

· 高等教育史 ·

## 民国时期大学院制失败原因之分析

李立峰

(厦门大学 高等教育科学研究所, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 民国时期“大学院”制虽经蔡元培等人的发起与辛苦经营, 却终究避免不了迅速失败的命运。通过简述“大学院”制的产生及废止的历程, 并分析其失败的原因, 意在廓清这一教育制度改革的历史面目。

**关键词:** 民国; 大学院制; 失败; 分析

**中图分类号:** G 649.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8154(2003)01-0049-04

### An Analysis of the Causes of Failure of the Council of Universities in the Age of ROC

L I L i-feng

(Institute of Higher Education, Xiamen University, Xiamen 361005 China)

**Abstract** Despite the initiation and great efforts made by Cai Yuanpei and his associates, the Council of Universities could not have possibly avoided its fate of speedy failure. The aim of this paper is to give a brief account of the process of the emergence and termination of the Council of Universities, analyze its causes of failure and present a fair picture of such reforms in the then education system.

**Key words:** the age of ROC; council of universities; failure; analysis

民国时期的高等教育, 可谓是异彩纷呈, 彪炳史册。其中许多高等教育制度到现在还有非常深远的意义和可供借鉴之处。而在1927年至1929年期间所实行的“大学院”、“大学区”制就是被誉为“教育奇葩”的一种行政管理体制。这一制度的发起人是民国教育界公认的“泰斗”蔡元培先生。然而这一理想的制度仅存在了不到两年的时间, 就被南京国民政府扼杀在摇篮之中, 成为历史的过眼云烟, 为后人所惋惜和惊叹。那么, “大学院”制到底是怎样的一种制度, 为何遭到夭折的命运? 本文试从教育和历史的角度做一浅析, 以期引起读者更多的思考。

—

自中华民国成立后, 中央政府一直设有教育部, 作为全国教育行政的最高领导机构。1927年, 南京国民政府成立后, 针对北洋政府时代教育部成

为腐败官僚机构、教育行政横遭当局无端干涉的状况, 著名教育家蔡元培先生建议政府仿效法国教育制度, 改用大学院和大学区制。蔡元培认为, 这是一个逐步能使教育行政学术化, 达成其“教育经费独立、教育行政独立、教育思想独立、教育内容独立”理想的可供借鉴的蓝本<sup>[1]</sup>。

1927年, 蒋介石在南京成立国民政府, 蔡元培因“辅立有功”, 得以出任教育部长, 开始酝酿大学院制。对于大学院制推行的背景, 蔡有一记述: “当时国民政府以全力应付军事, 对于教育事业尚无具体计划, 余与李(石曾)、张(静江)、吴(稚晖)诸先生以教育不可无主管机构, 又不愿重蹈北京教育部以官僚支配教育之覆辙, 因有设立大学院之主张。”蔡元培等酝酿推出大学院制之际, 正是宁、汉分裂之时。8月中旬, 蒋介石下野。9月12日, 中央特别委员会在南京成立, 国府改组, 党国要人均忙于派争,

收稿日期: 2002-05-20

作者简介: 李立峰(1977-), 男, 山东淄博人, 厦门大学高教所在读硕士研究生。

教育改制反而得以顺利进行<sup>[2]</sup>。

1927年7月4日,国民政府颁布《大学院组织法》,其中就大学院性质、组成、机构、职能做了具体的规定。按大学院组织法:“中华民国大学院,为全国最高学术教育机构,承国民政府之命,管理全国学术及教育行政事宜。”此外,在蔡元培出任大学院院长之职后,一系列的改革也随之推出。主要有以下几项:

1. 建立和完善组织机构,增设研究机构。为实现“教育学术化”,大学院下设“大学委员会,为大学院最高立法机构,决议全国教育上学术上一切重要事宜。”为了实现“学校研究化”,规定大学院下设中央研究院,“为中华民国最高科学研究机构”。该院“受中华民国大学院之委托,实行科学研究,并指导、联络、奖励全国研究事业”<sup>[3]</sup>。各地“大学区设研究院,为本大学研究专门学术之最高机关。院内设设计部,凡省政关于一切建设问题,随时可提交研究。”<sup>[4]</sup>大学院设劳动大学,大学区设劳农学院,普通中小学也增设劳动课,目的是逐步消除劳心与劳力者的对立。大学院设艺术教育委员会并设音乐院、美术学校等,以“提起艺术的兴趣”……除此之外,大学院还筹设图书馆、博物馆、美术馆、观象台等国立研究机构。

2. 延揽优秀人才。蔡元培在创设大学院时,最主要的就是贯彻“学者主政”的理想。因此他十分注重优秀人才的选拔。在大学院所属各机构和委员会中,更是网罗了当时学界、科教界之所有精英,被誉为“集一时学政界之秀”。

3. 实行教育经费独立。1927年10月,蔡元培在国民政府第八次会议上,即提议附加煤油特税充教育经费,“附加所得之款三分之二为中央直辖教育机关经费,三分之一为地方教育经费”<sup>[5]</sup>。此后,大学院还成功地要求财政部将新增设的锡箔特税局的“年交税款二百五十万两”以及全国注册局的“税收全部划拨”该院。1927年底,蔡元培和时任财政部长孙科联名向政府提交了“教育经费独立案”,提出“增高教育经费并保障其独立”,要求国府“通令全国财政机构,嗣后所有学校专款及各种教育附税,暨一切教育收入,永远悉数划拨归教育机关保管,实行教育会计独立制度,不准丝毫拖欠,也不准擅自截留挪用,一律解存职院,听候拨发”,以期“教育经费与军政各费完全划分,以期经济公开,金融巩固,全国教育永无废弛停顿之虞”<sup>[6]</sup>。

除此三项以外,大学院还召开了全国教育会议,讨论确定教育方针。颁布废止春秋祀孔旧典的通令。在全国设立四个大学区,裁撤教育厅,在各大学区内也设立了与大学院对应的机构和设置,如高等教育、普通教育、扩充教育等处。

由此可以看出:蔡元培在提出借鉴这一制度

时,并不是一味模仿。为说明此制乃博采众长,蔡在《教育独立议》中加注:“分大学区与大学兼办中、小学校的事,用法国制。大学可包括各种专门学术,不必如法德等国别设高等专门学校,用美国制。大专兼任社会教育,美国制。大学校长由教授公举,用德国制。大学不设神学科,学校不得宣传教义与教士不得参与教育,均用法国制,瑞士亦已提议。抽教育税用美国制。”<sup>[7]</sup>蔡元培认为这些制度是最优良的,故欲“撷取众长,酿成奇葩”。

## 二

尽管大学院制综合吸收了欧美各国教育制度的优点,可谓是用心良苦,设置完善。但是这种美好的制度还未贯彻及实施,求全责备的意见便纷至沓来。1928年2月,国民党召开二届四中全会,在讨论改组国民政府议案时,就有人以“主张注重普通教育”为由,提出取消大学院,改设教育部。但当时蒋介石刚刚复职,又因忙于“二次北伐”。对大学院的一系列改革措施也无暇顾及。但随着北伐的结束和国民党二届五中全会的召开,反对大学院的行为愈演愈烈,主张取消大学院的呼声也渐趋高涨,反对意见主要集中在以下几点:

第一,认为大学院制名称不伦不类,“对内对外易启人疑。盖以大学院而冠以‘中华民国’字样,抑独立于国民政府之外乎?且不称部而称院,现在与审计院地位相等,将来更易与监察院、立法院地位相混。古云:‘名不正则言不顺’,故中华民国大学院有改为国民政府教育部之必要。”<sup>[8]</sup>第二,经费分配不公,原来江苏教育经费,大学占30%,普教占50%,而实行大学区制后,中小学经费一再削弱,大学经费已经过半<sup>[9]</sup>。第三,行政效率低,致教育厅的函,一周可复,大学区则三月未复。第四,新制易受“政潮之牵涉”,“大学有学潮,中小学受影响”。特别是北平大学区,从成立之初就几乎天天都有学潮,无一宁日。首先是北洋大学的反对,后来北大、北师大、女子大学等校反对并校的浪潮一浪高过一浪。可谓是学潮阵阵,嘈杂纷扰,各地正常的教育教学秩序难以继。

至此,大学院的发展更是困难重重,步履维艰。首先是权利的缩小,大学院组织法在短短一年多时间内几易其稿,共修改四次,每经修正一次,权利缩小一次。以大学区校长为例,大学院制规定,大学区校长由大学委员会决定,有大学学院院长提请国民政府任命,此与教育厅长由省府委员兼任不同,地位甚为超然,除大学院、大学区评议会有权过问外,政分会、省政府、各级党部等都没有干涉权。然经几次修改后,大学区校长以形同省府委员,也近乎回复到教育厅长的旧制<sup>[10]</sup>。其次是经费的匮乏。虽然国民政府通过了蔡元培和孙科提交的《教育经费独立案》,但好景不长,仅过了两个多月后,国民政府以

统一全国财政为由再次商定《整理教育经费暂行办法》，其中规定“大学院经费完全由财政部负责按月拨付”。“现行大学院所管理之税收机关，一律仍还财政部，以期实现财政统一。”大学区内卷烟税改由田赋补充的决议也是颇难实行。大学院的主要规定在其所属的重要地区尚且敷衍了事，在边远地区就更是鞭长莫及了。由此看来蔡元培的“教育经费独立”的美好理想也就成了“镜中花、水中月”。

1928年10月23日，国民政府正式令改大学院为教育部，所有前大学院一切事宜均交教育部办理。大学院取消后，大学区制仍坚持了一学年，直至1929年暑假后，才正式停止试行。

### 三

历史是连绵不断的长河，看起来它似乎是过去的、消逝的东西，其实它就在我们的周围<sup>[1]</sup>。以史为鉴，这才是我们对待历史的科学态度。所以冷静理智地分析大学院制失败的深层原因，对我们今天的改革还是有重要的借鉴意义和价值的。笔者认为，大学院制是特定历史的产物，当时中国处于由传统社会向现代社会转型的时期，也是中国教育在探索中前进，从传统向现代化蜕变的过程，因此它的产生有其历史适应性。但它的失败更是新旧社会、新旧教育的不断斗争、不断排拒、不断抗阻的历史见证，因此它的失败又有其客观必然性。其失败原因具体有以下几点：

一、从大的社会背景来看，大学院制不适合我国特定的政治、经济情况，违背我国的现实国情

南京国民政府建立时期，尽管已经出现了以商品经济为基础的，以民主政治为上层建筑的多元化社会，出现了立足于实验科学、商品经济的人文精神，出现了自由主义的批判精神，但就从整个大的社会背景来看，还是小农经济的汪洋大海，专制政治的号令天下。以传统儒家文化为基础的学校教育和科举遗风仍然坚定地维护三纲五常、重义轻利的世界观及精神状态。而在这种大环境下，以“教育民主、教育独立”为主旨的大学院制必然要遭到传统社会的反对、仇视和打击。就具体背景来看，大学院建立之初，正值宁汉分流之际。国民政府无暇顾及大学院制这个崭新事物的成长。但等到宁汉合流以后，各派政治势力就开始疯狂反扑，大学院制也就犹如昙花一现，淹没在滚滚的政治洪流之中。

大学院制所体现的“经费独立、立法独立、人事独立”的精神与国民政府的“三民主义”的教育方针格格不入。在二届四中全会上，国民党提出“以党治国”，颁布“训政时期约法”，提出军政统一，思想统一。而大学院制的思想在于以学术指导行政，学术高于一切。这种“兼容并包”、“包罗万象”的精神显然与训政精神格格不入。国民党头号理论家胡汉民曾说：“教育不可无主义，主义只能归宗一。我们现

在即以惟一的三民主义救国、建国、治国，教育是不可跳到国家范围以外去的……我们不能让所谓‘包罗万象’摇动了我们的教育宗旨！今后我们在惟一的民族的、惟一主义的国家、惟一主义的政治之下，必不允许教育独异于此惟一的主义，而有所兼容。”由此，国民党敌视大学院制的态度昭然若揭。

从当时的经济背景来看，自给自足的封建小农经济刚刚解体，民族资本主义在经过“短暂的春天”后继续蓬勃发展。但整体来看还是小农经济占据主体地位，落后的经济没有催生有效的教育需求。各地方也不愿把有限的资金投入到了刚刚起步的高等教育事业。更何况连年的战争又加剧了教育经费的拮据。大学院制所实行的教育独立、经费独立的改革措施必然会触动统治阶级的经济利益。第四中山大学区中等学校联合会在1928年呈请国民政府的呈文，就洋洋洒洒的陈述了一系列的“罪状”，但其反对的核心其实是呈文中的最后一小段，主要是不想以省库款筹办国立大学的缘故：“中央大学为全国学术之总汇，其经费应由中央政府负担，而苏省中小学校及地方教育事业不应直隶中央，其经费来源尤不应与大学混合支配，以免纠纷。”<sup>[12]</sup>

二、从教育内部的具体情况来说，大学院制的实施也有悖于教育的实际情况

实行大学院制的初衷是要使“教育学术化，学术研究化”，这也是蔡元培毕生的理想追求和奋斗目标。但是，从具体实施来看，这一制度并没有实现其初衷，达到理想的状态。反而出现了许多不如人意之处。首先，高等教育挤占了过多的教育经费，与基础教育的发展不协调。各地的教育经费由各大学区中山大学的校长负责，这就不可避免地会出现重高等教育，轻基础教育的情况。偏袒高等教育也是在所难免。正如第四中山大学区的中等教育联合会指出的“原来大学经费占30%，而实行大学区后，已经占到了一半多”。这可以说是教育的一种畸形发展。民国时期正处于新旧教育的转型时期，为了学习西方，繁荣强大，整个社会对举办高等教育“情有独钟”；许多自由主义知识分子在“学术救国、教育救国”这一理想的感召下，也纷纷投身于高等教育。这样高等教育就在基础教育非常薄弱的情况下如“空中楼阁”般畸形发展起来。加之，由于科举时代的遗风，“学而优则仕”、“读书做官”的思想仍然根深蒂固，大有市场。以读大学作为升官发财之阶梯的人比比皆是。在实行大学院制以后，这种畸形发展的情况更是雪上加霜。基础教育的发展严重滞后，基础教育的滞后又进一步限制了经济和社会的发展，也不利于国民素质的提高。

其次，实行大学区统一管理的教育行政制度与各大学的“大学自治”、“教授治校”的大学理念水火不容。在蔡元培出任北大校长，实行民主化的改革

之后,以北大为首的中国大学已基本形成了大学自治,教授治校的大学理念。各大学的办学理念、办学水平、校园文化等已基本定型。在实行大学区制后,用行政的手段来过多地干涉高校的办学自主权,如在北平大学区合并三所学校成立北平大学,这严重挫伤了高等学校办学的积极性,不利于高校管理工作的顺利开展。所以,大学区的管理方式与“大学自治”、“教授治校”的理念格格不入,水火不容。反对大学区制的原因由此可见一斑。

三、从大学院的领导体制来看,其内部派系斗争复杂,互相倾轧,在一定程度上也影响了这一体制的运作

在民国的政治精英留学生中,已经形成了三派的势力,一派是以丁惟汾等为首的留日派,一派是留法派,还有一派是留欧美派。当时,蔡元培多用北大的教授,且北大多为留学欧美的,在无形中形成了欧美派。而李石曾留学法国的,以他为首形成留法派。最初反对改革只是以丁为首的留日派。这样,欧美派和留法派合作还能通力合作。

大学院的院长蔡元培先生“长于知君子,而短于知小人”,自谓“性近学术而不宜于政治”。所以他缺乏知人善任,英明果断的领导魅力和领袖气质,这对于大学院的顺利运作是很不利的。而作为大学院的主要领导人吴稚晖、张静江则是抱有极强的政治目的来参与大学院的领导工作。“各怀鬼胎,各为其主”的心态使得整个领导体制效率低下,如同散沙。在大学院取消之后,其主要领导人的矛盾也更趋白热化。蔡元培推荐蒋梦麟为教育部部长,蒋与李石曾、吴稚晖之间矛盾重重,与张静江的关系也不断恶化。领导集体之间矛盾激化、勾心斗角。所以错综复杂而又十分微妙的关系也影响到大学院的失败。

四、大学院制失败的根本原因是要使教育超然于政治之外,违背了教育的外部规律

蔡元培早在 1912 年民国建立之初就论述了他的“新教育”的主张:“教育有两大别:曰隶属于政治者,曰超轶乎政治者。专制时代,教育家循政府之方针以标准教育,常为纯粹之隶属政治者。共和时代,教育家得立于人民之地位以定标准,乃得有超轶政治之教育。”<sup>[13]</sup>他的关于新教育的主张就为以后实行大学院制提供了理论基础。到 1922 年,他又进一步阐述了教育独立的必要性:“教育是要个性与群性平均发达的。政党是要制造一种特别的群性,抹杀个性。”“教育是求远效的;政党的政策是求近功的。”“若把教育权也交与政党,两党更迭的时候,教育方针也要跟着改变,教育就没有成效了。所以,教育事业不可不超然于各派政党之外。”<sup>[14]</sup>其日后所实行的大学院制也确是循“教育超轶于政治”的理想而实行。

然而,教育发展与政治、经济和社会发展有客观的必然联系,有规律可循。正如潘懋元先生所说:“教育必须于社会发展相适应”;“一方面教育要受社会的政治、经济、文化科学发展所制约;另一方面教育必须为一定社会的政治、经济文化科学服务。”<sup>[15]</sup>在新旧社会急剧转型的民国时期,蔡元培在深入考察了西方各国教育史和中西传统文化后,提出教育超轶政治于政党而独立的思想,是有其深刻的历史内涵和独特的人文价值的,在当时也是有着巨大进步意义的。然而大学院制在国民党“一党专政”的资产阶级统治下所实行的“教育独立”、“学术独立”的改革严重脱离了当时的政治统治和时代背景,忽视了政治对教育改革的不可低估的制约作用。它的夭折更是对国民党“三民主义”教育方针实质所做的最好的注脚。另外,大学院制离开独立的经济基础而仅靠空洞的法理的保障,更容易陷入经费拮据的尴尬境地。由于没有稳定的经济基础,其美好愿望“教育经费独立案”仅实行了两个多月就被扼杀在襁褓之中,这就更说明了脱离了经济的教育改革之幼稚与可笑。大学院制,其“撷取众长”的教育理想是美好的,但在当时黑暗腐败的政治统治和传统社会下,只能像白日梦一样遭到无情的破灭。

除此之外,教育经费严重匮乏、官僚政治的黑暗也是失败的原因,不再赘述。

总之,民国时期大学院制的实行是特殊政治历史背景下的产物,它是自由主义知识分子试图把民国教育纳入现代民主、自由轨道的一次尝试。但是,大学院制这一“撷取众长”的美好制度在学习西方的同时,却忽视了中国的政治、经济等具体国情,有悖于中国教育发展的实际。它失败的根本原因在于大学院制所体现的“教育独立”的思想不适合中国的国情,违背了教育的外部关系规律。因此大学院的转瞬夭折有其历史必然性。

#### 参考文献

- [1] 申晓云 蔡元培与中华民国大学院制(上)[J]. 民国春秋, 1999, (6).
- [2] 申晓云 动荡转型中的民国教育[M]. 郑州: 河南人民出版社, 1994.
- [3] 中华民国大学院中央研究院组织条例[Z]. 大学院公报, 1928, (2): 63.
- [4] 大学区组织条例[Z]. 国民政府公报, 宁字第六号: 25.
- [5] 附加煤油特税充教育费之拟议[Z]. 大学院公报, 1928, (1): 85.
- [6] 蔡元培 提议教育经费独立案[A]. 高平叔 蔡元培教育论著选[C]. 北京: 人民教育出版社, 1991.
- [7] 蔡元培 教育独立议[A]. 高平叔 蔡元培教育论著选[C]. 北京: 人民教育出版社, 1991. (下转 70 页)

技术的创新并不是凭一种灵感就可以办到,需要有专深的知识。个人的创新表现,一般体现在自身的长处上。因此,张扬特长是培养创新人才一种好的选择。为了有利于张扬学生特长,培养创新能力,我们主要采取如下措施:

1) 加强实验室建设,完善创新条件。我们按照验证性实验、动手能力训练、创新能力培养三个层面和基础课、专业技术基础课和专业课三个平台,以学科为中心分期分批构建我院创新教育实验体系,为学生创新创造条件。第一批是建好影响面广的基础实验室(化学基础实验室、物理实验室、计算机中心、电工电子实验中心)和建好应用范围广、容纳学生多的部分专业实验室(自动化实验中心、机械工程实验中心、结构工程实验中心),并正在积极采取措施筹资建立工业中心。这些实验室和中心向学生全面开放,有关学生创新性实验采用专题立项,学院提供专项经费支持。

2) 加强学生的社团建设,利于学生张扬特长。在传统教育中,学生社团主要是丰富学生业余生活,让学生的业余特长有用武之地,而在素质教育中,由于学生社团内部组织的自由性,学生在此可尽情表现个性和特长,学生社团将会成为专业化、个性化和创新俱乐部,成为学生扬长创新的重要基地。为此,我们采取积极措施加强各类俱乐部的建设,完善学生各类社团组织,让学生在各类俱乐部和社团中张扬个性,发挥特长和创新能力。例如:学生科协、计算机协会、化学协会、电子协会、文学社……学校对此给予专项经费支持,并加强了管理与引导。同时,还采取了多种途径,促进学生扬长发展。主要为:积极鼓励、组织和支持学生参加全省、全国的各类比赛,例如《挑战杯》《湘泉怀》《数学

建模》《英语演讲比赛》等活动;鼓励学生走向社会,利用所学知识,在假期为企业服务;争取企业赞助,以企业的名誉开展各类创新作品评选;组织部分学生参加教师的科学研究等。

3) 扩大学生学习的自主权,利于学生扬长补短。我们在强化基础,拓宽专业面的基础上,在保证学生达到基本要求的前提下,根据学院的条件扩大了学生学习自主权。例如学生对第二专业学习的自主选择权、全院性选修课的选修权、专业课分组限选课的选择权。以此同时,我院也加大了教师开设选修课的自主权。目前,我院的全院性选修课均由教师自报,学生自由选择,教务处根据选修学生情况安排教学。此外,为了进一步扩大学生学习的自主权,我们还制订了《特长生管理办法》《尖子生管理办法》,为学生更好地发挥特长、提升创造力创造了条件。

#### 参考文献

- [1] 文辅相 素质教育是一种教育观而不是一种模式[J]. 高等教育研究, 2000, (3).
- [2] 潘懋元 试论素质教育[J]. 新华文摘, 1998, (2).
- [3] 陈坤华 扬长教育:培养创新人才的一种选择[J]. 高等工程教育研究, 2001, (4).
- [4] 黎琳 中国大学素质教育回顾与展望[J]. 清华大学教育研究, 2000, (3).
- [5] 北京七校课题组 重点大学工程人才素质培养研究[A]. 挑战、探索、实践(第1辑)[C]. 北京:高等教育出版社, 1997.

(本文系“湖南省普通高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”项目成果之一,批文为湘教通[1997]130 号,编号为3-21)

(上接 52 页)

- [8] 郭春涛、刘守中在国民党二届五中全会上提议撤销大学院改设教育部案(1928 年 8 月 14 日)[Z]. 中华民国档案资料汇编,第五辑第一编“教育”第一册:47-48
- [9] 朱斐 民国时期的大学院和大学区制[J]. 民国春秋, 1999, (2).
- [10] 申晓云 蔡元培与中华民国大学院制(下)[J]. 民国春秋, 2000, (1).
- [11] 刘海峰 科举考试的教育视角[M]. 武汉:湖北教育出版社, 1996
- [12] 中央大学区中等学校联合会关于大学区制忽略中等教育请设法变更呈[Z]. 中华民国档案资料汇编,第五辑第一编第一册:39
- [13] 蔡元培 对于新教育之我见[A]. 高平叔蔡元培教育论著选[C]. 北京:人民教育出版社, 1991.
- [14] 蔡元培 教育独立议[A]. 高平叔 蔡元培教育论著选[C]. 北京:人民教育出版社, 1991.
- [15] 潘懋元 教育外部关系规律辨析[A]. 潘懋元论高等教育[C]. 福州:福建教育出版社, 2000