

紧密型教共体内部治理的现实样态及其成因与治理转向

崔建萍^{1,2,*}, 崔坤俊³

¹ 西南大学, 重庆, 中国

² 西南大学附属中学校, 重庆, 中国

³ 西南大学附属中学两江蔡家学校, 重庆, 中国

*通讯作者

【摘要】紧密型教育共同体是推进基础教育高质量发展的关键载体, 虽在短期内快速实现了组织整合与资源共享, 但也面临集而不团、联而不合、共而不密等深层困境, 内部治理呈现出行政化驱动、权责失衡、管理趋同的实然样态。本文基于现代治理理论视角, 梳理紧密型教共体内部治理的现实样态, 深入剖析行政主导逻辑的制度成因, 提出通过赋权增能、文化共生与数字赋能, 推动教共体内部治理从“行政整合”走向“治理共生”的转型路径, 形成教共体互利共生、可持续长效格局, 促进基础教育高质量发展。

【关键词】紧密型教共体; 内部治理; 行政整合; 治理共生; 高质量发展

1. 引言

《中国教育现代化 2035》提出, “鼓励各地通过多种有效方式, 持续扩大优质教育资源覆盖面[1]。”《教育强国建设规划纲要(2024—2035 年)》明确提出, 要推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化, 逐步缩小城乡、区域、校际、群体差距。紧密型教育共同体作为实现这一目标的核心载体, 在全国范围内铺开。

溯源滕尼斯“共同体”理论, 教育共同体以共同利益为基础, 依靠制度维系, 依托文化认同[2], 在尊重各成员校办学特色和发展实际的基础上, 充分发挥自身的积极性和创造性, 实现优势互补, 平等共赢的个性化共同发展[3]。本研究中的紧密型教共体指的是由区域内/跨区域优质核心学校与发展薄弱、城乡普通成员学校联合组建的紧密型办学联合体。以实现教育优质均衡、整体高质量发展为共同发展目标, 包含两类主流实践形态: 一是跨区域协作教共体, 二是区域内教育集团化办学教共体。教共体内部开展管理互通、师资共培、课程共建、学生共育、资源共享、评价互绑等深度协同办学活动。

2019 年上海市发布《关于推进本市紧密型学区和集团建设的实施意见》, 从健全治理体系、优化流动机制、课程教学共研共享、捆绑考核、学生共育五个方面推进。2020 年浙江出台全国首份全域推进城乡义务教育优质均衡发展的文件, 明确城乡义务教育共同体学校发展模式分为融合型、共建型、协作型三种类型。2024 年陕西省紫阳县将全县义务教育学

校全部纳入教共体建设。2025 年重庆市全面启动有组织的跨区域紧密型“教共体”建设, 形成头雁领飞、群雁跟进的“1+1+N”优质资源拓展模式。然而, 规模的快速扩张并不必然带来质量的同步提升。随着紧密型教共体步入深水区, 实践中凸显两大治理难题: 一是核心校长期单向输出, 陷入动力衰减、供给乏力的“合作疲劳”; 二是成员校长期依赖外部帮扶, 陷入“依附性发展”的被动固化。紧密型教共体建设陷入行政捆绑的“形式化”困境, 容易产生管理“两张皮”、文化“难相融”等现象[4]。部分教共体“联而不合、合而不深、貌合神离”, 有的以“集团联办”之名行“生源掐尖”[5]、“教辅兜售”、“权力寻租”之实。教共体办学重构了基础教育学校之间的主体关系, 加剧了委托人监督虚置、代理人机会主义行为、逆向选择、道德风险和“搭便车”等治理困境[6]。这一系列问题的根源, 在于教共体内部治理体系尚未完成从“行政整合”到“治理共生”的范式转换。本文通过对紧密型教共体内部治理的现实样态、成因分析及治理转向三个问题的系统分析, 试图为紧密型教共体的高质量发展提供理论参照与实践启示。

2. 紧密型教共体内部治理的现实样态

从我国各地实践来看, 当前已形成若干具有代表性的教共体办学实践模式, 典型如杭州模式、成都模式、湖北模式等[7]。依据核心校与成员校的关系紧密程度, 可将教共体划分为紧密型、松散型以及介于二者之间的复合型三类[8]。其中紧密型教共体依托原生核心校的实际

体办学基础与优质教育资源组建,大多为单一法人属性的教育集团,通过管理重构、资源重组、统一调配实现一体化办学,践行“师资同盘、教学同步、培训同频、文化同系、考核一体”的管理模式。该模式下行政推动力度较强,校际联结密度较高,成员校价值理念契合度高、发展目标导向一致,内部利益整合程度较高,能够推动成员校实现跨越式发展,适用于县域范围内推广实施。松散型教共体依托核心校的品牌影响力组建,各成员校保持独立法人地位[9],人、事、财、物均实行独立管理,采用“资源共享、管理共进、教学共研、文化共生、考核捆绑”的管理模式,实现核心校品牌、资源、管理与师资的辐射输出,其行政推动力度较弱,校际主体地位平等,联结强度较低,办学理念统一性不足,同样适用于县域范围内实施。复合型教共体由核心校及其衍生学校组合组建,实行“一体两制”的治理架构:既存在核心校组合内部的紧密型管理机制,也保留核心校与成员校之间的松散型管理模式。核心校通过线上线下结合的多元化项目协作,依托“愿景协同、机制协同、研训协同、教学协同、项目评估”的多元协作机制,实现原生优质资源的二次转化与辐射扩散,最终构建起教共体内部所有学校协同发展的“铁三角”共同体,适用于跨区域协同帮扶。

尽管教共体的“紧密程度”有别,但其内部治理的现实样态呈现三个方面的显著特征。

2.1 “核心校+成员校”的科层化组织架构

当前紧密型教共体普遍采用“核心校+成员校”的组织架构。在这一模式下,由一所优质学校作为核心校(或总校),若干所薄弱学校作为成员校,通过以强带弱实现优质教育资源的辐射扩散[10]。在权力配置上,这一架构呈现出鲜明的科层化特征。多数地区实行统一的法人治理结构,由核心校校长担任教共体总校长并兼任成员校法定代表人,对教共体负总责;成员校执行校长担任教共体副校长,分管教共体某一方面工作。部分地区的教共体行政架构更为扁平化,实行“核心校校长—教共体总校长—成员校执行校长”的管理链条。还有一些区域赋予教共体组织对成员校班子人选的推荐建议权、对中层管理人员的任用调配权和对教师流动的调配管理权。这种以核心校为中心、自上而下的权力配置方式,本质上是行政科层制在学校组织间的延伸。

2.2 制度统一与资源统配的运行机制

在运行机制层面,紧密型教共体以“统

一管理”为核心特征,着力构建人财物统管、责权利一体的运行模式。具体表现为“三化”:一是管理制度的统一化。各地普遍推行“几统一”的管理机制,根据紧密程度确定统一的维度与程度,涵盖人事、经费、业务、考核等多方面,甚至具体到作息时间、教学进度等。二是资源统筹的单一化。在经费管理上,某些区域将各成员校公用经费统一预算到核心校,由教共体联席会议集体研究制定使用计划。在资产管理上,按照“权属不变、盘活优化、促进均衡”的原则,在教共体内统筹使用教育教学设施设备。在人事管理上,以教共体为单位重新核定教职工编制和专技岗位职数,由各教共体统一管理、动态调配。三是评价考核的捆绑化。只有实现了权责统一,才能更好地发挥权力效能,同时有效防止权力滥用,确保权力行使始终在合理的轨道上运行。紧密型教共体普遍实行“捆绑考核”机制,对核心校与成员校实行责任共担、利益共享的一体化考评。考核主体、考核维度、考核的过程性兼顾及反馈优化,直接影响教共体合作的落地实效。

2.3 行政主导与制度趋同的治理特征

综合观察组织架构与运行机制,紧密型教共体内部治理呈现出三个显著特征:一是行政驱动为主导。紧密型教共体的组建与运行高度依赖行政力量。从顶层设计来看,普遍由市/区(县)委、政府牵头紧密型教共体组建,甚至部分区域有主要领导挂帅推进。从运行方式来看,教共体的决策机制以联席会议、办公会议为核心,治理逻辑单纯依靠行政命令,陷入短期浅表化合作困境。二是制度设计趋同化。尽管各地教共体在具体名称和细节上有所差异,但基本遵循相似的组织逻辑,统一管理、统一考核、统一调配资源。这种制度趋同在一定程度上保证了改革的快速推进和经验的快速复制,但也带来了“千体一面”等风险。三是核心校的单中心治理。在“核心校+成员校”的架构下,核心校不仅承担引领示范功能,更实际掌握了人事任命、资源配置、考核评价等核心权力。成员校从独立的办学主体转变为执行单元,其自主性与主体性在一定程度上被削弱,权力的过度集中导致权责失衡、权力异化等隐患。

3.现实样态的成因分析

紧密型教共体内部治理的上述样态并非偶然,而是多重力量共同塑造的结果。理解其成因,是推动治理转型的前提。

3.1 政策驱动下的快速扩张逻辑

紧密型教共体的兴起,根植于国家对义务教育优质均衡发展的战略部署。从《中国教育现代化 2035》提出“实现优质均衡的义务教育”,到《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》强调“推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化”,政策信号层层传导。在地方层面,各地纷纷设定明确的建设时间表和覆盖率目标,如:紫阳县提出到 2027 年教共体建设管理制度和运行机制健全完善,到 2029 年机制更加成熟定型;根据规划,2026 年沙坪坝区紧密型教共体成员校覆盖率将达到 87%,2027 年实现全覆盖,到 2030 年实现全域优质[11]。从政策导向和实践来看,推进我国集团化办学的政策选择和战略实施主要由政府及教育行政部门自上而下主导,属于强制性制度变迁[12]。教育集团内部的各成员间的交往也多表现出“自上而下”的任务式驱动、制度化要求[13]。政策目标的刚性约束与时间表的紧迫性,使得各地在推进教共体建设时不可避免地选择了通过行政力量快速完成组织架构搭建、法人变更、制度统一等“行政整合路径”的“规定动作”。这种快速扩张逻辑虽然在短期内实现了“有形覆盖”,却也使得内部治理体系的精细化建构被置于次要位置。

3.2 科层制在教共体治理中的路径依赖

我国公办学校长期运行于科层制的行政框架之内,这种制度惯性深刻地塑造了教共体的治理形态。当若干所学校被整合为一个教共体时,最“自然”的选择便是将科层制的管理逻辑从单一学校扩展至学校群组——设立总校长、建立统一的管理层级、推行标准化的制度规范。然而,科层制在单一学校内部的效率优势,在跨学校的教共体治理中却可能转化为治理困境。有学者指出,“科层制”权力运行模式衍生权力结构内卷化[14],教共体办学面临治理层级的科层控制与专业自主张力。当核心校的行政指令通过科层链条传递至成员校时,成员校的专业自主空间被压缩,教师的创造性实践可能被标准化的制度所替代。这种路径依赖使得教共体治理陷入了“行政效率”与“专业活力”之间的两难。制度变迁造成的制度供给过剩、行政部门相互扯皮、互补性制度改革时滞等问题,以及成员校之间合作与竞争关系都决定了不能采取单一的“自上而下”的治理模式[15]。

3.3 优质资源辐射的效率偏好

紧密型教共体的核心目标之一是推动优

质教育资源从城镇向乡村、从强校向弱校辐射。在实现这一目标的过程中,行政整合模式具有显而易见的效率优势。通过统一法人、统一管理、统一调配,可以在最短时间内实现资源的下沉与制度的移植。重庆市沙坪坝区以 15 所优质名校为龙头,带动 113 所普通学校构建紧密型教共体,推动骨干校长和骨干教师在校内统筹调配、交流。汉滨区核心校向成员校选派校级干部 32 名,成员校选派 35 名干部至核心校跟岗学习,教师交流达 356 人次。这些数据表明,行政整合模式在推动资源流动方面确实成效显著。当然,效率偏好也带来了潜在风险,当资源下沉主要通过行政指令实现时,成员校容易沦为资源的被动接受者而非积极的共创者。优质资源的“输血”如果不能转化为成员校的“造血”能力,教共体的可持续发展便将面临挑战。

3.4 组织间信任与认同的建构滞后

教共体行政整合可以在短期内完成,而组织间信任与心理认同的建立却需要更长的时间。这一滞后不仅体现为制度框架下合作行为的浅层化,更反映共同体成员在价值认知、文化融通与情感联结上的深层断裂。当前教共体多依赖行政契约与项目驱动达成“计算型信任”的生成,缺乏日常互动与风险共担情境下的“关系型信任”,组织间极易退回到防御性博弈状态。核心校与成员校显著的发展差异与身份落差,成员校历史传统文化、惯习积淀及发展愿景的不同,协作过程中校本主体性边界的固化,使得集体认同难以超越群体归属,必然引发制度在场而信任缺席、形式趋同而认同离散的治理悖论。有研究指出,“名校集团化办学仍然存在名校文化的形式化移植招致的泛标签化之殇、削弱普通学校文化自强的内动力”[16]。破解这一困局,亟需从仪式性互动走向深度性交往,使信任与认同成为共同体存续的精神根基。

4. 内部治理的转向:从“行政整合”到“治理共生”

当前紧密型教共体办学高质量发展面临内卷化、形式化和同质化的困境[17]。面对上述困境,紧密型教共体的内部治理亟需实现从以行政力量为主导的“整合”逻辑,转向以多元主体协同为核心的共生逻辑的范式转换。

“行政整合”依赖科层制权威,将成员校降维为执行终端,抑制了基层的能动性和异质性。转向“治理共生”后,各校被重新定位为独立且相互依存的共生单元,依托契约化协商构成

扁平网络,在课程、师资、文化上寻求差异化生态,实现从“层级依附”到“平等互嵌”的结构性重构,建立“基础保障+特色竞争”的资源配置机制,激活各校自我造血能力,使共同体从消耗性整合转向增值性共生,实现正和博弈。这一转向并非否定行政整合的积极价值,而是在行政整合的组织基础上,进一步激活成员校的内生动力,促进成员校从被动完成任务转向主动谋求发展,将教共体塑造为具有自适应能力的生命共同体,最终实现从“物理结合”到“化学融合”的质变[18]。

4.1 赋权增能:从单中心治理到多中心协同

治理转向的首要任务是重构权力配置格局,打破核心校单中心治理的局面。有学者提出,学校集群应当从以“单中心”(牵头校)的管理型治理走向“多中心”(牵头校与成员校)的分权共治[19],这一主张同样适用于紧密型教共体。赋权增能的核心在于赋予成员校更大的自主权与发展权。具体而言,可借鉴“条块结合”管理模式,赋予各校区负责人“条”(教共体垂直业务线)与“块”(本校区全面管理)的双重职责。一方面,在教共体的统一框架下保障成员校在课程实施、教学管理、校园文化等方面的自主空间;另一方面,通过制度安排使成员校校长从被管理者转变为共同治理者。多中心协同还需要建立常态化的协商决策机制。教共体不应仅仅是核心校决策、成员校执行的单向通道,而应成为各成员校平等参与、共同决策的治理平台。联席会议、校长办公会议等制度应当从“核心校主导”转向“多方共议”,确保各成员校的利益诉求和治理意见能够得到充分表达与有效回应,以共赢思维促进健康、优质、可持续发展的生物态教共体建设。

4.2 文化共生:从制度移植到认同建构

文化融合是教共体深度治理的深层维度。当前教共体建设中普遍存在的“文化难相融”现象,根源在于将文化理解为可以从核心校“移植”到成员校的标准化产品。事实上,文化是组织成员长期实践共同建构的意义系统,无法通过行政指令简单复制。文化共生的关键在于构建“共同愿景+特色文化”的教共体文化生态。一方面,教共体需要确立共同的育人目标和价值追求,形成“学校命运共同体”的集体意识;另一方面,要充分尊重各成员校的历史传统与文化特色,鼓励“一校一品”的差异化发展。汉滨区的实践表明,积极挖掘乡村学校地域文化特色、打造特色校园文化品牌,

能够有效推动核心校与成员校在文化上的深度融合。文化认同的建构还需要重视成员校师生的主体性参与。教共体不应仅仅是管理层的教共体,更应是全体师生的教共体。通过常态化联合开展艺术节、文化节、运动会等各类活动,让师生在共同参与中建立情感联结与文化认同,是消解“心理隔阂”的重要路径。

4.3 数字赋能:从物理整合到智慧治理

数字化转型为教共体内部治理的范式转换提供了重要的技术支撑。其核心在于利用数据流打破组织壁垒,重塑治理逻辑。治理工具转向数据驱动,依托物联网和业务平台,实时采集教学、管理等动态数据,构建数字孪生画像,使决策依据从“经验判断”转向“精准洞察”,实现治理前端化。组织结构走向平台协同,借助云端协作与智能工作流,压缩科层层级,构建“平台+学校”的扁平架构。成员校可以更加便捷地获取资源、参与决策、表达诉求,在教共体的统一框架下保持更大的自主空间。信息直达、任务闭环,从机械执行转向弹性协同。赋能逻辑实现精准共生,AI辅助分析成员校特色与短板,推动资源从“大水漫灌”到“按需匹配”,激发内生动力。数字技术赋能教育治理现代化的本质,是突破时空限制,通过技术手段降低组织间协同的成本与壁垒,使多中心治理从理念走向现实。这不仅是效率提升,更是治理范式的数字化重构,促进教共体进化为能自我感知、分析、进化的有机生命体。

4.4 评价重构:从捆绑考核到共生评价

考核评价是指指挥棒,数字技术推动紧密性教共体评价从“捆绑”到“共生”的升级,其核心在于用数据解构零和博弈。捆绑考核用同一把尺子衡量异质学校,容易导致同质化竞争。数字平台通过全周期数据采集,精准识别薄弱环节,构建“增值性评价模型”,依托智能分析系统实时呈现协作动态,生成“协同效能热力图”,告别单一终端排名,承认起点差异,关注每所成员校在原有基础上的进步幅度,鼓励特色发展,使评价从“秋后算账”变为“伴随式体验”。建立个体进步与团体协作双轨权重,将资源贡献、经验辐射等维度纳入算法,促使成员校从被动迎检转向主动共创,在差异互补中实现整体效能的涌现。共生评价既要考核教共体整体的发展成效,也要关注各成员校的个性化成长;既要评价核心校的引领辐射效果,也要评估成员校的内生发展能力。未来需要进一步细化评价指标,将成员校的自

主发展能力、文化融合程度、教师专业成长等纳入评价范畴，避免“一刀切”的标准化考核消解成员校的发展活力。

5.结语

紧密型教共体作为推进基础教育高质量发展的关键制度创新，其内部治理正处于从“行政整合”走向“治理共生”的关键转型期。当前的“核心校主导、行政化驱动、制度趋同”的治理样态，是政策驱动、科层路径依赖、效率偏好与认同滞后等多重因素共同塑造的结果。面向未来，紧密型教共体的高质量发展有赖于通过赋权增能实现多中心协同，通过文化共生建构深层认同，通过数字赋能降低协同成本，通过评价重构激发内生动力实现内部治理的范式转换。唯有如此，教共体才能从“有形覆盖”走向“有效提质”，真正实现优质教育资源的可持续再生与所有成员校的共同发展。

参考文献

- [1]薛二勇,李健,单成蔚,等.实现基本公共服务均等化:《中国教育现代化2035》的战略与政策[J].中国电化教育,2019(10):1-7.
- [2]刘阳.论教育共同体的内涵与构建原则[J].外国中小学教育,2014(10):38-42+32.
- [3]费蔚.从管理到治理:区域推进义务教育优质均衡发展的体制机制创新[J].教育发展研究,2014,33(Z2):13-20.
- [4]刘佳,李茂森,刘剑虹.促进城乡教育共同体融合发展[N].光明日报,2026-01-20.
- [5]向帮华.教育共同体建设如何同“圆”共振[N].中国教育报,2026-03-09.
- [6]鲍传友,曹婧.以共享领导推动基础教育集团化治理转型[J].中国教育学刊,2025(2):30-36.
- [7]范小梅,戴晖,刘晓.我国基础教育集团化办学的实践逻辑[J].教育与教学研究,2020(1):87-97.
- [8]黄楚玲.公办基础教育集团行政治理的实然样态与应然之策[J].现代中小学教育,2024(10):58-61.
- [9]曹美琦.基础教育集团化办学的实践反思[J].教学与管理,2018(10):9-12.
- [10]李茂森,刘靖琬.城乡教育共同体建设的现状调查与对策思考[J].教师教育论坛,2023(03):28-32,36.
- [11]再添13所!沙坪坝区教共体紧密型成员校达83所[N].重庆日报,2026-02-13.
- [12]贾建国.强制性制度变迁视角下的基础教育集团化办学分析[J].教育科学,2016,32(03):69-73.
- [13]张建,程凤春.名校集团化办学的学校治理:现实样态与实践理路[J].中国教育学刊,2016(08):16-22.
- [14]吴支奎,黄丽丽.基础教育集团化办学的“内卷化”困境及其纾解[J].当代教育论坛,2024(3):43-49.
- [15]鲍传友.集团化办学如何彰显现代治理精神[N].中国教育报,2022-10-12(05).
- [16]魏学智.基于学校治理变革的“教联体”建设:内在逻辑与创新路径[J].教育科学研究,2025(03):90-96.
- [17]张蕾.基础教育集团化办学高质量发展的实现路径[J].教学与管理,2025(10):16-19.
- [18]苏清敏.集团化办学从“物理联合”到“化学反应”的质变路径研究[J].教师博览,2026(02):20-22.
- [19]张建,蒋昊彤.从“单中心”到“多中心”:学校集群治理的中国图景及支持行动[J].中国教育学刊,2025(05):72-78.