国家培养急需人才方面做出了重要贡献，但随之而来的择校问题也开始进入人们的视野。

1993-2005年以“混合制”学校为典型。1993-2005年期间，为适应社会主义市场经济体制改革，扩大学校办学自主权和多渠道筹措教育资金成为教育改革的重要举措，“混合制”学校成为这一阶段公办学校办学模式改革的典型。混合制学校对增强办学活力起到了一定的作用，但由于其导致择校和乱收费问题，引起了公众对教育公平问题的热议和强烈不满。2005年在政府推动下，各地采取了“非公即私”的办法展开对混合制学校的清理整顿工作。

2006年以来以“跨学校组织”为特征。进入二十一世纪以来，为了扩大优质教育资源，在基础教育领域的办学模式改革以“跨学校组织”为特征。追求教育公平成为基础教育政策的价值取向，推进义务教育均衡发展和构建政府、学校、社会之间的新型关系成为政策重点。

跨学校组织的产生是对上一阶段教育改革政策的调整、继承和发展。

改革开放以来我国基础教育公办学校办学模式改革政策存在几个转变，在价值追求上，由追求效率转变为追求公平；在政府与学校的关系上，由注重市场机制的介入转变为强调国家政府的责任；在学校组织形态上，由单个学校组织独立竞争发展，转变为跨学校组织共同发展；在资源分配上，由重点学校制度转变为均衡发展。

### （三）北京市不同类型的义务教育优质资源扩大模式研究

对名校办分校的研究发现，北京市名校所办分校的设置方式基本相同，而管理方式不同；分校规章制度、教育教学改革、学校文化建设借鉴了名校的特征，同时又追求自我品牌的塑造。名校办分校政策效果主要有：一是政府高度重视，经费投入加大，薄弱学校建校周期缩短；二是内涵发展明显，名校与分校在学校管理、教师发展、课程教学改革、教学质量保障、学生交流互动等方面加强了合作；三是分校规模不断扩大，学校声誉得到群众认可。问题是：名校和分校之间权责不清、交流不够充分。

对学区制研究发现，北京市东城、朝阳、西城、海淀等分别有自己不同形式的学区制模式，学区往往又与不同类型的跨学校组织交叉存在。A区学区制面临的问题有：第一，管理权限界定不清。作为管理层级的学区委员会未能完全理顺各方关系，存在管理功能重叠问题；作为议事的学区委员会，管理缺乏制约性。第二，多元主体参与热情度不高。教育行政部门、学校、社区代表、家长代表等多元主体未能完全转变角色意识，依旧将教育行政部门作为主导，未能融入学区多元治理的应有形态中。第三，缺少第三方评价机构。未来策略有：完善学区制多元参与主体的相关制度，如资源共享制度、教研活动制度等。完善学区结构及运行机制，明确学区委员会的核心地位，试行学区长负责制，建立并逐步完善学区委员会章程。提高多元主体参与的热情，完善评价监督机制。

大、中小学合作研究以资源依赖理论、协同学理论为理论基础，提出大学与中小学合作中组织间关系的三种形式，即松散关系形式、协同关系形式和一体化关系形式。调研发现，组织间关系障碍的原因有：三方组织特性差异障碍、大学办学条件限制和资源融合障碍。建议有：注重共同体办学理念建设，注重课程学科资源生长和教师专业发展，健全组织机构、完善政策和经费保障机制及建立评价监督机制。

对多个城区家校合作的调研发现，担任家长委员会的家长人数有限、产生形式不公开、家委会的活动只照顾了部分家长的利益、有时流于形式、家长学校活动形式单一等；家校交流存在沟通问题；参与课堂的家长专业能力较强，但教育能力较弱。策略如下：第一，转变学校和家长的观念，建立教育共同体组织；建立应对提议、投诉、表扬的平台，及时针对家长的建设性提议给与反馈。第三，切实加强教师队伍建设，提升教师素质，改变教师观念促进家校合作。第四，加强家长学校建设。

对C区师资交流研究发现，义务教育师资交流政策已从“倡导”进入“强制”推进阶段。问题有：政策目标重均衡轻效率；政策执行重强制轻弹性；政策结果重形式轻实质。建议是：从“完善科学决策环节、坚持统筹协调发展、建立区管校用制度”三方面加强政策顶层设计；在“计划指标式、支持帮扶式、学区组团联动式、人走关系动”方面注重以人为本，构建多元交流模式；从“优化政策实施环境和保障干部教师交流的相关权益”两方面突出价值导向引领，健全激励保障机制；从“做实‘阳光’管理和完善‘体系’建设”两方面强化政策过程管理，完善评价督导体系。

对D区一校多址的校本研究发现：一校多址情况下，科研课题贴近教师的教学实践。教师对研究活动开展的频率、研究形式多样性、研究活动持续性满意度较高；本部校区的校本研究活动的教师满意度高于分校区教师满意度。教师参与校本研究的积极性、对于课程资源共享的程度满意度较高。教师对学校的教师培训工作较为认可。建议有：第一，形式多样化。例如利用数字化校园建设的资源——视频会议、录播系统集体教研。第二，高度统一的做法值得推广。第三，研究内容需要进一步深入。

E区区域优质资源扩大研究发现，问题为：整体设计和统筹推进不足、目标设定和任务分解有待改进、监督检查不到位。经费投入不足、使用效益不高。学校文化建设缺乏系统设计与提升。优质师资数量不足、分布不均衡、教师培训缺乏针对性和实效性。建议：推动“管

办评”分离、建立健全多元化、多层次教育评价体系。提高政策执行者素质、细化政策执行方案、加强监管。加大品牌建设力度、加强教师队伍建设。

对 F 区城乡一体化学校新教师入职培训研究发现,实施导师组制新教师培训后,从外校聘请指导教师组成导师团队,促进了新教师的专业成长。导师组制新教师培训中,结合新任教师的个性化需求,指导形式多样,有效提升了新任教师的教育教学能力。问题是:在制度建设、过程监督、评价方式方面还需进一步改进;存在降低标准任用指导教师的现象;对指导教师的工作量和报酬没有明确规定,影响了指导教师的工作积极性;对新任教师和导师的评价主体较单一,评价方式不足。

#### (四) 不同类型扩大模式中跨学校组织的案例研究

学校联盟案例研究发现的问题主要有:交通、活动奖品、邀请专家等经费不足、经费使用缺乏监督,利用率低;学校之间距离是一种制约因素;联盟校整体构建和系统安排、顶层设计不够成熟;学校越多统一难度也越大;由于学校编制紧张,教师课程安排紧凑,而联盟活动在一定程度上增加了校长及教师们的工作量;教师参与积极性不高。

教育集团案例研究发现:在举措上,成立了课程领导小组,出台了教学质量标准、研究项目实施细节,各学科组推行了联系人制度。在整个教育集团理事单位,统一配备师资,为集团内学校和学生的发展提供了优质教育资源。在课程上打通了小学、初中、高中的界限,加强了各学段间教学衔接研究。注重了课程整合、链条化的综合实践活动课程和综合发展系列课程,构建了整体德育课程体系。在培养拔尖创新人才的特殊课程方面,教育集团把部分课程提前开设。对部分优秀学生,开展五、四学制实验。分校进步很大,问题主要有:集团派来的领导与分校之间办学理念上的冲突依然存在,派来的领导与分校教师之间存在疏离感。

教育集群案例研究发现,成效主要有治理体系的初步建成和资源共享的程度愈加深入。问题有:集群治理规则还需深化与落实,运行机制与现行政策之间还存在冲突,缺乏统筹规划,特色教育品牌还不够凸显。

名校办分校案例研究发现,举措主要有:借鉴办学理念;名校与分校间的干部、师资交流频繁;借鉴名校制度,设立了教研组组织共同备课制度,教材、考试制度统一。困难主要有:权责利界限不清;学校间交流的对象相对集中在高层,教师之间深入交流的机会较少;学校间交流的主动性不足,跨区域办分校空间距离远,区域制度不同造成合作困难。

大中小学案例研究发现,其资源共享主要有:硬件资源共享;课程与学科建设从学科入手,带动整体的发展;大学指导教学;大学教授协助审定教材;大学对中小学教师进行常态化培训。

H 区学区制案例研究发现:在学区平台上,从实质上实现了优质人力资源的共享。(1) 人事制度改革的校际瓶颈得到突破。骨干教师由学区统一聘用,由“学校人”转化为“学区人”。(2) 学区空间结构为师资交流提供了方便。如某学区,学校最远的直线距离只有 2.2 公里。(3) 实现了学区内部的品牌引领和资源共享。(4) 基于网络的学区化管理平台、微信公众平台起着重要的作用。

#### (五) 跨学校组织:义务教育优质资源扩大的理论分析

为了表述方便,本研究提出了跨学校组织概念,把义务教育优质资源扩大政策执行中出现的教育集群、教育集团、学区、名校办分校、一校多址等统称为跨学校组织。这些跨学校组织存在一些突出的特征:第一,均超出了传统的一所独立学校的界限;第二,跨学校组织既强调成员组织间的任务边界划分,也强调在同一平台、同一系统上实现资源共享,并作为一个统一的整体组织对内和对外举办活动。第三,有资源共享的明确目标,资源共享存在层次性。资源共享具有目的性、时间性、范围性、重复性等特征。第四,跨学校组织发展需要成员组织间不断磨合。第五,一所学校可以是多个跨学校组织的成员组织。第六,强调基于共同角色或岗位人员的对接。

跨学校组织维持长久的、实质性的合作关系的条件是:能够获得利益或者满足需求;各成员组织协同发展存在成功的可能性;能够承受自身付出的成本。

跨学校组织管理的主体正由单一的政府管理走向包括社会组织在内的多元管理。这种教

育治理的多元参与不仅有利于各利益相关者在教育治理上群策群力、集思广益，而且有利于各利益相关者诉求的充分表达和利益保障。跨学校组织的产生在学校与区域教育主管部门之间增加了管理层级，这改变了政府对学校管理的单一的、自上而下的权力垂直运行方式，教育权力在政府、学校、社会之间发生了转移，有利于实现管办分离。跨学校组织积聚了当地政府、中小学、高校、科研机构和优秀企业的力量，形成了相互协作、资源共享的协商与合作关系。

通过协商和广泛的社会参与而开展工作成为跨学校组织的一大内部工作机制。协作方式主要分为三类，第一类由优质学校或者高层次学校牵头并充分发挥其优势，第二类以共同的发展愿景为纽带，不定期地由不同成员校牵头或者召集组织活动，第三类由跨学校组织的理事会或者委员会通过民主讨论作出跨学校组织如何发展的决策。

由此可见，跨学校组织的产生在某种程度上意味着政府、学校、社会之间的新型关系正在建立，即政府的有限责任、学校办学自主权的释放和社会的多元参与。跨学校组织在有效扩大义务教育优质资源的同时，也促使政府与学校的关系由管理走向治理。

### （六）北京市义务教育优质资源扩大模式的改进路径

从政府的角度考虑，北京市市级、区县级教育行政部门需要继续做到：一是站在区域教育改革战略层面，发挥自上而下的统筹作用，营造有利于跨学校组织合作的政策和舆论环境。二是自下而上充分收集义务教育优质资源扩大过程中的问题和遇到的困难，针对改革实践问题制定政策；同时有前瞻意识，通过政策引领改革实践。进一步采取的措施有：一是重点向薄弱学校、农村义务教育学校政策倾斜，注重义务教育城乡一体化建设。二是建立健全多元化、多层次的教育评价体系。三是促进跨学校组织由规模扩展到规模限制，把跨学校组织的规模控制在一定范围之内，一个是总体规模，一个是阶段规模。四是进一步保障跨学校组织稳定的运行经费，同时为吸纳社会资金提供政策支持。五是采取激励措施持续增强校长积极承担跨学校组织的组织、管理工作和交流教师的帮扶工作。六是进一步保障家长的知情权和表达权。

从跨学校组织角度考虑，进一步的举措有：关注建设合作发展的共同愿景，以淡化组织间利益冲突。确定跨学校组织负责人，明确决策机构和决策程序，明确各成员组织的责、权、利关系，考虑成立跨学校组织的教研中心、学生发展中心、课程研究中心、资源保障部等机构，以便于各负其责。不断审视阶段目标与长期目标。制定措施帮助分解任务，保障校长、教师的工作量在可承受的范围之内。完善各成员组织多元参与主体的相关制度，如资源共享制度、教研活动制度、纪律检查制度、奖励制度等。在跨学校组织发展的不同阶段，合作可以由点到面、由校长层到教师层再到学生层、由简单到深入渐进展开。将教师考核纳入跨学校组织运作机制中。合理规划跨学校组织活动时间与活动次数，合理分配成员组织的活动任务。加强经费使用的公开透明。充分发挥家长的咨询、参与决策、提供服务等作用，加强家长学校建设。

从跨学校组织的内部运作机制看，主要应在如下方面加强努力：一是优化成员组织间关系，发挥资源输出组织促进者、帮助者的作用，资源输出组织与资源输入组织之间平等对话。二是明确合作责任人的责权利，划定分工范围。三是制定合作的计划方案，坚持协商原则，就合作事宜进行充分的协商。四是在成员组织中确定专门对接机构或者专门对接人员，在需求和满足需求方面找到对接点和学习点。五是加强资源整合和转化能力，例如大中小学合作中，大学用自己的学科优势设计符合学生特点及学段水平的课程体系。

## 三、成果与影响

本课题完成论文9篇，其中6篇CSSCI期刊，3篇全国中文核心期刊；总研究报告1篇，分研究报告8篇。

论文《改革开放以来我国公办学校办学模式改革政策的演变及其启示》被中国社会科学网、人大报刊复印资料等全文转载；论文《义务教育优质资源扩大：跨学校组织的产生及其治理意蕴——以北京市为例》被中国社会科学网、人大复印资料、国务院发展研究中心网等

全文转载；论文《京津冀教育协同发展政策执行的综合模式分析》被国务院发展研究中心网全文转载。

研究报告《E区扩大优质教育资源政策执行问题研究》被丰台区教委采纳，研究报告《C区义务教育师资交流的政策研究》被燕山教委采纳。

## 四、改进与完善

研究还可以在以下几个方面改进与完善：

（一）本课题鉴于我国义务教育以县为主的管理体制，主要以区县和跨学校组织为分析单元进行研究，对全市调研进行的研究只有三篇，略显不足。在以后的研究中可以进一步尝试。

（二）本研究集中在几种优质教育资源扩大模式及其跨学校组织的探讨上，还可以对义务教育城乡一体化进行更多的专门研究，例如北京市农村义务教育发展现状怎样、如何通过实现义务教育城乡一体化扩大优质资源等。

（三）在跨学校组织的理论和实践研究上，可以进一步展开对由跨学校组织各成员学校相关人员组成的教研中心、德育中心、课程中心等的研究，以便更密切地探讨义务教育优质资源扩大过程中跨学校组织的内部运行机制。

## 五、成果细目

### 论文

1. 李孔珍. 改革开放以来我国公办学校办学模式改革政策的演变及其启示，教育学报，2016-04（被中国社会科学网、人大报刊复印资料等全文转载）；
2. 李孔珍. 义务教育优质资源扩大：跨学校组织的产生及其治理意蕴——以北京市为例，教育科学研究，2016-08（被中国社会科学网、人大复印资料、国务院发展研究中心网等全文转载）；
3. 李孔珍，贺千红. 育人导向的普通高中过程性评价，首都师范大学学报（社会科学版），2017-09；
4. 李孔珍，蔡春. 义务教育优质资源扩大：跨学校组织的现实困境与未来路径，教育科学研究，2017-09；
5. 李孔珍，李鑫. 京津冀教育协同发展政策执行的综合模式分析，教育理论与实践，2017-09（被国务院发展研究中心网全文转载）；
6. 李孔珍等. 项目模式的过程性学生评价——北京市十一学校的实践探索，教育理论与实践，2015-10；
7. 王亮. 北京市2014年义务教育入学政策实施现状调查，上海教育科研，2015-11；
8. 王亮. 学区制组织管理模式特征及未来发展，当代教育科学，2017-03；
9. 王亮. 学区治理：多元主体的权力与责任，教育探索，2016-08。

### 研究报告

1. 何雪菲. 北京市公立学校办学模式改革问题研究；
2. 张鑫. 北京市义务教育名校办分校问题研究；
3. 杨琪琪. A区学区管理现状及问题研究；
4. 张欣然. B区小学家校合作问题研究；
5. 迟晓丽. C区义务教育师资交流的政策研究（被区教委采纳）；
6. 杨素梅等. D区中小学一校多址办学模式下校本教研现状的调查研究；
7. 樊凌. E区扩大优质教育资源政策执行问题研究（被区教委采纳）；
8. 刘鑫. F区城乡一体化学校新教师入职培训研究。