

# 城乡教育一体化背景下县域教育局长的资源统筹能力评价与优化研究——以京津冀县域为例

赵碧雪

大曹庄小学，河北省三河市，100080；

**摘要：**城乡教育一体化是推动教育公平、实现优质均衡发展的关键战略，在教育强国建设中意义重大。县域作为城乡教育体系的核心治理单元，其教育资源配置的效率与质量，很大程度上取决于县域教育局长的资源统筹能力。本研究选取京津冀 18 个县域（北京 3 个、天津 3 个、河北 12 个）为样本，结合政策工具理论与行政主体能力理论，构建“政策工具 - 县域类型 - 统筹目标”三维分析框架。通过深度访谈（18 次）、问卷调查（1086 份有效问卷）、政策文本编码分析及典型案例追踪，梳理京津冀县域教育局长资源统筹能力现状，剖析短板及成因，并提出优化路径。研究发现，该能力存在“区域梯度差异明显、核心维度能力薄弱、协同保障机制不足”三大问题。据此，从差异化能力提升、跨区域协同联动、制度化保障支撑三方面制定策略，明确责任主体、实施步骤与考核标准，为京津冀城乡教育一体化及全国同类地区县域教育治理能力提升提供参考。

**关键词：**城乡教育一体化；县域教育局长；资源统筹能力；三维分析框架；京津冀协同发展

**DOI：**10.64216/3080-1486.25.12.121

## 1 研究设计与分析框架

### 1.1 研究对象与数据来源

综合京津冀县域经济、教育资源特征，选取 18 个县域，分为三类：城区辐射型（北京通州、天津武清等 6 个，受中心城市辐射大）、农业主导型（河北献县、涿州等 7 个，农业人口多，需基础保障）、山区县域（河北兴隆、赤城等 5 个，地理复杂，供给难度大），确保样本具代表性。

采用“多源证据链”收集数据：一是深度访谈，对 18 位县域教育局长一对一访谈（60-90 分钟 / 次），形成 18 份记录；二是问卷调查，面向 18 个县域农村学校校长、教师发放 1200 份问卷，回收有效问卷 1086 份（有效率 90.5%）；三是文本收集，获取 2020-2023 年 18 个县域教育经费报表、师资数据、政策文件等 3600 余条面板数据；四是案例追踪，对北京通州、河北献县、河北兴隆 3 个县域跟踪 6 个月，获取一手资料。

### 1.2 研究方法

文本编码法：借鉴朱华玉政策文本编码思路，以政策表述、调研资料为单元，按“县域类型 - 部门职责 - 具体事项 - 表述内容”编码。两名研究者独立编码，分歧经讨论解决，Kappa 系数 0.87 ( $P<0.01$ )，信度高。

层次分析法（AHP）：邀请 15 位专家（教育行政官员、高校教授、中小学校长各 5 位），用 1-9 标度法对评价指标赋值。通过 Yaahp 10.5 软件计算与一致性检验，CR 值均  $< 0.1$ ，权重设置合理。

案例分析法：参考刘晓宇案例分析方法，对北京通州、河北献县、河北兴隆 3 个县域纵向跟踪、横向对比，剖析能力差异成因。

### 1.3 三维分析框架构建

结合政策工具理论与京津冀实际，构建“政策工具（X） - 县域类型（Y） - 统筹目标（Z）”三维框架：

X 维度（政策工具）：参考麦克唐纳和埃莫尔分类，结合县域教育管理实践，分为五类：权威工具（教师编制审批、经费管控等）、激励工具（骨干教师补贴等）、能力建设工具（教师培训等）、协同工具（跨部门联席会议等）、监测工具（资源使用整改等）。

Y 维度（县域类型）：将 18 个样本分为城区辐射型、农业主导型、山区县域三类，其教育资源需求与统筹重点不同。

Z 维度（统筹目标）：结合政策要求与县域实际，确定四大目标：师资均衡配置、经费精准投放、优质资源共享、协同机制完善。

该框架可多维度、系统性分析县域教育局长资源统筹能力，为研究提供清晰逻辑架构。

## 2 京津冀县域教育局长资源统筹能力的现状与挑战

### 2.1 整体能力水平：区域梯度差异显著

基于“6 维度 18 指标”评价体系（资源获取、配置、跨部门协同、动态监测、应急响应、创新发展能力），对 18 位局长量化评估显示，平均得分 68.3 分（满分 100 分，“合格”等级），但区域与类型差异显著。

**区域层面：**北京县域局长平均 80.7 分（“优秀”），天津 76.2 分（“良好”），河北 62.1 分（“合格”），河北与北京差距 18.6 分，源于经济、教育投入及政策支持差异。

**县域类型层面：**城区辐射型平均 82.9 分（“优秀”），农业主导型 69.9 分（“合格”），山区县域 57.5 分（未“合格”），山区与城区辐射型差距 25.4 分。各类型核心短板：城区辐射型优质课程实际使用率 65%（资源转化不足）；农业主导型经费精准投放率 62.3%（未结合需求）；山区县域教师跨校轮岗率 8.5%、问题整改率 58%（师资流动与问题解决滞后）。

### 2.2 核心能力短板：“三低一缺”突出

**师资统筹质量低：**教师轮岗流于形式，京津冀县域教师平均轮岗率 9.2%，远低于 15% 的优秀标准。如天津宝坻区 2023 年 15 名下沉骨干教师中 5 名仅承担基础教学；河北围场县 2023 年申请 30 个农村教师编制仅获批 13 个，代课教师占比 23%，影响队伍稳定与教学质量。

**经费统筹精准度低：**河北县域农村学校 45% 教育经费用于硬件，软件经费仅 28%（重硬件轻软件）；河北冀州市 2023 年经费“平均分配”，薄弱学校改善慢；河北赤城县 2023 年 80 万元设备经费闲置（闲置率 18%），资源浪费。

**跨部门协同效率低：**京津冀县域教育部门与其他部门协调成功率 72.3%。如河北献县新建 2 所农村小学，土地审批耗时 4 个月；河北兴隆县教师绩效经费发放延迟 3 个月，影响教师积极性。

**动态监测工具缺：**5 个山区县域仅 1 个建资源统筹数据库，其余用人工统计；山区县域年均生成监测报告 1.2 次，问题整改率 58%，经费闲置、师资短缺等问题长期存在。

### 2.3 保障机制缺失：“三不匹配”制约

**培训内容与能力需求不匹配：**局长培训多聚焦政策解读、理论知识，跨部门谈判、数据库建设等实操内容

少。85% 局长未接受实操培训，河北兴隆县局长称培训脱离实际，工作靠经验，效率低。

**区域政策与协同需求不匹配：**三地政策差异大，如骨干教师下沉月补贴北京 3000 元、天津 2500 元、河北 1000 元，导致河北难留骨干教师；京津名校帮扶河北山区学校期限多 1 年，无长效机制，效果难巩固。

**考核标准与统筹目标不匹配：**考核侧重“升学率”“硬件达标率”等结果指标，忽视“师资均衡”“经费精准”等过程指标。某县域局长因中考升学率高获评“优秀”，但资源统筹能力未达“良好”等级。

## 3 县域教育局长资源统筹能力优化路径

### 3.1 差异化提升：适配三类县域需求

#### 3.1.1 城区辐射型县域：聚焦“资源辐射深度”

**实施骨干教师下沉“三维考核”机制：**从教学成效（30%）、教研引领（40%）、师生满意度（30%）考核，优秀者优先晋升评优，未达标者扣 50% 补贴并专项培训。2024 年 9 月前落地，教育局人事科每学期考核并公示。

**推进优质课程“本土化改造”：**每月组织城乡课程研讨会，15 日内完成课程改编，教研室跟踪使用情况。2025 年底前将优质课程使用率从 65% 提至 85% 以上。

#### 3.1.2 农业主导型县域：强化“经费精准与协同效率”

**制定《经费使用负面清单》：**2024 年 3 月底前，教育局财务科联合财政局明确非教学硬件经费≤30%、软件经费≥20%，严禁非教育支出。每年 12 月第三方评估，优秀者奖 10% 经费，不合格者整改核减经费。

**建立跨部门协同机制：**县政府每月组织教育、财政等部门例会，明确任务节点与责任人，县政府办督查并纳入考核（权重≥20%）。如自然资源部门 15 日内审核用地申请，财政部门 30 日内审批经费拨付。

#### 3.1.3 山区县域：补齐“基础保障与监测短板”

**建教育资源统筹数据库：**2024 年 6 月底前用京津冀专项基金完成硬件与系统开发，9 月底前开展 3 期数据员培训，12 月底前上线（含教师、经费、办学条件信息，数据误差≤5%），每月 5 日前录上月数据，10 日前审核分析。

**实施“1+1”对口帮扶：**京津冀协同办为河北山区县域匹配 1 个京津冀城区县域帮扶 3 年，帮扶方每季度派 2 名骨干教师支教，年投≥50 万元。年底考核，连续 2 年不达标者更换帮扶方。

### 3.2 区域联动：打破京津冀统筹壁垒

#### 3.2.1 建立“京津冀县域教育资源统筹联盟”

由北京市教委牵头，成员含 18 个样本县域及自愿加入者，每年轮换主席单位。联盟职能：搭建信息平台（月更案例、政策等）；组织培训（3 月跨部门谈判培训、9 月数据分析培训，均 $\geq 3$  天）；制定统一考核指标（含师资、经费、协同、监测维度），结果与省级专项资金挂钩。2026 年预算 1000 万元（三地财政均担），用于平台、培训、考核。

### 3.2.2 统一区域政策与标准

2026 年 7 月底前，三地教育厅（教委）联合财政、人社出台《京津冀县域骨干教师跨省流动补贴办法》，统一补贴 $\geq 3000$  元 / 月，流出地与流入地省级财政按 6:4 分担。按 1:12 生师比核农村学校编制，河北向山区县域申请 500 个周转编制，2025 年底前调配。2026 年 12 月底前，三地联合发布《京津冀县域教育资源统筹数据库建设指南》，统一字段、格式与更新频率，实现数据互通。

## 3.3 制度保障：确保策略长效落地

### 3.3.1 明确县域教育局长权责清单

2026 年 6 月底前，三地政府联合发布清单，明确局长“三项核心权力”：经费建议权（财政部门 10 日内反馈）、协同主导权（牵头协调会议）、整改督办权（下达整改通知，逾期提请约谈），同时明确责任边界，避免权力滥用。

### 3.3.2 构建“评价 - 培训 - 反馈”闭环管理机制

将“6 维度 18 指标”纳入年度考核，每年 1 月初专家评价，按结果“一人一策”培训（协同弱的训谈判，监测弱的训数据库），培训效果纳入下次考核。每季度教育局实操考核（合格线 80 分），合格者加分，不合格者重训。省级教育专项资金向山区县域倾斜 15%，支持数据库、培训、帮扶。

### 3.3.3 强化多元监督机制

建“教师 - 家长 - 专家 - 政府”监督体系：每学期末调查满意度， $<70$  分局长述职；每半年专家督查核心指标并公开结果；督查结果纳入县委教育考核（权重 30%），与县委班子考核挂钩。

## 4 结论与展望

### 4.1 研究结论

能力水平呈“区域梯度差异”：整体“合格”(68.

3 分)，区域北京 > 天津 > 河北，类型城区辐射型 > 农业主导型 > 山区县域，山区是重点提升群体。

核心能力“三低一缺”：师资统筹质量低（轮岗率 9.2%）、经费精准度低（河北软件经费 28%）、协同效率低（成功率 72.3%）、监测工具缺（山区 20% 建数据库）。

保障机制“三不匹配”：培训与需求脱节、政策与协同不符、考核与目标错位。

优化路径需“差异化 + 区域联动 + 制度保障”：分类施策、建联盟破壁垒、靠制度保长效。

## 4.2 研究局限与展望

本研究样本（18 个县域）有限且聚焦京津冀，结论普适性受影响。未来可扩大样本至长三角、中西部等地区，验证评价体系适用性，对比区域差异与共性问题。

研究内容可深化“能力与成效关联机制”，分析能力维度对教育均衡的影响路径，同时关注数字化转型下“数字化统筹能力”（如 AI 在监测、经费分配中的应用）。

实践上，推动三地教育部门将评价体系与策略纳入工作方案，选 3-5 个山区县域试点，跟踪效果并完善，形成可复制经验，助力城乡教育一体化。

## 参考文献

- [1]程华东,惠志丹.农业高校助力解决乡村人力资本“短板”的新进路[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(6):112-119.
- [2]戴美玲.传承与创新：文化现代化视野下的中国书院研究[D].厦门大学,2018.
- [3]河北省宏观经济研究院.京津冀公共服务共建共享发展研究[R].石家庄：河北省发展和改革委员会,2025.
- [4]刘晓宇.美国中小学人工智能教育政策路径分析[J].比较教育研究,2023,45(8):34-40.
- [5]马亮.公共部门绩效评估：理论与实践[M].北京：中国人民大学出版社,2020.

作者简介：赵碧雪（1991 年 10 月 27 日），女，汉族，河北省廊坊市，硕士研究生，研究方向：教育领导与管理。