

教育公平视域下教育资源配置政策的演变与优化路径

笪鑫悦

广西师范大学 广西 桂林 541006

【摘要】：教育公平是社会公平的重要基石，而教育资源的均衡配置是实现教育公平的关键环节。本文基于教育公平的视角，系统梳理了我国教育资源配置政策从注重效率到兼顾公平，再到追求优质均衡的历史演变逻辑。通过分析当前教育资源配置在城乡、区域、校际以及不同学段之间存在的现实困境，如政策执行偏差、结构失衡及市场机制作用不彰等问题，本文结合多篇参考文献的理论观点与实证发现，提出了优化教育资源配置政策的路径：完善顶层设计与差异化政策、强化政策执行的精细化管理、构建多元主体协同的治理格局，并创新要素流动机制，以期构建更加公平、更高质量的教育体系提供理论参考与实践借鉴。

【关键词】：教育公平；教育资源配置；政策演变；政策执行

DOI:10.12417/2705-1358.26.07.005

在迈向教育强国和共同富裕的征程中，教育公平始终是社会关注的焦点。教育公平不仅意味着每个人都有平等的入学机会，更指向在教育过程中享有相对均衡的教育资源，并获得公平的教育结果。教育公平的核心在于确保每个个体都能享有平等的教育机会与资源，进而实现潜能的最大化发展，它关乎个体的成长，更关系到社会的整体进步与稳定^[1]。然而，我国作为“穷国办大教育”的典型，教育资源尤其是优质资源的稀缺性与人民日益增长的美好教育需求之间的矛盾依然突出^[2]。如何通过科学的政策设计与有效的执行，实现教育资源的优化配置，已成为推动教育公平持续发展的核心议题。

近年来，国家出台了一系列旨在促进教育公平的政策，如义务教育经费保障机制、城乡义务教育均衡发展意见等，取得了显著成效。但在政策实践过程中，资源配置不均衡、政策执行偏差等问题依然存在，特别是在农村地区、偏远地区和民族地区，教育资源的短板依然明显^{[3][4]}。因此，从教育公平的视角重新审视教育资源配置政策的演变历程，剖析当前面临的困境，并探索未来的优化路径，具有重要的理论与现实意义。本文将在梳理相关文献的基础上，构建一个从“政策演变”到“现实困境”再到“路径优化”的分析框架，以期为我国教育资源配置政策的进一步完善提供思路。

1 教育公平与资源配置政策的内在逻辑

1.1 教育公平的多维内涵与价值导向

教育公平是一个动态发展的概念。从历史维度看，它发端于孔子“有教无类”的朴素思想，发展至现代，则包含了起点公平（受教育权与机会平等）、过程公平（资源配置与教育待遇平等）和结果公平（学业成功机会与就业前景平等）三个层层递进的维度。雷水凤进一步指出，在资源配置中应坚持“公平而差异”原则，即不仅要体现对所有受教育者的平等对待和非歧视性，还要正视个体差异和社会经济地位的差距，对处境

不利群体进行必要的补偿^[2]。这意味着，教育公平并非简单的平均主义，而是在保证基本公共服务均等化的基础上，通过差异化的补偿措施，让每个孩子都能获得适切的教育。

1.2 教育资源配置：实现教育公平的核心抓手

教育资源是支撑教育活动的物质基础和人力保障，主要包括财力资源（经费投入）、物力资源（校舍、设备、图书）和人力资源（教师队伍）^{[5][6]}。资源配置的方式直接决定了不同地区、不同学校、不同群体之间获得教育支持的多寡。由于资源具有稀缺性，如何在社会总资源与教育内部各领域之间进行科学分配，成为政府公共政策必须回应的关键问题。靳澜涛从教育治理的角度强调，政府必须在教育公平保障、基本规则制定等方面发挥积极作用，尤其是在市场机制失灵的领域，政府的干预和主导作用不可或缺。因此，教育资源配置政策的本质，就是政府这只“有形的手”通过制度设计，弥补市场缺陷，确保教育资源能够流向最需要的地方，从而保障教育公平的实现。

2 我国教育资源配置政策的演变历程

回顾新中国成立以来政策实践，我国教育资源配置政策大致经历了三个主要阶段的演变，每一次演变都深刻地回应了特定时代背景下对教育公平的理解与追求。

2.1 效率优先阶段：非均衡发展时期的政策选择（20世纪80年代至21世纪初）

改革开放初期，为了快出人才、出好人才，国家采取了“效率优先、兼顾公平”的非均衡发展战略。政策重点在于集中力量办好一批重点学校，资源向城市地区、重点中小学倾斜。这一时期颁布的《关于教育体制改革的决定》（1985年）明确了地方负责、分级管理的体制，虽然激发了地方办学的积极性，但也拉大了因经济发展不均导致的城乡、区域教育差距^[1]。1986

年《义务教育法》虽然首次提出“合理配置资源”，但在当时国力有限的情况下，政策执行的着力点主要在普及义务教育入学率上，资源配置的公平性尚未成为政策核心。这一阶段的特点是政府主导、效率至上，为后来的发展奠定了基础，但也埋下了资源失衡的隐患。

2.2 均衡发展转向：从效率走向公平的政策调整（21世纪初至2010年）

进入21世纪，随着国家财力的增强和社会公平意识的觉醒，政策开始向均衡发展转向。标志性事件是2005年《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》的出台，确立了“两免一补”政策，将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围^[3]。2006年新修订的《义务教育法》首次以法律形式明确“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展”，这标志着均衡发展上升为国家战略。在此阶段，政策重心开始向农村地区、薄弱学校倾斜，教育公平从理念走向了制度实践，资源配置政策也从“锦上添花”转向“雪中送炭”。

2.3 优质均衡追求：新时代教育公平的深化（2010年至今）

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》将促进公平作为国家基本教育政策。此后，政策目标从基本均衡向优质均衡迈进。2012年《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》、2022年《云南省义务教育优质均衡发展实施方案》等文件，不仅关注办学条件的标准化，更关注师资力量的均衡配置、教育质量的整体提升以及信息化手段对资源共享的推动作用^[4]。这一时期，政策工具更加多元，除了传统的行政命令，还引入了激励性工具、能力建设工具，如乡村教师支持计划、集团化办学、县管校聘等，力求通过体制机制的创新，实现更高水平的教育公平^[6]。这一演变过程清晰地表明，教育资源配置政策始终围绕着“公平”这一核心价值不断深化，从机会公平走向了过程和结果公平。

3 当前教育资源配置政策执行中的现实困境

尽管政策蓝图日益完善，但在具体的政策执行层面，资源配置依然面临着诸多困境，这些困境制约了教育公平的最终实现。

3.1 政策文本与执行实践的偏差

政策的生命力在于执行。通过一些实证研究中发现，政策执行偏差是影响资源配置效果的突出问题。这表现为“执行不力”、“执行走样”和“执行滞后”三种形式。究其原因，首先，部分地方政府存在“照搬照抄”上级政策的现象，缺乏结合本地实际的调研与细化方案，导致政策“水土不服”。其次，执行主体的能力和意愿参差不齐，面对复杂的基层情况，往往

“上有政策、下有对策”。例如，在控辍保学、教师流动等政策的执行中，由于缺乏科学的联动机制和有效的激励措施，责任被层层下压，最终导致政策目标难以达成，直接导致了教育资源配置失衡和教育投入结构不合理。

3.2 资源配置的结构性失衡

结构性失衡是当前教育资源配置的另一大痛点。这种失衡体现在多个层面：一是区域失衡，东部与西部、城市与农村在生均经费、教师学历、设施设备等方面差距显著。黎锦兰的研究显示，学前教育资源在城乡之间、东西部地区之间存在明显的不均衡^[5]。二是校际失衡，同一区域内，重点校与薄弱校、公办园与民办园之间的资源鸿沟依然存在，优质教育资源过度集中，导致“择校热”难以降温。三是要素失衡，部分地区重硬件轻软件、重物轻人，豪华校舍与短缺的优秀教师并存，物力资源利用率低下，而人力资源（尤其是农村教师）的数量和质量却成为发展瓶颈。这种失衡不仅违背了教育公平的原则，也造成了有限资源的浪费。

3.3 政府主导与市场参与的张力

目前，我国教育资源配置主要依赖政府行政手段，尤其是在义务教育阶段。这种模式有力地保障了教育的公益性和基本公平。然而，单纯依靠政府配置可能存在“失灵”风险，社会力量和市场机制的作用尚未得到充分发挥^[7]。特别是在学前教育、非义务教育阶段，社会资本进入面临诸多政策壁垒和现实困难。黎锦兰以广西为例指出，市场机制在学前教育资源配置中的作用极其微弱，导致资源供给渠道单一，无法有效满足多样化、高质量的教育需求。如何处理好政府主导与市场参与的关系，激发社会活力，同时防止市场逐利性对教育公平的侵蚀，是当前政策面临的复杂课题。

3.4 政策环境与目标群体的制约

政策执行效果还受到外部环境和目标群体的深刻影响。在经济欠发达地区，地方财政困难是制约教育资源投入的根本原因，导致配套资金难以落实。在社会文化层面，部分家长和教师对教育政策缺乏了解，参与度不高，甚至存在误解。例如，在推进家校合作、教师流动等政策时，教师缺乏“主人公”意识，家长被动配合，导致政策效果大打折扣。此外，杨朝军在对学前融合教育的研究中指出，社会对特殊儿童接受普通教育的接纳度不高，专业支持环境缺失，也制约了融合教育资源的有效配置。这些复杂多样的环境因素，共同构成了政策执行的“最后一公里”障碍。

4 教育公平视域下资源配置政策的优化路径

破解上述困境，需要在教育公平理念的指引下，对政策本身、执行过程、治理机制和要素保障进行系统性优化。

4.1 完善顶层设计：构建差异化的精准政策体系

首先，要强化政策制定的科学性与针对性。国家层面的政策应兼具指导性和弹性，为地方预留因地制宜的空间。地方政府必须改变“照搬照抄”的路径依赖，在深刻理解国家政策意图的基础上，开展充分的实地调研，制定符合本地实际的实施细则。其次，要贯彻“公平而差异”原则，实施精准补偿。政策设计应识别真正的弱势地区和群体，如深度贫困县、农村小规模学校、特殊儿童等，通过加大财政转移支付力度、设立专项资金等方式，给予差异化的扶持。最后，要健全法律法规保障。将成熟的资源配置政策上升为法律法规，明确各级政府的投入责任和监管义务，特别是对财政性教育经费占GDP比例、生均公用经费标准等关键指标进行法律固化，为教育公平提供坚实的法治后盾。

4.2 强化执行效能：提升政策落地的精细化水平

政策执行是连接政策目标与实际效果的桥梁。首先，要加强执行主体的能力建设。通过专业培训，提升教育管理人员对政策的解读能力、沟通能力和应急处置能力，建立一支懂教育、善管理的专业化执行队伍。其次，要优化执行机构之间的协调机制。建立健全政府统筹、多部门联动的政策执行协调机制，明确教育、财政、人社、发改等部门的权责边界，避免职能交叉和责任推诿，形成执行合力。最后，要引入现代管理工具，如项目管理、绩效评估和大数据监测。对政策执行过程进行全流程跟踪，对资源配置的效率与公平进行动态监测和评估，及时发现并纠正执行偏差，确保每一份资源都能精准投放、高效利用。

4.3 深化治理改革：从单一管理走向多元共治

教育治理虽不同于传统教育管理，但并非对立关系，而是对管理的继承与发展，需要构建政府、学校、社会、市场等多

主体协同的“共治”格局^[1]。在资源配置领域，第一，政府要转变职能，从“全能型”向“引导型”和“监管型”转变。政府的主要精力应放在保基本、促公平、强监管上，而不是包办一切。第二，要激发学校作为资源配置主体的活力。落实学校办学自主权，鼓励学校根据自身特色和实际需求，在经费使用、教师聘用、课程开发等方面进行创造性探索，提高资源使用效益。第三，要积极引导社会力量参与。通过购买服务、税收优惠、表彰奖励等激励性政策，鼓励企业、社会组织、个人捐资助学或参与办学，尤其是在学前融合教育、职业教育等领域，拓宽资源供给渠道。多元共治不仅能够分担政府压力，还能吸纳更多社会资源，使教育资源配置更加灵活高效。

4.4 创新要素流动：突破关键资源瓶颈

在教师资源配置上，要落实“县管校聘”，打破教师在学校之间的流动壁垒。建立城乡教师双向流动、定期轮岗制度，将农村学校、薄弱学校任教经历作为教师职称评聘的硬性要求。同时，要加强对农村教师的定向培养和精准培训，利用现代信息技术手段，如“专递课堂”、“名师课堂”，让农村学生共享优质师资，实现从“输血”到“造血”的转变。提高农村教师待遇，在工资、住房、职称等方面给予倾斜，增强农村教师岗位的吸引力，让优秀教师“下得去、留得住、教得好”。

在资金配置上，要在坚持政府投入为主体的前提下，探索多元化投入模式。完善财政转移支付制度，确保资金随学籍流动，适应人口流动趋势^[4]。对于普惠性民办幼儿园、非营利性民办学校，可探索通过“教育券”等方式，将公共财政资金以学生票选的形式带入民办教育机构，既保障了学生选择权，也促进了公办与民办教育的公平竞争与协调发展。同时，建立健全严格的资金监管机制，确保每一笔教育经费都用在刀刃上，提高资金使用效益。

参考文献：

- [1] 刘岩,孙毅.教育公平视角下的教育管理政策创新与执行策略[J].湖北第二师范学院学报,2025,42(3):42-46.
- [2] 雷水凤.论基础教育资源配置与教育政策的公平性保障[J].中国行政管理,2008(9):58-60.
- [3] 张宝玉.临沧市L区农村义务教育资源配置政策执行研究[D].云南师范大学,2025.
- [4] 靳澜涛.教育治理与教育管理的关系辩证及其实践反思——对一个老问题的新看法[J].教育学术月刊,2020(6):17-24.
- [5] 黎锦兰.乡村振兴背景下农村学前教育资源配置存在的问题及优化策略研究[J].南宁职业技术学院学报,2023,31(3):110-115.
- [6] 杨朝军.政策视角下学前融合教育资源的均衡配置与优化[J].早期教育,2025(5):23-26.
- [7] 傅禄建.教育资源配置政策的反思[J].上海教育科研,2015(5):1.