



李良玉教授与其博士生

Liliangyu Jiaoshou Yu Qi Boshisheng Wencong

文丛

当代中国农民办学研究

——大别山区宣村小学考察

Dangdai Zhongguo Nongmin Banxue Yanjiu

吴 渊 著

合肥工业大学出版社





李良玉教授与其博士生 ^{文丛}
Liliangyu Jiaoshou Yu Qi Boshisheng Wencong



当代中国农民办学研究

——大别山区宣村小学考察

Dangdai Zhongguo Nongmin Banxue Yanjiu

吴 渊 著

G522.7
W915

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农民办学研究:大别山区宣村小学考察/吴渊著. —合肥:合肥工业大学出版社,2010.4

(李良玉教授与其博士生文丛)

ISBN 978-7-5650-0169-7

I. 当… II. 吴… III. 乡镇办—研究—中国 IV. G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 043948 号

当代中国农民办学研究

——大别山区宣村小学考察

吴 渊 著

责任编辑

朱彩山

出 版 合肥工业大学出版社
地 址 合肥市屯溪路 193 号
邮 编 230009
电 话 总编室:0551—2903038
发行部:0551—2903198
网 址 www.hfutpress.com.cn
E-mail press@hfutpress.com.cn

版 次 2010 年 4 月第 1 版
印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷
开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张 16
字 数 304 千字
印 刷 合肥现代印务有限公司
发 行 全国新华书店

ISBN 978-7-5650-0169-7

定价:28.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换。



吴渊,1978年生,湖北麻城人。南京大学历史系中国近现代史专业毕业,现为西南大学基础教育研究中心助理研究员,研究方向为历史教学论、教育史、基础教育学。

总 序

“李良玉教授及其博士生学术文丛”原由知识产权出版社出版。从现在起，这套文集将由合肥工业大学出版社陆续出版。为了既体现丛书的连续性，又显示新一家出版社的气象，丛书改名为“李良玉教授与其博士生文丛”。

2005年8月至2006年8月，在知识产权出版社领导的大力支持下，特别是在副总编辑王润贵先生和编辑牛洁颖女士的直接主持下，共有《李良玉历史研究与教育文选》和我的5位学生的博士论文出版，还有一位学生的博士论文目前已经修改完毕，即将交付审阅。我衷心感谢所有关心和参与这套丛书的朋友们的远见卓识和辛勤劳动，也特别珍惜和他们相处过程中所获得的真诚。记得我在给牛洁颖的一封电子邮件中说过：“人文社会科学的东西，仁者见仁、智者见智而已。我很欢迎和你推心置腹地讨论问题，目标是一致的，就是把书出好；立场是一致的，就是以诚相见；我想效果自然也是可以预见的，就是互相更加信任，友谊愈笃。”这段文字代表了我们的共识。

1999年，南京大学通过有关程序确认我具备博士生导师资格，次年一起我开始招收学生。假如按今天官本位条件下博导的实际社会地位、声誉及其所承担的职责等多项指标来衡量，成为博士生导师或许并非幸事。然而，我仍然感谢学校领导、研究生院和所有参加评审工作的校内校外专家，他们给了我一份可能，如同我在第一届学生答辩的时候所说：“使我有机会获得培养青年、提携才俊的创造性工作的快乐”。它来源于教育的诚实、神奇和自我满足。

把我指导的学生的论文结集出版博士论文丛书，是我招收博士生伊始就定下来的努力方向，也是一开始就向同学们提出来的目标。这是一个艰难的目标。现在，这套丛书已经拥有13种著作，预计今后一两年内将达到20多种的规模。假如有人问我，丛书的价值何在？我依然回答：任何著作一经出版，对它的评判权从来就不属于作者。只有读者和时间的检验，才能最终决定其命运。

除了我的书以外，这套丛书的著作，多是我的学生的博士论文。读他们的书，能读到一些锐气，自然也会有一些幼稚。同学们努力学习的风范是值

得夸奖的,从这个角度上说,丛书为了解当前博士生教育提供了一例个案,不论这一个案有没有价值。

回顾招收博士生以来的教书生活,我从内心深处感激我的学生。无论来自何方、年龄大小、从事过什么工作,他们为了读书求知的共同目标走到一起来了。我们坦诚相处,教学相长,虽然也会有艰难或者隔阂,但毕竟能够获得一些理解与成长的经验。我始终认为,生活的本质在于真实。基于这样的理念,我曾对同学说过,追求真实而不追求虚伪,追求幸福而不追求痛苦,追求理解而不追求怨恨。博士生的学习生活是一种知识、道德和能力的全面提高过程,它既是学生的提高过程,也是老师的提高过程。对于我们每个人来说,都是由日常生活的点点滴滴所积累起来的进步。

在同学们的身上,我们能够感受到新时代学术的朝气。尽管他们各自人生阅历、知识背景、生活目标不尽相同,但是读书生活却给了他们以同样的学术传统、学术理念、学术规范与方法的熏陶。在这里,我个人的能量是有限的。不过,我们拥有传统人文的深厚资源、外来学术的精彩信息和百年老校的丰富积淀。它们浩如大海,蔚为壮观。也许,现代与传统的衔接,师道与学统的交汇,个人与时代的融合,才是他们不断自我觉悟,自我更新,自我发展的内在精神动力。

博士论文,是博士生学习的主要成果,也是当代学术进步的重要标志之一。引导同学完成博士论文的过程,是师生之间知识交流、思想交流、情感交流的完整过程。对老师来说,同学的敏锐、勤奋与活力,是那么的宝贵;对于同学来说,每一类学术题材的发现,每一种学术思路的开拓,每一个细节问题的解决,都会带来学问启蒙和心灵震撼的作用,甚至包括对人生意义的新认识。近20多年来,有相当多的博士论文开辟了各自学术领域的新境界。它告诉我们,博士论文质量的根本标志,是按照学术规范研究解决问题所达到的水平,或者说,是解决问题的难度及其所包含的开拓性成就。有鉴于此,我们才应该把博士论文看作是一种文化创造,一种当下社会和时代应当能够留下来的精神产品。要求所有博士论文都达到这样的水平也许很难,但是,提出这样的要求是必要的,鼓励每一位博士生向这样的目标努力前进也是有意义的。

是为序。

李良玉

2007年1月23日于南京大学港龙园



摘要

当代中国农村基础教育在相当长的一段时间内，实行农民办学。农民办学体制萌芽于1958年“两条腿走路”办学方针的提出，至2001年基础教育体制改革后结束。

宣村农民办学经历了当代中国农民办学的每一个阶段和每一个重大事件，是当代中国农民办学的典型。宣村是湖北省大别山区的一个行政村，隶属湖北省麻城市。宣村农民办学始自1969年，此后宣村经历了“厂校合一”、“戴帽初中”、“普及小学”、“普及九年义务教育”、“民办教师体制改革”等办学阶段，至2001年教育体制改革后，宣村农民办学历程方告结束。

宣村农民在办学期间对学校进行了三个方面的投入：基础建设投入、日常经费投入和教师劳动投入。

基础建设投入主要体现在三次大规模的校舍建设：第一次校舍建设发生在1968年底至1969年初，是为了响应“小学下放到大队来办”的号召而进行的；第二次发生在1975—1976年，根据上级关于举办“戴帽初中”的指示而进行；第三次发生在1992—1993年，是“一无两有”政策的产物。

前两次校舍建设发生在集体化和“文革”时期，操作方式体现为高强度的政治动员、大规模的群众运动。投入主体全部为以农业生产为职业的宣村农民。第一次校舍建设时，宣村现金投入较少，主要是利用党政部门对社会资源的强控制力，强行征调实物和人力来完成。工程建造由生产大队宣村工匠和青壮劳力来完成。第二次校舍建设时，实行有限的社会动员，部分物资由村集体用现金购买，部分物资由村集体动员村民采集和搬运；工程建造通过专业的建筑队来完成。建筑队对小学的承建，不是商业化的承包与被承包关系，而是作为集体组织内部的任务分配，没有签订承包合同，也不计算承包费用。

第三次校舍建设发生在市场经济时期，建校方式体现为低度的政治动员、广泛的群众集资和商业化的承包建造。宣村农民的筹资、建造方式全部按照现代市场经济的运作模式进行。在物资和资金的筹集上，以货币为主要形式；投资主体出现多元化，不仅包括从事农业生产的农民，还有户籍在宣村的商人、工厂主和老家在宣村在外工作人员。

日常办学经费主要来源有四：书本学杂费、公益金、勤工俭学和替代财源。

书本学杂费是宣村农民对村办教育的直接投入,主要用于向上级政府上缴学费、购买教材和维持学校日常运转。1969—1988年间,学杂费的征收是象征性的;1989年以后,学杂费的征收标准提高,其中不仅包括学费、教材费、学校办公费等,还包括公办教师的部分工资开支、上级政府部门的部分办公经费。此时学杂费成为农民的沉重负担。

公益金是村集体对学校进行投入的一种方式,公益金主要用于支付民办教师工资。勤工俭学是指学校师生通过生产创收,来弥补学校办公经费之不足。早期的(1975—1976年)勤工俭学规模较大,收益较好,经营方式是集体化生产,但干扰正常教学秩序,导致教学质量下降;后期勤工俭学(1977—1990年代)规模减小,经营方式先后实行了责任制和承包制。90年代以后,勤工俭学演变成滥收费项目之一。“替代财源”本是一项地方性财政政策,但在宣村变成滥收费项目,用于支付公办教师工资。

民办教师劳动投入是宣村农民办学投入的组成部分。民办教师从宣村农民中选拔。民办教师“同工不同酬”。民办教师工资实行“民办公助”制度。民办教师收入低廉,生活艰苦。民办教师体制废除后,宣村民办教师没有得到妥善安置,待遇低下,生存状况堪忧。

宣村农民办学改变了宣村人口的文化结构,提高了宣村人的文化素质。宣村农民办学的原因有三:国家行为、村社伦理和农民受教育需求。农民办学增加了农民的经济负担,加剧了村集体和村小学的债务危机,造成了教育资源的浪费。

当前的基础教育投入体制是一项临时性措施,加重了县财政负担,使农民办学时期的遗留问题得不到解决,农村基础教育师资外流,教学质量下降。

农村基础教育的出路:建立“以国家办学为主、中央、省、县三级分担、责任明确”的基础教育投入体制;调整农村学校布局,优化教育资源配置;扩大农村定向培养师范生的招生规模,充实农村师资力量;建立农村教师津贴制度和奖惩制度,稳定农村师资,提高教师工作积极性。

关键词: 宣村; 基础教育; 农民办学



ABSTRACT

Between the years of 1958 and 2001, the heavy burdens of Rural Elementary Education in Modern China had fallen on the shoulders of Chinese Farmer. Only after the Reform of Elementary Education System in 2001, were Chinese Farmers Liberated from the so-called Farmers' School System.

The History of Xuancun Village's Elementary School in Dabie Mountain Areas is a mirror of Farmers' School System In Modern China. Xuancun Village is a administrative village in Machen City, Hubei Province. Xuancun Village's Elementary School was founded in 1969, till the education system reform in 2001, when this little village school was terminated. During the years of 1969 and 2001, this little village school was mainly sponsored by the village's farmers, they provided money for the school's basic building, day-to-day expense, and the school teacher's labour.

On the 33 years' History of Xuancun Village's Elementary School, there had been 3 Basic Building Projects: the first project lasted from 1968 to 1969, when the main buildings of this little village school was finished, the second project was fulfilled in 1975—1976, according to the superior introductions of founding "Semi-junior Middle School", the third project was undertaken in 1992—1993.

The first and second projects were finished during the "Cultural Revolution" period, all the materials, labors, moneys were provided by the farmers living in Xuancun village. In the first project, when the school buildings was first built, owing to the poverty of farmers and the distress of collective economy of Xuancun village, the investment was mainly displayed by the concrete materials and labors forms, very little money was needed. The farmers labors were rewarded by the working grades, the school buildings were built by those farmer-artisans and helpers selected by every working-teams.

In the second project of building schoolhouses, there were some changes. The village's administrative body purchased most of the building materials needed, part of these materials were collected and transported by village farmers in the form of voluntary works. This time, the building project was undertaken by professional architecture teams, but not in the form of employer-and-employee contractions. To the professional architecture teams, the building project was an collectivism task allocated

by the village's administrative body, no contract and costing accounting was needed.

Since 1978, under the Reform and Open up policy, China developed into the market economy Period. When the third project was undertaken, the market played a crucial role. The raising of project budgets, the financing and the operation of the project were all cling to the principles of market economy, the cash nexus dominated everything. The project not only received donations from the villagers, many go-out businessmen, entrepreneurs and officials also contributed generously.

The everyday expenses of Xuancun Village's Elementary School was provided by four fiscal charges: books and tuition fee, commonwealth fund, work-study programs, fill-in financing.

Books and tuition fee was the Xuancun villager's direct investment in the village school system. It was divided into three parts, one part was turned-in to the superior government, one part was used to buy teaching books and others was used as day-to-day expenses. During the years of 1969 and 1988, the Books and tuition fee was mainly afforded by the village's administrative body, after 1989, the amount of Books and tuition fee became higher and higher, part of the village school teachers' salaries and executive expenses of superior government was derived from the fee, it turned into an item of illegal charges and the heavy burdens of farmers.

Commonwealth fund was one kind of the village administrative body's investment to village education system, the fund was mainly used to pay teachers' salaries. Work-study programs were used to get added incomes by part-time productive activities in the village-founded workshops started in 1970s. But this kind of activities disrupted the teaching orders and lowered the teaching quality. After 1977, the scale of work-study programs diminished, after 1990s, it became one item of illegal charges.

The Fill-in financing Policy was invented and carried out by Hubei Province, it began in the mid of 1990s and abandoned at the beginning of 21 century. The intention of this policy was to encourage public service units to find new ways of increasing incomes by productive actions. Owing to the specific conditions and environments of Xuancun, this barren mountainous village had no alternative ways but pulling more illegal charges on the farmers' shoulder. One part of this money collected was used to pay village school teachers.

Citizen-managed teachers were a crucial part of the teacher teams in rural areas in modern China, no matter scaled in Citizen-managed teachers' numbers or by their meritorious services. They do the same kind and quantity works with their normal colleagues but with much less salaries and remunerations. Under the so-called

“Citizen-manage and public support” system, the village administrative bodies collected money and paid salaries to those Citizen-managed teachers, which was very low and irregular. Hundreds and Thousands of Citizen-managed teachers devoted themselves to the elementary education works in rural areas but received no reciprocal rewards, when the Citizen-managed teachers system was abolished, many of them lost the only jobs and fell into poverty.

The village school in Xuancun contributed greatly to the economic development and cultural construction in this rural area, it played an important role in the modernization process of this little village and its people. There were three reasons for those illiterate farmers contrived to support and finance their little village school for 30 years: the state government did not pay enough attention to the elementary education in rural areas, the villagers had to take the absent public responsibility and provide this education expenses, the traditional village-community general consciousness and their urgent requirement for knowledge also played very important roles. (13)

The Elementary Education Investment and Financing System in operation let the county government collect and finance local elementary education system, the central financial authorities will subsidize these outlays through transfer payments to those provinces, autonomous regions and municipalities, which neglect the different financing ability of County governments of different developing levels. In many underdeveloped areas, the County government do not have enough education budget, and can not solve many problems left by the Citizen-managed school system.

Looking forward to the future of China's rural elementary education system, the author suggest that: For the first thing, the central government should be ascertained as the responsible entity of elementary education system, the central government should guarantee and provide enough education investment budges, all levels of local government should take their shares and specific responsibilities. Second, make a reasonable arrangement for and structural adjustment of the rural education system, optimize the allocation of education resources. Thirdly, enlarge the scale and expand the scope of enrollment of normal college student which are free of tuition fee and will go to do services in rural schools, empower and enlarge the rural teacher teams and advance the teachers qualities. At last, if it is to have substantial results, there must be a workable system of rewards and penalties, and a system of subsidies for rural school teachers, only let them have the same remunerations with their urban colleagues can this system inspire their enthusiasms and arouse their initiatives. (67)

Key words: Xuancun village elementary school farmers' school system (70)

目 录

(57)	宣村农民对民办教师工资投入的分析	附录二	(159)
(18)	第一节 民办教师的劳动投入	附录三	(164)
(88)	工作量之比较	附录四	(165)
(83)	案例一 下放户 下时伦	附录五	(167)
(88)	案例二 下放户 吴功朝	附录六	(171)
(10)	案例三 吴成福、丁桂珍	附录七	(178)
绪 论			(1)
第一章	一、选题缘起		(1)
第二章	二、当代农村义务教育投入问题研究回顾		(3)
第三章	三、核心概念、研究方法、材料、思路		(7)
第一章	大山的记忆：宣村小学概述		(10)
第二章	一、大别山下的宣村		(10)
第三章	二、宣村地方教育体制之演变		(13)
第四章	三、宣村农民办学投入机制之演变		(18)
第二章	第一、二次校舍建设		(23)
第三章	第一节 “小学下放到大队来办”		(23)
第四章	第二节 初建小学		(36)
第五章	一、决议建校		(36)
第六章	二、摊派任务		(40)
第七章	三、学校初成		(43)
第八章	第三节 扩建小学		(45)
第九章	一、“五七教育网”		(45)
第十章	二、“厂校合一”		(49)
第十一章	三、“戴帽初中”		(51)
第十二章	四、扩建校舍		(53)
第三章	第三次校舍建设		(57)
第四章	第一节 “一无两有”		(57)
第五章	一、楼房校舍的动议		(57)
第六章	二、选址与征地		(63)
第七章	三、蓝图		(67)
第八章	第二节 “化缘”：筹款建校		(70)
第九章	一、村民集资和政府补助		(70)

二、募捐	(72)
三、借贷	(81)
第三节 欢腾的希望	(83)
一、承包建校	(83)
二、庆典中的心声	(88)
第四章 常规投入	(94)
(1) 第一节 农民直接投入——书本学杂费	(94)
(8) 一、村校统一核算时期的学杂费 (1968—1988)	(94)
(7) 二、村有——学校独立核算时期 (1989—2000)	(95)
第二节 村集体投入——公益金	(102)
第三节 勤工俭学	(104)
(10) 一、“厂校合一”时期 (1975—1976) 的勤工俭学	(104)
(11) 二、“厂校合一”解体后的勤工俭学 (1977—2000)	(110)
第四节 “替代财源”——宣村农民对公办教师的工资投入	(114)
(12) 一、“替代财源”政策的起源	(114)
(13) 二、宣村的“替代财源”任务	(117)
第五章 宣村小学的公办教师	(120)
第一节 宣村小学公办教师概述	(120)
(14) 一、公办教师的来源	(120)
(15) 二、公办教师的管理与调动	(123)
(16) 三、公办教师的工作、待遇与生活	(126)
第二节 公办教师案例分析	(129)
(17) 一、俞厚玉、余德新和丁时柏	(129)
(18) 二、丁庆德和李晔	(132)
第六章 宣村小学的民办教师	(137)
第一节 宣村小学民办教师概述	(138)
(19) 一、民办教师的录用与培训	(138)
(20) 二、宣村民办教师的整顿	(142)
(21) 三、“民转公”——民师跳龙门	(147)
第二节 “民办公助”——宣村农民对民办教师的工资投入	(154)
(22) 一、“民办公助”政策的起源	(154)
(23) 二、“民办公助”向“政府公办”的转变	(155)



三、宣村农民对民办教师工资投入的分析	(159)
第三节 民办教师的劳动投入	(164)
一、工作量之比较	(165)
二、案例一：丁汝广、丁时伦	(167)
三、案例二：丁时福、吴功朝	(171)
四、案例三：吴成福、丁桂珍	(178)
第七章 宣村文化面貌的变动	(184)
第一节 村办小学与宣村文化人口之变动	(184)
一、宣村小学教育普及观念之演变	(184)
二、村办小学与宣村扫盲教育	(190)
三、宣村人口文化结构之变化与个人地位之变化	(194)
第二节 村办小学与宣村人的现代化	(197)
一、村办小学与宣村人的理性化	(198)
二、村办教育与宣村人的政治参与	(200)
第八章 回忆、感叹与展望	(202)
第一节 农民办学的历史价值	(203)
第二节 农民办学得以维系的原因	(207)
一、国家行为	(207)
二、村社伦理	(211)
三、重教传统与农民的受教育需求	(214)
第二节 农村基础教育投入的症结与出路	(217)
一、农村基础教育投入的现存问题	(217)
二、农村基础教育投入的症结	(224)
三、农村基础教育投入的出路	(232)
参考文献	(237)
后 记	(241)

绪论

一、选题缘起

2006年3月，我报考南京大学历史系李良玉教授的博士研究生。6月份收到录取通知。这个暑假里，我没有回家，继续在学校里看书，准备博士论文的选题。8月的一天，我去导师家汇报学习，无意中说起我家乡的村委会和小学各有一批资料，保存得比较完整，包括60年代以来的农村年报、工资单、发票以及其他各种文件、文书、工作笔记等。我对导师说原来曾想过以此为题，写篇关于民办教师的文章。说者无心，听者有意。导师立即详细询问资料的数量、种类、起止年限，认为这值得一做，但不要从民办教师角度入手。他说，从这批材料的价值来看，不只是反映民办教师的状况，更重要的，是能反映整个集体化时期农民办学的状况，可以做成关于当代农村基础教育的典型个案，以此来折射当代农民为基础教育事业作出巨大贡献的全貌。这样，这篇论文的学术含量就会大大不同。民办教师这个问题太大，资料不集中，不好把握；可以从其他两个角度写，一是从乡村的社会变迁入手，以乡村为单位，研究一个乡村自上世纪60年代以来经济、文化、社会结构诸方面的变迁过程，一是从学校入手，以学校为单位，研究一所农村小学从产生、发展到萎缩的过程，并从中探索一些值得思考的问题。因为这个小学是1969年正式建造的，是在当时全国性的民办小学浪潮中产生的，有较强的代表性。当时听说这个学校即将裁撤，导师吩咐我立即赶回去，把资料搞到手，否则就可能被他们当废纸扔掉。当晚我就去买车票，并准备了一个《选题说明》，把论文选题的主旨、研究价值以及所需资料类别详细条列出来，并打印了十多份。以便回去给当地人看，说明来意，免生误会。第三天我就赶到了家中。

回家后才知，学校确实要裁撤。为方便搬家，学校领导已将部分旧账本和统计资料销毁了，但大部分尚在。村委会的资料完好无损。由于我父亲在当地的良好人际关系，我找到村委会和村小学的领导，将《选题说明》给他们看。他们看后欣然同意，并把村资料室和学校的档案柜全部打开，任我

选取。经过翻查，除账单和部分重要材料不能带走外（允许我以后拍照），其他资料，他们都让我带到了南京。

回南京后，导师和我及同学陶海洋一道，初步解读了这批材料。经过解读，剔除部分真实性不高的文件，我们发现这批材料确实很有价值，能够从中发掘出很多东西来，无论是从乡村变迁角度还是农民教育投入的角度，都可以做博士论文。经讨论，我们觉得目前学界从社会史角度对农村教育所做的研究较为薄弱，先做农村教育，更有意义。在切入点上，拟从农民办学入手，通过分析这所小学建校以来，该村农民为这所小学所做的各种投入，来说明在国家投入缺位情况下，农民是如何通过自己的力量办起一所小学，并维持近40年，以及这所小学对社会发展所作的贡献。题目暂定为“希望的代价——一所乡村小学的农民投入”。后经过探讨，才改为现在的题目——“当代中国农民办学研究——大别山区宣村小学考察”。

从上世纪60年代末到本世纪初，中国农村基础教育长期实行以农民为主体的办学机制。这种办学机制，以农民代替国家投资农村基础教育为特征，延续了30余年，曾经长期制约了农村经济发展，增加了农民经济负担，扩大了城乡基础教育差距。目前，以农村教育投入为主题的研究成果汗牛充栋，以农村教育为核心的法律法规、政策文件卷帙浩繁，其中反思农村教育发展历程、探索农村教育发展路径是学术界和官方研究讨论的热门话题。笔者对农村教育甚为关注，希望从历史的角度来研究这段历史，回顾农民办学的历程，分析农民在各个阶段办学过程中的历史特征和得以持续的原因，剖析农民办学体制在农村小学公办化以后的历史遗留问题。

上世纪90年代中期以后，因政策的频繁更迭和脱离实际、农村经济的萧条、农村学龄人口减少等多重因素的作用，农村基础教育迅速萎缩，教育负债、拖欠教师工资的现象愈演愈烈，城乡之间、区域之间的教育差距日趋扩大。农民办学难以为继。2001年教育体制改革后，政府取代农民成为农村基础教育的办学主体，不久又实行了九年制免费义务教育。但是农村教育状况并没有得到根本性改善。农村小学和初中都处在“保运转”的低水平运作状态，学校办公经费不足，很多必不可少的教学活动得不到有效开展；教师年龄老化，出现“哥哥姐姐教高中、叔叔阿姨教初中、爷爷奶奶教小学”的局面；农村教育质量下降，教育资源往城市集中的城乡二元化问题加剧；农村学校和村委会因教育负债、债主上门逼债而无力开展工作。农村基础教育整体上呈现衰败化的趋势。农村基础教育是农村经济社会发展的主要动力。农村教育的衰败，将制约农村经济发展，加剧“三农”问题的严峻局面，增加社会不稳定因素，对中国经济发展和国民素质提高产生长期的消极影响。



二、当代农村义务教育投入问题研究回顾

关于当代中国农村义务教育投入问题的研究,在本世纪以前一直没有受到学者足够的重视。学界对农村教育的研究,无论专著、论文,数量都极为有限。到本世纪初,随着“三农”问题的日趋严峻,以及新一届政府上台以后对“三农”问题的重视,并加大对“三农”问题研究的资助,作为“三农”问题重要组成部分的农村教育投入问题迅速得到学界的重视,相关论文如雨后春笋。农村教育财政问题俨然为当今学界研究的中心之一。

综观对农村基础教育投入研究的各项成果,主要集中在以下几个方面:农村教育财政体制改革;教育公平问题,即城乡教育公平与区域教育公平;“以县为主、中央和省转移支付”的新型教育财政管理体制的理解与优化问题。下文将从这几个方面分别回顾学界研究成果。

1980年中共中央发出了《关于普及小学教育若干问题的决定》,提出要在80年代基本普及小学教育,进而又于1983年会同国务院发出了《关于加强和改革农村小学教育若干问题的通知》,就农村改革后因集体经济组织的解体等原因造成的农村小学运营上的困难提出了解决措施。1985年又出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》,从而确立了对后来的城乡教育发展产生重要影响的新型教育财政制度——“分级办学”。所谓分级办学,就是“把发展基础教育的责任交给地方,有步骤地实行九年制义务教育。实行基础教育由地方负责、分级管理的原则。”而关于省、市(地)、县、乡各级“地方”的职责划分问题,原则上确定由各省、自治区、直辖市决定,而在后来的实践中基本上采用“县办高中,乡办初中,村办小学”的做法,简称“农民教育农民办”。

这种基础教育投入和管理体制确立以后,由于上世纪80年代和90年代前期农村经济比较繁荣,税收体制尚未实行分税制,地方政府和农村集体组织在财政上比较宽裕,农村教育财政投入的不足与不合理问题,就没有凸现出来。到90年代后期及本世纪初,由于农村经济的衰败及分税制所导致的地方财政拮据,农村教育投入不足的问题显得严重起来,呼吁扩大教育投入的文章也在各种媒体和学术刊物中日渐增多,如郝志军、曾天山、史朝、袁连生、葛新斌、沈百福等人都撰文认为农村教育经费严重不足,是制约农村教育发展的主要因素,应该扩大对农村教育的投入^①。

由农村教育投入的不足进一步引出了学界对教育财政体制的公平性问题的讨论,即分级办学制度本身是否是一项公平合理的教育财政和管理制度以及农村教育投入与城市教育投入、东部与中西部地区农村教育投入之间的差

^① 郝志军、曾天山,《我国义务教育财政体制的宏观分析》,《教学与管理》2002年第7期。