

從央地財政關係 看建國初期的小學普及教育

• 丁旭輝

摘要：中華人民共和國成立後，在學校「為工農開門」及彰顯革命精神戰勝「舊教育」的要求下，全國各地大力推行小學普及教育，並逐漸將目光集中到學齡兒童入學率上。到1951年底，教育部提出五年內爭取達成80%學齡兒童入學率。然而，在高度集中的統收統支體制下，鄉村小學經費卻未納入中央預算，而由地方糧等附加稅以及小學「民辦」、「公助」形式維持，出現中央規劃與地方籌措的「脫節」。因此，小學教育實際發展開始遠超計劃規模而逐漸失控，地方財政普遍困難，經試行多種方法仍未能緩解。小學經費雖在1952年底納入國家預算體系，但這一財政重負使得經濟發展與教育事業發展間失衡，終導致1953年後的小學整頓並暫停發展。

關鍵詞：央地財政關係 教育經費 統收統支 學齡兒童入學率 小學普及教育

1949年9月通過的〈中國人民政治協商會議共同綱領〉要求改革「舊教育」的同時，「有計劃有步驟地實行普及教育，加強中等教育和高等教育」^①。該綱領將「普及教育」與中等、高等教育並列，表明普及教育在認識上指代被視為學制基礎的初等教育。1951年政務院頒行新學制時，規定「對兒童實施初等教育的學校為小學，應給兒童以全面的基礎教育」^②，進一步讓小學等同於「初等教育」一詞的外延，於是發展小學成為推動普及教育的落腳點。毛澤東認為，「隨着經濟建設的高潮的到來，不可避免地將要出現一個文化建設的高潮」^③。在各級教育建設者以發展小學來理解普及教育的背景下，短短四年間小學就由1949年的34萬所增加到1953年的50餘萬所，學生發展到5,500餘萬人。似乎至少在普及教育上，「文化建設的高潮」已經到來。但1953年9月政

務院文化教育委員會主任郭沫若卻在報告中表示，「文化建設跟隨着經濟建設，而不是跑到經濟建設的前頭」。兩個月後，政務院指示暫停發展鄉村公立小學^④。這樣劇烈的政策轉變，讓我們不得不思考建國初期充滿熱情並迅速走向高潮的小學教育發展為何戛然而止？由大力推行走向停止發展，普及教育出現了甚麼問題和困難？建國初期小學經費究竟如何籌措，在統收統支、高度集中的財政體制下^⑤，該項經費又有何特殊性？如何理解體現政治合法性的基礎教育與各項建設、社會穩定的微妙關係？

目前學界通常將建國初期的小學教育研究置於教育發展階段性特徵的闡述中，很少關注到1952年發生的小學數量急劇增加以及學齡兒童入學率等問題^⑥。有研究認識到建國後普及教育對經濟發展的重要性，但缺乏對經濟發展水平較低時期國家如何進行普及教育實踐的觀察^⑦。有學者對建國初期河南、廣東省小學的發展和整頓進行概述，但對國家層面的小學經費及相關制度等關注不多，更缺乏從深層次理解這一事業發展的實踐與困境及背後的機制等問題^⑧。本文以中國各地檔案館藏建國初期省、縣級檔案為核心史料，輔以期刊、報紙、地方史志等資料，試圖對建國初期小學普及教育的發展脈絡進行梳理，並探究其中所體現的央地財政矛盾。

一 普及教育與學齡兒童入學率

1949年前後，隨着愈來愈多城市和鄉村被各解放區政府接管，執政者對小學教育的態度大體以逐步恢復為目標^⑨。但隨着全國局勢逐漸穩定，新民主主義下普及教育的呼聲勢必要求衝破框限。1948年8月召開的華北臨時人民代表大會的提案就出現了「增設小學實行學齡兒童強制入學辦法」等意見^⑩。不過，此時對普及教育的追求，與其說是發展教育，不如看成國共在文化戰場上的某種競爭。早在1940年，國民政府為實現「國民教育之迅速普及」，頒行〈國民教育實施綱領〉，要求到1945年7月「每保一校」，實現學齡兒童入學率90%以上目標^⑪。抗日戰爭結束後，國民政府再次頒布國民教育「五年計劃」，「依照中央早日普及國民教育之政策」，重申90%入學要求^⑫。國民黨河北省政府隨即響應，1947年布置四年內學齡兒童入學率達到96%，並具體規劃1948年實現52%的目標^⑬。軍事戰場上的向前推進也要輔以文化建設領域的有力開展，解放區政府致力展示在教育領域取得的勝利來進行宣傳，如晉察冀邊區即以阜平等二十二縣學齡兒童入學率達65%強作為「文教大發展」的依據^⑭。由此，華北解放區出現「強制入學」提案，晉冀魯豫等地建立「兒童姊妹團」以保證入學，就不足為奇了^⑮。

不過，國共雙方對普及教育的理解明顯都集中在兒童入學人數上，更進一步窄化為學齡兒童入學率。當代衡量教育發展水平的標準有很多，如學校數量、辦學水平、教師結構等。但此時無論是從新社會優越性體現上，還是從滿足新民主主義「大眾的」文化需求上理解^⑯，直接推動更多學生進入小