



教育经济培训网络系列教材

教育规划理论与方法

教育部财务司 组编

张春曙 编著



高等教育出版社

教育经济培训网络系列教材

教育规划理论与方法

教育部财务司 组编

张春曙 编著

高等教育出版社

(京) 112 号

图书在版编目 (CIP) 数据

教育规划理论与方法/张春曙主编. - 北京: 高等教育出版社, 2000.1

ISBN 7-04-008513-5

I. 教… II. 张… III. 教育事业-规划 IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 73974 号

教育规划理论与方法

教育部财务司 组编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号

邮政编码 100009

电 话 010-64054588

传 真 010-64014048

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 北京地质印刷厂

开 本 850 × 1168 1/32

版 次 2000 年 1 月第 1 版

印 张 5.75

印 次 2000 年 2 月第 2 次印刷

字 数 140 000

定 价 11.50 元

凡购买高等教育出版社图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

教育经济培训网络系列教材

编辑委员会

主 编：杨周复

副主编：许 琳 陈良焜 王善迈

孙 玲 周 坚

编委会成员(按姓氏笔画排序)：

宋逢明 陈国良 周元武

郁云峰 郭 鹏 蒋鸣和

魏 新

序 言

新世纪的钟声即将敲响，人类社会正在向知识经济时代迈进。值此世纪交替之际，如何在竞争日趋激烈的世界风云中，把握契机，赢得未来，成为举世瞩目的一个焦点。人们开始重新审视人才和知识的价值，对教育在社会和经济发展中的地位和作用予以更多的关注。全民教育和终身教育观念已逐步成为国际社会的共识。

中国要在下一个世纪实现中华民族复兴的伟大目标，教育是基础和关键。为此，党的十五大将“科教兴国”确定为国家的发展战略。针对我国“穷国办大教育”的基本国情，《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出“努力采取有效措施，切实加大教育投入，逐步实现国家财政性教育经费支出占国民生产总值百分之四的目标”，同时指出，要“进一步完善教育经费拨款办法，充分发挥教育拨款在宏观调控中的作用，不断提高教育经费的使用效益。”党和政府对于教育事业的高度重视，给全国教育工作者以极大的鼓舞和鞭策。

教育经费的足额筹集和有效使用是教育事业健康发展的重要保证。这就要求各级教育财务管理人员，一方面要解放思想，转变观念，积极拓宽筹集教育经费的来源渠道，想方设法增加教育投入，另一方面又要实事求是，扎实工作，深入挖掘内部潜力，努力提高教育经费的使用效益。改革开放以来，中国教育投资体制逐步实现了由单一投资体制向多元投资体制的转变，教育经费

投入有了大幅度的增长。“八五”期间，全国财政性教育支出年均增长率在 20%左右，全国教育经费 1998 年比 1992 年增加了两倍多。教育事业的积极稳步发展和教育财务管理体制改革的不断深入，与各级教育财务管理人员的辛勤工作是分不开的。近年来，各级教育财务部门本着转变职能和提高效率的原则，采取有力措施，积极改革和完善财务管理规章制度，采用了先进的计算机、网络管理技术和手段，提高了管理的水平和效率。但同时，我们也必须清醒地认识到，从总体上讲，当前我国教育财务管理工作的现状，还不能完全适应社会主义市场经济条件下教育事业发展的需要，这种不适应不仅与“硬件”因素有关，更大程度上是由于受到“软件”因素的制约。

教育部门财务管理人员的理论水平、管理思想和能力，是影响教育事业改革和发展重要的“软件”因素之一。教育在社会发展中的重要地位和我国教育事业发展的远景目标，要求我们必须进一步提高教育财务管理人员的思想、管理和业务水平。财务管理人员如果缺少必要和系统的理论思维和方法训练，就必然会因循计划经济体制下的思维模式和工作方式，整日缠身于琐碎的事务，事倍功半，不能发挥应有的作用。因此，在新的形势下，教育财务管理人员必须面对日益变化的外部环境，创造性地开展工作。做到既要面向未来，掌握先进的理论和最新信息，又要结合中国的实际；既要遵循教育事业自身发展的规律，又要适应市场经济运行规律的要求。这一切都要求财务管理人员必须投入一定的时间和精力，认真系统地学习一些教育经济学、教育财政学、教育与金融保险、学校资产管理、教育成本效益分析、教育规划、教育筹资等方面的基础理论和知识，提高自身的整体素质和水平。

为建立一支理论联系实际、高素质的教育财务管理队伍，教育部财务司利用世界银行赠款，于 1997 年 10 月建立了中国教育经济培训网络。网络领导小组组织了国内一批教育经济和管理

领域的知名专家和研究人員，针对我国教育财务管理人员的工作实际情况和培训需求，编写了本套系列培训教材。该教材经过专家小组的多次评审和反复修改，并在今年5月和8月的两期省级财务处长培训班试用。在充分征求培训班学员意见的基础上，教材编写者又作了进一步修改和完善，今天本套教材终于与广大读者见面了。

本套系列培训教材在总体设计、内容选择等方面较好地体现了以下三个特点：

第一，基础理论与专题研究相结合。教材注重选择对我国教育财政管理体制改单具有直接指导意义的公共经济学理论进行介绍，并有针对性地精选了有关教育财政学和教育经济学的理论，同时，对具有开拓我国教育筹、融资视野的金融与保险理论也进行了专门介绍。

第二，基本方法与实际操作相结合。教材在专题介绍教育规划、教育成本与效益分析、教育投资的项目管理、学校资产的管理与运营等基本方法的过程中，注重实际操作技能的训练，借助模块、案例等多种方式，突出各种方法的实用性和可操作性。

第三，国外经验与国内实际相结合。教材尽可能地吸收世界各国教育财政管理方面的经验和教训，力争为深化我国教育财政管理体制改单提供参考和借鉴，使我国各级教育财务工作者能在充分了解和汲取世界最先进经验的基础上，结合中国的实际，开拓富有中国特色的教育财务管理工作新局面。

在中国教育经济培训网络系列教材面世之际，我们首先要感谢为此而付出辛勤劳动的各位专家、研究人員和教材编写者，教材的出版是他们积极参与和创造性工作的结果；同时，对于世界银行及有关专家的积极支持，我们也表示由衷的谢意。中国教育经济培训网络的建设工作还仅仅处于起步阶段，教材本身也有一个不断完善的过程。我们衷心希望全国的教育财务工作者、教

育理论工作者共同来关心该网络的建设，并对本系列培训教材提出批评和建议。今后，我们愿继续与世界银行及国内有关大学和研究机构合作，把教育财务管理人员的培训工作深入开展下去，并结合教育部门财务管理人员的工作特点和实际需要，通过多种渠道和形式，逐步实现培训工作的经常化和制度化，把我国的教育财务管理工作提高到一个新的水平。

教育部副部长 张传友

1999年11月于北京

前言

兴起于 20 世纪 50 年代的教育规划是二战后大量涌现的交叉应用性社会学科之一。在六七十年代盛行于全球的许多国家，引起了国家领导人、政府官员、学者、专业规划人员、教育界以及国际组织的广泛关注和高度重视。70 年代末到 80 年代，理想与现实的冲突唤起人们痛苦的反思，教育规划渐入低潮。进入 90 年代，教育规划开始了新一轮的发展期。

由于历史的原因，我国大规模组织的、正式的教育规划始于 1983 年，起步之后发展迅速。应该说，这些工作对于我国教育的发展以及提高教育在国民经济和社会发展中的战略地位起到了积极的促进作用。另一方面，对规划使用的方法以及规划具体内容和目标的实现，也存在着疑义和不同看法。考虑到以上这些原因，全面地、历史地、辩证地对国内外教育规划的理论和实践进行反思和总结是本书的出发点之一。

作为一门交叉学科，教育规划理论和方法的学科跨度很大，涉及到发展经济学、教育经济学、预测学、教育系统工程以及教育学本身等多门学科理论。同时，教育规划又是一门实践性很强的应用技术学科。因此，选择恰当的切入点，对于编写材料的取舍有很大的影响。

本书的编写宗旨是面向实践。因此，定位于应用学科的层

次上进行编写,着重于方法论介绍、研讨。对于相关的基础理论,如教育经济学的有关原理内容,择其要点加以适当阐述。这样,一方面兼顾理论体系的完备性,另一方面,我们感到,强调本书的应用性,并不能仅停留在编制教育规划的具体做法上,更重要的是要将其方法论原理阐述清楚。从而使读者不是被动地接受教育规划的结果,而是能主动地参与并了解教育规划工作各项产出的政策含义。

二

本书试图系统地对教育规划的理论、方法和应用进行论述。首先,介绍教育规划兴起的时代历史背景及理论渊源,对教育规划近半个世纪的历程扼要地回顾、评述、反思(以及“反思之反思”)和总结,以期对教育规划的概念、作用、地位及局限性有一比较全面的阐释和恰当的定位。然后,在介绍具体规划方法之前,第二章对教育规划方法论进行讨论,为此提供了一个系统分析框架,帮助规划者根据不同规划问题的需要选择适合的规划角度、层次、类型和方法。第三章介绍几种常见的规划方法,既注重于具体方法内容和步骤叙述,又对各种方法的优劣、长短进行必要的剖析和评述。第四章介绍特定教育领域——基础教育(主要是初中及小学)的设点布局规划。第五、六章讨论为实现教育发展目标、满足教育需求所需的教育资源投入问题,包括人力(教师)和财力、物力(经费)投入。本书从教育规划角度出发,探讨了师资供需预测规划和教育经费供需预测。最后,本书第七章综合运用前几章介绍的理论方法,多角度地对 2010 年全国教育事业发展规划及有关专题进行探讨。

三

本书的编写是在国内外大量研究成果和著作的基础上完成的。这里特别要提到的是,在本书的写作过程中,得到了不少前

辈和同行们直接或间接的帮助，书中部分采用的资料和图表取材于他们的研究成果和著作。他们的名字和著作在主要参考文献中一一列出，在此谨向他们表示深深的敬意和感谢。

本书的编写得到了国家教育部财务司、世界银行、上海市教科院和智力所等组织和单位领导与有关人员的大力支持和关心指导，在此一并向他们表示深深的敬意和感谢。

由于作者水平所限以及编写时间较为匆促，书中浅陋之处在所难免，衷心希望同行专家和读者不吝指教。

作者

1998年12月

责任编辑 张展平
封面设计 王 睢 张 楠
版式设计 史新薇
责任印制 宋克学

目 录

前言	1
第一章 教育规划基本概念与发展阶段回顾	1
第一节 基本概念及其形成	1
第二节 理论基础及其发展	5
第三节 国内外教育规划的经验教训	11
第二章 教育规划系统分析方法(教育战略规划)	18
第一节 导言	18
第二节 教育战略规划的角度、类型与层次	19
第三节 系统分析框架	28
第三章 教育规划常用方法	35
第一节 规划与预测原理	35
第二节 人力需求法	40
第三节 社会需求法	51
第四节 成本—收益法	56
第五节 数学模型法	66
第六节 国际比较法	73
第四章 区县基础教育发展规划原理	79
第一节 导论	79
第二节 数据准备与系统诊断	80
第三节 人口—学生流模型	95
第四节 学校设点布局的确定或调整	100

第五章 师资供需预测规划	103
第一节 师资需求预测	103
第二节 教师供给与师范教育	110
第六章 教育经费供需预测	114
第一节 概念与分类	114
第二节 经费需求预测	117
第三节 可供财力分析预测	121
第七章 全国教育事业发展规划研究与探讨(案例一)	125
第一节 发展目标与事业规模	125
第二节 教育经费与师资规划	139
第八章 福建基础教育事业发展与师资供求预测 规划研究(案例二)	151
第一节 学龄人口与在校生规模预测	151
第二节 师资供需预测与规划	156
主要参考文献	165
后记	167

年代以来,围绕社会发展的重心问题先后形成了各种不同的发展战略观,主要有以经济增长为核心的传统发展战略,以满足人的基本需要为核心的发展战略,以人为核心的发展战略等等。这些发展战略的形成与发展,同一定的社会历史背景有联系,同时也反映社会发展重心和人们发展观念上的重大转变。自 50 年代以来,社会发展观经历了一系列转变,就其实质可以将这种转变区分为两个方面,即:

1. 从以经济增长为核心到以社会的全面发展为宗旨

以经济增长为核心的发展战略产生于 20 世纪五六十年代。它的形成一方面反映了当时社会的历史背景,另一方面也反映了人们当时的发展观念。第二次世界大战以后,帝国主义殖民体系已走向崩溃,亚洲、非洲、拉丁美洲产生了一大批新的独立国家。这些国家在摆脱了帝国主义的控制之后,如何振兴本国经济,真正走上独立自主的发展道路,自然就成了这些国家的政府和人民所面临的迫切问题。在这种背景下,形成了各种各样以经济增长为核心的发展战略,如“赶超发展战略”、“分层递进发展战略”、“起飞发展战略”、“进口替代发展战略”等等。这些战略的共同特点是强调工业化,片面追求经济的增长,忽视了社会发展的其他方面,并把经济增长看作是社会发展的核心问题。

在这种传统的发展战略的指导下,虽然许多国家的经济确实有所增长,但是随着这一战略的实施,它所带来的弊端逐渐显露并呈恶化的趋势。其弊端主要有:①这种发展战略并未能解决贫困问题。GNP 完全可以在大部分人生活水平毫无改善的情况下上升,它的增长往往只给少数人带来好处,从而造成贫富的两极分化。②片面追求经济增长的后果,往往使得 GNP 的增长以资源的极度消耗和生态环境的恶化为代价,最终影响人类的生存。③随着技术的高度化及其在经济增长中作用的日益增大,发展的“非人格化”成分加重,仅以促进经济增长为目标与技术进步往往会带来人们所意料不到的不利后果。④即使这种发展最终

能使人们达到相当高的物质消费水平，也不能保证人民能真正得到幸福。因为富裕并不等于幸福，物质消费水平的提高只是人民福利的一个方面，并不意味着贫富差距的消除、社会的稳定、生活质量的提高和精神生活的丰富，更不意味着人的潜力的充分开发和人的素质的全面提高。

进入 60 年代中期以后，人们开始对这种以经济增长为核心目标的传统发展战略及其带来的种种弊端进行反思。认识到社会发展不单单是一种经济现象，而是经济技术、社会、生态环境相互协调、促进人的全面发展的过程。这就是社会的全面、多元的发展观。这一发展观强调经济发展和社会发展的均衡，强调发展的“整体性”、“综合性”和“内生性”，强调发展中人的因素。

2. 从以发展的“客体”为中心到以发展的“主体”为中心

这是发展观转变中的另一个方面。如果将转变的第一个方面说成是“发展”概念和范围的扩大，那么，转变的第二个方面可以说是“发展目标”或“发展重心”的转移。

发展的“客体”是指发展的对象，“主体”是指发展中的人。以经济增长为核心的传统发展观，其重心在于 GNP 的增长上，这种发展只是社会发展的一种外在表现形式，是为人的发展所提供的一种物质前提、条件或手段，这种条件或手段是发展的对象或客体。因此，我们也可以将这种发展称为以“客体”为中心的发展。以人为中心的社会发展观其重心放在发展的主体即人上面。这种观点认为：首先，人的发展是一切发展的目标。社会的发展目标都是为人的发展提供条件或手段，都是为了满足人的各种需要，促使人的素质得到全面提高，任何偏离这一方面任务的发展都不能称为真正的发展。因此发展是指人，而不是物。其次，人是发展的主体和动力。人是一切发展的规划者、决策者、参与者和实践者，人在创造完美的世界的同时，又使其自身不断得到完善和发展。人的活动又是发展的动力。人们按照自身的需要和期望致力于改造自然界，改善人与自然、人与人、人与社会之间

的关系,规划着各种变迁,从而推动社会的向前发展。再次,人是发展的最终检验者。人既是发展的实践者,又是发展的检验者。人的活动和态度不仅决定社会能否向前发展,反过来又是检验这种发展的标准。因此,发展既取决于人们的活动,又取决于人们的价值观。这种“以人为中心的社会发展观”是与对传统发展观弊端的认识和批判分不开的。

二、教育规划的发展战略观与“人力”的概念

教育规划,作为整个社会经济规划的一部分,其发展战略观,也经历了上述两个转变。三四十年来,教育规划的发展战略观,与教育规划的兴衰荣辱(包括国际教育规划界的自我评价)息息相关。20世纪五六十年代及随后一段时期,传统的以经济增长为发展目标和主体的发展战略占据主导地位,教育规划的目标和功能往往简化为狭义的“人力”规划,为经济发展提供数量足够的受过不同层次教育的劳动力。这样,当经济蓬勃发展时,教育需求剧增,教育规划充满了乐观的情绪;当经济陷于停滞或衰退时,对教育及教育规划的责难(或自我责备)乃至全盘否定就广为流传。我们认为,这种现象是与对教育规划的发展战略观的片面认识分不开的。

国际上教育规划界以及其他相关学科的文献中,在两种意义上使用“人力”(或“人力资源”)概念。狭义上,很显然从字面意义上也可看出,“人力”或“人力资源”是指生产过程中的投入。赫克托·科雷在其《人力资源经济学》中指出:“人以两种方式介入经济现象:作为生产要素和作为社会经济过程的最终目标……将人作为生产要素进行分析的学科可称为人力资源经济学”(Hector Correa, 1963)。广义地说,“人力”或“人力资源”指的就是人,人力资源的发展包括人的全面发展——作为一个生产者和消费者,作为一个自然人和社会人等,即人的全面而有个性化的发展。哈比森和迈尔斯认为,“人力资源的发展是社会上所