

史學研究論文叢刊
中國歷史學會主編

陳能治著

戰前十年中國的大學教育

(一九二七—一九三七)

臺灣商務印書館發行

陳能治著

戰前十年中國的大學教育

(一九二七—一九三七)

臺灣商務印書館發行

中華民國七十九年六月初版

八七六一

戰前十年中國的大學教育 一冊

(二九二七—一九三七)

基本定價五元四角正

版權
所有
翻印
必究

著者 陳 能 治

主編者 中國歷史學會

發行人 張 連 生

印刷及發行所 臺灣商務印書館股份有限公司

登記證：局版臺業字第〇八三六號

臺北市10036重慶南路一段三十七號

郵政劃撥：〇〇〇〇一六五一號

電話：(〇二)三一六一八

傳真：(〇二)三七一〇二七四

校對人：趙麗君 周令玲

ISBN 957-05-0142-1

目錄

第一章 前言	一
第二章 本期教育政策之演變	六
第一節 教育決策與執行機構及其人事	六
第二節 大學院時期的教育政策（民國十六年七月～十七年十月）	一九
第三節 「國家教育」政策的確立（民國十七年十一月～二十年九月）	二四
第四節 國難、學潮與教育方針之轉向（民國二十年十月～二十六年六月）	三〇
第三章 三民主義教育政策與大學教育	四五
第一節 三民主義教育政策下的大學教育方針	四五
第二節 「黨化教育」問題檢討	五一
第三節 軍訓教育及大學訓育問題	六七
第四節 實科教育的注重	八九
第四章 大學教育行政問題的整頓	一二三
第一節 大學教育行政的全盤規劃	一二三

第二節	大學內部行政組織的整理·····	一五〇
第三節	提高學生素質的措施·····	一六五
第四節	教育行政改革與學潮關係檢討·····	一七九
第五章	大學教育經費問題檢討·····	二〇九
第一節	國立大學教育經費的來源與問題·····	二一〇
第二節	省私立大學教育經費的籌措與問題·····	二二二
第三節	大學教育經費支出的合理化問題·····	二四六
第四節	教育經費問題與教育改革·····	二八一
第六章	結 論·····	三〇九
附 錄 (一)	訓政時期(民國十七年五月至民國三十五年十二月)諸次憲法草案及定案「國民教育章」條文之比較·····	三一四
(一)	民國十八年「大學組織法」(教育部檔案)·····	三二一
(二)	民國十八年「大學規程」原文(教育部原稿)·····	三二八
(四)	民國二十三年大學組織法修正案(教育部檔案)·····	三四三
徵引書目·····		三五〇

表圖目錄

表二——	本期歷次中執會召開時間表·····	一一
表二——	本期出席歷次中執會教育組人員表·····	一三
表二——	本期中央教育行政首長任期表·····	一八
表三——	黨義課程修習情況表·····	六〇
表三——	歷年度各大學學生數與黨義教師數比較表·····	六四
表三——	軍訓課程實施情形表·····	七四
表三——	各校軍訓課程給予學分表·····	七七
表三——	歷年度各大學學生數與軍訓教師數比較表·····	七八
表三——	民國二十年度各大學訓育機構組織表·····	八四
表三——	民國廿三年度各大學文實科各系新生平均人數比較表·····	九六
表三——	全國學術工作諮詢處登記求職者科別表·····	一〇〇
表三——	民國廿三年度各大學各科每百名學生所分配教師數表·····	一〇一
表三——	歷年度專科以上學校各科在校生比例表·····	一〇五

圖三——歷年度專科以上學校文法理工四科在校生比例圖·····	一〇六
表四——民國十五年全國大學校數及設立時間表·····	一二九
表四——戰前十年私立大學完成立案時間表·····	一四一
表四——民國二十一、二十二年間大學教育視察活動時間表·····	一四五
表四——戰前十年國省私立大學校長更動人數表·····	一五四
表四——大學組織法公布前武漢、暨南、清華三大學校務會議職權比較表·····	一六二
表四——歷年各校畢業試驗呈報教育部情形表·····	一七二
表四——二十年度各校專任教員占全數教員比例表·····	一七六
表五——國省私立大學各項經費來源比例表·····	二一〇
表五——歷年國立大學各項經費來源比例表·····	二一一
表五——歷年國立大學預算費佔中央教育文化費比例表·····	二一三
表五——歷年軍費、債費與教育文化費對中央總支出比例比較表·····	二一四
表五——國立四川大學歷年各項歲入來源比較表·····	二一七
表五——國立山東大學歷年教育經費來源比較表·····	二二〇
表五——各省教育經費獨立時間及稅源表·····	二二三
表五——二十二年度各省市教育經費來源比較表·····	二二五
表五——省立湖南大學歷年教育經費數比較表·····	二二七

表五——十	省立東北大學教育經費來源比較表·····	二二九
表五——十一	廣西省歷年教育經費支出數額及其分配表·····	二三〇
表五——十二	省立山西大學歷年度教育經費歲入總額及省庫款額增減比較表·····	二三二
表五——十三	私立大學歲入額及各項經費來源比例表·····	二三四
表五——十四	私立南開大學歷年度歲入總額及經費來源比較表·····	二三五
表五——十五	私立中法大學歷年歲入額比較表·····	二三六
表五——十六	以學雜費爲主要收入之各私立大學歲入總額及各項經費來源比較表·····	二三七
表五——十七	私立廈門大學歷年歲入總額表·····	二三九
表五——十八	以捐助款爲主要收入之各私立大學歲入總額及各項經費來源比較表·····	二四〇
表五——十九	私立大學四種歲入來源類型歲入狀況比較表·····	二四二
圖五——一	私立大學四種歲入來源類型歲入總額比較圖·····	二四四
圖五——二	私立大學四種歲入來源類型學生總數比較圖·····	二四五
圖五——三	歷年度國省私立大學收支狀況比較圖·····	二四八
表五——二十	二十年度全國各大學之編制與經費豐歉度比較表·····	二四九
表五——廿一	二十年度私立大學之編制與經費豐歉度比較表·····	二五三
表五——廿二	全國各大學每位學生平均分得經費比較表·····	二五五
表五——廿三	二十三年度中央補助私立大學經費分配表·····	二六〇

表五——廿四	國、省、私立大學歲出總額與各項支出比例表·····	二六四
表五——廿五	全國各大學俸給費佔歲出總額比例表·····	二六五
表五——廿六	全國各大學設備費佔歲出總額比例表·····	二六九
表五——廿七	省立廣西、雲南、東北、山西四大學俸給費及設備費支出比較表·····	二七二
表五——廿八	全國各大學俸給費及設備費佔歲出總額分類表·····	二七三
表五——廿九	全國各大學每生歲占行政費比較表·····	二七六
圖五——四	全國各大學每生歲占行政費比較圖·····	二八〇

第一章 前言

國民政府在戰前十年（民國十六年到民國二十六年）曾從事多方面的建設，學者對本期的研究亦是多方面的，包括訓政政治、派系與地方主義、經濟建設、社會建設、學生運動和外交等各方面，由於著眼點不同，史家對其評價亦不一致。至目前為止，對本期歷史，無論政治、經濟、社會和外交方面的研究，仍有待加強（註一）。本文擬自教育的層面來探究國民政府在訓政時期所作的努力，偏重於教育政策的制定、執行與執行的限制，期對國民政府的訓政政治有更進一步之了解。

本期教育史的研究專著尚不多見，教育學者大都偏重於純教育史（如法規、條文）之探討，歷史學者則偏重於當時的平民教育、鄉村建設等社會教育問題，正式的學校教育反受忽視；一九六〇年代，西方史學界曾觸及此期的學校教育問題，但大都偏重於學生與政治的關係，如易社強著「中國的學生愛國主義」（John Israel, *Student Nationalism in China, 1927-1937*, Stanford University Press, 1968），及林鶴年著「國民黨與大學院」（Allen B. Lindon, *Politics and Higher Education in China: the Kuomintang and the University Community, 1927-1937*, 未出版），至於當局者的教育改革理想與教育改革實際的配合程度，當時政治、社會及經濟諸因素如何影響教育的發展，教育改革的實際又如何影響學生與政治的關係，則未顧及。事實上，教育改革所涉及的層面是多方面的，和當時

的政治、社會及經濟諸因素永遠保持互動的關係，一項教育改革措施必反映了當時政治、社會或經濟環境的需要，而改革的成效則受制於當時的政治、社會和經濟環境，其結果又影響未來政治、社會和經濟的發展走向；探討任何國家、任何時間的教育改革，不能忽視這些條件，對訓政時期國民政府教育改革的探究亦須抱如此之態度，才能「設身處地」地評量國民政府訓政的成就，這是本文所採取的態度，亦是本文努力的目標。

任何國家的教育改革都是整體性的，包括教育行政機構的設立，各級教育的個別發展與互相調節，中央與地方教育經費分擔事項的規定等，擷取任何一項作研究都難窺其全貌，但為研究資料、研究時間、研究者之能力所限，只能就其中一項作研究，這是本文以大學教育作研究對象的原因。所幸大學教育在中國近代教育改革史中一直占主流地位，訓政時期的大學教育亦是如此，不僅大學教育方針直接由中央制定，而且大學教育的實際改革措施也由中央擬定，而大學教育本身的穩定程度也直接影響了中央的決策，所以以大學教育改革來探討國民政府的教育改革成就，較他級教育更能避免以偏概全的弊病。此外，本文雖然以大學教育為研討範圍，但也沒有忽視教育改革的整體性，第二章中對國民政府教育政策作全盤性的檢討，其立意在此。

戰前十年政治的最大特色在訓政政治理論的付諸實行，無論政治組織、政制運作、人事貫輸都有其特色，所以本期的教育改革也受影響，三民主義教育政策的確立是最重要的結果。在此政策下，大學教育既有其特殊的教育方針，也擔負當局所賦予的特殊教育功能；黨義課程的教授，軍訓教育的厲行，實科教育的注重都顯示了這種特色，而黨義課程、軍訓教育及實科教育又出於當時政治、社會環境的需要，因此教

育與政治、社會互動的關係，與本期大學教育之特質，是本文第三章討論的重心。第四章討論大學教育行政的改革，屬一般行政改革之探究，此種改革措施雖為一般教育行政改革所不能避免者，但據此研究却能評量國民政府整理大學教育的努力，及其改革的合理性，仍不失其意義。第五章討論本期大學教育經費問題，教育經費和國家財政情況與社會經濟情況絕對相關，在當時的財政情況下，大學教育經費問題是多樣的，經費問題的解決與否顯示了國民政府對教育改革的決心，評量國民政府的教育改革成就，經費問題是一個重要的評量標準，此為本文將經費問題置於書末的原因。

現代史研究史料之龐雜與零散，是每一位研究者深以為苦的事，本文研究之史料亦然。檔案、政府出版品及當時出版的報章雜誌是本文最主要的資料來源，而教育部檔案室所藏各大學資料之運用則為本書之特色。政府出版品包括公報、統計、年鑑、法令彙編及會議記錄，十年中未曾間斷的「教育部公報」是本文最佳的 firsthand 資料，各部會出版之公報，及各省市出版之教育公報亦稍涉獵。教育部於戰前出版的民國二十年度、廿一年度、廿二年度及廿三年度高等教育統計，提供本文豐富的統計資料，使本文能運用統計分析法討論有關問題；教育部於大陸淪陷前出版的兩次教育年鑑，及各省市出版之年鑑亦提供部分之史料，本期舉行的兩次全國教育會議會議記錄已由坊間影印出版，亦為重要之史料。此外歷屆中央執行委員會會議記錄之運用，亦為本書特色，此資料提供了國民政府教育決策之人事與內容，是研究訓政時期的教育特質不可忽略之史料。十年中的「天津大公報」及「中央日報」亦為本文所廣泛使用者，「天津大公報」尤為重要，以其增加吾人對當時社會全貌的了解外，其言論亦頗能代表當時之輿論。十年中的「教育雜誌」、「東方雜誌」、「獨立評論」亦為重要之史料，一提供極佳之教育現狀史料，一對當時的政治、經濟改革有持平之評論，

一頗能代表學界對當時政府的看法。此外，大學個別史料，如中山、中央、北京等大學之概況或章則一覽亦爲重要資料，俾使本文能作比較研究，其他相關性論著或個人史料，亦稍涉及。現存史料之廣泛搜羅與運用是本文努力的目標，然以研究時間過短，終覺有遺珠之憾。

本文研究之對象主爲國民政府轄下之公私立大學，共四十三所，包括國立大學十四所，即中央、中山、北平、清華、武漢、北京、北平師範、交通、浙江、暨南、四川、同濟、山東及民國二十年停辦的勞動等大學；省立九所，即廣西、東陸（即雲南）、河南、安徽、湖南、山西、東北、吉林及勤勤等大學；私立二十所，即燕京、嶺南、金陵、齊魯、滬江、南開、輔仁、武昌中華、中法、震旦、光華、廣東國民、大夏、廣州、廈門、東吳、復旦、武昌華中、大同及華西協合等大學，其中燕京、金陵、齊魯、滬江、輔仁、東吳、武昌華中、華西協合爲教會大學，嶺南、廣東國民二校爲教會大學後由國人收回自辦者，餘爲國人所立之大學。對於未立案之私立大學，如馮庸、聖約翰等大學，因資料缺乏，故不擬討論，此爲本文研究界限之一。此外，本文以評量國民政府教育改革成就爲主要研究動機，但純以政策之制定與執行著眼，對於改革之實際成就，如人才培養之數目、教學實質之增進等項，則未加討論，此爲本文研究界限之二。另本文既以本期國民政府教育改革之特質著眼，所以對本期以前或以後的教育改革只能稍事涉及，不能作廣泛的比較研究，此爲本文研究界限之三。

本文撰寫期間，承蒙張師玉法悉心指導與鼓勵，自參考資料之運用以迄全文架構之建立，無不時得其指點啓發，稿成之後，復蒙張師加以修改潤色，使本文得以順利完成；此外並蒙蘇師雲峰之提供資料，撰寫論文之最後一年並得教育部中國現代史研究獎學金之資助，在此一併致謝。

本文得以出版，感謝中國歷史學會及商務印書館。中國歷史學會主編「史學研究論文叢刊」，由商務印書館惠予刊錄，不啻爲對年輕史學工作者最大的獎勵，在此深致謝忱。

註 釋

註 一：張玉法主編，中國現代史論集，第八輯，十年建國（臺北，聯經，民國七十一年），頁四。

第二章 本期教育政策之演變

戰前十年國民政府的教育政策曾經經過數次轉向，民國十六年成立、十七年底取消的大學院制，有其組織上之特色；民國十七年訓政時期開始後，教育部成爲國家政治體制的一環，一切決策亦導入訓政政治運作體系之中，對教育亦求其與訓政政治相配合；民國二十年「九一八事變」發生，國內教育行政情況不穩定，加上國家實際的需要，教育方針再轉一方向，本章即討論這種轉變過程。

第一節 教育決策與執行機構及其人事

戰前十年是國民政府實行訓政的時期，以黨治國、以黨建國是當時一切行政的原則，教育行政亦不能例外，研究本期的教育政策應重視此期黨政相互依附的政治特色。本文主要探討在此特色下，教育政策決定、執行機構變遷之經過與特質，並兼論其人事。

民國十四年，國民政府成立，次年三月設立教育行政委員會（註一）。民國十六年四月，國民政府奠都南京後，更名爲中央教育行政委員會；六月，議決成立大學區及大學院，中央教育行政委員會取消，以大學區爲全國教育行政單元，大學院爲全國最高學術教育機關，掌理全國學術及教育行政事宜（註二）。民

國十七年十月，國民政府成立五院，大學院撤銷，行政院下設教育部行使教育職權，此爲國民政府成立迄今，教育行政機構變遷之梗概，以下將分別加以細論。

廣州國民政府時期成立之教育行政委員會，其成員由國民政府任命（註三），因國民政府受中國國民黨之指導與監督，故該委員會之人事決定權在中國國民黨，先後委派陳公博、甘乃光、許崇清、金曾澄、鍾榮光、褚民誼、高冠夫、張乃燕、韋慤、經亨頤、蔡元培、李煜瀛、吳敬恆及汪兆銘爲委員（註四）。早期教育決策幾出於諸人之手，如許崇清曾發表「教育方針草案」，韋慤曾發表「國民政府教育方針草案」，最早提出「黨化教育」四字（註五）。此外，大學院制之遂行出自吳敬恆、蔡元培、李煜瀛之倡議（註六），金曾澄及經亨頤等人則爲日後實際教育行政及決策之重要執行者，均爲戰前十年教育決策及執行機構的重要成員。

國民政府奠都南京後成立大學院，原意出自蔡元培，目的在使教育獨立於官僚政治之外，首任院長蔡元培，秘書長金曾澄（註七）。自大學院組織法看，該院人事確可獨立於現實政治之外，該組織法規定大學院下設大學委員會，以議決大學院院長及各國立大學校長之人選，其委員則規定由國立大學校長、專家及大學院長等擔任（註八）。此種人事選任爲大學院特質之一，但亦使大學院與訓政「以黨治國」原則不符而瓦解，民國十七年中央執行委員會組織部及訓練部部長陳果夫及丁惟汾就曾提出反對意見，所以中央執行委員會欲將黨的力量加諸教育體制之上就成爲取消大學院制的一個原因（註九）。此後訓政開始，教育部成立，部長由國民政府任命，大學委員會雖仍保留，然已無決議全國最高教育行政長官及國立大學校長人選之權（註一〇），教育行政機關自此納入國家行政體系之內，教育政策之決定與執行和其他政策一

樣，必須循守訓政時期行政的原則。

民國十七年十月國民黨中央常務會議通過「訓政綱領」及採行五院制的「國民政府組織法」，爲訓政時期開始的里程碑，確立了訓政時期行政的原則。在「訓政綱領」第一、第二及第五條分別指出了訓政時期的最高權力所在，各條原文摘錄如下（註一一）：

第一條：中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民，行使政權。

第二條：中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權託付中國國民黨中央執行委員會執行之。

第五條：指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。

顯示了訓政時期政策綱「由國民黨發源，中政會貫輸，國民政府執行」的特色（註一二）。理論上，國民黨之最高權力機構爲全國代表大會及全國代表大會閉會時之中央執行委員會；全國代表大會可接納及採行中央執行委員會及國民政府各部會之報告，其決議案交中央執行委員會執行（註一三），中央執行委員會再依需要成立若干組討論有關議案，政治、外交、軍事及教育是其中之常設者。但是實際上，國家最高決策機關爲中央執行委員會轄下的政治會議，政治會議下設六個專門委員會處理特殊事務，其中以教育、法制、財政及經濟委員會較重要（註一四）。

就教育行政這個範疇來說，訓政時期一項教育議案可以由中央執行委員會委員，或中央執行委員會中央常務會議會員，或國民政府之國民黨員提諸政治會議，再由政治會議之教育委員會審查，必要時教育委員會可以邀集國民政府有關官員至會報告（註一五）。經政治會議教育委員會議決之議案，可經由中央執行委員會交國民政府教育部執行，或逕交國民政府教育部執行（註一六）。中央執行委員會召開時設置之