

# 试论我国农村基础教育的经费问题

● 马 戎

**【内容提要】** 本文通过对我国农村基础教育经费需求、来源与使用的个案材料分析和整体数据考察,建议国家及早大幅度地增加教育经费投入,适当回收基础教育管理和经费筹措体制的部分责任与权力,加大中央和省级对于教育的宏观调控能力。

**【关键词】** 农村 基础教育 经费

随着科学技术和生产力水平的迅速发展,人的素质成为现代社会发展和国际竞争中最主要的因素,对于我国教育事业现状和未来发展形势的预测,也就成为人们关注的焦点问题之一。发展教育事业需要物质的保证,学校各项设施与条件、教学人才的吸引与培养、教学与相关的科研活动等等,这一切都离不开教育经费的保证。在某种意义上说,我国当前发展教育的问题实质上就是一个增加教育经费的问题。长期以来,阻碍我国教育事业发展的最大问题就是教育经费投入太低。以教育经费占国民生产总值的比例为指标,我国长期以来始终低于全世界绝大多数国家的水平。这必然要导致学校办学条件和质量差、教师待遇低并大量流失以及贫困地区学童失学和大量小学、初中毕业生不能继续升学的问题。这里存在一个经济能力的问题,但是可能在人们的传统意识中也存在着中央和政府应在怎样一个程度上来负担教育经费的观念问题。正因为如此,本文的第一部分是从历史讲起的。

我国还是一个发展中国家,中央在财政上并不富裕。同时我国又是个区域发展非常不平衡的地域辽阔的国家,各地地方上的财力相差悬殊。中央和地方在承担教育经费方面应当如何分工,是需要根据实际国情和过去政策的执行效果来加以分析的。本文以县以下的

农村基础教育为对象，试图分析和探讨我国基层学校办学经费的现状和存在的问题。自中央开始实行“改革开放”的方针路线以来，已是20个年头过去了，如何调动各个方面的积极性来发展基层教育事业，相信中央和地方政府也一直在进行探索，在体制上也做过若干次调整。但是实际效果究竟如何，目前存在的主要问题在哪里，仍是值得认真总结、分析和思索的。

知识来源于实践。对现实社会中存在问题的真实理解来自于研究者的实地调查，这就是“实事求是”的精神。正是本着这样的精神，北京大学社会学人类学研究所于1994—1996年期间组织了6省区24县教育发展情况的调查。文中所使用的材料，除国家政府部门公布的统计资料外，主要是我们在这24县实地调查的结果。希望通过在全国性宏观数据的分析和县、学校个案讨论的结合，我们对于农村学校的教育经费的构成、来源和地区性差异及其实际后果，有一个比较清楚的认识和理解。

## 一、中国历史上教育事业的经费来源与使用

我国的教育事业有着悠久的历史。在中国的传统社会里，有广泛存在于民间的私塾和由朝廷管理的太学等各个层次的教育组织。在这些教育组织中教授知识的主要目的，对平民大众来说是要教育他们如何在家中、邻里和社会上做人，即“知书明理，修身齐家”。对少数精英分子来说，在做人的基础上还要懂得如何“做官”，即“治国平天下”。而对于那些应用性的技能与知识，如医学、算学、工艺、理财等，则为读书人所轻视，主要是以师傅授徒学艺的方式流传下来。

我国历代朝廷都设置了各种分级别的考试制度来选拔人才，而读书人的最高理想也就是做官。“十年寒窗”去苦读熟背圣贤之书，一旦“金榜题名”做了官，家人、族人和读书人本人为求学所付出的一切代价，包括以金钱为形式的学费，也就统统得到了补偿。从正面讲，叫做“书中自有黄金屋”；从反面讲，这一补偿就是“三年清知府，十万雪花银。”

在这种利益驱动下，出现了许多（特别是贫苦学子）感人的求学故事。父母、家族和地方社区也把供养孩子读书、考取“功名”作为大事，很舍得在子弟们的教育上花钱。各地设有学田、祀田、族田等以保证学费供给。正因为从家庭和个人的角度来看，在孩子的教育上有投资也有回报，朝廷就自然而然地认为教育费用是家庭、家族、社区这些政府机构之外的组织所应当承担的事，<sup>①</sup>国家政权也就用不着再在民众教育事业方面进行大量投资。这也成为中国各个朝代政府理财的某种传统。

自“戊戌变法”之后，清朝政府开始兴办各种效仿西方体制与教学内容的学堂。西方的教育制度的主体是政府出资办学，中国对此也开始效仿，但是仍然广泛地从民间募集部分办学经费。“政府对办学经费无统一规定与标准。……一般官办学校也通常由各方筹款。

---

<sup>①</sup> 许多地方的大家族设立“族田”，以其所得供养本族子弟读书或接济贫困族人，有的村或乡设立“公田”、“学田”，供养本村本乡的儿童入学读书。如高明县明清时代有学田51亩、学地居住房屋18间、船6只，出租得到的租金用于学宫祭祀和资助学子；各书院均由“合邑捐资”而建（《高明县教育志》，1994：8）。

如同文馆与福建船政学堂的所需款项均由江海关与闽海关拨给。杭州浙江蚕学馆开办费由省藩库局提供，经常费则由税收部门提供。南京陆军附设铁路学堂由江海关出钱，不敷之数则向商人募捐。……民间办学由绅民募集筹措。”（李蔺田，1994：14）西方虽然有私立学校与教会学校，但属于“非官办”。中国的许多学校其性质是“官办”，但要求民间出资。从这一点讲，西方教育引入我国之后，我国的学校体制和办学经费来源方面即带有中外不同体制传统相融合的特点。

民国初期，我国教育经费主要有5个来源：（1）政府拨款，由中央和地方政府分担；（2）地方税收；（3）公益捐；（4）学款与学产，如各地的学田、森林及私立捐助集资基金；（5）学生缴纳的学杂费等。其中政府拨款应占主导，但是由于当时战乱不息，国库枯竭，政府往往无法拨款。所以1920年第六次全国教育联合会议的决议案中指出，中国兴学多年而教育终未见成效的原因为：“（1）教育行政不能独立，（2）教育经费不能独立。权其轻重，经费不能独立，尤其主因。”（李蔺田，1994：92）。

李景汉在30年代的定县调查中关于县、村教育董事会及其责权的描述，说明了县、村级教育事业的经费主要靠自筹，县与村两级的教育董事会因此在办学与人事聘用方面具有很大的发言权。（李景汉，1986：174）据我们1994年在甘肃靖远县的调查，在30—40年代，县级相对独立的教育体系逐渐创立，“县教育局、敷文小学、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。”（李建东，1996）<sup>①</sup>当时高等教育、师范学校和少数重点学校的经费主要由政府财政支出，地方基层中小学“就地自筹”是民国教育体制的基本格局。

1949年建国后，教育经费作为国家财政收支中的独立专项，保证了各级学校的正常运转，我国的教育事业也确实取得了不可否认的巨大发展。各级政府对于教育是十分重视的，但与其他国家相比，从中央国库中拿出来支持教育体系的经费总额按比例讲并不多。在政府的拨款之外，政府还从三个方面筹措教育经费：（1）制度性地从民众中收取“教育费附加”，（2）号召民众“捐资助学”和支持“希望工程”，（3）让基层政府组织（县、乡镇政府）从其所得中出资办教育。这在很大程度上成为从中央到地方在国内发展教育的普遍思路。所以，中国传统观念中的“地方（社区）办教育，民众办教育”思路在今天依然在发挥作用。

由于“教育费附加”数额和基层政府的财力在很大的程度上取决于各地的经济发展水平，这种在一定程度上靠地方和民众办教育的思路也就进一步扩大了各地区之间教育事业发展水平的差距，恶化了贫困地区的办学条件并使其未来的发展前景十分黯淡。

## 二、我国各种教育事业的经费需求

### （一）我国的各类学校和在校学生人数规模

1996年底，我国有普通高等院校1032所、中专4099所、普通中学79967所、职业中学10049所、小学64.6万所、聋哑学校980所。我国各类学校总数达到74.2万所，教职

<sup>①</sup> 参见本书中李建东文章。

工总数达到 1286.9 万人, 占同年国有经济单位职工总数 (10949 万人) 的 11.75%。(国家统计局, 1997: 638) 这是一支十分庞大的专业教学队伍, 是我国职工队伍的重要组成部分。如果我们再计算上 18.7 万所幼儿园, 受教育的人数和教职工数就更多了。

1996 年, 我国有大学本科生 179.4 万人、大专生 122.6 万人、中专生 422.8 万人、高中生 769.3 万人、初中生 4970.4 万人、职业中学学生 473.3 万人、小学生 13615 万人, 另有聋哑学校在校生 9 万人, 以上共计 20561.8 万人,<sup>①</sup> 占同年我国总人口的 16.8%。除此之外, 尚有在校研究生 16.3 万人、<sup>②</sup> 幼儿园儿童 2666.3 万人。(国家统计局, 1997: 639) 所以从规模来说, 我国的在校学生人数是世界各国中最多的, 1996 年达到 2 亿人, 而全世界除中国之外只有两个总人口超过 2 亿的国家: 印度和美国。

74 万所各类学校、1287 万人的教职工和 2 亿在校学生, 其每年所需经费之庞大是可想而知的。我们得不到近年来各层次学生平均培养费用的数字。从其他研究引用的资料看, 1982 年培养 1 名大学毕业生的人均费用为 7313.4 元, (厉以宁, 1988: 211) 若以平均 4 年在校期计算, 年均 1828.4 元。据一年之后的统计, 我国高等教育人均培养费用 1983 年为 2083 元, (厉以宁, 1988: 171) 年增长率为 14%。随着物价上涨和教学设备的不断发展, 学校培养学生的各项费用也在逐年增长, 到了 90 年代后期, 一定是更为可观。

高等院校是如此, 职业学校和普通中小学也是如此。如 1983 年职业技术 (中专) 教育每个学生年平均教育费即达到 257 元, (厉以宁, 1988: 300) 1986 年农村寄宿中学生年人均个人直接教育成本为 188 元, 农村小学生年人均个人直接教育成本为 97 元, (韩宗礼, 1993: 310—311) 之后必然也在不断增加。对于一个面临着各方面问题的发展中国家来说, 如何使有 2 亿在校生的教育事业得到适当的经费来运转, 确实是政府的一个重大的难题。

## (二) 我国国家财政用于教育的支出

表 1 介绍了自 1970 年以来我国国家财政用于教育的经费支出及其构成。这张表中的数据可以大致说明下面几点:

(1) 国家财政对于教育的支出, 总的来说是逐年增加。从 1978 年至 1996 年期间, 年平均增长率为 16.6%, 应当说还是不低的。1996 年教育经费比 1995 年增长 17.2%。

(2) 除了预算内支出外, 自 1985 年开始增加了城市和农村的“教育费附加”。1996 年这两项占国家教育总支出的 15.7%。把它算做国家的教育支出, 是因为这是从国家可能得到的税收中切出来给教育的一块。在具体的做法上由于采取就地征收、就地使用的原则, 调动了地方和民众征收和缴纳的积极性。毫无疑问, 由于“教育费附加”征收的标准根据的是当地群众和企业的收入水平, 这样做也增加了各个地区教育经费的不平衡。

(3) 国家教育经费支出中, 最大的部分是“教育事业费”。1996 年为 98.15 亿元, 占教育经费总额的 74.7%, 相当于一项大的基本建设工程所需的年投入。如以同年教职工总数 (1286.9 万人) 来除, 人均 6927.5 元或人均每月 577 元。同年我国职工年平均工资为 6210

---

<sup>①</sup> 据 1990 年全国人口普查结果, 1990 年我国各类在校学生总数为 18201.4 万人, 占同年我国人口人数的 16.1% (国务院人口普查办公室, 1993b: 34—47)。

<sup>②</sup> 此外还有派出国的留学生 2.1 万人, 回国留学生 6570 人 (国家统计局, 1997: 641)。

元,①是教育系统教职工人均教育经费支出数字的90%。可以大致地说,我国的教育事业费的90%,或者教育总支出的67%,是给教职工发了工资,如果再考虑到在职工住房、公费医疗、退休福利等方面的支出,教育系统的开支可以说是典型的“吃饭财政”,可以养活教职工队伍,但是缺乏真正的办学经费。

表1 1970年以来国家财政用于教育的经费支出 (单位:亿元)

年份	总计	预算内教育支出						农村教育费附加支出
		小计	教育事业费	教育基建投资	各部门教育支出	城市教育费附加*	支援不发达地区	
1970	27.56	27.56	27.56	—	—	—	—	—
1975	53.18	53.18	48.26	3.14	1.78	—	—	—
1978	75.05	75.05	65.60	4.45	5.00	—	—	—
1979	93.16	93.16	76.96	9.26	6.94	—	—	—
1980	114.15	114.15	94.18	11.35	8.45	—	0.17	—
1981	122.79	122.79	102.48	11.06	8.68	—	0.57	—
1982	137.61	137.61	115.68	12.36	9.16	—	0.41	—
1983	155.24	155.24	127.85	17.21	9.66	—	0.52	—
1984	180.88	180.88	148.16	20.57	11.41	—	0.74	—
1985	226.83	225.71	184.16	27.19	13.54	—	0.82	1.12
1986	274.72	263.20	214.32	31.85	15.83	—	1.20	11.52
1987	293.93	272.62	226.66	28.29	16.61	—	1.06	21.31
1988	356.66	328.26	278.72	26.50	21.85	—	1.19	28.40
1989	412.39	375.39	316.16	33.47	24.55	—	1.21	37.00
1990	462.45	410.35	352.55	29.63	26.99	—	1.18	52.10
1991	532.39	485.39	410.40	43.24	30.26	—	1.49	47.00
1992	621.71	566.71	452.52	48.97	37.22	26.70	1.30	55.00
1993	754.90	691.58	558.21	53.55	39.55	39.46	1.01	63.32
1994	1018.78	939.15	772.78	55.22	54.57	55.56	1.02	79.63
1995	1193.84	1080.95	891.50	58.00	56.00	74.20	1.25	112.89

\*1991年以前的“城市教育费附加”统计在“农村教育费附加”项内。

资料来源:国家统计局,1997:244。

正是由于以上这种情况,目前以大学来说,即使是教职工的收入,相当一部分还要靠校系两级自身在市场上的“创收”来补充,学校日常办公费和研究经费也主要从国家财政拨款之外的其他途径来取得。从中小学来说,教职工收入的一部分要靠“勤工俭学”来补充,办学经费主要靠从学生收取的学杂费。现在实行“九年义务教育”,初中不收学费,学杂费的标准又不能超出大多数家长的负担能力,所以除了极少数重点学校凭靠自己在师资、

① 其中国有经济单位6280元,城镇集体经济单位4302元,其他经济单位8261元(国家统计局,1997:123)。

办学条件和高考成绩方面的优势收取“借读费”、“自费生”和家长“赞助”，日子好过一些之外，绝大多数中小学校的经费是非常困难的。

### 三、我国教育事业的经费构成

#### (一) 中央和地方财政支出的教育经费

从中国历史上发展出来的教育管理传统来说，基层社区（乡镇、村）是教育机构的主要管理者和资助者，政府只是决定办学方向（如对儒家经典的重视）和组织考试（决定功名的授予）。在现代化社会经济年代，从欧洲、美国、日本等国家的经验来看，国家是办学的主体，政府需要从自己的预算中拿出相当数量作为各级学校（特别是基础教育）的办学经费。越是在现代化目标上雄心勃勃的国家，教育经费在其中央政府的预算中占的比例越大，其结果是经济发展的速度也越快。教育发展与经济增长之间具有正相关关系，已经成为各国政府和学术界的共识。（羊忆蓉，1994：39）也许可以说，从传统教育到现代教育的发展演进过程，同时就是一个教育经费在政府预算中的比例不断增加的过程。到了社会和经济的总体发展达到了较高的程度之后，教育经费在国民生产总值中的比例才会相对稳定下来。一些研究从理论上认为：“任何国家在经济发展的长期历史过程中，它的教育经费在国民收入中所占的比例都将是递增的。”（厉以守，1993：280）

目前世界上各国教育经费来源的构成各不相同，但是大致可以分为两类：第一类由中央和地方政府负担全部或主要费用，包括前苏联和东欧各国、德国、芬兰、挪威、马来西亚、埃及、摩洛哥等；第二类由国家 and 地方政府承担主要费用，同时也有其他来源为辅（如私立学校、教会学校），包括美国、日本、英国、意大利、巴西、印度等。

从表 2 中这 4 个工业化国家来看，初等教育经费的主要来源是国家/联邦、州/市县这两级政府。这些国家的州若以其在国家行政结构中的位置（并参考人口和经济实力）来看，大致相当于我国的省/自治区，而远远高过于我国的县和乡镇。换言之，参照这几个国家教育经费来源的构成，我国的中央政府和省（自治区/直辖市）似乎应当承担基础教育的主要经费。

表 2 几个国家的教育经费来源构成

		初等中学教育		高等教育	
		年代	%	年代	%
日本	国家	1980	25.4	1975	49.5
	地方(县)	1980	67.8	1975	4.9
	其他	1980	7.0	1975	45.6
美国	联邦	1979	8.5	1975	15.2
	州	1979	40.1	1975	30.0
	市县	1979	40.2	1975	4.0
	其他	1979	11.2	1975	50.8

## 续表

		初等中学教育		高等教育	
		年代	%	年代	%
德国	联邦	1978	0.3	1975	17.0
	州	1978	74.2	1975	83.0
	其他	1978	25.7	1975	0.0
英国	国家	—	—	1979	72.8
	州	—	—	1979	0.0
	其他	—	—	1979	27.2

资料来源：秦宝庭，1992：147。

表3把1996年我国教育经费支出按类别与项目区分开了“中央”与“地方”两个来源。在表3中开列的是绝对数，为了进一步分析表中各个部分所占的比例，我们在表4中专门列出了各项的百分比。

表3 1996年我国全国教育经费总支出 (单位：亿元)

	事业性经费支出			基建支出			合计		
	中央	地方	小计	中央	地方	小计	中央	地方	小计
一、国家财政性教育经费	166.7	1301.2	1467.9	43.6	160.1	203.8	210.4	1461.3	1671.7
1. 预算内教育经费	104.1	1023.3	1127.5	37.0	47.4	84.4	141.1	1070.8	1211.9
(1) 教育事业费和基建支出	95.2	955.8	1051.0	8.7	32.8	41.5	103.9	988.6	1092.5
(2) 其他部门用于学校的事业费、基建支出	7.7	54.3	62.0	27.6	7.3	34.9	35.3	61.6	96.9
(3) 预算内专项资金和其他教育经费	1.2	13.2	14.4	0.7	7.4	8.1	2.0	20.5	22.5
2. 各级政府征收用于教育的税费	0.1	148.0	148.1	0.0	91.6	91.6	0.1	239.6	239.7
(1) 城市教育费附加	0.1	37.9	38.0	0.0	38.2	38.2	0.1	76.1	76.2
(2) 农村教育事业费附加	0.0	104.9	104.9	0.0	42.5	42.5	0.0	147.4	147.4
(3) 其他	0.0	5.2	5.2	0.0	10.9	0.0	16.1	16.1	
3. 企业办学校教育经费	43.5	62.9	106.4	4.4	4.8	9.2	47.8	67.8	115.6
4. 校办产业、勤工俭学、社会服务用于教育	17.3	61.6	78.9	2.0	6.1	8.1	19.3	67.7	87.0
5. 其他属于国家财政性教育经费	1.7	5.3	7.0	0.3	10.2	10.5	2.0	15.5	17.5
二、社会团体和公民个人办学经费	0.0	15.8	15.8	0.0	10.4	10.4	0.0	26.2	26.2
三、社会捐资、集资办学经费	2.4	71.2	73.6	0.4	114.4	114.8	2.8	185.6	188.4
其中：农村	0.0	36.1	36.1	0.0	75.6	75.6	0.0	111.7	111.7
四、学费、杂费	20.8	211.6	232.4	1.5	27.2	28.7	22.2	238.8	261.0
五、其他教育经费	8.1	85.8	93.9	2.4	18.7	21.1	10.5	104.5	115.0
总计	198.0	1685.6	1883.6	47.9	330.9	378.8	245.9	2016.5	2262.3

资料来源：国家教委财务司，1997：2-3。

表 4 1996 年我国全国教育经费总支出构成 (%)

	事业性经费支出			基建支出			合 计		
	中央	地方	小计	中央	地方	小计	中央	地方	小计
一、国家财政性教育经费	84.2	77.2	77.9	91.2	48.4	53.8	85.6	72.5	73.9
1. 预算内教育经费	52.6	60.7	59.9	77.3	14.3	22.3	57.4	53.1	53.6
(1) 教育事业费和基建支出	48.1	56.7	55.8	18.2	9.9	10.9	42.3	49.0	48.3
(2) 其他部门用于学校的事业费、基建支出	3.9	3.2	3.3	57.6	2.2	9.2	14.4	3.1	4.3
(3) 预算内专项资金和其他教育经费	0.6	0.8	0.8	1.5	2.2	2.1	0.8	1.0	1.0
2. 各级政府征收用于教育的税费	0.0	8.8	7.9	0.0	27.7	24.2	0.0	11.9	10.6
(1) 城市教育费附加	0.0	2.2	2.0	0.0	11.5	10.1	0.0	3.8	3.4
(2) 农村教育事业费附加	0.0	6.2	5.6	0.0	12.9	11.2	0.0	7.3	6.5
(3) 其他	0.0	0.4	0.4	0.0	3.3	2.9	0.0	0.8	0.7
3. 企业办学校教育经费	22.0	3.7	5.6	9.1	1.5	2.4	19.4	3.4	5.1
4. 校办产业、勤工俭学、社会服务用于教育	8.7	3.7	4.23	4.3	1.8	2.1	7.9	3.4	3.9
5. 其他属于国家财政性教育经费	0.9	0.3	0.4	0.5	3.1	2.8	0.8	0.8	0.8
二、社会团体和公民个人办学经费	0.0	0.9	0.8	0.0	3.2	2.8	0.0	1.3	1.2
三、社会捐资、集资办学经费	1.2	4.2	3.9	0.8	34.6	30.3	1.1	9.2	8.3
其中：农村	0.0	2.1	1.9	0.0	22.9	20.0	0.0	5.5	4.9
四、学费、杂费	10.5	12.6	12.3	3.1	8.2	7.6	9.0	11.8	11.5
五、其他教育经费	4.1	5.1	5.0	5.0	5.7	5.6	4.3	5.2	5.1
总计(纵向)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
总计(横向)	8.6	91.4	100.0	11.3	88.7	100.0	9.1	90.9	100.0

资料来源：国家教委财务司，1997：4-5。

从总体上看，国家财政用于教育的支出中有 90.9% 出自于地方财政，只有 9.1% 出自于中央财政。在分类中，中央财政在事业费支出中的比例小一些 (8.6%)，在基建投资方面稍大一些 (11.3%)。如果我们把基础教育与高等教育结合在一起考虑，我国中央财政在教育经费方面所占的比例，大致相 near 于美国和德国，而明显低于日本和英国。

我们稍微仔细地看一下表 4 中的具体项目。在“事业性支出”这一大类中，“企业办学校经费”一项在中央财政总支出中的比例 (22%) 大大超过在地方财政总支出中的比例



(3.7%)，但其绝对数值(43.5亿元)还是少于地方财政(63亿元)。中央财政在“农村教育费附加”、“社会团体和公民个人办学经费”和“农村集资办学”三项上是空白，而这三项总额达156.8亿元，占地方财政教育事业费总支出的9.3%。可见，我国各类学校办学经费的绝大部分，是由地方财政负担的。

而在“基建支出”这一大类中，中央财政的支出主要集中在“其他部门基建支出中用于大学、中专、技校的支出”，占中央财政教育基建总支出的57.6%。换言之，中央投在学校基建方面的钱，一半以上是由各个部门自己拿出来的，而不是中央财政的专项教育经费。中央的教育基建经费(8.7亿元)，仅占全部预算内教育基建经费(76.4亿元)的11.4%。应当说，人们对于中央财政在办学的事业性开支和基建开支方面所承担责任的期望是远远高于这一实际比例的。

## (二) 公共教育经费在国家财政收入与支出中的比重

在70年代后期，我国教育经费占工农业总产值的比例仅为1.1%，当时美国教育经费已经达到国民生产总值的8%。(何博传，1989：367)从表5来看，从50年代到80年代初期，我国教育经费在社会总产值的比例始终没有超过1.4%，在“文化革命”期间由于正常的教学秩序受到了破坏，一度降至1%以下。此外，教育投入在政府财政总支出中的比重也始终在7%和10%之间徘徊，只是在1979年中央开始在国家建设事业上“拨乱反正”之后，这一比例才开始明显上升。

表5 我国各个历史时期教育投资在国民经济中的比例(%)

	“一五”时期	“二五”时期	1963年—1965年	“三五”时期	“四五”时期	“五五”时期	1979年—1983年
占社会总产值	1.31	1.28	1.28	1.02	0.95	1.14	1.37
占国民收入	2.33	2.61	2.50	1.96	1.97	2.60	3.17
占财政支出	7.03	6.25	7.37	6.25	6.73	7.48	10.51

资料来源：王善迈，1993：293。

从表6可以清楚地看出，我国公共教育经费占国民生产总值的百分比，自1985年实行“分级管理”之后，从2.5%下降到1990年2.4%，1991年下降到2.3%。<sup>①</sup>而联合国认为“最不发达国家”在同一年尚保持在3.3%。1994年《中国教育改革和发展纲要》提出：“国家财政性教育经费支出(包括：各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、企业用于举办中小学的经费、校办产业减免税部分)占国民生产总值的比例，本世纪末达到4%。”(国家教委，1994：85)但是也就是在1994年，我国的这一比例进一步下降为2.2%。中国制定的计划是将在2000年达到4%，这个目标仍然低于1990年发展中国家的平均水平(4.1%)。

<sup>①</sup> 其他研究提供了与表2不同的数据，如1986年各国公共教育经费占国民生产总值的百分比，认为中国为3.7%，印度为3.6%，苏联为7%，美国和加拿大分别为6.7%和7.4%(张力，1990：347)。

表 6 公共教育经费占国民生产总值的百分比

国 家	1980	1985	1990	1991	国家	1992	1994
世界总计	5.1	5.0	5.0	5.1	世界总计	5.1	5.2
发展中国家	3.9	4.0	4.1	4.1	美国	5.5	—
其中:撒哈拉以南非洲地区	5.2	4.5	4.7	4.6	法国	5.7	—
阿拉伯国家	4.5	5.9	5.7	5.5	加拿大	7.6	—
拉丁美洲/加勒比地区	4.1	4.1	4.2	4.2	匈牙利	6.9	6.7
东亚/大洋洲	2.8	3.2	3.1	3.4	罗马尼亚	3.6	3.1
其中:中国	2.5	2.6	2.4	2.3	中国	2.5	2.2
日本	5.8	5.0	4.7	-	泰国	4.0	3.8
南亚	4.1	3.3	3.8	4.1	印度尼西亚	2.2	1.3
其中:印度	2.8	3.4	3.5	3.5	马来西亚	5.5	5.3
最不发达国家	3.0	3.1	3.3	3.3	新加坡	3.2	3.3
发达国家	5.4	5.3	5.2	5.3	墨西哥	4.8	5.8
其中:北美洲	5.2	5.1	5.5	5.5	阿根廷	3.1	3.8
亚洲/大洋州	5.8	5.1	4.8	4.8	土耳其	2.8	3.3
欧洲/前苏联	5.5	5.5	5.3	5.3	俄罗斯	4.0	4.4

资料来源:联合国教科文组织,1993:94;国家统计局,1997:849。

1996年国家财政性教育经费总额为1671.7亿元,同年国家财政总支出为7937.55亿元,教育经费占总支出的21.06%;国家财政总收入为7407.99亿元,国民生产总值为67559.7亿元,教育经费占国民生产总值的2.47%。(国家统计局,1997:42,239)从1994年的2.2%到1996年的2.47%,应当说是停止了下降的势头,回升到了90年代初期的水平。但是,从表5中我们可以看到,不用说美国、法国、加拿大和匈牙利这样比较发达的国家,连马来西亚和墨西哥这样的发展中国家,它们的教育经费占国民生产总值的比例都是中国的两倍以上,所以目前我国教育事业发展的形势实在不能说是令人鼓舞的。

### (三) 职业教育的经费

我国职业教育的经费来源与普通中学有所不同,大致可分为几类:

(1) 中等职业技术学校,政府的原则是:谁办学,谁出钱。中央各部门和地方有关业务部门举办的中专学校,由该部门的事业费支出;财政、计划、统计、教育部门办的中专,从中央和地方的教育事业费中支出;专业公司办的中专,从公司经费中支出;企业经批准开办的中专,在企业上缴国家利税之后留成项目中开支。

(2) 中等师范学校,由国家教育经费统一支持。

(3) 技工学校,大多是由一些大的国营企业或经济部门为自己培养技工而开办的,由学校主管部门或企业从其事业费或教育事业费中支出。

(4) 农村职业中学:由原来教育部门所属普通中学改办的,经费开支渠道不变;由原来其他部门或企业办普通中学改办的,仍由原开办部门(公司、企业)负责经费。(李蔺田,

按照中央对加强职业教育的要求, 各省对中等教育里职业中学的比例, 提出了一定的要求和达到的时限。如广东省要求在高中部分, 普通高中和职业高中的学生比例要达到 4:6, 因此各县都有一些学校为了统计上的需要改为职业高中, 但实际上仍由县教育局管理, 经费的渠道也没有改变。(参见《高明市教育发展情况调查》) 这些名为“职业中学”而实际上仍然是普通中学的学校, 面临的还是普通中学同样的经费问题。

至于真正与就业市场密切相连的职业学校, 可以因劳动力市场的需求, 和企业、公司联系起来而获得主要的教学经费, 国外在这些方面已经有许多的成功经验。

#### 四、省级财政、县财政和乡镇财政承担教育经费的责任

在“地方财政”的范畴中, 还可以进一步划分出省级财政和基层财政(县和乡镇)。除了中央政府之外, 人们也期望管辖着辽阔地域并具有综合协调能力的省级财政在教育经费的支持方面发挥重要的角色。因为中国有 2000 多个县, 基层各县的经济发展条件和现有发展水平十分不平衡, 如由各县承担本地的教育事业的主要费用, 必然会导致各县学校在经费和办学条件方面的巨大差异, 从而对未来的整体性社会发展带来负面影响, 加剧和扩大区域之间发展的不平衡。这与国家现代化发展和保持社会稳定的整体目标显然是不一致的。

##### (一) 1985—1994 年期间的“分级管理”体制

在 80 年代“改革开放”的过程中, 随着各项权力的下放, 中央政府试图把基础教育的管理权与经费负担转交给基层组织即县和乡镇, 这就是 1985 年开始实行的“分级管理”。1985 年 5 月通过的《中共中央关于教育体制改革的决定》, 包含有多方面的内容, 如基础教育的“简政放权”、扩大学校的办学自主权、发展职业教育、由地方征收教育费附加以拓宽办学经费来源等等。其中最核心的一条, 就是明确了“基础教育管理权属于地方, 除大政方针和宏观规划由中央决定外, 具体政策、制度、计划的制定和实施以及对学校的领导、管理和检查, 责任和权力都交给地方。”(金一鸣, 1995: 121) 至于“省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分, 由省、自治区、直辖市决定。为了保证地方发展教育事业, 除了国有拨款外, 地方机动财力中应有适当比例用于教育, 乡财政收入应主要用于教育。”(瞿葆奎, 1991: 802)

这样, 我们没有看到文件中对省级财政在教育经费方面的责任进行规定, 而是明确要在农村地区建立“县、乡、村三级办学, 县、乡两级管理”的体制, 并加大了乡镇这一级在基层学校管理方面的权力与责任。中央政府明确要求由县和乡镇来负责管理并部分地从经费上来支持基层中小学。特别是把基层学校的管理和经费筹措的责任, 下放给乡镇一级。“乡、镇人民政府负责本乡、镇义务教育规划的实施……征收教育费附加, 筹措办学经费, 改善办学条件, 协助管理教师和教学工作。”(山西省教委, 1991: 26)

下面我们以广东省高明县为例来说明教育体制改革对学校管理体制带来的变化。根据广东省的统一要求, 高明县自 1986 年开始实施该县教育管理体制改革, 原来县政府包揽全县教育的体制转变为“三级办学”: 市(县)教育局主管全市 6 所高中以及电视大学和技工学校, 镇主管中心小学(完全小学)和初中, 农村管理区村民委员会、城镇居委会主管初级小学。主管的各级政府组织要“三承担”, 即负责承担: (1) 所属学校的日常管理,

(2) 筹措教育经费的不足部分, (3) 购买、建造学校缺少的校舍、设备。广东省高明县位于经济发展较快的珠江三角洲, 由于其下属各行政村也具有相当的经济实力, “三级办学, 两级管理”在这里变成了“三级办学, 三级管理”。

从时间上看, 高明县的体制转变经历了三个阶段: (1) 1986年—1988年为体制改革的宣传教育阶段。(2) 1988年—1994年为过渡实施阶段, 逐步让各级学校在经济上、人事关系上、日常管理上与县教育局“脱钩”。过渡期间教育经费采取“全县统筹”的办法, 县教育局从各镇收取部分“教育统筹金”, 视各镇学校具体情况进行补助。(3) 自1995年起“三级管理”开始完全实施。

广东省西部的电白县, 以类似的方式把县以下的学校分为县办学校、乡镇办学校、村办学校三类, 办学主体分别是县政府、乡镇政府、行政村(管理区)。县财政依然负责全县公办教师的工资、民办教师的一部分报酬和部分基建费、设备费, 县教育局指导各学校的业务、督察并有部分人事权。县、乡镇、村必须为各自管辖的学校在以下三个方面负责: (1) 日常工作管理, (2) 筹措办学经费, (3) 筹措建造校舍、购买设备的基本建设费用。(《电白县教育发展调查》)

河北省丰南县把下属学校分为县管学校和乡镇管学校两类, 12所国办学校(5所普通高中、4所农业职业学校、1所县城初中、2所实验小学)由县教委直接管理, 其余342所乡镇学校(包括30所乡镇初中、105所中心小学、207所分校)由乡镇政府负责。(孙立功、林奇青, 1993: 203)

广东省各地推行教育体制改革的实际进度也并不相同。位于珠江三角洲及沿海地带经济发展较快的高明县与电白县, 比较顺利地按照中央政府的期望完成了体制转变; 粤北山区的连山壮族瑶族自治县在实行“三级管理”过程中, “许多乡镇和管理区(村)实在拿不出钱办教育, 影响了教育发展。”(参见《连山壮族瑶族自治县教育发展情况调查》)而在我国其他落后贫困地区, 乡镇政府要承担下来基层学校的管理和经费, 已经很不容易, 再要向行政村一级下放教育经费负担, 更是完全不可能的。

## (二) 1994年的《中国教育改革和发展纲要》

1985—1994年这10年间的实践证明, 全国绝大多数地区的乡镇级政府组织在经费上无力支持基层学校的发展。1994年的“全国教育工作会议”是我国教育管理体制的一个重要转折点, 从此县这一级成为农村基础教育的主要管理者和责任人, 乡镇成为学校管理的辅助者。“两级管理”在实质上转变成了“以县为主, 乡镇为辅”的新体制。

1994年颁布的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》中, 进一步明确规定: “县级政府在组织义务教育的实施方面负有主要责任, 包括统筹管理教育经费, 调配和管理中小学校长、教师, 指导中小学教育教学工作等。乡级政府负责落实义务教育的具体工作, 包括保障适龄儿童、少年按时入学。有条件的经济发展程度较高的地区, 义务教育经费可仍由县、乡共管, 充分发挥乡财政的作用。”(国家教委, 1994: 96)

《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》在经费方面明确做出了具体规定: “(1) 农村实施义务教育各类学校公办教师的工资, 一般由县级财政负责支付, 经济发达的农村, 也可以由乡级财政支付; (2) 民办教师工资, 属政府支付部分, 由县级财政负责; 乡筹部分, 在征收的教育费附加中支付; (3) 实施义务教育各类学校年均公用经费定额, 由省级政府制定标准, 由县级财政(经济富裕地区亦可由乡级财政)负责拨款;

(4) 城乡实施义务教育的学校新建、改建、扩建和危房改造所需资金，由各级政府列入基本建设投资计划。”（国家教委，1994：104）

从以上的规定中，可以看出各级政府在教育经费方面应负责任的调整。除了个别经济发达地区外，全国绝大部分地区的基层学校教职工工资“人头费”和办学经费都是由县级财政负担的。乡镇只需负担民办教师工资的“乡筹部分”，其来源是乡镇政府征收的“教育费附加”。这是自1985年实行县与乡镇共同负担基层学校的“分级管理”政策的一个重大调整。

我国各个地区经济发展的实践证明：在农村实行家庭承包责任制之后，除了少数乡镇企业发展较好的地区外，乡镇政府和行政村组织这两级都缺乏自身的经济基础。所以我国绝大部分乡镇在财政上均无力支持乡镇中学和乡镇内数目众多的村级小学，实行“分级管理”的结果是导致办学条件恶化和严重拖欠教师工资。最后，在1994年，中央政府不得不决定县、乡镇、村三级学校的经费问题，由县财政进行统筹。<sup>①</sup>在文件条文中，指出除了“经济富裕地区”、“经济发达的农村”外，乡镇一级不必负担教师工资（地方教育经费中的最大一项）和教学公用经费，这就解脱了乡镇的教育经费负担。

这样自1994年以来，基层教育的“责、权”又相对集中到了县一级，因为县这一级在财政上多少比乡镇的回旋余地大一些。应当说，这种转变是十分必要和十分及时的，缓解了贫困乡镇学校的困境。但是，各个县之间的经济发展水平和财政能力依然悬殊很大，在这种以县级财政为主体的体制下，各地区基层教育发展严重不平衡的总体发展形势并没有从根本上得到扭转。

近百年来各工业化国家的现代化经验之一，就是国家特别是中央政府不断加大对教育的经费投入。而从我国近年来实行的教育管理体制改革和把教育管理和教育经费筹措责任从中央和省下放到基层（县、乡镇甚至村）的政策来看，我国似乎走的是与其他国家的现代化经验所不同的方向。

## 五、县级财政的教育经费

### （一）县级财政的教育经费支出构成

下面我们首先来分析一下我国县级财政的教育经费支出情况。表7是我们在甘肃靖远县调查得到的该县教育经费支出的基本构成，基本上分为三大类：（1）专项经费（如基建、

---

<sup>①</sup> “全国教育工作会议”（1994）的报告指出“一些地方将农村管理基础教育责任层下放到乡、村，由此到来经费筹措和教育管理上的某些困难，这也是近两年来出现拖欠农村中小学教师工资问题的一个原因。要进一步明确中央和省、地、县、乡管理基础教育的责任，对县、乡分级管理作出相应的调整。农村基础教育的办学责任，除少数经济比较发达的地区可以实行县、乡两级管理外，多数地区应该责任主要在县。在学校经费无法保证的贫困地区，教育经费的统筹管理权要放在县级政府”（国家教委，1994：20）。

维修等),①(2)公用费用(即用于教学与学校行政的费用),③个人费用(教职员工的工资、福利等)。②从这张表中可以看到“个人费用”占到了教育经费总支出的70%—80%,而日常办学经费仅占10%—14%。所以从县级来看,教育系统得到的基本上仍是“吃饭经费”,养活了教职工但没有能力发展教学。而教育经费的总体规模,分摊到每个学生头上每年只有55元到90元。

表7 甘肃省靖远县教育经费支出情况(1985—1989年)

年 份	教育经费(万元)								均经费 (元)
	专项经费		公用经费		个人经费		总计		
	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%	
1985	67.2	14.6	62.1	13.5	330.2	71.9	459.5	100.0	55.50
1986	31.8	8.6	59.3	12.5	385.3	80.9	476.4	100.0	59.50
1987	114.5	20.2	61.3	10.7	392.5	69.1	568.3	100.0	69.80
1988	71.9	11.5	82.4	13.2	470.0	75.3	624.3	100.0	73.70
1989	67.8	9.2	74.2	10.1	594.0	80.7	736.0	100.0	90.10

1980年,我国中小学生人均教育经费为13美元,而1975年美国小学生人均教育经费为1583美元,日本为1189美元,差距实在是触目惊心的。(何博传,1989:369)表7中的是靖远县1989年的数字。据国家教委统计,1996年靖远县普通初中生人均预算内事业费支出为205元,普通小学生人均预算内事业费支出为137元,人均教育经费到1996年也有较大幅度的提高。(国家教委财务司,1997:378)

我们在广东省高明市调查的结果也表明,1991年该县市级教育经费总支出中“个人支出”(工资、补助工资、福利、离退休金、助学金)占60.5%,维修费占26.3%,剩下的是行政公务、业务、设备费,三项加起来占10.6%。(表8)

① 据我们在甘肃泾川县的调查,省和地区的教育补助(即国家拨款,也就是表6中的“专项经费”)“基本上用于修建校舍、危房改造和购置课桌椅,……1983年65万,1984年65万,1993年39万,1994年25万,……还要考虑物价上涨的因素”《泾川县教育发展情况调查》。

② “个人支出”指用于公办和民办教职工、离退休人员、学生等个人方面的支出,包括“教职工工资”、“民办教师补助”、“离退休人员费用”、“奖、贷、助学金”和“其他费用”;“公用支出”指用于公务费、业务费、设备购置费、修缮费及其他属于公用性质的经费支出(国家教委财务司,1997:471)。

**表 8 广东省高明市 1982—1991 年教育经常费（市财政投入）开支情况**

（单位：万元）

	合计	工资	补助工资*	福利	助学金	离退休金	行政公务	业务	设备	维修	其他
1982	230.8	77.7	63.9	6.0	0.77	4.1	7.0	3.1	5.4	59.8	3.0
1983	219.5	76.7	67.6	6.8	0.90	8.8	7.8	5.1	7.0	39.0	—
1984	288.8	77.8	67.6	7.5	1.02	11.6	11.5	4.9	5.4	101.6	—
1985	384.1	117.8	96.6	30.6	1.48	17.0	12.9	19.2	6.6	81.8	0.1
1986	446.8	132.3	127.9	17.6	3.88	32.4	17.9	33.1	12.8	68.4	0.6
1987	494.5	135.0	131.9	18.9	4.37	33.7	16.2	35.9	12.9	105.4	0.2
1988	691.2	166.9	209.9	20.6	4.51	46.4	17.9	45.2	15.5	150.8	13.7
1989	702.0	172.0	250.0	22.0	4.00	60.0	15.0	45.0	13.0	82.0	39.0
1990	906.0	210.0	260.0	25.0	4.00	82.0	20.0	95.0	28.0	155.0	27.0
1991	1130.2	222.9	317.8	37.7	4.50	100.9	27.3	76.6	15.5	297.8	29.5

\*“补助工资”含民办教师工资补贴

除了教职工基本工资和专项基建投资之外，基层教育事业的主要支出就是“公用经费”。表 9 介绍的是其他研究中关于河北滦平县的县级教育经费里小学公用经费的使用构成情况。滦平作为河北的一个人口大县，全县小学一年的公用经费只有 20 来万元，而用于购买仪器设备的经费在 1983 年只有 1000 元。学校办公费（主要用于购买教师的墨水、粉笔等）占到公用经费的 50%—75%。我们相信到了 90 年代，这种情况应当会有所好转，但具体改善的程度怎样仍然令人关注。

**表 9 河北省滦平县 1979—1983 年小学公用经费使用构成**

（单位：万元）

	公用经费总额		办公费		修缮费		设备费		业务费		其他	
	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%
1979	21.1	100.0	11.8	55.9	6.2	29.4	2.8	13.3	—	—	0.3	1.4
1980	19.4	100.0	10.0	51.5	2.6	13.4	5.5	28.4	0.8	4.1	0.5	2.6
1981	27.9	100.0	15.0	53.8	10.1	36.2	1.8	6.5	0.6	2.1	0.4	1.4
1982	24.5	100.0	18.6	75.9	3.5	14.3	2.0	8.2	0.4	1.6	—	—
1983	24.6	100.0	14.2	57.7	9.7	39.4	0.1	0.4	0.5	2.0	0.1	0.4

资料来源：房以宁，1988：365。

## (二) 县级财政用于教育的经费来源

县一级可以用于教育的经费有几个来源,从表 10 可以看出。在沿海经济发达地区(如珠江三角洲的高明),政府财政的直接投入只占 47.4%,城乡教育费附加可占到 22%,其余是社会集资(9.4%)和学校自筹款(20%)。内地经济发展稍好一些的县(如位于吉林的产粮大县长岭),教育费附加可占到 22%,学校自筹为 10.7%,其余 62%靠县政府财政投入。与此相比,内蒙古自治区的两个牧业旗县的教育费附加仅占 1.4%—2%,学校自筹款(以学杂费为主)只占不足 10%,教育总投入的 75%以上要靠县财政的投入。而毫无疑问,贫困地区收取的教育费附加少,集资困难,那里的县政府财政也同样是十分困难的。从这里可以看出,以县财政作为基层学校的主要财政支持者,经济发展水平不同的地区在当地教育经费方面的差别是非常悬殊的。

表 10 一些调查县的教育经费来源构成分析

县	年份	教育总支出		政府投入	教育费附加	集资	学校自筹	教育基金	其他
		数额(万元)	%	%	%	%	%	%	
高明	1991	2385	100.0	47.4	22.0	9.4	20.1	1.1	捐赠占基建费 22.5%①
长岭	1994	4416	100.0	61.9	22.2	5.2	10.7	0.0	
镶黄旗	1993	362	100.0	87.6	1.4	1.4	9.7	0.0	
西苏旗	1993	754	100.0	76.7	2.2	2.0	8.6	0.0	自治区补贴占 10.5%②

## (三) 各县在教育经费投入方面的差别

从表 11 中我们可以看到,教育经费投入在当地县财政收入和支出中所占的比例,在不同的县之间同样存在着十分悬殊的差别。在经济发展和人均国民收入最高的广东高明市,人均教育经费投入 101 元。位于延边朝鲜族自治州的安图县,人均教育经费 88 元。安图县除了人均国民收入较高之外,由于朝鲜族是我国各少数民族中总体教育水平最高的民族,所以该县的教育投入也是较高的。云南的思茅和内蒙古的西苏旗,是另外两个人均国民收入较高同时人均教育经费投入也较高的县。西苏旗是一个仅有 6 万多人的牧业区,收入和人均教育经费高是有其道理的。同在内蒙古的商都和兴河两个农业县与之相比较,人均收入和教育经费就少得多。同样,同在吉林省的梨树县,人均教育经费不到安图县的一半,同在云南省的彝良县,人均收入和教育经费也远远低于思茅。位于西北甘肃省的东乡族自治县和山东商河县,年人均教育经费仅有 32 元和 16 元。由此可见,我国各地区县与县之间

① 高明在 1982 年—1992 年期间得到直接捐资折人民币 664 万元,国内基建捐资 1037 万元,海外基建捐资 450 万元,总计大约 2151 万元,以 10 年计,年均 215 万元,为同期该县教育经费支出总额(11983 万元)年均支出的 18%。在 1991 年高明全县学校基建投资中,各类捐赠占 22.5%。

② 在“政府投入”中,包括“财政包干”536.8 万元和“补助”41 万元,“自治区补贴”中包括“自治区专项补助”4.4 万元,“60.05%民族机动金”5 万元,“边疆建设事业补助费”3 万元。



在经济发展和教育投入方面，差别是多么悬殊。

表 11 一些调查县的教育投入占所在县财政收入与支出的比例

县	年份	社会总产值	财政收入	财政支出	教育投入	教育投入占 财政收入	教育投入占 财政支出	人均国 民收入	人均教育 投入
		万元	万元	万元	万元	%	%	元	元
(粤)高明	1994	504000	13990	9687	2654	19.0	27.4	6119	101
(粤)电白	1994	833713	12000	14000	7000	59.0	50.0	—	54
(蒙)商都	1994	25155*	1500	—	938	63.3	—	437	30
(蒙)西苏旗	1993	13401	1165	—	578	49.6	—	1010	83
(蒙)兴和	1993	26742*	980	—	652	66.5	—	—	22
(吉)梨树	1993	259107	6747	8453	2720	40.3	32.2	943	33
(吉)安图	1994	147645	—	6054	1907	—	31.5	2233	88
(滇)彝良	1992	22562	5871	5871	1093	18.6	18.6	311	25
(滇)思茅	1993	61390	4033	4920	1073	26.6	21.8	1768	72
(甘)东乡	1995	8708*	—	3084	771	—	25.0	—	32
(鲁)商河	1990	—	1329	4117	876	65.9	21.3	—	16

\*为工农业总产值。

从全国统计到的 1092 个县（县级市）的人均教育经费支出情况来看，（表 12）绝大多数的县在 200 元以下（93.2%），在 40% 的县里，人均教育经费不足 100 元，甚至有 93 个县在 50 元以下。这就充分说明，把县级财政作为基层教育经费的主要来源，也许可以大致解决在乡镇财政负担教育经费时期的拖欠教师工资这一最急迫的社会问题，但是并没有解决发展教育的问题，在实际运行中已经并将继续导致我国各个县之间教育经费水平的悬殊差距。

表 12 全国各县的人均教育经费支出水平的分布（1996 年）

人均教育经费总支出(元)	县数	%	累计%	备 注
50 以下	93	4.9	4.9	35 县在贵州,31 县在湖北,13 县在甘肃
51—75	260	13.7	18.6	
76—100	434	22.8	41.4	
101—125	418	22.0	63.4	
126—150	250	13.1	76.5	
151—175	159	8.4	84.9	
176—200	157	8.3	93.2	
201—225	56	2.9	96.1	
226—250	23	1.2	97.3	

## 续表

人均教育经费总支出(元)	县数	%	累计%	备 注
251—275	18	0.9	98.2	
276—300	12	0.6	98.8	
301—325	7	0.4	99.2	
326—350	5	0.3	99.5	奉贤、增城、延庆、二连浩特、盘山
351—375	2	0.1	99.6	梅县(368)、新兴(352)
376—400	3	0.2	99.8	松江(379)、怀柔(387)、额济纳旗(387)
401—500	1	0.0	99.8	上海市的青浦县(423)
500 以上	3	0.2	100.0	广东省的番禺(653)、南海(559)、顺德(644)
总计	1902	100.0		缺辽宁省和西藏自治区各县的统计

资料来源：国家教委财务司，1997：290—389。

根据国家教委的统计，在我国各个省区、直辖市之间，农村初中生和小学生人均教育经费水平也存在着明显的差异。（表 13）以初中来看，人均达到 1000 元以上的除了直辖市之外，还有广东、云南、浙江、山西和福建 5 省；人均达到 863 元（即全国平均水平）以上的，有江苏、陕西、海南、新疆、湖北、湖南 6 省；人均在 600 元以下的，有贵州、江西、宁夏、安徽 4 省区；其余的都在人均 600 元至 863 元之间。

表 13 各省区农村初中生和小学生人均教育经费支出（1996 年）

	农村初中学生人均教育经费支出					农村小学学生人均教育经费支出				
	总支出	事业性		基建与专项		总支出	事业性		基建与专项	
	元	元	预算内%	元	预算内%	元	元	预算内%	元	预算内%
北京	1428	1407	82.9	21	100.0	953	953	82.8	0	100.0
天津	1258	969	81.8	289	14.5	709	626	86.1	82	10.8
河北	776	619	56.6	157	3.8	388	321	48.8	67	5.1
山西	1067	797	55.7	270	3.0	644	511	55.5	133	2.5
内蒙古	759	659	67.3	99	21.0	587	506	68.1	81	21.4
辽宁	802	786	67.5	16	26.1	536	524	69.6	12	16.7
吉林	841	809	63.1	32	1.2	568	546	60.4	22	1.2
黑龙江	805	683	65.4	122	5.5	499	470	69.4	29	12.0
上海	2184	2036	87.1	148	9.5	1682	1623	90.0	58	21.5
江苏	966	819	62.2	148	0.3	603	539	64.2	64	0.5
浙江	1126	982	47.0	144	1.5	785	717	53.6	68	5.2
安徽	589	461	64.6	128	7.8	400	329	62.6	71	3.9
福建	1052	822	65.9	230	2.6	712	558	64.5	154	1.2

续表

	农村初中学生人均教育经费支出					农村小学生人均教育经费支出				
	总支出	事业性		基建与专项		总支出	事业性		基建与专项	
	元	元	预算内%	元	预算内%	元	元	预算内%	元	预算内%
江西	588	486	68.2	102	20.9	376	329	68.4	47	17.2
山东	859	671	64.3	188	2.0	425	359	57.1	66	0.5
河南	809	563	59.4	246	5.3	341	265	54.1	76	5.6
湖北	905	651	60.0	254	10.8	390	282	48.2	108	6.7
湖南	878	627	67.5	251	1.2	488	359	60.4	89	0.9
广东	1358	1099	50.6	259	12.5	773	656	50.6	117	4.9
广西	709	509	59.8	200	5.1	429	330	63.9	99	4.6
海南	917	725	68.4	192	33.0	495	420	73.9	75	23.7
四川	779	576	73.8	203	4.0	405	335	71.0	70	6.2
贵州	385	335	83.0	50	27.9	207	179	84.9	28	24.2
云南	1164	930	81.5	234	16.5	560	498	83.5	62	31.1
西藏	—	—	—	—	—	515	485	100.0	30	100.0
陕西	964	635	65.9	329	1.8	330	273	63.6	57	1.2
甘肃	654	518	78.9	136	12.1	331	286	77.7	45	16.6
青海	739	703	88.5	36	78.7	571	539	79.3	32	53.6
宁夏	584	516	83.3	68	37.1	390	334	88.3	56	53.5
新疆	906	826	86.3	80	15.9	540	500	90.8	40	8.8
合计	863	678	64.2	185	6.3	466	393	63.4	74	6.5

资料来源：国家教委财政司，1997：208-281，286-287。

在教育事业费支出中预算内财政拨款所占的比例，全国的平均水平为 64.2%。除了 3 个直辖市之外，有 5 个经济相对不发达的边疆省区（云南、贵州、青海、宁夏、新疆）的预算内拨款占 80% 以上；①在 70%—80% 之间的有甘肃和四川两省，在 60% 以下的有广西、河南、河北、山西、广东、浙江 6 省。总的来说，经济比较发达的省区可以有财力多拿出一些预算外资金来投入到当地的教育事业中。

从农村小学生的人均教育经费来看，上海最高，达到 1682 元，贵州最低，仅有 207 元，相差 8 倍，不足 400 元的有甘肃、陕西、江西、河南、河北、湖北 6 省。除了西藏的小学经费（事业费与基建）是 100% 预算内拨款和 3 个直辖市之外，经济不太发达的省区在小学事业性经费中，预算内拨款的比重比较大，如云南、贵州、甘肃、青海、宁夏、新疆 6 省区都在 75% 以上。无论从小学还是初中的情况来看，各省区之间的差距都是很明显的。

① 没有关于西藏自治区的这项统计。

## 六、乡镇组织用于基层教育事业的经费

### (一) 乡镇、村两级学校的经费支出

我们1995年在河北省玉田县彩亭桥镇进行了实地调查。该镇负责本镇教育系统的机构是镇政府下属的“文教办公室”，负责本镇区内除了一所县教育局直属完全中学之外所有中小学的管理工作。据文教办公室负责人介绍，该镇教育经费的支出与来源，可以大致分为几项：

第一项是办公费支出。其中包括班主任补贴（每月13元—15元）、<sup>①</sup>独生子女费（每月6.5元）、文教办公室旅差费、办公费（包干每月分别为100元和50元），由县财政支付；镇中学、中心校和下属各村小学办公费（每教学班每月分别为90元、40元和20元），则由镇财政支出。（按中央政府规定，可由县政府负担）

第二项是教职工的工资支出。其中公办教师的工资和离退休费每月由县财政支出，民办教师的报酬由镇财政支出。（按中央政府的规定，民办教师的工资分为“县政府支出部分”和“乡筹部分”）代课费和夜校差旅费每人每月12元及代课教师的补助，由县教育局每月每人补助135元，镇政府补助50元。<sup>②</sup>可见，各类教师的工资，在这里由县乡两级分别负担。

第三项是单项投资。对于各学校房屋设施的修建投资，镇文教办公室经镇政府作为项目上报，经县教育局批准后由镇财政负担。

从以上情况来看，彩亭桥镇是被玉田县算作该县的“经济富裕地区”，因而在教育经费方面承担了中央规定之外的部分负担。

### (二) 乡镇政府用于教育事业的经费来源

除了政府的教育事业费拨款之外，“教育费附加”是县、乡镇两级的重要办学经费来源。广东省高明市关于“教育费附加”的征收分为城镇、农村两类。<sup>③</sup>城镇各企业的“教育费附加”由市政府征收并统一安排使用，主要用于：（1）校舍建设，教学仪器和体育器材购置补助；（2）教师住房建设补助。农村“教育费附加”由乡镇政府征收使用。

1984年，也就是在实行“分级管理”的前一年，国务院发出文件，提出“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……对农业、乡镇企业都要征收。可以按销售收入或其他适当办法计征。”中央政府允许乡镇级征收“教育费附加”，即是考虑

---

① 所管理的教学班在46名学生以上的班主任，每月补贴15元，不足56名的补贴13元。

② 广东省高明县1992年公办教职工月平均收入为中学408.8元，小学402.5元；民办教职工每月由县补助105元，政府提出其收入总数要求不低于同级公办教职工的水平，不足部分由镇、村筹集支付（《高明县教育志》，1993：152）。但是1994年统计的实际数字表明，该县民办教师收入约为同级公办教师的73%。而在经济落后地区如内蒙古，民办教师的收入则远远低于公办教师。

③ 1994年，高明县改为县级市。

到后来的“分级管理”体制中乡镇支持基层学校所需的财源问题。关于具体征收标准，“由于各地经济发展不平衡，教育事业的发展也不平衡，因此，各地教育事业费附加率和计征办法，不强求统一，可由乡人民政府每年按本乡经济状况、群众承受能力和发展教育事业的需要提出意见，报请乡人民代表大会讨论通过后，报上一级人民政府批准执行。这项附加收入要取之于乡，用之于乡。”（山西省教委，1991：75—76）所以，每个乡镇每一年的征收标准都可能是不一样的，而且县一级即可批准下属各乡镇上报的征收标准，这就给了乡镇一级征收“本地教育税”的实际权力。这也是中国体制改革中权力下放过程中的一个尝试。

对于以乡镇企业为对象的“教育费附加”，国家规定了征收标准。1986年4月发布的《征收教育费附加的暂行规定》提出：“以各单位和个人实际交纳的产品税、营业税的税额为计征依据，教育费附加率为1%。”1990年8月实行的《国务院修改〈征收教育费附加的暂行规定〉的决定》提出：“以各单位和个人实际交纳的产品税、增值税、营业税的税额为计征依据，教育费附加率为2%。”（山西省教委，1991：79，85）1994年进一步提高到“三税”的3%。而有的地区实际征收的比例还要高，如广东省高明市1995年征收的标准高达“三税”的7%。

每年乡镇政府通过各行政村组织向农民收取“三提”（村提留）五统（乡镇统筹），这是除了本地企业税收之外，乡镇政府和行政村的主要收入。按照国家规定，向农民征收的“三提五统”总额不能超过当地前一年人均收入的5%，并明确规定：“农民按人均纯收入的1.5%—2%征收（包括在农民负担的5%之内）教育费附加。”（国家教委，1994：105）在“五统”中，“教育费”所占比重很大。如翁牛特旗桥头镇农民1996年所需交纳的“三提五统”（人均63.29元）中，“教育费附加”为20元，两级办学费3元，加起来占总数的36.3%。（如“三提五统”总数为农民纯收入的5%，“教育费附加”在此镇约为1.58%）这笔取自民众的钱，是基层中小学办学经费的重要来源。各地向农民征收时的标准各不相同，如广东省高明县农村“教育费附加”的征收标准是各农户应交公粮的15%，电白县的标准是农户人均年收入的1.2%，由各镇政府教育办公室安排到镇管小学使用。云南思茅市（属县级市）1991年农户“教育费附加”在各乡有不同的征收标准：人均2元、4元、5元，县镇人均6元。（《思茅市教育发展调查》）

甘肃省农村“教育费附加”的征收标准为：农村个体工商户按其毛收入的1%征收；农户凡人均收入400元以上的，按2%征收；人均收入250元以上不足400元的，按1.5%征收；人均收入150元以上不足250元的，按1%征收；人均收入不足150元的免征。（国家教委财政司编，1990：187）这是从全省的角度提出了统一的征收标准。<sup>①</sup>按照国家文件规定，可以以乡镇为单位决定征收标准，但是在实际过程中，不同的地区分别以省、地、县为单位制定了当地的标准。这也可以看出目前在改革过程中我国各地体制的多样性。据国

---

① 据我们调查，甘肃省张家川县1995年农村“教育费附加”的征收标准是农民纯收入的1.5%，不交纳“三税”的企业和个体户必须交纳营业额3%的“教育费附加”，县内饮食业、娱乐业按营业额的2%交纳，所有旅店每个床位每天加收1元“教育费附加”（《张家川县教育发展调查》）。

家教育财务司的统计，1996年农村人均征收教育费附加占农村人均纯收入的比例大致为1%左右，超过2%的在全国只有33个县，占所统计的1902个县的1.7%。

乡镇的另一个办学经费来源是“自筹经费”，其中可包括以下几项：(1)从学生中收取的学杂费、民办教师费（以及一些优秀学校收取的“超编费”、家长捐资<sup>①</sup>），用于民办教师工资的“乡筹部分”、民办教师补贴、公办教师工资浮动、班主任补助等；(2)民众或企业团体捐资；(3)勤工俭学、校办产业、学校资产出租所得到的收入。这些收入用于学校的办公经费、乡镇教育主管机构的业务经费。

在“分级管理”体制下，乡镇政府既然承担了对基层学校的部分管理职责，也就必须负责筹集部分办学经费。这样也多少调动了乡镇和村的办学积极性，争取了乡镇和村对于农村学校的各项支持（如提供建校和勤工俭学的土地、设施和其他资源以及对于教师的补贴，在乡镇范围动员捐资助学等），给了县、乡镇和村在地方上筹措教育经费的权力，调动了其筹款的积极性。在1994年的体制调整之后，考虑到贫困地区的财政状况，也给了地方（省、地区、县）以相当的灵活性来设立乡镇级在基础教育管理中具体的“权”与“责”，同时把经费的统筹责任落实到县级政府头上，以保证最基本的办学经费。

自然，努力使地方对教育进行投入早在实行“分级管理”之前就已经开始。表14是70年代末和80年代初期6个县的教育投资来源构成。滦平和子长两县属于比较贫困的地区，在地方教育投资总额中，国家投资比例占到85%—97%。而如巩县、平度、怀德等县，“乡村集资”占到30%—40%，“学校自筹”占12%。换言之，那些比较贫困和依赖国家财政的县份，自身经济实力和在地方上筹款的能力较弱，当地教育经费的总投入自然也就比较少，当地学校的发展条件是很不利的。

表 14 1979—1983 年 6 县基层学校教育投资的来源

	吉林怀德县	河北滦平县	山东平度县	河南巩县	湖南桃江县	陕西子长县
国家投资比例	58.0	97.6	54.7	45.8	65.2	85.2
乡村集资比例	30.0	1.5	33.1	41.1	24.2	7.8
学校自筹比例	12.0	1.0	12.2	13.1	10.6	7.0
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：厉以宁，1988：356。

表15是安徽六安市同期的初等教育资金来源构成。在1979年—1982年期间，县财政在教育方面的实际投入仅占不足4%，省级投入占大约70%，群众集资占22%左右。表13和表14都是70年代末和80年代初期的数据，已经无法反映当前的情况，但可作为我们了

<sup>①</sup> 如1995年高明市第一中学只录取200人，报考有2070人。政府允许该校招收“超编班”，向每生一次性收取“超编费”5000元，但依然竞争激烈。为争取自己的孩子能进入“超编班”，在1994—1995年两年间家长们向该校捐资共达40多万元（《高明市教育发展调查》）。

解那个时期教育经费情况的参考。六安现在已经成为县级市，1996年人均教育经费102元，预算内经费占教育总经费的46%，在安徽省属于中等偏上的县。

**表 15 安徽省六安县 1979—1982 年初等教育资金来源** (单位: 万元)

	投入资金总额		省投资		县投资		群众集资		学杂费		勤工俭学	
	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%
1979	763.6	100.0	524.9	68.7	4.0	0.5	183.7	24.1	44.3	5.8	6.7	0.9
1980	821.3	100.0	618.0	75.2	4.0	0.5	155.1	18.9	38.4	4.7	5.8	0.7
1981	898.6	100.0	614.8	68.4	24.7	2.7	217.5	24.2	38.2	4.3	3.4	0.4
1982	915.0	100.0	622.8	68.1	34.3	3.7	209.4	22.9	41.0	4.5	7.4	0.8

资料来源: 厉以宁, 1988: 358。

## 七、基层中学和小学的财政运转

前面我们了解到全国的教育经费总的水平、中央与地方的教育投入比例、省区之间和各县之间的差距以及县和乡镇教育经费的来源。这些经费是如何得到和如何使用的, 能够在怎么一个水平上满足学校维持和发展教育的经费需求, 下面对学校的个案分析将有助于我们得到一些感性认识。

### (一) 中学的个案分析

#### 1. 广东省高明市第一中学

该校是这个县级市最好的中学, 1995年被评为全省一级中学。现有教职工(在编)113人, 1994年在校生共1702人(初中14个班950人, 高中12个班752人)。校园占地8万平方米, 学生人均47平方米; 校舍建筑面积24850平方米, 学生人均14.6平方米。1993—1995年政府拨款、社会捐助、学校自筹共投入860万元, 建成教学楼两栋、学生宿舍楼4栋、教师宿舍楼6栋, 礼堂、图书馆、办公楼、科学馆各一栋。市政府投资100多万元新建成的科学馆建筑面积3800平方米, 按省一级学校标准设立了物理、化学、生物实验室及配套的仪器室、准备室, 有计算机室两个(386计算机66台)、语言室两个, 另有美术室、地理室、历史室、电化(音乐)室、校史室、教学研究室各一间。学校常规教学仪器、电教设备总值72万元, 藏书5.5万册。就“硬件”而言, 比起香港的中学也毫不逊色。

海外侨胞的大量捐资是该校重要的资金来源。一中的教学楼、礼堂、图书馆均由海外捐资建成, 另外澳门侨胞准备捐资80万元建一座艺术楼。从表16中可看出, 政府3年中共投资748.5万元, 其中基建费和专项经费271.8万元为非日常开支的额外经费。3年收取学杂费68万元, 海外与社会赞助217.6万元, 其中国内社会赞助约40万元。自筹经费中的“其他”是指校办工厂(电线厂)和承包出去的商店所得利润和收入。3年支出的总经费为1185万元。作为一所1700多学生的中学, 每年(学生)人均经费达2324元, 大约是前面介绍的桥间中学人均经费的7倍。可见各地中学经费条件相差之悬殊。

表 16 1992—1994 年广东省高明市第一中学经费情况 (单位: 万元)

款项来源	经费项目	1991—1992 学年度	1992—1993 学年度	1993—1994 学年度	3 个学年共计
政府 财政拨款	人员经费	40.4	56.3	88.5	185.2
	办公经费	40.0	124.5	127.0	291.5
	基建费	28.4	112.0	21.5	161.9
	专项经费	9.6	4.9	95.4	109.9
	小计	118.4	297.7	332.4	748.5
自筹经费	学杂费	21.4	23.1	23.5	68.0
	赞助费	4.1	78.6	134.9	217.6
	其他	43.8	65.2	41.9	150.9
	小计	69.3	166.9	200.3	436.5
总计	187.7	464.6	532.7	1185.0	

## 2. 内蒙古翁牛特旗桥头中学

这是一所位于镇区内、直属县教育局管理的完全中学。共有 71 名教职工, 其中教员 46 人, 行政职员 14 人, 工人 11 人 (固定工 4 人、合同工 3 人、临时工 4 人)。在校生 560 名, 其中初中三个年级 6 个班, 320 名学生, 高中三个年级 6 个班, 240 名学生。从学校和教学班的规模以及教师与学生比例 (1:12) 来说, 这所学校在北方有一定代表性。<sup>①</sup>

县教育局对这所直属学校实行“财政包干”, 每年下拨 28 万元人头工资费, 另下拨有 5000—8000 元的冬季取暖费, 学杂费由学校自收自支, 以维持教学工作的运转。

该校的“勤工俭学”收入每年约有 2 万元: (1)“校田”45 亩, 承包给附近农民, 每亩收入 60—70 元; (2)“菜园田”14 亩, 承包出去, 每亩可收入 130—140 元; (3) 校门旁的 4 间平房, 出租给个体商业户, 每年收租金 1000 余元; (4) 其他收入 (借读费等)。这 2 万元主要用于补助办公费、水电费、取暖费和教师出差费等项。由于没有校办企业, 经费比较紧张。

这样, 这所学校一年的总经费情况为:

人头工资 28 万元 (县拨) + 冬季取暖费 5000—8000 元 (县拨) + 勤工俭学 2 万元 (自筹) + 学杂费 17 万元 (自收自支) = 47.5 万—48 万元。

实际上, 可用于教学和办公费用的仅有 19 万元, 学生人均经费只有 339 元。所以当办公室严重破旧时, 需要由县教育局另拨 4 万元进行修缮。教师的收入与镇政府机关中同等学历的干部相比, 要低一些, 但比农民的普遍收入水平高, 所以教师情绪还可保持稳定。由于经费紧缺, 这所中学的教学设备与条件很差。没有图书馆, 虽有简陋的物理和化学实验

<sup>①</sup> 1983 年全国初等教育平均师生比例为 1:25, 据其他学者对怀德等 6 县调查发现, 其中 5 县的师生比例都小于全国平均数 (厉以宁, 1988: 365)。另据国家统计局资料, 1996 年全国小学平均师生比例为 1:23.7, 中学为 1:16.4, 高等院校为 1:7.5 (国家统计局, 1997: 646)。



室，但没有生物实验室，没有照相机和计算机，也没有语音教室，英语教师上课时自带一台手提录音机。各班学生集资为班里各订阅一份《学习报》、《中学生数理化》、《作文报》、《青年科学》等报刊供全班阅读。据说翁牛特旗全县只有县第一中学有图书馆。

## (二) 小学的个案分析

### 1. 广东省高明市第一小学

高明第一小学建于1984年，占地面积32.4亩，建筑面积8000多平方米。有教学楼5栋、教师宿舍楼3栋，办公楼、实验楼各1栋，有250米环形跑道。现有教学班30个、在校生1872人、教职工78人。近几年来，为了学校“上等级”，共投入资金300多万元，新建教师宿舍楼1栋，新建面积1200平方米的综合实验楼1座，装修了办公楼，翻新装修了全部教室及桌椅。目前，一小设有计算机室、语音室、音乐室、实验室等18个功能室，各类专用设备总值达71万元，藏书3.1万册。据该校的“等级评估自评报告”称：“各专用教室的设施均达到省的一类标准，有的还超过省的一类标准”，“各类体育器材设备超过省一类学校标准。”这些高档次的建筑与装修、昂贵的设备，与内地简陋的小学形成十分鲜明的对比。

在1991年—1993年这3年里，除了人员经费（工资福利）25.8万元和公用经费（行政费）37.1万元外，总经费（369.2万元）中其余的306.3万元（占83%）主要用于校舍建设和设备购置。表17中“自筹经费”中的“其他”，是指学校开办的“学前班”收费和“教师节”的社会捐赠。表中未计入学杂费，据校长介绍，现在学杂费还是要收的。一小的招生范围是附近9个居委会（包括3个自然村）所管辖的地方。1994年招的330个新生中，范围外的有40多人，1995年在校的六年级学生中（1990年入学），范围外的有150多人。来自范围内外的学生交的学杂费，标准是不同的。1994年，范围内学生每学期交学杂费54元，范围外的交154元；1995年，范围内的每学期交120元，范围外的交220元。另外学生每学期还需交纳“民办费”（1994年为20多元，1995年44元）、“设备费”（1994年与1995年均均为55元）、“班务费”（均为5元），加上书费30多元，学生入学时要一次性交费260—360元。

办“学前班”是小学的一个重要财源。许多家长为使孩子进入重点小学，宁可多花些钱送孩子去读好学校的“学前班”。一小由于是全高明最好的小学，它的“学前班”自然很吸引人。1995年上半年，“学前班”（一个学期）收费380元，下半年提高到450元。现“学前班”儿童有300多人，仅此一项收入一年就有约30万元。

表17 高明第一小学经费统计

	总计 (万元)	政府财政拨款(万元)				自筹经费(万元)			
		人员经费	公用经费	基建经费	修缮费*	学杂费	勤工俭学	社会赞助	其他
1991	61.1	18.8	7.0	1	—	—	12.6	11.9	9.8
1992	108.2	26.0	11.1	30	—	—	16.3	10.6	14.2
1993	199.9	34.7	10.1	21	—	—	22.6	73.0	38.5

\*该项目未予统计。

### 2. 内蒙古翁牛特旗巴嘎塔拉苏木（乡）黑塔子小学

我们曾于1989年夏天对这所小学进行了实地调查。这是一所行政村（大队）小学，13

名教职工，其中公办教师 2 名，民办教师 8 名，代课教师 2 名，属民办性质的职工 1 名（厨师）。有 5 个年级和 1 个学前班，共 220 名学生。在另一个自然村中开设教学点，招收 25 名左右一二年级学生就近入学。这样格局的小学在西部地区是很常见的。

据校长介绍，该校每年经费有 4 项：（1）乡镇拨款发放工资，乡“总校”发放公办教师工资（两名公办教师月工资分别为 117.50 元和 167.50 元）、民办教师补贴（每人每月津贴 18 元、副食补贴 10 元）、代课教师补贴（每人每月代课费 37 元、副食补贴 10 元）。（2）村级收取的“统筹”款中每个村民的“教育费”一年是 1 元，全行政村总共应收 1705 元。但因遭旱灾，实收 700 元。由乡镇、行政村“统筹”款的“民办费”补贴每个民办教师每月 37.50 元。村里从村民中收不上“统筹”款，采取的办法是把各小组的“统筹”款分给民办教师自己去收，以顶替应发给他们的补贴。但村民实在太困难，个别民办教师已有 5 年未收到这部分“统筹”款中的补贴。（3）学杂费，每个学生每学期 1.50 元，1989 年秋开始增至 5 元，主要用于教学办公费。（4）勤工俭学收入。学校有 8 亩地，1988 年学生教师共同劳动，收入 120 元，主要用于买煤、修桌椅。以上各项加起来大约为 12214 元（其中工资、补贴为 11434 元，占 93.6%），学生人均 52 元。

学校的基建靠县教育局拨款和乡、村额外增加的“专项统筹”。1989 年为改建教室，全村每人增加“建校费”4 元。同年“六一”儿童节，全乡干部、群众为乡里学校共捐款 700 多元，这与广东的捐资实在不是同一个水准。

总的来说，这所小学教师的收入和学校办学经费都是非常少的，办公费和文具费 1989 年全年只有 780 元。这种情况到了现在也并没有多少改善。1997 年 6 月，我们再次访问这所小学，发现桌椅仍然是十几年前似曾相识的破烂桌椅。教师们为了招待我们，从教室里搬出一些椅子放到办公室让我们坐。座谈之后我们去看了一下教室里上课的情况。学生起立后，我一再示意请他们坐下，但发现有三排学生始终站在那里。最后校长尴尬地解释说：他们的椅子被搬去招待我们用了。这所小学真是连一把多余的旧椅子也没有。看过大城市和广东的豪华学校后，面对这些不得不站在那里的孩子们，令人万分感慨。此时已经是香港回归、举国同庆的 1997 年了！

从上面的 4 所中小学的个案中，可以十分清楚地看到各地农村中小学在经费和办学条件等方面的巨大差异。我相信，如果只凭靠所在县和乡镇的努力，这些贫困地区学校的落后面貌在今后相当长的一个时期内是完全没有希望改观的。

## 八、城乡学生承受的教育费用负担

当我们谈到教育经费的时候，除了政府和社会的投入之外，学生家长和学生本人为求学而付出的学费、书费、生活费等等，也应被视为教育投入的一部分。一些地区的学童之所以失学，主要原因之一就是无法负担应由学生家庭承担的教育费用。全国各地经济发展水平、当地物价和消费水准不同，各地学校收费标准和学生负担的情况也因此会有很大差别。在本文的这一部分中，我们简略地结合个案来看一看学生的教育费用负担问题。

### （一）河北省玉田县彩亭桥镇调查

在华北地区农村与乡镇，学校收费标准相对比较低。据我们 1995 年在玉田县彩亭桥镇的调查，当地学生的主要负担有如下几项：

(1) 学费。根据“普及九年义务教育”的精神，小学与初中免收学费。当地一般高中每学期收学费 60 元，工科和文科职业高中每学期分别收学费 70 元和 90 元，县城重点高中每学期学费为 90 元。

(2) 杂费。各级学校都收取杂费，但是县城的学校与乡村学校收取的标准略有不同：乡村小学 1 年级—4 年级每学期 10 元，5 年级—6 年级每学期 12 元，初中 18 元；县城小学 1 年级—4 年级每学期 15 元，5 年级—6 年级 20 元，初中 25 元。高中标准没有区别：一般高中每学期 35 元，职业高中 45 元，重点高中 60 元。

(3) 住宿费。一般学生的住宿费，乡村学校每学期为 10 元—15 元，县城学校为 15 元—20 元。

(4) 课本费。小学生每学期大致在 50 元左右，初中生 80 元左右，高中生 100 元左右。

(5) 借读费。对于户口不在本乡（镇）的学生，学校收取额外的“借读费”。每学期收费标准是：学前班 15 元，小学 50 元—80 元，初中 80 元—120 元，一般高中 100 元—150 元，重点高中 150 元—200 元。

从以上几项来计算，该地学生每学期的负担大致为：小学生 70 元—115 元，初中生 110 元—125 元，高中生 150 元—155 元。有些学生就近入学，可免去住宿费，但饭费是没有计算在内的。

## (二) 内蒙古翁牛特旗桥头镇调查

据我们 1996 年 8 月的实地调查，桥头中学（县直属高中）学生的负担情况如下：

(1) 学杂费。高中生每学期为 150 元，比彩亭桥中学的 95 元要高一些；初中生每学期只收杂费 30 元，免收学费。

(2) 教材费。6 个学期平均计算，每学期初中生为 70 元，高中生为 50 元；高中的书费低于初中，这不同于彩亭桥镇的情况。

(3) 住宿费。高中生每月 2 元，每学期 10 元—12 元。该校 90% 学生住校。初中生免住宿费。

(4) 借读费。每学期每个学生 150 元。

(5) “自习费”。1994 年县计委、教育局、物价局曾下发联合文件，考虑到实行每周双休日制度后教师带班自习的情况，同意学校向学生收取少量“自习费”以补贴带班教师，标准是每个学生 1 学期 50 元。1995 年停止收取。

(6) 餐费。住宿学生从自家带小米入伙，折成“米票”发给学生，每月约需 30 斤—40 斤。学生购买“菜票”，一般每月 15 元（早餐 0.10 元咸菜，中午和晚上各 0.20 元熟菜，每月食堂给学生改善 1 次—2 次伙食，有豆腐或肉）。另为家境较好的少数学生开有“细粮灶”，学生不用自带小米，用钱票买饭与菜，饭为白面细粮，菜为 0.50 元—0.60 元一个。我们在学生宿舍参观时，注意到许多学生从家里自带咸菜以节约菜金，足见当地农民们普遍的低收入和学生的清苦。

由于学生和教师们都买不起教学参考读物，学校根据教育部门的要求，统一购买了一部分，发给任课教师保管使用，期末收回。校长表示，希望这 500—600 册参考书可以为学校未来的图书馆打个基础。

## (三) 广东省高明市调查

广东省基础教育收费分“应收费”和“代收代管费”两大项。“应收费”包括学费、杂

费、民办教师统筹费、借读生借读费共4项，“代收代管费”包括课本资料费、练习本费、住宿管理费、自行车保管费、厨工费、班会费、体检费、手册费、专业教学设备维修费共9项。（《南方日报》1997年8月28日）据高明第一小学介绍，该校1995年每学期的征收标准为：（1）学杂费120元（跨区220元），（2）书费30元，（3）民办教师统筹费44元，（4）设备费55元，（5）班务费5元。另外该校办的“学前班”每学期收费450元。

表18中介绍了1951年至1995年期间高明市中小学的收费标准。1995年高明执行市物价局、教育局联合发出的文件，再次调整中小学学杂费每学期收费标准，小学生增加65元，初中生增加85元，高（职）中学生增加150元。这样，高明市的中学生的学费大约为桥头的两倍。在1994年以前，城乡中小学都收取“新生入学一次性收费”（每人100元），1994年省统一收费标准后已经取消。一些重点学校向规定名额之外招收的学生收取“增班费”，如电白第一中学初中生每名“增班费”为6000元，高中生每名为11500元。为了竞争进入“增班”，家长们除了“增班费”之外，还向学校每人捐资2万元—10万元不等。

**表 18 广东省高明市中小学学生每学期交费标准**

	项 目	小学生	初中生	高中生
1952—1957	学费	1.8元	3元	4.5元
1958—1977	学费	2.8元	3.5元	5元
1978—1989	民办费	4元	6元	8元
1990	杂费、民办费、联办费	30元	40元	50元
1991	杂费、民办费、联办费	45元	55元	65元
1992	杂费、民办费、联办费	53元	71元	85元
1995	杂费、民办费、设备费、书费	254元	550元	660元

高明职业中学开办的“职业班”向学生收取另外的费用，如高明第三中学办的“金融班”，每学期收学费1200元，“会计班”每学期收学费1100元，为普通高中学费的两倍。这些收费标准均得到市物价局的批准。在收取的学费中，联合办学的省农村会计学校（中专）得280元，市教育局得30元，其他的留在该校。

除此之外，我们了解到，在广东省实际上还有一些费用是需要中小學生及其家长来负担的，这就是其他各种名目的摊派、规定要求购买的各种教学辅导材料和摊派订阅的地方报纸杂志的订购费。电白县教育局部门介绍，他们在1995年春季这个学期，向每个学生收取5元“普九赞助费”，“班会费”每学期每人3元，用于订阅规定的报纸。电白属于茂名市管辖，所有的机关在职干部和学校教职工必须订《茂名日报》，<sup>①</sup>订报费从工资里扣。中小学

<sup>①</sup> 如夫妇是双职工，在两个单位工作，就必须订两份。这明显地是办报的市党政机关利用职权在推销赢利。一些省里的杂志、出版社通过给学校“手续费”的方法让校方向学生推销各种杂志和教学辅助读物。在电白第三中学1994年“公杂费”收入中，除了借读费14540元和学杂费116624元等之外，还有通过代办《校园报》订阅手读收入706.80元，为布置教室前的“标语”从学生中收费2372元，推销教学资料和试题收入1465.50元，做“学号卡”收费133元等等。

每个班必须订一份《茂名日报》，同时要求小学三年级以上的学生每人必须订一份市教育局主办的《校园报》和《第二课堂》杂志，小学二年级以上的学生每人必须订一份《少先队员》杂志。教师们也向我们表示，通过教育主管部门推行下来的教学辅导材料太多太贵。我们看到一套《掌握学习指导丛书》，每门课程每个学期或学年都有一册，定价在5元—10元之间。这些书都是省教育厅编写，没有标明印刷数量。据说每个学生每学期购买这些辅助读物就需50多元。而且学生抱怨的是不同的主管部门各自编一套，都通过学校领导和教师向学生布置购买，有时不得不买内容基本重复的几套参考读物，学生的经济负担实在太大了。

总的来说，学生的负担情况因地而异。贫困的地方，学生和教师从外表上看起来都有些营养不良，他们连咸菜干粮都舍不得花几分钱在食堂里买，要从家里带。校方想收费也收不到，唯有惨淡经营。而在比较富裕的地区，家长们手里有些钱，也舍得在孩子的教育上投资，于是各方面都向学校伸手，把学校当成推销报纸、杂志、书刊的市场。一些热门的好学校利用招生名额限制，向家长们收取高额“增班费”、“借读费”和“自愿捐赠”，<sup>①</sup>“姜太公钓鱼，愿者上钩。”学生负担方面的悬殊差异，也可反映出我国各个地区之间社会、经济、文化、教育事业的发展水平的差距正在日益扩大。这有如人们常说的“马太效应”，穷的更穷，富的更富。事实证明，想凭借当地基层政府和民众的力量来扭转这一趋势，是完全不可能的。

## 九、民间对于教育的捐资

### （一）基层政府出面组织的捐资活动

随着中央对于“尊师重教”的提倡，各地基层政府会经常性地组织一些向学校的捐赠活动。我们1996年在河北省玉田县彩亭桥镇调查时，恰逢镇政府组织下属各单位开展“捐资助学”活动。他们召开了各单位负责人出席的动员大会，根据其人员规模向各个单位进行“摊派”，标准是：正科级干部300元，副科级200元，一般干部100元，职工（包括民办教师和代课教师）50元。制定这一标准的根据是什么呢？当地干部解释说：现镇中学需要改善教学设施，预算是14.5万元，3个中心校改善教学设施需要23万元（7.5+7.5+8）。镇政府在总和（37.5万元）中减去已经得到的1%“义务教育费附加”收入之外，根据全镇的干部、职工总数按人头分摊。号召一次性捐款，从动员之日算起，要求7天内全部收齐。

1997年7月，江苏省海门市包场镇政府要求各部门“捐资助学”并下达捐资标准：机关团体职工每人100元，如镇供销社作为一个机构的捐资任务为22000元，要求全镇在两个月内完成。（《文摘报》1997年9月25日）我们在高明调查时，也恰是政府在干部、职工、社会上开展“捐资办学”活动的时期。干部职工一般捐1000元—5000元，由主管文教的副市长带头捐资，个体户、建筑队包工头有的捐资超过10万元。这三件事可以视为在县、乡镇级由政府组织为教育事业捐款的例子。

---

<sup>①</sup> 如高明第一中学对超编招收的学生，收取一次性费用5000元，该校1996年—1997年期间接受家长“捐赠”达40多万元。内蒙古翁牛特旗桥头中学的“借读费”只有150元。

## （二）民间或海外的个人捐资

我们以广东省经济较发达和具有侨乡特点的高明市为例。

据统计，从1982年至1993年上半年，海内外各界人士共48人给高明下属中小学直接捐资共计港币501.2万元、人民币127万元、日元10万元。同期高明修建学校校舍的投资中，华侨、港澳台胞捐资折合人民币450.4万元，占校舍总投资（6583.7万元）的6.8%。以高明第一中学为例，主教学楼、礼堂和图书馆由旅日华侨捐建，另一澳门华侨捐资80万元建艺术楼，一个香港人捐资15万元为学校购买计算机，县水泥厂捐赠200多吨水泥建造学校操场。此外，第三中学的教学楼、三洲中学的教学楼和教师宿舍楼、撮江小学的教学楼、吉田小学的教学楼等都由海外侨胞捐资修建。当地的古耶小学、鳌围小学、鉴明小学、应举学校、夏成登学校、千岁文权学校、启章学校等小学，都由侨胞捐资修建。有的小学的日常教学行政费用也由侨胞定期供给。1988年由县政协4名旅港、澳委员倡议，成立了高明教育基金会。基金会的资金来源是私人、单位对发展本地教育事业的捐款。1994年10月，高明市教育基金会有基金人民币158万元、港币96.1万元，主要用于对优秀教师、优秀学生进行奖励以及为家庭经济困难的品学兼优的学生提供助学金以解决他们的上学问题。高明的各个学校从这些捐赠中补充了大量办学经费。这类资源是其他地区无法与之相比的。

我们前面介绍过，1989年内蒙古翁牛特旗巴嘎他拉苏木全乡干部群众的“六一”节捐赠，总数只有700多元。这里属于全国贫困县，又不是侨乡，自身无力量，也没有外援，“捐资”在这里的教育发展中所起的作用是微乎其微的。

## （三）“希望工程”等全国性教育捐助项目

对于无法直接得到捐助的贫困地区的学校和失学儿童，目前国家采取的办法是通过全国性的“教育扶贫项目”即“希望工程”，来收集、分配海内外的教育捐款。据“希望工程”北京办公室介绍，至1997年底，共收到海内外捐赠折合人民币12.57亿元，创建“希望小学”5256所，<sup>①</sup>为184.7万名在校贫困学生提供了资助。因我国实行“九年制义务教育”，小学和初中免学费，所以“希望工程”一般只为有困难的学生提供书本费。每人提供300元以支持学生读到小学毕业，1994年后资助的标准提高到每人400元。一些“希望小学”为“特困户”的学生减免书本费和学杂费，帮助失学儿童重返校园。（涂猛等编，1995：85）

“希望工程”无疑是一件鼓励人们向社会和需要帮助的人献出爱心的有重大积极意义的活动，但是也不能不指出，靠人们的自愿捐献对广大贫困地区的失学儿童进行帮助，它能够发挥作用的范围和力度终究是有限的。1997年我国仍有5000万贫困人口，全国共有小学64.6万所，小学生13615万人。通过“希望工程”而受惠的，不过是小学总数的0.8%和小学生总数的1.3%。今后仍然需要积极支持“希望工程”的活动，但是也不要夸大它真正能够发挥的作用，更不能认为有了这样一个热热闹闹的“工程”，贫困地区教育事业发展中存在的问题就可以基本解决的。

---

<sup>①</sup> 创建“希望小学”，一般采取中国青少年发展基金会和地方上各负担一半费用的作法，将原有小学改建为“希望小学”，所需的资金会少一些。（涂猛，1995：125）

## 十、总 结

本文对我国基层农村教育的经费问题从几个方面进行了一些简略的探讨。从以上的讨论中，我们可以大致得出几个结论：

(1) 我国在历史上就存在由地方、社区、家庭而不是中央政府来负担教育费用的传统，这是与当时的科举与官僚制度密切相关的。这一传统观念对民国时期和解放后的教育经费体制也有着一定的影响。

(2) 解放以来我国的教育事业得到了很大的发展，但是与当前社会发展和国际竞争的形势要求仍然存在很大的差距。我国仍然是今天世界上文盲比例最高的国家之一。

(3) 教育经费的支出中，中央只占大约不到 10%，其他都由地方负担。教育经费在国民生产总值中所占的比例，我国明显低于世界上绝大多数国家，特别是低于迅速发展的东南亚国家。经济的发展就是人才素质的竞争，这一形势对于未来的竞争是十分严峻的。

(4) 我国国土辽阔，各个地区的发展条件、基础很不相同。为了社会稳定和巩固国家的统一，通过中央投资各地的教育事业，既可以加强国家内部的体制与文化的整合，也可以通过从学校培养出来的下几代人，有力地推动落后地区的社会发展与经济建设。

(5) 我国自 1985 年以来在教育经费投入方面进行的体制改革，是“责权下放”的路子，这与经济体制改革中加强地方自主权力是同一个思路。但是教育不同于经济，因为教育是国家行为，是全国性的长远投资，其效益不采取直接回报的方式。所以作为中央“宏观调控”的对象来说，教育是最为重要的。在经济活动中的长期性投资（如能源、交通的发展）需要国家“宏观调控”。在某种意义上，高素质的劳动力和高效的电力一样，是一个国家经济机器良好运转的“能源”，同样需要国家的“宏观调控”。

(6) 1985 年—1994 年期间在农村基础教育中实行的“三级办学，两级管理”体制，把教育经费的筹措部分责权下放到乡镇和村，事实证明在贫困地区对当地的教育发展产生了消极的后果。1994 年把教育经费筹措的责权收回到县一级，但是前 10 年的经验证明，即使是由县级负责基层教育也不可避免地导致地区差异的迅速扩大。这也充分地被我们在 6 省区 24 县的实地调查所证实。

(7) 我们的调查与其他的研究表明，当前我国不同地区的县份，在经济发展水平、政府财力、获得海内外捐助资源的机会、群众负担教育费用的能力方面，相差得实在很大。如果不在近期得到扭转，其在政治、经济等各方面的消极后果是十分令人忧虑的。

(8) 在社会对教育捐赠的收集与分配方面，我们有“希望工程”这样的全国性调控的机构，但是对于捐赠的数目与其能够发挥作用的程度，必须有非常清醒的认识。“希望工程”只能发挥某种辅助性的作用，贫困地区教育的发展和全国教育体制的整合必须依靠中央的“宏观调控”和财力支持。

(9) 最后的结论是：中央应当及早大幅度增加对教育的投入，至少应当使教育经费占国民生产总值的比例达到多数发展中国家的水平（即占 4%—5%）。同时对目前的基础教育的管理和经费筹措体制进行改革，适当上收部分责任与权力，加大中央和省级对于教育的宏观调控能力，争取在 21 世纪初叶改变我国教育事业的落后面貌，加快人才培养的水平与速度，为我国在下个世纪的全面腾飞奠定人力素质的坚实基础。

## 参考书目（按作者姓氏拼音顺序排列）：

- 《赤峰市教育志》，陈肇基主编，内蒙古科学技术出版社 1995 年出版。
- 《新的里程碑——全国教育工作会议文件汇编》，国家教委编，教育科学出版社 1994 年出版。
- 《集资办学经验汇编》，国家教委财政司编，中央广播电视大学出版社 1990 年出版。
- 《中国教育经费统计年鉴》（1997），国家教委财务司编，中国统计出版社 1997 年出版。
- 《中国统计年鉴》（1997），国家统计局编，中国统计出版社 1997 年出版。
- 《中国 1990 年人口普查资料》（第二册），国务院人口普查办公室，中国统计出版社 1993 年出版。
- 《中国教育大系》（现代教育理论丛编）（上）第 303 页—316 页，顾明元主编，湖北教育出版社 1993 年出版。
- 《山坳上的中国》，何博传著，贵州人民出版社 1989 年出版。
- 《当代中国教育》（下），何东昌主编，当代中国出版社 1996 年出版。
- 《教育社会学》，金一鸣主编，江苏教育出版社 1995 年出版。
- 《中国职业技术教育史》，李简田著，高等教育出版社 1994 年出版。
- 《政府、地方社区与乡村教师——靖远县及 23 县比较研究》，李建东著（北京大学社会学人类学研究所，博士论文）。
- 《定县社会概况调查》，李景汉著，中国人民大学出版社 1986 年出版。
- 《教育经济学研究》，厉以宁主编，上海人民出版社 1988 年出版。
- 《试论教育经费在国民收入中合理比例的依据》，厉以宁著，载顾明元主编《中国教育大系》（现代教育理论丛编）（上），湖北教育出版社 1993 年出版，第 279 页—286 页。
- 《世界教育报告》（1993），联合国教科文组织编写，联合国教科文组织 1993 年出版。
- 《内蒙古半农半牧区的社会、经济发展：府村调查》，马戎、潘乃谷著，载潘乃谷、马戎主编《边区开发论著》，第 82 页—139 页，北京大学出版社 1993 年出版。
- 《教育与经济增长》，秦宝庭著，江西教育出版社 1992 年出版。
- 《中国教育改革》，瞿葆奎主编，中国教育出版社 1991 年出版。
- 《义务教育手册》，山西省教育委员会编，山西教育出版社 1991 年出版。
- 《丰南县基础教育管理体制的调查》，孙立功、林奇青著，国家教委支教办公室编《农村教育调查研究》，高等教育出版社 1993 年出版。
- 《中国希望小学》，涂猛等主编，科学技术文献出版社 1995 年出版。
- 《我国教育投资在国民经济中比例的历史分析》，王善迈著，载顾明元主编《中国教育大系》（现代教育理论丛编）（上），第 287 页—296 页，湖北教育出版社 1993 年出版。
- 《中国教育行政史》，熊贤君著，华中理工大学出版社 1996 年出版。
- 《高明县教育志》，严善庆主编，广东南海系列印刷公司 1993 年印刷。
- 《教育与国家发展：台湾经验》，羊乙蓉著，桂冠图书公司 1994 年出版。
- 《关于 30 个国家（地区）教育发展水平与经济、社会发展水平关系的初步分析》，张力著，载国家教育发展研究中心编《中国教育发展的宏观背景、现状及展望》，第 339 页—359 页，中国卓越出版公司 1990 年出版。

（下转第 92 页）



由此可见，早在青铜器时代，中国殷商文化就经过内蒙、鄂尔多斯，横穿西伯利亚，跨越阿尔泰山脉，在向中亚和古代新疆地区延伸的同时，也从另一个方向西渐渗透到乌拉尔。北进的殷商文化在与当地文化冲撞、融合后形成了独特的卡拉苏克文化。大量的卡拉苏克文化的原始实物及其加工技法和艺术风格，不仅表明殷商时代的文化成就向西远传，而且体现了我国中原文化对世界文化和中亚艺术的伟大贡献。

(李 琪 南京大学历史系博士研究生)

## Prehistoric Migration Movement of the Oriental and Occidental Peoples

*Li Qi*

With accurate archaeological data as strong basis, the essay proves , after precise logical reasoning, that Kalasuk culture (a primeval culture in parts of Middle Asia during the late Bronze Age) was the outcome of the mixture , i. e. it was mixed with the culture of the Northern ethnic peoples after the culture of the Yin and Shang Dynasties in Central China went northwestward.

**Key words:** Kalasuk, culture, ethnic people.

---

(上接第 32 页)

(文中所引的“各县教育发展调查”、“各镇调查”均为北京大学社会学人类学研究所有关课题组完成的调查报告，已编辑成《中国农村教育发展的区域差异》、《中国乡镇组织调查》两本书，并将于 1998 年内出版。)

(马 戎 北京大学社会学人类学研究所)

## Tentative Comments on the Funding Issues of the Elementary Education in China's Countryside

*Ma Rong*

Through the data analysis and investigation of the funding need, finding source, and use of the elementary education for China's countryside, the essay suggests that the government should decide on the early greatly increased investment in the education, regain some authorities on the management and administration of the money and budget, so that the central and provincial governments can have a stronger ability to implement a macro control policy.

**Key words:** countryside, elementary education, funding.