

三、農村基礎教育財政制度的歷史發展

長久以來，中國農村基礎教育由地方政府與農民負擔主要教育經費，即便在公社時代，財政上屬於中央集權的統收統支制度，農村地區基礎教育仍由地方自理。在共產政權建立超過半世紀裡，地方負責主要農村基礎教育的財政制度，並未有重大變革，且透過法規制訂的方式不斷地被強化。本章將經由回顧農村基礎教育發展的歷史過程，探討農村基礎教育的財政制度。

(一) 國家建立初期：「公辦民助」

中共政權建立以後，當時中國有 80% 的人口是文盲，學齡兒童的入學率只有 20%（郭筌編 1989：68）。此時政治上所強調的經濟發展與社會公平，反映在教育政策上，掃除文盲、普及小學教育成爲國家政策目標，⁹基礎教育開始在全國範圍內迅速擴張。表四顯示，在 1955 年以前，小學入學率的成長還很緩慢，自 1956 年至 1958 年，出現兩次快速成長，特別是 1958 年大躍進開始之際，小學入學率攀升至 80.3%，比前一年增加近 20%。但隨後三年大飢荒與之後的調整時期，使入學率下降至 60% 以下，1965 年才又恢復至 84.7%。在各個時期，推動學齡兒童入學率增長的力量來自何處？觀察各部門舉辦的小學佔在學學生人數和比例，可以發現，學生並非全部來自於國家教育部門舉辦的小學。小學入學率增加最快的 1958 年，卻也是民辦學校學生所佔比重成長最劇的一年。此後，除了 1961 年以外，民辦小學的在學學生比例一直超過 20%，在 1965 年更達至 40.9%，顯示民辦小學在中國基礎教育的重要性逐漸增強。由此可知，五十年代中期以後，中國小學入學率與就學人數快速成長的主要力量，並非來自國家教育部門所興辦的小學，而是在於群眾集體所興辦的民辦小學。

落實掃除文盲與普及小學教育之政策，需要投注龐大資金，然而，在國家

⁹ 1956 年 5 月 16 日，教育部提出《關於 1956 年普通教育和師範教育的工作計畫》，要求加速小學教育發展。在一般地區，進行小學義務教育實施的準備；在生產發展快、入學率達 80% 的地區，當年即可開始實施小學義務教育。1958 年 9 月 19 日中共中央、國務院《關於教育工作的指示》，提出「全國應在三年至五年的時間內，基本上完成掃除文盲、普及小學教育」（劉英傑編 1993：321-322）。

表四 1949~1965年小學分部門舉辦學生數及比例

單位：萬人

年份	在校學生人數	學齡兒童入學率			教育部門辦		其他部門辦		民辦	
		全國學齡兒童數	已入學學齡兒童數	入學率(%)	學生數	%	學生數	%	學生數	%
1949	2439.1	...	...	...	2177.6	89.3	...	...	261.5	10.7
1950	2892.4	...	...	...	2213.0	76.5	17.1	0.6	662.3	22.9
1951	4315.4	...	...	...	2846.1	66.0	43.2	1.0	1426.1	33.0
1952	5110.0	6642.2	3268.1	49.2	4829.9	94.5	33.3	0.7	246.8	4.8
1953	5166.4	6818.3	3432.3	50.3	4969.3	96.2	47.6	0.9	149.5	2.9
1954	5121.8	7060.8	3633.7	51.5	4868.2	95.1	58.0	1.1	195.6	3.8
1955	5312.6	7306.4	3928.9	53.8	4985.9	93.9	69.1	1.3	257.6	4.8
1956	6346.6	7639.0	4780.8	62.6	5951.9	93.8	44.3	0.7	350.4	5.5
1957	6428.3	8077.7	4986.6	61.7	5867.0	91.3	60.6	0.9	500.7	7.8
1958	8640.3	8579.0	6886.4	80.3	6363.3	73.7	86.7	1.0	2190.3	25.3
1959	9117.9	9254.0	7337.0	79.3	6651.1	73.0	132.9	1.4	2333.9	25.6
1960	9379.1	9666.0	7380.0	76.4	6819.3	72.7	212.4	2.3	2347.4	25.0
1961	7578.6	10142.0	6428.0	63.4	6120.0	80.8	220.9	2.9	1237.7	16.3
1962	6923.9	10836.0	6082.0	56.1	5207.3	75.3	232.7	3.3	1483.9	21.4
1963	7157.5	10967.0	6248.0	57.0	5268.6	73.7	270.2	3.8	1618.7	22.5
1964	9294.5	11377.0	8089.0	71.1	6023.1	64.9	317.0	3.4	2954.4	31.7
1965	11620.9	11603.2	9829.1	84.7	6503.6	56.0	365.3	3.1	4752.0	40.9

資料來源：中國教育大事典 1949-1990（上冊）（劉英傑編 1993：324、330）。

說明：...無資料。

整體資源有限的情況下，不僅中央各部門的資金需要做分配，教育部門內各級教育經費的使用，也必須確定優先順序。從 1951 年至 1956 年，國家預算的中等教育經費增加七倍，高等教育經費增加五倍，初等教育經費只是略微有所增加，而 1956 年又下降到低於 1951 年的水準，其中這些經費還多集中用於城市和鄉鎮中心小學（Rozman 2003 [1982]：362）。同時間，爲了彌補國家投入不足，在農村地區，國家鼓勵由群眾集體力量設立民辦小學，達成快速普及基礎教育的目標，¹⁰形成國家辦學與群眾集體辦學兩種形式。縱論之，在共產政權

¹⁰ 1953 年 5 月，毛澤東主持的中共中央政治局會議，討論教育工作時決定：「允許小學民辦，不限定幾年，能辦幾年就辦幾年」。同年 9 月 16 日，在中央人民政府委員會第 27 次會議中，

建立初期，就已經確立由國家撥款，優先發展為實現現代化所需的中等和高等教育，雖然也提出普及小學的基礎教育政策，卻將責任下放給群眾集體，藉由建立大量民辦小學來實現國家政策目標。

最初，在 1951 年經由介紹「公辦民助」小學的試驗結果，國家允許農村公辦小學向學生收取學費，用來解決農村教師薪資過低的問題。¹¹此後，更進一步提倡農村民辦小學的發展，將發展基礎教育的責任轉移至基層。根據 1953 年《關於整頓和改進小學教育的指示》，¹²一般而言，農村地區不再增設教育部門舉辦的公立小學，而是對於現存學校進行品質提升。至於小學教育經費的管理辦法，依照小學的行政領導關係，將教育經費分別列入各級政府預算。城市公立小學設施的修繕、修建及設備費，均為所屬市、縣政府的預算開支。農村公立小學設施所需費用，則歸其縣人民政府統籌解決，不足之部分向農民籌措現金與材料加以解決（顧明遠編 2006：2201）。因此，即使是農村的公立學校，學校校舍與設備所需資金，並非全部來自縣財政撥款保障，需要向基層農民進行資源汲取，這也確定了農村小學「公辦民助」的形式。至於農村民辦小學的經費，更是仰賴於地方群眾力量。透過向學生收取學雜費，以及從鄉鎮人民委員會隨農業稅附加 6% 的收入中撥款解決；學校的校舍修建，一般也由農民投入人力、物力，與鄉鎮人民委員會的補助。¹³

通過政務院文化教育委員會主任郭沫若《關於文化教育工作的報告》，提出在今後一個時期內，「提倡民辦小學（包括完全小學），鼓勵私人辦學，協助企業、機關、團體辦學，以適當滿足學齡兒童入學的要求」。（劉英傑編 1993：77-92。）

¹¹ 在山西省五臺、榆次縣與察哈爾省蔚縣三地試辦「公辦民助」的小學，允許農村公立小學學校向學生收取學費，初小每學期每人不超過五斤米，高小每學期每人不超過十斤米，但貧苦學生經鄉村政府同意，得免收學費（《人民日報》，1951/2/23）。

¹² 1953 年 11 月 26 日政務院第 195 次政務會議上通過，並於當年 12 月 11 日，由當時政務院總理周恩來公布，全文刊登於 1953 年 12 月 14 日的《人民日報》。

¹³ 以山西省民辦小學的例子來看，根據當時的報紙資料，民辦小學的經費、校舍和設備，是仰賴群眾力量，採取「群眾獻工獻料」、「利用公產」、「籌集建校基金」等辦法來解決。修建校舍，一般是由「群眾獻工獻料」，再由鄉人民委員會稍加補助。桌椅是利用鄉裡公有的木料，由農民自製或僱工製造；有的地方利用公立小學多餘的桌椅，或者由學生自備。教師的工資、福利費、醫療費和教學行政費等經常性開支，主要是採用收費方式籌措。但各地收費標準並不一致，經濟條件較好、農民生活較富裕的地方，收費標準就較高；有的地區每位高小學生一年收費約 15 元，而有些地區收費僅 6、7 元。至於學校的運作經費，多數是從鄉的農業稅百分之六的附加中開支。（《光明日報》，1956/1/27；《光明日報》，1956/3/6）。

之後，在農村合作化運動時期，農村小學基本上由農業合作社辦理。¹⁴ 以湖北省應山縣民辦小學的經驗來看，學校經費來源依辦學形式分成以下五種：一是社辦，學校經費完全由農業社負擔。二是社辦民助，學校經費中，50%以上由農業社或工商聯負擔，其餘由學生繳交的學費補助。三是民辦社助，學校經費的50%以上，向學生收取學費解決，其餘由農業社或工商聯補助。四是民辦，學校經費全部來自向學生收取的學費。五是公、民合辦，學校裡有公辦也有民辦的班級，行政和業務統一領導，只是經費分管。¹⁵ 因此，民辦小學的經費來自於集體收入，以及學校向學生收取學費，未從國家財政撥款中獲得經費挹注。

（二）人民公社成立：「自力更生」

1958年8月29日《關於在農村建立人民公社問題的決議》發表後，中國各地紛紛成立人民公社，實行「政社合一」的體制。此時，教育管理制度也進行相應的變革，更為加強地方對基礎教育的管理。農村全部中小學下放由公社領導，農村公辦的一般全日制小學由公社直接管理，民辦小學則由生產大隊直接管理。¹⁶

國家除了對一些特定地區公社辦的學校給予補助之外，¹⁷《關於人民公社社辦中、小學經費補助的規定》中，清楚明訂人民公社舉辦的中、小學經費應力求「自力更生」，經費籌措方式為「多種多樣」。那麼，農村基礎教育如何獲得「多種多樣」的經費，來達成「自力更生」呢？公社辦中小學主要是從公社的公益金中抽取一定比例，學校向學生收取雜費或分攤工分，以及學生參加勞

¹⁴ 毛澤東在1956年1月25日召集最高國務會議，討論中共中央提出的《1956-1967年全國農業發展綱要（草案）》時，提及上述政策（陳桂生2001：187）。

¹⁵ 詳見《教師報》，1958/4/4，「鞏固民辦小學的五點經驗」。

¹⁶ 1959年7月中共中央宣傳部轉發廣東省委、省人委《關於加強人民公社對教育工作的領導和管理的幾項規定》，進一步明確將教育事業的管理權下放（劉英傑編1993：699）。

¹⁷ 國家只有對山區、少數民族地區或嚴重遭受災害地區，以及經濟條件較差地區的公社辦學校，依據情況給予臨時性或一定時期的補助。補助的款項用於解決教師工資、專職教師的集體福利為主；或者是針對新舉辦的學校，根據情況酌予補助基本建設費或教學設備購置費。這些補助和獎勵費列入國家預算，不足時則在地方自籌經費中酌撥一部份款項。詳見1960年3月21日，財政部、教育部公布《關於人民公社社辦中、小學經費補助的規定》（中央教育科學研究所1983：269。）

動的收入來實現「自力更生」。而農村民辦小學，多採取「民辦隊助」的方式，教師工資、學校辦公費與教師醫療福利費，主要來自學生所繳交的學雜費，不足之部分由大隊補助。¹⁸

由表五來看，1958 年以後，民辦小學在整體學校數目中居重要比例，1964 年更快速發展，超過教育部門辦的數目，乃當時小學最主要的辦學形式。1965 年數目持續增加，約 70% 的小學為群眾和集體舉辦的民辦小學。相較之下，在 1958 年以後，教育部門舉辦的小學，數目一直維持在 50 萬所以下。由此可知，中國政府並非從教育部門舉辦的公辦小學，增加學童進入小學的機會，而是提

表五 1949~1965 年小學分部門舉辦學校數及比例

單位：萬所

年份	學校數						
	合計	教育部門辦	%	其他部門辦	%	民辦	%
1949	34.68	31.19	89.9	...	...	3.49	10.1
1950	38.36	24.70	64.4	0.66	1.7	13.60	35.5
1951	50.11	28.59	57.1	0.33	0.7	21.19	42.3
1952	52.70	50.38	95.6	0.10	0.2	2.22	4.2
1953	51.21	49.74	97.1	0.12	0.2	1.35	2.6
1954	50.61	48.10	95.0	0.14	0.3	2.37	4.7
1955	50.41	47.04	93.3	0.16	0.3	3.21	6.4
1956	52.90	47.69	90.2	0.09	0.2	5.12	9.7
1957	54.73	47.02	85.9	0.15	0.3	7.56	13.8
1958	77.68	46.15	59.4	0.25	0.3	31.28	40.3
1959	73.74	45.81	62.1	0.39	0.5	27.54	37.3
1960	72.65	46.08	63.4	0.79	1.1	25.78	35.5
1961	64.52	48.39	75.0	0.80	1.2	15.33	23.8
1962	66.83	44.72	66.9	0.81	1.2	21.30	31.9
1963	70.80	44.87	63.4	0.90	1.3	25.03	35.4
1964	106.60	46.99	44.1	1.07	1.0	58.54	54.9
1965	168.19	49.58	29.5	1.20	0.7	117.41	69.8

說明：...缺統計資料。

資料來源：中國教育成就統計資料 1949-1983(中華人民共和國教育部計畫財務司 1985:214)。

¹⁸ 根據《光明日報》1962 年 2 月 4 日所刊登，湖北省應山縣民辦小學的領導管理、經費開支與師資培養方面的經驗。

倡群眾集體建立民辦小學，達成國家普及基礎教育的目標。¹⁹

然而，這些民辦小學多集中在農村地區，由前述可知，民辦小學的教育經費並非來自中央財政撥款，而是向基層農民收費與鄉鎮政府統籌而來。數目較少的農村公立小學，即使有政府財政負責教育經費，但是學校基礎建設的資金也由群眾集體支付。這些由國家負責主要經費的農村公立小學，實際上多集中在辦學條件本來就比較好的重點小學和中心小學，在一些山區、小村以及經濟條件差的地區，反而是一些得不到國家補助的民辦小學實現當地基礎教育。²⁰

（三）文化大革命時期：「民辦公助」與「勤儉辦學」

文化大革命時期，將教育系統的「條條領導」批判為「條條專政」，使得中央政府層級的教育部和高教部，於 1966 年不再行使職權，²¹教育管理權被下放至省級教育廳、市、縣級的教育局等。在縣這級國家教育行政系統，原有授予縣教育局的權力也下放了，學校改由「貧下中農」掌握管理大權，更形強化由地方力量自行解決教育資金問題。²²人民公社成立之後，原本只是將農村民辦小學由生產大隊經辦，而農村公辦小學則由公社管理。1968 年 11 月 14 日，《人民日報》發表山東省馬集公社兩位小學教師的來信，建議「所有公辦小學下到大隊來辦，國家不再投資或少投資小學教育經費，國家不再發教師工資，改為大隊記工分」。²³之後，許多地方將大批原有農村公辦小學改為民辦，中學也改

¹⁹ 除了數據資料之外，當時發佈的文件也反映出國家以民辦小學作為普及小學教育之政策目標。在 1960 年 4 月 10 日，第二屆全國人大第二次會議通過《1956 年到 1967 年全國農業發展綱要》，提出：「農村辦學應當採取多種形式，除了國家辦學以外，必須大力提倡群眾集體辦學，允許私人辦學，以便逐步普及小學教育」（劉英傑編 1993：90）。

²⁰ 在貧窮、經濟條件差的地區，最初政策認為應主要發展公辦小學，有餘力才發展民辦小學，但實際上並非如此。1966 年 4 月 10 日《光明日報》社論「鞏固和發展農村小學教育的一項重要經驗」，對於相關情況提出批評。

²¹ 此時制訂教育政策的職責由中央文化革命小組及其專門教育委員會接管。1972 年在國務院之下成立科教組，直到 1975 年教育部才得以恢復。

²² 公社革命委員會遵照毛澤東「自力更生」、「要節約鬧革命」的指示，由貧下中農掌管並興建學校。例如，浙江省淳安縣鳩坑公社，原先公社中心小學建造初中班教室時，要求縣撥款，此舉遭受貧下中農批評，最後由社員們出資興建完成六間教室（《人民日報》，1968/10/19）。另一例，江西省分宜縣楊橋公社，在貧下中農管理學校後，增加三十三所學校，其中卻沒有向國家拿一分錢（《人民日報》，1968/10/26）。

²³ 此後《人民日報》也以「關於公辦小學下放到大隊來辦的討論」為題開闢專欄，期間刊登大量支持此建議的各地來信與文章。

由公社和大隊經辦，公辦小學教師工資則改爲工分制加補貼。²⁴

在此之下，農村中小學經費採取「民辦公助」，教師工資改採大隊記工分加上國家補貼。只有少數未改爲民辦的農村公辦學校，由國家直接負責，多數的農村中小學由群眾集體負責，國家僅提供少部分的補助。此時期強調「勤儉辦學」來維持農村學校運作，農村小學由生產大隊經辦、中學也由公社和生產隊負責，教育經費必須由農民集體提供。「勤儉辦學」的口號雖然在五十年代便已經提出，²⁵但在文革時期徹底實踐。依據 1972 年 9 月 11 日，《光明日報》刊登廣東省高州縣革命委員會，對於泗水公社三個大隊九所學校的調查，可作爲瞭解當時農村中小學運作的個案。這些學校從學費、國家補助和小農場收益中進行開支，減少從生產隊抽調現金和糧食。其中校辦的小農場不但提供作爲教學、科研與生產勞動的場所，同時也生產一批農產品，增加學校收入，解決部分民辦教師工資和勞動糧。而學校植樹造林，不僅增加學校收入，也解決學校基礎建設所需的修繕用材。文中讚揚徹底執行「勤儉辦學」方針的學校，發揚自力更生的精神，減輕生產隊負擔，²⁶相似的例子在當時不勝枚舉，²⁷即使是少數民

²⁴ 1969 年 1 月 6 日《人民日報》報導吉林省萬興大隊舉辦的小學，將公辦教師的工資改爲工分制加補貼。《人民日報》在編者按語中說：「這個辦法可供各地參考，請各地提出意見」。

²⁵ 1955 年 10 月 11 日，毛澤東在中共七屆六中全會上的結論「農業合作社的一場辯論和當前的階級鬥爭」中說：「要提倡勤儉持家、勤儉建國」。同時期在「中國農村的社會主義高潮」的按語中又提到：「勤儉辦工廠、勤儉辦商店、勤儉辦一切國營事業和合作事業，勤儉辦一切其他事業，什麼事情都應當執行勤儉的原則。這是節約的原則，節約是社會主義經濟的基本原則之一」。不久，教育部就提出「勤儉辦學」的要求。

²⁶ 文中舉出大翰大隊下有田小學和大翰小學的實例，作爲論證。有田小學雖然條件較差但勤儉辦學節省開支。他們自己動手製作教學儀器，校舍和講台桌椅自行修補，還發動教師節約一滴油、一截粉筆。年終學校支出的辦公經費，僅佔學費收入的 28%，結餘部分用於學校其他方面的開支，加上國家補助與小農場收益，實現自給。相較下，整體條件較好的大翰小學，開支無度且不以節約原則出發，全年辦公費開支佔學費收入的 72%，必須向生產隊抽調現金 633 元，加重了生產隊的負擔。詳見《光明日報》，1972/9/11，「堅持勤儉辦學、減輕生產隊負擔—泗水公社三個大隊九所學校的調查」。

²⁷ 像是湖北省監利縣白螺區的農村學校，在「不向上伸手，也不增加集體的負擔」下，採取勤工儉學的辦法解決普及小學教育中，經費、校舍、設備不足的問題。建校時，在沒有校舍的情況下，師生動手修補一間破牛欄屋做爲教室。後來，由於學生不斷增加，又自己做磚塊、燒土窯，用牛糞拌黃泥代替石灰，只用國家和集體少量資金，修建成四間教室。學校架起木板當課桌，疊起泥磚當凳子、塗黑門版當黑板。教師帶領學生一面學習、一面開荒，建立學農基地，並且積極開展養蠶、餵豬等勤工儉學活動，使得學校不斷擴展，做到民辦教師的工資自給，解決大部分學生學習用具和生活困難（《人民日報》，1973/7/11）。河北省石家庄地區，通過校辦工廠、農場、林場、牧場的生產，進行各種型式的勤工儉學活動，來增加學校收入，減輕國家和集體辦學經費負擔。其中東鹿縣中里廂公社五七中學，自 1969 年建校以來，不但爲國家生

族地區的雲南省麗江納西族自治縣，公社與生產大隊，也採取自力更生方式建立學校。²⁸

文革期間，隨著農村地區中小學學校數目的快速增加，使得農村學童有更多接受基礎教育的機會；學校教學方式與課程的改革，培養出一批符合農村經濟發展所需的人力資源（Han 2000：97-121）。然而，農村基礎教育的教學品質與辦學條件卻相當簡陋。學校基礎建設方面，在大隊或公社修建下，舊房、危房甚多；學校師資方面，基本上均來自農村，是初中、高中畢業的當地青年、復員軍人或者下鄉知識青年，未經特別培訓或只經過幾星期的培訓就走上講台，擔任民辦教師（曹錦清等 2001：313、394）。農村中小學依靠公社與生產大隊經辦，雖然名義上採取「民辦公助」形式，但實際上國家補助只達到最低程度，而且無法投入資金於全部學校，使集體單位幾乎負擔所有基礎教育的提供。然而，公社與生產隊的經費有限，往往無法維持學校運作的龐大開銷，在「勤儉辦學」與「勤工儉學」的號召下，經由學校舉辦的小型工廠、農場或牧場等，解決學校運作經費並減輕生產隊與公社負擔。在此之下，農村基礎教育的經費來源，不僅仰賴農民與基層的公社和生產大隊，更開始強調學校自身教育經費的籌措能力，形成更為地方化的基礎教育財政制度，國家在農村教育財政上的角色也更顯微弱。

（四）改革開放時期：「分級辦學、分級管理」

文革結束後，1977年鄧小平重新取得最高領導權力，推動「四個現代化」為國家建設目標，在教育政策上同時進行普及與提高，發展各級重點學校。²⁹至

產糧食、棉花、蔬菜、油料等，全校學生的生活費、醫療費、書籍文具費也從勤工儉學收入中獲得解決（《人民日報》，1975/12/2）。

²⁸ 報導中提到，「生產隊白天搞生產，晚上點起火把突擊幹，教師日夜不離工地，學生早晚抬石頭，終於在從未有過學校的老君山下蓋起了新校舍」。而西山、中和兩個隊，辦學沒有校舍就借用民房，沒有桌椅則學生自己帶，使得當地全部適齡兒童都入學（《人民日報》，1975/2/18）。

²⁹ 鄧小平談「尊重知識、尊重人才」問題時，認為「抓科技必須同時抓教育。從小學抓起，一直到中學、大學」，「辦教育要兩條腿走路，既要注意普及，又注意提高。要辦重點小學、重點中學、重點大學。要經過嚴格考試，把最優秀的人集中在重點中學和大學」（鄧小平 1988〔1977〕，142-143）。

於農村中小學，仍然繼續維持國家辦學與群眾集體辦學兩種形式。³⁰1980 年代開始，中國實行新的財政體制，將過去由中央統收統支的財政制度進行改革，劃分中央和地方財政收支範圍，進行市場經濟轉型後第一次財政分權改革。實行新的財政制度以後，各省、自治區、直轄市所需教育經費由各省、自治區、直轄市人民政府安排，改變了由財政部門和教育部門協商，共同決定教育事業經費支出標準的制度。但是，長期以來，農村基礎教育只能從國家財政獲得極少的補助，國家財政分權化改革之後，中國農村的財政體制仍然延續著前改革時期，由農村集體積累來承擔教育、醫療與社會福利所需資金（Wong 1997），只是在中央政府的許可下，基層政府可向農民與企業徵收稅費用於教育，由基層組織負責農村中小學教育經費的財政更形規範化。

1980 年 12 月 3 日《關於普及小學教育若干問題的決定》，明確指出，農村小學的校舍修建與課桌椅購置，應由社隊主要負責，國家酌情給以補助。³¹因此，農村基礎教育的經費來自於國家補助、群眾負擔與學校勤工儉學，其中主要還是群眾集體的投入，³²並且鼓勵透過多種管道，解決教育經費問題。³³農業去集體化以後，使得生產隊失去組織農民進行農業生產的職能，大隊和公社也無須再對農業經營進行領導，1983 年末，人民公社體制走入歷史，轉變為鄉（鎮）村體制（張樂天：358-359）。農村經濟與基層政治組織的轉變，使農村中小學教育面臨新的挑戰。《光明日報》從 1984 年 2 月 22 日起，連續發表關於河北省

³⁰ 雖然在 1979 年 1 月 11 日《農村人民公社工作條例（試行草案）》中提到：農村中學逐步做到全部公辦；小學逐步做到公辦為主，經濟貧困地區和邊疆地區的小學，逐步實行公辦（陳桂生 2001：209）。但是，同年 11 月 6 日，中共中央轉批《湖南省桃江縣委關於發展農村教育事業的情況報告》，指出他們的主要經驗之一是「堅持兩條腿走路方針，發揮國家辦學和群眾辦學的兩個積極性」（陳桂生 2001：209）。

³¹ 國家補助費大致按所需的三分之一比例，列入省、市、自治區預算。但是可依據情況，不補、少補或多補（人民教育出版社編 1988〔1980〕：405-406）。

³² 從山東省農村學校設施的總投資來看，其中社隊和群眾投資集資占 75%，省、地、縣撥款補助占 22%，學校勤工儉學收入的投資約占 3%。其中，社隊分工建設學校，公社負責民辦初中和公社中心小學的校舍建築，大隊負責本大隊校舍的改造和建設。詳見《光明日報》，1983/7/24，「山東四年投資五億多元加強農村學校設施」的報導。

³³ 在 1983 年 5 月 6 日《關於加強和改革農村學校教育若干問題的通知》中，提出「辦好農村學校教育，要堅持『兩條腿走路』的方針，通過多種渠道切實解決經費問題。中央和地方要逐年增加教育經費，廠礦、企業單位、農村合作組織都要集資辦學，還要鼓勵農民在自願基礎上集資辦學和私人辦學（人民教育出版社編 1988〔1983〕：475-476：）。

農村中小學教育改革的調查報告，介紹河北省於 1983 年開始進行的農村教育改革，有意將此地農村中小學改革的經驗，向全國各地推廣。河北省按照當時省委第一書記高揚所提出的《關於辦好農村中學的意見（簡稱八條意見）》，³⁴加強社隊和群眾辦學的責任，以及對所屬中小學的領導和管理，將國家撥付的教育經費，主要用於縣內高中職、師範學校與示範性初中，一般農村中小學連過去民辦教師薪資中，由國家提供的補貼，都改由社隊支付。³⁵之後，在 1984 年 12 月 13 日，國務院發佈《關於籌措農村辦學經費的通知》，正式確定在鄉（鎮）村體制下，農村中小學教育經費的籌措方式與資金來源。文件中，允許鄉人民政府可對於農業、鄉鎮企業進行徵收教育事業費附加，徵收的附加率由各鄉人民政府按當地經濟情形、群眾承受能力與發展教育事業的需要訂定（顧明遠編 2006：2263）。發展基礎教育責任交由地方以後，在中央政府的許可下，地方政府可徵收稅費用於教育，使得在提高教育資金的同時，不至於過度加重地方政府的財政負擔（West 1997：230）。隔年《中共中央關於教育體制改革的決定》公布，更進一步確定「分級辦學、分級管理」的教育體制。³⁶

在「分級辦學、分級管理」確立後，展開普及小學和初中的九年義務教育政策，地方各級政府負責籌措所屬學校的事業費和基礎建設投資，並鼓勵各種社會力量以及個人自願捐資助學。³⁷在此之下，農村義務教育階段的中小學，其事業費和基礎建設費由鄉鎮政府負責，鄉鎮政府的財政收入主要用於義務教

³⁴ 八條意見的基本內容是：將農村的小學、初中劃給社隊辦，由社隊成立教育委員會負責管理。這些學校的一切經費，包括公辦和民辦教師的工資、經常性費用、基礎建設費用，逐步做到由社隊籌集。經縣教育部門考核合格的公辦和民辦教師，由社隊學校聘用。公辦教師的公職、戶口、糧食關係、工資標準和福利待遇不變，只是工資由社隊發給；國家撥付的教育經費由縣集中使用，大部分用於縣的重點高中、師範學校、農業技術中學和示範性的初中，小部分用於補助困難社隊辦中小學和建立教育基金。轉引自《光明日報》，1984/2/22，「什麼是適合中國國情的發展農村中小學教育的道路—河北省加強和改革農村中小學教育的調查報告（之一）。

³⁵ 1983 年 10 月起，將原來由國家支付的民辦教師工資補貼，改由社隊負擔（《光明日報》，1984/2/26）。

³⁶ 關於省、市（地）、縣、鄉各級「地方」的職責劃分問題，原則上由各省、自治區、直轄市決定（顧明遠編 2006：2265），在後來的實踐上，基本採用「縣辦高中、鄉辦初中、村辦小學」的作法。

³⁷ 詳見 1992 年 3 月 14 日公布的《中華人民共和國義務教育法實施細則》（顧明遠 2006：2335-2338）。

育事業。³⁸依法徵收的教育費附加，由鄉鎮政府負責統籌安排，用於支付非公辦教師³⁹的工資、改善學校辦學條件和補充學校公用經費（顧明遠編 2006：2337）。由上述可知，在人民公社取消後，新的鄉村體制繼續承接農村基礎教育的重責大任，相較於 50 年代末進行的普及小學教育，中國政府再次將義務教育所需的經費，交由群眾與基層地方政府負責。

總結審視農村基礎教育的發展過程，本章說明在共產政權建立超過半世紀裡，中央財政對農村基礎教育投入，一直以來維持在很低的水準。政權建立之初，中國農村基礎教育即由基層政府與農民自行負擔主要經費。中央政府將財政預算用於軍事與工業部門，即使是教育部門的預算也主要分配於高等和中等教育。雖然國家推動掃除文盲、普及基礎教育政策，卻透過鼓勵群眾集體舉辦的民辦小學，增加適齡學童入學機會，以達至普及教育目標。這些民辦小學廣設於農村地區，師資主要來自於非國家財政支付薪水的民辦教師，無論是學校經常性經費或是基礎建設經費，均仰賴於基層地方組織與農民自身投入。發展至文革時期，即使是農村公辦中小學，也下放由公社與大隊經辦，透過社隊與農民解決教育經費，至此形成「自力更生」，不依靠國家財政撥款的農村基礎教育財政制度。因此，農村基礎教育早在公社時期便確定了由地方負責的分權化教育財政制度，1980 年代的教育改革，只是沿襲過去農村基礎教育發展的路徑，透過《義務教育法》等相關法令的訂定予以制度化。

在過度地方化的教育財政制度下，偏遠地區農村基礎教育面臨專業師資缺乏、校舍設備簡陋以及經費不足的問題，這些問題一直以來都制約著農村基礎教育的發展，並且隨著各地經濟發展不均，使基礎教育的城鄉差距與區域差距

³⁸ 1986 年 9 月 11 日，《國家教育委員會、國家計畫委員會、財政部、勞動人事部關於實施〈義務教育法〉若干問題的意見》中，基本建設投資，採取地方撥款、群眾捐資結合的辦法籌集。其中，農村中小學校舍建設投資，以鄉、村自籌為主。地方政府對經濟困難的地方，酌情予以補助（顧明遠 2006：2273-2276）。

³⁹ 這裡的非公辦教師指的是 1986 年以前的民辦教師，以及 1986 年以後的代課教師。因為自 1986 年起，國家鼓勵民辦教師提前退休或轉業，一部分民辦教師經由進修轉正為公辦教師，達到逐步取消民辦教師的目標。至 1990 年以後，正式取消民辦教師名稱。但是在農村地區，卻面臨基礎教育財力和師資供應上的困難，作為一種權宜之計，新一類的代課教師出現，取代原有的民辦教師，這些代課教師的薪資待遇遠低於公辦教師。

不斷擴大。然而，更重要地，目前即使是偏遠地區，農村區域內的中小學也出現很大差距，這樣的差距如何產生？這是下一章所要探討的。