

抗战时期陕甘宁边区小学教育经费研究

尚 微

内容提要 抗日战争时期陕甘宁边区政府在极其艰苦的农村、战争环境里,创办了为数众多的小学,陕甘宁边区各级政府依靠拨款、设立教款筹募资金、设立教育基金等多种形式,为小学教育提供了经费。本文力图依靠陕西省档案馆保存的陕甘宁边区教育厅的资料,再现当时小学教育经费的使用和筹募情况。

关键词 教育经费 陕甘宁边区 义务教育

陕甘宁边区国民教育创办的客观环境是在农村的环境里,办学条件是极其艰苦的。如1938年延长县许多小学在没有黑板的情况下,利用石板代替黑板上课,据1938年10月《延长县9月份教育工作报告》“设备上都差不多了,大部份都有黑板,有十余个学校未有黑板,大半都是拿石板来代替的,还有些学校黑板破烂,准备重新做。至于桌椅、教室、操场都有了。校牌有部份的挂起来了,大约在十月份即可全部挂起”。^①此后几年里,延长县的小学设备均不能满足实际需要。如1940年下半年,延长县多处学校的桌凳缺少,只有八九处学校的桌凳还够用,据1941年2月《延长县1940年下半年教育工作总结》指出:“二区安沟有学生三十多名,而只有桌八张,凳六条。”^②据1941年8月《延长县1941年上半年教育工作报告》,1941年上半年延长县“桌凳、教室、黑板凳稍微够用的有十五处,但离完全的够用还远”。^③尽管环境如此艰苦,但是,陕甘宁边区并没有放弃发展国民教育,小学教育仍然是免费的义务教育,那么,边区小学教育经费是如何解决的?

一 小学义务教育政策

陕甘宁边区小学是义务教育,免收学生学费,1937年4月29日《新中华报》公布的《关于群众的文化教育建设草案》中就规定小学一律免收学费:“小学校免收学费书籍费,中等以上的学校免收学膳等费,使学生不致因生活问题妨碍学习,同时使已在社会服务的人员得以暂时抛弃谋生职业,学习更高的学问。”^④但这时还没有正式的文件规定小学教育为义务教育,只是强调普及教育。1939年,教育厅的相关文件开始强调初级小学为“义务教育”。如1939年8月通过的《陕甘宁边区

① 《延长县9月份教育工作报告》,1938年10月6日,陕西省档案馆藏,全宗10,案卷33。

② 《延长县1940年下半年教育工作总结》,1941年2月8日,陕西省档案馆藏,全宗10,案卷35。

③ 《延长县1941年上半年教育工作报告》,1941年8月20日,陕西省档案馆藏,全宗10,案卷36。

④ 《关于群众的文化教育建设草案》,《新中华报》1937年4月29日。

小学规程》规定：“小学一律不收学费。小学不得向学生征收杂费。小学不得随意向儿童募捐。”^① 陕甘宁边区所强调的义务教育，是指学校的开办费和教师的津贴由边区财政厅和各地区提供，学生的学费、书籍费免除，而学生的口粮是由家长提供的。1941年教育厅颁布的《陕甘宁边区小学规程》规定：“小学一律不收学费和杂费，学习用课本由学校免费发给；小学生所用纸、笔、文具等学习用品及衣被、伙食概由学生自备。”^② 1940年12月，边区政府及教育厅联合颁布了《陕甘宁边区实施义务教育暂行办法》，明确规定要在陕甘宁边区逐步普及义务教育，并规定“义务教育年限暂定为初级小学三年”。^③ 具备下面两个条件的县，实施义务教育：1 三分之二以上学龄儿童的家庭经济能力能供给子女入学；2 当地能筹措实施义务教育后所需之教育经费二分之一以上。并且规定六年内逐步推行义务教育，1940年12月16日，边区政府教育厅发布指令，在延安、延长、延川、固临4县首先试行义务教育。^④ 当时所说的义务教育与我们现在所说的义务教育概念相同，既包括政府对学生的免费义务，又包括学生必须上学的义务。

二 小学教育经费支出状况

尽管边区政府十分穷困，经费有限，但是仍然对于教育事业非常重视，教育经费占了政府经费支出的第三位。^⑤ 边区教育经费的支出分两种情况，一种是教育经常费，包括办公费、津贴费、伙食费、制服费、书报费；一种是临时费，包括修理桌椅、路费、联欢等临时支出的费用。但由于边区本身并不富裕，因此陕甘宁边区小学一般小学教育经费也不多，设备极其简陋，有些学校没有桌椅，没有黑板。随着抗日战争发展和陕甘宁边区经济条件的改善，边区小学经费逐年提高。1937年的时候一般小学办公经费每月只有6角到1元5角，教员每月津贴只有1元整。^⑥ 1938年，每所小学的办公费每月只有5元几角钱。这5元几角钱是这样分配的，教师粮食费2元，菜钱1元2角，津贴费1元5角，学校办公费只有每月3角到9角（依人数多寡决定）。^⑦

1939年小学的教育经费支出状况如表1表2

表1 1939年小学教育经常费支出表：^⑧

	办公费	津贴费	伙食费	制服费	书报费
完小	学生数在50名以下者，每月5元，50以上者，每增加10名增加1元。	校长、教职员每人每月1元5角，杂务人员每人每月1元。	照当地政府机关一般规定	照政府工作人员一般规定，每年2套。	每月1元

① 《陕甘宁边区小学规程》1939年8月15日，陕西省档案馆藏，全宗10案卷2。陕西师范大学教育研究所编《陕甘宁边区教育资料》（小学教育部分）上，西安教育科学出版社1981年版，第63页。

② 《陕甘宁边区小学规程》《抗日根据地政策条例汇集》陕甘宁之部下，边区政府办公厅编印，1942年，第695页；陕西省档案馆藏，全宗10案卷2陕西师范大学教育研究所编《陕甘宁边区教育资料》（小学教育部分）上，第106页。

③ 《陕甘宁边区实施义务教育暂行办法》，《陕甘宁边区教育资料》（小学教育部分）上，第81页。

④ 陕西省档案馆、陕西省社会科学院编《陕甘宁边区政府文件选编》（内部发行），第2辑，1987年7月第1版，第526页。

⑤ 《一年来边区的国防教育》中央教育科学研究所编，《老解放区教育资料》，教育科学出版社，1986年9月版，第137页。

⑥ 同上书第137页。

⑦ 《边区的文化教育状况》1938年8月，陕西省档案馆藏，全宗10案卷183

⑧ 《陕甘宁边区各县教育经费支出暂行标准》，1939年8月15日，陕西省档案馆藏，全宗10案卷2

	办公费	津贴费	伙食费	制服费	书报费
模小	学生数在 25 名以下者, 每月 2 元, 在 25 名以上者, 每增 10 人增加 5 角。	教职员每月每人 1 元 5 角	照当地政府机关一般规定	每年 2 套	每月 5 角
普通初小	学生数在 30 名以上者, 每月 1 元 5 角, 50 名以上者, 每月 2 元	教职员每人每月 1 元 5 角	照当地政府机关一般规定	每年 2 套	每月 3 角

表 2 1939 年边区小学临时费支出表: ①

	开办费	修理设备添置费	联欢费	奖励费 (运动会, 检阅会与各种竞赛)
完全小学	20 元	每学期 5 元	每学期 5 元	每学期 5 元
模范小学		每学期 5 元	每学期 2 元	
普通初小	每 10 个学校, 设备修理与联欢费合在一起 10 元			

但是, 由于陕甘宁边区各县的经济状况相差较大, 各县具体执行教育厅的政策的时候, 还有所不同。如神府是边区特别穷苦的地区, 又连年遭受自然灾害, 1940 年下学期和 1941 年上学期, 神府县的教育经费全部由县三科^②发给, 而没有依靠地方自筹, “一切办公用品、纸墨、笔全由三科酌量发来, 另外每月四元杂支费洋, 教职员伙食粮费等统由三科发来”。^③

1942 年, 由于物价上涨, 边区小学教育经费略有增加, 见表 3

表 3^④

项 目	完全小学	中心小学	初级小学
办公费	每班每月 15—20 元	30 人以下, 每月 5 元 30 人以上, 每 10 人增加 5 元	每校每月 5—10 元 (实物)
书报费	每班每月 4 元	每校每月 10 元	每校每月 6 元 (统一订阅)
津贴费	校长每月 5 元, 教员每月 4 元, 杂务人员每月 2 元, 每年另发棉、夹鞋各 1 双, 毛巾 2 条, 或折价发钱	校长每月 4 元, 教员每月 3 元, 实物供给同完小	每月每人 3 元 (实物供给同完小)
伙食费	每人每天 5—6 角	每人每天 3—5 角	每人每天 3—5 角

① 《陕甘宁边区各县教育经费支出暂行标准》, 1939 年 8 月 15 日, 陕西省档案馆藏, 全宗 10 案卷 2。

② 三科: 据 1942 年《陕甘宁边区五年教育工作概述》(全宗 10, 陕西省档案馆藏) 中阐述, 教育厅直属小学校由教育厅直接领导, 各县小学由各县政府第三科领导, 师范学校附属小学由各师范学校领导。边区政府教育厅下设秘书室、第一科、第二科、第三科、督学室和编审室, 其中第二科负责干部教育和在职干部教育, 而第二科负责小学和社会教育。各分区专员公署和县县也同时下设主管教育的第三科, 他们分别向教育厅汇报工作。

③ 《神府完小 1941 年上学期工作总结报告》, 陕西省档案馆藏, 全宗 10, 案卷 246。

④ 《陕甘宁边区各县教育经费开支暂行标准》, 陕西师范大学教育研究所编《陕甘宁边区教育资料》(教育方针政策部分) 上, 西安教育科学出版社 1981 年版, 第 287 页。

项 目	完全小学	中心小学	初级小学
制服费	每人每年发棉、单、衬衣各 1 套	每人每年发棉、单、衬衣各 1 套	每人每年发棉、单、衬衣各 1 套
修理设备费	依据需要保持最低限度开支	政府补助 40%，其他群众自筹	由群众自行解决
生产、卫生、保育费	按一般规定		
粮食费	依据家庭状况发 1—2 人粮食	根据家庭状况除本人粮食外，酌增加 1 人	同中心小学

1943 年全年的教育经费共花费 66115000 元，各地区、各县的教育经费支出不等。绥德分区教育经费共支出 6 952382 元，占该分区各县全部经费开支（61739143 元）的 11% 强，而清涧县，教育经费支出 663156 元，占该县全部经费开支（4291561 元）的 15.4%。这些费用，不包括政府支出的公务员、教职员、学生的粮食。^① 1943 年开始，各县教育经费归县政府统筹统办。1943 年下半年各地区、各县小学教育经费支出情况略有不同，如吴堡，见表 4

表 4^②

	纸	笔	墨	灯油	炭	洋火
完小	120 张	10 支	8 两	24 斤	7200 斤	1 包
中小	150 张	4 支	4 两	9 斤	2400 斤	5 盒
普小	120 张	2 支	4 两	6 斤	1800 斤	3 盒

关中分区：完小每人每月麦 2 斗，中小每人每月麦 1 斗，普小每人每月麦 5 升。

曲子县：完小每校每月 400 元，中小每校每月 100 元，普小每校每月 50 元。^③

边区教育经费的审批也是有原则的，凡是学校必须的费用经过审批能够得到批准，一些娱乐费用，往往需要各县、各学校自行解决。如定边县完小 1939 年上半年，就靠多方募捐与帮助得到了一个篮球。1939 年 4 月《定边县三四月学校报告》指出：“过去只有排球铁环绕（跷）板等，学生经常要求添篮球。所以我们在四月四日儿童节发动各机关慰劳儿童，共得大洋二十余元。买花生糖果等食品费洋十余元，和去年冬烤火费剩洋（因教室太冻政府允许学生募捐的），做了一付篮球牌（架），买了些绳，打了一个铁环，又把政府一颗篮球暂借他们。过去只有二三十本，又向私人中捐到十余本，借了十余本，共有六十余本。报纸有政府送新中华报二份，解放报有教员订一份，边区教师二份，现在成立了学生阅报室（图书馆）。”^④

边区的民族小学学生的一切费用由政府供给。如定边县政府于 1942 年 4 月开办了一所伊斯兰小学，“学生之一切费用概由政府负责发给，现在经政府第三科协同回民杨阿訇共同负责合办，该校已于三月间开学，现在共有男女学生十七人，除阿文外，其他课程与一般小学相同，颇得当地回

① 《陕甘宁边区国民教育概况》陕西省档案馆藏，全宗 10，案卷 183。

② 《陕甘宁边区国民教育概况》陕西省档案馆藏，全宗 10，案卷 183。

③ 《陕甘宁边区国民教育概况》陕西省档案馆藏，全宗 10，案卷 183。

④ 《定边县三四月学校报告》1939 年 4 月 30 日，陕西省档案馆藏，全宗 10 案卷 274。

民之赞助”。^①

从教育经费的使用上,可以看出陕甘宁边区的教育经费是极其节省的,陕甘宁边区办学条件虽然十分艰苦,但仍然照顾到各方面的利益,并将学校办的有声有色,确实是了不起的举措。

三 教育经费来源

陕甘宁边区教育经费的来源,主要是靠两种方式:一是从边区政府给各学校的教产公产中获得的,一是从群众中劝募的。

边区政府为筹措教育经费,曾经颁布了两个办法。第一个是1939年8月颁布的《陕甘宁边区各县教育经费筹措暂行办法》规定:1 各县教产公产之收益,教产公产指土地、房屋、森林、营业、牲畜等。这部分是如何得来的呢?各县原由各县县政府所管有的公田拨归教产;尚未分配之荒地或熟地全部或部份拨归教产;原属神庙产人民自愿拨归教产;一姓或数姓所有之社坟地在一姓或数姓同意下划归学田;各县教育基金(指现金)之常年花利收益。2 所没收之买卖婚姻款,经县政府判决没收之赌博款或罚金以及经县政府判决之缠足罚金,均全部作为教育经费之收入。3 学校自行生产之收益。4 如果前几项教育经费不敷之处,在自愿原则下,得向人民劝募。但劝募教育经费每年只能有一次。^②

1942年,边区政府教育厅又颁布了《陕甘宁边区各县教育经费暂行条例》各县教育经费的来源主要有列各项:“一、各县旧有之收益。二、各县政府第二科所经营之一切土地、房屋、森林、牲畜、矿产等公产自民国三十一年起全部拨作教育资产,其收益作为教育经费。三、各县寺庙、祠会之土地、房屋、牲畜、树木、现金等,除已拨作当校(原文如此)校产者外,经调查属实提请县参议会讨论拨一部或全部作教育经费。四、各县每年所运公益除完成边区财政所规定数额外,其超过数额所得之盈利,全部拨作地方教育经费。”^③并且强调各县属于教育经费之资产,县政府应切实负责保障不被侵占,对教育经费之开支,应负责保证不被拖欠或亏短。

这两个条例的区别在于1942年的条例取消了前一条例“所没收之买卖婚姻款,经县政府判决没收之赌博款或罚金以及县政府判决之缠足罚金,均全部作为教育经费之收入”一项和学校自行生产之收益一项。之所以边区教育厅将学校自行生产之收益一项去掉,是由于一些学校的生产任务过多,教学计划难以完成,教育厅不再强调学生必须参加生产,尤其是初小学生,不鼓励参加生产。

据1942年1月5日的《解放日报》报道:“关于教育经费,直属学校、团体、机关经费,仍由教厅统筹统支,各县教育经费以自足自给为原则。”^④具体各县筹措教育经费过程中,通过教产公产收入作教育经费,还是从群众中劝募,就要视各县具体情况而定,有的是从教产、公产中获得或从政府的地方税收中附加,如1942年11月国民教育经费通过两部分获得,“一部分为整理各县公产教产所得,另一部分在地方税收中拨付或附加,如绥德将斗佣全部拨作教费,而延安、定边等县则在斗佣蓝佣上附加五厘,牲畜买卖手续费上附加一分等办法解决之。再有不足,则由人民自动捐助”。^⑤还有一些县,没有教产、公产之收益,只能从群众中劝募。如1941年延长县由于没有教产、公产之教育经费收益,因此教育经费多数是从群众中劝募而来,由延长县政府统一筹募。延长县共有10个区,由于各区小学数

① 《边区简讯》,《解放日报》,1942年4月25日。

② 《陕甘宁边区各县教育经费筹措暂行办法》1939年8月15日,陕西省档案馆藏,全宗10,案卷2。

③ 《陕甘宁边区各县教育经费暂行条例》,陕西省档案馆藏,全宗2,案卷1351。

④ 《本年教育中心工作》,《解放日报》1942年1月5日。

⑤ 《陕甘宁边区五年来教育工作概述》,1942年11月,陕西省档案馆藏,全宗10,案卷13。斗佣:是代买卖粮食者过斗而征收的手续费,一般征收1%到2%。蓝佣:应为染布所交纳的费用。

量不一致,各区的富裕程度也不同,因此教育经费如果以区为单位筹募的话,就有多少之分。因此,延长县政府为了平衡教育经费在各区的分配,以县为单位统一筹募,由县里在各区之间再进行协调。^①筹募及使用情况见表 5

表 5 延长县 1941 年 1 月至 1942 年 2 月之间的教育经费劝募与使用情况:^②

日 期			1941 年 1 月至 6 月止	1941 年 7 月至 1942 年 2 月止	合 计	注 明
收 入 数	经 费	劝 募	2090482元	33539	2124021	向群众劝募的。
		其 他		218359	218359	出卖课本之收入与完小营业收入
		小 计	2090482	251898	2342380	
	劝募粮食			30000石	30000石	是向群众劝募的。
支 出 数	经 费		863220	968820	1832144	
	粮 食			3390石	3390石	
结 存			经 费	510236元	粮 食	26610石
备 考			结存的经费与粮食由教管委会保管着。			

另外各县为了保证困难时期度过经费难关,普遍设立了教育基金,教育基金不得随便动用,只能将基金所收益的花利作为教育经费。如 1939 年的《边区教育的工作方针与计划》规定建立各县教育基金,“使达到各县都有相当数量的基金,在和平时能增益教育经费,帮助教育的发展,在交通阻绝时或政府经费困难时,能独立解决本县的经费问题”。^③

1942 年之前,教育经费由各县政府第二科负责保管,第三科支配,教育经费管理委员会审核,教育厅批准。1941 年,各地陆续成立了专门的教育经费保管委员会,专门负责劝募及教育经费的审核工作。如延长县 1941 年教育经费归二科管理,“管理委员会没有起什么作用,只有县第二科起了保管经费大的作用”。^④ 1942 年,才转由教育经费保管委员会管理,保证教育经费能够专款专用。教育经费保管(管理)委员会由 5 人组成,一般是由该县县长,第二科科长,第三科科长,县委宣传部长及群众团体代表共同组成,县长为主任,第三科科长为副主任。

建立教育经费保管委员会的目的就是达到教育经费能够切实归教育部门使用,因为 1942 年之前,各种教育经费没有计划,不固定,没有任何制度,管理不严格,一些县的教育经费有时被挪做他用。如 1941 年,延长县教育经费曾经被其他部门借去使用,“在区收集起一部分还尚未交县的中间,他们往往暂借为营业临时金(时间很短,多区都有),只有三区曾一次用了八百元达一月之久,三科知晓多次向其讨索才交来”。^⑤

有时教育经费由于边区经费紧张,往往不能按时到位,教育厅的批文要等下面各县三科呈上经费粮食审批报表后,才能发下,而教育厅又往往不能及时批复。如 1941 年 8 月 20 日延长县上报给

① 《延长县 1941 年上半年教育工作报告》,1941 年 8 月 20 日,陕西省档案馆藏,全宗 10 案卷 36

② 《延长县政府呈送两年来的教育工作报告》,1942 年 5 月 25 日,陕西省档案馆藏,全宗,案卷 39。

③ 陕西师范大学教育研究所编《陕甘宁边区教育资料》(教育方针部分)上册,西安教育科学出版社 1981 年版,第 49—50 页。

④ 《延长县 1941 年上半年教育工作报告》,1941 年 8 月 20 日,陕西省档案馆藏,全宗 10 案卷 36

⑤ 《延长县 1941 年上半年教育工作报告》,1941 年 8 月 20 日,陕西省档案馆藏,全宗 10 案卷 36

教育厅的1941年上学期教育工作报告指出：“三科向教厅及粮局做上去的经费粮食预决算表不能按时批来，以致各县不能按时发下，如去年十一、二月之粮，粮局至今尚未支来，使教员吃粮问题发生困难（三科曾写过好几次信终无效）”^①，县三科只能暂时向粮库借粮，维持教师的基本生活。

1942年，陕甘宁边区教育厅规定各县公产收入全部划作教育经费基金，由县教育经费管理委员会适当分配，按时分呈财、教两厅备查，但对公产本身非经上级批准，不得擅自变卖或变更，“限于五月底前将全县旧有教育款产整理完毕，并将全县所有公产调查登记清楚”。^②二科原来管理教产及公产情形，向管理委员会正式交代清楚，并加强教育经费管理委员会工作。各县均成立了专门的教育经费管理委员会，管理教产公产等教育经费收入。1942年之后，申请教育经费要向教育厅打报告，做计划，待教育厅审批后方可领到，改变了原来没有计划的状态。如1942年合水县成立了专门的教育经费保管委员会，由地方人士及政府共同组成，加强对教产的管理，同时停止在群众中劝募教育经费。^③

各小学为了补充教育经费的不足，还组织学生进行生产，如定边县完小在1939年4月定边县完小工作报告指出：“种菜，学校城内分到差不多半亩园子，完全种好，城外分到八垧地，还未种。我们计划如在不妨碍学习原则下可以种完。另外学校教员学生集股买了两个猪喂。”^④1939年延长县完小开了13垧荒地，“按规定要开十二垧荒地，为完成这一光荣任务，经过教职员的热烈讨论和俱乐部给全体会员深入的传达和相当解释，而得到全体学生的一致拥护和赞成，并由本校生产小组与俱乐部在不妨碍学习的原则下，共同组织了突击队（约十七八人，都是身强力壮的年龄大的），与普通队（约十五六人，年龄大的儿童与女生）”^⑤，最后，学生们不仅完成了开荒12垧的任务，还超额完成了一垧。有一些学校学生的生产能够盈利并解决学生的粮食，如延川县这方面工作做得最好，1940年上半年延川县学生的伙食费，每人每月出伙食费7元2角（每日2至4分）。学生每天吃两顿饭，每星期吃面两次，其他时间均吃米，灶上烧柴均由学生自己集体轮流打，结果上半年的柴完全自给。^⑥1942年延川县第一完小上半年学生打柴共5万余斤，合洋8000余元。种菜1/4亩，种谷子3垧多，卖菜两次共赚洋1402.35元。1942年上半年延川县女子完小养了11头猪，买猪花掉洋3720元，年底卖掉9头猪，入大洋4010元；因管理不善被狼吃掉1头猪，值洋700元；还剩1头猪值洋500元。这样算下来，一年盈利为790元；如果加强管理，避免狼吃猪，一年盈利可增加到1490元。^⑦

抗战时期陕甘宁边区小学教育就是在如此困难的环境下得到了飞速的发展。小学和学生数量由抗战初期1937年春320所小学、5600人发展到1945年1395所小学（其中普通小学295所，民办小学1038所，完全小学62所）、32500人。抗战时期陕甘宁边区小学经费的使用情况和小学经费的筹措状况带有抗日战争特殊环境下时代特征，但也给我国现在农村义务教育以启示。

（作者尚微，上海第二工业大学人文学院讲师）

（责任编辑：李仲明）

① 《延长县1941年上学期教育工作报告》，1941年8月20日，陕西省档案馆藏，全宗10，案卷36

② 陕西师范大学教育科学研究所编《陕甘宁边区1942年教育工作计划大纲》《陕甘宁边区教育资料》（教育方针部分）下，西安教育科学出版社1981年版，第304页。

③ 《提高小学教师质量》《解放日报》1942年3月23日。

④ 《定边县三科三四月学校报告》，1939年4月30日，陕西省档案馆藏，全宗10，案卷274。

⑤ 《延长县完小工作报告及对本校今后工作意见》，1939年6月4日，陕西省档案馆藏，全宗10，案卷229。

⑥ 《延川县完小半年工作总结报告》，1940年7月15日，陕西省档案馆藏，全宗10，案卷227。

⑦ 《延川县第一完小总结报告》，延川县女子完小工作报告，1942年，陕西省档案馆藏，全宗10，案卷227。