

优质教育资源共享制度变革: 从科层制到社群化

◆ 聂竹明 刘钊颖

[摘要] 优质教育资源共享是缩小校际、城乡、区域教育差距的重要举措,对均衡发展义务教育、促进教育公平具有重要战略意义。当前,优质教育资源共享面临信息共享不到位、统筹不协调、管理工作不全面等制度困境。传统科层制的等级观念、规则体系以及非人格化的特点是导致优质教育资源共享制度困境的主要原因。利用社群化可以治理陷在科层化制度泥沼中的优质教育资源共享。社群化是网络化与“中心—外围”模型的结合体,可以让人自由获取丰富的教育资源信息,独立作出教育决策和判断。为此,需要形塑新型教育资源共享结构,从金字塔式到蜂巢式;设计灵活的教育资源共享决策机制,从决策集中化到自组织决策;建构教育资源共享社群化组织,从等级控制到主动放权;跳脱教育资源共享固有藩篱,从制度主义到行动主义。

[关键词] 科层化; 教育资源; 社群化; 共享制度

[中图分类号] G521.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-0202(2017)05-0000-00

优质教育资源共享是缩小校际、城乡、区域教育差距的重要举措,对均衡发展义务教育、促进教育公平具有重要的战略意义。然而,在实际执行过程中,优质教育资源共享的制度问题不断凸显。特别是在管理和治理过程中出现的信息共享、资源统筹、工作协调不够等问题阻碍了国家总体的治理效率,进而降低了我国的公共服务水平。^[1] 优质教育资源无法继续扩大覆盖面,主要原因在于资源统筹不协调。刘利民指出,教育不公,尤其是基础教育不公,主要原因在于资源的信息共享不到位。李希则认为,优质教育资源共享的管理工作需要进一步提升。当前,优质教育资源共享主要依赖等级严明的科层制度来推进,但共享的本质是指资源的共同分享及利用,优质教育资源共享所需要的理想制度应该是扁平化与精准性的,它与科层制的组织结构和管理体系具有内在逻辑冲突。科层制的等级观念、规则体系以及非人格化的特点,是导致优质教育资源共享制度困境的主要原因。科层制的某些特质在利用信息化手段解决优质教育资源共享的困难时显得力不从心,出现无意义的管理层级设置

和专制的决策制订等一系列问题。

一、优质教育资源共享的制度现状与困境

“教育资源通常是对教师资源、课程资源和物质资源的统称。”^[2] 优质教育资源包括在长期教育实践中经过实践证明,可有效提高教学效果的教育知识、教育经验、教育技能、教育资产、教育费用、教育设施以及教育领域内外人际关系的总和。^[3] 随着信息化的发展,技术层面上阻碍优质教育资源共享的因素正逐渐消失,而制度层面上的制约因素仍然阻碍着优质教育资源共享。制度指的是在实践中形成的约束人们行为的一系列规则,如政策法规等。学者们普遍认为,优质教育资源共享在制度方面存在信息共享、统筹和管理等方面的问题。

(一) 优质教育资源信息共享不到位

“信息共享指的是在遵循信息标准化和规范化的基础,将信息资源通过不同途径与他人分享,从而达到资源配置优化效果的一种手段。”^[4] 优质教育资源信息共享就是利用信息传播的各种渠道,

聂竹明/安徽师范大学教育科学学院副院长,副教授,硕士生导师(安徽芜湖 241000); 刘钊颖/安徽师范大学教育科学学院硕士研究生(安徽芜湖 241000)。

促进资源更加合理地实现优化配置，从而达到节约教育成本的目的。政府为推进优质教育资源信息共享，不仅开展学校之间的优秀教师交流活动，推行教育信息公开制度，还建立了网络教育资源共享平台等。然而，这些优质教育资源的信息共享还存在诸多问题。

其一，教育资源建设“信息孤岛”现象普遍存在。学校内部信息共享已基本实现，学校之间的信息共享有待加强，校际教育资源形成“信息孤岛”，资源重复建设现象严重。在信息技术主导的设备改革中，各级各类学校开始争先恐后地建数据库、资源和平台，而且这种势头只增不减。然而，这些数据库、资源与平台相互之间在功能上不关联互助，在信息上不共享互换，信息和教学流程与应用相互脱节，学校进行每一次局部的信息化应用都可能与以前的应用不配套，也可能与以后的“更高级”应用不兼容。

其二，教育资源使用“信息鸿沟”不断涌现。“信息鸿沟”又叫作“数字鸿沟”，是指缺乏现代化信息技术接受能力的人与精通或掌握通信新技术方面的人在信息接受能力上的差距。新技术层出不穷，更新换代周期越来越短，其趋势是信息“老沟”未能填平，而信息“新沟”又不断出现。各地学校和师生首先存在着在计算机和互联网接入上的“第一道信息鸿沟”，其次由于使用上存在差距而产生“第二道信息鸿沟”，互联网使用对于人们的知识获取有更大影响，从而形成“第三道信息鸿沟”，也就是“知识沟”。

其三，教育资源信息共享纽带没有建立。优质教育资源从属性上可以分为公共性教育资源和竞争性教育资源。公共性教育资源是面向大众的、可以无偿供给的教育资源，如公开课程资源和教师资源等；竞争性教育资源是面向学校内部的，不提供给外界使用，如只有各学校学生和教师才能使用的学校内部在线教育平台。一般机构在向外界提供优质教育资源信息时，会有意地过滤掉竞争性教育资源信息来提高自身的竞争力，从而阻碍信息共享纽带的建立。

（二）优质教育资源共享统筹不协调

一是陷入“统筹误区”，认为统筹就是各地区共享的优质教育资源要同步且一致。近几年流行的是学校与企业合作建立教育集团，依托名牌学校的优质教育资源并在一定程度上辐射扩散，为优质教育资源共享开创一条新的道路。但随着教

育集团模式的推广，很多这种校企共建的教育集团对教育资源的提供没有着眼于各地区教育本身的固有区别，过分强调统筹，就像做模具一样，先做好个模型，然后全部照搬过去。在教育风格、发展模式上没有充分尊重各地教育主体的不同发展要求。

二是“一刀切”的办法忽视了各地区教育发展的不同层次。刘延东强调，要针对教育最薄弱领域和最需要的群体开展精确帮扶，促进优质教育资源共享和统筹协调。但在操作中，各地市级忽略精准帮扶，对优质教育资源的普及强行作出规定，如到规定时间段，优质教育资源的覆盖率必须达到规定的指标等。这种强制性规定的设定，没有考虑到各地区教育发展不均衡的实际。

三是忽略了优质教育资源共享的受众感受，弱化了师生获得感。例如，一些地方中小学教育信息资源的制作、收集、分类整理由当地的电教部门承担。“电教部门属于中心提供者，中小学处于被动接受资源的地位。”^[4]然而，当学校完全依赖电教馆提供资源时，就容易忽略师生不仅是资源的直接使用者，同时也是潜在的资源建设者，师生的获得感应该是资源共享使用的最终评价指标。“这种共享是单向的，即电教馆单向提供资源，学校没有充分的反馈，忽视了受众师生的切身感受。”^[4]

（三）优质教育资源共享管理工作不全面

第一，共享管理制度工具不全面。当前我国的优质教育资源管理主要依靠《构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面有效机制的实施方案》（以下简称《方案》）等相关的行政文件形式来推动，缺乏国家层面的法律法规和地方法规，缺乏行业规范和行动方案等更多更全面的制度工具。与行政文件相比，法律具有更高权威与更强的效力。美国在运用信息化来推动教育改革时，历来是法律先行，文件与行业规范随之而来，《不让一个孩子掉队》和《每个学生都成功》法案的推行就是很好的例证。

第二，共享管理体系不健全。我国教育资源共享管理还没有健全的体系保障，没有明确的共享管理规则和共享方式，没有建立供方、需方都能接受和遵循的共享规则，没能确定包括共享各方的责权利、价值评估、价格机制、共享途径及方式的具体操作使用细则以及争议调解机制等。从共享方式来讲，对共享主体教育资源需求的随

机性、非均衡性以及供给的刚性考虑不足，对共享主体使用教育资源的公平性和及时性、资源利用的高效性有待进一步明确。教育资源共享不是随机碰撞，而是有机组合，不仅是物质资源、财力资源的整合，更重要的是各种思想观念的碰撞，优质教育资源共享体系同时也应该是一个思想库。

第三，共享管理长期绩效被忽略。当前优质教育资源管理的近期目标非常明确，以《方案》为指引，截至2015年的目标都已经指明。但根据国际经验与国内教育资源共享的实践，尤其是“国家基础教育资源网”平台建立10年以来的经验表明，不规划十年以上的长期绩效目标，就不能很好地实现资源共享。2015年新上线的“国家教育资源公共服务平台”被教育部门寄予厚望，其2015年甚至更长时间的目标与绩效亟须进一步明确。缺乏长期绩效目标，尤其是不把目标、计划与部门和个人考核相结合，就无法把国家战略和教育发展目标深入持续地贯彻下去。

二、科层制是优质教育资源共享制度困境形成的重要原因

科层制是社会学家韦伯在《社会组织与经济组织理论》一书中提出的“基于法理的、以实现高效率 and 合理化为目标的、理想化的组织管理模式”^[1]。科层制在优质教育共享中的任务具有很明确的范围，不同工作类型和工作目的有着不同的工作任务。它的优点就是减少了不必要的工作时间，并科学地过滤职能交叉等无用的重复工作。在科层制中，每个工作人员根据自身所分配的工作以及所在的岗位专注于自己的职责，不会越级干预别人的工作。但在现代网络社会中，这种层级森严的规则制度与共享理念存在内部冲突。科层制以效率和规则为目标，利用职能和职位进行分工与分层，要求各机构人员按照内部规范进行工作，主要强调利益的划分。共享则是以受众的核心诉求为目标，要求以扁平化的组织形式进行，主要强调利益的分享。科层制追求资源辐射的效率，共享则追求资源辐射的广度。因此，科层制与共享存在目标和要求上的天然冲突，它在等级观念、规则体系与非人格化特征等方面限制了优质教育资源的共享。

（一）科层制的等级观念制约优质教育资源共享

“学校组织中拥有一大批权威与责任都被明确规定了的相关官员教师。”^[1]这些具有官员特征

的教师其职位排列按照等级制的原则进行设定，使教师之间形成层级森严的上下级关系，下级需要向上级请示汇报，需要服从上级的教学与研究命令。例如，一线教师长期接触学生，了解学生的学习习惯和动机，他们会根据自己累积的经验来对教育资源进行优化，对某门课程进行教学改革。当教师想将这种资源改进上升为集体行动或者向其他学校扩散时，他必须层层汇报，但每一个层级的教师领导可能会因为不了解具体情况或者有着自身利益的考虑而反对，那么这项共享计划就会搁浅。因为这种严格的层级制度，优质教育资源的共享过程往往要经过若干个部门与环节的处理，整个过程运作时间长、成本高。再如，教师想去另一所学校或教育机构访问学习，他必须向学校提出申请。而各个层级的审核需要花费大量的时间，等待审核通过可能需要花费一个月甚至更长的时间。长期处于这种迟缓的运作状态，就容易导致优质教育资源共享在瞬息万变的市场环境中处于劣势，在走向共享之路的第一步就处于被动局面。科层制理论体系下的优质教育资源分配，往往会出现对有愿望共享的教师利益考虑不足和配置不均衡等问题，使教育管理越来越流程化。这种层级森严的体系导致优质教育资源无法快速有效扩散，更谈不上全系统共享的目标。

（二）科层制的规则体系影响优质教育资源共享

在科层制组织中，规则体系是其强调的重点。科层制规则体系要求所有职位中的人员必须清楚自己的职责范围，不得越级，不得出现无意义的重复工作。在教育中，学校根据不同的目标和工作任务对各个成员进行分工，这些任务都是经过专业分析后分配给各个成员的。然而，“繁复的规则和制度使行使职能的各级职员或教师可能形成官僚主义人格”^[1]，他们往往将第一任务定位为在各种规章制度中寻找头绪，而不再是满足师生的需求。由教育部教育管理信息中心指导主办的中国微课网举办了多期全国性的优质微课大赛，参赛的省份多达17个，优质的微课资源数量巨大。但是，参赛教师由于将目光过分集中在如何遵守规则、怎么做能拿奖等问题上，逐渐忽略了学生和教师的需求，导致这些优质教育资源的重复性不断增高，可能同时有几十个优质数字资源在讲解一个知识点。还有，在这种严格的规则体系控制下，学校的官员教师会将工作重点集中于遵守各项法规条例，而忘记真正的目的是教书育人。

因而，导致学校工作中的僵化和形式主义，增加了优质教育资源共享的难度。科层制的若干内在因素对其自身的平稳运转产生着不利影响，被称作规则体系的功能失调，就如同当下出现的只根据国家政策大量开发教育资源，却忽略学生和教师的需求一样，造成大量优质教育资源闲置的困局。

（三）科层制的非人格化限制优质教育资源共享

科层制具有严密性、合理性、稳定性和适用性等特性。这种特性使科层制在世界各个组织中都完成了官僚化的进程，进而成为支撑工业社会大型组织的基石。在教育中也是如此，教育管理“所追求的是稳定的世界，规则可以管理所有的权变，但没有留下个人教育决策空间，即教育的非人格化”^[1]；从根本上看，这种凭借法规进行管理所导致的“非人格化”，只能以控制、监督以及奖惩为手段，导致学校组织产生疏离感。这种疏离又进一步刺激控制，最终形成学校内部“控制—疏离—控制”的人际关系恶性循环^[4]。在无法运用规则的不确定的教育世界中，这种制度则会给教育决策的领导们行使权力提供机会，也就会产生决策的集中化；或者还会两者相互结合，形成“平行权力”和“等级彼此孤立”^[1]。按照严格的层级体系来共享优质教育资源，其先天缺陷在于我们并没有完全驾驭客观世界的认识和改造能力。层级和管理体系这种科层制的非人格化操作路径，导致中央和地方对优质教育资源分配的治理产生偏差，从而无法切实实现优质教育资源的共享。

在科层制的非人格化管理中，不管是对教师个体还是教学工作管理，往往对“物”不对“人”，没有人情味。教师应具备的育人素质要求不能是毫无情感的。因此，非人格化的理性特征限制优质教师资源的主体性发展。教育的对象不是“物”，而是一个个活生生的“人”。教育必须从学生自身特点出发，做到因材施教。而科层管理所追求的是工作单一化、标准化和固定化，在教学的实践管理中持续运用科层制观念而不讲究对具体的问题进行具体分析，便会越来越压制教师自身的创造性。

三、社群化：优质教育资源共享制度困境的突破

网络建构了新社会形态。信息化的发展推动

了社会结构从线性向着网络化方向发展。网络化的扩散也开始改变传统教育资源的共享传播方式。习近平在网络安全和信息化工作座谈会的讲话中特别针对优质教育资源共享问题作出指示，提出“依靠互联网技术，让山沟里的孩子也能接受优质教育”^[1]。而社群化是治理陷在科层化泥沼中优质教育资源难以共享问题的有效路径。社群化实质上就是网络化与“中心—外围”模型的结合体，类似于近年迅速走红的 f@A: bBBT、YB?P?b:、P; >G 7: [、W? [T 等社群媒体平台，意味着社群媒体已经彻底颠覆商业与消费者行为。这种社群化的形式优于科层化的首要之处，就在于它可以让人们自由地获取丰富的信息，从而独立地作出决策和判断。当某种组织发展成为社群化组织后，它的影响力和推动力将会大大提高。

（一）形塑新型教育资源共享结构：从金字塔式到蜂巢式

科层制管理结构是一种典型的金字塔式结构，其权力相对集中。蜂巢结构与金字塔结构不同，是一种更加扁平的网络结构。由金字塔式转向蜂巢式的过程，可以稀释教育治理的网络化群集度，使网络的分散产生信息利益。^[1]根据现代管理学理论，“要使优质教育资源共享的规模扩大，原先的办法是增加层级，而更科学的办法是增加幅度，当自上而下的层级减少而幅度增加时，旧的组织形式就被压缩成扁平状的结构”^[3]。优质教育资源共享的传统组织形式层级多、决策链长、反应慢，适应不了飞速发展的环境。要解决传统组织形式带来的问题，就必须在信息技术的发展下选择更科学的组织形式，增加管理幅度，使组织慢慢趋于扁平化。教育资源共享可以利用“中心—外围”模型，结合网络的传播形成蜂巢式结构，中心是教育资源的创造与革新，外围是教育资源的扩散与应用。利用网络的高速传播方式，将创新后的优质教育资源从中心向外围进行全面覆盖，从而实现真正的教育公平。这里，我们将经济学中的“中心—外围”模型迁移到优质教育资源共享中，首先是将整个优质教育资源分为两部分：一部分是“大的教育资源中心”，另一部分则是“为大的教育资源中心生产优质教育资源”的“外围”。在这种状态下，各类不同的集聚就逐渐形成了：从县级提供优质教育资源的学校到地级市提供优质教育资源的学校，都是不同层面上的集聚。针对科层制带来的优质教育资源共享制度

困境，我们完全可
优质教育资源进行
起来成为“中心
“外围”进行辐射
师集散的中心和该
从而实现教育资源
以向“外围”进行
聚成小“中心”，
覆盖面。

(二) 设计灵活的
决策集中化到自
管理型政府的
供了规范与平台，
撑下的优质教育资
科层制决策集中化
层制森严的等级制
来代替传统的顶层
共享的实际传播范
策集中化进行改善
向具体的个别领域
的内部并不存在非
分明确的组织目标
由表达诉求并提供

组织决策的直接体现。优质教
的网络化，是指参考科技资源共
教育组织机构进行科学的划分，
家、优秀教师、教学设备、数字
的资源共享规则和方式，建立
，从而进一步有效整合、发现
建立优质教育资源相互共享的
新媒体为依托，变被动为主动
力提供转变为服务教育相关者，
管理人员、教师、学生与家长
掌握各学校教育动态信息，做
学提供便利，真正实现网格
进行精细化管理和精细化服务。
实现网格化服务，优化组团结构，提升组团
的综合服务能力，网络成员多角色参与进来，最
大限度地满足网格内群众的多样化需求。

(三) 建立教育资源共享组织：从行政
控制到主动放权
在社会领域，社群化网络的形成是
技术发展的必然，改变了传统主导的局面，使
因此，构建教育资源的社

逻辑中优质教育资源治理的变革路径，从而以合作的维度开展创新性的行动。对优质教育资源共享来说，我们应在考虑制度主义的同时，利用网络社群化的特质，将目光转移到共享上。要着力推动互联网在教育资源共享新制度建设中的融合进程，用信息流来带动物资流、人才流、资金流和技术流。优化配置教育资源，就必须改变原有观念，打破传统“我的”和“你的”之间的壁垒，形成“我们的”这种共享的概念。共享使资源使用价值得到了创新，是整个社会的一场突破性变革。

[本文系安徽省哲学社会科学规划项目“区域基础教育信息化均衡发展政策研究”（项目编号：（RX' "" ! "%I "" *）、安徽省高校优秀青年人才支持计划重点项目（项目编号：J=Ze^I %\$. \$.）研究成果]

[参考文献]

- [1]新华社5 习近平在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话 [L]5 中国信息安全 %\$. (+): %/ ! /"5
- [2]任友群, 徐光涛, 王美5 信息化促进优质教育资源共享:

- 系统科学的视角 [L]5 开放教育研究, %\$"/ (+): "\$' ! """"5
- [3]祝志芬5 中国义务教育福利制度的发展及其完善研究 [J]5 华中科技大学 %\$""5
- [4]/. \$ 百科5 信息共享 [O1234]5 678: