

# 北洋政府时期大学无序发展的制度演进及成因

杨 涛<sup>1,2</sup>

(1. 湖州学院马克思主义学院, 浙江 湖州 313000; 2. 延安大学科研处, 陕西 延安 716000)

**[摘要]** 北洋政府时期, 大学的快速扩张导致了大学的无序发展。1917年《修正大学令》中单科大学制度的确立, 为这一时期大学无序发展埋下了伏笔。其后, 1922年《壬戌学制》中专门学校和大学几乎无差别的规定, 则导致了大学无序发展的全面形成。从成因上看, 教育界著名人士在“学术分立”“学术平等”理想的推动下, 要求高等教育仅保留大学、取消专门学校层次这一诉求是造成大学无序发展的客观原因; 同时, 制度实践中质量保障缺失则是大学无序发展的直接原因。高等教育发展中, 适度地扩张是必要的, 但如果取消多元化结构, 超出高等教育与外部社会之间的适应性, 大学扩张就可能走向无序发展。

**[关键词]** 北洋政府时期; 大学; 无序发展; 制度演进

**[中图分类号]** G 40-09

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6493(2022)03-0044-08

北洋政府时期是中国现代大学首次快速发展的时期, 尤其是1922年《壬戌学制》颁布后, 截至1927年, “公立大学增加十倍, 私立大学之经政府认可者约增加二倍”<sup>[1]15</sup>。单单北京一处, “在十三四年间, 全城大学由十二增至二十九, 为世界各城之冠”<sup>[1]15</sup>。这次大学的快速扩张为中国现代高等教育体系的形成奠定了基础, 然而, 也导致了大学的无序发展。

具体来说, 此次大学的无序发展主要从以下几个方面表现出来。一是各类专门学校<sup>①</sup>不管是否达到大学的办学条件, 几乎都把升格为大学作为强烈的诉求。当时有学者就指出, “中国教育界所发生的最奇怪的现象, 莫如‘升级’运动。……什么法政、工业、商业、高等师范等专门学校都想改为大学。有的已经成功, 居然挂起大学的招牌; 有的还在进行, 还没有实现他们的大学梦”<sup>[2]2</sup>。二是很多升格的大学名不副实。“由升级而成的大学, 徒升其名, 不升其实。校长如故, 教授如故, 课程如

故, 学生如故; 所变更的, 不过门前一块招牌上的几个字而已。……始创时已名为大学的, 也都徒有虚名。这种学校, 外既冒大学之名, 内却乏中学之实; 虽自名大, 实至小也; 虽称曰学, 其实并不学。”<sup>[2]3</sup>三是一些学校甚至把开办大学作为盈利的手段。关于这一方面, 杨亮功就指出: “我国大学数量虽然增加, 但其内容则愈趋愈下, 甚至借办学以敛钱, 以开办大学为营业者, 所在多有。”<sup>[3]</sup>四是为了升格或扩张大学, 很多高校不顾客观条件竞相设置低成本专业或名称上高大上的专业。一方面, “即在一较小城市之大学, 无需巨额设备费之文法教育学院, 则务求应有尽有”; 另一方面, “置基本科目于不顾, 而竞尚新奇, 普通物理尚未了解, 而相对论却不可不习, 经济思想史不为系统之论列, 而李家图(今译为李嘉图——引者注)、马克思等学说, 必须另开一科。”<sup>[4]</sup>

针对大学扩张中无序发展的状况, 陆费逵在1924年发表《滥设大学之罪恶》, 表示在1914年

**[收稿日期]** 2021-11-11

**[基金项目]** 陕西省社会科学基金项目(2019Q006); 陕西省高等教育学会2019年度高等教育科学研究项目(XGH19035)

**[作者简介]** 杨涛(1974—), 男, 河南南阳人, 湖州学院马克思主义学院副教授, 博士, 延安大学硕士生导师, 主要研究方向为中国近代史研究。

① 中国现代高等教育起步后, “专门学校”这一名称一直沿用到1929年。专门学校主要包含高等专门学校和单列的高等师范。时人在行文中, 时而用“高专”, 时而用“专门学校”, 并没有严格区别。本文行文中若没有特别区别, 专门学校则包括高等专门学校和高等师范。1929年7月, 南京国民政府开始把“专门学校”更名为“专科学校”并沿用至今。(参见吴相湘, 刘少唐编:《第一次中国教育年鉴·第二册·丙编:教育概况——上(影印版)》, 传记文学出版社1971年版第142页。

曾为呼吁建设大学但应者过少遗憾，10年后则为应者太多而遗憾。陆费逵对当时大学快速扩张中的无序发展尖锐批评道：“年来大学之兴，大有蓬蓬勃勃之象。然夷考其实，则国立大学，本已名不副实；高专升格，除极少数外，尤不免形同儿戏。各省为名高而悬一大学招牌，与夫私立者之图慕虚名不求实际，不惟等诸自郅，抑且制造许多罪恶。”<sup>[5]</sup>《第一次中国教育年鉴》对这一时期大学无序发展的现象评价：“前（指北洋政府时期——引者注）之专门学校皆升为大学。且私人鉴于开办大学之易，均纷纷设立，故数量虽增，内容则愈趋愈下，甚至借开办大学以敛钱，以开办大学为营业者有之”<sup>[1]15</sup>。

当时社会普遍认为，“推原其故，当由新学制对大学设立之规定极宽”<sup>[1]15</sup>。虽然当前学术界也都认可这一结论<sup>①</sup>，但针对这一制度的成因，迄今仍无系统研究。因此，本文以影响这一时期大学无序发展的制度演进为逻辑起点，对这一制度的成因做一探究。

## 一 影响大学无序发展的制度演进

从北洋政府时期导致大学无序发展的制度嬗变来看，1917年《修正大学令》中单科大学制度的形成，为这一时期大学无序发展埋下了伏笔，而1922年《壬戌学制》中有关“专”升“大”的若干规定，则在一定程度上导致了大学无序发展的全面形成。

（一）《修正大学令》中的单科大学制度为大学无序发展埋下伏笔

近代大学无序发展的制度萌芽，源于1917年《修正大学令》中单科大学制度的确立。而单科大学制度则出自该年1月在北京国立高等学校校务会议上通过的《大学改制计划》。1917年1月，蔡元培初掌北大，即在北京国立高等学校校务会议上提出了由《大学改制议案》和“所有专门学校都要升格为大学”构成的《大学改制计划》。其中，《大学改制议案》强调：“（一）大学专设文理二科。其法、医、农、工、商五科，别为独立大学，其名为法科大学、医科大学等。（二）大学均分为三级：一，预科一年，二，本科三年，三，研究科

二年，凡六年”<sup>[6]1</sup>。在该议案基础上，蔡元培提议所有农、工、高等专门学校均应升格为单科大学<sup>[6]2</sup>。可以看出，蔡元培的这一计划着眼于对中国高等教育整体发展走向的全盘规划。《大学改制计划》一经提出，立即得到北京国立高等专门学校校长们的一致赞同，嗣后，他们联名向教育部提交了要求核准大学改制的呈文<sup>[6]1</sup>。

《大学改制计划》被提交教育部后，经数次讨论，对大学专设文理二科及设立单科大学没有异议，但认为预科年限过短，将研究科列入大学年限也欠妥当。此后又经数次讨论，把预科由1年改为2年，研究科从大学年限中剔除出去，本科年限改为4年。改订办法向社会公布后，即引起了巨大争议。有教育界资深人士认为，大学专设文理二科在学科设置上过于简单，在其他国家也无案可稽。同时，因为专门学校学生程度较低，贸然升格为大学，有滥设嫌疑<sup>[7]10-11</sup>。面对争议，教育部虽然同意设置单科大学，但没有采纳“大学专门设置文理二科”这一意见，在1917年9月颁布的《修正大学令》中规定，“设二科以上者，得称为大学；但设一科者，称为某科大学”<sup>[8]167</sup>。自此起，单科大学制度在中国现代高等教育体系中得以确立。

然而，直到1922年《壬戌学制》实施前这一时期，大学由10所增加到18所，全国仅新增公私立大学8所<sup>[1]31</sup>。5年时间新增8所高校，客观地说，这一增幅可谓正常。翻阅1917—1922年这5年间的史料，没有发现关于大学无序发展的记载，倒是有很多主张创建大学的提议。如全国教育会联合会第3次会议上就提出了《从速划定学区添设大学案》<sup>[9]</sup>，全国教育会联合会第6次会议向教育部递交了《请速增设国立大学案》<sup>[10]</sup>，等等。这一时期一些专门学校虽有升格大学动议，但除了交通部于1920年12月将隶属的北京邮电学校、北京铁路学校、上海工业学校和唐山工业学校合并升格为交通大学外<sup>[11]228</sup>，几乎未见其他专门学校把升格计划付诸实施，“专”升“大”浪潮并未形成。如郭秉文所言：“专门学校及高等师范，亦有提高程度改办大学之议，如北京农业专门之大学运动，男女高师两校合并为师范大学之传说皆是，均

① 代表性观点参见：金以林：《近代中国大学研究：1895—1949》，中央文献出版社2000年版第184页；许美德：《中国大学1895—1995：一个文化冲突的世纪》，教育科学出版社2000年版第67—72页；田正平：《中国教育史研究：近代分卷》，华东师范大学出版社2001年版第239—241页。

未能见实行。”<sup>[11]229</sup>

虽然《修正大学令》颁布后大学没有大面积扩张,也没有出现无序发展现象,但《修正大学令》中单科大学制度的初步确立,使民初以降较为严格的大学设置条件骤然宽松,因此,无疑为大学扩张和无序发展埋下了伏笔。其后,随着《壬戌学制》中“专”升“大”制度的形成,单科大学制度与专门学校升格大学制度交织在一起,拉开了大学全面扩张的大幕,导致了“中国现代大学首次扩张中“无序发展”现象的形成。

(二)《壬戌学制》中“专”升“大”制度拉开了大学无序发展的闸门

在《壬戌学制》中,除了沿袭《修正大学令》中较为宽松的大学设置条件外,对专门学校升格为大学的要求也较低。此二者结合在一起,形成了较为宽松的高等教育制度。

1920年在上海召开的全国教育会联合会第6次会议上,福建和云南分别提交的专门学校改为分科大学的提案,<sup>[12]854</sup>把专门学校与大学的关系问题推到了学制改革的前台。1921年10月27日至11月7日,在以学制改革为主要议题的全国教育会联合会第7次会议上,对高等教育如何发展历经7次讨论,初步确立了新学制中高等教育体系“应有大学及高等专门学校两种”这一方针。在通过的《学制系统改革草案》(下称《草案》)中,把专门学校和大学的关系规定为:“高等专门学校之毕业期限定为三年至四年,其四年者待遇与大学四年毕业生相同。……高等师范四年毕业,其入学资格与大学同。……大学得设师范科,高等师范得仍独立。”<sup>[12]863-864</sup>可以看出,《草案》仍然主张大学和专门学校并存,并主张保留高等专门学校性质的高等师范。然而,其中“其四年者待遇与大学四年毕业生相同”已存在着取消专门学校和大学区别之倾向。

1922年9月20日由教育部主持召开的学制会议上,教育部对《草案》中取消专门学校这一倾向持反对态度。教育部指出,“本部以为专门有专门之目的,不能完全升为大学,故主张并存”<sup>[13]</sup>。在最终提交的、代表教育部态度的《学制系统改革案》(下称《改革案》)中,关于专门学校和大学之间的关系做了以下规定:“专门学校修业年限四年或五年,初级中学毕业生入之;高等师范学校修业年限四年,初级中学毕业生入之;……专门学

校如提高程度,改收高级中学毕业生,其修业年限定为四年或五年者,得改设为单科大学校;高等师范如提高程度,改收高级中学毕业生,其修业年限定为四年者,得改设为单科大学校;专门学校与单科大学校,高等师范学校与师范大学校,均得并设于一校。”<sup>[8]85-86</sup>

可以发现,《改革案》不仅希望保留专门学校,而且通过招生资格等规定,使“专”与“大”的区别比《草案》更加明显。一方面,不具备升格条件的专门学校仅能招收初中毕业生;另一方面,无论具备升格条件与否,专门学校修业年限均为4年或5年,高等师范修业年限均为4年。但《改革案》并非完全排斥专门学校升格,而是规定专门学校如果提高程度、有能力招收高中毕业生,则可升格为单科大学。

由于《改革案》主张“专”“大”并存的倾向较《草案》更为明显,1922年10月,在专门对新学制进行议决的全国教育会联合会第8次会议上,《改革案》遭到了强烈的抵制。在该次会议上,《改革案》中代表教育部意见的有关“专”“大”并存的内容基本上均被否决。其一,否决了“专门学校招收初中毕业生”的方案,明确规定专门学校招收高中毕业生。经此规定,在招生资格上,专门学校取得了和大学同等的招生资格。其二,否决了专门学校4年或5年的修业年限,把专门学校修业年限改为3~4年,规定专门学校修业年限与大学相同、则毕业生的待遇也相同。其三,取消高等师范建制,规定高等师范均升格为师范大学。在第22条及该条的附注四中,废除了《壬子癸丑学制》中隶属于专门学校层次的高等师范,要求所有高等师范学校应尽快升格为师范大学,规定新学制系统高等教育阶段的师范教育仅建设属于大学序列的师范大学<sup>[14]1036-1037</sup>。以上制度确立后,连同大学设置的基本条件一起,形成了该年11月公布的《壬戌学制》中高等教育制度的核心框架。

虽然新学制在形式上保留了专门学校制度,但在第二十四条中规定:“因学科及地方特别情形,得设专门学校,高级中学毕业生入之,修业年限三年以上。年限与大学校同者,待遇亦同。”<sup>[8]105</sup>这一规定实际上已经把专门学校和大学同等对待。同时,该条的附注五中的“依旧制设立之专门学校,应于相当时间内提高程度,收受高中毕业生”<sup>[8]105</sup>,几乎又通过规定大学和专门学校相同的招生资格拆

除了专门学校和大学区别的藩篱。郭秉文就认为，第22条及该条的附注四与第24条及该条的附注五“为高专升格之张本”<sup>[15]259</sup>。专门学校虽然得以保留，但和大学的区别几乎形同虚设。当时，有参会者就感叹专门学校与大学几乎不存在差别<sup>[16]</sup>。专门学校与大学几乎无差别的规定在实质上实现了教育界著名人士“专”升“大”的诉求。这一规定和单科大学制度交织在一起，完全拉开了中国现代大学首次全面扩张的闸门。从1922年到1926年，全国大学数目由18所增加到56所，短短4年时间里增加了38所大学<sup>[17]31</sup>。如前所言，大学数量的快速增加为中国现代高等教育体系的构建奠定了基础，然而，由于《壬戌学制》中规定专门学校几乎可以随意升格大学，加上沿袭了《修正大学令》中大学的设置条件，在制度层面引发了中国现代大学首次扩张中的无序发展现象。

## 二 影响大学无序发展的制度成因

毋庸讳言的是，影响大学无序发展的制度成因和当时教育家们试图改变中国高等教育起步阶段的诸多弊端、希望快速建立现代大学制度这一美好诉求有着密切关系，一定程度上可谓是当时教育家们希望高等教育完全取消高等专门学校建制、通过仅发展大学层次教育来实现高等教育“学术分立”和“学术平等”这一愿望的“副产品”。同时，这也和《壬戌学制》形成后大学质量保障体系的缺失有着密切的关系。

（一）教育家们希望取消高等专门学校建制、仅发展大学层次教育这一诉求的影响

1917年蔡元培入主北大前，中国虽有少量现代大学的创办，但对大学究竟向何方向发展，教育界似乎仍无明确方向，现代大学理念和制度仍没确立。同时，虽然当时科举制已废除数年，但影响犹在。冯友兰于1915年进入北大时候，“当时北大的大部分学生和他们的家长们，都还认为上北京大学就是要得到一个‘进士出身’，为将来做官的正途。当时的北大学生都想着，来上学是为了混一个资格为将来做官做准备。北大无形中是一个官僚养成所。当时法科是一个热门，因为人们认为上法科到做官是顺理成章的，文科是一个最冷的冷门，因为人们都不清楚文科究竟是干什么的”<sup>[18]</sup>。当时报考法科必须要有大学预科毕业的文凭，报考文科则不需要，因为几乎没有人愿意报考文科<sup>[19]</sup>。可以

看出，当时纯粹学问在大学并没有地位，人们甚至不知纯粹学问为何物。

蔡元培曾两度留学德国，使他深切体会到大学追求纯粹学问在实现国家强盛过程中发挥的作用，受德国大学发展理念的影响，“蔡元培从德国回来之后，其教育救国思想有了新的聚焦点，这就是大学或学术”<sup>[20]</sup>。蔡元培认为：“一个民族或国家要在世界上立得住脚，——而且要光荣的立住，——是要以学术为基础的。”<sup>[21]</sup>因此，在蔡元培看来，大学成为纯粹学问的研究机构是推动一个国家强盛的基础。

蔡元培指出，中国人对于大学的最大误解，“即系错认大学为科举进阶之变象”“故首当矫正者，即是此弊。务使学生了解大学乃研究学术之机关”<sup>[7]12</sup>，但当时的高等教育体制是推动大学成为“追求纯粹学问”机构的障碍。由于民国创建时“对于专门大学规程缺乏经验，不过将日本学制整个抄袭，草草了事”<sup>[12]1074</sup>，在这种背景下，整个社会普遍认为大学和专门学校之间存在着尊卑之分。针对这种情况，蔡元培强调，“我国曾仿日本制，以高等学堂为大学堂之预备。又限制高等专门学校之年限，少于大学三年或四年。社会上对于‘大’字、‘高’字，显存阶级之见，不免误会”，“一谓之‘大’，一谓之‘高’，取其易识别，无他意也”<sup>[22]</sup>。同时，蔡元培认为：“我国高等教育之制，规仿日本，既设法、医、农、工、商各科于大学，而又别设此诸科之高等专门学校，……而科目无多差别。同时并立，义近骈赘。”<sup>[6]1</sup>在蔡元培看来，想要使大学成为研究纯粹学问的机构，应当对高等教育体制进行改革，消除“专”“大”地位之分和高等教育中业已萌发的学科重复现象，以实现“学术分立”和“学术平等”。

蔡元培对德国高等教育模式极为推崇，认为“欧洲各国高等教育之编制，以德意志为最善”<sup>[6]1</sup>。以蔡元培的理解，德国的专门学校其实是和大学地位平等的分科大学。蔡元培希望借鉴这一模式对中国高等教育体制进行改革，提出了“爰参合现行之大学及高等专门学校改制而改编大学制”的思路<sup>[6]1</sup>。（在此基础上，蔡元培提出了取消专门学校，普通大学专办文理两科，同时设立和大学地位平等的单科大学这一思路。）当时的德国大学“以四分科大学并立为典则，即神学科、哲学科、法科、医科是，其不备此四科大学者，即不

能袭大学之名称”<sup>[23]</sup>。蔡元培深谙德国大学这种“四科之例”<sup>[6]1</sup>，当时的德国大学“以四分科大学并立为典则，即神学科、哲学科、法科、医科是，其不备此四科大学者，即不能袭大学之名称”<sup>[23]</sup>。但在大学的发展规划中，蔡元培并没有照搬德国四科大学模式，而是强调普通大学专办文理两科，把自己认为是应用学科的法科和医科等学科排除在普通大学之外，这应当是想通过更为激进的政策来快速改变中国现代高等教育起步阶段的各种弊端，消除其实现“大学救国”目标的障碍。

其后，在《壬戌学制》形成过程中，取消专门学校、仅发展大学层次教育几乎成为很多教育家的诉求。在1921年全国教育会联合会第7次会议上通过的《草案》向社会公布以征求意见之时，以蔡元培为代表的众多教育家明确反对专门学校继续存在，强调所有专门学校均应毫无保留地升格为大学。

蔡元培指出：“专门学校与大学并立之弊，日本已深感苦痛。我国曾于六年间由北京国立各校会议提案，主张废止专门学校一级。凡现有专门学校，均为改进专科学校之准备。业经教育部承认。今新案既规定设单科者亦得称大学，又规定专门学校毕业期限亦得至四年，是已与现行大学制相等。而犹存专门学校一级，殊无谓。”<sup>[24]</sup>李石岑也明确赞成“旧制的高专应一例改为大学”。他从4个方面阐述了专门学校应完全升格为大学的理由：“（一）大学与高专的根本区别，不在于年限，而在于性质，就是大学以养成闳材硕儒为目的，高专以养成专门引用人才为目的，简言之，就是现学制发现两种系统，以大学居文化之首，以高专居职业系统之首。这种制度，本仿自日本，而日本采自德国。我觉得这种由学校而造成阶级的观念，实在与民治精神不大适合，且似乎失去了我国历来学术界平民化的优点。（二）就实际说，现在大学与高专，一切学科的设立与分量的分配，差不多没有多大区别。专就北京情况而说，大学与高专的老师也多是兼任。（三）民国六年时，北京国立各校会议，议决废止高专，将现有高专一例改为专科学校，当时教育部也已承认，那么新制又何必不进一步实现这一议案呢？（四）这种学制本来来自日本，现在日本各高专也群起升格运动，使改进为专科学校，那么我国又何必采用这种‘时代落伍’的制度呢？”<sup>[25]</sup>汪懋祖则认为，大学与高等专门学

校并立是“近年来教育家对于高级学校制度所最不满意而认为必须改革之点”<sup>[26]1</sup>。关于专门学校应当完全升格为大学，汪懋祖列举了数条原因：“第一，大学与专门学校之区分，每易养成阶级的观念。第二，大学与专门学校多相重复，教员复多兼任，而教授上所注重之点与其分量之分配，闻亦无甚轩輊。大学有法学政治系，大学之外复有法政专门。叠床架屋，耗费滋多。第三，高等专门欲提高程度而变为大学，其受制度上之制限，甚非细鲜。”<sup>[26]2</sup>此外，汪懋祖认为，“尤可疑者，高等师范仍未统入大学制度以内”<sup>[26]2</sup>。汪懋祖指出，既然已经规定单设一专科也可以称为大学，而“高等师范毕业得入大学研究院”，也意味着认可了高等师范毕业与大学毕业资格相同。但又规定“大学得设师范科，高等师范得仍独立”，这又表示高等师范不能和其他单科大学一起称为大学。高等师范学生入学资格与大学相同，却又不能称为大学，在制度上存在着自相矛盾<sup>[26]3</sup>。舒新城表态道：“设单科者得称为大学，又没明文规定大学要集合几科，则高等师范称为师范大学，各专门学校称为某科大学，不仅无冲突而且是正当的办法。所以我主张高等教育段只列大学不列高专。”<sup>[27]</sup>陶孟和则以德国和日本的高等教育发展趋势为依据，认为两国“医学专门学校已多升为大学，今后专门学校或将完全废止”<sup>[28]</sup>。基于这种认知，陶孟和主张“废止专门学校，统称大学，依学科的简繁，定毕业年限”<sup>[28]</sup>。其后，这些教育界名流的主张在以“议决《壬戌学制》”为主题的全国教育会联合会第8次会议上几乎得到了全面响应。

北洋政府时期由于中央政府更迭频繁，中央权力式微，在这种情况下，当时代表教育界意志的全国教育会联合会基本上主导了教育事业的发展，其教育影响力和决策权远远超过了教育部，这也意味着代表教育部意见的《改革案》中“专”“大”共存条款无法在第八次全国教育会联合会上通过。而后，在胡适斡旋下，制定了精神上采纳全国教育会联合会通过的《草案》、措辞上采纳教育部提出的《改革案》的折中方针<sup>[14]1038</sup>。这一方针的提出，实际上意味着教育部的“专”“大”共存意见在《壬戌学制》的最终议决中被否决，在事实上实现了教育家们所推崇的高等教育仅发展大学层次教育的目标。

然而，在强调取消专门学校、仅发展大学层次

教育的诉求中，并没有考虑到大学设置的基本质量保障标准，这又导致了在制度层面上对以往高等教育体制的矫枉过正，造成大学扩张过程中质量保障制度的缺失。在大学发展质量保障制度缺失的情况下，高等教育仅发展大学层次教育并没有成为实现“学术分立”和“学术平等”理想的桥梁，反而导致大学在扩张过程中偏向于无序发展的轨道。

(二)《壬戌学制》实施过程中质量保障措施的缺失

前面已经提及，蔡元培提出《大学改制计划》，其重要目的就是要在高等教育中去除以往日本模式，通过构建“学术分立”和“学术平等”的高等教育机制来实现其大学理念。继《修正大学令》中单科大学制度确立后，在《壬戌学制》制定过程中，专门学校完全升格为大学成了教育家们的核心诉求。特别是受当时日本专门学校升格大学已经付诸行动的影响，教育家们显然存在着这样的思路：一方面，日本专门学校都已掀起了声势浩大的升格大学运动，说明以往模仿日本旧有的高等教育模式的确有改革之必要；另一方面，既然日本专门学校都已经要升格为大学，说明升格大学的方向是正确的。郭秉文针对教育界要求高等教育仅发展大学层次教育这一诉求评价道：“高专‘改大’，原因不一。大学与高专分立，意在以大学养成宏才硕学，以高专养成专门应用人材，盖不啻分文化与职业为两系，以大学居文化之首，而以高专居职业系统之首。言学理，其可批评者固多；言实例，则其制仿自日本，而日本各高专，已纷起升格之运动。”<sup>[15]229</sup>郭秉文的评价可谓是一语中的。也正是在这种思路下，高等教育仅保留大学建制似乎成了大多数教育家眼中改良高等教育弊端的不二法门，而在大学快速发展中是否应当制定严格的质量标准，就笔者目力所及，除了周太玄外，教育家们几乎都没有顾及。

面对《壬戌学制》制定过程中教育界强调高等教育仅发展大学层次教育的思路，周太玄批评道：“学制之改革对于大学一级遂顾及时尚，不肯为严格之规定，以致崭新招牌日添日多，而真正大学反未见一个。”<sup>[29]2</sup>同时，由于“对于创办大学既无限制，而某科一科仍可名为大学，则创办更易”，由此，“创办者必避重就轻，偏于应用及时髦学科……各科之中愈近于实用者愈易于创办”<sup>[29]3</sup>。周太玄指出，“高等专门学校与分科大学

分别甚微，因名义动人的关系，……办高专者何乐而不为略事更改，即将大学招牌挂出耶？”<sup>[29]4-5</sup>周太玄强调，“十个敷衍杂凑的大学，抵不上一个充实完备的大学”<sup>[29]3</sup>。因此，周太玄认为，“由于高等教育自身之质未充实，故为振兴我国之高等教育计，其所急端在质上而不在量上”<sup>[29]5</sup>。基于这些认识，周太玄提醒：“在此学制正在改订，国人注意高等教育之时，实不能不熟计利害，严定标准，以树学术事业之根基。其首宜注意者即大学与专门之严别。”<sup>[29]2</sup>

然而，在教育家们强烈要求高等教育仅发展大学层次教育的炽热浪潮中，周太玄的一己之音如雪落长河而寂然无声。可以说，质量保障制度的缺失在客观上进一步加速了大学的无序发展。《壬戌学制》实施后不久的1924年，在开封举行的全国教育会联合会第10次会议上，针对开始出现的大学无序发展局面，与会代表提出了《请教育部严定大学设立标准案》，要求从办学经费、基本设施、教师资格和招生标准等方面对大学的设置条件进行严格厘定<sup>[30]</sup>。与两年前他们在第8次会议上反对教育部对专门学校和大学进行严格区别的态度相比，这一提案颇耐人寻味。但在大学扩张已经全面展开、加上当时中央政府权力式微的情况下，教育部对大学的无序发展态势几乎无力遏制。

### 三 结束语

蔡元培甫一就任北大校长，就提出了关系中国高等教育发展方向的《大学改制计划》，无疑是希望高等教育仅发展大学层次教育来实现“学术分立”和“学术平等”，以提升纯粹学问在大学里的地位，扩大纯粹学问的影响力，把其长期恪守的“大学者，研究高深学问者也”这一理念落实到实处，以改变几千年来浸润在知识分子头脑中的“读书博取功名”的畸形知识观，为中国大学向真正现代意义转化和发展确立一个较为明确的方向。尤其是“普通大学专办文理”这一理念，一定程度上有着猛药治沉疴的意味，虽然理想色彩较为浓厚而没有实现，但《修正大学令》中单科大学制度的确立，也在部分上从制度层面推动了蔡元培这一大学理念的发展，正如学者所言：“‘高深学问’在1917年已经成为人们的一个共识，成为大学的共同追求，并且开始在大学里落地生根，开花结果。”<sup>[31]</sup>而在《壬戌学制》形成过程中，众多教育

家基本上也是遵循了这一大学办学理念。虽然《壬戌学制》实施后没有全面实现“学术分立”和“学术平等”的目标,但毋庸置疑的是,蔡元培和其志同道合者通过把自己的改革理念努力付诸制度,向“学术分立、学术平等”的目标迈开了一大步,起码提升了纯粹学问的地位,推动了整个社会学风的转变。正如罗家伦所言:“以一个大学来转移一时代学术或社会的风气,进而影响到整个国家的青年思想,恐怕要算蔡子民时代的北京大学。”<sup>[32]</sup>梁漱溟也认为,蔡元培在北京大学任上对中国高等教育的改革是“开出了一种风气,酿成一大潮流,影响到全国,收果于后世”<sup>[33]</sup>。从对中国现代大学制度的探索来看,以蔡元培为代表的教育家们在中国现代高等教育早期现代化进程中的贡献可谓厥功至伟。

然而从《壬戌学制》形成过程中就可以看出,众多教育家对中国高等教育发展模式的核心诉求是高等教育仅保留和发展大学这一建制。教育家们的这一理念无疑左右了《壬戌学制》形成过程中高等教育发展的制度设计,而《壬戌学制》中关于高等教育的规定也基本上实现了教育家们的这一诉求。如前所叙,在蔡元培为代表的教育家们看来,取消层级化的高等教育结构、高等教育仅发展大学层次是实现“学术分立”和“学术平等”、提升纯粹学问在大学中的地位 and 构建真正意义现代大学的重要保障机制。然而,在宽松的大学设置条件下,由于缺乏严格有效的质量保障机制,则导致了大学的无序发展。随着大学的无序发展,学科骈设现象也有增无减,纵然专门学校升格为大学在一定程度上实现了“学术平等”,但蔡元培等教育家所设想的“学术分立”机制基本无法实现,教育家们希望通过“学术分立”来消除高等教育中业已萌芽的学科重复现象等弊端也基本上成为空想。

从高等教育发展的角度来看,虽然对某一类型高等院校进行符合社会需要的适当升格,显得合理甚至必要,但是,如果忽视高等教育内外发展规律,把高校的升格或新建作为解决一切问题的灵丹妙药,缩小乃至消除高等教育多元化的能级结构,不仅会严重削弱高等教育体系的平衡性和社会适应性,也因为无法为社会提供多样化的人才而导致高等教育和外部社会发展需求不相匹配,可能会使高等教育发展走向同质和无序,甚至陷入滥设的怪圈。

由于20世纪初期中国现代高等教育刚刚起步,本土化的高等教育理论还是一片空白,中国高等教育还处于以移植外国发展模式为主的摸索阶段,对如何构建中国化的高等教育体系,教育家们基本上仍处于经验探索层面。因此,教育家们对高等教育发展的这些认知,一方面可能与教育家们对现代高等教育制度的全面认知还存在局限性有一定关系,另一方面也应当是教育家们为了使中国高等教育摆脱以往模仿日本旧有高等教育中负面因素的束缚、尽快建立现代大学制度所采用的非常之举。正因为如此,并不能用简单的“是”或“非”的“事后诸葛”思维来评判他们的高等教育发展理念对这一事件形成的影响,但无论如何,其中的经验值得弘扬和继承,个中教训更需要借鉴和反思。

#### [参考文献]

- [1] 吴相湘,刘少唐. 第一次中国教育年鉴·第二册·丙编:教育概况—上(影印版)[G]. 台北:传记文学出版社,1971.
- [2] 华林一. 中国的大学教育[J]. 教育杂志,1925,17(5).
- [3] 郑世兴. 中国现代教育史[M]. 台北:三民书局,1981:147.
- [4] 黄季陆. 革命文献·第五十五辑:抗战前教育概况与检讨[G]. 台北:“中央文物供应社”,1983:105-106.
- [5] 陆费逵. 滥设大学之罪恶[J]. 中华教育界,1924,14(4):1.
- [6] 蔡元培. 大学改制之事实及理由[J]. 新青年,1917,3(6).
- [7] 高平叔. 蔡元培年谱长编:中册[M]. 北京:人民教育出版社,1996.
- [8] 中国第二历史档案馆. 中华民国档案史资料汇编·第三辑·教育[G]. 南京:江苏古籍出版社,1991.
- [9] 全国教育会联合会第三次会议. 请从速划定大学区添设大学案[J]. 都市教育,1918,3(11):1.
- [10] 全国教育会联合会第六次会议. 请速增设国立大学案[J]. 教育杂志,1920,12(12):7.
- [11] 郭秉文. 民国十年之教育:十年之高等教育[J]. 新教育,1922,4(2).
- [12] 璩鑫圭,唐良炎. 中国近代教育史资料汇编:学制演变[G]. 上海:上海教育出版社,1987.
- [13] 申报记者. 教育部学制会议开幕[N]. 申报,1922-09-23(02).
- [14] 胡适. 记第八届全国教育会联合会讨论新学制的经过(附图表)[J]. 新教育,1922,5(5).

- [15] 郭秉文. 民国十一年之高等教育 [J]. 新教育, 1923, 6 (2).
- [16] 申报记者. 第八届教育联合会纪事 (三) —— 学校系统案三读通过 [N]. 申报, 1922-10-23 (07).
- [17] 吴湘相, 刘少唐. 第一次中国教育年鉴·第四册·丁编: 教育统计 (影印版) [G]. 台北: 传记文学出版社, 1971: 31.
- [18] 冯友兰. 我所认识的蔡子民先生 [M] // 陈平原, 郑勇. 追忆蔡元培. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2009: 165.
- [19] 冯友兰. 冯友兰自述 [M]. 郑州: 河南人民出版社, 2004: 36.
- [20] 陈洪捷. 蔡元培对德国大学的接受——基于译文《德意志大学之特色》的讨论 [J]. 北京大学教育评论, 2008, 6 (3): 7.
- [21] 高平叔. 蔡元培全集: 第五卷 [M]. 北京: 中华书局, 1988: 479.
- [22] 蔡元培. 读周春嶽君《大学改制之商榷》 [J]. 新青年, 1918, 4 (5).
- [23] 吉田熊次. 德国教育之精神 [M]. 上海: 商务印书馆, 1916: 9.
- [24] 蔡元培. 全国教育会联合会所议决之学制系统草案 [J]. 新教育, 1922, 4 (2): 126.
- [25] 李石岑. 新学制草案评议 [J]. 教育杂志, 1922, 14 (号外): 6.
- [26] 汪懋祖. 对于新学制系统草案高等教育段质疑之点 [J]. 北京高师教育丛刊, 1922, 2 (7).
- [27] 舒新城. 对于新学制草案本身的讨论 (附图表) [J]. 教育杂志, 1922, 14 (号外): 19-20.
- [28] 陶孟和. 论学制系统 [J]. 新教育, 1922, 4 (2).
- [29] 周太玄. 中国高等教育的充实问题 [J]. 中华教育界, 1923, 4 (4).
- [30] 全国教育会联合会. 请教育部严定大学设立标准案 [J]. 中华教育界 (国内教育新闻), 1924, 14 (5): 3.
- [31] 周川. 1917年中国的大学: 变革及其意义 [J]. 高等教育研究, 2017 (5): 91.
- [32] 罗家伦. 蔡元培时代的北京大学与五四运动 [J]. 罗家伦口述, 马星野笔记. 鲁迅研究月刊, 1990 (5): 52.
- [33] 梁漱溟. 纪念蔡先生: 为蔡子民先生逝世二周年作 [J]. 文化杂志, 1942, 2 (1): 4.

(责任编辑: 孙永泰)

## The System Evolution and Causes Leading to Unregulated Development of Universities during the Period of Beiyang Government

YANG Tao<sup>1,2</sup>

1. School of Marxism, Huzhou College, Huzhou 313000, China;
2. Office of Academic Research, Yanan University, Yanan 716000, China)

**Abstract:** During the period of Beiyang Government, with the rapid expansion of modern universities, the unregulated development of universities take place. In 1917, the formation of *the Revised Decree of the University* draws the foreshadowing of unregulated development of universities. After that, with the indifference rules between junior colleges and universities in *the Renxu educational system*, unregulated development of universities forms finally. From the formation of the system, The immediate cause is the system of single - subject universities and the indifference rules of between junior colleges and universities. Meanwhile, the objective cause is the lack of quality assurance system during the period of the university expansion campaign. During the development of higher education, it is necessary to expand for high education. However, if the multi - structure is called off and adaptability between University and external society is overshoot, the development can turn to unregulation.

**Key words:** during the period of Beiyang Government; universities; unregulated development; system evolution