

DOI:10.16366/j.cnki.1000-2359.2023.05.23

民国时期筹款兴学的议题重现

——以河南中小学教育经费收入管理为视角

焦明江¹, 李刚²

(1.北京信息科技大学马克思主义学院,北京 100192;2.河南大学法学院,河南 开封 475000)

摘要:教育经费的筹措是教育经费管理的首要环节,也是影响教育事业发展的重要经济因素。民国时期,河南在学校教育经费短绌而处于“停办则不可,进行则不能”的严峻形势下,采取积极的政策措施尽力筹措经费保障学校教育事业的发展,同时也遭遇到一些消极因素的阻碍。在积极、消极两种因素的交互作用下,民国时期河南筹款兴学走出了一段马鞍型的发展曲线,并为今人窥斑见豹观察近代中国教育经费管理和学校教育的现代化进程提供了区域研究的个案与历史缩影。

关键词:民国时期;河南教育;中小学教育管理;教育经费筹措

作者简介:焦明江(1987—),男,河南睢县人,北京信息科技大学马克思主义学院博士后,讲师,主要从事中国近现代史研究;李刚(1979—),男,河南商城人,河南大学法学院教授、博士生导师,主要从事法制史研究。

基金项目:黄河文明省部共建协同创新中心重点项目(2020K19);国家社会科学基金项目(22BFX019);北京信息科技大学科研基金项目资助(2023XJJ26);北京信息科技大学党建和思想政治工作研究重点课题(DJKTA202301)

中图分类号:G467.2 文献标识码:A 文章编号:1000-2359(2023)05-0150-07 收稿日期:2022-12-05

“兴学以筹款为急。”^①教育经费的筹措是保障教育事业发展的重要经济因素。晚清政府及官商绅民在兴办现代学校教育的实践中,逐渐认识到新式学堂这一效仿西方学校教育制度的舶来事物,比之于官学、书院、塾学等中国传统教育机构,不仅在教育目标、教育理念、科目与课程设置、教员知识结构与学养要求等方面迥然不同,对教育经费的需求亦巨且依赖性更强,“立一学堂则开办有费,常年又有费”^②,“增建校舍,推广学额,添聘教员”,在莫不花钱而且“需款甚钜”^③,并由此走上积极筹措和愈益重视学校教育经费管理之路。迨至民国,从中央到地方各级政府既要多头并进,推动学堂、实业、警察等各项建设,却又库储空虚、财政支绌。筹措教育款产为发展新式学校教育提供经费保障,由是成为政府及官商绅民颇感困难却又亟须解决的问题。另外,教育经费的筹措与管理,关系政府、教育机构和受教育者多方切身利益,往往造成涉事各方明争暗斗的利益博弈格局,是考验政府公共管理水平和社会治理能力之试金石,其中蕴含的经验教训具有鉴往开来的意义。故此,近年来学界对民国时期学校教育经费的筹措和管理持续进行探讨并不断有新成果发表^④。总体上看,研究视点较为零散,而且无论立足全国大局宏观探讨,抑或具体考察各地各类各级学校经费筹措和管理的区域研究与个案剖析,大多皆聚焦亦局限于从消极的角度,侧重探析教育经费紧缺及其后果、教育

① 《公牍录要:河南提学司详抚院上年办理本省学务情形撮具事实大概呈请核示文(续昨报)》,《北洋官报》,1909年第2095期。

② 陈夔龙:《奏议:河南巡抚陈奏拟请变通报效请奖章程以助扩充学校并派遣学生出洋经费折》,《教育杂志(天津)》,1905年第12期。

③ 《教育·各省教育汇志·河南》,《东方杂志》,1906年第三卷第5期。

④ 杨涛:《民国时期河南教育经费独立的考察》,《南都学坛》,2015年第3期;刘福森等:《民国私立高校教育经费的筹措及现代意义》,《宁波大学学报(教育科学版)》,2016年第4期;王晓敏:《民国初期吐默特地区教育经费支出结构分析》,《学理论》,2017年第8期;熊贤君:《民国时期的教育经费独立运动》,《教育与经济》,2021年第1期。兹不逐一评述。

经费筹措困难及其原因等,对当时政府及官绅商民设法筹款兴学的积极作用论述深度不够,研究略显薄弱。鉴于此,笔者不揣谫陋,以民国时期河南为例略作论述,不当之处祈望识者指正。

民国初年,河南各地“风气渐开,学校进行,较为顺利”^①。据统计,1912年,河南全省共有小学4606所,在校小学生111259人,小学教职员10915人;1916年,小学增至9065所,在校小学生240430人,小学教职员20565人;1928年,小学再增至9687所,在校小学生290272人^②。普通初级中学,1912年,全省共有18所(其中省立15所,县立2所,私立1所);1927年,增至37所(其中省立15所,县立8所,私立14所)^③。中小学教育的发展,教职员与学生人数的增加,客观上要求学校教育经费同步增长。为此,河南地方政府与官绅商民因袭清末筹款兴学成规,积极采取措施筹集教育款产,尽力为学校教育事业提供经费支持。

(一)分级办学,就地筹款。民国初年,北洋政府强调“变通从前官治的教育,注重自治的教育”,认为若由政府包揽筹款兴学事务而地方官绅商民不承担发展地方教育责任,势将形成“欲立一校,动需国帑”的局面,并滋生地方办学铺张浪费“不知爱惜”,学生家庭“视子弟之就学与否漠不相涉”和“子弟就学亦不知所以自效于国家”等情弊,最终造成“国家虽糜亿万之金钱”而“教育终无良果”。于是,沿袭清末新政“分级办学,就地筹款”旧规,明确规定:凡中等以上学校的教育经费底款,皆划归省级教育经费范畴。即省立各中等学校教育经费之不足部分,由省库拨款补充;原各州县协办省立中等学校(郡城中学)的款项,因“府”这一行政建置的取消而停解。凡小学教育经费及底款,均划归县教育经费范畴,由县政府和县学务机关负责筹措。私立学校的办学经费,由民间自筹而政府酌情补助,“庶人知兴学为地方之责任”而“学款亦不至漫无着落”^④。由此形成县及乡镇“各学堂经费”“由所在地学董自筹自用”^⑤、“各校私有之不动产,则由各校自管”^⑥的局面。

(二)设法扩充县教育经费来源渠道。民国初年,河南各地遵照北洋政府的指令,裁撤前清州县儒学,将原州县儒学田产拨归县教育经费,“河南各县有此项收入者,居大多数”。1915年冬,河南省参议会鉴于各县教育经费缺乏稳定保障而影响学校教育发展,遂议决《河南各县教育款产规划案》送省署查照执行。其主要内容是:契税项下附征教育费4%;田赋项下附征教育费每丁银一两增收0.2元(丁银一两约合20元);原有学田课租及一些地方特种捐税,均划归县教育经费范畴^⑦。这些政策措施,实际上是把清末新政期间河南一些州县筹款兴学时自主实行的地丁附加、教育捐税及捐税附征等办法公开化,并在全省范围推广。虽然看似套路陈旧,但施行后对河南各县保障县教育经费及其收入来源不无裨益。

(三)争取教育经费独立,抵制对教育经费的挤占挪用。袁世凯病逝后,北洋集团群龙无首,各派军阀政争激烈。河南军政当局亦穷兵黩武,大肆挤占、挪用教育经费以扩充军费,由此造成“教育经费愈形支绌。省立各学校无不积欠累累。各县教育机关亦皆作辍靡常”、“省立各学校以经费积欠过巨,无法进行”^⑧、“教职员不能维持生活”的学校教育发展严重困难局势。河南省学校联合会、省教职员联合会于是牵头,带领教育界开展教育经费独立运动,最终促使当局指定以全省买当契税收入作为省教育经费专款,河南省立各校教育经费由此逐渐充裕,“预算年有增加”^⑨。

北洋政府统治时期,河南于1916年、1922年先后设立省、县两级教育款产管(经)理处,是国内较早实现教育款产经营管理独立的省份^⑩。江西省教育厅长途经开封时,“曾借抄原案作参考”^⑪。由此可见,河南是当时国内较早实现教育经费完全独立的省份,并为其他省区推动教育经费独立起到探路先行的示范作用。

① 马固生:《河南各县初等教育与义务教育概况》,《河南教育月刊》,1932年第三卷第一期。

② 周邦道:《第一次中国教育年鉴·丙编·教育概况》,开明书店,1934年,第460—461页。

③ 《河南各项中等学校历年校数统计表》,河南省教育志编辑室编:《河南教育资料汇编(民国部分)》,1984年,第242—243页。

④ 《公报辑要·教育部整理教育方案草案(三年十二月十一日)》,《教育研究(上海1913)》,1915年第20期。

⑤ 河南教育厅督学室、编辑处:《最近三十年河南教育沿革述要》,《河南教育月刊》,1934年第四卷第三期。

⑥ 河南省史志编纂委员会、河南省档案馆:《(民国十八年)河南新志》,中州古籍出版社,1988年,第438页。

⑦ 詹纶章:《解放前河南地方教育经费概况(1915—1948)》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第79页。

⑧ 《(民国十八年)河南新志》,第437—438页。

⑨ 吴益曾:《河南教育专款纪略》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第94页。

⑩ 戴夏,周邦道:《教育部督学视察河南省教育报告》,教育部1933年编印,第20页;田正平,张寅:《南京国民政府初期省级教育行政与省教育经费独立》,《高等教育研究》,2014年第4期。

⑪ 詹纶章:《解放前河南地方教育经费概况(1915—1948)》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第80页。

二

南京国民政府时期,河南当局对清末新政和北洋政府统治时期的筹款兴学之道亦因亦革,采取积极的政策措施,加大力度筹措教育经费,为促进学校教育发展提供经费保障与支持。

(一)大规模施行庙产兴学。清末新政期间,河南遵照朝廷旨意,“提庙产以办教育”。1909年,河南提学司“令各县抽提庙产什二三充学校经费”^①,并责成地方官绅“清查不在祀典之庙产,妥察情形,酌量提充本地学款”。据说效果不错。“各属学堂赖以补助者,亦良多”^②。北洋政府统治时期,冯玉祥于1922年任河南督军时,亦“通令各县将庙产一律收归教育款产”,河南各县“教款收入”因此“略有增加”^③。南京国民政府时期,河南省政府于1928年1月飭令河南各县实施庙产兴学^④。与清末新政时期相比,民国时期河南庙产兴学有两个特征值得注意:一是对佛寺道观等宗教场所及其财产冲击甚大。在庙产兴学中,“因拆废淫祠,毁及古代建筑或铜铸雕刻等佛像,以至掘墓裂碑、伐古树者,亦颇有所闻”,“各地方寺庙几于完全破产”。大相国寺、少林寺、白马寺等佛教名刹亦未能幸免^⑤。二是征收范围广泛。实施庙产兴学进程中,不仅将各地寺庙宫观、民间祠祀等宗教场所及资产征用办学;神火社、关帝社、白衣社等会社的公积金,亦由校董会斟酌情形,以一部或全部充作学校基金;各地民众祭祖社之公款或家庙祭田等,由校董会商请捐出一部分,充作学校基金^⑥。从地方志记载看,庙产兴学在充裕县教育经费和发展乡村小学教育方面确实起了重要作用。如林县,全县初级小学从1926年的42所增至1929年的90余所,“所需经费,大半皆基本庙产”^⑦。许昌县,全县140余处国民小学,“借用寺庙为校舍者居多”^⑧。扶沟县,“民国年间,全县中小学二百多所全部利用庙宇、祠堂、书院等作校址,新建校舍很少”^⑨。

(二)加强有利于学校教育经费收入的捐税征收。一是全面推行地丁附加教育费。1928年7月,河南省教育厅召开全省县教育局长会议决定,从1929年起,每丁银一两得附加教育费二角至八角,并呈准省府通令全省各地“按地方情形酌定征收”^⑩。如宝丰县,1928年底始按每两丁银征收附加教育费六角,1932年地丁附加教育收入5821元,占该县教育经费总收入18411元的31.6%^⑪。泌阳县,1928年执行庙产兴学通令和开征地丁附加教育费,“教育经费始有钜量增加”。迨至1934年,该县地丁附加教育费收入为7200元,占县教育经费总收入30894元的23.3%^⑫。地丁附加因此成为这一时期河南各县“教费中数目较钜而具有普遍性者”^⑬。二是增征教育捐税或捐税附加教育费。1930年7月,河南省教育厅举行全省教育会议,通过了教育地亩捐、教育特产捐、教育商捐以及房捐、牙税捐等扩充县教育经费的决议案,为各县增征教育捐税或捐税附加教育费提供地方教育行政部门的政策依据。同时还规定,契税附加教育经费,以不得超过正税一半为原则,凡无契税附加或有契税附加而不及正税一半的县份,“均得呈准加足”^⑭。通过实施增征教育捐税或捐税附加教育费,极大地扩充了河南县教育经费收入来源渠道,促进了县教育经费收入增长。

(三)加大对私立学校和乡村小学办学经费的资助力度。清末民初,河南当局即对办学已有成绩但教育经费困难的私立中小学堂“设法补助”^⑮,但总额较少。如1922年和1923年,河南分别补助私立学校经费

① 《(民国十八年)河南新志》,第434、401页。

② 《详报前抚院吴宣统元年办理本省学务情形呈折请核文》宣统二年三月十六日,《河南教育官报》,1910年第70期《文牍》,第14页。

③ 詹纶章:《解放前河南地方教育经费概况(1915—1948)》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第79—80页。

④ 《最近三十年河南教育沿革述要》,《河南教育月刊》,1934年第四卷第三期。

⑤ 《(民国十八年)河南新志》,第434—436页。

⑥ 陈访先:《河南教育现状》,《教育杂志》,1936年第26卷第8期,第11页。

⑦ 张凤台、李见荃:民国《林县志》卷七《教育》第7—8页,1932年石印。

⑧ 王秀文、张庭馥:民国《许昌县志》卷五《教育》第3页,1923年石印。

⑨ 扶沟县志编纂委员会:《扶沟县志》,河南人民出版社,1986年,第434页。

⑩ 《最近三十年河南教育沿革述要》,《河南教育月刊》,1934年第四卷第三期,第86页;《(民国十八年)河南新志》,第437页。

⑪ 宝丰县史志编纂委员会:《宝丰县志》,方志出版社,1996年,第525页。

⑫ 泌阳县地方志编纂委员会:《泌阳县志》,中州古籍出版社,1994年,第558页。

⑬ 河南教育年鉴编辑委员会:《十九年度河南教育年鉴》,1931年,第317页。

⑭ 《最近三十年河南教育沿革述要》,《河南教育月刊》,1934年第四卷第三期。

⑮ 孔祥霖:《详报学部宣统二年本省办理学务情形摺具重要大概事实折呈请示文、折附》宣统三年四月十九日,1911年《河南教育官报》第89期《文牍》,第14页。

4000元和7727元,在当年河南各级各类学校教育经费总额1623244元和1913480元中所占份额甚微^①。南京国民政府成立后,提出对边远贫瘠或有特殊情形的地区教育文化经费,可由中央政府从国库拨款补助。并以拨发补助费的形式奖助私立学校发展。遵照中央政府指令,河南省教育厅每年抽拨10万元以上教育经费,对各地私立学校分别优良定为五等,给予1000元至5000元的常年补助费;对办学优异的私立学校,分别五等,给以400元至1000元的一次性补助^②,从而形成私立学校教育经费收入来源自筹公助的格局^③。

通过实行上述筹款兴学政策措施,河南各县及乡镇的教育经费有较大幅度增长。各县教育经费,“有在三四万元以上者,亦有达十万元以上者,其不及万元者,居极少数”,“至于各县区乡镇或坊里所有之教育经费,其总数有超过县款数倍者,亦间有少于县款者”^④。如商丘县,“(民国)十五年,丁银每两附加教育款一千元,经费增至八千元。民国十七年每丁银一两,又增一串(千)文,并收庙田百余顷,经费增至二万八千元。十九年丁银附捐,每两改收五角,又加绅捐二千元,计有经费三万六千元”^⑤。巩县小学教育经费,“在民国十六年以前,每年收入约三万元。……二十年至今,乡村小学,逐渐复兴,每年收入约四五万元”^⑥。另据档案记载,1940年,新野县政府具文呈报,该县教育局在局长张德芝督率下,加大力度清理学田,共清理增加学田1500余亩,年增学款13500余元,“教师待遇藉以提高,小学数目因以增加,收效实大”。1942年,河南省制颁《国民教育实施计划》,规划于当年增设中心学校414所,“并将原有之乡村小学、区立县立村立保立各类小学,一律改为国民小学”,共计改立5996校,新设2933校,“所需经费,并由省县分担宽筹,列入省县地方预算”^⑦。由此可见,即使在抗战时期,河南地方教育机关还在设法开辟财源,为发展学校教育提供经费保障。

三

民国时期,在革故鼎新促使教育经费管理体制现代转型的过程中,河南地方当局及教育行政部门主要采取了以下政策措施:

(一)加强公立中小学教育经费收入的集中统一管理。1929年2月,河南省教育厅颁发《教款集中办法》,饬令省立各学校将原有校产基金税捐等,一律清点移交省教育款产经理处经管,并限月内“据实报厅咨转管理处核办”。此后由省教育厅咨转教育款产经理处根据学校所核定之级别及经费支用标准,定期拨发经费以供学校开支^⑧。河南各县立中小学校教育款产,亦由县教育行政机构或县教育款产经理处统一经管,在实行时间上或早或晚,并不整齐划一。较早者如扶沟县,“清光绪三十一年,创设高等小学堂,学田课租即由学堂管理。宣统三年,创设乙种蚕桑学校,始收戏捐为该校专款。迨公款局成立,学田课租及戏捐,均移交公款局管理。民国六年,教育款产处成立,学田课租及戏捐始归款产处经理”^⑨。南阳县,“(民国)九年三月,呈准划一学款,令县立各校将其直接收入、各项基金及捐款,一律收归教育款产经理处经管,平均分配”^⑩。南京国民政府时期,在河南省教育厅颁布《河南各县教育经费清理委员会规程》后,各县立中小学校原有之款产即陆续移交县教育局或县教育款产经理处经管,并按照县学款支用办法和县立、区立学校经费与临时费支给标准,由县教育局或县教育款产经理处定期拨发经费以供学校开支。20世纪30年代初,河南县级教育经费预算中,即有初级中学、简易师范、乙种或初级实业学校、完全小学、国民学校等会计科目^⑪。

(二)清理整顿县教育款产经管所存在之积弊。一是要求各学校将学田课租移交教育款产管理处经管。民国初年,河南各县陆续将学田移充学校经费,然因各校教职员人少或忙于教务而无专人负责学田课租事宜,由此造成学田包佃、租金滞交拖欠等情弊,影响学校教育经费收支。河南教育款产管理处成立后,即致函

① 《河南全省教育经费总数及支配一览表》,《教育杂志》,1925年第17卷第11期,第1页。

② 戴夏,周邦道:《教育部督学视察河南省教育报告》,教育部1933年编印,第21页。

③ 詹纶章:《解放前河南地方教育经费概况(1915—1948)》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第80页。

④ 《最近三十年河南教育沿革述要》,《河南教育月刊》,1934年第四卷第三期。

⑤ 祁晋卿:《商邱县教育视察报告》,河南省教育厅编辑处:《二十三年上期河南地方教育视察报告》,1934年,第54页。

⑥ 王春元:《巩县教育视察报告》,《二十三年上期河南地方教育视察报告》,第41页。

⑦ 郑远庵:《签呈》(1940年10月15日),《河南省三十一年度国民教育实施计划》,河南省档案馆藏档案:M15-1-22,第25-31页。

⑧ 《最近三十年河南教育沿革述要》,《河南教育月刊》,1934年第四卷第三期;《(民国十八年)河南新志》,第443页。

⑨ 李在谦:《扶县教育视察报告》,《二十三年上期河南地方教育视察报告》,第82页。

⑩ 宋泽:《南阳县教育视察报告》,《二十三年上期河南地方教育视察报告》,第10-11页。

⑪ 詹纶章:《解放前河南地方教育经费概况(1915—1948)》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第80页。

各校移交学田课租。教育款产管理处接收后,利用当年春季省教育厅派人赴各县视察学务时机,将所接收之学田勘丈清理,议定课租,分立租约,交县契税局保存。到麦秋两季,由县契税局代征代解。二是整顿契税征收。1928年9月,河南省教育厅呈准省府批准,撤销各县契纸发行所,俾以统一各县契税征收事权。嗣后又举办契税员训练班,对学员进行为期3个月的契税征收培训,结业后分派各县清查契税征收。经过整顿,河南省教育契税收入由此前岁收60万元增至200万元,到全面抗战前夕又增至300万元^①。三是禁止学田包佃。1930年11月,河南省教育厅针对各县学田多被地方豪绅把持包办,致使教育经费收入和佃农利益两方均受损害的情弊,通令各县教育局严禁学田包佃,改由农民直租,俾收学田课租对地方教育经费“颇有增益”之效果^②。

(三)开展学校办学情况摸底调查研究。1930年,河南省教育厅为明了全省各地学校现况,特别制作学龄儿童、乡镇经济、地方师资等调查表,“分发各县教育局遵照办理”,进行教育情况的摸底调查^③。与此同时,省督学在赴各县视察学务时也注意了解学校状况。从《民国十九年河南教育年鉴》、省督学视察各县学务报告和民国时期河南各县地方志教育篇等历史文献的记载看,这一时期河南省、县两级政府及教育行政机关对河南各地学校特别是乡村初级小学、国民学校及县公立、私立各中小学校的办学情况,如办学规模(有多少班级、教职员和学生人数)、经费数额及主要来源、教学设施(校园、教室、运动场地等)、学校历史沿革等,已有比较深入、细致的了解和掌握,这就在一定程度上改变了此前政府及有关职能部门对私立学校、乡村初级小学办学情形了解肤浅甚至不甚了了的状态,为有针对性地制定河南中小学教育发展规划和推进筹款兴学,提供了比较切实、可靠的调查研究依据,奠定了资料信息的坚实基础。

四

民国时期河南各级政府在采取积极的政策措施筹款兴学过程中,亦遭遇到一些人为因素的干扰或障碍。“如庙产办学之令甫下,而各地方有借口军事将庙产入官产交价开销,虽经教育厅通令禁止,而投机豪绅复勾结庙僧以贱价收买其田亩,且倒填月日于契纸以掩其迹者甚多。逆产全办教育之议由厅呈准,实则除彰德高级中(学)者,学(衍字)月拨二千元外,悉归军政机关支配。至于查抄匪产则由逆产清理处随时处分。各地方营田历经列入官产标卖,所余无几。”^④透过历史表象,就其荦荦大端而言,主要有以下三股力量在消极影响和阻碍民国河南筹款兴学的积极努力及成效:

(一)军事对教育经费的强行挤占和粗暴挪用。民国时期,无论是北洋政府还是南京国民政府,从中央到地方,主政者大都崛起于行伍,兼有军人和政客双重身份。在“有枪便是草头王”的社会环境,每当筹措教款与扩张军费不可兼得时,主政者即毫不迟疑地腾挪挤占教育经费而用于军费开支。时人回顾:“辛亥革命后,北洋军阀跋扈专横,形成了割据的局面,军费浩繁,土匪遍地,以致地方糜烂,政务废弛,教育破产。”“赵倜任河南督军兼省长时,为扩大势力,巩固地盘,就收编土匪,扩充军队。河南的田赋和税收都用在军费方面,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。”1922年,冯玉祥接替赵倜任河南督军,一方面强调“振兴教育,必须经费充足”,并相继推出庙产兴学、划全省契税收入为教育专款、明令禁止各级政府任意挪用教款、将没收赵倜的部分财产拨充教育经费等有利筹款兴学的政策措施;但另一方面,冯自己亦大肆招兵买马,锐意扩张军力,故对河南教育界要求增加教育经费并不满意,只是碍于曹锟、吴佩孚等直系巨头明确表态支持设立教育基金,才“不再持异议”^⑤。南京国民政府初期,河南各地挪用教育经费以充军事费用的风气仍未遏制。1926年至1930年间,河南“各地驻军多不明教款独立真象”,“各地驻军仍有强提税款,甚至驱逐局长,强接局务,横加干涉的情况”。1930年,万选才任河南省主席,省府秘书长李小兰仗恃武力和权势,将开封契税局夺走并“迫令该局恢复扣支办法”,又“利用驻军势力,强迫接收了沁阳契税局”^⑥。面对军队嚣张跋扈及对河南地方教款的挤占挪用,时人感叹道:“军事恫恻,改费所入,往往挪移以

① 荣典岑,胡禹山,关超万:《河南教育经费独立始末》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第82—83页。

② 詹纶章:《解放前河南地方教育经费概况(1915—1948)》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第80、88页。

③ 马固生:《河南各县初等教育与义务教育概况》,《河南教育月刊》,1931年第三卷第一期。

④ 《(民国十八年)河南新志》,第441页。

⑤ 荣典岑,胡禹山,关超万:《河南教育经费独立始末》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第80—82页;鲁玲:《冯玉祥与河南的文化教育》,《兰台世界》,2011年第26期。

⑥ 吴益曾:《河南教育专款纪略》,荣典岑,胡禹山,关超万:《河南教育经费独立始末》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第94、83页。

供军储，……莘莘学子，失教日多。”^①“战争迭起，使河南教育，直接间接蒙受莫大之损失！”^②

(二) 地方政府及有关部门对筹款兴学的消极应付或强烈抵制。筹款兴学作为一种教育经济活动，实质是要求扩张教育部门的经济收入和利益边界。在 20 世纪上半叶河南省这一特定时空环境和社会财富与财政收入总量有限的情势下，增长教育经费，即意味着其他行业、部门经济收入减少，势必触动、损害其他行业部门的利益，并由此招致或明或暗的阻挠、抵制。例如，省财政税收系统对教育经费独立和教款收入增长进行干预，“因而惹起许多纠葛”^③。1930 年 3 月，国民政府内政部通令全国，要求各县地方各种经费收支统归县财务局征管，以统一县级财政经管。河南省教育厅以河南各县教育经费向由县教育局独立经管，对地方教育经费亦颇有保障为由，呈准省府“仍照旧办理，以免纠纷而利教育”^④。同年 12 月，河南省财政厅下令统一全省随粮附加征收标准，规定每丁银一两附加教育费以六角为限，凡超过六角者一律减至六角。执行这一规定的县份，均感县教育经费收支拮据，遂由各县呈请省府及财政厅准许，凡教育经费不敷使用的县份，可另增收地亩捐以为补助^⑤。次年，国民政府通令全国废除苛捐杂税，省财政厅以河南各县教育捐税多属苛杂要求废止。“当时财教双方，颇有争执。”嗣后由教育厅选择“迹近苛细而收入不多者，予以蠲免”而罢息争端^⑥。这一时期，河南财税系统与教育界围绕教育经费收入的矛盾争执，既有贯彻执行国民政府统一财政收支经管、废除苛捐杂税等政策的现实要求，或许亦不乏眼红教育界因争取到教育经费独立“契税收入，日益畅旺”，觉得财税部门利益受损而“时时图谋将契税收回”^⑦的心理因素作祟。

又如，县及乡镇基层政权对教育经费的筹措与经管亦消极应付或干脆抵制。民国时期，县乡作为基层政权，所掌控的财税资源有限，而上司饬令督催办理的事务却太多。学校、实业、警政……，在需款，根本“无法支应”。花钱多却很难立见成效的学校教育因而遭受忽视，县政府往往对筹款兴学“敷衍而已”，甚至“不事提倡反加摧残”^⑧。因此缘故，河南省教育款产管理处成立后，“很长时间，各县县长不接受它的命令，理由是县长为经过铨叙的荐任官，而教育款产处长是地方团体推选的。处内遇有公文，得转托教育厅叙稿，以省政府名义行之”^⑨。在婉拒执行省教育厅下发文件的同时，对省厅派往各县的教育款产会计人员也予以抵制。1937 年春，河南省教育厅所培训的各县教育款产经理处会计员结业分配时，即有学员被所拟分配去的县份抵制。如汜水县教育局局长吴尚志呈文省厅，反映该县保送受训的会计员司培川“对于款项出纳立账诸多非宜，且学识较差，恐难胜任”。姑且不论其反映问题是否属实，设若司氏如此不堪造就，则该县教育局当初为何保送他赴省参加培训？更有甚者，省府委派学员陈其浚赴汝南县接替同学赵鸿筹（被派转任正阳县教育款产会计员）担任县教育款产会计员，第八区专员兼汝南县长陈伯嘉即电呈省府，声称陈“不明办事手续，且性情桀骜不驯，人地不宜，拟请免职”。汝南县多所中小学校校长亦联名呈请河南省政府主席商震，要求将赵鸿筹调回本县任教育款产会计员。最终，省府同意了汝南县的呈请，转饬教育厅核准即调赵回汝南县任职^⑩。

(三) 教育系统内部人员蚕食、侵吞和贪污教育经费。民国时期，北洋政府和南京国民政府都曾制颁法规政策，就教育经费的筹措、管理、使用、稽核等进行严格的制度规范。然而上有政策，下有对策。河南教育界一些人在筹款兴学及管理、使用教育经费中，不同程度地违规违纪，以浮冒滥支、挤占挪用、侵吞贪污等方式，挪用、蚕食、侵吞教款。一是教育行政官员利用职权营私舞弊，侵吞教款。直接侵蚀教育款产方面，民国初年，实行学田包佃，有些县的教育行政官员便参与包佃集团“从中染指”，“豫南某些县份学田较多，为教育局肥缺之所在。局长更替，如在收租时期，前任尝向后任勒索，以资取偿，否则接收不利，甚或施以阴谋，鼓动教界掀起风潮”^⑪。浮冒滥支教育经费方面，1931 年 10 月，河南省教育厅通令河南各县转饬县教育局，“按年编

① 吴益曾：《河南教育专款纪略》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 93—94 页。

② 李敬斋：《十九年河南之教育》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 7 页。

③ 荣典岑、胡禹山、关超万：《河南教育经费独立始末》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 83 页。

④ 詹纶章：《河南教育经费（1931—1935）》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 86 页。

⑤ 《最近三十年河南教育沿革述要》，《河南教育月刊》，1934 年第四卷第三期。

⑥ 詹纶章：《解放前河南地方教育经费概况（1915—1948）》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 80、86 页。

⑦ 荣典岑、胡禹山、关超万：《河南教育经费独立始末》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 83 页。

⑧ 赵济亚：《河南教育状况》，《抗战期间河南教育经费概况》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 1—2、93 页。

⑨ 荣典岑、胡禹山、关超万：《河南教育经费独立始末》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 83 页。

⑩ 吴尚志：《呈》（1937 年 2 月 3 日），汝南县立城厢小学校等：《呈》（1937 年 8 月），河南省档案馆藏档案：M15—2851，第 90、24 页；陈伯嘉：《电报》（1937 年 7 月 31 日），河南省政府：《教一字第 4035 号指令》，（1937 年 8 月 4 日），河南省档案馆藏档案：M15—2859，第 29、7 页。

⑪ 詹纶章：《解放前河南地方教育经费概况（1915—1948）》，《河南教育资料汇编（民国部分）》，第 80 页。

制岁入岁出预算,呈厅察核。惟各县教育局,对于教育经费预算之规定及执行,多不认真,甚或视同具文,任意变更,额外开支,致令经费紊乱,不可收拾”^①。如广武县教育局,“收支预算与实际收支不敷甚钜,自二十二年起,收支相抵,年约亏洋六十余元”^②。偃师县教育局系三等局,按规定,常年应支教育行政费为 2940 元,但实际年支教育行政费 3820 元,年超支 880 元,总计亏损 19891 元^③。二是乡村负责教育款产筹措经营的基层干部任意开支教育经费或侵吞教育经费。如广武县,“乡村小学经费,多存于保长之手,常有被挪用情事,致影响乡村小学进行”^④。偃师县区、乡教育经费系地方自筹自支,“故教款之收入,率多各自为政,任意支配。学校经费未能完全用于学校进行”。三是学校校长、校董将校产视为私产,“究竟年收若干,支出几何,或盈或绌,向不公布。狡黠者任意典当,中饱私囊”,甚至引起教育经费收支讼争,搞得民怨沸腾^⑤。为此,河南省教育厅 1929 年的一份通令严厉指责说,这些人“借办学为名,将公款浮滥支销,侵吞肥己,即或省教育行政机关有所令商,亦只成一纸空文,毫无裨益。故日日昌言教育,而成效无闻。遂令一般民众于教育顿失信仰,信仰既失,希望乃绝……教育人员,安辞其咎”^⑥。教育系统内部人员违法乱纪、营私舞弊,不但自毁学校教书育人形象,亦势必影响教款筹措,给其时河南地方筹款兴学造成或隐或显的消极负面影响。

教育经费的筹措经营事关教育事业发展,大而言之关系国家前途和民族未来;就地区而言,亦对区域文教昌盛、人才培育以及推动经济社会发展影响甚巨。而综括上述可见,民国时期河南在筹款兴学方面,既数措并举、多管齐下,采取积极有为之政策措施,努力筹集款产以推进新式教育发展并取得比较显著的成绩;但同时也存在受到方方面面阻挠而进展曲折顿挫的一面。正是在积极和消极两方面因素的交互作用下,20 世纪上半叶河南的教育经费管理和学校教育事业的现代化进程走出了一段马鞍型的发展轨迹,在为之后河南教育事业进一步发展奠定基础的同时,亦为今人留下值得深刻省思的历史教训。质言之,这启示我们:学校教育的健康发展与教育经费的切实保障,只有在政治清明、经济发展、社会稳定的国泰民安盛世才有望实现,而在民国时期兵灾战祸连绵、社会动荡不已、经济社会凋敝的时空条件下则只能是虚幻梦想。

The Re-enactment of Fund-raising for Schools in the Republic of China Era

—Take the Income Management of Secondary

and Primary Education Funds in Henan As the Angle of View

Jiao Mingjiang¹, Li Gang²

(Beijing Information Science and Technology University, Beijing 100192, China;

Henan University, Kaifeng 475000, China)

Abstract: The raising of educational fund is the first step of the management in educational fund, it's also can affect the development of education as an important factor in economic. During the republic of China, facing the trial of the shortage in education funds, the Henan government wanted to stop to set up schools, but they know they can't, they wanted to proceed, it's impossible either. Although Henan government took many measures to make the education can develop of as smooth as possible, the negative factors they met were the same as before. Under this background, there was a temporary drop in the fund-raising for schools in the republic of China in Henan, we can understand the income management of education funds in China and the the modernization of school education by studying the mode in funding management of Henan. At the same time, it is also a microcosm of history and a special research for district.

Key words: the Republic of China era; the education in Henan; the management of primary and middle school; raise the educational funds

[责任编辑 彭筱祎, 刘 科]

① 《河南教育经费(193—1935)》,《河南教育资料汇编(民国部分)》,第 88 页。

② 王春元:《广武县教育视察报告》,《二十三年上期河南地方教育视察报告》,第 3 页。

③ 王春元:《偃师县教育视察报告》,《二十三年上期河南地方教育视察报告》,第 132 页。

④ 王春元:《广武县教育视察报告》,《二十三年上期河南地方教育视察报告》,第 7 页。

⑤ 王春元:《偃师县教育视察报告》,《二十三年上期河南地方教育视察报告》,第 138 页。

⑥ 《教育厅通令各县遵照省令筹增地附捐扩充教育文》,《河南教育》,1929 年第一卷第十三期。