

北京市教育科学“九五”规划重点课题

办学效益 督导与评估

顾 问 / 侯守峰

主 编 / 王玉昆

副主编 / 薛家树

华 文 出 版 社

北京市教育科学“九五”规划重点课题

办学效益督导与评估

顾 问 侯守峰
主 编 王玉昆
副主编 薛家树

华 文 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

办学效益督导与评估 / 王玉昆编著. —北京: 华文出版社, 1999.5

ISBN 7-5075-0857-9

I. 办… II. 王… III. ①教育视导②教育评估 IV. G464

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 16585 号

华文出版社出版

(邮编 100800 北京市西城区府右街 135 号)

电话 (010) 63096781 (010) 66063891

新华书店经销

北京忠信诚胶印厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 6.375 印张 170 千字

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

*

印数: 0001—3000 册

定价: 14.00 元

序

《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中指出：“积极推进经济增长方式的转变，把提高经济效益作为经济工作的中心。形成有利于节约资源、降低消耗、增加效益的企业经营机制，有利于市场公平竞争和资源优化配置的经济运行机制，向结构优化要效益，向规模经济要效益，向科技进步要效益，向科学管理要效益”。教育作为社会发展的一个重要部门，必须适应经济体制和经济增长方式的转变，把优化资源配置、提高教学质量和办学效益作为改革和发展的方向和目标。

我国的基本国情之一是“穷国办大教育”。我们必须立足这个实际，不能把教育发展的立足点主要放在扩大外延上，必须优化配置并充分利用现有教育资源（人、财、物、场地、时间、空间、信息），继续走“内涵挖潜”的路子。供求矛盾是社会的普遍矛盾，我们教育系统也不例外。需求是无限的，资源是有限的，这是客观存在。如何解决这一矛盾？一般的说来，有三种解决的办法：一是增加投入；二是控制供需比例；三是提高现有资源的利用效率。当然，三者并举最好。然而，我们所处的时代是社会主义初级阶段，面对“穷国办大教育”的国情，上面所说的一、二两条办法只能从这个国情出发，逐步改善。因此，采取第三条办法，即“提高现有教育资源的利用效率”的办法就迫在眉睫了。教育改革的根本目的是提高整个中华民族的素质，换句话说，就是多出人才，快出人才，出好人才。如何实现这“多、

KAI 71/08

快、好”呢？关键是一个字，就是“省”。用教育经济学的观点来说，就是提高教育产出与教育投入的比率问题；用我们通常讲的话说，就是“少花钱，多办事”。“八五期间”，我们北京市东城区进行的中小学结构布局调整所取得的成效也充分说明了这一点。

“九五”期间，我们区中学仍然处于学生入学的高峰期，师资、场地、经费、设备仍然面临着严峻的困难；另一方面，小学在校生开始逐年递减。如何进一步优化教育资源配置、合理调整学校的规模和布局，依然是我们面临的一个重大课题。因此，我们组织了由教育局体改办和教行科牵头，各科室参加的《优化教育资源配置，提高办学效益》课题组，邀请北京师范大学的王善迈教授作了专题讲座，还聘请北京教育学院的王玉昆副教授担任课题组的学术顾问，研究第三步的结构布局调整，着力在“资源开发与节约并举、提高教育资源的综合利用效率”上做出新的尝试，迈出新的步伐。

在此期间，《办学效益督导与评估》课题组适时地、开创性地研究并设计了办学效益评价指标体系，进行了办学效益督导评估实验。尽管所设计的指标还有待进一步完善，所进行的督导依然处于实验阶段，但是，对于我区教育资源的优化配置和办学效益的提高起了积极的推动作用。

党的十五大明确要求我们，要“优化资源配置，提高教学质量和办学效益”。这既是一个重大的科研题目，更是一场深刻的改革。改革是要冲破各种阻力和破除各种世俗观念，方可实现的。要推进这项改革最重要的是“更新思想观念，转变发展思路”。从一定的意义讲，改革力度如何，在很大程度上取决于思想观念转变得如何？我们要高举邓小平理论的伟大旗帜，认真学习党的十五大精神，学习市场经济和教育经济学的基本理论和知识，努力做到“四破除”和“四树立”。即要破除传统的自给自

足自然经济思想，树立“大教育”观念，增强竞争意识，根据市场和社会需求培养一代新人；要破除因循守旧、安于现状的“等、靠、要”思想，树立登攀意识，加大改革力度，提高办学水平；要破除只重视传统经验，忽视现代科学技术的思想，树立“科教兴国”的观念，强化科技意识，学习并掌握现代教育理论，推进教育改革；要破除“条块分割”、盲目追求“小而全”的思想，树立“规模办学，提高效益”的观念，增强“资源共享”的意识，优化资源配置，提高办学的综合效益。

改革的实践需要理论的指导，改革的实践也必将推动理论的发展。由王玉昆和薛家树同志主编的这本书，在综合国内外教育经济学研究成果、总结我区优化教育资源配置经验的基础上，从理论的高度上提出了颇有价值的创见和政策建议。我殷切地希望全区的中小学管理干部和教育行政人员认真地读一读这本书，也殷切地希望广大教育经济学理论工作者、教育行政人员、教育督导人员进一步共同研究这一课题。

侯守峰

1999年1月

前 言

人类的需求是无限的，而经济资源不仅是有限的，而且是稀缺的。人类需求的无限性与经济资源有限性之间的矛盾，决定了人们必须就如何运用有限的经济资源更好地满足人类的需求做出抉择，以实现资源的优化配置和充分利用，从而最大限度地满足人类的需求。

社会主义市场经济体制的建立和发展，形成了经济资源优化配置与充分利用的有效运行机制，为我国生产力的持续发展和企业经济效益的提高开辟了广阔的道路。然而，为经济和社会发展培养人才和劳动后备力量的教育部门，如何实现教育资源的优化配置与充分利用，运用有限的教育资源培养数量更多、质量更好的人才，依然是教育改革和发展中面临的一个重大课题。

市场经济的基本功能是优化资源配置。价值规律的作用迫使企业优化生产资源的配置与生产力的合理布局，以较低的生产成本生产出数量更多、质量更好的产品。在社会主义市场经济条件下，市场机制将在资源配置中起基础性作用。但是，由于教育是一种社会公益事业，教育，特别是义务教育的资源配置仍然是政府行为。尽管教育的成果——一定数量和质量的劳动后备力量和专门人才，不是商品，市场经济规律也不可能完全像在经济部门那样在教育部门发挥作用，但是，教育部门同样也有一个优化资源配置问题。

在市场经济条件下，投资收益的最大化是投资者普遍追求的

目标。教育支出，作为劳动力再生产的一种生产性投资，也同其他投资一样，应该追求投资收益的最大化。当然，这里所谓的教育投资收益最大化，并不意味着教育机构也应该以盈利为目标，以赚钱为目的，而是说教育机构应该在尽量降低教育成本的同时增加成果，以较少的费用培养出数量更多、质量更好的学生。

从实际情况看，一方面，各级各类教育投资短缺，尤其是中小学教育经费不足；另一方面，在各级各类教育中也存在着教育资源配置不合理、办学效益不高，乃至教育资源浪费的现象。针对这种情况，江泽民同志在党的十五大政治报告中要求我们：“合理配置教育资源，提高教学质量和办学效益”。

当前，我国的改革开放和现代化建设事业进入了一个新阶段。建立社会主义市场经济体制，进一步解放和发展生产力，使国民经济整体素质和综合国力都迈上一个新台阶，这是摆在我们面前的历史任务。完成这个任务，必须改革和发展教育事业，提高全民族的素质。因为，从根本上说，科技的发展，经济的振兴，乃至整个社会的进步，都取决于劳动者素质的提高和大量合格人才的培养。一方面，我国生产力落后，人口众多，经济不发达，人均国民收入很低，教育投资严重不足；另一方面，为了摆脱贫穷，摆脱落后，实现四个现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家，又必须大力发展教育。因此，教育资源的稀缺与教育需求日益增长之间的矛盾，将在一个相当长的时期内表现得十分尖锐。面对这种穷国办大教育的现实，除了要充分认识教育的战略地位，尽一切努力增加教育投资之外，必须优化教育资源配置、提高办学效益，用较少的教育投资，培养出数量更多、质量更好的合格人才。因此，研究优化教育资源配置、提高办学效益问题，对于促进我国教育事业的发展具有重大的现实意义。

二

本书是理论工作者和教育行政人员共同合作的研究成果，是理论与实践相结合的产物。90年代初，我应邀为北京市东城区中小学校长和教育行政干部讲授了教育经济学课程。理论知识一旦被管理者掌握，就会变成巨大的物质力量。“八五”期间，该区出现初中入学高峰，连续四年净增新生307个教学班，近20000人。如果建新校，按每校24个教学班建制，需要建13所中学，占地20万平方米，建校资金至少需要1.2亿元。但是，该区运用教育经济学中的学校规模经济理论，适度扩大原有中学的规模，合理调整中学的布局，结果仅用了1000万元，就解决了新增的20000多名初中生的入学问题，从而节约资金1.1亿元。原北京市教育局局长陶春辉同志1994年10月11日在市教育局组织的“东城区学校布局调整现场会”上曾对此举予以充分肯定，指出：“东城区从实际出发，解放思想，实事求是，正视困难和问题，探路子，找对策，用深化改革的办法解决困难，推进教育事业的发展，这一经验值得我们认真学习。”

“九五”期间，该区小学和中学在校生将依次逐年减少。到2000年，小学在校生将比1996年减少16177人，中学在校生将比1996年减少7169人。为了实施教育资源节约型的教育可持续发展战略，该区教育局侯守峰同志亲自挂帅，成立了由教育局各科室主要负责人组成的“优化教育资源配置，提高办学效益”课题组，聘请我担任学术顾问，共同研究教育资源重组和学校规模、布局调整等问题。这个课题组的研究成果，不仅为该区今后教育资源的优化配置提供了科学的依据，而且也为本书的写作积累了丰富的资料。1997年7月5日和7月7日，《中国教育报》第一版对课题组的一些研究成果进行了报道，使我进一步认识到

研究教育资源优化配置问题的普遍意义，促成了编著此书的动因。

为了敦促学校管理者和教育行政人员不断提高办学效益，必须建立相应的制约监督机制。我国自1986年建立教育督导制度以来，不断改进和完善教育督导工作，对于保证国家教育方针、政策、法规的贯彻执行和教育目标的实现，起了积极推动作用，对于我国教育改革和发展做出了显著贡献。1991年，原国家教育委员会在《普通中小学校督导评估工作指导纲要》中，已经把办学效益作为教育督导的一项重要内容，但是，由于缺少可操作的评价指标，办学效益的督导与评价尚属一项空白。1996年，由我作为课题负责人，与东城区人民政府督学室共同申报的北京市教育科学“九五”规划重点课题《普通中学办学效益的督导与评估》被批准立项。于是，我和课题组的成员一起设计了办学效益评价指标体系，并且进行了督导评估实验。该课题组的研究成果，构成了本书的主要组成部分。

三

本书第一编主要阐述办学效益的内涵和外延。教育经济学的基本理论告诉我们，教育支出是用于劳动力再生产的一种投资。教育投资投入的教育领域之后，转化为教育所用的资源，其结果是培养或提高了学生的知识和技能。教育所培养的人才和劳动后备力量一旦进入生产部门，就会创造更高的劳动生产率，带来巨大的经济效益和广泛的社会效益。根据教育经济学的基本原理，我们把办学效益定义为：为实现一定教育目标所耗费的教育成本与所取得的教育成果之间的比率关系。在此基础上，论证了研究办学效益的目的和意义，研究办学效益的方法，并且介绍了一些国内外有关中小学办学效益的研究成果。

第二编主要阐述办学效益督导与评价问题。首先，阐述了设计办学效益评价指标体系的原则和方法。然后，以中小学校为评价对象，运用教育经济学、教育统计学和教育督导评价的有关知识，设计了办学效益的评价指标；运用这一指标体系，对北京市东城区13所普通中学的办学效益，进行了督导评价。最后，对办学效益督导评价结果进行了分析，并论证了所设计指标的可行性。

第三编主要阐述教育资源的优化配置和学校规模经济问题。运用北京市东城区教育局《优化教育资源配置，提高办学效益》课题组提供的资料，结合办学效益督导评价中发现的一些问题，分析了当前教育资源配置和利用方面存在的主要问题。然后，针对这些问题，提出了优化教育人力资源和物力资源配置的建议。最后，运用教育的生产成本函数，论证了学校规模经济理论，并阐述了在生源发生变动的情况下，调整学校规模和布局的原则和方法。

本书中提出的有关优化教育资源配置、提高办学效益的政策性建议，仅仅是作者个人的观点，并不代表政府有关部门的意见，特此声明。

四

本书是北京市教育科学“九五”规划重点课题《普通中学办学效益的督导与评估》的研究成果。课题负责人是北京教育学院王玉昆，课题组成员有北京市东城区人民政府督学室薛家树、肖孔钢、刘乐儒，北京教育学院徐中伟，北京教育学院东城分院李梅英。

本书第一章至第四章、第十章由王玉昆撰写，第五章由刘乐儒撰写，第六章由薛家树撰写，第七章由肖孔钢撰写，第八章由

李梅英撰写，第九章由徐中伟撰写，最后，由王玉昆统编全书。北京市东城区教育局长侯守峰在百忙中审阅了书稿并为本书作序。

本书在编写过程中，运用了北京市东城区教育局《优化教育资源配置，提高办学效益》课题组的有关资料和研究成果。在此，谨向该课题组全体成员表示衷心的感谢！

王玉昆

1998年12月 北京

目 录

前 言	(1)
-----	-----

第一编 办学效益研究综述

第一章 办学效益概述	(3)
------------	-----

第一节 办学效益的涵义	(3)
-------------	-----

第二节 研究办学效益的意义	(10)
---------------	------

第三节 研究办学效益的方法	(15)
---------------	------

第二章 办学的成本	(19)
-----------	------

第一节 教育成本及其类别	(19)
--------------	------

第二节 教育成本的核算	(24)
-------------	------

第三节 我国教育成本的估算	(30)
---------------	------

第三章 办学的外部效益	(35)
-------------	------

第一节 办学外部效益及其类别	(35)
----------------	------

第二节 办学外部效益的实证研究	(43)
-----------------	------

第三节 教育对国民经济增长的贡献	(50)
------------------	------

第四章 办学的内部效益	(57)
-------------	------

第一节 办学内部效益与计量方法	(57)
-----------------	------

第二节 美国列文对办学内部效益的研究	(62)
--------------------	------

第三节 国内有关办学内部效益的研究	(67)
-------------------	------

第二编 办学效益督导与评估

第五章 办学效益评价指标设计原则	(77)
------------------	------

第一节 办学效益评价的指导思想和原则	(77)
--------------------	------

第二节	办学效益评价指标设计要求	(82)
第六章	办学效应评价的指标体系	(91)
第一节	评价办学效益的单项指标	(91)
第二节	评价办学效益的综合指标	(100)
第三节	办学效益评价中有待研究的问题	(108)
第七章	办学效益督导实验	(114)
第一节	办学效益督导的意义	(114)
第二节	办学效益督导的程序	(119)
第三节	办学效益督导的实验	(124)

第三编 教育资源的优化配置

第八章	教育物力资源的优化配置	(135)
第一节	物力资源配置的基本情况	(135)
第二节	物力资源配置与管理中存在的问题	(142)
第三节	物力资源优化配置与充分利用	(145)
第九章	教育人力资源的优化配置	(151)
第一节	人力资源配置存在的问题	(151)
第二节	人力资源的优化配置	(155)
第三节	教师劳动的组织与效率	(161)
第十章	学校适度规模与合理布局	(171)
第一节	教育生产成本函数	(171)
第二节	学校规模经济理论与实证研究	(178)
第三节	学校规模和布局调整的原则和方法	(184)

第一编

办学效益研究综述



第一章 办学效益概述

江泽民同志在党的十五大报告中要求各级各类学校“合理配置教育资源，提高教学质量和办学效益。”何为办学效益？研究办学效益的方法和意义是什么？本章将阐述这些问题。

第一节 办学效益的涵义

一、教育与人力资本投资

教育是一种有目的的培养人的社会实践活动，是按照一定的教育目的，有计划、有系统、有组织地对受教育者传授思想品德和知识技能，使受教育者在德智体等各方面都得到发展的活动。从社会再生产的角度来看，教育的基本功能是培养人的劳动能力，教育是劳动力再生产的重要手段。

劳动者的劳动能力是体力和智力的总和。作为劳动能力构成要素之一的体力，虽然属于人的肉体的自然能力，但这方面能力的发展，也需要教育给以一定的培养和训练，才能改变其自然形态，使之适合生产劳动的需要。构成劳动能力另一要素的智力，则几乎完全靠教育的培养才能形成。劳动经验要靠教育传递，科学文化知识和劳动技能也必须通过教育才能掌握。这就需要有培