

## 第五章 中国教育体制改革研究

在近现代以前，中国从中央到地方的教育管理附庸于普通行政，没有专门独立的教育管理机构。清末建立劝学所制，后采用县、市教育局制。这样，作为独立的、贯通中央和地方的集权体制真正出现并逐渐成熟。从史料中可以看出，一经建立起来教育管理体制在行政方面是高度集权的。教育体制，并不是一个国际上通用的概念，国际上一般只用“教育制度”(educational system)。教育体制在我国也是众说纷纭，没有一个一致的认识。但总的来说，人们倾向于这样的说法，即：教育体制就其基本方面来说，是教育制度和教育行政管理体制的总和。一般包含学校教育体制、教育管理体制、办学体制、教育财政拨款制度，以及学校内部的管理体制等多方面的内容。建国以后，中国大陆的教育体制是在计划经济体制以及同这种体制相联系的权力集中的政治体制下形成的。虽几经变化，但基本还是中央集权的计划的教育管理行政体制。这种教育体制曾对我国教育事业的发展起过重要作用，但是现在，随着计划经济体制向商品经济体制的转变和政治体制改革的逐步展开，原有的教育体制已经不能完全适应新的情况。这种教育体制的主要缺陷是办学主体单一化——即单一的公立教育体系，政府包办过多，管得过死，学校缺乏办学自主权和自我发展的活力，教育发展与社会经济发展相脱节，如此等等。在这种国家包办一切教育事务的教育体制下：一方面，国家财政教育支出不断扩大，而各项教育事业经费却明显不足；另一方面，教育发展与社会经济发展相脱节，既不能满足社会各行各业对于各类人才的需求，又造成大量的人才浪费。在这种情况下，教育体制改革成为国家事业改革的一个重要组成部分。

本章内容主要探讨我国教育体制改革的相关问题。如上所述，我国现行教育体制是传统计划体制的产物，其重要特点是公立教育体系一支独大。或者说，我国的教育体系基本上就是指公立教育体系。因此在本章中，我们分析了当前教育体制改革所涉及的几个主要层面：教育行政体制，办学体制，以及教育组织体制和投资体制。这几个方面的改革思路和一些举措在社会上曾经引起了比较热烈的讨论，在这里我们也谈一下自己的观点。我们认为，教育体制改革的关键在于教育行政体制的改革，它的改革涉及到政府在教育中的地位和作用，关系到社会主义市场经济体系中政府如何参与教育事业的根本问题，如果教育行政体制没有理顺，就会制约着教育体制其他层面的改革。为此，本章第三节将专门介绍发达国家的教育行政体制，希望对我国的教育体制改革有一定的启发性和借鉴意义。



## 第一节 教育行政体制改革

本节对我国教育行政体制进行了历史的回顾，具体分析了集权传统的教育行政体制的运作模式，在这种模式下所出现的问题及限制；同样也分析了分权制下的教育行政体制所引起的混乱和失控，提出了有限分权和适度集权的改革思路。未来的教育行政体制将是政府重在抓好宏观调控，学校及办学机构相对自主的模式，这种模式既有利于政府发挥职能又有利于学校和办学机构增强社会适应性和应变性。

### 一、历史回顾：集权传统与改革历程

#### 1. 钟摆现象：教育行政体制的集权与分权

建国初期，我国学校迅速改为公立，为了适应社会主义的计划经济建设，我国实行的是区别于国外资本主义和国民党政府的中央集权管理体制。1951年中央人民政府政务院公布《关于改革学制的决定》，明确了各级各类学校之间的衔接和沟通，保持了整个教育系统的一贯性和统一性，确定了新的教育体制。接着于1952~1953年对全国的高等院校进行了大规模的院系调整，教育体制更趋完备。这一体制是与计划经济体制相适应的，它的基本特点是高度的统一和集中，同时也暴露出这一体制的弊端。诸如，在办学体制上，学校由政府拨款，国家公办。中小学由于人数众多，规模很大，也有些是集体民办的。而高等学校的一切费用和学生的招生分配是全部由国家包下来的；在教育管理上，实行中央集中统一领导。地方也管理教育，主要是执行中央的指令，管理的职责是有限的。教育行政部门对学校，尤其是对高等学校，都实行直接指挥和管理；在教育制度、教育结构上，一方面是高度的集中统一化，按照计划经济来培养各级各类的人才和劳动力。另一方面由于条块分割，使教育行政部门和各业务部门所管理和主办的各类学校之间互相分隔。而学校又缺乏纵横相通的学制保证，教育结构单一，难以适时自如地加以调整；学校与社会之间缺乏直接的联系，学校自成体系，按照政府计划部门和主管业务部门的统一要求培养学生。

这一教育体制在建国初期起到了稳定和巩固新的政治体制，并尽快建设起新的计划经济体制的作用。在教育资源还较贫乏的情况下，采取集中统一的领导，由国家包办的做法，也确实能集中力量较快地培养出社会经济发展急需的人才<sup>[13]</sup>。但这一体制由于强调集中统一的管理体制，也不可避免地带来了统得过死、管得过多、卡得太严的弊端，压抑了地方和学校的自主性、积极性和创造性。这也就激发了要求分权的教育改革。

1958年，中央按“统一计划、分级管理”，“大权独揽，小权分散”的原则，开展了经济管理体制的改革，要求放权的思想付诸实践了。在这种背景下，同年



4月4日,中共中央发出《关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见》,要求“除了少数综合大学、某些专业学校和某些中等技术学校仍旧由教育部或者中央有关部门直接领导以外,其他的高等学校和中等技术学校都可以下放归省、市、自治区领导。当时中央的精神是,今后对教育事业的领导,必须改变过去条条为主的管理体制,根据中央集权和地方分权相结合的原则,加强地方对教育事业的领导管理。由此,教育部会同有关部门将原中央领导的229所高校中的187所和大部分中等技术学校先后下放归地方领导<sup>[12]</sup>。

这个要求分权的步子是比较大的,充分考虑地区情况,调动地方积极性发挥也是正确的、合理的。正如现在对当时教育改革措施的评价所说:“下放教育管理权力,实行中央集权和地方分权相结合的原则,改变条条为主的管理体制,加强地方对教育事业的管理。重视教育教学方法改革,教育质量逐步提高,取得了很大的成绩。这个时期可以看作是教育发展战略转换的过渡阶段”<sup>[5]</sup>。

但由于“左”的影响,政治运动、劳动教育冲击了正常的教学秩序,影响了教育质量。另外,在“大跃进”思想的影响下,群众办学失去了控制和约束,脱离了当时生产力发展和实际需要,违反了教育本身的规律。另一方面,由于还没有较完整的法规,中央缺乏宏观调控的能力和手段,地方也缺乏管理教育的经验和能力,加上盲目追求各地区都建立完整的教育体系,致使教育规模失控和教育质量下降,使教育事业陷入混乱之中。为了改变教育领域的紊乱局面,1962年中共中央、国务院颁发了《关于加强高等学校统一领导,分级管理的决定》(试行草案),重新强调了中央对教育集中统一领导,在这一前提下,实行地方分级管理。

这一时期的中央集权管理,主要是为了克服1958年以来教育的混乱状况,使教育走上正规化道路,是及时的、正确的。但随后在“文革”时期,集权体制受到攻击,教育体制遭到了极大的破坏。大部分中央各部所属的高等院校管理权限再度下放给地方领导。高校停止招生达五年之久。恢复招生后,学制一律改为三年,取消了研究生、本科、专科层次之分。中小学教育全部办成普通教育,教育结构单一,不能适应经济和社会发展的需要。在这种背景下,拨乱反正后面临的首要的突出的现实问题,便是在中央统一领导和协调下,清除“左”倾思想,促进教育正规化,使教育事业走上健康发展之路,教育管理集权体制的重新到来便成为不可避免的了。

从1979年至1985年教育体制改革前,我国教育管理体制基本上实行的中央集权制。1977年8月8日,邓小平在《关于科学和教育工作的几点意见》中,专门提到了教育和科学的体制、机构问题,要求“有一个机构,统一规划,统一调度,统一安排,统一指导协作”。还要求教育部门领导班子进行适当的调整。9月9日在《教育战线的拨乱反正问题》报告中,邓小平又要求“要健全教育部的机



构”，并提出“重点大学教育部要管起来”，以教育部为主实行双重领导。1978年1月7日，国务院批转教育部《关于加强中小学教师队伍管理工作的意见》，该文件针对多数地区教育行政部门不能管理教师，不能管理师范院校毕业生分配等问题，提出“中小学公办教师的管理、调配工作，应在党委一元化领导下，由县级以上各级教育行政部门负责”。此后，各地进行了中小学教师队伍的整顿工作。在其带动下，还改变了大中城市实行的由街道管理小学的体制，农村则重建了学区和中心小学，城乡中小学校先后恢复由教育行政部门直接领导和管理<sup>[32]</sup>。这样，中央集权制的教育管理体制又重新确立起来，在20世纪80年代以后，这种管理体制得到了不断的加强。当经济体制与政治体制开始改革时，这种集权式的教育管理体制仍然不为所动。因此，教育体制落后于经济体制和政治体制也就是必然的。

一种教育体制的形成、发展过程，必然会受到国家整个就业制度、人口等因素的影响。在影响教育体制的诸因素中，经济体制的影响是最直接最主要的决定因素。1985年以来，我国社会主义市场经济体制的逐渐形成和确立，科技的巨大进步，导致了整个就业系统和人才需求结构的翻天覆地的变化。在这种情势下，旧的教育体制越来越不适应经济发展的需要就成为不争的事实，其变革（不管主动或被动）也就势在必行。

## 2. 集权下的分权与制衡：教育体制改革的尝试

教育体制对教育的影响是巨大且几乎无所不在的。如果说，教育观念、教育思想的变革是教育改革的灵魂，教育内容、教育方法的改革是教育改革的核心的话；那么教育体制的改革就是教育改革的關鍵。体制既然是关键，不把这个关键启动，其他方面的改革都将无法进行和深入<sup>[18]</sup>。

“文革”后恢复了原先的教育体制，很快使中国的教育事业得到了恢复和发展。但恢复“文革”前十七年的教育体制也已不能适应今后发展的需要。这种不适应与弊端表现在，教育管理体制停留在计划经济管理模式下，过于强调整齐划一，计划僵硬呆板，学校缺乏自主权和竞争、发展的活力，效率很低却是始终如一的，甚至有时是无效的。所有的学校都没有什么压力，都靠国家和地方政府养着；而较好的学校则只是由于被重点保护，获得较多资源，招到较好的学生而已。学校管理者或负责人没有压力和危机感，不需负效率、效益方面的责任。这种情况，造成我们的学校效率极低，管理上机构臃肿，人浮于事，或因人设职，吃大锅饭。这些正是管理体制造成的低效率问题。

总之，教育体制的问题已成了教育事业发展的主要障碍。正如万里同志在1985年全国教育工作会议上所指出的那样：“全国性的经济体制改革正在展开，科技体制改革也在着手进行，教育体制如不改革，这种与现代化建设和新科技革命的形势不适应的现象会更加严重。因此，我们必须及早下决心改革教育体制，否则



就会丧失时机，贻误大事。这是关系‘四化’成败的全局性问题、战略问题，我们一定要有紧迫感，深刻认识它的迫切性”<sup>[13]</sup>。

中共中央相继公布了经济和科技体制改革的决定后，充分听取了中央和地方领导同志及国内各个方面的意见，包括国外一些华人专家的意见，经过半年时间的起草工作，于1985年5月27日公布了《中共中央关于教育体制改革的决定》。

《决定》中指出了我国教育事业落后和教育体制的弊端主要表现在：“（1）在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死，使学校缺乏应有的活力；而政府应该加以管理的事情，又没有很好地管起来。（2）在教育结构上，基础教育薄弱，学校数量不足、质量不高、合格的师资和必要的设备严重缺乏，经济建设大量急需的职业和技术教育没有得到应有的发展，高等教育内部的联系、层次比例失调。（3）在教育思想、教育内容、教育方法上，从小培养学生独立生活和思考的能力很不够，发扬立志为祖国富强而献身的精神很不够，生动活泼地用马克思主义思想教育学生很不够，不少课程内容陈旧，教学方法死板，实践环节不被重视，专业设置过于狭窄，不同程度地脱离了经济和社会发展的需要，落后于当代科学文化的发展”<sup>[24]</sup>。

“中央认为，要从根本上改变这种状况，必须从教育体制入手，有系统地进行改革。改革管理体制，在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权；调整教育结构，相应地改革劳动人事制度。还要改革同社会主义现代化不相适应的教育思想、教育内容、教育方法。经过改革，要开创教育工作的新局面，使基础教育得到切实的加强，职业技术教育得到广泛的发展，高等学校的潜力和活力得到充分的发挥，学校教育和学校外、学校后的教育并举，各级各类教育能够主动适应经济和社会发展的多方面需要”<sup>[24]</sup>。

根据《决定》精神，首先在全国范围内大规模地开展了教育管理体制的改革。依据此决定，国家教委确定了自己对基础教育的宏观范围：制定基础教育的法规和主要规章；制定基础教育学制、指导性教学计划、教学大纲、审定教材；对地方的基础教育工作实行监督、检查、评估和分类指导；扶持困难地区和少数民族聚居地区发展基础教育。

“地方负责，分级管理”的基础教育管理新体制正在日趋完善。目前，国家教委与有关部门正积极探索扩大地方政府对教育的统筹权和决策权，进一步明确县、乡、村三级办学的管理权限和乡村办学的统筹规划布局等问题。

随着社会主义市场经济的发展，职业技术教育已显得愈来愈重要。经过多年实践，职业技术教育形成了部门和地方办学、政府统筹、行业指导的领导管理体制。成人高等教育也进行了招生制度的改革、试行《专业证书》制度和建立管理干部学院。

其次，着手进行招生考试制度和毕业生分配制度的改革。1985年，原国家教



育部提出对策：从改革初中招生考试制度入手。于是一项新的初中招生考试制度出台：在已经普及初中教育的地方，取消重点初中，取消初中招生考试，凡准予毕业的小学毕业就近直接升入初中学习。就在初中招生考试制度改革的同时，高中招生考试制度的改革亦在悄然地进行。1983年，原教育部提出有条件的地方可试行初高中毕业会考，1989年，国家教委决定在全国范围逐步实行普通高中毕业生会考制度。作为国家承认的省级普通高中文化课毕业水平考试，会考的实行被视为普通高中考试制度的一项重要改革。

传统的高等学校毕业生分配工作存在着培养与使用脱节、分配渠道不畅、计划统得过死等弊端。1988年作为综合实验区的广东省率先在省属院校实施“普通高校招收的学生，实行收费上学，毕业后实行推荐就业，定向就业，择优录用制度”。第二年，国家教委作出决定，高校毕业生的分配逐步实行毕业生自主择业、用人单位择优录用的“双向选择”制度。这年有100多所高校按此精神起步实施。据悉，随着经济体制改革的深化，特别是劳动人事制度、工资制度的改革和毕业生供求矛盾的变化，毕业生将逐步按长远改革方向即主要通过人才（劳务）市场自主择业。

另外，教育领域还进行了教师职称职务改革和教育经费结构改革。从1985年在四所高校开始进行职称改革试点工作，1991年，高校职称改革工作步入经常化、制度化的轨道。1985年以来，除国家财政预算内教育经费逐年增长外，中央在教育经费结构的改革中还实行了一系列重大政策和措施，如，征收农村教育附加费、征收城市教育附加费、高等学校收取学杂费和利用外资发展教育<sup>[6]</sup>。关于教育投资体制改革情况在后面将集中阐述。

### 3. 有限集权与适度分权：教育行政体制改革初见成效

1992年初，邓小平同志南巡讲话，提出了一系列建设有中国特色社会主义的理论和指导思想，再次打破了人们思想的束缚，使我国的改革开始进入了一个新的阶段。同年10月召开的中共十四大，确定了90年代我国改革和建设的主要任务，明确提出，建立社会主义市场经济体制，加快改革开放和现代化建设步伐，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。

在这种形势下，中共中央、国务院于1993年2月13日正式下发了《中国教育改革和发展纲要》，进一步明确了教育改革的形势和任务。指出：“在九十年代，随着经济体制、政治体制和科技体制改革的深化，教育体制改革要采取综合配套、分步推进的方针，加快步伐，改革包得过多、统得过死的体制，初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。只有这样，才能增强主动适应经济和社会发展的活力，走出教育发展的新路子，为建立具有中国特色的社会主义教育体系奠定基础”<sup>[5]</sup>。

为了探讨在社会主义市场经济条件下，如何建立具有中国特色的教育体系，



以及教育体制改革和人才培养的有关问题，国家教委教育体制专题调研组在《中国教育改革和发展纲要》的基础上，对社会主义市场经济与教育体制改革问题进行了调查和探讨。调查中发现，在当前新旧体制转换过程中，教育的发展和改革面临着许多新问题，有些问题还很突出，其中一条是：我国现行教育体制改革仍滞后于经济体制改革的要求。这是因为，一方面学校尚未具有应有的办学自主权，自我发展、自我约束的机制尚未形成；另一方面政府职能尚未切实转变，未能建立起有效的宏观管理体系。教育运行中出现了一些新的矛盾和问题，宏观指导和调控不力；我国现有教育结构、教育思想和教育教学模式还不适应社会主义建设和社会主义市场经济发展的需要；人才培养在数量、结构和素质、规格上不能满足经济和社会发展的需要；教育的整体效益和学校的办学效益还不高。为此，国家教委教育体制专题调研组认为：教育体制改革中要注意处理好这样几方面的关系：

(1) 教育改革要适应和促进社会主义市场经济体制的建立和发展，同时必须遵循教育自身的规律。要转变过去在计划经济体制下形成的某些思想观念，进一步解放思想，拓宽思路，改革政府包揽办学的格局以及高度集中、统得过度和条块分割的管理体制，改革对专门人才的培养实行统一计划和统一分配的制度和过于划一的人才培养模式。同时，又要区别教育事业同经济领域活动的不同性质和特点，紧紧围绕育人这个根本目的，从不同类型、不同层次教育的具体特点出发，推进教育的改革和发展，使教育体制、学校的办学模式、专业设置和人才规格适应社会主义市场经济和社会发展的需要。

(2) 教育体制改革要同社会主义基本制度相联系。通过改革，增强学校办学的积极性和主动适应社会需要的能力，社会参与学校办学和管理，发挥市场在调节人才供求和激发学校办学活力等方面的积极作用。同时，又要加强和改善政府对教育的宏观管理，从社会主义现代化建设的全局出发，规划教育事业的发展和合理布局，保证教育质量的基本规格，注意扶持贫困地区教育事业的发展和保护家境贫困的优秀学生有平等的受教育机会和权利，注意防止和克服市场的自发性、盲目性和短期性等弊病，保证教育事业更好地为社会主义建设服务。

(3) 要认真学习借鉴国外的先进经验，同时也要注意总结我国的历史经验，从我国实际情况出发。教育体制改革要坚持分步实施、分类指导的原则。社会主义市场经济的发展和完善是一个长期的过程；经济文化发展程度不同的地区，这个发展过程也有明显差异；不同层次和类别的教育同市场经济的联系和相互作用的范围、方式不尽相同。这就决定了教育体制改革要和经济、政治、科技体制改革相配套，改革不能一种模式，划一要求，要在确定改革的长远目标的同时，从不同地区和不同类别教育的实际情况出发，分布实施，逐步到位<sup>[36]</sup>。

针对上述问题，教育体制改革的重要内容是按照各级各类教育的不同特点，



理顺政府、社会、市场、学校之间的关系。高等教育和中等专业教育体制改革的目标是建立政府宏观管理,社会广泛参与、学校自主办学的体制和运行机制,其中加强和完善政府宏观管理,是实行新旧体制转换的关键。从某种角度说,社会参与和学校自主办学的程度,取决于政府职能转变的程度和宏观管理体制完善的程度。

在具体的改革中,着重抓了三方面的工作。其一,明确政府和学校在办学与管理上的权利和义务、利益和责任。其二,进一步改革中央高度集中的管理体制,合理划分中央和地方的管理职能,实行中央统一领导和地方分级管理相结合,分层决策、分级和分工管理的体制。其三,加强和完善政府宏观管理体系。随着经济体制的改革,政府对教育事业的管理将由直接管理,转变为综合运用立法、经济以及必要的行政手段的宏观管理<sup>[36]</sup>。

如何处理好集权与分权的关系,是各国改革教育行政管理体制时都必须面对这样一个矛盾。世界各国教育管理体制从教育管理机构的权力分配关系来划分可以分为中央集权制、地方分权制和中央集权与地方分权相结合三种制度。西方主要资本主义国家近几十年来在重点实行放权的同时,又寻求新的形式加强中央的宏观协调和控制能力,证明集权与分权矛盾中的辩证关系。改革的目的在于提高教育质量和办学效率,寻求一种协调平衡的权力配置制度是当前世界教育管理体制改革的总趋势。

在我国,教育行政管理体制长期就有集权与分权的对立。两种体制各有利弊,集权制利于整体规划和统一协调,但易造成专制独裁和官僚主义,压抑地方和部门的积极性,又不利于政策适应地方实际要求。分权制有利于自主性和灵活性,但却缺乏全局观念和长远的规划,办学分散,甚至会出现混乱和不合理的竞争,教育发展的不均衡性扩大,以及教育机会不平等现象加剧。因此,教育行政体制改革不能矫枉过正或走极端,只重视一种体制的作用而贬斥另一种体制的作用,或夸大某一种体制的合理性。理想的改革是,根据国情和社会经济发展的条件,建立合理的、上下贯通的、既有集权的又有分权的教育行政管理体制。

## 二、对教育行政体制改革的思考:宏观调控的可行性与限制

加强教育宏观调控,是当今世界各国教育行政体制改革的普遍趋势,也是我国建国后历次教育行政体制改革所反映出来的一个关键问题。建国后,我国教育行政体制改革有三次较大的举动:一次是1958年-1959年间的教育行政体制改革。这次改革的主要目的是为了解决中央集权过分化和向地方分权的问题。其标志是1958年中央下发了《关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见》和《关于教育事业管理权力下放问题的规定》两个重要文件。第二次是1961年~1963年间进行的教育行政体制改革。这次改革的主要目的是试图纠正第一次改革带来的种种弊端。然而,由于对中央、地方、学校之间的关系深入研究不够,致使我国教





育行政体制又简单地回到第一次改革前的老路,进一步加剧了原有中央集权的过分分化问题。十一届三中全会以来进行的、以《中共中央教育体制改革的决定》和《中国教育改革与发展纲要》为标志的教育行政体制改革是第三次改革。这次改革的根本目的是要逐步建立起国家以宏观调控为主导、办学为主体,社会各界共同办学,学校自主办学治校的新体制。

### 1. 关于教育宏观调控的问题

教育事业发展规划和进一步加强教育督导制度的建设,是教育行政体制改革过程中面临的两个突出问题<sup>[21]</sup>。

#### (1) 关于教育事业发展规划

规划是国家对教育事业进行宏观调控的一个重要手段。每过一段时期,国家都要根据外部社会和经济的变化、发展状况,对各级各类教育事业发展的原有规划进行调整,对今后教育事业的发展目标、任务、规模、速度以及主要措施等问题加以预测和安排,以科学指导、协调各级各类教育事业的发展。国家所开展的这项工作,即是规划工作。做好教育事业发展规划,不仅是国家应尽的职责,同时也是国家教育宏观调控不可缺少的重要手段,因此,不能把教育事业发展规划与计划经济体制和高度的中央集权的教育行政体制简单地等同起来。

我国社会主义市场经济发展所需要的人才多层次、多类型、多规格的,其培养的渠道也是多结构、多种形式的。为防止人才比例倒挂问题的产生,做到统筹规划、分工合作,协调行动,就需要有一个共同的目标和细致的分工,制订教育事业发展规划,就是要制订这个目标和明确这个分工,教育事业发展规划有利于将各级各类教育的培养能力统一起来,做到既明确分工又认真合作,克服教育事业发展过程中所出现的盲目性、重复性和人才浪费,资源浪费等现象,为社会培养所需要的各级各类专门人才。

现行的改革是,高等学校的招生和毕业生就业制度已由全部按国家统一计划招生的体制,实行国家计划和调节性计划相结合。在现阶段,国家仍要提出指导性的宏观调控的招生总量目标,并通过国家任务计划重点保证:国家重点建设项目、国防建设、文化教育、基础学科、边远地区和某些艰苦行业所需要的专门人才。在保证完成国家任务计划的前提下,逐步扩大招收委托培养和自费生的比重,这部分调节性计划由学校及其主管部门根据社会需求和办学条件确定。从这方面看,国家对教育事业的调控是必须的。

#### (2) 关于教育督导

加强教育督导是各级政府和教育行政部门有效发挥教育宏观调控作用的重要制度保证。《中国教育改革和发展纲要》指出:“各地教育部门要把检查评估学校教育质量作为一项经常性的任务。要加强督导队伍、完善督导制度,加强对中小学学校工作和教育质量的检查和指导。”可见,进一步强化教育督导职能,已成



为加快教育行政体制改革的一个重要任务。

实事求是地讲，我国自 1986 年 9 月国务院批准国家教育委员会设置督导机构，重建教育督导制度以来，我国的教育督导工作有了较快的进展。但我们必须清楚地看到，几年来，我国教育督导工作进展还很不平衡，教育督导体制尚需进一步理顺，督导机构难以适应督导下级政府教育工作的需要，全国还有 5% 的市（地）和 15% 左右的县（区）没有建立督导机构，督导工作必需的经费和工作条件也有待落实。

## 2. 影响教育宏观调控的障碍因素

从目前的情况看，影响教育宏观调控体系建设的障碍因素主要有四点。认真分析和研究这些障碍因素，对于建立和健全教育宏观调控体系，推动教育行政体制改革，具有非常重要的意义。

### （1）认识障碍

这主要表现在两方面：一是有人把教育宏观调控错误地看成是国家包办包揽一切教育事务，是要简单地复归于集权化的教育行政体制。产生这种认识障碍的关键是混淆了两个性质根本不同的概念，一个是在社会主义市场经济体制的建立过程中，随着行政管理体制改革而逐步确立起来的教育宏观调控；一个是在传统的计划经济基础上长期形成起来的直接控制。加强教育宏观调控，不是说国家事无巨细都得过问，更不是反对对集权化的教育行政体制的改革，而是要逐步建立起新型的教育宏观调控体系和崭新的调控制度。二是有人认为，强调教育宏观调控似乎与当前教育行政管理体制改革的主流不合拍，与“自主办学治校”的氛围不和谐。可以试问，扩大办学自主权的保证是什么？在一个宏观失控的大背景下，学校教育能办得好吗？可以说，加强教育宏观调控是扩大学校自主权的前提和保证，是办好学校教育的最重要的外部条件。

### （2）法制障碍

推行教育行政体制改革，变国家主管部门直接领导为间接指导、宏观调控，在这种体制下如何有效地发挥国家对教育整体上的约束力和影响力，一个重要的方面就是加强教育立法。建国以来，由于种种原因，我国有关教育的规定、条例、行政命令等虽然数以千计，但基本上都没有经过立法程序、立法机关认可通过。时至今日，我国经全国人大或人大常委会正式通过的有关教育的法律只有 4 项，经过建国 50 多年的努力，我们在教育立法上留下如此巨大的空白，这不能不说是严重失误。

### （3）区域障碍和沟通障碍

我国地域辽阔，经济发展水平很不平衡，各地区教育发展水平也不均衡，差异较大，必然会给强调用统一标准、统一政策和措施施行管理的国家教育宏观调控，带来诸多不便。



为了有效地实施国家教育对各地方的宏观调控,加强信息沟通是必须的。但是,由于历史、地域的和受经济发展水平制约等原因,信息沟通中出现了两个主要的障碍:一是由于教育行政组织机构庞杂、层次过多及其职责不清,拉长了教育信息在传递和交换过程中的时间,降低了教育信息沟通的速度和质量。二是由于信息沟通手段在整体水平上还相当落后,政府及其教育行政部门主要还是依靠诸如“文件下发”、“召开会议”等沟通信息工具来进行宏观调控,严重地影响了教育宏观调控的时效性和权威性<sup>[21]</sup>。

### 3. 实现教育宏观调控的途径

(1) 综合运用立法、拨款、规划、政策指导、信息引导、监督评估、提供服务等手段,进行宏观管理。

1) 制订并组织实施教育的大政方针和政策。

2) 制订教育法规,严格执法,依法治教。

3) 制订各级各类学校设置标准和学位标准,批准设置学校,审核学校新专业的设置。

4) 制订教育事业发展规划和计划,对教育事业的发展实行总量调控。

5) 会同财政、计划部门提出教育经费预算,统筹安排和管理教育经费,并对下级政府教育投入水平实行监督。

6) 确定各级各类学校校长和教师的任职资格标准和审批程序。

7) 主管本级政府兴办的教育机构。

8) 建立教育宏观监测系统,组织对各类学校的监督、评估,等等。

9) 为保证政府职能的转变,要加强教育决策咨询研究,使重大决策、举措经过科学的研究论证。

(2) 建立与经济体制改革相适应的教育经费管理和分配体制,充分发挥拨款机制的宏观调控作用。建议实行教育事业发展和教育经费管理权相统一的制度。教育主管部门根据事业发展的实际需要编制经费预算,经同级财政计划部门审核并由政府提交同级人民代表大会审批后,财政部门按批准的预算将教育经费及时拨付给同级教育主管部门,由教育主管部门统筹安排使用。在教育经费分配制度上,要改革国家对高等学校完全按学生人数拨款的办法,实行基金制。国家基金分为普通基金和专项基金。普通基金是指根据不同类别学校 and 不同学科的经费标准,核拨的经常性办学经费;专项基金主要用于支持国家必保的重点建设的学科和专业的发展。基金由拨款委员会按照公平、透明、规划的原则,经过申请、评估、审核等程序确定,由教育主管部门拨付。

(3) 建立和健全社会中介组织,包括教育决策咨询研究机构、教育信息管理机构、教育拨款审议机构、高等学校设置和学位评审机构、教育督导和教育评估机构、教育考试机构、资格证书机构等等,发挥社会各界广泛参与教育决策、



管理的作用,使政府对教育的决策和管理科学化、民主化<sup>[7]</sup>。

现行的体制改革已经启动,国家经贸委管理的各国家局所属的教育单位,已按照中央确定的“共建、调整、合作、合并”的方针,改革政府专业部门办学的体制,加快高等教育向中央和省两级过渡,高校由中央和地方共建,中专和技校下放地方。同时积极发展民办教育,加强对民办学校的管理和督导<sup>[3]</sup>,引导大部分教育事业单位向非营利机构的方向发展。

在深化体制改革的时代,各级教育行政部门也应顺应形势,转变管理观念和职能,简政放权,减少直接的行政干预和传统的行政命令。通过强化法律、法规,利用政策、财政、服务和监督等管理手段,进一步确立市场调节与宏观调控相结合的教育管理和运行机制。在充分发挥市场机制调节作用的同时,加强必要的宏观调控和监督。进一步深化学校内部管理体制改革,精简机构、减少冗员,提高学校内部的管理效率和办学效益。

## 第二节 教育办学体制、组织体制和投资体制的改革

### 一、教育办学体制改革:主体多元化与自主化

办学体制是指由谁来办学,如何办学的问题,它属于社会结构、社会组织和社会体制的范畴。一个国家或地区办学体制取决于该国的教育管理体制,办学体制在本质上是教育管理体制的自然延伸,采取和选择何种办学体制对国家有限的教育资源的合理配置起着决定性作用。因此,办学体制是整个教育体制的重要组成部分。

办学体制的核心概念是办学主体,我国对办学主体的界定,在《宪法》中规定为国家和社会力量两类。即《宪法》第19条规定,“国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育”。“国家发展各种教育设施,扫除文盲,对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育,鼓励自学成才。”“国家鼓励集体组织、国家企业事业组织和其他社会力量依法律规定举办各种教育事业。”

经济的发展、经济体制和政治体制改革的不断深化,对教育产生了极大的影响。一方面,办学主体向以国家为主多元办学的格局变化;另一方面,原有办学主体本身发生了变化,引起教育活动中的行为也发生了变化。办学主体仍按《宪法》规定的两种类型,难以适应国家对不同办学主体及所办学校的教育行为进行规范,影响了教育事业的发展和改革<sup>[19]</sup>。因此,我们有必要对现行办学体制及变化进行分析。

#### 1. 单一性的困境:中国现行办学体制

我国现行的办学体制是建国以后逐步形成的。1985年教育体制的改革主要集



中在管理体制上，办学体制没有从根本上发生变革。这种办学体制在社会主义市场经济体制下，表现出越来越多的不适应性和弊端。

(1) 单一的办学体制，单一的投资渠道，导致教育经费严重不足，不适应教育事业发展的需要。我国拥有世界上最庞大的教育规模，而我国又是穷国办大教育。生产力水平落后，尽管教育经费逐年递增，但庞大的教育规模和教育需求与政府有限的教育投入极不相称。同时政府包办了所有教育，尽管教育体制改革已经历数载，但各级各类学校仍旧主要在国家所给予的有限的财力支持下运转。政府深感增加投资有困难，同时又堵塞了社会各方面投资办学的渠道，使得社会各方面缺乏兴办教育的责任、义务、途径和动力。单一的办学体制，使教育经费来源单一化，这是教育经费长期无法满足教育事业发展的需要的重要原因。

(2) 单一的办学体制无法适应和满足社会对教育的不断增长的多方面需求。改革、开放以来，人们随着生活水平的提高，闲暇时间的增长，接受教育的需求不断增高，人们已不满足于接受一次性的学校正规教育，对继续教育、职业教育、电大、函大等的要求不断增加。同时，随着社会化大生产的发展，社会分工越来越细，各种职业的种类已越来越多。在这种社会条件下，个人和社会的教育需求不仅增加了，而且也变得异常复杂。此时，继续实行由国家包办教育，办学形式单一化，实难适应社会发展的需要。再者，面对社会上千差万别的教育需求，再由政府部门统一拟订一个包罗万象而又分门别类、全面细致的计划，规范学校与社会的联系，既难以实行，也难以使所有的学校正常运转，其结果将导致学校效率和效益的低下。

(3) 单一化的办学体制使学校缺乏生机和活力，不利于提高教育质量。办学体制单一化是学校教育、管理体制缺乏活力的重要根源。在单一化办学体制下，整个教育全由国家包办，只有一种办学成分和办学模式，完全排斥了市场机制尤其是竞争机制、利益驱动机制的作用，使教育系统缺乏自主办学的意识，学校对政府的依赖性强，自行发展的能力弱，学校在这种办学体制下不愁生源，高校不愁毕业生分配，教育经费全由国家下拨，缺乏竞争的压力和动力。同时，由于管理体制上统得过多过死，学校即使想有所作为也难以施展。这种办学体制完全限制了学校的能动性，压抑了学校的活力，使办学投资和人力资源都缺乏严格的责任制<sup>[13]</sup>。

## 2. 走出困境：多元化的探索

市场经济从一般意义上说乃是一种行为自主经济和利益主体性经济。经济行为为主体的相对独立和平等是市场经济赖以形成和运作的先决前提，这一前提决定了主体必须是拥有自主自决权利和利益自主分配享有权利的经济主体。目前，市场经济的实施还必然产生利益主体的多元分层和利益关系的多相交错。在此情况下，传统的计划管理逐渐削弱，教育产业结构的多元化模式将逐步形成。如国家



投资型、社会集资型、学生交费与社会集资型、国际合作型、独资私立型等。这种办学形式的多元，决定了管理体制的多元。它不但是市场经济客观运行所致，也是充满活力的管理价值取向之源<sup>[16]</sup>。

当然，这种新的办学体制必须与社会主义市场经济体制相适应，利用市场调节机制使教育资源合理配置，推动整个办学效益的不断提高，这就必须改变国家单一的办学模式允许鼓励社会集资，民间办学。在这种政策的引导下，我国办学主体迅速出现了三类：一是国立，就是国家权力的执行机关——政府直接举办的学校；二是公立，就是公有制经济实体和国家财政负担的事业单位、组织举办的学校；三是私立，就是个体企业、私营企业、自筹资金组织或团体、公民个人举办的学校。

一些国家也将办学主体分为国立、公立、私立三类，只不过由于国家的体制不同，对三类办学主体的界定涵义也不一样。如日本《学校教育法》第2条规定：“按照本法律，国立学校系指国家开设的学校，公立学校系指地方公共团体开设的学校，私立学校系指学校法人开设的学校。”韩国《教育法》规定：“由国家设立和管理的学校为公立学校（包括市立学校、道立学校、郡立学校）；法人和私人设立私人管理的学校为私立学校。”

这种多元化的办学可以追源于人类文明的早期，西方的古希腊，既有实行国家化教育的斯巴达，也有以私人教育为主的雅典；而在我国，春秋时代就已形成官学、私学两种教育系统。在近代，由于机器大工业的出现与发展对劳动者素质要求的提高，一些国家先后实行了义务教育制度，结果是国家将教育为公共事业、作为教育行政对象而对其进行干预，并逐步建立起国家教育体制<sup>[17]</sup>。

我国是社会主义国家，国家的基本制度决定了必须公有制居主体地位，起主导作用的办学主体，从而保证国家基本教育制度得以确立。在我国还处于社会主义初级阶段的情况下，国家鼓励私立学校的发展，不同办学主体可以自愿实行各种形式的联合办学。国立、公立、私立学校都是社会主义学校体系的组成部分，但应该同经济体制与政治体制相适应，把国立、公立的学校作为社会主义学校体系的主体<sup>[19]</sup>，各种办学形式并存才是我国教育发展的必然走向。

这种以政府办学为主体，社会参与、各方联合办学的形式从1993年以后在全国迅速展开。以上海浦东为例，1993年计，浦东有各类学校400多所，在校学生20多万，由于历史的原因，浦东的教育存在三个落差：即浦东与浦西的落差、沿江城市化地区与广大农村地区的落差、浦东开发开放，经济的高速发展与对教育的需求、教育发展滞后的落差。为尽快缩小这三大差别，上海市确定浦东为教育改革综合试验区。目前，浦东的办学模式除政府——教育部门办学这一主体外，还有：企业办学、私人办学、民办公助、集资办学、个人承办、与大学联办、校企联办、普职合办、成职合办、国际合作、小学——中学——大学一条龙办学等



10 多种形式，其品种之全，数量之多已冠于全市各区县之首<sup>[20]</sup>。

民办高等教育以大教育产业的态势拉动着内需。它靠培养高素质的就业者，增加和提高人力资源的数量和质量，对经济起推动作用，同时成为地方经济的一个新的增长点。民办高等教育使高等教育初步形成“买方市场”，让国民有更多的选择教育投资和接受教育的机会，改变了由国家通过考试用分数选拔少数人享有高等教育的状况，是面向社会实际需求、运用市场手段解决高等教育供给严重短缺问题的有效措施之一。例如，北京市 1982 年就建立了国内第一所民办高等教育机构。目前，北京市已有 96 所民办高等教育机构，在校生达到 25 万人，与当地公办大学在校生总量相当，并积累了 2.7 亿元办学资产，十几年来向社会输送了数以万计的专业技术人才<sup>[9]</sup>。

### 3. 权力“缺位”的主体：办学自主权问题

办学自主权是指学校在有关法律规定范围内为实现学校的目的、任务，独立自主地决定和从事学校自身运行过程中教学、科研、人事等方面的事务。学校没有独立自主权力，就会失去主动适应经济和社会发展需要的压力、动力。

在社会主义市场经济下，学校拥有的办学自主权主要有两类：其一，各级各类学校有权在国家有关法规规定下聘用或解雇教职员，有权自主使用各种渠道获得教育经费，确定内部工资水平、标准和工资分配方案，有权同社会各界建立广泛的联系和各种互助合作关系等等。其二，由于各类学校的培养目标、具体任务不同，除上述共同权力外，各自还有不同的权力：普通中小学在《义务教育法》规定范围内有权根据本校师资条件及各种实际情况统筹安排本校教学计划，选择教材，选择教学方法，有权向有关学校推荐、保送优秀毕业生等等。职业技术学校将有权根据市场需求确定学校专业设置、修业年限、教学内容，自编教材等等，并有权在国家有关规定范围内自行决定招生数量、收费标准<sup>[13]</sup>。

关于高等学校自主权问题一直是争议的中心，传统的高等教育管理体制，主要有三个方面的问题严重限制和压抑了高校的自主性：一是国家发展高等教育所需要的人、财、物的决策权，相当一部分不在主管部门手里，高等教育的调整和改革，往往受各种牵制难以进行；二是高等教育的人、财、物，尤其是基建投资，分别由各部门、各省市区管理，国家难以协调，教育发展更受限制；三是政府与学校的关系僵化，政事不分，政府对学校事务不问巨细，一手独揽，严重压抑了高校自主性和积极性。

从现行的高校办学自主性来看，中国高校的自主权是普遍较小的，基本上还是在计划经济模式里打转，与社会主义市场经济建设的需要是极不适应的。当然，学校内部的管理体制也存在着诸多的不适应性和弊端，存在着管理效率低的现象。我们认为，在扩大学校办学自主权的同时，应当对学校内部的领导体制、人事和分配制度进行改革。



学校内部管理体制改革涉及面广、内容丰富，改革将统筹规划、综合配套，实行分类指导，有计划分层次地逐步展开，各校将从实际出发，因校制宜，采取积极稳妥步骤，逐步过渡到适应学校新的运行机制的内部管理新体制。

作为民办学校虽然有着一定的自主权，但是，政府对民办学校支持不够，大部分民办学校是在市场中求生存，刻薄点说，是在政府、社会和公立学校的夹缝中生存。绝大多数民办学校没有国家财政经费，而是采取举办者投入、境外捐助、收取学费、校办产业及服务收入等方式，从社会多渠道筹措资金，充分挖掘和利用非国家财政性教育经费举办的。目前，社会力量办学已成为教育发展新的生长点，办学范围从幼儿教育、成人教育扩大到基础教育、职业教育和高等教育各个领域，办学主体和办学形式日趋多样化，此外，社会力量举办的各种各样非学历的、短期实用技能培训方面的机构，也发挥着十分活跃的作用。但是，我国民办学校在整個教育系统中所占比例明显偏低，还蕴藏着非常大的发展潜力。因此，多元化的办学不分彼此都要纳入到政府的宏观管理调控下，应当给予民办学校必要的政策和资源的支持。

根据全国教育工作会议《决定》、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》<sup>[9]</sup>的精神，在深化教育体制改革方面提出：“加快办学体制改革，积极鼓励、支持和规范社会力量以多种形式办学，基本形成政府办学为主，公办学校和民办学校共同发展的格局。”<sup>[10]</sup>在这种形势驱动下，民办学校将会获得更好的发展，多元化的办学体制必定会促进整个教育体制的改革和完善。

## 二、教育组织体制改革的困顿：营利还是非营利

近两年，由于我国内需不振，财政和货币政策难以启动消费市场，绝大多数商品都呈现供过于求或供求平衡的状况，于是，如何启动内需拉动经济增长，引起全社会的广泛关注。另外，由于教育经费紧张，教育供给不足，非义务教育特别是高等教育的供需矛盾日益突出。加上世界范围内的强化市场导向为特征的新自由主义经济政策的影响，教育组织是否应当成为营利性组织，也就是教育产业化、市场化问题再次成为社会关注的热点。

### 1. 关于“教育产业”问题

目前，我们国家已经从社会主义计划经济走向市场经济，我国的教育组织体制是计划经济时期的产物，其重要的功能是服务于社会。在市场经济条件下，现行的教育体制所面临的最大问题就是与市场经济发展的不适应性，特别是与当前知识经济发展的不适应性。有些人认为，解决这种不适应性首先应当认清教育的经济属性问题，教育的观念应从以下几方面改变：①教育机构依靠政府的投资渠道已经越来越受到资源的限制，因此必须寻找更多的更有效的资源渠道，以保证教育的发展与市场经济对教育的需求。②教育与商业相结合的教育产业化是迎接





知识经济挑战的必然趋势，应摒弃中国“学”与“商”水火不相容的旧观念，按市场规律重新审视教育，用经济规律来开发教育产业，促进教育产业化。<sup>③</sup>目前我国存在着经济增长与环境保护、社会公平与经济效益之间的突出矛盾，而发展教育是解决这些矛盾的重要手段，要把教育真正纳入经济范畴，按经济规律来发展教育，应按投入产出的经济规律来办事。教育产业化包括教育需求和产出的产业化，目前在于突出教育的经济属性，将产业经营及市场竞争机制引入教育领域，努力降低教育成本并提高教育成本的补偿，提高资源利用率，优化投入产出结构。<sup>④</sup>社会和个人支付教育的能力越来越强，许多企业积极转向投资教育市场，期望从经营性教育中获得较高回报，都是教育产业化的驱动力。<sup>⑤</sup>教育产业化的积极意义，在于促进教育工作进一步关注社会需求、把握市场导向、完善服务体系、树立效益观念、规范竞争秩序、实现教育发展机制的根本转变。<sup>[9]</sup>

从20世纪80年代中期起，中国就按国际惯例把为生产和消费提供各种服务的部门称为第三产业，把教育作为第三产业中的一个领域。1992年《中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定》再次强调了教育事业属于第三产业，是对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业。目前，在国民经济统计中，教育事业与文化艺术及电影电视业、卫生、体育和社会福利业，科学研究等同属第三产业中的第3层次，即为提高科学文化水平和居民素质服务的部门；而国家机关、党政部门和社会团体以及军队、警察等同属于第三产业中的第4层次，即为社会公共需要服务的部门。这样，正如政府和军队属于第三产业并未引起“政府（或军队）产业化”的争论一样，教育属于第三产业也不能自然导出“教育产业化”的结论。当然对于相反的观点我们也可以看到，总的来看，关于教育产业化的争论有3类观点：

第一类观点可称之为“营利性产业说”，认为教育中具有营利性的那部分是产业。一些人把“教育产业”作为与“教育事业”相对应的概念来理解，认为是“产业”就要按照市场经济原则进行经营，就有营利性。

第二类观点可称之为“特殊产业说”或“非营利性产业说”。认为教育是一种不同于行政管理部门的产业，也是一种不同于工商、金融、建筑、农业等产业的特殊产业，是非营利性产业。

第三类观点认为教育不是产业或不具有产业性，原因是：<sup>①</sup>受教育是公民的基本权利，教育是一种社会福利性事业，性质是公共产品或准公共产品，主要由政府提供，学校是非营利机构而不是从事经济活动的产业部门，教育不能作为产业而市场化。<sup>②</sup>教育并非物质生产部门，教育投资不是生产性投资，教育成果具有非物质性，因此不是产业。<sup>③</sup>把教育划分为第三产业只是社会统计的划分，并未涉及产业间经济联系的方式，教育与其他产业和部门的经济联系并非一定要通过市场交换。<sup>④</sup>教育产业是对教育供给的商品化，是把人才和劳动力视为商品的



误导。<sup>[9]</sup>

在这场争论中，我们很难确定教育的属性是什么，特别是教育组织是属于营利性还是非营利性机构，因为每种学说都有其理论和道理。虽然找不到一个普遍的理论或标准，但我们可以从大多数国家的发展经验和国际一些惯例的标准做出判断。

在发达的市场经济国家中，社会组织结构由政府、营利组织和非营利组织三部分构成。非营利组织作为一种组织类型，在国家的经济和社会发展中所承担的职能及组织的基本特征受到广泛关注。一些国家或国际组织在其产业活动统计体系中都把非营利组织作为一种组织类型对经济活动进行统计。

从有关非营利组织的分类（有关非营利组织的具体分类见本书第二章）可以看出，非营利组织的活动范围和服务内容也是相当广泛的，但从另一个方面看，又是相对集中的，主要是集中在社会公益服务领域。那么，我们如何看待作为非营利组织的教育具有“服务性”和“公益性”的特征呢？

国外教育服务一般分为3个层次：公共教育、非营利性私立教育和营利性私立教育（培训），三者资金来源不同，政策待遇也有所不同。在一些发达国家，公立学校主要由公共财政来支持，个人承担费用占的比重很小，而且大多数国家不允许公立学校进行营利性活动。即便是对私立学校，为了克服市场竞争的负面影响，促进教育机会均等，很多国家对具有非营利性的私立学校或其在校学生提供财政补助。而营利性教育培训服务则不能享受对非营利性私立学校的待遇，基本上按营利产业照章纳税。由此看来，当公共部门服务不足时，要么增加政府财政性投入，要么建立在合作基础上的服务供给新模式，也就是准许私营部门和社会团体（第三部门）进入公共事业项目<sup>[9]</sup>。

综上所述，我们可以肯定地承认教育具有多样性的特点，特别是应当承认教育具有一定的产业属性，但不能依此将教育一概定为产业组织，全面产业化。因为许多教育机构打着教育产业化的旗帜，一方面要求政府增加公共投资，另一方面将办学直接作为营利手段，乱办学、乱收费，内部管理混乱，缺乏民主监督，教育质量得不到保证。有些公办学校在享有财政投入和相应政策待遇的同时从事营利性教育活动，甚至使违规收费转为学校人员的“灰色收入”及“黑色收入”。在这种情况下，我们一定要坚持政府举办教育“不以营利为目的”，对社会团体和民间举办的教育一定要在今后的立法中明确“非营利”和“营利”两类<sup>[9]</sup>。对非义务教育如高等教育为缓解供需矛盾，可采用一定的“营利性”教育活动，但应当依法纳税。对于公立机构的义务教育阶段应当限制或不予进行“营利性”教育活动，同时政府应当加大对公立义务教育的投入，加大对非营利性的高等教育的投入，使教育发展真正做到超前性，起到科教兴国的作用。



## 2. 关于“教育市场”问题

“教育市场”问题，和“教育产业性”问题、“教育商品性”问题一样，是教育理论界和教育实际工作者有争议的理论问题和实践问题。肯定“教育市场”的观点大致有以下几种：

第一种观点认为，社会主义市场经济体制的建立，要求所有生产要素都要进入市场。除了金融、物资、房地产要进入市场外，人才、劳动力、技术和信息也都要进入市场，实现生产要素的优化配置。既然承认劳务市场、技术市场和信息市场的存在，就必然要承认与它们相伴生的教育市场的存在。教育市场是指学校（主要是高等学校、中等专业学校、职业技术学校）提供的受教育机会、人才及智力产品与社会之间的供求关系。有时也把国家、地方和学校举办的人才交流市场，如毕业生分配洽谈会、供需见面会等，叫做教育市场。

第二种观点是，教育市场可包括由师资和生源市场构成的内部市场，由学校和经费市场构成的中介市场，及由就业市场构成的外部市场。在社会主义市场经济体制下，随着人才市场、劳务市场、信息市场、科技市场等的发育与完善，必然形成教育市场。

第三种观点是，在社会主义市场经济条件下，学校的办学主体多元化，教育经费来源多元化。在遵守市场经济通行的等价交换原则和供求决定价格的法则下，受教育者为学校提供一定的教育成本补偿。这就形成了以学校和教师为供方，以用人单位、家长和学生为需方的选择性教育市场。

第四种观点认为，教育是产业，就得进入市场；没有教育市场的教育产业是不能存在的。教育市场是教育产业连接社会大生产系统的纽带，是沟通社会经济生活以及政治、文化系统的通道。不过教育市场是非完全竞争市场，是有赖于政府干预的有计划市场<sup>[8]</sup>。

国外也有人主张教育应“市场化”，其理论学说最早可追溯 17 世纪英国自由主义经济学家洛克和霍斯，以及 19 世纪的亚当·斯密。美国的诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼被看作是现代西方教育市场化的重要代言人。他认为，政府垄断教育导致效率低下，资源浪费，唯一出路是市场化。自由市场经济主义或制度经济学的学者，哈耶克认为，市场是教育活动的基础和依据，应将市场的竞争原则运用于教育领域。他们的思想深刻地影响着教育领域，90 年代日本开展的关于“教育市场化与国立大学民营化”的激烈争论，日本不得不将市场经济引入教育领域。

但是，对于教育市场的提法或将教育推向市场的做法，有许多人持部分否定或完全否定的态度。有的学者将教育与企业相比，论证了教育不能推向市场的观点<sup>[14]</sup>。诸如以下几点：

首先，学校的任务、价值取向和企业不同。企业的特点是功利性强，追求利润、追求经济效益是它的主要价值取向，因此它排斥一切非经济的衡量标准，排



斥非经济的保护弱者的政策，企业在市场上要严格遵循价值规律、供求规律和竞争规律。而学校的任务是培养人，它的价值取向不仅要重视经济价值，还要十分重视政治价值和文化价值，不仅要考虑经济效益，更要考虑社会效益。企业的价值取向是单一的，而学校的价值取向是多重的。学校教育不仅要为发展生产力，加速经济建设服务，还要为社会全面进步服务，因此，学校要面向整个社会，不能完全按照市场机制来运行，教育不能市场化。

其次，学校教育过程和企业生产过程不同。学校教育过程是一种精神生产过程，而不是物质生产过程。在企业生产过程中，“买与卖”的主体是统一的，企业首先以买者的身份将货币转化为生产资料和劳动力，然后进行生产活动，生产出一定数量的商品，最后又以卖者的身份将商品转化为货币。在学校教育过程中，“买与卖”的主体则是分割的。从表面上看，学校运用一定的教育资源，包括人力、物力、财力为社会培养人才，这时“卖方”是学校，“买方”是用人单位。从实质上看，学校不可能出售自己的“产品”，也不可能向企业那样，依靠自己的“产出”来补偿“投入”，并取得赢余。学校至多是从向学生收费和单位委托代培中取得一定的成本补偿。学校是非营利性事业，这在市场经济发达的资本主义国家也毫不例外。还有学校培养人的周期长，而市场具有瞬变性，学校不能象企业那样随时根据市场变化转产，而必须有超前和合理的预测，保持相对的稳定。学校要考虑社会当前和未来的需要，要对培养的人的一生负责，不能有短视观点。

第三，学校教育的对象和企业生产的对象不同。学校教育的对象是人，人是有主观能动性的，有主观能动性就有选择性，因此教育的“产品”就会出现差异。企业生产的是物，物是没有主观能动性的，因此企业可以用一个模子生产出同样规格的物质产品。教育的“产品”不是物质产品，而是劳动者素质的提高，是人的知识积累和劳动能力的增殖。这种“产品”是因人而异的，其价值在与社会交换时，也是不等价的。

通过以上的分析可以看到，虽然学校与企业在市场经济体制下，具有某些共同点，但有许多不同点，这些不同点决定了学校不能和企业一样推向市场，这也就使现行的教育行政管理体制仍然在国家政府的宏观调控下，有计划按比例发展教育事业。就是在一些市场经济制度下的国家，许多学者也在反思教育市场化的负面效应，以及政府对教育干预的失效。诸如，当公共部门经济学关注“市场失效”问题的时候，新自由主义经济学重点研究的是“政府失效”问题。但是在中国，这种情况却相反，正如美国前总统老布什的首席经济顾问迈克尔·博斯金所说的，中国政府的中长期政策是在教育方面加大财政投资和干预力度，这与自由市场经济学观念形成明显的对比。

### 3. 对上述问题的思考

我国在计划经济体制下，教育事业一直被视为由政府支出的公共性福利事



业,但是,由于政府财政支出范围过大,使得财政提供各种社会福利事业的覆盖面十分有限,直接受益人群只能集中在城镇地区。有些地方政府在税收薄弱的情况下,仍然用财政支出甚至利用政府信用进行借贷,直接投资各类工程项目,因此,我国“非营利性或微利性”的公共财政一直处于“缺位”状态。如果把教育一概视为公共产品完全由政府财政包揽,不仅发展中国家财政能力有限难以做到,即使是发达国家财力可以支撑,也未必有高效益。我国综合国力不强,地区发展很不平衡,特别是在经济转型时期,财政收入占国内生产总值的比例从1978年的35.8%下降为1998年的12%左右,财政支持公共事业的整体能力明显不足。

根据现代化建设和社会主义市场经济体制改革的要求,今后,政府将尽快退出市场可以有效发挥作用的经济社会活动领域,逐渐减少营利性财政运作,在继续扩大税基、增强财政整体水平的条件下,政府公共政策调整的主要方向,一是提高财政对于公共事业的重点支持能力,更多地承担本应履行的公共事业领域的责任;二是进一步鼓励社会力量积极参与公共事业。对教育来说,就是要在依法增加财政性教育投入的同时,因地制宜地制定有利于社会力量参与发展教育政策,探索适合国情发展教育的有效途径。

政府依法加大教育投入力度,是缩小地区间教育差距、实现教育机会公平的保障条件。当前,个别地区以“教育产业化”为名,不仅实行财政教育经费“断奶”,而且要求学校为政府创收。要避免政府因“教育产业化”而迅速推卸财政教育经费投入的责任,尤其要防止地方政府把非义务教育阶段作为营利性教育事业来办的倾向。政府应当加强宏观管理和调控,继续深化教育财政体制改革,建立各级政府合理分担公共教育经费的体制,加大上级政府对基层政府的教育财政支持力度,这是完善公共财政体系,推行积极财政政策的重要组成部分。

义务教育属于公共产品,应坚持以公共投资为主,强化政府义务教育投入主渠道作用,促进义务教育的就学机会、办学条件和质量的平等。同时,鼓励对各种符合国家有关法律法规的办学形式进行大胆试验,依法规范民办学校的产权关系和办学行为,促进其提高公共性(不以营利为目的的原则,经营的公开化,管理的民主化)。对于属于准公共产品的非义务教育采取多渠道筹措经费的政策,对依法办学、不以营利为目的的民办学校,要给予积极扶持,并尽可能实行优惠政策。对于属于私人产品的民办教育和培训服务,应通过立法严格界定其营利性性质,在税收政策上应按营利产业对待,与非营利教育事业区别开来<sup>[9]</sup>。

### 三、教育投资体制改革:建立公共财政体制

#### 1. 改革的背景

党的十一届三中全会以来,随着市场化改革推进,国民收入分配格局发生了根本性的变化,城乡居民和企业收入份额不断上升,财政收入份额不断下降。据统计,国家、集体、个人在国内生产总值中所占比重,1978年分别为32.1%、17.9%、



50%，1992年分别为12.9%、22.4%、64.7%。农村年人均收入和城镇年人均可支配收入，1978年分别为133.6元和343.4元，1997年分别达2090.1元和5160.3元，收入指数以1978年为100，1997年前者为437.44，后者为311.85。这就为居民和企业分担教育经费、实行多元化教育投入体制提供了可能。

生产资料所有制和经济体制的深刻变革，形成了政府、企业、居民多元的经济主体，改变了政府单一经济决策主体的格局，为投资主体多元化提供了制度保障。市场经济的逐步建立，根本上改变了经济领域资源配置方式，也改变了作为“准公共产品”的教育、尤其非义务教育的资源配置方式，这就为教育由“政府提供”、“政府生产”的单一格局，转向政府和市场共同提供和生产，提供了制度前提<sup>[2]</sup>。

经过这几年的改革与尝试，现在的教育投资体制已经初步形成了以政府财政拨款为主、辅之以用于教育的税费（教育费附加等）、对非义务教育阶段学生收取学费和对义务教育阶段学生收取杂费、发展校办产业与勤工俭学、支持社会集资办学和捐资助学，以及各种教育基金等（简称“财、税、费、产、社、基”）组成多渠道经费筹措体制。近年来，我国基础教育经费的来源结构发生了重大的变化。总的趋势是财政性教育经费和预算内教育拨款的比重下降，用于教育的税费、学杂费和集捐资等的比重上升。见表5-1。

表5-1 基础教育经费变化情况<sup>[2]</sup>

	1994		1997	
	基础教育合计	义务教育	基础教育合计	义务教育
基础教育经费总支出(亿元)	953.78	836.75	1622.89	1403.46
各项基础教育经费总支出%	100%	100%	100%	100%
其中:财政性教育经费	79.1	79.3	74.9	76.3
①财政预算内拨款	56.8	57.0	51.9	53.0
②用于教育的税费	12.1	12.5	14.2	14.8
③企业办学	6.3	6.2	5.0	4.9
④校办产业、勤工俭学等收入	3.4	3.2	3.2	3.1
⑤其他财政性拨款	0.5	0.4	0.6	0.5
社会团体或个人办学经费	0.8	0.9	1.5	1.4
社会捐集资	9.1	9.4	9.3	9.3
学杂费	8.0	7.6	9.9	10.0
其他教育经费	3.0	2.7	4.5	3.9

注：基础教育经费指普通小学、初中和高中的教育经费。

从表5-2中也可以看出，在1990年至1997年期间，政府教育支出增长速度从1995年以后变化不大，政府教育支出占财政支出比例也没有太大的变化，财



政性教育经费占 GNP 和 GDP 的比例也没有什么变化。从这一数字的变化看,今后,建立多渠道经费筹措体制,特别是建立各级政府合理分担经费的机制将成为教育投入体制改革的重要内容。

表 5-2 教育经费与经济发展<sup>[2]</sup>

(单位:%)

年 份	财政收入增长 速度	政府教育支出增 长速度	政府教育支出占 财政支出比例	财政性教育经费 占 GNP 的比例	财政性教育经费 占 GDP 的比例
1990	10.21	7.15	14.40	3.03	3.04
1991	7.23	7.88	14.24	2.85	2.86
1992	10.60	17.19	15.10	2.73	2.74
1993	24.58	19.61	14.57	2.51	2.51
1994	19.99	37.18	16.07	2.52	2.51
1995	19.63	16.34	16.02	2.46	2.41
1996	18.08	17.85	16.23	2.50	2.46
1997	16.78	12.03	15.61	2.54	2.49
1991~1995	16.27	19.27	15.37	2.57	2.55
1996~1997	17.72	14.90	15.90	2.52	2.48

## 2. 改革的基本内容

### (1) 财政拨款体制的改革

1) 财政对教育拨款实行了中央与地方分担,以地方财政为主的制度。这一举措体现了教育预算管理中的事权与财权的统一,明确了中央和地方的权利和义务,有助于增加地方对教育的投入。

2) 明确规定了多元教育经费来源以财政拨款为主,以及财政性教育经费和教育财政拨款增长的原则和数量。这种规定在新中国教育史上还是第一次,它体现了教育与经济发展的关系,约束了中央和地方政府的行为,保证了财政性教育经费和财政用于教育拨款伴随经济发展而稳定增长,在一定程度上缓解了教育经费短缺的压力。

3) 政府教育经费支出在国家预算中单列。这一规定尚在逐步实施中,因涉及政府机构内部权力和利益的再分配,实施还需时日。

4) 对教育财政转移支付实施了项目管理。这主要体现在义务教育。

5) 开始探索对高等学校拨款制度改革。目前,高等学校拨款制度改革方案尚在研究和拟订之中。

### (2) 城乡教育费附加的开征

教育附加费虽不在财政预算中列收列支,但具有税收制度的强制性与无偿性特征,由税收部门征收,专门用于义务教育,因而具有财政性质,属于财政性教育经费。这一制度自 20 世纪 80 年代中期以来已在全国范围内普遍实施,城乡教育费附加已成为教育经费的重要来源。



### (3) 非义务教育的学费制度

我国从 1989 年开始对高等教育象征性地征收学费，并于 90 年代中期，对非义务教育普遍实行收费制度。为了缓解非义务教育、主要是高等教育征收学费而可能出现的教育机会不平等，同时实行助学金、勤工助学、优秀学生奖学金、部分专业的专业奖学金以及贷学金制度。高等教育中的学生贷款将成为一项主要的学生资助制度。

### (4) 校办产业和学校有偿服务收入

改革开放以来，为解决教育经费不足，将发展校办产业和有偿社会服务，作为筹措教育经费的一项重要制度确立下来。目前，勤工俭学、校办产业、社会服务收入中的一部分用于教育发展，已成为中国特色的、筹措教育经费的重要途径之一。

### (5) 社会捐资、集资

动员社会各种力量为教育发展捐资，是教育融资的重要途径之一，已逐步形成一种制度。国家还鼓励非政府机构的团体和个人举办学校、发展民办教育，经费自行筹集，这也可视为教育财政体制一个组成部分。目前，我国还在探索通过教育银行、教育储蓄、教育基金等金融手段为教育融资。还利用世界银行教育贷款等外资来发展我国教育<sup>[2]</sup>。

## 3. 目前的形势与策略

“九五”期间，尤其是中央在召开第三次全国教育工作会议时决定，从 1998 年起至 2002 年年底中，中央本级财政支出中教育经费比例每年提高一个百分点，各级政府根据实际增大财政性教育经费投入的力度，教育经费连续几年保持较快增长。1999 年全国教育总经费 3349 亿元，是 1995 年 1878 亿元的 1.8 倍，平均年增长率为 15.6%，高于国民经济的增长速度。其中，1999 年全国财政性教育经费 2287 亿元，是 1995 年 1412 亿元的 1.6 倍，平均年增长速度 12.2%；财政预算内教育经费为 1816 亿元，是 1995 年 1028 亿元的 1.8 倍，平均年增长 15.3%。全国财政性教育经费占国内生产总值（GDP）的比例连续 4 年逐步增长，已由 1995 年的 2.41% 增加到 1999 年的 2.79%。

根据党的十五届五中全会关于“十五”计划的建议精神，我国将逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架，中央在第三次全国教育工作会议时提出，“政府的教育拨款主要用于保证普及义务教育和承担普通高等教育的大部分经费。地方各级人民政府要确保义务教育的资金投入并做到专款专用。在非义务教育阶段，要适当增加学费在培养成本中的比例，逐步建立符合社会主义市场经济体制和政府公共财政体制的财政教育拨款政策和成本分担机制。”<sup>[10]</sup>

尽管教育财政体制已发生了很大变化，教育经费有了大幅度增长，从而有力地推动了我国教育事业的巨大发展。但由于我国是一个“穷国”办“大教育”，





因此仍然面临教育经费短缺的约束。尤其 1999 年以来,高等教育大规模扩张,由此带动高中教育的扩张和中等教育结构的调整,2000 年要完成在 85%的人口地区普及九年义务教育,教育经费供求矛盾有增无减。为此,教育事业的大发展,需要进一步加大教育经费的投入。更需要在教育财政体制上的深化改革,积极进行制度创新,从制度上规范和保证教育投入的增加。首先,要依法规范和保证教育财政拨款的增长,确立各级政府教育拨款的分担比例;其次,要迅速建立规范的教育财政转移支付制度;同时,建立合法的高等教育学费形成机制与制度;此外,完善税收制度,形成社会捐赠教育事业的激励机制<sup>[2]</sup>。

#### 四、小结

20 世纪 80 年代以来的经济体制改革,要解决的是我国经济发展加速的动力机制和运行机制问题。具体地说,主要是有意识地在以下几个方面实现变革:经济运行要由原来的通过计划经济为主的方式转变为通过市场(从资源配置到产品经营)为主的方式来实现,按市场运行的规律办事,引进竞争机制;经济调控的主体构成由原来的政府一元的模式,转变为政府宏观调控和企业自主调控相结合的分层多元模式,使生产实践的主体对自己的经济行为负责,并具有主动发展的可能,从而激发经济活动者的内在活力;经济调控手段也由原来的以行政手段为主,转化为法律和经济手段为主。经济体制的改革所带来的变化,不仅冲击到政府和各个事业单位,而且对教育体制的影响也是巨大的。

教育体制的改革是缓慢的,面对变局,教育事业单位基本是以“不变应万变”。十一届三中全会以后,尽管对教育体制作了多次改革尝试,但由于支撑现在教育体制的两根支柱——计划经济体制和统招统配的劳动人事制度并未彻底改变,因而,教育事业单位基本还是按原来的模式运作的。但是,随着经济体制改革的深入,多元化发展的社会经济模式与单一的、高度集中、封闭僵化的教育体制之间的矛盾日益加剧,教育已经无法躲避、逃遁、排斥、对抗或应付这样的变局了。改革的关键在于从体制入手,这是教育全局性、根本性的问题。改革的重心就是需要重新界定在市场经济条件下国家教育事业的职能范围,并在此基础上收缩、调整和转换政府的教育事业管理职能,放松对一部分教育领域的直接管理,逐步建立起与市场经济相适应的现代教育体制。

具体来说,改变高度集中的教育管理体制应从两方面进行:一是给地方更多的自主权;二是给学校更多的自主权。中央主要负责方针、政策、指导思想、重大原则和全国教育事业发展规划等的确定及其它全局性的重要工作,并通过立法手段、经济手段、总结检查和督导评估等行政手段进行宏观管理和指导。要区别不同性质、不同层次的教育进行分类指导和管理。一般来讲,各类职业技术学校、成人教育学校和高等学校应有权逐步面向社会自主办学。基础教育虽已执行由地方负责,分级办学、分工管理的体制,但地方负责的权限还应扩大。凡吸引行业、



企业、社会参与的学校，可试行董事会制，按照产业那样来办教育<sup>[22]</sup>。

目前教育产业问题虽然是社会上的一个热点问题，但由于在理论和政策上认识还很不一致，为了防止将教育改革引入歧途，在政策提法上应当慎重，并加强必要的宏观调控和监督，注意消除教育“产业化”、“市场化”、“企业化”和“商品化”等观念可能导致的消极影响，防止不加区别地将所有教育服务和教育辅助性活动有偿化、商业化、营利化，防止打着开发教育产业的名义乱收费或进行不正当竞争，防止将市场竞争不适当地引入教育的某些领域。

公立学校受财政支持，在符合有关法律法规和产权明晰的前提下，对于公立学校相关的产业，应允许资本市场适度介入。合法利用资本市场发展教育产业的方式有，一是举办与教育相关的产业，与直接办学行为区别开来。比如创建产学研一体化园区、后勤社会化企业集团等，“以产养学，产学相长”；二是通过地方性法规具体界定不以营利为目的的微利标准，在滚动发展中允许适当回报。在条件成熟的情况下对《教育法》第25条第三款提出修正案经全国人大审议，营利性教育具有明确的私人产品属性，一旦确认其合法性，不应享有政府对非营利教育用地及税收等方面的优惠政策，同时在融资渠道和产权支配上也不应受到类似公益事业的限制，完全可以依法利用资本市场的任何形式运作<sup>[9]</sup>。

在我国民办教育发展到今天的时候，如何区分营利性与非营利性问题是民办教育继续发展的前提。国内有关学者建议可否对民办教育作出如下修正，从而使营利与非营利教育并行存在。

其一，对一部分民办学校放开约束，允许他们“以营利为目的”，允许他们完全按照市场的运行规则运作。这些学校可以收取高额的学费以及相应的其他各种收费，如果学校确实有市场的话。其实，如果学校收费太高，学生不来报名读书，学校自然会降低收费标准。但是，这类学校同时必须像企业一样，向国家税务部门按照国家的税收政策和标准纳税，首先是流转税，即学校所收取的所有钱款按一定的比例纳税；其次是所得税，即学校在一年运作后扣去成本后的盈余部分的一定比例。

其二，对大部分民办学校则继续执行“不以营利为目的”的办学目的。凡属于此类的学校，均必须严格按照政府规定的标准收取一定的学费和杂费，基本做到收支平衡即可，以使广大的学生及其家长不必负担过重<sup>[4]</sup>。

如继续教育是一种带有强烈个性和私人属性的学历教育和兴趣教育，从现在的形势看，这类教育活动不以满足社会共同需要为主要目标，所以应当推向市场，政府不必举办。为了加速继续教育这类教育市场的培育与发展，政府教育行政部门可以制定一些有关法规和政策，以指导、规范、监督和管理这类教育举办者的市场行为，推动中国教育服务市场的健康发展<sup>[3]</sup>。随着知识经济的临近，教育的经济功能将比以往任何时候都更加重要，所以探讨教育服务产业的出路问题



也是教育发展的一个重要组成部分。

当前,教育体制改革正在进行,方向已经确定。2001年6月15日《中国教育报》刊登了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,对未来的改革和发展,重点强调了三个大的方面:一是依法治教,贯彻《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国未成年人保护法》等有关法律法规;二是确立基础教育在社会主义现代化建设中的战略地位,坚持基础教育优先发展;三是深化教育事业单位改革,在管理体制上,重点指出要进一步完善农村义务教育管理体制,保障经费投入;在教学改革上,扎实推进素质教育,将思想品德教育贯穿教育的全过程;在人事制度上,实施教师资格制度、中小学校长的选拔任用和管理制度;在办学体制上,明确了基础教育、义务教育、学前教育、高中教育以政府办学为主,积极鼓励社会力量办学;在宏观调控上,加强督政与督学制度等<sup>[31]</sup>。《决定》详细地规定和明确了基础教育改革与发展的方向和目标,基础教育的改革必将会促进教育事业单位内部体制的深化改革、促进教育事业单位依法治教,加快教育的制度建设步伐。

### 第三节 发达国家教育行政管理体制及其改革

在上文所述的几个层面的体制改革上,教育行政体制具有尤其重要的地位。正是在这个层面上,现行教育体制保持了传统计划体制的特征。在我国已经加入WTO,政府体制改革势在必行的情况下,建立适应于社会主义市场经济体制的教育行政管理体制已经成为教育体制改革必须解决的问题。发达国家成熟的教育行政管理体制经验对于我国教育行政体制改革目标模式的选择具有一定的借鉴意义,所以下文就以美国和英国为例,介绍他们的教育行政管理体制。在每个部分,我们首先大致介绍一下该国的政治体制,然后介绍该国教育机构的设置情况,最后分别介绍基础教育和高等教育阶段的管理情况(包括拨款制度等等)。需要指出的是,即使是发达国家,其教育体制也是处于不断的改革之中的,所以文中也部分介绍了该国教育管理体制改革的一些做法。

#### 一、美国教育行政管理体制

教育体制由经济体制决定,但直接受到政治体制的影响。美国是典型的联邦制国家,不同于英国的君主立宪制。前者以分权为特色,后者则通常被人们看作是集权与分权相结合的代表。因而两国在教育管理体制上也各具特色,但由于教育自身规律的作用,也表现出某些共同的走向和趋势。

例如在教育经费的分配上都要考虑到均等、效益、优先的原则。就均等的原则来说,一是要考虑到各级各类教育在经费分配上的平衡,另一内容是指经费分配还要考虑到各地区之间的平衡,尤其是要注意到边远及贫困地区的教育,以使



各地方教育得到均衡的发展。效益原则是指教育经费的分配必须以有限的资源发挥最大的功效,以收益最大化为出发点。优先原则要求教育经费的分配要从时间、逻辑、顺序上来考虑,通常是以初等教育、中等教育或高等教育的顺序来进行,注重轻重缓急。

再如在教育经费的来源上,虽然各国不尽相同,但一般都有税收、学费收入、捐赠款项、经营收入、借贷款项和发行教育公债等,其中前三项为主要的经费来源。一国公共行政或公共事业的经费,均需依靠税收来维持。教育事业(以普通教育为主)为公共事业之一,因此其经费来源无法脱离税收,这在各国是相同的。

### 1. 美国政治体制简介

美国政治体制的基本特点是“三权分立、牵制与平衡和地方自律”。这一政治体制将最高行政权授予总统,将最高立法权授予国会(参议院和众议院),最高法院则拥有司法权。联邦宪法第十条规定:凡是联邦宪法中未授予联邦的职责一律由各州和地方政府承担。仅此一条就为各州和地方政府的权限划定了范围,即那些联邦宪法中未提及的和未禁止的权力,各州和地方政府均可以行使,保留了地方的自治权力,并使中央与地方政府相互制约,达到某种程度的权力平衡。

各州拥有自己的议会、法院和行政。在联邦制条件下,中央与地方各级政府各自的权限及相互关系,在宪法中有明确的规定。根据宪法,国会有权制定税则,征收关税、发行公债,管理各州之间的商业,颁发专利权,以及制定“一切必要和正当的法律”,从而执行其他方面的职责,与此同时,宪法还赋予各州以立法权、实行地方自治的权力。各州都有自己的州宪法,一旦州宪法与联邦宪法有冲突则以后者为准。

所以,长期以来教育一直是各州和地方政府的事情,中央政府从不直接拨款给各个学校,只是以资助、奖学金等其他方式参与教育财政的支出。近年来,联邦政府对教育的支出量呈现出上升的趋势,对残疾儿童的资助、为缩减班级规模的经费支出等专项支出在绝对额和相对量上都在不断加大。同时,在原有的联邦资助项目的额度进一步加深的前提下,还新增了不少支出项目。

以前作为教育财政支出最大户的地方政府在总的教育经费开支中的比例在缩减,并逐渐落后于州政府,一改地方>州>联邦的格局,形成州>地方>联邦的局面。

### 2. 相关教育机构设置

美国的教育管理组织分为联邦、州和地方三级。联邦教育管理机构称为教育部,州教育管理机构是州教育委员会及其执行机关教育厅,地方教育管理机构是地方教育委员会及其执行机关地方教育局(Office of Superintendent)。

#### (1) 联邦教育部

1979年联邦教育司(署)提升为教育部,机关地位与其他各部平行。但其管理权并没有随之增加,并没有从各州手中夺得任何管理权力。《教育部组织法》



中说：“国会设置教育部，目的在于保障州政府、地方政府和公私立教育机关在制定教育政策和行政管理上的权利，并增强它们对自身教育工作和政策的控制。教育部的设立并不增加联邦政府对教育的权力，也不减少州、地方和州其他机关所保留的教育责任。

为便于与地方进行接触和保持联系，教育部设有 10 个地区联络处，又设有许多审议机构，供教育部咨询。以便更有效地协助州、地方、私立机关、学生和家長执行其教育任务。

教育部的职权主要是三项：即经费补助、教育研究与教育统计。

第一，经费补助。联邦教育管理机构执行国会补助地方教育法案的工作早就开始，过去教育司（署）执行的重要法案有：《国防教育法案》、《民权法案》、《高等教育法案》、《初等和中等教育法案》、《职业教育法案》等。

联邦对教育事业的补助逐年增加，1974 年度合计补助款为 179 亿美元，1977 年度则增至 263 亿美元（注意：应考虑物价因素）。但至今经费仍然很紧张。

第二，教育研究。教育部的第二职权是进行教育研究工作，并将研究成果加以报道推广，以促进美国教育的发展。为便于进行研究发展工作，建立了不少研究发展中心和地区教育实验室。1972 年国会通过成立国立教育研究所，专门负责研究发展工作的进行与协调。教研所本身可以进行教育研究发展工作，也可以用经费来补助或从技术上协助其他公私立机构和个人的教育研究工作。

第三，教育统计。教育部的第三职权是进行教育统计，以报道全国各地教育的实况，供联邦和地方进行教育政策时参考。为了进行统计工作，教育部设有国家教育研究中心，负责国内外有关教育统计资料的搜集和传播。

自 1962 年以来，为了报道教育统计结果，联邦教育管理机构每年出版一本专刊，名为《教育统计摘要》，报道的内容包括各级各类学校的校数、学生数、教师数、地方教育管理区域（学区）数、教育经费的收支、图书设备、研究发展工作、国际教育等。

## （2）州教育管理机构

州教育管理机构有两个组织，一为州教育委员会，一为州教育厅。前者负责决策，后者负责执行。

州教育委员会是州的初等和中等教育管理机构，高等教育则另设委员会管理。多数州的教育委员会兼管职业教育，少数州另设州职业教育委员会。

州教育委员会的主要职权有：①制定州的教育政策和必要的规章，以执行州宪法或州法律所赋予的职责；②根据州教育厅长的推荐，任用州教育厅的专业管理人员，并核定其薪金；③根据州法律制定教育人员证书的颁发和撤消的标准和手续；④制定分类、核准立案及认可公私立学校的标准；⑤核准教育厅所提出的州教育预算案，并转呈州长和州议会审核；⑥规定保存完善的教育纪录和会议纪



录的制度，并规定搜集报道教育信息资料的办法；⑦规定评定教育进展情况的制度；⑧向州长及州议会提出年度工作报告，报告州教育委员会和州教育厅的工作情况，并报告全州教育财政、教育情况、教育进步和教育需求的情况；⑨考查州的教育情况和需要后，向州长和州议会建议制定新的教育法令或修改现有的法令，以适应情势的需要；⑩解释所制定的规章命令的疑义，并听取裁决规章命令所引起的争论和纠纷；⑪接受和分配州或联邦政府及其他机构所提供的经费、财物和服务等；⑫通过教育厅提供有益的教育视导、咨询服务和物资，以促进州教育事业的发展；⑬规定州教育厅与州教育委员会之间的权责关系。

高等教育的管理另设高等教育委员会负责。其职权主要有三个：①甄选并任免校长，并核定教授的聘任；②制定教育基本政策，供校长和教职员处理校务的依据；③筹集和管理经费和校产。高等教育委员会通常分设几个小组委员会，分小组办事，如执行委员会、财务委员会、设备委员会、捐赠委员会、学术委员会、学生事务委员会、关系或发展委员会、组织委员会等。

私立小学、中学和大学另有其自身的校董会负责管理，其成员多是创校者或资助者。

州教育厅的职责主要有三项：①领导职责。领导州和地方的教育工作的改进，工作内容包括：计划、研究和评价、实验和革新、咨询服务、举办在职教育、师资培养、颁发师资证书、课程认可、促进公共关系等；②监管。即执行州教育法令，要求公私立教育机构遵守州法令并达到州法令所规定的最低标准。如有违规定，则强迫其执行，以维持民众的利益；③认可与鉴定。对中小学的官方认可由教育厅鉴定。另外，专业认可机关也办理认可工作，但属于非官方的认可。

### (3) 地方教育管理机构

地方教育管理机构包括地方教育委员会和教育局两个单位，前者负责决策，后者负责执行。

地方教育委员会的权力在各地有所不同，但一般来说有为学校征税、雇请人员、制定教育计划的权力。除最小的学区外，委员会还指派执行官员即学区督察长负责学区的教育行政事宜。

教育局的职权一般包括：①设立和管理地方公立小学和中学；②征收筹集地方教育经费；③编制地方教育经费预算；④制定地方教育政策和计划；⑤甄选和任用地方教育人员；⑥裁决地方教育上的纠纷；⑦选择中小学的教材和教科书；⑧制定地方教育人员的薪级表和福利制度并支付之；⑨为地方教育人员提供在职进修教育；⑩视导地方教育机构；⑪考核地方教育人员。

## 3. 基础教育阶段

### (1) 政府财政支出

美国财政联邦制的核心问题就是税收职能和财政支出功能在各级政府间的分



配。美国的行政辖区依次为联邦（即中央）、州、县、市、镇或乡、学区和特区，州以下各级政府统称为地方政府。其中学区和特区功能比较单一。三级政府在征税方面各有侧重点，联邦政府以所得税为主要税源；州政府以销售税为主；地方政府的税源则多来自财产税。

按照美国宪法，州和地方政府有责任提供公共服务。他们的主要职责是提供国内公共服务，如公共教育、法律实施、公路、供水和污水处理。联邦政府的主要职责是保持宏观经济健康发展，同时也要向州和地方政府提供拨款、贷款和税收补贴。学区，即地方学校行政区，是美国负责管理公立中小学校的机构。其经费是独立的，学区董事会有权征收和支付教育经费，而不须经其他行政机关（如县、市政府）的批准。可以直接接受联邦政府或州政府的拨款。也就是说，联邦、州和地方政府都向教育提供经费，1992年教育的总支出中联邦政府占7.6%，州政府24.5%，地方政府67.9%。当然，这里的教育是包括义务教育和义务后教育，单就义务教育来看，州政府和地方政府分别占到47%左右。

美国公立中小学校的教育经费主要来源于地方和州两级政府。从历史发展来看，中小学教育经费原来主要由地方负担，但州政府负担的经费逐年增加，到1978~1979年度，州政府拨款首次超过地方政府，达到当年经费总额的45.7%，地方政府则负担44.5%的经费。联邦政府和州政府对公立中小学教育投资的比例以1940年为分界点。在此之前，分别是0.4%和16.9%，之后猛升到1.8%和30.3%。此后四十年，这一比例不断攀升，到1980年，联邦政府的投资比例达到历史最高点9.8%，州政府达到46.8%。此后，又有所下降，基本形成稳定的格局。见表5-3。

表5-3 美国三级政府教育投资的负担比例<sup>[37]</sup>

(单位：%)

年度	联邦政府	州政府	市地
1920~1930	0.4	16.9	82.7
1939~1940	1.8	30.3	68.0
1949~1950	2.9	39.8	57.3
1959~1960	4.4	39.1	56.5
1969~1970	8.0	39.9	52.1
1979~1980	9.8	46.8	43.4
1982~1983	7.1	47.9	45.0
1984~1985	6.6	48.9	44.4
1987~1988	6.3	49.5	44.1
1989~1990	6.1	47.2	46.6

由于美国分权制的特点，联邦、州、地方在所承担教育支出的比例在各州存在很大差别。如90年代以来，在全部教育支出中，由州政府负担的比例从夏威夷州的91.3%到新泽西州的7.5%；地方管理部门负担的支出比例从新泽西州的



89.8%到夏威夷州的 0.1%；联邦政府承担的支出比例则从密西西比州的 16.6%到新泽西州的 2.7%。在美国的各州中，夏威夷州和华盛顿州比较特殊，这两个州实行全额拨款制度，但此时州内的学区已不享有税收政策。

美国宪法虽然没有赋予联邦直接管理教育的权利，但由于教育属于一般福利范围内的事业，联邦也有权为教育征税和拨款，并通常以立法的形式来实现这一职能，如 1958 年的《国防教育法案》、1965 年的《初等和中等教育法》。其中《国防教育法》旨在用联邦经费补助各州和地方办理下列工作，即①补助大专院校办理学生助学贷款，②补助州和地方教育机构加强数学、科学和语文方面的教学，③补助大学开设研究生奖学金，④补助中小学改善其辅导、咨询和测验工作，⑤补助大专院校加强外语学习和训练工作或设立外语研究所，⑥补助地方加强电化视听教育的研究和推广，⑦补助地方设立区域性职业学校，⑧补助各州教育机构改善其统计工作。

一般说来，联邦政府是以专项拨款的形式来资助地方教育。因为免税的联邦设施如军事基地建立在某地方学区，联邦政府就要通过专项拨款来补偿地方学区在经济收入上的损失；为了国家利益，主要是国防和福利，联邦政府也拨出专款资助教育。这些拨款必须专款专用，不得挪作他用，否则将“扣留经费”或予以“司法审查”。

除颁布教育法来拨款资助外，联邦政府每年还通过预算资助教育。每一个资助项目，不仅明确规定了资助的对象，而且规定了资助的额度，如第一个项目主要是为中小学家庭处境不利的学生提供补偿教育服务，1983 年度的经费总共为 30 亿美元。

前面曾经提到，美国地方学区虽然有权征税，但由于各地所能够征得的税款差异比较大，从而造成各学区之间在教育经费上也出现巨大的差距，这就要求州政府根据各学区的实际情况予以财政资助以谋求一州内教育的均衡发展。州对地方学区的补助拨款通常采取以下几种形式进行。

1) 统一拨款 即按照一个学区注册的学生人数来分配教育经费。州根据教师的工资表和学生单位测量来提供一笔固定的数目。

2) 对等拨款 又称匹配拨款。州常常资助一些特定的项目，并要求地方也相应地增加资助该项目的资金。用这种方式资助的最为普遍的项目是学校的基建。

3) 均衡拨款 即按照接受补助的地方学区应当承受该学区经费资源的反比关系来进行经费的分配。如对于最富的学区，州与地方的资金比例是 1:7，州每出 1 美元，地方就出 7 美元；而对于最穷的学区，则可能是州出 7 美元，地方出 1 美元。美国许多州都采用这一方式。

此外，美国政府对私立中小学的资助通常也按照以上方式来进行，但政府资助的程度显然要比公立中小学小，存在一部分来自学生家庭的资金。





政府的对教育的财政支出最终来源于国民税收。以美国密执安州 1990 年的数据为例说明其基础教育经费的来源情况。见表 5-4。

表 5-4 美国密执安州基础教育经费来源<sup>[36]</sup>

收入来源	构成比例 (%)
各种所得税	29.4
销售税和公用事业税费	25.4
企业税	15.4
交通运输税费	8.9
其他税收	8.0
其他收入	8.9
彩票收入	4.0
合计	100.0

按照密执安州政府的规定，销售税收入的 60% 必须用于中小学教育，而彩票收入的全部纯利润均用于基础教育。

## (2) 财政支出方式改革

随着教育在国家经济增长、综合国力提高中作用的凸显，随着各国经济体制的转轨或融合，对教育的地位、作用，对教育在新的世界背景下的定位越来越成为社会各界关注的焦点。以知识为基础的经济必然是以教育作为知识创新的发动机，提高教育质量，抬升教育品质乃社会之热点。

近年来，在“新自由主义”思潮的影响下，教育与市场之间也建立起了密切的联系，尤其是在高等教育领域，从经费的筹措、学校招生到教师管理体制的改革等方面都或多或少地引入了某些市场运作的机制。而在基础教育领域的某些改革中我们也能够看到市场的影子，在义务教育投资国家主体化原则的制约下，这种具有市场性的改革以支出方式的革新为着眼点，而且也在某种程度上为私立中小学教育的发展提供了新的契机。

1) 校本管理 (School Based Management, 简称 SBM) 校本管理即将教育的具体管理、运营权限进一步下放给学校，以使学校类似市场竞争中的独立企业一样，拥有可以进行创造性劳动的充分的自主权和独立性。这是学校进入类似市场的环境的前提条件。自主权的下放大致有如下原因：①追求效率。②改革官僚主义。③增进民主与参与。④改善经费短缺的问题。

美国实施以学校为基础的管理 (SBM)。美国传统上学校的管理、教务的推展，都是采用“自上而下”的方法。地方教育委员会指示局长，局长监督校长，校长推行局长的指示、督导教师，教师授课、管理学生。改革针对学校这种过分集权化、官僚化所呈现出来的种种弊端，力图赋予各个学校充分的自主权和灵活性以创造性地对教育目标作出反应，首要的是满足学生的需求 SBM 于 80 年代末



首先在达德县、芝加哥、洛杉矶等美国的大学区进行实验，进入 90 年代以后，正逐步推广开来。当今的 SBM 在美国已发展成为多种模式，但都有一个共同的基本点，那就是在每个学校现场里都创设一个地方学校委员会（Local School Council），该委员会通常由校长、教师、及其他社区成员组成，然后通过授权于这个委员会来实现学校管理的自主性。

2) 择校（School Choice）“择校”一词在英文中为 school choice，即指学生有选择学校的自由，而不受地域的限制。这里需要说明的是，由于义务教育年龄段的儿童对自我的认识和把握都还不足以使其能够在就学上作出理性的选择，因而择校的决策一般由儿童的父母来决定，因此“择校”实际上是父母为儿童上学作出的选择。另一方面，从理论的角度，可以在全国范围内进行选择，但从现实的角度，这一做法是不可能的，而之所以强调不受地域的限制，旨在打破以往“划片入学”的做法，使其在更大的范围内进行选择，同时由此所付出的额外成本由政府负担，从而减少择校的约束条件。

美国实行家长自由择校计划（Parent Choice）。在美国的绝大多数州里，义务教育阶段，受教育者在选择受教育的学校方面的自由受到很大的限制，实施义务教育的学校尽管存在这程度上的差距，但基本上皆处于国家的干预之下，其依据便是给所有人施以平等的教育这一教育机会均等原则，受教育者只能在学区内由公共教育当局指定的公立学校就学。虽然，受教育者拥有选择私立学校的自由，但一方面由于私立学校所占比率不大，另一方面由于上私立学校必须由家长自己承担全部学费，政府不予财政援助，实际上大多数家长只能让自己的孩子在所在学区指定的学校就读。

改革以来，越来越多的美国人支持教育中的选择，是因为这样做有以下好处：使更多的家长参与教育，使教育体制能更好地满足少数民族和不同宗教信仰者的需求，增加某些社会经济条件不利的学生的机会。尽管扩大家长教育选择权的呼声日益高涨，但选择权的范围上存在着不同意见：一种意见把范围扩大到包括私立学校在内的所有学校；一种意见要求打破学区制，允许学生跨学区选择公立学校；第三种意见允许学生在学区内选择学校。由于与家长自由选择计划相配套的是要求对教育财政拨款制度的改革，即教育经费不再是直接分配给学校，而是随学生走，哪个学校招生多，哪个学校获得的经费就多，因此，家长自由选择权回促使各学校提高教育质量，否则，就会被抛弃。对于这三种意见，美国联邦政府在里根、布什总统执政时期较倾向于第一种观点，而现今的克林顿总统则表示明确支持家长在公立学校范围内的自由选择。三种家长自由选择计划在州和地区两级皆有各自的实验，但受到普遍赞同和广泛支持的是第三种家长自由选择计划。因为，从现实的角度考虑，跨学区择校和跨公立择校虽然比之学区内的择校更公平，但其操作的成本却远远大于学区内的择校，实施起来显得有些得不偿失。



3) 特许学校 (Charter School) 特许学校, 又称租赁制学校、宪章学校, 即由以部分学校教师为主的团体组织形成学校管理委员会, 与相应的学区形成合同关系, 独立于学区, 但由于与学区签定有合同, 即在学校活动展开之际获得来自于官方的部分资金。相当于我国的公办民营学校。

宪章学校运动最初由教师 Ray Buddy 提出, 从 1994 年底开始, 而后逐渐普及全美。它是根据特定的合同或许可状来开办的公立学校, 是公立私营性质的学校。作为自筹资金的补偿, 学校在招生、聘任教师、课程设置等方面拥有相应的自主权, 当然, 另一方面, 作为官方资金投入的代价, 部分课程标准、体现教育公平性等方面的内容让位给政府。与传统的公立学校、私立学校相比, 宪章学校有点像公立与私立的混血儿, 既要对公众又要对顾客负责, 一方面不收学费, 由公共税收支助; 另一方面, 又不受众多规章制度的约束, 自主权扩大了, 学校开展教育活动、进行教育研究、提高教育质量、激励学区竞争的动力和自由度都增强了。

经验表明, 自从宪章学校举办以来, 至今, 在美国各州, 以宪章学校形式进行的 SBM 的数量在不断扩大, 其前景被人看好。目前, 遇到的最大困难是经费困难和设施不足。还有另外一些问题, 如加州的“合同学校”似乎对学生的学业成绩关心不够, 更多的是关于财政方面及纪律与安全。

4) 公立学校私营化 在美国教育自由化的大潮中, 除了各种私立学校的应运而生和进一步发展, 还有另一种形式的表现, 即公立学校私营化。这一趋势的目标旨在: ①减轻政府财政支出的负担; ②提高学校经营管理的效率; ③增加教育供给方式的多样化和选择性; ④提高学校对其消费者的责任感。采取的策略有: ①公立学校所有权的转移; ②在不对现有制度重新设计的前提下调整公私学校间的平衡; ③增加政府对私立学校的财政等方面的支持; ④增加私人对公立学校财政等方面的支持。

90 年代美国公立学校私营化的形式有: ①私营部门签定合同; ②与商业界和私人基金会建立伙伴关系; ③聘用“独立教师”。公立性质学校的存在在历史上和现实中都是有道理的, 而 90 年代学校私营化的目标最根本在于强化管理, 保证学校这一社会组织在面对激烈的市场竞争时能够顺应时势, 变政府垄断为尊重消费者个人的择校行为。

5) 凭证计划 (Voucher Plan) 教育凭证 (Voucher), 又称教育券。以税款资助和靠民间资助的凭证制度, 遵循四项原则: ①消费者选择; ②个人提升; ③促进竞争; ④增加就读私立学校机会。但最为普遍的是“资金跟随孩子”的做法。有关教育券的探讨起源于 1955 年弗里德曼有关教育市场的研究, 另一经典理论由 Peacock 和 Wiseman 于 1964 年提出。他们认为, 凭证不应有统一的价值, 来自低收入家庭的学生获得价值更高的凭证, 可通过直接给予和税收减免两种形



式。1970年 Jenck 提出首先给予平均成本，而后给予低收入家庭进一步的补偿，使得凭证价值=学费。为促使学校为吸引学生而展开竞争。

凭证计划的提出是针对公立学校的无效，一是学校以预算最大化为目标所导致的无效投入，一是教师积极性的调动，因此，凭证计划从这一角度出发，旨在扩大自由、增进效率。但凭证计划在实施过程中也受到了种种阻挠，人们仍然继续支持传统的公立学校，原因在于：①公立学校传递统一的价值和知识；②父母不愿或不能在对学校质量作出判断；③多数人不愿资助只拥护少数人意愿的私立学校；④由于与高社会背景同学同校，低社会背景也获得私人收益；E 出于政治稳定的考虑。凭证制度的效率从以下三方面展开：①生产效率。教育产品，如考试成绩、学生态度的变化、辍学率、出席率、上大学的比率等；投入有教师量、经验、教育学历、家庭、社区、同伴等。凭证计划有助于使同等产出的条件下投入最少，或者是同等投入的条件下产出最大。②成本效率。教师并无统一的模式，教师的工作更大程度上受个人动机和性格影响，而不是工资。校长可自由对认为好的教师给予奖励。私立与公立相比，成本低，学生分数低。③配置效率。如果系统能够以消费者接受的价格提供各种教育服务，则是有效的；另一方面，提供形式多样，方法多样的教育。

尽管不同的学者对教育券的影响看法不一，但目前仍未有公认一致的理论 and 行之有效的实证措施。实施教育券制度涉及到制度的变迁问题，制度的转变是否成功依赖于制度变迁成本的大小，包括凭证计划本身所涉及的内容，如信息提供、学校参与、评价等；现存公共教育体系的特征；凭证计划实施的环境；家长行为的反应。

#### 4. 高等教育阶段

美国是当今世界上最典型的高等教育分权制国家，管理学校的责任主要由地方教育行政部门来承担，从而有利于各州、各地方、各院校发挥积极性和创造性。各院校都力求适应市场的种种需要，包括适应政界或公众舆论、适应学生需求的变化、适应毕业生就业市场和科技界变动发展的需要等等。但这种“各自为政”的体制也给长期性和全局性的规划工作带来了麻烦。

20世纪50年代末期以来，随着高等教育规模的急速扩大，高等教育在国际和国内的地位显著提高，美国联邦政府对高等教育的干预也明显增多，各州政府对高等教育的管理也普遍加强。

1965年美国历史上第一次颁布了《高等教育法》，此法案授权当时的教育署，即1979年以后的教育部：①补助大专院校办理社区服务和在职教育，以协助解决住宅、贫穷、娱乐、就业、交通和健康等社区问题；②补助高等教育机构购置充实图书资源；③补助高等教育机构及图书团体培训图书工作人员；④补助高等教育机构和图书馆组织进行有关图书方面的研究，并把研究成果加以推



广；⑤补助经济困难的高等教育机构，改进其学术水平；⑥补助大专院校学生接受高等教育，尤其是补助低收入家庭子女有能力者接受高等教育；⑦补助高等教育机构，加强培养各级学校的师资；⑧补助高等学校改进其教学；⑨补助高等学校购置设备；⑩补助高等学校进行校际合作计划，共同使用图书、实验室、教室、闭路电视、电脑等设备，以建立知识网；⑪补助高等学校扩充并改进其研究和教育；⑫补助州和地方扩充并改进其社区学院和职业教育；⑬补助大专院校发法学院扩充改进其现场审判经验工作。此后，联邦政府频繁颁布以高等教育为主题的法案，将其对高等教育的调控合法化。

#### (1) 联邦政府对高等教育的调控

由上文可以看出，联邦政府主要通过财政资助和教育立法来影响美国高等教育的发展。联邦政府对高等教育的财政资助通过多种方式予以实施，主要体现在下述几个方面：

1) 高等教育机会资助 这是联邦政府对大学生资助的一种主要形式，联邦政府通过资助家庭经济困难的学生（即家庭收入不超过法定贫困线 1.5 倍）和家庭第一代上大学的学生，旨在扩大高等教育的机会，这一资助一般是通过赠款（即 Grant，相当于无偿助学金）的方式来实现的，这一资助约占资助总数的 65%-70%，享受此项资助的学生超过 50 万人。

2) 实施与学术、行政等方面有关的特别项目，如“合作教育”等。

3) 通过设立科学研究助理和赠款

在由国家确定的学科领域里帮助攻读硕士和博士学位的学生，平均每年约 3000 万美元。近年来，联邦政府将此项资助的标准提高到每人每年 1.4 万美元，并免交学费。与此项资助类似的另一项资助的设立专门资助金。资助攻读学位的女生和少数民族学生。此项资助一般由大学向联邦政府提出申请，联邦政府批准后由大学来选择学生。资助标准是每人每年约 1 万美元。

4) 设立学生贷学金，通过补贴贷款利息，即政府补助学生贷款利息与市场利息的差额部分，对学生进行资助。

具体说来，联邦政府的作用主要体现在学生资助和科研项目拨款两大方面。对学生的资助，联邦政府使用三种拨款方式拨款给高等学校，如给学生的资助拨款，通过学生给了学生所选择的学校，而不论该高校是公立的还是私立的；联邦政府通过资助学科、科研和教授的具体项目资助高等学校，作为对研究项目的补助。或改进高校教学质量。

应当注意的是，与州政府对高等学校的直接调控相比，联邦政府对大学的影响还是相对有限的。

#### (2) 州政府对高等教育的管理

州在高等教育的管理中，具有广泛的权力，主要侧重于在经费拨款和使用上



的管理。

与联邦政府的作用相比，州高等教育立法具有强制性，州对高等教育的拨款也具有强制性，并有明确而全面的规定，包括拨款标准与准则、拨款程序、拨款重点与范围、拨款经费的使用方向等。

美国各州政府通过对高等学校财政的管理来实施并履行对高等教育的管理职责。

首先，州政府通过高校拨款调控高等教育的规模，拨款标准依学生数核定，并通过设定拨款最高限额控制、指导大学的发展规划和调控高校招生人数，从而达到调控高教发展规模的目的。

其次，州政府对高校的学科专业设置尽管没有直接的权力，但所有新设置的学科要想得到州政府的拨款，均须经过严格的审查和评估，这就为州政府规划本州高等教育的健康、有序发展提供了有力的保障。

第三，利用拨款调控高等教育的办学条件和资源配置。如美国有的州通过政府赠予土地、或通过发行公债等方式设立学校永久基金，并依照宪法设立高等教育资助基金，资助经州按标准批准的大学基本建设项目。即使是大学自筹基建经费，也必须通过州的审批才可实施，这样，保证了基建项目完成后的日常运行经费（包括维修费）的可靠来源。

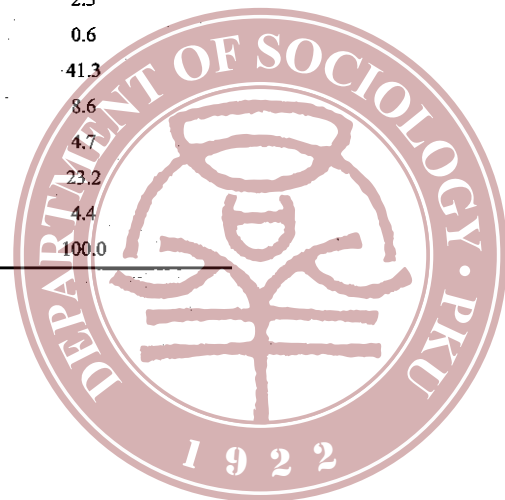
### （3）高等学校的经费来源

1) 学校总经费 在长期的实践中，美国高等教育形成了多渠道经费来源的体制与机制，尽管公立高等学校和私立高等学校在经费来源结构比例上有所不同，但经费获得的途径和格局基本上是相同的。根据美国高等教育年报（The Chronicle of Higher Education）的统计结果，近年来，美国高等学校的经费来源渠道主要有：联邦、州和地方政府的拨款、学生及其家长负担的学杂费、学校社会服务和附设企业收入、社会各界和校友的捐赠、学校基金等（见表 5-5）。

表 5-5 美国高等学校经费来源构成（1995 年） （单位：%）

经费来源	公立高校	私立高校
联邦政府拨款	10.7	14.9
州政府拨款	36.9	2.3
地方政府拨款	3.7	0.6
学杂费	18.0	41.3
社会各界和校友捐赠	4.0	8.6
学校基金	0.6	4.7
销售与服务收入	23.4	23.2
其他	2.7	4.4
合计	100.0	100.0

（资料来源：The Chronicle of Higher Education, September 1, 1995.）



通过上表可以发现，在公立高校中位居第一位的是政府拨款（占 51.3%），而在私立高校中却位居第三（17.8%）；销售与服务收入在两类学校中均位居第二，且比例十分接近（公立：23.4%，私立：23.2%）；在公立高校中位居第三位的学杂费收入（占 18.0%）在私立高校中位居第一（41.3%）。

值得注意的是，从联邦政府的拨款来看，私立高校大大超过公立高校，前者为 14.9%，后者则为 10.7%。

2) 学校科研经费 美国高校的科研经费同样也是多渠道筹措的，它们包括：

①科研经费的主要来源是联邦政府各职能部门的科研拨款，在不少州，来自联邦政府的科研拨款占州高教科研经费的总数为 30%~60%，成为大学科研经费的主要来源，这种拨款往往采取招标后的合同制方式进行，从而保证科研项目的高质量和相对的低成本。

②政府鼓励高校与工商业界的广泛联系，并通过合作或委托科研的方式为工商业服务，同时，取得工商业对高校科研的支持与投入，尽管来自工商业的科研经费在各州差异比较大，但其经费占科研总投入的比例有的州高达 25%~35%。

③美国各州规定州立高校来源于政府的学校基金，其中部分必须投入到学校的科研上，从而为本州的社会经济发展提供支持，为此，美国各州都有来自学校基金的科研投入，一般达到总科研经费的 10%左右不等。

美国高校科研经费在拨款、使用与管理上采用完全的项目管理方法，按照科研经费的拨款要求，选用相应的方法。一般来说，科研经费往往是一种专项经费，即使基础研究，每年联邦政府、州政府和地方政府都有不少的投入。

## 二、英国教育行政管理体制

### 1. 英国政治体制简介

英国政府体制的主要特征是“议会主权”，即指由国王、贵族院（House of Lords）和平民院（House of Commons）组成的议会，可以根据自己的判断，就任何自己认为适合立法的问题制定法律。在宪法下，没有任何其他权力能同议会相制衡，议会的立法权是无限的。

英国政府的另一个特征是所谓“法治”。“法治”起初是指君主的权力必须来自法律，并受立法和司法的限制。在议会中，国王和上院的权力实际上是有名无实的，而下院则是议会中占有最重要地位的机构。政府首相由议会中的多数党领袖出任，组织政党内阁，从而由执政党把立法和司法融合于政府。由此不难看出，英国宪法规定的政府体制处于复杂的各种互相融合的权力关系中，最终真正掌握权力的是英国政府，其中尤其是既作为议会多数党领袖，又作为政府首脑的首相。与美国相比，英国首相拥有的实权远远大于美国总统。

这样，英国的财政部主要负责英国全面的经济发展战略，部内设有若干机构，



其中公共服务局负责公共开支的会计安排和大多数新时期的公共开支计划。值得指出的是，英国的环境部不仅负责国内自然环境的管理和保护，而且还拥有协调和处理国内各级政府间财政关系的重要职责，在落实财政税收体制和实施财政政策方面起着不可忽视的作用。议会主要的职权之一就是进行财政监督。这种监督大致分为三个方面：①批准公共开支。公共开支分为两类。一是需要议会每年立法批准的，大约占到 90%，二是无需逐年批准的“统一基金”开支，包括王室年俸、国债利息等。②批准税收方案。③审查公共帐目，设立了相应的机构，即国库审计局和公共帐目委员会。实际上，这种监督作用是非常有限的，下院一般不可能改变政府的财政计划。

英格兰和威尔士实行两级地方政府体制，设郡和区。地方政府的基本特点为：一是通过选举产生地方管理机构（称为地方自治机构）；二是中央政府不能直接行使职权，而只能在草拟法律草案并在财政拨款上影响和控制地方政府。可以说，英国中央政府监督、控制地方政府最主要和最有效的手段是立法和实行财政控制，英国属于中央集权下的分权型。地方税收收入的比例税必须全部上交中央，中央根据各地不同情况及政府宏观经济政策的要求经综合平衡后再全部返还给地方，其返还数额不是各地区上交中央的原数，一般来说，经济发达地区上交税收多返回少，而经济欠发达地区上交税收少返回多。

## 2. 相关教育机构设置

英国的公立初等教育、中等教育和继续教育，由中央政府、地方教育当局和民间团体共同管理，它们之间的关系建立在共同协商和合作的基础上，相互以“伙伴相待”，这是英国教育制度得以运转的主要原因。女王陛下督学室是地方教育当局和中央教育行政部门的联络机构。督学有责任了解和反映各政党、各部门的意见，进行协商，取得各方面的合作。除开放大学外，大学都实行自治。他们与政府的联系是通过大学拨款委员会进行的。

### (1) 教育和科学部

中央设教育和科学部。教育和科学大臣负责领导与管理英格兰和威尔士的初等教育、中等教育和继续教育，以及整个大不列颠大学的各个方面（包括民用科学和艺术等）。

根据 1944 年教育法令规定，教育和科学国务大臣的职责是“促进英格兰和威尔士人民的教育，促进为此目的设立的教育机构的发展，确保每一地区在他的领导和指导下有效地执行国家政策，在各个领域内开放各种类型的综合教育机构。”

教育和科学部具体的工作是：规定施行教育的最低标准；控制学校建筑的分配和质量；负责教师的训练和补充；确定教师资格的原则；管理商议教师的工资和退休的安排；支持在国家教育研究基金会资助下的学校和大学的各种研究工作





并对少数专门教育机构进行资助；还处理家长、地方教育当局和学校董事之间的纠纷。

根据教育法令的规定，国务大臣主要是以法令规定和通知的形式向地方教育当局和其他团体发出指示。虽然在重大问题上，国务大臣有权作最后决定，但是经过公开选举产生的地方当局教育委员会都享有实际的自治权。这种领导体制的特点，在于承办教育的职责被广泛地分配到各个地方教育委员会，而各种指导性的决定则通过许多途径从中央下达。这些途径包括督学的视导，常设特别委员会，各种协会和志愿团体。

教育和科学部在工作上得到以下组织的协助。

**陛下督学处** 陛下督学的任务是了解教育情况，评定教育效率，提供业务指导。陛下督学对地方教育当局或教师不发命令，只提批评、表扬和建议。

**两个中央教育咨询委员会** 他们分设在英格兰和威尔士，其职责是就他们认为合适的教育理论与实践问题，以及就教育和科学大臣提交事项提出建议和意见。教育和科学大臣可视工作需要任命各种委员会。

**学校课程和考试委员会** 人们称之为学校委员会，它是 1964 年建立的包括大学在内的整个教育事业的独立机构，前身是“课程研究小组”。经费由教育和科学部和地方教育当局平均分担。委员会的目的是推动学校学科的研究与发展，提出改革校外考试的建议。它的课程研究项目所涉及的范围从中学的工艺学到移民教育，还包括一些自然科学和人文学科的教学试验。

**大学拨款委员会** 研究英国大学教育的财务需要，建议政府分配国会拨款办法，收集大学教育情报，协助制定和实施大学发展计划，议会对大学拨款每五年研究一次，现在正准备改为每年研究一次。

## (2) 地方教育当局

英国现行的地方政府体制，以都市郡的区、非都市郡、内伦敦和外伦敦的市为地方教育行政单位。

英格兰和威尔士共有地方教育当局 104 个，其中英格兰 96 个，威尔士 8 个。每个地方议会设有教育委员会和教育局，合称为地方教育当局。

地方教育当局的职责是，在职权范围内，保证进行有效的教育以满足本地区人民的需要，促进全体公民的精神、道德、智力和体力的发展。地方教育当局制定本地区的教学计划，交国务大臣批准，并确定各校学生人数，发给教师工资，提供设备和教材。值得注意的是，学校课程由学校校长决定。

## 3. 基础教育阶段

### (1) 政府财政支出

英国的教育行政为二级制，但《1988 年教育改革法》以来，中央的权限在增大。同时中央对地方的教育拨款，不是象美国那样以专项拨款的形式进行，而是



以“一揽子拨款 (block grant)”方式进行。

在英国,一般来说,义务教育是地方行政当局的职责,但中央政府在义务教育的总开支中所占的份额一般为 50%,其余的 50%由地方政府以税收的形式来弥补,学费与捐赠仅有 8%左右,这是 1902 年教育法所确立的英国教育行政管理的独特之处——中央和地方共同合作的“伙伴关系”。1965 以后,中央政府负担升至 60%,地方税收和学费与捐赠分别降至 36%和 4%。与美国中央政府主要以专项补助给予州和地方学区以资助不同,英国中央政府主要以“税收资助拨款”的一揽子形式拨出。它不指定资金的用途,但在资金的使用上仍然施以监控。税收资助拨款连同地方税收一起构成地方当局的总收入,而教育则从中获得其经费。从这一意义上说,教育事业(高等教育和一些专门项目除外)没有从中央获得直接拨款。各个地区因经济水平的不同,得到的中央政府的拨款数量也有所不同。从比例上看,英国中央政府的转移支付为达到全国范围的公平分配的目的的力度大于美国。

英国地方教育管理体制的主体即所谓的地方教育当局 (LEAs)。目前,英格兰和威尔士地区的地方教育当局共有 117 个。在 20 世纪 80 年代之前,地方教育当局的体制曾进行过多次调整和改革,但都未触及管理体制的实质即与中央和学校间的权力重新分配问题,学校只是地方教育当局的行政单位。从 1980 年的教育法开始,学校董事会的权力逐渐增加,学生家长、教师的发言权也在不断加大,地方教育当局的权限有所削弱。1988 年的教育改革法以及 90 年代以来陆续公布的几项重要的教育立法进一步肯定了这一变化的趋势。

英国的教育经费主要来自税收。作为向地方提供教育经费的地方当局,有权征税。教育经费的基本来源是地方税,由郡议会确定,在很多方面类似于美国的财产税。但是地方税不仅用于教育事业而且还用于其他地方公共事业,不过教育经费无疑是其中最大的开支。

此外,一些家长团体也向学校捐赠,构成“学校基金”,但这不在预算之内,由校长(有时家长也参与)自行支配。地处富裕地区和贫穷地区的学校所获得的捐赠款额相差悬殊。

## (2) 政府财政支出改革

1) 学校的<sup>地方管理</sup> (Local Management of School, 简称 LMS) 这是英国《1988 年教育改革法》的重要内容之一。具体地说,包括以下几个方面:①招生录取的责任由地方当局转移到学校,实行开放招生 (Open Enrollment) 政策,学校可按自己的最大容量招生,可以录取地区以外的学生。任何地方的任何学校招生数的减少,须事先征得教育与科学大臣的同意。②地方教育当局按照经教育与科学部批准的公式给本地区的学校分配经费。根据公式分配的经费中有 75%根据该学校在学人数分配,以鼓励学校吸引和留住学生;其余 25%可以参照其他因素



分配。地方教育当局就公式中的要素作出决定以前须与学校的地方管理团体协商。③按公式确定的预算的用途决定权及与此相关的教职员人事权，由地方教育当局大幅度地转移给学校董事会。④学校要求地方教育当局为其服务的社区提供辖区内学校成绩的信息。

2) 择校 (School Choice) 英国在 1988 年的教育改革法中大幅度地扩大家长选择学校的自由。虽然早在《1980 年教育法》中就赋予家长给自己的子女选择学校的权利，但由于受欢迎的学校招生名额有限，家长在行使选择权时常常受到限制。因此，1988 年的改革实行开放招生制度。尽管英、美两国均实行家长选校，但英国学者劳顿认为，英国人鼓励教育中市场选择的理由，通常不是那种美国式的平均主义，而是认为鼓励选择能引进某种竞争机制，使学校处于紧张的状态之中，这样便能提高学校教育的质量。而美国的改革则是其“共同学校”传统与美国个人生活传统、宗教自由以及其他选择自由相冲突的必然结果。

3) 直接拨款学校 (GMS) 直接拨款学校完全由管理机关来运行，所谓管理机关是指由父母、校长、教师、社区成员组成的，管理机关有权决定是否继续保持 GMS 的地位，且向学生家长定期公布信息。而与学生数量有关的成本，由政府来分担，这里的政府指中央政府，跨越了地方教育当局的中介。中央政府直接拨款的标准是由每个学生的成本和学生数决定的。而学生数量的决定又是由父母的选择框定的，这样一来，为了获得充足的经费，学校就不得不以质量取胜，因为经费的多少直接与学生人数相关，同时，在此基础上，拨款委员会也会考虑到校与校间的某些客观差异，采用一般拨款公式 (Common Funding formula) 来执行。由于 1988 年教育改革最终目的是提高成就水平，因而除了择校以外，其他如课程、成绩公开等都是改革的措施。在 1993 年的教育法中，又有专章论述直接拨款学校，主要是在 1988 年教育法的基础上，作某些修订和补充，包括 GMS 的提议，申请过程及相关的人员、财产、土地等转制的规定。直接拨款学校是小学或中学，即属于义务教育领域，GMS 有三个来源：①现存的学校通过投票转变而来；②由拨款委员会或资助者新建；③将现存的学校合并，成为统一机构指导下的学校。这里所谓的投票选择实际上是学生家长的投票。法案中规定，至少注册学生的 20% 同意才生效，而父母所拥有的选票是与在校注册的学生数一致的。

直接拨款学校脱离了地方教育当局 (LEA) 的控制，使学校拥有了相当的自主权，从而对于父母的要求积极反应，扩大了父母的选择权，保证了教育供给的多样化。直接拨款学校作为教育改革的措施之一，同时伴随有开放入学、生均拨款公式等措施，但由管理机关制定的各种管理条款需得到 the Secretary of State 的认可或在协商的前提下由 the Secretary of State 制定，资金只能来源于拨款委员会。而且，这一提议在 1992 年秋天的政府白皮书中得以加强，“到下一世纪，教育系



统将一改统一的模式，为选择，并以直接拨款学校的普及为基础。”<sup>[39]</sup>直接拨款学校是介于公立学校和独立学校（如公学）之间的一类学校，它的出现结束了公立学校与公学之间的二元对立，提出这一政策的理论假设是通过扩大公共部门市场中消费者选择，从而保证服务质量的提高和分配的更加公平。至 1997 年，英格兰有 1200 所，包括 150 所技术中学。当然，批评的意见也同时出现，如 Jack Straw 认为强调选择必然加大分层，损害了义务教育统一的原则，反而限制了机会。

#### 4. 高等教育阶段

地方教育当局的经费中有很大大比例的部分给了公立学校。除地方当局的教育经费外，教育和科学部还直接拨款给直接补助学校，志愿学校、非公立特殊学校、一些高等教育机构、志愿教育学院和志愿青年组织。教育和科学部是通过大学拨款委员会给大学和学院以资助，并给开放大学直接拨款。大学的奖学金及研究管理费用也由教育和科学部负责。

20 世纪 80 年代以后，英国政府对教育的宏观调控有所加强。1989 年新设的“大学基金委员会”取代了存在 70 年之久的“大学拨款委员会”，并通过对新设机构具体职能的规定而加强了对高等教育的控制。同时，英国政府还积极学习美国，引进市场机制以增强高等教育的活力。首先，取消政府对高等院校的一揽子经费包干办法，代之以协商和合同制度。其次，改革学生统一分配制度，增强学生和大学的自由选择权利，提高竞争力。第三，变奖学金制度为学生生活助学贷款制度，使学生把学习与市场前景联系起来。第四，减少政府教育预算，鼓励大学与工商部门签定研究合同，使高等教育密切联系市场体系，在与社会市场实行科技商品交换中获得教育经费。

目前，英国政府在高等教育方面的公共经费支出包括这样三个方面：

第一，教学经费：主要是由英格兰、威尔士、苏格兰三个高等教育基金会及北爱尔兰教育部为高等院校提供的教学经费，以及由地方当局接受政府的补贴通过义务性资助及自由支配奖学金等形式为学生支付的学费。

第二，科研经费：包括高等教育基金委员会拨付的一揽子拨款计划中的科研经费，从科学研究协会获得的科研项目经费，以及与政府部门和其他公共组织签定科研合同所获得的经费。

第三，学生资助：主要是通过贷款等方式为高等院校学生提供的生活费。

从高等院校的角度而言，上述三个方面构成了英国高等院校从政府方面获得的公共高等教育经费的全部，在英国高等院校总经费中的比例占到 2/3。我们可以通过表 5-6 来认识英国高等院校经费的来源构成。



表 5-6 1995~1996 年度英国高等院校教育经费来源构成

经费来源细目		占总量的百分比
公 共 来 源	基金会拨款:	
	教学经费	27.3
	科研经费	7.5
	其他经费	3.1
	设备经费	3.2
	FE 拨款	0.5
	小计	41.6
	本国及欧盟提供的全日制学生学费	12.6
	研究经费:	
	科学技术办公室提供	5.0
其他经费来源 (包括欧盟)	3.9	
用于其他服务的公共经费收入	3.5	
公共来源经费小计	66.5	
海外留学生学费	4.7	
业余制学生学费	6.1	
私 人 来 源	研究经费:	
	英国慈善组织提供	3.2
	英国工业界提供	1.6
	其他收入:	
	其他来源	0.9
	服务收入	3.1
食宿收入	6.7	
其他 (包括捐赠收入)	7.1	
私人来源经费小计	33.4	



## 参 考 文 献

- 1 毕诚. 略论我国教育制度变革与发展. 教育史研究, 1995, 2
- 2 北京师范大学教育改革与发展研究中心. 2000年中国教育发展报告——教育体制的变革与创新, 北京: 北京师范大学出版社, 2000
- 3 成思危主编. 中国事业单位改革——模式选择与分类指导, 北京: 民主与建设出版社, 2000
- 4 丁钢主编. 中国教育: 研究与评论, 北京: 教育科学出版社, 2001
- 5 郭福昌等. 中国教育改革发展简论. 北京: 教育科学出版社, 1993
- 6 国家教委办公厅. 中国教育六大改革”. 人民政协报(京), 1994年6月25日
- 7 国家教委教育体制专题调研组. 社会主义市场经济与教育体制改革. 教育研究(京), 1994, 1
- 8 国家教委政策法规司. 关于‘教育市场’问题. 中国教育报(京), 1994年4月3日
- 9 国家教育发展研究中心. 2000年中国教育绿皮书. 北京: 教育科学出版社
- 10 国家教育发展研究中心. 2001年中国教育绿皮书. 北京: 教育科学出版社
- 11 郝克明等. 对21世纪我国教育事业发展若干问题的初步探讨. 见: 中国教育发展的宏观背景、现状及展望, 中国卓越出版社, 1990
- 12 扈中平, 陈东升著. 中国教育两难问题. 长沙: 湖南教育出版社, 1995
- 13 刘佛年主编. 中国教育的未来. 合肥: 安徽教育出版社, 1995
- 14 欧阳侃. 产业化? 市场化? 商品化? ——社会主义市场经济与教育. 广西师范大学学报: 哲社版(南昌), 1994, 1
- 15 钱民辉. 当代中国教育改革的三次浪潮及未来走向. 教育史研究, 1995, 4
- 16 宋小平. 社会转型期教育管理体制的模式建构. 辽宁高等教育研究(沈阳), 1994, 3
- 17 眭依凡等. 大教育: 21世纪教育新走向. 南昌: 江西教育出版社, 1995
- 18 吴二持. 教育体制改革在教育改革中的关键作用. 教育导刊(广州), 1993, 12
- 19 吴仁华. 对办学主体界定的思考. 教育评论(福州), 1993, 6
- 20 杨剑飞. 浦东新区呈现多元化办学格局. 浦东开发(沪), 1994, 10
- 21 张新平. 加强教育宏观调控深化教育行政体制改革. 湖北大学学报: 哲社版(武汉), 1994, 5
- 22 卓晴君. 社会主义市场经济与教育关系的思考. 教育研究(京), 1993, 12
- 23 邓小平文选(1975~1982)
- 24 教育文献重要选编. 人民教育出版社, 1988
- 25 教育文献法令汇编(1949~1952). 中华人民共和国教育部办公厅, 1958
- 26 毛泽东选集(合订本), 人民出版社, 1966
- 27 人民日报, 1952年9月24日
- 28 人民日报, 1977年10月23日

