

# 县域教育资源均衡配置的治理困境与系统优化

林晓晓

玉溪师范学院, 云南玉溪, 653100

**摘要:** 县域教育资源均衡是当前我国推进基本公共服务均等化体系建设的关键环节, 但在财政投入结构固化、师资配置分布失衡、政策执行碎片化、数据治理能力薄弱以及激励机制不完善等多重因素作用下, 县域层面的教育资源均衡推进仍面临结构性治理困境。本文以县域层面为分析单元, 基于公共治理理论与多中心治理框架, 系统解析县域教育资源均衡配置的制约机制, 从资源供给系统、治理协同系统、数据监测系统与激励反馈系统四个维度构建优化路径模型。研究旨在为县域教育治理能力现代化提供具有可执行性的制度框架与政策建议, 以期提升教育资源的空间可达性、投入可持续性与治理可解释性, 实现县域教育的高质量均衡发展。

**关键词:** 县域教育; 资源均衡; 公共治理; 系统优化

## 引言

县域教育资源均衡是实现教育强国与基本公共服务均等化的重要基础单元。县域处于国家政策供给与基层学校执行之间的中间层级, 既承担资源统筹责任, 又直接影响教育资源在城乡之间的分布形态。近年来国家密集出台县域统筹类政策, 推动“以县为主”的管理与配置机制, 但实际结果并未呈现同步改善, 县域教育资源均衡仍存在结构性推进障碍。

从现实运行逻辑看, 一方面, 县域财政弹性不足、可支配财力空间有限, 使教育资源投入难以形成持续改善效应; 另一方面, 师资结构性短缺、优质资源集中向县城学校聚集、政策执行碎片化、数据治理能力薄弱、激励与约束机制不匹配等深层问题共同作用, 使县域教育资源均衡呈现“制度努力强 / 落地成效弱”的治理悖论。现有研究多集中于财政投入、教师资源、区域差异等单一因素分析, 而缺乏从系统治理视角对结构性困境进行整体分析与针对性的系统性优化模型设计。

基于此, 本文以县域为分析单元, 构建“困境识别—机制分析—系统优化”研究框架, 拟从财政资源、师资配置、制度协同、数据治理与激励机制五个维度识别县域推进教育资源均衡的关键结构障碍, 并在此基础上提出资源供给系统、治理协同系统、数据监测系统与激励反馈系统四维优化路径, 为县域教育治理能力现代化和教育资源均衡化提供体系化政策建议。

## 1、文献综述

现有研究普遍从财政投入、教育供给能力、教师资源配置与治理效能四条线展开讨论。研究显示, 提升县域教育财政统筹能力与“以县为主”的投入机制是实现均衡推进的重要起点, 但多数研究偏重制度设计本身, 对资金投放结果的结构反馈机制关注不足。同时, 县域教师资源呈现“优质向

县城集中”的累积锁定效应, 但对县域内部教师跨校动态调节机制与真实激励条件分析有限。在政策执行方面, 县域教育治理存在制度执行碎片化、责任链条断裂等结构性弱项; 在资源配置过程中的证据链层面, 教育数据治理能力不足是造成资源失衡的重要推力之一。相比之下, 国外研究更加重视“证据治理”“制度协同”“能力约束”等综合因素, 强调教育资源均衡是多要素耦合与动态反馈过程。总体而言, 现有研究虽提供了重要参考, 但对县域教育资源均衡的系统性治理框架构建仍显不足。因此, 有必要在既有研究基础上, 从“困境识别—机制分析—系统优化”的整体视角, 提出可复制可推广的系统路径, 以补足理论与制度实践之间的转译缺口。

## 2、县域教育资源均衡配置的治理困境分析

### 2.1、财政资源结构固化下的教育投入稳定性不足

县域层面教育资源均衡的推进首先受制于财政结构固化导致的投入弹性不足。县域财政收入来源有限, 对一般性转移支付依赖度高, 而专项资金在分配机制中通常具有“用途明确但结构刚性强”的特点, 使教育投入难以形成可持续增量改善空间。同时, 县域教育支出占比长期呈现“刚性支出高、可调空间窄”的结构性特征, 在财政约束下教育资源增长往往只能依靠存量挪腾与指标拆分, 导致教育投入难以支撑优质资源扩容、师资优化引进以及教育装备与支持性服务体系的全面提升。财政激励不足进一步削弱了县域主动进行资源统筹与结构优化的能力, 使教育资源均衡改善呈现“阶段性推进—回落”的循环性路径特征。

### 2.2、县域师资结构性缺口与教师流动机制失效

县域教育资源均衡推进的核心瓶颈之一在于

师资结构性缺口长期无法通过常规机制得到有效修复。现有研究显示, 优质教师向县城学校累积聚集、农村薄弱校持续弱化已呈现持续性锁定特征 [2]。县域教师跨校、跨乡镇流动成本高, 制度激励不足, 教师结构改善难以形成正向循环。同时, 当前县域层面教师流动机制更多停留在制度文本层面, 缺乏可操作的利益驱动机制与真实专业发展支持条件, 实际资源调配仍表现为“指令式配置”而非“能力匹配驱动”的动态调节。结果导致: 优质资源进一步积聚、薄弱资源进一步贫化, 差距随时间放大。这种教师流动机制失效现象, 是县域教育资源均衡难以有效落地的核心结构性障碍。

### 2.3、教育政策执行碎片化导致的制度协同障碍

虽然国家与省级层面不断完善教育资源均衡机制, 但在县域实际推进过程中, 政策执行呈现明显碎片化特征: 教育部门、财政部门、人社部门之间目标逻辑、工作节奏、绩效考核指标等常处于“各自治理框架”之中, 难以形成跨部门、跨层级政策执行协同。政策执行主体多处于“分段负责、分项推进”, 导致资源配置、师资调配、资金使用、教学支持体系建设等关键环节断裂现象突出。县域治理实践中往往存在“政策文件充分、制度落地不足”的典型悖论: 制度设计有方向、执行路径缺闭环。政策协同不足不仅造成资源流动效率降低, 也加剧资源投入结果不稳定, 弱化政策增量效应, 使得治理效能无法在县域层面形成可持续、可累积的长期改善动力。

### 2.4、教育资源配置过程中的信息不对称与数据治理能力不足

县域教育资源配置过程中普遍存在“数据弱”“信息散”“指标不可验证”问题, 导致决策依据往往依赖经验判断而非数据驱动。县域教育管理部门在资源统筹时, 缺乏统一的教育数据治理平台与跨校、跨乡镇的标准化数据接入机制, 资源配置过程难以形成可追溯、可证据化的决策基础。同时, 多数县域尚未建立基于动态监测和实时反馈的教育质量评估体系, 资源配置结果难以进行周期性成效检验, 既无法及时矫正资源投放偏差, 也难以形成支持治理优化的证据链。信息不对称与数据能力不足使资源配置过程呈现高成本、低效能特征, 不仅削弱治理可解释性, 也进一步延缓教育资源均衡改善的速度与质量。

### 2.5、激励约束机制失衡下县域教育治理动力不足

县域层面在教育资源配置与均衡推进过程中,

普遍存在激励不足、约束偏弱的问题, 导致治理主体在行为选择上更倾向维持现状, 而非主动推进改革。当前激励机制多以行政性考核与短周期结果评价为主, 缺乏将长期改善结果、教育治理质量提升、弱势学校补偿成效纳入激励评价体系的制度设计, 导致治理行为难以内化为持续行动。同时, 责任追踪机制缺位, 使资源使用与均衡改善结果之间缺乏严格的绩效关联, 责任边界模糊, 治理责任难以有效压实。在激励与约束双向机制均未形成有效制度化约束力的情况下, 县域治理主体在资源统筹、制度修正与治理创新层面普遍表现为低积极性与低主动性, 进而削弱教育资源均衡推进的整体治理动能。

## 3、系统优化路径设计

### 3.1、资源供给系统重构

实现县域教育资源均衡的前提在于重构资源供给系统, 使财政投入、资源调配、政策供给三者形成结构性的联动逻辑。首先, 应在中央—省级—县域形成纵向财政统筹体系, 通过提高一般性转移支付比例、优化专项资金配置方式, 提升县域教育投入的刚性保障能力与结构弹性, 使财政投入逐步从“项目制主导”向“系统能力建设”转型。其次, 应建立“教育资源池”制度, 将教师、课程、教研、技术服务等资源统一纳入制度化供给体系, 打破县城学校对优质资源的单向吸附, 形成县域内部跨校共享、向薄弱学校倾斜的资源再分配机制。再次, 应推动资源供给制度与土地、城乡规划、公共服务建设等要素政策联动, 实现县域教育、区域发展、人口结构之间的同向耦合发展。通过资源供给系统的制度重构, 可为县域教育资源均衡改善奠定可持续且可扩展的基础性制度支持。

### 3.2、治理协同系统优化

推进县域教育资源均衡, 必须从制度运行视角构建跨部门、跨层级的治理协同体系。一方面, 应重构县域内部多部门协同逻辑, 建立教育、财政、人社、发改等部门之间的共识机制与协同议题清单, 使资源配置、岗位编制、学校建设、资金安排等关键环节实现信息互通、目标一致、决策同步。另一方面, 应强化县域教育治理的纵向协同能力, 通过省级层面的制度引导与治理授权, 提升县域对政策执行与资源统筹的自主度与责任承担能力。此外, 应将学校、教育集团、乡镇政府、社会组织等纳入多中心治理结构中, 引导县域教育治理从“单位管理逻辑”向“系统治理逻辑”过渡, 形成治理主体多元、协作关系稳定、责任链条可追踪的制度结构。通过治理协同系统优化, 可提升政策执行效能, 增强制度落地的系统韧性, 使县域教育均衡推进形成

可持续的行动合力。

### 3.3、数据监测与评价系统建设

构建数据驱动的教育资源动态监测与评价系统，是县域教育资源均衡实现制度化与可证据化治理的关键。研究指出，教育数据治理能力不足是资源失衡的重要推力 [4]。因此，应建立县域教育资源数据治理平台，统一教师、课程、资源投入、教学质量、学生发展等关键指标，实现跨学校、跨乡镇、跨学段数据标准化接入与共享，并形成周期性数据滚动更新机制。同时，应设计多维度、动态化教育质量评价模型，将资源投放过程、教学成效与发展趋势纳入统一指标体系，通过证据链驱动资源优化决策。通过构建数据监测与评价系统，使县域教育资源均衡推进从经验判断转向证据治理，提升制度执行可解释性与政策落地可验证性。

### 3.4、激励与反馈系统完善

推动县域教育资源均衡的核心，是建立能够持续释放改革动力、引导治理主体长期投入与持续改善的激励与反馈系统。一方面，应构建以教育均衡改善成效为核心的绩效评价体系，将优质资源向弱势学校倾斜程度、教师专业能力提升成效、教育质量提升趋势等指标纳入绩效考核主框架，并与财政奖励、岗位晋升、资源追加等激励手段直接挂钩，使治理结果形成可见收益。另一方面，应建立责任追踪与过程反馈机制，将资源投入、配置路径、执行行为记录在案，通过可追溯反馈链消解执行过程中的信息黑箱，强化制度约束的外化执行力。同时，应推动学校、教育集团、县级治理主体之间形成竞争—合作并存的良性治理生态，通过动态激励与反馈循环机制，使县域教育资源均衡改善从短期政策任务转变为稳定的制度化行动逻辑。

## 4、结论与政策建议

县域教育资源均衡是推进教育治理能力现代化与实现公共服务均等化的重要着力点。研究发现，

在财政资源弹性有限、师资结构失衡、政策执行碎片化、数据治理能力不足以及激励约束机制弱化等多重因素叠加作用下，县域教育资源均衡推进呈现典型的结构性治理困境。推动县域教育资源均衡改善，必须从系统治理视角进行制度设计与路径重构。

基于此研究，本文提出从资源供给系统、治理协同系统、数据监测系统与激励反馈系统四个维度构建县域教育资源均衡推进的系统优化路径：通过提高财政统筹能力与优化资源供给结构，打破资源配置过程中的刚性约束；通过重构多部门协同机制，提升制度执行效率；通过强化数据治理能力建设，使县域教育治理逐步从经验型判断转向证据型决策；通过完善激励与反馈机制，形成持续改善、持续优化的制度动力来源。在此基础上，县域教育资源均衡可形成具有长期性、可扩展性与可验证性的治理体系，为教育公平与教育质量提升提供制度保障。未来研究可进一步结合县域实证案例，对不同类型县域的治理路径差异进行检验与解释，为制度推广提供类型化证据支持。

### 参考文献

- [1] 赵志祥, 张新. 中国区域教育资源配置的均衡性与优化路径研究 [J]. 教育研究, 2023(02):28-37.
- [2] 陈丽, 李小娟. 县域义务教育优质均衡发展的治理困境与行动路径 [J]. 基础教育参考, 2024(08):14-19.
- [3] 叶敬忠, 杨银芬. 县域教育治理现代化的实现逻辑与制度支撑 [J]. 教育与经济, 2022(04):45-52.
- [4] 韩建昌. 从区域视角看教育公平与公共治理逻辑 [J]. 华东师范大学学报 (教育科学版), 2022(06):83-92.
- [5] 曾智勇, 刘佳佳. 财政分权背景下的县域公共教育投入效率研究 [J]. 教育发展研究, 2021(14):55-63.
- [6] 崔海英. 推动县域教育资源均衡配置的政策机制研究 [J]. 教育现代化, 2023(22):60-62.