

中国教育管理全集

校长治校篇 (二)

王亮 主编

飞天电子音像出版社

目 录

学校的校本管理.....	1
校本管理的几种模式.....	14
校长的自身管理.....	17
校长的法制管理.....	37
学校管理的法律问题与方法.....	54
教育经费来源及其构成.....	86
学校应收费用的制定.....	120
教育经营与办学效益.....	145
教育成本收益分析.....	173

学校的校本管理

一、 校本管理的实质校本管理是学校管理对传统的外控式管理的突破，是旨在提高学校效能的管理。何谓校本管理，它与传统的外控式管理有什么不同和区别，这是把握校本管理实质时必须首先搞清楚的。校本管理，英文是 school - based management，其字面意思是以学校为本的管理。香港教育研究所郑燕祥先生在其著的《学校管理的改进---理念·变革·实践》一书中对校本管理的理解是："学校管理以学校本身的特性和需要为出发点进行管理，即学校活动不受外界的严格控制，有相当的自主权和资源，能够主动地在发生问题的地方及时将问题解决"。华东师范大学教育学系郑金洲先生在《走向校本：学校教育发展的取向》一文中对校本管理，着重是对"校本"的含义作了这样的表述：

一是为了学校，即以改进学校实践，解决学校所面临的问题为指向，改进是其主要特征，它既要解决学校存在的种种问题，也要进一步提升学校的办学水平及教育教学质量；

二是在学校中，即学校自身的问题，要由学校中人来解决，要经由学校校长、教师的共同探讨、分析

来解决，所形成的解决问题的诸种方案要在学校中加以有效实施；

三是基于学校，即要从学校的实际出发，所组织的各种培训、所展开的各类研究、所设计的各门课程等，都应充分考虑学校的实际，挖掘学校所存在的种种潜力，让学校资源更充分地利用起来，让学校的生命活力释放得更彻底。对校本管理的理解应是：以学校为本体，以发展为主旨，以人为主体的管理。具体来说，一是校本管理以学校为基点，学校的发展设计、各项活动的展开、各种问题的解决都基于学校本身，而不是来自外部；二是学校管理中应以人为本，即学校一切工作的出发点和落脚点都要把人放到中心位置，做到学校为人、学校靠人，要在管理中发扬民主，和谐合作；三是学校是一个不断改进、适应变化的自组织管理系统。校本管理的核心是学校有自主权。香港教育研究所郑燕祥先生在研究校本管理时，把它与外控管理作了比较，现将其整理列出，以帮助我们更好地理解 and 把握校本管理的实质。

二、校本管理是自组织管理系统在传统的外控式管理原理下，学校管理虽也把它看作是一个系统，但人们更多关注的是如何从外部进行控制的角度对其系统模型作静态性和逻辑性考察，而不是系统本身的

发展。自组织理论则是立足于学校自身来研究学校系统的发展，这就使得人们对学校系统的研究更趋完善。自组织这一概念英文为 self - organization，是指自然界和社会中一般系统从无到有、从简单到复杂、从低组织水平向高组织水平的运动演化过程，这种演化的动力不是来自外界的简单控制，而是由系统内部的非线性相互作用引起的。学校管理是组织管理系统，根据学校是自组织管理系统这一假设，学校管理的改革与发展的动力，应是来自学校内部而不是外部。自组织理论作为从一般系统理论发展起来的理论，它不仅表现在自组织的结构上，而且也表现在自组织的过程上。就其特点而言，它主要表现为：

（1）自组织结构是一个动态的结构：它的维持与发展要依赖于系统与环境之间的物质、能量、信息的交流。在学校管理系统中，虽然过去和现在人们都是把学校作为一个特定的系统去研究，但这种研究也只是把它作为一个静态的有序结构，而没能像自组织理论那样去揭示宏观稳定状态下的微观动态有序结构。

（2）形成有序结构是系统内要素间相互影响协同作用的结果：外界环境只能是形成有序结构的条件，同有序结构的形成、维持和发展并无直接的关系，

起直接影响作用的是系统内部的自组织能力。

(3) 自组织是一个复杂的结构：在从无序态向自组织态过渡时，其有序结构是在一定的外界条件下“突然发生”的，学校管理系统也同样反映出自组织理论的这一特点。学校管理系统作为人工系统，它离不开人在学校中的参与作用，但从外部力量作用和内部力量作用这两个角度来看，可以分为学校组织管理系统和学校自组织管理系统。如果一个学校的管理仅靠接受外部的影响和指令而进行，如学校只是按照上级教育行政部门的指令去执行任务，那它就是一种组织管理系统，其行为就是一种组织行为，它的体制框架就是“组织-人”。学校自组织管理系统则不是靠外部指令，而是靠学校内部各种要素间的相互作用。如在学校管理中，人员之间通过多维协调形成的人际关系，学校对外部环境的适应力和应变力，学校有效运行机制的建立等，都是自组织行为，它是一种“人-组织”的机制。作为组织管理系统，它不可能形成校本管理，因为它是受外部指令运作的学校管理，是一种不自主的学校管理。形成校本管理必须是自组织管理系统，因为学校组织只有自主性、自控性，才能形成自组织的校本管理。当然，自组织的校本管理说它不靠外部指令，并不是说它不需要同外部进行物质、信息、能

量等的交换活动，而是指不靠外部的强制性指令，由组织自主、主动地同外界环境进行交换，使组织得以生存和发展。三、 校本管理是以人为本的管理

1. 学校管理要以人为中心学校管理从其构成要素来看，主要有人、财、物、时间、空间、信息等多种要素，但其中心要素是人。在学校管理的诸种要素中，人是最能动、最积极、最活跃、最具创造力的因素，学校管理中的各种自在之物，只有通过人的作用才能转化为为我之物，才能进入到学校管理活动领域之中。毛泽东在《论十大关系》中指出："一切物质因素只有通过人的因素，才能加以开发利用。"所以，作为其他的学校管理要素，如果没有人的存在和人的作用，也就谈不上对其他要素的管理。因此，学校管理主要是对人的管理，是对人的行为的管理。学校管理要以人为中心也是由学校的根本任务所决定的。学校的根本任务是育人，是培养高素质的现代公民。学校管理的一切出发点和归宿都要以人为中心，统筹安排其他各种管理要素。传统的学校管理是受"泰罗效率主义"的影响，其学校管理的理论基础是"X 理论"的"经济人"的人性假设，是以事、以工作为中心的管理。这种管理理论认为人天生下来就是好逸恶劳的，他们的工作动机就是为了获得经济报酬；而以人为中

心的管理就是把人作为学校管理的中心要素，学校管理的一切活动都要依靠人。因此，学校管理既不能只见物不见人，也不能把人简单地放到等同于其他管理要素的地位，而要始终把人放到学校管理各要素的中心位置来加以认识，并进行有效的管理。

2. 学校管理要满足人的需要满足人的需要既是我国建设四个现代化的根本目的所在，也是学校管理以人为本的重要思想。学校中的成员有各种各样的需要，有对物质的需要，有对良好人际关系的需要，有对成就的需要，也有成长的需要。马斯洛提出的五个层次的需要从一个侧面反映了人的需要的种类和需要的递进层次。Y理论在对人的管理上，认识到了人的需要的多样性，因而注意了管理中对人的需要的研究，关注人的需要，通过对人的需要的满足，进而调动人的积极性，提高工作效率。学校管理要满足人的需要，一是要看到人的需要的多样性，即不同的人有不同的需要，要在管理中采取有针对性的措施，以满足人的多样化需要。二是要把人的需要和对其需要满足的可能性进行分析，以满足人的合理的需要。需要有合理与不合理之分，需要的满足条件也有可能与不可能之分，因此，要根据每个人需要的不同情况，给予适切性满足。三是人的需要随时间的变化，需要的

类型也会随之变化,这就要及时关注人的需要类型的变化,满足人在不同时期的重点需要,以此调动人的积极性。

3. 学校管理要注重主体人的素质提高学校管理中的人是主体的人,而主体的人的思想、智力和体力等素质,既是开展各项工作的基础条件,更是管理的重要内容。在管理中,一方面要通过学习,提高学校中成员的理论素养;另一方面要不断在实践中锻炼,提高其能力素质。在学校管理中,应把提高教师素质和学生素质放在突出的位置。具体来说,在教师方面,一是要加强师德建设,提高教师的思想品德修养和教书育人的自觉性;二是要加强教师的业务培训,提高教师的教学水平。在学生方面,要全面实施素质教育,坚持以德育为核心,以创新精神、实践能力为重点,促进学生个性全面和谐发展。

4. 学校管理要促进人的可持续性发展学校管理以人为本,其实质和终极目标是人的可持续发展。可持续发展是一种新的发展理论,它源于生物学家和环境学家提出的协调发展理论,联合国环境与发展组织把它界定为满足自己的发展需要而又不对后代人的发展需要造成破坏。可持续发展实际上讲的是人在发展中如何与他人、与社会和谐,如何使今天的发展更

好地促进未来的发展。学校管理中人的可持续发展，不仅要看其在学校的素质提高情况，更要看其在未来的发展中所奠定的基础和具有的能力，即在注重现实的发展中不能以牺牲未来发展为代价，要全面打好发展的基础。在全面提高素质的同时，要突出能力这一重点，使其具有主动适应社会的各种能力。四、校本管理是主动变革的柔性管理校本管理的核心是权力问题。由于政府部门权力重心向学校下移，学校有了自主管理的权力。学校有了自主管理权，同样也就意味着有自己的责任承担，即要不断提高学校教育和管理质量，形成自己的比较优势，维系学校的生存，促进学校持续健康发展，而学校的生存和持续发展又要取决于学校自身的条件和对外部挑战的有力回应。在学校管理主体多元化和市场激烈竞争的形势下，学校如何把握自己的机遇和优势，如何维持学校的生存，进而保持其继续发展，这就要求学校：

主动适应，要适应已经变化了的环境，主动调整自己的管理方略；

积极变革，要在学校内部进行积极的变革，改变与学校目标不相适应的地方，而不能用冷冰冰的僵化体制和单一的模式去限制人们的自主选择。具体来说有以下几点：

1. 进行知识管理、知识共享进行知识管理、知识共享,就是运用全体成员的智慧去提高学校对外部环境变化的应变力和创新力。

2. 改进学校管理组织学校管理组织的改进是增强学校自适应的一个基础,是主动适应变化、增强适应能力的重要措施。学校管理组织是学校发展的组织保证,没有组织,就无法协调管理的要素和过程,也就无法进行有序、有效管理,达到预定的管理目标。由于传统学校管理组织是在工业化和计划经济的背景下形成的,因而这种适应工业化管理体制和计划经济模式的层级制、金字塔、垂直性、指令性控制的管理组织就不符合市场经济体制和学校自主权扩大的校本管理的组织要求,就必须进行改革;又由于在校本管理过程中外部环境的不断变化,组织变革的问题也不能一劳永逸,因而要因变而变,随时作出组织结构的调整。学校管理组织的变革,主要有三种不同的类型:一是科学理性的组织变革。这种组织变革,注重的是组织的模式,即运用什么组织结构,是层级制还是扁平制,是单一型还是复合型。其变革的目的是追求组织的功能,通过功能发挥达到提高组织效率的目标。这就是我国学校管理体制改革的50年的历程中,学校内部管理体制和组织机构设置几经变化的原因

所在。二是注重组织内部的权力结构及利益机制的组织变革。这种类型的组织变革不仅要适应环境变化，同时也要注意权力结构在组织成员中的互动关系，以及组织成员的趋利行为和利益调整机制。三是组织文化型的组织变革。组织变革是组织文化建设的过程，要发掘原有组织文化，融入组织外部文化，通过变革形成学校组织文化特质。上述三种不同类型的学校管理组织变革，各有其特点，也有其不足。作为学校管理组织变革应从以下两个方面加以研究：一是外显的组织型态变革，二是内隐的组织文化变革。外显的组织型态变革是组织系统、框架结构、管理职能过程、管理资源的配置等。在学校管理组织层面，有组织决策、工作流程、人员任用、资源配置与监督控制；在教学组织层面，有课程编制、教学策略、教学方法、教学媒体、课堂管理、教学评价等。内隐的组织文化变革，在学习组织层面，有学习组织方式、学习活动、学习媒体等。其主要是内隐的以价值观为核心的文化体系，是经过管理人员的倡导、组织成员的认同，并在长期的演进积淀过程中逐步形成的。

3. 制定以目标为取向的柔性管理制定目标并达成目标是现代学校管理的根本要求。同样，校本管理也要根据学校自身实际制定学校的发展目标和管理

目标,并组织达成目标的活动。在达成目标的活动中,传统的外控式管理是一种步调一致的、单一化的机械活动,组织中的人完全是按预定的方针、设计好的路径、模式化的方法去运作。如在学校管理中运用行政的手段去管理,在教学管理过程中按统一的大纲、统一的教材、统一的进度、标准化的考试去运作,并以分数为单一的评价指标,不允许人们在达成目标的过程中有多种方法的运用。可是目标是人们的一种预期结果,学校发展目标和管理目标是学校中的人们对学校发展和学校管理的一种未来期待和预期结果。目标在学校管理中具有导引作用、激励作用和调节作用。它引导人们按照目标方向要求采取相应行动,激励人们在达成目标的过程中不断进取,创造性地开展达成目标的活动,并在这一过程中随时调节自己的偏离目标的行为。因此,人们在达成目标的过程中应是殊途同归,应有多种方法的选择;人们可以根据目标要求和自己的实际情况自主地选择相应的有效方法,而不能统一化、单一化。校本管理的目标达成不是单一化和统一化,而是在达成目标的管理过程中的一种柔性的管理。所谓柔性管理是不同于用强制的行政手段和制度的控制力进行的管理,它是按照人的心理和行为的规律而采用的非强制的软控制,是通过在人们

心中产生一种潜在的驱动力，而把学校管理目标变为人们的自觉行动。学校的柔性管理虽也是一种管理的控制，但它不同于刚性的规定、制度和纪律的控制。它的控制是人们的一种自觉的主体性控制。这种柔性管理的特征，一是以信息为基础。学校组织中的成员要能获得作出选择和决定的必要信息，这些信息包括学校的目标、资源状况、环境问题、学校已有成绩等方面的信息；要收集与实现管理目标有关的信息并与学校管理人员、学生家长和学生、学校教师共享这些信息，并通过适当的形式传递信息。二是以激励为手段。在管理中运用激励手段，这在传统的组织理论中就已论及：传统的组织理论基于“X 理论”的人性假设，为提高管理工作的效率，在激励方面采用的是恐吓、惩罚和物质刺激的方式；人际关系学说基于“Y 理论”的人性假设，在激励方面采用了以奖赏为主的方式；行为科学则是以工作中的奖励为主，发展到

20 世纪 70 年代，便注重以激励的特性为主。从以上激励的发展历程，不难看出其发展变化的轨迹，即由外部控制转向内部引导，由硬性措施转向软性文化，由单一激励转向整体配合激励，由管理者对下属激励转向组织成员自我激励。柔性管理正体现了这种组织的文化整合的自激励的特点。三是以学习为动

力。柔性的学校管理是以个人和组织的持续学习为动力的。学习是校本管理的动力之源。鲍尔·沃尔纳认为：“学习型组织就是把学习者与工作系统地、持续地结合起来，以支持组织在个人、工作团队及整个组织系统这三个不同层次上的发展。”学习型组织是指：“通过培养弥漫于整个组织的学习气氛，充分发挥员工的创造性思维能力而建立起来的一种有机的、高度柔性的、扁平化的、符合人性的、能持续发展的组织。这种组织具有持续学习的能力，具有高于个人绩效总和的综合绩效。”彼得·圣吉在分析学习型组织的特征时指出：组织成员有一个共同的愿望，这种共同的愿望使不同的人聚集在一起，朝着组织的共同目标前进；组织有多个创造性团体组成，团体是学习型组织中最基本的学习单位，团体本身是彼此需要他人配合的一群人，组织所有的目标都是直接或间接地通过团体努力来达到的；善于不断学习，组织中成员养成学习习惯，营造组织的学习气氛，在工作中持续不断地学习。学习是学校中每一个人的事，需要大家全身心地投入学习；学习是全过程的，是学习与工作的共同推进过程；学习是团体的学习，不仅要个人的学习，更要组织成员的合作学习。

4. 制定以责任为保障体系的柔性管理柔性的学

校管理不像刚性管理那样是靠权力的作用维系组织的运作，一旦权力失衡，就会导致管理组织的混乱。柔性管理是强调管理中的每个人既是活动的主体也是责任主体，都要对自己的行为及活动的结果承担责任。因此，认清自己的责任，并作出相应的责任承担，这就可以使组织中的每个成员以高度的责任感去创造性地开展工作。

校本管理的几种模式

校本管理的理念引入我国以后，不少学校都在积极探索校本管理的实践模式，就总体来说，各学校在校本管理的实践中都有自己不同的切入点，形成了各具特色的独到模式。

1. 高度参与管理模式一般来说，随着权力下放，学校自主权扩大，一些学校尝试高度参与的管理模式，鼓励教职工参与学校管理和自我管理，通过这一模式运用提高学校管理质量，促进学校的发展。在参与管理的形式上有：

成立学校委员会。由管理人员、教师、家长和社区成员

（有时还有学生代表，其中教师占大多数）组成学校管理委员会，让各方面人员参与到学校发展的决

策和管理之中，特别是注重教师在决策中的影响作用。

预算、人员安排和课程设置等权力分解给年级组或学科教研组或若干个平行的专业小组。在权力下放过程中并不是把权力交给集体，而是要在这个集体中形成一个强有力的领导核心，这样的核心能开阔学校的视野，做好学校的有关领导工作，协调学校各级在改革和实施中所涉及到的各种关系，并集中力量给学校以支持。

2. 教师专业发展管理模式积极进行改革的学校都要求对教师、校长和其他人员进行培训，以满足其专业发展。这种培训不仅要在教学内容和教学方法上提供指导，还要在问题解决、冲突解决和时间安排等方面给予指导，校长需要理解他们的新角色。专业发展的培训由校长、教师共同决定，通过培训，增强他们的能力，提高整体成绩，使学校成员之间有共同的知识基础。

3. 校本课程模式这是我国目前一些基础条件较好的学校探索实验的一种模式，如：江苏锡山高级中学的校本课程就是一例。江苏锡山高级中学依据国家、地方教育主管部门的指导性文件和学校的育人目标、学生需要，提出了校本课程的总目标：

学会交往、合作；

至少学习一门综合或探索性课程；

具有自信和坚毅的品质；具有现代意识和技能；

掌握一项健身技能和一项闲暇技能。根据这一总目标，每周安排 5 个课时来实施校本课程。校本课程分限定选修、任意选修和兴趣活动三类。校本课程着重培养学生的科学素养、人文素养、身心素养和生活素养。

4. 校本研究模式该模式主要以学校的现实问题为起点，进行研究项目设计和实施，具体包括：项目和目标确定，研究内容、研究方法和实施等。如深圳市罗湖小学在校本研究中，结合学校需要解决的问题，开展课题研究，通过校本科研，不断焕发学校发展的新的生机和活力。他们的校本教育科研经历了一个由单一到全面、由零碎到系统的发展过程。他们通过常规教研、课题研究和课程改革等研究，促进了学校教育和管理质量的提高。

5. 校本评价模式现在一些学校改变过去那种终结性的以奖惩为主要目的的评价，探索旨在促进学校成员个体和学校组织共同成长的本校发展性评价。这种评价是一种注重于工作改进的评价，是一种着眼于提高素质、促进发展的评价，是一种以未来发展目标为取向的评价。

校长的自身管理

伟大的演员，是表演艺术家。与一般演员不同的是表演艺术家不仅模仿角色、扮演角色，而且超越角色、创造角色。"不想当将军的士兵不是好士兵"，校长如何实现自我管理与自我超越，这就要求每一个校长都要"从严要求"自己，使自己不仅进入校长角色、适应校长角色，而且超越、创造校长角色！

1. 职业自觉：校长要管好自己没有人管的人是"未化之民"，没有人管的组织称"独立王国"，没有制约的权力必然导致腐败。这是社会学、政治学揭示的"大道理"。于是，管理学的原理要求，组织中的任何人都应有一定的职责，并向惟一的上级负责并接受指挥，这样，通过分工和授权，组织中每件事都有人做，每个人都有人管。但是，例外出现了，组织中的最高领导人包括委员会的"轮流执政"的委员没有人"管"。这是不是逻辑悖论？这是不是管理学原理不封闭？既是也不是。正如画圆，从起点到终点

（实际上也是起点到起点）总要有衔接点。衔接得好，如天衣无缝；衔接不好，留下了缝隙，漏洞虽然不大，但"千里之堤，溃于蚁穴"。大到一国一省，小到一班一组，都有这个问题。如何衔接？这个问题太大了，太重要了！回答好这样的重大问题，那就可

能会脱离本节应该论述的问题了，在此也没有必要详细的来讲。但既然讲到管理的衔接问题，有的读者或许会问谁来管校长？这里只能“大处着眼，小处下手”，结合校长管理谈点看法了。实行校长负责制后，校长居于学校的中心地位。学校内每个人都有人管，每件事都有人管，人人都归校长管，那么，校长谁来管？有人说，党组织保证监督，支部来管；有人说，教职工民主管理，教代会来管；有人说，党管干部，上级党委教育行政部门来管；有人说，群众的眼睛是雪亮的，师生员工来管……。应该说，这些意见都不错，党组织、校务会、教代会甚至师生员工个人都应当发挥作用，都可以对校长起到某种制约作用。但是，监督与“管”有很大区别；而上级虽可以“管”，但“天高皇帝远”，“将在外，君命有所不受”，又怎么管得了？除非不实行“负责制”，校长回到上级机关派出所长的地位。这是不可想象的。而在校内另设机构在校长之上来管校长，也不现实，既增加了管理层次，也使校长负责制流于形式——势必导致无人负责，降低效率，弊大于利。历史的老路走不通。这样也不行，那样行不通，那么，对这一问题就“视而不管”吗？当然不是！如果我们变换一些思路，来个“脑筋急转弯”，也许“校长谁来管”的问题就解决了。一是这里的“管”，不一

定是上级，不一定有特定的人。有上级，有顶头上司，则受上级、受顶头上司管；没有也要受管，而且要受更多的组织、更多的人"管"。当然，这里的"管"已不是管辖而是监督了。二是这里的谁，不一定是特定个人，可以是许多人；这里的谁，不一定是外代指称的"他"人，也包括内代指称的"我"，包括自我管理。三是有特定组织、人管的组织和人，主要受人管，主要受法制管；没人特定组织、人管的组织和个人，主要受自己管，受道德良心管。前者接受他人管理，只要不违法乱纪，其道德状况、品位如何，公众大多不去管他；后者无人管，但要自己管，不仅不能违法乱纪，其道德状况，品位高下，甚至生活小节也在众目睽睽之下，也有人管---说长道短。前者失去的，或者说受到制约的主要是工作

（职业）自由，而换取的是生活自由；后者获得了工作自由，但以生活自由的失去和受制为代价！群众就"无此

（耻）之忧"！有了以上分析，关于"校长谁来管"的结论也就水到渠成了。即：一是制度上，健全体制，体现权力制衡。比如完善上级领导、党组织保证监督、教职工民主管理、集体决策等等。这将在有关部分具体讨论。二是群众监督、社会监督、舆论监督。

学校，处处有群众，是非、曲直、功过，师生员工心中自有一杆秤，它们会通过一定途径方式反映出来；社会，人生大舞台，品德、勤惰、智能，烈火见真金，有比较自然有鉴别；舆论，评价指示器，褒贬、扬抑、毁誉，掩得住的风，堵不住的口

（碑）。公道自在人心。三是自我管理。如上所论，在领导者的管理上，完善制度、科学制衡很重要，最重要的是人口制度，是使素质优良的人居其位。但是，任何法制都有漏洞，制衡的作用是有限的，不可迷信。各种监督也很重要，它实质上是一种评价：人与动物最大的区别在于，动物的价值在于存在本身，人是以他在人群中的位置和评价而给自己进行价值定位的。在领导者的管理上，虽然制衡、监督都很重要，但是都不可能代替管理者的职业自觉！作为群众，既选他当校长，就要相信他能管好自己，管不好自己的不选，或请他下台。所谓“疑人不选，选则不疑”。作为校长，既蒙群众信任，“士为知己者死”。校长不仅要管自己，而且要好好管自己，管好自己。正因为如此，著名教育管理理论家萧宗六认为：“只要强调校长自我管理，让校长把自己管好，再加上有关部门的监督，校长的思想、行为和作风就不会出格。”广大校长不仅应该管好自己，也能管好自己！

2. 自我管理：正人先正己世界上什么事最难？战胜自我。作为一个组织的领导人，作为一个要求教职员恪尽职守的指挥者，以身作则的简单道理已经表明，校长不仅应该而且必须自我管理。正人先正己。陈诚先生在所著《领导素质与领导技巧》一书中，提出领导者自我领导应从战胜自我开始，注意异向思维、学会自处、树立远大的目标理想、自尊为重、锻炼自控能力、追求高质量的生活方式等六个方面。有关专家认为，校长自我管理的主要内容包括三个方面：

自觉履行职责。中小学校长职责的基本点一般是稳定的，校长们应当根据环境条件的变化，有效地履行职责。

努力学习，不断提高自身素质。校长应当努力学习，促进素质提高，为学校事业发展奠定基础。

加强自我修养。校长自我管理的方法实际上就是校长加强自我修养的问题。自我修养主要有内省法、格言鞭策法、行为规范法、实践锻炼法等四种方法。人的主体意识是个性的核心成分，体现了人的觉悟水平，调适着人的主动性、自觉性。面临转型、变革和剧烈竞争的新时期，校长主体的意识状况令人堪忧：有的服务宗旨不明，缺乏改革和无私奉献的精神，导

致人生价值观的嬗变；有的工作受挫，心理失衡，滋生了灰色情绪，从此一蹶不振；有的无法适应当今已经变化了的教育环境，感到无所适从，只好听之任之，如此等等。要建构积极健康的主体意识，校长要在自我认识、自我评价，自我鞭策、自我激励，自我调节、自我监控，自我超越、自我突破等四个方面下功夫，依靠自我管理，自我启动，自我强化。校长自我管理的内容很广，思路各异，方法多样。每一个校长完全可以，也应该根据自己的实际情况灵活选择，有效处理。自我管理也应当体现权宜应变的管理准则。以下几点具有较大的普遍意义，有助于校长自我管理的实现，

（1）志存高远：三军可夺帅，匹夫不可夺志也。人没有理想，就像一只无头的苍蝇毫无定着。常言说的“众志成城”，也就是有一定理想和追求的人。有所追求才能有所作为，这往往会成为努力进取与碌碌无为、伟大与渺小者、优秀者与平庸者的最初界限。个人需要立志，组织需要目标，作为组织领导者必须要有所追求。常言道，志当存高远；“立乎于上，成乎于中；立乎于中，成乎于下”。作为一校之长的校长，万里征途第一步是立志，树立远大的理想。这种理想目标，既是学校的，也是个人的；既是一个整体，又

各有所指。但首先是学校整体的，个人目标在学校目标中才能得到体现。正如安文铸先生所说，“知名校长是创造知名学校的产物”。每一个校长应当找准现在所处位置，立志提高水平和层次。理想是一种对未来的追求，难免遇到困难和挫折。常胜将军也会马失前蹄，优秀校长也有失算的时候。问题不在于有没有挫折，而在于面对挫折的不同态度。成功者与失败者的根本区别在于后者选择了逃避，前者选择了继续；优秀的校长能够不为一时一事挫折困扰，经常保持豁达、冷静和积极向上的心态，正因为这样，即使遇到失败，他们也常常能把握反败为胜的契机。美国企业管理奇才艾科卡就是一例。艾科卡曾为福特汽车公司立下汗马功劳，执掌福特总裁多年。后来由于老板莫名其妙的猜忌而突被解雇。用艾科卡自己的话说，他是从珠穆朗玛峰顶上被一脚踢了下来。但他没有认输，他重新受聘于濒临倒闭的克莱斯勒公司。坚定的信心、执着的追求、坚韧不拔的精神，使他把克莱斯勒起死回生。作为一位从浪尖到谷底几经沧桑仍巍然屹立的企业家，艾科卡被誉为美国“企业之神”。领导者的理想最大的忌讳就是空洞而不具体。目标本身就是一种动力和力量。无论是校长自身，还是学校师生员工都需要一个看得见而又可行的目标。如果目标空

泛、捉摸不定，不要说师生员工不知怎样去努力，就连校长自己也不知道如何着手，这样的目标有什么用呢。因此，校长在确定目标的时候，要注意主观努力与客观现实的统一。

（2）自尊自重：就是对自己的思想行为负责，自我尊重，品格高尚，做一个纯粹的人，一个脱离了低级趣味的人。人生在世，大凡要处理两大关系：一是人与物的关系，二是人与人的关系。孟子说人要自养“浩然之气”，才能“富贵不能淫，贫贱不能移，威武不能屈”。三条当中两条讲的金钱财富，人物关系，就是说物欲对人性的考验，取舍正确才能保持高尚的人格，保持自尊自重。不做物——金钱财富的奴隶，所谓“物物而不物于物也”。从人与人的关系看，自尊自重必须在人际互动中得到自我肯定。人做什么事，他就成为什么人。人与物的关系主要是利益关系，实际上要在人与人的关系中才能建立，因而在人生两大基本关系中，人与人的关系显得更为重要：富从何来？贫由何起？自尊自重首先要求校长有自主意识。即能根据对真理的认识，对生活中的是非曲直进行独立判断。作为学校的领路人校长，要坚持独立思考，绝不能屈从于权威而放弃主见，也不能顺从于“多数”随大流。要多一点实事求是之心，少一点哗众取宠之意。

当然，自主意识不等于固执己见，自以为是；如果自主意识不追求真理，不反映社会进步的要求，只反映个人私欲和偏执，自然说不上自尊自重。自尊自重要求校长有独立人格。丧失自主意识的人往往没有独立人格：一切受人支配和摆布，妄自菲薄，阿谀奉承，卑躬谄媚。何谓独立人格？有的校长欺下瞒上，在上级、下级面前两副面孔，台上、台下两副腔调，这不够自重；有的校长对来自上级的批评马上反应，或沉痛检讨，或虚表赞同，这有失自尊；有的校长有求于人时，刻意奉迎，有所成绩时，得意忘形，这也有失自尊，不够自重。自尊自重的校长自尊尊人。自尊自重的人需要得到他人的尊重，也最知道尊重他人的重要。校长直接管理的对象主要是教职工，教师最爱面子，最重视是否得到尊重。作为校长，要铭记“士可杀而不可辱”的古训，不随意公开批评教职工，实在需要批评时也应当讲究方法。比如，为了其改进，先肯定其优点和长处；为了维护其尊严，可以强调其工作的重要性；然后，再说出“有多少双眼睛盯着你”，“就你的才能不应该有此结果”，“希望下次能不负众望”之类。一个人感到如此“重要”，怎能不自尊自重！而侮辱他人只能是自贬人格。不过分羡慕，不刻意模仿。自尊自重的校长，不怨天，不尤人，他们虽然也有时

发点牢骚，但从不形成消极情绪，从不影响自己的心态，更不停止和放弃切实的工作。天助自助者。机遇从来只垂青于那些勤勉奋进、锲而不舍的校长。与此相一致，自尊自重的校长还注意把内在思想的高尚、纯粹与外在行为的仪表、风度统一起来。现在在一些地方，在一些群体中，你想做一个正直的人，做一个坚持原则的人，做一个高雅的人，甚至做一个安分守己的人，都成为一件困难的事。在这些地方和群体中，吃得开的是那些痞里痞气的人，他们干坏事，心不惊；做脏事，脸不红……人们的举止变得越来越粗俗、庸俗、媚俗、恶俗。在这种世风下，一贯自命清高的知识分子，他们理应是社会的良心正义、文明的代表，现在也“俗了”。他们中的一些人，举止也越来越粗，说话越来越俗，行为越来越荒唐。学校是育人圣地，不容污秽侵袭！校长应当负起责来，作出表率！

（3）自省自克：自省即自我省悟，自省是自克的前提。中国知识分子具有优良自我修养传统。孔子说：“见贤思齐焉，见不贤而自省也。”曾子要求吾曰三省吾身。古代经典《大学》，提出做人为学之应循三纲八目：“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善。”格物、致知、诚意、正心、修身、齐家、治国、平天下，“自天子以至于庶人，皆以修身为本”，

不可违背，从无例外。一屋不扫，何以扫天下？两千多年前的古训，至今熠熠生辉。人无省悟，试误如鼠

（注：心理实验多以鼠为对象，鼠以试误而确定行为，著名心理学家桑代克据此提出练习律）。伟大的人民教育家陶行知提倡自我省悟。陶先生自己克己奉公，同时要求育才师生自省自悟。

1942年，在育才学校创办三周年纪念会上，陶先生发表了题为“每天四问”的讲演。他要全校同学每天问自己四个问题：我的身体有没有进步？我的学问有没有进步？我的工作有没有进步？我的道德有没有进步？伟大文学家鲁迅更是严于解剖自己。刘少奇同志严于律己，写下《论共产党员的修养》的名篇，号召每一个共产党员严格要求，自觉修养，做一个更有益于党、有益于人民的人。校长作为组织领导人，在实行校长负责制后，将拥有更大的权

（力）利

（益）。因此，全面正确地认识自己，随时随地随事的反省自己尤为重要。自克就是自我克制、自我控制，即自控。较强的自控能力是领导者重要的意志品质，也是衡量领导者涵养风范的标准。自控能力表现在许多方面。

1) 临危方寸不乱，保持平静：危机可以锻炼人，

更可能毁人。其结果如何，一操于当事人手中。古圣云："天将降大任于斯人也，必先苦其心志，劳其筋骨……"，常言道："艰难困苦，玉汝于成。"作为一校之长，工作和生活中难免遇到挫折和危机，面对危机尽管痛苦，但不能失态，更不能一蹶不振。应尽晓危局于心，平静袒露于外。从一定意义上，危机正是给领导者提供了大显身手的舞台。因为，危机中往往包含着转机。第二次世界大战中，法苏两国领导人在希特勒的闪电战面前恰似生活中人们面临危机两种表现的缩影。法国的领袖们先是觉得高枕无忧，后是惊慌失措，一月内连换三任总理，以及国防部长、三军总长，一溃千里，几天内就把一个好端端世界强国法兰西拱手让给了希特勒。苏联领导人在突如其来的进攻面前则异常镇定，在法西斯兵临城下时，斯大林依旧进行节日庆典和阅兵典礼，不愧为雄才大略的军事统帅！

2) 不为内耗所忧，摆脱消极情绪。组织是由很多人组成的，不同的人思想、利益、好恶都存在一定差异。因此，从广义上说，"内耗"作为一种无组织力量的存在是难以避免的。争权夺利、争上斗下不以善良人的主观愿望为转移。内耗既客观存在，其中必有一些原则性问题不能回避。这里说的内耗，更多的是

指狭义内耗，指的是由于某些人为了摆不上桌面的私利，或非原则性“意气用事”带来的内耗。对于这一类“内耗”，作为一校之长的校长，最重要的是尽可能不卷进去。但“树欲静而风不止”，如果已牵连进去，则要善于自控。常言道“小不忍则乱大谋”，退一步海阔天宽，忍一阵风平浪静。月有阴晴圆缺，人有旦夕祸福。谁都有顺利和不利的时候。遇有不利，情绪变坏乃常人之情。但校长要有达观的心态，不为消极情绪所支配，要认识到生活是立体的：同样一件事，从不同的侧面看，可能会看出截然不同的图景；即使是在同一交叉线上，也是异彩纷呈，“冬天已经到来，春天还会远吗？”时间老人是最好的医生，世界上没有医治不了的创伤。如果每个人能这样看待问题，一旦工作、生活中遇到难遂之事，还有什么过不去的坎儿吗？

3) 节欲制怒：人生三件事，名、利、情。大凡是人，谁都具有这三欲。其中，利是人与物关系之标，名是人与人关系之本，情兼而有之，但多属后者。作为领导者，也是人，也有七情六欲、名利之心。古有义利之辩，节欲之说，今有见利忘义，纵欲荡情。在这一问题上，校长坚决反对宋儒的“存天理，灭人欲”的道德说教，反对有违人情的禁欲戒律；同时，也反

对

20 世纪中后期开始蔓延世界的见利忘义、物欲横流的倾向。作为校长之所以反对上述两种倾向，是因为它们走了极端：就前者而言，天理为义，即"名"也，也就是说，宋儒要禁的利、情之欲，而独存"天理"；纵的是名之欲。在一般意义上推行"舍生取义"，身之不存，义之焉附？显然有违常理，是荒谬的。就后者而言，人之为人，乃集群而居，"人"，就是你我他相互支撑！如果人人仅纵一己

（一姓、一族……）私欲，不顾他人、群体、社会、人类的更大利益，更长远利益，见利忘义，与他人何以共存？群体与群体何以共荣？所谓"人人为自己，上帝为大家"纯属胡言乱语！如果人都堕落到这一步，上帝为什么还要救你？可见，这种倾向纵的是利、是情之欲，禁的，确切地说是缺的，是名之欲。但这也并不是说反对一般的反对人欲，人无人欲，何以为人？这里反对的是离开他人、群体或更大多数人利益的极端主义的禁欲、纵欲倾向。显然，"存天理，灭人欲"推至极端，只能是灭了多数穷贱之人的欲

（利、情），而成全了少数较少利、情

（至少是饮食男女）之忧之人的欲

（天理、名）。而"人人为自己，上帝为大家"推

至极端，只能是抑了他人

（他群、他族……）之欲，而成全了个人

（相对少数）之欲。最终不仅损害他人，也损害了包括自己的全人类。"人"字，一撇一捺，失去他人支撑，何以为人？万物之灵也就等同于禽兽了。我们赞成人欲，赞成与人类发展同步满足人欲，尤其赞成人欲---名利、情的满足形成一个和谐结构。这里论及的要节制欲望，就是说要控制某些欲望的膨胀；校长要有所追求，就是说校长的欲望结构要合理，要追求高品位的人欲。制怒，本属自克---自我控制能力的一部分，对于领导者来说更具有特殊意义，制怒之说，在很多领导者包括校长思想上有误区。不少人，如禁烟名臣林则徐还书写二字悬于厅中，用以告诫自己要控制自己，不能发怒。于是，在一些人眼中，似乎发怒与领导者形象不符，似乎领导者待人接物永远应该和蔼可亲。其实，这是片面的。为什么？因为怒分当发不当发。"气血之怒不可有，义理之怒不能无"。我们说，不应当凭个人意气发怒，不能动辄发怒，不能发怒过分，对这种怒要控制，不控制影响自己形象、影响别人情绪、影响学校工作。但是，也有当发之怒。在大是大非问题上，在失职渎职事件上，在无耻之徒不可理喻的时候，校长仍不发怒，平静如水，甚至充

当"好好先生",这可不是涵养好!说得轻些,是"没脾气"

(注:北方话,意指没办法,没才能),说得重些是是非、没原则,是失职。近年来,自我批评不见了,批评也所存无几,社会上流行着一种"只栽花、不种刺"的"好人"主义倾向,充斥着"表扬与自我表扬相结合"的欺世盗名之辈,有些地方甚至到了"好人不香

(不能表扬),坏人不臭

(不能批评),老实人难做"的地步。此种氛围下,校长还能不加分析地奢发"多表扬,少批评","多奖励,少惩罚"之类的论调吗?事实上,领导人包括校长,发当发之怒

(当然也要讲究时机、场合、分寸),不仅对当事人具有震撼作用,而且对旁观者也有警戒作用,其对于问题的解决和工作的推动的巨大作用是其他任何方法都无法替代的。敬爱的周总理一生严谨细致、儒雅高洁、和蔼平易,为世人敬仰。但他也有发怒之时:当国民党悍然发动皖南事变围剿我抗日将士的时候,当红卫兵背信当他面揪斗陈毅元帅的时候……这类怒不能制,这类怒是忠于职守的表现,这类怒是人格高尚的表现,这类怒也是领导者的威信、人格魅力

所在！此时不发怒，很可能指挥没人听。而说话不算数，肯定成不了好领导。至于“制怒”，关键是，领导者对周围的人和事有较为客观的认识；不抱有不切实际的希望，不提出完美主义的苛求——清醒地知道，你的想法再好，也会有人疑义；你的工作再出色，也会有人不满意；要想不犯错误，除非不做事，而不做事是最大错误；你不会得到所有人的喝彩，任何时候都会有人“反对”你……作为一校之长，如果能这样看待问题，恼怒就不易产生。制怒的任务也就不重了。说到制怒的方法，实质就是人们所说的自克，自我控制。

3. 自我超越：校长的长处与自我表现策略。校长要扮演好自己的角色，有效履行职责义务，其基本思路是不断提高自己、完善自己，根据社会对角色的期望缩小自身工作与期望角色之间的差距，这是演好角色的一般模式。但是，要想成为一个优秀校长，仅有对校长角色期望的适应，仅有对自身言行的消极约束，还是很不够的，还要锐意创新，实现自我超越。强烈的主体意识是校长锐意创新、自我超越的基础和前提。熟视的东西未必理解。校长不仅要重视感知事物，还要“理解”事物，还要“悟”！例如，作为教师，天天布置作业，作为学生，天天完成作业。这对我们每个教师、每个校长都是“熟视”的，人们很少会想到：

学生为什么要做作业，因为历来如此。以至很多人"熟视"而"无睹"，一旦提出这个问题，我们可以发现，在这个貌似合理、天经地义的现象背后，实际上存在许多问题，甚至漏洞百出：做作业是为了复习，为了巩固知识技能，那么，巩固知识技能，只有做作业

（机械重复练习）吗？熟能生巧，那么做得越多越熟，越练越巧吗？学习知识，训练技能是教学的任务，那么，教学就是传授

（学习）知识技能，而没有其他任务了吗？某种任务的完成固然重要，那么，会不会出现它的过度强调，过多占用资源而影响其他任务的完成呢？犹如人体，某种营养虽然重要，但过度摄入，出现营养失衡，不是同样可能出现损害整个身体健康的情况吗？看来任何事物发展都有一个"度"，真理也是如此，"真理跨出一步就是谬误"

（列宁语），理解的重要就在于不停留于感知、不停留于真理的"定律"，而悟出事物发展的度，把握定律的"边界条件"。一旦事物发展"过度"，一旦定律超出边界条件，一切都变了。正因为如此，单一过重的机械性重复性的书面练习，不仅不利于学生身心发展，而且成为学生身心和谐发展的障碍。所以，要减轻学生过重负担，必须减少单一的机械重复性书面作

业。孙子云："凡战者，以正合，以奇胜。"奇者何？如何出奇制胜？校长要清楚奇在何处，如何出奇制胜，必须有较全面的素质和较强的悟性。悟，作为校长的一种主体能动性，体现在各个方面：识别管理环境；洞察管理对象；理解管理原则……同样，创新和超越也体现在各个方面。大多数人认为，他们知道自己擅长什么。他们通常都错了。更常见的是，人们知道自己不擅长什么。而且，即使在这时，错的人还是比对的人多。所谓"不识庐山真面目，只缘身在此山中"。然而，一个人只能根据长处作出成绩。发现你的长处的惟一途径是通过反馈分析。每当你作出一个重大决定或者采取一项重大行动，先写下你预期将发生什么。9至12个月以后，再将实际结果与你的预期将发生什么进行比较。反馈分析会告诉你，什么是你的长处，什么事是不该做的。每一个人在大量领域既无天资，也无技能，并且几乎没有机会甚至成为中等水平者。一个人，尤其是一个专业人员，不应该接受这些领域的工作任务。人们应该把尽可能少的努力浪费在改善能力很低的方面---因为从无能提高到中等水平所需耗费的精力和劳动远远超过从一流表现提高到卓越超群所需耗费的精力和劳动。然而，大多数人，尤其是大多数教育工作者，都把注意力集中于使

无能的做事者变成成绩平平的做事者。对专业人员来说，"我应该如何表现？"或许是一个比"我的长处是什么？"更重要的问题。其中，了解你如何进行学习是最重要也最容易掌握的要领，而以自己擅长的方式进行学习正是有所成就的关键。或者，换一种说法，一个人不以自己擅长的方式进行学习，就必将一事无成。"应该如何表现？"以及"我应该如何学习？"是首先提出的两个问题。但问题决不仅如此而已。为了有效地管理你自己，你还必须问，"我适合于与人共事，还是一个独来独往者？"而且，即使你能很好地与人共事，你接着必须问，应该以何种关系与人共事？一些人作为部属工作干得最出色，一些人作为团队成员干得最出色，一些人单枪匹马干得最出色；一些人具有作为教练和指导者的异常天资，另一些人根本没有能力担任指导者。另一个关键问题是，"究竟是作为决策者还是作为指导者产生成效？"许多人作为指导者表现得十分出色，但不能承受作出决定的负担和压力。相反，其他许多人需要一个指导者迫使他们自己进行思考；接着他们才能作出决定，并迅速、自信和无畏地根据决定采取行动。这就是一个组织中的二把手升任一把手后往往失败的原因所在。一把手职位需要的是一个决策者。强有力的决策者往往让他们所信

任的某个人担任二把手，作为他们的顾问---这个人担任这个职务也是出类拔萃的。但是，这同一个人担任一把手就会失败。他知道应该作出什么决定，但承担不了实际作出决定的压力和风险。还应该提出的其他重要问题包括：面对压力是否表现良好？

是否需要一种结构完善、前景可测的环境？在大型组织中还是在小型组织中表现得最好？几乎没有人各种环境中都能出色地工作。结论已是老生常谈：别试图改变你自己，但是，你应该努力改善自己的表现方式。此外，别尝试承担你不能有所表现或者只会表现很差的工作。

校长的法制管理

学校的法制管理是职业化校长的管理坐标。

一、教育法制的含义"教育法制"一词，具有多种含义。第一种含义是指国家制定的有关教育的法律和制度，是一国有关教育的法律制度的总和。这是从法的表现形式上认识揭示教育法制。第二种含义是指有关教育的立法、执法、司法、守法和法律监督等活动和过程。这是对教育法制运行的概括。第三种含义是将其理解为"教育法治"，即与民主政治制度相联系的，按照依法治理的原则和方式来管理和规范各种教

育活动。这一含义是从本质上来认识教育法制。而我国的教育法制，就是与我国社会主义的民主建设相联系的，按照依法治理和严格依法办事的原则，来管理规范各种教育活动的法律制度及其运行。总而言之，“教育法制”不仅包括教育法律制度、教育法律制度的运行，即教育立法、教育法律的普及、教育行政执法、教育司法、教育法制监督、教育法律的遵守，以及保证教育法律制度运行的国家机器及运行机制，还包括教育法律意识、教育法学教育和研究等。

二、贯彻教育法制的战略方针——依法治教江泽民同志指出：“加强社会主义法制，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家事务的重要方针。实行和坚持依法治国，就是使国家各项工作逐步走上法制化和规范化；就是广大人民群众在党的领导下依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与管理国家，管理经济文化事业，管理社会事务；就是逐步实现社会主义民主的法制化。”这是对“依法治国”的科学概括。

而依法治教，简言之，就是指在社会主义民主的基础上，使教育工作逐步走上法制化，规范化。依法治教是党中央提出的依法治国方针在教育工作中的

具体体现，是新时期关系教育改革与发展全局的一个重要的工作方针。贯彻依法治教的方针，对于加强教育法制建设，确保教育优先发展的战略地位，坚持教育的社会主义方向，促进教育的改革与发展，维护教育法律关系主体的合法权益，都具有十分重要的意义。依法治教的主体，不仅包括各级行政机关，即各级人民政府及其职能部门，也包括各级权力机关、审判机关和检察机关，即各级人大及其常委会、人民法院和检察院；不仅包括各级教育行政部门，也包括各级政府的其他有关行政部门。我们不能把依法治教仅仅看成是政府的事情，更不能看成只是教育行政部门的事情。各级人大及其常委会在其权限范围内制定有关教育的法律法规，审议有关教育经费的预算决算，听取政府有关教育工作的报告，检查教育法律的实施情况等；人民法院依法审理有关教育的案件；人民检察院依法对人民法院审理有关教育的案件进行监督；政府的其他行政部门都在各自的职权范围内履行有关教育的管理职责；他们都是依法治教的重要主体。有关机构根据法律法规的授权和国家机关的委托，可以在授权或委托的范围内从事特定的有关教育的执法活动，他们都是依法治教的重要主体。各级各类学校及其他教育机构、企业事业单位、社会团体及公民，

都依照宪法和有关教育法律的规定,通过各种途径和方式,参与管理和监督教育事业和有关教育的工作。因而也是依法治教的重要主体。

依法治教的范围,主要包括国家机关管理教育的有关活动,各种社会组织和个人举办学校及其他教育机构的办学活动,学校及其他教育机构的办学活动,教师及其他教育工作者实施教育教学的活动,学生及其他受教育者接受和参与教育教学的活动,以及各种社会组织和个人从事和参与教育的活动。

由此看出依法治教的范围,不仅限于举办学校、学校办学、教师教学、学生学习等教育性十分明显的教育活动,而且还包括教育经费拨款、教育费附加的征收、举办校办产业、农村教育集资、捐资助学等有关教育的活动。依法治教的依据,不仅包括专门的教育法律、法规和规章,也包括其他与教育有关的法律、法规和规章。如《未成年人保护法》、《妇女权益保护法》、《残疾人权益保障法》以及《行政处罚法》、《行政诉讼法》、《行政复议条例》、《国家赔偿法》等。在依法治教的工作中,要澄清两种模糊认识。一是把依法治教理解为"以法治教"。实际上,二者是有区别的。依法治教是依据法律来管理教育。而"以法治教"则是指运用法律手段来管理教育。但是,运用法律手段不

能等同于依法办事。审判机关、检察机关办理刑事案件，可以说是运用法律手段。如果办案人员徇私枉法，就不是依法办案。同时，依法治教绝不仅仅是用单一的法律手段简单地取代过去单一的行政手段管理教育，而是综合运用法律手段、经济手段和行政手段及其他手段管理教育。依法治教所强调的是依法办事。无论采用那一种手段，都必须依法办事。因此，不能将依法治教简单地理解成为“以法治教”。二是把依法治教片面地理解成为“以罚治教”。法律作为一种特殊的行为规范，当然具有惩罚、警戒、预防违法行为的重要功能。但这不是法律的唯一功能。法律还有评价、指引、预测人们行为，保护、奖励合法行为，以及思想教育等基本功能。在依法治教过程中，不能仅仅注重法律的惩罚功能，而忽视法律的其他基本功能。一些学校存在的“以罚治校”，甚至“以罚代教”的认识，是对依法治教的曲解，会给依法治教工作造成误导，应当予以纠正。

三、教育法制的基本原则

教育法制的基本原则是指我国教育法制的全部活动所应遵循的一般原则，它也是依法治教的基本原则。这些原则是我社会主义法制建设的总原则在教育法制建设中的具体体现，也是国家教育基本政策的集中体现，反映了我国社会主义教育制度的基本性质和教育工作的

基本规律。依法治教的原则，同时也是我国教育工作应当遵循的基本原则。在学习理解时，要把二者统一起来，而不应将二者机械地割裂开来。

1. 坚持教育社会主义方向的原则坚持教育的社会主义方向，是我国教育工作必须始终不渝地贯彻实施的一项带根本性的原则。我国《教育法》规定："国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的教育事业。"这就明确规定了我国教育工作的指导思想和我国教育的社会主义性质，《教育法》还规定了"教育必须为社会主义现代化建设服务，必须与生产劳动相结合，培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人"的教育方针，以及其他保证教育事业沿着社会主义方向健康发展的一系列法律规范，为我们坚持教育的社会主义方向提供了法律保障。这是我国教育区别于西方国家及其他国家资本主义教育的根本标志。

2. 受教育机会平等的原则《教育法》第九条规定："中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。""公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。"这一规定确立了公民受教育机会平等的基本原则。这一原则是

指公民在受教育方面享有权利和履行义务具有平等的法律地位，不因公民的民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等的不同或差别而受到不平等的待遇。这一原则是根据我国宪法关于“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”的原则，借鉴国外教育立法中关于教育机会均等规定的有益经验，结合我国教育的实际情况而确立的。在对教育机会平等概念的理解上，一般包括起点上的平等、过程上的平等和终点上的平等这三个基本环节。所谓起点上的平等，是指入学上的平等；过程上的平等，是指就学过程的平等；终点上的平等，是指学业成就上的平等。教育机会平等的这三个基本环节，同时也是教育机会平等原则实现的三个台阶。由于各国经济、教育的发展水平不同，教育机会平等原则的实现程度也会有所差异。我们应当积极创造条件，努力实现教育机会平等的原则，并且不断提高实现这一原则的水平。教育机会平等原则的确立，对于在社会主义市场经济的条件下，逐步消除因地区之间经济、文化、教育发展的差别和公民家庭之间经济状况的差别而造成的受教育机会的不平等现象，为公民的自我发展提供平等的条件，具有十分重大的意义。这一原则对于加强我国的教育法制建设，维护公民受教育方面的合法权益，也具有

重要意义。当然，教育机会平等并不是绝对的，而是相对而言的。由于我国经济、教育的发展水平还不高，各地的发展水平又很不平衡，各级各类教育的情况也不尽相同，贯彻教育机会平等的原则，不可能一蹴而就，也不可能整齐划一。要从我国的实际情况出发，根据不同地区，不同教育领域和不同社会群体的实际情况，逐步实施。《教育法》规定，国家帮助和扶持各少数民族地区、边远贫困地区发展教育事业，扶持发展残疾人教育事业，保护女子在受教育方面的平等权利以及对家庭经济困难的学生提供各种形式的资助等；这些都体现了教育机会平等原则的精神。同时国家还将随着经济和社会的发展，逐步改善公民受教育的物质条件。当前和今后一个较长时期内，贯彻教育机会平等原则的重点，主要在于解决因财产状况和社会地位的差别而导致公民入学机会不平等的状况，以及逐步消除义务教育阶段学校之间办学条件差距过大的现象，以保证公民在受教育方面，特别是适龄儿童、少年在接受义务教育方面享有平等的受教育机会。西方国家在资本主义的社会制度下，尚且标榜教育机会均等，并以此作为缓和社会矛盾的一个重要手段。我国是人民当家做主的社会主义国家，更应该毫不动摇地坚持教育机会平等原则。即使在一定时期还

需要采取一些过渡性措施,也应当为从根本上逐步缩小受教育机会上的差距创造条件,而不应人为地扩大这种差距。

3.教育活动符合国家和社会公共利益的原则《教育法》第八条关于"教育活动必须符合国家和社会公共利益"的规定,确立了我国教育的公共性原则。教育活动必须符合国家和社会的公共利益,是现代教育的重要特征,也是国家对教育活动的基本要求。所谓国家和社会的公共利益,在我国是指以工人阶级为领导,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家的利益和中华人民共和国全体社会成员的共同利益。

我国教育的公共性原则,首先,要求在中国境内实施的教育活动必须对国家和人民负责,而不是对个人或小团体负责,不能因个人或小团体的利益而损害国家、人民和社会的公共利益。其次,我国的教育事业属于公益事业。在中国境内举办的学校及其他教育机构应当坚持公益性,不得以营利为目的办学。同时,也正是由于我国教育事业的公益性,国家对教育事业在学校用地、校舍建设、校办产业、教科书及教学用图书资料的出版发行,对教学仪器设备的生产和供应,学校用于教学科研的图书资料、教学仪器设备的

进口等各个方面，给予优先安排和优惠扶持。对公益性的教育机构不应向其征收营业税。

第三，教育的公共性原则还要求教育活动必须接受国家和社会依法进行的管理和监督。

第四，教育的公共性原则还体现在教育与宗教相分离。任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。教育的公共性原则不仅适用于国家举办的各级各类学校，同时也适用于社会力量举办的各种学校及其他教育机构。教育的公共性原则，对于规范教育活动，保证教育事业的健康发展，具有十分重要的意义。

4. 权利和义务相一致的原则教育领域中的权利和义务相一致的原则，要求教育法律关系的主体既要依法行使其教育权或者受教育权，又要依法履行相应的义务，不能把权利和义务对立起来，片面地强调权利的享有或者义务的履行。首先，教育领域中的权利和义务的一致性，体现在受教育的权利和义务在法律规定的条件下是统一的。《中华人民共和国义务教育法》

（本书所称《义务教育法》均为该法）规定：“国家、社会、学校和家庭依法保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利。”“凡年满六周岁的儿童，不分性

别、民族、种族，应当入学接受规定年限的义务教育”。在这里，适龄儿童少年接受义务教育的权利和义务是统一的。接受义务教育既是适龄儿童少年的权利，也是他们的义务。国务院发布的《扫除文盲工作条例》更加明确地规定：“凡年满十五周岁以上的文盲、半文盲公民，除丧失学习能力的以外，不分性别、民族、种族，均有接受扫除文盲教育的权利和义务”。权利和义务的统一性，要求法律关系的主体必须同时行使权利和履行义务。放弃行使权利，就意味着不履行义务。当然，并不是在任何条件下教育的实施，都实行权利和义务的统一。如，接受学前教育、高中阶段的教育、以及高等教育，依照法律的规定，就没有实行权利和义务的统一。国家是否将接受某级或者某类教育实行权利和义务的统一，不仅要看提高国民素质的需要，还要看国家和社会是否具备提供相应教育的条件。教育领域中的权利和义务的统一性，还体现在行使教育行政管理职能的机构其教育行政管理的职权和职责的统一性。教育行政机关行使职权同时也就是履行其职责，同时也就是履行其义务。例如，依法审批学校的设置，既是教育行政机关的一项职权，同时也是其一项职责，既不能放弃，也不能转让。其次，教育领域中的权利和义务的一致性，也体现在权

利和义务的相互依存性。权利人权利的享受依赖于义务人履行其义务，义务人如果不履行义务，权利人就不可能享受权利。例如，国家、社会、学校和家庭如果不履行各自的保障适龄儿童、少年接受义务教育的义务，适龄儿童少年就不能享受其接受义务教育的权利。

从整体而言，如果相应的权利不存在，则相应的义务也就没有任何意义。第三，教育领域中的权利和义务的一致性，还体现在行使权利的同时，应当履行相应的义务。权利人在行使自己权利的同时必须承担一定的义务，而义务人在履行自己的义务时，也同时享有一定的权利。例如，教师既要依法行使其相应的权利，同时也要依法履行相应的义务，不能只强调权利的行使，而不愿履行其应尽的义务。学校和校长也不能只一味地要求教师履行其义务，而不尊重和保护教师的合法权益。

5. 教育法制统一的原则教育法制统一是指有关教育的法律法规由国家机关统一制定，统一实施，对全体公民和法人组织具有普遍约束力。教育法制统一的原则，体现为教育法律法规制定权只能由国家机关在各自的职责权限范围内行使；教育法律法规的执行权只能由国家机关或有关机构依法行使，其他任何组

织和个人均无权行使；教育法律法规的效力按发布机关，调整对象及适用范围，形成层次有序、协调统一的整体，以维护教育法制的统一和权威。教育法制统一的原则，在法律效力上体现为“下位法服从上位法”。这是指法律法规之间按国家法律体系层级高低的排列，地位高的法律法规其效力高于地位低的法律法规，下位法的规定不得与上位法的规定相抵触。如果发生抵触，应当停止执行下位法的规定，并应修改或者废止其规定。这是保证法制统一的基本要求。在实际工作中，有时出现国家机关制定的规范性文件不一致，甚至相互矛盾的情形。如果是同一机关制定的规范性文件不一致，一般按照“后定法优于前定法”的原则，适用新制定的规范性文件。如果是两个平级的国家机关制定的规范性文件不一致，特别是国务院部委制定的规章之间不一致，或者是国务院部委制定的规章同省级人民政府制定的规章不一致。在这种情况下，一般通过两个渠道来解决。一是由规章不一致的有关国家机关的共同的上一级国家机关来作出处理决定。如两个部委制定的规章之间不一致，则由国务院作出处理决定。二是在人民法院审理行政案件时，认为省级人民政府制定的规章同国务院部委制定的规章不一致，以及国务院部委制定的规章之间不一

致，由最高人民法院排除有瑕疵的规章，适用正确的规章来审理行政案件。我国是一个统一的国家，又是一个多民族的国家。经济文化教育的发展很不平衡，各地的实际情况千差万别。因此，在坚持法制统一原则的同时，也要考虑到某些特殊情况。在法律效力的范围上，适用于特定地区、特定时期、特定对象的法律法规，为特别法。如，香港特别行政区基本法、戒严法、教师法等，从广义上说属于特别法。而适用于全国区域、或者非特殊的平常时期、全体公民的法律法规，则为一般法。在法律适用上，特别法可优先适用于一般法。此外，依法治教工作还应当遵循《教育法》及其他教育法律法规确定的重要原则，如，“教育应当继承和弘扬中华民族的历史文化传统，吸收人类文明发展的一切优秀成果”的原则；“国家适应社会主义市场经济发展和社会进步的需要，推进教育改革”的原则；“国家机关、军队、企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人，应当依法为儿童、少年、青年学生的身心健康成长创造良好的社会环境”的原则；“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校教育经费的稳定来源”的原则；

各级人民政府的教育经费支出实行事权和财权

相统一的原则；教育对外交流与合作坚持独立自主、平等互利、相互尊重，不得违反中国法律，不得损害国家主权、安全和社会公共利益的原则等。四、加强教育法制、推进依法治教的必要性加强教育法制建设，全面推进依法治教，是在社会主义市场经济体制条件下，教育改革与发展的客观要求，也是现代教育发展的必然产物。

（1）在建立社会主义市场经济体制的条件下，我国教育领域中的社会关系发生了重大变化。过去那种与计划经济体制相联系的，自上而下的纵向型的教育行政管理关系的单一格局，已经开始并且正在转变成为大量的平等主体之间横向型的教育法律关系同纵向型的教育行政关系并存的新格局。这种横向型的教育法律关系主要发生在学校与用人单位之间因培养所需人才而形成的委托培养关系，学校与教师之间的聘任关系，高等学校与科研机构、企业之间的“产学研”合作关系，职业学校与企业之间“产教结合”的关系，学校与学校之间教学协作关系，各种社会组织之间的联合办学关系，国家留学基金组织与公派出国留学人员或来华留学人员之间的资助留学关系及相应的担保关系，金融机构与学生之间的学生贷款关系，中国教育机构与境外组织或个人之间的合作办学关

系，等等。

这些横向型的教育法律关系还在迅速扩展。对于这些横向型的教育法律关系，单靠教育行政部门纵向型的行政管理已经远远不适应了，更主要的是要在法律规定的范围内，由当事人在平等自愿的基础上，通过协商自主解决。这就需要通过加强教育法制建设来规范平等主体之间的教育法律关系。

（2）教育行政管理范围的扩大和教育行政管理职能的转变，也迫切需要实行依法治教。一方面，随着经济的发展和社会进步，教育行政管理的领域和业务大大扩展。从过去国家举办各级各类学校，扩展到各种社会力量办学、各种形式的成人教育、卫星电视教育及其他各种远距离教育、自学考试及其他各种教育考试、各种形式的中外合作办学、出国留学与来华留学等等。另一方面，随着教育体制改革的深化，教育行政部门又要转变教育管理职能，简政放权，扩大学校办学自主权，要变过去以直接管理为主为间接管理为主，变过去的以具体管理为主为宏观管理为主。同时，学校办学自主权的行使，也必须符合法律的规范。这就两方面的情况都需要通过加强教育法制建设来促进教育行政部门的管理职能的转变，规范教育行政部门的管理和学校自主办学的活动。

(3) 有关教育法律法规的完善和实施,对教育行政部门的管理工作提出了更高的要求。《中华人民共和国教育法》

(本书所称《教育法》均为该法)等教育法律法规明确了教育行政部门的执法职责。《行政处罚法》等有关行政执法的法律法规对行政执法,特别是对行政处罚的种类和设定、实施主体、管辖和适用、程序及监督等,都作了明确的规定,为全面规范行政机关的行政执法行为提供了全面的法律依据。随着教育法律法规和有关行政执法的法律法规的实施,特别是《行政处罚法》的实施,凡是没有法定依据的行政处罚及不符合法定程序的行政处罚,一律无效。同时,行政复议和行政诉讼的受案范围也从涉及人身权、财产权的案件扩大到行政机关作出的全部行政处罚。也就是说,行政机关作出的各种行政处罚,如果当事人不服,都可以依法提起行政诉讼或者行政复议。此外,公民、法人对行政机关违法给予行政处罚而受到损害的,有权依法要求行政赔偿。行政机关作出赔偿后,还可向负有连带责任的直接责任人员和负领导责任的人员进行追偿。这一切都对教育行政部门及教育行政干部的行政管理行为提出了新的、更高的要求。总之,在社会主义市场经济体制条件下,不仅市场经济

本身是一种法制经济，而且教育管理也应当是一种法制化的管理活动。

学校管理的法律问题与方法

一、 学校管理中的若干法律问题

1、 学校经费的有关法律问题

(1) 学校经费的来源、结构及保证学校经费是指由学校及其他教育机构管理和使用的教育费用。其来源包括：国家预算内和财政性教育经费，企业事业组织、社会团体和公民个人依法举办学校及其他教育机构投入和筹措的经费，学校及其他教育机构开展勤工俭学、社会服务和兴办校办产业获得的收益，社会各界对学校及其他教育机构的捐赠，学生缴纳的学费、杂费、住宿费等，国家设立并由学校及其他教育机构管理使用的各种专项基金等。学校经费的结构，一般包括：教职工工资、公务费、设备购置费、业务费、修缮费、职工福利费、离退休费用、公共积累以及其他由学校及其他教育机构管理、使用的费用等。有必备的办学资金和稳定的经费来源，是学校及其他教育机构依法设立的基本条件之一，也是实施正常教育教学活动的前提和保证。《教育法》及其有关教育法律、法规、规章规定，国家建立以财政拨款为主、

其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。企业事业组织、社会团体及其公民个人依法举办的学校及其他教育机构，办学经费由举办者负责筹措，各级人民政府可以予以适当扶持。同时，国家通过给予相应的优先优惠政策以及采取其他方式支持社会力量办学事业的发展，在社会力量举办的学校及其他教育机构的办学经费的补充上予以扶持。对学校经费，任何组织和个人不得挪用、克扣和私分。学校及其他教育机构要建立健全财务管理制度，正确管理、使用好学校经费，提高使用效益，接受教育行政部门及其他有关部门的监督管理。

（2）不得以营利为目的举办学校及其他教育机构学校及其他教育机构是公益性社会组织，其任务和功能是贯彻国家的教育方针，实施教育教学活动，培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。教育活动必须符合国家和社会公共利益。根据学校及其他教育机构的性质、任务和公共性原则，《教育法》第二十五条第三款确定了“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”的基本办学原则。不得以营利为目的，体现在学校及其他教育机构在设立、运行、停办后资产处理以及接

受监督管理等方面，与企业法人及其他经营性组织都有明确的区别。具有法人资格的学校及其他教育机构，在直接参与民事、经济活动方面也受到严格的限制。不得以营利为目的举办学校及其他教育机构，其含义是指不得把举办学校及其他教育机构作为举办者牟利的手段，无论在办学活动中还是办学停止后，都不能象设立企业一样，通过促进资产增值，获得投资回报和进行盈余分配。学校及其他教育机构通过依法举办校办企业、开展社会服务、收费等方式取得的各种正当合法收入，只能用于自身的建设和发展。对社会力量举办的学校及其他教育机构，国家对举办者的合法权益要予以保护，在其举办的学校及其他教育机构解散和资产清算后，在剩余财产中返还或折价返还举办者的投入。不得以营利为目的举办学校及其他教育机构这一办学的基本原则，要求无论是国家举办还是社会力量举办的学校及其他教育机构，都要正确行使管理、使用本单位的设施和经费的权利，不得把学校经费用于分配，也不得挪用、出借和用于国家规定允许范围外的投资、出资及赠予。学校及其他教育机构不能直接参与营利性经济活动，也不得作为保证人。依法用于举办校办产业的资金，要与用于办学的经费相分离。学校及其他教育机构向学生收取费用，

要严格依照国家确定的项目和标准，不得自定项目和擅自提价。

(3) 有关法律法规对学校及其他教育机构的优惠规定《教育法》第五十八条、六十四条、六十五条、六十六条对学校开展勤工俭学和社会服务、兴办校办产业、统筹安排学校基本建设用地及所需物资，教科书及教学用图书资料的出版发行、教学仪器及设备的生产和供应、用于学校教育教学和科学研究的图书资料、教学仪器设备的进口，发展卫星电视教育和其他现代化教学手段，规定了实行优先优惠政策。同时，国家其他有关法律、法规中也直接对学校及其他教育机构以及社会对学校及其他教育机构捐赠的税收方面作出了优惠规定。这些优惠规定具体表现为有关税收的减、免，是国家对学校在经费方面的扶持。对学校及其他教育机构的税收优惠规定有许多，如：《中华人民共和国农业税条例》

(全国人大常委会

1958年6月3日通过，同日公布施行)第十七条第一项规定，农业科学研究机关和农业学校进行农业试验的土地免征农业税；《城市房地产税暂行条例》

(1951年8月8日政务院发布并施行)第四条第二项规定，公立及已立案之私立学校自有之房地产免

纳房地产税；《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》
(1987年4月

1日国务院发布并施行)第七条第四项规定，学校、幼儿园用地免征耕地占用税；《中华人民共和国营业税暂行条例》

(1993年12月13日国务院发布，

1994年1月1日起施行)第六条第四项规定，学校和其他教育机构提供的教育劳务、学生勤工俭学提供的服务免征营业税；《中华人民共和国增值税暂行条例》

(1993年12月13日国务院发布，1994年10月

1日起施行)第十六条第四项规定，直接用于科学研究、科学试验和教学的进口仪器、设备免征增值税；《国务院关于对农业特产收入征收农业特产税的规定》

(1994年1月30日国务院发布并实施)第六条第一项规定，对农业科研机构和农业院校进行科学试验所取得的农业特产品收入，在试验期间准予免税。此外，国家在其他法律、法规中对公益性事业和国拨经费事业单位的税收优惠规定中，也包括相应的学校及其他教育机构，如《中华人民共和国房产税暂行条例》

(1986年9月15日国务院发布,10月1日起施行)第五条第二项规定,由国家财政部门拨付事业经费的单位自用房产免征房产税。国家对境内外组织、个人向学校及其他教育机构捐赠的税收优惠规定,主要有:《中华人民共和国个人所得税法》第六条第二款规定,个人将其所得对教育事业和其他公益事业的捐赠部分,按照国务院有关规定从应纳税所得中扣除。具体额度,根据《中华人民共和国个人所得税法实施条例》

(1994年1月28日国务院发布并实施)第二十四条第二款规定,捐赠额未超过纳税义务人应纳税所得额30%的部分,可以从其应纳税所得额中扣除。《中华人民共和国企业所得税暂行条例》

(1993年12月13日国务院发布,1994年1月1日起施行)第六条第四项规定,纳税人用于公益事业的捐赠,在年度应纳税所得总额

3%以内的部分,准予扣除。《中华人民共和国印花税法暂行条例》

(1988年8月6日国务院发布,10月1日起施行)第四条第二项规定,财产所有人将财产赠给学校所立的书据,免纳印花税。此外,《中华人民共和国海关法》、《国务院关于加强华侨、港澳台同胞进口物

资管理的若干规定》

(1989年2月20日国务院发布,3月1日起实施)等法律、法规对进口用于捐赠教育或公益事业物资,也作了减、免税的规定。

(4)学校及其他教育机构的收费管理依法收取杂费、学费、住宿等费用,是学校经费的必要补充。根据《教育法》、《义务教育法》、《职业教育法》及其他国家有关规定,国家举办的实施义务阶段教育的学校,对接受义务教育的学生免收学费,只收取杂费,接收符合规定条件借读生的,可同时收取借读费。国家举办的实施非义务阶段教育的以及社会力量利用非国家财政性教育经费举办的学校及其他教育机构,可以收取学费、住宿费。其中,社会力量利用非国家财政性教育经费举办的学校及其他教育机构的收费项目和标准,由该教育机构提出,根据该机构的教育教学成本和接受政府资助的实际情况,经审批机关审核提出意见后,由同级物价、财政部门审核。为加强国家举办的义务教育学校、普通高级中学、中等职业学校、高等学校收费管理,

1996年12月16日,国家教委、国家计委、财政部联合发布了《义务教育学校收费管理暂行办法》、《普通高级中学收费管理暂行办法》、《中等职业学校

收费管理暂行办法》、《高等学校收费管理暂行办法》四个规定，对收费标准、审批、减免收费等问题作出了具体规定。

2、与学校财产有关的法律问题

(1) 学校国有资产的管理和使用学校资产的构成：按照《民法通则》，法人的独立财产，在集体所有制单位、社会团体来说，表现为归法人独立所有的财产，而在国家机关、国营企业事业单位等全民所有制组织来说，则表现为能够由法人独立支配的财产，即通常所说的经营管理自主权。我国学校的资产构成分成两部分：一部分是政府投入的资产，属国有资产；一部分是非政府投入的资产，属非国有资产。在开放改革后，这两种情况无论在公办学校还是在社会力量办学的学校中都是存在的。一方面，公办学校经营校办企业并产生了一定收益，资产的所有权已经是多元化、复杂化。另一方面，大量出现的社会力量举办的学校其经费来源主要是非政府投入。在部分学校及其他教育机构中也存在不少借用政府经济力量的“民办公助”、“公助民办”的情况，财产关系也复杂化、多元化。在这种相互交错的财产关系中，为维护国有资产权利和防止国有资产被非法占有，《教育法》规定：“学校及其他教育机构中的国有资产属于国家所有”。

学校国有资产的范围：《教育法》所说的学校及其他教育机构中的“国有资产”，主要包括属国家所有的土地，利用国家投资兴建的校舍

（教室），学生、教职工住房以及其他用国家投资购置的固定资产，还包括国拨的办学经费等。社会力量举办的教育机构中，属政府给予的优惠部分也属于国有教育资源。国有资产是目前我国各级各类教育机构特别是国家举办的学校所占有、使用、管理的总财产中的大头，是最主要的教育资源。国有资产的所有权属于国家，任何部门、组织和个人都不得侵占、挪用、截留，甚至破坏、私分。各级各类学校都应根据国家的有关规定，用好、管好国有资产，不得挪用、截留、浪费，更不得私分和随意处置。学校国有资产管理：我国法律确定无论政府或非政府投入教育的财产都属于公益性财产，不得任意改动其所属权。政府举办的公立学校，其投入和固定资产属国家所有；社会力量办学学校的全部收入以及固定资产归学校所有。以上两类不同类型的学校及其他教育机构终止时其财产都必须依公益事业的性质和特点进行清算。公立学校因其投入主要来源于政府，因此当其终止时，财产应上缴国家，由政府投入而产生的经济所得也应归属国家，其债权债务等问题需在教育行政部门

领导下予以解决。社会力量举办的学校停办时，必须在当地教育行政部门领导下，认真清理财物及债权债务，并按下列原则办理：

学校停办后，除将办学单位、个人投入财产返还原办学单位、个人外，其结余部分

（包括资金、物资、办学场所等）应该移交当地批准该校办学的教育行政部门，以用于鼓励、支持社会力量办学。结余财产不得挪作他用。

学校停办后，如资不抵债时，其亏损部分由办学单位或个人承担。

（2）学校校办企业的财产管理学校及其他教育机构用于教育活动和科学研究的财产，应当与校办产业的财产相分离。多年来，学校在贯彻执行“教育与生产劳动相结合”和“教育与科研相结合”的方针中，相继开展了勤工俭学活动，建立了规模不等的校办企业和科研生产基地。勤工俭学、校办企业、科研生产的投资大都来源于国家投入，其活动的主要目的是服务于教育，而不追求营利。进入市场经济体制后，学校的这些企业和科研生产基地，都形成了独立的教育产业实体，并改变了机制，变国家行政管理为企业经营，独立核算，自负盈亏，从而走上了企业发展的道路。它们是可以营利的，并以营利所得支持学校的发展。

所以，学校应将用于教育活动和科研活动的不能营利的财产，与其用于校办企业的营利的财产相分离，不应混同，以防止将学校企业化而处于社会经济运作的风险之中。学校兴办的校办产业独立承担民事责任。学校在保证正常的教育教学活动和科学研究所需财产

（包括经费）的前提下，利用自有资金，可以面向社会，单独或与其他单位联合投资兴办产业，如兴办农场、工厂、商店、出版社、书店等，以获取收益，补充学校教育经费的不足。但是，校办产业应当进行登记取得企业法人资格，并以其自有财产独立承担民事责任。学校不对校办产业的行为承担连带民事责任，也不得以学校用于教学和科研的财产为校办产业提供担保。

（3）社会力量举办学校的财产财务管理在我国，企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民个人利用非国家财政性教育经费，面向社会举办学校及其他教育机构

（以下称教育机构）的活动，统称社会力量办学。国家为了鼓励社会力量办学，维护举办者、学校及其他教育机构、教师及其他教育工作者、受教育者等的合法权益，促进社会办学事业健康发展，在坚持《教

育法》规定的不得以营利为目的办学的原则下，对社会力量举办的教育机构的财产、财务管理作了原则规定，主要内容是：

1) 教育机构的收费项目和标准，由该教育机构提出，经审批机关审核提出意见后，按照职责分工，由财政部门、价格管理部门根据该教育机构的教育、教学成本及接受资助的实际情况核定。

2) 教育机构应当依法建立财务、会计制度和财产管理制度，并按照行政事业单位会计制度规定设置会计帐簿。

3) 教育机构在存续期间，可以依法管理和使用其财产，但不得转让或用于担保。任何组织和个人不得侵占教育机构的财产。

4) 教育机构应当确定其办学费用于各类人员的工资福利开支的比例，报审批机关备案。教育机构的积累只能用于教育机构的建设和发展，不得用于分配，不得用于风险性投资。5) 教育机构应当在每一会计年度终了时制作财务会计报告，并根据审批机关的要求委托社会审计机构对其财务会计状况进行审计，报审批机关审查。审计机关对教育机构的国有资产的管理使用情况，有权进行审计监督。6) 教育机构合并，应当进行财产清查和财务结算，并由合并后

的教育机构对原在校学生妥善安置。

3、 学校事故处理的法律问题

(1) 学校事故的类型学校事故是指学生在校期间所发生的人身伤害事故。在国外，随着近年来学校事故的增加，学校事故的处理已成为学校法律活动的一个重要方面。学校事故发生的范围、种类是极其复杂的。有与学校的设施、设备有关的学校事故，这是由于学校设施、设备不全、建筑物倒塌、火灾等原因造成的学生人身伤害事故；有与教职员有关的学校事故，这是教职员在教育教学中故意或过失所造成的学生人身伤害的事故；有与学生本身有关的学校事故，如休息时间学生之间的游戏、斗殴所造成的学生人身伤害事故等。下面就几种最常见的事故发生的情况再作些分析。运动伤害：上体育课，进行课外体育活动，由于多种原因，较易引起伤害。轻则擦伤、碰伤，重则死亡、残废。在各种体育活动中，最容易引起伤害的，当属跳箱、体操、铁饼、标枪、球类、游泳等项目，因保护不力或活动器材简陋、设备陈旧，常引起伤害事故。课余伤害：课余时间学生在操场、走廊和楼梯旁嬉戏玩耍，或是自己不小心，或是他人推搡打闹，引起伤害。上海某小学学生下课时玩中跷跷板，一学生不幸被另一学生从一米多高的跷跷板上

推下来，脑部受损。家长告到法院，法院判决认为，肇事学生的家长要承担主要责任。校外活动事故：与其他学校事故相比，学校组织的校外活动中发生的事故上升得最快。校外活动事故有一个特点，即常常是重大伤亡事故，因而给社会带来不良影响。

（2）学校事故原因分析制度不严，管理不善：制度不严，管理不善，是导致学校事故发生的重要原因之一。例如学校本应该有严格的门卫制度，禁止无关的汽车进入，可是某县城中学课间休息时，门卫情面难却，私自将熟人儿子驾驶的汽车放入调头，结果将一学生腿骨撞断，休学半年。除了门卫制度外，学校还应建立教师值勤制度，食堂卫生制度

（以防食物中毒事件发生），宿舍管理制度等。设备陈旧老化，未及时修复或拆除：学校设备陈旧老化，又未能及时修复或拆除，这就为学校带来事故隐患。如某校操场上有一陈旧生锈的单杠，离旧单杠不远又竖起了新单杠，尽管教师几次教育学生不要去玩旧单杠，但一学生仍不听从劝阻，下课时爬上旧单杠，结果单杠断裂，摔成重伤。象这样的事，学生本人自然有责任，但学校也要负一定责任。玩忽职守，工作责任心不强：从法律上讲，玩忽职守与工作责任心不强属不同性质的行为，前者为渎职行为，通常要承担

法律责任，后者属认识问题，主要给予批评教育。江西某县一小学发生厕所倒塌，共有 68 名学生落入粪池，其中 28 名学生窒息死亡，11 名学生中毒受伤。事后调查得知，该厕所 5 年前由校长和副校长商议建造，建造时既未报上级部门批准，又未经设计部门设计，承担施工的是校长、副校长的亲属。整个施工过程一无设计图纸，二无施工合同，三无验收手续。厕所交付使用后，曾有教师反映楼板不牢，有塌落危险，但校领导熟视无睹，最终酿成大祸。当然，类似这样的事故毕竟是少数，更多的是教师工作责任心不强造成的事故。

体罚或变相体罚：学校相当一部分事故是教师体罚或变相体罚行为所致。如陕西某农村小学学生胡××上课迟到，被教导主任王某用树枝、竹条抽打脸部，左眼被打瞎。除了类似的直接体罚外，还有大量的变相体罚，如罚站、罚抄作业、罚学生代行体罚等。体罚构成的伤害，一般属故意行为，必须由教师本人承担责任。情节轻微，予以批评教育，后果严重的，应依法追究行政责任或刑事责任。当然，很多时候不一定是体罚或变相体罚行为，而是教师教育方法不当，结果引发了事故。如教师教育学生时态度粗暴，使用了侮辱性字眼，学生心理不堪忍受，自杀身亡。再如教师常常压课令学生完成作业，放学晚又未采取

相应的保护措施，学生路上不幸受到伤害，等等。安全保护措施不力：体育课、课间活动以及学校组织的校外活动，常常因为保护措施不力而引发事故。目前很多学校盖起高楼，学校也应加强安全教育，并采取相应的保护措施。学生体质特殊或疾病：有些事故由学生体质特殊或疾病引起，对此学校一般不承担责任。

如某中学组织学生到县城参加集会，一女生表示不愿参加，却又说不出任何理由，因此学校未予批准。时值初夏，天气炎热，途中该生突然昏迷倒地，急送医院，抢救无效死亡。经检查，该生周身无汗腺，属特殊体质，热天体热无法散发，中暑而亡。事后家长告到法院，追究学校责任。法院裁决，该生及其家长从未将其特殊体质一事告知学校，学校在不知情的情况下组织活动，属正常教育行为，故对该生之死不承担法律责任。

同样的情况还有先天性心脏病等。为防止这类事故的发生，学校应建立卫生保健制度。

新生一入校，首先为学生建立卫生档案卡，特别注明其体质特征，如先天性心脏病、对青霉素针剂有过敏史等。学生自尊心较强，心理承受能力低：有些学生自尊心过强，或是心理承受能力过低，在家倍受

宠爱，到校后违反有关纪律，受到教师批评，一时想不开，走上绝路。某中学举行期中考试，一学生在试卷内夹带纸条，被监考教师发现，当场撕掉试卷，送至校部处理。后学校给予通报批评处理。该生当晚服农药自杀。学校和教师按规定办事，没有过失，对该生之死不负任何责任。不过，如果学校的工作做得更细致周到些，在一定程度上能减少这类事故的发生。

(3)处理学校事故涉及的有关法律问题学校事故由于伤害学生的身体，因而可能构成民事侵权行为、刑事犯罪行为或者行政违法行为，必须承担民事的、刑事的或行政的法律责任。学校事故的民事法律责任一般是由于学校

（包括教师）的民事侵权行为所产生的法律责任。在我国处理学校事故，主要涉及到的法律问题是：监护问题：家长们一般都认为，孩子在学校出了事，说明学校没管好，因此学校要负一定责任。一些受害者家长聘请的律师，在法庭上声称家长将子女送到学校，可看作把对子女的监护权委托给了学校，是一种事实委托行为，因此学校应当承担对学生的监护职责。然而，学校校长和教师认为家长管一个小孩都不一定管得好，却要学校管好那么多学生，保证不出事，这是不公正的。法律也没有规定学校是未成年学生的

监护人。学校是一个教书育人的场所，主要应负的是教育管理责任。这个问题涉及到对监护的看法。

1) 什么是监护：监护是指对无民事行为能力人和限制民事行为能力人的人身、财产权益依法实行的监督和保护，其中所设定的监督保护人叫监护人，被保护人叫被监护人。对无民事行为能力人和限制民事行为能力人设立监护人。

2) 监护人的设定方式：目前我国设定监护人，主要采用了三种方式：一是法定监护。监护人由法律直接规定。根据《民法通则》规定，能充当监护人的可分为三类：

近亲属，即和被监护人有一定的血缘关系，并有一定的扶养义务的人。近亲属作为监护人是他的法律义务，而不论其是否愿意。《民法通则》第十六条规定："未成年人的父母是未成年人的监护人。"如果父母死亡或没有监护能力，则由祖父母、外祖父母，或是兄、姐承担监护义务。

近亲属以外的其他关系密切的亲属或朋友。这些人作为监护人不是一种法律上的义务，而是完全出于自愿。不过《民法通则》规定，必须"经未成年人的父、母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会同意。"

未成年人的父母所在单位、居民委员会、村民委员会以及民政部门。但这必须是在没有第一、第二类的情况下，才可被认可。由此可以断定：现有法律并没有规定学校是学生的监护人。二是指定监护。即对担任监护人有争议的，由未成年人的父母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会在近亲属中指定。对指定不服提起诉讼的，由人民法院裁决。这里学校也不在指定监护人的范围之内。三是委托监护。最高人民法院

1989 年

4 月

2 日《关于贯彻执行 中华人民共和国民法通则若干问题的意见

（试行）》第二十二条规定："监护人可以将监护职责部分或者全部委托给他人。因被监护人的侵权行为需承担民事责任的，应当由监护人承担，但另有约定的除外；被委托人确有过错的，负连带责任"。根据这一意见，学生到学校来上学，从来没有家长将监护职责委托给学校或教师。即使有委托，需要承担民事责任时，如果被委托的学校或教师有过错，应当承担民事责任，如果无过错，则应当由监护人承担，而不是被委托的学校或教师承担。在寄宿制学校的学生

管理事宜，应当由家长和学校签订委托监护合同为宜。

3) 从监护人的职责范围来看，根据我国民法，监护人的监护职责主要包括：

代理被监护人实施民事法律行为。民法规定，无民事行为能力人、限制民事行为能力人的监护人是他的法定代理人。学校虽然有时也有某些代理行为，如代理学生进行人身安全投保等，但这只是由于学生入学这一特殊事实造成的受托代理行为，实施这种行为的范围和能力是十分有限的。

保护被监护人的人身安全。学校虽然也要保护学生的人身安全，但这种保护与一般的保护不同，它是一种在特定场合

（学校）特定活动

（教育）中实施的保护。即学校组织的教育教学活动中实施的保护。离开了这些特定条件，也就谈不上实施保护。

保护被监护人的财产及其他权益。这点对于学校来说更不可能做到。所以从监护人的监护职责范围来讲，学校也不可能作为学生的监护人。学校不承担对学生的监护责任，那么应该承担什么责任呢？通常认为它应该承担的是教育和管理责任。其中前者是主

要的，为了保证教育活动的顺利进行，需要实施必要的管理，所以后者是为前者服务的。当然，在教育活动中，学校也要保护学生的人身安全，尽量减少事故的发生，但学校实施的这种保护，有其特定的涵义，它是一种与教育活动有关的保护。这种保护与监护人对被监护人所实施的监护，性质上是不同的。其法律依据是《教育法》第二十九条第三项：学校应当“维护受教育者、教师及其他职工的合法权益。”以及《未成年人保护法》第三章学校保护规定的有关义务。如果学校和教职员违反这些义务、侵害未成年学生的合法权益，造成学生人身伤亡事故的，应当依法承担法律责任。如果学校和教职员依法履行了自己应尽的职责，只是因第三人的责任或不可抗力造成未成年学生的伤害，学校和教职员则不承担法律责任。但是可以从具体情况出发，根据学校的条件，和受害情况对被害人给予适当的补偿。因此，学校并不承担对学生的监护责任，也不是学生的监护人。

人身意外伤害保险问题：目前，随着我国保险业的迅速发展，各地普遍设置了儿童意外伤害保险业务，不过各地名称不一，形式也不同，有的称为儿童保险，有的称为儿童健康保险，有的称为青少年健康医疗还本保险等。除了以上两种形式外，还有一种是由学校出面为学生统一投

保，一般每学年每个学生交纳

2-6 元不等。在此期间，学生受到意外伤害，保险公司根据伤害程度，按比例支付赔偿金。伤害较轻者，支付

3%的医疗费用，较重者，支付

1

3%的医疗费用，死亡者，赔偿

3000 元保险金。以上几种保险方式，对于学校事故的处理，尤其是对于事故后的经济赔偿问题，应该说多少还是起到一定作用的。但许多家长和教师对于目前的保险方式普遍表示不满意。不满意的原因多种多样，但主要是觉得目前保险公司支付的赔偿金额太少，而医疗费用却在急剧上涨，这点赔偿对于目前的医疗支出来说，实在解决不了多大问题。学校与家长都希望能适当改进保险方式，如每年每个学生的集体投保费用可再增加几元，但赔偿比例一定要大幅度增加。学校事故赔偿问题：学校事故的处理，焦点是赔偿问题。赔偿问题又主要涉及两个方面，一是谁来赔偿，二是赔偿多少。谁来赔偿，要看是谁的责任。一般来说，如果完全是学校的责任，全部由学校赔。如果是学生责任，学校无任何过错，由学生监护人赔。如果是学生责任，但学校也有某些过失，则主要由学

生监护人赔，学校承担部分赔偿责任。各国民法原则上都是以故意或过失作为侵权行为的成立要件的。在学校事故的处理上应实行严格的过失责任原则。我国《民法通则》对侵权行为规定的承担民事责任的构成要件，除法律规定的特殊情形外，包括以下几项：

损害事实的存在。主要指财产上的损失，至于人身损害也是指因人身伤害所造成的财产上的损失。

加害行为的违法性。即造成他人损害行为必须是违法行为。

违法行为与损害事实之间要有因果关系。5 违法行为人主观上要有过错。只有行为人有过错，才对其行为所造成的损害负责。如果损害是由于不可抗力而发生的，则行为人不负赔偿责任。上述

4 个要件相互联系，只有同时具备时，才构成损害赔偿。对侵权的民事责任，即行为人不法侵害他人的财产权或人身权而使他人蒙受损失时，受害人有请求赔偿的权利，加害人负有赔偿的义务。目前由于对有关法律规定不理解或误解，很多家长以为，事情发生在学校，就是学校的过失，因此不管是什么情况，学校都要承担责任。应向他们说明，过失责任，必须是行为人直接因素所造成；被害人的被害，必须与行为人的过失行为有直接的因果关系，这种情况下

才有过失责任可言。绝对不能任意理解为只要与事故有一丝关系，就要负过失责任。在学校里，如果是学生本人不小心引起伤害，如学生从楼梯扶手上滑下来落地死亡，那么学校就没有责任。当然教师平时要注意加强安全教育。但学生不听劝阻，发生了意外，只能就事故发生的原因来追究责任。不能说学生到了学校，一切应该由学校负责。当然，有些事故的发生，确是学校行为所致，不能把责任推到学生身上。如学校教师叫学生从事某些有危险性的事情，如：叫学生擦高层的窗户引起坠楼事件，不能简单归咎于学生自己不小心。学校就要承担一定的责任。为此，教师不得安排学生在楼房的较高层面从事有一定危险的清洁工作，教师不得随意让学生中途离校。至于赔偿额的问题，则要依据《民法通则》，并参照有关事故处理的规定确定。

二、学校管理的法律方法

1、 学校管理法律方法的含义法律，是指由国家制定和认可，体现统治阶级意志，以国家强制力保证实施的行为规则的总和。法律的概念有广义和狭义之分，狭义的法律概念是指由国家立法机关制定、公众必须遵守的行为规范；广义的法律不仅包括国家正式颁布的各种法律，也包括各级政府和各个管理系统所制定的具有法律效力的条例、规章制度等。因此，

法律方法就是运用法律规范以及类似法律规范性质的各种行为规则来进行管理。法律方法包括立法和司法两部分，立法是指国家权力机关按照一定程序建立和健全各种法律；司法是指检查机关或法院依照法律对民事、刑事案件进行侦查、审判。立法和司法两者是相辅相成，缺一不可的。只有法律，没有健全的司法工作，就会使法律流于形式，不能发挥效力；法律不健全，司法工作则无所依存，同样会造成混乱。因此，建立和健全各种法律、法规，对保证管理工作正常进行，具有重大意义。学校管理的法律方法所指的法律包括两个层面：一是由国家权力机关制定和颁布的教育法律，如现已颁布施行的《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国高等教育法》及《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国婚姻法》等中有关教育的条款；二是由各级教育行政部门统一规定的各种类似法律的教育制度和学校根据上级指示精神和本校实际拟订的管理制度，如原国家教委颁布的《小学管理规程》、《中小学校园环境管理的暂行规定》等。学校管理的法律方法就是运用国家机关制定和颁布的教育法律以及各级教育行政部门规定的类似法律的教育制度和学校的管理制度来影

响和约束学校管理客体的行为的方法。

2、 学校管理法律方法的特点学校管理法律方法具有法律方法的一般特点。

(1) 严肃性、稳定性学校管理法律、法规和制度的制定一般都比较慎重，一旦制定和颁布出来后，就具有相对的稳定性。法律和法规不可因人而异，滥加修改，任意解释，必须保持它的严肃性。

(2) 强制性教育法律规范是由国家各级行政机关、教育行政机关、学校强制实施的。因此，教育法规具有必须严格遵守和不可违抗的性质，学校的每个成员都毫无例外地要遵守，任何部门和个人都不允许违犯，不允许对法律、规范和制度的执行进行阻挠和抵抗，否则要受到国家或学校强制力量的惩处和制裁。

(3) 规范性学校法律规范是学校组织和学校内部成员行动的统一准则，对所有学校组织和所有学校内部成员都具有同等的约束力，即“法律面前人人平等”。教育法律和法规都有极其严格的语言，准确地阐明着一定的含义，并且只允许对它作出一种定义和解释。它的制约对象是抽象的、一般的，而不是具体的、特定的。

(4) 可预测性各项教育法律和法规是以符号信

息的形式表达的，由于这些信息的存在，学校组织成员有可能预见到组织对自己和他人的行为会有什么反应，人们事前可以估计到自己或他人的行为是合法的还是非法的，会有什么样的后果等等。

3、 法律方法在学校管理中的作用

（1）正确运用法律方法，可以保证必要的学校管理秩序管理的关键在于信息和人、财、物的合理沟通。使用法律的方法进行学校管理，把沟通方式用法律、规范、管理制度的形式规定下来，就可以建立起法律秩序；可以使学校管理系统中的各个子系统明确自己的职责、权利、义务，使他们的沟通渠道畅通，并正常地发挥各自的职责，使整个学校管理系统自动有效地运转。

（2）正确运用法律的方法，可以加强学校管理系统的稳定性法律的基本特点是它的规范性、强制性和严肃稳定性。用法律的形式把行之有效的学校管理制度和管理方法规范化、条文化，明确规定下来，严格执行，就能加强学校管理系统的稳定性，提高学校工作效率和管理效益。

（3）正确运用法律方法，可以有效地调节学校内部各子系统和各种管理因素之间的关系学校管理的法律方法能充分运用自身的约束力，根据学校管理

对象的不同特点和所给任务的不同性质，规定不同管理因素在整个学校管理活动中各自应尽的义务和应起的作用；并通过使用各种不同的约束方法，调节其适用程度和范围，来保证学校管理对象内外各种组织纵横关系的协调。

（4）正确运用法律方法，对学校管理系统的发展有促进作用教育法律规范的合理与否，及能否正确运用，决定着学校管理秩序的合理与否。教育法律规范如果是稳定、合理的管理秩序，能够正确运用，就对学校管理系统的发展起促进的作用；反之，则起阻碍作用。

4、 法律方法在学校管理中的运用运用法律的方法进行学校管理，从本质上来说，是通过上层建筑的反作用来影响和改变学校。法律方法对学校管理的作用是双重的，如果各项法律和规范的确定和实施符合学校管理活动的客观规律，就可以起促进作用，否则，会起阻碍作用。法律的方法由于缺少灵活性，容易使学校管理陷入僵化的局面；而且由于其具有强制性，有时会不利于学校内部基层部门发挥主动性和创造性；由于法律方法有规范性、稳定性等特点，它只宜于处理某些共同性的问题，而不适宜于处理特殊的个别问题。这些都是法律方法的局限性。但是，法律

方法还是适用学校管理这一领域的，只要我们注意法律方法使用的基本条件，注意一些基本问题，我们就能够使法律方法在学校管理这一领域里发挥作用。

(1) 学校管理者要加强法制理论学习，树立依法治校的观念。教育立法是现代国家管理教育的基本依据和重要手段。我国教育工作的经验教训也证明：办好社会主义教育，不仅要依靠国家的教育方针政策的指导，还必须有教育立法、执法的保障。长期以来，由于“左”的的思想的影响，人们的法制观念淡薄，教育法制相当不健全，“人治”的现象普遍存在。改革开放以来，我国教育立法不断完善，先后颁布了《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》。这说明，随着社会主义民主和法制建设的发展，我国的教育事业、教育管理将逐步走上法治的轨道。目前学校管理中存在的诸多问题，与学校领导缺乏法制观念，既有的教育法律法规得不到有力执行有密切的关系。因此，我们每一个教育工作者，尤其是学校领导者，都必须树立“依法治教”、“依法治校”的教育法制观念。这就要求学校领导者、管理者首先系统地学习和掌握我国教育法律法规的基本内容，增强法律意识和提高

法律素养。

(2) 教育法规和制度的内容要与整个学校组织内的道德水平相适应,偏低起不了作用,偏高将会造成司法的困难。即,制定学校管理的各种法规时,要注意不可超越和脱离现实的各种条件,必须防止主观任意性。

(3) 要树立法制的权威性,有法必依,执法必严,违法必究,做到人人知法、守法。因此,学校管理者不仅要以身作则,还要注意提高师生员工执法、守法的自觉性。

(4) 要有有效的法律机构和体系来保证法律的实施,注意司法工作的开展。教育法律法规的实施包括教育法律法规的遵守和对违反教育法律法规行为的纠正与制裁。教育法律法规的遵守是贯彻实施教育法律法规的基础。因此必须加强教育法律法规的宣传教育,使学校干部、教师、学生和家長及其一切与学校组织有关的集体和个人增强法制观念,自觉遵守教育法律法规。对于违反教育法律法规行为的处理与制裁,称为教育法律法规的适用,亦称执法。法律制裁是依据法律法规规定,对违法者按所承担的法律責任给予惩罚。法律制裁一般分为行政制裁、民事制裁和刑事制裁。例如,对招用义务教育龄少年儿童就业

的单位或个人，由国家行政机关对其实施行政制裁；对占用、损坏学校场地、校舍、设备的，由各级人民法院对其实施民事制裁；对殴打学生、教师，情节严重构成犯罪的则由各级人民法院对其实施刑事制裁；对学校教职员工的违纪行为，可由学校实施处分。在教育法律法规的实施过程中，我们一方面要坚持“法律面前人人平等”的原则，对法律规范的解释要保持一致性，不能随心所欲；另一方面要选择正确的法律调整方式，把原则性和灵活性结合起来，以提高法律规范的适应性。

（5）要加强教育法律法规的监督。对于教育法律法规的制定和实施的监督，是保证教育法律法规制订的正确、合法，教育法律法规的切实贯彻实施的重要措施。法律方法在学校管理中起着重要的作用，如果把法律方法与其他方法结合起来，如与行政方法结合，则会加强灵活性；与经济方法结合，则经济方法得到保证；与思想教育方法相结合，则起开路作用。综合使用各种方法，才能达到较好的管理效果。上述学校管理的经济方法、行政方法和法律方法，虽然各有自己的特点和要求，但它们不是彼此对立、互相排斥的。就行政方法来说，它要有效地发挥作用并克服其可能带来的一些弊症，就需要经济方法和法律方法

的配合。现代社会的发展，对学校管理工作提出了两个方面的要求：一方面要求必须有严格的集中统一计划，以保证达到国家培养人才的基本质量要求；另一方面又要求在统一计划下，各个不同地区、不同条件的学校拥有自己的独立性，有权根据情况的变化及时作出反应，如合理利用自己的条件，扬长避短。特别是在我国正进行社会主义现代化建设的环境下，社会的变化加剧，社会对人才的要求在不断变化，千千万万个学校、项目、任务、人员等的特点和要求各不相同，条件、情况复杂多样，想要一切都由国家行政组织详细规定，完全用某种单一的方法来进行学校管理是根本不可能的。科学的管理方法只能是在统一计划指导下，确定相应的政策，激励各学校、各学校部门从自己的实际情况出发，选择各自最经济有效的途径去做好工作。这个极其复杂的学校管理过程，要靠学校管理的行政方法、经济方法与法律方法相结合的原则来完成。学校管理的经济方法、行政方法和法律方法相结合，有利于把学校成员的利益学校利益与国家利益真正联系起来，把学校成员的积极性、主动性与集中统一的领导拧成一股绳，使各项教育工作既有统一的目标，又能灵活地进行；既能坚持正确的方向，又能充分发挥活力，更好地运用客观规律，促进学校

管理现代化的实现。我们认为，学校管理中各种类型的责任制是把行政方法、经济方法与法律方法结合起来的好形式。

教育经费来源及其构成

一、 我国教育经费的结构特点

1. 教育经费总体水平

(1) 教育经费来源不同国家的教育经费来源有较大的差异。例如，根据美国的统计资料，1994-1995年度，在美国公立中小学的经费来源构成中，财产税占65.6%，非财产税占3.8%，其他税费占18.2%，学生交费占5.8%，其他的地方政府投入占6.6%。这和我国的教育经费统计口径有较大差异。根据国家教委财务司的统计口径，当前我国教育经费来源包括如下几个部分：财政预算内教育经费，各级政府征收用于教育的税费，企业办学经费，校办产业、勤工俭学和社会服务收入中用于教育的经费，社会团体和公民个人办学经费，社会捐（集）资经费，学费、杂费及其他教育经费。

1) 财政预算内教育经费：这是指中央、地方各级财政或上级主管部门在本年度安排，并划拨到教育部门各级各类学校、教育事业单位和其他部门举办

的,并列入国家预算支出科目第 182 款"教育事业费"、第 46 款"教育基建支出"、"其他部门事业费中用于中专、技校的支出"、"其他部门基建支出中用于大学、中专、技校的支出"和未列入各部门事业费与基建支出的"预算内专项资金及其他教育经费"。

2) 各级政府征收用于教育的税费: 这是指中央和地方各级政府为发展教育事业而指定机关专门征收,并划拨给教育部门使用的税和费。例如,城市教育费附加,农村教育事业费附加,投资方向调节税教育费附加和按职工工资的一定比例征收的教育费,以及征收用于教育的旅馆床位附加费,社会集团购买专控商品附加费、筵席税费等。城市教育费附加,指按照国家规定向凡交纳消费税、增值税、营业税的单位和个人,按三税的 2% ~ 3% 征收的教育费附加。农村教育事业费附加,指各级政府确定的校乡(村)企业利润(或销售收入)的一定比例和农民人均纯收入的一定比例(一般为 1.5% ~ 2%)征收的农村教育事业费附加。

3) 企业办学校教育经费: 这是指中央和地方政府所属企业举办的,并在企业营业外资金或企业自有资金列支的各级各类学校(不含职工培训性质的学校)的经费。

4) 校办产业、勤工俭学和社会服务收入中用于教育的经费：这是指各级各类学校的校办产业、勤工俭学、社会服务收入中用于补充教育经费的部分，包括用于教职工个人的福利、奖励和改善办学条件、改善集体福利、教学设施等方面的经费。

5) 社会团体和公民个人办学经费：这是指社会团体和公民个人举办的，各级各类学历教育和非学历教育机构的教育投入与实际教育支出。

6) 社会捐（集）资办学经费：这是指城镇、农村、厂矿、企事业单位的个人根据自愿、量力的原则捐（集）资助学的经费，以及海外侨胞、港澳同胞、外籍团体、友好人士等对教育的资助和捐赠的经费。

7) 学杂费：这是指各级各类学校的学生个人缴纳的学费和杂费，包括委托培养生和自费生缴纳的经常费和基建费。

8) 其他教育经费：这是指上述各项经费以外的其他项目预算外教育经费。例如，学生缴纳的住宿费、借读费等。在上述教育经费来源渠道中，根据其是否为财政性分为财政性教育经费和非财政性教育经费。财政性教育经费包括国家财政预算内教育经费，各级政府征收用于教育的税、费，企业办学教育经费，校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费及

其他属于国家财政性教育经费(指不属于上述各项财政性资金用于教育的经费,即属于国家财政性,但未列入预算内资金管理的预算外资金,按有关规定划拨给教育的经费。例如,农业税附加用于教育的部分)。非财政性教育经费包括社会团体和公民个人办学经费,社会捐资集资办学经费,学杂费和其他教育经费。通常,人们把教育经费来源渠道中,财政预算教育经费以外的各种教育经费统称为预算外教育经费。通过多渠道筹措教育经费,在教育经济学上有两条理论依据,一是"利益获得"原则,二是"能力支付"原则。所谓"利益获得"原则,是指谁从教育中获得好处和利益(无论是直接还是间接),谁就应当支付教育经费;获得的好处越多,支付的费用便越多。反之,获得的好处和利益越少,支付的费用便越少。所谓"能力支付"原则,是指所有从教育中获得好处和利益的人

(无论是直接还是间接),都应按其支付能力大小提供教育费用,能力越大,支付越多;能力越小,支付越少。第一条原则集中体现了市场经济的等价交换原则。在教育中,无论是国家、社会、企业、团体和个人都获得了好处和利益。因此,根据利益获得原则,国家、社会、企业、团体和个人都应支付相应的

教育经费。

（2）筹措教育经费的有关法规

1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出我国教育经费筹措的基本框架是："逐步建立以国家财政拨款为主，辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制。通过立法，保证教育经费的稳定来源和增长。"《纲要》规定的我国教育经费筹措的基本政策是：

1) 逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，20 世纪末达到 4%。

2) 各级政府必须认真贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》所规定的"中央和地方政府教育拨款的增长速度要高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长"的原则，切实保证教师工资和生均公用经费逐年有所增长。要提高各级财政支出中教育经费所占的比例，"八五"期间逐步提高到全国平均不低于 15%。

3) 进一步完善城乡教育费附加征收办法，地方政府还可根据当地教育发展的实际需要、经济状况和群众的承受能力，开征其他用于教育的附加费。

4) 提高非义务教育阶段学生学费标准；创造条

件，鼓励和支持学生参加勤工俭学，对家庭确有困难的学生，可减免学杂费或提供贷学金。

5) 对校办产业和社会服务收入用于教育给予优惠政策，鼓励和提倡厂矿企业、事业单位、社会团体和个人根据自愿、量力原则，捐资助学、集资办学、不计征税。

6) 运用金融、信贷手段，融通教育资金，开办教育储蓄和贷学金等业务。

7) 各级教育部门和学校必须努力提高教育经费的使用效益。

1995 年通过的《中华人民共和国教育法》除了明确《纲要》所规定的措施以外，还明确提出“按照事权和财权统一的原则”，“各级人民政府的教育经费支出”“在财政预算中单独列项”。上述法律、法规将我国以政府拨款为主的多渠道教育经费筹措体制，以法律条文形式确定了下来。

(3) 教育经费总量变动趋势改革开放以来，我国教育经费增长十分迅速，特别是近十年，年平均实际增长率超过了 10%，基本和国民生产总值的增长率同步（1987-1996 年完成两个波动周期），数据分析表明，虽然我国教育经费在总量上是逐年递增的，但是教育经费支出占国民生产总值比例，并不是随着人均

国民生产总值的增长而增长，而是在 3% ~ 3.6% 之间波动，不很稳定（表 1 和图 1）。表

1 我国教育经费总量与国民生产总值变动趋势
（单位：亿元，%）

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
教育经费支出	426.36	731.56	867.63	1 259.94	1 463.76	1 877.83	2 382.94
国民生产总值	18 560.4	21 682.5	26 651.9	34 560.5	46 873	57 494.9	67 526.7
教育经费占 GDP%	2.35	3.33	3.25	3.67	3.12	3.27	3.55
教育经费同比增长率	—	61.04	18.53	22.22	16.46	26.14	26.47
GDP 同比增长率	—	16.47	23.08	29.67	25.04	22.18	17.5
两国物价指数	100	100	100	100	100	100	100

有关研究表明，教育经费占国民生产总值的比例，应当随着人均国民生产总值的增长而增长。从经济理论角度分析，其原因是一国经济越发展，人均国民生产总值越高，其国力则越有可能承担教育经费的增加，因此，一国的教育投资水平将伴随着人均国民生产总值的增长而增长。

一国技术水平越高，它的经济对各类专业人才和熟练、半熟练工人的数量和质量将提出新的更高的要求。因此，一国的教育投资水平，将伴随着其技术进步，以及伴随着由此导致的经济增长而增长。同时也只有这样，教育的发展才能与经济和技术的发展相适应。

一国的经济增长和技术进步，都将使得各类专业

人才及熟练、半熟练工人的平均培养费用增大。因此，即使一国的教育投资水平保持不变（更不要说降低了），也不符合经济与技术发展的要求。这就是平均培养费用递增规律的作用和表现。根据这一规律，教育投资水平必将伴随着经济增长而增长。⁵ 随着经济的增长，人们生活水平不断提高，从而人们对教育要求也会更高。这说明，教育的发展不单要受到经济发展目标的制约，而且也受到社会发展目标的制约。由经济与社会双重发展目标所决定的教育的发展，会导致教育超前发展的结果。

图 11987-1996 年我国教育经费占 GNP 比例的变动趋势从世界趋势看，20 世纪 90 年代，各国公共教育经费占国民生产总值的比例普遍提高，1994 年世界平均水平从 20 世纪 80 年代的 4.9% 上升到 5.2%，发达国家平均水平为 5.4%，发展中国家这一比例呈上升趋势。

中国是一个地域范围大、各地经济和教育发展水平很不平衡的国家，对整个国家教育投资研究得出的指标对各省市不一定完全适用。其原因在于：第一，区域社会经济发展水平的差异性。我国地域辽阔、民族众多，各省、市和自治区由于自然条件和历史的原因，社会经济发展极不平衡，加上人口因素，使得部

分地区单项指标与综合指标差距较大,某些教育与社会经济水平不发达地区就单项指标而言(例如,预算内教育经费占财政支出的比例),可能已经达到或超过中央规定的投资比例,甚至超出了发达地区水平,但就综合水平而言,则远远低于发达地区水平,而且多数低于全国平均水平。各地社会经济、教育发展的特殊性,决定了其教育投资的特殊性。第二,地方政府领导的主观能动性。我国教育实行的是"分级办学、分级管理",因此,各级地方政府拥有对本地区教育及其投资的直接决定权。这一特点要求地方政府及教育主管部门,对本省、市和自治区的教育需求、办学条件以及社会经济承受能力进行深入分析,作出科学、合理的教育投资决策。

地方政府可以根据本地特殊情况,灵活制定地方教育投资政策。这些政策包含地方政府领导的主观能动性,它可能带来好的效益,也可能带来坏的效益。例如,地方集资、社会办学,政策用得活,用得足,投资量增大,效果就好;反之,如果不顾实际,乱定政策、滥收费,只能适得其反。由此深入研究教育经费来源的地区差异,可以引导地方政府领导的主观能动性,向有利于教育和社会经济效益的方向发展。在国际比较研究和我国教育经费的纵向比较研究中,教

育经费占国民生产总值的比例一般是随着人均国民生产总值的增长而增长的。

但是这一理论不能用来说明地区差异,即并不是人均国民生产总值越高的地区,教育经费占国民生产总值的比例越高,而是恰恰相反,经济越发达的地区,教育经费占国民生产总值的比例越低。根据有关研究,可以根据社会经济和教育发展水平,运用灰色聚类方法,把全国 30 个省、市和自治区(未含台湾省)划分为四种教育经济区域(所谓教育经济区域,指在综合了各地的教育发展水平和社会经济发展水平后,划分出的一种特定意义的区域,它反映了这一地区的教育发展与经济发展的综合水平),即 3 个直辖市、高类地区、中类地区和低类地区(见表 14 - 2)。然后,通过对四类地区教育经费占国民生产总值的比例进行比较,结果发现,不同的教育经济区域,教育经费占 GNP 的比例有如下分布规律:教育经济发展水平越高的地区,教育经费占国民生产总值的比例则越低。

例如,1987-1991 年连续 5 年,教育经费占国民生产总值的比例,由高到低的排序依次为:低类地区、中类地区、高类地区和直辖市,而且,地区之间的差异相当大,低类地区比直辖市高出 60% 以上。出现这

种差异的原因是：社会经济发展水平较高的地区，GNP 总量较大，虽然支出的教育经费较多，但是占 GNP 的比例却比较低，而社会经济落后地区的 GNP 本身较少，虽然支出的教育经费总量并不很多，但是占 GNP 的比例却相对比较高。这一特点充分反映了中国各地区教育发展相对平衡与社会经济发展的不平衡的矛盾。

教育投资水平与社会经济发展水平的不协调性，在社会经济发展水平落后地区尤为突出。

表 2 1987-1991 年四类地区教育经费占 GNP 的比例

年份	1987	1988	1989	1990	1991	平均值
直辖市	2.59	2.59	2.87	2.55	2.54	2.63
高类地区	2.96	2.81	3.12	3.20	3.35	3.09
中类地区	3.30	3.20	3.50	3.65	3.72	3.47
低类地区	4.28	4.18	4.47	4.39	4.32	4.37

上述结果说明，不能单纯根据一个地区的社会经济发展水平决定其教育经费水平，特别是不能套用全国的教育经费有关指标来衡量某个地区的教育经费水平。

2. 教育经费构成变动特点

(1) 教育投入的来源构成我国教育投入的来源构成,可以有多种分类方法。根据教育经费来源的层次可以分为,中央教育投入和地方教育投入;根据是否为财政性分为,财政性教育投入和非财政性教育投入;根据是否来自财政预算可以分为,预算内教育经费和预算外教育经费。还有一种分类方法是根据教育投入是否来自政府分为政府教育投入和非政府教育投入,这种分类方法相当于财政性教育投入与非财政性教育投入的分类,其中预算内教育经费是政府教育投入的主体

(表3)。

表3 我国教育经费来源构成变动(单位:%)

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
分类1: 中央	11.50	11.97	11.87	12.08	11.73	11.09	10.87
地方	88.50	88.03	88.13	87.92	88.27	88.91	89.13
分类2: 财政性	85.53	84.46	84.05	81.87	78.91	75.18	73.89
非财政性	14.47	15.54	15.95	18.13	21.09	24.84	26.11
分类3: 预算内	64.63	62.85	62.17	60.79	59.18	54.76	53.57
预算外	35.37	37.15	37.87	39.21	40.82	45.24	46.43

从中央教育投入与地方教育投入的比例看 1990-1996 年，中央和地方教育投入的比例基本在 1 : 1.5 88.5 左右波动，波动范围比较小。从财政性教育投入与非财政性教育投入的比例看，财政性教育投入逐年下降，非财政性教育投入逐年上升，从 1990 年的 85.5314.47 变为 1996 年的 73.9826.11，即从 5.91 变为 2.831，变化速度相当快，非财政性教育投入已经成为教育投入中不可忽视的组成部分。从预算内教育投入与预算外教育投入的比例看，变动情况十分明显，从 1990 年的 64.6335.37 变为 1996 年的 53.5746.43，预算外教育经费已经可以与预算内教育经费平分秋色了。分析表明，财政性教育经费所占比例下降 11 个百分点的主要原因就是预算内教育经费所占比例下降了 11 个百分点。换言之，预算外教育经费所占比例上升了 11 个百分点，就是因为非财政性教育经费上升了 11 个百分点所致。在教育经费总量中，预算内教育经费和预算外教育经费比例是反映政府和社会、个人对教育投入努力程度的重要指标。数据分析表明，我国财政预算内教育拨款，占教育经费总支出的比例逐渐减少，各种预算外教育经费所占比例逐渐增加。

20 世纪 80 年代中期以来，预算外教育经费增长

十分迅速。

1986年,预算外教育经费只有81.31亿元,1996年达到1050.43亿元,增长率为1292%。预算外教育经费不仅总量增长迅速,而且在教育经费中所占的比例也愈来愈高,1986年只占教育经费的23.48%,1996年所占比例达到46.43%(表4)。

这说明,在我国,以财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的格局已经形成。但是也应当注意到,有些地区的预算外教育经费占教育经费比例增长过快,政府财政预算内经费增长较缓慢,这种趋势将会影响这些地区教育的持续、稳定发展。表4 我国预算外教育经费占教育经费总量比例(单位:亿元,%)

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
总量	283.24	271.78	328.31	415.35	604.8	849.36	1050.43
比例	35.37	37.15	37.87	39.21	40.82	45.24	46.43

(2) 三级教育的经费支出结构一般而言,在初等教育未普及的阶段,要优先保证初等教育经费;当普及义务教育进入中学阶段时,则把教育经费的配置重点放到中等教育方面。统计数据表明,我国教育经费支出结构中,三级教育的比例基本稳定,变动范围

很小。

1993、1994、1995 年的比例分别为 12 . 59 2 . 07、12 . 47 1 . 99、12 . 652 . 09。

统计结果表明，我国教育经费投入向中等教育倾斜明显，与我国当前普及义务教育的进程、社会经济发展水平和经济结构是比较适应的（表 5）。

表 5 1993-1995 年全国教育经费支出按学校类型构成

年份	1993	1994	1995
高等学校	16.56	17.22	16.22
中等学校	42.93	42.53	43.93
中等专业学校	8.28	8.15	8.18
技工学校	1.97	1.75	1.52
中学（含职业中学）	32.68	32.63	34.23
小学	34.32	34.27	33.98
其他	—	—	—
合计	100.00	100.00	100.00

（3）人员经费与公用经费的比例根据教育事业费的具体用途，可以把教育事业费支出分为人员经费

支出和公用经费支出。教育事业费中公用经费的比例反映了学校正常的教学以及管理活动所必需的公务活动开支的满足程度，也反映了教育经费的短缺程度。数据分析表明，我国各级学校的公用经费占事业费的比例呈逐年下降趋势（表6），普通高等学校从

1990年的53.17%降到1995年的43%，中等师范学校从1990年的43.15%降到1995年的32.09%，普通中学从1990年的22.13%降到1995年的12.43%，职业中学从1990年的35.83%降到1995年的23.23%，小学从1990年的14.19%降到1995年的8.57%，下降幅度之大，令人甚忧（图2）。它表明，各级各类学校人员经费挤占公用经费的现象越来越严重，教育经费存在明显的短缺现象。

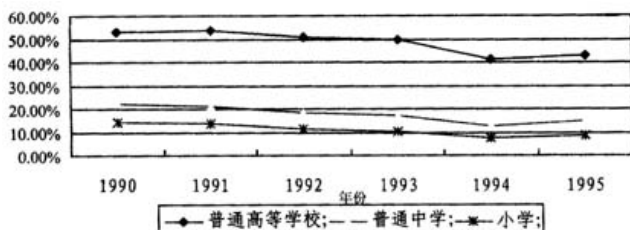


图2 各级教育公用经费占事业费支出的比例

表 6 1990-1995 年我国各级学校生均公用经费支出占生均事业费支出比例

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995
普通高等学校	53.17	53.93	50.98	49.76	40.87	43.00
中等师范学校	43.15	40.45	37.49	36.41	28.80	32.09
普通中学	22.13	21.22	18.27	17.23	12.45	14.64
职业中学	35.83	35.59	30.97	25.99	19.32	23.23
小学	14.19	13.74	11.22	10.49	7.5	8.57

二、影响教育经费来源的因素分析从理论上讲，决定教育经费的根本因素有两方面：一是社会经济、文化等的发展对教育发展的需求程度，二是社会经济对教育发展所需经费的提供能力。因此，经济发展水平、政策法规、人口、科技、文化、教育规模和教育条件等因素，均可以对教育经费来源形成影响。

1. 社会经济发展水平及其政策影响

(1) 综合经济发展水平制约教育经费总量的增长一般而言，国家经济发展的水平，特别是人均国民生产总值的增长，决定着该国教育经费总量的增长，彼此存在正相关关系。例如，我国“七五”、“八五”期间，经济发展水平迅速提高，人均国民生产总值增长较快，从 1987 年的 1104 元增长到 1996 年的 563

4 元，名义增长率 510.33%。与此同时，我国教育经费的总量，也从 1987 年的 385.11 亿元增加到 1996 年的 2262.34 亿元，名义增长率 587.45%。此外，人均国民生产总值较高的国家，其教育经费占国民生产总值的比例也较高，且成上升趋势；而发展中国家的人均国民生产总值较低，教育经费占国民生产总值的比例也较低。有人根据联合国教科文组织

1989 年《统计年鉴》所提供的包括 90 个国家和地区 1980-1987 年间的 357 组数据，利用经济计量学的方法进行统计处理，得到教育经费占国民生产总值的比例（Y）和人均国民生产总值（X）间存在下述数量关系： $Y = 3.660304 + 0.0001875X(40.8851)$ （13.1674）其 R 平方检验值为 0.3281，D-W 统计检验值为 0.7060，F 统计检验值为 173.38。

统计检验表明，Y 和 X 间存在明显的线性关系，即随着人均国民生产总值的增加，教育经费占国民生产总值的比例也增大。

（2）财政收入水平影响教育经费来源构成经济发展水平不仅制约教育经费的总量，而且还对教育经费来源构成造成很大的影响。一国或一地区的政府财政比较充足，则对教育投入力度也比较大。财政预算内教育经费占财政支出比例，可以表明政府的财政努

力水平。此外，预算内教育经费和预算外教育经费所占比例的差异，也表明政府、社会 and 个人的教育投入努力的相对差异。有关研究表明，由于各地社会经济发展水平不同，预算内教育经费和预算外教育经费，在教育经费总量中所占比例差距较大（表 7）。除直辖市外，社会经济发展水平较高的地区，例如广东、江苏、浙江等 8 省 1987-1991 年预算外教育经费占教育经费总量的比例平均为 33.35%，而社会经济发展水平比较低的青海、西藏、宁夏等 9 省区，预算外教育经费占教育经费总量的比例 5 年平均值为 18.57%。这是因为，社会经济发展水平较高的地区，群众的经济承受能力也高，能够提供的预算外教育经费也越多。而社会经济发展水平较低的地区，群众的经济承受能力低，能够提供的预算外教育经费也越少。因此，根据各地预算外教育经费的差距，国家应当充分发挥宏观调控作用，在经费上对社会经济落后地区给予适当倾斜，以改善这些地区的办学条件，满足其教育发展的需要。表 7 教育经费总量中预算外教育经费所占比例的地区差异

（3）政策法规因素影响教育经费来源的因素，除经济增长因素外，还有许多其他的因素，其中政策、法规因素是不可忽视的。政策、法规因素反映了政治

决策者对教育的重视程度。一般而言，决策者重视教育，政策有利于教育的发展，则教育经费的总量就增加，占国民生产总值的比例就增加。我国在一个较长时期内，教育经费较少，教育经费占国民生产总值比例较低，这与当时的决策者轻视知识、轻视科学技术、轻视教育有相当的关系。自从

1979 年中共十一届三中全会以来，随着我国的改革开放，决策者十分重视教育的发展，教育经费总量不断增加。《中国教育改革与发展纲要》提出，“逐步提高国家财政性教育经费占国民生产总值比例，20 世纪末要达到 4%”，表明了决策者大力发展教育、增加教育投资的决心。政策、法规因素不仅会对教育经费的总量增加产生影响，而且也将对教育经费的来源构成造成影响。

例如，《中国教育改革与发展纲要》明确提出，“要提高各级财政支出中教育经费所占的比例，‘八五’期间逐步提高到全国平均水平不低于 15%”；对于社会经济发展比较落后的地区，政府对其教育的发展、教育基本条件的保证都会作出硬性的规定，以保证不同地区的学生，可以享受到同样的教育条件和教育质量，使得教育的公平原则得到保证。因此对于社会经济发展落后地区，政府的财政教育投资努力程度，比

其他地区要大得多。由此也就形成了各地区教育发展的相对不平衡与经济发展的不平衡的矛盾。

2. 人口、科技发展形成的需求因素

(1) 人口的数量和结构：人口的数量、密度、地区分布与年龄构成对教育经费都有明显的影响。人口基数大，需要受教育的人多，所需的教育经费自然就多；反之，人口数量少，教育经费的投入就要少。人口密度与教育经费的关系表现在，在人口密度小的地方，由于人口很分散，学校规模往往很小，学校的布局难以合理，导致每个学生所需的教育经费较高，因此，教育经费投入要相对增大。反之，人口密度大，学校规模合理，相对可以节约一定数量的教育经费。例如，人口密度每平方千米 279.3 人的中等发达地区，人均教育经费为 46.7 元，而人口密度每平方千米 88.5 人的欠发达地区，人均教育经费为 52.8 元。

这说明人口密度低的地区，人均教育经费需求量相对要大。人口密度也是影响教育经费来源结构的一个重要因素。有关研究表明，

1990-1992 年教育捐、集资占教育经费总量比例居后 10 位的地区，主要为西部边疆地区和直辖市，这些地区教育捐、集资所占比例不高，其原因虽然不同——前者多为人口密度低的经济不发达地区，后者虽

经济发达，但农村人口比例低，政府对中小学的教育投资相对要多。这一结果说明，人口密度可以影响教育经费的来源构成。

教育适龄人口的数量及其增长速度，对教育经费总量有着不可忽视的作用。一国或一地区教育适龄人口占人口的比例越大，教育适龄人口的增长速度越快，对基础教育的经费需求越大，教育经费的增长速度就越快。教育适龄人口的增长对普及义务教育产生的巨大压力，是有关决策者必须面对的问题。

人口的城乡分布特点，劳动力从农业向非农业部门转移的情况都会影响教育经费的总量和来源构成，同时也影响教育经费的投入方向。

（2）科技发展的需求：科学技术的发展，必然会对经济结构、经济增长速度产生明显的影响，因此，也会对教育提出新的要求，特别是对教育经费的总量产生较大的影响。科学技术的发展对教育经费需要量的影响，主要表现在下列几点：

1) 科学技术的发展影响着教育经费的需要量：一般来说，科学技术发展水平越高，对从事科学技术生产的劳动者的智力水平要求越高，数量也越多，对从事科学技术再生产的劳动者，例如教师、学生等的智力水平的要求也越高，这就使教育程度结构中的高

等教育和中等教育的比重提高。此外，随着科学技术在生产和经济中的广泛应用，社会经济的技术装备水平不断提高，对劳动者的文化水平、技术水平的需求也就不断提高，劳动者中科学技术人员的比重不断增大，促使教育程度结构的提高。这些都将促进教育经费需求量的增大。

2) 科学技术的影响：教育内容和手段的现代化，科学技术的发展水平影响着教育内容的更新、教学方法的变革、教学手段的改进，因此，所需的教育经费量也不断增长。

3) 新的科学技术革命：必将导致经济结构、产业结构、技术结构的改变。社会分工和专业化协作日益发展，科技和管理的日益完善和社会化，必然促使教育的专业结构改变，使得教育的专业结构日益复杂，从而需要增加教育经费。

4) 个人需求：教育是个人的需求之一。由于教育与个人终生所从事的事业、前途、生活状况以及个性发展关系密切，因此，个人往往把教育需求放在十分重要的地位。越是具有较高文化水平的人，对教育的需求越大。人们的教育需求越大，对教育经费增长速度、教育经费在国民生产总值的比例的影响也就越大。

3. 人文环境与文化传统一个国家和地区的人文环境和文化传统,对教育经费也有影响。当人们对文化生活和文化享受的需求提高时,对教育的需求也就越来越高,自然导致教育经费比例的提高。有关研究表明,有很好文化传统的地区,即使当地经济发展水平比较差,人们对接受教育认识程度也比较高,也会有许多人愿意接受更多的教育,愿意送子女入学。根据有关研究,不同文化程度的家长,对子女文化程度的期望是不同的。家长的文化程度越高,对子女的文化程度期望也越高。家长对子女文化程度期望的共同点是希望子女文化程度比自己高。初中以上文化程度的家长,大都希望子女具有大专文化水平。随着家长文化程度的提高,期望子女具有高中以下文化程度的人数占的比例在逐步下降,同时期望子女具有本科以上文化程度的人数所占比例在逐步上升。因此,在较高文化水平的人群和地区,由于对子女文化水平的期望比较高,用于教育的经费自然也相对要多(表8)。

表 8 不同文化程度家长对子女文化程度的期望
(单位: %)

家长文化程度	对子女期望					
	初中	高中	大专	本科	研究生	合计
小学	12.5	35.7	31.6	10.8	9.4	100.0
初中	3.4	31.2	42.3	13.6	9.4	100.0
高中、中专	2.2	21.9	44.1	21.9	10.0	100.0
大专以上	1.0	6.6	36.9	34.4	21.3	100.0

4. 教育内部因素教育内部因素包括教育规模、教育条件等。教育经费与教育规模、教育条件的关系十分密切。有什么样的教育规模就一定需要有与其相当的教育经费作保证。有关研究表明,我国高等教育规模与高等教育经费的相关系数为 0.9756,表明两者相关十分密切。如果把与高等教育经费密切相关的几个指标,国民生产总值、人口数、财政教育经费、高等教育总体规模(X_1)作为高等教育经费(Y)的影响因素进行多元逐步回归分析,计算机引入了 1978-1988 年我国经济、人口、财政教育经费、高等

教育总体规模的数据,但计算机自动剔除了影响较小的其他三个因素,只引入了高等教育总体规模作为高等教育经费的制约因子(本模型通过 $P < 0.01$ 的 F 检验 = ,其成如下模型: $Y = 0.459X_1 - 29.63$ 此模型表明,1978-1988 年期间我国高等教育经费的主要制约因素是高等教育规模,高等教育规模小,则高等教育经费投入量少。反之则多。教育条件与教育经费的关系,主要反映在两方面。一是一国或一地区的教育基本条件没有达到要求之前,对教育基本建设经费的需求较大。

二是一些贫困地区,由于教育条件较差,在某一特定时期,为了普及义务教育的达标,教育经费来源结构中某些项目的比例(例如教育捐、集资)可能会发生很大变化。例如,据 1996 年对某贫困县调查,该县校舍面积 45.19 万平方米,其中预制面积 16.

37 万平方米,占总面积的 36.2%;砖木结构 19.41 万平方米,占总面积的 43%;土木结构 9.4 万平方米,占总面积的 20.8%;现有校舍中还有一级危房 4.5 万平方米,占总面积的 9.96%。按计划该县准备在 2000 年"普九"达标,要实现这一目标,该县除了要完成对上述危房和土木结构校舍的改造以外,还需要新建校舍 26.8 万平方米。据测算,尚

需教育经费 8300 万元以上。

对于这样一笔资金，当地政府的财力难以支撑，只好在教育捐、集资方面下功夫，因此，对教育经费的来源构成比例造成影响。三、教育经费分析方法研究教育经费的方法有多种，根据不同标准可以分成实证研究与规范分析、定性分析与定量分析、宏观分析与微观分析、纵向分析与横向比较等等。这里简单介绍几种比较实用的教育经费分析方法。

1. 供求平衡法供求平衡法是通过分析社会发展对教育发展的需求以及社会经济对教育经费的供给能力的比较，研究教育经费短缺情况，寻找满足需要的平衡点。其步骤是：第一，根据一国或一地区的社会经济发展目标和人口发展状况，预测未来某一时期各级各类教育发展的规模，并根据生均教育经费与人均国民生产总值的关系确定未来生均教育经费的标准，由此预测未来教育发展所需资金的总量；第二，根据该国或该地区教育投资变动的历史趋势以及与国民经济主要指标的相互关系，用趋势外推法求出教育经费可能的供给量；第三，比较未来社会经济、人口发展对教育经费的需求量与教育经费历史变动趋势，求出可能供给量的差距，分析教育经费的短缺状况，研究增加教育经费的可能途径。

2. 比例分析法比例分析法是研究教育经费与其他经济量之间的比例关系,用以衡量一国或一地区在一定经济水平上的努力程度。常用的比例有:教育经费总量占国民生产总值的比例;财政性教育经费占国民生产总值的比例;预算内教育经费占财政支出的比例,这个指标用来表示政府的财政对教育投入的努力程度。一般国际通用的指标是公共教育经费占国民生产总值的比例,相当于我国财政预算内教育经费占国民生产总值的比例。此外,以往研究常用的指标还有教育经费占国民收入的比例、教育经费占社会总产值的比例等等。

3. 增长水平分析法增长水平分析是用来衡量教育投入的进步程度,是研究教育经费的一种常用方法。据有关人员对我国教育投资与国民经济变动的基本趋势的研究,1953-1983年30年来,我国教育投资与国民经济增长的变动趋势为:教育投资绝对量及其在国民经济中的比例,随着经济发展而增长;除个别时期外,教育投资是以快于国民经济主要指标的增长速度增长的(表9和图3)。

在增长水平分析中常常用到弹性系数。弹性系数是在某一时期内,两个经济量变化速度的比值。计算教育经费对国民生产总值的弹性系数的公式是: $P = E$

$/G \times 100\%$ 式中：P 为教育经费对国民生产总值的弹性系数，E 为教育经费的年增长速度，G 为国民生产总值的年增长速度。当弹性系数大于 1 时，说明教育经费的增长速度高于国民生产总值的增长速度；当弹性系数小于 1 时，说明教育经费的增长速度低于国民生产总值的增长速度；当弹性系数等于 1 时，说明两者的发展速度同步。

表 9 我国各时期财政支出和教育投资增长
(单位：亿元、%)

时期 (年)	一五	二五	1963—1965	三五	四五	五五	1978—1983
财政支出	1 245.6	2 285.7	1 284.9	2 825.9	3 959.6	8 245.5	8 997.8
教育投资	94.89	242.98	88.76	337.46	224.8	292.32	828.98
教育投资占财政支出	7.63	10.63	6.83	11.94	5.68	3.55	9.21
财政支出增长率	11.87	8.07	18.16	6.58	4.28	5.12	3.87
教育事业费增长率	16.85	4.28	6.58	-3.30	11.96	14.31	14.28

图 3 我国国民收入、财政支出及教育事业增长曲线

4. 结构分析法 结构分析法用来研究教育投资的内部分配结构。常用的指标有三级教育

(高等教育、中等教育和初等教育)的经费分配比例、普通教育与职业教育的经费分配比例、高等教育与基础教育的经费分配比例等。这些指标用来反映教育经费对某一类教育的倾斜程度。5. 比较分析法

比较分析法是对不同国家、不同地区作比较的分析方法，也是教育经费研究中常用的方法。

(1) 国际比较：国际比较是研究教育经费是否合理的常用方法。一般是把与研究对象处于同等经济发展水平的国家的教育投资与经济指标的关系形成一个模型，用这个模型的模拟值，评价一国教育投资的合理性。例如，有关人员通过分析与我国处于相当经济发展水平的国家，得出公共教育经费占财政支出的比例的合理值，1980-1985年应当分别为：10.2、11.8、12.8、13.2、13.6、14.4，但是1980-1985年我国公共教育支出占财政支出的实际比例却为9.1、10.8、11.6、11.7、12.4、13.1。

由此可以认为，我国公共教育经费占财政支出的比例，连续多年都低于国际平均水平

1个百分点以上。这说明我国教育投资的趋势是偏低的。

(2) 地区比较：地区比较是对不同地区（省、市或县、市）的教育经费差异进行比较。例如，有关人员曾将湖北省与同类地区的其他省的地方教育投资进行过横向比较，结果发现：湖北省教育经费占国民生产总值的比例低于同类省区。

1987-1991年，全国各省、市和自治区地方教育

经费占国民生产总值的比例，平均为 3.53%，与湖北居于同类地区的 10 个省、区，1987-1991 年这一指标的平均值分别为 3.3%、3.2%、3.5%、3.65%、3.72%，而湖北 1987-1991 年地方教育经费占国民生产总值的比例，分别是 2.71%、2.78%、2.96%、2.89%、3.2%。

数据分析结果表明，虽然湖北和全国一样，教育经费在国民收入分配中的比例正在逐步增长，教育的战略地位日益受到重视，但是湖北的教育经费在国民收入的分配中，还远远没有达到应有的份额，与湖北的经济发展水平很不相当。

四、实例分析在我国教育经费预算、决算中，一般分为中央和地方两大部分，地方教育经费的比例一般在 88% 以上，这里以地方教育经费为例，分析我国预算外教育经费的总量变动趋势和构成变动趋势。

1. 地方预算外教育经费总量增长分析数据分析表明，近十年来，我国地方教育投资增长十分迅速。

1996 年与 1987 年相比，全国地方教育投资名义增长率为 620%，其中预算内教育拨款名义增长率为 444%。预算外教育经费名义增长率，大大超过预算内教育拨款的名义增长率。

1987 年，预算外教育经费只有 84.3 亿元，1996

年达到 945.7 亿元，名义增长率为 1122%（表 10）。从预算外教育经费各个构成部分的增长情况看，各级政府征收用于教育的税费名义增长率为 841%，企业办学经费名义增长率为 658%，校办产业、勤工俭学及社会服务用于教育支出名义增长率为 621%，社会捐集资办学经费名义增长率为 821%，学杂费名义增长率为 1990%，各个构成部分的增长趋势差异十分明显。预算外教育经费各个项目，相对于地方教育经费的弹性系数均大于 1，其中学杂费的弹性系数最大，超过了 3。企业办学经费和校办产业的弹性系数接近于 1，各级政府征收用于教育的税费和社会捐集资的弹性系数大于 1.3。数据分析表明，我国地方预算外教育经费，相对于地方预算内教育经费，以及地方教育经费总量均是超前增长的。

表 10 1990-1996 年我国地方教育经费变动趋势
(亿元)

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
国民生产总值	18 598.4	21 662.5	26 631.9	34 560.5	46 670	57 494.9	67 559.7
地方教育经费总额	556.7	644.0	764.0	931.9	1314.2	1669.6	2016.5
1. 预算内教育拨款	377.2	399.5	469.5	563.9	776.7	906.4	1070.8
2. 预算外教育经费	179.5	244.5	294.5	368	537.5	763.2	945.7
其中: 教育税费	55.8	75.1	87.0	100.6	132.79	189.1	239.6
企业办学经费	25.7	25.6	28.8	38.8	56.3	62.1	67.8
校办产业收入	24.9	29.0	36.4	37.8	46.0	59.3	67.7
社会捐集资	52.4	62.5	69.4	69.5	96.1	160.9	185.7
学杂费	27.4	32.0	43.1	81.1	135.8	196.4	238.8

2. 地方预算外教育经费构成比例变动在地方教育投资中, 预算外教育经费不仅总量增长迅速, 而且在教育经费总额中所占的比例也愈来愈高。

1987 年预算外教育经费各地平均只占 25.91%, 1996 年所占比例平均达到 46.9%, 已经基本接近预算内财政拨款所占的比例。从各个项目的构成比例

看,变动趋势各有特色(表 11)。1987 年在地方教育经费总额中教育税费只占 8.75%,1996 年达到 11.88%,基本为上升趋势;企业办学经费占地方教育经费总额的比例十年来几经波折,1987 年占 3.16%,1996 年仍然只有 3.36%;校办产业、勤工俭学、社会服务收入用于教育的费用,占地方教育经费总额的比例也波动频繁,1987 年占 3.35%,1996 年仍然为 3.36%;社会捐集资在地方教育经费总额中所占比例,1987 年为 6.75%,1996 年为 9.21%,基本为上升趋势;学杂费占地方教育经费总额比例增长最快,1987-1989 年稳步上升,由 3.7%上升到 5.23%,1990-1991 年稳定在 4.92%左右,1992 年又开始上升,特别是 1993 年以后,增长十分迅速,到 1996 年达到 11.84%。

表 11 地方预算外教育经费构成比例变动趋势

在地方教育经费来源构成中,几种预算外教育经费的比例位次,随着时间推移也发生了一些变化。

1987 年,列在第一位的是教育税费(8.75%),其次是社会捐集资(6.95%),其他的如企业办学经费、勤工俭学及社会服务收入、学杂费等所占的比例都在 3%~4%之间,差别不大。

但是到 1996 年,教育税费为 11.88%,学杂费

为 11.84%，两者基本是并列第一；社会捐集资 9.21%排在第三位；企业办学经费和勤工俭学及社会服务收入等，同处于末位同为 3.36%。并且学杂费收入的上升趋势不减，极有可能超过教育税费，稳居第一位。这说明，随着国民收入分配向个人倾斜，个人教育投资在教育经费总额中将占据十分重要的地位。这种变化趋势是比较合理的。

学校应收费用的制定

一、 实行教育收费的依据与基础

1. 教育投资的生产性

20 世纪 90 年代以来，我国各级各类学校全面实行了学生缴纳杂费或学杂费的制度，在义务教育阶段，公立学校学生只缴纳杂费，免交学费。高中以上的非义务教育阶段教育的包括各级各类民办或转制学校，学生须缴纳学杂费。实行教育收费制度有其社会经济和教育本身的理论依据。教育投资具有生产性这一理论，已为广大教育工作者和决策者所接受。这就是说，教育投资不仅可以为社会和国家带来某种有益的社会经济效益，可以给受教育者个人带来多方面的、经济的或非经济的收益。现代经济学认为，教育投资是一种生产性投资，它是为了保证社会简单再生

产和扩大再生产而用于劳动力再生产的一种投资。教育投资同物质部门的投资一样，其最终结果都会导致社会产品总量的增加。对物质生产部门的投资结果，直接表现为物质产品数量的增加或质量的提高，对教育投资的结果则表现为达到一定规格和标准的劳动者数量增加，更确切的说，是劳动者知识和技能的增加和提高。我国长期以来把教育投资当作非生产性支出或消费支出，并在预算安排和政策制定等方面加以固定化、格式化，这在理论上至少是片面的。教育投资相对于物质生产部门的投资而言，具有几个不同的特点：一是教育投资的间接性。物质生产部门的投资投入到生产过程后，可以产生出一定数量的物质产品，取得直接的经济效益。而教育投资投入到教育部门后，并不能直接产生经济效益。只有经过教育培养的劳动者进入生产部门之后，才能取得经济效益。

二是教育投资发挥效益的条件性。教育投资要带来经济效益必须具备两个条件：

必须有足够的劳动岗位，使得教育部门培养的劳动者都能够与生产资料相结合；必须保证劳动者的合理流动。

三是教育投资的长期性和长效性。一般来说，培养一定熟练程度的劳动者，特别是培养专门人才的周

期比较长。按我国目前的学制，一个人需要经过小学（6年）、初中（3年）、高中（3年）、大学专科（3年）或本科（4年）、硕士研究生（3年）、博士研究生（3年）等阶段，长达22年的正规教育才能培养成为一个高级专门人才。

由此可见教育投资见效的周期是比较长的。但是教育投资所形成的劳动者的知识和技能，可以长期地、多次地在生产领域发挥作用，即不断地带来长期的经济效益。受教育者通过接受教育所形成或提高的劳动能力可以使他在未来的生产和生活中获得许多收益。

教育投资既可以给受教育者个人带来直接收益，也可以给个人带来间接效益。受过较多教育的人与受过较少教育的人相比，在一生中可以获得更多的收入，这种收入差别，就是教育给个人带来的直接收益。在市场经济条件下，工资是劳动力价值或价格的转化形态，受过较多教育的劳动者的劳动力是比社会一般劳动力较高级、较复杂的劳动力，它的生产需要较高的教育费用，要花费较多的劳动时间，因此它具有较高的价值。而且有关研究表明，受过较多教育的劳动者，相比而言，其劳动生产率也相对较高，对社会的贡献较大，即劳动者的劳动生产率与其受教育年限，

以及教育投资量均呈正比关系。

因此，受过较多教育的劳动者，也就能获得比受过较少教育的劳动者更高的工资。如前所述，教育投资不仅可以给受教育者带来直接经济效益，还可以给受教育者带来间接效益。受教育者个人有较大的职业适应性和就业机会的增加、支出的节省等都是教育给受教育者带来的间接个人收益。

2. 教育成本与分担

(1) 教育成本按照不同的分类标准，可以对教育成本进行不同的分类。例如根据教育成本是否必须直接介入教育过程可以分为直接成本和间接成本。按这种分类方法，教育成本的总量等于实际支出加上舍弃的收入。按教育成本来源可以分为个人成本、社会成本和公共投入成本。根据教育成本用途可以分为人员经费成本和公用经费成本。还有人把高等教育的成本划分为教学成本、学生生活成本和学生放弃的收入三个部分。下面介绍两种常用的教育成本划分方法。

1) 教育的直接成本和间接成本：教育的直接成本包括社会直接成本和个人直接成本。在我国的教育经费来源渠道中，财政预算内教育经费，各级政府征收用于教育的税、费，企业办学教育经费，校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费、社会团体

和公民个人办学经费、社会捐（集）资办学经费都属于社会直接成本。

政府投入教育的经费是社会直接成本的主要部分。教育的个人直接成本是指学生为了就学由个人或家庭直接支付的各种费用，包括学杂费、书本等学习用品费，学生往返学校的交通费，因受教育而额外支出的吃、穿、住等费用，文娱体育费等。教育的间接成本主要指机会成本。所谓机会成本是指把一定的资源用于生产某种产品时所放弃的生产另外一种产品的价值。教育的间接成本也分为社会的间接成本和个人的间接成本。对社会来说，教育的间接成本包括三个部分，一是社会所放弃的收入，二是免税成本，三是潜在的租金和折旧费。在第二章已经对此作过介绍。教育的个人间接成本是指学生达到法定离校年龄后因继续就学所放弃的劳动收入。据有关方面测算，1986年，城乡高中生3年所放弃的收入为919.3元，平均每年为306.4元；1985年大学生4年所放弃的收入为3286元，平均每年为821.5元。近年来，随着我国城乡居民收入水平的提高，学生就学所放弃的收入也就相应增加。

2) 人员经费成本和公用经费成本：在教育经费支出结构中，可以把教育经费支出分为经常性支出和

基建与专项支出。在这种分类方法中，我们把经常性支出称为经常性成本，将其中的人员经费和公用经费称为人员经费成本和公用经费成本。根据有关统计，1995 年我国普通高等教育生均培养成本 8278.47 元，其中人员经费成本为 3472.6 元，公用经费成本为 3068.45 元，基建与专项支出生均为 1739.42 元；等专业学校生均培养成本 3456.02 元，其中人员经费成本为 1456.36 元，公用经费成本为 1387.88 元，基建与专项支出为 611.78 元；普通中学生均培养成本 1060.18 元，其中人员经费成本为 539.15 元，公用经费成本为 317.50 元，基建与专项支出为 203.84 元；小学生均培养成本 472.88 元，其中人员经费成本为 284.12 元，公用经费成本为 119.38 元，基建与专项支出为 69.38 元。

统计数据表明，我国中小学生均人员经费成本大大超过生均公用经费成本。

（2）教育成本的分担对非义务教育阶段学生收取学费，是我国筹措教育经费和合理补偿教育成本的重要措施。由于我国经济发展水平较低，国家财力有限，而我国举办的是世界上最大规模的教育，财政供给与教育需求有很大差距，需要通过适当收费增加一些教育投入。按照成本分担原则，受益者共同承担教

育成本是合理的。国家、企业和个人都是教育的受益者,按照受益的程度担负相应的教育成本。长期以来,我国在计划经济体制下,教育由国家来办,实行的是免费教育政策,使得教育投资来源单一化,抑制了社会和个人教育投资的积极性,堵塞了社会筹集教育资金的多种渠道,国家负担越来越重。改革开放以来,我国国民收入的分配格局发生了重大变化,国家财政收入的份额逐年降低,国民收入的分配逐渐向个人倾斜,人民群众的生活水平大幅度提高。据有关测算,我国劳动报酬占国民生产总值和国民收入的比例,已经从 1978 年的 43.3% 和 52.2%,上升到 1990 年的 58.9% 和 72.2%,大体接近美国 1989 年劳动报酬占国民生产总值和国民收入的比重。

因此,90 年代,我国已经具备了相应的条件建立起国家、社会、家庭和个人教育成本分担的新机制。应当看到,我国实行教育成本分担新机制是理论与实践探索同时并举的。

从 80 年代中期以来,我国教育经济学研究和教育经费决策研究,对实行教育成本分担制度进行了许多有价值的研究和探讨,并提出了一系列可供决策参考的可操作的改革方案。

同时,这一阶段,我国教育收费的探索性实践也

取得了很大进展,学杂费收入在整个教育经费来源中的份额呈一致性增长的态势。全国各地收取的学杂费由 1987 年的 12 亿元增加至 1996 年的 238.8 亿元,增长近 20 倍(图 1),学杂费占地方教育经费的比例也由 1987 年 3.7% 提高到 1996 年的 11.84%

(表 1)。在各种教育经费来源渠道中,成为仅次于财政预算内教育经费的第二大渠道(和各级政府征收的教育税费相当)。可以说,我国个人分担教育成本的机制已经基本形成。

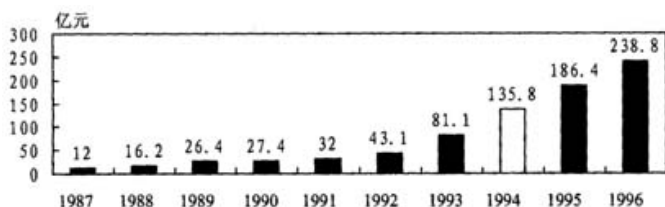


图 1 1987 - 1996 年学杂费总量变动

表 1 1987 - 1996 年我国地方教育经费中学杂费变动趋势(单位:亿元)

年度	地方教育经费	学杂费	学杂费占地方教育经费
1987	328.3	12.9	3.99
1988	485.5	16.1	4.00
1989	584.2	26.4	5.25
1990	556.7	27.4	4.92
1991	644.0	32.0	4.96
1992	784.0	43.1	5.44
1993	931.9	51.1	5.79
1994	1514.2	135.0	10.00
1995	1889.5	182.4	11.18
1996	2016.5	222.2	11.04

从我国各级各类教育的收费情况看，接受不同教育的个人分担教育成本的比例差异较大。

1995 年普通高等学校学生分担教育成本的比例平均为 11.89%，中等专业学校平均为 23.90%，普通高中平均为 11.80%，普通初中平均为 7.84%，职业中学平均为 16.83%，普通小学平均为 8.13%。总体来看，个人分担教育成本的比例是比较合理的。但是，应当注意的是，农村初中和小学的个人教育成本分担比例高于平均分担比例一个百分点，表明农民的负担要高于城市居民。此外，我国普通高等学校的学杂费占生均经常性成本比例增长较猛，1990 年只占 2.65%，到 1995 年增长为 17.19%。

表 2 1990-1995 年我国普通高校学生生均缴纳学杂费及其占家庭收入比例

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
学生平均学杂费缴纳金额/元	87.8	89.4	308.2	618.2	858.8	1124.2
生均经常性成本/元	3314	4812	4798	5829	6822	6541
其中：生均课内事业费支出	3107	3462	4892	4102	5848	5442
生均奖、助、助学金支出/元	306.7	354.8	321.6	328.8	348.6	485.4
城镇居民家庭户均生活消费支出/元	4838	5298	6134	7338	10427	12374
其中：镇八平均	1827	1844	1828	2327	3179	3893
农村居民家庭户均纯收入/元	3294	3338	3461	4238	5843	7068
其中：镇八平均	686.3	708.6	784.8	821.6	1221.0	1317.7
学生生均缴纳学杂费占生均经常性成本比例	2.65	2.22	4.35	12.13	14.46	17.19
学生实际缴纳学杂费占城镇家庭收入比例	—	—	—	3.68	5.17	5.88
学生实际缴纳学杂费占农村居民收入比例	—	—	—	6.74	8.72	9.84

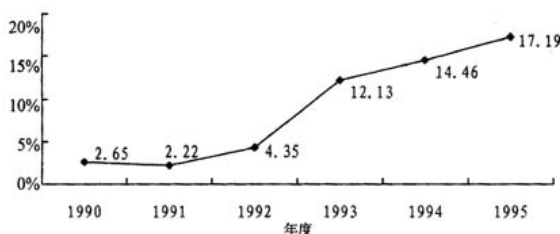


图 2 高校生均学杂费占经常性成本比例%

表3 1995年全国教育经费及学杂费支出
(单位:亿元)

学校类别	教育经费总支出	学杂费	学杂费占教育经费支出比例
一、高等学校	284.26	40.07	13.16
1. 普通高等学校	279.92	31.88	11.38
2. 成人高等学校	4.34	8.19	23.70
二、中等专业学校	133.07	36.72	27.50
1. 中等技术学校	96.78	24.79	25.41
2. 中等师范学校	31.29	6.93	21.41
3. 成人中等学校	55.00	5.00	9.09
三、技工学校	36.88	4.30	11.66
四、中学	871.07	86.88	9.98
1. 普通中学	592.98	50.69	8.55
高级中学	191.62	17.89	11.90
初级中学	402.36	32.8	8.14
其中:农村	222.68	18.64	8.37
2. 成人中学	3.09	6.19	20.03

续表

学校类别	教育经费总支出	学杂费	学杂费占教育经费支出比例
五、职业中学	71.17	11.66	16.39
六、小学	636.18	51.63	8.12
1. 普通小学	631.67	51.51	8.15
其中:农村	397.43	36.29	9.13
2. 成人小学	4.51	0.12	2.66
七、特殊教育学校	1.40	0.05	3.57
八、幼儿园	24.35	1.39	5.71
总计	1877.85	281.24	14.98

(3) 群众承受能力在义务教育阶段,我国实行的是免收学费、只收取少量的杂费,因此绝大多数群众是具有承受能力的。在非义务教育阶段,对于我国目前的收费政策,群众是否有承受能力呢?以高等学

校学生缴纳的学杂费为例来说明这个问题。根据原国家教委统计资料,1995年平均每个大学生缴纳学杂费1124.2元(图3),学生负担占城市居民家庭收入8.94%,占农村居民家庭纯收入15.91%。如果扣除生均奖贷助学金485.4元,学生实际负担占城市居民家庭收入的5.08%,占农村居民家庭纯收入的9.04%,应该说,从大学生的平均负担水平看,群众是具有承受力的。

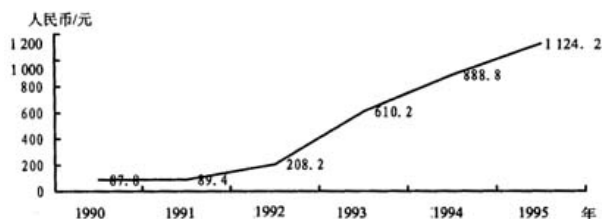


图3 高等学校生均学杂费缴纳金额增长趋势

(4) 教育收费对学校意义教育收费对于学校的意义是多方面的。

收取学费可以增加学校收入,减少学校对政府财政预算教育经费的压力;收取学费可提高学校管理和决策的独立性和自主性;学校收取学费是一种更主动地适应市场环境的方式,促使学校对学生和用人单位的要求作出及时有效的反映。

学杂费收费政策及其收费标准二、学杂费收费政

策及其收费标准

1. 义务教育阶段的杂费在我国，教育实行的是分级办学、分级管理体制。在

20 世纪 80 年代末期，各地小学和初中的学杂费都非常低，而且经济发展水平不同的地区，收费标准也有相应的差异。例如上海、武汉、贵州等地 80 年代末期的收费标准如表 4 所示。

表 480 年代末期上海、武汉、贵州中小学杂费标准（单位：元）

	小学	高中	职小	职中
上海	20			50
武汉地区		10	10	25
武汉农村		10	10	10
贵州地区		10	10	10
贵州农村		4	10	10

到 20 世纪 90 年代中期，随着社会经济发展水平的提高，各地中小学收费项目相应有所增多，学杂费标准也大幅度提高了。例如根据《湖北省中小学收费管理暂行规定》，全省中小学收费项目分为“学校收费”和“学校代收代管费”。

学校收费项目为：小学、初中杂费，借读生借读费，住宿生住宿费，搭伙生搭伙费。学校代收代管费项目为：统一发行使用的学生课本及作业本费，经省中小学教材委员会审定、省教委批准使用的地方教材

费，初中毕业生升入中等高级学校的考试费，完成义务教育证书费，毕业证书费。规定杂费的最高收费限额为：大中城市初中 100 元、高小 50 元、初小 45 元；县镇初中 95 元、高小 45 元、初小 40 元；平原乡村初中 80 元、高小 30 元、初小 25 元；山区乡村初中 60 元、高小 25 元、初小 20 元。

上海市 1996 年制定的中小学收费项目和标准是：杂费小学 50 元、初中 80 元；书簿费小学 130 元，初中 150 元；预收款小学、初中、高中均为 80 元。上述数据说明，义务教育阶段的学校收费标准，各地相差不大。

2. 非义务教育的学费

(1) 高等学校收费对于高等学校的收费问题，世界各国的认识有很大差异。丹麦、芬兰、德国、希腊、挪威和葡萄牙等国对全日制大学实行不收费政策。日本的大学收费较高，尤其是私立大学，学费收入占学校全部经费的 67%，大大高于美国大学。美国的大学收费比较低。虽然私立大学平均学费占生均经常性成本 41.38%，但公立大学平均学费只占生均经常性成本的 15%。而且美国联邦、州政府、学校和社会提供各种繁多的学生资助，学生实际负担水平要低于上述比例。

1984 年荷兰政府教育部决定对大学生实行收费政策,学校所收学费抵充教育部拨款,1985 年学费收入占学校总经费 12%,到 1988 年,学费已占各类学校经常性成本的 15%。长期以来,我国在高等教育中实行的是免收学杂费制度,这种制度同我国的经济、社会发展与改革很不适应。

政府决策者注意到继续实行这种制度,不仅国家财政难以承受,而且也不利于高等教育的进一步发展。因此,1989 年国家出台了《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》,规定从 1989 年开始,对新入学的本、专科学生实行收取学杂费制度。不过,当时规定收取的学杂费标准较低,一般地区每学年 100 元,高收入地区每学年 300 元。

从此,高等学校的收费逐年提高。1994 年国家教委《关于核定委属高校办学收费标准的通知》制定的"并轨"后的收费标准是:"除广东、上海地区的试点学校以外,均控制在 1000~1500 元,其中学杂费为 600~1000 元,住宿费一般为 400~500 元"。

1995 年经国务院批准的高等学校收费政策是:实行招生收费并轨改革的普通高等学校,一般专业学费标准每生每学年最高不超过 1200 元。经济不发达、居民收入水平较低的地区可以适当下浮,下浮水平不

限；个别经济发达、居民收入水平较高的地区，收费标准可以适当上浮，但上浮幅度不得超过 10%；个别需要突破 10% 的应报国家有关部门审批。

1996 年经国务院批准的高等学校的收费政策是：将普通高等学校一般专业学费标准，由 1995 年的 1200 元调整到 1500 元。对经济不发达、居民收入水平较低的地区收费标准下浮水平不限。

艺术类院校的收费标准分三种情况：

管理、理论、工程技术等专业的学费每生每学年 2640 元；美术、广告、设计等专业每生每学年 4000 元；

表演、导演等专业每生每学年 6000 元。外语等专业学费标准原则上不超过一般专业的一倍。对其他招生数额有限、报考学生较多，培养费用以及毕业后从事的职业收入较高的少数专业，原则上不超过一般专业的 50%。对农林、师范、民族、体育、航海等专业仍然实行免缴学费政策。高等学校的收费，不同地区、不同学校、不同专业均有较大的差异。

1996 年上海 15 所普通高等学校的收费标准是：学费 1800 ~ 5000 元不等，住宿费标准 200 ~ 900 元不等。1996 年广州普通高等学校的收费标准是学费 1500 ~ 6500 元不等。经文化部批准的上海音乐学院

1996 年 9 月新生收费标准是：成人脱产班 6000 ~ 10000 元 / 年，夜大学 5000 ~ 9000 元 / 年，进修生 4000 ~ 8000 元 / 年，单科进修生 3000 ~ 5000 元 / 年。根据《上海市高等学校收费管理实施细则》的规定，上海普通高等学校 1997-1998 学年的收费标准为 3000 ~ 3500 元（含住宿费）。

这一收费标准相当于 1996 年上海普通高等学校生均成本的 20 . 7% ~ 24 . 1%。

（2）高中阶段收费高中阶段包括普通高中、职业高中、中等专业学校，一般都收取学杂费。80 年代，上海、武汉、贵阳市的学杂费分别为 20 元、17 元和 10 元。

上海市 1996 年的收费标准，学杂费一般高中 180 元，区重点高中 310 元，市重点高中 380 元，一般职业高中 240 元，重点职业高中 480 元；此外还有工本费 200 元、普通高中会考考试费等。

三、教育收费的规范化管理根据《教育法》规定的对义务教育阶段的学生收取杂费和非义务教育阶段收取学杂费的政策，为进一步规范各级各类学校的收费工作，并加强收费管理，防止乱收费现象，国家教委、国家计委和财政部联合颁发了《义务教育学校收费管理暂行办法》、《普通高级中学收费暂行管理办

法》、《中等职业学校收费管理暂行办法》和《高等学校收费管理暂行办法》，经国务院批准于 1996 年 12 月正式实施。

1. 高等学校收费的管理经国务院批准的《高等学校收费管理暂行办法》规范了我国普通高等学校的收费管理。

(1) 学费标准的审批权、调整权《暂行办法》规定，高等学校的学费标准根据年生均培养成本的一定比例确定。不同地区、不同专业、不同层次学校的学费收费标准可以有所区别。学费占年生均教育培养成本的比例和标准由国家教委、国家计委、财政部共同作出原则规定。在现阶段，高等学校学费占年生均教育培养成本的比例，最高不超过 25%。国家规定范围内的学费标准审批权限在省级人民政府。

由省级教育部门提出意见，物价部门会同财政部门根据当地经济发展水平、办学条件和居民经济承受能力进行审核，三部门共同报省级人民政府批准后，由教育部门执行。中央部委直属高等学校和地方业务部门直属高等学校学费标准，由高等学校根据年生均教育培养成本的一定比例提出，经学校主管部门同意后，报学校所在省、自治区、直辖市教育部门，由学校所在地的省级人民政府批准后执行。学费标准的调

整，由省级教育、物价、财政部门根据本行政区域内的物价上涨水平和居民收入平均增长水平提出方案，报省级人民政府批准后执行。这就赋予了省级人民政府制定学费标准、调整学费标准的权力。

（2）收费的管理国家规定学费由学校财务部门统一收取，到指定的物价部门申领收费许可证，并使用省级财政部门统一印制的行政事业收费专用票据。收取的学费必须纳入单位财务统一划算，统筹用于办学支出，不得挪用。学费的收支情况应按级次向主管教育部门和财政、物价部门报告，接受社会和群众监督。高等学校除收取学费和住宿费以外，未经财政部、国家计委、国家教委联合批准或省级人民政府批准，不得再向学生收取任何费用。高等学校的收费管理由各级教育、物价、财政部门共同负责。国家要求各级教育主管部门和普通高等学校加强对收费的管理，坚决杜绝高等学校乱收费现象。

（3）个人负担教育成本的限额高等学校实行读书收费，建立国家、社会、家庭和个人教育成本分担机制，是经济体制改革和教育体制改革的必然趋势，也是打破国家包办高等教育的一项重要措施。高等教育实行收费政策，既要考虑学校培养成本以及政府和其他财源的条件，又要考虑到学生家庭的可负担和可

承受的能力 ;既要考虑成本补偿 ,又要维护社会公正。参照国际比较研究成果 ,高等学校的收费一般以 60 %家庭能负担的金额为基准线 ,以 80 %家庭能负担金额作为助学金补助线 ,低于补助线的家庭将得到政府补助。我国高等学校生均缴纳学杂费的金额 , 1995 年为 1124 . 2 元 ,不算很高。

但是这个平均值的测算 ,包括了一些免收学杂费的师范等特殊专业学生的人数 ,如果扣除这些学生数 ,则生均缴纳学杂费的金额会更高。此外 ,高等学校学杂费近几年的增长速度非常快 ,一些特困生的问题也比较突出。上述情况告诉我们 ,对高等学校收费标准的增加应当十分慎重 ,宜将我国高等学校学杂费占经常性成本的比例控制在 25 % 以内。

(4) 学生资助政策在高等学校实行收费上学政策的同时 ,与收费政策密切相关的学生资助政策也有待进一步完善。各高等院校应健全和完善奖学金、贷学金、勤工助学制度 ,包括特困生补助、学杂费减免等配套政策和措施 ,以确保家庭经济困难的学生 ,也能够上大学并完成学业。

2 . 义务教育阶段收费的管理目前我国中小学的教育收费 ,不仅中央和各省、市、区都有明确的政策 ,而且各县 (市) 在中小学收费方面也有一些规定。目

前多数中小学的收费是严格执行各地制定的收费标准，收费手续也比较齐全，资金管理比较到位。但是也有少数中小学的收费超出政策规定的项目和金额。

(1) 存在的问题有关调查表明，少数中小学的收费项目超出政策范围，存在乱收费的问题。主要有：向学生集资、借款；代收保险费、体卫费或防疫费、电影费、班费；收取水电费、补课费、资料费、仪器费、绿化费、勤工俭学费、民办教师工资等。在不同地区的不同学校，问题的程度有所不同。虽然这些乱收费现象只发生在少数学校，但是社会影响是很不好的。

(2) 问题的原因部分中小学存在乱收费问题的原因主要如下：

1) 政府财政教育投入严重不足：根据对一个经济较为发达城市的调查，在教育经费来源构成中，

1995 年预算内教育经费所占比例占 34.62%，预算外教育经费所占比例达到 65% 以上，其中学杂费收入和社会捐资集资收入共占比例为 40.34% (1993 年是 31.67%)，超过了预算内教育经费所占比例，成为教育经费来源的实际“主渠道”。而且财政拨款只能保证教师工资的 70%，其余部分仍需学校自筹，学校办公费用完全靠预算外教育经费。

2) 教育费附加征收不足,挪用现象严重:根据对某县调查,该县农村教育费附加

1993-1995 年应征率为 1.5%,实际征收率为 1.3%、1.4%和 1.2%。

1995 年征收的 1594 万元,424 万元被挪用。上述情况说明政府征收用于教育的税费没有收足,缺额不少。征收到位的也有很大部分被挪用。

3) 社会各部门要求学校代收的各种费用、社会各部门对中小学的摊派,最后全部转嫁于学生。一些单位和部门利用权力或经济手段,在中小学身上做文章,例如,各地对中小学代收保险费、卫生防疫费都有比较强烈的反映,而且屡禁不止。社会各部门要求中小学代收费的项目还有电影费、保险费、报纸杂志费和各级教育主管部门发放的资料、练习题等。

4) 传统的应试教育和片面追求升学率:促使一些学校正常教学之外加班加点,使本来就不足的公用经费更加短缺,加上要求学生购买的各种复习资料,不但加重了学生的学业负担,同时也加重了学生的费用负担。各地普遍存在学校向学生发放各种资料(包括自测题、自学辅导等)的问题。另外,有些政府部门编印的各类报刊、资料、学生读物等也强制向学校发行。

5) 社会各部门对中小学的各种名目摊派比较多：包括自来水集资、电话集资、有线电视集资、城管费、审计费、街道集资、路灯集资、资产登记费、堤防费、枪支弹药费、环卫费等。本来学校的办公费用就不多，为应付各种社会摊派，公用经费更为紧张。向学校进行摊派的部门和单位，学校大都得罪不起，而学校本身又无法承担，最终转嫁到学生身上。

6) 市场经济的价值观对中小学收费行为的拉动作用：随着市场经济的发展，社会各部门和个人经济收入的差别逐渐拉开。由于教师的工资和待遇相对较低，部分学校和教师也不甘贫穷，以各种途径改善自身的经济状况。例如有些学校以校办企业的名义向学生变相摊派。有些学校为解决教职工待遇，利用“近水楼台”的条件，办豆奶厂、早餐店等，占领学校市场，硬性赚学生的额外钱。

7) 一些地区对中小学办学条件标准、速度要求太高：目前各地都在积极“普九”义务教育，这股热潮和压力，使得教育经费显得更为紧张。由于教育基础比较薄弱，许多地方想在短期内“普九”达标，不仅时间紧，而且任务相当艰巨，资金缺口大。一方面政府拿不出更多的资金投入教育，另一方面，又要在规定的时间内“普九”，客观上迫使中小学乱收费。某贫困

山区县的“普九”达标期限是

1999年,但是目前从整体看,其办学条件却相当差。现有校舍面积45.19万平方米中,土木结构达9.4万平方米,占总面积的20.8%;现有校舍中还有一级危房4.5万平方米,占总面积的9.96%。除了这些危房和土木结构校舍急需改造外,要实现“普九”目标,达到验收要求,全县还需要新建校舍26.8万平方米。全县至今没有一个标准运动场地,无一所学校达到校园校舍规范化标准,据测算,“普九”达标尚缺乏资金4000万元以上。由于政府没有统一行动和安排,有些学校则自立集资项目收费,以改善办学条件。

(3) 解决问题的思路解决中小学收费问题需要政府和社会各界的共同努力,主要应当从以下几个方面入手。

1) 保证财政教育投资:把现有的筹集教育经费的政策用足。首先要保证财政教育投入,切实做到“三个增长”。教师工资必须足额预算,不留缺口,按月兑现。财政预算还应保证学校有基本的公用经费。其次要把教育筹资政策用足,教育费附加应当按农民人均纯收入的1.5%~2%收足,交教育部门管理使用,统筹安排,切实全额用于改善办学条件,决不允许挪用。

2) 要制定新的教育筹资政策, 开辟新的渠道: 在目前教育经费不足、财政又无力解决教育经费短缺问题的情况下, 可以开辟专项用于教育的"发展税", 全额投入教育。牺牲一点经济发展速度, 把教育搞上去。也可以开辟其他的教育筹资渠道。例如一些地区规定, 向就读本地学校的非本地单位职工子女征集教育基金。辽宁省新金县规定: 向就读于该县的省、市属企事业单位职工子女, 每人每年分别收取 200 元(小学生)和 300 元(初中生); 向外籍学生每人每年分别收取 300 元(小学生)、500 元(初中生)和 700 元(高中生), 纳入当地人民教育基金。再如广东省英豪学校, 向学生家长收取"教育储备金"的改革探索, 也是一条值得认真研究的教育筹资思路。

3) 根据"分级办学、分级管理"的原则, 下放中小学收费的管理权限: 对义务教育负责的那一级政府, 可以根据当地社会经济发展水平制定中小学收费项目和标准; 可以适当提高学杂费, 开辟课桌椅押金、微机使用费、水电费等项目, 规范教育收费, 将合理不合法的收费变为合法的收费; 继续开展广泛的集资、捐资办学活动。

4) 因地制宜, 确定"普九"的标准和推进速度: 应当允许各地根据经济发展的实际情况, 确定"普九"

的标准和速度，适当降低标准，减缓“普九”进程，也是缓解教育经费矛盾的一种思路。

5) 在教育内部，要把中小学乱收费当作行业不正之风来抓：提高教师的素质，提倡奉献精神，树立人民教师的光辉形象，坚决制止中小学乱收费。首先不得将社会负担纳入学校收费项目，禁止外单位向学校摊派，杜绝为各部门代收收费的现象。一些属于为其他部门代收的项目，尽可能不要学校参与，由有关部门专人负责收取。不允许各级政府向学校摊派各种书刊杂志，省、县的教育部门应当控制资料的发行，教育书店应当减少不必要的资料摊派以减少资料费。完善收费登记制度，收费公开，让群众监督。开展收费检查、纠正乱收费行为，及时处理乱收费的学校负责人，加强对违纪事件处罚的力度。

教育经营与办学效益

随着我国教育改革的逐年推进和受教育者结构的变化，学校面临着生源不足，校舍闲置和部分教职工剩余的问题。因此了解教育成本，了解学校规模经济理论、学校规模与办学效益的关系是十分必要的。

一、办学效益的涵义

1. 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。这就需要有培养人的劳动能力的教育部门，需要支付劳动力再生产的费用。

生产力的发展水平不同，对劳动者劳动能力的要求也不同，因而劳动力再生产所需的受教育程度也会有所不同。

但是，在任何生产方式下，一定的教育或训练都是劳动力再生产必不可少的手段。在现代化大生产条件下，由于科学技术的日新月异，对人的劳动能力的要求越来越高了。因此，培养和提高人的劳动能力上升为劳动力再生产的中心问题。教育在劳动力再生产

中的作用显得日益重要。正如邓小平同志所指出的：“今天，由于现代科学技术的日新月异，生产设备的更新，生产工艺的变革，都非常迅速。许多产品，往往不要几年的时间就有新一代产品来代替。劳动者只有具备较高的科学文化水平，丰富的生产经验，先进的劳动技能，才能在现代化的生产中发挥更大的作用。”由于教育是劳动力再生产的重要手段，并且在社会再生产中具有重要的地位和作用，不少经济学家都曾试图论证教育支出是一种生产性投资，而不是消费性支出。英国古典经济学家亚当·斯密（1723～1790年）曾指出，人们学到的有用才能是一种固定资本。他说：“学习一种才能，须受教育，须进学校，须做学徒，所费不少。这样费去的资本，好像已经实现并且固定在学习者的身上。这些才能，对于他个人自然是财产的一部分，对于他所属的社会，也是财产的一部分。工人增进的熟练程度，可和便利劳动、节省劳动的机器和工具同样看作是社会上的固定资本。学习的时候，固然要花一笔学费，但这种费用可以得到偿还，赚取利润。”

19世纪末，英国经济学家马歇尔（1842～1924年）继承了亚当·斯密把受过教育的人比作高价机器的见解，并且把教育支出视为一种十分有利可图的投

资。他指出："公共和私人在教育方面的花费是否明智，是无法单独根据其直接结果来衡量的。它将像单纯投资一样有利可图，给人民群众以比通常所能利用的更多良机……一个伟大的产业天才人物的经济价值，足以弥补整个城市的教育费用……高等教育面向公众开放，假如能再产生出一个牛顿或达尔文，莎士比亚或贝多芬，那么在许多年间所有的花费都能得到很好的补偿。"斯密把教育费用视为"固定资本"的见解和马歇尔把教育费用视为"投资"的观点，可以说是当代西方教育经济学中"人力资本"理论的渊源。

1959年，美国经济学家舒尔茨（T. W. Sohlitz）在其《人力投资——一个经济观点》一文中首次阐述了他的人力资本理论：全面的资本概念应包括物力资本和人力资本。体现在机器、厂房、设备等物质形式方面的资本为物力资本；体现在劳动者身上，以知识、技能、体力等形式方面的资本是人力资本。人力资本是对人的能力（包括体力和智力）过去投资的现行价值，是通过人力投资形成的。

人们用在教育、卫生以及为获得更好的就业机会而进行的国内迁移方面的直接费用，乃至为了获得高层次教育而放弃的收入，构成了人力资本投资。人力资本的主要成分是教育资本，它提高了人们的生产能

力，是经济增长的源泉，也是真正解决贫困问题的有效途径。为了证实教育对国民经济增长的贡献，舒尔茨运用美国 1929 年 ~ 1957 年的统计资料，计算出各级教育投资的平均收益率为 17.3%，教育对国民经济增长的贡献为 33%。

2. 教育投资的性质和特点教育的基本功能是为经济和社会发展培养具有一定熟练程度的劳动后备力量和各种专门人才。因此，从劳动力再生产的角度来考察，教育费用不是消费性支出，而是一种投资。教育投资是投入到教育领域中，用于培养一定熟练程度的劳动后备力量和专门人才，以及提高现有劳动力素质的人力和物力的货币表现。教育投资是为了保证社会简单再生产和扩大再生产，用于劳动力再生产的一种投资。

教育投资，就其性质而言，无疑是一种生产性投资。因为，对教育的投资同对物质生产部门的投资一样，其最终结果都将导致社会产品总量的增加。

二者的区别主要在于：对物质生产部门投资的结果直接表现为物质产品数量的增加或质量的提高；对教育投资的结果则直接表现为达到一定规格和标准的劳动者的数量的增加，确切地说，表现为劳动者的知识和技能。前一种投资的结果易于被察觉，因为物

质生产部门投资的结果通常是有形的。而后一种投资则很容易被忽视，因为教育投资的结果表现为劳动者劳动能力的增长，它是无形的。在这些劳动者进入物质生产领域之前，他们的劳动能力尚没有表现出来，不能直接表现为物质产品数量的增加或质量的提高。所以，长期以来，教育支出被误认为是非生产性支出或消费支出。

如果从教育的基本功能及其在社会再生产中的地位和作用的角度来考察，就会发现把教育支出看成是消费支出是完全错误的。

生产力的基本要素是劳动者和生产资料。在生产过程中，这两种要素不断地被消耗，需要不断地补充。要实现扩大再生产，必须追加劳动力和生产资料。因此，用于培养一定熟练程度的劳动者和专门人才的费用，在性质上是与用于生产各种生产资料的费用相同的，即这两种费用都是发展生产力，实现扩大再生产所必需的。既然用于生产各种生产资料的费用是一种生产性投资，那么，毫无疑问，用于培养一定熟练程度的劳动者和专门人才的费用也同样是一种生产性投资，是用于劳动力再生产的一种投资。教育投资是对劳动力再生产的一种投资，与物质资料生产部门的投资相比，具有许多不同的特点：

(1) 间接性：物资资料生产部门的投资投入到生产过程之后，经过生产过程，产出一定数量和质量的产品，可以直接取得经济效益。教育投资则不同，它投入教育部门之后，经过教育过程，产出的只是具有一定知识和技能的劳动者或专门人才，并不能直接产生经济效益。只有教育部门培养的劳动者进入物质生产部门之后，创造了更高的劳动生产率，使产品的数量增加或质量提高，才能取得经济效益。因此说，教育投资具有间接性的特点，是间接获得经济效益的一种投资。

(2) 条件性：劳动者劳动能力的发挥以劳动者与生产资料相结合为前提。劳动者只有通过劳动力市场与生产资料相结合，他的劳动才能成为使用价值的源泉，因而才能成为财富的源泉。因此，教育投资要带来经济效益是有条件的。假定教育部门培养的劳动者是合格的劳动者，要使教育投资发挥经济效益还必须具备两个条件：第一，必须有足够的劳动岗位，使教育部门培养的劳动者都能够与生产资料相结合；第二，必须完善劳动力市场，保证劳动者的合理分配和使用，以及必要的合理流动。

(3) 长期性：教育投资的长期性包括两方面的含义：其一是说，由于教育投资具有间接性的特点，

而且劳动力再生产的周期很长，所以，教育投资见效果的周期也很长，甚至比某些大型水利工程、电力工程基本建设投资见效果的周期还要长一些。尽管在现实中也就可以看到教育投资能较快地收到经济效果的事实（如开办某种短期技术培训班），但是，一般说来，培养一定熟练程度的劳动者，特别是培养专门人才的周期是很长的。

因此，在年轻时进行教育投资最有效，与老年时再投资相比，所花时间少而获利年限长。其二是说，由教育所形成的劳动者的知识和技能，可以长期地、多次地在生产中发挥作用，不断地带来经济效益。中国古代思想家管仲说：“一树一获者，谷也；一树十获者，树也；一树百获者，人也。”可见，古人就已经看到教育投资可以长期带来经济效益的事实。

（4）个人性：无论教育费用由谁来支付，由教育投资所形成的教育资本存量（即受教育者的知识和技能），在受教育者一生中始终属于他（她）自己所有，既不能出卖，也不能送给他人；如果移居他国，政府也无法将其教育资本充公。

3. 办学效益的涵义办学虽然要花费一定的成本，但是，它可以培养和提高劳动者的知识和技能，从而给个人和社会带来巨大的效益。办学效益是通过教育

投资获得的。与物质生产部门投资相比，教育投资获取效益的过程具有间接性的特点。物资生产部门的投资投入到生产过程之后，经过生产过程，产出一定数量和质量的物质产品，可以直接取得经济效益。教育投资则不同，它投入教育部门之后，经过教育过程，产出的只是教育成果——受教育者的知识和技能，或者说是受教育者全面素质的提高，并不能直接获得经济效益。只有教育部门培养的劳动者或专门人才进入物质生产部门之后，创造了更高的劳动生产率，使产品的数量增加或质量提高，才能取得经济效益。因此，根据教育投资在不同阶段上产出，我们把办学效益划分为办学的内部效益和外部效益。办学的内部效益指教育资源利用效率，是指为实现一定的教育目标所花费的教育成本和所取得的教育成果之间的比率。用公式表示：教育成果

办学的内部效益 = - - - - -

教育成本办学的外部效益亦称教育的经济效益，是教育投资通过提高受教育者的全面素质，在经济领域内获得的收益，主要表现为受教育者个人收入和社会收入的增量，以及其他间接收益。

用公式表示：

教育收益办学的外部效益 = - - - - -

教育成本办学的内部效益与外部效益之间有着密切的联系。办学内部效益是办学外部效益的前提，办学外部效益是办学内部效益在经济领域中的转化形式。在一般情况下，办学的内部效益与外部效益成正比，即办学的内部效益越大，办学的外部收益越高。如果我们能够降低教育成本，或者在教育成本不变的情况下增加教育成果，那么，在其他条件不变的情况下，显然会提高教育投资的收益率。

另一方面，办学内部效益转化为外部效益又是有条件的。这是因为，劳动者劳动能力的发挥以劳动者与生产资料相结合为前提。

教育部门培养的劳动者或专门人才只有和生产资料相结合，他的劳动才能成为使用价值的源泉，因而才能成为财富的源泉。因此，假定教育部门培养的劳动者或专门人才是合格的，办学内部效益要全部转化为外部效益还必须具备两个条件：

第一，必须有足够的劳动岗位，使教育部门培养的劳动者都能够与生产资料相结合；

第二，必须有完善的劳动力市场体系，保证劳动者的合理分配和使用。

通过上述分析，我们可以把办学效益定义为：教育投资在教育领域内和教育领域外所获得的种种有

益效果。广义的办学效益包括办学的内部效益与外部效益，狭义的办学效益是指办学的内部效益，即为实现一定的教育目标所花费的教育成本和所取得的教育成果之间的比率。在研究办学效益督导与评估过程中，办学效益是指狭义的办学效益。

二、 研究办学效益的意义研究办学效益的意义在于提高人们对教育战略重点地位的认识。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。研究办学效益，正确认识教育在经济增长中的地位和作用，对于促进我国的社会主义现代化建设具有重大意义。邓小平同志指出，实现四个现代化，科学技术是关键，基础在教育。发展教育事业，提高全民族的素质，造就社会主义现代化建设需要的大批专门人才和受过良好教育的劳动大军，这是我国实现社会主义的一条必由之路。百年大计，教育为本。发展教育事业是实现我国经济和社会发展战略重点。

三、 办学的外部效益办教育虽然要花费一定的成本，但是，教育可以培养或提高劳动者的知识和技

能，从而给个人和社会带来巨大的收益。办学的外部效益是教育通过培养或提高劳动者的知识和技能给个人和社会带来的种种有益效果，也称教育的经济效益或教育的收益。办学的外部效益，按其是否是直接以货币形式获得的收益，可以划分为直接收益和间接收益；按其受益对象的不同，可以划分为个人收益和社会收益。广义的社会收益概念也包括个人收益。

1. 直接社会收益教育可以促进劳动生产率的提高，从而导致国民收入的增长。在归因于国民收入的增量中，扣除受教育者个人因较高的受教育水平而多得的个人收入，余下的就是教育的直接社会收益。发展社会生产有两条途径：一是增加社会生产中的劳动量；二是提高劳动生产率。其中，提高劳动生产率是发展社会生产的根本途径。劳动生产率提高了，劳动者消耗同样多的劳动，就可以生产出更多的产品。这不仅可以增加社会产品总量，而且可以增加人均产品产量，从而更好地满足整个社会日益增长的物质和文化的需要。劳动生产率是由多种因素决定的，“其中包括，工人的平均熟练程度，科学的发展水平和它在工艺上应用的程度，生产过程的社会结合，生产资料的规模和效能，以及自然条件。”这些决定劳动生产率的因素是与劳动者的受教育程度紧密联系在一起

的。教育、劳动者的知识和技能水平与劳动生产率三者之间的关系，可以用图 1 来表示。

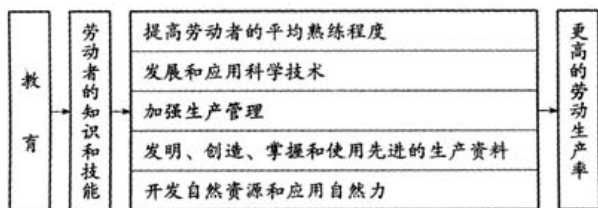


图 1 教育是提高劳动生产率的重要因素

从图 1 中我们看到，教育通过培养或提高劳动者的知识和技能，作用于决定劳动生产率的诸因素，从而促进劳动生产率的提高。劳动生产率的提高，必然导致国民收入的增长。在由于劳动生产率提高而增加的国民收入中，归因于教育的国民收入增量就是广义的教育直接社会收益。从归因于教育的国民收入增量中扣除受教育者因较高的受教育程度而获得的个人收入增量，余下的就是狭义的教育直接社会收益。

2. 间接社会收益教育的间接社会收益表现为它对社会主义精神文明建设、民主和法制建设所起的作用。以马克思主义为指导的、以共产主义思想为核心的社会主义精神文明，是社会主义的重要特征。在社会主义时期，物质文明建设是精神文明建设的基础，精神文明建设对物质文明建设不但起巨大的推动作

用，而且保证它的正确发展方向。社会主义精神文明建设包括文化建设和思想建设两个方面：文化建设指的是教育、科学、文学艺术、新闻出版、卫生体育、图书馆、博物馆等各项文化事业的发展和人民群众知识水平的提高；思想建设指的是以马克思主义的世界观和革命理论，以共产主义的理想、信念和道德教育全国人民，使越来越多的人成为有理想、有道德、守纪律的劳动者。从社会主义精神文明建设的内容来看，教育在社会主义精神文明建设中具有突出的作用。不仅文化建设离不开教育，而且思想建设也离不开教育。

因为共产主义理想和信念的建立，不能单纯依靠朴素的阶级感情，必须建立在马克思主义世界观和科学理论的基础上。学校不仅是向学生传授科学知识和劳动技能的场所，也是向学生灌输马克思主义理论，对学生进行共产主义思想、道德和纪律教育的阵地。它不仅通过培养和提高劳动者的知识和技能促进劳动生产率的提高，而且通过培养有理想、有道德、有文化、守纪律的一代新人来促进社会主义精神文明建设。民主和法制建设是社会主义精神文明建设在国家和社会生活中的重要体现。加强社会主义民主和法制建设，根本的问题是教育全体公民树立正确的民主意

识和法律意识。一般说来，受教育程度较高的人的民主意识和法律意识也比较强，他们更加懂得公民的权利和义务，更加理解与自己工作和生活有关的法律和纪律。有不少实证研究表明，受教育程度较高的人更愿意积极参加民主政治生活；在犯罪分子当中，受教育程度较低的人所占的比例要比受教育程度较高的人的比例大。

可以断言，没有全体公民受教育水平的提高，就不可能建成高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。正因为如此，党的十四届六中全会又作出了《关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》，明确地提出了今后

15 年精神文明建设的目标：在全民族牢固树立建设有中国特色社会主义的共同理想，牢固树立坚持党的基本路线不动摇的坚定信念；实现以思想道德修养、科学教育水平、民主法制观念为主要内容的公民素质的显著提高，以社会风气、公共秩序、生活环境为主要标志的城乡文明程度的显著提高；在全社会范围形成物质文明建设和精神文明建设协调发展的良好局面。通过发展教育来提高全民族的素质，促进社会主义精神文明建设、民主和法制建设，实现社会风气的根本好转和社会秩序的明显改善。人们的劳动态

度、工作态度和服务态度的普遍改进，社会上刑事犯罪案件的显著减少，各种损人利己、损公肥私、好逸恶劳、“一切向钱看”、以权谋私等歪风邪气受到有效的制止和普遍的鄙视，用革命理想和革命精神振奋起广大群众建设社会主义的巨大热情，必将对社会主义物质文明建设产生积极的影响。这种积极影响之中，归因于教育的部分就是教育的间接社会收益。尽管这种收益不能精确地计量，但是，它是可以大量观察到的，确实存在的。

3. 直接个人收益受过较多教育的人和受过较少教育的人相比，在一生中可以获得更多的收入。不同受教育程度者之间的这种终生收入差别，就是教育给个人带来的直接收益。教育的这种直接收益，可以通过计算不同受教育程度者的终生收入差别而得到有力的证实。美国学者 G. S. 贝克尔 (G. S. Becker)，1964 年在他的著作《人力资本》中证明：根据有代表性的年龄 - 工资曲线，在一个人的一生中，工资是变化着的。人在缺乏经验的青年时期，工资较低；中年时期，工资达到最高点；以后，工资又下降。更重要的是，年龄 - 工资曲线的顶点，根据人的受教育水平而变化，与较高的受教育水平相联系而逐次向上移动。

1976 年，美国学者弗里曼 (Freeman)，根据美国 1974 年人口普查资料中按年龄和受教育程度分类的收入数据，划出了年龄-工资曲线 (见图 2)，也同样证明了上述结论。从图 2 中我们看到，总的来说，大学毕业生的收入明显高于中学毕业生的收入：在 18 ~ 22 岁年龄段上，工资差额是负数。这是因为，大学生正在上学，只有少量课余收入，而中学毕业生已经就业。

25 岁左右，两个群体的收入相当，大约都为 9000 美元。超过这个年龄，工资差额是正数，并且这个差额直到 57 岁一直在大幅度增大。根据这些收入差别，弗里曼还计算出大学毕业生和中学毕业生的终生收入差别为 173196 美元。

这 173196 美元，就是大学教育的个人直接收益。对其他各级教育的个人直接收益，也可以进行类似的计算。

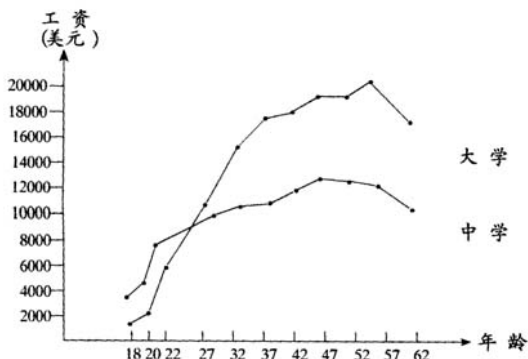


图2 年龄---工资曲线

4. 间接个人收益受教育者个人较大的职业适应性和就业机会的增加，由于个人较强的能力而实现的支出的节省，是教育的间接个人收益。

（1）较大的职业适应性和更多的就业机会：受过较多教育的人与受过较少教育的人相比，具有较大的职业适应性和更多的就业机会，这是教育给个人带来的另一种收益。由于这种收益并不直接表现为货币收入，所以它是教育的一种间接收益。不同社会制度中所产生的就业问题，尽管根源不同，但一般都有三种类型：一般性就业问题、结构性就业问题和选择性就业问题。

一般性就业问题是指由于缺乏足够的工作岗位而产生的就业问题。由于社会上缺乏足够的就业岗

位，劳动力供过于求，就必然发生“人找事”的现象。结构性就业问题是由于国民经济结构的变化引起的，是指由于国民经济结构与劳动力结构不相适应而产生的就业问题。它与一般性就业问题不同，它并不是一般性地缺乏工作岗位，而是指一方面社会上存在着空闲的工作岗位，另一方面没有工作的人由于不适应这一工作岗位的要求而不能就业。选择性就业问题是指劳动者个人由于选择不到自己所满意的工作岗位而不能就业的问题。

尽管某些工作岗位空闲着，求职者也并不缺乏从事该项工作所需要的文化和技术，但他们出于对职业的选择，对该项工作不感兴趣，因此宁肯待业而不愿意从事该项工作。选择性就业问题产生的原因是多方面的，其中有劳动者个人对职业的评价标准问题、个人兴趣爱好问题，有某些工作岗位的工作条件、工资待遇问题，也有可供劳动者选择的职业范围问题。无论存在哪种就业问题，受教育较多的劳动者与受教育较少的劳动者相比，都具有较大的职业适应性和更多的就业机会。从某种意义上说，较高的受教育程度为劳动者提供了一道反失业的屏障，他们的职业选择范围因此而变宽，并且可以获得更大的职业乐趣。这也是教育给个人带来的一种收益。尽管这种收益是间接

的，不是直接以货币形式获得的，而且也难以精确计量，但它确实存在。尤其是在经济不够发达、人口众多的我国，今后若干年内的就业压力较大，这种教育收益的价值也必然相对变大。

(2) 由于个人较强的能力而实现的消费支出的节省：教育给个人带来的另一种间接收益，是受教育者个人由于较强的能力而实现的消费支出的节省。一个人受了较多的教育之后，可以学会许多他原来不会做的事，从而减少了对他人劳务的依赖，节省了许多支出。支出的节省虽然不像收入的增加那样明显，但它在性质上与收入的增加是相同的，因此也是一种收益，只不过是间接的。受教育者个人因受教育而实现的消费支出的节省，主要表现在以下几个方面：

1) 商品选购方面支出的节省：与受教育程度较高的劳动者相比，未受教育或受教育程度较低的劳动者由于缺乏必要的市场知识和商品知识，对可供选择的商品及其性能的了解程度可能差些，对市场情况的了解程度也可能差些，因此在商品选购方面就可能支出较大，或者在支出相等的情况下得到的满足较小。而受教育程度较高的劳动者由于掌握了更多的市场知识和商品知识，则有可能在商品选购方面实现支出的节省，或者在支出相等的情况下得到更大的满足。

2) 购买他人劳务方面支出的节省：受教育程度较高的劳动者与受教育程度较低的劳动者相比，由于他们具有更丰富的文化科学知识和更高的劳动技能，可以做更多的事情，从而减少对他人劳务的依赖，从而在购买他人劳务方面实现支出的节省。例如，他们对耐用消费品能够正确地使用和维护，甚至自己能够排除一些简单的故障，从而减少了购买他人劳务的支出。又如，在诉讼中，如果一个人缺少必要的法律知识或写作能力，就需要别人代他书写诉讼状，从而需要支出一定的劳务费用。如果他受过较好的教育，就完全可以自己书写诉讼状，从而节省这笔支出。

3) 医疗保健方面支出的节省：关于教育与健康之间关系的调查研究表明，受教育程度和人的身体健康状况之间也存在着正相关。未受教育或受教育较少的人，由于缺乏保健知识、预防传染病的知识和安全知识，相对来说，患病、受伤或致残的可能性就更大一些。而受教育程度较高的人，由于有了必要的卫生常识、保健常识和安全知识，患病、受伤或致残的可能性就会小一些。此外，学校的体育课教给了他们体育锻炼的方法，养成了他们进行体育锻炼的良好习惯，从而使他们的体魄更加健壮。这样，受教育程度较高的人就有可能节省医疗保健费用的支出。

4) 世代影响：所谓世代影响，就是由父母的受教育增量所引起的他们子女的受教育增量。许多研究表明，父母的受教育程度越高，其子女完成较高教育水平的可能性就越大。这是因为，父母受教育程度高，对教育的重要性的认识更加明确，也能够掌握正确的教育方法，因此，时常教育自己的子女努力学习。另一方面，由于他们具有较高的文化科学知识水平，在工作之余同子女相处在一起时，可以对子女的文化学习给予具体指导和帮助，从而节省聘请家庭教师的支出。四、 办学外部效益的实证研究

1. 办学外部效益的计量方法为了证实办学的外部效益能否补偿教育的成本以及教育投资收益率的高低，教育经济学的研究者把成本 - 收益分析方法应用于对教育投资的分析，对教育的成本与外部收益进行计算和比较，用以评价某级

(项)教育投资收益

(率)的大小，从而形成了教育收益率计量方法。计量教育收益率的方法有好几种，但常用的方法是以下两种：

(1) 教育投资收益率方法：教育投资收益率是教育投资的全部收益现值与其全部成本现值的比例，它表示教育投资是否有收益，以及收益率的高低。其

计算公式为：

$$r = \frac{\sum_{t=1}^n B_t}{\sum_{t=1}^n C_t} \cdot (1+i)^{-t} \cdot \frac{\sum_{t=1}^n C_t}{\sum_{t=1}^n C_t} \cdot (1+i)^{-t}$$

式中： r 为教育投资收益率， n 为某届毕业生毕业后可工作的年限； B_t 为某届教育在第 t 年的收益； i 为贴现率； m 为某届教育学制年限； C_t 为第 t 年教育成本。

根据教育成本和收益分享的范围不同，教育投资收益率分为个人收益率和社会收益率。个人收益率是教育个人成本现值与教育个人收益现值之间的比率，即式中的 B_t 为受教育者个人的税后净收入， C_t 为受教育者个人交纳的学费和其他成本。社会收益率则是教育社会成本现值与教育社会收益现值之间的比率，即式中的 B_t 为受教育者个人的税前收入，它包括受教育者个人的净收入和对社会带来的收入； C_t 不仅包括受教育者个人支付的成本，还包括社会支付的成本。

② 收入函数方法：收入函数法又称明瑟（Mincer）收入函数法，因为它源于明瑟 1958 年所进行的开创性研究。其基本公式是：

$$\ln Y = a + bS + cHS + dEDS + e$$

式中， Y 表示年收入， S 表示受教育年限， HS 表示劳动力的市场经验或工龄， a 表示截距， b 、 c 、 d 分别表示相应变量的回归系数， e 是误差项。其中， b 就是每增加一年教育的个人收益率，是工龄收益率。对方程求导，可得：

$$b = \frac{\partial \ln Y}{\partial S} = r$$

可见，收益率 b

（ r ）就是受教育年限

（ S ）变动所引起的收入

（ $\ln Y$ ）的相应变化。

2. 办学外部效益的实证研究世界上最早对办学的外部效益，即教育投资进行成本 - 收益分析的是美国经济学家沃尔什（J·R·Walsh）。

他在 1935 年《经济季刊》上发表的《人力资本观》一文中，对个人教育投资的成本现值与收益现值作了比较。他试图证明教育支出是否严格地与市场保持均衡，是否出于与办工厂、买机器一样的动机，是否是一种追求利润的资本投资。这篇论文被认为是西

方研究教育经济学的第一篇论文。

20 世纪 60 年代以后，出现了大量有关办学效益的实证研究，在此，我们介绍一些有代表性的研究。

(1) 汉森的研究：对教育的成本 - 收益分析最早进行综合研究者之一是美国的汉森(Hansen)。1963 年，他对美国各级教育进行了成本 - 收益分析。在这里我们仅介绍一下他对中等教育收益率的研究。汉森利用美国 1950 年人口普查摘要中按年龄和受教育年限横向分类的收入数据，采用教育投资收益率方法，估算了中学前 2 年、后 2 年和整个 4 年增加的终生收入，并分别用 0.3%、6%、8% 和 10% 贴现率，计算出归因于教育的总收益（即增加的终生收入）现值（见表 1）。

表 1 美国 1950 年中学教育的终生收入现值(贴现至 14 岁)

单位：美元

投资于 \ 贴现率	0	3	6	8	10
前 2 年	10903	7795	5381	4190	3488
4 年	40058	18196	8488	5681	4949
后 2 年	28256	16400	4187	2421	1484

表 2 美国 1950 年中学教育的总成本现值(贴现至 14 岁)

单位：美元

年数 \ 贴现率	0	3	6	8	10
前2年	778	789	745	741	735
4年	1590	1474	1414	1377	1342
后2年	778	725	685	655	637

表 美国 1950 年中学教育的收益 - 成本比率
(单位：美元)

年数 \ 贴现率	0	3	6	8	10
前2年	21.9	18.2	15.1	14.6	14.7
4年	28.9	12.2	14.6	13.6	13.5
后2年	28.0	14.2	16.2	15.8	15.2

在成本一方，汉森计算出 1950 年每个学生的成本为 385 美元。假定在中学阶段每年每个学生的成本均为 385 美元，分别用 0、3%、6%、8% 和 10% 的贴现率贴现，就算出了每个学生 4 年中学教育的成本现值（见表 2）。最后，根据表 1 和表 2 中的数据，汉森还计算出了中学前 2 年、4 年和后 2 年教育投资收益率，见表 3。对教育投资进行成本 - 收益分析，与所用贴现率的高低有密切关系，贴现率越高，收益（率）越低；反之，贴现率越低，收益（率）越高。

（2）萨卡罗普洛斯的研究：60 年代以来，不同类型和程度的教育和训练的收益问题吸引了大量研究活动，不少学者对教育的收益率进行了估算。萨卡罗普洛斯（1973 年）经过反复尝试，计量了 32 个国

家教育投资的社会收益率和私人收益率,1981年又根据对44个国家1958年至1978年不同受教育程度的工人收入的调查,估算出了这44个国家教育投资的收益率(见表4),并概括出以下四个特点:

- 1) 初等教育收益高于其他各级教育;
- 2) 私人收益超过了社会收益,尤其是高等教育;
- 3) 所有教育投资收益率都超过了10%(估算中一般都包括了资本机会成本);
- 4) 较贫穷国家中教育收益率较高,反映了这些国家中受过教育的人力更短缺。

表4 按地区和国家类型分类的教育收益率(%)

地区或国家 的类型	国家 数	私人收益率			社会收益率		
		初等	中等	高等	初等	中等	高等
非洲	9	29	22	22	29	27	22
亚洲	8	32	27	29	36	32	31
拉丁美洲	5	24	30	25	44	27	28
发展中国家	22	29	29	24	27	36	25
中等水平国家	8	30	27	27	36	34	30
发达国家	14	—	24	22	—	30	9

(3) 有关我国办学外部效益的研究:不少中外学者对我国的教育投资收益率进行了研究,表5概述了这些研究的大部分。

表5 有关中国教育投资收益率的研究

研究者	样本地区	样本数	数据时间	教育投资收益率 (%)
张国立 (1992)	全国	36667	1986	初等: 15.70%, 中等: 9.00%, 高等: 6.71
陈建和万成武 (1992)	西安市	928	1982	初中: 15.67%, 高中: 4.81
孙明 (1992)	贵州省	538	90 年代初	小学: 9.7%, 初中: 7.1

近十几年来,也有不少中外学者运用收入函数方法对我国教育与个人收入之间的关系进行了研究。第一篇对我国教育收益率估算的文献是由世界银行专家贾米森 (Jamison) 和加格 (Gaag) 于

1987 年完成的,此后,有关的研究一直没有中断过,表 6 概述了这些研究的大部分。

表 6 有关中国教育与个人收入关系的研究

研究者	样本地区	样本数	数据时间	每增加一年教育所 导致的收入增长 (%)
Jamison & Gaag (1987)	新加坡	2154	1965	城镇: 男 4.5, 女 5.6 农村: 15.9
Boron & Mendez (1990)	南京市	806	1986	5.74
李宏和李文彬 (1991)	全国	17981	1988	城镇: 3.8, 小学 2.7, 初中 3.4, 高中 3.9, 大学 4.5; 农村: 3.0
邵利琦 (1991)	北京 天津 长沙 大同 赤峰 遵义	3080	1988	平均: 0.73; 小学: -0.39, 初中: -0.34 高中: 0.79, 大学: 3.89
陈建芳等 (1992)	鲁 晋 豫 冀 吉 苏 皖 闽 湘 粤 浙 川	9422	1992	基础教育: 1.8; 男 2.1, 女 1.6; 专业教育: 3.0; 男 2.9, 女 3.1

上述这些有关我国教育收益率的研究，尽管所使用的方法、样本不同，对收入的理解也不尽相同，但是，从中至少可以得到以下结论：

1) 大多数年份、大多数地区的教育收益率均为正数：这说明教育对个人收入的影响确实存在，否定了我国存在脑体收入绝对倒挂的假说，即受教育程度越高收入反而越低的现象并不存在，至少不普遍存在。但是，我国的教育收益率又很低，在所有研究的中，教育收益率均未达到 10%，与表 4 中萨卡罗普洛斯对 44 个国家教育收益率的估算相比，说明我国脑体收入相对倒挂的现象依然普遍存在。随着我国社会主义市场经济体制的建立与劳动力市场的日益完善，脑体收入倒挂的现象必将会逐步得到扭转。

2) 在小学、中学和大学三级教育中，教育收益率呈递增趋势（如李实和李文彬的研究、邵利玲的研究）。这不同于世界大多数国家的一般趋势（见表 4）。这至少说明两点：小学教育存在着机会成本，特别在广大农村地区，家庭联产承包责任制和雇佣童工的现象使小学教育产生了机会成本。

我国教育收费制度不合理，

20 世纪 90 年代以前，基本上是初等和中等教育收费而高等教育免费，而且大学生还能享受冠名以“

人民助学金"的生活补助。可以预料,随着义务教育的普及和义务教育后教育收费制度的改革,各级教育收益率递增的趋势将会得到扭转。

教育成本收益分析

教育成本收益分析涉及到教育与经济的关系问题,其理论基础是人力资本学说。

人力资本学说认为教育对经济的贡献既有内部效应又有外部效应。

内部效应是指个人对教育的投资可以给自己带来经济收益,主要反映在就业选择扩大和收入提高带来的就业效应和收入效应;外部效应是指人力资本的增长有助于提高全社会的生产力。教育成本收益分析方法的难点在于如何测量教育的经济收益,20 世纪 60 年代以来,经济学界提出了许多种测量教育经济收益的方法,但至今仍没有一种测量方法能得到普遍的认同。这种困难并没有使教育与经济关系研究的停滞,相反,近 40 年来这方面研究有了长足的进步,并在教育投资决策领域有着广泛的应用。

一、 教育对经济贡献的理论解释

1. 早期人力资本学说二战结束以后,许多国家致力于经济增长以促进国家重建,与经济增长政策密

切相关的一个理论问题是究竟有哪些因素能促进经济增长，这些因素又是如何对经济增长产生作用的。正是在这一背景下，以美国经济学家舒尔茨为代表的西方经济学家提出了人力资本学说。人力资本学说关于教育与经济关系的主要观点是：

（1）教育不仅仅是消费，而且是一种投资，是区别于有形物质资本的人力资本。

（2）20 世纪以来，西方国家人力资本的投资增长大大超过了有形物质投资的增长，这是当代经济体系的一个重要特征。

（3）近几十年来，西方国家经济增长速度超过土地、劳动工时以及物质再生产投资的增长，传统定义的生产要素（土地、劳动力及资本）不能解释这种增长的差距。引入人力资本后，增长差距可用人力资本的贡献来解释，即教育（还包括健康、劳动力迁移）是经济增长的源泉之一。

（4）劳动者之间相对的收入差距反映了他们的生产力的高低，受教育多的劳动者获得比受教育少的有更高的收入，反映了受教育多的劳动者能提供较高的产出。因此，可以用这种由于受教育程度不同造成的终生收入的差距作为衡量教育经济收益（内部效应）的尺度。人力资本学说阐明了教育与经济增长的

关系，揭示了教育具有促进经济增长的经济效益，并论证了加大教育投资的必要性，从而为全球 60 年代教育的高速发展奠定了理论基础，也成为许多国家通过发展教育促进经济增长政策的理论依据。

2. 文凭筛选学说和劳动力市场划分理论全球经济在 70 年代出现衰退。在西方国家，尽管对教育投资明显增加了，也较大程度促进了教育的平等，但教育的不断扩展和经济的不景气形成了尖锐的矛盾，造成了较为普遍的“文凭膨胀”和“知识失业”，社会不平等状况并没有得到显著改善。发展中国家情况更为突出，不少国家经济停滞不前，失业率居高不下，社会矛盾尖锐。在这一背景下，不少国家开始重新检讨教育发展政策，教育投资出现了增长停滞甚至减少，同时在经济学界出现了许多对教育与经济关系的新的解释，其中有代表性的是文凭筛选学说和劳动力市场划分理论。文凭筛选学说和人力资本学说一样，承认教育与收入之间存在正相关关系的实证结果，但却作出了与人力资本学说不同的解释。文凭筛选学说认为具有较高生产能力的人获得过更多的教育，但教育自身并不能提高个人的生产力。雇主在雇用劳动者时，由于信息不完善，对劳动者个人的能力特征并不清楚，而教育是有关个人能力特征的可靠信号，因此，

雇主愿意给受过较多教育的人以较高的工资，教育文凭起到了劳动者就业的筛选作用。根据文凭筛选学说的假设，教育对经济的贡献就大大缩小了。劳动力市场划分理论认为不存在统一的竞争性劳动力市场，劳动力市场被分割为“高技能”市场和“低技能”市场两部分。在“高技能”劳动力市场部分，雇佣较稳定，雇员的教育程度和工资收入都较高，而在“低技能”劳动力市场部分，雇佣关系不稳定，雇员的教育程度和工资都较低，两个市场之间很难产生流动。因此，在“高技能”市场部分，教育与个人收入之间正相关关系可能存在，而在“低技能”劳动力市场部分这种关系可能不存在。正因为不存在统一的竞争性劳动力市场，因此，人力资本学说关于相对的收入差距反映劳动者受教育高低的假设是不完全成立的。

3. 新增长理论 20 世纪 80 年代中后期以来，高技术投资的增长，高技术产业、更高技能水平劳动力以及相应生产力的增长对全球经济产生了深刻的影响。尽管长期以来知识被看作是经济发展的重要因素，但经济学家仍在探索直接使知识与经济增长结合的理论 and 模式，以美国年轻一代经济学家为代表的新增长理论学派的研究反映了这种探索，从而使人力资本学说在新的概念下被重新发现。新增长理论的要点

是：

(1) 传统的经济理论(新古典增长理论)构建的生产函数着重于分析劳动力与资本作用,而知识和技术被视作生产的外来影响作用于经济增长。新增长理论摒弃了这种分析方法,把知识直接引入生产函数,视作为经济系统内部的变量,并认为技术进步是经济长期增长的关键。

(2) 新增长理论摒弃了资本积累的收益递减假设,认为20世纪最迅速发展的生产要素是人力资本,但没有迹象显示教育与培训的收益出现递减的趋势,相反,知识与人力资本的投入具有收益递增的特征。

(3) 新增长理论强调知识的溢出效应,由于新知识不能完全专利和保密,这在科学技术迅速发展时期尤其是如此,从而知识能提高全社会的生产力,而这种知识的溢出主要来自于人力资本的溢出效应。尽管新增长理论很不完善,无论在经济模型以及对知识与经济关系解释方面均存在种种缺陷,但这一理论对知识和技术驱动生产力发展中作用的探索是富有启示的,有助于我们深刻认识知识经济时代教育与经济的关系。

二、 教育经济收益的测量方法教育的经济收益在微观层次是通过个人生产力增长来实现的,根据人

力资本学说,不同教育程度劳动者收入的相对差距反映了他们之间生产力的高低,可用终生收入模式来测量。在宏观层次上,教育的经济效益通过社会人力资本总量增加对经济增长的贡献来实现的,可应用生产函数,即反映经济投入与产出关系的函数来进行测量。这两种方法的理论基础都是人力资本学说,因此,至今未被经济学界普遍认同,不少测量的结果也互为矛盾,很难建立统一的尺度,但可以得到一些趋势性的结论。

1. 生产函数方法

柯布一道格拉斯函数方法。一般情况下,若经济的产出是 Y , 有 L 个生产要素 $X_1, X_2, \dots, X_L$, 则生产函数的一般形式为

$$Y = F(X_1, X_2, \dots, X_L, t) \quad (1)$$

其中: t 为时间变量。

为了简化模型,诸多生产要素中可进一步选其主要因素,通常认为资金 K 和劳动 L 是最主要的因素,这样式 (1) 可简化为:

$$Y = F(K, L, t) \quad (2)$$

这就是我们用于测量资金、劳动、技术进步与产出之间关系的一般形式生产函数。技术进步因子用 A 来表示,经常采用的生产函数是柯布一道格拉斯生产函数:

$$Y = A \cdot K^\alpha \cdot L^\beta \quad (3)$$

其中: A 代表技术进步; K 代表资金; L 代表劳动(可用人数或劳动时间表示); α 为资金的产出弹性,即在其他条件不变的情况下,资金增长 1% 时,产出增长 $\alpha\%$; β 为劳动的产出弹性。在分析教育对经济增长作用时,可把式

(3) 改写成

$$Y = A E^{\alpha} L^{\beta} E^{\gamma} \quad (6)$$

其中：E 表示教育因子；

γ 表示教育的产出弹性。

$$\text{或 } Y = A E^{\alpha} L^{\beta} Q^{\gamma} E^{\delta} \quad (7)$$

其中：Q 表示教育与培训经费投入；

δ 表示科研与设计经费投入；

γ 表示教育产出弹性；

δ 表示科研设计产出弹性。

$$\text{或 } Y = A E^{\alpha} (E L)^{\beta} \quad (8)$$

其中：E 表示教育因子。式(6)的含义是教育的作用相当于劳动力人数 L 扩大 E 倍。1990 年，美籍华人刘遵义教授等学者用柯布 - 道格拉斯函数对 1960-1985 年间 58 个国家影响国内生产总值增长的因素进行了研究，这一研究的发现是：

(1) 教育对总产出有很大贡献，就业人员平均受教育年份增加一年，可使国内生产总值提高 3%。

(2) 对大多数发展中国家来说，教育的起始水平越高，教育对生产力的作用越大。

(3) 教育的经济效益可能存在临界点，一般至少需要 4 年以上的教育才能达到读写算的最低水平，因此，教育起始水平只有超过平均受教育年份 4 年这个临界点时，才能显示出巨大的经济效益。

2. 增长核算法增长核算法是把经济总产出的增长率和各项投入要素增长率联系起来，通过测算来确

定各项投入要素对总产出增长率的贡献。美国经济学家丹尼森首先采用这一方法测算教育对经济增长贡献，其基本模型是：

$$Y = \sum_{i=1}^n w_i d_i + \sum_{j=1}^m b_j + a \quad (7)$$

其中：Y 为国民收入（按不变价格计算）的增长速度；

d_i 为第 i 个影响经济增长因素的增长速度；

w_i 为第 i 个因素的权重；

b_j 为第 j 个单位投入的产出因素的增速；

a 为知识进步及其他的增速。

丹尼森把投入要素 d_i 分解为劳动者人数、劳动者年龄、性别构成、劳动者受教育程度、工时、土地、存货、住宅、非住宅建设与设备等，把要素生产率即单位投入的产出因素分解为知识进步、资源配置改善、规模节约、法律与人类环境、农业气候、劳资纠纷、需求强度等。丹尼森在分析教育对经济增长作用时假设工资收入的 3 / 5 是由教育引起的，而工资收入占国民收入的 73%。丹尼森还假设知识进步增长中教育贡献占 3 / 5。最后得出的研究发现是 1929-1982 年美国经济增长的核算中，国民收入年平均 2 . 92% 增长率，有 0 . 4% 是教育所贡献，相当于教育对经济增长贡献约占 13 . 7%。丹尼森的计算十分复杂，详细的计算步骤可参阅王善迈的著作《教育投入与产出研究》。

3 . 教育投资收益率方？

(1) 内部收益率：在经济建设投资的成本收益分析中经常用内部收益率来衡量投资的收益。假设某一经济建设项目 t 年的成本为 C_t ， t 年的预期收益为 B_t ，成本和收益的贴现利率为 x ，那么 n 年中贴现后的总成本现值为 $\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+x)^t}$ 贴现后的总收益现值为 $\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+x)^t}$

$$\frac{B_t}{(1+x)^t}$$

如果把贴现利率 x 看作变动的参数，要使 n 年内贴现后的成本现值被回收，那么有：

$$\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+x)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+x)^t} \quad (9)$$

在式 (9) 中， n 、 C_t 、 B_t 是已知的，通过试算法可计算出式 (9) 两边相等时 x 的值， x 就称之为内部收益率， x 越大，投资收益越高。

(2) 教育投资收益率：在教育领域，投资收益可用某一层次毕业生终生收入与低一层次毕业生终生收入的相对差距来衡量。例如，大学毕业生就业年龄为 22 岁，工作至 60 岁退休，那么应用工资收入统计资料，可获得 22 岁至 60 岁的 39 年中，每岁大学生工资收入与高中毕业生工资收入相对差距的数据，经过贴现后的金额就可视作教育的收益。再把大学生就学期间每年教育成本贴现后得到贴现的总成本值，计算成本和收益的内部收益率，这一收益率即教育投资收益率。教育投资收益率分为私人收益率和社会收益率。私人收益率测算时，成本选择家庭成本（包括机会成本），收益选择毕业生税后工资收入的相对差距。社会收益率测算时，成本选择机构成本与机会成本之和，收益选择毕业生税前工资收入的相对差距。教育的个人收益率和社会收益率的计算公式如式 (9) 和式 (10) 所示：教育的个人收益率（高等教育）

$$\sum_{t=0}^n (E_u + C_u) \cdot (1 + R_d)^{-t} = \sum_{t=0}^n \frac{(E_u - E_d)}{(1 + R_d)^t} \quad (9)$$

其中：n 表示高等教育学习年限；

C_u 表示家庭直接成本；

E_d 表示高中毕业生年税后工资；

E_u 表示大学毕业生年税后工资；

n 表示大学毕业生就业年限（例如取 22 岁至 60 岁，则 n 为 38 年）；

R_d 表示个人教育收益率；

t 表示个人教育收益年；

教育的社会收益率（高等教育）

$$\sum_{t=0}^n (E_u + C_u) \cdot (1 + R_s)^{-t} = \sum_{t=0}^n \frac{(E_u - E_d)}{(1 + R_s)^t} \quad (10)$$

其中： C_u 表示高等教育的机构成本；

R_s 表示高等教育社会收益率；

其余符号同式（9）。

（3）教育投资收益率简化计算方法：由于不同教育程度就业人员的分龄工资收入统计数据收集非常困难，在数据缺少的情况下，可用简捷法和明瑟方法来简化教育投资收益率计算方法。1）简捷法：用两个教育层次就业人员终生收入的平均差距替代教育经济收益，成本也不计算贴现值，这样简捷法计算公式如式（11）和式（12）所示：

$$\bar{Y}_n = \frac{\sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})}{n} = \frac{\sum_{i=1}^n (Y_i + C_i)}{n} \quad (1.1)$$

$$\bar{Y}_n = \frac{\sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})}{n} = \frac{\sum_{i=1}^n (Y_i + C_i)}{n} \quad (1.2)$$

2) 模型法

$$L = b_0 + b_1 S + b_2 E + b_3 U + \epsilon$$

其中：L 表示个人收入的函数；

S 表示教育年限；

E 表示职业军阶；

U 表示误差项；

b_0, b_1, b_2, b_3 为最小二乘法的估计系数。

这一公式的经济学含义是：在不考虑教育直接成本时，系数 b_1 表示收入获得者所受教育期间获得的人力资本收益率，或是社会成本收益率（教育的个人收益率）， b_2 和 b_3 表示个人在工作经验中获得的人力资本收益率。

案例：我国公务员和事业单位的工资为等级工资，按国家规定工资晋升表晋升，在经济学中这些部门称之为非竞争性部门。计算的假设是：

(1) 高中毕业生第一年实习工资为 2340 元，职务工资外的奖金、津贴收入假设与职务工资收入相等，以后按技术员职务工资计算，每两年晋升一级工资。

(2) 本科毕业生第一年实习工资为 2665 元，以后 4 年按助理工程师职务工资计算，6 年后按高级工程师职务工资计算，同样每两年晋升一级工资。职务工资外的奖金、津贴收入假定与职务工资相等。这样大学毕业生 22 岁至 60 岁工作期间与高中毕业生年平均工资收入差距为 2642 元？

在案例中 C_1 (城镇) = 28 486 元 (当年价格,下同), C_2 (农村) = 37138 元, C_3 = 36746 元, E_0 = 21841 元,

则简捷法计算非竞争部门本科教育收益率:

$$R_1 = 26421 / (36746 + 21841) = 4.31\%$$

$$R_2 \text{ (城镇)} = 2641 / 36686 = 8.60\%$$

$$R_3 \text{ (农村)} = 2641 / 37258 = 7.09\%$$

三、成本收益分析方法在教育投资决策中的应用

1. 教育投资收益分析对教育政策制定的意义

世界银行专家、希腊教育经济学家普萨查罗波斯于 1973 年、1981 年、1985 年及 1994 年先后四次发表了其对世界上几十个国家或地区教育投资收益率的计算结果,他的研究发现是:

(1) 初等教育的社会收益率比中等教育和高等教育高若干个百分点,初等教育仍是教育投资的头等优先选择。见表 1。

表 1 世界各地国家按教育程度进分的平均教育收益率 (单位: %)

地区	社会收益率			个人收益率		
	初等教育	中等教育	高等教育	初等教育	中等教育	高等教育
非洲	26	17	12	45	26	22
亚洲	27	18	13	31	18	18
拉丁美洲	26	18	16	32	23	20
中等发达国家	25	19	8	17	18	13
发达国家		11	9		12	12

(2) 在减少国家对高等教育补贴方面,存在相当大的活动余地。计算结果表明,政府对高等教育补贴的减少,将促使个人收益率下降,使之更加接近社

会收益率水平，然而对私人投资而言，高等教育的个人收益仍有吸引力。政府减少的补贴用之于初等教育，能促进教育的公平且获得更大的收益。见表 2。按说明性案例计算结果，用政府高等教育补贴指数来衡量，我国政府对高等教育补贴指数为 90.7%（城镇）和 57.2%（农村），其中城镇居民获得补贴远高于亚洲国家平均水平，因此，潜力更大。减少国家对高等教育补贴，以此加大对义务教育投资力度，不仅可以加快高等教育发展步伐，也能进一步提高义务教育普及程度和教育质量。

表 2 世界各地区国家高等教育收益率及政府补贴指数（1994 年计算结果）

	① 社会收益率	② 个人收益率	③ 政府补贴指数 [② - ①] / ① * 100%
低收入和中等收入国家			
撒哈拉以南非洲	11.2	27.0	140.2
亚洲	11.7	19.9	70.1
欧洲、中东和北非	18.6	21.7	104.7
拉丁美洲与加勒比地区	12.3	19.7	60.2
发达国家（欧洲经济合作发展组织成员）	6.7	12.5	41.4
附：中国有关部门计算结果	4.5	6.6（城镇） 2.1（农村）	96.7（城镇） 57.2（农村）

（3）扩大学校设施，吸收妇女入学，不仅是公平的，而且也具有经济收益，因为妇女的教育投资收益率至少与男子投资收益率一样有吸引力。见表 3。

表 3 按性别划分的教育投资收益率

国家或地区	教育层次	个人收益率	
		男性	女性
所有国家	初等教育	19	17
	中等教育	19	20
	高等教育	19	14
发展中国家	各级教育	14	15

(4) 在中等教育中，普通课程与职业化程度较高的课程具有同样的收益，因为职业技术教育较高的单位成本降低了这类学校的教育收益率。见表 4。

表 4 选用不同课程的中等学校的教育收益率

课程类型	收益率 (%)
普通：学术性课程	18
职业：技术类课程	12

(5) 根据发展中国家过去投资不足的趋势和程度判断，担心教育的进一步扩展会导致毕业生失业或收益率下降是没有依据的。因为应用不同时期的计算结果，收益率并没有因为投资增长而改变。

2. 中等职业教育与普通中等教育的成本收益比较世界银行资助了一系列中等职业教育与普通中等教育成本收益比较的研究(表 5)，对教育政策制定有借鉴意义的结论是：

(1) 与劳动力市场密切联系的职业教育或培训

有较高的成本-收益，也就是说职业教育发展以需求为导向要优于以供给为导向，仅仅立足于解决社会矛盾（例如升学矛盾、失业矛盾），以供给为导向的职业教育发展政策不是成功的政策。

（2）作为政府经济干预政策的组成内容，有选择地投资于发展较快的先导行业的职业教育，具有较高的收益率。

（3）面对科学技术的高速发展和全球经济一体化的新形势，良好的普通教育会增强毕业生接受再培训的适应性，尽管这一结论有待进一步验证，但还是符合经济发展和技术发展规律的，这对经济发达的中心城市具有特殊重要的意义。

表5 职业技术教育与普通教育成本-收益比较：
20世纪80年代对发展中国家的实证研

研究者	数 据	结 果
Metcalf (1985)	大量不同国家研究的评论	投资职业培训收益率相对较高。短期课程具有更高的收益。非正规企业培训收益高于职业中学。在南非，小学后职业培训收益高于初中后培训。与行业相联系的职业学校收益高于与行业缺乏联系的学校
Paschopoulos (1982)	秘鲁利马的6个企业，1982	短期培训课程2年的课程具有更高的收益率
Paschopoulos and Louley (1985)	哥伦比亚和坦桑尼亚分科和不分科中学毕业生追踪调查	职业科毕业生在寻找职业和就业后工资报酬上无优势。职业类和普通类课程成本相近
Hinchliffe (1983)	坦桑尼亚	与普通中学相比，农业科职业学校单位成本为19%，技术科学校成本为13%，商科学校成本为9%
Cummings (1985)	肯尼亚	工业教育学科的成本比普通学校科目成本高2倍，基建成本为5倍
Tao (1986)	泰国	与一般专业学院相比，农业学院成本为50%，三类技术学院为54%
Komenan	象牙海岸1984年劳动力调查	任何层次技术教育比同层次普通教育收益高，但成本则更高（是普通中学2.5倍）
Grootaert (1988)	象牙海岸家计调查，1985	职业技术教育社会收益率较低，但初中后教育收益高于小学后教育。私人收益率由于大量的公共教育经费投入则更高。大城市收益率高于其他地方

续表

研究者	数 据	结 果
国维方与曾满超 (1997)	北京自动化行业企业	高中阶段职业学校毕业生劳动生产率比普通高中毕业生高7%
钟宇平 (1997)	香港人口普查, 1976和1981	职业教育收益率高于普通学校, 但这仅对高速发展的电子行业和商业行业有意义
Eiderman (1988)	以色列1983年人口普查	职业高中毕业生收益率高于没有继续升学的普通高中毕业生, 特别是那些工作与所学课程对口的学生
Lee, C (1995)	韩国中学毕业生	职场培训比职业学校收益率更高
Chen-Alex (1998)	特立尼特与多巴哥劳动力调查	专门工种培训学生比普通中学和技术员预备课程学生寻找职业更容易, 薪水也更高
Schafelstein and Farnell (1992)	八年级智利学生样本	追踪学科成绩不理想转向职业课程的学生, 发现学业成绩仍较低
Wong and Middleton (1998)	中国辽宁和河北两省中学数据	中国1998年高中阶段分流比例已达50比50。通过计算经济需求, 中国需要从学徒培训转向职业学校培训

四、教育成本效果分析教育成本效果分析是研究教育系统内部或各个学校内部的投入与产出关系的方法,通过教育生产函数对教育内部的技术效率和经济效率进行分析,并作出评价。根据教育内部或学校的目标测量产出,不仅要考虑量的产出,还要考虑质的产出,由于质量目标的多样性,以及测量方法的困难和局限,迄今为止甚至还很难清楚地揭示教育投入与质的产出的关系,这也是教育成本效果分析的研究进展慢于成本收益分析的原因之一。教育成本效果分析不仅仅是对以往教育内部效率的判断,它应更侧重于未来的改革,从而使之成为改进教育质量和办学效率的政策工具。

1. 教育内部产出的指标及测量我们已对教育产出的概念作了区分，成本效果分析不涉及教育的成效，主要是指教育的成品和成果，当然教育的成效与教育的成品及成果有密切的联系，现实生活中常有内部效率和外部效率发生冲突的例子，例如，一个办学思想有偏差的学校，尽管学校内部管理很完善，但外部效果未必很高。教育内部产出的多样性，尤其是质量产出的多样性，决定了教育成本效果分析方法具有广泛的应用前景。教育成本效果分析方法应用的成功与否，并不在于建立一个无所不包的教育内部产出指标体系，实践表明，在教育投资决策分析领域，成本效果分析往往是应用于某一特定的教育方案，根据这一方案的目标，设定有针对性的可测量的指标，直接测量一项教育活动的效益。这一方法论的思路可以使教育成本分析更贴近实际，也有助于分析工作者从构建不切实际的、无所不包的测量指标体系中解脱出来。表6是被国外研究经常应用的教育内部产出的教育方案目标-效果尺度对照表，从中可以得到很大的启发。

表6 教育方案目标-效果测量对照表

方案目标	衡量尺度
降低辍学停学频率	辍学一个学期的毕业生的实际人数与学期开始之比
毕业生就业	应届毕业生前年度毕业生初次就业的比例
学生学习	用恰当的测试手段对学习成绩的测试结果
减少厌学	用恰当的测试手段《附加证明》衡量学生对学习的消极程度
增进学生体质	学生体质及运动技能测试
满足社会高等教育需求	学生就读人数
提高高等学校办学的数量/产出	学生就读的课程和学时数/数量

提高教育质量，可以有多种途径，例如，提高教师素质、实施课程和教材改革、进行考试制度改革、采用现代教育技术改进教育方法等等，但各种教育方案最终成效的评价尺度还是学生的学习成果。迄今为止，学习成果主要还是通过运用恰当的测试手段得到的测试成绩来衡量。这里要破除一个误区，就是把成绩测试等同于应试教育，其实问题实质并不在于测试，从理论上讲，教育目标都可以用测试手段进行衡量，关键在于不能把测试从手段变为目的。国际教育成绩评价计划（IEA）就是一项用测试来测量学习成绩的国际性的教育计划，这一计划执行近30年的成功经验表明，恰当地运用测试方法，并对测试成绩及原因进行分析，可以对教育的薄弱环节进行诊断，从而为教育改革提供信息支持。案例：美国某学区中学辍学率很高，对中途辍学的学生追踪访谈后发现，主要原因是学生厌学和女学生的早孕。学区为此制定了三种改进方案，方案A通过一种象征性奖励计划来提

高学生学习积极性，学生有好的行为和表现，就可获得书面证明，书面证明累积后可换物质奖品；方案 B 侧重于加强同学之间在学习上相互帮助，并为想找半日工的学生安置工作；方案 C 注重于劝导工作，小组和个别劝导相结合，对学生的学习和非学习问题进行指导。三个方案都加强对女生节育和加强责任感的教育。在调查过去退学学生情况基础上，校区得出结论，考试成绩在最后 30% 的学生，可能成为潜在的辍学学生，此外还有有不良行为学生和经常旷课的学生也可能辍学。在过去记录的基础上，校区把 300 名有上述特征十年级学生分为四组，其中一组为控制组，不对学生采取特别措施，其他三组分别实施一种改进方案，效果用学生辍学率来表征。表 7 系这项教育改革试验的成果效果统计表。

表 7 三种不同改进方案的成本效果比较

方案	原本学生 (人)	退学学生 数 (人)	中途挽救退学 学生数 (人)	总成本 (美元)	挽救每一学生 成本 (美元)	教师态度
A	75	38	17	12 750	750	及时
B	75	28	15	12 375	825	热心
C	75	25	18	13 500	750	中立
控制组	75	35	—	—	—	—

分析结果：三种方案都阻止了一些有退学意向学生的辍学；三种方案总成本差异不大，但从中途挽救一名的退学学生的单位成本看，方案 A 与方案 B 接

近，方案 C 成本较高；从教师态度看，教师参与方案 A 与方案 B 的热情截然相反；最后综合成本效果分析结果，学区决定选择方案 B 在全学区推广。这一案例在说明如何应用成本效果分析方法上有典型意义，可把前面阐述的方法论思路进一步细化：

(1) 成本效果分析方法应用于“行动研究”成效较高，其关键在于针对教育方案设计测量指标，成本效果分析方法成功与否并不在于指标的系统性和复杂程度，关键还在于对分析的问题有针对性。

(2) 改进教育质量方案的成本效果分析在搜集产出数据方面需花费大量精力，包括：组织项目实施前和实施后的测试；主要数据的收集和分析；教育方案设计、执行、研究与评价需要花费大量时间。

(3) 教育方案的成本效果分析要有成本数据，要注意成本数据是用作相对比较的，因此，不必过分拘泥于成本的严格定义和复杂的计算，只要能符合对教育方案选择的要求即可，这样能在短时间内获取数据。

(4) 在方案选择中要考虑非经济因素，这对决策的合理性至关重要。

2. 教育生产函数教育生产函数是研究教育内部效率的一种方法，旨在考察教育过程中投入与产出之

间的关系。它一般采用统计技术，如回归方法，以辨别不同投入的作用，并且对这些数量关系予以解释和评价。教育的生产函数简单地可用下列公式表示： $A = f(T、B、E...)$

(1) 其中 A 表示测试成绩，B 表示课本与其他学习用具，E 表示设备等等。在实践中，教育生产函数远比式

(1) 复杂，影响学生学习成效的因素不仅仅是学校的投入，还涉及到许多外部环境因素。亚历克塞和西蒙对发展中国家教育生产函数的早期研究(1975年)发现，与教师资格及课本费用等学校内部因素相比，家庭和社会经济背景因素甚至是决定学生学习成效的更重要的因素。这些外部环境因素包括：·个人因素，例如，个人的智力、个性、体质等；·家庭因素，例如，经济收入、职业地位、兄弟姐妹人数、家庭教育行为、居住条件等；·社会环境因素，例如，地理位置、交往的朋友、法律和社会约束的强弱等。对于教育生产函数存在着很大的争议，争论的焦点是复杂的教育过程究竟能否用生产函数来简单地表达。学习过程是一个探究和渐进积累的过程，其规律远非如定型产品的批量生产过程那么简单。生产函数方法从本质上看仍是一种把教育内部过程视之为“黑箱”，试图直

接在投入和产出之间建立起函数关系的系统分析方法，但是人们关注的恰恰是如何打开“黑箱”，探索教育内部过程的规律，从而给教育改革以理论的指导，这就使生产函数方法在解决质的改进方面往往显得无能为力。近十年来，这种矛盾的局面有所改观。标志之一是研究的热点正转向学校层面的微观经济学，成本-效益分析与教育测量技术相结合，把学生成绩测定与教育投入以及过程联系起来综合考察，在教育的质的投入及产出关系研究中有了新的突破。标志之二是经济学家与教育学家的结盟，更侧重于教育改革的“行动研究”。例如，美国教育经济学家莱文关于改善美国“边缘学生”学习质量的行动研究、美国教育经济学家莫奈和莱维关于经济变革中基础教育新基本技能需求的研究，这类研究着眼于学校（企业）层面的实证分析，设计教育改革方案，并在“行动研究”中灵活地应用教育成本分析方法作为评价工具，开创了贴近实践的研究风气，无疑是值得我们借鉴的。总之，教育生产函数在解释教育过程时存在很大的缺陷，这种方法不可能精确地回答教育的各项投入时学生学业成就的贡献有多大，但它能用于相对比较，指出教育的某两项成本中究竟哪一项对学业成果具有更大的贡献，这对改进教育质量是有帮助的。

3. 教育投入与学业成果关系的研究教育投入的各种成分与学业成就的关系问题是成本效果分析的重点领域,表8列举了20世纪80年代有关这一问题的一系列研究发现。

表8 改进教育质量:20世纪80年代对发展中国家的实证研究

研究者	数据	结果
Alexander and alimacra (1978)	大量关于学校投入与家庭背景对学业成就影响的国际研究	没有发现家庭背景与学校成就之间有一致性影响
Poller (1981)	发展中国家教育变量与学校成就关系的国际研究	不同类型的学校投入对学生学习成就均有贡献,但是目前的研究有理论化和忽视对学校过程认识的影响
Lockheed and Har-nashak (1981)	对专业学校投入的坎里明成本数据-评估信息广播、教材和教师培训等六种投入变量的研究	广播和教材比教师培训成本一收益更高。普通教育比职业教育成本一收益更高
Heymann and Louley (1982)	应用18个发展中国家和15个发达国家IIA数据检测家庭背景和学校因素对学生科学教育成绩的影响	发现低收入国家的学校背景比高收入国家对学业成就影响更大

续表

研究者	数据	结果
Stratigak, et al. (1990)	巴西4900名学生在2年前的纵向调查	教师质量和教学材料对农村学校学业成就有显著影响,可是学校建筑对质量无显著影响
Looney (1994)	肯尼亚的37所学校809名学生的调查	学校对阅读和计算学习成就的影响大于家庭特征。教师培训和图书资源对提高学习成就特别重要
Fuller (1997)	包括管理变量的不同学校质量研究,用于解释学生学业成就模型	校长所受教育及经验对学生成就有显著的正向影响
Heymann and Looney (1993)	埃及68所小学的学生	学生在学校里的学习成果与学校骨干教师是否接受更多培训课程密切相关
Ben-Ner and Livnat Bone (1991)	印度尼西亚124所中学	学生学业成就与校长工资及教师经验有强相关关系
Pagano (2000)	墨西哥5所小学的建立历史	公立学校和私立学校之间在学校管理风格、课程和设施组织方面存在显著差异

资料来源:W.D. Wadell, et al. Educational and Development. World Bank, 1995.

由于教育生产函数本身存在的缺陷,上述研究的发现往往是相互矛盾的,但下列结论在多项研究中呈现高度的一致性:

(1) 教育的各种投入,例如,教师经验、教师的动力、课本的足额供给、家庭作业、学生在校时间等,均对学业成绩有程度不同的贡献。

(2) 尽管教育生产函数只能对少数变量进行解释,但它成功地证明学校间学业成就的差异要大于学校内学业成就的差异。

(3) 低收入国家学校间的投入差异大于高收入国家,这表明在发展中国家,增加对最低层学校的投

入和改进这些学校的教育过程,对于提高整个国家学业成就会有显著的成效。研究案例 1:中国基础教育投入与学生学习成就关系研究 1993 年对中国基础教育投入各种成分与学业成就关系进行了一项实证研究,研究的方法设计和发现如下所述:

(1) 数据来源与指标设计:这次研究应用 328 个县 1990 年的教育经费统计和教育事业统计开展研究,样本隶属于我国东、中、西部九个省,按照农村人均纯收入水平进行分层随机抽样。反映教育质量产出的有 10 个指标,分别是:Q

1. 小学学生留级率 Q

2. 小学学生一年级留级率 Q

3. 小学学生考试全科合格率 Q

4. 小学学生一年级考试全科合格率 Q5. 小学学生辍学率 Q6. 农村小学学生辍学率 Q7. 初中学生留级率 Q8. 初中学生考试全科合格率 Q9. 初中学生辍学率 Q10. 农村初中学生辍学率反映教育资源投入的有 15 个指标,分别是:I

1. 小学生均预算内事业费 I

2. 小学生均预算内公用经费 I

3. 小学标准化校舍比例 I

4. 农村小学标准化校舍比例 I5. 小学理科实验

设备配齐率 I6 .农村小学理科实验设备配率 I7 .小学教师学历合格率 I8 .小学兼教语文与数学教师学历合格率 (村一级教师大部分兼教语文和数学) I9 .中学生均预算内事业费 I10 .中学生均预算内公用经费 I1

1 .初中标准化校舍比例 I1

2 .农村初中标准化校舍比例 I1

3 .初中理科实验设备配齐率 I1

4 .农村初中理科实验设备配齐率 I15 .初中教师学历合格率

(2) 分析模型 : 本项研究应用了一届学生流动模型、多变量方差分析和相关分析模型 , 用于分析基础教育的教育浪费、各地区基础教育投入与产出的差异以及教育投入各种成分对教育质量的影响程度 , 这里着重介绍相关分析方法。其基本思路是计算样本的教育质量指标与教育投入指标之间的相关系数 , 通过相关性大小的分析辨别教育投入各种成分对学生学习成效的影响程度。

(3) 研究发现 : 小学教育的研究发现 (表 9)
表 9 小学生教育投入与质量指标之间相关系数

	1. 留级率	2. 一年级 留级率	3. 辍学率	4. 农村学生 辍学率	5. 考试 合格率	6. 一年级 学生考试 合格率
1. 教师学历合格率	-0.02	-0.11	-0.21	-0.28	0.54	0.48
2. 教师次、级学教 师学历合格率	-0.003	-0.04	-0.21	-0.20	0.31	0.36
3. 生均事业费	-0.06	-0.09	-0.09	-0.01	0.00	0.09
4. 生均公用经费	-0.05	-0.01	-0.07	-0.05	0.00	0.09
5. 能源化经费比例	-0.13	-0.10	0.26	-0.14	0.01	0.10
6. 农村学校标准比 校舍比例	-0.00	-0.13	-0.20	-0.11	0.20	0.10
7. 理科实验设备 比率	-0.19	-0.21	-0.24	-0.13	0.35	0.32
8. 农村学校理科实 验设备率	-0.19	-0.21	-0.23	-0.13	0.01	0.31

在 0.01 水平下，单边临界值 $R(327) = 0.134$ 在 0.05 水平下，单边临界值 $R(327) = 0.095$ 分析结果：1) 教师学历合格率与小学学生辍学率以及学业成绩存在显著相关关系，(0.01 水平)，这表明提高教师素质确实是提高教育质量和效益的关键。2) 小学生均经费及公用经费和教育质量及效率之间相关关系较弱。对这一统计结果的正确解释应当是中国农村初等教育投资水平普遍较低，而在同样较低水平经费收入情况下，教育质量和效率存在较大差异。因此，首先初等教育投资增加有可能使不同水平学校的教育质量和效率都有所提高，其次教育质量和效率的提高并非单纯取决于经费的增加。后一发现再一次证实了“国际教育成就评价协会”(IEA) 关于学业成绩与生均经费并不存在很强的相关关系的论断。3) 校

舍及设备条件与教育质量和效益指标同样存在着显著相关性(0.01水平),但其相关程度较之教师作用要弱,相对而言教学仪器设备比校舍作用更大一些。这一实证结果对于制定初等教育资源的配置政策或许是有益的。初中教育的研究发现:见表10。

表10 初中教育投入与质量指标之间相关系

	1. 辍学率	2. 升学率	3. 教师 合格率	4. 考试合格 合格率
1. 教师合格率	-0.11	-0.11	-0.04	-0.14
2. 生均事业费	-0.02	-0.03	0.13	0.21
3. 生均公用经费	-0.03	-0.11	-0.05	0.13
4. 学校标准校舍面积	-0.03	-0.06	0.11	0.28
5. 教师标准校舍面积	-0.11	0.11	0.16	0.31
6. 学校理科实验设备率	-0.11	-0.11	-0.06	0.29
7. 教师理科实验设备率	-0.11	-0.09	-0.03	0.18
8. 小学考试合格率	0.19	-0.03	0.13	0.72

在0.01水平下,单边临界值 $R(327) = 0.134$
 在0.01水平下,单边临界值 $R(327) = 0.095$ 分析结果是:1)学业成绩和所有教育资源因素均有显著的相关性(0.01水平),特别是与生均事业费有显著相关性,表明初中教育与投资关系相对比小学教育更密切一些,这一结果与初中教育更多引入科学教育特点是符合的。值得注意的是初中学业成绩与小学学业成绩相关系数高达0.72,这表明没有小学的教育质量就不可能有较高的初中教育质量。2)初中辍学

率几乎与所有教育资源投入因素均无相关关系,这表明初中辍学与经济因素、教育管理及教学方法关系可能更密切一些。3) 学生留级率与教育资源投入因素也无密切相关关系,这与各地留级标准掌握不一似乎有很大关系。

4. 教师选择的成本效果分析研究案例 2: 美国中小学教师招聘和留用的成本效果分析本项研究要回答两个问题: 教师的哪些素质成分与学生标准语文能力测试成绩有相关关系? 聘用具有不同知识和技能水平的教师, 其成本是多少?

(1) 基本生产函数模型

$$A = F(X, Y, Z_1, \dots, Z_k) \quad (1)$$

A 表示学习成绩;

X 表示影响学习成绩的社会背景因素变量;

Y 表示教师素质之外对学校影响因素变量;

$Z_1, \dots, Z_k$ 表示教师的不同素质成分;

因为要考虑成本, 式 (1) 的约束条件为

$$B = (P_1 Z_1 + P_2 Z_2 + \dots + P_k Z_k) \quad (2)$$

其中: P_i 表示教师具有素质成分 Z_i 的价格。

式 (2) 经济意义在于预算是有限的, 要用一定的薪金总额选择聘用具有能提高学生学习成绩的高素质教师。

(2) 教学效果估计美国以往的研究发现, 教师的工作经验(从教年份)及口语能力对六年级学生口语能力有显著影响。经过标准化测试后, 得出教师口

语能力提高一个附加分或教师教龄增加一年能提高多少学生口语能力的附加分。见表 11。

表 11 教师口语能力和教龄对六年级学生口语能力影响

	学生口语能力增加时附加分	
	黑人学生	白人学生
教师口语能力增加一个附加分	0.172	0.178
教师教龄增加一年	0.108	0.068

(3) 成本估计对东部大城市中 2921 名教师的素质成分进行鉴别, 同时采集教师的工资收入数据, 应用线性函数可得到如下估计。见表 12。

表 12 美国东部城市 2921 名教师的收入函数估计

教师素质成分	边际成本 (美元)	显著程度 (t-检验)
口语水平	23.98	3.8
受教育年数	596.04	17.8
师范毕业生	-111.75	3.8
教龄	78.91	36.9
主持过学术科目	198.73	3.3
平均工资	7 084.58	

注: 边际成本指教师某一素质成分提高一个附加分的工资成本。

(4) 教师聘用的选择, 见表 13。

表 13 增加学生口语能力的相对成本(单位: 美元)

聘用教师策略	增加学生口语成绩一个附加分所需成本	
	黑人	白人
教师口语能力	26	26
教师教龄	128	153

分析结果：1) 从成本效果分析，聘用口语能力强的教师相对于聘用教龄长的教师，提高学生口语能力的相对成本对白人学生而言约为 $1/5$ ，对黑人学生而言，约为 $1/10$ 。这一分析结果的政策含义十分清楚，学校传统的聘用教龄长而口语能力弱的教师成本效果较低，应当改变这一政策，吸引和挽留口语能力强的教师，减少对教龄长的教师政策的过分依赖。教师按这一方向流动到底到什么程度适宜，还需要进一步研究。2) 教龄长的教师教黑人学生比白人学生具有更高的成本效果，因此，学校分配教师工作时应考虑这一结果，尽量在黑人学生较多的班级安排教龄长的教师从教。