

第十二篇

教育经费

第一章 教育经费来源

第一节 清末时期

清末,四川官办学堂的经费主要出自官府,地方办学多出自地方公产、公益捐或过去书院遗留的学产收入。私塾一般由办学者(家族或私人)提供馆舍和塾师报酬,也有一些私塾的塾师报酬直接向学生收取。当时筹集教育经费形式多样,名目繁多。除四川总督部堂临时作出规定或报请清廷批准作出规定者外,举凡地方政要,富绅宿儒,庙堂神会、会馆、宗祠都以实际需要出发,采取多种办法,筹款兴学。主要有以下几种。

公捐 这是当时提倡的公德之举。公元1871年,四川总督吴棠督促属员捐建成都少城书院,一切工料费用都来自捐助;吴棠自捐廉银1,000两,各府、州、县捐银5,200两,全部交成都知府典商生息,每年收息银620

两,用于开支教习薪俸。1875年,四川学政张之洞主持捐建尊经书院,所有经费由全省“绅粮”公捐,分层筹集,经费收入和书院监修均由民众办理。

征费 1877年,总督丁宝楨裁撤各县伏马局,创设三费局,决定每宰猪1只,征收钱160文,除供地方三费之用,一部份作为办学经费。

学田 以田租收入兴办学堂。1887年,张之洞为增筹地方教育经费,著文《劝置学田》,“公捐一款置买学田,三年收获之租,可供两考束脩之数”。于是四川各府、厅、州、县都兴办学田,租息收入作为当地办学经费。购买学田的价款皆由地方筹集、富绅捐助。仅成都、华阳两县就置买学田400余亩,值银43,700两。

户粮房经费余额和庙产富余

1901年,清廷命令,改书院为学堂,1902年四川督府设立学务处,督办全川学堂事宜。各属察提庙产富余并革除户粮房典吏“顶参费”(户粮房典吏每五年满役一次,继之者叫“顶参”,顶参应交顶参费,大县二、三万两,小县数千两),用以提供办学常费。以上款项全省每年共可得银200万两。

钱粮契税羨余 1903年,总督岑春煊上奏清廷:“川省各属中小学蒙养学堂,现已陆续开办,惟经费无出,恐难持久。各房书吏,征收钱粮契税向有羨余,数目较大,积习相沿,视为应得之款,实不成事。现在学堂变举,费无所出,在不烦扰地方的情况下,将各房书吏每年所得钱粮契税的各项羨余,一律充当办学经费”。

抽收斗、称息钱 1904年,总督部堂规定各属斗、称息钱一律抽收,用于兴办学堂。

征收学费 四川兴学之初,学生入学皆免交学费,1905年,四川总督锡良令各属从下年春开学起始,酌征学费以补助办学经费之不足。

设立学务经费 1906年,科举废除后,学堂不断兴起。四川总督部堂通令各属查报以往考试各项经费,将原有宾兴、公车、学产、义卷以及培文会、孝廉田、神会等用于科考的款项及各属每年摊解的科场经费和考棚修缮

费用以及以往按年、按科、按考等各项考试上解经费,一律照交学务处作为学务经费,用于办学。

抽收契底 1906年,省督府撤销学政,设提学使司,下设学务公所。经费每年于正厘项下拨银3万两,经费不敷,1907年,由布政使司、提学使司联合通告各府、州、县抽收契底,按契底价每银1两抽钱4文,此款作通省学务专款。各府州县如有因他项政务或地方学务已经抽收契底的,不得混同减解,以确保学务经费的增加。

藩司拨款发商生息 1908年,四川通省农业学堂兴办,该学堂开办经费由藩司拨给,另由藩司筹银10万两发商生息,每年得息银1万余两,用以支付常年经费。

朝廷让税 1909年,清廷在《度支酌加契税试办章程》中规定:“九分契税还给省正耗学银四分九厘,作为留省正耗学税”,“典税六分,拨二分四厘作为典税学税”。

加捐、加税、提高学费标准 1909年,将斗捐作为学钱,上市米、麦、杂粮买卖双方各捐钱1文作为学钱。成都县仅此一项每年可收钱1,340串。江油县为兴办农业学堂加征船税,规定货船每载抽钱1,000文。还有采取提高学费标准、发放彩票、减扣兵勇粮饷等办法增加办学经费。

个人捐资 清末,凡捐房地产业值银 1000 两以上或现银 1000 两以上者,均由川督奏请皇上嘉奖,并在本籍建坊表彰。清廷在《奏定章程》实业学堂通则中规定:官员绅富有能力慨捐学款扩充实业学堂经费者,或筹集常年学款自行创设实业学堂者,奏请皇上从优奖励。此外,还实行“酬捐”,凡捐 1000 金者,准送学生 5 名,不收学费;捐 500 金者,准送 3 名;捐 300 金者,准送 2 名;捐 100 金者,准送 1 名;捐 50 金者,可送半费生 1 名。

由于清廷的鼓励,省内各地捐款兴学之风一时极盛。如广元曾文中捐田业值钱 5,900 钏,白银 1,500 两,合

计值银 6,900 两;长寿舒绍法捐白银 10,000 余两;会理州设女子实业小学堂,孀妇王夏氏捐白银 6,000 两。捐资兴学最为突出的是威远县吴天成,1905 年秋,嘉定府属乐山、荣县、威远、夹江、犍为、洪雅、峨眉 7 县士绅聚集成都,创办公立嘉定府中学堂于成都西玉龙街,时为四川高等学堂北斋学监吴天成,因兴学艰难,卖去祖业,得银 2 万余两,全部用于创办学堂。吴天成的祖业虽毁,而吴天成的名字则与今成都天成街名并存。对于各界捐资兴学的善举,督府均一一奏请朝廷予以嘉奖。

第二节 民国时期

民国初年各级学校经费仍多出自公产、书院学产收入及清末划定作为办学的各种捐税和用作办学的各种公益收入。

1912 年,四川省临时议会针对前清契底各款有由劝学所直接经收的,有由经征局代收的,地方税也未尽划分的情况,重新议定契底、肉厘、酒厘、油厘、斗捐、称捐、船捐及其他大宗杂款等专备学务之用,交由征收课代收,劝学所按期将收入的款提回备用。同时明确了用于教育的税种及征收办

法,以及在前清时规定各属分担的学款照常抽收。

1914 年,省府明令《四川省各厅县屯抽收中资捐作为学款》,还制定了抽收章程,其中规定:“凡产业买卖交易后,对于中证人按契价实数百分之三付给中资(酬劳费),又于中资内抽三分之一作为学款(中资捐),为教育经费开辟一条来源渠道。各县所收中资捐,除为维持联合县立师范、中学的解款及补贴小学、奖励小学之用外,还规定所收中资捐十成提一成给通省模

范小学作常经费。

民国初年,初等教育发展十分艰难,省政府拨出专款予以补助,相应制定了补助初等教育的三项原则:一、原为公立初小,固定款项为正当损失,一时不能恢复的。二、原为公立初小,学生已至两班 80 人以上,增加班次已为十分必要而又无款可筹的。三、私人设立已满 5 年的初小,学生已至两班 60 人以上,办理合法,基本巩固,不足经费在全年用款十分之三以内的。符合以上三条之一的初等小学由省给予补助。

1913 年,原府、厅、州改制设县,1914 年四川分别在成都、江油、江安、涪陵创建省立中学。在中学不断发展过程中,通都大邑私人集资创设中学也为数不少,形成省立、共立、县立、私立四种性质的中学。不同的中学,经费来源各不相同。附设于国立大学的中学,经费在未实行拨用国税以前借用省款,由省按月拨给大学本部统收统支。省立中学经费在省税项下筹拨,1915 年省都督府通知各属,将通省模范小学所提的一成中资捐,划给省立中学和省立师范学校,以弥补经费不足。共立中学经费由共立各县摊解,由于共立各县互不相属,摊解教育经费不易,巡按使署作出决定,征收各县房、地产买卖中资捐作为共立中学

办学经费。县立中学经费的来源不完全一致,多数就地方情形酌量筹集,以税费附加一项较多。至于私立中学经费的来源,有的为个人捐资;有的为校董事会募集基金存商生息作为常经费。如自贡蜀光中学占地 300 余亩,最初就是由盐商集资创办的私立中学。由外国教会创办的学校,则由主办教会提供建校费和经常费。为鼓励私人办学,省政府拨款对私立中学给予补助,补助分常年性和一次性两种。规定学生在 3 班以上,每班人数在法定限度以内,学籍核准者;最近一年度毕业会考及格人数至少为参考人数的三分之一,学校成绩在乙等以上者;其他一切能遵行现在教育法令办理者,给予常年性补助,补助额最低 2,000 元,递增为 3,000 元、4,000 元、5,000 元、最高限额为 6,000 元。未受常年性补助,因临时特别需要,经说明用途,酌给一次性补助,补助额最多不超过 6,000 元。

从 1918 年到 1935 年,四川处于军阀混战的防区制时期,战乱频繁,税归军饷,地方教育经费由军阀代征代拨,应上解省的肉税(省教育经费的主要来源)也普遍被截留挪用。教育经费严重不足,部份学校经费陷于十分困窘的境地。这一情况曾引发议学冲突和全省教育界多次举行罢课索薪,

要求教育经费独立收支。为了缓解教育经费不足的困难,省和地方采取了以下措施:

提高学杂费收费标准 每名学生收费与教育科的规定相比,私立高中高出 4.5 元;公立高中高出 2.7 元;私立初中高出 3.85 元;公立初中高出 1.3 元。(当时米价每市斗 1.2 元)。

专项筹集实施义务教育经费 1926 年,省政府颁发《四川省实施义务教育大纲》,《大纲》规定了筹集固定的教育经费和筹集办法。接着省政府又制订了《四川省各县实施义务教育规程》,要求各县筹集义务教育经费,应就该县学龄儿童与教师及学校总数所必须的款项,分年、分地普及教育的预算计划,量入为出,妥善办理,并订出各县区原有经费整理办法:(1)学田竞佃,应依学产竞佃规程办理。(2)各项附加及民众杂捐应切实清理,剔除积弊,由教育局长拟具办法,呈请省长公署及教育厅长核准施行。(3)各县经费,或由全县统筹,或各区分筹,由县知事及教育局长同县议

会酌量情形拟定办法施行。为此要求各县制订出“保管条例”报省府批准,以确保实施义务教育所需的经费。

发行教育公债、预借肉税,偿还各校欠薪 1926 年四川省教育经费收支处发行教育公债,并公布了教育公债细则。《细则》不仅说明发行教育公债票是为补发各校教师欠薪。同时,还阐明偿还教育公债资金的来源:(1)从每月税收实数中提十分之一;(2)猪羊税票工本费照原价加收一倍;(3)收支员保证金存入银行得到的利息。当年发行教育公债虽然增加了部分经费,但仍不够教育开支,省教育厅又令各县教育局发行肉税预借票 20 万元,以解燃眉之急。

1935 年四川各县实行肉税包额作为教育专项经费,统筹统支,省府提出教育经费独立的四项办法并付诸实施,至此教育经费来源有了基本保障。1936~1937 年度各县教育经费和 1935~1939 年度省财政拨给教育的经费如下表:

四川各县教育经费与年收入情况

表 12-1

(1936~1937 年)

单位:元

年 度	列 入 统计县	各县年 收入和	各县教育 经费和	每县平均 年收入	每县平均 教育费	教育经费 占年收入
1936	141	21468779	8512989	152261	60375	39.65%
1937	147	30338033	12035249	206381	81872	39.67%

四川财政总收入及其省库拨给教育的经费百分比

表 12-2

(1935~1939 年)

单位:元

年 度	省收入总数	省库拨充教育费数	教育经费占总收入
1935	67900000	1800000	2.65%
1936	82350000	2700000	3.28%
1937	86300000	3600000	4.17%
1938(半年度)	29677515	1800000	6.60%
1939	62292652	3900000	6.3%

1940 年,四川实施普及国民教育,省府制定了实施办法,规定各县市国民教育经费应逐渐达到自给自足。乡镇中心校及保国民学校的经费,由县市自筹,从整理地方公款、公产,经营公耕及从发展事业中提取部分列入教育经费。乡镇中心学校的开办费及设备费在县市教育经费项下支给。保国民学校的开办费,由所在地方自筹,不足时,由县市政府补助。训练师资经费由省府在省教育经费或中央补助经费项下支给。边远贫瘠县推行国民教育的经费,由省呈请中央补助。1941 年,省教育厅又按省府决定,规定各县中心学校及国民学校经常费应由各县统筹支配,全部列入各县地方预算,不得责令各保自筹。各乡(镇)保以筹集学校基金及教员学米津贴为限。同时规定学米津贴,小学教职员每人每月 1 市斗至 3 市斗米或 2 市斗至 6 市斗谷为度。1948 年,省政府依

行政院令,通令各县(市),保国民学校及中心国民学校,统称国民学校,依法隶属于县政府,经费列入县财政预算,统筹支给,国民学校亦应依照规定切实筹募基金。国民学校经常费,如县级财政不敷开支时,经县参议会决议,报省政府核准可举办学谷捐,乡(镇)公有款产收益及乡(镇)造产收益,应以百分之五十拨充国民学校经常费,各县应依法确立教育特种基金,原有的学款学产应切实清理,将溢收部份归入特种基金。

按照以上规定,四川实施国民教育,经费来自以下几个方面:

省府拨款补助 1940 年,省府第四一八次会议,通过补助各县(市)国民教育经费标准:(1)各县(市)实施国民教育,所增加的中心学校、国民学校小学班,每增加一班补助 100 元。(2)各县(市)就原有的短期小学改为小学班后,每班补助 50 元。并且明令各县

(市),在财政收入有增加时,教育文化费亦应依照比例增加,原指定的教育款产,同整理后增加的收入,全数拨充教育文化费,上年度节余的教育经费,应全数纳入本年度教育事业预算继续使用。

公共造产 为了扩大县(市)、乡(镇)中心校及保国民学校经费来源,四川省政府于1940年制定了公共造产办法大纲,实行公共造产,增加了国民教育经费。其办法是尽量拨用公有土地及资金和利用小学三、四年级及民教班学生、妇女会会员、合作社社员、学生家长开展公耕田地、采集出售天然物品、栽植果木、造林、养蚕、养鸡、养蜂、养猪和其他小手工业,以造产收入发展教育事业。当时教育厅负责人曾著文称这一举措是解决当时国民教育经费问题的一种新途径,不但使国民教育树立起坚定不移的基础而且可以使国民教育稳步发展。1942年,省务会议通令各县大力开展造产兴学活动,拟定造产兴学计划并呈报省府。还令各专署、县(市)政府、省立各中小学,所有学田、学产永远禁止变卖。学田、学产应分别征收实物或比照私有田产实际收租额计征租谷、租金,增加租息,以裕教育费收入。1943年,省府又制定造产办法实施细则,要

求各地务必开展造产兴学,以增加办学经费的来源。

地方自定抽收捐税 这种税捐因不是省上统一规定,所以各地情况不尽相同。如綦江、大足抽收的税捐有田赋附加、契税附加、肉税附加、屠宰附加、公营牙行、历书工本、斗息、杂捐、市息、基金利息、庙会捐、帮款捐、猪架、公厕等十多项。万县征收教育经费的项目有乡间佃资、出售租谷捐、粮税附加、契税附加、中资附加、丝称捐、桐油棉纱捐、土产蔗糖捐等八项。江津县则有文庙捐、武庙捐、烟灯捐、钱局捐、春贴捐、肥猪捐、学务捐、田务捐、商务捐等九项。

筹募教育基金和战债基金 1940年为了推行国民义务教育,四川省政府通知各地筹集教育基金,1942年又通知各县开展筹募战债基金运动。并制订四川省各县(市)、乡(镇)中心学校筹募战债办法,募集基金发展义务教育。为鼓励四川各县(市)搞好两项基金的劝募工作,省府委派民政厅长胡次威、教育厅长郭有守,从成都出发沿成渝公路各县并转川东一些县倡导发动。1942~1945年,各县(市)呈报共筹募现金156,758,591元,田土700余亩。

四川省基金筹集情况表

表 12-3

(1940~1946年)

单位:元

年 度	金 额
1940	20841975
1942	82869024
1943	2482320
1944	19865730
1946	135059049

1943年,省府贯彻行政院《修正保国民学校及乡(镇)中心学校基金筹集办法》。根据《办法》国民学校经费、中心学校初级部经费、中心学校高级部设备扩充经费等,除各县(市)原划定的经费及由乡(镇)造产的收益(至少百分之五十)拨充外,应以此项基金所产生的利息为主要来源。还规定国

民学校的基金,由保筹集;中心学校的初级部基金,由学校附近不另设国民学校的各保筹集;中心学校高级部基金,由乡筹集。

中央政府补助 中央政府从1935年至1945年就对四川国民教育和义务教育经费给予补助。

中央政府对四川国民教育和义务教育补助情况表

表 12-4

(1935~1945年)

单位:元

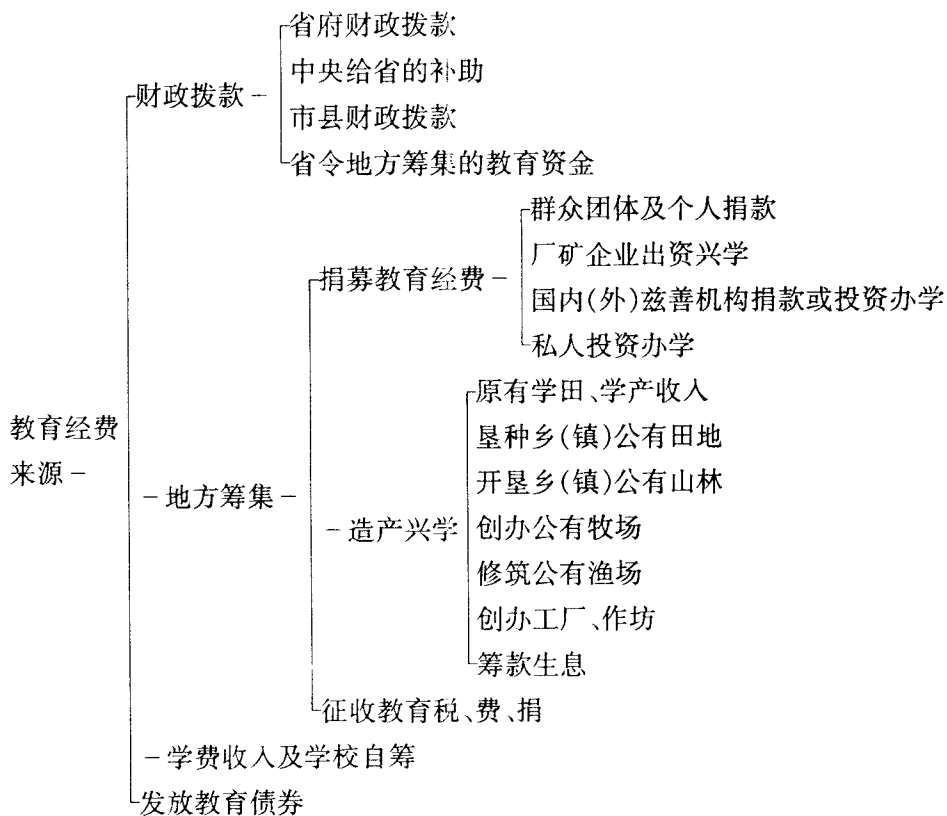
年 度	金 额	年 度	金 额
1935	140000	1941	2200000
1936	190000	1942	1000000
1937	270000	1943	1400000
1938	110000	1944	2160000
1939	260000	1945	15600000
1940	1545250		

私人或团体捐资兴学 1918年四川省执行教育部捐资兴学褒奖条例,规定凡人民以私人财产创立学校或捐入学校,由地方长官开列表册详细褒奖,并规定褒奖的等差和奖授方式。褒奖等差:捐款100元者奖给银色一等褒章;1,000元者奖给金色三等褒章;3,000元者奖给金色二等褒章;5,000元者奖给金色一等褒章。授奖方式:给银色褒章及四等以下褒奖的,由县行政长官、教育厅长呈请省行政长官授予;给金色褒章及三等以上褒奖者,由省区行政长官咨请教育总长授予。1941年,四川省政府又颁布奖励捐资办理国民教育暂行办法。规定捐资在50元以下者,由乡镇公所报请县(市)政府榜示姓名并登报公布;捐资在50元以上,100元以下者,除照上述办理外,并于捐资办理的学校纪念册中题名,或于捐资纪念碑上刊刻姓名。捐资在300元以上500元以下者,除照上述规定外并由县(市)政府报请省府题褒。捐资在500元以上

者,另外呈请给予奖状。已受奖而续行捐资者,应并计先后所捐数目,按等或超等给予奖励。这在当时当局的倡导鼓励下,省内捐资助学取得一定成绩。但是从总体上说,教育经费仍相当困窘。据1939年,教育部在视察川东北公私立学校的视察报告中反映:“四川省各县财委会主持人大多不明教育的重要性,对教育事业不甚关切,每每以统筹支配为名,对教育经费扼制甚多,置此励行普教之际,各级学子激增,学校数量逐年增多,范围逐年扩大,而每年经费预算仍限定照原预算列造,不许增多,同时又将教育经费收入余额移作别项行政新增事业费用,教育事业则因此种事实,蒙受重大损害”。在教育经费相当困窘的情况下,财政还拖欠教育经费,1938年6月20日,国民党中央日报报道:四川省教育经费及联校经费至6月11日,除6月不计算外,财政积欠达到1,423,125元。造成校舍破烂,设备简陋,教师待遇菲薄,阻碍了教育事业的发展。

民国时期教育经费来源渠道表

表 12-5



第三节 中华人民共和国成立后

四川省从 1950~1990 年,教育经费来源经历过复杂的变化,大体上分为三个时期。

1950~1957 年为第一时期,这一时期教育经费基本上由国家包下来。解放初,各地人民政府对各级各类学校进行了接办和接管。教育经费开支,由各省(西康)、市(重庆)、行署(川东、川南、川西、川北)地方政府和财政

部门,根据西南军政委员会文教部的有关规定负责筹拨。1950 年 3 月政务院作出:统一国家财政收支,实行三级管理体制的决定。9 月西南军政委员会文教部根据政务院决定,发布了西南中学教育、中等师范学校、小学教育三个暂行实施办法,明确省(行署、市)管理县立中学的教育经费分别列入大行政区及省(行署、市)预算;乡村

小学、简易师范的经费由县人民政府随同国家公粮征收的地方附加公粮解决,其标准在国家公粮的15%以内。对于私立学校,接受外国津贴的学校由政府分期接办。少数民族地区民办学校,群众乐于继续办理的,准予继续办理,政府给以经费补助;无法自办的,由政府接办改为公立。1954年1月,省教育厅、财政厅规定从1955年1月起,除原已列入县级财政开支,由县人民政府领导的学校仍旧归各县人民政府管理外,各中学、师范(师范附小、附设幼儿园、班)、工农干部文化补习学校、工农业余学校、少数民族学校、聋哑学校经费以及扫盲事业的经费,一并列入县级财政预算,由各县(市)财政直接拨款。在此期间,各地开始试办民办学校。1950年11月,川北行署制定《川北区初级小学民办公助暂行办法》,规定教师薪给原则上由在校儿童家长筹集负担;学校公杂费,由县(市)人民政府从地方教育经费中,按当地统一标准给予补助。1953年12月,省人民政府发出《关于试办民办小学办法》,允许在大中城市街道、工厂、机关、矿区试行民办小学,经费由群众自筹和酌收学杂费解决。1956年6月,财政厅、教育厅《关于1956年小学经费的几项规定》中关于民办小学的经费问题,规定一般地区实行自筹,少数民族地区和贫瘠山区,按情况需要,民办公助。小学经费实

行差额预算补助(将小学、幼儿园杂费收入,省自筹收入——随农业税加的7%,全部抵补后,才由预算拨款补助)。1957年1月省人委第28次会议通过《四川省民办初级中学管理办法》,其中规定民办初中或民办半日制初中的经费、校舍、设备必须贯彻自筹自给勤俭办学的原则,政府不补助,也不接办。学校可向学生征收学杂费,作为办学经费的来源。如收取的学杂费不足维持必要的开支时,可以争取各界热心教育的人士捐助,但不能摊派。这一时期教育经费除民办外,主要是政府拨款,普通教育基本上做到有计划按比例发展。普教经费支出占财政总支出的比例合理稳定地增长,年均占22.7%。1957年普教经费总额达1.22亿元,生均经费小学由1952年的8.8元增至9.9元,中学由78.8元增至89.8元。

从1958年到1982年为第二个时期,教育经费主要由国家和社队负担。在此期间由于频繁的政治运动和经济发展极不稳定的影响,教育事业的发展出现了大起大落,教育经费增减起伏变化很大。1958年8月,中共中央、国务院发布《关于教育事业管理权力下放问题的规定》,提出全党办教育,全民办学校的号召。同年9月又提出全国应在3年到5年时间内,基本完成扫除文盲、普及小学教育的任务。在大跃进的推进下,当年中学生

比上年增长 88.5%,小学生比上年增长 44.2%。而国拨教育经费当年比上年还有减少,教育经费占财政支出比例由 22.7%,下降到 9%,生均经费小学由 9.9 元减至 6.1 元,中学由 89.8 元减至 42.6 元。1959 年国拨教育经费在财政支出中的比例再减为 6.4%。对于下放给社队办的学校,根据 1960 年教育部、财政部《关于人民公社社办中小学经费补助规定》,采取多种形式筹集经费。即:从公益金中提取、收取学杂费、分摊工分或拨给学校一定土地生产自给或开展勤工俭学创收。山区少数民族地区和经济条件差的地区公社所办学校,则根据情况给予临时性或一定时期的经费补助。国家财政给予社办学校以补助、奖励、或从地方自筹经费中提取部分拨给社办学校解决民师工资或集体福利。“大跃进”中出现的高指标浮夸风给国民经济造成严重困难,1960 年 2 月省人民委员会转发教育部、财政部《关于进一步加强对教育经费管理的意见》。指示原由县市教育经费开支而下放人民公社管理的普通中小学和扫盲专职干部所需要的经费,仍应列入县级教育经费预算内,以利这部份教育事业的发展与巩固。1960 年中央提出国民经济“调整、巩固、充实、提高”的方针,从当年冬到 1961 年暑期,全省采取压缩招生任务,压减在校学生人数的措施,以减轻国家财政对教育的负

担。1962 年 7 月省委提出《进一步调整教育事业和精减教职工的意见》,要求转一部份农村小学为民办公助,适当增收县城和农村小学的杂费;集体办学的经费、教学设备等由办学单位依靠群众自行解决,确有困难的,教育部门给予适当扶持。8 月省人民委员会又发布了《民办学校试行办法》,提倡在人民政府领导下,由人民筹办各类教育,作为公办教育不足的补充。《办法》还规定民办学校应贯彻勤俭办学的精神,校舍、设备可以因陋就简,由办学单位或个人自行解决,经费主要依靠收学费解决或自筹自理。经过调整后,1962 年中学在校生减至 48 万多人,比 1957 年还少;小学在校学生只有 561 万人,几乎退到 1952 年的水平。1963 年 7 月财政厅、教育厅发出通知,要求各县从农业税附加收入中,拿出 15%~20% 及从地方市镇维护费中划出一定的比例用于中小学校舍修缮和补充课桌椅。这一规定为中小学增辟了一条固定的经费来源渠道。1963 年以后,随着国民经济逐步好转,国家对教育经费的投入有了较大增长,1965 年普教经费达到 1.89 亿元,占财政支出的比重达到 14.9%,生均教育经费小学 19 元,中学 98.7 元。“文化大革命”中,经费管理使用十分混乱,教育经费存在很大困难,教育事业的发展受到严重挫折。1971 年国家计委、财政部根据周恩来

总理指示,决定从1972年起,中央安排下达国家财政预算时,把教育经费单列一款,戴帽下达、专款专用。1974年6月省教育局、卫生局、财政局在转发《全国教育、卫生和行政财务座谈会纪要》和《中小学财务管理若干问题的意见》中提出要适当安排民办公助学校经费。对城镇和农村社队集体办学经费,应由国家补助、集体负担、杂费收入和勤工俭学收入等几方面来解决,逐步做到国家补助为主。并规定,中小学勤工俭学收益,按专项资金管理,不缴纳所得税,也不向财政上缴利润。虽然政府采取了这些措施,教育经费严重不足的矛盾仍然突出,1976年生均教育经费,小学由1965年的19元,降至12.6元,中学由98.7元降至34.8元,1978年普教支出占财政支出的比例下降到12.7%,是1965年以来的最低点。党的十一届三中全会后,财政对普教的支出才逐步趋于合理,1980年全省财政安排普教经费59,146万元,占财政支出的比例上升到17.7%。

1981年5月,省委、省政府在贯彻执行中共中央、国务院《关于普及小学教育若干问题的决定》的通知中指出教育事业的发展,必须“坚持两条腿走路的方针”。在加强国家办学的同时,要充分调动社队集体和厂矿企业等各方面办学的积极性,鼓励厂矿企业继续办学,不应视农村社队办学为

平调。今后公社中心小学的校舍修建、课桌椅购置,主要由国家负责,社队给予支持。大队以下小学的校舍修建、课桌椅购置,主要由社队负责,确有困难的,国家酌情给以补助。群众自筹经费办学是对国家办学和集体办学的一种补充,应予以鼓励和指导。各市、地、州、县的地方财力,在近几年内应主要用于农业和教育,尽可能给教育多安排一些经费,力求当年不留缺口。重申要继续执行过去的有关规定:地方农业税附加拿出15%~20%用于中小学校舍维修和补充课桌椅经费,城市维护费和工商税附加,以10%左右的比例用于教育,民族地区要从民族补助费和支援经济不发达地区经费中,至少拿出25%用于文教,主要是教育。农村实行生产责任制后,民办教师的报酬仍应坚持国家补贴和社队集体负担的办法解决。实行按工分统一分配的地方,给民办教师记工分参加分配,实行包产到户、包干到户的地方,应由社队统一筹集资金解决,学杂费收入主要用于教学业务费和办公费,原则上不应用来支付民办教师的工资。初步形成了以国家投入为主的国家、集体和个人共同筹资办学的新格局。

从1983年到1990年,为第三个时期。在此期间,中央和省对普教事业的发展 and 改革,作出了一系列决定,如普及小学教育,改革中等教育结构,

发展职业技术教育,实施九年制义务教育,加强民族教育、发展师范教育等等。全省普通教育步入健康发展的轨道。与此同时,从1983年起实施财政管理体制,各地普通教育事业经费,由各地方政府统筹安排。为满足教育事业发展的需要,中央和省在逐步增加普教多种专项补助的同时出台了一系列多渠道筹集教育经费的政策。至此,在普教经费投入上,确立了政府投入为主渠道的前提下,实行多渠道筹集教育经费的体制。1983年11月,省委、省政府《关于加强和改革普通教育的决定》,强调要努力增加教育投资,积极改善办学条件,保证普通教育投资比重逐年有较大的增长。当年即决定给普通教育增加专项补助2,000万元,用以改善办学条件。决定还指出:“今后五年内,每年都要继续拨给普通教育用于改善办学条件的专项补助,并适当增加教仪、电教、师训等事业经费”。“各地方财政要努力增加教育投入,各地教育经费的增长应当高于财政增长的比例”。“每年新增教师所需经费,山区教师补助、提高中师公、业务费定额标准增加的开支,教师公费医疗的差额以及在包干项目内必须增加的事业费,均由各地方财政解决”。“各地的农业税附加、城市维护费(包括国家预算拨款,工商税和工商所得税附加,公用事业费附加,地方预算外拨款)要按不低于规定的比

例拨给教育部门,用于改善中小学办学条件”。“各地要按省委、省政府的决定,把地方的机动财力主要用于农业和教育,近几年内给教育的比例应不少于四分之一。老、少、边、穷地区补助费,要以25%用于教育文化”。除了国家努力增加教育投资以外,要大力发动厂矿、企业单位、农村合作组织和社会各方面集资办学。厂矿企业单位办学不应视为“额外负担”;农村社队和群众自愿集资办学也不应视为“不合理负担”。

同年11月,省政府发出《关于通过多种渠道筹集教育经费改善中小学办学条件的试行办法》,《办法》中除省委、省府曾经作出的有关筹集资金的各种渠道外,新增的渠道有“由国家和财政拨款实行统建住宅的地方,每年从统建住宅总投资中拿出不少于10%的比例,由当地教育部门合理规划,统筹安排,建造教职工住宅。同时要求“各市、地、州、县地方财力也应拨出相应的专项经费,同省拨的专项经费一起,统筹规划,分期分批,逐年重点改善一批教师进修院校、师范学校和中小学办学条件”。《办法》还规定对农村学校(包括初中和小学)的校舍修缮、修建和课桌椅等设备的配置,应以乡、村为主,通过多种渠道筹集资金、工料解决,这些渠道主要是:农村集体经济组织的公益金、公积金;乡、村集体企业、副业的收入;按政策规定

折价处理的公房、材料、农机具等公共财物的变价收入、农民群众在自愿原则下,投工、投料、投资等等。同年省政府又制订了《关于厂矿、企业办学经费问题的试行办法》,明确指出普及小学教育,不可能完全由国家包下来,要充分调动厂矿企业等各方面办学的积极性。厂矿、企业单位,都要集资办学。凡是具备独立办学的单位可独立办学,办学有困难的中小厂矿、企业单位应向办学单位交纳合理的办学经费。标准为:城市学校每生一年,小学生 60 元,初中生 80 元、高中生 100 元。县镇和农村学校,小学生 40 元,初中生 60 元,高中生 80 元。学校需要修建或改造原有校舍的,厂矿企业应承担相应的校舍修建费。其标准是:每年按小学生 3 平方米、初中生 4 平方米、高中生 5 平方米的建筑面积计算,以当地建筑造价一次性收取。1984 年 8 月,省政府办公厅发出《关于集资办学和厂矿、企业交纳办学经费问题的补充通知》,使筹集资金办学的办法更加完善。

1985 年 9 月,省委、省政府在《关于加强民族教育工作的决定》中,指出了随着国家财政经济的好转,省、地方财力的增长,民族地区教育的拨款也应逐年增加,决定从 1985 年起,省政府每年从中央拨给三州的开发基金中拿出三分之一用于文教、卫生事业,其中 70% 用于教育。同时省财政也逐

步划拨一定数量专款,扶持民族地区办好寄宿制中小学和师范学校。各地(市)、州、县地方财政,也应安排一定的经费扶持民族教育。同年 11 月,省政府发出《关于征收农村教育费附加的试行办法》。根据《办法》,农村学校实行分级管理后,对于划归乡(镇)管理的学校,国家拨给的教育事业费,由县按照现行标准,确定包干基数下达到乡(镇),不得减少、截留。乡(镇)财政收入应主要用于教育,教育经费的增长应高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。国家拨款增加的教育事业经费,重点用于发展师范教育和补助贫困地区。农村征收教育费附加由乡(镇)人民政府具体负责。征收对象指从事农、林、牧、渔业生产的农业人口;从事农村工业、商业、建筑、运输和其他产业经营的非农业个体户、乡(镇)、村、组企业。并鼓励机关、团体、事业单位和个人,从人力、财力、物力上捐资助学。农村教育附加征收率:以乡为单位,以上年农业和年报为依据,按农业人口人均纯收入 1% 左右的比例计征。人均纯收入在 120 元以下的免征;从事农村工业、商业、建筑、运输和其他服务业经营的农户和联户,按销售金额的 0.5% 比例计征;对于这些农户按其专业经营销售收入征收教育附加后,不再按农业人口重复征收;乡(镇)从事工业、商业、建筑、运输和其

它产业经营的非农业个体户,按营业或销售金额 0.5% 的比例计征;乡(镇)、村、组企业,按利润总额的 10% 在税前提取的补助社会性开支费用中以 30% 左右的比例计征。省财政厅对发展职业技术教育和山区师范教育也列了专项补助。1988 年 5 月省政府发出《关于多渠道筹集资金尽快消除中小学危房的通知》,重申“教育经费的增长应高于财政经常性收入的增长,学生人均教育经费亦应逐年增长。”还规定从 1988 年起,国家机关、事业、厂矿企业(包括中央在川单位)和集体单位凡是固定资产投资用于新建房屋的,按投资造价 0.7% 的标准交纳中小学危房改造费,其中 60% 留当地县(市、区)教育行政部门安排使用;20% 上交所在市、地、州教育行政部门,在市、地、州范围内调济使用;20% 交省,由省教育委员会统一安排,重点补助“老少边山穷”地区(由于种种原因,此办法未得实施)。还规定 1988 年起,全省中小学校办企事业缴纳的税金,由校办企事业所在县(市、区)的税务部门,定期提供交纳税额数据,由当地政府安排,用于中小学危房改造。《通知》还明确规定,征收的改造中小学危房经费,免交能源交通重点建设基金。省以上用于中小学危房改造的经费和专项补助,着重对经济贫困和“老少边山穷”地区给以适当扶持。同年 5 月,省政府鉴于全省中小

学收取杂费基本上还是执行 1962 年的标准,远不能适应 20 多年来物价指数上涨和学校实际需要,决定对现行中小学杂费收费标准进行调整,适当提高,增加学校经费的来源。这一年为提高藏、彝文学校师资队伍素质,省从民族地区开发基金和民族事业补助费中拨出 2,000 万元,支持这些学校的发展。

1990 年 11 月,省委、省政府办公厅发出《关于贯彻落实川委发〈统筹教育费附加问题的通知〉的通知》,《通知》指出:农村教育费附加是农村教育事业的重要经费来源,各级政府应将教育附加征收工作放在重要位置,把农村负担控制在上年人均收入 5% 以内的前提下,按上年农民人均纯收入的 1.5% 征收农村教育附加。中央对四川省的各种专项补助,包括老少边穷地区普及小学教育补助;发展师范教育补助;特殊教育补助等也逐步增多,1990 年预算外各项收入达到 98,834.5 万元。从 1984 年全省教育经费的投入和各类学校生均教育经费,除 1987 年比 1986 年增幅较小外,其余各年均有较大幅度增长。社会各界,厂矿企业、港台澳同胞和海外侨胞也纷纷捐资支持四川教育的发展,从 1986 ~ 1990 年捐款金额已达 43,554.1 万元。经费来源情况如下表:

四川省普教经费来源情况

表 12-6

1984-1990 年

单位:万元

年 度	收 入 总 数	预算内 教育经 费	预 算 外 教 育 经 费									预算外 教育经 费占教 育经费 %
			合 计	财政预 算外教 育经费	城镇教 育费附 加	农 村 教育费 附加	其他税 费用于 教育	集资办 学经 费	杂 费 收 入	社会服 务工 勤工 俭学 收入 用于 教育	其 他 收 入	
1984	115509.3	82725.2	32784.1	2253.4				19526.6	5072.7	4933.6	997.8	28
1985	142317.6	112269.3	30048.3	2456.9	1543.9	138.9		14555.3	5317.1	4836.3	1199.9	21
1986	171291.0	134259.3	37031.7	2970.0	1213.0	10334.6		6472.4	8166.1	5457.4	2418.2	22
1987	178016.4	134039.3	43977.1	3103.3	4326.7	15132.8		4802.4	7932.1	5730.8	2949.0	25
1988	226899.1	162141.4	64757.7	3709.6	4955.4	18745.5	1137.2	7241.7	10741.5	12292.8	5934.0	29
1989	280267.9	187571.3	92696.6	3495.3	6379.2	27942.9	3390.2	13244.8	13529.3	11292.5	13422.4	33
1990	311492.7	212658.2	98834.5	4111.4	7495.7	32691.2	2964.5	11792.8	13942.5	13966.6	11869.8	32

普教预算内教育经费生均支出情况表

表 12-7

单位:万元、元

年 度	中等师范		普通中学		职业中学		小 学		备 注
	支 出 总 数	生 均 支 出	支 出 总 数	生 均 支 出	支 出 总 数	生 均 支 出	支 出 总 数	生 均 支 出	
1984	2979.1	620.27	29363.4	94.65	2112.4	285.66	38892.1	26.88	
1985	3533.7	680.02	38075.0	105.08	3250.0	313.24	48887.6	34.10	
1986	4361.9	816.54	45519.0	122.74	4782.7	363.42	58835.9	42.77	
1987	4492.6	801.65	46620.8	122.82	5077.5	355.92	58766.5	45.73	
1988	5158.0	886.77	56237.1	148.41	6274.3	419.25	73827.3	63.54	
1989	5804.0	966.96	61438.7	165.57	7062.4	435.45	82062.7	78.82	
1990	7164.6	1185.6	71041.4	193.00	8374.5	517.73	92463.2	97.78	

社会各界、企业、台港澳同胞及华侨捐资统计表

表 12-8

(1986~1990 年)

单位:万元

年度	总计金额	其中:台、港澳同胞及华侨	备 注
1986	6472.4	31.7	
1987	4802.4	29.7	
1988	7241.7	18.5	
1989	13244.8	40.8	
1990	11792.8	61.6	

四川由于人口众多,财政比较困难,多年来教育经费投入,在全国各省(市、自治区)中按人口平均居于最后几位,由于确立了以财政投入为主,多渠道筹集教育经费的体制,经过各级政府和人民群众的努力,1990年普教经费总投入达到311,492.7万元,预算内投入212,658.2万元比1982年

73.413万元增加139,245.2万元。预算内教育经费占总投入的比例为68.27%,全省人均财政支出教育经费在全国排列第27位,居民消费居全国22位,农村人均纯收入居全国23位,而预算内教育经费支出占财政支出的比例则跃升为全国第15位。

第二章 教育经费管理

第一节 管理体制及管理机构

清末,教育经费的管理分三种情况。一是官府拨款办学,经费由官府管理;二是由几县、几乡、几村共同筹款办学,经费由筹款者共同管理;三是私人办学,经费由办学者或董事会管理。官府拨出的教育经费,由官府设立专门机构实施管理。公立和私立办学经费,没有设专门的管理机构和制订统一的管理规章。

1902年,省设学务处、下设教育经费收支、审核等职,负责管理省办学经费。各县的官立、公立学堂经费由县学署管理。1906年,川督府裁撤学政,设提学使司,提学使司下设学务公所,由学务公所管理省的办学经费。各县设劝学所,由劝学所管理各县官立、公立学堂经费。

民国时期,政府拨款兴办的学校,教育经费由教育行政主管部门管理。

几县联合办的联立学校,其经费由联办各县共同管理,联立改为省立学校后,经费则由省教育厅直接管理。私立学校经费由私立者或学校董事会管理。外国教会来川办的教会学校,经费则由主办教会管理。民国时期政府对教育经费的管理体制及机构情况各阶段不尽相同。

民国初期,省设教育司,省教育费由教育司统管,各县公立学校经费,由征收局代收,劝学所或学务公所管理,各区(镇)设学务委员,辅佐董事会管理办学经费。学校产业及会馆、祠堂、庙宇作为办学部分的产业,则由校董事会或教育委员管理。1914年,省教育司改为教育科,下设教育经费收支处,管理教育经费收支。各县教育经费仍由征收局代收,劝学所安排使用。1921年省教育经费收支处改为

教育经费收支委员会负责教育经费收支管理,内分执行、监察两部,执行部委员由川内各军选派一人组成;监察部委员,由省署教育科及各省款学校选出一人充任。执行、监察两部具体经管省教育经费。

1924年,四川军阀划定防区,各自为政,防区制这一政治格局,使省教育经费收支委员会对全省教育经费不能实施收支职能,省教育厅呈请省署于1933年先后成立川东南、川西北教育经费收支处,但因各防区的军政大权集中于当地驻军,两个收支处仍不能履行教育经费收支职能,只好交由当地驻军代征代拨。

1935年川政统一后,省务会议决定撤销川东南、川西北收支处,恢复省教育经费收支处,隶属于教育厅,实施教育经费的收支。各县教育局(科)与建设科合并,同时,教育经费开始实行预决算制。各县教育机关与学校所需经费先报预算给县府,由县财务委员会审核后,交县第二科(财政科)执行,年终送报决算。

1936年5月,为了加强财经统一管理,省府下令“四川省教育经费归入财政厅统收统支”。同时训令各县,对县教育经费收支委员会及其他类似管理机关一律撤废,由县财务委员会和县府第二科(财政科)管理。

抗日战争时期,省政府为贯彻国民政府1937年关于改革中央、省、县

三级财政收支体制,推行国家财政与地方自治财政二级制的决定,于1938年秋裁撤各县财务委员会,教育经费交由县经收处管理。各县建、教分科设立。省教育经费仍由建设厅、财政厅、教育厅三厅会商安排,各县教育经费亦照此法管理。为了加强对教育经费的使用监督,1942年,省教育厅指示各县(市)乡(镇)成立中心学校教育基金保管委员会和教育经费稽核委员会。

1945年,省府根据国民政府指示,恢复财政收支系统三级制,规定各县、乡镇中心国民学校及保国民学校经费由县政府统一管理。

中华人民共和国成立后,教育经费管理体制经历了三个阶段。

1950~1953年为第一阶段。实行中央统一财政收支,三级管理体制。公立学校经费统一纳入国家财政,逐级下达指标“条块结合”管理。中央直接管理的学校经费列入中央人民政府预算,由财政部掌握;各大行政区、省(市)管理的县立以上中学教育事业费,分别列入大行政区及省(市)预算之中;乡村小学、幼儿园、县简师、教育馆的经费,由县(市)文教科直接拨款和管理。

1954~1983年为第二阶段。四川省财政厅、教育厅联合颁发《四川省教育事业费暂行管理办法》。根据《办法》教育经费实行“条块”结合,以“块

块”为主的管理体制,除原已列入县级财政开支的学校,仍由各县(市)管理外,中学、师范(含附小)、工农干部文化补习学校、工农业余学校、少数民族学校、聋哑学校、扫盲事业费等一并纳入县级财政预算,各县(市)文教科(局)作为预算单位,由各县(市)人民政府直接管理。1954年,省教育厅将计划经费科分为计划统计科、财务科,增设基建科。1955年下半年又将这三科并为计划财务科综理省教育经费,1956年将计划财务科升为处。

1957年,国家对教育经费实行“总额控制,分级负责,归口包干”,以增强地方政府对教育经费管理的决策权和责任感。

1959年人民公社化时期,各县(市)将小学及幼儿园经费下放到乡级财政管理,导致不少乡镇管理混乱,挪用教育经费现象十分严重,1961年各县(市)将各乡(镇)小学、幼儿园经费仍收归县(市)财政统管。

1966年文化大革命开始后,教育经费的管理使用处于混乱状态。红卫兵大串连,学校斗、批、改都挤占教育

事业经费,学校很难行使经费管理职权。1972年改教育厅为教育局,1981年恢复教育厅仍设计划财务处管理省教育经费。

1983年开始了教育经费管理的第三阶段。这一年省政府发出《关于全面实行“划分收支,分级包干”财政管理体制的通知》。改变了以往由省财政和教育部门联合分配戴帽下达教育事业费预算指标的管理体制,实行中央和地方两级财政切块安排。各市县普教经费,由各市县人民政府统筹安排的管理体制。1987年省成立教育委员会,设计划财务处、基建处经管省教育经费。各地、市、州教委(教育局)设计财科(处);各县(市)教委(教育局)设计财股管理县(市)教育经费。至于乡(镇),在乡(镇)教育委员会内设教育经费管理小组,由乡(镇)财税、教育部门有关人员组成,作为乡(镇)教育经费和农村教育附加费的管理机构。

1990年,省教委基建处与计划财务处合并,称计划基建财务处,对省教育经费实施管理职能。

第二节 经费管理的法规制度

一、清末时期

清末,四川官立学堂经费的管理,立有专门的规章。同治十年(1871

年),督府对学款的管理制定了《支放章程》,规定由协领经管办学款项,学款收支按季呈报,并交成都将军衙门查核,正杂公款造册报销,从收款到使

用审核报销都有具体规定。1905年,总督锡良对办学经费管理制定了惩戒条文,对办学经费“如有不肖官绅敢于隐匿或拨作他用,借端销纳,以及听任奸胥抽卷弊混,一经查出官则撤参,吏则重办”。1910年,川督令提学使根据清廷颁发的《整顿学务八条》,订出四川省《整理学堂章程》,规定办学员绅薪俸按实发给,教员薪水按钟点计算,裁减使役,征收学费、减少酒席开支,出入款项按月表报等。

联办的公立学堂和各私立学堂,没有统一的管理规章,由各联办单位或校董事会或私人自定管理办法进行管理。

二、民国时期

1912年四川军政府成立后,即颁发了《各县(市)教育行政人员办学细则》要求各属制订出教育经费管理的规章制度,加强对教育经费的管理。

1913年,省议会议决:学款应当独立,由办学机关、劝学所或学校主管,各县学款必须受县议会监督,议会有审议预决算之权。同时,省民政长函告各校,学校经费应由该校校长任用庶务具体办理,校长对学校经费负完全责任。学校每月经费出入应以校长名义报销。

1914年,省府发布《四川省各厅、县、屯抽收中资捐作为办学经费章程》,规定中资捐由征收局征收,劝学

所安排使用。同时,制订了清理中资捐10条原则,令各县知事、征收局、劝学所对中资捐必须严格管理,不得含混。

1924年,防区制时期,省长训令:各道尹、区省视学、县视学、县知事、省立学校及联合县立师范、中学各校,学校经费实行公开审查制度,并成立公开审查会。且颁布了审查条例。同时,要求各县于1925年,成立教育经费清理委员会,省府订出《教育经费清理委员会规程》,旨在以清理各地方教育经费为宗旨,对所属地方学校不动产,重新造册登记;对各项学款彻底清理,如有积欠应该逐一清回,地方教育附加税及杂捐交教育局或学校直接验收。为了增强对教育经费的监察力度,1928年省府又设立教育经费监察部,行使省府对教育经费的监察。但因军阀把持地方一切权力,省府对各属无法控制,各地肉税只好交由当地驻军代征,省立学校经费改归各军分摊,各地教育经费亦由各军代管,各校缮具预算书连同印据向各军在应交代征肉税额中,按月具领。

这一阶段联立学校经费,仍由联立各单位共同管理;县立学校由教育局管理;县区小学肉税附加一项,一般由绅商承包,按月交局或由区教育主任代理保管。

为了加强教育经费稽核,省府规定公私立各校一律由校内推定数名教

职员组成经费公开审查会,提取帐目簿据及粘件,按月审查,出具证明书,加具考语连同计算书呈报。附设于国立大学的中学,直接由本校报销;省立学校,报省教育科核;联立学校交联立各县组织的维持会审核;县立学校交县教育局讨论委员会初审,由局核销;私立学校由校董事会核查。

1933年,省府制订了《各县教育经费整理及经费管理人员惩戒规程》,这个规程包括总则、教育经费的整理保管、增加学款的办法、学款使用分配、经管人员的奖惩等,对教育经费的管理初步形成了系统的条规。

1935年,四川教育经费实行预决算制度。县教育机关和县立学校预决算由县财委审核;省教育行政机关、省立学校及省对各地方的下拨教育经费预决算,由省财委审核。同时,规定从即时起,实行会计年度,每年从7月1日开始,次年6月30日终了,为一会计年度。1936年,省教育经费收支处撤销后,省、县教育经费分别交财政厅和县财委统一收支。在学校财务管理上,省府规定,学校会计应予独立,并相应制定出《学校会计制度暂行办法》和《学校会计员规程》。规定省立学校会计主任,由教育厅会同财政厅呈请省主席核委。会计主任除对校长负责外,并直接对省政府负责。校长不得变更会计人员,干涉会计事务。使学校经费大大减少随意性。

1939年,省府根据行政院《地方教育经费保障办法》,发出“保障教育经费独立,加强抗战建国效能”的号召。省教育厅随即通令各县,教育经费应当专帐管理,专户储存金库。县财务委员会应有教育界人士参与审核组、出纳组工作。1940年,省府又颁布《四川省政府整理教育经费实施办法》,要求成立教育经费稽核委员会,以加强各县学产整理工作,保障教育经费独立。抗战时期,各地方广筹战债基金和公债基金,为对基金有严格的管理,省教育厅于1942年,制定了《四川省各县(市)乡(镇)中心学校基金筹集保管委员会组织法》和《四川省各县(市)教育经费稽核委员会组织规程》,教育款产的收支、保管、变卖、动用没有经稽核委员会认为合法,任何学校不得执行或报销。省上也制定了《四川省政府监督各县(市)国民教育经费支用办法》,对各地方国民教育经费的使用行施监督。

民国时期,四川省政府、省教育厅对教育经费的管理,虽然制定的法规多,但在执行过程中,由于政治腐败,一些管理法规,只不过一纸空文。

三、中华人民共和国成立后

中华人民共和国成立后,教育经费的管理体制虽然经历了几次大的变动,但是在各个时期都强调保证教育经费专款专用,严禁挪移,并曾作出明

确的政策规定,加强经费管理。

1950~1953年,在中央统一财政,三级管理体制架构下,公立学校经费实行“条块结合”的管理办法,分级负责,分级管理。

1952年四川恢复省建制后,10月省人民政府文教办公室教育组发出《关于统一制发教育事业费各项开支标准及调整办法》,开始实行教育经费全省统一管理。1953年,省教育厅、财政厅根据中央“教育支出”预算的联合通知,编制四川该年度“教育支出”预算。并规定,省(市)级和县级教育支出预算,一经确定,除因上级决定变更外,均不得互相流用,必须严格执行专款专用。1954年10月教育厅、财政厅联合颁发了新中国建立以来,四川省第一个系统完整的教育经费管理办法《四川省教育事业费暂行管理办法》,强调各级教育部门应制订严格的经费管理和检查制度,必须严格执行各项经费开支规定,不得擅自加大或挪移,是对教育经费实行高度集中管理的办法。

1957年,四川按国家对教育经费管理的政策实行国家总额控制,经费分级负责,教育系统归口包干的办法,严格控制经费使用总量,加强对教育经费管理,杜绝不合理开支和不负责任的行为。

1960年2月,省人民委员会贯彻国务院批转教育部、财政部《关于进一

步加强对教育经费管理的意见》,要求全省各级财政和教育部门,应根据“条条与块块”结合的原则,以“块块”为主的精神,管好教育经费,各级政府在下达预算指标或批准下级政府预算时,应将教育经费单列一款。下放到人民公社管理的中、小学经费和扫盲专职干部经费,重新纳入县教育经费预算,由县统一管理。

1963年,省教育厅、财政厅要求各地做到教育经费专款专用,经费开支必须执行省统一的标准,如须变更,须报省教育厅、财政厅批准。

1966年文化革命开始后,学校的一些正常经费被挪作文革费用,红卫兵及师生大串联经费、接待经费支出2,920万元,教育经费无法实行正常管理。直到1974年,省教育厅、卫生局、财政局贯彻《全国教育、卫生和行政财务座谈会议纪要》,要求各级计委、财政从1974年起,在安排下达财政预算时,教育事业支出必须单列,并戴帽下达,以保证学校正常教学秩序。1978年中共四川省委提出《关于当前整顿教育的意见》中,要求各级党委和教育行政部门严格执行中央的有关规定,保证教育经费专款专用,其他部门不得以任何借口占用教育经费。

1983年普教事业经费的预算安排、分配使用以及具体的财务管理,由省教育厅、财政厅提出原则性意见,戴帽下达到地方,各地、市、州根据本地

实际情况作出具体安排。

1985年中共四川省委、省政府提出《关于基础教育实行分级管理的试行意见》，确定由中央和省拨给各地方的教育专项经费必须专款专用；教育费附加征收率、中师和重点中学的经费开支标准等有关涉及全省性的教育经费使用政策仍由省教育厅、财政厅统一制定；中师、中学的助学金与补习学校经费收支标准等由市、地、州确定；初中、小学、幼儿园经费标准由县制定。1988年省教委、省财政厅制定《四川省教育费附加征收财务管理的具体规定》，强调教育费附加及预算外教育专项资金管理，应照同级财政部门制定的预算外资金管理暂行办法进行管理，并且实行财政专户储存。在使用上由教育部门统筹安排，提出分配方案，商得同级财政同意方可动支。同年省教委、财政厅联合制定《关于普通教育经费管理的暂行规定》各乡镇，在乡镇教育委员会内建立教育经费管理小组，管理乡镇教育经费收支。城镇教育费附加由县(市、区)教育部门负责管理，受上级教育部门和同级财政部门的指导和监督。

为了加强对教育经费的监督管理，省教委于1988年4月组建审计

室，在委主任领导下承办审计事务，日常工作由委办公室代管。其职责是对省教委直属学校和直属事业单位的财务收支，依照法律、财政法规、财务制度等独立行使审计监督。

1990年1月，审计室与省教委监察处合并成立监察审计处。5月订出《四川教育审计工作要点》共9点内容：(1)财会机构和财会人员是否履行法定职责和执行国家会计制度、会计法规。(2)有无编造假决算，挤占挪用各项专项资金，将预算内资金转到预算外，私设“小金库”的现象。(3)有无贪污盗窃，行贿受贿，倒买倒卖，以权谋私等违法、违纪行为。(4)有无用公款请客送礼、游山玩水等挥霍浪费国家资财的行为。(5)有无偷税漏税、逃汇套汇、乱收费、乱集资、乱摊派、乱罚款、隐瞒截留应上交国家财政资金。(6)有无擅自购买专控商品乱拉资金搞计划外固定资产投资项目，擅自调拨、转让和变卖公有财产物资。(7)有无扩大开支范围，提高开支标准和滥发钱物等。(8)内部控制制度，特别是财会制度是否明确具体，严密有效。(9)各项资金筹集、分配、使用和管理是否取得应有的经济效益和社会效益。

第三节 教育经费的使用及标准

清末兴学前，官办学堂不多，教育

经费使用情况，只有分散的记载。当

时,省教育官费支出较多的,主要包括廩生饩粮、文闈乡试、武闈乡试、考棚费、岁科考试费、花红银、举人牌坊银、举人旗匾银、宾兴费、公车费、学官津贴、书院山长薪俸、府县官课试生童例奖、官办学堂经费、学务公所经费、边远山区及少数民族地区教育补助等项。这些开支均在地丁银、学产收入和办学捐税中按定额支出。其中廩生

饩粮、书院及学堂经费按年列支;花红银三年两支;文闈乡试、武闈乡试、举人牌坊银、举人旗匾银、公车费等为三年一支。

1840~1869年的近30年间,省教育官费的几项主要支出没有大的变化。以廩生饩粮、武闈乡试、文闈乡试的支出为例,列表如下:

省教育经费支出情况表

表 12-9

单位:两(银)

年 度	廩生饩粮	年 度	武闈乡试	年 度	文闈乡试
1840	9354	1841	850	1844	3720
1854	9616	1853	850	1853	3721
1864	9312	1868	770	1865	3799

废科举兴学堂之初,官府对教育经费开支,全省没有统一标准,各类学校经费开支,有的省拨,有的地方支,

有的部门支,据1908年省学务统计,各类学堂的年生均经费如下表:

四川省学务统计总表

表 12-10

(1908年)

统计 学堂类别		学堂数	学生数	岁入数	岁出数	生均岁	备 注
		(所)	(人)	(两)	(两)	出数(两)	
专门学堂		8	1891	151168	141537	101.75	
实业学堂		9(8)	733	48218	48538	66.22	
师范	优 级	3	678	45173	46102	68	
	初 级	6	285	13023	5333	18.71	
	传习所等	9	336	4236	4457	13.26	
蒙养院		3	226	2942	2757	12.2	
中学堂		51	5323	345202	317962	59.73	

统计 学堂类别		学堂数 (所)	学生数 (人)	岁入数 (两)	岁出数 (两)	生均岁 出数(两)	备 注
小 学	高 等	221	10694	388722	309709	28.96	
	两 等	360	16103	124479	127271	7.9	
	初 等	8014	233770	635949	635589	2.72	
半日学堂		159	4738	8665	9052	1.9	
女子学堂		84	2836	12701	8519	3.0	

1911年,省提学使司贯彻《奏定 开支和教员薪俸作了如下规定:
小学堂章程》开始对初、高等小学经费

开办费、常年费标准

表 12-11

(1911年)

单位:元(银)

	一堂(一班)	开办费	常年费	备 注
初等小学	1	100	180	常年费中,以 70%~80% 支教员薪金,20%~30% 作公、业务费
高等小学	1	200	400	

教员薪俸标准(月薪)

表 12-12

(1911年)

单位:元(银)

级 别	本科正教员	本科教员	副教员	备 注
一 级	30	24	14	初等小学教员至多不超 过第五级。各府、厅、州、 县率同劝学员、长按所处 地方情况分别拟定教员支 薪等级,呈提学使司核定
二 级	25	20	12	
三 级	20	16	10	
四 级	18	14	8	
五 级	16	12	6	
六 级	14	10		
七 级	12	8		
八 级	10	6		
九 级	8			

1912年民国成立后,省教育费开
支范围包括教育司、编译局经费,省

立、联立、县立学校经费,私立学校补
助费,义教民教等经费。1938年,四

川教育费改为教育及文化支出,开支范围除教育行政经费、各类省立学校经费外,包括边疆文化教育馆、省立图书馆、文化团体等经费。省府逐步对

各项教育经费开支订出标准在全省施行。据 1912 年《四川省教育行政报告书》记载,当时中学教职员年薪标准如下:

中学教职员年薪统计表

表 12-13

(1912 年)

单位:元(银)

校 长	1200	学 监	800	写 生	96
稽 查	240	教 员(平均)	800	杂 役	18
书 记	240	庶 务	240	司 事	96

防区制时期,经费开支无法统一标准。1935 年川政统一,四川教育经费随之统一收支,7 月省府定出各种教育费用应占教育经费总额的比例:初等教育经费占 40%;中等教育经费占 25%;社会教育经费占 20%;教育行政经费不超过 10%;文化事业费约占 5%。中等教育经费的分配为:中学 40%、师范学校 25%、职业学校 35%。省教育经费在确定分配比例的基础上,省府又对县教育经费的安排提出了分配比例;教育行政经费只能

占 5%,中等教育经费只能占 20%,余下的教育经费,以 50%分配给初等教育,25%分配给义务教育,20%分配给社会教育,5%分配给文化事业。

1936 年,省教育厅、财政厅遵照省府的指示对中小学校制定出经费开支比例:中学工薪费 75%、设备费 15%、办公费及预备费(特别费)10%;小学工薪费 86%、设备费 7%、办公费 5%、预备费 2%。1940 年省教育厅对省立中学经费标准作了一次调整见下表。

修正省立学校经费支付标准

表 12-14

1940 年

单位:元

	合 计	俸给费	占年度 经费%	办公费	占年度 经费%	购置费	占年度 经费%	备 注
高中六级、初中三级一年度	61365	46024	75	6136	10	9205	15	
省立中学高初中各三级一年度	38726	29044	75	3873	10	5809	15	

	合 计	俸给费	占年度 经费%	办公费	占年度 经费%	购置费	占年度 经费%	备 注
省立高级中学(九学级)一年度	65819	49364	75	6582	10	9873	15	
省立高级中学(六学级)一年度	43275	32456	75	4328	10	6491	15	
省立初级中学(九学级)一年度	50114	37578	75	5014	10	7522	15	
省立初级中学(六学级)一年度	32776	24542	75	3274	10	4920	15	

1941年省政府行文,要求各县教育文化经费支出,以占县财政支出40%为中数,各县立学校经费支付标准,由各县适当调整。

1947年,省政府社会处公布了民

国时期最后一次的教育经费预算标准:乡(镇)中心国民学校及保国民学校小学部教职员薪俸人均每月按200元,办公费按每班3600~4800元编制。县立中学经费开支标准如下表:

县、局立普通中学经费支給表

表 12-15

(1947年)

单位:元

初 中 班 数	俸 给 费 年 支 数	办 公 费 年 支 数	购买费 特别费 年支数	合 计
1	13224	84000	54000	151224
2	13744	120000	72000	205744
3	20820	156000	96000	272820
4	25572	192000	120000	337572
5	30048	228000	144000	402048
6	36804	264000	180000	480804
7	40800	300000	204000	544800
8	46716	336000	228000	610716
9	55752	372000	264000	691752
10	59592	408000	288000	755592
11	63588	444000	312000	819588
12	67584	480000	336000	883584

有高中班次者经费支給表

表 12-16

(1947 年)

单位:元

高 中 班 数	俸 给 费 年 支 数	办 公 费 年 支 数	购买费 特别费 年支数	合 计
1	7596	42000	24000	73596
2	12552	84000	48000	144552
3	17508	126000	72000	215508
4	24864	168000	96000	288864
5	29820	210000	120000	359820
6	34536	252000	144000	430536

1950 年普教经费支出包括中学、师范、社会教育费和其他教育费 4 项。1951 年增设初等教育、技术教育、干部培训、特殊教育、幼儿教育等项教育费。1952 年增设成人初等教育事业费、少数民族教育补助费、私立学校补助费。1953 年增设工农速成中学及扫盲事业费,1960 年增设教师进修及轮训费。1964 年增设职业教育费,1972 年增设民办教育补助费。1983 年增设“老、少、边、穷”地区教育补助费。至 1990 年普教经费开支范围包括幼儿教育、小学教育、中学教育、中等师范教育、职业教育、业余教育、扫盲教育、教师进修及干部培训、民办教育补助、特殊教育、少数民族教育补助及普教行政经费等项内容。从教育经费的用途上分,可分为基建费和事业费,而事业费又包括职工个人工薪和公业务费两个方面。

50 年代初学校公用经费包括学校行政经费、水电费、会议费、旅差费、取暖费、设备维修费等费用,各地遵照西南军政委员会文教部指示自行安排。1950 年,一般中小学办公费按折实单位每班每月 7 份。有的地方办公费则是以工资分计算,如:川南行署 1952 年 7 月规定,简师 33.5 个工资分/每班每月;初小 6.6 个工资分/每班每月;完小 7 个工资分/每班每月。1952 年 10 月省人民政府公布杂费标准(统一按人民币计算),1953 年、1954 年 1 月省教育厅、财政厅两度制定中小学经费开支标准。1954 年 10 月教育厅、财政厅联合制定《四川省教育事业暂行管理办法》,包括公务费、中等学校固定资产设备费、人民助学金、扫除文盲事业费等开支标准。

经过两年实践,1956 年省教育厅、财政厅正式制定《四川省普通教育

事业费开支标准》，规定中学(不分高中、初中)公务费,6班以下单设学校,每月办公费70元;7~15班的学校,自第7班起,每增加1班增加7元;16班以上的学校,自第16班起,每增加1班,增加5元。小学及幼儿园按教职工人数计算,每人每月2元。小学附设初中班,除办公费每班每月10元外,其余均与其他初中相同。水电灯油费:中学每班每月5元;中师、小学教师轮训班,每班每月15元。中小学、幼儿园茶水费,每生每月0.05元(在学杂费中开支)。图书费:高、初中每班月平5元;中师、小学教师轮训班每班月平5.5元。医药费:中学、师范、小学教师轮训班每生月平0.1元;小学、幼儿园不开支医药费。实验费:高中每班月平6元,初中3.5元,中师及教师轮训班每班月平5元,小学、幼儿园由各县(市)教育行政部门定一标准由各校在粪金收入中解决。教学仪器,由省教育厅统一配发。

人民公社化和“大跃进”运动中,教育发展脱离社会经济发展实际,办学体制也出现混乱,教育事业费十分困难,公业务费也无从增加,直到1964年国民经济得到恢复和发展,省教育厅、财政厅联合对普教事业费开支标准作了调整。(1)公务费:教育行政费,中等学校以校计算,6班以下的学校每月65~75元;7~15班的学校,自第7班起,每增1班,每月增

6.5~7.5元;16班以上的学校,自第16班起,每增1班,每月增5.5~6.5元;小学、幼儿园按教职工人数计算,每人每月2.5元(从杂费中开支);扫盲专职干部办公费,比照同级行政干部标准执行;函授、业余进修学校,按专职教职员每人每月2.5元计算。水电、灯油费,中学每班每月5元;中师每班每月15元。中小学、幼儿园茶水费,每班每月1.5~3元(从杂费中开支)。会议费、取暖费、差旅费按当地行政机关标准执行。设备维护费,每生每年中师2.1元,初中1.3元,小学、幼儿园由县上安排。(2)业务费:实验、实习费,中师每班每月7元,初师5元;高中每班每月6元、初中3.5元;师范生实习费按实报销。体育维持费,中学、师范每班每月5元;小学由县上确定标准执行。医药费,中学、师范每班每月5~7元;小学、幼儿园由县上确定。(3)设备购置费:教学设备费,中学、师范由省教育厅掌握配置;小学、幼儿园由县掌握配置。器具设备费,按净增学生数计算,高中每净增一学生,增费30~40元;初中每净增一学生,增费25~35元;中师每净增一学生,增费35~45元。此费列入财政预算,由县集中控制掌握使用。图书费,每月中学每班6元、师范每班6.5元,小学、幼儿园由县拟定标准。

这一标准,前后执行达十几年未作大的调整。仅在1981年,全省确定

办好一批重点学校,省教育厅对重点学校确定了一个经费标准,见下表:

四川省重点学校经费标准

表 12-17

(1981年)

单位:元

	小 学	初 中	高 中	中 师	备 注
公务费	0.25	0.86	1.06	1.8	以每生每月计
业务费	0.12	0.48	0.58	1.9	以每生每月计
设备购置费	7	40	45	60	以每净增一生计
图书费	0.05	0.14	0.16	0.28	以每生每月计

1983年改革财政体制后,省上不再制定全省公业务费统一标准,由各

地安排。标准高低,依地区经济发展情况而定。

第四节 学杂费管理

清末,兴学之初,学生入学皆不收学费。自1905年废科举之后,学校愈办愈多,入学学生与日俱增。虽然省总督确定一些税、费、捐作为办学经费,但仍是入不敷出,为此,省提学使司通知各属“学堂应令学生贴补学费”。1906年总督锡良再次署文通知各属,指出“学生入学各国例皆征费,蜀中所开诸学堂,欲谋普及之教育,而事事依靠公家,政府怎么负担得了”,于是令全省无论何等学堂,一律限于当年春,各就本地情形,根据学生力所能及,酌收学费,收费标准各属自定,但不能漫无限制,影响新学的发展。当年,清政府发布《京外各学堂征收学费章程》,根据《章程》,规定收费标准

为:初等小学堂,每生每月至多不得超过银元3角;高等小学堂,每生每月银元3~6角,初等实业学堂酌减;中学堂每生每月1~2元,中等实业学堂,照此办理;师范学堂不收学费,考入时收保证金10元,师范学堂,自费生收学费每生每月银元2元,选科生减半,初级师范自费生,每生每月银1元,简易科每生每月1元。另外除师范学堂、小学堂、初等实业学堂、半日学堂、艺徒学堂及女子各学堂外,各学堂学生考取入学时,缴纳学费银2元。

1910年省提学使司在新学不断发展,学生不断增多的情况下,对学堂征收学费作了一些补充规定:(1)初等小学、无论官立、公立新班学生一律征

费,每生每月收银2角为度,旧班学生每月征银1角;高等小学新生每生每月征银4角,旧班学生每生每月征银2角。(2)征收学费金额,应当各分等差,不能一概而论,并且各国学校都订有优待及免费办法,前者以奖励勤学,后者以体恤贫寒,在一律征费之中,互有变通,宜民之义,法良善美。从此,学堂开始了学杂费减免之举。

1912年民国成立后,省府根据教育部《学校征收学费规程令》,改清末

以每生每月计算为每生一学期计算,标准为初等小学每生每期银1.5元,高等小学每生每期2.5元;乙种实业学堂仍然每生每月学费银6角,甲种实业学堂每生每月0.8~1.5元。

防区制时期,各地学杂费征收极不统一,至1935年川政统一,省教育厅于1936年制定了中学收费标准,将小学征费标准由各县(市)确定。中学除征学费外,加征图书费、体育费、卫生费等杂费。标准见下表。

表 12-18 中学收费标准 (1936年) 单位:元

	学 费	体 育 费	图 书 费	卫 生 费
高级中学	6	1.0	1.0	0.4
初级中学	3	0.5	0.5	0.4

对于学费减免,清末没有确定减免指标。1912年后至1936年5月,省府根据教育部《各级学校设置免费学额及公费学额规程》,令各中学、职业中学、省立各小学、各师范学校、师范附小,各级公立学校、私立学校均应设置免费学额。初高级中学应设置占全校学生数15%以上的免费学额,当年应达到8%,限于1939年一律达到15%。

抗日战争时期,省政府对减免学费制定了两项特殊政策,一是战区来川就读的学生入学,免收学费;二是通令全省各县(市)贯彻《抗战功勋子女

就学免费审查规程》。

抗日战争胜利后,国民党把大量财力投入内战,各地教育经费严重不足,加上物价上涨,办学十分困难,特别是私立中学受到的冲击最大。面对这一现实,省教育厅特许,省会私立中学收费标准,由省会各私立中学校长商定报教育厅批准;省会外私立中学收费标准,由各县(市)教育局核定报教育厅批准。一些县(市)立中学,为提高教职员待遇也向学生收尊师米。中学每生碾米3市斗,不准折收代金,贫苦学生可免收,而省立中学则一律不准收。由于征费办法不统一,五花

八门,造成诸多矛盾,教育厅按省会外分别制定了统一的收费标准。虽然统一了标准,但各地执行不一,据《新新新闻》1948年1月12日报导,渝市私立中学各校商定学生入学每生白米

7市石,大大突破了政府规定。学生和学生家长已到无法承受的地步。1949年上半年,省教育厅制定了民国时期最后一次中学征费标准见下表:

表 12-19 中学征费标准 (1949年) 单位:元

项 目	省 立 中 学	县(市)立中学	
		高 中	初 中
学 费	2	0.5	0.4
图 书 费	0.3	0.3	0.3
体 育 费	0.3	0.3	0.3
卫 生 费	0.3	0.3	0.3
杂 费	0.5	0.5	0.5
实 验 费	0.6	0.6	0.5
特 别 费	免收		
预 备 费	免收		
合 计	4	2.5	2.3

注:本费一律以银元计算。

中华人民共和国成立后,1950年各行署、重庆市及西康省根据西南军政委员会指示,中学以自费为原则,学

杂费标准由各地、市、县自行规定。1953年省教育厅、财政厅才共同制定了全省统一的学费标准,见下表。

表 12-20 小学、幼儿园收费标准 (1953年春季) 单位:元(人民币)

学 校	省辖市	专辖市	县 城	乡 村	备 注
幼 儿 园	0.3	0.3	0.3	0.3	所收学费,城市全部缴作财政收入,乡村以一半缴财政列入预算收入,一半留学校作文娱设备等开支
初 级 小 学	0.6	0.5	0.4	0.3	
高 级 小 学	0.8	0.7	0.6	0.5	

小学、幼儿园收费标准

表 12-21

(1953 年秋季)

单位:元(人民币)

学 校	中城市	小城市	乡 村	备 注
幼儿园	0.6	0.5	0.3	所收学费一律缴县(市)人民政府文教科、局,按预算外收支管理
初级小学	0.6	0.5	0.3	
高级小学	0.8	0.7	0.5	

经过一年的实践,省教育厅、财政厅于 1954 年联合发出《1954 年度中

学、小学、幼儿园学费、杂费征收标准及解缴办法的通知》标准见下表:

中小学、幼儿园收费标准

表 12-22

(1954 年)

单位:元(人民币)

	高 中	初 中	小 学		幼 儿 园
			高 级	初 级	
成都市	1.5	1.2	0.8	0.6	0.6
地(市)县	1.2	1	0.7	0.5	0.5
乡 村			0.5	0.1	

学杂费的减免:规定限额,普通中学减免名额不得超过全校总人数的 20%,小学幼儿园减免名额一般不得超过 25%(情况特殊地区可达 30%,边远贫瘠地区可达 50%),减免对象是贫苦烈军属和家境清贫的学生。解缴办法,普通中学的学费一律不缴国库,缴交所属的市、县(市)人民政府汇集迳缴教育厅;小学、幼儿园的杂费,全部上缴所属的市、县(市)人民政府集中掌握使用。小学、幼儿园的学费,

从这时起改称杂费。同年 10 月,省教育厅、财政厅联合制订《四川省教育事业暂行管理办法》,对学(杂)费的征收作了规定:师范学校、工农速成中学、干部子弟学校不征学费;普通中学应征收学费;小学、幼儿园应征收杂费。学杂费减免,普通中学不得超过 20%(按学生总人数计),小学、幼儿园一般不得超过 25%。少数民族聚居及杂居地区专设的民族小学的少数民族学生;聚居、杂居区一般小学兼收的少数

民族学生,暂免收杂费。《规定》中特别强调,各级学校所收的学(杂)费,应于开学两个月内全部解缴所属县(市)人民政府,各县(市)人民政府,应即将普通中学的学费及时汇解教育厅。小学、幼儿园(包括师范附小)的杂费收入,作各该县(市)教育事业的特种资金,由县(市)人民政府集中掌握使用。西藏自治区的小学、幼儿园杂费的征收,由西藏自治区人民政府根据不同情况,予以少收或不收。1956年、1957年又先后两次对学杂费标准和管理办法作了调整。至1960年省教育厅、财政厅《关于中、小学杂费标准和管理使用办法的意见》报经省人民委员会批准,全省中学不再收学费,只收杂费,从此中小学均不再收学费。杂费收费标准按1957年标准执行。中小学杂费收支均按预算外特种资金管理,不列入国家预算。中小学杂费收支主管单位为各级教育行政部门。

为了减轻学生家长经济负担,1964年省人委决定:适当降低中小学杂费标准,扩大减免比例,规定小学的杂费标准,除成渝两市,自贡的市区,以及一部分县(市)的城区维持现状不变外,其余大部分地区,每生每期减少2至4角;中学的杂费标准,成都、重庆、自贡三市和部分经济条件好的县维持现状,其他地区,每生每期减少2

至3角。中小学杂费减免,边远地区的减免金额由20%扩大到25%;减免面由30%扩大到40%。其他地区减免金额由15%扩大到20%;减免面由20%扩大到30%。

1972年,省教育厅贯彻省革委降低中小学杂费标准的指示,将中小学杂费征收标准再次降低,如下。(所列数据为降低比例)

中小学杂费降低比例

表 12-23 (1972年)

	农村(%)	城市(%)
小学	10~20	12~16
中学	15	20

直到1983年,省教育厅、财政厅、物价局为适应教育发展的需要,对中小学杂费收费标准分别不同地区作了适当调整,从1984年春季起,中、小学杂费标准,原则上恢复到1962年的水平。按全省地区分类,继续执行1972年以来的四个类区:成都市属“大城市区”为第一类区;自贡、攀枝花、泸州、德阳等市和经济发达的县(市)为经济条件较好地区,属第二类区;除上述地区和边远山区则为“一般地区”属第三类区;经济条件较差、地广人稀的大山区县属“边远山区”,划为第四类区。各区杂费标准见下表:

四川省中、小学学杂费收费标准表

表 12-24

(1984年春季起执行)

单位:元/学期

类 区		金 额				减免比例(%)	
		高中	初中	高小	初小	人数	金额
大城市 市 区	城区	4.40	4.00	3.50	3.30	20	15
	乡村	4.00	3.60	3.20	3.00		
经济条件较 好的地区	城区	4.00	3.60	3.20	3.00	20	15
	乡村	3.80	3.40	3.00	2.80		
一 般 地 区	城区	3.80	3.40	3.00	2.80	20	15
	乡村	3.60	3.20	2.80	2.60		
边 远 山 区	城区	3.00	2.60	2.20	2.00	30	20
	乡村	2.80	2.40	2.00	1.80		

减免比例:减免金额边远山区为20%,其他类区为15%;减免人数边远山区为30%,其他类区为20%。

1986年,四川省人民政府根据《四川省义务教育实施条例》规定:“有

条件的地区,可以减收免收杂费;需要收杂费的,按省人民政府统一的规定收取管理和使用”。高中和幼儿园继续收取杂费。杂费收取标准见下表:

四川省中小学杂费标准

表 12-25

(1986年秋季起执行)

单位:元/学期

类 区		金 额				减免比例(%)	
		高小	初 小 幼 儿 园	初中	高中	人数	金额
大城市 市 区	城区	3.5	3.3	4.0	4.4	不超 过 20	不超 过 15
	乡村	3.2	3.0	3.6	4.0		
经济条件 较好地区	城区	3.2	3.0	3.6	4.0	不超 过 20	不超 过 15
	乡村	3.0	2.8	3.4	3.8		
一 般 地 区	城区	3.0	2.8	3.4	3.8	不超 过 20	不超 过 15
	乡村	2.8	2.6	3.2	3.6		
边 远 山 区	城区	2.2	2.0	2.6	3.0	不超 过 20	不超 过 20
	乡村	2.0	1.8	2.4	2.8		

鉴于中、小学(含幼儿园)杂费收入,是维持学校正常开支的重要经费来源,是保障学校供给的一项重要措施。而中、小学现行收费,基本上执行的是1962年的标准,这不能适应二十多年来物价指数和学校需要的大幅度变化。为此,1988年,省人民政府发出《关于调整中小学杂费标准的通知》,将小学每生每学期调整为3~5元;初中(含职业初中)每生每学期调整为5~8元;重点高中每生每学期调

整为15~20元;一般高中每生每学期调整为10~15元;城镇职业高中参照重点高中执行。具体收费标准,由县(市、区)人民政府在省规定的幅度内,根据城乡不同、经济发展水平不同的情况和杂费开支项目的需要,按农村低于城市、经济不发达地区低于经济发达地区的原则制定。《通知》还规定了杂费的使用和管理。这次较大调整,使杂费标准与人民生活水平的提高和物价指数上涨趋于接近。

第五节 贷金、奖学金及人民助学金

清末,官府对生童的补贴,在废科举之前有两种:一是生童值科之年,廩增附生赴省乡试,本郡邑送每人旅费若干,称为“宾兴”;一是会试之年,举人赴京应春闱,本郡邑送给每人旅费银叫“公车”。废科举后“宾兴”、“公车”随之取消。新学兴起,官府对官立中等学堂学生食宿费用,给予部份津贴,或者全部供给。

民国建立,军政府1912年开始设立贷费(又名助学贷金、贷金),款项来自教育经费余额和从中资捐内提取,此款仅供贷给家境贫寒的学生,以后按照规定还贷。师范学生依然享受公

费待遇。1923~1927年师范改为中学一科,曾一度取消师范生公费待遇,偶尔也有因教育经费极度困难,而酌收部分食宿费。实业学堂学生待遇分公费生与自费生两种,公费生由县负责一半的膳费。

民国时期学生读书主要是自费,学校设有奖学金。1936年省府制定《中等学校学生奖学金办法》,规定省立中学学生奖学金分高中,初中两种,以每学期学业操行及体育成绩合于规定标准的,分级给予奖学金,标准如下表:

四川省中学奖学金情况表

表 12-26

(1936 年)

奖学金等级	学 级	条 件	金 额	备 考
一 级	高中	学业成绩 90 分以上,操行体育成绩在乙等以上	16 元	奖学金每班以 3 名为限,按规定合格,名数有超出定额,就以学业成绩分数多的给予
	初中	学业成绩 90 分以上,操行体育成绩在乙等以上	8 元	
二 级	高中	学业成绩 85 分以上,操行体育成绩在乙等以上	12 元	
	初中	学业成绩 85 分以上,操行体育成绩在乙等以上	6 元	
三 级	高中	学业成绩 80 分以上,操行体育成绩在乙等以上	8 元	
	初中	学业成绩 80 分以上,操行体育成绩在乙等以上	4 元	

同年省政府又根据教育部关于设置公费学额的规定,在各中等学校设置全校学生数 3% 的公费学额,每生每年公费补助标准,初中 40~80 元,高中 60~100 元,初、高级职业中学仿此办理。

抗日战争全面开始后,战区学校大量迁川,省政府决定对战区来川的中等学校学生,生活有困难不能维持学业的酌情补助膳费的全数或半数,补助全数的每月 4~4.5 元为准,半数的照上数折半。

日本帝国主义的侵略给中国人民带来深重的灾难,市场物价飞涨,学杂费也不断上升,辍学学生急剧增多,为解决这一矛盾,1939 年省政府制定了《四川省中等学校助学贷金章程》,完

善原有贷金制度。要求各县筹集助学贷金,一、二等县份至少每县应有 3 万元,三等以下县份至少应有 1 万元,并在每年教育经费内至少拨 5% 作为助学贷金,此外,省、县政府还从公产和民众捐款中提取部份增加助学贷金。贷金金额,初中每生每年 40~80 元;高中每生每年 60~120 元。贷金审核,由贷金委员会核定。

为解决优秀清贫学生读书难的问题,1940 年省政府又发布《四川省中等以上学校优秀清贫学生奖学金及指定奖学金募集管理办法》。《办法》规定,为奖植品行优秀家境清寒的中学以上学校川籍学生,除分别由各市政府及省政府筹拨专款设置助学贷金外,再设置四川省优秀清寒学生奖学

金。奖学基金定为 50 万元,每年使用息金。奖学金每生年领金额,视申请奖学金学生家庭状况,分别奖助入学费用所需的全部或部份。另外还设有一种指定奖学金,由捐款人用其所捐款中的一部分,指定奖励对象和金额。1948 年省教育厅修正奖励清寒优秀学生办法,将奖励名额提到自费生的 10%,分甲、乙、丙 3 种,甲种每生每月 40 元;乙种每生每月 30 元;丙种每生每月 20 元。为办理奖学金各项事宜,设置了四川省中等以上学校优秀清寒学生奖学金委员会,委员会设主任委员 1 人,由教育厅长兼任,委员 16~22 人,由主任委员聘任。

1940 年,四川实施新县制,推行国民教育,师范学校扩大招生,确定从 1942 年起,师范学生膳食费由省教育厅全额拨给。1944 年,省教育厅贯彻《全国师范生公费待遇实施办法》,执行国立师范学校学生由中央负担;省立师范学校学生由省负担;县立师范学校学生由县负担,新生入学到校旅费由保送机关补助。

由于抗战的需要,1944 年省政府公布了《战时公教人员子女就学中等学校补助办法》,对公教人员子女就学予以适当补助。1946 年,省政府通令各县市,凡抗战阵亡将士征属子女就读中学的应给予奖励助学金以示优待;1948 年省政府贯彻《回国升学华侨子女学生奖学金办法》,对回国升学

的华侨子女给予补助,以示祖国对华侨的关怀。

中华人民共和国成立后,学校向工农开门,中等学校均实行人民助学金制度。原实施全公费制度的学校,如师范学校、职业学校等,一律废止全公费,实行人民助学金。享受助学金的学生面:师范学校 70%、职业学校 50%、普通中学(高中 20%、初中 10%)。1951 年西南军政委员会文教部电令四川各属自 9 月份起,中等学校人民助学金助学面为:公立师范 100%、高中 40%、初中 25%、私立中学 10%。助学金额分三个等级:甲等每月大米 70 斤、乙等每月 60 斤、丙等每月 50 斤。在此标准发布之前,一些地方规定的助学金标准曾以工资分计算,如:川南行署规定助学金甲等 28 分、乙等 26 分、丙等 22 分、丁等 14 分、戊等 10 分、人平 20 分,人均大米 60 斤。

1952 年合省后,四川省人民政府统一了全省人民助学金标准:(1)中等学校学生废除供给制,实行人民助学金制,享受人民助学金人数比例按原规定不变。(2)标准改为中师每月 10 元,初等师范及初等技术学校平均每人每月 9 元,普通高中平均每人每月 7.12 元,初中平均每人每月 6.8 元。普通中学助学金分为五个等级,甲等 7.5 元、乙等 6.5 元、丙等 5.5 元、丁等 4.5 元、戊等 3.2 元。在评定助学

金时,尽量照顾革命烈属,革命军人及归国华侨子女的实际困难。

1953年12月省教育厅、财政厅修正师范学校及技术学校助学金使用办法,首次将助学金分为伙食费与补助费两部分,规定在校学生,伙食费一律由国家供给,补助部分,则用于家境清寒,学习努力的学生。

1954年10月省教育厅、财政厅

在《四川省教育事业暂行管理办法》中,对普通中学、中等师范学校人民助学金又重新拟定标准。规定普通中学以补助学生部分膳食费为原则;中等师范学校,除学生伙食费全部补助外,对部分家庭经济确有困难的学生,可以酌情解决书籍,文具、服装等费用的一部分。

中等学校人民助学金的比额及中数表

表 12-27

(1954年)

单位:元

项目	普通 高中	普通初中		中师及小学教师轮训			初级师范	
		一般地区	藏族地区	一般地区	成都市	藏族自治州	一般地区	藏族自治州
中数	6	5.6	10	7.5	8.5	13	7	12
比额	40%	25%	40%	100%	100%	100%	100%	100%

中等学校助学金等级及金额表

表 12-28

(1954年)

单位:元

项目	甲等	乙等	丙等	丁等	戊等	己等	说明
一般地区	6.5	5.6	4.8	4	3.2	2.4	
藏族自治州	10	8.8	7.6	6.4	5.2	4	

在这个文件中,对少数民族小学人民助学金标准也作了具体规定;对兴文、珙县、筠连、长寿、古宋、古蔺、叙永、綦江、秀山等县专设的少数民族小学(班),学生人民助学金又作了单独规定;对万县市、南充市、阆中、武胜、盐

亭、青川、江油、广元、灌县、内江等县(市)专设的少数民族小学,只按少数民族学生总人数百分之十补助书籍文具费,每人每期补助1元。至于藏族自治州内,中等学校少数民族学生人民助学金标准也作了详细规定。

1956年,省教育厅、财政厅重新确定人民助学金标准,实行以教学班为结算单位,高中每月生平1元,初中每月生平0.7元。享受面高中不超过全班总人数35%,初中不超过25%。金额分五个等级:甲等7.5元、乙等6元、丙等4元、丁等3元、戊等2元;师范学生每月7元。1963年中等学校人民助学金的标准,加进了工资区类因素考虑,中师比例仍然100%,中等专业学校由100%降为60%~80%。标准:四类工资区每生每月10元,其中伙食费8.5元;三类工资区每生每月9元,其中伙食费7.5元。除去伙食费的余额作为困难补助。1964年,人民助学金在计算时间上作了调整,中学全年以10个半月计算,高中每生每月1.7元,初中0.86元。师范生全年以11个月计算,每生每月9元。

“文化大革命”后期,大批工农兵学员、在乡和下乡知识青年进入中等专业学校学习。针对这一实际情况,省教育厅、财政局报请省革命委员会对中等专业学校人民助学金作了新规定:(1)入学时满5年工龄的国家职工和一年内短训班的国家职工,工资由原单位发给学校不再发伙食费和津贴。(2)入学时未满5年工龄的国家职工(包括徒工),退伍回乡知识青年,民办小学教师、赤脚医生、上山下乡回乡知识青年,由学校发给伙食费和津贴。标准为:四类工资区每人每月15.5元,其中伙食费12.5

元,津贴费3元;三类工资区每人每月15元,其中伙食费12元津贴3元。中专调整后,中学也于1974年作了调整,中学助学金最大的变化是以年计算。中学助学金城市每生每年平均2元;县镇和农村每生每年平均3元;三州和峨边、马边、盐原、米易4个民族县,中、小学标准按“文化大革命”前预算标准执行。

大中专恢复招生后,学校学生发生了变化,1977年省教育厅、财政局对中等学校人民助学金作了新规定,凡按计划招收的新生,工龄满3年的国家职工,在校学习期间工资由原单位发给,不实行人民助学金制度。工农子女、革命烈士子女、少数民族学生、台湾省籍青年和港澳青年,旧国华侨子女以及列入招生计划的“社来社去”(即从此公社招收的学生,毕业后仍分配到该公社)学生,在同等条件下优先照顾。体育、舞蹈专业学生的助学金,在伙食费标准基础上,增加40%的伙食费。

由于市场物价调整,国家职工实行了物价补贴。因此,中等专业学校学生助学金也增加了物价补贴。1979年中等专业学校,凡享受助学金的学生每人每月增加物价补贴3.5元。1985年省教育厅、财政厅再次调整中等专业学校助学金标准,规定每生每月增加补助2元,由学校集中调节使用(三州地区每生每月增加4元);同时,每生每月增加肉价补贴2元。到1988年中等专业学

校学生困难补助增加到每生每月5元，以弥补物价上涨带来的困难。

四川省岁出总数及岁出教育文化费之分配表

表 12-29

(1935~1943年)

单位:元

年 度	岁出总数	岁 出 教 育 文 化 费								其 它	教育文化费占岁出总数之百分数
		共 计	教育行政费	学 校 教 育 费				社 会 教育费	教育文化 补助费		
				计	高等教育费	中等教育费	初等(国民)教育费				
1935	67900000	2117910	64900	1462095	278067	870320	313708	60500	179810	350605	3.12
1936	82350000	3338756	164576	2267906	700205	976350	591351	130900	411074	364300	4.05
1937	86300000	4128829	130200	2691401	329353	1090529	771456	191300	697928	418000	4.78
1938	29677515	2287629	280829	1439039	448606	570448	420035	122500	252800	192411	7.71
1939	62292652	5211662	262900	2655554	564360	1432549	658645	333360	928459	1031389	8.37
1940	86284237	11250000	329277	8223736	685938	3029835	4507963	289500	663067	1253320	13.04
1941	139832243	16281921	333260	12279718	890000	6266668	5123050	316350	1138787	1553700	11.64
1942	337524675	23814474	1284311	16565141	1498121	8281240	6785780	411255	1408367	4045400	7.06
1943	529577150	30076378	2680152	21831759	3348906	11667058	6865795	734905	1643200	3735962	5.08

注:本表各项数字根据各年度省地方预算书汇列。

四川省县市地方岁出总数及岁出教育文化费之分配表

表 12-30

(1935~1943年)

单位:元

年 度	列入统计之县市数	岁出总数	岁 出 教 育 文 化 费								教育文化费占岁出总数之百分数
			共 计	教 育 行政费	学 校 教 育 费			社 会 教育费	教育文化 补助费	其 他	
					计	中 等 教育费	初等(国民)教民费				
1935	131	16366427	6598967		5888904	5888904		362007		348056	40.32
1936	134	24337331	8622902	226520	7118387	7118387		509871		768124	35.36
1937	134	20402258	11707238	339900	9865635	9865635		452257		1049446	39.70
1938	135	17209903	5780316	130190	5004097	868434	4136663	220707		425322	33.50
1939	135	38521110	12430045	249342	10235764	2008669	8227095	1336560		608379	32.27
1940	135	67249285	25961234	317723	22942279	22942279		1148402	577701	975129	38.60
1941	135	212871597	68007240	756902	63240626	10012293	53228830	1233406	556256	2220050	31.95
1942	139	570100028	107339539	1997710	96033265	17634483	78398782	3415321	801760	5091477	18.83
1943	142	914127975	161890060	6949613	134432303	20274511	114148792	4710457	2984029	12831658	17.71

注:1.1935~1937、1940年度初等教育经费原预算包括于中等教育费内。

2.本表各项数字根据各年度县市地方预算书汇列。

3.1943年度教育经费若加入各机关学校教职员工役之食米价款生活补助费及家属米价等项为。

省县区乡镇保经费情况表
(1941~1945年)

表 12-31

单位:元

年度	省岁出 总数	县岁出 总数	省教经费	县教经费	省国教 经费	县国教 经费	省教经费 占省岁出 总数	县教经费 占县岁出 总数	省国教经 费占省教 育经费%	县国教经 费占县教 育经费%	备注
1941	186031885	212871597	16281921	68007140	4816050	53228330	8.8	31.9	29.57	78.27	
1942	444076094	570100028	23814474	107339539	6785780	78298782	5.3	18.8	28.49	72.94	
1943	745847503	914127916	30075378	161870060	6865795	24148792	4.0	17.7	22.82	14.92	
1944	1416134425	2252363968	35845618	156426614	7554734	154015110	2.5	6.94	21.08	60.09	
1945	3184682000	6882968912	72209125	531290259	8177628	241954780	2.3	7.7	11.32	45.54	

四川省普通教育预算内经费支出情况表

表 12-32

(1950~1990年)

单位:万元、万人、元

年度	项目 全省人 口数	财 政 总 支 出				普 教 支 出				普教支出 占财政总 支出%	按人口 平均普 教经费
		合计	基建投资	事 业 费		合计	基建投资	事 业 费			
				计	比上年增长%			计	比上年增长%		
1950	5830.0										
1951	6120.0										
1952	6411.0	35087	10694								
1953	6507.8	37042	9552	27490		9219	1114	8105		24.9	1.41
1954	6648.6	38199	10310	27889	1.5	9228	990	8238	1.6	24.2	1.39
1955	6790.6	35128	6830	28298	1.5	8604	564	8040	-2.4	24.5	1.27
1956	6954.2	51141	13521	37620	33	9108	778	8330	3.6	17.8	1.31
1957	7081.0	51171	10446	40725	8.3	12222	1442	10780	29	23.9	1.73
1958	7077.9	120817	77612	43205	6.1	10921	1074	9847	-9	9.0	1.54
1959	6897.3	189242	109937	79305	84	12169	1100	11069	12	6.4	1.76
1960	6619.8	286311	144258	142053	79	17398	2523	14875	34	6.1	2.63
1961	6459.2	149691	29009	120682	-15	13121	251	12870	-13	8.8	2.03
1962	6485.6	69122	10307	58815	-51	13138	44	13094	17	19.0	2.03
1963	6695.8	81395	16196	65199	11	13760	468	13292	15	16.9	2.06
1964	6898.3	103749	34025	69724	6.9	16220	774	15446	16	15.6	2.35
1965	7137.0	127003	54246	72757	4.4	18936	1651	17285	12	14.9	2.65
1966	7368.3	133428	47043	86385	19	22608	1563	21045	22	16.9	3.07
1967	7603.0	110019	37597	72422	-16	21602	1125	20477	-3	19.6	2.85
1968	7830.4	84033	22132	61901	-15	19516	300	19216	-6	23.2	2.49

数 目 年 度	项目 全省人 口 数	财 政 总 支 出				普 教 支 出				普教支出 占财政总 支出%	按人口 平均普 教经费
		合计	基建投资	事 业 费		合计	基建投资	事 业 费			
				计	比上年增长%			计	比上年增长%		
1969	8063.0	134038	54059	79979	29	19407	191	19216	0	14.5	2.40
1970	8341.9	154148	69717	84431	6	19516	300	19216	0	12.7	2.34
1971	8583.7	180454	71092	109362	30	24649	1437	23212	20.7	13.7	2.87
1972	8817.3	222685	85938	136747	25	28122	2038	26084	12.4	12.6	3.19
1973	9065.7	207950	63321	144629	5.7	31164	2611	28553	9.5	15.0	3.44
1974	9270.5	212614	58232	154382	6.7	33981	2800	31181	9.2	16.0	3.67
1975	9467.3	217776	51619	166157	7.6	32687	2190	30497	-2.2	15.0	3.45
1976	9578.5	225398	54549	170849	2.8	36884	2260	34624	13.5	16.4	3.85
1977	9659.4	254717	63202	191515	12	37566	1576	35990	3.9	14.7	3.89
1978	9707.5	357153	111561	245592	28	45423	1897	43526	20.9	12.7	4.68
1979	9774.2	374664	106123	268541	9.3	49565	2506	47059	8.1	13.2	5.07
1980	9819.6	335055	71378	263677	-1.8	59146	2336	56810	20.7	17.7	6.02
1981	9924.0	298652	34490	264162	0.2	63503	2152	61351	8	21.3	6.40
1982	10022.1	318700	38800	279900	6	73413	2213	71200	16	23.0	7.33
1983	10075.5	366400	53800	312600	11.7	77104	3544	73560	3.3	21.0	7.65
1984	10111.8	479084	75817	403267	29	85872	3372	82500	12.2	17.9	8.49
1985	10187.5	642321	101446	540875	34.1	111192	3762	107430	30.2	19.8	10.99
1986	10319.5	877408	108545	768863	42.0	132842.3	4039.6	128802.7	19.9	15.1	12.87
1987	10458.4	877638	95353	782285	1.7	134023.8	3463	130560.8	1.4	15.3	12.81
1988	10589.7	1031048	90925	948123	21.1	161946.6	3820.0	158126.6	21.1	15.7	15.29
1989	10700.3	1271831	88453	1183378	24.8	187827.4	7561.7	180265.7	14.0	14.8	17.55
1990	10813.4	1427136	100176	1326960	12.1	211994.9	4815.1	207179.8	14.9	14.9	19.6

普通教育基建投资总额及增长速度

表 12-33

(1951~1990年)

单位:万元

年 度	基本建设投资总额		发展速度(以上年为 100)		国家投资占 投资总额的 %
	投资总额	其中:国家投资	投资总额	其中:国家投资	
1951	106.90	106.90			100.0
1952	269.40	269.40	264.4	264.4	100.0
1953	857.60	857.60	318.3	318.3	100.0
1954	887.30	887.30	103.5	103.5	100.0
1955	525.30	525.30	59.2	59.2	100.0

年 度	基本建设投资总额		发展速度(以上年为 100)		国家投资占 投资总额的 %
	投资总额	其中:国家投资	投资总额	其中:国家投资	
1956	730.60	730.60	139.1	139.1	100.0
1957	879.70	879.70	120.4	120.4	100.0
1958	965.30	965.30	109.7	109.7	100.0
1959	1270.00	1270.00	131.6	131.6	100.0
1960	2489.00	2489.00	196.0	196.0	100.0
1961	312.40	312.40	12.6	12.6	100.0
1962	147.30	147.30	47.2	47.2	100.0
1963	468.00	468.00	317.7	317.7	100.0
1964	774.00	774.00	165.4	165.4	100.0
1965	1651.00	1651.00	213.3	213.3	100.0
1966	1612.00	1555.00	97.6	94.2	96.5
1967	1101.00	1041.00	68.3	66.9	94.6
1968	382.00	382.00	34.7	36.7	100.0
1969	319.00	230.00	83.5	60.2	72.1
1970	486.00	486.00	152.40	211.3	100.0
1971	1657.00	1657.00	340.9	340.9	100.0
1972	2020.01	1956.51	121.9	118.1	96.9
1973	2597.51	2461.05	128.6	125.8	94.7
1974	2967.06	2739.85	114.2	111.3	92.3
1975	2268.00	2165.39	76.4	79.0	95.5
1976	2497.35	2292.99	110.1	105.9	91.8
1977	1828.66	1563.17	73.2	68.2	85.5
1978	2348.18	1894.87	128.4	121.2	80.7
1979	3534.89	2506.21	150.5	132.3	70.9
1980	3594.39	2336.25	101.7	93.2	65.0
1981	3347.21	2152.30	93.1	92.1	64.3

年 度	基本建设投资总额		发展速度(以上年为 100)		国家投资占 投资总额的 %
	投资总额	其中:国家投资	投资总额	其中:国家投资	
1982	4158.54	2213.10	124.2	102.8	53.2
1983	7076.66	3544.19	170.2	160.1	50.1
1984	14351.07	3372.59	202.8	95.2	23.5
1985	18880.30	3762.20	131.6	111.6	19.9
1986	23438.26	3844.41	124.1	102.2	16.4
1987	28080.13	3546.10	119.8	92.2	12.6
1988	33488.1	3671.7	119.3	103.5	11.0
1989	49150	6197	146.8	168.8	12.6
1990	45517	4115	92.6	66.4	9.0

第三章 基本建设及危房改造

第一节 基本建设

清末兴学堂之后,学堂修建规模逐年扩大,至1908年,全省各类中小学堂、师范学堂、实业学堂及蒙养院等8,926所,固定资产值银5,411,676两。

民国时期,省立、县立学校的校舍新建改建较多。1940年实施国民教育之初,乡村各中心国民学校及国民学校部分由旧有小学改设,大部分租借民房祠庙。经数年努力,中心国民学校的校舍,无论新建改建均属学校自有,半数堪称合用。

中华人民共和国成立后,人民政府对学校基本建设投入不断增大,80年代中小学实现“一无两有”。1990年普教学校占地总面积221,684,059平方米,校舍建筑总面积64,128,642平方米,国家基本建设1951~1990年总计投资269,029.12万元,普教公办学校固定资产按形成固定资产当年会

计帐面原值计算至1990年达630,251万元。

一、基建管理

清末,民国时期乡村大部分学校校舍是利用庙宇、祠堂、书院和会馆等古旧房屋改办,城镇学校新修校舍稍多一些,在办学过程中,对学校的修建,也有一定要求。

1901年,清廷颁布新学诏书令各州、县开设学堂。随之相继颁布《钦定学堂章程》和《奏定学堂章程》,其中有“屋场图书器具章”,规定学校应设于“以爽而宜于卫生,其面积适合学堂规模为准”,对学堂周围环境要求是“学堂附近之处,倘有害于儿童之习染及喧闹而有妨教授者,均宜避之”,学校选址“宜取往来适中之处,以便学生入学”,对教室的要求是“讲堂当敷各学

级教授一切学科之用”，整个学校应备储藏之室，以备储藏书籍用器标本模型等类，“教员室、馆堂绅董室等必全具备”，“应有礼堂一处，以为学生聚集并行礼庆之用”，体操场应室内外两式以避风雨，修建房屋“以平地建造为合宜”，务取质朴。经费困难的地方也可借公有寺庙等处改成，增改修葺，少求合格。四川总督锡良在兴学之初强调“普通小学必须因陋就简，易于成立为要”。1902年四川设学务处，“凡校舍修建，皆归该处核办”。

1909年，四川总督赵尔巽制定各学堂建筑及岁修各费定额，规定学堂建筑费除中等以上学堂的建筑费由提学使司酌定外，其他各初等小学堂建筑费至多不超过2,000两，高等小学堂不超过3,000两，高初两等学堂同设不得超过4,000两，中学堂及与中学堂同等的学堂不得超过8,000两。修缮费，小修一年经费不超过该堂全年经费的1/20，大修三年一次，费用临时酌定，民间私立学堂仿此办理。

民国建立后，省教育司根据教育部颁《小学校令》，对小学校舍修建提出了明确规定：学校应备校地、校舍、教具及操场、校园，高等小学校加课农业的，应设农业实习场；校地、校舍、操场、校园等均需与学校规模相符；校地选址宜择无害于道德、卫生且便儿童读通学；校舍宜质朴坚固适于教授管理；新筑、增筑、改筑校舍或私立

国民学校选址更变时，应由管理人或设立人报经县知事认可才能实施。1933年，省教育厅贯彻教育部《各级学校建筑校舍规程》，要求有建筑项目的学校事前务须将各校经济实际情形及急需建筑的理由报请当地直辖政府考核认可，始准着手建筑计划。建筑计划报告作出后，首先由校长向当地政府申报，再由政府指派工程技术人员或专员来校踏勘，相形度地绘具图纸说明并编制建设预算书呈报政府审定，认为合格始准备案，在施工中由政府派员监工。在开工前，各校建筑经费必须由当事人筹足预定现款请政府查验不虚方准动工，如筹得经费仅为预算的一半或一部分，均不准开工，免至中途停顿不能完工，同时要求各建设学校预算工程时，重在质朴、实用，无事铺张华丽。1940年4月省府颁布《四川省普设乡（镇）中心学校及保国民学校实施办法》规范国民教育制度，其中第五章专列校舍及设备。对校舍的具体要求是：乡（镇）中心学校及保国民学校的校舍应设于乡政公所及保办公处所在地。除改设的学校外，应尽量利用原有校舍。新设学校充分利用当地公有祠堂、庙宇及其他公共房屋或借用民房暂作校舍。乡（镇）中心学校及保国民学校没有适合校舍的，应在开办前由县市就乡（镇）公所及保办公处所在地，择定适当地址规划建筑。建筑经费以各该乡（镇）

保自筹为原则,自筹困难的由县(市)政府补助。同年6月省教育厅编订的《中心学校、国民学校行政概要》对学校建设提出必须具备的五个要点:(1)要有最大的效用;(2)要符合最经济的原则;(3)含有爱国主义的意义;(4)注重实际需要;(5)注意管理和运用。同时还提出了校舍标准:一校一办公室;一学级一教室;一校一礼堂(与民众合用);一校一书报室(与民众合用);校园、运动场、教员宿舍、学生宿舍、男女厕所各一等。《修正小学规程》还规定了小学的开办费与设备费之比,中心小学为6:4,保国民学校为7:3。省教育厅于1942年7月,又制发了《国民学校校舍平面图式》,《图式》分一教室、二教室、三教室及中心国民学校校舍平面图四种。1944年5月,省教育厅颁布了《国民学校初步设备标准》及《中心小学初步设备标准》规定校园选址要根据人口及学校分布,校址须适中,便于四周儿童通学,便于民众集会。校地须高燥,日光须充足,空气及水要清洁,要合乎学校的卫生要求,环境安静避免喧闹,避免危险及不道德等恶劣影响。四周应多空地,便于扩充。新建校舍至少应有教室1间,教员办公室及寝室各1间,储藏及校工室各1间,男女厕所各1间,运动场1方,生均占地以3平方米为宜。改建旧房,教室采光开窗面积应占教室面积的1/6至1/5,注意空气流通,地面

以三合土为宜。

中华人民共和国成立后,学校基建管理日臻完善逐步走向制度化规范化。

二、管理机构

1952年9月,四川恢复省的建制,当月成立省教育厅,厅下设计划经费科,统一管理普教基本建设。1954年下半年计划经费科更名为财务科,同时建立基建科主管全省中小学基本建设。1955年下半年省教厅将基建科、计划统计科、财务科合并为计划财务科,普教基建并入计划财务科统一管理。1956年改科为处,基本建设由计划财务处主管。1984年教育厅增设中小学建筑设计室与计划财务处合署办公。1987年四川成立教育委员会,省教委单设基建处主管全省高、普教基建。1990年基建处又合并到计划财务处,定名为计划基建财务处,下设基建科,普教基本建设由计划基建财务处统一管理。

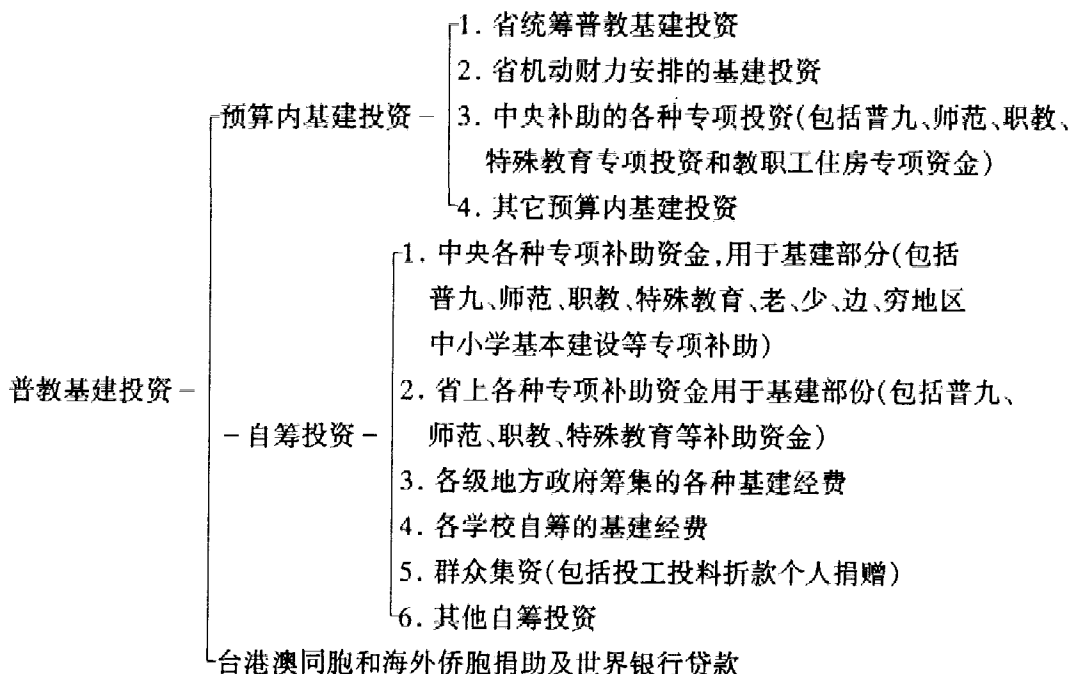
三、基建管理的政策措施

1952年以前四川省的建制尚未恢复,各行署、西康省及重庆市各辖区内的中小学基本建设由各行政公署、西康省、重庆市自行管理。各行政区内基建经费不多,新建项目很少,一般情况是利用原有校舍、祠堂庙宇或者租用民房办学。对于维修破烂校舍主

要是号召师生和发动民众自己动手自力更生解决。1952年建省后,随着国民经济的恢复和发展,中小学基建项目增多,投资加大,对基建管理逐步规范化,形成了比较完整的管理体制。

(一)基建投资的来源

普教基建经费的来源总的有国家预算内资金、地方自筹资金,台、港、澳同胞、海外侨胞捐助和世界银行贷款三个方面。具体来源如下:



(二)普教基建管理体制

普教基本建设自50年代开始,到1966年文化革命前都是实行教育行政部门集中统一管理体制。省教育厅对高中以上学校的新建、扩建、改建工程直接管到项目,从计划任务、定点、设计到工程验收结算一管到底。完中以下中小学基本建设分别由地、市、州或县(市)教育局管理。随着国民经济的发展,中小学日益增多,普教基本建设逐步发展到计划管

理模式。普教基本建设投资纳入地方建设计划,省教育厅只对各地市的普教基本建设项目进行平衡调控。各地、市、州、县(市)普教基建,基本上由各地、市、州、县(市)自行安排。省教育厅对省上和中央安排给普教的基建投资(包括省财政预算内基建投资;省统筹用于普教的基建投资;省机动财力用于普教的基建投资和中央的专项补助)分配给各地、市、州并规定使用方向,由省计委、

省财政厅、省教育厅与省建设银行联合下达。1985年起国家控制基建规模，特许使用地方机动财力和预算外资金安排的普教自筹基本建设费都不纳入国家基本建设规模。1986年《四川省普教基本建设管理暂行办法》又重新规定投资总额在5万元以上的项目，不论资金来源渠道均按基本建设项目管理，除地方统筹投资、中央专项基建补助和带指标安排的自筹投资纳入国家基本建设计划外，其余仍属基建计划规模外的普教基本建设。

在基建管理模式上，1982年教育部对普教基本建设的一些专项补助实行项目管理后，省教育厅随之也对省上投入普教基建的资金实行项目管理。管理程序是每年由各地市州按分配的基建投资报计划项目，省教育厅、省计委、省财政厅根据当年资金情况综合平衡后，由省计委、省财政厅、省教育厅、省建设银行联合将省的基建投资依分配计划按项目下达给各市、地、州。至于各市（地、州）县机动财力安排给普教的基建资金，由各市（地、州）县分级会同有关部门按项目下达。

（三）普教基建审批的程序

1954年，四川省人民政府财政经济委员会在《1954年省基本建设文件审批程序的暂行规程》中规定，教育事业投资数额在中央和西南财委限额以上，应作出计划任务书和初步

设计，报省财委核转大区批准，报中央备案。教育基建投资在20亿（币制改革前10000元相当于现行币1元）元以下，10亿元以上的免做计划任务书，但应作初步设计，由教育厅核转省财委批准。对县（市）级文教事业基建投资项目，省财政经济委员会，省文化教育委员会提出控制数字，由教育厅提出投资分配年度计划报省文委、财委审核后下达到各市（地、州）。各县（市）年度项目确定后，由县（市）编制教育事业基本建设计划简表及说明，报专署批准，再由专署下达到县（市）。

普教基本建设审批程序在七、八十年代有了新的发展，1978年全省教育系统贯彻《国家计委、建委、财政部加强基本建设管理的几个规定》，将基本建设程序归纳为：学校向主管部门报告建设理由，主管部门同意后，由主管部门编制建设项目计划任务书，计划任务书经计委批准列入年度计划后，据此规划定点及按设计文件设计，编制概算，按隶属关系、投资限额、批准权限进行报批。一切获准方可施工。1986年省教育厅发布川教计《四川省普教基本建设管理暂行办法》，规定普教基本建设，应按基本建设程序办事，要在规划、计划、设计、施工和财务等方面加强科学管理。其程序为：（1）作好总体规划。（2）编制计划任务书报计划主管

部门审批。(3) 做好年度计划安排, 由学校按规划的建设年限向教育主管部门申报投资计划, 教育主管部门审核后, 提出安排意见, 由计划主管部门正式下达。(4) 按设计文件搞好设计。(5) 加强施工管理, 指定专人深入现场, 负责对工程质量的检查监督。(6) 严格质量验收及建筑技术资料整理。(7) 健全基建财务管理, 做好概算、预算、决算工作。

1987年, 省教育委员会成立, 全省普教基建贯彻省建委基本建设项目实行开工报告管理办法。基建项目必须具备以下条件经过批准方可开工。(1) 计划任务书。(2) 规划定点文件。(3) 城市学校建设许可证。

(4) 设计文件及设计图。(5) 当年基本建设计划及银行的资金证明。(6) 土地征用证书。(7) 工程承包合同。(8) 水、电、气使用计划审批手续。(9) 施工组织设计。(10) 与质量监督部门签订的质量监督委托协议。

(四) 普教基建设计标准管理

50年代初, 学习苏联对教育和建设的管理, 中小学基建也采用苏联的一些标准进行。60年代自己着手制定标准, 但因文化大革命干扰未果。直至1982年四川省教育厅贯彻教育部编制经国家建委审定的《中等师范学校及城市一般中小学校舍规划面积定额》, 才对校舍建设作了统一规定。其中几个主要生均指标列表于下:

四川中等师范学校及中小学校舍生均面积定额表

表 12-34

(1982年)

单位: m²/生

	小 学	中 学	中等师范	备 注
校园用地	10~11	13~16	40~50	
校舍建筑面积	3.56~3.84	4.6~5.0	17.9~19.1	
教 室	1.04	1.08	1.27	
宿 舍	教师人均 5.0		2.7	
绿化用地	0.5	1.0	2.0	

1986年12月四川省教育厅转发了国家计委颁布的《中小学校建筑设计规范》, 要求自1987年10月1日起

贯彻执行。其中几个主要生均指标列表于下:

四川师范学校及中小学校舍面积定额表

表 12-35

(1987年)

单位:m²/生

	小 学	中 学	中等师范
校园用地	12.6~17.9	24~27	51.1~69.8
教 室	1.1	1.12	1.37
宿 舍		2.7	2.7
运动场	2.3	3.3	3.3
绿化用地	0.5	2	2

在贯彻执行《规范》过程中,四川省教育委员会根据四川的实际情况,1988年7月制订出《四川省县镇、农

村一般中小学校舍规划面积定额(试行)的通知》,其中几个主要生均指标如下:

四川省县镇、农村中小学校舍面积定额表

表 12-36

(1988年)

单位:m²/生

	小 学	中 学	中等师范
校园用地	15~21	24~27	50~53
校舍建筑面积	4.1~4.94	7.92~9.46	27~29
教 室	2.27~2.38	1.92~2.07	3.97~4.23
宿 舍	0.78~1.22	1.99~2.82	2.14~2.64
绿化用地	1.0	2.0	5.0

第二节 中、小学危房改造

清末,民国时期,中小学校舍少数新修多数是祠堂庙宇改作。中华人民共和国成立后,在城市新建、改建了一批校舍,但大量校舍,特别是农村校舍仍未改变旧貌。1963年9月,省计

委、财政厅、教育厅联合对江津、遂宁、乐至三县抽样调查,利用庙宇、祠堂、民房改作校舍的中学占56.94%,小学占90.67%。由于基础差,修缮维护工作跟不上,年久失修状况相当普

遍,危房日趋增多。1981年统计,全省中小学危房面积达700万平方米,占校舍总面积16.9%。有的学校的学生在狭窄、阴暗、潮湿的宿舍里生活。因危房倒塌引起的伤亡事故时有发生。1980年12月,中共中央、国务院发布《关于普及小学教育若干问题的决定》,规定在80年代,全国基本完成普及小学教育的历史任务。据此,中共四川省委、省政府对普及小学教育制定了规划。决定采取增加教育经费,多渠道集资改善办学条件,建设合格稳定的小学教师队伍等措施,以保证完成普及小学教育的历史任务。办学条件要求做到“一无两有”,即“校校无危房,班班有教室,学生人人有课桌凳”。全省中小学危房达700万平方米左右,而且每年还有3%左右(170万平方米左右)的新增危房。因此,排除危房,创造良好的物质条件普及初等教育成为一项十分艰巨而紧迫的任务。省委、省政府于1980年提出了多渠道筹集教育经费,改善办学条件的指导思想,并陆续制定出一系列多渠道筹集资金的政策规定。1983年四川省人民政府《关于通过多种渠道筹集教育经费改善中小学办学条件的试行办法》;1985年四川省人民政府《关于征收农村教育费附加的试行办法》;1986年四川省人民政府《关于贯彻执行国务院〈征收教育费附加暂行规定〉的通知》;1988年四川省人民政府《关

于多渠道筹集资金尽快消除中小学危房的通知》;1988年四川省人民政府《关于调整中小学杂费收费标准的通知》等。这些政策法规的出台,为中小学教育事业,特别是为改造危房,普及小学教育开辟了一条宽阔的走出困境的路子。仅1984年1年,单位、个人就集资2.49亿元。而且由于城乡教育费附加等一部份教育税费的征收是按比例确定的,随着城乡经济的发展,征收的金额也逐年增大,成为普教经费一项稳定而且可靠的来源,也是普教经费的重要补充。

四川省多渠道筹集资金,改善中小学办学条件,改造危房工作是紧密地结合普及小学教育和1985年以后实施九年制义务教育进行的,比较集中地开展了两次大的战役。第一大战役从1981~1987年。这一时期,主要以实现小学一无两有为目标,以原温江地委1982年决定全地区两年筹集教育经费3,000万元改善农村学校办学条件为先导,省教育厅先后在广汉、什邡和开江两次召开集资办学动员会议,在全省范围内掀起了集资办学,改造危房的热潮。经过5年努力,至1987年全省多渠道集资17.8亿元,新建校舍1,790万平方米,维修校舍1,665万平方米,中小学危房面积由1981年的718.74万平方米,占校舍总面积16.9%,下降到1987年的374.6万平方米,占校舍总面积的

6.5%。“黑房子”、“土台子”、“四穿教室”的面貌有了很大改变。1986年5月8日四川省第六届人民代表大会第四次会议通过并发布了《四川省义务教育实施条例》。将全省原来实施的普及小学教育工作纳入了普及九年制义务教育的轨道。办学条件方面的要求在“校校无危房,班班有教室,学生人人有课桌凳”的基础上要求进一步达到校舍和设备配套。1988年5月省委、省政府提出奋战三年基本消除中小学危房的目标,全省范围再一次掀起以消除中小学危房为中心的多渠道集资改善办学条件的热潮。这一战役最突出的特点是各级党委和政府主要负责人亲自过问,亲自抓危房改造,把改造中小学危房纳入各级政府的责任制目标范围。各级政府成立了危房改造领导小组,由党委或政府主要领导担任组长,从有关部门抽调人员组成办公室,负责排危具体工作。对排危项目、资金来源,质量要求和完成时间等分别作出规划和安排,领导抓领导,一级抓一级,一抓到底,形成声势。同时还建立排危责任制,实行评比计分,把排危纳入各领导年度政绩考核之中。为保证排危资金落实,省政府1988年规定:(1)各级政府坚定不移地落实教育经费的“两个增长”,在危房未消除前各级财政安排给中小学的基本建设投资 and 校舍修建补助要以不低于70%的比例用于危房改造。(2)

农村教育费附加中安排改善基础教育设施部份的资金,当前主要用于改造中小学危房。(3)1988年起国家机关、事业单位、厂矿企业(包括中央在川单位)和集体单位凡是固定资产投资用于新建房屋的,按投资造价0.7%的标准交纳中小学危房改造费。(4)从1988年起,全省中小学校办企业事业缴纳的税金由省、地(市、州)政府安排用于中小学危房改造。(5)中小学排危需要向银行贷款的,由政府担保财政贴息。1990年省委、省政府办公厅又联合发文,再次强调农村教育费附加主要用于改善办学条件,并将农村教育费附加征收率提高到上年人均纯收入的1.5%。在排危过程中,省、市、县不少领导带头捐款。綦江县撤销建设政府办公大楼的项目,将100万元建设资金改作排危经费。广汉连山镇党委、政府卖掉小轿车用于改建中学教学楼。德阳市中区八角镇党委、政府一次性投资200万元,建设镇初中。刚刚越过温饱线的酉阳县,“四大班子”的领导干部人均捐献排危款220元,一般干部人均捐献110元。在领导参与和带动下,广大群众或慷慨解囊或投工投料,积极为排除危房贡献力量。射洪县药材专业户李光荣捐款80万元新建一所光荣中学。阿坝县个体商人博干泽让捐款70.94万元修建“阿坝县雪城商贾小学”。厨师出身的美籍华人吴仲良,在美经营餐

馆,并不富裕,他从亲身经历中深感知识的重要,先后六次为乐至县捐款109.27万元(修建中小学、幼儿园76.42万元,教学奖励基金32.85万元)支持家乡发展教育。巫溪县凉风村、羊耳村排危建校需要石砂,两村干部群众家家户户用磨子推,碓窝椿的办法解石成砂,满足了排危建校的需要。经过努力,全省从1984~1990年

多渠道筹集教育经费用于排除危房和改善普通教育办学条件资金超过40亿元。仅1990年除财政拨款外,其它渠道筹集的资金即达9.6亿元,占当年教育经费总数31.3亿元的30%。全省中、小学危房面积降到校舍总面积的0.55%,实现“一无两有”,了却百年忧患,功绩永载千秋。现将1983~1990年危房改造情况列表于下:

表 12-37 危房改造统计 (1983~1990年) 单位:万平方米

年度	普教校舍:其中排除危房				备注
	校舍总面积	当年排除危房面积	年底危房面积	年底危房比重%	
1983	4672.9	138.8	591.83	12.7	
1984	5007.54	227	461.10	9.2	
1985	5274.86	189.5	364.33	6.9	
1986	5456	161	389.7	7.1	
1987	5744	172	374.6	6.5	
1988	5931.90	212	317	5.3	
1989	6161	410	127	2.1	
1990	6412.86	207	35.4	0.55	

注: 1. 当年排除危房面积含当年新增危房。

2. 多渠道筹集资金来源指国家计划安排的基建投资和各种用于危房排除、设备购置等改善办学条件的资金,包括预算内教育事业费中安排的资金和预算外教育事业费(各级政府征收用于教育的税费、社会集资、捐资助学费、学杂费、勤工俭学纯收入、财政贴息贷款改造危房资金及群众投工投料折款,安排的资金。