

21世纪公共管理系列教材

教育经济 与管理

娄成武 史万兵 编著

Public
Administration
Public
Management



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

教育经济与管理

娄成武 史万兵 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育经济与管理/娄成武,史万兵编著.
北京:中国人民大学出版社,2004
(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-05463-3/D·1002

I. 教…

II. ①娄…②史…

III. 教育经济学-高等学校-教材②教育管理学-高等学校-教材

IV. G40-05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 029635 号

21 世纪公共管理系列教材

教育经济与管理

娄成武 史万兵 编著

出版发行 中国人民大学出版社
社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080
电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)
010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)
网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)
经 销 新华书店
印 刷 北京雅艺彩印有限公司
开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 5 月第 1 版
印 张 23.25 印 次 2004 年 5 月第 1 次印刷
字 数 417 000 定 价 26.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的



公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

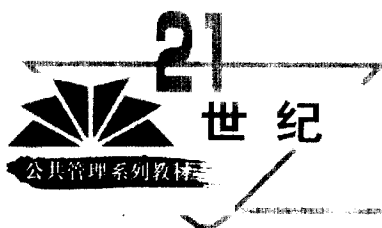
本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前 言

由于教育经济与管理学学科较新，至今尚未看到这方面成型的研究成果，因而笔者在建构教育经济与管理学的学科体系时，不免心存忐忑。出于如下的考虑，我们努力编著了本书。

第一，作为公共事业管理专业本科生所使用的教材，应该使学生对教育这个公共事业管理部门的内涵有所了解。因而，开篇就对教育的基本问题进行了介绍。

第二，论证了教育经济与管理学学科的基本问题，主要包括该学科的学科属性、研究对象、研究方法及其隶属的学科。

第三，作为教育经济与管理学的宏观理论的教育经济重大理论问题成为本书的重要内容，主要包括个人全面发展理论、现代人的生活质量与教育之关系理论、现代教育同现代生产相结合的特征与趋势、市场经济与教育变革、知识经济与教育创新等。

第四，教育经济管理作为该学科体系的核心内容而被阐发，囊括了教育经济微观领域的全部管理问题，主要涵盖了教育的需求与供给管理、教育成本管理、教育投资管理、教育收益管理、教师管理及教育产业管理等。

第五，还对教育管理的基本内容，如教学管理、科研管理、教育人力资源管

理、教育管理体制、教育政策与法规、教育督导、教育评估等进行了简明扼要的介绍，旨在使公共事业管理专业的本科生对教育管理的主要内容有初步而全面的了解。

总之，该学科体系从教育基本概念出发，切入教育经济的基本理论问题，全面阐述了教育经济管理内容，同时简明扼要地介绍了教育管理的基本内容。

本书主要适用于教育经济与管理专业的本科生、研究生，公共事业管理专业的本科生及公共管理硕士（MPA）等诸层次学生；同时，也可以作为高等院校教育系、教育管理系、公共管理学院、教育科学研究所的教学、研究工作人员的研究参考资料；也可供教育行政部门的干部、企业、事业单位的教育管理人员使用。

在编写本书的过程中，笔者援引和参考了许多经济学、教育学、教育管理学、教育经济学以及管理学方面的成果，在充分吸纳学术界崭新的研究成果的基础上，尝试着架构教育经济与管理学科体系，为此，在书稿付梓之际，心中感激前辈研究成果的奠基作用，同时，不安之情也油然而生，只希望自己能够对教育经济与管理学学科的建设与发展，起到抛砖引玉的作用，果真如此，笔者的拙作即使成为众矢之的，也不足惜。另外，由于编写时间仓促及笔者水平的限制，本书难免存在许多不足和疏漏之处，敬请广大读者不吝赐教。

娄成武

2004年2月



目 录

绪论..... 1

第1编 教育与经济

第1章 教育概述 17

 1.1 教育的产生与发展..... 17

 1.2 教育与社会发展..... 23

 1.3 教育与人的发展..... 27

 1.4 教育的基本形态..... 29

 1.5 教育制度..... 35

 1.6 教育目的..... 41

 本章小结 43

 关键术语 44

 复习思考题 44



第2章 教育与人的全面发展及生活质量的提高	45
2.1 人的全面发展	45
2.2 教育与现代人的全面发展	52
2.3 教育与现代人的生活质量的提高	54
本章小结	62
关键术语	63
复习思考题	63
第3章 现代教育与现代生产相结合的特征和趋势	64
3.1 现代教育与现代生产的概念界定	65
3.2 现代教育与现代生产相结合的特点	68
3.3 现代教育与现代生产相结合的趋势	75
3.4 现代教育与现代生产相结合的结合点	82
3.5 现代教育与现代生产相结合过程中应注意的问题	87
本章小结	91
关键术语	91
复习思考题	92
第4章 市场经济与教育改革	93
4.1 市场经济述概述	93
4.2 市场经济引发的教育改革	96
4.3 从我国教育市场的非均衡性看教育公平问题	103
4.4 教育资源配置与社会公平	109
本章小结	112
关键术语	112
复习思考题	112
第5章 知识经济与教育创新	114
5.1 知识经济与信息社会	115
5.2 创新人才与创新系统	120
5.3 教育的改革与创新	124
本章小结	129
关键术语	129

复习思考题	129
-------	-----

第2编 教育经济管理

第6章 教育需求与教育供给管理	133
6.1 教育需求	134
6.2 教育供给	137
6.3 教育供求均衡	140
6.4 我国教育供求均衡的调控	142
本章小结	149
关键术语	150
复习思考题	150
第7章 教育成本管理	151
7.1 教育成本概述	151
7.2 教育成本计量	154
7.3 教育成本分析	158
7.4 教育成本控制	162
本章小结	165
关键术语	166
复习思考题	166
第8章 教育投资管理	167
8.1 教育投资的筹措、分配和使用	168
8.2 教育投资比例	171
8.3 教育投资结构合理化的标准和实现途径	176
8.4 我国教育投资的管理体制	179
本章小结	184
关键术语	185
复习思考题	185
第9章 教育收益管理	186
9.1 教育收益概述	186



9.2 教育收益的计量	191
9.3 提高教育收益的途径	204
本章小结	207
关键术语	208
复习思考题	208
第 10 章 教育产业管理	209
10.1 教育产业概述	209
10.2 加强教育产业管理	216
本章小结	222
关键术语	222
复习思考题	222
第 11 章 教师管理	223
11.1 教师的劳动性质及其劳动价值	224
11.2 教师的劳动报酬	228
11.3 教育的供给与需求	233
11.4 市场经济条件下的教师管理	238
本章小结	243
关键术语	244
复习思考题	244
第 12 章 教育的产学研相结合及其管理模式	245
12.1 全面认识产学研相结合	245
12.2 我国产学研的合作现状	254
12.3 实现产学研联合管理	261
本章小结	265
关键术语	265
复习思考题	265
第 13 章 教育就业管理	266
13.1 教育与就业的关系	266
13.2 我国教育就业管理中存在的问题	271

13.3 国外教育就业管理的经验及发展趋势	275
13.4 我国教育就业管理改革的政策建议及趋势	280
本章小结	284
关键术语	285
复习思考题	285

第3编 教育管理

第14章 教育行政管理	289
14.1 教育行政体制	290
14.2 教育政策与法规	295
14.3 教育督导	307
14.4 教育评价	315
14.5 教育财政	320
本章小结	325
关键术语	326
复习思考题	326
第15章 学校教育管理	327
15.1 学校管理体制	328
15.2 教学管理	333
15.3 教育科学研究工作管理	338
15.4 学校人力资源开发与管理	342
15.5 后勤管理	348
本章小结	354
关键术语	355
复习思考题	355
参考文献	356



绪 论

关于教育经济与管理这一学科的设置，理论界有过激烈的争论，大家各抒己见，形成了两种具有代表性的观点。

1. 质疑教育经济与管理这一学科设置的合理性

20世纪80年代以来，我国的人文社会科学也和自然科学一样，迎来了百花齐放的灿烂之春，一系列新兴学科，尤其是由两门或两门以上不同学科交叉而产生的新兴学科，如雨后春笋般产生。在教育经济学和教育管理学两门学科之间，也经历了一个交叉和重组的过程。以1997年为例，此前，它们是两个并列的学科，此后，则调整合并为一个新的学科，称为教育经济与管理。必须指出的是，对于该学科的建设，大家似乎都在一种可接受的前提之下约定俗成，但也有人对其合理性提出质疑。下面从四个方面阐述这一观点。

(1) 教育经济与管理学是一个行政性重组的学科。首先应该承认，将教育经济学与教育管理学两门学科整合为教育经济与管理这样一门具有复杂性的学科，对于顺应学科发展的客观规律和历史潮流，拓宽学科的专业基础面，促进高层次复合型人才的培养等，无疑是有益的。因为，任何一门学科都必须以学科构建要求与社会实践的某种特殊的、不断变化的融合为基础，这些要求和实践相互支撑，共同作用于学科的创立和发展，并促使其日益制度化。如果说从1850年到

1945年的将近100年间,学科的名称渐趋减少的话,那么1945年以后则出现了一个反向的曲线运动,新学科名称不断产生,并且都获得了适当的制度性基础。特别是“跨学科”这一概念的出现,不仅遏止了现存学科之独特性逐步减弱的颓势,而且也模糊了学科之间的界限,并将这些学科从困境中解救出来,重新确认了它们的合法性,进一步扩大了它们的研究范畴。鉴于此,海外华人学者傅伟勋先生曾凭借其对当代科学发展趋势的总体把握和远见卓识,提出“科际整合哲学”,又称“科际整合的探索理念之学”(Philosophy of Interdisciplinary Studies)^①,用以概括和指导各学科之间的分工协作和联合通约。当然,这是就学科内在发展的要求而言的。

另一方面,一门学科以其独特的措辞被构建起来,还受着诸如国家政权和研究人员所处的政治情景、所持的研究兴趣和研究方向以及涉入公务活动的程度等因素的制约和影响。因为尽管我们通常都在孜孜追求,试图能够绘制出世界各国人文社会科学发展的总体格局和图景,揭示其一般的普遍性规律,然而学科门类的划分与合并最重要的是依据国家、民族、文化习性甚至是机构的不同而不同。“而且,在今天,无论是就不同的学科来看,还是就同一学科在世界各地的不同表现形态来看,学科的内在凝聚力和灵活性都有程度上的不同。”^②说到底,这是由人文社会科学所具有的民族性、区域性和人文性特点所决定的,即它总是以服务于一定的社会实践为宗旨。具体到教育经济与管理学科,其基本设置亦是以我国政府对人才培养和学科发展的指导思想为依归的。从本质上讲,这是一种行政性的学科重组。诚如福柯所说,学科的建构无法逃遁权力的天罗地网、政府的管制,受制于一种特殊的社会专长,而这些专长也受制于政府管制权力运用所形成的行政领域,学科的构建过程亦是政府意志介入的过程,国家政权的力量在其中扮演了极其重要的角色,是它在引导着学科往实用的方向发展。总之,教育经济与管理这门学科的诞生,固然是由其内在的学术张力所引致,但更重要的却是由外在的社会需求所催发,或者说,它是一门偏重于学位与研究生教育及人才培养而忽视学科自身建设,并通过行政途径将教育经济学与教育管理学两门学科人为地拼合组装在一起的专业,而非真正意义上的学科间的自由交汇与融合自然而然地产生出来的学科。

(2) 教育经济与管理学是一个偏于专业教育的学科。任何一门学科的理论架构都主要是由概念和内涵于概念体系或模式之中的逻辑线索及以此为基础的分析

^① 李政涛:《教育科学与相关学科的对话》,139页,上海,上海教育出版社,2001。

^② 沃勒斯坦等:《开放社会科学》,105页,北京,生活·读书·新知三联书店,1997。



模式所构成的。两门及两门以上学科相遇或碰撞，并汇聚构成一门新的学科，既不应是无意识的、直觉的、通感的，或者是以主观意志与外力强加的，当然也不是仅满足于学科间的简单叠加，包括相互间概念的叠加和分析模式的叠加，更不能搞“殖民式”的联姻，将甲框架完全置于乙框架内，并试图让其处于支配地位，采用乙框架来透视、衡量甲框架的性质和内容，进而对甲框架知识生产的性质和方向产生制约作用，而应是学科之间相互交叉、接纳、包容、互补、磨合，寻找同源进而融为一体的过程，是一种有意识的理论选择的产物。因为两门以上学科之间的不相容性或不可通约性总是存在的，包括其世界观和方法论的不同、理论假设和理论体系以及研究传统和陈述格式的不同等等。

胡塞尔曾经从逻辑观念的角度探讨（学科）内容的相容性与不相容性问题，提出了“相容性相互关系（相容性或不相容性）的可逆转性公理”。该公理指“统一与争执，或者说，协调性与不协调性——这两对概念涉及同一个相互关系之基础——彼此相互排斥（这又意味着：它们彼此不协调）”^①。也就是说，两门以上学科之间有着既相连通又不一致的地方，虽然从语言逻辑角度来看，不同的学科理论陈述之间具有共存性、共通性，或者说没有一个理由陈述不是以其他陈述为前提的，任何理论陈述周围都有一个共在的范围、体系和连续的效果、功能与作用的分配^②，然而相互之间的不可通约性终将是阻滞学科融合的障碍。如何消除障碍，促进贯通？外在的社会实践需求无疑具有助推作用，但最根本的力量还是来源于学科自身发展的需求，至少相互之间的包容与吸引力要大于其拒斥与排挤力，否则它们走不到一块，即使勉强捏合在一起，终究是貌合神离。尤其是像教育经济与管理这样的新学科，其设置决不能仅以国家作为理所当然的学术权威，不能将学科完全划归国家行政管理的范畴，更不能将学科设置行为异化为一种行政行为，在这个问题上，应提倡一种多元普遍主义，建构一种新的学科设置的客观性观念。一方面要面对追求规律性知识和理解特殊现象的张力；另一方面又要在批判绝对中立知识这一错误前提的同时，拒绝把知识零碎化，进而建立弹性的跨学科制度。一方面要关注学位与研究生教育，着眼于宽基础专业人才的培养；另一方面，又不能忽视和违背学科自身发展的特点和规律，搞“捆绑式”结合，因为按照沃勒斯坦的观点，超越学科间的制约和边界不能靠简单的多学科的综合。

令人遗憾的是，该学科的设置恰恰违背了上述原理和精神，其设置主旨偏重

① 李政涛：《教育科学与相关学科的对话》，117页。

② 参见同上书，135页。

于国家对高层次复合型人才培养的社会需求而未能充分考虑学科自身的发展。具体来讲,也就是设置前未能作充分必要的论证,而是把视点集中于专业教育方面,混淆了“学科”和“专业”这两个概念的区别,在较为宽泛而非常严格的意义上取其同一的含义而用之。究其原因,虽其名曰学科,其实只是一种专业,或者说是一种狭义的一类同于专业的学科,因而当初更多的是把它当作人才培养的专业看,而未能从学科与专业的整体建设上进行统筹考虑,包括对设置后两门学科能否形成并保持统一的概念、方法和标准,其新的研究视角和思维方式是什么,能在多大程度上改变传统的窄口径人才培养模式以及促进学科建设等,均缺乏必要的前瞻性或预测性研究,加之对该学科设置后的建设实践及其中出现的一些始料未及的问题缺乏必要的学术敏感和跟踪了解,以致操作过程中出现的问题至今未能及时发现和解决。

(3) 教育经济与管理学是一个难以确定归属的学科。我们知道,教育经济与管理是由教育经济学和教育管理学叠合而成的学科,毫无疑问,其直接的上一级学科也应是这两门学科,而其间接的学科归属则应是经济学、管理学和教育学,或者说应该由这三门学科共同构成并融合的次一级学科。但国内教育界或学术界对这一问题的认识和看法并不一致。在官方发布的一些文件或设置的图表中,通常将其归属于管理学,其上一级学科为公共管理。而在学术界,主要是一些设有该学科的高师院校,将其归类于教育科学,一般将其置于教育学系、教育科学学院等教学研究的机构内,鲜有将其归属于经济学门类的。这样既造成了学科归属的越级提升和各执一词直至混乱无序的问题,也折射出这种合并难以操作甚至有名无实。本来,在教育学科和相关学科之间,其交叉而成的下位学科的归属与地位之争就一直没有间断过。早在18世纪,赫尔巴特就曾站在维护教育学科的立场上,提出过教育领域正不断招到其他学科的入侵而成为其他学科领地的预警。时至今日,教育学界仍有不少人士主张这些交叉学科应该姓“教”而非其他“杂姓”,而另外一些人士则持相反的观点,可谓莫衷一是。

以教育经济学为例,第一种意见认为它是经济科学体系中的一个新领域,是经济学的的一个分支,应成为部门经济学,理由是该学科主要是运用经济学的知识来研究教育领域中的经济问题、经济现象和规律;第二种意见则相反,认为它是一门新兴的教育科学,因为它除了运用经济学的理论和计量方法之外,还运用教育学的理论和研究方法,其研究范围也主要在教育领域,而不在经济领域;第三种意见属于独立派,认为该学科既不是部门经济,也不是教育学分支,而是一门新兴的独立学科,有着经济与教育相重合的特殊规律;第四种意见则巧妙地以“多学科交叉性质”来回避在教育学和经济学之间做非此即彼的选择,主张暂缓



将该学科归属于某一固定的学科领域，这实际上是消解或避免了该学科的归属之争这一敏感性问题。^① 同样，关于教育管理学的学科归属，也有人或认为它是教育科学的分支学科，或认为它是管理科学的分支学科，或认为它既是教育学的组成部分，又是管理科学的一个分支，是教育科学和管理科学之间的边缘性学科或交叉性学科，或者既是两者的边缘学科，又是各自的分支学科等几种不同的观点。^② 值得注意的是，作为其上位学科的教育经济学或教育管理学的学科归属尚且如此公婆各说、仁智互见，却又匆忙地将两者凑合在一起，而且还越过它们直接与其更上位的管理学等学科挂连，这不仅有违于学科发展的常理，而且也有悖于学科谱系中的伦理，极易造成新的混乱。

应该说，教育经济与管理学科的隔代父系学科是经济学、管理学及教育学。就该学科构建的初衷而言，亦是要经济与管理并重，或是要在并重的基础上有所侧重，所以当初在两者之间用了一个连词“与”，以表明其地位的并列和同等，至少它们之间不存在孰轻孰重的问题。而在其后实际的操作过程中，大都仍偏重于一隅，将该学科归类于管理学，这种情况一方面固然反映了操作者泥守定见的思维定式，即他们总是一相情愿地将一些子系学科的属学科定为一门新学科，而未能顺应现代学科的发展趋势，让本来就是有多学科交叉产生的新型综合学科、边缘学科或交叉学科仍然复归其多门属学科的原位；另一方面，虽然其字面形式是“教育经济与管理”，而其学科建设的重心仍在管理方面，表明了其学科设置原意与学科实际发展的自相矛盾。

(4) 教育经济与管理学是一个超越发展阶段的学科。就教育经济学和教育管理学的两门学科的历史、现状及趋势而言，经过近一个世纪的演进，现正分门别类地向各个方向延伸，如教育经济管理专题研究、教育管理专题研究等，但最多也只是些专题研究，离“学”似乎还有相当的距离，严格地讲，作为父系或母系学科的教育经济学和教育管理学这两门学科也还远未能称为“学”。以教育经济学为例，它的发展大致经历了20世纪20年代至50年代末的萌芽时期，60年代的形成时期和70年代以后的大发展时期三个历史时期，并相继形成了人力资本理论、筛选理论、劳动力市场划分理论、社会化理论等研究成果和流派^③。但虽然从亚当·斯密以来，几乎每一部经济学的经典著作都在告诉人们经济学的视角是什么、经济学家是怎样思考问题的，尤其是近几十年来流行的具有经典价值

① 参见李政涛：《教育科学与相关学科的对话》，77~78页。

② 参见杨天平：《论教育管理学识教育管理学识的逻辑展开》，载《教育研究与实验》，2002（1）。

③ 参见袁振国：《当代教育学》，367~377页，北京，教育科学出版社，1998。