

康伟 褚祝杰 陈迎欣 编著

教育经济管理



JIAOYU JINGJI
GUAN LI

黑龙江人民出版社

教育经济管理

康 伟 褚祝杰 陈迎欣 编著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育经济管理/康伟,褚祝杰,陈迎欣编著. —哈尔滨:
黑龙江人民出版社,2008.4
ISBN 978-7-207-07783-7

I. 教... II. ①康... ②褚... ③陈... III. 教育
经济—经济管理 IV. G40-054

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 057629 号

责任编辑:刘海滨

封面设计:张 涛

教育经济管理

Jiaoyu Jingji Guanli

康 伟 褚祝杰 陈迎欣 编著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼
邮 编 150008
网 址 www.longpress.com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net
印 刷 黑龙江省教育厅印刷厂
开 本 880×1230 毫米 1/32
印 张 14
字 数 300 000
版 次 2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-207-07783-7/G·1825
定 价 28.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前 言

20 世纪 80 年代初期,教育经济学由西方传入我国。随着教育经济学在我国的发展和对其研究的不断深入,一门研究教育、经济与管理相互关系的新兴边缘学科——教育经济与管理学应运而生,近年来,一些院校开始尝试将其列入公共管理专业本科生、研究生课程。由于教育经济管理学学科较新,至今这方面成型的研究成果还比较少,在理论体系上建构的条件和能力尚不成熟,编者借鉴国内外比较前沿的研究成果,试从专题的角度就教育经济与管理学科的基本问题作些介绍和探索。

本书从变化中的教育研究对象出发,切入教育经济的基本理论问题,具体以专题形式阐述了教育的供需管理、教育成本管理专题、教育投资管理专题、教育收益管理专题、教育就业管理专题、过度教育研究专题、教师管理专题,同时考虑教育经济管理的研究对象以宏观教育现象为主的特点,在教育管理部分主要介绍了教育行政管理中的主要内容:教育行政体制、教育政策与法规、教育评价和教育督导,而没有涉及以学校为主体的微观学校教育管理的内容。对于此种尝试编者也心存忐忑,敬请专家和读者批评指正。

本书主要适用于教育经济与管理专业的本科生、研究生。同时,也可以作为其他相关教育人员的参考研究资料。

在编写本书的过程中,编者借鉴、参考、引用了许多教育学、经济学、管理学、教育经济学和教育管理学方面的成果。由于采用教材编写方式,在此没有一一列举,谨向原作者们表示衷心感谢。由于编写时间仓促,编者水平有限,难免存在不足和疏漏之处,敬请批评指正。

本书由主编拟定提纲,并统稿定稿。具体分工是:第一章、第二

章、康伟(哈尔滨工程大学)第三章,褚祝杰、康伟(哈尔滨工程大学)、马静岩(哈尔滨师范大学),第四章、第五章、第六章,褚祝杰(哈尔滨工程大学),第七章、第八章,康伟、赵伟(佳木斯大学),第九章,康伟、马静岩(哈尔滨师范大学),第十章、第十一章、第十二章,陈迎欣(哈尔滨工程大学),第十三章,赵伟(佳木斯大学)。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 教育概述	(1)
第二节 教育与经济	(13)
第三节 教育与管理	(23)
第四节 教育经济与管理学的学科性质和研究范围	(29)
第二章 教育与人力资本理论专题	(33)
第一节 早期人力资本思想	(33)
第二节 现代人力资本理论形成	(37)
第三节 人力资本理论的挑战	(45)
第四节 人力资本理论的演进与发展	(60)
第五节 人力资本理论简评	(61)
第六节 教育管理理论的主要研究方向	(64)
第三章 教育的供给与需求管理专题	(68)
第一节 教育的需求	(68)
第二节 教育的供给	(77)
第三节 教育供求的均衡与失衡	(82)
第四节 教育供求关系的调节	(86)
第四章 教育成本管理专题	(99)
第一节 教育成本概述	(99)
第二节 教育成本核算	(106)

第三节 教育成本分析	(116)
第四节 教育成本控制	(121)
第五章 教育投资管理专题	(134)
第一节 教育投资概述	(134)
第二节 教育投资的比例和分配	(144)
第三节 我国教育投资体系	(153)
第四节 我国教育投资的管理体制	(159)
第六章 教育收益管理专题	(167)
第一节 教育收益概述	(167)
第二节 教育收益的经济学分析	(172)
第三节 教育收益的计量	(179)
第四节 提高教育收益的途径	(192)
第七章 教育就业管理专题	(199)
第一节 就业的相关概念	(199)
第二节 就业问题的影响因素	(201)
第三节 教育与就业的关系	(204)
第四节 我国教育就业状况及基本特征	(213)
第五节 解决就业问题的教育策略	(216)
第八章 过度教育研究专题	(224)
第一节 过度教育的概念与测度	(224)
第二节 过度教育的成因与后果	(227)
第三节 我国过度教育的现状和特征	(237)
第四节 我国过度教育的防范与控制	(241)
第九章 教师管理专题	(250)
第一节 教师劳动的性质与特点	(250)
第二节 教师资源的优化配置	(256)
第三节 教师绩效管理	(262)

第四节 我国教师管理现状与困境	(272)
第五节 教师管理策略	(279)
第十章 教育行政体制	(291)
第一节 教育行政体制概述	(291)
第二节 我国的教育行政体制改革	(297)
第三节 外国教育行政体制的现状与改革	(310)
第四节 教育行政体制的发展趋势	(321)
第十一章 教育政策与法规	(327)
第一节 教育政策与法规概述	(327)
第二节 教育政策的制定与执行	(332)
第三节 教育立法	(339)
第十二章 教育评价	(356)
第一节 教育评价概述	(356)
第二节 定量教育评价方法	(360)
第三节 定性教育评价方法	(365)
第十三章 教育督导	(374)
第一节 教育督导概述	(374)
第二节 教育督导的内容、职能与原则	(383)
第三节 教育督导的过程	(400)
第四节 完善我国教育督导制度	(404)

第一章 导 论

第一节 教育概述

作为一门交叉学科,教育经济与管理以变化中的教育问题为研究对象,首先需要明确教育的基本问题及其不同时期的发展变化进而理清教育与经济、教育与管理之间的关系。

一、教育的起源

教育起源问题是教育的基本问题,它在教育理论研究中具有重要作用。教育起源问题涉及教育理论研究的各个方面,如教育本质的研讨,教育规律的分析,教育价值、功能的研究等问题都与之密切相关,因此说,不研究教育起源问题,就无法准确的把握整个教育的发展状况。关于教育的起源问题历史上先后形成几种不同的认识观。比较有代表性的观点主要有:

1. 生物起源说

生物起源论者认为,人类教育起源于动物界中各类动物的生存本能活动,其主要代表人物有利托尔诺、沛西·能等。

法国社会学家利托尔诺在其著作《各人种的教育演化》一书中认为,教育是一种在人类社会范围以外,远在人类出现之前就已产生的社会现象,大动物对小动物的爱护和照顾便是教育行为,昆虫界也有教师与学生,生存竞争和天性本能是教育的基础。动物正是基于生存与繁衍的天性本能才把“知识”与“技能”传授给幼小的动物,这种行为就是教育的最初形式与发端,后来的人类教育不过是继承了

动物界业已存在的教育形式,使其获得了新的性质而已。英国教育学家沛西·能在不列颠协会教育组织大会上的报告《人民的教育》中指出:“教育从它的起源来说,是一个生物学的过程,不仅一切人类社会,不管这个社会如何原始都有,甚至在高等动物中间,也有低级形式的“教育”,教育是“扎根于本能的不可避免的行为”。

对生物起源说提出异议的学者认为教育只能是人类社会所特有的现象,在动物中是不可能教育的,人与动物不同,人的活动不能由本能来指导。生物起源说否认了人与动物的区别,否认了教育的社会性,不能解释教育起源的全部原因。

2. 心理起源说

心理起源论者认为,教育起源于儿童对成人的无意识的模仿,其主要代表人物是美国教育家孟禄。

孟禄从心理学观点出发,根据原始社会没有学校、没有教师、没有教材的原始史实,判定教育起源于儿童对成人无意识的模仿。他在《教育史教科书》中写道,原始社会的教育“普遍采用的方式是简单的、无意识的模仿”,“原始社会只有最简单形式的教育,然而,在早期阶段中,教育过程却具备了教育最高发展阶段的所有基本特点”,即承认儿童对成人的无意识模仿便是最初的教育。

对心理起源说持否定观点的论者认为,心理起源说过分夸大了模仿在教育中的地位和作用,而对教育是一种有目的有意识的活动认识不足,否定了教育的目的性和意识性。如果把模仿看作最初的重要的教育手段是成立的,但把它看作教育的起源,就未免把复杂的教育产生问题简单化了。

3. 劳动起源说

劳动起源论者认为,教育起源于劳动,起源于劳动过程中社会生产需要和人的发展需要的辩证统一,其代表人物主要是前苏联米丁斯基、凯洛夫等教育史学家和教育学家。

米丁斯基在其著作《世界教育史》中提出:只有从恩格斯的“劳动创造了人本身”这个著名的原则出发,才能了解教育的起源。教育起源于人类特有的生产劳动。首先,人类的教育是伴随人类社会

的产生而一道产生的,推动人类教育起源的直接动因是劳动过程中人们传递生产经验和生活经验的实际社会需要。年长一代在创造工具、使用工具及生产劳动中,形成了一定的技能、技巧,积累了一定的经验,为了维持人类的生存和发展,他们必须把所掌握的技能、技巧和经验传授给下一代。此种传递生产劳动经验的活动即为教育产生的基础。其次,人类的劳动是社会的共同劳动。社会成员要遵守一定的行为准则,如服从纪律、尊敬长者。这些道德规范、风俗习惯以及宗教禁忌等方面的经验也需要传递给下一代。此种传递活动也促进了教育的产生和发展。

劳动起源说被视为马克思主义的唯物起源观。它自 20 世纪 50 年代由苏联传到我国,至 80 年代一直不容置疑。但从 80 年代初开始,有些研究者开始对劳动起源说提出了质疑。从目前已出现的否定劳动起源说的观点来看,这一观点的主要论据是:劳动起源说是在错误理解恩格斯“劳动创造了人本身”这一论断的基础上产生的,是以恩格斯这句话为前提进行逻辑推理的结果,它撇开了恩格斯“以至我们在某种意义上不得不说”等字句,孤立地从“劳动创造了人本身”这句话推演出“人类教育起源于劳动”的结论,而恩格斯的原意,是指劳动是整个人类生活的一个基本条件。

20 世纪 80 年代以后,我国学者在上述三种学说的基础之上对教育起源问题进行了进一步探讨,形成了需要起源说、前身起源学说、交往起源说、社会化影响说、劳动深化说和交流说等假说。这几种观点对教育起源问题的论述具备以下几个特点:

(1)除“前身起源学说”之外,都是建立在人类社会基础上来探讨教育起源的。也就是说,近年来的探讨基本上都承认这样一个事实,即教育是人类社会特有的现象。

(2)除了“劳动深化说”之外,其他几种观点虽承认教育的起源与劳动有关,但都否定了过去“劳动起源论”的观点。

(3)都更加注重教育的源,更加注重从教育自身的特点来探讨教育的源。

关于教育起源的各种学说的研讨,为我们提供了更多的值得深

思的问题,各种假说对我们更好的研究和把握相关教育理论与实践奠定了基础。

二、教育的发展

教育是人类特有的社会现象,人类社会的产生使教育成为可能,人类社会的演进不断向教育提出新的要求和新的挑战,促进了教育的发展。另一方面,教育的发展也推动了人类社会的进步。不同的社会历史时期,教育的内容、观念、形态、方法、手段不尽相同。根据教育的历史发展可将其分为三大时期:一是古代教育,包括原始社会、奴隶社会和封建社会的教育;二是现代教育,包括资本主义社会和社会主义社会的教育;三是未来的理想教育。

1. 古代教育

人类开始自己特有的发展历程之后,首先经历的是一个以各种群体纽带为依托的非独立的发展阶段。这是一个包括前资本主义各社会阶段的漫长时期。也就是说,古代教育从时间上划分,包括原始社会、奴隶社会、封建社会和资本主义社会早期。这一时期教育的特点和发展状况有以下几个方面:

(1)原始教育主要是在社会生产和生活的过程中进行的。

在原始社会里,由于生产力水平很低,教育还没有从社会生活中分化成为专门的事业,没有专门的教育机构和专职教育人员,它是在社会生产和社会生活的过程中进行的。这种教育,我们称之为原始的教育。原始的教育目的,在于形成一个人的性格、才能、技巧和道德品质;一个人是通过共同生活的过程来教育自己的,而“不是被别人所教育的”。家庭生活或氏族生活、工作或游戏、仪式或典礼等,都是“每天遇到的学习机会”;从家里母亲的照管到狩猎父亲的教导,从观察一年四季的变化到照管家畜或聆听长者讲故事和氏族巫士唱赞美诗,“到处都是学习的机会”。值得注意的是:“这种自然的、非制度化的学习方式,在世界广大地区内一直流行到今天;这种学习方式,至今仍是为千百万人提供教育的唯一形式。”所以,原始的教育方式并不局限在原始社会。奴隶社会和封建社会虽然有了学

校教育这种新的教育形式,但那是极少数人的事情;绝大多数人,仍然是在社会生产和社会生活的过程中进行教育的。这是古代教育的基本方式。

(2) 古代学校的出现和发展。

到了奴隶社会,随着生产力的发展和剩余产品的出现,便产生了一部分人专门管理生产、掌管国事、从事文化科学活动的可能,使社会上出现了脑力劳动与体力劳动的分工。这种分工,一方面推动了生产,产生了文字,出现了科学艺术的萌芽;另一方面,也促进了奴隶制的形成。正由于生产上出现了剩余产品和文化科学的发展,才为专门从事教育的工作人员和专门教育机构的出现,提供了物质基础和前提条件。因而,在奴隶社会里,出现了专门从事教育工作的教师,产生了学校教育,使教育从社会生活中分化出来,成为独立的形态。据可查证的资料,人类最早的学校,出现在公元前 2500 年左右的埃及。我国的学校,产生于公元前 1000 多年前的商代。学校的出现,意味着人类正规教育制度的诞生,是人类教育文明发展的一个质的飞跃。

(3) 教育阶级性的出现和强化。

原始社会没有阶级,因而原始社会的教育是没有阶级性的。到了奴隶社会,奴隶主占有生产资料和生产者学校教育被奴隶主阶级所独占,所有的学校,都是奴隶主阶级用来培养他们自己的子弟成为统治人才的场所。根据《礼记》等书记载,我国在夏朝已有名叫“庠”、“序”、“校”的施教机构;到了殷商和西周,又有“学”、“瞽宗”、“辟雍”、“泮宫”等学校的设立。但“学在官府”,政府垄断了文化和教育的大权,奴隶的子弟是无权问津的。从学校产生的时候起,教育便具有阶级性,成为统治阶级统治人民的工具。教育的阶级性,不仅体现在教育权和受教育权上,而且还体现在教育目的、教育内容、教育方法、教师选择与任用等方面。

在封建社会,教育的阶级性得到进一步强化。封建国家官僚机构与奴隶社会相比,更加复杂和更加完善。为了维护这样的国家机器,就必须加强等级制度和等级观念。封建社会的等级性,又以世袭

的方式、血缘的纽带维系,并涂上宗教色彩,所以特别明显和牢固,富有束缚力,成为封建社会统治的特征之一。这一特征在教育上的突出反映,就是学校教育具有明显的等级性、专制性和保守性。

(4) 学校教育与生产劳动相脱离。

奴隶社会中,体力劳动与脑力劳动分离与对立。反映在教育上,就表现为学校教育 with 生产劳动的脱离。学校与奴隶一开始就无缘,而奴隶正是当时社会中的直接生产者;能进学校的,却又是与直接生产过程无关的统治阶级的子女。奴隶主阶级,主要依靠对奴隶的占有权享有奴隶的全部劳动及其成果。因此,奴隶主要生活得更好,不是靠改进生产,而是靠占有更多的奴隶。这就决定了为奴隶主阶级服务的学校教育,与生产劳动不仅相脱离,而且鄙视生产劳动。从事生产劳动的人在社会上所处的低地位,使他们从事的活动和技艺也同遭鄙视,学校教育 with 生产劳动相脱离,在当时已被视为天经地义的了。

体力劳动与脑力劳动的分离与对立,从历史的观点看是不可避免的,它在促进社会生产力和文化教育事业的发展方面,都起过积极作用。然而,也正是这种观念作祟,使学校教育 with 生产劳动长期相脱离,并逐渐形成了一种教育传统。奴隶社会的学校,是这一传统的起点;封建社会的学校,进一步强化了这一传统。随着社会生产和文化的发展,这一传统越来越成为限制社会生产和技术发展的因素。

2. 现代教育

在资本主义社会,人的发展的这种矛盾状态是受资本主义的社会关系体系及其商品经济形式和生产力发展水平所制约的。马克思指出,资本主义的交换价值基础上的生产,“在产生出个人同自己和同别人的普遍异化的同时,也产生出个人关系和个人能力的普遍性和全面性”。一方面,这一阶段上存在着普遍的异化现象,主要表现为人同自己的劳动成果的异化、人同自己的活动的异化、人同自己的“类本质”的异化,以及人同他人的异化。这些异化,严重阻碍了个人的发展;但是另一方面,也正是在这一阶段,人的发展通过全面的、以个人身份进行的交往关系的建立,而在总体上出现了广泛的可能

性。而人的能力,也在总体上获得了广泛的拓展,形成了“全面的能力的体系”。这种“全面的能力的体系”,是与生产力在机器大工业阶段取得的巨大进步相一致的。而且,与“全面的能力的体系”相对应的,还有“多方面的需求”,人的需要也随着生产能力的发展而不断产生和不断满足。不过,“全面的能力的体系”也好,“多方面的需求”也好,都是从人的发展的总体上说的;就具体的个人而言,情况就不同了。个人发展的片面化和畸形化,不同阶级的成员个人发展的重大差别和不平衡,是总体上的全面性赖以形成的基础。全面的“体系”,是由这些片面的成分构成的。

值得注意的是,现代社会变化很快,而且越来越快。随着市场经济的发展、科学技术的进步、政治的不断变革,无论资本主义还是社会主义的社会关系体系,都在不断调整和完善。这样的社会条件,促使人的独立性不断增强,人对物的依赖性不断减弱,人的能力和需求不断全面发展,人的发展的独立性与依赖性、总体全面发展与个人片面发展的矛盾不断缓解。与此相适应,为现代社会培养新人的教育,也获得了快速的发展。

(1) 学校教育逐步普及。

19世纪中叶以后,各先进资本主义国家通过的有关普及义务教育的法律,大都具有强制性。如1852年美国马塞诸塞州的义务教育法,1870年英国的《初等教育法》,1872年德国的《普通教育法》,1881—1882年法国的《费里法案》,1886年日本的(小学校令)等等。正是这些具有强制性质法律的实施,使得先进资本主义国家,先后在19世纪末20世纪初普及了初等教育。在20世纪中后期,先进资本主义国家在二次大战后完成了中等教育的普及和实现了高等教育大众化;发展中国家由教育的极端落后向普及教育迈进,并取得了巨大的成绩。经过不懈的努力,我国已经完全普及了九年义务教育,并快速地实现了高等教育的大众化。学校教育的普及,是人类教育发展史上的一件大事。它既对社会的发展起到了不可估量的作用,又满足了人的发展需要。

(2) 教育的公共性日益突出。

资本主义社会初期,教育的阶级性还是比较明显的;它主要为新型的资产阶级服务,不反映或很少反映广大劳动人民的利益和愿望。但是,随着大工业生产的发展,随着工人阶级和其他劳动人民对教育权的争取,随着现代社会管理方式的变化,教育的阶级性日益淡化。在此情形下,教育逐渐成为社会的公共事业,成为社会的公共话题,也成为政治家们优先考虑的社会问题。例如,随着现代教育的普及,人的受教育权利不断扩大;而为了保障人的受教育权利,现代社会已经并在继续作出巨大的努力。联合国大会于1948年12月10日通过的《世界人权宣言》,不仅把儿童的受教育权看做是基本人权和生存权的一部分,而且规定:“教育应以充分发展人格并加强对人权和基本自由的尊重为目的。”1959年11月20日第14届联合国大会通过的《儿童权利宣言》,对儿童受教育的权利进一步作了规定:不仅强调了儿童的权利,而且强调了双亲、社会、国家应承担的义务;不仅强调了教育的社会需要,而且强调了儿童的身心发展需要。1989年11月20日在联合国大会上通过的《儿童权利公约》,进一步强调了儿童生存、发展和受教育的权利。保障“人人享有受教育的权利”,使教育的公共性日益突出,这是现代教育的一个重要进步。

(3) 教育的生产性不断增强。

在现代社会,随着机器大工业生产的发展和科学技术的进步,从事生产的劳动者就需要有一定的科学知识和技术。马克思曾说:“建立在机器工业上的生产力,整个生产过程不是靠生产者的技巧,而是科学在技术上的应用。”这就决定了现代学校教育,在教育目的上,既要培养统治和管理人才,又要培养大量的劳动者;在教学内容上,必须增加科学技术教育的分量,提高科学技术教育的地位,使之成为现代教育的中心;在教学方法上,则要采用与教学内容相适应的演示、实验、实习等方法。于是,学校教育日益与生产劳动相结合。正如马克思在《资本论》中所指出的那样:“从工厂制度之萌发了未来教育的幼芽,未来教育对所有已满一定年龄的儿童来说,就是生产劳动同智育和体育相结合,它不仅是提高社会生产的一种方法,而且是造就全面发展的人的唯一方法。”

现代教育与生产劳动的逐步结合,促使现代教育成为劳动力再生产的重要手段,也成为科学知识再生产和发展科学技术的重要手段,对提高社会生产效率和增加社会财富起着重要作用。因此,现代教育具有明显的生产性。现代教育的生产性和经济功能,得到了世界各国政府的高度重视,教育改革因此被看做是经济发展的战略性条件。许多国家都把教育看作是一种生产性事业,加大对教育的投入,积极发展教育事业,努力提高教育质量。同时,许多国家的经验也证明,优先发展教育,是发展科学技术、推动经济发展的有力保证。

(4) 教育制度逐步完善。

现代教育兴起以后,特别是在公共教育制度形成以后,随着学校大量增加,需要确定一定的规范作为衡量学校工作的尺度,并在学校职能健全以后,解决上下级别学校衔接、不同类型学校分工以及办学权限之类的问题。于是,学校制度、课程设置、考试制度等措施应运而生,促使现代教育向制度化的方向发展:现代教育的早期,以班级教学代替个别教学,出现了制度化教育的端倪;教育系统的形成,教育事业的普及,推动了教育“制度化”的进程;教育研究的进展与教育经验的积累,使“制度化教育”趋于成熟。

随着教育“制度化”的实现,在教育系统中,各级各类学校、社会教育机构及教育实体内部的教育活动、教育过程,都形成一定的标准。在教育系统、教育实体与教育过程中,按标准和规则操作,并逐级实行规范管理,从而尽可能排除了教育系统、教育实体和教育过程以外的干扰,尽可能排除了人为因素的干扰,使教育活动有序地开展。这样,就使教育事业不免带有同其他“制度化”事业共有的特征:一是划一性,即标准化,导致正规教育“十分死板”;二是封闭性,即以自身特有的标准、规则和规范,构筑壁垒,形成对其他系统、其他实体和其他过程的排他性,导致正规教育“十分狭隘”。如何克服制度化教育的划一性和封闭性带来的消极影响,是现代教育面临的一个重要课题。

3. 现代教育的特征与未来发展趋势

(1)“培养全面发展的个人”的理想从理论走向现实实践。现代