

地域差異的中國農村基礎教育發展與香港的教育投資援助

容萬城

香港浸會大學教育學系

教育經濟學者們重視教育的經濟價值，在眾多的教育經濟學研究中發現，透過教育過程中產生的增值，可以大大提升個人的生產力。因此，教育所產生的綜合生產力可推動整體經濟發展，亦即「教育與提升生產力之間的關係對經濟發展有直接影響」，而最為明確的證據在教育投資對農村經濟發展中最為顯著 (Dension, 1962; 1964; Lookheed et.al. 1980; Jamison and Lau, 1982; Psacharopoulos and Woodhall, 1985:38-42; Wei et.al. 1999)。鑒於這情況，本文嘗試探討中國農村基礎教育政策在近年的發展，並介紹香港各界人士近年在中國進行的教育投資如何配合中國貧困地區的基礎教育發展。再者，這些教育投資經驗對香港當前的教育改革會帶來一些甚麼啟示呢？本文第一部份介紹中國貧困地區基礎教育的概況及財務安排政策；第二部份介紹香港各界人士過去對中國貧困地區基礎教育的援助。第三部份解釋貧困地區的教育行政及教育經費分配所面對的困難及新政策如何解決問題。最後總結經驗，展望未來中港兩地在教育投資政策上的發展路向。

中國貧困地區基礎教育概況

中國以農立國，農村人口龐大，達 8 億 7 百 39 萬人（中國統計年鑒，2001），佔全國人口的七成多。按中國國家統計局（2001）發表的最新統計資料顯示，學生全部學費只相當於國民生產總值的 2.23%（見表一），而且目前全國大部份的農村基礎教育仍然落後，特別是偏遠省份及山區的情況更為嚴重。中國教育部也承認，中國仍屬於教育欠發達的國家（中國教育部，2002），這情況對整體經濟發展相當不利。

表一：2000 年中國中小學生學費佔國民生產總值表

	小學	初中	高中	總計
在校人數（萬）	13,013	6,256	1,295	20,564
如每年學費（RMB\$1,000）				2,000 億
如每年學費（RMB\$500）				1,000 億
2000 年中國國民生產總值				89,404 億
教育支出佔國民生產總值				2.23%

資料來源：中國國家統計局（2001）

據統計，助學工程「希望工程」實施十幾年來，總共才募集了十幾億元人民幣，這只是杯水車薪而已。如果等待這些貧困地區的經濟發展和貧困人口脫貧，雖然能解決普及教育問題，但這不單是一個漫長的過程，而

且教育的落後又將嚴重影響這些地區的經濟發展和貧困人口的脫貧。Whitty (2002: 113-114) 指出，教育發展的落後對兒童有直接及間接的影響。貧困的學生的身體狀況一般較差，從而影響他們的學習能力，同時造成生活上情緒較為波動。由於他們缺乏學習機會，更缺乏在家中的學習指導，正因如此，使他們產生了對社會環境及事物的冷感和失望，影響了他們正常身心的發展，繼而形成社會上相對地大的弱勢社羣，造成教育落後與經濟貧窮的惡性循環。

很多教育界人士認為，所謂「基本上達到『普及九年義務教育』目標」，仍有甚多不善之處。面對較普遍的失學、輟學現象，就產生了一個問題：為什麼不按照《義務教育法》強制執行呢？答案很簡單：因為貧窮，交不起學費雜費，而貧窮是無罪的（新華社，2002）。

在中國，仍有近七千萬貧困的農民，因為窮而被逼放棄權利和義務，一方面是因為不能忍受貧困的折磨，及面對外界的物質引誘，於是輟學到外地闖蕩，希望能改變現狀；另一方面是因為家長沒有能力支付子女上學所需要的費用，於是提前放棄對孩子的培養（朱德全、王慧萍，2001）。要從根本上解決在貧困人口中推行普及義務教育的問題，教育部認為必須修改《義務教育法》，明確規定政府必須實施免費義務教育。這樣，法律才能保障《義務教育法》的實施。但目前貧困地區教育落後的惡果已經突出顯現，超生、破壞生態、生產力低下，嚴重地限制了這些地區的發展，也拖慢了全國的經濟發展（新華社，2002）。

造成中國農村基礎教育發展地區間差距的原因十分複雜，主要因素包括：

- （一） 地區間經濟發展的不平衡。
- （二） 農民生活困難、居住分散、資訊閉塞是造成教育發展地區差距的直接原因。
- （三） 自然環境是影響教育發展地區間差距的重要客觀因素。
- （四） 傳統生活習慣和文化觀念的影響，如重男輕女和不同宗教信仰的影響。
- （五） 地方的教育政策和教育思想相對落後，學校教學質量低下，效益不高，也是造成教育發展地區差距的現實原因。
- （六） 教育投入不足，辦學條件差，師資隊伍不健全。
- （七） 少數民族語言、文字的教學存在問題（吳德剛，2001；羅華，2001）。

圖一：中國教育發展地區間差距



地區一（9省市）：

北京、天津、上海、廣州、江蘇、浙江、山東、遼寧、吉林。有國家級貧困縣 30 個。

地區二（12省）：

河北、陝西、黑龍江、安徽、福建、江西、河南、湖北、湖南、四川、海南、山西。貧困地區義務教育工程於 1995 年-1997 年展開。

地區三（9省區）：

內蒙古、廣西、貴州、雲南、西藏、甘肅、青海、寧夏、新疆。貧困地區義務教育工程於 1998 年-2000 年實施。

資料來源：中國教育部《國家貧困地區義務教育工程》http://www.moe.edu.cn/gc/yiwu_edu/index.htm

《九年義務教育法》與「小馬拉大車」

自上世紀 50 年代直到 80 年代，中國的義務教育一直實行國家辦學、中央集權、財政單一供給的管理模式。直至 1986 年 4 月 12 日第六屆全國人民代表大會第四次會議通過《中華人民共和國義務教育法》，並於同年七月一日起實施，才用法律形式正式確定了義務教育這新體制。《中華人民共和國義務教育法》從嚴格意義上來說，「義務」的教育是「免費」的教育（中國網，2002）。《義務教育法》明確規定：「公民不分民族、種族、性別、職業、財產狀況、宗教信仰等，依法享有平等的受教育機會」，「國家對接受義務教育者免收學費」。該法規定，「實施義務教育所需事業費和基本建設投資，由國務院和地方各級人民政府負責籌措，予以保證」，同時提出了「地方負責，分級管理，誰辦學誰掏錢」的原則，但當時並未對各級政府的職責作出明確的規定。其實，這種政策是沿襲了自清末民初到 40 年代，中國在鄉村推行教育時以地方自籌資金為原則的傳統，即由地方的祀田、廟產中撥出經費，由政府接受（李健東，1996）。

1989 年，國家對財政體制進行改革，決定在鄉一級建立財政，包括教師工資在內的十幾種支出放在鄉財政，這項改革更強化了「誰辦學誰掏錢」的投資體制。1992 年發佈的《義務教育法實施細則》，進一步把以地方為主負擔教育經費的特徵加以明確。由於中國的教育行政及教育經費的分配，主要是按地域分區自治管理，即「地方負責，社會參與」。《義務教育法》第八條規定：「義務教育事業，在國務院領導下實行地方負責、分級管理」（吳德剛，2001）。不過，以往中國內地的義務教育是出現許多問題，造成了一個扭曲的現象：中央和省級政府掌握了主要財力，但基本擺脫了負擔義務教育經費的責任；縣鄉政府財力薄弱，卻承擔了絕大部分義務教育經費。這種政府間財力與義務教育事權責任的不對稱，是義務教育——特別是農村基礎教育經費短缺的重要原因。許多研究者將這種不對稱狀況稱為「小馬拉大車」和「大馬拉小車」（中國農村研究網，2002）。

中國農村義務教育本來就投入不足，負債發展；農村稅費改革後，面臨投入有減無增，正常運轉困難；義務教育投入體制不合理，鄉村弱肩難以承擔義務教育的重擔；農村義務教育投入責任極待明確等等（見表二），問題皆待解決，而教育扶貧便是改善這些地區的貧窮落後的基本措施。

表二：1994-1998 農村義務教育經費收入來源的變化

年度	總計	財政預算內教育撥款	教育稅費	校辦產業、勤工儉學及社會服務用於教育支出	其他財政性收入	社會捐、集資	學雜費	其他收入
1994	100%	59.1	14.4	3.2	0.3	12.1	8.6	2.3
1996	100%	52.6	15.9	3.1	0.3	16.3	9.0	2.7
1998	100%	57.7	16.1	2.1	3.4	7.9	10.9	1.9

資料來源：中國教育部財務司編《中國教育經費統計年鑒》；周曉紅、孫豔霞（2002）

據中國國務院發展研究中心的調查，中國的義務教育經費 78%由鄉鎮負擔，9%左右由縣財政負擔，省負擔 11%，中央財政負擔不足 2%。而中央和省級政府的教育事業費大部分用於高等教育，對義務教育只承擔補助貧困地區和少數民族地區的責任。因此，經濟收入低的縣份對教育投資的承擔便頗為艱巨，而對於位處偏遠山區的小鄉鎮及小村落而言，教育經費更是少得可憐。有時候，甚至老師的薪金要以「寫白條」的方式經年拖欠，至於校舍、家具，以至一些基本的設施也沒有足夠資源進行修補，更遑論添置新的設施。這些情況不單對學生的學習構成障礙，而且日久失修的校舍對老師和同學的生命構成威脅。因此，在一些赤貧地區，由於當地政府缺乏經費開辦學校，所以無法貫徹中國「九年義務教育法」的政策。有時候，學生為了上學，不得不翻山越嶺的到鄰村的學校上學（胡一帆，2002；郭健如，2003）。所以，這些山區的教育問題是極需要外界伸出援手，幫助解決的。而這問題也牽動了不少海外華人的關注。

香港援助中國各級教育的概況

自 1950 以來，香港各界團體一直支持中國的教育發展，不過都是零散、規模很小，大多數以捐助家鄉的教育發展為主。到 1990 年初，中國青少年發展基金會發起「希望工程」後，引起了香港人對內地貧困地區基礎教育的關注，激發港人對內地貧困地區基礎教育進行投資的熱情。以下是部份香港各界人士及團體近年來對中國內地貧困地區的教育投資（見表三）。

表三：香港各界人士及團體近年來對中國內地貧困地區的教育投資

分類	團體名稱	教育投資（投資範圍）
慈善團體	苗圃行動	由一群香港志願人士在工餘成立於 1992 年，致力促進中國基礎教育，為中國 7 個省份，包括廣東、湖南、四川及雲南等，提供資助金額逾 9,000 萬，在各地捐資興建 420 所學校。近年舉辦「行路上廣州」步行籌款活動。現每年資助逾 26,000 名內地中小學生的書簿雜費，共同資助內地貧困學童繼續學業。
	春蕾計畫	「春蕾計畫」是 1989 年中國兒童少年基金會發起並組織實施的一項救助貧困地區失學女童重返校園的社會公益事業。
	育苗計畫	由政府教育人員職工會及香港資助小學校長職工會聯合發起的「廣東省偏遠地區育苗助學計畫」，自 1993 年至今，共籌得善款逾 1,400 萬港元，成功支持 30 多個縣市共 95 所學校進行維修或重建。

	中國燭光教育基金	捐資興建 33 所學校：廣東省 21 所、貴州省 10 所、湖南省及四川省各 1 所。其中 17 所已建成，有 16 所仍在興建。
	長城教育基金	由一群教育界及工商界人士成立於 1999 年，一) 資助廣東省連南瑤族自治縣龍翔學校學生學雜費專案。二) 資助內蒙古自治區視障兒童專案。三) 「千台電腦寄愛心」活動。四) 與香港教育學院及廣東省連南縣教育局，聯合舉辦「邊遠地區教師素質工程」之「連南縣小學教師繼續教育培訓」，由香港教育學院派出教師培訓連南 250 名小學教師。
	香港培華教育基金	1981 年秋，李兆基、霍英東、鄭裕彤、郭炳湘等到內地參觀後決定回港後成立「培華教育基金」，為祖國培養人才。自成立以來，共資助內地 367 個不同專案，受資助參加培訓人士達 10,433 人，不少人士已成為內地中、高層官員。培訓內容包括經濟與工商管理、旅遊與酒店管理、稅務會計、英語、醫學、室內設計、園林管理、海洋石油企業管理、物業管理、城市規劃、環境保護等多種專業，特別是對各級少數民族幹部和西部地區幹部的培訓。
	香港福建希望工程基金會	由旅港福建籍人士組成，已在國內援建 77 所「希望小學」，分佈在福建、西藏、雲南、貴州、新疆和廣東等 13 個省份。另外又資助了萬餘名貧苦學生的五年學習費、捐出 70 套「希望書庫」及 15 套「三農影庫」現代教學設備予有需要之學校。
	香港元朗東莞同鄉會	在中國廣東大沙洲，新陸，田寮下，梅溪等地興建五所小學，為二千多名學童提供完善的學習。
	雁心會	在湖南、貴州、廣西、雲南及陝西等地區捐資興建學校，共提供 5,000 個學位。
	川彥社	在廣東省連南資助超過 5,000 名學童；在貴州省多個縣市捐資接近 3,000,000 元，重建危房學校。
	愛心力量	在廣西省賀州市、廣東省雲浮市、湖南省及大西北地區興建小學。
	香港中文大學校友會——「小扁擔勵學行動」	「小扁擔勵學行動」由「香港中文大學校友會聯會教育基金會有限公司」屬下的「中國教育發展基金」設立及管理，「中國教育發展基金」成立於 1995 年，由香港中文大學校友發起籌組，並於 1996 年正式開展「小扁擔勵學行動」，旨在扶助國內貧困農村基礎教育發展。主要活動包括主辦勵學團、贈送學校禮物、發放助學金、興建小學等。活動地區包括粵西封開縣，粵北地區包括乳源、連南、韶關等地。
	扶輪會（九龍東）	在雲大棉先生推動下，已在全國各省市捐資興建 100 所小學。
	中國慈善基金	由雲大棉先生創辦，援助廣西百色地區的基礎教育建設。
宗教團體	樂施會中國發展基金	於 1992 年成立，致力在內地推行扶貧救災工作。透過綜合發展的方法，包括提供基本設施、基礎教育、技術培訓、醫療援助及小額貸款等。多年來，投資援助超過 1 億 3 千 2 百萬元。
	救世軍港澳軍區：中國事務部	自 1988 年開始致力在內地推行扶貧救災工作。近年成立「中國兒童助學發展計劃」就是借著經濟援助，讓貧困家庭的孩子不會失去接受教育的機會與權利。該會現與雲南、廣西、廣東、山東、四川、內蒙等的有關單位合作，援助各地貧困家庭的兒童繼續學業。
	香港基督教協進會「五餅二魚教會行動」（盧光輝校長）	過去十年在貴州、雲南、四川、廣西、甘肅、寧夏和內蒙等的貧瘠山區，推動 190 所危校的重建工作，資助近年每年達 40,000 多名失學兒童重返校園。

	香港明愛－中國服務計劃	至 2002 年，在廣東、河北、湖北、陝西、雲南各省共興建了 32 所學校，並提供了 29 項教師培訓計劃。此外向福建、甘肅、貴州、廣東、廣西、河北、湖北、陝西、雲南、山西、四川、青海各省的貧困山區的失學兒童提供共 1,539 項助學金。
	香港寶蓮寺	由 1995 年起致力在內地捐建「希望工程學校」，自完成第一間位於廣東省新興縣的「六祖紀念學校」後的三年間，將捐建學校範圍推廣至貴州、遼寧、黑龍江、湖南、湖北、浙江、江西省等的偏遠山區，為當地村民助建基礎教育學校。到目前止，已啓用或興建中的新校舍總共已助建了 51 間，期望於五年內，捐建校舍達 100 間。
	香港佛教聯合會	成立「贊助希望工程學校」部門。鼎力資助邊荒山區校舍。已開幕的計有紹根希望中學，陳國超、大雄、鄭常智、崔馮常寶、李世明、釋大光紀念希望學校。
個人基金	朱敬文教育基金	於六、七十年代成立助學金，造就了不少香港專才，亦每年幫助 3,000 名江蘇和安徽的大學生完成學業。
	香港杏範教育基金會	於 1982 年創辦，在內地兩市三省（上海市、天津市、湖北省、雲南省、江西省），捐建項目九項。有兩座科技圖書館、一座星期學校、兩座希望小學、若干科研專案、數批書刊資料、設立獎學金等專案。共捐資美元 93 萬元，港幣 85 萬元，人民幣 129 萬元。
	田家炳基金會	於 1982 年創辦，在中國 31 個省、直轄市、自治區均有獨資和襄資捐建項目數百宗。在全國 44 所高校捐資興建教育書院、教學樓、師資培訓中心和體育中心，另捐辦專業學校 7 所、中學 83 所、小學 34 所及幼稚園 5 所。其他專案包括國家教育部「高等師範教育面向 21 世紀教學內容和課程體系改革計畫」、北京市自然博物館「田家炳生物標本館」、南京市中國科學院紫金山天文臺「田家炳天文科學交流中心」及全國鄉村學校圖書室 750 間。資助各院校開展教育科研工作 and 贊助教育機構舉辦大型國際學術研討會；在香港多所大學設立中國學者訪問基金；贊助各地田家炳中學舉辦各類交流考察活動。
	邵逸夫教育基金	自 1985 年起，18 年來累計捐贈達 26 億 2 千多萬元予內地教育事業，用於興建 3,808 座各類教育用途建築物，遍及內地 31 個省、市和自治區。2003 年再捐款 2 億港元，以興建內地西部 300 多所大中小學校。
	李嘉誠基金會	自 1980 年以來，向香港、中國內地及海外的教育、醫療、文化、公益事業作有系統的資助。歷年來，捐款累積達港幣 47 億元，其中約佔 70% 透過李嘉誠基金會統籌資助，其餘 30% 則在李先生推動下由旗下企業集團捐出。
	霍英東教育基金會 霍英東基金會 銘源基金會	霍英東教育基金會於 1986 年成立的，出資一億港元，與教育部合作，旨在鼓勵中國高等院校青年教師脫穎而出和出國留學青年回國內高校任教，每兩年評選一次在教學和科研工作中取得優異成績的 35 周歲以下的青年教師，進行資助和獎勵。霍英東基金會和銘源基金會在粵北等地區捐助興建 40 多間學校，在廣州市興建英東中學，計劃資助粵北山區的優秀學生來學校就讀，為南沙、珠江三角洲和粵北山區培養德智體全面發展的人才。

	鄭裕彤博士	早於 1978 年便捐資 180 萬港元擴建順德華僑中學，並在該校設維修基金，以先父名義設立紀念鄭敬詒獎學金。在八十年代起捐資給家鄉興建新中學及捐資 200 萬元廣州建成大型圖書館。自 1987 年起每年捐 12 萬元給倫敦中學獎助學金。九十年代捐資給廣州中山醫科大學建立鄭裕彤博士國際眼科培訓中心，捐贈 1,000 萬港元給廣州市科技進步基金會，捐贈 2,000 萬港元給中華文化促進會；捐資美國三藩市加州大學設立鄭裕彤博士獎學金；為中國各醫科大學之教研人員提供專科訓練；在香港大學設教研金、在港大醫學院設獎學金給訓練中國醫生作臨床實習；1994 年捐 150 萬元給順德市教育基金；並於 1994 年捐巨資 8,000 萬元人民幣在順德市德勝區興建獨具規模的鄭裕彤中學。
	方樹福堂基金 方潤華基金	撥款資助的學校遍佈國內三十多個省(自治區)市，共資助建校 11 所幼稚園，50 所希望小學，27 所中學，58 所大學內的電腦中心及其他教學樓、圖書館、教學設施等十多所。
	曾憲梓教育基金會	獎勵高等師範院校、教育學院、中等師範學校（包括幼師及教師進修學校）及師範性較強的綜合性大專院校中有成就、有貢獻的優秀教師共 7,028 人，金額達 4,502 萬人民幣。實施「優秀大學生獎學金計畫」，用於獎勵家境貧寒及在高等院校就讀的品學兼優學生，資助 3,500 名學生，捐款金額達 1,260 萬人民幣，包括北京大學、清華大學、北京師範大學、復旦大學、西安交通大學等重點大學共 35 所。
	王錦輝慈善教育基金	在全國各省市捐建中小學 60 多所，成立「貧困師範大學生助學金」用於獎勵家境清貧及在 22 所重點師範大學就讀的品學兼優學生，並在東莞市成立獎學金予品學兼優學生。
	周凱旋基金	自 1996 年以來共撥款 1,500 萬人民幣，在甘肅、雲南、廣西等七個省份的偏遠山區，興建過百所「明天小學」。
	嚴寬祐先生	多年來共捐資 3,000 萬在全國各地興建 80 間中小學，共資助 6,000 多名學生學習。
	何鴻章先生	捐資在寧夏、廣西、雲南、遼寧省等偏遠地區興建 10 多間小學，為改善少數民族女學童的就學機會。
其他	港島區	有超過 300 個團體及以個人名義捐贈 280 所學校遍及全國各地。
	希望工程（香港）	1989 年 10 月，中國青少年發展基金會在內地推出旨在幫助偏遠貧困地區青少年重返校園、完成基礎教育的希望工程，得到海內外許多善心人士的積極回應。據不完全統計，在希望工程中，來自香港的捐款達 5 億元人民幣，這些捐款改變了 23 多萬名失學兒童的命運，興建 1600 多所希望小學。

資料來源：各團體的網頁資料，香港明愛服務計劃，綜合報章報導等。如有遺漏，恕未能盡錄。

整體來說，過去 20 多年來，香港不少熱心人士例如包玉剛先生、王寬誠先生、梁鈺琚先生、伍舜德先生、郭炳湘先生、譚華正先生、王仲銘先生、王惠棋先生等及各界對中國內地的教育捐款達 100 億元，對各級教育，特別是基礎教育的建設起了很重要的推動力，雖然偶爾傳出一些挪用公款、投資失利等負面消息，但經中央紀律檢查委員會查證後，發現多是查無實據的惡意中傷。當然在為數眾多的項目中，不排除有個別的違規行為出現，但一經查證，違規者也難逃法網。可幸，這些事件並沒有打擊港人對中國基礎教育建設的信心，香港各界人士仍繼續捐款及進行教育投資，加快達成「科教興國」、「振興中華民族」的願望。香港各界的捐款雖然解決了部份迫切的問題，但內地的教育管理體制的問題依然存在，主要是中央對農村義務教育財務安排上的政策實施。

《九年義務教育法》發展的轉機

儘管私人投資於農村的教育每年有上升的趨勢，但要有效地解決農村義務教育管理體制的問題，仍需要政府有效的政策制定和推動。至 2002 年，李嵐清副總理（2002）終於提出要確保所有地區農村義務教育都按照「以縣為主」的管理體制運作。調整的關鍵是要實現兩個重大轉變，即把農村義務教育的責任從主要由農民承擔轉到主要由政府承擔，把政府對農村義務教育的責任從以鄉鎮為主轉到以縣為主。縣級政府要承擔發展農村義務教育的主要責任。這正好反映出中央一再表現出要辦好農村義務教育的決心。

農村義務教育管理新體制的實施

中國國務院辦公廳（2002）在 5 月 16 日發出了《關於完善農村義務教育管理體制的通知》，要求各級人民政府確保新的農村義務教育管理體制在這年全面運行。《通知》要求，各省（自治區、直轄市）必須在所屬的所有國家扶貧開發工作重點縣的農村小學和初中實行「一費制」收費辦法，不得以任何藉口推辭或不實行「一費制」。2002 年「一費制」收費標準為每生每學年農村小學 160 元，初中 260 元。收費標準不得提高，各省級人民政府也不得抬出新的農村中小學收費專案。

李嵐清（新華社，2002）進一步強調完善農村義務教育管理體制，重點辦好以下幾項工作：

- （一） 建立穩定有效的農村義務教育經費投入保障機制，做到「三個確保」，即確保按時足額、統一發放教職工工資、確保農村義務教育學校公用經費、確保農村中小學危房改造經費。
- （二） 加大監管力度，建立公示制度、舉報制度和責任追究制度，保障農村義務教育經費落實到位和有效使用。對擠佔、挪用農村中小學教育經費、拖欠農村中小學教職工工資，以及不及時修繕危房造成重大安全事故的，要追究領導和直接管理者的責任。
- （三） 進行稅費改革的地方，要採取有力措施，切實保證農村義務教育經費高於改革前的水平，並努力做到「三個增長」。
- （四） 幫助貧困地區積極發展現代遠端教育和電化教育，享受到優質教育資源，實現義務教育的跨越式發展。
- （五） 加強教育對口支持工作，大力開展經常性的助學活動，資助家庭經濟困難的學生完成學業。

為了解決財政體制問題，中央政府正在採取措施幫助貧困地區發展，總的來說，基本實現義務教育的普及化之後，義務教育的發展就應要走一條均衡發展的路。均衡發展有三個領域：

- （一） 區域之間教育的均衡發展，這要通過各級財政加大對貧困地區的扶持。
- （二） 學校之間的均衡發展，淡化等級標準和等級評估。各級政府及其教育行政部門在區域內要採取措施，擴大優質資源的發展，要通過佈局結構調整，改造或取消一些薄弱學校，在辦學條件的評估上，提倡合格評估，採取各種方式來推進教育的均衡發展。
- （三） 不同群體之間受教育的公平機會。通過加大助學力度，各種免費的政策，幫助一些弱勢群體能夠接受教育。特別是現在採取了推進教育的資訊化，要通過現代遠端教育，使貧困地區的孩子也能跟城市的孩子一樣，接受高水準、高質量的教育。

當然，均衡發展是一個逐步推進的過程，不可能一蹴而就，中國這麼大，發展這麼不一致，東西部的教育經費差別有時候達十倍以上。由於財政體制出現問題，中央政府正採取措施幫助貧困地區發展。為了解決問題，中國教育部成立了「國家貧困地區義務教育工程」。這是立國以來中央投入資金最多、規模最大的教育工程。「義教工程」由教育部和財政部共同組織，從 1996 年開始實施，第一期到 2000 年，中央共增設 39 億元專款，加上地方投入資金共達 125 億元，範圍涉及 852 個貧困縣。二期「義教工程」所涉及的 522 個專案縣，是 2000 年年底全中國尚未「普九」的所有的貧困縣（山西晚報，2002）。而逐步的推進發展基礎教育是中國義務教育發展的一個戰略性措施。以下是概括地介紹幾個按《關於完善農村義務教育管理體制的通知》而進行改革的省份。

貴州省

貴州省是一個多民族的偏遠內陸省份，全省 86 個縣中有 46 個國家級貧困縣，其中人均年收入在 300 元以下的縣有 11 個，全省 70% 以上的縣財政入不敷出（羅華，2001）。由於歷史、自然、地理等原因，教育基礎薄弱，經濟發展滯後，自我發展能力差。由 2002 年 8 月開始，貴州在 50 個國家扶貧開發重點縣試行義務教育「一費制」。若有縣需要提高「一費制」的標準，必須經地（州、市）級教育、物價、財政部門審核，提出意見報省教育、物價、財政部門批准。對貧困家庭的學生，應實行減免收費制度。除按規定標準收費外，不得再向學生收取任何費用。違反規定者，需受各級教育、物價、財政部門要嚴肅查處（貴州都市報，2002）。此外，在資金的管理上，切實做到專戶儲存、專款專用，嚴禁挪用，努力提高資金使用效益。在土建專案安排上，堅持專案學校立項審批制度和招投標制度，增強「工程」的透明度；堅持「工程」專案學校法人制和監理人制，增強有關人員的責任感；強調專案學校配套設施建設和儀器設備、圖書的配備以及校長和教師培訓，硬體與軟體並重，建設與管理並重。

新疆——烏什縣

新疆烏什縣是國家級貧困縣，少數民族人口佔總人口的 97.5%，經濟基礎薄弱，財力有限。1996 年，被列為「國家貧困地區義務教育工程」試點縣，從而建立起了縣、鄉、專案學校三級目標管理體制。為了落實配套資金，縣委書記親自出面幫助貸款 100 萬元，縣長也從極度緊張的財政收入中安排了 30 萬元，並實施了鄉村教育公積金制度，每個村拿出 5000 元，全縣 108 個村共籌措資金 54 萬元。但關鍵是老百姓的支持，認為「建學校是咱老百姓自己的事」。每當建校工程遇到困難時，村民紛紛伸出援手，可見百姓都珍視工程質量，以發揮資金效益，全縣積極為各專案學校制定出標準的施工圖集、品質管制標準圖，印發專案上建工程施工現場監理手冊，確定了定點包乾幹部人員等。工程從選料、用料、用量到技術質量都採取層層把關；從地基、砌磚到封頂，每道工序都有嚴格的規範檢查，並實行了施工許可證制度。對檢查發現有質量問題的工程，堅決推倒重蓋。經過兩年的努力，全縣 62 所專案學校全部建成，全縣適齡兒童入學率由實施工程前 90% 提高到 99.8%（新疆日報，2002）。

西藏

自 1998 年，西藏開始實施「國家貧困地區義務教育工程」，擴建和新建了 70 個縣的 196 所中小學校，實現「普六」的縣從 11 個增加到 44 個，人口覆蓋率從 22% 增加到 62.84%；實現「普九」的縣從零增加到 5 個，人口覆蓋率達到 10.27%，有力地促進了西藏普及義務教育工作。西藏從去年開始實施第二期「義務教育工程」，中央將在 5 年內累計投入 1.7 億元，自治區配套 8,500 萬元，中小學危房改造工程中央投入 5,500 萬元，計劃建設專

案 116 個。目前已動工的中小學專案有 55 個，整個工程進展順利。

未來展望

回顧五十多年來，中國的農村基礎教育長期受到資源缺乏的影響，再加上文化大革命時期的破壞，進展不大。到 1986 年才開始實施《義務教育法》，但由於地區間經濟發展的不平衡及自然環境的影響而造成的教育發展地區差距，所以推行時會困難重重。再加上在實施過程中，教育行政及教育經費的分配，是按地域分區自治管理，便產生了許多問題。由於教育事權責任的不對稱，產生了農村基礎教育經費短缺的現象。幸好在香港及海外人士的捐助下，不少部份的偏遠地區得到了援助，但問題仍未能全面解決。

在 2002 年 11 月舉行的中共十六大報告在論述全面建設小康社會目標中提出了教育的發展目標：「形成比較完善的現代國民教育體系」，「人民享有接受良好教育的機會，基本普及高中階段教育，消除文盲。形成全民學習、終身學習的學習型社會，促進人的全面發展。」報告還提出「造就數以億計的高素質勞動者、數以千萬計的專門人才和一大批拔尖創新人才。」教育部部長陳至立（2002）指出「力爭實現國內生產總值到 2020 年比 2000 年翻兩番的目標，需要強有力的人才和智力支持」。但正如十六大報告所指出的那樣，當前中國生產力和科技、教育還比較落後，人力資源面臨著嚴峻挑戰。她認為，挑戰來自三個方面：一是國民科學文化素質偏低。中國人均受教育年限約為 8 年，而世界許多國家人均受教育年限都超過了 10 年。中國高等教育毛入學率為 14% 左右，低於世界平均水平；二是中國勞動力知識結構重心偏低。2000 年，中國就業人口中具有高中及以上學歷的比例為 18%，具有大專及以上學歷的比例僅為 5%，與發達國家差距較大；三是中國人才狀況不適應國際競爭和產業結構調整的要求。根據產業結構調整的要求，新增勞動力受教育程度應達到高中以上水平。但目前中國高中階段毛入學率僅為 42%，高新技術及高級經營管理人才、高素質的技術工人都不能滿足需求。

過去十年，中國的經濟改革，促使經濟發展有大幅度的增長，中央政府也意識到農村基礎教育問題不獲解決，對長遠經濟發展不利。所以 2002 年公佈的新政策規定，所有地區農村義務教育都按照「以縣為主」的管理體制運行，加上中央政府大量撥款成立「國家貧困地區義務教育工程」，從而扭轉並加大了農村義務教育的投資，這點是合乎了「人力資本理論」所珍視的「以人為本」原則，實是明智。按中國教育報（2002/12）報導「在 2002 年 12 月，第九屆全國人大常委會第 31 次會議上，全國人大教科文衛委員會表示，將會同國務院有關部門進一步開展對教育經費投入的立法研究，同時建議將義務教育法的修改儘快列入全國人大常委會立法規劃」。

事實上，世界各經濟強國的教育發展歷程，都是由發展基礎教育開始，從而建立堅穩的基石，使各級教育得以穩步發展，對全民經濟、文化、民族素質乃至整體社會作出貢獻（OECD, 2001）。從中國農村的經驗裏看到，華人社會重視教育，不論環境是窮困，為人父母的多明白教育的重要性。而中國政府正是受「再苦也不能苦孩子，再窮也不能窮教育」的教育投資理念影響，進行大規模的教育改革。反觀香港特區政府在嚴重財政赤字的影響下，應否對教育投資有所保留呢？今後，無論是政府或是社會各界人士對中國的農村基礎教育或香港特區政府的教育的繼續投資，實是至善之道。

參考書目

- Denson, E.F. (1962). *Accounting for United States Economic Growth, 1929 - 1969*. Washington: Brookings Institution.
- Denson, E.F. (1964). 'Measuring the contribution of education (and the Residual) to economic growth'. In *Organisation for Economic Co-operation and Development*, 13-55.
- Jamison, D. and Lau, L. (1982). *Farmer Education and Farm Efficiency*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lockheed, M. et. al. (1980). 'Farmer education and farm efficiency: a survey'. In King, T. (ed.), *On Education and Income*. World Bank Staff Working Paper, No. 402, Washington: World Bank.
- OECD (2001). *The Well-being of Nations: the role of human and social capital*. Paris: OECD.
- Psacharopoulos, G. & Woodhall, M. (1985). *Education for Development: An Analysis of Investment Choice*. Washington: World Bank.
- Wei, X., et. al. (1999). 'Education and Earnings in Rural China'. *Education Economics*, 7 (2) 167-187.
- Whitty, G. (2002). *Making Sense of Education Policy*. London: Paul Chapman Publishing.
- <http://www.china.com.cn/chinese/2002/Apr/138813.htm>
- <http://www.chinanews.com.cn/2002-09-05/26/219111.html>
- 山西晚報 (2002)。《「國家貧困地區義務教育工程」》，5月14日。
- 中國青年報 (2002)。《國家貧困地區義務教育工程在西藏「開花結果」》，9月3日。
- <http://www.china.com.cn/chinese/EDU-c/176371.htm>
- 中國青年報 (2002)。《確保「一個也不能少」寧波分步實施免費義務教育》，7月22日。
- 中國教育報 (2002)。《全國人大加快教育經費投入立法研究》，12月26日。
- 中國新聞網 (2002)。《教育部糾風辦：農村義務教育收費不准自製標準》，9月5日。
- 中國農村研究網 (2002)。《農村義務教育經費怎樣不斷流》。<http://www.ccrs.org.cn/big/ncywjyjfzn.htm>
- 中國農網 (2002)。《國務院：確保新農村義務教育管理體制今年全面運行》，5月17日。
- <http://www.aweb.com.cn/2002/5/17/200251783822.htm>
- 中國網 (2002)。《楊春時委員：義務教育應是免費教育》，3月16日。
- <http://www.china.com.cn/chinese/lianghui/119920.htm>
- 中華人民共和國國家統計局 (2001)。《中國教育及財政統計》。中國：北京。
- 中華人民共和國國家統計局 (2001)。《中國統計年鑒》。北京：中國統計出版社。
- 中華人民共和國國務院辦公廳 (2002)。《關於完善農村義務教育管理體制的通知》。中國：北京。
- 中華人民共和國教育部 (2002)。《國家貧困地區義務教育工程》。中國：北京。
- 中華校園網 (2002)。《教育部部長助理：義務教育本質要求必須堅持》。
- <http://www.54youth.com.cn/gb/paper113/43/class011300002/hwz205155.htm>
- 朱德全、王慧萍 (2001)。〈農村基礎教育問題初探〉《西南教育論叢 (雙月刊)》，(3) 頁 60-69。
- 江南時報 (2002)。《義務教育該免費了》，7月24日。<http://www.china.com.cn/chinese/177754.htm>
- 吳德剛 (2001)。《西部教育：九年義務教育問題》。北京：中共中央黨校出版社。
- 李健東 (1996)。《政府、地方社區與鄉村教師——靖遠縣及 23 縣比較研究》，北京大學社會學人類學所博士論文。
- 周曉紅、孫豔霞 (2002)。〈論重建我國農村義務教育投資新體制——我國農村義務教育投資困境與出路〉《東北師範大學學報》(2)，頁 106-113。

胡一帆（2002）。《農村義務教育難解之結》載於《中國鄉村》，6月27日。

http://www.china-village.org/bbs/showtopic.asp?TOPIC_ID=119&Forum_ID=6

陳至立（2002）。《教育部部長陳至立解讀中國教育發展目標》，12月18日，新華網。

貴州都市報（2002）。《貴州在50個縣試行義務教育「一費制」》，8月28日。

新華社（2002）。《李嵐清：調整和完善農村義務教育管理體制》，4月27日。

新疆日報（2002）。《眾志成城增新曲——新疆烏什縣實施「國家貧困地區義務教育工程」紀實》，8月1日。

農村之窗（2002）。《農村義務教育縣級人民政府「唱主角」》。<http://www.gdlcnc.com/nongjiaoxzfzj.htm>

羅華（2001）。〈西南貧困地區農村基礎教育現狀分析與改革構想〉《西南教育論叢（雙月刊）》，（1）頁40-46。