

县域教育资源跨学段腾挪的制度逻辑 ——基于肇庆怀集县的探讨

李炜琪

(广州市黄埔区开元学校, 广东广州, 510000)

版权说明: 本文是根据知识共享署名 - 非商业性使用 4.0 国际许可协议进行发布的开放获取文章。允许以任何方式分享与复制, 只需要注明原作者和文章来源, 并禁止将其用于商业目的。

摘要: 县域学龄人口持续收缩与深度老龄化相互叠加, 人口结构性矛盾日益突出; 但传统的资源配置模式依学段分割且缺乏弹性, 使基础教育与老年教育的资源陷入供需结构性失衡。本文以中央健全与人口变化相适应的教育资源配置机制部署为根本遵循, 选取粤港澳大湾区肇庆怀集县作为研究样本, 依托怀集县的真实情况, 从新制度经济学的公共资源治理视角剖析县域教育资源跨学段腾挪的内在制度逻辑, 剖析当前学段分割的静态制度与人口动态变迁之间的错配根源, 为县域教育资源的动态适配提供解释, 为同类县域的制度调整提供理论支撑。

关键词: 县域教育; 跨学段腾挪; 制度逻辑; 新制度经济学; 怀集县

DOI: <https://doi.org/10.62177/aper.v2i4.1636>

一、引言

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出: “健全与人口变化相适应的教育资源配置机制”。这一部署对于促进教育公平、顺应人口发展趋势、促进人口高质量发展具有重要意义。当前, 我国正经历“人口红利期”向“深度老龄化社会”的转变, 人口结构的深刻变迁将对县域教育资源配置带来深远的影响。一方面, 随着城镇化率的提高与生育率的持续下降, 县域乡村地区的学龄人口呈现出持续收缩的态势, 大量的乡村小规模学校被撤并, 大量基础教育资源被闲置; 另一方面, 随着人口老龄化程度的加剧, 县域乡村地区的老年教育需求随之上升, 老年教育的场地、师资等资源存在着巨大的缺口。

怀集县作为肇庆市典型的劳动力输出县域, 人口结构呈现学龄人口收缩与人口老龄化的双重变迁特征。依据怀集县 2026 年政府工作报告^[1], 县域持续撤并农村小规模分教点, 学龄人口外流催生大量闲置

作者简介: 李炜琪 (1997-), 女, 教师, 研究方向: 教育学, 哲学, 思想政治教育。

基金项目: 无。

校舍；当地同步推进乡镇综合养老站点、村级老年学习阵地建设，乡村老年教育场地缺口持续扩大。近年来县域小学在校生规模持续下降与县域老龄化程度持续加深，形成了显著的教育资源结构性供需错配。适配人口结构动态调整教育资源布局是国家健全人口适配型教育资源配置机制的核心要求，基于此，跨学段的教育资源腾挪成为了破解县域教育资源供需错配的核心路径。

但此方面的实践依然面临不少制度层面的障碍。已有的研究大多只关注义务教育布局调整、闲置校舍盘活、教师编制优化这些单独的议题，但很少有以新制度经济学的视角系统分析跨学段教育资源调剂所遇到的制度困境和内在逻辑。因此，本文打算以怀集县作为案例，借助交易成本、要素锁定、产权规则这三维分析框架，系统剖析县域教育资源跨学段腾挪的制度逻辑，为破解县域教育资源的错配难题、完善人口适配型资源配置机制，提供一些理论与实践参考。

二、县域教育资源跨学段腾挪的制度梗阻：基于怀集县的研究

新制度经济学代表学者诺斯提出：“制度是一个社会的游戏规则，更为规范地来说，它们是为人为设定、用于约束人们互动行为的制约条件。”^[2]制度最为核心的功能便是缩减各类交易成本、重塑主体行为激励，以此完成稀缺资源的高效配置。县域内部公共教育资源开展跨学段腾挪，属于公共资源的再分配，该类资源流转能否顺畅、配置效率高低，需要经过多维度的探讨。

基于此，本文构建了一个包含三个核心维度的制度分析框架：交易成本维度、要素锁定维度、产权规则维度。怀集县的跨学段资源腾挪，面临着以上三大维度的梗阻，这些制度梗阻本质上是静态的教育资源配置制度与动态的人口变迁趋势之间的适配性不足所导致的。

（一）部门分割导致的信息不对称，推高“交易成本”

当前，我国县域教育管理部门是由统一的县教育局统筹管理学前、义务、高中及职教等全学段，内部通过分设职能股室（如基础教育股、职成教股）实现业务分工。基础教育的资源管理由基层教育股负责；而老年教育的管理则由老干部局主办、多部门协作。教育局内部科室条块分割，二者长期独立管理业务数据、缺少信息互通渠道，形成系统内部的信息孤岛^[3]。现有闲置校舍存量信息、乡镇老年教育场地需求信息相互隔绝，致使管理主体难以完成资源供给和办学缺口之间的高效精准匹配，需要多个部门进行反复的沟通与协调，拉高了教育资源跨学段调配的信息交易成本，构成县域教育资源跨学段腾挪重要的制度梗阻。

怀集县坳仔镇鱼南村甲戌小学闲置校舍荒废近二十年，硬件条件适宜打造村级老年教育点位，但职成教股未能获取该闲置资源信息，只能经由驻村社工自发改造成为村民休闲空间；大量乡村闲置校舍后续被改造为农产品加工厂房、农业培育基地，^[4]老年教育场地资源需求不被看见，缺口长期得不到填补，供求信息的缺位导致资源流向其他方面。信息不通造成校舍供给和老年学堂需求难以精准匹配，拉长部门协调周期，增加终身教育资源整合阻力^[5]。

（二）编制核定对象用途绑定，导致要素刚性锁定

卿素兰和刘妍指出：事业编制构成县域教师人力资源调配最主要的制度载体，编制壁垒会直接造成师资要素流动受阻^[6]。根据中央编办、教育部、财政部《关于统一城乡中小学教职工编制标准的意见》^[7]，编制核定对象仅限公办中小学、义务教育学段。编制用途定向服务基础教育教学岗位，并未开放编制跨至终身教育、乡镇老年学校这类非义务教育岗位进行专职使用。

依据国办发〔2001〕74号、中央编办发〔2014〕72号文件，中小学教职工编制依据适龄在校生规模专项核定^[8]，服务于基础教育阶段办学任务，成人教育机构编制另行单独配置。结合事业单位岗位分类设置、编制实名制分台账管理的制度规则，义务教育板块师资编制与乡镇老年教育岗位分属两套独立编制

管理体系，常规人事调动通道并不互通，进而造成师资构成要素的制度性锁定。

生源收缩沉淀下来的中小学富余编制只允许在公办学校内部轮岗，板块壁垒造成基础教育师资闲置、乡镇老年学堂专职师资长期紧缺，属于典型碎片化治理催生的资源错配^[9]。怀集县人口外流造成乡村学龄人口持续缩减，小学在校生逐年下降，义务教育板块沉淀大量富余编制；人口结构转向深度老龄化之后，县域老年教育师资需求上涨。怀集县义务教育阶段沉淀了数百个富余教师编制；伴随乡村生源持续萎缩，闲置编制存量还在上涨。但根据现行编制制度，义务教育专项编制难以跨领域调配至老年教育岗位，这种制度性锁定造成了人力资源的巨大浪费，阻碍终身教育发展速度，不利于高效打造教育强国。

（三）产权处置的模糊性，带来配置的滞后性

依据教育部教基〔2006〕13号文件规定，农村中小学撤并之后产生的闲置校舍，应当优先改造为成人教育、乡村老年教育办学场地^[10]。根据国有资产管理相关规定，处置闲置校舍通常涉及复杂的产权和审批流程，前置工作是对其展开全面排查登记，相关部门需对闲置校舍的数量、质量、面积、产权等情况进行排查核准。但是由于怀集县闲置校舍数量较多，且存在一些记录不明晰问题，导致前置工作时间较长。同时由于县域学校的建设资金来源较为多元，包含国家财政拨款、地方政府投入以及乡村集体自筹资金，多重出资主体致使部分闲置校舍的产权归属难以清晰界定。不少教学点的土地所有权归村集体，地上校舍建筑则由教育部门出资修建。学校撤点停办之后，教育部门、地方政府与村集体容易在校舍处置权限上产生分歧，各方互相推诿，阻碍闲置校舍盘活利用。与此同时，部分老旧校园修建时审批手续不够完备，进一步引发产权纠纷，加大后续资产改造与运营的阻力。

2026年怀集县梁村镇老旧教学点开展权属确权公示工作^[11]，侧面反映当地乡村校舍长期存在权属核查难题受出资主体的影响，教育主管部门和村集体容易产生资产权属纠纷，现阶段也缺少具备法律效力的权责划分依据，阻碍闲置校舍完成权属界定。这正是产权处置的模糊性带来的资源配置的滞后性。

三、制度逻辑的落地启示

基于新制度经济学的交易成本、要素锁定与产权规则三维分析框架破解资源错配问题，需遵循国家与省级顶层政策设计的导向，结合县域治理实际，通过系统性制度优化降低交易成本、破除要素壁垒、明晰产权规则，构建适配人口变动的教育资源动态配置体系。

（一）打破信息孤岛，以数字赋能降低跨部门交易成本

闲置校舍信息与老年教育需求因部门分割而相互隔绝，其实质是制度设计缺失推高了搜寻与协调成本；破解困局的关键，在于建立“政府主导、数据共享”的县域教育资源调配平台。县域教育部门应依据《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》“推进教育数字化”部署，破除基础教育股与职成教股间的信息壁垒，把闲置校舍存量、适老化改造条件及乡镇老年教育需求一并汇入动态信息网，借此推动基础教育与终身教育一体化建设，促使供需趋向平衡；在粤港澳大湾区框架下，可把平台建设嵌入“数字政府”改革，探索跨镇街的资源撮合机制，将怀集鱼南村闲置小学等校舍直接匹配为老年学堂，由此大幅降低反复沟通的制度性交易成本，服务全民终身学习，并为人才高地建设释放更多公共服务空间。

（二）突破编制身份锁定，构建柔性流动的“大教育”人力资本池

编制用途被刚性绑定，让义务教育富余师资难以配置至老年教育领域，由此形成新制度经济学意义上的要素锁定与人力资本沉淀；为破解这一困局，县域需借鉴“县管校聘”改革经验，探索教师编制周转池和跨学段资格互认制度，并依据《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》中优化编制配置的精神，在义务教育编制总量不变的前提下，允许部分富余教师经由转岗培训、多点执教等途径，动态流动到乡镇老年学校或社区教学点，保留其编制身份与职称晋升通道；如此既能将数百个闲置编制盘活，也

精准回应了老龄化背景下的人才培养需要；为服务大湾区建设，县域还应对接《粤港澳大湾区发展规划纲要》“打造教育和人才高地”的目标，把终身教育师资纳入人才统筹，使沉淀的人力资本重新转化为生产力。

（三）明晰产权界定，通过简化审批激活存量校舍资产

产权归属不清常造成各方推诿与审批繁琐，闲置校舍也因此被拖入“反公地悲剧”——使用权相互掣肘，资源难以被有效盘活；实践启示在于建立“产权分置与用途弹性”制度：按照国务院办公厅《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》，对以往多渠道集资的校舍，县级政府可主导推行“确认使用权、搁置所有权”的确权模式，并向教育部门核发过渡性《教育公益用途使用证明》，赋予其统筹使用权；县级政府还应协同自然资源、住建等部门开设老年教育设施改造绿色通道，免去产权过户，仅凭安全鉴定和用途备案便可开办；广东省“百县千镇万村高质量发展工程”同样鼓励盘活闲置公共设施，县级政府可将这一机制融入其中，优先把闲置校舍改造为服务大湾区的乡村老年学堂，有效降低产权模糊带来的制度摩擦，助力教育强国目标下全龄友好社会的建设。

四、结论

教育强国建设要求推进全域教育资源一体化调配，打破学段、科室之间的资源壁垒^[12]，而县域教育资源的跨学段腾挪，正是基于教育强国建设需要，应对人口结构变迁，破解县域教育资源供需错配的垂直路径。本文揭示，县域教育资源跨学段腾挪的深层梗阻，实质是部门分割推高信息交易成本、编制绑定导致人力资本锁定、产权模糊引发资产沉淀等制度性摩擦。基于新制度经济学视角，破局路径清晰浮现：以数字平台贯通基础教育与终身教育的信息孤岛，精准匹配闲置校舍与老年教育需求，大幅降低搜寻与协调成本；创设教师编制周转池与跨学段流动通道，让富余师资柔性服务老年教育，将“闲置编制”转化为“人力红利”；针对多元产权校舍，推行“使用权确权、安全备案即办”的简化审批模式，化解“反公地悲剧”。这些制度创新直指教育强国建设、粤港澳大湾区人才高地打造与“百千万工程”落地需求，通过降低跨学段资源腾挪的制度交易成本，在积极应对少子老龄化的同时，构建起全龄友好、学习型社会的公共资源保障体系，让沉淀的教育资产在终身学习领域重新释放价值，实现教育共富。

利益冲突

作者声明，在发表本文方面不存在任何利益冲突。

参考文献

- [1] 怀集县人民政府. 怀集县 2026 年政府工作报告 [R]. 20260129.
- [2] [美] 道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行, 译. 上海: 上海格致出版社, 2008: 315.
- [3] 李涛, 邬志辉. 农村小规模学校撤并后闲置校舍盘活的现实梗阻与治理路径 [J]. 教育发展研究, 2020, 40 (20): 7178.
- [4] 西江网. 闲置资源“活”起来 乡村治理“暖”起来——坳仔镇社工站服务案例入选全省优秀名单 [EB/OL]. 20260424.
- [5] 黄健, 徐霄扬. 县域终身教育资源孤岛现象及其成因 [J]. 成人教育, 2022, 42 (08): 2732.
- [6] 卿素兰, 刘妍. 县域高中教师编制动态调整案例研究——基于人口流动的背景 [J]. 教师教育学报, 2026, 13(1): 36-44.
- [7] 中央机构编制委员会办公室, 教育部, 财政部. 关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知 [Z].

中央编办发〔2014〕72号,20141209.

[8] 国务院办公厅. 国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知〔Z〕. 国办发〔2001〕74号,20011011.

[9] 平和光. 县域教育资源统筹治理碎片化困境与破解策略[J]. 中国高教研究,2026(02): 8995.

[10] 教育部. 关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知〔Z〕. 教基〔2006〕13号,20060609.

[11] 怀集县自然资源局. 权籍调查公告—梁村镇中心初级中学(现怀集县梁村镇中心小学)土地使用范围界线[EB/OL]. 20260227.

[12] 吴瑞君,尹星星,张美丽. 教育强国建设目标下统筹优化国家及省域师资配置[J]. 教育研究,2023,44(09): 1221.