

民国时期的教育经费独立运动

熊贤君

(杭州师范大学 教育学院, 杭州 311121)

摘要:民国时期由教育经费问题引起的罢课罢教运动,是教育经费独立思潮形成的引信。思潮深刻揭示了教育经费不独立的严重危害,探索了实施思路和举措,引发了一场旷日持久、席卷全国的教育经费独立运动。运动促使各级政府建立独立的教育经费监察和审计制度,实行专款专用专存等教育经费管理办法,将教育经费独立理想付诸实践,摸索到一些教育经费独立的经验,缓解了教育经费严重短缺的燃眉之急。但由于教育经费独立法规缺乏强制性,当局口是心非,使得一些省市并没有实行教育经费独立,对破坏和取消教育经费独立行为置若罔闻,故对民国时期教育经费独立运动并不能作过高的评价。

关键词:民国时期;教育经费;独立;经费管理

中图分类号:F08;G40-054

文献标识码:A

文章编号:1003-4870(2021)01-0067-07

民国前期教育经费被侵占、拖欠与短缺问题,酿成席卷全国的教育独立思潮与运动,导致民国中后期形成强劲的教育经费独立运动。这场运动对教育经费独立理论、思路及实施举措,进行了全面而深入的探索,促成对教育发展产生深远影响的教育经费独立实践。

一、教育经费独立运动的形成

“中华民国”建立之初,外侮内乱,生灵涂炭,社会矛盾空前激化。教育因为经费被挪用侵吞濒临破产的边缘,直接演生出席卷全国的罢课罢教风潮。李石岑指出:“近年学潮澎湃,愈演愈烈。如去岁北京殴伤教职员学生,安徽学生姜高崎因学潮殉命,皆为最伤心之事。至于湖北学生因校款无着赴京请愿;湖南学生罢课要求经费;其他各省亦所在皆是。莘莘学子,废时失学,仓皇于道左者,无非经费问题。”^[1]教育界此起彼伏的罢课、罢教、总辞职,酵素无它,正是教育经费问题。

教育经费被侵占、拖欠与短缺的重要原因是军费挤占。如舒新城列举的一系列数据:1919年国会所通过的国家预

算总支出为647 611 879元,海陆军费269 099 583元,占42%;教育经费5 028 836元,不及1%。1926年,广东省总支出为100 136 000元,军费72 862 000元,占72%,居全国第一;而教育经费仅1 226 000元,占1%强^{[2]704-705}。赵恒惕督湘,以军需紧急为由,一再克扣拖欠教育经费。1920—1925年,湖南教师薪金竟积欠达14个月之久^[3]。程湘帆愤懑地指出:“频年内争,军费急如星火,平时国家收入半以养兵,犹嫌不足,战衅一起,更尽所有挪充军需。”^[4]

军费挤占教育经费,连刚刚来华的美国教育家杜威也看得一清二楚。他于1921年四五月来广州讲学,见到教育经费被军费挤占的惨状,慨叹良多:“良以他们的大宗款项多用于军政,以致教育的经费不但不能保留原有的数目,还要时时裁减。那么教育事业怎样能发达?据各省的情况观察,军费与教育费的比较,差不多成八与一,至二十与一之比例。……这是我南游感想中最深而又最大的。”^[5]

教育经费短缺的又一要因是政府拖欠。1925年初,北京小学界因为政府拖欠教育经费导致的索薪运

收稿日期:2020-05-19

作者简介:熊贤君,男,杭州师范大学教育学院教授、博士生导师,研究方向为教育经济史。

动愈演愈烈,由包围教育部官员宅院到驻扎下来。教员逐日到崇关坐索,逐日到财政部讨要。教育部竟“拟以《四库全书》善本为欠薪抵押品,每日由各科派员赴图书馆看守”^[6]。教育经费拖欠、挪用引起罢课罢教风潮屡屡见诸报端,官方和教育界窘态百出。

教育经费被军费挤占,被官府挪用拖欠,都是表面现象,深层次的原因是教育经费不独立。感时忧世之士搜肠刮肚寻找一劳永逸的办法,从错综复杂的教育经费问题中抽丝剥茧,细绎出教育经费不独立是总根源,乃提出“教育经费独立”主张。

集思而为潮。教育专家学者的教育经费独立主张,形成波澜壮阔,蔚为壮观的教育独立思潮。其主张可分为两个方面。

一是阐述了教育经费独立的法规依据和理由。1920年,全国7个省区通过全国教育会联合会(以下简称“教联会”)向教育部提出教育独立建议:“教育经费若不确定,则教育难谋发展,而国基即不能巩固”。又说:“教育为立国根本,而经费为教育命脉”^{[7]254-255}。1922年5月,全国教育独立运动会成立,其宣言指出,教育经费“此种人民膏血之涓滴,以期苟延精神生活之残喘者,反转而以养兵,养兵以祸国,祸国以殃民,是不仅吾人精神生活因此破产,而更益之以物质之损失。精神破产,物质荒凉,交互影响,欲求免陷于万劫不复之境,其可得耶”^[8]!甘肃和黑龙江等省通过“教联会”指出:“教育为立国之根本。……学校经费,近年往往以他方面影响,积欠停发,致学校教育若存若亡,危及国本。”^{[7]318}孙科和蔡元培还抬出最高法理——孙中山“手定国民党政纲对内政策”第14条“增高教育经费,并保障其独立”。——“足征教育经费独立之重要”^{[9]178}。意即仅此就是对孙中山手定国民党政纲的背叛。

二是提出了教育经费独立的思路与举措。第一,教育经费应在地方行政经费中占固定的比例。1920年在上海召开的第六届“教联会”上,竟有7个省区不约而同地提出教育经费独立案。“教联会”将其合并为《教育经费独立案》呈教育部。这是近代第一个关于教育经费独立的提案,要求“教育经费应占全省区行政费百分之四十以上”“划清教育经费,使之独立,他项政费不得侵用”。划定教育经费与军政费的比例,使教育经费保有独立地位。第二,划定教育经费固定来源。邵爽秋主张划分“教育税源”^[10]。甘肃主张在皮毛驼捐、茶税烟酒税、盐余项下指定教育专款。舒新城认为教育经费来源至少有核减军费、开征遗产税、征收所得税、荒地开垦税、寺产、庚子赔款等6种^{[2]731-734}。第三,筹

拨专款作为教育基金。“教联会”《教育经费独立案》请“筹拨专款作学校基金,并划拨官产作学校产业”“商请退回庚子赔款,专充教育基金”。第四,裁减压缩军费。“教联会”指出:“裁兵之议,政府屡有宣言,未见诸事实。应从速催促施行,即将裁兵所余之款,专充教育经费”^{[7]255}。第五,设独立的机构管理教育经费。“教联会”主张设立独立的机构保管教育经费,“专款存储,按时发放。无论遇何紧要事件发生,均不准挪用”。特设教育基金委员会,严定教育基金“处分条件”。第八届“教联会”拟具了《省区教育经费保管委员会章程》,规定该委员会负省区“所有之教育经费及教育基金(动产、不动产)”保管之责,“每学期造具收支计算清册,送交监察委员会查核,并按期榜示教育会内。于每学年终,将全年收支状况,造具报告书,分送省教育行政官厅、省议会、省教育会备查,并登报公布”^{[7]320}。

潮起而成运动。人们并不满足于唇焦舌敝的奔走呼号,而是将教育经费独立呼吁转为索要行动。1922年4月四川社会主义青年团鉴于“川中小学教师薪俸之薄,乃全世界所无,其最少者每年只有铜钱四五十串”^{[11]267}等严重影响教育发展诸情况,提出“为教育前途计,为国家根本计,为人类永久生存计,特奋起而为教育独立之运动。必使教育经费划出独立,不受任何方面之挪移提拨”^{[11]269},掀起了工人学生群众支持,教师学生参加,全省各界各阶层同情,新闻媒体制造声威的“轰轰烈烈的教育经费独立运动”^{[11]267}。河南教育经费积欠年余,“各学校会计虽然终日在财政机关坐催索讨,往往是一文不给。教款困难,已达极点。全省教育界为了吃饭问题,乃组织河南省教职员联合会,选派代表直接到财政厅索讨……不仅旧欠索不来,而且新欠愈积愈多”^{[12]73},教育界向军政当局请愿,“没有什么效果”。1921年春,省教育学会和各学校校长商请时任省教育厅长李步青拟定教育经费独立办法,但因省督军赵倜阻止而夭折。其后学校联合会再次起草教育经费独立办法,经省议会通过,咨由省署令财政、教育两厅核议,决定“按数解交教育厅转发”。但因不久直奉战起,所指定的收入大多被军队提用,各校经费依然无着。战争结束后,河南教育界人士包括省长公署教育科长、中州大学校长、专门学校校长、女师校长等四出奔走呼号,得到河南省督军冯玉祥、省长张凤台的支持,河南省教育经费独立运动“才算收到初步效果”^{[12]74}。教育经费短缺问题得到一定程度的缓解。

四川和河南教育经费独立运动略见成效后,教育界尝到了一点教育经费独立的甜头。南京国民政府成

立后,大学院院长蔡元培作了推进教育经费独立的努力。1927年12月,蔡元培起草、孙科联署的《提议教育经费独立案》(以下简称“独立案”)获通过,掀起了席卷全国的教育经费独立运动。“独立案”提出:“所有各省学校专款及各种教育附税,暨一切教育收入,永远悉数拨归教育机关保管,实行教育会计独立制度,不准丝毫拖欠,亦不准擅自截留挪用,一律解存职院,听候拨发。”^{[9]178-179}这是民国后期教育经费独立的政策法规依据。其后,一些省市教育经费纷纷独立。《大公报》1934年初曾做了一项调查,教育经费已经独立的省市有江苏、浙江、河南、福建、江西5省;“正谋”独立的省市有南京、上海、湖南、湖北4省市^{[13]397}。“尚未独立”的是安徽、陕西、山西、山东、绥远、察哈尔诸省和青岛、北平两市。“两广”或者因“制度方面不发生问题”,或者因“按月拨给,从不拖欠”,故“都没有独立运动之必要”^{[13]397}。而云南省在全国实行最早,效果最佳,各省无不投以艳羡的目光。尽管还有一些省市尚未见到行动,但足以看到教育经费独立运动的声威了。

二、教育经费独立的举措

教育经费独立的倡导者们积极将教育经费独立的思想观点付诸实践,形成声势浩大的教育经费独立运动。各地采取了一系列措施保障教育经费独立,从而使得实行教育经费独立的省市教育发展不致有无米之炊之虞,使教育经费独立运动收到比较理想的结果。

(一)颁行《各省教育经费须保障其独立》

教育经费独立运动给国民政府巨大的压力,迫使国民政府不得不于1927年12月通令各省市,“学校专款及各种教育附税,暨一切教育收入,永远悉数拨归教育机关保管,实行教育会计独立制度,不准丝毫拖欠,或擅自截留挪用,一律解存大学院”^[14]。1928年5月,蔡元培在全国教育会议开会词中又特别强调:“增高教育经费,并保障其独立,此为总理所定之政纲,决不能以财政统一之口号打破之者也!”^{[9]229}代表78位政府要员和教育专家意见的会议宣言郑重地指出:“我们主张凡国、省、县除向有指定的教育专款外,应于各种税收中带征教育附税;同时实行遗产税、所得税为教育专税,以平均国民对于教育的负担……”,并草拟《教育经费管理处组织条例》《教育经费会计条例》《教育经费保障条例》,“请求政府采择颁行”^{[15]3}。会议收到陈礼江、江恒源等教育名家及上海市和湖南省教育厅局涉及教育经费独立问题的提案。

慑于多方面的压力,国民政府行政院于1929年2

月发出《各省教育经费须保障其独立》训令,令各省市政府“切实办理”。1930年5月,行政院发布训令《地方教育经费保障法》14条,规定:“一、各省市及各县政府对于现有之教育经费总额应切实保障,不得任其短少。二、……各项新增地方捐税,由省市政府酌定提留若干成,作为地方教育经费。……四、现有教育经费必须用于教育事业,无论何人及何项机关,均不得挪借或移作别用。五、在某项统征之捐税中,地方教育定案所占成数,永远不得减少;统征额数增多时,教育经费成数应按照比例数同时增加。……”^{[16]71-72}还规定了地方教育财产整理和管理办法。这是教育经费独立最上位最权威的法规。

(二)建立独立的教育经费管理系统

1928年5月大学院召开的第一次全国教育会议,会上有建立自成系统独立的教育经费管理机关的提案,提出了教育经费管理系统划一的“系统要独立”“事权要集中”的两大原则。要求“全国教育经费一切行政事宜,分辖于中央、省、特别区、特别市、县五种教育经费局”,以“中央教育经费委员会”为最高教育经费立法机关,以“中央教育经费局”为最高教育经费行政机关。各级教育经费局“一律以有机体之组织构成之,成为一完全独立系统,不受普通财政系统之牵掣”。现有教育经费机关“一律归并于各级教育经费局,以一律[事]权而节糜费”^{[15]241}。此组织之于教育经费“有充分保管之责,并有充分整理之权,免受其他阻碍或干涉,用保教育经费永久之独立”^{[15]250}。这些建议虽然没有在全国铺开,但部分省市依此设想设立了管理机构。

为保管好来之不易的教育经费,一些省区“设有管理机关及稽核机关”^{[17]50}。河南省1922年成立教育专款监理委员会,初设时“组织简陋”,后来扩大为河南教育款产管理处,下分评议、监察、管理三部,评议部负立法议事全责;监察部“负审查评议部议决案和管理部的一切账目责任”;管理部下设总务、文书、出纳、稽核4科和一个视察股,“负执行评议部议决案和用人行政的责任”。^{[12]76}云南省政府于1928年12月通过关于教育经费独立的议案,成立教育经费委员会、督核委员会、管理处和教育金库等,负教育经费筹划、审核、出纳和保管之责。省教育厅和财政厅颁发了《教育经费委员会简章》《教育经费管理处大纲》《教育经费督核委员会简章》等文件。1929年9月,教育厅对教育经费委员会进行改组,将筹集、监察、审计的权责归属于教育经费委员会;将征收、保管、支配之权责归属于教育厅;改教育经费管理处为教育经费管理局,并隶属于教育厅。改组后的教育经费管理局专管

征收、出纳、保管、岁计事务。教育经费委员会负责“教育经费之收入支出款额及用途为相当之考查”，或制定“筹议整理方法”^{[18]249}。

各县市“大抵设立教育款产委员会或教育经费委员会，尽可能范围内保障教费之不被挪用”^{[17]50}。湖南省湘潭县率先制订了《湘潭各学区教育经费保障办法》，在学区设教育产款经理员，管理学区的教育产款。这样，形成了一条龙的教育经费三级管理系统。

（三）规定教育经费的来源渠道

1922年春爆发的四川教育经费独立运动，斗争的最低要求是将肉税永远划作教育经费。运动浩大的声势吸引到《申报》等媒体的跟踪报道，形成巨大舆论压力，迫使省议会通过划拨肉税为教育经费独立支的提案^{[11]281}。同年5月，河南省学校联合会拟订出独立的教育经费来源：“（一）指定若干县地丁或其他款项，完全作为省立各学校专款，不得挪用。……（三）省内各校款项由财政厅征解，挂号转交教育厅存发。（四）省城外各校款项，由指定各县就近拨抵。”^{[12]73-74}省政府指定开封等5县在1922年地丁项下除已解拨者外，其余划为省内各校经费。云南省产业未兴，筹集教育经费颇感困难。1930年5月，云南省实行教育经费独立，省议决令由省教育厅接办亚细亚烟草公司，将“纸卷烟叶卷烟及烟丝烟叶特捐”作为教育经费的固定来源^[19]。省教育厅随即改订卷烟特捐捐率，改订纳捐标准，以烟丝烟叶捐为教育经费来源渠道，全省教育经费颇为丰盈。

整理与整顿地方教育款产，也是独立教育经费来源渠道畅通的保证。行政院训令《地方教育经费保障办法》规定，对教育财产实行5种办法整理：“甲、旧有款产，应将确定数目一律调查清楚，据实登记，并呈报主管政府备案；乙、旧有田产，其有未缴清地价，以及未经承粮或溢丈之地，应即照章补缴升科，以免纠纷；丙、旧有款产，由地方绅士私人保管者，应一律归还公家，设法生利；丁、旧有田产税项，由私人低价承包，于中取利者，其田产应撤回，另行直接招佃，税款应撤销承包，另定征收方法，尽力剔除中饱；戊、旧有款产，被私人侵占者，应一律查明追还。”^{[16]71}江苏省于1934年9月拟订清查学田及整顿学田补充办法11条，通令各县切实办理。教育款产遂成为地方教育经费固定来源。

（四）制订教育经费管理规章制度

为了确保教育经费不被挪用、截留、侵吞、拖欠，从中央到地方制定了教育经费独立的保障措施。

第一，颁行严格的教育经费保管办法。行政院1931年5月令教育部，“现有教育经费必须用于教育事

业，无论何人及何项机关均不得挪借或移作别用”“教育经费由财政局征收者，应按照所得数随收随交当地教育行政机关，不得挪用延欠”“教育经费收支及保管人员舞弊时，除撤职惩戒外，仍应责令赔偿”^{[20]4190-4191}。浙江省县市教育款产委员会负责保管全县教育公款及相关契券、票据、息摺等件，县教育经费的动支，其已列入全县教育经费预算者，须由全体常务委员会署名盖章，填给发款凭单；其未列入预算者，须经县教育局、教育委员会议决追加，呈请县政府转呈教育厅核准后办理。

云南省教育经费管理制度在20多省区中堪称最严密的省份之一。省经费管理局负责征收税费，所征经费当日存入金融部门，月终造具表册上报审核；金库负责保管出纳，存款不得超过200元，每日收支填入“金库日记表”，月终再造表送审；各学校及教育机关负责支领，核实用途，按教育厅规定的预算标准或纲要编制预算，按月领用。经费管理局、金库和学校及教育机关三方互相牵制，同时又要接受经费管理委员会和省教育厅的监督。经费管理委员会派监察人员每周审核经费管理局和金库的收管出诸事项；省教育厅稽核人员按旬清点金库账目^[21]。堪称滴水不漏。

第二，建立独立的监察和审计制度。行政院1931年5月令教育部，“各地方政府应组织教育经费稽核委员会，稽核关于教育经费之预算、决算及一切账目”^{[20]4191}。江苏省规定省县区要成立教育经费稽核机构，自查机关内每月收支账目，“以示公开而昭核实”。稽核要点为收支是否核实、是否遵守预算，然后“将上月份收支款项造成收支对照表、支出计算书各三份，连同各种账簿及单据等，一并送会稽核”^{[18]257}。陕西省教育经费稽查委员会监督教育专款征收机关和查核教育经费账目，经核查无误时立即公布，“俾众周知”；如发现“不实不尽之处，应函请省政府负责人员查明惩处”；如发现现行收支制度应行改良之点，“得拟具办法函请省政府采择施行”^[22]。监督机制多有创新。

第三，实行教育专款专用专存制度。教育经费专款专存是为了不使专款与其他款项混杂，避免被挪作他用。专款专存是为了保证专用。河南省以契税充抵教育经费专款的通令规定：“契税收入仍归省地方金库专款存储，由教育厅派员监理。”^{[12]75}财政部1931年5月通飭各省教育厅，“县地方教育经费应由财政局征收，但须按照教育专款应得之数，随收随交当地教育行政机关，不得挪用延欠”^{[20]4191}。1932年江苏省规定，各县“均应切实遵照教费独立之旨……专款列收存储，按期结账拨付，不得丝毫挪移延压”^{[18]315-316}。江西省规

定各机关、学校领取教育经费后,必须存入当地代理公库之银行,待使用时按规定手续支取。如果“各机关所在地距代理公库之银行在 15 公里以外,交通不方便者,与在 30 公里以外交通不方便及无固定地点者,其经费得自行保管支出”,但应于年度开始前一个月呈请省教育厅转核财政厅商定^[23]。对距离较远者稍有变通。

(五)建立教育基金

教育基金是为兴办、维持或发展教育事业而筹集、储备的资金,必须用于指定的用途,并单独地进行核算。1923 年 2 月 6 日,教育部向国会提交《教育基金宜即指定专款建议案》,提出指定各国退还之庚子赔款、所得税之收入和国有土地划充学田三部分充教育基金的设想^[24]。但这笔基金为数非常有限,对教育经费缺口而言是杯水车薪。南京国民政府成立后,为“宏奖学术以图国家建设”^{[20]4291},建立了华侨教育基金管理委员会、建国奖学金基金保管委员会两个教育基金。全面抗战期间,为了保证保国民学校及乡镇中心学校不因经费短缺而停辍,教育部订定实施了《保国民学校及乡镇中心学校基金筹集办法》(以下简称“筹集办法”)。规定所筹得的基金,全部用于乡镇中心小学,“俾足敷校长、教员薪给及扩充学校设备之用”^{[25]430}。为了保证基金不被挪用侵吞,“筹集办法”规定:“基金之筹集运用,其收据均应由县(市)印之三联单,应用后,并应将第二联单报县(市)政府备核”;“每学期应由保管委员会列册,经委员全体及保之全体甲长或乡(镇)之全体保长签名盖章后,提交保民或乡(镇)民大会审核签证,按级呈报审核,并公布周知”。还规定县督学及区教育指导员要随时认真抽查基金数额及运用情形,如发现挪用侵占等弊情,应当即报县(市)政府,除予以行政处分及责令赔偿外,“并将负责人员送请法院依法从严惩处”^{[25]435-436}。但此基金筹集情况如何,因战争的原因,不得而知。

三、教育经费独立运动的评价

教育经费独立运动从酿成到各省市大张旗鼓推行,大约断断续续经历了 20 多年,为解决纷繁复杂的教育经费问题,进行了艰苦的探索,取得了一定的成效,对教育的发展产生了一定的影响。

第一,加深了对教育经费独立价值的认识。各地教育经费独立的抗争,促使人们深入思考教育经费独立价值。从第六届“教联会”开始,每届都有关于教育经费独立的提案,指出:“教育经费若不能确定,则教育

难谋发展,而国基即不能巩固。”又说:“教育为立国根本,而经费为教育命脉。”^{[7]254-255}后又指出:“经费能否独立,实属教育存亡问题,若不早谋解决,教育前途恐将不堪设想。”非但要独立,而且要尽早独立,“教育经费若不早谋独立,则教育前途非但无发展之希望,恐亦将陷于悲境”^{[7]298-299}。李石岑、蔡元培等也撰文阐述了教育经费独立为富国强兵之本的道理。也许是这些论述直接或间接影响到孙中山对教育经费独立价值的认同,他手订国民党政纲“对内政策”便有“增高教育经费,并保障其独立”的条款^[26]。正是因为对教育经费独立价值认同,才能保障经费独立制度面世并实施。

第二,揭露了军阀独裁统治侵吞挪用教育经费本性。1920 年第七届“教联会”的《教育经费独立案》,揭露军阀独裁统治者穷兵黩武军费高居不下的事实:“八年度预算,所有军费计占全预算之半,实支之数尚不止此。教育经费只占七十五分之一。”^{[7]255}舒新城做过统计,“民国八年国家预算,军费达总支出百分之四十二,教育经费不及百分之一强。这种畸形的国家预算,实为世界所未有”^{[2]731}。陈友松曾对 1928—1934 年军费在中央支出预算中所占百分比做过统计,1928—1934 年,军费支出分别占 48.23%、45.50%、43.62%、44.40%、48.44%和 50.14%^[27]。

第三,在一定程度上缓解了教育经费短缺紧张的局面。由于教育经费独立运动的推动,教育经费基本有了较稳定的来源渠道,军阀和独裁者侵吞挪用教育经费的行为有所收敛,教育经费占国家和省市预算有了提高,教育经费比以前明显充裕。从 1933 年开始,教育部对地方义务教育、国民教育予以补助。当年拨出的补助费共 6 676 372 元^{[13]359},这是教育经费独立前未曾有过的数字。1941 年国民教育补助费猛增到 1700 万元,是上年度的 5 倍^{[17]196}。此后历年追增,1945 年高达 4537 余万元。各省教育经费占岁出经费总数的百分比均有提高。据教育部 1936 年统计^①,教育经费占百分比达 20%以上者,有 6 省市:即江苏 20.59%,安徽 20.37%,甘肃 24.17%,北平 22.14%,南京 27.60%,广东 20.37%。占 15%以上者,有湖南、陕西等 7 地^{[28]323-324}。其中最大受益者,首屈一指便是向来经费短缺的云南省。1937 年,云南省教育经费实际收入为新滇币 3 437 866.33 元,实际支出数为 2 314 062.72 元,收支两抵结余 123 807.61 元,这是开天辟地第一

①四川、西康、云南、山西、新疆 5 省未见报表;东北沦陷,各省材料无从征集,数据缺如。

次^{[29]9-10}。教育经费独立使云南教育经费出现前所未有的“充裕”。

民国时期教育经费独立运动虽然取得举世瞩目的成绩,但仍不能从整体上作过高评价,其主要原因有:第一,各省市教育经费独立运动发展很不均衡,直接导致教育独立程度存在较大差异。教育部曾于1934年对教育经费独立情况进行调查,根据教育经费独立程度分为“完全独立”“部分独立”“不久或有实现之望”以及有此计划和打算几个等级。“完全独立”者仅六省一市,部分独立的仅四省,大多数省市“既未实行独立,亦无计划可言”^{[30]106-112}。没有独立的省市,教育经费当然任人宰割。第二,即便是所谓的“完全独立”,也要大打折扣。1941年4月,国民党五届八中全会通过的有关保障教育款产的决议中坦陈:“各省市县教育经费因地方经费统筹支配关系,在此非常时期,往往挪用,致教育事业发生极大困难。”^{[28]338}说明以前的“不得挪用”简直是一纸空文。早已实施教育款产独立的河南省,在1930年蒋、冯大战中,“双方竞相抢夺契税,私印契纸,进行搜刮”^{[12]78}。的确有辱斯文。在军阀独裁统治下的教育经费独立,是不可能“完全”的。第三,教育经费独立法规缺乏强制性。南京国民政府行政院训令教育经费独立,教育、财政两部也有实施细则出台,但各地大多置若罔闻,白纸黑字的文件,无异于废纸一张。而中央政府对未实施的省市,也未见督察和问责。对发生的挪移教育经费事件,也未见到做出处理。更有甚者,1941年5月,云南省主席龙云电话告知时任教育厅长龚自知,“以后教育经费,改由财政厅按月支领”^{[29]15},教育经费不再独立。对此,中央政府只好装聋作哑。缺乏强制性的教育经费独立法规,对破坏和取消教育经费独立的行为束手无策,使教育经费独立沦为宣传口号。

四、结语

教育经费独立运动作为民国前期教育独立运动的重要分支,是教育独立思潮冲击的结果,是现代中国教育发展的有力支撑和重要保障。这一场教育经费独立运动,掀起于清末传统教育向民国新教育转型过程中教育经费引起的尖锐冲突,眼见“神圣之教育事业,竟飘摇荡漾于此卑污龌龊政治军事之漩涡中,风雨飘摇,几濒破产”^[8],人们追根刨底进行解决教育经费问题的理论探索,形成了教育经费独立思想主张,又将这些思想主张转化规制,借助运动的声威予以推行。追溯教育经费独立运动形成到推行的历程,不难看出,它遵循着这样的逻辑:由教育经费短缺滋生的矛盾冲突到教

育经费独立理论提出,再将理论凝结为教育经费独立的规章制度,复将制度借助运动的声势付诸实施。这一逻辑可为众多教育问题的解决提供借鉴。

教育经费独立运动直接促动中央政府和部分省市颁行保障教育经费独立的法规。作为“运动”,它对官方有一种高压态势,迫使官方努力解决,以一了百了。1929年2月18日,国民政府行政院颁布《各省教育经费须保障其独立》的训令,要求按照地方教育经费独立定案,“切实办理”^[31]。而1931年5月9日行政院所颁《地方教育经费保障办法》的训令,明确规定了地方教育经费独立的保障措施,具有很强的操作性。譬如,1941年3月15日,教育部公布《稽核各省市民国教育经费暂行办法》,便是确保各省市国民教育经费专款专存专用专督的具体措施。各省市亦颁行了有关教育经费独立的法规,如云南省仅教育经费管理的法规和政令便有《省县教育款产经理规程》《省教费委员会组织章程》《省教育经费管理局章程》《省教育经费金库章程》《县教育经费委员会组织章程》《教育机关经费稽核委员会章程》等40余件。对教育经费独立的方方面面做出具体规定,对教育经费独立提供了保障。

考察民国时期教育经费独立运动形成、发展、大力推行的过程,不难发现,谁教育经费独立,谁的教育就会得到较为稳健地发展;谁的教育经费部分独立,谁的教育就会有所发展;谁的教育经费不独立,常被侵吞挪用,谁的教育就会原地踏步,甚至受到伤害与蹂躏。教育经费已“完全独立”的浙江省“指定箔类营业税每年一百二十万元,烟酒税全数每年约二十万元,屠宰营业税全数每年约六十万元,三项约共二百万元,作为省教育经费专款”^{[30]107}。教育发展位居全国前列。部分独立的湖南省,教育经费除从1930统一盐税中每月拨9300余元,“抵能拨发六成,其余不足之数悉由省款补给”外,“其余由省府发给之经费,并无保障办法”,致使“近年省款支绌,省立学校经费既有积欠,领款亦费时日,影响教育前途良非浅鲜”^{[30]109}。而没有独立的省市,教育经费因被挪用或侵吞,有的“历年积欠”,有的动辄“不能按月发清”^{[30]110-112}。教育经费独立程度不同,教育发展的状况迥然有别,彰显出教育经费独立对地方教育发展的作用与影响。

参 考 文 献

- [1]李石岑.教育独立建议[J].教育杂志,1922,14(2):1-9.
- [2]吕达,刘立德.舒新城教育论著选(下)[M].北京:人民教育出版社,2004.
- [3]湖南省地方志编纂委员会.湖南省志·教育志(第17

卷):下册[M].长沙:湖南教育出版社,1995:1289.

[4]程湘帆.中国教育行政[M].福州:福建教育出版社,2008:289.

[5]杜威.南游心影[G]//袁刚,孙家祥,任丙强.民治主义与现代社会——杜威在华讲演集.北京:北京大学出版社,2004:641.

[6]王希会.北京教育经费的窘况[J],新教育评论,1925,1(1):32—34.

[7]邵爽秋,等.历届教育会议议决案汇编(上册)[G],上海:教育编译馆,1935.

[8]全国教育独立运动会宣言[J].新教育,1922,4(5):901.

[9]高平叔.蔡元培全集(第五卷)[M].北京:中华书局,1988.

[10]邵爽秋.教育经费独立问题[G]//邵爽秋,等.教育经费问题,上海:教育编译馆,1935:95.

[11]怒海.一九二二年四川教育经费独立运动[G]//四川文史资料选辑(第28辑).成都:四川人民出版社,1983.

[12]荣典岑,胡禹山,关超万.河南教育经费独立始末[G]//河南文史资料(第五辑),郑州:河南人民出版社,1981.

[13]常导之.增订教育行政大纲[M].上海:中华书局,1935.

[14]中央教育科学研究所.中国现代教育大事记[M].北京:教育科学出版社,1988:140.

[15]中华民国大学院.全国教育会议宣言[G]//全国教育会议报告,台北:文海出版社,1985.

[16]吴树滋.增订现行教育法令大全[M].上海:世界书局,1932.

[17]第二次中国教育年鉴(第二编)[Z].上海:商务印书馆,1948.

[18]江苏省教育厅秘书室.江苏省现行教育法令汇编[G].镇江:江苏省教育厅,1933.

[19]云南省教育经费历年独立收支概况[M].昆明:云南省教育经费委员会,教育厅,1933:370.

[20]中华民国法规大全(第7册)[G].上海:商务印书馆,1936.

[21]云南省地方志编纂委员会.云南省志·教育志[M].昆明:云南人民出版社,1995:98.

[22]陕西省教育经费稽查委员会规程.第一次中国教育年鉴(乙编)[Z].上海:开明书店,1934:146.

[23]江西省教育志编纂委员会.江西省志·江西教育志[M].北京:方志出版社,1996:521.

[24]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编(第三辑)[M].南京:江苏古籍出版社,1991:819—820.

[25]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编(第五辑第二编教育一)[G].南京:江苏古籍出版社,1997.

[26]广东省社会科学院历史研究所,等.孙中山全集(第9卷)[M].北京:中华书局,1980:124.

[27]陈友松.中国教育财政之改进[M].方辉盛,等,译.北京:商务印书馆,2015:109—110.

[28]罗廷光.教育行政(上册)[M].福州:福建教育出版社,2008.

[29]龚自知.云南教育经费独立经过[G]//云南文史资料选辑(第35辑),昆明:云南人民出版社,1989.

[30]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编(第五辑第一编教育一)[M].南京:江苏古籍出版社,1994.

[31]教育部.教育法令汇编(第一辑)[G].3版.上海:商务印书馆,1936:36.

An Investigation on the Independence Movement of Education Funds in the Republic of China

Xianjun Xiong

(College of Education, Hangzhou Normal University, Hangzhou, 311121)

Abstract: In the era of the Republic of China, problems of education funds led to students' and teachers' strikes, which, in turn, gave rise to the trend of thoughts on the independence of education funds. This trend revealed profoundly the severe detriment caused by dependent education funds and explored the guiding ideas and measures of its execution. It, in turn, led to a national movement for independent educational funds, which urged governments of all levels to establish an independent system of educational funds monitoring and auditing policies, such as allocations for a specific purpose. In doing so, it maintained the idea of independent education funds, acquired relevant experience, and released the severe and urgent shortage of education funds. Nevertheless, because the policy of independent education funds was not mandatory, local administrations dealt with it rather cursorily and, consequently, a great number of provinces and cities did not adopt it, overlooking and tolerating acts that undermined the independent educational funds. Therefore, the independence movement of education funds was not a total success in the republic of China.

Key words: Republic of China; education funds; independence; fund managements

责任编辑 张河森