

对民国时期私立高等教育政策的历史考察

张剑波

(华中科技大学教育科学研究院, 湖北武汉, 430074)

摘要: 近代意义上的民族私立高等教育发轫于清末, 在民国时期获得了较快的发展。民国历届政府一直对私立高等学校在宏观上给予鼓励、支持的同时, 对其办学质量和规模进行监控。它所提供的一些经验和教训, 对于当前民办高等教育的发展有借鉴意义。

关键词: 民国时期; 私立高等教育; 政策; 启示

中图分类号: G649.29

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2004)04-0487-04

1912 年至 1949 年, 中国社会经历了一个近代史比较动荡的时期。这期间, 北洋军阀割据及相互间的混战, 抗日战争和第二次国内革命战争的爆发, 使民国社会长期处于战乱状态。在这种背景之下, 我国民族私立高等教育在相对狭小的时空之中一步步发展起来, 并进入了近代史上最兴盛的时期。这既与社会政治、经济因素有关, 也是当时政府对私立高等教育政策采取积极发展的政策使然。本文拟对民国时期政府对私立高等教育的政策作一概述, 以期对当前民办高等教育的发展有所借鉴。

一

在民族私立高等教育的发展历程中, 民国时期历届政府一直在不断探索、调整、完善其政策, 以期在对私立高等学校宏观上给予鼓励、支持的同时, 对其办学质量和规模进行监控。

(一) 北洋军阀政府时期的私立高等教育政策

北洋军阀政府基于当时社会对新型高层人才的迫切需要, 在强调加强国立和省立高校建设的同时, 对私立高等教育采取了积极鼓励的政策。同时, 为避免私人办学偏离政府要求的轨道, 北洋军阀政府还制订了相应法规, 加强对私立高校的监督管理。

民国初建, 亟需大量的新式高层人才, 而培养高级人才的高等教育却极其落后。于是鼓励私人举办高等教育就成了财政极端困窘的民国政府的重要职责。1912 年 10 月, 临时政府教育部先后公布《专门

学校令》和《大学令》两个具有资产阶级民主性质的教育法令。这两个法令, 对私立高校的设立都作了明确的说明:“凡私人或私法人筹集经费, 依本令之规定设立专门学校, 为私立专门学校”^[1](401)];“私人或私法人亦得设立大学”^[1](404)]。清末不准私人举办政法类高等教育机构的禁令此时被取消。1914 年 12 月《整理教育方案草案》中指出:“大学为全国最高学府, 其目的在培成最富有理想之人物, 以与世界之学术相适应。以今日北京大学言之, 学科设备诸未完全, 欲言扩张, 又多限于财力; 以全国之大, 无完善之大学为可也, 大学不能多设尤不可也。变通之道, 在于减设科目, 萃力经营。……国家择其需要较巨之科力求设备完善, 如文科法科等则听民间之私立而严格监督之。”^[2](160)]民国初年私立法政学堂甚多, 与这个草案不无关系。由此不难发现, 民国初期政府法令和草案的基本精神是支持、鼓励地方和民间举办高等教育。

在积极鼓励私立高等教育发展的同时, 民国政府初期也逐步制订和完善了管理私立高校的法规、法令。主要有: 1912 年 11 月公布的《公、私立专门学校规程》; 1913 年 1 月公布的《私立大学规程》、《私立大学立案办法》; 1913 年 12 月发布的《教育部取缔私立大学布告》以及《私立专门以上学校认可条例令》等。这些规程和法令都强调政府对此类学校的监督管理, 主要内容包括以下几方面: ①确立教育主管部门对私立高等学校的监督管理权。《公、私立专门学校规程》、《私立大学规程》等法规反复强

调:私立专科以上学校的设立、变更、废止须经教育总长认可;学校必须向教育主管部门立案,并接受管理。②确保私立高校基本的办学条件。如,对私立专门以上学校应具备的物质条件,“认可条例”明确规定:有自置之相当校舍;有五万元以上之基金;经部派员考试,学生成绩优良。对私立大学教师资格,“规程”规定:曾充任大学教员一年以上者才可充任校长;凡在国外大学毕业,或国立大学及教育部认可之私立大学毕业并积有研究者,或有精深之著述,经中央学会评定者,才有资格充任私立大学教员。③确立学校试办期。规定:私立专门以上的高等学校应于开学后3个月内,将办理情况详细向教育总长具册呈报,经派员视察后,认为在校址、校舍、学则、学科分派、教职员资格、学生资格、经济状况及各项设备均无不合格者,由总长批准试办,以后3年为试办期;被批准试办的学校,必须在每学年开始后,按教育部的章程,将校内各项情况向总长详细呈报;试办期间满后,经考核,符合条件者方可得到总长的正式认可^{[31](219)}。④对私立大学施行审核、立案手续。法规规定,私立专门以上学校在开办前必须向教育总长提出申请,经核准后方可开办;所有私立大学“无论报部与否,及开办之久暂”,均应办理立案手续;对办理不善或违背法令者可随时撤消其立案。

1917年9月,教育部公布《修正大学令》,1924年2月又公布《国立大学校条例令》,对民国初年有关法令作了部分修正。在这两个法令中都明确规定,“私立大学应参照本条例办理”。换句话说,政府对私人或民间举办的高等教育机构与国立或公立高等教育机构,采取的是一视同仁的政策。

正是由于北洋军阀政府对私立高等教育采取了倡导、鼓励政策,并对私立高校的法律地位给予确认,使得私立高校迅猛发展。辛亥革命前夕,民族私立高校仅有1904年创办的中国公学和1905年创办的复旦公学,以及1910年前后创办的为数不多的法政学堂。而到1927年,已立案的私立大学就达到了18所,另有准予试办的私立大学15所,发展之迅猛可见一斑。

(二) 南京国民政府对私立高等教育的政策

南京政府成立后,进一步制定和完善了各项教育政策、法令和法规。1929年至1934年期间先后制定、颁布了《大学组织法》、《大学规程》、《专科学校组织法》、《专科学校规程(包括修正规程)》、《私立学校规程(包括修正规程)》及《私立大学、专科学校奖励与取缔办法》等有关的法令章程。与前一时期相比,

这些法令法规在继续鼓励私人举办高等教育同时,更着重加强了对私立大学的质量和兴学目的的监督,并呈现一些新的特点:

第一,从立法体制上看,1927年前,政府对国立(包括公立)和私立专科以上学校是分别制定法律为主,如《私立大学规程》是专门针对私立大学而制定;同时,在相关的立法中予以确认,如在《大学令》和《专门学校令》中确认这些法令也适用于私立专科以上学校。在本时期,政府则以《私立学校规程》涵盖了对私立小学、中学及专科以上所有学校的法律规范。这种立法体制上的改变,说明政府把私立学校作为一个整体来考虑,一方面有利于各级私立学校之间在政策上的衔接;另一方面,也体现了政府对各级、各类私立学校在政策上的一致性。当然,在一些重要的办学原则上,也明确《大学组织法》《大学规程》《专科学校法》《专科学校规程》的普遍适应性。

第二,强调私立专科以上学校必须设立董事会,“私立学校以校董事会为其设立者之代表,负经营学校之全责”,“董事会之组织及职权,由教育部定之”。校董事会的主要职责是筹措经费,审核学校预、决算,监督学校财务,选任校长,而学校日常教学和管理工作的,则由校长负全责,“校董事会不得直接干预”。当然,董事会选出的校长需经教育行政部门认可。这一规定明确了学校经营权和管理权的界限,对于举办现代学校来说,这是一个必不可少的保证。

第三,对私立专科以上学校专业设置及办学经费划出了最低标准线。在专业设置方面,有如下规定:必须设立三个学院(专业)以上者方可称为大学,不合这一条件者只能称为独立学院,而独立学院也必须设两个专业。对私立大学各学院或独立学院各科的开办费和每年经常费之最低标准,也作出有关规定^{[41](176)}。明确私立大学或学院的设立标准,使私立大学有章可循,对藉学敛财者来说则无空可钻了。

第四,政府制定了《私立大学、专科学校奖励与取缔办法》。就取缔办法而言,前一个时期也曾颁布,与本期的有关规定大体一致。重要的是出台了奖励办法,这些奖励办法既包括经费资助,也包括精神鼓励。如对那些办学成绩优良的私立专科以上学校,由中央、或省、市政府酌情拨款补助,或由教育部转商各庚款教育基金委员会拨款补助;对于那些办得好的学院或系、科,由教育部或省、市教育行政机关给予褒奖或拨款补助;此外对那些带有实验性质而又成绩优良者,也由教育部给予褒奖或拨款补助。以后又制定了《私立专科以上学校补助费分配办法

大纲》，规定从1934年开始，每年由政府拨出72万元，补助私立专科以上学校，其中约70%用于扩充设备，30%用于专业建设。从经费上给予私立高等教育机构补助，第一次在法律上得到体现。

立法体系的变革、办学体制的明确（设立董事会）、对专业设置和办学经费的限制以及政府在财政上的介入等举措反映了政府对私立高等教育办学规律的认识。从总体上看，这些政策法规更具宏观性，但也更抓住了问题的关键所在，因而对这一时期私立高等教育机构的发展和教学质量的提高起到了明显的促进作用。20世纪30年代初，中国的高等教育无论是数量还是质量均达到历史最高水平。就数量而言，如前所述，私立专科以上学校占全部高等学校数的45%，而学生数则占到49%。就质量而言，一批私立学校如南开大学、厦门大学、复旦大学、沪江大学等，已经形成了自己的鲜明办学特色并享誉全国。

抗日战争的全面爆发，打乱了中国高等教育的正常发展进程。其间，许多私立高等学校受战争影响而经费无着，政府加大了对私立学校的经费补助；一些学校则相继改为国立。到1947年，私立专科以上学校占全国高等学校的比例约为39%。1948年1月，国民政府颁布《大学法》和《专科学校法》，其主要内容与1929年颁布的《大学组织法》、《专科学校组织法》无大的变化。

二

在整个民国时期，无论是北洋军阀政府还是后来的南京政府，他们对私立高等教育所采取的积极政策，无疑对于当时私立高等教育的发展起到了很大的促进作用。当然，由于社会、政治、经济等多方面原因，很多原来不错的政策，并没有贯彻执行下去，但是它所提供的一些经验和教训，对于当前民办高等教育的发展还是颇有借鉴意义的。

（一） 要充分认识、切实保障民办高等教育的地位

民办高等教育是高等教育的重要组成部分，它同样是为社会培养人才，并为社会经济发展出力。民国时期的历届政府，正是认识到了私立高等教育这一重要作用，通过立法确立了私立高等教育的地位并给予切实的保障。这在很大程度上调动了私人办学的积极性，推动了私立高等教育的发展。2003年9月1日颁行的《民办教育促进法》明确指出，民

办教育是我国社会主义教育事业的组成部分，“民办学校与公办学校具有同等的法律地位”，“各级政府应当将民办教育事业纳入国民经济和社会发展规划”，展示出包括民办高等教育在内的民办教育新的定位，为民办高等教育的发展创造了良好的制度氛围。但是我们必须看到，由于长期实行计划经济体制，政府包揽办学，在实践中对民办高等教育的制度性歧视还是大量存在。到目前为止，政府及其教育行政部门很多时候仍只是公立学校的主管部门，只愿对公立学校负保护、支持责任。在他们眼中，公立学校是“亲生”，入“正册”，私立（民办）学校是“野生”，入“另册”。在公民办学校竞争中，它们不是营造公平竞争的氛围，而是站在公立学校一边。因此，要全面贯彻“积极鼓励，大力支持”的方针，各级政府部门首先要充分认识民办高等教育的作用，切实为民办学校多做促进发展的实事。当前政府的当务之急是要通过制定《民办教育促进法》地方法规，使民办学校在设立、招生、证书发放、办学自主权等方面的权益得到保障，使民办学校与公办学校师生在法律和政策面前享有平等的地位和待遇，对某些地方实际上存在的对民办教育歧视性的规定和做法，要及时清理并予以纠正，给民办高等教育以更大的发展空间。

（二） 政府应对民办高校给予资助

在确立民办高等教育也是国家高等教育体系的一个组成部分、民办高等教育具有公共性之观念的基础上，政府应采取多种措施支持民办高校的发展，因为，完全依赖学费收入来提高民办高校的办学水平是比较困难的。在整个民国时期，私立高校一直都或多或少地接受政府的资助，特别是在1934年国民政府颁布了《私立专科以上学校补助分配大纲》之后，在法律上确定了政府对私立高等学校必须给予经费资助。虽然经费数量不多，但对办学者却是极大的鼓舞。在当前我国政府支出的教育经费缺口较大的情况下，要求政府大面积资助民办高校是不现实的，但每年拿出高教经费的百分之几，有选择地资助一些办学质量较高社会声誉较好的民办高校是完全有可能的，而且国家资助有放大效应和示范作用，对提高民办高校的质量和水平的象征意义非同小可。另外，政府在教育贷款、税收、鼓励捐资助学、土地划拨等方面对民办高校扶持政策也很重要。

（三） 建立健全民办高等法规体系

民办高等教育的发展离不开法律保障。民国历届政府重视私立高等教育的法规建设，颁布了许多有关私立高等教育的法律法规，有效地保障了私立高等教育的发展。目前，我国民办高等教育基本法

——《民办教育促进法》已出台,它从法律上对民办教育的有关问题加以明确,但是,《民办教育促进法》只是提供了一个大的框架,更为重要的是法理精神的落实及其配套政策的尽早出台。因此,各地方政府应根据《民办教促进法》的基本精神,尽快制订出适应本地区发展实际的实施细则,为本地区民办高等教育的发展提供法律保障。在有关民办高等教育的法律法规建设中,尤其要解决民办大学的民主化和民办大学资金运营、管理及产权问题,应该在法律上对民办大学的内部管理体制作出有利于实现办学民主化的规定。同样,法律还应规定民办大学的教育事业收入(如学费)必须完全用于办学与提高教育质量。

(四) 加强对民办高校的科学管理

民办高校的发展离不开科学的管理,管理的科学化在很大程度上就是管理手段的科学化。科学的管理手段主要有三个方面:法律手段、经济手段和行政手段。从民国元年到1949年,由于政局不稳,且历届政府控制能力有限,我国私立高校曾几度出现迅猛发展的混乱局面。但是,应该肯定的是,民国各届政府在对私立高等教育的管理上,还是有所作为的。如几次修改和颁布有关法令,以立法手段来约束和限制私立高校的膨胀;利用政府补贴的形式,以经济手段来引导私立学校按政府的需要设置专业、开展教育活动;同时,政府在各种文件中,一再强调政府教育机构对私立高校的管理权限,利用行政手段最大程度地纠正随时出现的偏离行为。当然,由于民国政府机构的腐败,这些手段在具体实践中,未必得到完全的落实。但它所提供的一些经验和教

训,还是值得我们借鉴的。当前要加强对民办高校的科学管理,我们应从行政管理向法制管理、经济管理以及行政管理相结合的转变。其中,法律手段是实现科学化管理的重要保证。科学化的管理有赖于以下几个立法要点:严格设置标准,严把质量关;切实保证民办高校的自主权;从法律上规定对民办高校的资助。经济手段是政府对民办高校最为常见的管理手段,它主要有三种形式:直接的财政补助、优惠的税收政策和对学生的各种助学金及奖学金。目前,在对民办高等教育的管理中,政府应减少行政手段,增加经济手段、法律手段;应减少不必要的过多的控制,而尽力使其具有更大的自主权。为此,必须转变政府职能,使之由划桨转变为掌舵,从以往的“命令型”管理模式,转变为“服务型”的管理模式,通过各方面的政策,发挥宏观调控的职能。惟有这样,才能切实保障民办高校的自主权,使其能够发挥其优势,灵活反映消费者市场(学生)、劳动力市场(教师及行政人员)、院校市场(民办高等院校及公立高等院校之间的竞争)、资金市场和技术市场的变化和要求。

参考文献:

- [1] 宋恩荣,章咸. 中华民国教育法规选编[C]. 南京:江苏教育出版社,1990.
- [2] 舒新城. 中国近代教育史资料[C]. 北京:人民教育出版社,1983.
- [3] [日]多贺秋五郎. 近代中国教育史资料民国编(中册)[C]. 台北:文海出版社,1976.
- [4] 教育部. 大学规程[A]. 中华民国史档案资料汇编(第1辑)[C]. 南京:江苏古籍出版社,1991.

Historical analysis on the private higher education's policy during the Republic of China(1912-1949)

ZHANG Jiarbo

(School of Education, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: The private higher education of modern China began in the end of Qing Dynasty, developed during the Republic of China(1912-1949). During the evolution of the private higher education, the government kept exploring, adjusting and perfecting its policy, hoping to give necessary macroscopic encouragement and support, as well as to control and supervise the quality and scope of those private higher colleges. The history can supply with experiences and advice to private higher education in China today.

Key words: the Republic of China(1912-1949); the private higher education; policy; revelation

[编辑: 颜关明]