

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

现代分阶段教育制度 与政府筹资的经济学分析

周金玲 著

山东大学出版社

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

现代分阶段教育制度与政府 筹资的经济学分析

周金玲 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代分阶段教育制度与政府筹资的经济学分析/周金玲著.
—济南:山东大学出版社,2013.11
ISBN 978-7-5607-4929-7

I. ①现… II. ①周… III. ①现代教育—政府投资—教育投资—经济分析—中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 267242 号

责任编辑:米克荣

封面设计:牛 钧

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:济南景升印业有限公司印刷

规 格:850 毫米×1168 毫米 1/32

6.5 印张 160 千字

版 次:2013 年 11 月第 1 版

印 次:2013 年 11 月第 1 次印刷

定 价:23.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

《山东省社会科学规划研究项目文丛》 编委会

主任委员 李 群

副主任委员 张全新

委员（以姓氏笔画为序）

王兆成 尹慧敏 齐 涛 刘德龙

安世银 张 华 蒿 峰 颜世元

目 录

导 言	(1)
第一章 工业革命与现代分阶段教育制度的建立	(5)
第一节 工业革命之前教育的功能与制度	(5)
第二节 工业革命发生对教育的直接影响与高等教育 功能的转变	(14)
第三节 社会经济制度的变迁与基础教育的独立	(23)
第二章 现代不同阶段教育筹资变迁的历史脉络	(31)
第一节 纳入经济学分析的现代教育筹资	(32)
第二节 基础教育筹资制度的变革	(37)
第三节 高等教育政府筹资的国别特点 与共同变化趋势	(46)
第三章 不同阶段教育筹资的经济学理论述评	(57)
第一节 关于基础教育政府筹资的文献综述	(57)
第二节 高等教育筹资的经济学理论	(67)



第四章 不同阶段教育政府筹资的财政经济学阐述	(83)
第一节 教育产品的含义	(84)
第二节 基础教育产品的内涵:国民素质	(90)
第三节 高等教育的产品与政府职能	(97)
第五章 现代教育政府筹资的财政制度安排	(111)
第一节 不同阶段教育与不同级次的政府财政	(111)
第二节 教育筹资的财政经济学理论及其在基础教育 中的应用	(114)
第三节 高等教育财政体制	(125)
第六章 不同阶段教育经费的预算管理目标与管理方法	(136)
第一节 政府教育经费的管理制度——公共预算	(136)
第二节 不同阶段教育预算遵循相同的公共预算程序	(140)
第三节 基础教育经费的预算管理方法	(144)
第三节 高等教育预算管理方法的变迁分析	(148)
第七章 中国不同阶段教育财政的定位与财政管理	(158)
第一节 中国工业化市场经济社会的形成与公共财 政制度的建立	(158)
第二节 中国不同阶段教育筹资中政府的定位	(159)
第三节 我国基础教育筹资的财政管理	(171)
第四节 高等教育政府经费的预算管理	(180)
参考文献	(185)
后 记	(198)

导 言

在我国大力普及义务教育的同时,高等教育也进入大众化阶段;在强调义务教育的均等与公平的同时,高等教育的公平问题也日益受到学者的关注;在强调政府对义务教育的责任的同时,要求政府加大对高等教育投资力度的呼声也日益高涨。这些问题不仅使政府财政能力难以胜任,而且还模糊了市场经济条件下政府对教育的干预职能。为此,从理论上理清政府在教育的不同阶段,尤其是在基础教育与高等教育阶段的不同职能,从而确定不同阶段教育的不同筹资模式,对规范我国政府的职责、教育事业的发展不仅在理论上有所突破,而且具有重要的现实意义。

一、研究的内容与方法

教育活动随人类社会的产生而产生,作为教育活动的组织——学校出现于远古的奴隶社会,曾经以与社会现实经济生活相对立的形式,将追求脱离世俗的、博雅自由的、修身养性的道德乃至神学教育作为其主要内容,以闲适的、高贵的精英为教育对象,以培养僧侣、士大夫为主要目标。然而,工业革命的出现不但使工业化成为各国追求的经济目标,而且工业化带来的资本主义市场经济制度也在世界范围推广。科学技术和社会经济制度两方



面的变革,使得教育不再限于“象牙塔”的学术研究,也不再远离世俗的现实经济生活,而是直接成为现实经济生活的一部分,不仅是教育活动,而且还是经济活动;不仅传授知识,而且还是工业化社会市场分工的一个产业。

在这样的历史发展背景下,教育不仅在教育内容、目标、形式等方面不同于工业化之前的教育,而且为适应现代工业社会经济发展的需要,教育不再是一个单一的过程,即整个教育过程在内容、方法、目标是统一的,而是将整个教育过程划分为不同阶段,每一个教育阶段都有其相对独立的教育内容与教育目的,这就是本书中所说的分阶段的教育制度。为有利于分析论证,本书把教育过程划分为两个阶段:基础教育和高等教育。在工业社会,不同阶段的教育发挥着不同的功能,依据现代经济学理论,教育应该有不同的经费筹资来源,教育经费的使用既要保证不同阶段教育功能的发挥,也要符合经济效率原则。市场经济中,资源配置的方式主要有两种:市场机制和财政机制。本书所要探讨的是不同阶段教育经费来自政府财政的筹资。

在研究方法上,本书在探讨教育筹资时,不是限于教育服务、教育产品本身的经济学分析,也不是限于对教育经费本身的分析,而是有着更纵深的历史视角,将教育放到经济制度变更的历史架构中,阐明现代教育与经济的关系;不限于对当代教育政府筹资进行分析论证,而且从历史发展的视角,从历史发展过程中教育与经济的关系角度,阐述现代不同阶段教育筹资的变化过程,并进行经济学分析。另外,在分析不同阶段教育的内容及特点的基础上,结合市场经济条件下公共财政的功能以及政府的职责,分析政府财政拨款不同阶段教育经费的经济学理论依据。

在研究方法上的另一个特点是理论分析与实证分析相结合。在理论分析上,沿着工业化与市场经济体制发展的历史进程,依据教育的内容、教育的方式,结合工业化社会的经济发展变化,阐述



现代教育在不同阶段的功能定位,并对同时期的经济学说进行综述评价。在此基础上,运用财政经济学理论对现代分阶段教育的政府筹资进行理论阐述;在实证分析中,分析这种理论如何应用于现实社会中的教育财政管理制度。按照市场经济中的公共财政制度以及政府参与教育筹资的相关理论,分析现实社会中,政府财政如何为不同阶段的教育进行筹资,这些教育经费的管理制度是怎样的。从经济发展历史的纵向变化和世界主要国家的横向比较中,总结出带有规律性的现实制度安排,以此作为我国政府对不同阶段教育筹资及管理制度的参考。

二、本书的结构

本书的内容可以分为四大部分:

第一部分,描述现代教育的产生及政府参与筹资的历史进程,包括第一章和第二章的内容。第一章工业革命与现代分阶段教育制度的建立,是从教育与经济的关系视角,描述工业革命导致的社会经济关系变革以及对教育产生的影响,变革这种与影响促使基础教育与高等教育形成各自比较独立的教育目标,与工业社会相适应的现代分阶段教育制度随之产生。第二章现代不同阶段教育发展与政府参与的历史脉络,描述政府参与现代不同阶段教育筹资的历史进程,既看到国别的差异,也关注工业化国家的共同政策变化。

第二部分,阐述现代分阶段教育制度中政府参与教育筹资的经济学理论,包括第三章和第四章的内容。第三章教育筹资的经济学理论述评,对现代经济学理论中,有关政府参与不同阶段教育筹资的已有研究进行综述及评价,为本书的理论阐述奠定了基础。第四章不同阶段教育政府筹资的财政经济学阐述,运用财政经济学理论,结合对不同阶段的教育内容与产品所作的经济学分析,阐述现代不同阶段教育中政府财政参与筹资的理论依据。



第三部分,对现代不同阶段教育中政府筹资进行实证分析,包括第五章和第六章的内容。第五章现代教育政府筹资的财政制度安排,阐述市场经济与公共财政制度下,政府参与不同阶段教育筹资的理论如何在现实的财政制度中予以落实,对主要工业化国家,不同级次财政之间的分工与调剂制度进行了描述与归纳。第六章不同阶段教育经费的预算管理目标与管理方法,对既保证不同阶段教育目标又符合经济效率的财政预算管理制度进行了分析。

第四部分,分析了中国教育中政府筹资的发展历程及其相关财政管理制度的建立与完善,包括第七章的内容。第七章中国不同阶段教育财政的定位与财政管理,在分析中国工业化特点的基础上,分析了不同阶段教育中政府的定位,并对中国目前教育财政的管理制度进行了分析,并提出建议。

第一章 工业革命与现代分阶段教育制度的建立

教育活动随人类社会的产生而产生,在几千年的历史长河中,教育从其与社会经济发展的关系划分,大体可分为两个时期:古代教育和现代教育。以第一次工业革命为分水岭,现代教育即指工业化社会的教育。这两个时期的教育在教育内容、教育目的、教育制度等方面都存在着根本的差异。

第一节 工业革命之前教育的功能与制度

作为教育活动的组织——学校出现于远古的奴隶社会,但古代学校的定型期是中世纪的封建社会,这一段时期在中国是从公元前 221 年秦始皇统一中国至清朝末年;在西方自公元 476 年西罗马帝国灭亡至 18 世纪中叶第一次工业革命。

一、工业革命之前教育的发展状况

教育与经济形态是紧密相连的,工业革命是在世界各国分别发生的,虽然各国互相影响,从而形成世界性的发展潮流,但现代



教育制度的建立还是跟各国本身的工业化程度紧密相关。所以,说到工业革命之前的教育发展状况,实际是各国不同时间段的教育历史。为了与本书所要论述的现代教育制度相对应,在每个国家工业化开始之前的教育状况,本书统称为古代教育。

按照这种划分方法,我们国家的现代教育是从清朝灭亡以后开始的,所以在清朝之前的主要处于封建社会发展阶段的教育都属于古代教育阶段。在这一历史发展阶段,中国的教育经历了很大的发展,围绕着科举制度,也对国家与社会的文化、政治等产生重大影响。中国封建社会的学校教育按主办者划分,大体可分为官学和私学两大类,约有小学和大学两级。在官学类型中,太学和国子监是中国封建社会的最高学府。基础教育领域的官学主要是政府专为皇室及贵族子弟创办的贵胄学校。私学按程度分,有蒙养教学和经师讲学,前者属基础教育,后者相当于大学。教育家孔子是最早开办私学的人之一,他招收生徒,传授学问,以教学为主,并将自己的政治理想寄托在后学身上。汉代以后,私学分为蒙馆之学和专家之学两个层次,基础教育通常在十五六岁以前完成,之后就必须进入私家经师的学馆去深造,私家经师多为当世的著名学者。唐宋时期,私家经馆发展为书院,书院是中国古代学者研究学问、聚徒讲学的教育场所。到清朝时期,出现了书馆官学化,绝大部分书院成为准备科举考试的场所。由于官学中除宫廷学校教育皇亲贵戚子弟之外,缺乏初等教育的设置,所以古代的基础教育大多依赖私学。如汉朝主要提供基础教育的单位是书馆,也称书舍。书馆前期主要从事识字和书法教育,后期则开始接触儒学基础内容,开始注重培养学生的思想观念和伦理道德。至唐宋时期,小学程度的私学已经演变为私塾,私塾更是广泛开设于全国城乡。

西方国家在一千多年的封建社会历史中,大致经历了三个阶段:5~11世纪为封建社会产生与形成的时期;11~14世纪上半叶是封建社会发展时期,这两个时期一般被称为“中世纪”;14世纪下



半叶是封建解体、资本主义生产方式萌芽的时期。西欧的古代教育有一个很重要的特点是基督教会的势力始终统治着学校的教育。西欧中世纪早期(5~11世纪),在政治经济上占统治地位的是宗教教会,僧侣们获得了知识教育的垄断地位。其主要的教会学校有僧院学校、大主教学校和教区学校。僧院学校、大主教学校的学生主要是贵族子弟和高级僧侣子弟,目的是培养神职人员或国家官吏。只有教区学校是面对平民,但设立时间较晚而且需要缴纳学费,教育以宗教知识为主。世俗的皇家为其子女设立的是宫廷学校。随着手工业的发展,在中世纪后期(11~14世纪中叶)出现了城市学校,其中一种是城市当局管理的上层市民子弟,另外一种 is 私立的面对下层市民设立的初等学校。

二、古代教育的培养目标与教育内容

要培养什么样的人才或者要对哪些人实施教育,构成了古代教育的培养目标。西方早期著名教育思想家亚里士多德将教育理解为“自由人享有的自由教育”。在那个时代,自由人首先是相对于奴隶而言的,然后,自由人内部又分为两种:一种是一般的、缺乏闲暇的自由人;一种是真正的自由人,即拥有闲暇的自由人。他还认为,只有拥有闲暇的真正的自由人才是受教育的对象。这些真正的自由人不仅区别于奴隶,而且还区别于工匠、佣工等普通平民,他们拥有充分的闲暇从事政治、研究哲学。在这个意义上,亚里士多德的自由人教育应该是一种政治教育和公民教育,而且是对“理想公民”即政治家的教育。在这种教育思想影响下,形成的欧洲“自由”或“博雅”的教育,所要培养的是一种“绅士”的素质,而不是某种职业技能。

在这种目标之下,西方教育的内容在早期主要是“七艺”课程,即与语言相关的文法、修辞、逻辑“三艺”和与数字相关的天文、音乐、算术、几何“四艺”,两者合在一起即所谓的“七门自由艺术”,简



称“七艺”。“七艺”被称为是与“自由”的心灵相联系的技艺。因为人被分为肉体 and 灵魂两个部分,肉体隶属于灵魂,因此,与肉体相联系的机械技艺隶属于自由技艺,自由技艺被认为与灵魂相联系。后来,随着基督教的盛行,神学取代了哲学在古代教育中的地位,成为地位最高的学科,自由技艺位于神学和机械技艺中间。与建筑学、医学等机械技艺相比,自由技艺是“神圣的”,与宗教学科相比,它们又是“世俗的”“异教的”。学习“七艺”所掌握的自由技艺成为学习神学的基础。所以,在中世纪的大学中,艺科课程其实是作为大学学习者必须具备的基础知识,而不是专业而高深的学问。“七艺”教育渗透了浓厚的宗教神学色彩,如音乐包含有一种半神秘性的数的理论,几何学只有欧几里得的一系列命题而无证明,算术与天文学受到重视,主要因为它们教人怎样计算复活节的日期。这一切都是研究神圣的神学的准备,因此,在这一时期,教育的内容中逐渐给原有“绅士”的素质增加了宗教的内容。

中国的古代教育一直是围绕着科举制度运行的,科举制度的直接目的是为政府选拔官员。孔子曾经提出,教育的目的是培养三种规格的人才:一是“仁人”或“圣人”,这是人才的最高境界,但往往也是理想的境界,现实生活中几乎不存在。二是“君子”或“成人”,这是人才的较高境界,是指全面发展、品行高尚的人,一般为生活中较高层次的统治者。三是“士”,这是人才的良好境界,主要是统治者的辅佐人才,可以从事各种层次的政治、外交、军事、文化等具体活动,也可以协助理财和掌握管理各种礼仪。

科举制度下,尽管教育的目标是培养、选拔官员,但教育的内容却不是培养行政的技能,而是受教育者道德素养的培训。以儒家学说为主要内容的中国古代教育也以道德修养和道德教育为中心,汉代的五经,唐代的九经、十二经,宋代的十三经,再加上《史记》《汉书》《昭明文选》等等,形成古代高等教育的教育内容。这些内容讲究文、行、忠、信,以三纲五常为行为规范,严君臣、尊卑、上



下之分；明父子、长幼、亲疏之别，其共同特点就是泛道德主义。孔子眼中的“士”，孟子心中的“大丈夫”，首先是道德的典范。宋明理学家把封建的伦理道德视为“天理”，强调修身养性，格物致知。

可以看出，在教育的目标这一点上，东西方教育中有着共同的认识。正像马克斯·韦伯在分析这一理念在不同文化中的表现时指出：“在封建制、神权政治与家产制的支配结构，英国的望族行政、昔日中国国家官僚制以及在所谓民主制时期希腊城邦的群众领导者的支配下，尽管其间仍有甚大差异性，其教育的目标与社会评价的基础乃在‘有教养的人’，而非‘专家’。此处所用的‘有教养的人’，完全不带任何价值意味，所指的纯粹只是教育的目标乃在培养一种必须被加以‘教养’的生活样式的特质，而非专精于一业的专门训练。这种教育的目标可以是一种骑士的教养、禁欲的教养、文人的教养（例如中国）、体育与艺术的教养（例如古希腊）或者是盎格鲁—撒克逊之习律的‘绅士’的教养。在这种意义上的人格‘教养’构成教育的理想，而且这个理想是受到支配结构与统治阶层所属社会的各种条件所制约。”^①

三、工业革命之前教育与社会经济的关系

工业革命之前，无论是欧洲对“自由心灵”或宗教神学的教育，还是中国对“士”的道德情操的培养，都是以超脱于社会经济的现实生活为特征的。

究其原因，主要是现实的经济生活对教育没有直接的需求。工业社会之前的教育面对的是以农业为主、自给自足的自然经济制度，人类的技术发展水平比较落后，技术主要存在于农业中。以农业为中心的产业结构，形成了以农业（栽培、养殖、粮食加工、轻

^① [德] 马克斯·韦伯：《韦伯作品集Ⅲ：支配社会学》，康乐、简惠美译，广西师范大学出版社 2004 年版，第 86 页。



工)为主导地位的技术体系,其他技术无不以农业技术为主导而存在和发展。农业的发展主要依靠经验的代代相传,社会主要经济的发展对教育没有直接的需求,因而主流教育的理念往往难以在现实的社会经济中落到实处。

在这种社会背景之下,教育不是社会经济生活的必需品,而成为了一种生活的奢侈品。从教育思想家的阐述中可看出,教育本身的设计就是要超脱于现实经济生活。亚里士多德认为,真正的教育是对公民的教育,在对公民的教育中,应该存在一种既非实用,亦非必需,而是自由的和高尚的教育,也就是“自由人科学”的教育。亚里士多德的有关论述还告诉我们,自由教育是以自身为目的的教育。为了达到真正的自由,教育必须以自身为目的,为教育而教育。

在亚里士多德的自由教育理论中,教育就是以人的理性的自由发展和道德的完善为最高目标。他认为“鄙俗”的生活是为了谋生,是以实用、谋利为目的的“劳作”生活;“高尚”的生活则是以沉思为最高理想的闲暇生活。若事事求实用,就会有损于胸襟和自由精神,如果教育内容和训练方式选择不当,自由教育会降为“非自由人”的教育或“褊狭”的教育,无目的的沉思才是人生的最高境界。

由此看来,在以农业为基本经济构成时期,教育与社会生产之间没有形成供给与需求的关系,教育是超脱于现实经济生活之上的一种精神活动。教育与经济生活之间不是横向的联系,而是纵向的不同层面的活动。

这种经院哲学为核心的教育思想对欧洲教育的影响是深远的,即使到了被称为现代大学起源的中世纪大学,虽然其建立已经与经济贸易发展有关。如公元12世纪,随着生产力的发展,手工业从农业中分离出来,新兴手工业者聚集在一起,形成了现代意义的城市。城市的发展对新型高等教育的诞生具有至关重要的意



义。然而,对此时大学产生更大影响的因素是宗教,是为了阐释神学,把宗教教义发展成为科学的体系。此时,学校是置于教会绝对的垄断之下。为数不多的僧院学校和水平低下的教区学校等教育机构里,学校的课程主要集中在宗教和道德的学习上,宗教机构的特点是脱离直接的社会生活,同社会实际生活保持一定的距离。受此影响,学者们也试图建立一个潜心学术研究、注重知识传授并与世无争的组织。

中国当时的官办学校以及科举制度,注重于道德教育,对社会的影响是一种教化和文化传承,作为非主流教育机构的书院更是一些学者为达到修身养性、求得真学问的目的而产生的古代高等教育机构,其避世的色彩更加浓厚。“两耳不闻窗外事,一心只读圣贤书”便是其真实写照。

所以,潘懋元先生在《高等教育将走进社会中心》中指出:在农业经济时代,农业和手工业生产不需要高深知识,高等教育的地位游离于经济社会之外的“学府赏宫”或“象牙塔”中。“象牙塔”是指“与世界或现实隔绝的梦想境界”。因为学术工作与其他行业的工作是如此不同,以至于人们描述它们之间的差异时,称学术领域为象牙塔——高雅清静、超凡脱俗的地方,称其他一切别的领域为真实的世界。象牙塔特性的造就是修道院的影响,象牙塔寓意告诉人们,大学具有独特的、秉承于古希腊的“知识即目的”的理性追求和中世纪把探求高深学问作为一种崇高生活方式的教育理念。

在古代的教育体系中,唯一存在的与经济生活有密切关系的是在手工业中存在的学徒制教育。12世纪,英国的行会组织开始组织和监督行会内部徒工的职业训练,即学徒制教育制度的起源。中世纪行会的劳工组织通常由徒弟、工匠和师傅组成,经过学习,徒弟可以晋升为工匠,再由工匠晋升为师傅。徒弟在师傅的指导下,须经过约7年的学习后方可以转为工匠。徒弟在学习期间一般要支付学费,师傅免费为其提供衣食住,并支付其一定数额的工