

教育改革资讯

【2026年第2期】

(总第157期)

山东省教育科学研究院

2026年2月25日

编者按：县域普通高中（县中）承载近60%普通高中学生，是巩固教育公平、服务乡村振兴的关键支点。近年来，随着城镇化进程加速和人口跨区域流动加剧，部分县中面临优质生源流失、骨干师资短缺、办学经费吃紧等“塌陷”困境，引发社会广泛关注。对此，国家层面持续加力：2021年，教育部等九部门印发《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》，首次为县中发展设立专项政策框架；2025年，中共中央、国务院印发的《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》将县中振兴上升为国家战略；同年9月，教育部等六部门进一步出台《县域普通高中振兴行动计划》，明确到2030年县中优质特色发展格局基本形成的总体目标。这一系列部署标志着县中发展已由“补齐短板”转向“全面振兴”的新阶段。县中振兴具有三重战略价值：一是筑牢高中阶段普及攻坚成果，保障农村及县域学生平等接受优质教育的权利；二是有效阻断生源与师资的“双向流失”，稳定县域教育生态；三是主动服务乡村人才振兴，为县域经济社会高质量发展输送本土化高素质人才。面向2030年，县中改革将聚焦资源扩容、质量提升、师资补强、规范办学、协同帮扶五大方向，严格落实省级统筹、市级主抓、县级落实的工作机制，严禁违规跨区域“掐尖”和抢挖骨干教师，推动县中从“能上学”向“上好学”的根本跨越，以强县中支撑教育强省、教育强国建设。

一、政策梳理

◆ 2021年12月，教育部等九部门印发《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》

该计划是我国首个专门针对县域普通高中发展的国家级专项政策，聚焦长期制约县中发展的突出问题，系统提出规范招生秩序、改善办学条件、加强教师队伍建设、全面提升教育质量四大核心任务。文件明确严禁发达地区、城区学校到薄弱地区、县中抢挖优秀校长和教师，严格执行公民办普通高中同步招生和属地招生政策，从制度层面遏制生源与师资“双向流失”。计划同时要求加大经费投入，推进县中标准化建设，完善教学、生活、运动等配套设施，为县中健康发展奠定基础，为后续县中振兴系列政策提供了先行探索与实践依据。（来源：教育部网站 2021年12月16日 教基〔2021〕8号）

◆ 2025年1月，中共中央、国务院印发《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》

将县域普通高中振兴作为教育强国建设的重要内容，明确提出深入实施县域普通高中振兴计划，持续缩小城乡高中阶段教育办学差距，健全县中长效发展保障机制。纲要立足2035年建成教育强国总体目标，把县中发展与乡村振兴、区域协调发展、教育公平推进紧密结合，强调提升县中办学质量与育人水平，保障农村及县域学生平等享有优质高中教育资源。这一部署将县中发展由教育领域专项工作提升至国家战略层面，为各地推进县中建设提供顶层设计与方向指引。（来源：中国政府网 2025年1月19日）

◆ 2025年9月18日，教育部等六部门印发《县域普通高中振兴行动计划》

该计划是指导未来五年县中发展的纲领性文件，明确到2030年实现县中布局更加合理、办学治理水平显著提高、城乡办学差距明显缩小、优质特色发展格局基本形成的总体目标。文件围绕扩资源、提质

量、强保障、优生态、促融通五大任务，部署资源扩容保障、办学条件达标、课程教学提质、教师队伍强基、数字化赋能、办学体制改革、招生办学规范、对口帮扶协作八大专项行动。计划对经费投入、编制保障、招生管理、督导问责等作出刚性规定，构建全链条、闭环式县中振兴政策体系。（来源：教育部网站 2025 年 9 月 26 日，教基〔2025〕6 号）

◆ 2025 年 10 月，上海市教委印发《上海市普通高中高质量发展实施方案》

该方案旨在推动普通高中扩优提质，深化育人方式改革。主要任务包括：优化资源配置，推进分类协同发展，试点长学制贯通和综合高中；深化“五育”融合，推进素养导向教学改革，完善创新人才培养体系；提升校长领导力与教师育人能力，创新师资流动机制；深化评价改革，探索增值性监测；加强数智赋能，构建“人机协同”教学新样态；健全家校社协同育人机制。重点实施新优质高中成长、高水平特色发展（含科学高中）、学科教学高地建设、创新引领等改革项目，形成与教育强国建设和上海城市定位相适应的高中发展新格局。

（来源：上海市教育委员会网站 2025 年 10 月 20 日，沪教委基〔2025〕25 号）

◆ 2026 年 1 月，山东省教育厅等 8 部门印发《山东省县域普通高中高质量发展行动计划实施方案》

该方案是山东省落实国家《县域普通高中振兴行动计划》的省级试点纲领文件，明确 2026—2030 年县中发展路线图。围绕扩资源、强师资、提质量、优保障、促多样五大任务，部署学位扩增、寄宿制建设、师资“头雁计划”、数字赋能、特色发展等举措，严禁跨区域掐尖与抢挖师资，建立市域统筹、督导问责机制，目标到 2030 年形成市域内县中优质均衡、特色多样、职普协调发展格局。（来源：山东省教育厅网站 2026 年 1 月 30 日，鲁教基字〔2026〕1 号）

二、理论研究

◆ 户籍放宽加剧人口流出，县中陷入财政与师生流失困境

人口流入地落户政策放宽显著加剧了流出地县中的财政困难，主要体现在政府财政拨款减少和学校运转经费被压缩。户籍放宽加速了劳动年龄人口外流，导致地方财政收入下降。县中财政恶化伴随着高学历教师流失和县域生源流失比例上升，形成“人口流出一财政吃紧—质量下降—师生再流失”的恶性循环。短期内应通过上级转移支付和提升县中管辖级别（如地级市统筹）保障流出地教育投入，长期则需深化户籍改革并配套教育资源均等化政策，以缓解城镇化进程中的教育空间不平等。（来源：《世界经济》 2025 年 6 月 10 日，郭小琳、黄子彬、杨宇、张子哲、赵楠，《人口流动与县域高中发展》）

◆ 县中振兴的理想政策结构

区域性政策与地方性政策共同构成影响县中发展的政策结构，二者组合形塑出四种县中类型：保护型政策结构下的发展型县中、维持型政策结构下的维持型县中、分裂型政策结构下的自救型县中、挤压型政策结构下的塌陷型县中。其中，区域性政策决定教育市场竞争烈度和师生结构完整性，地方性政策决定财政资源投入和县中行动能力。以区域均衡、地方维持为特征的维持型政策结构最有利于县中振兴，既能保障县中师生结构完整，又能避免地方财政投入竞赛导致的新不均衡。推动县中振兴须坚持分类治理：国家层面应优化专项计划等倾斜政策，省市层面应打破区域内高中层级结构、规范民办学校并加强经费统筹，县级层面可在严格控制区域均衡的前提下因地制宜采取“一县一策”，并加强区域间教育帮扶与协同发展。（来源：《湖南师范大学教育科学学报》 2025 年 3 月 20 日，邓碧玲，《何种政策结构更有利于县中振兴》）

◆ 县域高中教育资源要兼顾效率与公平

县域教育资源具有市场与社会的双重属性。高中教育需遵循“强

市场—强社会”属性，将资源集中到县中，以提升高考竞争力、拓宽县域教育出口，同时让县乡孩子就近低成本接受教育，实现资源使用效率与教育公平的统一。当前县域教育资源配置存在跨片区招生、教育资源过度向县城集中、超级中学“掐尖”等问题，根源在于片面追求效率而忽视公平。高中要规范招生秩序、保障县中生源结构完整，以形成良性县域教育生态。（来源：《求索》 2024 年 7 月 31 日，杨华，《效率抑或公平：县域教育资源配置论》）

◆ 县域高中质量提升能显著促进县域经济增长

县域高中高质量发展不仅关乎教育本身，更通过增强县域人口吸引力、推动产业结构转型升级，显著促进县域经济增长。即使高中生尚未进入劳动力市场，优质县中也能在短期内依靠流动人口红利和产业发展刺激经济。该效应在经济基础相对薄弱的县及中西部地区更为明显，具有一定的补偿效应，有助于缩小区域发展差距。应加大省市统筹力度，优化经费投入机制，重点支持薄弱县域，扩大优质资源覆盖面，整体推进县中振兴，为以县城为重要载体的城镇化建设赋能。

（来源：《教育研究》 2025 年 10 月 28 日，雷万鹏、邓钟毓、孙毓，《县域高中教育何以推动县域经济增长——基于人口流动与产业结构驱动的视角》）

三、实践探索

◆ 甘肃：省市县三级统筹，以质图强破解县中困局

甘肃创新实施县中振兴工程，连续两年将“强县中”纳入为民实事，统筹投入资金 12 亿元，支持 40 所县中提升办学能力。通过落实属地招生、扩大普高学位供给，缓解“中考内卷”；提高高中高级岗位比例，实施“四名工程”，近 5 年补充教师 2600 名；推进“市县结合”管理机制和寄宿制办学，组建 62 个教育集团、72 所省级示范高中结对帮扶 136 所县中，并借助数字化平台实现资源共享。2024 年 20 所项目学校招生增加 4248 人，2025 年县中学生占全省高考前 100 名

的 41%，教育质量稳步提升。（来源：《中国教育报》 2025 年 10 月 13 日）

◆ 河北：政策筑基与内涵发展并举，全面推进县中振兴

河北超过半数普通高中学生在县中就学。近年来，我省出台《县域普通高中发展提升行动方案》等文件，建立与人口变化相适应的学位供给机制，明确到 2027 年根本扭转生源流失现象。规范教学管理，严禁超课标、违规补课，保障学生作息与睡眠时间。加强教师队伍建设，严禁发达地区、城区学校抢挖县中优秀教师。推动特色发展，易县第二中学构建“国家课程+校本课程+特色专业课程”体系，无极中学创新“三型五共”课程。深化帮扶联动，28 所高校对口帮扶 78 所县中，153 所省级示范高中帮扶 196 所县中，推进数字校园建设，实现优质资源共享。（来源：河北教育发布 2025 年 11 月 21 日）

◆ 江苏淮安：市县联动强师优教，重塑县中振兴生态

江苏淮安市近 88% 高中生就读于县域中学。2023 年，市委、市政府出台 10 条改革举措，以家长诉求为中心，重塑“学在淮安”品牌。市县两级将县中振兴列为“一把手”工程，每年投入 7400 万元专项资金，70% 用于教师激励；增核教师编制，提高待遇，教师收入增长 30% 以上，流失问题基本解决。严格限制跨区域招生，稳定县中生源。通过拔尖、整体、特色提升，形成百花齐放格局，家长择校焦虑明显减轻。淮安正以县中振兴为引领，带动全市基础教育高质量发展。（来源：《中国教育报》 2025 年 6 月 20 日）

◆ 蓟州：品牌高中引领、强校工程筑基、集团办学下沉，系统振兴县中

天津蓟州区打出“品牌高中—强校工程—集团化办学”组合拳：以蓟州一中为龙头，实施质量提升、名师领航、硬件升级、红色铸魂、辐射带动五大工程，打造区级重点高中“一校一品”；累计投入 4000 万元改善农村高中硬件，实施管理赋能、师资提升、质量攻坚三大行

动；组建以一中为核心的教育集团，建立4个联合学区覆盖全区13所高中，推进课程共享、教研共建、教师轮岗，近3年轮岗教师60余名，帮扶农村高中开发校本课程，培育区级骨干教师300余人，城乡差距逐步缩小，形成“重点引领、层级发展、全域覆盖”的振兴路径。（来源：《中国教育报》2026年1月23日）

◆ 湖南永州：对口帮扶与系统改革，激活县中振兴内驱力

湖南永州将县中振兴列为“一把手工程”，出台“六个一”举措，设立专项经费保障。创新“1+1+N”对口帮扶模式，发展集团办学和“县管校聘”，推动师资跨校流动。实施人才新政和名师工程，开展全员培训与“双百行动”。推行“三比三看”增值评价，强化教研支撑，鼓励特色多样发展，有效扭转县中困境，形成系统化改革实践。（来源：中国教育新闻网2026年2月24日）

◆ 山东临朐：优化整合强筋骨，严禁“掐尖”重塑生态

地处沂蒙革命老区的潍坊临朐县，面对县中资源分散、生源流失等困境，率先推进县域高中结构性改革。2022年，临朐将5所高中整合为3所，投入5000万元全面升级教学楼、实验室、宿舍及餐厅，实现基础设施同标同质。同步推进“县管校聘”改革，统筹调配紧缺学科教师，近三年引进86名硕士以上优秀青年教师，构建老中青梯队。严格规范招生秩序，严禁跨区域“掐尖”，设置分类评价、增值评价等28项指标，打破“唯分数”倾向。目前三所高中特色发展、比学赶超，形成良性竞争格局。（来源：央视网2025年9月26日）

四、国际观察

◆ 日本“超级高中”的办学特色及启示

为解决传统高中应试教育弊端、应对全球化与科技发展需求，日本兴办“超级科学高中”“超级全球高中”“超级职业高中”三类“超级高中”。其办学特色体现在：明确培养未来科技、全球领导及新型职业人才的多元目标；开发以探究、课题研究为核心的多样化课程；

采用小组合作、论文发表等教学方式；配备专职教师、外籍教师等复合型师资；建立文部科学省、大学、企业等多方协同管理与评价机制。启示我国高中教育应改变单一办学模式，更新人才培养理念，构建多方支持、协同管理体制，并加强对外交流合作。（来源：《教育评论》2021年2月8日，周木琪，《日本“超级高中”的办学特色及启示》）

◆ 美国乡村学校“四天教学周”

为应对经济危机、疫情及教师短缺，美国乡村学校推广“四天教学周”，通过延长单日学时压缩教学天数，以节约成本、提升教师满意度。研究显示，该制度对农村学生学业成绩无显著负面影响，可减少打斗行为、增加体育活动，但可能增加青少年犯罪风险及家庭育儿负担。实践中面临初衷未实现、个性化服务不足、配套政策缺失、教育不公加剧等问题。启示我国可探索学习时间灵活性，利用第五天开展差异化教育，并关注教师减负。（来源：《上海教育》2024年7月15日，郭锦承，《美国乡村学校“四天教学周”的动因分析与实践探索》）

五、专家观点

◆ 郭丛斌：科学认识县域高中的“增值”优势

县域高中承载全国超60%普通高中学生，在推动区域教育均衡发展中具有不可替代的作用。尽管地市级高中学生中考和高考平均成绩更高，但县域高中学生在高中阶段的学业进步幅度更为显著，尤其对中考成绩优异的学生，县域高中能提供更充分的成长支持。“大鱼小池塘”理论解释了这一现象：在相对聚焦的县域环境中，学生能获得更多关注与资源投入，有利于个人潜能充分发展。因此，教育选择应基于对学生特点的科学评估，而非简单追求办学层级。县域高中在因材施教、个性化培养方面具有独特优势。为促进县域高中高质量发展，需构建多方协同支持体系：学术界深化研究，为决策提供依据；教育部门完善政策，规范招生秩序；社会各界营造良好氛围。其中，师资队伍建设是提升县域教育质量的关键，需通过多种方式加强教师专业

发展支持。（来源：新华网 2025 年 12 月 7 日，北京大学教育经济研究所副所长 郭丛斌）

◆ 亓俊国：县中振兴必须以教师发展为核心着力点

县中办得好不好，事关学生前途与家庭希望，更关乎乡村振兴和人才发展战略。当前，许多县域中学办学条件已有明显改善，但对优质师资的需求更为迫切。县中教师的专业水平直接影响教学质量，其视野极大影响着学生眼界。面对课程改革、评价转型、数字素养等新挑战，以及部分学科师资短缺、留守儿童家校沟通等现实困境，必须多措并举提升教师专业教学与教研能力。例如湖南省部分县区由财政划拨专项经费，提供专业化指导，建立教学教研协作机制，打造扎根县中的优秀教师队伍。

实现县中振兴，需加快优质教育资源供给，构建教师可持续发展的生态环境。针对优秀教师流失、生源流失和优质资源供给不足等突出问题，要拿出真办法解决教师的急难愁盼，为他们搭建完整发展体系。同时借助信息技术和跨区域帮扶机制，将高水平师范院校的资源引流到县域，通过校长挂职、名师送教、在线研修等形式，让县中师生不出县城也能得到指导，进而实现生源、师资“双回流”。

此外，须立足县域实践构建教师发展内生机制，推动从“输血帮扶”向“造血赋能”转变。县级政府要提供全链条政策保障，解决编制、职称、待遇等问题，让教师“安下心、留得住、教得好”。师范高校也要积极赋能，如北京师范大学实施“强师工程一百千万计划”，通过精准诊断、靶向赋能、生态重塑，培养万名名师，搭建高校、政府、社会多方联动的“教联体”，为县中振兴提供可复制的实践样板。

（来源：《中国教师报》 2025 年 5 月 21 日，北京师范大学继续教育与教师培训学院院长 亓俊国）

◆ 储朝晖：突破县中振兴的政策与资源配置瓶颈

县域普通高中承载全国近六成高中生，其发展质量直接关乎教育公平与农村孩子成长成才。当前县中振兴面临的最大挑战是政策导向与资源配置的“双重梗阻”。一方面，政策过度向县域公立高中倾斜，挤压了民办高中发展空间，导致县域教育生态单一脆弱——在经济相对落后、人口规模较小的县域，仅靠公立高中难以与经济强县学校竞争，而办学灵活的民办高中反而能注入活力。另一方面，经费投入呈“集中化趋势”，部分省会城市单所高中投入远超多个县域高中总和，城乡差距持续拉大。更需警惕的是部分县域高中的“重建陷阱”：通过借贷或企业出资拆迁重建，追求当地独大，再以房地产开发转嫁成本，一旦资金链断裂，将打破原有办学理念与师资良性组合。

破局之道在于机制创新与多元发展。资源配置不能仅靠政府主导，更要赋予学校在师资招聘、课程设置、经费使用上的自主权，让资源真正服务质量提升。县域高中振兴的关键在于教育主体多样化，不能仅依赖公办高中，应鼓励县域内至少有2—3所实力相当的高中良性竞争。同时，要突破“唯分数论”的单一评价体系，探索多元化育人模式，如河南确山县二中构建“文化+体艺+特长”模式，江苏曲塘高中将非遗传承融入学科教学，均取得显著成效。（来源：封面新闻 2025年8月31日，中国教育科学研究院研究员 储朝晖）

六、教育时评

◆ 县中振兴：让县中“找回底气”

县域普通高中承载全国近六成高中生，是关乎农村孩子成长成才的关键。然而，城镇化浪潮下，优质生源被“超级中学”虹吸，部分人口流入地县中则面临学位紧张、师资短缺，“县中考不上好大学”的观念盛行，陷入生源流失与质量下滑的恶性循环。国务院常务会议部署县中振兴行动，要求科学优化资源配置，适应城镇化与人口流动趋势：短期保障学位充足，长期推进小班化教学，从规模扩张转向内

涵式发展。近年来，规范招生秩序遏制“掐尖”，多地实现属地招生；部属高校及地方对口帮扶导入优质资源；中央财政持续投入改善条件，初步遏制下滑态势。但城乡教育鸿沟仍在，经费依赖县级财政、硬件老化、师资动力不足；部分县中仍陷“应试教育”“唯分数”误区。补齐短板需建立中央与地方分项目、按比例分担的经费保障机制，重点投向师资队伍建设；深化教育评价改革，推行增值评价，回归立德树人本质，让县中真正“找回底气”。（来源：新华社 2025 年 10 月 10 日，半月谈记者邓倩倩，《县中振兴：让县中“找回底气”》）

◆ 科学统筹：县中高质量发展之要

县域普通高中是连接城乡、促进教育公平的关键枢纽。受城镇化加速、区域发展不均衡及“超级中学”虹吸效应影响，部分地区出现“县中困境”，亟须系统性科学统筹。一是统筹规划布局，精准测算学龄人口变动，区分人口增长与收缩区域：增长区扩大增量、新建改扩建校舍；收缩区盘活存量、改善条件走内涵式发展。二是统筹经费分担，重构“以县为主”的财政体制，建立中央、省、市、县权责清晰的分担体系，省级制定生均公用经费基准并向欠发达县倾斜，新增经费重点投向标准化建设、新高考改革硬件支持和教师薪酬提升。三是统筹教师与教研资源，建立市域统筹的“组团式”帮扶机制，探索“县管校聘”与本土定向培养；构建市、县、校三级联动教研网络，利用数字化手段推行“双师课堂”和网络教研共同体。四是统筹学校发展定位，鼓励“一校一品”，依托地方历史、产业或非遗特色，发展人文、体艺、科技或普职融通等特色办学格局。五是统筹学校评价体系，引入增值评价，关注学生进步幅度而非绝对分数，同时构建涵盖品德、健康、审美等维度的综合评价，引导县中回归育人本位，破解“千校一面”和单纯应试困局。（来源：《光明日报》 2025 年 10 月 28 日，李振文，《科学统筹：县中高质量发展之要》）

(注：《教育改革资讯》电子版见山东省教育科学研究院网站)
本期编辑人员：赵燕朋 刘燕飞 董文娟 郑冠群 王欣玉