

民国时期县级教育发展的经费来源——以1928—1937年的湖北省为例

<http://www.crifs.org.cn> 2008年8月25日 刘军

摘 要：南京国民政府统治时期，县级作为基础教育发展和普及的主要区域，其教育经费的来源主要有两个渠道，一个是在本县范围内借助民众的力量，征收各种教育附加捐、杂捐，并且切实清理和扩充各项学产学款；另一个则是由省和中央财政对县级进行专项补助，主要表现为在县里设立省立学校或省款补助学校，逐渐将基础教育纳入到财政保障的范围，教育经费由地方自筹转变为民众和各级政府共同分摊。

关键词：民国；县级；教育经费

民国时期，教育实行分级负责制，其中，初等教育由县市负责办理。由于这一时期中国社会经济仍然以农业为主，民众十之八九生活在农村，国民素质的提高和社会的进步依赖于教育的普及，县级实际上承担着基础教育发展的重任。教育经费作为教育发展的主要制约因素之一，起着非常关键的作用。湖北作为国民政府直接统治的长江中下游省份，具有非常典型的类型学意义，本文试以1928至1937年的湖北省为例，考察民国时期县级教育发展的经费来源。

根据国家分级办学的体制，基础教育的责任主要由县级政府承担，其中最为关键的就是筹资责任。然而，直到1941年实行新县制以前，县级财政一直是国家财政（民国以后为省财政）的附庸，没有自己独立的财政收入。从清末新政以来，县级区域内各项社会事业的发展，只能在国家财政收入之外另行筹措各种地方款项，即当时人所谓“集本地之款项，图本地之公益”。进入民国以后，这种情况仍在延续。各县的教育经费，除了前清遗留下来的部分学产收入外，主要依靠民众的力量，通过多渠道筹集资金。民国时期湖北各县教育经费来源，大体上分为学产收入和教育附加捐、杂捐两部分。

各县学产收入，多系前清宾兴馆、书院、县学产业收入，以及地方公产、个人捐助、寺观划拨等综合沿革而来。学产收入以学田田租为大宗，房租次之，湖沼租、息金较少。据1933年的统计：田租以江陵为最多，蕲春、宜都、南漳、石首次之，光化咸宁最少。房租以武昌、汉阳较多。[ 1 ]（P12）虽然历经变乱，学产收入流失严重，但在县级教费中仍占有相当比重，如恩施县1933年教育经费总收入为10 076. 73元，其中学产收入为2 949. 94元，占总数的29. 27%；同年咸丰县教育经费5 100元，学产收入2 213元，占总数的43. 4%。[ 2 ]（P874）

如果把学产收入看作存量的话，教育附加捐和杂捐的征收就是教育发展的增量资金。清末以来，由于县级教育无法得到国家的经费支持，只能依靠民众分摊教育成本，就地筹措经费。民国以来，这种情况得到继续。湖北各县教育附加捐、杂捐收入，均由各县主管教育机关呈请省财政厅、教育厅核准或报县政府备案，亦有由地方法团决议及援照前清成例而征收者。教育附加捐以田赋附加为大宗，契

税、屠宰、牙帖附加次之,其他附捐较少。清末庚子年田赋附加赔款留县兴学部分,入民国后继续如数征收,1928年5月,湖北省财政整理委员会命令,学捐中五厘解省,九五厘留县,田赋附加也就成为各县教育经费的主要来源,占各县教育经费将近一半。据1933年统计:田赋附加以沔阳为最多,荆门、京山次之,保康、郧县最少;契税附加以钟祥、武昌较多;屠宰附加以武昌、阳新较多;牙帖附加以江陵、公安较多。教育杂捐各县不同,多系就该县特产或特有事业抽取,如茶捐、漆捐、船捐等项,名目共计多至50余种,以枝江、光化两县抽取种类为最多。[ 1 ] ( P12)上述经费的征收方法是:学产收入、杂捐两项,由教育局直接派员征收或成立征收处专司其事;附加捐则由县政府财政机关在征收正税时带征,随收随交教育局保管。1933年“豫鄂皖三省剿总”令各县成立财务委员会,教育经费划归该会统收统支,保障了经费的独立。

从经费总数上看,1929年度湖北各县教费共计985 412元,1931年度增加至1 315 519元,只占全国各县教费总数50 548 091元之2. 6%。全省68县中,不满万元者23县,满万元者16县,满2万元者15县,满3万元者5县,满4万元者3县,满5万元者1县,满6万元者2县,满8万元者1县,其余未填报者2县。教费总数仅及湖南省之1 /6,河南省之1 /3,浙江省之1 /4,江苏省之1 /9,安徽省各县之教费,虽未超出200万,仍较湖北为多,仅江西省因有20余县未填报,仅列70余万元,而广东省1928年度统计:台山一个县的教费就有1 327 570元,比湖北各县教费总数,多出了12 000元,可见湖北县区教育经费之贫乏。[ 3 ]县级教育经费的缺乏导致的直接后果就是学校数量少,学龄儿童入学率低。据湖北省教育厅1933年的统计:湖北在学儿童不及学龄儿童百分之二十,各县报称:竹山仅有完小2所,初小2所;宣恩仅初小5所,无1所完小;黄梅仅完小2所;建始完小1所,内仅学生70名;通山完小1所,学生仅84名;完小最多之黄冈,公私立合计仅13校;初小最多之浠水,公私立合计亦不过428校。[ 4 ]已经开办的各种学校,亦存在着严重的拖欠教师工资现象。如京山县1933年12所县立小学的教职员,每月薪资只能按四成发放,月收入只有18至20元,累计拖欠超过10 000元。[ 5 ]经费严重不足成为制约湖北县级教育发展的最大因素之一,造成这种情况的原因除了水旱战乱,地方元气大伤,经济濒于破产以外,经管不力导致学产学款收入大量流失,或遭私人鲸吞,或被挪用延欠也是重要原因。1930年7月,湖北省就曾制定教育经费临时清理委员会简章,要求各县遵照组织清理委员会负责清理各县教育经费,结果无果而终。1931年5月,教育部制定了《地方教育经费保障办法》,要求各省市及各县市切实保障现有教育经费,不得任其减少。1933年湖北省制定复兴地方教育三年计划,通令各县分别组织清理学款学产委员会,由县长、教育局长或教育科长等五人组成,切实负责本县清理工作,期限限定为六个月。各县在清理过程中,对于由地方士绅私人保管者一律归还公家并设法生利,被私人侵占者一律查明追还,田产和各项教育附加捐由私人承包从中渔利者,田产收回另行招佃,附加捐则撤销承包另定征收办法以剔出中饱。同时,教费支绌县份,附加捐数额未超过正税者,适当提高了附加捐税率。清理和扩充增加的款项,按照规定,应提出半数以上兴办学校。

经过清理和扩充,各县教育经费有了不同程度的增加,一定程度上缓解了经费困难,并在此基础上新开办了一批学校,学生数量也有了明显的增加。据1934年第十一区清理学款学产专员冯亚麟给省教育厅的视察报告中称:郧西县清理出隐匿流失的学产收入4 800元,并提高屠宰附加捐税率2角,全年计增加2 000 余元,使全县教育经费由原来的7 000元增加到14 000 元,区立学校由41 所增加到60所,县区学校合计共增设20余所。其余各县经清理扩充后教费也均有大幅增加。除了征收名目繁多的附加捐、杂捐外,各县还通过划拨宗族祠产、寺院庙产、湖沼荒产,劝导和奖励私人捐资兴学,向殷实富户征收教育乐捐等方式多渠道筹集教育经费。

南京国民政府建立后,随着社会秩序逐步稳定和政府控制能力的不断增强,国家出现了前所未有的稳定局面,财政状况也逐步好转,这就为中央和省级政府补助县级教育提供了条件。近代以来教育国家化的趋势也要求教育的供给逐渐由民众负担转变为政府职能,公共资源和政府权力的介入是教育发展和普及的重要保证。

湖北的省级教育经费,绝大部分用于省会区内的各类省立学校,造成城市教育畸形发达。民众以能进省立学校为最大希望与荣耀,导致城市中各校学生拥挤不堪。而各县教育,由于农村经济破产,经费困顿,衰落不堪,虽然经过整理和扩充,县级财源毕竟有限,即使各项正税均加教育附捐,所得也很有限,并且过多过滥,又是直接面向民众征收,势必引起民众不满。1928年召开的湖北全省教育行政会议上,就通过了《请补助各县教育经费发展初等教育》的议案。[7]随着义务教育不断深入推行,县级教育的普及和发展逐渐成为社会关注的重点。湖北省教育厅分别于1928年、1931年和1933年召开全省县区教育会议,商讨县级教育发展大计。更有有识之士提出,应将省级教育经费中小学教育比例由36%逐渐缩小到最多占20%,以节省之款作为补助各县市办理小学教育之用。[8](P15)因此,省级和中央财政逐渐加大了对于县级教育的经费投入。

1928年以前,设立在县里的由省款支出的省立学校屈指可数,仅有宜昌、襄阳、黄冈、钟祥、江陵、安陆、郧县等七所省立中学,小学则一所也没有。1929年5月湖北省政府改组,黄昌谷接任湖北省教育厅长,以本省义务教育、平民教育尚未举办,提请省府增加教育经费用作扩充普通和社会教育之用。其中,专门制定了《湖北省政府教育厅十八年度扩充各县教育事业试行办法》,在全省68县中的54县(另外14县因地方治安原因缓办),每县设立省立初级小学1至3所,共计100所,每月经费支出达10800元,全年共计129600元。每所省立初小同时附设一所民众教育机构,月支出经费65元,每月经费共计6500元,全年为78000元。[9]单独开设省立初级小学,并推广于省会以外的乡村地区,这一举措在当时为全国首创。此外,当年省教育厅还分别在省会以外的宜昌、襄阳和武穴开设了三所省立完全小学,并筹备在恩施和荆门增设两所省立中学。1930年4月,第二次全国教育会议提出用20年时间完成义务教育,分为四个阶段推行,每个阶段时间为五年,其中第一阶段从1930年8月到1935年7月。湖北省决定从1930年下半年开始,选定武昌、汉阳、武穴、宜昌、沙市、襄阳六地为义务教育实验区,在五年内每区各增设省立初级小学20所,共计120所,经费由省款支出。至1931年4月,六个义教试验区第一年内实际新增初级小学52所。这样,开办在省会以外的省立初级小学合计共有152所,学生人数达到9028人,规模进一步扩大。[3]为了推进各县义务教育的发展,1930年5月,全省义务教育委员会还拟定了一个《湖北省政府教育厅补助各县实施义务教经费暂行办法》,办法规定:每月在省义务教育经费项下拨款2万元,用于补助各县初级小学,凡经县教育局核准呈报教育厅备案的县立、区立或私立初级小学,均可以申请补助费。补助费按月由省教育厅拨给县教育局,然后转发给学校,学校停办,其补助费也相应停止。[10]

1931年8月,湖北省教育厅为了改进各县初等教育,颁布了《湖北各县设立中心小学校暂行办法大纲》,通令各县选择一所办理较好的县立小学改设为中心小学校,作为全县学校的楷模。县教育经费在1万元以上者由完全小学改设,县教育经费在1万元以下者由初级小学改设,并分别由省教育厅给与补助。

1932年,遵照教育部令,湖北省开始大力推行短期义务教育,招收十周岁至十六周岁的失学儿童接受一年期的义务教育。为了给全省做示范,省教育厅决定开办短期义教实验区,除将1930年开办的六个义教实验区兼作短期义教实验区外,另外增设钟祥、施南、郧阳、安陆四处为短期义教实验区,每

区设立短期小学5至20所,具体校数视各区人口和学龄儿童多少而定,共计短期小学100所,全部由省教育经费开支。除开办费外,每所短期小学每月经常费为73元(包括教员、校工工资和学校办公费),100校共需7 300元,全年共计87 600元。此外,各短期小学入学儿童,除免收学费外,所有书籍和学习用品全部由学校免费供给。这样一来,省立短期义务教育实验区每年的经常费和书籍费,共需93 600元,由省财政厅于1932年起筹拨。但是,这一计划正待实施,湖北省就因为财政困难被迫缩减政费、精简机关,大幅度地裁撤设在省会以外的各类省立教育机构,六个省立义教实验区内的省立初级小学被全部移交给县办,每月裁减经费达5 148.4元。[ 11 ]省教育经费对各县教育的补助部分也被全部取消。在这一状况之下,各省立短期义教实验区已无法按计划执行,直到1933年7月,省教育厅才勉强开办了武昌、宜昌、襄阳三个短期义教实验区,共设立短期小学10所。此时,全省各县的省立教育机构只剩下屈指可数的几所省立完全小学和省立中学,各县的教育局面陷入沉寂状态。

1933年7月,程其保接任湖北省教育厅长,面对衰败的县区教育局面,程上任伊始即召开湖北全省县区教育行政会议,拟定了复兴湖北地方教育三年计划,核心仍然是省款补助地方兴学,决定先就深受战乱影响,地方教育完全破产的县份进行。规定各县每新开设初级、短期、简易小学一班,由省款每月补助20元,所需经费指定为烟酒牌照税,每月共补助4 000元。第一年执行下来实际开办112班,受教育儿童达到5463人,每月经费合计为2 240元(下半年每月为2440元),年共开支经费28 080元。[ 12 ]( P21—29)加上同时在以上县份开办的民众教育机构的年经费19 920元(受教育民众达46 226人),省库补助各县教育经费全年总计48 000元。由于补助经费来源比较稳定,以后几年均保持在这一水平,并逐渐扩大补助县份和增加学校班数。到1936年,全省有30个县共开办烟酒牌照税补助设立各类小学班次200班。[ 15 ]( P5—6)1935年6月,教育部颁布《实施义务教育暂行办法大纲实施细则》,湖北省政府也于当年7月制定了《湖北省义务教育第一期实施计划》,时间从1935年8月至1940年7月。义教经费除各县就地筹措并按年增加外,中央和省财政分别给以补助。

1935年度中央拨给湖北省13万元,省自筹14万元。经费分配上,除开汉口市,全省各县每月支出经费14 280元,全年共计171 360元,共设学校539所(汉口市另办有70校),平均每县7校,每校每月经费为28元,另外列支预备费3 000元以备急需。[ 14 ]1936年度,中央补助款增加到20万元,省款自筹也增加到20万,连同上年结存共计47.7万元。其中补助各县教育经费有:(1)各县短期小学539所,全年共补助181 104元;(2)烟酒牌照税补助各县简易、短期、初级小学200班全年共4.8万元;(3)武昌、黄安等县实验义教事业补助费,全年共6 360元;(4)各县联保小学师资训练经费全年共6万元;(5)补助各县增设750所联保小学经费六个月共12.6万元。[ 13 ]( P2)1937年7月,全面抗战爆发,全国转入到战时轨道,湖北省补助各县义务教育的发展步伐被迫中断。

从湖北省1928至1937年的县级教育发展的经费来源我们可以看出,国民政府时期既延续着传统以来的民众办学路径,也增加了政府办学这一新的内涵,其经费来源逐渐由地方自筹转变为民众和各级政府共同分摊,基础教育开始纳入到财政保障的范围,公共资源逐渐向基层流动。这一趋势既符合教育发展的规律,也体现了国民政府在构建民族国家过程中不断增强的现代性。

#### 参考文献:

[ 1 ] 湖北省教育厅编印. 民国二十二年湖北教育概况统计[R].

[ 2 ] 恩施土家族苗族自治州地方志编纂委员会. 恩施州志[M]. 武汉:湖北人民出版社, 1998.

- [ 3 ] 夏元慄. 最近湖北教育一览[M ]. 汉口新昌印书馆印行, 1932.
- [ 4 ] 湖北省政府民政厅编. 湖北县政概况[ R ]. 汉口国华印务公司, 1934.
- [ 5 ] 湖北省第六区清理学产专员程鹏万呈报清理工作报告(1934年) [R ]. 湖北省档案馆藏档案. 档号: LS10 - 1- 960.
- [ 6 ] 湖北省第十一区清理学款学产专员冯亚麟呈报工作情形(1934年) [R ]. 湖北省档案馆藏档案. 档号: LS10 -1 - 892.
- [ 7 ] 湖北全省教育行政会议专号[ R ]. 湖北教育公报. 1928, (1) : 2.
- [ 8 ] 钟道赞. 视察湖北教育总报告(1933年4月) [R ].
- [ 9 ] 湖北省政府教育厅编审股编印. 湖北教育现况[ R ]. 1930.
- [ 10 ] 湖北全省义务教育委员会方案起草委员会第三次会议记录[R ]. 湖北教育月刊. 1930, (1) : 13.
- [ 11 ] 部令切实遵办短期义务教育(1932年) [ R ]. 湖北省档案馆藏档案. 档号: LS10 - 4 - 1154.
- [ 12 ] 湖北省教育厅编印. 湖北省政府教育厅二十二年度办理收复匪区各县教育情形报告书 [R ]. 1934.
- [ 13 ] 湖北省教育厅编印. 湖北省教育厅二十五年度办理义务教育报告[R ]. 1937.
- [ 14 ] 教育部颁实施义务教育办法大纲施行细则和各项法规湖北省义务教育第一期实施计划(1935年) [ R ]. 湖北省档案馆藏档案. 档号: LS10 - 4 - 1157.

文章来源: 山西师大学报(社会科学版) (责任编辑: XL)