

# 国家能力对基础教育供给模式的影响研究

## ——基于清代以来基础教育发展史实的分析

杨德才 姜语秋 王 明

**摘要:** 国家能力建设被认为是导致经济发展差异的关键因素。在教育公共品供给领域,国家能力同样发挥了决定性的作用。以国家能力为分析框架分析清代以来中国基础教育公共品供给模式的变迁过程可以发现,在国家能力薄弱的传统中国,作为公共品的基础教育长期由民间自发供给;近代时期的晚清与民国政府,都试图通过强化国家能力来增加基础教育的政府供给,但始终未能打破基础教育民间自发供给的路径依赖。新中国成立后,国家能力与经济发展取得了动态平衡,最终实现了基础教育的政府全面自觉供给,为中国从“教育大国”迈向“教育强国”提供了根本保障,创造了人类历史上的教育奇迹。

**关键词:** 国家能力; 基础教育供给; 民间自发; 政府自觉; 教育强国

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.03.016

### 一、问题提出与文章结构

新中国成立以来,中国基础教育的快速发展为中国跨越中等收入陷阱提供了持续动力,为实现中国式现代化累积了丰厚的人力资本。“教育兴则国家兴,教育强则国家强。”<sup>①</sup>在中国特色社会主义新时代,教育被视作全面推进中华民族伟大复兴的基础工程,对其重要性的强调已达到史无前例的高度。相较而言,传统中国虽然已经萌发了朴素的教育治国思想,且长期奉行“有教无类”的文化传统,但从未实现基础教育的普及。鸦片战争后的近代中国,虽然政府已经认识到教育建设对国家实力的核心作用,且有意推动教育的政府供给,但始终未能突破穷国办教育的基本困境,通过教育建设增强国家综合实力也无从谈起。新中国成立以来尤其是改革开放以来,中国的基础教育取得了历史性的骄人业绩,真正迈上教育强国之路。

那么,导致不同历史时期的基础教育发展呈现天壤之别的主要原因究竟是什么?在历史进程中,教育与国家强盛间的关系又具有何种发展过程?以国家能力理论为指导,考察清代以来中国对教育社会功能的认识变迁,重点分析政府国家能力与基础教育供给模式的演进,揭示国家能力与教育供给之间的互动关系,明确“教育强国”战略的价值基础与实践路径,阐释教育强国建设的中国经验。

国家能力这一概念起源于政治学,后由贝斯利与佩尔森引入经济学界,主要包括汲取税收的财政能力(fiscal capacity)、提供公共品的集体能力(collective capacity)与支持市场的法治能力(legal capacity)<sup>②</sup>三项内容。其中,财政汲取能力指的是国家抽取经济资源以提供基本公共品的财政能力,

**基金项目:** 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中华人民共和国经济史研究”(18JZD025);教育部人文社会科学重大课题“长三角实践创新中国发展经济学:中国式现代化的发展与演进”(CYD-2022013);国家自然科学基金青年科学基金项目“贸易与社会稳定:基于近代中国的量化研究”(72303095)。

**作者简介:** 杨德才,南京大学商学院教授,博士生导师(南京 210003; ydc@nju.edu.cn);姜语秋(通讯作者),南京大学商学院博士研究生(南京 210003; 15335876388@163.com);王明,南京大学商学院助理教授(南京 210003; mwang2021@nju.edu.cn)。

① 《习近平在中共中央政治局第五次集体会议时强调加快建设教育强国 为中华民族伟大复兴提供有力支撑》,《人民日报》2023年5月30日,第1版。

② Besley T., Persson T., “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income”, *Annual Review of Economics*, 2014, 6(1), pp. 927-949.

是国家能力的基础,后成为经济学学者解释国家发展差异的核心因素<sup>①</sup>。已有研究证明,在工业化进程中,财政汲取能力的扩张对国家的民主化发展产生了充分的正面影响,如财政汲取能力的增强使撒哈拉以南非洲国家的公民承受了更重的财政负担,激励其更积极地参与政治进程,公民对政府的问责水平不断提高,降低了政府腐败程度,改善了政府的服务质量<sup>②</sup>。在经济发展方面,国家财政汲取能力也被证明与长期经济表现高度相关。比如,针对11个欧洲国家长达4个世纪经济数据的研究证明,国家提高财政汲取能力是促进经济绩效提升的重要机制<sup>③</sup>。由此而言,提高以财政汲取能力为代表的国家能力,与实现国家长期经济增长密切相关。

基础教育属于公共品,国家公共品供给往往与国家能力(尤其是财政汲取能力)有着密切关系。一般而言,强汲取能力实际上是高公共品供给的必要前提,二者间存在互动机制,既相互联系,又相互促进。因此,国家在具备公共品供给意愿的前提下,必须建立强财政汲取能力的正式制度,才有可能实现公共品的高效供给。

基于上述理论认识,文章第二部分讨论了清政府弱国家能力与基础教育民间自发供给模式的形成,第三部分讨论了近代中国加强国家能力建设的努力与基础教育供给转型的失败,第四部分分析了新中国的国家能力增强与政府全面负担基础教育供给的发展历程,第五部分为结论与启示。

## 二、国家能力薄弱与传统中国基础教育民间自发供给

传统中国的教育注重经世致用,教育的社会功能侧重于国家治理方面,“修身齐家治国平天下”是学子们接受教育的终极目标。“有教无类”的思想虽然鼓励更广泛的教育,但在国家能力低下及基层自治传统的影响下,民间自发供给始终是最主要的基础教育建设模式。

在间接治理的传统下,以财政汲取为代表的传统中国国家能力相对低下。传统中国以增长性不强的农业为核心税源,在并不鼓励财政扩张的儒家思想影响下,政府往往采取“薄赋税”的传统政策,由此呈现出一种高度权力专制下的强政权与孱弱国家能力下的弱治理的混合<sup>④</sup>。当外部冲击可控时,政府主要采取“仁慈的农业父爱主义”国家治理模式,除非统治阶级认为人民生活受到普遍的严重威胁,否则较少对经济活动进行干预,以此获得“仁政”名义下治国者的合法性<sup>⑤</sup>。至清代,中国财政仍以地丁为主,辅以盐课、关税等主要税种,但其税收标准低于同期欧洲国家(见表1),这在一定程度上反映了清代(实际上清代之前的传统中国都是如此)国家能力较薄弱的事实。

在低国家能力的前提下,基层自治、政府间接控制的治理模式有助于国家以较低成本维系“大一统”这一主要目标,由此这一体制成为传统中国的长期制度选择<sup>⑥</sup>。相对弱的财政汲取能力导致了政府公共品供给的严重缺位,传统中国政府虽名义上承担了教化、济贫以及水利工程、桥梁、干道等的组织与建造职责,但囿于严苛的财政约束,政府一般也只能通过劝捐、集资等形式发动民间力量进行投资建设。以清代为例,1776年政府的财政支出中仅有10%用于公共物品,且主要为运河维护和饥荒赈灾<sup>⑦</sup>。

① 付敏杰:《国家能力与经济发展:理论假说和中国事实》,《学习与探索》2018年第11期。

② Baskaran T., Bigsten A., “Fiscal Capacity and the Quality of Government in Sub-Saharan Africa”, *World Development*, 2013, 45, pp. 92-107.

③ Dincecco M., Katz G., “State Capacity and Long-Run Economic Performance”, *The Economic Journal*, 2014, 126(590), pp. 189-218.

④ 马德斌:《中国经济史的大分流与现代化:一种跨国比较视野》,徐毅、袁为鹏、乔士容译,杭州:浙江大学出版社,2020年,第10页。

⑤ 皮尔·弗里斯:《国家、经济与大分流:17世纪80年代到19世纪50年代的英国和中国》,郭金兴译,北京:中信出版集团,2018年,第17、21页。

⑥ 龙登高、王明、陈月圆:《论传统中国的基层自治与国家能力》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

⑦ 马德斌:《中国经济史的大分流与现代化:一种跨国比较视野》,第45页。

表1 人均年度税收的国际比较

单位:克银

年份	中国	奥斯曼	俄国	法国	西班牙	英格兰	苏格兰
1650—1699年	7.0	11.8	—	46.0	35.8	45.1	—
1700—1749年	7.2	15.5	6.4	46.6	41.6	93.5	161.1
1750—1799年	4.2	12.9	21.0	66.4	63.1	158.4	170.7
1800—1849年	3.4	—	—	—	—	303.8	—

资料来源: Ma D., Rubin J., “The Paradox of Power: Principal-agent Problems and Administrative Capacity in Imperial China (and Other Absolutist Regimes)”, *Journal of Comparative Economics*, 2019, 47, pp. 277-294.

在基础教育领域,国家无力满足广泛的教育投资需要,宗族、商会等民间组织自发进行基础教育供给,形成了以书院为代表的民间教育体系。在清代,全国建成书院7000余所,基础教育相关的书院占据多数<sup>①</sup>,承担了地方的主要教化功能。分析书院的资金来源可发现,在国家能力薄弱的情况下,地方组织是这一时期基础教育的主要投资主体。家族、商会、士绅等民间主体通过捐地建房、捐银增加诸生名额、捐设课程等多种形式自发参与书院兴办,维持书院的长期经营。比如天津三取书院,康熙五十八年由邑绅创建,乾隆二十年又经由邑绅王又朴等人捐修学舍12间,以“商领款”支付掌教束脩及生童膏奖,嘉庆六年又由一众商人集资重修<sup>②</sup>。再如,岳麓书院于康熙二十三年获丁思孔个人捐置田地300亩;于嘉庆年间获得达明阿、刘钜河、杨心瀚等相继捐赠的超200亩土地、4000余两银两及其他实物;于道光年间获得蔡先广兄弟捐铺屋2所等。岳麓书院等举国闻名的大书院偶尔能够获得官方的少量赐银,然而中央政府的赏赐数额较小,只是一种皇权的象征性支持<sup>③</sup>。

国家在教育机构发展过程中缺位,加之教育机构的教学、经营与管理根植于民间,这一时期的教育机构基本不受政府影响。师资方面,清代书院的教职员在教学方面以山长(或称院长、掌教)为首,一年一聘,除省会书院规定须由官府聘用外,其余府州县书院则根据兴办者的不同而来源不同。嘉庆以后,山长普遍变为公举<sup>④</sup>。在财务与行政方面,大多数书院采取官府监督下的专人管理形式,管理人员由乡绅或书院自我选拔,管理自主度较高。具言之,书院普遍采取理事会形式进行管理,理事会由社会各界共同举荐的士绅或百姓组成,其在内部可进行更为细致的专人分工,实现了书院的职责任切割与对书院的精细管理。如湖南岳阳的慎修书院,就分设了租谷米石首士和租息银钱首士,前者专管征收管理书院的田租,后者管理书院本金存入典当商所等获得的利息<sup>⑤</sup>。部分规模较小的书院不设董事、监院等职务,只设首事,统管行政事务。首事的任用一般由书院公举,任期一般为三年左右,若首事被发现侵吞书院资产,既要被免去职务,还要受到赔偿惩罚<sup>⑥</sup>。同时,书院内部也形成了完备的管理体制。作为独立的市场主体,书院通过土地租佃与金融市场进行自我经营与管理,书院资产产生的田租、利息、租金等为其存续提供了稳定的现金流支撑,书院院章等制度规范有效约束了职员行为。尽管官府在这一过程中具有一定的监督与保护作用,但并不影响书院由民间自主兴办的本质。

① 陈谷嘉、邓洪波:《中国书院制度研究》,杭州:浙江教育出版社,1997年,第460页。

② 季啸风:《中国书院辞典》,杭州:浙江教育出版社,1996年,第3页。

③ 陈谷嘉、邓洪波:《中国书院制度研究》,第422—423页。

④ 李国钧、王炳照:《中国教育制度通史》第五卷上,济南:山东教育出版社,2000年,第236页。

⑤ 陈月圆、龙登高:《清代书院的财产属性及其市场化经营》,《浙江学刊》2020年第3期。

⑥ 李国钧、王炳照:《中国教育制度通史》第五卷上,第235页。

综上所述,传统中国国家能力薄弱,无力承担基础教育公共品供给职能,家族、商会、士绅等民间组织或个人成为地方基层教育的主要供给主体。以书院为代表的民间自发组织的教育形式,由民众集资创办,实施自我管理,向下层社会开放,承担了多层次的基层教化职能,覆盖范围广阔,是民间实施自发基础教育公共品供给的代表性产物。以地缘关系为主的县乡书院,以及以血缘关系为基础的家族书院,大量分布于落后而封闭的乡村,成为国家能力薄弱背景下传统中国平民接受基础教育的主要形式。

### 三、国家能力逐渐增强与近代基础教育多主体供给

积贫积弱的近代时期,教育对国家富强具有关键性作用开始成为共识,在各种救国理论中占据了重要地位,形成了近代中国“教育救国”运动的理论基础。有识之士号召学习西方,改革传统的教育体制,然而国家能力不足使得通过教育实现救亡图存、推动国家强盛的目标始终遥不可及。

晚清时期,有识之士提出人才培养是国家兴衰的根本,将晚清形成“北托于俄,南摄于英、法,东割于日本,岌岌几不国”的局面归因于民智未开,认为“所以倾败之由,在民愚之故”<sup>①</sup>,提出“窃惟古来世运之明晦,人才之盛衰,其表在政,其里在学”<sup>②</sup>的主张。同时,统治者也希望通过制度化的教育革新实现教育救国。

鸦片战争后,鸦片贸易逆差、巨额军费与战争赔款打破了原有的财政盈余结构,国库存款逐年锐减,清朝陷入财政危机。国家的生存危机使清政府认识到提高国家能力的重要性,在税收管理机构设置、分税制财政体制改革、增强税收自主权等方面进行了增强国家能力的一系列尝试。首先,通过增设税收管理机构提高国家能力。清政府于1852年在总理衙门下总税务司,执掌各海关关税征收。1903年,于户部之外设立财政处,统筹全国财政税务事宜。1906年成立税务处等。其次,预备效仿西方施行分税制划分中央和地方财权,增强中央的财政控制,提升国家能力。1908年,清政府颁行《度支部清理财政章程》,拟定国、地两税划分,预备建立公开的现代预算制度。1909年,为加强中央财政地位,设中央清理财政处和督办盐政处,各省相应设立清理财政局等。此外,在清末新政期间,清政府还允许“自开商埠”以提高工商业税收<sup>③</sup>。

然而,国内环境不稳定和国家主权不完整使晚清国家能力低下的状况难以出现根本性变革。在镇压太平天国运动的过程中,清朝财政权逐渐下落到地方督抚,形成了强督抚与弱中央的权力格局。各省布政使司逐渐演变为地方财政机构,隶属于户部的各省财政官员实际上成为督抚的属员,财权下移、中央财政运作失灵,财政体制陷入混乱。至1911年,清政府财政预算中赤字高达4169万两<sup>④</sup>。国家能力建设的困境使得清政府只能大量举借外债以弥补财政赤字,并以关税和其他税收收入作为担保,最终丧失了关税管理权、关税支配权、关税保管权等;同时,建立现代分税制的尝试直至王朝覆灭也未能成行<sup>⑤</sup>,增强国家能力的尝试最终宣告失败。

基础教育方面,在“教育救国”思潮的影响下,清政府试图推行自上而下的教育体制改革,但受困于国家能力不足,基础教育的供给职责最终落于民间。以劝学所的设置为例,清政府试图效仿西方建立从中央到地方较完整的教育行政管理体制,开设了覆盖全国的劝学所。这一机构负责各州县基础

① 徐勤:《中国除害议》,载中国史学会主编:《中国近代史资料丛刊·戊戌变法》(三),上海:神州国光社,1953年,第125页。

② 张之洞:《劝学篇》,上海:上海书店出版社,2002年,第1页。

③ 杨德才:《中国经济史新论:1840-1949》,北京:经济科学出版社,2004年,第236页。

④ 王军主编:《中国财政制度变迁与思想演进——第二卷》,北京:中国财政经济出版社,2009年,第17页。

⑤ 周建波、陈皓、孙淑彬:《国家能力与近代以来中国经济发展——基于文献史回顾的视角》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

教育的管理工作,包括教育管理、教育宣传、登记学龄儿童、劝导入学、教育推广等。然而在实际执行中,劝学所的组织方式本身就具有较大的民间色彩,“官督绅办”的运作模式将具体事务分配给民间士绅执行,地方官员仅仅进行监督,仍然回归了政府的间接治理模式。此外,弱国家能力下的财政资金吃紧使经费短缺成为劝学所面临的突出困难,而财政支持的缺乏使筹集资金成为劝学所工作的首要任务。1906年,清政府颁布的《学部札各省提学使分定学区文》即明文要求提学使从基层社会汲取资源,兴办基础教育,这使得基层办学再度回归民众集资的传统模式。

从实际办学情况来看,在弱国家能力与强路径依赖的组合模式下,民间力量仍为基础教育建设的主导,只是政府参与的色彩有所增加,通过教育使国家强大的愿景难以实现。清朝中央政府仅负责办理高等教育,省级政府负责办理中等及师范教育,基础教育的建设责任则被配给了县乡基层政府。在传统的中央集权体制下,县财政收支均属国库,县级政府只承担催收田赋税收的责任,无法支配财政收入,也没有征收新税的权力。在财政并未涵盖地方教育经费的情况下,州县政府只能以“就地筹款”的形式筹集基础教育经费,地方乡绅、商人、农民都是募捐的对象,积谷、串票、税契、中金、丝、米、木、典甚至鸡、鸭、鱼、肉、茶碗,都作为筹集到的资产被纳入学校经费体系<sup>①</sup>。据统计,光绪三十三年全国共有官立学堂6563所,其余公立与私立学堂合计则达到了10332所,几乎为官立学堂的2倍。具体来说,以江苏为例,光绪三十三年该省共有官立学堂88所,其余公立与私立学堂则共计达864所,约达到官立学堂的10倍<sup>②</sup>;光绪三十四年浙江平阳县劝学所上报,该县51所小学堂及女学堂经费来源中,学生缴纳、派捐、乐捐三项经费占比总计超过70%,在全县唯一的一所官立小学堂经费中,占比最大的仍为派捐集资,其次为存款利息<sup>③</sup>。以上数据仅为官方明文支持的新式学堂记录,除此之外,还有大量的私塾等小规模民间办学未被纳入统计。可见,以财税汲取为代表的国家能力不足使资金成为基础教育的最大困扰,传统的基础教育民间供给模式并未根本改变。

民国时期,国家能力相较清代而言总体增强,教育供给格局呈现出政府督办、民间主导的多主体特征。这一时期,社会各界愈发将教育救国作为基本共识,认识到教育落后是国力落后的主要原因,认为“救国之根本在教育……夫国之强弱,全视乎教育之盛衰”<sup>④</sup>。然而由于资金匮乏,教育难以真正成为推动国家富强的有力支柱。

国家能力方面,民国政府依然延续了增强国家能力的改革方向,但政权的不稳定使财税改革艰难曲折。北洋政府时期,国家主权仍不完整,包括盐税、关税及主要中央税收等财政命脉仍掌握在帝国主义列强手中。另外,内政环境极不稳定,军阀混战往往形成财政割据,其可以任意截留中央税收,且时常随意征课。这一时期,国内财权的划分依赖于当期中央与地方的实力对比,国家能力建设难以开展,国家财政扭曲为“专靠内外债和银行借款为弥补手段的财政”<sup>⑤</sup>。同时,在政府主动增强国家能力的过程中,新军、西式学校、地方自治、代议制、立宪派等原本被推崇的现代因素反而成为国家能力建设的最大阻碍<sup>⑥</sup>,反噬了中央的集权努力和统治合法性,民国最终整体陷入无政府式的国家能力困境。

在国家能力略有增强的基础上,民国时期基础教育的政府色彩略有增强。据测算,1931年至1936年,民国政府财政收入由12.60亿元上升至了17.72亿元,然而从财政收入占GDP比重来看,仅由4.48%提高至了5.72%,总体维持在较低水平<sup>⑦</sup>。民国三级教育体系规定,中央财政负担高等

① 《苏抚奏拨苏省学务经费》,《申报》1908年7月28日,第1张第5版。

② 王燕来:《民国教育统计资料汇编 第一册 第二册》,北京:国家图书馆出版社,2010年,第60—80页。

③ 王理孚:《光绪三十四年上学期平阳县各学堂统计表》,《浙江教育官报》1909年第7期。

④ 陈善仁:《救国之根本在教育说》,《求是新报》1923年政治号卷,第80页。

⑤ 杨荫溥:《民国财政史》,北京:中国财政经济出版社,1985年,第14页。

⑥ 郭绍敏:《“兵财并治”:清末政制改革与国家能力建设》,《政治与法律评论》2012年第1期。

⑦ 焦建华:《南京国民政府分权体制下地方财政收入研究(1927—1937)》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2023年第5期。

教育和直辖中央教育机构经费;省级财政中的国库负担国立高等学校经费,省库负担省立学校等中等教育经费;县市财政负责初等教育的办理。基础教育经费短缺,民间组织或个人依然是基础教育的建设主体。相关资料显示,1942年时的县及保的自筹经费在民国政府增设的国民学校规划中始终占比50%以上,可见,基础教育经费主要来源实际仍在民间,民间办学与自主经营仍是当时的主要模式<sup>①</sup>。

综观近代时期,社会各界对教育是国家强大基础的认识逐步加深,在政府兴办教育的愿景下,财政改革也始终沿着增强国家能力的主线进行。然而,主权不完整、内政不统一等因素使国家能力的增强难以顺利实现,基础教育民间自发供给模式并未得到根本性改变,只是政府参与的色彩逐渐增加,依靠教育来实现救国富国的愿景始终未能达成。“为了启动经济增长,强大的政治制度往往是必需的;恰恰是它的缺席,将失败或脆弱的国家锁进了冲突、暴力和贫困的恶性循环。”<sup>②</sup>国家能力的缺失使旧中国难以建立“财政增收—公共品供给—经济发展—财政更多增收”的正向循环,始终无法摆脱贫困落后甚至被动挨打的艰难处境,通过政府兴办教育实现国家强大也就无从谈起。

#### 四、国家能力持续强化与新中国基础教育政府自觉供给

中华人民共和国成立后,教育和国家的关系迈向了新阶段,教育发展受到了史无前例的重视,教育作为国家战略,其地位不断提高。新中国成立以后,社会各界对于教育对国家富强的重要性有充分认识。从新中国成立后的“站起来”,到改革开放后的“富起来”,再到新时代的“强起来”,中国的国家能力大幅跃升,实现了基础教育供给模式从“民间自发供给”向“政府全面主导”转型,中国也实现了从“教育向工农开门”,到“科教兴国”,再到迈向“教育强国”的伟大跨越。

新中国的成立彻底改变了过去“精英式”的教育传统,“教育向工农开门”成为全国办学的指导方针。为了尽快改变文盲大国的现状,扭转广大工农的文化劣势,国家通过识字运动等普及初等教育,让工农群众能够广泛拥有初级文化知识。同时,这也是中国自近代以来首次掌握了完整的税收自主权,完成了内部政权的统一与稳定,奠定了国家能力增强的基础前提。

新中国基层组织的设立全面提高了政府对人、财、物的动员能力,彻底突破了近代中国财政体制长期徘徊于农业社会的困境,国家能力得到强化,为“教育向工农开门”提供了初步条件。20世纪50年代,中央及各级党委与其他相应的各级政治组织等得以建立与健全,并深入城市与农村的基层社会;党组织对一切国家机构实行组织关系上的统一领导,中央对省直接领导,各级各类组织按行政级别划分等级,承担国家派给的任务;1958年,将农业生产合作社与乡村政权合二为一,建立了人民公社体制,严格的户籍管理制度将农民全部整合进入了国家政治体系之中。国家通过单位体制强力“嵌入”基层,政府能够对全国财政收支、国内贸易、物资调度、现金使用实行统一规划与管理,为实现税收等资源的上收奠定了组织基础。社会主义改造完成后,规模庞大的国企成为国家经济基础与国民经济主导力量,上缴的国企利润成为财政收入的重要支柱,为新中国的建设提供了稳定、自主、可持续的财政收入来源,推动国家能力不断提升。

国家能力的提高为政府履行公共品供给职能奠定了物质基础,基础教育领域政府供给的比重稳步增加。新中国成立之初,全国仅有小学34.68万所、学生2439万人,发展至1965年,学龄儿童入学率已达到85%,全日制学校教育网初步建立;至1981年共扫除农民文盲13000多万人,农村少青壮年文盲

<sup>①</sup> 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编教育(一),南京:江苏古籍出版社,1998年,第512页。

<sup>②</sup> 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败》,毛俊杰译,桂林:广西师范大学出版社,2015年,第44页。

比例已由解放初期的80%迅速减少至25%左右<sup>①</sup>。

改革开放后,党和国家把社会主义建设的重点放到了发展生产力,教育成为实现生产力发展的基础,“科教兴国”战略应运而生。随着经济的高速发展,财税体制也进行了相应改革,国家能力在动态调整中实现健康发展。1980年起,以放权让利为主线的财政改革扩大了地方政府和国有企业财权:调整中央与地方的分配格局,按照分级包干制明确划分中央与地方财政的收支范围;以承包经营责任制等形式调整国家和企业的分配关系,促进国民经济调整;在对外开放政策的指导下形成了初步适用于引进外资的税收制度。财政改革打破了僵化的旧有体制,重构了政府与农民、企业以及中央与地方的关系,充分调动了全国各经济主体的生产积极性、创造性,使社会经济充满活力。改革开放十余年后,“放水养鱼”的财政体制使得国民经济总量迅猛增加,同时也使财政收入占国内生产总值、中央财政收入占全国财政收入的“两个比重”不断下降,政府宏观调控能力受到削弱,国家能力相对趋弱。1994年的分税制改革使中央与地方共享增值税,央地之间的事权和财权得以重新划分,按税种分税而非按企业隶属关系划分收入,使国家财政收入占国内生产总值的比重与中央财政收入占全国财政收入的比重“两个比重”重新回归合理范畴。其后,随着经济环境的变化,在稳定分税制财政体制基本框架的基础上,政府进一步推动财政收支制度的改革完善,实施所得税收入分享改革、农业税改革等,而财政转移支付制度的不断完善,也使国家能力保持了动态的稳定高位,为政府履行公共事务职责提供了物资基础。

强大而稳定的国家能力建设为政府供给基础教育公共品创造了经济前提,最终实现了义务教育的全面普及。2000年农村税费改革取消了农村教育附加和教育集资,促使农村义务教育投入转向以政府为主。2005年国务院颁布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,免除农村义务教育阶段学生学杂费,实施义务教育新机制改革,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政的保障范围,分步骤实现了农村教育场地、师资、学费的全面公共财政保障。2006年全面修订《中华人民共和国义务教育法》,从法律层面确立了义务教育经费的保障机制,规定义务教育不收学费、杂费,同时以法律形式正式提出促进义务教育均衡发展的思想,突出对农村地区的经费保障与政策倾斜。改革开放后,社会积累了巨量财富,党和国家也在财税改革中保持了对经济全局足够的掌控力,强大的国家能力为实施义务教育改革、使包括农村在内的基础教育公共品转向全面政府供给奠定了坚实基础。

随着义务教育新机制改革的实施与新《中华人民共和国义务教育法》(2006年修订版)的施行,中国基础教育经费转变为由政府财政全面负担。2006年,农村小学国家财政性教育经费投入约为1280亿元,占全部农村小学教育经费收入比重90%以上,此后,农村小学国家财政性教育经费收入占总经费投入比始终维持在90%以上并呈增长态势;2011年该比值超过98%,此后,这一比值均保持在96%以上<sup>②</sup>,中国教育公共品供给也取得了里程碑式的发展成果。2011年年底,全国所有县(市、区)和其他县级行政区划单位、所有省级行政区全部通过普及九年义务教育的国家验收,普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的历史性战略任务全面完成。

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,中国教育公共品供给也向着均衡与高质量的方向发展,中国也由教育大国向教育强国迈进。2017年,党的十九大第一次将“教育强国”写入党代会报告,重点强调“优先发展教育事业”并作出全面部署,提出“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,深化教育改革,加快教育现代化,办好人民满意的教育”<sup>③</sup>,明确

① 《中国教育年鉴(1949—1981)》,北京:中国大百科全书出版社,1984年,第79、82、596页。

② 2006年数据计算自教育部财务司、国家统计局社会科技和文化产业统计司:《中国教育经费统计年鉴2007》,北京:中国统计出版社,2008年,第4页;2011年数据计算自教育部财务司、国家统计局社会科技和文化产业统计司:《中国教育经费统计年鉴2012》,北京:中国统计出版社,2013年,第6页。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第45页。

了教育在中华民族伟大复兴中的新定位、新使命。2019年,中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》,明确提出到2035年要总体实现教育现代化,迈入教育强国行列,中国成为学习大国、人力资源强国和人才强国<sup>①</sup>。2020年,党的十九届五中全会明确提出到2035年建成教育强国战略目标<sup>②</sup>。2022年,党的二十大重点强调“教育是国之大计、党之大计”,提出“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”,把教育、科技、人才一体化统筹谋划,要求“加快建设教育强国、科技强国、人才强国”<sup>③</sup>。2024年,习近平总书记在全国教育大会上强调,我们要建成的教育强国,是中国特色社会主义教育强国,应当具有强大的思政引领力、人才竞争力、科技支撑力、民生保障力、社会协同力、国际影响力,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑<sup>④</sup>。2025年,中共中央、国务院印发了《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》,标志着我国教育强国建设进入了蓄势突破、全面跃升的重要阶段<sup>⑤</sup>。

2012年国家财政性教育支出跨越2万亿元新台阶,占GDP比重超过4%;2016年国家财政性教育经费超过3万亿元,超过1992年的国内生产总值;国家教育经费投入屡创新高,2021年达到4.58万亿元,2022年达到4.85万亿元,已在2012年的基础上翻了一番有余<sup>⑥</sup>。2022年,习近平总书记在党的二十大报告中指出,我国已经“建成世界上规模最大的教育体系……教育普及水平实现历史性跨越”<sup>⑦</sup>。2023年,全国共有义务教育阶段在校生1.6亿人,小学学龄儿童净入学率接近100%,义务教育普及程度大幅提高;学生营养改善计划每年惠及3700多万义务教育阶段农村学生,实施地区男女生平均身高比2012年均增长了4厘米以上,教育均等化不断推进<sup>⑧</sup>。

从“教育向工农开门”“科教兴国”到“教育强国”,随着国家能力不断增强,中国基础教育经历了从“普及”到“均衡”再到“高质量发展”的转变。新中国成立以来,基础教育建设的前期重点在于城乡义务教育公平与均衡化,中期重视推进优质教育资源共享和公平性,当前则聚焦于“教育强国”建设。党的十八大以来,习近平总书记高度重视国家发展中的利益“共同性”问题,我国坚定不移地走在共同富裕的道路上,建立了城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,支持实施农村义务教育学生营养改善计划,全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件;建立教育各阶段全覆盖的资助政策体系,从制度上保障不让一个学生因家庭经济困难而失学,实现了我国基础教育均衡发展新局面。

## 五、结论与启示

从国家能力的视角看,国家能力的增强是中国基础教育供给模式从民间自发到政府自觉转变的

- 
- ① 《中共中央、国务院印发〈中国教育现代化2035〉》, [https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content\\_5367987.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content_5367987.htm), 访问日期:2025年3月12日。
- ② 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议文件汇编》,北京:人民出版社,2020年,第7页。
- ③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第34、33页。
- ④ 《深刻把握教育强国的科学内涵——二论学习贯彻习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话精神》, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s5148/202409/t20240913\\_1150743.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5148/202409/t20240913_1150743.html), 访问日期:2025年3月12日。
- ⑤ 《中共中央 国务院印发〈教育强国建设规划纲要(2024—2035年)〉》, [https://www.gov.cn/zhengce/202501/content\\_6999913.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6999913.htm), 访问日期:2025年3月12日。
- ⑥ 国家统计局:《中国统计年鉴2024》,北京:中国统计出版社,2024年,第689页。
- ⑦ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第11页。
- ⑧ 李丹:《义务教育阶段在校生从2522万人到1.6亿人——教育事业发展实现历史性跨越》,《经济日报》2024年10月2日,第2版。

根本原因。新中国在获得了主权完整与社会稳定、确立了统一的内政环境后,通过一系列财政制度建设强化国家能力,并在国家能力增强与经济快速发展间取得了动态平衡,最终使基础教育供给模式实现了从民间自发到政府自觉供给的彻底转变,并在中国特色社会主义新时代推动我国由教育大国迈向教育强国。国家能力的强化不仅是基础教育实现全面普及的必要前提,也是推动教育强国、建设实现中华民族伟大复兴的关键路径。中国国家能力建设与基础教育供给模式演变,为世界其他发展中国家探索教育发展之路提供了可资借鉴的中国经验:只有强大的国家能力,才能为基础教育的政府供给提供充分的物质基础,从而突破长期的社会贫困、人力资本不足瓶颈。

文章的研究结论主要有以下三点:

其一,薄弱的国家能力是传统中国自发形成基础教育民间供给模式的最主要原因。传统中国存在“有教无类”的教育平等思想,但国家能力较弱使得政府不具备负担全国基础教育建设的最低条件。与此同时,基层民众对教育的需求不断增长,以及以家族为代表的民间组织不断发展壮大,推动了基础教育民间自发供给模式的发展,创造了以书院为代表的传统学校建设模式,使民间自发供给成为传统中国最主要的基础教育建设模式。

其二,近代增强国家能力的尝试在内忧外患下均告失败,未能突破原有的基础教育民间供给模式。晚清与民国政府均试图通过财税制度改革提升国家能力,但国家主权的不独立与内政的混乱使提高国家能力的改革无法彻底实施。财政经费不足导致基础教育供给模式的真正变革无法实现,基础教育民间自发供给模式仍居主导地位。但需要强调的是,近代时期中国政府参与基础教育的投入比重有所增加,因此这一时期的基础教育格局呈现为民间为主,多主体共同供给的局面。

其三,强大的国家能力是实现基础教育政府自觉供给的根本保证,与时俱进的财税制度为新中国实现基础教育供给模式的彻底转变提供了组织与物质基础,为中国真正走向教育强国之路提供根本保障。近代以来,新中国首次同时获得了对外主权独立与对内政策自主,突破性地实现了财政制度的自主建设。组织体系的完善与国民经济的发展带来了国家能力的大幅跃升,基础教育逐渐过渡到由政府全面自觉供给,创造了史无前例的教育奇迹,向着教育强国的实现迈出坚定步伐。

基于上述结论,得出的启示主要有:

第一,强国家能力是后发国家或地区实现经济发展、社会稳定的重要保证,是教育强国政策得以实施的基本前提。财政汲取能力是国家能力的主要体现,一个国家或地区要想摆脱贫穷落后、人力资本低劣等陷阱,必须想方设法提高并增强国家能力。只有国家能力提高了,国家才有能力、有信心致力于经济社会的发展及其长远规划,直至走上良性发展道路,向教育强国之路进发。

第二,国家能力是政府公共品供给的基础,为教育强国的建设提供了物质与制度保障。适度强化国家能力是提升政府公共品供给能力、实现教育强国的重要途径。新中国成立以来,我国基础教育供给模式的变革及其巨大成就的取得,正是我国政府国家能力不断提升的真实反映。倘若没有新中国强国家能力的建设与发展,就不可能有新中国教育事业的辉煌成就。

第三,基础教育是教育强国的重要一环,其作为典型的公共产品,发展离不开财政投入的持续增加,更离不开国家能力的提高。由于公共品具有非排他性、非竞争性特征,完全依靠民间自发供给将会导致教育公共品供给的严重短缺,传统中国社会教育发展的严重滞后便是典型表现。只有不断强化国家能力建设,才能实现基础教育等公共品的充分供给,为教育强国奠定坚实基础,为经济社会发展提供源源不断的人力资本支持。

## Research on the Impact of National Capacity on Basic Education Supply Patterns : Perspectives Based on the Historical Facts of the Development of Basic Education Since the Qing Dynasty

Yang Decai Jiang Yuqiu Wang Ming

(School of Business, Nanjing University, Nanjing 210003, P.R.China)

**Abstract:** State capacity is a critical determinant of economic development disparities and plays an equally crucial role in educational provision. This study traces the historical evolution of state capacity since the Qing Dynasty and examines its impact on China's basic education supply model.

The research reveals that in traditional China, characterized by weak state capacity, the government's low fiscal extraction capabilities necessitated an indirect governance approach toward society. Consequently, public investment in education remained consistently low, with basic education primarily relying on spontaneous efforts from grassroots communities and private actors.

During the late Qing and Republican periods, the government gradually recognized education's importance and attempted to enhance state capacity through policy reforms aimed at establishing a state-led basic education system. However, persistent challenges such as wars and political instability repeatedly thwarted fiscal reform efforts, preventing fundamental strengthening of state capacity and maintaining the traditional grassroots-driven education provision model.

Following the founding of the People's Republic of China, the continuous enhancement of state capacity enabled the government to comprehensively assume responsibility for basic education provision. In the 1950s, the Chinese government achieved full taxation sovereignty while stabilizing internal governance. The establishment of grassroots organizations significantly improved the state's ability to mobilize human, financial, and material resources, overcoming the longstanding constraints of an agrarian-based fiscal system and creating conditions for widespread basic education. Fiscal reforms in the 1980s and the 1994 tax-sharing system further consolidated the state's fiscal extraction capacity, enabling sustained and stable increases in public education investment. By the 21st century, China's basic education system had transformed into a government-led model characterized by equity and high-quality development.

The study demonstrates that state capacity enhancement is the decisive factor in transitioning basic education provision from grassroots-driven initiatives to full government responsibility. Robust fiscal extraction capacity provides the material foundation for comprehensive educational provision, realizing nine-year compulsory education and advancing from basic coverage to high-quality development—progressing from an “education-heavy nation” to an “education powerhouse.”

China's experience illustrates that weak state capacity results in fragmented and inefficient public education provision, while strong state capacity is essential for educational equity and sustainable development. This research offers new insights into the relationship between state capacity and public goods provision, providing valuable lessons for developing countries seeking to improve their basic education systems

**Keywords:** State capacity; Provision of basic education; Folk spontaneity; Government consciousness; A leading country in education

[责任编辑:王苏苏]