

中央民族大学“985工程”  
中国少数民族语言文化教育与边疆史地研究创新基地  
中国少数民族地区基础教育研究中心

教育人类学研究丛书 第三辑

主编 ◇ 滕星

# 中国农村义务教育财政体制变革 与义务教育发展：社会学透视

——从税费改革到农村义务教育经费保障新机制

郭建如◎著

民族出版社

中央民族大学国家“985”二期重点建设项目  
中国西部少数民族地区新农村建设基础教育问题的调查与研究  
项目编号：cun985-2-3

# 中国农村义务教育财政体制变革与 义务教育发展：社会学透视

——从税费改革到农村义务教育经费保障新机制

郭建如 ◎ 著

民族出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国农村义务教育财政体制变革与义务教育发展:社会学  
透视:从税费改革到农村义务教育经费保障新机制/滕星主编;  
郭建如著. —北京:民族出版社,2010.3  
(教育人类学研究丛书.第3辑)

ISBN 978-7-105-10697-4

I. 中… II. ①滕…②郭… III. 农村—义务教育—财政  
制度—研究—中国 IV. G522.3 G526.72

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 069694 号

策划编辑:虞农

责任编辑:张国兵

封面设计:海龙视觉

出版发行:民族出版社出版发行

地 址:北京市和平里北街14号 邮编100013

网 址:<http://www.mzcs.com>

印 刷:北京市艺辉印刷有限公司印刷

经 销:各地新华书店经销

版 次:2010年3月第1版 2010年7月北京第1次印刷

开 本:880毫米×1230毫米 1/32 字数:356千字

印 张:13.25

定 价:32.00元

ISBN 978-7-105-10697-4/G·1760(汉818)

---

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换

汉编一室电话:010-64271909

发行部电话:010-64224782

## 《教育人类学研究丛书》主编序言

### 一

人类学 (Anthropology) 是一门全面研究人及其文化的学科。它研究的一个重要方面是人类群体的文化传承与文化学习、文化交流与文化发展。教育学作为专门研究如何培养人类下一代问题的一门学科,也肩负着传递知识、传播文化的基本功能。这样,人类学和教育学之间就有了天然的脐带,教育人类学也由此成为二者之间有机联系的一座桥梁。

教育人类学 (Educational Anthropology or Anthropology of Education) 是由人类学与教育学相互交叉并通过科际整合而形成的一门综合性边缘学科,其核心研究领域是多民族国家的少数民族群体教育,包括少数民族教育、乡村教育、移民教育、多元文化教育等方面的内容。作为一门新兴的边缘学科,教育人类学吸收了包括哲学、人类学、教育学、心理学、生物学、社会学、政治学、历史学等多学科的研究成果。

国外教育人类学学科形成于 20 世纪中期,经过半个世纪的发展,形成了以欧洲德国、奥地利等国为代表的哲学教育人类学和以美国为代表的文化教育人类学两大流派。在文化教育人类学

流派中，又可以划分为主要由人类学家组成的教育人类学理论学派和以教育学家组成的多元文化教育理论学派。

欧洲哲学教育人类学学派主要注重于从人的本质、教育的本质、人接受教育的可能性和必要性出发，从哲学的高度研究教育的理论与实践问题。

以美国为代表的文化教育人类学中的教育人类学学派，继承了英美文化人类学的理论框架、概念与田野调查方法，并用其研究教育的理论与实践问题；多元文化教育理论学派则从英美文化人类学那里继承了“文化相对论”的观点，并将其与美国的土特产——美国社会民族理论相结合来研究教育的理论与实践问题。其最初目标是为了捍卫以少数民族为代表的社会弱势群体的利益，其长远目标是想通过教育改革构建一个不分族群、社会阶层、性别、年龄、身体与智力差异的、乌托邦似的国家与全球多元文化社会。文化教育人类学的研究范围主要包括少数民族教育（包括移民教育和土著教育等）和多元文化教育等方面。

教育人类学在国外已有长足的发展，其学科地位早已确立，并对许多国家的教育改革、教育政策、教育规划、教育咨询等都产生了重大影响。

当人类进入 21 世纪后，随着国际上对全球一体化与民族文化多样性、文化差异与机会均等、多民族国家中主体民族与少数民族、国家一体化与文化多元化关系的讨论；随着知识经济社会的来临，人们对教育与社会弱势群体倍加关注，教育人类学也随之成为社会与学术界瞩目的一门重要的学术研究领域。

## 二

中国大陆地区的教育人类学研究起步较晚，肇始于 20 世纪 80 年代初的少数民族教育研究，当时研究的重点是异文化和跨

文化教育。20世纪80年代中期以后，大陆才开始系统引介西方教育人类学的学科知识，传播教育人类学的基本思想和理论方法。20世纪90年代以后，教育人类学获得了初步发展，不少学者开始尝试结合西方教育人类学的理论和方法研究本土的教育问题或试图建构本土教育人类学的理论体系，并对此进行了有益的尝试。

在20世纪80—90年代，大陆地区的教育人类学的研究一直被冠以“少数民族教育研究”，简称“民族教育研究”，其学科则被称为“民族教育学”，鲜有称为“教育人类学研究”或“教育人类学”的，究其原因有如下几点：

首先，这是由于人类学这门学科作为西方的舶来品，在20世纪初中期被引入中国时，产生的名称概念上的不统一，以及后来人类学在中国发展历史的影响。20世纪初中期，人类学在英美分为体质人类学和文化人类学两大体系；在欧洲大陆的德国和苏联则将人类学称为民族学。当时的学界泰斗蔡元培先生赴德国进修民族学，并将民族学这一学科概念首先引入中国，尽管后来的人类学家吴文藻及其学生费孝通、林耀华等人先后将英美的人类学这一学科概念引入中国。但是，由于20世纪50年代初的大学院系调整、民族识别工作、少数民族研究，以及西方英美人类学被错划为“伪科学”，而苏联的民族学则占据着统治地位等历史的原因，使大陆地区人类学在很长一段时期只能仅以民族学替代文化人类学这一学科概念。当前，在西方的人类学体系中，民族学基本上作为社会文化人类学下的一门分支学科。而目前在我国的学科分类上，民族学和社会学都被划分在法学门类下，但人类学却被划分在社会学门类下。同一门学科被人为地划分在截然不同的学科门类中，造成了人们在学科概念上的混淆。

其次，早期大陆地区的教育人类学研究主要以少数民族教育为其研究对象，很少以教育人类学的田野调查方法扩大关注主体民族——汉族的正规教育与非正规教育。故一直以“少数民族教

育”、“民族教育”和“民族教育学”加以称谓。

再次，由于该学科领域的许多研究人员对国外教育人类学学科的历史与发展，以及研究对象和研究范围并不十分了解，导致他们对教育人类学与民族教育学学科彼此之间的关系并不是十分清晰。当然，这是一个十分复杂并带有争论性的学术问题，在此不拟展开讨论。

20多年来，中国大陆地区教育人类学发展取得的重要成果主要包括以下几方面：

一是翻译引介了一批西方教育人类学的理论和著作，传播了教育人类学的基本思想和重要理念。

二是从理论上对这一学科进行深入探讨，试图结合国情研究大陆地区教育的发展问题或试图构建教育人类学的本土理论体系。

三是采用教育人类学的理论，关注异文化教育现象，提倡多元文化教育理念，寻求跨文化的了解和对话，特别是为研究民族问题和民族教育提供借鉴。

四是从人类学的视角切入，解读汉族的正规教育和非正规教育，探讨文化与教育的关系、教育的文化功能等，在一个更广阔的人文背景下探讨大陆地区的教育问题。

五是积极开展教育人类学的田野调查，出现了一批具有本土意义的教育人类学民族志作品。

六是在一些师范大学和民族院校陆续建立了相应的民族教育和多元文化教育教学科研机构，开设教育人类学课程，教育人类学人才培养模式逐步完善，学术科研队伍日益壮大。

七是在吸收西方教育人类学学科素养的基础上，进行本土理论建构，创造性地提出了一些符合中国国情的教育人类学理论。

八是以教育人类学研究方法为基础的多学科合作研究课题成果初见端倪，积累了一定的教育人类学本土研究经验以及与国际组织合作开展研究的经验。

近年来，中国大陆地区教育人类学出现了注重学科建设，注重在本土经验基础上探讨全球性议题，更加关注现实问题的解决的新气象。目前，大陆地区教育人类学的学科建设已走完学科萌芽阶段，由非学术化阶段开始步入初步学术化阶段。

### 三

在新世纪，为了进一步发展中国教育人类学，2001—2002年，民族出版社推出了由本人主编的“教育人类学研究丛书”第一辑。这是中国教育人类学研究方面的第一套丛书。其第一辑的出版，标志着中国教育人类学学科的发展已经进入了一个新的阶段。“教育人类学研究丛书”是一套开放性的学术丛书，它肩负着两个主要任务：一是系统介绍与评价国外教育人类学的理论与实践；二是在批判性继承国外教育人类学理论与方法的基础上，积累与展示中国本土教育人类学的理论与个案研究的最新和重大研究成果。它提倡走出书斋，用文化人类学的田野调查方法去研究当今中国的学校正规教育与社区、家庭的非正规教育，特别关注中国社会少数民族、妇女、残疾人和低社会阶层等弱势群体的教育问题，倡导书斋研究与田野调查相结合，即理论与实践相结合的学风；推崇百花齐放、百家争鸣的学术自由与理论创新的精神。

“教育人类学研究丛书”第一辑共5部著作，分别为：《西部开发与教育发展博士论坛》（滕星、胡鞍钢主编，2001）、《20世纪中国少数民族与教育——理论、政策与实践》（滕星、王军主编，2002）、《族群、文化与教育》（滕星著，2002）、《文化遗产与教育选择——中国少数民族高等教育的人类学透视》（王军著，2002）、《文化环境与双语教育——景颇族个案研究》（董艳著，2002）。这5本著作的出版，在学术界产生了良好的影响，极大



地推动了中国教育人类学的学科发展和中国西部民族地区教育理论与实践的发展。

2005年，由本人担任主任的中央民族大学国家“985工程”中国少数民族语言文化教育边疆史地研究创新基地——“中国少数民族地区基础教育研究中心”获准成立，这是国内“985工程”高校中首个以建设教育人类学学科为主要目标的研究机构。该中心力图在“985工程”的实施推动下，建设有中国特色的少数民族地区基础教育体系和教育人类学学科体系。

在中国少数民族地区基础教育研究中心的大力推动下，2008—2009年，民族出版社继续推出了由本人主编的“教育人类学研究丛书”第二辑共10部著作，分别为：《多元文化与现代性关系之研究——教育人类学的视野与田野工作》（钱民辉著）、《教育人类学的理论与实践——本土经验与学科建构》（滕星著）、《多民族文化背景下的教育研究》（滕星、张俊豪主编）、《多元文化教育——全球多元文化社会的政策与实践》（滕星主编）、《教育的人类学视野——中国民族教育的田野个案研究》（滕星、张俊豪主编）、《多元文化社会的女童教育——中国少数民族女童教育导论》（滕星主编）、《教育与社会发展——贵州苗族社区个案研究》（罗慧燕著）、《教育与族群认同——贵州石门坎苗族的个案研究（1900—1949）》（张慧真著）、《民族教育理论与政策研究》（滕星、王铁志主编）、《全球视野：教育领域中的族群、种族与国民性》（N. Ken Shimahara等主编，滕星、马效义等译）。这些著作中既有教育人类学基本理论和方法的探讨，也有深入细致的田野个案研究，较为集中地体现了20世纪90年代以来中国教育人类学的研究水平以及国外相关研究的进展。

2005—2009年，在中央民族大学国家“985工程”的支持下，中国少数民族地区基础教育研究中心实施了五个重点建设项目，分别为：

（一）中国西部少数民族地区经济文化类型与初中地方性校

本课程建构（滕星教授主持）；

（二）中国西部少数民族地区乡土教材开发的教育人类学田野调查与基础理论研究（滕星教授主持）；

（三）中国少数民族新创文字在教育教学中应用状况及存在问题调查研究（滕星教授和中央民族大学中国少数民族语言文学学院王远新教授联合主持）；

（四）中国西部少数民族地区农村基础教育政策、法规与管理体制研究（北京师范大学教育学院劳凯声教授主持）；

（五）中国西部少数民族地区农村义务教育投入与效益研究（北京大学中国教育财政研究所王蓉教授主持）。

在这五个项目建设的直接推动下，我们精心挑选了一批优秀的研究成果作为《教育人类学研究丛书》第三辑出版，这些作品分别是：

《经济文化类型与校本课程建构》（滕星、巴战龙、欧群慧等著）、《中国农村义务教育财政体制变革与义务教育发展：社会学透视——从税费改革到农村义务教育经费保障新机制》（郭建如著）、《西部民族贫困地区农村义务教育财政、资源配置与效益研究——基于云南、新疆、内蒙古等地贫困县的案例研究》（郭建如著）、《中国少数民族新创文字应用研究》（滕星、王远新主编）、《中国少数民族新创文字研究论文选集》（滕星、王远新、海路主编）、《在田野中成长——教育人类学田野日志》（滕星主编）、《新创文字在文化变迁中的功能与意义阐释——以哈尼、傣傣和纳西族为例》（马效义著）、《土族、羌族语言及新创文字使用发展研究》（宝乐日著）、《多元文化整合教育视野中的“维汉”双语教育研究——新疆和田中小学双语教育的历史、现状与未来》（艾力·伊明著）、《民族学校教育中的文化适应研究——贵州石门坎苗族百年学校教育人类学个案考察》（张霜著）、《社会变迁中的壮文教育发展》（张苗苗著）、《中国乡土教材的百年嬗变及其文化功能考察》（李素梅著）、《学校教育·地方知识·现

代性——一项家乡人类学研究》（巴战龙著）、《人类学视野中的教育研究》（滕星、海路主编）、《书斋与田野——滕星教育人类学访谈录》（滕星等著）、《多元文化视野中的民族院校》（张俊豪著）、《中国乡土教材应用调查研究》（滕星主编）、《无根的社区 悬置的学校——湖南大金村教育人类学考察》（李红婷著）、《文化变迁中的文化再制与教育选择——西双版纳傣族和尚生的个案研究》（罗吉华著）、《云南省黎明市孟波镇中学多元文化教师民族志研究》（欧群慧著）。

我们相信，《教育人类学研究》系列丛书的出版，将在人类学与教育学学科之间搭起一座桥梁，它必将进一步推动人类学与教育学学科之间的相互渗透与整合，为人类学和教育学开辟出一块新的学术研究领域，从而为中国的教育改革做出贡献。

滕 星

2009年12月修订于中央民族大学独树斋

# 目 录

绪 论	(1)
一、研究缘起	(1)
二、文献评述	(2)
三、分析框架	(26)
四、研究过程与章节安排	(42)
<b>第一章 税费改革与农村义务教育财政体制     变革:制度分析的视角</b>	(45)
一、历史上的基础教育财政体制 与现代教育在农村的推行	(45)
二、计划体制与市场体制下义务 教育财政与义务教育发展	(50)
三、税费改革与义务教育财政体制变革	(56)
四、转移支付与税费改革中 义务教育财政体制的过渡性	(63)
五、总结与进一步的讨论	(64)

<b>第二章 税费改革与农村义务教育财政:以江苏为例</b> .....	(70)
一、江苏省区域间财力的不平衡 与省内的财政转移支付 .....	(72)
二、江苏省农村义务教育发展的区域差异 .....	(76)
三、江苏税费改革对 农村义务教育发展的影响 .....	(82)
四、金坛市税费改革与农村义务教育财政 .....	(88)
五、宿豫县税费改革与农村义务教育财政 .....	(100)
六、宿豫县三棵树乡的税费改革与义务教育发展 .....	(116)
七、苏南苏北两县的税费改革及其影响的比较 .....	(128)
八、江苏省税费改革的深入与 农村义务教育财政体制的继续完善 .....	(135)
九、总结与探讨 .....	(137)
<b>第三章 县乡财政体制与“以县为主”的         农村义务教育财政</b> ——以四川梓潼县为例 .....	(142)
一、调研县的教育财政传统与面临的困境 .....	(142)
二、县乡财政体制与农村义务教育经费供给 .....	(150)
三、税费改革与“以县为主”的义务教育财政体制 .....	(194)
四、总结与讨论:以县为主的农村 义务教育财政与政府间转移支付 .....	(210)

<b>第四章 税收分享、转移支付与教育专项</b>	
——以四川省财政体制与农村义务教育财政为例·····	(216)
一、政府间财政分享体制：区别对待与 内生型财政·····	(218)
二、转移支付与财政资金的向下流动·····	(226)
三、财政一般性转移支付的方式与 专项转移支付的资金结构·····	(247)
四、教育专项转移支付：支出重点、 资金分配与下拨方式·····	(267)
五、县级财政支出结构与支出行为·····	(286)
六、总结与讨论·····	(291)
<b>第五章 农村中小学布局调整·····</b>	(293)
一、问题的提出与已有研究·····	(293)
二、基本分析框架·····	(299)
三、总结与讨论·····	(333)
<b>第六章 乡村社会的教育资源配置与民办教育的发展</b>	
——从“私塾”到“村办学校”再到“民办学校”的社会学考察 ·····	(334)
一、乡村社会教育的成本收益、教育资源 配置与私塾教育的发展·····	(334)
二、乡村社会教育资源分配 格局在新中国的延续及变化·····	(338)
三、均衡化背景下乡村社会教育 资源的配置与民办教育的发展·····	(341)

四、总结与讨论 .....	(348)
<b>第七章 农村义务教育经费保障</b>	
<b>新机制的设计、推行与影响 .....</b>	<b>(351)</b>
一、新机制的背景与制度设计 .....	(351)
二、新制度的执行过程与执行技术分析 .....	(357)
三、新机制实施后的主要变化与存在的问题 .....	(372)
四、总结与讨论 .....	(376)
<b>第八章 总结与讨论</b>	
<b>国家—社会视角下的制度变革与</b>	
<b>农村义务教育发展 .....</b>	<b>(381)</b>
一、国家—社会关系与农村义务教育的推行 .....	(381)
二、税费改革与农村义务教育财政体制的变化 .....	(387)
三、农村中小学布局调整中的教育行政与教育政治 .....	(392)
四、农村社会公私立教育的	
<b>发展方式与地域性教育政治 .....</b>	<b>(396)</b>
五、农村义务教育保障新机制的实施与	
<b>国家—社会架构新变化 .....</b>	<b>(400)</b>
六、总结与进一步讨论 .....	(401)
<b>参考文献 .....</b>	<b>(404)</b>
<b>后    记 .....</b>	<b>(409)</b>

# 绪 论

## 一、研究缘起

2000年安徽省率先开展的农村税费改革是我国农村义务教育财政体制与管理体制变化的分水岭。此前的20世纪90年代是全国大多数省份集中普及农村义务教育的十年，许多省份在这十年中依靠农村教育费附加、集资等形式借助农民力量普及农村义务教育，并在此过程中形成了“村村有校”的分散办学模式。国家力量在许多方面进入农村义务教育，如在国家的压力与政策引导下，作为历史遗留问题的民办教师在20世纪90年代末基本退出农村中小学讲台，只是在局部地区变换成其他形式如代课教师存在。2000年以来，国家大力度介入农村义务教育普及与义务教育发展过程，这个时期以2006年农村义务教育经费保障新机制的实施为界大体上可分为两个阶段：第一阶段是税费改革与以县为主的农村义务教育管理体制的确立；第二阶段是从2006年春季开始推行农村义务教育经费保障新机制，这一新机制在2007年春季在全国农村普遍推行开来。至此，通常意义上具有公共性、免费性特点的义务教育才真正在现代中国的农村变为现实。本书集中探讨的就是2000年以来农村义务教育财政体制和管理体制的变化。



农村义务教育问题一直是我所关注的研究重点。在北京大学社会学系读本科时，我的毕业论文研究了农村基层组织的治理问题；在北大社会学人类学所读硕士期间，我的导师马戎教授带领社会学人类学研究所师生在全国六大行政区 24 县进行农村基础教育调研，全面、深入地剖析了农村基础教育发展面临的各种问题以及影响农村基础教育发展的各种因素。在社会学人类学研究所浓郁的学术氛围熏染下，在马戎教授指导下，我对农村教育问题有了比较深入的认识。2001 年 7 月，我从北京大学社会学人类学所获得博士学位，到北京大学教育学院和教育经济研究所工作。北大教育经济研究所是教育部人文社会科学研究重点基地，自闵维方教授创所以来非常关注农村义务教育的发展，早在 20 世纪 90 年代初就开展了贫困地区世界银行贷款项目的研究工作。我到教育经济研究所后，有幸多次跟随丁小浩教授和王蓉教授等到全国多个省份的农村进行调研；这期间恰逢农村义务教育体制发生重大变革，我也因此有幸亲眼目睹并跟踪了这些变化，深刻体会到教育财政体制的变化对农村义务教育产生的巨大而深远的影响，萌生了从社会学角度解释和理解这些变化的想法，这可以说是这本书写作的缘由。2006 年受邀参与滕星教授主持的一项关于农村义务教育发展的“985”项目时，更激发我系统地探究我国农村义务教育财政体制变化及其对农村义务教育发展的影响。此后经过三年的努力，终成此书。

## 二、文献评述

义务教育是由国家用法律形式规定对一定年龄所有儿童和少年实施的有一定年限的、强制受教育者接受的、经费由政府保证的世俗性的免费教育，强制性、免费性、普及性、世俗性是义务教育的基本特点。在世界范围内，尽管在义务教育的起始年龄、义务教育年限长短、义务教育与普通学校教育阶段的关系等方面