



教育部人文社会科学重点研究基地基金资助

21世纪农村教育改革与发展丛书

NONGCUN YIWUJIAOYU
JINGFEI BAOZHANG XINJIZHI

农村义务教育 经费保障新机制

邬志辉◎主编 于胜刚◎副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



教育部人文社会科学重点研究基地基金资助

21 世纪农村教育改革与发展丛书

农村义务教育 经费保障新机制

邬志辉 主 编

于胜刚 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

G522.3/4

图书在版编目(CIP)数据

农村义务教育经费保障新机制/邬志辉主编,于胜刚副主编. —北京:北京大学出版社,2008.8

(21世纪农村教育改革与发展丛书)

ISBN 978-7-301-14097-0

I. 农… II. ①邬…②于… III. 农村—义务教育—教育经费—研究—中国
IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 111114 号

书 名:农村义务教育经费保障新机制

著作责任者:邬志辉 主编 于胜刚 副主编

责任编辑:陈 静

标准书号:ISBN 978-7-301-14097-0/G·2422

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 站:<http://www.jycb.org>, <http://www.pup.cn>

电子邮箱:zyl@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346 出版部 62754962

印 刷 者:北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者:新华书店

720 毫米×1020 毫米 16 开本 19.5 印张 280 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定 价:42.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:(010)62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新农村建设与农村教育发展战略调整研究”(项目批准号: 07JJD880229)中期研究成果;东北师范大学哲学社会科学优秀创新团队建设项目“基础教育改革与发展重大问题”(课题编号: NENU-SKA2007001)之子课题“农村义务教育质量状况调查与改进机制研究”研究成果。

新农村建设与农村教育发展战略调整研究课题组

组长：邬志辉

成员：于 伟 于胜刚 马 青 王荣华 王海英
田 里 安晓敏 许 林 刘善槐 李伯玲
张 培 张源源 张亚男 苏 鹏 杜育红
杨卫安 洪 俊 秦玉友 袁 媛 解瑞红

前言

我国在 20 世纪 80 年代酝酿颁布《义务教育法》之初,学术界曾有一场关于义务教育性质的争论。有一派观点认为,义务教育(compulsory education)的本质是强迫性而不是免费性。尽管 1986 年颁布的《义务教育法》第十条明确规定了“国家对接受义务教育的学生免收学费”,但是强调义务教育的本质不是免费性的声音一直没有断过。由于教育总体投入不足和三级教育经费分配结构不合理,导致自《义务教育法》颁布以来,义务教育的实际运行步履维艰。为了扩大义务教育经费来源,1992 年国务院批准颁布了《义务教育法实施细则》,又“创造性”地提出了“实施义务教育的学校可收取杂费”的新政策。应该说,这为中国实行“收费的义务教育”开了一条制度化的口子,甚至在一定意义上说,乱收费行为也是由于义务教育经费投入不足,不得已而为之的行为。

虽然国家颁布了《义务教育法》,但是在“义务教育事业,在国务院领导下,实行地方负责,分级管理”的大体制格局下,国家实质上把举办农村义务教育的责任推给了地方。由于农村乡镇经济实力薄弱,“地方办义务教育”的政策在农村实际上演变成了“农民办义务教育”,农民负担十分沉重,可以说,这么多年来,我们并没有实现国际通行的免费义务教育,目前中国农村义务教育所取得的伟大成就,农民的推动作用功不可没。

在中国义务教育的发展史上,2005 年应该是值得纪念的一年。12 月 24 日,国务院颁布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出了全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费;提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平;建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制;巩固和完善农村中小学教师工资保障机制的政策目标。农村义务教育经费保障新机制的实施标志着我国农村义务教育完成了从“人民办”到“政府办”的历史跨越,它解决了农村义务教育投入责任不清、投入总量不足的大问题,对我国农村义务教育发展具有里程碑性的重大意义。

但是,由于我国的三级财政体制格局尚未完全建立,农村义务教育经费保障新机制的实施并不像我们想象的那样一帆风顺。我们认为,农村义务教育经费保障新机制的建立不是一个孤立的过程,它必须统筹考虑“普九”欠债、教育乱收费、公用经费保障水平太低、农村教师津补贴不到位、校舍维修长效机制不健全、地方政

府配套资金不充足、“两基”攻坚不稳固可能带来的反弹等一系列现实的和可能的问题。所以,当下建立的农村义务教育经费保障新机制具有承上启下、继往开来的承接性意义。如果这个“接口”管理不好,不仅会影响农村义务教育的持续、高质、快速发展,还有可能引发新的问题。因此,对当下实施的农村义务教育保障新机制改革进行调查分析,其意义就显得尤为重大。

本书就是在这一背景下撰写的。本书沿着以下的思维逻辑展开:农村义务教育经费保障新机制的实施情况如何?都解决了哪些问题?在具体实施过程中还存在什么问题?是什么原因造成的?今后深化和完善农村义务教育经费保障机制改革的可能道路是什么?应该从哪些方面入手进行深化改革?沿着这一思路,本书重点对以下九个问题进行了研究和探讨:第一章重点对农村义务教育经费保障体系的历史发展、政策走向与理论命题进行了探讨。第二章重点探讨我国农村义务教育财政转移支付制度的历史、成就与问题,以及未来制度完善的策略。第三章重点探讨了农村义务教育教师工资改革的缘起、进程、成绩、问题以及未来的出路。第四章重点探讨了新机制实施前农村义务教育公用经费存在的问题、原因与后果,新机制背景下的农村学校公用经费政策存在的问题,以及农村学校公用经费问题解决的制度安排。第五章重点回顾了农村中小学校舍维修改造问题的历史,现在仍然存在的问题以及农村义务教育经费保障新机制下的校舍维修改造的制度建构。第六章重点探讨了“两免一补”政策的提出、实施,面临的困境与出路。第七章重点探讨了农村“普九”债务的由来与成因、引发的问题与政府举措,以及化解农村“普九”债务的策略。第八章重点探讨了农村义务教育乱收费问题的治理历程,实施新机制后农村义务教育乱收费存在的问题,以及解决农村义务教育乱收费问题的路径。第九章重点探讨了发达国家、发展中国家的农村义务教育经费保障机制,以及对我国农村义务教育经费保障机制建设的启示意义。对上述内容,我们均从历史发展、政策变迁、实际状况和可能的发展等几个方面进行了较为详细的研究。

农村义务教育经费保障机制建设需要一个长期的过程,因此本书的研究成果也只能是阶段性的。我们将持续跟踪和研究农村义务教育经费保障新机制实施进程、成功经验与存在的问题,并为国家制定有针对性的教育财政政策提供第一手的数据资料。

本书适合于教育经济与管理专业本科生和研究生阅读,也可供对农村义务教育经费问题感兴趣的专家学者或相关人士参考。

邬志辉 谨识

2008年3月22日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 中国农村义务教育经费投入体制的历史演进	(2)
第二节 农村义务教育经费保障新机制解读	(16)
第二章 农村义务教育转移支付问题研究	(30)
第一节 农村义务教育转移支付制度概述	(30)
第二节 新机制实施后的农村义务教育转移支付	(38)
第三节 完善我国农村义务教育财政转移支付制度	(50)
第三章 农村义务教育教师工资问题研究	(55)
第一节 农村教师工资制度的变革	(55)
第二节 农村教师工资保障新机制探析	(82)
第三节 保障农村教师工资的路在何方?	(91)
第四章 农村义务教育公用经费问题研究	(99)
第一节 新机制实施前公用经费问题分析	(99)
第二节 新机制背景下的农村学校公用经费政策	(107)
第三节 实施新机制后仍存在的公用经费问题	(118)
第四节 农村学校公用经费问题解决的制度安排	(126)
第五章 农村中小学校舍维修改造问题研究	(133)
第一节 农村中小学校舍维修改造问题的历史回顾	(134)
第二节 中小学危房改造后仍然存在的问题	(150)
第三节 农村义务教育经费保障新机制下的校舍维修改造	(156)
第六章 农村义务教育“两免一补”政策研究	(167)
第一节 “两免一补”的政策背景与政策进程	(167)
第二节 “两免一补”政策的实施现状及重大意义	(176)
第三节 “两免一补”政策面临的困境与可能的出路	(185)
第七章 农村“普九”债务问题研究	(196)
第一节 “普九”债务的由来及现状	(196)
第二节 农村“普九”债务引发的问题及政府的举措	(203)
第三节 化解农村“普九”债务的策略及应注意的问题	(214)

第八章 农村义务教育乱收费问题研究	(221)
第一节 农村义务教育乱收费问题的治理历程	(221)
第二节 教育乱收费问题的两重视角分析	(242)
第三节 实施新机制后农村义务教育乱收费问题再透视	(247)
第四节 解决农村义务教育乱收费问题的路径	(251)
第九章 农村义务教育经费保障机制的国际经验	(255)
第一节 发达国家的农村义务教育经费保障机制	(255)
第二节 发展中国家的农村义务教育经费保障机制	(265)
第三节 国外农村义务教育经费保障机制的启示	(270)
参考文献	(285)
附录一 国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知	(288)
附录二 农村中小学公用经费支出管理暂行办法	(292)
附录三 农村义务教育经费保障机制改革中央专项资金支付 管理暂行办法	(294)
附录四 教育部关于进一步做好农村义务教育经费保障机制改革 有关工作的通知	(298)
后记	(303)

第一章 绪 论

20 世纪 80 年代中期,随着《中共中央关于教育体制改革的决定》和《中华人民共和国义务教育法》的颁布实施,我国确立了义务教育“地方负责、分级管理”,农村义务教育“三级办学、两级管理”的办学体制。在“人民教育人民办、办好教育为人民”、“有钱出钱、有力出力”的思想指导下,省市县将举办农村义务教育的职责层层下放,最终形成了乡镇政府和农民自己举办农村义务教育的格局。应该说这种办学体制与当时的“分灶吃饭”^①的财政体制是相适应的,它极大地调动了地方政府和广大农民办学的积极性,农村办学条件有所改善,教师待遇有所提高,有效地推动了农村义务教育的发展。但是,随着 1994 年“分税制”财政体制改革的实施和 2000 年农村“税费改革”的推行,重心偏低的“三级办学、两级管理”农村办学体制所引发的问题日益凸显:如乡镇政府财力弱化,农村义务教育经费减少,不少地区农村义务教育难以为继;许多乡镇政府出现拖欠农村教师工资、学校维修资金不到位、“两基”达标债务无法偿还等问题。2001 年 5 月,国务院颁发《关于基础教育改革与发展的决定》,提出“进一步完善农村义务教育管理体制,实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”,实现了农村义务教育责任从“主要由农民承担”到“主要由政府承担”和“从以乡镇为主”到“以县为主”的两个战略转变。“以县为主”的教育管理体制虽然能保证教师“国标工资”基本按时发放(保工资),但由于县域经济发展十分不平衡,生均公用经费下降(难以保运转)、危房改造配套资金缺位(难以保安全),导致农村学校仍然十分困难。在此背景下,2005 年 12 月 24 日,国务院颁布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出了“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的农村义务教育经费保障新机制。

^① 从 1980 年起,我国开始实行“划分收支、分级包干”(简称“分灶吃饭”)的财政体制。主要内容是:按照经济管理体制规定的隶属关系,明确划分中央和地方财政的收支范围,中央所属企业的收入、关税收入和中央其他收入作为中央财政的固定收入;中央的基本建设投资、中央企业的流动资金、国防费、中央级的事业费等由中央支出;地方所属企业的收入、盐税、工商所得税和地方其他收入作为地方财政的固定收入;地方的基本建设投资、地方企业流动资金、地方各项事业费及行政费等由地方财政支出。1985 年,“分灶吃饭”的具体形式改为“划分税种,核定收支,分级包干”,即按照税种和企业隶属关系,确定中央、地方各自的固定收入(所得税、调节税等),另有共享收入(产品税等);支出仍按隶属关系划分。由于做到了财权、事权统一,收支挂钩,所以“分灶吃饭”更好地调动了地方的积极性。

历史上我们走过了怎样的经费保障历程？现在为什么要实施新机制？它的核心内涵是什么？它解决了哪些老问题？又产生了哪些新问题？这是本章拟探讨的问题。

第一节 中国农村义务教育经费投入体制的历史演进

就世界范围而言，义务教育作为一种法律制度已有 400 年的历史。而中国实施义务教育的历史可追溯到 20 世纪初，1903 年，清政府颁布的《奏定初等小学堂章程》中曾写明：“外国通例，初等小学堂，全国人民均应入学，名为强迫教育。”^①如果以此作为中国近代义务教育开端的话，距今也有 100 多年的历程。其间，一方面，不同时期的政府大都能从政治等角度出发，高度重视义务教育的发展，普及义务教育的目标总是被不断提出。另一方面，由于长期以来一直没能针对义务教育的本质及“义务”的归属设计出一套行之有效的制度体系，始终未能有效解决围绕义务教育的成本分担而产生的利益冲突问题。以至于义务教育制度被引入后相当长一段时期内，在中国尤其是农村地区的推行一直困难重重。为什么会产生这样的后果？不同时期中国农村义务教育的投入责任究竟是如何配置的？政府、市场和个人在这样一个具有强制特征的公共物品的供给中，又分别扮演着什么样的角色？本节以供给责任机制为切入视角，对百余年来的中国尤其是农村义务教育经费投入责任机制的变迁过程及其制度后果进行考察与分析，以期能对中国农村义务教育经费保障的规律有更深入的理解和认识。

一、新中国成立前的义务教育经费投入体制(1903—1949 年)

(一) 清末：官督绅办的投入体制(1903—1912 年)

中国作为四大文明古国之一，教育事业有着悠久的历史。中国农村社会正规初等教育的发展可以追溯到明代在县以下设立的社学^②。但中国传统的乡村社会实行的是“双轨政治”，中央政府的统治权力虽有不断向乡村延伸的趋势，但受财力的限制，其向下延伸的能力受到很大限制。历代统治者对乡村的控制主要是通过科举中获得过功名或是作过政府官员的乡村士绅进行。政府提倡的社学大部分控制在地方士绅手中，办学的经费也是多渠道的，主要来源是学田的收入，而学田的来源渠道除了官府拨给外，主要是私人捐赠或集体捐田，另外还有商税收入，学生纳费等^③。清朝中央集权程度更为加强，社学已纳入了国家的财政体系中，社师由

① 舒新城编. 中国近代教育史资料, 北京: 人民教育出版社, 1961: 416.

② 王铭铭. 教育空间的现代性与民间观念——冈台三村初等教育的历史轨迹, 社会学研究, 1999(6).

③ 李国均、王炳照总主编. 中国教育制度通史, 济南: 山东教育出版社, 2000: 334—342.

官府提供生活费,政府资助和提倡为贫寒子弟举办的义学^①。但总的来看,在清朝,乡村初等教育有所发展,有逐渐纳入政府管理的趋势,但限于政府的统治能力和财政力量,真正意义上的全国普及性的义务教育并没有出现。所以,在传统社会中,乡村地区初等教育经费的筹集是一个松散控制型的民间系统,它建立在习俗和非正式的约束机制之上,相关成本主要由政府机构之外的个人或组织(如宗族、社会团体等)来承担,政府不在教育上进行大规模的投资,这已经成为中国各个朝代政府教育理财的传统。^②

在清末的近代化进程中,国家实行的是分级办学的体制,当时全国教育发展的基本原则是,中央主要办理高等教育,省主要办理中等师范教育,义务教育由各县市办理。在这样的体制下,中国教育财政近代化的开端不是以义务教育的普及为重心的,而是以高等教育的优先发展为特征的。中央与省的教育财政支出主要集中于高等教育和城市教育。^③从清末的教育发展实践来看,当时中央政府几乎不承担对国民实施初等教育的职责,其所承担的微弱的初等义务教育经费仅限于几所以对满族贵族实施初等教育机构的资助,如八旗初等小学、三旗初等小学和女子初等小学等;同时,省级政府也只是临时性地承担了极个别的初等小学的经费,而且这种支拨往往比较零乱,极不稳定^④。所以,从责任配置的角度来讲,清末义务教育的供给尤其是最为关键的筹资责任主要是由基层的县乡政府来承担的。但在传统的中央集权体制下,地方没有财政收入,县财政收支均属国库,县官只有催收田赋税收的任务,而绝无征收新税的权柄。因此,清末的地方教育经费没有被纳入财政的范围,州县政府需要在税外再进行教育款项的筹集^⑤,这就是所谓的“就地筹款”制度。如1906年《学部奏定劝学所章程》规定学堂经费由村董就地筹款,继之颁布的《学部札各省提学使分定学区文》更为明确地规定:教育之兴,贵于普及,而兴办之责,系于地方。东西各国兴学成规,莫不分析学区,俾各地方自筹经费,自行举办^⑥。因此,从本质上来说,清末的地方教育经费仍是从基层社会汲取资源的方式,其经费仍来源于乡村社区及其农民,这与传统的民众办学模式是没有区别的。

(二) 民国:基层化的责任体制与义务教育补助制度(1912—1949年)

民国初期,教育经费的配置体制仍是三级负责制,国家根据国家税和地方税的划分标准确定各级教育经费的筹集责任主体,其中,中央财政负担高等教育经费和

① 李国均、王炳照总主编.中国教育制度通史,济南:山东教育出版社,2000:275—288.

② 马戎等主编.中国农村教育问题研究,福州:福建教育出版社,2000:100.

③ 赵全军.清末民国时期中国农村义务教育供给责任机制研究,云南社会科学,2007(3).

④ 田正平、肖朗.世纪之理想:中国近代义务教育研究,杭州:浙江教育出版社,2000:478—499.

⑤ 田正平、肖朗.世纪之理想:中国近代义务教育研究,杭州:浙江教育出版社,2000:509.

⑥ 朱有璩等编.中国近代教育史资料汇编——教育行政机构及教育团体,上海:上海教育出版社,1993:63.

直辖中央教育机构等的经费；省财政分为国库和省库，各省国库负担国立高等学校等教育经费，省库负担省立学校、社会教育经费，以负担中等教育经费为主；初等教育经费由县市负责。所以，在三级办学体制中，县及县以下的基层政府仍是乡村义务教育的筹资责任主体。但受西方义务教育补助制度的影响，在北洋政府时期，国库补助义务教育经费的现实性和可行性已经引起了社会各界的广泛讨论，并逐渐为人们所认同。^① 1915年教育部颁布的《国民学校令》规定：县财力不足时应由省补助国民学校经费^②。1916年全国教育行政会议决定：国民学校经费由各学区自行筹集，各区经费不足，得以县款补助之；县款不足，得以省款补助之；省款不足，得以国库补助之。^③ 但由于此时政局不稳，各派军阀争城夺地，军费开支巨大，而且中央财政的吸纳能力非常微弱，政府预算入不敷出，国库补助义务教育制度因经费无着而流产。同时，省政府对义务教育的投资也是微弱的、散乱的，尽管此时省政府已经承担了模范国民学校的经费，个别省区也开始补助义务教育经费，但义务教育尤其是农村义务教育仍不是省级政府保障的重点。因此，在北洋政府时期，县及其以下的基层单位，尤其是学区才是乡村义务教育经费的真正筹集单位和管理责任主体。

南京国民政府时期，学区仍承担着筹集义务教育经费的职责，但自1927年以后，国家出现了自1915年以来从未有过的稳定局面，财政状况得以改善，教育经费逐渐增多，这为中央和省级政府补助义务教育提供了条件。同时，教育界对义务教育补助制度的认识和研究上升到了一个新的水平，这又为国库、省库补助农村义务教育制度提供了思想基础。在上述因素的影响下，南京国民政府决定建立国库、省库补助市县义务教育经费的制度。1935年5月28日国民政府颁布的《教育部实施义务教育暂行办法大纲》规定：义务教育经费以地方负担为原则，但对于边远贫困省份及其他特殊情形之省市，可由中央补助义务教育经费，中央之义务教育经费以国库支出义务教育经费、边疆教育经费及庚款拨充教育之经费充之。^④ 1935年6月，全国教育会议在义务教育决议案内又增设了省库补助义务教育经费的决议。此次会议议决：中央义务教育补助经费应请中央仍照原定计划逐年扩充，按期十足发放。各省市支拨义务教育经费额数，至少应比照中央补助数逐年增加，列入预算，并按期十足发放，不得移作他用。^⑤ 由此，中央和省政府对义务教育补助制度正式建立。

① 田正平、肖朗，世纪之理想：中国近代义务教育研究，杭州：浙江教育出版社，2000：470。

② 宋恩荣、章成主编，中华民国教育法规选编，南京：江苏教育出版社，1990：207。

③ 教育部公布全国教育行政会议记略，载中国第二历史档案馆编，中华民国史档案资料汇编（第三辑·教育），南京：江苏古籍出版社，1991：662。

④ 中国第二历史档案馆编，中华民国史档案资料汇编（第五辑第一编·教育），南京：江苏古籍出版社，1994：478。

⑤ 同上。

这一时期,在三级负责的教育经费责任体制下,尽管建立了中央和省级政府补助义务教育经费的制度,但中央和省级政府对义务教育投资的数额仍是有限的,县及其以下的基层政府仍是乡村义务教育的筹资责任主体,村小学、保小学等乡村学校所需要的经费也主要是通过正税以外向村庄征收款项的摊款方式来实现的。乡村义务教育成本的实际承担者仍是农民及其乡村社区。根据马戎 1994 年在甘肃靖远县的调查,在 20 世纪三四十年代,县级相对独立的教育体系逐渐创立,“县教育局、数文小学、模范国民小学、国民女子学校、师范学校等由政府财政保证,其他各校皆就地自筹,教育局稍有补助”。^① 不少县实行的办法是“县立中小学的经费由政府支拨,原属祀田、庙产,由政府接受。村办小学(包括私塾),经费多由学校负担,有祀田的村由祀田补贴一部分”^②。这成为民国初等教育财政的基本格局。

总之,虽然国家在法律上规定了义务教育制度,但在清末和民国时期,国家内忧外患不断,教育财政不独立,教育经费一直存在着被挤占的现象,教育没有固定经费,或办或停,很不稳定。一直到 1949 年中华人民共和国成立前夕,全国学龄儿童的入学率也仅为 20% 左右。

二、建国后的农村义务教育经费投入体制(1949 年至今)

(一) 计划经济体制下高度集中的农村义务教育经费投入体制(1949—1980 年)

中华人民共和国成立以后,就把基础教育作为一项大事来抓。1954 年《宪法》第 94 条规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利。国家设立并逐步扩大各种学校和其他文化教育机关,以保证公民享受这种权利。”1975 年《宪法》第 27 条第 2 款规定:“公民有劳动的权利,有受教育的权利。”1978 年《宪法》第 51 条规定:“公民有受教育的权利。国家逐步增加各种类型的学校和其他文化教育设施,普及教育,以保证公民享受这种权利。”这一时期,国家以推行普及小学教育代替义务教育,义务教育没有得到法律确认。由于处在计划经济体制下,这一时期的基础教育经费投入体制与此相适应,呈现出高度集中的特点。

1. 统一列支,高度集中(1949—1953 年)

1949 年以后,我国实行了高度集中的计划经济体制,相应的也建立起高度集中的财政体制。1950 年 3 月,《政务院关于统一管理 1950 年度财政收支的决定》中指出,要统一国家财政收支,实行中央、省(直辖市、自治区)、县(三级)分级管理体制。《决定》还规定:中央直接管理的大中小学经费列入中央人民政府预算,由财政部掌管;各大行政区、省(市)管理的县立中学以上教育事业费,分别列入大行政区及省(市)预算内。专科以上的国立学校,由中央人民政府委托大行政区开支者,暂列入大行政区预算内。乡村小学、县简师、教育馆的经费,可由县人民政府随国

^① 马戎. 试论我国农村基础教育的经费问题,西北民族研究,1998(2).

^② 郭建如. 基础教育财政体制变革与农村义务教育发展——制度分析的视角,社会科学战线,2003(5).

家公粮征收地方附加公粮解决。各城市的小学教育经费,可征收城市附加教育事业费解决。^① 1951年3月,政务院进一步明确规定:教育费,列入中央预算者,为中央直属的大学专科以上学校、各高级科学研究所、中小学及民族学院或分院;列入大行政区预算者,为大行政区直属大学专科以上学校、中小学及民族学院或分院;列入省(市)预算者,为省(市)直属的独立学院、专科学校、完全师范、中小学;一般小学、简师,由地方附加开支。新接收的教会学校经费,暂列中央预算。1952年,教育部颁发了《小学暂行规程(草案)》和《中学暂行规程(草案)》。其中规定,小学由市、县人民政府统筹管理。小学不论公办或私立的,都由市、县人民政府教育行政部门统一领导。中学由省、市文教厅、局遵照中央和大行政区的规定实行统一领导。^② 这种体制在新中国成立之初,百废待兴,各地财力悬殊,急需统一计划、调控的情况下,对新中国的教育发展起到了积极的推动作用。

2. 条块结合,以块为主(1953—1966年)

第一个五年计划期间(1953—1957年),随着大行政区机构的撤销,根据当时政治经济形势的要求,国家财政体制进行了相应的改革,实行“划分收支、分级管理、侧重集中”的财政管理体制。在此财政体制下,教育财政实行“统一领导,中央、省(市)、县三级管理”。各级教育行政机构根据中央规定的财政系统,严格执行三级财政制度。凡属省、市、县级教育支出预算,一经确定后,除因上级决定变更任务或领导关系外,均不得互相留用。1954年9月《关于解决经费问题程序的通知》指出:“今后各省(市)教育厅(局),如有发生经费不足,需先报请省政府统一考虑解决,如省政府解决有困难时,则由省政府转报中央人民政府考虑,不得条条上达。”^③ 1954年,《政务院关于改进和发展中学教育的指示》指出:“各级教育行政领导机关必须进一步加强对中学的领导。目前省(市)教育厅(局)应以主要力量加强对中学的领导”。按统一领导、分级管理的原则,省辖市内的中学由省辖市管理,县(市)内的中学亦应逐步做到由县(市)管理。^④ 统一领导,分级管理体制,增强了地方政府预算管理责权,有利于地方政府根据教育事业规模和教育事业发展的实际需要安排教育预算,从而推动教育事业的发展。

1958年8月,中共中央、国务院发布了《关于教育事业管理权力下放问题的规定》,指出必须改变过去以条条为主的管理体制,根据中央集权与地方分权相结合的原则,加强地方对教育事业的领导和管理。^⑤ 随着教育事业管理权力的下放,教育经费管理权限也随同下放。1959年,公办的全日制小学由公社直接管理;民办小学由大队直接管理。但是,随着教育权力的下放,有些地区、县出现了大量挤占、

① 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981),中国大百科全书出版社,1984: 96.

② 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981),中国大百科全书出版社,1984: 727, 729.

③ 何东昌主编. 中华人民共和国重要教育文献 1949—1997,海口: 海南出版社,1998: 371.

④ 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981),北京: 中国大百科全书出版社,1984: 734.

⑤ 转引自国家高级教育行政学院. 新中国教育行政管理五十年,北京: 人民教育出版社,1999: 29.

挪用教育经费的现象。为了解决这一问题,国务院于1959年11月批转了教育部、财政部《关于进一步加强教育经费管理的意见》,要求各级政府财政部门和教育行政部门应根据条条、块块相结合,以块块为主的精神,密切联系,加强协作,共同管好教育经费。各级人民政府财政部门在编制教育经费概算和核定下级教育经费预算时,应与同级教育行政部门协商拟订,提请同级人民委员会审定。各级人民政府在下达经费预算指标或批准下级政府预算时,应将教育经费单列一款。各省自治区的人民委员会对中央下达的教育经费指标,根据教育事业发展计划和各项经费的开支标准妥善安排后,如认为不足或有余时可进行调剂。这一文件在一定程度上加强了省级、专属级政府对教育经费的管理,权力适当上收,制止了当时广泛存在的截留、挪用教育经费的行为。但在1959—1962年这一段时期,由于受“大跃进”运动的影响,教育事业的发展出现了盲目、混乱的状况。

从1963年开始,中央就开始对基础教育的规模、速度、领导管理以及财政体制进行了为期三年的调整,其主要措施就是加强条条的领导作用,将小学和初中的财政管理权由公社、生产大队上收到县,高中和完中上收到省管理。为此,同年中共中央转发了《全日制小学暂行工作条例(草案)》和《全日制中学暂行工作条例(草案)》,要求各地讨论试行。其中,在总结研究前一阶段工作的基础上,对中小学的领导和管理体制作出了新的规定,指出:“国家举办的全日制小学,由县(市属区)教育行政部门统一管理。”“其设置和停办,由县(市)人民委员会批准。”^①“全日制初级中学一般由县、市、自治区教育厅、局管理,也可以委托所在专区(市)或县(市)教育行政部门管理。全日制高级中学和完全中学一般由省、市、自治区教育厅、局管理,也可以委托所在专区(市)或县(市)教育行政部门管理。”^②由此可以看到,在当时阶段,教育管理体制的主要方向是加强条条的领导作用,而对地方办教育的积极性鼓励不够。但是,在财政部和教育部的共同努力下,1963—1965年基本上纠正、制止了一些县、社擅自挪用教育经费的现象,并且增加了地方筹措中小学经费的来源,较好地贯彻了“统一领导,分级管理”的原则。

3. 财政单列,戴帽下达(1966—1980年)

“文化大革命”期间,由于国民经济发展混乱,没有建立起正常的财政管理体制,因而此间的教育财政管理体制也处于混乱状态。周恩来总理十分关心教育经费问题,并决定从1972年起,中央在安排下达国家财政预算时,把教育事业费支出单列一款,实行“管理以地方为主,教育经费在财政预算中单列,戴帽下达,专款专用”的体制。1973年,《关于中小学财务管理若干问题的意见》进一步强调了加强教育事业费的管理的要求。在当时动乱情况下,教育事业费单列一款,“戴帽”下达,专款专用,对于稳定教育经费来源有积极的作用。但由于地方财政中教育经费

① 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981),北京:中国大百科全书出版社,1984:701.

② 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981),北京:中国大百科全书出版社,1984:705.

所占比重很小,财政对教育拨款太少,不能保证教育事业发展的正常需要,学校办学条件无法得到改善。

“文化大革命”结束后,教育部于1978年修订并颁发了《全日制小学暂行工作条例(试行草案)》和《全日制中学暂行工作条例(试行草案)》。其中规定,“全日制小学由县(市属区)教育行政部门统一领导和管理。社队办的小学,可以在县的统一领导下,由社队管理。”^①“全日制中学原则上由县以上教育行政部门领导和管理,社队办的中学,可以在县的统一领导下由社队管理。”^②

总的来说,从1949年到20世纪70年代末,中国的教育事业基本上走依靠国家办学的道路,教育经费主要由国家财政统包下来。在这个时期内,基础教育实行国家办学与厂矿企业、农村社队办学并举,城市县镇基础教育的办学经费由地方财政负担,厂矿企业所办中小学的经费主要由企业负担,农村基础教育的办学经费以地方财政负担为主、社队群众负担为辅。办学经费基本上依靠中央和地方财政负担,经费来源比较单一。由于在计划经济体制下,政府的支出范围太大,教育支出占政府支出的比例偏低,同时,非政府渠道投入数量有限,使得教育经费紧缺,办学条件较差。

(二)“分灶吃饭财政”下的农村义务教育经费投入阶段(1980—1994年)

1980年3月,国务院颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制的通知》和《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》。国务院决定从1980年起,实行“划分收支、分级包干”(通常叫做分灶吃饭)的新财政体制,使得地方财力不断增强,也促使教育经费管理体制进行了相应的改革。这一时期,教育领域改革的重点是重建高等教育和提高教育质量,教学人才和资金大量流向城镇。农村地区的中小学被大幅撤销和合并,造成农村学龄儿童的入学率和小学毕业生升学率持续下降。为了改变这一现象,中央连续发文要求加强农村小学教育。

1980年底,中共中央、国务院发布了《关于普及小学教育若干问题的决定》,提出要在20世纪80年代基本普及小学教育。1983年,中共中央、国务院又发布了《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》,提出了在农村经济迅速发展和传统农业向现代农业转化的过程加快的新形势下普及初等教育的任务、规划和措施。同年8月,国家教委发布《关于普及初等教育基本要求的暂行规定》,提出了各地普及初等教育应当达到的基本要求。1984年底,国务院发布《关于筹措农村学校办学经费的通知》,其中,对于农村中小学办学经费的解决思路是:“开辟多种渠道筹措农村学校办学经费。除国家拨给的教育事业费外,乡人民政府可以征收教育事业费附加,并鼓励社会各方面和个人自愿投资在农村办学。”首次提出了“乡人

① 张济正等主编,《教育行政学通论》,上海:华东师范大学出版社,1992:158.

② 同上。