北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2006 年第 2 期（总第 5 期）　　2006 年 1 月 20 日

“除文盲，做新民”
——兼论农村义务教育经费保障机制改革

王蓉（北京大学中国教育财政科学研究所所长）

1 月 17 日是晏阳初先生的忌日。晏阳初先生被誉为“国际平民教育之父”，他提出了“除文盲，做新民”的教育宗旨。上个世纪 30 年代到 40 年代，他曾先后开展了定县等地区的平民教育工作，并曾在重庆创办乡村建设学院。据记载，在该学院，逢师生集会，必全体起立唱《中华平民教育运动歌》。歌词曰：“茫茫海宇寻同志，历尽了风尘，结合了同仁，共事业，励精神，并肩作长城。力恶不出己，一心为平民。奋斗与牺牲，务把文盲除尽……。”虽几十年过去了，但是这首歌之激昂、之悲壮、之笃诚仍能令人感动良久。笔者深以为这首歌连同晏阳初其人其事应该载入描述中国义务教育发展的史册中。

今天再提起这首歌，一来是纪念晏先生的忌日，二来是因为近日发生了另一件应该载入中国义务教育发展史册中的事。那就是 2005 年 11 月 23 日，温家宝总理主持国务院常务会议，决定发出《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》（以下简称《通知》）。

《通知》的核心内容是从2006年开始，将全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费，2007年扩大到中部和东部地区；对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。这意味着，2006年中国将开始实施真正的免费的义务教育。

反思历史，实施义务教育的政策和观念在我国不自今日始。1904年清政府颁布了《奏定学堂章程》，其中规定："儿童自6岁起受蒙学4年，10岁入寻常小学修业3年。"这是我国义务教育制度的发端。但是，在随后的几十年中，推行义务教育的努力步履艰难而实施免费义务教育的设想历尽挫折。正是在这样的背景下，晏阳初先生及其同道者"茫茫海宇寻同志，历尽了风尘，结合了同仁"，寄希望于一群个人的"奋斗与牺牲，务把文盲除尽"。自1949年以来，新中国义务教育的发展经历了四个阶段。第一个阶段是（1949年－1979年）"两条腿走路"阶段。结合当时的政治和经济发展目标，国家采取了全党全民办教育的方针。第二个阶段是从1980到1993年期间，这是"乡村（镇）为主办教育"阶段，在此期间"多渠道筹措教育经费机制"得以确立。第三个阶段（1993－2000）是"政策强制主导"阶段。国家制定了更加明确的教育事业发展目标，提出到2000年全国基本普及九年制义务教育。但是，所需的财政投入没有得到同步保障。第四个阶段（2001年至今）是"上级政府救济型资助"阶段，这期间中央和省级政府对于农村学校的财政投入大幅增加，但是这些资助缺乏完善的制度框架。

著名经济学家、诺贝尔奖获得者阿马蒂亚·森曾经指出，有两类成功促进社会发展、成功提供公共服务的模式，一类是所谓的"增长引发型"，就是以经济增长带来的经济繁荣为基础来扩展社会服务。第二类是"扶持导致型"。这种模式不依赖于高速经济增长，而通过精心筹划的扶持计划和有关的社会安排起作用。纵观历史，我国的"扶持导致型"模式具有两个基本特点：（1）首先是通过广泛采取降低教育

成本的措施，解决物质保障的基础问题，扩大教育供给。这一方面最为突出的就是社请教师/代课教师的制度安排。正如阿马蒂亚·森所说，“扶持导致型”这一过程的可行性源于像教育这样的社会服务是劳动密集型程度极高的，因此在低工资经济中成本相对较低。(2) 其次，通过广泛地分散经费供给责任，提高经费供给水平。其核心的制度安排就是横向上向广大的农村家庭和社区分散责任，他们直接担当了重要的义务教育经费供给责任；在纵向上由基层政府承担责任。这些制度安排有其历史贡献，但是最终加重了农村家庭的教育负担，不利于切实保障农村落后地区的教育超前发展。

从短期来看，实际上主导过去几年我国农村的义务教育财政体制不断完善和改革的主要驱动力与上述的特点密切相关，特别是不断纠正过度分散义务教育经费供给责任导致的问题。以全部免除农村义务教育阶段学生学杂费问题为核心，以“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分布组织实施”为原则，新的改革方案具有一定的历史逻辑性。但是用长远眼光看，这一改革方案有着极其重要的、里程碑式的历史意义。按照阿马蒂亚·森的分析框架，它标志着我国公共服务正在从“扶持导致型”进入“增长引发型”阶段，标志着广大人民共享经济增长成果的时代的到来。值得提到的是，这一改革有着十分清晰的政策理念，根据财政部金人庆部长 2005 年 12 月 26 日的讲话，“让每一个农村孩子都能享受平等的教育权利和教育机会，是各级财政部门义不容辞的责任，也是公共财政的一个奋斗目标”。回想晏阳初先生的“奋斗与牺牲，务把文盲除尽”的誓言，多少人为之努力的历经百年的免费义务教育梦想，在今天终于具有了彻底实现的可能。

这一改革方案的出台，并不意味着我国农村义务教育财政问题已经得到彻底解决。第一，从体制上来说，目前这种加强中央监管，靠中央财政支持义务教育发展的做法是否应该一直持续下去，是可以研

究的问题。第二，应该正视教育过程中利益主体多元化的客观趋势及其相关的学校和教师的激励问题。在教育财政机制中充分考虑这些因素是一项迫在眉睫的任务。

从更加长远的观点看，这一改革方案实施后，对于建设完全符合义务教育基本理念的教育财政体制这一问题的研究应该提上日程。这也是今天我们重温晏阳初先生“除文盲，做新民”思想的目的所在。实际上，所谓“做新民”者，事关整个教育应该致力于哪些目标、致力于培养什么样的人的问题，这就是教育的基本理念问题。经过 100 年对于义务教育理想的孜孜以求，我国目前实现了“基本扫除文盲，基本普及九年制义务教育”的目标。我们正站在“除文盲”和“做新民”两个任务的历史分界点上，也就是说，如果过去的奋斗主要集中在使更多的人得到教育机会的话，未来的奋斗必将更加以学校教育更为自觉地培养“新人”为核心。对于教育财政的体制和机制建设，如果从前只是为“两基”提供必要的条件基础，未来则必须“更上一层楼”，应为贯彻教育基本理念提供正确的、一致的激励机制，成为全面建设趋向公平、正义的教育政策环境的基石。

晏阳初当年曾经指出：“我们不愿安居太师椅上，空作误民的计划……换句话说，我们欲‘化农民’，我们须先‘农民化’。可是‘农民化’不容易。必须先明了农民生活的一切。我们正努力在农村作学徒。”(《晏阳初全集》第一卷，221 页)。对照前人作为，今日“作学徒”的努力显然不够，这无疑是当前义务教育理念混沌的原因之一。但是无庸讳言，“做新民”也实在是比“除文盲”更加艰巨的任务；对这一点，新马克思主义学派的教育经济学家有着系统的阐述和深入的分析。

这一学派的代表人物鲍尔斯与金梯斯在 1976 年所著的《资本主义美国的学校教育》一书中明确指出，学校教育是再造社会关系的工具，是一种“地位分配的机制”，因此并不是一种促进社会正义和公平的改

革力量而是一种反动的力量，而这个机制主要是通过两种途径达成目的。第一是就学机会的分配，那就是按照个人的家庭社会经济地位，分配给学生不平等的教育机会，进而得到不平等的教育成就，最终取得不同的社会经济地位。第二是教育过程中的安排，包括采取完全符合等级化、压迫性工作组织要求的教育激励制度。例如，学校教育的过程强调运用外部的激励——包括考试测验——鉴定学生的成就，而不是强调学生的自有兴趣和内部激励。在教学过城中，系统性地鼓励学生的服从性和依赖性，系统性地惩罚学生的创造性和独立性。这些观点的产生固然有其历史和社会背景的局限性，但是任何一个实事求是的学者都不能否认其中的真知灼见，那就是在有些情况下教育有可能是现实问题的帮凶而不是良药，教育发展并不能必然带来社会的改善。时隔三十年，美国以及其他发达国家的学校教育在这些方面已经经历了巨大的变革。反观我国教育，关于这些问题的讨论越来越重要。

当前农村义务教育经费保障机制的改革必将影响深远，它是解决中国最为突出的标志性的社会不公平问题——城乡差距问题——的根本措施。展望未来，义务教育财政制度的建设和改革有着更加具有挑战性和趣味性的任务，那就是必须努力和自觉地在更加广泛的教育过程和行为中使学校教育成为促进社会正义和改革的力量。否则，新马克思主义理论告诉我们，那相反的可能性是随时都逡巡在校园中、讲台上与课桌旁。

本简报文章如需转载须事先征得本研究所同意，
并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样

编辑：王蓉
地址：北京市 海淀区 北京大学 中国教育财政科学研究所　　邮编：100871
电话：(010)6276-3444　　传真：(010) 6275-3444
电子信箱：ciefr@pku.edu.cn