

民国时期的学生免费公费制

凌兴珍

(四川大学历史文化学院,四川成都610064)

摘要:民国时期的学生免费公费制是在民国教育收费日趋高昂、社会政治经济日趋恶化、教育平等思想日渐普及以及战争等特殊社会政治经济文化背景下逐步形成发展起来的,对矫正民国教育贵族化倾向,实现教育平民化、平等化、义务化目标,培植抗战建国人才,发挥了重要而积极的作用,但亦存在局限与弊病。

关键词:民国时期;学生;免费;公费

中图分类号:G529.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2004)06-0117-10

民国时期的学生免费公费系政府、基金组织或学校对贫寒学生进行的无偿资助,是在民国教育收费日趋高昂、社会政治经济日趋恶化、教育平等思想日渐普及以及战争等特殊社会政治经济文化背景下逐步形成发展起来的,对矫正民国教育贵族化倾向,实现教育平民化、平等化、义务化等目标,发挥了重要而积极的作用,但亦存在弊病与不足。对这一问题,教育史学界至今少有人深入研究^①,这不仅影响到民国教育史研究,而且使今天的学生资助制度建设缺少本土历史借鉴。鉴此,笔者拟对这一问题作初步探讨,以求教于大家。

一 教育收费制度的确立与学生免费公费制的形成

众所周知,学生公费免费,是中外古已有之的事情。传统中国的公立学校实行教养合一,学生不仅免费入学,而且领取公费津贴,这不仅诱导整个社会风气,同时与向民众开放的科举制度相配合,为中下层人士不断流向官僚阶层、寒苦家庭子弟通过寒窗苦读跻身功名社会提供了经济保障。清末的新式学堂在创办之初也承袭了传统的科举制度和选士教育遗规,为招徕学生,大多数书院、学堂或学校对学生实行免收学宿费,提供伙食、衣履、书籍的优待,学生毕业还按成绩等第奏请朝廷奖以仕途出身。但是,随新式学堂和各项新政的举办,经费支绌成为影响兴学的根本障碍,收取学费以兴学逐渐进入朝野人士的视野。1904年,《癸卯学制》正式规定教育收费,晚清及民初政府颁布停止学生津贴与征收学费章程,到20世纪20—30年代,学生纳费上学已成为普通常识,许多学校已不允许不纳费的学生上课和进校。从整体来看,民国时期教育收费比科举时代沉重得多,“教育费之重,终非中人以下之家庭所能负担”,是社会共识。虽然免费的、义务的初等教育的操作化和现实化程度在逐渐提高,国家开设的免费的半日学校、短期小学、义务学校及国家规定各级学校设立的公免费学额数量逐渐增加,但是,中国的基础教育资金来源依赖于教育收费,这极大局限了基础教育向免费的义务教育发展[1](7页),造成民国时期初等教育普及程度低,失学儿童比例居高不下。据1929年社会学家李景汉的调查,年生活费在250元的家庭没有医药和教育费用,只有350元的家庭才出现教育投资[2]。如以家庭收入300—350元为能够支付最低限度教育收费的分界线,在1933年,有61%的家庭收入在

收稿日期:2004-06-28

作者简介:凌兴珍(1965—),女,重庆渝北人,四川大学历史文化学院专门史博士生,《四川师范大学学报》(社科版)编辑部编审,四川大学省级重点学科中国近现代史学科兼职研究人员。

300元以下而无力投资教育[3],实际情况更糟。这就是说,中国大约有60%以上的家庭没有经济能力供儿女读书。

20世纪二三十年代,除贫穷学生上不起学、初等学校学生失学外,随着军阀混战,社会环境与经济状况恶化,教育经费紧张,学校收费日趋高涨,寒家子弟上求学日益艰难,相当部分中等学校、高等院校学生面临着失学危险,进而相继发生自杀身亡事件与学潮。1931年3月,上海一成衣店店主为儿子筹措中学学费80元不得而吞服鸦片自杀[4];4月,南京中学普高三年级学生冯开文因受经济压迫而投塘自尽[5](129页);4月,上海美专学生邹彬,“因历年处境艰难,近复遭亡父之痛”,在宿舍中服毒自杀[6](128页)。1928年,清华大学校长罗家伦与学生发生免费争执;1931年,北京大学学生会向校务会议提出免费要求,并引发学潮,校方竟将陈嘉琨等九名学生开除[7](300页)。

随教育收费制度实施与社会政治经济状况恶化,贫苦学生就学问题开始引起教育界关注,人们主张实行免费教育。清末,四川督部堂议事报告提议,于一律征费中,对勤学及单寒学生实行优待与免费[8](27、29页);罗振玉、梁启超皆主张学费须极廉,学校不得愈额征收,贫苦子弟豁免学费的主张。五四以后,马克思主义、国家主义、乡村教育思想传入中国,中国教育界深受影响,平民就学问题深受关注,余家菊主张国家设立奖学金制度,贫寒者领取国家津贴,小学设免费膳食[9],舒新城、周谷城等主张全免费教育[10](3.8页)。

面对日益严重的贫寒学生就学问题,来自有识之士、社会团体、学校、政府的各种形式的学生奖助开始设立,各级政府与各级各类学校相继制定奖助贫寒学生的地方法规与学校条例,贫苦学生公费、免费开始走向法制化、规范化、普遍化的轨道。1923年,第九届全国教育会联合会大会通过《扶助无力就学之优良学生使得受均等教育案》,要求教育部通令“学校设免费额若干名,以待成绩优良之学生”,适用于高等小学及中等以上学生,其筹款办法为由学校筹拨、公款拨助或社会捐助[11](2—3页)。1926年,第十届全国教育会联合会再次催促教育部,将“扶助无力就学之优良学生使得受均等教育案”,通令各省教育厅转飭各校切实遵行[12](3页)。1931年,国联教育考察团建议,小学学费应立即免除。1931年,邵爽秋、程其保、王书林等发起2884人参与的对约法草案国民教育篇之意见的签名活动,提出教育机会一律平等、全国公私立学校设免费学额、全国各级学校应一律免收学费等议案,进而促成当年国民政府通过新约法第五十六条,规定“全国公私学校,应设置免费及奖学金,以奖助品学俱优,无力升学之学生”[13](135—137页)的约法条款。

伴随学校收费制度确立,学校公免费学额等奖助制度逐渐发展起来,初等教育免费、师范教育免费、学费定额须在学生力所能及范围内等主导观念逐渐形成,成为消除学校收费负面影响的补救之策。事实上,优秀贫寒学生的公费、免费资助存在于各级各类教育机构中,但是,就政策与实践层面看,中高等教育偏重于奖助,基础教育偏重于公费免费并向义务教育发展。抗日战争和解放战争时期,大批战区学生流离失所,生活费用高涨,教育部、地方政府及学校等扩大了公免费学额,加大了寒峻优秀各级各类学生的资助力度。

二 民国时期的学生免费公费制

(一) 学生免费制

义务教育的免费原则在法律制度上曾反复规定。1904年,清廷规定官立小学原则上不收学费,但可视各地情形办理。孙中山倡导革命,自始即重视儿童养育问题。民国建立,临时约法对儿童受教育权利做出明确规定。1923年,宪法规定:在义务教育年限内,免纳学费,其教科书及学校用品,由学校设备之。中华民国宪法一百五十六条规定:“国家为奠定民族生存发展之基础,应保护母性,并实施妇女儿童福利政策”,第一百六十条规定:“六岁到十二岁之学龄儿童,一律受基本教育,免纳学费。其贫苦者,由政府供给书籍。已逾学龄未受基本教育之国民,一律受补习教育,免纳学费,其书籍亦由政府供给。”国家对于少年,赋予平等的教育机会,让其充分发展,对“年满十二岁,未满十八岁之贫苦少年应予教养救济”[14](8、378—379、392、410页)。1930年,宪法规定,“基本教育不收学费,依于财政及人民经济状况,当渐使受基本教育之男女儿童,其书籍费及衣食费由学校供给之”[15](636页)。《改进全国教育方案》规定:“小学、幼稚园、婴儿园以不收学费为原则。地方生活富裕之处,得酌量收费……凡收费的小学幼稚园婴儿园,对于收费生不得有歧视的待遇,并不得以收费免费为分班的根据。……学费收入,不得列作经常费,应作特别会计,提存起来,专供各该

市县设备不完全的小学等作改良扩充之用,或作特别补助贫寒学生之用。……小学幼稚园婴儿园不得向学生征收杂费。”[16](134页)1931年,国民政府新约法第五十六条规定:“全国公私学校,应设置免费及奖学金,以奖助品学俱优,无力升学之学生。”[13](135—137页)训政时期,国民政府施政纲领关于教育,有“规定并实行资助贫寒学生入学办法”,其中第一年要完成“一、资助贫寒学生入学经费,二、订定资助贫寒学生入学办法”,第二、三年实行资助贫寒学生办法[17](63、71页)。40年代,义务教育的免费原则由高调降为低调。1946年,颁布的中华民国宪法只规定,其贫苦者,由政府供给书籍。

20世纪20—30年代,受国民革命和社会动荡频繁的影响,国民政府相继制定了一些免费条例和法规,使免费制度由形上的精神形态的宪法向具体、现实的物质形态的法律法规转化。1928年1月,大学院拟就、国民政府公布《革命功勋子女就学免费条例》,对“革命功勋子女已入公立学校,而家计贫苦,不能担负费用者”,给予免费优待。免费办法有三种,一是免学费、实验费、讲义费,并津贴膳宿、衣服、书籍费;二是免学费、实验费、讲义费,并津贴膳宿费;三是免学费、实验费、讲义费。革命功勋分为两项,一是受党命令运动革命而致为敌人所害,或丧失性命,或身体残废,不堪任事者;二是依国民政府战时抚恤暂行条例,得有抚恤的官佐士兵[18](教育界消息,9页)。该政策延续到抗战以后,对鼓舞士气、安抚人心发挥了重要作用。1935年,教育部规定,初等教育阶段的学校不得以收费、免费为编制学级的标准;征收学费的公私立小学,应设置全校儿童数40%以上的免费学额[19](86页)。1936年,政府公布各级学校设置免费公费学额规程,规定公私立的小学、中学、专科以上学校必须分别设置40%、15%、10%免费学额。后来,这项规定扩大到肄业于后方各省境内的公私立中等学校经济困难学生。至此,民国免费教育制度发展到顶点。

20—30年代,各地政府和各级学校制定了免费政策。1928年,为了奖励及补助省立中等学校成绩优异而家境清贫、学力在中等以上、堪资造就而确实无力供给费用的学生,江西省教育厅设立奖学金。该奖学金实为一项地方政府免费政策,分为免学费、免学费并津贴半膳、免学费并津贴全膳三种[20](教育界消息,7—8页)。1925年后,一些成绩优秀的清寒子弟开始进入清华学校[21](67页)。1928年,清华学生开始运作全体免除学费之事。罗家伦为使清华平民化,计划“将以前学生所欠学费,追缴之后,一并列于奖学金中。在家境贫困而成绩优良的学生,不惟可免学费,即每年生活费亦有自出”[22](6、20页)。1931年,清华研究院设有免费额若干名,规定免费者免缴学费、体育费及实验费。凡领受助学金或免费额的学生,必须符合家境清寒,品行端正;在校肄业已满一学年;初次请求时前一学年平均成绩须达70分,以后继续请求时前一学年平均成绩须达75分,各该年所修学分总数在30以上;体育及军事训练及格;以大学本科正式学生为限等五个条件[23](192—193页)。1931年7月21日,河南省全教会议第一次会议通过“划拨公款扶助河南全省优秀儿童由小学升入大学不受经济限制充分发展智能案”,规定:受扶助者须检定及格;扶助费则小学由市县负担,初中以上由省负担;扶助办法分为学用品供给、学费供给、学用品与学费同时供给及其兼为衣食住宿旅费等供给;扶助费分为初小、高小、初中、高中、专门或大学在学期间扶助费五种;无产之孤儿、家长为无产佃农与不生利苦力、家长依职业生活但久经失业且复业无期者(失业包括劳工、公务员、教员等),可给予学用品、学费及衣食住宿旅费等供给;家长为分佃农、小负贩、低级劳工而不足以负担教育费者,在公共机关支取低级薪俸者之女子,家中分利人或需教育费之子女过多,所入不足负担教育费者,家长在失业期内一时不能负担教育费者(复业时应察看现状酌予变更),则给予学用品或学费或者学用品、学费同时供给[13](136页)。

20世纪20—30年代,四川已对部分地区家境贫寒而学业优秀的中等学校学生及战区学生实行免费。1929年10月,国民革命军21军军长刘湘颁布《国民革命军第二十一军军区内省立、联立、县立各中级学校奖助贫寒学生暂行条例》,对戍区内师范学校、初级中学、高级中学寒峻优秀学生分别给予每班3、2、1名免费指标,免全年学费、贴半膳并免全年学费、贴全膳并免全年学费、寒暑假期内不贴膳费等优待[24](3—5页),实际上包含了免费与津贴两项内容。1934年11月,刘湘公布“戍区奖助贫寒学生暂行条例”修正案,明确规定:学业操行成绩俱列甲等、家境贫寒、自费留学未享受官费或公家津贴者给予免费优待;名额为初级中学每班3人,高级中学每班2人,初级、高级职业学校每班4人,简易师范学校、师范学校每班3人(师范学校

免费学额系就徵收膳费的师范学校而言);经费列入学校预算,作正报销[25](196—197页)。30年代后期,因国共争战,对受战争影响地区的学生,四川省政府准予其免缴学膳费。1934年10月,因四川宣绥八县工农红军与国民党军争战,该地学生流留万县、重庆、合川一带不下1000余人,要求照南、巴各县先例救济,国民革命军廿一军部规定“绥宣学生,军部准免收费”,免缴学食等费[26](182页)。1935年4月,川西北地区六县又因工农红军与国民党军争战,该区旅外学生共约1000余人,家庭接济断绝,学食费虚悬无着,只得援绥宣八县学生免费例豁免学食费[27](191页)。1935年9月,对受影响较重的26县学生,四川省政府准“免缴本期学费”,另外受扰较轻的营山、兴文、盐亭、叙永4县准免缴本期学费半数[28](250—251页)。

1937年,四川省教育厅根据教育部要求,颁发《四川省各县市免费及公费学额审查委员会组织规则》,对各县市“学生之家庭经济状况应否给予家境清贫证明书”做出规定,学生家庭清贫的标准“应以该生家长每年产业收入与职业收入合计总额,除去家庭最低限度生活费外,所余子女教育费定之”。其中,“(甲)毫无教育费者,所有子女无论入何级学校,得申请发给家境清贫证明书;(乙)略有教育费而不能担负中学以上就学费用者,待子女入中学以上学校时,再行申请核发清贫证明书;(丙)家庭有多数子女在学者,除其能力担负部份子女教育费外,其余部份子女得申请发给清贫证明书”[29](43页)。1937年后,四川省教育厅按部定规程及比例给予家庭清贫学生免费待遇,并逐年提高。1940年,四川省完成中等学校免费学额增至15%的计划。1941年度,四川省中等教育扩充免费学额至20%,经费列入省概算[30](5—6页)[31](1—8页)。1942年,四川省计划将公免费学额增加至30%,金额酌予增加。

在抗战结束、各内迁学校复员以后,在继续推行公费制的同时,教育部为奖励家境清寒、确实无力负担就学费用的优秀青年起见,特设奖学金,实际也是一项寒苦学生免费政策。规定:报考奖学金学生,其成绩在录取新生总额最前列40%者,得以新生总额20%录取奖学金学生,待遇为“免缴学、膳、宿费之全数,另加副食费”,膳食标准为每月中等熟米2.3市斗或中等面粉46斤,“副食费标准随时酌定之”[32](总57页)。

民国时期的学生免费制,表现为由宪法原则向现实法规发展、由民间形态向国家政策演变,学生免费对象及比例呈现出扩大趋势,这与民国教育收费趋势、国家政治经济状况及战争等密切相关。

(二)学生公费制

中国古代学校备有膏火,设有廩食,纯粹为公费制度,但其学生纯为少数士子,离普及教育之义甚远。中国传统学校公费由学校主动提供,是寒士跻身功名社会前的援手。然而,在新式教育产生后的很长一段时间里,它是学校迫于生源压力以招徕学生的一种手段。除师范生有公费待遇外,学校收费制确立后,为吸收贫寒优秀学生,推动教育由贵族化向平民化方向发展,就学援助在学校生源爆满情况下以新的姿态发展起来。1904年,对贫寒学生的补助,列入学制章程,1923年,列入政府宪法。1935年,教育部通令各省市各级学校设置免费与公费学额。1936年,教育部公布各级学校设置免费公费学额规程,规定公费额:普通小学及短期小学4%、中学3%、专科以上2%,供给最低限度的代办费如制服、膳食、灯油、书籍等费,其金额,每人每年小学为10—30元、初中与初职40—80元、高中及高职为60—100元、专科以上为150—250元[19]。

五四新文化运动前后,各类学校不泛设立公费的例子。如川东联立师范学校向有官费资助孤平两院学生1名的惯例。1928年,甘绩镛接办后恢复,并从所收捐款内划4000元为专款存放中国银行,年息1.5%计算,每年收息金600元,即作为收录8名孤平学生之用,并订有严密规约。1931年度,甘绩镛又用校款增设10名孤平官费,自此川东师校救济孤平学生达18名[33](36页)[34](251—254页)。清华大学自学校创办时起,就利用美国退还庚子赔款基金利息,派遣留美公费生。20世纪一二十年代,应考清华学校人数众多,主要由于公费“留美”这一金字招牌的吸引,学校免收学、膳、宿费也是一个重要原因。据统计,1912—1929年清华学校派遣留美公费学生共计1109人[35](313页)。即使在抗战时期迁校昆明、经济极度困难情况下,仍继续派遣留美公费生。1934—1936年,为资助家境清寒、学行优良学生起见,清华学校特设公费生每年10名(1934年度起)、助学金40名(1934年度起)、免费额60名,二、三、四年级各20名(1936年起遵教育部令增设)。公费生于招考新生时甄选,每名年津贴国币至多240元。报考公费者,须是家境清寒、学业优良、品行端正、身体健康之高级中学毕业生,有志深造而确系无力升学者,并须与普通生同应清华大学入学考试,

其成绩在录取新生总额前 25% 以内方得录取[36](191—192 页)。1942 年,清华大学在后方录取留美公费生 16 名,招考的 13 个部门属于国防及以后工程建设迫切需要者有 10 门[37](3 页)。

抗战爆发后,国土沦陷,对流浪与失学青年,国民政府设立不少招训所与国立中学,完全给予公费,对其他国立学校家在战区的学生,政府设有贷金与公费学额,以资救济。享有公费待遇者,每月除补助膳食外,另给零用金、灯油费,每年有制服费、书籍费,以家境清寒、学行优越、抗战功勋、公教人员、侨民归国与保育生等有优先请求权利,并须为学校服务工作。1940 年以后,日本侵略者完全封锁了大后方通往境外的陆海路交通,中国对外贸易一落千丈,直接影响了大后方的经济发展,加上豪门资本的强取豪夺、不法商贩的囤积居奇,从而导致大后方物价暴涨,货币贬值。1940 年 5 月,教育部以学生营养不足,影响健康至巨为由,筹划提高学生膳费贷金,以保障各地学生获得营养必需条件[38](7 页)。针对物价飞涨,教育部及时拟订《战时救济大中学生膳食暂行办法》[39](41—42 页)。1941 年下半年,四川省将中等学校公费名额增至 6% [31](1—18 页)。1942 年,四川省公免费学额计划增至 30%,对于优秀师范生特予补助金,省经费内列 100 名,各县市各列 5—15 名[40](44—45 页)。1943 年度,四川省政府为大量救济清寒优秀学生起见,各校公免费学额拟增加至总额 1/10[41](11—12 页)。

然而,《战时救济大中学生膳食暂行办法》实施不到三年,因各地粮价不一,教育部建议自 1943 学年度起将师生员工“所需食米一律免费发给公粮,仅将学生副食费部分列入教育文化费项下,由教育部统支”[42](357 页)。为此,国民党五届十一中全会决议,由教育、粮食“两部视各地实物储备情形,随时会商,尽可能范围内改拨实物”[42](388 页)。1943 年秋季,因贷金制度弊端太多,教育部改贷金制为公费制。8 月,行政院通过《非常时期国立中等以上学校及省私立专科以上学校规定公费生办法》,规定 1943 年度所招新生,一律适用公费办法。根据抗战建国期间对所需各项建设人才的缓急程度,政府规定的各科公费名额比例略有高低:国立专科以上学校师范、医、药、工各院科系新学全为甲种公费生,理学院科系学生以 80% 为乙种公费生,农学院科系学生以 60% 为乙种公费生,文、法、商及其他各院科系学生以 40% 为乙种公费生;省立专科以上学校亦适用前项规定;私立专科以上学校新生则依照医、药、工各院科系学生以 70% 为乙种公费生,理、农各院科系学生以 50% 为乙种公费生[32](53 页)。至国立中等以上学校及省私立专科以上学校原领膳费贷金的学生,其贷金得继续发给至修业期满,或战事结束时为止,已领甲种自费生补助膳食贷金者亦同。

自 1943 年冬季至 1945 年春季,日寇在豫、湘、粤、桂、黔等省展开攻势,战区更形扩大,学生投向后方者更形增加。为了保证广大贫穷学生能够平等地接受教育,教育部还对原有公费制进行改革,将以往分科分系奖励与混合的办法予以变更,1945 年 8 月改订颁发《战时国立中等以上学校及省立专科以上学校学生给予公费办法》,除国立中等之保育生、大中学校师范生、抗战功勋子女及革命功勋子女均为全公费不受比例限制外,自 1945 年秋季起,国立中等以上学校及省立专科以上学校各科新生,全公费及半公费名额,以分别占各校注册入学新生总额 40% 为最高额,优先给予经济来源确已断绝的战区生、侨生及家境确属清寒的学生暨收入不足供给求学费用的公教人员子女、确系蒙藏及其他各边疆各族学生,目的是“使贫穷学子能享受公费,俾机会真能均等”[43](183 页)。

公费生之公费待遇,分食米与副食两项。食米原定每名每日 7 合计算,每月为二市斗一升或面粉 42 斤。自 1943 年 6 月起,改为每人每月食米 2.3 市斗或面粉 46 斤,均照当地市价逐月提前发给。学生副食费在 1940 年时,每人每月最高者为 40 元,最低者为 15 元,依各地物价而有差异。物价继续高涨,亦随时予以调整增加。1944 年 8 月,改照中央规定各地公务员生活补助费基本数 1/4 支給。1945 年度起,公教人员米代金并入生活补助费,学生副食费乃另行计算。对物价特高地区,另发特别补助费。1946 年度,曾于 3、9、12 三个月先后调整三次,约当公教人员生活补助费 1/7。1947 年 5 月,公教人员副食费调整后,公费生除食米 2.3 市斗外,副食费已由每月 24000 元增为 48000 元,约当生补费基数 1/7[44](13 页)。其他各地均照规定增加,且随公教人员待遇每三个月调整一次。

自 1938 年开始实行贷金办法以来,最初两年余,款由各校经费中匀给。其后以数目渐巨,1940 年秋改由政府追加,该年 11、12 两月计支 340 余万元。其后悬为定案,列入预算。物价继续上涨,学生所领公费名

额在 11—13 万名之间。1947 年 1—5 月份预算数即达 495 亿余元。下面将 1940—1947 年 5 月底教育经费总数及学生膳费、公费数目列表如下^④[44](14 页)。

1940 年 11 月—1947 年 5 月教育经费总数、学生贷金暨公费数目及比例

年度	教育经费	学生膳费及公费数目	学生膳费或公费比例	备注
1940	105999524	3478515.01	3.28%	1940 年 11 月后,贷金角度公费由政府追加,1940—1943 年秋季,为贷金制度时期,1943 年秋季后为公费制度时期
1941	230705748	35829986.57	15.53%	
1942	464534315	96814160	20.84%	
1943	852555575	297738772	34.92%	
1944	5035394950	1130056994.58	22.44%	
1945	22768617189	5021907395.84	22.06%	
1946	23251848910	18550500000	79.78%	学生膳费及公费系预算数
1947	382652860000	49540000000	12.95%	膳费及公费系 5 月底前预算
总计	435362516211	74676325824	17.15%	

由上表可见,1940 年 11 月—1947 年 5 月,教育经费用于学生膳费暨公费的达 74676325824 元,平均占教育经费总额的 17.15%,1946 年的公费预算比例最高,达 79.78%。

1945 年 10 月,日本投降,依照贷金或公费办法规定,贷金及公费的发给均应“至战事结束或本人毕业时为止”,然教育部仍以“社会秩序尚未恢复,国民经济仍属困难”,公费办法予以维持并一再扩大。国立中等学校复员以后,学生公费仍继续发给。为优待青年军复学学生,亦一律享受公费待遇且规定从军退役学生亦予以公费待遇。1946 年起,公立学校所招新生仍准申请公费,虽有全公费半公费名额各减至 30% 的规定,私立专科以上学校新生一律不给公费,各校原有贷金生一律改为全公费,不受名额限制,已往贷金生所贷膳费完全免于偿还[44](13 页),而原有公费各生仍继续给予至毕业为止,该年公费支出即达 523.848 亿元,占教育经费 13.7% [45](18—19 页)[46](40 页)。1947 年,公立学校所招新生仍准申请公费,全公费半公费名额各减至 20% 的规定。后来行政院依国民参政会的建议,将公费制改为奖学金,原有公费生仍给至毕业为止,公费生除拨给各省的 17 万名以外,教育部直接参与发放的有 13 万名;同时,因为绥靖区扩大,来自共产党控制区的学生增多,又规定来自共区的自费生比照公费生待遇供其膳食,实际享受公费待遇的人数超过 30 万人,所需经费占部管经费很大一部分[47](3 页)。为了改善师生生活,自 1947 年起,教育部规定,各校所招新生中的师范生、保育生、青年军复员学生、边疆学生、革命及抗战功勋子女、就学荣誉军人等,一律享受公费待遇,不受名额限制。据 1948 年上半年统计,全国专科以上学校,有公费生 76978 人,半公费生 12181 人。省级公费生尚不在此内。仅学生膳食一项,约占当年教育部掌管的教育经费预算的 25% [32](56—57 页)。又据 1948 年统计,国立专科以上学校全公费生占 61390 名,半公费生占 7325 名,自费生 20007 名,形成 3.4 与 1 之比,加上私立学校在内,公费生为 75310 名,半公费生为 11470 名,自费生为 62059 名,公费生仍较自费生为多,综计全国公私立专科以上学生公费占高等教育经费两费 35% 强[48](32—33 页)。

可见,学生公费制在抗战前已经创立,作用并不明显,学生公费制发挥作用最突出的时期是抗战发生以后,对战时教育发挥了相当程度的支撑作用。

三 民国时期学生免费公费制的作用与影响

政府与学校设置的原以救济为目标的免费和公费额,对于战时因家乡沦陷而流亡后方的青年及家庭经济确属困难无力自筹求学费用的学生而言,赖此制度,方克维持学业至毕业。因此,该项制度至少有两种意义。

首先,为众多家境贫寒的学生提供了接受教育的机会,使他们能够通过自己的努力,依靠政府或学校提供的免费公费学额享受教育,将近代以来高等教育贵族化倾向打破。我国在抗战以前,已形成惟有资产阶级

子弟方能受高等教育的现象,而贫寒子弟之能升学者率皆难获成功,战时免费公费制度适足以矫正此种缺点,故一般青年学生均感战时求学反较战前为易,战时贷金与公费制实收到了资助贫寒学生、安定社会人心、加强抗战热情的重大作用[44](12、14页)。

其次,免费、公费资助了不少来自沦陷区的、背井离乡而无法求学的原富裕家庭子女维持学业以至毕业,此诚为我国战时国家保持元气的有价值的战时教育政策[45](19页)。据估计,战时学生获得贷金及公费者,每年常在5万人至7万人左右,约占当时在校学生总数的80%[32](12页)。据陈立夫回忆:教育部最初设贷金制,“原期受贷学生将来就业后偿还。后来因责偿不易办到,并且法币贬值,即令能偿还,亦几乎等于不还,所以将贷金改为公费。后来非战区学生,因家庭不胜负担,也几乎都得了贷金或公费。此项支出费用浩大,几乎超出全体教育文化经费二分之一”。据统计,战时由中学以至大专学校毕业,全赖国家贷金或公费以完成学业者,达12.8万余人,这一笔庞大费用在国家财务支出上仅次于军费[49](58—59页)。当时内迁重庆的私立复旦大学,享受贷金和免收学费的学生约占在校生总数的30%,而私立院校一向以学费为主要来源,这30%的空缺完全是依靠政府的补助[50](27页)。西北联大学生多数来自华北、东北、华中等沦陷区,多数靠微薄的贷金和公费来维持极低的学习生活。1938年上半年,西北联大1000余名学生中,享受公费待遇者54人(平大26人,师大17人,北洋工学院11人),约占全校学生比例4%[51](52页)。内迁贵阳的湘雅医学院,学生每学期学费仅10元,后随物价增长到30元、40元,如包括书籍、衣服和其他杂费,每人每年至少需750元,有55%的学生来自战区,无力支付他们全部或部分费用,需要教育部、湖南省政府、教会、湘雅奖学金基金会等的接济[52](177页)。1941年毕业于复旦大学的罗文锦回忆道:“笔者时属武汉沦陷区流亡学生,确无经济来源,经申请批准,每月可领贷款金法币八元,以六元缴纳学校伙食,剩下二元作零用。”[53](203页)当时八元钱的购买力还是相当高的,西南联大“学生的伙食费一九三八年每月七元,还可以吃到肉和鸡蛋”[7](344页)。内迁成都复校的私立燕京大学,1944年注册新生380人,共收学费19万元,而学生享受政府颁发的生活补助费却高达25万元[54](336—367页)。

然而,免费、公费数额毕竟有限,所达到的救济目的与实际效用十分有限,况且本身还存在不少缺陷,因此对免费公费制的作用与影响不能估计过高。

由于日本侵略中国及抗战胜利后国共内战的爆发,军费开支扩大,财政收入用于战争,致使沦陷区及战后国统区民族工商业破产,工厂倒闭,失业者激增。国民政府滥发纸币,通货恶性膨胀,一般物价涨至战前的两万倍。这不仅使一般薪水阶级无以为生,政府在教育上的投入远远低于通货膨胀的速度,广大学生遭受着饥饿、贫病和失学、失业的威胁,免费公费学生的实际生活水平急剧下降。1946年12月,全公费学生每人每月51640元,其中主食费占38640元,当时可买一袋面粉还有余,生活尚可敷衍过去。到1947年5月,全公费学生每人每月虽增至124000元,而当月中旬每袋面粉价格已上涨至145200元,全公费生的全部费用尚不够买一袋面粉[21](440—443页)。学生生活水平每况愈下,吃的是渗水发霉的黑米及不见油盐的白水煮青菜,即使这样,有些学生还不得不把一日三餐改为两顿[55](344页)。由于公费比例小,许多经济拮据的学生不能维持最低生活水平,他们有的白天读书,夜晚去当家庭教师,或去战区教师服务团登记,领取救济金[56](149页),有的甚至靠教师接济,维持学业。比如西南联大学生申泮文(无机化学家)曾因经济困难,找到化学系主任杨石先,说:“我家不是沦陷区,没有我的助学金,可是家里又没有钱供给我,我念不下去了。”杨石先先生尽管生活也很紧张,不时靠典卖衣物补贴家里,仍从月薪里支出十元救济申泮文[57](227页)。因生活艰辛,西北联大学生健康水平日益下降,据校医室1939年3月8日至29日20天的统计,全校800人左右,生病就诊者达2177人次,其中肺病和心脏病患者占的比例最大[51](53页)。为了生存,广大学生掀起了全国范围的“反饥饿、反内战、反迫害”斗争。1947年春夏之交,各地公私立学校发起吃光运动。1948年,有若干专科以上学校学生,如国立重庆大学、中正大学等[58](36页),向政府当局请求全公费,甚至发生绝食游行等行动,进而演变成学生全面公费运动[48](36页)。因免费、公费制不足以完成救济青年学生的目标,进而演变成学生反对国民政府的一大理由,这是国民政府始料不及的。

抗战时期的公费制度体现了国民政府只重专才不重通才,只重实科不重文理科,片面强调培养实科人材

的教育方针。在公费待遇上,工科学生较文理科学生优厚。1943年8月,行政院通过《非常时期国立中等以上学校及省私立专科以上学校规定公费生办法》,规定国立专科以上学校师范、医、药、工各院系新生全为甲种公费生,理学院科系学生以80%为乙种公费生,农学院科系学生以60%为乙种公费生,文、法、商及其他各院系科系学生以40%为乙种公费生;省立专科以上学校亦适用前项规定;私立专科以上学校新生则依照医、药、工各院系科系学生以70%为乙种公费生,理、农各院系科系学生以50%为乙种公费生;国立大学或独立学院新旧研究生一律比照甲种公费生办法,大学先修班新生以90%为乙种公费生,国立中等师范学校、职业学校新生全为甲种公费生,国立中学新生以70%为乙种公费生[32](53页)。这引起了广大师生的不满,特别是原以文理科为特点的北京大学等校师生的强烈反对[7](384页),并导致抗战时期教育的畸形发展趋势。

除此而外,公费制的流弊颇不少。正如张文昌所说,公费制最显著的流弊是养成了青年的依赖心、作伪心,视为一种应得的权利,可以不劳而获。学校在审核时,亦难得公平,尤其对新生,是否需要、家境如何,一时苦无可靠调查与根据,其填写的证明书亦多不可靠。甚至有些学校当局以公费作为恩怨工具、奖惩手段,亦欠妥当。公费制亦有不公平之处,其一是国立学校独厚,省库困难者则没有,县市立与私立者更少机会;其二是战后小学没有公费,中学有者绝少,只国立大学生可以享受公费,形成头重脚轻的反常现象。且享受公费之学生心理,丝毫无感激心思,认为是应得权利[45](19页)。就整个教育情形而言,国家教育原应以初等教育为基础。我国基础教育因经费缺乏,失学儿童达到50%以上,而国家对基础教育补助较少,却费大量金钱维持中等以上学校学生公费,似亦于情理不合[44](14页)。因此,在抗日战争及解放战争期间,国民政府实行的免费、公费制虽然是合理的措施,发挥了一定的作用,保证了我国教育弦歌不辍,为国家培养了大批建设人才,但是在当时环境下,难免给人隔靴搔痒之感。

注释:

- ①据笔者眼界所及,目前学术界对民国时期学生免费制度研究较少,仅有商丽浩《近代教育的绿色通道》(《浙江教育》1997年12期)一文略有提及,全面而深入的研究论著尚十分缺乏。
- ②根据安骥《公费制度之创立及其沿革》(《教育通讯》复刊1947年3卷10期第14页)中的表格改制而成。

参考文献:

- [1]舒新城.免费问题[J].教育杂志,1928,20(6).
- [2]李景汉.北平最低限度的生活程度讨论[J].社会学界,1929,(3).
- [3]第三部分消费与投资估计[A].汪馥荪,巫宝山.中国国民所得:上册[M].上海:中华书局,1947.
- [4]成衣店主筹措学费不成而自杀[N].申报,1931-03-10,本埠新闻.
- [5]一个穷学生之自杀[J].教育杂志,1931,23(5).
- [6]又一个穷学生之自杀[J].教育杂志,1931,23(6).
- [7]北京大学校史(1898—1949)[M].增订本.北京:北京大学出版社,1988.
- [8]督部堂提议之案:征收小学学费委员会报告书[A].隗瀛涛,赵清.四川辛亥革命史料(上)[M].成都:四川人民出版社,1981.
- [9]余家菊.国家主义下之教育行政[J].中华教育界,1922,15(1).
- [10]舒新城.免费问题[J].教育杂志,1928,20(6).
- [11]第九届全国教育会联合会议决议案[A].邵爽秋,等.历届教育会议议决案汇编[M].教育参考资料选辑第五种[Z].上海:教育编译馆,1926.
- [12]第十届全国教育会联合会议决议案[A].邵爽秋,等.历届教育会议议决案汇编[M].
- [13]约法公布后之贫寒学生读书问题[J].教育杂志,1931,23(9).
- [14]邱创焕.中国社会福利思想制度概要:下册[M].王寿南,陈水逢.岫庐文库018[Z].台北:商务印书馆,1977.
- [15]谢岚,李作桓.黑龙江教育史资料选编:上编[M].哈尔滨:黑龙江教育出版社,1988.
- [16]改进全国教育方案[A].黄季陆.抗战前教育政策与改革[M].中国国民党中央委员会党史史料编纂委员会.革命文献:第54辑[Z].台北:中央文物供应社,1971.

- [17]训政时期国民政府施政纲领(关于教育者)[A].黄季陆.抗战前教育与学术[M].中国国民党中央委员会党史史料编委会编辑.革命文献:第53辑[Z].台北:中央文物供应社,1971.
- [18]革命功勋子女就学免费条例之草案[J].教育杂志,1928,20(1).
- [19]教育部公布各级学校设置免费学额及公费学额规程[A].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.
- [20]江西教育厅奖学金条例之颁布[J].教育杂志,1928,20(4).
- [21]清华大学校史编写组.清华大学校史稿[M].北京:中华书局,1981.
- [22]清华大学校史研究室.清华大学史料选编:第二卷(上)[M].北京:清华大学出版社,1992.
- [23]国立清华大学清寒奖学资助规则[A].清华大学校史研究室.清华大学史料选编:第二卷(上)[M].
- [24]国民革命军第二十一军司令部训令规定本军区内省联县立各中级学校资助贫寒学生一案由.附暂行条例一份[J].万县教育半月刊,1929,(58).四川省档案馆:四川省政府教育厅档案,案卷号107-1.
- [25]廿一军修正成区奖助贫寒学生暂行条例[J].四川月报,1934,5(5).
- [26]教育杂讯四则·(四)绥宣学生军部准免收费[J].四川月报,1934,5(4).
- [27]教育杂讯四则·(四)李雅才等请豁免川西北匪区旅外学生学食费[J].四川月报1935,6(4).
- [28]被匪沦陷各县学生省府准免学费[J].四川月报,1935,7(3).
- [29]四川省各县市免费及公费学额审查委员会组织规则[J].四川教育,1937,1(5).
- [30]教育部分[A].四川省政府三十年度施政计划[M].四川省档案馆:四川省教育厅档案,案卷号107-6.
- [31]教育部分[A].四川省政府施政报告(1941.6—12)[M].四川省图书馆藏.
- [32]第二编教育行政[A].第二次中国教育年鉴[M].上海:商务印书馆,1948.
- [33]民国十七年度起至二十三年度止川东联立师范学校报告书[M].重庆:川东联立师范学校编印,1934.
- [34]癸酉仲秋川东共立师范学校一览[M].重庆:川东共立师范学校编印,1933.
- [35]王树槐.庚子赔款[M].台北:中央研究院近代史研究所,1974.
- [36]国立清华大学招收清寒公费生章程[A].清华大学校史研究室.清华大学史料选编:第二卷(上)[M].
- [37]施嘉扬.怀念梅贻琦先生[A].笛吹弦诵情弥切——国立西南联合大学五十周年纪念文集[M].北京:中国文史出版社,1988.
- [38]教育部筹划增加专科以上学校学生贷金[J].教育通讯,1940,3(21).
- [39]伟大的教育救济事业[J].教育杂志,1940,30(8).
- [40]四川省[A].教育部.三十一年度各省市教育施政计划汇刊[M].教育行政辅导丛书之一[Z].四川省档案馆:四川省教育厅档案,案卷号107-4.
- [41]教育部分[A].四川省政府教育厅三十二年度施政计划[M].四川省档案馆:四川省政府教育厅档案,案卷号107-6.
- [42]抗战时期之教育[M].杜元威.革命文献:第58辑[Z].
- [43]朱家骅.全国教育善后复员会议期间纪念周讲词(1945年9月24日)[A].王聿均,孙斌.朱家骅先生议论集[M].台北:中央研究院近代史研究所,1977.
- [44]安骥.公费制度之创立及其沿革[J].教育通讯(复刊),1947,3(10).
- [45]张文昌.公费奖学金与工读自助制的比较[J].教育通讯(复刊),1947,3(20).
- [46]朱部长告全国学生书[J].教育通讯(复刊),1947,3(9).
- [47]朱家骅.最近教育设施[J].教育通讯(复刊),1948,5(5).
- [48]资.教育界权威评公费制度[J].教育通讯(复刊),1948,5(5).
- [49]陈立夫.战时教育行政回忆[M].台北:台湾商务印书馆,1973.
- [50]吴南轩.抗战以来的复旦大学[J].教育杂志,1941,31(1).
- [51]西北大学校史编写组.西北大学校史稿[M].兰州:西北大学出版社,1987.
- [52]张孝骞.国立湘雅医学院[A].抗战时期内迁西南的高等院校[M].贵阳:贵州民族出版社,1988.
- [53]罗文锦.回忆抗战时期内迁的复旦大学[A].抗战时期内迁西南的高等院校[M].
- [54]梅贻宝.燕京大学成都复校始末记[A].大学教育五十年——八十自传[M].台北:联经出版事业公司,1986.
- [55]杨道南.刻苦攻读弦歌不辍[A].转引自:北京大学校史(1898—1949)[M].
- [56]王守文.抗战时期的大厦大学[A].抗战时期内迁西南的高等院校[M].

[57]王文俊. 杨石先[A]. 中国现代教育家传:第二卷[M]. 长沙:湖南教育出版社,1986.

[58]资. 大学全公费无法办到[J]. 教育通讯(复刊),1948,5(5).

Tuition Waiver and Public Fund System in the Republic of China

LING Xing-zhen

(History and Cultural Institute, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064, China)

Abstract: The system of students' tuition waiver and public fund develops in the particular political, economical and cultural backgrounds of increasingly higher tuition and fees, deteriorating social politics and economy, more popular educational equality thought and war. It plays an important and active role in rectifying the trend of China's education becoming aristocratic, realizing the goal of educational popularization, equalization and being compulsory, and cultivating human resources for Anti-Japanese War and construction. However, it still has limits and maladies.

Key words: the period of the Republic of China; student; tuition waiver; public fund

[责任编辑:李大明]