

中国古代教育财政考略

<http://www.criifs.org.cn> 2007年3月6日 李星云

摘要:在中华五千年的浩瀚历史宝库中,有关教育方面的史料记载很丰富。每个朝代在教育财政、办学模式等方面都各具特色。考察梳理古代官学与私学的教育财政问题,可以为当代教育财政的研究与实践提供一些资料和启示。

关键词:中国古代;教育财政;官学;私学

荀子曰:“欲观千岁,则数今日;欲知亿万,则审一二;欲知上世,则审周道;欲知周道,则审其人。故曰:‘以近知远,以一知万,以微知明,此之谓也。’”中国文化源远流长,有五千多年的历史。从现存的历史文献来看,有关教育方面的记载,先秦时期较简,两汉以后较详。根据这些文献,从古代官学和私学两个角度来考察梳理教育财政问题,运用以近知远、以微知明的方法,揭示其历史变迁,使其对当代教育财政的研究与实践有所启发。

在我国古代社会,教育的主要功能是为巩固政权而培养人才,传播思想文化。因为教育地位之重要,所以古代历朝统治者都十分重视通过财政拨款等手段来控制教育,这比其他手段所起的作用更为直接。我国从奴隶社会建立正规学校开始,就有“学在官府”之说,而后直到封建王朝最后解体的长达四千年的历史中,学校教育虽然因社会形态的改变和朝代的交替而有波折起伏,但“学在官府”作为我国古代学校教育的主流这一重要特点并未因社会形态及朝代的变更而发生根本的变化。在历史发展过程中,还出现了与官学相对应的“私学”。私学主要是官方教育以外的各种形式的教育,如家庭教育、私人收徒讲学、书院教育。其目的主要是为了传播学术思想,弥补官学的不足,得天下英才而教之,提供给人们更为普及的教育。由于“官学”和“私学”办学目的、主体、方式的不同,其教育经费的筹措方式也有所不同。

《礼记·学记》云:“古之教者,家有塾,党有庠,术(遂)有序,国有学。”所谓庠、序是地方所办的学校,统称为乡学,与国学别。所谓国学,指天子之都与诸侯之都的学校,即太学。根据现有的历史文献记载,三代时所办的学校,从乡学到国学,基本上是官办的或地方上联合办的,其财政开支是由国家支出或地方负担。这不仅在当时产生过积极影响,而且对以后各朝代办教育也有着深刻影响。学校费用由国家财政负担是我国古代社会的教育传统。“春秋”前期的学校,从地方到国家,基本上均是官办的,其经费财政开支由国家与地方负担。

西汉初的几代帝王,不重儒生,同时由于秦末大乱中许多书籍散失很多,虽多方收集,但仍有一定限度,给兴办学校带来一定的困难。文景之世,崇尚俭朴,国家积累了一定的财富,为武帝兴办太学提供了条件,所以才有罢黜百家、独尊儒术的决策,但由于连年用兵,财力匮乏,学校的规模及数量均不

大。东汉时期的学校,无论是国学(太学)或地方郡国所办的学校,规模均比较大,其财政经费都是由国家与地方负担。顺帝时的太学生达三万多人,学生的食宿也由政府财政支出,这在当时是一笔不小的开支。

唐代由于国家强盛,国土辽阔,人才辈出,加之君主重视教育,大办教育,官办学校逐渐地兴旺了起来,达到了一定的高潮。《旧唐书·儒林传》序曰:“高祖建义太原,初定京邑,虽得之马上,而颇好儒臣,以义宁(隋恭帝年号)元年三月五日,初令国子学置生七十二员,取三品以上子孙;太学置生一百四十员,取五品以上子孙;四门学生一百三十员,取七品以上子孙。上郡学置生六十员,中郡五十员,下郡四十员。上县学并四十员,中县三十员,下县二十员。”所有的官学,生徒的衣食住行均由政府负担。仅维持生徒的一日三餐,其经费数额就已十分惊人。同时政府还拨款兴建和维修校舍。支付粮料杂费、释奠、祭孔费及其他特殊开支(如节日开支)。官学教员和国子监的管理人员都属国家官员,都享受官禄。

到了宋代,设置了地方教育管理机构——提举学事司,从而使我国古代教育管理体制更加完善。大观三年,拨给的学生费用就多达“钱267万多贯,粮33.79万多石”。政府还专门拨给学校学田,以解决学校的日常费用。如宋仁宗天圣元年赐兖州学田10顷。此外,地方政府也给学校以不定期补助。《严州图经》卷一记载:“州学养士自以七十人为额。学田以亩,岁计所租米四百三十五石三斗五升九合。又,六月内,州仓支接济米二十石;谷一万六千五百四十七斤三十八石六斗四升。”明初,改应天府学为国子学。当时,对太学生供养非常优厚。《明史·选举志》记载,明初大建学校,府设教授,州设学正,县设教谕各一。俱设训导,省四州三县二。生员之数,府学四十人,州县依次减十。师生月廩米六斗,有司给以鱼肉,学官月俸有差;颁学规于国子监;盖无地而不设立学,无人而不纳之庠序,无问于下邑、荒徼、山陬、海涯。以此来看,明代学校之盛,对师生的待遇之厚,确是唐宋以来所未有。明代官学的兴盛还与当时的取士制度有很大关系。《明史·选举志》记载,洪武初年规定:“科举必由学校,而学校起家可不由科举;府州县学诸生入国学者乃可得官,不入者不能得也。”这一规定限制了私学的发展空间。学而优则仕,人们读书一般是为了做官,既然私学不能去做官,那就不必去上私学了,何况官学的条件优厚,还可得到国家的资助,所以势必选择官学。与此规定相关的还有,府州县学按时向太学贡人,再由政府从太学中选择一些人去做官,或经考试中格为进士再去做官。更有甚者,有时因各方急需要人,便不经考试,直接从国子监的太学生中选取人才。这种做法是历代所没有的,由此而后,官办学校一统天下。

清代学校,向沿明制。在京师曰国学,另立八旗宗室等官学。直省曰府学、县学。清世祖顺治元年,葺明北监为太学,改南京国子监为府学。置学官祭酒、司业、学正等,广收生徒。前(明)朝公、侯、伯袭职者皆如国学读书。满洲勋臣子弟有志向学者,并请送监。国学内分内外班。内班一百五十人,外班一百二十人。乾隆初,内外班共三百人,户部发帑银给膏火(伙食),奖励有差。太学生之食宿费,均由国家付给。旧制、祭酒、司业总理监务。所谓管理监务,相当于现在的教育部,专门管理教育。雍正三年,始设管理监事大臣。

管理监事的大臣,首由刑部尚书充任。在六部之外单独设一部门专管教育,这是历代所没有的,说明清朝非常重视教育。在清朝兴盛时期,国际教育交流也比较频繁,清朝政府还给予外国留学生一定的补贴。如雍正六年,俄罗斯遣学生留学中国,户部月给银米器物,学成遣归。此后,外国留学生先后而至,络绎不绝,直至同治年间,附属国琉球官生犹有至者。由此说明清代办学之盛,传播至于外国、附属国,致使外国、附属国也派学生来中国学习,成为清代昌盛之表现。

“春秋”后期,由孔子开始,私学兴起,规模不大。当时孔子办学的经费来源主要有三个方面:一是他的俸禄。《史记·孔子世家》记载,孔子带学生周游列国到卫国时,卫灵公问他:“居鲁时得禄几何?”对曰:“奉粟六万。”卫人亦致粟六万。二是官府与诸侯的资助。当时由于孔子知识广,受到鲁国以及其他诸侯国的贵族官员的尊重,他们经常请教孔子,因此要送礼资助他。这是当时的一种礼节,资助数目不少,只是不固定。三是学生的赠与。当时孔子在家里或到列国出游,都是有钱的学生多出钱,没钱的学生多出力。在当时,这种尊师的风气与做法是普遍的。

“战国”时期,生产力有了较大的发展,文化上出现了百家争鸣的局面,私学也蓬勃发展,并逐步代替了官学,其中以儒家学派的孟子、荀子为代表。二人的名气都很大,学生也很多。东汉学者王充在其所著的《论衡》中的《刺孟》一章具体作了记载:1. 齐王问时子曰:“我欲中国而授孟子室,养弟子以万钟。”万钟,这数目很大,由此可见其受到优厚的招待。2. 陈臻问曰:“于齐,王馈兼金一百镒而不受;于宋,归七十镒而受;于薛,归五十金而受。”3. 彭更问曰:“后车数十,从者数百人,以传舍于诸侯,不亦泰乎?”从上面的记述来看,孟子的办学花费很大,大多依靠国家的供给。这一时期私学的办学经费也主要是依靠诸侯国的资助、办学者本人的俸禄和富有学生的赠予。一般是教师出钱提供食宿条件,其它的费用便是学生自己解决。学生有钱的要出些钱,没钱的出些力,甚至用佣工来获取所余。在这样的艰苦环境下授徒、求师,形成了一种良好的风气,造就了一代人才,也开创了一代新风。西汉时期的私学,既不如战国时期那样兴盛,也大大逊于后来的东汉。如董仲舒、刘向父子,均是当世的大儒,均曾收徒讲学,但规模不大,数量不多。据《后汉书》列传记载,东汉时期的名儒经师比比皆是,他们大多均办学且收徒很多,规模较大,如马融、郑玄,门徒有千人以上。他们收徒均不是以获取财物为目的,主要是为了传授知识道理、育人以道德,培养的人才对于稳固、维护当时的政权起到了非常重要的作用。

两宋时期由于战乱,政局不稳,国力亏空,私学的发展达到了前所未有的鼎盛时期。宋代的私学有两种,一种是私塾或家学,由地方乡绅或官宦人家设来教子弟的。有的是一家独设,有的是几家,还有一个村庄或几个村庄合办。这种形式由于条件限制,所培养的人才数量有限;另一种是书院,宋代的书院实际并非私人所办,而是半官半私,类似于今日的“民办官助”,国家承认,州郡支持。如太宗太平兴国二年三月,知江州周述言,庐山白鹿洞学徒常千人,乞赐九经,使之肄习。诏国子监给本,乃传送之。这是国家支持书院的早年记录。后来政府还常给书院赐匾、赐田。赐田是书院经费的主要来源,有的是国家赐予,有的是州郡奏请赐予,从一顷至十顷数量不等。如仁宗天圣元年,赐兖州学田十顷;天圣二年,江西知府王随奏请朝廷,拨给庐山院田三顷;景祐二年,苏州立学,给田五顷以养,又赐富阳书院一顷,石鼓书院学田一顷;景祐四年,赐蔡州学田十顷,神宗时也赐过学田。除赐田外,书院还得到一些地方官员或地方乡绅的赠予,也有将旧有的寺庙、祠堂扩建为学校的。例如《宋元学案·高平学案》记范文正公事,云:“公平生好施与,方贵显时,置负郭常稔田千亩号曰义田,以尽济族人。”后人因慕范公之名,也纷纷效尤,大多用作办学学田。后来,国家又令将一些寺庙的地产划归学校兼管,充作经常费用。由于国家、州郡及地方乡绅的支持,这些书院的经费来源、财政开支以及师生生活有了保障。但从当时的情况来看,仍是很俭朴的,属于勤俭办学之类,为国家及时培养了一定数量的人才。

中国自三代以后,经过“春秋”、“战国”、秦、汉、魏、晋、南北朝,至隋、唐、五代及宋、

辽、金、元、明、清,历时数千年,由无数的英雄豪杰、志士仁人创造出灿烂辉煌的文化。考察了上面这些王朝的教育财政的变迁,可以看出:第一,我国古代筹措教育经费已有多种途径,但国家拨款仍然居于主导地位。因此,官学在整个国家的教育系统中占据主体地位,是人才培养的主渠道,即政府是办学主体,承担教育的主要责任。官学的发展受制于国家的财政实力以及政府对教育的重视程度,同时教育的发展与国内外的政治环境密切相关,稳定的政局和安定的社会是教育发展的必要条件。

第二,私学作为一种独特的办学模式,是由社会对教育、对人才的需要与重视而兴起的,在古代教育史上发挥了积极作用。私学举办者的目的不是为了营利,私学的规模与质量在很大程度上受到经费的制约。私学是官学的有益补充,具有阶段性、暂时性和不稳定性。

第三,社会和个人的捐赠作为教育经费来源的一条渠道,为古代教育的发展发挥了重要作用,这与社会和个人投资的积极性和主动性相关。

历史是一面镜子,鉴古可以知今。各朝代的社会、经济、政治等因素共同决定了教育事业的发达程度。同时,教育也通过培养人才、传播思想文化等方式在历代王朝的兴衰过程中发挥了重要作用。进入新时代,教育在社会经济发展过程中的功能比以往任何时代都显得更为重要。在国内外大环境都处于相对和平的形势下,我国实施“科教兴国”战略是富有远见卓识的。“科教兴国”,不但有其必要性,还有其条件性,即发展教育所需的物质条件与社会环境。战略的实施不能依靠喊口号,而要落到实处。其中最根本、最关键的一点就是要有足够的教育经费作保障,政府、社会、企业、个人、学校都是教育经费投入的主体,但由于教育事业的特殊性,政府应当责无旁贷地承担起经费投入的主要责任,严格执行国家的法规政策,保证教育事业发展所需的资金,也只有这样,政府才能更好地发动全社会投资于教育,形成强有力的、多渠道经费筹措体制。另外,要充分调动全国各族人民,特别是调动广大知识分子的积极性,大办教育,大兴学校,营造出举国上下皆重教育、皆支持教育的氛围,为教育事业的发展创造良好的外部环境。政府在保障公办学校的规模和质量等方面提高的同时,还要为民办学校的公平发展提供良好的环境,以此来满足人民群众多样化的教育需求。

参考文献

- [1] 荀子·非相
- [2] 礼记·学记
- [3] 史记·儒林传
- [4] 史记·孔子世家
- [5] 史记·仲尼弟子列传
- [6] 论衡·刺孟
- [7] 汉书·武帝纪
- [8] 后汉书·儒林传
- [9] 旧唐书·儒林传

- [10] 续资治通鉴
- [11] 宋元学案·高平学案
- [12] 明史·选举志
- [13] 清史稿·本记

文章来源：教育与经济 （责任编辑： x1）