

# 中华人民共和国成立 70 年来 农村基础教育经费投入政策变迁研究 \*

■赖明谷<sup>1</sup> 李东栩<sup>2</sup>

**摘 要** :中华人民共和国成立 70 年来 ,在国家大政方针的指导下 ,农村基础教育经费投入政策历经中华人民共和国成立之初的统包统支 ,高度集中到统一领导 ,多费补充 ;从改革启程、经费来源多元转变到乡县投入、经费多元持续延展 ,从央地分项目、按比例承担到强调城乡基础教育均衡发展的中国农村基础教育经费投入政策变革之路。这一政策变迁脉络直接影响着中国农村基础教育的成长和发展 ,影响着中国乡村教育规模和质量 ,成就了农村教育的中国模式、中国速度和中国效益。

**关键词** :中华人民共和国成立 70 年 ;农村基础教育 ;经费投入政策 ;政策变迁

中图分类号 :G40-011.8

文献标识码 :A

文章编号 :1004-633X(2019)34-0020-05

在整个国民教育体系中 ,农村基础教育对推进知识普及、提高国民素质、促进义务教育均衡发展等发挥着举足轻重的作用。不同经费投入政策产生的迥异效果 ,深刻影响着农村基础教育发展的速度、规模和质量。中华人民共和国成立以来 ,受国家财政管理体制、宏观经济及大政方针的影响 ,农村基础教育投入政策呈现出多样化的趋势 ,深深地打上了时代的烙印。本文拟立足于相关政策文本 ,理性而客观地审视中华人民共和国成立 70 年来农村基础教育经费投入的政策变迁历程 ,了解政策演变逻辑的内在走向。

## 一、大国重教 ,初心如一——中华人民共和国成立 70 年来农村基础教育经费投入政策变迁历程

### (一)立国重教 ,挤资兴学——集中统筹 经费来源单一时期(1949-1979 年)

中华人民共和国成立初期 ,党中央高度重视农村教育 ,挤出有限的资金办学兴教。伴随着国家教育(经

费)管理体制的调整 ,教育经费投入政策也出现了一些变化 ,总体呈现出集中统筹、经费来源单一的特点 ,主要表现在以下三个阶段。

第一阶段是统包统支 ,高度集中(1949-1952 年)。1950 年 3 月 ,政务院先后两次作出决定 ,确定了我国高度集中的财政收支制度。中央政府深知教育工作的重要性 ,教育经费由各级政府统包统支下来。如 1950 年 3 月政务院通过的《关于统一管理 1950 年度财政收支的决定》中就明确规定 ,乡村小学的各项经费由县级人民政府随国家公粮征收地方教育附加予以解决<sup>[1]</sup>。1951 年 3 月政务院下发的《关于 1951 年度财政收支系统划分的决定》也规定了一般小学、县简师的教育经费 ,由地方附加负责保障<sup>[2]</sup>。在百废待兴的重要时刻 ,统包统支的经费投入政策有力地推进了农村基础教育的初步发展 ,彰显了国家大力发展教育事业的决心。

第二阶段是统一领导 ,“多费补充”<sup>①</sup>(1953-1965 年)。在国家经济状况逐渐趋于稳定的情况下 ,中央于

①“多费补充”主要包括农村群众自愿筹集的经费、学田收入所得费用、向学生收取的杂费、地方财政收入的分款项。

\* 本文系 2019 年江西省高校人文社会科学研究课题“农村初级中学‘严、爱、礼、智、诚’全人教育问题的探索与研究”(课题编号 :JY19244)的研究成果。

作者简介 :1.赖明谷(1961- ) ,男 ,江西玉山人 ,上饶师范学院副校长、党委委员、教授 ,南昌大学硕士研究生导师 ,主要从事高等教育管理、德育、当代社会问题研究 ;2.李东栩(1994- ) ,男 ,山东济宁人 ,南昌大学教育发展研究院硕士研究生 ,主要从事教育基本理论、教育伦理学、德育研究。

1953年决定改行“统一领导、分级管理”的财政管理体制<sup>[3]</sup>。1953年11月,政务院下发了《关于整顿和改进小学教育的指示》,规定农村地区公立小学校舍的维修、改建以及设备增添等费用均由县级人民政府负责解决安排,若经费存有不足,要在群众自愿的情形下筹集款项,共同解决。同时还规定,县级政府可划分一部分机动土地作为农村小学的学田,而学田所得收入,可用来补充小学经费之不足<sup>[1]</sup>。1955年9月,教育部、财政部颁布《关于中小学杂费收支管理办法的几点意见》,要求通过征收杂费的办法,发挥群众潜力,以补中小学教育经费之不足<sup>[1]</sup>。1963年2月,财政部、教育部通过的《关于教育事业财务管理若干问题的规定》指出,可从农业税附加中安排部分费用,作为解决农村中小学必备的座椅补充以及校舍维修费用<sup>[1]</sup>。这一时期,“多费补充”的农村基础教育经费投入局面,部分缓解了经费之不足。

第三阶段是财政单列、带帽下达(1966-1976年)。“文化大革命”时期,教育经费的投入及管理处于一种极为混乱的状态。这一时期,各级教育行政部门难以对教育事业实施有效的领导和监管,农村中学多由县、社领导,农村小学普遍由大队管理。1972年以后,中央在安排下达国家财政预算时,把教育事业费切块单列,带帽下达,专款专用<sup>[2]</sup>。此后,教育事业费紧张的状况有了一定程度的改善,但未得到根本解决。

总体来看,从中华人民共和国成立到改革开放之前,政府财政拨款成为农村基础教育经费的主要来源,非政府渠道的经费投入数额有限,经费来源比较单一,农村基础教育整体发展较为缓慢。

(二)改革启程,社会筹资——由单一经费来源向多渠道筹集经费过渡时期(1980-1984年)

随着改革开放伟大时代的来临,1980年到1993年期间,我国实行了“划分收支、分级包干”的财政管理体制。1980年实行新的财政管理体制后,“各省市自治区所需要的教育经费,由各省市自治区人民政府安排管理”<sup>[2]</sup>,地方政府拥有了改革开放之前所没有的财政管理权力,成为农村基础教育经费提供的直接责任者,而中央政府仅负责少量的专项补助。

这一时期,国家系列文件积极鼓励社会力量投身农村文化教育事业建设,并努力改变教育经费来源的单一化状况。如1984年12月,国务院下发的《关于筹措农村学校办学经费的通知》明确规定,要开辟多种渠道筹措农村学校办学经费<sup>[1]</sup>。多渠道筹措农村教育经费政策为此后经费来源的多元化打下了坚实的基础。

(三)分级管理,乡镇负责——以乡为主的经费投入时期(1985-1993年)

1985年5月,中共中央通过的《关于教育体制改革的决定》将发展基础教育的权力下放到地方,并规定“乡财政收入应主要用于教育”<sup>[1]</sup>。随后,国家系列政策进一步确定了乡级政府在农村基础教育经费筹措、投入方面的主要责任,形成了“地方负责、分级管理、以乡为主”的农村基础教育投入体制。

这一时期,农村基础教育经费来源也逐渐向多元化方向发展,如1991年6月,原国家教委下发的《中国农村教育的发展与改革》指出“几年来,越来越多的地方政府增加对教育的投入,并动员群众集资办学,捐资办学,建立人民教育基金,征收教育费附加等,使农村各类学校的办学条件得到明显改善。”<sup>[1]</sup>

(四)完善制度,县乡共管——县乡共筹的经费投入时期(1994-2000年)

1994年,国务院决定改变原有的财政包干制度,在全国范围内实行分税制财政管理新体制。为避免分税制改革后乡级政府对基础教育的投入难以自给,1994年7月,国务院关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见中确定了“地方负责、分级管理、县乡共筹、乡镇为辅”的经费投入体制<sup>[4]</sup>。

这一时期的经费投入政策进一步完善了经费筹措的多渠道化,并将这种体制以法律的形式予以确定。如1993年3月,中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》,明确指出要逐步建立多渠道筹集教育经费的体制<sup>[1]</sup>。1995年全国人大通过的《中华人民共和国教育法》以法律形式明确了“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制”<sup>[1]</sup>。

总体来看,从20世纪80年代中期到90年代末,县乡政府承担着农村基础教育经费投入的主要责任,教育经费来源逐渐走向多元化,并以法律形式加以确认。

(五)费税改革,县为根本——以县为主经费投入时期(2001-2005年)

为了切实减缓分税制带来的负面影响,规范税收,治理农村各种乱收费现象,国家于2000年开始了新的农村税费改革。同期,2001年,教育部决定在贫困农村地区试行“一费制”收费政策。农村税费改革以及“一费制”政策的实施,有效减轻了农民的教育负担,但主要用于发展农村教育的教育费附加以及教育集资的取消,也使得乡级政府的财力进一步削减。

为保证农村基础教育的经费投入,国务院于2001年5月颁布《关于基础教育改革与发展的决定》,提出

实行“由地方政府负责、分级管理、以县为主的农村教育管理体制”<sup>[5]</sup>。这一时期,农村基础教育的发展规划、经费资金投入、校长及教师人员的管理,成为了县级政府的重要职责。

(六)央地分比,加大投入——中央和地方分项目、按比例分担投入时期(2006年至今)

为继续巩固“普九”取得的成果,在新形势、新环境下,党中央继续调整和完善农村基础教育投入政策。

2005年12月,国务院通过了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,主要内容是逐步将农村义务教育全面纳入公共财政的保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制<sup>[6]</sup>。2015年11月,国务院颁布《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,明确要求继续坚持城乡一体化原则,保证经费投入努力朝着城乡义务教育均衡发展方向转变。同时规定,要进一步加大对教育经费的投入,并重点向广大农村地区倾斜<sup>[7]</sup>。

二、大国兴教,择时趋善——中华人民共和国成立70年来农村基础教育经费投入政策变迁特点

(一)政策价值取向逐步趋于城乡均衡发展

城乡基础教育自中华人民共和国成立以来便存在发展不均衡的现象,一方面是因为城乡不同的经费投入政策,另一方面是因为城乡不同的经济文化发展水平。一般而言,城镇的办学条件、教学质量以及资源分配均与乡村存在较大差异。近些年,在城乡基础教育取得快速发展的同时,“教育公平”“基础教育均衡发展”等话题日渐成为重要的教育议题。

70年来,国家日益重视农村基础教育的发展,农村基础教育经费投入总量整体呈上升趋势,其所需教育经费从主要依靠政府财政投入,后来强调发挥社会力量的积极性,最后将教育经费纳入国家公共财政,从依靠收取学费、杂费、教育附加等,到学费、杂费的全面取消,再到后来的“两免一补”政策的实施;从解决农村地区适龄儿童“有学上”到整体办学环境的极大改善,在资源分配、校园建设、师资力量等方面逐渐向城镇靠拢,城乡基础教育发展差距在逐年缩小。

(二)经费投入权责从集权、分权再到新的科学集权

中华人民共和国成立初期,农村社会生产力低下,经济文化领域百废待兴。基于当时的社会经济背景,中央和地方政府承担起发展农村基础教育的投入责任,经费主要由国家财政统包统支,经费投入权责高度集中。1980年实施“划分收支,财政包干”财政管理体制

后,经费投入更加强调地方政府的重要作用,投入主体集中到了县、乡两级政府。这一举措改变了过去中央的“一灶吃饭”转变为中央和地方“分灶吃饭”,经费投入逐渐走向分权化,极大激发了各地发展教育的主动性。

进入21世纪,为减轻农民教育负担及解决乡级财政经费投入不足等问题,党中央审时度势,于2001年将农村基础教育投入主体上升到县,充分发挥了县级政府统筹管理基础教育的综合能力。2005年以来,国家进一步将基础教育的管理权限上移,加强了省级政府对辖区内农村基础教育经费投入的责任,较好地保障了经费投入的持续来源。

(三)从单一的经费来源到资金来源多元化

改革开放之前,与计划经济体制相适应,全国各类学校的教育教学经费主要由国家财政承担,这种高度集中的投入政策产生了多种消极影响,既导致了经费来源的长时间单一,加重了中央政府的权责负担,也不利于经费的灵活使用。而经费来源的单一化深深制约着基础教育的健康发展,致使广大农村地区的教育发展长时间落后。20世纪80年代以来,国家逐渐强调教育经费来源的多元化,积极引导社会各界力量投身教育文化事业,保障了教育经费的稳定增长。除国家基本财政经费投入外,地方教育附加、勤工俭学费、教育基金、社会集资等成为补充教育经费短缺的重要来源。这一时期,国家出台的多项法律法规均提出要通过多种渠道筹集教育经费,并于20世纪90年代以法律的形式将多渠道筹集教育经费的办法确定下来,完成了由单一的政府投资,转向由国家、社会、学校、集体与个人共同发展教育的局面。

多渠道筹集教育经费改变了传统经费来源相对单一的缺点,较好地推动了农村基础教育的稳定发展。另外,多渠道筹集经费在缓解政府财政压力、调动社会力量办学等方面也发挥着不可替代的作用。

(四)政策变迁更加强调对公共精神的现实关照

中华人民共和国成立之初,中小学勤工俭学所得部分收入、向学生收取的教育杂费、农民工分摊的工分以及群众自愿进行的捐款集资成为弥补教育经费短缺的重要途径。另外,为节约经费开支,国家还鼓励农民群众献工献料来修缮、改建农村中小学校。可以看出,广大人民群众在中华人民共和国成立之初承担了相当一部分的教育责任,在推进中小学教育发展过程中扮演着重要的角色,这一投入政策未较好地体现基础教育发展的公共性。1986年《义务教育法》颁布以来,国家开始强调基础教育发展的公共性,并得到全社会的



广泛支持认可。

从70年国家经费投入政策的变迁来看,教育经费投入主体从“以乡为主”到“将农村义务教育纳入公共财政”,从面向广大农村地区收取的各种教育费用到“两免一补”政策的实施,从“重点办好一批中小学”到更加强调“城乡义务教育均衡发展”,投入政策逐步体现了发展教育的公共性,农村基础教育也逐步成为国家予以保障的全民公益性事业。

#### (五)经费投入主体逐渐清晰明确

中华人民共和国成立70年来,随着国家政治经济体制的深度发展,农村基础教育经费投入政策历经几次较大的转变,经费投入主体日渐清晰,以往因权责不明、职责交叉所产生的相互推诿、相互扯皮现象得到了有效缓解,有力地保障了农村基础教育的繁荣发展。随着我国综合实力的全面提高,经费投入政策若继续因循守旧、故步自封,城乡基础教育的发展差距只会越拉越大,教育公平也难以真正实现。

面对日渐复杂的农村经济文化背景,党中央顺势而为转变经费投入策略,农村基础教育取得了极大的发展,有力地彰显了中国共产党人的智慧与胆识。总体而言,从中华人民共和国成立初期主要强调政府财政拨款到此明确了乡、县、省级政府的投入责任,经费投入政策呈现出以下特点:一是农村基础教育投入主体逐步明晰上移,有力地保障了经费投入的稳定来源;二是充分反映了农村基础教育发展的内在逻辑,也反映了日益复杂的农村形势对发展基础教育的要求;三是继续强调了上级政府的转移支付,经费投入体制渐趋完善;四是进一步加强了经费的投入管理,保障了经费使用的高效率。

### 三、总结思考,展望未来——中华人民共和国农村基础教育发展之路

中华人民共和国成立70年来,国家对农村基础教育经费的投入大幅增加,经费来源也由往日单一的政府财政走向资金来源的多渠道发展。但如何将国家系列政策真正落实下来,如何更精准、高效地使用好教育经费,如何促使广大农村地区基础教育取得根本性发展,并尽早实现广大乡村的全面振兴,理应成为我们持续关注的教育话题。在新时代、新环境下,农村基础教育经费投入政策要继续根据社会的发展变化逐步补充、完善。

#### (一)完善经费使用的监督机制

推进农村基础教育经费投入政策变革,要继续完善中小学经费使用的监督机制,更好地保障经费的高效、精准使用;要建立健全相关法律法规,以法律的手

段监管经费的日常使用,真正做到有法可依、有章可循;要扩大社会舆论在经费监督中的重要作用,让经费管理真正在阳光下运行;要继续强调学校内部监督,充分调动教学、后勤、行政等部门工作人员的积极性,并逐步建立系统化、规范化、常态化的经费投入监管体系;各级政府理应继续履行法律法规赋予的权责,切实依照上级政府下达的教育预算指标,安排好本地各级各类教育的各项支出,并做好对辖区内各中小学经费使用情况的日常监管。

#### (二)强调信息公示制度

信息公示制度既可明晰教育经费的使用情况,也是充分发挥广大群众履行外部监督职责的重要途径之一。经费投入政策要继续完善对经费投入、使用的公示,以便公开、透明地了解经费使用的总体状况。各中小学可通过报纸刊物、电视广播、计算机网络、学校公示栏等途径,定时、定期地将学校的各项基本经费投入进行公示;各级政府也要积极对辖区内农村中小学经费总体使用情况进行汇总、总结、评价,并将相关信息及时进行通报;另外,要推进学校信息公示制度的变革与完善,努力将企业、政府等机构的成功经验引入到学校经费的公示管理中,并进一步扩大公示范围,做好日常经费公示情况的抽查核对。

#### (三)提高教育经费使用的效率

进入21世纪以来,国家经济取得快速发展,农村基础教育的经费投入持续增加。在新环境下,教育经费投入政策要更加注重经费使用的效率,避免浪费、奢侈、重复使用。各级政府要对中小学基本设施建设、日常公务开支及教育教学设备等统一成本标准,严格把控基本用具质量规格,努力保证每一分经费作用最大化;另外,还要认真培养一批遵法纪、讲原则、高效率的学校行政人员,定期进行培训和考核,做好日常经费的管理及分配工作;经费投入和管理部门也要充分利用计算机互联网技术,开发并熟练掌握相关数据统计分析软件,做好日常经费投入的数据分析、评估与预测,努力提高经费使用的高效率。

#### (四)继续扩大教育经费来源

美国、韩国、巴西等国家都设有专门用于发展教育事业的税金,在某种意义上看就是独立的教育税收,这些税金有效扩大了教育经费的来源,也减缓了政府的财政压力。新形势下,我国义务教育经费投入迫切需要建立一种更加健全完善的投入机制。鉴于我国目前的财政管理体制并没有将教育税单独征收、单独核算,国家可以制定、征收一种“教育税”,进一步保障经费来源

的多渠道。另一方面,国家可商讨颁布《教育投入法》,以法律的形式切实安排经费投入的相关事宜,保证基础教育的持续健康发展。此外,国家要继续国家对农村基础教育的经费投入,扩大国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,鼓励海内外社会各界人士对乡村教育的投入,共同推进农村基础教育的繁荣发展。

#### (五)更加强调城乡教育均衡发展

不可否认,因教育经费投入政策的历史因素及各地区经济文化水平等方面的差异,城乡基础教育发展不均衡的现象广泛存在。伴随国家教育经费投入总量的逐年增加,以及中央政府对“教育公平”的现实关切,城乡基础教育均衡发展受到社会各界人士的高度重视。国家应继续重点关注贫困地区农村中小学教育事业的发展状况,并在相关经费投入方面向贫困地区重点倾斜;中央政府以及省政府要进一步加大对贫困地区的财政转移支付,确保城乡教育发展差距真正缩小;另外,针对经济困难地区的经费投入,可继续改用专款专用的补贴方式,以此保证经费不被盲目挪用,要继续做好农村教育的资源分配工作,创新教师招聘思路,留住一批优秀教师,以高标准提高农村教师质量,促进每一位教师的专业发展,培养其终身学习能力。

#### (六)促进农村基础教育内涵式发展

要继续做好优秀教师的奖励机制,提高对乡村教师的教育关怀,让每一位乡村教师始终保持一份奉献之心,坚守教育教学第一线;广大农村地区要努力让教

育活动照顾到每一位学生的性格特点,因材施教,让教育活动回归本质,培养学生的善良品性,要继续鼓励支持农村中小学教师的课程开发,创新教育教学模式,做好学生创新思维的培养工作;上级领导应加快莅临指导的频次,与广大乡村地区校长及任课教师积极交流与沟通,相互分享教育教学管理经验,努力提高中小学办学质量,共同推进农村基础教育内涵式发展。

#### 参考文献:

- [1]何东昌.中华人民共和国重要教育文献[M].海口:海南出版社,1998.11.264.521.1148.2244.2286.3176.3473.3793.
- [2]张健.中国教育年鉴(1949-1981)[S].北京:中国大百科全书出版社,1984.96.97.97.
- [3]郑小玲.中国财政管理体制的历史变迁与改革模式研究(1949-2009)[D].福州:福建师范大学,2011.40.
- [4]汪传艳.农村义务教育经费保障新机制研究[M].北京:科学出版社,2017.
- [5]国务院.国务院关于基础教育改革与发展的决定[EB/OL].2001-05-29.
- [6]国务院.国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知[EB/OL].2005-12-24.
- [7]国务院.关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知[EB/OL].2015-11-25.

作者单位:赖明谷 上饶师范学院,江西 上饶  
邮编 334000 李东栩 南昌大学教育发展研究院,江西 南昌 邮编 330031

## Research on the Policy Changes of Rural Basic Education Funds Investment in the Past 70 Years in New China

LAI Ming-gu<sup>1</sup>, LI Dong-xu<sup>2</sup>

(1. Shangrao Normal University;

2. Research Institute of Educational Development, Nanchang University)

**Abstract:** In the 70 years since the founding of the People's Republic of China under the guidance of the national policy, the policy for the investment in rural basic education has undergone the changes from the unified and highly concentrated control over investment and expenditure to the centralized leadership and supplementation of more fees, from the outset of reform and diversified sources of funding to the investment from counties and townships and the continuous expansion of diversified funding, and from the central government subprojects undertaken in proportion to the rural basic education funding investment that emphasizes the balanced development of urban and rural basic education. This policy change has a direct impact on the growth and development of China's rural basic education, affecting the scale and quality of rural education in China and enabling the Chinese model, Chinese speed and Chinese efficiency of rural education.

**Key words:** 70 years since the founding of People's Republic of China; rural basic education; funding input policy; policy change