

# 政策工具视角下县域普通高中发展提升政策研究

贺静霞

(太原师范学院 教育学院, 山西晋中 030619)

**【摘要】**县中振兴对进一步发挥教育、科技、人才在乡村振兴、区域经济发展中的作用意义重大。以国家和地方县中发展提升政策文本为研究对象,构建政策工具和政策内容二维分析框架发现,县中发展提升政策存在政策主体责任有待明确、政策工具的使用尚可优化、政策内容的区域特色亟需凸显等问题。为此,要强化政策制定中相关主体职责、增强政策工具的多元化与灵活性、突显政策文本的地方特色,以实现县中发展提升政策的优化。

**【关键词】**县域普通高中;县中振兴;政策工具

**【中图分类号】**G638.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-3476(2023)08-0041-09

DOI:10.16215/j.cnki.cn44-1371/g4.2023.08.002

“郡县治则国家安,县域强则国家富。”习近平总书记曾在诸多场合提及县域发展的重要性。在县域发展中,振兴县域普通高中(以下简称“县中”)能够解决好县域人民打破“寒门再难出贵子”社会现象的期望与办好人民满意的教育的信心,对促进高质量教育体系建设、教育公平的实现和社会流动发挥至关重要的作用,对进一步发挥教育、科技、人才在乡村振兴、区域经济发展中的作用意义重大。2019年国务院发布的《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》中明确指出,“对口帮扶薄弱高中”“继续实施教育基础薄弱县普通高中建设项目”;2021年教育部等九部门印发的《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》(以下简称《行动计划》)对县中发展提升工作做出明确部署,要求“到2025年,县中整体办学水平显著提升,市域内县中和城区普通高中协调发展机制基本健全”;2022年中央政府工作报告中强调“加强县域普通高中建设”;2023年

全国教育工作会议指出,“深刻认识人口和社会结构变化对教育布局结构和资源配置调整的紧迫要求……高中阶段学校要突出‘多样化’”。国家政策为区域经济、社会人口变化与教育内部结构等多重因素叠加导致的县中困境提供了改革的指引与方向,为系统深度推进县中高质量发展奠定了政策、资源、人才、资金基础。

学界针对县中发展问题从不同角度进行了研究。“县中塌陷”呈现出教育活力欠缺、发展能力匮乏、育人能力式微等特征<sup>[1]</sup>,县中教育面临“教师之困”“学生之困”“保障之困”“管理之困”和“升学之困”<sup>[2]</sup>,同质化办学竞争激烈<sup>[3]</sup>,县中发展面临经费管理主观性强、随意性大且生均公用经费不高等困境<sup>[4]</sup>。此外,区域不平衡、新型城镇化、人口结构变动、区域圈和城市圈发展为公共高中教育服务供给带来了诸多挑战<sup>[5]</sup>。基于此,有学者提出应以消解知识贫困为旨归推进县中振兴<sup>[6]</sup>,应进一步完善公共高中教育服务制度<sup>[7]</sup>,提升县中教育

**作者简介:**贺静霞(1990-),女,山西太原人,太原师范学院教育学院讲师,博士,主要研究方向为基础教育管理。

**基金项目:**山西省教育科学“十四五”规划2021年度规划课题“中部地区县域内义务教育教师资源配置优化研究”(编号:GH-21086)。

统筹管理层级、健全县中经费投入体制、推进县中育人方式变革<sup>[8]</sup>，规范招生管理体系、强化课程教学实践<sup>[9]</sup>，落实人才引进政策、优化职后培养体系、打破职称晋升壁垒<sup>[10]</sup>，大力推进普职融通促进普通高中多样化发展等策略<sup>[11]</sup>。这些成果多是借用某一理论对县中问题进行研究，却鲜有对县中发展的国家和地方政策文本的探讨。《行动计划》是国家及地方政府介入县中发展的重要文件，提出了县中振兴的总体要求和工作目标、重点任务与主要措施、保障支持与组织领导。本研究拟基于政策工具的视角，运用内容分析法对《行动计划》及地方出台的配套政策进行分析，探讨教育政策工具在县中振兴中的特征、作用与不足，辨析不

同省份县中振兴的特色之举与重点举措，助力县中发展提升政策的全面推进与扎实落地。

## 一、县域普通高中发展提升政策的研究设计

采用内容分析法对教育部等九部门印发的《行动计划》与13个地方（辽宁省、山东省、贵州省、河北省、陕西省、福建省、四川省、宁夏回族自治区、河南省、湖南省、广东省、成都市）出台的配套政策文本（见表1所示）进行具体描述，并通过构建政策工具类型与政策对象特征的二维分析框架，全面阐释现有县中发展提升政策的特征和规律。

表1 中央和地方县域普通高中发展提升政策

序号	时间	发文部门	政策文件名称
1	2021.12	教育部等九部门	“十四五”县域普通高中发展提升行动计划
2	2022.6	辽宁省教育厅等	辽宁省县域普通高中发展提升行动计划（2022-2025年）
3	2022.9	山东省教育厅等	“十四五”县域普通高中发展提升行动计划重点任务及分工方案
4	2022.9	贵州省教育厅等	贵州省“十四五”县域普通高中发展提升行动计划实施意见
5	2022.9	河北省教育厅等	河北省“十四五”县域普通高中发展提升行动计划
6	2022.10	陕西省教育厅等	陕西省“十四五”县域普通高中发展提升行动计划
7	2022.10	福建省教育厅等	福建省“十四五”县域普通高中发展提升行动方案
8	2022.11	四川省教育厅等	四川省“十四五”县域普通高中发展提升行动计划实施方案
9	2022.11	宁夏回族自治区教育厅等	宁夏回族自治区“十四五”县域普通高中发展提升行动实施方案
10	2022.12	河南省教育厅等	河南省“十四五”县域普通高中发展提升行动计划实施方案
11	2022.12	湖北省教育厅等	湖北省县域普通高中发展提升行动计划（2022-2025年）
12	2022.12	湖南省教育厅等	湖南省县域普通高中发展提升行动计划（2022-2025年）
13	2023.1	广东省教育厅等	广东省“十四五”县域普通高中发展提升行动计划
14	2023.2	成都市教育局等	成都市“十四五”县域普通高中发展提升行动计划实施方案

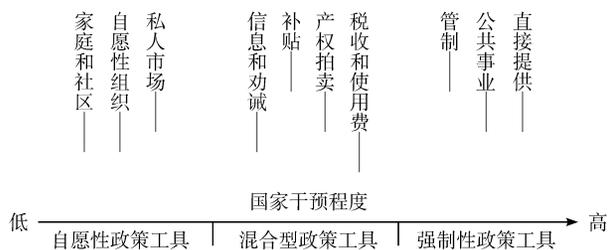
### （一）维度 I：政策工具的基本类型

政策工具是政府在部署和贯彻政策时运用的实际方法和手段<sup>[12]</sup>。最早将政策手段进行分类的是德国经济学家基尔申（E. S. Kirschen），他通过调查研究得出了64种贯彻经济政策的手段<sup>[13]</sup>。之后一些政治学者做了类似的研究，对复杂的政策手段进行从笼统到细致

的划分。如克里斯托弗（Christopher）提出，政府通过节点、权威、财富以及正规的组织机构推行政策<sup>[14]</sup>。唐奈（McDonnell）和埃尔莫尔（Elmore）将政策工具划分为“命令”“劝导”“提高能力”和“制度变迁”<sup>[15]</sup>。施奈德（Schneider）和英格拉姆（Ingram）将政策工具分为“激励”“提高能力”“象征和劝告”及

“学习”<sup>[16]</sup>。布鲁斯·德林 (G. Bruce Doern) 和理查德·菲德 (Richard Phidd) 主张以政策工具的强制性程度为标准进行划分, 提出“自律”是强制程度最低的政策, “全民所有”是强制程度最高的政策<sup>[17]</sup>。尼古拉斯 (Nicolas Baxter-Moore) 等人提出应该将政府提供物品与服务的水平作为划分政策工具的标准<sup>[18]</sup>, 按照政府介入逐步升高的程度排序, 可以将政策工具划分为家庭和社区、自愿性组织、私人市场、信息和劝诫、补贴、产权拍卖、税收和使用费、管制、公共事业和直接提供 (见图1)。尼古拉斯等人提出的分类标准相对完善且操作性强, 政策工具的分类体现了政府与社会、家庭之间的关系, 依据此标准可以将不同的政策工具放在一条以完全自愿和完全强制为两端的轴

上<sup>[19]</sup>。政府在进行政策工具的选择时既要考虑每一种政策工具的可行性与局限性, 同时也要考虑所使用的政策工具在政治上的前后一致性。



基于上述成果, 本研究将政策工具划分为自愿性政策工具、混合型政策工具和强制性政策工具3个大类及6个子类, 构建县中发展提升政策分析框架的维度I (见表2)。

表2 县中发展提升政策分析维度I

政策工具	类型	具体阐释
I 1. 自愿性政策工具	I 1.1 市场	以政府的强制权力作为后盾的自愿性组织, 如鼓励县中与中职学校深化普职融通改革
	I 2.1 信息和劝诫	政府向私人、公司、社会传递信息, 希望他们按照要求改变行为, 如要坚持正确舆论导向, 及时解读相关政策, 深入宣传正确教育观念和各地典型经验, 严禁炒作升学率和高考状元, 积极营造有利于推进改革的良好氛围
I 2. 混合型政策工具	I 2.2 补贴	由政府向其他私人、公司或组织提供的各种形式的财政转移, 如适时提高普通高中生均公用经费水平, 省、市两级要加大对欠发达县区经费投入
	I 3.1 管制/规制	政府部门要求个人或机构履行一定的行为或不做出某种行为, 如坚决杜绝违规跨区域掐尖招生, 防止县中生源过度流失
I 3. 强制性政策工具	I 3.2 公共事业	政府部门直接管理、控制的机构或服务, 如教育部组织开展县中校长和教师骨干示范培训, 省级组织县中校长和教师全员培训
	I 3.3 直接提供	政府运用公共财政资金直接向社会提供物品与服务, 如继续实施改善普通高中学校办学条件项目, 重点支持改善县中基本办学条件

(二) 维度II: 县中发展提升政策的主要内容  
 维度II反映政策对象的特征, 以《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》《普通高中学校办学质量评价指南》为依据, 归

纳出普及水平、育人能力、教育质量、学校管理和保障等5个大维度18个子维度为县中发展提升政策的主要内容, 以此作为中央和地方县中发展提升政策分析的维度II (见表3)。

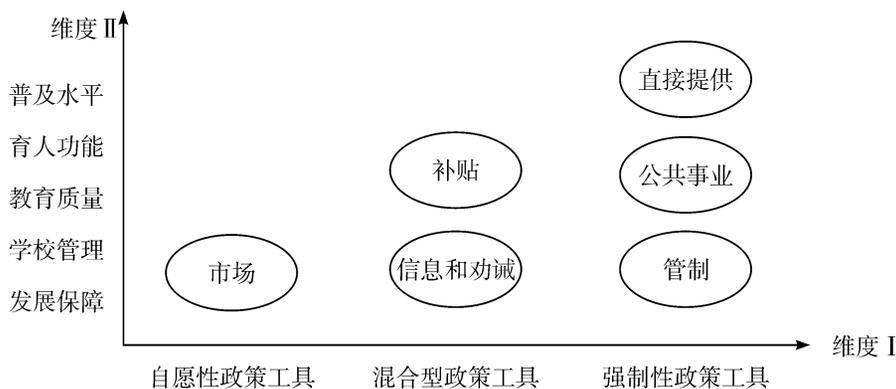
表 3 县中发展提升政策分析维度 II

一级维度	子维度	维度阐释
II 1. 普及水平	II 1.1 毛入学率	高中阶段教育毛入学率达到 92% 以上
	II 1.2 办学水平	错位发展、特色多元发展、省级示范高中
II 2. 育人能力	II 2.1 培养体系	县中拔尖创新人才早期培养机制、普职融通、“高中—高校”贯通式人才培养机制
	II 2.2 学生发展	个性化发展、创新思维、实践能力
	II 3.1 课程落实	新课程新教材、综合实践活动课程
II 3. 教育质量	II 3.2 教学改革	课堂教学改革、优秀教学成果应用、素质教育
	II 3.3 教师素质能力	思想政治素质和师德师风、专项培训、全员轮训、教研体系、名师工作室
	II 3.4 评价制度	评价方式、评价制度、综合素质评价、学业质量监测制度
	II 3.5 办学条件	标准化建设工程、信息化建设、数字化教育能力、大班额、大规模、校舍资源配置和功能结构、教学条件、学生学习生活环境
	II 4.1 教学组织管理	选课走班管理
II 4. 学校管理	II 4.2 教师队伍管理	编制管理、管理方式、补充激励机制
	II 4.3 招生管理	招生工作管理、禁止违规招生、招生指标、到校招生办法、特殊类型招生、统一招生录取网络平台
	II 4.4 学校文化建设	学校特色文化、校园文化、县域文化
	II 5.1 组织领导	党的领导、党委和政府、重大举措
II 5. 发展保障	II 5.2 经费投入	教育投入力度、生均公用经费、办学成本、助学金、免学杂费、学费标准
	II 5.3 托管帮扶	帮扶、属地帮扶、结对帮扶、托管体系
	II 5.4 职责分工	沟通协调、教育及相关部门、落实各项任务举措
	II 5.5 督导考核评价	教育督导、督导评价、跟踪督导、教育职责

(三) 县中发展提升政策的分析框架

结合县中发展提升政策的工具类型与县中发展提升政策的主要内容，构建县中发展提升政策的二维分析框架（见图 2）。通过二维交叉

的基本原则，探索县中发展提升政策工具与内容的结合情况与契合程度，为县中发展提升政策的建设与实施提供参考。



## 二、县域普通高中发展政策二维量化分析

借助于 DiVoMiner 文本挖掘与分析平台，基于县中发展提升政策的二维分析框架，对已有的 14 份县域普通高中发展政策进行类目管理、内容编码与统计分析。

### （一）维度 I：政策工具视角

三种政策工具使用的总频次为 342 次，其中自愿性政策工具共计 4 次，混合型政策工具共计 142 次，强制性政策工具共计 196 次。由此可知，在县中发展提升政策工具的使用上以强制性政策工具为主，自愿性政策工具使用较少。其中，强制性政策工具中规制使用 145 次（占比 42.4%）、公共事业使用 46 次（占比 13.5%）、直接提供使用 5 次（占比 1.5%）；混合型政策工具中信息和劝诫使用 40 次（占比 11.7%）、补贴使用 102 次（占比 29.8%）；自愿性政策工具中市场仅使用 4 次（占比 1.1%）。

### （二）维度 II：政策内容视角

从维度 II 的编码结果来看，县中发展提升政策在内容方面的分布略有不平衡，五个一级维度中维度 II 3. 教育质量的占比最大，为 39.33%，其次是维度 II 5. 发展保障，占比 34.71%，再次是维度 II 4. 学校管理，占比 18.31%，维度 II 1. 普及水平占比 4.78%，维度 II 2. 育人能力占比最少，仅有 2.87%。

在维度 II 3. 教育质量的子维度中，办学条件所提及的内容最多，共计 132 项，涉及“标准化建设”“数字化战略行动”“大班额”“大规模”等内容；教师素质能力提及 38 项，涉及“师德师风建设”“全员培训”“教研”“名师工作室”等内容；评价制度提及 37 项，涉及“评价方式”“评价制度”“综合素质评价”“学业质量监测”等内容；课程落实提及 22 项，教学改革提及 18 项。

在维度 II 5. 发展保障的子维度中，与其他子维度相比经费投入提及的内容最多，共计 81

项，涉及“生均公用经费”“办学成本”“学费标准”“助学金”等；督导考核评价 52 项，涉及“教育督导”“督导评价”“跟踪督导”“教育职责”等内容；职责分工 42 项，组织领导 23 项，托管帮扶 20 项。

在维度 II 4. 学校管理的子维度中，招生管理提及的内容最多，共计 64 项，涉及“招生工作管理”“招生指标”“特殊类型招生”“禁止违规招生”等内容；教学组织管理提及 29 项，主要涉及“选课走班制”；教师队伍管理提及 58 项，涉及“编制管理”“管理方式”“补充激励”等内容；学校文化建设提及较少，共计 6 项，涉及“学校特色文化”“县域文化”“校园文化”。

维度 II 1. 普及水平相关内容提及 30 次，维度 II 2. 育人能力相关内容提及 18 次，在五个一级维度中占比均较小。

### （三）维度 I 和维度 II 的二维交叉分析

按照维度 I 和维度 II 的内涵指向进行二维交叉分析，如表 4 所示。从一级维度来看，强制性政策工具、混合型政策工具与县中发展提升政策的主要内容结合度更高，运用较为广泛，表明政府在推进县中教育质量提升、学校管理水平与发展保障等方面注重发挥补贴、信息和劝诫、规制等政策工具；在提升普及水平与育人能力方面，政府更加侧重使用信息和劝诫、公共事业等政策工具；而自愿性政策工具与县中发展提升政策的主要内容结合度较低，运用极少。从二级维度来看，县中发展提升政策的主要内容与政策工具之间存在结合关系，即表 3 主体的 30 个单元格中有 18 个非 0 单元格。而且政策工具 I 2.2 补贴与所有的二级维度之间都存在结合关系，可见政府部门十分注重通过提供各种形式的财政转移推进县中发展与振兴。从未结合情况来看，集中在 I 1.1 市场、II 2. 育人能力、II 5. 发展保障等维度，未来政策制定应当重点关注以上县中发展提升政策工具与主要内容。

表4 县中发展提升政策的二维交叉分析表

政策工具		县中发展提升政策的主要内容					合计
		II 1	II 2	II 3	II 4	II 5	
I 1	I 1. 1	0	4	0	0	0	4
I 2	I 2. 1	0	0	12	14	14	40
	I 2. 2	13	14	34	22	19	102
I 3	I 3. 1	0	0	83	42	20	145
	I 3. 2	17	3	12	14	0	46
	I 3. 3	1	0	4	0	0	5
合计		31	21	145	92	53	342

### 三、县域普通高中发展提升政策存在的主要问题

研究发现，县中发展提升政策的发布主体较为集中且参与部门多元化，但部分地区政策并未严格落实部门主体责任；政策工具的使用类型有明显的偏好，具体政策工具的使用与组合存在不均衡现象，部分政策工具的使用与政策内容之间的结合度较低；已有政策的主要内容尚未呈现出明显的区域差异，各地县中发展提升政策特色有待凸显。

#### （一）部门主体责任有待明确

本研究分析的 14 份县中发展提升政策文本，平均共有 9 个部门参与发文，其中教育部和 9 个地方的县中发展提升政策发布主体与参与部门数为 9，山东、辽宁共有 10 个部门联合发文，湖北更是有 14 个部门参与联合发文。总体而言，政策发布主体较为集中且参与部门多元化，但是在 13 份地方县中发展提升政策中，仅有山东、四川、湖南确立了重点任务及分工方案，将县中发展提升的重点任务以模块的形式分配到责任单位（牵头单位）与配合单位（参与单位），并标明具体的时限要求，而宁夏则是在政策中以附件的形式确立了县中结对帮

扶学校名单。由此可见，县中发展提升政策虽然参与部门众多，但是部门主体责任有待进一步明确。县中的发展、振兴与提升不仅需要教育行政部门的牵头与落实，还需要发改委、财政、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、自然资源、税务、公安、医疗保障等部门的协同配合与联动。县中的普及水平、育人能力、教育质量、学校管理、发展保障有赖于各个部门之间的协同与配合，只有将县中发展提升政策的重点工作落实到各个部门，加强不同层面人力财力物力的聚集与再分配，才能保障县中发展提升政策的扎实落地。

#### （二）政策工具的使用尚可优化

首先，县中发展提升政策在政策工具的使用类型上具有明显的偏好，强制性政策工具使用最多。如在县中招生管理方面，政府通过禁止跨区招生、禁止“掐尖”招生等行为保障县中生源质量，又通过提供各级各类校长、教师全员和专项培训的形式提升县中教师质量。规制、公共事业等强制性政策工具使用频次最多的原因可能在于，“县中困境”有悖于办好人民满意的教育、损害了教育公平、不利于区域教育发展，已经成为我国基础教育领域最为“薄弱的一环”，亟需国家运用各种强制性手段扶持、振兴与发展县中。

其次,混合型政策工具使用较多,如信息和劝诫工具在营造良好环境和舆论风气中使用较多,说明政府注重从思想、观念、行为等方面鼓励政策执行者做出改变。县中发展提升需要教育行政部门与学校转变办学理念与评价方式、正视县中在县域经济社会发展与促进社会流动中的重要作用,因而国家和地方政府积极运用信息和劝诫、补贴等混合型政策工具振兴县中。

最后,自愿性政策工具,如市场鲜少使用,家庭和社区、自愿性组织则没有使用。究其原因,一方面,与民办教育的发展环境有密切关系。2021年《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》从办学门槛、办学性质、行业禁止、监督处罚等方面对民办学校进行了不同程度的收紧,2022年政府工作报告中提及“支持和规范民办教育”,支持和规范并举是民办教育发展的政策背景,国家鼓励社会力量提供多元化的教育服务,但对民办教育的质量提出了更高的要求。另一方面,县中所处的场域缺乏家庭和社区、乃至自愿性组织生长的有利沃土,不具备自愿性政策工具使用的条件,同时也说明它们是县中发展提升政策中有待探索的领域,为后续政策工具使用预留调整修补的空间。

### (三) 政策内容的区域特色亟需凸显

13份地方县中发展提升政策在普及水平、育人能力、教育质量、学校管理与发展保障等维度上的具体内容区域特色不鲜明,差异有待凸显。具体而言,在维度Ⅱ1的毛入学率子维度上,除了山东、河北、成都未明确毛入学率之外,其余10个地方以教育部政策中提及的“全国高中阶段教育毛入学率达到92%以上”为基准,确立了各地的高中阶段毛入学率。其中,陕西到2025年高中阶段教育毛入学率要超过98%,为10个地方中的最高值;湖北、贵州到2025年高中阶段教育毛入学率要达到93%以上,是10个地方中的最低值;其余地方的毛入学率均在93.5%—97%之间。这是13份地方政

策文本中能显著体现区域差异的部分。在维度Ⅱ1的办学水平子维度上,成都在主要目标中提出“县中省级示范高中、特色高中占比达75%以上”,湖北、山东、福建、陕西、贵州、辽宁、四川、广东等在教育质量部分也提到了促进县中错位发展、多样化有特色发展,但仅仅限于文字上的描述,并没有更多操作性强的实质性内容。在维度Ⅱ2的培养体系子维度上,广东、山东、成都提出要促进普职融通,但在做法上几乎没有更详细的阐释;在学生发展子维度上也是高度相似与雷同。维度Ⅱ3、Ⅱ4、Ⅱ5的政策内容框架与教育部的文本框架具有高度一致性,按照重点任务、工作措施等思路展开,大部分地方的政策内容缺少“内化”“吸收”与“再创造”的过程,与教育部颁布的内容并无太大差别。总体而言,地方政策缺少区域特色和“在地化”的过程,县中发展提升政策应该充分考虑不同地区经济发展水平与文化差异,凸显区域教育特色与差异。

## 四、政策建议

中央和地方行政部门发布的县中发展提升政策旨在弥补县中的短板,通过提升县中发展促进整体教育质量跃升,实现区域内教育公平,办好人民满意的教育,然而,这些政策在政策制定主体、政策工具使用和政策内容特色上仍存在优化空间。

### (一) 强化政策制定中相关主体职责

公共政策的制定包括界定问题、形成备选方案、选择政策方案和实施、评估、修正政策方案等环节<sup>[20]</sup>。在公共政策制定的各个环节均会涉及不同的利益相关者,因而联合发文就成为我国政治生态下常用的一种形式,代表了国家、不同地区以及相关部门对某一重要问题的破局、重塑和引领<sup>[21]</sup>。联合发文单位的数量,在某种程度上体现出政府对某一事件的重视程度与相关部门协同合作的顺畅度。因而,为了

使九部门联合发文的县中发展提升政策有效执行，就要进一步明确重点任务的牵头单位、参与单位和配合单位，并形成牵头单位、参与单位和配合单位“三位一体”的责任分担与落实机制，强化不同主体、不同部门的责任意识，并将其践行到政策执行过程之中。县中振兴的牵头单位应该是教育部及各省教育厅，因而牵头单位要加强县中发展提升政策体系的顶层设计，系统谋划和布局 2025 年县中发展的建设任务和重点任务，明确不同时间截点、不同维度的具体建设要求。同时，县中发展需要哪些参与单位和配合单位的支持应该在县中发展提升政策中予以明确，并将具体的任务与部门相关联，明晰政策制定中相关主体的职责，提升政策执行效能。

### （二）增强政策工具的多元化与灵活性

合理使用政策工具是县中发展提升政策建设的应有之义，而不同类型政策工具的合理布局与搭配更是保障县中发展提升的必要途径。政策工具的使用应随着政策变化而变化，为加强政策工具体系的适应性与灵活性，各地政府及教育部门应不断优化县中发展提升政策工具的使用布局。

首先，党的二十大赋予乡村振兴战略新的使命与任务，国家应适当调整强制性政策工具、混合型政策工具与自愿性政策工具在县中发展提升中的使用结构。与城市高中相比，县域高中中的发展需要政府发挥更强的主导作用，以委托管理、公共事业、直接提供等方式进行有效帮扶，提升县中办学质量，加速城乡教育一体化发展、推动中国式教育现代化。

其次，自愿性政策工具有待进一步拓展，应充分挖掘社会、市场、自愿性组织等在推进县中普及水平、育人能力、教学质量、学校管理、发展保障等方面的重要作用。由于县中所处的地理区位缺乏吸引力，导致市场、自愿性组织等政策工具的运用缺少必要的条件。因而，要进一步通过家庭、学校、社会协同育人的方

式提升县中发展，明确学生家长、县中、县域在县中提升发展中的主体责任，全方位提升县中教育质量。

最后，增强具体政策工具使用的灵活性。在强制性政策工具和混合性政策工具使用的过程中要强化激励机制，在发挥政策实施者主动性和权威性的同时激励政策实施者的创造性，以政策配套体制机制的创新促使县中发展提升政策的活力。

### （三）突显政策文本的地方特色

各地颁布的县中发展提升政策文本框架均延续了教育部文件中提到的各项举措，且各地的政策文本均追求县中发展提升重点任务和操作性目标的达成。由于各个地方经济发展水平呈现显著差异，县中发展提升的实际情况具有较大差异。如 13 份地方政策文本都按照教育部要求将“县中标准化建设工程”纳入县中发展提升政策的主要举措之中，大部分地方政策文本都提及改善教学条件、加强信息化建设、消解大班额等措施，其中只有辽宁根据其县中办学条件提出“通过教学楼体与公共厕所之间增添连廊或采取楼体扩建改造等方式，改善师生户外入厕条件”。在有关“提高县中教育教学质量”的 13 份地方政策文本之中，只有四川提出要“构建完善县中拔尖创新人才早期培养机制，提升县中在‘强基计划’‘英才计划’中培养、推选优秀学生的能力水平”。因而，未来各地政府应该加强对本地县中发展情况的深入调研，深刻剖析县中困境的主客观因素，因地制宜制定具有灵活性创造性的政策举措，凸显地方特色。

14 份国家和地方印发的县中发展政策为到 2025 年整体提升县中办学水平制定了系统而详细的发展方案。本研究以 14 份政策文本作为研究对象，分析了已有政策文本的特征与存在的问题，并提出相应的政策建议。然而，本研究在未来还可以从以下两方面推进：第一，增加研究样本。将后续各地发布的县中发展提升政

策文本纳入研究之中，全面揭示县中发展提升政策的全貌。第二，转换政策工具的研究视角。文中采用了尼古拉斯等人提出的政策分类标准，后续研究可以采用 Rothwell 等提出的供给、环境、需求三分法，通过不同的政策工具分类视角印证本研究的结论。

#### 参考文献：

- [1] [6] 王坤. 从知识贫困中突围：论县域普通高中的塌陷与振兴 [J]. 中国教育学刊, 2022 (2): 1-7.
- [2] [8] 张志勇. 国家教育治理视野下的县中教育振兴路径 [J]. 教育学报, 2022 (10): 72-83.
- [3] [9] 邱伯聪. 县域普通高中发展困局的破解 [J]. 教学与管理, 2022 (7): 24-27.
- [4] 喻小琴. 县（区）普通高中发展困境与治理 [J]. 教育研究与实验, 2022 (1): 97-102.
- [5] [7] 安雪慧. 公共高中教育服务的制度框架与优化路径 [J]. 中国教育学刊, 2022 (7): 44-50.
- [10] 熊万曦, 高文心, 陈志文. 优秀人才在县域普通高中何以能“招得进、教得好、留得住”——以国家公费师范生教师为例 [J]. 教师教育研究, 2022 (3): 61-68.
- [11] 张军凤. 普职协调发展视角下普通高中多样化办学制度审视 [J]. 中国教育学刊, 2022 (6): 43-47, 102.
- [12] [13] [14] [19] (加) 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究：政策循环与政策子系统 [M]. 庞诗, 等译. 北京：生活·读书·新知三联书店, 2006: 141, 141, 141, 144.
- [15] Lorraine M McDonnell, Richard F Elmore. Alternative Policy Instruments [M]. Sanata Monica: Center for Policy Research in Education, 1987: 234.
- [16] Anne L Schneider, Helen Ingram. Behavioral Assumptions of Policy Tools [J]. Journal of Politics, 1990 (2): 510-529.
- [17] G Bruce Doern, Richard W Phidd. Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process [M]. Scarborough: Nelson Canada, 1992: 96-98.
- [18] Robert J Jackson, Doreen Jackson, Nicolas baxter-Moore. Contemporary Canadian Politics: Readings and Notes [M]. Scarborough: Prentice - Hall, 1987: 336-355.
- [20] (美) 萨巴蒂尔. 政策过程理论 [M]. 彭宗超, 等译. 北京：生活·读书·新知三联书店, 2004: 3.
- [21] 刘菁菁, 关文军. 政策工具视角下我国地方“送教上门”政策文本分析 [J]. 中国特殊教育, 2022 (11): 25-34.

(责任编辑：王际兵)