

分类号：

单位代码：10140

密 级：公开

学 号：4031930041

遼寧大學

# 硕 士 学 位 论 文

中文题目： 沈阳市康平县义务教育优质均衡发展政策执行问题研究

Study on the Implementation of Quality and Balanced  
Development Policy of Compulsory Education

英文题目： in Kangping County, Shenyang

论文作者： 杨 雪

指导教师： 董丽晶 教授

专 业： 行 政 管 理

完成时间： 二〇二二年五月

申请辽宁大学硕士学位论文

沈阳市康平县义务教育优质均衡发展  
政策执行问题研究

Study on the Implementation of Quality and Balanced  
Development Policy of Compulsory Education  
in Kangping County, Shenyang

作者: 杨雪  
指导教师: 董丽晶 教授  
专业: 行政管理  
答辩日期: 2022年5月18日

二〇二二年五月·中国辽宁



## 摘 要

义务教育是推进教育事业发展的关键环节。国家对义务教育改革也非常重视。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》明确指出要实现义务教育的均衡发展。在党的十九大报告中，又提出要在实现教育公平的基础上，进一步提高教育质量。现阶段推进义务教育优质均衡发展成为主要任务，在这个过程中，以县域作为教育改革的基本单位，更有利于实现义务教育优质均衡发展的目标。

2015年，康平县就已经率先通过国家义务教育基本均衡的验收，义务教育优质均衡发展就成为现阶段的主要任务。但是康平县由于经济发展水平相对落后、农业人口较多等原因，义务教育优质均衡发展水平与其他地区还有较大的差距，政策执行没有达到预期的目标。故文章以康平县作为主要研究对象，对县域义务教育政策执行提出可行性的建议 and 对策，同时也为其他地区提升教育水平提供借鉴。文章以史密斯政策执行过程模型为指导，通过问卷调查、访谈以及相关数据为基础，了解沈阳市康平县推进义务教育优质均衡发展政策的执行现状，从政策本身、目标群体、执行机构、政策环境四个方面展开分析，发现康平县在义务教育优质均衡发展政策执行过程中面临的县域教育经费投入不足、优质资源配置不均衡、城乡办学条件差距大、政策执行存在偏差四个问题，原因主要包括义务教育优质均衡发展政策体系不完善、目标群体的自利性影响政策执行效果、政策执行机制不畅导致政策执行偏差、政策执行环境不利。针对以上问题和原因，提出建立健全义务教育优质均衡发展政策体系、引导规范目标群体参与政策执行的行为、完善义务教育优质均衡发展政策执行机制、优化义务教育优质均衡发展政策执行环境四个方面对策，减少政策执行偏差，提升义务教育优质均衡发展水平。

**关键词：** 义务教育 优质均衡发展 教育政策 政策执行

## ABSTRACT

Compulsory education is a key link in promoting the development of education. The state also attaches great importance to the reform of compulsory education. The Outline of the National Plan for Medium - and Long-term Education Reform and Development (2010-2020) clearly states that the balanced development of compulsory education should be realized. In the report to the 19th National Congress of the Communist Party of China, it was also proposed to further improve the quality of education on the basis of achieving equality in education. At present, promoting the balanced development of high quality compulsory education has become the main task. In this process, taking county area as the basic unit of education reform is more conducive to realizing the goal of balanced development of high quality compulsory education.

In 2015, Kangping County took the lead in passing the acceptance of the basic balance of national compulsory education, and the balanced development of high-quality compulsory education has become the main task at this stage. However, due to the relatively backward level of economic development and the large number of agricultural population, there is still a big gap between kangping County and other areas in the quality and balanced development of compulsory education, and the implementation of the policy has not reached the expected goal. Therefore, this paper takes Kangping County as the main research object, puts forward feasible suggestions and countermeasures for the implementation of compulsory education policy in county area, and also provides reference for other areas to improve the education level. Guided by Smith's policy implementation process model and based on questionnaire survey, interview and relevant data, this paper understands the implementation status of the policy of promoting the quality and balanced development of compulsory education in Kangping County, Shenyang, and analyzes it from the four aspects of the policy itself, target groups, implementing agencies and policy environment. It is found that Kangping County is faced with four problems in the implementation of the balanced development policy of compulsory education: insufficient education funds, unbalanced allocation of high-quality resources, large gap between urban and rural school conditions, and deviation in policy implementation. The reasons mainly include the imperfect policy system of balanced development of compulsory education, the self-interest of target

groups affecting the effect of policy implementation, the policy implementation deviation caused by the poor policy implementation mechanism, and the adverse environment of policy implementation. To solve above problems and reasons, put forward the establishing and perfecting the balanced development of the compulsory education quality policy system, guide the behavior of the target groups to participate in policy implementation, perfect compulsory education quality policy implementation mechanism, optimization of the balanced development of compulsory education balanced development of the quality policy execution environment four aspects countermeasures, reduce policy implementation deviation, promote balanced development of the compulsory education of high quality level.

**Key Words:** Compulsory Education    Balanced development of high quality  
Education policy    Policy Implementation

# 目录

摘要.....	I
ABSTRACT.....	II
绪论.....	4
0.1 研究背景.....	4
0.2 研究意义.....	5
0.2.1 理论意义.....	5
0.2.2 现实意义.....	5
0.3 国内外文献综述.....	5
0.3.1 国外研究现状.....	5
0.3.2 国内研究现状.....	9
0.3.3 文献述评.....	13
0.4 研究方法.....	14
0.5 创新点.....	15
1 相关概念与理论基础.....	16
1.1 主要概念的界定.....	16
1.1.1 义务教育优质均衡发展.....	16
1.1.2 政策执行.....	16
1.2 史密斯政策执行过程模型.....	16
1.2.1 理想化政策.....	17
1.2.2 目标群体.....	17
1.2.3 执行机构.....	17
1.2.4 环境因素.....	18
2 康平县义务教育优质均衡发展政策执行的现状及问题.....	19
2.1 康平县义务教育优质均衡发展政策执行的现状.....	19
2.2 康平县义务教育优质均衡发展政策执行存在问题.....	20
2.2.1 县域教育经费投入不足.....	20
2.2.2 优质资源配置不均衡.....	21
2.2.3 城乡办学条件差距较大.....	22
2.2.4 政策执行存在偏差.....	23
3 康平县义务教育优质均衡发展政策执行存在问题的原因分析.....	25

3.1 义务教育优质均衡发展政策体系不完善 .....	25
3.1.1 县域内共享资源联动发展机制有待完善 .....	25
3.1.2 相关保障政策不健全 .....	25
3.2 目标群体的自利性影响政策执行效果 .....	25
3.2.1 学校及家长对义务教育优质均衡发展政策认识不足 .....	26
3.2.2 学校以教学成绩为重，对政策执行存在消极心理 .....	27
3.3 政策执行机制不畅导致政策执行偏差 .....	27
3.3.1 多部门协作导致政策执行“碎片化” .....	27
3.3.2 政策执行监督不力，缺少常态化监管 .....	28
3.4 政策执行环境不利 .....	28
3.4.1 县域经济发展水平的限制 .....	28
3.4.2 城乡二元结构的制约 .....	29
<b>4 康平县义务教育优质均衡发展政策执行完善路径 .....</b>	<b>31</b>
4.1 建立健全义务教育优质均衡发展政策体系 .....	31
4.1.1 明确义务教育优质均衡发展政策内容 .....	31
4.1.2 完善相关保障政策供给 .....	31
4.2 引导规范目标群体参与政策执行的行为 .....	32
4.2.1 加强政策宣传，促进目标群体对政策的准确认知 .....	32
4.2.2 建立科学的教育政绩评价标准 .....	33
4.3 完善义务教育优质均衡发展政策执行机制 .....	34
4.3.1 健全以优质均衡为导向的多部门沟通协调机制 .....	34
4.3.2 加强政策执行的常态化监督和问责 .....	34
4.4 优化义务教育优质均衡发展政策执行环境 .....	35
4.4.1 加大对农村地区的扶持力度 .....	35
4.4.2 加快建设城乡教育一体化 .....	36
<b>结束语 .....</b>	<b>38</b>
<b>参 考 文 献 .....</b>	<b>39</b>
<b>附 录 .....</b>	<b>43</b>
<b>致 谢 .....</b>	<b>47</b>



## 图表目录

### 图目录

图 1-1 国际上关于基础教育研究的发文量统计 .....	6
图 1-2 国际上关于基础教育研究相关文献的国家分布 .....	7
图 1-3 国际上关于基础教育研究相关文献的关键词聚类图谱 .....	8
图 1-4 国内关于义务教育均衡发展研究的发文量统计 .....	10
图 1-5 国内关于义务教育均衡发展文献的关键词共现图谱 .....	11
图 1-6 国内关于义务教育均衡发展文献的关键词聚类图谱 .....	12
图 1-7 国内关于义务教育均衡发展文献的突变性关键词图谱 .....	13
图 2-1 史密斯政策执行过程模型 .....	18
图 3-1 调研群体对优质教师资源配置是否均衡的态度 .....	22
图 4-1 调研群体了解政策的渠道 .....	26

### 表目录

表 3-1 康平县资源配置达标学校占比汇总 .....	20
表 4-1 2021 年沈阳市各区县地区生产总值 .....	29

# 绪论

## 0.1 研究背景

义务教育是基本公共服务的重要组成部分，接受义务教育是每个公民依法享有的权利。2011年，我国实现了九年义务教育的全面普及。但是进入新时代，人们不再满足于实现基础的教育公平，而是希望能够接受更高质量的教育。近些年来，政府部门对义务教育一直给予高度重视，提出一系列提升义务教育水平的政策。但是，新时代对义务教育也提出了更高的要求，为了满足群众接受更高水平基础教育的需求，我国各级政府多管齐下，在义务教育优质均衡发展方面提出了许多有利举措。

《国家教育督导报告 2005》就将“义务教育均衡发展”作为主题。2012年9月，出台《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》，其中明确提出要缩小城乡教育差距，提升农村学校和薄弱学校的办学水平和教育质量，进一步促进教育公平。2016年5月，出台《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，提出要实现县域内城乡义务教育一体化发展，缩小城乡教育差距。截至2019年，国家义务教育基本均衡取得显著成效，共有2767个县通过验收，占比95.32%，成效显著。为了使义务教育基本均衡的发展成果得到充分巩固，2017年4月，教育部出台《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》，对县域义务教育从资源配置、政府保障程度、教育质量、社会认可度四个方面进行督导评估认定。相对于基本均衡发展阶段来说，优质均衡的评估标准更加全面和严格，评估认定程序也更加成熟完善。

沈阳市作为辽宁省的省会城市，在2015年就率先全域通过国家义务教育基本均衡验收，现阶段的主要任务是实现义务教育优质均衡发展。对此，2018年3月，沈阳市政府出台《沈阳市推进市域义务教育优质均衡发展实施方案》，为全市义务教育优质均衡发展做出全面布局。作为沈阳市市辖县的康平县，积极响应号召，发布《康平县推进县域义务教育优质均衡发展实施方案》，提出要构建优质均衡发展新格局。

根据统计数据显示，康平县2021年地区生产总值处于沈阳市末位，但是在辽宁省2019年义务教育优质均衡发展检测报告中，康平县的多项指标都超过其他区县，不过依然有部分指标未达到优质均衡发展的评估标准。本文运用史密斯政策执行过程模型，结合康平县义务教育优质均衡发展调研情况，发现康平县在政策执行过程中存在的一些问题，期望提出一些有用的建议 and 对策，推动县域范围内义务教育优质均衡发展。

## 0.2 研究意义

### 0.2.1 理论意义

有利于丰富义务教育相关的理论体系。义务教育是我国教育的初始阶段，只有实现优质均衡发展，才能为高等教育打下良好的基础。现阶段，县域义务教育优质均衡发展成为社会普遍关注的问题，很多地区已经出台了一系列举措并且已经取得了阶段性的成果。但是，相关的研究成果却寥寥无几，现有理论研究大多是针对前期基本均衡发展阶段的研究成果，并且很少针对政策执行角度展开研究。本文运用史密斯政策执行过程模型，对县域义务教育优质均衡发展政策执行过程展开研究，从理论方面去发现政策执行过程中存在的问题，有利于拓宽史密斯政策模型的理论解释力，同时也丰富了义务教育研究相关的理论体系。

### 0.2.2 现实意义

现阶段，人们对于教育的需求已经不再满足于基础的“底线式教育”，而是对教育质量提出了更高的要求。然而实现教育高质量均衡发展并不是一蹴而就的，并且在县域范围内的义务教育改革也存在很多问题需要解决。所以针对现阶段义务教育优质均衡发展政策执行过程中出现的问题，提出切实可行的解决路径是非常具有现实意义的。本文结合史密斯政策执行过程模型，对康平县义务教育优质均衡发展政策执行现状进行分析，期望能够加强相关部门对此的重视程度，为康平县以及其他地区的义务教育优质均衡发展政策执行提供参考依据，进一步推动义务教育高质量发展。

## 0.3 国内外文献综述

本文文献综述部分主要应用陈超美博士研发的可视化分析软件 Citespace 作为研究工具，绘制关于义务教育优质均衡发展研究的知识图谱，通过 Citespace 对国内外文献的发表时间、研究热点等进行描述性统计分析，最后以可视化的形式更直观的展现。

### 0.3.1 国外研究现状

国外参考文献主要来源于 Web of science 核心合集，由于义务教育是我国的专有名词，所以采用教育公平、教育质量等为主题进行检索，为保证分析结果的可靠性，对重复以及无效结果进行剔除，总共获得 2581 篇文献，以此作为基础数据进行分析。

#### (1) 国外研究概况分析

图 1-1 为国际学者对基础教育研究的发文数量随年份变化情况，通过统计数据可以看出，1995 年以来，发文数量逐渐增多，在 2015 年最多达到 125 篇，2015 年之后呈现下降趋势，但总体发文量仍然保持较高水平。说明 1995 年以来，国际上学者对于基础教育公平性问题关注度逐渐增加，在 2015 年达到顶峰，并且近几年仍然保持着较高的关注度。

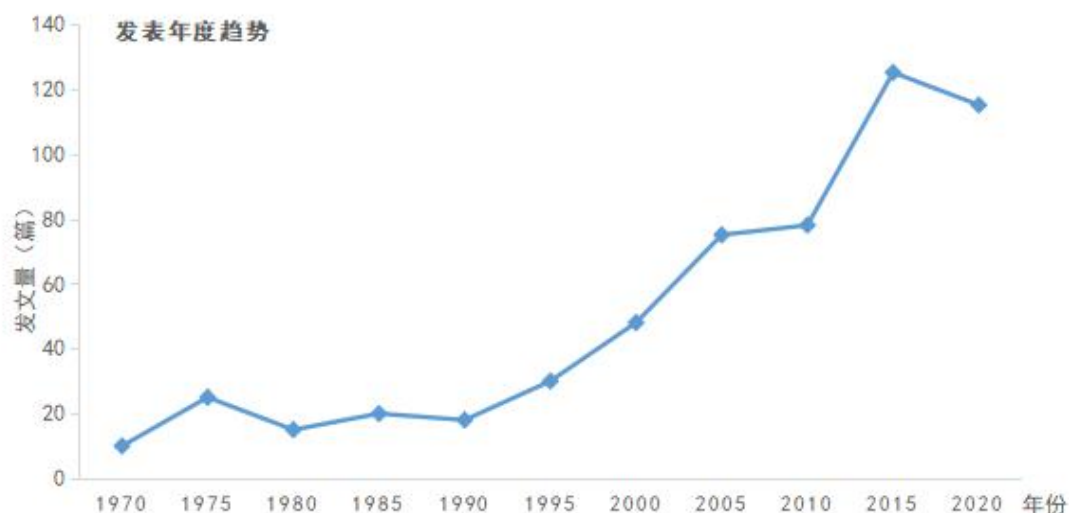


图 1-1 国际上关于基础教育研究的发文量统计

国外关于教育公平的研究开始于 20 世纪 60 年代。很多国家都已经关注到了基础教育的公平问题。美国学者科尔曼（1966）认为教育机会均衡与否直接影响学生最终的学业成就，并认为教育资源的配置要不受家庭背景的影响，每个学生接受的教育资源应该是无差别的公平配置的结果。罗尔斯（1971）则从正义论的角度出发，提出公平三原则，其中差异性原则认为教育资源应该在个体平等的自由与均等的机会得到充分保证的前提下，实现教育资源向弱势群体倾斜，追求的是一种事实上的教育平等。2000 年，联合国教科文组织通过了《全民教育纲领》，其中明确提出从全民教育向优质教育转化是基础教育发展的新目标，高质量的教育不应该只覆盖到少数人，要追求教育质量的整体提高。之后，越来越多的学者关注到这个问题。Ainscow(2012)指出英国政府推出的“教育行动区计划”，主要是为了改善薄弱地区的教育水平，保障弱势群体能够平等的接受教育。它在保障平等接受教育机会的同时，注重了区域间教育发展的协同推进，将从全局层面提升义务教育的发展水平。

①

图 1-2 是国际上关于基础教育的研究文献国家分布，观察可以发现，中国、美国、俄罗斯、印度尼西亚、西班牙、印度等国家的发文量较多，说明这些国家对教育公平和教育质量的关注度较高。



图 1-2 国际上关于基础教育研究相关文献的国家分布

在推动教育发展的过程中，欧美等发达国家由于社会经济发展水平较高，对教育改革给予了充分的保障。美国政府对于教育改革的起步较早，在 20 世纪 80 年代，美国就成立了卓越教育委员会，1988 年英国颁布《教育改革法》，1991 年美国发布《美国 2000：教育战略》，这些教育改革政策都重点关注了教育质量的问题，并且在改革的过程中不仅仅依靠政府，而是实现政府与市场力两种力量的合作，美国还创新性的提出了教师专业化的概念，专业化的教师队伍更有利于促进教育改革，这一观念在很多发达国家都得到了认可。

俄罗斯对于基础教育的改革的步伐也在逐渐加快。随着俄罗斯经济发展模式的转变，对基础教育也提出了更高的要求。2012 年俄罗斯颁布《教育法》指出要充分保障学生的受教育权利，注重学生的个性化和社会化发展。2014 颁布的国家教育倡议为俄罗斯的基础教育创新发展指明方向。现阶段，社区学校模式在俄罗斯已经得

① Ainscow, M. Moving knowledge around: Strategies for fostering equity within educational systems[J]. Educ Change 2012(13):289-310.

到了广泛的认同。Andreev, AL (2012) 分析了俄罗斯现代化模式下的教育发展, 认为早在苏联时期俄罗斯就已经形成了一种特殊形式的社会性, 即“教育社会”, 现阶段人们对教育的渴望程度已经在上升, 基础教育自然也就成为学者关注的焦点。

## (2) 国际研究热点与趋势

图 1-3 是国外基础教育研究文献的关键词聚类, 通过图中可以看出国外学者在基础教育领域关注度较多的有教育体系、人力资本、特殊教育教师稳定性、新冠肺炎对教育的影响、校园暴力等几个方面。

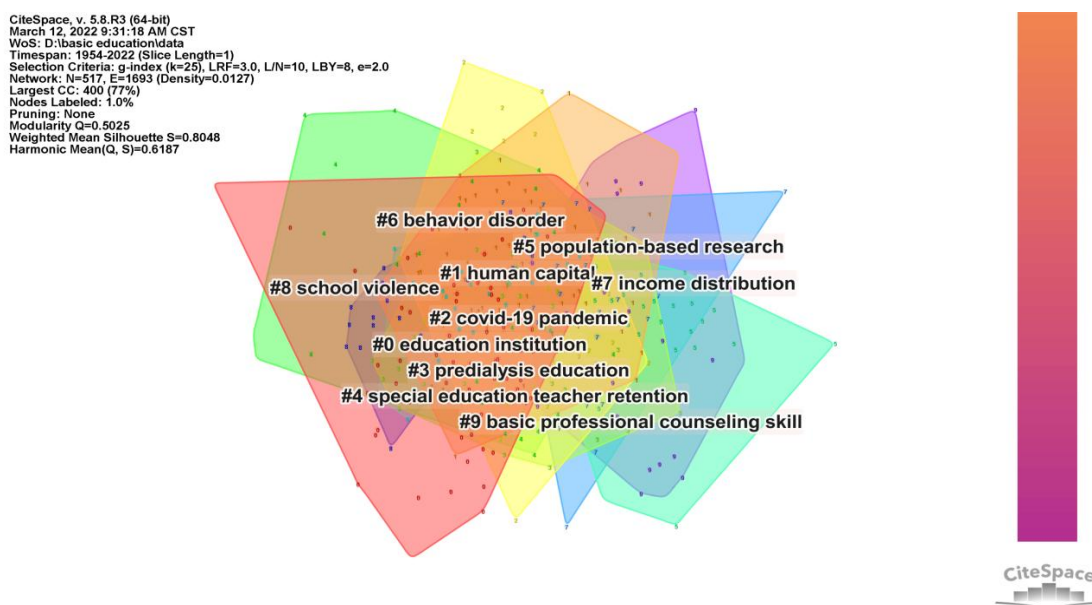


图 1-3 国际上关于基础教育研究相关文献的关键词聚类图谱

Rigby J G, Woulfin S L (2016) 等从组织结构方面分析了影响教育政策执行的因素。他们认为政策虽然很少按照书面规定和预期实施, 但是确实影响了组织内部工作人员的日常生活。而教育工作者通过多种形式参与政策, 所以考虑如何以协调的方式实施他们的想法是非常必要的。Aja S N, Egwu S O 等 (2018) 对尼日利亚实施普及基础教育政策面临的挑战进行了分析, 通过对 100 名校长的调研, 发现资金不足、规划不良和官僚主义的繁文缛节是政策执行面临的主要困难, 对此他们建议继任政府应该巩固现有的可持续发展政策计划, 加强教育部门的建设。

教育人才对于教育质量的提升是非常重要的。Lauwerier (2015) 认为教师的质量是影响教育质量的关键因素, 南非地区艰苦的工作条件以及微薄的收入让教师工作缺乏动力, 同样也说明对教师队伍培训的不充分, 这两个方面对基础教育的教

学质量是至关重要的。Kirsten Meyer(2014)认为,教育也面对着公平和公正的问题,探讨了教育公平与教育的价值之间的关系,认为加强教师队伍的建设,增强教师队伍的稳定性有利于实现教育公平。一方面,教育可以促进良性竞争,另一方面,它有利于人类的繁荣发展。

对于实现教育公平,国外的学者们也都提出了各种各样的建议。Mel Ainscow(2012)针对英国政府推出的“教育行动区计划”进行研究,认为提升落后地区的教学质量可以更好地实现教育公平,保障弱势群体平等的享受受教育的权利。这样就可以在保障教育机会平等的同时,缩小区域间教育水平的差距,从而全面提升基础教育的发展水平。Lima, LA等(2019)认为实现教育公平仅仅扩大入学机会是不够的,通过制定学校管理的公共政策,既可以促进教育公平,也可以提高教学质量,并且可以保证教育公平的持续性。Dominique等(2015)利用2009年PISA数据分析,认为学校之间阅读技能的差异对于学业成绩是有很影响的,因此,可以通过提供平等的阅读学习机会来实现教育平等。

### 0.3.2 国内研究现状

国内的研究文献来源于中国知网,为保证文献的质量,此次选取的文献都限定在核心期刊。以“义务教育均衡发展”、“教育公平”为主题进行高级检索,共获得3725篇文献,对获得的文献进行筛选以保证结果的准确性,除去与主题无关的少量文献,剩余3391篇。将筛选完毕的文献分别导出为Refworks格式,就可以得到国内相关研究分析的样本数据库。

#### (1) 国内研究概况分析

根据图1-4显示,国内关于义务教育均衡发展的研究总体呈上升趋势,在2006年以后,发文数量显著增加,在2010年达到最多,共277篇,2010年至今发文数量逐渐稳定,年平均208篇左右。

我国义务教育均衡发展的年度发文数量是与我国的国情紧密相关的。根据图1-4,可以大致义务教育均衡发展的研究过程划分为三个阶段。



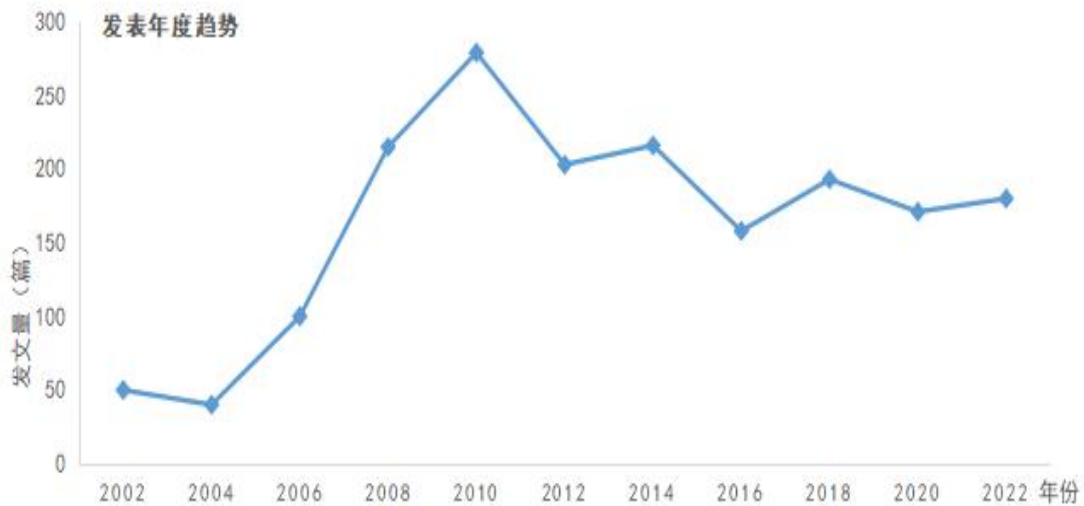


图 1-4 国内关于义务教育均衡发展研究的发文量统计

第一阶段是 20 世纪末到 21 世纪初，可以看到这个时期的发文数量整体偏少，当时义务教育均衡发展还处于萌芽阶段，国内学者开始对教育公平话题有了初步的关注，并开始有意识的探索符合我国国情的义务教育发展路径。郑晓鸿（1998）对教育公平的内涵进行探究，认为可以从观念和市场公平两个方面来定义，并指出教育政策的公平将直接影响教育公平。郑淮（1999）则关注到改革开放带来的社会分层导致教育机会不均等的现象，在当时复杂的社会背景下引起了学者们的广泛关注。第二阶段是 2005 年至 2010 年，这个阶段关于教育公平的发文量急剧上升，义务教育均衡发展成为学者们研究的热点。2005 年发布《国家教育督导报告 2005》，2006 年我国重新修订《义务教育法》，明确指出要推进义务教育均衡发展，这代表着义务教育均衡发展正式上升到了国家法律层面。学者们对于义务教育均衡发展的研究热点也不断涌现。翟博（2006）认为对均衡发展的考察指标进行了分析，认为可以从受教育机会、教育资源配置、教育均衡的结果三个方面选定指标。曾天山、邓友超等（2007）对解决义务教育均衡发展过程中出现的问题及原因进行了分析，并提出要充分发挥政府的主导作用，建立科学的教育资源配置机制等政策措施。邬志辉、王海英（2008）认为农村地区的义务教育需要更加关注质量的提升，并提出解决农村教育的人力短缺问题是重要途径。2010 年之后，关于义务教育均衡发展的发文数量虽然有轻微波动但总体趋于稳定状态，且持续保持较高水平。此后我国关于义务教育均衡发展有关的政策体系整体上趋于完善。并且在义务教育均衡发展取得显著成效之后，国家有对义务教育提出了优质均衡发展的新要求。韩淑英（2017）认为



教师待遇差异、教育管理体制的弊端、政府教育决策的影响等是造成义务教育非均衡发展的主要原因，并提出可以通过教师队伍建设、加大经费投入、城乡联动、完善评价体系这几个方面来改善。魏泽琳（2018）认为可以通过增加教育经费和政府责任的投入，优化师资力量，科学规划城乡教育三个方面进行改善。周军、黄秋霞（2018）通过对比均衡发展和优质均衡发展的区别与联系，认为义务教育均衡发展和优质均衡是实现教育公平的两个阶段，由于经济、文化等因素的差异，这两个阶段存在递进与共存的关系。<sup>①</sup>吴宏超、胡玲（2018）认为从基础均衡向优质均衡发展，需要首先解决均衡发展的遗留问题，弥补义务教育的发展短板，然后再采取增加经费投入和优化师资等措施。

## （2）国内研究热点与趋势

在 Citespace 中对国内 3391 篇文献进行关键词分析，得到图 1-5 关键词共现知识图谱，共有 523 个节点，931 条连线。通过观察分析可以发现，国内关于义务教育的研究热点主要有教育政策、教育均衡、教育资源、教育效率、在线教育、农村教育等多个方面，与国外研究热点有相同之处，但相比之下，国内研究热点更加多样化、范围更加广泛。

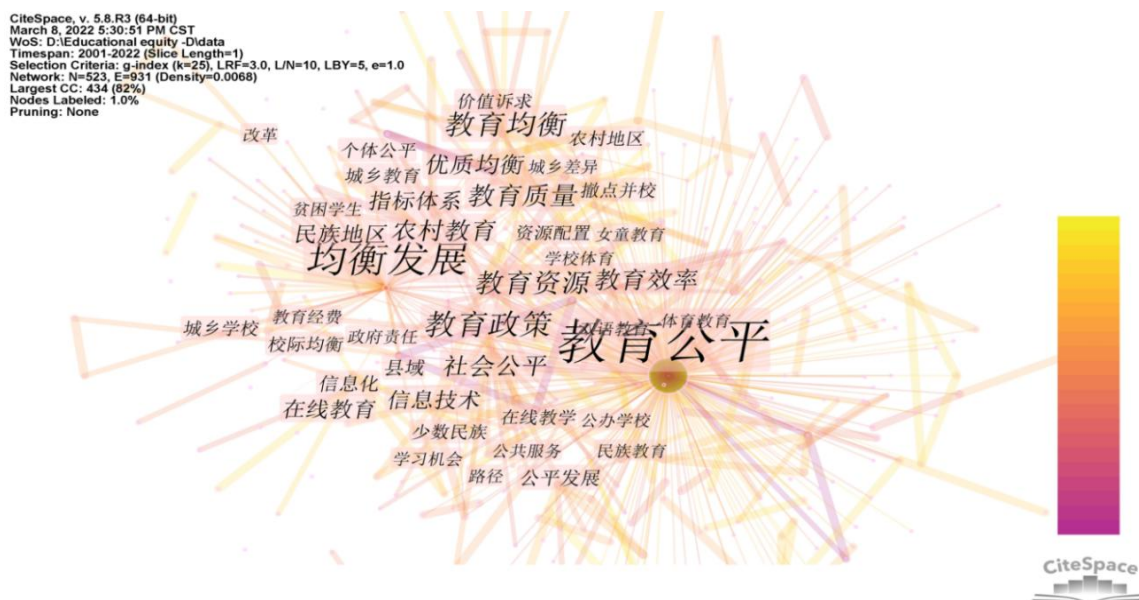


图 1-5 国内关于义务教育均衡发展文献的关键词共现图谱

在对关键词进行聚类分析之后，得到图 1-6 共 11 个聚类。在总结分析之后，

<sup>①</sup> 周军,黄秋霞.论我国义务教育发展基本均衡与优质均衡的区别和联系[J].教育与教学研究,2018,32(08):53-57+127.

选取在线教育、教育政策、以及教育质量三个主要方面进行分析。

在“在线教育”的聚类中，包含的关键词有教育公平机制、智慧教育、教育机会等。王林旭（2020）认为新冠肺炎疫情的发展让我们对在线教育有了全新的认识，在线教育可以使优质的教育资源更有效的传播和共享，打破空间的限制，为许多偏远地区教育质量提升提供了优质资源，有利于实现资源利用的最大化。刘永泉、孟凡丽等（2021）认为通过调整学校布局或者教师资源流动是很难改善农村地区徐谗学校的办学质量的，而在线教育不仅能够提升办学效益，而且能够通过线上教学资源加强对教师队伍的建设，无形之中提升教师的学习能力，是推动教育现代化、缩小教学差距的有力措施。

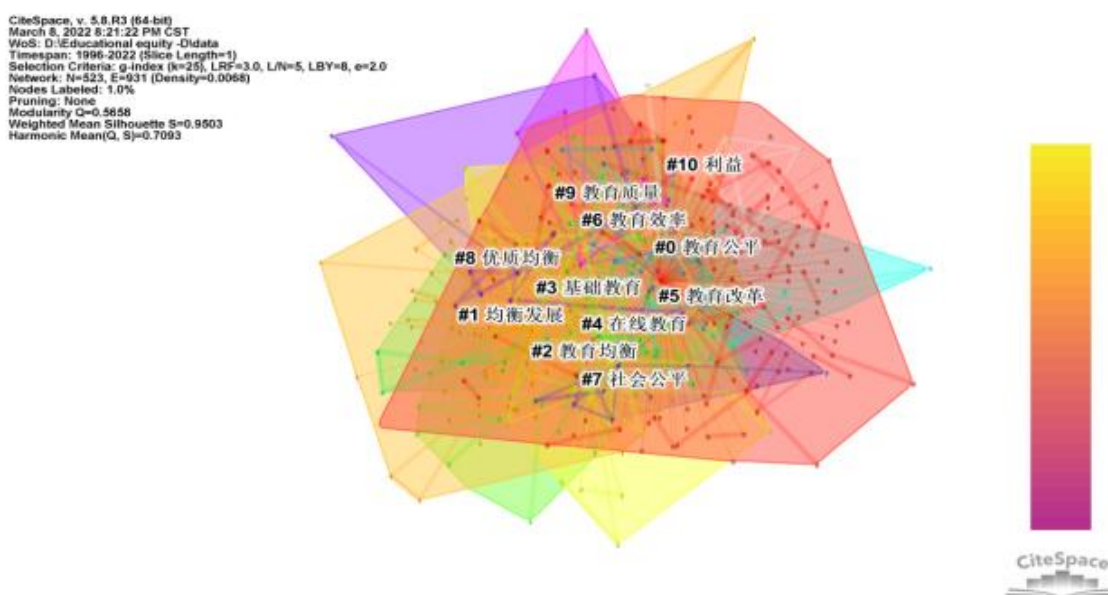


图 1-6 国内关于义务教育均衡发展文献的关键词聚类图谱

教育政策是我国学者研究的一个重点领域。李孔珍、李鑫（2021）认为对于教育政策的研究要注重以人民为中心，重视教育公平和教育质量，同时认为政策执行过程中对政策内容的正确理解是避免政策执行偏差的重要的环节，从而促使研究成果有利于他们对教育政策的重构。戴妍、王奕迪（2021）则以史密斯政策执行过程模型为框架，针对民族地区的教育扶贫政策执行现状展开分析，认为政策的内在限制性、机构执行能力不足、目标群体认知偏差、执行环境建设乏力是主要困境，认为可以通过加强顶层设计、健全政策执行机制、提高目标群体认知、建构政策执行生态几个方面改善政策执行效果。

教育质量在义务教育优质均衡发展的过程中也是重点关注的一个领域。杨启亮

(2011) 义务教育的重心是“兜底”，首先要实现义务教育的均衡发展，把薄弱地区的教育发展放在优先位置，从而进一步促进义务教育优质均衡。<sup>①</sup>钟景迅（2017）认为随着优质均衡理念的提升，义务教育不在只是注重某一区域内的均衡，而是要强调学生群体之间的均衡，优质均衡要实现对弱势群体进行适当资源倾斜扶和帮扶。



图 1-7 国内关于义务教育均衡发展文献的突变性关键词图谱

图 1-7 是我国关于义务教育均衡发展相关文献的突变性关键词图谱。根据图谱显示并结合相关的研究成果可知，自 2009 年至 2012 年，在构建和谐社会的大背景下，教育效率和社会公平是学者们研究较多的课题。从 2011 年到 2014 年间，义务教育均衡发展进入关键阶段，学者们对于义务教育均衡发展的指标体系给予充分关注，并特别关注到了农村教育是义务教育均衡发展的薄弱环节，因此产生的研究成果也较为丰富。从 2016 年至今，教育督导、教育质量以及在线教育成为新的研究关注点，这与义务教育优质均衡发展政策的提出以及新冠肺炎疫情的发展是紧密联系的，并且在未来几年可能依然是义务教育领域研究的热点问题。

### 0.3.3 文献述评

通过上述研究综述来看，国外学者对于教育公平的研究起步较早，并且理论成果比较丰富，为各个国家的教育均衡发展奠定了基础。但是，也存在一定的局限性：国外的研究大多从国家角度出发进行研究，针对某个区域或学校的微观层面的研究较少；并且更多的注重教育权利的公平，但是各个国家由于政治制度方面存在很大

<sup>①</sup> 杨启亮. 转向“兜底”：义务教育优质均衡发展的重心[J]. 教育研究, 2011, 32(04): 30-35.

差异，又受到社会阶层的影响，在基础教育阶段存在很明显的非均衡性，而大多数研究成果都没有对此明确提出。同时，由于国外研究成果都是结合本国国情，且国外并没有“义务教育”、“优质均衡”等说法，所以本文更多的是参考国外学者在教育公平方面的基础性理论。

国内学者对于义务教育均衡发展的研究也逐渐深入，并且有着较丰富的理论成果，对我国义务教育优质均衡发展奠定了基础。但是综合来看，依然存在不足之处：一是研究角度单一。当前研究成果大多是教育行业的学者从自身实践出发进行分析，且大多是刊登在教育板块，但是义务教育优质均衡发展不仅仅是教育单方面的问题，是同时涉及经济、社会和政治等多个方面因素的综合性管理问题，多因素、多角度的研究成果有待丰富。二是研究不够深入。当前研究大多是聚焦于义务教育的现状进行分析，研究结果大同小异，相关政策措施可采纳性较低。三是对于义务教育优质均衡发展政策执行的研究成果较少。由于我国义务教育优质均衡发展尚处于起步阶段，研究热点尚未完全转移，所以当前的研究成果中大部分集中于义务教育基本均衡发展阶段。以上问题的存在，亟待研究者开展一些积极有益的探索和研究，以期能为我国义务教育优质均衡发展政策健全和良好执行提供可靠的借鉴。

## 0.4 研究方法

### 0.4.1 文献研究法

文献研究法是围绕研究主题对相关文献进行检索、整理和归纳，从而掌握该领域的研究现状并且为研究提供基础的理论支撑。本文以“县域义务教育”“义务教育优质均衡发展”等为主题进行相关文献和政策的检索，获得的文献资料主要包含两个方面，一是与本研究相关的专业书籍以及期刊论文，二是各级政府出台的有关义务教育优质均衡发展的政策文本以及相关资料。通过对相关资料的总结归纳，把握当前教育政策及其理论与实践的研究趋势，为本研究提供基础理论支撑，为后续研究提供基础性的起点。

### 0.4.2 问卷调查法

为了更好的了解康平县义务教育优质均衡发展政策执行现状，论文通过问卷调查的形式，全面掌握了解义务教育优质均衡发展政策的实施状况，从而提出有效的加强和改进的对策建议。文章以康平县区为主要研究对象，通过随机抽样的方法，对康平县的不同人群发放问卷，本次对康平县居民发放问卷共计 300 份，回收有效问卷 278 份。通过对回收的问卷进行整理、统计、分析，用描述性分析的方法进行归纳总结，了解义务教育优质均衡发展政策的主要内容、实施效应及状况，为研究

县域义务教育优质均衡发展政策实施存在问题提供重要的一手资料。

#### 0.4.3 深度访谈法

围绕义务教育优质均衡发展政策的相关内容，提前设计访谈提纲，围绕访谈人员基本情况、对义务教育优质均衡发展政策的了解程度以及对政策执行的效果的满意程度以及需求建议几个方面展开。采用半结构化访谈的形式，访谈过程中根据实际情况进行调整和补充。根据访谈对象的不同，分别设计了针对学生家长和教师及学校行政人员两份提纲，深入了解当地居民对政策执行的真实感受，有助于更全面的发现康平县义务教育优质均衡发展政策执行中存在的问题，对提升政策执行效果有很大帮助。

#### 0.5 创新点

文章的创新点在于研究视角比较新颖。优质均衡发展是义务教育发展的新形态。文章以史密斯政策执行过程模型为指导，从理论方面去解释政策，结合沈阳市康平县的实际情况以及紧密联系我国义务教育优质均衡发展的实际和最新形势，以政策本身、目标群体、执行机构、政策环境四个方面为路径展开研究，对义务教育发展的最新阶段进行了较为全面的分析，避免了对政策执行过程分析的片面性，能够较为全面准确的发现政策执行过程中存在的问题并针对性的提出对策，期望能够协调县域推动义务教育优质均衡发展进程，提升县域义务教育优质均衡发展政策执行整体效果。



# 1 相关概念与理论基础

## 1.1 主要概念的界定

### 1.1.1 义务教育优质均衡发展

义务教育是我国全体适龄人群根据《义务教育法》等规定，要求一定要接纳规定年限的基础性教育，是政府公共服务的重要构成。现阶段我国的实行教育管理体制是“在国务院的领导下，由地方政府负责，分级管理，以县为主”。县域义务教育就是指各级政府在顺应国家有关政策法规的前提下，结合县域的现实发展状况，以县为单位制定义务教育发展规划和政策实施方案，目的在于更加准确直接的促进义务教育的优质均衡发展，缩小县域内城乡义务教育在教育资源、教学质量以及师资配备等方面的差距，最终实现县域范围内义务教育的均等化和优质化。以县为单位推进义务教育优质均衡发展，是在精准把握我国义务教育体制机制以及义务教育发展水平现状的基础上做出的决策，有利于进一步提升义务教育发展的层次和水平。

推动义务教育优质均衡发展是在实现义务教育均衡发展的目标后的一个新的发展目标。对于优质均衡发展的定义，吕备、姚瑶认为在优质教育阶段，县域义务教育优质教育会迅速增加，并且资源利用率也会进一步优化。袁梅等从公平和质量两个方面进行定义。

总的来说，义务教育优质均衡发展就是在均衡发展的基础上的进一步优化，是在保证教育机会平等的基础上，通过对教育资源的均衡配置，教学质量的优化提高，缩小义务教育教学的差距，实现教育结果的公平。

### 1.1.2 政策执行

我国学者对政策执行有不同的定义，但差别不大。丁煌认为政策执行过程是一种利益博弈的过程，利益在政策执行过程中是一个非常重要的影响因素。胡春梅认为教育政策执行是为提升社会整体素质和培养人才而服务的，是采取一定措施将政策内容、目标转化为现实的效果的一个过程。<sup>①</sup>综上，政策执行是政策执行主体运用一定的手段和政策工具，将政策的观念内容转化为实践，从而实现政策的政策目标的一个动态过程。

## 1.2 史密斯政策执行过程模型

20世纪70到80年代，西方学者们开始关注到政策执行对于政策目标实现的重要性，于是掀起了公共政策研究领域的“执行运动”。史密斯政策执行过程模型就是其中具有代表性的一种。1973年，史密斯在《政策执行过程》一文中正式提出，

<sup>①</sup> 胡春梅. 教育政策执行概念的分析[J]. 辽宁教育研究, 2005, (01):45-46.

这一研究模型不仅为政策执行过程指明了方向。也为后续政策研究提供了指导，影响深远。

### 1.2.1 理想化政策

理想化政策是指政策制定者在制定政策具体内容时期望达到的一种理想化状态。政策执行过程和政策目标的实现与政策本身的理想化程度息息相关。详细的说，理想化的政策包括四个相互联系的内容：首先是政策的形式，政府希望以法律或者命令的形式作为政策的存在方式；其次是政策的类型，根据不同的标准可以划分不同的政策类型，可以是公共规制性的，也可以是自我规制性的；第三是政策范围，每一项政策都是针对特定的事物制定的，都有其固定的影响范围；最后是政策的社会形象，即社会公众对于政策的看法和社会印象。但是由于政策在执行过程中受到很多外在因素的影响，所以完全理想化的政策是不存在的，通过政府不断调整政策执行方案来尽量保证政策预期目标的实现。

### 1.2.2 目标群体

目标群体是最直接受到政策影响的群体或个体，目标群体本身对政策执行造成直接或间接的影响。<sup>①</sup>其中接受领导的传统是指领导阶层对政策的支持或者反对以及领导阶层的性质；先前的政策经验是指先前的政策是否对目标群体造成影响，他们对于政策的反映是顺从、叛逆还是冷漠。任何一项政策的顺利执行都离不开目标群体的支持，所以在政策的执行过程中，要充分考虑政策目标群体的利益诉求并考虑到目标群体在政策执行过程中的感受，如果政策的执行不能获得目标群体的支持和配合，那么政策的执行过程会非常艰难并且预期目标将很难实现。具体来说，目标群体的类型可以分为顺应型目标群体和抵触型目标群体、配合性目标群体和观望型目标群体。

### 1.2.3 执行机构

执行机构是主要负责政策的实施，一般是以政府为主导的某个或某些部门。史密斯认为，在政策执行中执行机构有三个关键因素需要考量。首先是行政组织的机构和人员，执行组织必须是稳定的，政策执行人员对政策必须是充分理解的，不稳定的组合不合格的人员会降低政策执行能力；其次是领导者的方式和技巧，这会直接影响行政组织执行政策的能力；最后是执行者的能力和信心，只有具备较高素质和能力的政策执行人员才能保证政策得到最终的执行效果。政策的执行都离不开一定的政策组织机构及执行人员，所以保障政策执行机构的管理水平和人员素质有利

<sup>①</sup> Smith T B. The policy implementation process[J]. Policy sciences, 1973, 4(2): 197-209.

于提升政策执行的最终效果。

#### 1.2.4 环境因素

环境因素是能够影响或者受政策执行影响的因素。这种环境因素并不是单一的，包括政治、经济、文化和社会等多个方面的因素。环境因素对政策执行的影响是贯穿于政策执行的全过程，并且从多个方面影响着政策执行的效果。

史密斯政策模型四个要素之间的关系如图所示：

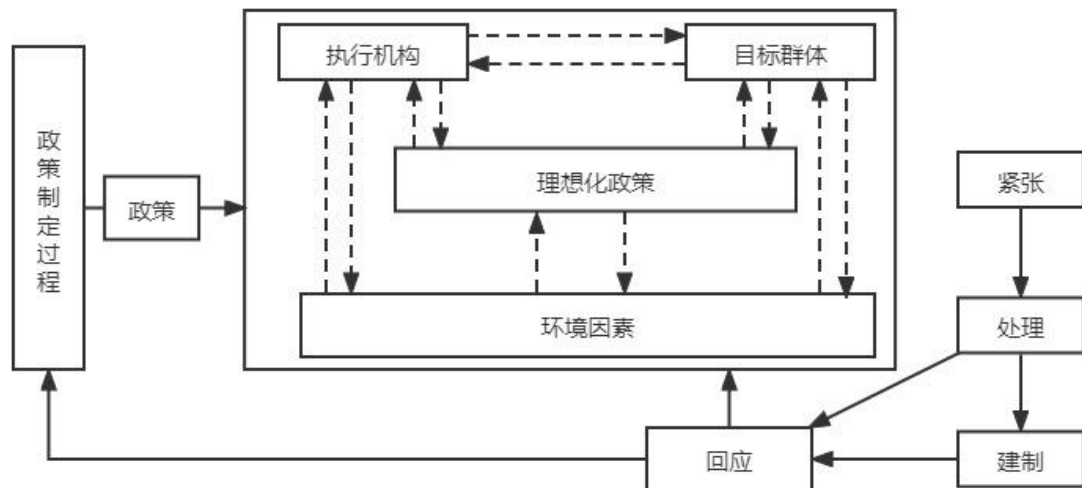


图 2-1 史密斯政策执行过程模型

通过图 2-1 可以看出，政策执行各个要素之间是互相联系又相互影响的。政策本身内容的制定会受到环境因素的制约，相反环境因素也会对政策内容的制定产生直接的影响。政策本身的内容会对目标群体的利益获得造成直接或间接地影响，而目标群体对政策的态度也会影响政策内容的调整……所以，政策执行的四个要素之间的关系是紧密又复杂的，必须全面的进行分析。



## 2 康平县义务教育优质均衡发展政策执行的现状及问题

### 2.1 康平县义务教育优质均衡发展政策执行的现状

康平县位于辽宁省沈阳市北部，全县区域面积 2175 平方公里，县辖 12 个乡镇、3 个街道办事处、1 个新城、1 个开发区，共有 161 个行政村。总人口 37 万人，其中农村人口 27.5 万人，城市人口 9.5 万人。康平县共有各级各类学校 28 所，其中有义务教育学校 23 所，包括完全小学 6 所，初级中学 2 所，九年一贯制学校 15 所，在校学生共有 21852 人。全县学校占地面积约 129 万平方米。

2015 年，康平县通过了国家义务教育基本均衡验收，义务教育发展进入新的阶段。为进一步提升义务教育水平，巩固义务教育基本均衡取得的成果，根据辽宁省和沈阳市相关政策精神，2018 年 5 月，康平县政府印发《康平县推进县域义务教育优质均衡发展实施方案》，提出要构建起“区域内联动发展、城乡间协同发展、信息技术助力发展”的优质均衡发展新格局，为康平县义务教育发展提出了新的要求。

在资源配置方面，康平县政府保证教育优先位置，在资金投入、资源配置和人力资源方面优先满足教育的发展要求，并且取得了显著的成效。表 3-1 是 2019 年辽宁省县域义务教育优质均衡发展检测报告中康平县的评估数据，通过表中数据可知，康平县在规定学历教师数、专任教师数和教学及辅助用房面积这三项指标都已经 100% 实现均衡发展，一方面体现出在教师队伍建设方面做出的努力，另一方面也体现出由于康平县是农业大县，土地资源相对丰富，教学用地相对宽裕。但是小学阶段的骨干教师数量、体育运动场馆面积、教学仪器设备值、网络多媒体教室数还有待完善，尤其是生均教学仪器设备值达标率仅有 80.95%，在实地调研过程中，也证实了这一问题，尤其是农村地区的学校教学仪器相对落后，政府部门需要加大对这方面的关注度。初中阶段资源配置现状相对于小学阶段来说更好一点，仅有体育运动场馆面积和教学仪器设备值两项不达标，加强体育场馆建设和农村地区教学仪器投入是政府部门接下来需要亟待解决的问题。

在政府保障方面，康平县 2020 年一般公共预算教育支出 54941.858 万元，同比增加 9.58%。康平县 2020 年普通小学生年均一般公共预算教育经费 16373.39 元，与 2019 年相比增加 16.66%；康平县 2020 年普通初中省年均一般公共预算教育经费 19656.23 元，同比增加 15.61%。在教师保障方面，康平县 2021 义务教育阶段学校在职教师工资做到按时足额发放，并且保障教师工资收入高于当地公务员工资收入，另外康平县政府还对农村教师队伍给予特别关注，为农村教师提供差别化补助，改善农村地区的教师待遇。另外，康平县已经基本完成大班额的消除，但是受到二胎

政策放开的影响，部分小学依然有 45 人以上班级，大班额现象依然零星存在并且未来会有反弹的可能性。总之，康平县要进一步实现义务教育优质均衡的发展目标，还需要政府进一步完善相关保障措施。

表 3-1 康平县资源配置达标学校占比汇总

学段	每百名学生拥有高于规定学历教师数 (%)	每百名学生拥有县级以上骨干教师数 (%)	每百名学生拥有教育、艺术专任教师数 (%)	生均教学及辅助用房面积 (%)	生均体育运动场馆面积 (%)	生均教学仪器设备值 (%)	每百名学生拥有网络多媒体教室数 (%)
小学	100.00	95.24	100.00	100.00	95.24	80.95	95.24
初中	100.00	100.00	100.00	100.00	93.75	81.25	100.00

数据来源：根据政府公布统计文件汇总所得

在教育质量建设方面，沈阳市出台《沈阳市新优质均衡（示范）学校创建方案》，提出“1+1”结对创建的模式。康平县由于办学基础一般且均衡水平较其他区县较低，所以作为对口学校地区与和平区结对，截止 2020 年底，全县优质教育资源覆盖面达到 90%，并且规划用三年时间创建优质均衡示范校 5 所。另外，康平县积极优化城乡学校布局，对于乡镇寄宿制学校和农村学校进行改扩建工程，同时关注留守儿童和随迁子女等特殊群体，采取精准帮扶的制度，保障教学质量。在实地调研过程中，通过对教学质量的满意度的调查发现，58.3%的调查者对当前的教育质量持满意态度，17.6%的调查者认为当前的教育质量一般，需要进一步提升教学质量。在访谈的过程中，同样了解到部分学生家长认为康平县目前的教育质量在沈阳市来说还是比较靠后，期望教育部门能够为提升教育质量采取相应的举措。

## 2.2 康平县义务教育优质均衡发展政策执行存在问题

### 2.2.1 县域教育经费投入不足

第一，财政投入不足。义务教育优质均衡发展政策的良好执行是以经济社会发展水平为依托的。尤其是优质均衡政策的执行是以县域为基础的，县域的经济发展水平是影响政策执行效果的直接因素。根据统计数据显示，沈阳市 2019 年地区生产总值为 6470.2 亿元，人均地区生产总值为 7.78 万元，而康平县地区生产总值为

111.62 亿元，人均地区生产总值为 3.53 万元，地区生产总值和人均地区生产总值都是全市最低水平，而优质均衡政策中的学校建设、生均公用经费、教师工资等都需要大量的资金作为基本保障。在访谈中对教育局的工作人员询问“康平县目前的教育投入是否能够满足优质均衡发展的基本需求？”时，他们的回答如下：

教育局工作人员杨先生（38 岁）回答说：教育问题是大家都普遍关注的问题，上级政府对于教育资金投入也非常重视，也给予了我们一定的扶持，但是就目前来看，资金的使用还是非常紧张的，尤其是义务教育优质均衡发展评估标准有了更高的要求，现阶段在校舍修建、教学设备更新等很多方面还需要增加资金投入。（访谈编号：KP003）

教育局工作人员张女士（31 岁）回答说：义务教育优质均衡的监测标准事非常高的，那么在教学设施建设等很多方面都需要进行现代化的建设，其实资金的需求是非常大的，就目前来说，其实我们资金投入还是有待提高。

由此可以看出，在同样地监测评估标准下，较低的经济水平无疑给当地经济带来巨大压力，2020 年部分学校就因为资金不到位，校舍没有得到及时修缮。在这种情况下，康平县的义务教育优质均衡发展政策执行很容易陷入政策的执行阻滞中。

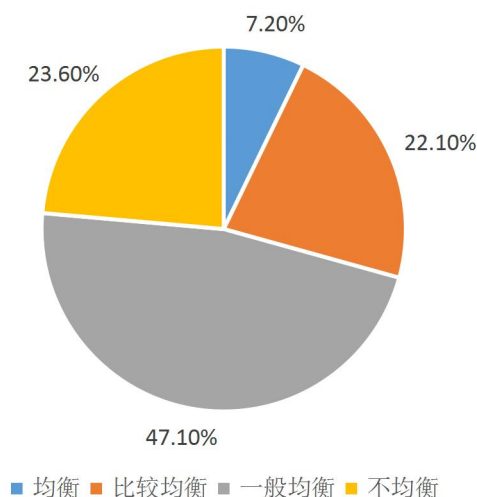
第二，教育资源使用率较低。在教育资源已经均衡分配的情况下，资源使用率的高低也会直接影响教学质量。在走访的过程中了解到近年来大部分学校的基础教学设备都已经配备齐全，能够基本满足中小学的教学需求，但是在很多地区却将现代教学设备作为摆设，线上教学资源也没有得到充分的重视。究其原因发现农村学校教师大多年龄较大，已经习惯了传统的教学方式，同时偏远地区的教学设备设备毁坏无法得到及时维修，造成了教育资源的闲置和浪费。而新冠肺炎疫情的反复波动，线上教学资源就更为重要。如果没有充足的线上教学资源作为储备，教师对线上教学设备的使用掌握不熟练，在紧急情况到来的时候，就会造成教学秩序的混乱，所以提升优质教学资源的使用率是非常有必要的。

### 2.2.2 优质资源配置不均衡

第一，城乡办学条件差距大。城乡发展不平衡是我国的基本国情，这种不平衡也造成了城乡之间教育资源的差距。无论是在教育硬件之间的差距还是软件的投入，城市总体水平要高出农村地区村。在教学设施的投入方面，城市中心学校早期就全都配备了齐全的现代化教学设备，在教学过程中为学生和老师都提供了方便，大大提升了教学效率和教学质量，然而农村学校的教学设备却难以满足教学需求且使用

率较低。除此之外，城乡间在学校管理、学风建设和课余活动形式等方面也存在较大差距，城市地区由于基础设施完善，课余活动就较为丰富，农村学校却恰恰相反。这些办学条件的差距都是政策执行中资源配置不均衡的表现。

第二，教师资源分配不均衡。这种不均衡首先体现在数量方面，从城乡学校的教师编制来看，城市的教师编制基本是没有闲置甚至会出现超出编制的现象，但是农村学校教师编制基本都有空余。在教师质量的分配上也是不均衡的，图 3-1 是问卷调研过程中对优质教师资源分配是否均衡的分析结果，可以看出有 23.6% 的人认为优质教师资源的分配是不均衡的，47.1% 的人认为优质教师资源分配一般均衡，仅有 7.2% 的人认为优质教师资源的分配是均衡的。实际上，康平县目前教师分布状况是学历较高的教师明显分布在城市，学历较低的教师大部分处于农村学校，另外，城乡教师的年龄结构分布也是十分不合理的，年龄较大的老师大部分分布在农村学校，老教师的比例过高对于农村学校的长远发展是非常不利的。



数据来源：根据作者问卷调查统计结果所得

图 3-1 调研群体对优质教师资源配置是否均衡的态度

### 2.2.3 城乡办学条件差距较大

一是学校管理存在差距。目前，大部分城市学校都有较为完善的学校管理规章，并且有专门的教学管理人员，而部分农村学校由于人力财力资源的短缺，并没有专门的管理人员和较为成熟的规章制度，学校管理水平较为落后。在调研的过程中发现，康平县大部分农村学校的学校管理松散，学校的办学章程等长时间未更新，且现有的章程也是形同虚设，学生和教师对于办学章程都没有充分的了解，松散的管理制度无法保障学生的安全问题，并且也不利于青少年树立正确的人生观和价值观。

二是优质师资力量短缺。总的来看，优质教师资源数量是非常少的，并且音乐、

美术、体育等学科的老师同样数量不足，这就导致部分学校在音乐等学科的建设上达不到验收标准，教学质量提升缺少人力保障。为了解决当前师资力量短缺的问题，政府部门也推出了教师流动机制，但是执行效果并不显著。在访谈中询问教师“认为康平县的教师资源分配是否均衡”时，他们的回答如下：

教师李女士（28岁）回答说：我认为还是有一定的改进空间的，我了解到目前乡村教师资源依然紧张，很多的老师都喜欢在城市学校教书。我包括身边的老师都认为农村学校的办学条件比较差，交通也很不方便，在生活和工作方面都面临很多困难，所以大家都很抗拒。另外，农村学校的老师晋升渠道有限，工作成果很容易被忽略，总体来说还是多个原因共同导致的吧。（访谈编号：KP001）

教师王先生（38岁）回答说：教师资源的分配是很难达到绝对均衡的。首先城乡教学环境和生活条件的差距就很难实现教师资源的均衡分配。就我个人来说，其实到农村教学是需要很大的勇气的，虽然有一定的福利政策，但是就长远发展来看，我觉得这种可能性很小。（访谈编号：KP002）

学生家长董女士（42岁）回答说：我认为时很不均衡的。像我们这里农村的学校老师和城里学校就差距很大，好的老师都不愿意到我们这里的。毕竟我们这里的条件有限，如果可以，我也希望我的孩子能到城里学校接受好的教育。（访谈编号：KP005）

义务教育优质均衡发展政策是以县域为基本单位展开的，推行教师交流轮岗机制时，由于农村地区条件较差，交通生活很不方便，城区教师普遍意愿较低，即使提供一些财政补贴，考虑到自身的发展和以后的生活条件，教师也普遍不愿意离开现任岗位。由此可见，教师交流轮岗机制对于缓解优质师资力量短缺问题的作用不大，教师大多倾向于从农村去到城市，呈现教师资源的单向流动，进入农村学校的老师大多是年龄较大或者缺少教学经验的年轻老师，农村教师队伍年龄结构呈现两极化，不仅不利于教师之间的沟通交流，而且会加剧了农村教师的短缺问题，也影响了教学质量的全面提升。

#### 2.2.4 政策执行存在偏差

第一，政策执行以自身利益为考量。学校在对公共政策进行执行选择的时候，首先考虑的是政策带来的实际利益，对于政策内容中的与学校现阶段利益相冲突的以及没有影响要求的内容选择性执行。康平县在义务教育优质均衡发展政策的实施过程中，学校选择性执行现象普遍存在。以“统筹发展素质教育”为例，政策要求各学校全面深化课程教学改革，让学生成为课堂的主人，改变学生和老师的关系，

创新课堂教学的组织形式。但是并没有规定明确的责任和实施方案，而这些措施的实施会在一定程度上挤占用于语数英等主要课程的时间，并且需要消耗大量的人力和时间精力去调研设计。在调研的过程中发现，学校以及老师对于教学课程改革的重视程度不够，虽然提出了一定的教学改革措施，比如课堂上以学生为主体、建设特色课程等，但是这些措施并没有落实到位。学生以及学生家长普遍反应现阶段的教学方式与之前并没有太大区别，课堂上依然是以老师授课为主，并且小学、初中阶段的特色课程文化挖掘、特色教学环境建设等方面的目标有待进一步明确，组织保障有待进一步加强。

第二，围绕考核目标来执行。在政策制定并颁布后，上级政府会利用“政治考核”、“晋升激励”等手段，激励政策目标群体积极采取行动，迫使目标群体与上级政府的政策理念和目标达成一致。而目标群体在这样的激励环境下，基于自身利益和实际状况的考虑，会优先选择有明确的考核任务的内容来执行。在义务教育优质均衡发展评估标准中，针对“每百名学生拥有骨干教师数量”、“班级规模”、“生均教学及辅助用房面积”等都有明确的考核标准，康平县相关的政策内容也明确提出“教师全员培训5年不少于360学时”、“小学、初中就近划片入学比例分别达到100%和95%以上”等考核标准，所以大部分学校在这些方面投入大量精力，并且考核结果也非常乐观。而对于其他没有明确考核指标的、政策未强调的内容关注度较低。

### 3 康平县义务教育优质均衡发展政策执行存在问题的原因分析

#### 3.1 义务教育优质均衡发展政策体系不完善

##### 3.1.1 县域内共享资源联动发展机制有待完善

相比均衡发展阶段来说,优质均衡对教育资源的配置提出了更高的要求。康平县为进一步缩小城乡发展差距,提出统筹县域内共享资源联动发展,建设城乡共同体,并且借助互联网等信息技术实现课程教学资源共享。但是实际调研中却发现线上教学资源的利用率很低,究其原因发现一方面是因为线上教学资源更新不及时,另一方面是因为农村地区的教师队伍大多年龄较大,对于新的教学方法的接受度较低。在访谈的过程中,老师们普遍表示针对线上教学方法的培训机会是非常少的,并且平台管理存在一定的滞后性。县域共享资源的联动发展是一项系统性的任务,需要相关配套政策的出台才能保证其顺利执行。

##### 3.1.2 相关保障政策不健全

公共政策就本身的制定而言,必须具备科学性、完整性和配套性。但是在政策制定过程中,宏观、微观政策、新旧政策等之间实现衔接和配套是有一定难度的,统一、科学合理的政策很难实现,政策体系的不完善就给政策执行者在政策执行过程中留下许多漏洞。<sup>①</sup>在促进义务教育优质均衡发展的过程中,康平县运用了很多措施和政策工具来推动义务教育质量和均衡水平的提升,但是落实效果不尽人意。研究发现,教育保障政策的不完善是政策执行偏差的重要原因。

在教师队伍建设方面的政策内容存在模糊性。政策执行是一个将政策内容转化为实践的过程,这个过程中政策执行者是否能正确解读政策是非常重要的。如果政策的内容不够明确的就会导致政策理解存在偏差,最终偏离政策目标。康平县推进教师“县管校聘”改革,目的是缓解教师资源短缺,增加教师的流动性和教师轮岗的常态化。但是并没有出台专门的指导意见明确具体措施,宏观政策文件对这部分描述又相对模糊。所以在执行过程中,导致有些学校对政策内容理解偏差,在县域范围内没有实现教师的统一管理,优质教师更多的向中心城市地区流动,农村学校的优质教师资源依然短缺。

#### 3.2 目标群体的自利性影响政策执行效果

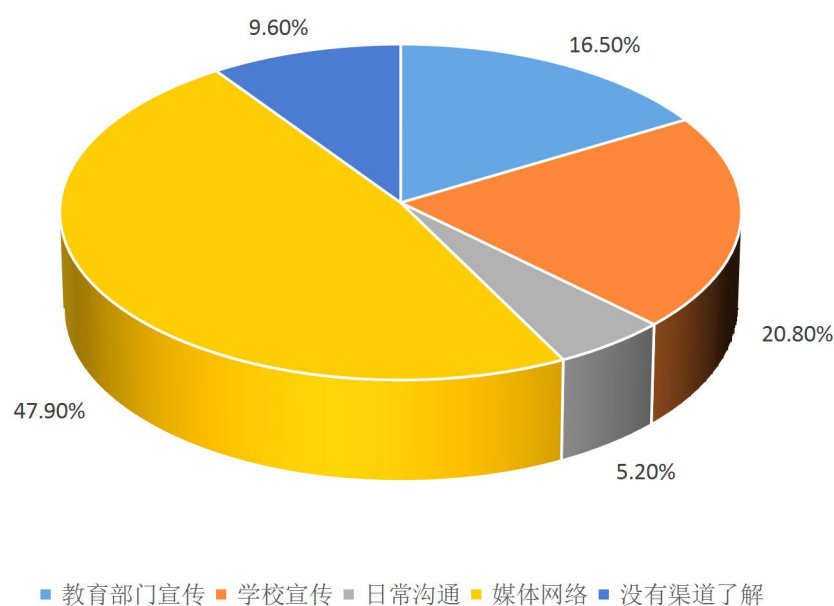
目标群体会直接参与政策执行过程,目标群体的数量以及对政策的认同程度会直接影响政策的执行效果。义务教育优质均衡发展政策涉及的目标群体规模较大并且呈现多元化,不仅包括中小学的老师和行政人员,也包括义务教育阶段的学生和

<sup>①</sup> 孙科技. 教育政策执行碎片化及其防治策略:一个整体性治理的视角[J]. 教育发展研究,2018,38(01):33-38.

家长，所以要加强目标群体对政策的认同度，引导其对政策的正确认识，才能减少义务教育政策执行中存在的利益冲突。

### 3.2.1 学校及家长对义务教育优质均衡发展政策认识不足

优质均衡政策的顺利执行离不开目标群体对政策的高度认同。而实际上目标群体了解政策的渠道是非常有限的，很多时候错误的政策解读信息会误导学校及家长群体政策的理解和认可。通过问卷调查的结果，超过半数的全体都表示对政策的了解程度有限，另外 8.2% 的人表示对政策完全不了解，其中通过图 4-1 可以看到 47.9% 的人对政策的了解渠道主要是通过媒体网络，从教育部门和学校了解政策内容的人数仅占 16.5% 和 20.8%，政府对于教育政策的宣传基本上集中于政府网站，而学校对义务教育优质均衡发展政策的了解渠道主要是来源于上级部门下发的政策文件，而家长群体主要是通过与学校老师和学生的沟通或者社会新闻来了解，并且很少有家长会主动去搜索政策文件内容，这就造成目标群体对政策的了解渠道受限，所以目标群体对义务教育优质均衡发展相关政策和项目措施的了解和参与是少之又少的，即便是参与其中很多时候也是流于形式，实质性的参与并不多。这就造成执行主体和目标群体之间的信息不匹配，从而影响目标群体对政策的认同程度，影响政策执行效果。



数据来源：根据作者问卷调查统计结果所得

图 4-1 调研群体了解政策的渠道



### 3.2.2 学校以教学成绩为重，对政策执行存在消极心理

学校会根据自身的利益去选择政策行为。《康平县推动义务教育优质均衡发展实施方案》中针对教师资源配置提出“采用定期交流、对口支援、教师走教等方式，引导优秀校长和骨干教师向乡村学校和薄弱学校流动”。但是在实际的师资交流过程中，学校会出于自身利益和本校升学率的考虑，对政策执行持消极态度。骨干教师的培养需要学校付出一定的成本，教师资源的流失一定程度上也代表着学校教育投入的流失，优质资源的流失也会对本校的教学水平造成影响。<sup>①</sup>而目前应试教育的社会大环境下，对于学校的基本考核评价标准还是以教学成绩作为主要因素，优秀的教学成绩有利于学校品牌的建设。所以综合各方面，很多学校对于影响学校利益的政策内容是存在消极态度的。

### 3.3 政策执行机制不畅导致政策执行偏差

史密斯认为，“执行机关的结构和人员、主管领导的管理方法和技能、执行政策的能力水平”<sup>②</sup>等是政策执行中的关键因素。也就是说，由这些因素构成的机制是否顺畅，对于政策实施的效果有着决定性的作用。

#### 3.3.1 多部门协作导致政策执行“碎片化”

第一，优质均衡政策执行的层级性特征会造成政策执行偏差。我国义务教育优质均衡发展政策是一个自上而下的多层次组织体系，政策的制定和实施需要经过省教育厅、市教育局、县教育局等多个环节，最终确保政策的实施。而上级政策制定者着眼于社会整体利益，实现整体的义务教育优质均衡，而县域政策执行部门着眼于本地区的局部利益，政策内容越有利于本地区，就越愿意执行，反之就会对政策执行存在消极态度，部门之间利益地不同导致政策在执行过程中不能实现统一，最后呈现政策执行“碎片化”。

二是部门之间缺乏交流与合作。康平县义务教育优质均衡发展政策需要县教育局、财政局、人社局、县编委办等部门的共同参与才能得到很好的实施。而在政策的实施过程中，由于部门之间的利益追求不同，实现部门之间的合作并没有想象中的容易，往往需要一个牵头部门才能实现与其他部门之间的合作。从行政层级角度来看，教育部门与其他部门处在一个层级，很难对其他部门提出要求，更不可能落实检查，这就造成政策执行过程中表面上看起来是部门之间在联合执行、齐抓共管，实则是完全相反的。在对县教育局的工作人员访谈的过程中，了解到各个部门在政

<sup>①</sup> 吴建涛.我国县域义务教育优质均衡发展的主要困难与对策研究[J].教育科学,2019,35(03):75-82.

<sup>②</sup> Smith T B. The policy implementation process[J]. Policy sciences, 1973, 4(2): 197-209.

策起步阶段是沟通最多的，随着政策执行的深入沟通就会随之减少，政策的落实情况也是无法确认的。所以，政策执行过程中需要建立高效有序的部门合作机制，在协作部门之间建立明确、合理的权责关系。

### 3.3.2 政策执行监督不力，缺少常态化监管

对政策执行过程进行常态化的监管是一项重要内容，可以有效防止政策执行机构在整个执行过程中的懈怠行为，纠正政策执行偏差。<sup>①</sup>义务教育优质均衡发展政策在推行过程中出现种种失范，监督不力是不可排除的一个客观因素。

第一，缺乏常态化的监督。在政策实施过程中，学校有很多工作是在检查临近之前完成的，检查之后又会恢复常态，监督部门在推进学校义务教育优质均衡发展方面没有很好地承担起责任。持续性的监督可以起到事前预防、事中完善的效果。常态化监管的缺失，使得学校义务教育优质均衡发展政策执行的偏差无法通过经常性的监督来纠正。久而久之，人们对于义务教育优质均衡发展不再关注，政策实施就会处于搁置状态。另外，督导机构是挂靠在县级政府的派出机构，往往并不具有独立性。同时教育行政部门与学校之间并不是简单地上级与下级、管理与被管理的关系，它们之间一般具有不同的利益诉求，因此教育督导部门往往难以真正发挥其监督作用。康平县 2018 年成立教育督导委员会，2021 年对督導體制机制进行改革设立总督学，但是依然是由教育局设立的机构，所以监督作用往往大打折扣。

第二，从监督形式上看，督导部门对学校义务教育政策执行的监督形式单一。在进行监督过程中，督导人员通过学校的书面报告或者会议了解情况，很少走进校园深入检查，整个督导过程都流于形式。而学校为了应付检查也会在数据和文件上下功夫，但是政策执行中的问题不被发现。而督导人员也只是对学校义务教育优质均衡发展进行一个阶段性的评价，并不能针对督导过程中存在的实际问题提出专业化、指导性的意见和建议。

## 3.4 政策执行环境不利

### 3.4.1 县域经济发展水平的限制

通过表 4-1 沈阳市各区县 2021 年地区生产总值排名可以看出，2021 年康平县地区生产总值 124.4 亿元，位于沈阳市的最末位，地区生产总值第一的铁西区相差 9 倍，经济发展非常落后。究其原因康平县大部分地区属于农村地区，没有形成特色型支柱产业，综合实力不强，产业结构需要进一步完善。而农村地区实现义务教育优质均衡发展的最大问题就是经费不足，虽然在推进政策执行的过程中，中央和

<sup>①</sup> 樊莲花,司晓宏.义务教育优质均衡发展督导评估审视与展望[J].教育研究,2021,42(10):104-111.

各级地方政府在经费上给予了极大地支持，但是由于二胎政策的放开以及农村人口基数大，所需要的经费还是不能得到充分满足。同时，义务教育优质均衡政策是以县域作为主要单位的，县域内农村地区的教育经费主要来源于地方财政，这对于康平县的财政规划带来可非常大的压力。与此同时，义务教育优质均衡发展阶段的评估验收标准更加严格，现代化教学设备的升级、老旧校舍的改进、以及教师工资待遇的提高等多个方面都需要雄厚的资金支撑，而不断增加的教育经费需求导致农村地区教育支出压力不断增大。但是短时间内地区经济发展是不能迅速提升的，长此以往就会造成县域内义务教育优质均衡发展水平差距越来越大。

表 4-1 2021 年沈阳市各区县地区生产总值

排名	区域	地区生产总值（亿元）	增速（%）
1	铁西区	1131.8	7
2	沈河区	1017	3.8
3	和平区	1013.8	6.1
4	大东区	872.8	12.7
5	皇姑区	647.6	8.1
6	浑南区	630.6	7.4
7	于洪区	418	6.1
8	沈北新区	396.4	7.2
9	苏家屯区	293.2	7
10	新民市	281.13	6.7
11	辽中区	215	4.7
12	法库县	207.9	5.9
13	康平县	124.4	4.6

数据来源：根据政府公布统计文件汇总所得

### 3.4.2 城乡二元结构的制约

第一，应试教育观念根深蒂固。由于应试教育思想对于公众影响时间较长，这种观念短时间内很难完全消除，这就导致政策执行环境更加重视文化教育，对于优质均衡发展的其他指标建设不够重视。学校以及学生家长没有对义务教育优质均衡发展进行深入了解。唯分数论的教育评价方式和人才选拔制度，使得义务教育优质均衡发展政策执行缺乏良好的社会环境。在问卷调查的过程中，在调查中受访者对于优质均衡的评价标准时，90%以上的人认为学习成绩是主要的。学校老师和家长

为了提升学生的学习成绩，提高升学率，致使音体美以及特色文化课程等建设长期处于弱势地位。再加上县级政府经费投入有限，一些政府官员就把政策重新解读，为义务教育优质均衡发展政策推行不力找借口。

第二，在城乡二元制结构的影响下，出现了教育资源配置倾向于城市地区的现象。在教育资源配置的过程中，城市优先于农村，重点学校优先于非重点学校，这就导致薄弱地区的教学现状很难改善。这种资源配置的不均衡归根结底还是制度设计的不够合理。以教育人事制度为例，农村地区简陋的工作环境和落后的教学设施都会造成农村教师队伍流失的问题，优秀的师资力量不会选择留在农村地区，教师队伍编制缺乏弹性，教师晋升和保障制度不合理造成农村教师队伍老龄化。除此之外，教育投入、资源配置、监督问责等制度同样也是造成城乡义务教育水平差距较大的原因。事实也证明，在城乡二元结构的背景下，要实现义务教育优质均衡发展的目标，必须要推进教育制度的改革和完善。

## 4 康平县义务教育优质均衡发展政策执行完善路径

### 4.1 建立健全义务教育优质均衡发展政策体系

各级政府在义务教育优质均衡发展方面必须积极承担主体责任，创新政策体系，提高政策内容的明晰性和政策之间的协调性，形成完善的政策体系。

#### 4.1.1 明确义务教育优质均衡发展政策内容

目前，康平县义务教育政策体系以及制度逐渐完善。但是要进一步提高义务教育优质均衡发展水平，建立一套细化程度高、适用性强的政策体系是必不可少的。

首先，要认真贯彻落实各级政府《关于关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》。国家层面对于义务教育优质均衡发展政策内容的制定是从高位入手，考虑到义务教育发展的长远目标和普适性，从而保持政策更长的时间周期和效率，因而政策内容是较为宽泛的。而不同的地区的实际情况是千差万别的，所以当政策落实到各个县的时候，政府部门就需要将政策内容进行细化，设置不同层次的政策目标，更多的考虑当地的现实情况。县级政府有关部门应该制定促进义务教育优质均衡发展相关的实施方案及评估方法，用明确的制度标准来规范义务教育优质均衡发展政策的执行任务，明确县政府各部门的职责，保障各学校缩小教学差距、提高教学质量的顺利进行，为康平县推进义务教育优质均衡发展提供切实可行的依据。

其次，调整改善县域内共享资源联动发展政策内容，提高线上优质教学资源的使用率。<sup>①</sup>康平县推动县域内共享资源联动发展是参与集团化办学、实现优质课程教学资源共享的重要措施，对于农村地区学校提高教学质量具有非常重要的意义。一方面，要充分利用沈阳市教学资源公共服务平台——“人人通”平台，扩大优质课程资源的覆盖面，实现校际之间跨区域协同发展。同时利用好和平区与康平城乡区域共同体，更加精准的对标需求，在教学方法、教师培养等多个方面改善康平县现状。另一方面，优质教学资源的使用也离不开人才的培养和完善的教学设备。在这方面康平县政府要加大资源投入，及时完善薄弱学校的教学设施，积极引进多媒体等现代化教育装备，增加教学过程的智能性、高效性和趣味性。另外，要重点加强农村地区教师队伍的信息技术应用能力，对农村地区的教师开展专门化的定期培训和考核，并且在学校内部设立信息专业技术人才，保障正常的教学秩序。

#### 4.1.2 完善相关保障政策供给

义务教育优质均衡发展涉及多个政府部门，部门之间要明确责任划分，制定明

<sup>①</sup> 王林旭.大力推进在线教育 促进乡村教育优质均衡发展[J].中国政协,2020(12):52-53.

确的政策体系和系统规划，形成政策合力。<sup>①</sup>同时需要保证政策内部的协调统一性，避免政策个条例之间互不冲突、与其他政策协调统一。积极探索不同方面政策的衔接，破除政策壁垒，形成目标一致、科学合理的政策合力。

完善康平县在教师培训、资金投入、教学评估等方面的政策。县域义务教育优质均衡发展是一项系统工程，必须在主要政策的基础上完善配套的子政策，实现政策之间的有效衔接。在各项配套政策的制定过程中，要建立在对照康平县的实际情况有全面细致的了解，子政策的制定要足够细致，避免模棱两可。以教师队伍建设为例，“县管校聘”和教师轮岗制度都有利于改善康平县教师队伍现状，在政策的制定上就要充分考虑当前县域内教师队伍结构，并且做出动态调整，杜绝政策制定上的形式主义。

建立高效合理的监管、自评政策，保障政策执行的合法化和政策实施效果。管理政策执行的方式之一就是监管，应该遵循依法监管的原则，对政策执行全过程制定有针对性的监督管理制度。县级政府作为义务教育优质均衡发展的主要层级，在政策执行的过程中要积极承担起主体责任，明确县政府教育督导部门的职责，必要时可以开展县域范围内优质均衡发展水平的自评估。依据优质均衡发展指标要求，从资源配置、政府保障、教育质量和社会认可度进行全面的自我评估，通过自评可以发现政策执行中的薄弱环节，以及学校之间的差距，从而在后续的政策执行和监督过程中可以更有针对性的去执行。

## 4.2 引导规范目标群体参与政策执行的行为

### 4.2.1 加强政策宣传，促进目标群体对政策的准确认知

政策的执行是以目标群体对政策的认同和接受为前提的，对政策不了解或者对政策缺少认同都会让政策目标群体对政策执行存在消极抵触心理，优质均衡政策的目标群体又涉及到学生和学生家长等，若他们不能预先了解政策内容和实施前景，就会表现出冷漠和抵触心理，为此，要高度重视政策宣传，使目标群体对政策目标、实施内容和预期效果有一定的了解，让他们意识到是关乎自己的切身利益，才能更好地推动政策执行。

第一，创新政策宣传的形式。针对目标群体的不同设置多样化的宣传形式。在面对学生的时候，要采取比较灵活有趣的形式，对政策内容进行充分合理的解释，让学生们积极参与学校的各项活动。学生家长也是优质均衡发展政策的核心目标群体，在调研的过程中很多家长都表示对义务教育优质均衡发展政策尚未形成理性认

<sup>①</sup> 周军. 我国县域义务教育优质均衡发展保障机制建设与工作路径探究[J]. 现代农业, 2020, (07):104-107.

识，缺少了解政策内容及执行内容的渠道。为此，一方面，学校内部要从根本上改善教学质量，让学生家长切实感受到义务教育各个方面水平的提高。另一方面，学校可以通过家长会、学校公众号、网站等活动平台，积极宣传学校教学质量、教师队伍、教学环境的改善，拓宽外部对学校的了解渠道，加强学校与家长的沟通，消除家长对学校的顾虑，也能够很好的理解义务教育优质均衡发展政策，从而更好地监督政策执行，为政策执行提出可行性的建议，促进学校与家长形成合力。

第二，实现政策宣传的常态化。通过调研发现，康平县针对义务教育优质均衡发展政策的宣传基本只停留在政策颁布初期，在政策执行一段时之后，由于有了新的教育政策或者教学热点，政府部门或者学校就会逐渐减少政策的宣传，对该政策的关注度自然就会随之大大减少。导致目标群体对政策执行的情况变化不能及时了解，错误认识得不到及时纠正，当目标群体通过一些渠道接收不到及时的信息时，就会减少对政策的热同感。义务教育优质均衡发展是一项长期工程，对于政策的宣传也必须贯穿全过程。可以康平县政府网站或者公众号等线上平台设立专栏，定期更新政策执行动态，并且及时收集目标群体的意见和建议，在保证政策执行效果的同时也提高了社会认可度。

#### 4.2.2 建立科学的教育政绩评价标准

教育评价改革一直受到学校、家庭和社会的高度关注。科学的教育评价标准应该是综合性和全面性的。<sup>①</sup>首先，从规范办学、课程设置、精细管理等方面设置学校质量评价标准。学校是学生快乐健康成长、学习和生活的地方，唯分数论以及沉重的办学压力会直接影响义务教育优质均衡发展。一方面，要完善评价指标体系。沈阳市政府以及康平县政府可以选择引进指标体系，北京、上海等发达地区目前都已经形成了较为成熟的评价指标体系，沈阳市政府或者康平县政府可以聘请一部分专家或者教育人才深入学校内部，全面了解康平县义务教育水平现状，对评价标准作出适当的调整，提出更加合理的评价体系。另一方面，要确保评价标准落实到位。康平县政府可以以县政府教育督导室为主要部门，对学校评价标准贯彻落实，对学校的薄弱环节督促整改。

其次，要建立健全科学的教师评价标准。发展优质教育必然要具备一支高素质的教师队伍，而一套科学的教师评价标准也是激励教师提升自身素质的重要推动剂。目前康平县的教师评价标准在优质均衡发展阶段仍然有很大的改进空间。农村教育是康平县义务教育的短板，为充分调动教师参与农村教学质量提升的积极性，康平

<sup>①</sup> 李蒙蒙,尹默,马妍.区域义务教育均衡发展的指标体系构建[J].产业与科技论坛,2019,18(22):56-57.

县政府可以将参与教师轮岗、特色课程开发、农村学校教育经历等纳入教师职称评价标准，鼓励教师队伍积极开发特色课程、个性化教学方法，教师评价标准不再仅仅关注课堂成绩，而是从全方位出发。同时对参与农村地区教学质量改善表现突出的教师可以在职称评比中开通绿色通道，让广大农村教师在职称评聘、表彰奖励等方面获得实实在在的红利，让教师队伍积极主动地深入农村，扎根农村教学，消除教师队伍对于优质均衡发展各项政策的消极态度，进一步改善农村教师的地位待遇。

### 4.3 完善义务教育优质均衡发展政策执行机制

#### 4.3.1 健全以优质均衡为导向的多部门沟通协调机制

依据政策网络理论的相关内容，可以发展在政策执行的过程中，通过动员来获得各个部门之间的合作是非常困难的，往往需要政策利益相关者的合作才能够有效地整合相关资源，所以部门之间的信任是非常重要的。

一是推动横向部门之间的合作是解决政策执行“碎片化”的关键。义务教育优质均衡发展政策离不开跨部门之间的合作，尤其是义务教育优质均衡发展涉及多个部门以及相关配套的改革，部门之间的有效合作就显得尤为重要。而仅仅依靠教育部门与其他横向部门的合作是很难推进的，所以在部门之间的合作上需要上级政府的推动，康平县政府可以整合教育、人社、财政等不同部门的资源，形成政策执行的多部门联合体，科学合理的配置不同部门的权力和职能，避免互相推卸责任，以优质均衡发展为共同的目标导向，将部门之间的利益得失整合在一起，破除部门之间的利益隔阂，最大程度的凝聚部门合力，上级政府部门要充分利用职权，对下级政府的政策执行进行自上而下的全程监督。

二是运用多元化的政策工具提高政策执行机构的执行力。义务教育优质均衡发展政策涉及的问题纷繁复杂，政策执行的过程中必须综合考量政策目标、政策执行的影响因素，灵活的运用政策工具保障政策顺利执行。义务教育优质均衡发展政策在实施的初期，教育部门采取的是有一定强制性的措施宣传政策内容和措施，推动政策的执行。但是随着优质均衡发展取得一定效果之后，完全强制性的措施就不能有效的继续推进政策的执行，这就需要其他部门以及学校自主的探索提升教育质量的方法，形成一种自下而上的政策执行方式，此阶段的政策工具就是非强制性的。康平县政府现阶段要结合城乡教育发展的不同情况，灵活的选取政策工具推动政策的有效执行。

#### 4.3.2 加强政策执行的常态化监督和问责

常态化的监督和问责机制是上级政府督导下级政府部门贯彻落实相关政策、优



化政策执行效果的重要手段，监督过程中发现的问题及意见对于教育部门改进和提升工作方法具有直接指导的作用，所以建立一套常态化的监督和问责机制的必要性是显而易见的。

第一，建立一套多元主体参与、务实有效的常态化监督机制。首先，要加强对优质均衡发展政策的内部监督，让政府部门在督导义务教育优质均衡发展过程中发挥促进、激励作用。<sup>①</sup>但是仅仅依靠县级政府的监督是远远不够的，辽宁省政府以及沈阳市政府要充分发挥高位权力的督导监察作用，加大对县级政府的教育政策执行监督检查力度，开展不定期检查和实地走访的形式，避免“面子工程”。并且将监督检查结果和取得的成效与县级责任领导的考评直接挂钩，完善评价标准各方面的考核权重，坚持对政策执行不力的地区领导开展问责追查，政策执行效果显著的可以作为教育职能部门领导升职提拔的重要依据，以此来倒逼基层领导切实履行好教育职责。<sup>②</sup>另外，上级部门有必要针对县域范围内资源的使用效率进行监督检查。在市域范围内形成一套科学的评价方法，对康平县的资金投入使用情况进行全面客观的评价，评价的内容应该包含生均教育经费、学校办学条件、教师培训等方面，获得投入产出比，以此来督促政府部门提高资源的使用效率，实现资源利用的最大化。

第二，教育部门要做好信息公开工作，接受媒体、大众等多元化的社会力量参与监督。通过政府门户网站或者热线电话等形式接收群众的意见反馈，及时发现问题并给予妥善解决，切实提高县级政府对优质均衡发展政策的重视程度。同时先关媒体既要发挥传达信息的作用，也要关注民主诉求，畅通社会力量参与监督的渠道，督促教育部门及时公开关于资源配置和学校建设等方面的信息，调动社会各界的力量和参与积极性，同时对提出有效建议的社会主体可以给予奖励。社会认可度是义务教育优质均衡发展评价的一个方面，主动接受社会力量的监督也是提高社会认可度、实现优质均衡发展目标的重要途径所以政府部门要积极主动地进行信息公开，加强与社会公众的沟通交流，了解公众对于义务教育发展的实际需求，将公众的切实需求纳入到后续补充政策中，提高义务教育优质均衡发展的社会认可程度。

#### 4.4 优化义务教育优质均衡发展政策执行环境

##### 4.4.1 加大对农村地区的扶持力度

第一，促进财政支出向农村地区转移。实现市域范围内义务教育优质均衡发展

<sup>①</sup> 吴建涛.我国县域义务教育优质均衡发展的主要困难与对策研究[J].教育科学,2019,35(03):75-82.

<sup>②</sup> 朱志强,姚璐.论我国政策执行监督机制的完善[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2010,12(06):228-230+239.

是沈阳市政府的总体目标，康平县作为教育相对落后的地区，要达到优质均衡发展的指标突破农村地区教育瓶颈是重中之重。一方面，政府部门要优化资源配置，对农村学校的教育财政预算适当偏移，让农村薄弱学校有足够的经费去改善教学环境，升级教学设备和教学仪器，同时改善农村地区教师的办公和生活环境，改善农村教师的待遇水平，多措并举为农村学校吸引优质教师资源，提升农村教育的现代化建设水平。另一方面，县级政府也要拓宽资金来源渠道，康平县作为农业大县，落后的经济水平是限制教育发展的一大因素，因此康平县政府可以采取一定政策，呼吁社会力量对教育事业进行帮扶，对参与帮扶的群体和个人给予一定的优惠政策，对于爱心人士的事迹都进行宣传，在全社会发挥榜样带头作用，形成良好的社会风气，鼓励人人都参与到促进义务教育优质均衡发展事业中来。

第二，创新办学模式，发展合作办学。为促进康平县教育事业的发展，实现优质教育资源全覆盖，依据康平县政府提出的“区域间联动发展、城乡间协同发展、信息技术助力发展”的目标，通过集团化办学、优质教育资源共享等措施进行全面改革。一方面，推进合作办学，打破传统思路，以康平县已经建成的优质均衡示范校作为依托，对农村薄弱学校进行“1+N”帮扶模式，请优质均衡示范校校长以及优质教师资源深入农村学校指导工作，促进校际之间的沟通交流，对优秀的办学模式可以在全县推广，实现城乡区域间联动发展。另一方面，要大力发展信息化教学，实现优质教育资源共享。补充更新农村地区的现代化教学设备，实现县域范围内学校一体化标准建设，改进传统的教学方式，借助线上教学资源 and 教学设备改进教学方法，提升教学质量和教学效果。

#### 4.4.2 加快建设城乡教育一体化

城乡教育一体化建设有利于克服城乡二元结构对义务教育优质均衡发展带来的弊端，实现优质教育资源的城乡全覆盖。实现城乡教育一体化就必须从观念和制度两个方面着手，从根源上破除城乡二元结构的弊端。

第一，加强政策宣传力度，破解传统的教育理念。康平县政府应该建立长期而系统的宣传计划，通过多种渠道、多种类型的宣传方式，将素质教育、全面发展的理念根植在公众的心中，切实提高康平县群众对义务教育优质均衡发展的关注度。目前，素质教育以及特色化办学已经推行，并取得了初步的成效。但是要推动素质教育的落实到位，需要进一步推动城乡办学的标准化和一体化建设。康平县政府可以以“双减”政策为契机，通过多元的渠道广泛宣传科学的教育观和价值观，宣传优质均衡发展政策的重要意义，让社会各界认识到传统的教育理念不是适应当前的

社会需求，引领社会各界对政策形成正确的理解和认同。同时要建立正确的教学绩效评价机制，引导教师进一步关注教育本身，在学校、教师、学生、家长之间形成共识，营造良好的政策执行的社会环境。

第二，各级政府和教育行政部门要高度重视义务教育优质均衡发展，完善当前的教育制度，营造有利于政策执行的政治环境。各级政府部门要合理划分职责，避免基层政府在农村义务教育建设过程中的缺位，同时建立科学的学籍管理、资源分配、教育质量保障和人事制度，城乡教育一体化标准的设立可以多样化和弹性化，优惠政策在合理范围内向农村教育倾斜，促进优质教育资源向农村地区流动，教育制度的设立要更加关注学生的全面发展。同时，政府部门要做好物质保障工作，确保教育资源的有效供给和高效利用，提高政府的公信力，增加社会各界对政策的认同度，只有这样才能促进义务教育优质均衡发展政策的顺利执行。

## 结束语

随着我国经济和社会发展进入新时代，党的十九大提出义务教育既要实现公平又要提高质量，对义务教育发展提出了更高的要求，社会公众对义务教育的需求也在不断提高。因此，在义务教育均衡发展取得良好成效之后，义务教育转入“优质均衡发展”的新阶段。这项举措有利于促进学生的全面发展，促进教育公平和教育质量的全面提高，同时有利于提高全社会对教育的关注度。目前康平县已经实现了义务教育基本均衡的目标，在推进义务教育优质均衡发展的过程中也取得了初步的成效。文章以史密斯政策执行过程模型为指导，通过对康平县义务教育优质均衡发展政策执行现状进行调研，发现了康平县政府在推进义务教育优质均衡发展政策执行过程中存在的问题，具体表现为义务教育优质均衡发展政策存在偏差、对政策内容选择性执行、政策执行主体执行力不足、缺少良好的政策执行环境。根据史密斯政策执行过程模型的理论内涵，认为政策体系不完善、目标群体的自利性影响政策执行效果、政策执行机制不畅、环境因素的影响是主要原因，并从四个方面提出改进措施，加快推进县域范围内义务教育优质均衡发展进程。

总之，义务教育优质均衡发展是一项关乎广大青少年教育问题的重要工程，造成政策执行存在偏差的原因是复杂的，政府部门要充分发挥主导作用，进一步完善政策体系，提升政策执行能力，加强目标群体对政策的认同度，全方位优化政策执行环境，实现县域范围内义务教育优质均衡发展水平上一个新台阶。

## 参 考 文 献

- [1] Ainscow, M. Moving knowledge around: Strategies for fostering equity within educational systems[J]. *Educ Change* 2012(13):289-310.
- [2] Aja S N, Egwu S O, Aja-Okorie U, et al. Universal Basic Education (UBE) Policy Implementation Challenges: The Dilemma of Junior Secondary Schools Administrators in Nigeria[J]. *International Journal of Educational Administration and Policy Studies*, 2018, 10(7): 83-90.
- [3] Dominique Lafontaine, A. Baye, S. Vieluf, C. Monseur. Equity in opportunity-to-learn and achievement in reading: A secondary analysis of PISA 2009 data[J]. *Studies in Educational Evaluation*. 2015(47):1-11.
- [4] Downey DB, Condrón DJ. Fifty Years since the Coleman Report: Rethinking the Relationship between Schools and Inequality[J]. *Sociology of Education*. 2016;89(3):207-220.
- [5] Jacob B, Berger D, Hart C, et al. Can technology help promote equality of educational opportunities?[J]. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 2016, 2(5): 242-271.
- [6] K Meyer. Education, Justice and the Human Good[M]. 2014:163-170.
- [7] Lauwerier T, Akkari A. Teachers and the quality of basic education in sub-Saharan Africa[J]. *Education Research and Foresight: Working Papers Series*, 2015(11).
- [8] Rigby J G, Woulfin S L, März V. Understanding how structure and agency influence education policy implementation and organizational change[J]. *American Journal of Education*, 2016, 122(3): 295-302.
- [9] Smith T B. The policy implementation process[J]. *Policy sciences*, 1973, 4(2): 197-209.
- [10] Andreev, AL. On the Modernization of Education in Russia A Historical Sociological Analysis *RUSSIAN EDUCATION AND SOCIETY* 2012, 54 (10):53-70.
- [11] Lima, LA; Mota, VD ; Leal, WP. Public Policies and School Management for Equity in Basic Education[J]. *HUMANIDADES & INOVACAO* 2019, 6(7):78-87.
- [12] 约翰·罗尔斯, 何怀宏等译. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009:77.

- [13]程晋宽, 缪舒敏. 指向义务教育均衡优质发展的学校标准化建设路径——基于政策目标与政策手段的分析[J]. 教育发展研究, 2017, 37(18):8-14.
- [14]戴妍, 王奕迪. 民族地区教育扶贫政策执行的现实困境与破解之道——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J]. 青海民族大学学报(社会科学版), 2021, 47(01):58-65.
- [15]樊莲花, 司晓宏. 义务教育优质均衡发展督导评估审视与展望[J]. 教育研究, 2021, 42(10):104-111.
- [16]高书国. 新发展阶段中国基础教育的战略思考[J]. 人民教育, 2021(06):40-43.
- [17]韩淑英. 促进县域内城乡义务教育均衡发展策略研究[J]. 邯郸学院学报, 2017, 27(01):112-116.
- [18]科尔曼, 张人杰译. 教育机会均等的观念[J]. 国外教育社会学基本文选, 1989:191.
- [19]李孔珍, 李鑫. 新时代教育政策执行研究新思考[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2021, 46(04):99-106.
- [20]李蒙蒙, 尹默, 马妍. 区域义务教育均衡发展的指标体系构建[J]. 产业与科技论坛, 2019, 18(22):56-57.
- [21]连文达, 于小盼. 福建省义务教育优质均衡发展战略的 SWOT 分析[J]. 教育学术月刊, 2021(04):49-57.
- [22]刘晖, 钟斌. 广州市义务教育均衡发展现状、问题与对策——基于县域义务教育均衡发展督导评估结果的分析[J]. 教育导刊, 2016(01):17-22.
- [23]刘永泉, 孟凡丽, 魏炜. 在线教育助推义务教育优质均衡发展的价值意蕴及作用机理[J]. 中国电化教育, 2021(10):86-90+119.
- [24]刘志. 县域教育行政部门落实立德树人工作的角色、瓶颈与路径——基于教育政策执行的视角[J]. 中国电化教育, 2020(07):38-44.
- [25]柳海民, 林丹. 本体论域的义务教育均衡发展[J]. 东北师大学报, 2005(05):11-18.
- [26]吕备, 姚瑶. 县域义务教育优质均衡发展的新视野——从群体均衡到个体关注[J]. 教学与管理, 2019(12):31-34.
- [27]吕普生. 重塑政府与学校、市场及社会的关系——中国义务教育治理变革[J]. 人文杂志, 2015(08):107-113.
- [28]马佳宏. 义务教育学校内涵发展:时代需要与方略构想[J]. 教育与经

济, 2018(06):3-8.

[29]饶爱京, 万昆, 任友群. 优质均衡视角下县域基础教育信息化发展策略[J]. 中国电化教育, 2019(08):37-43.

[30]隋幸华. 教育政策执行偏差的主体因素及对策分析——计划行为理论视角[J]. 广西社会科学, 2018(12):222-226.

[31]孙科技. 教育政策执行碎片化及其防治策略:一个整体性治理的视角[J]. 教育发展研究, 2018, 38(01):33-38.

[32]唐巾媛. 强党性修养视域下推动城乡义务教育优质均衡发展的路径探析[J]. 中国电化教育, 2021(11):132-140.

[33]托尔斯顿·胡森. 国际教育百科全书[M]. 上海:华东师范大学出版社, 2006:205-217.

[34]王建容, 夏志强. 我国义务教育均衡发展的内涵及其指标体系构建[J]. 理论与改革, 2010(04):70-73.

[35]魏泽琳. 我国义务教育的现状与发展对策研究[J]. 新西部, 2018(30):144+143.

[36]吴宏超, 胡玲. 义务教育如何从基本均衡跨向优质均衡——基于广东省的数据分析[J]. 教育与经济, 2018(04):46-52+60.

[37]吴建涛. 我国县域义务教育优质均衡发展的主要困难与对策研究[J]. 教育科学, 2019, 35(03):75-82.

[38]薛军, 闻勇. 城乡义务教育均衡发展内涵、现状及实现路径[J]. 学术探索, 2017(01):149-156.

[39]薛正斌. 县域义务教育师资均衡发展指标体系建构[J]. 教育与经济, 2020, 36(04):83-89.

[40]杨建朝. 教育优质均衡发展的比较正义进路[J]. 教育学报, 2017, 13(05):64-70.

[41]杨启亮. 转向“兜底”:义务教育优质均衡发展的重心[J]. 教育研究, 2011, 32(04):30-35.

[42]杨清溪, 柳海民. 优质均衡:中国义务教育高质量发展的时代路向[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2020(06):89-96.

[43]杨小微. 探寻区域义务教育优质均衡发展的新机制——以集团化办学为例[J]. 教育发展研究, 2014, 33(24):1-9.

[44]. 曹智勇. 义务教育均衡发展:从“提优”到“兜底”[J]. 教学与管理

理, 2015(11):7-8.

[45]张茂聪,刘信阳.县域义务教育优质均衡发展:基于内发发展理论的构想[J].教育研究, 2015, 36(12):67-72.

[46]赵秦卫.义务教育优质均衡发展的实践与探索——以南通市通州区为例[J].产业与科技论坛, 2016, 15(14):123-125.

[47]钟景迅.从区域均衡到群体均衡:义务教育优质均衡发展的新思维[J].教育发展研究, 2017, 37(08):33-39.

[48]周军,黄秋霞.刍议我国义务教育发展基本均衡与优质均衡的区别和联系[J].教育与教学研究, 2018, 32(08):53-57+127.

[49]朱志强,姚璐.论我国政策执行监督机制的完善[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2010, 12(06):228-230+239.

[50]郑晓鸿.教育公平界定[J].教育研究, 1998(04):29-33.

[51]曾天山,邓友超,杨润勇,左晓梅,储朝辉,李协京.义务教育均衡发展是实现教育公平的基石[J].当代教育论坛(学科教育研究), 2007(01):5-16.

[52]邬志辉,王海英.农村义务教育的战略转型:由数量关注走向质量关注[J].教育理论与实践, 2008(01):31-34.

[53]刘永泉,孟凡丽,魏炜.在线教育助推义务教育优质均衡发展的价值意蕴及作用机理[J].中国电化教育, 2021(10):86-90+119.

[54]王林旭.大力推进在线教育 促进乡村教育优质均衡发展[J].中国政协, 2020(12):52-53.

[55]郑淮.略论我国的社会分层变化及其对教育公平的影响[J].华南师范大学学报(社会科学版), 1999(02):50-56+62.

[56]翟博.教育均衡发展的关键问题[J].教书育人, 2006(24):2.

[57]杜亚丽,丁娟.优质均衡发展视域下城乡教师专业成长的三重困境与路径突破[J].中国教育学刊, 2021(02):93-97.



## 附 录

### 附录 A 义务教育优质均衡发展政策执行调查问卷

您好！我是辽宁大学的学生，首先感谢您抽出宝贵的时间填写问卷。这是一份关于“义务教育优质均衡发展政策执行”的调查问卷，旨在了解康平县在推进义务教育优质均衡发展政策执行的现状和存在的问题。此问卷以匿名的方式填写，调查结果仅用于学术研究，绝对不会向外泄露，希望您能够如实填写，非常感谢您的支持！

#### 一、基本信息

1. 您的身份是：

- A. 学生家长          B. 教师          C. 学校管理人员

2. 您的孩子或者您所在的学校是：

- A. 小学          B. 初中

3. 您所在的地区是：

- A. 城区          B. 乡镇街道          C. 农村

#### 二、单选题

4. 您对义务教育优质均衡发展政策的了解程度：

- A. 非常了解          B. 比较了解          C. 不太了解          D. 完全不了解

5. 您认为当前优质教育资源配置是否均衡：

- A. 均衡          B. 比较均衡          C. 一般          D. 不均衡

6. 您认为学校之间优质教师资源配置是否均衡：

- A. 均衡          B. 比较均衡          C. 一般          D. 不均衡

7. 您认为当前教育投入经费是否满足发展需求：

- A. 完全满足          B. 基本均衡          C. 有一定缺口          D. 缺口很大

8. 您对当前政策执行效果是否满意：

- A. 非常满意          B. 比较满意          C. 基本满意          D. 不满意

9. 您对当前学校的教学质量是否满意：

- A. 非常满意          B. 比较满意          C. 基本满意          D. 不满意

10. 您认为康平县城乡义务教育优质均衡发展水平是否存在差距：

- A. 没有差距          B. 基本均衡          C. 差距不大          D. 有明显差距

11. 您认为学校在政策执行时是否落实到位：

- A. 完全落实      B. 基本落实      C. 部分落实      D. 没有落实

12. 您对县政府义务教育优质均衡发展政策宣传:

- B. 非常满意      B. 比较满意      C. 基本满意      D. 不满意

13. 您认为县政府教育督导机构对义务教育优质均衡发展政策监督如何:

- A. 非常好      B. 比较好      C. 不太好      D. 非常不好

### 三、多选题

14. 您了解义务教育政策内容的主要渠道有哪些:

- A. 教育部门宣传      B. 学校宣传      C. 媒体网络      D. 日常沟通  
E. 没有渠道了解

15. 您认为影响义务教育优质均衡发展政策执行的环境因素有哪些:

- A. 政治环境      B. 经济环境      C. 社会环境      D. 文化环境  
E. 历史环境

16. 县政府义务教育优质均衡发展政策的执行手段有哪些:

- A. 行政手段      B. 经济手段      C. 法律手段      D. 思想引导

16. 您认为评价学校教育质量的影响因素有哪些:

- A. 学生学业成绩      B. 学生综合素质      C. 教师综合素质      D. 教学绩效  
E. 学校硬件设施      F. 学校管理方式

17. 对于当前义务教育优质均衡发展政策的实施, 您认为存在哪些问题? 有哪些建议?

---

---

## 附录 B 义务教育优质均衡发展政策执行访谈提纲

学生家长：

1. 您对义务教育优质均衡发展政策了解吗？是通过什么途径了解的？
2. 您对当前义务教育优质均衡发展政策的实施情况和执行效果如何评价？
3. 您认为提升康平县义务教育优质均衡发展水平最需要解决哪方面的问题？
4. 您认为康平县在义务教育优质均衡发展政策执行过程中存在什么问题？
5. 您认为教师资源分配是否均衡？您认为可以从哪些方面改善？
6. 您认为造成义务教育优质均衡发展政策执行问题的原因有哪些？
7. 您对提升义务教育优质均衡发展政策执行效果有什么建议？
8. 您期望义务教育优质均衡达到什么样的状态？

教师及教育局行政人员：

1. 您对《康平县推进县域义务教育优质均衡发展实施方案》及相关政策是否了解？政策本身是否存在完善？
2. 您认为学校执行该项政策后教学质量是否有明显改善？体现在哪些方面？
3. 您认为教育经费投入能否满足当前学校的发展需求？
4. 学校在执行该项政策面临的最大困难是？
5. 您认为教师资源分配是否均衡？您对实行教师轮岗制度的态度是什么？
6. 您认为县政府在政策执行中是否发挥了很好的监督作用？
7. 您觉得那些因素对义务教育优质均衡发展政策执行的影响比较大？
8. 您对改善义务教育优质均衡发展政策执行效果有什么建议？

## 附录 C 访谈编码表

序号	访谈对象	年龄	职业	访谈时间	编号
1	李女士	28	教师	2021. 11. 24	KP001
2	王先生	35	教师	2021. 11. 24	KP002
3	杨先生	38	教育局工作人员	2021. 11. 25	KP003
4	张女士	31	教育局工作人员	2021. 11. 23	KP004
5	董女士	45	普通职工	2021. 11. 24	KP005

## 致 谢

岁月不居，时节如流。三年的研究生生活转瞬即逝，回顾这段丰富精彩的学习和生活经历，感慨万千，我要向所有给予过我帮助和支持的老师与同学表达最真挚的感谢。

饮水流者怀其源，学其成时念其师。首先，我要特别感谢我的导师—董丽晶教授，在整个研究生阶段对我悉心培养，董老师严谨治学的态度、丰富的专业知识以及负责的工作态度让我在学习和生活方面都受益匪浅。从论文选题、中期检查以及最终定稿的整个过程，董老师都给予我耐心的和全面的指导，细致的检查论文中出现的错误并提出宝贵的修改意见，正是董老师的耐心和细心使我能够成功的完成论文的写作。师恩难忘，在此，向董老师致以最崇高的敬意和由衷的感谢！

桃李不言，下自成蹊。我要感谢研究生阶段遇到的所有老师，课堂上老师们传授的专业知识和人生哲理为我以后走向社会打下了坚实的基础，拓宽了我学习和生活的视野，我将谨记各位老师的敦敦教诲。

海内存知己，天涯若比邻。我要感谢我的舍友，在我生活感到迷茫和遇到困难的时候，是你们帮我解决困难，陪伴左右。三年的学习生涯有了你们的陪伴才闪闪发光，回忆满满。同时，也要感谢所有的同学和朋友们，感谢你们所有的支持和帮助，愿我们都坚定自己的步伐，以梦为马，不负韶华。

父母爱之子，则为之计深远。最后，我要特别感谢我的父母，二十余载求学路，你们是我最温暖的避风港，给予我最大的支持和帮助，为我提供丰富的物质和精神生活，成为我最坚强的后盾。养育之恩，无以为报。今后我将继续努力前行，未来我也可以成为你们依靠的肩膀。

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。这一刻是终点，也是新的起点。未来我将不忘初心，继续以饱满的热情去探索未知，感恩所有相遇，愿我们一切都好。