

教育勸業



民国时期捐资兴学 制度研究

Study on Educational Donation System During
the Period of the Republic of China

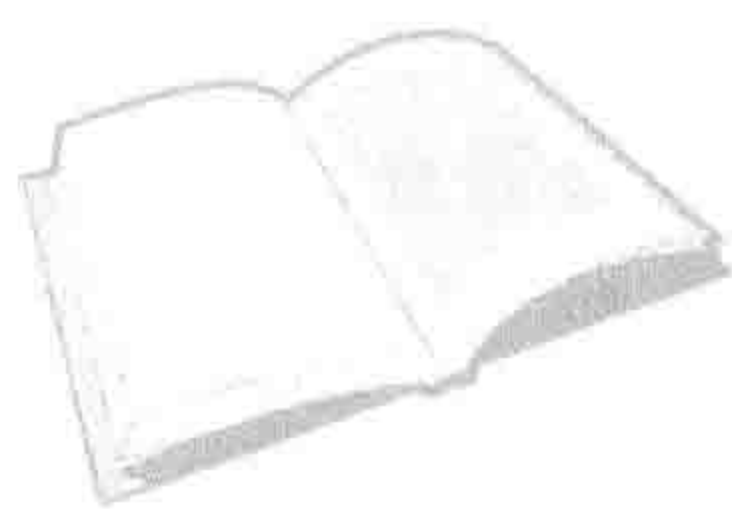
冉春◎著



科学出版社

本书受教育部人文社科基金青年项目“民国时期捐资兴学制度研究”
(14YJC880054)资助

捐资兴学



民国时期捐资兴学
制度研究

Study on Educational Donation System During
the Period of the Republic of China

冉春◎著

科学出版社
北京

内 容 简 介

捐资兴学在中国具有悠久的历史传统，相关制度由清末开始创设，民国时期已形成较为完善的体系。在教育经费严重匮乏的民国时期，捐资兴学可谓维系与发展教育事业的经济命脉。时至今日，仍是激励社会资源进入教育领域，多渠道增加教育投入的重要途径。

本书通过系统梳理民国时期捐资兴学的历史渊源、时代背景、制度演变、实施过程，深入探讨其历史成效与缺陷，力求为当今我国相关政策的制定、办学体制改革的深化、教育经费的保障等方面提供历史借鉴，以利于更充分地扩大优质教育资源，促进教育事业的长期稳定发展。

本书对教育史、经济史领域的研究者、学习者有重要参考价值，同时也适合对教育政策与管理、教育体制改革等感兴趣的朋友阅读。

图书在版编目(CIP)数据

民国时期捐资兴学制度研究 / 冉春著. —北京: 科学出版社, 2017.5
ISBN 978-7-03-052633-5

I. ①民… II. ①冉… III. ①社会办学-教育制度-研究-中国-民国
IV. ①G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 089931 号

责任编辑: 朱丽娜 / 责任校对: 杜子昂
责任印制: 张欣秀 / 封面设计: 楠竹文化

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 5 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2017 年 5 月第一次印刷 印张: 13 3/8

字数: 238 000

定价: 66.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

序

2010年5~6月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要》)先后经国务院常务会议、中共中央政治局会议审议通过,于同年7月29日正式全文发布。《纲要》首先在“总体战略”部分指出,应“充分调动全社会关心支持教育的积极性,共同担负起培育下一代的责任,为青少年健康成长创造良好环境。完善体制和政策,鼓励社会力量兴办教育,不断扩大社会资源对教育的投入”。《纲要》相关章节,对此分别给予了进一步的阐释说明。例如,第十四章“办学体制改革”要求“坚持教育公益性原则,健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制,形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局”,必须“调动全社会参与的积极性”“积极鼓励行业、企业等社会力量参与公办学校办学,扩大优质教育资源,增强办学活力,提高办学效益”“引导社会资金以多种方式进入教育领域”,大力鼓励社会力量出资、捐资办学。第十八章“保障经费投入”再次强调“社会投入是教育投入的重要组成部分。充分调动全社会办教育积极性,扩大社会资源进入教育途径,多渠道增加教育投入”,为此应完善各项优惠政策与激励机制。

由此可见,鼓励和引导社会力量捐资兴学已成为我国教育改革与发展的一大重点,并在顶层设计中有了明确的改革方向和发展目标。但在具体的政策实施环节,目前还缺乏全国统一的法令制度,仅少数地方政府制定有单行的规定或办法,涉及的范围、激励的机制等方面还亟待改进。回顾历史,捐资兴学在我国具有悠久传统,其相关制度由清末开始创设,民国时期已形成较为完善的体系。深入分析其历史渊源、时代背景、制度演进与实施过程、成效与缺陷,可为当今我国相关政策的制定、办学体制改革的深化、教育经费的保障等方面提供历史经验与反思,以利于更充分地激励和引导社会力量参与捐资兴学,多渠道增加教育投入,促进教育事业的长期稳定发展。

捐资兴学,现今往往也称为捐资办学、捐资助学或集资办学。严格地说,这



几个概念的内涵并不完全等同。集资办学又称教育集资，包含的范畴最为广泛，指除政府拨付、受教育者缴纳外，个人或民间团体（民国时称为“私人团体”或“私法人”）向教育事业投入或捐助资金或实物。民国时期，集资办学主要体现为两种形式。一为捐资兴学，又称教育捐赠，指个人或民间机构按自愿原则向教育事业投入资金或实物；二为教育捐税，又称教育费附加，指国家或地方政府为扩大教育经费来源，征收并用于教育事业的税收。与之相对应，当时实际并存有捐资兴学、教育捐税两套制度。前者是国家及地方政府制定专门的条例或规程，吸引和鼓励个人与民间团体主动向教育事业捐资，并按照捐资额度对捐资者给予奖章、奖状、匾额等形式的褒奖；后者则是国家及地方政府制定相关的税收制度，向个人与民间团体强制征收用于教育事业的税费。

如果再进一步加以区分，民国时期的捐资兴学还可分为捐资办学、捐资助学。前者侧重于“办”，指个人、民间团体自行出资创办文教机构并提供经费以维持其后续运转；后者侧重于“助”，指个人、民间团体资助非自身创办的文教机构。两者的共同点在于落脚于“兴”，即以资金办理或支持文教机构，使之得以开设、维持并发展。当时捐资兴学活动已具有丰富多样的表现要素，捐资的主体除个人外，也有经济、文教、宗教、慈善、宗族等各类民间团体；捐资的内容有国币、外汇、银元等通货，也有地产、房产、粮食、图书、设备、建筑材料等各类实物；捐资的对象主要为各级各类学校，也涉及图书馆、博物馆、美术馆等文化机构（当时统属于社会教育范畴），还包括获赠奖学金或助学金的学生、某一地方共同的教育基金等；捐资的领域涵盖高等教育、中等教育、初等教育等阶段，并惠及特殊教育、留学教育、社会教育、女子教育等类型。

捐资兴学、投资办学这两个概念也有明显的差异，前者侧重于“捐”，后者侧重于“投”，主要区别在于是否以营利为目的。民国时期的捐资兴学活动具有较彻底的公益性质，即使是私立学校收取的学费、获得的捐赠，一般也全部直接用于学校的维持与发展。而改革开放之后，尤其是20世纪90年代中期以来，社会力量投资开办的很多民办教育机构则带有明显的营利追求，严格来说并不属于捐资兴学的范畴。在探讨相关问题时，亦应把握两者之间的联系与区别。

冉 春

2016年6月30日

前言

本书以民国时期捐资兴学的时代背景、制度演变、实施过程与具体成效为中心，兼顾清末、当代两个阶段，内容框架主要由以下部分构成。

(1) 清末捐资兴学制度的酝酿与创设。捐资兴学制度酝酿于鸦片战争前后与洋务运动时期，初步创设、实施于戊戌变法时期，变法失败后曾短暂停顿，随即又在清末新政时期得到恢复与发展，对清末兴学运动产生了显著的积极作用，而且作为民国乃至当今相关制度的历史渊源，具有相当深远的历史影响。

(2) 民国捐资兴学制度的时代背景。民国时期，教育财政体制整体遵循“分级办学、分级拨付”“就地筹款”原则，绝大多数教育机构的办学经费均由地方政府和民众自行筹集。加之战乱频仍，教育经费时常遭到挤占挪用，教育事业的经济基础也因战争而蒙受直接损害，寻求教育经费独立的多次尝试均以失败告终。各级政府实际能够提供的教育经费极为有限，无力维持与发展教育事业，只能寄希望于社会力量的经济支持，希望实施捐资兴学制度以弥补经费的缺失。

(3) 民国时期的捐资兴学褒奖制度。褒奖制是民国捐资兴学制度的核心，各级政府对于捐资兴学的筹划与管理都是围绕褒奖而展开的。1913年7月至1947年11月，历届中央政府制定并实施的《捐资兴学褒奖条例》多达8个。以这些全国性条例为基础，辅之以地方性规程与相关配套措施，整个制度体系日渐完善充实，有效地激发了社会各界的捐资兴学热情。

(4) 民国时期捐资兴学的重要群体。在当时纷繁复杂的捐资兴学活动中，有一些群体值得专门探讨。例如，商人、华侨承担着大额捐资，是以往相关研究关注的焦点。此外，还有军政要员、地方家族、女子、僧道、外籍人士、日据沦陷区或中共领导根据地的士绅群众等群体也在捐资兴学中分别扮演着重要的角色。这些群体的捐资兴学活动既有共性，也有各自的原因动机、内在特征与实际影响，并与捐资兴学制度存在着紧密的交互作用。

(5) 民国时期的教育捐税制度。教育捐税发端于清末新政，民国初期才正式演化为全国性的明文制度。国家、省（院辖市）、县（省辖市）三级政府均在各



项正税之外开征教育捐税，后来乡（镇）、保两级也征收某些捐税或摊派，构成了名目繁杂、叠床架屋的教育捐税体系，进一步将教育财政负担转嫁于基层民众，影响了民众主动捐资的能力，妨碍了捐资兴学制度的深入实施。

（6）民国捐资兴学制度的历史评析。历次褒奖条例的颁行与实施，确实有效地激发了社会各界的捐资热情，促进全社会形成兴学重教的良好风尚，直接刺激了兴学活动的高涨，补充了政府教育财政投入的不足，并且拓展了办学主体形式与人才培养渠道，促进了各级各类文教机构数量的增长与质量的改善，进而推动了社会各项事业的全面进步。然而受种种因素制约，当时的捐资兴学制度与活动客观加剧了教育发展的失衡，而且经费的募集与使用环节也存在某些政策漏洞，难以保持长期的持续稳定。

冉 春

2016年7月1日



目 录

序 前言

第一章 清末捐资兴学制度的酝酿与确立	1
第一节 清末捐资兴学制度的酝酿	2
第二节 清末捐资兴学制度的确立	5
第三节 清末捐资兴学制度的成效	11
第二章 民国捐资兴学制度的时代背景	23
第一节 教育财政体制先天不足	24
第二节 教育经费频遭挤占挪用	30
第三节 长期内外战乱带来的直接损害	33
第四节 教育经费独立运动破产	35
第三章 民国捐资兴学褒奖制度的演变与实施	41
第一节 北洋政府时期	42
第二节 国民政府时期	53
第四章 民国时期捐资兴学活动中的重要群体	81
第一节 商人捐资兴学	82
第二节 华侨捐资兴学	92
第三节 要员捐资兴学	106
第四节 女子捐资兴学	115



第五节	家族捐资兴学	122
第六节	庙产捐资兴学	127
第七节	其他捐资群体	136
第五章 民国时期的教育捐税制度		147
第一节	制度演变	148
第二节	具体构成	153
第六章 民国捐资兴学制度的历史评析		163
第一节	补充教育经费的不足	164
第二节	促进学校数量的增长	167
第三节	制度体系的既有缺陷	182
结语		188
参考文献		193
后记		205

第一章 清末捐资兴学制度的 酝酿与确立

自古以来，我国就有捐资兴学的历史传统。战国时期私学的勃兴，两宋时期书院的繁盛，很大程度上都得益于社会各界的经济支持。士绅百姓或是向已有学校捐助资金田产，或是自行出资开办新校，直接推动了我国古代教育事业的持续进步。历朝历代，各级官府乃至朝廷也对捐资兴学者多有褒奖之举。然而，对此类捐资兴学行为始终缺乏制度化、规范化的管理。在戊戌变法与清末新政时期的兴学运动中，封建传统教育体系不断瓦解，新式教育机构日渐兴盛，朝廷颁行的某些上谕和章程对捐资兴学愈加重视，并试图将之纳入制度化的管理，我国捐资兴学制度由此滥觞，奠定了后续发展的历史基础。



第一节 清末捐资兴学制度的酝酿

一、鸦片战争前后的传统格局

整体而言，鸦片战争之前的捐资兴学活动仍延续着浓厚的封建传统特征：捐资者多为地方传统官绅；捐资对象基本是传统私学或书院；捐资者获得的褒奖形式是官职、虚衔或旌表、匾额等。而民间捐资之所以多流向传统私学或书院，主要是受到了当时办学格局的限制与影响。

鸦片战争之前，清代的教育机构包括官学、私学两大序列。官学可分为中央官学、地方官学，其中地方官学按照行政级别的高低，又可分为府学、州学、县学、社学等。当时各级官学获得的教育款产尚称充足，官府也不愿民间力量过多地牵涉官学内部事务，所以这些官办教育机构所需经费基本都是由各级政府承担，从而形成了分级办学、分级拨付的教育管理与财政体制。

先以中央官学层面的国子监为例，这所名义上的全国最高学府在清初并没有稳定的经费来源。直到雍正八年（1730年），时任国子祭酒的孙嘉淦奏请雍正帝批准，每年由户部拨银6000两作为日常办学经费。“著为定例，从此国子监有了固定的经济来源。”（马镛，2013：24）需要特别说明的是，清代国子监也存在捐纳制度，即允许地方士子通过捐纳银两或粮食的方式，取得国子监学生的学籍资格。这种做法与现今缴纳所谓的“借读费”类似，但捐纳者仅限于获得一个监生的头衔，不能真正入监就读，捐献的钱粮则主要用于临时性的军费或赈灾开支，没有直接投入教育事业，并不具有捐资兴学的性质。除国子监外，宗学、觉罗学、八旗官学、景山官学、咸安宫官学等其他中央官学，分别由宗人府、内务府等中央机构对口办理，它们也各有其特定的经费来源渠道。

府学、州学、县学等地方官学的办学经费同样来自官府给予的拨款和学田。学田是地方用于维持和发展教育事业的固定地产，以田地为主，还包括山林、水塘、房屋等，由官府统一管理和招租，所得收益用于筹集办学经费和补助清寒学子。康熙年间，朝廷制定了相当严格的学田申报、清查和学租发放程序，使府、州、县三级官学有了较为稳定的经费来源。设于乡镇的社学，主要也是由地方官府提供办学经费。

清代的私学又称私塾，大致可分为学馆（教师在自己家庭或附近庙宇等场所开办）、家塾（富裕人家聘请教师在家教子）、村塾或族塾（一村或一族共同聘师开办）三种形式。私塾的经费来源除靠学生平常缴纳的学费外，往往依赖于民



间的捐资。村塾或族塾作为全村、全族的公益事业，更是基层士绅百姓捐资兴学的主要对象。

清代的书院是一类性质较为特殊的教育机构，其办学体制不同于一般意义的官学或私学。经过雍正年间的全面控制与改造之后，虽然开办形式仍有官办和民办之分，但两者之间的界限已模糊不清，出现了官私合流的趋势。即便是民办书院也具有高度官学化的倾向，教师聘任、学生录取、教育内容和日常教学活动等都由官府直接干预和操控。而且官办和民办书院的经费来源均带有多元化的特征，既有官府拨付的钱款，也有学田取得的租金。有的书院还采取多种经营方法，将资金借出，获取利息，或自行开办店铺，成为教育产业化的经济实体。大多数书院资产并不宽裕，更多地依靠民间捐资来维持日常运转。

鸦片战争前后，各级官府鼓励捐资兴学的措施仍多是以顶戴、虚衔、匾额为刺激手段。例如，道光六年（1826年），湖北襄阳知府周凯发布《劝谕襄阳士民兴学告示》和《兴学章程十六条》，规定士民捐银300~1000两者，请旨赏给八品顶戴；捐银300两以下者，分别给予花红、匾额，并统一撰写碑记，书列姓名和款额（璩鑫圭，2007：346）。1827年，福建惠安县归侨郭用锡向本县文峰书院捐银2000两，8年之后，获得了道光帝颁发的封赐诏书，其及妻子分别被授以修职佐郎、八品孺人的头衔（德尔基彭错，郭嵩明，2001：354）。这些奖励措施主要是由地方官府以个案的形式单独办理，中央政府并未颁行统一的奖励标准，也缺乏针对教育领域捐资的制度性管理条款。但在官本位的传统观念背景下，它迎合了普通士民提高政治地位与社会声誉的愿望，有利于激发民间的兴学热情。

二、洋务运动期间的时代转变

1861年1月，清政府设立总理各国事务衙门，长达30余年的洋务运动拉开序幕，我国教育的近代化进程也由此开启。洋务运动时期，整个教育体系仍以传统的封建教育为主，而在“西学东渐”的持续影响下，又逐步萌生了一些新式的教育机构，如洋务派官僚创办的洋务学堂、外国教会开办的教会学校、本国士绅开设的新式书院等。由于办学主体的差异，这三类新式教育机构的经费来源也各不相同，其中教会学校、新式书院两类都涉及民间捐资。

洋务学堂的办学宗旨是培养洋务运动所需的外交翻译、水陆军事、工程技术等专门人才。洋务学堂分别由中央和地方各洋务派官僚倡导与开办，经费全部由官府筹集和拨付。京师同文馆、广州同文馆、上海广方言馆的开办经费主要来自海关税收，福建船政学堂、天津水师学堂、天津武备学堂、广东水陆师学堂等军



事类学堂的经费从海防经费中划拨。就连技术实业类的福州电报学堂、天津电报学堂、北洋医学堂等，也分别由“军饷内酌筹垫办”或“在北洋海军经费内动用”（陈学恂，1986：27-107）。

1842年，中英签订《南京条约》，西方列强取得了“五口”通商、传教、办学的特权。1860年《北京条约》签订后，西方教会学校更是深入中国内陆，在洋务运动期间快速发展。早期教会学校经费完全由办学的传教士及其所在差会自行筹集，招生对象以中国贫苦人家的子弟为主，不仅免收学费和膳食费，还向学生提供衣物和奖学金。1863年，美国北长老会传教士狄考文（C. W. Mateer, 1836—1908）在山东登州开办了一所“蒙塾”，最初仅招收了6个孩童，“不惟免其脩金（学费，笔者注），并且丰其供给，一切衣履、鞋袜、饮食、笔墨、纸张、医药以及归家路费”都由学校负担。狄考文休假回国时，还利用一切机会向美国社会各界募集经费和设备（陈学恂，1987a：160-167）。1879年，美国圣公会主教施约瑟（S. J. Schereschewsky, 1831—1896）在上海筹办圣约翰书院，圣公会拨给开办费白银6500两，并允诺此后每年拨付维持经费。卜舫济（F. L. Hawks Pott, 1864—1950）接掌校务后，又向美国各界募集美金2万元，用以扩充校舍（陈学恂，1987a：68）。值得注意的是，洋务运动后期某些教会学校开始获得了来自中国信徒的大额捐资。例如，1881年，美国卫理公会传教士麦铿利（R. S. Macclay, 1824—1907）在福州筹办英华书院时，中国商人张鹤龄即捐助1万银元，该校亦因此定名为“鹤龄英华书院”（陈学恂，1987a：211）。

洋务运动期间，中国民间士绅陆续发起创办了一些着力讲求西学的新式书院，其中最有影响的是1874年徐寿创建于上海的格致书院。该校的开办经费来自“中西绅商捐资”，共计白银7000余两，也有中外士绅共同组成的董事会。虽带有“中西合办”的性质，但与教会学校还是有着本质的区别。1878年，上海士绅张焕纶邀集沈成浩、徐基德等创办正蒙书院（又称梅溪书院），最初的办学经费也是由张焕纶等自行捐募筹集。这所正蒙书院在教育史上具有显著地位，通常被认为开创了中国新式小学教育之先河。

上述三类新式教育机构之中，教会学校和新式书院的重要经费都来自民间捐资。而且这两类学校因与“中体西用”的宗旨方针有所抵触，受到了清政府的忌惮和防范，被排斥在正统教育体制之外，大多数捐资兴学者并未受到官府的肯定与表彰。但从长远来看，教育领域的捐资开始由传统私学、书院转向新式教育机构，促进了新式教育成分的成长，也体现了民间士绅支持新学的积极态度，从而为此后捐资兴学制度的建构与实施营造了有利的思想氛围。



第二节 清末捐资兴学制度的确立

一、戊戌变法期间的初创

1894年中国在甲午中日战争中遭受惨重失败，证明洋务运动并不能改变国家民族贫弱的命运，也促使中国的一些具有改良思想的官商士绅开始寻求别样的救国道路，康有为、梁启超发起的戊戌变法迅速得到了他们的积极响应。短短三四年间，一批维新性质的学堂便在各方踊跃捐资的支持下，如雨后春笋般骤然兴起。

1895年，天津海关道盛宣怀筹办中西学堂，“倡捐集资，不动公款”，每年所需办学经费白银5.4万两全部由招商局、电报局各商董捐助。1897年创办于湖南长沙的时务学堂，也由本地士绅蒋德钧、谭嗣同、唐才常、陈三立等赞助经费。1898年，经元善在上海开办经正女学，更是面向社会各界女性广泛募捐，并采取了一些特别的鼓励措施：来者不拒，“不论华妇、西妇，嫡室、簪室（小妾，笔者注），不论捐金多寡，自一元以上，一律皆收”；免费入学，“捐款至五十元以上者，皆准送一生入堂读书，免其修金膳费，以为好善之报而资激励”；允许众筹，即多个家庭可共同集资50元，自行推选其中一家的孩子入学（汤志钧等，2007：294）。与之类似，广州士绅梁肇敏、邓家仁等创办的时敏学堂，也规定捐银100两的家庭可推选1个孩子入学。上述两校的奖励措施颇有现实吸引力，却仅具有个案意义，更谈不上全国性的统一制度。

清末捐资兴学制度的初步创设与实施，始于1898年的戊戌变法。该年7月，光绪帝发布上谕，要求各省、府、州、县的旧式书院限期改办各级新式学堂。上谕还特别宣示：“各省绅民如能捐建学堂或广为劝募，准各省督抚按照筹捐数目酌量奏请给奖，其有独立措捐巨款者，朕必予以破格之赏。”同月，另一道上谕也表明对创办学堂者可“照军功之例给予特赏”（汤志钧等，2007：121）。总理衙门依照旨意，拟定了相应的给奖章程。具体奖赏标准为：①自捐款额能供给学生100人以上者，赏给世袭官职或卿衔。②自捐款额能供给学生50人以上，或募集款额能供给学生100人以上者，赏给世职或郎中实衔。③募捐款额能供给学生50人以上者，赏给主事、中书实职。捐资兴办藏书楼、博物院者，也可参照上述标准赏给官衔或实职（朱寿鹏，1958：4126）。这是清末首次以朝廷名义面向全国颁行的捐资兴学奖励章程，标志着捐资兴学制度的初步创立。但因其出台仓促，还存在着种种缺陷之处。一是朝廷当时在书院改制问题上急于求成，而各级官府



又普遍匮乏改办经费，于是更多地指望士绅捐献，采取了比以往更具刺激性的奖励措施，即赏给实职，捐资较多者还可世袭。这就使捐资兴学的公益和慈善性质遭到模糊与淡化，异变为通过经济资源谋求政治特权的手段，也极易造成官僚队伍的膨胀，与戊戌变法实行的“裁汰冗官”政治改革相抵触。二是具体的奖励标准不尽完善，没有考虑到可能出现的某些特殊情况，缺乏变通性和操作性。

1898年8月，户部郎中王宗基、徐棠、宋寿征，户部主事李哲濬，工部主事张维勤，詹事府主簿杨朝庆，中书科中书蒋嘉澍，候选员外郎王宾基，附生^①许葆猷、王宽基“邀集同志，自筹资款”，在北京城北创办会文学堂，讲求中西实学。管学大臣孙家鼐据此呈报光绪帝，并请旨给予奖赏。上述捐资者中仅许葆猷、王宽基两人没有官职，其余8人都已在职或候补，徐棠、李哲濬还分别已有四品、五品顶戴。对于这种情况应该如何奖赏，孙家鼐在奏折中也无法给出明确的建议（陈学恂，1986：471）。

1898年9月，以慈禧为首的顽固势力发动政变，戊戌变法宣告失败。除京师大学堂得以保留外，教育领域中的其余改革措施遭到全部取缔。捐资兴学的制度化建设被暂时打断，旋即又在清末新政时期获得了恢复与发展。

二、清末新政时期的恢复发展

（一）时代背景

1901年1月，清政府面对空前严峻的内外危机，被迫宣布“预约变法”，推行新政。教育领域的革新重点是以“癸卯学制”的制定与实施为核心，通过停废科举、改革教育行政机构、厘定教育宗旨、发展留学教育等举措，全面构建新式教育体系。但各省普设新式学堂时都遇到了相当严重的经费短缺问题，例如，1902年2月，浙江巡抚任道镕在《遵旨改设学堂疏》中表示：“学堂经费较之书院应增至数倍，原有之款为数无多，现值库储奇绌，正项无可动支。”随后，两江总督刘坤一奏称：“惟学堂较书院规制不同，需款增巨，江省财力支绌万分，巨款难筹。”同年3月，河南巡抚林开霁表示“豫中库款奇绌，罗掘维艰”（璩鑫圭，唐良炎，2007：66-76）。4月，湖广总督张之洞致函管学大臣张百熙，不无抱怨地声称“鄂省民力困竭，财用极艰，罗掘已穷”，自己又“精力日就衰颓，忧愤之余，益形困惫”，

^① 明清时期地方官学的学生有三类：廪膳生员（简称廪生）、增广生员（简称增生）、附学生员（简称附生）。其中只有廪生可每月领取钱粮补贴，但附生可通过考试依次递补为增生、廪生。



因难以应付兴学筹款事宜而准备辞官，“行当投劾而去耳”（璩鑫圭，唐良炎，2007：143）。江苏、浙江历来是江南富庶之地，河南、湖北也称得上人口稠密的产粮大省，这几个省份的情况都是如此窘迫，其余各省的困境更可想而知。

面对地方督抚的哭穷告急，清廷中央只能屡次催促，却无力给予实质上的经费扶持。因为在镇压太平天国和洋务运动时期，地方财权不断扩大，中央财政收入相应缩减。再加上此前对抗西方列强的历次战争均以惨败告终，巨额赔款早已使国库空虚，为赔偿“庚款”还被迫以关税、盐税等为抵押，向外国银行筹借资金并被勒索高额利息，根本无法统筹拨付全国各地普设新学的教育经费。万般无奈，中央和地方政府又想到了捐资兴学。

1902 年秋，御史许佑身上奏《劝立学堂酌予奖励折》，提出五条鼓励捐资兴学的具体建议：①凡绅商士庶能独自捐银 10 万两以上者，由该省督抚查明，请旨破格录用；不及 10 万两者，根据捐资数额授以实官或贡生、监生头衔；如捐资者已有官阶，可予以升阶，也可选择由本人子弟获得职衔。②如捐资是经劝募而来，酌情对劝募者予以相应的奖励。③捐献房屋、书籍、教学用具仪器等，依照市价折合银两后给奖。④捐资的用途、数目等具体情况应随时立案备查。⑤省城的捐资由该省督抚奏报朝廷授奖，府、州、县及乡镇的捐资则由当地官员报请督抚给奖。随后，浙江巡抚任道镕呈报了本省新近的两起捐资案例：郎中胡焕、中书銜库司务胡彬在省城创立安定学堂，捐资 6 万元；三品衔花翎、候选道陶浚宣在绍兴府城设立通艺学堂，捐资 1.8 万元。任道镕还在奏折中请示：“如何量予奖励，伏乞圣鉴训示。”（朱有珮，1986：788-789）由此可见，当时各级官员普遍对捐资兴学持积极态度，既迫切希望朝廷能拟定统一的奖励和管理制度，也提出了一些可行的建议，有的还率先直接参与了捐资活动。

（二）制度构建

1902 年（农历壬寅年），管学大臣张百熙主持拟定了《京师大学堂章程》《高等学堂章程》《中学堂章程》等 6 项学制章程，并于该年 8 月呈准颁布，统称为《钦定学堂章程》（又称“壬寅学制”）。但此次学制未及施行，即遭到多方非议。清政府又委派张之洞、荣庆两位重臣，联同张百熙在“壬寅学制”的基础上进行修订和完善。1904 年（农历癸卯年），又重新发布了以《学务纲要》为核心，由 10 多项单行章程组成的学制文件，统称为《奏定学堂章程》（又称“癸卯学制”）。这是中国近代首次得到正式施行的全国性学制系统，也是清末新政时期教育领域改革的关键，在中国教育近代化转型中具有标志性的意义。



作为学制核心的《学务纲要》，并未就捐资兴学问题言之过多，只有某一条款声明：“小学堂应劝谕绅富广设。初等小学堂为养正始基，各国均任为国家之义务教育。”然而这种表述本身就自相矛盾，既承认开办小学是国家政府的义务，“立国之本全在于此”，又强调“各省经费支绌，在官势不能多设”，将开办责任部分地转嫁给民间人士（璩鑫圭，唐良炎，2007：497）。

关于上述条款，《初等小学堂章程》和《高等小学堂章程》给出了更为细化的实施说明。首先，按照办学层次将小学堂分为初等、中等、高等三类，三类又都依据办学经费来源分为官立、公立、私立：官府出资开办的为官立；地方公款或集体捐资开办的为公立；个人出资开办的为私立。其次，大致规定了捐资兴学的奖励标准：捐助公立小学堂或自办私立小学堂者，由地方官奖给花红、匾额；捐资数额较大者，禀请本省督抚奖给匾额；以巨资兴学者，由督抚上奏朝廷给予特别奖赏（璩鑫圭，唐良炎，2007：301-316）。为满足年长失学者的受教育需求，1910年又颁布了《简易识字学塾章程》。此类学塾属于补习教育性质，程度低于初等小学堂，学制为1~3年，也包括官立、公立、私立三类，捐资开办者可比照小学堂章程给予奖励。

实业学堂和中学堂章程的具体条文也涉及捐资兴学制度。实业学堂主要按办学层次分为初等、中等、高等三级，另有实业补习学堂、艺徒学堂、实业教员讲习所等旁支，都允许和鼓励官绅商民以多种方式进行捐资。出资创办新校，捐助已有学校经费，赞助学生出国留学所需学费、旅费，均可“量其捐资之多寡，分别奏请从优奖励”（璩鑫圭，唐良炎，2007：480）。与小学堂类似，中学堂也分为官立、公立、私立三类，准予集体或个人出资开办，但章程并未列出给予捐资者奖励的相关条款。至于师范教育、高等教育等各项章程，根本没有提及捐资兴学事项。可见，清政府当时的政策导向是有所区分和保留的，即激励和奖赏捐资小学教育和实业教育，中学教育则为允许但不特意鼓励，对高等教育、师范教育持保守态度。这实质上体现了清末学制的封建遗留性，不利于从长远推动学校教育的整体发展及教育捐资的均衡分配。

为充分调动地方开办新式学堂的积极性，学部还于1906年5月发布《奏定劝学所章程》，规定在府、州、县设立劝学所，并将各县划分为若干学区，每学区设劝学员1人，最为基层的乡村也各推举学董1名。学区劝学员的主要职责是“调查筹款兴学事项，拟定办法，劝令各村董事，切实举办”。章程还特别规定：“此项学堂经费，皆责成村董就地筹款，官不经手。”筹款的渠道主要有三种：劝导富绅出资兴学，并禀请地方官奖励；酌量地方情形，令学生缴纳学费；清查用于迎神、